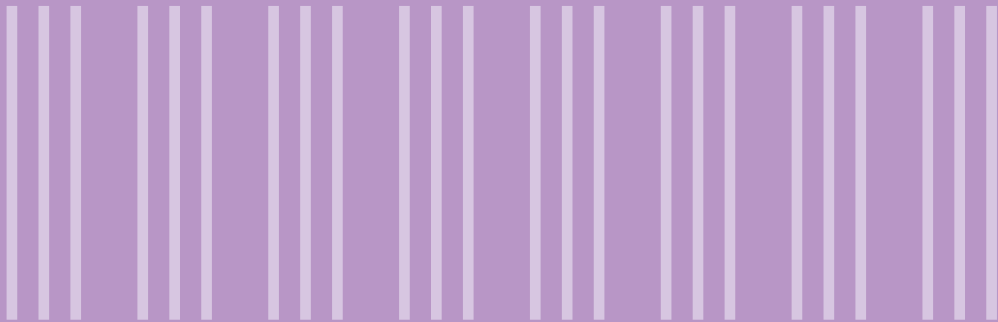
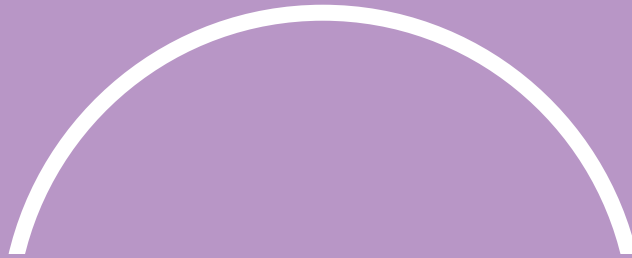




2023.12.31.

국회미래연구원 | 국회미래의제 | 23-13호

남북교류협력 거버넌스 평가와 과제: 수평적 민관 협력, 기본법제 정비, 초당적 최소합의



김태경, 이경수



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

남북교류협력 거버넌스 평가와 과제: 수평적 민관 협력, 기본법제 정비, 초당적 최소합의

김태경 부연구위원

이경수 연구원(서울대 한국정치연구소)

요약

- I. 남북교류협력 거버넌스 평가
 - II. 남북교류협력 거버넌스: 경제협력
 - III. 남북교류협력 거버넌스: 사회문화협력
 - IV. 남북교류협력 거버넌스: 인도협력
 - V. 결론
- 참고문헌

요약

■ 남북교류협력의 변화

- 단순교역으로 시작한 남북 경제협력은 남북이 공동으로 개발, 운영하는 공단에서 남북한 노동자가 함께 일하는 경제협력으로 발전
- 일회성 문화행사로 치러졌던 사회문화협력은 문화유산 공동 발굴, 거례말 사전 공동 편찬 등 중장기적 협력으로 진화
- 부족한 물품을 지원하는 긴급구호로 시작한 인도협력도 북한의 자체 역량을 증진하는 개발 협력으로 전환

■ 남북교류협력 거버넌스 평가 필요성

- 한국 법체계상 북한은 적대의 대상인 동시에 교류협력의 대상이라는 이중성을 가짐
- 교류협력 과정에서 정부가 독점해 왔던 북한과의 소통과 교류에 더 많은, 더 다양한 민간 행위자가 참여하게 되었고, 정부와 민간이 각자의 영역에서 전문성을 발휘하는 민관 거버넌스가 수립, 작동
- 그러나 정치군사분야 남북관계에 민감한 남북 경제, 사회문화, 인도협력은 현재 전면 중단된 상태
- 교류협력이 재개된다 하더라도 과거와 동일한 방식과 접근법을 취한다면, 미래의 어느 시점에도 현재와 같은 사태가 동일하게 반복될 수 있다는 점에서, 교류협력 과정에서 작동했던 법제도, 거버넌스에 대한 비판적 성찰, '오답노트'의 준비가 필수적

■ 남북교류협력 지속 취약성과 거버넌스 문제

- 남북 교류협력의 지속성과 안정성을 담보하는 것은 화해와 공존을 통해 통합된 한반도의 미래상을 그리는 데 있어 필수적
- <남북교류협력법>이 제정된 이래 수차례 개정이 진행되었으나 분야별 협력을 상세화하는 방향으로 이루어져 기본 접근방식, 즉 정부 승인을 전제로 한 교류협력의 허용이라는 큰 방향은 지난 30여년 간 변함 없이 유지됨
- 정권 변화에 따라 정부 승인의 폭과 범위가 달라져 정치적 상황 변화에 따른 교류협력의 중단이 언제든지 가능한 구조
- 지속가능한 교류협력을 뒷받침하기 위해 기본법제의 접근방식 정비가 절실함

요약

■ 남북교류협력 거버넌스 개선 방향

- 다층적 행위자가 남북 교류협력에 참여하게 된 현실에 발맞춰 민간-당국간 수평적 논의와 협력을 제도화하는 노력이 병행되어야 함
- 인도협력을 위한 민관협의 설치와 민관 합동사업이 실행된 바 있으나 일회성에 그침
- 민간을 남북 교류협력의 공동 집행자이자 정책 파트너로서 인식하고 민간의 교류협력 활동을 안정적으로 뒷받침할 수 있게 하는 제도적 설계가 필요
- 남북교류협력의 지속성, 안정성을 담보할 수 있도록 기본법제를 정비할 때 남북 교류협력에 정당성을 부여하고 중장기적으로 다층적 행위자의 참여 속에 평화적 통합의 기반을 마련할 수 있을 것

■ 남북 교류협력 거버넌스를 위한 초당적 최소합의와 국회의 역할

- 기본법제 정비와 수평적 민관 거버넌스 구축의 전제는 남북 교류협력이 평화통일의 실현이라는 헌법적 과제 실현을 위한 것이라는 초당적, 전사회적 합의를 도출하는 것
- 당파적 차이를 넘어 여야와 남북교류협력 당사자가 공유할 수 있는 최소주의적 합의 마련 필요
- 국회의 역할은 최소주의적 합의를 위한 논의의 장을 구축하고 남북교류협력 당사자와 국민 참여를 확보해 여야 및 시민사회가 합의에 이를 수 있도록 하는 것

- 본 브리프는 국회 외교통일위원회 수요 수시과제로, 탈냉전기 남북교류협력 사업 전반 분석 및 민관 거버넌스 평가
 - 1단계: 남북교류협력 법제도 및 거버넌스 구조 개괄 연구는 경제, 사회문화, 인도적 협력 남북교류협력 사업 주요 법제도 변화 개괄하고 거버넌스 주요 행위자 조직, 제도 특징¹⁾
 - 2단계: 남북교류협력 사업 법제도 및 거버넌스 평가 연구는 관계자 인터뷰에 바탕한 평가와 국회에의 합의 도출
 - 30여년에 이르는 남북교류협력 평가와 관련해, 단기과제의 시간과 예산의 제약상 본 브리프는 민간이 참여하는 남북교류협력 거버넌스의 성격 및 진화 과정에 초점을 맞춤
 - 거버넌스: 정부 당국만이 아닌 기업, 시민사회 등 다양한 민간 행위자가 참여하는 다중심적이고 분권적 협치로 정의(이명석 2002).
 - 거버넌스 성격과 그 변화를 설명하기 위해 민관을 포괄하는 남북교류협력 관련 조직, 제도 및 실질적 사업 이행을 검토
- 왜 남북교류협력 ‘거버넌스’에 관심을 집중하는가?
 - 탈냉전기 남북관계는 부침을 반복하며 30여년에 이르는 상호 접촉, 교류, 회담, 협상의 경험을 발전시켜왔으나, 2000년대 이후 국내 ‘통일인식조사’ 결과는 북한 문제, 통일 및 남북관계에 대해 무관심 혹은 피로도 증가하는 양상
 - 최근까지 기존의 민족-국가 목표였던 통일에 대한 지향은 지속적으로 감소한 반면 두 정부, ‘국가’의 실존을 인정하는 평화공존 지향에 대한 지지는 꾸준히 증가하는 흐름
 - 특히 2030 청년세대를 중심으로 한민족 정체성, 통일 지향 응답은 현저히 낮고, 평화공존, 평화적 분단, 분립에 대한 지향이 높게 나타남(통일연구원 2023; 서울대 통일평화연구원 2022).
 - 정전 후 70년, 변화하는 국내정치 지형에서 대북정책 관련 지지 기반, 민주적 정당성을 확보하는 과정은 지속가능하고 안정적인 남북관계를 형성하는 데 중요한 변수
 - 1990년대 이후 지속해온 남북교류협력 관련 민간, 시민사회 참여가 폭넓게 확대되어온 과정을 이해하고 민관 거버넌스의 제도화 여부를 조명하는 한편, 정책기반의 민주적 정당성 확인하는 것은, 현재는 물론 중장기 관점에서 한반도 미래전략의 지속가능성을 담보하기 위해 중요한 의미를 가질 것

1) 김태경·이경수, 『탈냉전기 남북교류협력 거버넌스 구조 분석』, 국회미래의제 23-05호, 국회미래연구원, 2023.

- 남북관계, 한반도 문제를 통합, 평화과정의 비교적 시각에서 접근한다면, 평화과정의 모든 갈등당사자들의 폭넓은 포괄이 지속가능하고 안정적 평화구축의 대전제가 된다는 점에서 남북관계에서 민관 거버넌스의 성격에 초점을 맞추는 이론적 함의를 강조할 수 있음
 - 분쟁, 갈등, 분단, 분리를 경험하는 해당 사회 내 다층적, 복합적 균열을 포괄하는 협상 테이블을 구성하지 않으면, 협상 타결을 통한 평화조성(peacemaking)은 물론 향후 중장기적 일상의 평화구축(peacebuilding)으로 나아갈 수 없음
 - 남아공, 북아일랜드, 키프로스, 필리핀, 콜롬비아 등 평화과정 사례 증명(Tonge 2014)
 - 실제 평화구축이 이뤄지는 지역 차원의 주도적 참여(local ownership), ‘지역적 전회’(local turn)를 강조하는 최근 평화과정의 이론적 관점에서, 민간, 시민사회의 폭넓은 참여를 통한 거버넌스 확립은 해당 평화과정의 정당성, 안정성, 효과성에 대한 중요한 담보(Lee and Özerdem 2015; Paffenholz 2015).
 - 남북관계를 한반도 권역에서 기존의 갈등, 분열을 극복하고 통합, 평화공존을 실천하는 중장기 평화구축 과정의 하나로 이해한다면, 정부 당국을 넘어서는 사회적 지지와 참여에 기반한 거버넌스, 민간 시민사회와의 협치 관점은 기존의 남북교류협력 사업을 평가하고 미래 한반도 전략을 준비하는 데 필수적인 접근임
- 본 브리프는 민관 거버넌스의 성격 및 진화의 측면에서 영역별 남북교류협력 거버넌스를 조명했으며 탈냉전 초창기부터 장기간 현장에서 교류협력사업에 종사한 관계자들의 인터뷰를 활용함으로써 정부 당국이 아닌 민간 행위자, 아래로부터 접근을 강조
 - 1-2단계 수시과제 연구(2023.4-10) 기간동안 남북 경제, 사회문화, 인도적 협력 주요 사업 관계자 총 16인(6인은 라운드테이블 형식) 심층 인터뷰를 진행²⁾
 - 경제협력, 사회문화협력, 인도협력 사업을 장기 수행한 실무자들을 대상으로 당시 사업의 맥락, 수행과정, 거버넌스 형성 및 변화, 현재적 평가 등과 관련해 질문함
 - 인도협력의 경우 인터뷰와 함께 대북 인도적 지원 주요 NGO 대표자들과 연구진의 라운드테이블을 진행

2) 주요 관계자 심층 인터뷰(표 2)는 남북교류협력 특성상 장기 사업 및 거버넌스에 대한 원활한 인터뷰를 위해 익명을 전제로 진행해 상세정보 제공은 생략

[표 1] 남북교류협력 주요 관계자 심층 인터뷰 현황

구분	인원	일시	유형
경제협력	4	2023.07.17. 2023.07.19. 2023.09.12. 2023.09.20.	인터뷰
사회문화협력	4	2023.07.29. 2023.08.16. 2023.08.28. 2023.09.19.	인터뷰
인도적협력	8	2023.06.27 2023.07.03. 2023.09.25.	인터뷰, 라운드테이블

1. 남북 경제협력 거버넌스 변화

1) 민관 거버넌스 변화

■ 1988년 10월 노태우 정부 하 <남북한 교역 문호개방 조치>로 남북 간 교역이 허용되면서 민간 기업의 경제활동이 먼저 시작되고 사후적으로 법제 정비가 뒤따름

- 남북교역은 허용되었으나 교역 절차에 대한 법제는 정비되지 않아 실질적인 교역은 임시 조치인 <남북물자교류지침>에 의거해 진행
 - 당시 대우가 민간기업으로는 처음으로 북한산 도자기를 국내에 들여왔고 이후 1990년 <남북교류협력에 관한 법률(이하 교류협력법)> 및 시행령이 제정되면서 남북교역 법제 마련

- <교류협력법>에서 지정하는 남북한의 범위는 헌법과는 다소 차이 존재. 헌법 제4조에 따르면 우리 영토는 '한반도 및 그 부속도서'로 판단하나 <교류협력법>에서는 '군사분계선'을 기준으로 이북지역을 북한, 이남지역을 남한으로 지칭함. 북한의 영토 점유를 간접적으로 인정
- 남북한 관계는 국가 대 국가 관계가 아닌 '특수관계'에 해당하기 때문에 <대외무역법>이 아닌 별도 법률을 따라, 남북한간 물자 이동은 국가 간 무역이 아닌 '교역'으로, 수출입이 아닌 '반출입'으로 규정됨

- 민간기업의 교역이 시범적으로 진행된 이후 <교류협력법>이 만들어졌으며, 경제협력 사업도 세부적인 규정이 부재한 상태에서 민간기업 주도 하에 실험적으로 실시됨
 - 금강산관광 사례의 경우, 1998년 현대그룹 고 정주영 명예회장이 판문점을 거쳐 소 1001마리를 북으로 보내는 '소떼방북'을 실현하고 이듬해부터 해로를 이용한 금강산 관광이 실시됨
 - 금강산관광은 출입사무소, 세관과 검역, 인프라 정비 등 관광객 출입경에 따른 설비가 완비되지 않은 상황에서 이루어져 금강산 현지에서의 모든 일은 현대아산과 북한 아태평화위원회간 협의를 통해 진행됨
 - 사업 진행 과정에서 신변안전 보장, 출입, 통관, 통행 등 필요한 제도가 정비된 것으로 사실상 아무 것도 없는 상황에서 민간 기업인 현대아산이 남북 경제협력의 방향을 개척한 셈

- 1999년 <남북경제협력 활성화 조치>를 통해 남북교역 및 협력사업에 대한 남북협력기금 대출을 허가하면서 남북경제협에 참여하는 민간기업 수가 증가함
 - 대우, 평화자동차, 삼성전자, 녹십자, 일경, 미흥식품, 코리아랜드, 백산실업, KT 등이 북한과의 합의서에 기초해 1995~2000년 동안 협력사업자 승인을 받고 합영 및 투자 사업을 시행
- 남북 경제협력 제도화는 2000년 첫 남북정상회담이 개최된 것을 계기로 본격화
 - 2000년 8월 제2차 장관급회담에서 투자보장, 이중과세 방지, 상사중재, 청산결제 등 4대 경제합의서에 합의하고 국회와 최고인민회의의 동의를 얻어 2003년 8월부터 발효
 - 민간의 투자 자산을 보호하고 갈등 발생시 해결할 수 있는 절차를 규정해 민간 차원 남북 경제협력의 안정성과 투명성을 뒷받침했으나, 후속 절차를 위한 협의로 이어지지 않아 유효한 제도를 만드는 데는 이르지 못한 한계
 - 남북 경제협력이 활성화되면서 2009년 협력사업자 승인 제도는 폐지됨
 - 남북경협을 하려는 기업은 협력사업 승인만 받으면 되어 절차가 간소화되기는 했으나, 사업 개시와 북한 인사 접촉, 북한으로의 물품 반출입과 투자 등에 있어 정부 승인을 받아 사업을 진행해야 하는 기본적인 구조는 크게 변화하지 않음
 - 정부 승인 하에 기업 활동이 진행된다는 측면에서 민간 주도의 경제활동이라기보다는 정부 우위의 수직적 거버넌스 구조 유지
 - 다만 개성공업지구 개발과 운영, 남북 경공업-지하자원 개발협력 등 신규 사업이 시작되며 남한 당국이 사업에 참여하는 사례는 증가함
- 개성공업지구 활성화와 더불어 당국과 민간이 공동으로 사업을 시행하는 거버넌스 발전
 - 개성공업지구 개발의 경우 개발사업권은 민간 기업인 현대아산이 2000년 확보했으나 2002년 남북 당국간 제2차 경제협력추진위원회(이하 경추위)에서 개성공단 건설 문제를 논의한 이래 정부 사업 성격으로 전환
 - 초기 단계에는 개발, 출입, 노동, 기업창설, 세금 등 협의에 있어 현대아산과 삼천리총회사, LH 간 '사업자간 회의'를 통해 전체 운영틀을 정해 민간의 참여가 두드러짐
 - 이후 통신, 통관, 검역 등과 입주기업과 상주 인원의 행정적인 사항 해결, 기업 투자활동 지원 등은 정부 당국간 협의를 통해 뒷받침되었음
 - 개성공단은 2004년 시범공단 가동을 시작했으며, 2007년 <개성공업지구 지원에 관한 법률(이하 개성공업지구법)>이 제정되어 운영을 뒷받침
 - 개성공단에서는 남한 정부와 민간이 각각의 지원과 실질적인 운영 및 생산을 담당해 남북 경제협력을 실행하는 민관 거버넌스가 제도화

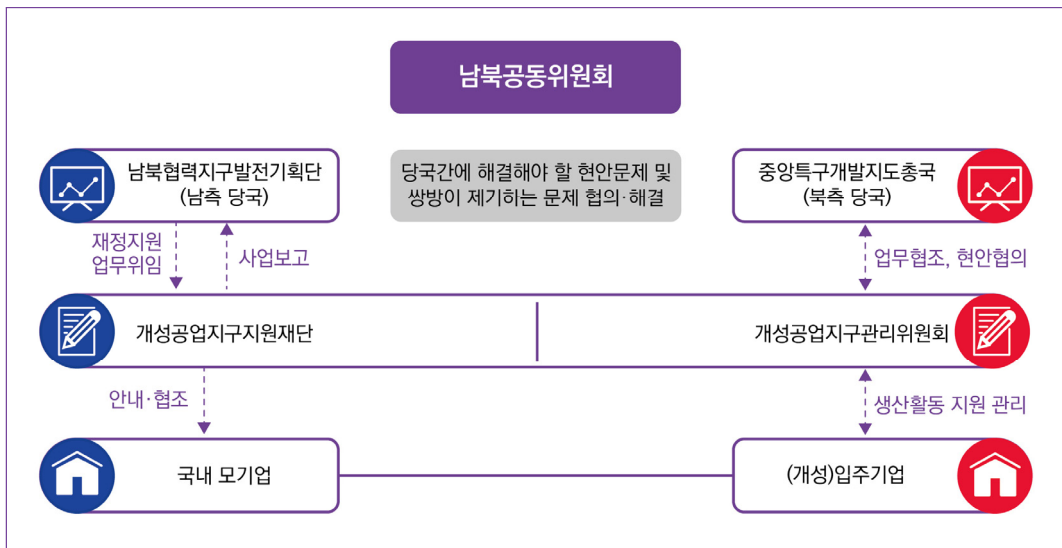
- 남북 경제협력은 수익을 확보하기 위한 민간의 경제활동인 동시에 남북관계 일반과 불가분의 영향을 갖고 있기 때문에 민과 관의 참여가 모두 요구되는 민관 협력 구조를 띠게 된 것
- 2006년 제12차 경추위에서 경공업 원자재-지하자원 개발협력 사업에 합의하며 2007년부터 사업 실행을 위한 남북교류협력지원협회(이하 지원협회)가 설립되어 통일부 교류협력 관리 업무 중 일부를 위탁받아 시행함
 - 북한이 교류협력의 대상인 동시에 분단체제 하 적대적 대상인 상황, 상대적으로 타 부서에 비해 행정 업무의 위임이나 위탁에 활발하지 않은 상황에서 교류협력 업무가 부분적으로 위탁된 것
 - 현재는 전면적으로 중단되어 있으나 남북 교류협력이 활성화되었을 때 추가적인 거버넌스 변화가 발생할 수 있는 지점

2) 개성공단 남북 공동 거버넌스 변화

- 개성공업지구는 남북 당국과 민간 기업 및 공기업이 참여해 개발하고 입주기업이 북한 노동자를 고용해 상품을 생산한다는 점에서 남북 경제협력 중에서도 특수한 거버넌스 모델
 - 남북한 당국이 각각 관련 법을 제정하고 공단 내 건설 허가와 기업 등록, 기업 회계, 건축, 안전관리와 노동, 환경, 위생 등 다양한 쟁점에 대해 남북간 협의를 진행해 사업준칙을 공동으로 마련하고 공단 운영의 안정성을 부여한 남북 공동 거버넌스 형태
 - 공단 내 각 기업의 생산활동이 진행되는 과정에서 개성공단 거버넌스 또한 변화를 겪었음
 - 공단 개발과 운영 전체를 관할하는 법은 북한 최고인민회의에서 제정한 <개성공업지구법>과 개발규정에 의거함
 - 반면 공단의 일상적인 운영은 남북이 공동으로 구성하는 개성공업지구관리위원회(이하 관리위원회)가 작성하는 준칙에 기반하며 이러한 사업준칙 제정과 적용을 위해 남북 간 협의가 일상적으로 이뤄짐
 - 관리위원회는 공단과 관련된 모든 사항을 맡아 사실상 하나의 지자체 역할을 하며,登記, 등록 등을 맡는 등기소 역할, 갈등 상황 발생시 남북간 협의를 통해 이를 해결하는 법원의 역할까지 포괄적으로 담당
 - 북한 법에 따라 관리위원회는 원칙적으로 북한 중앙특구개발지도총국(이하 총국) 산하에서 총국의 감독과 지도를 받음
 - 형식적으로 총국의 위임을 받은 관리위원회가 총국과 상하 위계관계로 규정되어 있어 남북 상호간 이견이나 갈등이 발생하는 경우 협의에 따른 문제 해결이 어려운 한계

- 총국 중심의 거버넌스 구조는 이후 남북 공동위원회 구조로 변화되어 지도와 개발, 운영 각 단계에서 남북간 수평적 협력이 이루어지는 방식이 도입됨
 - 2013년 북한의 반발로 개성공단 운영이 5개월 여 중단되었다가 7차례의 당국간 실무회담을 거쳐 재개되는 과정에서 <개성공단의 정상화를 위한 합의서>를 도출한 이후 남북 공동위원회를 지도기관으로 하고, 총국과 관리위원회, 입주기업이 각각의 역할을 실행하는 구조로 전환
 - 남한 남북협력지구발전기획단장이 남측 공동위원장을, 총국 부총국장이 북측 공동위원장을 맡고 당국간 상설기구로 공동위원회 사무소를 개소해 안정적인 운영을 뒷받침함(김태경 외 2022, 242-243)

[그림 1] 개성공단 남북공동위원회 거버넌스



출처: 개성공업지구관리위원회 홈페이지

- 개성공단 남북공동위원회는 투자보호 및 관리운영 분과위원회, 상사중재위원회 등 실무분야를 두어 공단 운영에 관한 사항을 실무적으로 협의함
- 남북한 당국이 대등한 입장에서 협의한 결과에 기초하고, 지도-관리-개발 각 단계에서 수평적 협력이 이루어지는 방식이 제도화되어 공동 거버넌스에 보다 가까워진 형태로 전환
 - 남북공동위원회 거버넌스가 작동한 시기는 상대적으로 짧지만, 향후 재개시 중요한 출발점으로 작용할 것

2. 남북 경제협력 거버넌스 평가

■ 남북 경제협력은 교역과 협력 등에서 민간 기업이 먼저 새로운 사업 영역을 개척하고, 정부 당국이 이를 뒷받침하기 위한 법과 규정, 지침을 정비하면서 제도화

- 남북관계의 진전에 따라 경제활동의 영역은 북한산 물품을 반입하는 단순교역부터 시작해 임가공교역, 관광과 공단 개발과 운영, 북한 노동자를 직접 고용하는 생산활동으로 다변화
- 남북경협 기업은 일반 기업과 달리 사업 개시와 북한측 인사 접촉과 사업장 방문, 북한으로의 물품 반출입 등에 있어 당국의 승인을 받아 사업을 실행해야 함

○ 북한은 교류협력의 대상이기도, 적대해야 할 대상이라는 점에서 정치적 상황에 따라 경제활동의 진행 자체가 불가능해지는 상황 상존

- 실례로 2010년 천안함 피격에 대한 대응으로 행정명령인 5.24조치가 발표되어 남북 교역이 중단되고 대북 신규 투자가 금지되면서 사실상 모든 경협이 중단됨

○ 2013년 8월 남북한은 개성공단 정상화를 합의하며 “어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운전을 보장” 할 것을 합의함

○ 그럼에도 2016년 남한측의 일방적 조치로 가동이 완전 중단된 현실은 경제 외적인 이유가 경제협력에 결정적인 영향을 끼치고 있음을 방증

(경협이) 재개되면 일단은 우리가 사회적, 국민적, 정치적 합의를 통해서 최소한 이것은 지켜진다는 합의가 마련되어야 합니다. 그 수준이 높고 낮고는 중요하지 않아요. 낮으면 낮은대로 이 부분은 변동이 없겠다는 합의가 마련되면 기업 입장에서 어떤 방식으로든 대응해 나갈 수 있습니다.

○ 민간의 주장은 기업이 온전히 경제활동에 몰두하고 당국간 협의로 경제 외적인 위험요소를 관리하고 안정성을 보장하는 방식이 필요하다는 것

■ 개성공단 공동위원회 사례는 사업이 중단되지 않는 한, 남북간 협의를 통해 비대칭적 관계를 개선하고 수평적인 협력을 통해 보다 개선된 공동 거버넌스를 수립할 수 있음을 보여줌

○ 현재 공단 가동 중단으로 공동위원회 운영 경험이 무위로 돌아갔으나, 당국 및 민간 각 층위에서 협의를 통해 사업을 진행해온 경험은 남북관계 개선시 당국과 민간의 조화 하에 경제협력을 실행하는 모델이 될 수 있음

남북 경제협력은 기본적으로 갈등 요소를 갖고 있다고 생각합니다. 기업은 생산만 잘 해서 수익을 얻으면 되는데, 기업들에게 있어 올바른 투자환경이 아닌 상황에서 수익을 내기가 힘들어요. 차라리 그런 부분들은 공공이 담보를 해 주고 해결해 주면 됩니다. 최소한의 마지노선은 공공에서 서로 챙기려고 하는구나, 그런 안전장치를 마련하는 작업이 필요해요.

기존 냉전 시대의 남북관계에서 생각하면 남북교류협력법은 매우 진보된 법입니다. 기존 법제를 준용하되 남북관계 진전을 최대한 담아내려고 자율성을 담으려고 한 법이지만, 그 상태에서 그대로 온 상황이에요. 제도나 거버넌스 측면에서 본다면 대폭 변화한 지점은 없습니다. 남북관계 특수성이 반영된 태생적 한계이기는 하나, 활성화 국면이 오면 정부 차원의 고민이 필요한 시점이 올 수 있어요.

- 정부 당국과 민간이 공히 참여하는 거버넌스의 구축은 리스크 관리의 측면에서 뿐만 아니라, 협상력 제고의 측면에서도 개별 기업에 도움이 될 수 있음
 - 기업 입장에서는 사업을 진행해야 하는 입장에서 북한과의 협의에서 불리한 입장에서 항상 약자가 되는 측면이 있음
 - 북한은 민간과 공공이 분리되지 않는 단일한 창구임에 반해 남한에서는 각 기업이 개별적으로 접촉하며 불필요하게 경쟁하는 일이 생길 수 있음
 - 민간의 경제활동을 저해하지 않으면서도 남북 교류협력에 질서와 안정성을 부여하는 정부 역할이 필요함

1. 남북 사회문화협력 거버넌스 변화

1) 민관 거버넌스 변화

- 1988년 남한 정부의 ‘7·7 특별선언’으로 인해 남북 사회문화교류는 새로운 전기를 맞고 2000년 남북정상회담 이후 사회문화교류 급격한 변화(이해정 2018; 남북교류협력지원협회 2016)
 - 1980년대 들어 남북교류는 체육회담, 적십자회담 등 당국 간 논의가 진행된 가운데 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 상호교환(1985)이 첫 성과
 - 이산가족 상봉 등 인적 교류협력이 견인한 남북 사회문화협력 관련 법제도 장치가 1990년대까지 뒤따름
 - ‘남북교류협력에 관한 기본지침’ 시행(1989), ‘남북교류협력추진협의회’ 발족(1989), ‘남북교류협력법’과 ‘남북협력기금법’ 제정(1990), ‘남북문화교류의 5대원칙’ 발표(1990), ‘남북기본합의서’와 ‘부속합의서’ 채택·발효(1992), ‘남북사회문화협력사업처리에 관한 규정’ 제정(1997), ‘남북교류협력에 관한 법률 시행령’ 개정(1998) 등 일련의 법·제도 장치 마련
 - 1992년 발효한 ‘남북기본합의서’ 제3장 제22조와 ‘제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’ 제2장(사회문화 교류·협력) 제13조와 제14조에 ‘남북사회문화 교류협력 공동위원회’를 설치하도록 규정했으나 미이행
 - 교류협력 초기의 이벤트성을 벗어난 지속가능한 사회문화교류협력에 대한 문제의식이 민간 단체 중심으로 제출됨: 역사학자협의회
- 국내 차원의 남북 사회문화교류협력 사업 거버넌스 체계는 미구축(이우영 2018; 오양열 외 2013)
 - 남북교류협력법에 의해 설치·운영중인 ‘남북교류협력추진협의회’가 있지만 대북사업에 대한 지원을 관리하는 기구로서 ‘거버넌스’의 성격은 미약함
 - 정부기관에는 대북교류협력사업에 대한 관리와 지원을 담당하고 있는 통일부가 중심이 되어 지원자의 기능을 하고 있음.
 - 직접적인 실행자 기능은 대북 교류협력사업 민간단체가 수행
 - 겨레말큰사전남북공동편찬사업회는 법률에 의해 설립·운영중인 특수법인
 - 지방자치단체의 경우에도 실행자로서 대북교류사업을 추진하는 사례 존재

- 2000년대 들어 이산가족 상봉과 함께 방송 문화 학술 체육 종교 등 사회문화협력은 크게 진전했으나 사회문화 교류협력 제도화, 상설적 채널을 통해 뒷받침하는 거버넌스 체계는 여전히 1990년대 틀 연장선상에서 미비(이우영 2018, 53-54; 오양열 외 2013)
 - 2001년 3월 문화부장관의 방북 회담시 '문화분야 교류 합의서' 체결과 문화부장관회담 정례화를 합의했으나, 부시 미 대통령의 '악의 축' 발언으로 논의 백지화
 - 제8차 남북장관급회담(2002.10)과 제10차 회담(2003.4)에서 우리 측이 당국 차원의 사회문화 분야 협의 채널로 '남북사회문화협력분과회의'의 구성 문제를 제기하여 북측도 기본적으로 이에 동의한 바 있으나 이후 대화가 중단되었음
 - 2차 남북정상회담 후 서울에서 개최된 제1차 남북총리회담(2007.11)에서 남북 간에 장관급을 위원장으로 하는 '남북사회문화교류협력추진위원회'의 구성에 합의
 - 2008년 2월 이명박 정부 출범 후 남북대화가 중단되면서 추후 조치 전면 무산, 특히 5.24조치(2010) 이후 남북 사회문화협력 위축

- 사회문화교류협력은 정치군사 분야 남북관계에 종속되어 남북관계 교착에 따라 민간 부문 활동이 언제든 위축되기 쉬운 구조로, 장기적 교류협력 추진에 제약
 - 사회문화교류협력을 다각도로 활성화, 지속할 수 있는 제도화된 기반과 인프라 구축 문제는 다양한 교류협력 민간단체가 지속적으로 요구해온 사항
 - 한반도 정세변화, 정치군사적 관계 교착의 변수에도 상수로 작동할 수 있는 교류협력 시스템 구축, 사회문화 영역의 각 분야별 특성에 부합하는 지원체계, 민관을 잇는 제3영역의 기관 설립 등 필요성이 지적됨

2) 공동 거버넌스 변화

- 남북 사회문화협력 확산 과정에서 북측 수행주체의 일정한 변화, 남한은 민관 거버넌스 구축 노력 진행됨
 - 대남교류사업은 조선로동당 통일전선부와 조국평화통일위원회가 지도·통제하는 기능
 - 남북 사회문화교류협력 관련 북한의 사업 창구는 북한의 민족화해협의회(민화협)이며, 사실상 단일 창구 기능을 하고 있음.
 - 그러나 사업 성격에 따라 경제협력 창구인 민족경제협력연합회(민경련)이 나서는 경우도 있음: 북한은 언론·출판 등에 대해서는 사회문화분야 교류·협력으로 인정하는 반면, 소프트웨어, 애니메이션 등 문화산업의 일정부문은 경제분야로 간주하여 민경련이 관할하도록 함(오양열 외 2013, 35)

- 북한은 2004년 '9월 1일' 지침에 따라 대남사업 창구를 조선로동당 통일전선부(통전부)로 단일화하여, 통전부 산하 조선아시아태평양평화위원회(아태)로 하여금 과거에는 같은 급이었던 민족경제협력위원회(민경협)과 민족화해협의회(민화협)를 관장하도록 함 (오양열 외 2013, 33)
- 그 이전에도 아태의 통제를 받기는 했지만 대남 경제교류는 내각 산하의 민경협[2004. 6.9신설, 민경련의 상급단체] 사회문화교류는 당 소속의 민화협이 주도
- 민화협은 내부조직 개편을 통해 남한의 언론기관이나 문화예술단체들과의 교류는 물론, NGO의 대북사업도 담당
- 국내 차원에서 남북 사회문화교류협력 사업 추진을 위한 거버넌스 체계와 관련해서는 무엇보다 정치군사적 영향에 대한 민간의 자율성 확보에 대한 요구, 관련 실천이 두드러짐
- 남북 사회문화교류협력 사업자 사이의 네트워크 체계를 구축, 활성화하여 정보의 교류, 공동 사업의 추진, 내부의 과당경쟁을 방지하고 대북 협상력 및 실질 성과를 높이자는 논의도 진행

2. 남북 사회문화협력 거버넌스 평가

- 남북 사회문화협력 거버넌스의 중요한 축인 민간 행위자들은 정치에 대한 자율성, 사업의 지속가능성을 담보하는 법제 및 지원체계 구축, 국내 초당적 합의의 중요성 등을 강조함
 - 민간의 사회문화협력 지속요인으로는 정경분리, 투트랙 유산에 대한 중요성이 지적됨
 - 김대중 정부 시기 민간 영역과 당국 간 관계의 병행 입장이 이후 제약되고 30여 년에 이르는 대북사업의 노하우를 축적한 민간의 역량, 자율성에 제동을 거는 현행 시스템에 대한 비판
- DJ 대북 정책의 시작은 병행론이었습니다. 투트랙 병행론이었습니다. 북미관계-남북관계, 민간-정부 이렇게 투트랙 병행론이었는데, 참여정부로 가면서 선행론으로 바뀌어버렸어요*

북한주민접촉도 신고제가 아니라 허가제였거든요. 2000년도 후반에 규제 완화 차원에서 이걸 신고제로 바꿨는데, 신고제에는 두 가지가 있다고 그러더라고요. 수리를 요구하는 신고제, 수리를 요구하지 않는 신고제가 있는데, 수리를 요구하는 신고제로 바뀌어버리면서 일종의 허가제로 운영하고 있죠. 큰 틀의 대북 정책이나 남북 교류협력사업에 대해서, 통일부의 행정에 대해서, 시민사회는 목소리가 없어요. 목소리를 낼 수 있는 공간이 학계 자체는 대북, 통일 정책 기조에 주로 관심이 있는 거죠. 핵 문제라든지, 북한 문제라든지, 언론도 이런 작은 이야기에 대해서는 관심이 없는 거고, 워낙 규제가 복잡하기 때문에 어려워요. 정치권 역시 마찬가지예요. 외통위는 주로 큰 얘기들만. 작은 얘기에 대해서는 어렵기도 하고, 알지도 못하고, 그러면 이걸 해줄 수 있는 데가 시민사회인데, 시민사회에는 정부의 영향 하에 있어요. 남북교류협력사업 자체가 전부 정부 인허가 사항이기 때문에, 통일부에 맞서서 목소리를 내지를 못해요. 통일부가 사업의 흐름에서

단계마다 다 규제를 하는 상황에서 남북교류협력사업 자체는 정부의 손 안에서 움직일 수밖에 없는, 자율성은 상당히 약한 구조죠.

2008년 이전까지는 접촉 신고를 받으면 어떤 얘기를 나누든 상관 없었어요. 2010년 이후 이명박 정부에서부터 접촉 신고를 수리했을 때, 접촉 신고 내는 그 항목 이외에 다른 협의를 못 하게 만들어 놨거든요. 이게 점점 더 민간 차원의 교류 협력 사업의 추진이 부진할 수밖에 없는 이유 중에 하나죠. 접촉 신고 위반, 교류협력 질서 위반으로 패널티를 주고 그런 어려움이 있었죠.

교류협력이 2000년대 6.15 선언 이후부터 활발해지기 시작하고 기본합의서 채택 이전에 만들었던 교류협력법이 완화되고, 현장에서 실질적으로 교류 사업을 하는 민간 쪽에 재량권을 부여하는 쪽으로, 융통성 있게 해석이 적용됐었는데, 2008년에 박왕자 씨 사건, 2010년에 천안함 사건이 벌어지면서부터, 국제사회 대북 제재가 강화되면서, 교류협력법이 갈수록 제약이 강화되면서 사실상 북측과 의견을 나누고, 새로운 사업을 도출하고, 사업이 돼가는 과정에서 뭔가 변수가 발생했을 때, 융통성 있게 대처하면서, 새로운 사업으로 전이돼 나가고 이런 것들이 사실상 맥이 끊어져 버렸다고 봐야죠.

2011년 김정일 위원장 사망 이후에는 민간 차원의 신규 사업이 거의 새롭게 출발하는 게 없었고, 그나마 2018년 판문점 선언이 나왔으나 문재인 정부는 핵 문제를 비롯해서 정부 당국 간에 뭔가가 될 때까지 민간 차원의 교류는 당분간 자체를 요청하면서 교류협력사업이 근 10년이 넘게 개점 휴업 상태로 있죠.

- 겨레말큰사전편찬사업회 교류협력에 안정성을 제공한 사업 관련 법 제정은 거버넌스 구축 관련 중요한 성과 및 모델로 평가됨
 - 2007년 4월 겨레말큰사전남북공동편찬사업회법 제정이 중요한 계기
 - 사전편찬사업의 특성상 국가 보조, 공적 예산 확보가 관건이었고, 이에 대한 정당성 확보를 위해 사업 초기부터 공청회 과정을 통해 법 제정 노력을 기울임
 - 법 제정에 이르기까지 2년 여 기간이 소요됨
 - 국회법 제정 이후, 초기 남북 직접적 교류협력에 큰 성과를 보였으나, 남북관계 교착 국면에 따라 교류협력이 난항을 겪으면서 사업 지연 과정에서 현재까지 3차에 걸친 국회법 연장을 단행
 - 사전편찬사업은 법제도적 기반과 함께 비정치적 사업으로 보수 정부 시기에도 지원을 지속하는 등 일련의 초당적 기반이 존재했던 것도 의의가 있음

사전은 수익 사업이 아니잖아요. 국가에서 공공 예산으로 지원받을 수밖에 없는 거죠. 공익 사업이기 때문에 그리고 목표가 판매가 아닌 보급이잖아요. 특히 통일 미래 세대들한테 보급 효과가 있기 때문에, 법적으로 기간도 보장받아야 될 뿐만 아니라, 예산을 받아야지만, 사전 전문가뿐만 아니라 교류 전문가들이 일하는 거고,

또한 단발성 용역이 아니고 지속성 사업이고, 북에서 갑자기 재개를 한다면 (프로젝트 용역으로)

어떻게 할 수 있겠어요. 예산이 축소되더라도 인력이 축소되더라도, 유지가 되어야지만 북이랑 사업을 재개할 수가 있고.

- 남북 사회문화교류협력 교착 국면에서 민간단체들은 새로운 사업 경로로 국제기구, 제3국 경유 노력 등을 통해 돌파를 시도하는 등 남북 양자 구도 외에 우회, 제3의 지대 발견 노력을 보임
 - 겨레말큰사전편찬사업회: 유네스코와의 협력을 통해 토착어 보존으로 겨레말큰사전 사업 확립 및 대북교류협력 사업 기반 구축 노력

토착어 보존, 토박이말, 유네스코는 그렇게 접근하더라고요. 표준어 정책에 밀려 상대적으로 소멸 위기에 처한 소수 언어를 보존하기 위해 전세계적 노력이 필요하다. 남북 언어의 경우 분단된 국가에서의 소수 언어인 토박이말의 기록과 보존을 위한 논의가 필요한데, 2020년 처음 유네스코와 협력해 국제학술포럼을 시작할 때, 제3국이나 프랑스에서도 북한 참여를 적극 고려했는데, 유네스코 본부에서도 만약에 북한이 참석한다면 프랑스 파리에 위치한 유네스코 본부에서 포럼을 개최하자 했어요. 그 당시 오드레 아즐레 유네스코 사무총장이 저희 사업에 굉장히 의미를 두고 있었거든요. 결과적으로 북한은 (사업 관련) 구분이 돼 있어서 그제(참석) 성사되진 않았어요. 저희 쪽에서도 통일부를 통해 북한 참여 요청을 시도했는데 쉽지가 않더라고요. 특히 그때 코로나로 국경 봉쇄되는 상황이었죠.

- 남북역사학자협의회: 러시아 녹둔도 발굴 사업 노력

(하노이 이후 교착을) 돌파하려고 러시아에 가서 사업을 했던 게 이 교류협력을 어떻게 이어갈 수 있는 방법이 있을까, 제3국에서 남북이 만나서, 제3국과 함께 무언가를 할 수 있는 일이 없을까, 녹둔도라고 부르는데, 러시아에서는 연해주 끝단이죠. 두만강 유역 삼각주 같은 땅인데, 조선시대에는 조산이라고 해서 두만강의 하중도였어요. 조선땅인데 그게 퇴적이 되면서 러시아 쪽에 붙은 거예요. 그래서 지금은 러시아 땅이에요. 조선시대까지는 조선 땅이었기 때문에, 이순신 장군이 초년병 때 거기 근무를 했어요. 지금 나진 선봉에 사령부가 있고 녹둔도에는 둔전, 국가에 세금을 바치는 그런 땅이죠. 둔전을 관리해야 되니까, 농민들을 데리고 가서 농사짓기도 하고 여진족의 약탈을 막고, 다시 또 농민들을 데려오고 이렇게 파종부터 추수까지 관리를 했어요. 이순신 장군이 조선에 있으면서 여진족하고 전투도 했고, 그런 그림도 남아 있어요. 이순신은 남북 모두 추앙하는 인물이니까, 이순신 유적을 공동 발굴하자, 이렇게 된 거예요.

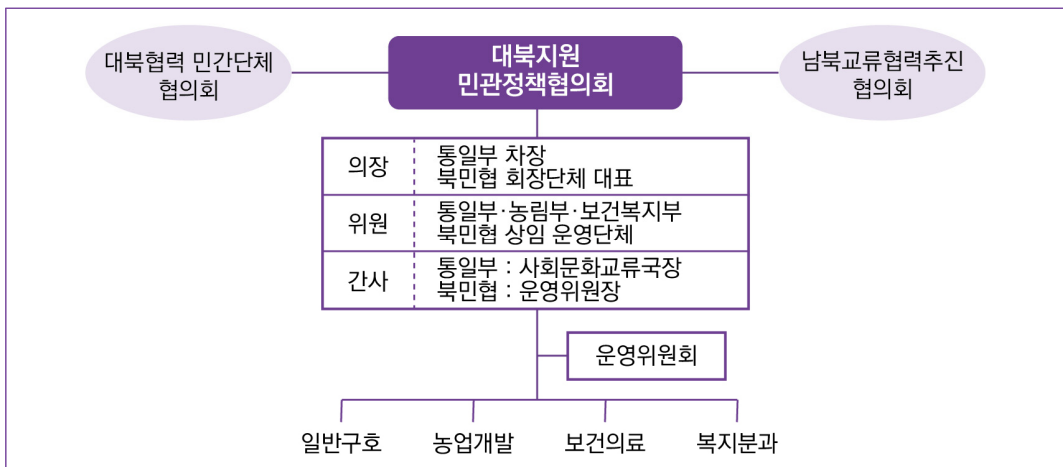
대화는 해외동포를 통해서 얘기했죠. 그들을 설득해서, 또 러시아 블라디보스토크에 고고학자, 고고학연구소, 대학에서 남북을 초청하는 식으로 해서 학술회의를 하고 녹둔도를 발굴하자, 2019년에 설득해서, 2019년 말 북한 학자들이 나왔었어요. 이게 길이 되지 않겠느냐 생각했는데, 그것도 단혀버린 게, 2020년 넘어가면서 코로나 봉쇄를 해버렸고, 또 하나는 러시아 쪽에서 녹둔도에 들어가는 허가를 받아야 하는데, 국경지대에서 남북러가 모여서 들어간다는 것이 민감해서 못 받은 측면이 하나 있고, 역시 (북측의) 대남 접촉 금지 방침이 있었기 때문에.

1. 남북 인도협력 거버넌스 변화: 민관 거버넌스

- 대북 인도협력은 1995년 북한이 수해와 가뭄 등 자연재해로 악화된 식량 상황을 타개하기 위해 유엔 인도주의사무국(UNDHA)에 긴급구호를 요청하고 남한 당국도 이에 화답하면서 시작
 - 1995년 김영삼 정부는 긴급구호의 일환으로 대한적십자사를 통해 15만톤의 쌀을 무상으로 지원했고 이는 남북간 첫 식량 지원으로 기록됨
 - 이후 남한의 대북지원은 정부 차원의 지원과 민간 차원의 지원 두 가지로 구분되어 진행
 - 정부 차원에서는 WFP, UNICEF 등 국제기구를 통한 간접적 방식의 소규모 공여를 추진해 오다 1999년 비료 지원을 시작으로 정부의 무상지원 및 식량차관 제공이 본격화
 - 민간 차원은 종교계와 시민단체를 필두로 한 대북지원운동 및 모금 활동을 중심으로 지원
 - 2008년 이명박 정부 등장 이후 정부 차원의 직접 지원은 사실상 중단되고, 국제기구를 통한 소규모 공여만 이루어졌으며, 민간단체가 대북지원의 주된 채널로 부상함
 - 다만 규모와 수준은 지난 정부와 비교해 크게 감소한 상태였으며, 이에 더해 2010년 천안함 사건 이후 남북간 교류협력을 중단한 5.24조치가 실행되면서 대북 지원사업도 원칙적으로 보류되고 대북 인도협력 또한 사실상 장기 침체기에 접어들게 됨(이종무 2012, 45)
- 1999년과 2004년을 변곡점으로 민관 거버넌스에 변화가 발생함
 - 대북지원이 시작된 이래 1999년까지 민간 차원의 대북지원 모금은 매우 활발했음
 - 정부 지원과 유사한 규모로 모금이 이루어지고 1998년에는 민간 지원이 정부 지원 규모를 초과하는 수준으로 활성화
 - 그러나 당시 민간의 대북지원은 대한적십자사-조선적십자사 창구를 통해서만 가능했음 (문경연 외, 2018).
 - 민간단체의 개별적인 북한 접촉은 불가능했으며 민간의 남북한 직접 교류는 정부의 통제 하에 있었음
 - 김대중 정부가 들어서며 1998년 지원 협의 및 모니터링 방북 허용, ARS 방식을 이용한 모금 허용 등 대북지원 활성화 조치가 실시되고 1999년 창구 다원화 조치가 실시되어 사업 진행에서 민간의 역할이 크게 증대
 - 창구 다원화와 모금규제 조치 해제, 통일부 남북협력기금 지원 요구가 수용되면서 많은 대북지원단체가 설립됨

- 개별 민간단체는 통일부에서 대북지원사업자로 지정받아 북한 파트너 조직과 지원 품목과 방식 논의, 물품 전달과 확인을 독자적으로 진행
- 정부 차원 지원은 남한 통일부와 북한 통일부를 중심으로 남북 당국간 회담을 통해서 진행되며, 민간 차원 지원은 남한의 개별 민간단체와 북한 민족화해협의회와의 협의를 통하거나 남북한 각각 종교조직 간 실시되어 투 트랙으로 대북지원이 실시됨(이종무 2012, 50-51)
- 2004년은 사업 진행은 물론 정책 결정 측면에서도 민관 거버넌스가 구축되기 시작한 해
 - 2004년 4월 북한 룡천역 폭발사고가 발생한 것이 계기
- 긴급재해 상황에 대응하기 위해서 민간에서는 대북협력민간단체협의회(이하 북민협) 차원의 ‘용천동포돕기본부’를 결성해 단체 간 협력을 통해 중복 지원을 피하고 지원 효율성을 증진하는 선례를 만들
 - 정부에서는 ‘용천재해대책 실무기획단’이 구성되어 북민협과 협력하는 한편, 정부와 민간의 북한 긴급구호 매뉴얼을 만드는 등 긴급재해에 효과적으로 대응
- 민관이 정부 지원 없이 자체적으로 재원을 발휘해 지원활동을 펼쳤으며, 북민협을 중심으로 개별 지원의 상호 조정, 조율이 이루어지고 있음을 확인하고 통일부는 북민협을 주요한 협력 파트너로 인식하게 되었고, 민관 정책 협의기구로 대북지원민관정책협의회(이하 민관협) 결성(강동완 2010).
 - 정부와 민관이 각각 독자적으로 대북지원을 추진해 오던 방식을 지양하고 양자간 협력을 통해 지원 효율성을 증진하게 된 것

[그림 2] 대북지원민관정책협의회 조직도



출처: 북민협(2004), 강동완(2010)에서 재인용

- 민관이 공동으로 대표를 맡는다는 점에서 민관이 수평적으로 협력하는 민관 거버넌스 수립했다는 의의가 있음
 - 민관협은 북민협 회장이 민간측 대표를, 통일부 차관이 당국측 대표를 맡아 상하반기 연 2회 정책 논의하는 장
- 민관협의 구성은 정부 당국이 민간의 전문성과 역량을 인정한 가운데 대북지원 정책 과정과 집행의 효율적 진행을 담보한다는 점에서 진일보한 조치
- 북민협은 민관협에 제안해 2005년부터 남북협력기금 지원을 받아 보건의료 인프라 개선, 농업·보건용수 개발, 주거환경 개선 등 개별적으로 진행하기 어려운 사업을 컨소시엄을 구성해 남북협력기금 지원을 받아 진행하는 ‘합동사업’을 벌이는 등으로 대북지원에 있어 민관 거버넌스를 구성

2. 남북 인도협력 거버넌스 평가

- 대북인도적지원은 1997~2007년까지 양적으로 성장하고 지원 방식 및 지원 분야를 확대해 오며 질적 변화를 겪음
 - 긴급구호 차원의 식량 지원으로 시작된 지원 분야도 점차 다양화: 비료와 농약, 종자, 농자재 지원 등 농축산 분야, 영양제와 수액, 의약품 등 보건의료 지원, 취약계층을 대상으로 한 분유, 이유식 등 급식 지원과 육아원, 고아원 등 생활 지원, 산림 및 양묘장, 지하수 개발과 같은 사회인프라 지원 등으로 확대
 - 물자 지원을 통해 현재의 부족분을 보충하는 구호성 지원에서 중장기적 목표를 갖고 다년간 사업을 벌이는 개발협력 사업으로 전환하는 지원방식의 전환도 이뤄짐
 - 민관협을 통해 정책 결정과 사업 집행에서 민관협력이 제도화되기도 했음
- 2000년대 후반부터 정부 차원의 대북지원은 급격히 축소되고, 민간 대북지원도 크게 위축
 - 원칙적으로는 인도주의와 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다는 방침을 세웠지만, 실제로는 북한주민 접촉 및 방북신청 처리 지연 등 행정조치, 분배투명성, 규모 적정성에 대한 문제 삼기 등을 통해 민간의 지속적 사업 운영을 저해하고 민간 차원의 인도지원을 일정 기간 전면적으로 중단
 - 주요 거버넌스 기구로 기능했던 민관협도 실질적으로 해체(강영식 2013).
 - 민관협은 “언제든지 정부가 하고 싶을 때 하고 안 하고 싶을 때 안 할 수 있는” 거버넌스 기구에 불과했던 것
 - 2018년 이후 민관협이 재개되기는 했으나, 정부 방침에 따라 또다시 중단될 가능성 상존

■ 대북 인도지원/인도협력을 뒷받침하는 법적, 제도적 기반 부재의 문제

- 민관협이 민과 관이 공동 의장을 맡아 수평적인 논의와 조정을 가능케 하고, 민간이 축적한 전문성을 발휘하는 기반이 되었음에도, 대북 인도지원/인도협력을 뒷받침하는 법적, 제도적 기반 부재로 언제든 상황 역전 가능
- 일반적으로 저개발국 또는 개발도상국에 대한 지원은 인도주의의 실천이라는 보편적 원칙에 입각해 실행
 - 한국의 경우 개발도상국 빈곤 감소와 삶의 질 실현, 인류 공동의 번영과 평화 증진에 기여하기 위해 한국국제협력단(KOICA)가 국제개발협력을 실행 중이며, 이는 정권 변화에 무관하게 진행
- 북한의 인도주의적 어려움을 경감하기 위한 대북지원은 남북관계의 특수성 때문에 정치적 상황에 종속

대북 인도적 지원의 가장 큰 문제는 사업의 지속성과 안정성을 담보받지 못 한다는 점입니다. 안보의 하위 부분으로 민간 교류가 위치해 있어 정치적인 상황에 따라 사업 진행이 영향을 받습니다. 인류 보편적 가치를 실현한다는 당위적인 측면에서 최소한 민간이 정치적 영향에서 자유로울 수 있도록 법제화가 필요하다는 고민이 존재합니다.

■ 민간의 거버넌스에 대한 지속적 요구: 법제화 통한 민간단체의 자율성과 독립성 확보

- 정치적 상황에 따라 사업 자체가 불투명해질 정도로 불확실성이 큰 상황에서 안정적인 사업 진행이 어려운 조건임
- 법률 밑에 시행령, 규정, 규칙이 있어 대통령이 시행령을 바꾸거나 통일부 장관이 규정, 규칙을 바꿔 버리면 대북지원을 사실상 금지시킬 수 있는 가능성 상존
- 정치적 상황과 무관하게 민간 지원의 안정성과 자율성을 확보하기 위한 노력이 필요하다는 공통된 지적

■ 지난 25년여 간 매해 지속된 한편 지원 품목과 분야 다양화, 지원 방식의 전환 등을 거쳐온 인도지원 현실에서 출발해 이를 개선하는 노력이 필요

- 그간 대북인도지원은 일회성 내지는 단시간에 걸쳐 필요한 물자를 전달하는 것에 중점을 두었던 긴급구호에서 공여자와 수여자가 중장기 목표를 함께 세우고 성과 관리를 통해 목표를 달성하는 개발협력 방식으로 전환되었음
- 이에 따라 인도지원에 있어 민간의 자율성을 확보하는 동시에 재원 사용 또한 안정적으로 바꿀 필요
 - 현재 대북 인도지원은 민간이 확보하는 재원에 대한 매칭펀드 개념으로 남북협력기금을

지원받는 구도

- 국제 재원을 이용하는 경우와 달리 보조금은 사업비로만 사용될 수 있어³⁾ 한국 재원을 지원받는 경우 북한에서 직원을 고용하는 등의 확장적 사업 운영은 불가능
- 1년 단위로 사업비 정산이 이루어져야 해 장기적인 성과 목표를 설정하고, 중장기적 사업을 진행하기에도 어려움이 따르고 있어 국제개발협력이 <한국국제협력단법>에 근거해 재단 출연금을 운용해 중장기 국제 개발협력을 진행하는 것과 대비되는 지점

재정의 성격이 변화하는 것입니다. 코이카처럼 인도협력재단을 만들어 남북협력기금을 재단 출연금으로 넣어 관리하면 북한과의 협력 사업도 중장기적 안목을 갖고 유연하게 진행할 수 있어요. 목표 프로젝트에 성과에 이를 수 있도록 장기간에 걸쳐 사람과 역량, 전문성을 축적할 수 있도록 투자함으로써 민간의 지원 역량을 증진하고 북한 주민의 열악한 상황과 남북관계 개선에 기여할 수 있습니다.

■ 민간은 대북인도지원을 포괄적으로 규정하는 새로운 입법 노력 진행중

- <남북관계발전법>⁴⁾에서 북한에 대한 지원을 언급하나 그 구체적 실행을 위한 집행법이 만들어지지 않아 실효성이 부족하고 <북한인권법>⁵⁾에서 북한 주민 인권 증진의 일환으로 인도적 지원을 언급하는데 그침
- 민간은 신규 법 제정을 통해 대북인도협력 안정성 확보가 필요하다고 주장하며 20대 국회에 이어 21대 국회에서 입법 노력을 기울이고 있는 상황
 - 21대 국회에는 <남북 인도적 협력에 관한 법률안(이하 인도협력법안)>⁶⁾과 <남북교류협력법> 개정안⁷⁾이 발의된 상황

3) <비영리민간단체 지원법>에 따라 보조금을 받아 공익활동을 벌이는 경우 원칙적으로 사업비만 지원하도록 규정

4) 남북관계 발전에 관한 법률 제10조(북한에 대한 지원) ①정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

②정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

5) 북한인권법 제8조(북한인권증진기본계획 및 집행계획) ①통일부장관은 중앙행정기관의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항을 포함한 북한인권증진기본계획을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.

1. 북한주민의 인권실태 조사

2. 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안(밀줄은 필자)

3. 그 밖에 북한주민의 인권 보호 및 증진에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

②통일부장관을 기본계획에 따라 매년 북한인권증진에 관한 집행계획을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.

③통일부장관은 기본계획 및 집행계획이 수립된 때에는 이를 지체없이 국회에 보고하여야 한다.

6) <남북 인도적 협력에 관한 법률안>(안민석 의원 등 19인 발의, 2021.1.14) 의안 원문.

https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F2B0V1A2D1N4U1C4K117G2S4S4I8J6&ageFrom=21&ageTo=21

7) <남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안>(이용선의원 등 21인, 2021.4.27) 의안 원문.

https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H2Z1O0T4I2N6R1B1J3A3O3G7O1G1B1&ageFrom=21&ageTo=21

- 인도협력법안: 인도협력의 기본 원칙을 수립한 가운데 인도협력사업 민관협력위원회 설치 및 인도협력 기본계획 작성을 의무화
 - 교류협력법 개정안: 남북교류협력 사업에 대한 투명하고 연속적 관리가 부재한 상황에서 민관협력의 효율성을 증진하는 남북 교류협력 증진을 전문적으로 담당하는 남북교류협력재단 설립을 제안
- 대북인도협력 관련 법 제정을 위해서는 남북 교류협력이 정권에 따라 중단되지 않아야 한다는 여야, 나아가 국민들의 최소한의 합의가 전제되어야 함
- 장기간의 인도협력 침체기 한가운데서 일차적으로 필요한 일은 정권 교체와 무관하게 이것만은 지켜나갈 수 있다는 최소한의 합의 지점을 찾는 일일 것
 - 이에 기초해 인도협력을 다시 재개하면서 과거의 연장선상을 또다시 반복하지 않는 것이 현장의 지속된 요구임

■ 남북교류협력 거버넌스 평가

- 교류협력 과정에서 정부가 독점해 왔던 북한과의 소통과 교류에 더 많은, 더 다양한 민간 행위자가 참여하게 되었고, 정부와 민간이 각자의 영역에서 전문성을 발휘하는 민관 거버넌스가 수립, 작동
- 그러나 정치군사분야 남북관계에 민감한 남북 경제, 사회문화, 인도협력은 현재 전면 중단된 상태
- 교류협력이 재개된다 하더라도 과거와 동일한 방식과 접근법을 취한다면, 미래의 어느 시점에도 현재와 같은 사태가 동일하게 반복될 수 있다는 점에서, 교류협력 과정에서 작동했던 법제도, 거버넌스에 대한 비판적 성찰, ‘오답노트’의 준비가 필수적

■ 남북교류협력 지속 취약성과 거버넌스 문제

- 남북 교류협력의 지속성과 안정성을 담보하는 것은 화해와 공존을 통해 통합된 한반도의 미래상을 그리는 데 있어 필수적
- <남북교류협력법>이 제정된 이래 수차례 개정이 진행되었으나 분야별 협력을 상세화하는 방향으로 이루어져 기본 접근방식, 즉 정부 승인을 전제로 한 교류협력의 허용이라는 큰 방향은 지난 30여년 간 변함 없이 유지됨
- 정권 변화에 따라 정부 승인의 폭과 범위가 달라져 정치적 상황 변화에 따른 교류협력의 중단이 언제든지 가능한 구조
- 지속가능한 교류협력을 뒷받침하기 위해 기본법제의 접근방식 정비가 절실함

■ 남북교류협력 거버넌스 개선 방향

- 다층적 행위자가 남북 교류협력에 참여하게 된 현실에 발맞춰 민간-당국간 수평적 논의와 협력을 제도화하는 노력이 병행되어야 함
- 인도협력을 위한 민관협의 설치와 민관 합동사업이 실행된 바 있으나 일회성에 그침
- 민간을 남북 교류협력의 공동 집행자이자 정책 파트너로서 인식하고 민간의 교류협력 활동을 안정적으로 뒷받침할 수 있게 하는 제도적 설계가 필요
- 남북교류협력의 지속성, 안정성을 담보할 수 있도록 기본법제를 정비할 때 남북 교류협력에 정당성을 부여하고 중장기적으로 다층적 행위자의 참여 속에 평화적 통합의 기반을 마련할 수 있을 것

■ 남북 교류협력 거버넌스를 위한 초당적 최소합의와 국회의 역할

- 기본법제 정비와 수평적 민관 거버넌스 구축의 전제는 남북 교류협력이 평화통일의 실현이라는 헌법적 과제 실현을 위한 것이라는 초당적, 전사회적 합의를 도출하는 것
- 당파적 차이를 넘어 여야와 남북교류협력 당사자가 공유할 수 있는 최소주의적 합의 마련 필요
- 국회의 역할은 최소주의적 합의를 위한 논의의 장을 구축하고 남북교류협력 당사자와 국민 참여를 확보해 여야 및 시민사회가 합의에 이를 수 있도록 하는 것

참고문헌

- 강동완. (2010). “‘대북협력민간단체협의회(약칭:북민협)’의 네트워크 구조 및 동학: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로.” 『정치정보연구』 13(1)
- 강영식. (2013). “2013년 새 정부 출범과 인도적 대북지원 관련 추진과제.” 서울: 대북협력민간단체협의회
- 김태경 외. (2022). 『한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스』 연구보고서. 서울: 국회미래연구원
- 남북교류협력지원협회. (2016). 남북교역25년사, 남북교류협력지원협회
- 문경연, 박지연, 송영훈. (2018). “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색.” 『국제관계연구』 23(1)
- 서울대 통일연구원. (2022). 2022 통일인식조사, 서울대 통일연구원
- 오양열 · 김성수 · 박영정 · 이우영 · 전영선. (2013). ‘남북기본합의서’ 문화분야 후속의제 개발 및 단계별 협력방안 연구, 최종보고서
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』 36(4)
- 이우영. (2018). 남북정상회담과 사회문화교류, 『통일정책연구』 27(1)
- 이종무. (2012). “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모, 북한 수원기구, 대북지원 담론.” 『KDI 북한경제리뷰』 2012년 2월호
- 이해정. (2018). 남북 사회문화협력의 비전과 과제, 현대경제연구원
- 통일연구원. (2023). 통일인식조사 2022, 통일연구원
- Lee, Sung Yong and Alpaslan Özerdem. (2015). Local Ownership in International Peacebuilding: Key Theoretical and Practical Issues. Routledge
- Paffenholz, Thania. (2015). “Unpacking the Local Turn in Peacebuilding: A Critical Assessment Towards an Agenda for Future Research.” Third World Quarterly, 36(5)
- Tonge, Jonathan. (2014). Comparative Peace Process. Wiley

남북교류협력 거버넌스 평가와 과제:
수평적 민관 협력, 기본법제 정비,
초당적 최소합의

인쇄 2023년 12월 26일
발행 2023년 12월 31일
발행인 김현곤
발행처 국회미래연구원
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전화 02-786-2190
팩스 02-786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인쇄처 (주)명진씨앤피(02-2164-3000)

©2023 국회미래연구원

ISSN 2983-4392

이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

