

연구보고서(수시) 2018-05

남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구



조성은 · 송철종 · 노법래 · 민기채 · 이철수 · 허신행 · 김예슬

【책임연구자】

조성은 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

통일 이후 북한지역 사회보장제도-통합기 단일체제
한국보건사회연구원, 2017(공저)

통일 이후 북한지역 사회보장제도-과도기 이중체제
한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

송철중 한국보건사회연구원 부연구위원

노법래 세명대학교 교수

민기채 한국교통대학교 교수

이철수 신한대학교 교수

허신행 (주)생각의마을

김예슬 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서(수시) 2018-05

**남북 보건복지의 공적 의제 분석과
전략 개발에 관한 연구**

발 행 일 2018년 12월

저 자 조 성 은

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회

© 한국보건사회연구원 2018
ISBN 978-89-6827-581-4 93330

발간사 <<

2018년 이후 한반도를 둘러싼 국제 정세는 매우 빠르게 변하고 있으며, 앞으로 다양한 방향으로의 가능성이 열려 있다. 가장 긍정적인 방향으로서는 북한이 핵을 포기하는 대신 국제사회로부터 경제적 지원을 받고, 남북의 교류·협력을 바탕으로 공생·번영해 가는 길이 있다. 이 방향으로 북한이 움직이게 하기 위해서는 북한만의 노력으로는 한계가 있기 때문에 남한 정부의 적극적인 노력이 수반되어야 할 것이다.

이러한 점에서 본 연구는 보건·복지 분야를 중심으로 남북 관계에서 공적 의제를 어떻게 설정하는 것이 효과적인 것인가를 검토했다는 데 의의가 있다. 민간에서의 교류·협력도 중요하고 인도주의적 차원에서 지속될 필요가 있다. 하지만 정치적 상황이 급변하는 지금 시점에서는 좀 더 체계적이고 공식적인 의미를 갖는 당국 간 논의가 우선 진행되어야 한다. 당국 간에 큰 틀의 합의가 이루어진 후 그 방향으로 민관의 협력과 남북의 다양한 영역의 교류·협력이 전개되어야만 하나의 방향으로 힘을 모을 수 있을 것이다.

한반도의 평화 정착은 우리 민족의 번영을 위해서도, 동아시아를 비롯한 세계 안보의 차원에서도 매우 중요한 과제이다. 특히 분단체제가 한반도 주민들의 삶의 질 향상을 가로막고 있다는 점에서 인권 향상을 위해서도 평화가 전제되어야 한다. 특히 분단체제로 인해 주민들의 삶의 질 향상이 지체되고 있는 북측의 상황을 고려할 때, 앞으로 군사적 대립에 소모했던 인적·물적 자원을 주민 생활의 질에 투자할 수 있는 여건이 조성되기를 기대한다. 아직 북한에 대한 국제사회의 제재가 지속되고 있기 때문에 우리의 역할이 중요하다. 과거의 시각에 머물지 않고 새로운 미래를

위해 무엇이 중요한지 냉철하게 판단하고 실행에 옮길 수 있는 지혜와 용기를 함께 모아 나가야 할 것이다.

본 연구는 본원의 조성은 연구위원의 책임하에 송철중 부연구위원, 김예슬 연구원 등 연구진과 노법래 세명대학교 교수, 민기채 한국교통대학교 교수, 이철수 신한대학교 교수, 허신행 생각의마을 대표 등의 참여로 수행되었다. 여러 전문가들의 참여와 노고에 감사드린다.

아울러 본 연구의 결과는 연구진의 견해이며 본원의 공식적인 견해는 아님을 밝혀 두며, 이 연구 결과가 향후 한반도 평화·번영의 길에 귀하게 쓰이길 바란다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	14
제2장 남북회담의 공적 의제 현황 검토 및 분석	23
제1절 들어가며	25
제2절 남북회담의 공적 의제 현황 검토	28
제3절 남북회담의 보건복지 공적 의제 탐색	47
제4절 소결	65
제3장 북한 보건복지의 주요 어젠다 탐색	69
제1절 들어가며	71
제2절 노동신문의 주요 텍스트	72
제3절 보건복지 관련 노동신문의 주요 토픽	76
제4절 소결	107
제4장 전문가 조사를 통한 보건복지 예비 의제의 탐색	109
제1절 들어가며	111
제2절 보건복지 주요 의제의 탐색	112

제3절 보건복지 공적 의제의 우선순위	161
제4절 소결	170
제5장 남북 보건복지 공적 의제의 전략적 접근	173
제1절 들어가며	175
제2절 보건복지 공적 의제의 개선 방향	176
제3절 주요 의제의 전략적 접근	182
제6장 결론	193
제1절 연구의 주요 결과	195
제2절 정책적 제언	198
참고문헌	201
부 록	205
부록 1. 1, 2차 전문가 조사 설문지	205

표 목차

〈표 1-1〉 남북 보건복지 공적 의제 전문가 조사 참여자 기본 사항	20
〈표 2-1〉 분야별 남북회담 개최 현황	28
〈표 2-2〉 연도별 인도적 대북 지원 항목	34
〈표 2-3〉 당국 차원 지원 중 정부별 식량 지원	35
〈표 2-4〉 당국 차원 지원 중 비료 지원 현황	37
〈표 2-5〉 국제기구 등을 통한 지원	38
〈표 2-6〉 민간 차원 지원	40
〈표 2-7〉 남북한 합의에 기초한 통일론 및 통일방안	42
〈표 2-8〉 보건복지 공적 의제의 역사적 전개	53
〈표 2-9〉 2016년 이후 유엔 안보리 대북 제재 결의안	56
〈표 2-10〉 남북회담 외의 보건복지 지원 경험: 1995~2015	61
〈표 2-11〉 북미회담 주요 내용: 1~3차	63
〈표 3-1〉 상위 200위 빈출어	73
〈표 3-2〉 토픽 분석의 영역과 분석 단어	76
〈표 3-3〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 의료 분야	81
〈표 3-4〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 기초생활 분야	85
〈표 3-5〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 사회보장 분야	88
〈표 3-6〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 아동 분야	92
〈표 3-7〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 여성 분야	95
〈표 3-8〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 노인 분야	98
〈표 3-9〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 임산부 분야	102
〈표 3-10〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 장애인 분야	106
〈표 3-11〉 영역별 분석 단어의 노출 빈도	108
〈표 4-1〉 남북한 복지 교류 현안(사업별)	113
〈표 4-2〉 남북한 복지 교류 현안(대상별)	114

〈표 4-3〉 남북한 보건의료 교류 현안(사업별)	117
〈표 4-4〉 남북한 보건의료 교류 현안(대상별)	119
〈표 4-5〉 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위(1순위)	121
〈표 4-6〉 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위(2순위)	123
〈표 4-7〉 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위(3순위)	125
〈표 4-8〉 남북한 보건복지 기간별 추진 사업(단기)	127
〈표 4-9〉 남북한 보건복지 기간별 추진 사업(중기)	129
〈표 4-10〉 남북한 보건복지 기간별 추진 사업(장기)	131
〈표 4-11〉 남북 복지 회담 의제 우선순위(1순위)	135
〈표 4-12〉 남북 복지 회담 의제 우선순위(2순위)	137
〈표 4-13〉 남북 복지 회담 의제 우선순위(3순위)	139
〈표 4-14〉 남북 복지 회담 기간별 추진 의제(단기)	142
〈표 4-15〉 남북 복지 회담 기간별 추진 의제(중기)	144
〈표 4-16〉 남북 복지 회담 기간별 추진 의제(장기)	146
〈표 4-17〉 남북 보건의료 회담 의제 우선순위(1순위)	148
〈표 4-18〉 남북 보건의료 회담 의제 우선순위(2순위)	150
〈표 4-19〉 남북 보건의료 회담 의제 우선순위(3순위)	152
〈표 4-20〉 남북 보건의료 회담 기간별 추진 의제(단기)	155
〈표 4-21〉 남북 보건의료 회담 기간별 추진 의제(중기)	157
〈표 4-22〉 남북 보건의료 회담 기간별 추진 의제(장기)	159
〈표 4-23〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 교류 현안	161
〈표 4-24〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 교류 현안이라고 생각한 이유	163
〈표 4-25〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 교류 현안별 시급성과 중요성	164
〈표 4-26〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 부문 의제	165
〈표 4-27〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 교류 현안	166
〈표 4-28〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 교류 현안이라고 생각한 이유	167
〈표 4-29〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 교류 현안별 시급성과 중요성	168
〈표 4-30〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 부문 의제	169

〈표 4-31〉 2차 전문가 조사 결과: 보건복지 교류·협력의 분리·통합	170
〈표 5-1〉 민간단체의 북한 지역사회 개발 협력 사례	181
〈표 5-2〉 분야별 보건복지 의제: 대북 지원기, 교류·협력기	187

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 구조	22
[그림 2-1] 남북회담 정치 분야	29
[그림 2-2] 남북회담 군사 분야	30
[그림 2-3] 남북회담 경제 분야	30
[그림 2-4] 남북회담 인도적 지원 분야	31
[그림 2-5] 남북회담 사회문화 분야 개최 현황	32
[그림 2-6] 분야별 남북회담 개최 현황	32
[그림 2-7] 연도별 인도적 대북 지원 총액	33
[그림 2-8] 당국 차원 지원 중 연도별 식량 지원	36
[그림 2-9] 당국 차원 지원 중 연도별 비료 지원	37
[그림 2-10] 국제기구별 지원액	39
[그림 2-11] 민간 차원 지원	41
[그림 3-1] 단어 출현 수준 및 워드 클라우드	75
[그림 3-2] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 의료 분야	78
[그림 3-3] 보건의료 분야에 대한 LDA를 활용한 토픽 분석 결과	79
[그림 3-4] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 기초생활 분야	82
[그림 3-5] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 기초생활 분야	83
[그림 3-6] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 사회보장 분야	86
[그림 3-7] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 사회보장 분야	87
[그림 3-8] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 아동 분야	90
[그림 3-9] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 아동 분야	91
[그림 3-10] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 여성 분야	94
[그림 3-11] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 노인 분야	96
[그림 3-12] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 노인 분야	97
[그림 3-13] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 임산부 분야	100

[그림 3-14] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 임산부 분야	101
[그림 3-15] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 장애인 분야	103
[그림 3-16] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 장애인 분야	105
[그림 4-1] 개방형 질문의 구조	112
[그림 5-1] 북한의 사회보장 법령 체계	178
[그림 5-2] 남북 보건복지 회담 전략	185

Abstract <<

Inter-Korean Agenda on Health and Welfare: Analysis and Development of Implementation Plans

Project Head: Cho, Sungeun

The purpose of this study is to derive a provisional agenda for the inter-Korean health and welfare sector based on the analysis of the health and welfare agenda agreed between the authorities of the two Koreas and an examination of North Korea's socio-economic needs.

To achieve this, three methodological approaches were used. Firstly, a historical approach is taken to analyze the state and nature of the North-South Dialogue in a contextual way. Secondly, we indirectly confirmed the socio-economic demand of North Koreans through analysis of Rodong Sinmun articles. Lastly, we used an expert Delphi survey to derive a set of effective provisional agenda for inter-Korean health and welfare.

Based on these results, this study suggests the need for formation of mutual trust between the two Koreas and the consolidation of the peace regime and the Korea Peninsula by leading health and welfare centering on the areas where the interests of North Korea and the realization capabilities of the

Co-Researchers: Song, Cheoljong · Roh, Beoprae · Min, kichae · Lee, Chulsoo · Heo, Shinhang · Kim, Yeseul

2 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

Korean government are in agreement. Also, the agenda derived from this study should be used in regularizing inter-Korean dialog on health and welfare.

Finally, in the short term, it is necessary to carry out projects in the direction of humanitarian assistance, and in the mid-to long-term, it is necessary to develop coordinated South-North cooperation projects centering on the goal of maximizing the policy effect of social integration on the Korea peninsula.

* Key words: South and North Korea inter governmental agenda, South and North Korea inter governmental analysis, South and North Welfare·Health Exchange and Cooperation

1. 연구의 배경 및 목적

2018년 세 차례에 걸친 남북정상회담과 북미정상회담이 성공적으로 개최된 이후 보다 실질적인 한반도 평화체제 정착을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 유엔의 대북 제재가 유효한 상황에서 민간의 자유로운 교류·협력은 제한적일 수밖에 없어 정부 주도의 실질적인 교류·협력 방안이 우선 요구된다. 이 때문에 문화·체육을 비롯한 비경제적 영역과 인도적 지원을 기반으로 한 보건복지 분야의 교류·협력이 우선적으로 전개될 것으로 예상되며 중단기적으로 정부가 주도하는 보건복지 분야의 대북 논의 의제가 남북 간 교류·협력에서 중요한 의의를 지닐 것이다.

이에 비해 지금까지의 남북 보건복지 분야 의제는 상당히 제한적이었다. 주로 보건의료 분야 의제가 제약공장 지원, 약품 공장 지원, 병원 신설 지원, 의약품 지원 등과 같은 북한의 단기적 요구에 부응하는 형태로 전개되었으며 여타의 복지 분야(소득보장, 사회서비스)는 거의 의제로 다뤄지지 않았다. 앞으로는 중장기적인 관점에서 한반도 사회통합을 촉진하여 평화복지체제를 안착시키기 위한 전략적 접근으로 의제를 확대할 필요성이 있다.

본 연구의 목적은 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제 분석과 북한의 사회경제적 요구 탐색을 바탕으로 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda)를 도출하는 데 있다. 이를 위한 북한 당국의 공식적 간행물 분석을 통해 북한의 사회경제적 요구(demand)를 간접적으로 확인하고, 기존의 당국 간 회담 의제와 비교하여 변화된 사회

경제적 환경을 반영한 영역별 의제를 도출하고자 한다.

2. 주요 연구 결과

주요 연구 내용과 연구 결과는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

먼저 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제를 분석하였다. 보건복지 공적 의제의 역사적 전개를 살펴본 결과 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 보건이라는 영역이 최초로 명시되었다. 이후 2000년 6·15 남북공동선언에 보건이 명시되며, 2005년 남북장관급회담에서 “보건의료 등 쌍방이 필요로 하는 협력 사업들을 경추위”에서 실무 접촉할 것을 합의한 바 있다. 기존에는 ‘보건’으로만 명기되었으나, 2005년 남북장관급회담의 공동 보도문에서는 ‘보건의료’로 확장하여 표기된 바 있다. 2007년 10·4 남북공동선언에서는 보건과 함께 긴급 재난 지원을 언급하기도 하였다. 기존과는 다르게 매우 구체적인 사항을 합의문 해설로 언급하였는데, “보건의료체계 개선과 관련해서는 먼저 취약계층인 영유아와 임산부 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국 간 협력 착수”하고, “순차적으로 전염병 공동방역·관리체계 구축, 북측 의료 인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 기초(군단위) 병원 현대화 지원 등 협력을 추진해 나갈 계획”임을 밝혔다.

이후 최초의 실무회담으로서 북측 보건성 국장과 남측 보건복지부 국제협력관이 참석하여 “병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료 지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력”을 합의하였다. 기존의 긴급구호 중심으로 추진되었던 당국 차원의 체계적 보건 의료 협력을 적극 추진하기로 합의한 것으로 평가할 수 있다. 10·4선언의

후속 합의로 ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’에 「남북 보건의료·환경보호 협력분과위원회」를 설치·운영하기로 하였으며, 2018년 9월 평양공동선언에서 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”고 발표하였다. 이후 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북보건의료분과회담에서는 ‘전염병 유입과 확산 방지를 위한 정보 교환, 대응 체계 구축 문제 협의, 기술협력, 전염병 정보 교환 시범 실시, 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료 협력 사업 추진’을 합의하였다. 그러나 이러한 합의는 이후 남북 관계 경색으로 이행되지 못하였는데, 이후 적극적인 합의 이행이 필요한 상황이다.

이러한 보건복지 공적 의제의 역사적 전개 과정에 대한 실천적 평가는, 보건복지 분야가 유엔안보리결의에서 제외되는 인도주의 분야로 해석될 수 있으므로 실행이 불가능하지 않지만 보건복지 공적 의제는 거의 이행되지 못하였다. 10·4선언 이전에는 원칙적 수준의 합의만 도출, 10·4선언 이후에는 총리회담, 경제협력공동위에서 의료 소모품 공장, 감염병 통제, 실태조사 등 구체적인 보건협력사업을 합의하고, 남북보건의료협력분과위 개최, 실태 조사도 하였으나 정권 교체로 실제 사업은 미추진되었다.

다음으로 북한의 사회경제적 요구(demand)에 대해 예비적으로 탐색한 결과는 다음과 같다. 당 우위의 정치 특성상 노동당 기관지인 노동신문이 북한 당국의 입장을 가장 잘 반영하는 텍스트로 판단되어 이에 대한 분석을 시도하였다. 텍스트 분석을 활용한 노동신문 분석 결과, 우선 영역별로 공통된 요소가 존재했는데, 특정한 사회보장 영역이나 대상자에 대한 이슈들에 북한 체제의 우월성을 강조하는 토픽이 거의 모든 주제에 포함되어 있다. 또한 특정 영역과 대상자를 중심으로 남한 사회를 비판하는 내용이 거의 모든 경우에 다 포함되어 있다. 다만 사회보장 등과 관련

한 내용에서 선언적인 형태의 논의가 대부분이라 문제 상황(정책 수요)이나 구체적인 정책 방향에 대한 내용은 거의 관찰되지 않는다. 대부분의 경우 사회정책의 주요 목적이 대상자의 권리 실현에 있기보다는 체제의 우월성이나 정치적 목적에 복속되어 있는 특징이 있는 것으로 나타난다. 영역별 주제의 노출 빈도를 비교한 결과, 북한 주민들의 기초적인 생활에 대응하는 데 집중하고 있으며 이에 비해 사회보장, 사회보험에 대한 관심이나 노인, 장애인에 대한 관심은 상대적으로 낮게 나타난다.

마지막으로 전문가 델파이 조사 결과를 통해 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda) 도출을 시도하였다. 보건복지 전문가들은 남북한 복지 분야 교류·협력에서 ‘영유아 및 아동의 영양 지원’을 가장 시급한 현안이자 의제로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 남북한 보건 분야 교류·협력에서 ‘감염병 예방 지원’을 가장 시급한 현안이자 의제로 생각하고 있다.

3. 결론 및 시사점

연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다.

먼저 남북 실무회담에서 북한의 이해와 우리 정부의 실현 능력이 일치하는 영역을 중심으로 보건복지 의제를 주도하여 남북 간 상호 신뢰 형성, 나아가 한반도 평화체제의 공고화에 긍정적으로 기여하도록 해야 한다.

또한 보건복지 의제 확보를 위한 독자적인 영역화가 필요하다. 정치군사 영역에 경제사회 분야가 종속되어 있는 양상하에 보건복지 영역은 협력 활성화를 위한 도구 역할에 머물러 온 경향이 있다. 보건복지 영역은 상식적으로 고려되는 사회문화 분야와 인도주의 분야에 속하지 않기에

보건복지 부문의 독자적인 영역화가 필요할 것이다.

이 외에도 공적 의제는 연속성 및 이행성을 담보하는 것이 중요하다. 그 담보 조건으로 남북정상회담 합의문 및 중요 장관급회담 합의문들에 대한 국회 비준 동의가 필요하다. 공적 의제의 역사적 분석을 통해 화해와 협력의 시대가 연속되어야 공적 의제 이행이 가능하다는 것을 확인하였다. 민주평화 정권이 반공보수 정권으로 바뀌지 않으리라는 법이 없으므로 연속성 및 이행성을 담보하기 위하여 국회 비준이 필요하다고 할 수 있다.

단기적으로는 인도적 지원 차원에서 사업을 추진하고, 중장기적으로는 한반도 사회통합의 정책적 효과를 극대화할 수 있는 목표를 중심으로 체계화된 대북 협력 사업을 전개할 필요가 있다. 북한 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 구체적인 교류·협력은 중장기적으로 북한의 인적자본을 향상시켜 남북 경제 협력의 효과를 극대화하는 데에도 기여할 것이다. 인도적 지원 역시 정치적 상황에 따라 양과 질의 진폭이 큰데, 중장기적 합의에 기반한 지속 가능한 협력 사업 중심으로 개선된다면 대북 보건복지 지원 사업의 체계화가 가능할 것이다.

분석 결과, 북한 당국의 요구와 남측 전문가들의 의제 사이에 간극이 확인된다. 이런 상황에서는 우선 '이미 합의한 사업'을 추진하는 것이 가장 효율적일 수 있다. 2007년 10·4 남북공동선언과 후속 회담에서 구체적으로 합의한 영유아와 임산부 지원 사업, 전염병 공동방역·관리체계 구축, 북측 의료 인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 병원·의료기구·제약공장 현대화 및 건설, 원료 지원 등에서 협력을 추진해 나가는 것이 의견 조율의 시간을 단축하고 이후 교류·협력의 물꼬를 트는 데 유효한 방식이 될 수 있을 것이다. 의제 영역의 확대는 그 이후의 과제로 추진하는 것이 적절하다.

8 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

보건복지 의제 형성을 통한 사회보장 분야의 대북 지원 및 교류·협력은 한반도 평화복지 체제 구축의 마중물 역할을 할 수 있다. 남북 보건복지 교류·협력의 확대가 이어져 한반도의 평화 정착을 넘어 통일과 번영으로 나아가기를 기대한다.

* 주요 용어: 남북한 보건복지공적의제, 남북회담 공적의제분석, 남북한 보건복지 교류협력

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

2018년 세 차례에 걸친 남북정상회담과 북미정상회담¹⁾이 성공적으로 개최된 이후 보다 실질적인 한반도 평화 체제 정착을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 북한의 완전한 비핵화를 핵심으로 한 군사·안보 분야의 논의는 아직까지 구체적인 결과를 만들어 내지 못했지만, 각 분야에서 민관 모두 실질적인 평화체제를 전제로 한 교류·협력을 준비하고 있다. 다만 북한의 핵 문제가 아직까지 해결되지 않아 유엔의 대북 제재가 유효한 상황에서 민간의 자유로운 교류·협력은 제한적일 수밖에 없어 정부 주도의 실질적인 교류·협력 방안이 우선 요구되고 있다.

1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이후 2010년 전후까지 대북 지원의 중심은 남한 시민사회, 즉 민간기구들이었다(대북협력 민간단체협의회, 2015, p. 29). 물론 민간의 교류·협력 역시 정부의 허가를 바탕으로 이루어졌고, 남북협력기금의 공적 자원이 뒷받침되었지만, 의제의 선정과 북한과의 대화와 협상에서 민간기관들의 역할이 주도적이었다고 평가된다. 특히 보건복지 분야에서는 국제 NGO를 포함한 민간의

1) 남한의 문재인 대통령과 북한의 김정은 국무위원장은 2018년 4월 27일 판문점 남측 지역 평화의집에서 첫 정상회담을 가진 후 5월 26일에는 판문점 북측 지역 통일각에서, 9월 18~20일에는 평양에서 각각 양측 정상 간의 회담을 가졌다. 한편 도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 국무위원장은 같은 해 6월 12일 싱가포르에서 역사적인 첫 번째 북미정상회담을 개최하였다.

자발적인 교류·협력 노력이 양과 질에서 큰 부분을 차지했다. 그러나 2006년 10월 북한이 1차 핵실험을 강행한 이래 장거리 미사일과 핵무기 개발을 공식화하고, 이에 대한 대응으로 유엔을 비롯한 국제사회가 대북 제재의 강도를 높여 가면서 민간 차원의 대북 지원은 점차 설 자리를 잃게 되었다.²⁾ 2018년 남북정상회담과 북미정상회담에도 불구하고 북한에 대한 국제사회의 제재 틀은 여전히 유효하게 유지되고 있다. 군사·안보 차원의 대북 제재는 민간에서 해결할 수 없는 문제로 결국 정부의 외교적 노력과 국제사회와의 긴밀한 협력 속에서 풀어 나가야 할 숙제이다. 이러한 국면에서는 남북 보건복지의 교류·협력 역시 정부 당국자 간의 논의 틀에서 벗어날 수 없는 것이다. 따라서 대북 협력과 지원에서 정부의 역할과 중요성이 높아진 상황이다.

한편 대북 제재의 틀이 유지되는 상황에서도 소규모 인도적 지원 및 사회문화 교류는 예외적으로 허용된다(임수호, 2018, p. 14). 남북 관계가 개선되면서 경제협력 분야에 대한 남북한의 관심은 모두 높으나 북한에 대한 제재가 유지되는 기간 동안은 경제협력이 제한될 수밖에 없다. 따라서 문화·체육을 비롯한 비경제적 영역과 인도적 지원을 기반으로 한 보건복지 분야의 교류·협력이 우선적으로 전개될 것으로 예상된다. 이러한 상황을 고려할 때 중단기적으로 정부가 주도하는 보건복지 분야의 대북 논의 의제가 남북 간 교류·협력에서 중요한 의의를 지닐 것이다.

이에 비해 지금까지의 남북 보건복지 분야 의제는 상당히 제한적이었다. 보건의료 분야의 일부 시의적인 사안들만 논의되었을 뿐 다양한 분야 간의 연계나 중장기적인 계획이 전혀 고려되지 않았다. 주로 보건의료 분야 의제가 제약공장 지원, 약솜 공장 지원, 병원 신설 지원, 의약품 지원

2) 2018년 12월말 현재 북한에 대한 경제적 제재는 9차례에 걸친 유엔 안보리 결의안(UNSCR 1718, 1874, 2087, 2094, 2270, 2321, 2371, 2375, 2397) 외에도 미국의 15개 국내법을 통한 독자 제재와 한국 정부의 독자 제재 등이 중첩되어 있다.

등과 같은 북한의 단기적 요구에 부응하는 형태로 전개되었다. 여타의 복지 분야(소득보장, 사회서비스)는 거의 의제로 다뤄지지 않았다. 또 남북 실무회담의 북한 측 파트너가 주로 보건성이었기 때문에 다룰 수 있는 의제의 범위 자체가 제한될 수밖에 없었다. 이런 점들이 당시에는 남북 관계의 특수성에 따라 불가피한 일이었다면, 앞으로는 중장기적인 관점에서 한반도 사회통합을 촉진하여 평화복지체제를 안착시키기 위한 전략적 접근으로 의제를 확대할 필요가 있다. 교류·협력의 의제 범위 확대를 위해서는 보건복지 분야의 대북 실무접촉 라인을 확대할 필요도 있다. 이를 위한 의제별 대화 상대의 탐색도 요청되는 상황이다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제 분석과 북한의 사회경제적 요구 탐색을 바탕으로 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda)를 도출하는 데 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 북한 당국의 공식적 간행물 분석을 통해 북한의 사회경제적 요구(demand)를 간접적으로 확인하고, 기존의 당국 간 회담 의제와 비교하여 변화된 사회경제적 환경을 반영한 영역별 의제를 도출하였다.

이러한 연구 결과를 통해 다음과 같은 효과를 기대한다.

먼저 남북 실무회담에서 북한의 이해와 우리 정부의 실현 능력이 일치하는 영역을 중심으로 보건복지 의제를 주도하여 남북 간 상호 신뢰 형성, 나아가 한반도 평화체제의 공고화에 긍정적으로 기여할 것으로 기대한다. 체계적인 의제 개발을 통해 보건복지 분야에서 실무회담의 정례화 등 주기적 대화 창구를 마련하는 데 기초자료로 활용될 수 있다. 대화를

바탕으로 북한 주민의 삶에 직접적으로 영향을 끼칠 수 있는 보건복지 분야의 교류·협력이 활성화된다면 북한 주민의 남측에 대한 긍정적 인식을 높이고, 남북 당국 간 신뢰 형성에 바람직한 방향으로 기여할 것이다.

단기적으로는 인도적 지원 차원에서, 중장기적으로는 한반도 사회통합의 정책적 효과를 극대화할 수 있는 목표 중심으로 체계화된 대북 협력 사업 전개에 기여할 수 있을 것이다. 북한 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 구체적인 교류·협력은 중장기적으로 북한의 인적자본을 향상시켜 남북 경제협력의 효과를 극대화하는 데에도 기여한다. 인도적 지원 역시 정치적 상황에 따라 양과 질의 진폭이 큰데, 중장기적 합의에 기반한 지속가능한 협력 사업 중심으로 개선된다면 대북 보건복지 지원 사업의 체계화가 가능할 것이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 용어의 정의

이 연구에서 ‘공적 의제’는 남과 북에 설치되어 있는 정부 간의 의제, 즉 ‘inter-governmental agenda’를 뜻한다. 다만 남북의 특수성을 고려할 때 엄밀한 의미의 ‘정부 간 의제’는 아니기 때문에 ‘공적 의제’로 표현한다.

사실 헌법적 관점에서 북한은 독립적인 국가 또는 정부가 아니다. 현행 헌법 제3조는 대한민국의 영토를 “한반도와 그 부속 도서”로 정하고 있다. 이에 따라 법원의 판결에서 북한은 “정부를 참칭하고 국가를 변란할 목적으로 불법 조직된 반국가단체”(서울중앙지법 2011. 12. 22. 2009고

합731, 2011고합348고합(병합))로 규정된다. 다만 1991년 ‘남북 사이의 화해불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(약칭 남북기본합의서)에서 남북 간의 관계를 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 합의한 바 있다. 이는 국내법에도 반영되어 남북교류협력법 제12조에서 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래”로 보았으며, 남북가족특별법 제2조 역시 “남한과 북한의 관계가 국가 사이의 관계가 아닌 평화적 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하여 남과 북의 특수성을 인정한다.

이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 대한민국 정부와 이른바 ‘조선민주주의인민공화국 정부’ 사이의 공식적인 대화와 논의에서 다루어지는 의제(agenda)를 ‘공적 의제’로 정의한다.

2. 연구의 내용

이 연구는 다음의 세 가지 내용으로 구성된다.

먼저 남북 당국 간 합의된 보건의복지 공적 의제를 분석한다. 지금까지 남북(실무)회담에서 협의한 의제에 대한 분야별, 대상별 유형화와 각 의제의 실행 여부, 그에 따른 성과를 평가하여 의제의 위계 구조와 의제 실행의 용이도를 분석한다. 단기적인 요구에 따라 대북 지원의 형태로 진행된 경우 지금까지는 실행 여부와 성과에 대한 관심이 부재하였으나, 앞으로 남북 교류·협력이 증가할수록 실행에 대한 평가의 중요성이 부각될 것이다. 성과의 평가 기준으로는 북한 사회경제적 변수의 변화를 가능하면 수치화하여 제시하고, 북한 실태의 변화 정도를 반영하여 질적으로 평가한다.

두 번째로 북한의 사회경제적 요구(demand)에 대해 예비적으로 탐색한다. 아직까지 북한 주민의 실질적 욕구(need)를 확인할 수 있는 방법은 없지만, 북한 당국의 공식적 간행물을 통해 사회경제적 요구를 간접적으로 확인하고자 한다. 이를 위해 북한 조선노동당의 기관지인 노동신문을 분석하는데, 이 신문은 당국의 공식적 입장을 대변하는 대표적인 자료이다. 공식적인 검토 과정을 거쳐 대외적으로 배포되는 자료로서의 의미가 있다. 2010년 이후 공식 자료에서 보건복지 관련 주제가 지속적으로 늘어 가고 있는데, 기사 내에서 언급되는 언술들의 관계를 실증적으로 분석하여 보건복지 주제를 다루는 북측의 의도를 파악하고, 이를 바탕으로 보건복지 의제를 도출할 수 있는 시각적 분석 결과를 제시한다. 다만 노동신문은 북한 노동당의 공식 기관지로서 북한 사회와 북한 주민의 민의(民意)를 반영한 것이 아닐 수 있다는 한계가 있다. 이 신문의 기사 내용이 북한 당국의 정치적 견해를 반영하는 것은 분명하나, 북한 사회 및 북한 주민이 느끼는 사회경제적 욕구 및 문제를 표출하는 것은 아니다. 따라서 이 자료를 분석한 결과로 추정하는 요구(demand)는 주민들의 욕구(need)와는 상이할 것이다.

마지막으로 이상의 분석을 바탕으로 전문가들의 의견을 반영하여 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda)를 도출한다. 지금의 사회경제적 상황에서 북한이 필요로 하는 요구들과 대북 제재의 지속성을 동시에 고려하여 단기적, 중기적, 장기적으로 실천 가능한 예비 의제를 제안하는 것이다. 기본적인 전략 목표를 수립하고, 이를 바탕으로 북한의 요구를 반영한 예비 의제들을 배열하며, 각각의 목표를 달성할 수 있는 구체적인 교류·협력 방안을 제시하고자 한다. 이러한 목표와 의제 설정에는 전문가들로부터 수집한 북한 보건복지 자료를 활용한다. 예비 의제들을 실행했을 때의 사회경제적 효과를 한국의 제도적 경

협, 체제 전환 국가들의 사례 등을 토대로 평가하고, 이를 바탕으로 전략적 우선순위를 제시하고자 하였다.

3. 연구 추진 방법과 주요 내용

연구 목적을 달성하기 위해 이 연구에서는 문헌 연구와 양적·질적 연구를 병행한다.

문헌 연구는 남북 간 정상회담, 실무회담 자료를 분석하였다. 1971년 남북 합의 이후 개최된 총 649건의 남북회담 자료와 77건의 공동 보도문을 분석하여 지금까지 남북 보건복지 분야에서 다루어졌던 공적 의제의 내용과 특징을 살펴본다.

이 분석 결과는 2장에 기술되었는데, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 남북회담의 공적 의제 현황을 파악한다. 연대순으로, 정권별로 구분하여 정치, 군사, 경제, 인도 영역의 주요 회담 건수를 파악한다. 둘째, 남북회담의 공적 의제 성격을 맥락적으로 분석한다. 회담에서 주로 다루는 의제가 상호연결성을 갖는지, 정치적으로 어떠한 위상을 갖는지, 부문별 회담 간 역학관계는 어떠한지 등 주요 성격을 분석한다. 셋째, 남북회담의 보건복지 공적 의제를 분석한다. 여기에서는 보건복지 공적 의제의 역사적 전개, 보건복지 공적 의제의 실천에 대한 평가, 보건복지 공적 의제의 선정 과제 제시, 보건복지 회담 전략과 의제로 구분하여 분석한다.

이상의 연구 내용에 대한 결과를 도출하기 위하여 이 연구에서는 기본적으로 역사적 접근 방법을 활용한다. 정치, 경제, 행정, 사회학 등 사회과학 분야에서는 역사학이 갖는 고유의 역사적 접근에 기초한 논리적 전개를 차용하여 왔다. 사회현상에 대한 역사적 접근 방법은 사건들에 대한

성격 및 해당 사건 발생에 대한 배경을 인식하는 수단을 제공해 줄 수 있는데, ‘역사사회학’에서는 전형적인 역사학의 연구 주제인 ‘사건들’을 사회학적 연구 대상으로 삼을 수 있음을 확인시켜 주었다(Abrams, 1982; Skocpol, 1979). 이 분석은 역사사회학적 접근 방법을 활용하였는데, 1971년부터 2018년까지 남북 당국 간 정치, 군사, 경제, 인도, 사회문화 등의 ‘사건들’을 다루기에 역사사회학에 기초한 접근 방법이 타당하다. 또 역사사회학의 접근법은 사건들에 대한 성격 분석에 용이한데, 이 연구는 남북회담에서 합의된 공적 의제의 ‘성격’을 파악하고자 하므로 해당 접근법이 적합하다. 그리고 역사사회학 접근 방법의 기본 전제는 과거와 현재의 사건들이 다양한 상호연결성을 갖는다는 것인데, 이 연구 역시 남북 당국 간 회담이 일련의 ‘상호연결성’에 기초하여 역사적으로 전개되어 왔다는 전제에서 접근한다. 문헌 연구에 활용된 회담 내용은 2018년 10월 30일 기준 통일부 남북회담 사무국에서 발표한 1971년부터 2018년까지 남북회담 자료에 근거하여 분석하였다. 통일부 남북회담본부(2018)가 정치, 군사, 경제, 인도, 사회문화의 5개 범주에 따라 분류한 기존 정상회담, 고위급회담 및 실무회담 내용이 모두 분석의 대상이다.

노동신문 자료에 대해서는 질적 자료의 계량화를 통해 양적인 분석을 병행하였다. 해당 기간의 노동신문 기사 중 보건복지 관련 언술이 포함된 기사 전문을 단위로 하여 관계망을 분석하였다. 이를 통해 북한 사회의 요구(demand)를 간접적으로 파악하고 그 결과는 3장에 제시하였다.

노동신문 텍스트 분석은 크게 전처리 단계와 통계 분석 단계로 나누어 다음과 같이 진행하였다.

먼저 전처리 과정에서는 기사문에 대한 형태소 분해 과정을 거치고 그 결과를 데이터베이스화하여 분석에서 활용하였다. 북한 특유의 단어나 표현 방식에 따라 형태소 분해 결과에서 오류가 발생할 가능성이 있어 분

해 결과가 만족스럽지 않은 경우를 검토하여 형태소 분해에 필요한 사전(dictionary)을 추가하여 분해의 질을 향상시키는 반복적인 작업을 하였다. 형태소 분해와 DB생성은 Python 3.6.2 환경에서 관련 라이브러리를 활용하여 진행하였다.

통계 분석 단계에서는 크게 빈도 및 시계열 분석, 토픽 분석 순으로 진행하였다. 여기서는 주로 R 3.5.1 환경에서 관련 라이브러리를 활용하여 분석 결과 도출과 시각화 작업을 하였고, 테스트 마이닝 기법을 활용하여 사회보장 영역의 내용을 분석하였다.

대규모의 텍스트 정보를 바탕으로 주요 논의 내용을 군집화하여 추출하는 과정을 토픽 추출(topic extraction)이라고 하는데, 이 연구에서는 토픽 추출과 관련하여 가장 활발하게 이용되고 있는 LDA(latent Dirichlet allocation)를 이용하여 토픽을 추출하였다. LDA는 문서별로 단어의 공존 구조와 분포에 대한 정보를 바탕으로 일종의 잠재변인인 토픽을 구성하는 단어 조합을 구하는 기법으로 볼 수 있다. 각 잠재 토픽별로 출현 빈도와 각 토픽에 대해 지니는 고유 수준(베타값)에 대한 정보를 바탕으로 토픽의 성격을 검토하게 된다. 각 토픽의 성격을 잘 이해하기 위해 특정 문서가 각 토픽에 포함될 확률(감마값)을 구할 수 있는데, 이 연구에서는 토픽의 성격을 보다 명확하게 이해하기 위해 추출된 토픽별로 그에 속할 가능성이 가장 높은 최상위 확률 기사의 내용 또한 간략히 제시하였다.

이 연구에서는 모든 영역의 하위 토픽 수를 6개로 고정하여 분석을 진행하였다. 적절한 토픽 수의 결정은 이론적, 수리적 논의가 필요하지만, 여기서는 탐색적으로 6개의 토픽으로 구분하였다. 분석 결과에서 의미상 서로 관련성이 높은 토픽은 유사한 것으로 간주할 수 있다. 비교적 이상성이 높은 내용이 복합적으로 나타나는 토픽의 경우는 향후 보다 구체화

된 개별 연구에서 세부적인 내용을 다룰 수 있을 것이다.

마지막으로 양적 연구 방법을 활용한 전문가 델파이 조사를 시행하였다. 2018년 9~10월 북한 보건복지 전문가 24명을 대상으로 델파이 조사 방법을 응용하여 주요 의제 도출을 위한 조사를 하였다. 1차 조사에서는 개방형 질문으로 주요 의제를 수집하고, 2차 조사에서는 개방형 조사의 결과와 공적 회담 분석 및 노동신문 분석 결과 등을 종합하여 주요 의제를 제시한 후 시급성, 중요도에 대한 평가를 하였다. 전문가 평가 결과를 양화하여 최종 의제 도출의 근거 자료로 활용하였다.

1차 조사와 2차 조사에 모두 응답한 북한 보건복지 전문가는 다음의 <표 1-1>과 같이 보건 분야 10명, 복지 분야 14명이다. 대학교수, 연구기관 종사자, 대북 NGO 실무자 등이 고르게 포함되었다.

<표 1-1> 남북 보건복지 공적 의제 전문가 조사 참여자 기본 사항

번호	분야	비고
1	보건	NGO
2	보건	의과대학 교수
3	보건	의과대학 교수
4	보건	연구기관 종사자
5	보건	NGO
6	보건	의과대학 교수
7	보건	의과대학 교수
8	보건	의과대학 교수
9	보건	의과대학 교수
10	보건	의과대학 교수
11	복지	NGO
12	복지	대학교수
13	복지	대학교수
14	복지	대학교수
15	복지	연구기관 종사자

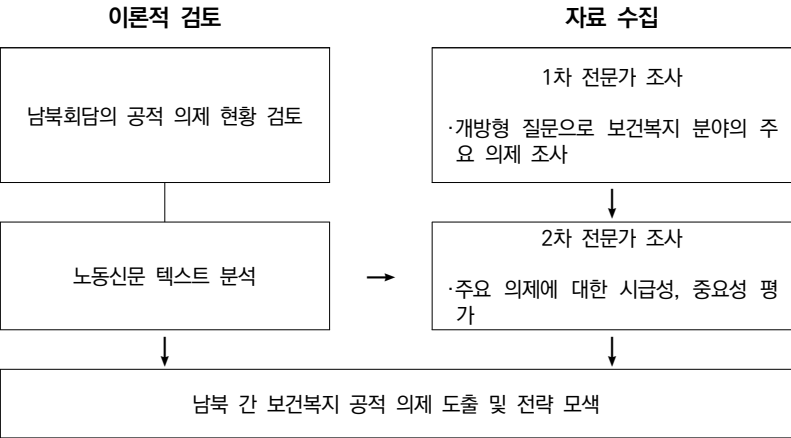
번호	분야	비고
16	복지	대학교수
17	복지	대학교수
18	복지	NGO
19	복지	NGO
20	복지	정부기관 종사자
21	복지	대학교수
22	복지	연구기관 종사자
23	복지	대학교수
24	복지	대학교수

4. 연구의 구조

이 연구는 [그림 1-1]과 같은 논리 구조에 따라 진행되었다. 먼저 남북 회담에서 다루어진 보건복지 공적 의제와 노동신문 텍스트 분석을 수행하고, 1차 전문가 조사와 결합하여 2차 전문가 조사의 주요 의제를 도출하였다. 2차 전문가 조사를 통해 주요 의제에 대한 시급성, 중요성을 평가하고, 이 자료들을 바탕으로 남북한 보건복지의 공적 의제와 전략을 모색하였다.

22 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

[그림 1-1] 연구의 구조



제 2 장

남북회담의 공적 의제 현황 검토 및 분석

제1절 들어가며

제2절 남북회담의 공적 의제 현황 검토

제3절 남북회담의 보건복지 공적 의제 탐색

제4절 소결

2

남북회담의 공적 의제 현황 << 검토 및 분석

제1절 들어가며

지금까지 남북 대화는 군사·안보적 차원이나 이산가족 상봉과 같은 인도적 차원에서 주로 이루어졌다. 하지만 앞으로 남북 관계가 더 안정적인 평화체제로 나아가기 위해서는 보건복지 분야의 의제가 좀 더 비중 있게 다루어져야 한다. 당국 간 회담에서 보건복지 의제가 왜 도입되어야 하는지, 그 정당성에 대한 몇 가지 이유를 살펴본다.

첫째, 남북 당국 간 회담에서 보건복지 의제 도입은 남한과 북한이 동시 가입한 유엔에서의 세계인권선언 및 복지국가 시대의 사회보장 수급권적 차원에서 필요하다. 1991년 남한과 북한은 유엔에 동시 가입하였다. 유엔은 세계인권선언에서 ‘인류 사회의 모든 구성원의 타고난 존엄성 및 평등하고도 양도할 수 없는 권리’로 규정한 바 있다. 따라서 남한과 북한은 유엔 회원국으로서 세계인권선언에서 천명한 권리를 구현하기 위해 노력할 책임을 갖는다.

또한 현 인류는 국민의 삶의 수준을 높이기 위한, 즉 복지를 실현하기 위한 업무가 국가의 일차적인 역할이 되는 복지국가의 시대에 살고 있다. 국가 형태는 강압·전쟁·폭력·수탈로 상징되는 정복국가, 복종·생산장려·재산보호가 강조되는 발전국가, 시민·정치 참여를 통한 민주국가, 복지·경제민주화 실현을 위한 복지국가로 발전하여 왔는데, 현재는 복지국가의 시대라는 것이다(김태성, 성경룡, 2014, pp. 20-30). 그리고 이 네 가지의 국가 발전은 각각 침투, 표준화, 참여, 재분배의 시대적 규정과 등치

된다(Rokkan, 1975, pp. 570-572). 이와 같이 인권과 사회권의 가치가 중요하게 요청되는 시대에 남북 당국 간 회담에서 보건복지 의제 도입은 복지국가의 사회보장 수급권적 차원에서 정당화될 수 있다.

둘째, 사회보장제도의 확장은 평화체제에 복무할 수 있기 때문이다. 복지지출과 군비경쟁은 부적 관계에 있으므로(Dumas, 1986), 보건복지 의제 도입을 통해 사회보장제도가 확충된다면 궁극적으로 평화체제에 기여할 수 있다. 남북 간 공적 의제에서 보건복지 부문에 대한 논의는 기본적으로 군비지출을 억제하고 남북 주민의 삶의 질 제고를 꾀하므로 보건복지 의제 도입의 정당성이 있다 하겠다.

셋째, 통일 시대 사회보장제도의 기초 토대 강화 및 장기적인 사회통합의 관점에서 사회보장 모델의 사전 구축이 필요하다. 분단체제의 근원적 해소는 평화체제의 항구화가 아니라 통일국가 건설로 가능하므로 통일 시대를 주동적으로 준비할 필요가 있다. 이때 통일국가 사회보장제도의 뼈대를 구성하고 통합을 형성하는 데 남북 간 공적 의제의 교환이 중요하다는 것이다. 평화체제의 장기적 지속이 최종 목표라면 보건복지 의제가 도입된다고 하더라도 그 역할은 지엽적일 수밖에 없다. 군사행동과 무력도발 억제라는 평화체제 구축이 목표라면 보건복지 의제는 각자의 문제이지 공통의 문제는 아니기 때문이다. 남북 간 사회보장 통합이라는 장기적 목표는 통일을 지향할 때만 요청되므로 평화가 아닌 통일을 지향할 때 남북 간 보건복지 공적 의제의 위상이 제고될 수 있을 것이다. 분단체제에서의 보건복지 의제 도입은 평화 시대에 대한 복무뿐만 아니라 통일 시대에 구축될 복지체제의 사전적 정비라는 역할도 요청된다.

넷째, 2018년 북한은 신년사에서 병진노선하에서 핵무력을 완성하였고, 이후 경제강국 건설을 통한 인민생활 향상을 꾀할 것을 천명하였다는 점도 중요하게 보아야 한다. 김정은 위원장은 “우리 공화국은 마침내 그

무엇으로써도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁 억제력을 보유하게 되었습니다. (중략) 이 위대한 승리는 당의 병진노선과 과학 중시 사상의 정당성과 생활력의 뚜렷한 증시이며, (중략) 올해 사회주의 경제 건설에서 나서는 중심 과업은 당 중앙위원회 제7기 2차 전원회의가 제시한 혁명적 대응 전략의 요구대로 인민경제의 자립성과 주체성을 강화하고 인민생활을 개선 향상시키는 것입니다”라고 연설하였다(김정은, 2018). 핵무력 완성 이후 사회주의 강국 건설을 위하여 경제발전과 그 결과로 인민생활 향상, 즉 복지를 강화하겠다는 의지를 드러낸 것이다. 이러한 북한 최고지도자의 복지 부문에 대한 적극적 관심은 남북회담에서 보건복지 의제 도입의 가능성을 열고 있다.

이 장에서는 기존의 통일부 남북회담사무국의 1971년부터 2018년까지(10월 30일 기준) 회담 자료를 이용하여 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제를 분석한다. 이를 위해 먼저 남북 간 정상회담 및 실무회담 자료에 대한 역사적 분석을 통해 기존 남북 당국 간 공동 의제 현황을 파악하고, 성격을 분석한 후 향후 남북 당국 간 보건복지 공적 의제 도출에 대한 정책적 함의를 제시한다.

제2절 남북회담의 공적 의제 현황 검토

1. 남북회담 현황

분야별 남북회담 개최 현황을 살펴보면 김대중·노무현 정부 시기인 2007년까지는 분야별 남북회담이 20~30회 수준으로 이루어졌다. 하지만 이명박 정권 시기인 2008년부터 2012년까지는 정치 분야는 회담이 전무했으며, 다른 회담의 횟수도 미미했다. 이 경향은 박근혜 정부까지 이어지다 2018년을 기점으로 2000년대 초반의 수준을 되찾는다.

〈표 2-1〉 분야별 남북회담 개최 현황

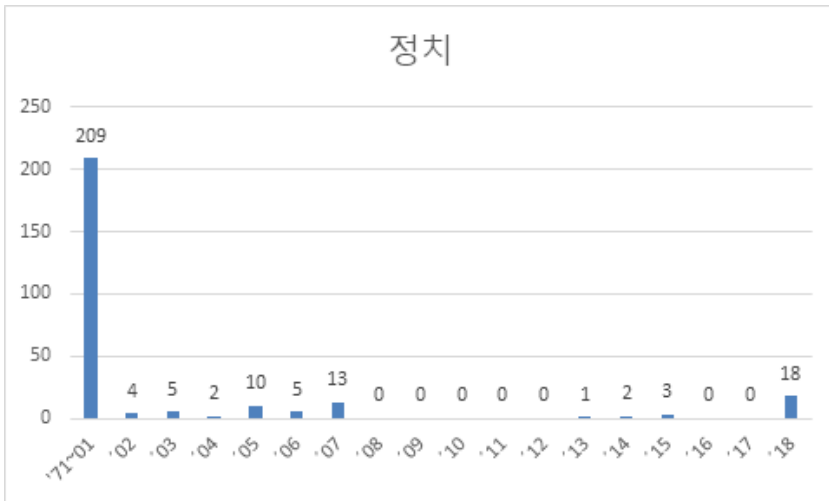
(단위: 회)

구분	1971 ~ 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
정치	209	4	5	2	10	5	13	-	-	-
군사	6	9	6	5	3	4	11	2	-	1
경제	11	14	17	13	11	8	22	3	4	3
인도	122	3	7	2	4	3	3	-	2	4
사회 문화	34	2	1	1	6	3	6	1	-	-
합계	382	32	36	23	34	23	55	6	6	8
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	총계	
정치	-	-	1	2	3	-	-	18	272	
군사	1	-	-	1	-	-	-	4	53	
경제	-	-	22	3	1	-	-	4	136	
인도	-	-	1	1	1	-	-	1	154	
사회 문화	-	-	-	1	-	-	-	5	60	
합계	1	-	24	8	5	-	-	32	675	

자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

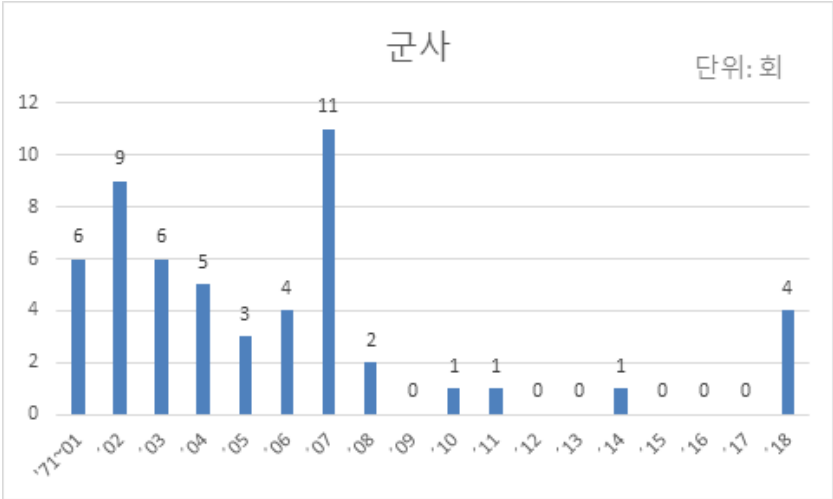
다음의 [그림 2-1]에서 [그림 2-6]까지의 시각화된 자료에서 볼 수 있듯이 정치 분야는 2000년 이전에는 주요 분야였지만 이후 회담의 빈도가 줄어 들었다. 반면 군사·경제 분야는 2000년대 이후 빈도가 늘어나는 경향을 보이고 있다.

[그림 2-1] 남북회담 정치 분야



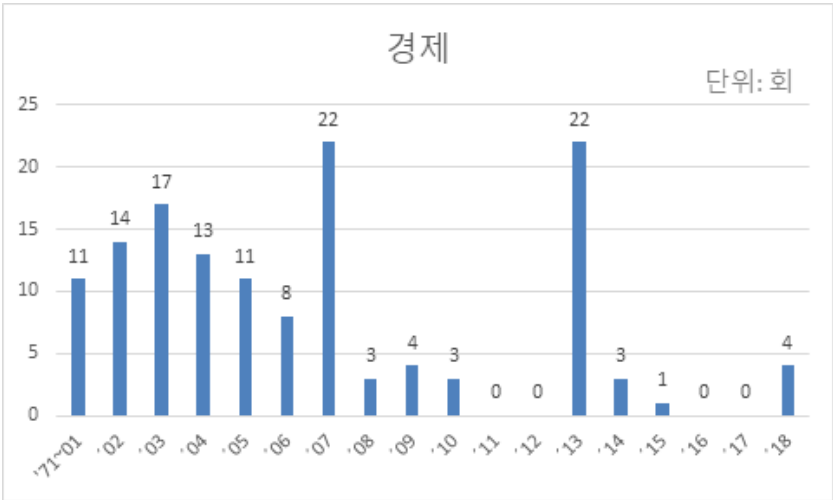
자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

[그림 2-2] 남북회담 군사 분야



자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

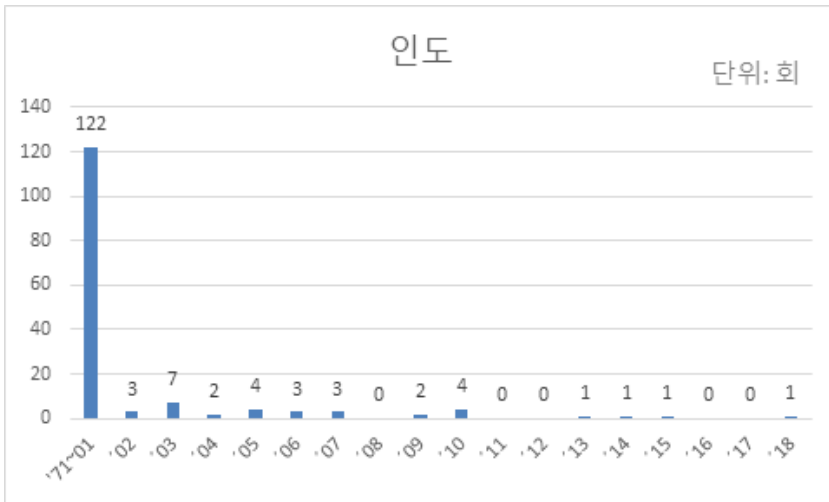
[그림 2-3] 남북회담 경제 분야



자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

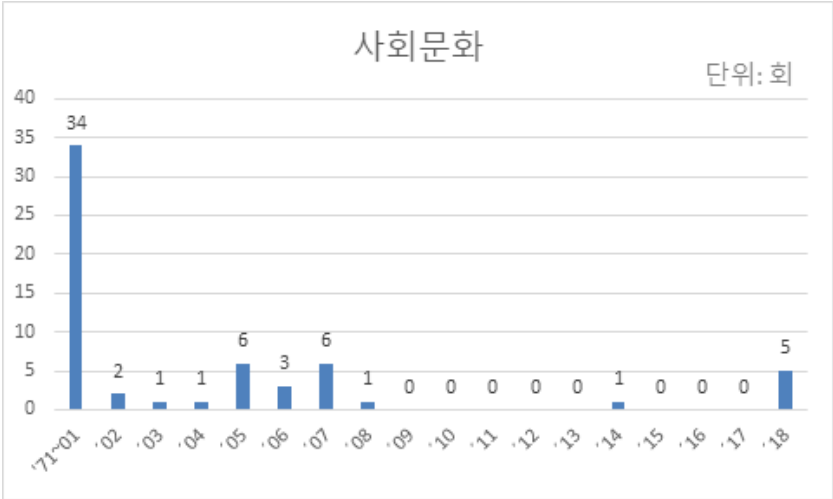
인도 분야와 사회문화 분야는 2000년대 이후에도 회담의 주요 분야는 아니었다. 적은 수의 회담은 지속적으로 진행된 것으로 분석된다.

[그림 2-4] 남북회담 인도적 지원 분야



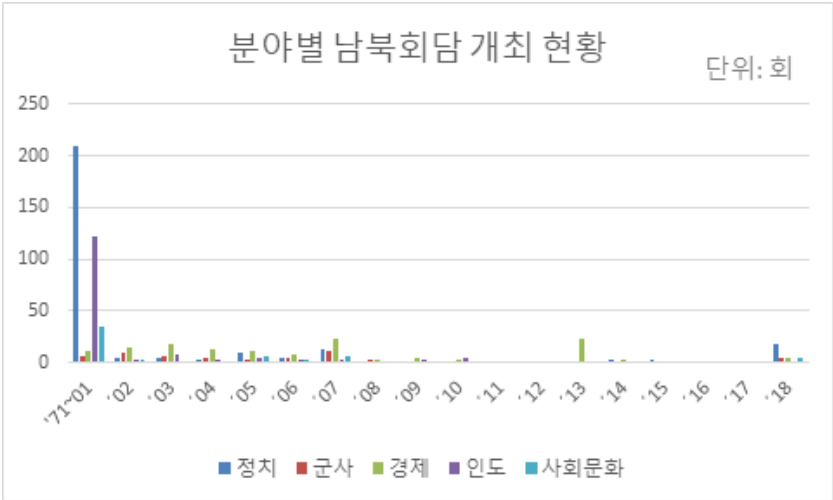
자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

[그림 2-5] 남북회담 사회문화 분야 개최 현황



자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

[그림 2-6] 분야별 남북회담 개최 현황



자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출.

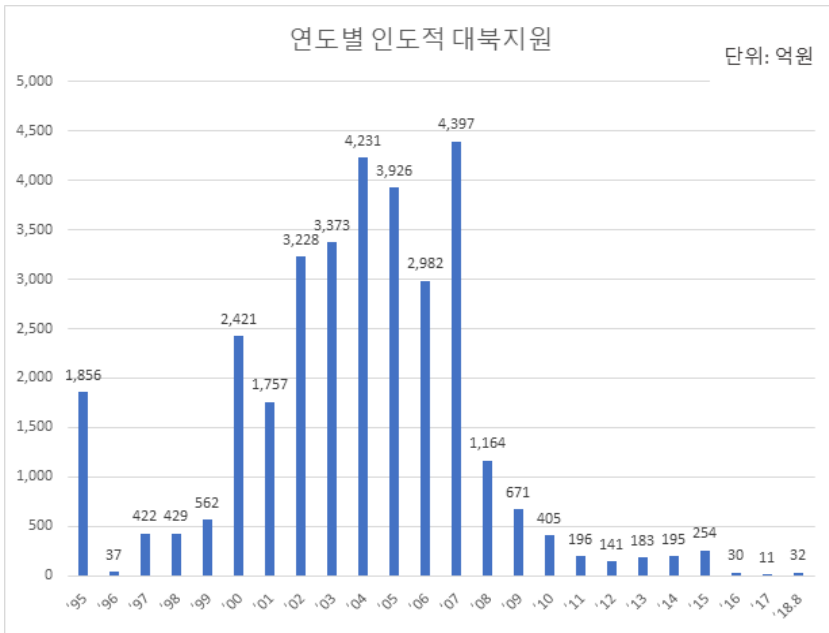
2. 인도적 대북 지원 현황

남북 간 대화와 교류의 흐름을 파악할 수 있는 또 다른 자료는 대북지원 사업이다. 남북회담 실무급 협의의 많은 경우는 북한에 대한 지원 내용을 협의하는 것으로, 대북 지원은 한편으로는 남북회담 결과물로서의 의미를 갖는다.

다음의 [그림 2-7]에서 볼 수 있듯이 인도적 대북 지원액은 2000년 이후 증가해 2007년 4,397억 원으로 가장 높은 수준을 보였다. 2008년 이후 급감하는 경향을 보여 준다.

[그림 2-7] 연도별 인도적 대북 지원 총액

(단위: 억 원)



자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

대북 지원의 항목별 구성을 살펴보면 당국 차원의 지원이 34.2%로 가장 큰 비중을 차지했다. 이어 민간 차원의 무상 지원과 식량 차관이 각각 27.4%와 26.5%를 차지했다.

〈표 2-2〉 연도별 인도적 대북 지원 항목

(단위: 억 원)

구분	정부 차원						민간 차원 (무상)	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 차원	민간·단체 기금 지원	국제기구 등을 통한 지원	계				
1995	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
1996	-	-	24	24	-	24	12	37
1997	-	-	240	240	-	240	182	422
1998	-	-	154	154	-	154	275	429
1999	339	-	-	339	-	339	223	562
2000	944	34	-	977	1,057	2,034	386	2,421
2001	684	63	229	976	-	976	782	1,757
2002	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
2003	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
2004	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231
2005	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
2006	2,000	133	139	2,273	-	2,273	709	2,982
2007	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
2008	-	241	197	438	-	438	726	1,164
2009	-	77	217	294	-	294	377	671
2010	183	21	-	204	-	204	201	405
2011	-	-	65	65	-	65	131	196
2012	-	-	23	23	-	23	118	141
2013	-	-	133	133	-	133	51	1831)
2014	-	-	141	141	-	141	54	195
2015	-	23	1172)	140	-	140	114	254
2016	-	1	1	2	-	2	28	30
2017	-	-	-	-	-	-	11	11
2018. 8	-	-	-	-	-	-	32	32
합계	11,249	1,177	2,744	15,171	8,728	23,898	9,005	32,903
	34.2%	3.6%	8.3%	46.1%	26.5%	72.6%	27.4%	100%

자료: 통일부, (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

분야별 대북 지원의 흐름을 좀 더 상세히 살펴보자.

먼저 대북 지원의 본격적인 출발이 된 식량 지원은 1995년에 한 차례 이루어진 후 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 차관과 무상 등의 형태로 7회에 걸쳐 이루어 졌다. 이명박 정부 시기에는 1회의 지원이 있었다.

〈표 2-3〉 당국 차원 지원 중 정부별 식량 지원

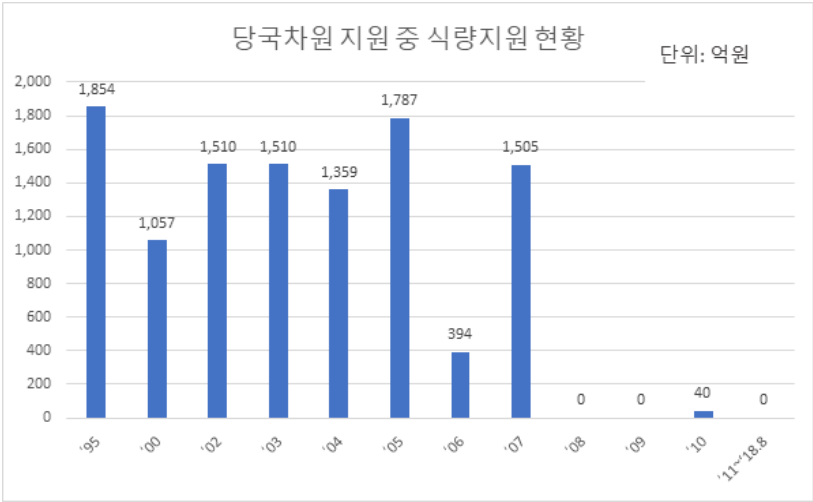
(단위: 억 원)

정부별	연도	차 관		무 상	
		규모	금액	규모	금액
김영삼 정부	1995			국내산 쌀 15만 톤	1,854
김대중 정부	2000	태국산 쌀 30만 톤 중국산 옥수수 20만 톤	1,057		
	2002	국내산 쌀 40만 톤	1,510		
노무현 정부	2003	국내산 쌀 40만 톤	1,510		
	2004	국내산 쌀 10만 톤 태국산 쌀 30만 톤	1,359		
	2005	국내산 쌀 40만 톤 태국산 쌀 10만 톤	1,787		
	2006			국내산 쌀 10만 톤	394
	2007	국내산 쌀 15만 톤 외국산 쌀 25만 톤	1,505		
이명박 정부	2010			국내산 쌀 5천 톤	40
	합계	쌀 240만 톤 옥수수 20만 톤	8,728	쌀 25.5만 톤	2,288

자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

[그림 2-8] 당국 차원 지원 중 연도별 식량 지원

(단위: 억 원)



자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

식량을 직접 지원하는 것 이외에도 북한의 식량난 해소를 위해 당국 차원에서 비료를 지속적으로 제공했다. 제공된 비료의 양은 2000년부터 2007년까지 매년 20만~35만 톤 수준으로 나타났다. 이러한 비료 지원 역시 2008년부터는 중단되었다.

〈표 2-4〉 당국 차원 지원 중 비료 지원 현황

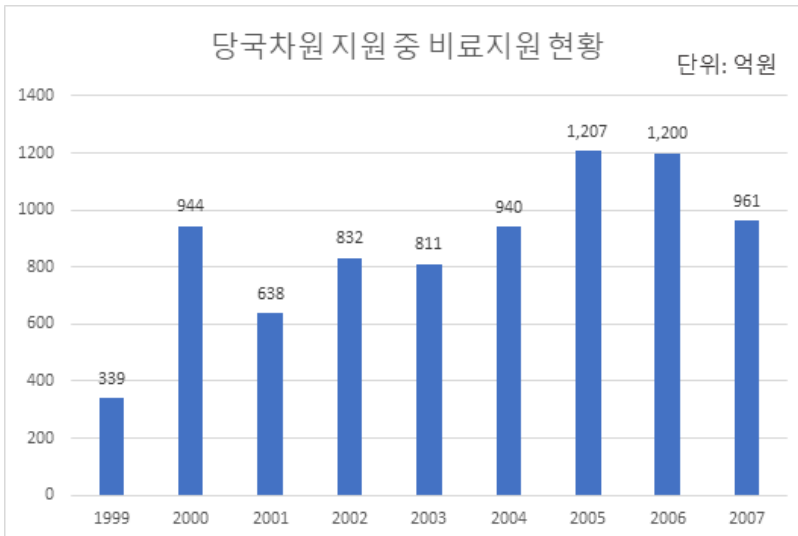
(단위: 억 원)

연도	규 모	금 액
1999	11.5만 톤 (민간 4만 톤)	339 (민간 4만 톤 포함 시 462)
2000	30만 톤	944
2001	20만 톤	638
2002	30만 톤	832
2003	30만 톤	811
2004	30만 톤	940
2005	35만 톤	1,207
2006	35만 톤	1,200
2007	30만 톤	961
합계	251.5만 톤 (255.5만 톤)	7,872 (7,995억 원)

자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

〔그림 2-9〕 당국 차원 지원 중 연도별 비료 지원

(단위: 억 원)



자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

국제기구 등을 통한 지원액은 2007년에 3546만 달러로 가장 높은 수준을 보였으며, 1997년 2667만 달러, 2004년 2521만 달러 수준이었다. 1999년, 2000년, 2010년, 2017년에는 지원에 대한 기록이 없다.

〈표 2-5〉 국제기구 등을 통한 지원

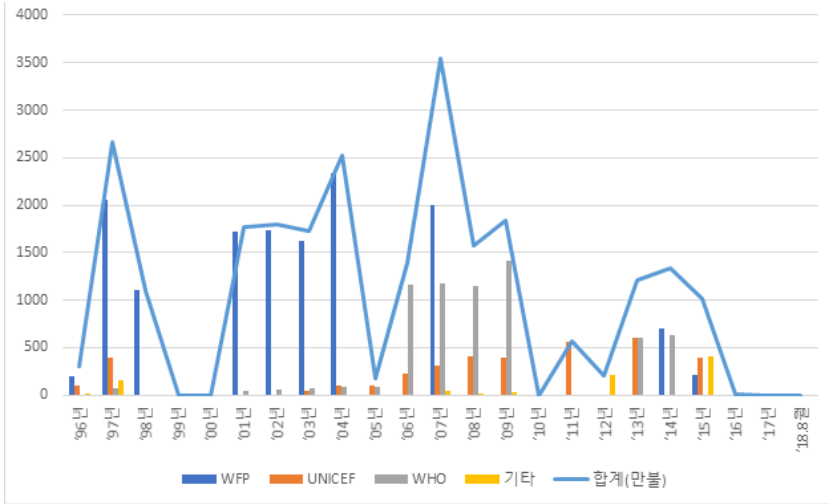
(단위: 만 달러)

구분	국제기구별(만 달러)				합계(만 달러)
	WFP	UNICEF	WHO	기타	
1996년	200	100	0	5	305
1997년	2,053	394	70	150	2,667
1998년	1,100	0	0	0	1,100
1999년	0	0	0	0	0
2000년	0	0	0	0	0
2001년	1,725	0	46	0	1,771
2002년	1,739	0	59	0	1,798
2003년	1,619	50	66	0	1,735
2004년	2,334	100	87	0	2,521
2005년	0	100	81	0	181
2006년	0	230	1,167	0	1,397
2007년	2,000	315	1,181	50	3,546
2008년	0	408	1,147	19	1,574
2009년	0	398	1,408	30	1,837
2010년	0	0	0	0	0
2011년	0	565	0	0	565
2012년	0	0	0	210	210
2013년	0	604	605	0	1,208
2014년	700	0	631	0	1,331
2015년	210	400	0	412	1,022
2016년	0	0	0	9	9
2017년	0	0	0	0	0
2018. 8월	0	0	0	0	0
합계	13,680	3,663	6,548	885	24,776

자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

[그림 2-10] 국제기구별 지원액

(단위: 만 달러)



자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

민간 차원의 지원액은 1995년 이후 점차 늘어나 2004년 1558억 원으로 전년의 두 배 수준으로 가장 많았다. 민간 지원은 2009년 이후 급감해 2007년에는 11억 원 수준까지 내려갔다.

〈표 2-6〉 민간 차원 지원

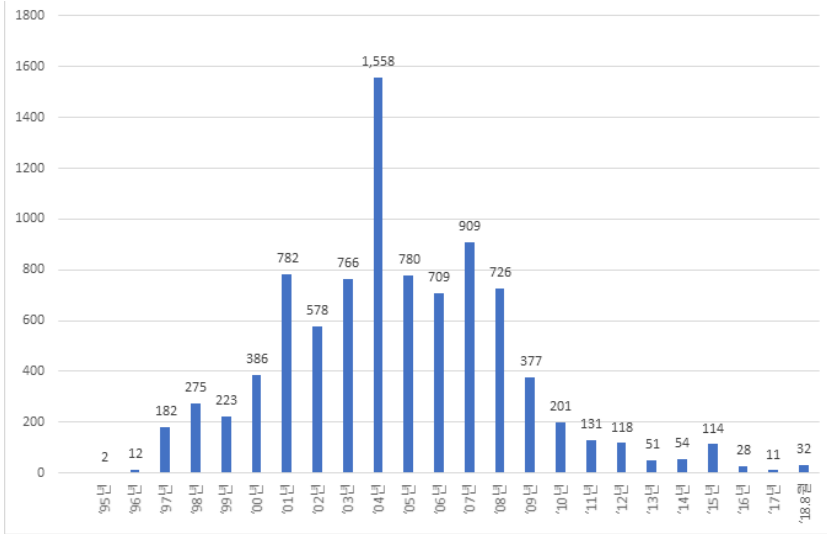
(단위: 회, 억 원)

구분	한적(억 원)	민간단체		합계(억 원)
		금액(억 원)	단체(건수)	
1995년	2	-	-	2
1996년	12	-	-	12
1997년	182	-	-	182
1998년	275	-	-	275
1999년	157	66	9	223
2000년	113	273	13	386
2001년	286	495	19	782
2002년	90	488	27	578
2003년	69	697	29	766
2004년	441	1,117	32	1,558
2005년	46	733	44	780
2006년	45	665	57	709
2007년	40	869	66	909
2008년	4	722	65	726
2009년	-	377	59	377
2010년	16	184	42	201
2011년	-	131	35	131
2012년	-	118	16	118
2013년	-	51	15	51
2014년	2	52	17	54
2015년	4	110	27	114
2016년	-	28	3	28
2017년	-	11	1	11
2018. 8월	-	32	2	32
합계	1,787	7,218	-	9,005

자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

[그림 2-11] 민간 차원 지원

(단위: 억 원)



자료: 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.

3. 남북회담의 공적 의제 성격 분석

가. 공적 의제의 역사적 상호연결성

남북회담의 공적 의제는 역사적으로 상호연결되어 있다고 할 수 있다. 대표적인 역사적 상호연결을 갖는 정치 의제는 군사적 대결 상태의 해소 및 한반도 평화체제 구축, 통일방안, 교류·협력, 민족 공동의 이익과 번영이다. 이러한 의제는 1972~1974년 남북조절위원회 공동위원장 회의, 1980년 남북총리회담을 위한 실무대표 접촉, 1985~1989년 남북국회회담 준비 접촉, 1989~1992년 남북고위급회담, 본회담, 정치·군사 분과위원회, 핵통제공동위원회, 1997~1999년 4자회담(남, 북, 미, 중), 2000

년 남북정상회담, 2000~2007년 남북장관급회담, 2007년 남북정상회담, 2018년 남북정상회담에서 꾸준히 다루어졌다.

이러한 의제들은 남북 합의에 기초한 통일론 및 통일방안과 상관성을 갖는다고 할 수 있다. 대표적으로 통일론 및 통일방안에 대한 남북 합의는 1948년 남북조선 제정당사회단체 대표자 연석회의, 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 남북공동선언, 2018년 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언, 2018년 9월 평양공동선언이라고 할 수 있다. 이 회담들을 통한 선언에서는 위에서 언급한 군사적 대결 상태의 해소 및 한반도 평화체제 구축, 통일방안, 교류·협력, 민족 공동의 이익과 번영이 꾸준히 제기되었다. 그 의제는 70년의 역사를 돌이켜볼 때 질적으로 상승하여 왔다고 평가할 수 있다.

〈표 2-7〉 남북한 합의에 기초한 통일론 및 통일방안

시기	명칭	내용
1948년	남북조선 제정당사회단체 대표자 연석회의	‘남조선 정치 정세에 관한 결정서’, ‘전조선동포에게 격(檄)함’, ‘남조선 단선단정반대투쟁 대책에 관한 결정서’, ‘미소 양국 정부에 보내는 전조선 정당사회단체 연석회의 요청서’ 만장일치 채택
1972년	7·4 남북공동성명	자주·평화·민족대단결의 조국 통일 3대 원칙 확인
1991년	남북기본합의서	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서
2000년	6·15 남북공동선언	제2항 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다
2007년	10·4 남북공동선언	제1항 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다
2018년	한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언	- 6·15 민족공동행사, 10·4 합의사업 추진 - 종전선언, 정전협정을 평화협정으로 전환, 핵 없는 한반도
2018년	9월 평양공동선언	- 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인 - 남북 관계 발전을 통일로 이어 갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력

자료: 민기재. (2018). 민족사적전환기, 반국적 관점을 넘어 전국적 관점에서의 평화복지체제, 한국사회복지학회 2018년 추계공동학술대회 자료집. pp. 96-97.

나. 남북회담 개최에서 민주·평화 정부의 적극성

남북회담 개최에서 반공보수 정부에서도 1972년 7·4 남북공동성명과 1991년 남북기본합의서라는 한반도 통일 역사에서 획기할 만한 성과를 내온 것은 사실이다. 박정희 정부 시절인 1972년 7·4 남북공동성명에서는 자주·평화·민족대단결의 조국 통일 3대 원칙을 확인하였고, 노태우 정부 시절인 1991년 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에서는 제4장 제25조로 구성된 남북 화해, 남북 불가침, 남북 교류·협력을 구체적으로 제시하고 있다. 그러나 반공보수 정부에서는 남북 관계의 획기적인 변화를 합의하였음에도 불구하고, 그 후속 조치에 대한 적극성과 능동성이 부족했다고 평가할 수 있다. 후속 회담에서 성과를 거의 낳지 못했다는 사실이 그것을 설명한다. 만남은 있으되 실천은 찾아보기 어렵다고 할 수 있다.

반면 민주평화 정부에서는 반공보수 정부보다 남북회담에서 보다 적극성을 가져왔다고 할 수 있다. 반공보수 정부에서는 한 번도 하지 못한 남북 정상 간 만남을 민주평화 정부에서는 4차례나 성사시켰다. 그것들은 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 남북공동선언, 2018년 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언, 2018년 9월 평양공동선언이다. 남북 정상 간의 합의문이 선언으로만 그치지 않고, 다양한 군사, 경제, 인도, 사회문화, 남북 행사 등의 후속 회담을 통해 실천 노력을 하였다는 점을 역사적으로 확인할 수 있다.

다. 정권 성격 변화에 따른 공적 의제의 불연속성 및 불이행성

남한의 정권 성격 변화에 따라 남북회담에서 합의된 공적 의제들이 실천되지 못하고 중단되는 모습을 보여 왔다. 공적 의제 이행에서 불연속성

을 보인 것이다.

특히 각 정치 세력이 북한에 대한 태도가 다르기 때문에 정권교체에 따라 큰 변화가 있어 왔던 것이 사실이다. 해방 이후 남북 간 화해협력 시대가 열린 것은 2018년을 제외하면 2000년 6·15 남북공동선언부터 2007년 10·4 남북공동선언까지 약 7년간이라고 할 수 있다. 앞서 확인하였듯이 이 시기에 군사, 경제, 사회문화 등의 공적 회담 이외에도 금강산 관광, 개성공단, 각계각층의 교류·협력, 국내외 단체기구들의 대북 지원 사업 등 민간 영역에서도 다양한 화해와 협력 사업들이 실천되어 왔다. 화해와 협력의 시대였다고 평가할 수 있다.

그러나 이명박 정권과 박근혜 정권 9년 동안에 그 이전의 민주평화 정권에서 7년간 쌓아 왔던 남북 화해와 평화변영의 분위기를 완전히 냉전 이전 상태로 되돌려 놓았다. 천안함 침몰 사건, 5·24 조치, 금강산 관광객 사망 사건, 개성공단 폐쇄 사건 등의 남북 화해협력 관계를 남북 무력 대립 관계로 전변시켜 놓았다.

이렇듯 민주평화 정권이 반공보수 정권으로 바뀌게 되었을 때, 공적 의제는 연속성 및 이행성을 담보할 수가 없다. 이에 이러한 과오를 되풀이하지 않기 위해 남북정상회담 합의문 및 중요 장관급회담 합의문들에 대한 국회 비준 동의가 필요하다고 할 수 있다. 동시에 남북 간 합의문에 대한 실질적 노력을 위해 화해와 협력을 추구하는 정권의 지속성이 담보되어야 할 것이다.

라. 남북 당국의 역학 관계에서 비편중성

남북회담에서 남북 당국의 역학 관계는 특정 측에 권력이 쏠리지 않아 왔다고 평가할 수 있다. 바로 비편중성이다. 북한의 경우 한반도 전쟁 역

지력에 대한 자존심을 가져 구걸하지 않아 왔고, 남한의 경우 높은 경제 수준에 대한 자부심으로 타협하지 않아 왔다고 할 수 있다.

1970년대의 남북조절위원회, 1980년대의 남북총리회담과 남북국회회담, 1990년대의 남북고위급회담, 2000년대의 남북정상회담 및 남북장관급회담에 이르기까지 남북 당국은 팽팽한 기싸움과 상대방에 대한 공격으로 의제 선정에서 자웅을 겨루어 왔다고 평가할 수 있다.

이러한 공적 의제 선정에서의 긴장감은 특히 군사 부문에서 확인되는 데, 최초의 군사회담인 제1차 남북국방장관회담(2000. 9. 25.~26. 제주도)의 주요 내용을 보면 남측은 “6·15 남북공동선언 이행을 위한 군사적 긴장 완화와 평화보장 공동 노력, 국방장관회담의 정례화, 남북군사위원회 및 군사실무위원회 설치를 제의하였다. 또한 상호 부대 이동 통보, 군 인사 교류, 군사정보 교환, 남북 군사 직통전화 설치 등 군사적 신뢰 구축 조치와 당면 과제인 남북 철도·도로 연결 공사 관련 군사적 협력 문제를 협의할 것을 제안”하였고, 북측은 “6·15 공동선언 이행에 방해를 주는 군사행동 금지, 민간인의 왕래와 교류·협력을 보장하기 위한 군사적 문제, 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북 관할 구역으로 설정하는 문제 등을 협의하자고 주장”하고 있다. 양측이 모두 6·15 남북공동선언에서 합의한 조치들을 취하기 위하여 당국 사이의 대화를 개최하였으나, 북한이 군사훈련 금지라는 보다 근본적인 조치를 주장하는 데 반해, 남한은 군사적 긴장 완화라는 보다 지엽적인 조치를 주장하는 측면이 있다.

이렇듯 양측의 차이는 회담의 의제 선정에서도 드러난다. 그 결과가 특정 측에 편중되지 않아 왔다고 평가할 수 있다. 다만 이러한 정치와 군사 영역에서의 비편중성이 경제와 사회 부문에까지 확대될 수 있을지는 향후 남북 간 공적 의제의 선정과 실천 과정에서 검토될 필요가 있다.

마. 정치군사 부문으로부터의 경제사회 의제의 종속성

남북회담은 정치, 군사, 경제, 인도, 사회문화의 5개 범주로 구분할 때, 정치군사 부문은 지배적 지위를 가지며, 그 외 경제사회 부문은 정치군사 부문에 종속되어 있다고 할 수 있다.

남북 간 첨예한 긴장과 대립 상태가 지속되었던 시기에는 경제사회 부문의 회담이 거의 이루어지지 못하였다. 1984년부터 1985년 사이에 다섯 차례의 남북경제회담이 이루어졌지만, 서로의 제안만을 확인한 채 결실은 맺지 못하였다. 1985년 제5차 남북경제회담의 주요 내용을 보면 “한국 측은 제4차 회담에서 쌍방이 제시한 합의서 초안에 대해 합의서 명칭 문제, 사업 추진의 원칙 문제, 교류 대상 품목 명시 여부, 거래 방식 및 결제은행, 경제협력 대상 사업 명시 여부, 공동위원회 기능 및 분과위원회 수 등 7개항의 검토 의견”을 밝히고, “북한 측은 한국 측이 제기한 7개항과 중복되는 합의서 명칭 문제, 사업 추진 원칙 문제, 교류 대상 품목 명시 문제 및 공동위원회 수 이외에 서명자의 최고책임자로부터 권한 위임 명시 문제와 서명난에 국호 사용 문제를 추가적으로 제시하면서 한국 측이 제시한 무연탄 30만 톤 구입 문제에 대해서는 답변을 회피”하였다고 적시되어 있다. 또한 “북한은 1986년 1월 22일로 예정된 제6차 회담을 불과 이틀 앞둔 1월 20일 틱스퍼릿 훈련을 구실로 진행 중인 모든 남북 대화의 연기를 일방적으로 발표함으로써 남북경제회담도 중단되고 말았다”고 명시한다.

결국 정치군사적 이유로 경제회담이 중단되었다는 점에서 정치군사 부문의 지배적 지위와 경제사회 부문의 종속성이 확인된다. 이 시기 경제사회 부문이 의제는 생산하였으되 실질적 집행에 대한 의지가 있었는지는 의심해 볼 대목이다.

제3절 남북회담의 보건복지 공적 의제 탐색

앞 절에서 전반적인 남북회담의 흐름과 의제 분야별 현황을 살펴보았다. 이 절에서는 남북 당국 간 보건복지 공적 의제에 대해 집중하여 보건복지 공적 의제가 어떻게 역사적으로 전개되어 왔는지를 파악하고자 한다. 그리고 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제가 어떻게 실천되어 왔는지를 평가하고, 향후 보건복지 공적 의제 전략에서의 함의를 살펴본다.

1. 보건복지 공적 의제의 역사적 전개

1990년대 이전 보건복지 공적 의제는 합의문에 나타나지 않는다. 그것은 앞서 지적하였듯이 정치군사 부문의 선차성과 경제사회 부문의 종속성이라고 설명할 수 있다.

최초로 보건복지 의제는 보건이라는 용어를 명시한 1991년 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 등장한다. 합의서 제16조에 따르면 “남과 북은 과학기술, 교육, 문화예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”는 조항이 있다. 사회보장의 영역 중 유일하게 보건에 해당하는 내용이 등장한다.

이후 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제3장 남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’의 제1조에 따르면 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동 개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실현한다”고 규정하고 있다. 여기에서는 자원 공동 개발, 경제교류 및 투자를 통해 민족경제공동체 구축을

달성하고 그 결과물로 민족 전체의 복지 향상을 도모한다는 선언적인 내용을 담고 있다. 결국 민족 공동 경제권을 통한 부의 창출은 남한의 자본가 또는 해당 경제활동 종사자를 넘어 민족 전체에 되돌려 주어야 한다는 보편주의적 복지 시스템을 지향하고 있음이 확인된다. 특히 남한과 북한의 지역적 불균형을 해소할 것을 주문하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

또한 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제3장 ‘남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’의 제9조에 따르면 “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 다시 한번 언급하고 있다. 구체 조항으로 각 분야에서의 ① 이룩한 성과와 경험 및 연구·출판·보도자료와 목록 등 정보 자료를 상호 교환, ② 기술 협력을 비롯한 다각적인 협력 실시, ③ 국토 종단 행진, 대표단 파견, 초청·참관 등 기관과 단체, 인원들 사이의 접촉과 교류 실시, ④ 연구, 조사, 편찬사업, 행사의 공동 실시 및 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환 전시회 진행을 언급하고 있다.

이후 2000년 6·15 남북공동선언 제4항을 보면 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”고 명시하고 있다. 여기에서도 보건 의제만이 사회보장 분야를 대표하고 있다.

이러한 6·15 남북공동선언의 후속 회담으로 2005년 9월 13일부터 16일까지 제16차 남북장관급회담이 평양에서 개최되었다. 그 공동 보도문을 보면 “3. 민족 공동의 이익과 번영, 민족경제의 통일적·균형적 발전을 촉진시키고 남북 경협을 실질적으로 추진시키기 위한 조치들을 취하기로 함”에서 “② 개성공단 2단계 개발, 임진강 수해 방지와 과학기술, 보건의

료 등 쌍방이 필요로 하는 협력 사업들을 경추위 제11차 회의와 관련 실무접촉들을 통하여 협의·해결”이라고 명시되어 있다. 기존에는 보건으로만 명기되었는데, ‘보건의료’로 표기되었다. 보건뿐만이 아니라 의료 분야에서의 협력이 요청된 것으로 이해할 수 있다.

2006년 4월 21~24일 평양에서 개최된 제18차 남북장관급회담의 공동 보도문 제7항을 보면 “자연재해 방지, 보건의료, 문화유적 보존 등 여러 분야에서의 협력 사업을 적극 추진하기로 하였다”고 명시되어 있다.

2007년 10·4 남북공동선언(남북 관계 발전과 평화번영을 위한 선언)에서는 보건과 함께 긴급 재난 지원을 언급하였다. 10·4 남북공동선언 제5항에서 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다”고 하며, 그 부속 설명으로 “남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 하였다”고 언급하고 있다. 보건은 지난 정상회담과 장관급회담에서 언급되었던 항목들인데, 이번 정상회담에서도 재확인되고 있다.

특히 해당 합의문에 대한 부연 설명으로 “남북 경협이 질적 발전과 확대를 위해서는 우선 농업 및 보건의료 분야의 협력을 통해 북한 경제의 토대를 일정 수준 안정화시킬 필요가 있으며 이러한 관점에서 남북은 농업, 보건의료 분야 협력 사업을 추진해 나가기로 합의”하였다고 명시하고 있다. 또한 “보건의료체계 개선과 관련해서는 먼저 취약계층인 영유아와 임산부 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국 간 협력 착수”를 명시하고, “순차적으로 전염병 공동방역·관리체계 구축, 북측 의료 인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 기초(군단위) 병원 현대화 지원 등 협력을 추진해 나갈 계획”임을 밝힘으로써 보건 영역에서의 실천 사업을 보

다 구체적으로 제시하였다.

또한 10·4 남북공동선언 제7항에서 “남과 북은 인도주의 협력 사업을 적극 추진해 나가기로 하였다”고 하며, 그 부속 설명으로 “남과 북은 자연 재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다”고 언급하고 있다. 공동 합의문 차원에서 긴급 재난 지원은 최초로 명기하였다는 점에서 의의를 갖는다.

이후 10·4 남북공동선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담에서는 전문가가 참여하는 분야별 실무접촉 진행 의제로 서해평화협력특별지대, 조선협력단지, 철도·도로 개보수, 개성공단 활성화, 자원개발·환경보호·농협·보건협력 등이 제시되었다. 이에 대한 분야별 접촉을 위한 파트너로 북측에서는 박호영 국토환경보건성 부장과 박정민 보건성 국장이 참석하고, 남측에서는 김정석 보건복지부 국제협력관이 참석하였다(2007남북정상선언이행 종합기획단, 2007a, p. 3). 제1차 남북총리회담 합의문을 보면 “3. 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 위한 경제협력 추진의 4) 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력”에서 “③ 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료 지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 하였다”고 명시되어 있다. 구체적으로는 “긴급구호 중심으로 추진되었던 당국 차원의 체계적 보건의료 협력을 적극 추진하기로 합의”하고 “당국 간 병원, 의료기구, 제약공장 현대화, 원료지원, 전염병 통제, 한의학 발전 협력 등을 통해 남북 보건의료 협력 확대 계기 마련”을 언급하였다(2007남북정상선언이행 종합기획단, 2007b, p. 17). 또한 합의문에서는 “⑥ 남과 북은 지하자원 개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다”고 명시되어 있다. 기존의 긴급구호 보건의료 지원을 넘어 남북 보건의료 협력으로 질적 전

환할 것을 합의한 것이다.

이에 대한 후속 합의서인 ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 보면 제1조 공동위원회 구성에서 “⑤ 쌍방은 공동위원회 산하에 부문별 분과위원회와 실무접촉을 운영한다. 우선 「남북도로협력분과위원회」, 「남북철도협력분과위원회」, 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」, 「개성공단협력분과위원회」, 「남북농수산협력분과위원회」, 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」를 설치·운영하며, 쌍방의 합의에 따라 필요한 분과위원회를 구성하거나 실무접촉을 운영할 수 있다”고 명시함으로써 보건의료 분과위원회와 환경보호 분과위원회의 설치 및 운영을 합의한 바 있다.

2018년 9월 평양공동선언에서 “2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다”고 하며, 세부 항목으로 “④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”고 언급함으로써 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯해 방역 및 보건의료 분야 협력 강화를 명시하였다. 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동 보도문에서는 “4. 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 남북보건의료분과회담을 10월 하순경 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다”고 재차 확인하였다. 이에 대해 통일부(2018a: 3)는 “남과 북은 보건의료 분과회담 개최(10월 하순, 남북공동연락사무소)에 합의하였으며, 우선 전염성 질병 공동대응체계 구축을 위한 논의를 개시하고 중장기적 관점에서 단계적으로 남북 보건의료 협력 방안을 모색해 나감으로써 ‘한반도 건강공동체’ 구현 노력”을 명시하였다.

9월 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 합의에 따라 남북보건 의료분과회담을 2018년 11월 7일 개최하였다. 공동보도문 전문을 보면 “1. 남과 북은 전염병 유입과 확산 방지를 위해 쌍방 사이의 정보 교환과 대응체계 구축 문제들을 협의하고 기술협력 등 필요한 대책들을 세워 나가기로 하였다. 이와 관련하여 올해 안에 전염병 정보 교환을 시범적으로 실시하기로 하였다”, “2. 남과 북은 결핵과 말라리아를 비롯한 전염병들의 진단과 예방치료를 위해 서로 협력하며 이를 위해 제기되는 실무적 문제들은 문서 교환 등을 통해 협의해 나가기로 하였다”, “3. 남과 북은 앞으로 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료협력 사업을 다양한 방법으로 적극 협의 추진해 나가기로 하였다”, “4. 남과 북은 전염병 공동 대응 및 보건의료 협력 사업의 효과적인 이행을 위한 문제들을 남북공동연락사무소를 통하여 정례적으로 협의 해결해 나가기로 하였다”고 명시되어 있다.

이상의 보건복지 공적 의제의 역사적 전개를 종합하면 다음의 표와 같다. 전체적인 특징은 보건이 사회보장 분야를 대표하여 왔다는 점, 보건 의제는 보건의료 의제로 확대되어 왔다는 점, 긴급 재난 지원이라는 의제가 포함된 역사적 사실이 있다는 점, 보건의료 의제는 민족경제 발전을 위한 수단적 성격을 갖는다는 점을 언급할 수 있다. 또한 부속합의, 총리 회담, 분과회담을 통해 보건의료 의제에 대한 구체적 합의를 해 왔다는 역사적 사실을 확인할 수 있다.

〈표 2-8〉 보건복지 공적 의제의 역사적 전개

합의 문서	시기 (연도)	의제 용어	의제 내용
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	1991	보건	제16조 남과 북은 과학기술, 교육, 문화예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 제3장 남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1991	북리향상	제1조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 북리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동 개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실현한다.
		보건	제9조 남과 북은 교육, 문화예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
6·15 남북공동선언	2000	보건	제4항 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
제16차 남북장관급회담 공동 보도문	2005	보건의료	3. 민족 공동의 이익과 번영, 민족경제의 통일적·균형적 발전을 촉진시키고 남북 경제를 실질적으로 추진시키기 위한 조치들을 취하기로 함. ② 개성공단 2단계 개발, 임진강 수해 방지와 과학기술, 보건의료 등 쌍방이 필요로 하는 협력 사업들을 경추위 제11차 회의를 관련 실무 접촉들을 통하여 협의·해결.
제18차 남북장관급회담 의 공동 보도문	2006	보건의료	제7항 자연재해 방지, 보건의료, 문화유적 보존 등 여러 분야에서의 협력 사업을 적극 추진하기로 하였다.
10·4 남북공동선언	2007	보건의료	제5항 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 부속 설명으로서 남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 하였다. 보건의료체계 개선과 관련해서는 먼저 취약계층인 영유아와 임산부 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국 간 협력 착수. 순차적으로 전염병 공동 방역·관리체계 구축, 북측 의료인력 교육, 기초의약품 및 의료장비

54 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

합의 문서	시기 (연도)	의제 용어	의제 내용
			지원, 기초(군단위) 병원 현대화 지원 등의 협력을 추진해 나갈 계획.
		긴급재난 지원	제7항 남과 북은 인도주의 협력 사업을 적극 추진해 나가기로 하였다. - 남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.
10·4 남북공동선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의문	2007	보건의료	3. 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 위한 경제협력 추진 4) 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력 ③ 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 하였다. - 긴급구호 중심으로 추진되었던 당국 차원의 체계적 보건의료 협력을 적극 추진하기로 합의 - 당국 간 병원, 의료기구, 제약공장 현대화, 원료 지원, 전염병 통제, 한의학 발전 협력 등을 통해 남북 보건의료 협력 확대 계기 마련 ⑥ 남과 북은 지하자원 개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.
제1차 남북총리회담 합의문 남북경제협력공 동위원회 구성·운영에 관한 합의서	2007	보건의료	제1조 공동위원회 구성 ⑤ 쌍방은 공동위원회 산하에 부문별 분과위원회와 실무접촉을 운영한다. 우선 「남북도로협력분과위원회」, 「남북철도협력분과위원회」, 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」, 「개성공단협력분과위원회」, 「남북농수산협력분과위원회」, 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」를 설치·운영하며, 쌍방의 합의에 따라 필요한 분과위원회를 구성하거나 실무접촉을 운영할 수 있다.
평양공동선언	2018	보건의료	2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다. ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

합의 문서	시기 (연도)	의제 용어	의제 내용
남북보건의료분 과회담	2018	보건의료	1. 남과 북은 전염병 유입과 확산 방지를 위해 쌍방 사이의 정보 교환과 대응체계 구축 문제들을 협의하고 기술협력 등 필요한 대책들을 세워 나가기로 하였다. 이와 관련하여 올해 안에 전염병 정보 교환을 시범적으로 실시하기로 하였다. 2. 남과 북은 결핵과 말라리아를 비롯한 전염병들의 진단과 예방치료를 위해 서로 협력하며 이를 위해 제기되는 실무적 문제들은 문서 교환 등을 통해 협의해 나가기로 하였다. 3. 남과 북은 앞으로 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료협력사업을 다양한 방법으로 적극 협의 추진해 나가기로 하였다. 4. 남과 북은 전염병 공동 대응 및 보건의료협력사업의 효과적인 이행을 위한 문제들을 남북 공동연락사무소를 통하여 정례적으로 협의 해결해 나가기로 하였다.

자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색: 회담별 자료보기[데이터파일, <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출]의 내용을 바탕으로 저자 작성.

2. 보건복지 공적 의제의 실천에 대한 평가

2006년 이후 북한 핵과 관련된 유엔안보리결의(UNSCR)는 총 10차례 채택되었다. 그중 2016년 이후 주요 내용은 다음과 같다. 유엔 안보리 대북 제재 항목은 광물, 원유, 작물, 의류, 금융, 해외노동 분야이다.

〈표 2-9〉 2016년 이후 유엔 안보리 대북 제재 결의안

제재안	UNSCR 2270 (2016. 3. 2.)	UNSCR 2321 (2016. 11. 30.)	UNSCR 2371 (2017. 8. 5.)	UNSCR 2375 (2017. 9. 11.)	UNSCR 2397 (2017. 12. 22.)
대북 수출 입 금지 현황	-WMD와 관련 된 무연탄 및 철·철광석 금 지(단 민생목 적 예외) -금, 바나듐광, 티타늄광, 희 토류 금지 -항공유 수출 금지(단 인도 주의적 용도 및 북한 민항 기 해외 급유 예외)	-북한산 무연탄 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽 선택 -은, 동, 아연, 니켈 금지	-북한산 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산 물 전면 금지	-북한산 식물 및 의류 완제 품 전면 금지 -정제유 200만 배럴 -원유 400만 배럴(LNG, 콘 텐 세 이 트 전면금지)	-북한산 식품, 농산물, 기계류, 전자기기, 토석 류, 목재, 선박 수입 금지 -원유 금지 (단 민생 목적 허 용, 연간 400 만 배럴) -정제유 금지 (단 민생 목적 허용, 연간 50만배럴)
대북 사업 금지 현황	-북한 행·발 화 물 전수조사 -북한 은행 해 외 지점 개설 금지	-회원국의 북한 내 금융기관 폐쇄 및 무역 금융지원 금지 -북한인 수화물 및 화물 검색 의무화 -북한 국적 선 박의 소유, 운 영, 대여, 보 험 제공 금지	-해외 노동자 현 수준 동결 -북한과 합작사 업 신설 및 확 대 금지 -제재위가 제재 선박 지정 후 회원국은 입 항 불허 -일반 회사의 금융서비스 제 공 불가	-해외 노동자 신 규 허가 금지 -북한과 합작사 업 전면 금지 (120일 이내 폐쇄) -공해상에서 북 한 선박 화물 이송 금지	-해외 노동자 24개월 내 송 환 -어획권 구입 금지 -북한 선박에 대한 해상 차 단 의무화

자료: 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망,” 『KIEP 기초자료 18-01』(2018), pp. 5-6; 남북
교류협력지원협회, “대북제재 참고 자료집 4.0,” 『남북협회 2018-2』(2018), pp. 12-13
참조.

남북회담에서 합의된 보건복지 공적 의제는 유엔안보리결의에서 제외
되는 인도주의 분야이므로 실제적으로 실현하기 어려운 조건은 아니다.
그럼에도 보건의료 공적 의제는 거의 이행되지 못하였다고 평가할 수
있다.

남북 당국 간 보건의료 합의 경과를 보면 10·4선언 이전에는 보건의료 협력 추진에 대한 원칙적 수준의 합의만 도출되었고, 실질적으로 집행된 것은 없다. 10·4선언 이후 총리회담, 경제협력공동위에서 의료 소모품 공장, 감염병 통제, 실태조사 등 구체적인 보건 협력 사업을 합의한 바 있으며, 2007년 12월 남북보건의료협력분과위 개최, 4개 사업 추진 합의 후 2008년 2월 실태 조사를 하였으나 실제 사업은 미추진된 바 있다(통일부, 2018a, p. 3). 새로운 평화와 번영의 시대를 맞이한 2018년에는 제4차의 정상회담이 열렸으므로 11월에 개최된 남북보건의료분과회담의 결과에 대한 실질적 합의 이행을 기대할 수 있다.

3. 보건복지 공적 의제의 특징

가. 경제 부문으로부터의 보건복지 의제의 비독립성

보건복지 의제는 경제 부문에서 독립적으로 존재하지 않고 있다. 기존의 남북정상회담 합의문을 볼 때, 보건복지는 경제 부문의 조항을 설명할 때 부수적 요소로 포함되어 있을 뿐이다.

이러한 성격은 2007년 10·4 남북공동선언에서 두드러진다. 선언문 제5항의 합의 사항인 “남북 경협 확대·발전, 서해평화협력특별지대 설치” 내의 부속 설명으로, “남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 하였다”고 적시하고 있다. 경제협력 내에서 보건 부문에 대한 언급이 있는 것이다.

2007년 10·4 남북 정상 만남 당시 노무현 대통령 만찬사 일부를 보면 “농업, 보건, 의료, 인프라 등 우선적으로 협력이 필요한 분야부터 성공적

인 협력 모델을 만들고, 서로의 장점을 살려 개성공단과 같은 협력 거점을 단계적으로 넓혀 나간다면 남북 모두에게 이익이 되는 것은 물론 궁극적으로는 경제공동체로 발전해 갈 수 있을 것입니다”라고 언급한다. 또한 2007년 남북정상회담 합의 해설 자료를 보면 “농업과 보건의로 분야 협력도 남북 경협을 질적 발전을 위해 긴요”하다고 해석하고 있다(남북정상회담 준비기획단, 2007, p. 4). 이러한 설명은 모두 보건이 독자적으로 존재하지 않고, 경제 부문의 하위 내지는 남북 경협의 성공을 위해 부수적·피동적으로 존재하는 비독립적 위상을 갖는다고 이해할 수 있다.

나. 인도주의 의제에서 보건복지 부문의 소외성

앞서 지적하였던 정치 결정론적 관점에 의해 보건복지 부문의 의제는 남북회담에서 소외되어 왔다고 평가할 수 있다. 일부 보건에 대한 언급이 있기는 하지만, 사회복지에 대한 의제는 찾아보기 어렵다.

‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’ 중 제16조에 “남과 북은 과학기술, 교육, 문화예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”는 조항이 있다. 여기에서 ‘보건’에 대한 명시는 있으나 실질적으로 사회복지에 대한 의제는 찾아보기 어렵다.

회담 구분 중 ‘인도’의 영역이 있기는 하나, 이것은 거의 이산가족 상봉에 관한 내용이다. 예를 들어 1971년 9월 20일 최초로 열린 남북적십자 제1차 예비회담에서는 5개 항을 합의하였는데, 그 내용은 남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제, 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이에 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제, 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 서신 거래를

실시하는 문제, 남북으로 흩어진 가족들의 자유 의사에 의한 재결합 문제, 기타 인도적으로 해결할 문제였다. 즉 ‘인도’라는 범주는 사회보장수급권과는 거리가 있다.

역사적으로 볼 때 광의적으로는 남북 당국 간 공적 의제에서 보건복지 부문은 소외되어 왔다고 평가할 수 있다. 협의적으로는 보건복지 의제는 경제 부문의 의제 내에 편입되어 있으며, 경제협력을 위한 부수적 위치였다고 할 수 있다.

다. 사회보장에서 보건 분야의 편중성

남북 당국 간 공적 의제에서 보건복지 부문은 소외되어 왔는데, 그 중 보건의료 영역은 다른 사회보장 영역과 비교할 때 상대적으로 공적 의제로서 논의되어 왔다. 앞서 확인하였듯이 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 유일하게 보건이라고 언급되어 있다.

그러한 현상은 2000년 6·15 남북공동선언에도 드러난다. 제4항을 보면 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”고 명시하고 있다. 사회복지 내지 특정 사회보장 분야에 대한 언급은 없으며, 보건만이 등장하고 있다. 또한 2000년 6·15 남북공동선언의 후속 장관급회담들에서도 “3. 민족경제의 균형적 발전” 내에 ‘보건의료’만이 언급되고 있다.

이러한 보건 분야의 편중성은 2007년 10·4 남북공동선언에서도 마찬가지이다. 제5항 중 “남과 북은 안변과 남포에 조선험력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 하였다”고 적시하고 있다. 기존의 선언과 마찬가지로 사회보장 분야

에서 보건만이 언급되고 있다.

남한의 「사회보장기본법」 제3조(정의)의 1에 따르면 “‘사회보장’이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”고 규정하고 있다. 이 정의에 따르면 사회보장의 영역은 매우 광범위하다는 것을 알 수 있다. 북한의 「사회주의로동법」 제8장 근로자들을 위한 국가적 및 사회적 혜택에 따르면 살림집, 합숙, 식량, 탁아소, 유치원, 무상 의무교육, 학생복 및 교과서 공급, 학생 장학금, 국가사회보험에 의한 일시적 보조금, 국가사회보장제에 의한 노동능력상실연금, 연로연금을 언급하고 있다. 이러한 법률 해석에 따르면 근로자들을 위한 사회보장 영역은 보건 의료 영역만이 아닐 것임은 자명하다. 남과 북의 사회보장 법률의 단순 검토를 볼 때도 사회보장 영역에서 보건의료 의제만이 다루어졌다는 것은 한계라고 할 수 있다.

4. 비남북회담에서 보건복지 지원 경험의 함의

앞에서 남북회담을 중심으로 보건복지 공적 의제를 분석한 결과 아직 까지 보건복지 의제가 중요하게 다뤄지지 못했다는 것을 알 수 있다. 이런 점에서 공식 회담 이외의 경로로 합의되어 진행된 보건복지 지원 경험을 살펴볼 필요가 있다. 남북은 공식적 남북회담을 통해 보건복지 영역에서 합의한 바는 없으나, 국제기구 및 공공기관 등이 남한 정부의 공동 사업 파트너가 되어 보건복지 영역의 지원을 진행하였던 경험을 가지고 있다. 대북 지원을 진행했던 공공기관으로는 대한무역투자진흥공사, 조달청, 대한적십자사, 한국국제보건의료재단 등이 대표적이다. 주요 지원 항

목을 보면, 긴급구호(13건), 개발식량원조(9건), 기초보건(9건), 식수공급·위생(2건) 등이다.

비남북회담에서 보건복지 지원 경험은 첫째, 정부를 비롯한 국제기구와 공공기관의 사업 파트너 경험에 대한 평가를 통해 향후 남북보건복지 회담 의제를 도출할 수 있다는 것이다. 이러한 대북 지원 및 교류 사업을 수행했던 담당자들이 쌓아 온 경험과 복측의 신뢰를 바탕 삼아 무에서 유를 창조하는 것이 아닌, 끊어졌던 관계를 복원하는 과정에서 사업을 수행할 수 있다. 둘째, 대표적인 주요 대북 보건복지 지원 항목인 식량과 보건 의료뿐만 아니라 긴급구호와 식수공급·위생에서도 지원이 이루어졌다는 사실이다. 특히 긴급구호 부문에서는 아동용 겨울 내의, 월동용품 지원, 재해 복구 지원, 수해 복구 지원, 신종플루 발생 물자 지원 등의 에너지 영역과 재난 지원 영역에서도 지원을 하였다. 남북한 당국자 간 보건복지 공적 의제에서는 찾아보기 힘들었던 다양한 영역의 지원과 교류를 다양한 부문의 행위자들이 수행하여 왔다는 점에서 비남북회담에서 보건복지 지원 경험을 고려할 필요가 있다.

〈표 2-10〉 남북회담 외의 보건복지 지원 경험: 1995~2015

집행 연도	사업 내용	사업 파트너	지원 유형
1995	대북 쌀 15만 톤 지원	대한무역투자진흥공사	개발식량원조
1996	대북 쌀 15만 톤 지원(1995)	대한무역투자진흥공사	개발식량원조
2000	대북 식량 차관(50만 톤) 대출	조달청	개발식량원조
2001	대북 아동용 동내의	대한적십자사	긴급구호
2003	대북 동내의 지원(2002)	대한적십자사	긴급구호
2004	용천 재해 복구 관련 자재, 장비		긴급구호
2004	용천 재해 긴급구호		긴급구호
2004	대북 식량 차관 제공		개발식량원조
2004	대북 식량 차관 제공(2003)		개발식량원조

62 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

집행 연도	사업 내용	사업 파트너	지원 유형
2005	용천 재해 복구 관련 자재, 장비(2004)		긴급구호
2005	북한 조류인플루엔자 방역 지원	대한적십자사	기초보건
2005	대북 월동용품 지원을 위한 남북협력기금 지원		긴급구호
2005	대북 식량 차관 제공(2004)		개발식량원조
2005	대북 경수로 본공사비 지원(1999)		식수공급위생
2006	대북 경수로 본공사비 지원(1999)		식수공급위생
2007	북한 의료인 교육훈련사업	한국국제보건 의료재단	기초보건
2007	민간단체합동사업(2006)	한국국제보건 의료재단	기초보건
2007	북한 전염병 치료제 제공을 위한 남북협력기금 지원(선홍열 지원)		기초보건
2007	대북 지원 민간단체 정책 사업(제약공장 지원)	한국국제보건 의료재단	기초보건
2007	대북 식량 차관 제공		개발식량원조
2007	대북 수해 지원		긴급구호
2007	대북 수해 복구 지원 사업(2006)		긴급구호
2007	대북 수해 복구 및 긴급구호를 위한 남북협력기금 지원		긴급구호
2007	대북 식량 차관 제공		개발식량원조
2008	2007 대북 지원 민간단체 정책사업(제약공장 원료 지원)	한국국제보건 의료재단	기초보건
2008	2008 정책사업	한국국제보건 의료재단	기초보건
2008	대북 식량 차관 제공(2007)		개발식량원조
2008	대북 수해 복구 및 긴급구호를 위한 남북협력기금 지원(2007)		긴급구호
2009	2008 정책사업(제약공장 의약품 생산협력사업)	한국국제보건 의료재단	기초보건
2010	2010년 대북 수해 지원을 위한 남북협력기금 지원	대한적십자사	긴급구호
2010	북한 신종플루 발생 관련 대북 물자 지원		긴급구호
2012	대북 수해 지원을 위한 남북협력기금 지원		긴급구호
2015	북한 의료인력 교육 사업	한국국제보건 의료재단	기초보건

자료: 통일부. (2008). 2008 남북협력 기금백서. 서울:통일부, 통일부 통일백서 각 연도 (2010~2017)를 바탕으로 저자 작성.

5. 북미회담에서 보건복지 의제 합의 경험의 함의

북미회담에서 보건복지 의제 합의 경험이 있었다는 사실도 고려할 필요가 있다. 한국전쟁 이후 북한과 미국은 네 차례의 회담 합의문을 발표한 바 있다. 1차 북미회담(1953. 7. 27.)에서는 정전협정, 2차 북미회담(1993. 6. 11., 1994. 10. 21.)에서는 북미 제네바합의, 3차 북미회담(2000. 10. 12.)에서는 북미공동코뮤니케, 4차 북미회담(2018. 6. 12.)에서는 북미 정상합의를 하였다. 이 중 제3차 북미회담의 공동 합의문인 북미공동코뮤니케에서는 “조선은 미합중국이 식량 및 의약품 지원 분야에서 인도주의적 수요 충족 기여에 대한 사의를 표한다”고 하였다. 조선을 위한 식량 지원과 의료 지원을 미국이 제공하고, 북한은 감사를 표한다는 내용이다.

이러한 북미회담에서 보건복지 의제의 합의 경험은 향후 대북 지원에서 미국의 역할을 고려하고 제안할 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 나아가 미국을 넘어 국제사회의 대북 지원도 고려할 수 있다.

〈표 2-11〉 북미회담 주요 내용: 1~3차

구분	주요 내용	정치	군사	경제	인도	보건복지
1차 북미 회담 (1953. 7. 27.)	〈정전협정〉 유엔군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정	-	37개월간의 한국전쟁 중단 비무장지대 군사분계선 설치	-	포로교환 (자유송환 vs. 자동송환)	-

구분	주요 내용	정치	군사	경제	인도	보건복지
2차 북미 회담 (1993. 6. 11.) (1994. 10. 21.)	〈북미 제네바 합의〉 영변 원자력 연구소의 플루토늄 재처리 시설 사찰 및 NPT 탈퇴 북미 공동성명 북미 기본합의문	평화협정 체결을 통한 외교관계 정상화	NPT 복귀 및 핵시설 동결 IAEA 핵사찰 및 안전조치협 정 이행 북한에 대한 위협이나 핵무기를 통한 공격하지 않음을 약속	KEDO 설립 및 경수로 발전소 지원 중유 지원 무역 및 경제장벽 해소	-	-
3차 북미 회담 (2000. 10. 12.)	〈북미공동코뮤 니케〉 금창리 지하 핵시설 및 장거리미사일 시험 발사에 대한 성명	정전협정을 평화보장 체제로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 4차 회담 방도 합의 테러를 반대하는 국제적 노력	비핵 평화와 안전 금창리 지하시설 사찰 장거리미사 일 발사 중지	호혜적인 경제협조와 교류 발전을 위한 협력 합의	미합중국 조선이 미군 병사들의 유골 발굴 협조에 사의 포함	조선은 미합중국이 식량 및 의약품 지원 분야에서 인도주의적 수요 충족 기여에 대한 사의 포함
4차 북미 회담 (2018. 6. 12.)	〈북미 정상 합의〉	한반도의 평화체제 건설에 관한 의제에 대한 의견 교환, 한반도의 비핵화를 통하여 완전한 평화 구축 합의, 새로운 북미 관계 수립 약속	북한에 체제 안전보장을 약속, 한반도에서 의 완전한 비핵화를 약속		전쟁포로와 전시 행방불명자 에 대한 유해 발굴과 신원 기확인자 (이미 확인된 사람)에 대한 즉각적인 유해 송환	

자료: 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색 : 회담별 자료보기[데이터파일, <https://dialogue.unikorea.go.kr>에서 2018. 10. 30. 인출]의 내용을 바탕으로 저자 작성.

제4절 소결

이 장의 목적은 기존 통일부 남북회담사무국의 1971년부터 2018년까지(10월 30일 기준) 회담 자료를 이용하여 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제를 분석하는 것이었다. 이를 위해 먼저 남북 간 정상회담 및 실무회담 자료에 대한 역사적 분석을 통해 기존 남북 당국 간 공동 의제를 파악하고 성격을 분석하였다. 다음으로 보건복지 공적 의제의 역사적 전개, 보건복지 공적 의제의 실천에 대한 평가, 보건복지 공적 의제 선정의 과제 제시, 보건복지 회담 전략과 의제를 도출하였다.

남북회담의 공적 의제 성격 분석 결과 공적 의제의 역사적 상호연결성, 남북회담 개최에서 민주평화 정권의 적극성, 정권 성격 변화에 따른 공적 의제의 불연속성 및 불이행성, 남북 당국 역학 관계에서의 비편중성, 정치군사 부문으로부터의 종속성, 경제 부문으로부터의 비독립성, 보건복지 부문의 소외성, 사회보장에서 보건 분야의 편중성을 주요 특징으로 파악하였다.

보건복지 공적 의제의 역사적 전개를 살펴본 결과 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 보건이라는 영역이 최초로 명시되며 “‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제3장 남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서”에 정보 자료 상호 교환, 기술협력, 기관과 단체, 인원들 사이의 접촉과 교류, 연구, 조사, 편찬사업, 행사의 공동 실시 및 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환 전시회를 구체적으로 언급하였다. 이후 2000년 6·15 남북공동선언에 보건의 명시되며, 2005년 남북장관급회담에서 “보건의료 등 쌍방이 필요로 하는 협력 사업들을 경추위”에서 실무접촉할 것을 합의한다. 기존에는 ‘보건’으로만 명기되었는데, 2005년 남북장관급회담의 공동 보도문에서는 ‘보

건의료'로 확장하여 표기된 바 있다. 2007년 10·4 남북공동선언에서는 보건과 함께 긴급 재난 지원을 언급하였다. 기존과는 다르게 매우 구체적인 사항을 합의문 해설로 언급하였는데, “보건의료체계 개선과 관련해서는 먼저 취약계층인 영유아와 임산부 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국 간 협력 착수”하고, “순차적으로 전염병 공동방역·관리체계 구축, 북측 의료 인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 기초(군단위) 병원 현대화 지원 등 협력을 추진해 나갈 계획”임을 밝혔다. 이후 최초의 실무회담으로서 북측 보건성 국장과 남측 보건복지부 국제협력관이 참석하여 “병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료 지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력”을 합의하였다. 기존의 긴급구호 중심으로 추진되었던 당국 차원의 체계적 보건의료 협력을 적극 추진하기로 합의한 것으로 평가할 수 있다. 10·4선언의 후속 합의로 ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’에 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」를 설치·운영하기로 하였다. 2018년 9월 평양공동선언에서 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”고 발표하였다. 이후 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북보건의료분과회담에서는 ‘전염병 유입과 확산 방지를 위한 정보 교환, 대응체계 구축 문제 협의, 기술협력, 전염병 정보 교환 시범 실시, 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료 협력 사업 추진’을 합의하였다.

이러한 보건복지 공적 의제의 역사적 전개 과정에 대한 실천적 평가를 하면 유엔안보리결의에서 제외되는 인도주의 분야로 해석될 수 있으므로 실제로 실현하기 어려운 조건은 아님에도 불구하고 보건의료 공적 의제는 거의 이행되지 못하였다고 평가할 수 있다. 10·4선언 이전에는 원칙적 수준의 합의만 도출, 10·4선언 이후에는 총리회담, 경제협력공동

위에서 의료 소모품 공장, 감염병 통제, 실태조사 등 구체적인 보건협력 사업을 합의하고, 남북보건의료협력분과위 개최, 실태 조사도 하였으나 정권 교체로 실제 사업은 미추진되었다.

정책적 제언으로 향후 보건복지부 장관의 적극적 역할이 필요하다. 2007년 10·4 남북공동선언 이후 남북총리회담을 통해 보건 분야의 실무 회담이 최초로 시행되었다. 북측에서는 국토환경보건성 부장과 보건성 국장이 대표단으로 참석하였고, 남측에서는 보건의료 실무 대표로서 보건복지부 국제협력관이 참석하였다. 이러한 실무 회담의 격을 장관급으로 격상시켜 북측은 노동성 및 보건성 부상이 참석하고, 남측은 보건복지부 장관이 참석하는 회담이어야 한다. 이러한 회담에 기초하여 남측의 보건복지부 산하 기관과 북측의 노동성 및 보건성 산하 기관의 직접 실무회담으로 확대될 필요가 있다.

또한 보건복지 의제 확보를 위한 독자적인 영역화가 필요하다. 정치군사 영역에 경제사회 분야가 종속되어 있는 양상하에서 보건복지 영역은 경험 활성화를 위한 도구 역할에 머물러 왔다. 보건복지 영역은 상식적으로 고려되는 사회문화 분야와 인도주의 분야에 속하지 않는다. 보건복지 부문의 독자적인 영역화가 필요할 것이다.

이 외에도 공적 의제는 연속성 및 이행성을 담보하는 것이 중요하다. 그 담보 조건으로 남북정상회담 합의문 및 중요 장관급회담 합의문들에 대한 국회 비준 동의가 필요하다고 할 수 있다. 공적 의제의 역사적 분석을 통해 화해와 협력의 시대가 연속되어야 공적 의제 이행이 가능하다는 것을 확인하였다. 민주평화 정권이 반공보수 정권으로 바뀌지 않으리라는 법이 없으므로 연속성 및 이행성을 담보하기 위하여 국회 비준이 필요하다고 할 수 있다.

보건복지 의제 형성을 통한 사회보장 분야의 대북 지원 및 교류·협력은

한반도 평화복지 체제 구축의 마중물 역할을 할 수 있다. 남북 보건복지 교류·협력의 확대가 이어져 한반도의 평화 정착을 넘어 통일과 번영으로 나아가기를 기대한다.

제 3 장

북한 보건복지의 주요 어젠다 탐색

제1절 들어가며

제2절 노동신문의 주요 텍스트

제3절 보건복지 관련 노동신문의 주요 토픽

제4절 소결

3

북한 보건복지의 주요 어젠다 《탐색》

제1절 들어가며

이 장에서는 노동신문에 대한 텍스트 마이닝을 통해 북한의 주요 보건복지 관련 주제의 언급 수준 및 시계열적 변동과 보건복지 주요 영역을 구성하는 핵심 토픽이 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 통해 간접적으로 북한 보건복지 주요 어젠다 형성의 흐름과 어젠다를 구성하는 주요 내용이 무엇인지 탐색적으로 관찰하고자 하는 것이다.

북한 당국의 관심과 사회적 요구(need)를 정확히 파악할 수 있는 방법이 부재하기 때문에 공식 기관지인 노동신문을 통해 북이 관심을 갖고 있는 어젠다의 변화를 확인해 보고자 한다. 북한은 “북한 신문이 노동계급의 이익 복무를 비롯해 당의 노선과 정책 선정에 충실해야 하는 계급성 및 당성을 띠”고, “당 정책을 관철시키는 진실성과 전투성을 지닌다고 강조”한다(통일부 통일교육원, 2018, p. 196). 이러한 노선에 따라 모든 신문은 노동당 내 선전선동부 신문과와 내각의 출판총국 신문과의 행정지도를 받기 때문에 남한의 일반 언론과는 달리 기관지로서의 성격을 갖는다(통일부 통일교육원, 2018, p. 197). 따라서 북한 신문 기사는 단순한 사실이나 여론의 보도가 아니라 공식 기관의 입장을 반영하는 텍스트로 간주된다. 특히 당 우위의 정치 특성상 노동당 기관지인 노동신문이 북한 당국의 입장을 가장 잘 반영하는 텍스트로 판단되어 이에 대한 분석을 시도하였다.

이 장의 분석에서 사용한 자료는 2010년부터 2018년 6월까지의 노동

신문 전체 기사이다. 2010년 이전의 노동신문 기사는 종이 인쇄 형태 외에는 전산화된 텍스트 형태로는 일부만 확인되어 시계열적 분석에 투입할 경우 해석의 일관성에 문제가 발생할 수 있어 제외하였다.

제2절 노동신문의 주요 텍스트

먼저 이 절에서는 텍스트 마이닝을 활용하여 노동신문의 전체 주요 텍스트를 분석하여 보건복지 관련 텍스트의 위상을 확인하고자 하였다. 분석 결과 보건복지 관련 텍스트의 위상은 매우 낮은 것으로 나타났다. 전반적인 텍스트 이해를 위해 주요 텍스트의 분석 결과를 살펴본다.

1. 빈도 분석 결과

다음의 <표 3-1>은 노동신문의 상위 200위까지의 최빈출어를 빈도와 함께 제시한 것이다. 해당 기간 노동신문에서 사용한 텍스트 전체를 분석한 결과 ‘우리’가 가장 많이 언급된 단어로 나타났다. ‘동지’(3위), ‘나라’(4위), ‘인민’(9위), ‘민족’(22위), ‘공화국’(74위) 등의 용어가 빈번하게 쓰이고 있어 국가를 중심으로 한 공동체성을 강조하는 북한 체제의 특징을 반영하고 있다. 또한 ‘위대’, ‘경애’, ‘수령’, ‘장군’, ‘령도(자)’ 등과 ‘김일성’(31위), ‘김정일’(12위), ‘김정은’(15위)과 관련된 단어가 빈번하게 출현하고 있어 전체주의 정치의 특성을 여전히 보여 주고 있다. ‘당’(36위) 역시 자주 출현하는 빈출어이다.

다음으로는 ‘미국’(13위)과 ‘남조선’(17위) 또한 빈번하게 출현하는 단어인 것으로 나타났다. 전체적으로 ‘승리’(26위), ‘선군’(27위), ‘전투’(44

위), ‘전쟁’(45위)과 같은 호전적인 단어가 빈번히 노출되고 있어 대외적 갈등을 부각시키고 이를 바탕으로 체제 내부를 결집하고자 하는 경향이 확인되고 있다.

정치적 용어 이외에는 ‘생산’(23위), ‘공장’(37위), ‘근로자’(66위), ‘로동자’(87위), ‘과학기술’(98위), ‘계획’(138위), ‘설비’(143위), ‘기술자’(158위), ‘과학자’(185위), ‘연합기업소’(200위) 등의 단어 사용 빈도가 높게 나타났다. 이는 최근 경제발전을 주요한 목표로 삼고 있는 북한의 산업 정책에 대한 관심을 보여 준다.

이러한 경향에 비해 보건복지와 직접적으로 연결되는 단어들은 상위 200위의 빈출어에는 들지 않았다. 다만 ‘생활’(149위)에 대한 관심이 높다는 점과 ‘청년’(59위), ‘녀성’(112위), ‘학생’(141위), ‘어머니’(172위) 등의 인구집단에 대한 기사가 많았다는 점이 두드러진다. 특히 여성의 경우 경제발전 과정에서 생산가능인구를 부양하는 동시에 산업 영역 신규 인력으로서의 의미를 갖는 주요한 대상으로 부각되고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-1〉 상위 200위 빈출어

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도	순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	우리	453,480	51	말씀	45,571	101	위원회	28,479	151	마다	21,729
2	위대	271,348	52	사상	44,836	102	부문	28,036	152	조선인민군	21,710
3	동지	180,521	53	주체	44,650	103	세차	27,960	153	현지	21,494
4	나라	179,756	54	실현	44,421	104	공사	27,743	154	조국통일	21,388
5	경애	175,613	55	강화	43,591	105	애국	27,560	155	정치	21,368
6	일군	166,902	56	세계	43,584	106	군인	27,477	156	단결	21,286
7	수령	160,890	57	조선로동당	41,886	107	반도	27,192	157	이시	21,280
8	장군	158,735	58	창조	41,254	108	자랑	26,638	158	기술자	21,228
9	인민	150,432	59	청년	40,455	109	위력	25,427	159	존엄	21,198
10	조선	126,119	60	사람	39,674	110	군	25,423	160	발표	21,088
11	혁명	116,733	61	마련	38,905	111	총업원	25,403	161	준비	20,868
12	김정일	115,811	62	책동	38,811	112	녀성	25,012	162	지도	20,858
13	미국	107,374	63	통일	38,731	113	동무	24,793	163	가지	20,802
14	건설	94,546	64	시대	38,564	114	노래	24,769	164	조건	20,752

74 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

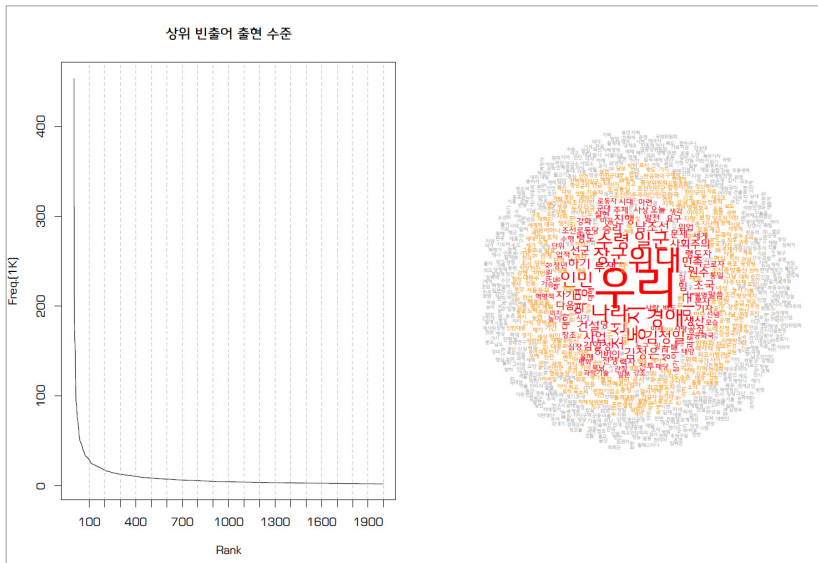
순위	단어	빈도	순위	단어	빈도	순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
15	김정은	94,383	65	업적	38,119	115	지적	24,679	165	조선인민	20,670
16	사업	92,789	66	근로자	37,752	116	조선민주주의인민공화국	24,651	166	최고사령관	20,533
17	남조선	90,362	67	심장	37,545	117	현실	24,605	167	농장	20,274
18	하기	89,006	68	길	36,710	118	력사적	24,516	168	박근혜	20,199
19	조국	84,572	69	올해	35,980	119	조선중앙통신	24,455	169	당원	20,182
20	투쟁	82,210	70	마음	35,163	120	로씨야	24,434	170	그날	20,180
21	원수	82,029	71	백두	35,126	121	변영	24,336	171	충정	20,169
22	민족	77,747	72	군대	34,604	122	적	24,270	172	어머니	20,085
23	생산	75,434	73	수행	34,316	123	기간	24,110	173	기술	20,049
24	사회주의	74,582	74	공화국	33,542	124	시작	24,044	174	전체	19,950
25	진행	73,521	75	사랑	33,434	125	정신	24,024	175	사회	19,804
26	승리	71,471	76	단위	33,138	126	지난해	23,921	176	최고령도자	19,795
27	선군	70,293	77	누구	33,007	127	당국	23,703	177	국가	19,778
28	자기	68,240	78	관철	32,950	128	혁신	23,692	178	지역	19,685
29	령도	67,389	79	생각	32,779	129	땅	23,663	179	대중	19,617
30	다음	66,600	80	미제	32,688	130	자주	23,625	180	결사	19,447
31	김일성	65,933	81	강조	32,564	131	대결	23,520	181	전진	19,426
32	힘	63,754	82	밑	32,517	132	조직	23,426	182	대원수	19,334
33	령도자	59,367	83	높이	32,114	133	로동계급	23,259	183	운명	19,212
34	문제	56,299	84	대해	32,086	134	보장	23,253	184	나날	19,069
35	성과	54,415	85	패당	31,977	135	길을	23,179	185	과학자	18,993
36	당	54,333	86	평화	31,819	136	영광	23,163	186	군사적	18,672
37	공장	53,343	87	로동자	31,583	137	위인	23,115	187	정책	18,507
38	아버이	53,209	88	시기	31,387	138	계획	23,084	188	목표	18,488
39	기자	50,998	89	북남	31,297	139	이야기	22,861	189	수호	18,394
40	대하	49,979	90	태양	31,248	140	관계	22,764	190	자신	18,381
41	력사	49,819	91	불멸	30,544	141	학생	22,703	191	강성국가	18,364
42	이룩	49,394	92	신념	30,509	142	방법	22,661	192	중앙위원회	18,167
43	본사	48,432	93	모습	30,469	143	설비	22,538	193	사실	18,156
44	전투	48,112	94	일본	30,458	144	강국	22,519	194	기치	18,043
45	전쟁	47,957	95	의지	30,271	145	이번	22,496	195	진정	18,024
46	괴뢰	47,494	96	혁명적	29,811	146	리용	22,472	196	과업	17,805
47	발전	47,452	97	가슴	29,493	147	뜻	22,468	197	빛	17,760
48	위업	47,429	98	과학기술	29,487	148	불길	22,272	198	강성	17,719
49	요구	46,611	99	참가	29,390	149	생활	21,766	199	수준	17,673
50	오늘	45,979	100	위원장	28,855	150	얼마	21,731	200	연합기업소	17,495

자료: 저자 작성

다음의 [그림 3-1]의 좌측은 빈출 수준 2000위까지 단어의 총 출현 수를 천 단위로 제시한 것인데, 대략 100위 수준까지 출현 수가 급감하다가 이후부터는 완만히 감소하는 추세를 확인할 수 있다. 즉 100위 전후 순위까지의 단어들이 다음 순위의 단어들보다 유의하게 많이 사용된다는 것을 알 수 있다.

전반적인 단어 빈출을 시각적으로 파악하기 위해 [그림 3-1]의 우측에 빈출 수준 900위까지의 단어를 활용한 워드클라우드를 제시하였다. 출현 수준이 높을수록 크게 표현하고, 중앙에 위치하도록 배치하였는데, ‘우리’를 중심으로 주요 정치적 의미를 갖는 단어들이 빈번하게 사용되고 있음을 알 수 있다.

[그림 3-1] 단어 출현 수준 및 워드 클라우드



자료: 저자 작성

제3절 보건복지 관련 노동신문의 주요 토픽

1. 분석 방법

앞서 살펴본 전반적인 빈도 분석 결과에서 알 수 있듯이 북한 노동신문 텍스트에서 보건복지는 우선순위가 높은 주제는 아니다. 따라서 보건복지 영역별로 어떤 논의가 전개되어 왔는가를 파악하기 위해 전반적인 빈도가 아닌 토픽 분석을 통해 확인하고자 하였다.

제1장의 연구 방법에서 설명한 바와 같이 여기서는 토픽 추출과 관련하여 가장 활발하게 이용되고 있는 LDA(latent Dirichlet allocation)를 이용하여 토픽을 추출하였다. 추출에 필요한 주제어에 대해서는 전문가 검토를 통해 다음과 같은 단어들을 선정하여 분석하였다.

〈표 3-2〉 토픽 분석의 영역과 분석 단어

영역	주제어	동류 단어
보건의료	병원	진료소, 의원
	약품	제약, 제약공장
	의료일꾼	보건일꾼, 의사, 약제사, 보건보조일꾼, 고려의학사
	보건위생	위생, 보건
	고려의학	
	의학	의료
기초생활	식량	영양, 분유, 쌀, 식료품, 잡곡
	로임	가급금, 생활비
	살림집	아파트
	연료	석타, 나무, 전기
사회정책	사회보장	보조금, 년금, 폐질년금, 노동능력상실년금, 연휴금
	사회보험	보험료

영역	주제어	동류 단어
인구집단별 사회정책	아동	어린이, 보육, 보양
	녀성	여성
	양생원	애육원, 탁아소
	노인	로인, 양로원, 년로자
	장애인	장애자
	임산부	산모

자료: 저자 작성

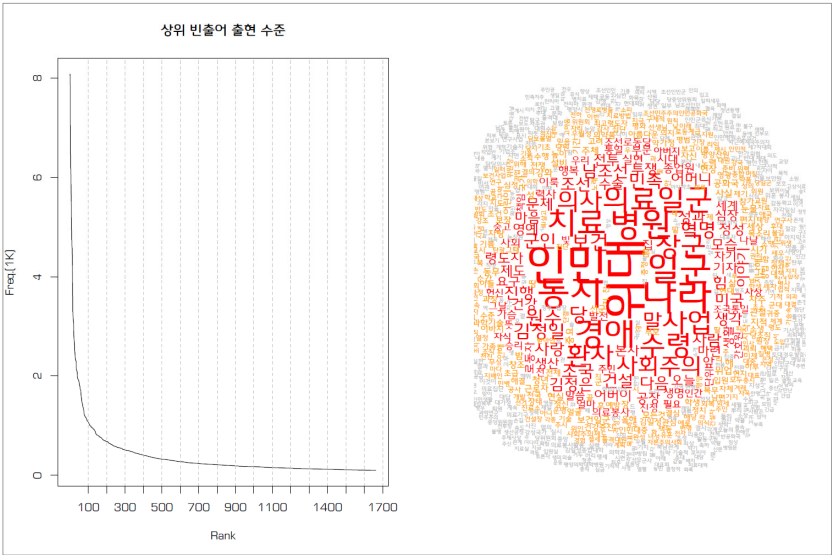
분석 결과는 주요 사회보장 영역별로 먼저 내용을 제시하고, 이어서 주요 대상 영역별로 결과를 제시하고자 한다. 노동신문 전체 기사문 가운데 해당 주제어를 포함하는 경우 관련 기사로 보고 이를 바탕으로 영역별 토픽 분석을 했다. 이때 특별히 관련성이 없는 기사가 관련 기사로 오분류되는 문제를 제거하기 위해 기사문에서 해당 주제어를 최소 2회 이상 포함하고 있는 경우 관련 기사로 분류하였다.

2. 영역별 분석 결과

가. 보건의료

다음의 [그림 3-2]는 보건의료와 관련된 키워드(‘의료일꾼’, ‘보건일꾼’, ‘의사’, ‘약제사’, ‘보건보조일꾼’, ‘고려의학사’, ‘병원’, ‘진료소’, ‘약품’, ‘제약’, ‘제약공장’)로 검색된 기사문의 상위 빈출어 출현 수준(좌)과 빈출어에 대해 워드 클라우드(우)를 제시한 것이다.

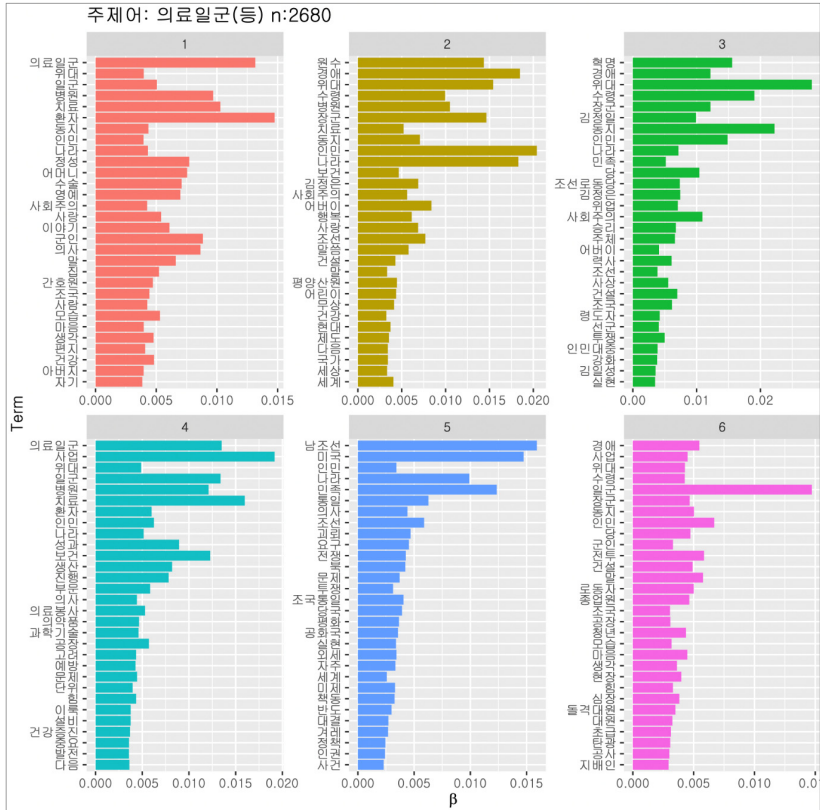
[그림 3-2] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 의료 분야



자료: 저자 작성

다음의 [그림 3-3]은 해당 기사문을 대상으로 LDA를 활용한 토픽 분석 결과를 제시한 것이다. 분석에 포함된 총 기사 수는 2680건이었다. 앞서 언급한 바와 같이 6개의 하위 토픽이 있다고 가정하고 분석을 하였다.

[그림 3-3] 보건의료 분야에 대한 LDA를 활용한 토픽 분석 결과



자료: 노동신문 2010. 1. 1.~2018. 6. 30.을 분석하여 저자 작성.

주: 토픽별로 세로축은 빈도수가 높은 단어순으로 나열함. 막대그래프의 길이(가로축)는 각 토픽에 대한 단어의 고유성 수준을 의미함.

각 그림은 6개의 토픽별로 주요어에 속하는 단어들을 제시한 것이다. 토픽별 단어의 출현 빈도수를 기준으로 단어를 상단에서 하단으로 배치하였다. 각 막대의 길이는 각 토픽에 대한 개별 단어의 고유 수준(베타값)을 의미한다. 토픽에 대한 해석은 두 정보를 종합하여 해석할 필요가 있다.

먼저의 토픽 1의 경우 주로 의료서비스를 제공하는 전달체계와 관련된 것으로 보인다. 의료 전문가를 의미하는 ‘의료일군’, ‘병원’과 주요 대상

집단인 ‘환자’와 같은 단어가 핵심적인 주제어를 형성하고 있는 것을 알 수 있다. 토픽 2는 의료서비스와 관련하여 체제의 우월성을 강조하려는 토픽으로 파악된다. 토픽 1과 유사하게 ‘병원’, ‘환자’와 같은 의료 관련 단어가 포함되면서 동시에 높은 수준으로 ‘원수’, ‘경애’, ‘장군’과 같은 단어가 함께 토픽을 구성하고 있음을 알 수 있다. 토픽 3의 경우 토픽 2와 유사하지만 체제 선전에 대한 내용이 보다 명징한 경우라고 할 있다. 이와 같은 토픽에 속하는 텍스트의 경우 의료와 관련한 내용은 제한적으로 다뤄지면서 체제 우월성을 드러내는 수사적 차원의 내용으로 다뤄지고 있을 가능성이 크다.

토픽 4의 경우 토픽 1과 유사하게 의료 부문에 대한 내용을 주로 다루고 있지만, 내용에서는 주로 의료 기술 혹은 관련 산업에 대한 내용과 밀접한 관련성이 있는 것으로 보인다. ‘사업’, ‘생산’, ‘의약품’, ‘과학기술’ 등이 토픽 4에서 고유한 의미를 지니는 주요 단어인 것으로 보인다. 토픽 5의 경우 의료, 건강 문제 등을 통해 미국과 남한 사회를 비판하는 내용이 주를 이루는 것으로 나타났다. ‘남조선’, ‘미국’ 등이 핵심어의 성격을 지니면서 ‘괴뢰’, ‘문제’, ‘책동’과 같은 부정적인 단어가 함께 공존하는 것으로 나타났다. 끝으로 토픽 6의 경우 노동 계급과 군인 계급의 역할과 중요성을 강조하는 토픽으로 보인다. 여기서 의료나 건강과 관련한 주제어가 분명하게 드러나지는 않는데, 이는 이와 같은 주제가 위 계급의 중요성을 드러내는 데 부분적인 주제로 활용되고 있음을 시사한다.

아래 표는 각 토픽의 성격을 보다 명확하게 이해하기 위해 특정 기사문이 토픽에 포함될 가능성(감마값)을 기준으로 토픽별로 가장 관련성이 높은 기사의 제목을 예시적으로 제시한 것이다. 표에서 드러나는 정보는 대부분 앞에서 살펴본 토픽의 성격을 지지하는 것으로 보인다. 예를 들어 토픽 2의 경우 의료서비스 제공, 체제 홍보와의 관련성을 검토하였는데,

실제로 기사문의 경우 ‘위대한 품에 사는 행복동이들’, ‘조선은 녀성들의 천국’과 같은 기사가 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 의료 분야

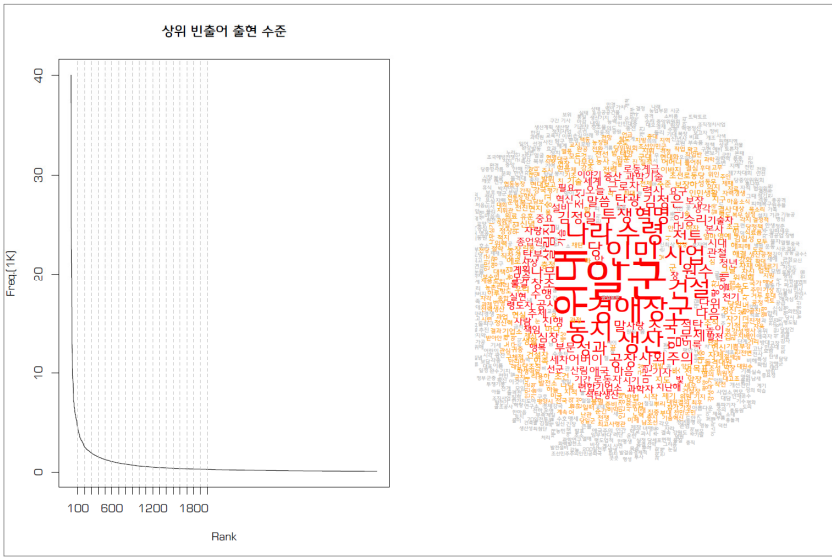
일자	토픽	감마	제 목
2016. 2. 22.	1	1.000	송고한 조국보위정신이 이런 기적을 낳았다
2018. 6. 29.	1	0.999	우리는 모두다 한가정
2013. 4. 21.	1	0.999	병사의 어머니
2018. 3. 9.	1	0.999	인간사랑의 화월에 피여난 아름다운 꽃
2018. .1 9.	2	0.999	위대한 품에 안겨사는 행복동이들
2014. 7. 30.	2	0.999	조선은 녀성들의 천국
2015. 12. 4.	2	0.999	로동자들부터 먼저 생각하시며
2015. 3. 9.	2	0.999	은혜로운 품속에서 조선녀성들이 누리는 긍지로운 삶
2012. 3. 30.	3	1.000	경애하는 김정일동지를 중심으로 천만군민이 굳게 뭉친 선군조선의 위력 힘차게 떨치자
2016. 5. 15.	3	1.000	위대한 김일성 - 김정일주의당의 필승불패성을 만방에 과시한 승리와 영광의 대회
2010. 8. 30.	3	1.000	위대한 김정일동지에 대한 천만군민의 고결한 충정과 드팀없는 신념의 과시
2017. 4. 10.	3	1.000	위대한 령도자 김정일동지의 선군시대 국가건설업적은 주체의 사회주의강국건설사에 ...
2015. 10. 30.	4	0.999	하나를 해놓아도 인민들이 덕을 볼수 있게
2018. 5. 19.	4	0.999	의료봉사사업을 개선해나가는데서 중시한 문제
2018. 6. 27.	4	0.999	유훈관철을 생명선으로 틀어쥐고 새로운 비약으로
2018. 1. 26.	4	0.999	위생방역사업에서 무엇을 중시하였는가
2010. 5. 26.	5	1.000	역적패당이 조작한 《북 어뢰공격설》의 진상을 문한다
2015. 4. 01.	5	1.000	민족의 수치이며 평화와 통일의 장애물인 미국남조선동 맹은 지체없이 해체되어야 한다
2016. 11. 7.	5	1.000	미국의 붕괴는 력사의 숙명이다
2015. 3. 22.	5	1.000	남조선은 미국의 완전한 식민지이다
2016. 9. 19.	6	1.000	제대군관갱장의 심장의 목소리 - 나의 군사복무는 끝나 지 않았다
2018. 6. 10.	6	1.000	《나를 따라 앞으로!》만을 아는 남흥의 작전가. 실천가
2018. 3. 27.	6	1.000	두줄기 궤도우에 값높은 삶의 자욱을 남긴 화선정치일 군
2013. 9. 25.	6	1.000	완공의 그날을 향하여 질풍같이 앞으로!

자료: 저자 작성

나. 기초생활

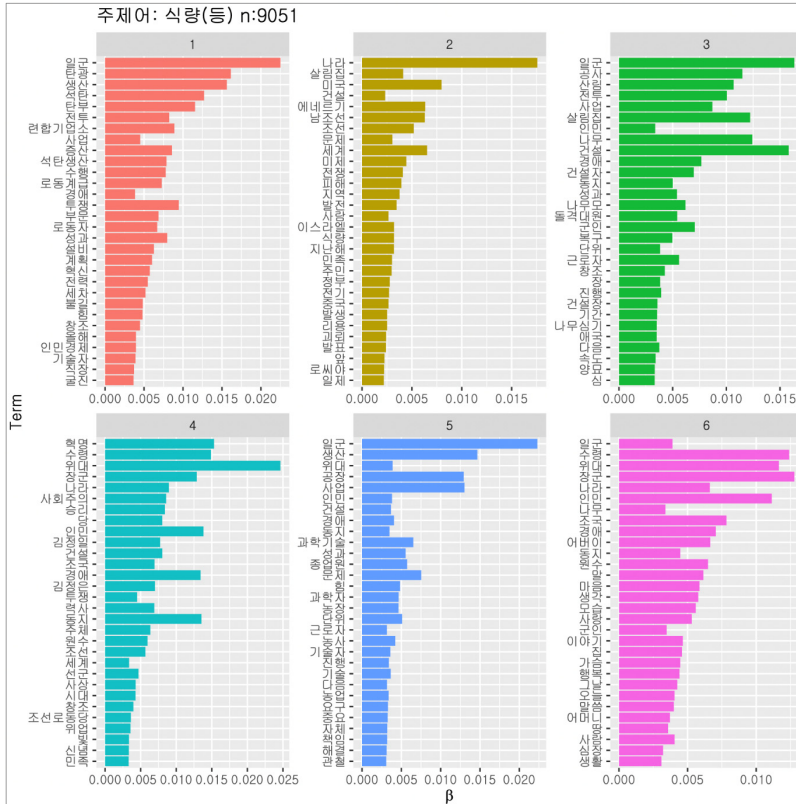
기초생활에 대한 검색어는 ‘식량’, ‘영양’, ‘분유’, ‘쌀’, ‘식료품’, ‘잡곡’, ‘로임’, ‘가급금’, ‘생활비’, ‘살림집’, ‘아파트’, ‘연료’, ‘석탄’, ‘나무’, ‘전기’를 활용하였다. 이상의 단어가 두 개 이상 나타난 기사는 총 9051건으로 집계되었다. 다음의 [그림 3-4]는 기초생활 분야에 대한 상위 빈출어 수준과 워드 클라우드를 제시한 것이다.

[그림 3-4] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 기초생활 분야



자료: 저자 작성

[그림 3-5] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 기초생활 분야



자료: 노동신문 2010. 1. 1.~2018. 6. 30. 을 분석하여 저자 작성.

주: 토픽별로 세로축은 빈도수가 높은 단어순으로 나열함. 막대그래프의 길이(가로축)는 각 토픽에 대한 단어의 고유성 수준을 의미함.

첫 번째 토픽은 에너지를 생산하는 산업 부문 및 인력에 대한 중요성을 강조하는 내용과 관련성이 있는 것으로 보인다. ‘일군’, ‘탄광’, ‘생산’, ‘전력’ 등의 단어가 토픽을 구성하는 주요어인 것으로 나타나고 있다. 토픽 2의 경우 기초생활 혹은 에너지와 관련해 미국과 남한을 비판하는 내용과 연관된 것으로 보인다. 특히 ‘이스라엘’ 등의 단어가 있는 것으로 볼 때 석유 등의 주요 자원을 둘러싼 외교 분쟁에 대한 논의가 주를 이루고 있을 것으로 보인다. 토픽 3은 주로 산림자원에 대한 내용이 주를 이루고 있는 것으로 보인다.

토픽 4에서는 ‘수령’, ‘장군’, ‘사회주의’, ‘승리’ 등의 단어가 핵심어를 구성하고 있다. 체제 우월성에 대한 강조와 관련된 토픽인 것으로 판단된다. 다만 기초생활과 관련한 단어가 토픽을 구성하는 주요어로 포착되지 않은 것으로 볼 때, 여기서는 그와 같은 주제가 체제의 우월성을 홍보하는 부가적 논의로 활용되고 있음을 알 수 있다. 토픽 5의 경우는 주로 생산성 증대와 그와 관련된 기술적 개선에 대한 주제를 다루고 있는 것으로 보인다. 토픽 6은 삶의 질과 관련한 선언적 내용이나 지도자의 ‘말씀’과 관련한 내용으로 구성된 토픽으로 판단된다.

아래 표는 각 토픽과 관련해 가장 관련성이 높은 기사문의 제목을 예시로 든 것이다. 앞서 언급했던 토픽별 의미와 대체로 일치하는 내용을 보여 주고 있다. 특징적인 점은 기초생활과 관련해 주로 에너지원의 확보와 관련된 논의가 많다는 것이다. 아울러 문제 상황이나 구체적인 해결에 대한 내용보다는 다소 선언적인 주제나 체제 홍보적 내용이 다수를 이룬다는 것이다.

〈표 3-4〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 기초생활 분야

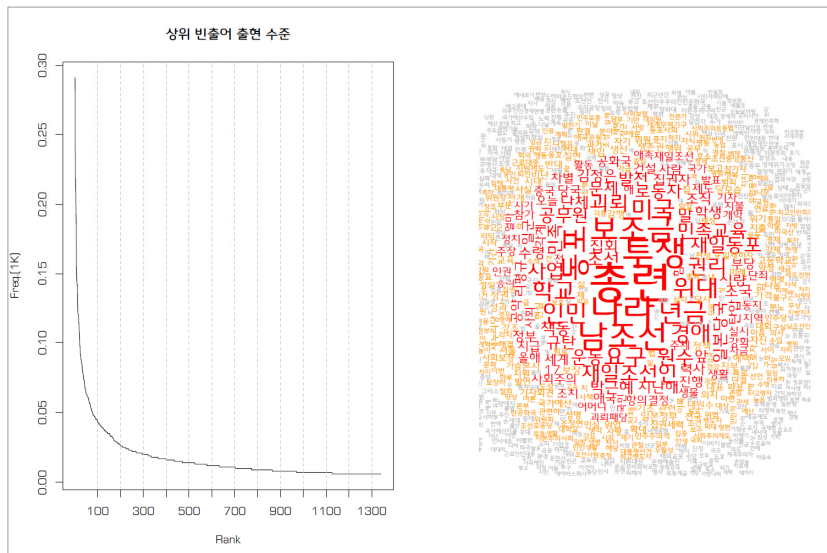
일자	토픽	감마	제 목
2017. 01. 21.	1	1.000	자력자강의 위력으로 5개년전략수행에 총력을 집중. 생산성과 계속 확대
2014. 01. 31.	1	1.000	승리의 신심드높이 첫달 인민경제계획 넘쳐 수행
2018. 04. 03.	1	1.000	혁명적인 총공세의 불길높이 1. 4분기 인민경제계획 빛나게 완수
2015. 02. 05.	1	1.000	1월 인민경제계획을 넘쳐 수행한 기세로 힘차게 전진
2016. 02. 24.	2	1.000	조선인권연구협회 고발장
2010. 03. 28.	2	1.000	세계최악의 인권범죄국가 미국을 단죄한다-조선중앙통신사 고발장-
2012. 05. 26.	2	1.000	제국주의의 식량지배전략에 각성하자
2013. 05. 31.	2	0.999	긴장완화를 가로막는 반민족적인 대결정책
2013. 11. 26.	3	0.999	건축물공사 기본적으로 완성. 지대정리 및 원림형성 활발
2016. 10. 16.	3	0.999	세상에 없는 복구기적을 창조하며 계속혁신. 계속전진
2014. 11. 24.	3	0.999	현지를 직접 밟아가며 혁명적대책을 세워나간다
2013. 10. 20.	3	0.999	마식령전역에 휘몰아치는 최후공격전의 기상
2012. 06. 12.	4	1.000	위대한 김일성동지는 우리 당과 인민의 영원한 수령이시다
2010. 07. 12.	4	1.000	조선로동당은 우리 인민을 백전백승으로 이끄는 위대한 향도자이다
2010. 10. 10.	4	1.000	조선로동당의 향도따라 선군조선의 찬란한 미래를 향하여 신심드높이 나아가자
2010. 08. 25.	4	1.000	위대한 백두령장의 선군혁명령도따라 강성대국건설위업을 빛나게 실현하자
2014. 09. 03.	5	0.999	알곡증산의 과학적담보를 이들처럼 찾아줘자
2011. 05. 01.	5	0.999	농촌에 실지 도움이 되는 옳은 방법론을 찾아줘자
2018. 06. 14.	5	0.999	생산을 활성화하는데서 중시한 문제
2013. 04. 24.	5	0.999	과학농사.바로 여기에 성공의 열쇠가 있다 안변군 비산리당위원회 사업에서
2014. 02. 13.	6	1.000	우리 시대 청춘들의 사랑은 이렇게 아름답고 순결하다
2015. 03. 22.	6	0.999	고난의 40일
2010. 05. 25.	6	0.999	무릉도원에 사과꽃바다 설렘여라
2017. 10. 14.	6	0.999	미래의 참다운 주인공이 되라

자료: 저자 작성

다. 사회보장

다음의 [그림 3-6]은 사회보장과 관련해 ‘사회보장’, ‘보조금’, ‘연금’, ‘폐질연금’, ‘노동능력상실연금’, ‘연휴금’, ‘사회보험’, ‘보험료’를 검색어로 활용한 기사문의 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드를 제시한 것이다.

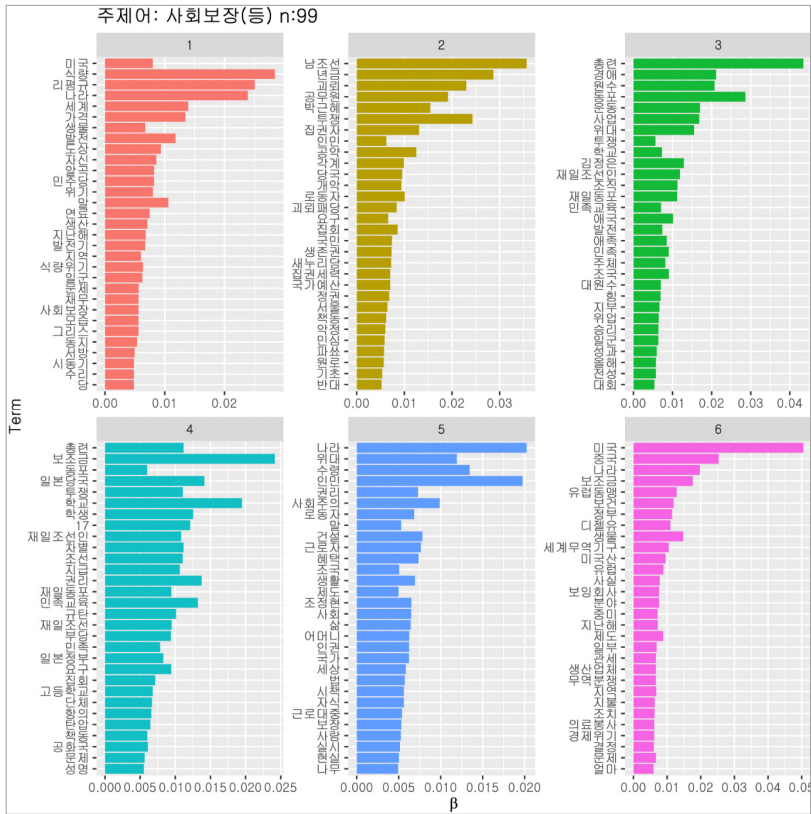
[그림 3-6] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 사회보장 분야



자료: 저자 작성

다음의 [그림 3-7]은 사회보장과 관련한 검색어를 바탕으로 토픽 분석을 한 결과를 정리한 것이다. 분석 대상 기사문이 99건에 불과한 것으로 드러나 노동신문에서 해당 주제를 다루는 경우가 매우 드물다는 점을 알 수 있다. 따라서 토픽 분해 결과를 해석하는 데 주의할 필요가 있다.

[그림 3-7] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 사회보장 분야



자료: 노동신문 2010. 1. 1.~2018. 6. 30. 를 분석하여 저자 작성.

주: 토픽별로 세로축은 빈도수가 높은 단어순으로 나열함. 막대그래프의 길이(가로축)는 각 토픽에 대한 단어의 고유성 수준을 의미.

먼저 토픽 1의 경우 미국을 중심으로 한 서방 세계의 경제적 불안정과 같은 문제에 대한 비판과 관련성이 있는 것으로 보인다. ‘미국’, ‘위기’, ‘사회보장’, ‘그리스’ 등의 주제어가 경제적 불안정과 관련해 의미 있는 단어들로 판단된다. 토픽 2는 특히 남한 사회를 대상으로 사회보장, 경제적 불안정 및 집권층에 대한 비판을 다루고 있는 것으로 나타났다. ‘남조선’, ‘괴뢰패당’, ‘국가예산’, ‘악정’ 등이 그와 관련이 있다. 토픽 3과 4는

모두 재일 조선인의 처우, 교육 및 일본 당국에 대한 비판으로 구성된 토픽으로 나타났다. ‘총련’, ‘보조금’, ‘차별’, ‘민족교육’ 등이 주요하게 관련된 단어들로 포착되었다. 이는 향후 하나의 토픽으로 다루거나 관련 기사를 더 확보하여 세부 내용을 확인하는 분석 과정이 필요할 것으로 보인다.

토픽 5는 사회보장과 관련한 이슈를 중심으로 체제 선전적인 내용으로 구성된 토픽인 것으로 나타났다. 토픽 6은 토픽1과 비슷하게 국제 문제를 다루고 있으나, 특히 국제 무역 분쟁과 이로 인한 경제적 불안정에 대한 논의를 주로 담고 있는 것으로 판단된다.

아래 표는 토픽별 관련 기사를 발췌하여 제시한 것이다. 위에서 살펴본 토픽의 성격을 대부분 반영하고 있는 것으로 나타났다. 토픽 3과 4의 경우 모두 재일 조선인 문제에 관한 것이었는데, 후자의 경우 재일 조선인 학교를 둘러싸고 있는 문제와 보다 관련성이 높은 것으로 나타났다. 사회보장과 관련해 재일 조선인 관련 토픽이 포착된 것은 북한 사회가 이들의 안녕에 관심이 있는 것으로 볼 수도 있지만, 기사 검색 과정에서 조선인 학교에 지급하는 ‘보조금’과 같은 단어가 포함되었기 때문으로 보인다.

〈표 3-5〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 사회보장 분야

일자	토픽	감마	제 목
2016. 07. 11.	1	1.000	로동당시대의 불사조
2012. 05. 26.	1	1.000	제국주의의 식량지배전략에 각성하자
2011. 05. 18	1	1.000	국제적우려를 자아내는 식량가격폭등
2012. 08. 21.	1	1.000	내부싸움으로 혼란되는 일본정계
2016. 12. 03.	2	1.000	박근혜와 《새누리당》은 모든 정치경제산과 거래를 중지하라... ..
2014. 11. 08.	2	1.000	반인민적약정에는 항거가 따르기마련이다
2013. 10. 05.	2	1.000	민심을 우롱하는 《선거》공약파기놀음
2013. 10. 08.	2	1.000	최악의 정치적혼란은 누가 몰아왔는가

일자	도픽	감마	제 목
2018. 05. 29.	3	1.000	재일조선인운동의 전면적부흥을 안아오기 위한 투쟁에서 영예로운 사명과 책임을 다하자
2014. 05. 26.	3	1.000	재일조선인운동의 승리에 대한 신심과 락관을 가지고 비약의 불바람을 세차게 일으키자
2011. 11. 01.	3	1.000	애국위업의 한길에서
2016. 12. 27.	3	0.931	충정의 한길로 힘차게 달려온 애국위업의 견결한 수호자들
2017. 11. 01.	4	1.000	조선학교에 대한 보조금지급재개를 요구하는 집회 도포에서 진행
2013. 12. 31.	4	0.999	민주주의적민족권리를 지켜
2016. 04. 14.	4	0.999	[론평] 동심에 갑질하지 말라
2016. 04. 11.	4	0.999	조선학교학생들에 대한 엄중한 인권침해. 차별행위를 규탄한다
2015. 03. 23.	5	1.000	무성한 숲의 메아리.당원이란 어떤 사람인가
2010. 06. 24.	5	1.000	자주적이며 창조적인 로동생활의 향유자로
2017. 06. 29.	5	1.000	사회주의제도를 떠나 우린 못살아
2017. 11. 23.	5	0.999	사회제도와 녀성들의 운명
2010. 01. 09.	6	1.000	확대되고있는 유미무역분쟁
2011. 04. 18.	6	1.000	시장쟁탈을 위한 치열한 공방전
2010. 10. 17.	6	1.000	부당한 제재놀음에 강경히 맞서
2010. 03. 30.	6	0.999	더욱 고조되고있는 반미기운

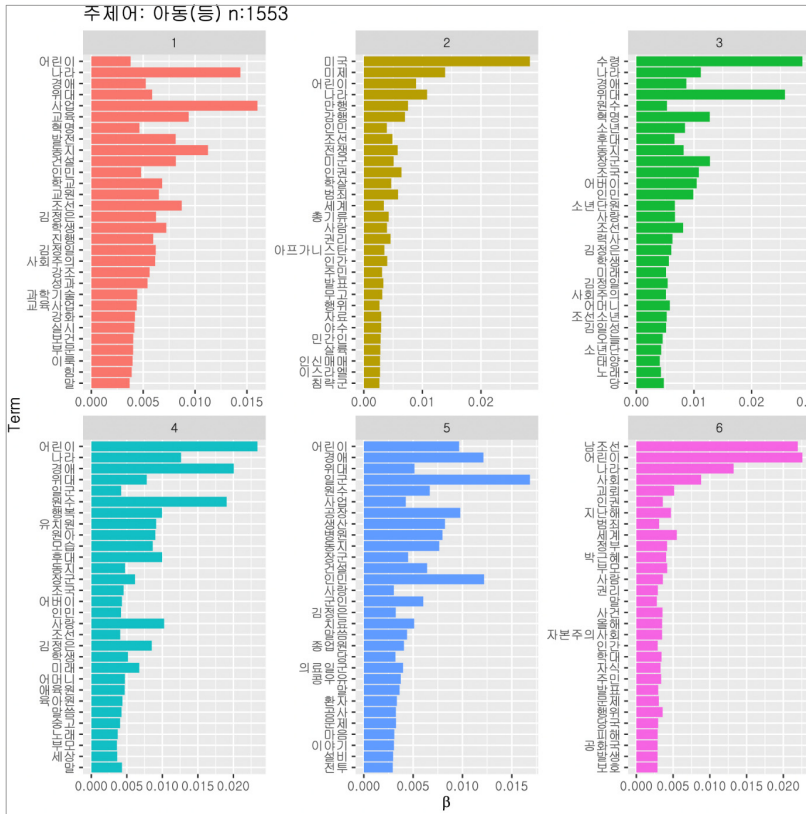
자료: 저자 작성

3. 주요 정책 대상별 분석 결과

가. 아동

아동과 관련한 기사는 ‘아동’, ‘어린이’, ‘보육’, ‘보양’을 포함하고 있는 경우를 대상으로 하였다. 총 1553건을 분석 대상으로 하였다. 다음의 [그림 3-8]은 해당 검색어를 기준으로 추출된 기사문의 상위 빈출어 수준과 워드 클라우드를 제시한 것이다.

[그림 3-9] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 아동 분야



자료: 노동신문 2010. 1. 1.~2018. 6. 30. 분석하여 저작 작성.

주: 토픽별로 세로축은 빈도수가 높은 단어순으로 나열함. 막대그래프의 길이(가로축)는 각 토픽에 대한 단어의 고유성 수준을 의미.

위의 [그림 3-9]에서 제시된 결과를 바탕으로 토픽 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 토픽 1의 경우 기술 발전, 사회주의 체제의 공고화 등과 관련된 교육 사업과 토픽인 것으로 나타났다. 토픽 2는 미국이 개입한 전쟁에 대한 비판을 담고 있는 것으로 나타났다. 전쟁에 의한 어린이들의 피해 상황을 그와 같은 비판의 주된 내용으로 다루고 있는 것으로

보인다. 토픽 3은 소년단원과 관련한 정치 지도자의 지지 활동과 관련한 내용으로 보인다.

토픽 4는 보육 서비스와 관련한 토픽으로 드러났다. ‘유치원’, ‘애육원’, ‘육아원’ 등이 관련성이 높은 주요한 단어로 포착되었다. 그러나 한편으로 ‘경애’, ‘장군’ 등의 표현이 함께 포함되는 것으로 보아 보육 서비스와 체제 선전이 함께 결합된 구조가 존재하는 것으로 나타났다. 토픽 5는 어린이와 관련성이 있는 다양한 사업 영역에 대한 중요성을 드러내는 토픽으로 보인다. ‘공장’, ‘생산’, ‘병원’, ‘콩우유’ 등이 관련성 있는 것으로 보인다. 다만 이 토픽의 경우 어린이에만 국한된 토픽은 아니라 북한 주민을 전반적으로 아우르고 있는 토픽으로 판단된다. 토픽 6은 아동 관련 이슈를 바탕으로 남한 사회의 실권자들을 비판하는 토픽인 것으로 보인다.

아래 표는 아동 관련 토픽별 주요 기사문 제목을 발췌하여 제시한 것이다. 앞서 검토한 토픽과 상당 부분 일치하는 내용을 다루고 있는 기사임을 알 수 있다. 여타의 주제와 마찬가지로 아동과 관련한 기사에서도 관련된 중요 정책에 대한 논의와 별개로 체제 선전과 서방 및 남한 사회에 비판에 이를 활용하는 패턴이 유사하게 반복되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 아동 분야

일자	토픽	감마	제 목
2014. 09. 26.	1	1.000	전반적12년제의무교육을 성과적으로 실시하여 이 땅위에 교육의 나라. 인재강국을 일떠세우자
2014. 09. 26.	1	1.000	도시경영사업실적이자 인민성의 높이
2014. 09. 26.	1	1.000	휴양소를 방불케 하는 공원속의 일터
2014. 09. 26.	1	1.000	인민에 대한 헌신적복무정신을 안고 주변환경을 잘 꾸려가고있다
2017. 03. 21.	2	1.000	미국의 《반테로전》은 전대미문의 국가테로행위. 반인륜 전쟁범죄이다
2014. 12. 03.	2	0.999	《미국인권보장실태보고서》(4)

일자	토픽	감마	제 목
2017. 04. 06.	2	0.999	2016년 미국의 인권기록(1)
2014. 03. 01.	2	0.999	일본의 최악의 역사를 반드시 결산할것이다
2013. 12. 19.	3	1.000	위대한 김정은시대의 로동당찬가 새로운 주체 100년대에 태어난 명곡 《당기여 영원히 그대와 함께》에 대하여
2012. 06. 07.	3	0.999	우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지께서 조선소년단창립 66돐경축 조선소년단 전국연합단체대회에서 하신 축하연설
2012. 06. 07.	3	0.999	조선소년단창립 66돐경축 조선소년단 전국연합단체대회 성대히 진행
2016. 06. 06.	3	0.999	나 어린 나팔수들의 목소리 강산에 메아리친다
2015. 03. 15.	4	0.999	원아들을 품어주는 따뜻한 사랑의 집
2018. 01. 28.	4	0.999	《조선인민의 밝은 미래를 보았습니다!》
2014. 02. 14.	4	0.999	조국의 미래를 위한 뜨거운 사랑
2015. 05. 10.	4	0.999	거듭 찾아보신 지능교육도서
2015. 12. 28.	5	1.000	인민적보건제도의 우월성을 이들처럼 높이 발양시키자
2015. 09. 13.	5	1.000	헌신적복무정신에 비낀 참된 인민관
2017. 07. 19.	5	0.999	당의 대자연개조구상을 실천으로 받아들여온 참된 일군
2016. 02. 01.	5	0.999	1월 인민경제계획을 넘쳐 수행한 기세로 계속 전진
2016. 04. 17.	6	1.000	남조선을 최악의 인간생지옥으로 전락시킨 박근혜당의 최악을 고발한다
2015. 04. 19.	6	1.000	남조선인민들의 생존권을 무참히 유린하는 괴뢰보수패당의 반인권적범죄를 폭로한다
2016. 10. 31.	6	0.999	청와대로 가자. 민중의 힘으로 박근혜를 징벌하자
2013. 01. 13.	6	0.999	《정쟁중단》과 《민생》을 떠드는 속심

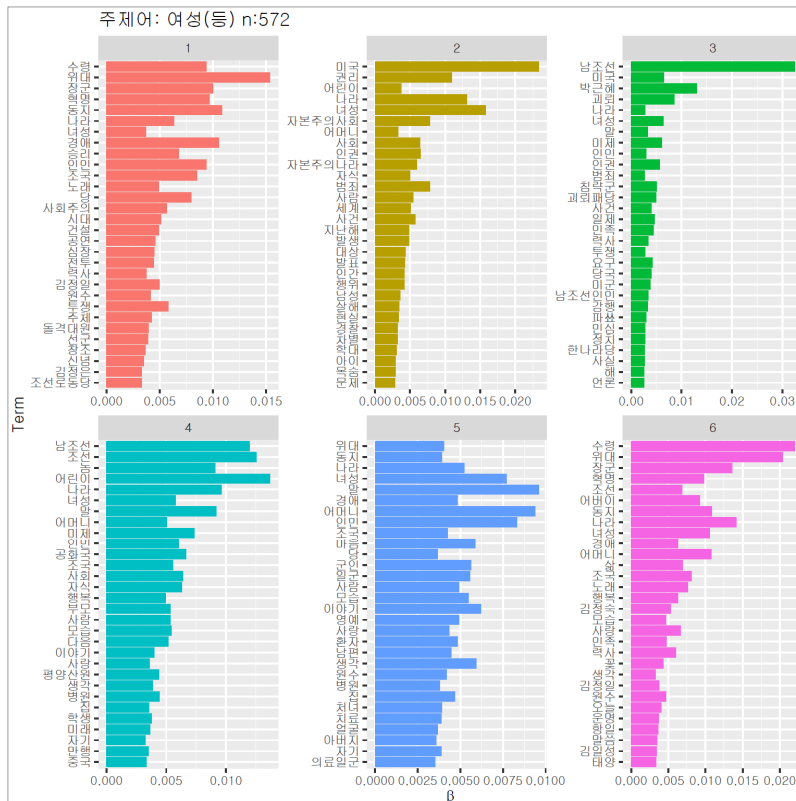
자료: 저자 작성

나. 여성

여성의 경우 ‘여성’, ‘녀성’을 검색어로 기사문을 추출하였다. 토픽을 6개로 상정하고 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 토픽 1은 ‘수령’, ‘위대’ 등의 단어가 주요어로 포착되는 체계 선전 성격이 강한 토픽인 것으로 나타났다. 토픽 2에서는 ‘미국’, ‘권리’, ‘범죄’ 등의 단어가 주요어로 포착이 되었다. 이는 여성 문제나 여성 권리 등의 이슈를 바탕으로 미국을 비판하는 내용인 것으로 보인다. 토픽 3은 ‘남조선’, ‘범죄’, ‘사건’ 등과 전

직 대통령의 이름이 거론되는 등 여성 관련 이슈를 바탕으로 남한 사회를 비판하는 토픽인 것으로 보인다. 이상의 토픽은 여타의 주제어에서도 공통적으로 발견되는 주제라고 할 수 있다. 토픽 4도 남한과 미국을 함께 비판하는 내용인 것으로 보인다. 다만 토픽 4는 남한과 미국과 관련된 단어 이외에도 체제 선전적 내용 또한 함께 포함되는 것으로 보아 적대적 행위에 대한 대응과 관련된 논의가 주요할 것으로 보인다.

[그림 3-10] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 여성 분야



토픽 5는 체제 강화와 관련한 여성의 다양한 역할과 관련성이 있는 것으로 보인다. ‘일군’, ‘환자’, ‘남편’, ‘병원’, ‘의료일군’ 등의 단어는 여성의 활약 혹은 역할과 관련성이 높은 단어로 보인다. 토픽 6은 지도자 일가의 여성(김정숙)에 대한 찬양과 업적을 다룬 주제인 것으로 보인다. ‘김정숙’, ‘경애’, ‘력사’, ‘항일’ 등의 단어가 해당 토픽에서 주요한 의미를 지닌 단어인 것으로 나타났다.

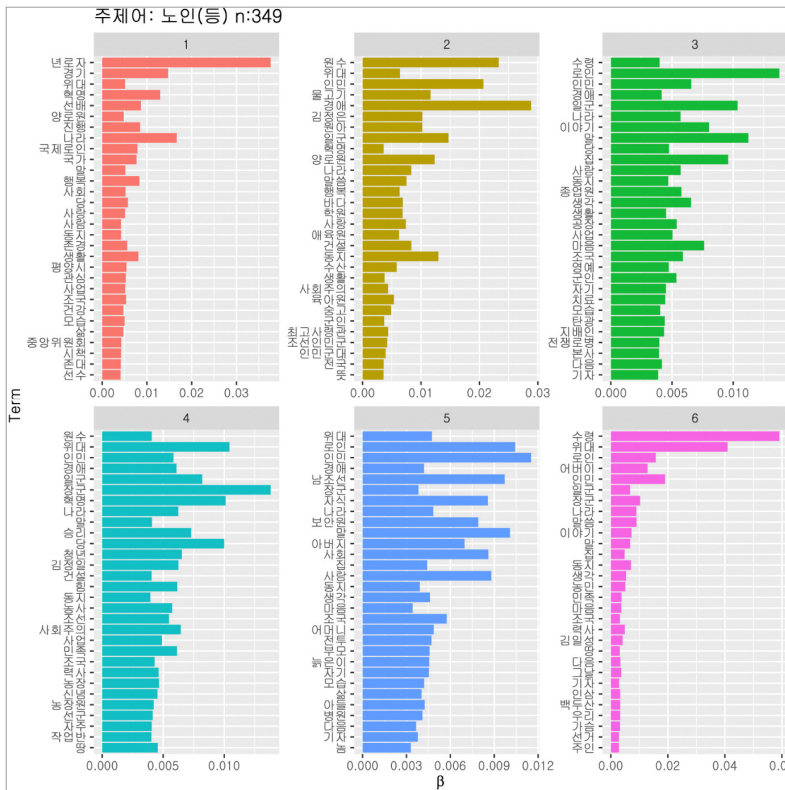
아래 표는 토픽별로 관련성이 높은 기사의 제목을 제시한 것이다. 앞에서 언급한 토픽의 특성과 거의 일치하는 내용임을 알 수 있다. 토픽 1은 체제 우월성, 토픽 2는 미국에 대한 비판, 토픽 3은 남한에 대한 비판, 토픽 4는 적대적 행위에 대한 비판과 대응, 토픽 5는 여성의 활약 혹은 역할에 대한 부분, 토픽 6은 지도자 일가의 여성에 대한 내용임을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 여성 분야

일자	토픽	감마	제 목
2010. 7. 17.	1	1.000	선군시대 예술선동활동의 본보기. 예술창조의 훌륭한 경험
2014. 11. 22.	1	1.000	불타는 그리움. 결사관철의 신념으로 아로새긴 값높은 위훈
2014. 11. 22.	1	1.000	체신의 현대화를 위해 서로의 창조적지혜를 합쳐가고있다
2016. 09. 15.	1	1.000	[정론] 전화위복의 대승리를 위하여 !
2016. 02. 24.	2	1.000	조선인권연구협회 고발장
2017. 03. 16.	2	1.000	2016년 미국인권백서
2012. 05. 23.	2	1.000	미국은 인권유린의 란무장.세계최악의 인권교살제국
2018. 01. 31.	2	1.000	2017년 미국인권유린백서
2016. 02. 21.	3	1.000	한시바삐 력사의 오물통에 처넣어야 할 특등재앙거리
2016. 12. 23.	3	1.000	[론평] 친미보수(정권)의 붕괴와 파멸은 력사의 필연이다
2017. 02. 14.	3	1.000	[론평] 정의가 승리하고 불의가 파멸하는것은 력사의 필연이다
2010. 08. 13.	3	1.000	일제의반인륜범죄 피해자들의 증언모임 진행
2017. 03. 23.	4	0.999	두 어린이의 판이한 운명
2018. 05. 13.	4	0.939	지난 조국해방전쟁시기 남조선에서 감행된 학살만행
2012. 08. 31.	4	0.889	우리의 복수에는 시효가 없다
2014. 12. 22.	5	1.000	이런 아름다운 사회주의제도에서 우리가 산다
2014. 12. 22.	5	1.000	우리 제도가 제일

다음의 [그림 3-12]는 노인을 주제로 노동신문에 드러난 토픽을 분석한 결과를 담고 있다. 분석에서는 총 349건의 기사문을 활용했다.

[그림 3-12] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 노인 분야



자료: 노동신문 2010. 1. 1.~2018. 6. 30. 을 분석하여 저자 작성.

주: 토픽별로 세로축은 빈도수가 높은 단어순으로 나열함. 막대그래프의 길이(가로축)는 각 토픽에 대한 단어의 고유성 수준을 의미함.

먼저 토픽 1은 국제노인의날과 같은 노인 관련 기념 혹은 노인 집단의 사회적 기여에 대한 논의를 포함하는 것으로 보인다. ‘혁명’, ‘선배’, ‘국제로인’, ‘존경’ 등이 의미상 관련성이 높은 단어인 것으로 보인다. 토픽 2

는 북한 지도부를 포함한 북한 사회에 대한 체제 선전과 관련된 논의로 구성된 토픽인 것으로 판단된다. 토픽 3은 노인들의 구체적인 사회적 기여에 대한 논의를 담고 있는 것으로 보인다. ‘공장’, ‘사업’, ‘군인’, ‘전쟁로병’ 등의 단어가 사회적 기여와 관련성이 있을 것이다.

토픽 4의 경우 토픽 2와 유사하게 체제 선전과 관련성이 높은 토픽으로 판단된다. 따라서 이 두 토픽은 노인과 직접적인 관련성이 있기보다는 체제 선전과 관련된 주장 가운데 노인과 관련된 내용이 활용되고 있는 것으로 보인다. 토픽 5는 북한 사회와 남한 사회의 비교를 통해 남한 사회를 비판하고 북한 사회의 우월성을 강조하기 위한 내용으로 보인다. 노인과 관련된 내용을 그와 같은 목적으로 활용하고 있는 것이다. 토픽 6은 북한 지도부에 대한 선전이다. 노인이 그와 같은 선전에 활용되는 경우를 담고 있다.

아래 표는 토픽별로 주요 기사를 제시한 것이다. 앞에서 살펴본 토픽 분석과 대체로 일치하는 내용들이 제시되어 있음을 알 수 있다. 노동신문에서 드러난 노인 관련 이슈의 특징은 이들 집단이 사회정책의 주요한 대상 집단으로 다뤄지고 있기보다는 ‘로병’같이 사회적 기여가 있는 은퇴 집단과 같은 상징적 의미로 주로 활용되고 있다는 점이다.

〈표 3-8〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 노인 분야

일자	토픽	감마	제 목
2012. 10. 1.	1	0.999	국가의 혜택속에
2015. 10. 3.	1	0.999	우리 세월이 좋아. 로동당이 좋아!
2013. 10. 1.	1	0.999	인민적시책과 사회적기풍속에
2014. 10. 2.	1	0.999	국제로인의 날에 즈음한 행사 진행
2014. 12. 22.	2	1.000	황금해의 새 역사를 펼친 위대한 령도
2014. 5. 9.	2	1.000	경애하는 원수님의 결심은 조선의 실천
2016. 11. 17.	2	1.000	황금해력사창조의 선구자들이 올려가는 만선의 배고동소리와 더불어 펼쳐진 물고기대풍.

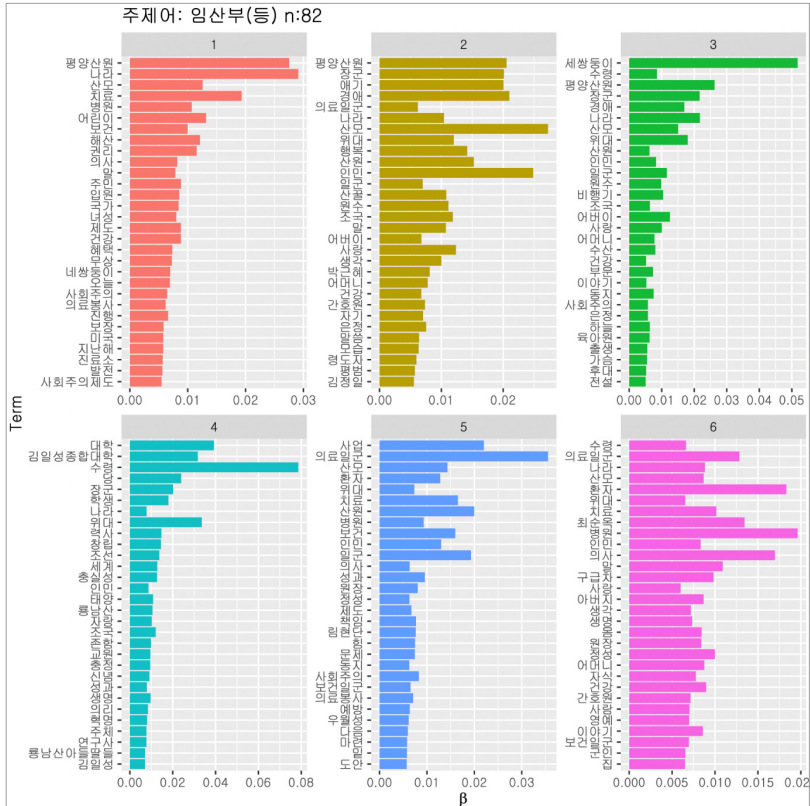
일자	토픽	감마	제 목
2014. 1. 24.	2	1.000	절세위인의 후대사랑. 인민사랑의 숭고한 뜻을 높이 받들어간다
2016. 10. 2.	3	1.000	애국의 회원
2016. 7. 18.	3	1.000	전쟁로병들이 자랑하는 어제날의 청년돌격대 참모장
2018. 3. 31.	3	0.999	세상에 둘도 없는 우리의 사회주의보건제도
2016. 11. 24.	3	0.999	초무연탄이 주민용땀감으로 되기까지
2015. 10. 9.	4	1.000	[론설] 조선로동당은 자주. 선군.사회주의위업의 위대한 향도자이다
2014. 4. 28.	4	1.000	사회주의수호전의 전초선을 믿음직하게 지켜가는 두 녀성관리위원장
2011. 3. 21.	4	1.000	조국이며 그대에게는 통성이 있다
2010. 6. 30.	4	1.000	새 세대들의 심장은 복수의 피로 끓는다
2012. 6. 29.	5	1.000	어머니조국의 품에 안겨 두번다시 태어났다
2016. 10. 20.	5	1.000	누구나 친형제로 사는 사회주의.혈육도 남남인 자본주의
2012. 7. 18.	5	0.999	세가지 측면에서 본 납조선
2018. 4. 5.	5	0.999	인권이 무참히 유린되는 자본주의사회
2016. 6. 9.	6	1.000	추녀났은 귀틀집에서 펼쳐주신 황금산의 력사
2013. 5. 29.	6	1.000	백마전설과 더불어
2017. 7. 1.	6	1.000	우리 수령님 인민의 태양으로 영생하신다
2016. 7. 8.	6	1.000	건국의 첫 기슭에서 올려오는 메아리.인민을 믿고 인민에게 의거하라!

자료: 저자 작성

라. 임신부

일반적인 여성 중에서도 임신부는 모성과 관련하여 모자보건, 모성보호 등과 관련해 또 다른 함의가 있을 수 있어 별도의 분석을 시행하였다. 임신부와 관련한 기사는 ‘임산부’, ‘산모’의 두 단어를 활용했다. 분석에 활용된 기사문은 82건으로 많지 않았다. 따라서 실제 분석에서 다른 토픽 수보다 더 적을 수 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 아래 그림은 해당 기사문에 대한 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드를 제시한 것이다.

[그림 3-14] LDA를 활용한 토픽 분석 결과: 임신부 분야



자료: 노동신문 2010. 1. 1.~2018. 6. 30. 을 분석하여 저자 작성.

주: 토픽별로 세로축은 빈도수가 높은 단어순으로 나열함. 막대그래프의 길이(가로축)는 각 토픽에 대한 단어의 고유성 수준을 의미함.

토픽 1은 출산과 관련한 서비스와 미담을 담고 있는 것으로 보인다. ‘평양산원’, ‘치료’, ‘병원’, ‘네쌍둥이’ 등이 그와 같은 주제를 구성하는 주요 단어로 판단된다. 토픽 2도 1과 유사하게 출산과 관련한 서비스를 언급하고 있는 것으로 보인다. 다만 토픽 2는 이와 관련해 체제 선전적인 내용이 좀 더 포함된 주제로 나타났다. 토픽 3도 유사하게 출산과 관련한 체제 선전적 내용을 포함하는 것으로 보인다.

토픽 4는 의료 기술 관련 연구에 대한 선전을 담고 있는 것으로 판단된다. ‘김일성종합대학’, ‘장군’, ‘학생’ 등이 주요어로 포착이 되었다. 토픽 4는 출산 혹은 임신부와 관련하여 직접적인 내용을 담고 있는 토픽으로 보기 어려운 점이 있다. 토픽 5는 의료 전문가 집단에 대한 선전과 역할에 대한 강조를 담고 있다. 토픽 6은 토픽 5와 유사하나 출산과 관련해 의료 분야 종사자들의 역할과 미담을 보다 구체적으로 담고 있는 것으로 보인다.

아래 표는 토픽별로 주요 기사를 정리한 것이다. 임신부와 관련한 토픽은 임신부에 대한 직접적 내용보다는 출산과 관련한 체제 선전과 관련 의료 종사자들의 역할에 대한 강조로 크게 대별되는 양상이 있는 것으로 드러났다.

〈표 3-9〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 임신부 분야

일자	토픽	감마	제 목
2015. 03. 08.	1	0.999	보건시책을 통해 본 우리 여성들의 행복
2018. 03. 08.	1	0.999	사회제도와 여성들의 운명
2014. 08. 07.	1	0.999	여성문제해결을 위한 발전도상나라들의 노력
2011. 04. 13.	1	0.998	발전도상나라들에서 인민들의 건강증진을 위하여
2013. 09. 4.	2	0.999	복받은 가정들이여, 그 사랑 길이 전하라!
2017. 12. 17.	2	0.999	친정집에 넘쳐흐르는 꿀향기
2014. 07. 15.	2	0.999	모성영웅과 평양산원
2010. 07. 24.	2	0.951	사랑의 요람. 고마운 친정집과 더불어 서른해
2014. 06. 11.	3	1.000	서해의 승전포성에 화답하여 증산돌격 앞으로!
2015. 10. 13.	3	1.000	우리는 조선로동당의 아들딸들이다
2012. 03. 21.	3	0.999	홍하는 내 조국의 밝은 미래를 약속해주는 경사
2018. 03. 22.	3	0.998	만사람을 울린 사랑의 명령
2016. 10. 1.	4	1.000	룡남산의 영원한 메아리 - 당과 수령에 대한 충실성은 우리의 제일생명
2014. 07. 19.	4	0.572	못 잊을 7월이 전하는 가슴뜨거운 이야기
2010. 07. 29.	4	0.202	사회주의보건제도의 우월성을 온 세상에 과시하는 인간사랑의 화폭
2012. 05. 29.	4	0.158	하늘과 땅. 바다길에 새겨진 사랑의 전설
2018. 01. 14.	5	0.999	의료봉사의 질개선에서 틀어쥔 문제
2013. 11. 20.	5	0.999	의료봉사활동을 끊임없이 개선

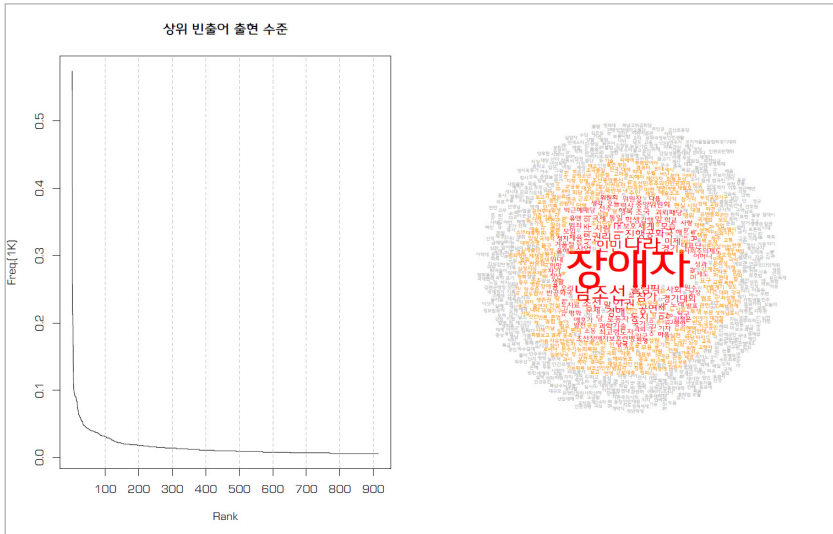
일자	토픽	감마	제 목
2015. 06. 01.	5	0.998	의료상해택이 주민들에게 더 잘 가당게
2012. 08. 10.	5	0.998	이룩한 성과에 만족하지 않고
2014. 03. 13.	6	0.999	어머니는 어디에나 있다
2018. 05. 16.	6	0.999	사랑과 정성으로 이어진 60여일
2012. 10. 08.	6	0.998	지극한 사랑과 헌신으로
2016. 04. 22.	6	0.939	대를 이어 수령의 유훈을 지켜가는 산골마을의 참된 보건의료

자료: 저자 작성

마. 장애인

장애인과 관련한 기사는 ‘장애자’, ‘장애인’의 두 단어를 활용했다. 분석에 활용된 기사문은 83건으로 많지 않았다. 다음의 [그림 3-15]는 장애인 분야 기사문에 대한 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드를 제시한 것이다.

[그림 3-15] 상위 빈출어 출현 수준과 워드 클라우드: 장애인 분야



자료: 저자 작성

다음의 [그림 3-16]에 제시된 토픽 분석 결과를 검토하면 다음과 같다. 먼저 토픽 1의 경우 장애인과 관련한 권리 옹호에 대한 선언적 내용을 담고 있다. 일부 장애인 서비스에 대한 언급을 포함하고 있는 것으로 보인다. 토픽 2도 토픽 1과 유사하게 장애인의 삶에 대한 옹호 혹은 이와 관련된 사회제도의 우월성에 대한 선전을 담고 있다. 토픽 3은 장애 관련 이슈를 통해 미국과 남한 사회를 비판하는 내용으로 구성된 것으로 보인다.

토픽 4는 장애인 관련 국제단체나 기념사업 등과 관련한 주제를 담고 있는 것으로 보인다. 토픽 5는 토픽 3과 비슷하게 장애 이슈를 바탕으로 남한 사회에 대한 비판과 관련성이 있다. 토픽 6에는 장애인 관련 체육대회를 중심으로 남한 사회와의 교류 증진과 관련한 내용을 포함하고 있다. 평창동계올림픽과 같은 비교적 최근 이슈를 포함하고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-10〉 구성 토픽별 관련성 상위 기사: 장애인 분야

일자	토픽	감마	제 목
2016. 11. 29.	1	1.000	풍치수려한 대동강기슭에 사회주의만세소리 메아리친다
2014. 10. 12.	1	0.999	사회주의대가정의 가풍
2016. 10. 30.	1	0.999	밝은 모습들에 비긴 고마운 혜택
2017. 05. 07.	1	0.880	유엔인권리사회산하 장애인권리담당 특별보고자일행 여 러곳 참관
2016. 10. 29.	2	1.000	한 장애자의 생활을 통해 본 우리 사회의 모습
2018. 04. 04.	2	0.999	사회주의요람속에서 꽃피는 복받은 삶
2016. 02. 06.	2	0.999	과학기술전당의 일요일
2017. 01. 19.	2	0.999	과학의 섬에서 커가는 꿈
2016. 12. 07.	3	1.000	미국은 극단적인 대조선(인권)소동의 수치스러운 파멸이 저들에게 차례질 숙명이라는것을 알고나 있는가
2010. 06. 25.	3	1.000	조선중앙통신사보도- 천추만대 결산할 죄악
2017. 02. 22.	3	1.000	특급인권범죄국 일본의 인권실상을 폭로한다
2018. 03. 14.	3	0.999	[론평] 제 집안문제나 바로잡으라
2015. 12. 03.	4	0.999	장애자들에 대한 높아가는 사회적관심
2012. 09. 30.	4	0.998	더 좋은 조건과 환경을 마련하여
2015. 06. 19.	4	0.998	2015년 국내장애자의 날 련환모임 진행
2012. 12. 04.	4	0.997	국제장애자의 날에 즈음한 련환모임 진행
2015. 07. 12.	5	1.000	괴뢰패당의 극악무도한 인권유린범죄를 폭로단죄한다
2016. 07. 02.	5	1.000	괴뢰역적패당의 천인공노할 반인권적, 반인륜적죄악을 고발한다
2015. 06. 26.	5	1.000	남조선의 참혹한 노동실태를 폭로한다 조국통일연구원 백서
2017. 05. 04.	5	0.999	[정세론해설] 무참히 짓밟히는 근로대중의 인권
2018. 05. 13.	6	1.000	절세위인이 펼쳐준 민족의 화해단합과 평화변영. 자주통 일의 새시대
2018. 01. 10.	6	0.999	북남고위급회담 진행
2018. 01. 18.	6	0.998	북남실무회담 진행
2018. 03. 08.	6	0.997	우리 민족장애자올림픽위원회대표단 제12차 겨울철장 애자올림픽경기대회에 참가하기 위하여 출발

자료: 저자 작성

제4절 소결

지금까지 논의를 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 우선 영역별로 공통된 요소가 존재했는데, 특정한 사회보장 영역이나 대상자에 대한 이슈들에 북한 체제의 우월성을 강조하는 토픽이 거의 모든 주제에 포함되어 있었다. 특정 영역과 대상자를 중심으로 남한 사회를 비판하는 내용이 거의 모든 경우에 다 포함되어 있음을 알 수 있다.

둘째, 사회보장 등과 관련한 내용에서 선언적인 형태의 논의가 대부분이었다. 문제 상황(정책 수요)이나 구체적인 정책 방향에 대한 내용은 거의 관찰되지 않았다.

셋째, 대부분의 경우 사회정책의 주요 목적이 대상자의 권리 실현에 있기보다는 체제의 우월성이나 정치적 목적에 복속되어 있는 특징이 있는 것으로 나타났다.

다만 다음의 <표 3-11>에서 알 수 있듯이 영역별 주제의 노출 빈도를 비교해 보면 여성에 대한 언급과 식량, 살림집, 연료 등 기초생활에 대한 언급이 가장 많은 것을 알 수 있다. 그만큼 현재 북한 당국이 여성에 대한 가정 안팎에서의 역할에 관심을 갖고 있고, 주민들의 기초적인 생활에 대응하는 데 집중하고 있다는 것을 알 수 있다. 그에 비해 사회보장, 사회보험에 대한 관심이나 노인, 장애인에 대한 관심은 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 영역별 분석 단어의 노출 빈도

영역	포함 주제	노출 빈도
보건의료	병원,약품,의료일꾼, 보건위생,고려의학,의학	2,680
기초생활	식량,로임,살림집,연료	9,501
사회정책	사회보장,사회보험	99
인구집단별 사회정책	아동	1,553
	여성	25,012
	노인	349
	장애인	83
	임산부	82

이 분석에서 다른 토픽 분석은 이질적인 여러 분야를 동시에 다루는 가운데, 개별 주제에 대해 보다 깊이 있는 분석을 하는 데 일정한 한계가 있었다. 추후 분석에서는 영역별로 보다 세밀한 분석과 아울러 같은 영역 내에서 주요 개념 간 관련성이 어떻게 형성되어 있는지 살펴보는 작업이 필요하다. 후속 연구를 통해 이 연구에서 도출한 토픽 노출의 시기적 변동에 대한 분석을 진행한다면 노동신문을 통한 사회보장 관련 의제의 변동을 보다 입체적으로 포착할 수 있을 것으로 기대한다.

제 4 장

전문가 조사를 통한 보건복지 예비 의제의 탐색

제1절 들어가며

제2절 보건복지 주요 의제의 탐색

제3절 보건복지 공적 의제의 우선순위

제4절 소결

4

전문가 조사를 통한 보건복지 예비 의제의 탐색

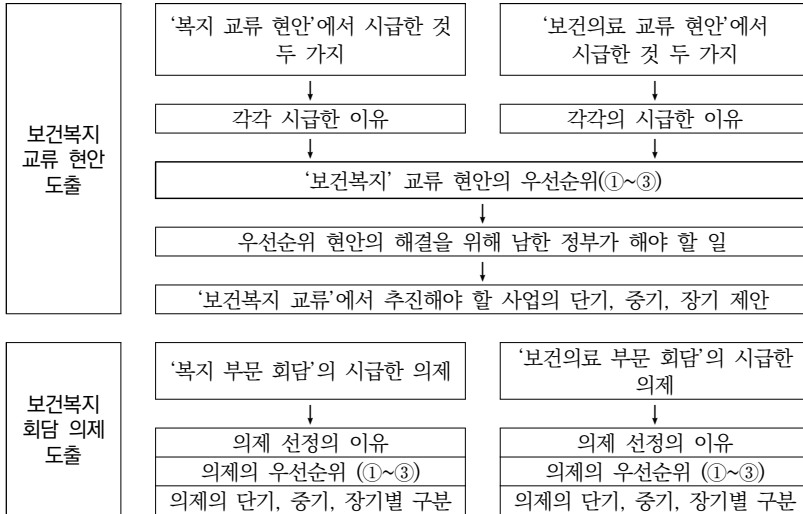
제1절 들어가며

앞의 2장과 3장에서 그간의 남북회담에서 다뤄진 보건복지 의제와 노동신문의 텍스트 분석을 통해 북한의 사회·경제적 요구를 간접적으로 탐색하였다. 앞선 분석에서 알 수 있듯이 그간 남북대화에서도, 북한 당국의 관심에서도 보건복지는 경제문제보다 후차적인 것으로 받아들여지고 있다. 따라서 전반적인 의제의 영역들에 대한 함의는 있지만, 구체적인 의제에 대해서는 앞선 분석으로 충분하지 않다.

이 장에서는 북한의 보건복지를 연구하는 총 24명의 전문가들을 대상으로 한 델파이 조사를 통해 보다 구체적인 의제들을 도출하고, 의제들의 시급성과 중요성을 평가하고자 하였다.

1차 조사에서 사용된 개방형 질문의 구조는 다음과 같다.

[그림 4-1] 개방형 질문의 구조



2차 조사에서는 1차 조사의 결과를 바탕으로 보건복지 분야 교류 현안의 시급성과 중요성을 5점 척도로 평가하도록 하고, 보건복지 분야의 의제에 대해서도 동일하게 평가하도록 하였다.

제2절 보건복지 주요 의제의 탐색

이 절에서는 개방형 질문을 통해 북한의 보건복지를 연구하는 전문가들에게 남북한 복지 교류 현안과 남북대화의 주요 의제를 조사한 결과를 분석하여 제시한다. 개방형 조사인 관계로 총 분석 대상 사례 수는 고정적이지 않다. 제시한 의견을 하나의 단위로 하여 사례를 분석하였다.

1. 남북한 복지 교류 현안

가. 사업별 현안

남북한 복지 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 사업별로 분석한 결과 ‘인프라 구축’이 35.9%로 가장 많았다. 그중 ‘복지시설’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘영양 지원’ 28.1%, ‘R&D’ 10.9%, ‘사회복지 급여 지원’과 ‘기타’가 각각 9.4%, 7.8%, ‘전염병 예방 및 관리’가 3.1%로 나타났다. 해당 문항의 질문은 복지 교류 현안이었지만, 보건과 관련한 내용을 응답한 경우 제외하였다.

〈표 4-1〉 남북한 복지 교류 현안(사업별)

(단위: 명, %)

항목	응답자 수	비율
영양 지원	18	28.1
사회복지 급여 지원	6	9.4
서비스	3	50.0
물품(의복, 식량, 연료 등)	3	50.0
인프라 구축 계	23	35.9
보건위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	4.8
복지시설	11	52.4
복지 인력(양성, 교육, 확충)	3	14.3
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	2	9.5
기타	4	19.1
R&D 계	7	10.9
복지 실태조사	2	28.6
남북한 복지 전문가 교류	4	57.1
남북한 보건의료 전문가 교류	1	14.3

항목	응답자 수	비율
기타	8	12.5
- 장애인 재활 지원		
- 각종 분야별 장애인 지원 사업		
- 이산가족 정기 상봉 및 왕래를 위한 제도 마련		
- 남북한 수어 표준화 사업		
- 고령화 대비		
	64	100.0

나. 대상별 현안

남북한 복지 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 대상별로 분석한 결과 ‘아동·청소년’이 31.3%로 가장 많았다. 그중 ‘영양 지원’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘장애인’ 22.9%, ‘영유아’와 ‘노인’ 그리고 ‘여성’이 각각 14.6%, ‘저소득층’ 2.1%로 나타났다. ‘영양 지원’이 모든 대상의 현안으로 제시되었다.

〈표 4-2〉 남북한 복지 교류 현안(대상별)

(단위: 명, %)

	항목	응답자 수	비율
영유아	영양 지원	5	71.4
	보육서비스	1	14.3
	전염병 예방 및 관리	1	14.3
	소계	7	14.6
아동 청소년	영양 지원	11	73.3
	보육서비스	2	13.3
	교육 지원	1	6.7
	난청 (인공와우) 수술 지원	1	6.7
	소계	15	31.3

항목		응답자 수	비율
노인	영양 지원	2	28.6
	이산가족 정기 상봉 및 왕래를 위한 제도 마련	1	14.3
	생활안전 서비스	1	14.3
	복지관, 보호시설 등 노인 관련 시설 건립	2	28.6
	고령화 대비	1	14.3
	소계	7	14.6
장애인	영양 지원	1	9.1
	재활 지원	1	9.1
	보장구 제공 및 제작 시설 지원	2	18.2
	남북한 수어 표준화 사업	1	9.1
	장애인 복지 분야 전문가 양성 및 교류	2	18.2
	복지관, 특수학교, 직업훈련 시설 등 장애인 관련 시설 건립	3	27.3
	각종 분야별 장애인 지원 사업	1	9.1
	소계	11	22.9
여성	임산부 영양지원	6	85.7
	폭력 피해 여성 보호시설 등 여성 관련 시설 건립	1	14.3
	소계	7	14.6
저소득층	생활안전 서비스	1	100.0
	소계	1	2.1
총계		48	100.0

다. 현안 제시 이유

사업별 현안에서 많이 언급된 순으로 현안 제시 이유를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 ‘인프라 구축’은 평양 외 지역의 복지 인프라가 열악하다는 이유가 주를 이뤘다. 또한 장애인 관련 복지 인프라에 대한 내용이 많았는데, ① 장애인 특수학교를 현대화하여 장애인 교육권을 보장해야 한다, ② 장애인 보장구 지원보다는 보장구를 자체적으로 생산할 수 있게 기술을 알

려 주고 공장을 세워 줘야 한다, ③ 조선장애자보호련맹중앙위원회 사무국에서 근무하는 장애인들이 본인의 경험으로 욕구 파악은 하고 있으나 선진적인 전문지식은 없으므로 전문가 양성이 필요하다, ④ 김정은 정권에서 장애인 복지 제도에 대해 관심은 있으나 제도가 낙후되어 정비가 필요하다 등에 대한 내용이 있었다.

두 번째로 ‘영양 지원’은 영유아 및 아동·청소년을 대상으로 많이 언급된 만큼 영아사망률, 발육 부진, 한민족의 미래, 축적된 사업 경험 등을 현안 제시 이유로 언급했다.

“북한의 영유아, 아동, 청소년, 임산부 영양 및 건강 상태는 열악한 것으로 알려져 있다. 이를 개선하기 위한 사업 내용은 잘 개발되어 있고, 축적된 사업 경험이 있기 때문에 실행 가능성이 높다. 장래 인구를 위해 비용 대비 편익이 높은 사업 내용이다.”(조사 참여자 9)

“북한 주민들이 식량 부족, 영양 결핍, 발육 부진 등으로 건강권과 생명권에 심각한 위기에 처해 있다는 우려가 유엔 세계식량계획 등 국제사회에서 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 영유아 사망률은 심각한 상황이며, 5세 미만 아동의 28%가량이 영양실조 상태에 있는 것으로 추정된다.”(조사 참여자 23)

세 번째로 ‘R&D’에서 ‘복지 실태조사’의 경우 북한의 사회복지 실태조사를 통해 수요를 파악하는 등 객관적으로 파악할 수 있는 기초자료가 필요함을 이유로 들었다. 또 ‘남북한 복지 전문가 교류’의 경우 전문가들이 먼저 복지 분야 협력을 위해 어떤 현안을 어떻게 해결해 나갈지 논의가 필요하다는 점을 이유로 들었다.

2. 남북한 보건의료 교류 현안

가. 사업별 현안

남북한 보건의료 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 사업별로 분석한 결과 ‘전염병 예방 및 관리’가 34.3%로 가장 많았다. 그중 ‘예방 접종’에 대한 응답이 가장 많았다. 전염 질환 중에서 ‘결핵’이 가장 많이 언급되었고, ‘말라리아’와 ‘간염’이 각각 6회, 기생충이 3회 언급되었다.

‘인프라 구축’이 19.4%로 두 번째로 응답이 많았다. 그중 ‘보건의료 시설 및 기기’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로 ‘영양 지원’ 17.9%, ‘의약품 지원’ 13.4%, ‘모자보건’과 ‘R&D’가 각각 6.0%, ‘보건교육’이 3.0%로 나타났다.

〈표 4-3〉 남북한 보건의료 교류 현안(사업별)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		12	17.9
모자보건		4	6.0
모성 건강(임신, 출산)		3	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		23	34.3
예방접종(예방백신 지원)		13	92.9
방역		1	7.1
※ 해당 항목은 상위 항목의 합계에 포함하지 않음. 다만, ‘전염병 예방’이 아닌 ‘결핵 치료’ 등 특정 질환 하나만을 응답한 경우 상위 항목으로 집계함.	전염 질환별 언급 횟수	결핵	11
		말라리아	6
		간염	6
		기생충	3

항목	응답자 수	비율
의약품 지원	9	13.4
보건교육	2	3.0
인프라 구축	13	19.4
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	2	16.7
보건의료 시설 및 기기	6	50.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	3	25.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	1	8.3
R&D	4	6.0
보건의료 실태조사(건강·질병 실태조사)	2	50.0
남북한 보건의료 전문가 교류	2	50.0
기타	0	0.0
총계	67	100.0

나. 대상별 현안

남북한 보건의료 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 대상별로 분석한 결과 ‘영유아’가 44.1%로 가장 많았다. 그중 ‘예방접종’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘여성(임산부)’ 29.4%, ‘아동·청소년’ 17.6%, ‘노인’ 5.9%, ‘장애인’ 2.9%, ‘저소득층’ 0.0%로 나타났다. 또한 ‘영양 지원’과 ‘의약품 지원’이 거의 모든 대상의 현안으로 제시되었다.

〈표 4-4〉 남북한 보건의료 교류 현안(대상별)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영유아	영양 지원	5	33.3
	예방접종	10	66.7
	소계	15	44.1
아동 청소년	영양 지원	2	33.3
	의약품 지원	1	16.7
	예방접종	3	50.0
	소계	6	17.6
노인	영양 지원	1	50.0
	의약품 지원	1	50.0
	소계	2	5.9
장애인	의약품 지원	1	100.0
	소계	1	2.9
여성	임산부 영양 지원	3	30.0
	임산부 예방접종	2	20.0
	임산부 의약품 지원	2	20.0
	모성 건강(임신, 출산)	3	30.0
	소계	10	29.4
저소득층		0	0.0
총계		34	100.0

다. 현안 제시 이유

사업별 현안에서 많이 언급된 순으로 현안 제시 이유를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 ‘전염병 예방 및 관리’를 현안으로 제시한 가장 큰 이유는 향후 남북 간 교류가 활성화되었을 때 전염병이 남한으로 유입될 수 있다는 우려였다. 초기에 적극적으로 대응하면 효과적으로 대응할 수 있으나, 한 번 확산될 경우 사회경제적 피해가 막대하다는 이유가 다음으로 많이 언급

되었다. 특히 전염병 예방 및 관리 중 ‘예방접종’을 현안으로 제시한 이유는 백신 부족을 비롯해 영유아 대상 예방접종이 제대로 이루어지지 않는 열악한 예방 시스템 때문이었다.

“북한 보건 당국은 결핵, 말라리아, HIV/AIDS 등을 우선순위가 가장 높은 보건 문제로 인식, 그다음으로 B형 간염, 장관계 감염질환, 기생충(2위), 그다음으로 심장질환, 구강질환 및 암 등의 비전염성 질환(3위), 그다음으로 금연사업(4위), 그다음으로 예방접종을 포함한 모자보건사업 등(4위)을 우선순위가 높은 문제로 인지하고 있다(WHO, 2003).” (조사 참여자 12)

“여러 북한 이탈 주민 조사에 의하면 영유아 대상 필수 예방접종도 제대로 되고 있지 않아 위험에 노출되어 있다. 특히 결핵 환자 관리가 제대로 안 되어 있기 때문에 BCG 접종을 위한 백신 지원이 시급하다.” (조사 참여자 20)

두 번째로 ‘인프라 구축’은 치료를 하려고 해도 의료 장비가 없거나 평양 외에는 의료시설이 제대로 갖춰지지 않아 병원이 제 기능을 하지 못하고 있다는 점 때문에 현안으로 제시되었다.

세 번째로 ‘영양 지원’은 영유아의 발육부진, 영양실조로 인한 면역력 약화, 효과성 및 실행 가능성이 높은 사업이라는 점을 이유로 들었다.

마지막으로 ‘R&D’에서 ‘보건의료 실태조사’의 경우 북한의 보건의료 실태를 파악해야 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’를 통해 어떤 현안을 어떻게 해결해 나갈지 현안의 중요성에 따라 보건의료 교류를 효과적으로 수행할 수 있다는 점을 이유로 들었다.

3. 남북한 보건복지 교류 현안

가. 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위

남북한 보건복지 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 1위부터 3위까지 우선순위를 매긴 결과는 다음과 같다.

(1) 1순위

1순위에서 가장 많이 나온 현안은 ‘전염병 예방 및 관리’로 32.0%였다. 그중 ‘영유아 예방접종’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘영양 지원’이 28.0%로 많았는데, 이 역시 ‘영유아 영양 지원’이 가장 많았다. ‘R&D’ 16.0%, ‘인프라 구축’ 12.0%, ‘기타’ 8.0%, ‘모자보건’이 4.0%로 나타났다.

〈표 4-5〉 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위(1순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		7	28.0
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	6	
	아동·청소년	3	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	2	
	저소득층	0	
모자보건 소계		1	4.0
모성 건강(임신, 출산)		0	-
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	-

122 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

항목	응답자 수	비율
전염병 예방 및 관리 소계	8	32.0
예방접종(예방백신 지원) 소계	4	100.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	3
	아동·청소년	2
	노인	0
	장애인	0
	여성(임산부)	1
	저소득층	0
방역	0	0.0
인프라 구축 소계	3	12.0
복지시설	0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	33.3
보건의료 시설 및 기기	1	33.3
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	1	33.3
R&D 소계	4	16.0
복지 실태조사	2	50.0
보건의료 실태조사	1	25.0
남북한 복지 전문가 교류	1	25.0
남북한 보건의료 전문가 교류	0	0.0
기타 소계	2	8.0
- 식량 차관		
- 보건복지부 또는 여성가족부와 북한 보건성 접촉		
총계	25	100.0

(2) 2순위

2순위에서 가장 많이 나온 현안은 ‘인프라 구축’으로 23.3%였다. 그중 ‘보건의료 시설 및 기기’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘전염병 예방 및 관리’ 20.0%, ‘R&D’ 16.7%, ‘영양 지원’ 13.3%, ‘모자보건’과 ‘의약품 지원’이 각각 10.0%, ‘식량 지원’이 6.7%로 나타났다.

〈표 4-6〉 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위(2순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원 소계		4	13.3
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	1	
	아동·청소년	1	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	1	
	저소득층	1	
모자보건 소계		3	10.0
모성 건강(임신, 출산)		1	50.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		1	50.0
전염병 예방 및 관리 소계		6	20.0

124 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

항목		응답자 수	비율
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	3	60.0
	영유아	2	
	아동·청소년	1	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		2	40.0
식량 지원(식량 차관)		2	6.7
의약품 지원		3	10.0
인프라 구축 소계		7	23.3
복지시설		0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)		1	16.7
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	0.0
보건의료 시설 및 기기		3	50.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)		1	16.7
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		1	16.7
R&D 소계		5	16.7
복지 실태조사		0	0.0
보건의료 실태조사		1	20.0
남북한 복지 전문가 교류		2	40.0
남북한 보건의료 전문가 교류		2	40.0
기타		0	0.0
총계		30	100.0

(3) 3순위

3순위에서 가장 많이 나온 현안은 ‘인프라 구축’으로 46.4%였다. 그중 ‘보건의료 인력’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘기타’ 14.3%, ‘사회복지서비스 지원’과 ‘의약품 지원’이 각각 10.7%, ‘R&D’ 7.1%, ‘영양 지원’과 ‘모자보건’ 그리고 ‘전염병 예방 및 관리’가 각각 3.6%로 나타났다.

〈표 4-7〉 남북한 보건복지 교류 현안 우선순위(3순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		1	3.6
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	1	
	아동·청소년	1	
	노인	1	
	장애인	0	
	여성(임산부)	1	
	저소득층	0	
모자보건		1	3.6
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		1	3.6
예방접종(예방백신 지원)		0	0.0
※ 해당 항목은 ‘전염병’ 또는 ‘예방접종’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	0.0

126 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

항목	응답자 수	비율
사회복지서비스 지원	3	10.7
의약품 지원	3	10.7
인프라 구축 소계	13	46.4
복지시설	2	15.4
복지 인력(양성, 교육, 확충)	1	7.7
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	1	7.7
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	7.7
보건의료 시설 및 기기	2	15.4
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	5	38.5
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	1	7.7
R&D 소계	2	7.1
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	1	50.0
남북한 보건의료 전문가 교류	1	50.0
기타 소계	4	14.3
- 향후 보건복지 사업 위한 민관 협력 체계 구성		
- 민간 교류를 협회 차원으로 통합		
- 남북한 수어 표준화 사업		
- 삶의 질 개선		
	28	100.0

나. 남북한 보건복지 기간별 추진 사업

남북한 보건복지 교류 현안을 단기, 중기, 장기로 구분한 결과는 다음과 같다.

(1) 단기 현안

단기 사업으로 구분된 현안은 ‘R&D’가 28.3%로 가장 많았다. 그중 ‘남북한 복지 전문가 교류’와 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘영양 지원’이 19.6%로 많았는데, 특히 ‘영유아 영양 지원’에 대한 응답이 가장 많았다. ‘전염병 예방 및 관리’ 15.2%, ‘의약품 지원’ 13.0%, ‘인프라 구축’ 10.9%, ‘모자보건’ 6.5%, ‘사회복지서비스 지원’ 4.3%, ‘식량 지원’ 2.2%로 나타났다.

〈표 4-8〉 남북한 보건복지 기간별 추진 사업(단기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원 소계		9	19.6
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	5	
	아동·청소년	3	
	노인	2	
	장애인	0	
	여성(임산부)	2	
	저소득층	0	
모자보건 소계		3	6.5
모성 건강(임신, 출산)		0	0.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		1	100.0

항목	응답자 수	비율
전염병 예방 및 관리 소계	7	15.2
예방접종(예방백신 지원)	3	100.0
※ 해당 항목은 ‘전염병’ 또는 ‘예방접종’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.		
영유아	0	
아동·청소년	0	
노인	0	
장애인	0	
여성(임산부)	0	
저소득층	0	
방역	0	0.0
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)	1	2.2
사회복지서비스 지원	2	4.3
의약품 지원	6	13.0
인프라 구축 소계	5	10.9
복지시설	0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	1	20.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	20.0
보건의료 시설 및 기기	0	0.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	1	20.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	2	40.0
R&D 소계	13	28.3
복지 실태조사	2	15.4
보건의료 실태조사	3	23.1
남북한 복지 전문가 교류	4	30.8
남북한 보건의료 전문가 교류	4	30.8
중장기 교류·협력 계획 수립	0	0.0
기타	0	0.0
총계	46	100.0

(2) 중기 현안

중기 사업으로 구분된 현안은 ‘인프라 구축’이 64.1%로 가장 많았다. 그중 ‘보건의료 시설 및 기기’와 ‘보건의료 인력’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’가 15.4%로 많았는데, 그중 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’에 대한 응답이 가장 많았다. ‘모자보건’과 ‘전염병 예방 및 관리’ 그리고 ‘기타’가 각각 5.1%, ‘사회복지서비스 지원’과 ‘의약품 지원’이 각각 2.6%, ‘영양 지원’과 ‘식량 지원’은 0.0%로 나타났다.

〈표 4-9〉 남북한 보건복지 기간별 추진 사업(중기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		0	0.0
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
모자보건		2	5.1
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리 소계		2	5.1
예방접종(예방백신 지원)		0	0.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		1	100.0

130 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

항목	응답자 수	비율
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)	0	0.0
사회복지서비스 지원	1	2.6
의약품 지원	1	2.6
인프라 구축 소계	25	64.1
복지시설	2	8.7
복지 인력(양성, 교육, 확충)	3	13.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	3	13.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	4.3
보건의료 시설 및 기기	6	26.1
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	6	26.1
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	2	8.7
R&D 소계	6	15.4
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	1	16.7
남북한 보건의료 전문가 교류	3	50.0
중장기 교류·협력 계획 수립	2	33.3
기타	2	5.1
- 장애인 지원		
- 지역별 격차 해소		
	39	100.0

(3) 장기 현안

장기 사업으로 구분된 현안은 '인프라 구축'이 66.7%로 가장 많았다. 그중 '보건의료 인력'에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 'R&D'가 28.2%로 많았는데, 그중 '남북한 보건의료 전문가 교류'에 대한 응답이 가장 많았다. 그 외 다른 항목들은 언급되지 않았다.

〈표 4-10〉 남북한 보건복지 기간별 추진 사업(장기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		0	0.0
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
모자보건		0	0.0
모성 건강(임신, 출산)		0	-
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	-
전염병 예방 및 관리		0	0.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	0	-
	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	-
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)		0	0.0
사회복지서비스 지원		0	0.0
의약품 지원		0	0.0

132 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

항목	응답자 수	비율
인프라 구축 소계	26	66.7
복지시설	2	8.7
복지 인력(양성, 교육, 확충)	3	13.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	2	8.7
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	4.3
보건의료 시설 및 기기	5	21.7
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	6	26.1
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	4	17.4
R&D 소계	11	28.2
복지 실태조사	1	10.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	1	10.0
남북한 보건의료 전문가 교류	5	50.0
증장기 교류·협력 계획 수립	3	30.0
기타 소계	2	5.1
- 비감염성 질환 이환율 및 사망률 감소 사업		
- 상시적 모니터링 및 사회보험협정 도입		
총계	39	100.0

다. 정부의 역할

보건복지 교류 현안을 해결하기 위해 정부 차원에서 남한이 해야 할 일로 응답한 내용은 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 북한의 보건복지 현안을 해결하기 위해 교류·협력에 관한 협의체 구성

둘째, 북한의 보건복지 현안을 해결하기 위해 교류·협력에 관한 협정 체결

셋째, 북한의 보건복지 현안을 해결하기 위한 남북한 학술적 교류 및 실태조사 제안

넷째, 북한의 보건복지 현안을 해결하기 위한 교류·협력 예산 마련

다섯째, 과거에 진행했었으나 현재 중단된 남북한 보건복지 협력 사업 재개

협의체 구성과 협정 체결에 대해서는 다음과 같은 세부 의견이 제시되었다.

먼저 협의체 구성과 관련하여 민관 협력 거버넌스로 운영해야 한다는 응답이 다수였다. 구체적으로는 보건복지 전문가, 국내외 NGO, 3차 의료기관 같은 공공기관 등이 협의체에 같이 구성되어 민간 영역을 통해 교류·협력이 진행되도록 하면 좋겠다는 의견이 다수였다. 또한 해당 협의체가 상시적으로 운영되어 보건복지 교류·협력에 관한 단일 기구로서 컨트롤타워 역할을 맡아야 한다는 의견도 있었다.

다음으로 협정 체결의 필요성에 대한 의견이 있었다.

“보건복지 교류·협력을 지속적이고 안정적으로 진행하기 위해 협정 체결이 필수적이며, 보건복지 교류·협력을 통해 얻고자 하는 목표와 원칙을 분명하게 세워야 사안별로 무수한 난제들을 해결할 수 있다.” (조사 참여자 19)

4. 복지 부문 의제

남북 복지 회담 의제 우선순위를 1위부터 3위까지 우선순위를 매겨 제시하도록 조사한 결과는 다음과 같다.

가. 복지 부문 우선순위

(1) 1순위

1순위에서 가장 많이 나온 의제는 ‘영양 지원’으로 34.8%였다. 그중 ‘영유아’와 ‘아동’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘기타’ 21.7%, ‘R&D’ 17.4%, ‘모자보건’ 13.0%, ‘식량 지원’과 ‘사회복지서비스 지원’ 그리고 ‘인프라 구축’이 각각 4.3%, ‘전염병 예방 및 관리’와 ‘의약품 지원’은 0.0%로 나타났다.

〈표 4-11〉 남북 복지 회담 의제 우선순위(1순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원 소계		8	34.8
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	5	
	아동·청소년	5	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	2	
	저소득층	0	
모자보건 소계		3	13.0
모성 건강(임신, 출산)		0	0.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		3	100.0
전염병 예방 및 관리		0	0.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	0	-
	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	-
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)		1	4.3
사회복지서비스 지원		1	4.3
의약품 지원		0	0.0

136 남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구

항목	응답자 수	비율
인프라 구축 소계	1	4.3
복지시설	1	100.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
보건의료 시설 및 기기	0	0.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
R&D 소계	4	17.4
복지 실태조사	2	50.0
보건의료 실태조사	1	25.0
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	0	0.0
중장기 교류·협력 계획 수립	1	25.0
기타	5	21.7
- 장애인 지원		
- 남북 농민, 맹인(시각장애인)들의 언어 정보 공유		
- 복지 대상자 선정		
- 이산가족 정기 상봉 및 왕래를 위한 제도 마련		
- 남북회담의 정례화		
총계	23	100.0

(2) 2순위

2순위에서 가장 많이 나온 의제는 ‘인프라 구축’으로 45.8%였다. 그중 ‘복지 전달체계’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’와 ‘기타’가 각각 12.5%, ‘영양 지원’과 ‘보자 보건’ 그리고 ‘사회복지서비스 지원’이 각각 8.3%, ‘식량 지원’ 4.2%, ‘전염병 예방 및 관리’와 ‘의약품 지원’은 0.0%로 나타났다.

〈표 4-12〉 남북 복지 회담 의제 우선순위(2순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원 소계		2	8.3
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	1	
	노인	1	
	장애인	1	
	여성(임산부)	2	
	저소득층	0	
모자 보건 소계		2	8.3
모성 건강(임신, 출산)		2	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		0	0.0
※ 해당 항목은 ‘전염병’ 또는 ‘예방접종’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	0	-
	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	-

항목	응답자 수	비율
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)	1	4.2
사회복지서비스 지원	2	8.3
의약품 지원	0	0.0
인프라 구축 소계	11	45.8
복지시설	3	30.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	1	10.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	4	40.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	10.0
보건의료 시설 및 기기	1	10.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
R&D 소계	3	12.5
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	0	0.0
중장기 교류·협력 계획 수립	2	100.0
기타	3	12.5
- 영유아, 아동·청소년 교육 지원		
- 의료복지 보편화의 질 제고		
- 고령화 대책		
	24	100.0

(3) 3순위

3순위에서 가장 많이 나온 의제는 ‘인프라 구축’과 ‘기타’로 각각 23.8%였다. ‘인프라 구축’의 경우 ‘복지 시설’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’ 19.0%, ‘사회복지서비스 지원’ 14.3%, ‘영양 지원’ 9.5%, ‘모자 보건’과 ‘식량 지원’이 각각 4.8%, ‘전염병 예방 및 관리’와 ‘의약품 지원’이 각각 0.0%로 나타났다.

〈표 4-13〉 남북 복지 회담 의제 우선순위(3순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원 소계		2	9.5
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	1	
	장애인	1	
	여성(임산부)	1	
	저소득층	0	
모자보건 소계		1	4.8
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		0	0.0
예방접종(예방백신 지원)		0	-
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	-
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)		1	4.8
사회복지서비스 지원		3	14.3
의약품 지원		0	0.0
인프라 구축 소계		5	23.8
복지시설		3	60.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)		1	20.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	0.0
보건의료 시설 및 기기		1	20.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)		0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	0.0

항목	응답자 수	비율
R&D 소개	4	19.0
복지 실태조사	1	25.0
보건의료 실태조사	1	25.0
남북한 복지 전문가 교류	1	25.0
남북한 보건의료 전문가 교류	0	0.0
증장기 교류·협력 계획 수립	1	25.0
기타	5	23.8
- 장애인 보건·복지 지원		
- 노인 보건·복지 지원		
- 북한 지역사회복지 실천의 시범적 실시		
- 상시적 협조를 위한 거버넌스 구축		
- 사회적 격차 해소		
총계	21	100.0

나. 복지 부문 의제 제시 이유

먼저 1순위에서 가장 많이 응답한 ‘영양 지원’을 현안으로 제시한 이유에는 영유아들의 건강권과 생명권 위기, 북한 이탈 주민의 탈북 사유가 배고픔이라는 점 등이 있었다.

“WHO, UNICEF 등에서 제시하는 모자보건 지표뿐 아니라 탈북자들의 한결같은 이유가 바로 배고픔이기 때문에 영양 지원은 절실하다고 본다. 단, 평양이 아니라 열악한 지방에 지원이 가야 한다.” (조사 참여자 6)

“북한에서는 여전히 많은 신생아와 영유아들의 건강권과 생명권이 심각한 위기에 처해 있는 것으로 보고되고 있다.”(조사 참여자 20)

2순위에서 가장 많이 응답한 ‘인프라 구축’에서 ‘복지 전달체계’의 경우 남한 복지 전달체계 모델을 북한에 적용함으로써 일관되고 지속 가능한 복지체계의 운용을 도모해야 한다는 점을 이유로 들었다. 또한 ‘복지 시설’의 경우 남북이 사회복지 교류를 할 수 있는 실제적인 장을 마련해야 한다는 점, 조선농맹문화교류사에서 원격 교육 콘텐츠가 개발되고 있으나 인터넷 광케이블 및 컴퓨터 활용 시설 등이 지방까지는 갖춰지지 않은 현실 등이 이유로 언급되었다.

“지방은 평양과 달리 교육환경이 좋지 못하다. 지방으로 접근하는 게 용이하지 못하다. 인프라가 구성되지 못한 결과다. 인터넷 광케이블은 지방 군 단위까지 다 깔려 있다. 이제 그들의 면 단위 시설로 넣어 주고, 평양에서 영상, 음성 등의 교육 프로그램을 실행하기만 하면 지방도 원격으로 충분히 교육받을 수 있다. 현재 조선농맹문화교류사의 건물에서는 원격 교육을 위한 영상 제작, 음성 제작이 활발히 이뤄지고 있다. 단지 인프라만 구성해 줘도 된다. 사실 이 계기로 우리 남쪽 전문가들이 지방 곡곡으로 접근하는 게 가능하다는 장점이 있다.”(조사 참여자 2)

마지막으로 1순위부터 3순위까지 계속 세 번째로 많이 응답한 ‘R&D’에서 ‘복지 실태조사’의 경우 북한의 복지 실태와 문제점을 모르는 상태에서 적절한 지원책과 효율적인 교류가 이루어질 수 없다는 점을 이유로 들었다. 또 ‘증장기 교류·협력 계획 수립’의 경우 남북 관계에 영향을 받지 않는 안정적인 협력 체계를 갖추는 것이 필요하며, 일회성 교류만으로는 북한의 필요에 맞는 복지사업을 제대로 실행하기 어렵다는 점을 이유로 들었다.

다. 복지 부문 기간별 의제

남북 복지 회담 추진 의제를 단기, 중기, 장기로 구분한 결과는 다음과 같다.

(1) 단기 의제

단기 사업으로 구분된 의제는 ‘R&D’가 31.8%로 가장 많았다. 그중 ‘복지 실태조사’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘영양 지원’이 27.3%로 많았고, 특히 ‘영유아’와 ‘아동’에 대한 응답이 가장 많았다. ‘기타’ 13.6%, ‘모자보건’과 ‘사회복지서비스 지원’이 각각 9.1%, ‘식량 지원’과 ‘인프라 구축’이 각각 4.5%, ‘전염병 예방 및 관리’와 ‘의약품 지원’이 각각 0.0%로 나타났다.

〈표 4-14〉 남북 복지 회담 기간별 추진 의제(단기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		6	27.3
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	3	
	아동·청소년	3	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	2	
	저소득층	0	
모자보건		2	9.1
모성 건강(임신, 출산)		0	0.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		1	100.0

항목		응답자 수	비율
전염병 예방 및 관리		0	0.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	0	-
	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	-
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)		1	4.5
사회복지서비스 지원		2	9.1
의약품 지원		0	0.0
인프라 구축		1	4.5
복지시설		0	-
복지 인력(양성, 교육, 확충)		0	-
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	-
보건의료 시설 및 기기		0	-
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)		0	-
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	-
R&D		7	31.8
복지 실태조사		5	71.4
보건의료 실태조사		1	14.3
남북한 복지 전문가 교류		1	14.3
남북한 보건의료 전문가 교류		0	0.0
기타		3	13.6
- 장애인 지원			
- 남북 농인, 맹인(시각장애인)들의 언어 정보 공유			
- 이산가족 정기 상봉 및 왕래를 위한 제도 마련			
총계		22	100.0

(2) 중기 의제

중기 사업으로 구분된 의제는 ‘R&D’가 42.3%로 가장 많았다. 그중 ‘중장기 교류·협력 계획 수립’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로 ‘인프라 구축’이 38.5%, ‘사회복지서비스 지원’ 7.7%, ‘영양 지원’과 ‘식량 지원’ 그리고 ‘기타’가 각각 3.8%, ‘모자보건’과 ‘전염병 예방 및 관리’, ‘의약품 지원’이 각각 0.0%로 나타났다.

〈표 4-15〉 남북 복지 회담 기간별 추진 의제(중기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		1	3.8
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	1	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
모자보건		0	0.0
모성 건강(임신, 출산)		-	
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		-	
전염병 예방 및 관리		0	0.0
예방접종(예방백신 지원)		0	0.0
※ 해당 항목은 ‘전염병’ 또는 ‘예방접종’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	-	
	아동·청소년	-	
	노인	-	
	장애인	-	
	여성(임산부)	-	
	저소득층	-	
방역		0	0.0

항목	응답자 수	비율
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)	1	3.8
사회복지서비스 지원	2	7.7
의약품 지원	0	0.0
인프라 구축	10	38.5
복지시설	3	33.3
복지 인력(양성, 교육, 확충)	2	22.2
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	3	33.3
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	11.1
보건의료 시설 및 기기	0	0.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
R&D	11	42.3
복지 실태조사	1	11.1
보건의료 실태조사	1	11.1
남북한 복지 전문가 교류	1	11.1
남북한 보건의료 전문가 교류	2	22.2
중장기 교류·협력 계획 수립	4	44.4
기타	1	3.8
- 교육 지원		
총계	26	100.0

(3) 장기 의제

장기 사업으로 구분된 의제는 ‘인프라 구축’이 55.0%로 가장 많았다. 그중 ‘복지 전달체계’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’ 20.0%, ‘식량 지원’과 ‘기타’가 각각 20.0%, ‘모자 보건’ 5.0%, ‘영양 지원’과 ‘전염병 예방 및 관리’, ‘사회복지서비스 지원’, ‘의약품 지원’이 각각 0.0%로 나타났다.

〈표 4-16〉 남북 복지 회담 기간별 추진 의제(장기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		0	0.0
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아		
	아동·청소년		
	노인		
	장애인		
	여성(임산부)		
	저소득층		
모자보건		1	5.0
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		0	0.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	0	-
	영유아		
	아동·청소년		
	노인		
	장애인		
	여성(임산부)		
	저소득층		
방역		0	-
식량 지원(식량 차관, 농업기술 지원 등)		2	10.0
사회복지서비스 지원		0	0.0

항목	응답자 수	비율
의약품 지원	0	0.0
인프라 구축	11	55.0
복지시설	3	30.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	1	10.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	4	40.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	10.0
보건의료 시설 및 기기	0	0.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	1	10.0
R&D	4	20.0
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	1	25.0
남북한 복지 전문가 교류	1	25.0
남북한 보건의료 전문가 교류	0	0.0
중장기 교류·협력 계획 수립	2	50.0
기타	2	10.0
- 상시적 모니터링 및 사회보험협정 도입		
- 시범적 실시와 정착		
총계	20	100.0

5. 보건의료 부문 의제

가. 보건의료 우선순위

남북 보건의료 회담 의제에서 1위부터 3위까지 우선순위를 매긴 결과는 다음과 같다.

(1) 1순위

1순위에서 가장 많이 나온 의제는 ‘전염병 예방 및 관리’로 37.0%였다. 다음으로 ‘인프라 구축’ 18.5%, ‘모자보건’과 ‘의약품 지원’, ‘R&D’가 각각 11.1%, ‘영양 지원’ 7.4%, ‘기타’ 3.7%로 나타났다.

〈표 4-17〉 남북 보건의료 회담 의제 우선순위(1순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		2	7.4
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	1	
	아동·청소년	1	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
모자보건		3	11.1
모성 건강(임신, 출산)		0	-
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	-

항목		응답자 수	비율
전염병 예방 및 관리		10	37.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	3	100.0
	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	0.0
의약품 지원		3	11.1
인프라 구축		5	18.5
복지시설		0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)		0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	0.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)		1	20.0
보건의료 시설 및 기기		2	40.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)		1	20.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		1	20.0
R&D		3	11.1
복지 실태조사		0	0.0
보건의료 실태조사		2	66.7
남북한 복지 전문가 교류		0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류		1	33.3
기타		1	3.7
- 남북한 보건의료의 지속적 협력을 가능케 할 협정 체결			
총계		27	100.0

(2) 2순위

2순위에서 가장 많이 나온 의제는 ‘인프라 구축’으로 34.6%였다. 그중 ‘보건의료 시설 및 기기’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로 ‘전염병 예방 및 관리’ 19.2%, ‘모자보건’과 ‘R&D’, ‘기타’가 각각 11.5%, ‘의약품 지원’ 7.7%, ‘영양 지원’ 3.8%로 나타났다.

〈표 4-18〉 남북 보건의료 회담 의제 우선순위(2순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		1	3.8
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	1	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
모자보건		3	11.5
모성 건강(임신, 출산)		0	-
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	-
전염병 예방 및 관리		5	19.2
※ 해당 항목은 ‘전염병’ 또는 ‘예방접종’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	1	33.3
	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		2	66.7
의약품 지원		2	7.7

항목	응답자 수	비율
인프라 구축	9	34.6
복지시설	0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
보건의료 시설 및 기기	4	50.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	2	25.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	2	25.0
R&D	3	11.5
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	3	100.0
중장기 교류·협력 계획 수립	0	0.0
기타	3	11.5
- 10·4 선언 이후 보건의료 합의서 사업 추진		
- 보건의료협정		
- 비전염성 질병에 대한 논의(장애를 발생시키는 소아마비 등)		
총계	26	100.0

(3) 3순위

3순위에서 가장 많이 나온 의제는 ‘인프라 구축’으로 48.0%였다. 그중 ‘보건의료 인력’과 ‘보건의료 전달체계’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’가 28.0%로 이 중 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’에 대한 응답이 가장 많았다. ‘영양 지원’과 ‘기타’가 각각 8.0%, ‘모자보건’과 ‘전염병 예방 및 관리’가 각각 4.0%, ‘의약품 지원’이 0.0%로 나타났다.

〈표 4-19〉 남북 보건의료 회담 의제 우선순위(3순위)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		2	8.0
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	1	
	아동·청소년	1	
	노인	1	
	장애인	0	
	여성(임산부)	2	
	저소득층	0	
모자보건		1	4.0
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		1	4.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	예방접종(예방백신 지원)	1	100.0
	영유아	1	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	0.0
의약품 지원		0	0.0
인프라 구축		12	48.0
복지시설		0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)		0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		0	0.0
보건의료 시설 및 기기		2	20.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)		4	40.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)		4	40.0

항목	응답자 수	비율
R&D	7	28.0
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	6	85.7
중장기 교류·협력 계획 수립	1	14.3
- 보건의료 분야 사업 논의 및 진행		
기타	2	8.0
- 우선순위에 따른 순차적 지원 프로그램 정리		
- 북한 공동 의료 분야 협력 기구 창설		
총계	25	100.0

나. 보건의료 부문 의제 제시 이유

먼저 1순위에서 가장 많이 응답한 ‘전염병 예방 및 관리’를 현안으로 제시한 이유는 건강권과 생명권의 위협이라는 상황의 시급함을 비롯해 단기간 내에 의제화하고 지원할 수 있으며, 이로 인한 성과도 빠른 시일 내로 볼 수 있기 때문이다. 특히 ‘예방접종’의 경우 결핵 환자의 수가 줄어들지 않고 있으며, 취약계층 사망률 및 이환율을 감소시켜야 함을 이유로 들었다.

“인구의 상당수가 결핵에 감염되어 있음에도 불구하고 결핵약 부족 및 관리 부실로 결핵 환자의 수가 줄어들지 않고 있다.”(조사 참여자 20)

2순위에서 가장 많이 응답한 ‘인프라 구축’에서 ‘보건의료 시설 및 기기’의 경우 의료 시설 및 기기의 지원을 통한 수준 격차 완화, 북한 이탈

주민의 탈북 사유가 중증 질환 치료라는 점 등을 이유로 들었다. ‘보건의료 인력’의 경우 북한 보건의료 인력의 임상 경험 부족, 인력의 질적 수준 향상을 통한 급·만성 질환 사망률 및 의료비용 부담 감소 등이 이유로 언급되었다.

“국내 입국한 탈북민들 중 중증 질환 치료를 목적으로 탈북한 경우를 종종 보게 된다. 북한에서의 삶의 질을 높이는 데 보건의료 분야는 매우 중요한 부분을 차지하며, 통일 후 다양한 요인으로 발생하게 될 인구 이동을 어느 정도 줄이는 데 기여할 것으로 판단된다.”(조사 참여자 19)

“개성공업지구에 북한 최초의 현대식 수련 병원이 건립되면 ‘(개성병원의 운영 및 의료인력 교육을 통해) 북한 주민에게도 대한민국 국민과 동일한 수준의 의료서비스를 제공한다’는 미션하에 평양이 아닌 지역에 대한 진료서비스의 양적 및 질적 수준 향상으로 인도주의적 지원 사업의 장이 될 수 있다. 뿐만 아니라 의료 인력 보수교육의 허브로서 의학교육과 수련 및 재교육을 통한 북한 의료 인력의 역량 강화를 목적으로 하는 전략적 접근이 가능하게 된다. 통일 후 남북한 보건의료체계 통합에 대비한 모델을 제시할 수 있다.”(조사 참여자 1)

마지막으로 3순위에서 두 번째로 많이 응답한 ‘R&D’에서 ‘보건의료 실태조사’의 경우 북한의 보건의료서비스 실태에 대한 데이터가 있어야 향후 북한의 보건의료 발전 계획 수립 및 대북 보건의료 협력사업 추진이 가능하다는 점을 이유로 들었다. 또 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’의 경우 남북한 의료인들의 지식 수준 평준화 등을 이유로 들었다.

다. 보건의료 부문 기간별 의제

남북 보건의료 회담 추진 의제를 단기, 중기, 장기로 구분한 결과는 다음과 같다.

(1) 단기 의제

단기 사업으로 구분된 의제는 ‘전염병 예방 및 관리’가 33.3%로 가장 많았다. 다음으로는 ‘인프라 구축’이 15.2%로 많았다. 그중 ‘보건의료 전달체계’에 대한 응답이 가장 많았다. ‘영양 지원’과 ‘R&D’가 각각 12.1%, ‘모자 보건’ 9.1%, ‘사회복지서비스 지원’과 ‘의약품 지원’, ‘기타’가 각각 6.1%로 나타났다.

〈표 4-20〉 남북 보건의료 회담 기간별 추진 의제(단기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		4	12.1
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	3	
	아동·청소년	2	
	노인	1	
	장애인	0	
	여성(임산부)	3	
	저소득층	0	
모자 보건		3	9.1
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0

항목	응답자 수	비율
전염병 예방 및 관리	11	33.3
예방접종(예방백신 지원)	3	75.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	3
	아동·청소년	1
	노인	0
	장애인	0
	여성(임산부)	0
	저소득층	0
방역	1	25.0
사회복지서비스 지원	2	6.1
의약품 지원	2	6.1
인프라 구축	5	15.2
복지시설	0	0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	0	0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	25.0
보건의료 시설 및 기기	1	25.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	2	50.0
R&D	4	12.1
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	2	50.0
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	2	50.0
기타	2	6.1
- 남북한 보건의료의 지속적 협력을 가능케 할 협정 체결		
- 남한 보건복지부와 북한 보건성 간 보건의료 분야 교류·협력을 위한 상시적인 회담 개최		
총계	33	100.0

(2) 중기 의제

중기 사업으로 구분된 의제는 ‘인프라 구축’이 34.5%로 가장 많았다. 그중 ‘보건의료 시설 및 기기’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’가 20.7%로 많았고, 그중 ‘보건의료 실태조사’와 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’, ‘중장기 교류·협력 계획 수립’이 균일하게 언급되었다. ‘전염병 예방 및 관리’ 13.8%, ‘기타’ 10.3%, ‘영양 지원’과 ‘모자 보건’이 각각 6.9%, ‘의약품 지원’과 ‘보건 교육’이 각각 3.4%로 나타났다.

〈표 4-21〉 남북 보건의료 회담 기간별 추진 의제(중기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		2	6.9
※ 해당 항목은 '영양 지원'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	1	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	1	
	저소득층	0	
모자 보건		2	6.9
모성 건강(임신, 출산)		1	100.0
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	0.0
전염병 예방 및 관리		4	13.8
예방접종(예방백신 지원)		1	50.0
※ 해당 항목은 '전염병' 또는 '예방접종'과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		1	50.0

항목	응답자 수	비율
의약품 지원	1	3.4
보건교육	1	3.4
인프라 구축	10	34.5
복지시설	0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
보건 위생 인프라(상하수도 및 환경 개선, 식수 확보)	1	12.5
보건의료 시설 및 기기	4	50.0
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	2	25.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	1	12.5
R&D	6	20.7
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	2	33.3
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	2	33.3
중장기 교류·협력 계획 수립	2	33.3
기타	3	10.3
- 보건의료 관련 사업 재개		
- 비전염성 질병 문제 해결		
- 남한의 지자체 및 민간 보건의료 기관과 북한의 지역별 보건의료 기관 간의 협조 체계 구축		
총계	29	100.0

(3) 장기 의제

장기 사업으로 구분된 의제는 ‘인프라 구축’이 53.8%로 가장 많았다. 그중 ‘보건의료 인력’에 대한 응답이 가장 많았다. 다음으로는 ‘R&D’가 19.2%로 많았고, 그중 ‘남북한 보건의료 전문가 교류’에 대한 응답이 가

장 많았다. ‘모자 보건’과 ‘전염병 예방 및 관리’가 각각 3.8%, ‘영양 지원’과 ‘의약품 지원’이 각각 0.0%로 나타났다.

〈표 4-22〉 남북 보건의로 회담 기간별 추진 의제(장기)

(단위: 명, %)

항목		응답자 수	비율
영양 지원		0	0.0
※ 해당 항목은 ‘영양 지원’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
모자보건		1	3.8
모성 건강(임신, 출산)		0	-
영유아 건강(미숙아, 선천성 이상아, 난청, 실명 등)		0	-
전염병 예방 및 관리		1	3.8
예방접종(예방백신 지원)		0	-
※ 해당 항목은 ‘전염병’ 또는 ‘예방접종’과 함께 언급된 횟수일 뿐 상위 항목의 합계와 무관함.	영유아	0	
	아동·청소년	0	
	노인	0	
	장애인	0	
	여성(임산부)	0	
	저소득층	0	
방역		0	-

항목	응답자 수	비율
의약품 지원	0	0.0
인프라 구축	14	53.8
복지시설	0	0.0
복지 인력(양성, 교육, 확충)	0	0.0
복지 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	0	0.0
보건의료 시설 및 기기	2	16.7
보건의료 인력(양성, 교육, 확충)	6	50.0
보건의료 전달체계(시스템, 법제 등 행정체계)	4	33.3
R&D	5	19.2
복지 실태조사	0	0.0
보건의료 실태조사	0	0.0
남북한 복지 전문가 교류	0	0.0
남북한 보건의료 전문가 교류	4	80.0
중장기 교류·협력 계획 수립	1	20.0
기타	5	19.2
- 남북 보건의료 격차를 줄이기 위한 보건의료 사업 재개 논의 - 우선순위에 따른 순차적 지원 프로그램 정리 - 만성질환으로 인한 질병 부담 감소 - 시범적 사업 실시와 정착 - 남한과 북한, 제3국 및 국제기구 간 보건의료 위한 거버넌스 체계 구축		
총계	26	100.0

제3절 보건복지 공적 의제의 우선순위

이 절에서는 폐쇄형 질문을 통해 북한의 보건복지를 연구하는 전문가들에게 남북한 복지 교류 현안과 남북대화의 주요 의제를 조사한 결과를 분석하여 제시한다. 응답 대상자에게는 영역별로 우선되는 현안을 선택하도록 하고, 사안별로 시급성과 중요성을 평가하도록 하였다.

1. 남북한 복지 교류 현안

가. 복지 교류 현안

남북한 복지 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 분석한 결과 ‘영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업’이 25.0%로 가장 응답이 많았다. 다음으로는 ‘여성 및 임산부 영양 및 건강 지원 사업’ 22.4%, ‘남북한 복지 전문 인적 교류 사업’ 17.1%, ‘장애인 시설 및 서비스 지원 사업’ 9.2%, ‘노인 생활 안정, 영양, 시설 지원’과 ‘북한의 복지 인프라 직접 지원 사업’, ‘남북한 복지 행정체계, 관련 법제 정비 사업’이 각각 6.6%, ‘각종 사회복지 전문 시설 지원 사업’ 4.0%, ‘의복, 신발 등 각종 생필품과 연료 지원 사업’ 2.6% 순으로 나타났다.

〈표 4-23〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 교류 현안

복지 교류 현안	빈도	비율
영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업	19	25.0
여성 및 임산부 영양 및 건강 지원 사업	17	22.4
남북한 복지 전문 인적 교류 사업	13	17.1

복지 교류 현안	빈도	비율
장애인 시설 및 서비스 지원 사업	7	9.2
노인 생활 안정, 영양, 시설 지원	5	6.6
북한의 복지 인프라 직접 지원 사업	5	6.6
남북한 복지 행정체계, 관련 법제 정비 사업	5	6.6
각종 사회복지 전문 시설 지원 사업	3	4.0
의복, 신발 등 각종 생필품과 연료 지원 사업	2	2.6
복지서비스 전달체계 복구 지원 사업	0	0.0
총 응답 빈도 계	76	100.0

나. 복지 교류 현안이라고 생각한 이유

남북한 복지 교류 현안 중 시급한 현안이라고 생각한 이유를 분석한 결과 ‘영유아 아동과 노인 여성은 북한의 가장 취약한 계층임에 따라 생명권과 직결되는 문제로 인함’이 25.7%로 가장 응답이 많았다. 다음으로는 ‘복지권, 식량권, 건강권 상실로 인한 북한 주민의 인간안보 위기 상황임에 따라’ 14.9%, ‘북한의 가장 어려운 취약계층부터 지원 시작해야 되기 때문’ 13.5%, ‘교류를 통한 이질감 해소 및 동질성 회복을 위해’ 10.8%, ‘가시적인 효과를 단기간에 볼 수 있어 효과성이 크고 수용 가능성이 높기 때문’과 ‘남북한의 이질적인 행정체계와 법제 통합화의 기초작업을 위해’가 각각 6.8%, ‘남북한 격차 해소를 위하여’와 ‘북한 복지 인프라의 열악성 때문’, ‘통일비용 경감을 위하여’가 각각 5.4%, ‘생명권과 직결되는 문제로 인함’ 4.1%, ‘북한이 정책적으로 관심을 보이는 분야이기 때문’ 1.4%로 나타났다.

〈표 4-24〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 교류 현안이라고 생각한 이유

복지 교류 현안	빈도	비율
영유아 아동과 노인 여성은 북한의 가장 취약한 계층임에 따라 생명권과 직결되는 문제로 인한	19	25.7
복지권, 식량권, 건강권 상실로 인한 북한 주민의 인간안보 위기 상황임에 따라	11	14.9
북한의 가장 어려운 취약계층부터 지원 시작해야 되기 때문	10	13.5
교류를 통한 이질감 해소 및 동질성 회복을 위해	8	10.8
가시적인 효과를 단기간에 볼 수 있어 효과성이 크고 수용 가능성이 높기 때문	5	6.8
남북한의 이질적인 행정체제와 법제 통합화의 기초작업을 위해	5	6.8
남북한 격차 해소를 위하여	4	5.4
북한 복지 인프라의 열악성 때문 (만성질환, 기생충 감염 등)	4	5.4
통일비용 경감을 위하여	4	5.4
생명권과 직결되는 문제로 인한	3	4.1
북한이 정책적으로 관심을 보이는 분야이기 때문	1	1.4
총 응답 빈도 계	74	100.0

다. 복지 교류 현안별 시급성과 중요성

남북한 복지 교류 현안별로 시급성과 중요성을 분석한 결과를 1위부터 3위까지 살펴보면 ‘영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업’이 시급성 평균 점수 4.6점, 중요성 평균점수 4.7점으로 시급성과 중요성 모두에서 가장 점수가 높았다. 다음으로 ‘여성 및 임산부 영양 및 건강 지원 사업’이 시급성 평균점수 4.5점, 중요성 평균점수 4.6점으로 시급성과 중요성 모두에서 두 번째로 점수가 높았다. ‘남북한 복지 전문 인적 교류 사업’은 시

급성 평균점수 4.1점, 중요성 평균점수 4.2점으로 시급성과 중요성 모두에서 세 번째로 점수가 높았다.

〈표 4-25〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 교류 현안별 시급성과 중요성

복지 교류 현안	시급성		중요성	
	평균	변이계수(CV)	평균	변이계수(CV)
영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업	4.6	0.12	4.7	0.12
여성 및 임산부 영양 및 건강 지원 사업	4.5	0.17	4.6	0.14
남북한 복지 전문 인적 교류 사업	4.1	0.21	4.2	0.21
장애인 시설 및 서비스 지원 사업	3.8	0.22	3.9	0.18
노인 생활 안정, 영양, 시설 지원	3.6	0.22	3.9	0.19
북한의 복지 인프라 직접 지원 사업	3.5	0.28	3.8	0.24
의복, 신발 등 각종 생필품과 연료 지원 사업	3.5	0.28	3.5	0.28
복지서비스 전달체계 복구 지원 사업	3.3	0.24	3.6	0.24
각종 사회복지 전문 시설 지원 사업	3.3	0.24	3.7	0.20
남북한 복지 행정체계, 관련 법제 정비 사업	3.2	0.30	3.4	0.29

라. 복지 부문 의제

남북한 복지 회담을 개최한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제를 분석한 결과 ‘영유아 및 아동·청소년 식량·영양 복지 지원’이 23.6%로 가장 응답이 많았다. 다음으로 ‘임산부 영양 및 복지 지원’ 20.2%, ‘영유아 보육서비스’ 13.5%, ‘노인 및 장애인 영양 및 복지 지원’ 10.1%, ‘북한의 사회복지 실태 및 북한 주민의 복지 욕구와 의식 연구조사 사업’과 ‘사회복

지 관련 전문 시설 현대화·확충 및 전문인력 양성'이 각각 7.9%, '당국 차원의 식량 차관 재개' 6.7%, '노인 복지시설 및 생활안정서비스'와 '북한 지역 복지서비스 전달체계의 구축과 사업 개발'이 각각 3.4%, '장애인 고용 및 복지' 2.2%, '기타' 의견 1.1%로 나타났다.

〈표 4-26〉 2차 전문가 조사 결과: 복지 부문 의제

복지 부문 의제	빈도	비율
영유아 및 아동·청소년 식량·영양 복지 지원	21	23.6
임산부 영양 및 복지 지원	18	20.2
영유아 보육서비스(영양 지원 등 현물 포함)	12	13.5
노인 및 장애인 영양 및 복지 지원	9	10.1
북한의 사회복지 실태 및 북한 주민의 복지 욕구와 의식 연구조사 사업	7	7.9
사회복지 관련 전문 시설 현대화·확충 및 전문인력 양성	7	7.9
당국 차원의 식량 차관 재개	6	6.7
노인 복지시설 및 생활안정서비스(연로연금)	3	3.4
북한 지역 복지서비스 전달체계의 구축과 사업 개발	3	3.4
장애인 고용 및 복지	2	2.2
기타	1	1.1
총 응답 빈도 계	89	100.0

2. 남북한 보건 교류 현안

가. 보건 교류 현안

남북한 보건 교류 현안 중 시급하다고 생각하는 현안을 분석한 결과 ‘감염병 예방 지원 사업’이 20.4%로 가장 응답이 많았다. 다음으로는 ‘영유아 및 아동 영양지원 사업’ 18.4%, ‘모자보건 영양·시설 지원 사업’ 13.3%, ‘남북한 보건의료 인력 교류’ 11.2%, ‘의약품 지원’ 10.2%, ‘북한 건강·질병 실태조사’ 9.2%, ‘식수, 상하수도 개선 사업 지원 등’ 8.2%, ‘북한 의료시설 및 의료서비스 제공 현황에 관한 남북한 담당 기관 교류’ 5.1%, ‘취약 지역 위생 방역 사업’ 3.1%, ‘북한 주민 대상 기초보건 교육’ 1.0% 순으로 나타났다.

〈표 4-27〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 교류 현안

보건 교류 현안	빈도	비율
감염병 예방 지원 사업 (결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 기생충, 풍진 등)	20	20.4
영유아 및 아동 영양 지원 사업	18	18.4
모자보건 영양·시설 지원 사업	13	13.3
남북한 보건의료 인력 교류 : 기관, 전문가 단체 차원의 교류 활성화 지원	11	11.2
의약품 지원(면역·백신, 결핵, 항생제 등 필수 의약품 등)	10	10.2
북한 건강·질병 실태조사	9	9.2
식수, 상하수도 개선 사업 지원 등	8	8.2
북한 의료시설 및 의료서비스 제공 현황에 관한 남북한 담당 기관 교류	5	5.1
취약 지역 위생 방역 사업	3	3.1
북한 주민 대상 기초 보건교육	1	1.0
총 응답 빈도 계	98	100.0

나. 보건 교류 현안이라고 생각한 이유

남북한 보건 교류 현안 중 시급한 현안이라고 생각한 이유를 분석한 결과 ‘영유아 및 아동 발달장애 예방 때문’이 20.7%로 가장 응답이 많았다. 다음으로 ‘식량, 보건, 복지, 위생의 상관관계 때문’ 17.1%, ‘향후 남북한 보건의료 분야 교류·협력 향상을 위해’ 12.2%, ‘남북 통합 과정에서 우리 사회의 부담을 경감시키는 차원에서’와 ‘북한 당국의 관심과 일치하기 때문’, ‘초기 진료가 비용과 치료 면에서 수월하기 때문’, ‘향후 북한 주민 접촉을 통한 남한으로의 전이도 우려 때문’이 각각 8.5%, ‘관리 능력 부재로 인한 북한 주민의 건강권이 침해되고 있어서’와 ‘유병률 감소 유도 때문’이 각각 7.3%, ‘장애아 출현 예방 때문’ 1.2%로 나타났다.

〈표 4-28〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 교류 현안이라고 생각한 이유

보건 교류 현안	빈도	비율
영유아 및 아동 발달장애 예방 때문	17	20.7
식량, 보건, 복지, 위생의 상관관계 때문	14	17.1
향후 남북한 보건의료 분야 교류·협력 향상을 위해	10	12.2
남북 통합 과정에서 우리 사회의 부담을 경감시키는 차원에서	7	8.5
북한 당국의 관심과 일치하기 때문	7	8.5
초기 진료가 비용과 치료 면에서 수월하기 때문	7	8.5
향후 북한 주민 접촉을 통한 남한으로의 전이도 우려 때문	7	8.5
관리 능력 부재로 인한 북한 주민의 건강권이 침해되고 있어서	6	7.3
유병률 감소 유도 때문	6	7.3
장애아 출현 예방 때문	1	1.2
총 응답 빈도 계	82	100.0

다. 보건 교류 현안별 시급성과 중요성

남북한 보건 교류 현안별로 시급성과 중요성을 분석한 결과를 1위부터 3위까지 살펴보면 ‘감염병 예방 지원 사업’이 시급성 평균점수 4.7점, 중요성 평균점수 4.6점으로 시급성과 중요성 모두에서 가장 점수가 높았다. 다음으로 ‘영유아 및 아동 영양지원 사업’이 시급성 평균점수 4.6점, 중요성 평균점수 4.6점으로 시급성과 중요성 모두에서 두 번째로 점수가 높았다. ‘모자보건 영양·시설 지원 사업’은 시급성 평균점수 4.3점, 중요성 평균점수 4.4점이었다. 시급성 4위, 중요성 3위로 종합적으로 고려하면 세 번째로 응답이 많았다.

〈표 4-29〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 교류 현안별 시급성과 중요성

보건 교류 현안	시급성		중요성	
	평균	변이계수 (CV)	평균	변이계수 (CV)
감염병 예방지원 사업(결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 기생충, 풍진 등)	4.7	0.10	4.6	0.12
영유아 및 아동 영양 지원 사업	4.6	0.14	4.6	0.14
모자보건 영양·시설 지원 사업	4.3	0.17	4.4	0.18
의약품 지원(면역·백신, 결핵, 항생제 등 필수 의약품 등)	4.3	0.16	4.3	0.16
식수, 상하수도 개선 사업 지원 등	4.3	0.16	4.3	0.15
남북한 보건의료 인력 교류 : 기관, 전문가 단체 차원의 교류 활성화 지원	4.2	0.19	4.2	0.20
취약 지역 위생 방역 사업	4.2	0.14	4.1	0.16
북한 건강·질병 실태조사	4.0	0.21	4.0	0.20
북한 의료시설 및 의료서비스 제공 현황에 관한 남북한 담당 기관 교류	3.9	0.19	4.1	0.16
북한 주민 대상 기초 보건교육	3.6	0.31	3.7	0.30

라. 보건 부문 의제

남북한 보건 회담을 개최한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제를 분석한 결과 ‘결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 풍진 등 감염병 예방 공동사업’이 18.9%로 가장 응답이 많았다. 다음으로는 ‘영유아·아동·산모 영양 지원 사업’ 16.0%, ‘남북 보건의료 전문인력 교류’와 ‘북한 보건의료 인프라 구축 지원’이 각각 10.4%, ‘북한의 보건의료 현황에 대한 정확한 진단과 파악을 위한 연구조사 사업’과 ‘식수 및 위생지원 사업’이 각각 9.4%, ‘남북한 보건의료의 지속적 협력을 가능케 할 협정 체결 및 협력기구 창설’ 8.5%, ‘DMZ 접경 지역 방역 및 공동관리’ 7.6%, ‘국제적 제재하에서 현실적으로 반출 가능한 완제 의약품 및 원료 의약품 복송’ 5.7%, ‘중단된 보건의료 사업 재개’ 3.8%로 나타났다.

〈표 4-30〉 2차 전문가 조사 결과: 보건 부문 의제

보건 부문 의제	빈도	비율
결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 풍진 등 감염병 예방 공동사업	20	18.9
영유아·아동·산모 영양 지원 사업	17	16.0
남북 보건의료 전문인력 교류	11	10.4
북한 보건의료 인프라 구축 지원	11	10.4
북한의 보건의료 현황에 대한 정확한 진단과 파악을 위한 연구조사 사업	10	9.4
식수 및 위생 지원 사업	10	9.4
남북한 보건의료의 지속적 협력을 가능케 할 협정 체결 및 협력기구 창설	9	8.5
DMZ 접경 지역 방역 및 공동 관리	8	7.6
국제적 제재하에서 현실적으로 반출 가능한 완제 의약품 및 원료 의약품 복송	6	5.7
중단된 보건의료 사업 재개	4	3.8
총 응답 빈도 계	106	100.0

3. 남북한 보건복지 교류·협력

남북한 보건·복지 교류·협력이 분리되어야 하는지 또는 통합되어야 하는지에 대해서는 통합되어야 한다는 응답이 66.7%로 다수를 차지했다.

〈표 4-31〉 2차 전문가 조사 결과: 보건복지 교류·협력의 분리·통합

보건복지 교류·협력	빈도	비율
분리	8	33.3
통합	16	66.7
총 응답 빈도 계	24	100.0

제4절 소결

남북한 복지 교류 현안 중 시급한 현안을 1위부터 3위까지 살펴보면 ‘영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업’ 25.0%, ‘여성 및 임산부 영양 및 건강 지원 사업’ 22.4%, ‘남북한 복지 전문 인적 교류 사업’ 17.1%로 나타났다. 남북한 복지 교류 현안별로 시급성과 중요성을 분석한 결과에서도 ‘영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업’이 시급성 평균점수 4.6점, 중요성 평균점수 4.7점으로 시급성과 중요성 모두에서 가장 점수가 높았다. 결국 여러 전문가들의 의견을 종합적으로 보면 남북한 복지 교류·협력에서 ‘영유아 및 아동의 영양 지원’을 가장 시급한 현안이자 의제로 생각하고 있음을 알 수 있다.

남북한 보건 교류 현안 중 시급한 현안을 1위부터 3위까지 살펴보면 ‘감염병 예방 지원 사업’ 20.4%, ‘영유아 및 아동 영양 지원 사업’ 18.4%,

‘모자보건 영양·시설 지원 사업’ 13.3%로 나타났다. 남북한 보건 교류 현안별로 시급성과 중요성을 분석한 결과를 1위부터 3위까지 살펴보면 ‘감염병 예방 지원 사업’이 시급성 평균점수 4.7점, 중요성 평균점수 4.6점으로 시급성과 중요성 모두에서 가장 점수가 높았다. 남북한 보건 회담을 개최한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제에서도 ‘결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 풍진 등 감염병 예방 공동사업’이 가장 높게 나타났다. 종합적으로 보면 남북한 보건 교류·협력에서 ‘감염병 예방 지원’을 가장 시급한 현안이자 의제로 생각하고 있음을 알 수 있다.

이러한 시급한 현안들이 모두 의제로 다뤄져야 한다는 점에서 전문가들의 의견이 상당히 일치하고 있기 때문에 이들 사업을 우선 추진할 필요가 있다. 한편 중장기적으로는 보건과 복지 두 영역 모두 인프라 구축과 R&D 영역의 필요성을 제기하고 있다. 전문가 조사 결과에 따르면 단기적 과제와 중장기적 과제를 분리해서 추진해야 함을 알 수 있다.

제 5 장

남북 보건복지 공적 의제의 전략적 접근

제1절 들어가며

제2절 보건복지 공적 의제의 개선 방향

제3절 주요 의제의 전략적 접근

5

남북 보건복지 공적 의제의 《 전략적 접근

제1절 들어가며

앞서 제2장에서는 남북회담에서 다뤄진 보건복지 공적 의제를 분석하고, 제3장에서는 노동신문 텍스트를 통해 북한 사회의 보건복지에 대한 요구를 간접적으로 살펴보았다. 제4장에서는 전문가 조사를 통해 남북 보건복지 공적 의제에서 우선적인 의제와 시급한 의제들을 분석하였다. 분석 결과에서 알 수 있듯이 아직까지 남북 관계에서 보건복지는 중요한 의제로 부각되지 못하고 있다. 남북의 관계가 경색된 상황에서는 군사·안보적 의제들이 중요하게 다뤄졌고, 남북 관계가 다소 개선되었던 2000~2010년 시기에는 북한의 경제난으로 인해 식량, 의약품 등 인도적 지원에 집중된 바 있다. 인도적 지원의 차원을 넘는 보건복지 시스템의 문제는 북한의 내부 문제로 여겨지는 경향도 있었고, 북한 스스로가 정확한 정보와 문제 상황을 노출하기 꺼렸던 점도 작용한 것으로 추정된다. 하지만 남북 화해와 평화 정착의 단계에서는 일방적인 지원이 아니라 상호 교류와 협력을 통해 체제의 이질성을 줄이고 안정적인 주민의 삶을 보장할 수 있는 더 높은 수준의 보건복지 교류·협력이 필요하다.

이 장에서는 이러한 관점에서 앞서 도출된 공적 의제들을 실질적으로 활용하여 남북 간 보건복지 교류·협력을 증진할 수 있는 개선 방향과 전략을 논의하고자 한다. 제2절에서 전반적인 개선 방향을 제시하고, 제3절에서 주요 의제의 전략적 접근을 위한 정책적 방안을 제언한다.

제2절 보건복지 공적 의제의 개선 방향

1. 보건복지 공적 의제 영역의 다양화

보건복지, 곧 사회보장의 영역은 매우 포괄적이다. 남한의 「사회보장기본법」에 따르면 제3조 정의에서 “‘사회보장’이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”고 규정하고 있다. 또한 같은 법 제3조 제4호에 따르면 “‘사회서비스’란 국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”를 말한다. 이러한 사회보장과 사회서비스 규정에 따르면 남북 보건복지 공적 의제가 과거에는 매우 협소하였음을 알 수 있다.

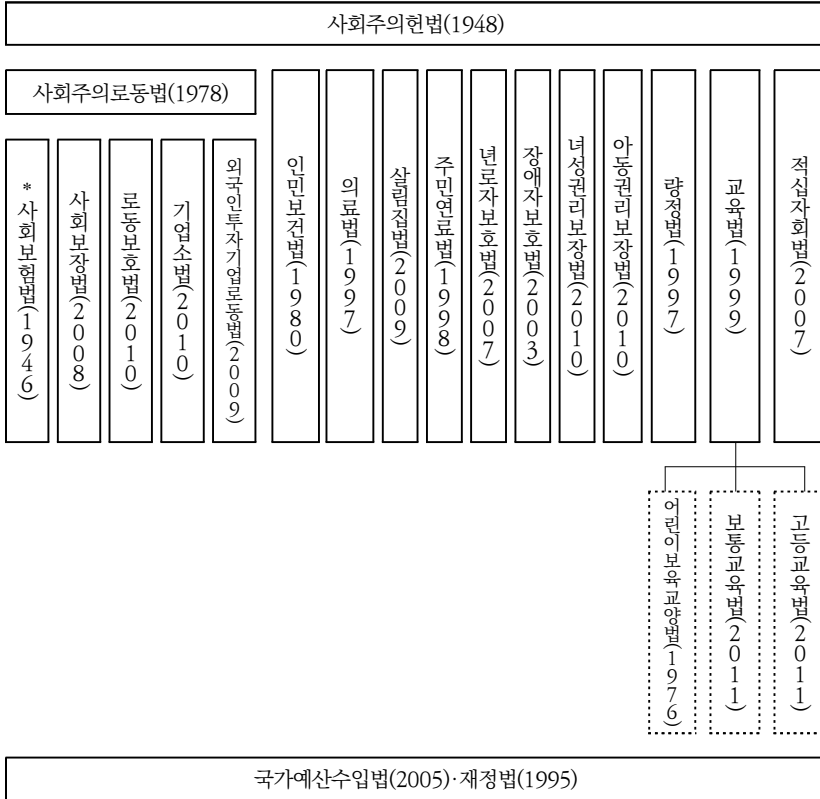
그렇다면 남한의 「사회보장기본법」에 기초하여 남북 보건복지 공적 의제를 확대시켜야 하는지에 의문이 제기될 수 있다. 남한의 사회보장 영역은 북한보다 제도적 포괄성(comprehensiveness)이 넓기 때문에, 모든 사회보장 영역을 의제화한다는 것은 실현 가능성 측면에서나 수용 가능성 측면에서나 모두 낮을 것이다. 이에 북한의 사회보장 영역을 살펴보고 해당 영역에서 실현 가능성과 수용 가능성이 높은 부문부터 다양한 사회적 욕구를 포괄하는 방식으로 점진적 확대를 추구하는 것이 현실적일 것이다.

북한 사회보장 법령 체계로 이해할 때, 그간 보건복지 공적 의제에서는

「인민보건법」과 「량정법」 관련 보건의료와 식량 영역이 주된 논의 주제였다. 이 외에도 「사회보장법」, 「로동보호법」, 「기업소법」, 「외국인투자기업로동법」, 「살림집법」, 「주민연료법」, 「년로자보호법」, 「장애자보호법」, 「녀성권리보장법」, 「아동권리보장법」, 「보험법」, 「교육법」, 「어린이보육교양법」, 「보통교육법」, 「고등교육법」 등이 다루고 있는 영역으로 확대될 수 있다. 특히 북한의 「사회보험법」은 사회주의 체제를 만들어 가면서 폐지된 것으로 추정³⁾되는데, 현재 시장화의 추세가 지속될 경우 현대적 사회보험제도의 체계화가 요청된다. 이에 대한 남북 협력의 필요성이 높다.

3) 북한의 학술지 『력사과학』 1998년 2호에서 실린 ‘위대한 수령 김일성동지의 현명한 령도 밑에 전시 근로자들에 대한 사회보험 및 사회보장 사업을 확대강화하기 위한 투쟁’에서 북한 학자 리순영은 “위대한 수령님께서서는 … 1951년 8월 30일 내각결정 제322호 《국가사회보장에 관하여》를 채택하도록 하시었다. 이 결정에는 … 사회보험법과 … 《국가정기보조금에 관한 규정》의 기본 내용들을 폐지하고 전시 조건에 맞게 새로이 《국가사회보장에 관한 규정》과 사회보장사업을 개선 강화하기 위한 과업이 제시되었다”고 기술하고 있다. 이에 따르면 북한 사회보험법은 《국가사회보장에 관한 규정》의 제정에 따라 폐지된 것으로 보인다.

[그림 5-1] 북한의 사회보장 법령 체계



자료: 민기채, 조성은, 한경훈, 김아람. (2017). 북한 노후소득보장 제도 및 실태연구. 전주: 국민연금연구원, p. 51 <그림 III-1>의 일부를 저자 수정.

주: 1) 괄호 안은 최초의 법 제정 연도임

2) 국가예산수입법과 재정법은 사회보장 관련 법령의 재정적 기반이 된다는 의미에서 하단에 배치한 것이며, 각 사회보장 법령들의 하위에 있다는 의미가 아님.

* 현재 폐지되어 효력이 없는 것으로 추정됨.

이러한 공적 의제 다양화를 위해서는 평화와 번영을 위한 통일 사회보장 관련 법적 정비도 요청된다. 예를 들어 「사회보장기본법」 제16조(사회보장 기본계획의 수립) ② 기본계획에 “1. 국내외 사회보장환경의 변화와 전망”을 “1. 국내외 및 한반도 사회보장환경의 변화와 전망”으로 수정함

으로써 사회보장기본법에 통일 인지적 관점의 조항을 마련할 필요가 있다.

2. 보건복지 공적 의제 북측 파트너 다각화

북한과 같은 사회주의 당·국가 체제에서는 당(黨)의 지도적 지위와 역할이 결정적으로 중요하다. 그러나 당이 실무 중심의 사업 파트너가 될 수는 없기 때문에 정(政)의 보건복지 관련 부서가 대외적으로 그 역할을 실질적으로 수행하여야 할 것이다.

그간 남북 보건복지 공적 의제 형성의 북한 파트너는 보건성이 주도하였다고 하여도 과언이 아니다. 그러나 보건복지 영역에 보건의료만 있는 것은 아니므로 영역을 다변화할 필요가 있다. 북한 국무위원회 산하 내각에는 보건성 이외에도 사회보장 관련 부처로 노동성, 농업성, 수매양정성, 교육위원회(보통교육성, 고등교육성), 중앙통계국이 있다. 노동성은 북한 사회보장제도의 전반을 책임지는 부처이므로 주요 파트너가 되어야 할 것이다. 농업성은 농민들에 대한 사회보장 급여가 별도로 운영되는 법적 조항이 있으므로 파트너로 삼아야 할 것이다. 수매양정성은 북한의 주요 긴급 지원 품목인 식량 생산유통을 담당하고 있으므로, 사업 파트너로 고려해야 할 것이다. 교육위원회 중 보통교육성은 유아 보육의 일부를 담당하고 있으므로 영유아 영양, 보육서비스 및 아동수당 등의 이슈를 논의할 수 있다. 중앙통계국은 경제 영역뿐만 아니라 다양한 사회 영역을 포괄하는 데이터를 보유하고 있으므로 의제 형성을 위한 기초 현황 탐색 시 중요한 사업 파트너가 될 수 있다.

이 외에도 도(직할시, 특별시) 인민위원회와의 사업 파트너도 형성할 필요가 있다. 그간 평양시, 평양북도, 평안남도에 편중되어 있었다면 나

선시, 남포시, 강원도, 양강도, 자강도, 황해북도, 황해남도, 함경북도, 함경남도로 확장할 필요가 있다.

3. 단편적 대북 지원에서 통합적 개발 협력 모델로의 전환

지금까지 경제협력 이외의 대북협력사업은 북한 당국의 요청을 남한 정부가 수용하여 지원하는 단편적 형태의 지원이 대부분이었다. 민간 차원의 교류·협력 과정에서는 지역 단위의 통합적 개발 협력에 대한 시도가 있기도 했지만, 당국 간 대화에서 이러한 통합적 모델이 논의된 적은 없다.

다만 중앙정부 차원에서의 10·4 남북공동선언에서는 “남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 하였다”로 합의한 바 있다. 추상적이기는 하지만 협력 단지 내 다양한 분야의 통합적 협력 모델의 방향성을 제시한 것이다.

또한 민간단체 및 지방정부 차원에서는 이미 평양과 황해북도의 ‘리(里)’ 단위를 기초로 하여 북한 지역사회에 대한 통합적 개발 협력 모델 구축을 시도한 바 있다. 향후 과제로 농업, 축산, 보건, 영양, 식수, 위생, 주택, 교육환경 등을 포함하는 통합적 지원 방안을 설계하되 지원 대상 마을의 특성과 필요를 반영하여 마을에 특화된 통합 개발 모델을 추진하자는 것이다(대북협력민간단체협의회, 2015, p. 194).

민간에서는 기존의 대북지원민간단체협의회가 2018년 10월 대북협력 민간단체협의회로 명칭을 변경하면서 1990년대 긴급구호에서 시작된 대북 지원 사업에서 향후 개발 협력 모델을 지향하자는 목표를 담기도 했다(대북협력민간단체협의회, 2018). 이전에도 민간단체들은 병원 현대화, 병원 신축, 약품공장 설립 등을 통한 북한 보건의료 인프라 구축, 농촌 마

을 개량 사업, 산림녹화 사업 등 개발 협력 모델의 작은 모범 사례를 만들고자 시도한 바 있다. 과거의 1개의 항목에 기초한 단편적 대북 지원 사업을 넘어 리 단위에 기초한 종합적 개발 협력 모델은 향후 보건복지 의제를 선정하는 데 시사하는 바가 크다. 즉 특정 항목에 대한 공적 의제 선정도 중요하지만, 마을공동체 형성의 경험을 잘 살려 집합적이고 입체적 마을 만들기 사업의 형태를 가진 개발 협력 모델 구축을 위한 공적 의제도 논의할 필요가 있다. 일회성 지원보다는 실현능력(capability) 강화를 위한 지원이 필요하다.

〈표 5-1〉 민간단체의 북한 지역사회 개발 협력 사례

수행 단체	대상 지역	통합적 개발 협력 사업 내용	기간
남북나눔운동 의 4개 단체	황해북도 봉산군 천덕리	주택, 농자재, 양돈, 병원, 유치원, 탁아소 등	2005~ 2008
우리민족서로돕 기, 경기도	평양 강남군 당곡리	벼농사, 농기계, 리 진료소, 탁아소 등	2005~ 2008
어린이어깨동무 의 5개 단체	평양 강남군 당곡리	벼농사, 딸기 모종, 병원, 콩우유 시설, 학교, 주택 등	2005~ 2008
월드비전	황해북도 중화군 금산리	씨감자, 채소, 과수, 식수, 병원, 콩우유, 교육시설, 주택 등	2009~ 현재

자료: 대북협력민간단체협의회. (2015). 대북지원 20년 백서 : 1995-2015. 서울: 대북협력민간단체협의회. p. 193.

지속 가능성과 실현능력 강화를 염두에 둘 때 중요한 요소는 인적 역량 강화이다. 과거 대북협력민간단체협의회(북민협)에서도 남북 관계 발전 이후 대북 지원의 방향을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의 과정에서 북한 인적 역량 강화 사업을 확대하기 위한 노력을 제안한 바 있다. 대북협력민간단체협의회(2015, pp. 196-197)는 북한 인적 역량 강화 사업의 모범 사례를 제시하였다. 전문가 역량 강화 사업으로 월드비전의 남북 농업 전문가 교류 및 전문 인력 양성 사업, 어린이어깨동무의 남북 의료 전

문인들의 조언을 통한 어린이 전문병원 설립 사업, 나눔인터내셔널의 북측 의료진 교육과 학술 교류 프로그램 진행을 통한 보건의료 전문가 교류 및 역량 강화 사업, 북한 주민 역량 강화 사업으로 경남통일농업협력회의 생산물의 판매, 유통의 시장경제 교육 사업, 북한 사업 파트너 역량 강화 사업으로 대북 지원 과정에서 경직되고 보수적 태도에서 적극적이며 능동적 협조로의 변화를 소개하였다.

남북 전문가들의 학술 교류 및 지식 이전을 통한 인프라 구축의 경험, 북한 주민을 대상으로 한 기술 전수와 시장경제 학습, 북한 사업 파트너의 협조자로서의 태도 변화 등은 향후 남북 보건복지 의제의 형성에서 기억해야 할 소중한 경험이다.

이러한 북민협의 북한 인적 역량 강화 사업은 10·4 남북공동선언에서 제시한 ‘북측 의료인력 교육’과도 맥락을 같이한다고 할 수 있다. 다만 북한 인적 역량 강화 사업은 북한의 수용 가능성을 고려하는 가운데 수행할 필요가 있다.

제3절 주요 의제의 전략적 접근

1. 보건복지 회담 전략

남북 당국 간에 의제를 논하기 위해서는 기본적으로 보건복지 회담에 대한 전략이 필요하다. 회담을 통한 궁극적 비전과 목표를 형성하고, 시기별 구분을 통해 추진 방향과 주요 정책을 도출해야 한다.

남북 보건복지 회담 전략으로서의 비전은 통일 시대 남북한 모든 주민의 행복한 복지사회 구현으로 설정하고, 3가지 주요 목표로 다양한 사회

적 위험에서 벗어나 행복하고 인간다운 생활 영위, 효과적 대북 지원 사업 및 교류·협력을 통한 평화통일 확산, 남북한 주민 간 공존과 포용의 사회통합 실현을 설정한다.

회담 전략은 의제 형성기(남북미중(러일) 정상 회담), 의제 합의기(남북 고위급 회담), 대북 지원기(주요 분야 보건복지 실무회담), 교류·협력기(상시적 실무회담)의 4시기로 구분할 수 있다.

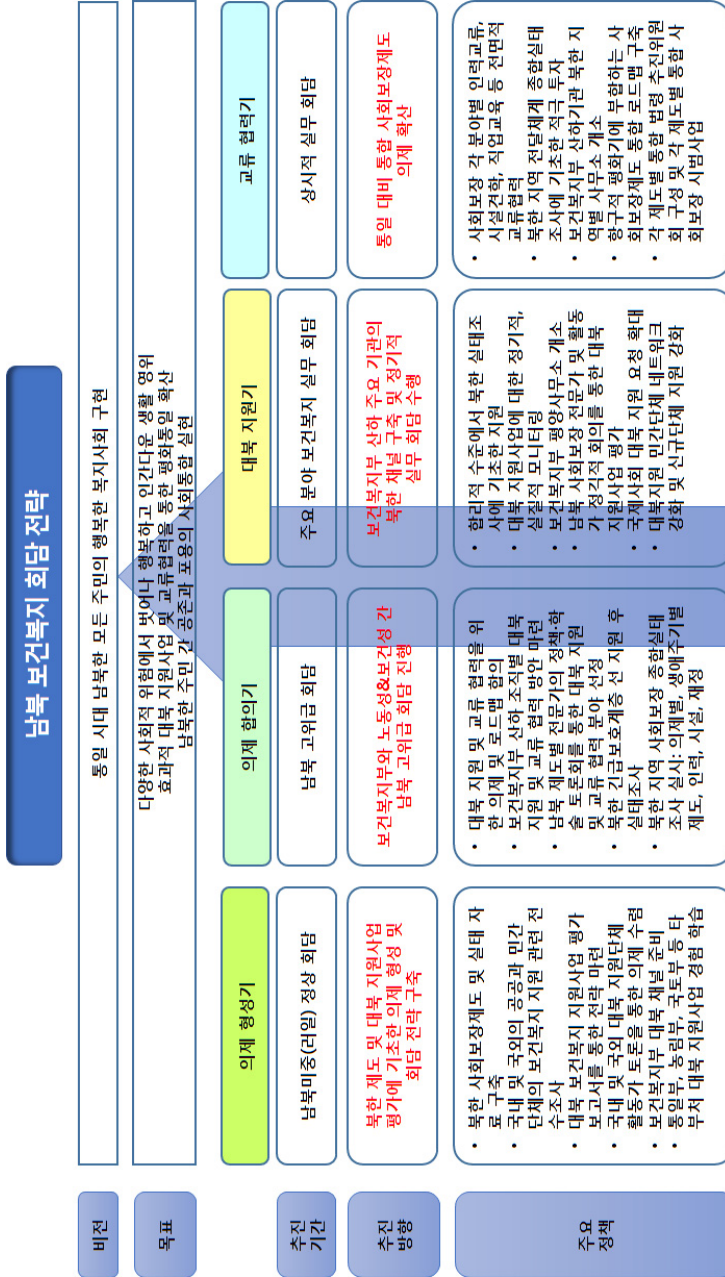
의제 형성기의 추진 방향은 북한 제도 및 대북 지원 사업 평가에 기초한 의제 형성 및 회담 전략 구축이다. 주요 정책은 북한 사회보장제도 및 실태 자료 구축, 국내 및 국외의 공공과 민간단체의 보건복지 지원 관련 전수조사, 대북 보건복지 지원 사업 평가보고서를 통한 전략 마련, 국내 및 국외 대북 지원 단체 활동가 토론회를 통한 의제 수렴, 보건복지부 대북 채널 준비, 통일부, 농식품부, 국토부 등 타 부처 대북 지원 사업 경험 학습 등을 제시할 수 있다.

의제 합의기의 추진 방향은 보건복지부와 노동성 및 보건성 간 남북 고위급 회담 진행이다. 주요 정책은 대북 지원 및 교류·협력을 위한 의제 및 로드맵 합의, 보건복지부 산하 조직별 대북 지원 및 교류·협력 방안 마련, 남북 제도별 전문가의 정책·학술 토론회를 통한 대북 지원 및 교류·협력 분야 선정, 북한 긴급보호 계층 선 지원 후 실태조사, 북한 지역사회 보장 종합실태조사 실시(의제별, 생애주기별 제도, 인력, 시설, 재정)이다.

대북 지원기의 추진 방향은 보건복지부 산하 주요 기관의 북한 채널 구축 및 정기적 실무회담 수행이다. 주요 정책은 합리적 수준에서 북한 실태조사에 기초한 지원, 대북 지원 사업에 대한 정기적, 실질적 모니터링, 보건복지부 평양사무소 개소, 남북 사회보장 전문가 및 활동가 정기적 회의를 통한 대북 지원 사업 평가, 국제사회 대북 지원 요청 확대, 대북 지원 민간단체 네트워크 강화 및 신규 단체 지원 강화이다.

교류·협력기의 추진 방향은 통일 대비 통합 사회보장제도 의제 확산이다. 주요 정책으로 사회보장 분야별 인력 교류, 시설 견학, 직업교육 등 전면적 교류·협력, 북한 지역 전달체계 종합실태조사에 기초한 적극 투자, 보건복지부 산하 기관 북한 지역별 사무소 개소, 항구적 평화기에 부합하는 사회보장제도 통합 로드맵 구축, 제도별 통합 법령 추진위원회 구성 및 각 제도별 통합 사회보장 시범사업 등을 제시할 수 있다.

[그림 5-2] 남북 보건복지 회담 전략



2. 보건복지 회담 의제

앞에서 회담 전략을 의제 형성기, 의제 합의기, 대북 지원기, 교류·협력기의 4시기로 구분한 바 있다. 이 중 주요 분야 보건복지 실무회담과 상시적 실무회담이 시행되는 대북 지원기와 교류·협력기에 필요한 보건복지 공적 의제를 제안하면 다음과 같다.

먼저 식량의 경우 쌀, 비료 지원에서 쌀 이외 식료품 지원 및 농촌 기술 교류로 확대할 수 있다. 주거의 경우 최저 주거 이하 주민 지원에서 주택 건설 교류로 확대할 수 있다. 연료의 경우 최저 연료 이하 주민 지원에서 에너지 빈곤층 지원, 에너지 공동 개발, 신에너지 교류 의제로 확대할 수 있다. 보건의료의 경우 예방접종, 백신,약품, 건강검진에서 건강증진 행위 등 포괄적 건강서비스 지원, 의학 기술 교류로 확대할 수 있다. 노인의 경우 비보호 저소득 노인 지원에서 장기요양 등 포괄적 노인 복지서비스 지원, 노인 복지제도 교류로 확대할 수 있다. 장애인의 경우 중증·저소득 장애인 지원에서 포괄적 장애인 복지서비스 지원 및 장애인 복지제도 교류로 확대할 수 있다. 여성의 경우 임신부 지원에서 포괄적 여성 복지서비스 지원 및 여성 복지제도 교류로 확대할 수 있다. 영유아의 경우 영유아 영양 및 물품 지원에서 포괄적 영유아 보육서비스 지원 및 영유아 복지제도 교류로 확대할 수 있다. 아동의 경우 아동 영양 및 물품 지원에서 포괄적 아동 복지서비스 지원 및 아동 복지제도 교류로 확대할 수 있다. 소득보장의 경우 교류·협력기에 아동수당, 장애인연금, 생계·주거·교육 급여, 실업급여, 산재급여, EITC, 기초연금, 국민연금 등 제도 교류를 의제화할 수 있다.

이상의 보건복지 의제는 보건복지부가 주도할 필요성이 있다. 국내 및 국외의 공공과 민간단체의 의견 수렴에 기초하여 보건복지부가 사회보장

분야 지원 사업 및 교류·협력 사업의 의제를 주도해야 한다.

〈표 5-2〉 분야별 보건복지 의제: 대북 지원기, 교류·협력기

분야	대북 지원기 의제	교류·협력기 의제	협업
식량	쌀, 비료 지원	쌀 이외 식료품 지원 농촌 기술 교류	농림부 협력, ODA, 민간단체
주거	최저 주거 이하 주민 지원	주택 건설 교류	국토부 협력, ODA, 민간단체
에너지	최저 연료 이하 주민 지원	에너지 빈곤층 지원 에너지 공동 개발 신에너지 교류	국토부 협력, ODA, 민간단체
보건 의료	예방접종, 백신,약품, 건강검진	건강증진 행위 등 포괄적 건강서비스 지원 의학 기술 교류	ODA, 민간단체
노인	비보호 저소득 노인 지원	장기요양 등 포괄적 노인 복지서비스 지원 노인 복지제도 교류	ODA, 민간단체
장애인	중증·저소득 장애인 지원	포괄적 장애인 복지서비스 지원 장애인 복지제도 교류	ODA, 민간단체
여성	임산부 지원	포괄적 여성 복지서비스 지원 여성 복지제도 교류	여가부, ODA, 민간단체
영유아	영유아 영양 및 물품 지원	포괄적 영유아 보육서비스 지원 영유아 복지제도 교류	ODA, 민간단체
아동	아동 영양 및 물품 지원	포괄적 아동 복지서비스 지원 아동 복지제도 교류	교육부, ODA, 민간단체
소득 보장	-	아동수당, 장애인연금, 생계·주거·교육급여, 실업급여, 산재급여, EITC, 기초연금, 국민연금 등 제도 교류	고용노동부, 국토부

자료: 저자 작성.

3. 남북 보건복지 기본 합의서의 추진

독일 통일 과정에서 통일 이전 교류·협력의 경험은 통일을 촉발하고 이후 사회통합의 중요한 요인으로 꼽힌다. 이 중 1974년 체결한 동서독 보건협정은 정치적으로도 중요한 의미를 지녔을 뿐 아니라 1980년대까지 동서 간의 교류가 가능하도록 한 중요한 계기로 평가된다(통일부, 2015a, p. 101). 한반도에서도 동서독의 사례를 따라 ‘남북 보건의료협정’을 체결해야 한다는 주장은 오래전부터 최근까지 여러 문헌과 토론회 등을 통해 제기된 바 있다(전우택 외, 2018; 신희영 외, 2017; 조경숙, 2016 등). 다른 한편으로는 “남북 의료협력 증진을 위한 기구 설치 및 중장기적으로 보건의료 통합 제도의 공동 모색”을 위한 ‘남북한 보건의료협의회 설치’(연하청, 2001, p. 26)나 “대북 보건의료 협력사업의 근본적인 관리방안 개선”을 위해서 ‘대북 보건의료 지원을 위한 기술지원단(안)’(김석향 외, 2008, p. 385) 구성이 제시된 바도 있다.

이런 주장들은 공통적으로 남북 간의 정치적 대립에도 불구하고 상대적으로 비정치적인 보건의료 영역에서의 상호 교류는 실현이 용이할 뿐 아니라 주민 생활의 질을 높이고 인구의 질을 향상시켜서 미래 통일 한국에 긍정적인 효과를 가져온다는 점에 주목한다. 정치적 통일에 앞서 진행된 보건의료의 교류와 협력은 남북 관계 진전의 마중물 역할을 하며, 동시에 북한 주민에 대한 인도적인 의미를 지닌다. 나아가 ‘통일한국의 안정된 인간안보(human security)’를 위해서 필요하다는 것이다(통일부, 2015a, p. 102).

독일의 경우를 보면 통일에 약 20년 앞선 1971년부터 당국 간 협정으로 왕래를 시작하고, 1972년 ‘기본조약’ 체결로 서로를 인정하고 냉전구조의 해체를 시작하였다. 이후 서독은 통일을 단시간 내에 이루려고 하기

보다는 우선 분단으로 인한 고통을 해소하고 민족의 동질성을 유지하기 위한 노력을 시작하였다. 이 과정에서 추진된 것이 ‘보건협정’이다.

동서독이 1972년에 체결한 기본조약 7조 6항에서도 보건 분야의 협력을 다루고 있다.⁴⁾ 이를 바탕으로 1973년 말 동독이 보건 분야 후속 조치에 대한 협상을 먼저 제안하였다. 그만큼 당시 동독이 주민 건강 및 보건에 대한 서독 측의 지원을 필요로 하였다고 볼 수 있다. 이후 총 10차례의 실무협상을 거친 뒤 1974년 4월 25일 협정을 체결하였다. 서독에서는 1975년 11월 20일 법률로 구체화하여 1976년 1월 1일부터 발효하였다(통일부, 2015a, pp. 46-47).

우리는 보건의료 분야에 한정하기보다는 복지 영역까지 포괄할 필요성이 몇 가지 있다.

첫째, 당시 동서독의 경제적 격차에 비해 남북의 경제적 격차가 매우 크며, 이에 따른 북한 주민들의 생활문제가 훨씬 심각한 상태이다. 1991년 서독의 1인당 국민총생산은 4만 1600DM, 동독은 1만 3500DM으로 동독이 서독의 32.5% 정도인 반면(통계청, 1996, p. 37의 <표 23> 자료), 2016년 기준 북한의 1인당 국민총소득은 남한의 4.5% 수준에 불과하다(이철수 외, 2017, p. 157). 이러한 경제적 격차로 인해 북한 주민들의 생활수준은 매우 열악한 것으로 알려져 있다. 특히 의료뿐 아니라 기본적인 의식주 부문의 열악함, 사회서비스 인프라의 부재 등으로 생활상

4) 「독일연방공화국과 독일민주공화국의 상호관계에 관한 기본조약과 기타 사항」(1972. 12. 21)의 제7조에서는 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 그들의 관계를 정상화하는 과정에서 실제적이고 인도적 문제를 논의할 용의가 있음을 선언한다. 쌍방은 본 조약의 원칙에 입각해서 상호 이익을 위하여 경제, 학술, 기술, 교통, 사법, 우편, 전신업무, 보건, 문화, 스포츠, 환경 보호 등의 분야의 협력을 발전시키고 촉진시키기 위해 협정을 체결할 것이다”라고 규정하였다. 그리고 추가의정서 II-6에서 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 보건 분야에서 협조할 것에 대한 관심을 표명한다. 쌍방은 조약에 의거하여 허용된 범위 내에서 의약품과 특수병원 및 진료소의 치료 방법의 교류에 대해서도 규제할 것에 합의한다”고 정하였다(통일원, 1993, pp. 201-205).

의 문제가 심각하다. 따라서 보건의료 부문 이외의 생활수준을 향상시킬 수 있는 물적, 인적 교류가 필요하다.

둘째, 현재 한반도의 상황은 동서독이 보건협정 체결 전후에 기본조약 등으로 인적 왕래를 확대하던 상황과는 거리가 있다. 동서독의 경우 1972년 기본조약과 함께 통행협정을 체결하고 교류·협력을 실질적으로 확대했기 때문에 보건협정에 상대방 국가에 체류할 때 발생하는 질병과 사고에 대한 진료와 치료 문제를 중요하게 다루고 있다. 하지만 남북의 경우 아직까지 양측 일반 주민들의 일반 통행 문제를 다루는 수준에 이르지 않았다. 제한된 당국 승인하의 교류 수준에 머물고 있다. 따라서 동서독의 보건협정과는 주된 초점을 달리해 상호 체제의 이질성을 줄이는 것과 북한의 인적자본을 향상시키는 방향으로 보건복지 분야의 다양한 협력과 지원 문제를 같이 논의하는 것이 더 필요하다.

마지막으로 북한 주민의 인권 실현에 대한 국제사회의 관심이 높다는 점도 고려되어야 한다. 그동안 북한 사회의 부정적인 측면이 외부에 더 많이 알려지면서 국제사회는 북한을 인권 후진국으로 인식하고 있다. 북한 당국 역시 과거에는 인권 문제에 예민한 반응을 보이다 최근에는 적극적으로 국제기구에 협력하여 실질적인 지원을 얻는 방향으로 입장을 선회한 것으로 보인다. 앞으로 북한이 국제사회에 정상적인 국가로 인정받고 개혁·개방의 폭을 넓혀 나가기 위해서는 여성, 아동, 노인, 장애인 등에 대한 국제 인권 기준을 준수하고 그들의 생활을 개선하려는 노력을 해야 한다. 이 부분에서 남한의 앞선 경험과 기술, 지식을 바탕으로 협력하는 것은 양측의 이해관계에도 부합하며 장기적인 평화 정착에도 긍정적으로 작용할 것이다.

이런 점에서 남북 당국 간에 보건의료와 사회보장, 복지서비스 등을 아우르는 내용의 교류·협력을 위한 합의서를 추진하는 것이 필요하다. 포괄

적인 방향에 대한 기본 합의를 우선 추진하여 교류·협력의 물꼬를 트는 것이 가장 시급하다. 구체적인 내용에 대해서는 후속 합의서나 부속 합의서를 상호 화해의 수준에 따라 단계적으로 만들어 가면 될 것이다.

남북 보건복지 기본 합의서에는 다음과 같은 내용이 포함되는 것이 필요하다.

첫째, 남북 보건복지 교류·협력에서 공동의 목표를 만들되 국제사회와의 공조가 가능한 인권적 목표를 포함한다. 독일의 경우에도 보건협정의 취지로 “양국의 국민을 위하여 세계보건기구(WHO)의 기본 원칙에 부응하여 건강 유지 및 증진의 의미를 인식”한다는 점을 명문화하였다(통일부, 2015, p. 47). 국제적 목표를 공유하는 것은 불필요한 양측의 정치적 논쟁을 최소화할 수 있고, 사업 추진 과정에서도 표준화된 매뉴얼과 평가 도구를 사용하는 데 용이성이 있다. 남북의 경우 양측이 모두 가입하고 있는 유엔의 「경제·사회·문화적 권리에 대한 조약」이나 지속가능개발목표(SDGs)의 달성을 공동의 목표로 삼는 것이 적절할 것이다.

둘째, 남북 공동의 대응이 필요한 감염성 질환에 공동 대응할 수 있는 상시적 기구 또는 의사소통 구조를 포함한다. 현재 북한에서 심각한 수준인 결핵, 간염 등의 감염성 질환은 남북의 인적 교류 과정에서 남측으로 확산될 우려가 높다. 말라리아와 같은 매개체를 통한 질환은 남북의 경계를 넘어 이동할 수 있기 때문에 공동 대응이 필요하다. 이러한 감염성 질환에 대한 공동 대응 체계는 남북 관계에 따라 일시적으로만 이루어져서는 효과가 없다. 지속적이고 상시적인 대응 체계를 통해 북한 주민의 건강을 개선하고 남한으로의 확산을 사전에 예방하는 것이 시급하다.

셋째, 보건의료, 복지 영역에서의 표준화된 지식과 기술 체계 공유를 위한 대화와 공동 연구 등을 진행하는 것을 포함한다. 장기적으로 서로 다른 용어와 지식 체계의 이질성을 줄이는 것이 매우 중요하다. 특히 북

한의 낙후된 사회서비스 영역을 고려할 때 보건복지 인력 교육 및 훈련 프로그램을 개발·공유하는 것이 필요하다. 과거 제3국을 통해 북한 의료 인력을 교육한 것과 같이 소수의 인력만을 대상으로 하기보다는 장기적인 지식·기술 체계의 통합을 염두에 두고 공식적인 공동 연구와 학술적 교류를 바탕으로 양측 체제 전반의 변화와 표준화를 지향하는 것이 바람직하다.

넷째, 의료시설, 보육시설, 요양시설 등의 현대화를 위한 협력 사업을 포함한다. 여기에는 장비, 의약품, 의료·재활기구 등까지 포함하여 보건복지 시설 현대화를 위한 물자의 이동 시 편의 제공, 제공 물자의 타 용도 전용 금지, 지원 시설 및 물자에 대한 모니터링 허용 등 목표 달성을 위한 제반 단서들을 명시할 필요가 있다.

다섯째, 전문 자격에 대한 상호 인정 범위를 포함한다. 남북의 인적 교류가 활발해질수록 상대 지역에서 취득한 자격 인정 문제가 발생할 수 있다. 특히 보건복지 영역에서 북한에서 취득한 의사, 간호사, 보육교사 등의 자격을 남한에서 어떻게 할 것인가의 문제를 큰 틀에서 명시할 필요가 있다. 합의서에서 구체적인 인정 범위와 방법을 명시하지 않더라도 공동의 자격 인정을 위한 과도 조치와 전문인력에 대한 상호 인정을 협의할 것을 명시하고, 중장기적으로 각 영역에 대한 협의를 진행해 갈 필요가 있다.

마지막으로 인적 교류 시 상호 보건복지서비스 제공에 관한 내용을 포함한다. 중장기적으로 상호 교류 인력이 증가할 경우 상대 지역에서 발생하는 질병, 사고 등에 대해 어떠한 수준의 의료·복지서비스를 제공할 것인가에 대해 합의할 필요가 있다. 필요한 경우 신속한 이송을 위해 월경(越境)에 대한 특례 조치 등이 포함되어야 한다.

제 6 장

결론

제1절 연구의 주요 결과

제2절 정책적 제언

제1절 연구의 주요 결과

이 연구의 목적은 남북 당국 간 합의된 보건복지 공적 의제 분석과 북한의 사회경제적 요구 탐색을 바탕으로 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda)를 도출하는 데 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 북한 당국의 공식적 간행물 분석을 통해 북한의 사회경제적 요구(demand)를 간접적으로 확인하고, 기존의 당국 간 회담 의제와 비교하여 변화된 사회경제적 환경을 반영한 영역별 의제를 도출하고자 하였다.

보건복지 공적 의제의 역사적 전개를 보면 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 보건이라는 영역이 최초로 명시된다. 이 합의서의 제3장 ‘남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’에 간단하지만 구체적으로 언급하였다. 이후 2000년 6·15 남북공동선언에 보건이 명시되고, 2005년 남북장관급회담에서 “보건의료 등 쌍방이 필요로 하는 협력 사업들을 경추위”에서 실무 접촉할 것을 합의한다. 기존에는 ‘보건’으로만 명기하였는데, 2005년 남북장관급회담의 공동보도문에서는 ‘보건의료’로 확장하여 표기한 바 있다. 2007년 10·4 남북공동선언에서는 보건과 함께 긴급 재난 지원을 언급하였다. 기존과는 다르게 매우 구체적인 사항을 합의문 해설로 언급하였는데, 보건의료체계 개선과 관련해서는 먼저 “취약계층인 영유아와 임산부 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국 간 협력을 착수”하고, “순차적으로 전염병 공동방역·

관리체계 구축, 북측 의료 인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 기초(군단위) 병원 현대화 지원 등 협력을 추진해 나갈 계획”임을 밝혔다.

이후 최초의 실무회담으로 북측 보건성 국장과 남측 보건복지부 국제협력관이 참석하여 “병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료 지원 등을 추진하고, 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력”을 합의하였다. 기존의 긴급구호 중심으로 추진되었던 당국 차원의 체계적 보건의료 협력을 적극 추진하기로 합의한 것으로 평가할 수 있다. 10·4 선언의 후속 합의로 ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’에 ‘남북보건의료·환경보호협력분과위원회’를 설치·운영하기로 하였다. 2018년 9월 평양공동선언에서 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”고 발표하였다. 이후 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북보건의료분과회담에서는 ‘전염병 유입과 확산 방지를 위한 정보 교환, 대응체계 구축 문제 협의, 기술 협력, 전염병 정보 교환 시범 실시, 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료 협력 사업 추진’을 합의하였다. 그러나 이러한 합의는 이후 남북 관계 경색으로 이행되지 못하였는데, 이후 적극적인 합의의 이행이 필요하다.

지금까지 보건복지 의제는 의료라는 상당히 좁은 영역에서만 선정되어 왔다. 정치군사 영역에 경제사회 분야가 종속되어 있는 양상하에서 보건복지 영역은 경협 활성화를 위한 도구 역할에 머물러 온 것도 사실이다. 보건복지 영역은 사실 사회문화 분야와 인도주의 분야에 속하지 않는 부분이 크므로 앞으로 독자적인 영역으로 구분하여 접근하는 것이 필요하다. 이 외에도 공적 의제는 연속성 및 이행성을 담보하는 것이 중요하므로 그 담보 조건으로 남북정상회담 합의문 및 중요 장관급회담 합의문들에 대한 국회 비준 동의가 필요하다고 할 수 있다. 정치적 성향에 영향을

받지 않고 연속성 및 이행성을 담보하기 위해서는 국회 비준이 필요하다.

한편 북한 당국 역시 보건복지 분야에 대한 요구(demand)가 크지 않다는 것을 노동신문 텍스트 분석을 통해 간접적으로 확인하였다. 대부분 보건복지의 개념들은 체제의 우월성을 강조하거나 남한 사회를 비판하기 위해 사용된 것으로 파악되었다. 다만 영역별 주제의 빈도를 볼 때 식량, 살림집, 연료 등에 대한 노출 빈도가 가장 높은 것으로 보아 북한의 기초생활 문제가 여전히 해결되지 않고 있음을 알 수 있다. 또 인구집단 중에는 여성에 대한 노출이 매우 높는데, 북한 체제의 경제적 위기를 여성들을 동원하여 해결하고자 하는 의도가 엿보인다.

이러한 측면들을 고려할 때 향후 남북 교류·협력을 재개할 때 우선 사업 영역을 의식주와 같은 기초생활과 여성들의 경제활동에 초점을 맞춘다면 북한 당국의 호응을 얻어 낼 수 있을 것이다.

반면 남한의 전문가들의 의견을 종합적으로 보면 남북한 복지 교류·협력에서 ‘영유아 및 아동의 영양 지원’을 가장 시급한 현안이자 의제로 생각하고 있음을 알 수 있었다. 보건 의제에서는 ‘결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 풍진 등 감염병 예방 공동사업’이 가장 높게 나타났다. 이 사업들은 북한 당국의 관심과는 다소 거리가 있는 것들이다. 영유아 및 아동 지원의 경우 통일 이후 인적 자원이라는 측면이 강조되고, 감염병은 상호 교류 시 남측으로의 확산 위험이 고려된 결과라 할 수 있다.

엄밀한 분석은 아니지만 북측의 요구와 남측이 생각하는 의제 사이의 거리를 확인할 수 있다.

그렇다면 향후 의제 전략은 어떻게 해야 할까? 양측의 접점이 될 수 있는 부분은 보건·복지 두 영역 모두 인프라 구축과 R&D 영역에서 찾을 수 있을 것으로 보인다. 과거 북측은 의료에서의 병원 현대화, 제약회사 공장 설립과 같은 것을 남측에 요구한 바 있다. 또 남한의 전문가들은 가장

시급한 것은 아니지만 인프라 구축과 R&D 영역이 높은 순위의 의제로 파악하고 있었다. 이 영역이 앞으로 남과 북이 공통적인 이해관계를 보일 수 있는 부분으로 보이기 때문에 여기서 좀 더 구체적인 의제를 발굴하는 후속 연구가 필요하다.

제2절 정책적 제언

이 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 제언을 덧붙인다.

먼저 남북 실무회담에서 북한의 이해와 우리 정부의 실현능력이 일치하는 영역을 중심으로 보건복지 의제를 주도하여 남북 간 상호 신뢰 형성, 나아가 한반도 평화체제의 공고화에 긍정적으로 기여하도록 해야 한다. 이 연구에서 도출한 의제를 적극 활용해 보건복지 분야 실무회담의 정례화 등 주기적 대화 창구를 마련해야 한다. 대화를 바탕으로 북한 주민의 삶에 직접적으로 영향을 끼칠 수 있는 보건복지 분야의 교류·협력이 활성화된다면 북한 주민의 남측에 대한 긍정적 인식을 높이고, 남북 당국 간 신뢰 형성에도 기여할 것이다.

단기적으로는 인도적 지원 차원에서 사업을 추진하고, 중장기적으로는 한반도 사회통합의 정책적 효과를 극대화할 수 있는 목표를 중심으로 체계화된 대북 협력 사업을 전개할 필요가 있다. 북한 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 구체적인 교류·협력은 중장기적으로 북한의 인적자본을 향상시켜 남북 경제 협력의 효과를 극대화하는 데에도 기여한다. 인도적 지원 역시 정치적 상황에 따라 양과 질의 진폭이 큰데, 중장기적 합의에 기반한 지속 가능한 협력 사업 중심으로 개선된다면 대북 보건복지 지원 사업의 체계화가 가능할 것이다.

분석 결과 북한 당국의 요구와 남측 전문가들의 의제 사이에 간극이 확인된다. 이런 상황에서는 우선 ‘이미 합의한 사업’을 추진하는 것이 가장 효율적일 수 있다. 2007년 10·4 남북공동선언과 후속 회담에서 구체적으로 합의한 영유아와 임산부 지원 사업, 전염병 공동방역·관리체계 구축, 북측 의료 인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 병원·의료기구·제약공장 현대화 및 건설, 원료 지원 등에서 협력을 추진해 나가는 것이 의견 조율의 시간을 단축하고 이후 교류·협력의 물꼬를 트는 데 유효한 방식이 될 수 있을 것이다. 의제 영역의 확대는 그 이후의 과제다.

이 연구는 다음과 같은 한계가 있다.

남북 당국 간의 공적 의제를 중심으로 진행되어 민간 부문 대북 협력 사업의 의제는 구체적으로 다루지 못하였다. 1995년부터 2015년까지의 대북 지원 20년 백서에는 인도적 대북 지원과 남북 간 교류 사업이 구체적으로 제시되어 있다. 그러나 이 연구에서는 민간 영역의 주요한 경험만을 제한적으로만 다루었다. 국제기구의 대북 협력 사업 의제도 다루지 못하였다. 유엔 산하의 다양한 기구들은 북한 내에서 지속적으로 보건복지 영역 활동을 해 왔다. 그러한 경험은 국내의 공공과 민간 부문 활동과는 다른 맥락을 지니고 있다.

이 외에도 이 연구에서는 남북 보건복지 의제에 관하여 북한의 수용성을 충분히 고려하지 못하였고, 주민들의 욕구(needs)를 반영하지 못했다. 이런 점은 북한에 대한 자료가 좀 더 확장되어야 해결할 수 있을 것이다.

향후 연구에서는 연구 규모의 확장 및 남북 관계의 발전에 따라 국내 민간기구, 국제기구의 의제 형성 과정을 분석하고, 북한 사업 파트너와의 직접 교류를 통해 공적 의제를 형성할 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 2007남북정상선언이행종합기획단. (2007a). **남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언이행에 관한 제1차 남북총리회담 보도참고자료**. 서울: 2007남북정상 선언이행종합기획단.
- 2007남북정상선언이행종합기획단. (2007b). **제1차 남북 총리 회담합의서 해설 자료**. 서울: 2007남북정상선언이행종합기획단.
- 김석향, 박영자, 박용신, 유원섭, 이미경, 전영선, 조동호, 조성렬, 주영수. (2008). 지속적인 협력과 발전을 통한 북한보건의료체계 발전 방안 연구. 서울: 보건복지가족부.
- 김정은. (2018). **신년사**. 평양: 조선로동당출판사.
- 김태성, 성경룡. (2014). **복지국가론**. 서울: 나남.
- 남북교류협력지원협회. (2018). **대북제재 참고 자료집. 4.0:유엔 안보리 결의 2397호 및 미국 독자제재 등**. 서울: 남북교류협력지원협회:전략물자관리원.
- 남북정상회담준비기획단. (2007). **2007년 남북정상회담합의 해설자료**. 서울: 남북정상회담준비기획단.
- 대북협력민간단체협의회. (2015). **대북지원 20년 백서 : 1995-2015**. 서울: 대북협력민간단체협의회.
- 대북협력민간단체협의회. (2018). **대북협력 민간단체협의회 연혁**. http://www.kncck.or.kr/sub_0102.html에서 2018. 10. 30. 인출.
- 리순영. (1998). 위대한 수령 김일성 동지의 현명한 령도밑에 전시 근로자들에 대한 사회보험 및 사회보장 사업을 확대강화하기 위한 투쟁. **력사과학. 98년 2호(루계166호)**
- 민기채. (2017). 북한 사회주의 복지체제와 기본소득의 제도적 친화성에 관한 연구. **입법과정정책. 9(3)**. 455-480.
- 민기채. (2018). 민족사적전환기, 반국적 관점을 넘어 전국적관점에서의 평화복

- 지체제. **한국사회복지학회 2018년 추계공동학술대회**, 복지와 분배에 대한 새로운 상상 : 의존담론의 재구성. 85-108.
- 민기채, 주보혜. (2018). 통일 후 남북한 보육서비스 통합에 관한 연구 : 독일 보육서비스 통합 경험을 중심으로. **국제지역연구**, 21(5), 77~106.
- 민기채, 조성은, 한경훈, 김아람. (2017). **북한 노후소득보장 제도 및 실태연구**. 전주: 국민연금연구원.
- 신희영, 이혜원, 안경수, 안형순, 임아영, 전지은, 최소영. (2017). **통일의료-남북한 보건의료 협력과 통일**. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 연하청. (2001). 북한의 보건의료 현황과 통일전후 정책과제. **KDI 북한경제리뷰**, 2001년8월호.
- 이승열. (2018). 남북 경제교류협력과 대북제재를 둘러싼 논란 및 시사점. **이슈와논점**, 1516.
- 이철수, 우해봉, 조성은, 송철중, 정해식, 고혜진, 모춘흥, 민기채, 이각희, 이용하, 이은영, 장인숙, 정은미, 한경훈, 조보배, 최요한. (2017). **통일 이후 북한 지역 사회보장제도-통합기 단일체제**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 임소정. (2018). **국제사회의 대북제재 현황과 전망**, KIEP 기초자료 18-01. 세종: 대외경제정책연구원.
- 임수호. (2018). **INSS 전략보고 2018-06 대북 경제제재 현황과 남북경협 추진 방향**. 서울: 국가안보전략연구원.
- 전우택, 강민아, 김석주, 김석향, 김소윤, 김신곤, 김영훈, 김재승, 김희숙, 박상민, 배그린, 서원석, 신나미, 신현영, 윤석준, 이재훈, 이혜원, 전진용, 정형선, 추상희, 하신, 황나미. (2018). **한반도 건강공동체 준비**. 서울: 박영사.
- 조경숙. (2016). 통일 독일의 사례를 통해 본 남북한 주요 건강지표의 현황과 전망. **보건사회연구**, 36(2).
- 통계청. (1996). **통독전후의 경제사회상 비교**. 서울: 통계청.
- 통일부. (2008). **2008 남북협력 기금백서**. 서울: 통일부.
- 통일부. (2010). **2010 통일백서**. 서울: 통일부.
- 통일부. (2012). **2012 통일백서**. 서울: 통일부.

- 통일부. (2013). 2013 통일백서. 서울: 통일부.
- 통일부. (2014). 2014 통일백서. 서울: 통일부.
- 통일부. (2015a). 독일통일 총서 12-보건·의료 분야 관련 정책문서. 서울: 통일부
- 통일부. (2015b). 2015 통일백서. 서울: 통일부.
- 통일부. (2016a). 독일통일 총서 13-사회복지·연금 분야 관련 정책문서. 서울: 통일부
- 통일부. (2016b). 2016 통일백서. 서울: 통일부.
- 통일부. (2017). 2017 통일백서. 서울: 통일부.
- 통일부. (2018a). 남북 고위급회담결과 설명자료 2018.10.15.보도. 서울:통일부.
- 통일부. (2018b). 주요통계자료[데이터파일]. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>에서 2018. 10. 30. 인출.
- 통일부남북회담본부. (2018). 회담검색 : 회담별 자료보기[데이터파일]. <https://dialogue.unikorea.go.kr/>에서 2018. 10. 30. 인출.
- 통일부 통일교육원. (2018). 2018 북한 이해. 서울: 통일교육원.
- 통일원. (1993). 동서독 조약·협정 자료집. 서울: 통일원.
- Abrams, P. (1982). *Historical Sociology*. New York: Cornell University Press.
- Dumas, L. J. (1986). *The overburdened economy: uncovering the causes of chronic unemployment, inflation, and national decline*. California: University of California Press.
- Rokkan, S. (1975). Dimensions of state formation and nation building: a possible paradigm for research on variations within europe. In C. Tilly(ed). *The formation of national states in western europe*. Princeton: Princeton University Press, 562-600.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. New York: Oxford University Press.

부 록 <<

부록 1. 1. 2차 전문가 조사 설문지

남북 보건복지의 공적 의제 개발을 위한 1차 전문가 조사

귀하의 건강과 안녕을 기원합니다.

한국보건사회연구원은 국무총리실 산하 연구기관으로, 2018년도 수시 과제 「남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구(연구책임자: 조성은 연구위원)」를 수행 중에 있습니다.

이 연구에서는 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda)를 도출하기 위하여 남북한 보건복지 전문가들을 대상으로 단기적, 중기적, 장기적으로 실천 가능한 예비 의제 도출 및 교류·협력 방안 등을 파악하고자 합니다.

문재인 정부 출범 이후 세 차례의 남북정상회담이 개최되었습니다. 향후 변화한 남북한 관계에 따라 남북한 '보건·복지' 분야의 교류가 예상됩니다. 이에 우리 연구원에서는 정부 차원의 다양한 남북한 보건·복지 교류 시 대두될 사안에 대해 미리 점검하고자 전문가 조사를 수행하게 되었습니다. 이에 보건·복지 분야의 전문가인 귀하의 고견을 청하고자 합니다.

응답해 주신 의견은 연구 이외의 목적에는 사용되지 않으며, 또한 귀하가 작성해 주신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거해 비밀이 보장됩니다. 응답해 주시는 자료는 연구 목적 이외에는 사용되지 않습니다.

다시 한번 바쁘신 와중에도 설문에 응해 주시어 깊이 감사드립니다.

※ 연구책임자: 한국보건사회연구원 미래전략연구실
통일사회보장센터장 조성은 연구위원^{*},
한국보건사회연구원 미래전략연구실 김예슬 연구원^{**}
^{*}Tel: 044)287-8226, E-mail: cho0311@kihasa.re.kr,
^{**}Tel: 044)287-8296, E-mail: msiasmine8@kihasa.re.kr

본인은 위 사항에 따라 조사 사실을 충분히 설명받고 숙지하였으며, 조사 참여를 거부할 권리가 있다는 사실을 인지하고 있음을 확인합니다.

2018년 월 일

문 1. 귀하께서 남북한 ‘복지 교류 현안’에서 시급하다고 생각하는 것을 두 가지 이상 제시해 주십시오.(예시: 장애인 보장구 지원, 아동 영양 지원, 노인 시설 지원 등)

문 2. 1번 질문에서 귀하가 응답해 주신 현안이 가장 시급한 이유는 무엇인지 간단히 설명해 주십시오.

문 3. 귀하께서 남북한 ‘보건의료 교류 현안’에서 시급하다고 생각하는 것을 두 가지 이상 제시해 주십시오.(예시: 영유아 예방접종 지원, 영유아 영양 지원 등)

문 4. 3번 질문에서 귀하가 응답해 주신 현안이 가장 시급한 이유는 무엇인지 간단히 설명해 주십시오.

문 5. 귀하가 생각하시는 남북한 ‘보건·복지 교류 현안’ 중 우선순위별로 3가지 이상 써 주십시오.

① 1순위 -

② 2순위 -

③ 3순위 -

문 6. 귀하가 생각하시는 남북한 ‘보건·복지 교류’에서 추진해야 하는 사업을 단기, 중기, 장기별로 제안해 주십시오.

① 단기-

② 중기-

③ 장기-

문 7. 귀하가 5번 질문에서 응답한 우선순위별 현안을 해결하기 위해 정부 차원에서 남한이 해야 할 일은 무엇이라 생각하십니까?

문 8. 귀하께서는 남한 당국이 북한 당국과 ‘복지 부문 회담’을 개최하여 공동의 사안을 논의한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제가 무엇이라고 생각하는지 우선순위별로 세 가지를 제시해 주십시오.

① 1순위 -

② 2순위 -

③ 3순위 -

문 9. 8번 질문에서 귀하가 회담 의제로 제시하신 이유는 무엇인지 간략하게 설명해 주십시오.

문 10. 귀하가 8번 질문에서 응답해 주신 남북한 복지 회담 의제를 단기, 중기, 장기별로 구분해서 제시해 주십시오.

① 단기-

② 중기-

③ 장기-

문 11. 귀하께서는 남한 당국이 북한 당국과 ‘보건의료 부문 회담’을 개최한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제가 무엇이라고 생각하는지 우선순위별로 세 가지를 제시해 주십시오.

① 1순위 -

② 2순위 -

③ 3순위 -

문 12. 귀하가 11번 질문에서 귀하의 회담 의제로 제시하신 이유는 무엇인지 간략하게 설명해 주십시오.

문 13. 귀하가 11번 질문에서 응답해 주신 남북한 보건의료 회담 의제를 단기, 중기, 장기별로 구분해서 제시해 주십시오.

① 단기-
② 중기-
③ 장기-

문 14. 귀하가 11번 질문에서 응답해 주신 우선순위별 회담 의제를 추진하기 위해 정부 차원에서 해야 할 일은 무엇이라 생각하십니까?

--

귀하의 전문성과 경험은 보건, 복지 두 분야 중 어느 분야에 더 가까우신가요?	
보건·의료 ☐	복지 ☐

설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

남북 보건복지의 공적 의제 개발을 위한 2차 전문가 조사

귀하의 건강과 안녕을 기원합니다.

한국보건사회연구원은 국무총리실 산하 연구기관으로, 2018년도 수시 과제 「남북 보건복지의 공적 의제 분석과 전략 개발에 관한 연구(연구책임자: 조성은 연구위원)」를 수행 중에 있습니다.

이 연구에서는 남북 보건복지 분야의 실효성 있는 예비 의제(provisional agenda)를 도출하기 위하여 남북한 보건복지 전문가들을 대상으로 단기적, 중기적, 장기적으로 실천 가능한 예비 의제 도출 및 교류·협력 방안 등을 파악하고자 합니다.

문재인 정부 출범 이후 세 차례의 남북정상회담이 개최되었습니다. 향후 변화한 남북한 관계에 따라 남북한 '보건·복지' 분야의 교류가 예상됩니다. 이에 우리 연구원에서는 정부 차원의 다양한 남북한 보건·복지 교류 시 대두될 사안에 대해 미리 점검하고자 전문가 조사를 수행하게 되었습니다. 이에 보건·복지 분야의 전문가인 귀하의 고견을 청하고자 합니다.

응답해 주신 의견은 연구 이외의 목적에는 사용되지 않으며, 또한 귀하가 작성해 주신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거해 비밀이 보장됩니다. 응답해 주시는 자료는 연구 목적 이외에는 사용되지 않습니다.

2차 설문 문항은 1차에서 귀하가 주신 답변들을 재구성하여 작성되었습니다. 다시 한번 바쁘신 와중에도 설문에 응해 주시어 깊이 감사드립니다.

※ 연구책임자 : 한국보건사회연구원 미래전략연구실
통일사회보장센터장 조성은 연구위원^{*},
한국보건사회연구원 미래전략연구실 김예슬 연구원^{**}
^{*} Tel: 044)287-8226, E-mail: cho0311@kihasa.re.kr,
^{**} Tel: 044)287-8296, E-mail: msjasmine8@kihasa.re.kr

본인은 위 사항에 따라 조사 사실을 충분히 설명받고 숙지하였으며, 조사 참여를 거부할 권리가 있다는 사실을 인지하고 있음을 확인합니다.

2018년 월 일

동의자 서명 :

소속기관명 :

직 책 :

복지 부문: 교류 현안 및 회담(1~5번)

1. 귀하가 남북한 ‘복지 교류 현안’에서 시급하다고 생각하는 것을 세 가지 이상 체크(✓)해 주십시오.

- ① ___ 노인 생활 안정, 영양, 시설 지원
- ② ___ 여성 및 임수산부 영양 및 건강 지원 사업
- ③ ___ 영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업
- ④ ___ 각종 분야별 장애인 시설 및 서비스 지원 사업
- ⑤ ___ 북한의 복지 인프라 직접 지원 사업
- ⑥ ___ 복지서비스 전달체계 복구 지원 사업
- ⑦ ___ 각종 사회복지 전문 시설 지원 사업
- ⑧ ___ 남북한 복지 전문 인적 교류 사업
- ⑨ ___ 의복, 신발 등 각종 생필품과 연료 지원 사업
- ⑩ ___ 남북한 복지 행정체계, 관련 법제 정비 사업
- ⑪ ___ 기타()

2. 1번 질문에서 귀하가 응답해 주신 현안이 가장 시급한 이유를 아래에서 세 가지 이상 체크(✓)해 주십시오.

- ① ___ 영유아, 아동과 노인, 여성은 북한의 가장 취약한 계층임에 따라
- ② ___ 북한의 복지 인프라의 열악성 때문(만성질환, 기생충 감염 등)
- ③ ___ 복지권, 식량권, 건강권 상실로 인한 북한 주민의 인간안보 위기 상황임에 따라
- ④ ___ 생명권과 직결되는 문제로 인함
- ⑤ ___ 북한의 가장 어려운 취약계층부터 지원을 시작해야 하기 때문
- ⑥ ___ 통일비용 경감을 위하여

- ⑦ ____ 남북한 격차 해소를 위하여
- ⑧ ____ 가시적인 효과를 단기간에 볼 수 있어 효과성이 크고 수용 가능성이 높기 때문
- ⑨ ____ 남북한의 이질적인 행정체제와 법제 통합화의 기초 작업을 위해
- ⑩ ____ 교류를 통한 이질감 해소 및 동질성 회복을 위해
- ⑪ ____ 기타()

3. 다음 남북한 복지교류현안의 ‘시급성’에 대해 평가해 주십시오.

남북한 복지 교류 현안	매우 시급	시급 한 편	보통 이다	시급 하지 않은 편	매우 시급 하지 않다
노인 생활 안정, 영양, 시설 지원					
여성 및 임수산부 영양 및 건강 지원 사업					
영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업					
각종 분야별 장애인 시설 및 서비스 지원 사업					
북한의 복지 인프라 직접 지원 사업					
복지서비스 전달체계 복구 지원 사업					
각종 사회복지 전문 시설 지원 사업					
남북한 복지 전문 인적 교류 사업					
의복, 신발 등 각종 생필품과 연료 지원 사업					
남북한 복지 행정체제, 관련 법제 정비 사업					

4. 다음 남북한 복지 교류 현안의 ‘중요성’에 대해 평가해 주십시오.

남북한 복지 교류 현안	매우 중요	중요 한 편	보통 이다	중요 하지 않은 편	매우 중요하 지 않다
노인 생활 안정, 영양, 시설 지원					
여성 및 임수산부 영양 및 건강 지원 사업					
영유아 및 아동 영양, 보육 지원 사업					
각종 분야별 장애인 시설 및 서비스 지원 사업					
북한의 복지 인프라 직접 지원 사업					
복지서비스 전달체계 복구 지원 사업					
각종 사회복지 전문 시설 지원 사업					
남북한 복지 전문 인적 교류 사업					
의복, 신발 등 각종 생필품과 연료 지원 사업					
남북한 복지 행정체계, 관련 법제 정비 사업					

5. 남한 당국이 ‘복지 부문 회담’을 개최한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제가 무엇이라고 생각하는지 세 가지 이상 체크(✓)해 주십시오.

- ①__ 영유아 및 아동·청소년 식량/영양 복지 지원
- ②__ 임산부 영양 및 복지 지원
- ③__ 노인 및 장애인 영양 및 복지 지원
- ④__ 영유아 보육 서비스(영양 지원 등 현물 포함)
- ⑤__ 노인 복지시설 및 생활안정 서비스(연로연금)
- ⑥__ 장애인 고용 및 복지
- ⑦__ 북한의 사회복지 실태 및 북한 주민의 복지 욕구와 의식 연구조사사업
- ⑧__ 당국 차원의 식량 차관 재개
- ⑨__ 북한 지역복지 서비스 전달체계의 구축과 사업 개발
- ⑩__ 사회복지 관련 전문 시설 현대화/확충 및 전문인력 양성
- ⑪__ 기타()

보건 부문: 교류 현안 및 회담(6~번)

6. 귀하가 ‘보건 교류 현안’에서 시급하다고 생각하는 것을 세 가지 이상 체크(✓)해 주십시오.

- ①___ 영유아 및 아동 영양 지원 사업
- ②___ 감염병 예방지원 사업(결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 기생충, 풍진 등)
- ③___ 취약 지역 위생 방역 사업
- ④___ 식수, 상하수도 개선 사업 지원 등
- ⑤___ 모자보건 영양/시설 지원 사업
- ⑥___ 북한 의료시설 및 의료서비스 제공 현황에 관한 남북한 담당기관 교류
- ⑦___ 의약품 지원(면역·백신, 결핵, 항생제 등 필수 의약품 등)
- ⑧___ 북한 건강·질병 실태조사
- ⑨___ 북한 주민 대상 기초 보건교육
- ⑩___ 남북한 보건의료 인력 교류: 기관, 전문가 단체 차원의 교류 활성화 지원
- ⑪___ 기타()

7. 귀하가 6번 질문에서 응답해 주신 현안이 가장 시급한 이유를 세 가지 이상 체크(✓)해 주십시오.

- ①___ 영유아, 아동 발달장애 예방 때문
- ②___ 초기 진료가 비용과 치료 면에서 수월하기 때문
- ③___ 향후 북한 주민 접촉을 통한 남한으로의 전이도 우려 때문
- ④___ 식량, 보건, 복지, 위생의 상관관계 때문
- ⑤___ 장애아 출현 예방 때문

- ⑥__ 유병률 감소 유도 때문
- ⑦__ 남북 통합 과정에서 우리 사회의 부담을 경감시키는 차원
- ⑧__ 향후 남북한 보건의료 분야 교류·협력 향상을 위해
- ⑨__ 관리 능력 부재로 인한 북한 주민의 건강권 침해
- ⑩__ 북한 당국의 관심과 일치하기 때문
- ⑪__ 기타()

8. 다음 남북한 보건 교류 현안의 ‘시급성’에 대해 평가해 주십시오.

남북한 복지 교류 현안	매우 시급	시급 한 편	보통 이다	시급 하지 않은 편	매우 시급 하지 않다
영유아 및 아동 영양 지원 사업					
감염병 예방 지원 사업(결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 기생충, 풍진 등)					
취약 지역 위생 방역 사업					
식수, 상하수도 개선 사업 지원 등					
모자보건 영양/시설 지원 사업					
북한 의료시설 및 의료서비스 제공 현황에 관한 남북한 담당 기관 교류					
의약품 지원(면역·백신, 결핵, 항생제 등 필수 의약품 등)					
북한 건강·질병 실태조사					
북한 주민 대상 기초 보건교육					
남북한 보건의료 인력 교류: 기관, 전문가 단체 차원의 교류 활성화 지원					

9. 다음 남북한 보건 교류 현안의 '중요성'에 대해 평가해 주십시오.

남북한 복지 교류 현안	매우 중요	중요 한 편	보통 이다	중요 하지 않은 편	매우 중요 하지 않다
영유아 및 아동 영양 지원 사업					
감염병 예방 지원 사업(결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 기생충, 풍진 등)					
취약 지역 위생 방역 사업					
식수, 상하수도 개선 사업 지원 등					
모자보건 영양/시설 지원 사업					
북한 의료시설 및 의료서비스 제공 현황에 관한 남북한 담당 기관 교류					
의약품 지원(면역·백신, 결핵, 항생제 등 필수 의약품 등)					
북한 건강·질병 실태조사					
북한 주민 대상 기초 보건교육					
남북한 보건의료 인력 교류: 기관, 전문가 단체 차원의 교류 활성화 지원					

10. 귀하는 남한 당국이 '보건 부문 회담'을 개최한다면 가장 시급하게 다뤄야 할 의제가 무엇이라고 생각하는지 세 가지 이상 체크 (✓)해 주십시오.

- ①___ 결핵, 간염, 말라리아, B형 간염, 풍진 등 감염병 예방 공동 사업
 ②___ DMZ 접경지역 방역 및 공동 관리
 ③___ 북한 보건의료 인프라 구축 지원

- ④ ___ 영유아·아동·산모 영양 지원 사업
- ⑤ ___ 식수 및 위생 지원 사업
- ⑥ ___ 국제적 제재하에서 현실적으로 반출 가능한 완제 의약품 및 원료 의약품 북송
- ⑦ ___ 중단된 보건의료 사업 재개
- ⑧ ___ 남북한 보건의료의 지속적 협력을 가능케 할 협정 체결 및 협력기구 창설
- ⑨ ___ 북한의 보건의료 현황에 대한 정확한 진단과 파악을 위한 연구 조사 사업
- ⑩ ___ 남북 보건의료 전문인력 교류
- ⑪ ___ 기타()

교류 · 협력 지원 방안 [11번]

11. 귀하는 보건·복지 교류·협력을 분리 지원할 경우와 통합 지원할 경우 중 어떤 것이 효과적이라고 생각합니까?

- ① ___ 보건·복지 **분리** 지원
- ② ___ 보건·복지 **통합** 지원

☞ 바쁘신 와중에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ☞

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |