

# 육아정책 Brief

통권 제18호 | 발행인: 이영 | 발행일: 2013년 10월 10일 | 발행처: 육아정책연구소

10 October

## 대북 영유아지원사업, 지원 아닌 '투자' 인식 전환 필요

### I. 들어가며

2010년 5.24조치 이후로 대북 지원사업은 중단되었으나 지난 7월 대북 영유아지원사업이 재개됨.

3년 만에 대북 영유아지원사업이 재개되는 시점에서 앞으로 지속가능한 사업 방안을 모색하고자 함.

- 대북 지원사업은 북한이 계속되는 수해, 가뭄으로 경제와 식량사정이 극도로 악화되는 시기인 1990년대 중반부터 인도주의와 동포애적 차원에서 시작함.
- 2000년대 '햇볕정책'을 추진하면서 대북 지원은 일회성 물품지원의 긴급구호에서 북한의 자립 역량강화를 목적으로 하는 개발지원(병원 신·개축, 육아원 개보수, 의약품 생산장비 지원 등)으로 지원사업의 성격과 범위가 확대되면서 활발히 진행되었으나, 2010년 3월 천안함 사건 이후 5.24조치를 발표하면서 지원사업이 중단됨.
- 새 정부는 지난 7월 29일 민간단체의 대북 지원계획을 승인하면서 5.24조치로 인한 인도적 지원 중단 3년 만에 대북 지원사업을 재개하였는데 대북 지원사업 중에서도 영유아지원사업이 가장 먼저 재개됨.
  - ▶ 새 정부 들어 처음으로 지난 8월 14일~17일 동안 민간단체인 (사)어린이어깨동무가 북한 남포를 방문하여 지원한 영양식재료를 북한측에 전달하고 분배상황을 점검하고 돌아옴.
- 5.24조치 이후 3년 만에 대북 영유아지원사업이 재개되는 시점에서 이 사업의 필요성, 지속여부 및 지원 범위 등에 대한 남북한 집단 간의 인식을 파악하고, 앞으로 지속가능한 사업 방안을 모색하고자 함.<sup>1)</sup>

### II. 대북 지원사업의 성과와 과제

대북 지원사업의 초기 단계부터 북한의 영유아와 임산부를 취약계층으로 분류, 집중적으로 지원한 결과 이들의 건강지표가 괄목할 만하게 개선됨.

- 북한의 기근상황에서 가장 고통 받는 취약계층으로 '5세 이하의 영유아와 임산부'가 분류되면서 대북 지원사업의 초기단계부터 분유, 어린이영양제를 집중적으로 지원했으며 기저귀와 젖병과 같은 유아용품도 지속적으로 지원해 옴. 그 결과, 영유아와 임산부의 건강지표가 괄목할 만하게 개선됨.
  - ▶ 5세 미만 아동의 저체중 비율은 1990년 21.5%, 1996년 22.4%, 2001년 21.3%, 2012년 18.8%로, 5세 미만 아동의 사망률도 동 시기별로 4.5%, 7.8%, 4.9%, 3.3%으로 감소함(그림 1 참조).

\* 이 글은 연구자 개인의 견해이며 육아정책연구소의 공식 의견이 아님.

1) 이 글은 2013년 육아정책연구소 기본과제 「통일에 대비한 육아지원분야 통합방안」 보고서의 일부 내용으로서 본 연구의 의견조사에는 남한의 북한 연구 전문가 및 대북 지원사업으로 북한을 다녀온 현장전문가(이하, 남한)와, 북한이탈주민 중에서 북한에서 전문대학 이상 졸업한 고학력자(이하, 북한)가 참여함.

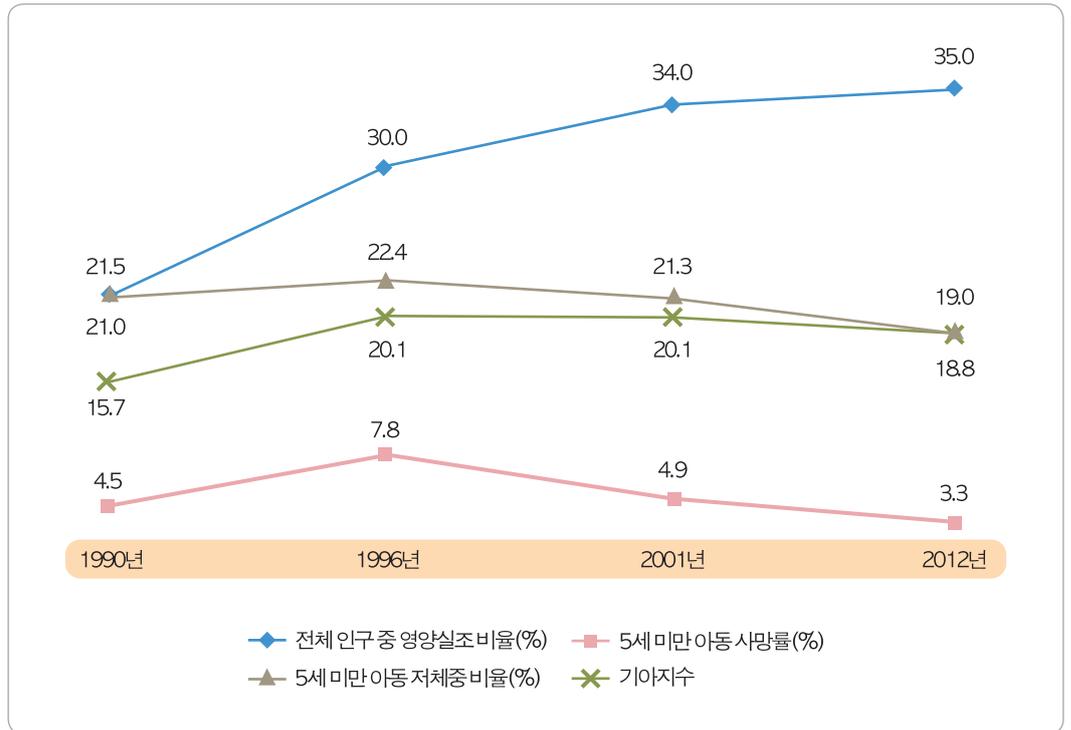


10년 이상의 대북지원에도 불구하고 북한 주민들의 생활과 건강상태는 여전히 열악하여, 전체 인구의 영양실조 비율은 오히려 증가함.

▶ 모성사망율도 1995년~1996년에 105/100,000에서 2000년 이후 90/100,000으로 크게 개선됨(어린이의약품지원본부, 2012).

● 그러나 10년 이상의 대북지원에도 불구하고 북한의 지속적인 경제난과 사회적 자원의 부족으로 북한 주민들의 생활과 건강상태는 여전히 열악함.

▶ 5세 미만 영유아나 임산부 등의 건강은 개선되었으나 전체 인구 중 영양실조 비율은 오히려 증가하는 양상임(그림 1 참조).



자료: 어린이의약품지원본부(2012), p. 210 표를 그림으로 표시함.

[그림 1] 북한의 기아지수 및 영양실조 추이

대북 지원사업은 통일비용 감소 등의 긍정적인 효과가 있지만, 남남갈등을 야기하는 등의 부정적인 측면도 있음.

● 이러한 대북 지원사업은 장기적으로는 ‘통일비용 감소효과’, ‘한반도의 긴장완화 기여’ 등의 긍정적인 측면과 ‘퍼주기’, ‘지원물품의 군대전용’ 등의 부정적인 측면 등 양면을 지니고 있음(표 1 참조).

<표 1> 대북지원사업에 대한 엇갈린 평가

긍정적 평가	부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기적인 차원에서 통일비용 감소 효과</li> <li>- 정치군사적 긴장을 억제하는 지렛대 효과</li> <li>- 북한주민의 대남 적대감 완화</li> <li>- 한반도 평화정착 및 통일운동의 일환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원물품 분배의 투명성 문제</li> <li>- 막대한 비용(약 3조원)을 지원했으나 여전히 빈곤한 북한 현실</li> <li>- 지원물품의 군사전용 문제</li> <li>- ‘남남갈등’<sup>1)</sup>이란 사회적 분열 야기</li> </ul>

주: 1) 이 용어는 남북관계(특히 햇볕정책)를 둘러싼 남한사회 내부의 갈등을 의미함.  
 자료: 최대석(2009), pp.383~384 본문 내용을 표로 정리함.

### Ⅲ. 대북 영유아지원사업에 대한 남북한 전문가의 인식

대북 영유아지원사업이 계속 추진되어야 한다는 의견이 가장 많았음.

- 북한의 정치적 공세와 관계없이 대북 영유아지원사업은 계속 추진되어야 한다는 의견이 가장 많았음.
  - ▶ 남한이 북한보다 이에 대한 응답이 더 많이 나옴. '투명한 분배시스템 마련 후 지원'은 북한이 남한보다 더 많이 응답함.

〈표 2〉 대북 영유아지원사업 지속적 실시에 대한 의견

단위: %(명)

구분	일방적 지원사업 반대	투명한 분배 시스템 마련 후 지원	북한이 약속·규정 위반시 지원중단	북한이 도발 위협시 중단	북한의 정치적 공세와 무관하게 계속지원	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	1.2	25.9	12.3	2.5	58.0	100.0(81)	
전문가 집단	북한 2.7 남한 0.0	32.4 20.5	13.5 11.4	2.7 2.3	48.6 65.9	100.0(37) 100.0(44)	3.424(4)

대북 영유아지원사업의 범위에 대해 남한의 전문가들은 '북한의 자립역량강화를 위한 개발지원사업으로 확대 지원'에 가장 많이 응답했으나 북한의 전문가들은 '지원물품이 본래 목적과 맞게 사용되고 있는지 점검하며 지원'에 더 많이 응답함.

- 대북 영유아지원사업의 지원 범위에 대해서는 '북한의 자립역량강화를 위한 개발지원사업으로 확대 지원'에 가장 많이 응답함.
  - ▶ 남한은 전체 응답과 동일하게 '북한의 자립역량강화를 위한 개발지원사업으로 확대 지원'에 가장 많이 응답한 반면, 북한은 '지원물품이 본래 목적과 맞게 사용되고 있는지 점검하며 지원(56.8%)'에 더 많이 응답하여 집단 간 차이를 보임.

〈표 3〉 대북 영유아지원사업 지원 범위에 대한 의견

단위: %(명)

구분	본래 목적과 변질될 수 있으므로 반대	긴급시에만 일시적 지원	북한의 자립역량 강화 사업으로 확대	목적과 맞게 사용되고 있는지 점검·지원	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	4.9	2.5	49.4	43.2	100.0(81)	
전문가 집단	북한 8.1 남한 2.3	5.4 0.0	29.7 65.9	56.8 31.8	100.0(37) 100.0(44)	11.985(3)**

\*\*  $p < .01$

- 대북 영유아지원사업에서 가장 필요한 부분은 식량지원으로 나타남. 남한은 기본의약품 지원도 필요하다는 응답이 북한보다 4배 가까이 많이 나옴.

〈표 4〉 대북 영유아지원사업의 가장 필요한 부분

단위: %(명)

구분	식량	기본 의약품	의류·생필품	학용품·교과서 종이	탁아소·유치원 개보수	소아 병동 개보수	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	81.5	13.6	1.2	0.0	1.2	2.5	100.0(81)	
전문가 집단	북한 89.2 남한 75.0	5.4 20.5	0.0 2.3	0.0 0.0	2.7 0.0	2.7 2.3	100.0(37) 100.0(44)	5.894(4)

전문가들의 96.3%는 대북 영유아지원사업이 향후 통일 초석이 될 수 있다고 인식하고 있음.

- 대북 영유아지원사업이 통일에 미치는 영향에 대해서는 전체 응답자의 96.3%(4점 만점에 평균 3.67점)가 대북 영유아지원사업이 향후 통일의 초석이 될 수 있다고 인식함.

〈표 5〉 대북 영유아지원사업이 통일에 미치는 영향

단위: %(명), 점

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	조금 그렇다	매우 그렇다	계(수)	평균	표준편차	t
전체	1.2	2.5	24.7	71.6	100.0(81)	3.67	0.59	
전문가	2.7	2.7	32.4	62.2	100.0(37)	3.54	0.69	-1.728
집단	0.0	2.3	18.2	79.5	100.0(44)	3.77	0.48	

#### IV. 지속가능한 대북 영유아지원사업을 위한 정책제언

대북 영유아지원만큼은 조건없이 지원하며, 별도의 모니터링을 통해 분배의 투명성을 제고함.

대북 영유아지원사업은 거시적으로 북한 주민의 인식 변화 등에 초점을 둘 필요가 있으며, 남북한 미래 통일 세대에 대한 투자라는 발상전환이 필요함.

- 정부는 남북관계의 환경변화와 관계없이 대북 영유아지원사업 만큼은 조건없이 지원하겠다는 의지 표방
- 긴급구호사업에서 북한의 자립역량강화사업으로 확대지원 필요
  - ▶ 막대한 지원에도 불구하고 북한의 상황이 크게 개선되지 않은 것은 긴급구호사업의 한계라 할 수 있음.
- 대북 영유아지원사업과 모니터링사업은 분리하여 실시
  - ▶ 식량이나 의약품 중심으로 지원하며 지원물품의 분배과정에서 문제가 발생하면 별도의 모니터링 장치를 마련하여 해결해 나가되 대북 영유아지원사업의 지속 여부를 결정하는 이유가 되어서는 안 될 것임.
- “보이지 않지만 존재하는” 성과에 주목
  - ▶ 대북 영유아지원사업으로 북한 영유아들의 건강이 개선되었다는 1차적인 효과 측정에만 만족하지 않고, 북한주민들의 인식 속에 북한이 어려울 때 남한이 도와주었다는 인식변화 등 보이지 않는 성과에 주목할 필요가 있음.
- 대북 영유아지원사업은 남북한 미래 통일 세대에 대한 투자라는 발상전환 필요
  - ▶ 미래 한반도에서 평화통일을 함께 협상해 나가는 세대는 지금의 남북한 어린이들이라 할 수 있음. 한반도의 미래세대인 북한 어린이들이 영양부족, 영양실조로 성장하면, 통일을 협상할 때, 건강한 카운터 파트너(counter partner)가 될 수 없음. 북한 영유아들을 돕는 것은 결국, 우리 남한 영유아들의 미래를 위한 길이라는 발상전환이 필요함.

이윤진 연구위원 leeyunjin@kicce.re.kr

· 어린이의약품지원본부(2012). 2012년 북한 보건의료 연차 보고서, p. 210.  
· 최대석(2009). 인도적 대북 지원의 어제와 오늘, 그리고 내일. 이화여자대학교 통일학연구, 『남북관계사』, pp. 383~384. 서울: 이화여자대학교 출판부