

건강증진기금
연구사업

보건의료분야 남북한 교류협력 증진방안

Strategies for the Promotion of the bilateral Cooperation
between South and North Korea in the Fields of Public
Health and Medicine

2005

한국보건사회연구원
건강증진기금사업지원단

이 보고서는 보건복지부에서 주관하는 국민건강증진기금에 의해 수행된 것이며, 이 보고서에 수록된 내용은 연구자 개인적인 의견이며 보건복지부의 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.

제 출 문

보건복지부장관 귀하

이 보고서를 “보건의료분야 남북한 교류협력 증진방안” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2005. 2. 28.

주관연구기관명 : 한국보건사회연구원

연구책임자 : 유근춘

연구원 : 황나미

연구원 : 이상영

연구원 : 김진숙

목 차

요 약 문

SUMMARY

요 약	1
I. 서론	15
1. 연구의 필요성과 목적	15
2. 연구방법	15
3. 보고서의 내용과 구성	16
II. 남북 보건의료 지원 및 교류·협력의 실태와 문제점	19
1. 대북 보건의료지원 및 교류·협력에 대한 법률 및 제도	19
2. 대북 보건의료 지원 및 교류·협력 실태	24
3. 대북 보건의료 지원 및 교류·협력의 실태 파악을 근거로 본 문제점과 개선방향	60
III. 북한의 보건의료실태와 보건문제의 우선순위	63
1. 관련 법 및 제도	63
2. 북한의 주요 보건의료실태	67
3. 북한의 우선순위 보건문제와 문제해결을 위한 사업추진전략	75
4. 결론	84

IV. 외국의 사례분석	88
1. 유엔 인도지원시스템	88
2. 동서독 보건의료분야 교류·협력의 체계적 정착과정의 내용 및 특징 ...	94
3. 수용성과 국가간 관계 개선에 관한 이론	120
V. 남북 보건의료분야 교류·협력 증진방안	133
1. 남북 교류·협력 증진방안의 기본방향과 보건의료분야	133
2. 효과적이고 투명한 종합적 지원사업추진체계의 구축	136
3. 효과적이고 수용 가능한 남북보건의료 교류협력 사업내용	142
VI. 결론 및 정책적 제언	149
1. 결론 및 정책적 제언	149
2. 연구의 제한점과 개선방향	151
참고문헌	153
부록: 2004 대북 보건의료 지원단체 설문지	157

표 목 차

〈표 II-1〉 분야별 대북지원 현황(2004.10.31 현재)	29
〈표 II-2〉 보건의료 지원내역별 지원실적 세부내역(2004.10.31 현재)	30
〈표 III-1〉 북한의 모자보건 및 영유아 예방접종률 추이	72
〈표 III-2〉 북한 영유아의 영양 실태	73
〈표 III-3〉 북한의 우선순위 보건분야	77
〈표 III-4〉 고위험 집단을 중심으로 한 사망률과 이환율의 감소를 위한 과제, 기회요인, WHO 중점 지원사업	79
〈표 III-5〉 건강한 생활양식의 권장 및 건강위험요인 감소를 위한 과제, 북한의 기회요인 WHO 중점 지원사업: 비전염성 질환 관리	81
〈표 III-6〉 건강한 생활양식 권장 및 건강위험요인 감소를 위한 과제, 기회요인, WHO 중점 지원사업: 수혈 및 식품 안정성	82
〈표 III-5〉 보건의료체계 복구 및 향상을 위한 과제, 기회요인, WHO 중점 지원사업	83

그림 목차

[그림 III-1] 북한의 의료서비스 전달체계도	67
[그림 III-2] 북한의 지역별 영유아 영양상태	73
[그림 III-3] 북한의 전염성 질환 증가 기전과 결과	86
[그림 IV-1] 수용능력과 부담의 관계에서 본 남북 교류협력단계	129

요 약

1. 연구의 필요성과 목적

- 1990년대 중반에 시작된 대북 보건의료 지원의 과정은 그 동안 긴급구호적인 측면에서 시작되어 점차 그 양의 팽창과 질적 내용의 변화가 있어 왔음. 특히 긴급구호에서 개발지원으로의 전환이 논의 되고 있음.
 - 만일 이러한 현실의 변화를 인지하지 못하고, 더 나아가 이에 적절히 대응하지 못한다면 대북 보건의료 지원에 투입된 자원은 그 효과를 제대로 내지 못할 것이고, 이러한 만족스럽지 못한 결과는 대북지원 전체에 대한 회의를 불러일으켜서 남북한 교류·협력에 부정적인 영향을 미칠 것임.
 - 이는 남북의 올바른 관계가 우리나라의 미래에 중대한 영향을 미침을 생각할 때 좌시할 수 없는 일이라 하겠음.
 - 따라서 지원성격의 변화와 그에 따른 문제점과 대응책을 논의하는 일은 중요하다고 하겠음.
- 본 연구는 어떠한 지원성격의 변화가 발생했는지, 이에 따라 새로 발생하는 문제는 무엇인지, 그리고 그 문제에 대한 대응책에는 무엇이 있는지를 밝힘으로써 남북 보건의료분야 지원 및 교류·협력을 증진하는데 기여함을 목적으로 함.

2. 연구 결과

가. 남북 보건의료 지원 및 교류협력실태와 문제점

- 2000년을 기점으로 개발지원으로의 전환이 일어나고 있음. 따라서 이에 맞는 체계적이고 종합적인 사업추진체계의 필요성이 대두됨.
 - 2000년을 기점으로 급격하게 민간지원단체의 보건의료분야 지원이 증가함.

- 그 이유는 병원 개보수 및 현대화사업, 제약공정 설비, 수액제 공장 건설 등과 같은 기반시설에 관계되는 대규모 사업을 착수하였기 때문임. 사업의 규모가 커진다는 것은 양적인 변화뿐 아니라 질적으로 교류협력의 다양한 형태로 나타남. 즉 고가 장비가 지원되면, 장비의 사용법과 장비를 이용한 시술법 전수가 필요해 남한의 전문 의료진이 방북해야하는 필요성이 발생하고 자연스럽게 인적교류를 통한 교류협력이 발생하게 됨.
- 이러한 변화는 단순구호에서 개발지원으로의 전환으로 해석할 수 있음. 이에 따라 지원의 우선순위나 북한의 보건의료실태의 변화, 의료체계 등을 고려한 종합적이고 체계적인 지원체계가 요구되고 있음. 이전의 단순구호단계에서는 이러한 체계적 지원체계가 없어도 커다란 문제가 없을 수 있었으나 개발협력의 단계로 들어서는 현재의 단계에서는 지원의 규모나 복잡성으로 인하여 체계적 지원체계가 없다면 커다란 문제가 발생됨.
- 특히 필요나 사업의 우선순위를 정확히 파악하고, 실행할 목표를 확실하게 검증이나 평가를 할 수 있게 하며, 사업을 함에 있어 관련된 여러 기관 간에 역할분담을 합리적으로 조정하고, 이에 따라 자원을 동원하고 분배하며, 앞의 설정된 목표에 의거 결과를 검증하고 평가하여 필요한 계획의 수정을 하는 체계적인 지원시스템이 필요하게 됨.

□ 설문을 통한 보건의료 지원 및 교류협력의 실태: 문제점과 개선방안시사점

<문제점>

- 북한에 대한 지원이 지역적으로 평양에 편중하고 내용도 전시적인 분야에 치우쳐 취약지역과 취약계층을 실제적으로 지원하는데 미흡하다는 문제점이 우선 지적되어야 하겠음.
- 또한 지원된 장비가 현실에 맞지 않아 제대로 이용 못되는 경우도 문제점으로 지적되고 있음(예: 전력사정을 고려하지 않은 장비지원).
- 이는 북한의 보건의료실태를 사전적으로 파악하여 필요와 우선순위를 정한 후 이에 의거 계획과 실행이 이루어지지 않고 주로 북한의 요구에 응하여 지원이 이루어지는 데에 문제가 있다고 보겠음. 정보를 여러 가지 이유(북한 접촉의 제한성)로 충분히 얻을 수 없는 점이 그 주된 원인이 된다고 생각됨.

- 검증이 주로 북한을 방북하여 확인함으로써 이루어지고 있으나 정치적 이유 등으로 방북이 중단되면 확인이 불가능해지는 문제점이 지적되고 있음. 이는 교류협력이 상당히 진전됐음에도 그 과정이 제도화 되지 않은 것에 문제가 있다고 생각됨.
- 대규모화와 장기화에 따른 재원조달 문제가 지적되고 있음. 이는 충분한 재원을 조달하기 위한 정부의 역할을 필요로 하고, 이는 다시 남북협력기금의 운영문제에 관한 사항이 됨.
- 이상의 문제들과 남측단체간의 이해문제 그리고 북한의 기피적이고 폐쇄적인 태도는 협조체계의 문제로 종합될 수 있겠음. 이는 남측단체간 그리고 남한과 북한간의 협조체계로 나누어 볼 수 있음.
- 북한과의 협조체계의 문제는 근본적으로 수용성의 문제라고 생각됨. 즉 북한이 교류협력을 받아들일 수 있는 것은 그들의 형편이나 능력에서 보아 수용할 수 있는 것에 국한된다고 생각됨. 따라서 남북간의 협조체계의 문제는 수용성에 대한 이론과 이를 증대시킬 수 있는 방안을 필요로 한다고 볼 수 있음.
- 남측단체의 협조체계의 문제는 이해관계를 조정해줄 수 있는 권위와 제도가 필요하다고 생각됨. 권위는 현실적으로 재원과 전문성 그리고 비편파성에서 온다고 볼 수 있음. 이점에서 정부의 통일부는 재원 면에서 보건복지부는 전문성에서 권위를 가질 수 있으므로 협력한다면 민간단체의 협조체계를 구성할 수 있으리라 생각됨.

<개선방안 시사점>

- 일반적인 교류협력증진에의 시사점은 교류협력자체가 지속되는 것이 장기적으로 신뢰를 구축하며 북한의 수용성을 높인다는 점임. 이러한 수용성은 북한의 의존도와 필요도에 의해 상당부분 결정이 됨. 교류와 협력의 지속은 북한의 의존도와 필요도를 높임으로써 북한의 수용성을 높인다고 생각됨.
- 교류협력증진과 관련된 범주로 모니터링과 평가, 정보, 북한의 요구도, 앞으로의 사업방향, 상시적인 접촉의 제도화, 정부와 민간의 역할, 공동활동

계획 등이 있는데 이는 전체적으로 협조체계의 필요성과 달성이라는 범주에 포함될 수 있다고 생각됨. 이는 이를 달성할 수 있는 체계적이고 구체적인 인도지원 시스템을 구축하고 실현시키는데 그 관건이 놓여 있다고 생각됨.

<민간단체현황>

- 민간단체들은 대체적으로 어떻게 하면 지원이 잘 이루어 질 수 있는지를 인지하고 이를 실현시키려고 노력하는 것으로 보여 짐. 계획, 실행, 검증과 평가라는 기본 틀을 지키려하고, 중장기 계획을 북한의 보건의료실태에 관한 정보를 바탕으로 수립하려고 하며, 전문성을 높이려는 노력 등을 하고 있음.
- 자신들의 성과를 긍정적으로 평가하며, 효과성을 더 높이려는 노력을 한다고 보여 짐.
- 현재 일반 구호적인 사업에서 복구와 개발사업 쪽으로 사업이 변화하고 있음.
- 재원으로서의 남북협력기금이 중요한 역할을 하며, 성금과 후원이 다음으로 중요함.

나. 북한의 보건의료실태와 보건문제의 우선순위

□ 보건의료 기반시설이 붕괴된 상태임.

- 북한의 경제수준은 1989년과 비교할 때 그 규모가 약 절반으로 축소되어 2002년 1인당 GDP는 US\$ 480(추정)으로 남한의 30년 이전 수준이며, 현재 동티모르(US\$ 500) 수준이다. 이러한 경제적인 어려움으로 인하여 그동안 보건의료부문에 대한 투자는 거의 없었던 것으로 추측됨.
- 더욱이 취약한 에너지 공급사정으로 인하여 의료기기 및 관련소모품 등의 생산이 중단되었고, 난방이 안 되어 대부분의 병원시설은 가동되지 못하여 여전히 심각한 수준으로 평가할 수 있음.
- 따라서 시설의 기능(hardware) 측면과 기술 및 운영(software) 측면에서 총체적으로 복구가 필요한 것으로 지적할 수 있음.

□ 구체적인 보건의료실태와 우선순위

- 첫째, 말라리아를 포함한 결핵 등 전염성 질환관리를 위해서는 관련 진단 임상기기 및 기술의 보급과 환자치료 및 관리 수준의 지속유지를 위한 북한 보건성의 역량강화가 필요함.
- 둘째, SARS 등 아직까지는 발생보고가 없었던 질환에 대처하기 위해 최신 관련 지식 및 정보 제공과 아울러 보건인력에 대한 응급 방역패키지 등의 기술보급이 요구됨.
- 셋째, 간염과 결핵은 별도 시설이 설치되어 있을 정도로 만연되어 있음. 간염 발생에 대처하기 위해서는 주사기 등의 의료기기의 철저한 소독관리를 위한 지원과 거즈 등의 소모품의 적절한 공급이 요구되며, 수혈시 안전성 확보를 위한 제반 시설의 구축이 요구됨.
- 넷째, 결핵 치료 및 예방에는 영양상태의 개선이 수반되어야 하기 때문에 식량지원도 관심을 두어야 하는 분야임. 영유아가 지나면 악화된 건강상태나 체격 등은 회복이 안 되거나 회복되는데 장기간이 소요되므로 특히 유아기에 적절한 식품지원을 통해 영양상태가 지속적으로 악화되는 것을 방지하여야 함. 중장기적으로는 자생력 회복을 위한 자체 식량생산프로그램의 투입이 요구됨. 한편 지역별 영양상태의 격차가 크다는 점을 고려하여 취약지역으로 공급될 수 있는 전략개발이 요구됨.
- 다섯째, 높은 모성 및 영유아 사망비율을 감소시키기 위해서는 출산 후 과다출혈에 따른 안전한 수혈공급과 주산기(周産期) 고위험 요인에 대처하기 위한 응급후송체계의 마련이 요구됨. 즉, 교통수단이 열악하므로 환자이동 및 응급환자 수송을 위한 차량의 확보가 필요함. 교통수단이 발달되지 않고 에너지가 충분하지 않은 실정에서는 평상시에는 집단검진이나 진료가 이루어지는 이동의료서비스 차량으로 활용하고, 비상시에는 응급 의료문제를 해결하는 다목적용 교통수단의 확보가 도움이 될 것임.
- 여섯째, 환경위생 측면에서는 수질오염이 수인성 전염병을 발생시켜 주민의 건강을 위협하는 주요 보건문제가 되고 있으므로 수질관리와 위생적인 분변처리 등의 프로그램의 개입이 요구됨. 이에 지역사회 개발이 함께 수반되어야 하므로 다학제적팀(multi-disciplinary team) 접근이 필요함.

□ 복구 및 개발사업으로의 전환 필요성

- 북한의 보건문제를 살펴보면 환경위생과 밀접하고 식량공급 및 국민의 영양상태와 관련이 있을 뿐 아니라 사회 여러 분야와 연계되어 있으므로 독립분야로 따로 분리하여 해결하기가 어려움. 즉, 의료시설을 가동시킬 전력공급, 영양결핍을 해소하기 위한 식량난 해소, 전염병을 예방하기 위한 방역 및 환경위생 개선 등 사회 전반적인 복구가 수반되어야 함. 북한 경제가 회복되지 않을 경우, 이들 기반시설의 미비로 문제가 장기화될 수 있음.
- 따라서 북한주민의 건강문제는 구호적 물적 지원만으로는 근본적으로 해결하는데 도움이 되지 못하므로 남북간 지속적이고 통합적인 교류협력을 통한 개발협력사업으로 전환하여야 할 필요성이 있음.

□ 교류협력을 위한 호조건

- 다행히 북한 당국의 보건의료 복구 및 개발에 대한 강력한 의지, 지역사회 인프라 보건시설 네트워크 기반 존치, 그리고 고려의학에 대한 정책적 기반 등은 사업을 추진하는 데 기회요인으로 작용한다고 볼 수 있음.
- 따라서 북한 보건당국의 대북 지원기구 및 단체들과의 협력적(partnership) 여건을 마련하여 최신 지식 및 기술습득을 위한 남한 당국과의 교류 및 협력증진의 필요성을 확인할 수 있음.

□ 개성공업지구와 보건의료 교류협력

- 보건의료분야는 정치적인 문제로부터 비교적 자유로운 분야이나 남한의 인도적 지원단체(NGO)들은 국제기구들과는 달리 북한지역에 상주하기는 커녕 활동지역조차도 제한을 받고 있음.
- 이처럼 대북 사업에 대한 자율적인 활동과 체계적인 계획 및 모니터링이 이루어지기 어려운 상황에서 남과 북이 접촉하는 개성공업지구는 보건사업을 실현할 수 있는 확보된 장으로 교류협력의 창구가 될 수 있음.
- 현재 남북한간 보건의료분야의 협력에 어려움을 안고 있는 상황에서, 전술한 우선순위 사업을 중심으로 북한과 지리적으로 가깝고 동일한 언어를 가진 이점을 활용하여 보건의료 지식과 기술을 북한 보건의료인과 교류

또는 협력한다면 신속성과 적시성 측면에서 시너지 효과가 클 것임. 우리나라가 주도력(initiative)과 지도력(leadership)을 가지고 북한 보건의료 인력 수준에 적합한 임상지침, 교재 및 매뉴얼을 국제기구와 협력하여 개발하고 보급한다면 북한 보건의료분야의 개발 및 복구가 조기에 이루어질 수 있을 것임.

- 특히 북한당국이 제시한 우선순위 과제 중에는 당뇨, 뇌졸중 등 비전염성 질환관리와 금연, 그리고 출산장려정책 등 우리나라의 보건 및 사회 현안도 포함되어 있음. 이에 남북한이 공동의 목표를 향하여 상호 경험을 공유하기 위해 학술교류 및 공동 연구사업(우리나라가 북한에게 용역의 형태로 재원을 지원)을 개성공업지구를 접점으로 하여 수행한다면 북한의 보건문제 해결은 물론 상호 이질감 해소 및 동질성 회복을 조기에 기여할 수 있을 것임.

다. 외국의 사례분석

□ 유엔지원 및 개발 시스템의 시사점

- 유엔시스템이 효과성을 높이고 신뢰를 받을 수 있는 요인을 다음과 같음.
- 첫째로 사업의 선정의 근거를 현상평가와 확실한 목표설정을 통해 확실히 했음. 이는 상황분석, 목표설정, 사업분야 설정, 사업 방식, 해결능력평가 등에 대해 명확한 근거와 분명한 원칙을 가능하게 함으로써 가장 필요한 분야에 대해 가장 효과적으로 개입을 할 수 있게 하였음. 또한 유엔의 각 기관간이 해당 국가의 전반적 상황과 목표에 대한 인식을 공유하게 함으로써 각 기관별 사업 방향과 우선순위를 정할 수 있었음. 이 과정에서 해당 국가정부의 참여를 중요시 여기고 이들 국가들이 동조할 수 있는 유엔의 각종 선언, 국제협약, 인도적 원칙 등을 근거로 사업을 선정하였으므로 해당국 정부의 협력을 얻어낼 수 있었음. 또한 사업선정 시 다른 기관이 아니라 유엔기관이 개입해야 가장 성과가 나는 것이 무엇인가에 대해 인식하고 있었음.
- 둘째로 사업 프로그램을 수립할 때 공동으로 관련 기관들의 역할과 책임

을 분명히 함으로써 사업참가자들간의 협조체계를 이끌어 냈음. 이를 통해 사업의 중복을 방지하고 업무의 전반적 효율성을 높일 수 있었음. 또한 유엔 기관들간, 유엔기관과 비-유엔기관 그리고 해당 국가 정부와의 정보교류, 상황분석, 사업목표설정 등에 관하여도 협력과 공조를 도모하고 있었음.

- 셋째로 검증과 평가, 그에 따른 사업수정, 그리고 이러한 모든 결과의 공표라는 체계화된 과정을 실행함으로써 사업에 대한 외부의 신뢰와 지지를 획득할 수 있었음.
- 넷째로 사업의 진행과정을 정해진 과정에 따라 체계화 시켰음. 이는 근거 있고 표준화된 사업추진 방식에 입각하고 있음. 또한 이 진행과정을 공개적이고 투명하게 진행한 것이 외부의 신뢰와 지지를 획득한 요인이 되었음.

□ 동서독 보건의료 교류협력의 정착과정이 주는 시사점

- 동서독관계와 남북한의 관계는 차이점이 존재함. 즉 동서독은 직접 동족간에 전쟁을 한 경험이 없고 접촉을 필수적으로 만든 베를린이라는 특수지역이 있었다는 점임.
- 하지만 유사점도 많음. 먼저 둘 사이의 관계를 설정하는 기본축이 냉전구조라는 것과 따라서 교류와 협력을 위해서는 냉전체제의 해체가 관건이라는 점이 지적될 수 있겠음. 또 이러한 냉전구조의 해체에는 국제 냉전구조의 산물인 국제정세가 결정적인 역할을 함. 그리고 동독이나 북한 모두 권위주의적 독재체제라는 점이 공통점이 될 수 있음. 그리고 동서독의 경우와 같이 북한의 경제적 파탄이 북한을 교류와 협력의 방향으로 몰고 간 경험은 보건의료분야를 포함한 남북한의 교류와 협력의 제도적 정착을 위한 시사점을 제공하고 있다고 보여 짐.
- 먼저 개별분야의 교류와 협력이 가능하기 위해서는 전체적인 기본조건이 마련되어야 하는데 그 기본조건은 바로 이념적, 정치 체제적 적대관계에 입각한 냉전구조의 해체임. 이 과정을 또 다시 기본적으로 결정지우는 것은 국제정세임. 그러나 국제정세 자체의 방향은 개별 국가로서는 바꿀 수

없으나 기존의 유리한 국제정세는 노력에 따라 더 유리한 쪽으로 이끌어 갈 수 있음. 이를 위해서는 의사소통능력, 신뢰 그리고 협동을 조장할 수 있는 방법론을 인식하고 있어야 하겠고 그러한 인식을 실행할 수 있는 경제력도 있어야 하겠음.

- 냉전구조의 해체는 체제에 자신이 있고 의사소통능력을 구비하게 된 쪽에서 먼저 신뢰를 주고 다른 편에 양보를 함으로써 이루어짐. 상대방에 주는 신뢰의 공여는 주로 경제적인 것임. 경제적인 교류를 하는 경우에도 신뢰를 형성할 수 있게 공정하고 정당성 있는 방법으로 하는 것과 약속을 지키는 것을 유의해야함.
- 인도적 교류와 경제적인 교류는 냉전체제 하에서도 어느 정도 독립적으로 존재할 수 있지만 다른 교류들은 국제정세와 정치적인 상황에 독립적이기 힘들. 보건의료분야의 교류와 협력도 이러한 제한을 갖고 있다고 보여 짐.
- 보건의료분야의 협력도 제도적 정착을 위해서는 별도의 협상체결이 필요한데 이에 책임질 수 있는 의사결정권자의 수준에서의 정치적 결단이 뒷받침 되어야 함.
- 그리고 보건의료 분야의 교류와 협력을 위한 협상을 성사시키기 위해서는 체제에 부담이 되는 사항은 일단 제외하는 것이 필요함. 체제에 위협이 되는 이념적인 요소를 피하고 기존의 사항과 기술적인 측면에 일단 치중하는 것이 그러한 방향에 부합하는 것임.
- 또한 상대방이 관심 있거나 자신 있는 분야로 접근하는 것이 필요한 데 보건의료의 경우 북한의 인민 보건법을 보면 예방의학, 한의학 등의 분야와 현대화, 과학화에 대한 관심이 큰 것을 알 수 있음. 만약 이런 분야를 통해 일단은 체제적 부담이 없는 방식으로 접근하면 동서독의 경우처럼 점차 시간이 지남에 따라 일단 시작된 교류·협력은 기복은 있으나 점진적으로 증대되고 결국은 제도화 될 것으로 보임.
- 인적교류는 동독과 북한 모두 체제에 부담을 주는 것으로 인식하므로 서두루지 않는 것이 바람직하다고 생각됨. 인적교류가 주가 아닌 기술교류는 거부감 없이 받아 들여 지고, 또한 그 진전에 따라 소규모지만 인적교류를 동반하므로 장기간이 지나면 인적교류에 의한 효과도 얻을 수 있다고 생각됨.

□ 국가간 관계개선이론이 수용성에 대해 주는 시사점

- 교류협력의 지속적 확대를 위해서는 협상의 타결과 관련된 원셋의 결정요인과 장단기적 협상결과 이행능력인 수행능력의 결정요인에 유의하여야 함. 이 둘은 수용성을 결정하여 지속가능한 남북관계를 가능하게 하는 요인들이기 때문임. 이하에서는 중요하다고 생각되는 지속가능성 조건에 대해 알아보겠음.¹⁾
- 첫째로 주요 주변 국가들과 북한관련 정책을 조율하는 기능을 강화해야 함. 이유는 국제관계의 결정적 영향력과 남북한의 국제관계에 대한 미미한 영향력을 고려할 때 남북교류의 지속발전 가능성의 한계를 결정한다고 보여 지기 때문임.
- 둘째로 여전히 신뢰관계 구축이 중요한 관건임. 동서독 부분에서 다른 신뢰형성 요인에 유의하여야 함. 신뢰의 형성을 위해 중요한 요인은 기본적으로 남북관계가 제로섬게임이 아닌 win-win의 형태를 가지는 것임. 이를 위해서는 공동의 이해관계와 공동의 가치가 창출되는 것이 중요함. 또한 이러한 기초를 가지고 다양한 분야에서 지속적으로 접촉을 확대해 나갈 때 이해의 폭이 넓어지고 신뢰도 더욱 커짐.
- 셋째로 단기적으로는 현실의 수용능력의 범위 안에서 교류협력을 추진하고, 장기적으로는 수용능력 자체를 크게 하는 노력을 해야 함. 이는 점진적이고 단계적인 협력관계의 확대를 의미함. 기존의 남북한 체제와 국내외의 정치, 경제, 사회적인 수용능력을 넘어설 경우, 한쪽의 약속 불이행을 초래하거나 내외부의 반발이나 부작용으로 인하여 이행절차가 난항에 빠질 수 있음. 그 결과로 관계가 더 악화될 가능성도 있음. 현재의 남북관계에서 수용능력을 제한하는 가장 실질적 요인은 우리나라의 경제적 감당능력이라고 생각됨.
- 상기의 지속가능한 남북 교류협력을 결정하는 요인과 가장 밀접한 관계를 맺는 것은 경제관계라 보여 짐. 북한이 교류협력에 나선 근본적 원인은 국제사회의 도움이 절실했던 경제난이었음. 동서독 관계에서도 동독의 경제난이 교류협력의 근본적인 원인이었음. 남북간의 경제협력문제는 결정

1) 임강택 (2002) 참조.

적 요인인 국제관계에서 보아도 반대할 명분이 적고, 남북한의 공동이익과 가치가 창출될 수 있음. 이는 원셋의 교차부분이 크고 따라서 비교적 합의의 도출이 용이함을 의미함. 이상에서 현 단계의 남북의 교류협력의 지속 가능성은 경제라는 분야를 중심으로 볼 수 있음을 알 수 있음.

- 보건의료분야의 남북교류협력에 있어서도 보건의료교류협력의 목표가 건강증진이라고 생각할 때, 경제와 관련시켜 건강증진에 기여할 수 있다면 이도 보건의료분야의 교류협력의 한 분야로 볼 수 있겠음. 그러한 방법으로 건강관련 재화의 생산을 여러 가지 형태로 하는 방법을 생각해 볼 수 있겠음. 이러한 방안을 원셋과 수용능력 이라는 측면에서 평가하면 교류협력의 가능성과 지속성을 평가하는 것이 됨.

라. 남북보건의료분야 교류협력 증진방안

□ 증진방안의 기본 이해 틀로서의 효과성, 투명성, 수용성

- <효과성>본 연구는 교류협력 증진의 기본조건을 교류협력 사업의 효과성에서 찾았음. 즉 교류협력을 통해 중요한 사업이 이루어지고 그 결과가 구체적이고 실제적이면 자연스럽게 지지와 재정적 지원을 더 많이 받게 되어 자연스럽게 교류협력이 증진될 수 있다는 것임.
- <중요성>보건의료분야는 남북 모두에게 중요한 분야라 생각됨. 북측에서는 기본적으로 건강을 좌우하는 보건의료 기반 자체가 붕괴된 상황이 인도주의적 가치에 의해서 뿐만 아니라 실제적인 정권유지에 부담이 되고 있으므로 이를 해결하는 것이 중요하다고 생각됨. 우리나라의 입장에서는 인도주의적인 측면에서 건강과 생명의 위협을 받고 있는 동족을 방치할 수 없으며, 실제적으로도 통일 후의 인적자질 향상과 격차감소를 통한 통일비용의 감소라는 측면을 생각할 때 중요한 분야라 할 수 있겠음.
- <투명성> 그리고 교류협력 증진의 중요한 조건인 지지와 재정적 지원을 받을 수 있는 다른 조건으로는 사업진행과 결과에 대한 투명성이 있음도 지적했음. 이는 외부의 신뢰를 가져오고 이는 지지와 재정적 지원으로 자연스럽게 이어질 수 있음. 투명성은 공개적이고 투명한 사업진행과 사업

결과에 대한 투명한 공개를 통해 달성된다고 생각됨.

- <수용성>이러한 효과성과 투명성이 있는 사업체거나 사업내용이 가능한 경우에도 관련 당사자들이 받아들이고 실행할 수 없으면 교류협력을 증진시킬 수 없다. 따라서 수용성 또한 교류협력 증진을 위해 중요한 요인이 됨. 수용성 중 합의 가능성은 주로 정치적 이해관계에 의해 좌우되고, 실행가능성은 주로 경제적 능력에 의해 좌우됨. 우리나라의 경우는 주는 쪽이 주이므로 주된 수용성의 제한은 경제적 능력으로 생각됨. 북한의 수용성을 제한하는 가장 큰 요인은 독재체제를 유지하려는 정치적 이해관계라 생각됨. 물론 지원을 받을 때도 북한 자신이 감당해야 할 부분이 있으면 경제적 능력도 수용성의 제한 요인이 될 수 있음.

□ 증진방안의 두 가지 방향: 효과적이고 투명한 사업추진체계와 효과성과 수용성을 고려한 사업내용

- 이상에서 효과성, 투명성 그리고 수용성을 높이는 것이 교류협력 증진방안의 골자가 됨을 알 수 있음. 이러한 교류협력 증진방안은 크게 ‘어떻게’ ‘무엇을’ 하는 가의 두 가지 측면으로 나누어짐. 즉 어떻게 무엇을 할 때 추구하는 목표를 효과적으로 투명하게 달성하고 관련 당사자들에 의해서도 받아들여지고 실행될 수 있는가라는 물음에 대한 답이 교류협력 증진방안이 되는 것임. 전자에 대한 대답은 사업추진체계에 관한 것이고, 후자에 대한 답은 사업내용에 관한 것임.
- 사업추진체계는 사업내용의 결정도 결정하는 측면이 있으므로 사업체계가 좀더 중요한 측면이 있음. 그리고 사업내용은 효과성과 수용성을 고려하여 효과성이 있는 것 중에서 받아들여지고 실행될 수 있는 것을 고르는 방법을 취하여 정할 수 있음.

□ 보건의료 사업목표

- 효과성을 따져보기 위해서는 목표가 주어져야함. 본 연구에서는 보건의료 분야 남북교류협력의 목표를 두 가지로 했음.
- 첫째는 북한 전 주민의 건강수준향상을 목표로 하되, 이를 위해 특히 취약계층의 건강 수준향상에 유의한다.

- 둘째는 분단된 우리나라의 입장에서 부가적으로 보건의료분야 남북교류협력도 전체적인 남북의 이질성과 격차를 줄임으로써 남북통일에 기여하는 것을 목표로 함.

□ 개발지원으로의 전환과 사업추진체계

- 이러한 목표를 달성하기 위해서는 현황파악이 중요하다. 제일 중요한 사업추진체계와 관련 중요한 현황은 2000년경부터 남북보건의료 교류협력이 단순구호에서 복구와 개발로 전환하고 있다는 것임. 이는 지원통계자료와 민간단체의 설문결과에서 확인될 수 있었음.
- 이러한 교류협력 단계에서는 단순구호 때와는 달리 체계적이고 종합적인 사업추진체계가 없으면 자원의 낭비나 이해관계의 충돌을 피할 수 없게 됨. 따라서 효과적이고 투명한 사업추진체계를 구축하는 것이 가장 중요한 보건의료분야 교류협력 증진방안이 된다고 볼 수 있음.
- 이의 주된 내용은 공동활동계획을 체계적으로 성립시킬 수 있는 사업추진체계를 구상하고 구축하는 것임. 이러한 사업체계 구축의 중요한 기반은 정보의 수집과 공유를 담당하는 조직이 있어야 한다는 것임.

□ 보건의료실태와 사업내용

- 보건의료 관련 사업내용을 효과성의 측면에서 결정하기 위해서는 위의 목표와 함께 보건의료실태에 대한 고려를 해야 함. 북한의 보건의료실태의 제일 근본적인 사실은 전체적인 보건의료 기반시설이 붕괴되었다는 점이라고 생각됨. 이를 복구하여 자립역량을 구축함에 있어 비용효과성과 취약집단을 고려한다면 역시 일차보건의료를 위한 기반시설의 복구가 가장 우선되어야 한다고 생각됨. 이는 지역사회중심의 사업이 되어야 하는데 북한의 정치적 폐쇄성에 비추어 보아 현재는 수용되기 어려운 사업이라 생각됨. 하지만 설문결과에서 보듯이 계속되는 교류협력은 이러한 수용성의 제한을 완화하는 작용을 하므로 점진적으로 일차보건의료 기반시설 복구를 지역사회중심 사업으로 추진하는 것은 가능하다고 생각됨.
- 또한 보건의료실태의 결과를 보면 취약한 문제로는 결핵, 간염 등의 전염병의 문제가 있고, 취약집단으로는 여성, 아동이 지적되고 있음. 따라서

전염병관리를 위한 사업과 모성과 아동의 건강증진을 위한 사업이 우선적으로 시행되어야 함.

- 보건의료분야의 기반시설 중 기본적인 병원, 필수약품을 생산하는 제약공장 그리고 감염을 막기 위한 기본적인 의료소모품을 생산하기 위한 시설도 건강을 위해 중요하므로 복구와 건설이 되도록 하여야 하겠음.