

대북 인도지원과 개념의 혼란

박 형 중

(통일연구원 선임연구위원)

남북관계에서 인도지원이 무엇인지에 대한 개념적 혼란이 있다. 흔히들 북한당국에 식량 또는 물품을 직접 전달하고서 인도 지원을 한 것으로 간주해오곤 했다. 또한 인도 지원을 재개하여 남북관계 개선에 이바지해야 한다는 논리도 종종 등장한다. 이러한 논의는 인도 지원 개념에 대한 잘못된 이해에서 출발한다. 이 혼란은 좁게는 대북인도 지원, 넓게는 대북정책에 대한 우리 사회 내의 건설적 토론을 방해하고 있다.

먼저 인도 지원의 올바른 개념이 무엇인지부터 규정해야 한다. 이와 관련 참고해야 하는 것은 2007년 4월 평화재단과 한나라당 정형근 의원실이 추진한 「대북인도 지원법」 논의이다.¹⁾ 두 단체는 인도 지원이란 무엇인가에 대해 거의 동일한 결론을 내리고 있다. 그 핵심은 두 가지이다. 첫째, 북한당국이 아니라 취약 계층 또는 북한정부가 개방한 지역이 아니라 취약지역을 대상으로 한다. 둘째, 인도 지원은 대상주민에게 확실하게 전달될 수 있도록 감시되고 투명한 경로로 이루어져야 한다.

만약 이 두 가지 요건이 지켜지지 않는다면, 그것은 대북 인도 지원이라 분류하지 말아야 한다. 대표적인 것이 김영삼 정부의 1995년 쌀 15만 톤 무상 제공과, 김대중·노무현 정부 시기 6회(2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007)에 걸친 대북 식량 차관 제공이다. 두 경우 모두, 한국정부가 제공하는 식량이 취약계층이 아니라 북한당국에 직접 전달되었고, 그 최종 수요자가 누구인지에 대해 확인하고자 시도하지 않았거나 제대로 확인하지 않았다.

김영삼, 김대중, 노무현 정부가 북한당국에 이와 같은 방식으로 식량을 제공한 가장 큰 이유는, 한 가지 행위의 목적으로 서로 상충하는 두 가지 사안을 설정했기 때문이다. 그 첫째는, '식량난을 겪고 있는' 북한 주민을 돕는다는 인도주의 차원, 둘째는 북한당국에 직접적 이득을 주어 북한당국의 행위 변화를 유도하는 수단, 즉 남북관계 개선의 수단으로 활용하는 차원이다.

그런데 이 두 가지 목적을 한 가지 행위에서 동시에 추진하면, 상호 반비례 충족관계가 발생한다. 첫 번째 목적을 강조할수록, 두 번째 목적 달성이 어려워지기 때문이다. 그 역도 성립한다. 만약에 한국정부가 북한 취약계층을 돕는다는 인도 지원의 차원을 강조한다면, 마땅히 수혜 취약계층이 누구며, 정확하게 전달되는가를 확인하는 작업을 중심으로 북한당국과 협상할 것이다. 이러한 방식의 지원은 북한당국에 이득이 없다. 그러나 한국정부가 북한당국에 직접 물자를 전달하고, 그 사용처를 확인하지 않는다면, 북한당국은 취약계층이 아니라 자신에게 충성하는 집단에 물자를 배분할 것이다. 따라서 이는 북한당국에 직접 이득을 주는 행위이다.

1) 평화재단·한나라당 정형근 의원실, 「대북 인도적 지원법(안)을 제안한다」, 평화재단 12차 전문가 포럼(2007.4).

김영삼 정부의 대북 쌀 제공에서는 제공된 쌀이 누구에게 분배되는가에 대한 고려가 전혀 등장하지 않았다. 김대중·노무현 정부도 북한당국에 제공된 쌀 차관이 내부에서 어떻게 사용되는가에 대해 기본적으로 관심이 없었고, 국내 정치적 방어에 치중했다. 이를 보면, 쌀 차관 제공의 목적에서 인도주의 보다, 다른 정치적 목적이 컸다고 판단할 수 있다. 특히 노무현 정부 시기에 오면 대북 쌀 제공은 인도주의적 목적과 완전히 분리되어 남북관계 관리용, 즉 정치·외교적 목적용으로 정당화되고 있다. 노무현 정부는 2003년 5월 “대북 쌀 제공 관련 해설자료”를 발표했는데, 여기서 보면, 쌀 차관 제공은 남북관계 개선을 위한 수단으로 규정되는 한편, 인도주의적 목적을 암시하는 표현은 전혀 등장하지 않는다.

이와 같이 역대 한국정부가 ‘인도지원을 한다’고 하면서 인도주의 규범을 지키지 않았다. 이것이 과거 한국 사회에서 대북 ‘인도지원’이 정치적 저항에 직면하게 된 중요한 이유였다. 이 문제에 대한 해결을 시도한 것이 앞서 언급한 2007년의 「대북인도지원법」 제정 노력이었다. 이 법의 발의자는 대북 인도지원 액이 북한에서의 수요에 부합한 만큼 대량으로 이루어지고, 또한 지속성을 가지기 위해서는 마땅히 인도지원 규범을 준수해야 하며, 그래야 국민적 동의를 얻을 수 있고 지속성을 가질 수 있다는 것을 기본입장으로 했다.

현 한국정부의 인도지원에 대한 입장은 기본적으로 이러한 문제설정에 동의하고 있다. 한국정부는 2009년 그 동안 차관으로 지원되던 쌀이 무상으로 지원될 수 있도록 예산을 편성하는 한편, 분배투명성을 확보하기로 결정했다. 이것이 함축하는 바는 두 가지이다. 첫째, 북한도 한국의 인도지원을 수용할 때, 인도지원의 규범을 함께 수용해야 한다는 것이 전제되어 있다. 둘째, 인도지원은 인도지원 차원에서 행하며, 남북관계 개선을 위한 설득 또는 유인 수단 등으로는 사용하지 않겠다는 것이다. 과거 정부가 이 두 차원을 섞어서 혼동했던 것과는 다른 것이다. 그러나 한국사회의 일각에서는 인도지원이라 할 때, 여전히 과거와 동일한 방식의 대북 쌀 차관 지원을 떠올리는 관점이 극복되지 못하고 있다.

결론으로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 민간이든 정부든, 식량이든 다른 것이든, 북한에 물자를 전달하는 경우, 그 최종 수혜자가 북한의 취약계층임을 확정할 수 있을 경우에만 인도주의 지원이라는 용어를 사용해야 한다. 정부이든 민간이든, 북한당국에 물자를 전달하는 것으로 행위를 끝마치고, 인도지원을 했다고 말해서는 안된다.

둘째, 인도지원과 상호주의적 정치적 거래를 분리해서 사고해야 한다. 인도지원은 제공하는 측과 받는 측이 인도적 지원의 규범을 지키며, 수혜자가 부정적 원조의존상태에 빠지는 것이 방지되는 한, 정치적 상황에 관계없이 또한 물량에 제한을 두지 말고 이루어져야 한다. 그러나 북한에 대한 물자 전달은 한국 정부와 북한당국 간에 정치적 거래를 통해서도 이루어질 수 있다. 이 정치적 거래에는 이른바 ‘남북관계 개선’도 포함될 수 있다. 정치적 거래는 상호주의적으로 이루어져야 한다. 한국정부가 북한당국에 물자를 직접 전달하면, 상대방에 이득을 주는 것이기 때문에, 상호주의적 차원에서 제공된 이득에 상응하는 이득을 우리가 제공받아야 한다.

