

# NGO의 대북 활동 활성화를 위한 과제

조성범 / 남북농업발전협력민간연대 사무총장

## 머리말

**남**북이 모두 동의할 수 있는 통일은 주권 존중에 기초한 평화 공존이라는 동북아 환경을 조성하면서 민족 내부 문제를 평화적으로 풀어갈 때 가능하다. 그렇기 위해서는 남북이 서로를 통일의 동반자로 인정하고 모든 영역에서 이를 지켜나가는 것이 중요하다. 남북기본합의서체제로 돌아가자는 의미도 이러한 인식에 바탕을 두고 있는 것이다. 피폐화된 북한 경제 상황을 외면하면서 평화 통일을 제의하는 것은 북한의 붕괴와 흡수 통일을 유도한다는 의혹을 줄 수 있다. 스스로 내부 붕괴할 가능성이 거의 없는 북한과 흡수 통일할 정도의 압도적 경제력을 갖추지 못한 남한의 현재 조건은, 적대적인 체제 경쟁을 통한 민족 역량의 소진보다는 서로간의 화해 협력을 통해 민족의 미래를 개척해나갈 것을 요구하고 있다.

페리 방북 이후 금창리 의혹이 어느 정도 해소되면서 북미간에 본격적인 논의가 전개될 전망이다. 물론 양자간에는 쉽게 해결될

수 없는 본질적 긴장이 상존하고 있으나, 상호 파국을 원치 않는 북미 당국의 입장을 고려해보면 대북 경제 재제 해제를 통한 관계 개선 방향으로 큰 가닥이 잡힐 것으로 보인다. 이같은 정세의 변화는 민간 차원의 남북간 화해 협력 운동이 한 차원 도약할 수 있는 여건을 형성하고 있다.

북한 동포가 굶주림으로 인해 한국전쟁 당시보다도 더욱 혹독한 고난을 겪고 있다는 참상이 알려지면서, 지난 수년간 전개된 민간 차원의 대북 지원 운동은 광범위한 국민 참여와 정부 당국의 태도 변화를 이끌어냈고 동포애를 확산시켰다는 점에서 매우 성공적이었다고 할 수 있다. 지금은 이러한 성과를 바탕으로 보다 진전된 논의가 진행되고 있는데, 예컨대 단순한 긴급 구호 차원의 식량 지원에서 의약품, 농자재, 도서, 가축, 식량 등으로 지원 품목이 다원화되고 있을 뿐 아니라, 중장기적으로 자립 기반의 구성에 기여하기 위한 협력 사업에 눈을 돌리기 시작하고 있다.

본 고에서는 민간 단체(NGO)의 남북 협

앞으로의 남북 협력은 '일방적 지원에서 남북이 상호 도움이 되는 협력 방식' 과 나아가 '통일을 대비하는 체계적인 접근 방식' 이 결합된 새로운 목표를 제시할 필요가 있다. 식량을 구입·전달하는 단순한 과정이 아니라, 각 분야의 전문 지식이 결합된 체계적인 접근이 요구되기에 이에 걸맞는 활동 방식의 전환이 요구된다. 보다 효과적인 사업의 추진을 위해서는 먼저 민간 단체간 공동 사업에 대한 국민 운동 전개와 정보 교류 그리고 관련 정부 부처와의 정책 협의 등을 통해 활동력을 제고해나가는 민간 단체간 중앙 협의 기구가 필요하다. 둘째, 민간과 정부의 논의 방식의 과감한 전환이 요구된다. 셋째, 민간 주도의 대북 협력 사업에 대한 정부의 전폭적인 지원이다.

력 활동을 활성화하기 위한 방향과 관련하여 제도 개선 등을 중심으로 간략하게 짚어보고자 한다.

### NGO의 남북 협력 활성화 방향

현재 시민 사회·종교 단체는 전반적인 경제의 어려움으로 인한 모금력 저하로 활동이 전에 비해 크게 위축되어있는 것이 사실이다. 그러나 여전히 북한 동포는 우리보다도 더욱 열악한 조건에서 식량 부족의 고통을 겪을 것이 분명하다. 어린아이의 성장 발육 저하 하나만 생각해보아도 통일 이후에 나타날 남북 세대간 신체적·정신적 갈등과 단절은 민족 발전의 앞날을 어둡게 하는 커다란 장애가 된다는 점에서, 남북이 상호 어려움 속에서도 나눔·화해와 일치로 나아가는 노력에 더욱 박차를 가해야 한다.

앞으로는 '일방적 지원에서 남북이 상호

도움이 되는 협력 방식' 과 나아가 '통일을 대비하는 체계적인 접근 방식' 이 결합된 새로운 목표를 제시할 필요가 있다. 이는 과거처럼 식량을 구입하여 전달하는 단순한 과정이 아니라, 각 분야의 전문 지식이 결합된 체계적인 접근이 요구되기에

이에 걸맞는 활동 방식의 전환이 요구된다. 보다 효과적인 사업의 추진을 위해서는 먼저 민간 단체간 공동 사업에 대한 국민 운동 전개와 정보 교류 그리고 관련 정부 부처와의 정책 협의 등을 통해 활동력을 제고해나가는 민간 단체간 중앙 협의 기구가 필요하다. 이는 민간의 자율 조정 능력 제고를 통해 대정부·대북·국제 관계를 원만히 풀어나가는데 커다란 도움이 된다. 둘째, 민간과 정부의 논의 방식의 과감한 전환이 요구된다. 과거에는 정부와의 창구 단일화 논쟁이 일원화나 다원화냐라는 형식이 문제였기 보다는 민간과의 의사 수렴과 상호 협의없이 정략적 이해에 기초해서 통제를 가하려는 정부의 '일방 통행'에 대한 민간측의 반발 형태로 진행되어왔던 것으로 기억된다. 따라서 남북 교류 협력이 활성화되어감에 따라 중복과 난립을 피하고 체계적으로 접근하기 위해서는 민간의 자율적 조정과 수렴의 절차를 존중하

는 기초 위에 '민간과 정부가 참여하는 협의 틀'을 마련하여 협력해나가는 것이 필요하다. 이러한 절차를 통해 주요 사안에 대한 상호 이해가 깊어진다면 과거 권위적이고 의사 전달이 낡은

뿌리깊은 불신이 상당히 해소되며, 민간과 정부의 협력이 보다 진전될 형태를 띠 것이다. 셋째, 민간 주도의 대북 협력 사업에 대한 정부의 전폭적인 지원이다. 민간 차원의 남북 협력은 남북간 신뢰를 회복하고 협력의 계기를 마련하는 핵심 영역 가운데 하나이다. 정부간 대화는 정치·군사적 장애가 첩첩산중이라 더딘 발전을 할 수밖에 없으며, 기업 또한 이윤을 우선하기 때문에 당분간 수익성에는 큰 도움이 되지 않는다는 점에서 제약이 있다. 이 점에서 밑으로부터 각계 영역의 민간 접촉은 빠른 시간 내에 폭 넓은 전개가 가능하며, 이 과정에서 다양한 시범 사업을 통해 화해 분위기의 사회적 확산과 이후 대규모 협력 사업에 앞서 시행 착오를 줄일 수 있다.

### NGO의 남북 협력 활성화를 위한 제도 개선

정부 차원의 대북 지원 방향과는 달리 민간 차원의 대북 지원은 민족 화해와 동질성

NGO의 남북 협력 활성화를 위한 제도 개선으로서는 우선 남북교류협력추진협의회의 민간 참여 보장이다. 이와 같은 민간의 참여는 ① 남북협력기금의 민간 사용 경우 매칭펀드제 등 다양한 합리적인 방안 등을 함께 모색함으로써 국민적 신뢰를 높임과 동시에 민간 활동을 활성화시키는 계기가 되며, ② 사회 각계의 전문 인력의 참여를 이끌어 전문성을 높이며, ③ 민간 단체간의 대북 교류 협력에 대한 다양한 정보 공유와 긴밀한 정책 협의 등의 효과를 낳는다.

회복에 큰 효과를 가져온다. 민간 단체가 대북 지원에 직접 참여하는 것 자체가 통일 과정에서 民間의 참여 폭을 확대시키기 때문이다. 예멘의 통일의 경우에서도 알 수 있듯이, 통일 과정에서 국민 참여가 이루어지지 않을 경우 정치적·정략적 이해 관계에 의해서 통일 과정에 커다란 혼란이 조성될 수도 있기 때문이다. 따라서 민간 차원의 대북 지원 활성화는 국민적 합의를 도모하고 통일 과정에서 民間 참여를 확대시키는 효과를 가져올 것이다. 민간 차원의 대북 협력 사업을 활성화하기 위해서는 먼저 법 제도의 정비와 효율적인 운영 등이 필요한데, 이와 관련하여 아래의 사항에 대한 당국의 제도 개선의 적극적 의지가 요구된다.

#### 남북교류협력추진협의회의 민간 참여 보장

남북교류협력법에 따르면, 남북교류협력추진위원회가 남북 교류 협력에 대한 중요 사항을 심의·의결하게 되어있다. 그러나 현

둘째, 협력 사업 승인 절차의 간소화이다. 정부 당국에서도 최근 절차 간소화를 위한 제도 개선의 노력을 기울이고 있는 것으로 알려져 있지만, 여전히 불필요한 서류의 과다와 중복 절차, 그리고 처리 기관의 분산과 장시간의 처리 기간 소요 등으로 겪는 어려움은 여전하다. 현행 법령상 승인제도 또한 검토되어야 한다. 그동안 정부는 특정 대상이 '협력 사업자 승인'을 받았다 하더라도 남북 관계가 경색될 경우 '협력 승인' 단계에서 이를 유보해왔다. 이는 전형적인 정부 규제 행위로서 당연히 시정되어야 한다.

행법상 남북교류협력추진협의회에 민간의 참여는 원칙적으로 불가능하므로, 무엇보다도 민간이 참여할 수 있도록 관계 법률을 정비해야 한다. 국민의 정부가 들어선 이후 각 영역에서 관과 민이 함께 정책 협의를 할 수 있는 다양한 틀이 마련되어가고 있으며, 특히 제2의 건국추진위원회 결성 과정에서 발생했던 민간 단체와의 갈등을 교훈 삼아서 남북 교류협력추진협의회에 민간의 참여를 통한 국정 전반에 대한 개혁 의지를 표명해야 한다.

현재의 남북교류추진협의회를 민간과 기업에 개방하여 民·官·經의 공동협의체를 구성하며, 산하에 교류 협력을 위한 정책협의회, 경제협의회, 사회협의회 등으로 전문화하여 대북 사업에서 발생하는 혼선을 피해 나가야 한다. 이와 같은 민간의 참여는 ① 남북협력기금의 민간 사용 경우 매칭펀드제 등 다양한 합리적인 방안 등을 함께 모색함으로써 국민적 신뢰를 높임과 동시에 민간 활동을 활성화시키는 계기가 되며, ② 사회 각계

의 전문 인력의 참여를 이끌어 전문성을 높이며, ③ 민간 단체간의 대북 교류 협력에 대한 다양한 정보 공유와 긴밀한 정책 협의 등의 효과를 낳는다. 이의 추진을 위해 먼저 공청회를 통해 각계

의견을 수렴하고 이를 바탕으로 법 개정 방향을 잡아갈 필요가 있다.

### 협력 사업 승인 절차 간소화

정부 당국에서도 최근 절차 간소화를 위한 제도 개선의 노력을 기울이고 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 불필요한 서류의 과다와 중복 절차, 그리고 처리 기관의 분산과 장시간의 처리 기간 소요 등으로 겪는 어려움은 여전하다. 이러한 남북교류협력법 규정들은 행정 관리가 상대적으로 취약한 민간 단체에게는 인력과 시간 낭비를 안겨준다.

현행 법령상 승인제도 또한 검토되어야 한다. 그동안 정부는 특정 대상이 '협력 사업자 승인'을 받았다 하더라도 남북 관계가 경색될 경우 '협력 승인' 단계에서 이를 유보해왔다. 이는 전형적인 정부 규제 행위로서 당연히 시정되어야 한다. 진행 중인 대북 사업이 정부의 승인 취소나 조정 명령으로

영향을 받게 된다면, 북한의 사업 대상은 신뢰를 하지 못하고 더 나아가 남한과의 협력 사업에 대한 신뢰를 상실하게 될 것이다. 만약 정부가 안보 상의 이유, 중북 투자, 사기 등을 방지하기 위

한 최소한의 규제를 필요로 한다면, 이는 초기에 한 차례 시행하는 것이 바람직하다. 이러한 개선 사항은 민과 관이 협의가 가능한 틀의 마련을 통해 제때에 남북 교류에 관한 신속하고 종합적인 지원이 가능하도록 하여야 한다.

#### 남북교류협력법과 관련 법 정비

남북 교류 협력을 활성화하기 위해서 필요한 조치 가운데 하나는 남북교류협력법과 국가보안법을 비롯한 기타 관련 법 관계를 재정립하는 것이다. 현재 정책적 선택 혹은 선택적 적용이라는 모호한 법 적용은 당국이 남북합의서에 기술된 '특수한 관계'라는 기준 아래 버터나고 있지만, 당국간 대화가 본격화하기 위해서는 반드시 넘어야 할 영역이기도 하다.

남북교류협력법은 인적·물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있어 민간 단체의 대북 지원 사업에도 적용되고

셋째, 남북교류협력법과 관련 법 정비이다. 남북 교류 협력을 활성화하기 위해서 필요한 조치 가운데 하나로 남북교류협력법과 국가보안법을 비롯한 기타 관련 법 관계를 재정립하는 것이다. 현재 정책적 선택 혹은 선택적 적용이라는 모호한 법 적용은 당국이 남북합의서에 기술된 '특수한 관계'라는 기준 아래 버터나고 있지만, 당국간 대화가 본격화하기 위해서는 반드시 넘어야 할 영역이기도 하다.

있다. 이렇다보니 현실과 동떨어진 하나의 법으로 광범위하게 이루어지는 남북간 교류 협력과 인도 지원 사업을 무리하게 적용하는 사례가 발생하고 있다. 교류 협력의 영역이 다양화하고 있는 점을 감안하면 교류 협력 분야별로 장별 편성을 도입할 필요가 있으며, 특히 비중이 높은 협력 지원 사업을 경제 분야, 사회 문화 분야, 인도 지원 분야 등으로 세분화하여 규정하는 방안도 고려해야 한다. 이 경우 남북 교류 협력의 원만하고 활발한 진행을 위해서는 남북교류협력법과 남북교류협력시행령의 내용을 합쳐서 새로운 법률을 입법하는 방안도 고려해야 할 것이다. 이때 동일 법률 내에 상충되거나 남북교류협력법을 적용하는 것이 그 사업의 특성상 맞지 않은 내용들은 관련 특례 규정을 제정하여 법 규정이 상호 충돌하는 사례를 줄여야 할 것이다.

국민의 정부가 들어선 이후부터는 매우 짧은 기간 동안 많은 대북 접촉과 방북이 이뤄졌다. 이 과정에서 대북 지원 협력 관련 민간 단체들이 늘어났고, 남북간 사업의 논의도 많았지만 그 성과는 상대적으로 미미하다. 앞으로 남북은 협력 사업을 함에 있어 관련 분야에 대한 전문성과 사업 추진을 밀받침할 수 있는 자원 확보 그리고 상호 실정에 맞고 이익이 되는 계약과 성실한 이행 등에 기초한 신용을 쌓아야 하며, 이를 위해서는 서로의 조건을 이해하려는 인내심있는 자세가 필요하다.

## 민간 단체간 자율 조정의 틀 필요

남북은 북한동포돕기운동이 국민 운동으로 전개된 이래 대북 인도 지원과 함께 문화 예술·체육·경제 등 다양한 영역에서 광범위하게 교류 협력이 진행되었으며, 특히 국민의 정부가 들어선 이후부터는 매우 짧은 기간 동안 폭발적이라 할 정도의 많은 대북 접촉과 방북이 이뤄졌다. 이 과정에서 이른바 대북 지원 협력 관련 민간 단체들이 우후죽순으로 늘어났으며, 남북이 서로 논의한 사업 또한 셈하기 어려울 정도로 많았던 것으로 알려져 있다. 그러함에도 민간 차원의 남북 교류 협력 사업의 성과는 상대적으로 미미하다.

그 원인을 남북간 특수성 탓만으로 돌리기에는 석연찮은 점도 많다. 이런 점에서 상대방에 대한 문제 제기에 앞서 우리 스스로 상호 신뢰를 금가게 한 요소는 없었는지를 서로 확인할 필요가 있다. 이 확인 과정은 남한내 민간 단체간 자율적 조정과 정화 기능

이 왜 필요한지를 분명하게 해주며, 보다 성숙한 대북 관계를 정착시킬 수 있는 계기를 제공한다고 본다. 앞으로 남북은 협력 사업을 함에 있어 관련 분야에 대한 전문성과 사업 추진을 밀받침할

수 있는 자원 확보 그리고 상호 실정에 맞고 이익이 되는 계약과 성실한 이행 등에 기초한 신용을 쌓아야 하며, 이를 위해서는 서로의 조건을 이해하려는 인내심있는 자세가 필요하다.

남북은 지난 수십 년간 대립과 단절 속에 있었기에 민간 차원의 방북이나 대북 접촉이 여러 형태의 돌발적인 상황을 만들어낼 수도 있다. 이같은 시행 착오를 관리하는 능력을 기르는 것이 바로 통일을 준비하는 길이다. 그런 점에서 민간의 남북 협력은 민족사의 정통을 만들어간다는 의미와 아울러 보다 많은 '접촉을 통한 변화'를 통해 민족 화해를 이룬다는 의미도 포함하고 있다.

끝으로 대북 인도 지원 관련 해외 민간 단체는 평양에 100여 명 가까이 상주하면서 부대끼는 반면, 같은 핏줄을 이은 동포간에는 보이지 않는 긴장 속에서 서로 살얼음판을 걸듯이 만나야 하는 기막힌 현실을 바꾸기 위해 부단히 노력해야 한다. **統**