

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 08-08-04

# UN기구의 지원체계와 대북 활동

최춘흠 · 김영운 · 최수영

주관연구기관 통일연구원

협력연구기관 대외경제정책연구원 · 우석대학교 · 우리민족서로돕기운동

## UN기구의 지원체계와 대북 활동

인 쇄 2008년 12월  
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)  
인 쇄 처 양동문화사

가 격 6,500원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

UN기구의 지원체계와 대북 활동 / 최춘흠, 김영윤, 최수영 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2008  
p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-08-04)  
참고문헌 수록  
ISBN 978-89-8479-476-4 93340 : ₩6,500  
국제 연합[國際聯合]  
대북 지원[對北支援]  
361.43-KDC4  
341.2-DDC21  
CIP2008003939

## “국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색 (총괄보고서)	통일연구원
08-08-02	국제 개발이론 현황	통일연구원
08-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진 전략	통일연구원
08-08-04	UN기구의 지원체제와 대북 활동	통일연구원
08-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	대외경제정책연구원
08-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	우석대학교
08-08-07	국제 NGO의 원조 정책과 활동	우리민족서로돕기운동

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	이 금 순 선임연구위원	김 수 압 연구위원 조 한 범 선임연구위원 Lynn Lee Project Manager (InterMedia)
	통일연구원	임 강 택 선임연구위원	김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 전 병 곤 연구위원 이 조 원 교수(중앙대)
	통일연구원	최 춘 흙 선임연구위원	김 영 윤 선임연구위원 최 수 영 선임연구위원
	대외경제정책연구원	권 울 연구위원	정 지 선 전문연구위원 박 수 경 연구위원
	우석대학교	장 형 수 교수(한양대)	송 정 호 교수(우석대) 임 을 출 교수(경남대)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장 (우리민족서로돕기운동)	최 철 영 교수(대구대) 박 정 단 선임연구위원(서울대 통일평화연구소)

# 목차

C o n t e n t s

## UN기구의 지원체계와 대북 활동

최춘흠 · 김영운 · 최수영

### 제1장 서 언 / 1

---

### 제2장 UN의 구호 및 지원 활동에 대한 일반론

---

01 정의와 목적		4
02 구호 및 개발 지원 절차	가. 구호 지원 절차	5
	나. 개발 지원 절차	9
03 주요활동 내역		10

### 제3장 UN기구 단위별 지원체계와 원칙

---

01 유엔개발계획(UNDP)	12
02 세계식량계획(WFP)	14
03 유엔식량농업기구(FAO)	16
04 국제농업개발기금(IFAD)	17
05 유엔아동기금(UNICEF)	18
06 세계보건기구(WHO)	19
07 유엔인구활동기금(UNFPA)	19
08 유엔교육과학문화기구(UNESCO)	20
09 유엔난민고등판무관(UHCR)	21

## 제 4장 UN기구의 대북 지원 과정과 현황

01 UN기구의 대북 지원 과정	가. 북한의 UN지원 요청 배경	26
	나. UN의 대북 지원 결정 과정	26
	다. 북한의 UN통합지원 거부 배경과 UN의 조치	29
	라. 북한의 UN지원 재요청과 UN의 대응 조치	31
02 UN기구의 대북 지원 분야별 현황	가. 식량 및 농수산	32
	나. 교육	39
	다. 자원개발	41
	라. 보건 및 의료	43

## 제 5장 UN기구 프로그램별 대북 지원

01 WFP 프로그램: 긴급구호활동(PRRO)		50
02 농업 복구 및 환경계획(AREP)		53
03 곡물작황평가		56
04 WHO 프로그램		60
05 유엔아동기금(UNICEF)	가. 대북 지원 활동계획	64
	나. 대북 지원 주요 활동과 실적	70
	다. 대북 지원활동의 제약	75
06 유엔개발계획(UNDP)	가. 대북 지원활동 개관	80
	나. 대북 사업 프로그램과 프로젝트	84
	다. 프로젝트에 대한 외부 조사	92

07 유엔인구활동기금(UNFPA)	가. 지원 상황과 인구센서스	97
	나. 제안된 프로그램	100
	다. 프로그램 수행과 평가	105

## 제 6장 결론: UN기구의 대북 활동 평가와 시사점

01 평가	가. 긍정적 측면	110
	나. 미흡 혹은 부정적 측면	111
02 시사점		113

## 참고문헌 / 115

---

## 최근 발간자료 안내 / 119

---

〈표 IV-1〉 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원 실적 (1995.9~2005.12)	28
〈표 IV-2〉 IFAD 확정 예산안	39
〈표 IV-3〉 UNICEF의 자금 수요	44
〈표 IV-4〉 UNICEF의 대북 지원 프로그램 지출액	44
〈표 V-1〉 WFP장기 구호 및 복구활동(2007 기대 결과)	51
〈표 V-2〉 WHO를 통한 대북 말라리아 방제 및 영유아 지원 사업 내역	63
〈표 V-3〉 2008년 UNICEF의 자금 수요 및 조성 현황	78
〈표 V-4〉 2008년 시작의 긴급 우선 프로젝트와 소요 금액	79
〈표 V-5〉 UNDP의 대북 사업규모 추이	83
〈표 V-6〉 UNDP의 대북 사업 프로젝트 지출액(2002~2006)	83
〈표 V-7〉 UNDP의 프로젝트 형태(2002~2006)	84
〈표 V-8〉 UNDP의 대북 사업 프로그램	87
〈표 V-9〉 조사 대상 프로젝트 분류	95
〈표 V-10〉 핵심 프로그램 분야에서의 제안된 지원액(1998~2001)	100
〈표 V-11〉 핵심 프로그램 분야에서의 제안된 지원액(2004~2006)	103
〈표 V-12〉 UNFPA 프로그램 지출금액과 프로젝트 수	106

# 제1장

## 서 언





# 제1장

## 서 언

이명박 정부는 정부 출범 직후부터 한반도 경제 선진화와 남북한 상생의 경협 체제 구축을 표방하고, 이를 성공적으로 실현하기 위해서는 북한을 지속가능한 발전 방향으로 유도한다는 입장을 보이고 있다. 아울러 이명박 정부는 향후 한국의 대북 지원이 국제사회의 대북 지원 원칙과 방향을 고려해서 추진할 필요가 있음을 강조하고 있다. 한국이 1995년 대북 지원을 개시한 이후 지난 정부시절까지 대북 지원이 주로 인도적 차원에서 긴급 구호 혹은 구호 성격이 짙은 식량, 비료 등을 지원한 반면에, 국제사회의 대북 지원은 인도적 지원 외에 북한의 개발을 전제로 한 프로그램 형태의 지원이 적지 않았기 때문이다. 북한이 6자회담에서 핵개발 목록을 제시하는 등 북핵문제 6자회담이 진전됨에 따라 6자회담 참여국들과 UN기구들이 나름대로 대북 지원을 재개하고자 하고 있다.

본 연구의 목적은 UN기구의 대북 활동이 개시된 1995년부터 2008년까지 UN기구의 지원체계와 대북 활동을 분석하여 향후 한국정부의 대북 지원 체계와 대북 활동 진로를 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 UN기구의 대북 지원을 지원체계, 추진방향, 프로그램 형식의 사업형태 등에 대해 분석하고자 한다.

구체적으로 본 연구는 우선 UN의 구호 및 지원 활동에 대한 일반론을 서술하고, 둘째, UN기구의 단위별 지원 체계와 원칙을 연혁, 원칙, 조직 구성, 주요 미션 측면에서 서술하며, 셋째, UN기구의 대북 지원 배경과 현황을 서술하고자 한다. UN기구의 대북 지원 배경에서는 북한정세와 UN의 대북 활동기구들을 소개하고 대북 지원 현황을 분야별로 간략히 서술하고자 한다. 넷째, UN기구의 프로그램별 대북 지원을 심층 분석하여 결론적으로 이들 기구의 대북 활동을 평가하고자 한다.

# 제 2 장

UN의 구호 및 지원  
활동에 대한 일반론



# 제2장

## UN의 구호 및 지원 활동에 대한 일반론

### 1. 정의와 목적

UN의 지원활동은 대체로 긴급구호, 구호(Relief), 개발지원 활동 등으로 구분할 수 있다. 긴급구호와 구호는 기본적으로 사람의 생명을 살리고, 취약 계층을 보호하는 데 지원하는 것으로 정의된다.<sup>1)</sup>

긴급구호는 시간적으로 생명을 위태롭게 하는 절박한 상황에서 벗어나기 위한 구호로서 일반적인 구호활동과는 차이가 있다. 긴급구호는 주로 위기와 폭력사태 발생 시 피해자에 대한 즉각적이고 생존자체의 보존을 위한 지원을 의미한다. 대부분의 긴급구호 활동은 사건 발생 즉시 개시되며 주로 단기간 내에 활동이 종료되는 게 특징이다. 생존 자체를 위한 식량, 의료, 주거 제공 등으로 생명을 구하는데 그 목적이 있다.

이와 유사한 개념으로 일반적인 구호활동 즉, 구호라는 인도적 지원활동이 있다. 구호는 자연재해로 인해 물자공급이 중단되었거나 혹은 전쟁 등에 의해 조성된 긴급 상황에서 투입되는 생명의 구조나 생명연장과 관련된 지원을 의미한다. 인도적 지원 역시 주로 식량, 식수, 의약품, 기타 생명연장을 위해 필요한 기본적인 물품들을 제공하는 것을 의미하나 지원 기간이 긴급구호 보다 긴 것이 특징이다.<sup>2)</sup>

다음으로 개발지원은 개발을 위한 중장기적인 지원을 의미한다. 주로 프로그램 형태를 띠고 있으며 복합적인 위기상황에 직면한 경우에는 구호, 재건(Rehabilitation)과 개발(Development)을 동시에 연계하여 추진하는 Linking

1) 이종무·박형중, 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』(서울: 통일부, 2004), p. 5.

2) 에드워드 리드(Edward P. Reed), “북한개발에 있어 국제기구의 역할: 경험과 전망.” 『북한개발과 국제협력에 관한 국제 심포지엄』(경남대 극동문제연구소, 2004.7); 경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터, 『북한 개발과 국제협력 연구현황 자료집 I』(경남대 극동문제연구소, 2006), pp. 219-220 재인용.

Relief, Rehabilitation and Development: LRRD 방식이 도입되곤 한다.<sup>3)</sup>

UN의 개발협력 활동은 2000년 밀레니엄 정상회의에서 합의된 새천년개발 목표(Millennium Development Goals: MDGs)에 근거해서 추진되고 있다. MDGs가 활동 목표로 삼고 있는 목표는 대체로 다음과 같다. ① 절대빈곤 및 기아 퇴치, ② 보편적인 초등교육 달성, ③ 양성평등 촉진 및 여성지위 향상, ④ 아동 사망률 감소, ⑤ 모성 보건 증진, ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 및 여타 질병 퇴치, ⑦ 환경의 지속가능성 보장, ⑧ 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 등이다. 아울러 MDG는 목표 달성시점을 2015년으로 정하였으며, 구체적인 목표(target)도 작성되었다. 예를 들면, 제1목표인 절대빈곤 및 기아퇴치의 경우 하루 1달러 미만의 소득으로 살고 있는 인구의 비율을 2015년까지 반으로 줄이고, 기아로 고통 받는 인구도 반으로 축소하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 구호 및 개발 지원 절차

### 가. 구호 지원 절차

#### (1) 운용자금 확보: 중앙긴급대응자금(CERF)

UN의 인도적 구호 지원방식에는 긴급구호 요청(Flash Appeal)과 합동구호 요청(Consolidated Appeal)에 의한 두 가지 방식이 있다. 긴급구호 요청은 재난이 발생할 경우 UN이 신속히 국제사회에 일정 금액의 지원을 요청하는 제도이다. 긴급구호 요청은 재난 상황이 6개월 이상 지속될 경우 장기적 지원체제를 갖추기 위한 합동구호 요청으로 전환된다. 긴급한 재난 상황에서 보다 신속하게 대처하고 이를 지원할 수 있게 하기 위해 유엔인도지원조정국(UNOCHA)은 2006년부터 미리 모금해 두었다가 재난 직후에 사용하는 중앙긴급대응자금(Central Emergency Response Fund: CERF)제도를 도입

3) 이종무·박형중, 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』, p. 5.

4) Karen A. Mingst and Margaret P. Karns, *The United Nations in the 21st Century* (Boulder, Colo.: Westview Press, 2007), pp. 7-8, 새천년개발목표 선언은 UN기구 특히 안전보장이사회(UN Security Council)의 개혁, ECOSOC과 국제사법재판소 기구 강화와 유엔총회의 정책인안기구로서의 역할 효율화 등을 제시하였다. 조현, “유엔에서의 개발 협력 논의 동향과 시사점” 『외교』, 제81호(2007, 5), p. 49.

하였다.<sup>5)</sup>

CERF는 복합적인 위기나 긴급 상황에 나타나는 지원 수요와 능력사이의 차이를 메우기 위해 만들어진 특별한 자금운용 방식이라 할 수 있다. CERF의 운용은 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator: ERC)의 책임 하에 있으며 후원자의 기부가 이루어지기 전에 발생하는 자금 운용의 문제점을 해소하는 데에도 사용된다. UN기관들은 CERF로부터 이자 없이 필요한 자금을 빌릴 수 있으나 1년 이내에 상환해야 하는 조건을 충족시켜야 한다.<sup>6)</sup> 2006년 12월 말 현재 CERF자금 규모는 약2.3억 달러로 30개 국가에 320개의 긴급구호 사업에 투입되었다.<sup>7)</sup>

## (2) 실행계획: 기금합동호소절차(CAP)

UN기구들은 탈냉전 이전까지는 단위별로 개별적으로 구호활동을 전개해 왔다. 그러나 탈냉전 이후 발생하는 위기상황이 점차로 복합적인 면모와 양상을 띠게 되어 이러한 위기 사태에 대해 UN기구가 단위별로 대응하는 것이 효율적이지 못하다고 판단, 개별 기관의 틀을 뛰어 넘는 통합적인 접근 방식을 모색하기 시작하였다. 그 후 UN산하의 서로 다른 기관들이 공동 프로그램을 마련하여 사업개시에서 사업종료까지 기획, 실행, 모니터링과 평가 등을 공동으로 수행하여 왔다. 특히 구호 지원활동은 1991년 UN총회결의에 의해 구성된 합동호소절차(Consolidated Appeals Process: CAP)를 통해 1년을 주기로 추진되고 있다.<sup>8)</sup>

CAP는 4가지의 기능을 가지고 있으며 3단계 호소 절차를 밟고 있다. 우선 4가지 조정 기능은 조정도구(Coordination Tool), 전략도구(Strategic Tool), 감시도구(Monitoring Tool)와 자원동원 도구(Resource Mobilization Tool)이다. CAP는 UN기구, NGOs, 후원자, 해당 정부가 공동으로 전략과 목표를 설정하고 있으며 가장 기초적이고 본질적인 조정기능은 수혜국가 현지의 분야별 지원기관 회의에서 이루어지고 있다.<sup>9)</sup>

5) 조현, "유엔의 대북한 경제지원 현황과 문제점," 『외교』 제82, 83호(2007.10), p. 86.

6) OCHA, "OCHA in 2007," (2006.12), p. 6.

7) *Ibid.*, p. 6.

8) 대부분의 유럽 국가는 독자적·인도적 지원계획을 수립할 때 UN의 합동호소절차를 많이 참고하지만 미국이나 프랑스는 자체의 정보를 활용하고 있다.

CAP가 자금을 동원하는 3단계 절차는 다음과 같다. 1단계에서는 공동인도 지원행동계획(Common Humanitarian Action Plan: CHAP)을 수립하며 2단계에서는 기금을 호소하는 기금호소(Appeal for Funds)단계이며 3단계에서는 실행과 모니터링과 평가 순으로 구성되어 있다. 구체적으로 언급하면, 1단계인 CHAP는 인도적 상황에 대한 분석, 지원요구와 수요평가, 지원 시나리오의 설계, 목표설정, 지원기관의 역할과 이행능력평가 등을 통해 수립된다. 2단계인 기금호소는 매월 11월 UN사무부총장 주관 하에 공동으로 실시되고 있으며 공동기금호소 자료는 주요 후원자들이 기부 규모를 결정하는데 주요 자료로 쓰인다. 3단계는 조정 프로그램의 실행, 모니터링, 평가, 계획의 수정, 결과보고 등으로 구성되고 있다.<sup>10)</sup>

특히 CHAP인 지원행동 계획서는 해당 국가 또는 지역에서 발생한 인도적인 위기 사태에 대한 대응 전략 계획을 밝히는 합동호소과정에서 중요한 핵심 문서이다. UN인도조정관의 감독 하에 기구간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee: IASC) 해당 국가팀에 의해 CHAP가 작성되나 IASC가 아닌 조직도 참가할 수 있다. CHAP는 인도적 문제와 관련된 공동분석, 이를 통해 인도적 원칙과 인권침해와 관련된 주요 관심사를 밝혀내고 명확한 장기 목표와 목적, 대응 분야 선정 및 집행 계획, 전략 검증 등을 수립하고 있다. CHAP에 의거하여 자원동원을 위한 합동호소가 진행되나 위기가 심각하지 않은 경우에는 CHAP만 작성될 수 있으며 이 경우에는 합동호소 CA라 부르지는 않는다.<sup>11)</sup>

기구간 상임위원회인 IASC는 복합적인 위기상황과 자연재난에 대해 효과적인 인도적 대응과 조정을 위한 정책을 수립하는 역할을 하고 있다. IASC는 UN기구 및 국제이주기구(IOM), 국제적십자사(IFRC), 인터액션(InterAction) 등 NGOs 협력 단체들로 구성되어 UN기구와 비 UN기구와의 협력을 도모하고 있다. 구체적으로 IASC는 인도주의 정책의 개발, 인도지원 프로그램에서 기관들 간의 책임한계와 역할 분담을, 인도주의 활동에서는 공동 윤리강령 개발, 지원기관 간의 이견 조정을 맡고 있다.<sup>12)</sup>

9) 이종무·박형준, 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』, pp. 8-10.

10) 위의 책, pp. 9-10.

11) 위의 책, pp. 38-39.

### (3) 집행: 인도주의조정국(OCHA)

다음으로 UN기구 중 어느 부서의 장이 긴급구호 및 구호 지원 활동에 대해 책임 있게 조정 통합하여 추진하는가를 알아볼 필요가 있다. 현재 인도주의조정국(OCHA)이 책임을 맡는 시스템으로 운영되고 있다. UN의 인도지원 시스템은 그야말로 여러 번 구조개편과 신설된 직책으로 임무를 수행하였으나, 효율성, 다양성, 조직 통합의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 그동안 UNHCR, WFP, UNICEF, FAO, WHO, UNDP 등이 서로 다른 협약에 의해 독자적인 관리체계가 형성되어 인도지원 업무를 개별적으로 수행하여 오다가, 1971년 UN총회의 결의(2816)에 의해 UN 재해구조조정관(UN Disaster Relief Coordinator: UNDRO)이 신설되었다. 그러나 UNDRO의 운영이 기대보다 성공적이지 못하자, 1991년 UN총회의 결의(46/182)로 UN 사무차장이라는 고위직으로 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator: ERC)과 기구간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee: IASC)가 설치된 것이다. 다음 해인 1992년에는 ERC를 대표로 하는 인도주의국(DHA)이 설치되었다.

1992년에 신설된 DHA는 1997년 조정(Coordination), 옹호(Advocacy), 정책개발(Policy development)의 기능을 더욱 강화해서 인도주의조정국(OCHA)으로 재편되어 현재까지 운영되고 있다.<sup>13)</sup> OCHA는 세계 여러 지역에 사무소를 직접 설치하여 해당 국가와의 협력 아래 구호 사업을 추진하고 있다. OCHA의 아시아-태평양 지역 대표부는 방콕에 있으며 2006년에는 인도, 이란, 네팔, 파푸아-뉴기니아, 스리랑카에 지역사무소가 설치되었으나 2007년에는 인도네시아, 네팔, 스리랑카, 티모르-레스터 국가에 설치되는 등 시기에 따라 지역사무소가 변경되면서 구호 사업이 전개되고 있다.<sup>14)</sup> 2007년 OCHA는 인도적 지원계획과 경영성과 부문에 있어, 특히 인도적 개혁 지원 단위의 확대와 NGO와의 협력 강화에 주력하기로 결정하고 보다 더 전략적으로 접근하는 개혁을 추진해오고 있다.<sup>15)</sup>

12) 위의 책, pp. 7-8.

13) 위의 책, pp. 6-7.

14) OCHA, "OCHA in 2007," (2006.12) p. 6; OCHA, "OCHA in 2008," (2007.12), pp. 75-78.

15) *Ibid.*, p. 6.

## 나. 개발 지원 절차

개발지원은 1단계로 해당국 정부 및 UN산하기구가 공동으로 보고서(국가 공동평가, CCA)를 작성하고 2단계에서는 이를 토대로 5년 단위로 UN 개발 지원 원칙(UNDAF)과 3~5개 주요 과제에 대한 개발지원 전략을 결정하고, 3단계에서는 UNDAF에 기초해 해당국에 구체적인 개발지원계획을 실행하게 되어 있다.<sup>16)</sup>

구체적으로 CCA는 해당 국가의 개발 상황을 분석하고 주요 발전과제를 선정하는 것을 목적으로 하는 UN체계의 공동수단이다. CCA는 빈곤의 정도와 장소를 포착하여 적절하게 분류하고 여러 차원에서 극복 능력을 평가해 무엇이 가장 취약한가를 파악하고 있다.

유엔개발지원 원칙인 UNDAF는 해당 국가 단위에서 UN체계가 실무활동을 추진하는 공동의 전략적 틀로서 해당 국가가 선정한 우선과제와 필요성에 대해 UN체계가 집단적, 정합적, 통일적으로 대응하는 원칙 수립을 주요 임무로 하고 있다. CCA와 UNDAF 작성의 주요 책임은 UN의 해당 국가팀(UN Country Team: UNCT)에 있으며 주로 UN총회(General Assembly: GA)와 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC) 회의에서 기본적인 개발협력 방향이 논의된다.<sup>17)</sup>

2005년 UN 정상회담은 UN기구의 지원 체제의 효율성 제고 필요성에 합의 하였으며 2006년 2월에 UN시스템의 일관성 제고를 위한 고위패널(High-level Panel on United Nations System - wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment)이 설립되었다. 이 패널은 2006년 11월에 “Delivering as One”이라는 패널 보고서에서 각종 UN기구들이 원조현장에서 일관성 있게 활동하기 위해서는 UN 상주조정관(Resident Coordinator: RC)의 역할 강화가 필요하다고 권고하여<sup>18)</sup> 현재 RC제도가 실행되고 있다.

16) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』 (서울: 해남, 2007), pp. 155-186.

17) 이종무·박형중, 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』, pp. 30-32.

18) 조현, “유엔에서의 개발 협력 논의 동향과 시사점,” p. 50.



### 3. 주요활동 내역

UN의 인도 및 개발 지원 체계의 주요 활동 내용은 다음과 같다.<sup>19)</sup>

- UN 산하 개별 기구간 협력을 통한 사업 중복 방지 및 효율성 제고
- UN의 각 기관 간 해당 국가의 전반적 상황과 목표에 대한 인식 공유
- 상황분석, 목표설정, 사업 분야 설정, 사업 방식, 해결능력 평가에 대한  
분명한 원칙과 명확한 근거 제시
- UN의 선언, 국제협약, 인도적 지원 등을 근거로 한 해당 정부와 협력  
추진
- UN기관과 비 UN기관 및 해당 정부와의 정보교류, 상황분석, 사업목표  
설정 등에 관한 협력 및 공조
- UN기관이 개입해야 성과가 나는 사업에 대한 확고한 인식 확산 추진
- 상황분석, 목표설정, 사업추진 방식 및 사업성과에 대한 공개적인 검증  
체계 진행
- 근거 있고 표준화된 사업추진 방식으로 기부자에게 신뢰부여 등

19) 이종무·박형중, 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』, pp. 3-4.

# 제 3 장

## UN기구 단위별 지원체계와 원칙



# 제3장

## UN기구 단위별 지원체계와 원칙

### 1. 유엔개발계획(UNDP)

UN산하 인도주의 관련 기구 중 가장 늦게 설립된 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 연혁을 보면 1965년 제20차 UN총회 결의 제2029(XX)호에 의거, UN기술원조확대계획(UNEPSTA)과 UN특별기금(UNSF)이 통합되어 1966년 1월부터 활동을 개시하였다. 1979년 이후부터 UNDP는 1999년, 2001년, 2004년에 정기적인 감사를 받았으며 특히 설비재고를 직접 검증 받고 지원 활동 진행상황도 점검받는 등 감사 강도가 점차적으로 심해지고 있는 것이 특징이다.<sup>20)</sup>

UNDP는 지원원칙으로 UN 현장의 정신에 입각하여 개발도상국가들의 정치, 경제적 자립과 경제, 사회발전 달성을 목표로 해당국의 국가 개발 목표와 일치되는 원조를 체계적이고도 지속적으로 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 UNDP의 해당국에서의 활동 프로그램이 UN전략협약(United Nations Strategic Framework)에 맞춰 경제적, 인도주의적 어려움이 시작되기 이전의 수준으로 해당국 주민들의 생활을 회복하려는 정부 목표를 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다.

UNDP는 UN의 모든 개발지원 활동을 조정하는 중앙기구라 할 수 있다. 개발지원정책을 결정하는 최고 정책결정기관은 집행이사회(Executive Board)이며 이사회는 UNFPA, UNV, UNFSD, UNIFEM 등의 개발기금을 관리하고 있다. 집행이사회의 구성은 경제사회이사회가 선출하는 36개 이사국(아프리카 8개국, 아시아 7개국, 중남미 5개국, 서유럽 및 기타 12개국, 동유럽 4개국)으로 구성되어 있으며 임기는 3년이다. 집행이사회는 연 1회 연례회의와 연3회 정기집행이사회를 개최하도록 되어있다.

20) <[http://www.undp.org/dprk/docs/note\\_to\\_the\\_execbrd\\_on\\_DPRK\\_22Jan2007.pdf](http://www.undp.org/dprk/docs/note_to_the_execbrd_on_DPRK_22Jan2007.pdf)>.

UNDP 전체집행이사회(entire Executive Board)는 해당국에 UNDP 상주 대표부를 설치하여 지원 업무를 보다 효율적으로 수행하도록 결정하는 권한이 있다. 해당국 내 모든 UNDP 프로그램은 미국 등 회원국들로 구성되는 UNDP 집행이사회의 승인을 받도록 되어있으며 미국의 영향력이 가장 크다. UNDP는 1980년부터는 농업복구 및 환경계획(Agricultural Recovery and Environmental Plan: AREP)이라는 프로그램 형식을 도입하여 특히 식량생산성 증대를 위해 농경지 복구, 제방건설, 수로 및 하천 개발 등을 해당국에 지원하고 생산량 증산을 위해서는 이모작 농사의 확대, 감자농사 증산, 식량작물의 다양화, 국제기술협력 등도 모색하여 왔다.<sup>21)</sup>

UNDP가 주요 미션으로 삼는 것은 우선 농업, 임업, 광업, 상공업 등과 관련된 개발 자원을 조사 평가하며, 둘째, 기술 전문 인력 양성과 훈련을 실시하며, 셋째, 개발투자자원 유치, 경제·사회개발계획 지원과 개발도상국간 기술협력(TCDC) 촉진 등이다. 그러다가 1999년부터는 UNDP의 주요 미션이 변하기 시작하였다. 즉 인도주의적 활동, 농업회복, 생산성 향상, 농촌의 에너지문제를 포함한 장기 개발 사업을 병행하는 방향으로 선회하였다.<sup>22)</sup>

UNDP가 주요 사업으로 삼는 분야는 시기별로 달라져 왔다. 현재 UNDP는 해당국의 지속가능한 성장을 위해 어떻게 보다 효율적으로 국가경제계획과 대외경제관계를 설정하여야 하는가에 주력하고 있다. UNDP는 해당국의 경제난 극복이나 국가경제계획은 UN이 설정한 새천년발전목표와 부합되도록 유도하는 것을 주요 사업내용으로 삼고 있다. 이를 위해 UNDP는 해당국의 국가예산, 세금정책, 부채관리, 감사 및 회계 등 금융관리 개선을 지원하고 해외교역 금융업무 능력 향상 제고를 위한 지원도 하고 있는 것이다. 또한 UNDP는 UN이 설정한 MDG의 기준에 맞도록 환경개선, 지속가능한 에너지 개발 지원, 보건위생, 교육, 아동 및 모성 건강의 영양 등 광범위한 사업계획을 가지고 있다. 아울러 UNDP는 필요하다면 FAO의 프로그램과 긴밀한 협력을 구축하여 해당국의 농업관련 사업 발전을 지원하기도 한다.

21) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” 『KIEP 세계경제』 제6권 제6호(2003.6), p. 75; Hazel Smith, *Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK* (United States Institute of Peace, 2002), p. 3.

22) 한국개발연구원, “UNDP의 대북지원 전망,” 『KDI북한경제리뷰』 제9권 제4호(2007), p. 29.

## 2. 세계식량계획(WFP)

1961년 UN총회와 FAO총회는 총회결의 제1714호를 통해 개발도상국들이 기아에서 벗어날 수 있도록 잉여농산물을 지원하는 전문기구로 세계식량계획(World Food Programme, WFP) 창설을 결의하였으며 1963년 1월부터 WFP가 정식으로 활동하기 시작하였다.

집행위원회는 경제사회이사회에서 선출하는 임기 3년의 36개국으로 구성되어 있으며, WFP의 정책, 운영지침과 원조계획안 등을 검토하고 이를 승인하는 권한을 가지고 있다. 집행위원회 사무총장은 임기 5년으로 UN사무총장과 FAO사무총장이 협의한 후 임명하도록 되어있어 FAO사무총장이 WFP사무총장보다 권한이 더 강하다고 할 수 있다. 1991년 1월에 가서야 집행위원회가 설립되어 기존에 식량원조 정책과 계획을 담당하는 위원회가 폐지되었다.

주요 미션으로 WFP는 개발도상국들에게 식량구호사업을 주도적으로 하는 것을 임무로 하고 있다. 구체적으로 WFP는 식량구호사업에서 구호물자를 지원, 운송, 보급하는 사업방식을 마련하고 가용자원의 동원과 비상물자를 총괄, 조정하는 역할을 담당하고 있다. WFP는 비상구호용으로 비축하고 있는 국제비상식량보유고(International Emergency Food Reserve)를 관리하고, 비상사태 발생 시 수요산정(need assessment), 기부금 모금 독려, 지역 단위의 식량지원 배분 및 운송 사업 등을 계획하고 추진하는 것을 임무로 삼고 있다.

아울러 WFP는 식량지원연락단위(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 통해 다국적 NGO의 구호활동을 조정하며 FALU에 민간단체자금을 지원하여 이들의 구호활동을 돕는 것을 미션으로 삼고 있다. FALU는 독자적인 민간차원의 지원단체로서 Caritas, CFGB(Canadian Food-Grain Bank), ACT(Actions for Churches Together), WVI(World Vision International)등의 회원단체들의 연합체이다.<sup>23)</sup>

WFP의 주요 사업은 FAO와 함께 주된 업무인 해당국의 식량상황과 곡물 작황을 평가하여 국제사회의 필요 지원량을 발표하고 농업구조개선을 위한

23) Hazel Smith, *Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK*, pp. 5-6.

프로젝트를 실시하여 왔다. 그후 WFP는 인도적 지원사업과 개발지원 사업을 부분적으로 결합하는 방식을 채택하여 해당국에 단순 지원보다는 식품가공 공장 설립 등을 통한 식량지원 확대방식을 추진하기도 하였다. WFP는 해당국 지역을 직접 현장 방문하여 인구, 성별, 농업, 영양 등과 같은 기본 자료를 체계적으로 수집 분석함으로써 식량지원이 보다 효율적으로 배분되도록 노력하여 왔다.<sup>24)</sup>

WFP의 주요 사업은 6대 일반사업인 식량사업(Food for)과 일시적이며 후방지원 사업 성격인 3대 활동(Operation)으로 구분할 수 있다. 6대 식량사업은 다음과 같다.

- Food for Life: 인도적 위기에 처해있는 생명을 구조하고 전쟁 등으로 손상된 기반사항 복구의 일환으로 식량지원
- Food for Relief: 홍수나 가뭄과 같은 자연재해로 인한 식량부족 문제를 지원하는 사업
- Food for Growth: 인간적 잠재성을 실현할 수 있도록 식량 수요가 절실한 여성 및 아동의 취약계층에 대한 예방차원의 식량지원
- School Feeding: 취학률 제고와 교육효과 창출을 도모하면서 아이들의 영양 상태를 개선하는 사업
- Food for Training: 식량난으로 인해 직업훈련을 받을 수 없는 자들에게 식량 지원
- Food for Work: 기아상태에 있는 개인 또는 공동체의 자급도 제고 및 자산형성을 위한 식량지원, 개발이 필요한 지역의 주민들에게 일정 기간 일자리를 제공하고 그에 대한 임금을 식량으로 제공하는 방식. FFW는 무상지원이 아닌 고용창출정책의 일종임. 예를 들면, 경작지 구축, 계단식 논, 밭 구축, 양어장, 식수조립, 도로건설, 우물, 관개 및 배수로 건설, 다리 건설 작업

3대 활동은 다음과 같다.

- Special Operation: 식량원조의 효율적 전달과 복구 및 개발의 기반

24) *Ibid.*, p. 8.

조성을 위한 도로, 철도 복구, 통신시설 설치 등 비식량 부문을 지원하는 “특별사업”

- Emergency Operations: 인위적인 자연재해 등으로 인한 일시적인 식량 위기 지역에 식량을 지원하는 “긴급지원 사업”
- PRRO: 지속적인 구호와 회복이 필요한 곳에 지원하는 사업(Protracted Relief and Recovery Operation) 등이다.

### 3. 유엔식량농업기구(FAO)

유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)는 UN전문기구로서 1945년 모든 사람들의 영양기준, 생활향상, 식량과 농산물의 생산, 분배 능력 증진, 개발도상국 농민의 생활상태 개선 등을 통해 세계경제발전에 기여하는 것을 목적으로 설립되었다. FAO의 총회는 각 회원국 대표로 구성되어 있으며 매 2년마다 개최되어 정책결정, 사업계획, 예산승인, 사무총장 임명, 이사국 선출 등의 임무를 수행한다. 총회가 열리지 않는 해에는 FAO 지역총회가 열려 지역별 의제를 토의하도록 되어 있다. 이사회는 총회의 집행기구로 임기 3년의 49개국 이사 및 상임의장으로 구성되어 있으며 총회가 열리지 않는 기간 동안에는 3회 이상의 회의를 개최하도록 되어 있다. 이사회는 FAO의 사업 활동을 평가하고 차기 총회에 제출할 안건을 심의한다. 이사회 활동을 지원하고 조언하는 위원회가 설치되어 있다.

8개의 위원회(계획, 재정, 현장/법률문제, 농업, 식량안보, 상품문제, 임업, 수산위원회)가 운영되고 있으며, 상품문제위원회 산하에는 11개 품목별 정부간 협의체가 있다. 현재 FAO는 지역별로 구분해서 아시아, 아프리카, 중동, 유럽, 중남미, 북미 등 6개 지역사무소를 운영하고 있다. FAO의 재난구호 활동은 총괄적으로 특별구호활동사무국(Office for Special Relief Operations)이 수행한다.

FAO의 주요 임무는 모든 사람들의 영양기준 및 생활수준 향상, 농촌인구의 소득증대를 통한 세계경제 발전과 기아근절 도모를 주요 미션으로 삼고 있다. 또한 FAO는 식량안보를 확보하기 위해 홍수, 대규모 가축질병 등 비상

상황이 발생한 이후에 농업생산 재개를 위한 활동을 추진함으로써 장기적인 개발 사업과의 연계도 중시하여 왔다.

FAO는 우선사업으로 자연자원의 보전과 관리, 지속가능한 농업 및 농촌 개발, 장기적인 식량증산 및 식량안보의 개선사업 등을 추진하고 있다. 아울러 영양상태, 식량 농업(임업, 수산업 포함) 정보를 수집, 분석, 보급하고 세계 식량 농업개발 사업을 전개하고 있다. FAO는 해당국가가 FAO에 가입하면 해당국에 대한 지원 필요성을 분석 결정하여 해당국과 협의하여 FAO 상주대표부를 해당국에 설치하여 지원 업무를 시작할 수 있다. FAO의 조사는 주로 위성자료, 정부당국으로부터의 정보수집, 인도적 지원 단체들 간의 토론, 경작지 직접방문 등을 통한 자료에 의거하기도 한다.<sup>25)</sup>

#### 4. 국제농업개발기금(IFAD)

국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD)은 1974년 세계식량회의에서 설립이 결정되고, 1977년에 설립협약이 발효되었다. IFAD는 개발도상국의 농업개발 및 식량 생산 증대를 위한 용자와 보조금 지원을 목적으로 하고 있다. 총회가 최고 의사결정 기구이며 매년 열리며 임기 3년의 정이사국 18개국과 교체이사국 18개국으로 구성되어 있다. 리스트(list) A, B, C로 구분하여 리스트 A는 OECD회원국 중심의 선진국으로 23개국, 리스트 B는 OPEC 회원국으로 12개국, 리스트 C는 여타 개발도상국 129개국으로 국제농업의 개발 지원 수준을 구분하고 있다.

IFAD의 주요 임무는 지원 대상국의 농업개발을 지원하고 해당국의 농업 환경에 맞게 농작물 개량, 축산, 사료, 농축산 금융업 등과 같은 사업을 지원하는 데 있다. IFAD의 주요 사업은 농축산업 관련 부문의 개발을 위한 모든 사업을 지원하는 것이 주요 사업 분야이다. 이 사업 분야는 포괄적이어서 농축산업 직접 육성을 위한 금융사업 즉 협동농장, 협동은행 등에 자금을 지원하기도 하고 기술지원도 한다. 아울러 농기구 현대화와 이와 관련된 물품의 수입, 생산, 판매 등 제반시설과 관련된 지원 업무도 주요 사업의 일부분

25) *Ibid.*, p. 3.



이다. IFAD는 해당국의 농업환경에 따라 지속적인 작물생산체계를 구축하고, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등을 목표로 사업을 추진하기도 한다.

## 5. 유엔아동기금(UNICEF)

유엔국제아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF)은 1946년 UN총회 결의 제57호에 의거하여 제2차 세계대전으로 피해를 입은 아동을 구호하기 위해 설립되었다. UNICEF는 1959년 11월 '어린이권리선언' 정신에 의거하여 아동의 권리 보호 증진을 주요 목표로 삼고 있다.

1953년 UN총회 결의 제802호에 따라 명칭이 유엔아동기금(United Nations Children's Fund)으로 변경되었다. 1985년 6월에 UNICEF 국가협조 위원회가 설립되었다. 경제사회이사회는 집행이사회(Executive Board)를 임기 3년으로 36개국(아프리카 지역에서 8개국, 아시아·지중해 지역에서 7개국, 동유럽 지역에서 4개국, 중남미 지역에서 5개국, 서유럽 및 기타 지역에서 12개국으로 구성)에서 선출하고, 집행이사회는 유엔아동기금의 지원계획을 결정하고 이에 따른 예산 배정 권한을 가지고 있다.

UNICEF의 주요 사업은 개발도상국과 각국 아동의 건강과 복지증진을 위한 정부의 노력을 장려하거나 지원하며 아동에 관한 장기적이고 광범위한 국제협력 계획을 수립하는 사업을 추진하고 있다. 예를 들면, UNICEF의 대북 사업은 해당 국가에 연락사무소를 개설하여 본격적인 아동구호사업을 전개하고 있다. UNICEF는 아동구호사업과 관련된 식수, 보건위생 시스템과 교육, 기본적인 의약품 등을 확보하는 것을 주요 사업으로 삼고 있다. 특히 UNICEF는 교육훈련 프로그램을 개발하여 해당국의 면역체계 확립, 출산 여성과 어린이에 대한 주요 보호활동 지침 마련, 보건관련 의사와 요원 훈련 등 다방면에 걸친 사업을 전개하여 왔다. 이러한 UNICEF의 노력에도 불구하고 대규모 투자액의 부족으로 인해 해당국의 보건환경 개선이 만족할 만한 수준에 이르지 않고 있다.

## 6. 세계보건기구(WHO)

1948년 UN의 26개 회원국이 WHO 헌장을 비준함으로써 세계보건기구(World Health Organization: WHO)가 설치되었다. 조직구성으로는 총회가 WHO의 최고의 정책결정 기구이며 년 1회 개최되어 이사국을 선출한다. 총회는 사무총장을 임명하고 예산 심의 및 승인권을 가지고 있다. 집행이사회는 총회가 선출하는 임기 3년의 32개국 이사로 구성되어 있으며, 년 2회 개최되고 총회의 결정사항이나 위임사항을 처리한다. 현재 WHO 내에 6개의 지역위원회와 자문소위원회 등이 있다. WHO 역시 회원국들의 협정에 따라 설립·운영되는 14개의 유엔경제사회이사회(Economic and Social Council)에 속해있는 전문기구 중 하나이다.

WHO는 매년 합동호소(CAP)에 참여하여 결핵, 소아마비, 혈액안전 등을 위한 지원을 지속하고 있다. 2003년에 지역협력전략 즉, Country Cooperation Strategy(CCS)가 완성되었으며 CCS는 국제, 국내 직원의 충원을 강조하고 있다. 주요 임무로는 국제적인 보건사업을 지도하고 요청국가의 보건부문 발전을 위해 지원하는 데 있다. WHO의 주요 사업은 특히 질병퇴치, 영양, 주택, 위생, 근로조건, 환경위생, 산모 및 아동의 건강 증진에 주력하고 있으며 아울러 보건 및 의료 관련 과학, 교육 등을 다루고 있다.

## 7. 유엔인구활동기금(UNFPA)

1966년 제21차 UN총회 결의(제2211호)와 1964년 경제사회이사회(ECOSOC) 결의(제1048호)에 의거하여 1967년에 유엔인구활동기금(UN Fund for Population Activities: UNFPA)의 전신인 유엔인구활동신탁기금(UN Trust Fund for Population Activities)이 설치되었다. 1969년에 다시 UNFPA로 개칭되었으며 1987년 UN총회 결의(제430호)에 의거하여 유엔인구기금(UN Population Fund)으로 다시 개칭되어 오늘에 이르고 있다. UNFPA는 특이하게도 별도의 집행이사회 없이 UNDP와 공동으로 설치되어 운영되고 있다.

UNFPA의 주요 미션은 인구활동 사항 중 인구 및 가족계획 분야에서 조직

능력을 향상시키고 인구문제의 경제, 사회, 인권 측면에 대한 회원국들의 인식을 제고시키는 데 있다. UNFPA의 주요 사업은 대상국가에게 적합한 방법으로 체계적이고 지속적인 원조를 제공하고 특히 UN이 실시하는 인구 계획의 주도적인 역할을 담당하고 있다.

UNFPA는 해당국 주민들에게 가족계획과 AIDS 예방을 위해 피임기구 제공과 해당국의 인구조사를 적극 지원하는 것도 주요 사업으로 삼고 있다. 1993년 북한 인구조사를 실시할 때 UNFPA가 이를 측면 지원한 바 있었다.<sup>26)</sup> 뿐만 아니라, 해당국이 인구조사를 할 때 UNFPA는 국제요원을 파견하여 인구조사를 관찰하고 최종 결과보고서를 제출하고 있다.<sup>27)</sup>

## 8. 유엔교육과학문화기구(UNESCO)

유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO)는 1945년 11월 UN 교육문화회의에서 헌장을 채택하고, 1946년 11월 UNESCO헌장이 발효됨으로써 정식으로 출범하여 현재에 이르고 있다. UNESCO 총회는 2년마다 개최되는 최고 정책결정기관으로 UNESCO의 주요 정책과 방침을 결정하며 6년 단위로 계획되는 유네스코 중기전략을 심의하고 결정한다. 총회는 회원국과 사무국 간의 이견 조정 역할과 집행이사국과 임기 4년인 사무총장을 선출한다. UNESCO는 일반위원회, 분야별 5개 사업분과위원회(일반 및 사업지원분과, 교육분과, 과학분과, 문화분과, 커뮤니케이션분과)와 행정위원회, 신임장 위원회, 지명위원회, 법률위원회 등으로 구성되어 있다.

집행위원회는 년 2회 개최되며 총회가 선출한 4년 임기의 58명(서구 및 기타 지역에서 9명, 동구에서 7명, 중남미 지역에서 10명, 아시아에서 12명, 아프리카 및 아랍 지역에서 20명)의 위원들로 구성되어 있다. 집행위원회는 총회에서 채택된 사업내용과 예산, 더불어 사무총장이 제출한 사업계획안과

26) UNFPA의 지원 아래 북한이 1994년 인구조사에서 1993년도 북한 인구수를 2,121만 명으로 발표한 바 있다.

27) 『연합뉴스』, 2008년 6월 28일, 북한의 인구조사 준비 작업이 잘 진행되고 있으며 식량난을 이유로 지연되지 않을 것이라고 미국의 자유아시아방송(RFA)이 버나드 코클린 유엔인구활동기금(UNFPA) 중국사무소장의 말을 인용해 6월 28일 보도했다. 홍콩, 필리핀, 캄보디아, 중국 등에 파견돼 지난 몇 달 동안 인구조사를 위한 연수를 받았던 북한 관리들이 조사를 3개월여 앞두고 모두 북한으로 돌아가서 현장조사 요령 등 인구조사 준비사항을 종합 점검하고 있다.

예산안을 함께 검토하여 그 결과를 총회에 보고하고 의결사항으로 총회에 상정하는 권한을 가지고 있다.

UNESCO의 주요 임무는 교육, 과학, 문화를 통한 국제사회 협력을 촉진하여 평화와 안전에 공헌하고 국가간 상호 이해를 증진시키고 나아가 지식 유지, 촉진, 보급 등에 필요한 국제협약을 권고하고 채택토록 하는 데 있다. 구체적인 주요 사업은 교육, 자연과학, 인문사회과학, 문화, 커뮤니케이션 및 정보 사업 분야 등 다방면이며 포괄적인 분야에 걸쳐 있다. 예를 들면 다음과 같다.

- 교육 분야: 문맹퇴치와 국제사회에 대한 이해와 교육 증진을 위한 기술적 지원과 국제규범 제정
- 자연과학 분야: 저개발국의 과학기술 발전 지원, 과학기술의 평화적 이용, 환경문제에 대한 연구 및 정보교환, 지속가능한 발전을 위한 자원의 효율적 활용, 과학기술과 윤리문제 성찰
- 인문사회과학 분야: 평화 및 민주주의 교육, 관용교육, 차별 및 인종주의 철폐, 여성의 인권신장
- 문화 분야: 문화의 다양성의 보호와 증진, 문화정책의 선진화, 예술교육의 발전
- 커뮤니케이션 및 정보사업 분야: 정보교육 지원, 무료 소프트웨어 제공, 정보공유, 정보윤리 문제 해결과 디지털 유산의 보존을 위한 사업 실시

## 9. 유엔난민고등판무관(UHCR)

1946년 UNHCR의 전신인 국제난민기구(International Refugee Organization: IRO)가 UN에 의해 설립되었다. 1950년 12월 UN총회 결의(제428V호)에 의해 유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)이 창설되었다. UNHCR의 설립 원칙은 물질적인 지원사업과는 다른 정치적 망명자, 정치적 박해자들을 보호하는 업무를 맡고 있다. UN의 인도적 지원은 자연재해 혹은 긴급사태에 희생된 자들을 돕는 것을 가장 중요시하며 “인본, 중립, 비편향성(humanity, neutrality and impartiality)”에 의거하여 추진한다는 원칙을 가지고 있다. 인도적 지원은 주권, 영토보존과

국민화합이 완전히 존중되어야 하며 피해국의 동의나 요청에 의해서 추진되어야 한다는 원칙도 가지고 있다. 또한 UNHCR은 피해국이 우선적으로 자신들의 구역 내에서 발생한 피해자들을 보호할 책임이 있으며 초기 대응, 조직구성, 업무조정과 지원 실행에 1차적인 역할을 수행하여야 한다는 입장을 표방하고 있다.<sup>28)</sup>

UNHCR은 1951년 한시적 성격의 기구로 설치되어 매 5년마다 총회에서 임시적 조치로 연장되다가 2003년 UN총회 결의(제153호)에 의거 ‘난민문제가 해결될 때까지’로만 명기함으로써 존속기간에 대해 제한조치를 취하지 않았다. 76개국이 이사로 참여하고 있는 집행이사회(Executive Board)는 매년 UNHCR의 사업계획을 심의 권고하는 권한을 가지고 있다. 고등판무관은 비정치적인 성격을 가지며 인도주의에 입각하여 난민에 대한 법적, 물질적 구호사업을 담당하고 있다.

주요 임무는 난민보호의 근간이 되는 1951년 “난민의 지위에 관한 협약(the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees)”에 따라 비호신청자, 귀환자, 국내실향민, 무국적자 등과 같은 보호대상자들이 기본적으로 인권의 혜택을 누리며 박해의 위협이 있는 곳으로 강제 송환되지 않도록 지원하는 데 있다. UNHCR은 난민 보호와 세계적인 난민문제 해결을 위한 국제적인 조치를 주도하고 조정하는 역할을 담당하고 있다. UNHCR은 난민들의 권리와 복지도 보호하는 것을 주된 목표로 삼고, 난민들이 자발적인 본국으로의 귀환, 현지 동화, 제3국에서의 재정착 등 선택권을 갖고 타국에서도 안전한 피난처를 보장받을 수 있도록 지원하는 것을 주요 임무로 삼고 있다.

UNHCR의 주요 사업은 박해받을 수 있는 자들을 구제하는 것을 목표로 하고 있다. 주요 구제 사업 대상자들은 다음과 같다. 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분, 또는 정치적 견해 등의 이유로 인해 박해받을 우려나 공포로 인해 자신의 국가를 탈출한 자나, 본국의 보호를 받을 수 없는 경우거나 혹은 본국의 보호를 받기 원치 않거나 귀국할 수 없는 경우에 처한 자들이다. UNHCR은 세계 사무소를 통해 쉼터, 음식, 물 등 기본적인 필수품

28) 1991년 12월 UN총회 결의(A/RES/182).

과 서비스를 지원하며, 각국 정부가 난민 및 비호 신청자를 보호할 의무가 있음을 인식하도록 주력하고 있다.

아울러 UNHCR은 난민에게 직업 및 기술교육 프로젝트 등을 통해 이들이 가능한 빠른 시일 내에 독립적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하고 있다. UNHCR은 2001년 6월 “길수가족” 7명이 UNHCR 북경사무소로 피신한 사건에 대해 이들 전원을 제3국을 경유하여 한국으로 송환되도록 지원한 바 있었다. UNHCR은 중국정부와 탈북자문제를 협의하기도 하였다.

# 제 4 장

## UN기구의 대북 지원 과정과 현황



## 제4장

# UN기구의 대북 지원 과정과 현황

## 1. UN기구의 대북 지원 과정

### 가. 북한의 UN지원 요청 배경

구소련의 붕괴와 동유럽의 사회주의체제 이탈로 인해 북한은 이들 국가들로부터 에너지 관련 자원을 구입할 수 없게 되자, 보다 더 심각한 에너지 부족난을 겪게 되었다. 이를 타개하기 위한 일환으로 북한은 핵개발 계획을 서두르게 되고 급기야는 1993년에 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴하였다. 그 후 미국은 북한과 협상하여 1994년에 미북제네바협정이 체결되고 한반도에너지개발기구(KEDO)가 설립되는 등 남북한, 미북, 북일 관계가 개선되고 있었다.

1995년 7월 말에 집중호우로 엄청난 수해 피해를 겪자, 북한이 자체적으로 감당하지 못해 8월 23일 자국의 뉴욕주재 유엔대표부를 통해 OCHA에게 대북 지원을 요청하고<sup>29)</sup> UN인도사무국(UN Department of Humanitarian Affairs: UNDHA)에 7월 26일부터 8월 18일 기간 동안 주민 520만 명의 재해와 피해 발생액이 1백 50억 달러에 달한다는 수해보고서를 제출하고 UN에 긴급지원을 공식적으로 요청하였다.<sup>30)</sup>

### 나. UN의 대북 지원 결정 과정

1995년 북한의 긴급 지원 요청에 대해 UN인도지원국은 신속히 응답하였다. UN은 대북 지원이 포괄적이어야 한다고 결정하고 OCHA가 구호 지원업

29) 배성인 “국제사회의 대북 인도적 지원” 『국제정치논총』 44집 1호(2004), p. 263.

30) 『세계일보』, 1995년 8월 30일.



무를, UNDG가 개발 지원업무를 주관토록 하였다. UNOCHA, WFP, WHO, UNDP, UNFPA, UNICEF 등 UN기구들은 북한에 상주사무소를 설치하였다.<sup>31)</sup> 또한 인도지원국은 8월 29일부터 9월 9일까지, UNDP는 FAO, WFP, WHO와 공동으로<sup>32)</sup> 북한 식량난 및 배급 상황에 대한 현지 조사를 실시하였으며 이를 바탕으로 9월 12일 UN기구간 공동지원호소(Consolidated Appeal)를 발표하고 국제사회의 지원을 촉구하여 대북 지원에 나서게 되었다.<sup>33)</sup>

대북 구호활동을 위한 UN기구간 공동지원은 2003년까지 9차에 걸쳐 시행되었으며 여러 UN기구들은 업무처리와 모니터링을 위해 북한에 상주인원을 파견하기 시작하여 2001년 말에는 62명이 북한에서 근무하게 되었다.<sup>34)</sup> 1995년~2002년 사이에 UN기구가 지원한 금액은 약 12억 달러로 실질지원액이 자체 목표액에 미달하였다. 이에 따라 UN기구를 제외한 국제사회 즉 국제적십자연맹(IFRC), 다국적 NGO, 개별국가 등이 더 많이 북한을 지원한 결과를 보였다.<sup>35)</sup> 왜냐하면, UNDP를 비롯한 UN기구와 국제사회가 북한에 지원한 금액이 총 26억 달러에 달하였으며 250만 톤의 식량이 지급되었기 때문이다.<sup>36)</sup>

UN기구의 대북 지원 실적을 연도별로 구체적으로 언급하면 <표 IV-1>과 같다. UN기구의 대북 지원은 1995~1998년 기간 동안 증가세를 보이다가 1999~2000년에는 감소세를 보였다. 1995년 1차 지원액은 927만 달러에서 출발하여 1997년에는 1억 5,781만 달러, 1998년 2억 1,587만 달러를 기록하였다. 2001년에 2억 5,030만 달러로 목표액 3억 8,398만 달러의 65%에 달하였으며, 2002년에는 목표액 2억 4,684만 달러의 89.5%인 2억 2,112만

31) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” p. 74.

32) UNDP는 모든 UN 산하기구 주재관들 간의 조정 역할을 하는 상주조정관(resident coordinator)역할을 수행하였다.

33) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” p. 72.

34) 2001년 말 UN기구의 북한 상주인원 중에서 WFP가 47명으로 가장 많았으며, 다음으로 UNICEF(7명), UNDP(5명), WHO(2명), FAO(1명) 순이었다. 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” p. 272, WFP는 평양, 신의주, 원산, 청진, 함흥, 해산에 사무소를 두었다.

35) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제,” p. 70.

36) 통일부, 『남북 교역과 협력』(2002); Park Soo-Bin, *The North Korean Economy: Current Issues and Prospects* (Ottawa: Carleton University, 2005); Freedom House, *Country Report North Korea, 2006*; External Independent Investigative Review Panel, “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1992–2007,” (2008.5.31)에서 재인용.

달러 규모였다.

주목할 점은 2002년 북한의 핵개발 의혹이 가중됨에 따른 국제사회의 여론 악화로 인해 2002년 초 UN의 제9차 UN기구간 대북 지원 공동지원호소에도 불구하고 당초 지원 목표액 2억 79만 달러의 22% 정도만이 2002년 3월에 집계되었으며, 2003년의 경우 58.1%에 머무는 등 낮은 실적을 보였다.<sup>37)</sup> 국제사회의 북한에 대한 여론이 악화되면 될수록 UN기구의 대북 지원이 크게 위축될 수밖에 없음을 알 수 있다.

<표 IV-1> 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원 실적(1995.9~2005.12)

구 분	목 표 (만달러)	실 적1) (만달러)	실적율 (%)	국가별 지원액 (만달러)
1차 '95.9~'96.6	2,032	927	45.6	미국 222.5, 일본 50, EU 38 등
2차 '96.7~'97.3	4,364	3,439	78.8	EU 860, 미국 717, 일본 600, 한국 335 등
3차 '97.4~12	18,439	15,838	85.9	미국 4,537, EU 2,752, 일본 2,700, 한국 2,533 등
4차 '98.1~12	38,324	21,587	56.3	미국 17,185, 한국 1,087, EU 953, 덴마크 357, 캐나다 354, 노르웨이 304, 스웨덴 279, 호주 130 등
5차 '99.1~12	29,208	18,989	65.0	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 노르웨이 232, 호주 228, 덴마크 195, 핀란드 72 등
6차 '00.1~12	31,376	15,310	48.8	일본 9,566, 미국 2,923, 호주 666, EU 478, 스웨덴 280, 노르웨이 229, 캐나다 171, 덴마크 151, 핀란드 113 등
7차 '01.1~12	38,398	24,797	63.5	일본 10,489, 미국 10,270, 한국 1,579, 이탈리아 708, 독일 291, 호주 289, 스웨덴 244, 스위스 222, 노르웨이 189, 캐나다 170, 덴마크 151 등
8차 '02.1~12	24,684	22,001	89.1	미국 6,349, 한국 1,624, EU 947, 호주 339, 캐나다 245, 스웨덴 228, 영국 171, 노르웨이 144, 독일 135, 덴마크 101, 핀란드 70, 룩셈부르크 56 등

37) 대북 지원의 주요 공여국인 일본은 남북자 문제와 북핵문제 미해결을 이유로 2000년에 대북 UN 지원 공여액 인 약 9,566만 달러를 2002년부터는 전면 중단함으로써 UN기구의 대북 지원액이 급감하는 결과를 가져왔다.

9차 '03.1~12	22,937	13,310	58.0	미국 3,152, 한국 1,683, EU 1,602, 러시아 1,000, 이탈리아 652, 캐나다 437, 스웨덴 407, 독일 323, 노르웨이 284, 네덜란드 220, 호주 176, 덴마크 154, 핀란드 125 등
10차 '04.1~12	20,880	15,158	72.6	일본 4,660, 한국 2,509, 미국 1,906, EU 1,557, 스웨덴 910, 호주 797, 캐나다 477, 독일 426, 이탈리아 403, 노르웨이 377, 아일랜드 304, 영국 182, 핀란드 119, 덴마크 116, 뉴질랜드 106, 룩셈부르크 81 등
11차 '05.1~12 <sup>2)</sup>	-	4,459	-	유럽연합 1,322, 독일 777, 스웨덴 549, 이집트 388, 노르웨이 324, 핀란드 291, 네덜란드 132, 캐나다 132, 한국 107, 스위스 79 등
총 계	230,642	160,275	65.6	

주: 1) 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 유엔합동호소를 통해 지원하였거나 지원을 약속한 금액을 모두 포함함.

2) 2005년부터 유엔합동호소에 의한 통합지원은 폐지되고 개발 지원으로 전환됨.

자료: <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, Financial Tracking Database, Jan. 30, 2006)

## 다. 북한의 UN통합지원 거부 배경과 UN의 조치

북한의 핵문제 해결이 난항을 거듭함에 따라 UN기구의 대북 지원에 대한 재평가가 대두되기 시작하였다. UN의 대북 지원 방향에 대한 평가는 크게 두 가지로 나뉘었다. 대북 지원이 북한의 경제난 해소를 위해 긍정적인 역할을 해왔다는 평가와 대북 지원에도 불구하고 북한의 경제난이 해결되지 않고 있다는 부정적인 평가를 하는 시각이었다. 즉 국제사회의 대북 지원으로 인해 1990년대 하반기에 나타난 북한의 경제난이 완화되는 데 상당히 기여하였다고 긍정적으로 판단하고, 북한이 경제난을 겪고 있는 것은 만성적인 현상이지 국제사회의 긴급 구호성 식량원조 마저 없었다면 북한의 아사자는 더욱 많이 발생하고 북한주민들의 영양 상태는 더욱 악화되었을 것이라는 평가였다. 부정적으로 보는 시각은 대북 지원으로 인해 아사자의 급증을 억제하였음에도 불구하고 국제기구의 대북 식량 및 구호물자 대부분을 북한 당국이 군수용으로 빼돌려 실제적으로 북한 주민들에게 공정하게 배분되지 못한 것으로 나타났다는 것이다. 공정하고 투명하지 못한 배분으로 인해 북한의 식량난이 지속되고 있을 뿐만 아니라 북한정권의 체제 연장도 도와주고 있어

이는 UN의 취지에 맞지 않다고 보고 있는 부정적인 시각이 대두되었다.

이러한 국제사회와 UN기구 내에서 논의되고 있는 상황을 감지한 북한이 2004년 8월 중순 2005년부터 유엔의 대북 인도적 통합지원을 거부한다는 의사를 표명함에 따라 북한 내 인도지원조정국(UNOCHA) 사무소가 폐쇄되었다.<sup>38)</sup> 왜 북한이 대북 인도적 지원을 거부하였는가에 대해서는 여러 해석이 있을 수 있다. 가장 가능성 있는 이유로는 북한이 인도적 지원을 전면 거부한 것이라기보다는 북핵문제로 인해 국제사회가 대북 인도적 지원마저 축소할 것으로 판단하였기 때문이다. 사실 당시에는 북한의 핵개발 의혹 증폭으로 국제사회가 북한지원에 대해 냉담해지기 시작한 때였으며, 북한 역시 향후 국제사회의 인도적 지원이 축소될 것을 미리 우려하여 선수를 치려는 의도에서 나온 발언이었다.

북한의 지원거부에도 불구하고 2005년 8월 UNICEF, UNFPA, UNDP는 2007년에서 2009년 기간 동안 북한 내 각 프로그램 주기를 상호 조율, 일치시키기로 합의하여 UN의 북한 전략을 북한의 우선 과제에 직결토록 합의하였다. 이에 따라 2006년 1월 UN-북한간 공동 전략워크숍이 평양에서 개최되었으며 7개 UN기구가 참여하여 5대 핵심부문과 우선과제를 설정하는 등 대북 사업을 전개하였다.<sup>39)</sup>

2007년 1월 UNDP가 새로운 대북 지원 조건을 제시하자 북한이 이를 거부하였으며, 이어 UNDP의 북한 내 자금사용문제, 현지 직원 고용문제, 북한당국의 UN지원물자 유용문제<sup>40)</sup> 등 의혹이 제기되면서 대북 협력 사업이 본격적으로 진행되지 못하였다. 당시 UNDP가 북한에 제시한 조건은 크게 4가지였다. 북한인의 UNDP 북한사무소 핵심간부 역할 즉각 배제, UNDP가 북한에 지급하는 화폐는 외국돈이 아닌 북한 돈으로 지급, 재북 UN활동 자금사용

38) WFP는 2004년 말까지 북한에 평양사무소 이외에 해산, 신의주, 원산, 함흥, 청진시에 5개의 지역사무소를 운영하여 왔다. WFP의 폴 리슬리 대변인은 “2002년 전만 해도 WFP가 북한에 10개의 지역사무소를 운영했지만 2008년 현재는 4개만 운영되고 있다”고 언급하고 2008년 북한과의 합의에서 10개의 지역사무소를 열 수 있게 될 것으로 기대한다고 표명한 바 있다. 『자유아시아방송』, 2008년 6월 27일.

39) 5대 핵심부문으로는 경제관리, 지속가능한 에너지 공급, 환경관리, 식량공급 확대, 기초적 사회 서비스 등이다.

40) Nile Gardiner, Ph. D., Brett D. Schaefer, and Steven Groves, “The UNDP North Korea Scandal: How Congress and the Bush Administration Should Respond,” *The Heritage foundation WebMemo*, No. 1318 (2007.1.13). 이들 학자들은 미국이 당장에 UNDP에 대한 지원을 즉시 중단하고 UN과 이해관계가 없는 독립적인 인사들을 구성해서 UNDP의 대북 지원 면모를 전면 조사할 것을 제시하고 있다.; *Fox News*, “UN: Behind the Scandal in Pyoungyang,” (2007.3.27); *Washington Post*, “U.S. Alleges North Korea Is Misusing Aid for the Poor,” (2007.6.9).

내역은 외부 감사 수용, 기존의 대북 UNDP 지원 방식에서 지속가능한 인도적인 발전(humanitarian development)으로의 전면적인 전환(경제적 경영(economic management)과 무역사업 종결)이었다. 이러한 조치는 무엇보다 UNDP의 대북 사업이 잘못되었다는 혐의를 벗어나려는 UNDP의 조치에서 나온 것이었으나 북한은 이를 UNDP가 “정치적인 압력”에 못 이겨 나온 조치로 판단한 것이었다. 북한은 UNDP의 새로운 지원 조건에 편지를 보내 강한 불만을 토로하였으며 북한 유엔대표부 대사는 UNDP 인사와의 면담에서 UNDP가 “정치적 압력에 의해 모든 개발계획을 제거하였다”라고 거듭 불만을 표명하였다.<sup>41)</sup>

1997년부터 시작된 UNDP의 대북 지원사업은 2007년 3월 UNDP 평양사무소의 대북 사업 중단 발표로 종결되었다. UN은 2007년 9월 UNDP의 대북 활동을 전면적이고 포괄적으로 검토하는 독립적인 외부 조사패널을 설치하였다.<sup>42)</sup> 이에 따라 2007년 10월 북한에 상주하고 있는 유엔 산하기구 인원은 UNICEF 10명, WFP 4명, UNFPA 1명, WHO 1명 등 20명 정도에 불과하게 되었다.<sup>43)</sup>

#### 라. 북한의 UN지원 재요청과 UN의 대응 조치

2007년 8월 북한에 심각한 홍수가 발생하였다. 반기문 UN 사무총장은 8월 14일 박길연 UN주재 북한대표부 대사와 취임 이후 첫 면담을 갖고 홍수 피해자들에게 위로의 뜻을 전하고 UN이 국제사회와 함께 복구지원을 계속할 것이라고 약속하였다. 반 총장은 OCHA와 WFP를 비롯한 UN 기구들에게 북한의 수해현황 파악과 지원문제에 대한 조사를 긴급 지시하였다.<sup>44)</sup> 8월 27일 UN은 1,400만 달러 규모의 긴급구호요청(Flash Appeal)

41) Note to File, Meeting of the Associate Administrator with Ambassador Park Gil Yon, Permanent Representative of the DPRK Mission to the United Nations (Mar. 1, 2007).

42) UNDP는 1992년~2007년 기간 동안 북한에서의 UNDP의 제반 활동을 검토하는 비밀 보고서를 작성, 2008년 5월에 발표하였다. External Independent Investigative Review Panel, “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People's Republic of Korea 1992~2007,” (2008.5.31) 참조.

43) 조현, “유엔의 대북한 경제지원 현황과 문제점,” p. 87.

44) WFP는 당시 북한당국이 WFP의 대북 지원을 요청하였음을 밝힌 바 있다.

을 발표하였다.<sup>45)</sup>

유엔 인도지원조정국(UNOCHA)에 따르면 2007년 북한 당국은 이전에 비해 신속하게 여름 수해 상황을 국제사회에 공개하고 현장조사를 허용함으로써 UN의 대북지원 긴급구호 모금 실적이 2007년 12월 10일 기준으로 목표액 1,400만 달러의 88%에 해당하는 1,271만 4천여 달러에 달하였다.<sup>46)</sup> 대북 긴급구호용 모금 가운데 식량 부문은 99%, 농업부문은 75%, 식수와 위생 부문은 68%, 건강부문은 67%를 달성하였으나 교육부문의 모금은 거의 이루어지지 않았다.<sup>47)</sup>

그 동안 북한이 UN의 인도적인 구호 지원보다는 개발 지원을 원한다는 입장을 피력한 데 대해 UN의 대북 지원 방향이 바뀌기 시작한 점이 주목할 만하였다. UN이 대북 긴급구호 방식에서 북한의 자체 역량 형성을 위한 개발 지원 방식을 채택하여 북한의 자립화, 지방화, 안정적 발전을 위한 지원체계의 제도화에 초점을 맞추기 시작한 것이다.<sup>48)</sup> 그럼에도 불구하고 UNDP의 활동 중단으로 인해 일부 사회개발 분야를 제외하고는 전반적인 대북 개발지원 사업이 중단되어 결과적으로는 국제기구의 대북지원 활동마저 위축되고 있는 것은 사실이다.<sup>49)</sup>

## 2. UN기구의 대북 지원 분야별 현황

### 가. 식량 및 농수산

1995년 중반 북한이 심각한 식량난에 직면해 국제사회에 구호를 요청한 이후 WFP 등 국제기구들은 개별적으로 혹은 공동으로 인도적 지원에 나서고 있다. 대북 지원을 위해 국제기구는 평양에 본부를 두고 있기도 하다. 여기에는 WFP 및 UNDP를 포함, FAO, UNICEF, UNFPA 등 모두 9개가

45) 조현, “유엔의 대북한 경제지원 현황과 문제점,” p. 85.

46) VOA, 2007년 12월 12일. 임을출, “국제기구의 북한지원: 현황, 평가 및 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』 제10권 4호(2008.4), p. 5재인용.

47) 위의 글, p. 5.

48) 이종무·박형중, 「대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구」, pp. 16-19.

49) 임을출, “국제기구의 북한지원: 현황, 평가 및 시사점,” p. 7.

포함되어 있다. 이 중 2007년 UNFPA는 2009년까지 총 835만 달러(약 83억 5000만원)에 상당하는 대북 사업안을 확정하는 바 있다.

2006년 1월 평양에서 북한 정부와 UN이 공동으로 북한 지원 사업의 발전을 위한 워크숍을 개최한 바 있는데, 본 회의에서는 UN기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WGO, WFP, UNESCO)와 북한의 주요 부처들간 파트너십이 구축되었다. 대북 협력의 중점분야는 경제관리, 지속적 에너지, 환경관리, 식량이용의 증대, 기초 서비스의 5개 영역 및 세부적 지원 사업분야이다.

UN기구에서 대북한 문제와 관련, 많은 관심을 보이고 있는 분야의 하나가 식량분야다. 식량분야는 빈곤퇴치의 가장 중심적인 분야로 인식되고 있다. 식량분야에서 대북 지원에 가장 중심적인 역할을 하는 UN기구는 WFP, FAO 등이다.

#### (1) 세계식량계획 (WFP)

WFP는 학교급식(School Feeding: SF), 근로급식(Food for Work: FFW), 보호구호 및 복구활동(Protected Relief and Recovery Operation: PRRO)을 통해 식량을 지원, 빈곤의 고리를 끊기 위해 노력하고 있다. 학교급식(School Feeding)은 취학 중인 아이들로 하여금 공부할 수 있게 하는 효율적인 수단, 취학률을 높이고 교육효과와 더불어 아이들의 영양상태를 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 근로급식(Food-for-Work)은 개발이 필요한 지역의 주민들에게 일정기간 일자리를 제공하고 그에 대한 임금을 식량으로 제공하는 것이다. 무상지원이 아닌 고용창출정책의 일종이라고 할 수 있다. 예를 들어 경작지 구축, 계단식 논, 밭 구축, 양어장, 식수조립, 도로건설, 우물, 관개 및 배수로 건설, 다리 건설 등의 작업을 추진하여 임금을 식량으로 제공하는 것을 포함하고 있다.

그 밖에도 WFP는 다음과 같은 프로그램을 추진하고 있다. 생계유지식량(Food for Life)으로 인도적 위기에 처해있는 생명을 구조하고 전쟁 등으로 손상된 기반사항 복구의 일환으로 식량을 지원한다. 성장식량(Food for Growth)은 인간적 잠재성을 실현할 수 있도록 식량 수요가 절실한 여성 및 아동의 취약계층에 대한 예방차원의 식량지원을 말한다. 특별사업(Special Operation: SO)은 식량원조의 효율적 전달과 복구 및 개발의 기반 구성을

위한 도로, 철도 복구, 통신시설 설치 등 비식량 부분의 지원을 의미한다. 그 밖에도 긴급지원(Emergency Operations: EMOP)이 있는데 이것은 인위적 자연재해 등으로 인한 일시적 식량위기 지역에 식량을 긴급 지원하는 프로그램이다.

최근 WFP는 북한의 식량위기 가능성을 경고한 바 있다. 토니 벤버리 세계 식량계획 아시아지역사무소장은 2007년 8월 발생한 홍수 피해로 인해 북한의 식량 상황이 매우 어렵다고 밝히고 국제사회의 긴급지원을 호소한 바 있다. WFP는 2008년 북한의 식량 부족량을 168만 톤 정도로 보고 있는데, 이와 같은 규모는 2007년 부족량의 2배에 달하는 것으로 평가된다.<sup>50)</sup> WFP의 북한 현지 조사 결과 북한 주민 약 3분의 2가 식량난으로 하루 두끼 식사를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2008년 6월 11일부터 FAO, UNICEF 등과 실사단을 조직하여 북한에 현지조사를 실시한 결과 동북부 도시 지역에서 기근 초기 징후들이 발견되었다는 예비 평가를 내린 바 있다.<sup>51)</sup> 즉, 북한의 식량 사정이 아사자를 속출할 만큼 심각하지는 않지만 국제사회의 신속한 지원이 이루어지지 않을 경우 기근 단계로 진입할 수 있다는 판단을 하고 있다. 이에 따라 WFP는 2008년 북한의 500만 주민에게 50만 톤의 식량을 지원하기로 북한과 합의한 것으로 발표한 바 있다. 본 합의에 따라 WFP는 50여명의 인도지원 요원을 북한에 추가로 파견할 수 있게 되었으며, 식량지원 대상 지역도 50개에서 128개로 늘어나게 되었다.

또한 WFP는 식량분배 감시요원의 수를 현재 10명에서 59명으로 대폭 늘리기로 북한과 합의한 바 있다. 식량분배 모니터링 팀이 식량분배 확인을 위해 어떤 지역을 방문하기 위해서는 지금까지 요청 후 1~2주를 기다려야 했으나 앞으로는 방문 허가 요청 후 24시간 이내에 방문할 수 있게 되었다.<sup>52)</sup> 그 외에도 2008년 8월 말로 시한이 완료되는 WFP의 대북 식량지원사업 연장

50) <http://www.reliefweb.int> (WFP, "WFP warns of potential humanitarian food crisis in DPRK following critically low harvest" (April 16, 2008)).

51) 평가 결과 함경북도, 양강도, 함경남도 일부 지역은 종합적인 식량안보 및 인도적 상황(IPC)이 3단계에 해당 하는 것으로 평가된다. WFP는 종합적인 식량안보 및 인도적 상황을 1단계(식량안보 확보)에서 5단계(기아 상황)로 분류하며, 3단계는 심각한 식량위기(acute food and livelihood crisis) 상황으로 분류된다. 앞서 언급한 지역들은 현재의 3단계에서 4단계(긴급 인도적 상황)로 한 단계 더 나빠질 것으로 전망하고 있으며 기타 지역은 2단계(만성적 식량안보 불안 상황)에서 3단계(심각한 식량위기)로 악화될 것으로 전망하고 있다. <http://www.reliefweb.int> (WFP, *Hunger's global hotspots* July 22, 2008).

52) 『연합뉴스』, 2008년 7월 2일.



을 위한 북한과의 협상이 마무리 단계로 접어들어 조만간 양측이 합의서에 공식 서명할 것으로 전망되고 있다. WFP는 2002년까지만 해도 북한에 10개의 지역사무소를 운영하였지만 현재는 4개만 운영되고 있는 바, 이번 협상이 순조롭게 마무리될 경우에는 다시 10개의 지역사무소를 운영할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

## (2) 유엔식량농업기구 (FAO)

FAO는 인류의 영양기준 및 생활수준 향상, 농촌인구의 소득증대를 통해 세계경제 발전과 기아근절을 도모하고 있다. 구체적으로는 대상국 주민의 영양상태를 비롯, 식량 농업(임업, 수산업 포함) 정보를 수집·분석·보급하고 세계 식량 농업개발을 목표로 하는 실천적인 활동을 수행하고 있다. 그 밖에도 자연자원의 보전과 관리, 지속가능한 농업 및 농촌개발, 장기적인 식량증산 및 식량안보의 개선에 사업의 우선순위를 두고 있다.

북한은 1977년 11월 FAO에 가입했으며, 1978년 10월 FAO 상주대표부를 설치했다. 1995년부터는 단독 또는 UNDP와 공동으로 농업개발 중심의 대북 지원사업을 진행하고 있다. 한편, FAO는 식량안보를 확보하기 위해 홍수, 대규모 가축질병 발생 등 비상상황 이후의 농업생산 재개를 위한 활동을 전개함으로써 장기적 개발 사업과의 연계를 강조하고 있다.

FAO의 재난구호활동은 특별구호활동사무국(Office for Special Relief Operations)에 의해 총괄된다. FAO는 1997년부터 북한의 식량생산 증대를 위해 긴급농업지원사업을 추진해 오고 있다. 2003년까지 116개의 프로젝트가 시행된 바 있다. FAO는 북한 이모작 사업, 조립사업, 방조제 복구사업, 토끼 생산사업, 영양개선을 위한 온실사업, 감자생산 지원사업, 농비작물 재배사업, 토양검정사업, 종자 검사센터 설립, 채소 재배기술 개선사업, 전작지대 소규모 수로관리사업, 토양분석 및 비료개선사업, 소규모 유가공 처리능력 강화사업 등을 추진해오고 있다.<sup>53)</sup> 1995년 이후부터 북한은 WFP와 공동으로 식량 및 작물조사를 2년마다 실시해 오고 있다. 조사는 위성자료, 정부당국으로부터의 정보, 인도적 단체들 간의 토론, 경작지 직접방문 등을 통해

53) 권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략,” 『KRIE 북한농업동향』 제6권 제3호(2004.10), pp. 3-23.

수집되는 것으로 알려지고 있다.<sup>54)</sup>

FAO는 2001년 북한의 이모작 사업, 조립사업, 방조제 복구사업, 토끼 생산 사업, 영양개선을 위한 온실사업 등 총 300만 달러를 지원하였다. 2002년에는 이모작 사업, 환경보호 및 복구사업, 종자증식사업 등에 총 150만 달러를 지원하였으나 목표액에는 크게 미달하였다. 2003년에는 환경보호 및 복구사업의 일환으로 다양한 이모작 사업을 추진할 계획을 하였으나 겨울 작물 이모작 사업에만 136만 달러를 지원하였다. 2004년에도 환경보호 및 복구사업과 연계하여 이모작 사업을 추진하고 있으며 이미 봄작물 및 겨울작물 이모작 사업에 착수한 바 있다.

2006년 FAO는 북한의 곡물 수확을 380만 톤으로 잠정 추정, 2005년보다 약 30만 톤이 감소한 규모를 제시한 바 있다. 북한 내 생산은 늘었지만 FAO는 북한이 최소 필요한 수준에 훨씬 미치지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다. 따라서 2006/2007년 곡물 수입 필요량은 약 100만 톤으로 추정했다.

2007년 FAO는 북한을 외부 지원이 필요한 위기국가의 하나로 지정하고 접근성이 상당히 결여된 국가로 분류하고 있다. 이러한 분류에 속한 국가는 아주 낮은 소득, 예외적으로 높은 식품가격, 혹은 국내에서의 유통능력의 결여 등으로 인해 대다수의 주민들이 지역시장에서 식품을 구입할 수 없는 것으로 평가하고 있다. FAO는 북한이 이러한 그룹에 속한 주원인으로 경제난과 홍수를 들고 있다. 한국정부는 FAO 신탁기금을 통해 “축산 개발 및 채소생산(Livestock Development Vegetable Production)” 사업에 517,900달러, “제2단계 농업통계 지원(Support to Agriculture Statistics, Phase II)” 사업에 300,000달러를 지원한 바 있다.

### (3) 국제농업개발기금(IFAD)

IFAD는 개발도상국에 대한 농업개발 촉진과 식량생산 증대를 위하여 설치된 UN의 전문기관이다. 1970년대 초 아프리카 사헬지역 사람들이 식량부족으로 기아에 시달리자 이를 해결하기 위해 조직되었으며, 1974년 세계식량회의(World Food Conference: WFC)에서 설립이 결정되어 1977년부터 활동

54) Hazel Smith, "Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK," p. 3.

하고 있다. 주요임무는 개발도상국의 농업개발 및 식량 생산 증대를 위한 용자 및 보조금을 지원하는 것이다. WFC는 국제농업개발기금을 설립하여 즉각 개발도상국의 식량 생산을 늘리기 위해 재정적으로 지원할 것을 결정하였고, 1976년 6월 채택된 ‘국제농업개발기금 설립협정’이 1977년 11월 발효되면서 15번째 UN 전문기관으로 발족하였다.

주요활동은 개발도상국의 식량 생산을 늘리고, 가난하거나 땅이 없는 농부에게 일거리를 제공한다. 또 개발도상국에 대부, 또는 증여의 형식으로 자금을 운용한다. 설립 당시부터 2001년까지 115개국에서 실시된 603개 계획에 자금을 대주었다. 이 계획의 목표는 가난한 4천 700만 농촌가구 약 2억 5천 400만 명을 보조하는데 있다. 기구는 운영심의회·이사회·사무국이 있고, 회원국의 수는 2001년 당시 162개국이다. 회원국은 산업화된 서유럽·일본·미국, 중동과 아프리카에 있는 산유국, 개발도상국 등의 3가지 부류로 나눌 수 있다. 선진국에 해당하는 국가는 기금의 재원을 충당할 의무가 있고, 개발도상국은 기금을 내도 되지만 의무는 없다. 기금운용의 3가지 우선 순위는 다음과 같다. 첫째, 개도국의 식량생산을 높이고, 둘째, 가난하거나 땅이 없는 농부들에게 일감을 주고, 셋째, 세계적으로 영양실조에 걸린 사람의 수를 줄이는 것이다.

IFAD에 속해 있는 나라는 세 가지 타입으로 분류되어 있다. 즉, 리스트 A, B, C로 구분된다. 리스트 A에는 OECD회원국 중심의 23개 선진국이 속해 있으며, 리스트 B는 OPEC 12개 회원국, 리스트 C는 여타 개발도상국 129개국이다.

북한은 1986년 12월에 가입하였으며, 1997년 교체이사국으로 선출된 바 있다. IFAD는 1995년부터 북한의 농업개발을 위해 잠업개발사업(Sericulture Development Project), 작물 및 축산 복구사업(Crop and Livestock Rehabilitation Project), 전작지대 식량안보사업(Upland Food Security Project) 등 3개 과제를 추진해 왔다.

1995년부터 2002년까지 진행된 잠업개발사업은 협동농장과 관련 기관에 필요한 자금을 대출하고 기술을 지원하여 잠업 생산성을 향상시키고 잠업을 현대화하여 수출산업으로 육성, 농가 소득 증대에 목적을 두고 있다. 구체적으로 협동농장의 누에사육 확대, 잠종 및 뽕나무 묘목 연구 지원, 시범사업을

통한 인력 및 기술훈련 등을 지원하고 있다.

1998년부터 2003년까지 진행된 작물 및 축산복구사업은 585개의 협동농장에 비료, 농약, 트랙터 부품 등 주요 농업 투입물을 지원하는 작물복구 사업과 가금 사육, 농촌 신용대출, 염소 방목지 개발, 사료공장 건설 등 축산 복구사업으로 구성되었다. 이 분야의 사업은 전반적으로 사업성과가 큰 것으로 평가되는데 특히, 소규모 대출사업은 개별 농가에게 가축을 구입할 수 있는 자금을 대출하고 농가는 자신들의 경영능력에 따라 일정 규모의 가축을 사육한 다음, 시장에 판매하고 그 수익금으로 대출금을 상환하는 제도로 회수율이 100%에 가까울 정도로 성공적인 사업으로 평가되었다.

2001년부터 시작된 전작지대 식량안보 사업은 소득이 낮고 식량사정이 어려운 전작지대의 46개 협동농장을 대상으로 지속적 작물생산체계 구축, 씨감자 공급, 개별가구 및 협동농장에 대한 대출사업, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등을 주된 내용으로 하고 있다.<sup>55)</sup>

2008년 2월 13일~14일, 이태리 로마에서 제31차 IFAD총회가 개최된 바 있다. 본 총회에서의 주요 의제는 신규 가입 신청국가 가입 승인, 제8차 기금 조성을 위한 전문가협의체 구성 승인, 2006 재무감사, 2008 행정예산안 승인, 성과기초할당제 이행, 국제토지연합사업, UN 사막화 방지 협약 추진상황 보고 등이었다. 원탁회의에서는 농촌빈민의 기아 및 가난극복에 대해 3가지 소주제에 대한 그룹회의가 실시되었는 바, 구체적으로 기후변화와 소농의 미래, 바이오연료 확산에 따른 농촌 빈민의 기회와 위기, 농산품의 수요증가·가격상승이 농업기반국가 소농의 기회에 대한 것이었다.

본 총회에서 반기문 UN사무총장의 메시지가 전달되었다. 반기문 UN사무총장은 지금까지의 IFAD의 역할은 매우 중요한 것이었으며, 2008년은 최빈곤 소외계층을 위한 한해가 되어야 할 것을 강조했다. 2008년도 사업 및 행정 예산 승인과 관련, 집행이사회는 2008년도 6억 5천만 달러의 사업예산과 34개의 신규 프로젝트, 행정관리예산은 사업예산 대비 17.4%로 유지(112.9백만 달러)한 결의안을 채택, 총회에 상정, 원안 승인한 바 있다.

55) 권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략,” pp. 7-8.

&lt;표 IV-2&gt; IFAD 확정 예산안

	2007년도	2008년도	
	예산안 (1.4799SDR/USD)	예산안 (1.4799SDR/USD)	증가율 (%, USD기준)
용자사업	544.5백만불	607.8백만불	12
보조사업	60.50백만불	42.2백만불	-30
계	605.0백만불	650백만불	10.0

## 나. 교육

북한 교육지원 활동에 주로 참여하고 있는 대표적 UN기구는 UNICEF와 UNESCO다. UNICEF는 북한의 보건과 영양공급 사업에 주력하고 있으며, 교육 사업으로는 유아교육, 보육지원, 학교용수 및 위생개선지원을 통한 초등학교수준 향상 지원사업 등이 있다. 또한 취약지역의 교과서와 교육물품지원, 교과서용 종이지원, 학교시설의 개보수 사업을 전개하고 있기도 하다.

UNICEF는 2007년 자금수요를 95만 달러로 초등 및 중등학교 무상의무교육을 지원했다. 종이와 인쇄 부품 제공을 통해 10만 여 학생들에게 기본 교과서가 제공되었다. UNICEF가 더 좋은 학습환경을 조성하고 있는 7개의 목표군에서는 7개 학교에 7,000명 이상이 새로운 학교비품을 제공받았다. 학습평가 프로젝트는 20개의 시범학교에서 성공적으로 완료되었으며, 북한당국의 예산을 통해 전국적으로 확대될 예정이다. 초등 및 중등학교 교육과정에서 평생 기능중심의 교육을 도입하고 건강법을 개선하기 위한 활동으로 먼저 초등학교 보건 및 건강축진을 위한 매뉴얼을 만들었다. 모표군에 있는 최소 5개 초등학교/유치원에 책걸상과 같은 교육기본설비를 공급하는 한편, 식수, 위생보건 시설 및 주방의 개선, 이중 유리창 설치 등의 종합적인 복구를 지원하여 약 10,000명의 아동들이 혜택을 받게 되었다. 20개 학교에서 교육과정 개정, 연수교육, 평생기능중심의 교육 등 교육의 질 제고와 관련된 활동을 시범적으로 실시해 이와 같은 경험들을 국가교육정책 입안자들에게 제공했다.

UNESCO는 만인교육(Education for All: EFA) 달성이라는 측면에서 북한 교육지원사업을 전개하고 있다. 여기에는 북한 교육환경이 복구되어야 함을 강조, 국제적으로 합의된 교육목표 달성에 주된 관심을 기울이고 있다. 주요 활동 대상은 교과서용 종이지원, 인쇄 지원, 교육물품지원과 같은 초등교육의 수준 향상을 위한 지원사업을 전개하는 것이다. 그 외에도 북한 교육의 질적 향상을 위한 목적으로 교육제도와 교육내용, 교육방법들의 개선을 위한 지원사업에도 적극적으로 참여하고 있는데, 여기에는 컴퓨터, 영어교육, 교사훈련, 직업교육, 교육행정 정보시스템 구축 등이 주 대상이 되고 있다.

먼저 UNICEF가 추진한 대북 지원 프로그램을 보면 다음과 같다. 2007년 백신 등 북한 주민 1,000만 명 분량의 의약품을 지원했으며, 평양 등 북한 내 20개 지역에 수백만 명의 전염병 예방접종과 상하수도 보수, 학교 지원 등 지원 활동을 벌인 바 있다. 2008년에도 북한 임신부와 5살 미만의 어린이들의 예방접종 등 보건 의료 활동을 지원하고 있으며, 탁아소의 식수, 하수설비 작업, 홍수 피해지역 구호 및 교사, 학용품 지원 등 교육분야에도 지원을 계획하고 있다.

2008년 예산액으로 UNICEF는 총 1,500만 달러를 책정했으나, 실제 모금액은 전체 목표액의 1%를 약간 상회하는 20여만 달러에 그친 것으로 나타나고 있다.<sup>56)</sup>

한편, UNESCO의 지원 실적을 보면 2001년 기술기능교원양성을 위한 컴퓨터실을 지원한 바 있으며, 2개월을 주기로 강습 프로그램을 진행하고 있는 것을 비롯, 또한 공공 및 대학도서관의 정보전문가들을 대상으로 한 정보통신교육을 실시(2005.11.15~18, 평양)한 바 있다. 그 밖에도 교육성, 직업기술 학교, 지방교육행정기관, 연구소 관련자 약 50여명을 대상으로 기술직업교육 및 훈련세미나를 진행(2006.8.30~9.1)하였다. 현재 평양 인민대학습당에 UNESCO 위탁 도서관을 운영 중이다.

56) 『자유아시아방송』, 2008년 6월 30일

#### 다. 자원개발

북한 자원 개발을 위한 중요 UN기구로는 UNDP를 들 수 있다. UNDP는 UN전략협약(United Nations Strategic Framework)에 맞춰 2007~2009 북한 프로그램(Country Programme document for Democratic People's Republic of Korea, 2007~2009)을 추진하고 있는 것을 알 수 있다.

UNDP의 대북 지원은 ① 경제관리능력 강화, ② 삶의 질 향상을 위한 지속적인 식량보장, ③ 경제발전을 위한 충분한 에너지 공급, ④ 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, ⑤ 지속적인 개발을 위한 환경개선 등에 그 목표를 두고 있다.<sup>57)</sup>

UNDP의 2007~2009 북한 프로그램은 새천년발전목표(MDGs)를 진척시키고, 북한을 세계 및 동북아 경제에 편입시킨다는 틀 내에서 5가지 우선순위를 적용하고 세 분야, ① 지속적 성장을 위한 국가경제정책과 대외부문관리, ② 환경, 에너지 및 유지 가능한 생활, ③ 삶의 질 향상을 위한 사회부문 관리에 초점을 맞추고 있다.<sup>58)</sup>

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 첫째, 지속적 성장을 위한 국가경제정책과 대외부문관리에서는 ① 북한 경제난 극복과 새천년발전목표(MDGs)를 북한 실정에 맞게 수정하고, ② 국가예산, 세금정책, 부채관리, 감사 및 회계 등 금융관리문제에 대한 지원과 ③ 지불제도 현대화를 포함한 해외무역금융 업무 능력 향상 지원을 포함하고 있다. 그 밖에도 ④ 표준화, 도량, 품질관리, 국제시장 접근을 위한 신용도 제고 등에 대한 역량과 하부구조를 개선하기 위한 조치에 특별한 관심을 기울여 외국인 직접투자 촉진과 해외무역 확대를 위한 종합적인 접근에 토대를 마련하고 있다.

둘째, 환경, 에너지 및 유지 가능한 생활과 관련해서는 ① 지속가능한 농촌 지역 에너지 개발계획으로 구성하는 것과, ② 농촌지역의 에너지 불안정성과 자연 및 예측 불가능한 에너지 부족에 따른 취약성을 감소시킬 수 있는 에너지 대안 구상, ③ 농촌에너지 개발계획 데이터베이스를 구축하는 것을 포함, ④ 산과 강유역 관리를 위해 자원 관리를 유지 가능한 생활과 연계하여 진행

57) <[http://www.undp.org/rbap/Country\\_Office/CP/CP\\_DPRK\\_2007-2009.pdf](http://www.undp.org/rbap/Country_Office/CP/CP_DPRK_2007-2009.pdf)>, p. 4.

58) <[http://www.undp.org/rbap/Country\\_Office/CP/CP\\_DPRK\\_2007-2009.pdf](http://www.undp.org/rbap/Country_Office/CP/CP_DPRK_2007-2009.pdf)>, p. 4.

하는 것을 들 수 있다. 그 밖에도 2006년에 시작된 농업 3개 부문인 ⑤ 정보는 행 설립, ⑥ 종자개량 프로젝트 추진, ⑦ 수확 전후 손실의 감소를 위한 프로그램을 FAO의 프로그램과 긴밀한 협력하에 진행하고 있다.

셋째, 삶의 질 향상을 위한 사회부문 관리 분야에서는 ① 교육, 남녀평등, 아동 및 모성 건강과 영양, HIV/AIDS, 말라리아, 결핵 등과 관련된 새천년발전목표(MDGs)를 기준으로 삶의 질 보고서를 작성하고 이를 분석하는 것과, ② 공중보건을 위한 역량개발 프로그램에서 경제난에 따른 건강상의 문제를 해소하기 위한 지원(WHO와 긴밀한 협조), 북한이 중요 의약품을 자체 생산으로 확대하기를 원하는 바, 이와 관련 ③ 의약품 법과 규정, 국가의약품정책을 구축하고, 법과 약품제조 관행을 강화할 수 있는 국가규제기관을 설치할 수 있도록 실무적인 지원을 하는 것이다.<sup>59)</sup>

최근 들어 UNDP의 북한 자원 개발과 관련한 프로그램으로는 두만강유역 토사유실방지프로그램(Development of Soil Loss Protection Program in the Tumen River Basin)을 들 수 있다. 두만강 유역은 중국, 러시아와 접경한 지역으로 최근 환경문제가 대두된 지역이었다. 수질 악화와 함께 수량공급이 불균형적으로 이루어진 지역이 됨으로써 홍수와 한발이 잦은 지역이었다. 본 지역의 토사유실은 북한이 산을 깎아 다락밭을 만듦으로써 초래된 것이라고 할 수 있다. 산이 다락밭화 함으로써 적은 규모의 강수에도 홍수가 나거나 금방 논바닥이 말라, 토사가 침식되는 결과를 가져왔던 것이다.

2003년 본 지역을 대상으로 UNDP는 두만강 지역 수자원의 이용과 관리 계획(Establishment of the Tumen River Water Resources Use and Management Plan)을 추진한 바 있다. 본 프로그램을 통해 토사유실방지 프로그램 도입의 중요성이 제기됨으로써 UNDP는 2004년 12월부터 2006년 5월까지 총 102,000 달러를 들여 본 지역의 토사유실방지프로그램을 추진하게 된 것이다.

본 프로젝트는 두만강변 국가의 지역 파트너와 협력, 두만강 유역의 토사 침식의 영향을 알리고, 본 지역 환경보존의 가치를 공유하고 토사침식에 따른 유실방지를 위한 종합적인 계획을 수립하는데 목표를 두고 있다. 이를

59) 한국개발연구원, "UNDP의 대북지원 전망," pp. 30-32.



통해 본 지역에 적정한 양의 수량을 확보, 주민들의 거주를 가능케 하고, 농사와 산업분야의 지속가능한 발전을 도모하는 것이다. 그 동안 UNDP는 두만강 지역 토사침식 원인과 영향, 토지유실 방지대책에 대한 보고서를 작성한 바 있다. 본 프로그램에는 한국수자원공사(KOWACO)와 물환경연구소(KIWE)가 같이 참여한 바 있다.

## 라. 보건 및 의료

### (1) 유엔아동기금 (UNICEF)

UNICEF는 다른 파트너들과의 협력 하에 보건, 영양, 물(식수), 위생 및 교육 부문에서 어린이와 여성의 요구에 대처하고 있다. 북한 프로그램의 핵심은 긴급을 요하는 어린이들의 요구에 대처하는 것이지만, 어린이 보호에 대한 종합적인 접근과 능력 제고에 대한 참여전략을 통해 기본적인 상황을 개선하는데 노력해 왔다.

UN기구, 개발파트너 및 북한정부로 구성되는 기구 내 주제 협의체(단체)는 주요 부문에서의 조정을 강화하기 위해 정기적으로 만나고, UNICEF는 건강과 영양, 물과 위생 부문 협의에서 의장을 맡는다. 매주 기구 간 회의를 통해 UN기구와 개발파트너 사이에는 정보를 교환하고 있다. UNICEF는 북한 전 지역을 대상으로 지원활동을 하면서 선택(지정)된 군(郡)에 초점을 맞추고 있다. UNICEF는 2002년부터 2005년까지 매년 9개의 프로젝트를 수행했고, 2006년에는 10개의 프로젝트를 수행했다.<sup>60)</sup> UNICEF는 수행 파트너를 활용해서 모든 프로그램을 감독한다.

대북 지원활동을 위해 UNICEF가 보건 및 영양, 물과 환경위생, 교육 등 3개 분야에서 요구하는 자금 수요는 아래 <표 IV-3>에 나타나 있다. 보건 및 영양 분야에 대한 자금 수요가 가장 많은 반면, 교육 분야에 대한 수요는 가장 적다. 이들 3개 분야에 대한 자금 수요는 2005년 약 1,700만 달러, 2006년 1,120만 달러, 2007년 1,000만 달러, 2008년 1,500만 달러였다.

60) UNDP, "Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK," (31 May, 2007).

&lt;표 IV-3&gt; UNICEF의 자금 수요

(단위: US\$)

	2005년	2006년	2007년	2008년
보건 및 영양	10,450,000	7,315,500	6,450,000	8,000,000
물과 환경위생	5,554,500	3,184,500	2,600,000	6,000,000
교육	900,000	700,000	950,000	1,000,000
합 계	16,905,000	11,200,000	10,000,000	15,000,000

자료: UNICEF, “UNICEF Humanitarian Action: DPR KOREA Summary for 2005,” (2005.1.31); UNICEF, “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA 2006~2008.”

대북 지원 활동을 수행하기 위해 UNICEF는 기부금을 받아 프로그램을 지원한다. 프로그램에 대한 지원은 프로젝트에 관련된 모든 경비를 커버하고 있다. 이들 경비(지출)는 여행, 물자 비축, 물자와 장비, 모니터 활동, 급료 지급, 프로그램/프로젝트에 직접 부과되는 기타 경비를 포함한다. 그러나 UNICEF가 대북 지원활동을 위해 실제로 지출한 금액은 매년 자금수요에는 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 2005년의 경우 자금수요는 약 1,700만 달러였으나 실제로 집행된 금액은 1,268만 달러였다. 이것은 당초 UNICEF가 대북 지원을 위해 세운 자금수요를 채울 만큼 기부가 이루어지지 않고 있기 때문이다.

&lt;표 IV-4&gt; UNICEF의 대북 지원 프로그램 지출액

(단위: US\$)

2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	합계
8,263,039	7,457,680	18,087,227	12,683,671	8,731,810	55,223,427

자료: UNDP, “Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK,” (31 May, 2007).

UNICEF는 대북 지원 프로그램과 프로젝트를 수행하기 위해 북한 현지 직원 및 국제 직원을 두고 있다. 2007년 3월 23일 현재 UNICEF 북한사무소에 는 국제 직원 10명과 프로그램 전문, 비서, 행정, IT, 재무, 운전 등에서 현지 직원 20명이 근무하고 있다.<sup>61)</sup>

## (2) 유엔인구활동기금 (UNFPA)

UNFPA는 남성과 여성의 생식 보건을 향상시키기 위하여 오랜 기간에 걸쳐서 북한에 대해 종합적인 지원을 제공해 온 유일한 국제기구이다. 또한 UNFPA는 북한 당국과 장기간 관련을 맺어왔고, 상호 신뢰와 이해에 기초 해서 성공적으로 파트너십을 발전시켜 왔다. UNFPA와 북한 정부 사이의 협력은 1985년에 시작되었다. 이후 처음 두 차례의 지원은 모성과 어린이 건강, 가족계획, 인구나 개발, 그리고 첫 번째 인구센서스에 대한 지원에 집중되었다.

첫 번째 지원 기간(1985~1989)에 UNFPA의 지원액은 220만 달러였다. 이것은 주로 MCH/FP 서비스(IUDs 제공 포함), 인구나 개발, 그리고 IEC에 집중되었다. 또한 UNFPA의 지원은 MCH/FP 자료의 개발과 보급을 위한 보건교육연구소의 능력 함양을 도왔다. 첫 번째 지원 기간의 마지막에 수행 된 기본요구 평가(BNA: Basic Needs Assessment)는 두 번째 국가(지역) 프로그램의 기초가 되었다. BNA 보고는 모든 수준에서 MCH/FP 서비스 강화의 필요성을 반복하고 있다. 여기에는 기본 장비와 공급물, 의료와 간호 직원의 훈련, 한 가지 방법에 지나치게 의존하는 것을 회피하기 위해 다양한 범위의 피임약(용구)의 공급 등을 포함하고 있다. 또한 IEC의 노력은 농촌지역으로 확대되어야 한다고 제안하였다.

한편 두 번째 지원 기간(1990~1993년, 1997년까지 연장)에 지역 프로그램 재원(총 6백만 달러)의 52% 정도가 인구나 개발 분야의 4개 프로젝트에 들어 갔다. 여기에는 1993년 북한의 인구센서스를 위해 중앙통계국에 제공된 지원 이 포함되어 있다. 42%는 MCH/FP 분야의 3개 프로젝트에 사용되었고, 나머

61) 현지 직원 20명 중에는 프로그램 전문직원 4명(물 및 환경위생, 보건, 교육, 영양 전문가 각 1명), 행정직원 3명(행정관리, 공급부원, 행정서기/응접계 각 1명), IT직원 1명(IT관리), 기타 10명(운전기사 5명, 청소원 2명, 정원사 1명, 요리사 1명, 트럭운전사 1명)이 있다.

지 6%는 국가 능력 재건에 초점을 둔 프로젝트에 할당되었다.

1996년 10월에 두 번째 지원에 대한 평가가 진행되었다. 주요 발견으로 부문별 일관성을 보장하기 위한 국가의 협조체계의 부족을 지적하고 있고, 10년의 노력과 지원이 있었지만 더 나은 피임 방법의 혼합이란 목표는 성취되지 않았음을 강력히 말하고 있다. 생식 보건에 관해서 남성들의 참여는 존재하지 않고, 오로지 피임에 대한 부담은 여성에게만 국한되는 것으로 나타났다. 이들 문제는 UNFPA의 세 번째 지원에 반영될 것이다.

첫 번째, 두 번째 지원에서 UNFPA의 보건부문(특히 MCH/FP 프로그램)에 대한 지원은 주로 장비의 비축, 해외 훈련 및 교육 여행에 집중되었다. 이러한 훈련의 유용성은 특히 피훈련자의 외국어에 대한 능력(기술)이 부족한 상황에서는 매우 제한적이었다. 따라서 세 번째 지원 기간에는 국제 전문가와 컨설턴트가 훈련을 제공하기 위해 북한에 보내질 것이다. 이것은 많은 수의 북한 사람이 훈련받는 것을 가능하게 한다.

북한의 대홍수와 관련한 피해 복구를 위한 UN 합동의 대북 긴급 인도주의적 지원에 UNFPA가 참여했다. UNFPA는 홍수 피해 지역에 대해 1996년에 10만 달러, 그리고 병원의 재건을 위해 “북한 재건신탁기금”을 통해 1997년에 30만 달러를 제공했다. 이에 더하여 홍수 피해를 입은 군(郡)들에 대한 긴급 지원으로 1.5백만 달러를 1997년 말에 북한 당국에 제공했다.

세 번째 지원(1998~2003) 기간에 UNFPA 지원은 특히 일반인, 공장 노동자와 협동농장 농민을 위한 생산 보건 지식의 함양을 통해 3개 지역(평안북도, 평양시, 황해남도) 여성과 남성의 생식 보건 상태의 개선을 위해 사용되었다.

서비스 보급을 위한 국가 지침으로 계속해서 채택된 생식 보건에 대한 표준 지침의 개발은 이전 프로그램의 가장 중요한 성과 중 하나이다. 서비스 보급의 개선은 UNFPA의 지원을 받은 3개 지역에서 2002년에 행해진 프로그램 조사의 끝부분에 반영되어 있다. 이 조사는 이들 지역에서의 모성사망율을 신생아 10만 명 당 87명, 유아사망율은 신생아 1,000명 당 21명으로 판단하고 있다. 이 또한 이 조사는 현대적인 방법에서의 피임 보급률이 1997년에 52%에서 2002년에 58%로 증가했음을 보여준다. 이러한 향상은 이 기간의 기초 보건체계의 악화에도 불구하고 이루어졌다. 정규 프로그램 외

에 UNFPA는 북한에 2001년에 긴급 지원으로 214,000 달러를 제공했다. 여기에는 정규 자원 10만 달러와 네델란드로부터의 114,000 달러가 포함되어 있다.

# 제 5 장

UN기구 프로그램별  
대북 지원



# 제5장

## UN기구 프로그램별 대북 지원

### 1. WFP 프로그램: 긴급구호활동(PRRO)

PRRO(Protected Relief and Recovery Operation)는 EMPO(Emergency Operation)의 발전된 개념으로 여타의 지속가능한 개발(sustainable development)로서의 장기 프로젝트와는 달리, 자립할 수 있는 여건을 최대한 조성해 주고 그곳을 떠나는 단기 집중 프로젝트라고 할 수 있다. 본 프로그램의 특징은 갑작스런 재난이 발생한 지역에 대해 최대한 단기적으로 구호복구사업을 펼치는 것이다. 이는 지속가능한 개발의 관점에서 저개발 지역으로 남아있는 지역에 장기 프로젝트를 계획하는 것과는 달리 전후, 정치적 불안정, 자연재해, 강제이주 발생 등의 긴급한 상황 발생시 가동되는 프로젝트의 의미를 갖는다. 따라서 예상치 못한 사건의 발생뿐 아니라 예측 가능한 사건이지만 예방할 수 없는 자연변화에 의한 사건 역시 프로젝트의 대상이 된다. 예를 들어 추수 이후 수확된 식량으로 유지할 수 있는 최대 기한 이후의 식량보급 등이 그것이다.

PRRO에 의한 WFP의 조사에 따르면 일반적으로 재난지역에서의 배급은 일정치 않으며, 곡물 잉여지역과 부족지역, 접근성이 높은 지역과 그렇지 못한 지역 등에서 차이가 발생하는 등 여러 제약들에 의해 식량배급에서 상당한 편차를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 2004년 10월 북한 정부, UNICEF, WFP가 공동조사한 북한주민 영양상태평가에 따르면, 6세 이하 아동의 37%가 발육부진, 23%는 저체중, 7%는 심각한 영양실조와 허약수준인 것으로 나타났다. 또한 어린 아이를 가진 어머니들의 1/3이 영양실조와 빈혈을 가진 것으로 조사되었으며, 음식물 섭취부족은 단백질, 지방, 미네랄, 비타민 결핍으로 나타났다.

이에 따라 WFP는 PRRO 프로그램의 일환으로 북한 취약계층 복구 지원

(Recovery Assistance for Vulnerable Groups in the DPR Korea) 프로젝트를 추진한 바 있다. 본 프로젝트의 목표는 정부의 장기적인 식량 안보 프로그램을 지원하기 위해 일정기간 동안 당면한 긴급한 위기를 해소하는데 있다. 즉, 과도기적인 지원을 통해 북한 당국의 복구계획 및 장기적 식량문제 해결을 돕는데 있으며, 특히, 그 구체적인 목표를 모자건강(mother and child health: MCH)에 둔 바 있다. 모자건강 프로그램은 학교급식(school feeding, SF), 지역식품생산(local food production: LFP) 프로그램을 통해 임산부와 수유여성 등 취약계층에 대한 건강 및 영양상태를 개선하는 데 중점을 두었다. 또한 지역식품생산을 통해 자산을 형성하고, 유지 가능한 생계대책 및 지역단위의 개발을 통해 장기적으로 식량문제를 해결해 나간다는 정부의 노력을 지원하는 것이다. LEP 역량을 구축하고 지역들이 LEP를 통해 식량지원 및 기아 감소 프로그램을 수립하고 운영하여 식량문제를 해결한다는 장기 전략 지원이다.

이와 관련 WFP가 추진한 프로그램은 다음과 같다.

추진 개요

- DPRK PRRO 10488.0: 북한 취약계층 복구 지원<sup>62)</sup>
- 기간: 2006년 6월 1일~2008년 5월 31일
- 총 지원 식량규모: 15만 톤
- 본 프로젝트 주 지원대상: 여성과 아동(90%)

<표 V-1> WFP장기 구호 및 복구활동(2007 기대 결과)

(단위: 명)

	구 분		계
	여성	남성	
2007 WFP식량지원 수혜자	1,047,145	830,087	1,877,232
MCH/보충지원 참여 임산부, 수유여성	217,059	831,034	1,048,093
학교급식 수혜아동	212,069	212,069	424,138
취로사업 참여자	50,000	50,000	100,000

자료: WFP, "Projected 2007 Needs for WFP Project and Operations KOREA, DPR," (2007).

62) 2006년 2월 23일 로마에서 개최된 WFP 집행이사회 정기회의에서 승인받은 연장된 북한 구호복구활동



50만 톤 규모의 2005년 PRRO를 현재의 PRRO로 축소하게 되었을 때, WFP는 가장 취약계층에 초점을 맞추기로 하였는데, 이에 따른 구체적인 내용은 다음과 같다. 즉 2년간 190만 명을 대상으로 매년 7만 5천 톤씩 모두 15만 톤의 식량을 북한에 제공(곡물 비용은 7천1백만 달러, 총비용은 1억 2백만 달러 상당)하는 것이며, 이는 가장 식량이 불안정한 대상, 자연재해에 취약해 식량생산에 한계가 있고 산악지대인 지역을 대상으로 하는 것이다. 지원목표는 복구와 장기적인 식량 확보를 위한 과도기적인 지원으로 모자건강, 학교급식, 지역식료품 생산 등을 통해 가장 취약한 집단의 건강과 영양상태 개선, 지역개발을 위한 식량제공으로 지역의 자생력 확보를 위한 북한정부의 노력을 지원하는 것이다. 더 나아가 식량 안보에 대한 북한 정부의 장기 전략을 지원하는 것이다. 지역개발을 위한 식량제공에서는 기존의 활동을 확대해 교육훈련을 위한 식량제공을 포함하고 있다. 그리고 학교급식은 가장 취약한 군에 있는 초등학교 어린이를 대상으로 제공하되, 모니터링은 연 4회 분기별로 축소(북한정부가 통고함)하기로 한 바 있다. 이와 함께 지역사무소를 설치하는 것으로 협의되었다(동부 2개, 서부 1개 등 3개 지소 설치 추진). 또한 WFP의 방침에 따라 접근이 허용되지 않는 군에 대해서는 식량지원을 중단하는 것을 원칙으로 하였다.<sup>63)</sup>

한편, 지역개발을 위한 식량제공(FFCD)은 지난 4년간(2002~2006)의 긴급구호활동(EMOP)의 중요한 구성요소로 도로, 관개수로, 주택건설, 조립사업 및 제방사업, 식수와 위생시설의 개선과 관련된 소규모 활동에 초점이 모아졌다. 지역식료품 생산(LFP)은 모자건강과 학교급식의 일환으로 가장 취약한 수혜자를 대상으로 옥수수-콩/우유 혼합영양식(CSM), 곡물-우유 혼합영양식(CMB), 쌀-우유 혼합영양식(RMB) 그리고 소형 빵을 지역생산할 수 있도록 지원하는 것이다. LFP는 여성에게 중요한 취업기회를 제공하는 역할을 한다. 생산과 관련해서는 과거 긴급구호활동(EMOP) 하에서 지원, 운영된 19개 지역공장 중 10개 공장만을 가동하는 것으로 되어 있다. 10개 공장은 CSM공장, CMB공장, 소형 빵공장이 각각 3개이며 나머지 하나는 평양의 RMB공장 등이다. 지역식료품 생산(LFP)과 관련해서는 북한정부,

63) 한국개발연구원, "WFP의 대북구호 및 복구활동 계획," 『KDI 북한경제리뷰』, 제8권 제2호 (2006.2), pp. 20-26.

UNICEF 등과 협력이 요구된다.

WFP는 프로그램의 전반적인 관리를 맡고 설비, 포장재료, 부품에 대한 자금지원과 함께 식료품을 담당하고 있다. LFP 제품의 영양보강을 위한 미량 영양소 혼합은 UNICEF와 WFP가 제공하고 북한 정부는 공장운영, 노동자 채용, 전력공급, 유지보수를 하며 종종 제품을 수혜기관에 운반하는 역할을 담당하고 있다.<sup>64)</sup>

탁아소와 유치원에 제공되는 배급은 2001~2010 기간의 아동복지 국가실천계획(National Programme of Action for the Well-Being of Children 2001~2010)을 지원하는 기능을 한다. 본 계획의 목적은 보육자와 유치원 선생들의 능력을 제고하고, 영양과 위생관리 개선, 의료종사자를 보육원에 할당하는 데 있다.<sup>65)</sup>

그 밖에도 WFP는 현재 평양과 신의주 등 7곳에서 비스킷과 국수, 영양식품 등을 가공 처리해 5세 미만 어린이와 임산부, 노인 등에 공급해 오고 있다. 그러나 WFP는 북한에서 가동 중인 식품공장을 7개에서 9개로 늘리기로 결정한 바 있다. 2007년 8월 수해로 식량부족이 심화될 것으로 예상되어 가공식품공장 수를 확대하기로 한 것이다. 이는 WFP가 2005년 8월 북한 당국이 식량배분 감시활동 중지를 요구해 온 데 따라 당시 운영 중이던 19개 식품공장을 모두 폐쇄했다가 이중 10개를 재가동기로 합의한 데 따른 것이다.<sup>66)</sup> 그러나 지금까지 국제사회의 지원 부족으로 이 가운데 7개만 가동되었다.

## 2. 농업 복구 및 환경계획(AREP)

1996년 북한은 농업부문에서 제도개혁을 실험한 바 있으나, 그 제도개혁의 성과가 나타나는데 물적 토대의 취약성이 큰 장애가 된다는 것을 인식하게 되었다. AREP(Agricultural Recovery and Environment Plan)는 UNDP와 FAO의 북한 농업 및 환경분야 지원 프로그램이다. 본 프로그램은 농촌기반 프로그램이자, 산림과 환경보호 및 능력배양 프로그램 등 다양한 사업으로

64) 위의 글, p. 24.

65) 위의 글, p. 24.

66) 임을출, “국제기구의 북한지원: 현황, 평가 및 시사점” p. 6.

구성되어 있는 종합 지원사업이다. 한마디로 말해 농업분야의 투입재 프로그램이다. 식량지원보다는 투입물 지원을 우선하고 있다. 식량지원을 투입재로 지원하면 식량 생산량을 지원량의 최고 3배까지 높일 수 있다. 본 프로그램은 지원 및 배양프로그램으로 구성되어 있다.

AREP 계획은 1998년부터 추진해 오고 있다. 2000년에는 농업정책의 우선 순위와 국제사회의 지원 가능성을 반영, 새롭게 개편되었다. 주요 내용은 다음과 같다.<sup>67)</sup>

첫째, 투입재 프로그램은 투입재 소요량을 새로운 생산 목표량 550만 톤(조곡 기준)에 맞추어 책정하며, 이모작 및 감자재배 확대사업을 계속 추진해 나가는 것이다.

둘째, 농업기반 복구 프로그램은 관개시설이나 토양 개선 등 인프라를 복구하거나 확충하며 이 분야의 장기적 투자를 위한 기반을 조성하는 것으로 구성되어 있다. 이 부문에서 시급히 추진되어야 할 사업은 홍수피해를 입은 방조제와 제방 등 농업생산 기반복구, 농업생산 기반복구를 위한 취로사업 확대, 취로사업 추진에 소요될 식량의 확보 등이다. 평안남도에서 추진되고 있는 관개체계 개편사업(개천-태성호 물길공사)과 같은 사업을 다른 지역에서 시행하는 것을 계획 내용에 담고 있다.

셋째, 산림과 환경보호 프로그램은 식량과 에너지 위기에 따라 산림자원이 심각하게 피해를 입는 상황을 반전시키고 산림복구와 함께 지속 가능한 경사지 농업을 조성하는 데 그 목적이 있다. 이 분야에서 가장 긴요한 것은 조림과 사방사업에 필요한 묘목을 확보하는 일이다.

넷째, AREP 지원과 능력 배양 프로그램은 농업부문의 관리를 향상시키고 효율성 제고를 위한 조사, 농업지원 서비스, 교육과 기술지원 등 일련의 과제 수행을 위한 준비를 하는 것이다. 이중 농업부문에 대한 종합적인 연구 및 관리를 위한 기금을 더 확보하는 것이 필요한 바, 중점적인 연구 분야는 에너지 확보, 수출잠재력 활성화, 원예 및 온실사업 확대 등으로 구성되어 있다.

이상의 계획을 수행하는데 가장 중요한 전제는 물적 뒷받침이다. 북한은 국제사회에 이의 확보를 위한 지원을 요청하고 있다. 가장 필요한 투입재

67) 이하 내용은 김영훈, “북한의 농업복구(AREP)계획과 남북한 농업교류협력,” 『통일문제연구』, 제 35호(2001), p. 1160이하를 크게 참조했음.

공급은 비로다. 그 다음으로는 비닐, 우량종자 등이다. 그러나 이와 같은 투입재는 북한에서 항상 부족할 뿐만 아니라, 적기 농작업에 필수적인 농기계와 그것을 가동시키기 위한 부품과 연료 조달에 어려움을 겪고 있다. 작물 다양화 프로그램은 이모작과 감자재배 확대로 구성된다. 맥류 이모작 확대사업과 마찬가지로 농업 기자재 부족, 우량종서 공급체계 미비 등으로 인해 감자재배 면적 확대에 불안정 요소가 상존하고 있다.

UNDP와 FAO는 1999~2002년 대부분의 긴급 식량원조를 단계적으로 투입물 공급지원으로 대체하고, 2004년까지 자체의 힘으로 조달할 수 있는 능력배양 프로그램을 추진했다. 농촌복구계획의 일환으로 신속한 분배와 투입물 프로그램을 보완했다. 농업을 좀 더 지속가능하고 효율적으로 만드는 일련의 지원 프로젝트를 이행했다. 여기에는 투입물 지원의 우선권을 확보했는데, 기반시설과 농장설비가 비교적 잘 갖추어져 있는 곳에 우선적으로 배분, 다른 지역은 농촌복구 진전에 따라 지원했다. AREP 프로그램에서는 새로운 대규모 투자는 계획하지 않는 대신, 빠르고 높은 성과를 가져오는 관개시스템의 긴급한 수리나, 농장 기계화를 포함, 토지개량을 추진한 바 있다.

AREP 프로그램은 북한의 행정조직을 통해 이행된다. 여기에는 북한의 농업성, 국토환경보호성, 임업과학원, 농업과학원과 함께 농림수산부문의 기술협력을 추진하고 있기도 하다. 농업연구와 농업인력 훈련, 생물 살충제 생산, 새로운 관개기술도입, 조립사업에서의 취로사업용 식량 프로젝트 등에서 관리능력을 보유할 수 있도록 하고 있다. 그 밖에도 피해농경지 및 방조제 복구, 관개용 파이프 교체, 기계화 지원, 토양검정시설 지원, 농지보전 시범사업, 염소육종사업, 삼림보호사업, 양어사업, 바다양식사업, 쌀 연구 등의 프로젝트를 추진하고 있다.<sup>68)</sup>

북한 농업에서 AREP 계획이 소기의 목표를 달성할 수 있기 위해서는 대규모의 투자가 필요하다. 그러나 노동력을 제외하면 북한이 농업복구와 개발에 투입할 수 있는 자원은 크게 부족한 형편이다. 북한은 UNDP의 도움으로 이 계획 실행에 필요한 물자 지원을 국제사회에 요청하고 있다. AREP 계획에 대한 국제사회의 지원은 일정 기간에 대규모로 이루어져야 할 뿐만

68) 한국농촌경제연구원, “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향” 『KREI 북한농업동향』, 제6권 제3호(2004), pp. 124-142.

아니라 일관된 목표와 계획 하에서 조직적으로 이루어져야 효과가 높다. 향후 북한 AREP 계획에 있어 가장 중요한 성공조건은 계획기간 동안 국제사회의 지원이 얼마나 집중적으로 이루어질 수 있는가에 달려있다.

그러나 이보다 더 중요한 것은 북한 농업이 자생력을 확보하는 것이다. AREP 계획이 종료되면 북한 자체의 힘으로 문제를 풀어나갈 수 있어야 한다. 예를 들어 지속적인 농업개발에 필요한 자본재를 수입하거나 외국의 투자를 유인할 수 있는 능력이 있어야 하는 것이다. 이 능력은 그러나 어느 한 시점에 저절로 갖추어질 수 없다. 국제사회의 지원을 받는 기간 동안이라도 한편에서는 국제사회와 상업적인 교류를 유지함으로써 그 능력을 배양할 수 있게 되는 것이다.

### 3. 곡물작황평가

UN의 대북 식량 지원 창구인 WFP와 FAO는 지난 1990년 중반부터 매년 25개 국가 이상을 대상으로 일 년에 한 두 차례씩 대표단을 북한에 파견, '작황과 식량 공급 조사(Crop and Food Supply Assessment)'를 벌인 바 있다. 곡물 작황평가는 일반적으로 가장 풍작이 예상되는 지역과 가장 흉작이 예상되는 지역을 집중적으로 조사, 단위 면적당 생산량을 직접 계산해 전체 경작지 면적의 평균 수확량을 계산해 내는 방식으로 추진하고 있다. 두 UN기구의 추곡생산량 평가 결과는 매년 북한에 대한 식량원조액을 산정하는 기준이 된다.

곡물작황 평가의 대상은 다음과 같다.<sup>69)</sup> 첫째 벼(Paddy)다. 벼는 면적이나 생산량 면에서 북한에서 가장 중요한 작물이다. 정곡 기준으로는 쌀이 옥수수 다음으로 생산량이 많으나 조곡기준으로는 벼가 옥수수에 비해 생산량이 많은 것으로 나타나고 있다. 벼는 평안남북도, 황해남북도, 평양, 개성 등 곡창지대로 알려진 중부, 남서부, 남동부 지역에서 주로 재배되고 있다. 그리고 강원도, 함경남북의 해안지대를 따라 일부 재배되고 있다. 자강도나 양강도의 벼 재배면적은 넓지 않다. 벼는 평지나 관개시설이 갖추어진 경사지

69) 이하 내용은 FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPR Korea," (Nov. 22, 2004)에서 발췌

계단식 논에서 재배된다. 논의 형태나 크기는 지역과 지형에 따라 다르다. 북한은 그 동안 논을 정비하기 위하여 도 단위로 토지정리사업을 추진한 바 있다.

둘째, 옥수수(Maize)다. 옥수수는 주로 자연 강우에 의해 재배되며 벼보다 분포 범위가 넓다. 1998년까지만 해도 옥수수 재배면적은 63만 헥타르에 이르렀으나 지력 소모가 적은 작물로 대체하려는 당국의 농업정책의 변화로 목표 재배면적이 줄어들게 되었다. 강수조건이 좋지 않은 한계농지에는 옥수수 대신 수분을 적게 요구하는 곡물이나 콩으로 대체되었고 지력이 좋은 농지에는 채소나 가을 감자를 윤작형태로 재배하게 된 것이다.

셋째, 감자(Potato)다. 감자는 곡창지대에서는 이모작 형태의 봄 작물로 재배되고 양강도와 양강도와 같이 생육기간이 짧은 북부의 서늘한 고원지대에서는 여름작물로 재배된다. 감자를 이모작 작물로 재배할 경우 3~4월에 파종하여 6월에 수확하고 여름작물로 재배할 경우 5~6월에 파종하여 8~9월에 수확한다. 1990년대 말 주곡 생산량이 감소하게 되자 탄수화물 생산을 증대시키기 위하여 모든 주요 농업지대에 감자를 재배하기 시작하였다. 감자 재배면적을 늘리는데 있어 가장 큰 제약요인은 씨감자의 부족이다. 감자는 휴면타파를 위하여 겨울 동안 북부지방 추운 곳에서 씨감자를 저장해야만 한다. 보관 중 손실률은 최소한 10%에 이르며 이보다 높은 경우도 허다하다. 일부지방에서는 감자 역병과 바이러스로 인해 커다란 피해를 입고 있다. 봄 감자와 가을 감자의 최대 재배면적은 19만 헥타르로 추정되고 있다.

넷째, 겨울밀(Winter wheat)과 봄보리(Spring barley)다. 겨울밀과 봄보리는 양강도와 함경북도를 제외한 북한 전역에서 재배된다. 1996년부터 북한 농업회복 정책의 일환으로 FAO와 UNDP가 함께 추진한 이모작 사업에서 이들 작물은 가장 중요한 작물의 하나였다. 이모작 사업은 식량 생산을 증대시키는 효과적인 전략으로 인식된다. 이모작 사업의 목적은 10월에서 이듬해 6월까지의 농지를 활용하는데 있다. 6월에서 9월까지 벼와 옥수수를 재배한 다음 감자, 겨울밀, 봄보리 등을 재배함으로써 농지 이용률을 제고할 수 있다. 이모작 확대정책에 의해 1997년 3만8천 헥타르였던 재배면적이 2002/03년에 21만 헥타르로 증가함으로써 거의 530%나 증가한 것으로 평가되고 있다. 겨울밀은 가을 작물 수확이 끝나는 9월 말에서 10월 중순에 파종한다. 겨울밀

재배면적에 영향을 미치는 요소는 가을 강우량, 종자의 적기 공급, 농번기의 농기계 및 노동력 공급 등이다. 그 중에서도 벼 수확시기와 겨울밀 파종시기가 겹치는 9월 말에서 10월 중순까지의 농기계와 노동력 공급 사정이 가장 중요한 요소다. 봄보리는 3월에 파종하지만 겨울밀과 봄보리는 6월 하순에 수확한다. 2004/05년에 겨울밀은 7만8십 헥타르, 봄보리는 3만1천5백 헥타르 정도 재배된 것으로 나타났다.

다섯째, 기타 작물로 여름에 재배되는 밀(wheat), 보리(barley), 수수(sorghum), 조(millet), 콩(soybean), 메밀(buckwheat), 채소(vegetables), 과일(fruits) 등을 들 수 있다. 여름에 재배하는 밀은 생육기간이 상대적으로 짧은 자강도, 양강도, 함경남북도의 고지대에서 재배된다. 수수, 조, 여름밀과 보리 등 잡곡류의 재배면적은 약 6만 헥타르이다.

마지막으로 텃밭(household gardens)이다. 각 협동농장 소속 가구는 30평 정도의 개인 텃밭을 가질 수 있다. 북한에는 이와 같은 가구가 대략 167만 호 정도 되는 것으로 파악되고 있다. 도시에 거주하는 상당수의 가구도 이 같은 텃밭을 가지고 있으나 농촌에 비해 그 규모가 작다. 텃밭에 관한 믿을 만한 자료가 없기 때문에 전국의 텃밭 규모를 대략 2만5천 헥타르로 추정하고 있다. 텃밭의 대표적인 형태는 봄감자와 청에옥수수(green maize)를 심은 다음 배추, 고추, 무, 마늘 등과 같은 채소를 재배하는 것이다. 텃밭에서 재배하는 작물은 협동농장에 비해 더 많은 정성을 쏟기 때문에 수확량도 협동농장에 비해 높은 것으로 평가된다. 전체 텃밭의 절반정도 면적에 옥수수와 감자를 재배하고 헥타르 당 수량을 4톤 정도로 가정하며 전체 텃밭에서 생산되는 곡물은 5만 톤 정도로 추산된다. 이러한 추정 방법은 매우 불확실하기 때문에 조사단은 짐작으로만 이와 같은 숫자를 사용하고 있다.

FAO/WFP는 2003/04년 곡물작황평가 결과를 발표한 바 있다(2003.10). 2003/04년 예상수확량은 416만 톤으로 2002/03년의 397만 톤보다 4.7% 증가한 규모로서 이는 1995/96년(408만 톤) 양곡회계년도 이래 최대 수확량으로 평가할 수 있다. 구체적으로는 쌀 148만 톤(정곡기준, 지난해 대비 4.5% 증가), 옥수수 173만 톤(지난해 대비 4.5% 증가)이었다.

2005년 북한 당국은 UN과 국제 비정부기구 NGO들에 대해 북한 내 활동을 축소하도록 요구, 지난 10년간 매년 실시해 온 북한의 추곡생산량 평가를

중단한 바 있다. 북한 당국의 이같은 요청은 긴급구호활동을 2004년까지 완결하고 ‘개발북구방식(Development aid)’으로 전환해 줄 것을 요청한 사실과 무관하지 않는 것으로 알려지고 있다.

북한의 작황 평가는 2008년에 재차 실시되었다. 2008년초 북한 정부와 여러 관련 기구는 협정을 맺었는데, 여기에는 미국으로부터의 50만톤에 달하는 식량지원, 6월에 긴급식량안보평가(Rapid Food Security Assessment)를 실시할 것, 10월에 곡물작황평가를 실시할 것 등이 포함되어 있었다. 6월의 긴급식량안보평가는 북한의 10개 도 모두에 대해 실시되었다. 8개도는 WFP가, 2개도는 미국 NGOs가 담당했다. 10월의 곡물작황평가는 6개도(함남, 강원, 황북, 평남, 평북, 황남)의 10개군, 9개의 협동농장에 대해 실시되었다.

이 두 조사에 기초하여 12월 8일 북한에 대한 FAO/WFP 작황 및 식량안보 특별보고서가 발간되었다.<sup>70)</sup> 두 기관은 2008/09 시장년도 북한의 총 국내 식량 생산은 정곡기준으로 3백 34.2만톤으로 평가되었다. 이 수치는 감자를 식량등가물로 환산한 것, 텃밭 생산분과 소토지 생산분도 포함했다. 이 결과는 북한의 식량생산이 3년째 감소하고 있다는 것을 밝혀주었다. 2008년도 날씨의 매우 좋았지만, 토양 척박화, 연료와 비료 부족, 제도 문제 등이 식량생산감소에 이바지했다.

국내 생산분과 최소 식량수요량 간의 격차는 2008/09년도 1백 78.6만톤으로 계산되었다. 이는 일인당 최소 곡물필요량을 167킬로그램으로 설정하고 종자, 사료, 감모분을 고려할 때 그러하다. 만약 상업적 수입이 과거 년도에서와 같이 50만톤 수준으로 유지되고, 현재 북한에 지원되기로 약속되어 있는 45만톤이 이행된다면, 북한의 절대 부족량은 83.6만톤에 달한다. 총인구의 37퍼센트에 달하는 8백 74.1만명은 식량원조를 통해서만 기초 식량 수요를 충족할 수 있는 것으로 평가되었다.

70) FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea (8 December 2008).



#### 4. WHO 프로그램

WHO는 인류의 존립과 평화 그리고 질병 등에 대한 대처를 통한 삶의 질적 향상을 목표로 1948년 4월 7일 생겨난 국제기구다. UN 산하의 국제기구로서 현재 192개국이 가입되어 있으며, 현재 전 세계 인구의 1/3이 굶주림을 겪고 있는 상황에서, 인간이 기본적으로 살아가기 위해 필요한 의료서비스를 받을 수 있는 국가는 그리 많지 않다. 이런 현실 속에서, 강대국들과 경제력이 뛰어난 국가들은 자발적으로 이러한 인도주의적 지원 문제를 실감하게 되고, WHO에 많은 지원금을 납부하여 간접적으로 문제해결에 도움을 주고 있다. 정부뿐만 아니라 WHO는 기부금이나 단체의 기탁, 물품 지원 등을 통한 방법으로 자원을 조달하여 어려운 환경의 제3세계 국가들에게 지원을 하고 있다. 또한, WHO의 경우는 각 국의 대표들이 스위스 제네바에 모여서 매년 필요한 예산과 정책들에 대해서 승인을 하고 있으며, 특히 전문가 중심으로 구성된 조직들이 대부분이어서 다른 국제기구들과는 전혀 다르게 각 국의 이익이 배제된 상태에서 각 지역의 보건 업무만을 명분으로 활동하고 있다.

현재, WHO는 본부를 비롯하여 각 6개 지역에 지역 본부를 설치하여 업무를 총괄하고 있다. 각 지역 본부는 각자의 지역에 맞는 보건 정책을 수립, 활동하고 있으며, 지난 SARS때와 같은 대규모 사태에서도 WHO가 보다 과학적인 대응을 하여 추가적인 피해를 막을 수 있었으며, 에이즈나 말라리아와 같은 대규모 전염병의 예방과 치료 그리고 병을 완전 정복하기 위한 물질 개발 등에 힘쓰고 있다.

WHO는 북한 보건 분야에서 시급히 해결되어야 할 과제를 ① 전염성 질병, 면역 및 백신, 보건정책 및 의료보호 장려, 기초 의료서비스 강화, ② 의료관계자의 기술 향상 및 의료교육 기회 증진, ③ 혈액 안정성, 공공보건 및 전염병학 분야의 기술적 연구 수행능력 강화, ④ 보건체계 개발, 흡연통제 등을 들고 있다.

이 중에서도 북한의 보건체계가 개선되고 지속적으로 발전할 수 있도록 보건부문을 개혁하는 것과 모든 의료시설에 적절한 의약품 및 장비가 제공되는 것이 중요하다고 지적하고 있다. 그 밖에도 전염성, 비전염성 질병 등을 관리하기 위한 기술, 지식 습득을 강화하는 한편, 결핵, 면역, 여성 및 어린이

보호, 영양보충, 성전염병 등 관련 문제들을 포괄적으로 관리, 예방할 수 있도록 하는 것이 중요한 과제다. 더 나아가서는 전력 및 물부족, 난방시설 미비, 위생상태 악화 등에 대처하기 위한 재정적, 인적 투자의 추진 등도 중요하다.

이상과 같은 사업을 북한지역에서 추진하기 위한 WHO의 전략은 다음과 같다.<sup>71)</sup> 첫째, 취약계층의 사망률, 질병률을 감소시키는 것이다. 이를 위해서는 말라리아, 결핵, 예방접종, 유행성 전염병 감시 및 대응, HIV/AIDS, 여성건강, 임산부 및 신생아 보호, 어린이 감염 종합관리, 영양관리(UNICEF와 공동계획), 가족계획(UNFPA와 공동계획) 등을 과제로 설정하고 있다. 이와 관련된 대표적 과제는 다음과 같다. ① 질병통제, 임산부 및 신생아 건강, 영양 및 어린이 건강 등에 적합하고 수용가능하며 접근 용이하고 비용이 절감되는 의료개입 및 기준의 개발, 적용, 시험, ② 예방적, 치료적 의료참여 간의 적절한 균형을 이루는 우선적 공공보건전략을 추진하며, ③ 전염성 질병 통제에 대한 통합접근 방식 형성 및 실험, ④ 지침 및 원칙 개발과 향상된 의료참여 및 전략의 촉진, ⑤ 보건문제의 범위를 확립시키기 위해 전염병학 및 실태연구를 지원하는 것이다.

둘째, 건강한 생활습관 조성 및 환경, 경제, 사회, 행동 등에 기인하는 건강 위협적 요인을 제거하는 것이다. 여기에는 수용 가능하고 접근이 용이하며 비용이 절감되는 의료 개입 및 기준의 개발, 적용, 시험을 비롯하여, 예방적·치료적 의료참여 간의 적절한 균형을 이루는 우선적 공공보건전략을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 흡연, 비전염성 질병, 혈액·식품 안정성 등을 우선적인 해결과제로 삼고, 정책 수립에 대한 지원과 조언, 의료 관계자용 자료개발에 대한 기술적 지원, 건강을 해치는 생활 습관이 주는 사회·건강학적 악영향에 대한 실태 연구를 시행하고 있다. 구체적 과제로는 ① 정책형성의 고위단계에서 의료참여에 대한 지지, ② 정책 수립에 대한 지원과 조언, ③ 의료 관계자용 자료개발에 대한 기술적 지원, ④ 건강을 해치는 생활습관이 주는 사회·건강학적 악영향에 대한 실태연구를 시행하는 것이다.

셋째, 적정 보건체계의 개발도 중요한 과제로 제시되고 있다. 즉 주민들의 요구에 부응하고 재정적 부담이 적정한 보건체계를 개발하는 것이다. 효과적

71) <<http://www.who.int/disasters/repo/10414.pdf>>.

이고 정상적으로 운영되는 양질의 보건체계는 새롭게 등장하고 재발하는 질병에 대처하고 새천년개발목표(MDGs) 계획을 실천하는데 반드시 필요하다. 따라서 WHO는 현 경제상황, 공여자의 지원, 향후 기회 등을 고려하면서 단기, 장기 발전전략을 개발하고 점진적으로 보건부문의 개혁을 지원해야 할 것을 목표로 하고 있다. 여기에서 주안점은 북한이 의료보호 및 의료개혁에 필요한 요소를 분석할 수 있도록 전문적 기술을 지원하는 한편, 종합보건 인적자원개발 계획을 설계하는 데 전문적 기술지원, 공공보건 분야에서 의사 및 간호사 교육, 공공보건 관련 분야의 관리·계획·경제 전문가 육성을 위해 공공보건학 석사 과정 해외연수 장학금을 수여하고 있기도 하다. 그 밖에도 기술의 적절한 사용을 위한 전문기술지원, 필요에 근거한 정보 시스템, 분석, 계획과정 등을 구축하기 위한 전문기술을 지원하는 데 두고 있다. 이와 관련된 구체적 과제는 ① 현 보건 요구사항, 지원, 보건체계 분석, ② 보건부문 개발 및 개혁에 대한 정책 결정, ③ 의사 및 간호사 교육, 새로운 지식 및 기술 재교육, ④ 공공보건 관련 관리, 계획, 경제전문사 육성, ⑤ 실효성 있는 정보시스템과 분석, 계획 가정 구축, ⑥ 적시에 수정 및 유지가 가능하도록 지역단위 관리자에게 합당한 권한과 자원 제공 등이다.

넷째, 효과적 보건체계를 형성하는 것이다. 다시 말해 보건 부문에 관한 정책을 구축하고 이를 실현할 수 있는 제도적 여건 마련 및 사회, 경제, 환경, 개발정책에 부합하는 효과적 보건체계를 확립하는 것이다. 이의 주안점으로 WHO는 북한 보건성의 역량 및 활동범주를 강화하고, WHO 북한사무소의 기술적 능력을 강화함으로써 국제 신뢰도를 확보하고 공여자들로부터 자원을 동원할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련된 구체적 과제에는 ① 협력적 환경 하에 일할 수 있도록 보건성의 역량 및 활동범주를 강화하고, ② 자원 동원을 증진하는가 하면, ③ 외국어 교육 활성화, ④ 전염병학, 임산부 및 어린이 건강, 보건체계 분야의 국내외 기술 관계자들이 WHO 북한사무소에서 근무할 수 있도록 충원하는 동시에 ⑤ WHO 북한사무소의 통신, 정보 기술을 개선하는 것 등이 있다. WHO의 북한 지역 내 역할을 살펴보면, ① 전염성 질병 통제, 예방, ② 특정 정책적 지원, 기술 적용, ③ 전염병학 및 실태 연구 지원, ④ 정책지원 및 기술 적용, ⑤ 사업의 효율적 운용, 보건부문 감독, ⑥ 기술정보 및 지식의 보급, ⑦ 보건부문에 대한 추가지원 및 협력증진

을 위한 국제사회에서의 중재자 역할 등을 들 수 있다.

WHO는 북한 보건성과 공동으로 면역 및 백신 프로그램을 확대하고 있다. 즉 면역 확산, 소아마비 근절, 홍역예방 활동에 대한 목적과 실행방안을 마련하고 있기도 하다. 특히 아동기 질병에 대한 통합관리(Integrated Management of Childhood Illness)를 추진하고 있는데, 이는 가정에서 아이들의 질병을 돌보는 초기진료에 관한 것으로 주로 설사, 급성 호흡기 질환, 홍역, 말라리아, 영양실조에 대한 프로그램을 가동하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이와 함께 기생충 박멸 활동의 일환으로 1살부터 5살 사이의 어린이들에게 회충약을 지급하고 있다.

세계보건기구를 통한 말라리아 방제 및 영유아 지원 사업 규모는 아래 표와 같다.

<표 V-2> WHO를 통한 대북 말라리아 방제 및 영유아 지원 사업 내역

연 도	내 역	지 원 액
1997	의료기자재 등	70만불 (6.3억원)
2001	말라리아 방역	46만불 (6억원)
2002	말라리아 방역	59만불 (8억원)
2003	말라리아 방역	66만불 (8억원)
2004	말라리아 방역, 용천 구호세트	87만불 (10억원)
2005	말라리아 방역	81만불 (9억원)
2006	말라리아 방역(100만불), 영유아 지원(1,067만불)	1,167만불 (116억원)
2007	말라리아 방역	138만불 (12.9억원)
	영유아 지원(938만불), 홍역(105만불) 지원	1,043만불 (98.9억원)
2008	말라리아 방역	120만불 (12억원)
계		2,877만불 (287.1억원)

자료: WHO 제네바 통일부 주재관 제공(2008.11.13).

WHO의 대북 활동을 위한 향후 과제는 북한 보건성과 개발 관계자들이 세운 중기보건계획에 잘 나타나고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국가보건개발을 위해 종합 상황 분석을 시행, 보건체계가 개선되고 지속적으로 발전할 수 있도록 보건부문을 개혁하는 것이다. 보건 인프라의 개선을 통해 필수 의약품을 공급할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 새로이 등장하는 전염성, 비전염성 질병 등을 관리하기 위한 기술·지식을 습득할 수 있도록

강화하는 것이다. 현 보건 인프라는 최근 몇 년간의 경제 악화로 극심한 제약을 받고 있다. 높은 사망률과 질병률을 동반하는 전염성 질병이 재발하기 때문에 의료시설은 말라리아, 결핵, 면역, 여성 및 어린이 보호, 영양보충, 성전염병 등 관련 문제들을 포괄적으로 관리·예방할 수 있도록 재조정되어야 할 필요가 있다.

둘째, 모든 의료시설에 적절한 의약품 및 장비가 제공될 수 있도록 하는 것이다. 현재 북한의 의료시설에서 사용되는 대부분의 의약품은 낡고 사용이 불가능한 상태다. 병원은 전력 및 물 부족, 난방시설 미비, 위생상태 불량 등으로 매우 심각한 상황에 당면해 있다. 제한적이거나 몇몇 기관들은 재정적, 인적 투자로 최신 도구 및 기술을 확보하고 있기는 하다. 북한 의료시설에 대한 물질적, 인적 투자는 의약품, 백신, 의료용품 등을 현지에서 생산하기 위한 국가역량을 강화하는 데 매우 중요하다. 따라서 기초필수용품에 대한 순위를 정하는 것과 지식, 기술을 향상시켜 약물 및 의료시설을 합리적으로 사용하는 것 등이 제한된 의료용품을 효과적으로 사용하기 위해 반드시 필요한 것으로 지적되고 있다.

## 5. 유엔아동기금(UNICEF)

### 가. 대북 지원 활동계획

#### (1) 2005년 활동계획<sup>72)</sup>

보건 분야에서 UNICEF는 전국의 급식센터에 대해 혼합영양식, 건강센터의 약 70%에는 백신, 필수약품과 장비를 제공하고 배포할 예정이다. 미량 영양제와 비타민 A도 공급할 계획이다. 건강보호의 실시 향상을 위해 특별 훈련이 수행될 것이고, 이는 기초적인 공공 건강 관찰이 선택된 군에서 시행될 것이다. 18세 미만의 모든 주민은 UNICEF의 건강과 영양 프로그램의 혜택을 받을 것이다.

물과 위생 분야에서 UNICEF는 45만 명에게 공급되는 1개 도시의 물 체계

72) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: DPR KOREA Summary for 2005," (2005).

를 복구하고 향상시킬 것이다. 또한 탁아소, 유치원, 초등학교의 물과 위생 체계를 건설·복구하고, 어린이집에는 시추공과 새 우물을 파고, 학교와 지역 사회에는 물 관리팀을 훈련하고 위생교육을 촉진할 것이다. 이들 UNICEF 프로그램에 의해 150만 명이 혜택을 받게 될 것이다.

교육 분야에서 UNICEF는 학교와 유치원을 복구하고 기초 학교용품과 가구들을 제공할 것이다. 또한 선택된 군에는 생활기술교육 프로그램과 선택된 초등학교에는 시범 학습평가를 도입할 계획이다. UNICEF의 지원으로 65만 명의 어린이와 교사들이 혜택을 받게 된다.

## (2) 2006년 활동계획<sup>73)</sup>

○보건 및 영양: 보건서비스 체계가 붕괴되었기 때문에 모든 18세 미만의 주민, 특히 5세 미만의 어린이들은 보건과 영양 분야에서 다음과 같은 주요 활동을 통해 도움을 받게 될 것이다.

- 높은 예방접종률 유지(90% 이상), 백신과 주사기 제공으로 DPT3의 접종률을 80%에서 85%로 증가, 50개 군에 저온유통능력 강화, 그리고 환경평가지수(EMI) 다년계획 개발
- 선택된 군에서 보건시설의 수술실 개선과 교육훈련을 통한 안전한 모성능력의 강화, 조산도구의 공급
- 총 인구의 약 60%를 커버할 수 있는 2,600개의 보건시설에 대한 약 상자(최소 6개의 가장 긴요한 약품 포함) 조달과 보급
- 접근 가능한 군의 탁아소, 유치원 어린이, 임산부를 위해 WFP가 지역에서 생산하는 혼합식품 생산에 필요한 4만 톤의 비타민과 미네랄 확보
- 심각한 영양실조에 있는 2만 명의 어린이(해당 어린이의 50%)에 대한 치료 차원의 급식지원 지속
- 임신 전에 있는 30만 명의 여성들에게 철분과 엽산 제공, 그리고 임신 첫 3개월 사이에 있는 30만 명 여성들에게 복합미량영양소 제공
- 연 2회 5세 미만의 모든 어린이에게 비타민A 보충제와 구충제 지급

73) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2006," (2006).

- 심각한 영양실조를 담당할 120명의 보건요원 훈련
  - 중앙 의약보관소와 8개 도 의약보관소의 유통 및 보관능력 향상 노력 제공
  - 경구보급염의 지역생산을 위한 원료제공으로 연간 생산량 5백만 포 (지역 필요량의 60%)로 증대
  - 선택된 군에 있는 2,500명의 지역 담당의사에게 지속적으로 기초진료 기구 제공
  - 설사병과 호흡기 계통의 전염병 같은 어린이 질병을 적절히 진단·치료 할 수 있도록 500명의 보건요원 훈련
  - 조선여성협회 요원들을 훈련시켜 가정에 기본적인 간병행위를 보급, 특히 영양실조의 예방에 역점을 두면서 주요 간병행위에 대해 지속적으로 간병인을 훈련
  - IMCI(Integrated Management of Childhood Illness)와 관련된 두 시범지역의 성과 모니터, 평가하여 이 계획의 확대를 준비
  - 10개 선택된 군에 대해 IECD(International Emergency Capacity Development) 전략 수행에 대한 지원 지속
- 식수 및 환경위생: 어린이집, 탁아소, 유치원 및 초등학교 어린이들을 포함한 약 500만 명의 주민들이 다음과 같은 주요 활동으로부터 혜택을 받게 될 것이다.
- 선택된 군에 있는 15개 어린이 보호기관의 식수와 위생시설을 복구해 1만 명의 어린이에게 혜택 제공
  - 물 처리를 위한 화학약품과 부품 제공, 이를 통해 도시지역 5백만 명 주민에게 안전한 물 공급
  - 3개 선택된 군에 물 공급체계 복구 및 개선을 통해 9만 명 주민에게 안전한 식수 공급
  - 선택된 군의 1,500가구 화장실 복구 및 개선
  - 전국과 지역 단위 100명의 기술자에게 물 공급체계 관련 설계 및 관리 훈련
  - 2002년부터 위생시설이 개선된 50개 학교에 대한 위생교육 강화 및

학교와 교사의 지원을 받아 위생개선에 3만 명 어린이 참여

- 선택된 10개 군과 5개 주요 도시에 있는 15개 전염병예방연구소에 수질관리실험기를 제공해 수질관리능력 제고

○교육: 40만 명에 달하는 어린이들이 다음과 같은 활동을 통해 도움을 받게 될 것이다.

- 전국 초등학교와 유치원 40만 명 어린이에게 교과서 복사에 필요한 200톤의 종이 등 기본 학습재료 공급
- 선택된 군에 있는 최소 5개 초등학교와 유치원에 이중문 설치, 취사장과 식수 및 위생시설을 개선해 1만 명 어린이에게 혜택 제공
- 국가와 지역 단위에서 50명의 교육성 관리를 훈련해 평가 및 평생기술 교육을 습득하게 하고, 이런 활동을 선택된 군에 있는 20개 시범학교에 도입

### (3) 2007년 활동계획<sup>74)</sup>

○보건 및 영양: 모든 어린이, 특히 5세 미만의 아동들은 다음 조치의 혜택을 받을 것이다.

#### <전국적 차원>

- 모든 항원형성을 위한 높은 예방접종 유지(90% 이상)
- 면역성 달성과 추가적인 보건사업의 통합성을 유지하기 위해 세계백신면역연합과 기타 파트너와의 협력 확대
- 1,400만 명을 담당할 수 있는 2,800개 이상의 보건소에 대해 필수약품 상자의 지속적인 확보·공급
- WHO와 IFRC와 공동으로 향후 3년 동안 필수약품 조달 규모를 낮추기 위한 전략 개발
- 아동들의 설사 치료를 위해 지역별 구강수분보충염(ORS) 생산을 지원(매년 700만 개 주머니 생산을 목표, 지역 필요량의 90%)

74) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2007," (2007).



- 30만 명으로 추정되는 모든 임신부들에게는 영양보충식, 임신 전 여성에게는 철분 및 엽산제, 임신 6개월까지는 복합미량영양소, 출산 여성에게는 비타민A 공급
- 연 2회 5세 미만의 모든 어린이(약 200만 명)에게 비타민A 보충제와 구충제 확보·공급
- 약 300만 명의 초등학생들에 대한 구충제 관리
- 아동 및 여성에 대한 인식과 관행 제고를 위한 Family Book을 최소 25만부 추가로 인쇄·배포
- 요오드화(salt iodization) 실태에 대한 인식 제고와 요오드화염(iodized salt)의 생산 증대
- 아동보호시설에서 아동들의 성장관찰 지원

<선정된 목표 군>

- 10개 군의 탁아소 및 가정 수준에서 급식 및 보호관행 수준 제고를 지원
  - 최소 3개 목표 군에서 어린이질병종합관리(Integrated Management of Childhood Illness) 체계 확립
  - 10개 목표 군에서 건강관리정보시스템(Health Management Information System) 강화
  - 선정된 군에서 새로운 WHO 보건관리차트 이행
  - 신혼부부에게 아동 보호, 임신 전후 보호, HIV/AIDS에 대한 인식 제고 등 부모로서의 책임과 역할을 제고할 수 있도록 일련의 정보제공 시범사업 개발
  - 30개 군의 수유 여성, 임신부 및 아동보호시설 배포용 약 3만6천 톤의 혼합식품을 WFP와 공동으로 생산하기 위한 비타민과 미네랄 조달
- 식수 및 환경위생: 초등학교, 유치원, 탁아소 등과 같은 시설에 있는 아동을 포함한 약 500만 주민들은 다음 조치의 혜택을 받게 된다.

#### <전국적 차원>

- 도심지역 500만 주민들에게 안전한 식수 공급을 위한 식수 화학처리기 및 예비부품 공급
- 중력공급식 물 공급 시스템의 설계, 운영, 관리를 위해 전국적으로 1,000명의 수자원 기술자 및 전문가 훈련

#### <선정된 목표 군>

- 중력공급식 식수공급 시스템의 건설 경험을 매뉴얼에 담아 국가 시행의 교육 훈련에 활용
- 2개 대상 군에서 물공급 체계를 복구·건설해 중력공급 시스템을 통해 8만 명에게 안전한 식수 공급
- 1만 명의 아동에게 혜택을 주는 20개 아동보호시설에 식수 및 보건위생시설 복구
- 10개 대상 군에서 시범적인 가구 화장실 건설 및 가구의 위생상태 제고 지원
- 선정된 2개 군의 역학조사 관측소에 이동가능한 수질감시 실험실을 설치, 감시능력 제고
- 수동 펌프식 우물 시추공 100개를 설치해 마을 단위 아동보호시설에 있는 3만 명의 아동에게 안전한 식수 제공
- 식수공급과 위생환경시설이 개선된 50개 학교에서 보건교육 촉진

○교육: 총 20만 명의 아동들이 다음 조치의 혜택을 받을 것이다.

#### <전국적 차원>

- 전국 초등학교생, 유치원생 15만 명이 혜택을 받도록 교과서 복사에 필요한 150톤의 종이 및 학교 기본용품 제공
- 50명의 교육성 관리의 전문지식 증진을 위해 보건과 위생에 초점을 맞추면서 교과과정 개정, 연수교육, 평생기능중심의 교육사업 개발 및 시범학습 평가 확대

### <선정된 목표 군>

- 목표 군에 있는 최소 5개 초등학교와 유치원에 책걸상과 같은 교육기본설비 공급, 식수와 위생보건 시설 및 주방의 개선, 이중 유리창 설치 등 종합적인 복구 지원(수혜 어린이 약 1만 명)
- 20개 학교에서 교육과정 개편, 연수교육, 평생기능중심의 교육 등 교육의 질 향상과 관련된 활동을 시범적으로 실시해 이런 경험을 국가교육정책 입안자에게 제공

## 나. 대북 지원 주요 활동과 실적

### (1) 2005년 활동과 실적<sup>75)</sup>

UNICEF는 지역, 국가, 국제 파트너와의 긴밀한 협조 아래 보건, 영양, 식수, 위생 등에 우선순위를 두고 북한 주민들에 대한 인도적 지원 요구에 대응해 왔다. 그러나 인도지원 단체들은 203개 군 가운데 주민의 15%가 살고 있는 42개 군에 대해서는 여전히 접근할 수 없었다.

보건과 위생 분야에서 정기적인 면역서비스는 기술, 공급 측면에서의 지원 증가로 개선되었다. 1세 미만 아기들의 90% 이상이 결핵, 소아마비, 홍역, B형간염 접종을 받았고, 약 80%가 디프테리아, 백일해, 파상풍 접종을 받았다. 그리고 임산부의 93% 이상이 파상풍 접종을 받았다. 기술과 약품 지원은 약 보관소의 공급 상황과 경구보급염(ORS)의 지역 생산을 개선하는데 이바지 하였다. 약 200만 명의 5세 미만 어린이들에게는 비타민A 보충제와 구충제를 제공하였다. 2005년 9월까지 의약상자 9,500개가 2,648개 의료시설에 제공되어 어린이에게 많이 발생하는 병들을 즉시 치료할 수 있었다. 심각한 영양실조 상태에 있는 1만 명 정도의 어린이 가운데 27%가 넘는 어린이들이 전국적으로 156개의 보호소에서 회복되었다. 또한 전국적으로 여성들에게는 임신 전에 철분제와 엽산제를, 임신 첫 3개월 동안에는 복합미량영양소를 제공하였다. 약 200만 명에 달하는 어린이와 30만 명의 임산부에게는 WFP와 합동으로 미네랄과 비타민 강화식품을 제공하였다.

75) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2006."

영양실조에 대한 예방 전략의 일환으로 어린이의 성장과 발달을 정기적으로 체크하는 보호시설의 주요 활동을 개선하기 위해 교육 훈련이 이루어졌다. 또한 여성과 어린이에 대한 주요 보호활동 지침들이 전국 가정에 배포되었다. 병원관리체계 밖에서의 일차적인 종합보건의료체계는 출산 전후 관리, 어린이의 일상적인 건강문제, 지역의 건강교육을 담당하는 지역담당 의사를 통해 강화되었다.

6,500명의 어린이를 포함해서 8만 명의 주민들이 오염되지 않은 물 및 학교와 병원의 새로운 위생시설로 도움을 받았고, 약 500만 명 이상이 도시중양의 식수처리장을 통해 깨끗한 물을 공급받을 수 있었다. 현재 약 1,000가구는 현재 가정의 개선된 정화시설을 이용할 수 있다. 2005년 동안 초등학교와 유치원생 214,500명이 교과서를, 65만 명이 문구류 세트를 받았다. 그리고 4개 학교 어린이 약 4,000명이 전반적인 학교시설의 개선으로 보다 좋은 환경에서 교육을 받을 수 있게 되었다.

## (2) 2006년 활동과 실적<sup>76)</sup>

지역, 국가, 국제 파트너와의 긴밀한 협조 아래 UNICEF는 보건, 영양, 식수, 위생 등에 우선순위를 두고 북한 주민들에 대한 인도적 지원 요구에 대응해 왔다. 그렇지만 아동사망률과 모성건강과 같은 분야의 목표 달성에서 대규모 투자(재원)의 부족으로 이들 분야에서는 진전을 보지 못하였다.

보건과 영양, 정기예방접종 서비스는 유지되고 있고, DPT3 백신 접종률은 82%에 달하고 있다. 1세 미만 유아의 90% 이상에게 결핵, 소아마비, 홍역, B형간염 접종을 실시하고 있다. 세계백신면역연합(GAVI Alliance)의 지원으로 DPT-hepB 백신이 전국적으로 보급되었고, 2007~2011년에 기간 예방접종확대사업(Expanded Programme on Immunization)을 전개하고 있다. 약 5,000명의 EPI 관리자들이 백신 다루는 법을 교육 받았다. 500명의 지역의 사들에게 출산 전 임신부를 돌보고, 출산과 산후조리에 필요한 기능을 갖춘 왕진가방이 지급되었다.

수술실은 복구되었고, 5개 지역의 산부인과 병원에 수술실이 설치되었다.

76) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2007."

국제적십자연맹(IFRC)의 지원으로 전체 주민의 약 60%를 담당하는 2,800개의 보건시설들은 정기적으로 기본의약품을 공급받았고, 나머지 40%의 주민들을 담당하는 보건소에도 지원이 이루어졌다. 경구보급염(ORS)의 지역 생산을 위한 지원이 계속되었다. 약 200만 명의 5세 미만 어린이는 비타민A 보충제를 받았고, 2~5세 어린이의 약 97%는 국가보건일에 구충제를 받았다. 심각한 영양실조의 관리를 위한 실험(계획)은 향상되었고, 이 주제와 관련된 주요 직원(스태프)은 훈련을 받았다.

식수 및 보건(환경) 위생과 관련해서, 2006년 한 해 동안 소도시 및 목표 군에 거주하는 350만 명의 주민들이 중력공급식 급수체계 구축과 수동펌프 시추, 부품과 소독물질의 제공 등을 통해 깨끗한 식수와 보다 정기적인 급수 공급을 받을 수 있었다. 20곳의 아동보호시설에 있는 1만여 어린이들이 개선된 보건위생시설의 혜택을 받았다. 중력공급식 식수공급 시스템을 설계하고 실시하는 도시관리성 관리자들과의 능력은 4개 군에서의 현장경험, 9개 도와 중앙의 15개 담당부서의 심도 있는 훈련을 통해 강화되었다. 이러한 식수 공급 기술의 확대는 산이 많은 북한지형 특성상 수자원 공급에 적합하고 또한 연료를 필요로 하는 펌프식 시스템보다 지속 가능한 방식의 설치라는 점에서 중요하다.

UNICEF는 교육 분야에 중요한 지원을 하는 유일한 기구이다. 종이와 인쇄 부품 제공으로 10만여 명의 학생에게 기본 교과서가 제공되었다. UNICEF는 더 좋은 학습 환경을 조성하고 있는 7개 목표 군, 7개 학교의 7,000명 이상의 어린이에게 새로운 학교 비품을 제공 하였다. 학습평가 프로젝트는 20개 시범학교에서 성공적으로 완료되었고, 북한당국의 예산을 통해 전국으로 확대될 예정이다. 초등 및 중등학교 교육과정에 평생 기능 중심의 교육을 도입하고, 건강법을 개선하기 위한 활동으로 초등학교용 보건 및 건강 촉진을 위한 색채가 화려한 매뉴얼을 만들었다.

### (3) 2007년 활동과 실적<sup>77)</sup>

정기적인 면역 프로그램은 높은 백신의 적용(거의 대부분의 항원에 대해

77) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2008," (2008).

90% 이상)을 유지했다. 가장 보편적인 어린이 질병을 치료하는 필수 의약품이 2,000개 이상의 건강 시설을 통해 1,000만 명 이상에게 지속적으로 제공되었다. 그렇지만 함경북도와 량강도의 북서 지역에 대한 지원은 북한 당국이 국제 직원의 모니터링 목적의 접근을 거절했기 때문에 2007년 6월까지 중단되었다. 심각한 어린이 영양실조의 치료 목적으로 영양 보충제, 비타민A, 복합미량영양제와 요오드(키세논), 치료목적(건강)의 우유 등이 모든 소아병원과 지역 병원에 공급되었다. 물 공급의 가능성과 질은 3개의 중력공급식 체계의 구축을 통해 개선되었다. 이를 통해 질 좋은 물이 3개 군 75,000명에게 공급되었다. 200만 명 이상의 학교 어린이를 위한 교과서 인쇄용지의 공급에 덧붙여 UNICEF는 교사에 대한 훈련, 수학 교과과정의 개정, 그리고 건강과 위생 증진에 초점을 둔 생활기술 교육을 제공하면서 교육의 질을 향상시키는 것을 도왔다.

정기 프로그램 이외에, UNICEF는 2007년의 두 비상(긴급)사태에 대응했다. 1/4분기에 WHO와 IFRC의 협력 하에 UNICEF는 홍역 창궐에 대비한 북한 당국의 대규모 면역 캠페인을 지원했다. 3개월 동안 생후 6개월에서 45세에 이르는 1,600만 명의 주민이 백신접종을 받았다.

2007년 8월의 홍수 때 UNICEF의 긴급 대응은 영향을 받은 지역 병원과 헬스센터에 필수 의약품, 여성과 아동을 위한 추가 영양 보충제, 5,000 가정을 위한 비상 식수, 그리고 홍수 피해지역에 대한 염소(클로르)와 펌프 부품 등의 확보를 포함한다. UNICEF는 북한 당국이 침수된 취수장에 대한 상세한 피해 평가 및 20곳의 가장 피해가 심한 지역에서 5세 미만 어린이의 영양 상태의 신속한 관찰을 수행하는 것을 지원했다. 이들 두 평가는 UNICEF와 북한 당국이 영양 및 물 공급 분야에서 지속적인 긴급(비상) 복구를 더 잘 할 수 있도록 하였다.

#### (4) 북한 영양실태평가 보고

대북 지원활동과 함께 UNICEF는 1998년 이래 수차례 북한 당국과 함께 북한의 영양실태를 조사해 보고하고 있다. 1998년부터 2004년까지 격년으로 진행된 조사를 토대로 북한 중앙통계국은 북한영양평가보고서(Report on the DPRK Nutrition Assessment)를 발표한다.<sup>78)</sup> 이 조사는 WFP와 북한의

어린이영양연구소가 공동으로 수행하였다.

1998년, 2000년, 2004년에 실시된 영양실태조사 결과에서 나타난 바와 같이 지난 10년 동안 주민들의 절실한 문제였던 먹는 문제에서 다소의 진전이 있었다. 그렇지만 사회분야에 대한 상당한 투자가 선행되지 않고서는 아동사망률 감소에서 현 새천년개발목표(MDGs)를 달성하고 모성건강을 향상시킬 수 있는 희망은 거의 없다.

2002년 보고서에 따르면 지역에 따른 차이는 있었으나 임산부(산모)의 32%가 영양부족 상태로 나타났다. 또한 2002년 보고서에는 산모의 36.6%가 빈혈증세를 보인다고 밝히고 있어, 이것은 1998년 실태조사의 34.7%와 큰 차이가 없는 수치이다.

1998년과 2002년 보고서에서는 산모의 기억을 바탕으로 신생아 체중에 대한 정보를 수집하였다. 1998년 조사에 따르면 신생아의 9.1%가 2.5kg 미만이었다. 2002년 조사는 그 수치가 6.7%(평양 4.8%, 황해북도와 양강도 8.5%로 분포)였다. 그러나 이 수치는 다른 국가에 비해 매우 낮은 수준이어서 이들 산모의 기억을 근거로 한 조사의 신뢰성에 의문이 제기되고 있다.

1998년, 2000년, 2002년 북한에서 실시된 영양실태조사 보고서는 모두 북한의 영양실태가 상당히 개선되었음을 전한다. 급성영양장애와 만성영양장애(저발육) 상황은 향상되었으나, 후자는 여전히 WHO기준으로는 높은 비율을 유지하고 있다. 약 7만 명의 어린이들은 심각한 급성영양장애에 시달리고 있으며 회복을 위해 입원해야 하는 상태이다.

2002년 보고서는 사·도별 어린이들의 영양실태에 관한 내용을 담고 있다. 평양 및 남포지역이 최상, 함경남도 및 량강도는 최악의 상태로 나타나 북동 지역에 더 많은 관심을 가져야 할 것이라고 지적한다. 보고서는 어린이의 성별, 지역별(도시 대 농촌지역) 영양실태 차이가 그다지 크지 않은 것으로 분석했다.

2004년 10월 북한정부, UNICEF, WFP가 공동 조사한 북한영양상태평가에 따르면 어린이들의 영양상태가 2002년 조사 이후 긍정적인 방향으로 다소 개선되고 있음을 보여준다. 6세 이하 아동의 37%가 발육부진(stunt), 23%는

78) 북한 중앙통계국(Central Bureau of Statistics DPRK)은 1998년, 2000년, 2002년, 2004년 11월에 각각 해당 년도의 북한영양평가보고서(Report on the DPRK Nutrition Assessment)를 발표하였다.

저체중(underweight), 7%는 심각한 영양실조와 허약(waste) 수준인 것으로 나타났다. 그러나 만성적 영양실조와 저체중은 WHO 기준치보다 여전히 높다. 2002년~2004년 사이 어머니들의 영양 상태는 크게 나아지지 않았다.

더구나 2002년의 경우와 마찬가지로 1/3 정도의 어머니가 영양실조와 빈혈이 있는 것으로 나타났다. 다양한 음식물 섭취의 부족은 단백질, 지방, 미네랄, 비타민 부족을 가져왔다. 따라서 여성과 아동 등 영양섭취 취약계층을 위한 미량영양소 강화식품 공급을 위한 사업에 지속적으로 관여할 필요가 있음을 보여주었다. 그리고 아동과 여성들의 영양실조는 북부 지역에서 상대적으로 높게 나타났다. 이 보고서는 아동과 어머니 같은 가장 취약한 집단에 게 지원이 유지될 필요가 있음을 제시하고 있다.

국제사회의 대규모 지원 덕분에 1990년대 중반의 위기 이후 지난 10여 년 동안 아동영양실조는 상당한 개선을 이루었다. 2004년 작성된 북한영양실태 조사 보고서에 따르면 1998년에서 2004년 사이에 심각한 영양실조는 16%에서 7%로 감소한 것으로 나타났다. 만성적인 영양실조는 62%에서 37%로, 저체중은 60%에서 23%로 감소된 것으로 조사되었다. 2006년 북한 정부의 조사와 현장 관찰은 이런 경향이 지속되고 있음을 보여주었다. 이러한 긍정적인 추세에도 불구하고 현재의 영양실조 수준은 WHO의 기준을 상회하고 있다.

## 다. 대북 지원활동의 제약

### (1) 2008년 활동계획<sup>79)</sup>

○보건 및 영양: 모든 여성과 어린이, 특히 임산부와 5세 미만의 아동들은 다음 조치의 혜택을 받을 것이다.

<전국적 차원>

- 1세 미만의 어린이와 임산부들이 모든 항원을 위한 90% 이상의 높은 면역 카버리지를 유지하도록 백신과 냉동식품유통 장비 제공
- 1,000만 명 이상을 담당할 수 있는 2,000개 이상의 보건소에 필수약품의 비축과 배포

79) UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2008."



- 아동들의 설사 치료를 위해 구강수분보충염(ORS)의 지역 생산을 지원
- 30만 명의 임산부에 대한 복합미량영양제와 비타민A 보충제 제공
- 5세 미만의 어린이 200만 명에게 연 2회 비타민A와 구충제 제공
- 초등학생 300만 명에게 구충제 제공
- 어린이와 임산부의 보호 향상을 위한 IEC(정보·교육·통신) 자료의 개발과 개선
- WHO 및 IFRC와 공동으로 가정의를 위한 포괄적인 훈련 패키지와 자원 매뉴얼 개발

<선택된 목표 군>

- 10개 군의 시설(탁아소 및 건강센터) 및 가정 차원에서 어린이와 임산부를 위한 시범 보호 구조 촉진
- 10개 군에 복구와 장비 및 훈련의 제공을 통해 시설 수준에서 아동과 모성의 건강 증진

○식수, 공중위생, 위생상태: 약 500만 명이 다음 조치의 혜택을 받게 된다.

<전국적 차원>

- 도시지역 및 준도시 지역(2007년 홍수 피해지역인 도청 소재지와 89개 군) 1,000만 주민에게 안전한 식수 공급을 위한 식수 처리 화학약품 및 예비부품 공급
- 2007년 홍수 피해로 인해 안전한 식수공급을 위한 펌프가 손상된 군들에서의 긴급 회복 규격 개발
- 국가, 도, 군 단위에서의 상대자(파트너) 훈련과 주요 물자의 사전 배치에 의한 물 공급에서의 비상(긴급) 대비 강화
- 이동실험실의 준비와 관련된 훈련을 통해 6개 도의 위생 및 전염병 담당 부서의 수질 모니터링 능력 강화

#### <선정된 목표 군>

- 중력공급 시스템을 통해 8만 명에게 안전한 식수를 공급하도록 4개 대상 군의 물 공급체계 복구·건설
- 8만 명에게 안전한 식수를 제공하도록 4개 홍수 피해 군에서 비상(긴급) 회복 규격에 기초한 물 공급체계 구축
- 10,000명의 아동에게 혜택을 주는 20개 아동보호시설에 식수 및 보건 위생시설 복구 및 위생상태 교육 촉진

○교육: 약 25만 명의 아동들이 다음 조치로 직접 혜택을 받게 된다.

#### <전국적 차원>

- 교과과정 개정, 학교 준비물의 표준 제정, 새로운 삶의 기술 자료 인쇄 등과 같은 어린이에 우호적인 접근을 통한 교육의 질 향상
- 초등학교와 중학교에 위생상태 및 건강 교재의 인쇄용지 제공
- 교육성 직원, 지방 당국자, 교장과 교사의 훈련 및 사전대비 향상에 필요한 물자의 인식을 통한 비상사태 사전대비 교육 강화

#### <선정된 목표 군>

- 폭우 및 추운 겨울에 있어서의 취약성 감소를 위해 학교 지붕과 기본 구조의 복구를 통해 최소 16개 군, 16,000명 어린이에게 혜택을 주는 기초 복구 제공
- 10,000명의 교사와 교장에게 어린이를 친근하게 대하는 방법에 대한 훈련 제공
- 8,000개의 교실에 혜택을 주는 새로운 삶의 기술 자료 및 특별히 수학 과 과학에서의 창조적인 자료의 인쇄와 배포

#### (2) 모금 미달의 영향

이런 2008년 UNICEF의 대북지원 활동에 있어서 가장 큰 난제는 지원 활동에 소요될 자금의 확보이다. 2008년 대북지원 활동에 소요될 것으로 예상하는 재원의 규모는 1,500만 달러이다. 그렇지만 4월 현재 UNICEF는 북한

의 여성과 어린이의 지원에 필요한 800만 달러 이상이 부족한 상태이다. 지금까지 기부사회로부터의 응답은 제한적이었고, 단지 110만 달러의 새로운 기부만이 있었을 뿐이다. 그렇지만 UNICEF는 2007년 기부금의 일부를 2008년 인도적 요구에 배정했다(몇몇 기부금은 2007년 말에 받았고, 그리고 어떤 기부는 2년 이상의 인도적 요구를 목적으로 기부되었다). 그 결과 4월 현재 HAR(Humanitarian Act Report) 요구 자금의 42%만이 조성되었다.

**<표 V-3> 2008년 UNICEF의 자금 수요 및 조성 현황**

(단위: US\$)

분야	자금 수요	조성액	부족액
보건 및 영양	8,000,000	2,961,440 (37%)	5,038,560 (63%)
물 및 환경 위생	6,000,000	2,869,271 (48%)	3,130,729 (52%)
교육	1,000,000	420,323 (42%)	579,677 (58%)
합 계	15,000,000	6,251,033 (42%)	8,748,967 (58%)

자료: UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action: Democratic People's Republic of KOREA in 2008," UNICEF, "UNICEF Humanitarian Action Update DPR KOREA," (2008.4.29)

가능한 2008년 기부금은 대부분 2008년 상반기의 긴급한 기초 사회 서비스를 지원하기 위한 필수적인 물자를 비축하고 배포하는데 사용되어 왔다. 향후 수개월의 우선 요구는 국제보건(위생)일의 일부로서 100개 학교의 화장실 건설과 함께 2008년 하반기를 위한 백신, 필수약품, 영양보충제의 비축을 포함한다.

&lt;표 V-4&gt; 2008년 시작의 긴급 우선 프로젝트와 소요 금액

(단위: US\$)		
프로젝트	수혜자/대상	소요 금액
2008년 하반기를 위한 백신과 필수약품 상자	1세 미만 모든 어린이, 전국의 임산부, 접근 가능한 군의 모든 5세 미만 어린이	2,500,000
임산부용 복합 미량영양제	접근 가능 군의 모든 임산부	1,000,000
학교 공중위생 및 위생상태 개선	8개 군의 5만 명 이상의 어린이와 1,500명 교사	1,000,000
우선요구 합계		4,500,000

자료: UNICEF, “UNICEF Humanitarian Action Update DPR KOREA,” (2008.4.29)

국제기구들의 자원부족은 대북사업에서 커다란 제약요인이다. UNICEF의 경우도 자원부족으로 사업 확대에 어려움을 겪고 있다. 무랏 샤흐(Murat Sahin) UNICEF 북한대표부 물·위생 전문가에 따르면 3년간 3,400만 달러가 투입되어야 하지만 본부 지원금이 400만 달러에 불과해 인구 2만 명이 거주하는 황해남도 벽성시의 위생시설을 개선하기 위한 정책을 실시하지 못하고 있는 상황이다. 또 기술적 접근이 제한돼 있고, 북한 내에 농촌지역의 위생시설을 활성화하기 위한 명확한 계획이 거의 없는 점도 활동의 제약요인으로 평가받고 있다. 자원부족에 따른 대북 지원의 축소는 북한 내에서의 지속적인 활동을 어렵게 만드는 주된 요인으로 작용하고 있다.

### (3) 접근성에 대한 제약

2006년 북한지역 사무소 연간보고서에서 UNICEF는 다음과 같이 언급하고 있다. “어떤 도와 군들에 대한 접근의 제약이 지속되었다. UN직원은 접근을 가진 도와 군에서 초차 현장방문이 이루어지기 전에 북한 당국으로부터 사전 허가의 획득이 필요하다. 때때로 이들은 아무런 이유 없이 거절하곤 한다. 지역사회 및 어린이들과의 직접 대화에서의 장애와 결부되어, 이런 제약들은 여성과 어린이의 상태와 진행 중인 활동의 영향을 관찰하는 능력을 심각하게 훼손한다.” 같은 보고서에서 UNICEF는 “상대측과 함께하는 제한된 합동현장 방문 및 가정과 보호제공자에 대한 제한된 접근은 수행되는 전략과 서비스의 최종수익자(사용자)로부터의 피드백(반응)을 허용하지 않는다”고 진술하고 있다.

이런 제약에도 불구하고 프로젝트 관련 방문은 접근 가능한 프로젝트에서 수행되어졌다. 2002년부터 2006년까지 연간 현장에서 보낸 이들 프로젝트 직원의 총 방문일수 및 여행허가(TA's)는 2002년 337일(71 TA's), 2003년 283일(117 TA's), 2004년 404일(134 TA's) 2005년 428일(222 TA's), 2006년 271일(179 TA's)이었다.<sup>80)</sup>

이러한 방문을 기초로 UNICEF 북한지역사무소에 의해 UNICEF 본부에 제출된 평가/연구/접근의 목록은 다음과 같다.

- DPRK Nutrition Assessment 2002/002.
- Analysing the Causes of Child Stunting in DPRK 2003/001.
- Increasing Water Supply and Sanitation Coverage in Hyesan City, Ryanggang Province 2003/003.
- Assessment on water supply and sanitation in Bukchong County 2004/002.
- Assessment on water supply and sanitation in Rinsan County 2004/003.
- Assessment on water supply and sanitation in Unryul County 2004/004.

## 6. 유엔개발계획(UNDP)

### 가. 대북 지원활동 개관

#### (1) 대북 지원활동

UNDP는 1980년 평양 사무소를 설립하였다. 당시 UNDP는 북한에 설립된 유일한 UN기구였다. 이 기구는 UN 시스템 전체를 대표하여 1980년대에 다양한 범위의 개발 프로젝트를 구상하고 실행하였다. UNDP 평양 상주대표부는 UN 상주조정관, 인도주의 조정관의 역할을 비롯해 WFP, UNFPA 상주대표부의 기능까지 두루 맡아왔다.

80) UNDP, "Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK," (31 May, 2007).

1999~2000년 이후 UNDP의 대북 사업의 초점은 인도주의적 활동과 함께 농업 회복 및 생산성 향상, 그리고 최근에는 농촌의 에너지 문제 등을 포함한 장기 개발사업도 병행하는 방향으로 바뀌어 왔다. 2005년 국제기구에 대한 북한의 개발협력 요구에 따라 UNDP를 비롯해 WFP 등은 북한 당국과 2006년부터 개발지원 활동에 초점을 맞춘 대북사업을 협의하고 구상해 왔다.

특히 2006년에 수립한 보고서 “Country Programme for the Democratic People’s Republic of Korea”에서 2007년부터 3년간 경제관리능력 강화, 삶의 질을 향상시키기 위한 지속적인 식량 보장, 경제발전을 위한 충분한 에너지 공급, 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, 지속적인 개발을 위한 환경개선 등의 5개 사업을 우선 과제로 선정해 시행할 예정이었다. 그러나 미국 등의 UNDP 대북 지원활동과 관련한 의혹 제기로 중단된 상태이다.

2007년 국제기구의 대북 인도적 지원 및 개발지원 사업에 가장 큰 영향을 미친 UNDP의 사업 중단은 정치적 변수가 작용한 대표적인 사례이다. UNDP는 2007년 3월 2일 북한 내 모든 사업을 중단한다고 발표하였다. 미국의 유력 경제일간지 Wall Street Journal은 2007년 1월 북한이 UNDP 자금을 핵개발에 전용했을 가능성이 있다는 주장을 보도하였다. 이에 따라 UN 산하기구의 대북사업에 대한 감사를 벌여 1차 감사결과에서는 조직적인 대규모 자금 전용증거는 발견되지 않았다고 밝혔다. 그러나 미국 정부가 감사 결과에 문제를 제기하는 등 공방이 벌어졌으며, 후속 감사가 진행된 바 있다.

미 국무부는 북한이 UNDP의 지원 자금을 영국, 캐나다, 프랑스의 부동산 구입에 전용했을 뿐만 아니라 대량살상무기 확산과 관련됐다는 이유를 들면서 지난 2005년 제제대상으로 지정된 단천상업은행에 상품과 장비 구입명목으로 270만 달러를 제공했다고 주장하였다. 미국의 의혹 제기에 따라 UNDP의 대북사업은 유엔회계감사단(UNBOA)과 별도로 미클로스 네메스 전 헝가리 총리가 이끄는 독립적 외부감사가 실시되었다. 나중에는 미국 상원 상임 소위원회(US Permanent Subcommittee)까지 조사활동에 나서기도 했다.

UNDP의 북한사업 중단은 UNDP가 UN의 개발활동을 집행해 나가는데 있어 중추적 역할을 담당하고 있다는 점에서 그 파급효과가 적지 않을 것으로 보인다. 특히 UNDP는 모든 UN 산하기구 주재관들 사이의 조정역할을 하는 상주조정관(resident coordinator) 역할도 하고 있기 때문에 UNDP 사무

소가 폐쇄된 것은 UN의 대북한 지원 체제가 심각하게 약화된 것을 의미한다.

대북 지원 자금 전용 의혹의 제기로 2007년 3월 UNDP가 북한 내 활동을 중단하면서 국제기구의 개발지원성격의 대북 사업은 일부 사회개발분야를 제외하고는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 국제기구가 실제 추진하고 있는 대북사업은 정치적 변수에 상대적으로 영향을 덜 받는 북한 내 취약계층을 대상으로 한 보건, 의료, 교육 분야 등에서의 사회개발지원 사업에 초점이 맞춰지고 있는 것이 특징이다.

UNDP는 20여명의 북한인을 직원으로 채용해 운영해 왔다. UNDP의 현지 직원 채용은 일반적인 지원의 차원에서 뿐만 아니라 전문적인 차원에서 이루어진 것으로 북한 주민들이 처음으로 UNDP의 정책, 프로그램 및 절차에 대해 배울 수 있는 기회를 제공한다는 데 적지 않은 의의가 있었다. 대북 지원활동이 중단되기 직전인 2007년 2월 28일 현재 UNDP 북한대표부에는 상주대표를 포함한 9명의 국제직원과 프로그램 전문, 비서, 행정, IT, 재무, 운전 등에서 현지 직원 22명이 근무하고 있었다.<sup>81)</sup>

## (2) 사업규모와 프로젝트 형태

UNDP는 대북 지원사업 활동에 연간 300만 달러 정도를 지원해 왔다. 1997년 이후 2006년까지 UNDP의 대북 사업과 관련하여 승인된 사업예산은 크게 늘어나지 않았다. 반면 실제로 대북 사업에 지출된 금액은 상당히 줄어든 것으로 나타나고 있다. 1997~2000년의 지출액은 연간 평균 400만 달러 정도였으나, 2001~2004년에는 평균 160만 달러로 이전 기간에 비해 절반 이상 줄어들었다.

2007년 1월 UNDP 집행이사회에서 일부 집행이사국들이 그 동안 북한사업 수행방식이 UN의 규정에 위배된다고 판단하고 그 시정을 북한에 요구하였다. 그러나 북한이 이를 거부함으로써 2007년 3월 UNDP의 북한사업이 중단되고 평양사무소도 철수하는 상황이 발생하였다. 이에 따라 2005~2006년에는 320만 달러 수준인 것으로 집계되어 UNDP의 대북 지원사업이 어느

81) 현지 직원 22명 중에는 프로그램 전문직원 5명(국가프로그램 관리공무원 4명, 프로그램 지원인력 1명), 비서 1명, 행정직원 3명(행정관리 2명, 행정부원 1명), IT직원 1명(LAN운영자), 기타 10명(운전기사 6명, 청소원 2명, 정원사 1명, 요리사 1명)이 있다.

정도 회복되었지만, 2007년 이후 UNDP의 대북 사업은 위기에 처하고 있다.

**<표 V-5> UNDP의 대북 사업규모 추이**

(단위: US만\$)

기 간	승인된 사업예산	실제 지출금액
1997~2000	1,734.4	1,595.9
2001~2004	1,978.3	669.6
2005~2006	2,222.0	645.1
합 계	5,934.7	2,766.2

주: 2005~2006 기간의 실제지출금액은 집행중임.

자료: [http://www.undp.org/dprk/docs/note\\_to\\_the\\_execbrd\\_on\\_DPRK\\_22Jan2007.pdf](http://www.undp.org/dprk/docs/note_to_the_execbrd_on_DPRK_22Jan2007.pdf)

UNDP가 대북 사업을 위해 실제로 지출한 금액에는 UNOPS가 UNDP를 대신해서 프로젝트를 완전히 수행할 때까지의 지출을 포함하고 있다. 2002년부터 2006년까지 UNDP가 대북 지원 및 활동사업을 위해 지출한 금액은 1,300만 달러를 상회하였다. 실제로 2005년과 2006년에 대북 지출액이 큰 폭으로 늘어났다. UNOPS는 UNDP와 별개로 독자적인 대북 사업을 펼치고 있다.

**<표 V-6> UNDP의 대북 사업 프로젝트 지출액(2002~2006)**

(단위: US\$)

기구	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	합계
UNDP	1,888,187	2,333,196	1,164,000	3,272,000	4,568,000	13,225,383
UNOPS	731,019	261,610	(271,254)	1,341,663	2,266,597	4,329,635

자료: UNDP, "Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK," (31 May, 2007).

UNDP(UNOPS를 통해 수행된 프로젝트 포함)는 2002년부터 2006년까지 모두 172개(2002년 31개, 2003년 41개, 2004년 28개, 2005년 33개, 2006년 39개)의 프로젝트를 수행하였다.<sup>82)</sup> 이 기간 UNDP가 행한 프로젝트를 집행



양태에 따라 북한집행 프로젝트(NEX: National Execution Project), UNDP 직접집행 프로젝트(DEX: Direct Execution Project), 기타 프로젝트로 구분할 수 있다.

<표 V-7> UNDP의 프로젝트 형태(2002~2006)

형 태	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
1. NEX(국가집행 프로젝트)	15	23	15	17	13
2. DEX(직접집행 프로젝트)	3	4	4	6	13
3. 기타 프로젝트	13	14	9	10	13
합 계	31	41	28	33	39

자료: UNDP, "Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK," (31 May, 2007).

## 나. 대북 사업 프로그램과 프로젝트

### (1) 대북 사업 프로그램

1979년부터 2007년 3월 중단에 이르기까지 UNDP는 개발과 경제성장에 주로 초점을 두고 북한에서 대북 사업 프로그램들을 계속해 왔다. 1997년 이후 프로그램들은 CCF(Country Cooperation Frameworks)에 이어지고 있다. 1982~1997년의 프로그램의 골격은 Country Programmes 1-3이라 불려졌고, 북한의 특수한 환경때문에 어떠한 프로그램도 일반적인 UN의 개발지원 체계 하에서는 작동되지 않았다. 한편, 1979~1982년 기간은 대북 사업을 위한 준비단계로 고려되었다.

1990년대 대북 사업 프로그램의 초점은 북한이 직면한 위기에 대응하는 인도주의에 맞춰 있었다. 2000년 이후 프로그램의 초점은 새천년개발목표(MDGs)에 부응하는 것이었다. 각 시기마다 프로그램의 목표로 지역(북한)의 소유권을 보장하기 위하여 북한 당국과 UNDP가 함께 초안을 마련하고, 그 다음 프로그램은 UNDP 집행이사회의 승인을 받았다. 이러한 과정과 양측

82) *Ibid.*,

공동의 전략적 구조에 기초하여 북한 당국은 최근 “Country Programme for the DPRK 2007~2009”라는 제목의 문서를 준비하기 위하여 UNDP와 긴밀하게 작업했다.

그렇지만, 2007년 1월 UNDP와 북한에 대해 표면화된 주장에 직면해서 UNDP 집행이사회는 UNDP의 대북 사업 프로그램들에 대해 다음과 같은 다수의 조건들을 부과했다.

- 북한 현지 고용직원들은 즉시 핵심적인 스태프(직원) 임무에서 철수해야 하고, 현지직원을 위한 북한 당국과 UNDP 사이의 현재 협정 대신에 북한과 UNDP 사이에 개별 서비스 협정이 만들어지고, 그리고 정규적인 UNDP 계약에 따른 월급은 직접 지역민에게 지급되도록 전환되어야 한다.
- UNDP에 의한 지역(북한) 비용의 모든 지불은 외환 대신 북한 원으로 지급되어야 한다. 여기에는 지역민에 대한 지불도 포함된다.
- 북한 내 모든 UN 활동의 외부 감사가 행해져야 한다.
- 지금부터 UNDP Country Programme 문서와 프로그램들에 대한 조정은 지속가능한 인도적 개발에 초점을 두어야 한다(모든 경제 관리와 무역 프로젝트의 종식). 그리고 모든 NEX프로젝트는 DEX 및 UN기구의 집행 프로젝트로 전환되어야 한다.

이러한 조건들에 대해 북한 당국은 강한 불만을 표시했다. 북한 당국의 주된 불평은 “UNDP가 정치적 압력 때문에 모든 개발 프로젝트를 근절”하려 한다는 것이었다. UNDP는 위에서 언급한 엄밀한 조건들에 대한 해석의 여지가 없었기 때문에 2007년 3월에 프로그램 중단이라는 다음 단계(미국 상원 조사소위원회에서 관찰된 것처럼)를 취할 수밖에 없었다.

## (2) 프로그램/프로젝트의 내용

1997년부터 현재까지 UNDP는 큰 틀에서 2개의 CCF(UNDP Country Cooperation Framework for DPRK)와 2개의 CP(UNDP Country Programme for DPRK) 등 총 4개의 프로그램을 운영해 왔다.

이들 중 첫 번째 CCF는 1997년부터 2000년까지 농업재건과 지속가능한 식량안보, 경제협력과 대외무역, 그리고 환경 분야에 초점을 두고 시행되었

다. 두 번째 CCF는 2001~2003년을 대상으로 계획되었으나 2004년까지 연장되었다. 이 계획은 AREP의 경험을 토대로 하면서 에너지와 수송 분야도 포함하였다. 첫 번째 CP는 2005~2006년 기간에 새천년개발목표(MDGs)를 조직체계로 사용하면서 조화로운 프로그램 사이클로의 전환을 도모하는 것이었다. 프로그램이 중단된 두 번째 CP는 2007~2009년 3년간 ① 경제관리능력 강화, ② 삶의 질 향상을 위한 지속적인 식량보장, ③ 경제발전을 위한 충분한 에너지 공급, ④ 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, ⑤ 지속적인 개발을 위한 환경개선의 우선과제를 가지고 있다.<sup>83)</sup>

앞에서 언급한 프로그램 문서의 내용은 UNDP와 북한의 프로그램을 위한 주요 기준에 따라 승인된 다수의 분야를 포함하고 있다. UNDP와 북한은 관련 부처와 작업하면서 실행 가능한 적절한 프로젝트를 발전시켜 왔다. 1999년부터 2007년 기간 UNDP가 북한에서 수행한 프로젝트는 아래 5개 분야로 나누어 볼 수 있다.

- 농업 프로젝트(농업복구와 환경보호 우산 아래의 14개를 포함) 26개
- 개발 이슈에 중점을 둔 정책 및 계획 프로젝트 38개
- 에너지 프로젝트 9개
- 환경 프로젝트 15개
- 무역 및 개발 프로젝트 6개

UNDP는 북한 내 활동의 전 과정에서 취약주민을 위한 능력을 발전시켜 나가면서 북한이 직면한 일련의 자연재해에 대응한 인도적 지원을 제공하기 위해 다른 UN기구들과 함께 일했다. 2000년 이래 북한에서 UNDP 활동의 초점은 인간과 제도적인 능력(용량)을 구축하는 행위(활동)에 있어서 증가해 왔다. AREP는 성공적인 사례이다. 이것은 확실하고 지속되는 결과를 성취하기 위한 프로젝트 사이에서의 상승작용을 활용하면서 어떻게 개발프로그램을 효과적으로 형성하는지를 보여주었다. 그렇지만 UNDP의 대북 프로젝트들은 여전히 너무 단절되어 있고, 장기적인 효과(영향)를 불러 오기에는 너무 협소한 것이라는 평가를 받고 있다.

83) <[http://www.un dp.org/rbap/Country\\_Office/CP/CP\\_DPRK\\_2007-2009.pdf](http://www.un dp.org/rbap/Country_Office/CP/CP_DPRK_2007-2009.pdf)>, p. 4.

&lt;표 V-8&gt; UNDP의 대북 사업 프로그램

프로그램(기간)	승인일자	집중분야	비 고
1st CCF (1997~2000)	1997.9	·농업재건과 지속가능한 식량 안보 ·경제협력과 대외무역 ·환경	·2000년까지 연장 ·AREP 원탁회의 21개국 참가자 제네바에서 개최
2nd CCF (2001~2003)	2001.9	·AREP의 경험을 토대로 계획, 그러나 에너지 및 수송분야 포 함	·2004년까지 연장 (2004.1.4)
1st CP (2005~2006)	2006.1	·MDGs를 조직체제로 사용하 면서 조화로운 프로그램 사이 클로의 전환	
2nd CP (2007~2009)	초안 검토 (2006.9, 2007.1)	·지속적 성장을 위한 경제정책 과 대외부문 관리 ·환경, 에너지, 유지 가능한 생활 ·삶의 질 향상을 위한 사회부문 운영	·새로운 조건들이 집행이 사회에서 부과(2007.1) ·북한이 거부, 프로그램 중 단(2007.3)

자료: 1st CCF: “UNDP Country Cooperation Framework for DPRK 1997~1999.”; 2nd CCF: “UNDP Country Cooperation Framework for DPRK 2001~2003.”; 1st CP: “UNDP Country Programme for DPRK 2005~2006.”; 2nd CP: “UNDP Country Programme for DPRK 2007~2009.”

### (3) 프로그램에서 북한 정부의 역할

표준기본지원협정(Standard Basic Assistance Agreement: SBAA)은 한 나라에서 UNDP의 활동을 위한 법적 체제이고, 양 당사자 관계의 매개체로 작용한다. UNDP는 개발도상국가와의 협력을 좌우하는 그리고 양 당사자를 위한 높은 기대를 포함하는 분명한 실용적 철학을 가지고 있다. “우리는 166개 국가의 현장에 있다. 세계적 그리고 국가적인 개발 난제에 대한 그들 자신의 해결책에서 그들과 함께 일하면서” 그들이 지역 능력을 개발할 때 그들이 UNDP 직원들과 우리의 폭넓은 상대자들을 격려한다. UNDP는 개도국이 지원을 효과적으로 유인하고 이용하도록 돕는다. SBAA는 UNDP가 활동하는 각 국가에서 특별한 관심사를 다루고, 실제로 개별적인 편차에 적응하는데 있어서 실용적인 의도에 적용하기 위한 도구를 뜻한다.

북한과 1979년에 서명된 SBAA는 북한에서 프로젝트 모니터링, 스태핑(직원채용, 근무), 그리고 UNDP 직원의 주거 및 직장 환경 등과 관련된 문제에

대해 당사자의 의무사항을 폭넓게 규정하고 있다. 북한에서 사용되는 SBAA는 북한 내 다른 UN기구와 다른 곳에서 사용되는 협정과 유사한 표준 UNDP이다. 1979년에 서명된 SBAA는 지역 UNDP 직원의 채용을 어떻게 하며, 무슨 통화가 UNDP 활동에서 반드시 사용되어야 하는지에 대해서는 다루지 않았다. 그렇지만 북한 당국이 다양한 현물에 의한 직접 경비(지출)에 책임이 있음을 언급하고 있다. UNDP가 북한에서 활동을 시작했을 때는 북한 환경의 실상을 인식하면서 이 문제에 관한 특별한 협정이 프로그램 체계를 위해 고안되었다. 이들 가운데는 다양한 기구의 UNDP 직원에 대한 북한 부서의 상대자, 직원, 사무실, 프로젝트 경비에 대한 지급 방식, 북한에서 진행되는 프로젝트에 대한 모니터링에 대한 관리 방식 등의 요구사항을 다룬 북한 당국의 자원 공급(준비)이 있었다. UNDP가 프로젝트를 수행하는데 접촉하는 정부 조직은 부, 청, 위원회, 연구소(협회) 등을 포함한다. 이행 기구 또는 정부 상대자로서 그들의 능력에서 이들 다양한 실체는 UNDP 프로젝트에서 그들의 작업을 위해 UNDP로부터 재정 지원을 받았다.

북한 정부와 UNDP의 과거 협력의 결과는 농업 재건과 식량 보장, 경제협력과 대외무역, 환경과 자연자원 관리를 포함한다. 이들 협력의 목표는 실용적이고 프로젝트에 기초한 UNDP의 북한지역 사무소의 활동을 규정한다. 북한의 부처와 UNDP 사이의 관계는 다양하다. 그러나 1999~2009년 CCF(Country Cooperation Framework)를 통한 협력 목표는 아래와 같다.

- 삶의 질 향상을 위한 가능한 환경 창조: ① 원조 조정(협조)과 관리, ② 경제 효율성을 위한 능력 배양
- 취약계층 보호: ① 농업개발과 식량안보(보장), ② 가난한 사람의 확장된 그리고 보호된 인적, 물적, 금융적 자산 토대 마련
- 성: 세계적인 공약의 이해를 통한 여성의 향상
- 개발을 위한 세계적 의제(안건)에서의 가속화된 진전: 세계적 회의에 따름.

#### (4) 대북 프로그램 관리

북한에서의 프로그램 관리는 일련의 국내(지역) 및 국제적인 프로그램 및 프로젝트 담당자에게 부과된다. 상주대표부의 감독 아래 프로그램의 집행에

있어서 NEX는 국가 능력의 사용 및 강화를 위한 UN시스템의 기본(모범)이다. 그렇지만 북한에서는 NEX 프로젝트는 매우 엄격하게 모니터링 되어지고, UNDP는 북한 당국과 협력해 NEX 프로젝트를 수행한다. 여기에는 북한 당국이 집행 파트너로서 임명된다. 그렇지만 UNDP 지역사무소(Country Office) 또는 UN기구는 종종 집행을 지원한다. NEX 모델이 북한 내 UNDP 프로젝트에서 유일한 것은 아니다.

북한이 자체적으로 개발 프로젝트를 집행할 필요 능력을 가지고 있지 않기 때문에, NEX hybrid(혼성) 모델은 북한 당국에 의해 불평 없이 수용되고 있는 것처럼 보인다. NEX 방식에 북한 당국이 참여하는 방법의 하나는 예산을 인력, 교육, 장비, 하청계약, 기타 등으로 나누어 분산하는데 기초하여 몇몇 프로젝트의 구성(내용)에 책임을 지게 하는 것이다. 예를 들면, 장비 수요의 기술 내역의 제공 및 조연자의 선택을 서약하게 하는 등의 방법이 있다.

UNDP가 지원하는 프로젝트에는 4가지 방식이 있다. 이것들은 집행 양식(Execution Modality)이라 불리우고 집행을 책임지는 실체(법인)를 임명하는 것이 포함되어 있다. UN기구의 대북 프로젝트는 UNDP와 북한 당국에 의해 지원을 받는다. 북한에서는 어떠한 프로젝트도 순수한 NEX 프로젝트는 아니다. UNDP의 대북 프로젝트는 다음 4가지로 구분된다.

- DEX(Direct Execution): 프로젝트는 UNDP의 북한지역사무소에 의해 직접 집행된다.
- NEX(National Execution): 북한 당국이 집행하고 UNDP는 연간 활동계획에 기초해서 분기별 진행을 만든다.
  - NEX Hybrid: 북한당국의 요청으로 UNDP는 프로젝트의 양상을 지원하고 관리한다. 이것은 UNDP의 요청에 의해 북한 지역사무소, 북한 밖의 UNDP 지역사무소 및 다른 UN기구를 통하여 프로젝트 인력의 충원(모집), 장비의 조달, 금융 관리 등의 지원 및 관리를 포함한다.
- UN Agency Execution: UNDP 이외의 UN기구가 프로젝트 집행자로 임명된다.
- NGO Executed: NGO는 프로젝트 집행을 위하여 UNDP와 하청계약을 맺는다. 그러나 이 양식은 북한에서는 사용되지 않았다.

UNDP가 지원하는 프로젝트로서 NEX 방식이 북한에서 운영될 때 UNDP의 프로젝트 지원은 3가지 방법으로 이루어진다. 이것은 ① 내부 관리 및 자원의 사용, ② UNOPS(다른 UN기구)에 의한 지원(협력), ③ 훈련의 경우처럼 집행기구에 의해 집행되는 몇몇 프로젝트 등이다. 그렇지만 훈련의 경우에 있어서도 UNDP는 훈련프로그램을 위한 위임사항(권한)을 준비함으로써 종종 프로젝트를 지원했다.

#### (5) 프로그램에서의 협력과 교훈

1990년대 이래 북한의 정책은 항상 주민과 취약계층의 삶의 질을 경제적 및 인도적인 어려움이 일어나기 이전에 도달한 수준으로 회복하는 것이었다. 이러한 목표를 성취하기 위해서 정부의 전략은 농업, 산업, 그리고 기본적인 서비스에서의 증산, 분배 및 관리를 요구하고 있었다. 즉, 곡물생산, 전력공급, 효율적인 수송 서비스, 그리고 보건 및 교육시설의 개선 등이었다.

이에 부응하여 2004년까지 연장된 두 번째 CCF는 북한 정부가 다음을 추진하는 것을 지원하기 위하여 설계되었다. 삶의 질을 향상시키기 위한 가능한 환경, 주민의 취약성(계층)을 감소시키기 위한 부문별 정책과 전략, 세계적인 공약의 이행을 통한 여성의 향상, 취약주민의 생계(살림)와 안전을 증진시키기 위한 지속가능한 환경 관리 및 에너지 개발, 개발을 위한 세계적인 의제(안건)에서의 가속화된 진전 등이다. 협의를 통해 농업, 환경, 에너지 그리고 경제 관리에 초점이 맞춰졌다.

국가협력체제(CCF)가 대북 프로그램에서 얻은 교훈은 다음과 같다.

- UNDP는 위로 향하는(흐름을 거스르는) 정책입안, 제도 구축, 부문별 단계의 관리를 위한 능력배양 프로젝트를 실행해야 한다. 하부 단계에서 UNDP는 국가의 반향을 위한 잠재력을 가지고서 프로젝트들에 포함해야 한다. 우선 부문과 프로젝트들 사이에서의 시너지(상승작용)는 상호 보완성과 광범위하게 기초한 개발을 보장하기 위하여 확인되고 개발되어야 한다.
- 집행 양식의 선택은 추천된 기구/실체의 능력 평가 후에 실행해야 한다. 그리고 모든 UNDP의 고안 프로젝트들의 관리 계획은 UNDP의 프로그램 가이드라인에 맞추어 프로젝트 문서에 분명하게 명기(규정)되어야

한다.

- UNDP는 조정(중재) 프로젝트들의 개념 개발, 디자인, 체계적인 조직화, 실행 및 관리에서 해당 기술(전문)부서 및 기구들과 함께 직접 일해야 한다. 활동에 있어 참가(참여) 워크숍은 프로젝트의 성공을 위해서 필수적인 상대 기구 및 다른 조직들을 포함해서 각 프로젝트의 시작단계에서 반드시 개최되어야 한다.
- 프로젝트 관리, 기술적 노하우, 안전장치 등은 중요한 전략적 주제와 프로젝트 조정을 위하여 국제적인 상주 기술 자문가와 단기 컨설턴트의 준비를 통하여 국가 능력 배양을 위해서 강화되어야 한다. 이런 관점에서 북한 당국의 프로젝트에 대한 현물 기여는 프로젝트 문서에 분명하게 명기되어야 하고, 동의를 활동(작업)계획과 일치하게 완수되어야 한다. 더욱이 지식의 전수를 통해 국가능력배양 목적이 보장될 수 있도록 하기 위하여 각 국제적 전문가는 국가(지역) 상대를 가져야 한다.
- 장비의 준비는 단지 당해 기구(협회)의 필요와 유지 능력의 평가 뒤에 만들어져야 한다. 장비(설비)는 반드시 능력 함양을 위한 뚜렷한 목적 하에서 사용되어야 한다. 그리고 프로젝트 조정의 광범위한 목표와 결과를 성취하기 위해서 기술적 지원에 맞아야 한다.
- 모든 프로젝트의 조정은 UNDP의 가이드라인(지침)에 일치하게 정기적인 보고, 모니터링, 검토 및 평가가 따라야 한다. UNDP 조정(중재)의 결과에 기초한 성과를 측정하기 위하여 제3자가 참가하는 가운데 국가 프로그램에 대한 검토가 매년 있어야 한다.

한편, 독립적인 조사(검토) 임무를 지닌 조사단이 2006년 3월 북한을 방문했다. 이들의 목적은 현재 지역(국가) 프로그램의 이행을 통해 성취된 결과를 평가하고, 요구되는 프로그램을 조정하고, 그리고 새로운 프로그램의 체계화를 겨냥한 수단을 추천하기 위한 것이었다. 조사단의 방문 결과에 따른 소견이 주는 교훈은 다음과 같다.

- 프로그램 조정과 UNDP 주장은 둘 다 MDGs를 국가 계획 시스템에 도입하는데 있어서 의미있는 정책 영향을 가졌다. 대북 프로그램은 UNDP가 북한의 현대화 및 북한이 세계와 지역 경제에 편입 확대를 위한 개발 계획 상황보고(조언) 서비스와 능력 개발 지원을 제공하는데



잘 위치되었다. 이 프로그램은 북한에 유익한 방향에서 이 나라를 지역 및 남-남 협력에의 참여 확대를 도왔다. 향후 활동은 이러한 양측 협력에 주의를 증가시켜야 한다.

- 새로운 국가 프로그램은 현존 프로그램보다 더욱 초점이 맞춰져야 한다. 동시에 유연성은 창조적이고 혁신적인 새로운 아이디어가 이행의 과정에서 적응(조화)되어질 수 있도록 하기 위하여 반드시 유지되어야 한다. 성의 이슈에 대한 주의 및 취약계층에 도달을 향상시키기 위한 분명한 요구가 있다. 제안된 삶의 질 보고는 성의 분해된(날날) 자료와 지역으로 분해된 자료에 기초를 두어야 할 필요가 있다. 요구되는 성 평가와 위험에 처한 주민의 확인은 그 다음 착수되어야 할 것이다. 시기별 삶의 질 보고의 준비는 반드시 고려되어야 한다.
- 여전히 너무 고립적이고 편협(한정)해서 개발 효과의 배가를 가져오지 못하는 프로젝트들이 존재한다. 폭넓게 기초한 프로그램 접근은 프로젝트의 선택과 프로젝트 디자인에 적용되어야 한다. 더구나 결과에 기초한 관리에 초점을 맞출 필요가 있다. 여기에는 결과에 기초한 보고, 모니터링 그리고 평가를 포함한다. 이런 분야에서의 능력 개발은 지역 사무소 및 국가 기관 양측을 위한 행동(활동)을 반드시 포함한다.

## 다. 프로젝트에 대한 외부 조사<sup>84)</sup>

### (1) 외부조사 대상

1997~2007년 기간 UNDP의 대북 사업 프로그램은 106개 프로젝트로 형성되어 있었다. 이들 프로젝트는 DEX 집행 프로젝트 17개, NEX 집행 프로젝트 50개, UN기구 집행 프로젝트 39개로 구성되어 있다. 북한에서의 UNDP 프로젝트에는 NGO가 집행한 경우는 하나도 없었다. 50개의 NEX 프로젝트는 다음 4가지로 부류할 수 있다.

- Perez Guerrero 신탁기금(Trust Fund) 프로젝트 7개
- UNDP 또는 다른 UN기구가 이들 프로젝트를 지원하는 공식적인 지원

84) External Independent Investigative Review Panel, "Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the DPRK 1999~2007."

- 서비스 관리 계획(준비, 장치, 제도)을 가진 프로젝트 16개
- UNDP와 북한 또는 다른 UNDP 지역사무소(UNDP-북한 경우)의 직접 지급 서비스를 가진 프로젝트 27개
- UNDP 지역사무소의 지원을 받으면서 북한 정부에 지급되는 NEX 선도금(선불)을 가진 프로젝트 7개

UNDP가 ATlas 기간(2004~2007)에 NEX 선도금으로 지급한 총금액은 2개 프로젝트에 413,244.69 달러였다. 이 두 프로젝트는 북한에서 유지가능한 의사결정과 관련하여 북한에서의 정보기술과 환경 모니터링 능력 강화, 그리고 북한에 대한 POP(Persistent Organic Pollutants) 처리 권한 부여 활동이다. 2000~2005년 사이에 24개 NEX 프로젝트에 대한 감사가 있었다. 이중 16개 프로젝트는 만족스러운 것으로, 7개는 부분적인 만족, 그리고 1개는 불충분한 것으로 고려되었다. 50개의 NEX 집행 프로젝트 중에서 완전하게 북한 당국이 집행한 순수한 NEX는 하나도 없었다.

UNDP는 106개 프로젝트를 6개의 소그룹으로 분류하여 성취(이행)를 검토하였다. 소그룹은 ① 1999년 이전 프로젝트, ② UNDP가 관리하는 지원 프로젝트, ③ PGTF 프로젝트, ④ 소규모, 단기, 단일 결과 프로젝트, ⑤ 2006년 프로젝트와 기타 모든 프로젝트로 분류되었다.

- 1999년 이전 프로젝트: 이들 프로젝트는 1999년 이전에 승인된 것으로 어떤 것들은 1990년까지 거슬러 올라간다. 대부분의 경우 이들 프로젝트에 대한 경비 지출과 사업 활동의 다수는 1999년 이전에 일어났다. 그리고 이들 프로젝트에 대한 문서는 준비되지 않았다. 따라서 외부조사자는 1999년에 대다수의 경비가 일어난 1999년 이전 프로젝트만 프로젝트 검토 샘플에 포함하기로 결정했다. 이런 기준을 적용한 결과 23개 프로젝트에 대한 경비(지출)는 941,161 달러였다. 그러나 이들은 성취(이행) 검토의 목적을 위한 UNDP의 프로젝트 명단에서 제외되었다.
- UNDP가 관리하는 지원 프로젝트: 이들 프로젝트는 상주대표부를 통하여 UNDP 지역사무소에 “Support to UN System and Aid Coordination”으로 명명된 자원을 매개로 하여 직접 지원을 제공했다. 이들 자원은 오로지 DEX 방식에 의해 UNDP 상주 조정관/상주대표부를 통하여 관리되었다. 이들 12개 프로젝트에 대한 지출은 736,082 달러였으나 성취

(이행) 조사 목적에서는 역시 제외되었다. 모든 DEX 프로젝트가 UNDP가 관리하는 지원 프로젝트는 아니다. 6개의 다른 DEX 프로젝트는 2번째 그룹(UNDP가 관리하는 지원 프로젝트)에 포함되지 않는다. Capacity Building for Enhanced Development(기타 프로젝트), Formulation of Documentation on Sustainable Rural Energy Investment and Plan(기타 프로젝트), Economic Management Training I, II, and III(2006 프로젝트), Sustainable Rural Energy Development(SRED) Programme(2006 프로젝트)은 다른 프로젝트 그룹에 포함되었다.

- PGTF for Economic and Technical Cooperation among Country Members of the Group of 77(PGTF) 프로젝트: UNDP-북한 지역 프로그램에 포함된 이들 프로젝트는 UNDP의 승인이나 이행 규칙을 적용받지 않는다. PGTF 프로젝트는 77그룹의 위원회에서 승인을 받는다. 그리고 PGTF를 위해 특별히 만들어진 규칙에 의해 운용된다. 이들 7개 프로젝트에는 265,907 달러가 지출되었다.
- 소규모, 단기, 하나의 결과 프로젝트: 이들 프로젝트는 대부분 하나의 결과를 포함한다. 예를 들면 ① 컨설턴트(고문)에 의한 연구, 비료, 종자 건축자재 등과 같은 프로그램 투입물, ② 수송, 건설, 농업 장비의 하나 또는 여러 개의 부품, ③ 훈련 또는 연구원 연구비 등으로 이들 프로젝트에 대한 평가는 요구되지 않는다. 모니터링 목적을 위해 프로젝트의 만족스러운 수행과 완성을 입증하는 단지 하나의 보고서가 모니터링, 평가, 그리고 현장방문의 요구를 충족하기 위해 요구된다. 이들 20개 프로젝트에는 1,416,445 달러가 지출되었다.
- 2006 프로젝트: 15개 프로젝트가 2006년에 승인되었다. 이들 중 2007년 3월에 취소되거나 중단된 8개 프로젝트가 검토(조사)되었다. 이들 프로젝트는 대부분은 취소나 중단된 상태에서 1년의 이행이 완성되지 않았다. 따라서 이들 프로젝트를 위한 모니터링 문서는 있다하더라도 매우 드물다. 자금의 사용에 대한 관리 평가와 검증이 이들 프로젝트에 대해 수행되었지만 이들 프로젝트에 대한 모니터링 지표는 모든 분석에서 포함되지 않았다. 이들 8개의 지출은 1,088,092 달러였다.
- 기타 프로젝트: 나머지 36개 프로젝트의 지출은 14,469,535 달러이다.

이것은 1999~2007년 총 프로그램 지출의 76%에 해당하는 것으로 외부 조사자의 검토와 분석에서 가장 큰 부분을 차지한다.

<표 V-9> 조사 대상 프로젝트 분류

프로젝트 분류		프로젝트 수	지출경비 (달러, %)		비 고
1	1999년 이전	23	941,161	5	검토에서 제외
2	UNDP 관리	12	736,082	4	검토에서 제외
소 계 (1+2)		35	1,677,243	9	
3	PGTF 프로젝트	7	265,907	1	수행(이행) 검토
4	소규모/단기/하나의 결과	20	1,416,445	7	검토 샘플
5	2006 프로젝트	8	1,088,092	6	검토 샘플
6	기타 프로젝트	36	14,469,535	76	검토 샘플
소 계 (3+4+5+6)		74	17,239,979	91	
합 계		106	18,917,222	100	

자료: External Independent Investigative Review Panel, "Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the DPRK 1999~2007," (2008.5.31).

## (2) 조사 결과 및 권고 사항

### (가) 조사 결과

외부조사단은 1999~2007년 기간 UNDP의 대북 프로그램을 구성하는 106개 개별 프로젝트를 검토했다. 그 결과 조사된 관련 문서의 양, 질, 범위는 대다수 프로그램이 UNDP의 요구사항에 따라서 사실상 관리, 모니터링, 평가되었음을 보여주었다. 특히 규모가 크고, 더욱 복잡하고, 위험이 높은 대다수 프로그램에서도 마찬가지로 나타났다.

검토된 프로젝트 샘플 31개의 NEX 프로젝트 중에서 12개는 소규모, 단기, 하나의 결과 프로젝트였다. 검토 샘플 중 16개 NEX 프로젝트 중에서 지원 서비스를 위한 공식적인 관리 및 조정이 이루어지지 않은 것은 하나도 없었다. AREP 아래에서 집행된 프로젝트 중에서 순수한 NEX는 없었다. 즉 이들 프로젝트 중에는 북한 당국의 집행 기구에 의해 독자적으로 집행되는 것은 없었다. 샘플 중에서 지출의 82%를 차지한 44개 프로젝트는 집행과 특히

자금의 조달과 사용이 UN기구 또는 UNDP 북한 지역사무소를 통하여 처리되었다.

분명한 모니터링과 체계적인 보고 체계가 적재적소에 존재했다. 이 검토가 수행되는데 있어서의 방법과 각 상황에 사용되는 도구의 결정은 특별한 기준에 기초해 선택적으로 결정되었다. UNDP의 모니터링과 평가 규칙은 하나가 모두에 적용되는 것에 기초하는 것이 아니라, 오히려 규칙은 상황에 적용되는 일정한 범위의 모니터링, 평가 도구 및 관련 보고 요구사항을 제공한다.

일부 프로젝트에서는 제한적이었지만 모니터링과 평가 문서는 전형적이고 만족스러운 것으로 나타났다. 대다수의 프로젝트와 프로그램 전체는 UNDP의 요구사항에 사실상 일치하는 방법으로 이행되고, 관찰되고, 평가되었음을 보여주고 있었다. 프로젝트의 관리, 모니터링, 보고 및 평가에 있어서 분명히 취약한 부분이 있었지만 외부조사단은 UNDP의 노력을 이해했다.

외부조사단은 보고의 기초에 있어서 현장방문이 이루어지지 않았다는 주장에 대한 어떠한 점도 발견되지 않았다고 결론을 내렸다. 현장방문 보고는 프로젝트의 수행에 직접 포함되지 않은 방문에 참가한 북한 공무원을 기록하지 않았다. 문서에 따르면, 모든 참가자는 현장방문이 요구되는 프로젝트에 직접 연관된 위치에서 참가하였다.

이번 조사(검토)를 통해 북한에서 자유로운 이동이 제한되고 있음을 확인시켜주는 증거를 찾았다. 그러나 분명한 절차로서 프로젝트 수행에 관련된 파견 여행과 방문은 존재했다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 프로젝트를 위한 방문은 북한 당국의 허가가 요구되고 있음을 보여주고 있었다. 재정(금융) 거래 문서에 대한 검토를 통해서도 프로젝트에 대한 지원이 지속적으로 관리되지 않고 다른 목적으로 전용되거나 일반적으로 회계에서 누락되었다는 어떠한 증거도 나타나지 않았다.

#### (나) 권고 사항

UNDP 관리 및 지역 부서는 기부자와 솔직한(투명한) 대화에 임해야 한다. 이것은 지역 프로그램을 위한 자원 및 지원을 제약할 수 있는 특별한 국가(지역)의 프로그램 또는 프로젝트에 대한 고려사항을 전달할 수 있게 한다. UNDP는 지역(국가) 지원에 대한 프로그램에 있어서 우선순위를 정해야 한

다. 한 사례로서, AREF에서의 체계적인 접근은 이 프로그램이 프로젝트들의 상승작용을 가져오고 더 나은 결과를 성취하도록 허용하였다.

한 국가의 집행 능력은 내용면에 있어서 적절한 방법으로 부족한 국가에서 강화되어야 한다. 프로젝트를 국가가 집행하는 것은 프로젝트 수준 지원과 능력 및 제도 구축을 결합하는데 유용하다. 더욱 결과에 기초해서 정부 상대자 및 국가 직원을 지원하고 훈련함으로써 프로젝트의 지속적인 실행을 가져오게 할 것이다.

주권을 갖는 감사제도의 능력이 결여된 국가에 있어서 국가 집행 프로젝트의 감사는 외부적으로 독립적으로 보증되어야 한다. 평가는 개선된 프로그램과 프로젝트 문서를 포함해서 철저하게 준비되어야 한다. 또한 평가자를 위해 정보에 접근할 수 있는 데이터 베이스 체계를 만들어야 한다. 사후 평가과정, 특히 더욱 복잡한 프로젝트에 있어서 사후평가과정은 교훈을 통한 학습을 위하여 집행이사회 및 본부 관리와 함께 요약 형태의 결과를 공유하면서 강화되어야 한다. 부풀려진 잡다한 제반 경비를 줄이기 위해서 특별히 훈련된 예산 라인을 복구해야 한다.

## 7. 유엔인구활동기금(UNFPA)

### 가. 지원 상황과 인구센서스

#### (1) 지원 상황

북한은 1980년대 말까지 중앙계획경제 그룹국가의 일원이었다. 이후 상당한 진전이 이루어지면서 국제인구개발회의(ICPD)의 목표와 관련된 출발점을 맞게 된다. 이런 결과로 북한은 UNFPA 자원배분체계에 따라 “C” 국가 범주에 지정되었다.

1990년대에 북한경제는 심각한 고통을 받았다. 식량부족, 자연재해, 보건체계의 악화는 생식과 영양 상태를 포함한 여성 보건에서의 역전을 가져왔다. 비록 UN 합동호소(CAP)를 통한 국제적인 지원이 상황의 악화를 방지하도록 도왔지만 여성의 보건상태는 위기에 놓여있다.

보건성의 공식 통계에 따르면 모성사망률은 1993년 신생아 10만 명 당

54명에서 2001년에는 97명으로 증가하였다. 평균수명은 여성의 경우 1995년 75.2세에서 2000년에는 70.9세로 줄었고, 남성은 67.6세에서 63세로 줄어들었다. 모성의 영양실조와 빈혈은 모성 인구의 1/3에 영향을 주고 있다. 숙련된 보건인력의 참석하에 출산 비율은 97%에 달하고 있지만, 모성 사망을 줄이기 위해서는 훈련과 필수 의료 공급품이 요구되고 있다.

북한 인구는 2000년 현재 2,300만 명으로 추산된다. 1998년의 인구증가율 0.8%를 적용하면 북한 인구는 2050년에 2,800만 명에 이를 것으로 예측된다. 2001년 여성 1인당 출산율은 지난 5년 동안 거의 변하지 않은 2.03명으로 추정된다. 북한은 최근 HIV/AIDS 예방을 주지시키기 위한 일련의 활동에 착수하였다.

비록 북한이 분명한 인구정책이나 프로그램을 가지고 있지 않지만, 북한은 ICPD의 활동 프로그램, 사회개발을 위한 세계정상회의의 활동 프로그램, 여성에 대한 모든 종류의 차별 제거 회의에 찬성하는 국가들 사이에 있다. 북한은 2002년 방콕에서 개최된 제5회 아시아 태평양 인구회의에서 ICPD 활동 프로그램에 대한 공약을 다시 확인했다.

북한에 대한 첫 번째 CCA는 2002년에 마련되었고, UNDAF는 2003년에 완성될 것을 기대했다. CCA와 UNDAF의 협력 하에 CAP는 인도적 및 개발 지원의 조정 강화를 겨냥한다. UNFPA는 기초 사회서비스의 질 향상, 신뢰할 수 있는 생식 보건 데이터와 정보 유용성의 확보, 새천년개발목표(MDGs)를 포함한 국내 및 국제적 목표를 모니터하는데 중요한 기여를 할 수 있다.

북한은 생식 보건 서비스의 보급을 위한 인프라를 구축해 왔다. 각 도는 도시 지역에서는 지구와 동으로 구분되고, 농촌지역에서는 군과 리로 나뉜다. 보건 서비스는 잘 개발된 병원(중앙, 도, 시, 구역, 군과 리 단계의 인민병원)과 진료소 네트워크를 통해 행해진다. 모성 간호 서비스는 진료소나 가정에서 임산부의 등록, 산전 및 산후 간호의 준비를 포함한다. 사적 영역에서는 평양과 4개 도에 단지 10개의 진료소가 있다. 이들 진료소는 국제계획어버이협회(IPPF)의 회원(가맹단체)인 조선가족계획국(KFP)/모성 및 어린이보건협회(MCHA)에 의해 운영된다. 이동 진료소를 통해 이 협회는 4개 도에서 원격지 산악지역에 대해 생식 보건 서비스를 제공 중이다.

## (2) 인구센서스

북한은 인구조사를 실시하려는 UNFPA와 북한의 큰물 피해 등을 예방하려는 국제적십자사(IFRC)의 예방활동에 대해서도 과거와 다르게 유화적이고 개방적인 자세를 보였다. 북한은 2008년 1월 1일부터 15일간 UNFPA와 공동으로 인구주택 총조사를 실시할 계획이다. 북한의 조선중앙통계국에서는 이미 시험조사 단계를 설정하고 2007년 10월 1일부터 15일까지 각 도에서 한 군을 선정해 그 군의 읍(邑)과 한개 리(里)에 대한 조사를 진행하였다. 중앙통계국은 시험조사에 앞서 각급 통계기관과 해당 조사지역의 통계 관계자들에 대한 실무교육을 실시하였다.

북한의 인구센서스를 위해 UNFPA 자문관 1명이 평양에 상주하고 있다. 조사가 본격 시작되는 10월에는 북한 조사요원들을 돕기 위해 10명의 국제기구 관계자가 방북할 예정이다. UNFPA는 북한의 인구조사 관계자들을 홍콩, 필리핀, 캄보디아, 중국 등에 파견해 조사기술 등을 전수했다. 특히 홍콩과학기술대학에는 5명이 파견되어 조사 및 통계분석 능력 등을 배양하기 위해 소속 인구지속가능발전중심에 배치된 1개월간 연수를 받았다. 북한 당국은 이 같은 기술지원을 받는 조건으로 UNFPA와 협의해 국제기준에 맞는 자료를 작성하는 데 동의한 것으로 알려지고 있다.

2008년 10월 1일 북한 전역에서 동시에 시작되는 이번 조사를 통해 총인구수와 나이 및 성별, 지역별 인구분포 상태, 출생 및 사망률 변화 등 인구상태 분석과 인구예측에 필요한 기초자료를 마련하게 된다. 북한이 전체인구를 대상으로 이 같은 조사에 나선 것은 지난 1993년 이후 처음이다. 당시에도 북한은 UNFPA의 도움을 받아 1994년 1월 3일부터 15일까지 전국을 대상으로 인구 일제조사를 실시해 1993년 당시 인구를 2,121만명으로 발표하였다.

북한의 인구주택총조사 실시와 UNFPA의 조사 및 통계분석 능력 배양 지원 사례는 향후 추진환경이 조성될 경우 본격적인 개발지원 수용 준비와 관련해 상당한 의미를 갖는다. 국제개발지원 기구들은 정확한 분석에 기초한 지원이랴 자원 낭비를 방지하고, 최소한의 효과를 기대할 수 있다고 보고 있다. 가구별 생활수준에 관한 설문조사와 다른 도구들이 전반적인 정책의 효과를 지켜보고 사회적 지원의 대상을 보다 잘 설정하기 위해 필요한 토대를 제공한다.



## 나. 제안된 프로그램

### (1) 1998~2001년<sup>85)</sup>

UNFPA는 4년 지원 프로그램(1998~2001)을 통해 북한을 지원할 것을 제안했다. 이 제안은 가족계획과 생식 보건을 포함하는 생산 보건에 주된 초점을 두고 있다. 이것은 UNFPA의 세 번째 대북지원 프로그램으로 UNFPA의 정규 재원으로부터 360만 달러가 제외되었다.

<표 V-10> 핵심 프로그램 분야에서의 제안된 지원액(1998~2001)

(단위: 백만 달러)

생식 보건	프로그램 조정 및 지원	합 계
3.4	0.2	3.6

제안된 프로그램은 ICPD의 행동 프로그램에 기초해 3개 지역에서 체계적인 RH/FP 프로그램을 수행하면서 북한을 지원하는 것이다. 지원 대상 지역은 황해남도, 평안북도, 그리고 평양과 주변지역이다. 황해남도와 평안북도는 자연재해가 극심한 지역으로 이 지역의 생산 보건 서비스는 강화될 필요가 있다. 평양과 주변지역에서의 서비스는 북한 전역에 대한 반향의 모델이 될 수 있도록 강화될 것이다. 이 프로그램은 가능하고 지속적이며 고객 지향적인 생산 보건 서비스의 준비를 통해 가족계획 요구에 대처하고 모성의 사망률 및 질병을 감소시키면서 주로 남성과 여성의 생산 보건상태의 향상에 초점을 둘 것이다.

특히 이 프로그램은 ① 3개 지역 도, 군, 면, 리 단위에 대한 생산 보건 서비스 배달 점의 능력 강화, ② 3개 지역의 생산 보건 서비스 제공자의 전문 지식과 기술 함양, ③ 생산 보건 활동의 계획, 수행 및 모니터링에 있어서의 중앙, 도 및 군 단위에서의 관리능력 향상, ④ 성인은 물론 청소년 사이에서 생산 보건 문제에 대한 지식과 책임감 증대 및 경각심 부여, ⑤ 생산 보건의

85) UNDP, "UNFPA: Country Programmes and Related Matters," DP/FPA/PRK/3, (9 February, 1998).

개념과 원칙에 대한 더 나은 이해를 위한 전국적인 홍보 노력의 지원 등과 같은 활동을 지원한다.

자금이 지원되는 3개 지역 각각에서 3개의 군 단위 병원과 6개의 리 단위 병원(각군에 2개씩)이 강화될 것이다. 또한 2개 지구의 병원이 지원을 받게 된다. 이들 시설의 생산 보건 간호(보호)의 질을 향상시키기 위하여 빈혈, 패혈증, RTIs 등의 예방과 치료를 위한 필수약품과 생산 보건 서비스의 관리를 위한 필요 기본 장비가 제공될 것이다. 군과 지구 수준에서 긴급 상황의 피보호자(주로 여성)를 이동시키기 위한 앰블런스가 제공되고 또한 원격지에 살고 있는 피보호자에게 체계적인 생산 건강 보호를 위해 3개 지역에 각각 장비를 갖춘 이동 진료 밴이 제공된다.

이 프로그램은 IUDs에 대한 과신으로부터 콘돔과 경구 피임약을 포함하는 다양한 피임 선택의 준비를 통해 폭넓은 방법의 혼합으로 이동을 추구한다. UNFPA 지원의 4년 후 3개 지역에서의 바람직한 피임 방법의 혼합으로 ① IUDs 사용을 현재 75% 수준에서 50% 수준으로, 전통적인 방법을 17.7%에서 8%로 감소, ② 콘돔 사용을 0.4%에서 10%로, 경구 피임을 0.3%에서 10%로, 그리고 남성 불임을 0.1%에서 10%로 증가시키는 것을 예견한다. 매년 피임 사용 패턴의 변화는 면밀하게 모니터링될 것이다. IEC 및 지지(옹호) 노력은 생산 건강에서의 남성의 역할과 책임 증대에 초점을 두고 남성 피임의 방법들은 널리 촉진될 것이다. 동시에 콘돔의 이용과 정관수술에 대한 용이한 접근이 이루어질 것이다.

중요한 것으로 이 프로그램은 3개 지역에서 피임 선택의 넓은 폭을 제공하고 질 높은 생산 건강 서비스의 제공을 가능하게 하도록 보건시설의 인프라를 강화함으로써 낙태 경향을 역전시키고 모성의 사망률과 질병을 낮추기 위한 노력을 수행한다. UNFPA는 생산 보건 서비스 제공자의 전문 능력과 상담 기술을 향상시키기 위한 훈련을 지원한다. 현재의 임상 실습과 기술 관리 규약은 생산 보건 조건의 예방과 관리를 위하여 국제적으로 추천되는 관례에 따라서 검토되고 수정될 것이다. 통합적인 생산 보건 치료를 제공하는데 있어서의 요소는 가족계획, 예방, RTIs 및 성적 접촉에 따른 질병(STDs)의 조사와 관리, 낙태 합병증의 예방과 관리, 그리고 합병증의 예방과 시기에 맞는 관리를 겨냥한 보다 안전한 모성 치료를 포함한다. 국제 전문가

는 임상 관리 규약과 훈련 자료의 개발에 있어 북한측 상대자에 대한 기술 지원을 제공한다. 3개 지역에서 생산 보건 서비스의 제공을 담당하는 모든 보건요원은 최초 서비스 제공 훈련과 12~18개월 후에는 추가 훈련을 받을 것이다.

또한 지원은 통합적인 생산 보건 프로그램을 계획, 수행 및 모니터링을 위하여 중앙과 지방 수준에서의 관리 능력을 강화하도록 제공된다. 중앙과 지방의 주요 생산 보건 프로그램 관리자와 전문가를 위한 2주간의 연계 훈련이 조직될 것이다. 훈련 담당자와 피훈련자의 절반은 여성이다. 태국 방콕에 있는 동아시아 및 동남아시아 담당 UNFPA 지역지원팀은 이런 훈련을 제공하기 위한 필요한 전문기술을 가지고 있다. 북한 내의 관리 워크숍은 국가 차원의 관리 능력을 배양하고 유지할 수 있도록 지원될 것이다. UNFPA 지역지원팀은 물류관리정보체계의 강화를 위해 전문기술과 훈련을 제공할 것이다.

UNFPA는 최근 몇 년 동안 북한에 대한 피임기구의 주된 제공자였다. 단지 제한적인 피임기구(두번째 프로그램 기간에 북한이 받은 총 IUD의 30%)가 KFP/MCHA를 통해 IPPF에 의해 제공되었다. 1998~2001년 기간에 IPPF에 의해 제공되는 피임기구는 감소될 것이다. 피임용품을 제공하는데 있어 관심을 표명한 다른 기부 기구가 없기 때문에 UNFPA는 세 번째 지원 기간에 피임기구의 지원을 늘릴 것이다.

생산 보건의 개념이 상대적으로 새롭기 때문에 북한 당국은 이것에 대한 넓은 이해를 촉진하는데 관심을 표명하고 있다. 워크숍, 회의 그리고 다중 미디어 채널은 양성평등의 중요성을 포함한 생산 보건과 이들의 주요 원칙에 대한 지식과 경각심을 높이고 옹호하는데 활용될 것이다. 지지 노력은 특별히 정책 입안자, 프로그램 관리자, 생산 보건 서비스 제공자 및 수혜자를 대상으로 한다. 파트너십과 네트워크는 효과적인 지지를 성취하기 위하여 장려될 것이다. 김보현 대학과 인민대학습당은 전략적으로 이러한 지지 활동을 수행하기 위하여 임명되고, 이들은 주요 역할을 할 것으로 예견된다.

생식 보건에 대한 남성 참가 증가의 중요성을 인식하면서 지원은 IEC 위해 제공되고 그리고 지지 노력은 정치 지도자, 서비스 제공자 및 남성에게 향하게 될 것이다. 기금은 생식 보건에서 남성의 역할, 책임 및 관련성을 촉진시키

기 위한 IEC자료의 개발을 도울 것이다. 청년과 젊은이의 요구에 특별한 관심을 기울이고 그리고 학교교육 과정은 생산 보건 문제를 포함하고 생산 보건의 책임을 나누는 것의 중요성을 강조하도록 개편될 것이다. 새로운 정보 자료는 보건성과 KFP/MCHA의 협조 아래 보건교육연구소에 의해 준비될 것이다.

현재로서는 생식 보건 상황과 조건에 대한 정확한 데이터가 부족한 실정이다. 따라서 다양한 형태의 생산 보건 서비스에 대한 데이터를 수집하기 위하여 3개 지역에서 생산 보건 조사를 수행하도록 지원이 이루어질 것이다. 이 조사는 인구센터와 보건성이 공동으로 수행하게 되고 국제전문가는 기술지원을 도울 것이다.

## (2) 2004~2006년<sup>86)</sup>

UNFPA의 네 번째 대북 지원 프로그램(2004~2006)은 북한 당국, 비정부 기구(NGOs), UN기구 및 기부 기구의 협의를 거쳐 개발되었다. 이것은 중기 검토, 연간 프로그램 검토와 2003년 3월의 프로그램 형성 임무를 구체화하였다. 제안된 네 번째 프로그램을 위한 총 소요재원은 3.8백만 달러로, 이 중에는 UNFPA의 정규재원이 3.3백만 달러이고 기타 재원은 50만 달러이다.

**<표 V-11> 핵심 프로그램 분야에서의 제안된 지원액(2004~2006)**

(단위: 백만 달러)

	생식 보건	프로그램 조정 및 지원	합 계
정규 재원	3.15	0.15	3.30
기타 재원	0.50	-	0.50
합 계	3.65	0.15	3.80

제안된 프로그램은 ① 생산 보건 서비스의 준비를 통한 모성 사망률의 감소, ② 상품 비축과 물류 관리를 위해 기부자의 노력을 조화시킴으로서

86) UNFPA, "Country Programme Outline for the DPRK," DP/FPA/CPO/PKR/4, (17 April, 2003).

필수 생산 보건용품에 대한 접근성 향상, ③ 보건 서비스 제공을 더 잘 모니터 할 수 있도록 데이터 수집과 분석 능력의 고취 등에 주요 초점을 두고 있다. 또한 이 프로그램은 2003 CAP 보건부문의 2개 목표를 보충한다.

이 제안 프로그램은 UNICEF의 그것과 조화롭게 될 것이다. 프로그램의 목표는 더 나은 생산 보건을 통해 북한 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 것이다. 이 프로그램의 결과(산출물)는 남성과 여성에 의해 높은 질의 생산 보건 서비스 활용의 증가에 기여하는 것이다. 간섭(중재, 조정)은 지구 단위의 기초 보건치료 진료소(리 진료소)를 겨냥하고 있고, 군 단위에서는 진찰 후 환자를 전문의에게 보내는 서비스를 강화할 것이다.

세 번째 지원 프로그램의 활동은 북한의 남서부 지역에 초점을 두었다. 제안된 네 번째 프로그램 활동은 CCA 초안에서 가장 취약한 지역으로 확인된 북한의 서부에 위치한 평안남도과 동부에 위치한 강원도 및 함경남도에서 수행될 것이다. 이들 두 동부 지역은 홍수와 가뭄에 취약한 산악지형으로 경작지가 제한되어 있다. 이들 지역의 모성사망 비율은 북한 평균보다도 높다.

제안된 프로그램은 1개의 하위 프로그램인 생산보건과 4개의 결과(산출물)를 가지게 된다.

산출 1: 여성과 남성을 위한 높은 질의 모성과 신생아의 보건 간호, 가족계획 정보와 서비스, 생식관 감염과 성적 접촉에 따른 감염(STIs)의 예방과 치료로 구성되는 기본 생식 보건 패키지의 증가된 유용성(이용도). 이 결과(산출)는 대상지역의 선택된 리 진료소와 군 병원에 기본 생식 보건 서비스 패키지를 제공함으로써 달성될 것이다. 모성의 안전을 위해서는 임신, 노동, 분만 그리고 가정이나 보건시설에서의 산후 기간 동안 숙달된 간호의 준비에 초점을 맞출 것이다. 모성 안전, 가족계획, 긴급 조산 간호, 그리고 생식관 감염과 STIs의 예방과 치료에서 서비스 제공자의 기술능력은 강화될 것이다. 선택을 위한 정보 제공, 개인간 의사소통 기술과 상담이 강조될 것이다. 생식 보건의 표준 지침은 군과 기초 건강 간호 수준에서의 서비스 준비(제공)를 위해 더욱 수정될 것이다. 이 프로그램은 프로그램 훈련, 모니터링, 감독에 책임이 있는 모든 수준의 사무소를 강화할 것이다.

산출 2: 생식 보건, 생식권, 모성의 안전을 포함하는 성 문제, 가족계획과

원하지 않는 임신의 예방, HIV/AIDS와 STIs에 대한 여성과 남성 그리고 청소년의 증가된 지식과 경각심. 이 결과는 의사소통(전달) 전략의 변화를 위한 습성의 개발과 생식 보건에 대한 정보를 제공하기 위한 지역사회의 능력 향상에 의해 달성될 것이다. 이에 덧붙여서 앞서 시행한 프로그램 하에서 만들어진 정보, 교육 및 전달(IEC) 자료는 생식 보건과 권리, 성의 평등을 반영할 수 있도록 검토될 것이다. 또한 이 프로그램은 민초 수준에서 자료의 배포와 활용을 향상시킬 것이다. 기술 지원은 ① 적절한 IEC 자료의 개발, ② IEC 활동의 영향 평가, 그리고 ③ 효과적인 구제활동의 제공 능력을 향상시키기 위해 제공될 것이다.

산출 3: 피임기구와 다른 생식 보건용품의 증가된 활용도. 생식 보건용품 안전에 있어 국가의 능력을 강화하기 위해 생식 보건용품들은 생식 보건의 표준지침에 부합하게 제공될 것이다. UNFPA는 필수 의약품 목록, 생산 표준, 품질 보증 절차를 위한 기술 자원 개발을 포함한 생식 보건용품 안전을 위해 모든 파트너와 협력할 것이다. UNFPA 지역사무소는 조달, 수행계획 그리고 공중 보건 체계를 토의하기 위해 기술 회의를 조직할 것이다. 생식 보건용품의 요구사항은 CAP에 포함될 것이다.

산출 4: 보건 데이터(자료), 특히 생식 보건 데이터의 생성과 분석을 위한 증가된 국가 능력. CCA에서 확인된 주된 도전은 통계 분야에서의 능력 구축이다. 제안된 프로그램은 북한 당국이 생식 보건 지표를 현존하는 생식 관리 정보 체계로 통합하는 것을 지원할 것이다. 프로그램 모니터링과 평가를 위한 양적, 질적 데이터의 수집 및 활용이 가능하도록 국가 능력은 강화될 것이다. 이 프로그램은 적절한 방법으로 고품질의 데이터를 생성하기 위한 체계를 개발하도록 WHO, UNICEF와 같은 다른 UN기구와 협력할 것이다.

#### 다. 프로그램 수행과 평가

UNFPA가 2002년부터 2006년까지 수행한 대북지원 활동 프로젝트 수는 총 14개였다. 이 기간 이들 프로젝트를 위해 실제로 UNFPA가 지출한 비용은 총 400만 달러에 이른다. 대체로 매년 2~4개의 프로젝트를 수행해 왔고, 지출 경비는 2004~2006년의 경우 대체로 100만 달러 정도였다.

&lt;표 V-12&gt; UNFPA 프로그램 지출금액과 프로젝트 수

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	합계
지출금액 (달러)	448,752	670,078	974,360	973,499	1,012,335	4,079,024
프로젝트 수 (개)	2	3	4	3	2	14

자료: UNDP, "Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK," (31 May, 2007).

1994년 5월 북한 외무성의 국제기구국에 구성된 UNFPA 지역협의체(NCC)는 UNFPA가 지원하는 지역(국가) 프로그램의 협의를 위한 효과적인 기구(장치)로 이것은 UNFPA가 지원하는 프로그램 수행과 조정에서 계속해서 전적인 책임을 가질 것이다. 생식 보건 서비스의 IEC, 지지 및 강화, 서비스 제공자의 훈련, 그리고 생식 보건 프로그램의 관리와 같은 특별한 프로그램 요소의 수행 책임은 선발된 개인과 기관에 있다. 지역협의체의 의장은 외무성 부상이 맡고 있다.

보건성 부상을 위원장으로 하는 국가(지역) 생식 보건 태스크포스는 프로그램 활동을 조정하고 모니터하기 위해 설립되었다. 태스크포스는 수행 기구와 NCC 및 UNFPA 평양 지역사무소의 대표자로 구성될 것이다. 다양한 생식 보건 요소의 수행을 위한 7개의 협력 기구는 보건성, 보건교육연구소, 인구센터, 인민대학습당, 김보현 대학, KFP/MCHA 그리고 국가교육위원회이다. 태스크포스는 승인된 연간 일정계획에 기초해 계획된 활동의 동시 진행, 상호 보완 및 적절한 수행을 보장하기 위해 정기적으로 회합을 가질 것이다.

북한은 대부분의 경우에 있어 프로젝트의 국가 집행 경험이 거의 없다. 비록 보건성 산하 보건교육연구소와 같은 몇몇 국가 기관이 지원 프로그램의 어떤 요소들을 집행할 수 있는 능력을 가지고 있다하더라도, 그들은 프로젝트 전체를 집행할 수 있는 수단을 가지고 있지 않다. 외무성을 제외하고는 북한에 있는 국가 또는 지방 기구는 국제적인 전화 연락선이 없다. 따라서 한 개 혹은 다수의 UN기구 및 IPPF와 같은 국제 NGOs는 생식 보건 프로그램 활동을 집행하기 위해 확인될 필요가 있다. 몇몇 프로그램 요소, 특히

피임기구, 의약품 및 공급물자의 준비에 대한 집행은 UNFPA에 의해 수행될 것이다.

프로그램의 수행은 UNFPA 지침과 절차에 부합하고 결과(산출)에 기초한 접근을 사용하면서 모니터링되고 평가될 것이다. 모든 활동과 요소 프로젝트는 NCC, 집행과 이행 기구, UNFPA 지역사무소에 의해 모니터링될 것이다. 베이징 주재 UNFPA 사무소는 주기적인 방문과 연간 검토회의 참가, 프로젝트 보고에 대한 정기 검토를 통하여 프로젝트의 수행을 모니터링할 것이다. 특별한 생식 보건 지표들은 프로그램 목표 달성을 측정하기 위하여 미리 확인될 것이다. 북한 당국, 집행기구와 UNFPA 직원이 포함되는 연간 회의는 프로젝트의 진행을 검토하고 토의하고 다음해의 사업 계획을 승인할 것이다. 만약 필요하다면 중기 평가는 진전의 사정과 적절한 측정을 도입하기 위해 이행의 두 번째 해의 마지막에 이루어질 것이다. 프로그램의 최종 평가는 의도된 수혜자에 대한 영향의 사정과 계획된 향후 개입의 방향을 규정하기 위하여 지원 사이클의 최종단계에서 수행될 것이다.

평양 주재 UNFPA 사무소는 베이징에 있는 비상주 UNFPA 지역책임자, 프로그램 사무원, UN 지원자 및 지원 직원으로 구성되어 있다. UNDP 상주대표부는 UNFPA 대표부를 겸한다. 추가적인 UN 지원자(봉사자)는 모집될 것이다. 타일랜드 방콕에 있는 UNFPA 지역기술서비스팀은 기술적인 지원(지지)을 제공할 것이다.

UNFPA 프로젝트를 위해 현장 방문은 적어도 두 달에 한번 북경의 지역책임자, 한달에 한번 UNFPA 지역사무소, 그리고 때때로 방콕 소재 기술지원팀(TST)(지역지원팀)에 의한 현장방문이 행해졌다. 또한 국내, 국제컨설턴트에 의해 행해진 평가 방문 사례가 있었다. 이런 방문을 커버하기 위하여 제출된 보고서는 ① UNFPA의 2004~2006년을 위한 북한 내 매년 연결 프로그램의 평가보고, ② 현장 모니터링 방문 보고, ③ 현장 사무소 여행 보고, ④ 북한작업방문 임무 보고 등을 포함한다.



# 제 6 장

**결론: UN기구의  
대북 활동 평가와  
시사점**



## 제6장

# 결론: UN기구의 대북 활동 평가와 시사점

### 1. 평가

#### 가. 긍정적 측면

UN기구의 대북 활동은 긍정적인 측면과 미흡한 측면이 모두 나타났다. 우선 긍정적인 측면은 다음과 같다.

첫째, UN기구는 북한의 전체 식량 소비량의 약 15% 정도를 지원하여 기아 문제를 어느 정도 해소하는 데 기여하였을 뿐만 아니라, 상당 규모의 의약품과 의료서비스도 지원하여 북한 주민들이 질병에서 벗어나도록 하였다.

둘째, UN기구가 국제사회에 호소하여 세계 여러 나라들 각자가 나름대로의 정치적 이유로 북한을 지원하려는 의욕을 어느 정도 축소시킨 점도 효율적이고, 비정치적인 대북 지원 구축 차원에서 긍정적인 효과라 할 수 있다. 미국을 비롯한 유럽연합 등 서방국가들이 정부차원에서 대북지원을 추진하지만 실제적으로 지원의 정치적 의미를 배제하기 어렵기 때문이다.

셋째, 국제적십자사, 국제NGO, 국내NGO 등도 대북지원 활동을 하지만, 이들 기관들의 지원규모와 지원 물품 내용 등이 크지 않은 편이다. UN기구들은 이들 기관들이 제공하기 어려운 각종 지원 품목과 서비스 등을 제공할 수 있었다. 현재까지의 대북지원이 주로 인도적 목적의 식량이나 의료제품의 긴급지원에 집중되어 왔으나, 앞으로는 농업생산기반 개선을 위한 지원이 확대될 계획인 것으로 알려지고 있는 점 역시 상당히 고무적인 현상으로 평가된다.

넷째, UN기구의 대북 지원이 지속되지 않았으면 지원에 대한 투명성도 확보할 수 없었을 것이다. 북한당국이 UN기구와의 접촉, 교류과정에서 투명성 확보의 중요성을 각인시켜 나간 점은 향후 북한 당국의 확고한 투명성

확보를 위한 좋은 경험이 되었다고 긍정적으로 평가할 수 있다. UN기구들이 북한 정부기관을 통해 간접 배분하지 않고 북한 내에서 활동하고 있는 UN기관이나 비정부기구들을 통해 분배한 점을 북한이 수용케 한 것 역시 긍정적인 성과라 할 수 있다.

오랫동안 UN이 일방적으로 대북 지원전략을 수립하여 북한에 제시하여 북한이 수용하였던 방식에서 점차적으로 UN과 북한이 공동 워크숍을 통해 협의의 수립한 점은 대북 지원의 효율성을 높이는 데 기여하였다. 공동으로 수립된 계획은 북한의 적극적인 협조를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 양자간에 신뢰를 증진시킬 수 있어 실현 가능성이 높았다. 또한 그동안 산발적으로 UN의 각 기구가 단위별로 추진했던 대북 구호 및 개발 지원이 통합적으로 관리됨으로써 상호보완성을 극대화 할 수 있는 지원이 가능케 된 점은 긍정적인 결과라 할 수 있다.

#### 나. 미흡 혹은 부정적 측면

UN의 대북 지원 사업에 부정적이거나 미흡한 결과를 낳게 하는 요인들이 많이 산적해 있어 대북 지원이 지속적으로 추진되지 못한 점이 있었다. 여러 요인들을 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, UN기구의 대북 지원 사업이 북한 핵문제, 북한의 미사일 발사 실험 등과 같은 국제정치적 변수에 의해 많은 영향을 받아 온 점이다. 특히 북한의 미사일 발사와 핵실험 등은 UN기구의 대북 지원 규모 축소에 결정적인 영향을 미쳤다.

둘째, 북한의 과도한 체제유지 고려도 대북 지원 사업을 원만히 추진할 수 없게 만든 점이다. 북한은 정권과 체제유지 차원에서 국제사회의 지원 행위를 과도하게 경계함으로써 UN의 원조를 효과적으로 수용하지 못한 사례가 많았다. 북한 당국은 UN기구의 분배활동을 감시하고 이에 따라 대북 지원과 관련한 주민들과의 접촉을 제한함으로써 UN의 대북 지원활동이 크게 위축 혹은 중단되기도 하였다. 경우에 따라서는 북한은 자국 내에 상주하고 있는 UN기구 직원을 감축할 것을 강력히 요구하기도 하였다. 북한당국이 보안상의 이유로 특정지역에 대한 정보, 자료 등을 UN기구에 제공하는 것

자체를 제한한 점도 문제점으로 지적된다. UN요원의 현장접근이 제한됨에 따라 기존의 분배체계(delivery system)를 효율적으로 개선할 수 있는 기회가 없었을 뿐만 아니라, 실수요자들에게 공평하게 구호성 물자가 지급되도록 하는 공평성(transparency)을 확보하기도 어려웠다. 예를 들어 북한 당국이 질병 통계자료를 국제기구에 정확히 밝히지 않고 있어 초기에 대북 보건 및 의료지원이 원활하게 이루어지지 않은 점도 지적된다. 이로 인해 UN사업의 추진계획, 집행과정상 모니터링 사후평가 등이 체계적으로 이루어질 수 없었기 때문이다.

셋째, UN기구의 대북 지원금 부당 이용에 대한 국제사회의 의혹 증폭 역시 대북 지원 사업을 적극적으로 추진하지 못하게 한 요인이었다. 최근 UNDP의 대북 지원 활동 중단 사례가 대표적인 사례이다. 미 국무부는 UNDP의 대북 지원자금이 영국, 프랑스 등의 부동산 구입에 전용되었을 뿐만 아니라 대량살상무기 확산과 관련되었다고 의혹을 제기하였다. 이에 따라 UNDP의 대북 사업에 대한 독립적인 외부 감사가 실시되었고, 미국 상원 상임소위원회까지 조사 활동에 나서게 되어 UN기구의 활동이 크게 위축되기도 하였다. 미국주도의 국제사회의 UN기구 감시 촉구 상황이 전개됨에 따라 UN기구의 대북 지원은 정치적 요소에서 덜 영향을 받는 북한 내 취약계층을 대상으로 한 보건, 의료, 교육 분야 등에 초점이 맞추어지고 있는 실정이다.

넷째, UN기구가 대북 지원 사업을 수행함에 있어 분배의 투명성을 요구한 데 대해 북한당국이 이를 적극적으로 수용하지 못한 점이다. 이로 인해 분배의 투명성이 형식적이거나 심지어는 북한의 통제로 인해 확인조차 할 수 없는 점이 문제점이다. 분배의 투명성 확보 문제 때문에 UN기구의 지원 실적이 감소되는 경향이 많았다. 특히 2006년 이후 UN기구의 대북 지원이 줄어들자, WFP와 UNICEF가 실시해 오던 북한의 영유아 및 산모의 영양 상태에 대한 조사마저 추진되지 못하였다. 이로 인해 결과적으로 WFP와 FAO가 매년 실시해 오던 북한 내 식량 실태조사도 차질을 빚은 바 있었다.

다섯째, UN의 대북 지원이 북측의 현실적 수요를 감안한 긴급성과 일회성 지원에 국한되거나 북측이 요구하는 방향으로만 사업이 진행되는 경향이 있어, 지속적인 UN의 지원 사업 규모를 파악할 수 없는 문제점도 발생하곤

하였다. 대북 일회성 지원은 경제적 관점에서 보면 북한경제에 부정적인 요소로 작용할 수 있기 때문이다. 대북 지원이 지속적이지 못하면 북한 경제의 자생력 향상 및 자구노력을 저하시킬 수 있기 때문이다. 특히 농업중심의 지원은 그 효과가 상당히 제한될 수 있음을 간과하지 말아야 할 것이다. 지원에 따른 곡물생산 저하나 농업생산기반 확립의 소극적 접근 등은 북한으로 하여금 빈곤의 악순환을 근본적으로 개선시키는 데 부정적이기 때문이다.

마지막으로, 북한에서 사업을 추진 중인 UN기구들은 협의체를 만들어 상호 협력하였으나, 이러한 활동에도 한계가 표출되었다. 왜냐하면, UN기구들은 각각의 조직이 자체의 존재 이유를 지원 활동에서 찾고 있기 때문에 실제적으로는 상호 협력과 경쟁관계에 놓여 있기 때문이다. 국제사회의 대 UN 지원 규모가 적어지면 질수록 UN의 지원 부서들 간에 협력보다는 경쟁이 더욱 표출되게 되었다. 이에 따라 UN기구들은 대북 지원 사업 추진 역시 상호 중복되는 사업도 추진할 가능성이 높게 나타났다. 이런 구조적인 문제로 인해 지원 대비 성과 측면에서 대북 지원 사업은 비효율적인 성과를 도출할 수밖에 없었다.

## 2. 시사점

상기 평가를 종합하면 시사점으로 다음을 지적할 수 있다.

첫째, UN기구나 북한 당국의 사전 협의와 공동 전략 수립이 우선적으로 요구된다. 한국의 대북 지원 역시 북한과 사전협의하는 체제가 구축될 필요가 있다. 대북 지원을 위해서는 중장기적인 목표를 세워, 전략적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 예를 들어 UN에서 채택하고 있는 국가공동평가와 개발지원 틀에 기초하여 중기적인 국가 개발전략을 발전시켜 이에 맞는 인도적 또는 개발지원을 구체화해야 할 것으로 판단된다.

둘째, 동시에 한국은 UN기구나 사전 협의하고 공동으로 대북 지원 전략을 수립하든지 여의치 않으면 적어도 UN의 대북 지원 전략을 충분히 숙지하여 UN기구의 대북 지원규모와 추진 방식과 보조를 맞출 필요가 있다. 이로써 남북한과 UN 간에 상호 신뢰가 구축되는 계기를 만들 수 있기 때문이다. 예를 들면, 대북 지원은 개발협력, 특히 농업분야에서는 전력, 농기계, 비료

등 공업부문의 개선이 일어날 수 있는 방향으로의 협력 및 지원이 필요하다. 더 나아가 북한 당국을 설득, 농업분야의 지원이 가족농 단위의 지원, 소규모 금융지원을 비롯해, 농업협동농장의 구성원들에 대한 의료, 위생분야의 강화, 상수도 복구, 각종위생, 방역활동과 연결될 필요가 있다.

셋째, UN기구의 대북 지원에 대한 북한의 적극적인 호응이 촉구된다. 무엇보다도 북한 당국은 주민의 삶을 최우선적으로 고려해야 한다. 북한은 계속 되는 식량난과 심각한 보건의료 분야의 현실을 최단기간 내 벗어날 수 있는 자구적인 노력을 기울여야 할 것이다. 그 다음으로 UN기구의 대북 개발협력 이 이루어질 수 있도록 그에 부합하는 환경을 조성할 필요가 있다. 즉 북한은 UN기구와 적극적으로 협력하여 역량 구축 프로그램을 가동할 수 있도록 하는 방법도 모색해야 된다. 역량 구축 프로그램에는 교환 프로그램, 기술 교육, 그리고 인적 자원의 개발과 같은 활동들이 포함될 수 있다. 이를 통해 궁극적으로 북한이 한반도 평화와 화해에 기여하고, 북한 주민들이 당면한 어려움을 극복할 수 있도록 도움을 주어야 할 것이다.

넷째, 북한주민들이 UN기구의 대북 지원을 그 동안 적대시하였던 인식에서 호의적으로 받아들이기 시작하는 인식의 변화를 보인 것은 바람직하나, 당면한 식량난 극복에 UN기구가 집중 지원함으로써 북한정권의 체제유지에 간접적으로 도움을 주었다. 한국과 UN기구의 대북 지원이 북한의 정권연장이나 체제유지에 활용되지 않도록 세밀한 전략과 정책수단이 요구된다.

다섯째, 지원금 부족으로 인해 UN기구의 대북 지원이 지속적으로 원만히 추진되지 못한 점이다. UN기구들의 대북 지원 재원 부족은 대북 지원활동 자체를 제약하는 가장 중요한 요인이 되고 있다. UNICEF는 재원부족으로 2008년 사업계획을 대폭 축소한 바 있었다. 2008년 말에 발생한 세계적인 금융위기로 인해 재원부족이 예상되어 UN 참가국들의 기부금과 충당금 등으로 재원을 확보하는 UN으로서는 향후 대북 지원활동을 크게 축소시키게 될 것이다. 따라서 한국과 UN간에 상시적인 협력체계 구축이 요구된다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

박형중. 『구호와 개발 그리고 원조』. 서울: 해남, 2007.

이종무·박형중. 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』. 서울: 통일부, 2004.

Smith, Hazel. *Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK*. United States Institute of Peace, 2002.

Mingst, Karen A. and Karns, Margaret P. *The United Nations in the 21st Century*, Boulder, Colo.: Westview Press, 2007.

### 2. 논문

권태진. “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략.” 『KREI 북한농업 동향』. 제6권 제3호, 2004.

김영훈. “북한의 농업복구(AREP)계획과 남북한 농업교류협력.” 『통일문제 연구』. 2001.

배성인. “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』. 44집 1호, 2004.

이종운. “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제.” 『KIEP 세계경제』. 제6권 제6호, 2003.

임을출. “국제기구의 북한지원: 현황, 평가 및 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제10권 4호, 2008.

조현. “유엔에서의 개발 협력 논의 동향과 시사점.” 『외교』. 제81호, 2007.

조현. “유엔의 대북한 경제지원 현황과 문제점.” 『외교』. 제82, 83호, 2007.

한국개발연구원. “UNDP의 대북지원 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제9권 제4호, 2007.

한국개발연구원. “WFP의 대북구호 및 복구활동 계획.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제8권 제2호, 2006.

한국농촌경제연구원. “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향.” 『KREI 북한

농업동향』. 제6권 제3호, 2004.

External Independent Investigative Review Panel. “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1992–2007.” 2008.

FAO/WFP. “Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPR Korea.” Nov. 22. 2004.

OCHA. “OCHA in 2007.” 2006.

OCHA. “OCHA in 2008.” 2007.

UNDP. “Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEP in the DPRK.” (31 May 2007).

UNDP. “UNFPA: Country Programmes and Related Matters.” DP/FPA/PRK/3 (9 February 1998).

UNFPA. “Country Programme Outline for the DPRK.” DP/FPA/CPO/PRK/4 (17 April 2003).

UNICEF. “UNICEF Humanitarian Action: DPR KOREA Summary for 2005.” 2005.

\_\_\_\_\_. “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA in 2006.” 2006.

\_\_\_\_\_. “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA in 2007.” 2007.

\_\_\_\_\_. “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA in 2008.” 2008.

### 3. 기타자료

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

Fox News.



Washington Post.

VOA.

1991년 12월 UN총회 결의(A/RES/182).

WFP의 레나 사벨리 북한 담당 대변인의 전언(2008.10.7).

식량농업기구 로마 본부의 앙리 조세랑 세계정보·조기경보(GIEWS) 국장의 언급(2008.10.7).

<<http://www.reliefweb.int>>.

<<http://www.undp.org>>.

<<http://www.who.int>>.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유치한 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원

2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

#### 학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

#### 협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략( II ): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원

2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

## 논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

**북한인권백서**

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원

**독일통일백서**

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

**연례정세보고서**

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

**통일정세분석**

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결과와 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2006 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재판의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(‘07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인근
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인근

**KINU 정책연구 시리즈**

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인문적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응**

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

**월간 북한동향**

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

**한반도 평화체제 연구총서**

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

**Studies Series**

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath  
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's  
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean





# 통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





