

R2P 관점에서 본 인도적 대북지원의 쟁점과 과제

권속도 ■ 국립통일교육원*

〈국문요약〉

이 연구는 그동안 진행되었던 인도적 대북지원의 성과와 쟁점을 정리하고, 최근 국제 사회에서 적극적으로 제기되고 있는 ‘보호책임(R2P)’의 관점에서의 과제를 살펴보았다. R2P의 개념을 확대해 살펴보면 조직적인 인권 침해 사태가 발생하지 않도록 ‘예방’하고 ‘지원’하는 의미까지 포함하고 있다. 즉 북한 주민들에 대한 인권 탄압, 식량난으로 인한 생존의 위협, 심각한 보건의료 수준 등이 모두 북한에 대한 국제사회의 개입 근거를 제공한다고 볼 수 있는 것이다. 그리고 R2P 관점에서의 북한에 대한 개입은 현재 북한의 상황에서는 오히려 북한의 도발을 막을 수 있는 수단이기도 하다. 그동안의 인도적 대북지원의 경험과 북한 정권의 성격을 고려할 때 북한의 궁극적인 변화를 이끌어 내기 위해서는 결국 R2P의 관점에서 인도적 대북지원과 북한에 대한 국제사회의 개입에 대한 압력을 함께 유지해 나가는 장기적이고 점진적인 전략이 필요한 것이다.

*주제어: 인도적 대북지원, 대북 인도적 지원, 보호책임(R2P)

I. 서 론

정부 및 민간 차원에서 그리고 국제사회 수준에서 인도적 대북지원이 본격적으로 시작된 지 30여 년이 되었다. 1995년 8월 홍수 등 극심한 자연재해로 식량난에 처한 북한은 유엔 북한대표부를 통해 유엔 인도지원국(DAH)¹⁾에 공식적

* 국립통일교육원 교수(E-mail: episteme1@hanmail.net)

1) UN 인도지원국(UN DHA: UN Department of Humanitarian Affairs)은 1998년에 UN 인도주의업무조정국(UN OCHA: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)으로 개편되었다.

으로 긴급구호를 요청했으며, 이를 계기로 우리 정부와 국제사회의 북한에 대한 인도적 지원이 본격적으로 시작되게 된다. 그리고 북한의 참혹한 실상이 알려지면서 북한인권 문제에 대한 관심 역시 함께 시작되게 된다.

정부 통계에 따르면 1995년부터 2023년까지 정부 차원의 지원과 민간 차원의 지원을 더한 대한민국의 인도적 대북지원 누적 총액은 3조 3,440억원에 달한다.²⁾ 하지만 30년에 가까운 기간 동안 상당한 금액이 지원되었음에도 아직 북한의 현실은 여전히 어려운 상황이다. 북한은 2023년 10월 발표된 ‘2023 세계기아지수(GHI)’에서 27.8점을 받아 주민들의 기아 상태가 ‘심각(serious)’ 수준에 있는 것으로 나타났다. 이는 전 세계 125개국 중 106위에 불과한 것인데, 문제는 오랜 기간동안 북한의 기아수준이 그다지 개선되지 않고 있다는 점이다.³⁾ 이 때문에 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)은 2023년 6월 「Asia and The Pacific: 2023 Regional Focus Model」이라는 보고서를 발표하고, 북한의 인도주의 위기에 대한 국제 사회의 지원이 절실하며 특히 식량 상황이 심각하다고 우려를 표명하기도 했다.⁴⁾

상당 기간 인도적 지원을 했음에도 여전히 북한의 실상이 개선되지 않고 있는 현실은 역설적으로 인도적 대북지원의 필요성이나 성과에 대한 다양한 논쟁들을 불러 일으키고 있다. 인도적 대북지원이 과연 북한 주민들의 삶의 질을 개선시키는데 실질적인 효과가 있는지, 북한체제와 사회를 변화시키는 효과가 있는지에 대한 사회적인 동의조차 아직 이루어지지 못한 상황인 것이다. 이 때문에 인도적 대북지원이 어느 수준까지 필요한지 또 어떤 원칙과 기준에 의해 이루어져야 하는지의 문제는 우리 사회의 주요한 이념갈등의 한 축이 되고 있기도 하다.

이 논문은 이러한 문제 의식 위에서 그동안 진행되었던 인도적 대북지원의 성과와 쟁점을 정리하고, 인도적 대북지원의 과제에 대해 제안해 보고자 한다. 그리고 이를 위해 최근 국제사회에서 적극적으로 제기되고 있는 ‘R2P(보호책

2) <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics>. (2024/01/24 검색)

3) 국제인도주의단체 컨선월드와이드(CONCERN Worldwide)는 매년 ‘세계기아지수(GHI, Global Hunger Index)’를 발표하고 있는데, 북한은 2000년에는 39.5점으로 ‘경고(alarming)’ 수준이었으며, 2008년 30.4점, 2015년 24.8점으로 ‘심각’ 수준을 보였다(<https://www.globalhungerindex.org/ranking.html>. accessed 04 December 2023).

4) 아시아 38개국을 대상으로 한 평가에서 북한은 10점 만점에 총점 4.5점을 기록했는데, 북한은 식량안보(Food security) 9.2점, 통치방식(Governance) 8.1점, 제도(institutional) 8.1점 등 3개 세부항목에서는 아태지역 최저를 기록했다. 각 10점 만점인 3개 분야에서 평균 점수가 더 높을수록 인도주의적 지원이 필요한 국가로 볼 수 있다(『자유아시아방송』 2023/06/08).

임)’ 관점의 적용가능성을 검토해 보고자 한다. R2P는 일반적으로 특정 국가의 반인륜적 범죄에 대한 국제사회의 무력개입으로 이해되지만, 사실 그 안에는 예방과 지원의 측면이 더 강조되고 있다. 즉 R2P를 좀 더 확장적이고 적극적으로 해석한다면, 북한 주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 예방적 측면의 개입이 필요하고 이것이 인도적 대북지원으로 나타날 수 있는 것이다. 이 논문은 이러한 문제의식 위에서 현재 북한 인권 문제 등 일부 측면에서 그 필요성이 제기되고 있는 R2P 관점에서의 인도적 대북지원의 과제에 대해 제안해 보고자 한다.

지금 남북관계는 사실상 단절된 상태이다. 북한이 우리 정부에 대한 강경 대응수위를 낱이 높여나가는 상황에서 앞으로도 상당 기간 동안은 이러한 단절 국면이 지속될 것으로 전망된다. 이 상태가 장기간 지속된다면 북한 정권의 특성상 어떠한 예기치 못한 도발을 할 지도 모른다. 이런 점에서라도 R2P의 관점에서 인도적 지원을 통해 현실적으로 북한의 내부 위기 상황을 관리하고 북한 체제를 안정적으로 변화시키는 것이 필요한 것이다. 이 논문은 이러한 문제의식 위에서 R2P 관점에서 인도적 대북지원의 쟁점과 과제를 도출해 보고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 인도적 대북지원의 개념과 성격

인도적 지원(humanitarian assistance)의 개념에 대해서는 다양한 의견이 있지만 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)이나 OECD 산하의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC), 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM) 등 관련 국제기구들의 정의들을 종합하면, 인도적 지원은 인적 재난이나 자연재해 등을 포함한 인도적 위기가 진행되는 과정이나 혹은 그 직후에 인간의 존엄성을 보호하고 피해자들의 고통을 경감시키며 생명을 구조하기 위한 지원과 활동을 의미한다고 할 수 있다(정구연 2015, 4). 즉 인도적 지원의 개념에는 ‘인간의 존엄성’의 유지를 위한 ‘긴급구호’라는 요인이 핵심적인 공통 요소로 작용하고 있는 것이다(안제노·이수석 2022, 2).

이런 점에서 인도적 지원은 개발원조(development assistance)와는 매우 다른 개념이다. 인도적 지원은 인간의 생명을 구하고, 인간의 기본적인 존엄성을 유지하기 위한 긴급원조(emergency aid)의 성격을 갖고 있다. 즉 인도적 지원은 긴급사태가 발생한 지역에서 생명을 구하는 것이 목적이므로 다른 조건이 부여

되지 않고, 단기적이며 즉각적인 도움을 유일한 목적으로 한다. 경제개발을 지원하거나, 긴급원조가 필요하도록 만든 구조적인 조건을 바로잡는 것은 인도적 지원의 목적이 아닌 것이다. 이런 특징 때문에 모겐소(Hans Morgenthau)는 대외원조 정책의 6가지 유형 중 오직 인도적 지원만이 비정치적 속성을 가진다고 설명하고 있다.⁵⁾

반면 개발원조는 한 사회의 경제적인 발전과 복지 향상을 지원하는 것을 목적으로 하는 중장기적 원조라 할 수 있다. 이 때문에 개발원조에는 정치적·경제적 조건들이 부여되며, 수원국과 공여국의 파트너십을 기반으로 공동의 중장기적 경제 목표를 추구하는 것이 전제된다(스미스 헤이젤 2023, 4). 최근 국가간의 분쟁이 심화되고 기후변화와 자연재해 증대, 식량난 등 국제적으로 인도적 지원의 중요성이 증가하면서, 개발원조는 사실상 개발지원을 포함하는 영역으로도 이해되고 있다. 그리고 현재 유엔 OCHA의 인도적 지원 활동의 경우에는 농업 분야, 경제 및 인프라 분야, 교육과 여성개발 등의 개발지원의 요소들이 포함되어 있기도 하다(안제노·이수석 2022, 2). 이처럼 인도적 지원은 그 범위와 내용에 따라 여러 의미를 포함하는 개념이라 할 수 있다.

그렇다면 인도적 대북지원의 개념은 어떻게 정의내릴 수 있을 것인가? 우리에게 대북지원이란 기본적으로 인도적인 개념을 전제하고 있는 용어이다. 이는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」의 정의에서도 알 수 있는데, 규정에 의하면 대북지원사업이란 인도적인 목적으로 이루어지는 북한에 대한 각종 분야의 지원 사업들을 의미한다.⁶⁾

이러한 의미를 확장해서 인도적 대북지원의 개념을 정의한다면, 인도적 대북지원이란 북한 주민의 생명을 구하고 인간의 존엄성을 유지하기 위한 목적으로 긴급하게 필요한 분야에 대해 시행하는 각종 경제적·사회적 지원을 의미한다고

5) 모겐소는 대외원조 유형을 인도적 대외원조(humanitarian foreign aid), 생존형 대외원조(subsistence foreign aid), 군사적 대외원조(military foreign aid), 뇌물수수(bribery), 위신적 대외원조(prestige foreign aid), 경제개발을 위한 대외원조(foreign aid for economic development)라는 6가지로 구분하면서, 홍수나 기아, 전염병 등 자연재해 극복을 위한 각 정부의 지원 및 농업, 의학 등의 분야에서의 민간단체의 지원이 전통적인 의미의 인도적 지원이라고 설명하고 있다(Morgenthau 1962, 301-309).

6) ‘대북지원사업’이라 함은 인도적 목적으로 시행하는 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 말한다. 1. 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, 2. 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, 3. 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, 4. 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업, 5. 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업 (「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제2조 1항).

할 수 있을 것이다.

1995년 북한이 수해 지원을 요청하면서부터 시작된 국제사회의 북한에 대한 인도적 지원은 처음에는 긴급구호성 지원으로 이루어졌으나, 2004년 북한이 긴급구호성 지원이 아닌 개발지원으로의 전환을 요청하면서 점차 그 성격이 변화되어 왔다(문경연 외 2018a, 42). 그리고 우리 정부의 대북지원 역시 개발지원을 포함하는 방향으로 점차 변화하였다. 초기 지원은 주로 북한의 식량난과 경제난에 대응하기 위한 일반구호에 집중되었으나, 2000년대 이후 북한의 식량 상황이 점차 개선되면서 농업복구 지원이나 보건의료 지원 등 개발구호적 지원으로 그 성격이 차츰 변화해 간 것이다(이용화·이해정 2018, 3).

하지만 그동안 인도적 대북지원의 진행 과정에서 그 근본 목적이나 성격, 방향에 대해서 제대로 된 논의가 이루어지지 못하였다. 북한에 대한 인도적 지원이 어느 수준과 범위까지 이루어져야 하며, 이는 인도적 대북지원의 근본적 이유이기도 한 북한 주민들의 삶의 질 개선에 얼마만큼이나 기여할 수 있는지, 인도적 대북지원을 통한 북한 주민의 인권향상과 남북관계 개선의 과제는 무엇인지에 대한 논의가 함께 이루어지지 못한 것이다. 지금부터라도 이에 대한 좀 더 적극적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

2. 기존 연구 검토

인도적 대북지원의 효과나 실효성에 대해서는 그간 많은 논의들이 진행되어 왔다. 다만 최근 10여 년 이상 인도적 대북지원이 거의 이루어지지 못했기에 최근의 연구성과는 그다지 많지 않은 상황이다. 인도적 대북지원에 대한 지금까지의 연구 경향은 다음과 같은 몇 가지 방향으로 구분하여 정리할 수 있을 것이다.

먼저 인도적 대북지원의 성과와 한계, 정책적 개선방안을 제시한 연구들이다. 대표적으로 이종무(2012)는 대북지원 시기를 긴급구호 시기(1995~1998년), 개발구호 시기(1998년~2005년), 개발지원으로의 전환 모색기(2005~2008년), 대북지원의 침체기(2008년~2012년 당시)로 구분하면서 각 시기별 특징과 북한의 원조 수원 기구의 변화, 그리고 국내에서의 대북지원 담론의 변화를 설명하였으며, 임을출(2015)은 그간 이루어진 대북 인도적 지원을 정부 차원의 지원, 국제기구를 통한 지원, 민간 차원의 지원으로 구분하여 살펴본 후 정부의 대북정책의 과제를 제안하고 있다. 문경연, 박지연 외(2018)는 지난 20년간 대북지원 규모가 정치적 부침에 지나치게 영향을 받아왔다고 주장하며, 그 영향을 최소화하

기 위해 국제기구와의 협업 활성화를 통한 통일지지 기반 확대, 국내 대북지원 민간단체들의 내부 역량 강화를 위한 제도 정비, 민간단체를 포함한 다양한 형태의 복합적 파트너십 구축을 제안하였다.

최근의 연구로 박형준, 박은주(2021)는 국제사회와 민간 차원의 대북 인도적 지원의 현황과 성과를 종합적으로 정리하고, 지원 확대 방안을 설명하고 있으며, 박석희(2020)는 대북지원을 인도적 관점에서 개발협력 관점으로 전환할 것을 주장하고 있다. 한편 지혜론(2020)의 연구는 대북제재가 북한의 비핵화를 이끌어내지 못하고 오히려 북한의 인도적 상황에도 부정적 영향을 미치고 있다고 주장하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

인도적 대북지원의 주체인 민간단체에 집중한 연구들도 있다. 이우영(2011), 문경연, 이우영 외(2017)는 인도적 대북지원 민간단체의 성과와 과제에 대해 연구하고 있으며, 박지혜(2021)는 인도적 대북지원을 담당하는 NGO 활동가의 경험을 중심으로 연구하였다. 배성인(2004), 최춘흠 외(2008)은 인도적 대북지원의 또다른 주체인 국제기구에 역할에 초점을 맞추었다.

이 연구의 문제의식과도 관련된 인도적 대북지원이 과연 북한 주민들의 실질적인 삶의 질 문제와 어떻게 연계되고 있는지를 분석하는 연구는 상대적으로 그 수가 많지 않다. 대표적으로 이규창 외(2013)는 여성(임산부와 영유아), 아동, 장애인 등 취약계층의 인권 증진과 관련한 인도적 대북지원 정책 방향을 종합적으로 연구하고 있으며, 김수암(2012)은 인도적 대북지원과 북한 북한인권과의 상관관계와 북한인권법을 검토한 후 대북정책의 추진방향을 크게 네 가지로 제안하고 있다. 가장 최근의 연구인 안제노, 이수석(2022)의 연구는 인도적 대북지원 전략을 모두 네 가지로 구분하고, 각 전략별 정책방향을 제안하고 있다는 점에서 의미가 크다.

최근 국제사회의 주요 화두인 ‘R2P(보호책임)’의 관점에서 북한을 연구한 성과들은 아직 많지 않다. 북한에 R2P를 적용한 기존 연구들은 대부분 북한인권 문제에 대한 해결을 모색하면서 국제사회의 적극적 개입을 강조하고 있는데, 김부찬(2015)은 북한 인권문제의 해결을 위한 방법으로 R2P의 적용가능성을 검토하면서, 당시 상황을 국제공동체 차원의 ‘예방책임’과 ‘이행책임’이 동시에 이행되어야만 하는 경우로 보고 평화적인 수단을 동원해서도 문제가 해결되지 않을 경우 상정하기 어려운 상황이라는 하지만 강제조치를 포함한 최후의 수단까지도 언급하고 있다. 이신화(2023)는 북한 인권문제의 주요 이슈들이 국제법적 또는 전략적 차원에서 왜 중요하며 시급성과 중요성에 비해 해결방안 모색이 어려운지를 설명하면서, 북한 정권의 책임을 강조하고 인권침해에 대한 증거를 채

계적으로 수집하고 실질적인 행동계획을 국제사회와 협력해 수립할 것을 강조하고 있다. 그리고 허만호(2022)는 R2P 이행을 모색하기 위해 ‘식량 접근권’이라는 개념을 사용하여 김정은 정권의 북한 주민들의 식량권에 대한 침해가 북한의 경제·사회체제에 가져온 변화를 분석하고 있다.

이 연구는 여기서 한 발 더 나아가 인도적 대북지원의 방향과 과제를 R2P의 관점에서 모색해 보고자 한다. 북한 인권문제를 중심으로 R2P 관점을 적용하고 있는 연구들은 다소 등장하고 있으나, 아직 다른 주제로까지 R2P 개념을 확장한 연구들은 거의 이루어지지 않고 있다. 이는 R2P 개념이 전쟁범죄나 반인도적 범죄, 인종청소, 대량학살과 같은 4대 잔혹범죄에 대해 궁극적으로 ‘무력’을 사용한 개입을 의미한다고 이해되기 때문일 것이다. 하지만 R2P의 세 가지 기둥 가운데 두 번째 기둥이 바로 국제사회의 예방과 지원에 관련된 것이라는 점에서 R2P의 개념을 좀 더 적극적으로 확장하여 해석한다면 인도적 지원은 가장 궁극적인 R2P의 발현이 된다고 볼 수 있는 것이다. 이 논문은 이러한 관점에서 인도적 대북지원의 쟁점과 과제를 논의해 보고자 한다.

III. 인도적 대북지원의 경과와 한계

1. 한국의 인도적 대북지원

1995년 6월 25일 동해항에서 ‘씨 아펙스호’가 쌀 2천 톤을 싣고 출항하면서 한국의 인도적 대북지원은 본격화되었다. 당시는 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 남북관계가 긴장상황에 있던 시기였다. 하지만 대홍수로 북한에 대규모 기근이 발생하자 쌀 15만 톤이 무상지원되었으며, 이후 1997년까지 긴급구호의 형태로 인도적 대북지원이 계속되게 된다.

<표 1>과 같이 인도적 대북지원이 시작된 1995년 이후 2023년 말까지 한국의 인도적 대북지원 총액은 3조 3,440억원(309,656만 달러)에 달한다. 한국의 대북지원은 크게 정부 차원에서 이루어진 무상지원과 유상지원, 그리고 민간 차원에서의 무상지원으로 구분할 수 있다. 지금까지의 정부 차원의 지원은 2조 4,154억원이며, 민간 차원의 지원은 전체 총액의 27.8% 수준인 9,285억원이다.

〈표 1〉 연도별 인도적 대북지원 현황

(단위: 억원)

구분	정부차원						민간차원 (무상) * 한적 포함	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	계				
'95	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
'96	-	-	24	24	-	24	12	37
'97	-	-	240	240	-	240	182	422
'98	-	-	154	154	-	154	275	429
'99	339	-	-	339	-	339	223	562
'00	944	34	-	977	1,057	2,034	386	2,421
'01	684	63	229	976	-	976	782	1,757
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
'04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
'06	2,000	133	139	2,273	-	2,273	709	2,982
'07	1,428	220	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
'08	-	241	197	438	-	438	726	1,164
'09	-	77	217	294	-	294	377	671
'10	183	21	-	204	-	204	201	405
'11	-	-	65	65	-	65	131	196
'12	-	-	23	23	-	23	118	141
'13	-	-	133	133	-	133	51	183
'14	-	-	141	141	-	141	54	195
'15	-	23	117	140	-	140	114	254
'16	-	1	1	2	-	2	28	30
'17	-	-	-	-	-	-	11	11
'18	12	-	-	12	-	12	65	77
'19	-	-	106	106	-	106	170	277
'20	-	7	118	125	-	125	23	149
'21	-	5	-	5	-	5	26	31
'22	-	6	-	6	-	6	20	26
'23	-	1	-	1	-	1	7	9
합계	11,258	1,200	2,969	15,427	8,728	24,154	9,285	33,440
비중	33.7%	3.6%	8.9%	46.1%	26.1%	72.2%	27.8%	100%

*출처: <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics>. (2024/01/24 검색)

<표 1>을 좀 더 자세히 살펴보면, 1995년 첫 해의 대북지원은 모두 정부 차원의 직접지원이었다. 이후 1998년까지는 직접지원이나 민간단체를 통한 지원을 하지 않고 국제기구를 통한 소규모의 공여를 해오다가, 1999년 비료지원을 시작으로 다시 직접지원을 본격화하게 된다(문경연 외 2018, 107). 그리고 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 정부와 민간차원의 지원은 2,421억원으로 크게 증가하였고, 이후 2007년까지 상당한 규모의 지원이 이루어졌다. 특히 2006년에는 북한의 수해복구 지원을 위해 2,273억원이라는 정부 차원의 최대의 무상 지원이 있었다. 2007년 「10.4 남북정상선언」 발표 당시 최고 수준이었던 인도적 대북지원은 2008년 이명박 정부가 정부 차원의 대규모 직접지원을 철회하면서 상대적으로 민간 차원의 지원 비중이 증대되는 모습을 보이게 된다. 그리고 2010년 ‘5.24 조치’ 이후로는 민간 차원의 대북지원 역시 크게 위축되었다(이용화·이혜정 2018, 2-4).

박근혜 정부는 북한에 대한 직접적 지원에는 부정적인 입장을 보였으며, 대신 국제기구를 통한 간접지원을 추진하였다. 그 결과 2013년 이후 정부의 대북 지원은 대부분 국제기구를 통한 형태로 나타나게 된다(문경연 외 2018, 107-108). 문재인 정부 시기 역시도 국제사회의 강력한 대북제재의 영향으로 정부의 대북지원은 대부분 국제기구를 통한 간접지원의 형식으로 나타나게 된다. 결국 전체적으로 국제기구를 통한 지원만 일부 이루어졌을 뿐 식량차관은 김대중 정부 이후 중단되었으며, 정부 차원의 지원도 이명박 정부 이후 거의 중단된 상태임을 알 수 있다.

한편 국제기구를 통한 대북 인도적 지원은 지속적으로 추진되어, 1996년 이후 현재까지 북한 취약계층의 영양·보건 등의 지원을 위하여 세계식량기구(WFP)에 15,130만 달러, 세계보건기구(WHO)에 6,648만 달러, 유엔아동기금(UNICEF)에 4,013만 달러 등을 지원하였다.⁷⁾ 정부가 세계식량기구에 가장 많은 기금을 지원한 이유는 바로 대북지원 중 식량지원이 가장 중요한 부분을 차지하고 있기 때문이다. 옥수수, 혼합곡물, 콩, 밀 등의 식량 지원은 대부분 세계식량기구를 통해 이루어졌다.⁸⁾

한편 2000년 이후 지원된 대북 식량차관은 모두 8,728억원에 달한다. 정부는 2000년 외국산쌀 30만 톤, 옥수수 20만 톤 지원을 시작으로 2007년까지 대북

7) <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview>. (2024/01/24 검색)

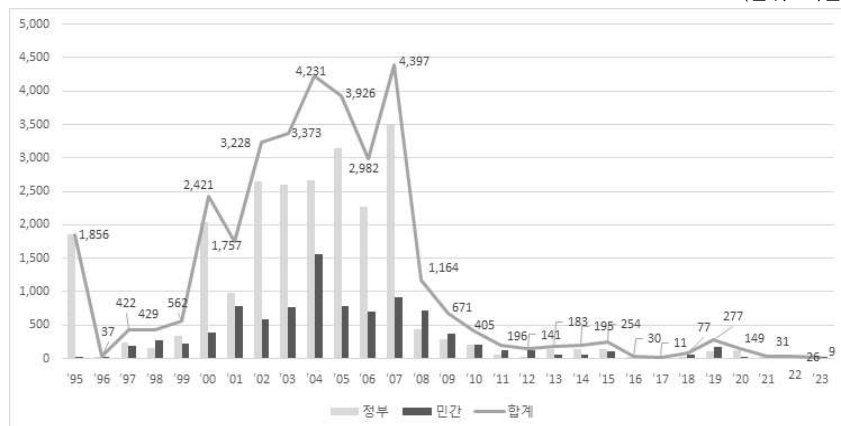
8) 정부는 대북지원을 목적으로 특히 2001년부터 2004년까지 매년 옥수수 10만 톤을 세계식량기구에 보냈다(김성한 외 2018, 26).

식량차관으로 모두 240만 톤의 쌀과 20만 톤의 옥수수를 북한에 지원하였다. 하지만 최초 상환일인 2012년 이후 지금까지 차관 상황은 전혀 이루어지지 않고 있다(이용화·이해정 2018, 4).

정부는 최근까지도 민간단체를 통한 남북협력기금 지원 사업을 지속하고 있다. 가장 최근의 사례로는 2021년 9월부터 2022년 12월까지 추진한 ‘대북 영양·보건협력 정책사업’이 있다.⁹⁾ 2019년부터 2023년까지 최근 5년간 정부 기금과 민간단체 자체 재원으로 영양물품, 의약품 등 약 19억원 상당이 북한에 지원되었다.¹⁰⁾

〈그림 1〉 연도별 인도적 대북지원 개요

(단위: 억원)



*출처: <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics>. (2024/01/24 검색)

〈그림 1〉에서 보듯 한국의 인도적 대북지원은 시기별로 큰 편차를 보여왔다. 이것은 북한의 도발 등에서도 그 원인을 찾을 수 있지만, 가장 큰 원인은 인도적 대북지원이 역대 정부들의 대북정책의 수단 중 하나로 남북관계의 상황과 맞물려 함께 변화해 왔기 때문이라 할 수 있다. 그리고 민간 차원에서의 대북지

9) 이 사업은 2021년 9월 북한을 상대로 영양·보건 협력을 추진하는 민간단체에 모두 100억원(사업당 5억원 한도)을 지원하기로 한 것인데, 당초 2022년 6월 말로 끝날 예정이었으나, 코로나19 확산에 대응한 북한의 국경폐쇄 장기화와 남북관계 변화로 인해 성과가 없자 제327차 남북교류협력추진협의회를 통해 사업기간을 2022년 12월 10일까지로 연장하였다(『한겨레신문』 2023/11/15).

10) <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview>. (2024/01/24 검색)

원 역시 정부의 지원만큼은 아니지만 비슷한 편차를 보이고 있다.

민간 차원에서의 대북지원 역시 1995년부터 공식적으로 시작되었다. 1995년 9월 14일 김영삼 정부는 「민간 대북지원 허용조치」를 발표하고 대한적십자사로 대북지원 창구를 단일화하였다. 민간 대북지원 창구를 단일화한 것은 민간의 무분별한 대북접촉과 대북지원을 막기 위한 것이었다. 1997년 3월 31일 정부가 민간 차원의 대북지원 확대 허용조치를 발표하면서, 민간의 대북지원이 본격적으로 이루어졌다. 특히 1998년 김대중 정부 출범 이후에는 인도적 지원은 물론이고 보건의료, 종교, 학술교류 등으로까지 범위를 확대하여 대북지원 주체들이 활동하기 시작하였다(박형준·박은주 2021, 42).

이 시기 주요 대북지원 민간단체들이 발족하면서 민간 차원의 대북지원은 활기를 띠게 된다. 정부는 1999년 2월 10일 민간 대북지원 창구 다원화 조치를 발표하여, 대한적십자사 이외에 다른 창구를 통한 민간 차원의 대북지원을 허용하였으며, 1999년 10월 21일에는 「인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정」을 제정하여 민간단체에 남북협력기금 지원이 가능하도록 하였다(조대엽·홍성태 2013, 233-242).

2000년 6.15 공동선언 이후 민간단체들의 대북지원은 긴급구호의 성격에서 개발지원 사업으로 영역이 확대되면서, 규모와 다양성 측면에서도 변화를 보이게 된다. 매년 확대되던 민간 분야의 대북지원은 2004년 북한 용천역 폭발사고 복구 지원시에는 그 규모가 1,558억원을 기록하게 된다(조대엽·홍성태 2013, 235).

이후 2010년 3월 천안함 사건과 뒤이은 ‘5.24 조치’로 민간단체들의 인도적 대북지원 역시 크게 감소하게 된다. 그리고 민간부문의 인도적 대북지원 금액도 2015년 114억원에서 2016년 28억원, 2017년 11억원으로 크게 감소하였다. 2018년 ‘판문점 선언’ 이후 2019년 다시 지원금액이 170억원으로 증가했으나, 2019년부터 북한이 다시 대남 강경노선으로 회귀하고 2020년 코로나19가 본격적으로 확산하면서 다시 지원이 크게 감소하였다(박성열 2021, 78).

현재 정부의 대북 인도적 지원은 국내 개발협력 민간단체를 위한 지원과 국제기구를 통한 극히 일부의 지원을 제외하면 사실상 중단된 상태라고 볼 수 있다.¹¹⁾ 정부는 2022년 5월 북한의 코로나19가 심각한 상황으로 알려지자 인도주의적 측면에서 언제든지 방역 지원을 할 것이라고 했으나, 북한은 이를 단호히

11) 정부는 2019년 6월 세계식량계획(WFP)을 통해 쌀 5만 톤을 북한에 지원하고자 하였으나, 북한이 거부 입장을 밝히면서 지원이 이루어지지 않았다(최규빈 2022, 3).

거부한 바 있다. 2023년 3월 기준으로 통일부에 등록된 대북지원 민간단체는 모두 150개이다.¹²⁾

2. 국제사회의 인도적 대북지원

국제사회의 공식적인 인도적 대북지원은 1995년 북한이 홍수로 인해 UN 인도지원국(DAH)에 공식적으로 지원을 요청하면서 시작되었다. DHA는 UN 산하의 다른 기구들, 즉 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 북한의 식량난 정도와 배급 상황에 대한 공동현지조사를 실시하였다. 그리고 1995년 9월 12일 UN 기구 간 ‘공동지원호소(Consolidates Appeal)’를 발표하고 대북 구호원조에 대한 국제사회의 지원을 촉구했다(김성한 외 2018, 6). 이에 1996년 6월까지 미국, 일본, EU 등에 의해 총 927만 달러의 대북지원이 이루어졌다. 그리고 이후 북한이 이른바 ‘고난의 행군’을 극복하는 동안 국제사회의 지원 역시 급속히 증가하여 1998년에는 2억 1,587만 달러까지 증가하였다(황지환 2014, 20). 이후 국제사회의 인도적 대북지원은 일시적인 대규모 지원이 이루어졌던 1999년, 2001년, 2002년 그리고 2008년을 제외한다면 1억 5천만 달러 이하의 수준에서 지속되었으며, 2009년 이후 그 규모가 급감하여 5,000만 달러 미만으로 감소하게 된다(문경연 외 2018, 115-116).

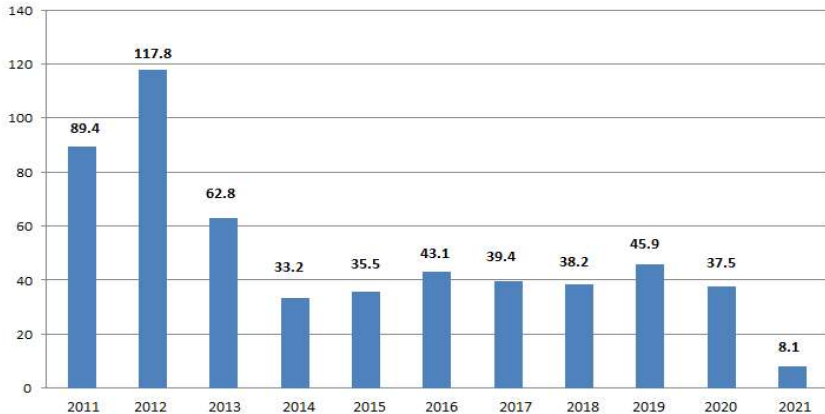
2010년 이후로도 국제사회의 대북지원은 큰 폭의 변화를 보이게 된다. <그림 2>를 보면 2012년 1,170만 8천 달러 정도였던 지원 수준은 이후 2013년 북한이 핵실험을 본격화하면서 큰 폭으로 감소하였으며, 2020년 코로나19가 확산한 이후에는 더욱 큰 폭으로 감소하여 2021년의 경우 8만 1천달러에 불과한 것을 알 수 있다.

이처럼 국제사회의 대북지원 역시 그 규모에서 매우 큰 폭의 변동을 보이고 있다. 한국의 인도적 대북지원과 마찬가지로 정치적 상황에 따라 공여 규모가 영향을 받고 있는 특징을 보이는 것이다. 특히 북핵 문제와 맞물려 국제사회의 대북제재가 이루어지면서 개별 공여국 차원의 대북지원은 인도주의적 측면보다

12) 정부는 1999년부터 민간 차원 대북지원사업의 활성화 및 투명성 확보를 위해 ‘대북지원사업자 지정 제도’를 운영해 오고 있다. 2023년 3월 현재 민간단체 총 150개, 지자체 총 243개(광역 17개, 기초 226개)가 대북지원사업자로 지정되었다. 지자체는 2019년부터 일부 지자체가 대북지원사업자로 지정되었으나, 2021년 9월에 관련 규정을 개정하여 지방자치단체를 대북지원사업자로 일괄 지정하였다(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/organization>. 2023/11/25 검색).

는 정치적이고 외교적인 관점에서 이루어지게 된다(문경연 외 2018, 121). 특히 미국은 핵문제 해결을 위한 협상카드로 식량지원을 활용하면서 대규모 식량지원의 공여자로서의 역할을 하였다(문경연 2013, 6).

〈그림 2〉 국제사회의 대북 인도적 지원 자금 조달 현황(2011-2021)
(단위: 만달러)



*출처: 박형준·박은주 (2021, 38)

이처럼 국제사회의 인도적 대북지원이 북핵문제와 긴밀히 연계되어 이루어지는 상황은 국제사회의 인도적 지원이 북한에 대해서는 정치적 수단으로 이용되고 있음을 보여준다(김지영 2016, 93). 이는 알톨라(M. Aaltola)의 지적대로 북한에 대한 식량 원조가 북한의 기아를 근절하기 위해서라기 보다는 북한 정권의 정치적 양보를 얻어내기 위해 사용된 측면이 있다고도 평가할 수 있는 것이다(Aaltola 1999, 371-386).

2020년 코로나19 이후 북한이 철저한 방역 통제를 실시하면서 이동 제한 및 국경 봉쇄가 이루어지게 되고, 국제사회의 인도적 지원 역시 제대로 전달되지 못하게 된다(박형준·박은주 2021, 38). 그 결과 2021년부터는 인도적 대북지원이 거의 이루어지지 못해 2022년 지원 총액은 약 2,000만 달러에 불과하였다(스미스 헤이젤 2023, 9-10).

최근 들어 그 규모가 급감하기는 했지만 국제사회의 인도적 대북지원은 나름의 의미를 가지고 있다. 특히 1995년부터 1999년까지 북한이 가장 힘들었던 시기에 UN 기구들의 인도적 대북지원은 북한의 식량 문제나 기아, 의료 문제를 해결하는데 기여하였다. 특히 상대적으로 취약한 영유아나 어린이들에 대한 세

계식량계획의 영양 및 의료지원, UNICEF의 어린이지원 사업, 국제백신연구소(International Vaccine Institute, IVI)의 백신공급 사업은 상당한 의미가 있다고 할 수 있다.

지원과 분배의 투명성 확보 측면에서도 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북 지원은 긍정적인 역할을 했다. 북한의 정부기관을 통하지 않고 유엔기구가 직접 분배할 수 있도록 한 점은 유엔기구가 북한과의 협상에서 원칙을 지켜냈다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다(문경연 외 2018b, 27).

IV. R2P 관점에서 본 인도적 대북지원의 과제

1. R2P 관점에서 본 인도적 대북지원

최근 국제사회의 중요한 화두 중의 하나는 바로 R2P(Responsibility to Protect), 즉 ‘보호책임’ 개념이다. R2P는 특정 국가가 집단학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄, 인종청소 등으로부터 자국민을 보호하지 못할 때 국제사회가 집단적 강제조치를 통해 해당 국가의 내정에 간섭할 수 있다는 개념이다. 즉 대규모 인권 침해와 같은 한 국가의 국내 문제에 국제사회가 개입할 수 있는 근거 혹은 권리를 부여하는 차원에서 인도적 개입에 관한 논의가 발전한 개념이라 할 수 있다.

1990년대 르완다 제노사이드, 보스니아 사태 등을 겪으면서 국제사회는 개별 국가의 주권과 인권보호를 병행할 수 있는 통합논리가 필요했고, 캐나다 정부의 주도로 2001년 ‘개입과 국가주권에 관한 국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS)’가 발족하였다. 그리고 2001년 ICISS 보고서에서 처음으로 R2P 개념이 등장하였다(조효제 2014). 이후 2005년 UN 세계정상회의(World Summit)에서 만장일치로 채택된 R2P 개념은 2006년 UN 안전보장이사회 결의 제1674호를 통해 다시 확인되었으며, 2009년에는 UN 총회에서 결의 제1894호로 도출되었다. 그리고 2011년 리비아 사태 당시 처음으로 적용되어, 국제사회 개입의 근거가 되었다.¹³⁾

13) 당시 국제사회는 UN 안전보장이사회 결의 제1970호를 통해 리비아에 대한 경제조치와 함께 카다피를 ‘인도에 반한 범죄’(crimes against humanity) 혐의로 국제형사재판소에 직접 회부하였으며, 이후 카다피 정부의 태도가 변하지 않자 리비아 내 민간인 보호를 위해 “민간인들과 민간인 밀집지역을 보호하기 위해 필요한 모든 조치”를 허

R2P 개념은 국가주권이 우선시되는 국제질서 속에서 주권을 초월한 개입을 상정하고 있다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 무엇보다도 그 법적 위치가 아직 ‘실정법’(lex lata)이 아닌 ‘법적 정의에 따라 있어야 할 법’(lex ferenda)에 해당되기 때문에 R2P에 입각한 군사적 조치를 정당화할 근거를 어떻게 확보할 것인가는 지금도 계속 논란이 되고 있다(『연합뉴스』 2021/04/02). 하지만 2021년 미얀마 군부 쿠데타 사태 등을 거치며 그 필요성에 대한 공감대 역시 커지고 있다. R2P는 아직은 국제관습법의 지위를 갖지 못하고 있으나, 강력한 국제규범으로서 조만간 국제관습법으로 자리잡을 수 있을 것이다(박선기 2023, 107).

기본적으로 R2P 개념은 한 국가 내에서 대규모의 조직적인 인권 침해 사태가 발생하고 있으나 그 국가가 이를 해결할 의사나 능력이 없을 때 국제사회의 인도적 개입(humanitarian intervention)을 의미하는 개념이기 때문에, 보통은 ‘무력’을 사용한 개입을 의미한다. 하지만 그 개념을 좀 더 살펴보면 두 가지 측면에서 광의의 ‘보호책임’ 개념을 가지고 있음을 알 수 있다.

먼저 그 적용범위에서는 집단학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄, 인종청소와 같은 네 가지 대표적인 범죄에 대한 협의의 보호책임은 물론, 광의의 보호책임 개념도 함께 포함되어 있다. 즉 ICISS 보고서에는 실패국가에서의 대규모 기아사태나 자연재해, 환경파괴 등으로 인명피해가 발생한 경우에 대한 대응도 보호책임의 적용범위로 제시하고 있는데, 이는 그 적용범위를 좀 더 확장하여 해석한 것이라 할 수 있다. 즉 네 가지 대표적 범죄를 넘어 인도적 개입 논의의 적용범위를 확대하여 보호책임의 사전예방적 측면까지 포함하고 있는 것이다(조정현 2011, 7-14).

내용적인 측면에서는 R2P는 실패국가에서 조직적인 인권 침해 사태가 발생하지 않도록 ‘예방’하고 ‘지원’하는 의미까지 포함되어 있다는 점에서 광의의 보호책임 개념을 가지고 있다. 2009년 유엔 사무총장의 보고서에 의하면 R2P는 크게 세 가지 기둥으로 구성되어 있는데, 첫 번째 기둥(Pillar 1)은 ‘책임 있는 주권’의 필수 요소인 해당 국가의 보호책임이며, 두 번째 기둥(Pillar 2)은 첫 번째 책임을 이행하는데 필요한 해당 국가의 내부 역량을 구축하기 위한 국제사회의 지원책임이다. 그리고 마지막 세 번째 기둥(Pillar 3)은 해당 국가가 이를 이행하지 않을 때 적시에 단호한 조치를 취해야 하는 국제사회의 대응책임이다(Bellamy & Dunne 2016, 7-8). 이 세 번째 기둥이 바로 ‘예방’과 ‘지원’

용한 안보리 결의 제1973호를 채택하였다(『한겨레신문』 2011/03/20).

에 관련된 것이라고 할 수 있다(스미스 캐런 2023, 28-35).

문제는 과연 R2P가 북한에 적용가능한 개념인가 하는 점이다. 최근 들어 R2P 개념을 북한 인권문제에 적용하자는 논의가 대두되고 있으나, 아직 적극적인 수준에는 이르지 못하고 있다.¹⁴⁾ 하지만 이미 2014년 2월 유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 북한에 의해 반인도적 범죄가 자행되었으며 북한 정부가 자국민을 보호하지 못하고 있는데 대하여 국제사회가 보호책임을 지고 북한 정부를 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 회부해야 한다는 보고서를 발표한 바 있다. 보고서에서는 북한의 3대에 걸친 수십 년간의 조직적인 인권탄압을 ‘반인도적 범죄’로 규정하고, 반인류적 범죄자들이 형사책임을 져야 하며 그 방법으로 유엔 안전보장이사회가 북한 상황을 ICC에 회부하거나 유엔 특별재판소를 설립하는 방안을 제시하였다. 특히 ‘최고지도자’가 노동당 및 국방위원회와 별도로 독자적인 의사결정 기관으로서의 역할을 한다고 명시하면서, 최고지도자인 김정인에 대한 형사 책임을 언급하고 있는 점은 의미가 있다(United Nations, General Assembly 2014).

이처럼 COI는 북한 정부가 R2P의 첫 번째 기둥인 자국민에 대한 보호책임 이행에 명백히 실패했다고 선언하면서 북한 주민 전체가 아닌 책임있는 고위층을 대상으로 제재를 채택할 것을 강조하였는데, 보고서에서 강조한 ICC에의 회부 및 기타 안보리를 통한 경제제재 조치의 부과는 R2P의 제3기둥에 해당하는 국제사회 차원의 더욱 단호한 조치를 포함한 내용이라 할 수 있다(조정현 2014).

이미 국제사회에서 북한 인권문제를 중심으로 R2P의 적용가능성에 대해 공식적으로 언급한만큼 그 개념을 확장한 광의의 R2P의 개념을 다른 주제에도 적용시킬 수 있을 것이다. 즉 R2P의 개념을 확장한다면, 북한이 국내적으로 주민들의 기본적인 생존권과 인권을 보장하지 못하는 상황이 도래하면 국제사회가 적극적인 개입과 인도적 지원을 통해 이를 해결해야 한다는 의미를 포함하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

이런 관점에서 본다면 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 인도적 지원에 대해 국제사회가 R2P의 관점에서 적극적으로 관심을 표명해야 한다는 주장은 그 논

14) 유엔은 매년 북한 내의 인권침해 및 식량위기 등 인도적 상황에 우려를 표명하고 북한의 개선 노력을 촉구하는 북한인권결의를 채택하고 있다. 유엔 인권위원회(United Nations Commission on Human Rights)는 2003년 처음으로 북한인권결의를 채택하였고, 유엔 인권위원회를 승계한 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council)는 2008년부터 북한인권결의를 채택하면서 2023년 4월 열린 제52차 유엔인권이사회까지 21년 연속 북한인권결의를 채택하고 있다. 또한 유엔총회에서도 2005년부터 2023년 12월 제78차 유엔총회까지 19년 연속 북한인권결의를 채택하고 있다.

거가 분명하다 할 수 있다. 특히 식량 부족으로 아사 및 영양실조가 보고되고 있는 북한의 상황은 가장 기본적인 주민들의 식량권에 대한 지속적인 침해를 해결하기 위해서라도 국제사회의 보호책임 이행이 필요하다고 할 수 있다(허만호 2022).

2. R2P 관점에서 본 인도적 대북지원의 과제

2021년 미얀마 군부 쿠데타 사건 이후 국제사회에서 R2P 적용에 대한 논의가 있었지만 안전보장이사회에서의 상임이사국간의 의견 일치가 쉽지 않아 무산된 경험에 비추어 볼 때 R2P 관점에서 북한 문제를 논의한다는 것이 당장은 실효성을 얻기 어려운 것이 사실이다. 하지만 R2P가 사법적 권한이나 집행권이 없는 유엔 인권조사위원회가 처벌을 위해 취할 수 있는 가장 강력한 이론적 배경이라는 점에서 북한 문제를 R2P 관점에서 인식하는 것이 필요하다. 그리고 이에 대한 국제사회의 공감대 형성을 위해 노력하는 과정 자체가 북한에게는 상당한 압박으로 작용할 것임은 분명하다. 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 R2P 관점을 폭넓게 해석한다면 북한 주민들에 대한 인권 탄압, 식량난으로 인한 생존의 위협, 심각한 보건의료 수준으로 인한 문제 등이 모두 국제사회의 개입 근거를 제공하는 것이다.

그렇다면 R2P의 관점에서 인도적 대북지원의 방향과 전략을 수립하기 위해 고려해야 할 과제는 무엇일까?

가장 우선적인 과제는 어떠한 경우에도 인도적 대북지원의 최우선적 목표이자 원칙은 북한 주민의 생존권 확보와 삶의 질 개선이라는 점을 분명히 해야 한다는 점이다. 3장에서 살펴보았듯이 지난 30여 년간 인도적 대북지원은 처음에는 인도적 목적으로 시작되었으나, 정치적 상황변화나 목적에 따라 그 과정과 내용이 상당부분 영향을 받아 왔다. 이는 자연스러운 측면이라고 볼 수도 있지만, 인도적 대북지원의 원칙을 설정하기 위해서는 인도적 지원이 가져올 남북관계와 북한체제의 변화에 대한 고려보다는 우선 인도적 지원이 헌법적 책무와 인도주의적 관점에 기초한 것임을 명확히 하는 것이 필요하다. 인도주의적 관점 위에서 북한 주민의 삶의 질 개선이 가장 중요한 목표임을 분명히 하는 것은 향후 인도적 대북지원의 방향을 설정하는 기본원칙이 될 것이다.

다음으로 R2P 관점에서 인도적 대북지원의 방향과 전략을 수립하기 위해서는 ‘예방’과 ‘지원’의 개념을 명확히 하고, 단계별 지원전략을 분명히 할 필요가 있다. R2P에서 이야기하는 ‘예방’이란 단순히 주민들에게 보호책임을 하지 못

하는 정권에 대해 일시적으로 국민들을 단절시키는 것이 아니다. 분리 이후의 조치에 대한 고려 없이 단순히 세 번째 기등을 적용시킨다면 이는 예기치 못한 더 큰 부작용을 가져올 수도 있다.¹⁵⁾

R2P를 ‘예방’과 ‘지원’의 개념으로 확장한다면 보건의료와 식량 지원을 포함한 인도적 지원을 포함하는 개념이라 할 수 있다. 북한은 2019년에도 한미 연합훈련을 구실로 세계식량계획의 식량 지원을 거부한 바 있으며, 2021년경부터는 코로나19 위기와 경제붕쇄 속에서 ‘제2의 고난의 행군’이라는 표현이 다시 등장할 만큼 심각한 경제적 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 그런 상황에서도 2022년 우리 정부의 코로나19 백신 지원을 거부하는 등 주민들에 대한 기본적인 보호의 의무는 전혀 수행하지 않고 있다. 최근 보도에 의하면 아직도 북한에서는 한해 수 백명의 아사자가 발생하고 있는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 이러한 현상은 북한에 대한 좀 더 적극적인 지원과 개입이 필요함을 보여준다.

이는 단순히 북한 정권이 주민들에 대한 첫 번째 보호책임 의무를 이행하지 않아 국제사회의 개입이 필요하다는 것은 아니다. 일반적인 R2P 관점에서는 특정 국가의 문제 정권의 비인도적 잔혹 행위에 대해 강력한 무력을 통해 상황을 억제할 수 있지만, 북한의 경우는 이와는 반대이다. 북한은 오랜 시간 동안 주민들의 기본권과 인권을 무시하는 억압적 지배를 계속해 왔기 때문에 내부의 식량위기, 보건위기 등이 심각해지고 이로 인해 체제의 위협이 심화되면 오히려 북한 정권의 도발 가능성을 오히려 더 높이게 된다.

이러한 점에서 북한에 대한 무력개입을 통한 R2P는 가장 마지막 단계로, 현재 필요한 것은 인도적 지원을 통해 현실적으로 북한이 예상 못한 돌출행동이나 도발을 하지 않도록 내부 위기 상황을 관리하고 이를 토대로 북한체제를 안정적으로 변화시키는 것이 필요하다. 결국 이것이 현재 한반도 질서를 안정적으로 관리할 수 있는 방향이기도 하다.

15) 2023년 9월 리비아 대홍수 사태는 R2P의 인도주의적 개입의 딜레마를 잘 보여준다. 폭풍 ‘대니얼’로 1만명이 넘는 사망자가 발생한 것은 2011년 카다피 독재 정권이 무너진 뒤 계속된 행정공백 때문으로, 이는 서방이 카다피 정권 붕괴에만 집중된 탓에 이후 혼란을 어떻게 수습하고 권력을 안정적으로 이양할지 대책이 없어 지금의 무정부 상태와 전제지배가 벌어졌을 때 손을 쓸 수 없는 구조를 만들었다는 것이다(손우성 2023).

16) 국정원 분석에 의하면 2023년 1~7월에만 245명의 아사자가 발생해 최근 5년 평균의 연간 110여명에 비해 두 배 이상으로 늘었다고 한다(이예지 2023).

V. 결 론

지금도 지구상에는 대규모 분쟁, 기후위기, 감염병, 자연재해, 식량 불안정 등으로 인도적 위기가 심화되면서 국제사회의 인도적 지원 필요성이 제기되는 지역이 많다. 러시아의 침공으로 우크라이나 인구 상당수가 인도적 지원이 필요한 물론 시리아, 예멘 등은 장기화된 무력 분쟁을 겪고 있으며, 아프가니스탄, 남수단 등지의 식량부족 역시 심각한 상황이다(박차미·윤혜민 2023, 4). 2023년 2월에는 강진으로 튀르키예에 2만명이 넘는 희생자가 발생하였으며, 리비아에서는 9월 대홍수로 6천명이 넘는 사망자가 발생하였다. 이런 지역에 대한 국제사회의 인도적 지원은 무엇보다 필요한 곳에 신속하게 이루어져야 하며 정치적인 상황이나 조건에 분리되어 추진될 필요가 있다.

하지만 북한에 대한 인도적 지원은 좀 더 분명한 원칙과 기준을 가지고 그동안의 성과를 확인하면서 그 과정을 투명하게 진행할 필요가 있다. 이미 30여 년에 가까운 기간 동안 인도적 대북지원을 하였음에도 실질적인 지원의 효과가 나타나거나 북한의 상황이 개선되지 않는 것은 북한체제 자체가 가지는 심각한 경직성 때문이다.¹⁷⁾ 그리고 이 경직성은 3대 세습체제를 넘어 4대 세습을 준비하면서 내부적으로는 북한 주민들의 삶의 질을 심각한 상황으로 몰아넣으면서 대외적으로는 핵·미사일 도발이라는 형태로 나타나고 있다.

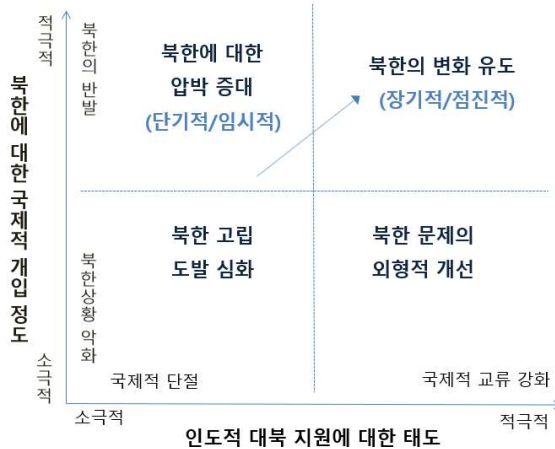
이런 점에서 북한 주민들의 기본권을 보장하기 위해 인도적 대북지원이 필요한 것은 물론이지만, 그동안의 경험에 비추어 볼 때 분명한 원칙과 기준이 없는 인도적 대북지원은 사실상 실효성이 없음을 우리는 분명히 알고 있다.

그동안의 경험을 바탕으로 인도적 대북지원과 북한에 대한 국제적 개입 간의 관련성을 도식화 해보면 <그림 3>과 같다.

<그림 3>에서와 같이 인도적 대북지원에 소극적 태도를 보인다면 북한은 국제관계에서의 단절을 경험하게 될 것이며, 적극적 태도를 보인다면 국제적 교류를 강화될 것이다. 또 국제사회에서 북한에 대한 국제적 개입 정도를 높인다면 북한의 반발이 있을 것이고 반대로 소극적인 태도를 취한다면 북한 주민의 삶의 질이라는 기본 가치를 무시하는 오류를 범하게 되어 북한 내부의 상황은 악화될 것이다.

17) 북한체제의 문제점 외에도 공여국들의 정치·외교적 이용이나 공여기관 간 원조 불일치와 부조화 등도 인도적 대북지원의 효과성을 제약하는 핵심 요인으로 지적되어 왔다(박석희 2020, 1125).

<그림 3> 인도적 대북지원과 국제적 개입 간의 관련성



이처럼 인도적 대북지원에 대한 태도와 북한에 대한 국제적 개입 정도를 2×2 매트릭스 범주에 두고 본다면, 우리가 인도적 대북지원과 북한에 대한 국제적 개입 모두에 소극적이라면 북한의 고립은 더욱 심화되고 북한의 도발가능성은 더욱 높아질 것이다. 그리고 인도적 대북지원에는 적극적이거나 북한에 대한 국제적 개입에 소극적인 태도를 취한다면 북한 문제는 외형적으로는 개선된 모습을 보이게 될 것이다. 하지만 북한 주민의 삶의 질 개선에 소극적인 태도를 보이면서 이루어지는 북한문제 개선은 언제든 북한주민에 대한 보호책임을 무시하는 모습으로 나타날지 모른다.

반면 인도적 대북지원에 소극적인 태도를 보이면서 북한에 대한 국제적 개입을 적극적으로 추진한다면 북한에 대한 압박이 증대되는 효과를 보일 수 있을 것이다. 하지만 이는 그동안의 경험에 비추어 봤을 때, 단기적이고 임시적인 조치에 그칠 가능성이 크다. 그리고 북한의 또 다른 도발을 가져올 가능성이 크다. 결국 가장 바람직한 방향은 북한이 인도적 지원을 바탕으로 주민들의 기본적인 삶의 질을 개선하고 국제적 개입을 강화하여, 결국 장기적인 관점에서 개발지원의 방향에서 체제의 변화를 추진해야 하는 것이다.

이처럼 북한의 궁극적인 변화를 이끌어 내기 위해서는 결국 인도적 대북지원과 북한주민의 삶의 질 개선을 포함한 문제에 대한 압력을 함께 유지해 나가는 장기적이고 점진적인 국제적 개입 전략이 필요한 것이다. 이 연구는 이를 위해 R2P의 ‘예방’과 ‘지원’ 개념을 적용하여 적극적으로 북한 문제에 개입할 것을

제안하였다.

이제 그동안의 인도적 대북지원의 경험과 성과를 돌아보고, 앞으로의 인도적 대북지원은 R2P 개념을 적극적으로 적용하여 북한을 지원하고 압박하며 국제사회의 동의와 지지를 이끌어 낼 필요가 있다. 연구에서 도출된 인도적 대북지원의 과제들은 남북관계가 어려움에 처한 현재 상황에서 새로운 시각과 방향을 제시했다는 점에서 의미가 있을 것이다. 다만 북한에 대한 국제사회의 개입 문제는 현실적으로 매우 민감한 이슈이며, 다른 국가들과 달리 핵·미사일 도발을 지속하고 있는 북한체제의 경직성을 고려할 때 앞으로 더욱 구체적이고 전략적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

국문 자료

- 김성한, 이수훈, 황수환. 2018. “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석.” 『국제관계연구』 23(1), 5-43.
- 김부찬. 2015. “북한 인권문제와 보호책임(R2P).” 『국제법학회논총』 60(4), 11-42.
- 김수암. 2012. “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법.” 『KDI 북한경제리뷰』 2012년 2월호, 24-38.
- 김지영. 2016. “국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성: 탈북민의 인식조사결과를 중심으로.” 『한국동북아논총』 78, 87-103.
- 문경연. 2013. “대북지원 딜레마와 극복방안 모색.” 『글로벌정치연구』 6(1), 5-37.
- 문경연, 박지연, 송영훈. 2018. “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북 지원 패러다임 모색.” 『국제관계연구』 23(1), 103-126.
- 문경연, 이수훈, 전명수. 2018a. “국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995-2016) 평가와 함의.” 『KDI 북한경제리뷰』 20(9), 42-66.
- _____. 2018b. “유엔기구의 대북지원 20년(1995-2016): 성과와 과제.” 『세계지역연구논총』 36(2), 3-33.
- 문경연, 이우영, 정소민. 2017. “대북지원 20년(1995-2015): 민간단체의 대북 지원 성과와 과제.” 『국제관계연구』 22(1), 35-67.
- 박석희. 2020. “개발협력 관점에서 본 대북지원정책의 동향과 과제.” 한국행정학회 동계학술발표논문집, 1125-1148.
- 박선기. 2023. “북한의 인권에 대한 R2P 구현 방안들.” 북한인권분야 R2P 적용방안 모색을 위한 세미나(2023.11. 23. 사단법인북한인권, 성공적인 통일을 만들어가는 사람들) 발표논문.
- 박성열. 2021. “남북교류협력 변화 추이 및 영향요인: 대북 제재-코로나19 중심으로.” 『국가전략』 27(1), 69-101.
- 박지혜. 2021. “대북 인도적 지원을 담당하는 NGO 활동가의 실천적 경험에 관한 연구.” 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 박차미, 윤혜민. 2023. 『KIEP 기초자료 23-07: 코로나19 팬데믹 이후 국제사회의 인도적 지원 동향과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원.

- 박형준, 박은주. 2021. “국제사회와 민간차원의 대북 인도적 지원 확대 방안.” *Journal of North Korea Studies* 7(1), 29-50.
- 배성인. 2004. “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』 44(1), 255-280.
- 손우성. 2023. “리비아 대홍수 참사는 어디서부터 시작됐나... 주목받는 서방의 2011년 ‘R2P’ 개입.” 『경향신문』 (9월 21일).
- 스미스 캐런. 2023. “보호책임: 개념과 이론 및 기틀.” 북한인권분야 R2P 적용방안 모색을 위한 세미나(2023.11.23. 사단법인북한인권, 성공적인 통일을 만들어가는 사람들) 발표논문.
- 스미스 헤이젤. 2023. “국제 대북 인도지원: 경과, 성과, 논란.” 『KDI 북한경제리뷰』 25(8), 3-24.
- 안제노, 이수석. 2022. 『INSS 전략보고 194: 대북 인도적 지원의 전략적 포지셔닝』. 서울: 국가안보전략연구원.
- 이규창, 김수암, 이금순, 조정현, 한동호. 2013. 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원.
- 이신화. 2023. “북한인권문제에 대한 국제법적·전략적 접근의 중요성과 도전.” 『통일과 법률』 55, 3-34.
- 이예지. 2023. “국정원 ‘北, 올해만 아사자 240명 넘어... 최근 5년간 평균보다 2배 이상으로 증가.’” 『동아일보』 (8월 18일).
- 이용화, 이해정. 2018. 『대북 인도적 지원 현황과 향후 과제』. 서울: 현대경제연구원.
- 이우영. 2011. “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안.” 『KDI 북한경제리뷰』 2011년 7월호, 78-91.
- 이종무. 2012. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론.” 『KDI 북한경제리뷰』 2012년 2월호, 39-56.
- 임을출. 2015. “대북 인도적 지원과 대북정책: 현황, 평가 및 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』 17(6), 31-47.
- 정구연. 2015. “한국의 인도적 지원 전략 구상.” 통일연구원 정책연구과제 2015-17.
- 조대엽, 홍성태. 2013. “대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마.” 『민족문화연구』 59, 219-259.
- 조정현. 2011. 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』. 서울: 통일연구원.

- _____. 2014. “유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가.” 『주요국제문제분석』 2014-07, 1-15.
- 조효제. 2014. “인도적 개입과 보호책임.” 『한겨레신문』 (3월 4일).
<https://v.daum.net/v/20140304190007283> (2024/01/16 검색).
- 지혜론. 2020. “대북 제재의 의도하지 않은 효과: 인도주의 활동에 미치는 영향을 중심으로.” 북한대학원대학교 석사학위 논문.
- 최규빈. 2022. 『다자협력 방식을 통한 대북 인도적 지원』. 서울: 통일연구원.
- 최춘흠, 김영운, 최수영. 2008. 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』. 서울: 통일연구원.
- 통일부홈페이지. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview> (2024/01/24 검색).
- _____. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/organization> (2023/11/25 검색).
- _____. <https://www.unikorea.go.kr/unokorea/business/statistics> (2024/01/24 검색).
- 황지환. 2014. “국제사회의 대북지원 동향과 한국.” 『KDI 북한경제리뷰』 16(11), 18-29.
- 허만호. 2022. “김정은 정권 10년과 북한 주민들의 식량권: Entitlement와 R2P의 관점에서.” 『국제정치연구』 25(4), 59-99.
- “비행금지 넘어 선제공격 가능?...‘결의 1973호’ 해석 논란.” 『한겨레신문』 2011/03/20, <https://www.hani.co.kr/arti/international/arabfrica/468912.html> (2024/01/16 검색).
- “[팩트체크] 미얀마 사태 유엔 군사개입 가능할까.” 『연합뉴스』 2021/04/02, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210401175800502> (2024/1/12 검색).
- “유엔 인도주의업무조정국 ‘북 식량안보 아태지역 최악.’ 『자유아시아방송』 2023/06/08, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/humanitarianaid-06082023152940.html (2024/01/28 검색).
- “정부, 대북 영양·보건협력 사업 12월까지 연장.” 『한겨레신문』 2023/11/15, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1049154.html> (2024/01/18 검색).

영문 자료

- Aaltola, Mika. 1999. "Emergency Food Aid as a Means of Political Persuasion in the North Korean Famine." *Third World Quarterly* 20, 371-386.
- Bellamy, Alex J. & Tim Dunne. 2016. "R2P in Theory and Practice." in *The Responsibility to Protect*, edited by Alex J. Bellamy and Tim Dunne, 3-16. Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, Hans. 1962. "A Political Theory of Foreign Aid." *The American Political Science Review* 56(2), 301-309.
- United Nations, General Assembly. 2014. *Report of Commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea* (Human Rights Council, Twenty-fifth session), A/HRC/25/63.
- "Global Hunger Index Scores by 2023 GHI Rank." <https://www.globalhungerindex.org/ranking.html> (accessed 04 December 2023).

Abstract

Issues and Tasks of Humanitarian Assistance to North Korea from a R2P Perspective

Sook Do Kwon ■ National Institute for Unification Education

This study summarized the achievements and issues of humanitarian assistance to North Korea and looked at the direction and Tasks in terms of ‘Responsibility to Protection(R2P)’ that has been actively raised in the international community.

If we expand the concept of R2P, it includes the meaning of ‘prevention’ and ‘support’ to prevent systematic human rights violations from occurring. In other words, it can be seen that the suppression of human rights against North Koreans, the threat of survival due to food shortages, and the level of serious health care all provide the basis for the international community’s intervention in North Korea. And intervention in North Korea from an R2P perspective is actually a means of preventing North Korea’s provocations in the current situation in North Korea. Considering the past experience of humanitarian assistance to North Korea and the nature of the North Korean regime, a long-term and gradual strategy is needed to maintain both humanitarian assistance and international pressure for intervention in North Korea from the R2P’s perspective in order to bring about the ultimate change in North Korea.

Key Words: Humanitarian Assistance to North Korea, Humanitarian Aid to North Korea, Responsibility to Protection(R2P)

□ 논문접수일: 2024년 1월 26일, 심사완료일: 2024년 2월 19일, 게재확정일: 2024년 3월 2일