

대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언

조 한 범*

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| I. 머리말 | IV. 대북지원의 발전방향: 개발지원체제로의 전환 |
| II. 대북정책의 패러다임 전환과 대북지원의 특수성 | V. 대북개발지원 거버넌스의 구축 |
| III. 대북지원의 현황과 평가 | VI. 대북지원 합의구조의 형성 |
| | VII. 맺음말 |

Abstract

Ten Years of Humanitarian Aid to North Korea: A Paradigm Shift from “Humanitarian” to “Developmental” Aid

This paper is divided into two parts. Part I analyzes the history of previous ten years of humanitarian aid by South Korea to North Korea. First, humanitarian aid to North Korea has increased in order to improve the famine situation. Second, in spite of overall growth in aid amount, it has not been sufficient to solve the North Korean crisis.

Part II attempts to suggest more feasible alternatives to ameliorate the North Korean situation. It is necessary to adopt a more structural and systematic measures to solve the

North Korean crisis because it has originated from the North Korean system itself. The current paper, therefore, calls for a need to paradigm shift in providing aid to North Korea. More specifically, it argues that the paradigm shift from humanitarian to developmental aid is to improve North Korean crisis and propose alternative policy measures. Developmental aid to North Korea will play a key role in enhancing a North Korean capacity to recover from the long-running difficulties.

Key Words: Paradigm Shift, Humanitarian Aid, Developmental Aid, Governance, National Harmony

* 통일연구원 선임연구위원

I. 머리말

남한사회를 포함한 국제사회의 대북지원은 냉전적 대립관계에서는 가능하지 않았다. 그러나 세계적 냉전체제의 해체라는 세계사적 변화와 사회주의체제의 구조적 모순 및 이에 따른 심각한 경제난은 북한을 ‘기아’라는 한계상황에 직면하게 만들었고, 폐쇄적인 북한도 남한과 국제사회에 지원을 요청해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 1995년 북한이 국제기구에 식량지원을 요청한 이후 대북지원은 지속적으로 확대되어 왔다. 지난 10여 년간 지속된 대북지원은 북한주민에 대한 긴급구호와 아울러 일상생활과 밀접한 관련을 맺어왔다고 할 수 있을 것이다. 특히 개선되기 어려운 북한의 경제상황과 남한의 포용적 대북정책의 구사는 남한의 대북지원을 지속시켜 구조화된 경향을 만들어 냈다.

10여 년간 지속되어온 대북지원은 한계와 일부 비판적 의견에도 불구하고 북한내 인도주의적 위기의 완화와 남북관계 개선에 있어 일정한 긍정적 결과를 도출했다고 할 수 있을 것이다. 특히 대북지원의 10년을 통해 남북문제는 남북한 사회에서 일상의 일부로 자리잡았다는 점에서 남북한간의 사회적·심리적 거리감의 완화라는 보이지 않는 결과를 도출했다고도 할 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 다양한 문제점과 논쟁의 중심에서 자유롭지 못했다. 보혁갈등과 퍼주기논쟁, 그리고 북한내 열악한 인권상황 등은 대북지원에 대한 압박요인으로 작용해왔다.

대북지원은 북핵위기의 심화과정에서 국제사회의 지원감소 등 변화를 겪어 왔으나, 북핵위기의 평화적 해결가능성이 커지면서 대북지원은 새로운 전환의 계기를 맞고 있다. 북핵위기의 해소는 남한과 국제사회의 상응조치를 전제로 한 것이며, 이는 결국 북한에 대한 대규모의 지원을 의미하기 때문이다. 그러나 이미 북핵위기의 심화 이전부터 대북지원의 성격변화에 대한 요구들이 나타나고 있었다고 할 수 있다. 긴급구호 성격의 지원이 10여 년 이상 지속된다는 사실자체는 인도주의문제에 대한 북한의 자생적인 회복능력의 제고에 대한 지원이 이루어지지 않았다는 것과 다르지 않기 때문이다. 이는 결과적으로 긴급구호와 아울러 북한에 대한 개발지원이 필요함을 의미하는 것이기도 한다.

이와 같은 점에서 10년 간의 대북지원의 성과를 평가하고 이를 기초로 보다 발전적 대북지원의 방향성을 도출하는 것은 북한내의 인도적 상황의 개선과 아울러 남북관계 발전, 그리고 한반도의 평화정착에 긍정적 의의를 지닌다 할 수 있을 것이다.

본 논문은 인도적 지원을 중심으로 지난 10년 간 남한사회의 대북지원 성과를 분석하고 이를 토대로 향후 발전적 대북지원을 위한 방향성의 제시를 목적으로 하고 있다. 이를 위해 특히 대북개발지원체제로의 방향전환에 대한 논의들이 중점적으로 다루어지게 될 것이다.

II. 대북정책의 패러다임 전환과 대북지원의 특수성

인도적 지원은 기본적으로 ‘인도적 상황의 개선’ 자체가 목적이라는 점에서 정치·외교적 사안과 연계되지 않는 원칙을 견지한다. 따라서 인도적 지원은 원칙적으로 지원대상국의 정치적 환경이나 조건과 연계되지 않는다. 대북지원 역시 이와 같은 기본적인 맥락에서 예외될 수 없다. 그러나 일반적인 국제사회의 대북지원과 남한의 대북지원은 일정한 차이점을 내포하고 있다. 대북지원은 인류애적 가치의 구현이라는 보편성과 아울러 한민족 사이의 지원이라는 특수관계를 동시에 지니고 있기 때문이다.

분단상황이라는 복합적 요인은 대북지원에 있어서도 중요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 예를 들어 한반도 이외 지역에서 지원이 필요한 상황이 발생한다고 하더라도 이는 한반도 및 남한사회에 직접적·즉각적 영향을 미치지 않는다. 그러나 같은 민족으로서 분단상황에 놓여있는 북한에서의 인도적 지원 상황의 발생은 곧바로 남한사회의 각 영역에 영향을 미치는 변수로 작용한다. 따라서 대북지원은 다른 인도적 지원과 달리 분단상황과 남북관계의 변화, 그리고 통일이라는 복합적 맥락 속에서 이해될 수밖에 없다. 이는 대북지원의 특수성을 의미하는 것이며, 대북지원은 대북정책의 수립과 집행에 영향을 미치는 중요 변수로 작용해 왔다.

남북분단사에 있어서 대북지원은 1990년대 중반까지도 별다른 의미를 지니지 못했으며, 이는 냉전적 대립이라는 근본적 한계가 장기간 남북관계 전반에 영향을 미쳤기 때문이었다. 냉전체제하에서 남북관계는 배타적 대립구조를 형성했으며, 남북한간의 교류·협력은 사실상 거의 의미를 지니지 못했다. 남북한간의 교류·협력제의들도 대부분 실현가능성 보다는 정치적인 차원에서 다루어 졌다. 그러나 세계적 차원의 냉전체제의 해체와 남북체제경쟁이 무의미해진 상황의 도래는 남북관계 성격 변화의 지형을 만들어 냈다. 새로운 환경의 도래에 따라 대북정책도 ‘냉전적 대립’에서 ‘대북포용’으로 패러다임의 전환이 이루어졌으며, 남북한간의 화해와 협력을 명시적 목표로 하는 대북포용정책구사로 남북한간의 교류·협력의 활성화와 대북지

원의 본격화가 가능해 지게 되었다.

6·15 남북정상회담은 장기간 지속되어온 냉전적 남북 대결구조의 화해·협력구도로의 전환과 대북정책의 패러다임 전환을 의미하는 상징적 계기였다. 6·15 남북정상회담 이후 「국민의 정부」와 「참여정부」는 대북포용정책과 평화번영정책을 통해 화해와 협력의 확대를 지속적으로 추구하고 있다. 대북지원은 대북정책의 패러다임 전환 및 이에 따른 남북관계 개선과정과도 밀접한 관계를 맺어 왔다.

「국민의 정부」의 대북포용정책은 남북대립에서 화해·협력정책으로의 전환을 의미하는 것으로서 대북포용정책의 목표는 분단상태를 평화적으로 관리하여 장기적으로 평화통일을 지향하는 것이었다. 이는 현실적으로 불가능한 당장의 법적·제도적 통일의 추구보다는 한반도 평화의 기반을 마련하고 교류·협력의 활성화를 통해 사실상의 통일상황을 실현시키는 것을 의미한다. 대북포용정책은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 일방적 흡수통일 불추구, 셋째, 남북간 화해·협력의 적극추진을 대북정책의 3원칙으로 내세웠다.¹ 대북지원을 포함하는 남북한 교류·협력사업의 활성화는 대북포용정책을 실질적으로 구현하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가졌다.

2003년 2월 출범한 참여정부는 대북포용정책을 계승·발전시켜 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 평화번영정책을 마련, 이를 견지해왔다.² 평화번영정책은 대북포용정책에서 나아가 한반도의 평화를 토대로 남북 공동의 번영을 추구함으로써 평화통일기반을 구축하고 동북아 경제중심을 이룩하려는 장기적인 국가발전 구상이라고 할 수 있다. 평화번영 정책의 목표는 ‘한반도의 평화증진’과 ‘한반도 및 동북아의 공동번영 추구’이며, 이를 추진하기 위한 원칙으로 ‘대화를 통한 문제 해결’, ‘상호신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’, 그리고 ‘국민과 함께 하는 정책’을 제시하고 있다.³ 평화번영정책은 「국민의 정부」의 대북포용정책 추진과정에서 제기된 문제점을 보완하고, 대북 및 통일정책을 국가발전전략 속에서 추구하고 있다는 점에서 진일보하고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 따라서 이와 같은 정책적 맥락에서 대북지원은 남북관계 개선의 촉진요인으로 해석되어 왔다

¹ 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2005), p. 15.

² 평화번영정책은 “기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전을 담은 한단계 진전된 정책”의 필요성에서 출발한 것으로 “기존의 대북화해·협력정책(포용정책, 햇볕정책)을 내용적으로나 형식적으로나 보완·발전시킨 대안”으로 제시되고 있다. 통일부, 『평화번영정책해설자료』 (서울: 통일부, 2004), p. 5.

³ 통일부, 『평화번영정책해설자료』 (서울: 통일부, 2004), pp. 6~10.

고 할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임 전환은 ‘남북간 화해·협력의 적극 추진’이라는 방법론적 변화를 의미하며, 이는 상호 불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가기 위해서는 남북간에 보다 많은 대화와 접촉, 그리고 협력이 이루어져야 한다는 점에 주목하는 것이다. 특히 가능한 분야에서의 교류·협력 활성화는 상호이익과 민족의 복리를 도모할 수 있음은 물론, 남북간에 호혜적인 관계를 형성할 수 있다는 것이다. 이와 같은 변화는 무엇보다도 대북지원의 확대에 있어서 긍정적 환경의 도래를 의미하는 것이라 할 수 있다. 대북지원은 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나 민족 전체의 공동 발전과 번영이라는 대승적 차원의 남북협력의 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 대북지원은 북한내 인도주의 사안의 해소 및 남북관계의 실질적 개선, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건조성에 기여한다는 점에서 남북한간의 신뢰구축과 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

대북지원은 대북정책의 패러다임 전환과정에서 상당한 추진력을 받아왔다. 특히 대북지원이 남북관계 개선이라는 국가적인 목적 달성에 기여한다는 점에서 민간의 대북지원 추진주체들과 국가간의 갈등관계는 설정되지 않았으며, 이는 과거 냉전체제와 근본적으로 다른 상황적 변화를 의미하는 것이었다. 그러나 대북정책 및 남북관계의 패러다임 전환과정에서 대북지원을 위한 긍정적 환경만 조성되었다고는 할 수 없으며, 다양한 외적요인들이 대북지원에 영향을 미쳤다. 우선 대북지원을 둘러싼 보혁간의 논쟁구도가 국가와 시민사회가 아니라 냉전적 유제에서 벗어나지 못한 시민사회내의 대립관계를 통해 나타나나는 양상을 보였다. 대북지원에 대한 지지진영과 비판진영간의 갈등관계가 형성되었으며, 이는 보혁구도 속에서 배타적 대립구도로 재생산되는 경향을 보였다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계 개선과정에서 긍정적 결과의 도출과 아울러 비판적인 여론도 동시에 나타났다. 이는 다시 정당정치에서 증폭·재현되는 순환구조를 형성함으로써 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 대북지원은 이 과정에서 보혁이 충돌하는 주요 소재로 다루어져 왔다.

또한 대북지원은 ‘대북정책과의 친화력’이라는 부담으로부터도 자유롭지 못했다. 남한사회의 대북지원은 인도주의적 목적과 아울러 대치상황에서의 분단 민족내부의 교류·협력이라는 점에서 한반도 평화증진과 북한의 변화라는 외적인 목적으로부터 자유롭지 못하다는 이중적 특성을 지녔다. 예를 들어 인도적 차원의 대북지원도 ‘북한이 얼마나 변했느냐’라는 대북정책의 효율성이라는 외적인 척도에 의해 재단되는 경향이 있었다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임 전환과정에서 대북지원의 새로운 전기가 마련되었다고 평가될 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 남북관계의 제약에서 자유롭지 못하다는 점에서 일반적 인도주의지원과 다른 특수성을 견지하고 있다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 대북지원의 현황과 평가

사회주의경제체제의 만성적 위기구조에서 자유롭지 못하던 북한은 1995년 자연재해로 식량사정이 극도로 악화되면서 국제기구에 처음으로 식량지원을 요청하였으며, 이에 따라 남한의 민간과 정부의 인도적 대북지원도 본격화되기 시작했다.

정부차원의 지원은 WFP와 UNICEF 등 국제기구의 대북지원 참여 및 적십자사를 통한 간접지원과 남북한 정부간 직접지원의 형태로 추진되어 왔다. 직접지원의 경우 1995년 쌀 15만 톤 지원을 시작으로 2000년과 2002년에는 차관 공여방식을 통해 식량을 지원했다. 1999년 북한의 식량증산을 위해 15만 5천 톤의 비료를 지원한 이후 비료지원을 해왔으며, 2000년과 2001년 각각 20만 톤, 2002년 이후에는 매년 30만 톤의 비료를 북한에 지원해왔다.⁴ 또한 정부는 2000년부터 민간단체의 대북지원에 대해 남북협력기금을 지원, 2000년 7개 단체에 33.8억 원, 2004년 23개 단체에 88.7억 원 등 5년간 290억 원을 지원했다.⁵

민간차원의 경우 초기에는 대한적십자사가 국제적십자사를 통해 간접적 방식으로 대북지원을 실시했으나, 1997년 남북적십자사간 합의 이후, 직접지원방식을 채택해왔다.⁶ 이후 1999년 대북지원창구 다원화 조치가 실시됨에 따라 민간단체의 독자적인 대북지원이 가능해져, 2004년 말 33개 민간단체가 대북지원창구로 활동하였다. 1995년부터 2004년까지 민간의 대북지원은 5,109억 원이며, 국제적십자사를 통해 40억 원(0.8%), 대한적십자사를 통해 1,499억 원(29.3%), 독자창구를 통해 3,570억

⁴ 『통일백서 2005』 (통일부, 2005), pp. 161~162.

⁵ 위의 책, p. 164.

⁶ 1995년의 경우 민간의 대북지원 허용조치가 발표되어 민간단체의 대북지원 참여가 가능해졌으나, 대한적십자사를 단일창구로 하도록 되어있었다. 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁 받은 물품을 국제적십자연맹을 통해 전달하는 간접채널 방식이 민간단체의 대북지원의 본격화를 의미하는 것은 아니었다. 이 같은 상황에서 1996년 범종단 사회단체인 「우리민족서로돕기운동본부」가 발족되는 등 종교단체들을 중심으로 북한수재민돕기운동이 전개되어 민간차원의 대북지원 활동이 활성화되는 계기가 마련되었다.

원(69.9%)을 지원했다. 대북지원은 초기 식량지원위주의 일회성지원에서 점차 지속성을 띤 지원으로 변화해왔으며, 내용상으로도 농업개발, 보건, 의료, 취약계층지원 등 전문화된 영역으로 발전하는 추이를 보이고 있다.⁷

<표 1> 대북지원현황⁸

(단위: 만 달러)

구 분	'95.6-	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	누 계	
한 국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	73,594
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	42,477
	계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620	116,071
국제 사회	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	217,792	
총계	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	333,863	

대북지원의 양적 확대추이 속에서 모니터링 제도 등 분배의 투명성 확보를 위한 제도들이 도입되었다. 아울러 정부와 민간은 협력관계의 강화 필요성을 인식, 2004년 9월부터 '대북협력민간단체협의회'(북민협)⁹의 상임운영단체와 통일부, 농림부, 보건복지부 등 관계부처로 구성된 '대북지원민관정책협의회'를 발족·운영해 오고 있다.

10년을 맞은 대북지원은 양적·질적 차원에서 공히 상당한 발전과 역량을 축적해왔다. 대북지원 10년의 평가에 있어서 가장 특징적인 점은 북한내의 인도적 상황의 개선에 실질적 기여를 했다는 점이다. 북한내의 인도적 상황의 발생은 자연재해라는 단순요인이 아닌 구조적 위기에서 출발한다는 점에서 대북지원은 지속성을 요구한다. 남한사회는 대북지원의 특성에 부응할 수 있는 유일한 '특수관계'에 있으며, 북한에 실질적 도움을 주는 지원활동을 지속적으로 전개해 왔다고 할 수 있다.

대북지원의 내용도 초기의 단순, 긴급구호의 차원에서 점차 다변화하는 경향을 나

⁷ 『통일백서 2005』, p. 164.

⁸ 위의 책, p. 160.

⁹ 대북인도적인 지원사업을 추진하는 단체들이 정보 및 효율적 사업추진을 위해 1999년 4월 '대북지원민간단체모임'을 구성, 월드비전, 한국이웃사랑회, 한민족복지재단이 간사단체의 역할을 하며 모임을 지속했으며, 이것이 보다 체계화된 형태로 발전하여 '대북지원민간단체협의회'가 2001년 2월 14일 창립되었다. 북민협은 대북지원에 있어서의 협의체를 지향해 왔으며, 특히 2004년 '용천역 폭발사건'에서 신속한 대북지원사업을 전개, 협의체로서 새로운 가능성을 보여주었다.

타내 양적발전과 아울러 질적 발전도 이루어지고 있다. 특히 민간차원의 대북지원이 농업지원 및 보건의로 분야 등 점차 전문적인 분야로 대북지원이 특화되는 경향을 보이고 있다. 따라서 전체 대북지원에서 일반구호가 차지하는 비중이 점차 감소하는 대신 농업복구 분야와 보건의로 분야의 비중은 점차 확대되는 추이를 나타내고 있다.¹⁰

북한의 대남의존도도 점차 심화되어 온 것으로 평가될 수 있다. 2004년 하반기 이후 교착상태에 빠졌던 남북대화가 북측의 요구에 의해 재개된 요인 중의 하나는 북한이 절실히 필요로 하는 ‘비료’때문이었다고 할 수 있다. 이와 같은 점은 국제사회의 대북지원이 2001년을 기점으로 감소추세로 접어들었음에도, 남한의 대북지원은 지속적 증가추이를 이어온 점에서도 확인될 수 있을 것이다. 특히 남북관계의 경색 국면, 또는 외교·군사적 돌발사안의 발생에도 불구하고 남한의 대북지원은 증가추이를 이어왔다.¹¹ 2004년 하반기 남북관계가 급속하게 경색되었음에도 불구하고 민간과 정부의 대북지원은 모두 전년도에 비해 증가했다.

전체 대북지원의 증가추이 속에서 외부로부터 북한에 유입되는 식량의 총량에서 남한이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 남북정상회담이 성사된 2000년 북한이 도입한 총 식량중 남한의 비중이 처음으로 50%에 달한 이후 2001년을 제외하고 남한은 북한에 대한 최대 식량공급국의 위상을 유지하고 있다.

<표 2> 연도별 최대 식량 공급 국가 및 전체도입량에서의 비중¹²

(단위: %)

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국가 비중	일본 39	중국 52	중국 53	미국 45	미국 56	한국 50	일본 36	한국 50	한국 63	한국 59

* 전체도입량: 수입분과 지원분의 합계

¹⁰ 통일부, 『대북지원업무편람』 (통일부, 2003), p.15; 통일부, 『통일백서 2005』, p. 167.

¹¹ 1990년대 후반 이후 북한은 남북교류·협력에 있어서 실리추구적 입장을 견지해오고 있으며, 따라서 남북교류·협력은 과거와 달리 외교안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다. 금강산 관광사업은 1999년 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 남북정상회담으로 증가추이를 보인 사회문화 분야의 방북은 2001년 부시정부의 대북강경책과 남북관계 진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았으며, 2002년에도 같은 추이를 이어갔다. 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』 (통일연구원, 2002), p. 52.

¹² 대북지원이 본격적으로 시작된 1997년 이후 연도별 대북 최대 식량공급 국가는 1995년은 일본(37만 톤), 1996년과 1997년은 중국(54.7만 톤, 86.7만 톤), 1998년과 1999년은 50만 톤과 60만 톤을 공급한 미국, 2000년은 60만 톤(곡물차관 50만 톤+WFP 무상 10만 톤)을 제공한 한국, 2001년은 일본(32만 톤)과 미국(29만 톤), 2002년, 2003년, 2004년은 50만 톤(곡물차관 40만 톤+WFP 10만 톤)을 제공한 한국이다. 박형중, “통계로 본 북한 경제 자원 수급 현황과 그 정치적 제학적 의미” (미발표원고, 2005).

대북지원은 남북한간의 ‘거리감’을 상당부분 줄여주었다는 점에서 남북한사회 양자 모두에 영향을 주었다고 할 수 있다. 대규모의 지원이 상시적으로 이루어지는 상황에서 북한은 더 이상 남한사회의 대북지원을 주민들에게 감출 수 없게 되었으며, 결과적으로 북한주민들은 남한의 대북지원 및 남한의 생활상을 직·간접적으로 접하게 되었다. 북한의 식량판매소에서 공공연히 남한이 지원한 쌀이 판매되고¹³ 장마당에서도 남한이 지원한 쌀자루속의 쌀이 유통되고 있는 현실¹⁴이 이를 증명하고 있다. 남한사회 역시 대북지원을 자연스러운 현상으로 받아들이고 있다. ‘용천재해’때 나타난 것처럼 북한의 재해는 남한사회의 재해와 다르지 않은 사안으로 받아들여지고 있다. 대북지원은 남북한 주민에게 서로의 존재를 인식시켜주는 계기이자, 특히 남한사회에서 남북교류와 통일 문제에 연령과 계층의 경계를 벗어나 일반시민들이 자연스럽게 참여할 수 있는 계기였다는 의의를 지니고 있다.¹⁵

10여 년 간의 전개과정을 통해 양적·질적 발전을 이루어온 남한사회의 대북지원은 동시에 여러 가지 문제들을 낳았으며, 개선의 필요성에 직면하고 있다.

우선 ‘피주기’논쟁으로 대변되는 국민적 합의구조의 형성문제는 대북지원에 있어서 가장 민감한 문제로 등장했다. 북한의 가시적 변화가 감지되지 않는 상황에서 대북지원에 대한 비판여론은 지속적으로 제기되어 왔으며, 대북지원을 지지하는 여론과 팽팽한 긴장관계를 형성해왔다. 이와 같은 구조는 대북지원정책 추진기반의 불안정성을 의미하는 바, 적극적 해소책의 마련이 필요했다고 할 수 있다. 그러나 대북지원의 필요성에 대한 홍보와 비판이라는 일방적 주장의 공방 속에서 대북지원에 대한 ‘최소주의적 합의구조 형성’에 성공했다고 할 수 없을 것이다.

대북지원의 양적확대과정에서 ‘지원자 편의주의’와 ‘과당경쟁’ 등의 문제도 나타났다.¹⁶ 인도적 지원의 경우 지원을 받는 쪽의 수요요인은 중요한 의의를 지니나, 대북지원의 경우 이 같은 원칙이 견지되지 않는 경우들이 종종 발생했다. 이는 남북특수관계와 지원자 자체의 내부적 요인이 지원의 실효성이라는 실질적 차원보다 중시되

¹³ 『조선일보』, 2003년 8월 11일.

¹⁴ 『조선일보』, 2003년 9월 29일.

¹⁵ 이기범, “인도적지원, 교류·협력을 통한 남북관계의 발전적 전망,” 『2004 평화나눔센터 자료집』 (우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004), p. 152.

¹⁶ “정부지원의 경우에는 지원시기가 현장의 시급성보다는 정치적인 판단에 따라 결정되는 경우가 대부분이었으며, 민간의 경우 지원 품목이 초기의 구호성 식량지원(옥수수·밀가루)에서 점차 잉여농산물 지원(굴·사과·배·계란)으로 바뀌고 있다. 이러한 점은 현실적인 불가피성을 이해한다고 해도 절대적인 식량부족을 겪고 있는 북한 현실을 감안할 때 결코 바람직한 현상은 아니라고 할 수 있다.” 김형석, “민간대북지원의 현황과 과제,” 한민족세미나 2004 자료 (한민족복지재단, 2005).

는 경향때문인 것으로 지적될 수 있을 것이다. 대북지원에 참여하는 민간단체의 수가 증가하는 추세에 따라 부분적으로 경쟁체제가 형성되고 있으며, 특히 상당수 민간단체가 영세성에서 벗어나지 못하는 상황에서 대북지원 민간단체에 대한 남북협력기금 지원 등은 부분적으로 중복지원 및 과당경쟁 등 부정적 측면을 야기하고 있다.

북한이 만성적 위기구조를 탈피했다고 할 수는 없으나, 긴급구호의 상황에서 다소 벗어나게 되고, 남북협력사업의 확대 및 정부차원의 협력으로 대규모 지원을 확보할 수 있게 됨에 따라 북한은 대북지원에 대해 새로운 관점에서 접근하는 경향을 보이고 있다. 북한은 오래전부터 대북지원을 포함한 남북교류·협력 전반에 대해서 실리추구적 입장을 견지해왔다. 따라서 소규모 지원에 대해 북한이 과거처럼 ‘절실한 필요성’을 느끼지 않는 상황이 전개될 수 있으며, 북한측의 입장에서 불편한 ‘소액·다품종’의 민간지원보다는 ‘대규모’의 보다 편리한 정부차원의 지원을 선호할 가능성이 높아지고 있는 것이다.

10여 년 동안 식량 등 긴급구호에서 근본적으로 벗어나지 못하고 있는 대북지원의 성격변화의 필요성은 가장 중요하게 지적되어야 할 문제라고 할 수 있다. 북한의 자생적 문제예방 능력의 향상이 없다면 북한은 향후에도 지속적인 긴급구호의 대상에서 벗어나지 못할 것이기 때문이다. 대북지원의 내용이 ‘물고기’에서 ‘물고기 잡는 방법’으로 전환되어야 하는 시점인 것이다.

IV. 대북지원의 발전방향: 개발지원체제로의 전환

대북지원의 발전적 방향성 모색을 위해서 우선 대북지원 개념의 재정립이 필요하다. 지금까지의 구호성 대북지원은 기아상황의 도래와 같은 인도적 문제의 근본적 해소책이 될 수 없는 바, 문제발생에 대한 예방능력 강화를 위한 개발지원으로의 전환이 필요한 것이다. 1995년 이후 남북관계 및 북한내 상황은 상당부분 변화해 왔으며, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 역시 변화의 과정을 겪어 왔다. 이와 같은 상황변화는 대북지원에 직간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용해왔으며, 특히 남북관계와 북한내의 상황변화는 긴급구호 등 일반구호라는 초기적 성격의 근본적 변화를 야기하고 있다. 용천역 사고와 같은 예기치 않은 사고의 경우 등 긴급구호의 필요성은 상존하고 있으나, 대북지원의 필요성은 상당부분 북한의 구조화된 경제문제에

서 비롯되는 만큼 예측가능하다는 점이다. 따라서 10년 이상 지속되어온 대북지원의 개념은 긴급구호성격에서 보다 근본적인 해법의 마련을 위한 개발지원으로 전환되어야 할 필요가 있다.

북한내 인도주의적 위기상황이 종식된 것이라고 볼 수 없는 만큼 긴급구호의 필요성이 상존하고는 있지만, 최근 개발지원체제로 전환의 필요성들이 지적되어 왔다. 특히 국제 NGO들은 일찍부터 대북개발지원의 필요성을 인식해왔다. 2001년 6월 서울에서 열린 ‘대북협력국제NGO회의’에서 북한에 체류하고 있는 국제 NGO 대표들이 대북지원이 식량 등 긴급원조에서 인적자원과 산업기반 시설 확보에 대한 자원개발 원조로 전환해야 한다는 주장을 제기한바 있다.¹⁷ 이와 같은 국제 NGO들의 지적은 2005년 5월 베이징에서 개최된 제4회 ‘대북협력국제NGO회의’에서도 제기되었다. 국내외 대북지원 NGO 대표와 유엔 산하기구 평양주재 대표들이 참석한 동 회의에서 참석자들은 “북한의 지속적인 식량난과 심각한 보건의료 분야의 현실을 감안할 때 인도적인 대북지원은 여전히 필요하지만 궁극적으로는 인도적 지원에서 개발협력으로 나아가야 한다”는 점을 강조했다.¹⁸

일부 NGO의 경우 필요성의 지적과 아울러 이미 부분적으로 대북개발지원형태의 지원을 시범적으로 실시해왔다. 예를 들어 보건의료 분야의 경우 NGO들이 수년전부터 의약품 지원과 함께 제약설비 지원과 제약공장 설립, 병원 현대화 사업 등을 시도하고 있다. 이는 북한내 ‘생산능력’ 제고 라는 점에서 과거와 다른 의미를 지니고 있다. 의약품지원의 경우 초기에는 주로 완제의약품의 대북지원 형태였으나, 최근 평양에 제약설비 설치와 의약품 원료 지원을 통해 현지생산·분배 단계까지 발전해가고 있다. 의료기기, 장비 지원의 경우도 최근 장비 보관, 수리센터 건립 등으로 발전해 나가고 있다.¹⁹

개발지원으로의 전환은 남북한 당국차원에서도 제기되고 있다. 북한은 최근 세계 식량기구(WFP)에 대해 식량지원방식을 ‘긴급구호방식’에서 ‘개발복구방식’으로 변

¹⁷ 15개국, 160여명의 대표의 참석하에 2001년 6월 17일 개막된 ‘대북협력국제NGO회의’는 남북정상회담 이후 대북정책 상황 변화 보고, 대북 협력을 위한 NGO의 역할 모색 등을 주제로 논의의 장을 마련했으며, ‘자원개발 원조’, ‘국제·국내 NGO의 대북 협력’, ‘국내 NGO의 국제기준에 맞는 행동지침 마련’에 대한 합의문을 채택했다. 『조선일보』, 2001년 6월 20일.

¹⁸ 2005년 5월 열린 회의에서는 국내 25개 대북지원 NGO 대표 48명과 유엔 산하기구 및 국제 NGO 평양주재 대표 등 해외 참가자 54명이 참석, 대북지원 상황에 관한 의견을 교환하고 앞으로의 지원방향을 모색했다. 『연합뉴스』, 2005년 5월 31일.

¹⁹ 백재중, “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안,” 『대북지원10년의 성과와 과제』(우리 민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005. 6. 22), p. 44.

경해 달라고 요청한 것으로 알려지고 있다.²⁰ 북한요구의 배경은 식량문제의 완만한 개선상황을 바탕으로 10년 이상 지속되고 있는 긴급구호에서 벗어나 근본적인 북한 농업체질 개선을 위한 안정적이고 장기적 지원체제를 확보하려는 의도로 볼 수 있다.²¹ 북한은 남한에 대해서도 비료와 식량 등의 지원과 아울러 농업 분야의 개발지원을 요구하고 있으며, 남한 당국도 이를 수용하고 있다.²² 뿐만 아니라 북한이 경공업 분야에 대한 지원을 요청하면서 대가로 광물자원의 거래를 제시하는 등 산업 전반에 있어서 개발지원체제를 확보하려는 의지를 나타내고 있다.

대북지원의 성격변화에 대해서는 남한의 정치권과 정부차원에서도 그동안 제기되어 온 문제이다. 가칭 ‘북한판 마셜플랜’²³은 참여정부 출범과 동시에 제기된바²⁴ 있으며, 이는 2005년 6월 정동영 통일부장관과 김정일 위원장 면담시 ‘중대 제안’ 형태로 북한에 보다 구체적으로 제시되었다. 당시의 ‘중대 제안’의 핵심 내용은 “대규모 에너지 및 식량 지원과 경제특구 개발 등을 통해 북한 경제를 회생시키는 일종의 북한판 마셜플랜”이며,²⁵ 이 제안에 대해 김 위원장도 긍정적인 반응을 보였던 것으로 알려졌다. 북핵포기에 대한 상응조치는 사실상 북한경제 재건을 의미한다는 점에서

²⁰ 『연합뉴스』, 2005년 9월 9일.

²¹ 10년 이상 긴급구호가 지속되면서 남한을 제외한 국제사회의 대북지원은 점차 감소하는 추세를 나타내고 있다. 예를 들어 1995년부터 북한에 식량지원을 시작한 WFP의 경우 2001년 93만6천994톤을 정점으로 2002년 41만1천754만 톤, 2003년 29만3천408톤, 2004년 29만4천464톤, 2005년 9월 현재 17만568톤으로 감소추세를 나타내고 있다. 이는 긴급구호의 장기지속과 아울러 북핵위기의 심화 및 북한내 인권상황 악화에 대한 국제사회의 관심 제고 등의 원인에 기인한 것으로 풀이된다.

²² 2005년 통일부가 통일농수산사업단을 통해 북한 고성군의 삼일포 협동농장 등 11개 협동농장에 20억원의 남북협력기금을 지원한 것은 향후 협동농장 단위의 남북농업협력사업의 활성화 시도로 평가될 수 있다. 나아가 남북은 2005년 8월 19일 개성에서 열린 제1차 남북농업협력위원회에서 남북공동 시범농장 운영 등 7개항에 합의했다.

²³ 마셜플랜은 본래 2차 세계대전 이후 유럽경제재건을 위해 당시 미국의 조지 마셜 국무부 장관이 제창했던 유럽부흥계획으로, 북한판 마셜플랜의 핵심은 북핵의 평화적 해결을 전제로 북한 경제의 근본적 회생은 대북지원의 성격변화에 있다.

²⁴ 2003년 1월 24일 당시 민주당 정동영의원은 노무현 대통령당선자의 특사자격으로 행한 다보스포럼 기조연설을 통해 북한 핵개발 계획포기를 대전제로 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 지향하는 ‘북한판 마셜플랜’의 추진과 이 계획에 대한 국제사회의 참여를 모색하겠다는 점을 밝혔다. 그러나 당시의 언급은 북핵문제의 안보적 관점에서의 접근을 넘어 동북아와 지구촌 전체의 경제적 이익을 증진시킬 수 있는 방안을 모색한 것으로, 노 당선자의 비전인 ‘동북아 경제중심’개념의 강조에 보다 큰 비중을 둔 것이었다. 따라서 대북지원의 성격전환과 북한개발이라는 관점보다는 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한국의 동북아 경제중심지화가 외국 기업과 투자자들의 이해증진에 도움이 된다는 논지였다고 할 수 있다.

²⁵ 당시 정 장관은 북한 경제개발을 위한 전제조건인 에너지문제의 해결방안으로 북한의 제네바 합의 파기와 핵 개발공식화로 야기된 중단된 대북 중유지원 재개, 한반도 에너지개발기구(KEDO)의 신포 경수로건설 재개, 전력지원 등을 제안했던 것으로 알려졌다. 『동아일보』, 2005년 6월 28일.

당국차원에서 대북개발지원 논의, 즉 북한판 마셜플랜은 보다 구체적이고 실효성 있는 형태로 추진될 가능성이 있다고 할 것이다.

10년 이상 긴급구호성격의 지원이 지속되어왔다는 것은 그 자체로 정상적이라 할 수 없다. 긴급구호 방식의 지원은 단기적으로 진행되는 것이 통상적 방식이며, 북한과 같은 경우는 예외적인 경우라 할 수 있다. 특정한 단계가 지나면 지원은 자체의 문제해결 능력 고양으로 성격이 변화되어야 하기 때문이다. 대표적으로 북한 식량문제 해소의 핵심 분야라 할 수 있는 농업 분야의 경우 긴급구호 성격의 인도적 지원 만으로는 근본적 한계에서 벗어날 수 없다. 식량문제의 근본적 해결은 농업생산성의 증대를 통해 가능하며, 이는 농자재의 원활한 조달과 아울러 생산·관리·유통·농업생산기반과 관련된 종합적 대책과 연계되는 문제이다. 이와 같은 문제의 해결은 긴급구호의 차원에서 해결될 수 없다. 따라서 대북지원의 방향성은 북한의 자력으로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있도록 변화하는 것이 필요하며, 보다 계획적인 틀 속에서 중장기적 수요를 충족시키는 방향으로 전환되는 것이 필요하다. 대북지원 10년을 계기로 ‘긴급구호형’의 지원성격이 ‘개발지원형’으로 변화할 필요가 있으며, 대북지원의 목표가 긴급구호상황의 재발방지를 위한 시스템차원의 능력향상으로 변화되어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 전환이 이루어지기 위해서는 이에 상응하는 상황적 조건들이 마련되어야 한다. 북핵위기의 평화적 해결 프로세스의 진행이라는 전제하에 북한은 국제사회로부터 협력을 받을 수 있는 ‘보통국가’²⁶로서의 조건들을 마련해야 한다. 실효성이 있는 개발지원체제의 구축을 위해서는 국제금융기구로부터의 협조가 필요하나 북한은 아직 이와 같은 자격을 획득할 요건을 갖추지 못하고 있다. 이와 같은 점에서 민간과 정부차원의 다중적 채널을 통해 국제사회의 요구를 북한에 전달하고 적극적으로 설득하는 노력의 병행이 필요하다고 할 것이다.

²⁶ 보통국가로서의 조건은 북한내 인권상황의 개선과 아울러 가시적 시장화조치들을 포함한다.

V. 대북개발지원 거버넌스²⁷의 구축

한반도문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복잡성을 지니고 있으며, 대북지원 분야 역시 이와 같은 중첩적 복잡성으로부터 자유롭지 못하다. 한반도문제의 복잡성은 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다.²⁸

첫째, 한반도문제에 관여하는 주체들은 전통적 행위자인 국가차원을 넘어 비국가 행위자들이 매우 다양해졌으며, 남북한과 주변국들이 통제할 수 없는 상황이 되고 할 수 있다. 한반도문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서고 있는 것이다.

둘째, 한반도문제는 남북한 국가 사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민 단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다.

셋째, 한반도문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 벌이고 있다.

한반도문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한관계와 넓은 의미로는 한반도문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다.

이와 같은 특성은 한반도 문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계된다. 거버넌스(governance)

²⁷ 국제관계의 복합적 현상을 연구하는데 있어서 중요한 개념으로 등장한 거버넌스 개념은 한반도 문제의 복잡성을 반영한 적절한 대안이 될 수 있을 것이며, 대북개발지원에 있어서 유용한 협력적 틀의 형성을 가능하게 할 수 있을 것이다. 거버넌스는 통치(government)와는 구별되며, 따라서 명령기제라기 보다는 조정 및 통제의 합목적적 행위들을 말한다. 이런 점에서 거버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다고 하겠다. 또한 거버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 통치에 비해 거버넌스는 응집력, 결집력, 위계질서 등에 있어서 이완된 형태를 의미한다고 볼 수 있다. James N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics," James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel eds., *Governance without Government: Order and Changes in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 4.

²⁸ 조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 7~8.

의 개념은 이와 같은 한반도 문제의 중층적 복합성을 해소하는 방법론적 의의를 지닐 수 있을 것이다.²⁹ 북핵문제는 남북한과 동북아의 주변국에 영향을 미치는 사안이자, 지구촌 전체의 공동 관심사로 다루어져 왔으며, 정부와 국제기구 등 전통적 행위주체는 물론 초국가기업, 국내외 NGO 등 새로운 행위주체가 관여하는 국경을 초월한 문제 영역이기 때문이다. 따라서 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근방법인 거버넌스 차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

대북개발지원에 있어서도 거버넌스의 관점의 적용이 필요하다. 대북개발지원 거버넌스는 국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구간의 효율적 협력체계의 구축을 전제로 한다. 따라서 대북개발지원 거버넌스는 각 주체와 영역과 국내외적인 차원을 포괄한다. 대북개발지원 거버넌스는 국내외 차원을 망라한 주체와 영역을 달리는 다양한 이해 당사자들이 북한 개발이슈라는 공동의 주제에 대해 공통적 관리·자원통제·권력 행사를 위한 방법의 집합을 나타내는 것이다. 대북개발지원체제로의 전환은 거버넌스 관점에서의 협력관계를 전제로 하며, 이는 ‘대북개발지원 글로벌 거버넌스’ 개념으로 요약될 수 있을 것이다.

북핵문제가 해소될 경우 북한 개발이슈가 국제사회에서 본격화 될 가능성이 크다. 대북개발지원과 관련하여 다양한 국제적 행위자들이 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 EU 등 국가차원, UNDP 등 UN의 각 기구, IMF, World Bank 등 국제금융기구, 국제 NGO 등은 북한개발지원에 참여할 수 있는 행위주체들이라 할 수 있다. 우선 북·일 국교정상화에 일본의 공적개발원조(ODA)와 세계은행 그룹 등 국제개발금융기구와 유엔의 개발전문기구로부터의 공적 자금과 기술의 지원이 대규모 추진될 가능성이 있다.

²⁹ 거버넌스 개념은 다음과 같은 점에서 한반도문제의 복합성을 해소하는데 도움을 줄 수 있다. 첫째, 거버넌스는 분명한 경계를 지니지 않고 있으며 부분들 사이의 구분이 명확하지도 않으며 특정한 인과관계(cause-and-effect) 체인을 가지고 있지 않다. 반면 일반적으로 수궁할만한 목표와 목적을 포함하는 다양한 형태와 차원의 행위들을 말한다. 거버넌스는 복합적인 한반도문제의 비결정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)의 속성을 조망해줄 수 있는 개념이라고 하겠다. 둘째, 거버넌스는 위계질서에 의해 배열되지 않은 권위의 다양한 형태를 나타낸다. 조직적 순위와 명시된 권위와 책임을 요구하는 통치와는 달리, 거버넌스는 통치와는 다른 권위를 지니고 있다. 셋째, 거버넌스는 하나의 이슈가 아니고 권위적 규칙의 포괄적 체계라고 할 수 있다. 이 같은 속성으로 인해 거버넌스는 레짐의 이슈 중심적 설명과 차별성을 보인다. 안보, 경제협력, 인권 등의 이슈는 실제 세계와 밀접하게 연관되어 있으며, 따라서 이들 사이의 경계는 구분하기에 매우 힘들게 되어 있다. 권위 주체와 영역이 매우 다양하기 때문에 세계적 이슈들 특히 한반도문제를 이해하는데 있어서도 전체론적 관점에서 볼 필요가 있다. 조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』, pp. 12~13.

북핵문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 대북개발지원체제 형성을 예측하고, 중장기적 차원에서 이에 대한 대비체제를 갖추는 것이 필요하다. 글로벌거버넌스의 관점에서 대북개발지원을 다루는 이론과 실천차원의 대비체제의 구축이 필요하다. 국내의 경우 글로벌거버넌스의 개념은 대부분 이론적 접근에 그치고 있으며, 구체적인 정책에 대한 적용 사례는 일부의 공공정책에 국한되어 있는 실정이다. 국제협력 방식을 통한 대북개발지원에 대한 연구와 정책대안도 주로 경제적 관점에서 다루어지고 있으며, 글로벌거버넌스의 관점에서 다루어지고 있다고 보기는 어렵다. 이 같은 점에서 통일문제에 대한 글로벌 차원의 거버넌스 패러다임 적용은 시도되지 못하고 있는바, 대북개발지원의 관점에서 글로벌거버넌스 개념의 연구와 아울러 정책적 대응책을 마련하는 것이 필요하다. 개발문제에 대한 기존의 경제학적 시각과 개발도상국 중심의 시각에서 탈피하여 다양한 행위자의 정책과정에 주목하는 글로벌거버넌스 개념의 정립이 필요하다. 이를 토대로 구체성과 현실성을 견지한 거버넌스 구축방안을 도출, 대북개발지원에의 참여를 희망하는 글로벌차원의 다양한 행위자들의 협력관계를 견인해 낼 필요가 있다.

대북개발지원 글로벌거버넌스의 구축은 국제사회의 다양한 행위주체가 참여하는 다자간 협력방식으로 구체화될 가능성이 크다. 대북개발지원을 위한 다자간 협력방식은 특정프로그램을 위주로 한 국제협력방식과 협의체를 중심으로 다양한 사업을 모색하는 방식으로 구분될 수 있을 것이다. 공동프로그램방식의 경우 ‘북한 중소 도시농업 지원 프로그램’ 또는 ‘북한 모자보건 증진 프로그램’ 등을 모델로 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 국제협력체를 형성하는 방식은 북핵문제의 평화적 해결 이후의 국제사회의 상응조치를 가정했을 때 가능성이 높은 방식이라 할 수 있을 것이다. 쿠바에서 시도되었던 협력회의 방식을 모델로 ‘북한개발협력회의’를 구성하는 방식과³⁰ ‘잠정북한개발지원그룹’(INKDAG: International North Korea Development Assistance Group)³¹ 등의 제안에서 시사점들이 도출될 수 있을 것이다.

국내적 차원에서 대북개발지원 거버넌스 구축은 정부와 민간간의 효율적인 상호

³⁰ 유럽 NGO와 쿠바는 1991년, 1993년에 쿠바협력회의를 개최하였으며, 1993년 회의에서 쿠바가 제안한 300개의 프로젝트 중 60개가 해외 NGO의 자금 원조를 받게 됨으로써 쿠바는 스페인, 벨기에, 이탈리아, 프랑스 등 8개국과 정식으로 협력체제를 구축할 수 있었다. 이종무, “대북 개발지원에 대한 논의 현황과 주요 쟁점,” 『대북개발지원의 쟁점과 정부·NGO의 역할 및 협력방안』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005), p. 20

³¹ ‘잠정북한개발지원그룹’(INKDAG)을 구성하자는 제안은 북한경제재건을 위한 자금조달을 위한 국제협력방안이라는 점에서 금융분야에 한정된 것이라 할 수 있다. 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 53~82.

보완관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할분담을 통해 대북지원 및 남북 교류·협력사업 전반의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간지원의 경우 민간분야가 자율적인 교류·협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이나, 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다. 특히 남북교류·협력 전반의 효율성 확대를 위해 정부와 민간간의 협력관계의 심화가 필요한바,³² 대북지원 분야에 있어서도 정부와 NGO간의 협조체제가 구축되어야 할 것이다.³³ 이와 같은 점에서 대북지원단체들이 결성한 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 참여를 통해 정부와 민간이 2004년 9월 발족한 ‘대북지원민관정책협의회’(민관협)³⁴의 실질적·발전적 운영이 요구된다. 대북지원민관정책협의회는 그 동안의 의미있는 성과를 도출하였음에도 불구하고 집행기구가 아닌 단순한 협의체의 성격의 한계를 지니고 있는바, 집행기구화와 아울러 법적 지위를 갖는 방안을 모색할 필요가 있다.³⁵

민관협력적 관점에서 민간단체의 물적 기초를 강화하는 것이 필요하다. 남한의 민간단체들은 서구에 비해 물적 기초가 취약하며, 상당수가 영세성에서 벗어나지 못하고 있다. 이는 짧은 시민사회의 역사와 기부문화의 결핍 등 다양한 요인에 근거한 것인 만큼 단기간에 해소되기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 민간단체 자체의 노력과 아울러 효율적 방식을 통해 정부차원의 지원이 확대될 필요가 있다. 정부차원의 민간단체 지원에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 서구의 경우에도 공적개발원조 등의 분야에서 다양한 형태의 협력관계가 일반화된 만큼 민간단체의 자생력강화를 전제로 대안을 모색할 필요가 있다.³⁶ 남북협력기금의 활용 확대와 아울러, 기존

³² 조민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』; pp. 20~24; 이장희, “민족화해·협력범국민협의회’ 결성을 통해본 해방 후 민간통일운동과 정부의 통일정책,” 『통일경제』, 통권 제45호 9월호 (서울: 현대경제사회연구원, 1998), p. 34.

³³ 그동안 ‘남북교류·협력추진협의회’에 민간참여 등 남북협력사업에 대한 시민사회의 정책적 참여의 필요성은 지속적으로 제기되어온 문제였다. 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 63.

³⁴ 남북교류·협력의 확대에 따라 정부와 민간은 각각 별도의 조정기구를 발전시켜왔다. 정부는 1990년 ‘남북교류·협력추진위원회’를 구성·운영해왔으며, 민간의 경우 ‘대북지원민간단체모임’을 모태로 1999년 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)를 발족·운영해왔다. 2004년 정부와 민간의 양기구의 통합조정기구인 민관정책협의회가 구성되어 지금까지 운영되어왔다.

³⁵ 최대석·이중무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안,” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터/한국 국제협력단 공동주체 정책토론회 자료집, 2005. 10. 25), pp. 12~15.

³⁶ 선진국의 개발NGO에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 응용하여 대북 교류·협력사업을 추진하는 NGO에 대한 지원방식을 다각화해야 할 필요가 있다. 정부차원의 교류·협력사업이 어려울 경우 NGO를 대리인 자격으로 하는 위임방식(Sub-contracts)은 NGO의 대북지원

에 조성된 각종 기금들을 남북 사회문화 교류·협력에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안도 모색될 수 있을 것이다.

거버넌스 개념의 적용은 대북지원 민간단체들간에도 적용될 필요가 있다. 대북지원 민간단체들의 양적 확대가 급속하게 진행되고 있는 현실적 상황은 과당경쟁·중복지원 등 다양한 문제점들을 야기해 낼 수 있다는 점에서 사업의 효율적 추진 및 부작용 방지 등을 위해 민간단체사이의 협력구도가 확대될 필요가 있다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 대북인도적 지원에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 민간내부차원인 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 발전적 운영이 필요하며, 이를 통해 권위있는 민간협의체로서의 위상을 강화하여 대북지원단체의 자기관리능력을 확대해야 할 것이다.

VI. 대북지원 합의구조의 형성

남북한의 인적 교류뿐만 아니라 남북관계 개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책 추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 따라서 대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 현재와 같은 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요하다. 정당정치의 특성상 일방적인 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 과정이 필요하다.

대북지원에 있어서도 남북정상회담 이후 남한사회에 제기되어온 새로운 문제 즉, ‘국민적 합의구조 형성’이라는 적극적 문제의식을 견지할 필요가 있다. 남북관계 개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 핵심적이며, 근본적 의미를 지닌다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계 개선과 아울러 비판적인 여론도 동시에 나타나고 있으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 순환구조가 나타나고 있다. 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결

및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGO의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGO의 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, 재정협력방식(Co-financing)도 효과적일 수 있다. 조한범, 『NGO를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』(서울: 통일연구원, 1998), p. 54.

과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 대북지원도 민족문제 정쟁화라는 소모적 재생산 구조 속에서 끊임없이 제기되는 ‘퍼주기’논쟁에서 자유롭지 못했다.

북핵문제의 해결이후 대북개발지원이 본격화될 경우 천문학적 비용이 소요될 가능성이 있는 만큼, 대북지원에 대한 사회적 합의는 과거와 비교할 수 없는 중요성을 지니게 될 것이다. 이미 북한에 약속한 200만kW 전력지원만 하더라도 상당한 규모에 달하며, 구체적으로 추진될 경우에 대비하여 대북지원에 비판적인 여론을 설득할 수 있는 적극적 대책이 마련되어야 할 것이다. 따라서 정부차원에서는 대북지원에 대한 개방적 정책수립체계의 구축과 아울러 대 국민설득을 통한 국민적 합의기반 형성에 보다 적극적 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 대북개발지원으로의 방향전환시 정책 추진과정의 공론화를 지향, 정책의 투명성을 강화해야 할 것이다. 여론수렴 기능을 제도적으로 강화하고 대 국민설득 체계를 활성화해야 할 것이다. 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

대북개발지원의 당위성을 확산시키기 위해서 ‘평화비용’³⁷의 관점을 적용하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 북한내의 통제되지 않은 급변사태와 인도적 상황의 악화를 막는 한편 대북지원이 단순한 지출이 아닌 한반도 평화상태의 유지와 북한의 정상국가화로 인해 반대급부인 편익이 수반되는 비용이라는 인식을 공유할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 평화비용에 대한 사회적 합의와 공감대 형성은 대북개발지원의 안정적 추진을 위한 기반으로서의 의의를 지니게 될 것이다.

정치영역의 경우도 정당간 협의를 통해 ‘대북정책의 국내정치 불이용’ 및 ‘민족차원의 정책추진 원칙’을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요하다. 특히 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 따라서 대북개발지원을 위한 정책의 수립에 있어서 여야간의 협의를 제도화하고, 이에 대한 국회차원의 지지를 확보하는 것은 장기지속적 대북개발지원을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 상시적·초당적 차원의 대북정책 협의기구를 설

³⁷ 평화비용은 통일 이전 한반도 평화 유지와 정착을 위해 지불하거나 지불되어야 하는 비용을 총칭하며, 평화비용의 범주에는 한반도 전쟁 위기 억지 및 해소, 안보 불안 해소를 위해 직·간접적으로 지불하는 모든 형태의 비용이 포함될 수 있다. 따라서 남북경협 및 대북지원에 소요되는 비용도 평화비용의 범주에 포함되며, 단순지출이 아닌 평화상태의 달성에 따른 편익이 보장되는 생산적 개념이라는 것이다. 통일연구원, 『평화비용의 의미와 실익』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 1~3.

치하여 대북지원에 대한 여야간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

시민사회의 특성상 대북·통일문제에 대한 일사불란한 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제의 정쟁화의 소지를 줄이는 최소한의 합의를 제도화하는 방안이 모색될 필요가 있다. 시민사회내에서 통일문제에 대해 영향력을 지니고 있는 대북지원 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적일 필요가 있다.³⁸ 대북지원에 대한 일방적 비판과 이에 대한 공격적 반응, 그리고 보혁진영간의 배타적 대립구도의 형성보다는 시민사회내의 의사소통구조를 개선시키는 자체적인 노력이 필요하다고 할 수 있을 것이다.³⁹ 대북지원을 둘러싼 논쟁구도의 본질적 문제는 지원에 대한 이견보다는 이견을 공론화하고 합의점을 찾아가는 장의 마련이 시민사회내에 존재하지 않는다는 점이며, 시민사회 스스로 이를 마련하는 노력이 부족했기 때문이다.

대북지원 합의구조의 형성은 국민참여시스템의 구축을 통해서 강화될 수 있을 것이다. 향후 대북지원은 양과 질에 있어서 과거와 차원이 다른 규모로 진행될 가능성을 지니고 있는 바, 대국민 홍보를 넘어 보다 적극적 차원에서 국민참여의 확대를 모색할 필요가 있다. 정책의 결정과 집행과정에서 대표성이 있는 민간단체와의 협력구도를 강화하고, 국민제안 등 일반시민들의 직접참여가 가능한 ‘열린 공간’을 활성화할 필요가 있다. 객관적 조사를 통해 대북지원에 대한 국민적 반응을 상시적으로 분석하여 정책에 반영하는 조치들도 강화될 필요가 있다.

³⁸ 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 64~75.

³⁹ 앤서니 기든스가 제시하는 ‘대화민주주의’(Dialogic Democracies)는 대북지원을 포함하는 민족문제 전체에 관한 사회적 합의의 ‘과정’적 중요성에 있어 의미있는 시사점들을 제공한다. 대화민주주의는 동의의 획득이 목적이 되기보다는 대화자체를 통해서 공적신뢰와 공존의 가능성 마련에 주목한다는 점에서 통일논의를 둘러싼 한국사회의 분열과 갈등의 치유에 의미있는 시사점을 주고 있다. 서로 대화와 타협의 가능성을 봉쇄한 채 이념적 대립의 강도를 증폭시키고 있는 현 한국사회의 정치, 사회적 지형에 있어서 대화의 창구를 열어가는 노력 자체가, 보혁 양진영 스스로의 극단화를 방지하고 사회적 합의가 가능한 지형을 만들어 낼 수 있다는 것이다. 앤서니 기든스 저, 한상진·박찬욱 역, 『제3의 길』 (서울: 생각의 나무, 2001).

VII. 맺음말

대북지원 10년을 경과하면서 남한은 대북지원에 있어서 양적·질적 차원에서 모두 중요한 의미를 지니게 되었다. 탈냉전과 남북관계의 변화, 그리고 북한의 경제위기라는 상황이 복합적으로 작용하여 남한사회의 대북지원은 국제사회의 대북지원이 감소하는 추이 속에서도 지속적으로 확대되는 경향을 보여 왔다. 이와 같은 상황변화의 숨겨진 의미는 북한의 대남의존도 심화라고 할 수 있다. 북한에 있어서 남한의 지원은 더 이상 상징적 의미가 아닌 실질적 중요성을 지니고 있으며, ‘대북지원’은 이제 남북한 모두에 생소한 단어가 아니라 일상적 단어로 자리잡고 있다. 특히 용천역 사고에서 보여지듯이 남한사회내의 사안과 다를 바 없는 지원체계 및 국민적 공감대 형성이 이를 증명하고 있다.

대북지원은 보다 체계적인 계획과 효율적 추진구도 속에서 이루어져야 할 필요가 있다. 대북지원은 이제 패러다임 전환이라는 근본적 문제의식에 직면해 있으며, 새로운 발전적 방향을 요구받고 있다. 그 동안의 성과에 대한 성찰적 평가를 기초로 대북지원에 대한 발전적 방안의 모색이 필요한 것이다. 가장 중요한 것은 남한의 성숙된 시민사회의 요구의 충족과 아울러 북한내의 예방시스템 강화 등 개발지원체제로의 전환을 위한 질적으로 고양된 목표의 설정과 추진체계가 갖추어져야 한다는 점이다.

대북지원에 대한 새로운 방향성의 설정은 무엇보다도 국민적 합의를 토대로 해야 하며, 소요되는 비용은 분단의 평화적 관리비용이자 아울러 생산적 통일비용이라는 인식의 형성을 위해 적극적인 노력이 필요한 시점이다. 아울러 국제사회가 요구하는 규범의 준수의 중요성을 북한에게 인식시키는 노력도 대북개발지원에 있어서 중요하게 다루어져야 할 대목이며, 이를 위해 남한사회의 NGO와 정부차원의 다각적 노력도 병행되어야 할 것이다.