북한 영유아 지원사업 추진 현황과 과제 (2008년~현재)

이윤진

1. 개발협력사업으로써의 북한 영유아 지원사업 필요
2. 북한 영유아 지원사업 현황
3. 국제기구의 북한 영유아 지원사업 현황
4. 북한 영유아 지원사업에 대한 국내 인식
5. '지속가능한' 북한 영유아 지원사업을 위한 정책제언

요약

- 영양상태가 열악한 북한 영유아의 인도적 지원 차원에서, 미래 한반도의 인구관리 차원에서, 한반도 신뢰프로세스 구축 차원에서 그리고 북한사회의 변화와 경제 호전에 따라 북한 영유아 지원사업은 긴급구호식 지원에서 벗어나 개발협력사업으로 추진해야 함.
- 2009년 이래 대북 지원액은 급감하였고, 5·24 조치 이후 북한 영유아 지원사업은 거의 중단된 상태임. 우리 정부(지자체 포함) 또는 국내 민간단체를 통한 직접 지원은 거의 없고, 그 자리를 국제기구와 재외동포단체가 메우고 있음.
- 재외동포단체와 국제기구에서 지원하는 북한 영유아 지원사업 역시, 개발협력사업 방식임. 단순히 일회성의 물품, 식량, 의약품 지원이 아니라 북한 사회가 개선할 수 있도록 상수도 설치, 영양지원사업, 깨끗한 교육환경 조성 등의 지원사업을 지속적으로 해오고 있음. 결과, 북한 영유아의 영양상태가 호전되고 있음.
- 전문가 96.3%, 일반국민 83.3%가 북한 영유아 지원사업은 개발협력사업으로 실시해야 한다는 응답함. 전문가와 일반국민 모두 개발협력사업이 향후 남북 통일에 많은 도움이 될 거라고 응답함.
- 남북 관계가 경색되더라도 북한 영유아 지원사업은 정치문제와 별개로 지속적으로 추진할 필요가 있음. 비정치 분야의 지속적인 대북 지원은 남북 관계가 우호적인 국면에 접어들면 교류협력 사업으로 빠르게 확산될 것임.

1 개발협력사업으로써의 북한 영유아 지원사업 필요

가. 인도적 지원 차원

□ 2012년 기준으로 북한의 5세 이하 아동의 1/3은 발육부진 상태이며, 만성영양실조로 인해 정상적인 키와 몸무게 수치에 훨씬 미치지 못함.[1)]

---

* 본고는 이윤진·김아름·강일규·손기웅·임준범(2015)의 「육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구」의 내용을 일부 발췌, 재정리한 것임.

1) 북한 중앙통계국(CBS)은 2009년과 2012년 UNICEF, WFP, WHO 등의 기술적 지원을 받아서 북한 전국의 영유아의 영양 및 건강 상태를 조사한 결과임.

○ 5세 이하 아동의 4%는 급성영양장애로 심각한 저체중이며, 전체 5% 이하 아동의 약 28.7%가 빈혈이 있는 것으로 나타남.

□ 그러나 2009년 대비 2012년에 북한 영유아의 건강 상태가 전반적으로 향상됨. 이는 북한 정부와 UN 기구의 공조 하에 농업과 식량, 기초약품, 영양, 깨끗한 물 공급과 위생상태 개선 등을 위해 지속적으로 대처한 결과로 보고 있음.

나. 한반도 미래의 인구관리 차원

□ 초저출산 현상이 심화되면서 한국도 조만간 '인구절벽'(demographic cliff) 문제에 직면할 것이라고 경고함(해리 덴트, 2015).

□ 북한 영유아 지원을 단순히 인도적 지원이 아니라 미래 한반도의 인구관리 정책으로 추진한 바 있음.

○ 참여정부 시기 대북 지원사업의 성격이 긴급구호성 지원에서 개발협력사업으로 전환됨.

- 2005년에 북한 지원사업에서 '영유아 지원사업' 명칭이 공식적으로 등장하게 됨. 2005년 '고령화 및 미래사회위원회가'가 우리 사회의 저출산· 고령화가 현상이 지속되면서 국가 장기 발전전략과 인구정책 차원에서 남북한 인적 자원의 공동 관리의 필요성이 제기되고 이에 대해 통일부 중심의 대책마련이 지시됨에 따라 사업이 기획, 추진됨.
- 북한 영유아의 신체적 정신적 결함이 미래 인구정책에 심각한 위협요소로 대두면서 북한의 영유아 지원사업은 인도주의적 과제뿐 아니라 우리의 미래차원에서 적극적인 대응책이 시급하다고 추진 배경에게 밝힘(신영전, 2012; 10-11).

○ 기존의 대북 인도적 지원사업이 북한 영유아 지원사업으로 명칭이 변경되고, 개별협력사업으로 전환함. 개발협력사업은 민·관 협력, 민간단체의 자율적 추진, 국제기구와의 공조 방식으로 추진함.

- 2007년도까지는 비료, 옥수수와 식량지원은 정부에서 직접 지원을 하고, 영유아 등의 취약계층에 대한 지원은 UNICEF, WHO, WFP 등을 통한 지원 및 민간단체에게 기금지원을 통한 지원이 이루어짐.

다. 한반도 신뢰프로세스 구축 차원

□ 개발협력사업은 영유아를 비롯한 북한 주민의 복리증진을 목적으로 하므로 지속적, 장기적으로 추진되어야 함.

○ 이를 위해서는 북한 당국자들과 협력을 위해 정기적으로 접촉해야 하고, 대화를 통해 사업을 조율해 나가야 함. 이러한 과정 자체가 남북 관계가 개선되고 신뢰가 회복되는 과정임.

라. 북한 사회의 변화

□ 북한 지원사업이 개발협력사업으로 추진되어야 할 또 다른 이유는 북한 사회의 변화를 꼽을 수 있음.

□ 북한 경제가 나아지고 있다는 것이 전문가들의 일반적인 견해임.[2)]

○ 1990년대 '고난의 행군'으로 상징되는 심각한 경제난을 벗어났다는 게 북한 전문가들의 공통된 견해임.

○ 북한은 2011년 이전까지는 GNI(Gross National Income, 국민총소득) 지수가 급등하거나 떨어지는 등 불안정하지만 2011년부터는 안정화됨.

〈표 1〉 북한 경제지표

연도	1997	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1인당 GNI	75.7	83.6	105	119	124	133	137	138	139
경제성장률	-6.5	0.4	3.8	-0.9	-0.5	0.8	1.3	1.1	1.0

출처: 국가통계포털; 북한통계 http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA31&conn_path=I2, 2016. 4. 30. 인출.

□ 오늘날 변화된 북한 사회를 '5M'으로 정의할 수 있음(Katharina Zellweger, 2016).

○ Market(시장), Money(돈)이 북한주민의 일상생활에 큰 역할을 하고 있으며 Mobile Phone(핸드폰)이 일반적인 의사소통 수단이 되었으며, Motorcar(자동차)가 증가했고, 평양에 Middle class(중산층)이 형성되고 있음.

2) 외부에서 보고 있는 북한의 생산활동은 여전히 공식적인 기업과 공장 등에 초점이 맞추어져 있고, 주민들 각각이 수행하는 사적인 경제활동을 모두 파악하기란 사실상 불가능하기에 한국은행에서 제공한 북한의 생산량 관련 데이터는 비공식 경제활동을 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 한국은행의 북한 성장률 추정치는 실제 북한의 사경제활동을 제대로 반영하지 않고 있을 가능성이 존재한다. 이에 따라 일부 경제학자들은 북한의 실제 경제성장률이나 경제상황은 우리가 생각하고 있는 것보다 훨씬 높을 것으로 예상하고 있다(이석기, 2015).

○ 여기에 하나의 M을 추가하면, Mindset(의식)임. 5M으로 인한 일상생활의 변화는 주민의식에도 영향을 미침. 특히, 평양의 젊은 세대의 사고방식은 예전과 많이 다름.

□ 다시 말해서, 긴급구호식의 단발성 지원은 북한이 필요로 하지 않음. 현재 국제기구의 북한 지원사업도 개발협력사업으로 이루어지고 있음. 남북 관계가 개선된다면, 개발협력방식으로 북한을 지원해야 함.

2 북한 영유아 지원사업 현황

가. 대북지원 격감

□ MB정부가 들어서면서 대북지원사업은 급격히 감속함. 2008년 시점에 전년도 막대그래프의 1/5수준으로 줄어들었고, 식량차관은 전혀 이루어지지 않았음. 민간차원의 지원은 정부차원만큼은 아니지만 소폭 감소함(표 2, 그림 1 참조).

□ 2011년도 5·24 조치로 인하여 직접지원은 물론 민간단체를 통한 지원도 중단됨. UNICEF, WHO, WFP 등 국제기구를 경유한 간접적인 지원이 이루어지고 있으나, 정부 지원은 크게 줄음.

○ 전체적인 지원액은 크게 줄었어도(그림 1 참조), 영유아 지원과 의약품, 보건 및 영양 등 취약계층을 위한 지원은 계속됨.

- 5·24 조치로 대북 지원과 교류협력 사업이 전면 중단됐으나, 북한의 영유아에 대한 지원유지 및 개성공단은 특수성을 감안하여 중단 사업에서 예외로 인정함.

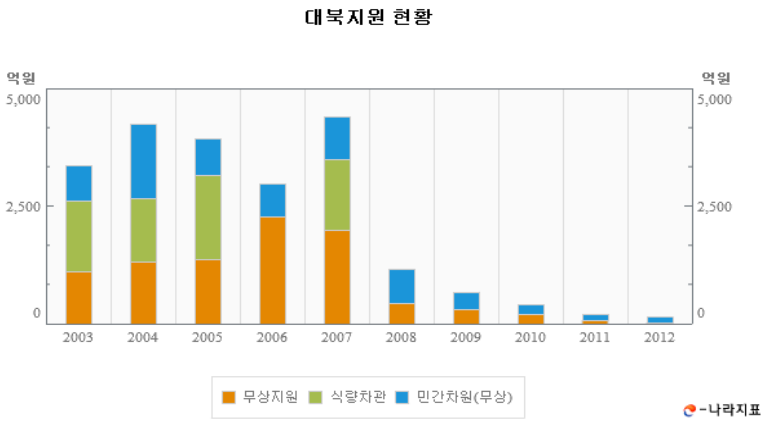
〈표 2〉 정부 및 민간차원의 대북 지원액 현황(2005-2014)

단위: 억원

		'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
정부차원	무상지원	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	133	141
	식량차관	1,787	0	1,505	0	0	0	0	0	0	0
민간차원(무상)		779	709	909	725	377	200	131	118	51	54
총액		3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	183	195

주: 무상지원과 식량차관은 기금집행액 기준(수송비 및 부대경비 포함)이며, 민간차원은 반출금액 기준(수송비 및 부대경비 미포함)임.

출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. p.73.



주: 〈표 2〉를 그림으로 전환한 것임.
출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. p.73.

〔그림 1〕 정부 및 민간차원의 대북지원 현황(2003-2012)

□ 현 정부의 4대 국정기조 중의 하나가 '평화통일 기반구축'임. 통일대박, 드레스덴 선언 등 통일에 대한 의지를 강력히 표방했으나 대북지원사업은 전면 중단된 상태임. 이전의 간헐적으로 이루어진 영유아 지원사업도 휴점 상태임.

○ "2014년은 대북 인도적 사업의 역사에서 '최악의 해'로, 대북지원이 시작된 이래 지원단체들이 북한에 방문하지 유일한 해이며 남북 관계가 최고조로 악화되었던 MB정부 말기인 2012년의 절반 수준에 불과했다"(강영식, 2015)는 비판적인 평가를 받음.

○ 〈표 2〉를 보면, 2013년부터 무상지원과 민간차원(무상)은 조금씩 다시 증가하고 있었음. 그러나 북한의 계속되는 핵실험 감행 등 북핵문제가 국제사회 문제화 되면서, 우리 정부는 강력한 대북제재수단으로 개성공단을 폐쇄함.

□ 북한의 대표적인 취약계층인 영유아에 대한 지원은 정치적인 상황과 관계없이 끊기지 않고 이루어지고 있음. 그러나 정권에 따라 지원액 차이가 크게 다른 것은 북한과의 신뢰형성에 부정적인 영향을 미칠 것임.

나. 개성공단 내 개성탁아소 지원 및 중단

□ 개성공단이 폐쇄되기 전까지, 개성공단은 유일한 남북 교류의 창구였음. 개성공단 내에는 북한 여성 근로자의 모성보호를 위해 '개성탁아소'를 설치, 운영하고 있었음.

○ 개성공단의 근로자 중 약 70%가 여성인 만큼 탁아소 설치는 필수였음. 이에 남북한 당국은 2006년부터 협의를 거쳐 북측이 토지를 제공하고 건물은 남북협력기금 9억원으로 건축함. 2010년 9월 1일 개소함.

○ 개성공단 내 북측 중앙특구개발지도총국 사무실 옆에 위치함.

- 연면적 953.66㎡(보육실 면적 430.47㎡)이며 지상 2층 건물이며 총 500여명의 영아를 수용할 수 있음. 보육실, 조리실, 사무실, 기계실, 세탁실, 의무실이 있으며 소장 1명, 보육교사 54명 외의 의사, 식당운영원이 근무하고 있음(개성공업지구지원재단 내부자료, 2015).

○ 개성공단에 입주하고 있는 기업들은 수입자 부담원칙에 따라 소속 근로자의 영아 1인당 월 20달러 정도의 이용료를 부담함.

□ 개성공단이 폐쇄되기 전까지 개성탁아소는 영아 물품 지원 등의 인도적 지원사업이 이루어짐.

○ 2011년부터 개성공단 내 입주기업과 남한의 민간단체, 종교단체에서 물품을 지원함.

- 지원물품은 천기저귀, 보행기, 딸랑이와 같은 영아용 물품에서부터 건조기, 세제 등의 가사용품까지 다양함. 또한 탁아소와 버스정류장까지 연결하는 통로를 설치하여 우천 시 우산을 쓰지 않고 자녀와 같이 통행할 수 있도록 시설 지원도 이루어짐(개성공업지구지원재단 내부자료, 2015).

다. 재외동포단체(2008~현재): K재단 사례[3)]

□ 국내 단체를 통한 북한지원이 중단되면서 그 자리를 재외동포단체가 메우고 있음.

○ 재외동포는 국적이 한국인이 아니기 때문에 비교적 북한에 자유롭게 왕래가 가능하며, 한민족이라는 동질감과 함께 의사소통의 문제가 없다는 점 등 많은 이점이 있음.

□ 주로 재미교포와 조선족으로 구성된 K재단은 미국과 한국, 홍콩, 중국에 사무소를 두고 있으며 개인 모금(후원금)으로 대북지원사업을 함.

3) 본 연구 수행을 위해 중국 연길 소재의 K재단을 방문하여 면담을 한 결과임. 해당 단체가 실명을 밝히기를 원치 않아서 이니셜로 처리함.

○ 현재 북한의 5개 탁아소와 유치원에 학용품, 쌀, 콩기름 등을 지원함. 흑판, 지우개 등은 기본적으로 북한정부가 지원하지만, TV, 냉장고, 컴퓨터, 세탁기, 취사도구, 이불, 서랍장 등 가구, 가전제품들은 재단에서 지원함.

- 북한은 전력 상태가 좋지 않아서 전자제품을 지원할 때에는 태양광 발전기를 같이 지원해야 함.

○ 북한의 유치원와 탁아소에는 식량보다는 겨울 난방에 필요한 연탄, 나무 등의 땔감 연료가 더 시급하지만, 실제 지원은 식품 위주로 되고 있음.

○ 이외에도 신발공장을 운영하여 매년 북한 아이들에게 신발을 기증함. - 2010년과 2011년에는 1,000켤레, 2012년에는 16,500켤레, 2013년에는 12,011켤레, 2014년에는 8,240켤레의 겨울 부츠를 기증함.

□ 지원물품에 대한 모니터링을 실시하고 있으나, 그 목적은 지원물품을 제대로 잘 사용했는지에 초점을 두기 보다는 모니터링을 하는 과정에서 북한 주민과의 접촉 및 관계 맺음에 더 큰 목적을 둠.

○ 모니터링이 북한 주민들과 친해지고 신뢰를 형성하는 기회가 됨.

3 국제기구의 북한 영유아 지원사업 현황

가. 지원사업 분야별 담당 국제기구

□ UN 산하의 많은 국제기구 중 UNICEF, WFP, FAO, UNFPA, WHO 등의 5개 기구는 북한 내에 사무소를 두고 북한 지원사업을 실시함.

○ 단순한 인도적 지원이 아니라 북한 내의 발생하는 다양한 취약점들의 근본 원인을 해결하는 데 목표를 두고, 북한이 지속가능한 발전을 할 수 있도록 지원하고 있음. 즉, 개발협력사업으로 대북지원사업을 하고 있음.

□ 다음 〈표 3〉에서처럼, 북한 지원 사업의 주요 분야로 7개를 선정하고 부문별로 담당 기구를 정함. 북한지원에 관심이 있는 국제파트너 또는 단체들은 지정된 기구와의 협의를 통해 사업을 진행하도록 하고 있음.

○ 이는 파트너들 간의 연대를 강화하고, 지원중복을 피해서 효율적으로 목표를 달성하기 위함.

〈표 3〉 북한 지원사업 분야별 담당 국제기구

지원사업 분야	협의 담당기구
기후변화, 에너지 및 환경(Climate Change, Energy and Environment)	UNDP
교육(Education)	UNICEF
식량안보 및 농업(Food Security & Agriculture)	WFP, FAO
보건사업(Health)	WHO, UNICEF
모니터링&평가(Monitoring & Evaluation)	UNICEF
영양지원(Nutrition)	UNICEF, WFP
식수 및 위생 환경 개선(Water, Sanitation, & Hygiene: WASH)	UNICEF

출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. p.90.

□ 본고에서는 7개 부문 중에서 영유아 지원과 직접적으로 관련이 있는 교육, 보건사업, 영양지원 사업을 담당하고 있는 국제기구 중심으로 살펴봄(표 3의 음영부분).

나. UNICEF

□ 유니세프는 1996년부터 평양에 사무소를 설치함. 2013년 기준으로 9~10개의 시도, 190개의 리·군 지역에서 활동 중임.

- ○ 주요 사업은 보건-모자(Child and Maternal), 건강, 영양, 식수와 위생, 교육, 어린이 보호(Advocacy for Child Rights)임.
- ○ 현재 취약계층에 특별 지원을 통해 농촌과 도시 간의 격차를 줄이는 데 중점을 두고 사업을 추진함.

□ 매년 북한 어린이들의 건강상태에 대해 연차보고서를 작성하며, 지역사회를 기반으로 한 영양실조 치료센터를 설치하여 영양실조 단계에 따른 치료용 음식을 순차적으로 제공하는 프로그램을 실시, 급성영양실조 어린이들을 회복하는 데 기여하고 있음.

□ 유니세프는 리(里) 진료소를 지역단위의 보건센터로 활용하여 예방접종과 필요한 영양식품을 처방해 줌. 또, 백신과 1회용 주사기를 공급하여 등 종합면역사업을 실시하고 있으며 북한 의료진에 대한 교육도 실시함.

□ 북한 영유아 사망의 2대 질병은 설사와 폐렴인데 이는 오염된 물을 먹으면서 발생함. 유니세프는 상수도 시설을 개·보수하여 깨끗한 물을 공급하도록 지원하고 있으며, 위생교육도 실시하여 질병을 예방하고 줄이는 데 노력함.

□ 아동 친화적인 교육프로그램을 실시하여 아동 중심적인 교육환경을 조성하는 데도 노력을 기울임. 예를 들어, 유치원과 학교를 깨끗하게 조성하여 안전하고 편안하게 공부할 수 있도록 지원하고 있으며 취학 전 아동에게는 인지발달에 도움이 되는 교구들(materials)을 제공함.

〈표 4〉 유니세프 2014/2015 프로그램 목표 및 결과

단위: 명

유니세프 지원 사업 내용	2014 목표	결과 (2014. 10 기준)	2015 목표	결과 (2015. 1-6월 기준)
영양 분야				
CMAM주1 입원치료 대상 SAM주2 5세 이하 아동	13,000	16,000	-	-
미량영양소 공급 받은 6-23개월 영아	500,000	156,000	-	-
철-엽산 공급 받은 19세-29세 여성	2,000,000	1,600,000	-	-
미량영양소를 공급 받은 임산부 및 수유 중인 여성(PLW)	700,000	296,000	-	-
미량영양소 공급 받은 사람(6-24개월 영아, PLW, 가임기 여성 등)	-	-	4,900,000	1,000,000
급성영양실조로 인해 치료를 받은 0-59개월 아동	-	-	25,000	8,000
보건 분야				
일반적 백신으로 커버가 되는 EPI주3 대상 12개월 이하 영아	353,200	346,194	362,156	362,000주4
구충제를 받은 5세 이하 아동 (EPI 대상 포함)	1,413,000	1,641,860	1,427,000	1,600,000
비타민 A를 공급받은 5세 이하 아동	1,590,000	1,657,670	1,605,000	1,657,670
EPI에 따라 백신으로 면역력을 갖게 된 임산부	-	-	365,000	362,000주4
교육				
학교 인프라의 재건을 통해 아동친화적인 환경에서 양질의 교육을 받게 된 아동(취학 전 아동 포함)	5,000	최소 4,112	5,000	-
인지발달에 좋은 유아용 도구들(materials)을 제공받아 양질의 교육을 받게 된 취학 전 아동	20,000	-	20,000	3,300

주1: Community Management of Acute Malnutrition, 유니세프가 지원하는 지역단위 급성영양실조 관리 프로그램
주2: Severe Acute Malnutrition, 중증 급성영양실조
주3: Expanded Programme on Immunization, 예방접종확대계획
주4: 2015년 결과 수치는 예방접종한 임산부와 12개월 이하 영아의 수를 합한 숫자임.
출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. pp.92~93.

다. WHO

□ 세계보건기구는 1997년에 북한 내 사무소를 설치함. 2001년부터 2013년까지 질 좋은 의료서비스 보급과 물리적 인프라 확충, 모니터링과 평가방식의 개선 등에 목적을 둠.

□ 최근에는 북한의 의료인력 교육과 필수의약품 공급사업을 실시하고 있음.

- ○ 북한 영유아 지원사업은 북한의 취약한 보건·의료환경 개선을 통하여 영유아 질병 감소, 성장발달, 영양균형 등을 목표로 함.
- ○ 우리 정부는 북한 산모 및 영유아 대상 의료시설 개선, 의약품 지원, 의료인력 교육훈련, 기술지원, 교재발간 등의 WHO 사업에 약 630만 달러를 지원한 바 있음(통일부, 2014).

라. WFP

□ 세계식량계획기구(World Food Programme)은 1995년부터 평양에 사무소를 두고 활동해 옴. 주로 북한의 어린이와 임산부, 산모 등 취약계층의 영양 상태를 개선하는 것이 주요 목표임.

□ WFP는 북한 내에 영양실조 비율이 가장 높은 북부와 북동부 지역에서 집중적으로 활동하고 있으나, 자강도는 북한이 개방하지 않아서 제외 지역임.

□ 2008년까지는 쌀, 밀가루와 같은 곡물을 지원하였으나 장기구호 및 복구사업의 일환으로 2013년 7월부터 “모자 영양지원 사업(Nutrition Support to Children and Women)”을 실시하고 있음.

- ○ 모자 영양지원 사업의 주된 내용은 어린이, 임산부, 산모에게 반드시 필요한 성분으로 만든 영양 비스킷(nutritious biscuits)과 슈퍼시리얼(Super Cereal)을 공급하는 것임
  - 영양 비스킷과 슈퍼시리얼은 WFP가 자체적으로 개발한 것으로, 임산부와 산모, 영양실조에 걸린 아이들, 고아원, 학교, 유치원 및 소아병동에 있는 아이들에게 공급하여 필요한 영양을 섭취하도록 함.
  - 슈퍼시리얼과 영양 비스킷(nutritious biscuits)은 WFP가 지원하는 북한 내 14개 공장에서 생산되고 있음.

□ 슈퍼시리얼은 주로 육아원, 보육원 , 탁아소, 유치원에 공급됨. 아이들뿐만 아니라 산모나 임산부에게도 매일 제공함. 연령에 따라 하루에 100~150g을 제공함

□ 영양 비스킷은 필수비타민과 철, 요오드와 같은 미량 영양소가 성장발육에 꼭 필요한 아이들에게 지급되며, 주로 유치원과 초등학교에서 오전/오후 간식(하루에 4개-총 60g)으로 제공됨.

□ WFP는 정기적으로 공장을 방문하여 모니터링을 실시하여 해당 기관에 잘 전달되고 있는지를 항상 확인함.

4 북한 영유아 지원사업에 대한 인식

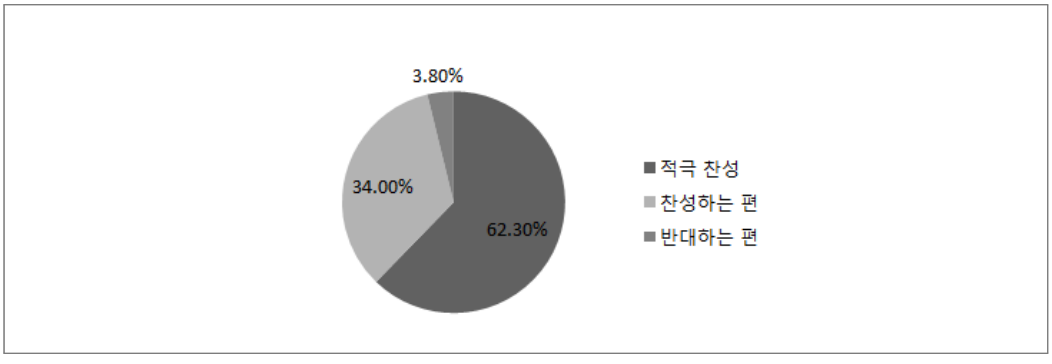
가. 전문가

□ 학계의 북한 연구 전문가 53명 대상으로 실시한 의견조사 결과임. 북한에서 전문대졸 이상의 고학력 북한이탈주민 6명이 포함됨.

○ 응답자 전공별로는 정치외교학, 북한학이 동일하게 18.9%로 가장 많고, 교육학, 유아교육, 경제/경영학이 각각 13.2%를 차지함.

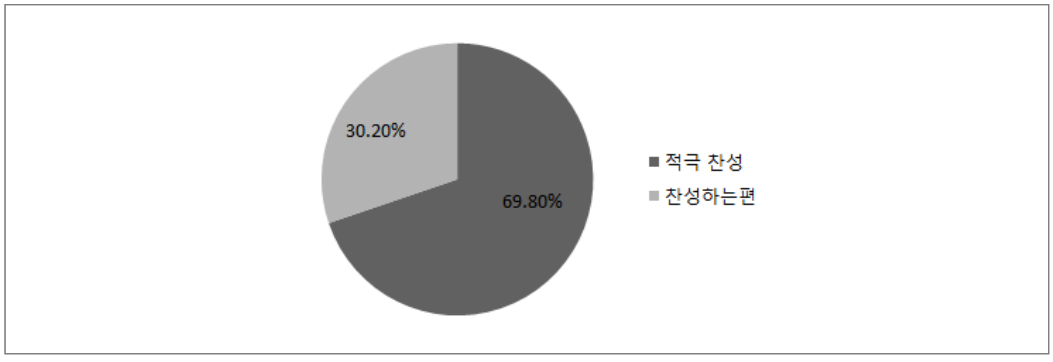
□ 북한의 개발협력사업에 대해서는 '적극 찬성한다' 62.3%, '찬성하는 편이다'는 34%가 응답함. 점수로 환산하면 평균 3.58점(4점 만점)임.

○ '반대하는 편이다'는 3.8%에 불과했으며, '적극 반대한다'는 의견은 한 사례도 없었음.



[그림 2] 북한의 개발협력사업 찬반 여부(전문가)

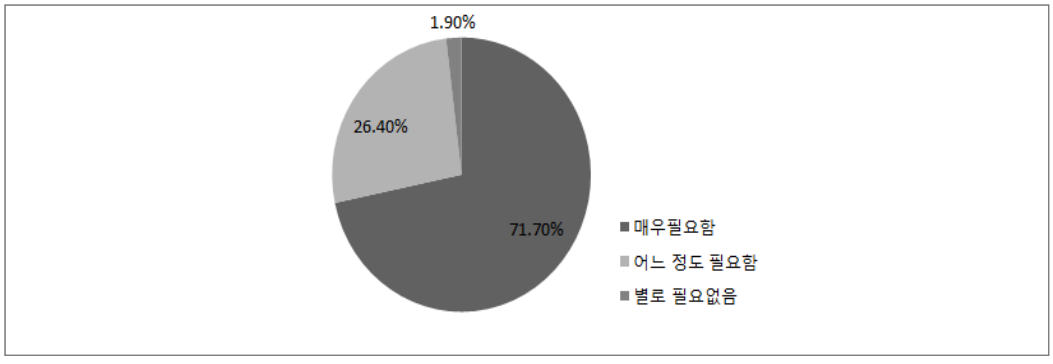
□ 영유아 분야의 개발협력사업(2005년도에 추진한 바 있는)에 대해서는 적극 찬성이 69.8%, 찬성하는 편 30.2%가 나옴. 반대는 한 사례도 나오지 않음.



[그림 3] 북한 영유아 지원의 개발협력사업 찬반 여부(전문가)

○ 전문가들은 북한의 일반 분야(예: 농업분야 등) 개발협력사업보다 영유아 지원사업의 개발협력을 더 지지하는 것을 알 수 있음.

□ 우리 측의 지원에서 더 나아가, 남북 간 육아지원분야의 교류협력사업의 필요성에 대해서는 대부분의 전문가가 필요하다고 응답함.



[그림 4] 육아지원분야의 남북 교류협력의 필요성(전문가)

나. 일반국민

□ 만 19세 이상의 일반국민 800명을 대상으로 의견조사를 실시한 결과임.

○ 조사는 2015년 9월 22일부터 10월 6일 동안 실시되었으며, 유선 전화번호와 무선 전화번호를 이용한 이중표집 임의번호 추출(Dual Frame RDD-Random Digit Dialing)방법을 활용하여 전화면접 조사 방식으로 이루어짐.

1) 대북 인도적 지원사업

□ 북한 영유아의 인도적 지원사업이 필요한 편이라는 응답이 52.9%로 가장 많았으며, 필요하지 않은 편이다 19.9%, 매우 필요하다 17.1% 순으로 나옴. 전혀 필요하다지 않다는 10.1%로 가장 낮음.

○ 성별, 연령, 학력, 북한에 대한 인식에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보임

- 여성보다 남성이, 40대 이상의 연령이 많을수록, 학력이 높을수록, 북한을 긍정적으로 인식할수록(북한을 도와줘야 하는 대상 또는 교류협력의 대상으로 인식) 인도적 지원사업의 필요성이 높게 나옴.

〈표 5〉 북한 인도적 지원사업의 필요성

단위: %(명), 점

	전혀 필요하지 않음	필요하지 않은 편임	필요한 편임	매우 필요함	계	평균	*F(df)*
전체	10.1	19.9	52.9	17.1	100.0(800)	2.77	
성별							
남	11.9	17.8	49.1	21.2	100.0(438)	2.80	0.96(1)***
여	8.0	22.4	57.5	12.2	100.0(362)	2.74	
연령							
20대	12.3	32.8	50.8	4.1	100.0(122)	2.47	
30대	11.5	17.7	52.3	18.5	100.0(130)	2.78	6.93(4)***
40대	5.8	13.5	58.7	21.9	100.0(155)	2.97	
50대	9.2	17.3	50.9	22.5	100.0(173)	2.87	
60대 이상	11.8	20.5	51.8	15.9	100.0(220)	2.72	
학력							
고졸이하	11.1	23.2	53.6	12.0	100.0(332)	2.67	
대졸(대재포함)	9.5	18.8	52.7	19.0	100.0(421)	2.81	6.6(3)***
대학원 이상	5.3	5.3	47.4	42.1	100.0(38)	3.26	
모름/무응답	22.2	11.1	55.6	11.1	100.0(9)	2.56	

	전혀 필요하지 않음	필요하지 않은 편임	필요한 편임	매우 필요함	계	평균	*F(df)*
북한에 대한 인식							
필요시 도움 주는 대상	4.2	7.7	58.5	29.6	100.0(287)	3.14	
교류협력 대상	4.9	22.5	57.3	15.4	100.0(267)	2.83	55.67(3)***
적대적 대상	24.3	31.0	40.0	4.8	100.0(210)	2.25	
모름/무응답	13.9	33.3	50.0	2.8	100.0(36)	2.42	

주: 점수가 높을수록 필요성이 높다는 의미임.
출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. pp.114.
*** $p < .001$

2) 북한 영유아 지원을 위한 개발협력사업

□ 북한 영유아 지원을 위한 개발협력사업이 매우 필요하다는 응답이 58.0%로 가장 많이 응답했으며, 필요한 편이다 25.3%, 필요하지 않은 편이다 18.35, 전혀 필요하지 않다는 응답은 7.0% 순임.

○ 연령이 많을수록, 학력이 높을수록, 북한을 긍정적으로 인식할수록 영유아 지원사업의 개발협력이 필요하다고 인식함.

〈표 6〉 개발협력사업으로써의 북한 영유아 지원사업의 필요성

단위: %(명), 점

	전혀 필요하지 않음	필요하지 않은 편임	필요한 편임	매우 필요함	계	평균	*F(df)*
전체	7.0	18.3	25.3	58.0	100.0(800)	2.85	
성별							
남	8.0	14.8	22.8	57.1	100.0(438)	2.89	3.64(1)
여	5.8	22.4	28.2	59.1	100.0(362)	2.79	
연령							
20대	9.0	35.2	44.3	45.9	100.0(122)	2.57	
30대	6.9	18.5	25.4	60.0	100.0(130)	2.82	5.08(4)***
40대	5.2	14.8	20.0	63.2	100.0(155)	2.92	
50대	6.9	16.8	23.7	54.3	100.0(173)	2.91	
60대 이상	7.3	12.3	19.5	62.7	100.0(220)	2.91	

	전혀 필요하지 않음	필요하지 않은 편임	필요한 편임	매우 필요함	계	평균	*F(df)*
학력							
고졸이하	9.0	18.7	27.7	59.0	100.0(332)	2.77	
대졸(대재포함)	5.7	18.1	23.8	58.0	100.0(421)	2.89	3.2(3)*
대학원 이상	2.6	18.4	21.1	44.7	100.0(38)	3.11	
모름/무응답	11.1	11.1	22.2	77.8	100.0(9)	2.67	
북한에 대한 인식							
필요시 도움 주는 대상	2.1	10.1	12.2	58.9	100.0(287)	3.15	
교류협력 대상	3.7	19.1	22.8	62.2	100.0(267)	2.88	40.81(3)***
적대적 대상	15.7	28.1	43.8	51.9	100.0(210)	2.45	
모름/무응답	19.4	19.4	38.9	55.6	100.0(36)	2.47	

주: 점수가 높을수록 필요성이 높다는 의미임.

출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. pp.120~121.

*** $p < .001$, * $p < .05$

3) 남북 교류협력 사업

□ 우리 측의 일방적 지원에서 더 나아가 남북 교류협력 사업의 필요성에 대해서도 매우 필요하다는 응답이 60.3%로 가장 많이 나옴. 필요한 편이다, 필요하지 않은 편이다, 전혀 필요하지 않다는 순으로 나옴.

○ 일반 국민들은 북한을 지원하는 것 보다 남북 교류협력을 더 희망하는 것을 알 수 있음.

○ 이 질문에서 연령이 많을수록, 학력이 높을수록, 북한을 긍정적으로 인식할수록 남북 교류협력 사업이 필요하다고 인식함.

〈표 7〉 남북 간 교류협력사업의 필요성

단위: %(명), 점

	전혀필요하지 않음	필요하지 않은 편임	필요한 편임	매우 필요함	계	평균	*F(df)*
전체	6.0	14.9	20.9	60.3	100.0(800)	2.92	
성별							
남	7.3	12.6	19.9	56.4	100.0(438)	2.97	3.55(1)
여	4.4	17.7	22.1	64.9	100.0(362)	2.86	

	전혀필요하지 않음	필요하지 않은 편임	필요한 편임	매우 필요함	계	평균	*F(df)*
연령							
20대	8.2	25.4	33.6	59.0	100.0(122)	2.66	
30대	8.5	20.8	29.2	46.2	100.0(130)	2.87	5.81(4)***
40대	5.2	7.7	12.9	67.7	100.0(155)	3.01	
50대	5.2	9.2	14.5	61.3	100.0(173)	3.05	
60대 이상	4.5	15.0	19.5	63.2	100.0(220)	2.93	
학력							
고졸이하	6.6	16.9	23.5	64.5	100.0(332)	2.82	
대졸(대재포함)	5.7	14.3	20.0	58.7	100.0(421)	2.96	6.94(3)***
대학원 이상	2.6	7.9	10.5	39.5	100.0(38)	3.37	
모름/무응답	11.1	0.0	11.1	66.7	100.0(9)	3.00	
북한에 대한 인식							
필요시 도움 주는 대상	1.7	6.6	8.4	62.7	100.0(287)	3.19	
교류협력 대상	3.0	12.4	15.4	65.2	100.0(267)	3.01	43.7(3)***
적대적 대상	15.2	25.7	41.0	52.4	100.0(210)	2.50	
모름/무응답	8.3	36.1	44.4	50.0	100.0(36)	2.53	
인도적 지원사업 필요성							
필요함	2.0	7.7	9.6	64.8	100.0(560)	3.14	195.11(1)***
필요하지 않음	15.4	31.7	47.1	49.6	100.0(240)	2.41	
북한 영유아 개발협력 필요성							
필요함	2.8	11.4	14.1	62.7	100.0(616)	3.06	109.23(1)***
필요하지 않음	16.8	26.6	43.5	52.2	100.0(184)	2.44	

주: 점수가 높을수록 필요성이 높다는 의미임.
출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. pp.124~125.
*** p 〈 .001

4) 대북 지원사업과 평화통일

□ 절반 이상의 일반 국민들은 이러한 북한 지원사업이 평화통일에 도움이 될 것이라고 인식함. 대체로 도움이 된다 46.3%, 매우 도움이 된다 13.3%로 도움이 된다는 응답이 59.6%로 보고됨. 점수로 환산하면 4점 만점에 2.58점임. 앞서 언급했던 의견조사 결과보다는 점수가 낮게 나옴.

○ 40~50대에서 도움이 된다는 의견이 높게 나왔으며 학력이 높을수록, 북한을 긍정적으로 인식할수록, 인도적 지원사업이 필요하다고 인식할수록 대북지원사업이 향후 평화통일에 기여할 것으로 봄.

〈표 8〉 대북 지원사업이 평화통일에 도움이 되는 정도

단위: %(명), 점

	전혀 도움 안됨	거의 도움안 됨	대체로 도움됨	매우 도움됨	계	평균	*F(df)*
전체	14.9	25.6	46.3	13.3	100.0(800)	2.58	
성별							
남	17.8	20.5	45.4	16.2	100.0(438)	2.60	0.56(1)
여	11.3	31.8	47.2	9.7	100.0(362)	2.55	
연령							
20대	19.7	32.8	44.3	3.3	100.0(122)	2.31	
30대	17.7	25.4	44.6	12.3	100.0(130)	2.52	5.94(4)***
40대	9.0	25.2	51.0	14.8	100.0(155)	2.72	
50대	11.6	20.8	47.4	20.2	100.0(173)	2.76	
60대 이상	17.3	25.9	44.1	12.7	100.0(220)	2.52	
학력							
고졸이하	17.5	30.1	42.8	9.6	100.0(332)	2.45	
대졸(대재포함)	13.3	23.0	48.7	15.0	100.0(421)	2.65	5.06(3)**
대학원 이상	10.5	13.2	52.6	23.7	100.0(38)	2.89	
모름/무응답	11.1	33.3	33.3	22.2	100.0(9)	2.67	
북한에 대한 인식							
필요시 도움 주는 대상	5.9	16.0	54.7	23.3	100.0(287)	2.95	
교류협력 대상	8.6	27.0	51.3	13.1	100.0(267)	2.69	61.08(3)***
적대적 대상	33.3	33.8	31.4	1.4	100.0(210)	2.01	
모름/무응답	25.0	44.4	27.8	2.8	100.0(36)	2.08	
인도적 지원사업 필요성							
필요함	5.9	17.1	58.4	18.6	100.0(560)	2.90	329.2(1)***
필요하지 않음	35.8	45.4	17.9	0.8	100.0(240)	1.84	

주: 점수가 높을수록 필요성이 높다는 의미임.

출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. pp.116~117.

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

5) 5·24 조치에 대한 의견

□ 인도적 차원에서 지원하거나 개발협력사업으로 지원하거나 또, 교류협력을 한다든가 등 북한과의 접촉이 필요하다는 의견이 그렇지 않은 의견보다 더 많이 나옴.

□ 현재 대북 지원사업 및 남북 교류협력을 제한하는 5·24 조치에 대해서는 현재의 기조를 유지해야 한다는 의견이 31.1%로 가장 많음. 그러나 영유아 지원만큼은 해제해야 한다 25.8%, 비정치적 영역까지 해제해야 한다 18.6%, 폭 넓은 교류협력을 위해 전면적으로 해제해야 한다 15.8%로 '해제해야 한다'는 의견을 합치면 제한해야 한다는 의견보다 많음.

○ 연령이 많을수록, 학력이 높을수록, 북한을 긍정적으로 인식할수록, 북한 인도적 지원 사업이 필요하다는 그룹에서 5·24 조치를 해제해야 한다는 응답이 높게 나옴.

〈표 9〉 5·24조치에 대한 인식

단위: %(명)

	①	②	③	④	⑤	계	x^2 (df)
전체	31.1	25.8	18.6	15.8	8.8	100.0(800)	
성별							
남	32.6	24.4	17.6	17.6	7.8	100.0(438)	5.08(4)
여	29.3	27.3	19.9	13.5	9.9	100.0(362)	
연령							
20대	35.2	21.3	30.3	8.2	4.9	100.0(122)	
30대	24.6	30.0	21.5	15.4	8.5	100.0(130)	43.93(16)***
40대	24.5	31.0	21.3	16.8	6.5	100.0(155)	
50대	30.6	21.4	17.3	19.7	11.0	100.0(173)	
60대 이상	37.7	25.5	9.5	16.4	10.9	100.0(220)	
학력							
고졸이하	34.6	27.7	10.2	15.7	11.7	100.0(332)	
대졸(대재포함)	29.2	24.5	25.2	14.3	6.9	100.0(421)	41.21(12)***
대학원 이상	26.3	23.7	15.8	31.6	2.6	100.0(38)	
모름/무응답	11.1	22.2	33.3	22.2	11.1	100.0(9)	
북한에 대한 인식							
필요시 도움 주는 대상	24.4	27.2	21.6	19.2	7.7	100.0(287)	
교류협력 대상	26.2	29.6	19.9	18.4	6.0	100.0(267)	78.89(12)***
적대적 대상	47.6	20.5	13.8	9.0	9.0	100.0(210)	
모름/무응답	25.0	16.7	13.9	8.3	36.1	100.0(36)	

	①	②	③	④	⑤	계	x^2 (df)
인도적 지원사업 필요성							
필요함	25.7	28.2	20.7	17.9	7.5	100.0(560)	34.93(4)***
필요하지 않음	43.8	20.0	13.8	10.8	11.7	100.0(240)	
북한 인도적 지원사업 필요성							
필요함	26.3	29.1	20.0	16.9	7.8	100.0(616)	39.01(4)***
필요하지 않음	47.3	14.7	14.1	12.0	12.0	100.0(184)	

주: ① 대북 지원 및 남북 교류협력을 제한하는 5·24 조치를 유지해야 한다
② 북한 영유아 지원만큼은 5·24 조치와 무관하게 지원해야 한다
③ 사회문화 분야 등 비정치적 영역까지는 5·24 조치를 해제해야 한다
④ 남북 상호간 폭 넓은 교류협력을 위해 전면적으로 5·24 조치를 해제해야 한다
⑤ 모름/무응답

출처: 이윤진 외(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소. pp.122~123.

*** $p < .001$, ** $p < .01$

5 '지속가능한' 북한 영유아 지원 사업을 위한 정책제언

가. 정책방향

□ 본고의 시작에서 이미 말했듯이, 북한 영유아 지원사업은 계속되어야 하며 그 방식은 긴급구호성이 아니라 개발협력이어야 함.

○ 개발협력사업은 북한주민들과 자연스러운 접촉이 가능하며 지속적인 교류인 남북한의 신뢰형성뿐 아니라, 북한 사회의 변화를 가져올 수 있음.

- 장마당이 활성화하면서 북한은 시장경제원리가 작동하고 있음. 즉, 북한주민들은 자본주의를 경험하면서 의식적으로 많이 변화하고 있음. 정부는 이러한 북한 변화를 실용주의 관점에서 대처할 필요가 있음.

□ 남북 관계가 경색되었더라도 비정치 분야의 북한 지원사업은 재개할 것을 제안함. 민간단체 중심으로 대북지원사업을 추진하고 정부는 후방에서 지원하는 선민후관(先民後官) 전략이 필요함.

□ 지금처럼 남북 관계가 경색되었을 때에도 민간단체는 국외 민간단체나 국제기구와 공조하면서 간접적으로 북한 지원을 지속함.

○ 국제기구의 북한 지원과 정부와 민간단체의 북한 지원은 목적이 다름.

- 국제기구는 인도적 문제 해결 차원에서 북한을 지원한다면, 우리 정부와 민간단체는 인도적 지원활동뿐 아니라 한반도의 평화와 남북 교류협력 확대, 그리고 통일 한반도를 희망하면서 북한을 지원한다는 점에서 질적으로 차이가 있음.

□ 우리가 일방으로 북한에 지원하는 사업에서 남북 교류협력 사업으로 점차 확대하면서 접촉 국면을 넓혀나감.

○ 남북 교류협력 사업으로 확대할 때, 지원분야도 영양, 보건·의료뿐 아니라 교육·보육 영역까지 확산함.

나. 지원내용

□ 북한 경제가 호전되고 있다고 하지만, 북한 영유아들의 발육상태는 국제표준기준에 미치지 못함. 북한 영유아들의 건강한 신체 발달을 위해서는 지속적인 지원이 필요함.

○ 일회성의 물품, 식량, 의약품 지원이 아니라 북한이 필요로 한 물건이나 식량을 자생적으로 생산할 수 있도록 공장을 설치하거나 북한주민을 대상으로 의료교육, 농업교육을 실시함.

□ 남북 공동 탁아소·유치원 설치, 운영하는 사례를 점차 늘려나감. 경색된 남북 관계에서는 요원할 수 있지만 개성탁아소라는 선례가 있으므로 관계 회복이 된다면, 경협지구 내에 탁아소·유치원을 공동으로 설치하고 급간식, 교직원 교류 및 정기 간담회 실시, 교재교구, 교육과정 등 실험적인 운영해 나감.

다. 향후 과제

□ 5·24조치 해제 문제

○ 5·24조치에는 북한 영유아 지원사업은 중단 사업에서 제외하고 있으므로 지원 가능함. 그러나 대북 지원과 교류를 전면 금지하고 있어서 영유아 지원사업을 추진하기란 한계가 있음.

○ 설문조사 결과에서도 전문가, 일반국민 대부분이 북한의 인도적 지원사업, 북한의 영유아 지원사업, 남북 교류협력사업이 필요하다는 데 찬성하였고, 이러한 노력들이 통일에 도움이 될 것으로 기대함.

○ 정부는 영양·보건, 의료, 문화, 예술, 체육 분야 등 비정치적 분야는 5·24조치를 해제하고 지원사업 및 교류협력 사업을 재개할 것을 제안함.

- 북핵문제 등 정치적 문제와는 구분하여 실용주의 관점의 대북정책을 추진할 필요가 있음.

□ 남남갈등 해소 문제

○ 일반국민 대상의 설문조사 결과를 보면, 연령, 학력, 북한에 대한 인식에 따라 북한의 인도적 지원사업, 북한의 영유아 지원사업, 남북 교류협력사업에 대한 생각 차가 확연히 다름.

- '남남갈등'이란 북한 및 대북지원사업에 대해 남한사회의 내부 갈등을 의미함. 남남갈등은 사회적 분열과 대립을 야기할 만큼 심각한 사회문제임.
- 지속가능한 북한 영유아 지원사업이 되기 위해서는 '남남갈등'이란 내부적 문제를 해결해야 할 것임.

□ 끝으로 K재단 대표의 면담 내용의 일부를 제시하면서 북한지원 및 남북 교류협력의 필요성을 강조하면서 글을 맺겠음.

단순히 인도적 지원 차원이라면 북한보다 어려운 국가도 많기 때문에 북한을 반드시 지원할 필요는 없을 것이다. 그러나 북한은 우리와 한 민족이며, 언젠가는 통일이 되어야 할 상대방이기 때문에 꾸준한 교류는 반드시 필요하다. 현재와 같이 남북관계가 악화된 시점에서는 K재단과 같은 재외동포단체를 활용하여 남북 긴장관계를 해소하고, 교류를 통해 남북관계가 개선되도록 해야 할 것이다.

참고문헌

강영식(2015). 민간교류협력을 통한 남북관계 개선의 가능성, “2015 남북관계, 돌파구를 열자”, 국회한반도평화포럼·시민평화포럼·우리민족서로돕기운동·코리아연구원·한겨레통일문화재단·한반도평화포럼.

개성공업지구지원재단 내부자료(2015)

신영전(2012). 북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국정부, 한국 NGOs의 협력 경험. 2012 International Conference on Humanitarian and Development Assistance to the DPRK.

이석기(2015). 북한 경제변화와 경제를 통한 남북관계 개선 방향. “2015 남북관계, 돌파구를 열자”, 국회한반도평화포럼·시민평화포럼·우리민족서로돕기운동·코리아연구원·한겨레통일문화재단·한반도평화포럼.

이윤진(2012). 대북 영유아 지원사업 추진실태 점검 및 추진방안. 남북 교류협력 분야별 실태 점검 및 추진방안. 통일정책연구협의회.

이윤진·김아름·강일규·손기웅·임준범(2015). 육아지원분야의 지속가능한 남북 교류협력 방안 연구. 육아정책연구소.

통일부(2014). 제266차 남북교류협력추진협의회 심의의결 결과 보고. 2014. 9. 18.

해리 덴트 저, 권성희 역(2015). 2018년 인구절벽이 온다. 청림출판.

Katharina Zellweger(2015). 대북지원 20년-과연 효과가 있었나?. 2015 대북지원 국제회: 대북지원과 한반도 평화. 경기도·제주도·FRIEDRICH EBERT STIFTUNG·대북협력민간단체협의회·우리민족서로돕기운동 공동주최. 통일부 후원.

[인터넷 사이트]

국가통계포털 http://kosis.kr/