

## 스위스의 대북지원에 관한 연구\*

박소혜\*\* 박지연\*\*\*

### | 목 차 |

- |                   |                     |
|-------------------|---------------------|
| I. 서론             | IV. 스위스 대북지원의 사례 분석 |
| II. 선행 연구         | V. 결론               |
| III. 스위스의 대북지원 검토 |                     |

### | 논문요약 |

2000년대 들어 북한의 핵실험이 반복되면서 국제사회는 북한에 대한 경제 제재를 지속해 오고 있다. 주요 공여국들은 유엔을 중심으로 한 대북제재에 동참하며 대북지원을 크게 줄이는 경향을 보이고 있으나 스위스는 북한에 대한 원조를 확대하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이에 본 논문은 최근 대북 지원 1위 공여국으로 부상한 스위스의 대북지원을 고찰한다. 스위스의 대북 지원이 인도적 동기에 기반을 둔 원조일 것이라는 가설을 바탕으로 이를 검증하는 과정을 통해 다음과 같은 스위스 대북지원의 특징이 도출되었다. 첫째, 스위스의 대북 지원은 100% 무상원조라는 측면에서 대체적으로 인도적 동기에 기반을 두고 있다. 한편, 초기 비구속성 원조가 대부분이었던 반면 최근 은 구속성 원조의 비중이 증가되고 있다는 특징도 관찰되지만, 구속성 지원의 대상 영역이 인도적 지원(humanitarian aid) 영역임을 감안하면 구속성 원조임에도 불구하고 인도적 동기와 무관하지 않을 것으로 판단된다. 둘째, 지원 분야에 있어 인도적 지원 등 주민의 기초생활 향상과 연관된 영역이 대부분을 차지하고 있으며, 마지막으로 지원 방식에 있어 북한 주민과의 대면 접촉에 기반을 둔 원조를 지속하고 있는 특징을 가진다. 종합적으로 스위스의 대북 지원은 인도적 동기에 기반을 둔 지원 방식을 추구하고 있기 때문에 대북

\* 이 논문은 2016년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924968).

\*\* 제1저자: 북한대학원대학교 박사과정.

\*\*\* 교신저자: 한국수출입은행 북한동북아연구센터 책임연구원.

제재의 지속에도 불구하고 대북지원을 중단하지 않고, 오히려 증대시킬 수 있었던 것으로 분석된다.

▪ 주제어: 스위스, 북한, 대북지원, 인도적 지원, 원조동기

## I. 서론

국제사회에서의 대외원조는 제2차 세계대전 이후 전후복구와 빈곤감소를 목적으로 본격화되었다. 최근 국제사회의 구성원들은 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능한개발목표(SDGs) 등의 공동목표 달성을 목적으로 다양한 형태의 원조를 공여하며 공여 받고 있다. 북한의 경우, 지난 1995년 이후 현재까지 20여 년간 국제사회의 원조를 받아왔다. 북한은 1995년 홍수가 발생하고 식량부족이 악화되자 북한 유엔대표부를 통해 당시 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호를 요청하였으며, 세계보건기구(WHO)에는 의료진 파견을, 유엔아동기금(UNICEF)에는 5만 달러 상당의 콩 원조를 요청하였다(박지연·문경연 2015, 6). 이에 대하여 유엔기구가 공동명의로 국제사회에 대북지원을 호소하면서 북한에 대한 인도적 지원이 시작되었고, 이후 2015년까지 국제사회는 북한에 총 24억 2,454만 8,000달러를 지원해 왔다.<sup>1)</sup>

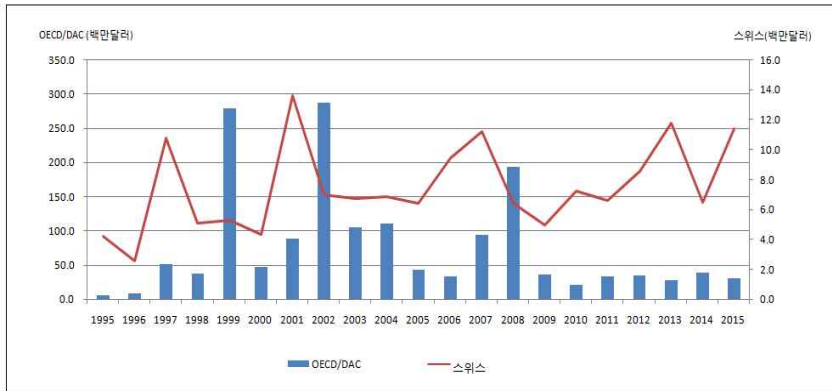
한편 2000년대 들어 북한의 핵실험이 반복되면서 국제사회는 북한에 대한 경제제재를 지속해 오고 있다.<sup>2)</sup> 주요 공여국들은 유엔을 중심으로 한 대북제재에 동참하며 대북지원을 크게 줄이는 경향을 보이고 있다. 그러나 이러한 경향과는 달리 스위스는 북한에 대한 원조를 확대하고 있는 것으로 보고되고 있다. 스위스는 1995년부터 2015년까지 북한에 총 1억 5,679

1) 2017년 7월 기준, 최근 통계는 2015년까지의 지원 정보만을 제공하고 있음을 감안하여 총액을 계산함. OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>. (2017년 7월 9일 검색)

2) 국제사회의 대북지원 사례는 다음을 참조함. 유엔안전보장이사회의 대북제재위원회, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>. (2017년 7월 9일 검색)

만 8,000달러를 지원했으며, 단 한 해도 북한에 대한 원조를 거르지 않았다.<sup>3)</sup> 특히 2015년 스위스의 대북원조액은 1,136만 8,000만 달러로 OECD/DAC 회원국 중 1위를 차지하고 있다.<sup>4)</sup> 그동안 대북원조액 규모로는 1위를 지켜왔던 미국의 2015년 대북지원 규모는 200만 4,000달러였으며, 스위스와 함께 대북원조를 거른 적이 없는 노르웨이의 2015년 대북원조액은 186만 달러였던 것을 고려하면 매우 이례적이라 할 수 있다.<sup>5)</sup>

<그림 1> OECD/DAC의 대북지원과 스위스의 대북지원 추이



▪ 약정액 기준임. OECD/DAC 대북지원은 스위스의 대북지원을 포함한 것임<sup>6)</sup>

본 연구는 최근 북한의 제1공여국으로 떠오른 스위스의 대북지원의 특징을 고찰하고자 한다. 특히 본 논문은 스위스의 대북지원이 인도주의적 동기에 기반을 두고 있을 것이라는 가설을 세우고 이를 검토하는 과정을 통해 대북지원의 특징을 살펴본다. 본 논문의 주 가설은 “스위스의 대북 지원은 인도주의적 동기에 기반을 두고 있을 것이다.”이며, 이와 관련한 실험가설은 아래와 같다. 해당 실험가설은 OECD에서 제시하고 있는 인도주의적 원조의 권고사항을 기준으로 수립하였음을 밝힌다.<sup>7)</sup>

3) OECD DAC 회원국 중 대북지원을 한해도 거르지 않은 국가는 노르웨이와 스위스뿐임. OECD CRS, 앞의 사이트.  
 4) 위의 사이트.  
 5) 위의 사이트.  
 6) 위의 사이트.  
 7) 위의 사이트.

<가설>

스위스의 대북지원은 인도주의적 동기에 기반을 두고 있을 것이다.

<실험가설>

1. 스위스의 대북원조는 무상으로 제공되었으며, 대부분 비구속성 원조일 것이다.
2. 스위스의 대북원조 분야는 대체적으로 북한주민들의 기초생활 개선과 연관될 것이다.
3. 스위스의 대북원조는 공여과정에서 북한의 원조 수혜자를 직접 대면해 주민에게 직접적인 지원이 돌아갈 수 있도록 추진될 것이다.

본 논문은 I 장에서 연구의 배경과 연구질문 등을 서술하였다. II 장에서는 국제사회의 원조 동기와 스위스의 대외원조 동기 등에 관한 선행 연구를 분석한다. III 장에서는 스위스의 대북지원에 대한 거시적 특징을 살펴봄으로써 대북원조의 인도주의적 동기 가설(실험가설 1과 실험가설 2)을 검토한다. IV 장에서는 구체적인 대북지원 사례를 통해 원조의 인도주의적 동기 가설(실험가설 3)을 검증한다. V 장은 연구 내용의 요약을 통해 스위스 대북지원의 인도주의적 성격을 최종 정리하고, 향후 연구과제를 서술하는 결론이다.

## II. 선행 연구

국가는 왜 다른 국가에게 원조를 제공하는가? 국제정치이론을 기반으로 한 원조의 동기이론은 크게 공여국의 이익인지 수원국의 이익인지에 따라 현실주의적 접근에 기반을 둔 경우와 이상주의적 접근에 기반을 둔 경우로 나눌 수 있으며, 이 두 가지를 절충한 구성주의적 접근을 바탕으로 원조 동기를 접근하기도 한다(강명세 편 2012; 서울대학교 국제문제연구소 편 2016). 각각의 접근 방식을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 현실주의적 접근에서 원조는 정치외교적 이익과 경제적 이익 등 전략적 동기를 가진다

고 본다(Morgenthau 1962). 예를 들어 냉전체제에서는 강대국이 개도국의 공산화 방지나 국제질서 안정을 위해 원조공여가 이루어져 왔다(Wood 1986). 수원국의 이익보다는 공여국의 이익을 우선한다는 특징이 있다. 경제적인 면에서는 장기적으로 개발도상국에 원조를 해서 그 나라 경제가 발전하면 수출시장이 확대되고 공여국의 해외진출 발판이 마련되며 자원 확보에 기여할 수 있다는 측면을 가지고 있다. 둘째, 이상주의적(자유주의) 접근으로 인도주의적인 동기가 있다. 이는 국제사회의 원조가 공여국의 이익을 떠나 수원국의 이익을 우선한다는 분석의 근간이 되고 있다(Lumsdain 1993). 국익을 우선하지 않기 때문에 유엔과 같은 국제기구의 다자간 원조 목적이나 동기와 일치한다. 원조의 기본 목적이라고 할 수 있는 빈곤의 빈곤퇴치와 경제성장이 원조의 주요 목표가 되며, 인간답게 살아가기 위해 민주주의와 인권과 같은 보편적 가치를 실현하는 것을 도덕적 의무로 여긴다. 따라서 인도주의적 동기에 기반을 둔 원조의 특징은 무상원조 비중이 높으며 비구속성(untied) 원조가 강조된다는 것이다.<sup>8)</sup> 원조 분야는 대체적으로 수원국 주민들의 기초생활 개선과 유관하며, 원조 공여 과정에서 수원국의 원조 수혜자를 직접 대면해 그들에게 직접적인 지원이 돌아갈 수 있도록 한다.<sup>9)</sup> 셋째, 구성주의적 접근에서는 원조가 상호 의존적 동기를 가진다고 본다(Wendt 1999, 165-178; 안문석 2013). 국가와 지역 간 연계성이 높아지는 현대사회에서 한 나라에서 이뤄지는 일이 다른 나라에서 전혀 무관한 일이 아니라는 인식에서 비롯되었다. 세계화 시대를 맞아 특히 빈곤과 정치적 불안정은 테러나 난민사태 등 안보 문제로도 이어질 수 있으므로 공여국 입장에서는 생존과 번영을 유지하기 위해서라도 개발도상국과의 상호 의존관계를 인식하게 된 것이다. 새천년 개발계획(MDGs)과 지속가능한개발계획(SDGs) 등도 이와 같은 맥락에서 해석이 가능하다. 타국가의 정치경제적 상황과 환경이 서로 영향을 주고 받는다는 지구공동체 인식이 강해졌고, 이를 해결하기 위한 방안으로서 상호의존적 동기가 부각될 수 있다.

사례분석을 활용한 원조동기 연구를 살펴보면, 맥도날드와 호디노트

8) 위의 사이트.

9) 위의 사이트.

(MacDonald & Hoddinott 2004)는 캐나다의 양자 간 원조의 동기를 분석하였다. 이 연구에서는 원조 동기를 포괄적 인도주의, 상업적 목적, 정치적 고려, 그리고 이 세 가지 동기의 조합 등 4가지 동기로 구분하였다. 분석 결과, 원조 행위는 대체로 이타적이며 수원국의 인권과 복지를 위한 원조 흐름을 보였으나, 최근 원조는 이타적(인도적) 성격은 완화되고 있으며, 상업적인 동기가 크게 증가하는 경향을 보이는 것으로 분석되었다. 알레시나와 달러(Alesina & Dollar 2000)는 공여국의 대외원조 배분 패턴을 통해 대외원조가 수원국의 경제적 필요와 정책개선뿐만 아니라, 공여국의 정치경제적 전략에 기반을 두고 있음을 밝혔다. 예를 들어, 조건이 동일하다면 민주화된 국가에 더 많은 원조를 제공하고 있는데, 이러한 현상은 민주화된 국가에 대한 해외 직접투자의 확대와 무관하지 않다는 것이 알레시나와 달러(Alesina & Dollar 2000)의 분석이다. 즉, 민주화된 국가의 투자환경이 비민주화 국가의 투자환경에 비해 우호적이며, 이를 바탕으로 해외직접투자 확대를 위한 원조가 확대된다는 설명이다. 요나스(Younas 2008)의 경우에도 국가 간 원조의 동기가 이타주의적인 것인지 혹은 무역을 통한 자국의 이익 확대에 있는 것인지에 대한 연구질문(research question)을 가지고 있다. 요나스(Younas 2008)의 분석 결과, OECD/DAC 회원국들은 자국에 상대적으로 이익을 주는 상품들을 수입하는 수원국에 원조하려는 경향이 있으며, 이러한 결과는 선진국의 원조 동기가 부분적으로는 거래이익 추구에 있다는 것을 뒷받침해 주는 것이다. 한편 게이트와 호플러(Gate & Hoeffler 2004)는 북유럽 국가들의 원조 동기를 연구하였다. 분석 결과, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽국가들은 다른 양자원조 공여국들과 달리 민주주의 국가에 더 많은 원조를 했고, 무역정책은 원조결정에 거의 반영되지 않았으며, 정치적 동맹 여부와 상관없이 인권에 대한 고려가 요구되는 수원국에 더 많은 원조를 제공한 것으로 분석한다.

스위스 대외원조에 대한 연구는 앞서 언급했던 북유럽국가들의 원조에 관한 연구들과 유사한 연구질문에서 시작된다. 즉, 스위스 원조는 이타적인 동기에 기반을 두고 있는가에 대한 연구가 대부분인데, 예를 들어 베르텔레미(Berthelemy 2006)는 OECD/DAC 22개국의 원조동기를 분석한

결과, 스위스, 오스트리아, 아일랜드 및 북유럽 국가들의 원조는 이타적인(altruistic) 특성을 가지며, 반면 호주, 프랑스, 이탈리아, 일본, 미국 등은 이기주의적(egoistic) 성격을 띠고 있다고 주장한다. 누넨캠프 등(Nunnenkamp et al. 2009)은 스위스 원조의 원조 동기는 이타주의적 성격을 가지는가 혹은 이해타산적인 성격을 가지는가에 논의를 구체화하고 있다. 분석 결과 스위스 원조는 기본적으로 이타주의적 성격을 가지지만, 재원의 출처에 따라 이타주의의 정도가 달라질 수 있는데, 즉 재원을 제공하는 기관이 인도주의적인 성격을 가질 경우, 해당 지원은 인도주의적인 성격을 띠게 된다는 분석이다. 인도주의적인 동기를 내세우지만 자금의 원천과 원조의 참고사례 등에 따라 현실주의적 목표를 추구하는 사례도 소수지만 관찰된다는 것이다. 포스터(Foster 2013)는 스위스 개발협력의 추진 조건을 살펴보고, 스위스가 국제사회의 개발원조 경향과 왜 다른 흐름을 갖는지를 설명한다. 연구 결과에 따르면, 스위스는 개발협력프로젝트가 인도주의적인 이유에서 추진되어야 하며 국제사회의 정치적 요구에 따라 바뀌는 것이 아니라는 비정치성을 강조한다. 이러한 특징을 스위스의 연방의회법 및 역사적 교훈에 기반을 둔 것이라 분석한다. 한편 스위스 대북지원에 관한 연구는 임수경(2015)을 제외하고는 거의 찾아보기 힘들다. 임수경(2015)은 스위스의 북한 경사지관리프로그램을 성공적인 스위스와 북한간의 개발협력 사례로 선정하여 해당 사례를 통해 북한 개발지원 효과성 증진 방안을 제안하였다. 스위스는 북한에서 경사지관리프로그램을 진행하면서 재정적인 지원을 지속하면서 북한이 주체적인 참여를 유도하였고, 다른 국제기구를 프로그램에 합류시켜 교육 부문을 맡도록 하는 등의 사업모듈을 활용하여 대북지원의 효과성 증진에 기여한 것으로 평가한다.

요컨대, 원조동기에 대한 분석은 국제정치이론에 기반을 둔 연구와 사례 연구에 기반을 둔 연구 등으로 요약된다. 각각의 연구에서 논의된 원조 동기는 이타주의적인 동기와 이기주의적 동기로 요약될 수 있으며, 최근 원조 공여 패턴에서는 이타주의적(altruistic) 동기보다는 이기주의적(egoist) 동기가 뚜렷하게 관찰되고 있다. 스위스의 원조는 재원의 출처에 따라 이타주의적 동기가 약화되기도 하지만, 전반적으로 북유럽 원조의 특징과 유사한 이타주의적(altruistic) 동기가 관찰되는 것으로 분석된다. 서론에서

전술하였듯이 이러한 기존 연구의 흐름을 반영하여, 본 연구는 스위스의 대북지원이 이타주의적 성격을 가지고 있음을 가설화하여 이를 검증하고자 한다.

본 연구는 두 가지 측면에서 연구의 의의를 가진다. 첫째, 선행 연구에서 거의 다루지 못한 스위스의 대북지원을 대상으로 연구를 진행하고 있다는 측면에서 학문적 영역 확장의 의의를 가진다. 스위스의 대북원조를 연구의 일부로 다룬 사례는 존재하나, 스위스의 대북원조만을 대상으로 연구를 진행한 논문은 거의 없다. 둘째, 단순히 인도주의적 지원(humanitarian aid only)으로 규정된 일부 원조 사례만을 분석한 것이 아니라, 이를 포함한 스위스 대북원조를 총체적으로 검토하였다는 측면에서 기존 연구와 차별된다.

### Ⅲ. 스위스의 대북지원 검토

스위스는 1976년 ‘대외원조법’을 제정하고, 적극적으로 대외원조를 시행하려는 의지를 표명한 바 있다. 스위스 원조정책은 기본적으로 외교정책의 일환이며, 국가 간 평화로운 공존, 인권과 민주주의 존중, 빈곤 타파, 천연자원과 환경보호, 그리고 자국의 경제적 이익 추구를 기본방향으로 삼고 있다.<sup>10)</sup> 구체적인 대외원조 전략으로서 국제협력프로그램의 5가지 전략 목표(2013-2016)는 1) 위기와 분쟁, 재해를 예방하거나 극복하고 2) 자원과 서비스의 보편적 접근을 만들고 3) 지속가능한 경제성장을 도모하고 4) 민주적이고 시장경제시스템으로 전환을 도우며 5) 개발과 환경보호와 사회적 접근이 가능한 세계화를 돕는 것 등으로 다양한 원조의 동기를 포함하고 있는 것으로 풀이된다. 그러나 가장 중요한 원조의 목표는 위기나 자연재해, 분쟁의 희생자를 대상으로 한 인도적 지원임을 동시에 강조하고 있다.<sup>11)</sup> 특히 아프리카와 라틴아메리카, 아시아의 빈곤국가와 지역 20곳의 빈곤을 줄이는 데 목표를 두고 9개 주제(보건, 농업과 식량안보,

10) SDC, <https://www.eda.admin.ch>. (2017년 5월 6일 검색)

11) 위의 사이트.



물, 기후변화, 난민, 분쟁조정과 변화, 기초교육과 직업훈련, 민간 부문과 금융서비스, 국가개혁과 지방정부와 시민참여)에 대해 800여 가지의 프로그램과 프로젝트를 운영하고 있다.<sup>12)</sup>

전체 원조의 4분의 3을 차지하는 양자원조에 있어서 스위스는 수원국의 바람직한 거버넌스(good governance)를 강조한다. 수원국의 빈곤퇴치나 분쟁의 구조적 원인 제거 등에 있어서 ‘자발적 노력(self-initiative) 지원’을 목표로 하고 있으며 이를 위해 경제성장과 정부독립성 확보, 생산환경 개선, 환경문제 개선지원, 취약계층 교육 보건서비스 이용 지원 등을 한다(권율 외 2008, 140). 스위스 대외원조 규모는 GNI 대비 0.57%로 OECD DAC 기준 0.7%에는 미흡하지만 회원국 평균 0.32%보다는 높다.<sup>13)</sup> 또한 무상원조 비율은 100%로 OECD DAC이 제시한 무상원조 목표비율 86-90%를 초과하며, 비구속성(UNTIED) 원조 비율 역시 93.6%로 높은 편이다.<sup>14)</sup> 한편 개발협력청(SDC) 하위 양자협력부에서는 남아시아, 서아프리카, 동아시아, 북아프리카, 동남부아프리카, 라틴아메리카 등으로 지역을 나눴는데, 이 중 ‘동아시아’에 하노이, 평양, 카트만두, 팀푸, 울란바토르 등 5개 나라가 포함된다.<sup>15)</sup> 북한의 경우 평양에 협력사무소(COOF)를 두고 있다. 스위스가 중점 지원하는 나라와 지역의 특징을 보면 1) 수원국 요청과 원조효과성 여부, 2) 다른 공여국이 할 수 없는 역할의 수행가능 여부, 3) 양자 간 협력관계 역사, 4) 환경과 여성평등 등 가치공유 여부, 5) 아프가니스탄 등 타 공여국 원조활동 참여에의 압력 등을 기준으로 선정된 곳이다(권율 외 2008, 160). 북한의 경우 1)과 2)가 해당한다.

스위스의 대북지원은 1995년 시작되었으며, 2015년 현재까지 이어지고 있다.<sup>16)</sup> 스위스의 대북지원은 2001년도에 최대 규모를 기록하였다. 이후 규모가 감소하긴 하였지만 지속적인 지원이 이루어졌으며, 최근 대북지원은 증가추세를 보이고 있다. 특히 2009년 이후 스위스의 대북지원은 지속적인 증가추세이다. 실험가설에서 명시하였듯이 스위스 대북지원의 인도

12) 위의 사이트.

13) OECD CRS, 앞의 사이트.

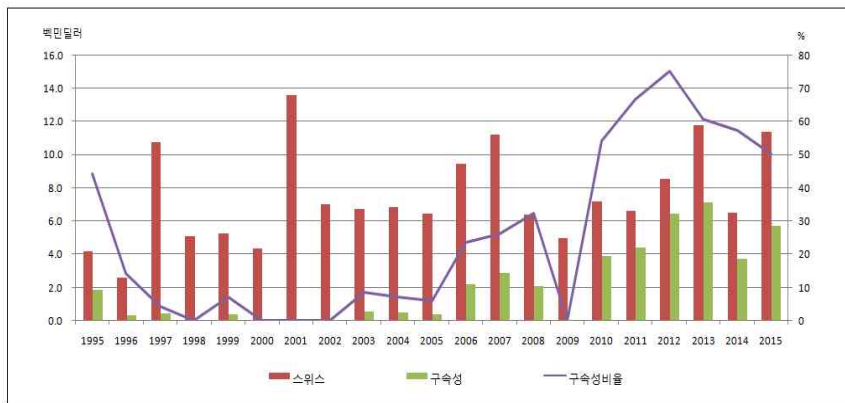
14) SDC, 앞의 사이트.

15) 위의 사이트.

16) OECD CRS, 앞의 사이트. OECD CRS 기준으로 가장 최근 통계는 2015년까지의 정보만을 제공하고 있음.

주의적 동기는 지난 20년간 스위스의 대북지원이 모두 무상지원이었음을 통해 일부 추정이 가능하다. 스위스는 지난 20여 년간 대북원조를 100% 무상으로 제공해 왔다.<sup>17)</sup> 한편 국제사회는 인도주의적 목적의 원조에 있어 무상 공여 여부와 더불어 비구속성 여부를 중시하고 있다.<sup>18)</sup> 스위스 대북원조의 구속성 원조액을 살펴보면, 지난 21년간 4,298만 300달러로 총 원조액의 27.4%를 차지한다.<sup>19)</sup> 숫자로만 보면 OECD/DAC의 비구속성 원조 권고 비율인 100%를 충족하지 못하는 것으로 보인다. 또한 원조의 구속성 비율이 최근 크게 증대되었다. 초기 대북지원이 비구속성 무상원조였다면, 최근 대북지원은 구속성 무상원조인 것으로 분석할 수 있다.

<그림 2> 스위스의 대북지원 및 구속성 지원 비율 추이



▪ 약정액 기준임<sup>20)</sup>

물론 구속성 원조를 제공했다라도 인도주의적 목적의 원조일 수 있다. 예를 들어 원조 영역에 따라 구속성 원조라 할지라도, 긴급구호나 인도주의적 지원은 부분적이거나 인도주의적 목적의 원조로 평가할 수 있을 것

17) 위의 사이트.

18) OECD/DAC은 독립적 기술협력이나 식량원조를 제외한 모든 양자원조에 비구속화를 권고하고 있음. 비구속성원조는 ODA 관련 물자와 서비스를 수원국이 모든 국가에서 자유롭게 조달할 수 있는 것을 의미함. 구속성 원조는 공여국이나 일부 국가에만 입찰자격을 부여함.

19) OECD CRS, 앞의 사이트.

20) 위의 사이트.

이다. 실제로 스위스 대북지원 중 비구속성 원조 제공 영역의 대부분은 ‘인도주의적 지원’의 하위항목인 ‘긴급식량원조’에 해당한다. 또한 1995-1997 ‘물품지원’ 분야의 하위항목으로서 ‘식량원조’가 구속성원조로 공여되었다.<sup>21)</sup> 반면, 2014년과 2015년에는 ‘사회인프라와 서비스’의 하위항목인 ‘정부와 시민사회’ 지원에 대한 구속성 원조가 진행되었고, 2010년에는 ‘다부문’에 대한 구속성 원조도 진행된 바 있다.<sup>22)</sup> 따라서 스위스의 대북지원은 실험가설에서의 예상과 달리, 일부 구속성 원조의 성격을 가지고 있음이 분석되었다. 즉, 실험가설 1의 “스위스의 대북원조는 무상으로 제공되었으며, 비구속성 원조의 성격을 가질 것이다.”는 부분적으로만 검증되었다. 즉, 스위스의 대북지원은 일정 부분 구속성 원조로 공여되었으며, 그 대상 영역은 대부분 인도주의 지원이었지만, 일부 사회인프라와 서비스 등의 분야였던 것으로 분석된다.

<표 1> 스위스 대북원조의 구속성(tied)원조 영역(sector)

연도	구속성원조 영역	연도	구속성원조 영역
1995	물품지원-식량원조	2006	인도주의적 지원-긴급구호(식량)
1996	물품지원-식량원조	2007	인도주의적 지원-긴급구호(식량)
1997	물품지원-식량원조	2008	인도주의적 지원-긴급구호(식량)
1998	0	2009	0
1999	인도주의적 지원-긴급구호(물품/식량)	2010	인도주의적 지원-긴급구호(식량) 멀티 부문
2000	0	2011	인도주의적 지원-긴급구호(식량)
2001	0	2012	인도주의적 지원-긴급구호(식량)
2002	0	2013	인도주의적 지원-긴급구호(식량)
2003	인도주의적 지원-긴급구호(식량)	2014	인도주의적 지원-긴급구호(식량) 사회인프라-정부와 시민사회(평화안보)
2004	인도주의적 지원-긴급구호(식량)	2015	인도주의적 지원-긴급구호(식량) 사회인프라-정부와 시민사회(평화안보)
2005	인도주의적 지원-긴급구호(식량)		

▪ 약정액 기준임<sup>23)</sup>

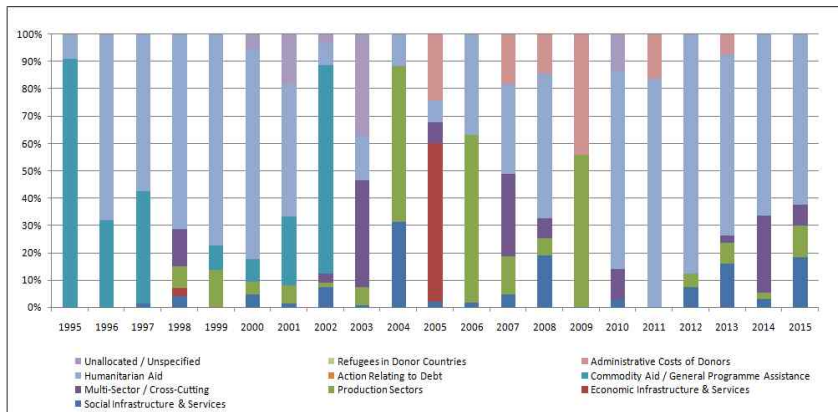
21) 위의 사이트.

22) 위의 사이트.

23) 위의 사이트.

구체적으로 실험가설 2를 기준으로 스위스의 대북지원 영역(sector)을 살펴보자. OECD는 원조의 대상 영역을 크게 사회인프라와 서비스, 경제인프라와 서비스, 생산, 다부문 등으로 구분하고, 각각의 영역을 세부영역으로 구분하여 국제사회의 지원 영역에 대한 정보를 제공하고 있다. 이를 바탕으로 스위스 대북지원의 영역을 살펴보면, 먼저 초기 대북지원 분야는 사회인프라 분야가 대부분을 차지하는 매우 단순한 구조였으나, 2000년대 중반부터 사회인프라와 더불어 다부문, 인도지원, 경제인프라 등 다양한 분야에 지원하고 있다.<sup>24)</sup> 최근 특징으로는 인도지원 분야의 비중이 많은 부분을 차지해 오고 있다는 것과 생산 부문에 대한 지원의 비중이 크게 증가하고 있다는 것이다.<sup>25)</sup> 지원 영역의 비중을 통해 원조의 인도주의적 동기를 판단하기는 어렵지만, 전반적으로 인도지원의 비중이 높은 점과 경제인프라보다는 사회인프라 지원의 비중이 높은 점은 스위스 대북원조의 인도주의적 경향을 일부 설명하는 것으로 분석할 수 있다(실험가설 2).

<그림 3> 스위스 대북원조의 영역별 규모 비율



▪ 약정액 기준임<sup>26)</sup>

이러한 추이를 시기에 따라 구체적으로 살펴보면, 먼저 스위스의 대북원조 부문은 1995년 긴급구호와 식량안보 부문에서 시작해 1998년 농업과

24) 위의 사이트.

25) 위의 사이트.

26) 위의 사이트.

금융, 정부시민사회 부문 등이 추가되었고, 2003년 교육과 환경 부문이 더해졌다.<sup>27)</sup> 북한은 2005년 국제사회에 인도적 지원에서 개발지원으로 전환을 요청하면서 인도적 지원 활동을 하는 국제기구 관계자를 철수시켰으나, 당시 스위스 개발원조 담당기구는 철수시키지 않았다(이종무 외 2009, 140-148). 2005년 당시 스위스는 식수공급위생과 에너지정책 등 개발협력 프로젝트로 북한의 자립을 위한 역량강화를 추진하면서 북한과의 협력을 지속한 것으로 분석된다. 2006년부터 스위스의 대북원조에는 식량작물 생산, 직업훈련, 보건정책 부문이 추가되었으나, 여전히 지속적으로 추진해 온 식량원조는 WFP를 통해 이뤄진다는 점을 OECD CRS를 통해 명시하고 있다.<sup>28)</sup> 2010년부터 다시 스위스의 인도주의적 지원 중 식량원조와 물품구호 등이 이뤄지고 2012년에는 재건과 재활 등 새로운 사업 부문을 추가했으며 특히 농업개발 중 경사지관리프로그램(SLM)을 신규로 시작한다.<sup>29)</sup> 스위스는 OECD stats의 ‘보충설명 공간’을 통해 이는 인도주의적 원칙에 따른 것임을 부연하고 있다.<sup>30)</sup> 물품지원에서 식량안보에 해당하는 식량원조는 2002년까지만 지원되었으나 이를 대체하기 위해 1998년 시작된 농업 부문 원조가 점차 강화되면서 북한의 자체적인 식량공급능력 강화를 추진하고 있다는 것을 추정해 볼 수 있다. 이는 북한 주민들이 식생활 자립능력을 키우는 것으로서 ‘주민들의 기초생활 개선’과 밀접한 관련이 있는 것으로 분석된다.

요컨대, 스위스의 대북지원은 인도주의지원 영역에 대한 공여가 다수를 차지하고 있으며, 인도지원 영역을 제외한 다른 영역에 대한 지원의 경우에도 대체적으로 인도주의적 목적에 기반을 두고 있는 것으로 관찰되거나, 스위스가 자체적으로 인도주의적 원칙에 기반을 둔 공여임을 밝히고 있음을 감안할 경우, 대부분의 지원이 인도주의적 목적에 기인하는 것으로 분석할 수 있다(실험가설 2).

---

27) 위의 사이트.

28) 위의 사이트.

29) 위의 사이트.

30) 위의 사이트.

## IV. 스위스 대북지원의 사례 분석

스위스에서 대외원조를 주관하는 개발협력청(SDC)은 1995년부터 북한에서 활동을 시작했는데 1997년 북한 현지에 평양사무소를 설립하였고,<sup>31)</sup> 순수 인도적 프로그램을 진행하고 있다고 SDC 홈페이지를 통해 밝히고 있다.<sup>32)</sup> SDC 평양사무소의 최근 예산은 2016년 950만 스위스프랑(CHF), 2017년 810만 스위스프랑이며, 현재 3가지 대북원조 개발프로젝트를 진행하고 있다.<sup>33)</sup> 본 장에서는 해당 사례를 중심으로 스위스 대북지원의 특징을 탐색한다.

첫째, 스위스의 경사지관리(Sloping Land Management: SLM) 프로그램<sup>34)</sup>을 살펴보자. 북한이 1990년대 자연재해와 경제난을 겪은 고난의 행군 시기 식량부족으로 농민들은 비탈진 경사지면을 이용해 농사를 지어왔는데, 이는 산림황폐화와 침식을 가져왔고 다시 자연재해 위험이 높아지는 결과를 초래하였다. 이에 스위스 개발협력청(SDC)은 농업과 식량안보에 목적을 두고 지난 2002년 파트너십을 맺은 뒤 2004년부터 북한 토양환경성과 협력해 경사지관리프로그램을 추진하기 시작하였다. 본 사업은 2008년 국제기구(ICRAF)<sup>35)</sup>가 참여해 다자간 협력체제로 확대되었다. 만성적인 식량부족과 에너지 부족을 해결하기 위해 진행된 이 프로그램에서 강조한 것은 일시적으로 산림을 이용하는 것은 자연재해 발생 위험을 높일 뿐이라는 것이다. 따라서 환경적으로나 경제적, 사회적으로 지속가능하고 유용하게 경사지를 관리해 토양을 비옥하게 만들어 토양침식을 방지하고 주민들에게 식량의 다양한 수요를 충족시켜 줄 필요가 있었다. 이에

31) 평양사무소는 2001년 ‘스위스 협력사무소(SWISS COOPERATION OFFICE)’로 명칭이 변경되었음.

32) SDC, 앞의 사이트.

33) 위의 사이트.

34) 스위스 개발협력청(SDC) 홈페이지(<https://www.eda.admin.ch>)에 소개된 사업 내용을 중심으로 요약 정리하였음.

35) ICRAF(세계혼농업센터)는 케냐에 본사가 있으며 각 지역에서 사무실을 운영하는 세계은행 산하 국제농업연합기구 CGIAR 네트워크에 속함. 경사지관리프로그램에서는 기술지원, 최신기술 소개, 지역연구기관지원, 중국 사무실을 통한 북한 과학자 교육, 책과 매뉴얼 설계와 보급지원 등을 담당함.

쌀과 감자, 밀, 열매 등을 경사지에서 지속적으로 생산할 수 있도록 돕고 과수와 잔디로 둘러싼 둑 건설을 도운 결과 경사지에서의 침식을 방지할 뿐 아니라 과실과 곡물이 자라나게 됐다. 또한 경사지이용자그룹(Sloping Land User Groups: SLUGs)이 만들어지면서 수익을 발생하였고 현재 11개 군에서 300개의 이용자반이 함께 하면서 공동체를 강화하는 효과도 가져온 것으로 평가받고 있다. 80% 이상 구성원은 여성이고 1만 명의 가족이 직간접 혜택을 누리고 있다. 즉 본 사례는 지역정부와 공동체가 직접 공여기관과 협업하면서 사업의 범위를 확장해 왔다는 측면에서 실험가설 3에 대한 긍정적인 평가가 가능하다. 이와 관련하여, 2015년 국가 농임업전략제정법이 승인되고 10년 액션플랜으로 북한의 토양환경성은 현재 35만ha 면적의 전국 농임경작지를 대상으로 2024년까지 SLM 방법을 적용하려는 계획을 세웠다. 경사지관리(SLM) 프로그램은 2017년부터 ‘지속적인 생계와 재해위험완화프로그램(Sustainable Livelihood and Disaster Mitigation Programme: SLDM)’이라는 이름으로 식량안보와 임농업을 결합해 연장 추진될 전망이다. SDC가 공개한 예산은 2009-2016년 350만 CHF, 2017-2020년 240만 CHF이다.

둘째, SDC가 2012년 북한 도시관리성과 협력해 시작한 물과 위생시설 보건(Water, Sanitation and Health: WASH) 프로그램은 깨끗하고 충분한 물이 공공보건에 필요하며, 여러 질병은 깨끗한 식수부족과 불량한 위생 시설에 기인하기 때문에, 이에 대한 개선을 목적으로 추진되었다. 북한 내 지역에 식수 시설을 충분히 공급할 수 있도록 시설을 제공하고, 효율적인 관리와 식수 품질을 보장할 수 있는 기관을 마련해주며, 공중화장실과 폐수시스템 개선, 식수 판매소 마련 등 적절한 위생시설에 접근할 수 있도록 하는 것이 사업의 구체적인 추진 방안이다. 이는 개인의 영양상황과 전반적인 공동체의 건강, 특히 어린이에게 중요한 영향을 미치는 것으로 전형적인 인도주의적 원조로 볼 수 있다. 2012년 국제사회의 대북원조가 줄어드는 가운데 해당 사업이 신규로 추가되면서 스위스 대북원조액이 증가세가 뚜렷하게 나타난 것으로 평가된다. 해당 사업은 3개의 도가 협력해서 추진하려는 계획을 세우며 북한 현지 수혜자 중심의 사업 확장을 추진하고 있으며, 이러한 사업의 성격은 스위스 원조의 인도주의적 동기와

관련한 실험가설 3을 일정 부분 검증해주고 있다. WASH 프로그램에 배정된 예산은 2012-2014년 205만 CHF, 2015-2016년 198만 CHF, 2017-2020년 316만 CHF이다.

마지막으로 분유 제공(Dried Skimmed Milk: DSM) 프로그램<sup>36)</sup> 또한 스위스 대북지원 사업의 대표 사례이다. 스위스 SDC의 인도적 지원은 식량안보와 재해위험 감소, 공공보건 등을 목적으로 이뤄져 왔는데, 이러한 목적은 SDC가 국제기구인 유엔 산하 세계식량프로그램(WFP)을 통해 2009년부터 북한에 분유를 제공하는 것으로 이뤄지고 있다. 2009년은 국제사회의 대북제재로 대북원조가 뚜렷한 감소세를 보인 시기다. 스위스는 이와 상관없이 '분유 제공'이라는 새로운 사업을 시작함으로써 원조가 정치외교적 동기와는 무관하다는 것을 상징적으로 보여주고 있는 것으로 평가할 수 있다. 스위스분유는 5살 미만 아이와 임산부에게 곡물, 옥수수, 콩, 쌀 등 음식과 함께 지역 공장에서 북한의 공공분배시스템을 통해 제공됐으며 단백질과 비타민 섭취 개선을 도모했다. SDC에 따르면, 2016년 70만 명 이상이 WFP를 통해 2,170톤을 공급받았으며, 2017년은 1,700톤이 공급될 예정이다. 2009년부터 2017년까지 WFP를 통해 4,500만 CHF에 해당하는 탈지분유를 지원했으며, 이는 SDC의 북한에 대한 총 예산의 60% 이상에 해당하는 것이다. 이를 통해 총 80만 명의 수혜자가 1년에 3.5개월간 매일 분유를 받아 영양실조를 줄일 수 있었다고 SDC는 밝히고 있다. 이것은 수원국인 북한의 필요에 의해 영유아와 임산부의 건강을 개선하는 원조로 무상공여라는 특징과 북한 주민에게 직접적으로 분유가 제공됐다는 점에서 본 논문의 실험가설을 검증하고 있다. 다만 스위스에서 대량 생산한 분유를 공급한다는 면에서는 스위스의 경제적 이익을 충족시키는 것으로 복합적 원조 동기를 보인다고도 볼 수 있다.

36) 스위스 개발협력청(SDC) 홈페이지(<https://www.eda.admin.ch>) 내용을 요약 정리함.



<표 2> 스위스 분유제공프로그램 예산과 분유공급량<sup>37)</sup>

연도	예산액(CHF 스위스프랑)	분유량(톤=1000kg)
2009	342만9000	625톤
2010	507만8000	1000톤
2011	390만6000	800톤
2012	400만1000	825톤
2013	450만	900톤
2014	549만1400	1050톤
2015	548만3400	1050톤
2016	751만7000	2170톤
2017	500만	1700톤

요약하자면, 스위스의 대북원조프로그램 사례는 북한주민의 기초생활 개선과 관련된 영역이라는 점에서 인도주의적 동기에 기반을 둔 사업으로 평가할 수 있다(실험가설 2). 더불어 사업추진 방식에 있어 직간접적으로 북한주민의 혜택을 보장하고 있을 뿐 아니라 북한주민의 참여를 통해 사업을 확장해 가고 있음을 감안할 경우 인도주의적 동기에 기반을 둔 지원의 성격을 부정하기 어렵다(실험가설 3). 물론 모든 프로그램 수행에 있어 무상 원조의 형태를 띠고 있기 때문에 이 또한 원조의 인도주의적 동기를 간접적으로 보여주는 것으로 판단이 가능하나(실험가설 1), 일부 사업의 경우 구속성 원조의 형태를 보이고 있음이 발견되었다. 다만 해당 사업의 경우 취약계층에 대한 분유제공이라는 인도적 성격의 사업이었음을 상기할 경우 원조의 인도주의적 성격을 간접적이거나 추정할 수 있을 것으로 판단된다.

## V. 결론

북한은 1995년 국제사회에 지원을 호소한 이후 2015년 현재까지 국제사

37) SDC, 앞의 사이트.

회의 지원을 받고 있다. 2000년대 후반부터 지속된 북한의 도발행동으로 국제사회의 대북제재는 점차 강화되고 있으며, 동시에 국제사회의 대북지원도 크게 감소하고 있는 추세이다. 특히 대북지원의 최대 공여국이었던 미국의 지원규모가 급격히 감소하면서 대북지원의 전체 규모도 크게 감소하였다. 반면, 이러한 경향과는 달리 스위스는 북한에 대한 원조를 확대하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이에 본 논문은 최근 대북지원 최대 공여국으로 부상한 스위스의 대북지원을 고찰하였다.

스위스 대북지원 성격을 살펴보기 위해 먼저 일반적인 대외원조 동기에 관한 선행 연구와 스위스 대외원조와 관련한 선행연구 및 스위스 대북지원에 관한 선행 연구를 차례로 살펴보았다. 대체적인 연구의 흐름을 반영하여, 스위스의 대북지원이 인도적 동기에 기반을 둔 원조일 것이라는 가설을 세웠고, 이를 검증하는 과정을 통해 다음과 같은 스위스 대북지원의 특징이 도출할 수 있었다. 첫째, 스위스의 대북지원은 100% 무상원조라는 측면에서 대체적으로 인도적 동기에 기반을 두고 있다. 한편, 초기 비구속성 원조가 대부분이었던 반면 최근은 구속성 원조의 비중이 증가되고 있다는 특징도 관찰되지만, 구속성 지원의 대상 영역이 인도적 지원(humanitarian aid) 영역임을 감안하면 구속성 원조임에도 불구하고 인도주의적 동기와 무관하지 않을 것으로 판단된다. 둘째, 지원 분야에 있어 인도적 지원 등 주민의 기초생활 향상과 연관된 영역이 대부분을 차지하고 있으며, 마지막으로 지원 방식에 있어 북한 주민과의 대면 접촉에 기반을 둔 원조를 지속하고 있는 특징을 가진다. 종합적으로 스위스의 대북지원은 인도주의적 동기에 기반을 둔 지원 방식을 추구하고 있기 때문에 대북제재의 지속에도 불구하고 대북지원을 중단하지 않고, 오히려 증대시킬 수 있었던 것으로 분석된다.

본 연구는 전술하였듯이 기존 연구에서 거의 다루지 못했던 스위스의 대북지원을 총체적으로 살펴보고, 그 특징을 분석하고 있다는 측면에서 의의를 가진다. 더불어, 원조의 효과가 일반적으로 원조의 지속성과 무관하지 않음을 감안할 경우, 북한에 대한 원조 효과성 개선의 측면에서 향후 대북지원에 대한 정책적 함의를 제공할 수 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다음의 한계를 가진다. 첫째, 스위스 대북지원

에 대한 사례분석에 있어, 공여국이 제공하는 제한적인 자료를 바탕으로 원조의 성격을 탐색해 수원국의 자체적인 평가를 반영하고 있지 못한 한계를 가진다. 이러한 한계는 북한 정보의 폐쇄성에 기인하는 것으로 향후 해당 정보를 기반으로 한 추가적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 둘째, 인도주의적 동기에 기반을 둔 원조를 세 개의 실험가설로 단순화한 측면이 연구의 한계로 지적될 수 있을 것이다. 향후 연구에서는 인도주의적 동기의 원조가 가지는 다양한 특징들을 추가하여 확장된 실험가설을 바탕으로 스위스 대북지원의 특징을 다각도로 검토할 필요가 있을 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 강명세 편 (2012). 『공적개발원조의 정치경제』. 세종연구소.
- 권윤희·정지선·박수경 (2008). 『양자 간 개발기구의 체계와 활동』. 통일연구원.
- 박지연·문경연 (2015). “한국정부의 대북지원 통계에 대한 비판적 고찰.” 『동서연구』. 18권. 4호, pp. 5-27.
- 서울대학교 국제문제연구소 편 (2016). 『개발협력의 세계정치』. 사회평론아카데미.
- 안문석 (2013). “한국의 국제개발협력에 대한 국제정치이론 관점의 성찰: 구성주의적 대안을 중심으로.” 『국제정치논총』. 53권. 4호, pp. 297-331.
- 이종무·최철영·박정란 (2009). 『북한 개발지원 체제의 구축방안』. 통일연구원.
- 임수경 (2015). “북한 개발지원 효과성 증진 방안에 대한 연구: 스위스 경사지관리 프로그램을 중심으로.” 이화여자대학교 석사학위논문.
- Alesina, Alberto and David Dollar (2000). “Who gives foreign aid to whom and why?” *Journal of Economic Growth* Vol. 5. No. 1, pp. 33-63.
- Berthelemy, Jean-Claude (2006). “Bilateral Donors’ Interest vs. Recipients’ Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?” *Review of Development Economics*. Vol. 10. No. 2, pp. 179-194.
- Foster, Jacques (2013). “Conditionality in Swiss Development Assistance.” Olav Stokke (ed.). *Aid and Political Conditionality*. New York: Routledge, pp. 201-224.
- Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Macdonald, Ryan and John Hoddinott (2004). “Determinants of Canadian bilateral aid allocations: humanitarian, commercial or political?” *Canadian Journal of Economics*. Vol. 37. No. 2, pp. 294-312.
- Morgenthau, H. (1962). “A Political Theory of Foreign Aid.” *The American Political Science Review* Vol. 56. No. 2, pp. 301-309.
- Nunnenkamp, Peter, Janina Weingarth and Johannes Weisser (2009). “Is NGO aid not so different after all? Comparing the allocation of Swiss aid by private and official donors.” *European Journal of Political Economy*. Vol 25. No 4, pp. 422-438.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Wood, Robert (1986). *From Marshall Plan to Debt Crisis*. Berkeley: University of California Press.

Younas, Javed (2008). "Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefit." *European Journal of Political Economy*. Vol. 24. No. 3, pp. 661-674.

## 2. 기타

Gates, Scott and Anke Hoeffler (2004). "Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?" *Working Paper*: Center for the study of African Economies.

유엔안전보장이사회의 대북제재위원회. <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>. (2017년 7월 9일 검색)

OECD CRS. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>. (2017년 7월 9일 검색)

SDC. <https://www.eda.admin.ch>. (2017년 5월 6일 검색)

| 논문투고일 : 2017년 07월 12일 |

| 논문심사일 : 2017년 08월 25일 |

| 게재확정일 : 2017년 09월 07일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 24 No. 3 (2017)

## **A Study on Switzerland Aid to North Korea**

**Park, So-Hye**

(University of North Korean Studies)

**Park, Jiyoun**

(The Export-Import Bank of Korea)

As the North Korea repeated its nuclear test in the 2000s, the international community has been continuing economic sanctions against North Korea. The major donors have tended to greatly reduce aid to North Korea by participating in UN sanctions, but Switzerland is expanding aid to North Korea. This paper examines aid from Switzerland to North Korea. According to this study, the following characteristics of aid for North Korea from Switzerland were derived. First, Switzerland's aid to North Korea largely based on humanitarian motives in terms of 100% grants although there were a certain level of tied grant. Second, most of the areas related to improvement of the basic life of the residents such as humanitarian aid in the support field, and lastly, the support method is characterized by the support based on direct contact with the North Korean people. Overall, Switzerland's support for North Korea is pursuing a supportive approach based on humanitarian motives, which means that it has been able to increase rather than halt its support to North Korea despite the ongoing sanctions.

- Key words: Switzerland, North Korea, Aid to North Korea, Humanitarian Aid, Aid Motives