

대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제

이종무 / 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장

통계로 본 2008년 남북관계 : 대북 인도적 지원과 사회·문화 교류 실태

이명박 정부가 출범하고 1년 여 만에 남북관계는 최악의 상황으로 치닫고 있다. 작년 7월에 금강산 관광이 중단된 후 8개월이 넘어선 지금도 금강산 관광 재개의 가능성은 별로 보이지 않고, 개성공단도 북한의 입출경 제한 조치로 정상적으로 운영될지 매우 불투명해졌다. 또한 1월 17일 북한군 총참모부의 '전면 대결태세 진입'과 1월 30일 북한 조국평화통일위원회(조평통)의 '남북 간 정치·군사적 합의사항의 무효' 선언 등 북한의 대남 강경 조치 등이 잇따르면서 서해 등에서의 군사 충돌도 우려되는 상황에 있다.

정부는 현 상황을 '남북관계 조정기'라고 평가하고 있지만, 사실상 '화해협력의 시기'에서 '갈등 대립의 시기'로 변화한 것을 두루뭉술하게 표현한 것이라고 할 수 있다. 특히 그동안은 정경분리 원칙에 의해서 안정적으로 남북경협 및 사회·문화 교류가 발전해왔다면, 지금은 남북관계가 정치·군사적 분야에서부터 경색, 대립, 충돌로 나아가면서, 비정치적 분야인 남북경협 및 인도적 지원, 사회·문화 교류에도 부정적 영향을 미치고 있다. 2008년 대북 인도적 지원 및 사회·문화 분야의 통계만 보아도 이미 그 영향이 여실히 드러나고 있음을 알 수 있다.

우선 대북 지원을 보면 2007년 대북 지원 금액은 정부 1,983억 원, 민간 909억 원으로 총 2,892억 원인데, 2008년에는 정부 436억 원, 민간 724억 원으로 총 1,160억 원으로 감소하였다. 아래 표에서 보이는 바와 같이 민간의 대북 지원 금액 감소율은 20%인데 반해 정부의 감소율은 78%로 대폭 감소하였다. 정부의 감소율이 이렇게 큰 것은 연례적으로 해오던 대북 비료지원을 2008년에는 지원하지 않았기 때문이다. 여기에다가 작년에 1,500억 원에 달하는 식량 차관을 제공하지 않은 것을 감안하면 정부의 대북 지원 감소 금액은 2007년 3,487억 원에서 436억 원으로 3,051억 원이 감소한 것이다.

< 2007년과 2008년의 대북지원 금액 비교 >

구 분	2007년	2008년	증감율
정부 차원 지원 금액	1,983억 원	436억 원	-78%
민간차원 지원 금액	909억 원	724억 원	-20%
합 계	2,892억 원	1,160억 원	-60%

출처 : 통일부 남북교류협력동향, 2009년 1월호.

사회·문화 교류와 관련해서는 연도별 협력사업자 및 협력사업 승인 현황을 보면, 이명박 정부 들어서서 사회·문화 교류가 얼마나 위축되고 있는지 단적으로 드러난다. 아래 표를 보면 남북 사회·문화 교류는 2003년 노무현 정부가 들어서면서 두 자리 수의 증가를 매년 나타냈다. 김대중 정부 5년이 사회·문화 교류를 추진할 수 있는 여건을 조성하는 기간이었다면, 그 결실로 노무현 정부 5년 동안 다양한 사회·문화 교류 사업이 추진되었던 것으로 이해된다. 하지만 2008년에 들어서서는 사회·문화 교류가 급격히 축소되어 협력사업자 1건과 협력사업 3건의 승인이 이뤄지는데 불과하였다.¹⁾

< 연도별 사회·문화 협력사업자 및 협력사업 승인 현황 >

구 분	91-96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	계
협력사업자	2	1	7	7	8	4	5	12	14	47	25	19	1	152
협력사업	2	1	5	5	5	6	7	13	16	47	26	20	3	156

출처 : 통일부 남북교류협력동향, 2009년 1월호.

그런데 인도적 지원과 사회문화 교류는 민간 차원에서 담당하는 역할이 상당히 있기 때문에 남북관계가 악화되어도 위축될지언정 완전히 중단되지는 않는다. 반면에 이산가족 상봉, 국군포로·납북자 문제는 당국 간 차원에

1) 2008년 협력사업자 승인 1건도 이명박 출범 전인 2008년 1월 8일에 이뤄진 것으로 사실상 이명박 정부가 등장한 이후로는 사회·문화 분야에서 1건의 협력사업자 승인도 없었던 것이다. 2008년 사회·문화 협력사업 승인을 받은 3건의 단체는 우리민족서로돕기운동(북한 소프트웨어 전문인력 교육, 4월 16일 승인), 6. 15 민족문화인 남측협회(통일문화 창간호 발간, 1월 18일 승인), 남북 IT 교류협력본부(대북 IT 학술지 제공사업, 1월 18일 승인)이다.

서 추진되어야 실질적으로 해결될 수 있기 때문에, 현재와 같이 남북관계가 갈등하고 대립하는 상황에서는 그 해결방안을 찾는 것이 무망한 일이다. 따라서 당국 간 관계가 이전 정부 수준으로 회복되지 않는 한 이산가족과 국군포로·납북자는 중국 등 제3국을 통한 비공개적인 방식으로 소수만이 상봉을 하는 상황이 계속될 것이다. 이에 이 글에서는 이산가족 상봉, 국군포로·납북자 문제 등에 대한 논의는 제외하였다.

대북 인도적 지원의 행위자별 특성

대북 인도적 지원의 주요 국내 행위자로는 정부, 민간단체, 지자체가 있다. 정부는 그동안 쌀 및 비료 등 단일 품목의 대규모 지원을 통해 북한 식량난 해결에 커다란 도움을 주었고, 지자체는 주로 민간단체와의 협력을 통해 개발지원적 성격을 갖는 대북지원 사업을 추진하였다. 그리고 대북지원 민간단체는 대략 60여개 정도가 활동을 하고 있는데, 긴급구호부터 개발지원적 성격의 사업까지 다양한 형태의 소규모 지원 사업을 전개하고 있다.

정부의 대북 지원 사업은 지원 규모가 크고 국민의 세금으로 지원한다는 점에서 정치·군사적인 문제로부터 많은 영향을 받는다. 2006년 북한의 미사일 발사로 대북 식량 지원이 중단된 것이나, 2008년에 이명박 정부가 들어서서 정부 차원의 대북 식량 및 비료 지원이 전혀 진행되지 않았다는 것이 이를 단적으로 말해준다. 하지만 정부의 대북 지원은 지원 규모가 크기 때문에 북한의 식량 사정에 미치는 영향력이 상당히 크다.

이에 반해 민간단체는 정부의 반대 축에 존재한다. 민간단체의 대북 지원은 정치·군사적 상황에 거의 영향을 받지 않고 지속적이고 안정적으로 추진된다는 장점이 있다. 하지만 민간단체의 지원 규모가 매우 작기 때문에 지원의 효과는 매우 제한적이고 일시적일 수밖에 없다. 또한 북한과의 관계에서도 지원 규모가 작고 단체들 사이에서도 경쟁적 관계가 존재하기 때문에 대북 협상력이 극히 취약하다. 그러나 반면에 민간단체들은 협동농장, 병원 등 북한 주민들의 삶의 현장에서 그들과 직접적으로 접촉하면서 함께 지원 사업을 벌이고 있다는 점이 큰 장점이다.

그리고 지자체는 정부와 민간단체의 중간지대 정도에 위치한다. 긍정적 측면에서 보면 중앙정부보다 정치·군사적 영향을 덜 받으면서 대북 지원을 추진할 수 있고, 자체 예산 확보 등을 통해 민간단체보다 큰 규모로 자원 동원을 할 수 있어서 의미 있는 수준의 규모로 대북 지원 사업을 추진할 수 있다. 부정적 측면에서는 중앙정부와 비교해서 대북 협상력이 많이 떨어지

며, 사업의 결정 및 집행 체계가 경직적이어서 민간단체와 같이 대북 지원에 있어서 신속적이고 유연한 접근이 어렵다는 점이다.

다음에는 이러한 대북 지원의 주요 행위자 특성을 고려해서 대북 인도적 지원의 활성화 과제를 제시하고자 한다.

대북 인도적 지원의 활성화 과제

첫째, 정부 차원의 식량 및 비료 지원을 재개하는 것이다.

정부가 지원하는 식량 및 비료는 북한에게 매우 중요하다. 대규모인데다가 매년 정례적으로 지원되었기 때문에 북한이 식량 수급 및 농업 생산 계획을 세우는데 큰 비중을 차지하고 있었다. 그래서 정부의 식량 및 비료 지원은 남북 당국 간 대화를 개최하고 대북 협상을 원활하게 하는 데 커다란 역할을 할 수 있었다. 그런데 작년에 노무현 정부 당시 지원키로 약속했던 옥수수 5만 톤을 지원하지 않으면서 전임 정부의 남북 합의사항을 이행하려는 의지가 없다는 불신을 초래하였다. 사실상 옥수수 5만 톤은 남북 당국 간 합의와 국내에서의 행정적 의결 절차가 모두 완료되었으나 국제 옥수수 가격의 급등으로 구매가 지연되었을 뿐인 사안인데, 이를 원점으로 되돌려서 북한이 다시금 새롭게 지원 요청을 해야 지원이 가능하다고 말을 바꾸면서 북한의 자존심을 심하게 건드렸다. 남북관계의 원활유 역할을 하는 식량 및 비료 지원이 오히려 남북관계를 악화시키는 기폭제 역할을 한 것이다.

그러나 현재의 ‘갈등과 대립의 남북관계’ 상황에서 이전과 같은 방식으로 정부가 식량 및 비료를 직접 지원하는 것은 쉽지 않다. 따라서 우회적이고 간접적인 방식으로 북한이 필요로 하는 식량 및 비료를 지원하면서 남북관계의 복원을 위한 여건을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 우회 경로로 그동안 주로 이용해왔던 것이 유엔의 세계식량계획을 통한 지원이다. 세계식량계획의 요청에 따른 지원이기 때문에 정부가 식량 지원을 재개할 수 있는 명분도 충분히 있다. 다른 또 하나의 방식은 지자체 및 민간단체를 통해 대북 식량 및 비료 지원을 하는 것이다. 현재 대북 지원을 하고 있는 지자체가 10여 개에 이르고 민간단체도 수십 개가 존재하는데, 이들에게 정부가 쌀 및 비료를 제공해서 대북 지원을 하도록 하는 것이다. 외부로부터 인도적 지원을 받아야 하는 북한의 어려운 사정이 존재하고, 이를 지원할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 대북 지원을 하지 않는다면, 정부는 계속해서 대북 인도적 지원을 정치적으로 이용하고 있다는 비난을 받게 될 것이다.

둘째, 지자체의 대북 지원 사업에 대한 지원 제도 마련이다.

지자체는 대북 인도적 지원만이 아니라 향후에 북한의 빈곤 문제 해결을 위한 개발 지원과 지자체 간 교류를 통해 남북통합을 이루는데 큰 역할을 담당해야 한다. 이러한 점에서 많은 지자체들이 대북 지원에 나서도록 하는 것이 중요하고, 현재 지원 사업을 하고 있는 지자체들이 보다 적극적으로 활동할 수 있도록 중앙정부 차원에서 지원 제도를 마련하는 것이 필요하다. 특히 지자체가 남북협력기금을 이용해서 대북 지원 사업을 펼칠 수 있도록 해야 한다. 현행 남북협력기금의 지원 방식에 ‘지자체 정책 사업 지원’을 신설해서 지자체 대북 지원 사업비의 일부를 지원하는 한편, 중요 사업에 대해서는 사업비의 전액을 지원하는 것도 좋을 것이다.

셋째, 대북 지원 민간단체를 협력 파트너로 받아들일 필요가 있다.

현재 대북 지원의 모금 환경은 대립적 남북관계로 공공기관 및 기업들의 기부가 위축되고, 다른 한편에서는 국내 경제의 어려움으로 일반 기부들도 줄어들어 매우 열악한 상황이다. 아직 민간단체에 대한 남북협력기금 지원 규모를 축소한다는 소식은 없지만 어느 정도 감소될 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 더욱이 이명박 정부는 대북 지원에 대한 행정적 규제를 다양하게 도입하려고 한다. 다른 분야에서는 규제 완화를 목소리 높이면서 남북관계 분야에서는 오히려 규제를 강화하고 있는 것이다.

이러한 규제들을 민간단체와 충분한 협의도 없이 도입하려고 한다는 점에서 대북 지원 단체에 대한 이명박 정부의 인식이 단적으로 드러난다. 이명박 정부 대북 지원 정책의 가장 큰 문제점은, 대북 지원 단체를 협력 파트너로 인식하기보다는 규제와 통제의 대상으로 인식하고 있다는 데 있다. 정부는 남북관계에서 정부가 할 역할이 있고 민간이 할 역할이 따로 있다는 점, 그리고 당국 간 관계가 단절될수록 민간단체의 역할이 중요하다는 점을 인식해야 한다. 이러한 인식을 기초로 남북관계에서 민간단체의 역할을 증대시킬 방안을 찾는 것이 중요한 과제의 하나이다.

남북 사회·문화 교류 활성화 과제

사회·문화 교류는 대략 남북공동행사와 부문 단체 간 교류, 언론·방송 교류, 문화·학술·체육교류, 종교 교류 등으로 구분할 수 있다.²⁾ 이들 교류 행사들은 상업적 목적으로 추진되기 보다는 대부분 순수한 비영리적 목적으로 기획 추진된다고 할 수 있다. 따라서 사회·문화 교류와 관련한 재원은 방송

2) 김근식 외, “남북한 사회·문화협력 거버넌스 실태 조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[중]』 (서울: 통일연구원, 2006), p.815.

교류와 같이 자원 동원 능력이 있는 방송사가 직접 주체가 되어 조달하거나, 공공기관으로부터의 후원 아니면 남북협력기금의 지원을 받아서 조달하게 된다. 그런데 이명박 정부 들어서서 남북관계가 악화되면서 공공기관들이 사회·문화 교류 사업에 관계되는 것을 회피하거나 소극적인 태도로 변화하였다. 이에 따라 앞서 말했듯이 2008년에 사회·문화 교류 사업이 급속도로 위축된 것이다.

따라서 사회·문화 교류 사업이 활성화되기 위해서는 첫째, 남북 사회·문화 교류에 대한 정부의 명확한 입장 천명이 요구된다.

정치·군사적 상황과 무관하게 남북 사회·문화 교류는 일관되고 지속적으로 추진되어야 하며, 정부는 이를 권장하고 지원할 것이라는 점을 분명하게 밝혀야 한다. 남북 사회·문화 교류를 하는 단체나 기관을 백안시하고 마치 이전 정부와 어떤 연관이 있는 것처럼 편 가르기를 하는 정부 내의 일부 분위기가 바뀌지 않는 한 어떤 공공기관이나 기업도 사회·문화 교류 사업의 후원에 나서려고 하지 않을 것이다.

둘째, 정책적인 사회·문화 교류 사업을 발굴해서 정부 차원에서 적극적으로 지원할 필요가 있다.

현재의 대립적 남북관계가 변화하지 않는 한 이전과 같은 활발한 사회·문화 교류를 기대하기란 매우 어렵다. 그렇다고 북한이 언젠가 대화의 손을 내밀 거라면서 한정 없이 기다리는 것이 현명한 정책일 수는 없다. 그동안 진행되어 온 ‘겨레말 큰 사전’ 편찬 사업과 같이 남북통합에 매우 중요한 사업, 남북공동행사와 같이 남북관계에서 상징성이 큰 민간행사가 어려움 없이 지속적으로 진행될 수 있도록 지원해야 한다. 그리고 여기에서 한 발 더 나아가 이러한 성격의 사업들이 새롭게 발굴되어 추진될 수 있도록 정부가 나서서 적극 지원하는 것이 필요하다.