

대북 민간 지원 활성화를 위한 법제 개선 방향

제성호 / 민족통일연구원 선임연구위원

동포애와 인도주의의 구현, 나아가 민족 화해와 동질성 회복 차원에서 민간 차원의 대북 지원은 앞으로도 장려되고 활성화되어야 한다. 그러나 대북 민간 지원을 추진하는 해당 인원들에 대해 현행 「남북교류협력법」을 엄격히 적용할 경우 여러 가지 활동 상의 제약과 절차 상의 번거로움을 피할 수 없다. 따라서 대북 인도적 사업의 신속·원활한 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 규제 완화 차원에서 최대한 절차 간소화를 모색해야 한다. 북한 주민 접촉 승인이나 방북 승인의 처리 기간 단축은 절차 간소화 조치의 대표적인 예가 될 것이다. 이와 함께 정부는 대북 지원 활성화를 위해 「남북협력기금법」에 의한 지원 허용, 매칭펀드제도의 도입, 창구 다원화의 점진적 추진 등 보다 적극적인 지원책을 마련함으로써 대북 지원의 제도적 환경을 개선하는 데 노력을 기울여서는 안될 것이다. 나아가 인도적 지원 및 대북 협력 사업의 특성을 고려하여 경제 협력 사업·사회·문화 협력 사업외에 별도로 인도적 사업이라는 개념을 도입하여 위에서 언급한 절차의 간소화 및 지원책을 법제화하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다고 하겠다.

머리말

지 금 분단된 강토 저편 북녘땅에서는 2,300만 우리 동포들이 기아선상을 헤매이며 인간 이하의 비참한 삶을 살아가고 있다. 그 이유는 말할 것도 없이 근원적인 해결의 기미가 보이지 않는 경제난과 식량난때문이다. 같은 피를 나눈 형제들인 우리는 극심한 식량난을 겪고 있는 북한 주

민의 안타까운 현실을 외면하거나 여기에 무관심할 수 없다. 어려움에 처한 북한 주민들을 지원하는 일은 동포애의 확인과 인도주의의 구현을 위해 필요한 것이기에 더욱 그렇다.

대북 지원은 여러 가지 면에서 효용성이 있는 사업이다. 우선 현 단계에서 남북한 주민들간의 정서적 유대와 일체감을 조성하는 효과적인 수단이 된다. 그럼으로써 남북 화

해 및 민족공동체 형성을 촉진할 수 있다. 뿐만 아니라 통일 후를 내다볼 때 통일 후유증을 사전에 줄이는 길이 되기도 한다. 이러한 점에 비추어 가능한 한 대북 지원은 장려되고 활성화되어야 한다.

그러나 안타깝게도 IMF관리체제로 대변되는 우리 경제의 위기 상황은 대북 지원의 환경을 매우 열악하게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 대북 지원이 남북 화해와 평화통일의 기반 조성 차원에서 필요하고 앞으로도 계속 이루어져야 하는 것이라면, 지금과 같이 어려운 형편에서도 밝은 미래를 내다보고 장차 대북 지원을 확대하고 활성화시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다고 본다. 특히, 현재 대북 지원을 하는 과정에서도 여러 가지 법적·제도적 제약이 적지 않은데, 그와 같은 걸림돌을 하나씩 줄여나가는 노력은 매우 중요하다고 할 것이다.

이러한 관점에서 본 고에서는 대북 지원 활성화를 위한 법제 개선 방향을 살펴보기로 한다. 이를 위해 먼저 대북 민간 지원의 실태와 추진 방향을 고찰한 다음, 「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」의 개정·보완 방향을 제시하기로 하겠다.

대북 민간 지원의 현황

자연 재해에 따른 식량난 악화로 북한이 1995년 8월 23일 국제 사회에 수해 긴급 지

원을 요청한 이후, 남한은 인도적 차원에서 대북 지원을 꾸준히 실시해오고 있다. 지금까지 남한에 의한 대북 지원은 주로 정부 차원의 직접 지원·민간 차원의 긴급 구호 지원·국제 기구를 통한 대북 간접 지원의 세 가지 방식으로 이루어져왔다. 통일부의 통계에 따르면, 이상 세 가지 대북 지원의 총량(1995. 6~1998. 10.31)을 美 달러로 환산하면 3억 1,487만 달러에 이른다고 한다. 이러한 3중의 대북 지원은 동포애와 인도주의적 차원에서 북한 주민들의 삶의 질 향상을 추구하는 한편, 이를 통해 남북한 관계를 개선하려는 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

첫째, 정부는 동포애의 발로와 인도주의 구현 차원에서 북한의 대남 적대적 자세에도 불구하고 대북 지원을 추진해왔다. 지난 '문민 정부' 하에서 1995년 6월 남북간 북경쌀 회담에서의 합의에 따라, 1995년 6월부터 1995년 10월까지 국내산 쌀 15만 톤이 북한에 제공되었다. 그러나 '국민의 정부' 하에서는 IMF 상황, 국민 정서 등을 고려하여 정부 차원의 대규모 직접 지원은 아직까지 실시되지 않고 있다.

둘째, 정부 차원의 대북 직접 지원과는 달리 민간 차원의 대북 지원도 꾸준히 실시되고 있다. 남북간 직접 전달이 이루어지지 않았던 시기인 1995년 11월부터 1997년 5월까지의 대한적십자사를 단일 창구로 하여 19차례에 걸쳐 모금된 39억 7,000여만 원(496

만 달러) 상당의 구호 물자를 국제적십자사 연맹을 경유하여 북한에 전달되었다. 1997년 5월 26일 남북적십자간 직접 전달에 관한 합의가 이루어진 후에는 1차분으로 6월부터 7월 말까지 옥수수 기준 5만 3,841 톤의 식량을 제공하였으며, 이어 同年 7월 25일 남북적십자간 2차분 지원 합의에 따라 1997년 8월부터 10월 초까지 옥수수 기준 5만 2,888여 톤의 구호 물자를 북한에 전달하였다. 남북적십자사 창구를 통한 2차에 걸친 대북 지원 규모는 1,733만 달러에 이르렀다.

‘국민의 정부’가 출범한 후인 1998년 3월에는 비료 800 톤(옥수수 기준 1,261 톤, 18만 달러 상당)이 남북적십자사간 2차 지원 추가 지원분으로 북한에 전달되었다. 이어 3월 27일 남북적십자간 3차분 지원 합의에 따라 1998년 4월부터 6월까지 옥수수 기준 5만 4,567 톤(935만 달러)이 제공되었고, 1998년 9월 이후 10월말 현재까지 3차 지원 추가 지원분 구호 물자로 963만 달러의 물품이 북한에 지원되었다. 여기에는 정주영 현

대그룹 명예회장이 북한측에 제공한 옥수수 4만 톤 및 한우 501 두 등과 정부가 1998년 9월 18일자로 처음 허용한 민간 단체의 개별 지원분이 포함되어 있다.¹⁾ 여기서 민간 단체의 개별 지원에는 ‘민족화합불교추진위원회’가 기여한 옥수수 1,000 톤과 젓소 200 두를 포함, 5개 단체에서 마련한 총 10억여 원 상당의 물자가 들어 있다.²⁾ 이후 지금까지 민간 단체의 개별 지원은 계속 이루어지고 있다.³⁾

이상의 내용을 종합하면, 1995년 9월 이래 금년 10월 말까지 민간 차원에서 이루어진 대북 지원은 도합 4,145만 달러(460억 원)에 달한다. 이 가운데 1998년 1월 1일 이후부터 1998년 10월 말까지 북한에 지원된 것은 1,916만 달러(264억 원)에 이른다.

셋째, 정부는 유엔 기구를 통한 긴급 구호 차원의 인도적 대북 지원 활동에도 적극 참여하고 있다. 수해 발생 직후인 1995년 9월 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP) 등 유엔 기구는 최초로 대북 지원 계획을 발표

1) ‘국민의 정부’는 1998년 9월 18일 대북 인도적 지원 활성화 조치에 입각하여 민간 단체들이 대한적십자사의 명의를 빌리되, 사실상 개별적으로 대북 지원을 할 수 있도록 허용하였다. 이같은 개별적인 대북 지원 허용은 완전한 창구 다원화 또는 창구 자유화를 인정하는 것을 의미하는 것은 아니다. 이것은 정부측 설명에 따르면, 기존의 대한적십자사로의 창구 일원화 방침에서 창구 다원화로 가는 과도적 단계의 시범적인 조치라고 한다.

2) 통일부 대변인실(1998. 9.18), “민간 단체의 대북 지원 허용”, 「통일부 보도 자료」, 참조.

3) 금년 9월부터 11월 중순 현재까지 민간 단체의 개별 지원 실적(대한적십자사 집계)은 9개 단체가 제공한 옥수수 2,510 톤, 밀가루 1,000 톤, 젓소 200 두, 농업용 비닐 50.82 톤, 식용유 27만 1,746 리터, 담요 3,000 매 등 총 22억 9,700만 원에 달하고 있다. 대북 지원을 위해 구호 물자를 기여한 단체는 ① 한국 JTS, ② 우리민족서로돕기운동, ③ 민족화합불교추진위원회, ④ 북한동포돕기운동 전북본부, ⑤ 한국이웃사랑회, ⑥ 한국라이온스연합회, ⑦ 남북어린이어깨동무, ⑧ 월드비전, ⑨ 한국기독교 북한동포후원연합회 등이다. 대한적십자사(1998), 「대북 구호 물자 지원 활동(1995~98)」, p. 14 참조.

하고 국제 사회의 지원을 요청하였다. 유엔 기구는 1996년 6월, 1997년 3월, 그리고 1998년 2월 등 지금까지 모두 네 차례에 걸쳐 국제 사회의 지원을 호소한 바 있다. 이에 유엔 기구는 국제 사회의 기여분을 토대로 대북 지원을 본격적으로 실시하고 있다. 구체적으로 우리 정부는 1996년 6월 이후 지금까지 세계식량 계획(WFP), 국제식량농업기구(FAO), 유엔 아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP) 등을 통해 총 4,142만 달러 상당의 구호 물자 및 기상 자재 등을 북한에 지원하였다. 이 가운데 '국민의 정부'가 출범한 이후 국제 기구에 기여한 것은 1,100만 달러(154억 원)에 이른다.

이상에서 언급한 지원 가운데 첫번째와

세번째는 정부 차원의 지원이며, 두번째는 민간 차원의 지원인데, 양 실적을 대비하면 <표 1>과 같다.

바람직한 대북 민간 지원의 방향

그동안 우리와 국제 사회의 대북 지원에도 불구하고 북한의 식량 사정은 근본적인 해결의 기미가 보이지 않고 있다. 따라서 인도적 차원의 대북 지원은 앞으로도 계속 요구될 것으로 보인다. 그러나 남한은 지금 최악의 경제 위기로 인해 실업 사태가 속출하고 있고, 자연스럽게 대북 지원을 위한 모금 분위기가 급속하게 식고 있다. 한마디로, 민간 지원 단체로서는 모금 운동을 전개하기가 매우

<표 1> 정부 및 민간 차원의 대북 지원 비교(1998년 10월 31일 기준)

기간	정부 차원	민간 차원
1995	2억 3,200만 달러(1,850억 원)	25만 달러(1.9억 원)
	쌀 15만 톤	담요 8,000 매
	직접 지원	국적 경유
1996	305만 달러(24억 원)	155만 달러(12.4억 원)
	CSB, 분유, 기상 자재	밀가루, 분유, 식용유
	유엔 기구 경유	국적 경유
1997	2,737만 달러(246억 원)	2,049만 달러(181.4억 원)
	CSB, 옥수수, 분유, 보건 의료 등	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등
	유엔 기구 경유	국적/남북적십자 경유
1998	1,100만 달러(154억 원)	1,916만 달러(264억 원)
	옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤	밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젖소, 비닐, 분유, 설탕 등
	유엔 기구 경유	남북적십자 경유
계	2억 7,342만 달러(2,274억 원)	4,145만 달러(460억 원)
	옥수수 기준 170.9만 톤	옥수수 기준 25.9만 톤
총계	3억 1,487만 달러(옥수수 기준 196.8만 톤) * 국제 사회 7억 2,050만 달러 수준	

불리한 여건에 있다고 하겠다.

그렇다고 해서 우리가 인도적 차원의 대북 지원을 중단할 수는 없다. 앞에서 지적한 바와 같이 대북 지원은 여러 가지 면에서 효용성이 있기 때문이다. 여기에서 정부나 민간은 모두 현재의 IMF 상황에 맞는 대북 지원 실천 전략을 수립해서 내실있게 사업을 실행에 옮겨야 할 당위성이 인정된다. '얼굴 알리기' 식의 경쟁적 지원은 국민적인 지지와 설득력을 얻기 어렵기 때문이다. 이러한 점을 감안, 향후 대북 지원은 다음과 같은 방향에서 추진해야 한다.

첫째, 일회성 지원보다는 지속적인 접촉·교류를 확보하는 방향으로 지원해야 한다. 둘째, 북한에 대한 단순 지원에서 남북간 호혜적 교류로 전환해야 한다. 상호 이익성이 없는 일방적·시혜적인 지원은 지속성을 갖기 어려우며, 확고한 제도적 장치의 토대 위에서 안정성을 갖고 추진되기 어렵기 때문이다. 셋째, 북한의 농업 생산성 향상을 위한 자구 노력을 지원해야 한다. 이를 위해서는 비료·농약·종자 농자재의 지원을 실시하는

한편, 계약 재배 등 실현 가능한 남북 농업 협력 사업을 많이 발굴·추진해야 한다. 넷째, 앞으로 민간 단체들이 인도적 차원에서 대북 지원이나 협력 사업을 추진할 때는 프로젝트별 컨소시엄을 형성하여 북한에 공동으로 지원 또는 진출하는 방안을 강구해야 한다. 이 컨소시엄 구성 방안은 개별 단체들의 재정이 전반적으로 매우 취약한 점을 보완할 수 있는 장점이 있다. 또 컨소시엄을 형성할 경우 대북 협상력을 높일 수 있고, 사업의 성사 가능성도 그만큼 높아지는 등 효용성이 크다고 할 수 있다. 컨소시엄을 구성하는 방안의 예로 현재 우리민족서로돕기운동이 구상하는 남북농업은행의 설립을 들 수 있다.⁴⁾

민간 단체들이 상호 컨소시엄을 구성하여 효율적인 대북 지원 또는 협력 사업을 실시하는 것과 더불어, 다른 한편으로는 민간 단체들이 각자 분야를 특화하여 대북 지원이나 협력 사업을 추진하는 것도 바람직하다. 이러한 방식은 한정된 자원으로 대북 지원이나 협력 사업의 다양화를 모색할 수 있는 장점이 있기

4) 이 구상은 남한의 종교계, 민간 단체, 농협 등 각계가 힘을 합쳐 수십억 원의 농업융자자금을 마련하고, 이 돈으로 북한의 협동농장과 계약을 체결하여 농장이 필요로 하는 비료, 기름, 트랙터 타이어 등을 현물로 제공하자는 것이다. 그리고 수확 후에는 영농자금에 해당하는 물자를 대신 받아 이를 현금화하여 이듬 해에 다른 농장을 다시 지원한다는 것이다. 이러한 농업은행이 설립될 수 있다면 옥수수 등의 재배뿐만 아니라 북한의 양잠 사업을 활성화하는 일에도 지원이 가능해진다. 나아가 대북 협력 사업의 프로젝트를 투자 효과와 사업의 실현성, 경제성 등을 판단하여 북한에 개발 자금을 대출하는 것도 고려할 수 있다. 강문규(1998. 10.13), "金大中 정부의 對北 포용 정책 평가와 민간 지원 운동의 향후 방향", 우리민족서로돕기운동, 1998년 하반기 정책집담회 주제 발표 논문, pp. 5~6 참조. 이러한 사업을 추진 중인 우리민족서로돕기운동에 의하면 북한이 매우 호의적인 태도를 보이고 있다고 한다.

때문이다. 물론 여기에는 컨소시엄의 구성을 통한 공동 사업의 추진과 개별 단체들의 사업 특화에는 적절한 조화와 균형이 요구되는데, 여기에 정부가 능동적으로 조정(coordinate) 하는 역할을 잘 수행해야 할 것이다.

대북 민간 지원 활성화를 위한 실천 과제

접촉 및 방북 승인 절차의 간소화

○ 북한주민접촉승인제 개선

① 북한 주민 접촉 승인 신청 절차의 간소화

현행법상 민간 단체의 성원이 인도적 차원의 대북 지원을 위해 (주로 제3국에서) 북한 주민을 접촉하려 할 때 접촉 승인을 받기 위한 구체적 절차는 다음과 같다. 북한 주민을 접촉하고자 하는 경우 접촉 20 일 전까지 통일부 장관에게 북한 주민 접촉 승인을 신청하여야 한다.⁵⁾ 우편 신청이나 대리 신청도 무방하며, 해외에서는 재외 공관에 신청 서류를 제출하면 된다. 북한 주민 접촉 신청은 서류가 접수된 날로부터 근무일 기준으로 20 일

내에 처리되며, 그 처리 결과는 문서로 신청인에게 우송(통지)된다. 접촉 신청이 승인된 경우 통지문에는 접촉인, 피접촉인, 접촉 목적, 접촉 방법, 승인 유효 기간 등이 기재되며, 불허된 경우에도 불허 사유가 명시된다. 처리 기간은 통상 10~20 일이 소요된다.⁶⁾

이처럼 지금까지는 북한 주민 접촉 승인 신청서가 처리되는 기간은 20 일 이내였다. 그러나 1998년 4월 30일 '국민의 정부'는 정경 분리 원칙에 입각하여 남북 경협을 촉진·장려하기 위해 '남북 경협 활성화 조치'를 발표하였는데, 여기에서 정부는 승인 처리 기간을 현행 20 일에서 15 일로 단축하여 민원 처리의 신속화를 도모하였다.⁷⁾ 이 조치는 원칙적으로 기업인(경제인)들에게 해당되는 것이지만, 현재 통일부는 민간 차원의 대북 지원에 관해서도 이 조치를 준용하고 있다.

하지만, 이같은 조치에도 불구하고 민간 단체 성원들은 대북 민간 지원과 관련하여 북한 주민 접촉 승인 처리 기간의 재단축을 요망하고 있다. 즉, 10 일 또는 1 주일로 줄여주기를 희망하고 있다. 통일부가 관계 부처와의 협의 절차를 간소화한다면⁸⁾ 전혀 수용 불가능한 요구는 아닌 것 같다. 앞으로 정

5) 「남북교류협력법」 제9조 3항 및 「남북교류협력법 시행령」 제19조 2항.

6) 통일원(1996), 「사회 문화 분야 남북 교류 협력 실무 안내」, pp. 4~5; 통일부(1998), 「남북 교역 실무 안내」, pp. 30~32 참조.

7) 통일부 교류협력국(1998. 4.1~30), 「월간 남북 교류 협력 동향」, 제82호, p. 72.

8) 예컨대, 유관 부처와의 협의는 팩스를 이용하고, 신원 조회는 경찰청의 협조를 요청하여 해결하면 승인 기간은 단축될 수 있을 것이다.

부가 이에 관해 긍정적인 태도를 가지고 임한다면 승인 처리 기간의 단축을 통해 대북 민간 지원을 활성화하는 데 일조할 수 있을 것이다. 나아가 중장기적으로는 관계 부처와의 협의 절차 및 남북교류협력추진협의회 의결 등의 절차를 폐지하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다고 하겠다.

② 접촉 승인 유효 기간 연장

북한의 식량난은 단기간 내에 해결될 문제가 아니므로 인도적 차원의 대북 지원은 향후 상당 기간 지속될 것이다. 따라서 대북 인도적 사업의 수행을 위해 관련 민간 단체의 성원들이 장기간에 걸쳐 북한 주민을 계속 접촉하게 될 것임은 두말할 필요도 없다. 이 과정에서 매번마다 북한 주민 접촉 승인을 받아야 한다면 지나치게 번거로울 뿐 아니라, 신속하고 적절한 사업 수행에 적지 않은 장애가 될 수 있다. 따라서 통일부가 인도적 사업에 상당한 실적을 갖고 있는 단체에 대해서는 장기간의 북한 주민 접촉 승인을 부여하는 것이 바람직하다. 전술한 '남북 경험 활성화 조치' (1998. 4.30)에 의거하여, 현재 정부는 기업인들에게 북한 주민 접촉 승인 기간을 1 년에서 3 년으로 연장하였다.

앞으로 인도적 사업에 참여하는 민간 단체들에 대해서도 북한 주민 접촉 승인 기간을 연장해주는 것이 인도적 지원의 활성화 측면에서나 기업인들과의 형평을 기한다는 점에서 적절·타당한 조치라고 판단된다.

③ 북한 주민 접촉 결과 보고

통일부 장관은 「남북교류협력법」 제25조의 규정에 따라, 북한 주민 접촉 등 남북 교류 협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.⁹⁾ 이 규정에 따라 북한 주민을 접촉한 자는 접촉후 통일부 장관에게 그 결과를 보고해야 한다. 접촉 결과 보고는 6하 원칙에 따라 가급적 자세하고 정확하게 작성하여 접촉후 10 일 이내에 제출해야 한다. 접촉 결과 보고 서식은 특정 양식을 요구하는 것은 아니나, 승인 문서와 함께 우송되는 북한 주민 접촉 결과 보고서 양식 이용이 권장되고 있다.

그런데 대북 인도적 사업에 참여하는 민간 단체의 성원이 북한 주민을 접촉할 때마다 결과 보고를 하도록 하는 것은 사업 추진에 번거로움을 가져올 수 있다. 물론, 사업 초기에는 북한 주민을 뜸하게 접촉할 가능성이 높고 그에 따른 결과 보고에 큰 어려움이

9) 「남북교류협력법」 제25조는 “통일부 장관은 남북 교류 협력을 증진시키고 관련 정책 수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 전문가 및 남북 교류·협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정하고 있다.

없을 것이다. 그러나 사업이 상당히 진척되어 수시로 북한 주민을 접촉하게 될 경우 건별마다 결과 보고를 하는 것은 여간 불편하지 않을 것이며, 사업 진행에 차질을 빚을 수도 있다. 더욱이 접촉은 회합뿐만 아니라 전화·편지·팩스·컴퓨터통신을 모두 포함하는 것인데, 우편·통신에 의한 접촉시 마다 결과 보고를 요구하는 것은 무리라고 할 것이다. 대북 인도적 지원 단체들에게 북한 주민 접촉과 관련하여 실효성을 기대하기 어려운 법 규정의 준수를 강요하기 보다는 절차 간소화 차원에서 일괄보고제를 도입하는 것이 바람직하다. 예컨대, 현재 매 접촉시 마다 보고를 요구하는 것에서 점차 월 1 회로, 월 1 회에서 다시 분기별 또는 반기별 1 회로 북한 주민 접촉 결과 보고 의무를 완화하는 것이 대북 민간 지원 활성화에 도움이 될 것으로 생각된다.¹⁰⁾

○ 대북 민간 지원을 위한 방북 절차 간소화

① 대북 민간 지원을 위한 방북 적극 허용

대북 민간 지원을 활성화하기 위해서는 인도적 사업 목적의 방북을 용이하게 할 수

있도록 제도적인 뒷받침을 해야 한다. '국민의 정부'는 1998년 3월 18일 '민간 차원의 대북 지원 활성화 조치'를 발표하여 대북 지원 협의와 분배 결과 확인 목적의 민간 단체 대표 방북을 적극 허용하였다.¹¹⁾ 그러나 방북 허용 대상을 민간 단체 대표외에 관련 인원(실무자·고문 포함)들에게까지 확대할 필요가 있다. 또 방북 승인 처리 기간을 현행 30 일에서 좀더 단축할 필요가 있다. 통일부 실무자에 의하면, '남북 경험 활성화 조치'에 따라 기업인들에 대해서는 북한 방문 승인 처리 기간이 현행 30 일에서 20 일로 단축하여 민원 처리의 신속화를 도모하였는데, 이러한 경험 활성화 조치는 인도적 차원의 대북 민간 지원에도 준용되고 있다고 한다.

하지만, 현재 민간 단체들에 준용되는 간소화 조치는 어디까지나 정책적인 운용 방침에 불과할 뿐 아직 제도화되지 못한 상태이다. 따라서 이에 관한 통일부 고시(가칭 「인도적 차원의 대북 지원 활성화를 위한 규정」 내지 「인도적 차원의 대북 민간 지원 및 협력 사업 처리에 관한 규정」)를 제정, 북한 방문 승인 처리 기간(물론 북한 주민 접촉 승인 처리 기간도 역시 명기)을 명시함으로써 일관성있게 적용하는 것이 바람직하다고 하겠다.

10) 즉, 인도적 사업 수행의 목적으로 북한 주민 접촉을 추진할 경우 우리측 접촉인, 북한측 접촉인, 접촉 방법, 접촉 일정 등에 관하여 포괄적으로 승인을 받도록 하고, 그 결과 보고에 있어서도 매건당 보고하는 방식을 지양하고 최소한 월 단위의 일괄 보고를 할 수 있도록 해야 한다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 특례를 정하는 것이 필요하다고 판단된다.

11) 인도적 지원 활성화 조치에는 민간 단체 대표 방북외에 모금 행사 개최와 언론사·기업체의 협찬 및 후원 방식의 참여, 식료품 공장 및 합영농장 등 협력 방식의 지원 허용 등이 포함되어 있다.

② 대북 민간 지원 인원에 대한 수시 방북제의 확대 적용

남한 주민이 북한 방문 승인을 신청할 경우 방문 기간은 방문 목적과 북한측의 초청 내용에 따라 적정하게 부여된다. 방문 기간은 1년 6월까지 가능하며, 필요할 경우 최초 승인된 방문 기간을 초과하지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장할 수 있다.¹²⁾ 따라서 남한 주민은 최장 3년까지만 북한 방문(및 체류)이 가능하며, 3년 기한의 만료 전에 남한으로 귀환해야 한다.

그러나 남한 주민 가운데서 1년 6월의 장기간의 방북을 승인받는 예는 거의 없다. 단지 기업인들에 한하여 협력 사업의 효율적인 추진을 위해 사업 관계자가 수시로 방북할 필요가 있을 때, 신청에 의해 1년 6월의 범위 안에서 필요한 조건을 정하여 수시 방북을 승인하는 북한증명서, 이른바 수시방북증을 발급할 수 있도록 하고 있을 뿐이다. 이러한 수시방북증 발급의 근거와 절차를 정한 것이 「남북 경제 협력 사업 처리에 관한 규정」이다.¹³⁾ 인도적 차원의 대북 민간 지원을 위해 방북하고자 하는 자에 대해서도 이같은 수시방북증제도를 확대 적용하는 것이 필요

하다. 이를 위해서는 정부 방침에 머물러 있는 '민간 차원의 대북 지원 활성화 조치'를 전술한 가칭 「인도적 차원의 대북 민간 지원 및 협력 사업 처리에 관한 규정」이라는 통일부 고시로 법제화하는 것이 바람직하다.

③ 북한 방문 기간의 연장

북한 방문 기간 연장을 위해서는 방문 기간 연장 신청서를 제출해야 한다. 그런데 대북 민간 지원 활동을 위해 방북한 인원이 북한에 체류 중에 있으면서 방북 기간 연장을 하려 할 경우, 남한과의 통신 곤란, 필요한 서류 구비 등에 있어서 여러 가지 어려움이 발생할 것이다. 따라서 이때에는 남한의 민간 단체 성원이 대리하여 연장 신청을 하는 것을 인정할 필요가 있다. 대리인이 북한에 체류하는 자의 북한 방문 연장을 대리 신청할 때에는 일반적인 경우의 대리 신청시 제출해야 하는 본인 위임장 및 주민등록증 사본 첨부를 면제하도록 하는 것이 바람직하다.

연장된 기간(최장 3년)의 만료 후에 계속 북한을 방문할 필요가 있다면, 북한방문증명서를 새로이 발급받아야 한다. 이때 필요한 절차와 서류는 최초 신청시와 같다. 처음 신

12) 「남북교류협력법 시행령」 제16조 1항 및 2항.

13) 「남북 경제 협력 사업 처리에 관한 규정」 제7조 1항. 지난 '문민 정부'는 기업인의 방북 편의를 도모하여 남북 교류 협력을 촉진하려는 목적에서 1994년 11월 8일 정부는 남북 교류 협력 활성화 조치를 취하였는데, 그러한 조치의 하나가 기업인들에 한해 1년 6월의 범위 내에서 수시방북증을 발급토록 허용함으로써 신속·원활한 방북을 제도적으로 뒷받침한 것이었다.

청할 때와 동일한 서류는 사정 변경이 없는 한 제출하지 않아도 되나, 그동안의 방문 활동을 설명하는 자료는 제출해야 한다. 문제는 1 회 방문을 연장한 사람이 불가피하게 다시 북한 방문을 연장해야 할 필요가 있는 경우 이를 어떻게 처리할 것인가에 있다. 이 경우 그 사람은 일단 북한 지역을 이탈해야 한다. 현행법 하에서는 어떠한 경우에도 2 회 이상 북한 방문을 연장할 수 없기 때문이다. 그리고 그는 남한으로 귀환하여 통일부 장관에게 북한방문증명서 신규 발급을 신청하거나 또는 제3국(예컨대, 중국) 소재 재외 공관에 북한 방문을 다시 신청해야 한다.

이와 관련하여 시간과 경비의 절약을 고려하여 굳이 남한까지 귀환하지 않고도 제3국에서 북한방문증명서 발급을 해주도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 「남북교류협력법 시행령」 제10조 4항의 절차가 적용되게 될 것이다. 그러나 긴급을 요하는 사안의 경우, 재외공관장이 통일부 장관에게 서류를 송부하고 통일부가 이를 검토·승인하는 데는 적지 않은 시간이 소요될 것이다. 따라서 긴급을 요하는 사태 발생시 적절한 대응이 될 수 있을지 의문스럽다. 이러한 점을 고려하여 당초 북한 방문 승인 기간을 1년 6월에서 3년 내지 5년으로 연장하든가 또는 현행 1년 6월의 제도를 존치하면서 북한 현지에서도 북한 방문 기간을 2 회 이상 연장할 수 있도록 하는 방안을 신중하

게 검토해야 한다. 이러한 조치를 취하기 위해서는 물론 「남북교류협력법 시행령」 제16조를 개정해야 할 것이다.

한편, 현재 북한을 방문하고 돌아온 사람에 대해 통일부는 「남북교류협력법」 제25조에 의거하여 북한 방문 결과 보고서를 제출하도록 하고 있다. 대북 민간 지원에 참여하는 인원내 대해 매건 마다 북한 방문 결과 보고서를 제출하기 보다는 월별 내지 분기별 1 회로 횟수를 줄여주는 것도 번거로움을 줄이고 대북 지원을 활성화하는 데 도움이 될 것으로 생각된다.

대북 민간 지원 활동에 대한 지원책 마련

○ 남북협력기금에 의한 지원

인도적 차원의 대북 지원이 민족 화해와 동질성 회복에 기여하는 사업이므로 이를 계속 추진하는 것이 필요하다고 함은 전술한 바와 같다. 그러나 1995년 대북 쌀지원의 경험에서 알 수 있듯이, 정부 차원의 단발적인 대규모 지원으로는 이러한 목적을 달성하기가 어렵다. 정부 차원의 대규모 지원보다는 민간 차원의 소규모 지원을 지속적으로 실시하는 것이 효과 면에서 더욱 바람직하다고 하겠다. 그러나 재정 기반이 취약한 민간 단체로서는 아무리 소규모라고 하더라도 지속적인 지원을 하기가 쉽지 않다. 여기에 정부

의 보조와 지원이 요구된다.

이와 관련하여 「남북협력기금법」 제8조 5호에는 남북협력기금이 사용될 수 있는 용도의 하나로 '기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북 교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원'을 명시하고 있다. 「남북협력기금 운용 관리 규정」 제7조 제14호에서도 이와 유사한 조항을 두고 있다. 나아가 「남북협력기금 운용 관리 규정」은 제9장에서 '민족공동체 회복 지원'의 지원 대상, 지원 방법 및 절차, 지원 금액·조건 등에 관해 자세히 규정하고 있다.

인도적 차원의 대북 민간 지원은 여기서 말하는 '기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력' 내지 '민족공동체 회복 지원' 임에 틀림없다. 그러한 점에서 정부는 대북 민간 지원 활동에 남북협력기금을 지원하는 것이 타당하다. 그러나 아직까지 정부는 여기에 소극적인 입장을 보이고 있다. 앞으로 정부는 인도적 차원의 대북 민간 지원이 민족공동체 회복 지원에 해당된다고 해석하고, 개별 단체의 민간 지원 활동에 남북협력기금을 활용·지원토록 해야 할 것이다.

이와 관련, 「남북협력기금법」 제8조 5호에 따라 민족공동체 회복 차원의 대북 민간

지원 활동에 대해 자금의 융자·지원 또는 사업의 지원을 하기 위해서는 남북한 당국간의 합의 또는 남북교류협력추진협의회의 의결이 있어야 한다.¹⁴⁾ 북한의 남한 정부 배제 전략에 비추어 이에 관한 남북한 당국간의 합의가 단기간 내에 이루어지기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 정부는 남북교류협력추진협의회의 의결을 거쳐 민족공동체 회복을 위한 대북 민간 지원 사업에 대해 적절한 지원책을 마련해야 할 것이다. 필요시 남북교류협력추진협의회의 의결을 통해 대북 민간 지원에 대해 남북협력기금에 의한 지원의 세부 절차를 정할 수도 있을 것이다.

○ 음성자동응답시스템(ARS)에 의한 모금 허용

현재 대북 인도적 지원에 참여하는 민간 단체들의 모금 실적이 IMF 상황으로 말미암아 매우 저조한 것으로 나타나고 있다. 이러한 현실은 민간 단체들의 대북 지원 활동에 부정적으로 작용하고 있음은 물론이다. 따라서 정부가 대북 민간 지원을 위한 물적 토대를 확충해주는 것이 요망되는 상황이다.

이와 관련하여 민간 단체들은 IMF 상황이 도래하기 전부터 대북 지원 활성화를 위해 정부가 「기부금품모집규제법」의 개정을

14) 「남북협력기금법 시행령」 제8조 3호 참조.

주장해왔다. 그러나 정부는 「기부금품모집규제법」이 준조세 성격의 잦다한 기부 강요로 인한 폐해로부터 시민·기업을 보호하고, 모금된 금품이 정상적으로 사용될 수 있도록 관리하기 위해 제정된 법률이라는 점을 들어 존치의 필요성을 인정하고 있다. 특히, 정부의 주무 부처인 행정자치부는 국내 경제 사정과 관련하여 실직자, 집없는 사람들(Homeless) 등을 위한 기부금품 모집 허가 요청에 대해서도 엄격히 심사하고 있으며, 이를 철폐하기는 곤란하다는 입장을 보이고 있다.

이같은 상황에 비추어 단시일 내에 대북 민간 단체들이 「기부금품모집규제법」의 폐지를 통해 모금 확대를 추진하는 것은 비현실적이다. 그대신 정부에 대해 대북 지원과 관련하여 「기부금품모집규제법」을 탄력적으로 적용해줄 것을 요청하는 것이 현실적인 대응이라고 생각된다. 즉, 민간 단체들은 정부가 남북협력기금에 의한 지원과 더불어 ARS에 의한 모금을 보다 적극적으로 허용해주도록 단일한 목소리를 내는 것이 바람직하다. 지금까지 정부는 대북 지원과 관련하여 국제금식의 날(4.25), 평화대행진(6.21), 행진 98(8.1~9.28) 등에 대해 ARS에 의한 모금을 허용한 바 있는데, 앞으로도 이를 계속 확대해나갈 필요가 있다고 하겠다.

○ 매칭펀드제도의 도입

정부는 대북 지원이나 남북 교류에 참여하는 민간 단체에 대해 매칭펀드(Matching Fund: 재정 지원 또는 재정 협력)제도를 도입하는 등 보다 적극적인 지원 방안을 고려할 필요가 있다. 매칭펀드제도라 함은 민간 단체가 특정 프로젝트에 필요한 자금의 일정 부분을 자체 재원으로 충당하는 조건에서, 정부가 나머지 부분에 대한 재정 지원을 하는 것을 말한다. 미국이나 캐나다·기타 OECD 국가들에서는 Matching Grants라고 해서 민간 단체들의 활동을 지원하는 제도를 일찍부터 인정해왔다.¹⁵⁾

인도적 차원의 대북 민간 지원에 이 제도를 도입하기 위해서는 「남북협력기금법」과 동시행령, 「남북협력기금 운용 관리 규정」을 개정해야 한다. IMF 상황으로 인해 당장 매칭펀드제도를 도입하는 데는 어려움이 있겠지만, 남북 민간 교류의 활성화를 위해서는 반드시 고려해야 할 부분이라고 하겠다. 매칭펀드를 도입하는 경우에도 민간 단체들이 철저한 서류 절차를 갖추어 신청하고, 남북 교류 실적, 재원 사용의 투명성 등 철저한 심사 과정을 거쳐 지원하도록 함으로써 예산의 방만한 사용을 방지해야 할 것이다.

15) 金彩炯(1992), 「OECD 會員國의 NGO活動 - 開發援助를 中心으로」, 한국국제협력단, pp. 30~31 참조.

○ 인도적 사업자 개념 도입

인도적 차원의 대북 지원에는 구호 물자의 단순 지원(증여)외에도 유아용 책자 또는 농업 관련 서적 등 전문 도서의 상호 교환(호혜적인 교류 또는 사회 문화 협력 사업), 나아가 협력 사업 방식의 인도적 사업 등 여러 가지 유형이 있을 수 있다. 이러한 행위는 「남북교류협력법」 상의 교환·증여 형식의 물자 반출이 될 수도 있고, 사회·문화 협력 또는 경제 협력의 형태를 띠 수도 있다.

현재는 북한에 인도적 지원을 할 경우 사안별로, 즉 물자의 반출·반입 또는 경제 협력 사업 또는 사회·문화 협력 사업 인가에 따라 해당 규정을 적용하고 있다. 그 결과, 인도적 지원의 특수성 및 참여 단체의 성격이 고려되지 않은 채 통일성이 없이 대북 지원이 이루어지고 있다. 그러한 점에서 정부는 전술하 바와 같이, 가칭 「인도적 차원의 대북 민간 지원 및 협력 사업 처리에 관한 규정」을 통일부 고시로 제정할 때 '인도적 사업자'라는 개념을 도입할 필요가 있다. 인도적 사업자로 지정된 자¹⁶⁾에게는 매칭펀드의 혜택이나 또는 '남북협력기금'에 의한 지원외에 북한 주민 접촉이나 방북과 관련하여 절차 간소화 등의 특례 조치를 취해야 할 것이다. 한편, 이 '인도적 사업자'에는 이산가족

알선단체도 포함시키는 것이 타당하다.

○ 창구 다원화의 점진적 추진

그동안 인도적 차원의 대북 민간 지원 활성화 차원에서 지원 창구에 관해 개선 방안을 중심으로 여러 가지 견해가 제시되어왔다. 그것들은 ① 창구 자유화를 전제로 한 창구허가제의 도입과 민간 차원의 전면적인 직접 지원 허용, ② 당분간 창구 일원화를 유지하면서 문제점을 개선해나가되, 점진적으로 창구 다원화(민간단체의 직접 지원)을 허용하자는 견해, ③ 대한적십자사 창구를 유지하되, 민간의 직접 지원도 일정 부분 보장해야 한다는 견해 등으로 대별될 수 있다. 이와 관련하여 금년 9월 18일 정부가 시범 사업으로 대한적십자사를 통한 민간 단체의 개별 지원을 허용하였음은 앞에서 지적한 바와 같다. 따라서 세번째의 주장은 정부에 의해 이미 수용된 상태라고 볼 수 있다.

결국 문제는 창구를 다원화하는 방법론에 있다고 하겠다. IMF 상황 하에서의 국민 정서를 고려할 때, 당장 대북 지원 창구를 완전 자유화하여 민간 단체의 개별 지원을 전면 허용하는 것은 곤란할 것이다. 이에 관해 지원 창구의 무조건적인 확대는 경쟁적 대북 지원을 초래할 수 있고, 북한의 역이용 가능성 등

16) '인도적 사업자'는 상설 조직, 회원 수, 사업 실적을 종합적으로 고려하여 지정해야 할 것이다.

부작용을 낳을 수 있다는 지적에 귀를 기울일 필요가 있다. 그러나 언제까지나 대한적십자사 창구를 고집하는 것도 비현실적이다.

반면, 인위적으로 창구 수를 제한하는 것도 바람직하지 않다. 몇개의 창구만을 제한적으로 인정할 경우 다른 민간 단체로부터의 반발이 만만치 않을 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때 대한적십자사를 통한 민간 단체의 개별 지원을 허용하는 도대 위에서 민간 단체의 대북 지원을 최대한 보장하되, 그에 따른 문제점을 개선해나가면서 점진적·단계적으로 창구 다원화를 추진하는 것이 가장 현실적인 것이라고 생각된다. 대북 지원 창구를 다원화할 경우 그 기준으로 ① 대표성, ② 전문성 및 사업 수행 능력, ③ 분배 투명성, ④ 북한측과의 안정적 대화 채널 확보 여부 등을 고려하여 정하는 것이 바람직하다.

○ 남북교류협력추진협의회에 민간 단체의 참여 허용

「남북교류협력법」 제4조에서는 남북한간의 상호 교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북 교류 협력에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여, 통일부에 남북교

류협력추진협의회를 둘 것을 규정하고 있다. 남북교류협력추진협의회는 통일부 장관을 위원장으로 하여 동인을 포함한 15 인 이내의 위원으로 구성되고 있다.¹⁷⁾ 남북교류협력추진협의회는 ① 남북 교류 협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본 원칙의 수립, ② 남북 교류 협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요 사항의 협의·조정, ③ 교역 대상 품목의 범위 결정, ④ 협력 사업에 대한 총괄·조정, ⑤ 남북 교류 협력의 촉진을 위한 지원 등의 사항을 심의·의결할 권한을 갖는다.¹⁸⁾

한편, 남북교류협력추진협의회에 상정할 의안을 준비하고 협의회의 위임을 받은 사무를 처리하게 하기 위하여 협의회에 실무위원회를 둘 수 있는데, 그 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다.¹⁹⁾ 이에 따라 「남북교류협력법 시행령」에서는 실무위원회가 통일부 차관을 위원장으로 하여 남북교류협력추진협의회의 위원이 소속되어 있는 행정 기관의 장 및 협의회 위원장이 상정할 의안과 관련있다고 인정하는 행정 기관의 장이 지명하는 소속 1급 내지 3급 국가공무원으로 구성된다고 규정하고 있다.²⁰⁾

이상의 규정들에서 알 수 있듯이, 대북 지

17) 「남북교류협력법」 제5조 1항 내지 2항.

18) 「남북교류협력법」 제6조.

19) 「남북교류협력법」 제7조.

20) 「남북교류협력법 시행령」 제6조.

원은 말할 것도 없고 남북 교류 협력 전반에 관한 중요 정책의 협의·조정·수립에 민간의 참여가 완전하게 배제되어 있다. '국민의 정부'가 민간 차원의 인도적 지원 활성화, 정경 분리 원칙에 입각한 남북 경험 활성화를 기치로 내걸고 적극적인 대북 지원 및 교류를 추진하고 있는 점을 감안할 때, 중요 정책 결정시 민간의 참여 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 남북교류협력추진협의회에서는 많은 비밀 사항을 다루므로 민간에 공개하기 어려운 점을 모르는 바 아니다. 그러나 남북 교류협력추진협의회에 상정할 의안의 결정 과정에서 민간 단체의 의견을 수렴하는 과정을 거치는 것은 매우 중요하며 또한 필요한 것이라 하겠다. 이러한 점에 비추어 최소한 남북교류협력추진협의회 산하의 실무위원회에는 대기업 및 중소기업의 대표들과 책임있는 민간 단체 대표들의 참여를 허용하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 말할 것도 없이 이것은 민관협조체제 구축의 좋은 선례가 될 것이다. 정부는 민간과의 이러한 협조 사례를 계속 확대·발전시켜나감으로써 국민적 합의에 기초한 대북 및 통일 정책을 추진해야 한다.

맺음말

동포애와 인도주의의 구현, 나아가 민족 화해와 동질성 회복 차원에서 민간 차원의

대북 지원은 앞으로도 장려되고 활성화되어야 한다. 그러나 대북 민간 지원을 추진하는 해당 인원들에 대해 현행 「남북교류협력법」을 엄격히 적용할 경우 여러 가지 활동 상의 제약과 절차 상의 번거로움을 피할 수 없다. 따라서 대북 인도적 사업의 신속·원활한 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 규제 완화 차원에서 최대한 절차 간소화를 모색해야 한다. 북한 주민 접촉 승인이나 방북 승인의 처리 기간 단축은 절차 간소화 조치의 대표적인 예가 될 것이다. 이와 함께 정부는 대북 지원 활성화를 위해 「남북협력기금법」에 의한 지원 허용, 매칭펀드제도의 도입, 창구 다원화의 점진적 추진 등 보다 적극적인 지원책을 마련함으로써 대북 지원의 제도적 환경을 개선하는 데 노력을 기울여야 하는 안될 것이다. 나아가 인도적 지원 및 대북 협력 사업의 특성을 고려하여 경제 협력 사업·사회·문화 협력 사업외에 별도로 인도적 사업이라는 개념을 도입하여 위에서 언급한 절차의 간소화 및 지원책을 법제화하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다고 하겠다. **97**