

동향과 분석

» 국제기구의 북한 지원: 현황, 평가 및 시사점 (임을출)	3
» 북한인권과 대북지원 추진방향 (김수임)	20

북한인권과 대북지원 추진방향

김수암 (통일연구원 연구위원)

sakim@kinu.or.kr

I. 문제 제기

우호적인 경제관계를 유지해오던 소련과 동구사회주의 붕괴 속에서 사회주의 계획경제의 비효율성이 노정되면서 지속적인 마이너스 성장을 거듭하는 등 북한은 심각한 경제난에 직면하여 왔다. 더구나 1990년대 중반 심각한 자연재해까지 겹치면서 식량난으로 인해 대량 아사자가 발생하는 등 북한 당국이 자체적인 역량으로 수습하지 못할 정도로 인도적 위기가 고조되었다. 심각한 인도적 위기에 직면하여 북한이 국제사회에 긴급 지원을 요청하면서 국제사회로부터 인도적 지원이 시작되었고 우리 정부와 민간단체도 동포애와 인도주의 정신에 따라 대북지원에 동참하게 되었다.

국제사회와 남한으로부터의 긴급구호에도 불구하고 북한 내 인도적 위기가 본질적으로 해소되지 않으면서 대북지원이 장기화되고 있다. 대규모 쌀과 비료가 제공되는 과정에서 전용 의혹 등 퍼주기 논란이 야기되면서 국내적으로 갈등의 요인으로 작용하고 있다.

참여정부는 북한주민의 생존권 보장이라는 인권의 관점에서 대북지원의 필요성을 설명하여 왔다. 그리고 최근 국제사회에서 지원과 인권과의 상관성에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 또한 이명박 정부가 출범하면서 인도적 지원의 필요성은 천명하고 있지만 호혜적 상호주의를 주장하고 있다.

이 글에서는 대북지원 현황을 살펴보고 인권적 관점에서 지원의 효과를 평가한 다음 대북지원과 북한인권과의 상관성을 중심으로 향후 대북지원 추진방향을 제시하고자 한다.

II. 대북지원 현황과 평가

1. 대북지원 현황

가. 지원 체계 및 지원 현황

1995년 8월 국제사회에 대한 북한의 지원요청에 따라 유엔인도지원국은 관련 유엔기구와 공동으로 인도적 대북지원 사업을 추진하였고 우리 정부와 민간단체도 대북지원에 동참하여 왔다. 정부와 민간차원의 지원체계와 그동안 지원현황을 살펴보면 **표 1** 및 **표 2**와 같다.

표 1 대북 인도적 지원 체계

정부 차원	직접 지원		식량(차관), 비료(무상)	
	국제기구를 통한 지원		WFP, WHO, UNICEF, IVI	전액 기금
	민간단체 · 국제기구를 통한 영유아 지원 사업		WHO, UNICEF, 국내민간단체 6개 컨소시엄	전액 기금
민간 차원	독자창구 및 대한적십자사			자체 재원
	기금 지원사업	개별사업	1개 단체 사업	매칭펀드
		합동사업	3개 단체 이상 컨소시엄	매칭펀드
		정책사업	정부 정책 판단 사업	전액 기금

표 2 대북지원현황 총괄

(단위: 억원)

	95~98	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
정부	2,272	339	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,296	2,159	13,929
민간	471	223	387	782	576	766	1,558	779	709	920	7,171
식량차관	-	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,649	8,872
총계											29,972

출처: 통일부, 『통일백서 2008』, p.204.

나. 정부차원의 지원

첫째, 정부 차원에서는 북한의 인도적 상황, 우리 정부의 부담능력 및 남북관계 등을 토대로 2000년 이후 북한 주민의 식량난을 해소하기 위하여 무상형태의 비료, 차관형태의 쌀을 지원하여 오고 있다.

표 3 정부차원 직접 지원 현황

(단위: 톤)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
쌀(차관)		30만 (옥수수 20만)		40만	40만	40만	50만		40만	240만 (옥수수 20만)
비료(무상)	15.5만	30만	20만	30만	30만	30만	35만	35만	30만	255.5만

출처: 통일부, 『통일백서 2008』, p.218, 220을 토대로 재구성

둘째, 정부는 WFP, WHO, UNICEF, IVI 등 국제기구를 통하여 옥수수, 밀가루, 콩, 분유, 말라리아 방제, 의료기자재, 의약품, 백신, 의료교육, 어린이 영양식, 식수·위생 개선사업 등을 지원해오고 있다.

셋째, 정부는 취약계층을 집중적으로 지원함으로써 인도적 지원의 효율성을 제고할 필요성을 인지하고 우선적으로 2005년 3월 「북한 영유아 지원계획」을 수립하여 영유아 지원 사업을 추진해오고 있다. 동 계획에 의거, 구체적으로 평양 이외 군 단위 지역에서 모자보건센터를 건립하여 영유아와 임산부의 영양개선, 건강관리, 질병관리 사업을 추진하고 있다. 현재 WHO, UNICEF 등 국제기구와 국내 민간단체(6개 컨소시엄)를 통해 영유아 지원 사업이 진행되고 있다.

나. 민간차원의 지원

민간단체의 지원은 크게 대한적십자사를 통한 지원, 독자 창구를 통한 지원으로 대별될 수 있다. 1995년 초창기 민간의 대북지원은 민간단체로 기탁 받은 물품에 대해 적십자사 창구를 경유하여 국제적십자 연맹을 통해 간접 지원하는 방식으로 제공되었다. 1997년 5월 26일 「남북적십자 사이의 구호물자 전달 절차에 관한 합의서」가 채택됨으로

써 민간차원의 지원도 대한적십자사 창구를 통해 북한에 직접 전달하는 방식으로 전환되었다. 민간차원에서 독자창구 허용을 지속적으로 요구하는 가운데, 1999년 2월 10일 대북지원 창구다원화 조치에 따라 정부는 북한 상대방과의 안정적인 관계 유지, 반출물품에 대한 투명성 확보 등 요건을 갖춘 법인을 대북지원사업자로 지정하고 있다. 1999년 10개 단체에서 현재 80개 단체로 대북지원사업자가 증가하였다.

정부는 보건의료, 어린이 등 취약계층 지원 및 농업개발 분야 등의 지원 활성화를 위해 2000년부터 민간단체가 추진하는 대북지원사업 중 지원의 시급성, 북한 수혜대상과 분배지역, 분배투명성 확보 정도 등을 고려하여 일정 요건을 갖춘 인도적 지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원해오고 있다. 협력기금에서 지원되는 민간단체 차원의 지원사업은 개별사업, 합동사업, 정책사업으로 분류되고 있다.

첫째, 개별사업은 한 단체가 추진하는 단일사업에 대해 매칭펀드 방식으로 남북협력기금을 지원하는 사업으로 단체 자체적으로 사업을 발굴하거나 북측의 요구를 수용하는 형태로 기획되고 있다. 2000년 7개 단체에 33.8억원을 지원하기 시작하여 2007년에는 42개 단체에 117억원을 지원하는 등 7년간 총 569억원 상당의 남북협력기금을 지원하였다.

둘째, 합동사업으로 2004년 용천재해와 대북지원 10년의 경험을 통해 개별단체나 개별사업을 대상으로 하는 일회성 지원보다는 북한의 자립·자활능력을 제고시키기 위한 중장기적 사업추진의 필요성을 인식하게 되었다. 2004년 9월 민간과 정부간 포괄적 지원 전략을 모색하는 정책협의 틀로서 「대북협력민간단체협의회」(이하 북민협)가 구성되었는데, 2005년부터 북민협을 통해 보건의료 등 장기적 복구가 필요한 분야를 중심으로 합동사업을 새롭게 발굴하여 지원해오고 있다. 합동사업은 3개 이상의 민간단체가 연합하여 추진되고 있다.

셋째, 민간단체가 기획하는 사업에 대한 지원과 별도로 정부가 정책적으로 판단하거나 관련 분야 전문가 추천 등을 받아 기획하는 정책사업을 주도적으로 추진해오고 있다. 그동안 추진된 주요 정책사업으로는 북민협을 통한 못자리용 비닐 지원사업, 3개 민간단체 겸소사업으로 구성된 「겨레의 숲」을 통한 산림녹화 시범사업, 한국국제보건의료재단을 통한 제약공장 원료 지원, 북한 의료인 교육훈련사업을 들 수 있다.

전반적으로 민간단체의 대북지원은 기존의 긴급구호나 일회성 지원, 단순물품 지원에서 벗어나 북한에 기술전수가 가능하거나 자립·자활능력을 향상시킬 수 있는 개발협력으로 전환되고 있다. 첫째, 농업개발, 보건의료, 취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 발전하고 있다. 둘째, 지원품목도 농자재, 농기구, 전문의약품, 의료기기, 병원·

제약공장 시설기자재 등으로 다양화되고 있다.

2. 인권 관점에서의 평가

가. 인도적 위기 해소

그렇다면 북한인권 개선이라는 관점에서 그동안의 대북지원 효과에 대해 어떻게 평가할 수 있을 것인가? 인도적 지원은 세계인권선언과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 A규약)에서 규정하고 있는 권리의 신장과 밀접한 연관이 있다. 세계인권선언에서는 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리, 어머니와 아동의 특별한 보호와 지원을 받을 권리(제25조), 교육을 받을 권리(제26조)를 규정하고 있다. 또한 A규약에서도 식량권, 기아로부터의 해방이 기본적인 권리라는 점(11조), 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리(12조), 교육에 대한 권리(13조)를 규정하고 있다. 특히 12조에서 신체적·정신적 건강을 향유하기 위해 필요한 조치로서 ‘사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육’, ‘질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 보호할 여건의 조성’ 등을 들고 있다.

구체적으로 1996년 11월에 개최된 유엔 세계식량정상회의(UN World Food Summit)에서 유엔인권고등판무관에게 식량권에 대한 보다 명료한 정의를 요구하였다. 그 결과 2002년 6월에 개최된 제2차 세계식량정상회의에서 유엔인권고등판무관은 국가의 일차적 의무는 식량권을 존중·보호하고 그러한 목적을 위한 적절한 조건을 확보함으로써 식량권의 향유를 이행·촉진하는 것이라고 답변하였다. 그리고 사회권규약위원회는 일반논평12에서 규약 당사자의 핵심 의무에 대해 “관할 아래 있는 모든 사람으로 하여금 기아로부터의 자유를 확보하기 위해 충분하고 영양적으로 적절하며 안전한 최소한의 필수적인 식량에 대한 접근을 보장하는 것이다” 라고 규정하고 있다. 그러면서 식량권을 ‘존중’, ‘보호’, ‘이행’ 하는 세가지 수준의 의무를 부과하고 있다.

참여정부는 북한주민들의 기본적 생존권 유지라는 인권적 관점에서 지원의 근거로 제시하고 있다. 식량, 비료, 의료품, 긴급구호 물품 등 인도적 대북지원이 북한주민의 ‘먹고 사는 권리’(right to food and nutrition) 등 북한주민의 경제·사회적 인권 개선에 크게 기여한다는 판단 하에, 북한주민의 생존권 보장에 우선적인 노력을 경주하여 왔다고 설명하고 있다. 참여정부가 경제적·사회적 권리 신장 차원에서 대북지원의 정당성을 규정하고 있는 것은 타당하다. 정부와 민간차원의 대북지원은 식량과 의료 지원, 영유아

지원사업 등에 집중되어 있다는 점에서 세계인권선언과 A규약에서 규정하고 있는 식량권, 교육권, 아동의 권리 신장에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 1990년대 대량아사자가 발생하였으나 대북지원을 통하여 일정 부분 인도적 위기 해소에는 기여한 것으로 평가되고 있다. 식량지원의 전용에 대한 비판이 제기되고 있지만 식량의 총공급량이 많아져 식량가격이 내려가는 등의 방식으로 북한주민들이 혜택을 받는다는 평가도 제기되고 있다.

인도적 위기의 본질적 해소를 위한 북한 내 역량 구축의 차원에서 대북지원의 효과를 평가할 수 있을 것이다. 기본적으로 정부와 민간단체 모두 지원의 장기화에 따른 피로 현상과 국민적 관심 저하 등의 문제에 직면하면서 북한의 자립·자활을 돕는 개발지원으로 지원방향을 전환하여 오고 있다. 영유아 지원사업, 합동사업, 개별사업을 중심으로 긴급구호에서 개발협력으로 전환함으로써 북한 내 역량을 구축하여 인도적 위기를 해소하고자 노력하고 있다. 그렇지만 개발지원의 모델을 정립하기 위한 합동사업의 경우 전반적으로 개별사업의 조합형식으로 추진됨으로써 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 뿐만 아니라 북측 사업파트너의 참여가 형식적인 수준에서 이루어지고 있으며, 주민참여 등 실제 지역개발 사업적 요소가 결여되어 있다는 평가도 제기되고 있다.

나. 인도주의 원칙의 반영 정도

인도적 지원체계의 핵심 원칙은 차별배제와 필요에 따른 분배이다. 식량지원의 최우선 순위는 가장 취약한 계층이어야 하고 지원은 지원을 필요로 하는 사람들의 요구에 근거해야 한다는 것이다. 따라서 전반적인 인도적 위기 해소와는 별도로 지원이 실제로 필요로 하는 수혜자에게 제공되었는가 등 인도주의 원칙의 반영정도를 통하여 인권개선의 관점에서 지원 효과를 평가할 수 있을 것이다.

첫째, 취약계층의 측면이다. 정부는 모니터링 확대 등 분배투명성을 국제기준으로 제고시키려고 노력하였다고 밝혀 왔다. 2007년의 경우 식량차관 제공시 남북간 합의에 따라 매 10만톤 지원마다 분배현장 방문을 실시하기로 하였다. 이에 따라 개성, 남포, 해주, 함흥 등 쌀 차관 전달지역 인근에 위치한 총 20곳의 식량공급소에 각 5명씩 총 100명의 남한인원이 방문하여 북한주민들이 쌀을 배급받는 현장을 확인하였다. 그렇지만 북한의 태도로 인해 인도적 원칙에 충실하지 못하였다는 비판이 제기되어 왔다. 식량의 지원에도 불구하고 식량의 절대량이 부족한 상황에서 북한당국의 분배정책에 따라 군과 당 간부 등 체제 유지 세력에 우선적으로 배분됨으로써 인도적 위기를 겪고 있는 취약계층의 경제적 권리 신장에는 기여하지 못하였다는 것이다. 유엔 식량권특별보고관 지글러

(Jean Ziegler)는 북한당국에 의한 이동의 자유, 인도주의 기구의 접근제한을 포함한 권리의 제약은 수많은 사람이 계속하여 기아로 고통 받는 것을 의미하며 북한당국이 식량권 이행의 의무를 위배하는 것이라고 주장하고 있다.¹⁾

둘째, 취약 지역의 측면이다. 합동사업을 추진하는 과정에서 강남군, 남포, 봉산군, 속천군 등 평양 중심에서 벗어나 지방으로 일부 사업이 확대되고 있다. 그리고 개별사업의 경우에도 점차 지방으로 사업을 확대해 나가고 있다. 그렇지만 북한당국은 여전히 내부의 상황이 외부에 알려지고 외부 정보 유입을 우려하여 지방에 대한 개방에 소극적으로 대응하고 있다. 이에 따라 특권적 지위를 누리고 있는 평양 지역에 민간단체의 지원이 집중됨으로써 실제로 지원이 필요로 하는 북동부 지역에 대한 지원은 극히 제한적으로 이루어지고 있다.

셋째, 북민협과 같이 민간단체 협의체가 있지만 자율적인 조율시스템이 제대로 작동되지 못함으로써 지원의 중복 등의 문제가 발생하면서 경제적 권리 신장의 효과가 극대화되지 못하였다. 대북지원 민간단체들 사이의 사업이 중복되기도 하고, 개별 민간단체가 감당하기 어려운 사업들을 무리하게 추진하는 과정에서 비효율성도 노정되었다.

넷째, 북측의 비협조적 태도로 인하여 수요파악을 토대로 주민에게 실질적으로 혜택이 돌아갈 수 있는 지원사업을 기획하기 어려웠다. 이로 인해 인도적 위기에 정확하게 대처하지 못함으로써 지원의 효과가 저하되는 결과를 초래하게 되었다. 또한 분배투명성 확인을 위한 전문가의 현장 방문을 실시하고 있으나 전문적이고 체계적인 평가지표를 토대로 한 평가시스템이 여전히 취약한 상황이다.

다섯째, 대북 지원과 인권개선의 직접적 연계는 아니라고 하더라도 지원과정에서 자유권을 개선할 수 있는 요소의 투영이라는 관점은 결여되어 있었다. 즉, 대북지원을 통해 시민적 권리를 개선할 수 있는 구체적 전략을 제시하지 못하였다.

1) Jean Ziegler, "Report of the Special Rapporteur on the right to food", 유엔문서번호 A/61/306.

III. 북한인권 개선과 대북지원 추진 방향

1. 이명박 정부의 대북지원정책

3월 26일 통일부는 업무보고에서 대북정책 추진원칙의 하나로 ‘실용과 생산성’을 제시하고 있다. 구체적으로 국민적 동의, 비용 대비 성과, 북한주민의 삶의 질 향상, 북한의 발전적 변화 촉진, 평화통일 기여 등의 기준에 맞추어 실용과 생산성을 달성하는 대북정책을 추진하겠다고 설명하고 있다. 또한 ‘국제협력과 남북협력의 조화’를 추진원칙의 하나로 설정하면서 ‘보편적 가치에 입각한 남북관계 발전 지향’을 구체적으로 제시하고 있다. 그리고 ‘비핵·개방 3000’ 대북정책 구상에서 보듯이 개혁·개방이라는 북한 변화에 중점을 두고 정책을 추진해 나가고 있다. 이러한 사실을 고려할 때 대북지원정책도 북한의 발전적 변화 촉진, 북한주민의 삶의 질 향상에 목표를 두고 제공하되, 보편적 가치의 실현이 강력하게 반영될 것으로 전망된다.

2008년 실행계획으로 3대 목표와 12대 과제를 제시하고 있다. 3대 목표는 북한의 비핵화를 유도하기 위한 ‘비핵·개방 3000 이행 준비’, 한반도 경제 선진화에 기여하기 위한 ‘상생의 경제협력 확대’, 남북주민의 행복을 추구하기 위한 ‘호혜적 인도협력의 추진’이다. 특히 호혜적 인도협력의 추진을 위해 ‘대북지원의 투명성 제고’를 12대 과제의 하나로 설정하고 있다. 보다 세부적으로 ‘대북지원의 투명성 강화’라는 과제를 이행하기 위해 북한주민이 실질적 혜택을 받을 수 있는 방안을 강구하고 상주 모니터링 체계로 발전시켜 나가겠다는 구상을 제시하고 있다. 세부적인 이행계획으로 첫째, 남북 당국간 보건의료협력사업을 통해 취약계층을 위한 기초적인 보건의료시스템을 개선하고 지원해 나간다. 둘째, WHO 등 국제기구 및 민간단체와 협력하여 북한 영유아, 산모 지원 사업을 확대해 나간다. 셋째, 체계적 모니터링을 통한 지원시스템을 정립한다는 것이다. 이를 위해 외부전문가 TF 운영 등을 통해 인도적 지원의 효과 측정을 위한 인도적 지원 「평가지표」를 개발하고 지원물자 분류 DB 및 물자관리 시스템을 구축한다는 것이다. 넷째, 식량지원시 개선조치를 요구해나간다. 인도적 지원시 분배투명성을 개선하기 위한 조치를 협의하고 인도요원의 분배과정 확인, 분배효과 검증 자료를 확보해나간다는 것이다.²⁾

지금까지 정부 차원에서 직접 제공한 쌀과 비료의 지원은 북한주민의 생존권 보장이라는 측면과 함께 암묵적으로 이산가족 문제의 진전이라는 남북간 인도주의 사안에 대한

2) 통일부, “2008년 통일업무보고”, 2008.3.26(<http://www.unikorea.go.kr/>).

호혜적 성격이 동시에 내포되어 있었다. 이명박 대통령은 3월 23일 매일경제, 파이낸셜 타임즈, 일본경제신문, 중국경제일보 등과의 공동회견을 통해 인도적 차원의 대북 지원은 핵문제와 연계시키지 않고 앞으로도 계속해 나가겠지만 북한도 국군포로나 납북자 문제에 대해 인도적 고려를 해주었으면 한다고 분명한 입장을 표명한 바 있다.³⁾ 김하중 통일부 장관도 3월 27일 통일문제연구협의회 정책간담회 연설에서 호혜적 인도협력을 추진해 나가겠지만 남북간 인도주의 사안에 대한 북한의 태도 변화가 있어야 한다는 점을 분명하게 강조하였다.⁴⁾ 이러한 사실에서 보듯이 이명박 정부는 남북간 인도주의 사안의 해결이라는 상호 호혜적인 측면을 보다 강화하는 방향으로 대북지원정책을 추진해 갈 것으로 전망된다.

2. 대북지원정책 추진방향

가. 인도주의 원칙의 강화

대북지원이 삶의 질 향상을 통한 경제적·사회적 권리의 실질적 신장으로 이어지기 위해서는 인도주의 원칙이 강화되는 방향으로 지원정책의 변화가 있어야 한다.

첫째, 식량과 생필품, 의료의 절대적 부족 상황에서 지원의 인권적 효과는 북한당국의 분배 정책과 밀접히 연관되어 있다. 무엇보다도 분배투명성, 접근 등 인도주의 원칙이 강화되어야 한다. A규약 당사자는 충분한 식량을 공급받을 권리를 존중, 보호, 이행하도록 되어 있는 바, 인도주의 원칙 강화 차원에서 북한당국에 대해 규약의 의무를 준수하도록 촉구해야 한다.

둘째, 특정지역에 대한 지원의 편중 현상을 시정해나가야 한다. 외부사회와의 접촉면을 최소화하고 한정된 자원을 분산시키기보다 중앙에 집중시키려는 북측의 태도로 인해 평양 중심으로 진행된 점을 부인하기 어렵다. 따라서 평양 중심으로 이루어지고 있는 민간의 대북지원이 지방으로 확대되어야 한다. 특히 실질적인 지원이 절실한 취약지역인 동북부 산간지역 주민에 대한 지원이 확대되어야 한다.

셋째, 그동안 민간단체의 대북지원은 북측의 요구나 남측의 제안에 의해 지원계획이 수립되는 등 수요산정에 의한 기획보다는 집행 가능한 사업에 우선 순위를 두는 경향이

3) 『연합뉴스』, 2008.3.24.

4) “이명박 정부의 대북정책 추진방향”, 통일문제연구협의회 정책간담회 연설, 2008.3.27.

강하였다. 따라서 수요 산정 등 필요를 토대로 인도적 시급성을 해결하고 역량을 형성하는 방향으로 지원 사업이 기획되어야 한다.

넷째, 그동안 지원의 효과에 대해 주로 산출 중심으로 평가하여 왔다. 따라서 민간단체들은 투입(Input)에 대한 산출(Output)과 결과(Outcome)로 구분하여 지원의 효과를 체계적으로 평가할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 특히 정부와 민간단체가 협력하여 인도적 지원의 효과를 측정하기 위한 ‘평가지표’를 개발할 필요가 있다.

민간단체가 개별적으로 북측 파트너와의 협상을 통해 이상의 문제들을 해결해 나가는 어렵다. 정부와 민간단체가 긴밀히 협력하되, 당국 차원의 회담에서 인도주의 원칙의 강화와 지원 지역의 확대, 수요 조사 및 효과 평가 등에 대한 북한 당국의 협조를 유도해야 한다. 또한 이명박 정부는 대북 지원의 투명성 강화를 위해 체계적 모니터링을 통한 지원시스템을 정립해 나가겠다는 방침을 표명하였는데, 정부차원에서 북측에게 대북지원 민간단체들의 평양상주 공동사무소 설치를 허용하도록 요구하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 국내민간단체들이 북한 내 상주 유엔기구 및 외국의 민간단체들과 정보교환 등 협력을 제고할 수 있을 것이며, 국내외의 투명성 강화요구에도 부응할 수 있을 것이다.

공동행동규범을 통해 인도주의 원칙을 강화해 나갈 필요가 있다. 인도주의 단체들의 경우에도 인도적 지원에 대한 규범을 체계화하려고 시도하여 왔다. 국제사회의 NGO 행동규범 사례의 하나로 세계 NGO연합(WANGO)을 들 수 있으며 분야별 행동규범으로는 Sphere Project, 국제적십자행동규범, HIV/AIDS에 대응하기 위한 NGO의 모범행동규범 등이 있다.⁵⁾

우리 대북지원 민간단체들 사이에도 지원을 통해 경제적 권리의 실제적 효과를 제고하기 위한 방안으로 공동행동규범의 채택 필요성이 제기되어 왔다. 북민협에서 '공동행동규범'(안)을 작성하였고 채택여부를 최종 결정할 방침인 것으로 알려지고 있다. 동 공동규범안에는 지원사업이 사업계획서에 따라 순조롭게 진행되고 있는지, 지원물자가 북한 주민에게 직접 전달되고 있는지, 지원물자가 사업목표를 달성하기 위해 적절히 사용되고 있는지를 수시로 점검한다는 내용이 포함되어 있다.⁶⁾ 이러한 공동행동규범의 채택을 통해 지원효과를 극대화하기 위해 지원 사업에 대한 모니터링을 북측에 요구하거나, 북측이 당초 합의사항과 다른 요구를 해올 경우 거부할 수 있도록 함으로써 대북 협상력을 강

5) 최철영, “대북지원NGO의 공동행동규범에 대한 의식분석”, 『북한연구학회보』 11권 2호, 2007.

6) 『연합뉴스』, 2008.3.30.

화해나갈 필요가 있다.

나. 대북지원과 인권과의 연계 문제

인권개선이라는 관점에서 대북지원 문제에 접근할 때 양자간의 직접 연계 문제에 대해 분명하게 논리를 정립하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 미국의 북한인권법에 대한 검토를 통해 방향을 살펴볼 수 있다. 북한인권법에서는 대북지원을 통하여 궁핍한 상태에 있는 북한주민의 생존권을 보호하도록 규정하고 있다. 구체적으로 ‘인도적 지원과 비인도적 지원’, ‘정부간 지원과 국제기구 및 민간단체를 통한 지원’으로 구분하여 연계전략을 제시하고 있다.

첫째, 민간단체 및 국제기구를 통한 인도적 지원은 정치적·군사적 용도로 전환될 가능성을 최소화하고 가장 취약한 주민에게 전달될 가능성이 최대화되도록 제공되고 모니터링 되어야 한다는 것이다. 그리고 인도적 지원의 수준이 확대되기 위해서는 투명성, 모니터링, 취약한 주민에 대한 접근이 실질적으로 개선되는 조건이 성취되어야 한다고 권고하고 있다.

둘째, 정부 간의 직접 지원은 인권개선과의 연계를 보다 강화해 나가도록 권고하고 있다. 먼저 ‘북한국가기관’에 대해 미국정부가 ‘인도적 지원’을 실시할 경우 국제적으로 공인된 인도적 원칙에 따른 전달·배분·모니터링, 정치적 보상이나 억압(coercion)의 수단이 아닌 필요를 기준으로 한 배분, 지명된 수혜자 대상 전달, 지역을 불문하고 모든 취약한 집단 대상 제공을 조건으로 해야 한다고 권고하고 있다. 다음으로 ‘북한당국’에 대해 미국이 ‘비인도적 지원’을 실시할 경우 수용소와 노동캠프시스템의 개혁, 정치적 표현과 활동에 대한 처벌 금지 등 북한주민의 시민적·정치적 권리의 실질적 개선조치를 조건부로 해야 한다고 권고하고 있다.⁷⁾

인권개선과 인도적 지원과의 연계 문제에 대해서는 북한인권법과 달리 직접적인 연계보다는 인도주의 원칙을 강화하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다. 개발협력 과정에서 인권개선 요소를 투영하는 방식으로 접근해야 한다. 중미간 인권분쟁에서 보듯이 경제협력과 인권개선과의 직접 연계는 현실적인 효과를 기대하기 어렵다. 다만, 미국의 북한인권법에서 보듯이 정부간 인도적 지원 수준은 접근과 모니터링 허용 수준, 인도적 사안 해결에 대한 북측의 태도 등을 고려하여 확대하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 또한

7) 김수암, 『미국의 대북인권정책 연구』, 통일연구원, 2004, pp.69~75.

정부간 비인도적 지원의 경우 북한인권법과 같이 직접적인 연계전략을 구사하지는 않되, 인권개선을 촉구하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다.

다. 개발협력과 인권개선

북한 내 인도적 위기는 자연재해라는 단순 요인이 아닌 구조적 위기에서 촉발되었다. 따라서 대북지원은 긴급구호에서 북한의 자립·자활능력을 제고할 수 있는 개발협력 방식으로 전환되어야 한다. 대북지원이 개발협력으로 전환되기 위해서는 북한 내 인권상황 개선 등 국제적 규범의 수용과 같은 상황적 조건들이 구비되어야 한다. 2005년 북한은 긴급구호 방식에서 개발방식으로 전환해줄 것을 요청하였지만 이러한 상황적 조건에 대한 명확한 인식이 전제되었다고 보기는 어렵다.

2000년 유엔총회에서 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 발표한 이후 지구상에서 빈곤을 타파하기 위한 국제사회의 움직임이 더욱 활발해지고 있다. 따라서 빈곤감소라는 보다 포괄적인 목표로 경제적 권리 신장 문제에 접근하는 세계적 추세를 적극 반영하여야 한다. 또한 세계적으로 개발협력 과정에서 사회개발을 중시하는 경향을 반영할 필요가 있다. 양자간 공적개발지원과 세계은행 대출의 부문별 구성을 살펴보면 1970년대부터 개발지원의 초점이 점차 사회개발 및 행정 분야 지원으로 옮겨가는 추세에 있다. 사회개발 및 행정부문의 비중은 양자간 공적개발지원의 경우 2005년도 30.5%, 세계은행 대출의 부문별 구성의 경우 2005년도 53.4%에 달하고 있다.

표 4 세계은행 대출의 부문별 구성

(단위: %)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
사회개발 및 행정	—	5.0	13.0	23.5	54.1	53.4
경제적 인프라	69.0	56.0	35.0	32.0	23.3	23.1
생산	31.0	36.0	47.0	29.0	22.6	23.5
기타	—	3.0	5.0	15.5	—	—

출처: 김석진·김계환, 『산업부문 국제개발 지원 경험과 북한에 대한 시사점』, 산업연구원, 2007, p.22.

초기의 개발지원이 직접적인 경제지원을 과도하게 중시했던 데 대해 후기로 갈수록 교육, 보건 등 인적 자원의 양성을 통한 사회적 기반 구축이 선행되어야 한다는 반성이 널리 공감대를 얻고 있다.⁸⁾ 이러한 세계적 추세에서 보듯이 사회개발 즉, 북한의 빈곤층에 대한 보건의료, 농업개발, 교육 등에 대한 지원이 강화되어야 할 것이다.

개발협력 과정에서 인권이 신장되기 위해서는 참여적 개발(participatory development)이 필요하다. 참여적 개발은 북한주민이 개발과정에 자발적이고 광범위한 참여를 통하여 개발이 이루어지도록 하는 개발전략이다. 다만 여기서 참여의 의미는 단순히 특정 개발 프로젝트나 프로그램에 일부분 관여하는 것이 아니라 의사결정에의 참여, 집행에의 참여, 개발이익에의 참여, 평가에의 참여 등 경제·사회·정치적 관점에서 개인의 이니셔티브를 충분히 활용한 권한강화(empowerment)를 통하여 개발프로젝트의 실효성 제고와 개발이익 분배의 형평성 등 궁극적으로 사회정의 실현을 추구하는 전략이라고 할 수 있다. 이러한 참여적 개발과 함께 선정(good governance: GG)의 형성이 중요한 인권 개선을 위한 접근 방식으로 기능할 수 있다. 선정이란 개발도상국 국민이 자국의 개발과정에 참여할 수 있도록 보장하는 제도 및 체제를 총괄하여 지칭하는 개념으로 정치·경제·사회적 관계를 주도해 나가는 일련의 과정 및 구조를 의미한다.⁹⁾

라. 권리에 기반한 접근(Rights-based Approach)

대북교류협력과정에서 인권적 관심을 어떻게 구체화하여 반영할 것인지를 모색하기 위해, 국제사회의 ‘권리에 기반한 접근’ 논의를 검토할 필요가 있다. 국제사회는 대외원조의 실효성 검토를 통해 단순히 지원자-수혜자의 지원방식보다는, 특정지역 주민들의 훼손된 권리를 회복시켜주고자 하는 ‘권리에 기반한 접근’이 보다 바람직하다는 결론에 이르게 되었다. 권리에 기반한 접근은 국제인권의 규범, 원칙, 기준과 목적을 개발의 계획과 과정으로 통합하는 틀이라고 정의할 수 있다. 인권이라는 용어를 명시하지 않더라도 국제인권시스템과 개발을 연결하는 방법과 활동에 의해 특징지워질 수 있다. 권리에 기반한 접근은 빈곤의 근본요인을 밝혀내고 권리 담지자로 하여금 자신의 권리를 주장할 수 있도록 권능을 부여하며, 의무 담지자로 하여금 그들의 의무에 대응할 수 있도록 만드는 것이다. 인권기구들처럼 단순히 비난과 압력의 접근방식보다 풀뿌리 조직을 통해 집

8) 김석진·김계환, 『산업부문 국제개발 지원 경험과 북한에 대한 시사점』, 산업연구원, 2007, pp.23~24.

9) 한국국제협력단 홈페이지(<https://www.koica.go.kr/>).

단동원 및 협상, 사회 내 가치변화, 법률과 정책, 조직변화 추구, 차별에 대한 저항 등의 방식을 취한다. 권리에 기반한 접근의 실질적 활용시 사회적 약자 중에서도 가장 취약한 집단, 빈곤과 궁핍, 인권침해의 근본원인, 권리보유자와 의무부담자 사이의 관계, 자립 능력(역량) 강화의 문제 등 4가지 분야에 초점이 맞추어질 수 있다.

마. 대북 지원과 탈북자 문제

대북지원은 탈북자 문제 해결이라는 관점에서 인권적 성격을 내포하고 있다는 사실을 이해해야 한다. 탈북자들의 주된 탈북동기는 여전히 생활고가 압도적 비중을 점하고 있다. 다만, 1998년 이후 아사 등 극단적인 인도적 고비를 넘기면서 이전처럼 단순히 절박한 생존형의 탈북보다는 더 나은 생활환경을 찾아 자발적으로 이주하는 성격으로 변화되고 있다. 그렇지만 국경이동 북한주민의 출신지역을 살펴보면 여전히 압도적으로 함경도가 차지하고 있다.¹⁰⁾ 탈북자들은 중국 내에서 인신매매, 임금착취, 아동의 권리 침해, 강제송환과 이에 따른 처벌 등 심각한 인권 유린을 당하는 것으로 알려지고 있다. 따라서 대북지원을 통해 북한 내 인도적 위기를 해소해 나감으로써 탈북행렬을 감소시키는 데 기여한다면 탈북자들의 인권을 개선하는 효과를 거두게 될 것이다. 대북지원을 통해 탈북자들의 탈북 배출요인을 해소해 나가기 위해서는 우선 지역적으로 함경도에 집중적으로 대북지원이 제공될 수 있어야 한다. 지역에 대한 집중적인 지원과 더불어 아동, 노인, 여성 등 취약계층에 지원의 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 북한당국과 협의해 나가야 한다.

IV. 결론

대북지원은 인권적 관점에서 접근할 수 있다. 그렇지만 단순히 경제적·사회적·문화적 권리 신장 차원을 넘어 시민적·정치적 권리 신장의 측면도 고려할 필요가 있다. 먼저 대북지원이 경제적·사회적 권리 신장이라는 실질적 효과를 거두기 위해서는 취약계층, 취약지역 등에 제공될 수 있도록 인도주의 원칙이 강화되어야 한다. 특히 북한 내 수요 산정 등 필요를 토대로 지원 사업이 기획될 필요가 있다. 그리고 인도적 위기의 근본적 해결을 위한 개발협력 과정에서 사회개발에 대한 세계적 추세를 반영할 필요가 있다.

10) 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』, 통일연구원, 2005, pp.12~27.

또한 북한주민의 인간존엄 실현을 위해 북한 내 빈곤 퇴치를 목표로 한 대북지원을 실시하는 동시에, 관련된 시민적·정치적 권리 개선을 위한 구체적 전략들을 개발해야 한다. 앞으로 대북지원을 사회개발지원방식으로 전환하면서, 개발협력을 통해 빈곤층을 조직하여 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위한 프로그램을 개발하고 추진하여야 할 것이다. 주민의 민주적 참여를 통한 주인의식(ownership) 형성, 투명성 제고, 성차별 시정, 자구노력 촉구 등을 통하여 시민적·정치적 권리를 개선할 수 있는 요소를 적극적으로 투영해 나가야 한다. 이를 위해 세계적으로 활발하게 논의되고 있는 ‘권리에 기반한 접근’을 원용할 필요가 있을 것이다.