

인문사회연구회
업종연구총서 2000-07



비정부기구(NGO)를 통한
남북한 교류·협력 증진 방안 연구

조한범 (통일연구원)
김성철 (")
김규륜 (")
김형석 (한민족복지재단)

통일연구원

머 리 말

장기간 지속되어온 분단구조는 남북한에 상이한 체제와 생활세계를 형성했다. 따라서 통일은 가시적인 제도적 통합과 아울러 동일한 생활세계를 바탕으로한 의식 및 행동체계가 확립되어야 달성되는 장기적 과정이다. 남북한간의 이질화의 극복은 단절과 고립의 해소로부터 시작되는 것이며, 따라서 통일과정중의 교류·협력은 중요한 의미를 지니게 되는 것이다.

남북한 교류·협력과정에서 비정부기구 즉, NGO(Non Governmental Organizations)는 중요한 역할을 수행할 수 있다. 남북한 사회의 이질화를 극복하고 상호이해의 폭을 넓히기 위해서는 민간 교류·협력의 활성화가 필요하고, NGO는 이를 실현하는 구심점역할을 할 수 있기 때문이다. 특히 민간의 자율적 교류·협력구도 설정은 남북간의 상호적대감을 해소하고 주민간의 동질성을 증대시켜 장기적으로 사회문화통합의 기초가 된다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

최근 NGO의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이다. 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시세력으로서 NGO의 역할이 요구되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. '80년대 후반이후 한국사회에서도 시민사회가 점차 성숙되어감에 따라 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 동시에 통일문제에 대한 민간의 참여도 확대되고 있으며, 교류·협력분야에서도 실질적 활동을 증대시키고 있다. 그러나 최근의 활발한 활동에도 불구하고 NGO는 시민운동이 활성화되어 있지 못한 현실 때문에 남북 교류·협력에 있어서 상당한 어려움을 겪고 있다. 특히 통일관련 NGO의 경우 정부와의 효율적 협력관계도 튼튼하지 못한 편이며, 일부를 제외하고는 대부분 기반이 매우 취약한 상태이다.

민간 교류·협력의 확대를 위해서는 시민사회의 요구를 수렴하고 조직화하는 NGO의 주도적 역할이 필요하다. 민간분야의 남북 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭

으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 따라서 남북 화해·협력의 구현과 이질화의 완화 및 민족공동체 형성을 위해서는 교류·협력과 이를 위한 NGO의 역할이 적극적으로 활성화되어야 할 것이다. 이와 같은 인식을 바탕으로 본 연구는 최근 변화하고 있는 남북관계에서 NGO를 통한 남북한 사회문화 교류·협력 증진 방안을 모색하고 있다.

이 연구에서 제시된 정책적 제안들이 통일관련 NGO 활동의 활성화와 남북 교류·협력의 확대에 기여할 수 있기를 기대하며, 연구의 진행에 도움을 준 분들에게 감사의 말씀을 드린다.

2000년 12월

연구진 일동

요

약

본 보고서는 『인문사회연구회 2000년 협동연구사업』의 일환으로 연구회 산하 9개 국책연구기관이 협동으로 수행한 연구과제입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

분단이후 남북한은 50여년 이상을 상호 이질적인 체제에서 존재해왔으며, 최근까지도 냉전적 대립을 지속해왔다. 이와 같은 과정은 필연적으로 남북한간의 이질화를 심화시켜왔다. 이와 같은 이질화가 단기간에 해소되기 어렵다는 사실은 독일의 경험에서 잘 나타나고 있다. 이질화의 해소는 긴장과 갈등관계의 완화라는 전제하에 남북간의 교류·협력의 장을 넓혀 가는 과정에서 가능할 것이다.

지금까지 한국문제를 분석하는 많은 학자들은 평화를 다루는데 있어서 국가차원을 주된 관심영역으로 삼아왔다. 그들은 지속가능한 평화를 구축하는 문제를 안보 딜레마를 해결하는 것과 동일시하는 경향이 있었다. 따라서 평화체제 구축을 국가차원의 안보에 국한하는 결과를 가져왔다. 그러나 한반도 문제에는 국가, 민간기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 관여하고 있고, 다양한 이슈들이 서로 복합적으로 연계되어 있다. 예를 들어, 탈북자 이슈는 탈북자의 인권 영역에 국한되지 않고 국제법적으로 난민 지위 문제와도 중첩되어 있을 뿐만 아니라, 북한·남한·중국 등 국가간 외교관계뿐만 아니라 비정부기구, 민간기업 등 다양한 행위자가 관여하는 복합적 문제가 되었다.

특히 비정부기구는 남한 사회의 민주화와 함께 양적으로 팽창하였고, 그 역할과 기능이 단순히 국내적인 이슈를 다루는데 그치지 않고 남북관계에서 실질적인 행위주체로 부상하고 있다. 비정부기구는 국가차원의 관계를 단순히 보완하는 기능을 수행하는 것이 아니며, 그렇다고 국가와 경쟁 또는 갈등하는 관계를 가진 것도 아니다. 비정부기구는 때로는 국가와 경쟁 또는 마찰을 일으키면서 국가 차원에서 다루어질 수 없는 영역에 깊숙이 개입해 있다. 이러한 현상은 단지 한국문제 또는 남북한관계에 한정되어 있지 않으며, 이미 지구적 현상이 되고 있다고 할 수 있다. 남북한간의 상호교류·협력이 심화되면 될수록 비국가 차원의 행위주체와 이슈가 더욱 중요하게 되며, 이들을 통해서 한반도의 평화와 안보가 보다 지속적인 것으로 발전할 수 있을 것으로 전망된다.

최근 NGO의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이다. 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시세력으로서 NGO의 역할이 요구

되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. '80년대 후반이후 한국사회에서도 시민사회가 점차 성숙되어감에 따라 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 동시에 통일문제에 대한 민간의 참여도 확대되고 있으며, 교류·협력분야에서도 실질적 활동을 증대시키고 있다.

통일문제 및 남북 교류·협력에 있어 최근 민간분야의 역할이 증대되고 있으며, 시민사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 여기에는 두 가지 주요한 상황적 변화요인이 자리잡고 있다. 첫째, 한국사회의 발전에 따라 점차적으로 시민사회의 성숙 및 시민운동이 활성화되고 있다는 것이며, 둘째, 「국민의 정부」 출범후 새로운 대북정책이 마련되었다는 점이다. 현 단계를 화해·협력기로 설정한 만큼, 남북한의 적대감을 해소하고 상호이해를 증진시킬 수 있는 남북 교류·협력의 활성화가 필요하고 이 경우 NGO가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

민간 교류·협력의 확대를 위해서는 시민사회의 요구를 수렴하고 조직화하는 NGO의 주도적 역할이 필요하다. 민간분야의 남북 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 따라서 남북 화해·협력의 구현과 이질화의 완화 및 민족공동체 형성을 위해서는 교류·협력과 이를 위한 NGO의 역할이 적극적으로 활성화되어야 할 것이다. 이를 위해서 다양한 제도적 증진방안들이 마련되어야 할 것이다.

우선 통일문제 및 남북 교류·협력에 관여하는 NGO의 활동에 있어서도 정부와 NGO간의 협조체제가 구축되어야 할 것이다. 정부는 NGO의 독립성과 자율성을 보장하는 전제위에서 사회문화교류의 활성화에 기여하는 NGO 활동을 지원해야 할 것이다. 또한 물질적 기반마련도 중요한 과제이다. 정부는 NGO의 자율성을 보장하는 다양한 형태의 지원방안을 강구해야 할 것이다. 현재까지 남북협력기금은 매우 제한된 분야에만 국한되어 집행되었다. 따라서 사회문화 교류·협력사업을 수행하는 NGO에 대해서 협력기금을 지원함으로써 협력사업을 다양화, 활성화

화시키는 방안을 강구해야할 것이다. 또한 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안이 병행될 필요가 있다. NGO의 교류·협력활성화를 위해서는 보안법개정을 비롯 관련 제도의 개선이 필요한 것으로 지적되고 있다. 또한 우편·통신료 등 각종 공공요금의 할인과 세제혜택방안도 모색되어야할 것이다.

민간분야의 교류·협력활성화 및 창구다원화는 동시에 교류·협력에 대한 과당경쟁과 과열, 그리고 이로 인한 부작용들을 야기할 수 있다. 따라서 NGO의 자율적 협의체를 구성하여 상호정보교환 및 공동협력사업의 실시, 그리고 교류·협력과정에서 발생할 수 있는 부작용을 사전에 예방할 필요가 있다. 또한 대표성이 있는 협의체를 통해서 정부와 보다 효율적 협조관계를 유지할 수도 있을 것이다. 민간 협의체의 구성은 전체네트워크 구성과 분야별 전문화를 병행할 필요가 있다.

대부분의 NGO는 전문활동분야를 가지고 있으므로 남북한 사회문화 교류·협력에 있어서도 각 분야별 해당 NGO의 전문성과 노하우를 바탕으로 사업을 진행하는 것이 필요하다. 또한 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제 NGO와의 연대는 북한측으로부터의 거부감을 완화하고, 대북사업의 성사가능성을 높일 것이다. 따라서 남북 교류·협력에서도 각 분야별 국제 NGO와의 연대를 강화하고, 협력관계를 적극적으로 이용해야할 것이다.

경협확대과정과 NGO활동의 연계도 고려될 수 있을 것이다. 남한기업이 대북사업을 추진할 경우 NGO의 활동과 연계해서 진출하는 방안을 모색할 필요가 있다. 첫째, 남한과 북한간 경제교류·협력 추진의 주된 주체는 기업이 될 것이지만, 북한경제가 정상화될 때까지는 NGO가 남한기업과 북한측 경협파트너간에 매개역할을 수행할 필요가 있을 것이다. 특히 북한의 대남한 과도의존에 대한 우려감이나 사회주의 경제체제의 특성상 초기에는 NGO의 정신에 따라 북한에 대해서 지원성 경제협력이 많이 실현될 것이다. 둘째, 대북진출 남한기업들은 대부분 수도권에 집중되어 있는 경향을 보이고 있으나, 지방의 기업들도 대북진출을 원하는 것으로 나타나고 있으므로, 남한내 NGO는 전국적 네트워크

크를 통해서 지방자치단체가 요청할 경우 적극적으로 도와줄 수 있을 것이다. 셋째, 북한은 시장경제체제를 받아들여야 해도 실질적으로는 시장경제체제의 운용방식을 습득할 기회가 없는 것으로 판단된다. 남한 내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다.

향후 추진되어야 할 교류·협력은 민간의 자율성 확대라는 큰 축을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 외적 환경변화에 관계없이 지속적으로 진행될 수 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 이는 단기적인 차원이 아닌 남북한 이질화 해소와 장기적인 사회통합의 관점에서 다루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 교류·협력에 대한 민간분야 참여가 확대되어야 하며, 특히 시민사회를 대표하는 NGO의 역할이 필수적으로 요구된다. NGO를 통한 각 분야에서 민간교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회통합과정의 중요한 밑거름이 될 것이기 때문이다.

차 례

I. 서론	1
II. 이론적 접근	4
1. 지구화와 한국	4
2. 냉전체제하의 지구화	6
3. 기존이론(레짐이론)의 한계	8
가. 국가 중심적 설명	8
나. 이슈 중심적 설명	9
4. 연구영역의 확대	11
가. 새 개념의 도입: 가버넌스, 권위의 영역	11
나. 한국문제의 권위의 영역	14
5. 비정부기구 연구의 필요성	17
III. 남북관계와 교류·협력	19
1. 냉전기 남북 교류·협력	19
2. 7·7선언이후의 남북 교류·협력	21
3. 대북 포용정책과 남북 교류·협력	24
IV. 부문별 남북 사회문화 교류·협력의 전개	29
1. 남북한 사회문화 교류·협력	29
가. 학술분야	30
나. 종교분야	35
다. 문화·예술분야	39
라. 언론·출판분야	42
마. 체육분야	44
바. 관광분야	46

2. 남북한 경제교류·협력	48
가. 경제교류	50
(1) 전반적 추세	50
(2) 남북교역 수치	53
(3) 위탁가공교역 현황	54
(4) 북한의 대외무역과 남북교역 비교·분석	56
나. 경제협력	58
(1) 경제협력사업 일반현황	58
(가) 주요조치	58
(나) 협력사업 승인현황	60
(2) 현대추진 대북 경협사업	62
(가) 추진현황	62
(나) 성과 및 평가	66
V. 남북 교류·협력의 평가	68
1. 사회문화분야	68
2. 경제분야	73
가. 노태우정부: 대북정책 추종형 경협	74
나. 김영삼정부: 정경연계형 경협	74
다. 김대중정부: 대북정책 선도형 경협	75
VI. 남북 교류·협력과 NGO	79
1. NGO의 개념	79
2. 통일관련 NGO	84
3. NGO의 인도지원활동	88
4. 북측의 NGO에 대한 인식	90
5. NGO 활동의 평가와 새로운 역할	92

VII. 북한의 사회단체	100
1. 북한 사회단체의 의미	100
2. 북한의 대표적 사회단체	101
가. 김일성사회주의청년동맹	101
(1) 형성 및 변화과정	101
(2) 조직	104
(3) 활동	107
나. 조선민주여성동맹	109
(1) 결성 및 조직	109
(2) 활동	112
다. 조선직업총동맹	112
(1) 형성 및 조직	112
(2) 활동	117
라. 조선농업근로자동맹	121
(1) 형성 및 조직	121
(2) 활동	125
VIII. NGO를 통한 남북 교류·협력 증진방안	129
1. NGO와 정부의 상호보완적 관계설정	129
2. NGO에 대한 재정지원	133
가. 남북협력기금 지원과 통일기금 조성	133
나. NGO에 대한 재정지원방식의 다각화	136
3. 법제도 개선 및 NGO에 대한 기타 지원	139
4. NGO 협의체 구성	141
5. 전문 NGO와 국제 NGO 활용	145
6. 남북 경제교류·협력 발전을 위한 NGO의 역할	147
가. 기본방향	147
나. NGO의 역할	152
IX. 결 론	157
참 고 문 헌	159

표 차 례

<표 II-1> 한국문제의 다양한 권위의 영역(SOA)	14
<표 III-2> 남북 인적교류 현황: 주민접촉 ('89.6.12 ~ '2000.11.30) ...	27
<표 IV-3> 남북한 주민접촉(분야별, '89. 6.12 ~ '2000. 11.30)	30
<표 IV-4> 남북한 교역의 발전 추세: 1989~1999년	53
<표 IV-5> 총교역대비 위탁가공교역 비중	56
<표 IV-6> 북한의 대외무역 추이	57
<표 IV-7> 남북 경제협력사업 승인 현황	61
<표 VI-8> 시민단체와 민간단체의 구분	84
<표 VI-9> 국제사회의 대북 지원 추이	89
<표 VI-10> 2000년도 주요 NGO의 대북 지원 실적	89
<표 VIII-11> 시민단체와 정부와의 관계에 대한 태도	131

그림 차례

[그림 VII-1] 조선민주여성동맹 조직	111
[그림 VII-2] 조선직업총동맹 조직	115
[그림 VII-3] 조선농업근로자동맹 조직	124

I. 서론

NGO는 새로운 시민권력으로서 그 영향력이 지구촌차원에서 급속히 확대되어 가고 있으며, NGO 서울세계대회에서 나타났듯이 통일문제에 있어서도 상당한 관련을 맺고 있다. 최근 NGO의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이며, 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시세력으로서 NGO의 역할이 요구되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. 따라서 통일 및 남북 교류·협력에 있어 NGO의 잠재력을 적극적으로 활용하는 방안이 모색될 경우 긍정적 효과가 기대된다.

80년대 후반이후 한국사회의 NGO 활동이 점차 확대되어 왔으며, 동시에 통일문제 및 남북 교류·협력에 있어 최근 민간분야의 역할이 증대되고 있다. 또한 시민사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 특히 남북관계를 화해협력단계로 정착시키려는 국민의 정부 방침에 따라 교류·협력에 있어 NGO의 참여는 향후 보다 증가할 것이다.

NGO를 통한 민간교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회문화적 통합과정의 중요한 밑거름이 될 것이다. 민간분야는 비정치적 특성과 유연성을 가지고 있다는 점에서 정부차원의 공식적 교섭과 경제교류가 지니는 한계를 넘어 남북한간의 이질화 극복과 공동체 형성에 있어 중요한 역할을 수행할 수 있다.

남북 교류·협력에 있어 민간분야의 중요성에도 불구하고 한국의 NGO 활동은 ‘시민 없는 시민운동’의 문제점을 가지고 있으며, NGO의 남북 교류·협력에 있어서도 과당경쟁 등의 문제점들이 이미 나타나고 있는바, 남북 교류협력에 대한 NGO 참여의 의미를 질적으로 고양시키기 위해서는 새로운 대책이 필요할 것이다.

이에 주목 본 연구는 NGO를 통한 남북 교류·협력의 활성화의 필요성의 증대에 주목, 남북한 교류·협력 자료 분석 및 평가와 각 분야

NGO의 실태 및 요구를 수렴, 남북한 교류·협력 증진을 위한 NGO의 참여 확대방안을 모색하고자 한다.

한국사회의 경우 시민사회가 선진국에 비해 발달하지 못하였는바, 시민운동 내지는 비정부부문에 대한 학술적 연구는 축적되어 있지 못한 실정이며, 최근에 들어 관련 연구들이 나타나고 있으나, 대체로 개괄적 성격이 큰 실정이다. 최근의 관련연구자료들을 보면 다음과 같다. 『한국민간단체총람』(시민의 신문사, 1997)은 한국의 비정부 민간단체에 대한 개괄적 소개이며 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안 연구』(정무제1장관실, 1997)과 『시민운동단체 활성화 방안에 대한 연구』(서울대, 1993)는 한국의 비정부 민간단체에 대한 정부의 지원방안을 모색하고 있다. 또한 『일본의 NGO활동 연구』(세종연구소, 1998), “한국 비정부단체의 세계화전략연구”(국제정치학논집 1997), 『세계화와 한국 NGO의 발전방안』(경제정의실천시민연합, 1997) 등은 한국 비정부 민간단체의 세계화 전략과 관련된 연구들이라 할 수 있다.

통일분야의 경우 민간의 통일논의 참여가 제한되어온바, 전반적으로 남북교류협력 분야의 민간분야 참여 연구는 미약한 실정으로, 개괄적 소개 연구가 주종을 이루고 있다. 『통일을 준비하는 한국의 민간단체』(경실련 통일협회·동아일보, 1994)는 한국의 통일관련 민간단체를 개괄하고 있으며, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』(민족통일연구원, 1997) 등은 대북지원 부문 관련연구이다. 『통일과정에서 민간단체의 역할』(민족통일연구원, 1996.), “민화협결성을 통해본 해방후 민간통일운동과 정부의 통일정책.(현대경제사회연구원, 1998.), 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』(연세대 1998)은 통일정책관련 민간분야의 역할을 주제로 한 연구들이다. -비정부 민간분야의 주활동영역이라고 할 수 있는 남북 사회문화 분야 관련연구의 경우 “남북문화교류활성화방안연구”(민족통일연구원, 1995), 『NGO를 통한 남북 사회문화 교류·협력활성화 방안연구』(민족통일연구원, 1998), 『남북 사회문화교류·협력의 평가와 발전방안』 등의 연구가 있다.

본 연구는 남북한 교류·협력에 대한 전반적 검토와 아울러 NGO의

역할을 경험적 차원에서 분석하고 전반적인 남북 교류·협력 활성화 방안과 아울러 분야별 활성화방안을 모색하고자 한다. 남북 교류·협력에 있어 민간분야의 중요성에도 불구하고 한국의 NGO 활동은 ‘시민 없는 시민운동’의 문제점을 가지고 있으며, NGO의 남북 교류·협력에 있어서도 과당경쟁 등의 문제점들이 이미 나타나고 있는바, 남북 교류협력에 대한 NGO 참여의 의미를 질적으로 고양시키기 위해서는 새로운 대책을 모색될 것이다. 이를 위해 정부와의 효율적 협력관계설정, 재정지원 및 기타 법제도 개선, NGO 협의체 구성 및 효율적 활동방안 모색 등 정부차원의 지원과 NGO의 노력을 결합하는 다양한 형태의 증진방안이 모색될 것이다.

II. 이론적 접근

1. 지구화와 한국

지난 20세기는 두 가지 점에서 일류 역사상 기록할만한 시기였다. 첫째로 구소련과 동유럽 전체주의 체제가 붕괴함에 따라 반세기 이상동안 지속되어 왔던 자본주의와 사회주의간의 체제경쟁과 갈등이 종식되기에 이르렀다. 이 역사적 사건은 국가 정체성과 국가이익에 있어서 카다란 내용 변화를 불러 일으켰다. 그것은 국제 관계에 있어서 권력의 우위로부터 경쟁과 협력을 통한 번영으로의 변화이다. 이에 따라 새로운 정치경제적 기구들이 형성되었는바, 유럽연합(EU), 세계무역기구(WTO), 북미자유무역협정(NAFTA) 등이 그 산물들이라고 할 수 있다. 둘째, 전자 및 컴퓨터 과학의 발달로 인한 정보혁명은 세계적 문제를 다루는데 있어서 시간과 공간의 근접성을 가져왔다. 그 결과 정보혁명은 생활 패턴의 획일화 또는 표준화를 낳았을 뿐만 아니라 지식의 전지구적 확산을 초래하였다. 그런데 지역에 따라서 이같은 변화를 수용할 의사와 능력의 차이가 크게 드러나면서 세계적 현상의 불가예측성은 더욱 증폭되었다. 이런 변화들은 새로운 밀레니엄이 시작되면서 더욱 가속화되는 경향을 보이고 있다.

우리는 이 거대한 변화를 지구화(globalization)라는 개념으로 요약해 표현한다. 지구화는 미시적 차원에서 개인 생활을 구속하는 가치와 규범을 변형시켰으며, 거시적 차원에서는 국가 권위와 경계를 약화시켜왔다. 지구화는 매우 복합적인 현상이다. 주변에서 우리가 익숙하지 않은 현상들이 동시 다발적으로 일어나며, 이들 사이의 인과관계를 밝혀내기 힘들게 되었다. 주목할 것은 변화 과정이 매우 신속한 까닭에 전통적 개념과 용어들로 이같은 현상을 설명하고 처방할 수 없게 되었다는 점이다.

이제 한국도 예외 없이 이와 같은 지구화 과정에 놓여있다. 로즈노

(James N. Rosenau)의 개념을 통해 한반도의 지구화 과정을 살펴보기로 하자.

첫째, 영토 및 법적 경계는 자본과 재화의 흐름을 제어하는데 별로 큰 의미를 지니지 못하게 되었다. 1997년 외환위기로 인해 국제통화기금(IMF) 체제 하에 들어갔던 한국은, 「국민의 정부」 등장 이후 국내 경제의 구조조정과 과감한 개방정책을 통해 국가 신인도를 회복하고 이제 초국적기업(transnational corporations)들로부터 아시아 국가 중 가장 매력있는 투자국으로 인정받기에 이르렀다. 김대중 대통령과 그의 경제관료들은 특히 외국인 투자를 유도함으로써 기존의 시장 장벽을 점진적으로 허무는데 많은 노력을 경주하였다. 급변하는 국제적 환경 변화에 대한 부적응 또는 적응지체로 발생한 외환위기의 상황에서 「국민의 정부」의 정책은 지구적 시장 및 자본 흐름의 변화에 대한 절박한 적응과정이었다고 할 수 있다. 물론 여야 정치엘리트들 사이에서 외자유치를 무한정 허용해야 하느냐는 문제를 둘러싸고 많은 논란이 있었다. 그러나 정부는 지구화로 인한 무한경쟁 시대에 국경을 초월한 자본의 흐름을 유인하는 정책을 취하지 않을 수 없게 되었다.

둘째, 국경을 초월하여 확산되는 대상에는 자본, 상품, 서비스, 사람, 아이디어 및 정보, 규범적 정형, 행위패턴 등이 포함된다. 한국사회에서 상품과 서비스는 가시적으로 드러나는 대상인 반면, 규범적 정형과 행위패턴은 잘 드러나지 않는다. 그러나 모든 대상들은 서로 밀접하게 연관되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 한국에서 우리는 맥도날드 햄버거와 켄터키 프라이드 치킨 간판을 곳곳에서 자주 볼 수 있게 되었는데, 이런 장소는 음식취향과 행위패턴에 있어서 부모와 세대차를 보이는 젊은이들이 서로 교체하는 장소가 된지 오래이다. 이들 젊은 세대는 마이크로소프트사의 소프트웨어와 인터넷 게임을 즐긴다. 따라서 이들의 사고유형, 정보원천, 의사소통방식 등은 언어나 국가공동체 또는 민족정체성을 공유하지 않은 지구의 다른 한편에 있는 젊은이들과 매우 흡사하다.

셋째, 국가가 아직 가장 강력한 권력의 실체로 남아있지만, 권력이 다

양한 행위주체에게 분산되어 있는 것도 사실이다. 다른 선진국과 마찬가지로 한국에서도 비정부기구(NGO)나 초국적기업 처럼 국가 주권에서 벗어난 행위자들이 개인의 일상생활을 좌우하는 중요한 역할을 행하게 되었다. 예를 들면, 시민단체들은 지난 4월 13일 국회의원 선거과정에서 총선연대를 구성하여 정치권에 도전한 바 있다. 이들은 부패 연루 또는 병역 기피 후보들에 대해 부정적 캠페인(negative campaign)을 벌였다. 물론 이들의 행위가 합법적인 것인가 그렇지 않으면 불법적인 것인가 하는 논란이 있기도 하였다. 그러나 시민단체들의 총선연대는 오랫동안 무기력증에 걸린 유권자들의 의식을 일깨워주는데 기여하였으며, 그 결과 정부 당국으로 하여금 입후보자들의 납세기록과 병역기록을 일반에 공개할 수밖에 없는 상황을 만들었다.

2. 냉전체제하의 지구화

이상과 같이 한국은 지구화의 과정을 겪고 있는 반면 한반도 상황에서 비롯되는 특수성도 동시에 지니고 있다. 한마디로 냉전체제하의 지구화(globalization under Cold War)라고 할 수 있는 것으로서, 이것은 지역적 안보 딜레마에 의해 일정한 한계를 지니고 나타나는 지구화 현상을 말한다. 한편으로, 일제 식민지 지배와 민족분단으로 인해, 한반도는 사회주의가 쇠퇴하는 전반적인 추세 속에서도 냉전의 고도로 남아 있었다. 남북한 모두 일반 국민들은 오랫동안 안보위기감에 휩싸여 살 수 밖에 없었으며, 실제로 군사분계선을 따라 군사적 적대관계가 지속되어 왔었다. 이런 안보위기감은 북한의 핵위기와 미사일개발로 더욱 고조되기도 하였다.

다른 한편, 「국민의 정부」 출범과 함께 시작된 대북포용정책에 힘입어 현대그룹은 금강산 관광사업을 시작하여 남북한 경제협력의 시범을 보이기도 하였다. 또한 1995년 북한지역에 일어난 대규모의 홍수는 사회주의 경제권의 붕괴로 어려움에 처해 있던 북한의 경제사정을 더욱

어렵게 하였으며, 이로 인한 극심한 식량부족은 수백만의 북한 주민들을 기아상태로 몰아 넣어 수많은 아사자와 탈북자가 생겨나게 되었다. 1999년까지 수년동안 계속된 북한의 식량난과 기아 사태는 국제사회의 이목을 집중시켰을 뿐 아니라 NGO에게는 ‘북한 돕기’가 가장 중요한 이슈가 되었다. 이에 따라 NGO는 효율적 ‘대북 지원’을 위해 서로 간의 정보를 공유하거나 전략적인 제휴를 하기도 하였으며, 수 차례의 연합모임을 통해 국제사회에 공동으로 호소함으로써 대북 지원의 필요성을 여론화하였다. 결과 1999년 5월 중국 베이징에서 제1회 『인도적 입장에서 대북지원을 위한 국제 NGO대회』가 열렸으며, 이어 2000년 7월에는 일본 도쿄에서 제2회 대회가 열리기도 하였다.¹⁾ 중국의 북한접경 지역에서는 남한과 국제적 인도지원단체들이 기아에 허덕이는 탈북자들에게 대한 지원에 개입하게 되었고, 이것은 중국의 실정법을 위반하면서까지 이루어지게 되었다.

이같이 상반되고 모순적인 상황은 한반도를 둘러싼 지구화의 복잡성을 반영한다. 남북한이 국가 차원에서 긴장상태에 놓여있는 가운데, 2000년 6월에는 1945년 분단이후 처음으로 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이에 정상회담이 개최되었다. 또한 민간기업들과 비정부기구들은 국가차원에서 보면 매우 민감한 이슈에 대해 적극적으로 개입해 활동하게 되었다. 한마디로 갈등적 또는 협력적 상호작용은 국가차원에서 뿐만 아니라 국가와 비국가 행위자들 사이에서도 발생하게 되었고, 안보 이슈는 경제 및 인도주의 이슈들과 밀접하게 연관되어 있음을 보여주게 되었다.

여기서 우리는 한국문제의 복잡성(complexity of Korean problem)을 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한국문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 남북한 국가뿐만 아니라 한반도와 이해관계를 갖고 있는 주변국들이 통제할 수 없는 상황이

1) 두 차례의 국제NGO대회를 통해 효율적 대북 지원을 위한 모임의 필요성이 제기되었고, 이에 따라 2001년의 제3회 대회는 서울에서 한국NGO들의 공동주관으로 개최를 약속하였다.

되었다. 말하자면, 한국문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서 있다. 둘째, 한국문제는 남북한 국가사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다. 셋째, 한국문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성(interconnectedness)을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 벌이고 있다. 요약하자면, 한반도에서의 지구화는 몇 가지 일반적 의미의 지구화 속성을 지니고 있는 한편, 아직 분단에 의한 냉전의 터널을 통과하는 과정에서 한국적 특유의 복합적 특성을 지니고 있다고 할 수 있다.

3. 기존이론(레짐이론)의 한계

가. 국가 중심적 설명

오래된 개념은 새로운 문제를 이해하는데 도움을 줄 수 없다. 지금까지 한국문제를 분석하는 많은 학자들은 평화를 다루는데 있어서 국가차원을 주된 관심영역으로 삼아왔다. 그들은 지속가능한 평화를 구축하는 문제를 안보 딜레마를 해결하는 것과 동일시하는 경향이 있었다. 따라서 평화체제 구축을 국가차원의 안보에 국한하는 결과를 가져왔다. 이같은 한계는 지난 20여 년 동안 국제관계 연구를 지배해온 레짐이론(regime theory)의 국가중심적 설명에서 비롯되었던 것으로 보인다.

레짐이론에서 특정한 이슈는 여기에 이해관계를 갖고 있는 국가간의 관계로만 다루어진다. 다시 말해, 어떤 이슈의 레짐은 국가간의 밀도높은 상호작용이 수렴하여 형성되는 것으로 간주된다. 레짐이론의 선구자인 크라스너(Stephene D. Krasner)는 레짐을 “행위자의 기대가 수렴하게 되는 명시적 또는 묵시적 원칙, 규범, 규칙 및 의사결정 절차의 집

합”²⁾이라고 정의한 바 있다. 여기서 행위자는 국가 또는 기구를 의미한다. 그러나 지금까지 국제관계에서 기구가 여러 국가들의 합의하에 구성되었던 점을 고려한다면, 레짐을 구성하는 행위주체의 기본 단위는 국가라고 보아도 과언이 아닐 것이다. 말하자면, 레짐은 일정한 이슈에 관해서 국가간의 동의에 기반한 다소 복잡한 형태의 제도라고 할 수 있다.

그러나 레짐이론의 입장을 취하는 학자들 중에서도 이론적 한계를 인정하는 이도 있다는 점에 우리는 주목할 필요가 있다. 이들은 레짐이론이 국가중심적 명제로 구성되어 있으며 바로 이 점 때문에 세계적 현상을 기술하고 설명하는데 한계를 지니고 있다고 말한다. 예를 들어, 스토크(Olav S. Stokke)는 대부분의 레짐이론이 국가가 단일적(unitary)이고 합리적인 행위주체라고 보는 방법론적 가정을 지나치게 강조하고 있다고 지적하는 동시에, 민간단체들이 중요한 역할을 행하는 초국가적 상호관계와 연계성을 적절히 밝혀내지 못하고 있다고 주장한 바 있다.

한반도는 50여 년 동안의 분단으로 인해 아직 긴장과 불안이 지속되는 가운데 지구화가 진행되는 특수한 지역으로서, 국제비정부기구(INGO), 한국 비정부기구, 민간기업이 매우 적극적인 행위주체로서 작용하는 곳이다. 남북한 관계에 국한시켜 보더라도 비국가 행위자들이 점차 더 중요해지고 있다. 이런 변화된 상황 속에서 과거의 국가중심적 레짐이론은 한국문제를 분석적으로 요해하고 지속가능한 평화를 구축하는데 더 이상 적절한 모델이 될 수 없음을 알 수 있다.

나. 이슈 중심적 설명

레짐이론은 또한 이슈중심 이론이다. 레짐이론은 특정한 이해와 정체성을 가진 국가들 사이의 기대가 수렴할 수 있는 일정한 이슈 영역에

2) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

특별한 관심을 기울인다. 레짐이론의 관심영역은 안보, 무역, 환경, 인권, 생태, 난민, 등에 관한 이슈들이다. 또 레짐이론은 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차 등이 형성되는 과정을 설명한다.

그러나 레짐이론은 다양한 세계적 이슈들의 복합성을 탐구할 수 있는 유용한 모델이 되지 못하고 있다. 레짐이론이 매우 포괄적이고 중층적인 세계적 문제들을 이해하는데 한계를 지닐 수밖에 없다는 점은 이미 이론 주창자들에 의해서도 제기된 적이 있다. 영(Oran Young)은 레짐이론이 이슈의 특수성을 과장하여 설명함으로써 이슈들 사이의 인위적 경계를 설정하는 문제를 낳는다고 말한 바 있다. 실제로 현재 진행 중에 있는 지구화로 인해 이슈들 사이의 상호연관성도 급속히 증대되고 있는 바, 특정 이슈만을 분석하는 레짐이론은 문제해결을 위한 처방적 또는 규범적 이론으로서 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다.

한국문제의 경우에도 마찬가지이다. 탈북자 이슈를 예로 들어보자. 탈북자 이슈는 이들의 인권과 수용국의 안보 및 질서문제와 밀접하게 관련되어 있다. 1990년대 중반 북한 식량난으로 인해 수많은 탈북자들이 발생하게 되었고, 이들 중 대부분이 중국 동북부 지역에 체류하게 되었다. 중국 당국은 이들에게 적절한 법적 지위, 즉 난민 지위를 부여하지 않고 북한으로 강제 송환하였기 때문에, 중국 체류를 원하는 탈북자들은 인신매매와 노동착취 등 심각한 인권침해를 당하게 되거나 이를 피하기 위해 중국의 내륙 또는 변경지역으로 잠입해 들어가게 되었다. 이같은 탈북자 이슈는 인도주의적 입장에서 보면 인권문제는 물론이고 이들을 수용하는 중국 당국의 입장에서 보면 사회질서 및 안녕과 관련되는 문제가 되는 셈이다. 따라서 탈북자 이슈는 사실 하나의 이슈 영역에 국한되지 않고 다양한 영역에 중첩되어 있음을 알 수 있다.

세계적 이슈들이 서로 불가분의 관계에 있으며 상호연계성을 지니고 있는 만큼, 이들은 국가라는 행위주체에 의해서만 해결될 수 없음은 당연한 일이다. 다시 탈북자 문제로 돌아가 보자. 인도주의를 표방하는 각종 비정부기구들이 탈북자 지원에 관여하고 있으며 탈북자의 난민지위 획득을 위한 UN 청원운동을 공개적으로 벌인 만큼, 중국과 남북한

국가들이 이 문제를 해결하기 위한 유일한 행위자는 아니다. 어떤 의미에서는 이들 국가 사이의 미묘한 관계가 오히려 문제해결의 장애가 될 수도 있다. 특히 중국은 남북한 모두와 외교관계를 가지고 있기 때문에 그러하다. 중국은 때로는 한국전쟁 기간 동안의 혈맹관계를 강조하면서 북한에 치우친 정책을 펴기도 하고 동아시아의 새로운 동반자로서 남한에 기우는 정책을 펴기도 한다. 예를 들어, 중국은 탈북자들을 북한으로 강제송환하는 반면, 황장엽 남한행과 관련해서는 남한 당국에 호의적 입장을 취하기도 했다. 결론적으로 한국문제 특히 탈북자 이슈는 레짐이론만으로는 적절히 분석될 수 없으며 해결될 수도 없음을 알 수 있다.

4. 연구영역의 확대

가. 새 개념의 도입: 가버넌스, 권위의 영역

가버넌스(governance)라는 개념은 국제관계의 복합적 현상을 연구하는데 있어서 중요한 개념으로 등장하고 있다. 특히 레짐이론이 많은 한계를 드러내 보이면서 가버넌스 개념이 하나의 대안으로 간주되기도 한다. 특히 한국문제의 복잡성을 생각한다면 적절한 분석의 틀이 될 수 있을 것이다. 가버넌스는 명령기제라기 보다는 조정 및 통제의 합목적적 행위들을 말한다. 따라서 이것은 통치(government)와는 구별된다. 가버넌스에 대해 로즈노는 다음과 같이 말한 바 있다.

가버넌스는 통치와 동의어가 아니다. 가버넌스와 통치 모두가 의도적 행위, 목표지향적 행동, 규칙 시스템을 말한다. 그러나 통치는 공식 권위와 경찰력을 통해 입안된 정책을 집행하는 행위를 뜻한 반면, 가버넌스는 법적 또는 공식적으로 명시된 책임으로부터 도출되거나 또는 그렇지 않을 수도 있는 공유된 목표에 의해 뒷받침되는 행위를

말하며 따라서 일탈을 막고 순종을 얻어내기 위해 경찰력에 의존할 필요는 없다. 달리 말하자면 가버넌스는 통치보다도 포괄적이라고 하겠다.³⁾

이런 점에서 가버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다고 하겠다. 또한 가버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 통치에 비해 가버넌스는 응집력, 결집력, 위계질서 등에 있어서 이완된 형태를 의미한다고 볼 수 있다.

그러면 여기서는 가버넌스 개념이 어떻게 한국문제의 복잡성을 분석하는데 도움줄 수 있는가를 살펴보기로 하자. 첫째, 가버넌스는 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. 행위주체들 사이에는 구체적인 결정인자가 별도로 존재하지 않으며 매우 밀접한 상호의존관계에 놓여있다. 그 관계가 충돌하는 것이든 혹은 병존가능한 경우이든 마찬가지이다. 국가, 민간기업, 비정부기구 등이 한국문제의 역동적 흐름에 관여하고 있다. 이 점에서 국가가 아직도 가장 중요한 부문으로 남아있기는 하지만, 가버넌스는 복합적인 한국문제의 비결정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)의 속성을 조망해줄 수 있는 개념이라고 하겠다.

둘째, 가버넌스는 위계질서에 의해 배열되지 않은 권위의 다양한 형태를 나타낸다. 조직적 순위와 명시된 권위와 책임을 요구하는 통치와는 달리, 가버넌스는 통치와는 다른 권위를 지니고 있다. 로즈노가 논한 바 있는 권위의 영역(sphere of authority: SOA)은 복합적인 한국문제에 대해서 많은 함의를 준다. 그에 의하면, 가버넌스의 단위로서 4가지

3) 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.

유형의 권위의 영역이 있다. 확립된 권위의 영역(established SOA), 수용적 권위의 영역(accommodative SOA), 경쟁적 권위의 영역(contested SOA), 전이적 권위(transient SOA)의 영역 등이 그것이다.

(1) 확립된 권위의 영역은 국제기구, 양자적 또는 다자적 관계 등을 통한 국가간 관계에서 일상적으로 형성되는 권위의 중심을 말한다.

(2) 수용적 권위의 영역은 국가뿐만 아니라 비국가들을 둘러싸고 형성되는 권위의 영역으로서, 인권을 둘러싼 회의, 학술회의 등을 통해 제도화를 지향하는 영역이다.

(3) 경쟁적 권위의 영역은 국가와 비정부기구 사이에 격렬한 토론과 반목이 진행되는 영역으로서 아직 받아들여지지 않고 점차 부상하는 부분이다.

(4) 전이적 권위의 영역은 개인과 집단 행동 또는 접촉이 특정한 이슈에 의해 경계를 넘어선 네트워크로 발전하면서 발생하는 영역을 말한다.

권위의 영역이란 용어는 가버넌스의 요동을 통한 자기조직화의 속성을 나타내는 바, 이는 가버넌스의 단위로서 각 권위의 영역이 행위주체들 간의 협력관계 뿐만 아니라 갈등적 관계를 통해 발생하고 진화한다는 점에서 그러하다. 더욱이 네 가지 권위의 영역은 전체적으로 이들 사이에서의 동태적 변화가 발생할 때 대규모의 자기조직화를 경험하게 될 수 있다.

셋째, 가버넌스는 하나의 이슈가 아니고 권위적 규칙의 포괄적 체계라고 할 수 있다. 이같은 속성으로 인해 가버넌스는 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. 이렇게 권위 주체와 영역이 매우 다양하기 때문에 세계적 이슈들 특히 한국문제를 이해하는데 있어서도 전체론적 관점에서 볼 필요가 있다.

나. 한국문제의 권위의 영역

<표 II-1> 한국문제의 다양한 권위의 영역(SOA)

	경쟁적 SOA	수용적 SOA	확립된 SOA
안보질서, 대량살상무기 문제			제네바합의 및 KEDO 남북 정상회담 4자회담 미·북 미사일 회담
경제협력, 이산가족 상봉			6·15 공동선언문
탈북자 및 인권 문제	NGO의 난민지위 인정 청원	INGO의 인권 보고서 및 회의	중국-UNHCR-남한
인도주의적 지원	NGO의 중국 체류 탈북자지원	INGO의 지원 및 회의	

한국문제는 이미 언급한 바와 같이 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지 다양한 요소로 이루어져 있다. 달리 말하자면, 한반도에서 지속가능한 평화(sustainable peace)를 구축한다는 것은 행위자 측면에서 보나 이슈들 측면에서 보나 매우 어려운 작업일 것이다. 특히 이슈들 사이의 상호연관성 정도는 매우 높아서 한 이슈의 해결은 다른 이슈의 해결과 밀접한 관계를 가지고 있다. 예를 들어, 한반도의 안보와 평화는 북한의 경제 위기의 완화와 남한에 의한 흡수통합 우려의 해소만으로 성취될 수 있는 것은 아니다.

따라서 한국문제를 적절히 분석할 수 있는 틀로서의 가버넌스 개념 그 중에서도 권위의 영역을 중심으로 복합적 속성을 보다 구체적으로 설명해보기로 한다. 여기서는 <표 II-1>에 나타난 바와 같이 확립된 권위, 수용적 권위, 경쟁적 권위 등 세 가지 유형을 중심으로 설명하고자 한다. 각 이슈는 하나의 권위의 영역 또는 다수의 권위의 영역에 걸

쳐 있다. 인도주의적 이슈는 안보 이슈보다도 다양한 권위의 영역에 놓여있음에 주목할 필요가 있다.

첫째, 현안문제인 평화체제 구축과 미사일문제는 국가 권위의 영역 안에 놓여 있다. 남북한, 미국, 중국이 참여하는 4자회담은 평화협정에 의한 새로운 제도 형성을 위해 필요한 모멘텀이 될 수 있는데, 이는 1953년 한국전쟁을 종식시키는 과정에서 미국과 북한간에 체결된 정전협정을 남북한이 주당사자가 되는 협정으로 대체할 수 있을 것이기 때문이다. 1996년 한·미 양국이 4자회담을 제안하기는 하였지만, 우리 정부는 남북한이 평화협정의 당사자가 되고 미국과 중국이 이를 보장하는 방식을 원하고 있다. 이에 대해서는 최근 김대중 대통령이 여러 차례 언급한 바도 있다. 한반도에서 남북한이 긴장 또는 협력의 실질적인 파트너이며 주역이기 때문에, 남북한이 협정의 당사자가 되어야 한다는 주장은 더 이상 정당화할 필요조차 없을 것이다. 다만 문제는 북한이 4자회담에서 적극적이지 않았다는 점인데, 북한은 핵문제와 미사일문제를 계기로 미국과의 직접적인 교섭, 즉 북·미간의 양자적 관계를 향상 또는 발전시키려는데 보다 많은 관심을 지니고 있기 때문이다. 슈뢰더(Paul Schroeder)의 용어를 빌리자면, 북한은 개도국의 대량살상무기 개발에 특별한 관심을 가지고 있는 초강대국 즉 미국과 교제(association)하려는 의도를 지니고 있는 것이다. 북한은 대량살상무기 이슈에 대한 선진국 수준의 기준을 지켜주는 대신에 초강대국으로부터 안보를 담보받아 내려는 것이다.

1994년 미·북 제네바합의 사례를 통해 본다면 미사일 이슈에 대한 해결의 실마리도 찾을 수도 있다. 미국은 제네바 합의를 통해 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)를 구성하고 북한에 경수로를 건설해주기로 타협함으로써 핵개발을 동결시킨 바 있다. 다시 말해, 북한은 핵개발의 유보 대가(reservation price)로 경수로 건설을 받아들인 것이다. 이와 같이 북한은 미사일 개발 자체는 계속한다 하더라도 최소한 수출에 대한 유보 대가로 미국으로부터 다른 형태의 지원을 약속 받기를 원할 수 있다. 여기서 대가는 달러와 같은 경화는

불가능할 것으로 보이며, 경제협력 및 지원과 궁극적으로는 관계정상화를 통해 치러질 것으로 보인다.

둘째, 경제협력과 이산가족 상봉 이슈도 남북한의 국가 권위의 영역에 속해 있다. 남북정상회담에서 택한 6·15공동선언은 두 가지 이슈를 위한 가장 중요한 메커니즘이 되었다. 공동선언은 남북한 협력의 중요한 기초가 될 뿐만 아니라 통일방안의 수렴가능성에 대해 언급하고 있다. 만일 공동선언문과 이를 뒷받침하는 장관급회담의 성과들이 충분히 실현되기만 한다면, 남북한 관계는 통일의 예비적 단계로 진입할 수 있게 될 것이다.

셋째, 인도주의적 이슈는 경쟁적 권위의 영역, 수용적 권위의 영역, 확립된 권위의 영역 등 세 가지에 모두 걸쳐 있다. 탈북자 이슈를 예로 들어보자. 중국 동북부 지역의 탈북자 처리 문제는 한국과 중국 양국간 외교채널을 경유해서 또는 유엔난민고등판무관(UHCHR)을 통해서 해결될 사안이 되었다. 북·중간에는 탈북자 송환 원칙이 지켜지고 있는 만큼 탈북자들이 난민 지위를 획득하기까지는 많은 시간이 필요할 것으로 보인다. 주목할 것은 탈북자 이슈가 남북한 국가간의 관계에 의해 해결될 기미가 보이지 않기 때문에, 남한의 비정부기구들은 난민지위 인정 문제에 깊숙이 개입하게 되었다는 점이다. 남한의 탈북자 난민지위 인정을 위한 청원운동 단체와 중국체류 탈북자 지원에 관여하는 종교단체들의 활동은 민감한 외교적 문제가 되기도 하였다. 다시 말해, 탈북자 이슈에 대한 국가 능력 및 의지의 한계로 인해 비정부기구의 개입주의(interventionism)가 확산된 것이다. 지금까지 비정부기구의 인도주의적 개입주의는 국가와 비정부기구의 반목을 낳게 되었고, 이런 의미에서 탈북자 이슈는 경쟁적 권위의 영역에 놓여 있다고 할 수 있다.

그러나 다행히 국제사면위원회(Amnesty International)와 미국 국무성은 북한 주민과 중국체류 탈북자의 인권침해 문제를 다루는 보고서를냄으로써 이 이슈에 관심을 일깨우기 위한 정보를 확산시키는데 기여하였다. 즉, 국제비정부기구와 국가가 끊임없이 이해당사국의 정책결정권자들에게 영향을 미치려는 제도화를 추구해 나가고 있다. 더욱이,

수용적 권위의 영역에도 놓여 있는 탈북자 이슈는 북한과 중국이 유엔 난민고등판무관에 의한 탈북자의 난민지위 판정에 따를 것을 요구하는 메커니즘으로 작용할 수도 있다. 이 점에서 인도주의적 이슈, 특히 탈북자 이슈는 경쟁적 또는 수용적 권위의 영역에 놓여 있으면서 궁극적으로는 한반도에 지속가능한 평화체제의 구축에 기여할 것으로 보인다.

5. 비정부기구 연구의 필요성

좁은 의미로는 남북한관계와 넓은 의미로는 한국문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있음을 살펴보았다. 최근 남북한 관계가 급진전되는 과정에서도 국가 또는 정부가 정치·군사·경제적 측면에서 주된 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 이는 북한체제에서 정치적 행위주체, 특히 김정일 국방위원장의 역할이 대부분을 차지한데서 비롯되며, 아직도 안보 이슈가 남북한 관계에 있어서 가장 첨예한 문제로 남아있기 때문이다. 그러나 이미 살펴본 바와 같이 민간기업과 비정부기구의 역할과 위상이 크게 확대된 것이 사실이다. 특히 남한 사회의 민주화와 함께 시민사회가 팽창하였고, 그 역할과 기능이 단순히 국내적인 이슈를 다루는데 그치지 않고 남북관계에서 실질적인 행위주체로 부상하고 있다.

한국문제에 있어서 비정부기구는 국가차원의 관계를 단순히 보완하는 기능을 수행하는 것이 아니며, 그렇다고 국가와 경쟁 또는 갈등하는 관계를 가진 것도 아니다. 비정부기구는 때로는 국가와 경쟁 또는 마찰을 일으키면서 국가 차원에서 다루어질 수 없는 영역에 깊숙이 개입해 있다. 이러한 현상은 단지 한국문제 또는 남북한관계에 한정되어 있지 않으며, 이미 지구적 현상이 되고 있다고 할 수 있다. 인도주의적 비정부기구들은 코소보사태에 개입하여 이해당사국가들과 갈등관계를 빚은 바 있으며, 국제관계 특히 인권 이슈를 다루는 많은 학자들은 이를 신개입주의(new interventionism)라고 칭하면서 새로운 연구대상으로 삼고 있다.

이제 남한의 비정부기구는 UN산하 기구 또는 국제비정부기구와 연대를 가지면서 한국문제와 남북한관계에 개입하고 있다. 이는 지구화의 전반적 현상과 맥을 같이 하는 부분이다. 물론 아직까지 남북한 국가차원의 관계가 가장 중요한 행위자이며 이들에 의해 다루어지는 정치·군사적 이슈가 핵심 사안임에 틀림없다. 그러나 동시에 남북한간의 상호 교류·협력이 심화되면 될수록 비국가 차원의 행위주체와 이슈가 더욱 중요하게 되며, 이들을 통해서 한반도의 평화와 안보가 보다 지속적인 것으로 발전할 수 있을 것으로 전망된다.

지금까지 비정부기구에 대한 보고와 분석이 많이 있기는 하였지만, 이들의 기능과 역할에 대한 보다 이론적이고 체계적인 연구가 없었다. 즉, 대체로 종교단체를 비롯한 대북 지원기구들의 활동을 보고하는데 집중되었으며, 이들이 비국가 차원의 행위자로서 국가와 협력, 경쟁, 마찰 관계 속에서 새로운 권위의 영역을 어떻게 창출해 나가는가에 대한 심층적 연구가 결여되어 있었다. 이 점에서 우리는 한국문제와 남북한 관계를 설명하는데 있어서 행위주체와 이슈의 다양성과 함께 이들의 상호연관성에 새로운 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다. 이를 통해서 비로소 우리는 정책적 측면에서 특히 비정부기구들이 어떻게 남북한 관계에 기능적 역할을 수행할 수 있을 것인가를 발견해낼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 남북관계와 교류·협력

1. 냉전기 남북 교류·협력

남북 교류·협력은 전체적인 남북관계의 진전과정과 밀접히 연관되어 진행되었다. 따라서 1980년대 당국간의 조심스러운 교류·협력논의가 시작되기 이전에는 교류·협력의 본질적 의미를 찾을수 없었다. 해방이후 1960년대까지의 남북 교류·협력의 전개는 냉전체제의 고착화라는 상황하에서 매우 제한된 형태의 문제제기 혹은 정치적인 선전의 장에 머물렀다. 이시기 북한은 통일전선전략차원에서 다양한 선전성 제안을 해왔다. 1957년 남북언론인 교류제의, 1958년의 제 17차 올림픽 대회를 위한 단일팀 구성제의, 1965년 인민배우 박영신의 남북공동 영화제작 및 연극경연대회제의, 그리고 1966년 북한 언어학자 홍기문의 기자교류제의와 조류학자 원홍구의 과학자교류 등이 대표적인 사례에 해당한다. 이와 같은 제안들은 실질적이고 구체적인 방안을 담지 않은 채 ‘대남호소문’의 형식으로 제기되었으며, 북한의 일방적인 제의로 끝나고 말았다.⁴⁾

1970년대의 남북한간의 교류·협력은 적십자회담으로 대표되어 진다. 1970년대의 남북한간의 교류는 국제정세의 변화가 남북한 내부의 정세 판단에 영향을 미친 결과였다. 1970년대 초반 미국의 「팜독트린」과 「닉슨독트린」의 천명으로 한반도 주변에는 유동적인 정세가 조성되었다.⁵⁾ 또한 한반도 주변의 국제정세가 미소 양극구도에서 중공과 미·일의 접근에 따른 다극화체제로 변화했고, 월남전의 종전과 주한미군의 철수문제 등이 복합적으로 작용하여 정세가 상당히 불안정하였다. 이와 같은 정세변화는 남한정부로 하여금 북한의 무력도발을 억제하는 다양한 조치들을 강구하게 만들었으며, 이의 일환으로 남북대화가 추진되었다.

4) 최대석, “남북한 문화교류활성화방안 연구”, p. 230.

5) 1969년의 팜독트린은 아시아인의 문제는 아시아인의 손으로 해결할 것을 내용으로 하고 있었으며, 1970년의 닉슨독트린은 팜독트린의 전세계적인 적용으로 한국정부에 주한미군의 감축을 통보해왔다.

반면 북한측은 월남의 공산화에 자극 받았으며, 미국의 일련의 태도변화를 아시아에서의 후퇴로 간주하였다. 또한 남한내의 정치적 상황도 자신들에게 유리하다고 판단하여 남북대화를 통일전선전술에 이용할 수 있다고 여겼다. 이와 같은 상황에서 1971년 최두선 대한 적십자사 총재가 남북간 가족찾기운동을 북한측에 제의했고, 북한측의 손성필 위원장이 화답함으로써 당해 8월부터 공식적인 접촉이 이루어졌다.⁶⁾ 이에 따라 남북한적십자는 1977년까지 비교적 활발한 접촉을 가졌으며, 정치적인 분야에서의 교류도 이루어 졌다. 그러나 북한 적십자는 1978년 3월 제 8차 본 회담을 위한 제 26차 실무회의를 무기 연기한다는 일방적인 통보를 끝으로 교류·협력을 중단하였고, 이후 1984년 남한 수재에 대한 북측의 지원제의 이전까지 실질적인 남북적십자간의 교류는 공백기를 맞이했다.⁷⁾ 남북 고위당국자간의 직통전화개설, 7.4남북공동성명 등 정치적 분야에서의 성과에도 불구하고 남북한 적십자간의 접촉은 의도했던 이산가족간의 만남이라는 실질적인 결과를 가져오지 못한 채 끝이 나고 말았다. 따라서 1970년대의 남북한 교류는 과거에 비해 비교적 활발하게 진행되었으면서도 주민들간의 실질적 교류는 이루어지지 않았다는 특징을 보였다.

1980년대의 남북한 교류·협력은 남북한 당국차원에서 논의되기 시작하였으며, 사회문화분야에서는 LA올림픽단일팀 구성 등을 위한 체육회담과 적십자회담 등이 있었다. 또한 남북경제회담과 국회회담을 위한 예비접촉 등 남북간의 대화창구가 다양화되는 양상을 보였다. 1984년 수재물자 인도인수와 1985년 남북이산가족 고향방문단 및 예술공연단 상호교환 등이 성사되기도 했으나 이후 남북한간의 교류·협력이 더 이상 확대되지 못했다.

6) 당시 대한적십자사의 이와 같은 제의가 가능했던 것은 1970년 8월 15일 박정희 대통령이 '평화통일구상 선언'을 통해 대북한 유화제의를 했기 때문이었다. 박정희 대통령은 남북한간의 장벽을 제거해 나갈 수 있는 획기적이고 인도적인 방안들을 제의할 용의가 있으며, 개발과 건설을 통한 선의의 경쟁에 나서자고 촉구했다.

7) 남북적십자간의 구체적인 접촉일지와 결과는 남북회담사무국, 「적십자회담수첩」, 1994. 참조.

2. 7·7선언이후의 남북 교류·협력

1988년 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 정부의 「7·7 특별선언」으로 남북교류의 새로운 방향이 모색되기 시작했다.⁸⁾ 또한 후속조치들로 1989년 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 마련되었고, 동년 3월 「남북교류협력추진협의회」가 발족되었다. 그러나 1989년 문익환 목사와 임수경씨의 방북과 이들의 실정법위반에 대한 한국정부의 실행선고, 이에 따른 북한정부의 비난 등 일련의 과정은 남북간의 교류·협력이 민감한 정치적 영향력을 지닌 사안일 수밖에 없다는 것을 보여주었다.

남북한간 경제교류협력은 1988년 「7·7선언」에 의하여 남한정부가 북한과의 경제교류를 허용한다는 방침을 천명함에 따라 시작되었다. 이에 따라 남한정부는 1988년 10월 7일 남북교역 개방조치를 취하였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 「남북교류협력에관한기본지침」을 마련하였다. 이후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에관한법률」을 제정하였으며, 1992년 2월 19일에 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)가 남북사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북관계의 진전에 따라 남북한간 경제교류도 활발히 진행되었다. 그러나 1993년 이후 북한 핵문제가 고조됨에 따라 남북한간 경제교류 또한 소강상태를 보였으며, 1994년 10월 21일 미국과 북한간 핵협상의 타결과 함께 체결된 제네바 기본합의문에 따라 북한 핵문제가 잠정적 해결점을 찾게 되었다. 1994년의 미국과 북한간 합의는 한반도 긴장을 완화하는데 기여하였으나, 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 남한의 대북지원 및 투자가 동결되기도 하였다. 이러한 남북경협이 동결상황은 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대하여 북한이 사과성명을 발표함으로써 해소되었다.

8) 7·7선언은 남북교류의 적극추진, 남북간의 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계개선과 평화정착을 목표로 하고 있었으며, 구체적인 후속조치로 공산권자료의 일반개방과 월북 및 남북작가들의 작품에 대한 부분적인 해금조치를 취했으며, 남북교육당국회담 등이 제의되었다.

정부는 1990년 2월 문화교류활성화를 위한 「남북문화교류5원칙」⁹⁾을 발표했으며, 1990년 8월 「남북교류협력에관한법률」을 제정 공포했다. 또한 남북 교류·협력을 지원하기 위한 「남북협력기금」¹⁰⁾도 조성되었다. 「남북교류협력에관한법률」에 따라 남북 교류·협력은 법적인 근거를 갖게 되었고, 이는 형식적으로는 누구든 법적 절차에 따라서 북한과 교류·협력을 할 수 있음을 의미했다.¹¹⁾ 따라서 1990년대는 제도화된 틀 내에서의 남북한 사회문화 교류·협력이 활성화되는 시기로 접어들었다고 볼 수 있다. 특히 1991년 남북고위급회담에서 채택된 「기본합의서」에 따라서 남북관계 제도화의 기본 골격이 마련되었다. 1992년 5월에는 「남북교류·협력공동위원회 구성운영에 관한 합의서」가 채택되어, 「남북교류·협력공동위원회」가 발족되었다. 동년 9월에 「교류·협력부속합의서」가 채택되었다. 1993년 3월 인도적 차원에서 이인모 노인의 방북이 허용되었으며, 「신경제 5개년 계획 남북경제교류협력부문계획」 수립되었다. 그러나 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT)탈퇴로 정부는 북한핵문제 해결시까지 남북경협을 유보하는 조치를 취했으며, 이는 전반적인 남북교류에 부정적 영향을 미쳤다. 1994년 10월 미·북한간 제네바 합의에 따라 북한핵문제가 해결국면에 접어들면서 대북경수로건설지원체제가 갖추어 졌으며, 1994년 11월에는 남북경협의 단계적 확대를 위한 내용을 담고 있는 「남북경제협력 활성화조치」가 발표되었고 이에 따른 법개정이 이루어 졌다. 1997년 6월에는 남북 사회문화협력사업 추진에 대비 「남북사회문화협력사업처리에관한규정」을 제정했다.

9) 「남북문화교류의5원칙」의 내용은 문화교류과정에서 분단이전의 민족전통문화를 우선 교류한다는 것, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형, 훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이었다.

10) 남북협력기금은 남북간의 인적, 물적 교류협력을 지원, 촉진시키기 위해서 1990년 8월1일 제정된 「남북협력기금법」에 근거를 두고 있다. 이에 따라 주민양래 자금지원, 문화 학술 체육분야 협력사업 자금지원, 민족공동체 회복사업지원과 교역 및 경제협력사업에 대한 지원이 가능하다.

11) 「남북교류협력에관한법률」의 제정이전까지 남북한 주민간에 이루어지는 행위는 국가보안법체계내에서 다루어 졌다. 그러나 「남북교류협력에관한법률」의 제정에 따라서 교류협력의 승인권이 통일원으로 일원화되고, 순수한 목적의 남북교류협력은 국가보안법의 적용대상에서 제외될 수 있었다.

따라서 1990년대 남북교류가 전반적으로 제도화되는 추세에 발맞추어 사회문화 교류·협력 역시 과거에 비해서 비교적 ‘자유롭고’¹²⁾ 다양한 분야에 걸쳐서 이루어졌다. 특히 1990년대 이후 북한이 식량난에 직면하여 국제사회의 지원을 요청하면서, 인도적 대북지원분야에서 민간분야의 활동이 활발하게 진행되었다. ‘이웃사랑회’와 ‘우리민족서로돕기운동’, 각종 종교단체를 비롯 다양한 민간단체가 대북지원사업을 벌였다. 1989년 6월 『남북교류협력에관한지침』 이후 1990년대에 접어들면서 남북교류는 점진적인 증가추세를 보여왔다. 그러나 김일성 사망과 잠수함사건이 발생했던 1994년과 1996년의 경우 남북한 주민접촉과 남한주민의 방북이 전년도에 비해 위축되는 현상을 보였다. 1996년 9월 발생한 북한 잠수함침투사건과 관련하여 당시 정부는 북한이 사과하지 않는 한 모든 남북접촉을 당분간 중단한다는 방침을 세웠다.¹³⁾ 따라서 1996년의 남북 교류·협력은 전년도에 비해 위축되었으며, 특히 방북은 28건으로 1995년 53건의 절반수준에 머물렀다. 그러나 1996년 12월 북한은 북한외교부 대변인 성명을 통해 잠수함 침투사건에 대해 공식 사과하였으며, 이를 남한정부가 수용함으로써 남북관계개선의 계기가 마련되었다.¹⁴⁾ 따라서 이와 같은 분위기는 사회문화교류확대에 긍정적으로 작용하여, 1997년의 경우 전년도에 비해 사회문화 교류·협력이 전반

12) 그러나 정부는 대북 접촉 및 교류에 관한 허용기준으로 ①대표성이 있어야 하고, ②법질서를 존중해야 하며, ③교류사안이 남북관계를 개선시킬 수 있는 것이어야 한다는 기준을 운용하여, 이에 부합하는 남북교류협력을 제도적으로 보장하고 있다. 따라서 기본합의서의 17조에 제시된 ‘자유로운’ 왕래와 접촉은 민족구성원의 자유로운 의사에 따른 왕래와 접촉이라는 뜻이며, 당국의 허가나 신고 없이 이루어지는 것을 말하는 것이 아니다. 김명기, 『남북기본합의서 개요』, p. 192.

13) 따라서 1996년 후반기에 예정되어 있던 남북 교류·협력이 연기되었다. 96년 12월 부산에서 북한측 관계자의 참석하에 개최예정이던 ‘해운산업의 전자자료교환(EDI)에 관한 실무회의’가 97년으로 연기되었으며, 96년 11월 예정이던 국제민간항공기구(ICAO) 중재의 남북한간 관제협상 2차 실무접촉도 무기연기되었다. 『중앙일보』, 1996.11.3.

14) 북한당국은 평양방송과 중앙통신을 통해 발표한 이 성명에서 “막심한 인명피해를 초래한 1996년 9월 남조선 강릉해상에서의 잠수함 사건에 대해 깊은 유감을 표시한다”며 “그러한 사건이 다시 일어나지 않도록 노력할 것”이라며 재발방지 의사를 표명했다. 북한측은 또 “조선반도에서의 공고한 평화와 안정을 위해 유관측들과 함께 힘쓸 것”이라고 밝혀 한반도 4자회담에 대한 긍정적 검토 용의를 시사했다. 『중앙일보』, 1996.12.29.

적으로 확대되었으며, 남한 주민의 방북도 증가했다.

3. 대북 포용정책과 남북 교류·협력

1997년 증가추세를 보인 남북 교류·협력은 1998년 신정부의 출범과 아울러 대북포용정책이 실시됨에 따라 양적·질적인 측면에서 과거에 비해 크게 진전된 모습을 보이고 있다. 대북포용정책의 실시는 현 단계에서 무리한 통일의 추구보다는 통일의 기초 형성에 주력하는 보다 현실적인 정책으로의 전환을 의미한다. 대북포용정책은 목표를 ‘평화·화해·협력’ 실현을 통한 남북관계개선으로 명시하고 있으며, 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진을 3대원칙으로 하고 있다. 이는 현단계에서는 평화정착을 통한 남북간 평화공존의 실현에 주력하겠다는 것으로서, 남북한 교류·협력을 활성화시킬 필요성이 대두되었다.

남북한 교류·협력사업의 활성화는 대북포용정책을 실천하는 구체적인 방법론으로서의 의미를 가지고 있다. 특히 교류·협력을 통한 남북관계의 실질적 개선과 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경 조성에 기여한다는 점에서 중요성이 있다. 또한 남북 신뢰구축과 관계 개선에 도움이 될 것이며, 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

새로운 대북정책에 따라 교류·협력활성화를 위한 조치들이 취해졌다. 98년 3월 「민간차원 대북지원 활성화 조치」¹⁵⁾가 발표되었으며, 이 조치에 따라 이후 실시된 적십자의 대북지원에 「겨레사랑북녘동포돕기범국민운동」등 6개단체 6명이 구호물자 인도요원으로 참여하였으며, 「우리

15) 민간차원 대북지원 활성화 조치내용은 다음과 같다.

- * 민간단체 대북지원 참여 확대
 - 남북적십자간 구호물자 인도인수시 민간단체 참여 허용
 - 대북지원 협의·모니터링 목적의 접촉 및 방북 허용
- * 민간의 대북지원 모금활동 규제 완화
 - 자선음악회·마사회 등 이벤트성 모금행사 허용
 - 언론사·기업체의 모금행사 협찬 및 무기명기탁 허용
- * 협력사업 방식의 시범적인 대북지원 허용

민족서로돕기운동」 등 3개 단체 5명이 대북지원 협의 목적으로 방북하였다. 또한 「북한동포를 위한 국제급식의 날」 등의 행사시 언론사 후원 및 ARS모금이 허용되었고, 북한에 제약공장·합영농장 설립 등 협력사업이 승인되었다. 정부는 또한 남북경협활성화를 위해 「정경분리원칙」의 적용을 천명했으며, 구체적으로 98년 4월 남북경협추진 여건 조성을 기본방향으로 하는 「남북경협 활성화 조치」¹⁶⁾를 취했다. 이에 따라 대북경제협력사업자 승인건수가 크게 늘어났다. 금강산관광사업은 교류·협력활성화 정책의 결실이라는 의미를 지니고 있다.

대북포용정책에 따라 교류·협력은 과거에 비해 큰 폭으로 확대되는 추세를 보였다. 1998년 한해 금강산관광객 10,554명을 제외하고도 3,317명이 북한을 방문하였다. 이 수치는 정부가 민간인의 방북을 승인한 1989년 이후 1997년까지의 총 방북인원 2,408명보다 많은 수치이다. 이와 같은 추세속에서 사회문화분야의 교류·협력도 증가하였다. 1998년의 경우 사회·문화부문에서 남북한 주민접촉도 전년도에 비해 전반적으로 증가추세를 나타냈다. 1996년 잠수함 사건으로 위축되었던 남북 경협은 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대하여 북한이 사과성명을 발표함으로써 해소되었으나, 1998년에는 한국 경제상황의 악화로 인하여 1997년에 비하여 남북경협이 심각하게 축소되는 현상을 보였다. 그러나 대북포용정책의 추진으로 1999년에 이르러 남북경협이 금융위기 이전상황으로 회복되었다.

1999년의 경우 남북한의 경협활성화와 아울러 사회문화 교류·협력도 질적인 면에서 큰 진전을 이루었다. 통일농구대회를 통한 남북 체육선수단의 서울·평양 상호방문과 남한 대중예술인들의 방북공연 성사, 그리고

16) 남북경협활성화조치의 주요내용은 다음과 같다.

- 방북요건 구비시, 승인을 원칙: 대기업 총수 및 경제단체장의 방북도 허용
- 수시방북제도 확대 시행 및 북한주민접촉 승인유효기간 확대(1년→3년)
- 승인처리기간 단축: 접촉(20일→15일), 방북(30일→20일)
- 범위내에서 「포괄승인 품목」 확대, 위탁가공교역 촉진을 위한 생산설비의 반출제한 폐지
- 경제협력사업용 물자의 반출·입 승인절차 간소화
- 협력사업의 투자규모제한 폐지, 투자제한업종의 Negative List화, 「협력사업자」 및 「협력사업」 동시승인제도 도입

통일농구대회와 방북공연의 중계방송 성사 등은 남북한 사회문화 교류·협력의 새로운 가능성을 보여준 것이라 할 수 있다. 특히 통일농구대회를 통한 북한 관계자 및 선수단의 남한방문은 93년 이후 처음이다. 2000년도에도 남북 사회문화교류·협력은 상징성이 큰 대형이벤트를 중심으로 활성화되는 추세를 보였다. 특히 제3국 경우가 아닌 남북한 왕래형 직접 교류·협력이 증가하였는바, 남북한 주민들의 왕래를 수반하는 행사들이 진행되었다. 특히 그동안 중단되었던 북한주민의 남한방문이 재개되었으며, 이중 상당수를 사회문화분야의 문화예술 공연단이 차지하였다. 특히 북한 청소년 예술단과 평양교예단의 서울공연이 성사되는 등 왕래교류를 통한 이벤트성 공연이 지속적으로 이어지고 있다.¹⁷⁾

2000년도 방북인원은 7,280명으로 1999년 5,599명에 비해 30%정도 증가하였다. 이는 전반적인 남북관계 개선과 관계된 현상으로 1989년부터 2000년 12월 31일까지 방북인원 18,601명중 국민의 정부 출범이후(1898-2000) 방북인원이 16,196명으로 총 방북인원의 87.0%에 달하고 있다. 주목할 만한 사실은 사회문화교류협력의 양적인 발전과 아울러 질적인 발전이 나타나고 있다는 점이다. 상징성이 큰 남북왕래성 교류·협력들이 성사되었으며, 특히 북한측 공연예술단 등 비교적 대규모 방문단의 서울방문공연이 성사되었다는 점에 주목해야 할 것이다.¹⁸⁾

17) 국민의 정부 출범이후 남한을 방문한 북한주민은 768명으로 전체 방문인원의 57.0%에 달하고 있다. 이중 사회문화분야의 방문인원은 398명으로 다수를 차지하고 있다. 2000년도 북한주민의 남한방문은 706명으로 1999년에 비해 큰 증가세를 보였다. 이는 1999년 '제2차 통일농구경기대회'를 위한 서울 방문단 62명의 10.4배에 달하는 수치이다. 이중 평양학생소년예술단(102명), 평양교예단(102명), 북한교향악단(132명) 등 문화예술분야에서의 남한방문인원이 336명으로 이산가족분야의 287명, 남북회담의 83명보다 많았다.

18) 2000년 북한주민의 남한방문의 대부분이 사회문화분야에서 이루어졌다. 평양학생소년예술단 102명, 평양교예단 102명, 북한교향악단 132명 등이 서울을 방문하여 2000년 10월말 현재 9건 570명의 절대다수를 문화예술분야가 차지하고 있다.

<표 III-2> 남북 인적교류 현황: 주민접촉 ('89.6.12 ~ '2000.11.30)

(단위: 건/명)

연도	신청	승인	불허	철회	처리중	성사	비고
1989	36(70)	21(22)	15(48)	-	-	-	
1990	235(687)	206(652)	29(35)	-	-	62(377)	
1991	753(2,195)	685(2,047)	41(70)	-	-	266(1,173)	
1992	801 (2,420)	744 (2,250)	72 (230)	-	-	238 (1,015)	27(78) 전년이월
1993	1,172 (2,220)	1,148 (2,182)	21 (36)	-	-	313 (707)	12(18) 전년이월
1994	1,338 (2,864)	1,261 (2,673)	28 (63)	-	-	237 (691)	15(20) 전년이월
1995	1,011 (2,769)	1,007 (2,703)	44 (108)	-	-	494 (1,222)	64(148) 전년이월
1996	729 (2,338)	692 (2,029)	53 (406)	-	-	465 (1,003)	24(106) 전년이월
1997	1,387 (2,969)	1,340 (2,850)	17 (38)	2 (4)	-	516 (1,191)	8(9) 전년이월
1998	4,628 (6,714)	4,567 (6,623)	13 (26)	10 (31)	-	856 (1,890)	36(86) 전년이월
1999	7,590 (9,198)	7,616 (8,890)	17 (61)	5 (320)	-	884 (1,698)	74(120) 전년이월
2000	2,757 (4,794)	2,729 (4,687)	22 (51)	7 (15)	25 (88)	1,630 (2,276)	26(47) 전년이월
계	22,437 (39,238)	22,016 (37,608)	372 (1,172)	24 (370)	25 (88)	5,961 (13,243)	

자료: 통일부, 「월간 남북 교류협력 및 인도적 사업동향」, 11월호, 2000.

대북포용정책에 따라 남북 교류·협력은 지난 수년간의 실적을 능가할 정도로 활발히 추진되었다. 특히 금강산 관광사업을 통해 불특정 다수의 남한주민이 비록 관광에 국한된 것이라 하더라도 북한을 다녀옴으

로써 남북 교류·협력의 전기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 남북한 교류·협력의 활성화는 그 동안 미미한 수준에 머물러 있던 협력사업이 활발히 전개되고 있다는 점에서도 나타나고 있다. 사회문화분야 협력사업의 경우 97년까지 예비단계인 협력업자 승인과 최종단계인 협력사업에 대한 승인이 각각 3건에 불과 했으며, 대부분의 협력사업자 및 협력사업 승인은 이후에 이루어진 것이다.

IV. 부문별 남북 사회문화 교류·협력의 전개

1. 남북한 사회문화 교류·협력

전체적으로 1989년 이후 사회문화교류는 경제교류에 비해 상대적으로 활발하지 못하였으나, 「국민의 정부」 출범이후 양적·질적인 측면에서 확대추세에 있다. 이는 대북포용정책기조가 유지됨으로써 교류·협력이 과거에 비해 용이해졌고, 민간분야의 북한주민접촉요구가 크게 증가하고 있기 때문으로 풀이된다. 1989년 6월 이후 2000년 11월말까지 사회·문화부문의 남북간 주민접촉이 분야별로 성사된 건수는 교육·학술 170건(2,002명), 종교 129건(976명), 문화·예술 129건(865명), 체육 74건(585명), 언론·출판 106건(389명), 과학·환경 57건(310명), 관광(실무분야, 금강산관광객제외) 49건(152명)으로 집계되었다 사회문화부문중에서도 학술 및 종교, 문화·예술 분야에서의 교류가 다른 분야보다 많은 것으로 나타났다.<표 IV-3 참조> 특히 1998년 양적인 증가세를 보인 사회문화 교류·협력은 1999년 이후 남북한 농구단의 상호방문이 이루어지고 문화예술분야의 이벤트성 방북공연들이 왕래공연으로 성사되는 등 질적인 측면에서 진전된 모습을 보이고 있다. 분야별 남북한 사회문화 교류·협력 현황은 아래와 같다.

<표 IV-3> 남북한 주민접촉(분야별, '89. 6.12 ~ '2000. 11.30)

(단위: 건/명)

분야	신청	승인	불허	철회	처리중	성사
이산가족	15,799 (16,908)	15,798 (16,907)	1(1)	-		3,098(3,379)
경제	3,839(9,258)	3,745(9,011)	77(211)	11(27)	6(9)	1,968(3,254)
교육학술	554(3,912)	504(3,254)	42(338)	4(307)	4(13)	170(2,002)
문화예술	398(1,687)	341(1,547)	50(97)	-	7(43)	129(865)
체육	223(1,059)	211(1,008)	7(29)	3(11)	2(11)	74(585)
종교	368(1,780)	310(1,618)	55(143)	1(7)	2(2)	129(976)
언론출판	335(968)	296(871)	38(90)	1(7)	-	106(389)
관광 (실무)	173(552)	165(524)	8(28)	-	-	49(152)
교통통신	82(252)	81(250)	-	1(2)	-	34(122)
과학환경	231(874)	220(856)	10(14)	1(4)	-	57(310)
대북지원	69(316)	68(312)	- (2)	- (1)	1(1)	55(234)
기타	366(1,672)	277(1,440)	84(219)	2(4)	3(9)	92(975)
계	22,437 (39,238)	22,016 (37,608)	372 (1,171)	24 (370)	25 (88)	5,961 (13,234)

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향 및 인도적사업동향』, 11월호, 2000.

가. 학술분야

1989년 6월 이후 2000년 11월말까지 학술분야에서 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 170건(2,002명)으로 접촉건수 및 인원에서 가장 많은 빈도를 기록하고 있다. 학술분야의 경우 남북한 왕래교류¹⁹⁾보다는 대부

19) 학술분야의 남북한 왕래교류는 1991년 11월 '제2차 아세아의 평화와 여성의 역할 서울 세미나', 1992년 9월 '평양동북아 경제포럼', 1992년 9월 '제3차 아세아의 평화와 여성의 역할 평양 세미나', 그리고 1993년 11월 '일본의 전후 처리문제에 관한 국제토론회'가 있었다. 통일원, 『사회문화분야 남북교류실무 안내』, 1996, pp. 46~47. 참조.

분 중국 등 제 3국에서의 접촉이 이루어진 것이 특징이다. 북한측은 이와 같이 제 3국에서 접촉을 선호하며, 중국지역이 가장 많이 이용되었다.²⁰⁾ 중국의 연변대, 요녕대, 길림대, 북경대 등에 소속된 연구소와 오사카 경제법과대, 국제고려학회 등이 남북한 접촉의 중개인 역할을 했다. 학술교류는 점차 정례화, 다양화되는 추세를 보이고 있으며, 주최측도 남북한이 되는 경우가 점차 증가하고 있다. 그러나 학술분야의 경우 방북을 통한 교류·협력이 미미하다는 특징을 보이고 있다. 이는 학술분야의 경우 대북지원성 교류·협력의 소지가 타 분야에 비해 작다는 점에 기인한 것으로 보인다. 분야별로는 경제학 및 통일분야가 타 분야에 비해 많았으며, 이는 교류·협력을 통한 실익확보라는 북한의 전략과 관계가 있다. 북한은 경제분야의 학술교류를 경제난 해소와 해외로부터의 대북투자유치와 연계하는 경향을 보이고 있다. 또한 통일분야의 학술교류·협력을 통해 북한측은 자신들의 주장을 적극적으로 전개하는 등 대외이미지 개선 및 통일전선차원에서 활용하고 있는 것으로 보인다.

대북포용정책기조가 유지된 1998년도의 경우 제 3국에서의 교류·협력이 추진되는 가운데 협력사업 및 자매결연사업 등이 성사됨으로써 과거에 비해 내용이 한층 더 진전된 모습을 보였다. 정부는 「연변과학기술대학후원회」에 대해 나진·선봉지역 과학기술대학 건립·운영사업을 목적으로 협력사업자 승인을 하였는데, 이는 학술분야의 협력사업의 첫 사례이다. 또한 성균관대학의 정범진총장이 방북하여 개성의 고려 성균관과 자매결연을 맺고 기타 학술교류를 협의하였는 바, 이는 남북대학간 최초의 자매결연이다. 또한 경남대, 강원대 총장 등의 방북이 이루어졌다. 1999년 7월에는 남북한의 학자 및 연변의 조선족 학자들의 참여하에 '새천년을 향한 조선족의 현황과 미래'라는 주제로 연변대학 창립 50주년 기념학술회의가 열렸다.²¹⁾

20) 중국이 선호되는 이유는 연변지역 교포들이 과거 북한과의 관계 등으로 인적인 연줄을 확보하고 있고, 지리적으로 북한과 가까운 점등이 작용하여 북한측의 참가가 다른 지역보다 용이하기 때문인 것으로 판단된다.

21) 통일연구원후원으로 연변대학민족문제연구소와 한국미래정책학회가 주최한 이 학술회의는 종합학술회의 형식으로 개최되어, 역사, 인문사회, 예술분과

학술분야의 부문별 교류·협력실태는 다음과 같다.

통일문제분야에서의 학술교류·협력은 초기부터 비교적 활발하게 진행되었다. 그러나 초기의 경우 대체로 국제문제 및 국제정치차원에서 동북아 관련국들과의 관계속에서 한반도의 평화구축 및 통일이 논의되었다. 따라서 남북한의 학술교류는 남북한과 주변국의 전문가들이 참여하는 학술회의 형태를 띠고 이루어진 경우가 많았다. 주최측도 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국인 경우가 대부분이었으며, 이들이 주최한 학술회의에 남북한의 학자들이 초청되는 형식이었다. 소련과학아카데미에서 주최한 ‘제2차 아시아·태평양지역 대화·평화·협력에 관한 국제학술회의’(90.9.4~6, 소련 블라디보스토크), 조지아공대 전략연구소와 중국 세계관찰연구소가 공동 주최한 ‘동북아 안보회의’(91.3.23~25, 중국 북경), UN군축국 주최의 ‘92 상해 유엔군축회의’(92.8.17~19, 중국 상해), 말레이시아 국민전선 주최의 ‘제1차 동아시아 차세대 정치인 회의’(94.8.3~8, 말레이시아 쿠알라룸푸르)등이 이에 속한다. 이외에도 캐나다 오타와, 일본 동경, 영국 런던 등에서 통일문제에 대한 국제학술회의들이 열렸으며, 이를 통해 남북한 학자들간의 학술 교류·협력이 이루어 졌다. 그러나 90년대 중반이후 남북한의 관련 당사자들이 주최하는 형태의 학술교류들이 나타났으며, 점차 정례화, 다양화하는 양상을 보이고 있다. 특히 한국통일포럼과 북한사회정치학회는 96년 이후 ‘남북해외학자 통일회의²²⁾ 등을 통해 한반도 평화와 남북한의 화해를 주제로 매년 정례적으로 교류·협력을 실시하고 있다. 이외에도 남북한이 주최한 학술회의는 남북 신뢰회복추진협의회와 북한민족문제 연구소가 주최한 ‘한반도 평화와 화합을 위한 모임’(97.6.30.~7.1, 중국 베이징) 등이 있으며, 버클리대 한인학생회 주최의 ‘한반도 통일문제심포지움’에서도 반

등에서 다양한 학술교류가 이루어 졌다.

- 22) 남북 해외학자 통일회의는 99년에도 개최되었다(99.10.26~27. 중국 베이징). 동아일보 후원으로 열린 이번 회의에는 남측에서 백영철 한국통일포럼 회장과 권만학(경희대), 김순권(경북대) 교수 등이, 해외에서는 고병철(미국 일리노이대), 강희웅(미국하와이대), 송두울(독일 뮌스터대) 교수 등이 참석했으며 북측에서는 김경남 통일문제연구소 부소장과 서원철 김형직사범대 교수 등이 참석했다.

복적인 학술 교류·협력이 이루어 졌다. 특히 제4차 『세계청년학생평화 세미나』(’97.9.13~17, 중국 북경)에는 250여명에 이르는 남북한 대학생(남한학생 167, 북한학생 85명)들이 참가함으로써 남북 교류·협력의 새로운 가능성을 보여주었으며, 이 세미나는 ’99년에도 개최되었다.²³⁾

경제학 분야에서의 남북 교류·협력은 ’90년대 초반에도 비교적 활발하게 진행되었으며, 타 분야에 비해 교류·협력 성사건수가 많았다. 경제분야의 경우 학술교류주제는 ‘제3차 동북아 경제공동체국제심포지엄’(’90.10.9~12, 중국 북경), ‘환동해 경제권 국제 심포지움’(’91.11.22, 일본 오사카), 동북아 지역 경제협력 포럼’(’92.8.25~28, 러시아 블라디보스톡), ‘21세기 동북아 국제 학술회의’(’95.7.18~21, 중국 심양), ‘발해만 경제협력의 전망 학술회의’(’96.5.8, 중국 심양) 등 남북한을 포함하는 동북아 지역경제권의 형성 및 발전에 관한 경우가 많았다. 학술회의 개최 장소는 주로 중국과 일본이었으며, 특히 중국에서 많은 교류가 이루어 졌다. 북한측은 경제분야의 학술교류를 외부 투자유치 및 홍보에 이용하는 자세를 보이고 있다.

한국학분야에서의 교류·협력은 남북한, 일본, 중국의 관련학계를 중심으로 이루어 졌다. 특히 ‘제 3차 조선학 국제 학술토론회’(’90.8.2~5, 오사카), ‘구주한국학회 제 15차 학술회의’(’91.3.22~26, 프랑스 듀르당) 등을 제외하고는 ‘고려학 소장학자 학술토론회’(’91.7.29~31, 중국 연길시), ‘제4차 조선학 국제학술토론회’(’94.2.20~22, 중국 북경) 등 대부분 북경, 연변, 연길 등 중국지역에서 이루어지고 있는 특징을 보였다.

역사학의 경우도 북한지역보다는 중국, 러시아, 일본 등지에서의 제3국교류가 주축을 이루었다. ‘고구려문화 국제 학술회의’(’93.8.11~14, 중국 접안시) 및 ‘제3회 고구려 국제학술대회’(’97.7.20~21, 일본 동경)와 ‘동북아시아에 있어서 원시·고대문명의 재검토 학술회의’(’95.8.4~6, 일

23) 99년 7월 남북한 청년학생 2백3명(남측1백43,북측60)은 베이징에서 제5차 남북청년학생통일세미나를 열고 『통일조국 창건을 위한 청년의 역할』을 놓고 토론을 벌였다. 이 세미나에는 남측에서 세계평화청년연합-전국대학원리연구회 회원과 교수들이, 북측에서는 각 대학 학생들과 북한의 교수진 및 조선아시아태평양중앙위원회 지도원 등이 참석했다.

본 오사까)등 고구려 및 고대사 관련학술회의, ‘러시아 연해주 발해유적 발굴’(93.4.15~17, 연변대학)과 같은 유적 발굴 등 중국, 러시아, 일본 등지의 인접지역에서의 학술교류가 주류를 이루었다. 특징중의 하나는 교류·협력분야가 주로 고구려 이전의 역사에 대한 것이 대부분이라는 점이다. 고대사의 경우 남북한 체제 및 정치적 관계에 별다른 영향을 받지 않기 때문에 교류·협력이 비교적 수월했던 것으로 분석된다. 또한 주변국 학자들의 관심이 비교적 높은 편이며, 학술회의가 개최되는 중국 등에 관련유적이 있는 것도 한 요인이라 할 수 있다.

과학기술분야에서의 학술회의 등을 통해 이루어지는 남북한 학술교류·협력의 특징은 분야별로는 컴퓨터와 정보처리분야 등이 많고, 남북한측의 참가자의 수가 비교적 많다는 점이다. ’91 국제과학기술 학술대회’(91.8.19~24, 중국 연길)에는 남한측 87명과 북한측 45명이 참석했으며, 94년에 열린 ‘Korean 컴퓨터처리 국제학술대회’(94.8.5~10, 중국 연길)에도 남한측 24명, 북한측 25명 등 다수의 인원들이 참석했다. 북한측은 과학기술분야의 경우 다른 학술교류와 비해 다수의 관계자들을 참석시키고 있다. 특히 남한의 ‘국어정보학회’와 ‘북한과학기술총동맹’, ‘연변과학기술협회’가 주최한 ‘Korean 컴퓨터처리 국제학술대회’(중국 연길)는 ’94, ’95, ’96년에 걸쳐 해마다 열렸으며, 이를 통해 남북한 학술교류·협력이 이루어 졌다. ’96년 8월에는 한글 컴퓨터 처리에 필수적인 기술적 차원의 공동안을 채택 합의문으로 발표했다.²⁴⁾ 또한 ’99년에는 제4차 대회가 ’96년 3차 대회 이후 3년만에 재개되어 컴퓨터용어 통일 사전을 마무리, 연변에서 출판기념회를 가짐으로써(99.8.15) 학술교류의 구체적 성과를 거두었다는 의의를 나타냈다. 남북한 학술 공동 연구의 시금석으로 주목을 모았던 제4차 대회에서 남북한 학자들은 5년여를 끌어온 남북한 컴퓨터용어 통일 사전을 마무리, 연변에서 출판기념회를 가졌다. 출간된 남북한 컴퓨터용어사전은 ISO(국제표준어기구)2382조항을 기본으로 남북한 학자가 합의한 컴퓨터 용어 표제어 2500여개와 해

24) 합의문 전문 및 보다 자세한 내용은 한국전산원이 발행한 「북한의 정보화동향 분석」, 1997. pp. 155~161. 참조.

설을 담고 있으며, 한·중·일 3개국어로 색인을 마련했다. 초기의 경우 컴퓨터 관련용어의 사용에 있어 남북한간 이질화가 심했으나, 다년간의 협의 끝에 공공사전을 출간했다. 국어정보학회측은 2000년에 연변 이외의 지역에서 ‘우리말 문자의 정보화 문제’를 주제로 학술대회를 열 계획이며, 향후에도 지속적인 교류·협력을 추진할 방침으로 있다.

분단이후 남북한간의 언어는 상이한 체제 및 문화가 형성됨에 따라 이질화가 심화되어왔다. 따라서 남북한의 언어학자들의 교류·협력에 있어 언어이질화의 해소가 중심적 주제가 되어왔다. 다른 학술교류와 마찬가지로 제3국의 관련 학술회의에서 주로 교류가 이루어져왔다. 서울대 이현복교수와 북한 혜산사범대 로길용교수는 1991년과 1992년에 걸쳐 폴란드 바르샤바대학에서 ‘남북한 언어비교연구’라는 주제로 남북한간 최초의 언어공동연구를 수행했다. 1993년에는 국제고려학회주최로 남북한의 학자들이 참여하는 가운데 ‘통일을 지향하는 언어와 철학학술회의’가 베이징(‘93.8.28~31)열렸으며, 1995년에는 ‘KOREAN 규범문제와 관련한 국제학술토론회’(‘95.8.3~4)에서 남북학자들간에 한국어 언어규범에 관한 토론이 있었다. 특히 국립국어연구원과 북한국어사정위원회, 중국조선어사정위원회가 주최한 ‘한국어 언어학자 국제학술회의’(‘96.8.5~7, 장춘)에서는 향후 남북한이 맞춤법·띄어쓰기 등 어문규범을 개정하더라도 현재의 차이를 확대하지 않도록 한다는데 합의했다.

나. 종교분야

1989년 6월 이후 1999년 10월말 현재까지 종교분야에서의 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 111건(867명)으로 빈도수에 있어 학술분야에 이어 두 번째를 차지하고 있다. 종교계는 북한지역 동포들에 대해 종교적 관심을 가지고 있는 동시에, 대북지원 등 인도적 차원의 관심을 가지고 있기 때문에 학술분야에 이어 북한측과의 교류·협력이 비교적 활발했다. 종교분야의 교류·협력도 제3국에서 이루어지는 경우가 많았으

나, 방북도 상당수 성사되었다. 이는 종교계의 경우 대북지원성 교류가 많고, 북한의 대외 이미지개선 효과가 크기 때문인 것으로 풀이된다. 북한은 순수 종교교류보다는 경제적 실익이 동반되는 종교계의 방문을 선호하고 있다.

남한의 개신교계는 남북 종교 교류·협력에 있어서 매우 중요한 역할을 했다. 특히 세계교회협의회(WCC), 한국기독교협의회(KNCC) 등 교단차원의 협의회들의 역할이 컸다. 1986년 6월 스위스 글리온에서 개최된 ‘남북평화통일협의회’를 통해 한국기독교교회협의회와 북한의 조선기독교연맹 대표단간의 접촉이 최초로 이루어졌다. 1988년 11월 글리온에서의 2차회의이후 최근까지 양측은 모임을 연례화하고 있다. 1991년 9월에는 박선희 목사(소망교회)가 최초로 북한을 방문했으며, 1992년에는 권호경 목사(KNCC 총무)가 방북했다. 1997년에는 김동완(한국기독교교회협의회총무) 등이 방북(9.23)하여 남북교회간 교류 및 협력방안에 관하여 북한측과 논의했다. 1997년 9월에는 지덕(한국기독교총연합회 공동회장) 등이 금강산교회 복구 등 협의 목적으로(북경, 9.25~26) 북한측과 접촉했다. 국민의 정부가 출범한 '98년 이후 전반적으로 종교계의 방북이 활기를 나타냈으며, 1998년에도 개신교의 양대 연합기구인 한국기독교교회협의회(KNCC)와 한국기독교총연합회가 북한과 종교교류를 실시했다. '98년의 경우 개신교를 중심으로 제3국 공동행사중심의 접촉위주에서 순수 종교교류 목적의 방북이 증가하였다. 1999년에도 김명기·은희곤 목사 등 기독교대한감리회 서부연회 대표단 6명이 방북(5.18~5.25), 북한의 조선그리스도교련맹과 평양에 제 3의 교회를 설립하는 방안 및 평양신학교 지원방안등에 대해 논의했다. 서부연회는 '99년 10월에도 방북하여 감리회 지원으로 운영중인 봉수국수공장을 방문하고 재북 기독교가족의 생사확인 및 평양신학원 건립 등을 논의했다. 또한 '99년 10월에는 기독교대한감리회 산하 한민족통일선교협의회의 주봉택 목사 등이 방북, 이산가족 상봉과 평양산원 지원 등을 논의한데 이어 서부연회 대표단도 방북했다.

천주교계의 경우 1995년 5월에 북한 대외경제협력추진위원회의 초청

으로 김상진 신부(천주교·성베네딕도수도원)의 방북이 이루어졌으며, 이는 '92년 1월 권호경 한국기독교교회협의회(KNCC)총무의 방북이후 3년 4개월만의 일이었다. 김신부는 김영환(대구가톨릭대학 의학부 총장) 등 사제 3명과 함께 방북하여, 나진 선봉지역에 2백 병상 규모의 병원 건립문제를 협의했다. 김상진 신부는 1997년에도 방북하여(5.28~30) 의료선교문제를 협의하고 나진병원 기공식에 참석했다. 1998년의 경우 종교분야의 교류가 크게 증가하는 가운데 천주교 민족화해위원회 최창무 주교 등 위원 7명이 북한 조선천주교인협회 중앙위원회의 초청으로 방북, 평양 장충성당에서 북한신자들이 참석한 가운데 미사를 집전했다.

불교계는 남북불교교류를 위해 1988년 11월 '남북불교도 교류추진위원회'를 결성하였고, 1991년 10월 미국 LA 관음사에서 개최된 '조국통일기원 불교도 합동법회'에서 최초의 남북불교인들간의 접촉이 성사되었다. 1996년 4월에는 북한 조선불교도연맹의 초청으로 조계종 총무부장이 방북, 남북한 불교계 현안과 북한 수재민에 대한 지원방안이 논의되었다. 1998년 3월에는 남북한 불교계의 협력방안을 논의하기 위해 남북 불교지도자들의 실무회담이 베이징에서 열렸다. 이 회담에서 양측은 '98년 6월 미국에서 개최되는 '제2차 남북불교지도자 통일법회'의 구체적인 계획과 부처님 오신 날 남북한 불교도 공동발원문채택, 그리고 북한지역 사찰 현황 파악과 복원 등에 관해 논의했다. 이 회담에는 한국 조계종에서 총무원과 미주평불협회장, 북한 조선불교도연맹의 관계자들이 참석했다. '99년 6월에는 민족화합불교추진위원회 상임추진위원장 등 한국불교종단협의회 산하 민족화합불교추진위원회도 북한 조선불교도연맹의 초청을 받아 방북했다. 한국불교종단협의회차원에서 불교계 대표가 공식 방북한 것은 이것이 처음이었다. '99년 10월에는 한국불교종단협의회 가맹교단인 대한불교진각종 관계자들이 북한의 조선불교도연맹초청에 의해 종단대표 자격으로 방북했다. 이들은 방북기간중 평안도와 황해도 등지의 불교사찰과 복지시설 방문 및 남북평화통일기원 합동법회 개최를 개최하고, 복지시설 건립과 국제불교성직자연합창설, 21세기 고려대장경 공동번역사업 등을 제의해 긍정적인 회담을 받은 것

으로 전해졌다. 또한 2000년 봄 베이징에서 남북불교도 통일토론회를 갖기로 실무선에서 합의하였다.

천도교의 남북종교 교류·협력은 타 종단에 비해서 뚜렷한 성과를 나타내지 못했다. 1991년 10월 네팔에서 개최된 제4차 ‘아시아 종교인 평화회의’ 총회에서 남북한 천도교대표들 사이에 최초의 접촉이 이루어졌으며, '93년 10월에는 오익제 교령('97년 10월 월북)이 북한의 조선천도교회 중앙지도위원회 유미영 위원장과 만나 천도교교류를 위한 공동합의문을 발표하였다. '99년 8월 천도교는 베이징에서 북한의 조선천도교측과 ‘남북 천도교 지도자회담’을 갖고 동학혁명 전적지 남북공동조사와 남북한 천도교 공동사업 논의를 위한 상설협의기구를 만들기로 합의했다('99.8.24~26). 대종교는 1994년 4월 북경에서 북한측과 접촉 개천절 공동행사를 위한 합의문을 채택하였으며, 1995년 4월 안호상 총진교 등이 방북하였으나 남북 종교교류에서 두각을 나타내지 못하고 있다.²⁵⁾ 그러나 북한측이 기념비적인 단군릉을 건설하는 등 최근 단군에 대한 관심을 확대하고 있으며, 2000년 평양에서 남북공동 단군학술회의²⁶⁾가 예정되어 있기 때문에 천도교와 대종교의 종교교류는 과거와 달리 점차 활성화될 가능성을 가지고 있다.

범종단차원에서는 1997년 북한측제의로 「남북종교지도자베이징회의」('97.5.30~31)가 개최되어 남북종교인의 협력강화, 식량지원 등이 논의되었으며, 1999년 4월에는 남북한과 일본 종교계대표들이 베이징에 모

25) 95년 4월 대종교의 안호상 총진교(초대 문교부장관)와 김선적 종무원장이 당국의 허가없이 북한에 입국함으로써 당시 큰 파장을 불러일으켰으며, 이들에게는 사법조치가 취해졌다. 안총진교 일행은 북한 조선천도교 중앙지도위원회 류미영위원장 명의로 단군이 승천한 어천절(4월14일, 음력 3월15일)행사 참석과 단군릉 방문을 위한 초청장을 받아 북한을 방문하도록 허가해 달라는 방북신청을 통일원에 냈으나, 통일원은 시기가 적절치 않다는 입장 아래 방북허가를 내주지 않았다. 이들에게는 남북교류협력에 관한 법률위반죄가 적용되어 각각 징역1년, 집행유예 2년씩이 선고되었다.

26) 99년 11월 북한을 방문한 고려대 김정배 총장은 19일 “방북기간중 북의 사회과학원과 2000년 개천절에 남북의 학자들이 단군에 관한 학술교류 모임을 평양에서 개최키로 합의했다”고 밝혔다. 「한국일보」, 1999.11.19. 따라서 이 행사가 성사될 경우 이와 관련된 천도교와 대종교의 종교교류도 활성화될 가능성이 크다.

여('99.4.25~4.27) '한반도의 남북통일을 위한 종교인의 역할'을 주제로 '베이징 종교인 평화모임'을 가졌다. 특히 이를 통해 통일을 위한 종교인의 활동을 촉구하는 '1999년 베이징선언문'이 발표되었다.

다. 문화·예술분야

1989년 6월 이후 1999년 10월말 현재까지 문화·예술분야에서의 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 87건(702명)이다. 그 동안 문화·예술분야는 북한측의 기피와, 공연 등의 경우 상당한 준비와 비용이 소요되는 문화·예술분야의 특성상 교류·협력이 활성화되지 못했다. 또한 '환동해 국제예술제'(1991, 일본), '통일예술제'(1992, 사할린)등 90년대 중반까지 대부분의 교류·협력이 중국, 일본, 러시아 등의 해외동포사회에서 이루어지는 특성을 보였다. 1989년 이후 1998년 말까지 문화·예술 분야 교류·협력의 경우 왕래교류로서 남북국악인 교환공연인 1990년 평양의 「범민족통일음악회」와 서울의 「'90년 송년 통일전통음악회」 등 왕래교류가 활발하게 진행되었다. 이는 정부당국의 합의에 의한 것으로 모두 상징성이 큰 공연들이었다. 그러나 이후 '98년 리틀엔젤스 평양공연까지 남북왕래교류형태의 문화·예술교류는 이루어지지 않았다. 따라서 남북한간의 교류·협력은 대체로 제3국에서 개최되는 행사와 남한 인사들의 개별적 방북을 통해서 이루어지는 경우가 대부분이었으며, '98년 리틀엔젤스 평양공연이후 문화예술분야의 교류·협력 신청건수가 크게 증가하고 있다.

음악분야는 타 분야에 비해 비교적 활발한 교류·협력이 이루어져왔다. 특히 정부주도로 이루어진 '85년 고향방문예술단 서울·평양공연, '90년 '범민족통일 음악회' 평양공연, '송년통일전통음악회' 서울공연, '98년 리틀엔젤스 예술단의 평양공연과 한겨레통일 문화재단이 '윤이상 통일음악회'에 참가등 왕래교류형태의 예술공연이 많았다. 특히 리틀엔젤스 예술단의 북한공연은 정부주도로 이루어진 '90년의 왕래공연 이후 8년 만에 성사된 것으로 순수 민간차원의 공연으로서는 분단이후 최초라는

의미를 지녔다. 한국문화재단(이사장 박보희)소속 리틀엔젤스예술단 66명은 '98년 5월 11일간 평양에서 세 차례의 전통예술공연을 했다. 1999년에는 빌 클린턴 미대통령의 동생 로저 클린턴과 남북한 인기가수가 출연한 가운데 평양의 봉화예술극장에서 '2000년 평화친선 음악회'(99.12.5)가 평양에서 열렸다. SBS는 코래컴과 북한 아·태평화위가 개최한 공연 실황을 녹화, 방영(99.12.10)했다. 가수인 로저 클린턴 콘서트 형식으로 성사된 공연에 남쪽에서 패티 김, 태진아, 설운도, 잭스키스, 핑클이 참가했다.²⁷⁾ 또한 한겨레통일문화재단이 주최한 제1회민족통일음악회가 평양 봉화예술극장에서 열려 남북의 가수들의 합동공연이 있었다.(99.12.20) 공연은 1부 남측, 2부 북측 순서로 진행되었으며, 남측에서는 사회자인 차인태 경기대 교수와 가수 현철, 신형원, 안치환, 김종환, 그리고 영화배우 오정해 등이 참가했다. 북한측은 인민배우 주창혁과 로용권, 김순희, 김숙녀, 박순복 등 공훈배우 들이 출연했다. 이 공연은 생중계방송은 무산됨에 따라 녹화로 남한에 방영되었으며, 2000년 금강산과 서울에서의 공연이 예정되어 있다. 이외에도 '99년 12월 현재 기획사인 SN21엔터프라이즈의 남북대중음악회, 국민회의 김경재의원의 종합공연 형식의 통일음악회 등이 추진되고 있다. 따라서 음악분야의 경우 내용면에서 과거 보다 발전된 교류·협력이 진행되는 추세를 보이고 있다.

영화·연극분야의 경우 1990년 뉴욕의 「남북영화제」에서 남북영화인들간의 최초의 교류가 있었으며, 이후 남한의 영화사들이 미국의 교포영화인들을 통해 남북 영화교류를 시도해왔으나 큰 성과를 보지 못했다. 그러나 1998년 정부의 햇볕정책에 자극 받아 방송사들이 경쟁적으로 북한영화를 수입하여 방영했다. SBS는 방송사상 최초로 '안중근 이등박문을 쏘다'를 방영했으며(9월1일), KBS도 '98년 9월17일부터 10부작 '임격정'을 방송했다. MBC는 문화관광부로부터 북한에서 제작된 흥

27) 행사 주최측은 북한의 청소년들에게 한국산 '닉스(Nix)' 청마지 3만벌과 휴대용 카세트 라디오, 헤드폰 각 5천세트를 제공하기로 북한측과 협의했으며, 북한측은 공연장 대여료 등으로 60만달러를 지원 받았다.

행작 '불가사리'의 수입추천을 받았다. 그러나 방송사들은 낮은 시청률과 판권시비 및 북한영화의 신선감 저하 등 대체로 경쟁력이 결여되어 있다는 점 때문에 방영을 확대하지는 않았다.²⁸⁾ 연극분야는 '91년 베이징에서 개최된 '아시아 전통연극에 관한 심포지움'에서 최초의 남북교류가 있었으나 이후 뚜렷한 성과가 없었다.

사진분야는 연결에서 열린 '94년 9월 '남·북한·중국사진전'과 '97년 7월의 '97 국제 한민족 사진세미나 및 사진전'에서의 교류 등 비교적 활발한 교류·협력이 있었다. 특히 '98년 남북공동의 협력사업으로 추진된 사진집 '백두에서 한라까지-렌즈로 본 조국'이 발간되었으며, 서울에서 전시회를 가졌다(5.29~6.11). 한국사진학회와 북한 조선사진작가동맹의 2년여에 걸친 작업으로 이루어졌으며, 남한 작가 20여명, 북한작가 46명이 참여했다. 양측 관계자들은 책의 출판을 위해 두차례 북경회담을 가졌으며, 세차례에 걸쳐 교정지를 교환했다.

미술분야는 '91년 5월 베이징의 '남북코리아 서화전', '93년 오사카의 '코리아통일미술전', '97년 10월 동경의 「남북평화미술전」 등 제3국에서의 남북간의 접촉이 많았다. 1998년 이후 남북교역차원에서 북한미술품의 반입도 이루어지고 있다. '99년에는 등 미술계 인사 11명이 북한 아시아태평양평화위원회 위원장의 초청을 받아 방북('99.8.31~9.7)하여 금강산 묘향산 평양 등 북한산하를 방문했다. 이들의 방북은 원로·중견 문화·예술계 인사가 분단 후 처음으로 대거 평양을 찾았다는 점에서 의의가 있었다. 그 동안 금강산 관광 등을 통해 북한 풍경이 일부 소개되기는 했으나, 정부 승인하에 대규모 화가들이 방북한 것은 처음이었다.

1997년 이후 유적 및 자연경관 답사와 관련된 문화교류도 시작되었

28) KBS가 방영한 임격정의 경우 평균 13~14%의 시청률로 남한의 것에 비해 상당히 낮은 시청률을 기록한 것으로 알려졌다. 또한 임격정」은 독립프로덕션 IMS가 북한 목란비디오사와 판권계약을 체결한 뒤 KBS에 수입을 알선했으나 우인방커뮤니케이션이 통일부의 승인을 거쳐 북한의 조선예술영화사·아태평화위원회와 정식 판권계약을 했다고 주장해 방영 일정에 차질을 빚었다.「불가사리」도 북한영화수입사 SN21 엔터프라이즈가 판권을 북한 당국으로부터 구입, MBC측에 방영권을 팔고 문화부가 수입추천까지 했으나 제작자인 신상옥 감독이 국제저작권법과 국내 관행에 비취 자신에게 판권이 있다고 이의를 제기했다.

다. 1997년 9월 중앙일보측이 북한 문화유적답사를 목적으로 방북했다. 중앙일보 통일문화연구소는 북한 문화유적 답사를 위한 협력사업자로 지정('97.12.11)되어 북한지역 유적 공동조사와 관련, 언론보도 등을 포함한 협력사업을 실시할 수 있게 되었다. 중앙일보는 '97년 3월 「남북사회문화협력사업처리에관한규정」이 제정된 이후 최초의 문화협력사업자이다. 또한 문화방송이 방송사 최초로 북한의 자연경관 및 명승고적 등에 관한 TV프로그램 제작사업 추진목적의 협력사업자 승인을 받았다('98.3.13).

라. 언론·출판분야

1989년 6월 이후 1999년 10월말 현재까지 언론·출판 분야에서의 남북한 주민접촉은 53건(146명)이 성사되었다. 언론·출판분야의 특성상 북한실상의 공개, 정보의 교류와 유입 등을 꺼리는 북한측이 체제유지에 유리하지 않다고 판단하여, 교류·협력이 활성화되지 못한 면이 있었다. 그러나 '97년 이후 양적, 질적인 측면에서 활성화되는 경향을 보이고 있다. 특히 언론분야 교류·협력의 경우 독립적으로 이루어지기보다는 동행취재형식으로 이루어 졌다. '90년대 중반까지 한국기자협회와 전국언론노조, 한국PD연합회가 교류를 희망했고, 언론사들도 북한지역 취재를 추진했으나 성사되지는 못했다. 그러나 1997년 이후 점차 교류·협력이 활성화되는 추세에 있으며 그 내용도 질적으로 개선되고 있다.

방송분야의 경우 1997년에 비로소 문화방송의 '금강산 자연다큐멘터리 제작' 등 사업성이 있는 교류가 이루어 졌다. '97년 10월 문화방송 관계자들이 북한 아태평화위원회 초청으로 방북하여 평양을 비롯해 백두산, 묘향산, 금강산 등을 둘러보고 북한당국과 자연 다큐멘터리 공동제작에 대해 사전협의를 벌였다. 특히 1997년 KBS는 남북한 당국의 허락을 받아 북한의 생활상과 백두산 자연을 촬영한 다큐멘터리를 제작·방영했다.('97.9.14) KBS가 기획하고, 북한지역 촬영은 조선족 카메라맨이 실시함으로써, 남북한과 조선족 3자간의 협조가 이루어 졌다. 1999년

9월 평양에서 거행된 통일농구단의 시합이 녹화 또는 생중계방식으로 남한에 방영되었다는 점에서 방송교류의 중요한 계기가 마련되었다. 비록 북한이 PAL방식으로 촬영한 화면을 NTSC방식으로 전환해 방송했으나 방송교류가 성사되었다는 점에서 큰 의의를 지니고 있다. SBS도 평양의 봉화예술극장에서 개최된 '2000년 평화친선 음악회'(99.12.5) 공연 실황을 북한 조선중앙TV를 통해 녹화, 방영(99.12.10)했다. 또한 북한농구단의 서울경기(99.12.22~15)에 북한측 방송요원들이 합류한바 있다. 정부가 북한 위성 TV방송의 국내 시청을 허용한다고 발표(99.10.22)한 것도 방송교류의 활성화에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.²⁹⁾

1998년에는 신문사들의 방북이 급증하는 특징을 보였다. 특히 동아·중앙·한겨레 등 최초로 국내 3개 언론사 사장단의 방북이 실현되는 등 언론교류 협의 및 북한내 문화유적 답사·취재 목적 등의 방북이 성사되었다. 중앙일보 「통일문화연구소」가 북한지역의 문화유적 답사를 목적으로 방북하였으며, 경향신문도 대북문화정보화사업 목적으로 사회문화협력사업승인을 받아 한민족문화네트워크의 구성 협의차 방북하였다. 중앙일보도 남북언론교류 및 문화교류 협의차 방북하였으며, 동아일보의 언론교류협의 및 문화유적 답사·취재협의를 위한 방북도 성사되었다. 또한 '스포츠아트'의 북한내 역사유물 및 풍물기행관련 방송영상물 제작 목적의 방북이 성사되었다.

출판분야에서의 남북교류는 부진했으며, 특히 비정치적 출판물에 대한 수요 등 잠재성이 크에도 불구하고 정식계약에 의한 남북출판교류는 실현되지 않고 있다. 그러나 아태위원회측은 '98년 9월 우리민족서로

29) 이에 따라 언론사는 북한 위성TV 방송을 독자적으로 수신, 활용할 수 있게 되었고, 일반인들은 접시 안테나와 컨버터를 설치하면 북한 방송을 볼 수 있게 되었다. 또 통일부 산하 통일교육원과 북한자료센터 등에 북한 방송 수신 시설을 갖추어 놓고 일반인들에게 개방기로 했다. 그러나 북한 TV 방송 내용을 녹화해 이적 목적을 갖고 유포할 경우 국가보안법에 따라 처벌받으며, 언론사들은 정부가 만든 '언론사내북한방송 수신 및 활용지침'에 따라 북한방송 활용을 자율적으로 규제한다. 북한은 난시청해소와 체제 선전등 대외홍보를 위해 99년 7월 2일부터 태국의 타이콤-3호 위성을 이용해 조선 중앙TV의 위성방송을 시작했다.

돕기운동측에 의학과과학기술서적 등의 전문서적을 보내주면 북한 저서를 제공하겠다는 의사를 전달하는 등 도서교류에 적극적인 태도를 보였다. 이에 우리민족서로돕기운동, 한국출판협동조합, 경인여자대학 등은 ‘남북한 도서교류 캠페인 추진본부’를 결성하여 과학기술 분야 등의 전문서적을 수집한바 있다. 향후 역사·문화분야 등에서의 교류·협력 가능성은 크다고 할 수 있다.

마. 체육분야

1989년 6월 이후 1999년 10월말 현재까지 체육분야에서의 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 체육 58건(518명)이다. 체육분야의 남북왕래교류로는 「남북통일축구대회」, 「세계탁구선수권대회」³⁰⁾ 및 「세계청소년축구선수권대회」 단일팀구성 등 1990년대 초반 왕래교류를 비롯 비교적 활발한 교류·협력이 이루어 졌다. 이와 같은 초기의 추세는 남북한 당국의 적극적 지원에 기인한 면이 있으며, 따라서 순수 민간체육교류라기 보다는 정부주도에 의해 성사된 면이 있었다. 그러나 1991년 8월 북한유도선수의 망명으로 북한측은 체육분야의 교류·협력에 소극적, 비타협적 자세를 견지해왔다. 또한 북한은 경제난을 이유로 국제적인 체육 행사에 불참하는 경우가 많아 전반적으로 체육분야에서의 교류·협력이 활성화되지 못한 면이 있었다. 그러나 '99년 현대와 북한의 아태평화위원회는 남북체육교류의 활성화와 관련, 평양에 실내체육관을 건설하기로 합의하였고, 현대농구단의 방북 및 북한선수단의 서울 경기가 실현되었다. 이와 같은 체육교류는 현대와 북한측간에 정례화 및 향후 확대키로 합의한 상태여서 남북 체육교류는 새로운 국면에 접어들고 있는 것으로 보인다.

1993년 10월 평양에서 개최된 ‘제7차 동아시아경기대회 협의회 총회’

30) 정부는 1991년 3월 남북탁구단일팀구성 및 대회참가를 협력사업으로 승인하여 경비일부를 남북협력기금에서 지원하였다. 이는 ‘남북교류에관한법률’ 및 ‘남북협력기금법’에 의거한 남북간 최초의 협력사업이었다.

에 KOC 명예총무 등이 참석한바 있으나 대체로 방북을 통한 체육인 교류는 부진했다. 제3국 개최 체육행사를 통한 남북체육인간의 접촉은 1995년 9월의 '세계군인체육대회', 1996년 8월의 '윌리암존스배국제농구대회'등에서 지속적으로 이루어져왔으며, 최근 점차 확대되는 추세에 있다. 1997년의 경우 대한산악연맹 관계자들이 베이징에서 북한 등산협회 암벽등반교육 및 대회를 참관(7.19~28)했으며, '세계탁구선수권대회'(영국 맨체스터, '97.4.24~5.5)에서 남북한 여자탁구선수단간의 접촉이 이루어졌다. 1998년 9월에는 일본에서 열린 '아시아탁구선수권대회'와 12월 태국에서 열린 아시안게임에 북한이 참가함으로써 남북 체육인간의 접촉이 이루어 졌다.

1999년의 체육교류는 '90년이후 처음으로 왕래교류가 이루어지는 등 내용면에서 큰 발전을 이루었다. 특히 현대의 남녀농구단이 방북('99.9.28~29)하여 평양에서 남북친선농구대회인 '통일농구경기대회'를 가졌으며, 이에 대한 답방형식으로 북한측 농구단이 서울에서 경기를 가졌다.('99.12.22~25)³¹⁾ 북한측 선수단에는 평양교예단이 합류하여, 경기 막간에 공연을 가졌다. 남북이 상호방문형태의 체육교류를 가진 것은 지난 '90년 10월 서울에서 남북통일축구를 개최한 후 처음으로 체육 교류·협력에 있어 새로운 전기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 남북은 이번 경기를 시작으로 농구 외에도 축구, 배구, 탁구 등 체육교류종목 수를 확대해 정례적인 남북 친선 교환경기를 개최기로 했다. 통일농구 대회는 방북일변도로 추진되던 남북한의 교류·협력이 양방교류형태로 전환될 수 있는 가능성을 열어놓았다는 점에서도 중요한 의미를 지니고 있다. 또한 평양교예단 공연 및 남북한간의 중계 등 체육교류가 다른 사회문화교류와 연계 발전될 수 있는 가능성을 보여주었다. 남북왕

31) 북측 방문단은 송호경 아·태평화위부위원장을 비롯, 관계자 8명, 우뢰(남자)-회오리(여자) 농구선수단 38명, 교예공연단 14명, TV중계요원 2명등 모두 62명으로 구성되었으며, 남·북 혼합팀 경기와 남·북 통일농구대회를 가졌다. 북한측 인사의 서울방문은 '93년 서울에서 열린 두만강개발계획(TRADP) 자원·환경분야 전문가 회의에 북한 대외경제협력추진위원회 과장이 참가한 이후 처음이다.

래 체육교류의 성사에 이어 남북한간을 연계하는 국제자동차경주대회가 구체적으로 추진되어 체육교류의 새로운 가능성을 보여주고 있다.³²⁾ 체육계간의 교류는 아니었으나 민주노총이 평양에서 통일염원 남북노동자 축구대회에 참가('99.8.16)하였는바, 분단이후 남북 노동자간의 첫 축구대회를 가졌다는 점에서 의미가 있다. 또한 정몽준 대한축구협회장 겸 국제축구연맹(FIFA) 부위원장은 조선아시아태평양평화위원회의 초청으로 방북('99.11.15~18)하여 2002년월드컵축구 북한 분산개최와 남북 축구 교환경기 및 다이너스티컵 국제대회를 대체할 극동 4개국대회 창설 등 주요 관심사를 논의했다. 월드컵의 경우 한일공동개최 이유중의 하나가 한반도의 긴장완화와 평화정착이라는 점이고, 북한측에서도 경기가 열릴 수 있는 가능성이 아직 남아 있기 때문에 실무적 차원의 체육교류·협력은 지속적으로 추진될 것으로 보인다.

특히 남북 통일농구대회의 경우 남북 체육교류의 중요한 전기가 될 것으로 보인다. 현대와 북한측은 통일농구를 6개월 간격으로 정기전 형식으로 치른다는데 합의한데 이어 타종목으로 체육교류를 확대키로 합의한 상태이다. 또 양측은 농구발전을 위해 각종 기술정보와 심판 및 지도자 연수에서도 남북한이 상호협조키로한 것으로 알려졌다. 통일농구대회는 현대그룹을 통한 순수 민간차원의 교류로 시작됐지만 대한농구협회 등 체육관련단체도 자연히 교류·협력과정에 참여하게 될 가능성이 높다.

바. 관광분야

1989년 6월 이후 1999년 10월말 현재까지 금강산관광객을 제외한 관

32) '99 통일염원 금강산 국제 랠리는 12월 31일부터 2000년 1월 3일까지 서울, 평창과 북한의 금강산 지역에서 열리게 되어있었으나, 준비기간 등의 이유로 2000년 5월로 연기되었다. 기획사인 (주)우인방커뮤니케이션과 한국자동차경주협회는 이를 시작으로 향후 5년동안 금강산 랠리를 개최키로 북한의 조선 아세아·태평양평화위원회와 합의했으며, 통일부는 99년 11월 이를 남북 사회문화 협력사업으로 승인했다. 이 대회에는 국내와 해외팀이 참여하는 국제대회로 치러지게 되며, 3시간 시차를 두고 중계된다. 남측 사업자는 북측 사업자인 조선 아세아·태평양평화위원회에 미화 100만달러를 대가로 지불할 예정이다.

광분야에서의 남북한 주민접촉 성사 건수는 47건(145명)이다. 남북한의 관광교류는 1998년 11월 금강산관광이 시작되기까지는 관광을 위한 실무차원의 접촉이 대부분이었다. 이와 같은 제한된 접촉은 민간분야간의 자율적인 교류라기보다는 정부차원의 제의와 조치 및 이와 관련된 사항들이었으며, 금강산관광과 관련된 것이 많았다.

남북한간의 관광협력이 최초로 시도된 것은 1982년 2월로 남한정부가 북한측에 설악산과 금강산을 자유관광지역으로 조성하자고 제의한 것이었다. 이후 1989년 1월 현대의 정주영회장이 방북하여 북한의 대성은행과 ‘금강산공동개발계획’에 대한 잠정합의를 발표했다. 그러나 구체적인 차원에서는 진전이 없었다. ‘남북교류협력에관한법률’이 제정된 것을 계기로 1990년 10월에 당시 교통부는 ‘남북관광교류추진위원회’의 구성과 금강산 및 비무장지대를 관광지구로 개발할 것을 북측에 제의했다. 1991년 3월 베를린 국제관광박람회에 남북한 대표가 함께 참가한바 있으며, 1991년 7월 남북 고위급회담시 민간기업차원에서 외국관광객과 해외동포의 남북한 동시방문을 위한 관광상품공동개발계획이 발표되었다. 1992년 2월 남한의 민간여행사들이 남북한간 관광상품의 공동개발과 외국인의 북한송출추진계획을 수립하였으며, 3월에는 북한은 평양에 본사를 둔 재미교포합작회사인 ‘금강산국제관광회사’를 통해 ‘92년 5월 1일을 기해 남한주민에 대한 백두산과 금강산 지역관광을 개방한다고 발표했다. 이에 교통부는 1992년 4월 남북한간의 기본합의서에 따라 단체관광을 우선적으로 허용한다고 발표하였다. 그러나 이후 1997년 말까지 관광교류·협력에 관한 조치나 협상이 이루어지지 않았으며, 이때까지는 순수 관광목적상 남북한 주민의 왕래는 이루어지지 않았다.³³⁾ 다만 1997년 이후 언론방송계가 방북하여 관광자원의 성격을 띤 북한의 문화유산 및 자연경관에 대한 프로그램을 제작하거나 답사하기 시작했다.

1998년의 경우 사회문화 교류·협력이 활성화되는 추세속에서 6월 정주영 현대 명예회장이 방북하여 북한의 ‘조선 아세아 태평양 평화위원회’

33) 김영운, 『북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안』, 민족 통일연구원, 1997. pp. 50~53.

와 유람선을 통한 금강산관광에 합의함으로써 금강산 관광사업이 성사되었다. 1998년 11월 18일 첫 유람선이 출항하면서 북한지역에 대한 일반주민의 관광이 시작되었다. 1998년의 현대금강호 및 현대봉래호에 이어, 1999년 5월에는 현대풍악호가 취항했다. 금강산 관광사업의 성사는 대규모 일반주민들의 관광목적상 방북이 사실상 무제한적으로 이루어짐을 의미하기 때문에 사회문화 교류·협력의 새로운 전기를 마련한 것으로 평가된다. 현대는 1999년 10월 북한측으로부터 금강산 관광사업에 대한 30년 독점사용권을 보장받았으며, 향후 종합관광단지 조성을 위한 투자확대를 계획하고 있다.

1999년 11월 18일로 금강산관광사업은 1주년을 맞았으며, 14만명이 넘는 남한사람들이 금강산을 관광했다. 이는 냉전체제하에서는 가능하지 않았던 천문학적 숫자의 주민방북이 실현된 것을 의미한다. 특히 북한측의 기피로 당국간 대화가 부진한 상황에서 민간차원으로 추진된 금강산관광사업은 남북 교류·협력의 새로운 전기를 마련한 것으로 평가될 수 있다. 특히 중요한 사실은 서해에서의 군사적 충돌에도 불구하고 금강산 관광이 지속되었다는 점이다. 이후 관광객 억류사건으로 45일간 관광이 중단되기는 했으나 과거와 달리 사태가 비교적 단기간에 매듭지어졌다. 남한의 경우 금강산 관광이 중단될 경우 초래될 정치적 타격을 원치 않았고, 특히 북한의 경우 금강산관광사업의 수익성을 외면할 수 없었던 것으로 보인다.

2. 남북한 경제교류·협력

남북한간 경제교류협력은 1988년 「7·7선언」에 의하여 남한정부가 북한과의 경제교류를 허용한다는 방침을 천명함에 따라 시작되었다. 이에 따라 남한정부는 1988년 10월 7일 남북교역 개방조치를 취하였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 「남북교류협력에관한기본지침」을 마련하였다. 이후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에관한법률」

을 제정하였으며, 1992년 2월 19일에 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』(이하 남북기본합의서)가 남북사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북관계의 진전에 따라 남북한간 경제교류도 활발히 진행되었다.

그러나 1993년 이후 북한 핵문제가 고조됨에 따라 남북한간 경제교류 또한 소강상태를 보였으며, 1994년 10월 21일 미국과 북한간 핵협상의 타결과 함께 체결된 제네바 기본합의문에 따라 북한 핵문제가 잠정적 해결점을 찾게 되었다. 1994년의 미국과 북한간 합의는 한반도 긴장을 완화하는데 기여하였으나, 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 남한의 대북지원 및 투자가 동결되기도 하였다. 이러한 남북경협이 동결상황은 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대하여 북한이 사과성명을 발표함으로써 해소되었으나, 1998년에는 한국 경제상황의 악화로 인하여 1997년에 비하여 남북경협이 심각하게 축소되는 현상을 보인바 있었지만, 1999년에 이르러 남북경협이 금융위기 이전상황으로 회복되었다. 이후 2000년 6월의 남북정상회담과 이에 따른 다양한 남북한 당국간 회담의 진전으로 인하여 경의선 철도 연결사업이 진행되고 있으며, 경협관련 4대 합의서도 정식 서명된 바 있다.

본 장에서는 지난 10여년간 진행된 남북 경제교류·협력의 발전양상을 특징적 양상을 중심으로 분석·평가하는 동시에 정부정책의 성과를 평가하고자 한다. 남북 경제교류·협력은 남북한간 경제적 교류분야인 위탁가공을 포함한 교역과 경제적 협력분야인 대북투자사업으로 구분된다. 남북교역은 남한물자의 북한반출과 북한물자의 남한반입 및 북한과 제3국간 물품의 중개무역 등을 포함하며, 남북교역은 민족내부거래로 간주하는 기본원칙에 따라 남북한간 반출입 물품에 대해 관세를 부과하지 않고 있다.³⁴⁾ 남북 경제협력사업은 남한주민과 북한주민이 공동

34) 남·북한이 각기 다른 남북교역 관련 제도 및 화폐단위를 운영하고 있다는 현실을 감안하여 남한에서는 남북교역당사자를 무역업 등록을 한 자로 하여, 남북교역에 대해 대외무역법 등 국제무역 관련법령을 준용하거나 국제무역 관행에 따르도록 규정하고, 관세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 교통세법, 지방세법, 등이 정하고 있는 수출지원제도가 남북교역에도 적용되도

으로 행하는 경제관련 제반활동을 포함하며, 협력사업자 승인과 협력사업 승인의 2단계로 사업절차를 규정하고 있다.³⁵⁾

가. 경제교류

(1) 전반적 추세

남북한간 경제교류는 물품의 대북한 반입과 반출로 구성되는 직·간접 교역을 통칭하며, 단순교역과 원·부자재의 반출후 북한의 노동력을 이용하여 가공한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역으로 대별된다.³⁶⁾ 남북교역은 1988년 11월 (주)대우에서 도자기 159점(104천달러)에 대해 최초로 반입승인을 받은 바 있으며, 1989년 1월 효성물산(주)이 북한산 전기동 200톤을 반입한데 이어 현대상사의 잠바 5,000벌이 최초로 북한으로 반출됨으로써 시작되었다. 남북한간 경제교류의 전반적 추세를 살펴보기 위해서 <표 IV-4>에 제시된 1989년도부터 1999년까지 10여년간의 남북교역 현황을 분석하면 다음과 같은 특징적 양상을 나타내고 있다는 것을 알 수 있다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 초기단계인 1989~92년의 4년간은 큰 성장세를 기록하였다. 즉, 경험이 실질적으로 시작된 1989년도의 남북교역은 불과 1천9백만달러였으나, 1992년에 1억7천3백만달러의 교역액을 기

록 하고 있다.

- 35) 남한기업이 대북 경제협력사업을 추진하고자 할 경우, 사업주체는 북한측 인사의 접촉이나 북한방문을 통해 북한측 사업상대방과 기본적 합의를 하게 되면 통일부장관에게 협력사업자 승인을 신청한다. 협력사업자 승인을 취득한 후 북한측과 합의서·계약서 등을 통해 즉각 사업시행이 가능할 정도의 구체적 합의를 하게 되면 사업추진주체는 통일부에 사업승인을 신청하고 정부는 관련법령에 따라 승인여부를 결정하게 된다.
- 36) 남북한간의 교역은 초기에는 제3국 중개인을 매개로 한 간접교역방식으로 시작되었으며, 이후 북한 무역상사와 남한기업의 해외지사가 직접 접촉하면서 차츰 직접교역에 가까운 교역형태로 변화하고 있다. 그러나, 전체교역 중에서 직접교역이 차지하는 비중은 1991년 7.5%, 1994년 4.5%, 1996년 8.7% 등으로 아직도 대부분의 남북교역이 직접교역보다는 간접교역의 형태로 이루어지고 있다.

록하였다.

남북교역이 의미있는 신장세를 보이기 시작한 것은 1991년도로서 이 당시에는 총반출입액이 1억1천1백만달러를 기록하여 최초로 1억달러를 상회하는 동시에 전년도 대비 726.3%라는 괄목할만한 성과가 있었다. 그러나, 이와 같은 증가세는 교역초기단계의 현상으로써 1990년도의 남북교역 총액이 1천3백만달러정도 이었다는 점을 감안하면 경이로운 일은 아닌 것으로 평가된다. 이와 같은 남북교역의 증가세는 1992년에도 55.9%를 기록하여 계속되었다. 이 시기의 남북교역을 평가하면, 남한정부의 대북경협 천명 의사 표명 이후 2년간은 실험적 교역을 추진한 것이며, 1991~2년의 남북 고위급회담 진행에 따른 남북관계 개선은 당시로서는 폭발적인 교역증가를 초래한 것으로 분석된다.

둘째, 남북 경협의 1993~4년 성과는 전년대비 7.6%와 4.3%를 기록함으로써 증가율이 한자리수에 불과한 소강상태를 나타내고 있다. 이와 같은 경협증대의 위축현상은 북한 핵문제로 인한 남북관계 경색에 기인한 것으로 평가된다.

셋째, 1994년 10월에 북한과 미국간에 제네바 기본합의문이 타결됨에 따라 북한 핵문제 해결의 기본구도가 합의되었다. 이에 따라 1995년도의 남북교역은 전년대비 47.7% 증가율을 보이면서 신장됨으로써, 2억8천7백만달러를 기록하여 최초로 2억달러선을 넘어서게 되었다.

넷째, 1996년도에는 북한 잠수정 침투사건 등 북한의 대남도발 사건으로 인하여 남북관계가 다시 불안정한 상황을 보이게 되었으며, 이에 따라 1996년도의 남북교역은 2억5천2백만달러를 기록하여 1995년 대비 12.3% 하락하였다.

다섯째, 1996년말 북한의 잠수함 침투사건에 대한 사과로 재개된 남북경협은 1997년도에는 전년대비 22.3% 증가함으로써 3억달러를 초과하게 되었다.

여섯째, 1997년말 금융위기의 여파는 1998년도에 남한경제를 급격히 위축시켰으며, 이에 따라 1998년도 남북교역은 2억2천1백만달러를 기록하여 전년대비 28.0% 하락하였다.

일곱째, 1999년도의 남북교역은 국민의 정부 출범이래 지속적으로 추진한 대북포용정책의 결과, 남북한간 경제교류·협력의 효과가 발휘되어서 금융위기 이전에 달성되었던 3억8백만달러를 상회하는 3억3천3백만달러의 남북교역액을 기록하는 성과가 있었다. 이는 전년대비 50.2% 증가한 것으로써, 남북교역이 본격적으로 시작된 이래 가장 큰 폭의 상승세를 나타낸 것이었다.

이와 같은 남북한간 명목교역통계의 증감추세를 종합적으로 평가하면, 남북교역이 기본적으로 한반도의 정치적 상황에 따라서 크게 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 남북교역은 10여년동안에 3차례의 마이너스 성장률을 보이는 동시에 두자리수 이상의 증가율을 보인 것도 3차례나 됨으로써 남북교역이 안정적으로 추진되고 있다고 평가하기는 어려운 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 남북교역이 10여년만에 3억달러를 초과하는 양적확대를 이룩하였다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

한편, <표 IV-4>의 통계는 1995년도에 시작된 민간차원의 대북지원 물자 및 KEDO 중유 지원분이 포함되어 있어, 이와 같은 대북지원성 물자를 총교역액에서 차감하면 실질교역규모는 훨씬 줄어들게 된다는 것을 알 수 있다. 즉, 1995년의 남북교역규모는 2억8천7백만달러로서 전년대비 47.7% 증대한 것으로 나와 있으나, KEDO 중유 지원분 1천7십8만달러를 제외하면 2억7천6백5십1만달러가 된다. 1996년에도 총교역액은 2억5천2백만달러로 기록되어 있으나, KEDO 중유 지원분 1천2백7십만달러를 제외하면 2억3천9백만달러가 된다. 1997년에는 KEDO 중유 지원분, 경수로 물자, 대북지원물품 등이 5천5백만달러에 달하여 총교역액인 3억8백만달러에서 차감하면 실질교역액은 2억5천만달러 정도에 불과한 것이다. 1998년도의 KEDO 중유, 경수로 물자, 대북지원물품은 3천9백만달러로써 총교역액 2억2천1백만달러에서 차감하면 실질교역액은 1억8천2백만달러에 불과한 실정이다. 이와 같은 점을 감안하여 남북교역의 통계상 전반적 발전추세를 재평가하면, 1995년도에 기록된 2억7천만달러 정도 수준의 실질교역액이 남북교역의 정점이었다고 할 수

있으며, 1997년에 기록된 3억달러 초과 총교역액은 다소 과장된 면이 있다 할 수 있다.

<표 IV-4> 남북한 교역의 발전 추세: 1989~1999년

(단위: 천달러)

연도	반 입		반 출		합 계		증가율(%)	
	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-	-	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-	-28.1	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-	726.3	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839	55.9	-
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008	7.6	736.3
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663	4.3	266.2
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892	47.7	78.8
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402	-12.3	62.1
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069	22.3	6.3
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988	-28.0	-10.2
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620	50.2	40.3
총계	1,466,173	213,357	634,896	190,123	2,101,069	403,480		

*주 1: '95년도 반출금액은 대북 쌀지원 237,213천달러를 제외한 것임.

2: 증가율은 전년비 수치임.

출처: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제108호, p. 50.

(2) 남북교역 수치

남북교역의 반출입상 수지를 살펴보면 북한으로부터 남한으로 들어오는 반입액이 반출액보다 월등히 많다는 점을 알 수 있다. 남북교역이 상당한 정도로 진척되기 시작한 1991년도를 살펴보면, 반입액(1억5백만달러)이 반출액(5백만달러)보다 1억달러 정도 많다는 것을 알 수 있다. 이

와 같은 현상은 남북 교역이 시작된 이래 지속되고 있는 바, 1992년에는 1억5천2백만달러, 1993년에는 1억7천만달러, 1994년에는 1억5천8백만달러, 1995년에는 1억5천8백만달러, 1996년에는 7천8백만달러, 1997년에는 7천7백만달러의 남북교역상 대북적자를 보이고 있다. 이와 같이 남북교역에서 반입과 반출간에 불균형 현상이 나타나는 이유는 북한 경제의 외화 부족에 따라 수입여력이 없기 때문이며, 1989년부터 시작된 남북교역에서 북한이 흑자를 기록하였다는 것을 의미한다. 한편 1998년에는 반입액(9천2백만달러) 반출액(1억3천만달러)보다 적었으며, 1999년에도 반입액(1억2천2백만달러)이 반출액(2억1천2백만달러)보다 적었다. 한편, 1998년도에는 명목상으로는 남한이 9천2백만달러 상당의 물자를 반입하고, 1억2천9백만달러 상당의 물자를 반출하였으므로, 남한이 3천7백만달러 정도의 흑자를 본 것으로 통계상 나타나고 있으나, 실질적으로 남한의 대북 무상지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산 관광 사업용 물자 등 비거래성 반출물자를 제외하면, 실질교역상으로는 북한이 4천만달러의 흑자를 기록한 것이다.³⁷⁾ 이러한 최근 2년간의 반입과 반출 역조현상은 1998년과 1999년에 금융위기의 여파로 국내기업들의 대북한 반입역량이 저하된 것과 대북 비거래성 반출액이 증가한데 기인하는 것이었다.

(3) 위탁가공교역 현황

위탁가공교역은 북한의 노동력과 기술을 이용하고 가공임금을 지급하는 조건으로 한국의 원부자재를 북한으로 반출하여 완제품으로 다시 반입하는 교역방식으로서, 1991년 코오롱상사가 학생용 가방을 북한지역에서 생산한 것이 남북 위탁가공교역의 효시이다. 위탁가공교역의 초기에는 북한의 설비를 이용하는 단순한 방식의 위탁가공교역을 실시하였으나, 1994년 11월 「남북경제협력 활성화조치」로 남한기업의 대북 설

37) 북한은 남한과의 교역에서 1991~97년간 연평균 1억4천4백만달러의 흑자를 기록하였다. 1통일부, 「남북교류협력동향」, 제90호, p. 18 참조.

비반출이 허용되면서부터 한국설비를 이용한 위탁가공교역이 점증하고 있다. 위탁가공교역용 설비의 반출은 1995년에는 2건(53만달러), 1996년에는 6건(67만달러), 1997년 4건(49만달러), 1998년 7건(181만달러) 등으로 계속 증가하고 있다.

<표 IV-5>에 나타난 바와 같이, 총교역대비 위탁가공교역의 비중이 매년 증가하여 위탁가공교역의 중요도가 점증하고 있는 추세를 보이고 있다. 위탁가공교역의 개념이 도입된 초년도인 1992년도에는 위탁가공교역이 총교역액에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였으나, 매년 신장세를 지속하여 1998년도에는 32.0%를 기록하였다. 이와 같은 사실은 총교역액이 지난 10년간 신장세를 보였다는 점을 감안할 때, 위탁가공교역의 신장세는 총교역액의 신장세를 능가했다는 것을 의미한다. 여기에서 한가지 주목할 점은, 총교역액 증가세가 현저히 둔화되었던 1993년과 1994년에 위탁가공교역은 급격한 증가세를 보였으며, 총교역액에서 차지하는 비중도 크게 높아졌다는 사실이다. 이러한 현상은 1996년에도 나타난 바, 1996년도의 총교역은 전년도에 비하여 12.1% 감소하였으나, 위탁가공교역은 전년대비 62.1% 증가하였으며, 위탁가공교역의 비중도 54.8%를 기록하였다. 한편 1998년도의 통계를 보면, 총교역액은 전년대비 28.0% 감소하였으나, 위탁가공교역은 10.2% 감소에 그쳤으며, 총교역대비 위탁가공교역의 비중은 32.0%로서 남북교역 시작 이래 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 특히, 1998년도의 총교역에서 남한의 대북지원물자, KEDO 중유, 경수로 물자, 금강산 관련 장비·물자 반출을 제외하면, 실질 총교역액은 1억4천6백만달러로서 위탁가공교역의 비중은 48.6%를 점유하는 중요도를 나타내고 있다.

위탁가공교역의 반입현황을 살펴보면, 총교역의 경우와 같이 총반입에서 차지하는 위탁가공의 비중이 매년 증대되고 있다. 즉, 위탁가공교역의 초기년도인 1992년도에는 위탁가공 비중이 0.4%에 불과하였으나, 1993년: 1.7%, 1994년: 8.1%, 1995년: 9.5%, 1996년: 19.9%, 1997년: 22.2%, 1998년: 44.8%, 1999년: 44.2%를 기록하고 있다.

또한 총반출에서 차지하는 위탁가공 비중도 매년 큰 폭으로 증대되

고 있다(1992년: 1.9%, 1993년: 47.7%, 1994년: 62.1%, 1995년: 38.4%, 1996년: 54.8%, 1997년: 31.4%, 1998년: 22.8%, 1999년: 21.7%). 특히 총 반출에서 차지하는 위탁가공 비중이 1994년과 1996년에 50% 이상을 상회한다는 점은 중요한 의미를 가진다. 즉, 위탁가공교역 관련 대북 반출은 남한이 북한의 노동력을 이용하여 완제품을 생산한 후 반입한다는 것을 전제하여 원부자재를 제공하는 것이므로, 위탁가공 관련 반출 비중이 높다는 것은 북한이 남한으로부터 순수하게 외화를 지불하고 사들이는 물건이 많지 않다는 것을 의미한다. 따라서 1989~1999년간 남북교역 중 대북 반출누계액수는 6억3천5백만달러에 달하지만, 이 중 위탁가공 관련 반출이 1억9천만달러로서 29.9%를 점유한다는 사실은 북한의 외화난을 상징적으로 보여주는 것이다.

<표 IV-5> 총교역대비 위탁가공교역 비중

(단위: %)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
총반입대비	0.4	1.7	8.1	9.5	19.9	22.2	44.8	44.2
총반출대비	1.9	47.7	62.1	38.4	54.8	31.4	22.8	21.7
총교역대비	0.5	3.8	13.2	16.0	29.5	25.6	32.0	29.9

자료: <표 IV-4>에서 계산.

(4) 북한의 대외무역과 남북교역 비교·분석

남북한간 교역의 발전추세를 보다 심층적으로 분석하기 위해서 북한의 대외무역과 남북교역을 비교하여 보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 북한의 대외무역은 탈냉전으로 비롯된 사회주의 국가들과의 무역관계 단절과 경제난으로 인하여 1990년대에 들어와 크게 위축되었으며,

<표 IV-6>이 보여주듯이 1991년에는 1990년에 비하여 무려 42.4%의 감소세를 보였다. 이후 1994년에도 북한의 무역은 크게 감소한 바, 수출면에서 17.8%, 수입면에서 21.7% 감소하여, 총액면에서는 20.2% 감소하였다. 또한 1998년도에는 아시아 금융위기의 여파로 북한의 무역도 크게 감소하여 33.7%의 감소율을 나타내었다. 한편 1999년도 북한의 대외 무역은 수출은 감소하였으나, 수입은 증가함으로써, 총액면에서는 2.6% 소폭 증가하였다. 이와 같은 북한 무역의 감소추세를 전반적으로 보면, 1990년도에 총액면에서 47억2천만달러였던 것이 1998년도에 14억4천2백만달러로 감소하여, 1998년도의 무역이 1990년도의 불과 30.1%밖에 되지 않는 급격한 하락추세를 보이고 있다. 이와 같은 점을 감안할 때, 북한의 대외경제관계는 국내경제의 문제점과 마찬가지로 큰 난관에 봉착하여 있다고 할 수 있다.

<표 IV-6> 북한의 대외무역 추이

(단위: 백만달러, %)

구분	수출		수입		합계	
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율
1990	1,960	-	2,760	-	4,720	-
1991	1,010	-48.5	1,710	-38.0	2,720	-42.4
1992	1,020	1.0	1,640	-4.1	2,660	-2.2
1993	1,021	0.1	1,620	-1.2	2,641	-0.7
1994	839	-17.8	1,269	-21.7	2,108	-20.2
1995	736	-12.3	1,316	3.7	2,052	-2.7
1996	726	-1.3	1,250	-5.0	1,976	-3.7
1997	904	24.5	1,272	1.8	2,177	10.1
1998	559	-38.2	883	-30.6	1,442	-33.7
1999	515	-7.9	965	9.3	1,480	2.6

자료: 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레터』, 2000.6., p. 4.

위와 같은 북한무역의 전반적 추세와 남북교역의 추이를 비교하여 보면, 첫째, 남북교역은 지속적 증가추세를 보이고 있는 반면, 북한의 대외무역은 지속적 감소추세를 보이고 있다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 남북교역이 상당한 규모로 지속된 이후 증가세가 둔화된 시점이 1993년과 1994년이었던 바, 이 시기는 북한 핵문제로 인하여 한반도 정세가 불안한 기간이었다. 위 <표 IV-6>이 보여주는 바와 같이, 북한의 대외무역도 1990년대 초반에 이어 1994년에 급격한 또 한 번의 감소세를 보여주고 있으므로, 군사·안보적 긴장상황은 남북교역뿐만 아니라 북한의 대외 경제관계 전반에 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 셋째, 1998년도에는 북한의 총체적 대외무역과 남북교역이 공히 감소하였는 바, 이는 1997년말의 아시아 금융위기 여파로 1998년도에 아시아 및 세계경제가 위축되었던데 기인한 것으로 분석된다.

나. 경제협력

(1) 경제협력사업 일반현황

(가) 주요조치

남북 경제협력은 1992년 10월 (주)대우가 협력사업자 승인을 받은 이후 계속 증가하였으며, 1999년 8월까지 42개 기업이 협력사업자 승인을 받았다. 또한 실질적으로 경제협력사업을 실천하는 과정에 있는 협력사업 승인도 1999년 8월까지 15개에 달하고 있다. 1993년 이후 북한 핵문제로 인하여 중단되었던 경제협력사업을 활성화하기 위하여 정부는 1994년 11월 8일 「남북경제협력 활성화조치」를 발표하였으며, 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 시범사업 협의 및 타당성 조사를 위한 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호 방문을 허용한다. 둘째, 생산설비 운용·기술지도·품질관리를 위한 기술자 방북 및 위탁가공교역의 시설재 반출을 허용하여 위탁가공교역을 활성화한다. 셋째, 생활용품·제조업분야 등

을 중심으로 소규모 시범적 경제협력사업을 장려하고 민간차원의 북한 지역사무소 설치를 허용한다.

이에 따라 1995년에는 기업인 방북승인 및 경제협력사업(자) 승인 등의 조치가 이루어진 바 있으며, 1995년 5월 17일에는 (주)대우가 셔츠·가방·자켓 생산에 대해 최초로 남북 경제협력사업 승인을 받았다. 그 이후 1996년 9월의 나진·선봉 투자설명회에서의 북한측의 남한기업체에 대한 선별초청으로 인한 한국측 대표단의 참가 무산 및 강릉 잠수함 사건 등으로 남북 경협 분위기가 위축되면서 기업인의 북측 접촉 및 방북과 협력사업(자) 승인이 일부 보류되기도 하였다. 1996년말 북한의 잠수함 침투사건 사과에 따라 기업인 방북은 다시 허용되었고, 1997년 5월 22일 대창 등 5개기업이 추가로 협력사업(자) 승인을 받았다.

이후 1998년 새로 출범한 「국민의 정부」는 정경분리원칙에 의한 남북경협을 추진하기 위하여 1998년 4월 30일 「남북 경협 활성화조치」를 발표한 바 있으며, 그 내용은 다음과 같다.³⁸⁾

첫째, 경제인의 방북과 접촉·방북과 관련, 초청장 등 방북요건 구비시 승인을 원칙으로 하며, 방북을 제한해 온 대기업 총수 및 경제단체장의 방북도 허용한다. 또한 수시방북제도를 확대·시행하며, 기업인의 북한 주민접촉 승인유효기간도 1년에서 3년으로 확대하였다. 한편 접촉·방북과 관련한 승인처리기간도 접촉의 경우, 현행 20일에서 15일로, 방북의 경우, 현행 30일에서 20일로 단축하였다.

둘째, 협력사업의 투자규모제한을 완전히 폐지하였으며, 신소재, 전자장비, 전기통신 및 정보보안, 항공전자공학 등 「대외무역법」상의 전략물자 관련산업 및 「방위산업에 관한 특별조치법」상의 방산물자 관련 산업을 제외한 대부분 분야에서 대북투자를 허용하는 조치로서 투자제한업종을 Negative List화 하였다.

셋째, 300만달러 이하의 협력사업과 제3국에서의 북한인 고용사업 및

38) 교역과 관련, 동 조치는 국내시장에 대한 영향을 최소화하는 범위내에서 포괄승인품목을 지속적으로 확대하는 원칙을 세웠으며, 위탁가공교역 촉진을 위하여 국내유휴설비의 무상반출 및 임대를 허용하고, 1회 승인한도의 기준을 폐지하는 등 생산설비의 반출제한을 폐지하였다.

남북간 당국의 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의해 이루어지는 사업에 대하여 협력사업자 및 협력사업을 동시에 승인하는 제도를 도입하였다.

1994년 11월과 1998년 4월 2차례의 경험 활성화 조치는 남북 경제교류·협력과 관련 절차를 간소화하여 기업들의 실질적 사업추진에 도움을 주는 효과를 보인 것으로 평가된다. 특히 1998년 4월의 조치중 대북 투자규모제한 완전 철폐와 투자제한업종의 Negative List화는 획기적인 것으로 평가되고 있다.

(나) 협력사업 승인현황

남북 경제협력사업자 승인을 얻은 39개 사업가운데 협력사업 승인을 얻은 것은 18개 사업에 달하고 있으며, 그 현황은 다음 <표 IV-7>에 나타나 있다. 협력사업을 특징별로 보면, 경수로 건설 관련 협력사업으로써 한국통신, 한국전력, 한국외환은행이 주체가 되어 추진하는 것으로 4개사업이 있다. 농·수산분야 협력사업은 태창의 금강산 샘물 개발을 포함하여 두레마을의 합작농장 운영 및 계약재배사업 등 6개사업으로서 규모는 작지만 이 분야의 협력사업 가능성이 있음을 보여주고 있다. 제조업 관련 협력사업으로는 대우의 남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 생산사업과 녹십자의 혈전증 치료제 제조사업 및 평화자동차의 자동차 수리·개조 및 조립공장 신설 등 3개 사업에 불과하여 유희설비 이전을 통한 협력사업 추진에 관심을 가지고 있는 남한기업들의 참여가 절실하다고 하겠다. 한편 삼성전자의 남북한간 소프트웨어 공동개발사업은 김정일 위원장의 컴퓨터산업에 대한 관심도를 감안할 때 중요한 사업이라 하겠다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북 경제협력사업은 아직 초기 단계에 있는 것으로 평가되며, 남북한간의 경제적 상호의존도를 제고하기 위한 본격적 경제협력사업이 시행되기 위해서는 다음 장에서 분석할 다양한 장애요인을 완화 또는 제거하여야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 현대가 추진하고 있는 금강산 관광·개발사업과 공단개발

사업은 지금까지의 협력사업중에서 가장 규모가 큰 사업들이며, 특히 금강산 관광사업은 남한의 대규모 관광객이 북한을 방문한다는 점에서 의미가 크다 하겠다. 이와 관련하여 현대의 대북 경험사업은 별도의 분석이 필요한 것으로 사료된다.

<표 IV-7> 남북 경제협력사업 승인 현황

기업	사업내용	금액	승인일
대우	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업 *96.1.26 민족산업총회사 설립	512만달러	95.5.17
태창	금강산 샘물 개발	580만달러	97.5.22
한국통신	북한 경수로 건설 관련 통신 지원사업	-	97.8.1
한전	경수로 건설 지원사업	5,346만달러 →11,430.8만달러	97.8.16 99.8.10 (변경승인)
한국의환은행	경수로 사업부지내 은행 점포 개설	-	97.11.6
녹십자	혈전증 치료제 제조 사업	311만달러	97.11.14
아자커뮤니케이션	북한 풍경 인쇄, TV 광고 및 기업 홍보용 영상물 제작	편당 25만달러	98.2.18
미홍식품	북한 수산물 채취·가공·양식 및 판매	47만달러	98.3.13
국제옥수수재단	새품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확 정, 신품종 슈퍼옥수수 개발을 위한 공동 연구	30.9억원(220만달 러) →110억원	98.6.18 99.3.25 (변경승인)
두레마을영농조합	합작농장 경영 및 계약재배	200만달러	98.7.27
태영수산/LG상사	가리비 양식·생산 및 부대사업	65만달러	98.8.28
코리아랜드	북한부동산 개발 및 건설팅업	60만달러	98.8.28

기업	사업내용	금액	승인일
현대상선, 현대건설, 금강개발산업, 현대아산(99.2.25)	*금강산 관광사업(98.9.7) *금강산 개발사업(99.1.15) *관광선 추가 및 운항횟수 조정(99.4.16)	95,826천달러 →1억33만달러(99.1.15) *북측투자 450만달러 인수(합영→단독 투자)	98.9.7 99.1.15 (변경승인) 99.4.16 (변경승인)
백산실업	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	20.8만달러 *81만달러(남북한 총투자액)	98.10.28
현대전자산업, 한국통신, 온세통신	금강산관광을 위한 통신협력사업(1단계: 온정리-장전간 통신선로 매설, 제3국 경유 남북간 통신망 구축 및 운영)	13만달러 (1단계)	98.11.12
한국전력공사	대북경수로 건설사업 본공사	40.8억달러	99.12.15
평화자동차	자동차 수리·개조 및 조립공장 신설	666만달러	2000.1.7
삼성전자	남북 S/W 공동개발	72.7만달러	2000.3.13

자료: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제108호, p. 80.

(2) 현대추진 대북 경험사업

(가) 추진현황

금강산 관광사업은 1998년 6월 정주영 현대명예회장이 소 5백마리와 함께 판문점을 경유하여 북한에 들어감으로써 세계적 관심을 모은 바 있으며, 1998년 11월 18일에 현대측이 금강산 유람선을 출항시킴으로써 남북한간 경제교류·협력 및 인적교류사에 있어 획기적 양적 증대를 기록하게 되었다.

현대그룹은 1989년 당시 정주영 명예회장이 북한을 방문해 금강산을 세계적인 관광지로 공동 개발하고, 시베리아와 극동지역의 경제성 있는 분야에 남북한이 공동으로 진출하며, 원산조선소와 원산철도차량사업을

합영법에 의해 공동으로 제품을 생산키로 합의하고 의정서를 체결한 바 있다. 이에 따라 현대는 1998년 3월에 북한 기술진에 의해 제작된 시멘트 운반용 화차 4량을 인천항을 통해 들여온 바 있다.

현대 측은 정주영 회장의 1998년 6월 방북 이후 김윤규 남북경협사업단장의 관훈클럽 간담회에서 현대가 북한과 합의한 사업내용을 밝힌 바 있으며, 그 내용은 다음과 같다.³⁹⁾

첫째, 현대는 북측의 조선아세아태평양평화위원회(위원장: 김용순)와 합의한 의정서에 따라 『금강산관광을 위한 계약서』를 작성하였으며, 그 내용은 ①관광유람선 준비, ②유람선 운영, ③유람선 관광객 준비, ④금강산 주변 간접기반시설공사, ⑤관광버스 준비, ⑥관광버스 운영, ⑦관광객 안내 등이다.

또한 현대는 북한지역에 공단사업을 추진키로 협의한 바 있다고 밝히고 있으며, 현대자동차가 참여하는 자동차 조립공장 및 완성차 수출사업, 현대전자가 참여하는 통신사업, 개인용 컴퓨터, 카오디오 사업, 현대건설의 공동프로젝트 선정을 통한 제3국 건설 공동진출과 1일 100톤 규모의 금강산 광천수 개발사업에 대하여 협의한다고 밝히고 있다.

정주영 현대 명예회장은 판문점을 통해 소 2차분 5백1마리와 승용차 20대와 함께 북한을 방문하였으며, 김정일 국방위원장과 면담후 귀국하였다. 현대가 보내는 승용차 20대는 무상제공이 아닌 연불수출 형식이다.

현대의 정주영 명예회장은 1998년 10월 31일 4박5일간의 북한 방문을 마치고 판문점을 경유하여 귀환하였다. 정회장은 방북 기간중 김정일 국방위원장과 면담하였으며, 지연되었던 금강산 관광문제를 매듭지은 것으로 발표되었다.

이에 따라 현대측은 1998년 11월 18일에 금강산 유람선을 첫 출항시켰으며, 금강산 관광 및 개발과 관련한 현대측의 발표를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현대측은 오는 2004년까지 6년3개월간 9억4천2백만달러를 북한

39) 관훈클럽 간담회 기초연설문, 1998년 7월 2일.

측에 지불하고 금강산 일대를 장기간 독점 개발하기로 하는 금강산종합개발계약을 북한과 체결하였다.

둘째, 북한측은 금강산관광과 관련하여 모든 세금, 관세, 부과금을 면제하고 외화거래, 반출입, 송금을 보장하며, 관광객 신변 및 무사귀환 보장과 해난구조 보장 등 12개항의 특혜조치를 부여기로 했다.

셋째, 현대측은 사업성과 관련, 6월 방북때 1인당 입산료 3백달러를 북측에 지불하기로 합의한 바 있어, 북측이 일정액 지불을 선호한다는 점을 감안하여 9억6백만달러를 지불하기로 합의한 것이다.

한편 현대측은 금강산 관광사업외에 고선박해체, 평양 화력발전소 건설, 광천수개발, 자동차 조립공장, 카오디오 조립공장, 통신사업, 제3국 건설시장 공동진출, 공단개발, 석유개발 및 공급 등 9개 분야의 경제협력사업에 대하여 북한과 추진하기로 합의했다고 밝혔다.

현대는 1999년 1월 15일 금강산 관광사업을 금강산방문을 주목적으로 하는 단순관광사업 차원에서 발전시켜 금강산 일대를 개발하는 관광 및 개발사업으로 확대하여 정부로부터 협력사업 변경을 승인받은 바 있다.

이와 같은 맥락속에서 추진된 금강산 관광사업은 1999년 6월 20일 관광객 민영미씨가 북한측에 의해서 강제억류되는 사건이 발생함으로써 일시 중단된 바 있다. 이후 현대와 북측은 협상을 통하여 신변안전보장 「합의서」와 「관광세칙」에 합의함으로써 1999년 8월 5일 관광이 재개되었다.⁴⁰⁾ 이에 따라 금강산 관광객의 신변안전은 현대-아·태간 관광계약서에 의한 억류금지, 북한 당국의 신변안전보장각서와 남북기본합의서의 교류협력부속합의서에 의한 신변안전 및 무사귀환보장, 관광세칙에 의한 문제행동시 억류하지 아니하고 위반금으로 해결, 신변안전보

40) 1999년 6월 21일 관광이 중단된 이후 현대와 북측은 관광객의 신변안전보장을 위하여 협의한 결과, 1999년 7월 30일 관광객들이 관광시 지켜야 할 지침 금지 물품, 관광시 준수사항, 위반시 제재내용 등이 포함된 「금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서」와 <금강산관광사업 조정위원회> 구성, 문제발언 관광객의 당일 추방 원칙, 강력한 형사사건 등 업중할 사건일 경우 조정위원회에서 협의·처리하는 등의 내용이 명기된 신변안전보장을 위한 「합의서」를 체결하였다.

장관련 합의서에 의한 당일추방과 협의처리 등 5개 차원에서 보장되고 있다.⁴¹⁾

이후 현대는 1999년 10월 27일 중국 베이징에서 북한측과 금강산지역에 건설된 시설물에 대해 30년동안 독점적으로 사용하도록 하는 기간보장서를 문서로 확약받았다. 이에 따라 현대는 2000~2005년간의 2단계 사업을 추진하여 스키장, 골프장, 호텔 등을 건설, 금강산을 세계적 종합관광단지로 개발할 예정이며, 2006~2030년간의 3단계 사업을 통해서 해양박물관, 주제공원 등을 추가로 개발할 예정이다.

금강산 관광사업을 통해 북한을 방문한 관광객은 1998년말 1만명을 넘어섰으며, 2000년 9월에 30만명을 돌파하였다. 이와 같은 대규모 숫자의 북한방문은 남북 분단 이래 최초의 일로써, 「7·7 선언」 이후 1997년까지 북한 방문객 수가 2,408명이고, 「국민의 정부」 출범 이후인 1998년에 일반 방문객이 3,317명, 1999년에 10월말까지 4,693명을 기록하고 있다는 통계와 비교해 볼 때 큰 의미를 가진다고 하겠다.

현대의 대북 공단개발사업은 정주영 현대그룹 명예회장이 1999년 9월 28일부터 10월 2일까지 북한을 방문하여 김정일을 면담하여 합의를 이끌어냄으로써 본격적으로 시작되고 있다. 김정일은 정주영 명예회장과의 면담에서 공단의 적정부지로 신의주지역을 지목한 바 있으나, 현대측은 해주부근의 지역을 선호하여, 개성지역을 개발하기로 하였다. 현대가 북한측과 공단개발사업에 합의한 바에 따르면, 주식회사 현대아산과 조선아시아태평양평화위원회는 민간급 경제협력과 교류를 발전시키고자 공단과 근로자들의 생활구역 창설·운영하기로 하였다. 이후 2000년 8월에 현대아산은 북한과 공업지구 건설운영에 관한 합의서를 체결하였다. 현대는 우선적으로 제1공단을 100만평 부지위에 건설하여, 섬유, 의류, 신발, 가죽 등 경공업 품목과 전기, 전자 조립 등 품목의 공장을 유치할 예정이다. 한편 현대는 개성경제지구의 장점으로 한반도의 중심지역이며 개성시 및 서울과 근거리에 있다는 점을 강조하고 있다.⁴²⁾

41) 통일부, 「통일속보」 제99-6호, 1999. 9. 22 참조.

42) http://www.hyundai-asan.com/biz_03_03-2.htm

(나) 성과 및 평가

금강산 관광사업은 「국민의 정부」가 출범이후 정경분리원칙에 따라 대북경협을 활성화하고자 한 이후 성사된 남북분단이후의 가장 큰 규모의 남북경협사업이다. 또한 공단개발사업도 실질적으로 성사된다면, 북한지역내에 남한의 기업들이 진출해서 기업인 및 기술자들이 상주하면서 물품을 생산할 수 있을 것으로 기대된다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 현대가 추진하고 있는 대북 경협사업은 남북 경제교류·협력의 방향을 결정짓는 중요한 지표가 되고 있으며, ①최고결정자간 합의 이용, ②대규모 선투자, ③막대한 현금제공의 유인책 등 독특한 방식을 바탕으로 성사되었다는 점을 직시하여야 할 것이다. 이와 관련, 현대의 대북경협사업은 경제적 및 경제외적 측면에서 동시에 평가해 볼 수 있는 것으로 판단된다.

첫째, 경제적 측면에서 보면 금강산 관광사업은 대규모 사업이 가지는 속성장 초기투자가 많이 소요된다는 점 때문에 큰 적자를 보이고 있다. 현대는 금강산 관광객이 연간 30만명 수준을 넘어설 경우에는 충분히 흑자경영을 할 수 있다고 주장하고 있지만, 실질적으로 남한 관광객만으로 매년 30만명 이상의 금강산 관광객을 유치할 수 있을 지는 의문이다. 또한 현대가 외국인 관광객을 유치한다 하더라도 단기간에 적자를 모면하기는 어려울 것이다. 반면에 현대의 금강산 관광사업은 북한에게는 매우 유리한 조건하에서 진행되고 있다. 즉, 북한의 경제사정상 여타 부문에서의 외자유치전망이 불투명한 가운데 금강산 관광사업은 북한의 입장에서는 별도의 투자없이 외화를 획득하는 사업인 것이다. 따라서 현대가 금강산관광사업의 수익성을 개선하지 못하고 계속적으로 적자경영을 하게 된다면, 현대그룹에도 크게 악영향을 미칠 가능성이 있으며, 나아가서 국민경제에도 부담이 될 가능성이 있다.

또한 현대의 대북사업이 남북 경제교류·협력 전반에 미치는 부정적 영향력은 북한의 기대를 너무 높여 놓았다는 점과 연관된다. 북한의 입장에서는 현대가 막대한 현금을 지불하면서 금강산 관광사업을 하고

있기 때문에 남한의 여타 대기업이나 중소기업의 소액투자를 상대적으로 소홀히 할 가능성이 있는 것이다.

둘째, 경제외적 측면에서 보면 금강산 관광사업은 대규모 남한주민의 북한지역 방문을 실현하고 있으므로 남북관계 개선에 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 물론 금강산관광은 남한관광객의 주민들과의 접촉을 철저하게 제한한 가운데서 이루어지고 있지만, 북한사회에 미칠 파급효과는 매우 클 것으로 예상된다. 또한 정주영 명예회장과 김정일의 면담은 현대의 대북사업의 고비마다 강력한 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 방식은 전체주의국가에서 최고권력자의 의사가 얼마나 큰 힘을 가지는 지를 보여주는 사례인 것이다.

한편, 현대의 금강산 관광사업에 의해서 북한의 금강산을 구경한 남한주민이 2000년 9월까지 약 30만여명이 상회하였는 바, 금강산 관광이 북한주민과의 제한된 접촉하에서 진행된다는 점을 감안하더라도 대규모 남한주민이 북한의 실상을 목도하게 될 수 있다는 점은 평가할 만한 일인 것이다.

V. 남북 교류·협력의 평가

1. 사회문화분야

분단이후 현재까지 사회문화분야에서는 어려운 여건 속에서도 지속적인 교류·협력의 시도가 있어왔다. 그러나 1998년 대북포용정책의 구사와 금강산관광이 현실화되기까지는 뚜렷한 성과를 거두지 못한 것이 사실이다. 남북사회문화 교류·협력의 한계는 스스로가 남북관계에 영향을 미치는 독립변수로 작용하지 못했다는 점이다.

냉전체제하에서 교류·협력은 사실상 본질적인 의미를 가지지 못했다. 남북 사회문화 교류·협력은 냉전체제에 의해 형성된 주변적인 조건변화에 매우 민감하게 영향받았다. 특히 정치적인 요인들은 남북 사회문화 교류·협력에 거의 직접적으로 영향을 미쳤다. 남북관계가 긴장관계에 놓이거나, 주요 사안이 발생할 경우 사회문화분야의 교류·협력은 이를 빌미로 연기되거나 취소되어 왔다. 또한 사회문화 교류·협력이 상호 체제선전의 장으로 이용되는 경우가 많았다. 이와 같은 점은 그 동안 남북관계가 체제경쟁관계에 놓여있었다는 점에 기인한다. 특히 북한은 통일전선전술의 차원에서 사회문화분야의 교류·협력을 이용했으며 남한의 반공주의도 사회문화 교류·협력을 경직화시키는 한 원인으로 작용했다.

1980년대 후반 사회주의체제가 전반적으로 붕괴하고 냉전체제가 종식될때까지 통일과 관련한 한국의 사회문화정책의 중심은 반공정책이었다. 이는 북한과 무력을 동반하는 적대적 긴장관계에 직면한 한국정부로서는 어쩔 수 없는 선택이기도 했지만, 동시에 남북 교류·협력의 개방적 가능성도 제한되는 결과를 낳았다. 이와 같은 제약은 폐쇄적인 사회주의적 사회문화정책을 유지한 북한의 경우 극명하게 나타났다. 북한의 경우 사회문화영역자체가 체제의 유지와 순응적 사회주의인간형의 형성을 추구했기 때문에 사회문화분야는 사회통제와 사회주의문화

의 타율적 전달의 장으로 이용되었다. 자율적인 사회문화요소들의 기능이 본질적인 차원에서부터 제한되었고, 왜곡되었다. 따라서 남북한간의 사회문화 교류·협력제의들은 상대방의 현실을 고려하지 않은 비현실적인 제안들이 많았고, 결과적으로 성사가능성도 낮을 수밖에 없었다. 또한 교류·협력의 형태도 일시적이고 단발적으로 그치는 경우가 많았으며, 사회문화 교류·협력 그 자체보다 정치적인 선전성을 우선시한 측면이 강했다.

이와 같은 점에서 '90년대 중반까지 사회문화분야에 있어서의 남북한 교류·협력은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 정부당국의 주도하에 이루어지는 경우가 많았으며, 민간 교류·협력의 추진과정에서도 정부측과 긴밀한 협의를 거치는 경우가 많았다. 남북한 양측의 공식적 입장과 체제에 부정적 영향을 미칠 수 있는 교류·협력사안들은 성사되기 어려웠으며, 정치적으로 민감한 분야의 교류·협력은 거의 이루어지지 못했다. 따라서 비정치적 학술분야와 인도적 성격이 강한 종교분야의 교류·협력이 상대적으로 많았다.

둘째, 대부분의 교류·협력이 안정적으로 추진되지 못했다는 점이다. 사회문화 교류·협력이 자율성을 가지지 못하고, 냉전체제에 종속됨으로써 주변여건의 변화에 민감하게 반응했다.⁴³⁾ 교류·협력이 취소 또는 연기되는 경우가 많았으며, 안정적으로 추진될 수 있는 기반이 만들어지지 못했다.

셋째, 왕래교류보다는 제3국에서의 접촉이 많았다.⁴⁴⁾ 성사된 대부분의 남북한 교류·협력이 대부분 중국, 러시아, 일본, 미국 등 제3국의 중

43) 전체적으로 북한핵문제를 둘러싼 일련의 과정, 김일성의 사망 등은 남북관계를 냉각시켰으며, 따라서 남북사회문화교류에도 영향을 미쳤다. 실례로 1994년 일본에서 열기로 한 「코리아 통일미술전 및 예술축전」과 민예총이 북한 민예총과 함께 서울에서 열기로 한 「코리아 통일미술전」은 김일성사망에 따라, 북한측이 이를 연기함으로써 무산되었다. 또한 1990년의 「제 2차 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단」이 성사되지 않은 것은 북한측의 혁명가극 「꽃파는 처녀」의 공연이 문제가 되었으며, 1992년 「노부모고향방문단」교환이 이루어지지 않은 것도 이인모의 송환과 포커스렌즈훈편이라는 외적인 요인 때문이었다.

44) 1995년 주민접촉건수는 494건이었으나 방북은 53건이었으나, 잠수함사건이 있는 1996년의 경우도 주민접촉 465건에 방북은 28건에 그쳤다.

개에 의하거나 교포들의 증개에 의해서 가능했으며, 남북한이 당사자가 되어 주체적으로 주최하는 경우가 적었다. 따라서 남북한 주민간의 접촉도 제 3국에서 개최되는 관련행사에서 이루어지는 경우가 많았다. 특히 중국의 베이징과 조선족 교포들이 밀집해서 살고 있는 연변지역에서 접촉이 빈번하게 이루어졌다. 이는 이 지역이 북한지역과 근접해있어 북한측의 참석이 용이하고, 긴밀한 북·중관계 등으로 북측인사들이 비교적 자유로운 활동을 할 수 있기 때문이었다. 또한 이 지역에 한국학 및 북한관련 기관, 단체들이 많이 있고, 북한에 해박하거나 인적인 연고가 있는 조선족들이 증개할 수 있는 가능성이 높기 때문이었다. 따라서 사회문화 교류·협력이 증가하기 시작한 1997년 이전까지 전체 남북한 주민접촉건수에서 방북 및 왕래교류는 매우 미미한 수준이었다.

넷째, 대부분의 교류가 협력사업으로 연결되지 못하는 주민접촉에 그쳤다는 점이다. 이는 '91년 정부의 주도하에 이루어진 몇 건의 협력사업을 제외하고는 '97년말까지 협력사업자 및 협력사업승인이 전무했다는 데에서 잘 나타나고 있다. 이는 교류·협력이 질적인 측면에서도 진전된 내용을 보이지 못했다는 것을 의미한다. 따라서 전체적인 주민접촉건수는 완만한 증가세를 보여왔으나 남북교류에 있어서 중요한 계기가 마련되지는 못했다.

다섯째, 북한주민의 남한방문은 남한주민의 방북에 비해 극히 미미한 수준에 머물렀다는 점이다. 특히 1993년의 2건(6명) 이후로는 북한주민의 남한 방문은 1999년 12월 북한 농구선수단의 서울방문까지 전혀 이루어지지 않았다. 이는 북한측이 공세적으로 남북 사회문화 교류·협력에 응하는 것이 아니라 남한측의 제의나 요구에 대해 선별적으로 응하는 수동적 전략을 구사하고 있기 때문으로 풀이된다.

그러나 이와 같은 1990년대 중반까지의 남북한 사회문화 교류·협력의 특징은 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 변화를 나타내기 시작했다. 북한의 잠수함침투사건에 대한 사과로 1997년 전반적으로 확대추세를 보인 남북한 사회문화 교류·협력은 1998년 대북포용정책에 따라 새로운 전기를 맞이했다. 과거에 비해 전향적인 대북정책이 유지

됨으로써 금강산 관광사업으로 상징화되는 남북한 교류협력도 새로운 의미를 지니며, 양적·질적으로 발전했다. 특히 중요한 점은 대북포용정책이 지속적으로 추진되면서 남북한간의 교류·협력이 비로소 실질적 의미를 지니기 시작했다는 점이다. 남북한간의 사회문화 교류·협력이 아직 완전히 해소되지 않은 한반도 냉전체제의 영향으로부터 자유로운 것은 아니지만 민간차원의 사회문화 교류·협력이 전반적으로 확산되는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 점에서 대북포용정책 실시 이후의 사회문화 교류·협력은 과거와는 다른 특징을 보이고 있다.

첫째, 남북한 사회문화 분야의 교류·협력이 활성화되고 있다는 점이다. 1998년의 경우 사회·문화부문에서 남북한 주민접촉은 전년도에 비해 전반적으로 증가추세를 나타냈으며, 1999년에는 수치상으로는 감소추세를 나타내었으나 민노총 대표단의 평양 친선축구대회, 현대 농구단과 북한 농구선수단의 평양과 서울 상호방문을 통한 통일농구대회, 그리고 남한 대중가수들의 평양공연 등 과거에 비해 질적인 측면에서 진전된 교류·협력이 이루어 졌고, 유사한 사업이 추진중에 있다. 따라서 사회문화 교류·협력의 과거에 비해 양과 질에 있어서 확대추세가 뚜렷하게 나타나고 있다.

둘째, 제3국에서의 접촉이 지속되는 가운데 방북을 통한 교류·협력추세로의 전환가능성이 보이기 시작했다는 점이다. 남한주민의 방북이 대폭 증가하여 국민의 정부 출범 이후 '99년 10월말 까지 7,836명의 방북이 이루어졌다. 이는 금강산 관광객을 제외한 수치로 1989년부터 1998년 2월까지의 방북자(2,582명)의 3배를 상회하는 수치이다. 1998년 사회문화분야의 방북은 238명으로 97년에 비해 약 9배가 증가하였다. 1999년에는 북한방문 공연 및 시합이 성사됨으로써 과거에 비해 크게 진전된 왕래교류가 이루어 졌다. 특히 1999년에는 문화·예술분야와 체육분야에서의 공연과 시합 등 상징성이 큰 대형 교류·협력이 남북한 왕래형태로 성사되었다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다.

셋째, 금강산관광사업의 성사와 이산가족상봉의 증가로 제한된 주민들에게 허용되던 남북 주민접촉 및 방북이 일반주민들에게 확대되었으며, 과거와 달리 수시방북이 가능한 형태로 전환되는 추세가 나타나고

있다는 점이다. 특히 금강산 관광사업은 남한 주민들의 관광목적상 방북이 무제한 가능해졌다는 의의를 가지고 있다.

넷째, 협력사업자 및 협력사업 승인의 대부분이 1998년 이후에 이루어지는 등 사회문화분야에서의 협력사업이 급증하는 추세를 보이고 있다. 이는 대북포용정책의 구사와 이에 따른 지원에 기인한 바가 크지만 북한의 태도변화도 중요한 요인이었다. 북한의 경우 사회문화분야의 협력사업을 통해 경제적 이익 획득과 대외홍보 및 통일전선전술의 구사라는 다목적 실익추구가 가능했기 때문이다.⁴⁵⁾

다섯째, 최근의 사회문화 교류협력은 과거와 달리 정치·군사적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다는 점이다. 금강산 관광사업은 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 금강산관광객 억류사건도 과거에 비해 상대적으로 빠르게 처리되었다.⁴⁶⁾

그러나 이와 같은 점에도 불구하고 사회문화 교류·협력의 자율적 토대형성에는 아직 미치지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다. 이는 남북한간의 사회문화 교류·협력이 주로 정부와 갈등관계에 있지 않은 단체들을 중심으로 진행되었다는 점에서도 잘 나타나고 있다. 이는 비제도권 혹은 정부와 입장이 다른 민간단체의 경우 정부로부터 북한주민접촉 승인을 받지 못한 경우가 있었고, 허가없이 북한과의 공동행사에 참

45) 예를 들어 민노총 대표단의 방북과 친선경기는 남북노동계의 만남이라는 점에서 북한측이 대외홍보 및 선전을 의도한 경우라 할 수 있다. 실제로 민노총 대표단은 방북이후의 행적 등으로 남한에서 상당한 과장을 불러 일으켰다. 또한 통일 농구대회의 경우 북한에게 막대한 실익을 가져다주고 있는 금강산관광사업과 관련이 있으며, '2000년통일음악회'의 경우도 북한측에 대가가 지불됨과 아울러 CNN이 관심을 가지고 보도하는 등 북한측으로서는 대외 이미지 개선의 효과를 노릴 수 있었다.

46) 북한은 1999년 6월 서해교전사태 이후 남한 관계자 방북을 일방적으로 중단시켰으나, 이는 일시적인 조치임을 분명히 했다. 북한측은 99년 7월 방북예정이던 국제옥수수재단 김순권박사의 방북과 우리민족서로돕기운동 여성대표7인의 방북에 대해 방북 연기를 요청하면서 '일시 난관' 때문이라고 설명하고 상황이 좋아지는 대로 관계자들의 방북이 이뤄질 수 있음을 시사했다. 북한은 우리민족서로돕기가 주관하는 여성대표 7인 방북에 대해서도 방북 일정을 잠정 보류할 수밖에 없음을 설명하고 현 상황이 개선되는 대로 방북이 가능할 것이라는 입장을 보내왔다. 『동아일보』, 1999.7.20. 이는 남북관계의 변화에 민감하게 반응하던 북한의 과거 태도와는 다른 변화라고 할 수 있다.

가한 민간단체의 관계자들이 구속되기도 했다.⁴⁷⁾ 또한 '99년 8월 평양에서 통일염원 남북노동자 축구대회에 참가했던 민주노총관계자들의 방북행적에 대해 귀국이후 검찰조사가 이루어진바 있다. 이와 같은 점은 송두을 교수나 고 윤이상 선생 미망인의 남한 방문이 당국의 반대로 이뤄지지 못한 것과 궤를 같이한다. 이는 보안법으로 상징화되고 있는 분단 및 냉전문화가 아직도 우리사회의 저변에 자리잡고 있으며, 냉전구조의 영향으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 것과 무관하지 않다.

따라서 국민의 정부 출범과 아울러 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 남북 사회문화 교류·협력은 과거에 비해 양적·질적으로 한층 진전된 의미를 가지게 되었다는 점을 주목해야하는 동시에 남북한 사회문화 교류·협력에 대한 과감한 인식의 전환은 물론 활성화를 위한 다양한 조치와 방안들이 지속적으로 강구되어야 한다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

2. 경제분야

남한의 대북 경제교류·협력은 노태우정부에서 시작되어 김영삼정부를 거쳐 김대중정부에 이르기까지 10여년간 추진되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 노태우정부는 북방정책이라는 큰 틀 속에서 북한과의 적대적 관계를 완화하기 위한 경제교류·협력을 출범시킨 공로가 있다고 평가할 수 있다. 한편, 김영삼정부는 남북 경제교류·협력 확대를 추구하였으나, 북한 핵문제 등 군사·안보면에서의 불안요인을 극복하지 못하였다고 할 수 있다. 김대중정부는 출범이후 일관된 대북정책의 기

47) 정부는 북한의 통일전선 전술의 이용가능성을 들어 고 문익환 목사 추모행사 개최를 위해 99년 5월초 중국 베이징(北京)에서 북한과 예비접촉을 가질 계획이던 전국연합 공동의장에 대해 북한 주민접촉을 불허했다. 결국 99년 6월 1일 중국 용정에서 열린 '문익환 목사회고를 위한 남·북·해외동포 공동모임'에 정부의 불허 조치에 불복하고 참가했던 민주주의민족통일전국연합의 참가자 4명중 2명이 국가보안법 위반으로 구속되었다. 천도교중앙총부의 경우 북한측으로부터 99년 10월3일 단군절행사의 참가 초청을 받았으나, 당국의 만류로 참가를 포기했다.

조하에 대북 경제교류·협력 추진에 있어서 과거 정권과 달리 정경분리 원칙의 채택을 통한 남북 경협과 확대에 총력을 기울이고 있다.

가. 노태우정부: 대북정책 추종형 경협

우선 노태우정부의 남북 경제교류·협력 발전에 대한 가장 큰 공헌은 첫째, 남한의 대북 경제교류·협력을 시작할 수 있도록 하였다는데 있다. 노태우정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 선언함으로써, 남북한간에 대결적인 자세를 청산하고 남북교류협력시대를 개막할 것을 천명하였다. 이후 1988년 10월에는 대북경제개방조치를 통해 남북한간 교역을 허용함으로써, 비록 간접교역의 형태이기는 하지만 남북 경제교류가 시작되었다. 둘째, 북한과의 세부적 합의가 불비한 가운데 남한의 기업들이 대북 경협을 추진할 수 있도록 하는 남한내의 법적·제도적 기반을 마련하였다. 노태우정부는 남한기업의 대북경협사업을 법적으로 뒷받침하기 위하여 1989년의 「남북교류협력에 관한 지침」 제정과 1990년의 「남북교류협력에 관한 법률」을 마련함으로써 남북교류협력을 제도화하였다. 이후 남한기업들은 제3국을 통한 간접교역의 형태로 남북교역을 추진하였으며, 1992년에는 북한에 원부자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 제품을 생산한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역도 시작되었다.

나. 김영삼정부: 정경연계형 경협

김영삼정부는 출범과 함께 남북 교류협력 추진의지를 표명하였으나, 1993년 3월 북한이 NPT탈퇴를 선언함으로써 시작된 북한 핵문제로 인한 남북관계의 긴장국면으로 인하여 남북경협을 핵문제 해결시까지 유보하는 조치를 취하게 되었다. 1994년 10월 미국과 북한간 제네바 기본합의문의 타결에 따라 김영삼정부는 1994년 11월 「남북경제협력 활성화조치」를 취하였다. 이와 같은 김영삼정부의 경협추진은 노태우정부시

기 남북경협이 경제교류에 국한되었던 것을 남한과 북한이 함께 추진하는 형태의 경제협력사업을 가능하도록 하는 것이었다. 특히 위탁가공 교역의 활성화는 북한의 경제난이 지속되는 가운데 남북경협을 지속하도록 하는 새로운 개념의 남북 경제교류·협력 방안으로써 지금까지도 그 중요성이 강조되고 있다.

한편, 김영삼정부는 1995년 1월 민족내부거래로서의 남북교역이 효율적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여, 「남북교역대상 물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」를 개정하였으며,⁴⁸⁾ 1997년 4월 동 고시를 재개정하여 포괄승인품목과 승인을 요하는 품목으로 구분하는 내용과 전략물자 반·출입 절차를 신설하는 내용을 포함하는 등 남북 경제교류·협력의 제도적 장치를 세부적으로 개선하였다. 그러나 이와 같은 김영삼정부의 일련의 노력에도 불구하고 북한의 핵개발 문제와 잠수함 침투사건 등은 남북경협의 획기적 확대에 장애가 되었다. 따라서 김영삼정부의 대북 경제교류·협력 확대노력은 기대에 미치지지는 못하였으나, 남북한간 교역이 1997년에는 3억달러를 상회함으로써 상당한 성장세를 지속하였다는 것은 평가할만한 것이다.

따라서 김영삼정부하에서 추진된 남북 교류·협력에 관한 정책은 남북경협 확대를 위하여 취한 것이었지만, 경제외적 변수인 남북관계 및 한반도의 정치·군사적 불안정성으로 인하여 그 효과를 발휘하지 못하였다고 할 수 있다.

다. 김대중정부: 대북정책 선도형 경협

김대중정부는 출범(1998. 2. 25)과 함께 무력도발 불용, 흡수통일 배

48) 개정취지는 1995년 1월 1일 세계무역기구(WTO)체제가 출범함에 따라 남한과 북한간의 경제교류가 민족내부거래로서의 교역이라는 점을 강조하기 위한 것이었다. 개정된 내용은 북한으로부터의 자유로운 반입을 허용할 경우 수입자유화 등 대외시장 개방과 맞물려 국내시장 질서에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 225개 품목을 반입제한승인품목으로 구분해서 관리하는 동시에 남북교역 고유의 교역대상품목 구분을 통해서 남북교역의 독자성을 제고하였다.

제, 화해·협력의 적극 추진 등 대북정책 3원칙을 천명하고 정경분리원칙에 의한 남북경협 확대를 추진하였다. 「국민의 정부」의 대북 경제교류협력 원칙은 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화로서, 남북한간의 경제교류협력은 민간기업의 자율적 판단에 따라 경제논리에 의하여 추진되어야 한다는 것이다.⁴⁹⁾ 또한 「국민의 정부」의 정경분리 원칙은 남한이 북한과의 경제교류협력을 활성화함에 있어, 신기능주의적 입장을 당분간 유보하고 기능주의적 입장을 보다 강조한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾

이와 관련, 정경분리 원칙의 대상은 남북한 경제교류협력의 세부야가 포함되며, 분야별로 차등적으로 정경분리의 폭과 수준을 설정할 필요가 있을 것이다. 즉, 남북한 경제교류협력을 내용적으로 구분하면, 경제지원, 경제교류, 경제협력으로 구분되는 바, 경제지원 중 식량지원은 인도주의적 사안이라는 특수성을 감안하여 정경분리 원칙하에 이미 진행중이므로 신정부의 정경분리 원칙 적용대상이라 하기 어렵다.

김대중정부는 남북 경제교류협력을 활성화하기 위해서 1998년 4월 기업인들의 북한 방문을 확대하고, 투자규모를 상향 조정하는 동시에 남북한간 경협절차를 간소화하는 등 획기적 경협 활성화조치를 시행함으로써, 남한 기업인들이 보다 자유로이 대북 경협 활동을 하도록 하였

49) 남북한 경제교류협력 추진에 있어, 정경분리 원칙의 개념은 정치와 경제를 연계 또는 분리하느냐 하는 이분법적 사고에 기반을 둘 수 없으며, 정치와 경제를 어느 정도 분리 또는 연계할 것인가 하는 폭과 수준의 규정에 기초하여야 할 것이다. 즉, 남북한간 경제교류협력은 남북관계가 적대적이면서도 동시에 남북한이 단일민족으로 구성되어 있다는 특수한 형태를 가지고 있으므로, 남한이 우방국과의 경제교류협력을 추진하는 경우의 정경분리 원칙을 적용할 수는 없는 것이다. 따라서 남한의 대북한 경제정책은 북한을 도와주어야 할 대상으로 인식한다는 바탕위에서 추진되어야 할 것이므로, 대북한 경제지원 및 남북한 경제교류협력 활성화를 통한 북한의 경제력 상승이 남북한간 이질성 해소 및 통일비용 절감에 기여할 것이라는 확신을 가지고 추진되어야 할 것이다.

50) 남북한 통합을 추진하는 방법과 관련, 경제교류협력 활성화가 자연스럽게 정치 및 사회부문의 통합을 촉진하여 체제의 통합을 이룩할 수 있다는 기능주의적 입장과 경제부문의 교류협력 활성화가 체제통합으로 연결되기 위해서는 정치적 결단이 필요하다는 신기능주의적 입장이 있다. 남한 정부는 1970~80년대에는 기능주의적 입장을 강조하는 선언적 경제교류협력 방안을 제시하였으나, 1990년대에는 경제교류협력의 실제적·효율적 추진 차원에서 신기능주의적 입장을 강조한 바 있다.

다. 김대중정부의 대북 경제교류·협력 정책은 과거와 달리 군사·안보면에서의 남북관계 긴장상황과 남북 경협을 추진을 분리해서 추구함으로써 남북 경협을 보다 안정화하는데 기여했다고 평가할 수 있다. 또한 1998년에 시작된 금강산 관광사업은 1999년에 일시 중단된 바 있으나, 1개월여만에 재개됨으로써 국내외의 남북 경협 안정실시에 대한 의구심을 해소하는데 결정적 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 남북 경협의 확대에는 경제적 요인만이 아니라 정치적 요인에 따라 항시 중단·축소될 수 있는 잠재적 위협요인이 상존하고 있다는 것은 간과할 수 없는 사실이다.

이와 같은 김대중정부의 대북포용정책은 2000년 6월 15일에 역사적인 남북정상회담을 개최함으로써 결실을 맺게 되었으며, 남북정상회담에서 남한과 북한은 “경제협력을 통하여 민적경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 하였다.” 또한 남한과 북한은 남북경협 실무접촉을 통해 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 조정절차, 청산결제 등 4개분야에 대해서 일괄타결하고 장관급 회담에서 정식으로 서명하였다. 이에 따라 남한과 북한간에는 경제교류·협력을 보다 본격적으로 추진할 수 있는 진일보한 제도적 기반이 마련된 것으로 평가되고 있다.⁵¹⁾ 첫째, 남북한간 투자보장합의서는 남한기업의 대북투자에 대한 보장장치를 마련하게 된 것으로써 남한기업이 북한에 투자하는데 따르는 불확실성을 줄여주게 되므로 대북투자 활성화에 기여할 것이다. 둘째, 남북한간에 이중과세방지 제도가 도입됨으로써 양측 투자기업의 조세부담이 경감되고 남북한 투자수익이 증대되어 남북경협을 실질적으로 지원하게 되는 효과가 발생할 것으로 기대된다. 셋째, 청산결제에 관한 합의서 타결은 현재 남북한간에 은행간 환결제계약이 체결되어 있지 않기 때문에 남북한간 교역에 따른 대금결제를 주로 제3국에 개설되어 있는 거래은행을 통해 이루어지고 있는 불편을 해소하는 효과가 있을 것으로 기대

51) 민주평화통일자문회의 사무처, 「제2차 남북경협 실무접촉 개최결과」, 서울: 민주평화통일자문회의, 2000.

된다. 즉, 남한기업들이 제3국경유 환전 및 송금시 불필요하게 부담했던 추가비용을 경감하게 될 것이며, 대금회수가 안정적으로 보장됨으로써 양측 기업의 거래에 따른 위험이 크게 낮아질 것으로 기대된다. 넷째, 상사분쟁해결 합의서는 남북한 기업간 납기지연 및 제품불량 등 계약 불이행 사태에 대해서 남한과 북한이 공동으로 구성하는 중재위원회가 조정하여 해결할 수 있는 길을 열었다는 점에서 남북경협을 보다 안정적으로 추진하는데 큰 도움을 줄 것으로 기대된다.

남한정부의 대북 경제교류·협력정책을 종합적으로 평가하면, 비록 남한의 일방적 조치이기는 하지만 북한과의 경제교류·협력을 추진할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하였다고 할 수 있다. 또한 대북 경제교류·협력에 관여하고 있는 기업인들은 상당수가 초기의 어려움에도 불구하고 인내심을 가지고 꾸준히 대북 경협을 추진하고 있는 것도 사실이다. 결론적으로 과거 10여년간의 남북 경제교류·협력이 기대만큼 발전하지 못했다고 할 수 있지만, 남북한간 경제교류가 단절된 지 40여년이 지난 후 시작되었다는 점을 감안하면, 상당한 성과를 기록하였다고 할 수 있다.

VI. 남북 교류·협력과 NGO

1. NGO의 개념

비정부기구 즉, Non-Governmental Organization(NGO)는 정부나 정부간 협정에 의해서 설립되지 않은 기구로 개인과 법인 모두 NGO의 회원이 될 수 있다. 회원자격이나 활동의 범위가 한 국가에 한정되어 있는 경우(National NGO)와 국제적인 경우(International NGO)에 따라 나뉘어진다. NGO라는 용어가 쓰이게 된 것은 UN이 헌장 71조를 통해서 정부이외의 NGO와의 협력관계를 규정함으로써 비롯되었다.⁵²⁾ UN은 헌장을 통해 UN경제사회이사회(UN Economic and Social Council, ECOSOC)가 그 권한내에 있는 NGO와 협의할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 NGO는 UN과의 관계를 확립하고 있으며, 그 협의적 지위(consultative status)를 보장받고 있다.⁵³⁾ UN과의 협의적 지위를 획득하기 위해서는 몇 가지 조건을 충족시켜야 한다.⁵⁴⁾ UN경제사회이사회

52) NGO와 UN의 관계에 대해서는 Dianne Otto, "Non governmental organizations in the United Nations system: The emerging role of international civil society", *Human Right Quartely*, Vol. 18. 1996. 참조.

53) NGO는 1949년 UN에 의해서 처음 사용되어 UN 산하기관과 관련 있는 비정부기구들을 의미했으나, 1950년(ECOSOC Resolution 288(X))과 1968년(ECOSOC Resolution 1296(XLIV))의 개정을 거쳐 UN과의 협의적 지위를 획득했다.

54) 우선 행정사무관이 있는 상설적 본부가 있어야 하며, 구성원들에게 권위를 인정받는 민주적으로 채택된 규율이 있어야 한다. 또한 다수의 조직이 동일 분야에 있을 경우 조직들의 합동위원회를 통해서 조정이 이루어질 수 있어야 한다는 점등이다. H. G. Schermers, *International Institutional Law* (Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980), p. 107. 국제협회연맹(The Union of International Associations)은 국제 NGO를 규정하는 7가지 기준을 제시하고 있다. 1) 목적이 국제적이어야 한다. 2) 투표권을 가진 세나라 이상으로부터의 성원들이 있어야 하며, 한 국가의 집단이 조직을 통제해서는 안된다. 3) 공식적인 구조를 갖추어야하며, 상설적 지휘부가 있어야하고 활동이 지속성을 가져야한다. 4) 다국적 성원으로 구성된 사무소가 있어야 한다. 5) 재정의 총당이 국제적이어야 한다. 6) 기구가 독립적이어야 한다. 7) 활동이 있어야 한다. 5년이상 활동이 없는 기구는 국제 NGO로 규정될 수 없다. *Year Book of International Organizations*(1977). H. G. Schermers, *International Institutional Law*, p. 24. 에서 재인용.

는 NGO와의 협의관계의 성격규정을 통해 NGO를 세 가지 범주로 나누었다. NGO는 UN헌장 제 71조의 규정에 따른 유엔경제사회이사회의 결의 제 1296호에 의거하여 포괄적 협의자격, 특정분야 협의자격 및 특정문제 자문자격 등 세 가지 종류의 협의자격(consultative status)을 취득할 수 있으며, 비정부기구위원회(Committee on Non-Governmental Organization)가 희망 NGO를 심의, 협의자격을 부여한다. UN경제사회이사회는 자격을 얻은 기구들과 비정부 기구에 대한 UN경제사회이사회 위원회(ECOSOC Committee on NGO)를 통해 협의한다. 협의자격을 획득하는 데에는 유엔헌장 이념준수, 비영리목적, 회비에 의존하는 재정구조 등에 있어서 유엔이 정하는 기준에 부합되어야 한다. 특히 단체의 재정구조가 중요하며, 정부보조가 20~30%를 넘을 경우, 심의를 통과하기 어려운 것으로 알려져 있다. 협의자격을 얻은 NGO는 유엔의 각종 공식자료를 제공받으며, 매 4년마다 보고서를 유엔 사무총장에게 제출할 의무를 진다. 세 가지 협의자격은 아래와 같다.⁵⁵⁾

포괄적 협의자격(Category 1): NGO의 활동이 경제사회이사회의 모든 분야에 걸쳐 있을 경우 주어지며, 경제사회이사회나 산하위원회 회의에 의제를 제안할 수 있는 권한과 투표권없는 참여 및 발언이 허용된다. 또 자료를 배포할 수도 있다. 1998년 현재 로타리 클럽, 국제유엔협회 등 약 80여개의 NGO가 여기에 속한다.

특정분야 협의자격(Category 2): NGO의 활동이 경제사회이사회의 특정 분야에 걸쳐 있을 경우 주어지고, 경제사회이사회나 산하위원회 회의에 대표를 파견하고 발언권을 신청할 수 있으며, 자료배포도 가능하나 의제 제안권은 없다. 1998년 현재 국제사면위원회, YMCA 등 500여개의 NGO가 여기에 속한다.

특정문제 자문자격(Roster): 특수분야에서 경제사회이사회의 활동에

55) H. G. Schermers, *International Institutional Law*, pp. 106~111. Peter Willet, "From Stockholm to Rio and beyond", *Review of International Studies*, No. 22. 1996, pp. 63~65. 이원웅, 「국제인권체제의 특성 및 동태에 대한 연구-비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로」, 서강대 정의과 박사학위논문, 1996, pp. 164~174. 『시민의 신문』, 제 261호, 1998. 참조.

간헐적으로 관여할 때 인정된다. 이들은 경제사회이사회의 필요에 따라 자문에 응할 수 있으며, 경제사회이사회 산하 관련 전문기구활동에 참여할 수 있다. 1996년 8월 현재 이 자격을 얻은 NGO는 563개이다.

한국의 경우 1996년 「이웃사랑회」가 유일하게 경제사회이사회 포괄적 협의자격(Category 1)을 획득했으며, 「밝은 사회 국제클럽한국본부」, 「환경련」, 「한국여성단체협의회」가 특정분야 협의자격(Category 2)을 획득하였다.

그러나 오늘날 NGO는 일반적으로 UN이 협의자격을 부여하기 위해 만든 조건을 충족시키는 기구나 국제법상의 규정을 넘어서 보다 광의의 의미로 쓰인다. Salamon과 Anheier는 NGO의 주요 특성으로 공식적으로 조직되고, 비정부성, 비영리성, 비정파성, 자치성을 갖고 일정부분 자원적인 참여가 있어야 한다는 점을 들고 있으며, 국제 조직뿐만이 아니라, 국내조직, 풀뿌리조직, 이익단체, 네트워크, 서비스제공단체, 기부단체, 개발사업수행단체, 권익옹호단체, 전문직단체, 지역단체, 협동조합, 빈민단체 등 다양한 단체를 NGO의 범주에 포함시키고 있다.⁵⁶⁾ NGO는 비영리적 목적과 사적주도의 상설적 구조로써 사회적 연대성을 실현해야한다고 할 수 있다. 따라서 비영리적 목적이라는 점에서 기업과 구별되며, 상설적 조직을 갖추어야 한다는 점에서 비공식그룹 등과 다르며, 사적 주도로 설립되므로 비정부적 성격을 가진다. 또한 NGO는 사회적 연대성을 실현할 목적을 가지고 있어야 한다는 것이다.⁵⁷⁾ 이와 같은 점에서 NGO는 제1부문인 정부부와 제2부문인 기업부와 구별되는 제3부문의 주요 행위자로 인식되고 있다.

그러나 NGO 용어를 광의로 사용할 경우 정부와의 관계설정에 대한 문제가 발생한다. 특히 전적으로 정부와 대비되는 개념으로 사용되는 경우 비정부형태의 모든 조직이 포함될 수 있게 된다. 또한 NGO가 정

56) L. M. Salamon & H. K. Anheier, *In search of non profit sector: The question of definitions* (Baltimore: Johns Hopkins University, 1992). 김혜경, “개발NGO의 현황과 발전방향“, 김혁래 외 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』 (서울: 경실련, 1997), pp. 101~102에서 재인용.

57) 김채형, 「OECD회원국의 NGO활동」 (서울: 한국국제협력단, 1992), pp. 8~9.

치적 영향력 행사 및 재정문제에 있어 정부와 어떤 관계를 유지해야 NGO로 분류되는가의 문제가 제기될 수 있다. 실제로 NGO는 정부 및 기업과의 관계, 재원조달방식에 따라서 상이한 특성을 지니기도 한다. 실례로 사회주의 국가나 권위주의국가 등 시민사회가 미발달한 독재적 국가들에서 정부에 의해서 조직된 비정부기구(Governmental-Organized Non-governmental Organizations: GONGO), 공적재원조달에 의존하는 유사 비정부기구(Quasi Non-Governmental Organizations: QUANGO), 기부자에 의해 성립된 기부형 비정부기구(Donor-Organized Non-Governmental Organizations: DONGO), 그리고 기업체의 주도로 만들어진 기업관련 비정부기구(Business-Organized Non-Governmental Organizations: BONGO)등이 있다.⁵⁸⁾

또한 NGO0s 라는 용어도 국가에 따라서 차이를 나타내고 있다. 특히 자발성을 중시하여 NGO라는 용어 대신에 자원적 기구(Voluntary Organization)이라는 용어를 쓰고 있는 국가도 있다. 특히 미국의 경우 실제로 흔히 쓰이는 표현은 PVO(Private Voluntary Organization) 혹은 NPO(Non-Profit Organization)이다. 또한 사하라 이남 아프리카지역에서는 자원적 발전기구(Voluntary Development Organization)라는 용어를 쓰고 있다.⁵⁹⁾ NPO의 경우 정의에 있어서 다음과 같은 기준이 제시된다. 공식적 조직을 갖출 것, 제도적으로 정부와 독립된 민간차원일 것, 이익배분을 하지 않을 것, 자주적으로 관리될 것, 공공의 이익을 취할 것 등이다. 따라서 NPO는 비정부적 성격을 강조하는 NGO보다 협의적으로 인식될 수 있으나, 활동분야의 측면에서 NPO는 오히려 NGO보다 포괄적인 범위를 포함하는 것으로 인식되기도 한다. 일본의 경우 NPO를 포괄적 민간법인의 의미로 사용하고 있으며, NPO의 일부로서 국제협력분야에서 활동하는 단체를 NGO로 규정하고 있다.⁶⁰⁾

58) 김영래, “한국비정부단체의 세계화전략연구”, 『국제정치학논집』, 제 37집 1호, 1997, p. 241.

59) 김채형, 『OECD회원국의 NGO활동』, pp. 9~10.

60) 이면우 편, 『일본의 NGO활동 연구』 (서울: 세종연구소, 1998), pp. 3~5.

이와 같은 점들을 고려했을 때 NGO에 대한 개념정의는 매우 포괄적이라 할 수 있다. 그 핵심적인 요인들을 정리해보면, 비정부성⁶¹⁾, 비영리성, 자발성을 지닌 단체, 협회, 조직, 결사 및 운동으로서 특정목적을 공유하는 구성원들이 명시적인 규율을 바탕으로 공식조직을 유지해야 한다는 것이다. 또한 NGO의 활동에 있어서 국제적 성격이 필수적인 것은 아니나 매우 중요한 요소임을 알 수 있다.

이와 같은 정의를 바탕으로 했을 때 우리말로는 비영리 민간단체가 NGO와 가장 근접한 개념이라 할 수 있다. 그러나 민간단체의 경우 시민단체와 혼용되어 쓰이는 경우가 많으며, 사실상 구분이 어려운 것이 사실이다. 시민단체를 공동체의 규범을 지키고 공익을 증진하기 위해 구성원의 자발적 참여로 결성되고, 구성원을 위한 특정이익보다는 사회의 공공이익의 증진에 중점을 두는 단체로 규정하여 단체의 중심적 목적 및 활동영역을 바탕으로 시민단체와 민간단체를 구분하는 것은 어느 정도의 유용성을 가지고 있다. 이를 바탕으로 한 아래의 <표 VI-8>에 따르면 민간단체의 경우 주로 사적·특수적 이익을 추구하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 노동조합이나 약사회의 환경보호운동과 같이 민간단체도 공적·일반적 이익의 추구에 나설 수 있다는 점에서 시민단체와 민간단체의 활동영역이 고정되어 있는 것은 아니다⁶²⁾. 특히, 시민사회가 발달하지 못한 한국사회에서 열악한 환경속에서 활동하는 시민단체들의 현실을 고려할 때, 시민단체의 자기생존 또한 주요한 문제일 수 밖에 없다.

61) 이와 관련 “non-governmental”의 의미는 구성원의 자격과 관련되는 것이 아니라 기구의 ‘기능’과 관련되어야 한다. 정부나 정부의 하부기관들이 비정부 기구들의 성원이 될 수 있기 때문이다. H. G. Schermers, *International Institutional Law*, p. 24.

62) 성경룡, 김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』 (서울: 정무제1장관실, 1997), 2장 참조.

<표 VI-8> 시민단체와 민간단체의 구분

단체의 종류\이익의 종류	사적·특수적 이익추구	공적·일반적 이익추구
시민단체	A	B
민간단체	C	D

A. 시민단체의 부차적 활동영역 B. 시민단체의 일차적 활동영역
C. 민간단체의 일차적 활동영역 D. 민간단체의 부차적 활동영역

자료: 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구」, p. 13.

따라서 전체적으로 민간단체의 개념은 시민단체보다 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 그러나 특히 통일 및 남북 교류·협력의 특성상, 사적·특수적 이익의 실현보다는 공적·일반적 이익의 실현이 주요한 활동이 된다는 점에서 시민단체차원에서 주요 관심영역으로 인식되고 있다.

2. 통일관련 NGO

한국사회의 민주화과정과 사회운동의 활성화는 NGO의 발전에 있어서 밀접한 관련을 맺고 있다. 한국의 권위주의적 정치체제는 아직 발생적 단계에 있는 시민사회를 침식하고, 통제함으로써 지배세력의 자율성을 확장시키려 했지만, 동시에 시민사회와 민주화를 위한 저항세력을 배양했다는 양면적 속성을 가진다.⁶³⁾ 한국사회의 권위주의적 지배체제에 대한 저항과 민주화 운동의 중요한 분기점은 1987년 6월 민주화운동이며, 시민운동에 기반한 NGO가 급증한 것도 이 시점을 전후해서이다.

1987년 이전 사회운동은 권위주의적 정권에 대한 저항과 민주화라는 공동의 목표때문에 민중운동과 시민운동, 급진노선과 온건노선사이의 구분이 뚜렷하지 않았다. 그러나 1987년을 계기로 점진적으로나마 민주화가 진행되면서 사회운동사이의 분화가 나타나기 시작하여, 시민운동

63) 한배호, “정치변동과 국가-시민사회의 긴장관계”, 한국사회학회·한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』, (서울: 한울, 1992), p. 75.

과 민중운동이 점차 분리되기 시작했다. 1987년 이후 초기에는 민중운동이 사회운동을 주도했으나, 점차 다양한 분야에서 NGO가 출현했다. 1989년 「경제정의실천시민연합」, 1993년 「환경운동연합」, 1994년 「참여민주사회시민연대」 등이 출범하면서 시민사회 및 신중관계층을 중심으로 영향력을 확대시켰다. 대표적인 한국 NGO중의 하나인 「경실련」의 경우, 특정계급이나 계층의 이해관계를 초월, 사회적 공공성을 추구하는 비정치적 순수시민운동, 점진주의적 비폭력·평화·합법운동을 지향했다.⁶⁴⁾ 전반적으로 1987년 이후 「문민정부」의 등장과 「국민의 정부」 출범에 이르기까지 한국의 사회운동과 NGO활동은 지속적인 발전과정을 겪어 왔다.

1997년에 발간된 「한국민간단체총람」에는 약 3,899개의 단체가 수록되어 있으며, 지부를 포함하여 약 1만개이다.⁶⁵⁾ 그러나 이들을 모두 NGO로 파악하기는 어렵다. 「한국민간단체총람」에 수록된 단체를 별도의 기준으로 분석한 결과를 보면 3,899개의 단체중 NGO는 약 730개로 나타났다.⁶⁶⁾ 1970년대에 비해 약 4배이상 증가했으며, 이중 절반이상이 1987년이후 등장했다. 1987년 이후 이와 같은 양적인 증가는 질적 변화를 동반하여, 단체의 조직양상이 분화되고, 활동의 내용도 변화하고 있다. 특히 경제정의, 소비자보호, 환경보존 등과 같은 불특정다수의 공공이익(public interest)을 추구하는 단체들이 급격히 증가하고 있으며, 사회적 영향력도 증대되고 있다.⁶⁷⁾

이와 같은 추세속에서 통일논의에 대한 민간참여가 확대되고, 따라서 통일과 관련된 NGO의 활동도 활성화되고 있으며, 점차 그 영역을 넓혀가고 있다. 통일관련 NGO의 수를 정확히 측정하기는 어렵다. 다만 1994년 경실련은 통일관련 민간단체 조사과정에서 대략 250개정도 단

64) 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성 방안연구」, pp. 18~19.

65) 시민의신문사, 「한국민간단체총람」, 1997.

66) 김혁래, “세계화와 한국 NGO의 현황”, 「세계화와 한국 NGO의 발전방안」(서울: 경제정의실천시민연합, 1997), p. 25.

67) 김영래, “한국 비정부단체(NGO)의 세계화전략 연구”, pp. 251~253.

체를 찾아냈으나, 실제로 경실련의 조사에 응한 단체는 171개였다.⁶⁸⁾ 그러나 이후 대북지원과 남북 교류·협력이 증가추세에 놓였으며, 『국민의 정부』 들어 교류·협력이 적극적으로 추진되었다는 점을 감안한다면 통일관련 NGO의 숫자는 상당히 증가했을 것으로 추정된다. 참고로 2000년 11월 현재 통일부 허가 법인은 총 82개로 분야별 실태는 아래와 같다.

통일부 허가법인 현황

가. 통일활동 전반(37개)

민족통일협의회, 민족문화통일회, 평화문제연구소, 민주통일촉진회, 한민족세계선교통일교육원, 통일기념사업회, 21세기 통일준비운동본부, 민족통일복음화운동본부, 한민족통일여성협의회, 세계한민족평화통일협의회, 민족통일불교협의회, 민족통일에스라운동협의회, 한민족통일촉진협회, 한사랑민족통일진흥원, 21세기통일봉사단, 사단법인 통일건국민족회, 국민정신증흥회, 대한기독교자유연맹, 대한민국팔각회, 한민족운동지도자연합회, 한국불교자유총연합회, 한민족통일교육연구소, 한국청년지도자연합회, 민족화해협력범국민협의회, 평화와 통일을 위한 복지기금재단, 평화를만드는여성회, 민족화합운동연합, 세계평화여성연합, 통일맞이, 평화통일복지협의회, 평화통일꾼육성국민중흥회, 민족통일연합중앙회, 민족통일촉진회, 한국통일교육연구회, 범민족화합통일운동본부, 남북통일운동국민연합

나. 학술·연구단체(19개)

북한연구소, 평화연구원, 한국발전연구원, 한우리연구원, 한민족통일

68) 경실련 통일협회·동아일보, 『통일을 준비하는 한국의 민간단체』 (서울: 경실련 통일협회·동아일보, 1994), p. 5. 또한 1998년 12월 현재 천리안 민간단체 종합정보 민족통일분야에는 경실련 통일협회를 포함 총 112단체가 수록되어 있다.

연구중앙협의회, 통일시대연구소, 다물민족연구소, 아시아사회과학연구원, 세계한민족연합, 한국청년정책연구소, 통일경제연구협회, 백천통일시대연구원, 한국사회문화연구원, 한국사회통일연구원, 한겨레통일문화재단, 21세기국가발전연구원, 북방사회연구소, 남북체육연구학회, 21세기남북문화연구원

다. 교류·협력분야(13개)

남북문화교류협회, 민족통일선교협회, 남북민간교류협의회, 경실련 통일협회, 한겨레평화통일협회, 남북남북코리아미술교류협의회, 남북어린이어깨동무, 남북강원도문화교류재단, 세계평화청년연합, 조국평화통일불교협회, 남북강원도협력협회, 한민족한마음운동추진본부, 남북소년통일교류회

라. 인도지원분야(13개)

1천만이산가족재회추진위원회, 남북나눔, 북한인권개선운동본부, 북한이탈주민후원회, 북한동포의생명과인권을지키는시민연합, 북한민주화촉진협의회, 우리민족서로돕기운동, 탈북자동지회, 남북농업발전협력, 보통사람들의 통일운동, 좋은 벗들, 북한의민주주의와 인권실현을 위한 네트워크, 남북사랑나누기협의회, 겨레하나되기운동연합

통일문제에 대해 정부가 민간의 참여를 제한했던 시기의 경우 남북 교류·협력에 대한 NGO의 역할도 자연히 제약을 받았으며, 결과적으로 큰 기여를 할 수 없었다. 그러나 한국사회의 민주화진행과 시민운동활성화와 병행하여, 통일문제 및 남북 교류·협력사업에 대한 NGO활동도 점차 활성화되고 있다. 이는 특히 1990년대 이후 북한이 국제사회에 지원을 요청하고 있는 상황과 관련이 있다. 따라서 현재 통일관련 NGO 활동이 활발하게 진행되고 있는 분야는 인도적 대북지원분야이다.

3. NGO의 인도지원 활동

국내 NGO의 대북 지원은 1990년의 사랑의쌀나누기운동⁶⁹⁾과 1991년의 사랑의의료품보내기운동⁷⁰⁾이 그 효시이지만, 본격적인 대북 지원이 이루어지게 된 것은 1997년부터이다. 1994년의 ‘조문 파동’을 계기로 급속히 악화되었던 남북관계가 냉각기를 갖게 되면서, 북한이 대외 개방을 위해 자유경제무역지대로 설치한 라진선봉지역에 남한의 기업과 단체들을 유치하였기 때문이다. 이에 따라 동북아교육문화협력재단은 과학기술교육을 위한 라진과학기술대학을, 한민족복지재단은 북한의 열악한 의료환경을 개선하기 위해 로템제약회사의 설립을 각기 추진하였다. 이 두 단체는 북한의 대외경제협력추진위원회와 라진선봉시민민위원회를 대상으로 계약을 맺고, 1998년 6월 5일에는 통일부로부터 사회문화분야 협력사업자 및 협력사업 승인을 취득하기에 이르렀다. 이 같은 사실은 남측 NGO에 의한 최초의 교류협력사업으로 의의가 있다.⁷¹⁾

한편 계속되는 경제난과 국제사회의 지원 효과에 힘입어 북한 내부에서도 남측과의 민간 교류의 필요성이 제기되었고, 이에 따라 조선아세아태평양평화위원회가 전면에 나서 남측 NGO의 후원을 요청하기에 이르렀다. 때맞춰 남한에서도 새롭게 등장한 ‘국민의 정부’가 대북포용 정책을 펴면서 NGO의 대북 지원을 배려하게 되자 이들의 대북 지원규

69) 사랑의쌀나누기운동은 1980년대의 지속적인 쌀 풍년으로 잉여미에 대한 처리가 사회문제로 대두되자, 한국기독교총연합회와 한국일보사가 중심이 되어 시행하였다. “쌀 풍년을 사랑 풍년으로”라는 캐치프레이즈를 통해 7년동안에 75억원의 성금을 모금하는 성과를 거두었다. 그러나 1990년 7월 쌀 1만가마(8억3천만원 상당)를 북한에 전달한 이후, 정부 당국의 반대로 그 대상을 필리핀·이디오피아 등 해외 20여개국과 국내 사회복지시설로 변경하였다.

70) 북한에 대한 의료지원을 목적으로 재미의료인들이 중심이 되어 설립한 북미기독교의료선교회(CAMM)와 함께 평양제3병원의 설립을 후원하기 위해 결성되었으며, 1995년과 97년 두 차례에 걸쳐 대규모의 의약품을 지원하였다. 1997년 한민족통일준비모임과 통합하여 재단법인 한민족복지재단으로 발전하였다.

71) 이러한 프로젝트를 통한 교류사업은 ①남북한 주민들이 직접 접촉을 통하여 화해의 모색과 동질성 회복의 기반이 조성될 수 있다는 점 ②회성의 소비재가 아니라 생산설비가 지원됨으로써 장기적인 효과를 기대할 수 있다는 점 ③산업활동과 기술훈련 등을 통해 북한사회에 개방의 바람을 불러일으킬 수 있다는 점에서, 최근 NGO의 주목을 받고 있다.

모가 크게 증대되었으며, 국제사회의 대북 지원에서 남한 NGO가 차지하는 비율도 크게 높아져 최근 2년간의 경우 남한 정부의 지원규모와 대등한 위치를 차지하게 되었다.

<표 VI-9> 국제사회의 대북 지원 추이⁷²⁾

(단위: 만달러)

	UN 기구	국제적십자	개별 국가 국제NGO	한국 정부	한국 NGO
1998년	21,587 / (63%)	826 / (2%)	8,886 / (26%)	1,100 / (3%)	2,085 / (6%)
1999년	20,263 / (50%)	420 / (1%)	15,172 / (38%)	2,825 / (7%)	1,619 / (4%)
합 계	41,850 / (56%)	1,246 / (2%)	24,058 / (32%)	3,925 / (5%)	3,704 / (5%)

※ 주 : () 내는 백분 비율임

NGO의 대북 지원은 2000년 들어 통일부로부터 매칭-펀드 형식의 남북협력기금이 지원되는 등 정부 당국의 후원에 힘입어 크게 증가되었는데, 주요 NGO들의 대북 지원 현황은 다음 표와 같다.

<표 VI-10> 2000년도 주요 NGO의 대북 지원 실적⁷³⁾

(단위: 천원)

단체명	지원 방식	중점 지원 내용	금 액
국제옥수수재단	협력 사업	옥수수 품종 개량	2,317,120-
남북농업발전협력연대	한적 창구	씨감자 재배	500,000-
남북어린이어깨동무	한적 창구	어린이돕기, 보건사업	6,904,000-
우리민족서로돕기	독자 창구	각종 생필품 지원, 잠업 협력	8,314,580-

72) 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」 100호, 1999. 10.

73) 기독교신문 2000. 12. 6일자 (3면) 및 동아일보 2001. 1. 1일자 (29면) 참조.

단체명	지원 방식	중점 지원 내용	금 액
월드비전	독자 창구	국수공장 운영, 씨감자 개발	1,760,000-
유진벨재단	독자 창구	결핵 퇴치	3,711,860-
천주교민족화해위원회	독자 창구	각종 생필품 지원	700,000-
한국기독교북한동포후원연합회	독자 창구 교계 연합	각종 생필품 지원	4,912,090-
한국이웃사랑회	독자 창구	젓 염소 사육, 의약품 지원	1,237,000-
한민족복지재단	독자 창구 협력 사업	어린이돕기, 보건의료지원	8,405,638-

이상에서 살펴본 바와 같이 남한 NGO의 인도지원은 일천한 연륜에도 불구하고 급속한 발전을 보이고 있다. 지난 1996년에 496만\$에 불과하던 대북 지원 액수가 1998년부터는 연간 2천만\$ 규모로 증가하였으며, 지원 방법 또한 초기의 1회성 인도적 지원에서 벗어나 전문성을 띤 교류·협력사업으로 발전하고 있다는 점이다. 예를 들면 단순한 식량지원에 치중하던 NGO들이 이제는 한결같이 품종 개량이나 비료 공급, 농기구 지원 등 농업구조 개선사업에 구체적인 관심을 보이고 있으며, 보건의료분야에서도 의약품 지원 단계에서 벗어나 집단 구충사업과 어린이 보건사업(한민족복지재단), 결핵퇴치사업(유진벨재단) 등 협력사업의 실제적인 성과를 거두고 있다.

4. 북측의 NGO에 대한 인식

확일성과 통일성을 추구하는 사회주의 전제국가의 특성상 독자적이고 자율적인 활동이 보장되어야 하는 비정부기구(NGO)가 존재할 수 없는 북한 당국이 서방 세계의 NGO를 접하게 된 것은 1995년의 소위 '큰 물 사건' 이후의 일이다. 국제사회로부터 고립된 가운데 대규모의

재해를 당해 고통을 겪고 있던 그들을 향해 구호의 손길을 가지고 최초로 찾아간 것이 바로 「국경없는 의사회」(MSF)를 비롯한 NGO였다. 인도주의에 입각해 식량과 의약품을 가지고 고난의 현장에 찾아온 이들은 이재민들에 대한 봉사와 구호활동을 벌이는 한편으로, 국제사회에 그 실상을 알려 대규모의 식량지원을 끌어내는 성과를 거두었다. 이를 계기로 북한에 대한 국제 NGO들의 지원이 활기를 띠자 북한 당국의 인식에도 변화가 생겨 국제 NGO는 물론, 국내 NGO의 식량지원을 통해 당면한 식량문제를 해결하려는 자세를 보이기 시작하였다. 1997년부터 시작된 국내 NGO의 대규모 옥수수 지원은 바로 이러한 북측의 인식 변화에 기인한 것이었다.

북측의 이러한 태도 변화는 북한 내부의 대남정책에도 영향을 미쳤다. 한시적 재해대책기구였던 ‘큰물대책위원회’를 통해 서방 NGO의 지원을 접수하던 단계에서 벗어나 해외동포원호위원회(이하 ‘해동위’)나 ‘조선아시아태평양평화위원회’(이하 ‘아태’)같은 공식기구가 나서 적극적인 구호유치를 위한 대외협상에 나서게 된 것이다. 처음에는 국제기구와 해외동포들에 대한 업무를 담당하던 ‘해동위’가 중추적 역할을 담당하였으나, 남측 NGO들의 역량이 국제 NGO들을 능가하게 되면서 ‘아태’의 역할이 주목을 받게 되었다. 이들은 모두 조선노동당 통일전선부 소속으로서 정부 인사들이었지만 서방의 NGO들을 상대하기 위해 ‘아태’와 ‘해동위’의 이름으로 민간단체를 표방하고 나섰던 것이다. 그만큼 ‘고난의 행군’을 계속하던 북측의 입장에서 볼 때, 실제적인 지원을 받을 수 있으면서도 정치적인 부담이 적은 NGO의 역할이 필요했기 때문이었다.

이에 때맞춰 ‘국민의 정부’의 대북포용정책은 NGO의 대북 지원활동을 가속화시켰다. 독자창구개설을 허용하여 NGO의 모금과 대북 활동에 편의를 제공하는 한편으로 매칭-펀드 성격의 남북협력기금을 지원함으로써, NGO의 활동이 활기를 띠었고 대북 지원도 크게 증가하였다. 이처럼 남북간의 화해 협력 분위기를 타고 그 중요성이 증대되었던 NGO의 역할은 1999년 말에 시작된 (주)현대아산의 금강산 관광사업과 2000년 6월의 남북정상회담을 계기로 새로운 국면을 맞게 되었다. 대기

업과 정부가 앞장서서 대규모의 시혜성 지원을 계속하자 민간차원의 모금이 어려워졌을 뿐 아니라, 북측의 경제적 기대치가 높아져 일부 NGO를 제외하면 그 같은 역할을 감당하기가 힘들어졌기 때문이다. 따라서 6.15 선언 이후 NGO의 대북 지원은 전문성을 띤 대규모 단체들의 활동은 더욱 증가한 반면, 소규모의 봉사단체들은 크게 위축되는 결과를 가져왔다.

북한의 입장 또한 지난 수년간 남측 NGO의 접촉 창구 역할을 하던 ‘아태’가 남북한 당국간 회담을 맡게 되면서, 민간 차원의 교류는 대부분 민족화해협회(이하 ‘민화협’)와 조선민족경제협력위원회(이하 ‘민경련’)로 이관하고 있어서 앞으로 NGO의 대북 지원활동에 새로운 변화가 예상되고 있다.

5. NGO 활동의 평가와 새로운 역할

남한 NGO의 인도지원은 일천한 연륜에도 불구하고 급속한 발전을 보이고 있다. 지난 1996년에 496만\$에 불과하던 대북 지원 액수가 1998년부터는 연간 2천만\$ 규모로 증가하였으며, 지원 방법 또한 초기의 1회성 인도적 지원에서 벗어나 전문성을 띤 교류·협력사업으로 발전하고 있다는 점이다.

NGO의 대북 지원활동은 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있는데, ①단순하게 생필품을 지원하는 순수 구호활동 ②비영리성 프로젝트를 통한 지속적인 지원활동 ③경제적 협력방식을 수반한 인도적 지원활동이다. ①의 경우는 재난을 당한 이재민들에게 긴급하게 필요한 생필품을 지원하는 단순 구호활동으로서 1995년 북한 지역의 대홍수 이후 국내외 NGO들이 공통적으로 시행하던 방식이다. 그러나 수년이 지나도록 북한의 경제난이 해결되지 않고 구호물자 분배의 투명성에 대한 시비가 일자 지금은 일부 NGO와 종교계에서만 주로 사용하고 있는 실정이다.

②의 경우는 지난 1998년 라진선봉경제무역지대에 진출한 NGO들이 공통적으로 시도하였던 방식으로, 파탄 상태에 있던 북한의 사회 경제적 상황을 고려하여 생산 활동과 기술 교육을 통해 북한 주민들의 생활 안정을 돕고, 장기적으로는 북한 사회의 변화를 유도하려는 취지에서였다. 따라서 이들은 영농(두레마을), 보건의료(한민족복지재단), 기술 교육(동북아교육문화협력재단) 등 북한 사회가 경제 자립과 개방을 위해 필요성을 강하게 느끼고 있던 분야를 대상으로 대규모의 투자를 추진하였으며,⁷⁴⁾ 북측으로부터도 적극적인 호응을 받았으나 북한 내부의 정치적 환경 변화에 따라 갑작스럽게 중단된 채 1년이나 경과한 아직 까지도 재개되지 못하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 기존의 ‘프로젝트형 교류협력사업’ 대신에 ‘프로그램형 교류협력사업’이 대두하고 있는데, 예를 들면 보건의료분야에서 단순 의약품 지원 단계에서 벗어나 집단구충사업(한민족복지재단)이나 결핵퇴치사업(유진벨재단)처럼 사안별로 협력체계를 구축하고 구체적인 시행단계에 양측의 전문가들이 공동으로 참여하는 것으로서, 이를 통해 지원물자에 대한 투명성 시비를 극복하고 지원 효과를 증대시킬 수 있다는 점에서 새로운 모델로 제시되고 있다.

③의 경우는 ②와 같이 프로젝트를 통한 지원을 추진하면서도 경제적인 협력이 수반된다는 점에서 성격을 달리하고 있다. 이것은 주로 식량 지원에 치중하던 NGO들이 중장기적인 관점에서 농업구조 개선사업에 구체적인 관심을 보이면서, 협력 대상이 기술 지원·농기구 및 종자 지원·생산기반 설비 지원 등을 통한 식량증산 프로그램이나 수출농업 지원으로까지 발전하고 있는데 따른 것이다. 이같은 방안은 북한의 식량문제를 근본적으로 해결하기 위한 불가피한 접근일 수 있으나, 반드시 이에 따른 대규모의 경제적인 부담과 향후 상업적 이해 관계가 제기된다는 점에서 신중한 검토가 필요하다.⁷⁵⁾ 또한 그런 점에서 북측이 6.15공동

74) ②의 경우는 인도적 지원을 추진하면서도 무조건적인 시혜성 지원을 하는 ①의 경우와 달리 인적·물적 교류를 전제로 한 계약에 의해 지속적인 투자가 따른다는 점에서, 통일부에서도 성격을 달리하여 교류협력국이 승인하는 사회문화분야 협력사업자 및 협력사업으로 구분하고 있다.

선언 이후 한국 NGO의 협력상대로 ‘민경련’의 역할을 강조하면서, NGO의 대북 지원을 인도적 지원보다 상업적 지원의 방향으로 전환시켜 경제적 효과를 증대시키려 하고 있는 측면은 주목할 필요가 있다.

변화하는 남북관계에 비추어 사회문화 교류·협력에 대한 새로운 접근이 필요한 것으로 판단된다. 첫 번째는 사회문화 교류·협력의 자율성을 확보함으로써 정치영역으로부터의 분리가 필요하다는 점이다. 사실상 사회문화 교류·협력분야를 제한했던 정치적인 영향요인들을 배제함으로써 사회문화 교류·협력이 독자적인 영역을 확보할 수 있는 조건의 마련이 필요하다. 체제경쟁의 요소가 현저하게 약화되었다는 객관적인 조건의 변화는 남북사회문화 교류·협력 관계에 있어서 남한이 주도적인 역할을 수행하는데 긍정적으로 작용한다. 사회주의권의 붕괴와 북한측의 체제약화과정은 남한측에게 자신감 있고, 융통성 및 과감성있는 사회문화교류를 시도할 수 있는 토양이 될 수 있다. 또한 남한사회에 긍정적인 시민 사회적 요소가 보다 확장되었다는 점도 사회문화 교류·협력에 있어서 정부의 부담을 덜 수 있는 요인이 된다. 따라서 단기적인 양보를 통해서 장기적 목표를 달성하는 사회문화 교류·협력정책이 필요하다.

두 번째는 사회문화 교류·협력에 대한 인식의 전환이다. 이미 밝힌 대로 사회문화 교류·협력은 장기적인 안목에서 남북한의 이질화를 극복하는 과정이자, 통일이후의 사회문화적 통합의 기초적인 작업으로서 이해되어야 한다는 것이다. 사회문화적 통합에 대한 시각은 다양하게 존재하며, 강조점도 일정정도 다르다. 사회문화적 통합의 설명에 있어서 이를 정치, 경제적 측면과 구별되는 제한적 의미로 사용하는 경우에는 ‘통일문화’로 상징화되는 통합의 문화적 측면이 강조된다.⁷⁶⁾ 이 경우

75) ③의 성격을 띤 농업관련 NGO의 활동방향에 대해, ①상업적 농업협력사업이 ‘계약 재배’인지, ‘인도적 지원’인지의 구분이 모호한데서 오는 정체성의 문제 ②대규모 투자가 필요한 사업성에 비해 NGO의 취약한 재정에서 오는 자원 확보방안의 불투명성과 이에 따른 지속성의 문제 ③사업추진을 위한 NGO 내부의 협력체계의 부실 등은 시급히 해결해야 할 과제로 지적되고 있다. - 김운근, 「농업환경부문 민간대북지원에 관한 일반론적 입장」, <제1회 대북지원민간단체 워크샵>, 1999. 9.

76) 민족통일연구원, 『통일문화』 (서울: 민족통일연구원, 1994). 김문환, 『분단조국과 통일문화』 (서울: 서울대학교출판부, 1994). 이은숙, “남북한 사회통합의

남북한의 문화적 동질성회복이 주요과제이며, 이를 위한 실천적 전략으로 전통문화분야 등에서의 접촉과 교류강화를 강조한다. 정치적, 경제적 제도상의 통합 즉 체제통합과 구분되는 개념으로 사회통합을 설정하는 논의에서는 체제통합의 결과이자 전제로서의 ‘인간통합’을 강조한다.⁷⁷⁾ 이에 비해서 사회통합의 원칙으로 “사회적 시민권”의 보장을 설정하고, 시민권이 자유롭게 행사될 수 있는 상태를 사회통합의 조건으로 설정하는 논의는 사회통합의 주요과제로 자산 및 소득격차, 탈 숙련화와 실직, 사회보장문제, 문화적 이질감, 지역생활환경의 붕괴, 이념 및 정치참여문화의 차이점들이 상정된다.⁷⁸⁾ 그러나 가장 포괄적인 사회통합개념의 설정은 오페(Claus Offe)의 이론을 적용하는 경우이다. 오페에 따르면 사회의 거시적 통합은 정치, 경제, 문화의 세차원을 중심으로 해서 나타나는 것으로 이해되어진다.⁷⁹⁾ ‘사회’와 ‘문화’는 인간생활의 전 영역을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 광의의 의미에서 남북한 사회문화적 통합과정은 각 분야에서 이루어지는 남북의 제도적 통일과 통일과정 및 이후의 내적 통합을 포함하는 일련의 전반적 과정을 포괄한다고 볼 수 있으며, 따라서 보다 총체적인 의미를 지니게 된다. 이 경우 사회문화적 통합은 분단체제로 인해 형성된 제도적 차이를 해소하고, 분단으로 인한 이질화와 그 결과들이 구조적 또는 반복적으로 재생산되지 않는 상태를 의미한다.

이론적 탐색”, 『남북한 사회통합론』 (서울: 삶과 꿈, 1997).

- 77) 전성우는 동서독의 사회통합과정 분석을 통해 사회주의체제가 사회주의적 근대화전략을 통해 사회주의적 인간성을 형성했다는 사실에 주목하고, 이것이 서독의 자본주의적 특성과의 통합과정으로 사회통합을 설정하고 있다. 이 경우 사회주의적 인간성을 가지고 있는 동독인들이 서독의 가치에 편입되는 과정에서 발생하는 문제점들을 주요 분석대상으로 하고 있다. 전성우, “통일 독일의 사회통합” 『남북한 사회통합: 비교사회론적 접근』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 1~44.
- 78) 장경섭, “통일한민족국가의 사회통합: 사회적 시민권의 관점에서 본 준비된 통일”, 박기덕, 이종석 편, 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』 (서울: 세종연구소, 1995), pp. 419~455.
- 79) 박형중은 오페의 분류를 이용 남북한의 사회통합상의 기본문제로서 경제-사회적 차원, 제도통합의 차원, 문화정서적 차원을 들고 있다. 박형중, “남북한의 사회격차와 사회통합” 『남북한 사회통합: 비교사회론적 접근』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 128~156.

사회문화적 통합은 남과 북의 어느 한편으로의 일방적 수렴으로는 달성되기 어렵다. 대개의 경우 사회문화적 통합을 위한 남한사회자체의 기반형성은 크게 문제시되지 않는다. 그러나 이미 IMF체제에서 나타나고 있는 것처럼 한국사회의 산업화는 그 자체로서 완결성을 가지지 않으며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 선진자본주의 국가들과 비교하여 자유시장경제체제, 사회복지체제, 법치주의와 정치적 민주화의 완성, 문화적 다원주의 형성의 측면에서 한국사회는 많은 문제들을 해결해야 한다. 따라서 남과 북의 사회문화적 통합은 현재적 의미에서의 남한사회와 북한사회와의 결합이 아니라 사회통합을 위한 남과 북 자체내의 일련의 변화를 포함하는 과정적·미래적 의미로 확대되어야 한다.

이상과 같은 맥락에서 통일관련 민간분야 및 NGO의 역할도 좀더 포괄적인 의미로 해석되어야 한다. 통일에 대한 민간분야의 기여는 통일기반조성과 교류·협력에의 참여라는 두가지 차원에서 논의되어 질 수 있다. 시민사회의 자율성에 기반, 남북통일의 시민적 합의를 도출하기 위한 다양한 노력들이 필요하며, NGO는 이 과정을 주도하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. NGO는 정부의 통일정책에 대한 시민사회의 비판기능을 적극적으로 수행해야 한다. 정권차원의 경우 통일정책의 수행에 있어서 자신들의 안정성을 우선적으로 추구할 개연성이 상존하기 때문이다. 따라서 NGO의 자율적 활동을 통해서 남북통일에 대한 합리적 여론을 조성하고 이를 정부의 통일정책에 반영되도록 노력하며, 정책수행 과정과 결과에 대한 감시기능을 수행함으로써 남한사회의 통일역량을 강화하는데 기여해야 한다. 또한 「경실련」이 주최한 ‘민족화해 아카데미’, 중앙대의 ‘민족통합교실’, 연세대에서 실시한 ‘대안적 통일교육모색을 위한 실험교실’ 등은 남북사회문화적 통합을 위한 시민사회차원의 구체적 노력들이라는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 하겠다.⁸⁰⁾

그 동안 냉전과 체제경쟁구도하에서 민간분야의 역할은 매우 제약되어 있었으며, 유의미한 역할을 수행하지 못했다. 그러나 「국민의 정부」

80) 전효관, “통일관련 시민단체 역할의 새로운 방향모색”, p. 6.

가 대북관계에 있어서 화해와 협력을 적극적으로 추진하겠다는 의지를 밝힘으로써 민간분야의 입지가 상대적으로 넓어 졌다. 따라서 사회문화 분야의 교류·협력도 궁극적으로 정치적 변화에 관계없이 유지될 수 있는 장으로 만드는 것이 필요하다. 사회문화 교류·협력의 주체로 민간분야의 활성화가 필요하며, 그 방향성은 단기적 성과 내지는 과시적 목표 달성이 아니라 남북한의 사회문화적 이질화 극복과 민족공동체형성이 라는 장기적 목표를 중심으로 해야 할 것이다. 사회문화분야의 민간 교류·협력 확대를 위해서는 NGO의 주도적 역할이 필요하다. 민간분야는 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 따라서 NGO는 민간분야의 특성을 바탕으로 남북 교류·협력에 집중적인 노력을 기울임으로써 남북관계개선 및 사회문화적 통합의 기초를 만들어야 한다.

물론 정부측의 입장에서는 아직도 호전적인 통일정책을 포기하지 않고 있는 북한에 대해서 경계심을 완화할 수는 없을 것이다. 예를 들어서 창구의 다원화가 교류·협력 당사자의 안전 문제를 야기할 수도 있으며, 무질서한 접촉이 부작용을 초래할 수도 있다. 또한 최근 일부에서 나타나고 있는 경쟁적인 대북접근도 신중하게 고려되어야 할 필요성이 있다. 그러나 정부의 지나친 개입은 사회문화분야가 가지는 고유한 자율성을 약화시킬 수 있다는 점을 인식해야 한다. 따라서 이와 같은 기본적인 요인들을 고려한 민간분야의 자율적 교류·협력의 장려는 결과적으로 장기적으로 긍정적 효과를 가져오게 될 것이다.

사회문화 교류·협력에 대한 NGO 역할의 활성화와 병행하여 해결되어야 할 과제가 있다. 그 하나는 정부와 NGO 간의 효율적인 상호보완 관계를 설정하는 것이며, 이를 통한 역할 분담이 필요하다는 것이다. 냉전구도와 권위주의적 정치체제하에서 정부는 상당기간동안 통일문제에 대해 민간의 참여를 배제해 왔다. 따라서 정부와 민간간의 상호보완관계가 설정되어 있지 못하다. 정부차원의 통일정책의 구사와 시민사회 차원의 통일운동은 모두 필수적인 요소이다. 따라서 두 차원간의 배타

적 관계설정이 아닌 상호보완적 관계설정은 남북한의 궁극적 사회문화적 통합과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

사회문화 교류·협력에 대한 NGO 참여를 활성화하기 위해서는 정부 차원의 다양한 지원이 필요하다. 이는 NGO 활동의 기초가 되는 시민 사회의 성숙도가 아직 선진국에 미치지 못하는 한국의 현실에 있어 중요한 의미를 지니고 있다. 현재 대다수의 한국 NGO는 재정적 문제로 효과적 활동에 지장을 받는 경우가 많으며, 통일관련 NGO도 유사한 상황에 놓여있다. 따라서 민간분야의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 다양한 방안의 강구가 필요한 것으로 판단된다. 동시에 NGO의 사회문화 교류·협력 활성화를 위한 다양한 제도적 지원책도 뒤따라야 할 것이다.

또 하나의 중요한 문제는 통일문제 및 남북 교류·협력에 관한 시민 운동차원의 협조 및 자율적 자기규제를 위한 체제를 정비하는 일이다. 남북한 사회문화 교류·협력 과정에서 NGO의 역할은 사회전체의 이익에 부합되어야 하며, 자발성에 기초해야 한다. 최근 민간분야의 남북 교류·협력이 활발히 전개됨에 따라 그 부작용의 측면도 충분히 고려되어야 할 것이다. 특히 남북 교류·협력에서 과당경쟁이나, 무원칙한 혼선이 초래될 수도 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 문제의 해결을 위해서는 시민사회차원의 자율적 협의체가 필요한 것으로 판단된다.

또한 대북지원에 있어서도 식량, 의약품등 물질적 지원뿐만 아니라 NGO의 전문성을 바탕으로 한 기술지원도 장기적으로 고려할 수 있을 것이다. 인도적 교류사안의 경우 특히 NGO의 역할이 중요하다. 이산가족재회추진의 경우 북경회담에서 나타난 것처럼 당국자간의 교섭만으로 해결되기 어려운 실정이며, 특히 체제내의 과급효과를 우려하고 있는 북한측의 소극적 태도로 인해 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 이 경우 민간차원의 노력은 새로운 효과를 가져올 수 있을 것이다. 또 상대의 사회문화에 대한 문화적 감수성고양을 위해 사회문화 교류·협력을 확대하는 것이 필요하며, 이 경우 NGO는 분야별 전문성을 바탕으로 다양한 교류·협력관계를 형성할 수 있을 것이다. 이를 위해 환경,

여성, 사회문제, 인도적 지원기구 등 다양한 NGO간의 국제적 협력을 통해서도 북한과 다각적인 교류·협력구도를 구축하여, 민간차원의 노력을 경주할 필요가 있다. 그러나 이와 같은 NGO의 노력은 북한체제를 남한체제로 수렴한다는 일방적 의미가 아니라 사회문화 교류·협력을 통한 화해·협력의 실현과 북한사회 스스로의 내적 변화와 자율성 확대라는 의미에서 해석되어야 할 것이다.⁸¹⁾ 현실적으로도 시민운동차원에서 북한의 변화에 직접적으로 기여하는 것은 한계가 있다. 따라서 북한 사회에 존재하는 2차성⁸²⁾이 북한의 변화를 촉진하는 건전한 방향으로 가도록 하는 것이 필요한 것이다.

81) “북한주민의 주체적, 자발적 개혁역량의 최대한 활성화 없이는 통합이 불가능할 뿐만 아니라 자칫 통일 그 자체가 무의미해질 수도 있다”, 전성우, “통일독일의 사회통합”, p. 38.

82) 서재진, 장경섭 등은 사회주의 사회에 존재하는 비공식영역인 ‘이차사회’ 논의를 북한에 적용, 북한의 새로운 변화요인으로서의 가능성을 주목하고 있다. 장경섭, “북한의 잠재적 시민사회: 이차의식, 이차경제, 이차사회”, 서재진, 『또 하나의 북한사회』, (서울: 나남, 1995).

VII. 북한의 사회단체

1. 북한 사회단체의 의미

북한에서는 사회단체를 “사회의 일정한 계급 및 계층들이 혁명투쟁에서 같은 목적을 이룩하기 위하여 자원적 원칙에서 조직한 단체를 말한다. 우리 나라 사회단체들은 4천만 조선인민의 위대한 수령 김일성동지에 의하여 창시된 우리 나라 근로자들의 자원적이며 혁명적인 대중적 정치조직이며 당의 외곽단체이다.”라고 규정하였다.⁸³⁾ 나아가 사회단체들을 당의 인전대이며 적극적인 방조로서의 역할을 부여하고 있다. 실제로 모든 정치단체나 조직들은 ‘대중의 사상교양조직’과 ‘당의 충실한 방조자’ 역할의 기능만을 수행하고 있다. 즉, 모든 활동은 조선노동당의 지도와 통제아래 놓여 있다. 북한은 당을 정점으로 하는 체제이기 때문에 민주주의 사회의 민간·사회단체에서 찾아볼 수 있는 독자성이나 자율성은 전혀 기대할 수 없다. 따라서 북한에서의 사회단체 및 기타 조직들은, 노동당규약에 의하면 당과 대중을 연결시키는 매개체로 규정되는 바, “근로대중의 조직들은 광범한 근로대중의 정치조직이며 항일혁명투쟁의 영광스러운 전통의 계승하는 당의 외곽조직이다. 근로대중의 조직들은 광범한 대중의 사상교양조직이며, 당과 대중을 련결하는 인전대이며 당의 충실한 보조자이다.”⁸⁴⁾고 묘사되고 있다.

또한 “근로대중의 조직들은 동맹원들 속에서 당의 유일사상체계를 튼튼히 꾸리며 동맹대렬을 강화하며 조직생활과 사상교양사업을 강화하고 혁명화 로동계급화를 위해 동맹원들을 당 두리에 결속시키며 3대혁명 붉은기 쟁취운동과 사회주의경쟁운동을 전개하며 동맹원들을 혁명과 건설에 적극 동원한다”⁸⁵⁾고 규정한 데에서도 알 수 있듯이, 대중조

83) 『정치용어사전』, (평양, 사회과학출판사, 1979), pp. 322~323, 참조.

84) 『조선로동당규약』(1980. 10. 13), 제9장 당과 근로대중의 조직, 제56항.

85) 『조선로동당규약』, 제57항.

직은 당과 지도자에 끝없이 충성하기 위하여 대중을 동원하며, 당의 정책과 지도자가 바라는 바에 무조건 추종해야 하는 맹목적 성격을 지닌 단체에 불과하다. 따라서 북한의 대중조직, 사회단체는 관변단체에 불과하다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 남한 NGO의 파트너로서 교류·협력의 대상이 될 수 있는 단체는 이같은 외곽단체뿐인 것이 현실이다. 여기서는 김일성사회주의청년동맹, 조선민주여성동맹, 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹 등 사회단체의 형성, 조직, 활동에 대해 살펴보기로 한다.

2. 북한의 대표적 사회단체

가. 김일성사회주의청년동맹

(1) 형성 및 변화과정

북한에서 공산당과 대중을 연결하는 청년동맹은 1946년 1월에 결성되었다. 이때의 청년동맹 명칭은 공산청년동맹이 아니라 민주청년동맹이었다. 당시 북한의 상황을 반제반봉건 혁명단계로 인식하고 있던 지도부는 “공산주의사상을 신봉하는 무산청년”들로 구성된 공산청년동맹으로는 광범한 청년들을 공산당 주변으로 규합시키기 어렵다고 판단하였다. 즉, 공청은 무산계급청년들의 조직인 관계로 이른바 반제반반봉건혁명단계에서 각계각층의 모든 청년들을 단결시키는데 적합하지 못하다고 판단한 것이다. 따라서 각계 각층의 청년들을 모두 포용하기 위해서 민주청년동맹을 결성한 것이다.

북한의 민주청년동맹은 한국전쟁 후 본격적인 사회주의로의 이행이 전개되는 과정은 물론 이른바 생산관계의 사회주의적 개조가 완료된 뒤에도 상당기간 존속하다가 1964년에 사회주의로동청년동맹으로 이름이 바뀌었다. 이는 남북으로 분단된 상황에서 통일을 염두에 둔 전략적

차원에서 나온 측면도 있었을 것으로 보인다. 그렇기 때문에 북한이 규정하는 반제반봉건혁명이 완료된 뒤에도 좀처럼 이 조직을 사회주의나 공산주의를 표방하는 이름으로 바꾸지 못하고 1964년에도 분단이라는 상황 제약 때문에 사회주의로동청년동맹이라는 이름으로 개칭한 것으로 보인다.

한편 북한에서 민주청년동맹 결성작업이 본격화된 것은 1945년 10월부터이다. 북조선5도 청년대표대회를 열고 청년운동 노선을 천명한 김일성의 연설 내용대로 민주청년동맹의 결성을 추진하기 위한 민청준비위원회가 조직되었다. 김일성은 “학생동맹을 유일한 청년단체인 민주청년동맹에 합류시키는 문제에 대하여”를 발표하여 학생들이 사회의 여러 계급들과 계층들에 속하는 것이지 결코 독립적으로 존재하는 계급이나 계층은 아니라며 학생들의 민청가입과 학생동맹의 민주청년동맹으로 통합할 것을 촉구하였다. 이러한 과정을 거쳐 북한 지역의 모든 청년을 망라하는 배타적인 청년조직인 민주청년동맹이 결성되었다. 민주청년동맹의 결성식에 참석한 김일성은 당시 민주청년동맹의 과업으로 강력한 민족통일전선 결성을 위한 청년들의 사상통일과 청년간부의 양성을 제시하였다.⁸⁶⁾

민주청년동맹은 결성초기부터 양적으로는 조직확대작업을 추진하는 한편 질적으로 혁명적 성격을 해나가기 시작하였는데 특히 북한 지도부는 이미 1946년 10월에 군대 내에도 북조선 로동당에서 파견된 정치부사령관의 지도를 받는 민주청년 조직을 결성하기로 하는 등 초기부터 조직확대작업에 힘을 쏟아 1946년 5월에 80만 명이던 동맹원은 같은 해 9월에 이르러서는 130만 명에 달했다.

민주청년동맹은 1948년 11월에 열린 제3차 대회 후 북로당의 사상교양단체로서 규정되었다. 사상교양의 일환으로 민주청년동맹에서는 맑스·레닌주의가 본격적으로 학습되어 사상교양단체로서의 자기의 성격을 분명히 드러내기 시작하였다. 그리고 당시 민주청년동맹이 북한사회 노

86) 김일성, “조선민주청년동맹 북조선위원회 결성에 대하여,”(1946. 1. 17), 『청소년사업에 대하여』, (평양: 조선로동당출판사, 1966), pp. 3~5.

동력의 상당부분을 차지하고 있었고 지식을 갖춘 고급인력의 대부분을 포괄하고 있었기 때문에 경제건설과 대중계몽의 선봉대로서의 과업도 주어졌다. 이 과업은 북한의 혁명단계와 사회발전요구에 따라서 조금씩 내용이 변화하기는 했으나 현재까지도 계속되고 있다. 즉, 전쟁 후 ‘민청들격대’운동을 조직하여 탄광, 광산, 건재공업, 임업 부문 등 가장 고되고 힘든 생산현장에 뛰어들어 상당한 성과를 거두었다. 전후 북한 지도부는 민주청년동맹에게 복구건설의 전위 역할을 맡기는 한편, 1955년 4월 정치위원회를 계기로 조선노동당과 대중을 연결하는 인전대적 성격을 강화시키는 데도 역점을 두었다.

사회주의제도가 형성되자 북한 지도부는 제도에 부합하는 주민의식을 만들어내고자 전체 주민들에 대해 자본주의에 대한 공산주의의 우월성 교양을 강화하고 그 일환으로 민주청년동맹에게도 사회주의애국주의 사상교육과 사회주의적 의식개조를 점차 강도 높게 요구하였다.

민주청년동맹은 1964년 5월에 열린 제5차 대회에서 사회주의로동청년동맹으로 개편되는 전환기를 겪었다. 여기서 택한 결정서를 통해 북한에서 “사회주의 혁명이 승리하고 사회주의 건설이 전면적으로 진행되게 됨에 따라 그리고 민청건설에서 달성한 거대한 성과로 하여 청년운동은 새로운 발전단계에 들어섰다.”고 선언하였다.⁸⁷⁾ 그리고 민주청년동맹의 기본임무는 전체 청년들을 당의 주위에 단결시켜 조국통일 및 독립과 사회주의, 공산주의 건설을 위한 혁명위업 실천에 적극 조직동원하며 그들을 전면적으로 발전한 공산주의 건설자로 교양·육성하는 데 있다고 천명하였다. 또한 이상의 기본임무 위에서 결정서는 향후 사로청의 중요한 과업으로 청년들의 공산주의혁명투사로서의 교양 육성, 학생소년 사업의 강화, 사회주의 건설 촉진 등을 내세웠다. 그리고 청년들의 교양을 위해서 김일성 저작을 연구하도록 요구하였다. 또한 제5차 대회 시점에서는 민청 가입연령도 과거 만 14~28세이던 것을 과거 동맹사업 경험과 절대 다수 청년들이 동맹 조직생활을 더 계속할 것을 희망

87) “조선민주청년동맹 제5차 대회 결정서,” 『로동신문』, 1964년 5월 17일.

하고 있는 실정을 참작한다는 이유를 붙여서 만 14~30로 늘려 1964년 5월 사로청원의 숫자는 전체 대상청년의 대부분에 해당하는 271만 명에 달했다.

한편 사로청은 조선노동당의 당내 정치과정으로부터 영향을 받으면서 조직운동의 내용이나 활동에 점차 개인숭배적 요소들을 가미하게 되었다. 그 결과 줄곧 사로청은 김일성·김정일 개인숭배로 상징되는 북한체제를 유지해 나가는 중요한 축으로 기능하게 되었다.

사로청은 김일성이 사망하자 1996년 1월 사회주의로동청년동맹 대표자회를 개최하였다. 대회는 동맹의 명칭을 바꾸고 후계자 김정일에게 충성을 맹세하며, 일부 조직을 개편하기 위해 소집되었다. 대회에서는 김일성을 영원한 수령으로 받들고 이른바 주체혁명위업을 완성하기 위한 청년들의 소망을 반영한다는 명분 하에 동맹의 명칭을 김일성사회주의청년동맹으로 개칭하였다.⁸⁸⁾

(2) 조직

김일성사회주의청년동맹은 어떤 사회주의국가의 청년조직보다도 해당 연령기의 청년들을 가장 광범위하게 포괄하고 있는 청년조직이다. 현재 청년동맹원은 500만 명 정도에 이른 것으로 알려지고 있다. 이들의 동맹의 가입조건은 만 14~30세의 비당원인데, 이것은 1964년의 민주청년동맹 제5차 대회에서 바뀐 것이다. 그 전에는 만 14~28세였다. 김일성사청원의 연령은 과거 사회주의 국가들이나 중국과 비교해서 높다. 구소련의 레닌 공산청년단 즉 콥스몰이나 체코슬로바키아의 사회주의청년단의 가입연령은 14~28세였으며 동독의 자유독일청년단은 14~25세였다. 현재 중국공청단의 연령조건도 14~28세이다. 김일성사청의 제한연령이 다른 나라들보다 높은 것은 비당원이 전원 청년동맹원으로 되어 있는 북한군대에서 군인들의 복무연한이 길어지면서 나타난 현상

88) “조선사회주의로동청년동맹을 김일성사회주의청년동맹으로 고칠데 대하여,” 『로동신문』, 1996년 1월 20일.

으로 보인다.

만 30세에 이른 김일성사청원은 이 조직을 떠나 자신의 직업에 따라서 직업동맹이나 농업근로자동맹 여성동맹 등에 가입해서 또 다른 조직 생활을 해야 한다. 물론 만 30세 이상자 중 원하면 동맹생활을 1~2년 더 할 수도 있다. 동맹원이 입당하게 되면 간부로 일하는 경우를 제외하고는 제명되는 것이 원칙이다. 중국공산청년단의 경우도 단원이 만 28세가 되면 단내에 직무를 맡고 있지 않을 경우 이단수속을 밟아야 한다. 그리고 당원이 공산당에 가입하여 정식 당원이 된 후, 단내 공직을 맡지 않는 경우 북한과 마찬가지로 더 이상 단직을 보유할 수 없다.⁸⁹⁾

김일성사청의 형식적 최고지도기관은 대회이다. 대회와 대회 사이에는 대회가 선거한 중앙위원회(위원장 이일환)가 최고지도기관의 역할을 담당하도록 되어 있다. 그리고 중앙위원회는 6개월에 1회 이상 전원회의를 소집하도록 되어 있다. 도(직할시), 시(구역), 군 동맹 조직의 경우 최고지도기관은 해당 대표회이며 대표회와 대표회 사이에는 중앙과 마찬가지로 대표회가 선거한 해당 동맹위원회가 그 역할을 하도록 하고 있다. 한편 김일성사청 중앙위원회 위원과 후보위원 수는 대회에서 결정하도록 되어 있다.

김일성사청의 기층조직은 초급단체이며 초급단체는 동맹원 3명 이상이 있는 모든 단위에 조직하고 있다. 그리고 중앙위원회와 시, 도, 군 및 그와 같은 기능을 수행하는 단위의 위원회들에는 1 비서와 비서직제를, 각급 초급조직들에는 비서와 부비서제를 두고 있다. 현재 김일성사청의 중앙조직은 제1비서 밑에 10명 정도의 비서가 있으며 조직부, 대학생청년부, 학생소년부, 노동청년부, 선전부, 출판부, 국제부 등의 집행부서로 이루어져 있다. 이와 함께 10여 개의 여단으로 편성된 건설현장에 투입되는 속도전 청년돌격대가 김일성사청 중앙의 직속으로 편제되어 있다.⁹⁰⁾ 북한 군대 안에 있는 김일성사청의 경우 조선인민군 총정

89) 이종석, “김일성사회주의청년동맹연구,” 이종석 편, 『북한의 근로단체 연구』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 50~52.

90) 『북한 기관·단체별 인명집 1996』 (서울: 통일원, 1996), pp. 376~378.

치국이 직접 관장하고 있다.

한편 북한에서 김일성사청은 학교와 군대에 집중되어 있다. 이 두 조직의 경우 당원이 아닌 사람은 모두 김일성사청원이다. 전체 김일성사청원에서 차지하는 비중도 이 두 분야가 압도적이다. 일반 직장에도 김일성사청 조직이 있으나 대체로 직장구성원의 대부분이 직맹원이거나 농근맹원이기 때문에 상대적으로 사청 사업이 활발하게 이루어지기 어렵다. 따라서 북한에서 김일성사청 사업의 핵심대상은 학교와 군대라고 할 수 있다.

학교 김일성사청은 고등중학교부터 설치되어 있다. 북한에서 만 14세면 고등중학교 4학년에 해당하는 나이이다. 이때 적령기의 학생들 중 우수학생 일부가 3학년 말에 해당하는 김정일 생일날인 2월 16일이나 4학년 초 김일성 생일날인 4월 15일에 맞추어 우선적으로 청년동맹에 가입한다. 그리고 나머지 학생들도 같은 해에 뒤따라 김일성사청에 가입하게 된다. 고등중학교의 김일성사청 위원회에는 비서인 학생이 있고 그 밑에 부비서들이 있다. 이 부비서들은 조직, 사상 등을 담당한다. 그리고 이들 밑에 학급마다 한 명씩 대표로 나가는 단위원이 있다. 그리고 이 동맹사업을 지도하는 교사인 지도원이 있다. 이 사람을 흔히 김일성사청 지도원이라고도 부른다.

대학 김일성사청 위원회의 비서는 학생이 아니라 교원 자격을 지닌 인물이 맡는다. 그러나 나머지 간부들은 대개 학생들이다. 대학 학부에는 초급 위원회가 있고, 학년별로 또 초급단체가 있다. 매 학급마다 김일성사청 초급단체가 있다. 한편 대학 청년동맹의 경우 간부들은 나이가 들었기 때문에 거의 다 당원이다. 대학의 경우 청년동맹은 군대식으로 편제되어 있다. 이에 따르면 일반대학은 연대급이고 전문학교는 대대급이다.

군대 김일성사청의 경우, 최말단 단위는 소대로서 분조를 구성한다. 그리고 중대는 초급단체, 대대나 연대 이상에는 김일성사청 위원회가 구성된다. 사단이나 여단, 군단에는 사청과가 정치위원 밑에 별도로 구성되어 있다. 대대부터 김일성사청을 담당하는 상위급의 지도원이 있다.

중대에서는 중대 사관장들이 주로 동맹 초급단체비서가 된다. 그리고 각 소대에서는 부소대장들이 무조건 분조책임자가 된다. 군대에서 김일성사청 활동의 기본단위는 초급단체인 중대다. 이 중대 단위로 매주 동맹 생활총화와 학습 등을 진행한다.

일반직장에서는 직맹이 기본적인 근로단체이지만 30세 이하의 노동자들을 위해서 김일성사청 조직이 결성되어 있다. 이 조직의 일반적인 체계는 대학, 군대 등과 유사하다. 그러나 조직의 비서를 지도원이 아니라 일반노동자가 맡는다는 점이 다르다. 이는 직맹원이 대부분인 직장에서 소수의 김일성사청원을 위해서 별도의 지도원을 두기 어려운데서 기인하는 것으로 보인다.

(3) 활동

김일성사청 활동의 기본임무는 청년들에 대한 사상교양으로 그 기본은 유일사상 교양이며 그 본질은 청년들이 수령에게 충성하게 하는 것이다. 그런데 유일사상 교양을 위해서 청년들은 김일성·김정일의 각종 저작을 학습하고 김일성의 투쟁과 대중지도를 미화한 교과서와 항일유격대들의 김일성에 대한 충실성과 투쟁을 형상화한 교과서를 읽고 배워야 한다. 그러나 이러한 사상 교양 외에도 김일성사청원은 어려운 경제난을 견뎌내기 위해서 오래 전부터 연령이나 분야별로 각종 경제 캠페인을 전개해 왔다. 예컨대 학교에서는 토끼가죽 모으기, 파고철 수집 등이 전개되고 건설분야에서는 속도전 청년돌격대가 결성되어 청년들이 가장 어려운 작업현장에 투입되어 왔다.

김일성사청이 청년들을 단결시키고 단속하는 기본적인 수단은 매주 진행되는 생활총화와 학습이다. 중학교와 고등중학의 경우 매주 토요일 1번씩 정규수업시간의 일환으로 1~2시간 동안 김일성사청 회의를 개최한다. 대학에서는 매주 토요일마다 오전수업 2 강의(1강의는 90분)를 끝낸 뒤 오후까지 나머지 시간을 모두 김일성사청활동으로 보내도록 되어 있다. 이때 활동의 주요내용은 생활 총화·강연회·무도회 등이다.

김일성사청 활동 참가는 의무사항으로 되어 있다.

김일성사청 활동을 가장 엄격하고 치밀하게 전개하는 곳은 군대이다. 군대에서는 대체로 작전 토요일에 김일성사청 활동을 한다. 이때는 군 지휘관들이 매일하는 아침 정치강의 2시간을 들은 후 사로청 교육 및 활동을 계속한다. 이때의 교육이나 활동은 김일성·김정일 저작학습, 회상기학습발표, 강연 등이 주종을 이룬다.⁹¹⁾

북한 청년들에게 김일성사청에서의 활동 내용은 그의 사회활동에 오랫동안 영향을 미친다. 이는 김일성사청의 조직생활 정형카드 때문이다. 북한에서는 1971년 김일성의 지시에 따라 조직생활을 소위 실속있게 지도한다는 명분으로 조직생활 정형카드가 만들어졌다. 이 카드는 소년단 때 만들어져 그가 학교를 졸업하고 사회에 나갈 때에는 그곳 해당 조직에 보내지며 조직 생활을 하다가 당이나 다른 근로단체로 가면 그곳에 넘겨져 일생동안 그를 따라다니게 된다.⁹²⁾ 특히 청년동맹 시기는 사회진출 시기와 맞물려 있기 때문에 많은 경우 정형카드의 내용이 그의 앞날을 결정하게 된다. 따라서 청년들은 이런 생활에 상당한 부담을 가지고 임하게 마련이다. 조직생활 정형카드 외에도 형식적이지만 일반 대학의 학생추천 사업을 관장함으로써 사청원들을 장악하고 있다.

즉, 김일성사청 조직은 외국어대학, 체육대학, 예술부문대학, 물리, 수학, 전자 등 특수한 일부 학과를 제외하고는 약 3년간 군대나 공장, 농촌에서 근무하던 사청원들 중 우수하다고 판단되는 사람을 대학에 추천할 수 있는 권리를 가지고 있다. 물론 이 경우 입학사정에 관한 실질적인 결정은 당에서 내려진다.

북한에서 김일성사청은 결성초기부터 간부양성에 많은 관심을 기울였다. 이러한 관심은 사회주의적 토대가 취약한 상황에서 청년 조직을 이끌기 위해 보여진 당연한 현상이라고 할 수 있다. 북한 지도부는 해방 후 각 도·시·군에 민청간부를 육성하기 위해 민청학원을 공산당이

91) 이종석, “김일성사회주의청년동맹연구,” pp. 54~55.

92) 김일성, “청년들의 특성에 맞게 사로청사업을 더욱 적극화할 데 대하여”(1971. 2. 3), 『김일성저작집 26』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 22~23.

운영하는 노농정치학교와 도당 간부훈련반, 시·군 당 당원훈련소에 설치하였다. 그리고 1946년 11월에 중앙청년간부학교를 세웠으며 한국전쟁 때 이를 민청중앙학교로 바꾸었다. 이 학교는 1964년에 민청이 사로청으로 개칭되면서 사로청중앙학교로 바뀌었으며 1967년에 이르러 사로청대학으로 이름을 바꾸었다.

나. 조선민주여성동맹

(1) 결성 및 조직

조선민주녀성동맹(여맹)은 1945년 11월 18일 북조선민주녀성동맹으로 창립하였으며, 1951년 1월 남북조선녀성동맹 합동중앙위원회로 바뀌었고, 다시 조선민주녀성동맹으로 통합 개칭된 로동당의 여성전위조직이다. 여맹은 1946년 10월 ‘세계민주여성연맹’에 가입했다. 공산주의적 관점에서 볼 때, 전통적인 가족제도는 사유재산제도의 기초이며, 자본주의 제도의 물질적, 정신적 토대이므로 이와 같은 요소를 제거하지 않고서는 근본적으로 공산주의체제는 존립할 수 없다. 그러므로 여맹은 이러한 가족제도의 극복을 위해 조직된 단체라 할 수 있다.

현재 여맹의 구성원은 약 20만 명 정도로 집계된다. 이 숫자는 1971년 270만에 달했던 구성원 수에 비하면 여맹의 위상변화를 실감하게 해준다. 여맹은 1945년 출범한 이래 끊임없이 맹원수가 늘어오다가 1971년에는 273만 명까지 그 수가 확장되었다. 1985년 당시의 자료까지도 여맹원의 수를 250만 명으로 표기하고 있다. 그러나 1980년대 중반 이후에 들어서면서 20만 명으로 그 규모가 축소된 것으로 알려져 있다.⁹³⁾

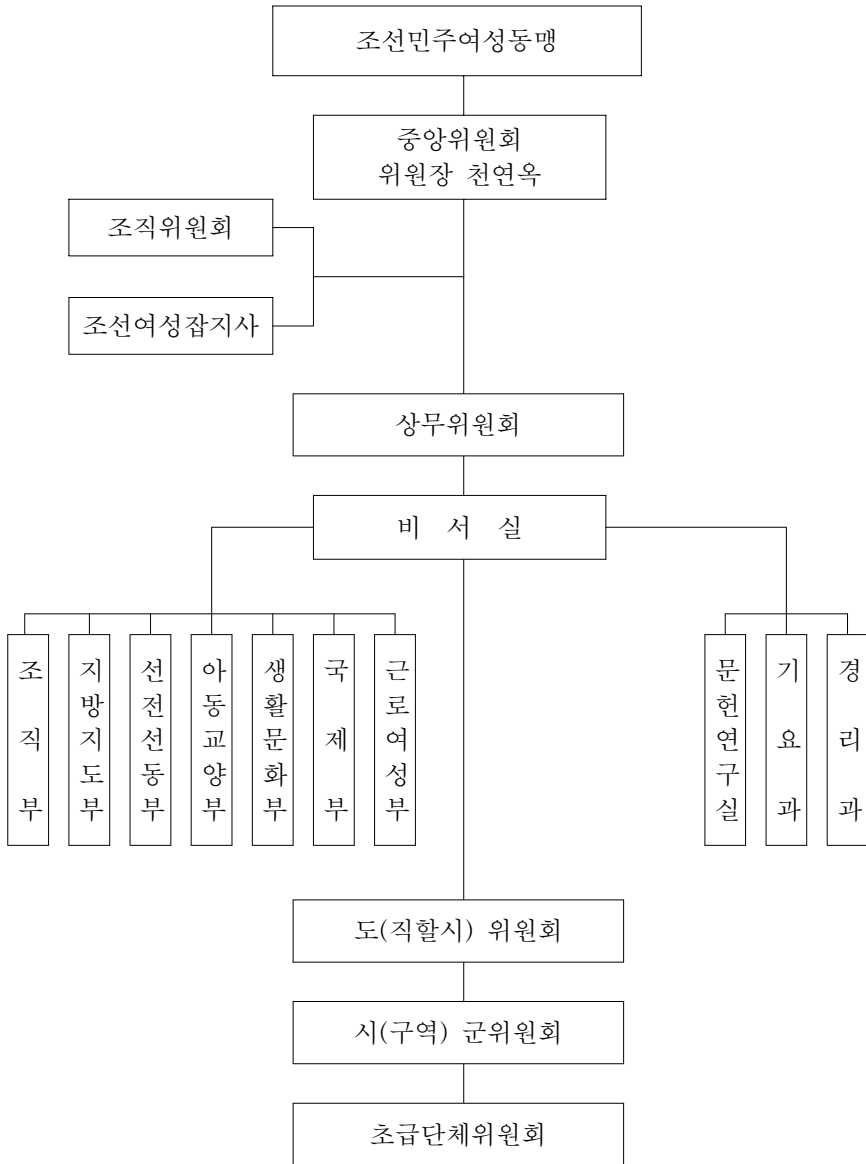
여맹은 전국적 규모의 단체로서 조직체계는 다음과 같다.⁹⁴⁾ 중앙조직과 지방조직은 수직적인 상하관계를 이루고 있다. 최고 상위기관은 여

93) 윤미량, 『북한의 여성정책』 (서울: 한울, 1991), pp. 185~186.

94) 손봉숙, “조선민주여성동맹연구,” 이종석 편, 『북한의 근로단체 연구』, pp. 233~234.

맹 중앙위원회이다. 그 아래 상무위원회가 있고 조직부 지방지도부 선전선동부·아동교양부·생활문화부·국제부·여성근로부가 있다. 그 밑에 각급 지방 여맹조직이 있다. 여맹은 그림과 같은 조직을 갖고 있다.

여맹의 기본은 기초조직이다. 군·리 별로 조직된 초급단체는 여맹이 자신의 과업을 실행하는 ‘풀뿌리’ 조직이다. 그 조직 내에서 북한여성들은 조직생활을 하고 정치학습을 한다. 기초조직의 강화는 특히 사회주의 건설시기 이후 더욱 강조된다.



[그림 VII-1] 조선민주여성동맹 조직

(2) 활동

여맹의 주요행사로는 전국대회가 있고, 중앙위원회 전원회의, 중앙위원회 확대 전원회의 상무위원회 확대회의 등을 개최한다. 1995년 11월에 여맹창립 50주년 기념대회가 있었고 1996년 2월 초에 상반기 전원회의를 개최하였다. 이외에도 김정일에 대한 충성모임, 김일성 생일에 진행된 연구토론회, 국제부녀절 모임의 주도 등과 같은 활동을 하고 있다. 여성의 군사화와 관련해서도 중요한 역할을 하는데, 김일성은 1971년 10월 여맹 제4차 대회에서 ‘여성의 사회적 지위향상을 위해 여성의 특성을 군사 및 사회조직활동에 적극 활용하여 현대전쟁에 대응해야 한다’고 지시했다. 여맹은 기관지로 1946년 9월 6일 창간된 월간지 『조선녀성』을 발행하고 있다.⁹⁵⁾

여맹의 사업은 궁극적으로는 정치교육을 중심으로 이루어진다. 여성들을 초급단체별로 조직하여 조직생활과 정치학습 및 공산주의 교양학습을 진행한다, 이러한 학습은 북한사회에서는 실제 생활의 한 방편으로 강조되고 있기도 하다. 특히 북한 여성의 모델로서 김일성의 어머니인 장반석과 김정일의 어머니인 김정숙에 대한 숭상에 초점이 주어진다.

다. 조선직업총동맹

(1) 형성 및 조직

북한의 직업동맹은 해방 후 얼마 되지 않은 1945년 11월 30일 평양에서 결성되었다. 창립 당시 직업동맹은 북한지역에 국한되어 있었으며 그 명칭도 북조선직업총동맹으로 되어 있었다. 그후 한국전쟁 중인 1950년 12월 노동당중앙위원회 제 3차 정기회의를 개최하고 남한의 조선노동조합평의회와의 통합에 관한 결정에 의해 1951년 1월 20일 남북

95) 위의 글, pp. 237~238.

조선 직업총동맹연합회의를 소집하고 이 자리에서 북조선직업총동맹과 남한의 조선노동자전국평의회(전평)를 통합하여 조선직업총동맹으로 통합·단일화하여 현재에 이르고 있다.⁹⁶⁾

직업동맹은 북한에서 직업을 가진 30세 이상의 모든 기술자·노동자·사무원을 대상으로 조직되며, 노동당원으로 가입하여 활동하고 있는 사람들과 농근맹, 여맹 등 타 근로단체에 가입한 대상자는 제외된다. 1945년 11월 30일 창립 당시 노동자 총인구 43만 중에서 90% 이상의 노동자들이 직업동맹에 가입하였다. 직업동맹과 같은 대중동원 조직을 갖추는 데 있어서 통신매체의 활용은 매우 중요하였는 바, 북한 당국은 각종 서적과 팸플렛을 비롯하여 라디오, 영화, 강연 등의 방식을 이용하여 직업동맹의 교육과 교양사업을 전개하였다. 당국은 이러한 대중동원의 기법을 배우기 위해 요원들을 소련에 파견하는 동시에 소련 전문가들을 북한에 초청하여 선전자료와 팸플렛 제작 작업을 지원하였다.

현재 직업동맹에 가입하고 있는 맹원의 총수는 적게는 160만, 많게는 250만까지 잡고 있다. 남한에서는 1951년 1월 20일 소집된 것으로 추정하고 있으며, 1959년 3차 대회 당시 147만 명, 1968년 4차 대회시 200만 명, 1971년 5차 대회 당시 240만 명 등으로 밝혀지고 있다.⁹⁷⁾ 이러한 증가추세를 감안하자면 현재의 직맹원 수는 250만 명 정도로 추산된다.

주목할 것은 북한 당국이 1971년 5차 대회 당시 직맹원 수를 240만 명으로 발표했던 것과는 다르게 1987년 직맹원 규모를 160만 명이라고 주장하였다는 점이다. 직업동맹원 수가 실제로 급격히 감소되었는지에 대해서 객관적으로 검증하기는 쉽지 않다. 만일 직맹원 수가 이 기간 동안에 급격히 감소한 것이 사실이라면, 이는 당원 수가 급증한데 기인했을 가능성이 크다. 북한의 노동당원 규모는 1956년 116만, 1961년 131만, 1970년에 173만으로 점증하는 증가추세를 보이다가 1980년 제6차

96) 김병로, “조선직업총동맹연구,” 이종석 편, 『북한의 근로단체 연구』, pp. 73~80.

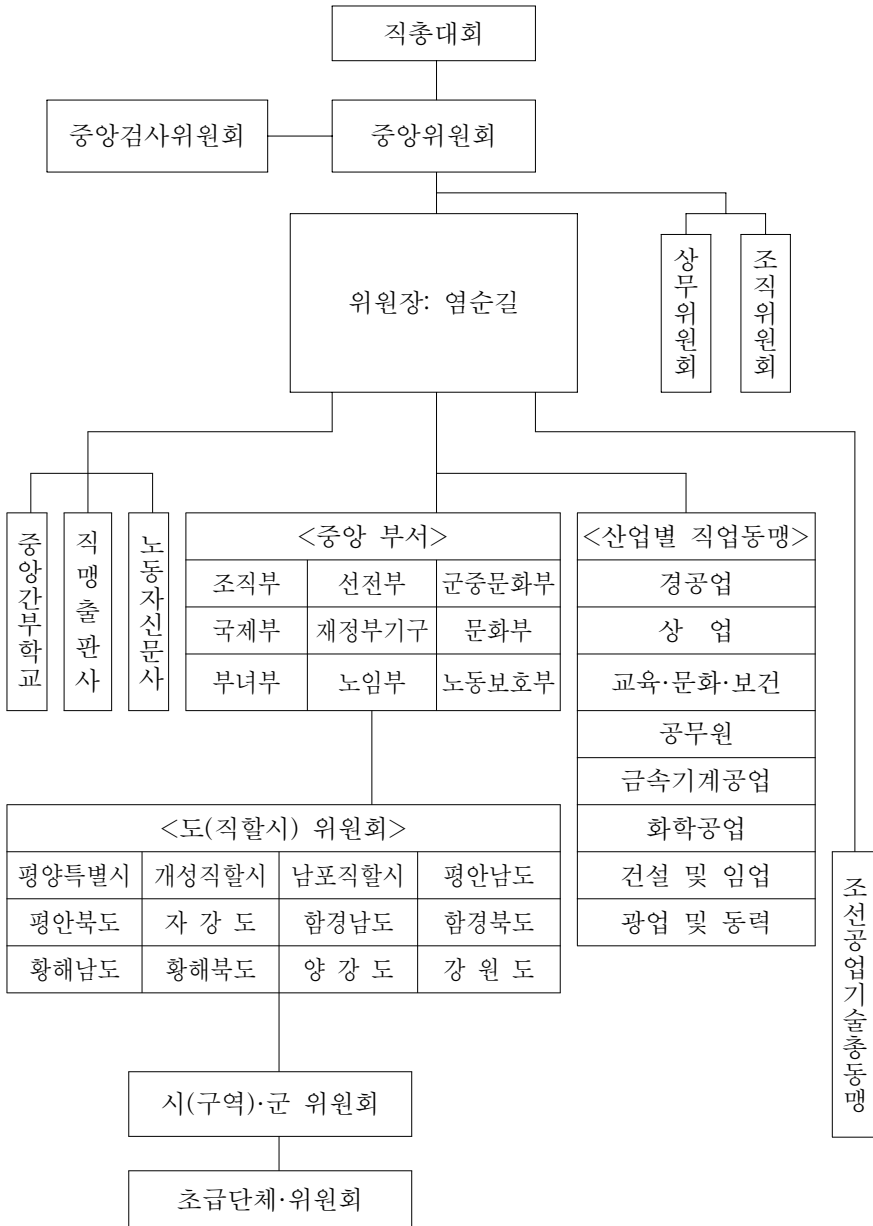
97) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1969』 (평양: 조선중앙통신사, 1969), p. 151; 『로동신문』, 1971년 12월 11일.

노동당 대회에 이르러 322만 명의 당원을 확보하게 되었다. 원칙적으로 비당원으로 구성되는 직업동맹은 노동당에 입당하는 비율이 급증하면서 상대적으로 맹원의 수가 감소하였다고 볼 수 있다.

직맹원 수와 관련한 다른 한가지 특징은 노동자들의 증가에 비례하는 만큼 직맹원 수는 늘어나지 않았다는 점이다. 창립 당시에는 90%의 가맹률을 보였으나 1960년에 이르러 가맹률은 57%로 감소하였다. 1987년에 직맹원 수를 250만 명으로 잡는다고 하더라도 가맹률은 노동자들의 34%에 불과하다. 노동자들의 인구는 1960년 38%에서 1987년 57%로 급격히 증가하는 데 반해 직맹에 가입하는 비율은 계속 감소하는 추세에 있다. 직맹가입률의 둔화추세는 북한사회가 직업동맹을 조직할 필요가 없는 소규모의 다양한 직업층으로 분화되었다는 사실을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

직맹조직 가입은 중국, 베트남 등의 사회주의 국가에서와 같이 자발적 형식을 띠고 있다. 직맹가입은 개별적으로 하는 것이 원칙이며 직맹초급단체 총회에서 결정하여 각급 위원회의 비준을 받는 형식을 갖춘다. 회원은 정회원과 후보위원으로 분류되며 후보위원은 해당 동맹위원회 전원회의에 참가할 수 있으나 투표권은 없고 발언권만 갖는다.

중앙조직으로는 중앙위원회와 중앙검사위원회가 있고 중앙위원회 산하에는 조직부, 선전부, 국제부 등 다양한 부서가 조직되어 있다. 조직부는 직맹조직사업, 특히 직맹간부사업을 주로 하며, 선전부는 직맹원들에게 당정책과 직맹과업을 침투시키며 이들을 주체사상으로 교양하는 사업을 담당한다. 국제부는 사회주의 국가 및 제3세계 국가의 노동자들과 연대활동 사업을 추진한다. 중앙위원회는 위원장과 여러 명의 부위원장을 두고 있는데, 부위원장들은 대개 산업별 직맹의 위원장으로 총원하는 경향이 강하며, 중앙검사위원회는 직맹의 재정 및 경리 집행을 감사한다.



[그림 VII-2] 조선직업총동맹 조직

직맹중앙위원회는 상무위원회와 조직위원회를 설치·운영하고 있다. 상무위원회는 전원회의와 전원회의 사이에 직총중앙위원회의 명의로 직총의 모든 사업을 지도하는 실무기관이다. 조직위원회는 직총중앙위원회의 내부사업과 당면 현안으로 제기된 사업을 토의하고 집행한다. 그 외에 직맹간부 양성을 위한 중앙간부학교를 개설하고 있고 직업동맹사업에 관한 각종 서적을 출판하는 직맹출판사, 직총 기관신문인 『노동자 신문』을 발간하는 노동자신문사 등을 운영하고 있다.

직맹은 또한 산업별 직업별로 구분된 9~10개의 독립조직으로 세분되어 있으며, 도(직할시), 시, 군 등 지역단위로 하부조직이 구성되어 있다. 산업별 직업별 직맹은 대체로 9개의 산업별 조직으로 구성되어 있는 것으로 보인다. 산업별 구분으로서는 경공업, 상업, 교육 및 문화, 사무원 공무원, 금속기계공업, 화학공업, 건설 및 임업, 운수 및 수산, 광업 및 동력 등의 9개 분야이다. 각 산업별 직맹은 조직 내에 보다 세분화된 하부 직맹단체를 형성하고 있다. 또한 직맹중앙위원회 산하에는 조선공업기술총동맹이 조직되어 있다.

이러한 9~10개의 산업별 조직체계는 1964년 당중앙위 제4기 9차 전원회의 이후 갖추어진 것으로 보인다. 김일성은 이 전원회의에서 산하에 공장이 서너 개밖에 없는 데도 산업별 직맹을 보유하고 있는 현실을 비난하면서 산업별 직맹조직체계를 정비해야 한다고 지적하였다. 산업별 직맹 가운데 공무원, 광업, 화학공업, 교통 운수 등 4개 부문의 직맹은 초창기부터 비교적 큰 조직을 갖추고 있었다.⁹⁸⁾

한편 산업별 조직과는 별도로 각급 지역단위별 직업동맹이 결성되어 있다. 평양특별시, 남포·개성직할시, 9개의 도에 직맹위원회가 구성되어 있으며, 시·군 단위에는 시·군 직맹위원회가 조직되어 있다. 지역별단위의 가장 말단에는 공장·기업소 단위로 직맹 초급동맹위원회 혹은 초급단체위원회가 조직되어 있다. 공장·기업소에 조직되어 있는 직맹초급단체위원회는 지역별 최하위 단위이자 산업별 조직의 최하층 조직으로서

98) 김일성, “근로단체사업을 개선강화할데 대하여,” 『김일성 저작집 18』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 381.

직업동맹의 정치사회활동을 직접 조직하고 지도하는 실질적인 기층조직이라는 점에서 중요성을 갖는다.

직맹 초급단체 역할의 중요성은 1990년대에 들어 동구권의 탈사회주의 움직임이 빨라지자 북한이 이들에 대한 모임을 소집하고 단결을 강화한 데서 여실히 나타난다. 북한은 1992년 11월 2~3일 각 지역 및 기관의 직맹 초급단체위원장들을 평양에 소집하여 전국 직맹 초급단체위원장 대회를 개최하고 각 직맹초급단체의 역할과 기능을 한층 강화해야 한다고 역설하였다.

북한은 또한 1947년 5월 12일 세계노동조합연맹에 가입하고 사회주의 국가들과의 연대활동을 도모해 왔다. 북한이 세계직업연맹이라고 부르고 있는 세계노동조합연맹은 1945년 9월 57개국의 직맹대표들이 참가한 가운데 개최된 세계노동조합회의에서 창설된 국제단체로 산하에 11개의 산업별 직맹단체가 자체규약을 가지고 독립적인 활동을 하고 있다. 창립단계에서는 영국, 미국, 소련 등 자본주의권과 사회주의권의 연합단체로 활동함으로써 공산계와 비공산계 노동조합의 차이를 해소하기 위해 노력했으나 냉전이 극심해진 1949년 분열되고 말았다. 자본주의권의 노동조합은 세계노동조합연맹을 탈퇴하여 1949년 국제자유노동조합연맹을 결성하고 세계노동조합연맹과는 독립적으로 운영하고 있다. 북한은 세계노동조합연맹의 산업별 직맹활동은 물론 4년마다 개최되는 세계직업연맹대회에 참석하고 있다.

(2) 활동

직업동맹의 가장 보편적인 활동은 작업장에서의 구체적인 학습활동 지도이다.⁹⁹⁾ 직업동맹은 매일 2시간씩 진행되는 학습활동과 토요일총화학습을 주관한다. 물론 직업동맹은 당 조직부와 선전선동부 교양과에서 운영하는 전체적인 프로그램에 따라 학습활동을 전개한다. 직업동맹은

99) 김병로, “조선직업총동맹연구,” pp. 111~114.

학습을 통해 정치적 교육도 시키고 노동의 동기도 부여하며 공산주의적 인간형으로 개조시킬 수 있다고 보기 때문에 직업동맹의 활동은 학습에 그 초점이 모아진다.

학습내용은 1시간은 주체사상을, 나머지 1시간은 김일성·김정일 교양 학습을 한다. 당 정책 또는 특정 내용을 중심으로 각 조직의 특성에 맞는 내용을 선정하는데 대개 주체사상으로 무장해야하는 이유, 주체사상과 맑스주의의 차이, 주체사상의 요구, 창조적 입장과 자주적 입장에 대한 중요성 등의 내용이 포함된다. 특히 작업현장에 적용할 수 있는 다양한 사상적 교육을 비롯하여 직장인들이 각기 자기가 맡은 분야에서 업무와 관련하여 실천해야 할 수령의 요구와 수행방도를 지시한다. 모든 사업활동이 김일성·김정일의 교시와 당의 지시에 따라 이루어지고 있기 때문에 직맹은 끊임없이 당의 방침과 수령의 영도를 학습토록 한다.¹⁰⁰⁾

학습시간과 요일은 직장단위로 당세포와 부문당을 중심으로 정하되 학습내용과 전체적인 계획은 중앙조직이 하달한다. 직맹은 공장·기업소 내에서 작업반·직장별로 학습반을 조직하고 대개 1년 단위로 반복하여 진행하며 학습교재도 1년 단위로 변경한다. 2~3개월 간의 일정 학습기간을 정해 놓고 학습하며 학습기간의 중간에는 휴식기간도 갖는다. 직맹학습은 월별, 분기별, 반기 또는 연간으로 학습총화를 실시하고 검열을 받는다. 월 학습총화는 자체적으로 실시하며 분기에는 지역별, 반기에는 도당, 연간은 중앙당에서 실시하는 것으로 되어 있다.

직맹의 활동 가운데는 직장마다 전국적 행사로 실시하는 수요강연회가 있다. 주로 수요일에 실시하기 때문에 수요강연회로 불리지만 수요일이 아닌 화요일이나 목요일 또는 금요일에 실시하는 경우도 있다. 수요강연회에서는 국가적으로 토론되는 정책에 대한 학습, 세계적으로 논의되고 있는 국제문제, 자유주의적 행위에 대한 대응책 등 시사적이고 구체적인 문제들에 대해 교육한다. 수요강연회의 연사는 주로 각 기관 직맹위원장이 맡는다.

100) 김병로, 『주체사상의 내면화 실태』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 47~50.

한편 직업동맹은 노동의욕을 고취할 수 있는 다양한 토론회, 감상회, 낭송회 등을 개최하고 선전선동사업을 전개한다. 북한은 학습이 생산성 증대와 직결된다고 보고 학습활동을 매일매일의 생산활동과 동일한 일과로 취급한다. 공장에서는 직맹단체들이 ‘항일 빨치산 참가자들의 회상기’ 모임을 비롯한 각종 문예물과 영화 감상회, 강연, 해설, 담화사업, 항일 빨치산 참가자들과 공화국 영웅 및 노력 영웅들과의 상봉모임, 영예 게시판과 모범노동자 등록책의 운영 등 대상에 맞는 여러 가지 방법으로 노동자들을 교양하며 노동자들이 적극적이며 헌신적인 노동을 수행할 수 있는 욕구를 불러일으키게 한다.

직맹은 구락부, 민주선전실, 영화관, 도서관을 이용할 뿐만 아니라 출판물의 배포를 이용한 선전사업을 강화한다. 대중선전선동사업을 위해 직맹동맹은 여러 형태의 예술선동대를 조직·운영한다. 직총의 노동자예술선전대는 근로자들의 노력제고를 도모하는 동시에 당의 방침을 해설 선전하는 방편으로 운영되고 있다. 즉, 선전선동사업에서 직맹동맹은 군중문화사업을 전개함으로써 당의 정책과 의도로 노동자들을 무장시키고 모범 사례를 보급하는 역할을 한다.

그리고 직맹은 외화벌이를 비롯하여 좋은 일하기 운동, 물자 절약 등의 활동을 추진한다. 공장 내 직맹조직은 직장·작업반 단위로 당의 지도하에 기계를 자체 검사하고, 수리하기 위한 운동을 조직하기도 한다. 또한 직맹을 비롯하여 각 근로단체는 해마다 신년사 관철 및 당면 주요 과제를 실천하기 위해 직맹선전일군대회라는 쫓기모임을 개최한다. 선전일군대회는 당의 결정과 지시 및 그 실천을 위한 상급동맹의 결정 집행 대책을 토의하기 위해 소집되는 회의이다. 직총 창립 초기에는 자주 개최되지는 않았으며 1970년대 이후부터 연례행사로 추진한 것으로 보이는데,¹⁰¹⁾ 특히 ‘25호 선반 따라 배우는 충성의 모범기대 창조운동’, ‘80년대 속도 창조운동’에 이어 1990년대에는 ‘90년대 충진군운동’이라는 슬로건을 사용하여 노동당 제6기 21차 전원회의에서 제시된 경제과업

101) 김정일, “직업동맹을 더욱 강화할데 대하여,” p. 143.

관철을 촉구하고 있다.

직맹활동을 현장에서 수행하는 단위는 직맹초급단체들이다. 직맹초급단체는 직맹원들의 정치생활을 직접 조직하고 지도하는 직업동맹의 기층조직으로 직맹초급단체의 활동은 중요하다. 이런 측면에서 직맹은 ‘증산·절약 모범초급단체 창조운동’과 수령에 대한 충실성에 모범적인 ‘충성의 모범초급단체 창조운동’ 혹은 ‘공산주의 미풍발양에 모범적인 모범초급단체 창조운동’ 등 다양한 초급단체 경쟁운동을 펼치고 있다.

1990년대 들어 직맹은 김정일을 중심으로 일심단결하고 북한사회주의에 대한 우월성을 신념화하기 위한 활동을 한층 강화하고 있다. 직총전원회의와 연례 선전선동모임에서는 김정일에 대한 충성심과 체제정당화 요구가 매우 높아졌음을 발견할 수 있다. 1992년 8월에 개최된 직총 제6기 제24차 전원회의에서는 “현실발전이 맞게 직업동맹 안의 당의 영도체계를 더욱 철저히 세울 데 대한 문제”를 토의하고 당에 대한 충실성을 신념화, 양심화, 도덕화, 생활화할 것과 김정일 송시, 김부자 덕성도서, 해설선전자료의 학습, 수령·당·대중의 일심단결 강화, 강인한 조직규율 확립 등에 만전을 기할 것 등을 역설했다. 또한 1993년 4월 21일 황북 사리원에서 개최된 1993년 쉼기 모임과 1994년 1월 개최된 ‘전국 직맹 선전일군 대회’ 등에서는 최근 정세변화에 대처해 전체 직맹원들은 주체사상원리교양, 충실성교양, 은덕교양, 사회주의적 애국주위교양을 실속있게 벌여 김일성과 김정일에게 충성과 효성을 다하고 북한 사회주의를 지지할 것을 결의하였다. 나아가 전동맹원들을 대상으로 『김정일선집』을 비롯한 김정일 문헌학습을 강화하고, ‘당신이 없으면 조국도 없다’, ‘당신만 있으면 우리는 이긴다’ 등 김정일 찬양가요를 보급하는 등 수령에 대한 충성을 더욱 표면화하고 있다.

직업동맹의 활동은 결국 사상교양사업으로 집중된다. 사회주의 정권을 지키고, 수령을 보위하고, 노동자들의 헌신적이고 적극적인 노동력을 동원하고, 생활문화를 개선하고, 외화를 벌어들이는 모든 영역에서 학습과 교양은 가장 우선시된다. 김정일 정권이 강조하는 사상사업 최우선의 원칙은 직업동맹의 활동에서도 여실히 반영되고 있다. 직업동맹은

이와 같은 학습 및 교양에 필요하고 다양한 프로그램과 사업을 끊임없이 개발·전개하고 있다.

라. 조선농업근로자동맹

(1) 형성 및 조직

조선농업근로자동맹(농근맹)은 1945년 12월 8일 농민들의 전국적 조직체인 전국농민조합연맹의 조직으로부터 출발하였다. 그후 1949년 12월 농근맹은 ‘국제농업 및 임업노동자 직업동맹’에 가입했으며, 1951년 2월 11일 조선농민동맹으로 다시 발족했다. 그러나 이 농민동맹은 유명무실한 존재였고, 특히 북한에서 농업집단화가 시작되면서부터는 더욱 필요없는 조직체가 되었다. 그 조직체는 개인농 시기에 개인 농민을 대상으로 조직한 것인 만큼 집단화된 조건에서 그 역할이 유명무실하기 때문이다. 1964년 2월 25일 노동당 제4기 8차 전원회의에서 ‘사회주의 농촌문제에 관한 테제’가 발표되면서 농업근로자동맹으로 개칭 조직하여 오늘에 이르고 있다.

농업근로자동맹의 동맹원은 직업상으로 협동농민과 국영 농장 및 목장, 농촌관련 공장, 기업소, 기관 내 노동자, 기술자, 사무원들이다. 농근맹에 가입하려는 사람은 가맹청원서를 해당 초급단체에 제출하고 초급단체 총회는 이를 토의 결정하며 그 결정은 시, 군 동맹위원회의 비준을 받아야 가맹이 된다.¹⁰²⁾

동맹원의 의무는 15가지인데, 그 중에서도 눈에 띄는 것은 동맹원은 “당에 무한히 충실하며 당의 로선과 정책을 무조건 지지하고 그것을 정확히 관철하여야” 한다는 것과 농촌에서 수리화·기계화·전기화·화학화를 더욱 촉진시키기 위하여 상호 협력하여 적극 나서야 하며, 농작물의 단위당 수확고를 높이며 농업 생산을 부단히 성장시키고 농민들의 생

102) 『북한총람』 (1945~1982) (서울: 사단법인 북한연구소, 1994), p. 271.

활을 더욱 풍족하게 하며, “사회주의 경쟁과 천리마작업반운동에 솔선 참가하여 높은 혁명적 열의를 발휘하고 집단적 혁신을 일으키며” 또한 “국가계획을 완수 및 초과 완수하여야”한다는 것이다. 이는 당에 대한 충성을 제고시키고 농업부문에서의 자원을 추출하는 데 농민을 조직 동원하는 농근맹의 성격을 잘 나타내준다.¹⁰³⁾

조직원칙 및 구조에 있어서, 동맹은 공식적으로 민주주의 중앙집권제를 고수하는데, 실제 중요한 것은 동맹조직에 대한 복종, 소수의 다수에 대한 복종, 하급동맹조직의 상급동맹조직에 대한 복종, 동맹 중앙위원회에 대한 복종 등이다. 또 상급동맹 조직은 하급동맹조직의 사업을 계통적으로 지도 검열하며, 각급 동맹조직은 해당지역 또는 부문에서 제기되는 문제들을 구체적 실정에 따라 자립적으로 토의 결정할 수 있지만, 그 결정은 동맹규약과 상급동맹의 결정에 어긋나서는 안 된다는 것이다. 더욱이 필요에 따라 상급동맹위원회는 하급동맹 위원회의 위원장 또는 부위원장들을 임명하여 파견할 수 있도록 되어 있다. 이러한 조직원칙은 농근맹이 조선노동당의 외곽단체로서 당의 결정사항을 의무적으로 집행하며, 실제에 있어서는 하부로부터의 어떠한 독립적인 결정이나 저항을 허용하지 않고 있음을 알 수 있다.

북한에서는 당이든 근로단체이든 간에 소속원들의 조직생활의 중요성을 강조하고 있다. 과거 김일성은 조직생활을 중요시하여, 이를 통해서만 비로소 혁명적으로 단련될 수 있으며 참된 혁명가가 될 수 있다고 강조한 바 있다.¹⁰⁴⁾ 따라서 사람들을 혁명화, 노동계급화하기 위한 중요한 방도의 하나는 그들 속에서 조직생활을 강화하는 것이라는 논리가 가능하다.

또한 김정일도 동맹조직생활은 중요한 정치생활로 간주하여 왔다. 그에 의하면, 근로단체조직들이 동맹원들의 조직생활에 대한 지도를 강화

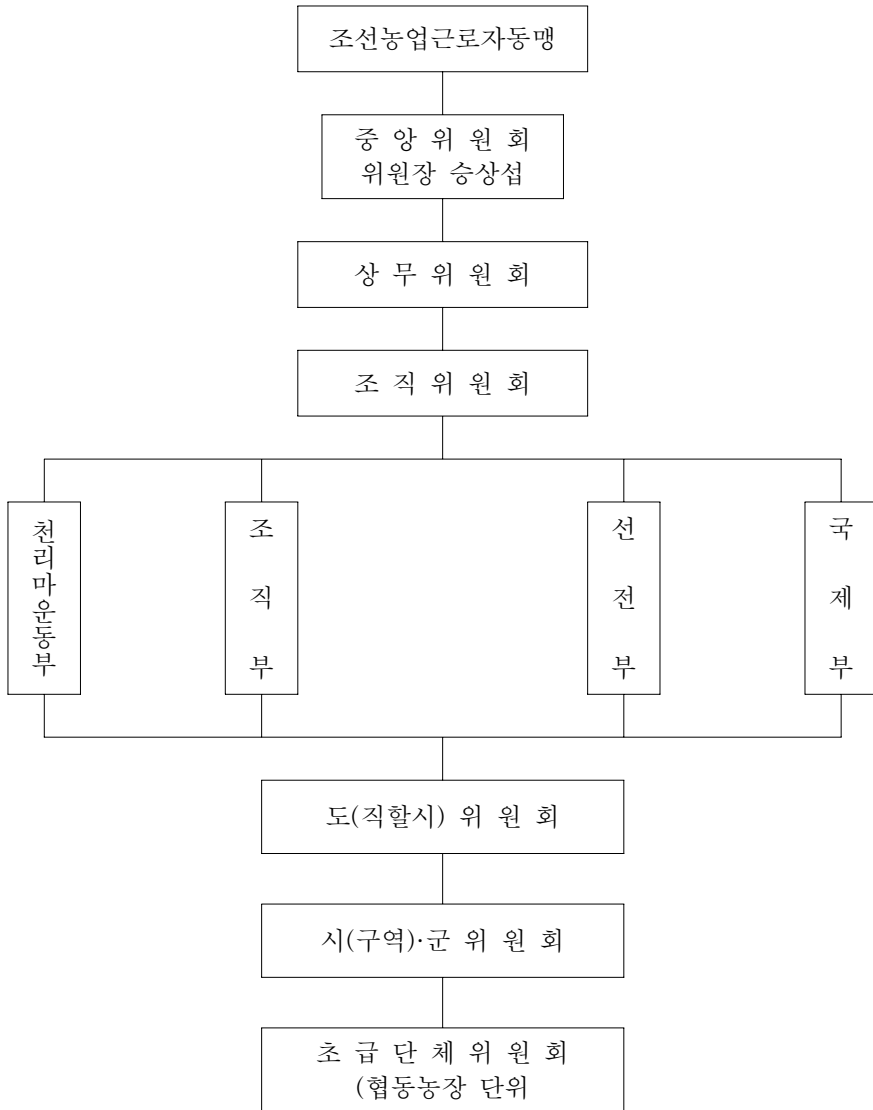
103) 백학순, “조선농업근로자동맹연구,” 이종석 편, 『북한의 근로단체 연구』, pp. 158~159.

104) 김일성, “조선로동당 제5차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성 저작집 25』, p. 290.

하여야 참다운 혁명가로 키울 수 있으며 혁명과업 수행에 적극 조직·동원할 수 있다는 것이다. 따라서 그는 근로단체들의 첫째 혁명과업으로 비당원들을 잘 교양하여 당의 주위에 결속시키고 당정책 관철을 위한 조직동원에 힘쓰는 것이라고 강조하고 있다.¹⁰⁵⁾

북한 지도부가 항일혁명투쟁 시기의 대중단체사업 경험을 조직생활 지도의 원칙으로 내세우는데서, 북한이 농근맹의 조직생활에서 무엇을 요구하는가를 잘 보여주고 있다. 조직생활에서 요구되는 것은 첫째, 수령에 대한 충실성 배양, 둘째, 수령의 사상과 령도의 실현, 셋째, 혁명적 조직관념의 확립, 넷째, 혁명적 조직규율의 강화, 다섯째, 혁명과업 수행과의 결합이라고 한다.

105) 김정일, “근로단체사업에 대한 당적 지도를 강화할데 대하여,” 『조선중앙연감, 1986』 (평양: 조선중앙통신사, 1986), pp. 100~107.



[그림 VII-3] 조선농업근로자동맹 조직

(2) 활동

농근맹은 창립대회 후 14번의 농근맹 중앙위원회 전원회의를 개최하였다. 1972년 2월 15~19일에 농근맹 제2차 대회가 개최된 이후 18번의 중앙위원회 전원회의를 개최하였고 1983년 12월 15~17일 농근맹 제7차 대회를 개최한 이후 1997년 9월 19일까지 30번의 농근맹 중앙위원회 전원회의를 개최하였다.¹⁰⁶⁾

1980년 10월 조선노동당 제6차 대회에서 김정일이 김일성의 후계자로 등장함을 계기로 제6차 당대회 결정서는 “혁명위업을 대를 이어 끝까지 완성하며 우리 당을 영원히 주체의 혁명적 당으로 강화 발전시킬 수 있는 조직사상적 기초가 다져진 것”이라고 평가하였고 이후 김정일은 1982년 10월 17일 『로동신문』에 실린 “조선로동당은 영광스러운 ‘ㄷ·ㅌ’의 전통을 계승한 주체형의 혁명적 당이다”에서 김일성의 ‘혁명전통을 빛나게 계승발전’시킬 것을 강조하고, 김정일 자신이 ‘타도제국주의동맹’을 창건한 김일성의 혁명정신을 자신이 계승하고 있음을 명백히 하였다.¹⁰⁷⁾

1981년 1월 31일 35돌기념 중앙보고회에서, 농근맹 중앙위원회 위원장 장운필은 기념보고를 통해 김일성이 1946년 1월 31일 농민들의 단일한 대중정치조직인 농민동맹을 결성하였으며, 농민동맹을 사회주의적 농업근로자들의 대중정치조직인 농업근로자동맹으로 강화 발전시키는 획기적인 조치를 취하여 주었다고 지적하고 있다. 즉, 그는 애초의 농민동맹을 발전적으로 해체한 후 농근맹을 창립하였다고 하지 않고 농민동맹을 농근맹으로 강화·발전시켰다고 말하였다.

먼저 농근맹 창립대회부터 농근맹 14차 전원회의의 의제, 토의 내용 및 결정사항을 중심으로 농근맹의 활동에 대한 특징을 찾아보자면 다음과 같다.¹⁰⁸⁾ 첫째, 농근맹은 조선노동당의 외곽단체로서 전적으로 당

106) 백학순, “조선농업근로자동맹연구,” pp. 162~163.

107) 『조선중앙연감, 1983』, pp. 159~74.

108) 백학순, “조선농업근로자동맹연구,” pp. 164.

적 지도하에서 당이 지시하는 대로 움직인다. 둘째, 농근맹은 천리마작업반운동과 사회주의경쟁운동을 전개하는데 있어서 인민 노력동원의 도구로 활용된다. 이는 북한의 농근맹이 기본적으로 당과 국가를 위한 자원형성 및 확대 그리고 자원추출의 수단임을 의미한다.

이런 맥락에서 1968년 1968년 및 1971년에 열렸던 전원회의들의 경우에도 정치적 주요쟁점과 흐름을 반영하는 내용, 농업부문에서의 농촌체제의 관철과 자원형성 및 확대, 그리고 자원추출 문제 등이 논의되었을 것임을 추측해 볼 수 있다. 예컨대 당시 조선노동당에서 주요 정치쟁점이었던 정통 맑스주의 논쟁과 혁명전통을 김일성의 만주항일투쟁에서 뿐만 아니라 민족의 전 역사와 여러 갈래의 항일운동에서 찾아야 한다는 소위 반당반혁명 종파주의자 숙청, 유일사상체계 확립 문제, 김일성의 실학비판, 군사모험주의 비판, 그리고 김일성의 개인숭배 등과 같은 정치적 쟁점 내지 결정들이 의제와 토의내용으로 등장했을 가능성이 크고 또한 농촌에서의 천리마작업반운동과 사회주의 경쟁운동의 심화 발전 등의 문제가 토론·결정되었을 것으로 보인다.¹⁰⁹⁾

농근맹 제2기 경우에도 일부 전원회의의 내용을 확인하지 못하였지만, 농근맹 2차 대회부터 농근맹 제18차 전원회의까지(1972~1981년), 그리고 두 차례의 중앙보고대회의 의제, 토의내용 및 결정사항 등을 살펴보면 농근맹 제2기 전원회의들의 특징들도 농근맹이 당과 국가의 정당화, 자원형성, 자원확대 및 자원추출을 위해 도구적인 역할을 하고 있다는 점에서 제1기 전원회의들의 분석에서 발견한 특징들과 거의 대동소이하다. 그러나 제2기는 김정일의 김일성 후계준비로 한창이던 1970년대였기 때문에 북한정치의 변동과 김정일의 후계자 등장에 따른 혁명전통의 강조, 그리고 대를 이은 혁명완수를 강조한 내용들이 조선노동당의 당적 지도에 의해 농근맹에 그대로 전달되고 있음을 알 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 김일성에 반대했던 이른바 반당반혁명 종파주의자들을 비판하고 사상·기술·문화 혁명의 3대혁명 관철, 당의 유일사

109) 이종석, 『현대북한의 이해: 사상, 체제, 지도자』 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 214~221.

상체계 확립, 김일성동지혁명사상연구실운영, 온 사회의 주체사상화, 사상교양사업 강화, 대를 이은 혁명사업 계승 및 완성 등이 농근맹 전원회의에서 논의되었다. 동시에 농근맹은 모범 트랙토르호 쟁취운동, 만경대농장원들의 일본새 따라하기, 천리마작업반운동 심화 발전, 꽃 파는 처녀 근위대운동, 닭·오리·돼지 기르기 운동, 밭 관개, 다락밭 건설, 토지정리와 토지개량, 치산치수사업, 간석지 개발 등의 자연개조 5대 방침 관철 충성의 10만 정보 새 땅 찾기 경쟁 운동, 알곡증산 목표 설정, 숨은 영웅들의 모범을 따라 배우는 운동 등을 전개하였다. 이를 통하여 농근맹은 당과 국가가 농업부문에서 자원을 형성 확대하고 농업부문으로부터 더 많은 자원을 추출해 내는 데 도구적 역할을 하였음을 알 수 있다.

농근맹 제7차 대회부터 제30차 전원회의까지(1982~1997년)의 의제, 토의내용 및 결정사항 등을 살펴보면 제7기 경우도 큰 맥락에서는 1, 2기의 경우와 크게 다르지 않다고 하겠다. 즉 농근맹은 당과 국가의 정당화, 김정일의 권력세습에 대한 정당화, 사회주의권 붕괴 이후 북한의 생존전략의 정당화, 그리고 자원형성, 자원확대 및 자원추출을 위한 노력동원을 그 중심과업으로 하고 있다.

구체적으로 농근맹은 김일성의 교시, 김정일의 말과 지시, 당의 결정 등을 받들어 김일성과 김정일의 업적 찬양, 김정일의 모범 따라 배우기, 김일성과 김정일에 대한 절대적 숭배심과 충성심 지닌 충신과 효자 양성, 공산주의 미풍 양양, 온 사회의 주체사상화 실현, 주체의 세계관 및 혁명적 수령관 확립, 혁명전통강조, 사상·기술·문화의 3대혁명 완수, 우리식 사회주의 고수, 고난의 행군정신, 붉은기 사상, 수령결사옹위정신, 총폭탄정신 등의 양양, 농민들의 혁명화 및 노동계급화 실현, 사상교양사업 등에 농근맹원들을 조직 동원하였다.

오늘날 농근맹은 농업부문에서 자원형성 및 확대, 그리고 자원추출을 위한 갖가지 일들을 담당하고 있는데, 예컨대 인민경제발전계획완수, 알곡생산증가운동, 각종 사회주의 경쟁운동, 각종 창조운동, 각종 속도운동, 각종 모범창조운동, 각종 따라배우기운동 등에 농근맹원들의 노력을

조직동원하고 있다. 또한 농근맹은 맹원들에게 농업제일주의 또는 식량 문제를 책임진 주인이라는 의식을 고취시킴으로써 자발적인 노력동원에 참여를 유도하고 있음을 알 수 있다.

VIII. NGO를 통한 남북 교류·협력 증진방안

1. NGO와 정부의 상호보완적 관계설정

서구의 경우 NGO의 등장은 복지국가의 출현과 관계가 크다. 복지국가의 주요 특성은 시장에 대한 국가의 개입이다. 그러나 국가에 의한 시장개입으로도 보장될 수 없는 영역이 존재하며, 사회가 분화되면서 점점 더 국가가 대변할 수 없는 부분이 증가했다. 따라서 시민사회는 국가의 기능을 보완하거나 감시하는 기능을 수행하기 시작했고, NGO는 새로운 역할의 담당자로 등장하게 되었다. NGO의 등장은 국가와 시민사회의 새로운 중재자의 출현을 의미한다. 따라서 서구에 있어서 NGO는 국가와 시민사회 모두에게 긍정적 효과를 가져온다. 우선 NGO는 시민사회의 다양한 요구를 수렴, 국가에 반영하는 상시조직의 역할을 수행한다. 국가도 증가되는 시민사회의 요구를 모두 파악하는 것은 불가능하며, 복지재원의 낭비는 정당성의 문제를 야기한다. NGO는 이와 같은 국가의 과부하를 경감시켜주는 효과를 가져온다. 서구복지국가에 있어서 NGO는 저항세력이라기 보다는 정부의 부담을 경감시켜주는 협력단체라는 것이다.¹¹⁰⁾

한국의 경우 시장경제 발전 및 민주화추세와 병행하여 시민사회의 요구가 급증함에 따라 NGO의 숫자도 증가하고 있다. 그러나 한국은 상당기간 개발독재의 과정을 거쳤다. 시장과 국가는 정경유착이라는 비합리적 구조로 연결되어 있었으며, 권력형 부정부패가 만연했다. 따라서 한국의 시민운동의 출발은 정당성을 갖지 못한 권위주의 국가에 대한 대항으로부터 비롯되었다. 이에 대해 국가는 시민운동을 국가권위에 대한 도전으로 인식, 탄압의 대상으로 간주해왔다. 정부는 시민사회의 정당한 요구 및 문제제기를 수용하지 않았으며, NGO와의 협력구도를

110) 이흥균, “시민사회와 비정부조직”, 김혁래 외, 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』 (서울: 경제정의실천연합, 1997), pp. 45~51.

설정하지도 않았다. NGO차원에서조차 정당성을 결여한 국가와의 협력이 고려되기 어려웠다. 오히려 억압적인 정부에 대한 저항이 NGO의 중요한 자기정체성의 근원이 되었다.

권위주의체제하 한국사회의 구조적 상황은 NGO활동과 관련 ‘어용·관변’과 ‘반체제·재야’라는 이분법적 구도를 장기간 형성했다. 정권차원에서 민간분야를 의도적으로 육성, 정권의 안정성을 보장받고, 관변단체는 정부의 의도대로 활동 및 사업을 집행하여 공생하는 관계가 장기간 지속되어왔다. 반면 재야 단체들의 경우 대체로 반정부적 성격을 지니고 정부와 대립하는 구도를 형성했다. 정부에 비판적 관계를 설정한 반면, 정부와 협조관계의 형성은 대단히 어려운 과제였다. 따라서 통일운동에 있어 관변단체의 경우 정부의 정책노선에 대한 지지기구로서의 역할을 수행한 반면, 재야단체들의 통일운동은 비합법적 행위로 간주되어 정부로부터 억제되었다. 이와 같은 구도속에서 북한은 정부 및 관변단체의 교류·협력시도는 거부하고, 재야단체들과 선별적으로 접촉함으로써 재야단체의 남북 교류·협력시도는 국가보안법의 테두리에서 다루어지는 경우가 많았다. 그러나 한국사회의 발전과 민주화의 진전에 따라 다양한 대안운동들이 강구되기 시작하였으며, 시민사회가 점차 발전하면서 자율성과 전문성을 바탕으로한 NGO 활동이 증가하기 시작했다. ‘재야’와 ‘관변’이라는 비타협적 이분법적 구도에도 변화가 생기기 시작했다. 이는 변화된 환경속에서 정부와 새로운 관계를 설정함으로써 보다 생산적인 NGO활동이 필요하다는 인식에 기반한 것이다. 한국 NGO운동의 대표적 단체중의 하나라고 할 수 있는 「경실련」의 「경실련 통일협회」의 경우 이와 같은 새로운 시민운동의 방향성을 명시하고 있다.¹¹¹⁾

선진국의 경우에서 보듯이 NGO활동은 국가와 밀접한 관련을 맺고

111) “우리는 비관변적, 비정부적 노선을 견지할 것이다. 지난 시기 통일운동은 관변통일운동과 반정부통일운동으로 양분되어 있었으나 이제 이 양극단은 극복되어야 한다. 정부정책에 대해 사안별로 시시비비를 가리는 엄정한 태도, 잘 할 때는 과감한 협조를, 못할 때는 따끔한 비판을 할 수 있는 용기, 이를 통한 정부와의 신뢰구축과 창조적 역할 분담이 새로운 민간통일운동이 나아가야 할 방향임을 우리는 분명히 한다”. 경실련통일협회·동아일보사, 「통일을 준비하는 한국의 민간단체」, pp. 21~22.

있다. NGO는 국가와의 협력관계를 통해서 자발적인 결사체로서의 한계를 극복하는 동시에 정부정책에 영향력을 행사하기 때문이다. 국가 또한 NGO와의 협력을 통해서 정책수행의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 과도한 행정적 부담으로부터도 보다 자유로워 질 수 있기 때문이다. 따라서 NGO활동에 있어서 국가와 NGO간 ‘비판과 협조’ 관계의 정립이 필요하다. 이와 같은 점은 정부에 대한 시민단체의 태도를 조사한 아래의 <표 VIII-11>에도 잘 나타나 있다.

<표 VIII-11> 시민단체와 정부와의 관계에 대한 태도

(단위: %)

	찬성	중립	반대	합계(명)
시민단체가 정부를 감시·견제해야 함	89.7	4.8	5.5	100.0(146)
시민단체가 정부로부터 재정적 지원만 받아야 함	46.1	10.6	43.2	100.0(141)
시민단체가 정부로부터 재정적·행정적 지원 모두 받아야 함	61.1	14.6	24.3	100.0(144)

자료: 연세대 사회발전연구소, 『공동체 이념의 실천을 위한 시민단체 활성화 방안』(1994). 성경룡, 김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』, p. 28. 재인용.

특히 장기간 권위주의체제속에서 NGO와 국가간 ‘일방적 억제’와 ‘비타협적 비판’관계를 형성해온 한국사회의 경우 NGO가 국가에 대한 ‘비판적 협조자’로 기능하는 새로운 역할관계를 형성하는 것은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이와 같은 점에서 향후 통일문제 및 남북 교류·협력에 관여하는 NGO의 활동에 있어서도 정부와 NGO간의 협조체제가 구축되어야 할 것이다.¹¹²⁾ 정부는 NGO의 독립성과 자율성을 보장

112) 조민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』, pp. 20~24. 이장희, “‘민족화해협력범국민협의회’결성을 통해본 해방후 민간통일운동과 정부의 통일정책”, 『통일경제』 통권 제45호, 9월호, (서울: 현대경제사회연구원, 1998), p. 34.

하는 전제위에서 사회·문화교류의 활성화에 기여하는 NGO 활동을 지원해야 할 것이다. 과거와 같이 NGO에 대한 선별적 지원 및 관주도형 NGO 활동을 통해 정권의 안정성과 자율성을 제고하려 해서는 안될 것이다. NGO 차원에서도 북한체제에 대한 정확한 인식을 바탕으로 합리적 활동을 통해서 정부와 시민사회의 동의를 구하고, 신뢰관계를 구축해야 한다. 정부에 대해 일방적 비판만을 하거나 시민사회로부터 유리된 활동으로는 새롭게 변화하는 환경속에서 적응하기 어렵기 때문이다.

따라서 남북 사회문화 교류·협력에 있어서 정부와 NGO간 역할을 분담하고, 다각적 협조체제구축이 필요하다. 구체적으로는 「남북교류협력추진협의회」에 NGO 참여 허용을 고려해볼 필요가 있다. 「남북교류협력추진협의회」는 남북 교류·협력전반에 걸쳐 중요한 역할을 수행하기 때문에 협의회의 실무위원회에 NGO의 참여를 허용하는 것¹¹³⁾은 남북 교류·협력에 있어서 정부와 민간의 협조체제구축에 있어 긍정적 효과를 발휘할 것으로 보인다. 「남북교류협력에관한법률」의 제4조에서 8조까지는 남북 교류·협력추진협의회의 설치와 구성¹¹⁴⁾, 협의회의 기능¹¹⁵⁾, 협의회의 의사, 그리고 실무위원회¹¹⁶⁾에 관하여 규정하고 있다. 그러나

113) 제성호, “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선방향”, 「남북교류협력 활성화를 위한 정책방향과 관련제도의 개선방안」, 정책토론자료집 (서울: 우리 민족서로돕기운동, 1998), p. 25.

114) 「남북교류협력에관한법률」 제4조는 “남한과 북한간의 상호교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 남북교류협력에 관한 중요한 사항을 심의·의결하기 위하여 통일원에 남북교류협력추진협의회를 둔다”고 규정하고 있다. 남북교류협력추진협의회의 구성에 관해서는 제 5조에 규정되어 있는바, 위원장 1인(통일부장관)을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 차관 및 차관급공무원 그리고 간사는 통일원소속 공무원이 맡게 되어있다.

115) 「남북교류협력에관한법률」 제6조는 남북교류협력추진협의회가 다음 각호의 사항을 심의·의결한다고 되어있다.

1. 남북교류·협력에 관한 정책의 협조·조정 및 기본원칙의 수립
2. 남북교류·협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정
3. 교역대상품목의 범위결정
4. 협력사업에 대한 총괄·조정
5. 남북교류·협력의 촉진을 위한 조정
6. 남북교류·협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간의 협조추진
7. 기타 위원장의 부의하는 사항

116) 「남북교류협력에관한법률」 제 8조는 남북교류협력추진협의회에 상정할 의안을 준비하고, 협의회의 위임을 받은 사무를 처리하기 위하여 협의회에 실무위원회를 둘 수 있으며, 실무위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은

구성원 전원이 정부의 공무원으로 구성되어 있기 때문에 협의회가 교류·협력 전반에 대한 핵심적인 결정을 내리고 있음에도 불구하고 민간의 의견이 수렴되는 절차가 결여되어 있다는 문제점을 가지고 있다. 따라서 남북 교류·협력추진협의회의 실무위원회에 NGO 대표들의 참여허용은 정부와 민간간의 협조관계설정에 있어서 중요한 의미를 지닐 것이다. 이렇게 함으로써 교류·협력에 대한 민간의 실질적 요구가 정책에 반영될 수 있을 뿐만 아니라, NGO로서도 정부의 입장을 이해하는 계기가 됨으로써, 교류·협력의 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 이외에도 NGO의 비판적 기능을 저해하지 않는 조건에서 정부와 NGO간 협조관계를 강화시킬 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

2. NGO에 대한 재정지원

가. 남북협력기금 지원과 통일기금 조성

한국의 대다수 NGO가 열악한 재정문제로 활동에 제약을 받고 있기 때문에 시민운동이 장기적 전망을 가지고 도약하기 위해서는 재정난 해결이 가장 시급하다. 그 이유는 짧은 시민운동 역사와 덜 성숙된 시민의식, 정부의 비협조 등이 지적되고 있다.¹¹⁷⁾ NGO 활동이 발달한 선진국의 경우 회원중심제의 재정운영이 되고 있으나, 아직 시민사회가 완전히 발달했다고 볼 수 없는 한국사회의 경우 NGO가 단기간에 회원중심의 재정구조를 확보하기는 어렵다. 따라서 NGO 활동에 대한 정부의 재정지원은 중요하며, 실제로 대다수 NGO가 정부의 지원을 원하고

대통령령으로 정함을 규정하고 있다.

- 117) 「시민의 신문」, 제257호, 1998. 「경실련」의 경우 1989년 창립당시 1904명이던 회원수가 1996년 11,472명으로 약 6배가량 증가했으나, 실제로 회비를 내는 회원은 1991년 998명, 96년 942명등 1천여명 안팎을 맴돌고 있다. 회원수가 각각 7천여명과 4천여명인 「배달녹색연합」과 「녹색교통운동」도 실제 활동에 참여하는 회원은 수백명정도에 불과하다. 이와 같은 현상의 주요이유는 시민들의 참여의식부족과 기부문화의 미발달, 그리고 회원중심의 운동보다는 언론을 위주한 명망가 중심의 운동성향에 기인한다. 「한겨레신문」, 1996. 5. 12.

있다.¹¹⁸⁾ 그러나 NGO의 정부 재정지원에 대한 의존이 심해질 경우 부작용이 나타날 수 있으므로,¹¹⁹⁾ 정부의 지원은 NGO의 자율성을 저해하지 않는 범위내에서 이루어져야 한다.¹²⁰⁾

한국 NGO의 재정문제는 통일관련 NGO에 있어서도 동일하게 나타나는 문제이다. 취약한 재정구조는 NGO의 남북 사회문화 교류·협력활성화에 있어 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 따라서 NGO의 교류·협력확대를 위해서는 정부로부터 재정지원방안이 필요하다. 이와 같은 차원에서 현재 구성되어 있는 남북협력기금의 지원을 확대하고, 민간차원의 통일기금을 조성하여 이를 이용하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

남북 교류·협력사업은 남북협력기금에 의해서 재정적인 지원을 받을 수 있도록 되어있다. 남북협력기금은 남북간의 인적, 물적 교류·협력을 지원, 촉진시키기 위해서 1990년 8월1일 제정된 「남북협력기금법」 근거를 두고 있다. 「남북협력기금법」 제8조(기금의 용도) 2항은 ‘문화·학술·체육분야 협력사업에 소용되는 자금의 전부 또는 일부의 지원’, 그리고 5항은 ‘기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북 교류·협력을 증진하기위한 사업의 지원’에 대해서 규정하고 있다. 이에 따라 주민왕래 자금지원, 문화, 학술, 체육분야 협력사업 자금지원, 민족공동체 회복사업지원과 교역 및 경제협력사업에 대한 지원이 가능하다.

대부분의 남북협력기금은 정부차원의 대북지원과 경협에 관련되어 집행되었다. 이를 제외하면, '91년 세계청소년축구대회 단일팀구성지원(1억 6천4백만원) 및 세계탁구선수권대회 남북단일팀 구성지원(7억 8천

118) 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구」, p. 53.

119) 이신화, “국제기구의 동반자: 탈냉전기대 국제 NGO의 위상과 역할”, 「세계화와 한국 NGO의 발전방향」, (서울: 경제정의실천연합, 1997), pp. 68~69. 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체육성방안연구」, pp. 54~55. 「시민의 신문」, 제 256호. 1998.

120) OECD의 각국 정부는 특수한 분야를 제외하고 정부비율의 상한선을 정해 NGO가 정부의 재정에 전적으로 의존하는 것을 방지하고 있다. 지원비율을 보면 영국, 프랑스의 경우 50%, 미국 50~80%, 이태리 70% 그리고 벨기에의 경우 75%가 대략적인 상한선이다. 김혜경, “개발NGO의 현황과 발전방안”, pp. 126~127.

6백만원)과 '92년 「8.15 이산가족 노부모방문단 및 예술단교환 사업 준비금」(5억 5천백만원), '98년 남북공동사진전경비(3천만원), 「이산가족통합정보센터」 설치·운영비(천삼백만원) 등에 대해 약 15억여원의 남북협력기금이 지원되었다. 그러나 이중 민간분야의 주도로 사업이 신청되고 이에 대해 통일부의 남북협력기금이 지원된 사회문화 교류·협력사안은 '98년 한국사진학회 정도에 그치고 있다. 최근에 들어 민간단체의 대북 지원에 대해서도 부분적으로 남북 협력기금이 지원되고 있으나 전반적으로 매우 제한된 분야에만 국한되어 집행되어 왔다고 할 수 있다.¹²¹⁾

NGO의 사회문화 교류·협력사업의 경우 적은 비용으로도 효과적인 사업을 시행할 수 있다는 점에서 남북협력기금 이용을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 사회문화 교류·협력사업을 수행하는 NGO에 대해서 남북협력기금을 지원함으로써 협력사업을 다양화·활성화시키는 방안을 강구할 필요가 있다는 것이다. 특히 문화, 예술, 학술, 체육분야 등의 분야에서 NGO를 통한 교류·협력이 다양하게 이루어 질 수 있도록 사업 지원을 보다 융통성있게 실시할 필요가 있는 것으로 보인다. NGO에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원 형태가 바람직하며, 철저한 심사 및 사후관리가 이루어 져야 할 것이다.

NGO의 사회문화 교류·협력 사업의 시행에 있어서 정부가 조성한 남북협력기금을 사용하는 데에는 일정한 제약이 따를 것이다. 예를 들어 규모가 크고 사업실적이 많은 NGO가 남북협력기금의 사용에 유리한 반면, 군소 NGO의 경우 그 이용에 제한이 따르게 될 가능성이 크다. 따라서 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안이 병행될 필요가 있다. 이 경우 특정한 NGO가 주관하는 것이 현실적으로 어렵고 바람직하지도 않으므로 NGO의 협의체가 기금의 조성 및 사용에 있어서 주체가 되어야 할 것이다. 통일기금의 조성 및 운영에 여러 가지 유리한 점을 가지고 있는 「민족화해협력범국민협의회」(「민화협」)을 통한 방법이 적극적으로 고려될 필요가 있다. 「민화협」은

121) 통일부, 「월간 남북교류협력동향 및 인도적사업동향」, 6월호, 2000.

가입단체의 특별회비, 국민모금, 기업의 출연, 장터·문화공연 등의 재정 사업을 통해서 민간차원의 통일기금 조성을 위한 사업을 계획하고 있다. 「민화협」은 통일기금조성사업을 주관하고 이를 「민화협」활동의 주요 재정적 기초로 활용한다는 구상을 가지고 있다.¹²²⁾ 특히 「민화협」의 사업계획에는 사회문화분야의 교류·협력이 포함되어 있는 만큼¹²³⁾ 「민화협」의 통일기금이 조성될 경우, 이를 NGO의 대북 사회문화 교류·협력사업에 지원하는 방안이 고려될 필요가 있다. 민간이 주체가 되어 통일기금이 형성될 경우, 정부가 조성한 남북협력기금과 그 성격을 달리 하므로 자율적인 민간 교류·협력사업에 보다 융통성 있게 사용될 수 있을 것이다. 이 경우 「민화협」이 NGO협의체로서 공적권위를 가지고 있어야 한다는 것과, NGO의 자율적 활동공간으로 운영되어야 한다는 전제가 있어야 한다. 또한 기금의 중립성을 보장하는 제도적 장치가 가장 큰 관건¹²⁴⁾이며, 따라서 기금의 조성 및 운영이 민주적으로 추진되어야 하는 동시에 철저한 투명성이 보장되어야 할 것이다.

나. NGO에 대한 재정지원방식의 다각화

선진국에서 사용되는 개발 NGO에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 대북 사회문화 교류·협력사업에 응용하여 NGO의 교류·협력사업에 대한 지원방식을 다각화할 필요가 있다. NGO에 대한 정부의 재정지원은 지원되는 방식에 따라 크게 ‘재정협력방식(Co-financing)’과 ‘위임 또는 하청계약방식(Sub-contracts)’으로 나누어 볼 수 있다. ‘재정협력방식’은

122) 민족화해협력범국민협의회, 「민화협」, 1998, p. 18.

123) 민화협은 사업계획에 민족화해 교류·협력사업을 포함시키고 있는 바, 아래와 같다.

- 민족공동의 이익을 증진하기 위한 교류사업: 농업교류, 남북관광자원 공동 개발사업, 남북 우수종자교류사업, 광업자원 및 공업분야 교류사업
 - 북한동포돕기 및 북한에 대한 경제제재완화를 위한 국제연대사업
 - 학술 및 예술단 교류사업, 문화유산조사 및 보존을 위한 남북공동사업
 - 체육교류사업: 청소년축구 교환경기, 2002년 월드컵공동개최를 위한 사업
- 민족화해협력범국민협의회, 「민화협」, p. 19.

124) 「시민의 신문」, 제257호 1998.

NGO가 기획하는 사업에 대해서 정부와 NGO가 일정비율로 재정을 분담하는 방식으로 정부의 지원비율은 국가별, 사안별 차이가 있다. 반면 ‘위임방식’은 정부가 기획하는 사업에 대해 전적으로 정부가 재정을 지원하고 NGO는 대리로 사업을 집행하는 방식이다.¹²⁵⁾ ‘재정협력방식’은 다시 Matching grants, Block grants, Multi-year funding으로 나누어 볼 수 있다. Matching grants는 ‘재정협력방식’의 전형적인 형태로 NGO가 특정 사업에 필요한 자금의 일정부분을 자체재원으로 충당하고, 나머지를 정부의 재정지원에 의존하는 것이다. Block grants 방식은 정부가 개별 사업에 대해 심사하고 지원하는 것이 아니라, 여러 개의 사업에 대한 정부의 지원부분을 해당 NGO에 일정액을 총괄 지원해주는 방식이다. 사업 완료시 평가가 이루어지며, 사업에 대한 개별평가없이, 해당 NGO전체의 프로그램에 대한 평가가 이루어진다. 따라서 Block grants방식의 경우 NGO간 협의체나 해당분야의 경험이 많은 NGO에 대해 지원이 집중되기도 한다. Multi-year funding은 NGO의 사업이 장기적 성격을 지닐 경우 1년이상 장기적으로 재정을 지원하는 경우이다. ‘위임방식’ 또는 ‘하청계약방식(Sub-contracts)’은 사업의 효과를 제고하기 위하여 경험과 노하우가 축적된 NGO를 정부의 대리인으로 하여 계약을 체결, 사업을 일임하는 방식이다. 따라서 이 경우 재정부담은 정부, 집행은 NGO라는 협력구도가 설정된다. ‘재정협력방식(Co-financing)’이 NGO자체에 의해서 수립된 사업계획에 대해서 정부가 지원하는 방식인데 비해서 ‘위임방식’ 또는 ‘하청계약방식(Sub-contracts)’은 정부 및 공적 기관의 사업에 대해서 NGO가 해당분야에서 정부보다 경험과 노하우를 더 축적하고 있다고 판단될 때, 위임 및 하청계약방식으로 사업이 진행된다는 점에서 본질적 차이가 있다.

이상과 같이 선진국 정부는 대외원조시 경우에 따라 NGO를 다양하게 활용하고 있다. 아직 시민사회의 구현과정에 있는 한국사회의 경우 NGO의 취약한 물적 기반은 중요한 한계로 나타나고 있다. 남북 교류·협력

125) 김채형, 「OECD회원국의 NGO활동」, pp. 30~35. 김혜경, “개발NGO의 현황과 발전방안”, 『세계화와 한국NGO의 발전방안』, pp. 126~129. 참조

사업을 시도하고 있는 NGO의 대다수도 이와 같은 문제점을 지니고 있다. 따라서 재정문제의 경우 위에서 언급한 방식을 응용하여 NGO의 자체의 노력과 정부의 지원이 효과적으로 결합될 수 있는 다양한 방식이 강구될 필요가 있다. 정부차원의 교류·협력사업이 어려울 경우 NGO를 대리인 자격으로 하는 ‘하청계약방식’(sub-contracts)은 NGO의 대북지원 및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 이와 같은 방식의 응용을 통해서 소규모에 그치는 NGO 사업의 ‘규모의 문제’와 정부차원의 남북 교류·협력사업이 지니는 ‘경직성’을 해소할 수 있을 것이다. 이 경우 물론 NGO는 해당사업에 대한 노하우와 북한지역에 대해서도 해박한 지식을 가지고 있어야 한다. 그러나 현재 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGO의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGO의 대정부 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, ‘재정협력방식’은 효과적일 수 있을 것이다. 특히 사업에 필요한 자금의 일정부분을 NGO가 부담하게 함으로써 NGO 자체의 역량을 강화시키는 동시에 정부와의 협조관계를 고양시킬 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 이와 같은 점에서 NGO에 대한 matching grants방식의 정부지원의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.¹²⁶⁾ 이상을 고려하여, 해당사업의 특성과 NGO의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 사안에 따라 ‘재정협력방식’과 ‘위임방식’을 적절히 안배하는 재정지원책을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 국민운동차원의 교류·협력사업이나, NGO의 시민사회적 영향력과 역량을 효과적으로 이용할 필요가 있을 경우, Matching grants 혹은 Block grants 등의 재정협력방식이 효과적일 것이다. 또한 사회문화분야의 경우 전문성을 가진 NGO가 많은 점을 감안한다면, 교류·협력사업의 전문성과 해당 NGO의 노하우가 남북 교류·협력사업에 필요할 경우 사업의 효율성을 제고하기 위하여 ‘위임방식’의 재정지원이 고려될 수 있을 것이다.

126) 민족통일연구원, “제1차 KINU-통일관련 민간단체 집중워크숍”, 『1997년도 집중워크숍 결과보고서』, 1997. 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향” 『우리민족서로돕기운동』 98년 하반기 정책집담회 주제발표논문, 1998. 10. 13. 제성호, “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선방향” 참조.

3. 법제도 개선 및 NGO에 대한 기타 지원

NGO의 교류·협력활성화를 위해서는 북한주민접촉승인제도의 개선, 민간단체의 교류·협력을 위한 방북절차의 간소화, 북한방문기간연장 등 제도적 차원의 지원이 필요한 것으로 지적되고 있다. 현재 정부는 「남북경협활성화조치」를 민간단체의 남북 교류·협력에도 준용하고 있으나, 현행 15일인 북한주민접촉승인 처리기간의 재축소, 접촉승인기간 및 북한방문기간 연장이 필요하며, 북한주민접촉결과보고도 개선의 여지가 있는 것으로 보인다. NGO의 남북 교류·협력사업이 본격화되어 북한주민과 수시로 반복적으로 접촉하게 될 경우 건별 결과보고는 사업의 효율성을 저해할 수도 있기 때문이다. 따라서 현행 접촉시마다 보고하게 되어있는 것을 월별, 분기별 1회 등 일괄보고로 개선하는 것이 NGO의 교류·협력활성화에 도움이 될 것이다.¹²⁷⁾

또한 각종 공공요금의 할인도 실질적 지원의 의미를 지닌다. NGO는 다수의 시민들을 대상으로 활동을 하는 경우가 많기 때문에 우편료와 통신료지출이 크다. 따라서 이와 같은 비용 및 전기, 상하수도 요금의 경감방안이 마련될 필요가 있다. 선진국의 경우 이들 단체들에 대해 대폭 할인된 요금을 적용하고 있다.¹²⁸⁾

세금감면혜택은 NGO에 대한 주요한 지원이 될 수 있다. 미국은 1936년부터 법인과 개인의 자선기부금에 대해서 소득공제를 허용하였다. 주 정부에 법인으로 등록된 NGO가 국세청에 등록할 경우, 세금공제를 위한 영수증을 발급할 수 있는 자격이 부여된다. 캐나다의 경우 기부금에 대해 소득의 20%까지 세금혜택을 받을 수 있으며, 독일의 경우도 NGO기부금에 대해 과세수입의 5~10%범위에서 세금공제혜택을 부여하며, 기업도 세금감면혜택을 받는다. 영국의 경우 일정액(250

127) 제성호, “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선방향”, pp. 18~22. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996). 참조.

128) 성경룡, 김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체육성방안연구』, pp. 54~55.

파운드)을 넘을 때만 세금감면혜택이 주어지며, NGO는 부동산 임대, 이자 및 주식배당 등의 수입에 대해 면세혜택을 받는다.¹²⁹⁾ 따라서 우리의 경우도 NGO에 대해 기부나 헌금시 조세감면혜택을 주고, 임의단체 성격의 NGO를 법인화하여 기업이나, 재단, 개인들로부터의 재정지원을 용이하게 할 필요가 있다. 현행대로 하면 기업이 비료나 옷을 북한에 지원할 경우 부가가치세와 세금을 내야하기 때문에 대북사업을 위한 모금의 활성화가 어렵다. 따라서 NGO의 요구사항인 기부금품모금규제의 완화, 인도적 사업에 대한 세금면제혜택 등의 조치를 고려할 필요가 있다.¹³⁰⁾ 특히 통일기금형성 방법으로 ARS모금의 활성화를 고려할 수 있을 것이다. ARS를 통할 경우 모금이 어렵지 않게 이루어진다는 점에서, 많은 NGO가 관심을 가지고 있다.¹³¹⁾ 통일관련 사업에 대해 ARS모금이 처음으로 허용되었던 1998년 4월의 「북한동포를 돕기 위한 금식」 행사에서 행사당일 은행공동구좌를 통해 2천7백만원이 모금되었는데 비해서 ARS를 통해서 2억 4천4백만원의 기금이 조성되었다.¹³²⁾ 또 1998년 6월 5일 북한어린이 등 굶주림을 겪고 있는 세계 어린이들을 돕기 위해 서울방송과 「한국선명회」가 공동 주최한 「'98 기아체험 24시간」에서는 전화모금액이 23억 7천만원에 달했다.¹³³⁾ 따라서 ARS 모금방식의 활성화는 통일관련 NGO의 사업기금조성에 있어서 효과가 매우 클 것으로 보인다.

129) 김혜경, “개발 NGO의 현황과 발전방안”, pp. 121~123.

130) 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향”.

131) 「시민의 신문」, 제257호. 1998.

132) 36개국, 107개도시에서 「북한동포를 돕기 위한 금식」행사가 개최되었다. 한국에서는 개신교, 불교, 천주교, 원불교, 유교, 천도교 등 6개 종단과 흥사단, YWCA, 녹색연합 등 94개 시민단체가 참가했으며, 외국에서는 세계교회협의회(WCC), 유엔아동기금(UNICEF), 미국재향군인회 등이 참가했다. 또한 교황 요한바오로 2세, 달라이 라마, 빌리 그레이엄목사, 제시 잭슨목사 등 세계적인 저명인사들도 동참했다. 국내 북한동포돕기운동과 해외사회간의 네트워크가 형성된 점이 큰 성과로 꼽힌다. 「한겨레신문」, 1998. 4. 30.

133) 「조선일보」, 1998. 6. 8.

4. NGO 협의체 구성

「국민의 정부」는 민간분야의 교류·협력활성화를 위해 구체적 조치를 취한바 있다. 이는 과거 교류·협력 창구단일화원칙에서 벗어나 창구다원화를 의미하는 것으로 자율적인 민간교류를 적극적으로 장려하겠다는 취지이다. 창구다원화정책은 민간분야의 교류·협력확대에 긍정적으로 작용하며, 이미 다양한 분야에서 효과들이 나타나고 있는 바다. 그러나 창구다원화는 동시에 민간분야의 교류·협력에 대한 과당경쟁과 과열, 그리고 이로 인한 부작용들을 야기할 수 있다. 북한이 남한과의 교류·협력을 실리추구 차원에서 선별적으로 응하고 있는 상황에서 이미 부분적으로 이러한 문제점들이 나타나고 있는 것으로 지적되고 있다. 대북 교류·협력의 과열 및 과당경쟁, 과시성 행사, 교류·협력성사를 위한 북측의 과도한 요구수락, 금품제공 등이 그 사례에 해당한다.¹³⁴⁾

그러나 민간분야의 자율적 교류·협력구도속에서 이에 대한 정부의 직접적 개입보다는 민간분야의 협의체를 통한 자율적 방법이 바람직한 것으로 판단된다. 즉, 민간 교류·협력분야의 자율적 협의체를 구성 교류·협력에 대한 상호정보교환¹³⁵⁾ 및 공동협력사업의 실시, 그리고 교류·협력과정에서

134) 최근 활발한 교류·협력사업을 벌인 종교분야의 경우 1998년 6월 재미동포 이광덕 목사와 10월 연변과학기술대학 김진경 총장이 간첩혐의로 북한에서 추방되었다. 연변과기대의 발표에 따르면 북한은 김진경총장의 추방사유로 자유주의 이념전파, 중국식 개혁개방유도, 기독교전파 등을 내세웠다고 한다. 이는 종교단체의 지원을 넘어선 선교활동에 대한 북한의 경고일수도 있으나, 보다 근본적인 이유로 남북 교류의 과열이 지적되고 있다. 첫째, 경쟁이 지나치고 공격적 활동을 벌이고 있다는 점이다. 각 교단들이 방북을 위해 국경지역에 파견한 선교사들의 활동이 지나쳐 현지인들의 거부감을 유발시키고 있다는 것이다. 둘째, 남북 교류·협력이 즉흥적이고, 과시적인 실적위주에 치우쳤다는 지적이다. 남북 교류·협력에 대한 장기적 안목을 가지지 못하고, 방북 자체를 이용 위상을 높이려는 종교인들이 많다는 것이다. 셋째, 일관된 대북 정책을 세우지 못해, 북한에 이용당하고 있다는 지적이다. 『조선일보』, 1998. 11. 28.

135) 그 동안 NGO의 대북 교류·협력사업을 위한 통일된 조직이나 원칙이 부재한 상황에서 북한에 대한 정보부족 및 독점 등의 문제가 지적되었다. 정보에 대한 독점문제는 비단 정부에게만 있는 것이 아니라, 민간부문도 정보에 대해서 배타적 내지는 폐쇄적인 부분들이 존재하고, 민간과 정부가 가지고 있는 대북정보에 대한 상호공급 또는 유통체계의 확립이 필요하다는 것이다. 민족통일연구원, “제1차 KINU-통일관련 민간단체 집중워크샵”, 1997년도 집중위

발생할 수 있는 부작용을 사전에 예방할 필요가 있다는 것이다. 또한 대표성이 있는 협의체를 통해서 정부와 보다 효율적 협조관계를 유지할 수도 있을 것이다. 교류·협력분야의 자율적 민간 협의체의 구성은 분야별 전문화와 전체네트워크 구성이라는 두 가지 방법을 고려할 수 있을 것이다.

1998년 9월 출범한 「민화협」은 민간분야 남북 교류·협력의 협의체구성에 있어서 중요한 전기로 평가될 수 있다. 특히 민간분야의 남북 교류·협력의 협의체 및 구심체가 필요한 상황에서 「민화협」의 결성은 큰 의미가 있다. 따라서 향후 「민화협」을 통일문제 및 남북 교류·협력분야에 있어서 권위있는 민간협의체로 운영하는 것이 필요하다. 1998년 7월 6일 여야 4당을 포함한 12개 정당·단체 대표들이 통일부의 주선으로 간담회를 갖고 대북 민간교류의 창구를 맡게될 범민간차원의 협의체인 「민족화해협력범국민협의회」 발족문제를 본격 논의했다.¹³⁶⁾ 이 협의회는 원래 북한이 결성한 「민족화해협의회」에 대응하는 민간기구로서 8·15 통일대축전 준비와 향후 북한과의 교류 전반을 주도적으로 담당하는 민간기구로서의 성격을 지닌 것이었다. 이후 정당·사회단체 등 1백70여개 단체의 참여¹³⁷⁾속에 「민화협」은 1998년 9월 3일 결성식 갖고 공식 출범하였다. 「민화협」의 결성은 분단 반세기만에 민간부문에서 통일문제 논의와 활동의 구심체 탄생 및 본격적인 민간교류시대의 개막을 의미한다는 점에서 큰 의의를 가진다. 「민화협」은 남북정부당국이 통일지향적 방향으로 가도록 민간의 목소리를 대변하는 동시에 민간차원의 통일운동을 적극 지원·활성화시키는 것이 주역할임을 명시하고 있다. 「민화협」은 “통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민족의 화해·협력과 평화실현을 통해서 민족동질성을 회복하는 것을 목적”으로 내세우고 있기 때문에 통일문제에 대

크샵 결과보고서, 1997. p. 291. 민족통일연구원, 「통일문제협의회 관련 회의 보고서」, 1998. pp. 82~83.

136) 여기에는 국민회의, 자민련, 한나라당, 국민신당, 민족통일협의회, 대한체육회, 예총, 경실련, 이산가족교류협의회, 민족회의, 우리민족서로돕기운동, 민예총 등 12개 정당·단체 대표들이 참석했다.

137) 1998년 9월 28일 현재 민화협참여단체는 통일운동단체(32), 시민사회(42), 종교(15), 경제(7), 문화·예술·체육(11), 직능단체(29), 노동·농어민(10), 여성(17), 보건·의료(5), 청년·청소년(7), 교육·학술·언론(15), 법조(2) 등 총 194개 단체이다. 민족화해협력범국민협의회, 「민화협」, 1998. pp. 33~38. 참조.

한 ‘남남대화’의 중요성을 부각시키고 있다. 따라서 『민화협』은 통일문제에 대한 ‘정당 사회단체의 상설협의체’로서 정부에 대한 의견행사 및 민간분야의 통일운동 활성화를 주요 사업목표로 삼고 있음을 알 수 있다.¹³⁸⁾

NGO 협의체는 민간분야 역량의 강화속에서 자발적으로 구성되어야 하며, 이 경우 NGO에 대해 공적 권위를 행사할 수 있게 된다. 그러나 『민화협』의 경우 민간단체의 내적 역량의 축적에 의해 장기적 과정을 거쳐 형성되지 못했다는 구조적 취약성을 가진다.¹³⁹⁾ 따라서 향후 민간분야의 협의체로서의 성격을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부 및 정치권으로부터의 외적 영향을 억제하고 민간단체 대표들의 실질적 운영권 행사가 보장되어야 할 것이다. 이 경우 『민화협』은 민간 남북 교류·협력에서 발생하는 문제점들의 해소, NGO의 교류·협력활성화에 대해 적극적 역할을 수행할 수 있을 것이며, 회원단체들에 대한 공적권 위 및 조정권을 행사할 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 『민화협』과 같은 전체네트워크의 구성과 아울러 전문분야별 협의체구성도 모색할 필요가 있다. 이미 최근 남북 교류·협력에 대해서 사안별로 협의체구성이 진행되고 있는 만큼¹⁴⁰⁾, 이를 효과적으로 발전시켜야 할 것이다.

138) 『민화협』, 1998. pp. 8~13. 참조.

139) 민화협의 결성을 위한 논의가운데 가장 큰 네 가지 쟁점은 ‘민족화해·평화·통일을 이한 대추진 남측본부’와 민화협과의 관계, 민화협의 결성시점, 대북체의 주체문제, 민화협의 상임의장 중 수석의 존재여부 등이었다. 그러나 이와 같은 쟁점은 크게 민간단체의 창발성을 유지하면서 민화협을 남남대화를 하는 협의체로 보자는 민간 단체의 입장과 책임있는 집권당으로서의 역할을 인정해 달라는 정당의 요구로 압축될 수 있다. 이장희, “민족화해협력범국민협의회’결성을 통해본 해방후 민간통일운동과 정부의 통일정책”, p. 32.

140) 남북 교류·협력의 문제점 해소와 정보교류 및 대북지원의 효율성 제고를 위해 거래사랑-북녘동포돕기범국민운동, 한국기독교교회협의회, 민주주의민족통일전국연합, 한국여성단체연합, 민주사회를 위한 변호사모임 등 북한동포돕기운동을 벌이는 112개 시민·종교·사회단체들이 1997년 6월 30일 북한동포돕기 민간단체전국회의를 구성했으며, 북한동포돕기에 대해 종교계와 NGO가 연대한 것은 이것이 처음이었다. 『한겨레신문』, 1997. 6. 30. 또한 남북이 산가족의 생사확인, 서신왕래, 가족상봉 등을 지원하기 위한 『남북 이산가족 교류협의회』가 1998년 5월 출범하였으며, 대한적십자사를 중심으로 남북민간 교류협의회, 민족통일협의회, 우리민족서로돕기운동 등 21개 사회단체가 참여해 결성된 민간기구로, 정부와의 협조체제구축을 통해 이산가족교류 및 재회사업 지원과 이산가족관련 정보제공 등 사업추진을 주요사업으로 하고 있다.

현재 활동하고 있는 통일관련 NGO들을 유형별로 분류하면, ①대북 인도지원단체 ②탈북자 후원단체 ③통일교육을 실시하는 사회단체 ④ 통일을 연구하는 학술단체 ⑤통일운동단체 등으로 나눌 수 있는데, 이들 가운데 북한과 직접적인 교류를 담당하고 있는 곳은 대북인도지원 단체들이다. 이들은 직·간접으로 대북 지원실적을 가지고 있는 25개 단체들이 모여 「대북지원민간단체모임」을 결성하고, 서로간의 정보 교환과 효율적인 지원방안, 대북 및 대정부 대책 등을 토론하고 있다. 특히 최근에는 6.15 공동선언 이후 변화하는 주변 환경에 대처하고 정부와의 정책 조율을 피하기 위해 「대북지원민간단체협의회」로 발전시키는 한편, 정부 관련부처의 담당자들과 합동으로 참여하는 「대북지원민관정책협의회」의 발족을 추진하고 있다. 이러한 움직임은 그 동안 독자적인 대북 접촉을 통해 축적된 NGO의 다양한 경험을 정부가 포용하여 대북 정책 역량을 강화하고, NGO의 의견을 통해 대북 정책에 국민들의 여론을 수렴하려는 정부의 의도와도 일치되고 있다는 점에서 앞으로의 활동 방향이 주목의 대상이 되고 있다.

또한 그동안 민간분야의 통일문제 및 남북 교류·협력·사업에 있어서 정보공유가 필요하다는 점이 지적된 점을 고려할 때, 「통일문제연구협의회」¹⁴¹⁾를 효과적으로 운영하는 방안이 고려될 필요가 있다. 「통일문제연구협의회」는 통일문제연구분야에서의 협의체구축이라는 점과 아울러 민간분야의 의견을 정부정책결정 및 시행과정에 반영한다는 목적을 가지고 있다는 점에서 정부와 민간간의 유기적 협조체계구축에 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 「통일문제연구협의회」는 북한 통일관련 정부출연연구기관 협의체가 중심이 되어 주요 북한 통일문제연구소와 사회 민간단체 등과 네트워크형성 및 실질적 협력체제를 구축한다는 운영방침을 정하고 있기 때문에 통일분야의 협의체로서 효과적으로 운영될 수 있을 것으로 보인다.¹⁴²⁾ 특히 관련 NGO의 경우 「통일문제연구협의회」의 네트워크에 연계됨으로써 북한연구의 심층적 정보자료교환

141) 민족통일연구원이 주관하고 있으며, 1998년 12월 9일 발기총회가 있었다.

142) 민족통일연구원, 「통일문제협의회 관련 회의보고서」, 1998. 참조.

및 연구실적의 교류가 용이해지고, 결과적으로 통일운동 및 남북 교류·협력사업의 추진에 직간접적 도움을 받을 수 있을 것이다.

5. 전문 NGO와 국제 NGO 활용

NGO는 각기 전문성과 전문분야를 바탕으로 활동을 하는 경우가 많다. 따라서 남북한 사회문화 교류·협력분야에 있어서도 각 분야별 NGO의 전문성과 노하우를 바탕으로 사업을 진행하는 것이 필요하다. 따라서 일회성, 행사성이거나 단순지원, 교류·협력이 아닌, 기술과 전문인력교류사업이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 또한 이를 바탕으로 분야별 NGO가 프로젝트별 컨소시엄을 구성하는 경우 민간단체들의 대북협상력 및 협력사업의 진전에 도움이 될 것이다. 컨소시엄 구성방안은 개별 NGO의 취약성을 보완할 수 있을 것으로 판단된다. 컨소시엄 사례로서 「우리민족서로돕기운동」이 구상하고 있는 남북농업은행의 설립을 들 수 있다. 이는 남한의 종교계, 민간단체, 농협 등이 연대하여 자금을 마련, 대북농업지원에 사용한다는 계획에 기반하고 있다.¹⁴³⁾

비록 규모 면에서 큰 관심을 끌지는 못하였을지라도 이미 적은 단위의 컨소시엄을 결성하여 상당한 성과를 거두고 있는 경우도 나타나고 있다. 보건·의료분야 유일의 남북협력사업자로서 대북 사역의 경험을 쌓은 한민족복지재단은 국내의 구충사업을 전담하고 있는 한국건강관리협회(구, 기생충박멸협회) 및 세계 최대의 구충제 생산업체인 신평제약과 컨소시엄을 결성하여, 북한의 취약 어린이 250만명을 대상으로 집단구충사업을 실시하였다.¹⁴⁴⁾ NGO(한민족복지재단)가 창구가 되어 대북 접촉을 전담하고, 국내의 생산 업체(신평제약 주식회사)가 후원을 담당하며, 전문보건기구(한국건강관리협회)가 사업을 시행하는 이 집단구충사업은 북측에서도 필요성을 공감하고 있기 때문에 적극적인 협력

143) 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향”.

144) 동아일보, 2000. 9. 25 (5), (29).

을 경주하고 있다.¹⁴⁵⁾

현재 국제 NGO의 활동은 매우 왕성하다. 특히 국제적인 조직을 바탕으로 환경, 여성문제에서부터 인도적 지원까지 다양한 활동을 벌이고 있다. 한국의 경우도 국제적 NGO와의 연대를 시도하고 있으나, 아직 만족할 만한 수준에 있지는 못하다. 그 주된 이유는 한국 NGO의 연륜이 서구에 비해 짧고, 관련되는 전문 인적자원이 취약하다는데에 있다. 인도지원, 인권, 환경, 여성문제 등이 전지구적 이슈로 등장하고 있고 NGO간의 국제적 연대를 통한 활동이 활발하게 이루어지고있음을 감안하여 국제 NGO와의 연대 및 활동의 세계화가 절실한 것으로 판단된다.¹⁴⁶⁾ 특히 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제적 NGO와의 연대는 북한측으로 부터의 거부감을 완화하고, 대북사업의 성사가능성을 높일 것이다. 따라서 사회문화 교류·협력에서도 각 분야별 국제 NGO와의 연대를 강화하고, 남북 교류·협력사업의 실행에 있어서 국제 NGO와의 협력관계를 적극적으로 이용할 필요가 있다. NGO간 국제적 연대를 통해 남북 교류·협력사업을 실시할 경우, 북한으로부터의 신뢰유지 및 사업추진에 있어서 도움이 많을 것이다. 이와 같은 점에서 「대북지원을 위한 국제 NGO대회」가 년차적으로 발전하고 국내 NGO들이 중심적 역할을 수행하고 있는 것은 의미있는 일이다. 같은 맥락에서 대북 지원 및 인권¹⁴⁷⁾, 환경, 위안부문제, 학술, 탈북자문제¹⁴⁸⁾ 등 북한관련

145) 북한측에서도 집단구충사업의 중요성을 인지하고, 국가위생방역소가 총괄하며 '아태'와 보건성 산하의 조선훈협회가 행정적인 후원에 전력을 기울이고 있다.

146) 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성 방안연구」, pp. 18~19

147) 김병로, 「북한인권문제와 국제협력」 (서울: 민족통일연구원, 1997). 이금순, 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례」 (서울: 민족통일연구원, 1997). 참조.

148) 최근 탈북자를 돕기 위한 전문 NGO가 외국에서는 처음으로 일본에서 출범했다. 일본의 인권운동가들이 중심이 된 탈북자돕기 순수 민간단체인 「북조선난민구호기금」이 오는 1998년 9월 10일 도쿄에서 창립식을 갖고 공식 출범했다. 이 단체는 시민연합 앞으로 보낸 창립 취지문에서 “현재 10만명으로 추산되는 탈북자들을 돕기 위한 국제적인 네트워크를 형성”하고자 한다고 밝혔다. 「북조선난민구호기금」은 지난 2년간 북송 재일교포들에 대한 인권활동을 펴고있는 「일본 북조선귀국자의 생명과 인권을 지키는 회」(회장 오가와 하루히사 도쿄대학 교수)의 활동이 방대해짐에 따라 탈북자를 돕기 위한 전

외국의 NGO와 협조체제를 구축하고 대북 공동교류·협력사업을 실시하는 것도 모색될 필요가 있다.

6. 남북 경제교류·협력 발전을 위한 NGO의 역할

남북 경제교류·협력은 남한정부의 주도하에 시작되었다. 초기에는 남한측이 일방적으로 제도적 기반을 발표함으로써 남한기업들의 대북 경제교류·협력을 허용하는 조치를 취하였다. 이후 일련의 남북 고위급 회담을 거쳐 합의된 남북기본합의서에서는 남북 경제교류·협력을 중요한 부분으로 다루게 되었으며, 경제공동위원회의 가동도 일시적이거나 진행된 바 있다. 2000년에는 6월 15일 남북정상회담이 개최됨에 따라 남북경제협력 실무접촉 및 장관급회담이 지속적으로 개최되었으며, 이들 회담에서 경험관련 4대합의서가 서명되었다. 이에 따라 남북 경제교류·협력은 남한측의 일방적 조치뿐만 아니라 남북한이 합의한 정신에 따라 추진될 것이다. 본 장에서는 남북 경제교류·협력의 발전을 위한 NGO의 역할을 기본방향의 설정을 통한 대원칙과 남북 경험 활성화를 위한 정책과제를 중심으로 제시하고자 한다.

가. 기본방향

남북 경제교류·협력의 목적은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제3장 남북 교류·협력에 명시되어 있는 바와 같이 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모”하는 것이다. 그러나, 이와 같은 당위적 목적에 대하여 남한정부, 남한기업, 북한정부가 공히 똑같은 해석을 하고 있다고 간주하기는 어려운 것이 사실이다. 또한 남북 경제교류·협력 관련 3대주체가 당위적 목적에 대해서 공통된 인식을 가지고 있다고 하더라도 경제교류·협력

문단체로 독립했다. 『조선일보』, 1998. 9. 8.

의 실천과정에서는 각기 다른 목표를 추구할 수 있는 것이다. 따라서 아래에서는 남한정부, 남한기업, 남한 NGO, 북한정부의 실질적 목적을 중심으로 분석하여 남북 경제교류·협력의 발전방안 제시의 기초로 삼고자 한다.

남북 경제교류·협력의 추진주체는 남한기업과 북한의 무역관련 기관들이 직접적 당사자이지만, 남·북한 당국은 남북 경제교류·협력의 방향을 설정하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 남한내 NGO는 대북한 지원사업에서 중요한 부분을 차지하고 있는 바, 경제협력 확대를 측면에서 지원하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 따라서 남북 경제교류·협력의 발전방안을 모색하기 위해서는 남한정부, 남한기업, 남한 NGO, 북한정부의 목적을 포괄적으로 검토할 필요가 있다. 왜냐하면, 이들 4대 주체의 목적이 조화되었을 경우에 남북 경제교류·협력이 더욱 확대될 수 있기 때문이다.

남한정부의 대북 경제교류·협력 장기적 목적은 기본합의서의 정신과 다를 바 없으나, 단기적 목적은 남북관계의 전반적 상황에 따라 변화를 보여왔다. 첫째, 기본합의서 타결 이전 노태우정부의 남한정부의 대북 경제교류·협력 허용 의사 천명은 북방정책의 추진틀 안에서 서울올림픽의 성공적 개최를 위한 환경조성이라는 단기적 목적을 염두에 둔 것이었다.

둘째, 북한 핵문제 대두이전 김영삼정부의 남북 경제교류·협력의 목적은 남북관계 개선에 기여하는 것이었으나, 핵문제 대두이후에는 남북 경제교류·협력의 지속과 단절을 핵문제를 해결하는 하나의 수단으로 사용함으로써, 남북 경제교류·협력은 경제적 목적을 도외시하고 전적으로 단기적인 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 전략한 바 있다. 북한 핵문제가 미·북간 제네바합의에 의해서 해결의 실마리를 찾게 됨에 따라, 김영삼정부는 경협활성화 조치를 취하였으나, 북한의 대남도발로 인하여 대북 경제협력을 제한하는 정책을 구사한 바 있다. 이와 같은 김영삼정부의 정경연계 방침은 남북 경제교류·협력을 정치적 목적을 달성하기 위한 수단화한 것이었다.

셋째, 김대중정부는 출범과 함께 대북 경제교류·협력을 추진함에 있어 정치와 경제를 분리한다는 정경분리원칙을 천명하였는 바, 현 정부는 남북 경제교류·협력이 경제적 논리에 의해서 추진되어야 한다는 입장을 가지고 있는 것이다. 따라서 남북 경제교류·협력의 단기적 목적은 보다 많은 접촉과 대화를 실천하는 것이지만, 남북경협 확대가 남북관계 개선 및 화해·협력에 기여할 것이라는 기대를 하고 있는 것도 사실이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북경협이 시작된 이후 집권한 남한의 3대정권은 모두 남북 경제교류·협력을 활성화하고자 하였던 것으로 평가되지만, 김영삼정부는 정경연계의 단기적 해결력에 집착하였으며, 김대중정부는 정경분리의 장기적 파급효과에 기대를 걸고 있는 것이다.

남한기업은 현재 남북 경제교류·협력을 주도하는 실질적 주체이므로 경제적 의미에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 대북 경협을 실질적으로 수행하고 있는 기업체들은 앞에서 본 바와 같이 400여개에 달하므로, 개별 기업체들의 대북경협 추진목적은 한 가지로 집약하기는 쉬운 일이 아니다. 또한 남북경협 추진기업들은 대기업과 중소기업으로 구분되는 바, 대기업의 목적과 중소기업의 목적은 공통된 점과 상이한 점이 존재하는 것도 사실이다. 남북 경제교류·협력을 추진하고 있는 대기업의 우선적 목적은 남북 교류·협력의 주도권 선점이다. 즉, 대기업은 대북사업을 추진함에 있어 북한진출의 선점문제에 가장 관심이 크다고 할 수 있는 바, 이 문제는 국내경제차원에서와 마찬가지로 여타 대기업과의 경쟁관계를 의식하고 있는 것이다. 또한 대기업들은 대북사업의 성공적 추진이 자신들의 대국민 이미지 제고에 도움이 된다고 여기고 있다. 중소기업들의 대북 경제교류·협력 목적은 경제적 요인에 있는 바, 대북진출을 통해서 북한의 저렴한 노동력을 이용하여 생산한 제품을 남한내 또는 국제시장에서 판매하는 것을 목적으로 하고 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 기업의 대북경협 사업 추진의 목적은 일반적으로 주장되듯이 경제적 이익에 의해서만 결정되는 것은 아니며, 대기업의 경우에는 경제적 고려가 보다 장기적 차원에서 영향을 미치는 것이며, 중소기업의 경우에는 보다 단기적 차원에서 경제적 영향을

계산하는 것이라 할 수 있다.

남한내 NGO는 대북 지원사업에서 중요한 부분을 차지하고 있는 바, 이들의 대북지원 및 경제협력 사업의 목적의 첫째는 북한 주민의 삶의 질 향상이라 할 수 있다. 따라서 남한기업이 이윤추구, 남한정부가 대북 정책을 효율적으로 달성하기 위한 수단으로서의 경제교류 및 협력을 추구하는 반면, 남한내 NGO는 우리들의 동포인 북한주민들의 삶을 개선하는 것을 우선시한다 할 수 있다. 이와 관련, 북한주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 재원이 소요되는 바, 남한내 NGO는 남한주민으로부터의 모금 및 정부의 지원 등 다양한 방법을 동원해서 대북한 지원자금을 조달하고 있다.

한편 남한내 NGO들은 북한지원만을 목표로 설립된 기구도 있지만, 환경, 인권, 여성 문제 등 지구화시대의 새로운 문제들을 남한내 또는 전세계적 차원에서 포괄적으로 다루는 기구들도 있다. 따라서 이들 대북지원 전문기구들의 목적과 일반적 전문기구들의 대북사업 목적이 다소 상이할 가능성이 있다. 즉, 전자의 경우에는 대북지원만을 목적으로 설립되었기 때문에 대북한 사업을 추진하는데 있어 비교적 방향성이 뚜렷하다 할 수 있으나, 후자의 경우에는 여타사업의 일환 또는 대북지원사업의 추진을 통한 기능의 향상을 도모할 가능성이 있으므로 대북한 사업의 방향성이 다를 수 있다는 것이다.

북한이 남북 경제교류·협력을 수용하는 단기적 목적은 물론 외화획득이 가장 중요한 것이라 할 수 있기 때문에 경제적 목적에 의한 것이라 할 수 있다. 그러나, 북한은 남북 경제교류·협력을 추진함에 있어 당국간 회담 및 합의를 배제하는 원칙을 가지고 있는 바, 북한의 이러한 태도는 남한당국을 배제함으로써 남북한간 경제력 차이에서 오는 열세를 만회하기 위해서 남한의 기업들간 경쟁심리를 자극하여 북한이 협상에서 우위를 차지하려는 전략을 반영하는 것이라 할 수 있다.

한편 북한의 남북경제교류·협력 추진의 장기적 목적은 외국으로부터의 투자유치 확대를 위한 분위기 조성이라 할 수 있다. 북한도 남한과의 기본적 경제교류가 없이는 국제적 신인도 제고에 장애가 될 것이라

는 점을 인지하고 있기 때문에 남북 경제교류·협력이 북한체제유지에 위협요인이 될 것이라고 생각하면서도 최소한의 남북 경제관계를 지속하고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 남북 경제교류·협력을 통해서 진정한 의미의 경제통합이나 경제공동체 형성을 이룩하기 보다는, 궁극적으로는 남한을 배제한 상태에서의 국제경제관계를 형성하기 위한 수단으로서 남북 경제관계를 유지하겠다는 것이다. 따라서 북한의 입장에서는 남북 경제교류·협력의 무제한적 확대는 있을 수 없는 일이며, 한정된 의미에서의 남북 경제교류·협력만을 추구할 것이기 때문에 남한이 추진하는 정경분리원칙에 의한 남북한 경제적 상호보완성의 결합도 쉽지 않을 것이다.

위에서 분석된 바와 같이 남북 경제교류·협력 관련 4대주체의 단기적 목적을 정리하면, 남한정부의 목적은 경협확대를 통한 남북관계 개선, 남한기업의 목적은 북한지역 진출 선점, 남한 NGO의 목적은 북한주민 삶의 질 향상, 북한의 목적은 외화획득이다. 따라서 이들 목적간 공통분모를 도출하면 남북 경제교류·협력의 확대라는 합치점을 찾는 것이 가능하다. 그러나, 남북 경제교류·협력 확대의 폭과 수준이 어느 선이 될 것인지에 대해서는 이해 당사자간에 커다란 이견이 존재할 수밖에 없다. 왜냐하면, 이들 4대주체의 궁극적 목적이 상이하기 때문이다. 즉, 남한정부는 궁극적으로 남북경제공동체의 형성을 목적으로 하고 있는 반면, 남한기업들의 경우 단기적으로는 경제적 이득을 덜 중시하더라도 궁극적으로는 경제적 이윤추구라는 기업의 근본적 존재이유를 무시하면서까지 대북경제협력사업을 추진할 수는 없다. 남한 NGO의 경우에는 북한주민의 삶의 질 향상이 주목적이기 때문에 북한주민의 기본적 인권문제가 관심이 될 수밖에 없다. 또한 북한의 궁극적 목적은 남한의 대북 경제적 영향력을 최소화하는 것이기 때문에 경제교류·협력 확대에 단기적으로는 동의하는 태도를 보이다가도 일정수준의 경협이 진전되면 제동을 걸게 되는 것이다.

따라서 남북 경제교류·협력의 발전을 위해서는 교류·협력 확대가 북한에 더 많은 이익을 가져다준다는 점을 북한측에 대한 지속적 교육을 통

해서 설득해야 할 것이며, 이 과정에서 남한내 NGO의 역할이 중요하게 작용하는 것이다. 한편 남한의 입장에서는 단계적 추진원칙을 가지고 협업을 확대해 나가면서 앞 단계에서 이룩된 경험성고가 뒷단계의 경험확대로 이어지도록 면밀한 계획을 수립하여 추진하여야 할 것이다.

나. NGO의 역할

남북 경제교류·협력은 앞에서 분석한 바와 같이 기복은 있었지만 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나, 1997년말 금융위기의 여파로 1998년도에 한국경제가 침체되면서 남북교역은 급격히 축소된 바 있으며, 1999년도에 다시 금융위기 이전 수준을 회복할 것으로 기대되고 있다. 또한 「국민의 정부」는 출범이후 남북 경제교류·협력에 대한 정경분리원칙 적용을 천명하고 경험활성화조치를 취하였으며, 중소기업의 대북경협사업 활성화를 위하여 남북협력기금의 지원을 원활히 할 수 있도록 하는 조치도 취하였다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 남한정부는 대북경협 활성화를 위하여 총력을 기울이고 있다고 할 수 있으며, 남한내 제도적 정비 및 지원방안은 이미 고갈되었다고 할 수 있다.

한편 정부의 지원에 따라 남북 경제교류·협력이 확대될 것인 바, 문제는 확대균형점이 어느 선에서 이루어질 것인가 하는 것이다. 북한은 현재 대미·대일 관계개선을 추진하고 있으며, 미국과 일본의 대북 경제제재 완화도 추진되고 있으므로 북한의 미·일을 포함한 대서방 경제관계 확대에 대한 기대는 어느 때보다도 높은 상태이다. 그러나 북한의 현 경제상황을 감안할 때, 미국과 일본을 포함한 서방국가들이 북한에 본격적으로 진출하는 것은 시기상조이며 상당한 시간이 소요될 것이다. 따라서 남한정부는 이와 같은 점을 감안하여 향후 몇 년간이 남북한간 경제관계 확대 균형점을 결정하는 중요한 시기라는 점을 감안하여 대북 경협을 확대하도록 해야 할 것이다.

따라서 남은 문제는 남한기업들과 북한이 남한의 이와 같은 노력에 어떻게 반응할 것인가 하는 것이며, 남한정부가 이미 취한 조치들을 어

똥게 일관되게 지속할 것인가 하는 것이다. 이와 같은 맥락에서 남북 경제교류·협력 발전방안의 추진원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 궁극적 목표 달성을 위해서는 장기적 관점에서 꾸준히 참고 기다리는 인내심을 가지고 임해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 초기단계에서 이룩된 성과가 후기단계의 사업성과에 긍정적인 영향을 미치도록 하는 연계성을 가지고 추진해야 할 것이다.

둘째, 대북 경협사업 추진주체와 추진방법의 다양화를 추구해야 할 것이다. 북한은 현재 대북 경협사업의 추진주체로서 대기업 선호 전체 하에 민간기업만을 대상으로 하는 경향이 있는 바, 향후 대북 경협사업의 확대를 위해서는 남한의 토지공사, 한국통신 등 공기업의 참여가 필요할 것이므로 대북경협사업시 민간기업과 공기업의 동반진출을 모색해야 할 것이다.

한편 북한은 남한과의 경협사업을 추진함에 있어 일정한 창구만을 개방해 놓고 남한기업간 경쟁심을 유발시켜 경협사업에 있어 유리한 고지를 점령하는 협상방식을 취하고 있다. 이에 대하여 남한의 추진주체들은 기존의 대북창구만을 이용하는 안이한 자세를 탈피하여 북한측의 접촉가능한 창구를 개발하여 경협을 추진하는 도전적 자세를 가질 필요가 있다. 이와 같은 다양화를 통한 경협활성화는 북한내에서 남북 경협에 관심을 가질 관련자의 저변확대라는 효과가 있을 것이다. 또한 궁극적 당국간 합의를 염두에 둘 때, 사기업과 공기업의 동반진출은 개인기업과 북한측 합의보다는 공공적인 성격을 가지는 것이므로 보다 안정적으로 추진할 수 있는 잇점이 있다.

셋째, 남북 경제교류·협력은 현재 남한기업과 북한측 경협주체간에 임시적·상황적 합의를 바탕으로 사업을 추진하고 있는 매우 불안한 상태에 놓여 있다. 남북 경제교류·협력을 정상적·안정적으로 발전시키기 위해서는 이종과세방지 및 투자보장협정 등 남북한 당국간 합의가 필요한 상황이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현재 진행되고 있는 남북경협에서 발생하는 성공 및 실패사례는 향후 남북한 당국간 회담시 중요한 참고자료가 될 것으로 예상된다. 따라서 남북 경제교류·협력의 실질적

추진경과상에서 나타난 다양한 사례별 경험을 집대성하여 후발 남북 경험 참여업체에 제공하는 동시에 당국간 회담에 대비하는 자세를 갖추는 것이 중요할 것이다.

남한과 북한이 경제교류·협력을 추진하는 궁극적 목표는 기본합의서에 명시된 바와 같이 민족경제의 균형적 발전에 있다. 그러나, 북한경제의 현주소를 냉정히 파악하면 남한과 북한의 경제가 같은 수준에 도달할 수 있도록 하는 것은 쉬운 일이 아니라고 판단된다. 또한 남한과 북한간에 존재하는 불신감과 이질적 경제체제를 감안할 때, 남한의 기업이 북한에서 자유로이 경제활동을 하기 위해서는 여러 가지 난관이 예상된다. 한편 북한의 입장에서는 남한기업이 경제적 이득만을 추구하는 형태로 남북 경제교류·협력을 추진할 경우에 대해서 반감도 가질 수 있는 것이다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 남한기업이 대북사업을 추진할 경우 NGO의 활동과 연계해서 진출하는 방안을 모색할 필요가 있다.

남한과 북한간 경제교류·협력 추진의 주된 주체는 기업이 될 것이지만, 북한의 현 상황을 감안할 때, 북한경제가 정상화될때까지는 NGO가 남한기업과 북한측 경험파트너간에 매개역할을 수행할 필요가 있을 것이다. 특히 북한의 대남한 과도의존에 대한 우려감이나 사회주의 경제체제의 특성상 초기에는 NGO의 정신에 따라 북한에 대해서 지원성 경제협력이 많이 실현된 것이다. 이러한 맥락에서 남한내 NGO는 정부와의 협조는 물론 대북진출기업들과도 연대해서 남북 경제교류·협력 확대에 일조할 것으로 판단된다.

<NGO의 대북지원 활동과 남한기업의 공동작업 모색>

남한내 NGO의 대북지원 활동은 북한의 식량난과 의료구호가 주된 분야인 바, 이 분야에 특화되어 있는 남한기업들과 NGO 간에 연계된 대북진출을 모색할 필요가 있다. 첫째, 북한의 보건·의료분야 경우 경제난으로 인하여 기초 의약품의 조달조차 원활하지 못한 실정이기 때문에 남한 NGO가 북한에 의료 구호품을 전달하려 할 경우 전문적 의견

청취가 필요하다. 따라서 남한내 제약회사들과 대북 의료지원 NGO간에 협조체제를 구축하여 북한에 필요한 의약품을 전달해 줄 필요가 있다. 이를 위해서 우선적으로 남한내 제약회사간 협회와 대북 의료지원 NGO간 협의단체를 구성할 필요가 있다. 이러한 단체가 출범하게 되면 대북 의료지원사업이 보다 원활해지는 효과가 있으며, 점차적으로 북한 주민들이 남한 의약품에 대한 신뢰도를 가지게 할 것이므로 장기적 안목에서 외국제 의약품 무차별적 북한진출을 방지하는 부수효과가 있을 것이다. 또한 남한의 제약회사들이 녹십자와 같이 북한지역에서 의약품 생산을 할 경우를 대비해서도 제약회사들의 브랜드 이미지를 제고할 수 있는 방안이 될 것이다.

둘째, 북한의 식량난은 홍수 또는 가뭄 등 자연재해에서 비롯된 부분도 있지만 근본적으로는 북한 농업의 구조적 문제점에서 기인한다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 남한이 북한에 대규모 식량지원을 하더라도 근본적인 해결책을 제공하는 것은 아니기 때문에 북한의 농업을 구조적으로 개선해야 할 필요가 있다. 북한농업의 구조적 개선사업은 남한의 선진화된 영농법을 전수하는 소프트웨어적 문제와 농기구 및 비료 제공 등 하드웨어적 문제가 있다. 남한의 경우에도 1960년대의 녹색혁명을 통해서 식량 자급자족 문제를 해결한 경험이 있으므로, 북한의 농업구조 개선사업에서 남한의 영농관련 기업들이 선진화된 경험을 전수할 필요가 있다. 현재 국제옥수수재단이 북한에서 시도하고 있는 슈퍼옥수수 재배사업이 기업의 이윤추구 차원보다는 인도주의적 차원에서 진행되는 것이라 할 때, 향후 북한의 영농구조 개선사업에는 남한의 기업들과 기존 대북진출 NGO가 연계하여 참여할 필요가 있다. 이를 통해서 북한이 고수하고 있는 주체농법의 문제점을 우회적으로 개선시킬 수 있을 것이다.

<북한내 지역단체와의 자매결연 추진>

대북진출 남한기업들은 대부분 수도권에 집중되어 있는 경향을 보이

고 있으나, 지방의 기업들도 대북진출을 원하는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 지방소재 기업들은 북한에 대한 정보부족과 남한정부 정책변화에 대한 정보를 신속하게 접할 수 없어 대북진출의 기회를 상실하는 경우가 많다. 따라서 남한내 지방자치단체들은 북한의 상응하는 지방과의 자매결연을 통해서 지역기업들이 북한에 진출할 수 있도록 도와주는 기능을 해야 할 것이다.

이와 관련, 남한내 NGO는 전국적 네트워크를 가지고 있으므로 지방자치단체가 요청할 경우 적극적으로 도와줄 수 있을 것이다. 남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과가 있을 것이다.

<NGO의 대북한 경제 및 기술 교육 지원>

북한은 시장경제체제를 받아들여 해도 실질적으로는 시장경제체제의 운용방식을 습득할 기회가 없는 것으로 판단된다. 또한 북한의 폐쇄된 경제운용은 선진화된 기술을 받아들일 기회를 상실토록 하였기 때문에 북한 경제회생을 위해서는 실무적 차원에서의 경제 및 기술 교육이 절실한 형편이다. 남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 그들이 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 이 경우 부문별로 북한이 필요로 하는 분야를 선정해서 남한내 NGO들이 교육을 수행하도록 하되, 남한기업들이 채용 및 교육기자재 등을 지원하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

IX. 결론

통일문제 및 남북 교류·협력에 있어 최근 민간분야의 역할이 증대되고 있으며, 시민사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 여기에는 두 가지 주요한 상황적 변화요인이 자리잡고 있다. 첫째, 한국사회의 발전에 따라 점차적으로 시민사회의 성숙 및 시민운동이 활성화되고 있다는 것이며, 둘째, 『국민의 정부』 출범후 새로운 대북정책이 마련되었다는 점이다. 현 단계를 화해·협력기로 설정한 만큼, 남북한의 적대감을 해소하고 상호이해를 증진시킬 수 있는 사회문화분야의 교류·협력의 활성화가 필요하고 이 경우 NGO가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

분단이후 남북한은 50여년 이상을 상호 이질적인 체제에서 존재해왔으며, 최근까지도 냉전적 대립을 지속해왔다. 이와 같은 과정은 필연적으로 남북한간의 이질화를 심화시켜왔다. 이와 같은 이질화가 단기간에 해소되기 어렵다는 사실은 독일의 경험에서 잘 나타나고 있다. 이질화의 해소는 긴장과 갈등관계의 완화라는 전제하에 남북간의 교류·협력의 장을 넓혀 가는 과정에서 가능할 것이다. 이와 같은 이질화의 해소에 중요한 것은 분단보다 더 장구한 민족공동체 구성원으로서 공동의 특성을 회복하고 이를 확대 발전시켜 보다 바람직한 민족공동체를 형성하는 일이다. 이 과정에서 사회문화분야의 교류·협력의 활성화는 현실적인 방안일 것이다. 장기간 남북한 사회문화 교류·협력은 남북관계가 정치요소에 의해서 지배되는 구조속에서 종속변수의 역할을 수행해왔다. 따라서 향후 추진되어야할 사회문화 교류·협력은 민간의 자율성 확대라는 큰 축을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 외적 환경변화에 관계없이 지속적으로 진행될 수 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 이는 단기적인 차원이 아닌 남북한 이질화 해소와 장기적인 사회통합의 관점에서 다루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 사회문화 교류·협력에 대한 민간분야 참여가 확대되

어야 하며, 특히 시민사회를 대표하는 NGO의 역할이 필수적으로 요구된다. NGO를 통한 사회문화 각 분야에서 민간교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회문화적 통합과정의 중요한 밑거름이 될 것이기 때문이다. 그러나 최근 활발한 시민운동에도 불구하고 서구에 비해 시민사회가 아직 완전히 성숙했다고 보기 힘든 상황에서 NGO의 남북 교류·협력사업 활성화를 위해서는 NGO의 노력뿐만 아니라 정부차원에서 많은 뒷받침이 필요하다. 교류·협력활성화를 위해서는 정부와의 효율적 협력관계설정, 재정지원 및 기타 법제도 개선, NGO 협의체 구성 및 효율적 활동방안 모색 등 정부차원의 지원과 NGO의 노력을 결합하는 다양한 형태의 증진방안이 고려되어야 할 것이다. 그러나 이와 같은 증진방안의 모색에 있어서 NGO의 자율성 보장이 가장 중요하다는 사실이 간과되어서는 안될 것이다. 정부의 지원방안이나, 협의체구성 등에 있어서도 NGO의 자율성을 해치는 결과가 초래될 경우 NGO를 통한 사회문화 교류·협력 활성화가 주는 긍정적 의미가 퇴색될 것이기 때문이다. 특히 NGO의 투명한 활동을 위해서는 NGO 자체의 노력과 아울러 정부 및 정치권의 영향이 최소화되어야 한다는 점은 필수적인 조건이다. 이와 같은 전제위에서 NGO를 통한 사회문화 교류·협력활성화는 남북한의 화해·협력을 실현하는 현실적인 방법일 것이며, 통일문제 및 교류·협력에 대한 시민사회의 자발적 참여라는 점에서 통일기반조성과 남북한 사회문화공동체 형성의 기초로 작용할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

경실련통일협회·동아일보. 『통일을 준비하는 한국의 민간단체』. 서울: 경실련 통일협회·동아일보, 1994.

김명기. 『남북기본합의서 개요』. 서울: 국제문제조사연구소, 1992.

김문환. 『분단조국과 통일문화』. 서울: 서울대학교출판부, 1994.

김병로. 『북한인권문제와 국제협력』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

김채형. 『OECD회원국의 NGO활동』. 서울: 한국국제협력단, 1992.

남북회담사무국. 『적십자회담수첩』, 서울: 남북회담사무국, 1994.

_____. 『사회문화공동위수첩』. 서울: 남북회담사무국, 1995.

민족통일연구원. 『통일문화』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

민족화해협력범국민협의회. 『민화협』, 1998.

박병석. 『남북한 사회문화교류의 현황과 전망』. 서울: 아태평화재단, 1995.

서재진. 『또 하나의 북한사회』. 서울: 나남, 1995.

성경룡, 김호기. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』. 서울: 정무제1장관실, 1997.

시민의 신문사. 『한국민간단체총람』, 서울: 시민의 신문사, 1997.

윤기관. 『남북한 무역경제』. 대전: 충남대학교, 1999.

이광규. 『문화인류학개론』. 서울: 일조각, 1983.

이금순. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』. 서울: 민족통일 연구원, 1997.

이면우 편. 『일본의 NGO활동 연구』. 서울: 세종연구소, 1998.

이상만. 『WTO체제하의 남북한 경제교류: 남북한 경제교류와 국제규범과의 조화방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 1995.

이원웅. 『국제인권레짐의 특성 및 동태에 대한 연구-비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로』. 서강대 정외과 박사학위논문, 1996.

이태욱·연하청·고일동. 『경협을 통한 남북한관계 발전의 길』. 서울: 신아세아질서연구회, 1996.

임강택. 『북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망』. 서울: 민족통일 연구원, 1998.

장형수·이창재·박영곤. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.

제성호. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

조 민. 『통일과정에서 민간단체의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

조명철·홍익표. 『북한의 외국인투자유치 정책과 투자환경』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.

조한범, 『남북사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.

중소기업진흥공단. 『유휴설비 대북이전 관련 수요조사 보고서』. 서울: 중소기업진흥공단, 1999.

통일부. 『국민의 정부 출범 6개월 대북정책 어떻게 추진되고 있나』. 서울: 통일부, 1998.

_____. 『MTI 분류에 따른 남북교역 통계자료 (1989~1997)』. 서울: 통일부, 1998.

_____. 『남북경제협력사업 실무안내』. 서울: 통일부, 1999.

_____. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부, 1999.

_____. 『남북교역 사례집』. 서울: 통일원, 1995.

_____. 『남북교역 실무안내』. 서울: 통일부, 1998.

_____. 『사회문화분야 남북교류협력실무안내』. 서울: 통일원, 1996.

_____. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1995.

통일부. 『통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취, 1969~1999』. 서울: 통일부, 1999.

통일원. 『남북교역 추진현황: 1988~1996』. 서울: 통일원, 1996.

_____. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1992.

통일연구원. 『통일문제협의회 관련 회의보고서』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

_____. 「1997년도 집중워크샵 결과보고서」. 서울: 민족통일연구원, 1997.

한홍열. 「GATT 최혜국대우 원칙과 남북한 물자교류」. 서울: 대외경제 정책연구원, 1993.

홍두승 외. 「시민운동단체 활성화 방안에 대한 연구」. 서울: 서울대 인구 및 발전문제연구소, 1993.

Ritzer, G. et. al. *Sociology*. Allyn & Bacon, 1979.

Salamon, L. M. & Anheier, H. K. *In search of non profit sector: The question of definitions*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1992.

Schermers, H. G. *International Institutional Law*. Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980.

2. 논문

강문규. “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향”. 「우리민족서로돕기운동」. 1998년 하반기 정책집담회 주제발표논문. 1998.10.

김영래. “한국비정부단체의 세계화전략연구”. 「국제정치학논집」. 제 37집 1호, 1997.

김혁래. “세계화와 한국 NGO의 현황”. 「세계화와 한국 NGO의 발전방안」. 서울: 경제정의실천시민연합, 1997.

김혜경. “개발NGO의 현황과 발전방향”. 김혁래 외 「세계화와 한국NGO의 발전방향」. 서울: 경실련, 1997.

- 박형중. “남북한의 사회격차와 사회통합”. 『남북한 사회통합: 비교사회론적 접근』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 신희선. “김정일시대의 대외개방정책 촉진 및 억제요인,” 『통일경제』, 1999년 6월, pp. 66~84.
- 안병민. “경의선 연결의 경제적 효과,” 『통일경제』, 2000. 9, pp. 29~36.
- 이신화. “국제기구의 동반자: 탈냉전기대 국제 NGO의 위상과 역할”. 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』. 서울: 경제정의실천연합, 1997.
- 이은숙. “남북한 사회통합의 이론적 탐색”. 『남북한 사회통합론』. 서울: 삶과 꿈, 1997.
- 이우정. “남·북한 경제교류협력의 현황과 과제: 민간경제협력부문을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 1998, pp. 125~150.
- 이장희. “‘민족화해협력범국민협의회’결성을 통해본 해방후 민간통일운동과 정부의 통일정책. 『통일경제』 통권 제45호. 서울: 현대경제사회연구원, 1998.
- 이홍균. “시민사회와 비정부조직”. 김혁래 외. 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』. 서울: 경제정의실천연합, 1997.
- 장경섭. “북한의 잠재적 시민사회: 이차의식, 이차경제, 이차사회”. 『현상과 인식』, 1994.
- 전성우. “통일독일의 사회통합”. 『남북한 사회통합: 비교사회론적 접근』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

전홍택·고일동. “남북경협 활성화조치 1년 평가와 향후 과제,” 『통일경제』, 1999년 4월, pp. 30~45.

전효관. “통일관련 시민단체 역할의 새로운 방향모색”. 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』. 연세대 통일연구원 학술회의 자료집, 1998.

제성호. “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선방향”. 『남북교류협력 활성화를 위한 정책방향과 관련제도의 개선방안』 정책토론자료집. 서울: 우리민족서로돕기운동, 1998.

조한범, “남북의 사회문화적 통합과정에서 시민단체의 역할”, 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』. 연세대학교 통일연구원 학술회의 자료집, 1998.

최대석. “남북문화교류활성화방안연구”. 『통일과 북한사회문화』 서울: 민족통일연구원, 1995.

한배호. “정치변동과 국가-시민사회의 긴장관계”. 한국사회학회·한국정치학회 편 『한국의 국가와 시민사회』. 서울: 한울, 1992.

홍성국. “대북 금융거래와 국제금융기구의 지원,” 『통일경제』, 2000. 3, pp. 33~39.

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)

Otto, Dianne. "Non governmental organizations in the United Nations system: The emerging role of international civil society", *Human Right Quartely*, Vol. 18. 1996.

Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)

Willet, Peter. From Stockholm to Rio and beyond. *Review of International Studies*. No. 22, 1996.

3. 기타

「월간 남북교류협력 동향 및 인도적 사업 동향」

「남북교류협력에 관한 법률」

「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」

「남북협력기금법」

「북한뉴스레터」

「민화협소식」

「시민의 신문」

「연합통신」

「우리민족서로돕기운동」

「조선일보」

「한겨레」