

인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향

김 정 수*

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| I. 서론 | IV. 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력 |
| II. 주체별 인도적 대북지원 현황 | V. 결론 및 시사점 |
| III. 인도적 대북지원과 북한예산에서의 비중 | |

국문요약

본 논문의 연구목적은 2000년 이후 2009년 말까지 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 어느 정도의 영향력을 갖고 있는지를 분석하는 데 있다. 이를 위해 북한의 예산에 대비하여 남한의 인도적 대북지원을 정부차원, 지자체, 그리고 민간단체의 지원현황을 각각 북한의 예산규모에 대비하여 그 비중을 분석하였다.

여기서 각각의 지원이 북한의 예산에서 차지하는 비중은 다음과 같다. 첫째, 정부차원의 인도적 대북지원은 지난 2000년 이후 10년동안 19억 달러를 지원하여 북한 예산규모인 497억 7천만 달러의 약 3.8%를 지원하였다. 둘째, 지자체의 인도적 대북지원은 약 5천2백만 달러를 지원하여 북한 예산에 대비하여 그 비중은 0.1%에 지나지 않았다. 셋째, 민간차원의 인도적 대북지원은 약 6억 7천만 달러를 지원하여 연평균 약 1.3% 비중을 차지하였다. 이러한 지원의 총규모는 약 26억 2천만 달러를 지원하여 연평균으로는 약 5.3%를 지원한 셈이다.

남한의 인도적 대북지원은 북한체제의 존속력

에 미친 영향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한의 재정에 크게 기여하였다. 둘째, 북한의 식량 부족 문제에 도움을 주었다. 셋째, 북한의 식량생산성에 기여하였다. 넷째, 북한의 가족해체를 완화하는데 도움을 주었다.

따라서 인도적 대북지원이 향후 본격화 될 경우에는 다음과 같이 기본방향을 설정할 필요가 있다. 첫째, 북한의 취약계층에게 실질적으로 도움이 되어야 한다. 둘째, 남북한 인도협력의 호혜성을 제고하는 차원에서 접근하여야 한다. 마지막으로 국제사회와의 협력을 도모해 나가야 한다. 물론 가장 중요한 것은 북한 내부의 인도적 사정과 남한의 국민여론임에 틀림없다. 이들 양자를 조화롭게 접목하여 추진하는 것은 결국 정부의 몫이다.

주제어: 인도적 대북지원, 북한체제 존속력(persistence), 국가예산, 국민총생산

* 통일연구원 객원연구위원

I. 서론

현재 북한의 상황은 우리에게 여러 가지 의문을 갖게 한다. 북한의 주민들은 극심한 경제난 속에서 어떻게 생존해 나가고 있는가?, 2009년 11월 말에 단행한 화폐개혁의 추진과정에서 북한 주민들은 어떠한 태도를 보였으며, 이들에게 끼친 영향은 무엇인가?, 2008년부터 다시 어려워지고 있는 식량문제의 심각성은 어느 정도인가?, 북한 당국은 언제까지 북한 주민들을 빈곤의 늪에 방치할 것인가?, 국제사회의 대북 제재 하에서 효율적인 인도적 대북지원 방안은 무엇인가?, 지난 10년 동안 남한의 인도적 대북지원이 북한에 어떠한 영향을 주었나? 등의 질문들은 현재 북한의 인도 분야를 둘러싼 기본적인 그리고 근본적인 질문들이다.

이러한 질문 가운데 본 논문이 주목하는 것은 지난 2000년 이후 대북 ‘포용정책(engagement policy)’을 추진하면서 본격화 한 인도적 대북지원이 그동안 북한 사회의 ‘존속력(persistence)’¹에 끼친 영향은 어느 정도나 되는지 구체적으로 분석해 보고자 하는 것이다.

인도적 대북지원은 북한 주민들의 생명을 보호하고 최소한 기아를 방지한다는 그 자체의 순수하고 고귀한 가치에도 불구하고 남한사회에서 소위 ‘남남갈등’의 진원지처럼 인식된 게 사실이다. 남북관계의 핵심인 남북경협과 인도적 대북지원에 대하여 긍정적인 입장은 남북한간 상호이해를 증진시키고 적대관계를 해소해 왔으며 북한경제에도 기여하였다고 주장한다. 그러나 부정적인 입장은 대북지원이 북한의 북핵 개발에 사용되었다는 의구심을 표시하는가하면 김정일 정권의 연장을 도와주고 있으며 남한경제에 별 도움이 되지 않았다고 주장한다.²

이처럼 인도적 대북지원에 대한 평가가 엇갈리고 있는 이유는 평가자들이 북한에 대한 상이한 정치적 입장을 견지하고 있을 뿐만 아니라, 다양한 성격과 유형의 남북협력을 부문별로 구분하여 각각의 특징 및 영향을 체계적으로 분석하지 못한

¹ 본 논문에서 사용하는 ‘북한체제의 존속력’ 개념은 ‘북한이 현재의 체제를 그럭저럭 유지하면서 붕괴되지 않고 필요한 부문에 우선순위를 부여하여 최소한도의 재화를 재생산해 낼 수 있는 능력’으로 조작적으로 정의한다. 유사한 개념으로는 ‘내구력’, ‘지탱력’ 등의 용어가 있으나, ‘존속력’은 북한 자신들의 능력을 적극적으로 강조하기 보다는 소극적 의미를 나타내는데 보다 용이한 것으로 판단하여 사용하고 있다. 이에 관한 기존 연구들은 전현준, “북한 체제의 지탱력 평가,” 『민족통일연구』, 제10집(1996); 윤황, “북한체제의 지탱력에 관한 분석,” 건국대 박사논문(1998); 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006); 서재진, 『북한의 경제난과 체제 내구력』 (서울: 통일연구원, 2007); 한병진, “북한 정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』, 제15권 1호(2009) 등을 참조할 것.

² 양문수, “대북 인도적 지원 분야,” 『대북 포용정책 10년의 평가와 과제』 제95차 홍사단 통일포럼 자료집(2008.11.17), pp. 98-104.

데 기인한다. 인도적 대북지원에 대한 기존의 연구들이 대부분 시사적이고 단편적인 주제를 다루고 있어서 나름대로 정책과제를 제시하지만 실효적인 정책제언을 찾아보기는 어렵다. 그 결과 심도 있는 연구와 생산적인 토론을 견인하지 못하고 있는 현실이다.

본 연구의 목적은 2000년 이후부터 2009년까지 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 어느 정도의 영향력을 미쳤는지 평가해 보는데 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 제2장에서는 인도적 대북지원을 주체별로 나누어 그 현황을 정리하려고 한다. 제3장에서는 인도적 대북지원을 각 주체별로 나누어 북한 예산에 대비하여 어느 정도의 비중을 차지하는지 분석할 것이다. 제4장에서는 이상의 논의들을 바탕으로 인도적 대북지원이 북한체제 존속력에 미친 영향을 각 분야별로 나누어 살펴보고자 한다. 그리고 마지막 제5장에서는 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 대한 영향력을 총체적인 관점에서 평가하고 우리의 인도적 대북지원 정책에서 재고해 나가야 할 몇 가지를 제안하고자 한다.

II. 주체별 인도적 대북지원 현황

1. 정부차원의 지원 현황

인도적 대북지원은 주체별, 유형별 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 주체별로 구분하는 것은 중앙정부 차원의 지원, 지방정부 차원의 지원, 그리고 국제기구와 민간단체를 통한 간접지원 등으로 나눌 수 있다. 유형별로는 비료와 같이 무상으로 지원하는 물품과 식량과 같이 차관으로 지원하는 형식 등으로 구분된다. 따라서 인도적 대북지원은 다양한 방식과 형식으로 지원이 이루어지고 있다.

2000년 이후부터 2009년까지 10년 동안 정부차원의 인도적 대북지원은 <표 1>과 같이 무상지원과 식량차관을 포함하여 약 20,746억 원을 집행하였다. 정부차원의 인도적 대북지원에는 민간단체³에 지원하는 남북협력기금은 물론 국제기구를 통한 재원도 모두 포함되어 있다. 왜냐하면 여기에는 국민의 세금으로 조성된 남북협력기금을 사업의 지속성과 모니터링, 그리고 국제사회와의 협력 등의 다양한 이유로 민간단체 및 국제기구를 통한 간접지원 형식으로 추진되고 있기 때문이다.

³ 민간단체의 지원 현황은 본 장의 3절을 참조.

<표 1> 정부차원의 인도적 대북지원 현황

년도	무상지원액(1)	식량차관 금액(2)	총금액 (1+2)	비고 (양특회계)
	정부(민간지원기금액)			
2000	8,139만 불(276만 불)	8,835만 불	16,974만 불	
	978억 원(34억 원)	1,057억 원	2,035억 원	
2001	7,522만 불(477만 불)	-	7,522만 불	-
	975억 원(62억 원)		975억 원	
2002	8,915만 불(540만 불)	12,641만 불	21,556만 불	
	1,140억 원(65억 원)	1,510억 원	2,650억 원	(6,518억 원)
2003	9,377만 불(675만 불)	12,682만 불	22,059만 불	
	1,097억 원(81억 원)	1,510억 원	2,607억 원	(6,644억 원)
2004	11,541만 불(850만 불)	12,344만 불	23,885만 불	
	1,313억 원(102억 원)	1,359억 원	2,672억 원	(1,444억 원)
2005	13,588만 불(1,200만 불)	17,253만 불	30,841만 불	
	1,360억 원(120억 원)	1,787억 원	3,147억 원	(6,726억 원)
2006	22,740만 불(1,338만 불)		22,740만 불	
	2,273억 원(134억 원)		2,273억 원	(1,522억 원)
2007	20,893만 불(2,274만 불)	15,838만 불	36,731만 불	
	1,983억 원(216억 원)	1,505억 원	3,488억 원	(2,252억 원)
2008	3,996만 불(2,422만 불)		3,996만 불	
	438억 원(241억 원)		438억 원	
2009 12월	3,704만 불(583만 불)		3,704만 불	
	461억 원(77억 원)		461억 원	
합계	110,415만 불(10,635만 불)	79,593만 불	190,008만 불	
	12,018억 원(1,132억 원)	8,728억 원	20,746억 원	(25,106억 원)

※ 인도적 지원액: 통일부 반출승인기준 시점의 환율 적용

※ 국제기구 및 민간에 대한 기금지원액: 집행기준, 정부차원 지원액에 포함.

※ 민간차원의 지원액: 수수료 및 행정지원액은 미포함.

자료: 통일부

정부차원의 인도적 대북지원은 절대 금액에서도 점차 늘어나는 추세를 보여주었다. 물론 식량과 비료의 비중이 전체 인도적 대북지원에서 절대적으로 높은 편이므로 식량과 비료가 지원되느냐 그렇지 않느냐에 따라 그 비중은 큰 차이를 보여주고 있다. 예를 들면 2001년도와 2006년도는 남북관계의 경색에 따라 식량지원이 추진되지 않음으로써 전년도에 비해 지원 규모가 크게 감소하였다. 2008년도 이후는 식량과 비료가 모두 지원되지 않음으로써 전년도 대비 약 10%에 지나

지 않는 규모로 축소되기도 하였다.

북한은 1990년대 중반 계속된 수해와 가뭄 등 자연재해와 심각한 경제난 등으로 식량의 자체 생산량도 감소하였을 뿐만 아니라 외부로부터 도입할 수 있는 능력도 약화되었다. 따라서 북한은 1995년 국제사회에 식량지원을 요청하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 이에 남한 정부는 국제사회의 요청에 부응하여 1995년 이래 국제기구를 통한 다양한 부문의 대북지원을 추진해 오고 있다.

국제기구를 통한 대북지원은 식량은 WFP, 보건의료는 WHO 및 UNICEF, 기타 기구를 통하여서는 백신이나 기상자재 등을 지원하고 있다. WFP를 통해서서는 1996년부터 2007년까지 약 1,434억 원 상당의 식량을 지원하였다. 2008년과 2009년도에도 WFP는 북한에 대한 식량지원을 위한 국제사회에 구호기금을 요청하였으나 의미 있는 성과는 없었다. 우리정부도 북한의 식량사정이 심각하지 않다는 판단 하에 지원을 실행하지 않았다.

WHO를 통해서서는 1997년부터 2009년까지 약 589억 6천여만 원에 이르는 지원을 추진하였다. 주로 말라리아 방제와 영유아, 긴급의료지원 등에 집중하였다. WHO는 주로 보건의료분야의 인프라와 관련한 지원에 관심이 높았다.

UNICEF를 통해서서는 취약계층과 영유아를 주 대상으로 분유 및 백신 등을 1996년부터 2009년까지 약 217억 원에 상당하는 물품을 지원하였다. 특히 2005년 이후 점차 지원의 규모가 증대되는 추세에 있다고 할 수 있다. 그리고 기타 국제기구를 통해서서는 1996년과 1997년 이후 지원이 중단되었으나, 2007년 이후 지속적으로 국제백신연구소(IVI)를 통하여 백신 지원은 물론 의료인력 교육지원 등에 약 26억 상당의 기상자재와 농업자재 등의 물품을 지원하였다.

이상의 국제기구를 통한 인도적 대북지원은 합계 약 2,266억 6천만 원의 물품을 지원해 왔다.⁴

2. 지자체 차원의 지원 현황

지자체의 대북지원에는 그 지역사회의 다양한 분야의 남북한 주민들이 직접 참여함으로써 상호 이해의 공감대를 확대하는 데 기여하고 있다. 특히 지자체의 대북 교류는 순수 민간과 중앙 정부와의 가교 역할을 하면서 비교적 정치안보 상황에 영향을 적게 받으면서 대북지원을 추진할 수 있다는 장점을 지닌다.

⁴ 이에 대한 국제기구별 상세한 지원 내역은 통일부, 『2008 통일백서』, pp. 226-227 참조.

현재까지 대북지원 사업을 추진한 광역 지자체는 13개 이다. 지자체의 대북지원 사업은 1999년 제주도의 감귤 지원 사업을 필두로 하여 2003년과 2004년도를 경과하면서 점차로 여타 광역 자치단체로 확대되었다. 따라서 지자체가 본격적으로 대북지원을 추진한 것은 2005년도 무렵부터라고 할 수 있다. 이는 사업방식의 다각화와 법적 제도적 체계가 수립되는 배경과 밀접한 관련성이 있으며, 특히 자체적인 대북지원 기금 구성에 힘입은 바 크다.⁵ 그리고 각 지자체들은 대북지원 사업의 경험을 축적한 민간단체들과 협력하여 공동사업을 추진함으로써 시행착오를 줄이는 계기를 마련하였던 것으로 분석된다.

<표 2> 지자체 차원의 대북지원 현황

(단위: 백만 원)

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	계
서울						1,030	350	800	800	1,324	4,304
경기			1,000		1,340	1,936	4,385	2,320	1,782	4,100	16,863
인천						3,130		699	1,414	630	5,873
강원	234	238	1,277	1,179	1,123	467	283	2,019	709	128	7,657
부산							456	870			1,326
경남						105	717	2,493	1,000	406	4,721
울산								1,389	226		1,615
경북									100		100
광주								170			170
전남				470	470	680	688	880	860		4,048
전북						1,786	140	1,113			3,039
충북									190		190
제주	874	1,310	408	707	757	324	499	170			5,049
계	1,108	1,548	2,685	2,356	3,690	9,458	7,518	12,923	7,081	6,588	54,955

자료: '07년까지는 통일부, '08년도 및 '09년도는 『통일백서』 등을 참조하여 재구성

각 지자체가 북한에 지원하는 현황은 2000년 이후부터 2009년까지 합계 약 550억 원 상당의 각종 물품을 지원하였으며, 연간 평균으로 보면 약 55억 원 정도에

⁵ 광역 지자체들의 남북교류협력 자치 법규를 제정한 년도를 보면, 서울시(04), 부산시(07), 대구시(05), 인천시(04), 대전시(08), 광주시(03), 울산시(06), 강원도(98), 경기도(01), 충북(08), 전북(07), 전남(03), 경북(08), 경남(05), 제주(07) 등이다. 통일부, 『지방자치단체 남북교류 10년』(서울: 통일부, 2009), pp. 249-359 참조.

해당되는 규모이다. <표 2>에서 보여주듯이 대북지원 사업에 비교적 초기부터 시작한 지자체는 경기도와 강원도, 그리고 제주도가 지속적으로 추진해 왔다고 할 수 있다.

경기도는 2002년부터 대북지원 사업을 시작하여 2009년까지 약 168억 원 상당의 농기계를 비롯한 물품을 지원하였다. 지원 내용은 초기에는 벼농사에 사용되는 농기계를 지원하는 단순 구호성 지원에 집중하다가 2004년의 평양 식품가공 공장의 설립을 계기로 개발지원 방식으로의 사업 전환을 모색하였다. 그리고 2005년부터는 벼농사 시범단지를 조성하는 등의 본격적인 개발지원 사업을 추진하였다. 특히 2008년부터는 개성지역을 중심으로 말라리아 남북 공동방역 사업을 펼침으로써, 경기도 북부지역에서의 말라리아 발병을 미리 예방하는 효과를 가져왔다. 따라서 대북지원으로 인한 일방적인 시혜성격으로부터 남북한 공동의 이익을 창출하는 계기를 마련하였다고 평가할 수 있다.

강원도는 2000년 대북지원 사업을 시작한 이후 한 해도 거르지 않고 2009년까지 지속적으로 사업을 진행하여 약 75억 원 상당을 지원하였다. 주요 사업내용은 어린 연어 방류사업, 금강-설악권 솔잎혹파리 공동 방제사업 등과 관련한 사업을 펼쳐오고 있다. 강원도가 추진하고 있는 연어치어 방류 사업은 다른 사업과 비교하여 비용 대비 효과가 큰 것으로 판명되어 긍정적인 사업으로 평가받고 있다. 또한 금강-설악권 솔잎혹파리 방제사업 역시 매년 지속 가능한 사업으로 북한에만 일방적 이익을 전달하는 사업이 아니라 설악산 일대로 확산될 수 있는 산림병충해를 예방하는 사업으로 기대를 모으고 있다.

제주도는 광역 지자체로서 가장 먼저 대북지원 사업을 전개하였다. 1999년부터 2007년까지 약 51억 상당의 물품을 지원하였다. 제주도는 특산물인 감귤과 당근 등을 지원함으로써, 북한 주민들에게는 비타민을 공급하고 제주 도 농민들에게는 과잉 생산된 감귤의 생산가격을 안정화시키는 역할까지 함으로써 남북협력의 ‘상생’ 모델을 만들어 나왔다고 평가된다.

위에서 언급한 경기도, 강원도 그리고 제주도의 사례들은 대북지원의 성격을 인도구호로부터 개발지원으로 전환해 나가는 추세에서 보면 바람직한 방향 설정이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지자체의 대북지원은 2008년 이후 남북관계가 경색되면서 중앙정부와 공동보조를 맞추어 나가게 됨으로써 주춤하는 현상을 보여주기도 하였다. 또한 지자체의 대북지원은 자체 재정이 열악한 지역이 대부분이어서 기금 조성에 상당한 제약을 받고 있다. 따라서 지자체도 대북지원을 추진할 경우 민간단체와 마찬가지로 남북협력기금의 사용이 가능하도록 제도적인 개

선을 추진해 주었으면 하는 요구가 점차 강하게 제기되고 있다.

3. 민간단체 차원의 지원 현황

민간단체의 인도적 대북지원은 기본적으로 민간의 자율적 판단에 따라 진행되고 있다. 민간단체의 인도적 지원은 정부차원의 인도적 지원을 보완하는 측면에서의 기능과 역할을 수행한다는 의의를 가지고 있다고 볼 수 있다. 정부차원의 인도적 대북지원은 남북관계의 상황에 따라 단절과 지속을 반복하면서 진행해 왔으나, 민간단체의 경우는 남북관계와는 비교적 독립적으로 지속하여 지원을 추진할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 또한 북한의 당국자들이 민간단체에 대해서는 평양 이외의 지역에 대한 접근에 보다 유연한 입장을 가지고 있어서, 북한 지방에서의 사업 추진에 보다 유리한 측면도 있다. 실제 2006년 하반기 북한 미사일 발사와 핵실험으로 정부차원의 인도적 지원이 중단된 상황에서도 민간단체의 물품지원이나 모니터링은 계속하여 진행되었다. 또한 2007년 북한의 수해피해를 계기로는 대북협력민간단체협의회를 중심으로 신속하게 지원을 추진하여 그 본래의 기능과 역할을 충실히 수행하였다.

1995년부터 2009년까지 민간차원의 인도적 대북지원은 총 8,261억 원 상당의 물품을 지원하였다. 이 가운데 중 1,762억 원(27%, 국제적십자 경우분 포함)은 대한적십자사를 통해, 6,499억 원(73%)은 독자 창구를 통해 지원하였다. 2000년 이후에는 약 7,597억 원 상당의 현물을 지원하여 연간 약 760억 원 정도를 지원해 온 셈이다. 특히 2004년도는 북한의 ‘용천재해’ 사건을 계기로 1,588억 원을 지원함으로써 예년 수준의 약 2배를 지원하였다. 그리고 적십자사와 민간단체의 지원 창구의 비율도 점차 변화하였다. 2007년에는 대한적십자사를 통해 40억 원, 민간단체 창구를 통해 869억 원 등 총 909억 원의 인도적 대북지원이 이루어졌다.⁶ 그러나 2008년도의 경우는 대한적십자사(4억), 민간의 독자 창구(721억), 다음해인 2009년도의 경우는 모두 민간단체를 통하여 지원하였다. 이는 대한적십자사가 정부와의 긴밀한 협력체계 속에서 대북지원을 추진하고 있음을 보여주는 근거라고 할 수 있다.

정부는 민간단체의 인도적 대북지원의 활성화와 정책적 필요에 따라 2000년부터 민간단체가 추진하는 인도적 지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원해 오고

⁶ 통일부, 『통일백서 2008』, p. 223.

있다. 남북협력기금 지원의 근거는 「남북협력기금운용관리규정」, 「인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정」 등에 지원 기준과 절차 등을 규율하고 있다.⁷ 남북협력기금지원에 대한 매칭펀드의 비율과 심사과정이 이명박 정부의 출범 이후 변화하였다. 매칭펀드 비율이 과거의 70%에서 50%로 축소되었으며, 기금심사절차도 두 단계에서 네 단계로 강화되었다.⁸ 기금지원의 기준 역시 과거의 사업 필요성, 타당성, 분배투명성 확보 등에 중점을 두어 왔으나, 이명박 정부 출범 이후는 북한 주민의 삶의 질 향상에 기여, 효과성, 투명성, 국민적 합의 등을 ‘4대 원칙’으로 적용하여 심사하고 있다.

민간단체의 대북지원은 추진 주체 및 방식에 따라 개별사업,⁹ 합동사업,¹⁰ 정책사업¹¹ 및 북한영유아 지원 사업으로 구분하여 추진되어 왔으나, 합동사업과 영유아 지원 사업이 개별사업과의 뚜렷한 차별성을 갖지 않는다는 평가가 제기되곤 하였다. 따라서 2009년 이후 합동사업과 영유아사업을 개별사업으로 통폐합하여 운영하게 됨으로써 남북협력기금이 투입되는 사업은 개별사업과 정책사업으로 단순화하여 추진하게 되었다.

민간단체의 대북지원 사업의 재정은 자체모금과 남북협력기금 등으로 추진하게 된다. 그러나 북한이 2006년 미사일 실험과 핵실험을 단행함으로써 대북지원에 대한 모금활동에 남한 국민들의 시선이 싸늘해지는 계기로 작용하게 되었다. 따라서 민간단체의 대북지원에 대한 국민들의 관심이 줄어들고 15여년에 이르는 동안 지원에 대한 피로현상이 겹치면서 모금활동은 과거와 다른 양상을 보이고 있어서 민간단체들의 대북지원 사업은 애로를 겪고 있다. 민간단체의 안정적이고 지속가능한 개발지원으로의 대북지원을 위한 사업전환을 위해서는 일정한 재정확보가 필수적이므로, 이러한 현안을 어떻게 해결해 나가야할 것인가 하는 문제는 민간단체가 안고 있는 핵심적인 과제라 할 수 있다.

⁷ 사회문화교류의 경우는 「남북협력기금운용관리규정」, 「남북사회문화협력사업에 대한 남북협력기금지원지침」 등의 규율에 따른다.

⁸ 4단계 심사과정은 다음과 같이 진행되고 있다. 기금관리심사반<신설>→기금관리심의위원회→교추협실무위원회<신설>→교류협력추진협의회 등의 과정을 거친다.

⁹ 1개 단체가 추진하는 사업으로 2000년부터 매칭펀드 형태로 기금 지원하는 사업임.

¹⁰ 3개 단체 이상이 컨소시엄을 구성하여 북한의 자립·자활 지원을 목표로 하는 사업으로 2005년부터 매칭펀드 형태로 기금 지원하는 사업임.

¹¹ 정책적으로 일관성 있게 추진할 필요가 있거나 파급효과가 큰 개발지원성 사업으로서 정부가 민간단체에게 전액 기금을 지원하여 추진하도록 하는 사업임.

<표 3> 민간단체 차원의 대복지원 현황

기 간	경로 및 내역	지원 규모
2000	- 한적창구: 113억 원 - 독자창구: 12개 단체 274억 원	3,238만 불(387억 원) * 1\$당 1,200원 환율 적용
	- 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
2001	- 한적창구: 286억 원 - 독자창구: 19개 단체 496억 원	6,017만 불(782억 원) * 1\$당 1,300원 환율 적용
	- 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
2002	- 한적창구: 90억 원 - 독자창구: 25개 단체 486억 원	4,577만 불(576억 원) * 1\$당 1,300원 환율 * 6,7,9,10,11월(1,250원) 8,12(1,200원)월평균 환율 적용
	- 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등	
2003	- 한적창구: 13차 70억 원 - 독자창구: 29개 단체, 253회, 696억 원	6,386만 불(766억 원) * 1\$당 1,200원 환율 * 3월: 1,230원, 7월: 1,180원
	- 동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등	
2004	- 한적창구: 35차, 441억 원 - 독자창구: 33개 단체, 426회, 1,117억 원	13,250만 불(1,558억 원) * 1\$당 1,200원 환율 * 11월, 12월: 1,100원
	- 농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등	
2005	- 한적창구: 18차, 46억 원 - 독자창구: 44개 단체, 509회, 733억 원	7,666만 불(779억 원) * 1\$당: 1,000원 * 1월, 2월: 1\$당 1,100원
	- 밀가루, 의료설비, 농업용 비닐 등	
2006	- 한적창구: 8차, 44억 원 - 독자창구: 58개 단체, 958회, 665억 원	7,088만 불(709억 원) * 1\$당: 1,000원
	- 밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등	
2007	- 한적창구: 5차, 40억 원 - 독자창구: 66개 단체, 1,074회, 869억 원	9,568만 불(909억 원) * 1\$당: 950원
	- 의류, 의료설비, 연탄, 농자재, 수해복구 등	
2008	- 한적창구: 2차, 4억 원 - 독자창구: 64 단체, 776회 721억 원	6,460만 불(725억 원) * 1월~4월: 1\$당 950원 * 5월~10월: \$당 1,000원 * 11월, 12월: \$당 1,400원
	- 의류, 밀가루, 의약품, 연탄, 농자재 등	
2009	- 독자창구: 59개 단체, 378회 376억 원	2,858만 불(376억 원) * 1월~5월: 1\$당 1,350원 * 6월~12월: 1\$당 1,300원
	- 식량, 의약품, 연탄 등	
계		67,108만 불(7,597억 원)

자료: 통일부

Ⅲ. 인도적 대북지원과 북한예산에서의 비중

1. 정부차원의 대북지원과 북한예산 대비 비중

정부차원의 대북지원은 그동안 남남갈등의 진원지였다고 해도 과언이 아니다. 인도적 대북지원을 둘러싸고 평가자 자신의 정치적인 입장에 따라 엇갈린 판단을 내렸다. 한편에서는 북한 주민들의 생활수준 개선에 긍정적인 역할을 하였다고 평가하는 반면, 다른 한편에서는 지원의 목적과 다르게 북한의 미사일 개발과 핵 개발로 전용되었다는 의구심을 제기하기도 하였다.

<표 4>에서와 같이 2000년 이후 본격화 한 정부차원의 대북지원의 총계는 약 19억 달러를 지원하였다. 김대중 정부에서 본격적으로 추진한 인도적 대북지원은 노무현 정부에 이르기까지 큰 흐름에서 보면 증가해 온 추세를 보이다가 이명박 정부 출범 이후에는 감소하는 경향을 보이고 있다. 이를 연도별로 북한의 예산대비 규모를 산정해 보면 북한의 예산에 실질적으로 어느 정도 영향을 주고 있는지 파악할 수 있다.

<표 4> 2000년 이후 정부차원 대북지원과 북한의 예산대비 현황
(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790
정부차원지원규모	169.7	75.2	215.6	220.6	238.9	308.4	227.4	367.3	40.0	37.0	1,900
정부지원분/ 북한예산(%)	1.8	0.8	2.2	9.6	9.6	11.0	7.6	11.5	1.6	1.1	3.8

* 북한 예산규모는 '08년도까지는 한국은행 자료, '09년도는 통일부 자료임.

* 국제기구 및 민간에 대한 기금지원액 포함

정부차원의 지원을 본격화 한 김대중 정부시기인 2000년부터 2002년 시기의 3년 동안 정부차원의 인도적 대북지원의 규모는 북한 예산에 대비하여 평균 약 1.6% 수준을 지원하였다. 노무현 정부 5년 동안에는 평균 약 9.9% 수준의 대북 지원을 실시하였다. 그러나 이명박 정부에서는 북핵문제 진전과 대북지원을 보다 강하게 연계하면서 정부차원의 인도적 대북지원은 평균 약 1.4%의 비중을 차지하여 이전의 정부와 비교하여 크게 감소하였다. 그러나 재미있는 현상은 이명박 정부와 김대중 정부의 대북지원이 북한예산 대비한 비중에서 비슷한 규모로 나타난

다는 점이다. 그 이유는 2000년대 초반의 북한 예산규모가 후반보다 약 3~4배 정도 많아서 발생한 현상이다. 대북지원의 절대액수에서는 오히려 1/3~1/4 규모로 축소된 규모를 지원하였다.

정부차원의 대북지원은 2006년도 북한이 1차 핵실험을 단행하여 식량지원이 이루어지지 않았음에도 불구하고 북한정부 예산 대비 7.6%에 가까운 규모를 지원하여 무상지원으로는 가장 큰 규모의 지원을 추진한 해로 평가된다. 그 이유는 북한이 2006년 7월 홍수피해를 당하자 대한적십자사(763억 상당)지원과 민간단체를 통한 매칭 펀드 방식(100억 상당)의 물자를 지원한 데 있었다.¹²

2000년부터 2009년까지 남한 정부차원의 무상 대북지원은 북한 예산규모의 평균 약 3.8%를 지원하였다. 이무렵 정부차원의 인도적 대북지원은 많은 논란 속에 추진되었다. 특히 식량과 비료 지원은 그 논란의 중심에 놓여 있었다. 이하에서는 식량과 비료지원을 구분하여 북한 예산에서 어느 정도의 비중을 지니고 있는지 살펴보고자 한다.

먼저 <표 4-1>은 식량지원이 북한의 예산에 대비하여 어느 정도의 비중을 갖고 있는지 나타내 주고 있다. 대북 식량지원은 2000년 50만 톤을 지원하면서 8,835만 달러를 지불함으로써 북한 예산 대비 0.9%에 해당되는 금액을 지원한 셈이다. 대북 식량지원은 점차로 그 비중이 증가하는 추세를 보이다가 2005년도에는 17,253만 달러에 해당되는 금액을 집행하여 북한 예산 대비 6.2%에 해당되는 규모까지 성장하였다. 그러나 평균으로는 약 1.6%의 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 위에서도 언급하였지만 북한의 예산이 2000년부터 2002년까지 3년 동안 그 이후의 약 3배를 차지할 정도로 편차가 큰 데서 발생하였다.

<표 4-1> 남한의 대북 식량지원과 북한의 예산대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	49,790
대북 식량 지원액	88.3	-	126.4	126.8	123.4	172.5	-	158.3	795.9
식량지원분/ 북한예산(%)	0.9	-	1.3	5.5	4.9	6.2	-	4.9	1.6

¹² 통일부, 『통일백서 2007』 (서울: 통일부, 2007), pp. 142-143.

<표 4-2>는 대북 비료지원이 북한의 예산에 대비하여 어느 정도의 비중을 차지하고 있는지 보여주는 현황이다. 2001년도는 20만 톤을 지원하면서 4,921만 달러를 집행하여 북한 예산대비 약 0.5%에 지나지 않았으나, 그 비중은 점차로 증가하여 2005년도에는 35만 톤, 12,064만 달러를 지원하게 됨으로써 북한 예산에 대비하여 보면 약 4.3%에 해당되는 기금을 소요하였다. 대북 비료지원은 2000년 이후 2007년까지 북한의 예산과 대비하면 평균으로는 약 1.4%에 해당되는 기금을 지원하였다.

<표 4-2> 남한의 대북 비료지원과 북한의 예산대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	49,790
대북 비료 지원 액	78.6	49.2	65.8	69.7	81.0	120.6	120.0	101.2	686.1
식량지원분/ 북한예산(%)	0.8	0.5	0.7	3.0	3.2	4.3	4.0	3.2	1.4

2. 지자체 차원의 대북지원과 북한예산 대비 비중

일반적으로 지자체가 대북지원을 추진하는 사업 방식으로 적용할 수 있는 전략적 방식은 자매결연과 같은 종합적 교류방식 그리고 개별분야 교류방식으로 구분할 수 있다.¹³ 자매결연은 지방정부 상호간 친선도모와 경쟁력의 강화 및 지역 주민의 삶의 질 개선을 목표로 추진된다. 반면 개별분야 교류 방식은 특정분야를 중심으로 지방자치단체간의 교류를 통한 상호이익을 추구하는 방식이다. 이러한 측면에서 남북한의 지자체의 교류는 개별 교류방식에 가깝다고 할 수 있다. 특히 북한이 지역 개방에 대단히 민감한 반응을 보이고 있어서 지자체간의 교류는 쉽지가 않을 뿐만 아니라, 자매결연과 같은 교류방식은 동서독의 경우도 교류협력이 본격화된 이후에 가능하였던 점을 상기해 보면 향후에도 상당한 시간과 인내가 요구될 것으로 보인다.

¹³ 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 2001), pp. 14-17.

<표 5> 지자체의 대북지원과 북한 예산 대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790
지자체 지원규모	0.9	1.2	2.1	2.0	3.1	9.5	7.5	13.6	7.1	5.1	52.1
지자체 지원분/ 북한예산(%)	0.01	0.01	0.02	0.09	0.12	0.34	0.25	0.43	0.20	0.15	0.10

* 원화 대 달러의 환율은 년도별 환율을 적용하여 계산하였음.

지자체의 대북지원은 <표 5>에서 나타난 바와 같이 북한의 예산 규모에 대비하여 미미한 수준으로 평가된다. 2000년 북한 예산대비 0.01% 정도의 비중을 차지하였으나, 남북 교류협력의 활성화를 배경으로 2007년도를 정점으로 북한 예산 대비하여 0.43%에 육박하는 규모로까지 성장하였으나 점차로 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 2008년도와 2009년도의 남북관계가 점차 경색되면서 지자체의 대북지원도 중앙정부와의 협력 속에서 보다 신중한 입장에서 추진한 결과 나타난 현상으로 해석된다.

그러나 지자체의 대북교류는 앞에서도 언급하였지만, 구호성의 지원도 이루어 지지만, 우리 지역에서의 산림이나 질병을 미리 예방하는 효과도 동시에 가져올 수 있으므로 남북관계와는 독립적으로 탄력적인 대응이 요구되는 분야이기도 하다. 특히 경기도와 강원도의 대북지원 사례에서 보여 주었듯이 지자체가 향후 북한의 산림 복구에 중요한 행위자라는 점을 고려하여 최소한의 대북 교류의 ‘끈’을 이어갈 수 있는 수단을 상실하지 않도록 관리가 요망된다. 북한의 산림 복구는 이미 잘 알려진 대로 시급할 뿐만 아니라, 북한 지역을 남한의 지자체나 민간단체가 지원의 형식으로 사업 영역을 확대해 나갈 수 있는 명분을 지니고 있기 때문이다.

3. 민간차원의 대북지원과 북한예산 대비 비중

민간단체의 인도적 대북지원은 기본적으로 민간의 자율적 판단에 따라 진행되고 있다. 민간단체의 대북 인도적 지원은 정부차원의 인도적 지원이 중단되었을 때도 지속할 수 있다는 점에서 장점을 지니고 있다. <표 6>은 실제 2006년 하반기에 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 정부차원의 인도적 지원이 중단된 상황에서 민간단체의 물품지원이나 모니터링은 계속하여 진행되었음을 보여주고

있다. 또한 2007년 북한의 수해피해를 계기로는 대북협력민간단체협의회를 중심으로 신속하게 지원을 전개하여 구호활동을 펼쳤다. 민간단체와 정부가 협력하여 신속한 대북 긴급구호를 실시하여 수해를 최소화하는데 도움을 전한 바 있다. 2008년 및 2009년에는 남북관계의 경색기를 맞이하여 사업 추진에 다소 영향을 받았다.

<표 6> 2000년 이후 민간차원 대북지원과 북한의 예산대비 현황
(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790
민간단체 지원규모	32.4	60.2	45.8	63.9	132.5	76.7	70.9	95.7	64.6	28.6	671.3
민간지원분/북한예산(%)	0.3	0.6	0.4	2.7	5.3	2.7	2.4	3.0	1.9	0.8	1.3

민간차원의 인도적 대북지원은 2000년 이후 급속하게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 정부차원에서도 2000년도에 남북협력기금을 지원하여 민간의 남북교류 사업의 활성화를 도모하고자 노력하였다.

민간차원의 인도적 지원이 금액으로도 늘어났을 뿐만 아니라 북한의 예산대비 비중도 점차 증대해 나왔다고 할 수 있다. 특히 2004년의 경우는 북한 예산의 약 5.3%를 차지하기도 하였다. 이는 북한의 ‘용천재해’¹⁴를 계기로 남한의 여야는 물론 사회단체들의 적극적인 지원에 힘입어 지원의 규모가 어느 해보다 크게 늘어났기 때문이다. 지난 10년 동안 민간단체의 대북지원은 북한의 예산대비 평균으로는 약 1.3%의 비중을 차지하고 있다.

이는 민간차원의 인도적 대북지원이 비록 민간의 자율적인 기금조성에 의하여 대북지원을 추진하되, 보다 더 체계적이고 전략적인 방향에서 추진해 나가야 함을 보여주고 있다.

¹⁴ 2004년 4월 22일 북한의 평안북도 용천역 인근에서 대형폭발 사고가 발생하였다. 이 사고로 사망자 1,500여명, 부상자 1,300여명 등 수많은 인명피해와 공공건물 및 산업·상업건물 30여동, 주택 8,100여 세대, 부분파손 6,250 세대 등의 막대한 재산피해를 입었다. 대한적십자사, 『용천재해 지원백서』 (서울: 대한적십자사, 2004), pp. 35-36.

4. 소결: 인도적 대북지원의 총규모와 북한 예산 대비 비중

1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청하자, 남한정부는 물론 민간에서도 ‘북한동포돕기운동’을 전개하여 북한에 대한 지원에 관심을 기울이기 시작하였다. 1998년 무렵에는 대북지원에 대한 보다 높은 효과를 높이기 위해 지원의 방법과 비전, 목표를 새롭게 설정하자는 논의 속에서 ‘개발구호’ 개념을 도입하기도 하였다. 그리고 2005년 무렵에는 ‘개발지원’에 대한 논의가 전문가들은 물론이고 정부 당국에서도 관심을 가지고 대응하려는 노력을 기울였다. 북한 역시 개발지원으로 자신들에 대한 지원의 방식과 내용을 전환해 줄 것을 요청하기도 하였다.

지난 1995년부터 2009년 말까지 15년 동안 정부와 민간의 무상지원과 식량차관과 같은 유상지원 등의 총합은 한화로 31,618억여 원에 이른다. 우리 국민 1인당 연평균 부담액은 약 4달러를 지원한 셈이다.¹⁵

인도적 지원(긴급구호)으로 출발한 대북지원은 해를 거듭할수록 사업의 내용도 다양해지고 규모도 커지는 등의 많은 변화를 경험해 나왔다. <표 7>은 이러한 성장과 변화는 북한의 예산에 비교할 때 어느 정도 비중을 차지하는지, 그 영향력은 얼마나 되는지 등을 종합적으로 하나의 도표로 보여주고 있다.

<표 7> 2000년 이후 인도적 대북지원과 북한의 예산대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790.0
주 체 별	정부	169.7	75.2	215.6	220.6	238.9	308.4	227.4	367.3	40.0	1,900
	지자체	0.9	1.2	2.1	2.0	3.1	9.5	7.5	13.6	7.1	52.1
	민간	32.4	60.2	45.8	63.9	132.5	76.7	70.9	95.7	64.6	671.3
총계	203.0	136.6	263.5	286.5	374.5	394.6	305.8	476.6	111.7	70.7	2,623.4
총계 / 북한예산(%)	2.2	1.4	2.6	12.5	15.0	14.1	10.2	14.9	3.2	2.1	5.3

¹⁵ 1995년부터 인도적 대북지원이 시작되어 2010년 2월말 현재까지 각 정부별로 구분하여 살펴보면, 김영삼 정부는 국민 1인당 연간 약 2달러, 김대중 정부는 3달러, 노무현 정부는 약 7달러, 이명박 정부는 약 2달러를 지원하였다.

남한의 인도적 대북지원은 역대 정부별로 큰 차이를 보여주고 있다. 김대중 정부 시기인 2000년부터 2002년까지는 북한 예산대비 연평균 약 2.1%에 해당되는 규모를 지원하였다. 노무현 정부시기의 2003년부터 2007년 5년 동안 북한 예산대비 평균 약 13.3%에 이를 정도로 규모와 비중에서 크게 늘어났다. 물론 북한의 예산이 2000년 초반보다 약 1/3~1/4로 줄어든 데에도 그 원인이 있지만, 인도적 대북지원의 절대규모 면에서도 크게 늘어나고 있는 추세에 있었다. 이명박 정부 시기에서는 약 2.7%에 해당하는 규모를 지원하였다. 2000년 이후 평균으로는 약 5.3%에 해당되는 인도적 대북지원을 추진함으로써 북한에 대한 상당한 수준의 지원이 진행되었다고 평가된다.

한편, 국제사회는 경제개발협력기구(OECD) 회원국들이 2015년까지 공적개발원조(ODA) 재원 확충을 위하여 자국의 GNI 대비 0.75%까지 늘리기로 합의한 바 있다. 이러한 상황에 비추어 보면 남한의 인도적 대북지원이 GNI 대비 2006년도 0.03%, 2007년도는 0.05% 수준이므로 미미한 수준이라고 할 수 있다. 같은 기간 동안 남한의 ODA 대비 GNI는 2006년도는 0.05%(455.3 백만 달러), 2007년도는 0.07% (699.1 백만 달러)에 조금 모자라는 규모이다. 따라서 인도적 대북지원과 ODA를 합하더라도 남한의 GNI 대비 2006년도는 0.08%, 2007년도는 0.12% 수준이므로 OECD의 권장규모에는 크게 부족하다고 할 수 있다.¹⁶

그러나 남한의 동 기간에 대북지원 규모를 북한의 GNI에 대비해 보면 2006년도는 1.2%(북한 GNI 256억 달러), 2007년도는 1.8%(북한 GNI 267억 달러)에 해당되는 규모를 지원하였음을 알 수 있다.¹⁷ 물론 북한의 GNI와 국가의 예산은 다른 차원에서 논의되어야 하지만, 남한의 인도적 대북지원은 북한 경제영역, 특히 재정부문에 긍정적으로 기여해 왔다고 볼 수 있다.

IV. 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력

1. 북한의 재정에 미친 영향

북한은 식량난과 에너지난으로 대표되는 심각한 경제난에 처해 있다. 이러한 북한에 인도주의 차원의 대북지원은 2000년 이후 2009년까지 약 10년 동안 26억

¹⁶ ODA 통계는 OECD, International Development Statistics Online DB.

¹⁷ 북한의 GNI 통계는 <<http://kosis.kr/nsportal/wnsearch/totalSearch.jsp>>(검색일 2010.3.12).

2천만 달러를 지원하여 북한 예산대비 평균 약 5.3%를 지원한 것으로 분석되었다. 이는 2003년도의 23억 달러, 2004년도의 25억 달러 수준인 북한의 1년 예산을 뛰어넘는 규모이다.

이러한 통계는 남한의 인도적 대북지원이 북한 재정에 크게 기여하였음을 보여주고 있다. 북한은 ‘재정’을 “국가 및 기관, 기업소가 자기의 기능을 수행하는데 필요한 화폐자금을 조성하고 분배 리용하는 과정에 이루어지는 경제관계”라고 정의하고 있다.¹⁸ 그러므로 북한에서의 재정은 크게 사회 총생산물과 국민소득을 합리적으로 분배하는 분배적 기능과, 사회 총생산물과 국민소득을 동원·이용하는 과정에서 경영 단위들의 경영활동을 통제하는 통제적 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다.¹⁹ 한마디로 재정은 북한사회주의 경제관리라는 엔진을 가동하기 위한 오일과 같은 역할을 수행한다고 할 수 있다. 그 결과 북한체제는 “재정이 부족할 경우에는 이미 체제의 정상적인 유지에 문제가 발생하게 되어 있다”²⁰는 것을 의미한다.

따라서 북한이 내부적으로 재정규모를 확대하기 위한 조치들을 강구하기가 쉽지 않은 상황에서 남한으로부터 최소 년도인 2001년 1.4%에서 최대 년도인 2004년에는 약 15%의 북한예산에 해당되는 규모의 대북지원은, 북한 예산당국의 입장에서서는 그만큼 국가예산을 확보하는 계기로 작용하였다.²¹ 이는 북한이 재정수입의 수단으로 사회주의 경리(국가예산수입), 시장경리(시장수입), 대북지원, 해외무역, 해외차관 등을 활용하기 때문이다.

특히 북한의 재정부담율²²이 1990년대는 70~80%를 유지하다가, 2000년대 들어서는 50~60%대를 기록하고 있어서 약 20% 정도 그 비율이 낮아졌음을 알 수 있다. 1990년대 사회주의 체제전환 국가들의 재정부담율이 1980년에 약 70% 내외를 나타냈었다는 점을 고려하면 북한체제에 주는 시사점은 매우 크다고 할 수 있다.²³ 이는 당시 사회주의 체제전환 국가들이 공통적으로 겪고 있었던 경제난은 재정난을 가져오고, 재정난은 체제의 존속력에 상당한 손상을 주었다는 역사적 경

¹⁸ 사회과학원 사회주의경제관리연구소, 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p. 1073.

¹⁹ 손희두, “북한 재정법제의 변화와 과제,” 국민대학교 법학연구소 제40차 정기학술회의 발제문 (2007.5), p. 62.

²⁰ 홍성국, “북핵문제의 체제론적 함의와 북한의 체제내구력 변화,” 『국제문제연구』 (2007년 겨울호), p. 228.

²¹ 물론 이러한 경우는 북한이 남한으로부터 제공된 인도적 대북지원의 현물들을 매우 효율적으로 사용하였다는 전제하에서 가능한 논의들이다.

²² 재정부담율(%)=예산지출총액/GNI×100

²³ 통일부 보도자료(1999.9.17)

힘을 배경으로 하기 때문이다.

물론 북한의 재정부담율의 약 20%가 감소한 원인으로 남한의 인도적 대북지원이 정확하게 어느 정도의 영향력을 끼쳤는지는 북한의 당시 경제상황과 중국을 비롯한 국제사회의 유무형의 지원 등의 변수들을 통제해야 보다 정확하게 산출 가능하지만, 남한의 대북지원이 큰 영향을 준 것만은 부인하기 어렵다.

2. 북한의 식량 수급 및 가격에 미친 영향

북한의 곡물 소요량은 북한 주민 2,400만 명에게 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130kcal를 공급하기 위해서는 약 654만 톤의 곡물이 필요하지만, 세계식량계획(WFP)은 북한을 ‘긴급식량지원국가’로 분류하기 때문에 WHO가 권장하는 수준의 75%인 점을 고려하면 1인당 1일 1,600kcal(연간 167kg)를 식량소요량으로 추정하여 산출할 경우 523만 톤 정도의 규모로 예상된다.²⁴ 이 가운데 식용 소요량은 405만 톤으로, 하루에 약 1만 톤 정도면 2,400만 명에 이르는 북한 주민들이 풍족하지는 않지만 그럭저럭 안정적인 영양공급을 받을 수 있는 수준에 해당된다.

지난 2000년부터 2007년까지 남한이 북한에 차관형식으로 지원한 식량의 규모는 총 250만 톤에 달한다. 북한 주민들의 약 8개 월 분량에 해당되는 식량을 유상 지원한 셈이다. 식량 차관이 제공된 년도를 기준으로 분석해 보면 남한의 연간 40만 톤 지원은 북한 주민들의 식량소요량의 약 10%, 40여 일 동안 생존할 수 있는 규모를 지원하였다고 할 수 있다. 따라서 남한의 북한에 대한 식량지원은 북한의 식량사정에 결정적으로 기여했다고 평가하더라도 결코 지나치지 않다.

또한 이러한 남한의 대북 식량지원은 북한의 식량가격 안정에 영향을 줌으로써, 북한 주민들이 보다 싼 가격에 식량을 시장에서 구입할 수 있도록 하는 효과를 가져왔다. 이는 남한의 대북식량 지원의 시기와 북한의 식량가격의 변화 추이를 비교해 봄으로써 설득력 있게 평가할 수 있을 것으로 본다.

²⁴ 북한의 곡물 소요량은 WHO가 권장하는 1일 2,130kcal의 75%만을 감안, 1인당 1일 1,600kcal(연간 167kg)을 식용 소요량으로 추정할 경우 약 523만 톤 정도로 추정된다. 여기서 식용 405만 톤, 사료용 30만 톤, 종자용 17만 톤, 가공용 12만2천 톤, 기타 58만 톤 등으로 구성된다. 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량 수급현황,” 『북한농업동향』 제11권 4호(2010.1), p. 10.

<표 8> 북한의 식량가격 변동 추이

식량 지원기간	'05.7~'06.2			'07.7~12			
시기	'05.6	'05.10	'05.12	'07.5	'07.6	'07.10	'07.11
(북한)원/kg	900	705	810	1,050	900	1,300	1,200

자료: 『좋은벗들』의 시장가격 조사 자료를 토대로 재구성

남한으로부터의 대북 식량지원이 추진됨으로써 북한 시장에서의 식량가격을 일시적으로 하락의 효과를 가지고 온 사례는 2005년도와 2007년도의 지원 사례를 통해서도 드러났다. 2005년 남한의 대북 식량지원이 추진되기 이전인 6월 kg당 900원까지 치솟던 쌀값이 남한으로부터 식량이 지원됨으로써 705원으로 값이 떨어졌다. 남한으로부터 대북지원이 진행됨으로써 그 영향으로 북한의 식량 값이 떨어졌다는 증언은 탈북자들의 증언에서도 나타났다.²⁵ 따라서 남한으로부터의 대북 식량지원이 없었다고 가정하면 북한 주민들은 보다 더 비싼 가격으로 시장에서 쌀을 구매해야만 했을 것이고, 이로 인해 생활 속에서 어려움은 심화되었을 것이다. 그 이유는 북한에서 현재 ‘식량배급제’는 유명무실하게 일부 특권층을 제외하면 대부분의 주민들이 시장에서 식량을 구입하고 있으므로 식량의 수급상황을 반영한 시장가격이 적용되기 때문이다.

2007년도의 경우는 봄부터 쌀값이 높게 형성되었다. 2006년도에 북한이 핵실험을 감행하여 남한을 비롯한 국제사회로부터 지원이 중단된 데에도 영향이 컸을 것으로 분석되지만, 2006년 7월 중순 집중호우로 인한 피해로 농경지 2만 4천여정보가 피해를 입어 예년의 식량 생산량에 못 미치는 규모를 수확한 데도 원인이 있었다.²⁶ 그럼에도 주민들 사이에는 2007년 5월말이면 남한으로부터 지원될 것으로 기대를 모았으나 고위급 회담에서도 쌀 문제에 대한 확답이 안 나오자 주민들 사이에는 동요가 있었다고 한다.²⁷ 그 이후 남한으로부터 식량이 지원될 것이라는 소식이 6월 중순 들어 북한의 주민들에게 알려지자 쌀값이 하락하는 계기로 작용하였던 것으로 보인다. 이처럼 북한의 시장에서의 쌀값은 남한으로부터 대북 식량지원의 유무에 따라 약간의 내림세를 보여주었다는 것을 알 수 있다.

²⁵ 이에 대해서는 양문수, “대북 인도적 지원 분야,” p. 100.

²⁶ 『조선신보』, 2006년 8월 7일.

²⁷ 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』 제76호(2007.6.14).

3. 북한의 식량생산성에 미친 영향

1990년대 중반 북한의 식량 생산량은 잠재 생산능력에 비해 매우 낮은 상태였다. 가장 큰 이유는 농자재 공급부족에 있었다. 오랜 동안의 경기침체와 함께 비료, 농약, 농업용 비닐 박막, 농기계 부품 등 농업생산 요소 및 기자재의 생산과 공급이 절대적으로 부족한 게 북한의 현실이다. 특히 북한은 적정 비료 소요량이 연간 155만 톤에 달하지만 50만 톤 내외의 비료를 생산하고 있어서 100만 톤 정도의 비료부족 현상을 겪고 있다. 북한은 상당한 비료 생산 시설을 갖추고 있으나 원료부족은 물론 에너지 부족으로 인하여 비료 생산시설을 제대로 가동하지 못하고 있는 상황이다.²⁸ 북한은 2000년 이후 해외로부터 약 372만 톤의 비료를 도입하였으나, 이 가운데 남한이 242만 톤을 지원하여 약 65%를 차지하고 있다.

이러한 북한의 농업 환경 속에서 남한이 지원한 대북 비료지원은 북한 농업의 생산성 증대 효과를 가져와 북한의 식량 개선에 직·간접적인 도움을 주었다. 흔히 남한이 지원한 복합비료 1톤은 식량의 증산효과는 약 3배인 3톤 정도로 추산된다. 이러한 추산에 따르면 남한이 연간 지원한 30만 톤은 북한에 약 90만 톤 내외의 식량증대 효과를 가지고 왔다고 할 수 있다. 따라서 남한의 쌀과 비료지원은 북한에게 연간 120만~130만 톤 정도의 식량을 지원한 효과가 있는 것으로 평가할 수 있다. 이는 북한의 연간 식량소요량의 약 1/3에 해당되는 량으로 남한이 북한의 약 4개월 분량에 해당되는 몫을 담당해 왔다고 해도 지나치지 않다.

4. 북한의 가족해체의 현상에 미친 영향

북한은 1990년대 중반 소위 ‘고난의 행군’ 시기에 수만 명의 북한 주민들이 중국으로 월경하는 사태가 빚어졌다.²⁹ 특히 여성들이 중국 국경을 넘도록 강요받음으로써 북한의 가족구조가 해체되는 주요인으로 작용하였다.³⁰ 북한사회에서 식량난이 장기간 지속됨으로써 가족구조가 허물어지고 생계별이를 위한 별거, 이

²⁸ 권태진, “북한의 비료수급 동향과 시사점,” 『북한농업동향』 제8권 제1호(2006.4), pp. 8-10.

²⁹ 당시 일부 민간단체들은 20~30만 명의 북한 주민들이 중국으로 월경하였다고 주장하였으나, 국제사회는 10만 명 내외, 남한 정부는 3~5만 명 정도로 그 규모를 추산하였다.

³⁰ 북한에서 남성들은 경제난으로 공장 가동률이 낮아졌음에도 불구하고 엄격한 노동법 규정에 따라 직장에 출근해야 하지만, 여성들은 가정생활 문제를 해결해야 한다는 전통적 가치관에 따라 식량을 구하기 위해 탈북하여 중국으로 넘어가는 경우가 많았다. 따라서 북한의 1990년대 중반의 가족해체는 사회경제적 배경이 함께 작용하였다. 임순희, “식량난이 북한여성에게 미친 영향,” 『통일문제연구』 통권 제43호(2005년 상반기), p. 181.

혼으로 가정이 파괴되거나 자녀들은 소위 ‘꽃제비’로 길거리를 방황하는 숫자가 늘어났다. 한마디로 가족구조의 해체를 증대시키는 주요인으로 식량난이 작용하였다.

한편, 북한은 식량난을 거치면서 여성들의 의식 변화를 가져와 가족생활에서도 새로운 바람을 몰고 왔다. 그 대표적인 것 중의 하나가 이혼이다. 북한에서 이혼은 과거에는 까다로운 법적절차로 인해 쉽지 않았지만, 북한의 남편들이 식량난을 비롯한 경제난을 겪으면서 생활비(월급)를 받아오지 못해 주부들이 가족의 식량문제를 해결하면서부터 가정에서의 여성의 지위 및 역할이 높아졌으며, 특히 고난의 행군시기에 남자의 경제적 무능력을 이유로 한 여성들의 이혼제기가 많아졌다는 것은 이를 말해주고 있다.³¹

또한 북한에서 경제난으로 가정 내외의 경제적·사회적 압박이 증대되면서 북한의 가정 폭력은 증가하고 있다. 북한의 가정 내 폭력문제에 관한 통계자료를 찾아볼 수는 없지만 식량난 이후 북한에서 가정폭력, 특히 남편에 의한 아내 구타가 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 식량난 이후 여성들이 장사를 통해 식량문제를 해결함에 따라 무위도식하는 남편들의 무능력에 대한 열등감으로 음주와 구타를 하는 경향이 많아졌으며 남편의 상습적인 폭행, 구타에 지친 부인이 가출하는 경우도 늘어나고 있다.³² 식량난으로부터 비롯된 가정 내의 불화는 폭력으로 이어지고, 이는 이혼과 아동 유기 등의 가족해체로 이어지고 있는 것이다.

뿐만 아니라 가족을 부양하기 위하여 장거리 이동하거나 국경을 넘나드는 북한의 여성들이 성폭행과 고문에 노출되어 있어서 인권의 침해를 받기도 한다. 장사 길에서 마주치는 장마당 안전원, 열차승무원, 군인 등이 단속을 빌미로 성폭행하는 사례가 많다고 하며, 중국에 식량을 구하러 갔다가 강제송환 되어 구속되면 당국으로부터 가혹행위나 성고문을 당하기 일췌라는 증언도 탈북자들로부터 들을 수 있다.³³

그러나 2000년대 들어와 남북관계가 화해협력의 분위기로 전환됨을 계기로 북한으로부터 대북지원이 추진됨과 함께 북한의 경제상황이 다소 호전됨으로써 북한의 식량사정은 점차 개선되어 나왔다. 이는 중국으로 식량을 구하기 위한 월경자 수를 줄이는 효과를 가지고 왔으며, 북한 청소년들이 ‘꽃제비’로 집을 가출하는 경우도 감소하는 결과로 작용하였다.³⁴ 결국 북한의 식량사정이 개선됨으로써 가

³¹ 통일연구원, 『북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 177-178.

³² 제성호, “탈북난민과 유엔의 역할,” 『외교』 제67호(2003), pp. 188-189.

³³ 좋은벗들, 『북한 식량난과 북한인권』 (서울: 좋은벗들, 2004), pp. 102-105.

³⁴ 2009년도에 탈북하여 입국한 한 북한이탈주민은 북한에서 2008년 8월부터 꽃제비들이 다시 등장

정경제의 안정에 기여할 수 있게 됨으로써 가족해체의 현상을 감소시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 또한 북한 주민들의 월경하는 등의 불법·비법 행위가 줄어드는 경우는 북한 관료들에게 뇌물을 주고 사건을 해결하는 등의 빈도도 낮아지는 효과를 동시에 가져왔다고 할 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

본 논문의 연구 목적은 2000년 이후 본격화 한 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 어느 정도의 영향을 미쳤는지 분석하는데 있었다. 이러한 접근 방법으로 북한의 예산구조에 지원의 주체별 현황을 대비하여 그 비중을 통계로 나타내고 연도별 추이를 살펴보았다. 물론 여기에는 향후 연구에서 보완해 나가야 할 부분도 발견된다. 그것은 첫째, 본 논문에서 인용한 북한의 예산구조가 북한의 실제 예산을 정확하게 반영하였는가 하는 점이다. 한국은행의 북한 예산 및 GNI 규모 발표가 과다 계상되었다는 문제제기도 있기 때문이다.³⁵ 둘째, 북한에 대한 인도적 지원이 목적인 바 대로 올바르게 사용되었다는 점을 전제한다. 실제로 외부원조가 항상 동일한 효과를 나타내는 것은 아니므로 수원국가가 외부의 원조를 얼마나 효과적으로 사용하였느냐에 따라 그 결과는 현격한 차이를 보일 수 있기 때문이다. 셋째, 북한에 대한 대북지원이 정치영역, 경제영역, 그리고 사회문화 영역 등에 대한 구체적인 분야별 분석이 이루어져야 하나 현장조사가 불가능하여 경제 영역 중심으로 분석이 이루어졌다는 점 등은 향후의 연구에서 보완해 나가야 할 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 그 동안 연구자들과 정책 당국자들 사이에서 많이 회자되었던 인도적 대북지원에 대한 영향력을 분석하기 위하여 주체별로 그 지원 현황을 분류하고 구체적인 북한 예산에 대비하여 그 비중을 연도별로 산출해 봄으로써 가시적인 영향력을 도출하였다는 의미에서 그 의의는 적지 않은 것으로 판단된다. 나아가 향후 대북 지원정책을 위한 보다 체계적인 정책수립과 적절한 규모를 산출하기 위한 기초자료로서도 활용될 수 있을 것이다.

2000년 이후 인도적 대북지원이 북한의 존속력에 미친 영향을 간단히 요약해

하기 시작하였으며, 이는 북한의 식량사정이 어려워졌기 때문으로 진단한 바 있다. <탈북자 Y씨, 2009. 9. 17 면담>.

³⁵ 이종석은 북한의 GNI가 과다 계상되었다고 주장하는 대표적인 인물이다. 『연합뉴스』, 2008년 3월 7일.

보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 재정에 크게 기여하였다. 2000년부터 2009년까지 10년 동안 약 26억 2천만 달러 규모를 지원하여 같은 기간의 북한 총예산 497억 달러의 약 5.3%에 해당된다. 사회주의 체제 전환국들의 재정부담율이 1980년대에 80%대로 북한의 경우는 1990년대에 이와 비슷하였으나, 2000년대 이후 60% 이하로 낮출 수 있었다. 재정 규모를 확대하기가 용이하지 않는 북한에서 대외원조는 유효한 수단이 되었을 것으로 보이며, 이 가운데 남한의 인도적 대북지원이 크게 기여하였다.

둘째, 대북 식량지원은 북한 식량 부족 해결에 큰 도움을 주었다. 2000년 이후 2007년까지 정부차원에서 약 260만 톤을 차관형식으로 지원하였으며, 동기간 북한이 해외로부터 수입한 총 식량규모는 약 803만 톤으로 남한은 이 가운데 약 32%를 차지하는 규모를 지원하였다.

셋째, 북한의 식량생산성에 기여하였다. 남한이 2000년 이후 약 242만 톤을 지원하여 북한의 해외 수급량 약 371.7만 톤의 약 65%를 차지하고 있다. 다르게 표현하면 북한은 남한의 비료가 지원되지 않으면 사실상 식량증산을 할 수 없었고 고 해도 과언이 아닌 것이다.

넷째, 북한의 가족해체를 완화하는 역할을 하였다. 북한은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 경험하면서 식량을 구하기 위하여 탈북 여성들이 크게 늘어났다. 이로 인한 이혼의 증가는 물론이고 아동들의 가출현상도 함께 증대되었다. 또한 이러한 사회적 현상들로 인해 가혹행위를 비롯한 인권침해 현상도 증대되었다. 그러나 2000년 이후 북한의 식량사정이 점차 호전되면서 탈북자 수가 감소하여 가족해체 현상도 함께 완화되었다.

이상의 논의들은 인도적 대북지원이 향후 본격화 될 시기에는 다음과 같은 기본 방향에 따라 추진해 나가야 함을 보여주었다. 그것은 첫째, 북한 취약계층의 ‘삶의 질’을 개선하는 방향으로 적극 추진해 나가야 한다. 그러기 위해서는 단기적 차원과 중장기적 차원으로 구분하여 그 방향성을 모색할 필요가 있다. 먼저 단기적 차원으로는 ‘인도주의’ 원칙에 부합하여 인도적 대북지원을 추진하여야 한다. 1991년 유엔총회에서 결의한 ‘유엔의 인도적 지원 원칙’³⁶에 따르면 인도적 지원

³⁶ 유엔의 인도적 지원에 관한 원칙은 1991년 12월 19일 유엔총회에서 채택된 결의 46/182(A/Res/46/182), 즉 「유엔의 인도적 긴급구호 조정 강화(Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations)」 결의에 첨부된 부속서에 명시된 12개 조항의 일반원칙을 말한다. <www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>참조.

은 인도주의, 정치적 중립성, 공정성에 따라서 이루어져야 한다. 중장기적으로는 북한에서 개발지원이 이루어진다고 가정하면 그 효과성을 제고하기 위해서는 국제사회에서 2005년 3월 파리에서 합의한 ‘파리선언’³⁷을 북한에 응용하여 적용함으로써 북한의 역량을 강화해 나가야 한다.

둘째, 남북한 인도협력의 호혜성을 제고해 나가야 한다. 이는 지자체의 대북지원에서 시사하는 바가 적지 않다. 남한의 지원이 북한에 혜택을 부여함은 물론 남한에게도 이로움이 있는 사업을 발굴·추진할 때 지속성에 보다 유리하다. 강원도의 산림병해충 방제사업이나 경기도의 말라리아 방역 지원 사업이 대표적인 경우들이다. 또한 이산가족을 포함한 국군포로·납북자 문제에 대한 북한의 성의 있는 태도도 요구해 나가야 한다.³⁸

마지막으로 국제사회와의 협력을 도모해 나가야 한다. 북핵문제를 해결해 나가는 과정에서 ‘6자 회담’이라는 틀 속에서 남북한은 물론 미·일·중·러 국가들과의 합의는 대단히 중요한 전기를 만들어 나왔다. 마찬가지로 북한이 향후 개발지원을 본격적으로 검토하게 될 무렵에는 세계은행이나 IMF 등의 국제 금융기구에 가입이 필수적으로 이루어지게 될 것이다. 또한 6자회담 참가국은 물론 EU, 호주, 캐나다 등 여타 선진국들은 양자 지원을 통한 영향력을 확대하려는 노력을 기울일 가능성이 높다. 이에 대비하여 국제협력에서 남한이 주도적 역할을 할 수 있도록 준비해 나가야 한다.

향후 인도적 대북지원의 추진과정에서 가장 중요한 것은 북한의 인도적 사정과 남한의 국민여론이다. 이 두 요소를 수레의 양쪽 바퀴처럼 조화롭게 상호 조율하면서 추진할 수 있도록 정부의 통합능력을 발휘해 나가야 함은 불문가지이다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 14일 ■ 채택: 5월 20일

³⁷ 파리선언의 내용(5대과제와 12개 성과지표), 우리의 상황에 대한 적용은 권율 외, 『양자간 개발기구의 체계와 활동』(서울: 통일연구원, 2008); 장현식, “원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진 방향,” 『국제개발협력』 No. 4(2007) 등을 참조할 것.

³⁸ 이에 관한 보다 상세한 내용은 김정수, “남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안,” 『통일정책연구』 제18권 1호(2009), pp. 169-170.

참고문헌

1. 단행본

- 권을 외. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 금창호 외. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 2001.
- 대한적십자사. 『용천재해 지원백서』. 서울: 대한적십자사, 2004.
- 사회과학원 사회주의경제관리연구소. 『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사, 1995.
- 서재진. 『북한의 경제난과 체제 내구력』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 전현준 외. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 좋은벗들. 『북한 식량난과 북한인권』. 서울: 좋은벗들, 2004.
- 통일부. 『지방자치단체 대북 교류 10년』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.
- _____. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부, 2008.
- 통일연구원. 『북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2004.

2. 논문 및 기타

- 권태진. “북한의 비료 수급 동향과 시사점.” 『북한농업동향』. 제8권 제1호, 2006.
- 권태진·남민지. “2010년 북한의 식량 수급현황.” 『북한농업동향』. 제11권 4호, 2010.
- 김정수. “남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- 양문수. “대북 인도적 지원 분야.” 『대북 포용정책 10년의 평가와 과제』. 제95차 홍사단 통일포럼 자료집, 2008.11.17.
- 윤황. “북한체제의 지탱력에 관한 분석.” 서울: 건국대학교 박사학위논문. 1998.
- 임순희. “식량난이 북한여성에게 미친 영향.” 『통일문제연구』. 통권 제43호, 2005.
- 장현식. “원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진 방향.” 『국제개발협력』. No. 4, 2007.
- 전현준. “북한체제의 지탱력 평가.” 『민족통일연구』. 제10집, 1996.
- 제성호. “탈북난민과 유엔의 역할.” 『외교』. 제67호, 2003.
- 한병진. “북한 정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제15권 1호, 2009.
- 홍성국. “북핵문제의 체제론적 함의와 북한의 체제내구력 변화.” 『국제문제연구』. 제7권 제4호, 2007.

『오늘의 북한소식』.

『연합뉴스』.

『조선신보』.

탈북자 Y○○ 면담.

<<http://kosis.kr/nspotal/wnsearch/totalSearch.jsp>>.

<<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>.

OECD, International Development Statistics Online DB.

Humanitarian aids to North Korea and the persistence of the North Korean regime

Jung-Soo Kim

This thesis is to analyze how the humanitarian aids to North Korea have affected the North to persist its regime between 2000 to the end of 2009. This thesis analyzes the ratio of the South's humanitarian aids by the central government, local governments, and civil groups to the national budget of North Korea respectably.

The effect of each aid on the persistence of the North's regime is following. First, the total humanitarian aids by the Korean government to North Korea over the past 10 years since 2000 was 1.9 billion dollars, amounting to 3.8% of the total national budget of North Korea, which is 49.77 billion dollars. Second, the humanitarian aids by the local governments were 52 million dollars which was about mere 0.1% of the total national budget of the North. Third, the humanitarian aids by the civil groups were 670 million dollars, amounting to an average 1.3% of the North's budget a year. In total, 2.63 billion dollars were provided to North Korea, amounting to an average 5.3% of the North's budget annually.

The effects of the South's humanitarian aids on the North to persist its regime can be summed up as follows. First, the humanitarian aids have significantly contributed to the North's finance. Second, the aids also have helped to deal with the North's food shortage. Third, the aids have contributed to the food production in the North. Finally, they have helped to ease the problem of family break-up.

Therefore, when the humanitarian aids are fully provided, we need to set clear directions as follows. First, the aids must be provided to the vulnerable populations in North Korea in a practical way. Second, we need to take the approaches to improve reciprocity of the humanitarian cooperation between the South and the North. Finally, we need to work with the international community. Of course, North Korean domestic situations and the public opinion of the South should be considered the most. After all, it is the responsibility of the Korean government to integrate these factors and push forward in harmony.

Key Words: humanitarian aids, persistence of the North Korean regime, national budget, GNI