

동향과 분석

〈좌담회〉

인도적 자원과 대북정책, 무엇을 해야 할 때인가?

김훈일, 신영전, 이금순, 조종익

국제사회의 대북지원 동향과 한국

황지환

인도적 지원과 대북정책, 무엇을 해야 할 때인가?

KDI 북한경제연구부는 2014년 11월 11일에 김훈일 한국천주교주교회의의 민족 화해위원회 신부, 신영전 한양대학교 교수, 이금순 통일연구원 북한인권연구센터 소장, 조종익 DailyNK 편집부장을 초청하여 ‘인도적 지원과 대북정책, 무엇을 해야 할 때인가?’라는 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 현재의 인도적 대북지원 활동에 대한 전반적 평가와 더불어, 이에 대한 북한의 인식과 대응, 우리 정부의 드레스덴 선언 등 대북지원 정책에 대한 판단, 그리고 향후 나아갈 길에 대해 다양한 의견을 나누었다. 본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2014년 11월 11일(화) 서머셋팰리스서울

사 회

이석(KDI)

토 론

김훈일(한국천주교주교회의), 신영전(한양대학교),
이금순(통일연구원), 조종익(DailyNK)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 오늘의 주제는 인도적 지원과 대북정책이다. 남북관계가 경색된 지 상당한 시간이 흘렀고 우리 정부가 이를 개선하고 싶어도 현실적으로 취할 수 있는 조치가 많지 않다 보니, 최근 실현 가능한 인도적 지원에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이에 KDI 북한경제연구부에서는 여러 전문가 선생님들을 모시고 현재의 인도적 대북지원 활동에 대한 논의를 하고자 한다. 먼저 현재 국제사회에서 우리나라의 대북지원 사업에 대해 어떻게 평가하고 있는지 그리고 국제사회, 한국, 북한이 인도적 지원에 대해 어떻게 받아들이고 있는지 이금순 박사가 간략하게 전반적인 설명을 해 달라.

이금순: 대북지원에 대한 민간 시민운동단체의 시각과 정부의 시각이 많이 다르다. 통일연구원은 국책연구기관으로서 북한의 인도적 상황에 대한 평가와 지원방안과 관련하여 민간단체와 정부 간 중간자 입장에서 정보를 공유하고 정책대안을 논의하는 장을 마련하고자 하여 왔다.

과거에는 북한에 대한 정보가 부족해 탈북자들을 통해 북한의 상황을 단편적으로 읽어 내거나 국제기구의 평가에 의존하는 형태였다. 당시 UN기구들이 대북지원을 주도하는 상황이었기 때문에, 90년대 후반 대북지원 관련 국제회의에서는 우리 민간단체들이 주도적으로 목소리를 낼 수 있는 입장이 아니었고 단지 참여만 해왔다. 그 후 대북지원의 규모가 정부의 참여로 확대되었고, 종교와 시민단체들도 통일운동차원에서 크게 확대되기 시작했다. 우리 정부의 남북협력기금이 민간단체에 본격적으로 지원되면서 정부와 민간의 역할과 목소리도 커졌다. 90년대 중후반을 정점으로 북한의 인도적 위기상황이 조금씩 나아지고 있다는 평가를 받았다. 이러한 평가가 있기까지 우리 정부의 남북관계 개선 노력과 활성화에 대한 지원이 상당한 역할을 했다.



북한을 바라보는 국내와 국제 사회의 시각이 다르다. 인도적 위기상황의 개선 못지않게 남북관계 개선도 중요한 목표이지만, 이를 바라보는 국내외의 입장차가 있다. 대북지원 활동을 통해 북한과의 접촉이 증가하면서 과거에 알 수 없었던 세세한 부분까지 알게 된 것이다. 최근 유럽연합의 인권결의안은 굉장히 강경한 입장을 취하고 있다. 유럽이 이러한 관심을

갖게 된 것은 유럽 자체의 인권에 대한 관심과 가치도 있지만, 유럽연합이 북한에 상주하게 되면서 지원사업을 하는 과정에서 북한에 대해 더 세밀하게 파악할 수 있었기 때문이다.

북한이 갖고 있는 근본적인 한계는 지원사업만으로는 해결할 수 없는 부분도 있다. 우리는 대북 인도적 지원을 인권문제와 분리해서 접근하고 있지만 사실상 둘의 관계는 밀접하게 연결되어 있다. 우리 정부는 대북 인도적 지원을 계속 해왔다. 그러나 과거 90년대만큼은 아니지만 정부와 민간단체의 입장이 또다시 커지고 있다. 민간에서는 정부가 대규모 협력기금 지원을 통해 민간활동을 지원해 줄 것을 촉구하고 있지만, 정부의 입장에서는 북한의 수용성이나 기존 남북관계의 핵심인 핵문제에 대한 고려 없이 대규모의 지원을 재개하길란 어려운 상황이다.

통일준비위원회에서 밝힌 것처럼 정부는 북한 지역주민에게 행해지는 사업은 지역단위에서 통합적 사업으로 확대하고, 민간 또는 국제 NGO와 협력해 북한의 적극적인 의지를 이끌어내는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 북한이 아직 이를 수용하고 있지 않다. 북한은 과거의 긴급구호성 지원이 아닌 북한이 주도하는 대규모 인프라사업과 같은 개발사업에 대한 지원을 바라고 있다. 국제 NGO 역시 북한 관련 사업을 놓치지 않으려는 측면에서 입장차를 보이고 있다.

이석: 북한에 대한 인도적 지원의 시작부터 현재까지의 상황을 잘 설명해 주었다. 우리와 국제사회 시각의 차이, 민간과 정부 시각의 차이, 또한 국제사회 안에서 이루어지고 있는 다양한 논의를 정리해 주었다. 요약하자면 북한에 대한 인도적 지원에 많은 이들이 관심이 많으며 계속적으로 지원을 할 분위기이지만 제약이 많아서 쉽지 않다고 정리할 수 있을 것이다. 그렇다면 보건·의료 분야에서 북한에 대한 인도적 지원 문제를 많이 다룬 신영전 교수가 견해를 밝혀 달라.



신영전: 먼저 인도적 지원이라는 개념이 모호한 측면이 있다. 그리고 국제사회와 남북한에서 사용하고 있는 인도적 지원의 의미가 상당히 다르다. 국제사회에서 사용하고 있는 인도적 지원은 특정 상황에 대해 제한적으로 사용하고 있는 반면 남북한에서는 정치적 성격이 강한 특징이 있다. 이러한 점이 한반도에서 ‘대북 인도적 지원’이라는 용어가 갖는 특수성이라고 할 수 있다. 인도적 지원을 너무 폭넓게 정의하기 때문에 남북관계 경색기에 일부 사업내용을 이유로 기본적으로 제공되어야 하는 인도적 사업조차 하지 못하게 한다. 인도적 지원에 대한 정의가 이렇게

정치적 수준에서 정의되고 있는 것이 남북한이 갖고 있는 근본적 문제라고 생각한다.

공식 통계에 따르면, 이명박 정부 이후 대북지원이 급속히 감소하고 있다. 박근혜정부 출범 이후 소규모이나마 재개된 지원사업은 UN기구나 국제 NGO를 통해 진행되고 있다는 것이다. 하지만 이러한 지원형태는 대북지원을 통해 남북관계를 개선할 수 있는 긍정적 효과를 사라지게 한다. 예를 들면, 북한의 지원금 사용 형태와 규모를 파악하기 어렵고 우리 쪽의 역할은 재정지원을 제외하고 거의 없으며, 남북한이 만날 기회도 없다.

현재 한국에는 소위 말하는 인권파와 인도주의파라는 두 종류의 시민 분류가 생겼다. 학술용어는 아니지만 한국 사회에 존재하는 것이 독특하다. 인권파는 인권을 강조하면서 현실적으로 대북의 정치적 자유와 식량권 등에 대해 문제제기하는 세력이다. 인도주의파는 그동안 남북관계 개선 부분들을 열어서 인도적 지원 및 교류·협력을 추진해 왔던 세력이다.

끝으로 인도적 사업의 안정적이고 지속적인 효과를 높이려면 대북 교류협력을 세 단계로 분리해 생각할 필요가 있다. 먼저 가장 기본적인 단계는 단순한 의미의 인도적 지원으로 남북관계의 정치적 관계와 분리해 마지막까지 지켜야 하는 영역이다. 중간 단계는 호혜적 교류협력이다. 마지막으로 손해가 되더라도 남북 화해·협력 차원의 교류협력이다. 세 단계를 개념적으로 분리하면 남북관계의 경색기 또는 포괄적인 문제가 생겼을 때에도 가장 기본적으로 지원해야 하는 인도적 사업을 안정적으로 유지할 수 있다.

이석: 우리 사회가 가지고 있는 인도적 지원의 개념이 집단마다 편차가 크고 그로 인해 우리 정부에서도 인도적 지원을 하겠다는 의지를 밝혔으나, 실제로는 보건·의료 분야에서만 소규모로 지원이 이루어지고 있는 현실이라는 지적을 해주었다. 따라서 인도적 지원에 대한 정치적인 요소를 최대한 배제하기 위해서 대북 교류협력의 개념을 세 가지로 구별해야 할 필요가 있다는 의견이었다. 그렇다면 김훈일 신부가 실제로 대북지원을 시행하는 단체 입장에서 인도적 지원에 대해 어떻게 평가하는지 견해를 밝혀 달라.

김훈일: 현재 상황을 보자면 2008년 이후 인도적 지원은 사실상 중단된 상태이다. 거의 모든 지원단체들이 현장접근 자체가 불가능하기 때문에 지원현장을 놓쳤으며, 이와 관련된 사업도 무산되거나 중단된 상황이다. 국제기구나 중국 쪽 도움을 얻어 지속적으로 지원사업을 관리했던 단체를 제외한다면, 오랜 시간이 지났기 때문에 대부분의 단체들이 이제는 진행해 왔던 혹은 예정했던 사업을 복구하기도 쉽지 않은 실정이다. 올 초에 나온 드레스덴 선언의 내용이 근본적으로 나쁘지 않기 때문에 상황이 나아질 것이라고 기대를 했으나 실제로는

그렇지 않다. 2010년부터 2013년까지 우리 정부는 지원물자를 보내는 데 있어 많은 제약을 걸어 감독하겠다는 의지를 밝혔으며, 북한에서는 민간단체의 선의가 있으니 받아주겠다는 식이었다. 그런데 작년 말부터 우리 정부가 북한에 지원물자를 보내주겠다는 의사를 표현하고 있으나 북한이 도리어 받지 않겠다는 아이러니한 상황이 연출되고 있다.



이러한 상황에도 민간단체 입장에서는 순수한 구조 의미에서의 지원을 포기할 수 없다. 따라서 국제기구나 중국에 있는 동포와 같은 제3자를 경유하는 방법을 사용하고 있다. 전 세계, 특히 유럽에 있는 NGO와 연계하여 협력사업으로 진행하려는 움직임을 보이고 있다. 다만, 이와 같은 방법은 한계가 있기 때문에 국내 민간단체는 남북관계의 개선을 간절히 바라고 있는 입장이다. 특히 인도적 지원분야에서만은 정부에서 특단의 조치를 취해주었으면 하는 바람이다.

다만, 여러 정치적 요인을 차치하더라도 십여 년을 넘게 지원하면서 우리 민간단체 자체에는 문제가 없었는지 살펴볼 필요가 있다. 여러 초창기 지원사업을 통해 국민들에게 북한의 어려운 상황에 대해 알렸으며 충분하진 않았지만 많은 북한 주민을 도울 수 있었다. 가장 중요하게는 북한의 현장에서 주민들과 당국자들을 만나면서 북측의 여러 사회문제와 현실을 파악할 수 있었다는 성과가 있었다. 하지만 지원사업 초기부터 여러 가지 다른 의도를 지니고 북한에 갔다는 문제점이 있다. 예를 들어, 종교단체의 경우 선교의 목적으로 가기도 했으며, 일부 단체의 경우 순수하게 북한 주민을 돕기보다는 통일 운동가로서의 역할과 역량을 앞세워 지원사업을 진행하기도 했다. 또한 북한의 상황을 잘 파악하지 못하고 지나치게 굶주림에만 중점을 두어서 지원방식이 굉장히 단조로웠다는 문제점도 있다. 이제는 우리가 북한의 상황과 현실을 많이 봐왔기 때문에 단순히 물품을 지원하는 형식을 떠나서 북한의 농업 및 의료 환경과 시스템을 개선해 줄 수 있는 모델을 마련해야 할 필요성이 있다. 민간단체들은 그동안 이러한 모델을 준비하지 못하였으며, 또한 인도적 지원 관련 전문가보다는 정치적인 목적을 드러내는 인물들이 대북지원 사업을 많이 진행해 왔기 때문에 많은 실패를 경험했다고 판단된다.

또한 역설적으로 애석하게도 정부의 대북 기금 및 지원이 민간단체의 활동에 큰 타격을 주었다. 2000년 남북정상회담이 개최된 이후로 엄청난 액수의 지원금과 많은 양의 식량이 북한으로 들어갔는데, 이것이 민간단체와 유기적으로 협의가 되지 않았던 것이다. 큰 틀에서의 지원은 민간단체가 맡을 수 없기 때문에 정부가 하고, 다른 세세한 부문에서의 지원은 민간단체

가 말는 등 정책적인 조정이 없었기 때문에, 전체적인 지원이 비효율적이고 때에 따라서는 민간단체의 활동에 타격을 입혔던 것이다.

마지막으로 인도적 지원의 개념이 확립될 필요성이 있다. 민간단체 내에서만 아니라 국가적으로 이에 대한 토의가 없었다는 것이 안타깝다. ‘인도적’이라는 말은 정치성을 배제한다는 의미이다. 인간의 생존과 존엄성에 대한 위협을 없애는 것이 인도적 지원인데, 북한에 대한 지원은 철저하게 정치적이 된다는 것이다. 심지어 교회 내에서도 정치적 요인이 개입될 정도이다. 하지만 이제 ‘분단’이라는 특수한 상황을 마주하고 있기 때문에 정치적 요인이 개입될 수밖에 없는 현실을 인정해야 한다고 본다. 따라서 정치적 요인까지 포괄적으로 감안하여 남북한 주민이 서로 도울 수 있는 구체적인 제도를 마련하는 것이 중요하다.

이석: 김훈일 신부가 대북지원에 대한 민간단체의 입장을 정리해 주었다. 또한 정치화 되어 있는 대북지원이지만, 이를 인정하고 이에 근거하여 대북지원을 이어나가는 것이 현실적이라는 견해를 준 거 같다. 여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점이 있다. 5·24 대북제재조치에서 인도적 지원은 제재대상이 아니다. 그런데 현실은 그것이 아니었는지 묻고 싶다.

김훈일: 5·24 조치는 인적·물적 교류를 제재하는 것인데 인도적 지원은 제외되어 있는 것이 맞다. 그런데 물적교류가 제재되어 있기 때문에 사실상 인도적 지원이 5·24 조치하에 어려운 것이다. 예를 들어, 중요한 의료장비 같은 것이 인도적 지원에 해당되지 않는 반출금지 품목으로 분류된다. 가끔 식량이나 의약품이 조금씩 보내어지기는 했는데, 그럴 때는 북한의 반응을 살펴보기 위한 것이었다.

신영전: 보건·의료 분야 지원도 반출내역과 같은 객관적인 지표를 살펴보면, 5·24 조치 시행 이후에는 거의 없는 실정이다.

이석: 결론적으로 5·24 조치는 인도적 지원을 공식적으로는 제재하지 않지만 현실에서는 부정적인 영향을 미쳐 인도적 지원이 거의 안 이루어지게 만든 요인이라는 설명이었다. 그렇다면 조종익 부장이 북한 당국이 아닌 북한주민들 입장에서 인도적 지원에 대해 어떻게 생각하는지, 현재 상황이 어떠한지에 대해 설명해 달라. 또한 북한으로 가는 인도적 지원의 혜택을 주민들이 받지 못한다는 소문도 횡행하는데, 사실관계가 어떻게 되는지 알려 달라.



조종익: 탈북자, 중국에 나가 있는 특파원 등에 따르면 1990년대 후반이나 2000년대 초반에 비해서 대다수의 북한 주민들은 국제사회나 한국으로부터 물품이 지원되고 있다는 것을 외부 정보 등을 통해서 많이 인지하고 있다. 다만, 북한 주민들은 이러한 지원에 대해 속으로는 다를 수 있으나 겉으로는 많은 기대를 하고 있지 않다고 전해진다. 그 이유는 지원을 통해 혜택을 받는 사람들이 지원물품이 절실히 필요한 주민보다는 지원에 관여하고 있는 간부이기 때문이다. 또한 의약품과 같은 지원물품이 장마당에 나오는 경우도 많다고 한다. 그리고 국제사회의 지원을 국제사회가 김정일에게 진상품으로 올렸다고 선전하는 식으로 이용하는 경우도 있었다. 하지만 최근에는 북한 주민이 그것을 곧이곧대로 믿지는 않으며, 기본적으로 북한사회가 어렵기 때문에 국제사회에서 도움을 준다는 것을 인지하고 있다고 한다.

북한 당국이 대북 인도적 지원에 대해 어떻게 생각하는지는 파악하기 쉽지 않다. 그러나 여러 가지 정황을 통해 유추해 보자면, 북한은 여전히 국제사회나 한국의 대규모 인도적 지원을 바라고 있을 것이다. 북한은 체제 특성상 이를 김정은 우상화에 이용할 수 있기 때문이다. 또한 1990년대 후반과 2000년대 초반부터 대북지원이 많이 확대되면서 북한 당국 내에도 이와 관련된 기관들이 생겨났는데, 이들 기관의 책임자들이 한국과의 교류를 통해 한국의 지원단체 관계자들을 알게 되었고 인도적 지원을 꾸준히 요구하고 있다고 한다. 현재 북한은 어렵긴 하지만 예전처럼 절실하게 지원이 필요한 것은 아니기에 이러한 요구를 통해 남남갈등을 일으킬 수 있는 기개로 작용할 수 있기 때문이다.

이석: 그렇다면 북한 주민이 이제는 국제사회나 한국의 인도적 지원에 대해 잘 알고 있고, 이 지원이 주민들에게 직접적으로 혜택이 되고 있는지는 불분명하지만 지원물품들이 시장 등과 연관되어 주민생활에 영향을 미치고 있다고 정리할 수 있을 것 같다.

김훈일: 지원사업을 하면서 새삼 깨닫게 되는 것은 우리 측에서 보면 비효율적이고 부정부패로 인식되는 북한 관리들의 행태가 북측에서는 굉장히 자연스럽게 평범하다고 여겨지는 부분이다. 예를 들어, 우리 측에서 지원물자를 필요한 곳에 배분될 수 있도록 요구하는데도 불구하고, 우리 측 사람이 떠나면 북한에서는 자기들이 필요한 곳으로 옮기거나 기관 내에서 필요한 재원을 만들기 위해서 파는 경우가 있다. 이는 우리 측에서 보면 부정부패 행위로

볼 수 있으나 북한 내에서는 지원물품을 조식을 위해 팔거나 더 급한 곳으로 옮기는, 즉 개인적 착복은 아닌 경우가 많다. 따라서 우리가 이러한 면을 인지하고 접근해야 할 필요성이 있다.

한 가지 흥미로운 점은 북한사회 내에서 우리가 지원해 주는 물품, 특히 약 같은 경우에는 병원에 보관되지 않고 있고 북한 시장 내에서 최고급으로 통하기 때문에 장마당에 나온다는 것이다. 결국 우리의 지원물품이 북한 내에서 시장을 형성하는 데 도움을 주고 있다는 것이다. 물론 이와 같은 현상은 잘못된 것이고 개선해야 하며 북한의 병원을 정상화시킬 때 다뤄야 할 문제다.

신영전: 인도적 지원에서 조심해야 하는 부분은 지원하는 사람과 받는 사람의 입장과 인식이 다르다는 것이다. 한국의 지원·협력의 역사와 경험을 감안했을 때 지원 수준이 아직은 낮은 편이다. 또한 남북관계만의 특수성도 있지만 보편적으로 나타나는 현상을 마치 북한에서만 나타나는 현상으로 보는 경향이 있다. 예를 들면, 방글라데시의 주민들은 자신의 월급만큼 비싼 멀티 비타민을 지원물품으로 받게 되었을 때 이것을 섭취하는 것보다 야시장에 팔아서 여러 식구들이 먹을 수 있을 만큼의 음식을 사는 데 이것은 그들의 입장에서 더 합리적인 선택이라고 할 수 있다. 이러한 행위를 한 국가의 특수성으로 봐서는 안 된다. 상대방의 상황을 파악하고 이에 맞는 지원방법을 선택하지 못한 지원하는 사람의 책임도 있다. 일방적으로 받는 사람을 비방하기보다는 주는 사람이 보다 더 정교한 방식으로 지원하는 방법을 고민해야 한다.

이금순: 그만큼 우리가 원조의 역사와 경험이 없는 것도 사실이다. 단체들의 전문성과 역량이 개발되지 못하고 있는 원인 중 하나가 전문가가 들어가서 일을 할 수 있는 임금구조가 아니라는 것이다. 이러한 경험과 전문성이 쌓이지 못한 문제점도 있다.

신영전: 여기에 대해서는 대북사업을 처음 시작한 멤버들의 공로도 인정해야 한다. 현재 일어나고 있는 문제들에는 불가피한 조건과 상황이 많이 있다. 그러나 이것이 지속되어서는 안 된다. 다시 남북 교류협력을 시작할 때에는 원점에서 출발해서는 안되고 한 단계 높은 수준에서 시작하며 발전을 지속할 수 있는 방법에 대한 논의가 필요한 시점이다.

이석: 지금까지 대북지원에 있어 발생한 여러 문제점에 대해 논의를 해주었다. 또한 우리가

실수를 통해 북한에 대해 배우고 문제점을 개선해 나가려고 하던 차에 남북관계가 경색되어 더 이상 진행하지 못한 아쉬움이 있다는 것을 지적해 주었다. 다만, 최근 현재 북한의 사정이 예전만큼 나쁘지 않기 때문에 이제 인도적 지원을 강조하는 것은 현실과 맞지 않다는 일부 의견이 대두되고 있는데, 이와 현재 북한 사정을 어떻게 평가하는지 토론해 달라.

김훈일: 한국천주교주교회의의 판단으로는 현재 북한의 식량 사정이 나아졌다기보다는 생존에 문제가 없을 정도로 유지해 나가고 있는 상황이다. 하지만 여전히 식량이 충분하지는 않고 주민들 내에서도 빈부격차가 굉장히 확대된 것으로 보이기 때문에 식량지원이 계속 필요하다. 북한 주민은 부족한 배급식량을 중국에서 수입하거나 밀매해 온 식량을 시장에서 구입하여 충족시키고 있는데 식량가격이 너무 높은 상황이다. 대다수의 북한 주민은 식량 구입에 엄청난 돈을 들이고 있기 때문에 필요한 식량을 구입하고 다른 필수품을 동시에 확보하는 것이 어렵다. 식량은 한 사회에서 가장 근본이 되는 물품이기 때문에 주민들이 식량을 안정적으로 공급받을 수 있을 때 사회성장의 동력과 여력을 얻을 것이다. 그러한 측면에서 식량문제는 농업기술 개발사업과 연계하여 지속적으로 해결해 나가야 한다. 궁극적으로 북한의 식량가격이 안정화될 수 있는 지원이 필요하다.

이석: 북한에서 예전처럼 주민들이 굶어 죽고 있지는 않지만, 양극화 때문에 식량이 절실한 취약계층이 존재한다는 지적을 해주었다. 또한 북한의 경제상황이 좋지 않은 데 덧붙여 일반 가구에서 상당한 비용을 지불하고 식량을 구입하는 것은 사회가 성장할 동력을 잃게 되는 기회비용이기 때문에 궁극적으로 북한 식량가격의 안정화가 필요하다는 의견이었다. 조종익 부장은 이에 대해 어떻게 판단하고 있는지 견해를 밝혀 달라.

조종익: 산모·영유아와 같은 취약계층에 대한 지원은 절실하다고 본다. 예민한 문제이지만 식량 같은 경우에는 과거와 같은 잣대로 비교해서는 안 된다. 지금은 자체적으로 식량을 구할 수 있는 방도가 충분하기 때문에 굶어 죽는 사람은 별로 없다. 따라서 식량을 대규모로 지원할 필요성은 많이 사라졌다고 판단된다. 다만, 취약계층이 존재하기 때문에 취약계층을 위한 지원방안이 필요하다.

신영전: 식량부문이 상당히 개선되고 있어 계속해서 도와야 할 필요가 없다는 주장의 근거가 모호하다. 이러한 주장은 평양의 사진 등 북한의 단편적인 사실만을 보고 판단한

정치적 선언의 측면이 강하다. 또 이중적인 부분은 최근 여러 나라들이 북한 당국이 비인권적이라고 제소하는 이유 중의 하나가 식량권을 확보해 주지 않는다는 것이다. 이 두 가지 주장은 모순되며 정치적 수준에서 논의되는 성격이 강하다. 정치적 부분을 걷어낼 수 있는 객관적 자료 분석이 제시되어야 한다.

북한의 취약계층 지원에 대해서는 일각에서 북한의 총생산은 크게 변화되지 않았지만 분배문제에서 지역·계층 간의 격차가 커지고 있어 취약계층 지원에 초점을 두어야 한다고 주장한다. 하지만 북한뿐만 아니라 모든 나라에서 취약계층이 존재하는 이유는 지원이 이루어지더라도 대부분 다양한 방식으로 다시 뺏어가기 때문이다. 이러한 상황에서 취약계층만을 대상으로 하여 돕는다는 것은 효과적이지 못하고, 현실적으로 불가능한 경우가 많다.

김훈일: 식량지원은 사실 한국 입장에서 북한 주민의 생존권문제 차원을 넘어서 안보와 연결되어 있기 때문에 민감하다. 보수 측에서는 안보문제 때문에 식량지원을 반대하기도 한다. 또한 취약계층은 북한뿐만 아니라 세계 어느 나라를 가더라도 파악하기 힘들다. 따라서 타국의 취약계층을 구분하여 취약계층만을 지원한다는 것은 굉장히 어려운 문제이다.

식량은 한 사회가 성장하는 데 가장 밑바탕이 된다. 예를 들어, 개성공단에 입주한 기업주들이 근로자에게 야간근무를 시킬 때 가장 걱정하는 부문이 체력문제이다. 기본적으로 영양상태가 한국의 근로자와 비교해서 떨어지는 것이다. 그래서 이러한 기본적인 사회문제를 해결할 수 있는 지원이 필요하다. ‘모자보건 1,000일 패키지’ 사업도 그러한 일환에서 진행되고 있다고 본다. 사회 저변을 튼튼하게 만들어 주기 위한 것이다.

따라서 식량을 북한 주민이 굶으면 지원하고 아니면 지원하지 않는, 이러한 측면으로 접근할 것이 아니라 차후에 북한의 사회가 우리 사회와 함께 살아나갈 수 있는 기반을 마련하는데 있어 가장 중요한 물자라고 인식했으면 한다.

이금순: 북한은 취약계층이라는 용어 대신 ‘특정보호대상’이라고 명명하고 있다. 북한의 취약계층에 대한 접근이 우리가 모든 것을 돕겠다는 것을 의미하지 않는다. 북한은 취약계층문제를 개선하기 위해 얼마나 노력하고 있는지를 강조하고 있다. 북한이 그러한 노력을 하도록 측면 지원하고 이를 국제사회에 알린다면 불가능한 문제는 아니라고 생각한다. 예를 들어, 학교급식과 유치원급식 그리고 모자보건 1,000일 패키지와 같은 사업이 굉장히 중요하다. 실제 어려운 취약계층만을 대상으로 하는 것이 아니라 북한이 특정연령 혹은 집단에 대해 복지정책 차원에서 사업을 할 수 있도록 하는 접근이 필요하다. 우리는 내부적으로 보편적

복지를 주장하면서 북한에 대해서는 취약계층만을 대상으로 한 지원조차 제대로 하지 못하고 있는 실정이다.

이석: 현재 식량상황과 접근방법에 대해 시각이 다르지만 중요한 요점이 나온 거 같다. 이 자리는 합의가 아닌 토론을 위한 자리이기 때문에 식량에 대한 논의는 여기서 마무리하고, 요즘 보건·의료 상황은 어떠한지 신영전 교수가 설명해 달라.

신영전: 보건·의료 분야에서 북한과 국제사회가 주목하고 있는 가장 핵심적인 문제는 ‘영양실조(malnutrition)’이다. 북한 스스로도 보건·의료 부문에서 제기하고 있는 문제는 역시 영양실조이다. 영양실조는 모든 질병의 근원이며 식량문제와도 연관되어 있다. 북한에서 식량배분이 통치 행위의 일환이기 때문에 식량문제는 정치적 이슈와 결부되어 있어 인도적 이슈로 풀기 어려운 측면이 있다. 한국에서도 식량지원을 정치적 결정으로 생각하고 있는 실정이다.

따라서 최근에는 북한에 비타민과 미네랄 등을 지원하고 있다. 그러나 북한은 이것을 지원하기 이전에 3대 영양소가 충족되어야 한다고 말하고 있다. 3대 영양소인 탄수화물, 단백질, 지방 중 탄수화물은 곡물로 충족하고 있고, 단백질은 콩으로 보충하고 있지만 지방이 부족한 실정이다. 3대 영양소가 충족되지 않은 상황에서 비타민과 같은 제품은 도움이 되지 않는다. 지방을 보충하기 위해 콩기름 공장을 지원하려고 했지만, 남북관계가 가장 좋을 때도 이를 관철시키기가 어려웠다. 따라서 비타민, 미네랄보다는 기본 식량이 충족되어야 한다. 이러한 부분이 기술적으로 쉽지 않은 상황이다.

식량 이외에 난방문제 역시 에너지문제이기 때문에 지원이 어려운 상황이다. 지금 여러 가지 지원 채널이 막혀 있는 상황이므로 이를 타개할 수 있는 묘안이 필요하다.

김훈일: 북한의 보건·의료체계는 현재 붕괴된 상태이다. 북한에서는 아사의 위기상황에서도 북한 주민에게 더 직접적으로 타격을 입힌 것이 보건·의료체계의 붕괴로, 이로 인해 질병으로 인한 사망이 더 많았다는 것이다. 예를 들어, 해열제와 같은 간단한 약이나 의료도구조차 없어서 설사와 같은 현대의학에서 굉장히 쉽게 치료할 수 있는 질병으로 인한 사망이 많았다. 물론 식량문제로 인해 영양소가 부족해 면역력이 떨어진 것이 근간이지만, 실제 북한에서 사람들의 생명을 가장 위협하는 것은 보건·의료 문제이다. 북한 병원의 의사들은 매우 극소량의 약만을 보유하고 있어서 치료를 해주고 싶어도 할 수 없는 어려운 상황이며,

오히려 돈이 있다면 장마당에 가서 약을 구하는 것이 더 쉬운 상황이다. 따라서 보건의료 문제만큼은 다른 분야보다 지원이 절실히 필요한 상태이다.

북한 상황에서 긍정적인 측면도 조금 있다. 바로 의료품이 부족함에도 불구하고 병원 자체는 의사들이 출근하여 유지되고 있다는 점이다. 즉, 필요한 응급수술이나 응급처치는 진행되고 있다는 의미이다. 지원을 할 때 접근방법 등을 많이 연구해 봐야겠지만 어쨌든 시스템 자체가 완전히 붕괴되지는 않았기 때문에, 어떤 특정 질환이나 대상을 위한 시범사업을 진행한다면 병원들이 최소한 특정 분야, 예를 들어 소아과 정도는 활성화시킬 수 있을 것이다.

이석: 현재 우리 사회나 국제사회 내에서도 북한 인권문제와 인도적 지원에 대한 갈등이 존재한다. 그렇다면 인권문제와 인도적 지원을 결부하여 도와줘야 할지 아니면 나누어서 생각해야 할지에 대한 의견을 말해 달라.

김훈일: 논리의 모순이 있는 거 같다. 인권운동은 사람의 권리와 존엄성을 높이는 활동이다. 또한 정치적 자유, 사회적 권리에 대한 제한만 논의할 것이 아니다. 임금 미지급, 폭력, 여러 가지 사회적 범죄 등 생존권 측면에서의 인권문제가 현장에서는 더 빈번하다. 이 문제는 사실 정치적 자유나 사회적 권리에 대한 제한이 풀어진다고 해서 해결되는 문제가 아니다. 극단적인 예를 들자면, 만약 북한에 독재정권이 붕괴되고 민주정권이 들어선다고 해서 당장 북한 주민의 식생활문제가 해결되지는 않는다. 그러한 측면에서 인도적 지원은 인권문제와 항상 같이 논의되어야 한다고 본다. 즉, 정치적 자유뿐만 아니라 인권의 다양한 측면을 해결해주는 방향으로 가야 한다.

북한에 인권문제는 분명 존재한다. 우리 사회나 다른 나라의 사회보다 훨씬 열악하고 개선해야 할 분명한 필요성이 있는 국가가 북한이다. 생존권이 달린 인권문제는 인도적 지원을 통해서 해결해야 한다.

이금순: UN의 북한인권조사위원회는 북한의 자유권과 취약계층의 열악함 등 권리침해를 개선하기 위한 권고를 다양하게 내놓고 있다. 이에 대해 북한도 상당한 부분에서 외부의 권고사안을 수용하고 있다. 그러한 부분을 감안하면 분명히 인권에 대한 관심도 반영될 수 있다. 그리고 UN에서도 남북관계 화해협력의 차원에서 남북대화 및 협력을 강조하고 있다. 우리는 아직도 북한인권문제에 대해 진지한 논의 없이 정치적 성향에 따라서 해결방안을 구분하고 있다. 인권문제를 진지하게 들여다보는 노력 자체가 부족한 실정이다.

신영전: 한 가지 감안해야 할 점이 있다. 일반적으로 보고서에는 좋은 것만 쓰여 있다. 어떤 이들은 최근 인권모임이 정치화되고 있으며 정권교체(regime change)를 목표로 하는 모습을 보이고 있다고 비판한다. 즉, 인도주의만을 최고의 목표로 두고 있는 활동인지 여부가 의심스러우며, 국가적 이익 또는 국제적 이익과 같은 목표 아래에서 수단화·도구화되고 있다는 의심을 떨칠 수 없다는 것이다. 나 역시 북한의 인권이 중요하다더라도 인권이 정치의 수단화 되는 것에 깊은 우려를 가지고 있다.

이금순: 국제사회에서는 이미 이 두 가지 사안을 함께 논의할 수밖에 없는 상황이다. 예를 들어, 외부에서 북한의 정권교체가 가능하고 이로 인해 인도적 상황 개선이 동시에 가능하다고 판단하는 것은 착각이라고 생각한다. 그렇기 때문에 북한 당국이 스스로의 노력을 통해 인권과 인도주의적 지원 두 가지 측면에서 모두 성과를 낼 수 있다는 확신을 주도록 하는 설득이 필요하다.

신영전: 국가인권과 인도주의를 함께 다루지 못하는 이유는 논의가 정치적 진영 논리화되고 있는 측면이 있기 때문이다. 진영 논리화된다면 그것의 절충점을 찾기 어렵다. 인권이 물 스며들 듯이 조용히 이루어지지 않고 특정 세력 간의 전략적 도구로 전략하는 것은 굉장히 위험하다는 여러 역사적 증거가 있다. 분단된 한반도에 진영논리가 존재하는 한 이를 화합시키는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 제3의 노력이 필요하다. 양측을 중재하는 실용적 관점을 갖고 있는 영역(이해관계를 따지는 그룹)의 역할과 활약이 강화되어야 한다.

이석: 인권과 인도적 지원을 같이 논의하는 문제에 대해 마지막으로 조종익 부장은 어떻게 생각하는지 말해 달라.

조종익: 원칙적으로는 두 가지를 병행해서 논의해야 한다고 본다. 그러나 현실적으로 북한정권에서는 인권문제가 들어가면 민감하게 반응하기 때문에 현 상황에서는 분리해서 논의해야 할 필요성이 있다. 특히 정부 차원에서 논의를 할 때에는 인권문제를 제외하는 것이 낫다고 판단되며, 인권문제는 민간단체나 국제기구 차원에서 다루는 것이 훨씬 효과적이라고 본다.

이석: 정부는 되도록 인도적 지원만을 다루고 인권문제는 다른 곳에서 다루어야 한다는

의견이었다. 결론적으로 인도적 대북지원의 돌파구가 필요한 시점인 것 같다. 앞으로 우리의 정책이 어떠한 방향으로 가야 돌파구 마련이 가능할지에 대해 견해를 밝혀 달라.

조종익: 지금 5·24 조치가 해제되지 않는 한 인도적 지원이 한 발짝 더 나아가는 데는 한계가 있다. 5·24 조치가 해제된다고 전제해 본다면, 북한과의 민간교류협력을 활성화 시킬 필요성이 있으며 정치적으로 민감한 부문은 조금 뒤로 미루어 놓고 보건·의료, 영유아 지원 등의 비정치적인 분야에서 계속적으로 지원을 넓혀 나가야 한다.

신영전: 먼저 상황인식에 대한 논의가 부족한 것 같다. 최근 중국의 대북한 영향력 확대가 중요한 변수다. 현재 북한에 중국 NGO가 들어온다는 얘기를 전해 들은 적이 있다. 지난 10년간 중국이 세계경제에서 차지하는 역할이 점점 커지고 있다. 남북관계와 대북 인도적 지원 차원에서 중국의 역할을 평가하고 앞으로 어떻게 대응할 것인지가 중요하다. 오랜 시간이 지나면서 북한의 내부 상황도 많이 바뀌었기 때문에 과거 한 민족이라는 애뜻함을 살리지 못할 수도 있다. 이 부분도 민간단체와 정부가 고민해야 하는 중요한 부분이다.

둘째, 인도적 교류협력이 이루어지기 위해서는 새로운 거버넌스 없이는 질적인 변화를 기대하기 어려울 것이다. 예를 들어, 통일부가 상당한 권한을 가지고 각 부처를 포괄할 수 있는 통합적 대북정책을 수행할 수 있게 해야 한다. 이것이 어렵다면 통일부 내에 전문적인 인력들을 자체적으로 대폭 확보하여 사업을 진행해야 한다. 그러나 현재 통일부의 구조는 획기적이고 질 좋은 인도적 지원을 기획·조정·평가할 수 있는 역량이 부족하다. 개별적 역량의 문제가 아니라 위상, 규모, 조직이 현실적으로 국내 70개의 단체를 감당하고 많은 국제기구들의 코디네이터 역할을 하기 어려운 구조다.

마지막으로 현재의 인도적 지원은 on/off 방식이 횡행하고 있다. 이를 해결하려면 층위와 주체를 다양화해야 한다. UN이라는 채널뿐만 아니라 한국의 NGO 등 다양한 주체들이 참여할 수 있게 다양화시키는 노력이 필요하다. 내용 측면에서, 소규모 사업뿐만 아니라 대규모 사업개발도 필요하다. 취약계층 관련 사업 등 사업내용 자체도 다변화해야 한다.

김훈일: 현 상황에서 가장 적절하게 취할 수 있는 조치 중 하나는 인도적 지원을 담당하는 독립기구의 창설이라고 본다. 이를 통해 우리 정부는 인도적 지원을 말로만 하지 않겠다는 의지를 북한에 표명할 수 있다. 또한 정부에서 북한에 인도적 지원은 정치적인 제한 없이 진행할 테니 북한도 같이 참여하라는 강력한 제안을 하길 바란다. 독립기구를 통해 진행된다면

인도적 지원이 더 효과적으로 이루어질 것이다. 이러한 시도를 한다면 북한에서도 대화에 참여하고 여러 가지 문제에 대해 타협할 수 있는 계기가 마련될 것으로 기대된다.

이금순: 대북지원 관련 주체의 거버넌스의 중요성에 대한 의견이 나왔는데, 이 부분은 굉장히 중요하다. 하지만 현실적인 실현 가능성을 고려할 필요가 있다. 남한 내부 민간 차원에서 대북지원의 목표와 절차가 서로 다르고 근본적으로 서로 신뢰하지 못하는 실정이다. 또한 이들 간에는 대북사업을 둘러싼 경쟁도 존재한다. 거버넌스도 중요하지만 사업의 실현 목표를 지나치게 높게 설정할 수 없는 현실도 감안해야 한다. 이러한 문제를 돌파해야 하는 공감대가 우선 형성되어야 한다는 것이다.

규모를 확대하는 것도 좋은 대안이라고 생각한다. 그러나 국내적으로 국민들을 어떤 방법으로 설득해 나가야 할 것인지를 고민해야 한다. 이는 정부만의 문제가 아니며 민간과 정부가 협력해 현재 상황에서 대북지원이 필요한 이유와 근거에 대한 고민도 함께해야 한다.

그리고 가장 중요한 것은 기존과 다른 방식으로 접근해야 한다는 것이다. 남북의 단순한 창구역할이 아닌 변화된 북한체제를 파악하는 노력이 필요하다. 지원사업에 참여하는 단위 기관들도 사업을 통해 스스로의 이익을 만들어갈 수 있는 적극적인 역할을 해야 한다. 북한 인권을 강조하기 위해 조선교육후원기금 또는 장애인 관련 단체들을 파트너로 적극 활용하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 대북지원의 과정은 우리가 북한을 알아가는 과정이기도 하지만, 북한도 한국을 학습하는 과정이다. 인권에서 제기된 이슈들을 어떻게 반영할 것인가를 고민하고 보다 적극적으로 나서야 한다.

김훈일: 이번 UN인권결의안이 인도적 지원 측면에서도 북한에 빠아플 수 있는 것은 인권조사 보고서에 단순히 정치적 자유에서의 문제뿐만 아니라 북한 주민의 생존권문제가 명확하게 드러났기 때문이다. 우리나라에서는 이번 인권조사보고서에 대해 드디어 북한의 인권문제가 국제사회에 이슈화가 됐다고만 평가하고 있지만, 사실 북한으로서는 굉장히 빠아픈 내용이 많기 때문에 북한에서 이를 계속 개선해 나가겠다고 밝히고 있는 것이다.

이석: 인도적 지원에 대한 문제가 단순할 줄 알았는데 사실은 굉장히 복잡하고 여러 가지 문제가 있다는 것을 이 자리를 통해 알 수 있었다. 굉장히 중요한 이슈인 만큼 앞으로 새로운 돌파구가 생기기를 기대한다. 오랜 시간 동안 인도적 지원과 대북정책에 대해 좋은 의견을 준 토론자들에게 감사한다.