

국제사회의 대북지원 분석 (1945~2014)

박지연*

- I. 서론
- II. 냉전시기 국제사회의 대북지원
- III. 탈냉전 이후 국제사회의 대북지원
- IV. 한국의 대북지원
- V. 요약 및 결론

요약

국제사회의 대북지원은 1945년 이후 현재까지 지속되고 있다. 이를 시기별로 구분하면 냉전 시기와 탈냉전 시기로 나눌 수 있다. 먼저 냉전시기 국제사회의 대북지원은 전후복구의 목적으로 시작되었다. 한편 1970년대 들어서는 사회주의 국가들의 지원이 감소하고 오히려 서방국가들로부터의 지원이 이루어지기 시작하였다. 1990년대 북한은 구사회주의 국가들로부터의 원조가 현실적으로 어려워지고 경제난이 심화되자 서방국가들에게 공식적인 경제원조를 요청하지 않을 수 없게 되었다. 북한의 원조호소에 대하여 지난 20년간 국제사회와 한국이 공식적으로 제공한 원조규모는 각각 약 18억 9,361만 달러와 약 2조 3,715억 원이다.

본 연구는 국제사회 대북지원의 현황을 분석하는 것에 초점을 맞추고 있다. 때문에 공여자들의 지원동기 및 대북지원의 효과 등에 대한 깊이 있는 분석을 담고 있지 못하다는 한계를 가진다. 그러나 국제사회의 대북지원이 70년이란 오랜 기간 지속되어왔음에도 불구하고 이에 대한 통시적인 자료 분석이 충분히 이루어지지 못한 바, 관련 자료들을 종합적으로 살펴본 본 연구는 나름의 의의를 지닌다고 할 수 있다. 본 연구는 국제사회의 대북원조에 대한 발전적인 논의를 추진하기 위한 기초자료로서 향후 정책적, 학술적 논의를 구체화하는 것에 유용한 자료가 될 것이다.

* 한국수출입은행 북한개발연구센터 부연구위원

I 서론

국제사회의 대북지원은 해방이후부터 현재까지 70년간 지속되고 있다. 1945년부터 2014년까지 시기별로 다양한 공여국들이 다양한 방식으로 다양한 영역에 대한 대북 지원을 추진해온 바, 지난 70년간을 살펴보고 정리하는 것은 향후 대북지원과 북한 개발을 위한 국제사회와의 협력방안을 모색하는 것에 기초가 될 것으로 기대된다.

지난 70년간 국제사회의 대북지원을 분석함에 있어 다양한 데이터를 사용할 수 있을 것이다. 그러나 1990년 이전 대북지원 실적에 대하여 연속적인 데이터를 제공하고 있는 자료는 없다. 따라서 1990년 이전의 대북지원은 기존연구에서 가공된 데이터를 2차적으로 분석한다. 1990년대부터는 OECD에서 축적한 데이터를 바탕으로 대북지원의 추진 실적과 특징을 살펴본다. 한편 OECD DAC 회원국의 대북지원은 해당 공여국의 보고체계(CRS)를 통해 비교적 신뢰할만한 데이터를 바탕으로 분석할 수 있지만, 중국과 러시아 등 비회원국의 대북지원은 공식적인 데이터를 찾아보기 어려워 분석의 한계가 있다. 뿐만 아니라 구사회주의 국가들의 대북지원은 비공식적인 경우가 다수이기 때문에 그 또한 연구에 어려움을 준다. 따라서 기존 연구들을 통해 구사회주의 국가들의 대북지원 추진실적과 특징을 제한적인 수준에서 살펴보고 있음을 밝힌다. 한국의 대북지원 추진실적은 통일부가 발표하는 공식자료를 활용하여 분석한다.

본 논문은 향후 효율적인 대북지원 방안을 고찰하는 것에 있어 기초자료를 마련하는 것을 목적으로 하기 때문에 자료분석을 중심으로 연구를 진행한다는 특징을 지닌다. 즉, 대북지원과 관련한 가치판단이나 논쟁보다는 자료에 대한 다양한 분석을 통해 현상을 깊이 있게 이해하는 것에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 I 장 서론에서는 연구의 배경과 연구에 도입된 데이터의 특징 등을 서술한다. II 장에서는 1945년부터 1990년까지 즉, 냉전시기 국제사회의 대북지원의 흐름을 분석한다. III 장에서는 1990년부터 2013년까지의 국제사회의 대북지원을 살펴본다. 탈냉전 시기의 대북지원은 OECD DAC 회원국들의 지원과 구사회주의 국가들의 지원으로 구분하여 대북지원 추진실적과 특징을 분석한다. 한편 IV 장에서는 1995년부터 2014년

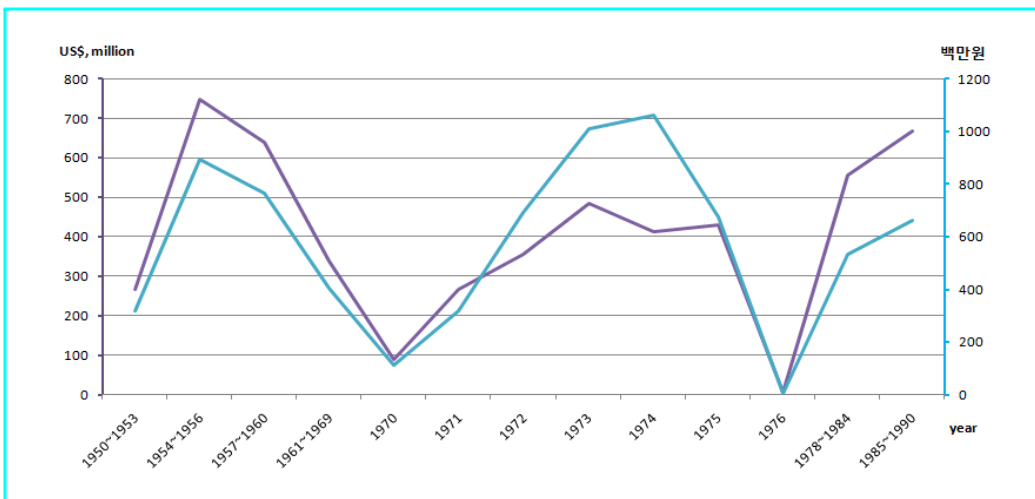
까지 한국의 대북지원을 살펴보고, V 장에서는 본론의 내용을 요약, 정리한다.

II 냉전시기 국제사회의 대북지원

냉전시기 국제사회의 대북지원 규모는 몇몇 연구들에 의해 소개되고는 있으나 연속적인 데이터를 찾아볼 수 없기 때문에 기존 연구들의 논의를 살펴봄으로써 동시기 대북지원의 특징을 고찰해보도록 한다. 먼저 김석진(2002)에 따르면 1950년부터 1990년까지 국제사회는 대북지원을 지속해왔으며, 총 규모는 약 52억 5,500만 달러로 이를 원화로 환산할 경우 약 74억 6,200만원에 이른다.

전체적인 흐름을 살펴보면, 국제사회의 대북지원 규모는 증가와 감소를 반복하였으며, 그 폭이 매우 컸던 것으로 분석된다. 시기별 특징을 구체적으로 살펴보면, 첫째 1950년부터 1970년까지 대북지원은 크게 증가한 후 감소하였다. 당시 지원은

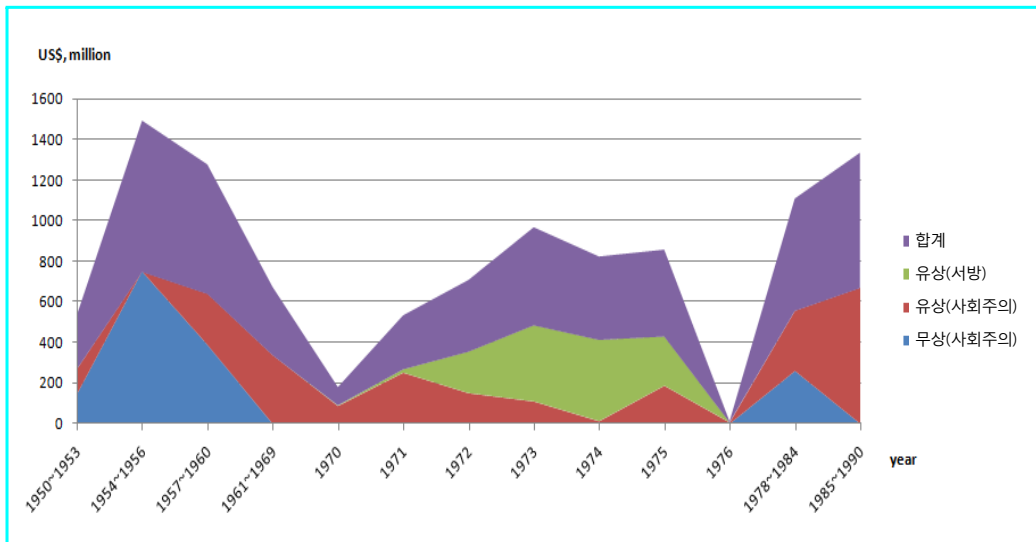
〈그림 1〉 국제사회의 대북지원(1950~1990년)



주: 사회주권으로부터의 원조와 차관은 공식 환율로, 서방으로부터의 차관은 무역환율로 적용.

자료: 국토통일원, 『북한경제통계집』 (국토통일원, 1986), pp. 809~810; 한국개발연구원, 『북한통계자료집』 (한국개발연구원, 1996), p. 161을 김석진, “북한경제의 성장과 위기,” 서울대학교 박사학위논문 (서울대학교, 2002), p. 73에서 재인용.

〈그림 2〉 국제사회의 대북지원의 유무상 비율(1950~1990년)



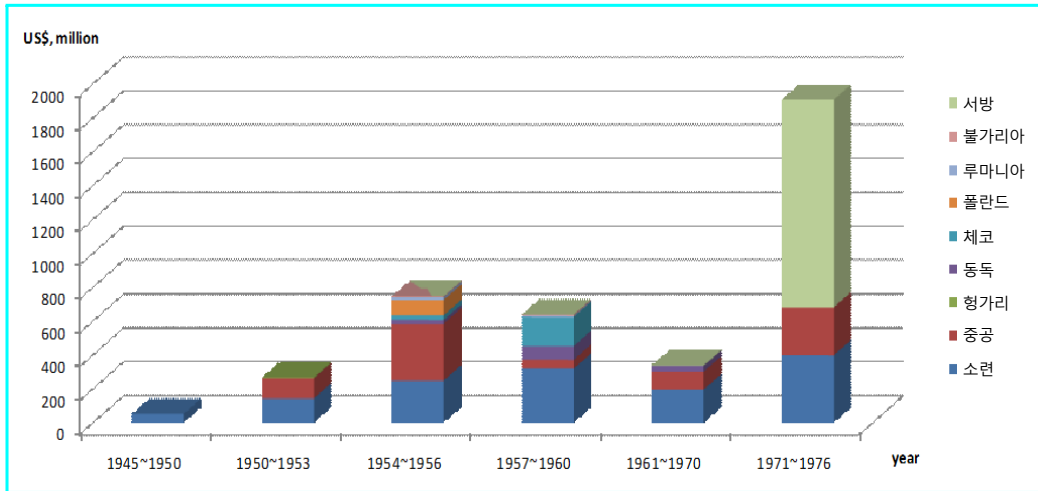
자료: 국토통일원, 『북한경제통계집』 (국토통일원, 1986), pp. 809~810; 한국개발연구원, 『북한통계자료집』 (한국개발연구원, 1996), p. 161을 김석진, “북한경제의 성장과 위기,” 서울대학교 박사학위논문 (서울대학교, 2002), p. 73에서 재인용.

36%를 차지하고 있었다. 둘째, 1970년부터 1975년까지 기간 동안에도 대북지원은 다시 증가한 후 크게 감소하였다. 이 시기 국제사회의 대북지원은 100% 유상지원이었으며, 사회주의 국가뿐만 아니라 서방국가들도 적극적으로 대북지원에 참여하였다. 당시 서방국가들의 공여가 전체의 61%로 사회주의 국가의 공여를 초과하였다. 마지막으로 1976년부터 1990년까지 국제사회의 대북지원은 사회주의 국가들에 의해서만 이루어졌으며, 전체 공여액 중 유상의 비율이 79%에 달했다.

다음으로 연하청(1986)은 김석진(2002)과 유사한 기간을 연구대상으로 분석하고 있기는 하지만 1945년부터 1949년까지의 데이터를 추가적으로 보유하고 있으며, 사회주의국가로 통칭되던 국가 군에 대한 국가별 대북지원 데이터를 제공하고 있다. 연하청(1986)에 따르면 1945년부터 1976년까지 국제사회의 대북지원 총액은 약 39억 5,404만 달러로 추산된다. 소련, 중국, 헝가리, 체코, 폴란드, 루마니아, 불가리아 그리고 기타 서방국이 주요 공여국이었으며, 이중 소련이 13억 6,193만 달러, 중국이 8억 9,650만 달러로 각각 전체의 약 34%, 약 23%를 차지하고 있다. 전체 규모는 1950년대 중반까지는 증가하다 1970년까지 크게 감소하였으며 다시 1970년대에 그

〈그림 3〉

국제사회의 대북지원(1945~1976년)



주: 1950년은 6월 25일을 기준으로 기간을 구분.

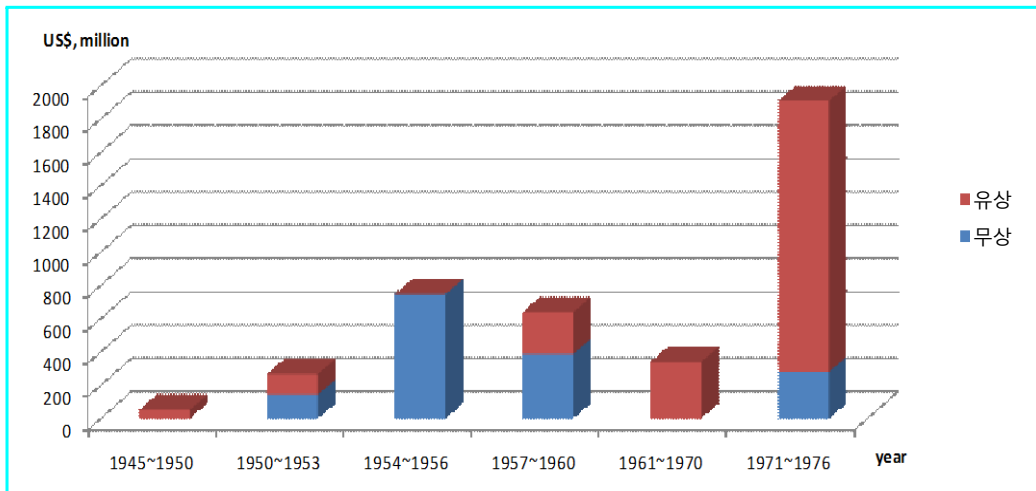
자료: 북한연구소, 『북한총람』(북한연구소, 1983); 극동문제연구소, 『북한무역론』(극동문제연구소, 1979)을 연하청, 『북한의 경제정책과 운용』(한국개발연구원, 1986), p. 70에서 재인용.

규모는 사상 최대치를 기록한 것을 알 수 있다.¹⁾ 공여국 각각의 대북지원 패턴을 살펴보면, 1950년대 후반 대북지원 규모의 감소는 중국의 지원 급감 때문인 것으로 보이며 1971년부터 1976년까지의 대북지원 증가는 소련, 중국 및 동유럽 사회주의 국가들로부터의 지원 감소에도 불구하고 서방국가들로부터의 지원이 크게 증가했기 때문인 것으로 분석된다. 서방국가들의 대북지원은 1970년대 국제사회 전체 지원의 약 64%를 차지하고 있었다.

1945년부터 1976년까지의 기간 동안 대북지원의 형식을 살펴보면, 전체 지원 규모 중 약 39%가 유상으로 약 61%는 무상으로 공여된 것을 알 수 있다. 한국전쟁 이전의 대북지원은 100% 유상지원으로 소련에 의한 지원이었다. 한국전쟁 기간 동안의 지원은 유무상이 혼재하고 있었으며, 전쟁 직후 국제사회의 지원은 100% 무상으로 이루어졌다. 1961년부터 1970년까지 기간 동안의 대북지원은 서방국가로부터의 지원 뿐 아니라 사회주의 국가로부터의 지원 또한 100% 유상으로 공여되었다는 특징을 보인다. 1971년부터 1976년까지의 대북지원의 약 85%가 유상지원인데,

1) 데이터 수집 기간의 간격을 고려할 경우 1960년대와 비교해 1970년대 국제사회 대북지원의 증가폭은 더욱 큰 것으로 분석할 수 있다.

〈그림 4〉 국제사회의 대북지원의 유무상 비율(1945~1976년)



주: 1950년은 6월 25일을 기준으로 기간을 구분.

자료: 북한연구소, 『북한총람』 (북한연구소, 1983); 극동문제연구소, 『북한무역론』 (극동문제연구소, 1979)을 연하청, 『북한의 경제정책과 운용』 (한국개발연구원, 1986), p. 70에서 재인용.

이것은 모든 서방국가들의 지원이 유상인데다가 소련이 대북지원의 100%를 유상으로 공여했기 때문인 것으로 분석된다.

각종 1차 자료를 다양한 방식으로 가공하여 냉전기 국제사회 대북지원 규모의 기초자료를 제공한 연하청(1986)과 김석진(2002)의 통계치를 종합해보면, 첫째 시기별로 대북지원 규모는 증감이 반복되는 흐름을 보여주고 있다. 시기별 증감의 원인을 살펴보면 1950년대 후반 대북지원 규모의 감소는 중국의 대북지원 규모의 변화 때문인 것으로 보인다. 휴전협정이 체결되자 김일성은 중국으로부터의 원조를 요청했으며, 이에 대하여 중국은 1954년부터 1956년까지의 기간 동안 전후 복구를 위해 무상으로 약 3억 3,600만 달러를 공여하였다.²⁾ 중국은 북한에 주둔하고 있던 인민지원군을 통해 전후 복구건설에 적극적으로 참여하였을 뿐 아니라 1954년에는 연변 조선족 자치주의 일부 조선족을 통한 지원을 대규모로 실시하였다.³⁾ 한편 중국은 1957년 말부터 1958년까지 중공군의 최종 철수를 완료하였다.⁴⁾ 이로써 전쟁

2) 연하청, 『북한의 경제정책과 운용』 (한국개발연구원, 1986), p. 70.

3) 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』 (중심, 2000), pp. 201~206.

4) 이종석, “냉전기 북한-중국관계 : 밀월과 갈등의 전주곡,” 『전략연구』, 제6권 3호 (1999), pp. 153~180.

으로 연계되었던 중국의 북한에 대한 군사적 물질적인 지원이 공식적으로 종료되었으며, 이로 인해 1950년대 말부터 대북지원 규모도 크게 감소하여 1957년부터 1960년까지의 기간 동안에는 약 5,250만 달러의 유상지원⁵⁾만 이루어졌던 것으로 분석된다. 해당 규모는 이전 기간의 15.6%에 불과하다. 한편 1970년대의 대북지원 규모의 급증은 서방국가들의 대북지원 참여 때문인 것으로 판단된다. 당시 사회주의국가들로부터의 지원이 크게 줄자 북한은 서방국으로부터의 차관을 도입하기 시작하였다. 특히 프랑스, 독일, 스웨덴 등의 국가들이 대북 유상지원에 적극 참여한 것으로 파악된다.⁶⁾

둘째, 연하청(1986)과 김석진(2002)을 통해 국제사회 대북지원에 관한 시기별 공여국의 변화를 살펴볼 수 있다. 1970년 이전까지 거의 모든 대북지원은 소련과 중국 등 사회주의 국가들에 의해 이루어졌으나 1970년부터는 서방 국가들의 대북 지원이 본격화되었다. 단, 서방국가들의 대북지원은 1976년 이후 중단되었다. 북한은 1970년대 초반부터 서방 선진국들로부터 차관을 도입하여 경제개발을 위한 재원으로 활용하여 왔다. 그러나 북한 경제의 비효율성과 석유파동 등 국제여건의 악화로 인해 제1차 오일쇼크가 발생한 1974년부터 원리금 지급을 연체하기 시작하였고, 이후 서방국가들로부터의 추가 지원은 이루어지지 못하였다.⁷⁾

셋째, 공여 방식의 경우 한국전쟁 직후에는 무상의 비중이 매우 높았지만, 1950년대 후반부터는 유상의 비중이 크게 높아졌으며 1970년대부터는 유상지원이 대북 지원의 대부분을 차지하고 있었다. 이것은 서방국으로부터의 유상지원이 본격화되었기 때문이기도 하지만, 기존의 사회주의 국가들의 공여 방식이 변화되었기 때문이기도 하였다. 특히 1970년대 소련의 차관은 공업, 교통, 기타 개발계획 추진을 위한 시설제공에 사용되었다. 대표적인 산업시설들로는 김책제철소, 청진화력발전소, 아오지 베어링 공장 등을 들 수 있으며, 여기에 도입된 유상지원은 총 1억 500만 루블이었다.⁸⁾ 1980년대 소련의 대북지원은 채무상환을 지원하는 유상원조가 주를 이루었다. 당시 북한은 만성적인 물자부족 현상을 겪고 있었고 대외적으로는 서방

5) 연하청, 『북한의 경제정책과 운용』 (한국개발연구원, 1986), p. 70.

6) 양문수, “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징,” 『북한경제리뷰』 2012년 3월호 (2012), pp. 22~29.

7) 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (통일연구원, 2009), p. 40.

8) 조명철, 『북한과 러시아 사이의 경제협력 현황과 남북경협에 주는 시사점』 (대외경제정책연구원, 2003), p. 61.

으로부터의 외채 때문에 소련에 대한 채무이행을 늦추지 않으면 안 되는 상황이었다.⁹⁾ 소련은 북한에 대해 채무이행 의무를 준수하도록 자극하는 한편 1억 1,000만 루블에 달하는 새로운 유상원조를 추가적으로 공여하여 채무 상환을 지원하였다.¹⁰⁾ 소련의 경우 1980년대 후반 북한을 비롯한 제3세계 사회주의 국가들과의 경제관계에 원조라는 개념이 사실상 없어지고 경제협력의 차원에서 경제관계를 다루기 시작하였기 때문에 북한과의 관계에서도 상업적 원칙이 적용되어 무상공여의 비중이 크게 감소한 것으로 분석된다.¹¹⁾

III

탈냉전 이후 국제사회의 대북지원

1. OECD 회원국의 대북지원 추진실적과 특징

가. 대북지원 추진실적

국제사회의 대북지원은 1995년 북한의 원조 호소를 계기로 시작되었으며, 2013년 까지 총 18억 9,361만 달러가 지원되었다.¹²⁾ 최대 지원은 2002년에 이루어졌으며 그 규모가 약 2억 8,720만 달러인 반면, 최소 지원은 1996년에 이루어졌고 그 규모는 약 555만 달러이다. 한편 국제사회의 대북지원의 규모는 증감을 반복해왔는데, 특히 1999년, 2002년, 2008년을 정점으로 증감이 반복되다가 최근 5년간 6,000만 달러 전후로 소규모 대북지원이 지속되고 있는 특징을 보이고 있다. 해당 규모는 1995년 이후 현재까지 대북지원의 평균을 크게 밑도는 수준이다.

9) 당시 채권국들은 수차례에 걸친 비공식회의를 통해 북한의 외채상환에 대한 공동대책을 논의하고, 북한에 대해 공동으로 압력을 가하기도 하였다. 극동문제연구소, 『북한무역론』 (극동문제연구소, 1979), pp. 515-527.

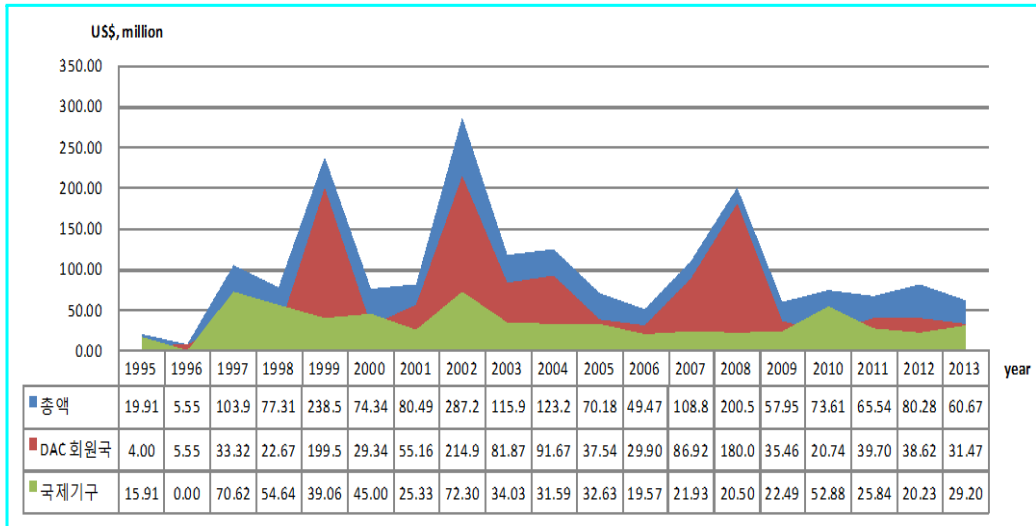
10) 조명철, 『북한과 러시아 사이의 경제협력 현황과 남북경협에 주는 시사점』 (대외경제정책연구원, 2003), p. 62.

11) 전홍찬, “소련의 대북한 경제군사원조정책에 관한 연구,” 『중소연구』 제17권 4호 (1993), p. 212.

12) 본 연구에서 사용하는 OECD 공적개발원조 통계는 2015년 3월 현재 2013년까지의 현황만 집계되어 있기 때문에 해당 기간을 대상으로 OECD DAC회원국의 대북지원을 분석한다.

〈그림 5〉

국제사회의 대북지원(1995~2013년)



주1: 약정액 기준.

2: 2012년 대북지원 총액에는 DAC 비회원국인 쿠웨이트의 대북 유상원조 2,143만 달러를 포함.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/> (검색일: 2015. 3. 3).

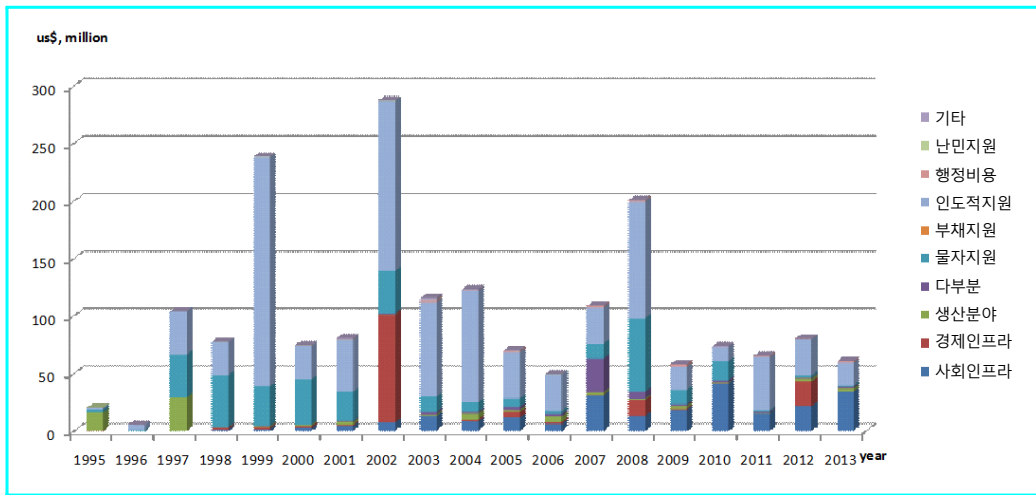
1995년 이후 양자 간 지원은 전체 지원액의 65%를 차지하고 있으며, 국제기구를 통한 지원은 전체 지원액의 35%를 차지하고 있다. 양자 간 지원의 규모는 증감을 반복해왔으나 상대적으로 국제기구의 대북지원은 연간 5,000만 달러 전후의 수준으로 유지되어온 것으로 분석된다.

2012년 쿠웨이트의 지원을 제외하고 1995년 이후 모든 대북지원은 무상지원의 형태로 공여되었다. 쿠웨이트의 유상지원은 평양-평성 간 도로건설을 위한 2,143만 달러 규모의 융자지원이었다. 한편 국제사회 대북지원의 분야는 2000년대 중반부터 다양화된 것으로 분석된다. 2000년대 초반까지 국제사회의 대북지원은 인도적 지원과 물자지원이 전체 지원 중 대부분을 차지하였으나, 최근에는 인도적 지원뿐만 아니라 사회 인프라 지원, 경제 인프라 지원, 생산 분야 지원 등 다양한 분야에 대한 지원이 이루어지고 있다.

특히 인도적 지원의 경우는 2005년 이전까지는 매년 전체 지원 규모의 47~82%를 차지해왔으나 2005년 이후에는 16~70%로 그 비중이 크게 감소하였으며, 전체적으로 감소추세를 보이고 있다. 반면 사회 인프라에 대한 지원 비중은 2000년대 중반까지

미미한 수준에 불과했으나, 2000년대 후반부터 크게 증가하여 2010년에는 약 56%를 차지하였다.

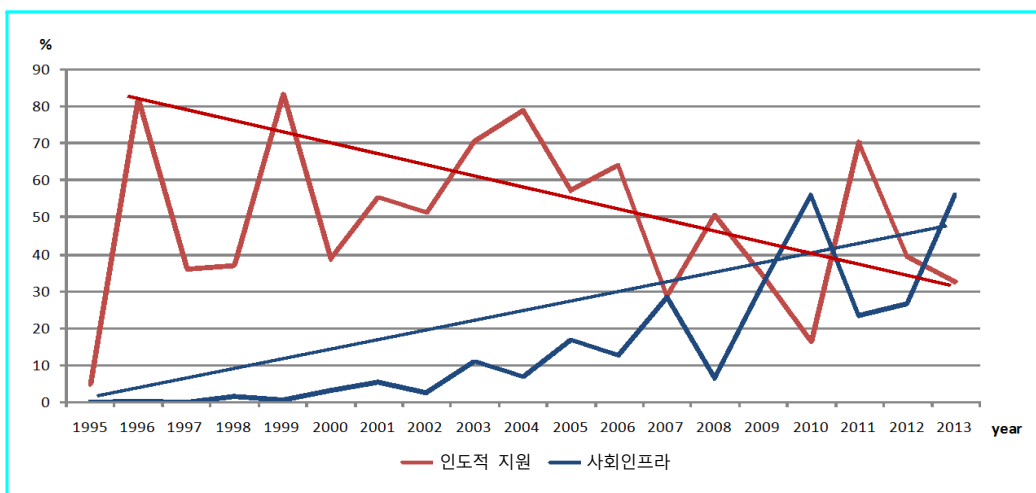
〈그림 6〉 국제사회의 대북지원 분야(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

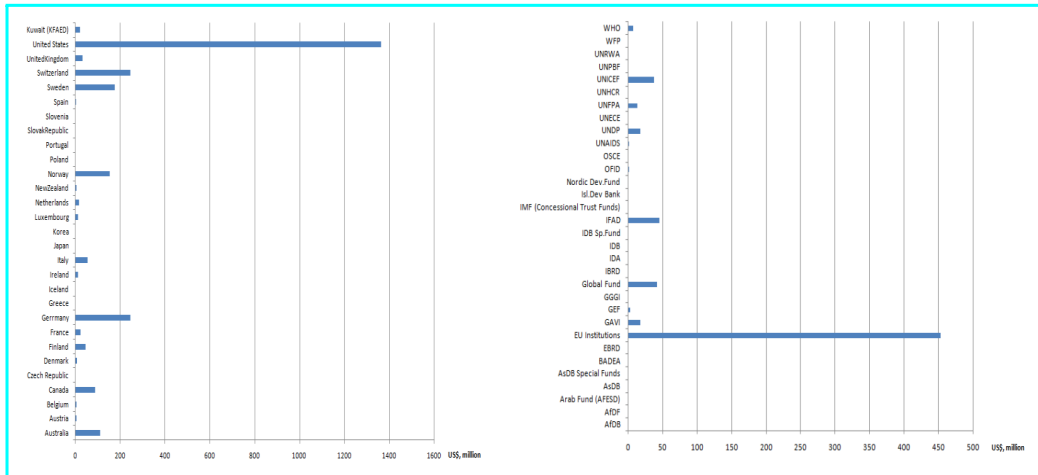
〈그림 7〉 대북지원 영역별 지원 비중의 변화(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

〈그림 8〉 공여국 및 공여기구별 대북지원 현황(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

국제사회의 대북지원을 공여자 기준으로 살펴보면, 2013년을 현재 OECD DAC 28개 국가들 중 1995년 이후 한해도 거르지 않고 대북지원을 실시해온 국가는 노르웨이와 스위스이며, 한국, 일본, 아이슬란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등 5개 국가는 한 해도 대북지원을 실시하지 않았다. 공여액을 기준으로 상위 5개 국가의 공여액은 전체 양자 간 공여액의 85%에 달하는데, 미국이 전체의 54%를 차지하여 1위를 그 뒤를 이어 독일, 스위스, 스웨덴, 노르웨이 순이다. 미국의 공여액은 공여기구의 지원을 포함한 전체 대북지원액 중 약 35.2%에 달한다.

한편 OECD DAC에 공여기구로 등록되어있는 32개 국제기구 중 대북지원에 1년 이상 참여한 기구는 10개 기구이며, 10년 이상 대북지원을 실시한 기구는 유럽연합, UNFPA, UNICEF 등 3개에 불과한 것을 알 수 있다. 3개 기관의 대북지원 규모는 전체 국제기구 공여액의 약 79%이다. 특히 유럽연합의 경우에는 1996년과 2012년을 제외하고 매년 대북지원을 추진해왔으며, 국제기구 공여액의 약 71%가 유럽연합에 의한 지원이다. 유럽연합의 공여액은 공여국의 지원을 포함한 전체 대북지원액 중 약 23.9%를 차지하고 있으며 미국에 이어 두 번째로 큰 규모의 공여를 지속해왔다. 탈냉전 이후 국제사회 대북지원의 특징은 주요 공여국을 중심으로 다음 장에 구체적으로 서술한다.

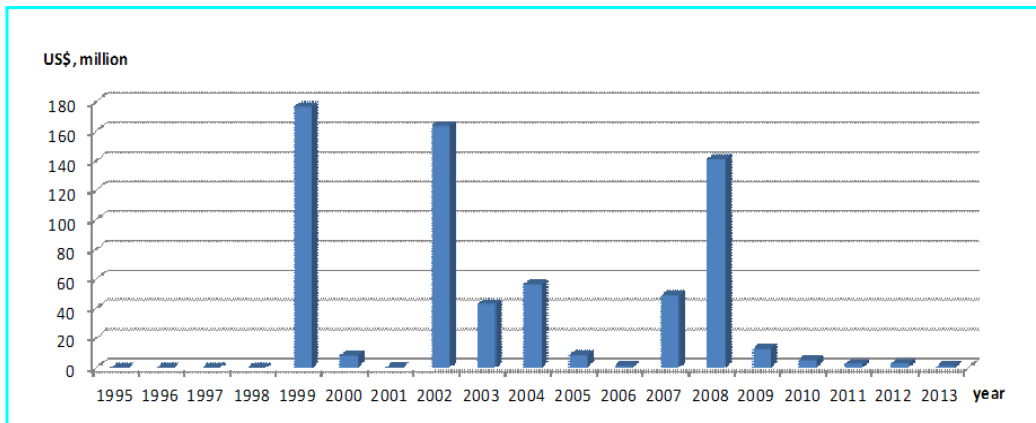
나. 최근 주요 공여국 대북지원의 특징

1) 미국

미국은 1999년 1억 7,618만 달러의 대북지원을 시작한 이후로 2013년까지 북한에 대한 지원을 지속해오고 있는 공여국이다. 2013년까지 지원 총액은 약 6억 6,989만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 및 공여기관을 모두 합하여 전체 1위를 차지하고 있다. 미국의 대북지원은 최소 25만 달러(2001년)에서 최대 1억 7,617만 달러(1999년)의 규모로 이루어졌으며 전체적 급격한 증감이 반복되는 특징을 보이고 있다. 미국 대북지원의 증감 폭이 큰 이유는 대북지원과 북핵문제를 연결하고 있는 미국의 정책 때문이다. 즉 1999년, 2002년, 2008년 대북지원의 급증은 핵협상 과정에서의 대북 유화정책에 기반을 둔 것으로 분석된다.¹³⁾

2009년부터 2013년까지 최근 5년간 지원 총액은 약 2,379만 달러로 연간 475.8만 달러 규모이다. 이전 10년(1999~2008년) 동안의 연간 대북지원 규모의 평균이 6,461만

〈그림 9〉 미국의 대북지원 규모(1995~2013년)

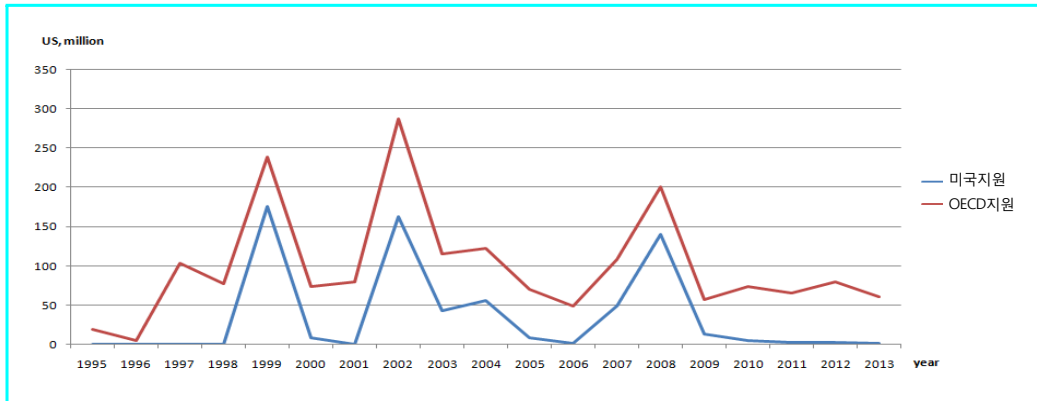


주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

¹³⁾ Mark Manyin, Mary Nikitin, *Foreign Assistance to North Korea* (Congressional Research Service, 2009); Mark Manyin, *Foreign Assistance to North Korea* (Congressional Research Service, 2005) 등 참조.

〈그림 10〉 국제사회의 대북지원과 미국의 대북지원 규모 변화 비교(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

달려있던 것을 감안하면 최근 미국의 대북원조 규모는 크게 감소한 것을 알 수 있다. 최근 북미 간 핵협상에 진전이 보이지 않는 것이 이러한 대북지원 추세에 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 한편 미국의 대북지원 추세는 국제사회의 대북지원 추세와 거의 일치하는데, 이것은 미국의 대북지원이 국제사회의 대북지원에 차지하고 있는 비중이 크기 때문이다. 단 최근 약간의 상승 추세와 반대로 미국의 대북지원은 감소추세를 보이고 있다.

최근 5년간의 미국 대북지원의 특징은 첫째 그 규모가 2009년 1,259만 달러였던 것이 2010년에는 496만 달러를 기록하는 등 크게 감소하였으며, 이후 200만 달러 수준을 유지하다가 2013년에는 121만 달러로 급격히 감소하였다는 것이다. 이것은 1999년 최대 규모와 비교해 1/500 수준이다. 최근 미국 대북지원의 두 번째 특징으로는 2008년 이후 지원 규모의 극단적인 감소와 비교해 지원 빈도의 감소는 완만하다는 것이다. 이것은 회당 지원 규모의 감소를 의미하는데, 대북지원이 초기 대규모 일회성 지원으로부터 소규모 다회성 지원으로 지원의 성격이 변화한 것으로 분석된다. 이러한 변화는 지원 영역의 변화로도 해석될 수 있다. 따라서 최근 미국 대북지원의 세 번째 특징으로는 대북지원 영역의 변화를 들 수 있다. 2000년 전후까지 미국의 대북지원은 긴급구호에 대한 지원으로 일관된 특징을 지니고 있었으나, 최근 5년간 대북지원 영역을 살펴보면 긴급구호 이외에도 시민사회지원, 평화안보, 통신,

〈그림 11〉 미국의 대북지원 규모와 빈도 변화(1999~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

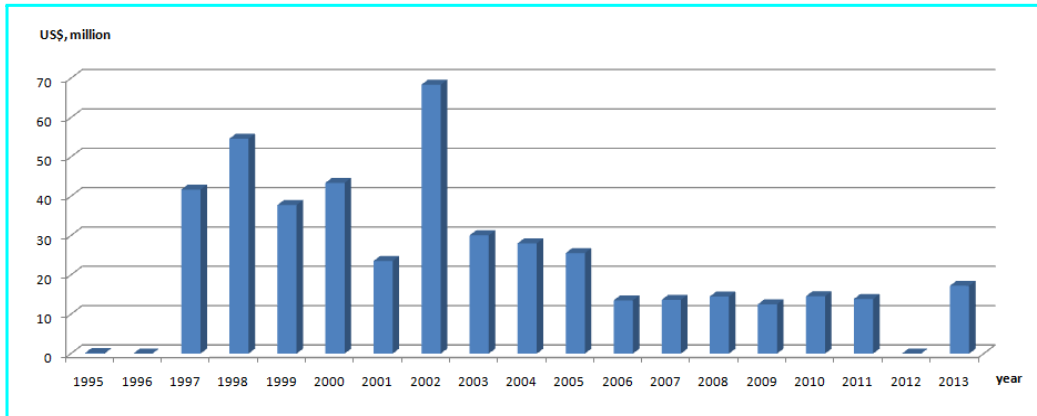
교육 등 다양한 영역으로 지원 영역이 확대된 것을 알 수 있다. 특히 2013년 미국의 대북지원은 100% 시민사회 지원으로 탈북지식인연대 지원, 대북인권단체 지원 등으로 구성되어있다. 이것은 대북지원 초기 3년간의 지원 영역이 100% 긴급구호성 지원이었던 것과 대조되는 특징을 보여준다.

2) 유럽연합

유럽연합은 1995년 18만 달러의 대북지원을 시작한 이후로 2013년까지 1996년과 2012년을 제외한 매년 북한에 대한 지원을 실시해왔다. 2013년까지 지원 총액은 약 4억 5,341만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 및 공여기관을 모두 합하여 전체 2위, 공여기관 기준 전체 1위를 차지하고 있다. 유럽연합의 대북지원은 최소 18만 달러(1995년)에서 최대 6,840만 달러(1999년)의 규모로 이루어졌다. 전체적으로 2000년을 전후하여 크게 감소한 상태로 최근 소규모로 지원이 지속되고 있는 특징을 보이고 있다. 이러한 유럽연합의 대북지원이 가지는 특징은 근본적으로 유럽연합이 대북 식량지원에 초점을 맞추어왔기 때문인 것으로 파악된다. 즉 북한의 식량난 완화로 인한 지원의 필요성이 줄어들었기 때문에 유럽연합의 대북지원 규모는 감소한 것이다. 예를 들어 2009년부터 2013년까지 최근

〈그림 12〉

유럽연합의 대북지원 규모(1995~2013년)



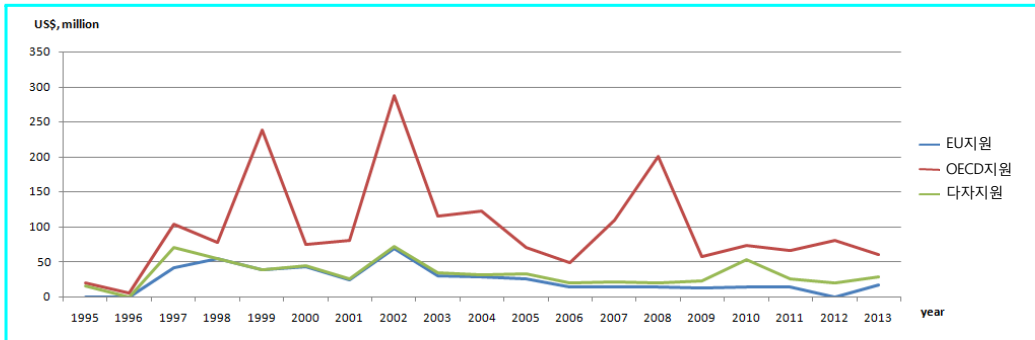
주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

5년간 지원 총액은 약 5,830만 달러로 연간 1,166만 달러 규모이다. 가장 활발히 대북지원이 추진된 2000년 전후(1997~2002년)의 연간 대북지원 규모의 평균이 4,492만 달러였던 것을 감안하면 약 1/4로 감소한 것을 할 수 있다. 이러한 유럽연합의 대북지원 추세는 국제사회의 대북지원 추세와 구분된다. 특히 지원의 증감 정도는 OECD 전체 지원과 비교하여 비교적 완만한 특징을 보이고 있음을 알 수 있다.

최근 5년간 유럽연합 대북지원의 특징은 첫째 그 규모가 2009년 1,253만 달러였던 것이 2010년에는 1,457만 달러, 2011년에는 1,390만 달러, 2013년에는 1,726만 달러를 기록하는 등 2012년을 제외하고는 큰 변화가 없었다는 점이다. 단, 그 규모는 전술하였듯이 이전 지원 규모에 비해 크게 감소한 수준이다. 최근 유럽연합 대북지원의 두 번째 특징으로는 다른 공여국과 비교해 대북지원의 회당 규모에 큰 변화가 발견되지 않는다는 점이다. 특히 미국, 독일, 스위스 모두 2000년대 후반부터 대북지원에 있어 건별 지원 규모가 크게 감소한 특징을 보이고 있으나, 유럽연합의 지원은 지원 규모의 감소함에 따라 지원 빈도도 유사한 추세로 감소하고 있다는 점이다. 이것은 유럽연합이 기존에 추진해오던 대규모 식량지원을 지속하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 실제로 최근 5년간 유럽연합의 대북지원은 총 9회 이루어졌는데, 긴급구호성 식량지원 2회, 일반 식량지원 5회, 기초보건 지원을 위한 영양지원 2회 등으로 보고되었다.

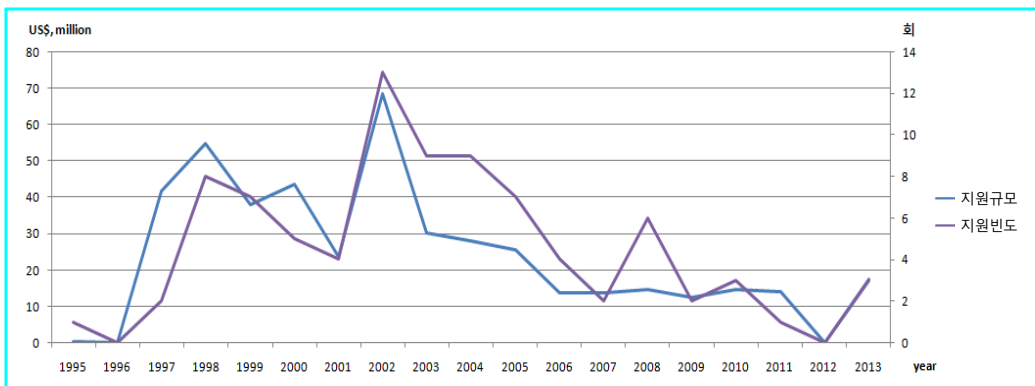
〈그림 13〉 국제사회의 대북지원과 유럽연합의 대북지원 규모 변화 비교 (1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

〈그림 14〉 유럽연합의 대북지원 규모와 빈도 변화(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

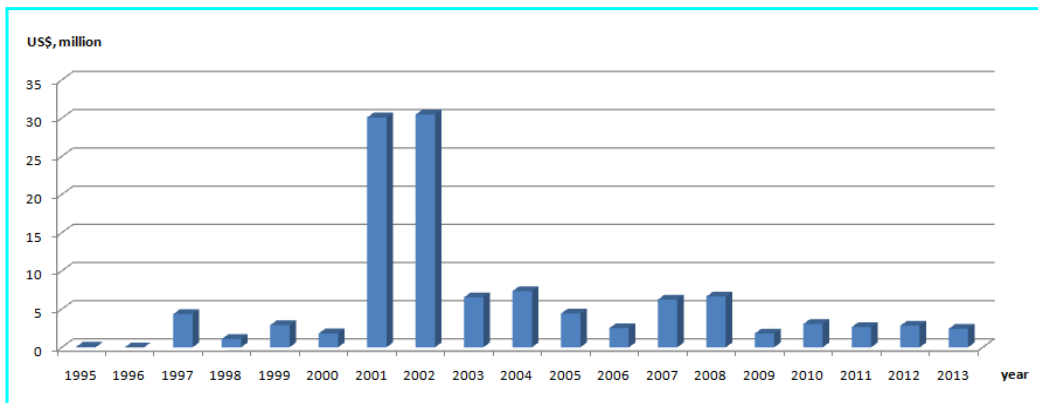
자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

3) 독일

독일은 1995년 7만 8,157달러의 대북지원을 시작한 이후로 1995년을 제외하고 2013년까지 북한에 대한 지원을 지속해오고 있는 공여국이다. 2013년까지 지원 총액은 약 1억 1,728만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 중 2위, 공여국 및 공여기관을 모두 합하여 전체 3위를 차지하고 있다. 독일의 대북지원은 최소 7만 8,157달러(1995년)에서 최대 3,046만 달러(2002년)의 규모로 이루어졌으며 2001년과 2002년의 대규모 지원을 제외하고는 일정 규모의

지원이 지속되어 온 특징을 보이고 있다. 이러한 독일 대북지원의 특징은 2001년과 2002년 국제사회의 대북지원 급증의 추세와는 맞물리지만, 기타 기간 동안 국제사회 대북지원의 증감 폭이 비교적 컸던 것을 감안하면 독자적인 지원의 흐름을 유지해온 것으로 평가된다. 특히 1990년대 후반과 2000년대 후반 국제사회 대북지원 규모가 급증했던 반면, 독일은 기존 지원 규모를 유지하고 있었던 것으로 분석된다.

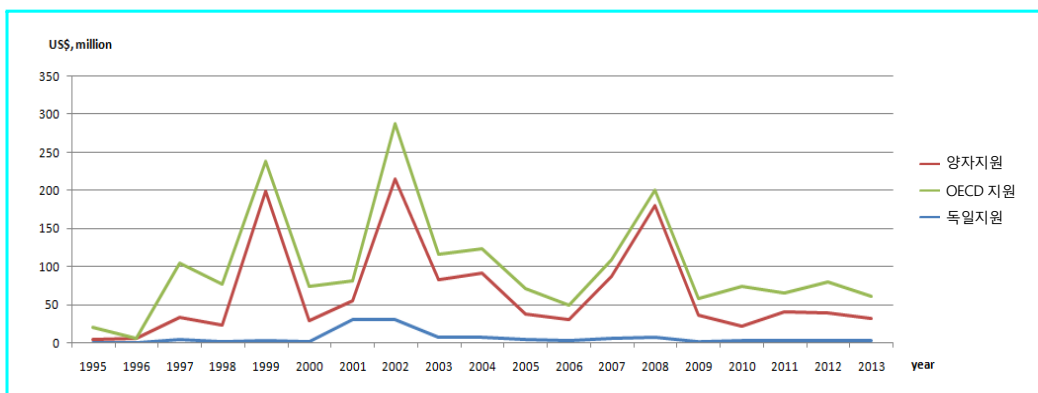
〈그림 15〉 독일의 대북지원 규모(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

〈그림 16〉 국제사회의 대북지원과 독일의 대북지원 규모 변화 비교(1995~2013년)



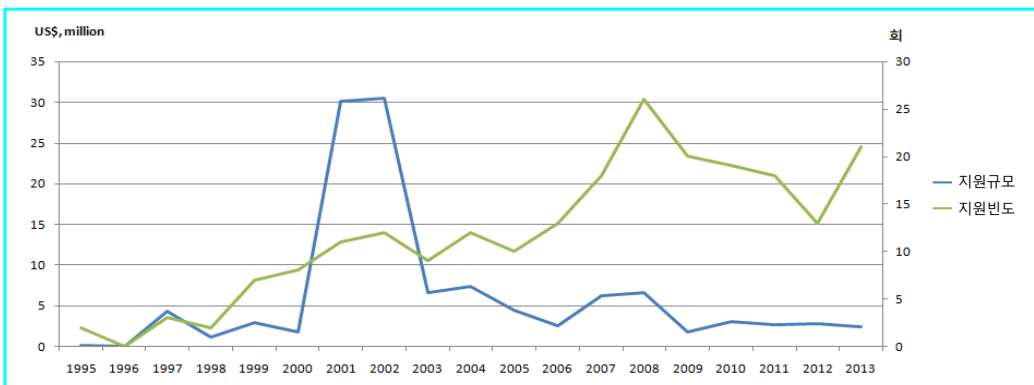
주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

최근 5년간 독일 대북지원의 특징은 첫째 그 규모가 200만 달러 전후로 지속적인 공여가 이루어졌다는 점이다. 2009년 181만 달러, 2010년 305만 달러, 2011년 266만 달러, 2012년 282만 달러, 2013년 242만 달러로 연평균 255만 달러의 지원이 지속적으로 이루어졌다. 해당 규모는 이전 5년간 연평균 대북지원이 544만 달러인 것과 비교해 1/2 수준으로 감소한 뒤 일정 수준을 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

최근 유럽연합 대북지원의 두 번째 특징으로는 2005년 이전까지는 지원 규모의 증감 추세와 지원 빈도의 증감 추세가 유사하였으나 2005년에 지원 규모는 감소하고, 지원 빈도는 증가하는 특징을 보였으며, 이후에는 규모와 빈도의 변화 추세는 동일하게 나타났다. 즉 건별 대북지원 규모가 2005년을 기점으로 크게 감소한 후, 일정 수준을 유지하고 있는 것이다. 이러한 특징은 독일의 대북지원 영역의 변화를 보여주는 것인데, 초기 대북지원은 긴급구호성 식량지원을 중심으로 이루어졌다. 물론 독일의 지원은 다른 공여국의 지원과 비교해 교육지원이 초기부터 추진되어왔다는 특징을 가지고 있었으나, 지원 규모를 기준으로 긴급구호 식량지원이 다수를 차지하고 있었다. 그러나 2005년을 기점으로 교육지원 뿐 아니라 시민사회 지원 등 개발협력 분야가 대북지원의 다수를 차지하게 되었으며 상대적으로 긴급구호성 지원은 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 2013년 독일의 대북지원은 총 23회 이루어졌는데, 이 중 3회가 식량지원을 위한 공여였으며 약 50%에 달하는 11회가 교육지원에 해당되는 특징을 보이고 있다.

〈그림 17〉 독일의 대북지원 규모와 빈도 변화(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

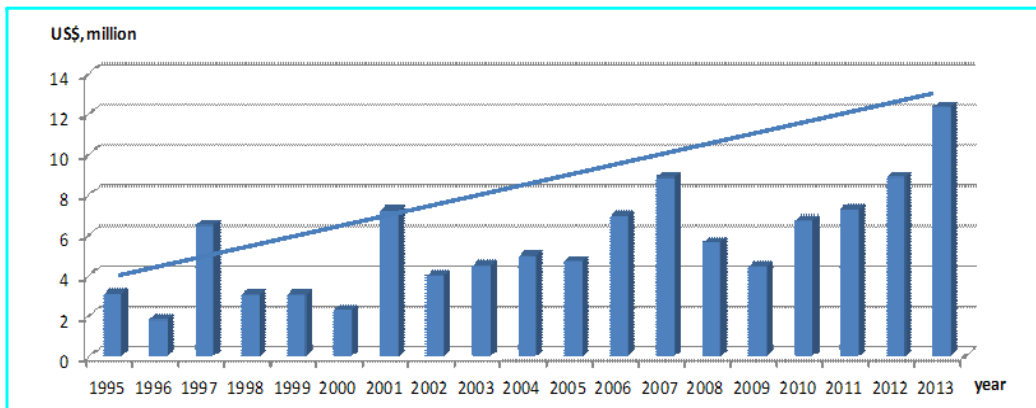
자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

4) 스위스

스위스는 1995년 3,095만 달러의 대북 식량지원을 시작한 이후로 2013년 까지 북한에 대한 지원을 지속해오고 있는 공여국이다. 2013년까지 지원 총액은 약 1억 631만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 중에서는 미국과 독일에 이어 3위를 차지하고 있다. 스위스의 대북지원은 최소 183만 달러(1996년)에서 최대 1,235만 달러(2013년)의 규모로 이루어졌으며 전체적으로 증가 추세를 보이고 있는 것으로 분석된다. 특히 2009년부터 2013년까지 지원 총액은 약 3,968만 달러로 연간 793.6만 달러 규모인데, 이전 5년(2004~2008년) 동안의 연간 대북지원 규모의 평균이 622.2만 달러였던 것과 비교하면 증가 추세는 더욱 명확하다. 스위스는 최근 5년간 총 지원액을 기준으로 단일 공여국 중에서는 1위를 차지하고 있다.

최근 5년간의 스위스 대북지원의 특징은 첫째 그 규모가 2009년 446만 달러였던 것이 2013년에는 1,235만 달러를 기록하는 등 증가추세를 보이고 있다는 것이다. 특히 2013년 스위스의 대북지원 규모는 사상 최대 규모인 것으로 분석된다. 이러한 특징은 국제사회의 대북지원 추세와는 다르다. 국제사회의 대북지원은 최근 감소 추세를 보이고 있으며, 특히 양자지원의 경우 2009년 급격히 감소한 후 일정 수준을 유지하고는 있으나 과거 지원과 비교해 크게 감소하였기 때문이다. 국제사회의 대북

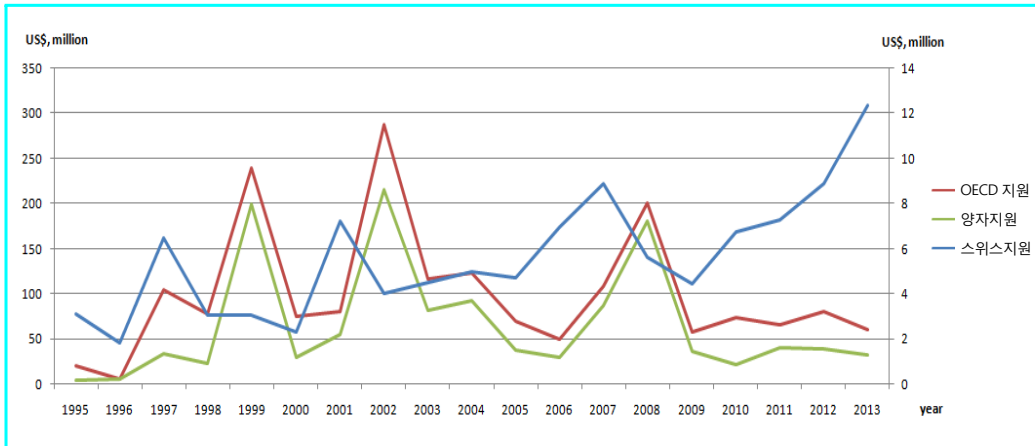
〈그림 18〉 스위스의 대북지원 규모(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

〈그림 19〉 국제사회의 대북지원과 스위스의 대북지원 규모 변화 비교(1995~2013년)



주: 약정액 기준.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/>(검색일: 2015. 3. 3).

지원 감소에도 불구하고 스위스의 대북지원이 증가하고 있는 것은 스위스의 대외원조가 가지는 비정치적 특성 때문이기도 하며, 최근 감소하고 있는 국제사회의 대북 지원에 대한 스위스의 인도적 차원의 지원 증대에 기인하는 것으로 평가할 수 있다.

최근 스위스의 대북원조의 두 번째 특징으로는 지원 규모의 절대적 증가에도 불구하고 건별 지원 규모가 감소한 것을 들 수 있다. 이것은 대북지원 빈도가 크게 증가한 것에 기인한다. 2009년부터 2011년까지 스위스는 연간 5~6회 대북지원을 실시하였으나, 2012년과 2013년에는 12~13회로 지원의 빈도가 증가하였다. 회당 지원 규모의 경우 2010년 135만 달러였던 것이 2012년에는 74만 달러로 크게 감소하였으며, 2013년에도 88만 달러에 수준이었다.

스위스의 대북지원의 건별 지원 규모가 감소한 것은 지원성격의 변화와 연관된다. 스위스의 최근 대북지원은 대규모 긴급구호성 지원이 감소하고, 소규모 개발지원이 증가한 특징을 보이고 있다. 일반적으로 긴급구호성 대규모 식량지원이나 긴급 보건의료 물자지원 등의 경우 그 규모가 상대적으로 크며, 교육지원, 시민단체 지원 등은 상대적으로 규모가 작은 것이 특징이다. 실제로 5년간 전체 지원 사례는 총 43회인데, 이중 긴급구호성 지원은 14회로 전체의 32.56%였고 2012년과 2013년에는 긴급구호성 지원의 비율이 각각 전체의 25%, 29%로 평균을 하회하고 있다.

한편 스위스의 대북 긴급구호성 지원은 WFP와 국제적십자사를 경유한 원조이며, 식량지원과 말라리아 퇴치를 위한 보건의로 물자지원인 것으로 분석된다.

스위스의 최근 대북지원 중 긴급구호성 지원을 제외한 기타 지원으로는 농업, 갈등관리, 사회복지서비스, 식수공급 및 위생 등과 관련한 지원이 있다. 특히 농업 지원은 1998년 이후 2013년까지 지속적으로 이루어졌으며 SDC(the Swiss Agency for Development and Cooperation)가 직접 사업을 추진하여 북한의 환경개선과 식량안보 개선 등을 목적으로 한 중장기 프로젝트로 관리하고 있다.¹⁴⁾ 갈등관리 지원은 2013년 처음으로 공여된 항목이다. DFA(Department of Foreign Affairs)가 공여주체이며, 유럽과 북한 간의 대화 촉진을 위한 지원인 것으로 파악된다.

5) 일본

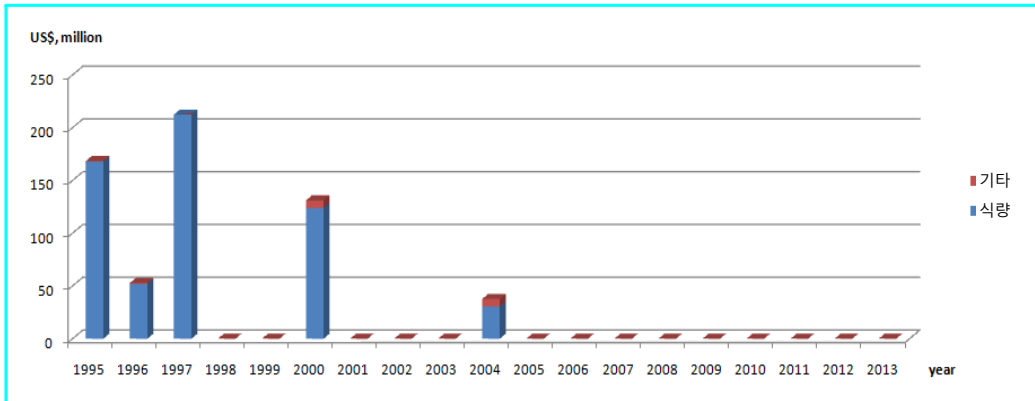
일반적으로 일본의 대외원조는 OECD 통계를 통해 추진실적이 국제사회에 공개되고 있지만, 대북지원에 관해서는 해당 통계를 통해 관련 정보를 찾아보기 어렵다.¹⁵⁾ 따라서 본 장에서는 일본의 대북지원에 관한 기존연구를 통해 간략하게나마 그 현황을 살펴보고자 한다. 1995년 5월 북한은 리성록 국제무역촉진위원장을 통해 일본에게 공식적으로 식량지원을 요청하였으며 이후 8월과 10월에도 일본에게 식량원조를 요청하였다. 이러한 북한의 요청에 대하여 일본은 1995년 한해 약 50만 톤의 식량지원과 38만 달러 상당의 물자지원 등을 실시하였다.¹⁶⁾ 1996년에는 약 15,000톤의 식량지원과 75만 달러 규모의 기타 지원을, 1997년에는 67,000톤의 식량지원을 추진하였다. 한편 1998년과 1999년에는 대북지원이 전혀 이루어지지 않았으나, 2000년 다시 약 1억 2,400만 달러에 달하는 식량지원이 이루어졌다. 이후 2004년에 소규모 대북지원만이 존재할 뿐 현재까지 일본의 대북지원은 재개되지 못한 것으로 분석된다.

14) Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), <http://kp.one.un.org/non-un-actors-in-dprk/swiss-agency-for-development-and-cooperation-sdc/>(검색일: 2015. 3. 9).

15) 전술하였듯이 OECD 통계에 따르면 일본은 한국, 아이슬란드, 슬로바키아, 슬로베니아 더불어 1995년부터 2013년까지 한 차례도 대북지원을 실시하지 않은 국가들 중 하나이다.

16) 김영춘, 『일본의 외교정책결정요인』(통일연구원, 2000), pp. 31~32.

〈그림 20〉 일본의 대북 공적개발원조 규모(1995~2013년)



주1: 약정액 기준.

2: 일본의 식량지원은 각 년도 FAO 발표 쌀 가격을 반영하여 계산함. <http://www.fao.org> (검색일: 2015. 3. 10).

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/> (검색일: 2015. 3. 3); WFP Interfasi, OCHA Finance Tracking Service를 이해옥, "대북 식량원조 레짐의 형성과 변화에 관한 연구," 북한대학원대학교 박사학위논문 (북한대학원대학교, 2015), p. 146에서 재인용하여 저작작성.

일본의 대북지원은 국제사회의 대북지원과 전혀 다른 특징을 보이고 있다. 예를 들어 1998년과 1999년 국제사회의 대북지원이 급증했으나 일본은 대북지원을 실시하지 않았다. 반면, 2000년 일본은 대북지원을 다시 시작하였지만, 국제사회의 대북지원 규모는 급감하기도 하였다. 2000년대 후반부터 국제사회의 대북지원이 급감하기는 하였지만 2013년 현재까지 다양한 영역에 대한 지원이 지속되고 있다. 그러나 일본의 대북지원은 2004년 이후 전무한 것으로 분석된다는 점에서 국제사회의 대북지원 추세와는 다른 특징을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 특징은 일본의 대북지원이 철저하게 북일관계 정상화 및 납치자 문제 해결 등 정치적 안전과 연결되어 있기 때문이다. 예를 들어 2000년에는 3회에 걸친 수교회담을 계기로, 2004년에는 고이즈미 총리의 방북을 계기로 대북지원이 이루어졌다.¹⁷⁾

17) Marie Söderberg, "The Other Binary: Why Japan-North Korea Relations Matter," Pacific Affairs Vol. 79, No. 3, (2006), pp. 433~454; 권울·정지선·박수경, 『양자 간 개발기구의 체계와 활동』 (통일연구원, 2008), pp. 173~175.

〈그림 21〉 국제사회의 대북지원과 스위스의 대북지원 규모 변화 비교(1995~2013년)



주1: 약정액 기준.

주2: 일본의 식량지원은 각 년도 FAO 발표 쌀 가격을 반영하여 계산함.

자료: WFP Interfasi, OCHA Finance Tracking Service를 이해옥, “대북 식량원조 레짐의 형성과 변화에 관한 연구,” 북한대학원대학교 박사학위논문 (북한대학원대학교, 2015), p. 146 에서 재인용하여 저자작성.

2. 구사회주의 국가들의 대북지원 추진실적과 특징

구사회주의 국가들은 탈냉전 이후 북한에 대한 지원을 급격히 축소하였다. 러시아의 경우 1980년대 말부터 대북지원의 대부분을 유상원조 형태로 전환하였으며, 그 대부분이 자국으로부터 도입해간 차관을 회수하기 위한 지원이었다. 이후 소련은 러시아로의 체제전환 이후 경제적으로 어려운 상황이었기 때문에 어떠한 형식으로든 대북지원을 지속하기는 어려웠을 것으로 판단된다. 다만 최근 러시아 정부는 접경지역을 중심으로 북한과의 경제협력에 적극적인 태도를 보이고 있으며, 더불어 소규모의 지원을 비정기적으로 추진하고 있는 것으로 보인다. 2009년 러시아 재난청은 나진 역에서 북한주재 러시아 대사가 참석한 가운데 밀가루 1만 톤에 대한 전달식을 가졌다. 2012년에는 WFP를 통해 식량 4만 톤을 기부하기도 하였으며, 2014년에는 식량 5만 톤에 대한 지원을 발표하였다.¹⁸⁾

18) 통일뉴스, <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96229>>(검색일: 2015. 3. 12); 미국의 소리, <<http://www.voakorea.com/content/a-35-2008-06-19-voa9-91332449/1316135.html>>(검색일: 2015. 3. 12) 등 참조.

한편 중국의 경우 탈냉전 이후 대북지원을 중단해왔다가 1990년대 중반부터는 비공식적이거나 소규모의 대북지원을 시작하였다. 중국의 대북지원의 경우, 공개적인 데이터가 존재하지 않기 때문에 고위급 회담 결과 등을 통해 발표된 사안을 고려하여 그 규모를 추정해볼 수 있을 것이다. 먼저 이해옥(2015)에 따르면 1990년대 후반 중국은 식량 약 71만 톤에서 88만 톤 사이에 기타 비료와 원유 등이 지원된 것으로 보인다.¹⁹⁾ 중국은 북한에 대해 1995년 3,000만 위안의 긴급구호 물자를 지원하였으며, 1996년에는 식량 12만 톤, 1997년에는 22만 톤과 2천만 위안, 1998년에는 식량 10만 톤, 화학비료 2만 톤, 원유 8만 톤을 공여한 것으로 분석된다.²⁰⁾

2000년대 중국의 대북지원은 북중 실무접촉에서 빈번히 논의되어왔다. 특히 2003년부터 2007년까지 중국이 6자 회담에서 주도적인 역할을 수행하면서 대규모 식량지원을 추진한 것으로 판단된다. 2003년 우방귀 전인대의장의 북한 방문에 있어 무상경제원조를 약속하였으며, 2004년에는 김정일 국방위원장의 중국 방문에 맞추어 중유 무상원조를 약속하기도 하였다. 2005년에도 후진타오 국가주석의 북한 방문에 맞추어 경제 원조를 약속하였다. 중국이 6자회담을 주도하던 2000년대 초중반 국제사회가 추정하고 있는 대북 식량지원의 규모는 2002년부터 2007년까지 각각 33만 톤, 21만 톤, 13만 톤, 45만 톤, 21만 톤, 26만 톤으로 증감에 큰 변화 없이 상당기간

〈표 1〉 북중 실무접촉에서 논의된 대북지원 (2003-2006년)

시 기	방문인사	주요의제
2003. 8	우방귀 전인대의장	무상경제원조
2004. 4	김정일 국방위원장	중유 무상원조
2004. 9	리창춘 당 정치국상무위원	경제지원 논의
2004.10	김영남 최고인민회의 상임위원장	경제원조, 6자회담 논의
2005. 2	왕자루이 당 대외연락부장	북중친선협조관계 강화발전 논의
2005. 3	박봉주 내각총리	북중투자협정체결
2005.10	후진타오 국가주석	북중우호협력관계 강화, 경제원조

자료: 전병근, "중국의 북핵 문제 인식과 중북관계의 변화," 『중국학 연구』 No. 35 (2006), pp. 271~272에서 발췌하여 저자 정리.

19) 이해옥(2015)에서는 WFP Interfais 및 조선중앙년감 등을 통해 중국의 대북 식량원조 규모를 추정하였다.

20) 최수영, 『북중 경제관계 확대와 대응방안』 (통일연구원, 2007), pp. 69~71.

동안 중국의 대북지원이 지속되었음을 알 수 있다.²¹⁾

최근 중국이 국제사회의 대북제재로 인해 공식적인 대규모 대북지원을 추진하기는 어려운 상황이다. WFP에 의해 공개된 중국의 대북지원 규모는 2009년부터 2012년까지 약 36만 톤에 불과하였다.²²⁾

IV 한국의 대북지원

한국정부는 대북지원을 다른 국가에게 제공하는 원조와 구분하고 있다. 대한민국 헌법 제 2조에 따르면 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 규정하고 있으며, 대한민국이 한반도의 유일한 정부이고 북한을 독립된 주권국가로 인정하는 것은 헌법에 위배되기 때문이다. 즉 남북관계를 일반적인 국제관계와 구별되는 특수

〈그림 22〉 한국정부의 대북지원과 국제사회의 대북지원 비교(1995~2014년)



주: 한국정부의 대북지원은 집행액 기준이며, OECD 지원은 약정액 기준임.

자료: OECD CRS, <http://stats.oecd.org/> (검색일: 2014. 3. 3);

통일부 통계자료 <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1516>(검색일: 2014. 3. 10).

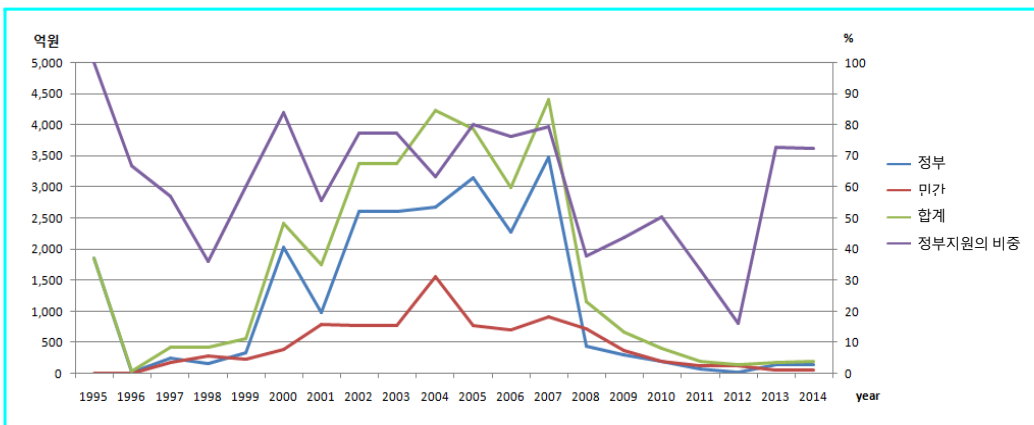
21) WFP Interfais, <<http://www.wfp.org/fais/>>(검색일: 2015. 3. 10).

22) WFP Interfais, <<http://www.wfp.org/fais/>>(검색일: 2015. 3. 10).

관계로 규정되고 있기 때문에 한국은 대북지원 실적을 국제사회에 보고하지 않고 있으며, 따라서 OECD 회원국과 회원기구의 보고를 바탕으로 파악되는 국제사회의 대북지원 통계에서 한국의 지원은 제외되어 있다.²³⁾ 본 장에서는 국제사회의 대북지원과 구분하여 한국 정부가 공식적으로 밝히고 있는 대북지원 통계를 바탕으로 한국의 지원 실적과 특징을 살펴본다.

1995년 북한의 공식적인 원조호소 이후 본격화된 한국의 대북지원은 2014년 현재까지 약 20년 동안 지속되어왔다. 한국의 대북지원은 2001년 일시적인 감소를 제외하고, 2007년까지 꾸준히 증가하다가 이후 급감하였다. 특히 2000년대 초중반 국제사회의 대북지원이 크게 감소하였음에도 불구하고 동 시기 한국정부의 대북지원 규모는 일정 수준을 유지하고 있었다. 한편 국제사회의 대북지원은 2008년 이후 크게 감소하였으며, 한국의 대북지원은 2007년 이후 크게 감소한 후 최근 소규모로 유지되고 있다. 이러한 대북지원의 흐름은 남북관계 변화에 기인한다. 1990년대 중반 이후부터 2000년대 중반까지의 대북지원 규모의 증가 추세는 당시 한국정부의 대북 포용정책에 영향을 받은 것으로 보인다.

〈그림 23〉 한국정부의 대북지원(1995~2014년)



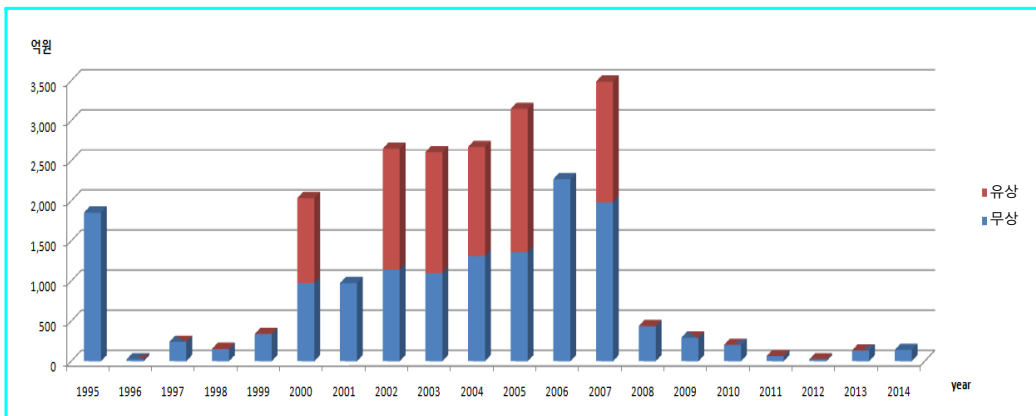
주: 정부차원의 지원은 집행액 기준(수송비 및 부대경비 포함), 민간차원의 지원은 실반출액 기준(수송비 및 부대경비 미포함).
자료: 통일부 통계자료 <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1516> (검색일: 2014. 3. 10).

23) 전술하였듯이 OECD 통계에 따르면 한국은 일본, 아이슬란드, 슬로바키아, 슬로베니아 더불어 1995년부터 2013년까지 한 차례도 대북지원을 실시하지 않은 국가들 중 하나이다.

한국의 대북지원은 정부차원과 민간차원으로 구분된다. 정부차원의 대북지원 규모를 살펴보면, 1995년부터 2014년까지 한해도 거르지 않고 공여가 지속되었으며, 총 규모는 약 2조 3,715억 원이다. 정부공여의 규모는 2000년대 중반까지 증가하다가 이후 급격히 감소해온 것으로 분석된다. 특히 전체 지원 규모의 감소폭에 비해서 정부 공여 규모의 감소폭은 더욱 크게 나타나고 있는데, 이것은 대북지원의 정부 공여 비율이 크게 감소한 것을 의미한다. 한편 민간의 대북지원의 경우에도 1995년 이후 매년 공여가 이루어졌으며, 총 지원 규모는 약 9천 6억 원이다. 민간의 대북지원 절대규모는 정부지원과 마찬가지로 2000년대 중반까지 증가하다가 감소하고 있으나 그 감소폭은 정부의 지원보다 완만한 것으로 분석된다.

한국의 대북지원 중 민간의 지원은 모두 무상으로 이루어졌으나, 정부의 지원은 무상지원과 유상지원이 동시에 이루어졌다. 정부차원의 지원만을 대상으로 유상과 무상 비율을 살펴보면 2000년, 2002~2005년까지, 2007년 등 3개의 기간 동안에만 유상지원이 이루어졌다. 해당 기간의 전체 공여규모 중 유상의 비율은 43% 이상 58% 미만으로 비교적 높은 수준인 것으로 분석된다.

〈그림 24〉 한국정부의 대북지원 중 유상과 무상 비율(1995~2014년)

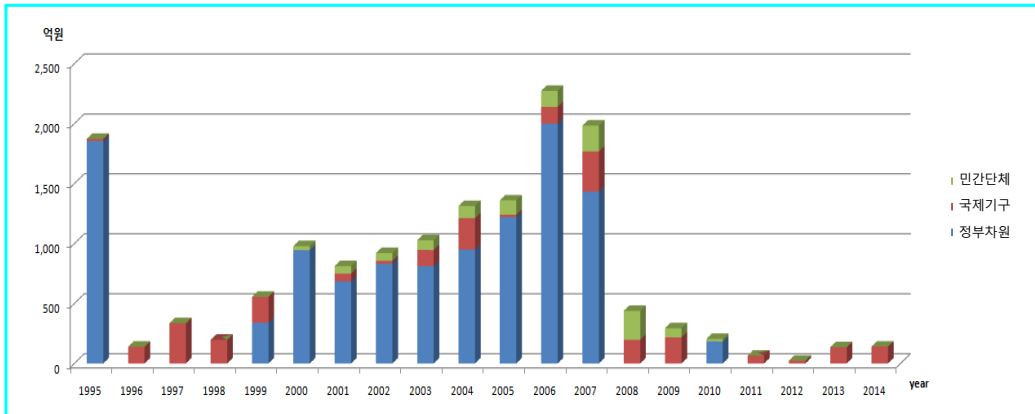


주: 집행액 기준(수송비 및 부대경비 포함).

자료: 통일부 통계자료 <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1516> (검색일: 2014. 3. 10).

〈그림 25〉

한국정부의 대북지원 채널(1995~2014년)



주: 정부차원의 지원은 집행액 기준(수송비 및 부대경비 포함)

자료: 통일부 통계자료 <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1516>(검색일: 2014. 3. 10).

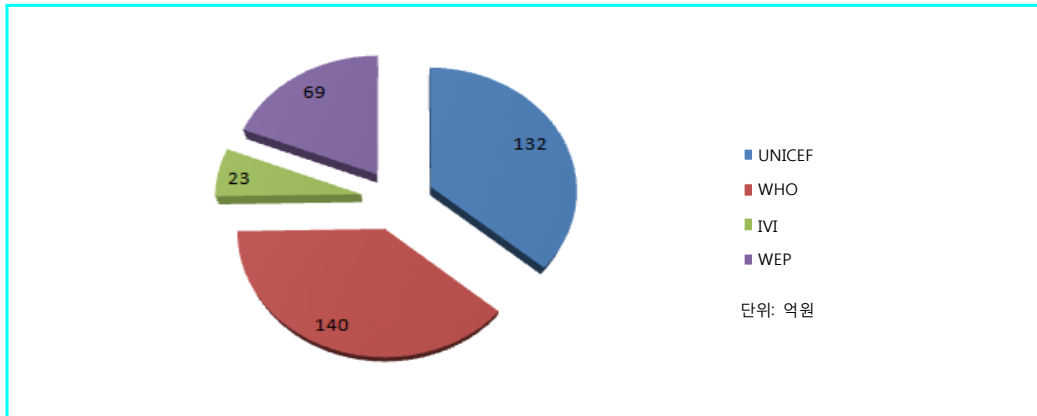
한국정부는 대북지원을 정부차원의 지원, 국제기구 경유의 지원 및 민간단체 경유의 지원 등으로 분리하여 추진해오고 있다. 1995년 대북지원은 정부차원의 지원이 대부분을 차지하고 있었으나, 1996년부터 1998년까지 약 3년간 대북지원은 국제기구를 경유한 지원이 100%를 차지하고 있었다. 이후 2007년까지 다양한 경유 채널을 통한 지원이 추진되었으나, 2008년부터 2014년까지 2010년을 제외하고는 정부가 직접 공여한 대북지원 사례를 찾아볼 수 없다.

한편 1995년부터 본격화된 한국정부의 대북지원 특징을 최근 5년을 중심으로 살펴 보면, 첫째 지원 규모가 크게 감소한 상태로 유지되고 있는 것을 알 수 있다. 최근 5년간 대북지원의 연평균 규모는 114억 원인데 이는 지난 20년간 평균 1,186억 원의 1/10에도 못 미치며 이전 5년간의 연평균 2,404억 원의 1/20 보다도 작은 규모이다.

둘째, 최근 5년간 정부의 직접지원은 전체의 25% 정도에 불과하며 대부분의 지원은 국제기구를 통해 이루어졌다. 전체 공여 중 국제기구 경유 지원이 차지하는 비중은 61%에 달한다. 더구나 지원 채널이 특정 기관으로 한정되어있으며 이에 따라 지원 영역도 매우 제한적일 수밖에 없는 특징을 보이고 있다. 구체적으로 최근 5년간 한국 정부가 경유한 국제기구는 UNICEF, WFP, WHO, IVI 등 4개에 불과하며, 해당 국제기구의 지원은 영유아 보건지원(UNICEF, WHO, IVI)과 영양식 지원(WFP)로 제한적이었다.

〈그림 26〉

대북지원 경유 국제기구(2010~2014년)



자료: 통일부, 통일백서 각 년도(2011~2014); 통일부, 『박근혜 정부 2년, 통일업무 이렇게 추진했습니다』 (통일부, 2015), p. 10.

V


요약 및 결론

앞서 살펴보았듯이 국제사회의 대북지원은 1945년 이후 현재까지 지속되고 있다. 이를 시기별로 구분한다면 냉전시기와 탈냉전 시기로 나눌 수 있으며 각 시기별 대북 지원은 다양한 정치, 경제적 배경을 가지고 있다. 먼저 냉전시기 국제사회의 대북 지원은 전후복구의 목적으로 시작되었으며, 이후 사회주의 국가들로부터의 호혜성 지원이 주를 이루었다. 한편 1970년대 들어서는 사회주의 국가들의 지원이 감소하고, 오히려 서방국가들로부터의 지원이 이루어지기 시작하였다.

1990년 이후에는 구사회주의 국가들로부터의 지원이 현실적으로 어려워졌다. 더욱이 심각한 경제난을 겪으면서 북한은 서방국가들에게 공식적인 경제 원조를 요청하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 북한의 원조호소에 대하여 국제사회는 2013년 까지 총 18억 9,361만 달러를 지원하였다. 국제사회의 대북지원 규모는 증감을 반복해왔는데, 특히 1999년, 2002년, 2008년을 정점으로 증감이 반복되다가 최근 5년간 6,000만 달러 전후로 소규모 대북지원이 지속되고 있는 특징을 보이고 있으며,

지원영역도 다양해지고 있다. 현재까지 최대 공여국은 미국인데 지원 총액은 약 6억 6,989만 달러로 모두 무상으로 지원되었으며, 지원의 증감 폭이 매우 큰 특징을 지닌다. 이는 대북지원과 북핵문제를 연결하고 있는 미국의 정책 때문이다. 일본의 대북지원 또한 명확한 정치와의 연관성을 보여 왔다. 반면, 독일과 스위스의 대북 지원은 정책과의 연계성이 낮은 것으로 파악된다. 왜냐하면 독일의 경우 소규모 지원이 꾸준히 유지되어왔기 때문이며, 스위스의 경우에는 국제사회의 대북지원이 최근 크게 감소하였던 것과 달리 증가추세를 보이고 있기 때문이다. 한편 유럽연합은 1995년 18만 달러의 대북지원을 시작한 이후로 2013년까지 거의 매년 북한에 대한 지원을 실시해왔는데, 유럽연합의 지원은 대규모 식량지원이 대부분을 차지한다. 한편 탈냉전 이후 구사회주의 국가들의 지원은 급격히 감소하다 최근 일정 수준 회복한 것으로 보인다. 소련은 러시아로의 체제전환 이후 경제적으로 어려운 상황이었기 때문에 어떠한 형식으로든 대북지원을 지속하기는 어려웠을 것으로 판단된다. 한편 중국의 경우 탈냉전 이후 대북지원을 중단해왔다가 1990년대 중반부터는 비공식적이지만 대북지원을 재개하여 최근까지도 추진 중인 것으로 알려져 있다.

1995년 북한의 공식적인 원조호소 이후 본격화된 한국의 대북지원은 2014년 기준 20년째 지속되고 있다. 한국의 대북지원은 2001년 일시적인 감소를 제외하고 2007년까지 꾸준히 증가하다가 이후 급감하였다.

본 연구는 국제사회 대북지원의 현황을 분석하는 것에 초점을 맞추고 있기 때문에 공여자들의 지원동기 및 대북지원의 효과 등에 대한 깊이 있는 분석을 담고 있지 못하다는 한계를 가진다. 그러나 국제사회의 대북지원이 70년이란 오랜 기간 지속되어왔음에도 불구하고 이에 대한 통시적인 자료정리가 충분히 이루어지지 못하며, 자료를 종합적으로 정리한 본 연구는 나름의 의의를 지닌다고 할 수 있다. 본 연구는 국제사회의 대북원조에 대한 발전적인 논의를 추진하기 위한 기초자료로서 향후 정책적, 학술적 논의를 구체화하는 것에 유용한 자료가 될 것이다. 

〈참고문헌〉

- 국토통일원. 『북한경제통계집』. 서울: 국토통일원, 1986.
- 권 울·정지선·박수경. 『양자 간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 극동문제연구소. 『북한무역론』. 서울: 극동문제연구소, 1979.
- 김석진. “북한경제의 성장과 위기.” 서울대학교 박사학위논문, 서울대학교, 2002.
- 김영춘. 『일본의 외교정책결정요인』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 북한연구소. 『북한총람』. 서울: 북한연구소, 1983.
- 양문수. “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징.” 『북한경제리뷰』. 2012년 3월호, 2012.
- 연하청. 『북한의 경제정책과 운용』. 서울: 한국개발연구원, 1986.
- 이종석. 『북한-중국관계 1945~2000』. 서울: 중심, 2000.
- _____. “냉전기 북한-중국관계: 밀월과 갈등의 전주곡.” 『전략연구』 제6권 3호, 1999.
- 이혜옥. “대북 식량원조 레짐의 형성과 변화에 관한 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 북한대학원대학교, 2015.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 전병곤. “중국의 북핵 문제 인식과 중북관계의 변화.” 『중국학 연구』. No. 35, 2006.
- 전홍찬. “소련의 대북한 경제군사원조정책에 관한 연구.” 『중소연구』. 제17권 4호, 1993.
- 조명철. 『북한과 러시아 사이의 경제협력 현황과 남북경협에 주는 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 최수영. 『북중 경제관계 확대와 대응방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 통일부. 통일백서 각년도, 2011~2014.
- _____. 『박근혜 정부 2년, 통일업무 이렇게 추진했습니다』. 서울: 통일부, 2015.
- 한국개발연구원. 『북한통계자료집』. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- Manyin, Mark. Foreign Assistance to North Korea, Congressional Research Service, 2005.
- _____. Mary Nikitin. Foreign Assistance to North Korea. Congressional Research Service, 2009.
- Söderberg, Marie. “The Other Binary: Why Japan-North Korea Relations Matter.” Pacific Affairs Vol. 79. No. 3, 2006.
- FAO. <<http://www.fao.org>>(검색일: 2015. 3. 10).
- OECD CRS. <<http://stats.oecd.org/>>(검색일: 2015. 3. 3).
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). <<http://kp.one.un.org/non-un-actors-in-dprk/swiss-agency-for-development-and-cooperation-sdc/>>(검색일: 2015. 3. 9).
- WFP Interfais. <<http://www.wfp.org/fais/>>(검색일: 2015. 3. 10).