

북한 디아코니아 세미나

-민간의 인도적 대북 지원의 '비연계 원칙과' 거버너스-

일시 | 2016년 10월 19일(수) 9:30-12:00

장소 | 서울시청 별관 의원회관

일정표

시간	순서	내용
좌장 : 김범수교수(몽골국립생명과학대/한국사회복지역사연구회 회장)		
09:30~09:35	인사 및 소개	김범수교수(몽골국립생명과학대/한국사회복지역사연구회 회장)
09:35~10:05	학술발표	“민간의 인도적 대북 지원의 ‘비연계 원칙과 거버넌스’ - 이기범 교수(숙명여자대학교 교육학부 교수 /사단법인 어린이어깨동무 이사장)
10:05~10:35	주제발표	“인도적 대북 지원” - 임형준 소장(WFP 한국사무소)
10:35~10:40		휴식
10:40~10:55	토론 1	“민간의 인도적 대북 지원의 비연계 원칙과 거버넌스에 관한 토론문” - 노충래 교수(이화여자대학교 사회복지학과 교수 /사회복지연구소 소장)
10:55~11:10	토론 2	“민간의 인도적 지원만큼이라도 대북지원은 속히 재개되어야 합니다” - 유대열목사(탈북목사, 하나로교회)
11:10~11:25	토론 3	“민간의 인도적 대북지원의 비연계 원칙과 거버넌스에 대한 토론문” - 김범수 교수(몽골국립생명과학대/한국사회복지역사연구회 회장)
11:25~11:45		질의응답
11:45~12:00	종합토론 및 마무리	김범수교수(몽골국립생명과학대/한국사회복지역사연구회 회장)

목차

학술발표(주제)	
“민간의 인도적 대북 지원의 ‘비연계 원칙과 거버넌스’ - 이기범 교수(숙명여자대학교 교육학부 교수/사단법인 어린이어깨동무 이사장)	4
토론 1	
“민간의 인도적 대북 지원의 비연계 원칙과 거버넌스에 관한 토론문” - 노충래 교수(이화여자대학교 사회복지학과 교수/사회복지연구소 소장)	28
토론 2	
“민간의 인도적 지원만큼이라도 대북지원은 속히 재개되어야 합니다” - 유대열목사(탈북목사, 하나로교회)	32
토론	
“민간의 인도적 대북지원의 비연계 원칙과 거버넌스에 대한 토론문” - 김범수 교수(몽골국립생명과학대/한국사회복지역사연구회 회장)	35

민간의 인도적 대북 지원의 '비연계 원칙과' 거버넌스

이기범(숙명여자대학교 교육학부 교수, 사단법인 어린이어깨동무 이사장)

목 차

- I. 서론
- II. 민간의 대북 인도적 지원의 변천 과정
 1. 긴급구호와 민간 지원의 태동. 1995-1999.
 2. 개발 지원과 민간 지원의 성장. 2000-2007.
 3. 남북관계의 냉각과 민간 지원의 침체. 2008-현재
- III. 민간 대북 지원의 의의와 제한사항
 1. 인도적 지원의 성과와 의의
 2. 인도적 지원의 제한사항
- IV. 북한 주민의 인도적 상황의 취약성
 1. 취약 인구 개요
 2. 영유아의 사망률과 영양불량 실태
 3. 자연재해로 인한 이재민의 피해
- V. 인도적 지원의 '비연계 원칙'과 거버넌스
 1. 인도적 지원의 '비연계 원칙'
 2. 다자 거버넌스의 구축
 3. 인도적 지원의 실효성과 책무성 제고
- VI. 결론
- VII. 참고문헌

I. 서론

우리사회가 지난 20여 년 동안 제공했던 북에 대한 인도적 지원은 현재 실질적으로 중단된 상태이다. 북한은 1990년대 중반부터 계획경제체제와 사회주의 경제 블록의 해체 그리고 거듭되는 자연재해로 말미암아 식량난을 겪게 된다. 1995년 8월에 일어난 대홍수로 식량 생산에 치명적 손상을 입은 북한은 대기근의 위기에 처하게 되고 국제사회에 도움을 호소하게 된다. 굶주림으로 죽어가는 북한 주민들을 살리기 위하여 그해 9월 민간단체들이 식량 지원을 시작하였다. 그 이후 지난 20여 년 동안 지속된 민간 차원의 지원은 북한주민의 기본적 생존을 보호하고, 민족 화해와 협력에 기여했다고 평가된다. 민간단체들은 남한의 경제 침체, 남북 관계의 냉각 등에도 불구하고 인도적 지원을 지속하여 북측 주민들의 인도적 상황을 개선시켰고, 남북의 사람들이 직접 만나는 기회를 확대하여 한반도 평화에 기여했다고 인정된다. 북의 거듭되는 핵 실험과 미사일 발사에 대한 대북 제재로 인하여 올해 들어 정부와 민간 차원의 지원은 사실상 중단되었다. 지난 9월 9일로 북이 5차 핵 실험을 강행함에 따라 대북 인도적 지원은 더 이상 앞으로 나아갈 수 없는 상태에 이르게 되었다. 북 주민들의 삶은 여전히 외부의 도움을 필요로 하고 있다. 지난 8월 홍수가 일어난 함경북도 지역 주민들은 생존을 위하여 긴급 구호물자 공급과 수해복구를 애타게 기다리고 있을 것이다. 어린이들의 사망률은 유엔이 정한 '새천년개발목표'에 크게 미치지 못하고 있다. 모성 사망과 영양불량 상태도 걱정해야 하는 수준이다. 경제 활동이 활발해지면서 빈부 간 격차가 생겨나서 취약계층의 처지는 더 어렵게 되었다고 한다. 평양 등 도시와 변방 지역의 지역 격차는 더 커지고 있다. 북한 당국의 핵 실험과 대북 제재 속에서 북의 약자들의 소외와 고통은 가중되고 있다.

이런 상황에서 '그럼에도 불구하고'라는 말을 떠올린다. 여전히 생존을 위협받고 인간다운 삶을 누리지 못하는 북의 약자들을 위하여 우리의 인도주의는 새로운 선택과 대응을 해야 한다. 상황이 암울할수록 인도주의의 정신에 더 충실한 지원의 방안을 현실 속에서 찾아야 한다. 이 글의 목적은 위기의 남북관계 속에서 인도주의를 실현할 수 있는 대북지원의 원칙, 거버넌스, 실행 방안을 모색하는 것이다. 먼저 지난 20년 동안의 대북지원의 과정을 세 단계로 나누어 그 내용과 공과를 평가한다. 다음으로 현 북한 주민들의 인도적 상황을 소개한다. 마지막으로 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키는 인도주의 원칙에 충실하면서 사회적 동의를 확대할 수 있는 지원의 거버넌스와 실행 방안을 제시한다. 논의를 펼치면서 필자의 대북 지원 경험이 참고가 되도록 활용한다. 필자는 1996년 대북지원 민간단체인 '어린이어깨동무'의 설립에 참여하여 20년 동안 인도적 활동을 하고 있다. 그동안 수십 차례 방북하여 협의와 지원을 진행하였다.

II. 민간의 대북 인도적 지원의 변천 과정

북한은 1990년 대 초반 소련 등 사회주의 국가의 붕괴에 따른 경제력 약화와 산업 전반의 침체로 식량 생산이 저하된다. 1995년 8월 중순 북한 전역을 덮친 대홍수는 최악의 식량 위기와 기아를 초래한다.¹⁾ 1990년 대 중반

1) 1995년 8월 23일 미국 뉴욕의 북한 유엔대표부는 유엔인도주의사무국(UNDHA, U. N. Department of Humanitarian Affairs)에 긴급 구호를 요청한다. 유엔대표부는 대홍수의 피해 복구와 식량 지원 을 위해 4억 9천만 달러의 지원을 요청하면서, 전 국토의 75%가 피해를 보았고, 피해 인구는 5백 20만 명, 피해 총액은 1백 50억 달러에 달한다고 밝혔다(한겨레신문, 1995. 9. 14).

북 주민들을 위한 긴급구호로 출발한 인도적 지원은 2000년대 중반에 들어서서 북의 자립을 돕는 개발지원 사업으로 발전되었다. 이러한 추세에서 1996년 통일부에 인도지원국이 신설된다. 정부는 1999년 10월 ‘인도적 차원의 대북사업처리에 관한 규정’을 제정하여, 인도적 목적으로 시행하는 대북지원사업의 범위를 이재민의 구호와 피해복구 지원, 식량난 해소를 위한 농업개발지원, 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 지원, 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 지원 등으로 정한다. 이를 통하여 민간사업에 대해 남북협력기금을 지원하는 근거가 마련된다. 기금 지원으로 탄력을 받은 민간단체의 지원은 2000년대 초반부터 시작하여 2000년 대 중반에 이르러 개발지원 사업으로 확장된다. 1999년 10여 개에 불과했던 대북 지원 단체는 계속 늘어났고, 연합체인 ‘대북협력민간단체협의회’ 소속 단체는 현재 55개 단체에 이른다.

1995년부터 2015년까지 대한적십자사를 포함하여 민간 차원에서 지원한 액수는 8,929억 원에 이른다. <표 1>에서, 민간의 지원 추세를 금액으로 살펴보면, 1995년 이후 계속 증가하여, 개발지원 사업이 본격적으로 확장되는 2004년 한해의 지원 액수가 1,558억 원으로 정점에 달한다. 민간의 지원은 2009년 377억 원을 기점으로 감소되어 2014년에는 54억 원으로 떨어졌다. 분배 불투명성 논란, 장기 지원의 피로감, ‘천안함 사건’에 대한 5.24 조치, 북의 거듭된 핵 실험과 미사일 발사로 인한 대북 제재, 남북 관계의 냉각이 그 주요 이유로 꼽힌다. 정부 차원의 지원은 더 급격하게 감소하여, 2010년에 183억 원이 집행된 것을 제외하면 2008년부터 올해까지 전무하다. 같은 기간 중 국제기구를 통한 지원은 2010년을 제외하고 올해까지 계속되고 있다. 올해 정부는 유진벨재단의 결핵치료 약품의 반출과 방북만 유일하게 승인하고, 모든 민간단체의 지원 물자 반출 승인, 북한주민 접촉, 방북을 불허하고 있다. 20년 동안 지속된 민간의 대북 지원이 사실상 중단된 것이다. 1995년부터 현재까지 민간의 대북 인도적 지원의 변천과정을 단계별로 알아보자. 변천 과정을 검토하면 거기에서 현재의 난국을 타개할 수 있는 실마리를 찾을 수도 있기 때문이다.

<표 1> 대북지원 현황(1995-2015. 단위: 억 원)

구분	'95-'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	합계	
정부차원	당국차원	3,821	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	-	183(72)	-	-	-	-	11,249	
	민간단체 기금지원	96	65	81	102	120	134	216	241	77	21(9)	-	-	-	23	1,176	
	국제기구를 통한 지원	647	243	205	262	19	139	335	197	217	-	65	23	133	141	117	2,743
	계	4,564	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204(81)	65	23	133	141	140	15,168
식량(쌀)차관	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	-	-	-	8,728	
계	5,621	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204(81)	65	23	133	141	140	23,896	
민간차원(무상)	1,863	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200(88)	131	118	51	54	114	8,929	
총액	7,484	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404(169)	196	141	183	195	254	32,825	

* 반출기준(정부: 수송비 및 부대경비 포함, 민간: 수송비 및 부대경비 미포함)
 * 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음
 * 출처: 통일부 통계자료. <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099>

1. 긴급구호와 민간 지원의 태동. 1995-1999.

긴급구호를 확대하면서 민간단체의 지원이 시작되는 태동기의 주요 활동과 주요 사항을 다음의 몇 가지로 정리할 수 있겠다. 첫째, 1995년에 시작된 초기 구호활동은 종교계가 주로 이끌었다. 그해 9월부터 한국기독교교회협의회 산하 6개 교단 모금운동, 천주교의 북한 돕기 ‘헌미헌금운동’, 불교 조계종의 ‘남북 수재민 돕기 모금’이 펼쳐졌고, 10월 20일에는 6개 종단의 연합기구로 ‘범종단 북한수재민돕기 추진위원회’가 결성되어 모금 캠페인을 추진하였다.²⁾ 분단 이후 처음으로 범사회적 차원에서 시작된 대북지원에 종교계가 앞장서서 나감으로써 이념 논쟁을 피할 수 있었다고 평가된다(대북협력민간단체협의, 이하 ‘북민협’, 2005). 종교계는 그 규모에는 증감이 있으나 지원 초기부터 지금까지 지속적으로 중요한 역할을 담당하고 있다.

둘째, 1996년에 들어서면서 대북지원을 목적으로 하는 민간단체가 만들어지기 시작하고, 기존 복지단체들도 대북 지원 분야에 진입하면서 민간 지원의 체계를 갖추기 시작한다.³⁾ 민간단체들은 정부에 관련 조치를 완화할 것을 요구하면서 자체 모금운동도 다변화한다. 1999년에는 8회에 걸쳐 민간단체 관계자 27명이 방북하여 지원 물자의 모니터링을 실시하면서, 제3국 협의에서 방북 협의로 협의의 장이 확대된다. 필자는 1998년 11월 처음으로 방북하여 평양과 황해도 일대를 방문할 기회가 있었다. 민간단체 수와 활동이 증가하면서 상호협력을 증진하기 위한 대북지원민간단체협의회(현 북민협)가 1999년 20여 개 단체의 참여로 결성된다.

셋째, 인도적 지원과 모금을 호소하는 캠페인 확대를 통하여 북에 대한 관심과 지원의 사회적 공감대를 넓혀갔다. 남북어린이어깨동무와 한겨레신문은 1996년 6월 13일부터 9월 12일까지 무려 석 달 동안 북녘 어린이들의 기아 상황을 알리고 후원금을 모금하는 ‘안녕? 친구야!’라는 캠페인을 펼쳤다.⁴⁾ 1998년 6개 종단과 1백여 개의 시민사회단체들은 4월 25일을 ‘북한동포를 위한 국제 금식의 날’로 공표하고, 세계 36개국 107개 도시에서 금식을 호소하고 모금하였다. 이런 캠페인을 통하여 분단 이후 처음으로 북에 대하여 호의적이지 않은 보수층도 모금에 참여할 정도로 북녘에 대한 범국민적 관심이 확산되게 되었고, 이를 종교계와 민간단체가 이끌어 낸 것이다.

넷째, 민간의 실질적 활동이 정부의 대북지원 정책을 견인하는 효과가 나타난다. 지원 초기에 민간단체의 지원은 정부의 조치에 제한될 수밖에 없었다. 1995년 9월 14일 당시 통일원은 민간 모금을 자제하도록 하고 지원 창구를 대한적십자사로 일원화한다는 방침을 발표하였다.⁵⁾ 민간단체들은 지원의 효과를 높이기 위하여, 지원하고자 하는 지역과 기관을 지정하는 ‘지정기탁’을 허용할 것을 정부에 계속 촉구하였다. 또한 정부의 지원 확대,

2) 기존의 사회단체들은 이런 맥락에서 종교계와 연대하여 지원활동을 펼친다. ‘한국시민단체협의회’는 같은 해 9월 5일 5대 종교 지도자들과 함께 범국민 모금창구를 개설하였다. ‘경제정의실천연합’, ‘민주주의민족통일전국연합’ 등의 사회단체들도 모금에 동참한다.
 3) 4월에 보건의료인들에 의하여 북한수재민 돕기 보건의료인 모금본부(현 어린이의약품지원본부)가 발족되고, 6월에는 한겨레신문사와 공동육아연구원이 중심이 되어 북한 어린이들의 구호에 집중하는 남북어린이어깨동무, 시민단체와 종교계가 연대한 우리민족서로돕기운동이 활동을 시작한다. 굿네이버스 인터내셔널, 한국선명회 등의 복지단체는 대북 지원으로 사업의 범위를 넓힌다.
 4) 1997년 3월 27일에는 ‘우리민족서로돕기운동’이 주도하여 ‘북한동포돕기 옥수수 1만 톤 보내기 범국민캠페인’을 시작하고 10만 톤 보내기까지로 발전시킨다. 7월 5일에 시작된 ‘민족화해를 위한 북한동포돕기 서명운동’은 40일 만에 100만 명을 돌파한다. ‘사랑의 옷 보내기 운동’은 단기간에 150만점의 의류를 모으는 성과를 보인다. 1997년 4월 ‘겨레사랑 북측 동포돕기 범국민운동’은 ‘하루 한 끼 굶기 운동’ 등을 민주노총 등의 조직과 지역을 기반으로 추진하여 모금하였다.
 5) 아울러 쌀과 현금 지원을 제한하고 개별 기업과 언론사 참여도 제한하였다. 이런 조치로 인하여 1995년 민간단체들은 모금한 2억 9,500만원의 성금을 대한적십자사에 기탁하여 국제적십자연맹을 통하여 북에 전달되게 하였다.

기업과 언론의 모금 참여 허용, 대북지원 창구 다양화, 민간교류 허용을 강력하게 요구하였다. 1997년 5월 남북 적십자는 ‘남북적십자 사이의 구호물자 전달 절차에 관한 합의’를 맺어 직접전달의 문호를 열고 지정기탁이 가능하게 되고 지원이 더 활기를 띠게 된다.

1998년 김대중 정부가 출범하고 대북포용정책이 추진되면서 민간단체들의 요구가 대북지원정책에 더 적극 반영되게 된다. 같은 해 3월 18일 ‘민간차원의 대북지원 활성화 조치’를 발표한다.⁶⁾ 정부는 민간의 대북지원 성과를 인정하여 1999년 10월 21일 ‘인도적 차원의 대북지원 사업처리에 관한 규정’을 발표함으로써 민간단체에 재정을 지원하는 방안을 공식화한다. 이로써 민간 지원은 관련 법규와 정부 방침의 범위 안에서 단체들이 자율적으로 시행할 수 있도록 기존 규제가 사실상 폐지되었다고 볼 수 있다(북민협, 2005). 이러한 조치는 그동안 이루어진 민간의 대북지원이 직접 교류를 통하여 분배투명성을 증진하는 데 적합했다는 인식에서 자율적이고 안정적으로 유지될 수 있도록 재정지원을 한다는 정부의 판단에서 비롯된 것이다. 민간단체들의 꾸준한 활동이 정부 정책의 진화를 촉구했다고 평가할 수 있겠다.

마지막으로 대북지원이 분단 상황에서 새로운 이념 조정과 갈등의 장으로 등장한다. 앞에서 이야기한대로 굶주린 북한 ‘동포’를 살리자는 방식으로 동포애에 호소하는 대북지원은 초기 단계에서 진보와 보수의 이념을 초월할 정도의 절박함이 있었다. 추상적인 존재 혹은 적대적 집단으로 인식되었던 북한 주민들이 동포로 재인식되는 계기가 마련되었으며 이에 대한 사회적 공감대도 형성되었다. 그러나 김영삼 정부의 불확실한 대북정책과 북한 당국에 대한 근본적인 불신은 그러한 공감대를 언제든지 훼손할 수 있는 소지를 안고 있었다. 북한 당국의 민간단체에 대한 이해 부족과 지원에 대한 비협조적 태도는 북측이 제기하는 균열 요소이다. 1996년 이후 일어난 사태들은 그러한 불안 요소들을 추동하여 남남, 남북의 이념 갈등을 촉발하게 한다.⁷⁾ 1996년 9월 18일의 강릉 잠수함 침투사건, 1998년 6월 21일의 속초 해상 잠수정 발견 및 나포, 8월 31일의 대포동 1호 발사 시험, 1999년 6월 15일의 서해상 남북 해군 교전사태 등이 있다. 이런 사건들은 대북지원에 거부감을 급속하게 상승하게 한다. 대북 지원은 분단의 대립 이념을 완화하는 역할과 부각시키는 역할을 동시에 수행하는 장으로 등장한다.

2. 개발 지원과 민간 지원의 성장. 2000-2007.

2000년 3월 김대중 대통령이 베를린 선언에서 북한 경제회복지원 의사를 밝힌다. 6월 첫 남북정상회담이 열리고, ‘6.15 남북공동선언’이 발표되면서, 한반도 긴장 완화와 남북 교류와 협력이 더 가속된다. 미국의 부시 행정부 출범과 함께 북미관계가 경직되면서 포용정책에 대한 국내 보수진영의 반발도 커지게 된다.⁸⁾

2003년 출범한 노무현 정부는 포용정책을 계승한다는 입장을 유지하였다. 같은 해 8월 북 당국은 유엔인도지

6) 그 주요 내용은 남북적십자의 구호물자 인도인수 시 민간단체 대표 참여, 대북지원 협의와 모니터링 목적의 방북 허용, 모금행사 허용, 협력사업 방식의 시범적 대북지원 허용 등이다. 민간단체들은 창구 다원화를 계속 요구하였으며, 정부는 이에 대하여 1998년 9월 18일 민간단체 개별지원을 시범적으로 허용하고, 1999년 2월 10일 ‘대북지원 창구다원화’ 조치를 발표하여, 정부의 반출 승인 하에 민간이 독자창구로 지원하는 방안을 시행한다.

7) 1996년 9월 18일의 강릉 잠수함 침투사건, 1998년 6월 21일의 속초 해상 잠수정 발견 및 나포, 8월 31일의 대포동 1호 발사 시험, 1999년 6월 15일의 서해상 남북 해군 교전사태 등이 있다.

8) 9.11 테러 이후 북은 테러지원국가로 분류된다. 2002년 10월 방북한 미국 국무부 켈리 차관보를 통하여 북의 핵 프로그램이 노출되면서 북미 갈등이 불거지기 시작한다.

원조정국(UNOCHA)의 ‘합동지원호소’(Consolidated Appeal Process)의 수용을 거부하고 개발원조로 전환을 요구한다. 정부가 북핵문제 해결과 남북관계를 분리하여 추진하면서 잠시 중단되었던 남북 교류와 협력이 회복된다. 2005년 미국이 마카오 방코델타아시아은행(BDA)의 북한 계좌를 동결하자 북은 이에 대한 반발로 2006년 7월 미사일 발사 시험, 10월 제1차 핵실험을 강행한다. 2007년 10월 노무현 대통령은 두 번째 남북 정상회담을 개최하여 ‘10.4 공동선언’을 도출한다. 그러나 임기 말이었기 때문에 합의는 거의 이행되지 못한다.

이 시기에는 긴급구호가 병행되기는 하지만 북의 식량 생산, 보건의료에 관련된 인프라를 개발하는 방향으로 지원의 중심이 전환된다. 이 시기 활동의 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 민간 지원의 중점 영역이 긴급구호로부터 개발지원으로 전환하면서 이에 필요한 전문화, 다양화, 안정화가 이루어진다.⁹⁾ 1990년대 말부터 민간의 활동은 일반구호, 보건의료, 농업개발, 취약계층 등으로 특화되기 시작하였으므로 이러한 전환을 뒷받침할 수 있었다. 사업이 본격적으로 전환하게 된 계기는 2004년 용천재해 복구를 지역을 전면적으로 재개발하는 데 민간단체가 참여하여 경험과 성과를 축적하게 된 것이다. 개발협력 사업이 늘어나면서 ‘대북지원민간단체협의회’는 2001년 1월 26일 ‘대북협력민간단체협의회’(현 북민협)로 명칭을 변경한다.

유명무실하던 ‘대북지원 민관정책협의회’가 2004년 9월 정비된다. 민관이 협의하여 개발지원 사업을 시행하기 위하여 운영위원회를 설치하고 산하에 보건의료, 농업축산, 일반구호, 특수(복지)분야를 설치한다. 단체별로 중점 분야가 정해지면서 보건의료인, 영양학자, 농업과학자 등 전문가들이 민간의 사업에 적극 참여하여 지원이 전문성이 확보된다. 예를 들면 어린이재단은 서울대학교어린이병원과 협약을 맺고 의료 및 기술 인력을 지원받아서 병원 건립과 운영에 전문성을 증진하게 된다. 일반구호도 불특정 다수에 대한 지원에서 벗어나 북한 인구 집단의 취약성을 분석할 수 있는 전문성을 확보하여 대상 집단을 적시하여 시행하고 모니터링하는 방식으로 발전된다. 2006년 말 민간 지원단체는 65개 단체로 늘어난다.

둘째, 남북 당국이 민간 지원의 취지와 성과를 긍정적으로 평가하게 되면서 양측에서 지원이 안정화되고 제도화된다. 위에서 언급한대로 개별 단체에 대한 협력기금 지원이 지속적으로 증액된다. 2005년에는 모자복지사업, 보건의료체계 개선사업, 축산사료 자급사업, 농업모건용수 개발사업, 주거환경 개선사업의 ‘민관합동사업’이 신설되면서 사업 발굴, 기획, 집행, 평가를 공동으로 추진하게 된다.¹⁰⁾ 합동사업은 협력기금을 개별 단체가 계획한 사업 예산에 대한 매칭 방식으로 지원하는 데 2007년까지 3개년 간 137.6억 원이 집행되었다(통일부, 2008). 비료 지원, 못자리용 비닐 지원, 조림사업, 필수약품 지원 등 ‘정책사업’을 민간을 통해 추진하기도 한다. 즉 민간의 대북지원은 개별사업, 민관합동사업, 정책사업으로 정착되고, 각 사업 별로 적정한 예산이 협력기금으로 지원되면, 각 단체는 집행에 대한 책임을 지는 방식으로 민간의 자율과 정부의 지원으로 제도화된 것이다. 북측도 남측 단체의 수고에 화답하였다. 남측 단체를 담당하던 다양한 창구를 일부를 제외하고는 ‘민족화해협의회’로 단일화 하여 업무의 편의성과 효율성을 제고하는 데 공동으로 노력하였다. 북측 관계 기관이 정부

9) 이러한 개발지원사업에는 더 많은 재정이 소요되었고, 2000년부터 정부의 남북협력기금이 민간단체에 지원되기 시작한다. 2000년 7개 단체의 7개 사업에 33억 8천만 원 지원으로 출발하여, 2007년에 이르러서는 42개 단체에 117억 5천만 원 지원으로 증액된다. 기금을 지원 받을 수 있는 요건, 지원 여부, 지원 재원의 용도, 분배 투명성확인 절차 등은 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’과 ‘남북협력기금법시행령’ 등으로 정하여 이행하였다(북민협, 2005).

10) 합동사업은 협력기금을 개별 단체가 계획한 사업 예산에 대한 매칭 방식으로 지원하는 데 2007년까지 3개년 간 137.6억 원이 집행되었다(통일부, 2008).

로부터 자율적인 민간단체의 성격을 파악하고, 협력 사업을 정치적 활동과 구별하게 되고, 일방적 요구보다는 호혜적 대화가 필요하며, 남측 사회의 여론을 고려해야 사업을 내실화할 수 있다는 것을 인식하게 된 것은 중요한 성과이다.

셋째, 사업 지역과 인적 교류가 늘어나면서 남북의 접촉면이 확대되고 상호이해와 신뢰가 형성되게 되었다. 개발지원으로 사업이 전문화되면서 남북의 전문 인력이 만나서 협의하고 기술을 이전하며 실제적인 중추 역할을 수행하게 된다. 기술 이전, 설비 설치, 품질 관리 등을 위하여 2-3주의 장기 체류 혹은 여러 차례의 만남을 통해 양측의 전문 인력 등은 서로의 상황을 이해하고 신뢰를 쌓게 되었다. 모니터링을 위해 후원자들이 사업장을 방문할 때면 자신들의 손님처럼 맞이하고 감사를 표시하였다. 특히 2002년 이후 직항로를 통한 후원자의 대규모 방북이 가능하게 되어 방북 인원이 2007년에는 9,898명까지 증가한다. 사업 지역도 북측이 공개하기 꺼려하던 육아원과 애육원(고아원), 장애인 시설 등의 기관과 농촌 지역까지 확산되어 농촌마을 개발사업, 농촌 병원 신설 등으로 이어졌다. 사람들이 다양한 지역과 기관에 왕래하게 되면서 분단 이후 남북 당국 사이의 만남에서 보통 사람들의 소통과 이해가 확산된 것이다.

3. 남북관계의 생각과 민간 지원의 침체. 2008-현재

이명박 정부는 기존 정부의 대북정책을 원점에서 재검토하여 ‘비핵·개방 3000’으로 요약되는 대북정책을 수립한다. 북이 핵을 포기하고 개방을 선택하면, 국민소득 3000불이 될 수 있도록 지원하겠다는 정책이다.¹¹⁾ 2008년 7월 금강산 관광객 피살 사건, 2009년 장거리 로켓 발사와 제2차 핵실험으로 국제사회의 대북 제재가 강화되면서 남북관계 또한 얼어붙는다. 결정적으로는 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사건으로 인해 5월 24일 자로 모든 남북 교류와 협력 사업을 중단하는 ‘5.24 조치’가 내려진다. 2011년 12월 17일에는 김정일 위원장이 사망한다. 정권이 교체된 북은 2012년 4월 13일 또다시 장거리 로켓을 발사한다.

이명박 정부는 “인도적 대북지원은 인도주의와 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다”라고 천명하였다(통일부, 2010. 144). 초기에는 대북 지원을 축소된 상태로나마 진행하였으나 2009년 이후 민간단체의 대북 지원물자의 반출 승인과 방북을 대부분 허가하지 않는다. ‘5.24 조치’로 모든 대북지원 사업이 동결되고, 영유아 등 취약계층을 대상으로 하는 지원마저 선별적으로 허용되었다. 유예 기간 없는 갑작스러운 조치 때문에 많은 단체들이 소중한 성금으로 모아진 구호물품을 다량으로 폐기하게 되었다.¹²⁾

남북관계 경색의 상황에서 출범한 박근혜 정부는 대북정책으로 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 채택하여 전향적 시도의 뜻을 밝힌다. 그러나 박근혜 정부 출범 전인 2013년 2월 12일 북한은 제3차 핵실험을 감행한다. 이에 따라 유엔의 대북제재가 더 강화되자, 북이 개성 공단 가동 중단을 통보하면서 4월 29일 10년 만에 공단이 폐쇄되는

11) 정권 출범 전부터 등장한 통일부 폐지론은 축소로 매듭지어졌지만, 2009년 5월에는 인도적 지원업무를 담당하던 인도협력국이 폐지되고 교류협력국 내에 인도지원과로 위축된다.

12) 어린이어깨동무가 어린이들을 위하여 지원하려던 의약품, 의료소모품, 공유유 원료 등이 인천항 창고에 보관되었다가 반출 승인이 나지 않아 폐기되었다. 민관협동사업으로 진행되던 남포시 아동병원의 입원병동 신축(어린이어깨동무)에 대한 물자 반출이 불허되어 공사가 중단되었고, 섬김병원(기아대책), 평양중합검진센터(나눔인터내셔널)의 신축도 중단되었다. 평양대지공장 지원과 협동농장지원(우리민족서로돕기운동), 씨감자 지원사업(월드비전), 양묘장 조성사업(겨레의 숲) 등도 지원물자 반출이 불허되어 중단되었다.

충격적 사건이 일어난다. 남북한 대화를 통해 공단은 다시 가동된다. 2016년 1월 6일 북은 4번째 핵 실험을 감행하고 2월 7일 장거리미사일을 발사한다. 이번에는 남한 정부가 제재의 일환으로 2월 11일 개성공단을 폐쇄한다. 7월 8일 북한의 핵과 미사일 위협에 대응해 미국의 사드(고고도 미사일 방어체계, THAAD)를 내년 중 주한 미군에 배치한다는 결정이 공식 발표된다. 북은 8월 24일 잠수함 탄도미사일(SLBM)을 발사하고, 9월 9일 5차 핵 실험을 감행한다. 남북관계는 긴장이 계속 고조되고 있다.

박근혜 정부는 “북한 영유아, 산모 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속한다”는 입장을 밝힌다(통일부, 2015, 12). 또한 ‘꼭 필요한 대상에게 꼭 필요한 품목이 지원되어야 한다’는 분배 투명성 원칙을 확립한다. 실제로는 취약층 지원을 위한 물자 반출과 방북도 매우 제한적으로 승인한다.¹³⁾ 2014년 3월 28일 박근혜 대통령은 독일 드레스덴에서 ‘대북 인도적 지원 확대, 남북 민생 인프라 구축, 남북 간 동질성 회복’의 3개항에 관한 ‘드레스덴 구상’을 발표한다. 4월말 북은 드레스덴 선언이 흡수통일을 지향한다고 비난하면서 민간의 대북지원도 선언과 관련이 있다는 이유로 받아들이지 않겠다고 응수한다.¹⁴⁾ 정부는 선별적 허용 방침을 유지한다고 밝혔으나 실제로는 물자 반출승인은 커녕 사업 협의를 위한 기본 활동인 북한주민사전접촉도 아예 신고 자체를 접수하지 않고 있다.¹⁵⁾ 뿐만 아니라 최근에는 북측과 이메일, 팩스 등을 통한 연락도 금지하고 있다.

2008년 이후 현재까지 대북지원의 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 정부와 국내 민간단체 사이의 협력과 신뢰가 저하된다. 정부는 국내 민간단체와 대화와 협력에 소극적인 반면 국제기구를 통한 지원은 확대한다. 박근혜 정부 시기에서는 국제기구를 통한 지원이 2013년 144억, 2014년 141억 원, 2015년 117억 원으로 증액된다. 반면에 민간단체를 통해 지원한 액수는 2013년과 2014년에 전무하고, 2015년에 23억 원을 집행한다.¹⁶⁾ 국제아동기금(UNICEF) 등을 통한 모자패키지 사업 등은 이미 국내 민간단체들이 오랫동안 시행하여 성과를 축적한 사업이고 민관협동 사업의 수준으로 발전된 사업이다. 그럼에도 불구하고 국내 민간단체는 배제하고 국제기구만을 통하여 지원하고, 기존에 운영되던 대북지원민관정책협의회를 2009년 이후 운영조차 하지 않는 방식은 정부가 국내 민간단체를 불신하고 협력의 동반자로 간주하지 않는다는 해석을 낳고 있다.

둘째, 미미하게 이어지던 인도적 지원이 전면 중단이라는 파국을 맞이하게 되고, 남북 양측에서 구축된 인도적 지원의 체제와 제도도 불능 상태가 된다. 초기에는 지원 품목을 경직되게 제한하는 방식으로 실질적 지원을 곤란하게 만들었다. 영양뿔용 밀가루는 허용하지만 일반 밀가루는 불허하고, 의약품은 가능하지만 의료기구는 불가하다는 식이다. 정부는 취약계층에 대한 인도적 지원은 지속해 나간다는 입장은 유지한다고 주장하고 있으나, 최근 들어서는 ‘제 3국의 민간단체를 통한 지원도 불허하고 있다. 북측도 현재까지는 민간단체의 지원물자를 받지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 병원, 농장, 공장, 마을 등 지난 수 년 동안 일구어서 북 주민들의 삶에 도움

13) 2013년 총 18개 민간단체에서 51억 원 규모로 영유아와 임산부 등 취약계층을 위한 의약품, 영양식, 의류를 지원하게 된다. 지원 물품들은 19개 시군지역의 130여개 유치원, 탁아소, 결핵치료시설에 공급된다. 2013년 9월 정부는 12개 단체의 지원 사업을 승인하였으나 북민협이 신청한 어린이 지원사업 그리고 우리민족서로돕기운동과 월드비전이 요청한 수해지원은 불허한다.

14) 2014년 7월 정부는 4년 동안 민간단체에게 집행되지 않았던 남북협력기금을 진료소, 온실, 낙농 분야의 17개 사업에 총 30억 원으로 지원하지만, 집행되지 못한다. 2014년에는 18개 민간단체들이 자체 예산으로 54억 원의 규모의 인도적 지원을 취약계층에게 시행한다.

15) 2015년 6월 27일 통일부는 국회 외교통일위원회 업무보고에서 “북한이 비핵화에 대한 태도 변화를 보일 때까지 민간 교류협력 잠정 중단 조치를 지속하고, 취약계층에 대한 인도적 지원은 지속해 나간다는 입장이나 다만 구체적 시기, 규모, 품목 등은 신중하게 검토”라는 원론적 입장만 반복하는 실정이다.

16) 이명박 정부 시기인 2011년에 국제기구를 통한 지원이 65억 원, 2012년에는 23억 원이었다. 반면에 두 해 모두 민간단체를 통해 지원한 액수는 전무했다.

이 되었던 터전들이 벌써 5년 이상 소모품과 부품, 원자재 등이 공급되지 못하여 정상 가동에 지장이 있으므로 그 복구에 많은 재원과 노고가 필요할 것이다.

셋째, 민간단체들은 지원의 필요성을 여론화하고 이해시키는 옹호(advocacy) 사업을 전개하면서 지원의 재개를 준비하고 있다. 그러나 그 파급 효과는 기대만큼 크지 못하다.¹⁷⁾

III. 민간 대북 지원의 의의와 제한사항

민간 차원의 지원은 북 주민의 인도적 상황을 개선하는 데 선도적 역할을 하였고, 남북한의 사람들이 적대감을 줄이고 교류할 수 있는 기회를 마련하였다. 특히 남북 사이에 소통의 통로를 개통하고 유지한 실적은 분단 이후 최초로 민간 관계를 정착시킨 것으로 평가되며, 그런 점에서 민간단체들은 한반도 평화의 자산으로 인정될 수 있다. 그러나 동시에 대북 지원으로 인하여 분단의 대립 이념이 부각되는 현상도 나타난다. ‘전용 의혹’, ‘퍼주기 논란’을 둘러싸고 남한 내에서 갈등이 촉발된 것이다. 이런 논란은 주로 정부의 대규모 지원에 관련되지만 민간의 지원도 논란과 갈등의 소용돌이 속에서 위축되게 된다.

1. 인도적 지원의 성과와 의의

첫째, 자연재해, 경제 역화, 식량난으로 초래된 북한 주민들의 희생과 고통을 줄이는데 기여하였다(북민협, 2005; 이기범, 2004; 이우영, 2011). 식량난이 특히 심각하던 1995년부터 2000년 사이의 지원은 북 주민들이 고비를 넘기는데 심리적으로 실질적으로 큰 도움이 되었다. 2000년대 초반부터 시작되어 2000년대 중반부터 확대되는 기술 이전과 개발지원 사업은 생활 인프라와 지역 인프라를 회복하는 역할을 하여 생존의 자립과 재산을 돕고 있다.¹⁸⁾ 2000년대 들어서 민간단체의 지원과 더불어 정부의 지원이 확대되어 식량 사정이 개선되면서 집을 떠나는 부녀자와 아동의 수가 감소함으로써 가족해체가 감소했다는 보고도 있다(김정수, 2010). 민간의 대북지원은 북 주민의 생존과 인간으로서의 존엄을 지키는 데 기여하여 가장 근본적인 목표인 인도주의를 실현하였다.

둘째, 북한 주민들이 남한에 대한 적대감을 완화하는 데 기여하였다(북민협, 2015; 이우영, 2011; 최대석, 2006). 식량난이 극심하였던 ‘고난의 행군’ 시기에 북한 주민들은 굶주림 그 자체 뿐 아니라 자신들의 처지를 아

무도 몰라준다는 고립감, 절망감, 공황감에 시달렸다(이금순, 2005). 그럴 때 남한의 지원물자를 받고 남한 시민들의 도움에 대하여 알게 됨으로써 안도감과 희망의 실마리를 찾게 되었다는 탈북자들의 보고도 다수 있다(양문수, 2007). 2000년대 들어서는 지원 분야의 종사자들끼리 만남이 확대되고 지속되며, 지역 주민들과 접촉도 빈번해진다.¹⁹⁾ 초기에는 북 당국의 민간단체에 대한 의혹과 불신의 눈초리도 있었지만 지원이 안정화되면서 사적인 자리 뿐 아니라 공식 통로로 감사를 표시하게 되었다. 국제기구와 달리 남한의 민간단체는 같은 민족으로 북 주민들과 접촉하기 때문에 동포애를 서로 느끼게 된다.

셋째, 남북의 참여자들이 민족의 동질성과 체제의 이질성을 알게 되고, 소통하고 협력할 수 있는 방식을 찾는 기회를 제공하였다. 남북 관계가 당국 사이의 정치적 수준에 머물러 있었을 때는 시민들이 관심이 있다고 하여도 교류에 참여할 수 있는 통로가 막혀있었다. 반면에 ‘북한 주민 돕기’에서 시작된 지원에는 후원하고 지원현장을 방문하여 북한 주민들을 만날 수 있게 되었다. 즉, 남한 시민들과 전문가들이 북한에 관심을 가지게 되고 교류에 참여하는 계기가 마련되었다. 개발지원 사업이 확대됨에 따라 접촉면이 남북의 전문가와 기술자들로 확산되고 협의 수준도 심화되었다. 이런 과정에서 협력의 경험과 노하우가 생겨났다. 남한 시민들은 북한 주민들을 한반도에 공존하고 있는 존재로 인식하게 되었고, 북한 체제와 분리하여 생각할 수도 있게 되었다.

마지막으로 대북 지원 민간단체들은 남북의 협력과 평화를 위한 지렛대 역할을 수행하고 있는 것으로 인정받고 있으며(문경연, 20103; 조대엽, 홍성태, 2013), 그런 점에서 소중한 사회적 자산으로 평가될 수 있다. 민간단체는 북의 인도적 상황에 따라 긴급구호의 절박함, 비료 지원을 통한 식량 증산, 개발지원으로 전환되어야 하는 실효성 등을 정부와 사회에 인식시키면서 남북 관계에 관한 사회의제 설정에 앞장섰다. 민간단체의 역할은 인도적 상황을 전면 개선하는 것이기보다는 그 필요성을 인식시키고 가능성을 증명하는 일이 더 크므로 사회적 의제 설정과 정책 형성에 개입은 매우 의미 있는 활동이다(이기범, 2004). 민간단체의 협력개발 사업은 북한이 개방을 위한 예행연습을 할 기회를 갖게 하고, 외부와 경제 교류를 모색하는 데 시범사업으로서의 기능도 하였다. 이런 점에서 “앞으로 이루어질 본격적인 교류협력과 개방의 영향을 북한이 사전에 학습할 수 있도록 함으로써 파급효과를 감지하고 대처”하게 한 성과도 있다(최대석, 2006, 318). 지원 과정에서 양측은 남과 북의 차이를 알게 되었고, 그 차이를 상대의 입장에서 이해하려는 노력, 차이를 조정해 가는 과정, 서로를 존중하면서 생산적 협력 방안을 도출하는 전문성도 갖추게 되었다. 이런 점에서 “대북지원은 모순적인 남북관계가 냉전과 탈냉전의 구조적 긴장 속에서도 균형을 잃지 않도록 지탱시킨 일종의 균형추 역할을 했다”고 평가받는다(조대엽, 홍성태, 2013, 244). 민간단체의 인도적 지원은 분단 이후 최초로 장기간 지속되고 있는 연결점이며, 이는 남북 평화를 위한 사회적 자산으로 유지되어야 한다.

17) 북민협은 2013년 1월 대통령직 인수위원회에 ‘인도적 대북지원 관련한 정책건의서’와 ‘인도적 대북지원에 관한 사회협약을 제안하였다. 4월 12일에는 류길재 통일부 장관과 면담하여 ‘민간단체의 인도적 대북지원 정상화와 관련한 정책제안서’를 전달하였다. 또한 2013년부터 매해 여러 차례 대북지원 정상화를 촉구하는 성명을 발표하여 여론 조성에 힘쓰고 있다. 또한 북민협은 2013년부터 ‘실무자 역량강화 프로그램’을 실시하여 대북지원 사업의 방향과 방안을 개선하는 작업을 하고 있다. 북민협은 2015년에는 ‘시민원탁토론 평화로운 내일을 요리하라’ 개최를 통해 시민들과 대화를 증진하였다. ‘대북지원과 한반도 평화’라는 주제로 국제회의를 개최하고 ‘대북지원과 한반도 평화를 위한 공동선언문’을 발표하면서 국내외 네트워크를 확대하였다. 2013년부터 ‘인도적 대북지원 관련 법률’ 제정 노력, 2016년 6월 국회 외교통일위원회에 ‘대북 인도지원에 관한 정책건의서’ 전달 등 국회와 협조하기 위하여 노력하고 있다.

18) 예를 들면, ‘어린이어깨동무’가 2007년 ‘평양어린이식료품공장’의 공장 건물과 생산설비를 현대화한 결과 공우유 생산을 하루에 50톤 늘리게 되어, 평양 시내 뿐 아니라 농촌지역인 강남군, 상원군, 중화군, 강동군의 어린이들 5만 명에게도 매일 급식할 수 있게 되었다.

19) 2000년대 초반 황해도 농촌 지역을 방문하였을 때 자전거를 타고 가는 농민이 남한 정부 표시가 선명하게 찍힌 비료 포대에 무언가 싣고 가는 것을 보고 놀랐던 기억이 난다. 북 주민들의 일상에 남한의 지원이 깊숙이 자리 잡고 있던 것이다. 2004년 6월에 ‘어린이어깨동무’가 어린이 설사의 전문치료병원인 ‘어깨동무 어린이병원’을 평양 동대원구역에 설립하여 개원하였다. 8월 경 업무협의 차 금강산을 방문하였을 때 출입을 담당하던 군인이 병원을 설립한 그 단체하고 물어보면서 감사를 표시했던 일도 있었다.

2. 인도적 지원의 제한사항

민간의 대북지원에서 환경적 요인과 자체적 요인에 의하여 다음과 같은 쟁점이 발생하였고 제한사항으로 작동하고 있다. 첫째, 분배 투명성과 전용에 관한 논란이다. 북 당국은 긴급구조 초기단계에서 국제기구와 남한 단체의 주민 접촉과 모니터링을 제한하였다. 이런 방침에 관하여 북 당국에 계속 이의를 제기하였고 지원이 지속되고 신뢰가 축적되어 나가면서 모니터링이 증대되었다. 남한 정부가 대규모로 제공한 쌀과 비료에 관해서는 전용 의혹이 더 크게 제기되었다. 전용은 사실 여부를 떠나 가능성만으로도 쟁점이 되는 민감한 사안이다. 의혹은 줄기차게 주장되고 있지만 그것을 입증할만한 확실한 근거는 제시되지 않고 있다. 동시에 누구도 전용이 전혀 없다고 확언할 수도 없다.²⁰⁾ 대표적 국제기구는 전용 가능성을 부정하기도 한다. 유엔아동기금(UNICEF) 대표는 전용이 있었다면 1998년부터 4년 동안 그들이 추진한 모자보건과 영양 상태가 획기적으로 향상되지 못했을 것이라고 주장한다(연합뉴스, 2003. 6. 24). 최근 미국 국회보고서(Manyin & Nikitin, 2014)는 세계식량기구(WFP)와 전문가들은 군대의 전용을 입증할 어떤 증거도 없다고 주장한다고 인용하고 있다. 탈북자들을 조사한 연구(양문수, 2007)의 경우 식량의 전용 가능성은 부정하기 어렵지만, 그 범위는 불분명하다고 보고한다.

긴급구조 시기에 식량이 대거 지원되었을 때와는 달리 민간단체가 개발지원사업으로 들어서면서 전용의 가능성과 범위는 거의 사라지게 된다고 볼 수 있다. 병원, 공장, 농장과 같이 지속적으로 방문하여 모니터링하는 현장에 정해진 분량의 물자가 공급되기 때문이다. 어린이어깨동무의 경우 매달 1회 이상 방문하여 콩우유와 의약품의 분배 통계를 받고 재고 물량을 확인하며, 건설 공사의 경우 관계자가 거의 상주하면서 자재를 점검하고 있다. 필자 자신도 모니터링에 여러 차례 참여하였고, 그에 유의하여 사업을 진행하면서 북측 관계자들과 실랑이도 많이 벌였다. 다른 단체의 경우 농장에 지원되는 물자도 마찬가지로 적절하게 통제되고 있다. 설비와 기자재는 더욱 확인하기가 분명하여 전용이 어렵다. 식량과 비료 지원과 달리 민간단체의 경우 개발지원 사업이 시행된 이후 전용은 거의 없다고 결론 내릴 수 있다.

둘째, 남남갈등과 북한 체제 유지 기여에 관한 사회적 논란이다. 대북 지원에 관한 찬반이 긴급구조 시기부터 있기는 하였지만, 2000년 6.15정상회담 이후 남북 대화가 장관급회담의 정례화 등으로 제도화되고, 비료와 차관 형식의 식량지원이 대규모화되면서 분배의 투명성 문제, ‘퍼주기 논란’으로 남한 사회 내에 갈등이 불거진다. 2001년 들어서서 색깔론 논쟁, 국가보안법 철폐운동과 대북지원이 맞물려서 김대중 정부와 노무현 정부의 대북 정책 전반을 둘러싼 보혁 갈등과 남남 갈등이 촉발된다. 노무현 정부에서 김대중 정부의 대북 송금을 조사하면서 논란이 더 치열해진다. 남남갈등은 대북 지원의 규모와 방식에 대한 문제 제기를 넘어서서 대북 정책 전반에 대한 찬반으로 논쟁화되었다.

정부의 지원이 남한의 경제력에 비하면 소규모라는 주장도 있고(최대석, 2006), 북한 예산 대비 그 비중이 미미하다는 분석도 있다. 정부의 지원이 북한 예산에서 차지하는 비중은 2000년 이후 10년 동안 연평균 3%이고, 민간의 지원은 같은 기간 동안 연평균 1.3%였다(김정수, 2010). 이러한 사실을 확인하면 민간의 지원이 북 체제

20) 긴급구조 단계에서 외부 지원 식량이 북 인구의 1/3 정도에게 분배되던 당시에 그 양의 10-50%가 전용된다는 추정(Haggard & Noland, 2008)이 있었지만 그 편차가 너무 크다. 같은 자료는 전용의 방식은 군대에 급식하는 방식은 아니고 군대 등 권력 기관에 의하여 시장에 유입되는 전용을 지적한다.

를 유지하는 데 결정적 역할을 했다는 주장은 설득력이 떨어진다. 지난 10년 동안 정부의 대규모 지원이 중단되면서 남남갈등이 잦아들고 있다. 또한 민간단체들도 옹호활동을 통하여 사회적 공감대를 확산시키기 위하여 노력해왔다. 그러나 연속된 핵 실험으로 인하여 북에 대한 경계심이 늘어나고 있는 추세이다. 아직 민간의 소규모 인도적 지원조차도 남남갈등으로부터 자유롭지 못하다.

마지막으로 대북지원 민간단체의 자율성과 자생력이 약화되고 있다. 민간단체는 재원을 마련해야 하는 필요성 때문에 2000년대 전후로 정부의 협력기금에 의존하는 경향이 있었다. 물론 기금을 받으므로 정부 정책에 순응하기만 했다고 평가할 수는 없다. 그러나 재원 확보의 측면에서 자생력 신장이 둔화된 것은 사실이며, 정부 기금이 중단된 이후 재원 마련에 어려움을 겪고 있다. 각고의 힘을 쏟은 민간단체들에게는 야박한 말일수도 있지만 20년의 경험을 쌓은 민간이 꼭 필요한 취약계층을 위한 지원조차 돌파해내지 못하는 현실은 실망스럽다.

IV. 북한 주민의 인도적 상황의 취약성

인도적 지원 재개는 크게 세 가지 조건에 달려있다. 첫째, 북 주민의 인도적 수요이다. 즉, 인도적 위기에 처한 취약집단이 얼마나 도움을 필요로 하는가이다. 둘째, 대북 제재 상황에서 인도적 지원의 타당성이다. 셋째, 남한 사회 여론의 찬반 동향이다. 이제 이러한 조건을 검토하기 위하여 우선 세 번째 항목부터 살펴보자. 한국방송공사(KBS) 남북교류협력단이 2015년 실시한 ‘국민통일의식조사’에 의하면, ‘천안함 사건 이후 5.24 조치에 대한 의견’에서 조사대상의 23.3%가 유지, 61.5%가 선별적 적용, 15.2%가 해제로 답하였다. ‘대북 식량 지원에 대한 의견’에서 8.7%가 큰 폭으로 확대, 67%가 조건부로 확대, 24.3%가 현상유지라고 답하였다(2015, 61, 71).²¹⁾ 두 문항에 대한 의견을 참고하면, ‘선별적’, ‘조건부’라는 단서 조항을 충족하여 인도적 지원을 확대할 때 찬성 비율이 70% 이상이라고 해석할 수 있다. 결국 관건은 북 주민의 인도적 수요와 제재 상황에서 인도적 지원의 타당성이 될 것이다. 이 두 조건이 설득력을 가질 때 대북 지원이 여론의 승인을 받을 수 있을 것으로 판단된다. 먼저 이 장에서 북 주민의 인도적 수요를 알아보고, 다음 장에서 제재 상황에서 인도적 지원의 타당성을 알아보자.

1. 취약 인구 개요

북한의 총 취약 인구는 4백여만 명으로 추산되고 있으며 이들이 처한 상황은 여전히 특별한 관심을 필요로 하고 있다. 지역, 연령, 상태별로 집계한 인도적 위기에 처한 인구 현황은 <표 2>에 정리되어 있다. 이들의 생존에 필요한 식량, 의약품, 식수 등은 지원되어야 할 것이다. 국제기구가 이들에 대한 지원을 하고 있으나 여전히 부족한 상황이고, 각 국가에 후원을 호소하고 있다. 이 중에서 가장 취약한 인구가 임신부와 수유부 3십 9만 명, 5세 미만 아동 6십5만 명을 적시할 수 있다. 유엔(UN)의 ‘2016 수요와 우선순위 보고서’는 <표 2> 외의 타 지역 취약 인구까지 합친 약 2백4십만 명에게 인도적 지원이 가장 우선적으로 시급히 집중되어야 한다고 촉구한다.

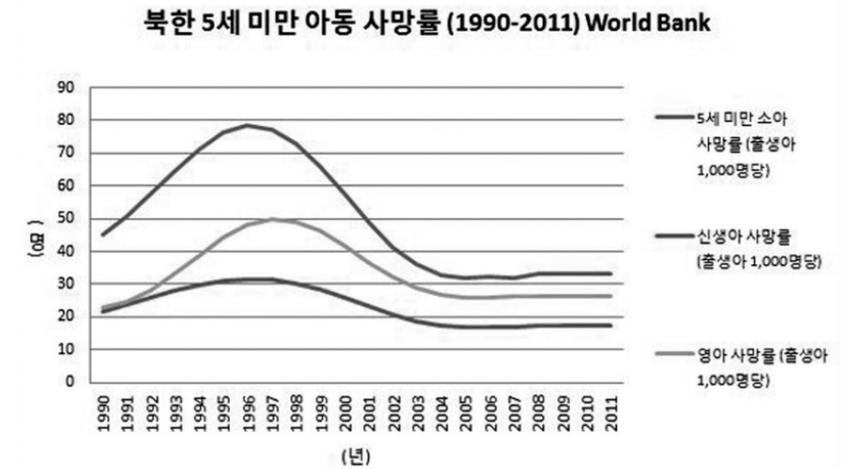
49) 올해 벌어진 남북 간의 상황, 특히 5차 핵실험으로 인하여 의견이 변화될 수 있다는 것을 고려할 필요는 있다.

<표 1> 대북지원 현황(1995-2015. 단위: 억 원)

지역	임산부, 수유수	아동 5세 미만	유치원생 5-6세	초등학생 7-10세	중학생 11-16세	노인 60세 이상	총 취약 인구수
양강도	31,000	52,000	23,000	49,000	79,000	100,000	334,000
함경북도	103,000	170,000	69,000	151,000	237,000	315,000	1,045,000
함경남도	135,000	227,000	92,000	199,000	311,000	426,000	1,390,000
강원도	66,000	109,000	42,000	95,000	166,000	187,000	665,000
자강도	56,000	95,000	40,000	83,000	130,000	191,000	595,000
합계	391,000	643,000	266,000	577,000	923,000	1,219,000	4,029,000

* WFP/FAO/UNICEF. 긴급 북한 식량 조사보고서. 2011.

<표 1> 대북지원 현황(1995-2015. 단위: 억 원)



* 출처: http://www.unicef.org/dprk/DPRK_at_a_glance_April_2013.pdf

2. 영유아의 사망률과 영양불량 실태

북 아동의 사망률과 영양 상태는 개선되고 있으나, 남한과 비교하면 매우 열악한 상황이고 유엔이 정한 기준에도 크게 미달된다. 이에 필요한 보건의료 조치가 향상될 가능성은 어둡다. 북 당국이 유엔과 함께 2011년에 작성한 ‘보건중기전략계획’을 보면, 다음과 같은 저해요소가 상존한다(신희영 외 2014). 첫째, 보건의료 분야에 대한 정부 예산이 실제적 건강 수요를 충족하기에 부족하다. 둘째, 국제기구들이 북과 갈등으로 대부분 지원을 중단하였다. 셋째, 의료 과학기술에 대한 투자가 미흡하고, 화학 공업과 제약 공업의 발달이 지체되어 보건의료 분야의 수요를 뒷받침하지 못하고 있다. 이런 요인으로 볼 때 북이 자체적으로 사망률과 불량을 적정 수준으로 향상시킬 수 있는 능력은 없다고 판단된다. 적정 수준을 따지기 이전에 살릴 수 있는 생명은 한 명이라도 살리는 것이 인간의 도리일 것이다. 이 또한 인도적 지원이 시급히 요구되는 분야이다.

1) 사망률

북한 5세 미만 아동의 사망률은 1990년대 중반 식량 부족 시기에 급속히 증가하여, 1996년에는 출생아 1,000명 당 78.4명이 5세 이전에 사망하였다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 영아 사망률(생후 1년 이내 사망률)과 신생아 사망률(생후 28일 이내 사망률)도 1996-1997년경에 최악에 다다른다. 식량지원과 보건의료 지원의 혜택으로 아동보건지표가 향상되면서 2002년에는 1990년대 초반의 수준으로 회복된다.

2012년도 유엔 새천년개발보고서에 따르면, 2010년도 개발도상국의 5세 미만 아동의 사망률은 1,000명 당 63명이고, 같은 해 북한의 해당 아동 사망률은 33명이다. 북한 자체 추이로 보거나 다른 개발도상국과 비교하여도 상당히 개선된 것으로 판단된다.

유엔이 공동으로 작성한 ‘2015 아동 사망률 동향 보고서’(Levels & Trends in Child Mortality Report 2015)는 2015년 북한의 5세 미만 사망률을 25명으로 추정했다. 북한의 5세 미만 사망률은 2011년 1천 명 당 33명이었지만 2012년에는 29명으로 줄었고, 2013년 27명으로 3년 연속 감소세를 보이는 것으로 나타났다. 북한의 1살 미만 영아 사망률도 지난 3년 연속 감소했는데, 보고서에 따르면 북한의 영아 사망률은 2011년 1천 명 당 26명에서 2012년 23명, 2013년 22명, 2014년 20명으로 계속 줄었다. 북한의 신생아 사망률도 지난 2011년 1천 명 당 18명에서 2012년 16명, 2013년 15명, 2014년 14명으로 3년 연속 줄었다.

북한의 5세 미만 사망률이 감소되고 있지만 3명에 불과한 남한에 비해 크게 열악하다. 남한의 5세 미만 사망률은 하다. 보고서에 따르면 북한의 5세 미만 사망률 25명은 ‘2015 새천년 개발목표’인 5세 미만 사망률을 14명에 크게 미치지 못하고 있다. 5세 미만 아동들의 사망 원인은 조산과 관련된 합병증, 폐렴, 분만 과정에서의 합병증, 설사병, 말라리아 등이다. 그런 질병이 예방되고 치료되면 최소한 유엔의 목표에 도달할 수 있도록 인도적 지원이 필요하다.

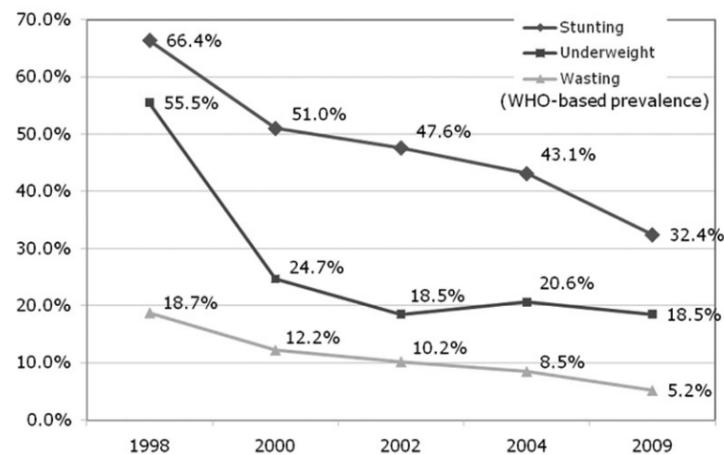
2) 영양불량 실태

북한 아동의 영양불량 상태의 변화 추이는 <그림 2>에 정리되어 있다. 만성영양장애(stunting)는 나이에 비해 키가 작은 상태인데, <그림 2>를 보면 1998년에 66.4%, 2002년에 47.6%, 2009년에 32.4%로서 큰 폭으로 감소되고 있다. 만성영양장애는 인지기능 감소, 생산력 감소, 면역기능 약화 등의 성장지연을 영구적으로 초래하고, 만성 대사증후군 질병 발생과 연관성이 있는 것으로 알려져 있다. 나이별로 비율을 살펴보면 12개월 이상 24개월 미만의 유아에게 크게 증가하는데, 이는 이유식 시작 시기인 6개월 이후부터 철분, 아연 등 필수영양소를 공

급받지 못하여 성장과 발달이 지연되고 이후 영양상태 불량을 심각하게 만들기 때문이다(이정희, 2014). 급성영양장애(wasting)는 키에 비해 체중이 적은 상태인데, 1998년 18.7%에서 2002년 10.2%, 2009년 5.2%로 감소하고 있다. 저체중(underweight)은 나이에 비해 체중이 적은 상태인데, 1998년 55.5%, 2002년 18.5%로 대폭 감소하였으나, 2004년에 20.6%로 다시 늘어나고 2009년에는 18.5%로 줄어드는 것으로 조사되고 있다.

영양상태의 추이를 보았을 때 만성영양장애와 저체중의 비율이 아직 높은 것으로 나타난다. 이런 영양불량상태로는 건강한 사람으로 성장할 수 있는 기회를 상실하게 되는 것이다. 영양불량은 특히 신생아부터 5세 미만 어린이들에게 돌이킬 수 없는 폐해를 초래한다. 어린이어깨동무 등 민간단체는 2000년대부터 이런 상황에 유의하여 열량, 단백질, 필수영양소가 강화된 영양강화 식품을 지원하였고 현지에서 콩우유 생산을 늘려나갔다. 특히 민관 합동으로 실시하는 '모자보건사업'을 통하여 영양지원을 확대하였으나 현재 중단된 상태이다.

<표 1> 대북지원 현황(1995-2015. 단위: 억 원)



- * 만성영양장애(stunting): 나이에 비해 키가 작은(z-score: -2 미만) 상태
- * 급성영양장애(wasting): 키에 비해 체중이 적은(z-score: -2 미만) 상태
- * 저체중(underweight): 나이에 비해 몸무게 적은(z-score: -2 미만) 상태
- * 출처: DPRK Central Bureau of Statistics. 2010.

3. 자연재해로 인한 이재민의 피해

북한은 자연재해에 매우 취약하며 특히 2011년 이후 올해까지 홍수와 가뭄으로 인하여 반복적으로 피해를 입고 이재민이 발생하고 있다. 2011년 수해는 유엔에 공식으로 지원을 요청할 정도로 피해규모가 심각했다.²²⁾ 2012년 9월에도 수해가 발생하여 당시 정부가 파악한 북한의 피해 규모가 사망 223명, 실종·부상 594명, 이재민 23만 명에 달하였다.²³⁾ 거듭되는 이재민 발생을 지원하기 위하여 북민협이 2013년 9월 구호품 반출승인을 신청했으나 보류되었다. 2015년에는 가뭄 피해를 크게 겪었으나 그 피해와 후유증이 얼마나 큰지 아직 알려지지 않

22) 국제적십자연맹(IFRC)에 의하면, 황해남도 10개 시군과 함경남도 함흥 등에서 많은 사람이 다치고, 수천 채의 가옥이 221채의 완파되거나 부분 파손되었다고 한다(북민협, 2015, 61).
23) 남한 정부는 밀가루 1만, 라면 300만개, 의약품 등의 지원 의사를 밝혔지만 북이 요구한 수해복구를 위한 식량, 시멘트 등 물자와 장비 지원을 거부하여 지원이 성사되지 못했다.

고 있다.²⁴⁾ 올해 9월 초에는 북한 두만강 유역에 사상 최대의 홍수가 발생해 함경북도 지역에 극심한 인명 및 재산 피해가 발생한 것으로 알려졌다.²⁵⁾ 현재 정부는 북한으로부터 수해피해 지원 요청이 있어야 지원 여부를 검토할 수 있다는 입장을 고수하고 있다.²⁶⁾

북한에서는 앞으로도 계속 자연재해의 피해가 발생할 확률이 높고, 이는 인도적 지원의 우선 관심사가 되어야 한다. 최근 독일 민간연구소 Germanwatch(2012)가 발표한 '국제 기후 위험지수 보고서'에 의하면, 지난 20년간 북한에서 발생한 자연재해는 40여 건으로 해마다 평균 2건의 자연재해로 인명과 재산의 피해를 입었다. 북한은 자연재해의 피해 규모가 전 세계에서 가장 큰 나라 중 하나라고 한다. 북한은 2010년과 2011년에 자연재해로 인한 피해규모를 뜻하는 위험지수에서 전 세계 9위 그리고 2012년에는 7위이며, 이는 남한과 비교하면 20배 이상 높은 수치이다(CBS 노컷뉴스, 2016. 9. 7). 북한에서 자연재해가 발생할 때마다 그 피해규모는 국내총생산(GDP)의 3.6%에 해당된다고 보고된다. 북한은 자연재해대비와 기반시설, 행정력, 언론 자유 등이 취약하여 상습적으로 피해를 보고 이재민이 발생할 수밖에 없다.²⁷⁾ 반복되는 재해에 속수무책인 북한 이재민들에게 인도적 지원이 이루어져야 할 것으로 판단한다.

V. 인도적 지원의 '비연계 원칙'과 거버넌스

이 장에서는 대북 제재 국면에서 인도적 지원이 타당함을 논의한다. 먼저 앞 장에서 제시한대로 인도적 위기에 처한 북한 주민에 대하여 지원을 하는 것이 국제사회에서 한국 정부의 정치적 입장을 공고하게 할 수 있다는 것을 설명한다. 즉각적 정치 목표와 연계하지 않고 대북 인도적 지원을 재개하는 것이 평화와 비핵화 실현의 한 통로가 된다는 '비연계 원칙'을 제시한다. 그러한 대북 지원에 적합한 체제로서 정부, 민간, 국제기구 등의 다자로 구성되는 거버넌스를 제안한다. 마지막으로 지원의 실효성과 책무성을 제고하여 분배 투명성 논란에 구속되지 않는 실행 방안을 제시한다.

1. 인도적 지원의 '비연계 원칙'

북한이 최근 5차 핵실험을 강행하면서 국제사회와 남한의 제재는 더 강화될 전망이다. 한반도 비핵화를 실현해야 하는 상황에서 북에 대한 대규모 지원은 적합하지 못하다. 그러나 생존을 위협받는 취약집단에 대한 인도

24) 통일부는 2015년 6월9일 발표한 '북한 가뭄피해 평가 및 식량 생산 전망' 자료에서 북한의 식량 생산량이 2014년 대비 15-20% 감소할 것으로 전망하였다. 북한의 식량 생산이 20%까지 감소하면 전체 곡물 생산량은 380만 톤으로 감소하고, 이는 북한에서 아사자가 속출하던 '고난의 행군' 시기 이후 최저치에 해당한다고 한다. 미국 외교전문지 포린폴리시(FP)과 다수 서방 언론은 북한이 '100년 만의 최악 가뭄'이라고 외부에 공개한 것은 국제사회의 지원을 기대하는 것이라고 해석하였다.
25) 북한 조선중앙통신에 의하면, 2일과 6일 두 차례에 걸쳐 홍수 피해가 났으며, 이로 인해 60명이 사망하고 25명이 행방불명됐고 8천6백7십여 동, 1만 7180여 세대의 주택이 완전 또는 부분 파손돼 수재민만 4만4천여 명에 이른다고 한다(국민일보, 2016. 9. 3).
26) 북한은 1959년 9월 남한에서 사라호 태풍 피해가 있었을 때와 1984년 집중호우 피해가 발생하였을 때 이재민 구호물자 지원을 제안하였고 남한 정부는 이를 접수하였다.
27) 북한에서는 2014년 처음 재난관리법이 통과됐으며, 이 법을 통해 응급 재난 관리를 하는 중앙위원회가 설립되었다고 하지만 획기적인 대책이 빠른 시일 안에 시행될 전망은 별로 없다.

적 지원은 즉각 재개되어야 한다. 김대중 정부와 노무현 정부가 규제가 약한 대규모 대북 지원을 한 것에 대한 비판이 있다면, 이명박 정부와 박근혜 정부는 제재에 치중하고 소규모의 인도적 지원에도 인색하다는 비판을 받는다. 두 경우의 지향은 물론 상반되지만 인도적 지원을 정치적 목적에 연계시킨다는 공통점이 있다. 한반도는 비핵화 되어야 한다. 그러나 북한 당국이 인도적 지원의 여부에 따라 비핵화를 결정하지는 않을 것 같다.²⁸⁾ 앞에서 이미 지적한대로 대북지원이 가장 활발하던 시기에도 민간지원이 북한 경제에 미치는 영향은 미미했다. 당시보다 규모가 축소되어 인도적 위기에 처한 집단에 한하여 민간의 지원이 시행된다고 해서 제재와 비핵화에 비중을 차지하는 변수로 작용하지는 않을 것이다(문경연, 2013; 조대엽, 홍성태, 2013). 인도적 지원을 대북 제재의 수단으로 사용한다고 해도 그 효과를 기대하기는 어렵다고 판단된다.

취약집단의 생존과 안녕조차 돌보지 못하는 책임은 1차적으로는 북한 당국에 있지만, 남한과 국제사회도 그 책임에서 자유롭지 못하다. 북한 당국이 책임지지 않으므로 우리도 책임지지 않겠다는 방식은 도덕적으로 정당화되기 어렵다. 인도적 지원이 절실하게 필요한 취약집단이 존재하는 것을 알면서도 지원을 외면하는 것은 책임 있는 태도가 아니다. 특히 아동들은 북에서 태어날 것을 선택한 것도 아니고, 위협을 피해 탈북할 수 있는 능력도 없다. 아동들의 인도적 위기는 스스로 택한 것도 아니고 스스로 해결할 능력도 없으므로 외부의 지원이 필요한 것이다.

인도적 지원은 분단의 특수상황에서는 정치적 상황과 무관할 수는 없다. 물론 인도적 지원을 남북 관계의 도구로 간주하는 ‘연계전략’은 곤란하겠지만(문경연, 2013), 정치적 상황과 이에 대한 사회의 여론을 무시한 ‘비연계 전략’ 또한 현실적 판단이 아니다. 그러므로 정치 목표와 인도적 지원은 궁극적으로 연관될 수밖에 없다고 하더라도, 그 시행은 비연계적 방식이 적합할 것이다. 만약 노골적으로 연계전략을 선택하여, 북 당국이 핵 개발을 위하여 생존을 위협받는 주민들조차 방치하고 있으므로, 우리도 비핵화를 위하여 그들을 외면한다고 주장한다면 그런 주장은 국제사회에서 설득력이 약할 것이다. 그런 방식보다는 남한 정부가 비핵화를 목표로 국제사회의 제재를 결집하기 원한다면 남한 정부가 인도적 지원을 시행해야 북 당국에 비하여 도덕적, 정치적으로 정당한 위치를 차지하게 된다는 말이다. 그러나 이런 논리를 따라 우위에 서기 위해 인도적 지원은 하되 국제기구를 통해서만 한다면 그 정당성 또한 훼손될 것이다. 도덕적 측면에서나 정치적 측면에서 남한 정부와 민간이 인도적 지원을 재개하는 것이 타당하다고 판단된다.

유엔 또한 비핵화와 인도적 지원에 대하여 연계전략과 비연계전략의 조정을 꾀하고 있다. 지난 3월 4차 핵실험 이후 채택된 유엔 안보리 대북 제재 결의안 2270호도 인도적 지원은 예외로 허용하고 있다.²⁹⁾ 그런 취지에서 ‘북민협’은 지난 3월 9일 유엔 안보리 대북제재는 진행되더라도 “민간 차원에서 자율적으로 진행하는 최소한의 인도적 지원은 정치적·군사적 문제를 넘어 유지, 추진될 수 있기를 바란다”고 밝혔다. 자유아시아방송(RFA, 2016)에 의하면, 미국의 경우 ‘북한 제재와 정책 강화법 (HR757)’이 발효됐지만, 인도주의 지원 활동에 대한 구체적

인 규정이 삭제되거나 조정되어서 미국 단체들의 지원은 차질 없이 진행될 전망이다라고 한다. 인도적 대북지원만으로 한반도의 비핵화와 평화 구축이 이뤄질 수 없다. 그러나 비연계 원칙에 입각한 인도적 대북지원은 도덕적·정치적 차원에서 한반도의 비핵화와 평화 조성에 기여할 수 있다.

2. 다자 거버넌스의 구축

인도적 지원에 관련된 정부, 지자체, 민간, 국제기구가 수평적 협력구조에 의하여 정책을 결정하고 집행하는 거버넌스(협치, 공공경영)의 구축이 필요하다. 거버넌스는 참여 주체가 자율성을 갖되 결정된 사항에 대하여 공동의 책무성을 수행함으로써, 지원 정책에 관한 의견 수렴과 정책 조정의 장으로 기능하여 사회적 합의가 가능한 정책을 수립하고, 운영한다. 대통령 ‘5년 단임제’의 특성 때문에 지속가능한 정책보다는 단기적 성과에 치우친 대북정책을 펼치는 폐단이 지양되고 지속가능한 지원정책이 수립되고 운영되기 위하여 이 같은 거버넌스의 구성이 요구된다. 공동의 인도적 지원 거버넌스는 공동으로 지속가능한 목표를 설정하여 다음과 같은 방식에 의하여 구성되고 운영되어야 할 것이다.

1) 정부, 민간, 국제기구의 협업 및 지속가능성 증진

지원에 관련된 주체인 정부, 민간, 국제기구가 협업체계를 갖추고 각 주체의 행위와 공동운영에 대한 책무성을 증진해야 한다. 필요에 따라 국회가 참여할 수도 있겠다. 이를 위하여 우선 민관 협력 체제가 복원되고 재정비되어야 한다. 이를 재가동하면서 관련된 주체들 간에 분업과 협업 체계를 확장해야 한다. 정부는 종합계획의 수립, 법과 제도의 정비 및 운영, 남북협력기금의 집행, 평가체계 운영 등을 담당해야 한다. 국제기구의 활동은 국제 기준에 의하여 지원계획을 수립하고 북한을 국가 단위로 조사하고 지원할 수 있는 강점을 살려야 한다. 국내 민간단체의 활동은 특정 지역과 기관에 사업을 집중할 수 있고 해당 전문가와 주민들과 직접 협의하여 사업을 전개하는 강점을 갖고 있다. 예를 들자면, 정부 예산에 의하여 국제기구를 중심으로 진행되는 모자보건사업을 국내 민간단체와 협력하는 체계로 전환하는 거버넌스의 구축이 필요하다(신영진, 2014). 매년 정부, 민간, 국제기구가 공동의 지원 목표를 수립하고 분업과 협업에 의하여 목표를 달성하며 이에 대한 평가를 공동으로 추진함으로써 지속가능한 지원이 활성화될 수 있다. 인도적 지원 거버넌스가 안정적으로 운영될 수 있도록 법률의 제정도 수반되어야 한다.

2) 수요산정을 통한 중장기 로드맵 수립

북한 주민들이 처한 인도적 상황을 분석하여 지원의 대상과 사업 목표를 선정하고 중장기적으로 추진해야 한다. 이 과정은 ‘수요 조사(need assessment)-지원 규모, 지원 대상, 지원 지역, 지원 분야 결정-지원 지역에 대한 접근과 주민 접촉’의 절차로 진행된다(김수암, 2015). 우선적으로 지원해야 할 대상으로는 앞에서 제시한대로

28) 지난 2월 17일에 열린 통일부 정례브리핑에서 통일부는 “현재 북한의 도발이 계속 악순환 되는 엄중한 상황에서는 인도적 교류도 잠정적으로 중단이 불가피하다”고 발표했다. 최근 통일부 관계자는 북민협과 면담(206. 7. 7)에서 대북 제재 상황에서 인도적 지원이 이루어진다면 이 자체가 혹시 북쪽에 잘못된 메시지를 전달할 소지가 있기 때문에 북이 진정성 있는 비핵화 의지를 보여야 인도적 지원이 가능하다는 입장을 확인하였다.

29) AP통신에 의하면 결의안은 “조치들이 북한 주민의 인도적 상황에 부정적인 결과를 초래하는 것은 의도하는 바가 아님”을 강조하고 있으며 “북한 주민을 위한 국제기구와 비정부기구(NGO)들의 지원 활동에 부정적인 영향이 없어야 함”을 명시하고 있다(뉴시스, 2016).

자연재해로 인한 이재민 구호사업과 모자보건사업을 예시하였다.

거버넌스 체제 하에서 유엔과 협력기구(UN, 2016)가 함께 발표하고 있는 ‘북한의 수요와 우선순위 보고서’를 활용할 수 있다. 또한 거버넌스 체제 안에 전문가문단을 설치하여 더 정교한 분석을 산출할 수 있겠다. 통일부 용역으로 작성한 대북 보건의료분야 보고서(신희영 외, 2014)는 그동안 국내외의 지원 성과와 향후 방향을 제시한 보고서로서 수요산정을 통한 중장기 로드맵 수립에 모델이 되겠다. 사업은 일회성으로 설계되는 것이 아니라 지속성과 실효성을 확보하도록 중장기 로드맵으로 계획되고 운영되어야 한다. 또한 민간과 국제기구의 협력이 유기적으로 추진되어야 한다.

3. 인도적 지원의 실효성과 책무성 제고

1) 취약집단을 위한 지원의 집중

가장 취약한 집단에 지원이 우선적으로 집중되어야 한다. 그런 사업의 하나로 ‘모자 1000일 패키지 사업’이 꼽힌다. 모자 1,000일은 모성의 임신기간 즉 태아기의 270일과 출산 후 2살까지의 기간을 말한다. 이 시기의 영양공급과 관리는 성장과 발육에 큰 영향을 미치며 평생 건강의 기초가 된다고 지목된다(신영전, 2014; 황나미, 2014). 이 시기의 중요성은 출생 후 6개월까지 완전모유수유를 시행하면 13% 이상의 영유아 사망을 예방할 수 있고, 영양공급이 부족 상태로 이 기간을 지내면 만 2살 이후 영양공급이 되더라도 비가역적이며 뇌 발달에 치명적이라는 보고 등을 통하여 알 수 있다(황나미, 2014). 유병 비율이 높은 질병, 예를 들면 B형 간염 모자수직감염의 예방사업 등에 대한 맞춤 지원도 포함되어야 한다(박상민, 이해원, 김보현, 2014). B형 간염의 50% 이상이 간염 보유자인 산모로부터 출산과정에서 신생아에게 전파되기 때문이다.

사실 2006년부터 5.24 조치로 중단될 때까지 진행된 ‘모자보건사업’은 가장 효과적 개발지원사업의 사례로 여겨진다. 이에 대하여 전문가로 구성된 평가단은 ‘해야 하는 사업’ 중심으로 전환, 평양 외 지역으로 사업 확대, 중장기 계획으로 발전, 단체 간 연계와 경험 공유, 사업의 질적 수준 향상, 정부의 역할과 책무성 제고 등으로 긍정적으로 평가하였다(신영전, 2014). 그러나 이 사업은 전면 중단된 상태이고 세계보건기구와 유니세프가 시행하는 사업도 제한적 형태로 진행되고 있으므로 민간단체의 참여와 재설계가 시급하다.

이제까지의 보건의료 지원은 의료설비 및 기자재, 의약품, 의료소모품 영양제품 등을 남한이나 중국에서 구입하여 전달하고 모니터링하는 형태가 주를 이루었다. 즉 ‘수요 파악-생산-조달-전달-모니터링’의 일련 과정에서 생산이 빠져있었다. 지원이 체계적이고 안정적으로 유지되고 비용을 절감하기 위하여 이 일련의 과정이 한 곳에서 이루어지는 것이 적절하다(박상민, 이해원, 김보현, 2014). 물론 의료설비 및 기자재의 생산이 단기간 내에 북에서 가능하기는 어렵다. 그에 대한 대안으로 나눔인터내셔널 등의 민간단체는 수리공장을 평양에 개원하였다. 기초적 의약품, 의료소모품 영양제품의 생산은 북에서도 가능하다. 우리민족서로돕기운동은 정성제약을 설립하여 수액제를 생산한 실적이 있다. 긴급한 지원도 결국 인프라 구축과 개발지원과 결합되어야 하는 것이다.

2) 긴급구호와 개발지원의 병행

중장기계획은 식량 증산 및 보건의료 인프라 구축을 통해 안정된 삶의 기반을 조성하는 것을 목표로 해야 하며, 이를 위하여 긴급구호와 개발지원이 병행되어야 한다. 앞에서 사례로 든 자연재해나 전염병 확산의 경우 인도적 위기에 처한 사람들에게 우선 긴급구호물품의 지원이 필요하지만, 동시에 지역의 생존 및 보건의료 기반을 회복하는 개발지원이 요구된다. <표 3>에서 제시한 바와 같이 가장 취약한 지역과 대상들에게는 식량 지원과 영양 지원이 우선적으로 이루어져야 한다. 식량 지원 또한 중장기적으로 추진되어야 한다. 예를 들자면, 미국 농무부(USDA) 연례보고서(Rosen, Meade & Murray, 2015)는 2025년에는 소득 불평등과 분배 불공정으로 인하여 북한 인구의 약 50%, 즉 1천3백만 명에 달하는 인구가 유엔 하루 권장 칼로리인 2,100칼로리를 섭취하지 못할 것으로 예측한다. 식량 부족분은 2025년에는 1십 4만 톤으로 감소되어 전 인구가 먹을 수 있는 양이 되지만, 배급이 불공정하고 인구의 50%는 구매력이 없어 그러한 결과를 예측하는 것이다. 긴급구호에 속하는 식량 지원도 중장기 로드맵에 의한 추진과 식량 증산을 위한 개발지원 사업의 추진이 필요하다.

일반적으로 인도적 지원은 긴급구호, 복구, 개발지원의 3단계로 구분된다. 자연재해 등의 경우 이 3단계의 활동이 단계적으로 수행되어야 한다. 현재 북한의 상황에서는 전반적으로 개발지원이 중심이 되어야 할 것이다. OECD DAC(개발원조위원회)에 따르면, 개발지원은 인간의 복지와 삶의 질을 향상하는 것을 목표로 하고, 참여, 다양성, 평등을 증진하며, 그 분야로 교육(기초교육, 중등교육, 기술교육), 보건, 인구정책, 식수공급 및 위생, 사회적 인프라 및 서비스를 포함한다(이기범, 2005). 개발지원의 두 축은 인프라 구축과 지역 인적자원 육성이며, 이에 대한 중장기계획이 필요하다. 과거 정부와 민간단체가 협력하여 영유아지원, 보건의료, 농업개발, 산림 복구 등의 개발지원을 진행하여 사업의 전문성과 지역 접근성을 확보하고 있다(표 3 참고). 이러한 사례는 관련된 다양한 분야를 통합하여 수행되었으므로 상황에 적합하게 발전시킬 수 있겠다.

<표 4> 민간단체의 북한 지역사회 개발협력 사례

수행단체	대상 지역	통합적 개발지원 사업 내용	기간
남북나눔운동 외 4개 단체	황해북도 봉산군 천덕리	주택, 농자재, 양돈, 병원, 유치원, 탁아소 등	2005~2008
우리민족서로돕기, 경기도	평양 강남군 당곡리	벼농사, 농기계, 리 진료소, 탁아소 등	2005~2008
어린이어깨동무 외 5개 단체	평양 강남군 장교리	벼농사, 딸기모종, 병원, 공우유시설, 학교, 주택 등	2006~2008
월드비전	황해북도 중화군 금산리	씨감자, 채소, 과수, 식수, 병원, 공우유, 교육시설, 주택 등	2009~현재

출처: 북민협. 대북지원 20년 백서. 2015. 193.

3) 지역기반 사업과 지식기반 사업의 강화

개발지원에서 지역 역량의 건설이 가장 기본이고 중요한 분야로 적시된다(김희오, 1997). <표 4>의 국내 민간 단체 사업의 경우 이러한 취지에 적합하게 소규모 지역에서 생존, 생산, 보건의료 등을 통합하는 차원에서 추진되었다. 또한 개발지원에 참여하는 북한 주민들의 역량강화사업이 동반되어야 한다. 지역개발에는 지원 단체와 수혜 당사자들과의 소통과 참여가 유용하며, 사업 종료 후 지역 운영의 책임은 당사자들의 몫이므로 인적역량강화 사업이 요청된다. 인적역량강화 사업에서는 지식 및 기술이전 사업이 주가 된다.

인적역량강화 사업은 이미 시행한 경험이 있는 사례와 그 대상에 따라 다음의 세 유형으로 나누어 추진될 수 있다(북민협, 2015, 196-198). 첫째, 전문가 역량강화사업이다. 2002년부터 어린이어깨동무가 추진한 소아과 보건의료영양 인력 교류 및 기술이전, 2004년부터 나눔 인터내셔널이 진행한 북한 의료진과 의료기술인력 교육 세미나, 2001년부터 월드비전이 씨감자 개발 사업의 일환으로 진행한 남북 농업전문가교류와 북한 전문 인력 양성사업을 대표적인 사례로 들 수 있다. 둘째, 주민 역량강화사업으로서 경남통일농업협력회가 채소비닐온실 설치, 벼 육묘공장 등을 운영하면서 해당 지역 주민들에게 기술 이전한 사례가 있다. 셋째, 인도적 지원의 복측 관계자들의 역량강화 활동이다. 이 경우는 위 두 경우와 달리 조직적으로 시행되기 보다는 지속적 협의를 통하여 해당 사업의 목표와 민간의 사업방식에 대한 이해를 증진시키는 성과를 일컫는다.

북의 현지에서 사업의 ‘동반자’가 될 사람들의 역량을 강화하는 사업은 그 사업의 장기적 성패를 가름할 정도로 중요하다. 국내 민간단체의 경험은 아직 제한적이므로 국제기구의 사례를 참고할 수 있겠다. 국제기구, 경제단체, 연구소 등이 사회의 북한의 관료, 기업인, 교육자, 학생 등을 대상으로 북한 현지에서 혹은 해외에서 시장경제와 기술을 교육한 사례가 다수 있다. 필자가 경험한 바에 따르면, 복측 주민들이 기술이전과 교육에 매우 열성적이며 학습 속도가 빠르다는 것은 이 사업의 효과를 예언하는 고무적인 현상이다. 지역의 물적 기반과 인적 기반 구축의 성공 사례는 전국 규모의 사업이 기획되는 밑거름이 될 것이다.

4) 책무성 및 효율성 제고

인도적 지원이 지속되기 위하여 사업의 실효성과 분배 투명성이 확보되어야 하고 그 성과를 남한 사회에 홍보하여 동의와 공감대를 확산해야 한다. 민간단체들이 특정 지역과 인력에 대한 개발지원에 주력한다면 남한 사회에서 논란이 되는 ‘퍼주기’나 ‘전용’ 의혹에 크게 구애되지 않을 수 있다. 불특정 다수를 대상으로 하는 식량이나 구호물자의 지원과 달리 수요 산정에 근거하여 대상과 사업을 선정하므로 대상과 지역을 특정하여 정기적으로 방문하고 모니터링 할 수 있기 때문이다. 지식 및 기술이전사업은 사업의 성격 상 분배 투명성에 크게 구애되지 않는 장점이 있다.

민간단체가 실효성과 분배 투명성을 확보해야 한다는 과제는 자율성과 아울러 책무성이 제고되어야 하는 것을 뜻한다. 책무성은 상호 책무성으로서 민간단체는 지원을 성공적으로 완수하고 남한 사회에 그 성과를 보고해야 할 책무성이 있으며, 복측은 물자 분배와 사업의 진행과 결과에 관련된 자료를 제공할 책무성이 있는 것이다. 과

거에도 민간단체들은 분배 정형(통계)와 분배 성과 자료를 복측에 요구하여 축적하기도 했지만 보편적 기준에 부합되게 사업의 실효성과 분배 투명성을 입증할 수 있는 장치와 절차를 보완해야 할 것이다. 북한도 최근 장애자보호법(2003년), 연로자보호법(2007년), 여성권리보장법(2010년), 아동권리보장법(2010년)을 제정하고 사회법규를 정비하는 등 보편적 기준을 지향하는 흐름을 보이고 있다. 이러한 흐름을 지렛대로 활용하여 수혜자로서의 책무성을 이행하도록 촉구해야 할 것이다. 크게는 OECD DAC가 제시하는 타당성, 영향, 효과성, 효율성, 지속가능성의 평가기준을 참고해야 할 것이다. 세부 수준의 방법론(북민협, 2015)에서는 국제 공적원조에서 표준화된 CRS(Credit Report System) 코드분류 체계에 따라 사업의 관리 및 평가운용 체계를 구축하는 방식 등을 참고하여 자생적 시스템을 구상할 수 있을 것이다.

VI. 결론

지난 20년 동안의 민간의 대북지원 변천과정과 공과를 검토하고, 현재의 중단 사태를 극복하여 인도적 위기에 처한 북한 주민들의 생존을 개선할 수 있는 방안을 논의하였다. 현 단절 상황을 전환하기 위하여 정부는 비핵화 등 당면 목표에 인도적 지원을 직접 연계시키는 방식이 아니라 비연계적 지원을 선택함으로써 궁극적으로 정치적 목적도 달성할 수 있을 것이다. 또한 민간단체는 사업 실효성과 분배 투명성이 확보되도록 전문성과 책무성을 제고해야 할 것이다. 이런 민관의 노력이 상호보완 될 때 대북지원의 진화된 거버넌스 체제가 구축되고, 북 주민들의 삶의 질의 향상과 한반도 평화에 기여할 수 있는 대북지원이 펼쳐질 수 있을 것이다. 한반도에서 긴장이 날로 고조된다고 해서 남북 사이를 잇는 모든 다리를 불태우는 것은 지혜롭지 못하다고 판단한다. 끊어야 할 다리는 끊더라도 몇 개의 다리는 남겨두어야 할 것이고, 그 중에 하나가 인도적 지원이다. 대북 지원이 속히 재개되도록 지혜와 역량을 모아야 할 때이다.

Ⅶ. 참고문헌

1. 국내서적

- 대북협력민간단체협의회(북민협). 대북지원민관정책협의회. 대북지원 10년 백서. 2005.
- 대북협력민간단체협의회(북민협). 대북지원 20년 백서, 1995-2015. 2015.
- 신희영 외. 보건의료분야 인도적 지원 단계적 확대 방안. 통일부 용역과제 최종보고서. 2014.
- 이기범. 남북한 교육부문 협력 방안과 남북어린이어깨동무의 사례. 한국교육개발원 연구자료 RM 2005-61. 북한 교육 발전과 국제협력. 143-156. 2005.
- 이정희. 북한 어린이들의 영양상태, 식량수급량 변화 추이와 영양지원정책 방향 연구: 1998년-2012년 북한 어린이 영양조사 자료 분석. 통일부 신진연구자 정책연구과제 보고서. 2013.
- 통일부. 통일백서 2008. 2010. 2015.
- 한국방송공사(KBS) 남북교류협력단. 2015 국민통일의식조사.

2. 외국서적

- Germanwatch. The Climate Change Performance Index Results 2012.
- Rosen, Stacey, V. Meade & A. Murray. International Food Security Assessment 2010-2025. GFA-26. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. June 2015.
- UN. 2015 DPRK Levels & Trends in Child Morality Report.
- UN. 2016 DPR Korea, Needs and Priorities. Humanitarian Team.
- WFP/FAO/UNICEF. 긴급 북한 식량 조사보고서. 2011.

3. 학술논문

- 김수암. 민생인프라 구축과 대북지원 추진방향. KDI 북한경제리뷰. 17(6). 15-30. 2015.
- 김정수. 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향. 통일정책연구. 19(1). 209-236. 2010.
- 김희오. 지역적 자원의 건설: 탈냉전시대 인도주의체계의 개선 방안에 관한 연구. 국민윤리연구. 37호. 447-476. 1997.
- 문경연. 대북지원 딜레마와 극복방안 모색. 글로벌정치연구. 6(1). 6-37. 2013.
- 박상민, 이해원, 김보현. 북한 모자보건 현황과 효율적 지원방안. KDI 북한경제리뷰. 16(8). 3-30. 2014.
- 신영진. 남북 보건의료 협력의 방향. KDI 북한경제리뷰. 16(9). 19-33. 2014.

- 양문수. 북한에 대한 인도적 지원의 경제사회적 효과. 동향과전망. 6호. 243-272. 2007.
- 이금순. 대북 인도적 지원의 실효성 연구. 통일정책연구. 14(2). 17-47. 2005.
- 이기범. 대북협력 NGO 활동 10년의 평가와 과제. 북한연구학회보. 8(2). 307-328. 2004.
- 이우영. 민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안. KDI 북한경제리뷰. 13(7). 78-91. 2011.
- 이정희. 북한 어린이들의 영양실태 비교: 1998년~2012년 북한 어린이 영양조사 보고서 분석. KDI 북한경제리뷰. 15(4). 19-30. 2014.
- 조대엽, 홍성태. 대북지원의 정치경제와 인도주의 딜레마. 민족문화연구. 59호. 219-259. 2013.
- 최대석. 긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제. 북한연구학회보. 10(1). 312-372. 2006.
- 황나미. 북한 모자보건 1,000일 패키지 사업의 의미와 추진방향. KDI 북한경제리뷰. 16(8). 16-30. 2014.
- 황지환. 국제사회의 대북지원 동향과 한국. KDI 북한경제리뷰. 16(11). 18-29. 2014.
- Haggard, S. & Noland, M. Author's response: Famine in North Korea-A Reprise. Asia Policy. (5). 203-221. 2008.

4. 인터넷 및 기타 자료

- 국민일보. 북한 두만강 유역, 사상 최대 홍수로 큰 피해. 2016. 9. 3.
- 뉴스시스. 유엔 안보리, 대북제재결의안 만장일치 채택. 2016. 3. 3 http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160303_0013932878
- 자유아시아방송(RFA). 대북제재법, 미NGO 활동 영향 미미. 2016. 2.19.http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/sanctioning-02192016151955.html
- 연합뉴스. 대북 인도지원 투명성 신장 <유니세프 북한대표>. 2003. 6. 24. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0000398238>
- CBS노컷뉴스. 북, 자연재해 대비 허술...인명·재산 피해 해마다 증가. 2016. 9. 7. <http://www.nocut-news.co.kr/news/4651312>
- Manyin, M. E. & Nikitin, M. B. D. Foreign assistance to North Korea. Congressional Research Service Report. 7-5700. R40095. 2014. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40095.pdf>

'민간의 인도적 대북 지원의 비연계 원칙과 거버넌스'에 관한 토론문

노충래(이화여자대학교 사회복지학과)

2016년 디아코니아 코리아 엑스포를 맞이하여 북한관련 'NO HUNGER'를 주제로 이기범 교수님의 고귀한 원고인 '민간의 인도적 대북 지원의 비연계 원칙과 거버넌스'에 관해 토론을 하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 이 교수님께서 남북한의 정치적 대립과 정부 및 민간기구의 대북협력사업에 관해 지난 20년 동안의 대북지원 과정과 내용, 그리고 공과를 평가해주시면서 북한주민의 현 상황과 앞으로의 대북지원사업의 거버넌스와 관련된 쟁점들에 대해 세밀하게 짚어주셨습니다. 개인적으로는 대북지원사업의 쟁점들과 관련된 평소의 의문점들을 검토해 볼 수 있는 기회가 되었습니다. 특히 이러한 의문점들 속에서 이 교수님께서 중요한 쟁점들을 개인적인 경험과 증거자료를 토대로 깊이 있게 짚어주셔서 원고를 읽어 내려가면서 많은 부분에 공감하였습니다. 또한 이 교수님께서 풍부한 학술적 자료를 활용하시어 체계적이면서도 다양한 쟁점을 균형 있게 조망함으로써 남북관계 속의 대북 인도적 사업에 대한 사고에 자극을 불러 넣어주셨다고 평가할 수 있습니다.

이 교수님은 남북의 정치적 상황에 따라 대북 인도적 사업이 좀 더 개방적이거나 폐쇄적인 방향으로 흐르는 가운데 분배의 투명성 원칙과 전용의 문제, 퍼주기 논란에 따른 남남갈등, 북한 체제의 유지에 기여에 대한 논란, 북한 당국의 민간단체에 대한 의심과 지속적인 모니터링, 그리고 신뢰구축의 문제, 남한 정부와 민간단체의 신뢰 및 지속적인 협업의 문제, 남한 내 대북단체의 자율성 및 자생력 약화 등 다양한 논란의 쟁점들을 꼼꼼히 짚어주셔서 많은 생각을 자아내게 하였습니다. 그러한 가운데 북한주민의 현 상황을 많은 통계 자료를 활용하여 제시하면서, 북한의 영유아 사망률, 즉 U-5의 사망률이 1996년 천명당 78.4명에서 2010년도에는 천명당 33명, 그리고 2015년 25명으로 개선되고 있다는 점, 만성 및 급성 영양불량상태가 각각 1998년 66.4%에서 2009년 32.4%, 1998년 55.5%에서 2009년 18.5%로 감소하고 있다는 점, 그럼에도 불구하고 SDGs의 개발목표나 남

한의 수치에 비교하여 현저히 높은 점과 자연재해 발생 및 피해의 규모가 여전히 크다는 점에서 인도적 지원의 필요성을 부각시켰습니다.

이와 관련하여 이 교수님은 대북 인도적 지원을 정치적 목표와 연계하지 않는 '비연계 원칙'과 정부, 민간, 국제기구 등의 다자로 구성되는 거버넌스, 그리고 인도적 지원의 실효성 및 책무성 제고를 제안하였습니다. 특히 최근 제5차 핵실험까지 이어지는 북한의 지속적인 도발에도 불구하고 인도적 지원이 대북 제재의 수단으로 그 효과성을 보장할 수 없고, 취약한 북한 계층의 상황만 더욱 악화시킨다는 점, 그러나 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원은 남북당국 및 국제사회의 책임이라는 점을 강조하여 비연계전략을 논의하였습니다. 또한 대북 인도적 지원과 관련하여 정부, 지자체, 민간단체 및 국제기구가 수평적 협력구조에 의해 정책을 결정, 집행하는 다자간 거버넌스를 구축할 것을 제안하였습니다. 이러한 가운데 수요산정을 통한 대북 인도적 지원사업의 중장기 로드맵 수립과 실효성 및 책무성의 제고, 긴급구호와 개발지원의 병행을 제안하여 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원이 단순히 남북의 정치적 문제를 떠나 총체적인 정책수립과 실행을 통해 이루어져야 함을 강조하였습니다.

이러한 가운데 본 토론자는 몇 가지 점에서 이 교수님 및 다른 참여자들의 의견을 듣고자 합니다.

먼저, 우리나라의 대북 인도적 지원사업은 국제개발협력의 주요 원칙과 많은 맥락을 같이하면서도 남북관계의 특수성으로 인해 국제개발협력의 주요 원칙이나 지침 등을 따르는데 한계가 있는 것도 사실입니다. 국제개발협력에서 수원국의 과제들은 국가별 능력에 맞는 지원을 기반으로 하며, 이에 민주적 거버넌스, 투명성, 사회적 불평등 해소노력, 인력개발, 주인의식 및 참여, 그리고 지속가능성 등을 포함하고 있습니다.

이 교수님이 논의하신 비연계전략은 남북의 정치적 목적이 대북 인도적 지원사업과는 연계되지 말아야 할 것이며, 궁극적으로 그 피해자는 북한의 취약계층임을 강조하셨습니다. 본 토론자는 이 교수님의 지적에 대해 찬성하면서도 한편으로는 대북지원사업의 한도를 어떻게 정해야 할까에 궁금증을 갖습니다. 국제개발협력에서도 정치적인 목적이 공여국과 수혜국의 양자협력에 많은 영향을 주는 것이기에 국제정치에 대한 이해를 필요로 합니다. 다만 국제개발협력의 경우 공여국과 수혜국이 대화를 할 수 있다는 점에서 남북관계가 기본적으로 신뢰에 기반한 대화를 토대로 대북지원사업이 이루어져야 함에도 불구하고 현 시점에서는 기본적인 대화 창구마저 닫혀있는 상태에서 이 부분을 어떻게 해결해나가야 할지요?

둘째, 다자간 거버넌스는 대북지원사업과 관련된 남측 및 북측 당국, 원조에 참여하는 국가들 및 국제단체들, 지자체 및 민간단체를 포함합니다. 다자간 거버넌스를 위해서는 다자기구들의 협력이 필수적인데, 정부-민간관계, 정부-지방정부-외국정부, 그리고 국내 민간단체-해외단체 등의 다양한 참여 또한 개방되어 있어야 합니다. 서비스 대상의 선정, 중복지원의 최소화, 일회성보다는 지속성, 개발에 초점을 둔 지원 등 다자간 거버넌스를 위해서는 지속적인 개방적 대화와 협력이 필수적입니다. 여기에는 국제사회의 분위기, 특히 국제정치의 알력도 무시할 수 없습니다.

일례로, 대북 인도적 지원사업의 중단으로 인해 특히 큰 피해자가 되고 있는 영유아 및 아동들에게는 기근이 장기적으로 이들의 발달에 부정적 영향을 미친다는 점에서 매우 우려스러운 부분입니다. 한국은 유니세프(UNICEF)를 통해 북한 아동의 생존과 발달을 위해 2015년 기준 약 35억원을 지원하였습니다(유니세프 한국위원회 홈페이지, 2015). 교수님의 자료에서도 다양한 단체들이 아동들을 위해 다양한 사업을 전개해 왔습니다.

그럼에도 불구하고 최근 사회복지를 비롯하여 일부에서는 국내의 어려운 형편에 있는 사람들을 돌보지 않고 제3세계로 눈을 돌리는 민간단체를 비난하는 목소리가 있습니다. 궁극적으로 제3세계 혹은 국내의 소외된 계층보다도 북한의 아동들에게 먼저 우리의 손길을 돌려야 하는 이유를 동포애나 인도적 차원의 구호 외에 설득력을 갖는 방안이 무엇인지 그리고 이러한 지원이 효과성을 담보하기 위해 다자간 거버넌스의 최우선 과제가 무엇인지 궁금합니다.

셋째, 이러한 논란은 대북 인도적 지원사업이 오히려 남남갈등을 불러일으키는 소지를 제공하며, 북한은 변하지 않는데 남한 내에서 대북 지원사업을 비롯한 다양한 이슈로 인해 갈등이 야기되는 것과 무관하지 않습니다. 박지혜(2012)는 ‘대북 인도적 지원사업의 장애물’로 ‘적대적 대상에 대한 지원을 둘러싼 논란’과 ‘정치적·다층적·갈등적 구조에서의 실무자의 어려움’ 등을 지적하고 있는데, 이를 남한 내에서 어떻게 해결해야 할 것인가의 문제와 관련이 있습니다. 특히 대북 인도적 사업이 타당성을 얻기 위해서는 북한 당국이 취약계층의 기본 생존권을 보장하기 위한 노력을 기반으로, 혹은 이러한 문제의 해결을 위해 주인의식을 갖고 남한과 대화를 시작해야 함에도 불구하고 군사적 도발은 남측으로 하여금 의심 및 반발심을 갖게 하고, 민간단체나 정부차원의 지원에 대한 남남갈등만 부추기고 있습니다. 이 교수님은 북한 당국이 인도적 문제 해결에 주인의식을 갖고 있다고 생각하시는지, 그 근거는 무엇인지, 이를 국민대상으로 어떻게 설명할 수 있는지요? 나아가 북한의 인도적 문제를 해결하기 위해서는 북한 주민들의 참여를 전제로 한다고 할 수 있는데, 이 교수님은 북한 주민들의 신뢰 증가 및 의식 변화를 지적해주셨습니다. 그러나, 북한 주민의 의식변화는 북한 지도부가 가장 두려워하는 부분 가운데 하나이기에 남한의 민간단체에 대한 끊임없는 모니터링을 실시하고 있습니다. 특히 북한 관리와의 갈등 및 긴장, 기싸움(박지혜, 2012)등의 관계적 갈등 상황에서 남한의 민간단체의 실무자들의 안전은 어떻게 보장받을 수 있는지요?

넷째, 본인은 지속가능한 환경을 구축하기 위해 이 교수님이 지적하신 개발지원 및 지역사회 기반의 대북 인도적 지원에 적극 찬성하는 바입니다. 그리고 이 교수님이 <표 4>에서 보여주신 것처럼, 북한의 지속가능성을 위해서는 보건 및 의료, 교육, 환경 등 다양한 분야에서 인력개발과 더불어 지역사회에 기반한 개발지원이 필수적입니다. 특히 인력개발, 나아가 여성인력개발은 그 효과가 가정에서부터 시작한다는 점에서 매우 크다고 할 수 있습니다. 남북한 농업 및 보건의료 분야의 기술 및 지식 교류는 북한의 인력개발에 매우 중요한 영역이며 지속가능성을 확보하는 길이라 여겨집니다. 우리나라가 국제개발협력단을 통해 저개발국가의 많은 인력에게 다양한 교육, 훈련 기회를 제공하듯이, 북한 인력들에게 이러한 기회를 제공할 많이 제공할 수 있는 방법은 무엇인지요?

마지막으로 긴급지원(구호사업) 및 인도적 지원사업에 있어서의 한국 종교, 특히 기독교의 역할은 어떠하며, 향후 어떤 방향으로 진행되어야 하는지? 특히 한국 종교단체들이 국내에서 선교와 구제를 동시에 진행하는 것을 볼 때, 대북 인도적 지원사업에서 선교와 구제를 실행하는 것이 가능할지요? 특히 기독교 및 종교계 주도의 인도적 지원사업이 남북의 이념논쟁을 피할 수 있는 것인지? 그리고 종교계 주도의 인도적 지원사업이 선교 혹은 포교적 성격을 배제하고 실시된다면 국내의 신앙인들에게 대북 인도적 지원사업의 타당성을 어떻게 설득할 수 있을지? 등을 설명해주셨으면 합니다.

궁극적으로 대북 인도적 지원사업은 남북의 정치적 관계와 떼어 수 없는 관계에 있는데, 북한의 입장은 변함이 없음에도 불구하고 남남갈등과 대북지원 사업의 장애물을 해결해 가면서 보다 원활하게, 지속가능한 방향으로 진행해나갈 환경구축이 필요하다고 봅니다. 그러나 이러한 환경구축이 대북사업 민간단체의 노력보다는 정치권에서의 이념에 따라 달라지기에 더욱 안타깝고 최근의 상황은 그동안 민간단체가 쌓아왔던 대북지원사업의 역량을 약화시키는 것이기에 더욱 안타깝습니다. 지속가능한 환경을 구축하여 대북 인도적 지원사업이 보다 지속가능한 지역사회 기반 개발 사업 및 인력개발로 이어질 수 있도록 노력할 필요가 있으며, 이 가운데 한국 종교계, 특히 기독교의 역할이 매우 중요한 과제로 여겨집니다.

감사합니다.

참고문헌

1. 학위논문

박지혜 “대북 인도적 지원을 담당하는 NGO 활동가의 실천적 경험에 관한 연구.” 미간행 박사학위논문, 이화여자대학교, 2012.

2. 인터넷 자료

「유니세프 한국위원회」 홈페이지, http://www.unicef.or.kr/active/fund_korea_2015.asp.

민간의 인도적 지원만큼이라도 대북지원은 속히 재개되어야 합니다.

유대열(하나로교회 목사)

북한에서 굶주림으로 죽어가고 병들어 죽어가고 있는 사람들은 다름이 아니라 우리의 동포이고 동족입니다. 우리 동포들이 굶주리고 병들어 죽어가고 있는데 돕고 나누는 것은 마땅한 일입니다. 지난 10년간 북한을 돕고, 주었던 것은 높이 평가되어야 할 일이면서도 도중에 수포로 돌아가야 했던 것은 참으로 유감스럽고 아쉬운 일이 아닐 수 없습니다. 전 국민의 이해와 동의를 구하는 일을 소홀히 했기 때문입니다. 여기서 교훈을 찾고 민간의 인도적 대북지원의 '비연계 원칙'과 방향을 제시한 것은 민간 차원에서나마 멈춰버린 대북지원의 걸음을 다시 뚫 수 있게 하는 귀한 지혜이고 용기가 아닐 수 없습니다.

그러나 한 가지만은 아쉬운 부분입니다. 대북지원을 현재의 남북한 문제 차원에서만 다루었다는 것입니다. 대북지원문제는 통일이라는 차원에서 다루어야 그 본질이 더욱 분명해지고 시대적 요구의 절박성을 느낄 수 있게 됩니다. 대북지원문제는 통일이라는 차원에서 고찰하면 하루도 미룰 수 없는 절박한 문제입니다.

우리나라와 독일은 제2차 세계대전 후 열강의 전후처리 과정에서 두개의 나라로 분열되었다는 데서 공통점을 가지고 있습니다. 그러나 우리나라와 독일이 다른 것은 우리 남과 북은 동족상잔의 전쟁을 치렀다는 것입니다. 그래서 독일은 비교적 통일을 빨리 할 수 있었고 우리는 아직도 통일을 이루지 못하고 있을 것입니다.

6.25라는 동족상잔의 과정에 남과 북의 많은 사람들이 피를 흘려야 했습니다. 그 상처는 무엇으로도 지울 수 없습니다. 남한의 많은 사람들이 북한을 용서하지 못하고 미워하고 있습니다. 그러나 북한 사람들의 남한에 대한 미움과 증오는 훨씬 크다는 것이 더 심각한 문제입니다. 우리 남한 사람들이 북한을 미워하는 이유가 6.25 동족상잔 과정에 피를 흘린 것 때문이라면 북한 사람들은 거기에 현재 자신들이 굶어죽고 있는 이유가 우리 남한

과 미국 때문이라고 생각하기 때문입니다. 동족상잔 속에서 피를 흘렸을 뿐만 아니라 반세기가 넘도록 굶주리고 죽어간 이유와 미국과 남한의 경제봉쇄와 압살정책 때문이라고 생각하고 있습니다.

우리 남과 북은 정전상태의 국가입니다. 6.25가 끝난 것이 아닙니다. 종전이 아니라 정전상태에 있는 국가로서 서로를 향한 미움과 증오가 계속하여 더해진다면 남과 북은 어떤 우발적인 작은 사건이 기폭제가 되어 전쟁이 다시 터질 수도 있는 상태에 놓여있습니다. 시간이 갈수록 이 미움과 증오는 작아져야 하고 사라져야 합니다. 이 미움과 증오가 작아지고 사라지는 것은 북한 동포들이 굶고 병들어 죽어가고 있을 때, 우리가 가진 것으로 돕고 나눔으로, 우리의 마음과 사랑을 전하므로 서만 가능하게 됩니다.

북한 동포들의 굶어 죽어가고 있고, 병들어 죽어가고 있는 이때 그들을 돕는 것은 인륜이고 천륜입니다.

예수님께서 '네 원수가 주리거든 먹이고 목마르거든 마시게 하라!'(눅 12:20) 하셨습니다. 이 말씀이 우리의 신앙이고 믿음이어야 합니다. 이 자리에서 그 수준까지 말하고 싶지 않습니다. 굶어 죽어가고 있는 북한의 우리 동포들을 도와야 하는 것은 종교적 신앙이고 윤리이기 전의 인륜이고 천륜입니다. 자기 동포들이 굶어 죽어가고 있는 데 그 모습을 볼 때 불쌍히 여김이 있고 동정심이 솟는 것은 사람이라면 누구나 마음의 바탕이고 본성입니다. 이것은 법 이전의 문제요, 이념과 정치 이전의 문제입니다. 종교적 신앙이나 윤리의 수준 훨씬 이전의 문제이기도 합니다.

아프리카의 어린이들이 굶어 죽어가고 있다고, 그들을 돕자는 눈물어린 광고를 매일 TV 스크린에서 대하고 있습니다. 북한의 동포들이 굶어 죽어가는 데는 침묵하고 있습니다. 서로 총부리를 맞대고 적으로 싸우다가도 포로가 되면 포로의 대우를 합니다. 굶겨죽이지 않습니다. 굶어 죽어가고 있는 북한 동포들에 대하여 마음을 닫고 돕지 않는 것은 어떤 법을 논하고, 신앙을 논하기 전에 인륜과 천륜을 버리는 짓이 될 것입니다. 그리고 헛갈리지 말아야 할 것은 북한 주민들은 우리의 동포이며 동시에 우리 국민이라는 사실입니다. 우리 헌법이 그렇게 규정하고 있기 때문입니다.

북한 동포들이 굶어 죽어가고 있는데 그들을 방관하고 민간의 지원마저 금하는 것은 '청맹과니'적이고 '아전인수'적인 사고입니다.

북한의 문제는 우리 남한과 북한만의 문제가 아닙니다. 우리 남한의 문제이자 한반도를 둘러싸고 있는 열강들의 문제이기도 합니다. 특별히 중국이라는 북한의 전통적 우방을 간과해서는 안 될 것입니다. 2015년 12월 일본 방위청장관이 방한하여 우리 국방장관과 회담을 한 적이 있습니다. 그때 일본 방위청장관은 북한에 어떤 사태가 발발하면 일본은 국익을 위해 북한에 일본 자위대를 파견한다고 공언했습니다. 그때 우리 국방장관이 놀라 어떻게 북한의 문제를 남한과의 협이나 동의 없이 그렇게 할 수 있는 가고 반문했습니다. 일본의 이와 같은 입장은 그것이 국제법상 합법적인 것이라는 이해에서 출발한 것입니다. 사실이 그렇습니다. 국제법상, 남한과 북한은 각각 별개의 주권국가입니다. 일본도 그렇고 중국도 그렇고, 미국이나 러시아가 다 그렇습니다. 북한에 사태가 일어났을 경우 그 문제를 처리함에 있어서 열강들이 우리의 승인을 받아야 하거나 우리의 이익을 봐줘야 한다는 국제법적 근거는 매우 희박합니다. 작년 KBS의 '명견만리' 프로그램에 출연한 영국 북한전문기자 앤드류 새먼은

지금 북한의 경제 대부분을 중국이 점유하고 있다고 하면서 이런 추세라면 5-10년 내에 중국이 북한을 독점해 버릴 수도 있다고 주장했습니다.

지금 북한은 중국 때문에 먹고 산다, 해도 과언이 아닐 것입니다. 북한 주민들의 매 가정의 숟가락까지도 모두 중국산입니다. 북한의 주요 광산, 탄광, 공장들이 중국에 넘어갔거나 넘어가고 있는 중입니다. 북한의 밀림이 중국에 도벌되어 가고 있으며 북한의 바다도 중국의 어장으로 거의 내준 상태입니다. 북한 환폐는 실제 통화수단으로 인정되지 않고 있고 중국 위안화가 인정되고 있습니다. 중국은 북한의 혈맹국으로 수십 년을 북한 사람들의 먹고사는 문제를 도와주었습니다.

굶주리고 병들어 죽어가고 있는 북한 사람들의 마음에 지금 무엇이 있을까요? ‘우린 남한과 미국 때문에 굶어 죽어가고, 중국 때문에 살게 되었다!’ 문제는 북한 사람들의 마음속에 이런 생각이 날로 커가고 있다는 것입니다. 이런 일을 우리가 계속하여 방치한다면 북한이 언젠가 중국의 한 ‘자치주’나 ‘자치성’으로 되는 것은 시간문제일 뿐입니다.

북한의 동포들이 굶어 죽어가고, 병들어 죽어가고 있을 때 그들과 나누고 도움을 주는 길만이 북한 동포들의 마음에 남한이 우리의 동포이고 함께 살아야 할 형제라는 생각을 주게 될 것입니다.

북한이 동족인 우리 남으로부터 멀어지고 있는 마음을 돌이켜 자신들의 미래를 결정함에 있어서 동족인 남한과 함께 살아야 한다는 생각은 어려움에 처해 있는 그들에게 도움과 사랑을 전할 때만 가능한 일입니다.

개성공단이 10년간 운영되다가 폐지되었습니다. 개성공단을 폐지해야 하는 이유는 여기서 벌어들인 외화가 북한의 통치자금과 핵개발비용으로 사용되었다는 것입니다. 옳습니다. 개성공단에서 벌어들인 외화가 김정은의 통치자금과 핵개발비용으로 흘러들어간 것은 사실입니다. 그런 일은 없어야 합니다.

그러나 개성공단에서 지난 10년 동안 무슨 일이 벌어졌는가도 부인해서는 안 됩니다. 개성공단에서 기업을 운영하였던 많은 기업인들의 증언에는 개성공단에서 일했던 북한의 근로자들이 매우 성실하고 기뻐하였다는 것입니다. 당연한 일입니다. 김정은은 그들을 먹여 살릴 수 없었지만 우리 남한 기업이 먹여 살렸기 때문입니다. 먹여 살리는 수준을 넘어 남한 기업이 그들에게 준 임금과 복지혜택은 북한의 그 어디서도 받아보지 못한 높은 수준의 것이었기 때문입니다. 남한 기업에 고용되어 일하는 것을 기뻐할 수밖에 없었고 성실히 일할 수밖에 없었습니다.

개성공단의 남한 기업에서 일했던 북한 사람들의 마음에 지금 무엇이 있을까요? ‘우린 김정은 때문에 사는 것이 아니고 남한 때문에 살 수 있다’는 마음이고 생각이 있는 것입니다. 미움과 증오는 힘으로 바뀌는 것이 아닙니다. 옳고 그름으로 바뀌는 것도 아닙니다. 사랑이 바꿉니다. 특별히 원수일지라도 그들이 굶어 죽어가고 병들어 죽어갈 때, 먹을 것과 약을 줄 때 이해와 용서와 사랑으로 바꿉니다.

북한 동포들이 굶어 죽어가고 병들어 죽어가고 있을 때 그들과 나누고 돕는 것은 인륜의 문제이고 천륜의 문제입니다. 민족사적 의무입니다. 이 길만이 남과 북에 화해와 평화를 불러오는 길이고, 남과 북이 하나가 되는 길입니다.

민간의 인도적 대북지원의 비연계 원칙과 거버넌스 발표문에 대한 토론원고

김범수(金範洙)교수³⁰⁾(몽골국립생명과학대 사회학과 교수)

현재의 남북상황에서 대북지원 사업 참으로 복잡하다. 어렵고 난해하다. 어떻게 하면 해결의 실마리를 풀 수 있을까. 솔로몬의 지혜, 삼국지, 손자병법과 관련된 서적, 내노라하는 군사 전략가에 문의해도 전문적인 의견은 있을지 몰라도 단기간내에 해결할 수 있는 묘책은 보이지 않는다. 고차방정식으로 풀지 못하는 한반도 문제의 해법은 점점 복잡해져 가고 있다. 한반도 문제를 풀 수 있는 신의 한 수는 없는 것일까. 그렇다. 신의 한 수는 없다 할지라도 남북상황 뒷집지고 앉아있을 수만은 없다. 작은 바늘구멍이 거대한 댐을 붓고 시킬 수 있다는 이론을 논리를 믿고 인내심을 가져야 한다. 때문에 오늘과 같은 민간의 인도적 대북지원과 같은 포럼이나 세미나는 이란격석(以卵擊石, 계란으로 바위를 깬다)의 사자성어와 같이 인내심과 끈기를 갖고 계속하다 보면, 머지 않아 북한의 거대한 바위는 한 순간에 깨어질 것으로 믿는다.

한반도의 상황 심각하게 보면 매일 밤 가위에 눌려 신음하면서 일어나지 못하고 있어야 한다. 그런데도 다들 일어나 일터로 나가고 가정에서 편하게 생활하고 있다. 아무리 한반도가 위험하다 하더라도 어디 갈데도 없다. 죽기 아니면 살기다. 도 아니면 모다. 이러한 담력과 배짱으로 여지껏 살아왔고 살아가야 한다.

30) 토론자 김범수는 평택대 사회복지학과 교수를 역임하고, 2013년 사회복지지역연구소를 설립, 한국사회복지협의회 복지지널에 2013년 1월호부터 초창기 복지선구자 칼럼을 게재하고 있다. 2016년 1월에는 한국사회복지지역사연구회 회장으로 취임, 우리나라 근대 사회복지지역사연구를 시작하고 있다. 그리고 2014년 8월부터 몽골공무원 자원봉사자 교육을 시작 3회째 실시하였다. 앞으로 몽골에 자원봉사센터 설립하는 문제 그리고 통일이후 몽골과 파트너십이 되어 북한 난민문제해결에 관심을 갖고 AGGA(Association of Global Green Artists, 지구촌녹색예술인협회)NGO를 조직 공동대표로 활동하고 있다.

어느 사회학자는 인간이 생을 살아가면서 가장 두려워 하는 것은 첫째는 지진이요 둘째는 저출산 고령화사회라고 하였다. 어느 모임에서 이러한 예화를 전했다니 또 하나 있단다. 바로 핵. 한반도에는 또 하나의 두려워해야 할 것이 있다. 바로 북한의 핵이다.

저출산 고령화사회 2020년부터는 인구 절벽시대가 온다고 한다. 그야말로 힘든 상황이 계속 겹쳐오고 있다. 저출산 고령화사회에 최근 북한의 핵실험, 거기다 옆친데 옆친격으로 최근 경주의 진도 5.8 지진까지... 매일 밤 가위에 눌리지 않고 살아가고 있는 것이 신통하다.

오늘 이기범 교수님께서 발표해주신“민간의 인도적 대북지원의 비연계 원칙과 거버넌스” 함축적으로 잘 분석된 발표논문이라 생각된다. 그러나 앞으로 민간의 인도적 대북지원이란 글들은 언제까지 발표되고 반복될 것인가. 그리고 우리나라에서 통일에 대한 희망의 끈은 언제까지 계속될 것인가? 오늘 토론자는 이기범 교수님께서 발표해주신 원고 중에서 두가지 쟁점에 초점을 맞추어 토론에 임하고자 한다.

1. 대북지원의 장기 지원에서 오는 피로감을 어떻게 극복해 나갈 것인가.

1) 대북지원의 피로감과 소진현상 극복방안

대북지원의 장기 지원에서 오는 피로감 전문적인 용어로는 소진현상(burnout)이라고 한다. 소진현상이란 만성적인 업무나 스트레스로 말미암은 심리적 반응을 말한다. 소진현상이란 일시적인 피로와는 달리 오랫동안 쌓인 누적된 피로현상을 말한다.

사회복지계에서는 절대적인 빈곤층인 기초생활대상 수급자를 대상으로 하고 있는 사회복지전담공무원, 노숙인시설, 정신요양시설, 장애인시설 등에 근무하는 사회복지사들에게 많이 나타나고 있다. 때문에 사회사업 사회복지시설에서 근무하는 사회복지사의 소진현상을 극복하기 위한 방안들이 많이 실천되고 있다.

소진현상이란 아무리 효율적인 서비스를 제공하여도 대상자에게 변화가 나타나지 않을 때, 또한 거꾸로 서비스를 잘못 제공하였다고 공격당할 때, 업무로 인한 스트레스가 심할 때, 이런 저런 모양으로 나타나는 현상을 말한다. 몇 년전 까지만 하여도 기초생활대상 수급자를 담당하는 사회복지전담공무원등 중, 연 1명에서 2명이 자살하는 사건까지 일어났었다. 사회복지계에서는 이러한 피로감 소진현상을 극복해 나가기 위해 과로한 업무부담의 해소, 지속적인 교육, 동료 사회복지사들과의 의사소통, 인적 네트워크를 통한 당면과제 해결, 휴식 및 휴가의 제공, 보수의 현실화 등을 통하여 사회복지사들의 소진현상에 대한 문제점을 해결해 주고 있다.

발표자는 이러한 대북지원의 피로감으로“첫째는 민간단체의 자율성과 자생력이 약화되고 있다는 점. 둘째는 민간단체는 재원을 마련해야 하는 필요성 때문에 2000년대 전후로 정부의 협력기금에 의존하는 경향이 있다는 점. 셋째는 재원 확보의 측면에서 자생력 신장이 둔화되고 있어 재원 마련에 어려움을 겪고 있다는 점을 제기하

고 있다.” 또한 발표자는 “각고의 힘을 쏟은 민간단체들에게 20년의 경험을 쌓은 민간이 꼭 필요한 취약계층을 위한 지원조차 돌파해내지 못하는 현실은 실망스럽다”고 야박한 말이라는 것을 전제로 한마디 돌직구를 던졌다.

1995년부터 시작된 긴급구호와 민간지원을 시작한지 20여년 그동안 대북지원에 참여하던 각종 단체, 그 단체에 근무하는 직원들은 수많은 난감한 상황, 보수와 진보사이에서 극심한 갈등을 겪어왔다. 그들은 요동치는 대북정책의 변화 속에서 최일선의 빈곤층을 담당하고 있는 사회복지사 보다도 더 외롭게 어려운 상황속에서 일해왔다. 이제 우리는 대북지원사업에 참여하고 있는 단체나 직원들은 왜 소진현상에 빠지며 이를 극복할 수 방안은 무엇인지 대책을 의논하고 격려해줄 수 있는 방안은 무엇인지 모색해 나가야 한다.

2) 대북지원에 관한 지속적인 연구모임과 「대북지원 전문상담사」 제도의 설치

그렇다면 대북지원의 피로감을 어떻게 극복해 나갈 것인가? 대안은 무엇인가 찾고 실천해 나가야 한다. 토론자는 쉬운 방법에서 그 대안을 찾아보려고 한다.

첫째로 민간의 대북지원에 관한 크고 작은 포럼 세미나 심포지움 등을 인쇄심을 갖고 지속적으로 실천해 나가야 한다는 점이다. 대북지원활동이 대부분 중단되다 보니 대북지원활동에 종사하면서 생계를 유지하던 많은 사람들이 현장을 떠나고 있다. 매우 안타까운 일이다. 모여서 지혜를 모으다 보면 길은 열리게 마련이다.

둘째는 대북지원 관련단체에서 근무하는 전문직원을 육성하고 처우를 개선해 주어야 한다는 점이다. 현재도 다른 직종에 비해서 높은 편은 아니지만 사회복지계는 사회복지사협회, 분야별(아동 노인 장애인 사회복지관 등의 이용시설) 협회 등이 중심이 되어 노력한 결과 20여년전 10여년전에 비하면 임금이 많이 상승이 된 편이다. 그러나 대북관련 NGO에 근무하는 직원들은 어떠한가. 남북통일을 앞두고 우리는 대북전문가들을 육성하는 일에 관심을 가져야 한다. 정부에서는 바우처 제도 등을 통해 대북관련 직원들을 육성하는 일에 지원을 의무화할 필요가 있을 것이다. 정부가 하지 못할 때 교회희망봉사단이나 기독교 관련단체에서 선구적으로 먼저 대북지원단체의 직원들을 지원하는 일을 먼저 추진할 수 있다. 그래서 대북관련 직원들이 이 분야에서 보람을 갖고 하나의 전문직업인으로 살아갈 수 있도록 제도적인 뒷받침이 마련되어야 한다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제22조의2(전문상담사제도 운영)를 살펴보면 “통일부장관은 거주지에 전입한 북한이탈주민에 대한 정신건강 검사 등 전문적 상담서비스를 제공할 수 있는 북한이탈주민 전문상담사제도를 운영할 수 있다”로 규정하고 있다. 북한이탈주민 전문상담사 제도는 이미 북한을 탈북한 주민들에게 상담과 정착을 위한 사업을 상담하는 자를 말한다. 이상과 같이 북한을 이탈한 주민을 상담할 수 있는 북한이탈주민 전문상담사제도는 제도화 되어 있다.

그러나 북한을 이탈하기 전에 대북지원을 할 수 있는 전문상담사 제도는 제정되지 않았다. 마침 10월 1일 박

근해 대통령은 국군의 날 기념사에서“우리는 여러분이 처한 참혹한 실상을 잘 알고 있다. 북한 주민은 언제든, 자유로운 터전으로 오시길 바란다”고 밝혔다. 북한 주민이 언제든 자유로운 터전으로 오게 하기 위해서는 대북지원 전문상담사 제도가 필요하다. 따라서 앞으로 좀 더 논의 과정을 거쳐 가칭 「대북지원 전문상담사」 제도를 제정하여 대북지원 전문가를 육성해 나가야 할 것이다.

2. ‘그럼에도 불구하고’와 인도적 대북지원사업

발표자는“이런 상황에서 ‘그럼에도 불구하고’라는 말을 떠올린다. 여전히 생존을 위협받고 인간다운 삶을 누리지 못하는 북의 약자들을 위하여 우리의 인도주의는 새로운 선택과 대응을 해야 한다. 상황이 암울할수록 인도주의의 정신에 더 충실한 지원의 방안을 현실 속에서 찾아야 한다”고 제언했다.

또한 그동안 인도적 지원의 성과로 “첫째, 자연재해, 경제 악화, 식량난으로 초래된 북한 주민들의 희생과 고통을 줄이는데 기여하였다는 점

둘째, 북한 주민들이 남한에 대한 적대감을 완화하는 데 기여하였다는 점

셋째, 남북의 참여자들이 민족의 동질성과 체제의 이질성을 알게 되고, 소통하고 협력할 수 있는 방식을 찾는 기회를 제공하였다는 점

넷째, 대북 지원 민간단체들은 남북의 협력과 평화를 위한 지렛대 역할을 수행하고 있는 것으로 인정받았고 그런 점에서 소중한 사회적 자산으로 평가될 수 있다”고 정리했다.

또한 “1995년 시작된 긴급구호와 민간지원의 태동으로 1999년까지 약 4년여간 종교계를 중심으로 시작된 긴급 구호활동. 2000년 3월 김대중 대통령이 베를린 선언에서 북한 경제회복지원 의사를 밝힌 점. 그리고 같은해 남북정상회담. ‘6.15 남북공동선언’의 발표. 2003년 출범한 노무현 정부에서 포용정책의 계승. 그러나 2008년 7월 금강산 관광객 피살 사건. 2009년 장거리 로켓 발사와 제2차 핵실험. 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사건 등으로 인해 5월 24일자로 모든 남북 교류와 협력 사업을 중단하는 ‘5.24 조치’가 내려진다”고 분석했다.

이밖에도 최근 3차, 4차, 5차의 핵실험으로 개성공단 철수, 사드의 배치 등으로 이제 남북의 관계는 극도의 대치상황에 직면해 있다.

두 번째로 토론자가 제시한 ‘그럼에도 불구하고’란 쟁점에서는 지금 남북한이 극도의 대치상황 앞에 있다 할지라도 우리는 대북지원을 할 수 있다는 전제하에 그 대안을 대안 세가지를 제시해 보려고 한다.

1) 종교단체에서는 어떠한 상황에서도 인도주의 차원에서 대북지원을 중단해서는 안된다는 점이다. 다양한 루트를 활용하여 인도적 대북지원을 강구하고 지속적인 지원을 실천해 나가야 한다. 특히 기독교계에서는 정부의 어떠한 남북 교류와 협력 사업을 중단하는 대책이 있다 할지라도 인도주의 차원에서 대북지원은 계속되어야 한다.

2) 일부 탈북자를 활용하여 대북지원을 전개하는 방안도 필요하다. 민간 차원에서 탈북자를 활용하여 대북지원, 대북후원을 하는 방안도 검토해볼 필요가 있다. 일부 탈북자들은 다양한 경로를 통하여 북한에 있는 친지들에게 송금을 하고 있다. 각 교회를 중심으로 탈북자들을 후원하여 그 후원금이 북한 동포들에게 전달해 주는 방법은 없는지 논의해 볼 필요가 있다.

3) 무한한 땅 몽골의 농축산업을 활용하여 북한의 굶주린 동포들에게 먹거리를 지원하는 방안이다. 남한보다는 16배의 면적, 인구 3백만의 몽골은 지금 무한한 토지를 활용하지 못하고 있다. 몽골의 무한한 토지를 활용하여 우리나라 농축산 전문 인력을 활용하여 일자리를 창출하고 이곳에서 수확된 농축산물을 북한에 지원해주는 방안도 연구해 볼 필요가 있을 것이다.

CAUSE

because you are good

당신은 선한 사람입니다.