

남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할

KOREA
INSTITUTE
FOR
NATIONAL
UNIFICATION

통일연구원 · 서울대 통일포럼 공동학술회의(2004. 6. 17) 발표논문집

학술회의 종서 2004-04

남북한 교류(화해)·협력과
NGO의 역할

통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의
(2004. 6. 17)발표논문집

통일연구원

< 행사 일정 >

13:00~13:30 등록 및 접수

개 회 사 : 박영규 (통일연구원 원장)
장달중 (서울대 통일포럼 위원장)

13:30~13:40 제1회의

“남북한 교류·협력과정에서 NGO의 역할: 평가와 전망”

◆ 사 회 : 장달중(서울대 통일포럼 위원장)

◆ 발 표

“남북화해와 NGO의 통일운동”

정현백 (성균관대학교 교수)

“인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제”

최대석(동국대학교 교수)

“남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제”

정영철(서울대학교 국제대학원 전임연구위원)

◆ 토 론 조한범(통일연구원 선임연구위원)

박태균(서울대학교 교수)

류길재(경남대학교 교수)

송현석(통일국호 Corea 되찾기 연대회의 실무위원장)

15:40~16:00 Coffee Break

16:00~18:00 제2회의

“분야별 남북협력사업의 성과와 관계”

◆ 사 회 이금순(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

◆ 발 표

“교육복지분야의 남북협력사업”

이일하(굿네이버스 회장)

“의료분야의 남북협력사업”

김형석(한민족복지재단 상임이사)

“농업분야의 남북협력사업”

김운근(통일농수산정책연구원 원장)

◆ 토 론 김영윤(통일연구원 북한경제연구센터 소장)

강영식(우리민족서로돕기운동 사무총장)

이승호(한국청년단체협의회 집행위원장)

김수암(통일연구원 부연구위원)

목 차

제1회의: 남북한 교류·협력과정에서 NGO의 역할: 평가와 전망

- 남북화해와 NGO의 통일운동
정현백(성균관대 교수).....3

- 인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제
최대석(동국대 교수).....39

- 남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제
정영철(서울대 국제대학원 전임연구원).....81

- 토 론 문.....105

제2회의: 분야별 남북협력사업의 성과와 과제

- 교육복지분야의 남북협력사업
이일하(굿네이버스 회장).....131

- 의료분야의 남북 협력사업
김형석(한민족복지재단 사무총장).....149

- 농업분야의 남북협력사업
김운근(통일농수산정책연구원 원장).....157

- 토론문.....173

제 1 회의

남북한 교류·협력과정에서 NGO의 역할: 평가와 전망

- ◆ 남북화해와 NGO의 통일운동
.....정현백(성균관대 교수)

- ◆ 인도적 대북지원에 있어서 국내NGO의 역할과 과제
.....최대석(동국대 교수)

- ◆ 남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제
.....정영철(서울대 국제대학원 전임연구원)

남북화해와 NGO의 통일운동

정 현 백

(한국여성단체연합 상임대표, 성균관대 사학과 교수)

남북화해와 NGO의 통일운동

I. 통일운동의 시민성 획득

분단과 군사주의 하에서 80년대 말부터 분출하기 시작한 통일운동은 反외세, 민족자주를 그 핵심과제로 삼으면서, 그 방법도 매우 급진적이었다. ‘미제 타도’니 ‘주한미군 철수’니 하는 주장들이 거리낌 없이 사용되었고, 북한의 원전들이 여과장치 없이 출간되었고, 분신이나 투신과 같은 극한적인 방법이 사용되었다. 이런 급진적 방법은 군부독재의 상황 하에서, 통일과 관련된 급진적 논의가 거의 금지되었던 상황 하에서, 통일에 대한 금기를 깨고 통일문제에 대한 사회의 관심을 환기시키는 중요한 역할을 하였다.

그러나 군부독재가 해소되고, 특히 2000년에 남북정상회담과 6·15 공동선언이 발표되면서, 상황은 많이 달라졌다. 김대중 대통령은 북한의 행사에서 대한민국 수반의 자격으로 행동하였는데, 이는 북의 조선민주주의공화국이 대한민국의 ‘국가적 실체’를 사실상 인정하는 것으로 해석될 수 있다. 이는 역으로 대한민국 정부가 조선민주주의공화국을 인정하는 것이기도 하다. 또한 80년대 통일운동이 고조되었을 당시, 중요한 쟁점의 하나는 통일방안 문제였다. 그러나 6·15공동선언을 통해 양측이 ‘낮은 단계의 연방제’에 합의한 것은 남북이 통일방안에서 공통점을 인정하고, 연합제 통일방안을 협의상대로 수용하였다고 평가할 수 있다. 아니, 보다 정확히 말하자면

한국의 시민사회는 더 이상 통일방안 중심의 통일 논의 혹은 정치체제 중심의 통일논의를 넘어서서, 실리를 중시하는 남북관계나 평화공존체제의 모색에 더 관심을 갖게 되었다. 이제 연방제 중심의 논의를 전개하거나 정치 체제 중심의 통일방안을 내세우던 한국의 (진보적)통일단체들도 이런 현실을 인정하고, 새로운 변화에 적응해야 하게 되었다. 특히 최근에 이루어진 한국일보의 여론조사에서¹⁾ 드러나는 대로 국민들은 이제 국가보안법문제에 대해서도 전향적인 태도를 보이고 있어서, 국민의 다수가 그것의 폐지나 전면 개정을 주장하고 있다. 이제 통일운동도 한국 사회 내에서 그 정당성에 대한 ‘시민성’을 획득할 필요가 생기게 된 것이다.²⁾

6·15 공동선언 이전에는 민간통일운동이 통일국면을 주도하였고, 더불어서 통일운동에 대한 독재정권의 탄압은 통일운동의 동력을 강화하였다. 그러나 이제 정부가 통일논의를 과거처럼 봉쇄하지 않고 오히려 통일논의를 주도하고 있어서 통일운동의 활동공간이 상대적으로 축소된 감이 없지 않고, 정부의 통일정책을 민간이 뒤따르는 형국이 되었다. 북한에 대한 국민의 의식도 변하기 시작하였다. 북한에 대한 정보가 제약되었던 과거에는 민족민주운동이나 통일운동이 제공하는 ‘북한바로알기운동’이나 자주적 교류의 시도는 그 자체로 신선한 충격을 던져주었고, 남북화해를 위한 중요한 출발점이 되었다. 그러나 이제 언론이나 다양한 접촉을 통해서 기아사태 이후

-
- 1) 여론조사에서 국민의 14%는 ‘완전 폐지해야 한다’에, 34%는 ‘일부독소조항에 대한 최소한의 개정에 그쳐야 한다’에, 35.4%는 ‘폐지 후 대체입법을 해야 한다’에 응답하였다. 한국일보, 2004. 6. 9.
 - 2) 서동만, “남북정상회담과 통일운동의 대응”, 참여사회연구소·평화를 만드는 여성회 공동 심포지엄, 『2001년 통일정세와 시민사회의 대응 자료집』, 2001. 4. 14, pp. 24-5.

의 실상이 알려지기 시작하면서, 북한은 더 이상 국민에게 매력적으로 다가오지 않게 되었다. 또한 북한체제에 대해 신뢰할 수 없고, 북한 경제가 불안정해서 통일의 경우 남한이 부담해야할 비용이 너무 큰 것이 아닌가라는 의구심이 국민들 사이에 확산되고 있다. 뿐만 아니라 국민은 정권의 강요보다는 다양한 언론의 보도를 통해서 통일운동 진영이 친북적이지 않느냐는 의구심의 눈길을 보내고 있다. 현실체제로서의 북한에 대한 객관적 인식과 토론이 부재한 상태에서 서로가 서로에게 이런 의혹의 시선을 보내는 것은 거의 자연스런 일인지도 모른다. 결국 통일운동이 겪는 위기는 사회적 영향력과 국민을 향한 설득력이 떨어진데 있고³⁾, 이제라도 통일운동은 새로운 정세 속에서 정확한 좌표를 찾으려는 노력을 기울여야 한다.

지난 2-3년 사이에 일어난 또 다른 변화는 보수적 통일운동의 등장이다. 반김정일, 반핵을 표방하는 시민운동이 진보적인 통일운동과 병행하여 활성화되고 있고, 다른 한편으로는 북한인권문제를 강력히 제기하는 집단이나 탈북자동지회의 활동도 지적할 수 있다. 이를 통해 남한사회 내에서도 통일운동이 다양화되고 있다. 그러나 아쉬운 점은 진보적 통일운동이나 보수적 통일운동 사이에 최소한의 대화나 토론이 가능하지 않다는 사실이다. 감정적 대립과 반목, 혹은 상대방에 대한 비방이 주도하고 있는 대립적 분열 속에서 통일운동은 우선 객관적인 사실이나 현실을 인정하고 절차적 민주주의를 지키면서 대화를 하려는 태도가 중요하다. 특히 앞서 말한 대로 대북관계에서 정부의 역할이 높아진 만큼, 통일운동단체들은 오히려 남한사회 내에서 남남갈등을 해소하는 일을 일차적인 과제로 삼아야 한다.

3) 김창수, “남북화해협력력을 위한 민간단체의 역할”, 한국노총, 통일사업 실무책임자 교육발전 워크숍 자료집, 2001. 5. 28-29, p. 10.

이제 통일운동은 과거와 같은 통일과 반통일의 이분법 구도에서 벗어나서 통일운동 내의 다양성을 인정해야 하고, 동시에 정부 당국자의 역할과 민간운동의 역할을 구분하면서도 이분법적 사고에 빠지지 않고, 양자가 보다 긍정적이고도 역동적 상호관계를 가지는 방향으로 노력을 경주해야 한다. 물론 정부의 역할을 인정하는 것이 정부에 의한 창구단일화를 의미하는 것은 아니다. 오히려 변화된 정치 정세 속에서 한국이란 실체적 국가, 이를 대변하는 정부라는 매개가 설정되지 않을 수 없다는 의미이다.

앞에서 말한 정부-NGO간의 역할 분업은 인정하지만, 지난 몇 년 사이에 대북 관련 정부의 역할이 증대되면서 민간부분의 역할이 경시된 감이 없지 않다. 분명 통일과정에서는 정부와 NGO의 역할 모두가 필요한데, 정부 당국에 의해서도 사실 민간부분의 활성화에 대한 지원이 부족하였던 것이 사실이다. 이런 한계점은 있지만, 90년대 후반기 이후 재야와 학생운동이 독점하고 있던 통일운동의 외연이 확장되고 이와 더불어 시민단체와 종교단체들이 북한동포 돕기, 북한 바로 알기 등 다양한 운동에 참여하면서, 통일운동의 주체가 다원화되기에 이르렀다. 일상생활 속에 통일운동을 정착시키기 위한 다양한 노력과 더불어 운동방식도 공개적이고 합법적인 방식을 선호하게 된 점도 달라진 점이다.

선도투쟁을 중시하던 통일운동이 이제 일상화, 대중화과정을 밟고 있는 지금의 단계에서 우리에게 중요한 것은 통일운동과 평화운동을 결합하는 일이다. 이는 통일과 평화에 대한 우리의 발상전환을 요구한다. <한국여성단체연합>은 남남갈등을 극복하기 위해서, 그리고 진정한 내부통일을 위해서는 '통일을 통한 평화로'보다는 '평화를 통한 통일로'를 슬로건을 내세우고 있다. 그간의 수많은 통일

운동 단체가 ‘통일’이나 남북의 체제통합에 더 많은 관심을 기울였다면, 여성들은 작게는 우리의 일상적 삶 속에서 평화가 실현되지 않고서는 혹은 우리 사회 내에서 남남 갈등이 해소되지 않고서는 진정한 통일이란 불가능하다는 확신을 갖게 되었다.

지난 30년간 군부독재체제의 탄압 하에서 우리 통일운동은 정치 지향적인 운동이 될 수밖에 없었다. 이와 더불어 통일방안 중심의 통일논의나 남북 정치권력의 형식적·기계적 결합을 중심으로 한 통일담론이 그 중핵을 이루었다. 또한 통일운동 내의 문화도 남성적·가부장적이었다. 그러나 남북공동선언과 함께 이제 평화공존체제의 모색이 우리의 일차적인 과제가 되었고, 이를 위해서는 적대적 군사 대결 구조를 완화하는 작업이 시급하다. 따라서 통일운동을 포괄하는 좀더 확장된 범주로서 평화운동의 중요성을 제기할 시점에 이르렀다. 작금의 통일운동이 화해협력 체제를 모색한다는 점에서 평화운동에 접근하고 있는 것은 사실이지만, 그 자체로서 평화운동이 되기는 힘들다. 우리 통일운동은 민족주의 담론이 여전히 중요한 동력이며, 현재 국제적으로 진행되고 있는 평화운동의 새로운 문제의식과 공유하는 바도 적다. 그러나 한 국가의 안보는 이제 국제적 연대나 제후 없이는 달성하기 어렵기에, 시민사회운동은 통일문제를 ‘국제적 시민공동체’의 건설과 연관 지워 사고하는 것이 불가피해졌다. 기아와 국제적 고립으로 고통 받는 북한을 생각하면, 이런 발상 자체가 ‘한가한 소리’로 들릴 수도 있다. 그러나 우리는 과정의 중요성이 생략된 운동의 비극적 결말을 자주 보아왔기에, 평화운동의 문제의식이 우리의 통일담론에 적극적으로 수용되어야만 진정한 ‘내적 통일’이 가능해진다고 항변하고 싶다. 이제 우리는 평화주의 관점의 개입과 함께 패거리의식, 헤게모니 장악 욕구, 절차의 비민주성 그

리고 성차별이 사라진 운동문화를 지향하고자 하며, 바로 여기에서부터 우리 미래사회의 희망을 읽으려 한다.⁴⁾

여기에서 평화개념은 단지 전쟁을 종식시키는 의미의 소극적 평화를 의미하지 않고, 우리 사회 곳곳에, 우리 일상생활 속에 때로는 가시적으로 때로는 비가시적이지만 모세혈관처럼 퍼져있는 폭력에 저항하는 것을 포함한다. 즉 여기에서 폭력이란 물리적인 폭력만이 아니라, 구조적 혹은 잠재적 폭력을 포함한다. 평화운동에서는 서로의 ‘차이’를 인정하고, 이해하고 관용하면서, 상호 공존하는 태도를 함양하는 것이 가장 중요한 과제이다. 만약 서로의 ‘다름’을 인정할 수 없다면 이 지구상에는 영원히 분쟁이 그치지 않을 것이다. 이제 이런 평화운동의 문제의식을 민간단체의 통일운동과 결합하는 것은 시급한 과제이다.

4) 한국 여성운동은 이미 70년대말 이래 지속적으로 평화운동을 전개해왔고, 한반도 안에서 가장 먼저 평화운동을 시작했다. 교회여성연합회가 주관한 원자폭탄피해자 지원활동, 여성단체연합회와 기독교여민회가 주관한 ‘여성평화한마당’, 핵발전소건설 저지운동, 핵무기와 군사기지 철수운동, ‘패트리어트 미사일 설치를 반대하는 여성모임’, ‘방위비 삭감을 위한 연대모임’, 1987년의 최루탄추방운동 등이 그 좋은 예이다. 그러나 불행히도 여성들의 평화에 대한 높은 감수성과 평화운동은 가부장적 언론에 의해 무시되었고, 또한 이들의 운동은 세인의 관심을 끌 정도의 대중운동으로 발전하지 못함으로써 상징적인 의미만을 지니고 있다. 그렇더라도 여성들의 통일문제에 대한 인식은 이런 여성평화운동의 전통에서 출발했음을 환기해야 한다. 이에 기반하여 향후 통일문제에 대한 여성적 접근도 그간의 통일운동에 평화주의적이고 성평등적인 관점을 추가하는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 정현백, “통일운동과 여성주의”, 『창작과 비평』, 109호(2000) 참조.

II. 통일운동의 역할과 과제

그렇다면 이제 변화된 정치·사회적 지형 속에서, 과거와는 다른 역할을 요구받고 있는 NGO가 남북화해를 위해 수행해야 할 역할은 무엇인가? 앞서 언급한 문제의식에 입각할 때 남한사회에서 통일운동이 담당해야 할 역할 중 가장 중요한 것은 남남 갈등의 해소에 적극적으로 참여하는 일일 것이다. 그다음으로는 중요한 것은 남북교류일 것이다. 그러나 남북교류는 이제 거의 일상적으로, 정기적으로 진행되고 있어서 이 글에서 크게 언급할 만한 쟁점을 가지고 있지는 않다. 오히려 통일운동이 좀 더 힘을 실어야 할 것은 국제연대의 활성화이다. 특히 국제연대와 관련하여서는 북핵 위기를 해결하기 위해 국제평화운동의 지원을 견인해 내는 것에 못지않게, 부당하게 개입하는 외세를 견제하려는 노력도 통일운동이나 NGO의 중요한 역할이 되어야 한다. 그 외에도 정부의 통일정책을 감사견제하고, 그것이 특정 정치세력의 정략적인 필요에 의해 이용되는 것을 제어하는 역할도 맡아야 한다. 또한 평화교육을 실천하고, 평화문화를 확산하는 데에도 NGO는 적극적인 역할을 담당해야 할 것이다. 이제 이런 민간단체들의 통일운동을 위한 역할을 좀 더 구체적으로 점검해보자.

1. 남남 갈등과 통일운동의 과제

2001년 8·15 대축전 이후 우리 사회에서 심각하게 제기된 것이 남남갈등이다. 일부 언론은 평양행사에서 돌아온 축전인사에 대한 김포공항에서의 영접과정에서 재향군인회와 통일연대사이의 갈등을

‘남남갈등’으로 대서특필하였다. 그러나 서로간의 생각의 차이를 인정하지 못하는 자세, 이를 ‘남남갈등’으로 단정보도를 하는 언론의 태도 등은 우리 사회가 남북관계를 풀어 가는데 있어서 가장 고질적인 병폐이다.

이렇게 사고의 차이, 관점의 차이가 남남갈등으로 부각되는 원인은 우리 사회가 걸어온 역사적 경험에서 찾을 수밖에 없다. 김창수는 그 원인을 ‘한국사회가 압축적 경제성장과 중앙집중화된 사회의 성격’을 지닌 데서 찾는다. 즉 중앙집중화된 사회에서는 위계적 지위가 중시되고, 명령과 복종이 사회통합의 기초가 되고, 결과제일주의와 업적제일주의가 표방되면서 결과에 도달하기까지의 과정이 지나는 중요성은 쉽게 무시된다는 것이다. 마찬가지로 중앙집중화된 사회는 타협을 영합이나 야합으로 폄하하고 동질성을 집중적으로 강조한다. 이에 비해 다원화된 사회에서는 횡적 관계와 역할분화, 과정이 중시되고, 타협에 의한 조정이 아니면 사회가 유지될 수 없고, 반대의견을 수용해야 한다.⁵⁾ 그러나 한국사회의 경우 통일문제에 관한 한 합리적인 이해나 토론이 부재해서, 차이를 인정하고 서로간의 최소 공통분모에 대한 합의를 도출하는 것은 쉽지 않은 과제이다. “나와 생각이 다른 사람은 틀린 사람이다”라는 흑백논리에 우리는 오랫동안 길들여져 왔다.⁶⁾ 독재정권 하에서 항상 조작된 여론에 동의하지 않는 사람은 폭력적인 불관용과 억압으로 다스려져 왔고, 이런 개발독재의 일그러진 모습은 사실상 통일운동을 하는 우리

5) 김창수, “민간차원의 남북 공동행사 평가 및 향후 발전방향 모색”, 2001. 12. 6 (미발표원고), pp. 28-9.

6) 김용환, 『관용과 열린 사회』 (서울: 철학과 현실사, 1997), p. 59, 김창수, 위의 글에서 재인용

의 의식과 태도 속에도 내면화되어 있는지도 모른다.

그렇다면 우리 내부에서 남남갈등을 해소하기 위해서 통일운동단체가 할 수 있는 일은 무엇인가? 우선 그간의 남남갈등이 통일문제에 대한 충분한 논의가 부족했던 데서 기인한다는 점을 감안한다면, 먼저 자주 만나고 충분한 의사소통이 중요하다는 점을 지적하고 싶다. 이런 맥락에서 민족화해범국민협의회(이하 민화협이라 약칭함)의 역할은 높이 평가할 만하다. 민족문제의 해결을 위해서 보수에서 진보까지를 망라하여 서로 만나고, 대화하고, 토론하는 남남대화의 자리를 마련하는 것은 매우 필요하기 때문이다. 초기에는 민화협이 관변단체라는 오해도 받았고, 과거 통일운동을 주도하던 진보그룹이 보수단체와의 합의를 중시한 나머지 활동의 진보성을 담보하지 못하였다는 비판도 받았다. 또한 초기의 대화나 만남의 과정에서 조야함이나 시행착오도 눈에 띄었다. 그러나 민화협 활동을 통해서 과거에는 한 자리에 앉기조차 거부하였던 보수와 진보인사들이 한 자리에 앉아서 대화를 나누게 됨으로써 남남대화를 활성화하였고, 보수적인 단체들이 정부의 대북정책에 대해 시비를 걸거나 노골적인 반대행동을 하는 것을 막아주는 역할을 하였다.

또한 민화협은 보수와 진보세력이 함께 어우러져 남북교류를 할 수 있는 창구역할을 해주었다. 해마다 <6·15 남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사>나 <8·15 기념 민족통일 대축전>을 개최하는 것을 통해 정부 간 협상이 결렬된 시점에 교류를 이어주는 가교역할을 하였을 뿐 아니라, 진보와 보수세력이 함께 북을 만나고, 북에 대한 입장조율을 공동으로 모색하였던 것도 큰 성과라 할 수 있다. 이런 의미에서 민화협의 출범은 <경실련 통일협회>의 활동과 마찬가지로 한국의 통일운동이 시민사회의 일부로 확실한 자리 매김을

하는 상징적 사건이라 할 수 있다.⁷⁾ 물론 민화협에 대한 수다한 비판도 제기될 수 있다. 무엇보다도 민화협 내부에서 제기된 쟁점의 하나는 민화협 활동의 주력을 남남대화에 둘 것인가, 아니면 남북교류에 둘 것인가 이다. 민화협 출범 당시부터 내부에서 남북 간에 <정당-사회단체연석회의>를 성사시켜야 한다는 꿈이 있었고, 그런 만치 남북교류에 많은 무게중심을 두면서, 남남대화에 소홀하지 않았느냐는 문제를 제기할 수 있을 것이다. 남남대화를 토론회나 심포지엄 등의 방식으로 시도한 것은 사실이지만, 기층 회원조직에 이르기까지 이런 시도를 확산하려는 노력이 부족하지 않았느냐는 비판이 그것이다. 또한 남남대화가 일정 단계를 넘어서면, 형식적인 모임을 넘어서서 좀 더 심층적인 프로그램으로 이어져야 하지 않느냐는 비판도 제기될 수 있을 것이다.

남남대화 실행의 또 다른 긍정적인 사례로 <평화포럼>의 활동도 소개할 수 있을 것이다. 이 모임은 ‘온건한 보수에서 합리적인 진보’를 망라하려는 취지에서 준비되었고, 포럼 형식을 통해 사회 지도층 인사를 모으려 했다는 점을 높이 평가할 수 있다. 특히 여론주도층을 조직해냄으로써, 남남갈등의 발원지가 될 수도 있는 명망가 집단이 남북문제에 대해 최소치의 합의점을 찾아내고, 이를 토대로 정부의 태도나 한반도 주변강대국의 정책에 대한 우려와 입장표명을 전달하는 역할을 하도록 하였다. 이런 방식은 평화통일문제에 시민사회가 개입할 수 있는 효과적인 사례의 하나로 평가받을 수 있을 것이다. 주변강대국도 보수에서 진보를 망라한 명망가집단의 입장표명에 주의를 기울이지 않을 수 없기 때문이다.

7) 서동만, 앞의 글, pp. 29-30.

이렇게 남남대화의 활성화가 활발해져야 하지만, 현재 통일운동 내에서 당장 제기되는 몇몇 쟁점들은 통일운동단체 내에서 대북문제를 둘러싼 갈등과 분열을 잠재우지 못하고 있다. 쟁점이 되는 문제점을 제기하면 아래와 같다.

- 1) 현실사회주의 국가로서 북한을 어떻게 평가하고, 접촉과정에서 NGO들이 어떤 태도를 취해야 하는가?
- 2) 북한인권문제를 어떻게 받아들일 것인가?

‘뜨거운 감자’라 할 수 있는 앞의 두 가지 문제제기에 대해, 이 글에서 모든 해답을 제기하는 일은 불가능하다. 그러나 이런 쟁점과 관련하여 중요한 점은 첫째로 미묘한 쟁점일수록 드러내고 토론하면서, 문제를 객관화시켜보는 것이 중요하다는 것이다. 서로 함구하는데서 오해와 불신이 깊어졌기 때문이다. 북한 인권문제는 최근 중국의 탈북자문제와 관련하여 중요한 쟁점이 되고 있다. 몇몇 민간기구가 시도한 기획망명이 고작 기십 명의 탈북자 탈출에 성공하였으나, 이는 중국공안의 탈북자 단속을 강화하고, 북의 국경선에 대한 경비를 강화하게 함으로써 수십 만의 북한 동포를 더욱 굶주리게 만들었다는 점에서, NGO의 활동에 대한 성찰적 점검이 요구된다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하다. 이런 맥락에서 2001년, 2003년 제주도 인권세미나에서 이루어졌던 북한인권문제에 대한 토론은 참가자들에게 문제를 객관화시키면서, 이에 대한 성찰성과 상호이해를 높이는 역할을 하였던 경험을 상기할 필요가 있다.⁸⁾ 특히 2003년 회의에서는 진보적인 통일운동단체들도 북한인권문제에 대해 보다 적극적으로 대응할 필요성이

인정되었다. 그러나 북한인권문제를 어떻게 북한붕괴를 위한 전략에 이용당하지 않으면서, 실효성이 있는 방안으로 제기할 것인지에 대해서는 보다 구체적인 전략과 고민이 필요하였으나, 통일문제를 담당하는 개혁적 시민단체들이 북한 핵문제, 미군장갑차에 의한 여중생 사망사건, 이라크파병문제 등에 시간과 에너지를 투입하면서, 아직까지 북한인권문제를 둘러싼 활동이 가시화되고 있지 못하다.

둘째로, 위와 같은 예민한 쟁점에 대한 토론에서는 사안에 대한 맥락적(contextual) 이해가 반드시 전제되어야 한다. 북을 바라보는데 있어서, 결론론만으로 접근하는 것에는 한계가 있다. 국제 사회에서는 이해하기에는 너무 낯설은 북한이라는 국가적 실체의 독특성을 맥락적으로 이해하면서, 동시에 우리의 목표나 지향점에 대한 고려가 함께 작용해야 한다.

셋째로, 국가적 실체로서의 북한에 대한 평가와 관련하여서는 다원주의 사회에서는 각기 평가가 다를 수밖에 없다는 점을 인정하는 데서 출발하는 것이 중요하다. 오히려 이런 차이가 통일과정에서 보다 역동적인 동력으로 작용하도록 하는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 이런 맥락에서 북이 보이는 부정적인 측면에 대해서 지금까지 대부분의 민간기구들이 함구해 왔는데, 이런 부분에 대해서도 이제는 NGO들이 비판의 목소리를 낼 필요도 있으나, 시민사회단체 내에서 이런 역할은 일종의 ‘분업’이 이루어지면 좋겠다. 직접적인 교류와 지원을 하는 단체들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계에 결정적인 타격을 가하지 않는 범위 내에서 조심스런 비판을 제기할 수도 있을 것이다. 이제 북한도 근대성 획득을 위해서

8) 한국인권재단 엮음, 『한반도의 평화와 인권 1, 2』 (서울: 도서출판 사람생각, 2002) 참조.

외부의 비판에 대처하고 비판을 소화해내는 자기 학습과정이 필요하고, 이를 통해 일국의 특수성을 넘어서는 도덕적 가치(혹은 휴머니즘 정신)의 보편성을 획득해갈 필요가 있기 때문이다.

2. 정부의 통일정책에 대한 비판과 견제

NGO는 당면한 통일정책이 평화공존체제를 실현하는 방향으로 발전하도록 견인하는 역할을 적극적으로 수행해야 한다. 우선 남북 관계가 특정 정치세력의 정략적인 필요에 이용되지 않도록 해야 하는데, 특히 선거 국면에서 특정 정치세력이 자신의 당선을 위해 한 반도의 위기정세를 이용한다면, NGO는 이에 대해 단호하게 비판하는 태도를 보여야 한다. 확인되지 않은 사실의 유포, 트집 잡기, 비방하기 등 우리 정치문화를 어지럽히는 당리당락주의에 대해 이미 시민단체를 중심으로 구성되었던 <2002대선 유권자연대>나 <2004총선연대> 등은 적극적인 감시활동을 시도하였다. 또한 통일정책과의 연계선상에서 국방감시활동과 더불어 군축요구도 적극적으로 제기하고 있다. 참여연대의 평화군축센터나 평화네트워크 등이 이와 관련한 역할을 적극적으로 수행하고 있다.

또한 인도주의적 지원사업이나 남북간의 경제협력이 특정 경제집단의 이익만을 보호하면서 남북의 장기적인 경제성장과 ‘지속가능발전(sustainable development)’을 방해하는 방향으로 작용하지 않도록 추동하는 역할을 해야 한다. 우리 경제의 지속가능한 발전을 생태계가 파괴되지 않고, 우리 민족 내부에서 식민지를 만들어 내지 않는 방향으로 실현되도록 하는 데에 최선을 다해야 한다. 또한 신의주 특구 개방, 개성공단 조성으로 가속화될 경제협력이 균형 잡힌

경제성장을 가능하도록 하는 데에 감시와 견제를 게을리해서는 안 된다. 빈곤과 불평등은 평화를 위태롭게 하는 가장 중요한 원천이기 때문이다. 또한 이런 경제협력과정에 여성기업인이 적극 참여하도록 함으로써 여성의 경제참여를 높이면서, 통일과정에서 여성이 소외되지 않도록 해야 한다.

3. 비평화를 조장하는 외세에 대한 견제

우리는 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 외세가 장애요인으로 작용한다면, 이에 통일운동도 적극적으로 대응하여야 한다. 특히 동아시아에 평화체제 구축이 실현되지 않고서는 한반도의 평화를 기대하기는 어렵기 때문에, 다자간 외교를 통해 동북아시아 균형체제가 실현되도록 하기 위해 NGO는 적극적인 압력집단이 되어야 한다. 다시 말하면 우리의 강대국 외교가 미국이나 일본과 같은 특정 국가에 편중됨으로써, 외교적 균형관계를 통한 한반도 평화 실현을 위태롭게 한다면, 이에 대해서도 비판적인 목소리를 내야 한다. 특히 미국이나 주변국가들이 남북 상호간의 우호관계에 대해 제동을 걸 경우, 우리는 이에 대응하기 위해 다양한 방식으로 국내외 여론을 움직여 그 부당성을 알리는 나팔수의 역할을 하여야 한다.

특히 북핵 위기와 관련하여서는 국민의 목소리도 중요해졌고, 이를 매개하기 위한 시민사회운동의 역할이 중요하다. 사실 그간 한국 사회의 지식인의 사고 속에서는 국제 정치 속에서 한국의 무력함에 좌절하고, 이를 내면화하고 있다. 그러나 우리의 생존을 위협하고 있는 북핵문제가 수반한 한반도 위기와 관련하여 이제 통일운동은 스스로가 움직일 수 있는 행동공간의 범위에 대해 진지하게 고민해

야 한다. 아울러 국제사회에서, 미국의 여론에서 우리가 끼칠 수 있는 영향력에 대해 심각하게 고려해야 한다. 이는 국내적으로는 이런 통일운동의 요구가 얼마나 대중화할 수 있을지 여부를 통해서, 국제적으로는 국제연대를 실질적으로 얼마나 가동할 수 있는가에 따라 평가됨될 것이다.

마찬가지로 우리는 이 땅에서 강대국의 군사기지로 인해 일반국민이 겪는 인권침해는 직접적으로 남북화해와 연결된 것은 아니지만, 국민의 주체적 의식을 높이고 미국과의 협상에서 우리의 영향력을 높이는데 기여할 수 있다. 따라서 매향리 사격장 주민의 고통이나 지난 7월에 있었던 미군 장갑차에 의한 여중생 압사사건을 통해 부각된 국민의 생활권 침해, 기지촌의 성 매매 여성들이 겪는 폭력 행위 등에 대해서도 NGO는 적극적으로 대처해야 한다. 특히 이런 문제들은 국민의 일상생활과 근접해 있어서, 평화운동의 대중화에 크게 기여하였다. 그러나 거의 전국적으로 100만의 시민들이 참여하였던 여중생사망관련 시위는 엄청난 성과에도 불구하고 몇 가지 한계점을 드러내었다. 그 하나는 이 대중적인 시위의 일부 참여자 사이에 민족주의적 정서가 과도하게 드러내어, 이는 젊은 여성주의자 집단의 격렬한 비판을 받았다.⁹⁾ 그 외에도 엄청난 시민이 참여한 이 대중운동의 열기를 구체적인 성과로 이어가지 못한 것도 통일운동의 한계로 거론해야 할 것이다.

9) 한국의 통일운동이 지닌 민족주의 정서가 지닌 장점과 단점에 대해서는 별도의 논의가 필요하다. 이를 위해서는 줄고, “평화운동과 민족주의”, 2003년 제주도 평화세미나 발제문 참조.

4. 통일운동과 국제연대

<동북아에서의 국제연대>

동북아시아의 평화를 위한 NGO간의 국제연대활동은 어떤 상황에 있는가? 이를 활성화시켜 동북아 평화에 기여하는 방안은 어떤 것이 있을 수 있을까? 이 과정에서 이미 앞에서 언급한 대로 냉전 시대의 유산으로 인해, 동북아의 여러 국가들 사이에 상호교류와 만남, 대화가 오랫동안 단절되어 왔다. 우선 중국이나 소련, 북한과의 관계에서는 소수의 국가기구나 정보기관 외에는 엄격한 의미의 민간교류는 가능하지 않았다. 또한 이 국가들에서는 그간 본격적인 NGO도 존재하지 않았다. 결국 동북아 평화와 관련한 국제연대에 있어서는 한국과 일본, 한국과 미국, 일본과 미국 사이에, 그리고 최근에 와서 러시아와 한국 혹은 러시아와 일본 사이에 활발한 교류가 가능할 것이나, 아직 이는 현실화되고 있지 않은 실정이다. 두 차례 세계대전을 겪은 유럽이 21세기에 들어와 국가 간의 장벽을 낮추는 유럽공동체를 선택하고, 화폐를 통일한 데 비해서, 오히려 아시아에서는 국가 차원의 경쟁이 심화되고 있는 실정이다. 특히 동남아시아와 서남아시아 NGO들은 홍콩, 마닐라, 방콕에 본부를 둔 인권, 평화, 환경, 사회발전 운동단체들과 지역 연대기구들을 중심으로 활발한 연대활동을 벌리고 있으나, 동북아에서는 여전히 국제적인 연대가 간헐적인 공조활동으로 진행되고 있을 뿐이다. 먼저 한반도 평화를 위한 국제연대와 협력은 동북아에서 먼저 시작되어야 한다.

<한일간 연대의 중요성>

동북아시아의 평화 실현에 있어서 한일 간의 연대활동은 매우 중

요하다. 특히 일본이 미국과 더불어 아시아 방위체계의 담당자로 부상하고, 일본이 재무장을 시작함으로써 일본의 역할이 중요해졌기 때문이다. 거기에다가 19세기 말 이래 동아시아에서 형성된 해양세력과 대륙세력 사이의 대립관계의 연장선상에서 21세기로 들어선 지금도 해양세력인 미국과 그 동맹국 일본, 남한 그리고 대륙세력 중국과 아직은 소극적인 러시아, 북한이 대치하고 있다. 21세기에 도 미국과 일본이 패권전략을 강화시킨다면, 일본과 중국의 대립이 심해지고, 중국에 러시아가 연합하면서, 동북아시아 국가 간의 대립이 격화될 수도 있다. 따라서 일본의 시민사회가 국가를 상대로 동아시아 평화 실현을 위한 일본정부의 적절한 역할을 요구하며 압력을 행사할 필요가 있다.¹⁰⁾

그러나 일본은 식민주의와 2차 세계대전의 전쟁책임과 관련하여 아시아 시민사회에 사과와 책임 있는 보상을 하지 않고 있다. 유럽의 경우 2차 세계대전의 전승국이 피해국이었던 까닭에 종전 처리가 사법적인 차원에서 처리되었을 뿐 아니라, 평화문화 실현의 차원에서 과거청산의 문제가 활발하게 제기되고 있고, 역사교과서를 둘러싼 역사가들의 토론이 매우 활발하다. 그러나 아시아에서는 전후에 일본이 경제발전의 선두를 장식하면서, 점령국인 미국과 공조체제를 구축하였으므로, 일본의 위치는 거의 전승국에 가까웠다. 거기에다가 아시아의 전쟁피해국들은 수출지향적 공업화 과정에서 일본에 경제적으로 의존적이었다. 혹은 한국의 경우 시민사회의 대표성을 지니지 않은 군부독재가 일본과의 밀실협상을 통해 식민지와

10) 강만길, “20세기 동북아·한반도 역사의 반성과 21세기 전망”, 학술단체협의회 편, 『21세기 한반도, 어디로 갈 것인가?』, (서울: 동녘, 2002), pp. 11-27.

전쟁피해 보상문제를 일괄적으로 처리해버렸다.

또한 나가사키와 히로시마의 원자폭탄 투여로 인해 일본국민 사이에서 자신들을 전쟁의 가해자보다는 피해자로 인식하는 정서가 강하다는 사실도 일본이 과거청산을 소화해내지 못하고, 전후 동북아시아 평화실현에서 보다 적극적인 역할을 떠맡지 못한 이유이다. 아시아 평화운동의 시작은 원폭피해자와 관련하여 일본의 반핵운동으로 시작되었지만, 일본의 반핵운동은 전쟁 보상문제를 둘러싼 아시아의 시민운동에 대해서 냉담한 편이다. 이는 일본 시민사회가 가해자로서의 책임에 대한 입장정리가 잘 되어 있지 않음을 의미하는 것이고, 그 결과 일본 반핵평화운동의 연대가 주로 유럽과 이루어지고, 아시아 연대에는 한계가 있었다. 최근에 일본 여성평화운동이 한국과 활발하게 연대를 하고 있지만, 전체적으로는 여전히 동북아 평화를 위한 한일 연대는 소수 지식인과 종교단체의 운동에 머물고 있다.¹¹⁾

11) 이정옥, “아시아 시민사회의 성장과 평화운동을 위한 연대가능성”, 『세계평화를 위한 한반도 화해와 통일 국제회의 자료집』, 2001. 8. 13-14. pp. 327-336, 국제연대의 성공작으로 주목할 만한 사례는 제2차 세계대전의 가해국에 대한 배상과 책임 있는 당국자의 사과를 요구하는 활동이 아시아 차원의 연대를 결성하게 되었던 정신대 피해여성들을 위한 여성운동의 활동이었다. 보스니아 전쟁에서 일어난 끔찍한 집단강간 사건과 관련하여 성폭력에 대한 페미니즘의 관심이 국제적으로 고조된 상태에서 정신대여성문제는 국제적인 관심을 불러 일으켰다. 이는 성폭력에 대한 보다 적극적인 대처의 필요성을 인식시켰을 뿐 아니라, 전쟁을 반대하는 여성들의 평화운동으로 이어지는 성과를 거두었다. 특히 이는 아시아에서의 여성 피해를 당시에 국제사회에서 거론되고 있던 성폭력 문제에 접목함으로써 운동이 성공할 수 있었던 좋은 사례이다. 정신대 여성에 대한 국가차원의 사과와 배상을 요구하는 운동에서 출발하여 이는 2차대전의 피해자 여성들 간의 아시아 연대를 형성하여 1995년 <북경여성대회>, 2000년 <베이징+5 대회>에서 지속적으로 중요한 주제가

<미국과 한반도, 갈등을 넘어선 연대>

2차 세계대전 이후 미국은 아시아에 점령군으로 주둔하게 되었다. 시장경제와 자유민주주의의 상징적 가치를 내세우며 미국은 아시아에서 자유주의 진영의 대변자로 행세하면서, 미국은 아시아 시민사회에서 지역 바깥의 후원자로서 그 이미지를 각인하였다. 그러나 아시아 도처에서 독재정권의 미국에 대한 의존도가 높아지면서, 민주주의 수호자로서 미국의 역할에 대한 비판이 제기되기 시작하였다. 특히 1998년 체결된 ‘마일 신 가이드 라인’을 통해서 아시아 전쟁의 가해국인 일본과 동맹을 맺고, 일본의 평화헌법이 개정되자, 평화수호자로서의 미국의 역할에 대한 의문이 제기되기 시작하였다.

또한 아시아에 주둔하고 있는 미군부대로 인한 환경오염문제, 인근 주민의 피해사례, 부대 주변에서 자행되는 성폭력과 성매매 문제, 그리고 이 문제에 대처하는 미국의 오만한 태도에 대한 시민사회의 비판이 거세지고 있다. 또한 아시아에서 미군이 개입한 한국전쟁과 베트남 전쟁에서의 양민학살 문제나 고엽제 피해자문제도 심각하게 제기되고 있다. 특히 아시아에서의 평화운동은 우선 피해자의 피해사항을 정확히 파악하고, 피해자의 목소리를 사회화하는 것에서 시작해야 하고, 그런 점에서 미국 점령군에 의한 피해문제를 제기하고 사과와 보상을 받는 것은 운동의 중요한 출발점이다. 그러

되고 있고, 2000년 12월에는 국제법정을 개최하여 천황의 전쟁범죄를 확인하였다. 또한 일본정부의 전쟁책임 확인과 배상을 위해 <국제사법재판소>, <유엔 인권위원회>에 제소하기도 하였다. 이와 같은 정신대 문제를 둘러싼 여성운동의 활동은 아시아 국제연대의 모범적 사례가 되었으니, 그 전례를 밟아 한·일간에 보다 동북아 평화실현과 관련하여 보다 적극적인 연대가 이루어지기를 기대해본다. 정신대 여성에 대한 피해보상을 위한 여성연대는 아시아 평화운동의 단초를 만들어, 이제 단순한 피해보상을 넘어 전쟁반대의 평화운동으로 확산되어가고 있다.

나 장기적으로는 피해를 가시화하는 것에서 한 걸음 나아가 아시아 군축의 문제, 미군의 역할문제, 아시아의 핵문제, 새로운 방위체제 구축 등을 함께 논의해야 한다. 왜냐하면 북핵위기와 관련하여 미국의 역할은 여전히 중요하기 때문이다. 미국이 6자회담에 적극적으로 참여하도록 NGO들은 요구해야 한다. 나아가서 다른 어느 곳보다도 국가 간 군비증강경쟁이 치열한 아시아에서 ‘국가안보’를 넘어서 ‘인간안보’ 개념이 정착하는 데에 NGO들의 적극적인 압력행사가 절실히 요구된다. 이 과정에서 미국의 NGO의 역할이 대단히 중요하다. 지난 5년 여 간의 평화운동의 경험에서 우리는 한국 NGO의 활동이 미국의 대한반도 정책을 바꾸기에는 역부족이었음을 절감하였고, 동북아 평화를 실현하기 위한 가장 좋은 방안은 미국 NGO들이 미국 내 여론과 싱크 탱크를 움직이는 것이 가장 좋은 방법을 확인하였기 때문이다.

한국인의 미국에 대한 태도는 이율배반적이다. 한편에서는 시장경제와 자유민주주의라는 미국적 가치에 대한 찬미론자가 있고, 다른 한편에서는 한국현대사를 왜곡한 책임을 미국에 전가하며 미국에 적대적인 반미론자로 가시화되어 있다. 그러나 최근에 한국민들의 미국에 대한 태도는 다양해졌다. 우선 ‘인터넷 보급률 세계 1위’라는 이점과 더불어 국민들은 다양한 정보에 자유롭게 접근하기 시작하였고, 더불어서 미국에 대한 평가도 다양해졌다. ‘미군철수’를 주장하는 반미론자도 있지만, 반미보다는 ‘한국도 이제 주권국가로서 스스로의 운명을 결정하고 싶다’는 소박한 생각을 지닌 사람도 있다. 또한 전후의 한국의 경제성장과 민주화의 성공이 한국을 미국의 ‘쇼윈도우’로 내세우려는 미국 정책 덕택이었음을 객관적으로 받아들이는 목소리도 있다. 그러나 최근 부시 정부에 들어와 계속되는

강경 일변도의 정책과 그 와중에서 발생하는 한반도에 대한 전쟁위협은 반미의 분위기를 확산시키는 역할을 하고 있다. 그 외에도 옛 왕조의 궁전 자리에 직원 아파트를 지으려는 미국 대사관의 오만불손한 태도나 불공정한 한미행정협정에 대해서도 비판의 목소리가 일어나고 있다. 이런 목소리를 미국 NGO들이 미국 여론에 전달하고, 그 조정의 역할을 떠맡아야 할 것이다.

한국과 미국의 NGO 활동과 관련하여 유감스런 점은 워싱턴의 정책결정에 있어서, 특정한 보수적 NGO들의 의견이 주로 전달되는 경우가 많아 이는 한반도 평화정책에 장애요인으로 작용할 우려가 있다. 대표적인 예는 탈북자 인권문제인데, 중국과 인근 지역을 떠도는 탈북자의 인권을 보호하는 것은 중요한 일이지만, 2-30명을 한국으로 보낸 NGO의 활동이 그곳을 떠도는 수십만 명의 탈북자들이 기아와 공포 속에서 중국 공안에 더 가혹하게 쫓기고, 북한의 국경통제를 강화함으로써 북한의 식량공급을 더 어렵게 만드는 결과를 초래하였다. 뿐만 아니라 이런 방식의 탈북자 인권보호단체의 의견이 주로 워싱턴의 정책결정에 반영되는 것도 문제가 있다. 따라서 한국과 미국의 NGO의 연대가 보다 활성화되고, 이를 통해 한반도의 평화를 희구하는 한국민의 의견이 보다 공정하게 전달될 수 있기를 기대해본다.

<국제연대를 위한 구체적인 제안>

그간 한국과 미국, 한국과 일본 사이의 교류는 주로 유학생, 학자, 종교인, 정치인, 문화예술인 사이에 주로 이루어졌다. 시민운동이 중심이 되어 NGO간에, 종교인간에 연대활동이 존재하기는 하였으며, 그리 활발하였다고 보기는 어렵다. 특히 연대활동은 절실한 이슈

(burning issues)가 생겨야 활성화되었고, 그때마다 일회적으로 생겼다가 사라졌다. 그런데 한반도나 동북아의 평화체제 실현을 위한 연대활동은 이슈 중심이 아니라, 원대한 목표를 놓고 체계적으로, 단계적으로 진행되어야 할 것인데, 이를 추진해갈 단체나 조직이 상설적으로 존재하지 못하고 있다. 아직 북한, 중국 등 북방국가들과는 일본이나 미국, 혹은 다른 동아시아국가들의 매개를 통해 추진하는 전략을 세워야 할 것이고, 우선 한국, 미국, 일본, 대만 등과는 지속적인 교류나 연대가 필요하다. 특히 한반도 평화를 위해서는 미국과 일본 NGO의 도움이 필요한 정도가 아니라 시급한 실정이다.

그러나 한편으로는 반일감정이나 반미감정 때문에, 다른 한편으로는 언어문제와 문화적 고립성 때문에 국제연대에 적지 않은 난관과 장애가 있다. 전문가도, 예산도, 언어소통능력을 지닌 활동가도 턱없이 부족하여서, 한국의 시민운동단체들은 국제화과정에서 낙후되어 있다. 엄청난 비용을 들여 국제회의를 유치하지만, 형식과 접대에만 신경을 쓰고, 알맹이 있는 토론과 합의사항을 끌어내지 못하는 것이 대부분이다. 거기에다가 대다수의 시민사회단체가 비용절감을 위해 실무자를 최소화하는 까닭에, 과로에 시달리는 실무자를 국제연대에 까지 파견하기는 어려운 실정이다. 최근에 이런 어려움을 감안하여, 참여연대·경실련·여성단체연합 등이 함께 실무자를 해외에 파견하여 국제연대전문가로 훈련하는 프로젝트를 추진하고 있다.

전쟁을 예방하고 동북아 평화를 실현하는 데에 필수적인 지역 간 연대활동을 위해서 아래와 같은 구체적인 제안을 제기하고자 한다.

첫째로, 우선 미국, 일본, 유럽에서 평화운동에 적극적인 단체와 주요 인사들을 파악하여 이들을 네트워크로 묶어야 한다. 서로 간에 운동방향, 전략, 이념 등이 다를 수 있으므로, 하나의 조직으로 묶기

보다는 느슨한 연대체 형태가 좋다. 이런 틀 안에서 서로 간에 정보 교환이나 상호방문을 통해 유대를 돈독히 하고 긴급한 사안의 경우, 공동 활동을 펼칠 수 있을 것이다. 911테러와 아프간 전쟁 이후 평화 문제는 동북아시아의 시민운동에서 가장 중대한 사안이므로, 필요가 있을 경우 언제나 공동캠페인을 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기왕에 있었던 다양한 단체들, CCA·YMCA·ARENA·Peace Alliance·Human Right Network를 활용하는 것이 손쉬울 것이고, 경우에 따라 유엔기구도 견인할 수 있을 것이다.

둘째로, 항상 평화운동의 효율화를 위해서는 핵심적인 조직가(Corordinator)와 핵심그룹(core group)이 있어야 한다. 최근 아프간 전쟁이후 결성된 Peace Alliance에서는 홍콩의 ARENA와 Global South가 핵심적인 역할을 하고 있다. 이런 방식의 핵심그룹이 특히 교회나 종교단체를 중심으로 결성되면, 평화운동의 확산에 더욱 효과적일 것이다.

셋째로, 연대활동의 활성화를 위해서는 최소한 연락사무소, 실무자 1-2인, 재정이 필요하다. 또한 각 나라의 평화단체들이 정보를 공유하고 의견을 교환하기 위해서는 영문 소식지(News Bulletin)나 잡지 출간이 필요하다. 또한 평화를 둘러싼 이슈에서는 그 대응이 항상 급하게 요구되는 경우가 많으므로 인터넷 홈페이지와 이를 관리할 수 있는 인력을 두어 신속한 의견 수합과 실천적 행동이 가능해야 한다.¹²⁾

넷째로, 연대활동을 멀리에서부터 시작할 것이 아니라, 우선 국내

12) 이삼열, “동아시아 평화를 위한 시민단체 국제연대 형성에 관하여”, 평화포럼 『남북 평화를 향한 시민사회단체의 역할 자료집』, 2001. 11. 15 참조.

에 거주하고 있는 미국 정책관련 담당자들과 지속적인 대화를 시작하는 일이 필요하다. 그들조차도 한국의 시민운동이 진정으로 바라는 한반도 평화에 대해서 오해와 잘못된 정보를 지니고 있을 가능성이 크다. 이들을 설득하려는 노력도 필요하다.

5. 남북 교류의 활성화

남북 간의 긴장을 완화하고 화해와 평화를 이룩하는 데에 NGO는 큰 역할을 할 수 있다. 특히 남북의 주민들 사이에 공고하게 뿌리내리고 있는 마음의 장벽을 허물고, 적대감과 이질성을 해소하는 과정은 민간부문이 담당해야 할 몫이다. 이런 방안의 일환으로 남북교류가 활성화되었고, 남북 간에 6·15 기념행사나 8.15 기념행사, 새해맞이 민족공동행사 등도 꾸준히 이루어지고 있고, 그 외에도 부문별로 노동자대회, 농민대회, 여성대회, 청년대회 등도 진행되고 있다. 그러나 여기에서 한 걸음 나아가, 보다 분화된 부문별 교류로 확대될 필요가 있다. 이런 요구가 제기되는 이유는 북한의 경우 진정한 의미의 NGO가 존재하지 않기 때문에 만남이 계속될수록 형식적인 만남이자 판에 박힌 대화를 계속하게 되는 결과를 가져오기 때문이다. 보다 세분화된 주제, 예를 들면 국호와 관련된 학술회의라든지, 역사적 자료의 공동조사 및 연구, 민간의학에 관한 정보교류 및 공동연구 등이 그것이다. 그러나 이는 우선 파트너인 북한이 받기 어려운 사정이고, 우리 NGO도 이를 위한 보다 풍부한 기반을 가지고 있지 못하다. 앞으로 민간 남북교류가 좀 더 내실화되는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

이런 의미에서 남한의 NGO 간의 지나친 경쟁이나 자기 단체 과

시적인 행사, 전시성 행사가 되어서는 곤란하고, 일방적시혜적인 성격보다는 호혜적이면서 지속적인 교류로 이어져야 한다. 이 과정에서 민간단체들이 개별 역량이 취약한 점을 심분 고려하여 유사단체들 간에 협력체제를 구축하여 정보를 교환하고 경험을 공유함으로써 민간교류의 효율성을 극대화하여야 한다.

또한 NGO가 주도하는 남북교류는 장기적으로 남북 간의 공동체 문화를 창출하는 데에 기여해야 할 것이다. 공동체문화의 창출은 통일을 준비하는 과정이 될 것이고 동시에 남북한 동포들이 공존하며 함께 사는 삶의 방식을 훈련하는 계기가 되어야 할 것이다. 독일 통일과정에서 지속적으로 나타난 동서독인 사이의 반목과 갈등, 그리고 동독인의 내부 식민지화 과정은 우리에게 적지 않은 교훈을 남겼다. 동독인과 서독인들이 서로를 이해하고, 차이를 인정하고 수용하는 자세를 갖추는 것은 매우 힘들었다. 지금도 동서독의 여성운동가들은 한 자리에 앉지 않을 정도로 관계가 악화된 현실을 경험하면서, 우리도 북한 사람을 어떻게 만날 것인가에 대한 보다 진지한 고민이 필요하다.

마찬가지로 남북교류와 관련하여 겪는 심각한 문제는 재정적인 어려움이다. 지금 NGO들은 출혈적인 각출을 통해서 남과 북의 만남을 진행하고 있다. 민간교류에 대한 지원이 필요하고, 앞에서 언급한 대로 남과 북에 도움이 될 구체적인 사안을 중심으로 교류를 새로이 조직해가는 방안도 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

6. 평화 감수성 개발과 평화교육 실현

우리는 6·15 공동선언의 정신을 실천하기 위하여 자신이 활동하

는 공간에서 평화의식을 확산하고, 평화운동의 지원세력을 적극적으로 양성해야 한다. 특히 우리에게도 남북관계나 한반도 평화와 관련된 다양한 정보에 접근할 수 있는 기회가 상대적으로 제한되어 있다. 다양한 통로를 통해 이런 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀야 하고, 이를 위해서 우리는 회원대중을 상대로 ‘평화체제의 수립과 통일의 의미’에 대한 교육을 광범하게 실시해야 한다.

우선 우리는 군사화된 사회와 문화를 예리하게 포착해내고, 이를 시정하기 위해서 평화 감수성을 길러야 한다. 이미 앞에서 말한 미국의 전쟁계획이 언론에 보도되었을 때조차도 시민사회에서는 어떤 심각한 수준의 반응도 일어나지 않았다. 이는 한국사회의 평화불감증을 잘 보여주는 사례이다. 일상적 삶에서 느끼는 폭력에 무감각하거나 무관심한 것 역시 정치적 행위이며 이는 폭력적 현실을 가동시키는 동력이 된다. 그래서 평화에 공감하고, 감동하고, 비평화에 분노하거나 저항하는 태도를 키워야 한다. 이는 고통받는 타인에 공감하는 것이면서 동시에 사회적 연대감을 확장하는 과정이 된다.

군사주의는 불가피하게 적을 만들어내기에, 그 안에 항상 적대감이 내재한다. 지금까지 우리는 ‘안보’라는 이름 하에 남성권력과 군사력을 정당화했다. 물론 국가안보가 불필요하다는 것은 아니지만, 가장 힘 있는 안보는 민주주의 실현과 빈곤의 해소이다. 따라서 적을 만들어내고, 적대감을 통해 우리를 지키기보다는 상대방의 ‘차이’를 인정하고, 관용하고, 공존을 모색하는 자세를 배워야 한다. 물론 이런 평화와 공존 전략에는 사회 내의 민주적 관계 정립과 경제적 불평등의 해소가 전제되어야 한다.

평화 감수성을 개발하고, 차이를 인정할 줄 아는 관용적 자세를 기르기 위해서는 평화교육이 중요하다. 이미 한국에서 평화운동에

제일 먼저 앞장섰던 여성들은 몇 년 전부터 평화교육에 나서고 있다. <평화를 만드는 여성회>는 다양한 평화교육 프로그램을 개발해 왔다. 이미 1999년부터 정기 평화교육강좌인 ‘여성평화아카데미’, 사이버 평화교육, 어린이를 위한 통일인형극 순회공연, 청소년 평화 캠프를 실시하여 평화능력 향상을 위한 기술 습득, 국제평화문제 이해를 길러왔다. 또한 개개인의 심성에 내재한 반영화적인 지향성을 평화심성으로 전환하여 개개인 마음속에 평화능력을 신장하기 위한 ‘평화심성훈련프로그램’을 실시하기도 하였다. 그러나 이에 못지않게 중요한 것은 미국친우봉사회(American Friendly Service Committee)의 지원으로 <평화를 만드는 여성회>, <한국여성단체 연합>, <민족회의>가 공동으로 차이와 다름을 이해시키고, 대화와 협상 및 중재 등의 평화적인 방식을 통해 문제해결능력을 고양시키는 ‘갈등해소와 관용 프로그램’을 실시하였고, 이를 통해 평화교육의 전문가를 훈련시킬 수 있었다. 이렇게 양성된 전문가들은 올해 서울시 교원연수원의 교감연수과정에 투입되어, 학교현장에 평화교육을 보급하는 데에 큰 역할을 하였다. 현재 <평화를 만드는 여성회>를 중심으로 하여 몇몇 연구자들은 기존의 통일교육에 평화교육을 통합하는 방안을 모색하는 연구프로젝트를 수행하여, 무엇보다도 공교육에서 평화교육을 확산하는 방안을 모색하고 있다.¹³⁾ 아직은 이런 평화교육의 시도가 우리 사회 일각에서 일어나고 있지만, 향후에는 이것이 대중 사이에 보다 광범위하게 확산되도록 해야 할 것이다.

13) 정현백·김엘리·김정수, 『평화교육과 통일교육의 만남』 (서울: 통일교육원, 2002) 참조.

7. 평화문화의 일상화

우리는 남한 사회 내에 평화문화를 형성하는 데에 적극적으로 앞장서야 한다. 우리는 분단 반세기 동안 남북 서로 간에 적대의식을 강화시켰고, 신속한 경제성장은 사회적 긴장을 높였다. 분단사회 내에서는 자연스럽게 군사주의가 사회 도처에 확산될 수밖에 없고, 우리의 삶이나 의식구조, 생활태도에는 알게 모르게 군사주의가 팽배해 있다. 이런 군사주의는 여성의 삶에도 큰 상처를 남겨, 매춘강간 가정폭력 등이 사회 도처에 만연해 있다. 따라서 우리는 한반도 평화는 강대국의 정책이나 외교를 통해서만 달성되는 것이 아니라, 남한과 북한 국민 대다수가 평화심성을 지니고 평화로운 삶의 방식을 선택할 때에 비로소 달성된다고 믿는다. 따라서 일상생활 속에서의 평화는 바로 평화공존의 출발점이기에 무엇보다 NGO가 먼저 평화문화의 확산에 적극적으로 나설 것을 제안한다. 구체적으로 우리는 반군사주의 문화운동을 전개하고, 이분법적 사고의 극복, 적대적이라 생각했던 타자와 소통하는 태도, 상호이해의 문화를 만들어 가야 한다.

이미 2000년에 유네스코는 ‘세계평화문화의 해’를 지어하고, 다양한 평화문화 캠페인을 실시하였는데, 이에 부응하여 <평화를 만드는 여성회>는 ‘무기 장난감을 평화상징 장난감으로 바꿔주기’ 행사를 실시하고, ‘평화를 만드는 여성의 생활지침’을 발표하고, 이를 위한 캠페인을 전개하였다. 또한 백령도, 철원지역, 강화도, 판문점, 매항리 등 전쟁이나 군사주의 피해지역을 돌아보는 ‘평화기행’을 통해 전쟁과 폭력에 대한 체험교육을 실시하면서 동시에 ‘대안적인 여가문화’를 만들어내고자 하였다. 이 평화기행은 평화문화를 대중화

하는 데에 중요한 기여를 하였다. 앞으로도 ‘평화 페스티벌’을 포함한 다양한 평화문화행사를 개최하고, 학교폭력근절과 같은 학부모 운동을 통해서도 일상 속에서의 평화를 실현해야 한다.

마지막으로 NGO는 미디어감시에 앞장 설 것을 요구한다. 특히 대북문제의 경우, 언론매체의 역할이 대단히 중요하고, 언론의 자극적인 보도가 남북관계를 흐트릴 가능성도 없지 않다. 따라서 민간운동은 언론의 태도와 역할을 감시하여, 언론이 끼칠 수도 있는 부정적인 영향을 최소화하여야 한다. 언론운동단체들이 보도에 대한 모니터링을 적극적으로 하고 있지만, 통일평화운동 단체들은 남북문제에 대한 객관적이고 공정한 보도를 추동해낼 수 있는 다양한 방안을 모색해야 할 것이다.

Ⅲ. 결론에 대신하여

지금까지 필자는 통일운동과 관련한 NGO의 과제와 관련하여서는 다양한 활동방안을 제안하였다. 여기에서 무엇보다 중요한 것은 어떻게 남남갈등을 해소하고, 국제연대를 통해서 북핵 위기를 해결하는가이다. 마찬가지로 정부의 통일정책을 비판하거나 견제하고, 부당하게 개입하는 강대국의 압력을 국민에게 알려내고 이에 저항하는 것도 NGO의 과제가 되어야 할 것이다. 또한 남북교류를 통해서 북한을 이해하고 평화공존을 모색하는 것도 중요한 과제로 제기되고 있다. 평화운동의 이슈를 어떻게 대중의 일상적 삶과 연계할 것인지 그리고 이를 어떻게 대중운동으로 전화시킬 것인지도 고민해야 한다. 유럽에 비한다면 아직 한국에서는 평화에 대한 감수성이

대중사이에 뿌리를 내리지 못하고 있는데, 어떻게 이를 실현할 것이며, 이를 위해서는 우리 일상생활 속의 군사주의와 어떻게 싸워나갈 것인지도 고민해야 한다.

마지막으로 통일운동과 관련된 NGO 활동에 대한 자성적 성찰도 필요하다. 통일운동 내에서 권위주의나 성차별주의적 관행이 팽배해 있는 것에 대해서도 문제제기가 필요하다. 예를 들면 남북 간에 공동기념행사가 진행될 때마다, 주석단 배치는 늘 보이지 않는 갈등의 원인이 되었는데, 이에 대한 해결에서는 편의주의적, 혹은 권위주의적 방식이 통용되었다. 또한 주석단에서의 여성 배제, 나아가서는 통일운동의 의사결정구조에서 여성배제는 항상 비판을 받으면서도, 늘 다시 반복되는 관행의 하나이다. 우리가 지향하는 통일사회는 현재의 체제를 통합하는 것이 아니라 보다 나은 대안사회를 지향하는 것이기에, 우리 운동문화 내에 잔존하는 다양한 폐해도 비판적으로 점검해볼 필요가 있다. 통일운동을 위해서 고생하며 싸워온 우리 모두의 심성이나 행동방식 속에도 오랜 분단사회와 군부독재가 가해온 상처의 자국이 아직 남아있는 것이 아닌지를 스스로 점검할 필요가 있다. 이런 맥락에서 향후의 교류과정에서 우리 파트너인 북한에 대해서도 서열 위주의 사고나 행사방식 보다는 보다 수평적인 교류방식에 대한 이해를 구하는 과정도 필요하다.

외형적으로는 가장 성공적으로 통일과 내적 통합을 이룩해가고 있는 것처럼 보이지만, 사실 독일 통일과정에서 형성된 중층적 내부 식민지화는 우리에게 중요한 교훈이 되고 있다. 특히 장벽 붕괴에 결정적인 계기가 되었던 동베를린이나 라이프찌히의 시위에 여성이 훨씬 적극적으로 참여하였으면서도 임시권력이 구성되자마자 정치 결정과정에서 배제되고 결과적으로 내부 식민지의 최하단을 형성한

비극은 한국여성에게도 큰 교훈이 되고 있다.¹⁴⁾ 그런 점에서 통일 과정에서 끊임없이 젠더문제를 함께 배려하려는 시도는 통일이 가져다줄 대안사회 실현에 중요한 요소로 작용해야 함을 강조하고 싶다.

14) 정현백, “독일통일과 여성인권”, 한국인권재단 엮음, 『한반도의 평화와 인권 2』, (서울: 도서출판 사람생각, 2002) pp. 282-303과 정현백, “북한 여성, 어떻게 만날 것인가”, 『여성과 사회』 12호, (서울: 창작과 비평사, 2001), pp. 81-103 참조.

인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제

최대석
(평화나눔센터 소장, 동국대 교수)

인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제

I. 들어가며

지난 2004년 4월 22일 평안남도 룡천에서 발생한 대규모 폭발사고로 고통을 받는 북한주민을 돕기 위한 모금활동이 사고 발생 한달이 넘게 지난 지금도 계속되고 있다. 사고 직후 TV 화면으로 접한 폭발사고의 현장도 참혹했지만 무엇보다 유리파편으로 인한 부상과 화상을 심하게 입은 아이들이 아무런 치료도 받지 못하고 방치되고 있는 북한의 실상은 가히 충격적이었으며 대규모 지원운동을 촉발하는 계기가 되었다. 잠정적인 집계이긴 하지만 이번 룡천 참사와 관련하여 정부의 지원과 민간의 모금을 더한 총 지원 금액은 약 700억원 규모로 이는 북한당국이 전체 피해 규모로 추정한 3억~3억5천 유로의 약 20%에 해당하는 큰 금액이다.

한편 룡천 폭발사고 이후 우리 사회가 인도적 차원의 대북지원을 바라보는 시각도 많이 달라지고 있다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 대북 지원이 확대되는 과정에서 불거졌던 소위 ‘퍼주기 논란’이 과열 양상마저 보인 이번 지원과정에서는 단 한차례도 제기된 바 없다. 아울러 인도적 대북지원에 다소 유보적인 입장을 보여 왔던 한 나라당이 당 차원의 모금 운동과 함께 정부의 지원을 열린우리당에 앞서 독려하고 나서고, 조선일보를 비롯한 보수 언론들도 일제히 성

금 모금에 앞장서면서 인도적 대북지원은 이제 국민적 공감대 아래 새로운 전환점을 맞고 있는 것으로 보인다.

그러나 주지하다시피 북한에 대한 인도적 지원은 이번 룡천 참사의 경우와 같이 일회성 모금으로 해결될 사안이 아니다. 1995년 전례 없는 홍수의 피해를 입은 북한이 국제사회에 지원을 요청하면서 시작된 대북지원은 올해로 벌써 10년째를 맞고 있다. 북한 당국의 부인에도 불구하고 그간의 지원과정을 통해서 북한 재해와 식량난의 근본원인은 자연재해가 아닌 구조적인 경제난에 기인하며 외부의 도움이 없이는 근본적인 개선이 불가능하다는 사실도 충분히 확인되었다. 때문에 앞으로도 상당 기간 인도적 차원의 대북지원은 지속될 수밖에 없으며, 지원 피로감(donor fatigue)과 북핵문제로 점차 지원을 줄여가고 있는 국제사회의 움직임¹⁾으로 볼 때 향후 대북 지원에서 우리 정부와 민간 NGO들의 역할과 비중이 높아질 수밖에 없는 상황이다.

현실이 이러함에도 아직까지 정부차원에서 인도적 대북지원에 관한 장기적인 청사진이 검토된 바 없으며, 국내 NGO들의 활동도 아직은 북측이 요청하는 물품을 모아서 전달하는 긴급지원 방식이 주를 이루고 있다. 한편 이번 룡천 지원과정에서 국내 NGO들의 현장 접근은 철저히 차단되었다. 북한에 상주하고 있는 국제적십자사 관

1) 유엔의 대북지원 총괄창구인 유엔인도주의업무조정국(UN OCHA)는 최근 발표한 중간보고서에서 국제기구와 NGO들이 올해 요청한 통합원조사업(CAP)의 목표액 1억8천100만 달러 중 현재 확보된 자금은 19.8%에 불과한 3천500만 달러에 불과하다고 밝혔다. 세계식량계획(WFP)은 국제사회에 1억4천500만 달러의 지원을 요청했으나 14.1%의 자금만을 확보했으며 세계보건기구(WHO)는 596만 달러 가운데 18.7%만을 얻어낸 실정이다. 『연합뉴스』, 2004. 05. 27.

계자들이 사고 직후 현장을 방문하여 국제사회에 지원을 호소한 것과는 대조적이다. 국내 NGO들의 위상과 역할의 한계를 단적으로 말해주는 사례가 아닐 수 없다. 따라서 현 시점에서 지난 10년간 국내 NGO들의 인도적 대북지원의 전개과정과 의미를 돌아쳐보고 향후 과제를 논의하는 것은 매우 의미 있는 일이라 하겠다.

II. 인도적 대북지원의 의미와 역할

2002년 초 중앙일보는 정부예산의 1%를 대북지원에 쓰자는 미래지향적인 제안을 한 바 있다. 이후 퍼주기 논쟁과 북한 핵문제로 인해 논의가 더 이상 진전되지는 않았지만 인도적 대북지원이 갖는 의미와 관련하여 우리 사회에 전반에 시사하는바가 적지 않았다. 인도적 대북지원의 의미를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 장기적인 차원에서 통일비용의 감소이다. 남북한의 경제력 격차가 30배 이상에 이르는 현 상황에서 북한의 급격한 붕괴로 인한 통일은 막대한 재정부담과 사회적 불안을 야기할 수 있다. 따라서 대북지원을 통해서 화해협력 기초를 유지하고 북한의 경제회복을 도모하는 것은 미래에 대한 현재의 투자라는 것이다.

둘째, 대북지원이 남북한간의 상시적인 접촉 창구 역할을 하고 있으며 정치군사적 긴장을 억제하는 지렛대로 작용한다는 논지이다. 한반도에서 냉전구조가 해체되기 위해서는 아직도 상당한 시간이 필요하고 그 과정에서 대북지원을 비롯한 교류·협력이 남북한의 대결적 상호인식을 불식시켜 장기적 공존을 위한 틀을 제공한다는 것이다.²⁾

셋째, 북한주민의 대남 적대감 완화이다. 북한이 변하려면 북한주민의 의식이 변해야 하며 이를 위해서는 남북 주민 간 접촉면과 폭을 확대해야 한다는 논지이다. 인도적 대북지원은 식량난으로 고생하는 북한주민을 직접 지원대상으로 한다는 점에서 대남 적대감을 완화시키는 가장 효과적인 기제로 작용한다는 것이다.³⁾ 탈북자의 증언에 의하면 생필품의 경우 지원주체가 남한임을 포장재에 명시하고 있어 대부분의 북한주민들이 남한으로부터 지원이 이뤄지고 있음을 알고 있다고 한다.

넷째, 대북지원은 국제사회에서의 국가 신인도 제고에 긍정적으로 작용한다. 김영삼 정부는 1995년 쌀 15만 톤의 지원과정에서 발생한 인공기 계양사건 등의 영향으로 이후 대북지원에 소극적 자세로 일관했다. 당시 일부 국제사회는 이러한 남한 정부의 태도에 대하여 ‘한국과 북한은 이스라엘과 팔레스타인과의 관계,’ ‘북한이 굶어죽어도 도와주지 않는 잔인한 민족’이라는 비난을 한 바 있다. 미국의 부시행정부가 북핵문제로 북한당국과 참여하게 대립하는 가운데에서도 인도적 차원에서 식량지원을 최근 재개한 이유도 바로 여기에 있다.

이러한 의미와 함께 지난 10년간 대북지원 과정에서 제기된 문제점으로는 무엇보다 분배의 투명성 문제를 들 수 있다. 북한은 인도적 지원사업이 체제에 대한 위협요소로 작용할 가능성에 주목하여 처음부터 지원단체의 활동을 정치적 차원에서 접근했다. 실제로 국

2) 김연철, “인도적 대북지원 정책의 쟁점과 과제,” 『정세와 정책』 (서울: 세종연구소, 2002.03), pp. 14-17.

3) 김경숙, “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향,” 『북한조사연구』 제5권 1호(2001), p. 156.

제사회는 북한사회 내부를 처음 그들의 눈으로 관찰하고 체제변화의 가능성을 타진할 수 있는 절호의 기회였다. 이에 북한당국이 지원 물품은 최대한 확보하되 주민접촉을 최소한으로 차단하는 정책으로 대응하는 과정에서 분배와 모니터링, 현장접근의 문제가 심각하게 제기되었다. MSF, Oxfam, ACF 등 주요 국제 NGO들은 바로 분배의 투명성을 이유로 북한에서 철수한 바 있다.

그러나 최근 국제사회는 분배의 투명성이 완벽하지는 않지만 점차 개선되고 있는 것으로 평가하고 있다. 북한은 지정기탁 방식을 수용하고 모니터링을 허용하는 한편 그동안 꺼려왔던 주요 사회지표 및 통계를 국제사회에 공개하는 등 이전과는 다른 모습을 보이고 있다. 일례로 2003년 6월 리처드 브라이들 유엔아동기금(UNICEF) 북한대표는 기자회견을 통해서 과거 북한당국이 국제기구의 인도지원 활동에 의구심을 갖고 있었으나 근년에는 UNICEF가 제시한 권고와 기준을 충실히 이행하는 등 긍정적인 입장을 취하고 있으며, 다른 분야는 장담할 수 없지만 최소한 북한 내 UNICEF의 지원활동에 관해서는 수혜대상 모두에게 필요한 구호품이 100% 제공되고 있음을 보장한다고 강조한바 있다.⁴⁾

둘째, 군사전용의 문제이다. 군사전용 문제는 현대아산이 금강산 관광의 대가로 북한에 현금을 제공하면서부터 꾸준히 제기되어 온 문제이다. 2001년 2월 2일자 산케이 신문 보도에 따르면 미국은 현대아산이 금강산 관광 대가로 지불한 약 3억 달러의 현금이 북한 군사력 향상에 전용된 것으로 보고 현대 측에게 항의의 뜻을 전했다고 한다. 동 신문은 북한이 이 자금으로 1999년에 카자흐스탄으로부터

4) 『연합뉴스』, 2003. 06. 24.

미그-21 전투기 40기를 구입한 것으로 보도하고 있다.⁵⁾

한편 우리 사회 내부에서도 대북지원이 북한의 체제와 군사력을 강화시켜 오히려 남한을 위협할 가능성이 있다는 여론이 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 일반 생활필수품이 아닌 비료, 전력, 의약품 등의 지원은 북한 군사력 강화에 이용될 수 있다는 점에서 적지 않은 우려를 낳은 것이 사실이다.⁶⁾ 선군정치를 앞세우고 군과 민의 관계를 엄격하게 분리하기 어려운 북한의 경우 일부 지원품의 전용은 충분히 예상 가능한 일이다. 그러나 앞서 언급한 UNICEF의 브라이틀 대표는 인도지원 구호품에 대한 대규모 전용이 있었다면 지난 1998년부터 4년에 걸쳐 UNICEF가 추진한 북한 아동과 여성의 영양실태의 획기적인 개선이 이뤄지지 못했을 것이라며 북한당국에 의한 전용사실을 사실상 일축한 바 있다.

셋째, 국민적 공감대 확보의 문제이다. 대북지원은 다른 어느 분야보다 국민적 합의와 지지가 필요함에도 불구하고 지난 시기 대북지원의 원칙과 방법에 대한 공론화 과정이 부족한 상황에서 정부가 무리하게 대북지원을 추진하는 과정에서 야당의 반발을 사고 ‘퍼주기 논쟁’과 함께 남남갈등을 야기한 측면이 있다. 그러나 지원의 규모와 관련하여 현재의 인도적 지원사업은 남한의 경제력을 고려할 때 결코 많은 액수가 아니라는 주장도 설득력이 있다. 김대중 정부 시기인 2001년의 경우 대북 지원액 915억원(7,045만 달러)은 국방예산(14조 4774억원)의 0.63% 수준이며, 국민총소득(GNI, 4,552

5) 『조선일보』, 2001. 02. 02; 김경숙, 앞의 글, p. 158.

6) 황장엽은 비료가 군사적인 전략물자로 화약을 만들 수 있는 원료로 과거 중국이나 소련으로부터 비료를 들여와 화약을 만든 적이 있다고 말한다. 『월간 동화』, 1998년 6월호, pp. 16-33 참조.

억 달러)의 0.017%, 국내저소득층의 기초생활 보장 등을 위 지출하는 생산적 복지예산(7조 17억원)의 약 1.3%에 해당하는 수준에 불과하다(표1 참조).⁷⁾

<표 1> 1995년 이후 인도적 대북지원 현황

(단위: 백만 달러)

구분	95.6	96	97	98	99	00	01	02	03	계
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,701	62,081
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	28,369
합계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,762	90,450
국제 사회	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	16,013	197,985

자료: 통일부 사회·문화교류국, “2003년 인도적 대북지원 현황,”

<http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2004.05.20)

이상의 일반적인 논의와 함께 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할에 대해서 살펴보면 첫째, 북한에 관한 신속, 정확한 정보 제공자로서의 역할이다. 즉 우발적 상황(contingency), 또는 정부나 여타기관에 비해 변화를 사전에 감지, 통보, 나아가 예방하는 조기경보(early warning) 기제로서의 역할을 수행한다는 것이다.⁸⁾ 최근 국내 NGO들의 대북지원이 활성화됨에 따라 모니터링과 현장방문을 위한 실무자들의 방북이 끊임없이 이뤄지고 있다. 잦은 방북으로 북한 내부의 사정에 누구보다도 정통하게 된 이들 NGO 관계자들은

7) 김연철, 앞의 글, p. 15.

8) 정옥님, “대북 인도적 지원의 변화와 발전 모색,” 제3회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 발표논문(2004.01.26).

평양의 미묘한 움직임과 변화를 읽어낼 책임자가 아닐 수 없다.

둘째, 정부차원의 지원과는 달리 국내 NGO들의 지원은 상대적으로 소규모로 진행되지만 국내정치와 경제 상황으로부터 비교적 자유롭다는 점이다. 특히 북한의 입장에서 볼 때 국내 NGO들은 지원의 연속성(continuity)과 객관성(objectivity)을 확보하는 안전망 역할을 한다는 점에서 중요하다. 이는 위의 <표1>에서 보듯이 1998년 IMF 위기로 인해 정부차원의 지원이 대폭 줄었음에도 불구하고 국내 NGO들의 지원은 오히려 증대된 점에서도 확인할 수 있다. 특히 북한당국은 2000년 남북정상회담 이후 국내 NGO들의 입지가 상대적으로 좁아졌음에도 불구하고 한반도에서의 화해협력 분위기를 지속시키기 위해 인도적 지원의 기초를 강화한 점을 높이 사고 있다.

셋째, 국내 NGO들은 북한이 향후 남한 또는 외부의 정보, 물자, 인력을 대량으로 유입하는 상황에서 발생할 충격에 적응하는 기회를 제공한다.⁹⁾ 즉 NGO들의 대북 접촉활동은 앞으로 이루어질 본격적인 교류와 개방의 영향을 북한이 사전에 학습할 수 있도록 함으로써 파급효과를 미리 감지하고 대처할 수 있는 여유와 시간을 벌게 한다는 것이다.

넷째, 대북지원 관련 NGO들은 남한사회 내의 남북관계 또는 통일 이슈를 공공의 아젠다로 끌어들이는 매개집단으로써의 역할을 수행한다.¹⁰⁾ NGO들은 시민들과의 직접적인 접촉을 통해서 남북관

9) 정연정, “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동유형과 발전방향,” 『국제정치논총』 제40집 4호(2000), p. 335.

10) 이러한 의미에서 정연정은 대북지원과 관련한 NGO들을 ‘통일 NGO’로 호칭한다. 정연정, 위의 글.

계에 관한 사회의 토론문화를 형성하고, 이러한 토론 과정에서 얻어진 결과들을 다시 시민들에게 새로운 정보의 형태로 전달하는 매개체 역할을 수행한다는 것이다.

Ⅲ. 인도적 대북지원의 전개과정

1. 정부차원의 지원

인도적 대북지원은 1995년 8월 23일 북한의 유엔대표부가 유엔 인도지원국(UNDHA)에 대북 긴급지원을 공식 요청함으로써 시작되었다. UNDHA는 곧바로 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 식량농업기구(FAO) 등과 함께 평양주재 유엔개발계획(UNDP)의 도움으로 북한의 식량난과 배급 상황에 대한 조사를 실시하였으며¹¹⁾, UNDHA는 공동조사 결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북지원 관련 유엔기구 공동으로 인도적 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다. 당시 제1차 지원목표액은 2,011만 달러로 설정되었으나 실제 모금액은 설정액의 46%에 불과한 930만 달러였으며, WFP가 같은 해 11월 4명의 긴급 구호단을 북한에 파견하면서 북한 식량난에 대한 국제사회의 인도적 지원이 비로소 분

11) UNDHA가 당시 작성한 보고서에 의하면 이재민 10만 가구, 50만 명(북한 발표: 이재민 520만 명, 피해액 150억 달러, 곡물피해 190만 톤)이었으며, 1996년 수해 때는 북한전역의 8개도 117개 시·군 등에 걸쳐 17억 달러 손실, 1997년에는 가뭄과 해일이 겹쳐 46만 5천여정보의 농경지 피해, 1998년 8월 집중호우 시에는 7만 4천여정보의 농경지 침수와 4,250 세대의 주택이 침수되는 피해를 입었다. 『연합뉴스』, 2001. 05. 09.

격화되었다.

제1차 대북지원에 이어 1996년 여름 수해로 인해 재개된 2차 대북지원(1996.7~1997.3)에서는 목표액(4,360만 달러)의 97%가 모금되었으며, 여기에는 한국 지원금 334만 달러도 포함되어 있다. 국제사회에 의한 2차 대북지원 사업은 단순한 식량지원과 함께 농업구조의 근본적인 개선을 통한 식량안보(food security) 사업이 실시되었으며, 수해복구 활동을 위해 동원된 대규모 노동력에 대한 식량지원(food-for-work)이 이루어졌다. 아울러 WFP는 유엔차원의 대북지원을 효율적으로 조정·감독하기 위해 1997년 9명의 요원을 추가로 배정하고 평양이외에 신의주, 청진, 함흥에 지역사무소를 개소하였다.

이러한 국제사회의 활발한 지원활동과는 달리 당시 김영삼 정부는 대북지원에 소극적이었다. 1995년 대규모 식량지원 시 인공기계양 및 선원 억류사건을 경험한 김영삼 정부는 이후 정부차원의 대북 지원에 보수적 자세로 일관하여 1996년에는 305만 달러, 1997년 2,667만 달러를 제공하는데 그쳤는데 이는 당시 국제사회 대북지원의 1/10에도 미치지 못하는 것이었다(표1 참조). 당시 정부는 3차 북경회담(1995.9.27-30)에서 북측에 정부차원의 추가 식량지원의 조건으로 i) 북한당국의 공식 요청, ii) 한반도지역에서 남북당국간 회담개최, iii) 우성호 선원 석방 등의 원칙을 제시했으나 북측의 거부로 결렬된 바 있다.

이후 김영삼 정부는 1996년 8월 15일 경축사를 통해 4자회담 성사 시 북한의 농업생산성 향상 및 수해농지 복구를 지원할 용의를 표명하는 등 대북지원에 다소 전향적인 자세를 보였으나 그해 9월 18일 북한의 강릉 잠수함 침투사건이 발생하면서 다시금 시혜차원

의 지원을 보류하는 종래의 원칙으로 복귀하였다. 그러나 국제사회와 시민사회로부터 인도적 대북지원 재개의 요구가 거세지고 정부 차원에서도 이산가족 문제와 대북지원 업무에 대한 정책적 수요가 증대되자 1996년 12월에 통일원내에 인도지원국을 설치하였다.

정부는 1997년 1월에 북한 외교부가 강릉 잠수함사건 사과 성명을 내자 그해 3월 31일 민간차원의 대북지원을 확대 허용하였는데, 경제단체를 통한 기업의 지원 참여와 외국산 쌀 지원과 국제기구를 통한 인도적 대북지원의 제한적 참여가 그것이다. 한편 정부가 지정기탁을 포함한 민간지원 확대조치를 발표한 이후 국내 NGO들의 기탁금이 늘어나고, 지정기탁을 희망하는 단체들이 증대됨에 따라 대한적십자사는 대북지원 문제를 협의하기 위한 남북적십자 접촉을 제의하였다. 남북적십자는 1997년 5월 북경에서 2차에 걸친 대표 접촉을 통해 「남북적십자 사이의 구호물자 전달 절차에 관한 합의서」를 채택함으로써 그간 국제적십자연맹을 통한 간접지원 방식에서 직접지원 방식으로 획기적인 전환을 하였다. 이는 민간차원의 대북지원 활성화의 단초를 마련하는 계기가 되었다.¹²⁾

1998년 3월에 김대중 정부가 출범한 이후 정부 차원의 대북지원은 더욱 확대·심화되었다. 김대중 정부 초기 대북지원과 관련한 기본 입장은 남북간 인도적 문제는 쌍방 적십자사를 통해 협의·해결하며, 지정기탁 및 지원주체 명기 등을 통해 북한주민에게 남한의 지원 사실을 알리고, 대북지원에 관한 분배의 투명성을 확보하고, 북한의 자구적 노력을 유도하는 등으로 정리할 수 있다. 1999년 2월 10일에는 민간단체의 오랜 숙원인 창구 다원화 조치를 발표함으로써

12) 김경숙, 앞의 글, pp. 140-141.

써 일정한 기준을 갖춘 국내 NGO들이 독자적인 창구를 통한 지원을 가능하게 하였다. 이는 그동안 대한적십자사로의 창구 단일화로 인한 소량 적기 지원의 어려움, 민간교류 활성화를 통한 남북주민간 접촉면 확대, 정부의 전향적 대북정책 추진의지 등 정책적인 측면이 고려된 조치였다. 한편, 정부는 1999년부터 농업의 생산성 향상과 정부차원 남북관계 개선을 고려하여 비료지원에 주력하였다. 1999년 대한적십자사를 통해 4만 톤의 비료를 지원했으며 당국간 협의를 통해 비료 11.5만 톤을 별도로 지원하였다.¹³⁾ 이후 정부는 당국간 대화의 단절에도 불구하고 정경분리의 원칙에 따라 민간차원의 지속적인 대북지원을 뒷받침하기 위해 1999년 10월 21일 민간단체에 대한 남북협력기금의 지원을 골자로 하는 「인도적 차원의 대북 지원사업처리에 관한 규정」을 발표하였으며, 창구다원화의 후속조치로 결성된 「대북지원민간단체협의회」(북민협)의 활성화를 위해서 공동구매, 수송, 지원분야 특화, 상호관련정보 교환 등을 지원하는 시스템 구축에 적극 나선 바 있다. 이로써 IMF 이후 모금실적 저조로 어려움을 겪어온 국내 NGO들이 활력을 되찾게 되었다.

경제가 회복되고 정상회담이 개최된 2000년 이후 정부차원의 인도적 대북지원은 대폭 증대되었다. 1999년의 정부 차원 지원액은 2,825만 달러에 불과했으나 이후 지원액이 큰 폭으로 확대되어 2000년 7,868만 달러, 2001년 7,045만 달러, 2002년 8,375만 달러, 2003년 8,701만 달러의 지원이 이뤄졌다(표1 참조). 특히 정부는 정상회담 이후 정례화된 장관급회담 등을 통해서 당국차원의 비

13) 당시 당국간 비료지원은 원래 20만 톤으로 합의했으나 차관급 회담을 통해서 논의하기로 한 이산가족문제에 대해 북측이 약속을 이행하지 않음에 따라 추가 10만 톤의 지원은 유보되었다.

료지원¹⁴⁾과 함께 북한에 차관형식으로 식량을 지원하면서 사실상 국제사회의 대북지원을 주도하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 이 과정에서 분배의 투명성 문제가 심각하게 제기되면서 소위 ‘퍼주기 논란’과 함께 남남갈등을 야기하는 결과를 낳았다.

노무현 정부는 출범이후 현재에 이르기까지 김대중 정부의 지원 기초를 이어 시행하고 있다. 2003년 정부는 북한의 농업생산 증대를 위해 국내산 비료 30만 톤을 제공한 바 있으며, 쌀 40만 톤을 장기 차관 형식으로 제공하였다. 정부는 WHO를 통한 북한 말라리아 방역지원(65.7만 달러)에 지난 2001년과 2002년에 이어 지속적으로 참여하고 있으며, UNICEF의 어린이·임산부 등 취약계층에 분유와 탈수방지제 설비를 지원하는 사업(50만 달러)을 지원한 바 있다. 아울러 WFP를 통한 식량지원 사업에도 동참하여 2001년과 2002년의 경우와 같이 중국산 옥수수 10만 톤(1,618만 달러) 규모의 식량을 지원했다. 정부는 농업복구, 보건의료, 취약계층지원 등의 분야에 대한 NGO 지원의 활성화를 위해 소위 매칭 펀드 방식으로 남북협력기금을 지원하고 있다. 이에 따라 2000년 7개 단체(7개 사업) 33.8억원, 2001년 12개 단체(15개 사업) 38.4억원, 2002년 14개 단체(18개 사업) 54.5억원, 2003년 16개 단체 75.3억원 등

14) 1999년의 15.5만 톤, 2000년 20만 톤, 2001년 20만 톤, 2002년 30만 톤, 2003년 30만 톤을 지원하였다. 2003년의 경우 5-7월 사이에 복합비료 16만 톤, 요소비료 2만 8천 톤, 유안비료 1만 2천 톤, 11월에 복합비료 8만 1천 톤, 요소비료 1만 4천 톤, 유안비료 5천 톤을 추가로 지원한 바 있다. 통일부, 『통일백서 2004』, pp. 240-241.

15) 차관의 조건은 10년 거치기간을 포함하여 30년 상환, 이자율 연 1%이며 쌀 포장에는 남한국적을 표기하고 북측은 모든 편의 제공 및 분배의 투명성을 보장하고 남측 대표 또는 국제기구 대표의 현장확인 허용에 합의하였다.

4년간에 걸쳐 총 202억원 상당의 남북협력기금을 지원하였다.¹⁶⁾

노무현 정부는 대북 인도적 사업을 시행함에 있어서 국민적 공감대 형성을 위해 다각적인 노력을 전개하고 있다. 인도적 사업에 대한 국회 사전보고를 통해서 정책협조 노력을 시도하고 장관정기 브리핑(주1회), 「열린 통일포럼」, 인터넷 질의응답, 「인도적 지원업무편람」 배포 등을 통한 대국민 홍보도 게을리 하지 않고 있다. 정부의 이러한 적극적인 홍보정책은 2003년 초 불거진 현대 불법송금 사건으로 퍼주기 논란이 다시 가열된 것과 무관하지 않은 것으로 보인다.¹⁷⁾ 아울러 정부는 그간 취약했던 국제사회와의 유기적 협조관계를 유지하기 위해서 유엔인도지원국, WFP 등 국제기구와 미국, 유럽연합 등 개별국가의 대북지원 동향을 지속적으로 파악하고 있으며, 2003년 5월에는 WFP 대북지원국가 회의에 참가하여 분배의 투명성 제고를 위한 국제사회와의 협조관계에 구축하고 있다. 또한 NGO 활성화의 일환으로 대북지원 단체 중 독자창구 운영 능력이 있는 단체를 대북지원사업자로 추가적으로 지정하여 전문성 있는 지원을 유도하는 등 민간 대북지원 창구를 확대해 나가고 있다.¹⁸⁾

2. 국내 NGO의 대북지원

1995년 9월 14일 정부가 대한적십자사를 통한 민간의 대북지원

16) 통일부, 「통일백서 2004」, p. 244.

17) 노무현 정부의 인도적 대북지원에 관한 보다 자세한 논의는 최대석, “노무현 정부의 대북 인도적 사업현안과 발전전망,” 「국제정치논총」 제44집 1호 (2004) 참조.

18) 2003년 중 한국국제기아대책기구, 선한사람들, 대한결핵협회 등 6개 단체가 추가로 지정되었다.

허용조치를 발표한 것을 계기로 국내 NGO들의 대북지원 활동이 시작되었다.¹⁹⁾ 이후 수많은 종교, 사회단체들이 직간접적으로 대북 지원운동에 동참하였으나 모금운동은 순탄하게 진행되지 못했다. 여기에는 북한 식량난에 대한 정보부족, 국내 여론 형성의 부족 등 여러 이유가 있겠으나 무엇보다 당시 김영삼 정부가 인도적 대북지원을 대한적십자사를 통해서만 가능하도록 하는 창구 단일화 조치를 시행하는 등 지원에 소극적이었기 때문이다. 정부의 창구 단일화 조치는 민간에 의한 무분별한 대북 접촉과 대북지원 경쟁의 부작용을 방지하려는 의도에서 출발했으나 실제에 있어서는 국내 NGO들의 모금 활동을 제한하고 언론이나 대기업이 모금운동에 참여하는 것을 금함으로써 시행 초기부터 국내 NGO들의 심한 반발을 야기했다.

이러한 정부의 조치에 대해 1996년 6월에 시민단체들은 공동으로 정부의 창구단일화 조치에 항의하는 시위를 벌였으며, 그 결과 6개의 종교단체와 시민단체들이 공동으로 참여한 「우리민족서로돕기 운동본부」(우리민족)가 발족하게 되었다. 발족과 함께 「우리민족」은 모금운동에 착수하여 당시 약 1억 7천만 원의 성금을 모아 밀가루 5만 부대를 국제적십자사를 통해서 북한에 전달한 바 있다. 「우리민족」과 함께 1996년에 「유진벨 재단」, 「한민족복지재단」, 「어린이의약품지원본부」 등이 발족하면서 민간차원의 인도적 대북지원은 점차 활기를 띠게 되었다.

그러나 같은 해 9월에 발생한 강릉 잠수함 침투사건은 전반적인 남북관계 뿐만 아니라 이제 막 출범한 NGO들의 대북지원에도 큰

19) 국내 NGO의 대북지원은 1990년 사랑의 쌀 나누기 운동과 1991년 사랑의 의약품나누기 운동이 그 효시이지만 본격적인 대북지원이 이뤄지게 된 것은 1995년 이후이다.

영향을 주었다. 당시 김영삼 정부는 북한의 태도에 가시적인 변화가 있기 전에는 정부 차원의 협상을 통하지 않고는 어떠한 인도적 지원도 중단하는 조치를 취한 바 있다. 그러나 국제사회의 비난을 의식해서 유엔, WFP, UNICEF 등 국제기구를 통한 인도적 지원을 제한하지는 않았다. 따라서 당시 국내 NGO들은 중국을 통한 간접지원 방식을 택하거나(우리민족, JTS), 국제 NGO를 통해 지원하는 방식으로 대북지원을 추진하였다(월드비전). 일부 NGO들은 북한과 인접한 중국지역에 직접 농장을 운영하여 생산물을 직접 북한주민에게 전달하기도 하였다(두레마을).

1997년 들어 심각한 식량난으로 아사자가 속출하는 북한의 상황이 국제기구와 중국의 조선족들에 의해 속속 알려지면서 「우리민족」은 인도적 대북지원에 관한 정책 환경과 시민의 여론을 환기하기 위한 대규모 캠페인을 추진하였다. 1997년 3월 북한의 기아를 주제로 열린 대규모 국제회의는 이러한 캠페인의 일환이다. 당시 정부는 사회 저변에서 약 400만 명이 자발적으로 참여하는 대북지원 캠페인을 막기에는 역부족이었으며, 이 운동을 통해서 약 40억 원의 대북지원 성금이 모금되었다. 이후 김영삼 정부는 이러한 대규모 모금 운동이 지속될 것을 우려하여 대한적십자사로의 창구 단일화를 다시금 강조하고 나섬과 동시에 몇몇 NGO들의 성금유용에 관한 조사를 실시하여 NGO의 대북지원을 견제하고 나섰다. 한편 1997년 5월에는 앞에서 언급한 바와 같이 남북적십자사간의 합의에 의해서 그간 국제적십자사를 통한 지원방식에서 민간 부문에서 모은 5만 3천 톤의 옥수수를 남과 북이 직접 전달방식으로 지원하게 되었으며, 지정기탁에도 합의함으로써 남북간 신뢰조성에 새로운 장을 열게 되었다.

그럼에도 불구하고 정부의 창구 단일화 정책에는 아무런 변화가 없었다. 당시 창구 단일화 정책은 많은 문제점이 있었다. 첫째, 모니터링의 문제이다. 대한적십자사를 통해서 북한에 전달되는 식량은 남포, 신의주, 남양 등으로 전달되는데 이 과정에서 단 한명의 국제적십자사 직원에 의해서 모니터링이 실시되어 왔다. 따라서 식량이 북한주민에게 적절하게 분배가 되는지를 확인하는 길은 국제적십자사의 역량에 전적으로 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 둘째, 대한적십자사를 통해 북한에 보내지는 대부분의 식량은 모두 중앙정부로 집중되었다. 실제 북한에 지원되는 식량의 일부는 각 지역으로 지정 기탁되는 물량이 적지 않음에도 그 분배에 관해서는 중앙정부의 처분에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 셋째, 이러한 결과로 식량이 실제 기근이 발생한 지역에 제대로 전달되는지를 확인할 방법이 없으며, 이는 군사부분으로의 전용을 의심하게 된다.

김대중 정부가 출범하면서 국내 NGO들은 처음으로 정부의 주목과 지원을 받는 기회를 갖게 되었다. 정부는 1998년 3월 18일에 민간차원의 대북지원 활성화 조치를 발표하는데 여기에 그동안 NGO들이 줄곧 요청해온 대북지원 협의와 모니터링을 목적으로 방북, 협력사업 방식의 대북지원 허용, 언론사 및 개별기업체의 협찬·후원 및 이벤트 모금행사 지원 등이 포함되면서 NGO의 대북지원 활동은 더욱 탄력을 받게 되었다. 예를 들어 「선한사람들」, 「국제옥수수재단」, 「남북농발협」, 「우리민족」, 「월드비전」, 「이웃사랑회」, 「JTS」 등은 북한을 돕기 위한 협력사업을 추진하였다. 예를 들면 슈퍼 옥수수 재배 프로젝트, 씨감자 재배, 젓 염소 목장, 농기계수리공장 등이 대표적인 사례들이다. 이와 함께 「유진벨 재단」, 「남북어린이어깨동무」, 「한민족복지재단」 등은 어린아이들을 위한 영양제 공급,

제약공장 설립, 결핵퇴치사업, 등 다양한 의료지원 사업을 전개하고 있다.

한편 1999년 2월 창구 다원화 조치로 NGO들의 개별 지원이 허용됨에 따라 「유진벨 재단」을 통해 첫 개별 지원이 실시되었다. 2003년 12월 말 현재 「우리민족서로돕기운동본부」, 「한민족복지재단」, 「유진벨재단」, 「이웃사랑회」, 「월드비전」, 「남북어린이어깨동무」 등 총 31개 단체가 대북지원 창구로 활동하고 있다. 창구 다원화 조치 이후 국내 NGO들은 대북지원민간단체 모임을 결성하여 남북교류·협력기금의 민간지원 및 민관정책협의회 상설화를 주장함과 동시에 1999년과 2000년에 베이징과 일본에서 각각 개최된 대북지원 국제 NGO회의에 주도적으로 참가하였다. 국내 NGO들은 2001년 서울 대회를 앞두고 조직의 위상과 활동을 강화할 목적으로 2001년 1월 29일 「북민협」을 공식 출범시킨 바 있다.²⁰⁾

창구 다원화 조치 이후 국내 NGO들은 초기 식량지원의 긴급구호에서 점차 보건의료 및 농업분야 등에 있어서 개발협력 사업으로 그 성격 변화를 모색하고 있다. 국내 NGO의 일각에서는 이미 여러해 전부터 분배의 투명성과 모니터링이 충분히 용인되지 않은 현 상황 아래에서 장기적인 그리고 대규모의 식량지원은 어렵다는 점을 제기한 바 있다.²¹⁾ 또한 한국을 비롯한 외부의 식량지원이 북한 기아

20) 당시 북민협은 사업의 기본방향으로 시민들의 대북지원 사업에 지속적인 관심을 유도하는 시민교육사업과 홍보사업, 그리고 민간과 정부의 상호 협력 시스템 구축을 설정하고 있다.

21) Oknim Chung, "The Role of South Korea's NGOs: The Political Context," in L. Gordon Flake and Scott Snyder(eds.), *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport, CT.: Praeger Publishers, 2003), pp. 88-90.

문제 해결의 근본적인 해결책이 되지 않는다는 점도 개발지원으로의 전환의 이유가 된다.

북한당국의 부인에도 불구하고 북한 식량난의 근본원인은 자연재해가 아닌 구조적인 경제난에 기인한다. 따라서 단순한 식량지원은 결과적으로 북한을 종속화 시키는 결과를 초래할지 모르므로 농업 개선계획 등 장기적인 개발사업이 반드시 뒤따라야 하며, 위생과 의료지원 문제도 지원에서 직접 구호방식으로 개선되어야 할 필요가 있다는 것이다. 농업재건이 식량생산의 극대화를 위해서도 시급하지만 산림 황폐화를 비롯한 환경문제를 고려할 때 지금 당장 농업재건 사업을 시작하지 않으면 그 시기를 영원히 놓칠 수도 있다는 점도 변화논의의 출발점이 되었다.

민간차원의 인도적 대북지원 사업은 개발협력으로의 사업 성격의 변화와 함께 사업영역도 점차 넓어지고 있다. 감귤(제주도), 달걀, 미역(완도), 분유(농협중앙회) 등 남쪽의 과잉 잉여생산물을 지원하여 남과 북에 모두 이익이 되는 사업과 산림녹화, 교육 기자재와 교과서 용지 지원, 농기계 지원, 의료장비 지원 등으로 사업 영역이 확대되고 있으며, 지원단체별로 사업의 전문화가 이루어지고 있다.²²⁾ 북한 식량난 초기에 집중하던 식량지원 사업은 정부가 대규모의 식량과 비료를 지속적으로 지원하게 되면서 현재에는 특정지

22) 대표적인 인도지원 단체와 사업을 살펴보면 국제옥수수재단(옥수수종자 개발), 남북농업발전민간연대(감자종자지원), 우리민족서로돕기운동(농기계 및 기술개발, 제약회사 공장건설지원, 아동급식), 월드비전(씨감자종자 수경재배, 국수공장), 유진벨재단(결핵퇴치사업), 어린이어깨동무(어린이영양병원 건설지원), 이웃사랑회(젓소지원), 한민족복지재단(신의주 아동병원 지원, 평양 아동급식지원), 대한의사협회(병원용 의료장비 지원), 전남남북교류회(농기계지원), 강원도남북교류협의회(연어방류공동사업), 제주도(감귤 및 채소류) 등을 들 수 있다.

역, 아동 등 일부 취약지역과 취약계층에 국한되어 시행되고 있는 실정이다.

개발지원으로의 사업성격 변화와 함께 교류 상대의 대상과 범위도 심화되고 있다. 현재 북한의 대남접촉창구는 「조선아태평화위원회」, 「민화협」, 「민경련」 등을 들 수 있다. 이중 민간교류는 일반적으로 「민화협」이, 경제협력 사업은 「아태평화위원회」와 「민경련」이 창구역할을 하고 있다. 그러나 개발지원 사업이 확대되어감에 따라 농업과학원, 협동농장, 병원, 제약공장, 구강예방원, 유치원, 탁아소 등 일선사업기관이 자연스럽게 교류의 상대로 등장하게 되었다.²³⁾ 그리고 NGO들의 인도지원 활동에 대한 북측의 신뢰가 쌓임에 따라 점차 사업논의와 모니터링을 위한 방북의 규모와 기회도 확대되고 있으며, 사업의 내용에서도 남측 지원사업장에 공동현관을 다는 등 해당주민이 참여하는 축하행사도 빈번하게 이루어지고 있다.²⁴⁾ 예를 들어 2002년의 경우 서해교전과 대통령 선거, 퍼주기 논쟁으로 민간차원의 대북지원규모는 2001의 844억원에 비해 20% 정도 감소한 641억원 수준이었지만 방북인원과 건수는 오히려 크게 증가하는 양상을 보였다. 2003년에는 SARS와 관련하여 북측의 요청으로 지난 4월 20일부터 6월 20일까지 두 달 동안 민간단체의 방북이 중단되었음에도 불구하고 지원물품의 모니터링 등을 위해 1,670명이 방북하였다(표2 참조).

23) 이용선, “한국 민간부문의 남북교류·협력의 현황과 과제: 인도지원 민간 운동을 중심으로,” KRI남북포럼 1주년기념 학술토론회 발표논문 (2003.11.27), pp. 102-103.

24) 위의 글, p. 105.

<표 2> 최근 6년간 NGO 방북인원

연도	98	99	00	01	02	03	계
인원	34	49	144	384	1,715	1,670	3,996
건수	10	15	39	76	123	126	389

자료: 통일부 사회·문화교류국

한편 최근 들어 「대한의학협회」, 「한국농기계공업협동조합」 등 보건의료, 농업, 교육 분야의 주요 직능단체들과 지방자치단체들이 대북지원과 협력사업의 주체로 새롭게 등장하고 있는 점도 주목해야 할 새로운 움직임이다. 특히 지자체의 능동적인 참여는 대북지원 활동이 수도권 편중 현상에서 벗어나 전국적으로 확산되는 계기가 된다는 점에서 지원 활성화의 새로운 물줄기로 평가할 수 있다. 강원도와 제주도에 이어 최근에는 경기도, 전라남도, 전라북도 등 광역단위 지자체들이 대북교류와 지원에 나서고 있다.

IV. NGO 지원 활성화를 위한 과제

룽천 사태 이후 대북지원은 새로운 전기를 맞고 있다. 정부차원의 대북지원에 관한 장기적 청사진과 함께 국내 NGO의 지원 활성화를 위한 과제들을 새롭게 점검할 시점이다. 이를 위해서는 먼저 국내 NGO들의 지원 체계와 관행에 대한 반성이 선행될 필요가 있다.

1. 문제점

첫째, 전문성의 확보이다. 대부분의 국내 NGO 종사자들은 열악한 환경 속에서 인도적 대북지원이 민족화해와 통일을 앞당긴다는 사명감에서 일하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 대북지원이 단순 구호에서 체계적 개발 구호로 변모하는 과정에 확보되어야 할 전문성은 부족한 현실이다. 지난 시기 수피 옥수수, 두레마을의 사례를 포함해서 국내 NGO들은 북한과의 농업협력에 있어서 수차 실패를 경험한 바 있다. 여기에는 주체농법을 포함한 북한의 농업체계에 대한 정보 부족과 상대적으로 영세한 사업규모가 실패의 주 원인으로 지적될 수 있다. 보다 효과적이고 지속적인 협력사업의 성공을 위해서는 훈련된 전문가들에 의한 반복적인 방문 지도가 필수적이나 복잡한 방북절차로 인해 그 시기를 놓치는 경우도 적지 않았으며 북한의 열악한 인프라로 인해 필요한 물품이 적기에 공급되기 어려운 것도 현실이다. 따라서 NGO 종사자들 스스로가 개발 지원과 관련하여 일정 정도의 전문성을 확보할 필요가 있다. 전문성은 초기 사업 협의 과정에서도 필요하다. 현재 개발 협력을 포함한 새로운 지원사업에 관한 협의는 주로 실무자선에서 논의가 시작된다. 따라서 전문지식의 부족으로 초기에 사업의 내용과 문제점을 꼼꼼히 점검할 기회를 놓치기 쉬우며 체계적인 사업 진행에도 걸림돌로 작용한다.

둘째, NGO 차원의 대북지원에 관한 총체적인 지침(manual) 마련이 필요하다. 지난 10년간 어려운 환경 하에서 대북지원을 실행하는 과정에서 많은 시행착오를 겪었음에도 아직 대부분의 NGO 사업들은 실무자의 경험과 판단에 전적으로 의존하는 관행을 보인다. 영국의 옥스팜(Oxfam)을 비롯한 국제 NGO들은 오랜 경험을 바탕

으로 마련된 지침에 의해서 사업을 시행함으로써 협상력과 사업의 투명성을 동시에 높여왔다. 지침과 함께 지난 10년간 NGO들의 대북지원의 성과와 경험을 담은 공동의 백서를 발간함으로써 지원의 경험과 문제점을 함께 공유하는 자세도 필요하다.

셋째, NGO들 사이의 상호 정보교환을 위한 네트워크(Network)가 활성화될 필요가 있다. 지난 룡천 사태의 경우 사태가 발생하자 주요 NGO들은 실무자들을 급히 단동에 파견하여 제각기 긴급지원 업무를 수행하였다. 이 과정에서 라면 등 일부 생필품으로 지원이 편중되는 사태가 발생하였다. 한편 일상의 지원 과정에서도 주요 NGO들 사이에는 정보 교류가 이뤄지지 않아 경쟁적 또는 중복지원의 사례가 적지 않게 발생하고 있는 현실이다. 특히 농업개발과 같은 장기적인 협력사업의 추진 시에는 프로젝트별 컨소시엄을 구성하는 것이 바람직하다. 다행히 룡천 사태 이후 「북민협」이 지원운동의 구심적 역할을 수행하고 있는 점에서 향후 NGO 상호간의 정보 교환과 협력의 활성화를 기대해 본다.

넷째, NGO 운영 방식의 개선이 필요하다. 현재 대부분의 대북지원 NGO들은 소수의 능력 있는 실무자들이 중심이 되어 사업을 설정하고 추진하고 있다. 그러나 중장기적인 조직의 발전을 위해서는 현재의 운영 방식에서 후원자나 회원들의 의사를 지원사업에 보다 폭 넓게 반영하는 방식으로 전환될 필요가 있다. 지난 10년간 열악한 환경 속에서 대북지원을 시행하는 과정에서 실무자들의 사명감, 경험, 능력이 우선시될 수밖에 없었다. 하지만 앞으로 대북지원의 체계화를 위해서는 후원기반의 저변 확대가 필요하며, 이를 위해서는 후원자들의 의사가 지원과정에 충분히 반영되는 시스템을 구축할 필요가 있다는 것이다.

2. 향후 과제

향후 국내 NGO들의 지원 활성화를 위한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 실무자의 북한지역 상주가 시급하다. 국내 NGO의 대북 지원 규모와 품목이 확대되면서 사업협의를 위한 실무자들의 방북이 빈번하게 이뤄지고 있다. 방북에 걸리는 시간과 비용 면에서 볼 때 큰 낭비가 아닐 수 없으며 효율적인 사업진행과 정확한 모니터링을 위해서도 NGO 실무자들의 상주가 절대적으로 필요한 시점이다. 지난 통천 참사 시 평양주재 국제적십자사 관계자들이 즉각 현장을 확인하고 국제사회에 지원을 호소한 것은 좋은 예이다.

국제 NGO들의 경험도 우리에게 교훈을 준다. 대북지원 초기 당시 국제 NGO들은 북한 내 상주가 불가능하여 수해대상자 선정, 모니터링 등을 북한당국이 주도할 수밖에 없었다. 1996년 WFP가 평양에 사무소를 개설하자 일부 NGO들은 WFP 사무소 안에 NGO부를 두는 의견을 제시했으며, 이를 발전시켜 유엔기구와 NGO의 혼합체 성격을 지닌 FALU(the Food Aid Liaison Unit)가 1997년 5월에 개설되었다. FALU는 FALU에 참여하지 않는 NGO들의 지원 물품의 지원과정을 추적·감시하는 역할도 대행하며, 처음 대북지원에 참여하는 NGO들에 대해 지원의 적합성에 대한 상담도 병행하였다. 한편 Oxfam, MSF 등 유럽 NGO들은 ECHO(the European Commission's Humanitarian Aid Office)의 지원을 받기 위해서 상주 사무소의 설치가 필수적이라는 점을 들어 북한 내에 상주 사무소를 개설한 바 있다.²⁵⁾

25) Scott Snyder, "The NGO Experience in North Korea," in L. Gordon Flake and Scott Snyder(eds.), op. cit., pp. 6-7.

둘째, NGO 활동에 대한 정부 지원의 확대가 필요하다. 대북지원 관련 국내 NGO의 대다수가 짧은 역사와 시민의식의 부족으로 인한 열악한 재정상황으로 활동에 어려움을 겪고 있다. NGO 활동이 발달한 서구의 경우 회원의 기부금을 중심으로 재정이 운용되고 있으나 기부문화가 발달하지 않은 우리의 경우 국내 NGO들이 단기간에 회원중심의 재정 구조를 확보하기 어렵다. 따라서 NGO의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 정부의 지원이 다각도로 모색되어야 한다.

정부는 1999년 제60차 남북교류·협력추진위원회에서 의결한 “인도적 차원의 대북지원사업처리에 관한” 규정에 따라 「남북교류·협력기금」을 마련하여 인도적 대북지원과 철도·도로 연결, 개성공단 등 교류·협력 기반 조성 사업에 사용하고 있다. 2000년부터 최근 5년간 조성된 남북협력기금은 총 1조 5,614억원에 달하는데 금년 예산계획으로 보면 인도적 지원 사업비로 1,600억원이 책정되어 있고 그 중 NGO를 통해 약 100억원이 집행될 것으로 보인다. 2003년의 경우 「남북교류·협력기금」은 16개 NGO의 16개 사업에 모두 75.3억원이 매칭 펀드 형식으로 지원되었는데 이는 ‘나눠먹기 식’의 배분에 불과하여 정말 규모 있고 의미 있는 사업에는 도움이 되지 않아 오히려 정부정책에 대한 불만을 키우는 결과를 낳았다. 앞서 언급한 바와 같이 NGO의 대북지원이 정부차원의 교류·협력이 지니는 경직성을 해소하는 대안이라는 점에서, 그리고 NGO들의 역량 제고를 위해서도 정부 지원의 확대는 필요하다.

따라서 국내 NGO들은 지원금액의 대폭 확대와 함께 사업규모의 50% 이내로 제한하고 있는 현행 지원비율을 실적과 사업의 내용 등에 따라 차등 적용하며, 보건의료, 취약계층, 농업개발에 한정하고 있는 지원분야도 확대해 줄 것을 바라고 있다. 외국의 사례를 보

면 미국 50~80%, 이태리 70%, 캐나다 400%의 매칭 펀드제를 시행하고 있으며, 미국과 EU 등은 정부지원이 어려울 경우 전체 또는 일부를 NGO에 위탁하여 지원(sub-contract)하고 모니터링도 담당하도록 하고 있다.

셋째, 「남북교류·협력법」의 전면적인 개정을 포함하여 민간차원의 대북지원 활성화를 위한 법적·제도적 여건이 개선되어야 한다. 1990년 8월 1일 제정된 「남북교류·협력법」은 동서독의 통일과 구 소련의 붕괴라는 시대적 배경 속에서 만들어졌다. 통일정책 추진을 위한 대북접촉의 법적 근거를 마련하고 일부인사들의 불법입북에 적용할 법규마련이라는 당면문제의 해결이 법 제정의 목적이었다. 따라서 NGO들의 대북지원, 개성공단, 남북철도 연결, 금강산 육로 관광 등 의미있는 변화가 진행되고 있는 남북관계를 현행 「남북교류·협력법」으로 규율하기에는 역부족이다. 그 동안 정부는 법률의 전면적인 개정이 필요하다는 점을 인정하면서도 지엽적인 문제의 해소를 위한 시행령의 개정이나 임의로 제정할 수 있는 통일부고시를 통한 임기응변식 처방으로 일관해 왔다.²⁶⁾

시급히 개선되어야 할 법률의 내용으로는 무엇보다 북한주민접촉 및 방북절차의 단계적 허가제에서 신고제로의 전환을 들 수 있다. 1차적으로 정부로부터 승인을 받은 대북지원사업자, 경제협력사업자를 통해서 북한주민을 접촉하거나 방북하는 경우에 신고제를 적용하는 것이다. 또한 대북지원단체의 경우 수사방북제도를 허용하여야 한다. 아울러 위임입법 사항을 줄이고 법률의 투명성을 찾아야

26) 이러한 변화에 대한 법적 대응으로써 지난 16대 국회 말 「남북관계발전 기본법(안)」이 제의되기도 했지만 국회의 폐회와 함께 자동적으로 폐기되고 말았다.

한다. 대북교류 협력을 하고자 하는 사업자들에게 법령의 명확한 내용과 절차를 알려주어 안정적인 대북교류·협력사업을 해나가도록 지원하여야 한다.²⁷⁾ 2002년 새해맞이 남북공동행사가 통일부의 방북불허로 인하여 무산된 사건은 위임입법의 문제점이 들어난 사건이었다.²⁸⁾

한편 현행 법률에 의해 모두 정부측 인사로만 구성되어 있는 「남북교류·협력추진위원회」는 교류·협력의 활성화·비정치화의 차원에서 민간위원이 일정 수 이상 포함되도록 개정되어야 한다. 「남북교류·협력추진위원회」에 NGO를 비롯한 민간이 참여하는 것은 교류·협력에 있어서 정부와 민간의 제도적 협력체계 구축이라는 측면에서 긍정적 효과를 발휘할 것으로 보인다. 또한 위원회 산하의 경제, 농업, 보건의료, 아동, 여성 등 각 분야에서의 중장기적인 개발협력을 위한 청사진 마련과 조정을 위하여 민관공동의 실무위원회 구성도 함께 추진되어야 할 사항이다.

넷째, 통일부 산하에 대북원조업무를 전담하는 전문기관의 설립이 필요하다. 주로 정부예산으로 출연되는 남북협력기금을 통한 정부차원의 인도적 대북지원 예산으로 올해 1,700억원이 책정되고, 민간차원의 대북지원도 1,000억원을 넘어설 것으로 예상됨에도 불

27) 최철영, “남북교류·협력법을 바꾸자,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제2회 전문가토론회 발제논문(2004. 06. 11).

28) 당시 통일부는 200여명의 참가자 중 46명에 대해서 방북을 불허했다. 이들 대부분이 소속된 통일연대는 항의의 표시로 행사불참을 선언했고 북측도 참가를 거부하여 대회는 무산되었다. 방북 불허자들은 정부를 상대로 ‘재량권 남용에 따른 손해배상 청구소송’을 제기했다. 통일부는 재판과정에서 이들의 방북불허의 근거로 통일부의 내부규정을 제시한 바 있다.

구하고 대북지원을 종합적으로 조정하고 통제하는 전문적 기관이 부재하다. 즉 해외무상원조를 전담하는 「한국국제협력단」(KOICA)과 같이 북한에 대한 지원사업을 총괄하는 기관을 설립해서 대북지원에 관한 통합적인 계획과 전략의 수립, 북한의 개발협력 사업에 대한 자문, 부처별 그리고 NGO간의 대북지원사업에 대한 조정, 국내 NGO의 지원과 육성을 체계적으로 추진할 필요가 있다.²⁹⁾

마지막으로 국제 NGO와의 연대사업을 적극 추진할 필요가 있다. 지원의 피로감으로 국제사회의 대북지원이 대폭 줄어들고 있는 현실에서 국제 NGO와의 연대는 국제사회를 대북지원에 다시 끌어들이는 역할을 할 뿐만 아니라 국가 신인도의 제고에도 긍정적인 역할을 한다. 또한 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제 NGO와의 연대는 중장기적 지원사업을 안정적으로 수행하는 발판이 되며 국제 NGO의 축적된 지원 경험과 지식을 직간접적으로 습득할 기회로 작용한다. 바로 이러한 이유에서 「북민협」은 2005년 3월 서울에서 대규모 대북지원 국제 NGO 대회를 기획하고 있다.

V. 나오며

통천 사태 이후 인도적 대북지원은 새로운 전기를 맞고 있다. 모처럼 활성화된 대북지원이 향후 남북관계의 실질적인 개선과 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 마련하는데 도움을 주기 위해서는 다

29) 이종무, “남북협력재단 설립, 더 이상 미룰 수 없다,” 우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 제2차 전문가 토론회 발제논문(2004. 06. 11).

음의 사항들이 충분히 고려되어야 할 것이다. 첫째, 대북지원에 관한 장기적인 청사진이다. 대북지원은 국민적 공감 속에서 중장기적 차원에서 전략적인 접근이 필요한 사안이다. 만일 향후 대북지원이 지난날과 같이 단기적 차원의 정치적 필요에서 추진된다면 또다시 ‘퍼주기 논란’에 휩싸이게 될 것이고 이는 남북관계의 장기적 발전에도 도움이 되지 못한다.

둘째, 인도적 지원과 대북 현안을 연계하는 정책은 바람직하지 않다. 사회 일각에서는 인도적 대북지원과 북핵문제를 연계하여 풀어나가는 방안이 논의되고 있다. 그러나 북한주민을 대상으로 하는 중장기적 사안인 대북지원을 북한당국을 상대로 하는 현안인 북핵문제와 연계하여 추진하는 것은 합리적이지 않을 뿐더러 결코 바람직하지도 못하다. 인도적 사안인 대북지원이 성과를 보기 위해서는 궁극적으로 북측의 신뢰가 바탕이 되어야 하기 때문이다.

셋째, 정부는 정책적 차원에서 국내 NGO들의 인도적 지원을 적극 후원할 필요가 있다. 대북지원에 관한 국민적 공감대의 확보는 결국 분배의 투명성 확보에 달려있다. 최근 국내 NGO들의 지원활동에 대한 북측의 신뢰가 쌓임에 따라 사업논의와 모니터링을 위한 방북의 기회와 규모도 확대되고 있으며, 이는 자연스럽게 우리 사회를 북쪽 주민들에게 이해시키고 그들의 대남 적개심을 완화시키는 계기로 작용할 것으로 보인다. 아울러 국제사회의 대북지원이 점차 감소 추세에 있다는 점도 정부가 민간차원의 대북지원을 보다 적극적으로 후원해야 하는 이유가 된다. 룡천 참사 이후 인도적 대북지원이 활발하게 추진되고 있다. 부디 일회성이 아닌 국민적 공감대 확보를 통한 장기적인 청사진이 마련되었으면 한다.

남북관계 발전을 위한 NGO의 역할:
평가와 과제

정 영 철
(서울대학교 국제대학원 전임연구원)

남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제

I. 들어가며

한국 사회에서 NGO의 활동이 활발하게 전개되기 시작한 시점은 1987년부터라고 할 수 있다.¹⁾ 사실, 1987년 이전의 NGO는 대부분 정부의 통제와 감시 하에 있었으며, 특히 통일관련 NGO는 극심한 탄압의 대상이었다. 당시 사회적인 영향력을 갖춘 거대한 NGO는 대체로 정부의 재정지원을 받았고, 정부의 대리인 역할을 자처하기도 하였다. 이들은 엄밀한 의미에서 자발적 결사체라기보다는 관변단체였다.

1987년 6월 정치 민주화 이후, 정부의 감시와 통제를 벗어난 민간단체들이 등장하였고, 여러 사회 문제들에 대한 시민의 목소리를 대변하는 단체들이 활동하기 시작하였다. 경실련 등의 대표적인 시민운동 단체들은 민주화의 진전과 더불어 정부에 대한 시민의 감시와 견제 역할을 하게 되었고, 많은 사람들의 관심과 지지를 획득하기도 하였다. 또한, 환경, 여성 등의 시민 사회의 다양성의 확대에

1) 비정부기구(Non-Government Organization)는 기본적으로 영리를 목적으로 하지 않는 민간단체를 이른다. 이러한 NGO는 민간단체, 제3섹터, 시민단체 등의 다양한 명칭으로 불리운다. 이 글에서 사용하는 NGO는 비정부 기구 일반을 의미하는 것으로 사용하며, 통일 NGO는 통일운동과 관련한 비정부 기구 및 일반적인 의미에서의 통일 민간단체를 이르는 것으로 한정하겠다.

따른 시민운동 단체들이 등장하였다.

이들 NGO의 등장과 활발한 활동은 과거 정부 주도의 일방적인 시민 사회에 대한 억압과 통제가 더 이상 가능하지 않게 되었다는 것을 의미하는 것과 함께, 민주주의의 근간이라 할 수 있는 아래로부터의 자발적인 참여 그리고 정부 권력에 대한 시민적 감시와 통제가 어느 정도 가능하게 되었음을 의미한다. 사실상, 이들 NGO의 활동은 우리 사회에서 제기되고 있는 수많은 문제들에 천착하여 시민의 권리를 보호하고, 민주화의 실질성을 강화하는 역할을 하고 있다. 이중에서도 통일관련 NGO의 등장과 활동은 분단과 통일이라는 전민족적인 문제에 대해, 정부 권력에 의한 일방성과 권력에 의한 정치 논리화를 방지하고, 남북한 관계의 지속성과 화해와 협력의 길을 놓는데서 지대한 역할을 하고 있다. 1990년대 중반부터 본격적으로 전개되기 시작한 북한에 대한 인도적 지원 사업에서부터 시작하여, 교류와 협력의 강화와 발전은 이들 민간단체에 많은 공적을 돌려도 부족하지 않을 듯하다. 사실, 통일이 정부와 민간이라는 두 개의 수레바퀴가 제대로 맞물려가 가능한 것이라고 할 때, 과거 한 쪽 수레바퀴만 존재했던 비정상적인 상황이 이제야 서서히 정상을 찾아가는 과정이라고 할 수 있다.

II. 남북관계의 발전과 NGO의 역할

1. 통일 NGO의 증가와 활동

NGO의 대북 통일 활동이 활발하게 전개되기 시작한 것은 1995

년 북한의 대홍수와 연이은 자연재해로 인한 식량난과 이에 따른 북한의 공개적인 구호 요청이 있고부터이다. 북한의 참상이 공개적으로 알려지면서 국제사회의 지원이 잇따랐고, 한국에서도 북한 지원을 중심으로 한 NGO가 형성되고, 발전하게 되었다. 비단 새로운 통일 NGO의 형성뿐만 아니라 기존의 NGO 단체들이 통일분야에까지 자신의 활동 영역을 넓히게 된 계기이기도 하였다.

우리 사회에서 통일 NGO의 등장은 1987년을 계기로 증가하기 시작하여, 김영삼 정부 시절 지속적인 증가를 기록하였다. 그러나 통일 NGO의 등장이 가장 눈에 띄게 나타났던 시기는 김대중 정부 시절이었다. 김대중 정부의 ‘햇볕정책’은 통일 NGO의 활동에 좋은 토양을 제공했고, NGO 단체들의 형성과 발전에 좋은 조건이었다.

<표 1> 국내 NGO의 설립년도 백분율(%)

	환경		인권·추모		자원봉사·구호		평화·통일·민족	
	1	0.8	1	3.0	1	14	0	0.0
1960년 이전	1	0.8	1	3.0	3	4.2	1	2.3
1961-70	4	3.3	0	0.0	2	2.8	2	4.7
1971-79	5	4.1	4	12.1	3	4.2	5	11.6
1980-86	15	12.4	6	18.2	10	14.1	8	18.6
1987-92	52	43.0	11	33.3	25	35.2	8	18.6
1993-96	35	28.9	7	21.2	27	38.0	19	44.2
1997-2000	5	4.1	3	9.1	0	0.0	0	0.0
불명	121	100	33	100	71	100	43	100

* 출처: 시민의 신문, <한국민간단체 총람>, 2000.

위의 표에서 알 수 있듯이, 통일관련 NGO의 설립은 87년 이후로 증가하기 시작하여 김대중 정부 시절 급격한 증가의 현상을 보이고 있다.²⁾ 이러한 현상은 과거 권위주의적 정부가 NGO 활동을 엄격히 통제하고, 자신들의 취약한 정통성을 보완 혹은 이에 대한 도전을 사전에 철저히 봉쇄하려는 목적으로 NGO에 대한 자율성을 인정하지 않았다면, 김영삼 정부 시절 이후, 민주화의 진전으로 이들 관련 NGO들의 사회적 영향력의 축소현상이 발생하자 이를 대신해주고, 정부의 전위대로서 NGO를 활용하고자 하였다. 그러나 통일 NGO의 경우는 과거 권위주의적 정부가 권력의 정당성을 북한의 위협으로부터의 국가 안보에 두고 있는 상황에서 다른 여타의 NGO보다 훨씬 더 심한 감시와 통제의 대상이었으며, 이러한 상황은 김영삼 정부 시절에 약간의 변화를 보였지만, 질적인 변화를 보이지는 못하였다.³⁾

이 시기 통일 NGO는 몇가지 특징을 보이는데, 우선 과거 통일 NGO는 전문적인 단체라기 보다는 반정부성향의 재야로서 존재하

2) 위의 표는 2000년도 출간된 시민의 신문사의 시민단체 총람에 의거한 것이다. 따라서 2000년 이후의 상황을 반영하지는 못하고 있다. 그러나 위의 표에서 알 수 있듯이, 전반적인 NGO의 설립은 김영삼 정부 시절에 폭발적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 김영삼 정권이 비록 여러 가지 한계를 지니고 있지만, 87년 이후의 첫 민간 정부라는 점과 87년 이후에 급격히 팽창하고 있던 여러 가지 사회문제에 대한 시민적 권리의 확장이라는 시대적 배경이 자리하고 있다. 그러나 김영삼 정부 시절에도 통일 NGO의 설립과 활동은 다른 여타의 부문과 비교하여 소규모 증가에 그치고 있는 것을 알 수 있다. 이는 김영삼 정부 시절 북한 붕괴론에 따른 남북경제국면의 지속, 정부의 창구단일화와 대북 강경책의 지속 등이 통일 NGO가 설립될 수 있는 공간을 협소화시켰기 때문으로 보인다.

3) 김광용, '남북관계의 진전과 통일운동과정에서의 NGO의 역할,' 『한국비영리연구』, 제1권 2호, 2000, pp. 155-156.

고, 하나의 부서로서 통일 문제를 다루는 NGO였다면, 김영삼 정부 시절 이후에는 재야로서의 성격을 점차 탈피하면서 전문적인 통일 NGO로서 성격을 갖추어나가기 시작하였다. 둘째는 기존의 NGO운동 단체들이 평화와 통일분야로까지 활동영역을 넓혀가기 시작하였다. 특히, 1990년대 중반 북한의 식량난이 국내에 알려지자, 북한 지원을 중심으로 자신들의 활동을 넓혀가는 계기를 마련하였다. 셋째로, 이들 통일 NGO를 중심으로 북한과 직접 접촉하여, 교류를 진행시키는 사업이 활발하게 전개되었다.

<표 2> 남북한 주민접촉 추이

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
성사(명)	0	377	1173	1015	707	691	1222	1003	1191	1890	1698	2468	1879	1981	1964
승인(명)	22	652	2047	2250	2182	2673	2703	2029	2850	6623	8890	4899	2283	3367	3994

이러한 통일 NGO의 활동은 북한과의 교류·협력을 전개시키는데서 정부를 앞질러 가거나, 정부가 하기 힘든 영역의 문제를 담당하는 역할을 하였고, 남북의 교류·협력에 지대한 공헌을 하였다. 참고로 현재 통일부에 등록되어 있는 통일관련 NGO의 법인 등록은 120여개 단체를 상회하고 있으며, 이중 학술연구단체를 제외하면 90여개 정도가 활동하고 있다.⁴⁾

4) 통일부 등록법인 현황. 이들 단체들이 모두가 활동을 하고 있는지는 현재 확인할 수 없다. 또한, 이들 단체 모두가 통일 NGO로서 성격을 가지고 있는지에 대해서도 논란의 여지가 있다. 이외에도 아직 법인화 되지 않은 단체나 통일부가 아닌 다른 정부 부처 산하의 법인 단체들도 존재한다. 일단, 통일부에 등록된 법인의 분류별 현황을 보면 통일활동 전반이

통일 NGO의 활동에서도 몇가지 변화가 나타났다. 우선, 과거 재야로서 존재했던 통일분야에 대한 민간운동이 주로 통일 ‘운동’에 치중하였다면, 현재의 통일 NGO는 전문성을 갖추는 것과 동시에 자신들 활동을 일정하게 특화하고 있는 특징을 가지고 있다. ‘남북 어린이 어깨동무’처럼 뚜렷한 대상과 목표를 지니고 활동하는 통일 NGO가 증가하고 있는 것이다. 둘째, 남북한의 공동행사를 함께 추진하거나 상호 방문하는 등의 활동이 증가하고 있다. 비단 민주노총의 노동자 통일 축구 뿐만 아니라 역사학자들의 역사학 교류, 종교단체들의 공동 종교 행사 등 공동행사와 상호 방문이 점차 늘어나고 있다.

이러한 통일 NGO는 김광용의 분석에 따르면, 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째가 진보적 통일운동 지향형으로써 정부의 통일정책이 보수적인 시각에 서있고 활동이 미진하다고 판단해 시민사회가 압력을 행사해 정부의 통일정책을 보다 진보적으로 나아갈 수 있도록 하는 단체들이다. 둘째로, 대북원조 지향형으로써 북한주민들이 식량부족 등으로 고통받고 있는 현실에 착목해 우선적으로 이 문제를 해결하고자 하는 활동을 전개하는 단체들이다. 셋째로, 혼합형으로써 정부의 정책수립에 있어서 시민사회의 통일관을 정부에 전달함은 물론 식량 지원 등 대북지원운동을 전개하는 단체들이다.⁵⁾ 이처럼, 통일 NGO의 등장과 활동은 그 역사가 짧고, 여전히 정

43개, 학술·연구단체가 29개, 교류·협력분야가 3개, 사회·문화분야가 45개, 통일교육분야가 1개로 되어 있다. 이를 통해서 엿볼 수 있는 것은 현재 통일관련 NGO의 대다수가 사회·문화 혹은 교류·협력에 치중하고 있음을 알 수 있다.

5) 김광용, 앞의 논문, pp. 160-165.

부와 이데올로기의 제약을 받는 가운데서도 눈부신 발전을 이룩했으며, 현재는 정부의 통일 정책에도 많은 영향력을 미치는 데에까지 기반을 쌓아왔다.

2. 통일 NGO 활동의 대중화

통일 NGO의 활동이 김대중 정부 시절에 들어와서 ‘햇볕정책’의 추진이라는 유리한 정치적 환경을 통해 비약적인 발전을 이루기 시작했지만, 그 시작은 역시 김영삼 정부 시절의 북한에 대한 인도적 지원 활동의 대중화부터라고 할 수 있다. 1990년대 중반 북한의 식량난이 외부 세계로 알려지면서 96년 ‘우리민족서로돕기 운동본부’의 창립이 신호탄이 되어 전국의 수백개 단체가 참여하고, 일부는 해외의 NGO까지 참여하는 것으로 이어졌다. 비록 김영삼 정부의 NGO 활동에 대한 규제가 존재했지만⁶⁾, 이들의 대북지원활동은 국민들에게 북한에 대한 인식의 변화와 민족적 감정의 고취를 유발하는데 효과적이었다. 이들의 대북지원활동은 결국 대중적인 대북 인도적 지원활동의 물꼬를 텃으며, 정부의 대북 정책 결정에도 일정한 영향력을 미치게 되었다.

이후 통일 NGO의 활동은 여러 가지 다양한 방식으로 전개되었다. 직접적인 식량의 지원에서부터, 의료품 및 병원, 농업에 필요한 영농자재와 비료, 식료품 및 식료 공장, 남북 문화 교류 사업 등 여러분

6) 김영삼 정부는 대북지원활동을 금지하지는 못했지만, 대한적십자사를 통한 지원이라는 사실상의 창구단일화, 기업의 모금활동 금지 등을 통한 규제를 가했다. 이는 김영삼 정부 시절의 남북관계의 경색과 더불어 안보의식의 이완에 대한 우려 때문이라고 할 수 있다. 김광용, 앞의 논문, p. 159.

야에 걸친 지원, 교류, 협력 사업이 전개되었다. 그러나 대체로 북한의 경제 위기 특히, 식량난과 농업 생산량 증대 등과 같은 식량, 의료품 지원이 주류를 이루었고, 그 방식도 모금을 통한 지원이 대다수였다. 또한, 북한의 어려운 경제여건으로 인하여 사실상 NGO를 통한 인도적 지원이 NGO 활동의 주요한 내용을 차지하고 있었다.

이러한 NGO 활동은 기존의 남한 사회에 자리잡고 있었던 북한에 대한 인식을 변화시키는데 중요한 작용을 하였으며, 정부의 통일정책의 입안과 실행 그리고 대국민 통일 의식의 함양에 중요한 역할을 하였다. 과거 ‘북한바로알기’ 등이 재야 통일운동의 차원에서 진행되었다면, NGO의 활동은 통일운동으로써 뿐만 아니라 실질적인 남북한의 교류와 협력까지 진행함으로써 북한 및 통일의 대중화에 중대한 기여를 하였다고 평가할 수 있다.

먼저, 통일 NGO의 활동은 과거 북한을 적으로만 인식하던 국민 의식을 민족적이고 동포애적 감정을 발양하도록 하는데서 중요한 역할을 하였다. 90년대 이후의 북한 지원 활동은 사실상, 국민들의 이러한 민족적이고 동포애적인 감정을 불러일으킴으로써 국민적인 모금운동과 북한에 대한 전향적인 대북통일정책을 입안·수행하도록 하는 대중적 여론을 형성하는데 큰 기여를 하였다.

둘째로, 정부가 추진하는 대북 통일정책이 위기에 처하거나, 남북 관계의 경색국면에서도 NGO 활동이 지속적으로 전개됨으로써 남북한간의 신뢰관계를 형성하는데 중요한 역할을 하였다. 사실, 김영삼 정부 시절의 경색 국면에서도 통일 NGO의 활동은 계속되었으며, 이에 따라 북한이 정부보다는 민간차원의 교류와 협력을 선호하도록 하기도 하였다. 또한, 김대중 정부 시절 서해교전 등과 같은 남북간의 충돌로 인한 경색국면에서 지속적인 교류와 협력을 추진

함으로써 남북관계가 파탄에 이르지 않도록 방지하는데 커다란 역할을 수행하였다.

셋째로, 과거 동서독 통합의 부작용에서 알 수 있듯이 제도의 통일과 더불어 ‘인간의 통일’이 중요함으로 인식하고, 남북한 사회·문화 통합의 장기적인 기반을 마련하는 활동을 전개하고 있다. 대표적으로 역사학자들의 교류나 정신대 문제에 대한 공동토론 등이 이러한 유형에 속한다고 할 수 있다.

그러나 이러한 활동에도 불구하고, 현재까지 통일 NGO의 주된 활동은 대북 지원활동이며, 지금 이 순간에도 대북 지원이 이루어지고 있다. 현재까지 정부와 민간차원의 대북 인도적 지원을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3> 대북 인도적 지원 사업

(단위: 만불)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375

출처: 통일부, 자료실, 대북인도적 사업

위의 표에서 알 수 있듯이, 정부와 민간차원의 대북 인도적 사업은 큰 차이를 보이는데, 비록 액수상으로는 정부가 큰 비중을 차지하지만 정부의 인도적 지원은 시기에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 2000년 정상회담을 거치면서 인도적 지원 액수가 크게 늘어나는 것도 정치적 변수에 의해 인도적 사업이 영향을 받고 있음을 말해준다. 반면, 민간 차원의 대북 인도적 지원의 경우 커다란 편차를 보

이지 않고 꾸준히 증가하는 것을 알 수 있으며, 이는 통일 NGO의 대북 지원 활동이 정치적 변수에도 불구하고 지속적으로 전개되었음을 보여준다.

이러한 통일 NGO의 활동은 결과적으로 한국 사회의 짓눌려있던 민족적 감정을 불러일으키는데서, 북한에 대한 반공주의적 시각을 교정하는데서, 남북한의 실질적인 교류와 협력을 전개하는데서, 그리고 정부의 통일정책이 보다 더 전향적이고 진보적인 방향으로 전개되도록 하는데서 커다란 기여를 하였다. 그리고 이러한 바탕위에서 통일운동이 과거의 협소한 공간에서만 진행되던 데에서 벗어나 국민대중들이 생활의 조그마한 것에서부터 시작하여, 일상적인 관심을 갖도록 하는 대중화를 이끌어내는 데 커다란 영향을 미쳤다. 특히, 최근 북한의 용천 폭발 사고에서 보여준 범국민적인 관심과 모금운동은 이러한 바탕위에서 가능한 것이라고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로, 통일 NGO의 활동이 보다 더 활발하게 진행되면서 적지 않은 문제점들도 발생하였다. 가장 먼저, 눈에 띄는 것은 남북교류와 협력의 과정에서 의도치 않았던 사건들이 발생함으로써 북한 및 대북 교류·협력 활동이 위축되는 결과를 가져오기도 하였다. 이러한 의도치 않은 결과에 따른 부정적인 현상은 통일 NGO 활동에 대한 국민적인 여론이 부정적으로 형성됨으로써 NGO 활동에 위축을 가져오기도 하였다. 또한, 이를 빌미로 정부의 통일 NGO에 대한 통제와 규제가 강화되거나 여러 가지 까다로운 조건을 제시하는 결과를 가져오기도 하였다. 둘째로, 통일 NGO의 활동이 전개됨으로써 한국 사회의 주요한 영향력을 확보하고 있는 보수적 시민단체와의 갈등이 보다 더 강화되는 결과를 가져왔다. ‘남남갈등’으로 흔히 이야기되는 이러한 현상은 김대중 정부의 햇볕정책의

전개에 따른 한국 사회의 이데올로기 지형의 변화, 북한에 대한 대중적인 관심사의 증가, 북한 핵·미사일 문제 등을 둘러싼 국제적인 갈등 특히, 미국과의 갈등 등으로 인한 한·미동맹과 남북관계를 바라보는 시각의 커다란 편차에 의해 나타난 현상이다. 이러한 상황에서 통일 NGO 단체들의 적극적인 활동이 보수적인 시민단체와 마찰을 빚거나 왜곡된 이데올로기적 공격의 빌미를 제공하기도 하였다. 셋째로, 현재의 통일 NGO 활동이 대체로 북한에 대한 지원사업에 치중함으로써, 북한에 대한 민족적 감정의 확산 이면에 북한에 대한 동정심에 지나치게 의존하는 편향을 드러내고 있다. 이러한 편향은 통일 NGO의 활동이 적극적인 통일사업이라는 것보다는 ‘불쌍한 동포에 대한 지원’이라는 차원을 넘어서지 못하는 것과 관련된다. 민족적 감정의 자극과 통일운동의 대중화라는 성과에도 불구하고, 동정심의 자극과 대중화라는 의도치 않은 사회적 인식이 확산되고 있는 것에 보다 주목해야 할 시점에 와 있다고 평가된다.

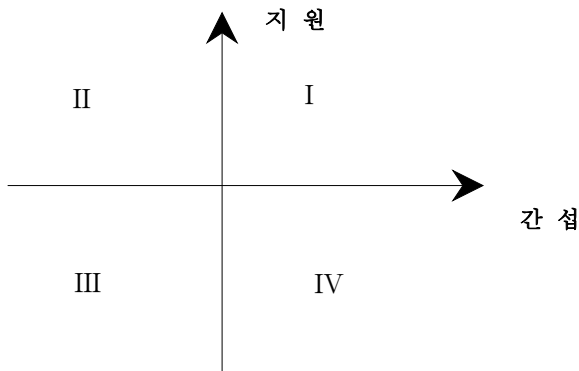
3. 남북 교류·협력의 주체로서 NGO

통일은 정부와 민간이라는 두개의 축을 기본으로 하여 진행되어야 한다는 데에는 이론의 여지가 없다. 그러나 정부와 민간의 역할은 다를 수밖에 없다. 정부가 주로 정치, 군사적인 영역에서 정치적인 접근과 타협을 통해 대북·통일 정책을 수행한다면, 민간은 자율적인 영역으로써 경제, 사회·문화적인 영역에서의 접근을 우선시한다. 물론, 통일에 대한 정부와 민간이 어느 한 영역만을 배타적으로 점유할 수 있는 것은 아니지만, 현실적으로 정부와 민간이 일정한 역할분담의 형식을 취할 수밖에 없는 것으로 보인다. 특히, 동서독

통합 이후, 사회·문화적 교류와 협력이 통일 후 ‘통일 사회’를 건설하는데서 매우 중요한 역할을 한다는 것이 경험으로 확인되면서 이에 대한 통일 NGO의 활동이 더욱 중요하게 부각되고 있다.

또한, 정부와 민간은 서로 견제와 감시 그리고 때로는 협력을 통해 통일 문제를 풀어가야 한다는 데에도 이론의 여지가 없다. 정부의 통일정책에 대한 통일 NGO의 감시와 견제가 중요하게 제기된다면, 민간 단체가 북한과 교류와 협력을 진행하면서 독자적으로 수행하기 어려운 문제에 대해서 정부 차원의 협력을 통해 풀어나가는 것이 순리일 것이다. 이러한 측면에서 보자면, 정부는 민간 차원의 대북 통일 운동에 대해서 적절한 지원과 후원을 해야 할 것이며, 민간은 정부 차원의 대북 통일 정책에 대해서 적절한 감시와 견제 그리고 협력을 제공하는 것이 상호관계를 규정하는 것이라고 할 수 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 정부와 민간단체의 역할모형



출처: 조민, 「통일과정에서 민간단체의 역할」 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 23.

위의 그림에서 알 수 있듯이, 사실상 1987년 이전까지 한국에서의 NGO는 I 영역에 머물러 있었다. 그러나 1987년의 정치민주화를 지나오면서 점차로 II 영역으로 이동해갔다. 특히, 김대중 정부의 시절에는 과거와 같은 정부의 일원적인 통제가 더 이상 불가능해짐에 따라, 시민단체를 정부의 정책과 선전의 전위대로서 적극적으로 활용하고자 하였다. 이에 따라 NGO의 활동이 점점 더 자율성의 공간을 확보하게 되었고, 현재는 주요한 사회 행위자로 자리잡게 되었다. 통일 NGO에 있어서도 점차 자율성의 공간이 확대되고 있으며, 대북 통일 정책의 수행에 있어서 독자적인 목소리를 내게 되었다.

현재의 시점에서 통일 NGO는 명확하게, 남북한의 교류·협력의 주체로서 자리잡고 있다. 비록 재정적인 문제나 활동의 내용에 있어서 여러 가지 한계를 안고 있지만, 통일의 주체로서 NGO는 10여년이라는 짧은 시간에 자기의 위치를 잡았다고 평가할 수 있다. 통일 NGO가 교류·협력의 주체로서 가지는 중요한 의의는 다음의 몇 가지 점에서 살펴볼 수 있다.

첫째로, NGO 활동은 정치·군사적 문제에서와는 달리 사회·문화적 영역에서 남과 북의 분단의 골을 메울 수 있는 주요한 행위자로서 자리매김 된다. 특히, 동서독 통합이 전해주는 통일의 부작용이 주로는 사회·문화적인 분야에서 나타났다면, 현재의 NGO 활동은 그 같은 불행의 반복을 피하는데서 중요한 역할을 하게 될 것이다.⁷⁾ 이러한 사회·문화적 접근은 비단 남북한의 통합에서뿐만 아니

7) 현재 남북간에 교류와 협력이 활발하게 전개되고 있는 분야로는 대북 지원활동과 사회·문화 분야라고 할 수 있다. 동·서독의 경험에 의하면, 동·서독은 80년대 말에 연인원 500만명 이상의 상호 방문이 있었다. 그럼에도 불구하고, 통일 이후, 사회·문화적 통합에서 어려움을 겪었다는 것을 생각하면 이제 갓 1만인 교류의 시대를 열어가고 있는 우리의 입장

라 한국 사회 자체의 민주 의식의 발전에도 일정한 의의를 가지게 된다. 즉, 남과 북이 서로가 다름에도 불구하고 공존하고, 공존해야 한다는 의식은 민주주의의 근간이라고 할 수 있는 ‘타인에 대한 배려’와 차이의 공존이라는 다양성의 존중의식을 함양하는 데서도 중요한 작용을 하게 될 것이다. 그리고 이러한 다양성의 존중과 차이의 공존에 대한 인식은 결국 남과 북의 평화적 공존에 대한 공감대를 더욱 확산시키게 될 것이다.

둘째로, 통일 NGO의 활동은 아래로부터의 자발적 참여에 기초함으로써 대중적인 통일운동의 지평을 확대시키는 역할을 한다. 통일이 전 민족적인 참여와 공동의 합의에 의해서 가능하다고 할 때, 통일 NGO의 대중적인 활동은 사실상 통일의 대중적 기반을 마련하는데 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 예는 지난 10여년의 통일 NGO의 활동에서 뚜렷이 확인된 바이기도 하다.

셋째로, 정부의 통일 정책과 추진에 대한 건전한 비판과 감시의 역할을 수행함으로써 통일이 정부의 독점물로 전락하는 것을 막고, 과거와 같은 정치 논리에 종속되는 상황을 방지할 수 있다. 다른 한편으로, 이러한 측면은 단지 정부에 대한 견제와 감시뿐 아니라 정부가 수행하는 대북 통일 정책을 측면에서 지원함으로써 정부 통일 정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는데도 긍정적인 기여를 하게 된다. 사실, 지난 시기 정부의 통일정책이 정치 논리에의 종속과 우리 사회 내부를 향한 보여주기 사업 등으로 악용되거나, 혹은 건전

에서 사회·문화 교류는 훨씬 더 진행되어야 할 것으로 생각된다. 또한, 일각에서 제기하는 너무 많은 인원의 방북과 교류·협력에 대한 문제제기는 동·서독 사례를 통해서 충분히 반박된다. 현재는 더욱 활발한 교류와 협력이 진행되어야 한다.

한 통일 정책이 정치적 갈등과 부정적 여론에 의해 좌초되었던 경험에 비추어 통일 NGO는 이러한 양측면을 모두 다 보완할 수 있는 기능을 수행할 수 있는 거의 유일한 매개자로서 역할을 한다.

마지막으로, 특히 오늘날 남북한의 정부간 대화의 단절이나 경색 국면으로의 회귀시에 정부를 대신하여 간접적인 남북한 의사 전달자로서 기능을 하게 된다. 정상회담을 전후하여, 비록 민간단체는 아니지만 현대를 통한 정부간 대화 등은 좋은 사례라고 할 수 있다. 또한, 북한 핵미사일 문제 등으로 남북한 당국자간의 실질적인 대화가 진전되지 못하는 경우에도 통일 NGO의 적극적인 매개 역할을 통하여 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것이다.

이상과 같은 통일 NGO 활동의 의의는 통일의 주체로서 NGO가 자리를 잡고, 그 역할이 보다 더 강화되고 있는 상황을 반영한다. 이미 정부가 주도하는 남북한 관계의 진전이 이루어지고 있는 현실에서, 통일 NGO는 새롭게 제기되는 문제 혹은 민간 차원에서 이를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 활동을 전개함으로써 정부와 민간이 두개의 수레바퀴의 하나씩을 맡고 있는 상호관계를 형성하고 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 과제와 전망

지난 10여 년간의 짧은 시간에도 불구하고, 통일 NGO는 비약적인 발전을 이룩하였다. 한국 사회의 시민운동의 발전이 그러했듯이, 통일 NGO의 활동도 국민들 속에서 하나의 통일 운동의 주체로서 자리를 차지하였으며, 그 영향력 또한 증대되었다.

1995년 북한의 식량난을 계기로, 대북 지원 활동의 물꼬를 연 이후, 매년 많은 대북 지원을 전개하고 있으며, 단순한 지원을 넘어서서 공동 협력 사업 및 북한의 농업 및 의료, 건축, 대학 설립 등의 복구를 위한 지원과 사회개발의 일부 영역에까지 활동이 미치고 있다. 이러한 활동에 힘입어 남북 교류 ‘1만인 시대’를 열었으며, 전반적인 남북관계의 진전에 많은 기여를 하였다.

그러나 이러한 여러 가지 성과에도 불구하고, 몇 가지 한계도 아울러 표출되었다. 먼저, 지적할 수 있는 것은 대북 지원 사업에 대한 지나친 편중에서 오는 한계이다. 현재 대북 지원 사업은 그 근본 원인이 북한의 경제 위기에 있는 것만큼 북한이 현재의 경제위기를 극복하거나 인도적 지원이 아닌 다른 방식의 협력이 요구되었을 경우, 이를 수행하기 위한 대안이 아직 마련되지 못하고 있다. 또한, 이러한 지원 사업은 식량 및 의료, 건축 등 정부나 미국의 경제봉쇄 혹은 바세나르 협약에 따른 제한된 물품을 중심으로 이루어지고 있음으로 해서, 정부로부터의 완전한 자율성을 획득하지 못하고 있는 측면이 있다. 따라서 통일 NGO의 인도적 지원 사업은 그 필요성과 중요성에도 불구하고 향후의 계획까지도 염두에 두고 진행되는 것이 보다 바람직할 것이다. 사실상, 이러한 지원 사업은 앞으로 남북한의 경제협력이 기업들을 중심으로 보다 더 활성화되고, 제도적인 안정성을 확보하게 되었을 경우 NGO가 개입할 여지는 현격하게 줄어들게 될 것이다.

둘째로, 통일 NGO 사업이 북한에 대한 지원 사업 위주로 진행되면서, 이의 대중적 기반이 되는 한국민들에 대한 통일 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업이 보다 더 강화되지 못하고 있다. 사실, 통일 NGO의 주된 활동의 하나는 정부의 통일 논의의 독점을 막고, 보다

더 대중적이고 자발적인 통일 운동을 전개하기 위한 것에 있다고 할 수 있다. 지금까지의 대북 인도적 지원 사업이나 여타의 활동을 통해서 어느 정도의 대중성을 갖춘 성과를 바탕으로, 한국민들을 대상으로 하는 적극적인 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업을 보다 더 강화하는 것이 중요한 요구로 나서고 있다. 이러한 문제가 지적되어야 하는 것은 최근의 조사에 의하면, 초등학생들이 북한을 가장 친근한 나라로 느끼고 있다거나, 청소년들이 주변 5개국 가운데서 북한을 두 번째로 친근한 국가로 꼽고 있다는 긍정적인 인식의 변화가 나타나고 있음에도 불구하고, 다른 한편에서는 통일 무용론이나 통일 회의론이라는 부정적 현상이 확대되고 있는 보다 심각한 문제들이 나타나고 있기 때문이다.

셋째로, 이들 NGO의 활동이 의도치 않은 결과로서 ‘남남갈등’이라는 사회적 분열 현상을 발생시켰다는 점을 지적할 수 있다. ‘남남갈등’이 그간의 한국 사회의 역사에서 반드시 거쳐야 할 진통이자 과도적인 상황임에도 불구하고, 통일 NGO의 활동 의해 비판의 빌미를 마련해주거나, 적절한 대처를 하지 못했던 것은 앞으로의 활동에서 중요하게 고려해야 할 점이다. 현재의 남남갈등이 지역감정, 미국관, 북한관, 세대 차이 등의 복합적인 요인에 의해 발생하고 있지만, 그 핵심은 안보에 관련된 즉, 미국과 북한 문제로 좁혀지고 있는 현실에서 통일은 이러한 ‘남남갈등’의 현명한 대처가 없이는 무척이나 혼란스럽게 진행될 수밖에 없다. 이러한 문제는 앞서 두 번째로 지적하였던 국민들을 향한 교육과 홍보, 기반 넓히기의 강화를 통해서, 그리고 다른 한편으로는 민족공동체 의식의 발전과 함양을 통한 적극적인 통합과 공존의 노력을 통해서 어느 정도 해소 가능할 것이다.

마지막으로 통일 NGO의 활동이 지나치게 많은 단체들의 난립과 지원 사업이 경쟁적으로 진행됨으로써 하나의 NGO만을 놓고 보았을 때, 영세성을 면치 못하고 있는 상황을 들 수 있다. 또한, 이와 관련하여 서울을 중심으로 한 중앙과 지방간의 네트워크나 전국적인 통일 NGO가 형성되지 못하면서 상층 중심의 모금운동과 활동이 이루어지고 있는 것도 지적되어야 할 것이다. NGO의 전국적인 네트워크가 구축되어야 하며, 환경운동연합과 같은 전국적인 조직망을 갖추어가는 것이 요구된다고 하겠다. 이는 지방에서의 통일 NGO의 형성과 발전이 동시에 진행될때만이 통일 NGO 활동의 대중적 기반 뿐만 아니라 통일에 대한 대중성을 보다 강화시킬 수 있기 때문이다.

다른 한편, 현재에도 통일 NGO활동에 발목을 잡고 있는 불합리한 법과 제도의 정비도 빼놓을 수 없는 중요한 활동의 내용이 되어야 할 것이다. 특히, 이는 모든 통일 NGO나 다른 여타 분야의 NGO들과의 협력이 요구되는 지점이다. 특히, 국가보안법은 남북의 교류 협력에 정면으로 배치되는 것으로서, 통일 NGO 활동의 법적, 제도적 장애를 제거한다는 의미에서, 남북한의 교류와 협력의 질적인 고양을 위해서도 반드시 통일 NGO들이 다루어야 할 문제라고 판단된다. 더욱이 현재와 같이, 국가보안법에 대한 대중적인 문제제기가 있는 시점이 통일 NGO들의 역량을 집중시킬 지점이라고 판단된다.

이러한 평가와 문제점에 대한 지적은 10여년의 통일 NGO가 지금의 시점에서는 새로운 변화를 추구해야 함을 간접적으로 말해주는 것이라 할 수 있다. 즉, 지금까지의 대북 인도적 지원 사업과 이에 따른 여러 가지 대국민 활동이나 북한과의 교류·협력 활동의 성과로, 좀더 진전된 내용과 활동을 요구받고 있는 시점인 것이다.

지금까지의 통일 NGO의 활동이 대북 인도적 사업을 중심으로 한

북한과의 신뢰 관계 형성의 1단계라고 한다면, 이제는 2단계의 내용과 활동이 요구되는 시점이라고 할 수 있다. 이러한 판단은 지금까지의 남북한의 정부간 정치·경제적 관계가 정상회담 이후, 새로운 기로에 서 있다는 것 - 정치, 군사적 회담 및 경제 협력의 새로운 단계로의 진입 등 - 에서 근거를 찾을 수 있으며, 다른 한편으로는 현재의 통일 NGO의 활동 역시 지원 사업에서 공동의 협력 혹은 개발 사업으로 점차 이동하고 있다는 데에서 찾을 수 있다. 이에 따라 통일 NGO의 활동도 이제 2단계에 걸맞는 질적 도약을 이루어내야 할 시점에 와 있다고 판단된다. 이를 위해서는 앞서 제기한 여타의 문제점을 해결하는 과정과 함께, 통일 NGO간의 보다 적극적인 연대 활동이 제기된다. 그것은 앞으로의 통일 NGO의 중요한 활동의 목표는 남북한의 사회·문화적 공존과 통합을 위한 구체적인 프로그램으로써 나타나야 하기 때문이다. 결국 정부차원의 남북관계 진전이 정치, 군사, 경제의 영역에서 주로 진행되는 것이라면, 사회·문화적인 영역에서의 남북관계의 진전은 통일 NGO가 감당해야 할 것이기 때문이다.

<표 4> 사회·문화협력사업자 승인 현황(누계)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
명(승인자수)	2	2	2	2	2	2	3	10	17	25	29	34

<표 5> 사회·문화협력사업 승인 현황(누계)

연도	1991	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
명(승인자수)	2	2	2	2	3	8	13	18	24	31

위의 표에서도 알 수 있듯이, 사회·문화분야에서의 협력 사업에 대한 요구가 커지고 있으며, 특히 정상회담을 전후하여 가파른 상승세를 보여주고 있다. 이러한 추세는 결국 사회·문화분야에서의 통일 NGO의 역할이 보다 더 강화되어야 하며, 이에 대한 구체적이고, 실천적인 프로그램을 마련하고, 실행해 나가는 것이 앞으로 보다 중요하게 제기될 것임을 말해준다.

IV. 나가며

2000년 정상회담을 계기로, 남북관계는 몇 번의 우역곡절을 겪으면서 이미 되돌릴 수 없는 관계로 발전하고 있다. 여기에는 통일 NGO의 숨은 공헌과 지속적인 노력이 큰 역할을 하여왔다. 대북 지원사업을 매개로 한 민간단체들의 활동은 때로는 정부를 대신하기도 하였고, 때로는 정부를 떠밀어가는 역할을 담당하기도 하였다.

그러나 엄밀히 말하면, 이제 통일 NGO의 이러한 활동은 끝나가고 있는 것처럼 보인다. 정부간 대화가 지속적으로 진행되고 있으며, 군사적인 회담으로까지 발전하고 있고, 경제 분야에서도 남북간에 법적·제도적 기반을 갖추는 형태를 취하면서 구체적인 사업으로까지 진행되고 있다. 많은 기업체들이 초기의 손실에도 불구하고 북한과의 합작과 협력 사업을 전개하고 있으며 그 결과 개성공단 건설이라는 새로운 이정표를 세우게 되었다.

통일 NGO의 활동도 지난 10년을 평가하고, 앞으로의 10년을 계획해야 하는 시점에서 서 있는 듯이 보인다. 그것은 지금까지의 NGO 활동이 주로 대북 인도적 사업을 중심으로 한 북한 지원과 협력에

있었다면, 이제는 NGO가 보다 더 자신의 정체성에 맞는 사업을 전개해야 할 시점인 것이다. 그리고 그것은 사회·문화적 공존과 통합을 준비하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 아직까지는 이에 대한 구체적인 프로그램이나 실천적 대안이 마련되어 있는 것처럼 보이지는 않는다. 이를 위해서는 학술연구 NGO 들과의 연대 강화, 각 계급·계층조직과의 연대 강화를 통한 이론과 실천의 결합이 요구되며, 그간의 구축된 북한과의 신뢰 관계를 기반으로 남북한 사회·문화 통합의 구체적인 프로그램을 개발해야 할 것이다. ‘지원에서 협력으로, 그리고 통일 사회·문화의 창조’라는 좀 더 근본적인 문제에 접근할 때라고 생각된다.

제1회의 토 론

◆ 사 회

- ▶ 장달중(서울대 통일포럼 위원장)

◆ 발 표

- ▶ 남북화해와 NGO의 통일운동
.....정현백(성균관대 교수)
- ▶ 인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제
.....최대석(동국대 교수)
- ▶ 남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제
.....정영철(서울대 국제대학원 전임연구원)

◆ 토 론

- ▶ 조한범(통일연구원 선임연구위원)
- ▶ 박태균(서울대 교수)
- ▶ 류길재(경남대 교수)
- ▶ 송현석(통일국호 Corea 되찾기 연대회의 실무위원장)

토론

조한범 통일연구원 선임연구위원

NGO의 역할 및 방향성에 관하여 요즘 우리의 방송이나 신문이 객관적 진실의 보도가 아닌 자신들이 추구하는 특정한 가치를 위해서는 절차나 과정에서의 문제점은 간과되어도 된다고 생각하는 경향을 보이고 있음.

한국사회는 크게 두 가지 분류의 사람들이 상충하고 있음. 플레탕스, 즉 관용의 미학이 아닌, 배타적이고 이분법적인 구도를 형성하면서 상대를 부정하고 있음.

우리 사회는 절반으로 나뉘어져 있음. 서로 상생하는 것이 아니라 서로를 부정하고 자기 가치를 증폭시켜 갈등구조를 증폭시켜 왔음. 이러한 한국 사회의 현실 속에서 오늘날 한국의 NGO가 그러한 갈등을 중재할 수 있는 시민사회 영역을 구축해오고 있지 못하며 상당부분 NGO도 이러한 갈등의 증폭에 기여해 왔음.

중세에서 근대로 넘어오면서 인류는 자유와 평등이라고 하는 인간의 가치를 실현했다고 봄. 자본주의는 자유의 극단적인 형태의 근대화, 사회주의는 평등의 극단적 형태의 근대화적 방식이었음. 결과적으로 사회주의는 실패했고 자본주의는 일단 성공했음. 그러나 자본주의 역시 절반의 성공이었음. 한국의 근대화는 자본주의/사회주의의 근대화 실패와 성공의 논리에 더해서 냉전체제의 최전선, 상대를 극단적으로 배타시하고 적대시하는 과정에서 상당히 왜곡된 형태의 사회구조를 가져왔음. 이중적 의미의 근대화의 왜곡을 가져왔

음. 왜곡된 근대화의 끝에 남한 사회가 와있는 것임. 진보와 보수의 끊임없는 소모적인 논쟁, ‘성찰적 통일’이라는 용어를 많이 사용함. 우리 스스로도 냉전의 피해자이면서 가해자임. 우리가 전면적인 형태로 근대화 과정을 겪어오지 못한 외적인 환경이 있었기 때문에 우리 스스로가 정상성을 회복하는 과정에서 통일을 바라보아야 한다는 것임. 우리에게 가장 중요한 것은 근대성의 정상성 회복, 즉 시민성의 회복이라고 생각함. NGO가 그동안 권위주의적 정치체계를 완화시키고 민주적 절차로 이행하는 과정에서 많은 역할을 해왔음. 그러나 현 단계에 맞는 진보적이고 발전적인 방식의 NGO의 적합한 역할을 찾을 필요가 있음. 성찰적 통일이라고 하는 과정을 열어가는 데에 그 어느 때보다도 NGO의 역할이 중요하다고 생각함.

한국 NGO가 개선해야 할 점은

첫째, 한국의 시민운동이라는 것이 독재정권에 대항한 반정부 투쟁에서 비롯한다고 봄. 많은 변화를 통해서 서구에 근접해가는 건전한 시민운동의 탄생을 목전에 두고 있음. 그럼에도 불구하고 시민 없는 시민운동/풀뿌리를 갖지 못한 시민운동/소수의 명망가들에 의한 시민운동이 아직도 많이 존재함. 시민 있는 시민운동으로 어서 나아가야 함.

둘째, NGO라고 하는 것은 일정한 시장성의 논리에서 벗어날 수 없다고 봄. 과다경쟁도 존재함. 그러나 정부가 이를 규제할 방도가 없음. 향후에도 NGO의 역할은 분명히 커질 것이고, 인적·재정적으로 비대해질 가능성이 매우 큼. 자기 규제체제가 없는 형태로 가게 된다면 타율적인 규제체제가 작동할 수밖에 없음. 하루빨리 NGO들이 자율적인 규제체제를 마련할 필요성 있음.

셋째, 해방이후 단시간 내에 압축적인 근대화를 이루어낸 한국이,

향후 선진화될 수 있는 잠재력을 소모적인 논쟁으로 허비하는 것이 안타까운 현실임.

박태균 서울대학교 국제대학원 교수

정현백 교수님 발제에서, 보수적 통일운동이라는 표현을 사용하셨는데, 그것이 가능한 표현인가 의문이 듭니다. 실질적으로 통일을 추구하는 운동으로 볼 수 있는지 궁금합니다. 남남갈등을 대화로서 풀어야 한다고 말씀하셨는데, 그것이 옳겠다는 측면에서 생각하면 긍정적일 수 있으나, 실질적으로 그것이 과연 바람직한가하는 생각을 하게 됩니다. 견해 차이를 명확하게 드러내놓고 얘기를 해야 하는 부분이 분명히 있으나, 남남갈등이라는 부분이 견해 차이를 드러내놓고 대화를 한다고 해서 쉽게 극복될 수 있는 부분인지에 대해서는 회의적입니다. 차이를 인정하고 나가는 것이 오히려 현실적인 방안이라고 생각합니다. 한국의 진보가 갖고 있는 강한 민족주의적 색채, 한국의 보수가 보수로서의 이념을 제대로 갖고 있지 못한 부분. 이 같은 두 가지 특징은 한국의 정치와 통일문제의 발목을 잡고 있는 부분이기 때문에, 쉽게 풀리지 않을 뿐 아니라 반드시 풀어야 하는 당위성을 갖고 접근할 수 없는 것으로 생각합니다.

북한의 인권문제와 대북관계를 어떻게 풀어야 할 것인가? 앞으로 NGO가 이 문제를 어떻게 풀어가야 하는 것인지 궁금합니다.

최대석 선생님 발제 관련, 북한 용천문제에 대한 언론의 보도를 접하면서 부정적으로 생각하는 부분은, 그 쪽에 쌀을 지원하고 서방 사람들이 들어가면서 대부분 의견이 북한이 변화하고 개혁·개방이

가속화될 것이라고 하는데, 본인은 그렇지 않을 것이라고 생각함. 용천문제는 남과 북의 신뢰문제라고 생각함. 용천에 쌀을 지원하는 것이 남북한 신뢰를 구축하는 데에는 영향을 줄 수 있겠으나, 이것이 북한의 개혁·개방을 가속화한다는 확대해석은 무리가 있다고 생각함. 역시 북한과의 관계에 있어서 가장 시급한 것은 신뢰회복이라고 생각함.

정부의 협조, 정부의 지원 부분을 많이 언급하셨음. 역시 대중적 기반, 공감대를 확대하는 조치가 필요함. 갈수록 통일에 대한 대중의 무관심이 커지고 있음. 이를 해결하는 방안이 필요함. 교육의 문제, 저변 확대 문제 등의 노력이 필요함.

네트워크 형성 문제는 상당히 공감함. NGO간의 네트워크를 형성하여 역할 분담을 하기도 하고, 서로 간 정보 공유도 가능하게 하는 것이 중요함.

류길재 경남대학교 북한대학원 교수

80년대 후반 민주화 요구의 열기가 폭발적으로 드러났던 시기에 민간단체가 굉장히 많이 등장하기 시작함. 대북 NGO 같은 경우, 북한에 지원한 기본적 재원의 원천은 정부의 예산에서 나온 것이 상당하다는 이야기를 들음. 이러한 상황에서 용천사건 때도, 처음에는 엄청난 모금이 일어나다가 그 열기가 일주일, 열흘정도 지나면서 순식간에 냉각됨. 일종의 이슈화가 되었기 때문에 가능했음. 우리 사회의 북한에 대한 인식, 대북정책을 둘러싼 인식의 차이가 국내의 정치사회적 갈등구조와 맞아떨어졌기 때문에, 용천사고에 대한 국민적 열

기가 뜨거워질 수 있었고 또 동시에 급속도로 냉각될 수 있었음.

한국의 시민들이 과연 NGO활동에 동참할 만큼 생활에 여유가 있는가 하는 깊은 회의를 갖지 않을 수 없음. 시민의 자발적 참여가 이루어지고, 이것이 다시 시민들을 계도하는 활동으로 이어지는 선순환의 고리가 한국사회에서 형성될 수 있는지에 대해 회의적임. 굉장히 많은 NGO가 난립하면서, 각자 자신들의 단체가 성공하기 위해서 자신들이 하는 일을 과장하여 혼선을 불러일으킴. 단·중기적 국면에서는 NGO 활동이 남북교류·협력에 장애가 될 수 있는 측면도 있다고 생각함.

NGO의 역할로서 기대하는 것은 1)정부가 할 수 없는 작은 규모의 인도적 지원이 확대되어야한다고 생각함. 2)NGO를 통해 접착면이 확대될 수 있음. 이를 위한 방안으로 재원을 정부에 의존하는 것은 지양해야함. 결국 시민들로부터 자발적으로 재원을 충당하는 방안을 강구해야 할 것임.

송현석 Corea 국호 되찾기 연대회의

권위주의 시대를 넘어서는 과정에서 운동정치로 출발했던 역사성에 기초하여 말씀드리겠음. 통일에 대한 젊은 세대의 무관심에 대한 문제점을 지적해주셨는데, 이것은 바로 시민사회가 갖고 있는 한계를 반증하는 것임. 지난 6·15 공동선언을 통하여 사회가 상당부분 변화했음에도 불구하고 대중들 사이에서 나타나는 무관심이라고 하는 문제는 시민단체가 고민하고 극복해야하는 첫 번째 과제라고 생각함.

남북간 신뢰지수가 DJ정부시절에 상당히 높아졌다가 참여정부 들어서서는 일정정도 감소되었다는 분석이 나오고 있는데, 민간교류나 NGO간 관계가 남북간 어떻게 진행되고 있는지, 또는 남한 내에서 NGO 단체와 시민들 간의 신뢰지수가 어떻게 형성되었는지 등에 대한 깊이 있는 분석과 연구를 통해 NGO와 시민사회단체가 나아가야 하는 방향을 정립해 나가야 한다는 문제의식을 갖고 있음.

시민단체의 과제로서 첫째 시민사회단체들은 대안담론을 형성해야 함. 과거 87년 민주화를 진행했던 제1차 전환이라고 표현되는 시점을 넘으면서부터는 분노라는 정서에 기초해서 저항담론을 만들어서 민주화를 진행했다고 봄. 그 이후에 운동정치에서 제기되었던 여러 가지 문제들이 제도정치에서 상당부분 흡수되었다고 봄. 통일운동 역시 87년 이후에 본격적으로 제기가 되었지만 국민의 정부, 참여정부가 들어서면서 제도정치에서 주도하는 방향으로 진행되었음. 정치사회와 시민사회가 건강한 경쟁과 협력의 관계로 발전하기 위해서는 저항담론을 넘어서 대안담론을 시민사회가 형성할 수 있는가에 대한 구체적인 고민을 이어가야 함. 과거에는 냉전적 시각에 기초해서 양보 우선주의로 상당부분 지배블력과 지배담론이 형성되어졌다고 본다면, 용천역 사태를 보았을 때 범국민적인 700억 이상의 성금이 모아졌던 것처럼, 민족우선주의 시각이나 열린민족주의 시각이 상당부분 자리매김했다고 보임. 그러나 IMF 시대, 제2차 전환을 지나고, 6·15공동선언을 지나면서는 남북간 큰 변화를 겪게 되면서 다양한 한국사회의 다중적 관계들을 고민하고 그것에 맞는 대안담론을 형성하는 데에는 한계가 있다고 생각함.

둘째 이러한 문제를 풀어가는 방식에 있어서, 시민사회 진영들이 통일운동을 비롯하여 남한 내 갈등을 해소하고 남북간 교류를 전면

화·발전시키는 동북아시아를 넘어서 세계 전반에 평화에 기여하고 민족의 발전에 기여할 수 있는 방향으로 나가는 데에 있어서 NGO가 담당해야할 부분은 생활적 접근에 많은 고민을 가져야 함. 문화 패러다임을 형성해야함. 예를 들어, 전교조와 교총 간의 관계는 상당히 소원함. 이번에 6월 8일부터 10일까지 북측 교원 단체들과 실무회담을 전교조와 교총이 가졌음. 그러나 이것은 남쪽에 있는 같은 분야에 모임들이 함께 모여 북과 교류를 함에 있어서 이러한 공연들이나 활동들이 한국 시민 내에서 담론을 형성하고 공감대를 형성한다고 보기는 어려움. 이것은 방식적인 면에서 한계가 있음. 여전히 남과 북에 같은 분야별로 옥내 행사를 중심으로 공인되는 교류가 많고 남한 내 통일운동 같은 경우도 기존에 있었던 운동의 패러다임을 넘어서지 못하고 있다고 생각함. 전교조나 교총의 경우 한국내의 초등학교, 중·고등학교에서 진행되고 있는 통일 관련 교육이나 민족 관련 교육이나 근현대사에 관련된 교육들을 북측의 소학교 교육과 비교해 보고 이런 속에서 통일이 됐을 때 어떠한 교육 내용이 돼야 하는지, 또는 통일이 되가는 과정에서는 어떠한 콘텐츠를 가져야 되는지에 대해서 대중들과 고민하고 NGO 안에서 고민하면서 구체적인 생활 속에서의 대안으로 제출하는 접근들이 필요함. 이것은 노동제도 마찬가지임. 남과 북이 통일 됐을 때의 통일된 경제구조 안에서 노동사회는 어떻게 구성되어야 하는가. 지금 현재 남한의 청년 실업 문제가 대단히 심각한데, 통일되는 과정에서 청년 실업의 문제라든가 청년 문화의 문제들을 어떻게 해결해 나갈 수 있겠느냐 라고 하는 자기 계층, 자기 분야, 자기 계급 안에서 함께 고민될 수 있는 사안을 가지고 생활 속에서 사회 문화적인 패러다임을 조성해 나가야 이런 것이 정치적 결단으로 연결되어 질 수 있는 사안에 시민사

회, NGO가 가질 수 있는 영향력을 행사할 수 있다고 생각함. 87년 민주화가 진행된 이후에, 제도정치와 운동정치가 분류되고 즉, 정치사회와 시민사회가 일정하게 분류되고 서로 경쟁하고 상호 발전하는 관계 속에서 NGO 진영이 대안의 부족이나 기존의 방식을 넘지 못한 것에 대한 자기 반성을 하고 출발해야 합리적이고 다양한 방식을 찾을 수 있다고 봄. 시민사회 안에서의 민주적 과정이 부족함. 대단히 보수적인 측면이 매우 많음. 이런 것을 극복하기 위한 자기 성찰이 필요함. NGO 스스로가 자기가 처한 현실에 대한 활동 방식과 운영방식에 대한 진지한 고민 속에서 자기 성찰에 기초해서 나아가야 할 방향을 찾아야 한다고 생각함.

이일하 굿네이버스 회장

NGO에 대한 이해가 부족하신 듯 함. 남북관계에 있어서 NGO의 역할에 대한 깊이 있는 이해를 요함. NGO 역할은 크게 advocacy 개념, development 개념, 두 가지로 구분함. 현재 통합적인 개념으로 가는 추세임. 통일 문제는 반드시 통합적으로 이해되어야 함.

①정부지원이 굉장히 많다고 하셨는데 전체 지원금액의 정부지원은 10%도 못 미침.

②NGO의 자성을 요하셨는데, 자성하고 말 것도 없음. NGO의 능력을 과소평가 하시는 경향이 있음. 주요 NGO들은 1년 예산이 최소한 200억 내지 500억 정도를 다루고 있음. 주요 단체가 북한 지원을 500만 불에서 700만 불정도 하고 있음. NGO의 역할과 위신에 대해 좀 더 깊은 이해를 해주시길 바람.

정현백 교수

북한 인권을 주장하는 목소리는 워싱턴에서 활동이 매우 활발함. 진보적 통일운동 진영에서 이 문제를 제기하지 않는다면 담론 자체를 선점 당하게 될 것이라는 위기의식을 느낌. 북한 인권에 대한 미국의 기본적 입장은 북한 붕괴론임. 개입은 하되 조용한 외교를 통해 문제를 해결해야 한다는 점을 강조하고 싶음.

유엔 인권위 결의문을 보면 사회 경제적 인권, 즉 먹지 못하고 굶주리는 것이 가장 주요한 인권 침해라고 거론하고 있음. 그런데 우리 언론은 정치적 인권문제만 거론하고 있음. 사회 경제적 인권의 중요성을 강조하고 싶음. 북한 인권문제는 미국보다도 유럽이나 제3자 집단이 진행하는 것이 오히려 균형적일 거라고 생각함.

“보수적 통일 운동이”이 존재하는가?-한국 NGO의 문제는 한국의 시민 사회가 성숙되지 않았기 때문임. NGO의 몇몇 사람이 발버둥친다고 해서 해결되는 것은 아님. 시민 사회가 성숙하는 과정 속에서 동의와 합의, 최소한의 합의체를 구성하기 위해서는 차이는 드러내되 어떻게 서로 공존 할 것인가가 중요함.

평화운동을 확대하고, 국제사회가 가진 보편적 가치기준에 다가가면서 절차적 민주주의를 확대하는 방안이 최선이라고 생각함.

최대석 교수

①조한범 박사님의 말씀대로, 현재 우리의 중요한 이슈와 아젠다에 있어서 갈등현상이 많이 일어나고 있음. 통일문제에 있어서도 남

남갈등을 비롯해서 마찬가지로 봄. NGO 책임론에 일정부분 동의함. 그래서 ‘우리민족’에 참여하고 나서 맡은 정책파트 부분에서 다른 견해를 가지고 있는 분들을 많이 만나보며 상생의 의미를 찾으려 함. NGO의 책임론을 제기해 주신 것은 중요한 지적이라고 봄.

②박태균 교수님께서 말씀하신, 용천 문제가 오히려 북한의 개혁 정치를 가속화 시키는 것으로 간다면 결국 남북통일을 비롯해서 남북관계에 더 문제가 아니냐, 용천 문제는 신뢰구축의 차원에서 추진해야 된다는 것은 전적으로 동감함. 용천문제가 가열되는 것이 앞으로 대북지원이나 남북관계에 오히려 도움이 되지 않는다고도 생각함. 용천문제가 마무리 되면서 이제는 우리가 북한이 얼마나 못살고 북한에 대한 인도적 지원이 얼마나 중요한지 알았으니 여기에 대해서 장기적인 청사진 마련을 지금부터 준비해야함. 이것은 정부의 몫이 될 것 같음.

③류길재 교수님이 말씀하신대로, 정부차원의 지원이 민간 대북 지원 전체의 약 10%가 안 되는 수준인데 이것이 대북지원 단체들에게 나눠지고 있는 실정임. 보다 다양하게 예를 들면, 사업의 규모와 장기적인 비전을 봐서 경우에 따라서 정부 지원이 몇 백 %까지 늘어 날수 있고, 적당하지 못할 경우에는 더 줄여 나갈 수도 있는 다양한 방식으로 정부지원이 확대되어야 함. 그러기 위해서 중요한 것은 남북교류·협력 기금에 관한 문제임. 남북교류·협력 기금이 2001년 정상회담이 끝난 직후 김대중 대통령의 의지에 따라서 5000억이 조성이 됐는데 작년 같은 경우에는 한나라당이 다수당이 었기 때문에 남북교류·협력 기금이 천 몇 백억에 불과했음. 그렇기 때문에 이 기금은 나눠 쓰임. 따라서 인도적 민간 차원의 지원이 줄어들었음. 민간 차원의 지원 확대도 중요하지만 안정적인 지원을 확

보하는 것도 중요함.

정영철 박사

류길재 선생님께서 NGO에 대해서 작게 생각하자 라고 하는 것에 그 취지에는 동의를 하지만 NGO에 대해서는 크게 생각했으면 함. 통일이라는 것이 정부가 할 일이 있고 민간이 할 일이 있다고 한다면, 현재 NGO는 주춧돌을 놓았다고 생각하고, 앞으로 NGO는 그 기반으로 더욱 확대되어야 한다고 생각함. 가장 강점은 NGO가 아래서부터 통일 운동을 한다는 것임. 그리고 실제로 남북의 공동의 문화, 통일의 문화를 만들어 가고 실현하는 것은 NGO의 몫이라고 생각함. 이런 점에서 NGO의 활동은 규모가 아니라 그 의미에서 더 커야 한다고 생각함.

제 2 회의

분야별 남북협력사업의 성과와 과제

- ◆ 교육복지분야의 남북협력사업
.....이일하(굿네이버스 회장)

- ◆ 의료분야의 남북협력사업
.....김형석(한민족복지재단 사무총장)

- ◆ 농업분야의 남북협력사업
.....김운근(통일농수산물정책연구원 원장)

교육복지분야의 남북협력사업

이 일 하
(굿네이버스 회장)

교육복지분야의 남북협력사업

I. 북한의 자세

북한이 남한과의 협력관계를 맺는데 있어 가장 꺼려하는 분야가 교육분야이고 다음으로 복지분야라고 생각한다. 그들이 체제유지를 위해서 사상교육이 절대적이며 그 대상이 나이 어린 학생들이므로 국가가 100% 책임지고 양육해야하는 교육분야에 공개적으로 남쪽 인사들과의 접촉을 허락하기가 어렵기 때문이며 복지분야는 사회주의 가치로 볼 때 복지가 완전하게 보장되어있어야 하는 명분상의 문제이고 실제로 국가가 최우선으로 복지 대상자들을 잘 돌보고 있다고 생각하기 때문이다.

이러한 분야는 당연히 그들이 요청한 것이 아니고 우리의 요청으로 시작하였다. 필자가 1997년 처음 평양에 갔을 때 그들의 눈치를 살피는 우리에게 그들은 어디를 가고 싶은 지를 물어와 당황한 일이 있다. 식량 300톤을 보낸 후 이를 모니터하기 위해 방북 하였으므로 식량 도착 상황을 확인하고 싶다고 하면서 향후 우리 단체는 아이들을 위해 도움을 주고 싶다는 말과 함께 아이들에게 우유를 먹이기 위해 젖소를 들여올 것이니 젖소 목장과 수해현장, 병원 그리고 고아원 소학교 등에 가서 아이들을 보고싶다고 말하였다. 그들은 우리가 요청한 대로 친절하게 안내한 다음 그들이 도움이 필요한 곳으로 준비해놓은 시골 구석에 있는 구빈리를 추가로 안내하면서 아주

작은 기계 하나를 지원해줄 것을 요청하였다. 그때만 해도 그들은 국제든 남한이든 NGO에 대해 무지하였고 도와주러 온 사람들에게 보고싶은 곳을 보여주고 도움을 고맙게 받는 수준 즉 일회성 지원에 익숙한 모습이었다. 어떤 경로로 오든 단순한 물건을 지원 받는 것으로 만족하였으며 지속적인 사업에 대해서는 전혀 관심이 없었다. 앞으로 우리가 이런 저런 사업에 관심이 있다고 하면 그들은 다음에 와서 더 얘기합시다 하면서 별 관심을 주지 않았다. 실제 1998년 새끼 뱀 젖소 200마리를 가져다 주었음에도 그들은 지원한 그 자체로서 매듭을 지으려는 모습이었고 젖소 지원 후 1년 간이나 비자를 내주지 않기도 했다.

II. 6·15 선언과 민간 협력

오늘의 남북협력시대를 연 것은 6·15였다는 것을 누구도 부정할 수 없다. 6·15 선언이 있기까지 NGO들의 역할이 보이지 않게 작용하였다. 필자는 6·15선언 이전에 5회 방북을 하면서 만나는 고위층 인사들에게 매번 남북 정상회담을 권고하였다. 특히 국민의 정부가 들어선 이후 그들의 태도에서 분명하게 기대가 섞여있었고 한편 두려움을 표하기도 하였다. 사실 국민의 정부가 들어서자마자 1998년에 정주영씨의 한우 1000마리가 들어갔고 곧이어 굿네이버스의 젖소 200마리가 들어간 것을 보면 1998년을 남북 교류의 물꼬를 튼 첫해로 보아야 한다. 그때까지 북에서는 초청장을 보내주지 않고 비자만 발급해주어 필자는 불법으로 입북하는 상태였고 다행히 방북 때마다 정부에 각서를 제출하는 수준으로 처벌을 면하였으나 국민의

정부 이후 북에서 초청장도 보내주었고 쫓소의 반출도 승인받는 기쁨을 누렸다. 민간 협력에 있어 경제인과 민간단체가 동시에 길을 열었음을 보는 대목이다. 그럼에도 불구하고 북한이 지속적인 관계를 맺고 자신들의 필요한 것을 NGO들에게 요청하기 시작한 것이 6·15 이후이다. 그들은 지금도 어느 사업에 대한 합의를 만들 시에 “6·15 공동 선언의 정신에 기초하여”라는 문구를 삽입하고 있다.

Ⅲ. 명분과 실리

필자는 그들에게 국제적인 NGO 활동과 성격에 대해 만날 때마다 설명하였고 우리도 그런 맥락에서 장기적인 안목으로 구호와 개발차원의 사업을 수행할 것임을 말하면서 NGO의 성격상 투명성을 위한 후원자 방문이 필수임을 전제하고 후원자들의 일차 관심이 복지와 교육분야임을 주지시켰다. 아태, 민화협 등 북한의 대남 담당 부서는 특수한 위치에 있지만 다른 정부 부서와 다름없이 농사도 지어야하고 군사 원호활동이나 가끔 학교나 특별한 사업을 지원하는 임무를 수행해야한다. 저들이 해내야 하는 사업을 우리가 맡아주면 당연히 그들에게 힘이 실리게 되어 우리의 요구도 쉽게 관철시킬 수 있다. 북한 담당자의 명분도 살리고 우리의 명분도 함께 살리는 이중의 효과가 있다. 예를 들어 구빈리의 쫓가공설비 현대화, 정성제약연구소 주사제 생산 기계설비 지원 및 제약생산 지도 같은 어렵고 힘든 사업을 지속적으로 기술과 상당한 자본을 투자한 자재를 지원하면서 얻은 신뢰감 구축이다. 그러니까 교육과 복지분야의 지원 사업은 그런 절차를 지나면서 자연스럽게 길이 열렸고 그 폭이 점차 넓어지고 있다.

IV. 복지분야의 사업

사실 북한의 복지제도는 남한보다 제도상으로 앞서있었다. 예를 들어 복지시설의 종사자가 초기부터 3교대를 할 만큼 국가사업으로 확실한 지원을 한 것에 비해 남한은 국민의 정부가 들어서기 이전까지 사회복지에 국가지원이 매우 미흡하여 복지 종사자들의 처우가 매우 열악하였다. 국민의 정부 이후 노인 전문 요양 시설을 확충하기 시작하였고 종사자도 2교대를 하기 시작해서 작년부턴 일부 시설에서 3교대를 시작하는 수준이다. 북한의 고아원은 부모 이상으로 장래를 보장해주며 양육해왔지만 남한은 독립유공자 자녀든 국가유공자 자녀든 고아들은 사회의 외면을 받아왔다. 최근에는 국가적으로는 미흡하지만 지역사회가 나서서 대학 진학생들을 돕는 수준으로 그나마 발전한 모습이다. 그러나 아무리 제도가 좋아도 국가 전체가 함몰된 것 같은 경제 여건 하에서 복지 시설도 예외일 수 없어 그 환경이 매우 열악해졌고 우리가 도울 명분과 그들도 도움을 받을 명분이 맞아떨어지게 된 것 같다. 이 사업도 물론 6·15선언 이후 2001년 초에 합의하고 지금까지 계속되는 사업이다. 합의 당시 우리는 전국 14개 육아원에서 자라고 있는 약 5000명의 0세부터 4세까지의 아동들을 위해 매년 한 아동당 200불(매년 약 백만 불)의 생활용품을 지원하기로 하고 지금까지 총 6,774,929,820원을 지원하여 그 약속을 지켰다. 참고로 북한은 만 4세까지의 아동은 보건성에서 양육하고 5세가 되면 교육성으로 이관된다. 따라서 부모가 없는 5~6세의 아동들은 애육원이라는 이름으로 유치원 공교육 체계로 편입되며 그 아이들이 7세가 되면 12세까지 소년학원이라는 보딩스쿨로 옮겨 소학교 과정의 교육과 양육을 책임진다. 13세부터

16세까지는 중등학원에서 중학교 과정을 책임지고 있다.

문제는 모니터링이었다. 물자를 보내면 겨우 안내하는 곳은 평양 육아원뿐이었고 다른 육아원에도 똑같이 보냈다고 둘러대곤 했다. 상당 기간 동안 상호 믿음이 생긴 후에 강력하게 다른 시설 방문을 요청하는 우리에게 그들은 남포육아원을 안내했고 결국 남포육아원의 100여 평의 낡은 집을 헐어내고 600평의 3층 현대식 건물을 완공하기까지 이르렀다. 그러나 아직도 사리원, 평성 이외의 지역에 있는 육아원에는 안내를 꺼려하고 있는 실정이다. 타 지역을 방문하는 일은 유진벨처럼 결핵검진차량 같은 긴급성 지원 등에 국한하고 자신들이 알아서 양육하는 고아나 학생들에 대한 공개는 극히 제한하려는 그들을 이해할 수밖에 없고 인내하며 지원을 늘려야 하겠다.

최근에 남한의 노인복지시설연합회 회장과 방북하여 북한에 500평 규모의 노인 전문요양 시설을 신축하고 남측에서 운영 경비 일체를 지원하기로 합의하기도 하였다. 북한에는 의외로 가족 중심 효도 사상 등 우리의 전통사교가 강하게 남아있어 양로시설을 제대로 운영하고 있지 않고 있다. 그러나 그들도 치매, 중풍 등의 중증 노인 환자에 대해 사회적 보호가 필요하다는 것을 인식하고 쉽게 우리의 제안에 응해주었다. 아직 그들은 장애인 복지에 대해서는 손사래를 친다. 최근 북측은 애육원에도 관심을 가지고 평양 애육원 신축을 우리에게 요청해와 이를 지원하기로 하였고 현재 부지 확정 작업을 진행중이다.

V. 교육분야 사업

2002년에 우리는 월드컵이, 북에서는 아리랑축전이 동시에 열렸다. 아리랑축전에 대한 남측의 대거 참여를 기대했지만 공연 프로그램 중에서 남에서 수용할 수 없는 일부 내용이 문제가 되어 남측에서 관람 불허방침을 정하여 제대로 성공을 거두지 못하였다. 확실치는 않으나 북에서는 10만 명이라는 엄청난 학생들을 차출하여 준비와 공연을 포함해 거의 일년을 동원한 학생들에게 선물이 필요했던 것 같다. 그 해 후반부쯤 북측은 우리에게 교육용 TV를 할 수 있는 만큼 지원해달라는 요청을 하였고 우리는 그 조건으로 학교를 개방하여 남측 교육관계자의 방문이 이루어지도록 하라는 요구를 하였다. 한편 굿네이버스는 서울시 교육청과 함께 2000년부터 결식아동을 위한 프로그램을 함께 수행하면서 북한 어린이들을 위한 교육협력 방법들을 논의해온 터였다. 그 결과 그해 12월 서울시 유인중 교육감을 비롯한 교육계 인사들을 굿네이버스 후원자 자격으로 안내하여 방북하게 되었고 귀국 후 바로 준비하여 VCR TV 1000셋트를 지원하였다.

서울시 교육청이 중심이 되어 전국 교육청이 연합하여 북한의 교육 전반에 걸친 교류 확대를 기대하였으나 교육계의 복잡한 구도로 인해 의사결정과정정이 복잡하고 잘 알지도 못하는 모 신문사의 악의에 찬 교육감 비난 보도 등 북측보다 남측 사정으로 지원 사업이 매우 더디게 진행되었다. 2003년 사스 파동으로 인해 교육계 중요 인사의 방북 계획에 차질이 생겨 더욱 어려움을 겪었다. 그럼에도 불구하고 남측 교육계 인사들에게 이해를 넓혀야 한다며 북측을 설득하여 그동안 교육계 인사 68명을 6차에 걸쳐 교육 현장을 방문하

게 하였다. 이런 와중에 방북한 교육계 인사에게 특별 품목을 요청한 것을 교육계에서 지원하겠다고 약속하고 그 약속을 이행치 못해 굿네이버스가 떠안는 어려움도 있었다.

유인중 서울시 교육감은 매우 전형적인 사고를 가진 분이므로 통일은 미래 세대의 것이므로 학생들간의 교류가 매우 중요한 것을 인식하고 8년 전 취임이후 지속적으로 북한과 접촉을 시도하셨고 그 과정에 굿네이버스가 가장 적합한 창구로 여기시어 적극적인 열의를 보이셨다. 그분의 협력 방안은 남측 학생들에게 북측 학생들을 친구로 여길 수 있도록 지속적으로 학용품 보내기 운동 등을 하면서 북한 학생들을 지원하고 한편 남북의 학생들이 문화 공연, 체육행사 등을 상호 방문하면서 교류하기를 희망하셨다. 북에서는 아직 그들이 남에 내려오는 것은 쉽지 않으나 남에서 학생 대표단이 정기적으로 체육·문화 교류의 목적으로 방북하는 것은 가능하다는 반응이었으나 남측에서 지원하는 일정이 늦어져 전반적으로 지연되고 있다.

필자가 1997년 처음 학교를 방문했을 때 그들은 수업이 진행되는 교실은 안내하지 않았고 학생들의 준비된 공연 등 특별활동 교실과 시설들을 둘러보게 하였으나 유인중 교육감이 방북했을 때 다 헤진 교과서와 초라한 노트로 수업을 하고있는 그들의 어려운 현실을 그대로 참관케 한 것을 보면 교육분야의 지원이 얼마나 절실한가를 입증하는 것이다. 저들은 교과서를 인쇄할 종이를 간절히 바라고 있어 남측 전교조에서도 수차례 종이를 지원하기도 하였다. 북한 당국자들은 교육분야의 협력방안에 대해 아직 방향 감각이 없어 보인다. 금년들어 평양 소재 중학교 하나를 개보수하는 사업을 요청해와 현재 진행중인 바 학교 건물들이 노후함으로 비가 새는 경우가 허다해서 향후 학교 개보수 사업도 확대되어야할 것 같다.

교육분야의 교류·협력이야말로 미래를 준비하는 매우 중요한 투자이며 실제 북한 사회 전체에 영향을 주는 전략적인 화해와 협력의 사례가 될 것으로 믿는다.

굿네이버스의 복지분야 지원 현황

지원 총계: 6,774,928,820원(2000년 12월부터 2004 6월까지)

▷ 2001년: 1,891,430,846원

지원시기		지원물품 및 수량	금액	비고
2000년	12월	양말 3,000족, 의류 1,000점, 모포 1,000장	53,328,070원	
2001년	2월	아동용 내복 10,000벌	117,340,000원	
	3월	아동용 내복 10,000벌	117,340,000원	
	5월	밀가루100톤, 설탕 20톤, 식용유 20톤	90,192,350원	
		의류65,008점	642,481,267원	
	7월	밀가루100톤	40,840,290원	
		분유 695팩, 의류 1,175점, 실내화 265켤레	20,360,947원	
	8월	어린이용 비타민 700,000정	102,205,054원	
		의약품 50종	61,680,823원	
	9월	기저귀감 100필, 실 3박스(30개입), 지퍼 210개, 단추 2,280개	14,374,554원	
		스웨터 1,080점	30,153,060원	
	10월	젓병 2,000개, 샴푸 720개, 비누 2,460개, 로션 1,396개, 오일 2,000개, 밴드 1,000개, 해열제 8,670병	120,615,701원	
11월	겨울의류 4,605점, 양말 396점, 모자/목도리 7,756점, 실내화 1,816점	353,602,046원		
	분유 10톤, 설탕 15톤, 식용유 10톤, 방한용 비닐 490롤, 유아용 담요 5,000장	126,916,684원		
2001년 총합계			1,891,430,846원	

▷ 2002년: 1,561,930,593원

지원시기	지원물품 및 수량	금액	비고	
2002년	3월	전기밥솥 9개, 식기 500set, 조리설비 3set	16,527,854원	
	5월	밀가루 250톤, 페인트 20톤, 용매제 3톤	106,842,295원	
		양말 3,225개	18,898,398원	
	6월	전기밥솥 12개, 식기 700set, 조리설비 4set, 스텐방충망 14롤	24,209,123원	
	7월	영아분유 11.5톤	255,781,337원	
		밀가루 100톤, 설탕 15톤, 식용유 10톤, 식기 600set, 조리설비 3set, 전기밥솥 9개		
		의류 34,318벌	434,136,290원	
	8월	밀가루 100톤, 분유 45톤, 유아용 침대 및 침구 200set, 조리대 8개, 타일 680평, 목욕설비 12set, 환풍기 20개, 형광등 440개, 스위치 110개, 장판 1,000㎡, 합판 100㎡, 슬래트 500㎡	201,477,014원	
	9월	시멘트 168톤, 철근 11톤	31,416,648원	
	10월	커텐 1,460야드, 벽지 700평	7,834,315원	
	11월	영아영양분유 15.6톤, 교육용 차량 5대, 남포 육아원 보수자재 7종(알루미늄 창 105세트, 스테인레스 문 5세트, 합판문 55세트, 변기 25개, 벽지 600평, 스위치 35개, 콘센트 25개)	442,433,598원	
	12월	온풍기 10대, 라디에이터 10대, 커텐 1,200야드, 주방설비 1조	22,373,721원	
2002년 총합계		1,561,930,593원		

▷ 2003년: 3,059,105,147원

지원시기	지원물품 및 수량	금액	비고
2003년	1월	밀가루 100톤	33,370,400원
	2월	남포육아원 신축용 보수자재 5종 (철근 14톤, 전기선 900미터, PVC 3종)	10,682,699원
	4월	아동의류 33,843벌 아동교육용 놀이기구세트 96종	459,929,556원
	5월	밀가루 100톤, 천기저귀 1,200필, 주방설비 19종, 평양육아원 보수자재 9종(시멘트 30톤, 타일 1,450㎡, 장판 1,100m, 벽지400평, 물탱크 및 상수도관 10종, 페인트 49통, 알루미늄 샤시 26종 300개, 페인트 3종 400캔)	208,659,184원
	6월	전지·탈지분유 1,000톤 남포육아원 보수자재 2종(시멘트 200톤, 철크롬선 15kg), 합판 50장, 강마루 4,000장	2,303,477,728원
	11월	외벽타일 250㎡, 전기설비 7종, 조명용 전구 5종, 상수관자재 7종, 하수관 자재 9종, 알루미늄 창호 9종(64세트), 안전난관 7종, 합판문 21세트, 페인트 72통, 스텐강판 48장, 물놀이장 타일 400㎡, 외벽타일 700㎡	42,985,580원
2003년 총합계		3,059,105,147원	

▷ 2004년: 262,463,234원

지원시기	지원물품 및 수량	금액	비고	
2004년	1월	분유 11톤, 알루미늄 창호 3중(14세트), 페인트 60통	103,189,566원	
	3월	밀가루 174톤	63,458,200원	
	5월	설탕 35톤, 식용유 17톤, 비타민 608,400정	73,157,068원	
	6월	차량(트럭-더블캡) 1대, 차량(트럭-더블캡) 1대 ※ 6월중 지원되는 차량은 <u>남포육아원, 평양육아원</u> <u>각각 1대씩 지원</u>	22,658,400원	
2004년 총합계		262,463,234원		

- 모니터링 현황 : 총 75회, 총 644명(농업 의료 복지 교육 총계)
- 1997년 5월 대표단 방북을 통한 지원물품 모니터링
- 1998년 3,9,11월 대표단 방북을 통한 지원물품 모니터링
- 1998년 11월 물자지원 인도요원 방북
- 1999년 3월 대표단 방북을 통한 지원물품 모니터링
- 2000년 7,12월 대표단 방북을 통한 지원물자 모니터링
- 2001년 3,6,7,8,9,10,11월
대표단 방북을 통한 아동병원 및 육아원 사업협
의 및 모니터링
- 2001년 6,7,9,11월 물자지원 인도요원 방북
- 2002년 2,3,4(2회),5,6(2회),7,8,10(2회),11,12월
대표단 방북을 통한 지원물자 모니터링 및
사업협의
- 2002년 3,4,5,6,7,10월(2회)11월
물자지원 인도요원 방북
- 2003년 1,2,3(2회),4,6,7,9(2회),10(6회),12월
대표단 방북을 통한 지원물자 모니터링 및
사업협의
- 2003년 1,2,3,4,6,8,9,10월
물자지원 인도요원 방북
- 2004년 1,2,3(3회),4,5,6월
대표단 방북을 통한 지원물자 모니터링 및
사업협의
- 2004년 3,5,6월 물자지원 인도요원 방북

굿네이버스의 교육분야 지원현황

사업기간: 2002년 12월-2004년 3월

지원 시기		지원 물품		수 량	금 액	배 분 처
2003년	2월28일(금)	시청각 교육기자재		1,000set	250,000,000원	평양제4소학교, 모란봉제1중학교, 인민대학습당, 외국어학원 등
	10월16일(목)	특별활동기자재(악기)		24종	39,810,000원	
		어학실습기자재		1조 (40인용)	8,945,000원	
		교과서용 종이		85톤	63,100,137원	
	11월26일(수)	학교보수설비		70여종	87,899,400원	
		교과서용 종이		25톤	20,200,000원	
		특별활동기자재(악기)		6종	30,897,000원	
운송비					28,326,986원	
3월26일(금)	교육용 화이트보드 100개		100개	5,636,400원	모란봉제1중학교, 평양제4소학교	
	운송비			1,092,216원		
2004년	6월-9월	탐제중학교 보수물자	지붕자재	8종	700,000,000원	탐제중학교 (평양시 대동강 구역)
			알루미늄 창호	12종		
			타일	6종		
			천정자재	4종		
			난방·급수자재	19종		
			배관자재	6종		
			전기자재	26종		
			목재 등	16종		
			바닥자재	4종		
			도색자재	11종		
			위생자기류	6종		
합 계					1,235,907,139	

- 모니터링 현황(교육계 인사 방북 총 6회, 59명)

① 1차 사업협의 대표단: 9명

- 방북기간: 2002년 12월 7일(토)-11일(수)(4박 5일)
- 주요내용: 김성주 소학교 등을 방문하여 북한 학생들의 교육 환경 및 수업을 참관하고 북한의 교육제도를 이해하여 서울평양간 남북교육교류에 대한 가능성 협의

② 2차 모니터링 대표단: 4명(100명 단체 중)

- 방북기간: 2003년 3월 21일(금)-24일(월)(3박 4일)
- 주요내용: 대표단 총 100명 중 교육관련 인사들을 중심으로 팀을 구성하여 평양 제4학교 및 평양 모란봉 제1 중학교를 방문하여 학생들의 영어, 과학, 지리수업시간과 탁구, 수영 등의 특별활동을 참관하고 교육청과 굿네이버스가 기지원한 시청각 교육기자재(TVCR)의 사용 확인을 함. 지속적인 교육교류를 위한 북측 해당기관과의 유대를 강화하며 향후 사업을 위한 논의가 이루어짐

③ 3차 모니터링 대표단: 13명

- 방북기간: 2003년 4월 8일-12일(4박 5일)
- 주요내용: 평양의 제4소학교, 모란봉 제1중학교, 외국어학원, 인민대학습당 등을 방문하여 굿네이버스가 기지원한 물품을 모니터링하고 향후 인도적 물자 지원 및 남북 교육교류에 관한 사업협의

- ④ 4차 모니터링 대표단: 5명(102명 단체 중)
 - 방북기간: 2003년 7월 28일(월)-31(목)(3박 4일)
 - 주요내용: 대표단 총 102명 중 교육관련 인사들을 중심으로 팀을 구성하여 평양 제4소학교 및 평양 제1모란봉 중학교를 방문하여 수업을 참관하고 향후 교육교류 사업을 위한 다양한 논의가 이루어짐.

- ⑤ 5차 모니터링 대표단: 14명
 - 방북기간: 2003년 10월 28일(화)-12일(토)(4박 5일)
 - 주요내용: 평양의 모란봉 제1중학교, 외국어학원, 인민대학습당, 소년학생궁전 등을 방문하여 10월에 지원한 종이 85톤, 특별활동기자재(악기), 어학실습기자재 1조(40명분)에 대한 모니터링 및 사업 협의.

- ⑥ 6차 모니터링 대표단: 14명
 - 방북기간: 2004년 3월 9일(화)-3월13일(토)
 - 주요내용: 교육위원 중심의 대표단으로 2003년 10월 26일 지원한 악기6종, 교과서용 종이 25톤에 대한 모니터링 및 사업협의

의료분야의 남북 협력사업

김형석
(한민족복지재단 사무총장)

의료분야의 남북 협력사업

I. 그간의 남북한 의료분야 교류 성과

1. 제3국을 통한 간접교류

- ① 북미기독교의료선교회(CAMM)를 통한 지원 - 재미 Dr.박세록의 활동(1988)
 - ※평양시제3인민병원 설립(1995): 사랑의의료품나누기 / 선명회, 국제기아
 - ※‘큰물피해’ 대규모 약품지원(1995): 한민족통일준비모임 / 남북나눔운동
- ② 미국 유진-벨을 통한 지원(1996: 식량→ 1997: 결핵사업)

<국내 NGO의 발전과정>

- 사랑의의료품나누기(1991) + 한민족통일준비모임(1995)
⇒ 한민족복지재단(1996)
- 한국선명회 → 월드비전 / 이웃사랑회 → 굿네이버스

- ③ UN 북한대표부 + 해외동포원호위원회를 통한 접근 - 이웃사랑회

2. 남측 NGO의 대북 진출

- ① 한민족복지재단의 라진선봉지역 진출(1997)
- ② 어린이의약품지원본부의 대북 지원(1998)
- ③ 한민족복지재단과 어린이어깨동무의 평양 진출(2000)
※남북 교류 공식화 - 보건성(조선의학협회)의 등장
- ④ 한국 유진-벨재단의 출범(2000)
- ⑤ 우리민족서로돕기운동 보건의료위원회 결성(2000) - 보건의료 6단체 참여

<남한 NGO의 대북 의료분야 교류 주요 일지>

- 1997.11. 6 한민족복지재단 라진선봉시에서 '보건의료분야 협력사업에 관한 합의서' 체결 - "라진선봉자유경제무역지대에 제약공장을 설립하고 병원을 운영키로"
- 1997. 유진-벨 대북 결핵사업 활동 시작
- 1998. 7.31 한민족복지재단 로템제약 착공 및 '선봉군인민병원 운영에 관한 합의서' 체결 - "병원 현대화와 운영을 돕기 위해 남측 의료진 12명 현지 체류키로"
※유성희 대한의사회 회장과 정필근 대한제약협회 이사장 방북 동행
- 1998. 9.22 한민족복지재단 의료봉사단 선봉군인민병원에서 치과 진료 (Dr. 박태용)
※남측 의료진이 북한 주민을 진료한 최초 사례(?)
- 1999. 9. 2 의약품지원본부 대표단 방북(평양에서 조선의학협회와 접촉)
- 1999. . 평양적십자병원 의사 3명 John's Hopkins병원 연수 (연세대 인요한 교수 주선)
- 2000. 7.20 한민족복지재단과 조선의학협회 '어린이들을 위한 보건·의료사업 합의서' 체결
- "각 도별 소아병원 현대화와 급식사업에 관하여"
- 2000.11. 3 한민족복지재단과 평양의학대학병원 간에 '상호교류·협력을 위한' 합의서 체결
- 2000.11. 3 연세대 김성순 교수팀 평양의대병원에서 심혈관 시술 및 강의(메드트로닉 주선)
- 2000.11.10 한민족복지재단 신의주시 평북도소아병원 현대화 시작
- 2001. 4. 2 서울대병원과 평양의대병원 '의료기술 협력 협약서' 체결(한민족복지재단 주선)
※국가 기관 간에 맺어진 보건분야 최초의 문건
- 2001. 5.17 한국건강관리협회와 조선의학협회 '구충사업에 관한 합의서' 체결(한민족복지재단 주선)
- 2001. 6.10 서울대병원 김용진 교수팀 평양의대병원에서 심장병 수술 및 강의 실시

- 2001. 7. 7 한민족복지재단 의료봉사단 평양의학대학병원과 의료 교류
(Dr.김진복-위암수술, Dr.박종철-정신과 세미나)
- 2001. 8. KBS 의료팀 평양의학대학병원에서 안과 수술(Dr. 김재호)
- 2002. 4.27 한민족복지재단 평양의학대학병원에서 백내장 수술 실시(공안과 팀)
- 2002.10. 한민족복지재단+서울대병원, 평양의학대학병원 구내 어린이심장병센터 설립

II. 남북간 보건의료분야 교류 현황

1. NGO의 대북 지원활동

단체명	과거 성과	현재
한민족복지재단	· 병원건립... 평양3인민병원(95) · 제약공장... 라진로템제약(97) · 병원현대화... 선봉군인민병원(97) 평양1인민병원 평북도소아병원(00) 신의주인민병원(02)	평양의대병원 현대화(00) 중앙연구소 " (04)
유진벨재단	적십자병원 설비지원	제3예방원 지원
굿네이버스	정성제약연구소 설비지원	평양2인민병원 현대화 적십자병원 심장병병원
어린이 어깨동무		어린이영양증진센터
우리민족 서로돕기	정성제약연구소	적십자병원
국제기아 대책기구		정성제약 수액공장
한국건강 관리협회	집단구충사업	평양2인민병원 설비지원

2. 의료교류의 활성화 가능성

- ① 최대 규모의 적십자병원에 대한 대규모 지원(우리민족서로돕기, 굿네이버스)
- ② 평양의대병원 및 중앙연구소에 대한 교류 활성화 합의(한민족복지재단)
- ③ 어린이영양증진센터 개원(어린이어깨동무 - 소아과)
- ④ 남측의 협력의지(국제보건의료발전재단 발족, 룡천병원 건립)

Ⅲ. 남북간 의료교류 전망

1. 확대 가능성

- ① 남북교류의 확대, 활성화
- ② 북한의 필요성
- ③ 교류 성과의 구체적인 결실

2. 유의 사항

- ① 북한의 의료실태에 대한 정확한 이해
- ② 남측의 과당 경쟁(공급 > 수요)
- ③ 북측의 기대치 증가

농업분야의 남북협력사업

김운근

(통일농수산정책연구원 원장)

농업분야의 남북협력사업

I. 농업부문 남북협력의 필요

- 북한의 전체 인구 약 2,252만 명 중 농업인구는 36%인 약 800만 명인 것으로 알려지고 있으며, 경제난으로 일거리가 없는 중소도시 공장 노동자들의 농촌유입인구까지 합치면 40%이상의 인구가 농촌에 집중됨.
 - 이와 같이 북한에서의 농업이 차지하는 위치로 보아 남북간의 농업협력이야말로 대단히 중요한 것임에 틀림없음.
- 농업부문 대북지원과 협력사업 추진은 인류보편의 가치인 인도주의와 같은 민족으로써의 동포애의 실현이라는 차원에서 이루어져 왔음.
- 동시에 농업부문 남북협력사업은 남북간 화해협력관계를 증진시키고 한반도에서 전쟁의 위협을 줄여 평화를 정착시키기 위한 대북포용정책에서 매우 중요한 의미를 가짐.
 - 즉 남북협력 추진과정에서 대북 물자지원과 기술지원을 통해 북한의 식량난을 해소시켜 줌으로써 당면한 기아난을 완화시켜주고 동시에 남북한 상호불신을 제거시키는데 크게 기여할 것임.
 - 지원물자의 분배를 통해 북한주민의 대남 적대심이 약화됨으로

써 남북간 화해협력이 실현되고 있는 것은 대북지원의 중요한 성과로 평가됨.

- 정부는 현재 국방비의 0.7% 정도인 대북지원 비용은 안보위협을 낮추는 제2의 평화유지비로 보고 있음.
- 즉 식량문제와 경제난 등으로 인해 북한이 처한 위기가 남한에 대한 위협으로 전달될 경우 발생할 수 있는 더 큰 경제적 타격을 예방함.
- 향후 통일된 민족의 미래를 위한 투자라는 인식으로 대북지원과 협력을 추진하여 왔음.

○ 장기적으로 우리는 대북지원과 협력을 하지 않으면 북한어린이 및 청소년등 한 세대의 영양결핍과 발육부진으로 인한 불행이 통일 이후에도 이어지게 될 것이며, 이것은 결국 우리가 떠맡게 될 엄청난 비용부담이 될 것임.

○ 남북농업협력도 이제는 급물살을 탈지 모름. 최근의 남북간의 장성급 회담을 통한 상호비방금지, 정전협정 이후 남북한 해군 간 첫 무선 교신이 이루어지는 등 '6·15공동선언' 4주년에 맞추어 진행되고 있는 일련의 화해 분위기 가운데 그동안 더디기만 하던 남북간의 각종 협력도 그 속도가 과거보다는 훨씬 빠른 속도로 전개될 것임.

- 농업부문의 대북지원과 협력은 향후 북한의 경제회생과 자구노력을 돕고 남북이 함께 건설해 갈 경제공동체를 준비하는 방향으로 추진됨으로써 한반도의 평화와 안정을 가져와 궁극적으로는 통일에 크게 기여할 것임.

II. 농업부문 남북협력의 현황과 문제점

- 남북한 농업협력이 본격화 된 것은 1995년 북한의 식량난이 심각하다는 것이 대외에 알려지고 식량수급의 구체적 수치가 국제사회에 제시되면서 주목을 끌기 시작한 이후부터임.
- 남북간 농업부문 대북지원과 협력은 초기에는 주로 협력보다는 지원에 치중하여 왔기 때문에 진정한 의미의 남북한 농업협력이라 불리기는 어려움.
- 대북지원이 본격화한 초기에는 대규모 식량과 비료를 지원함으로써 북한의 식량난 완화에 크게 기여하였지만 우리정부 주도의 대북 식량 및 비료지원은 분배의 투명성과 효율성 문제가 크게 문제점으로 제기되었음.
- 대북지원 초기에는 정부와 민간단체 간에 지원사업의 주도권을 두고 정책갈등과 함께 우리정부가 민간의 대북지원사업의 어려움을 덜어주지 못함으로써 대북사업의 활성화를 가져오지 못하였음.

- 민간단체의 어려움은 단순히 기존 지원규제의 철폐로는 해소될 수 없다는 판단에, 1999년 정부는 적극적인 재정지원 조치를 취함으로써 민간단체의 역량 구축에 크게 기여한 것으로 평가되지만 소규모의 지원으로 북한의 식량난을 크게 완화시키지 못하였음.
- 최근에는 우리정부가 민간단체의 대북 지원활동을 적극 수용함으로써 정부의 대북정책에 관한 국민적 합의를 제고하고, 인도주의 정신과 동포애 차원에서 지원활동을 국제사회에 과시하는 홍보효과는 거두었을 지언정 국제농업개발기금(IFAD)이나 UNDP, FAO, WFP 등 국제기구나 국제 민간단체의 대북활동에 버금가는 실질적이고 생산적인 역할은 아직까지 못하고 있는 것이 문제점으로 제시되고 있음.
- 실제로 국제사회가 적은 비용으로 최대의 효과를 거두고 있는데 반해서 국내 민간단체들이 지속적인 지원사업을 보다 효율적으로 추진할 수 없었던 것은 북한당국의 감시와 자유로운 활동의 제한과 한정된 지역에 활동하도록 제한하였기 때문임.
- 이러한 동인을 제공한 보다 근본적인 원인은 지원초기에 우리 정부의 미숙한 대북협상전략과 북한 당국의 국제사회와의 차별적인 접근과 역할 제한에 그 원인이 있음.
- 대북지원 활동이 지금은 과거보다는 다소 완화되고는 있으나 북한의 식량난을 근본적으로 해소하기 위해서는 남북한 지원사업이나 협력사업이 국제사회가 추진하고 있는 수준까지 달해야 할 것임.
- 우리정부의 남북한 화해차원의 대규모 식량과 비료지원은 북한의 대남 적대 해소에 크게 기여한 것만은 사실이지만 북한 주

민의 체제이탈과 자본주의시장경제체제로 유인하는 데는 우리 민간단체의 대북 지원활동에 미치지 못하고 있음.

- 남북한 농업협력은 이러한 시행착오를 거쳐 앞으로는 지원사업과 함께 보다 실질적인 사업이 이루어지도록 해야 할 것이며 그것은 다름 아닌 우리식 사고의 대북지원과 협력전략만을 계속 고집할 것이 아니라 실제 북한 당국이 진정으로 필요로 하는 분야가 무엇인지 정확한 진단을 통해 대북 농업협력을 위한 전략과 처방이 나와야 할 것으로 보여 짐.
- 북한에게 경제적으로 도움이 되는 분야를 찾아 대북협상에 임할 때 이는 결과적으로 남북 당국간 대화가 지속되고 이산가족 문제 해결은 물론 궁극적으로는 남북간 통일을 위한 토대를 구축하는 데 크게 기여할 것으로 판단됨.

Ⅲ. 지금까지의 남북농업협력의 성과

- 북한은 1995년 국제기구에 처음으로 식량 지원을 요청하였으며, 우리정부는 식량을 포함 비료 등 대북지원액이 2004년 3월 현재 까지 총 1조 117억 원에 달하며, UN기구 등 국제사회는 지원액 13억 6천만 달러를 지원함으로써 북한의 당면한 식량난 해소에 크게 기여함.
- 북한의 식량부족량은 매년 평균 200만 톤이 부족하며, 부족량의 상당량을 한국을 포함한 국제사회가 충당하고 있으며, 이는 북한의 기아해소에 크게 기여하고 있음.

- 북한의 총 식량소요량은 약 630만 톤으로 공급량은 작년경우 420만 톤으로 210만 톤이 부족하여 이의 충당을 위해 우리정부가 매년 30-40만 톤을 지원하고 국제사회가 매년 평균 40-50만 톤을 지원함으로써 총지원량은 한 해 평균 80만 톤임.
- 국제사회의 지원량은 부족량의 36%에 불과하지만 북한의 식량난해소에 크게 기여함.

○농업부문 대북지원은 대부분 식량과 비료가 큰 비중을 차지하고 있지만 이외 농약, 종자, 비닐, 농기계, 기술지도 등의 간접지원까지 포함하면 이는 북한 식량부족량의 50%이상은 능히 커버할 것임.

○대북지원사업이 단순한 지원을 떠나 현지 생산을 도모하고, 상호보완관계 유지와 남북신뢰구축을 통한 한반도의 평화정착이 유지되고 있는 것으로 그 가치를 평가할 때 우리에게서는 상당한 경제적 효과를 가져왔음.

- 대북지원사업은 북한의 현지 농업생산성 향상 도모와 기술지도를 꾀함으로써 당면한 식량문제 해결에 크게 일조한다는 점.
- 또 지원 과정에서 남북한간의 화해와 신뢰가 구축, 나아가서는 자본주의 시장 마인드를 주입시킴으로써 장차 북한의 시장경제 체제도입에 일조할 수 있다는 점에서 높이 평가
- 대북지원사업이 북한농업의 생산성 증대를 위해 지원하거나 농업기술을 교류함으로써 궁극적으로는 남북한이 농업부문에서 상호 보완될 수 있는 부문을 찾아내어 현재 기로에 서있는 남북농민의 어려움을 극복하는 계기가 될 것임.

○ 1999년 우리정부는 그간의 대북지원이 단순한 식량구호에만 치중함으로써 식량난을 근본적으로 해결할 수 없다는 평가를 내리고 향후 대북지원은 긴급구호성 지원과 병행하여 북한의 농업생산성 증대를 위한 '농업개발지원'에 중점을 두고 추진하도록 한 것은 고무적이기는 하나 북한의 반응은 냉담함.

- 이러한 농업개발지원협력은 북한의 식량난을 근원적으로 해결하는 데 크게 도움을 줄 수 있을 것임.
- 북한의 농업생산성을 현지에서 향상 시킬 수 있는 것은 대북지원을 기존의 식량지원과 같은 방식보다는 실제 생산성을 대폭 끌어 올릴 수 있는 종자나 비료 같은 농자재가 훨씬 효과 면에서 클 것임.
- 우리정부는 1999년부터 매년 평균 20만 톤 안팎의 비료를 지원함으로써 북한의 식량증산효과를 극대화시켜 북한의 기아난을 크게 해소한 것은 큰 성과임.
- 금년도 30만 톤의 대북 비료지원 경우: 북한의 총 곡물생산량은 80만톤에 달함.
- 이는 북한의 2003/2004년 양곡연도 식량부족량 약100만 톤(WFP추정)을 커버함.

* 비료지원에 따른 식량증산 효과 분석

- 벼와 옥수수 각각 100,000정보씩 재배하는데 부족한 비료 100,000톤 지원 경우 기대되는 증수효과: 약 267천 톤

○유엔 등 국제기구의 농업부문 대북지원도 북한의 식량난 완화에 크게 일조하고 있음.

- 1999년부터 북한에 대한 단기 식량 지원 이외에도 지속적인 식량안보를 확보하기 위하여 농업부분에 대한 개발지원 등 다양한 사업을 추진함으로써 그 성과가 획기적임.
- 특히, 1995년부터 북한의 농업개발을 위하여 잠업개발사업 (Sericulture Development Project), 작물 및 축산 복구사업 (Crop and Livestock Rehabilitation Project), 전작지대 식량안보사업(Upland Food Security Project) 등 3개 사업은 북한농업을 한 단계 발전시켰음.
- 잠업개발사업은 협동농장과 관련 기관에 필요한 자금을 대출하고 기술을 지원하여 잠업생산성을 향상시키고 잠업을 현대화하여 수출산업으로 육성하고 농가의 소득을 증대시킴으로써 자본주의 시장경제 마인드를 주입시킴.
- 북한의 농업개발지원사업으로 추진하고 있는 작물 및 축산복구사업은 심각한 식량난에 직면하고 있는 북한 주민에게 식량공급을 증대시키는데 크게 기여
- 작물 및 축산복구사업을 통해 해당 협동농장의 농업 생산량이 증대되었으며 소규모 가축이 크게 늘어남으로써 사업의 성과가 큰 것으로 평가
- 특히, 개별 농가에 대한 소규모 대출사업은 북한체제에서는 이례적인 사업으로 농가의 개별 경영능력을 습득하는 좋은 기회를 제공.
- 소규모 대출사업은 개별 농가에게 가축을 구입할 수 있는 자금을 대출하고 농가는 자신들의 경영능력에 따라 일정 규모의 가

축을 사육한 다음 시장에 판매하고 그 수익금으로 대출금을 상환하는 제도로써 회수율이 100%에 가까울 정도로 성공적인 사업으로 평가.

- 전작지대 식량안보사업은 소득이 낮고 식량사정이 어려운 전작지대의 46개 협동농장을 대상으로 지속적 작물생산체계 구축, 씨감자 공급, 개별가구 및 협동농장에 대한 대출사업, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등을 주요 내용으로 하고 있음.

○ 유엔식량농업기구(FAO)는 1997년부터 북한의 식량생산을 증대시킬 목적으로 긴급농업지원사업을 추진.

- FAO는 지금까지 북한에 116개의 프로젝트를 시행, 그 중 2개는 한국정부가 자금을 지원함으로써 그 성과가 큼.
- 한국 정부는 FAO 신탁기금을 통해 “축산 개발 및 채소 생산 (Livestock Development Vegetable Production)” 사업과 “농업통계 지원(Support to Agriculture Statistics, Phase II)” 사업에 많은 자금을 지원.
- 이외 북한의 이모작사업, 조립사업, 방조제 복구사업, 토끼 생산사업, 영양개선을 위한 온실사업, 환경보호 및 복구사업, 종자증식사업 등에 지원, 감자생산 지원사업, 녹비작물 재배사업, 토양검정사업, 종자 검사센터 설립, 채소 재배기술 개선사업, 전작지대 소규모 수로관리사업, 토양분석 및 비료 개선사업, 소규모 유가공 처리능력 강화사업 등을 추진, 큰 호응을 불러 일으킴.

- 주요 민간지원단체는 협동농장에 대해 비료, 농기구, 종자 지원, 녹비작물 생산증대를 위한 시범사업을 추진함으로써 식량난 해소에 크게 기여.
 - 이 외에 농업과학원과 함께 질소 비료원이 되는 생물 자원의 개발과 윤작 시험 실시, 협동농장에 종자와 농자재를 지원, 식량안보사업, 농업복구사업, 환경보호사업 등 다양한 사업을 추진.
 - 식량안보사업은 협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 인력분무기, 채소 종자, 밀 종자, 콩 종자, 감자 저장고 시설을 지원하여 식량 증산을 지원.

IV. 농업부문 남북협력의 과제

- 북한경제가 1998년 까지 내리 마이너스 성장을 하기까지의 남북한 농업분야 협력 패턴은 주로 북한의 식량난을 해결하는데 지원의 초점이 맞추어져왔음.
 - 국제사회의 대규모 식량과 비료지원을 통한 식량난 해소 기여.
 - 국제사회의 북한농업개발을 위한 프로그램을 제시, 북한식량난 타개를 위한 간접적 지원을 통해 당면한 기아난을 해소시켜 주었음.

- 그러나 1999년부터 북한경제가 5년 연속 플러스 성장세를 지속하면서 북한 식량난의 종전 급박한 상황이 완화되었음.
 - 이에 따라 구걸 정책에서 농업정책을 선진농업으로 발전하기 위한 여러 가지 정책들이 포착되고 있음.

- 최근에 와서 북한은 식량난이 계속되고 있는데도 불구하고 대북 지원단체인 국제NGO나 무역회사를 통해 요구하고 있는 것은 당면한 식량난 해소를 위한 지원 요청보다는 북한 현지에서 외화 득이 높은 농산물을 생산하여 해외로 수출할 수 있는 방안을 다각도로 모색하고 있음.
- 지금까지의 남북간 농업협력이 소규모 단위의 다양한 분야의 협력을 추구 해온 것과는 달리 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 북한은 농업분야협력을 대북투자형식의 대규모화를 통해 규모의 경제를 꾀하기 위한 전략과 함께 자본주의시장경제 방식의 이윤 추구에 관심이 집중되고 있음.
- 이러한 사고 전환은 단기간에 급속도로 발전되고 있는 중국 농업의 발전을 염두에 두고 북한이 앞으로 농산업도 타산업과 마찬가지로 경쟁력 도입과 함께 상품화를 추진하고 것으로 보여짐.
 - 이는 김정일 위원장의 중국 상하이시 외각 지역 농촌방문을 통해 첨단농업에 각별한 관심 표명과 연관이 있을 것으로 보여짐.
- 우리정부도 이러한 북한의 농업수요에 맞추어 이제는 남북농업협력방식을 종전의 우리식 사고의 협력 틀에서 벗어나 이제는 북한 당국의 수요에 부응하여 새로운 방식의 농업협력체계를 구축해 나갈 시점에 와 있지 않나 생각됨.
 - 남북한 농업협력이 과거보다 더욱 유리해진 것은 무엇보다도 북한당국의 전향적인 자세와 무관하지 않음.
 - 최근의 남북관계가 북미간의 갈등이 해소되기도 전에 개성공단

의 시범적 추진, 금강산의 육로관광, 연말에 개통될 경의선 철도연결 등은 특히 농업분야의 남북협력을 한 단계 도약시키는 발판마련이라는 점에서 획기적인 사건이 아닐 수 없음.

- 지금까지의 남북농업협력이 지지부진 했던 것은 남북협력이 평양을 중심으로 한 수도권에 한정된 지역을 대상으로 협력을 권장함으로써 북한농업의 정확한 정보를 입수할 수 없어 실제 필요한 기술이 무엇인지 인지할 수 없었고, 우리 기술진들이 장기간 북에 머물수 없게 됨으로써 북한농업을 살리는데 한계를 가져왔고, 남북이 접경해 있으면서도 중국으로 우회하여 북에 당도함으로써 많은 시간과 비용을 지불해야 하는 것이 남북농업협력의 가장 큰 걸림돌이 되어 왔음.
- 이러한 모든 걸림돌이 하나하나 제거되고 있는 현실에서 향후 남북간의 협력은 어쩌면 빠른 속도로 진행될지도 모름.
- 즉, 남북한 기술진들의 자유 왕래가 가능해질 것으로 보여지는 개성공단의 예에서 알 수 있듯이 북한지역 농업협력도 남쪽의 민통선 출입처럼 일정허가를 얻어 일일왕래가 가능하도록 하게 되면 침체된 북한농업을 한 단계 도약시키는 계기가 될 것임.

○ 그렇게 하기 위해서는 우리정부는 앞으로 남북농업협력 방식을 종전의 인도적 차원의 대규모 식량과 비료지원을 단계적으로 줄여나가고 대신 북한 현지에서 농업생산성을 높여주는 방식의 대규모 농지를 대상으로 한 대형 북한농업개발협력프로젝트가 개발, 추진되어야 할 것임.

- 이러한 대형프로젝트 개발을 통해 우리정부가 매년 지원하는 수준량 만큼의 식량을 생산하고, 동시에 북한이 계획하고 있는

수출농업을 육성할 수 있도록 기술 지도를 포함한 각종 농자재 지원을 통해 북한당국의 의도를 충족시켜주는 전략이야말로 남북한간 진정한 협력의 모델이 될 수 있을 것임.

- 대형농업개발지역은 우리 기술자들이 자유왕래 가능한 개성공단 인접지역의 2-3개 군(郡)을 대상으로 선정하고, 생산물의 일부를 개성공단에 공급, 판매하고 나머지는 국가판매와 농사에 투입되는 협동농장 농민에게 노동대가로 지불하든가 또는 전량 수출을 통해 북한의 부족한 외화난을 해결해 주는 것 또한 방법임.
- 우리정부도 지난해의 흉작으로 재고량이 종전처럼 충분하지 않기 때문에 금년부터 당장 해외로부터 수입을 하여 북한에 지원하여야 할 형편인바, 대북식량의 대폭적인 지원은 현실적으로 어려움.
- 농업개발지역은 하나의 농업특구형식의 대단위 산업단지로 조성하여, 여기에는 우선적으로 식량생산 외에 수출 가능한 농축산물로 특히 채종장 설치를 비롯해 축산물 생산 및 가공공장, 어린이 영양결핍 방지를 위한 우유공장 설치, 유리온실을 이용한 첨단시설농업단지 설치, 농기계와 비닐생산 등 농업생산을 뒷받침할 수 있는 농자재시설의 설치, 그리고 시범농가주택 개량을 포함 종합적인 농촌개발방식을 도입하여 명실상부한 북한의 새로운 농업·농촌모델로 육성함으로써 장기적으로는 전 지역으로 확산시키는 효과를 가져 올 수 있음.

○이미 북한은 우리와 인접한 황해도에 10,000정보에 달하는 농지 개발권을 해외동포에게 허가하고 있으며, 우리에게는 약 300만평

의 농지에다 농작물을 심게 하여 해외로 수출토록 하고 있음.

- 따라서 이러한 대규모 농업개발전략을 향후 남북한 경제회담의제로 상정하여 협의, 채택함으로써 장차 남북한 화해와 협력을 위한 상징적이고 효과적인 남북농업협력의 새로운 시범적 협력모델로 정착시키고, 북한당국도 선호할 가능성이 높을 것으로 보여짐.

제2회의 토 론

◆ 사 회

- ▶ 이금순(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

◆ 발 표

- ▶ 교육복지분야의 남북협력사업
.....이일하(굿네이버스 회장)
- ▶ 의료분야의 남북 협력사업
.....김형석(한민족복지재단 사무총장)
- ▶ 농업분야의 남북협력사업
.....김운근(통일농수산정책연구원 원장)

◆ 토 론

- ▶ 김영윤(통일연구원 북한경제연구센터 소장)
- ▶ 강영식(우리민족서로돕기운동 사무총장)
- ▶ 이승호(한국청년단체협의회 집행위원장)
- ▶ 김수암(통일연구원 부연구위원)

제2회의 토론

김영운 통일연구원 북한경제연구센터 소장

NGO 대북지원에 대한 포용적인 자세로 접근한다고 봄. 기본적으로 NGO가 해야 하는 사업이 최대한의 성과, 효과를 창출해야 한다고 생각함. 대북지원의 목적이나 목표를 분명히 할 필요가 있음. 대북지원 사업이라는 효과가 지원하는 대상에 따라서 많이 달라질 수 있음. 북한이라는 나라를 대상으로 지원하는 것은 일반적인 다른 저개발 국가와는 다름. 이러한 상황에서 지원효과를 최대화하기 위해서는 지원효과를 극대화 할 수 있는 환경조건을 마련해야 함. 이것은 북한이 만들어 내는 것이 가장 중요함. 하지만 북한에 접근하는 우리도 이해하려는 마음이 필요함. 북한은 지금 변화하려는 입장에 처해 있음. 남한의 경제적인 지원과 협력사업에 큰 관심을 가지고 있음. 2002년 7월 경제개혁조치를 보면 유통분야에서 개선조치가 많이 이루어지고 있음. 경제자체의 다이내믹이 나타나고 있음. 여기에서 가장 필요한 것은 원자재, 전력, 통신 등의 사회간접시설임. 이 분야의 경제협력을 활성화하려는 것 가장 핵심임. 물론 정치적인 문제(핵문제 등)를 극복하려는 의도가 있지만 남한과의 협력을 통해서 경제적 이익을 가지려함. 북한은 체제의 취약점 때문에 일반적인 우리가 하는 NGO의 지원형태를 수용하지 못하고 북한 자신의 특유한 형태의 NGO 협력사업을 추진하려고 하는 의도를 가지고 있음. 북한은 협력을 받고 나면 체제의 존립이 어려울 지도 모른다는 생각을 함.

지원효과를 최대화 할 수 있는 정책적 고려 사항으로,

첫째, 대북협력의 기본방향이 지원을 통해서 변화를 단계적으로 수용할 수 있도록 해야 함. 북한의 위신과 자존심이 손상되지 않는 방향으로 전개. 남한을 조금씩 이해할 수 있도록 해야 함. 못사는 북한을 어떻게 하면 잘 살게 할 것인가 하는 방법론적인 측면에서 접근을 해야 함. 교육, 농업 접근은 이런 점에서 매우 의미가 있음. 앞으로는 교육 분야의 지원확대, 기술을 알리는 것에 중점을 두어야 함.

둘째, 북한 지역의 실정에 맞는 지원이 필요. 첨단기술을 탑재한 장비를 북한에 제공하는 것을 제고해야 함. 첨단 기술이 효율성을 창출 할 수는 있겠으나 보다 북한의 개발, 즉 발전을 위한 노동력 확보, 일거리 제공의 측면에서는 달리 생각해야 함. 장비가 제공되더라도 유지 보수할 수 있는 체제가 마련되어야 함. 집중적 지원을 통해서 이러한 전달이 이루어져야 함.

셋째, 대북지원이 보다 전 지역으로 골고루 돌아갈 수 있어야 함. (평양에 한정되지 말고) 이것이 이루어 질 수 있는 발판을 마련하기 위해서는 대북지원이 육로를 통해서 가야함. 또 그 지역에 물류창고가 있어야 함. 이를 위해서는 남한 정부가 NGO 단체들에게 많은 지원을 해야 함.

결론적으로 독일통일의 가장 중요한 요인은 서독의 대동독지원이었다고 생각함.

민간차원의 지원이 정부지원보다 월등히 많았음. 그 지원을 통해서 동독 주민이 서독의 부유하고 건강하고 민주화된 사회를 알 수 있었고, 이것이 궁극적으로 동독주민의 의식을 변화시켜 편입을 통한 통일을 스스로 원하게 했다고 생각함. 북한을 돕기 위해서는 지원이 훨씬 더 늘어나야 하고 통일을 위해서도 지원을 확대해야 함.

강영식 우리민족서로돕기운동 사무총장

교육분야- 북한의 교육분야에서 가장 중요한 것은 북한이 요구하는 IT 교육임. 이종협 부회장이 와서 공개적으로 586 IT 교육을-모니터링을 철저히 보장할 것을 약속-보장할 것을 요구. 하지만 통일부, 국방부나 국정원에서 누구도 총대를 메고 IT 교육과 컴퓨터 지원을 선뜻 하고 있지 않음. 이것은 북한 어린이들의 교육을 위해서 컴퓨터를 보내는 것이 왜 중요한지를 모르는 것에서 비롯됨. 사고의 전환이 있어야 함.

학용품도 마찬가지임. 단순한 지원이 아닌 스스로 자력갱생 할 수 있도록 일정적으로 지원하는 것도 의미가 있음. 그런 의미에서 교과서 용지지원은 매우 의미가 있음. 5년간 종이가 없어서 교과서조차 없는 북한의 실정에서 우리나라에서 신문지를 2000톤가량 보내 교과서를 만드는 것에서 잘 설명 됨. 현재 교과서가 많이 보급되면서 이러한 것들이 많이 해결됨.

보건분야- 감귤에 대해 언급한 것을 다시 언급하자면, 감귤이 실질적으로 북한의 배고픔을 해결하는 것에는 도움이 되지 못하지만 제사상에 과일을 얹을 수 있다는 기쁨을 북한 주민에게 주었다는 점에서 큰 의미가 있다고 봄. 이러한 과정에서 남북한의 민족화해라는 점의 의미 있다고 봄.

일반적으로 장티푸스나 결핵에 대한 치료가 중요하지 않느냐고 생각할 수 있는데 북한 측은 매우 단호하게 고도의 기술을 요하는 심장병수술, 구강암 수술, 척추수술을 할 수 있는 병원은 하나는 있어야 한다고 생각함. 이것은 결국 남쪽이 지원할 수밖에 없음. 그런 의미에서 북한 보건의료의 질의 향상 측면도 있지만 최신의 기술이

전을 해주고 최소한의 주민들의 삶을 유지할 수 있는 기초약품-주사제, 수액제, 알약 등-정도를 생산할 수 있는 기반을 갖춰 주어야 함. 보건 의료의 핵심은 최신기술을 가르쳐주어 스스로 배울 수 있도록 만들고, 북한의 기본적인 주민들의 삶을 보장하는 의약품을 생산해서 생산시설들을 복구 지원하는 것이 중요하다고 생각함.

농업분야-황해도와 관련된 지원은 민간이 할일이 아닌 정부나 기업에서, 농림부 차원에서의 기술교류 차원에서 하는 것이 의미가 있음. 민간차원의 교육, 의료, 농업 분야에서 10년이 지난 지금 무엇을 해야 하는가에 대해서 생각해 봐야할 때임.

결론은 대북 인도적 성향이 명확해야 함. 이제는 인도적인 틀에서 벗어나야 함. 남북간의 문제는 더 이상 인도적인 문제가 아님. 우리의 운동 방향은 북한의 경제복구를 통해 주민들의 생존권의 위기를 벗어나게 하는 것임. 지금까지 10년 동안의 인도적 지원운동은 본격적인 북한의 개발협력 사업의 준비기였고 앞으로는 민간단체가 자기 특성에 맞는 개발 협력 사업을 할 때임. 이러한 점에서 전문가 집단이나 정부의 책임도 큼.

중장기적인 전망이나 종합적인 계획이 없음. 이제는 북한을 어떻게 리모델링, 경제복구를 시킬 수 있는 것인가에 대한 종합적인 계획이 나와야 함. 결국은 대북지원과 대북 개발협력을 체계적이고 힘 있고 할 수 있게 별도 조직이 필요함. 그러한 재단이 힘을 모아 민간재단을 육성하고 정부의 정책을 조정할 필요가 있음. 이제는 대북 지원 10년간의 결실로 힘 있고 능력 있고 정책적인 능력을 갖춘 의미 있는 집단이 필요함. 그 속에서 이제 보다 체계적인 대북지원이 있어야 함.

지금까지 아무리 열심히 해도 법적인 한계가 있었음. 인도적 대북

지원단체들이 남북교류·협력법, 남북관계 기본법 재정의 문제에 목소릴 내어야 함. 단순히 인도적 지원을 잘하기 위해서 정부가 기부금을 많이 지원해야한다는 것에서 나아가 그것이 안 되는 제약요건이 될 수 있는 남북협력법, 남북협력 기금법 등등에 대해서 우리가 캠페인을 해나가야 함. 새로운 형태의 대북협력의 관계를 모색해야 함. 대북지원 민간단체들이 특성을 가지고 있지만 필요할 때에는 힘을 모아서 정책적인 해결방안을 찾아야 함.

이승호 한국청년단체협의회 집행위원장

개발 구호 운동차원의 NGO역할이 아닌 민간급 교류 운동, 대중적 통일 운동에 관련된 문제로 접근하고 함.

역사적으로 본다면 청년운동, 학생운동 자체가, 사실상 군부 독재 시절에 통일 운동자체가 모두 봉쇄되는 조건에서도 통일운동을 발전시켜 왔고, 이러한 여러 가지 통일 운동의 성과물들이 축적 되어 지금의 6·15 공동선언 이후에 남북공동협력의 시대를 만들어가게 된 것이 아닌가 생각됨.

청년 학생 분야에서의 통일운동자체는 상당히 어려웠음. 이것은 지난 통일운동을 끌고 오며 여러 가지 활동들을 했었는데, 대부분은 굉장히 급진적이었고 선도적이었다고 평가할 수 있음. 6·15 공동선언이 열리고 난 이후의 상황에서 정부 측에서 학생들, 청년들이 움직이는 것을 많이 봉쇄했음. 그래서 교류·협력사업에 같이 동참하고 활동하는데 상당히 어려움이 많았다고 평가함.

시간을 거슬러서 말하자면, 청년 학생 운동의 최초는 통일 운동

자체가 북쪽과 만나는 것부터 시작이 되는 것인데, 처음으로 만났었던 임수경 학생이 1989년에 처음으로 북에 올라가서 불법적으로 만나기 시작했던 것이 그 시점이 아닌가 생각됨.

6·15 공동선언 발표 이후 그렇게 전개하기에는 매우 시대에 맞지 않다고 판단하여, 합법적으로 북쪽과 만나기 위해서 노력함. 여기서 어려운 과정이 많았음. 특히 한총련이라는 이름이 터부시 되는 문제가 있는데, 실제로 청년 학생들 부문간 남북교류 운동 활성화되기 위해서는 한총련이라는 단체와 같이 할 수밖에 없었음. 그런데 이러한 한총련이 같이 하게 될 경우에 정부 측에서는 이것을 굉장히 통제할 수밖에 없는 그러한 상황. 이런 것들을 조율해 나가는 과정에서 어려움이 많았음. 실제로 2001년도에 남북청년학생추진위원회라는 것이 최초로 결성. 이것은 한총련까지 망라하는 불교, 유교, 천주교, 기독교 등 각종 종교 단체의 청년 단체들 그리고 우리와 같은 한국 청년단체협의회, KYC 기타 등등의 시민운동 영역의 청년단체들 그리고 한총련을 비롯한 각종 학생 단체들이 총 망라되어 해방 이후로 최초로 가장 넓은 범위의 청년 학생 연대기구가 꾸려짐.

이들을 가지고 대북사업을 하게 되고 최초로 2001년에 공식적으로 한총련이 같이 참가하는 형태로 해서 청년학생이 최초로 상봉하게 됨.

2001년 민족 통일 대축전에서 새세계 청춘들의 통일연대무대라는 형태로 최초로 합법적인 활동이 시작됨. 그리고 2002년부터는 전체 운동에서 참가하는 것이 아니라 독자적인 행사를 추진함. 2002년도 최초로 제 1차 남북 해외 청년 학생 통일대회가 금강산에서 개최되면서 독자적 교류 운동을 시작하는 계기가 됨.

2003년도에는 이것이 좀 더 발전. 다양한 형태의 남북간 청년들

의 만남도 필요하지 않느냐라는 문제의식 하에 북녘 유적답사를 하게 됨. 200여명이 넘게 남측의 청년과 학생들이 북에 올라가서 백두산을 비롯한 묘향산과 단군릉등의 각종 유적지를 보고 오는 성과들이 났음.

이렇게 교류운동과 청년학생들의 통일운동에 관해서 말하는 이유는, 지금 NGO의 역할에서 가장 큰 문제는(용천사태 때 서울대학교 학생들의 무관심 등) 이 젊은 세대, 2030세대라고 할 수 있는 사람들이 통일에 대한 관심이 많이 떨어지는 것이 사실이라는 것임. 이것이 극복되지 않는 한 통일로 지향하는 데 있어서 한계들이 반복되지 않을까 하는 문제의식이 있음.

우리가 계속 추진하고 있는 운동은 통일 운동을 젊은 세대에서 대중화시키기 위한 기초 작업이라고 생각함. 다양한 단체의 간부들이 공부를 하고 오는 계기가 될 수 있을 텐데 북쪽과의 만남을 통해서 통일의 절박성에 대해서라도 통일을 이런 방향으로 해 나가야 되겠다는 문제의식을 갖는 운동을 시간을 갖고 계속 추진하고 있음.

NGO의 개발구호 운동에 대해서는 긍정적으로 생각함. 하지만 보다 더 운동의 외연을 확대하기 위해서는 통일운동의 저변을 확대하는 문제에 있어서 주목해야 함. 국호와 개발 운동도 이러한 운동과 결합해 나가야 함. 보다 더 폭 넓은 네트워크를 형성하고 운동을 해 나가야 하는가 하는 생각을 함. 이것을 위해서는 최소한 3가지가 과제가 있음.

첫째, 통일운동의 진보적 대중단체들의 통일운동에 대한 적극적 입장과 적극적 실천이 필요함. 특히 남과 북의 연대를 높이는 것, 남과 북의 교류·협력을 더욱 지속적이고 안정적으로 계속 해나가는 것 필함. 청년계층과 파트너를 맺고 서로를 이해하는 과정들을 확대

하는 것이 여성, 종교, 노동자들로 확대되어 추진되어야 함. 이러한 것을 추진하기 위해서 부문간 연대가 필요함.

둘째, 통일 NGO의 활동이 한국사회를 대상으로 하는 사업으로 나가야 함. 통일운동의 대중화를 많이 이끌어 내야함. 이런 것들은 지역사회와 전교조를 같이 결합하는 형태로 해서 지역 내 통일 아카데미 같은 것들을 활성화하여 청소년과 젊은 층의 관심을 높이는 노력이 필요함. 계기별 행사(유니버시아드 대회 응원단, 아시안게임 응원단 등)를 크게 할 필요가 있음. 이러한 행사 자체 하나하나가 남측의 대북관이나 통일관을 변화시키는데 매우 중요한 역할을 하지 않나 생각함.

셋째, 통일운동의 입장에서 가장 큰 문제와 걸림돌이 되는 것은 국가 보안법 문제임. 남측 NGO활동을 하고 있는 단체들이 교류·협력을 많이 봉쇄하고 있는 국가 보안법 문제를 폐지시키는데 있어서 큰 지지와 참여가 필요함.

김수암 통일연구원 부연구위원

북한의 상황자체가 자연재해가 아니고 구조적인 문제라는 평가를 내린 바 있음. 앞으로 장기적인 프로그램이나 전략을 가지고 대북지원을 해야 한다는 문제제기가 많이 있었음. 이와 관련해서 현 단계까지 퍼주기 논란이 많이 있었는데, 앞으로 이런 퍼주기 논란보다 구조적인 문제에 따른 지원의 필요성이 대북지원에 미칠 영향, 가능성 등에 대해서 견해를 듣고 싶음.

긴급구호에서 개발협력사업으로의 비중이 높아짐에 따라 NGO들

의 전문성 문제를 제기 하고 있음. 이부분에 대해서 현장에 몸담고 계신 분들의 견해를 듣고 싶음. 인도주의적인 차원이나 동포애적인 차원에서 지원이 가야함. 그 과정에서 남북관계에 개선을 하고 있는데 NGO들이 많은 역할을 하는 것은 잘 알고 있음. 현장에서 뛰며 북한 주민의 대남인식을 개선하는데 상당한 NGO의 대북지원이 역할을 하고 있다는 평가가 있음. 10년 가까이 현장에 있으면서 이런 부분에 어떤 것을 느꼈는지 듣고 싶음.

지원이 평양 등의 제한된 지역에서 이루어지고 있는데 앞으로 누가 언제 어떠한 방식으로 접근했을 때 북한이 지역을 점차 확대할 것인가에 대한 고민을 듣고 싶음.

이일하 굿네이버스 회장

대북사업은 대남사업을 하는 사람들이 사업을 함. 대남 전문가들이 그들에게 자기들의 치부가 드러나거나 자기가 하기 힘든 일들은 하지 않음. 예들 들면, 양로원을 지어주는 지원을 하고자 했을 때 노인들을 공경하는 사회에서 양로원을 왜 만드는가라고 말함. 하지만 우리는 치매노인을 위한 복지시설 차원의 지원이라고 설명하면, 양로원이라고 하지 말고 노인 병원이라고 이름 짓자고 함. 그쪽의 복지전문가와 사업을 하는 게 아니라 대남 전문가들 하고 사업을 한다는 얘기임. 현재 대북지원의 장기적인 전략이 없음. 우리의 전략이라는 것은 그 사람들이 원하는 대로 다 해주는 것 밖에 없음.

우리보고 심장센터를 해달라고 하는데 심장센터 짓는 돈이 3000만 불이 들어감. 360억이 들어가는 사업인데 우리 NGO 보고 해달

라고 함. 우리가 어떻게 360억 짜리를 다 해줘야 하느냐고 하면, 자기들이 연구해 봤더니 굿네이버스는 1년에 현금으로 투자하는 돈이 200만불이 넘더라라고 말함. 북측에서는 이런 것들에 대해서 다 계산하고 있음. 물자가 천만불짜리가 왔으면 이걸 공짜로 얻어 왔구나, 기계가 들어왔으면 이걸 돈 주고 사왔구나 다 알고 있음. 또 통일부 돈이 얼마, 민간단체가 동원한 돈이 얼마 이런 것들을 다 알고 있음.

굿네이버스가 현재 고아원을 위해서 연간 백만불 이상을 해야 하고, 목장사업, 농업의료분야를 위해서-최소한 이게 전부 현금임-우리가 기본을 삼백만불 해야 하는데 그 사람들이 삼백만불을 싹 빼서 심장센터로 3년 동안 투자 해달라는 얘기임. 이를테면 그러한 발상인데 그러면 우리가 못한다는 말을 못함. 우리 쪽에서는 괴롭지만 해보자고 말함.

우리가 북한과 관련 하여 무엇을 했다고 피로감을 느끼는가! 실제 한 것 아무것도 없음. 말만 요란한 것임. 인터내셔널 에이드에서 1000억짜리, 100억, 천만불 짜리 약을 보냈다고 하는데 남사스럽고, 그런 분야가 많음. 따지고 보면 용천에 900억, 700억 모금했다는 것은 굉장히 잘못된 정보임. 각 언론사가 다 모은 것이 150억원 모금했음. 그런데 이것을 전부 적십자사에서 다 가져갔음. 이번에 북한에서 요구하는 11-13가지 품목을 지원해주는데 전부 250억원이 들어가는데 150억원을 적십자사에서 모금한 것을 주고, 100억을 통일부에서 준다고 하는데 우리가 발끈했음. 신문사에서 모금한 돈을 민간단체에 안주고 적십자사에 다 주면 도대체 뭐하는 거냐고 마침 장관과 함께 있어 말이 나왔다가 용천 때문에 통일부와 사이가 불편해짐.

지금 용천에서 민간단체에서 적십자 이외에 민간단체 스스로 모금된 돈이 많아야 20억임. 여러 단체들이 다 합친 현금임. 물론 물자로 얻어서 보내는 것은 민간단체도 그동안 수백억 했음. 그렇게 용천만 해도 우리단체만 50억을 했다 말하는데 물자 얻는 것은 좀 다른 세계임. 우리나라 통일부는 물자 얻은 것은 매칭펀드에 넣어주지도 않음. 물자는 마치 공짜로 얻어오는 착각을 함. 우리가 실제 따지고 보면 굿네이버스에 돈 내는 회원이 15만 명임. 그런데 평양 위해서 돈 내는 사람들이 3000명밖에 없음. 이것은 평양에는 관심이 없음을 보여줌. 정부에서 주고 현대에서 주니까 평양에는 관심 없음.

실제 민간의 시민참여는 남북문제에 정말 냉소적임. 민간단체들은 대북문제에 관련된 것은 다른 돈 다 빼 쓰며 고군분투 하면서 기금마련 함. 굿네이버스와 민간단체들의 경우도 여러 가지 오해들을 많이 하는데, 용천 사고 돕기에서 전부 연합사업으로 해서 물자 보냈음. 31개 단체에서 몽땅 단둥 가있다고 하는데, 단둥 가서 한 단체는 딱 4개 단체밖에 안됨. 민경련과 연결돼 있는 사람들은 민경련이 와달라고 요청했기 때문에 단둥에 가야 했음.

대북지원에 관련된 여러 가지 상황 부분에서 너무 우리를 모르고 있어서 서운한 말을 했는데, 현재 우리들이 국민협을 만들어 다양하게 협력할 것은 협력하고 또 정보교류를 다양하게 함. 실제 31개 중 대북지원을 10억 이상 하는 단체들은 10개 미만임. 실제 한 7개 정도가 메이저 단체로 역할을 하고 북한에 대규모 사람을 방북케 해서 이끌고 있는 단체들이 불과 5개 밖에 안 됨. 그러므로 민간단체도 시장성 개념으로 다 경쟁해야 되고 서로 자기 노하우를 주려하지 않음.

매뉴얼도 얘기가 나왔는데, 우리 민족에서 말하는 매뉴얼과 각자 단체가 말하는 대북지원의 매뉴얼은 굉장히 다름. 보편적 개념으로 대북지원 사업은 이렇게 하자는 개념이지만 각자 자기 단체의 사활이 걸려있는 노하우가 따로 있는데 그것을 누구한테 공개 하겠나. 대북지원에 관련된 부분들을 상당히 비밀성도 있고, 개별 단체별로 경쟁성도 있는 것이 그 이유임.

실제 해놓은 것은 아무것도 없음. 이제 하나씩 겨우 건물이 보이는 것임. 건물들이 보이면서 점차 큰 덩어리로 연결될 것으로 보임. 지금 통일부에 강력히 건의하는 것은, 이런 100억원, 200억원 큰 단위들을 정부의 국책 사업으로 해야 함. NGO가 꼭 사업 안 해도 됨. 우리는 심부름을 해도 되는 것이고, NGO가 생색내려고 하는 것도 아니고, 어차피 정부돈 얼마다 하고 다 얘기 함. 우리돈이 다라고 생색내는 단체는 오래 못감. 있는 그대로 이야기하고 북쪽에는 주문이 얼마 있다 까지 얘기하기 때문에 북측이 우리를 믿고 우리가 하자는 대로 많이 열어주고 있는 것임.

김형석 한민족복지재단 상임이사

우리가 어떤 공동의 매뉴얼을 만들고 남북 교류·협력재단과 같은 재단을 만드는 문제에 찬성함. NGO들 마다 입장이 다르기 때문에 통일운동단체들과 대북지원 NGO들이 연대를 해야 되지 않느냐에 대한 문제는 연대할 부분이 있고, 연대해서는 안 될 부분이 있음. 근본적인 인도주의적 단체는 가급적 비정치적인 성향을 지향하는 것이 좋음. 한국의 NGO들은 특별한 정치성을 많이 따르고 있기 때

문에 그것이 좋은 부분은 있지만, 어느 정권에서는 남북관계가 발전이 되어지고 어느 정권에서는 남북관계가 퇴보 된다는 것은 우리 입장과 관계없음.

그 다음으로 대북지원에 전략이 있느냐는, 나름대로 전략을 연구하고 있고 거기에 따라서 하는데 정치적 전략이 아닌 남북관계의 발전과 북한 주민들의 삶의 질에 초점을 맞춘 전략들을 가지고 있음.

아직도 퍼주기 논란이 계속 되고 있다는 문제는 반드시 극복해야 함. 정치권에 대해서도 있지만 한편으로는 우리 스스로 대북지원을 통해서 북한이 변화되어지거나 나타난 성과들을 충분히 후원자들과 국민들에게 설명함으로써 북한을 도와주는 것이 단순히 퍼주는 것이 아니라 그것에 따라 나타나는 성과들을 같이 느끼게 될 때 일에 동참이 되리라 생각함.

무엇보다도 중요한 것은 북한이 8개의 항구를 금년에 개방했음. 북한이 외부세계와 맞닿는 4곳에 특구를 개방함. 북한의 중요 지하자원을 해외세계에 내다 팔기 시작했음. 많은 국가 이권들을 내놓음. 부정적이지 않고 객관적인 입장에서 보면 긍정적인 면을 많이 찾을 수 있음.

NGO들의 전문성을 많이 걱정했는데 염려하지 않아도 됨. 우리 의료분야의 경우 북한 전문가들과 서울대, 연세대 의료진들이 함께 필드에서 일함. 이제는 어떤 특정 집단의 NGO가 아닌 사회분야의 각 전문가들이 함께 봉사하는 그런 차원의 대북 NGO이고, 이것이 통일운동에 일정한 부분 기여하고 있음.

남북관계에서 북한 주민을 대하는 인식이 어떤가. 예전에는 맨땅에 헤딩하기 느낌이었지만 이제는 우리가 외치면 반응이 오고 그들이 필요에 따라서 먼저 문제를 제안해서 논의하자고 얘기하고 또 어

편 때는 우리 살림살이까지 걱정하는 사람들이 ‘당신들 이런이런 일을 하고 있는데 요런 부분에서 같이 일을 하면 북한 사람들이 남쪽의 기업과 파트너십을 가지고 들어올텐데 어땠겠느냐’ 그런 얘기까지 할 정도임. 이미 그 사람들은 인터넷에 들어와서 우리의 재정상황까지 다 검색을 하고 있는 마당이기 때문에 무슨 비밀 있을 수 없음. 이런 가운데서 남북관계가 많이 발전함.

마지막으로 현장 접근의 문제는, 가급적 평양보다 어려운 지역, 특히 함경도나 자강도 같은 곳에 우리의 물자가 전달되기를 애를 쓰고 있음. 청진, 회령, 무산 지역에 복지적으로 도움을 요청 받은 것은 매우 획기적인 일임. 머지않아 현장 방문이 이루어지고 그러한 노력들이 이루어질 것임. 북한이 과거에는 210여개 군 중에서 몇 개의 지역만 보여줄 수 있다는 입장이었는데, 이제는 몇 개 지역만 제외하고는 다 오픈 할 수 있다는 입장으로 바뀌었음. 그런 면에서 북한의 변화된 모습들을 볼 수 있음. 그리고 북한이 우리의 접근을 꺼리는 것은 단순히 정치적인 이유뿐 아니라 또 그 사람들이 처해있는 어려운 현실들을 보면서 그러한 마음에 공감하게 됨. NGO 활동이 가진 문제점과 취약점이 많음. 근본적인 것은 정부가 정책적인 전환을 하기까지 NGO가 가교 역할을 한다고 이해했으면 함.