


이 보고서는 2007년 통일부의 「남북 사회문화교류 중장기 로드맵
설정 및 추진 전략 연구」에 관한 학술연구용역 사업의 일환으로
연구되었음

남북 사회문화교류
중장기 로드맵
설정 및 추진 전략 연구

2007. 11.

연구기관 :  민족화해협력범국민협의회

통 일 부

남북 사회문화교류
중장기 로드맵
설정 및 추진 전략 연구

연구용역보고서



민족화해협력범국민협의회

제 출 문

통일부 장관 귀하

본 보고서를 통일부 위탁연구과제, 「남북 사회문화 교류 중장기 로드맵 설정 및 추진 전략 연구」 최종보고서로 제출합니다.

2007년 11월 30일
민족화해협력범국민협의회
정책위원장 백 학 순

< 연구진 >

연구책임자 : 백학순 세종연구소 수석연구위원
연구원 : 이우영 북한대학원 대학교 교수
전영선 이화여대 통일학연구원 객원연구위원
정현곤 민화협 사무처장
보조연구원 : 이현희 민화협 정책홍보팀 부장
홍진옥 민화협 정책홍보팀 간사

< 목 차 >

※ 요약문	v.
I. 서론	1
II. 사회문화 통합 이론과 사례연구	4
1. 사회문화 통합의 이론적 검토	4
2. 사회문화통합 사례와 시사: 독일통합 과정 분석	11
가. 유럽통합의 경우	11
(1) 유럽통합의 과정	11
(2) 유럽통합과 문화정책	14
나. 독일과 베트남의 사회문화통합	20
(1) 통합의 과정	20
(2) 독일과 베트남의 사회문화 통합 비교	22
(3) 독일과 베트남: 사회문화 통합의 전망	27
다. 독일의 사회문화교류 사업의 특성의 시사점	28
(1) 문화분야	31
(2) 청소년 교류	46
(3) 언론·방송분야	49
(4) 체육분야	52
(5) 종교분야	55
III. 남북 사회문화교류 현황과 문제점	61
1. 남북 사회문화교류 현황과 특성	61
가. 2000년 이후 사회문화교류 현황	61
(1) 6.15, 8.15민족공동행사	61
(2) 부문 단체별 교류와 공동행사	65
(3) 언론, 방송교류	70
(4) 문화 교류	74
(5) 체육교류	76

(6) 학술, 출판교류	79
(7) 과학기술, 환경 분야	80
(8) 지방자치 단체 교류	84
나. 특성과 변화	90
(1) 사회문화교류의 특성	90
(2) 민간 차원의 남북 공동기구 형성 유형	94
2. 남북 사회문화교류 성과와 문제점	101
가. 남북 사회문화교류의 성과와 문제점	101
나. 사회문화교류의 개선 과제	106
IV. 사회문화교류의 추진환경과 방향	110
1. 사회문화교류 추진 환경	110
가. 사회문화 교류의 국제적 환경	110
(1) 동북아의 정치적 지형 변화	110
(2) 관련국의 대 한반도 정책	112
(3) 동북아 평화체제와 남북 사회문화 교류	117
나. 사회문화 교류의 남북 환경	118
(1) 2007년 남북정상회담과 사회문화 교류	118
(2) 남북관계 변화 전망	121
(3) 사회문화 교류의 촉진 요인과 저항요인	125
다. 사회문화 교류의 국내적 환경	129
(1) 남북관계의 진면화	130
(2) 사회문화 교류의 내진(耐震) 구조 강화	133
2. 사회문화교류 추진방향	136
가. 사회문화교류 발전을 위한 정책과 방안	136
(1) 기본 방향	136
(2) 남북 사회문화교류 각 영역의 발전	140
(3) 법·제도의 정비	148
나. 남북 사회문화교류 추진체계 형성 방안	153
(1) 남북 사회문화협력공동위원회의 구성	153
(2) 사회문화교류 진흥 법률 제정 등 제도 마련	156
(3) 남북사회문화교류진흥원 검토	159

(4) 사회문화교류진흥원의 대안 검토: (가칭)남북사회문화교류협회	162
(5) 민관 협력기구의 구성	166

V. 사회문화교류의 단계별 추진 전략 167

1. 사회문화교류 통합과정과 기본 내용 167

가. 남북 통합과정과 시나리오	167
나. 사회문화 교류의 기본 내용	170
(1) 사회문화 교류를 위한 토대 구축	170
(2) 사회문화 분야별 교류 내용	173
(3) 민관 사회문화 교류 관리 기관	176

2. 단계별 추진 전략 178

가. 협력단계 : 남북관계 공식화 단계	178
(1) 사회문화 교류 환경	178
(2) 사회문화교류 방안	180
(3) 분야별 교류 프로그램	182
(4) 중점 추진 사업과 추진 전략	187
(5) 민간과 당국의 협력과 역할 방안	191
(6) 고려해야 할 환경 : 디딤돌과 걸림돌	194
나. 평화공존단계 : 통일초기 단계, 경제통합단계	196
(1) 사회문화 교류 환경	196
(2) 사회문화교류 방안	197
(3) 분야별 교류 프로그램	199
(4) 중점 추진 사업과 추진 전략	202
(5) 민간과 당국의 협력과 역할 방안	206
(6) 고려해야 할 환경 : 디딤돌과 걸림돌	207
다. 남북연합단계 : 사회문화 통합단계	208
(1) 사회문화 교류 환경	208
(2) 사회문화교류 방안	210
(3) 분야별 교류 프로그램	210
(4) 중점 추진 사업과 추진 전략	217
(5) 고려해야 할 환경 : 디딤돌과 걸림돌	218

VI. 결 론 221

※ 참고문헌 224

< 표 목 차 >

<표 1> 전쟁에서 평화로의 스펙트럼	6
<표 2> 유럽통합 과정과 문화의 정책화	16
<표 3> 사회·문화분야 교류·협력 관련 법적 개념규정	31
<표 4> 사회·문화분야 교류·협력 관련 동서독 「기본조약」(1972.12.21) 및 추가의정서	35
<표 5> 동서독 「문화협정」(1986.5.6)	37
<표 6> 동서독 「과학·기술협정」(1987.9.8)	44
<표 7> 동서독 「체육협정」(1974.5.8)	55
<표 8> 남북정상회담 전후의 남북언론교류 현황	71
<표 9> 남북정상회담 이후 남북체육교류 현황	77
<표 10> 1999년 이후 추진된 남북 과학기술분야 협력사업(정부지원 중심으로)	82
<표 11> 남북한 분야별 왕래 현황	91
<표 12> 거례말큰사전남북공동편찬위원회 성원	97
<표 13> 남북관계 발전 전망	124
<표 14> 남북 관계 발전의 긍정적 요인과 부정적 요인	128
<표 15> 국민적 합의 도출을 위한 목표와 과제	135
<표 16> 남북 관계 변화와 사회문화	169
<표 17> 남북 사회문화 교류 프로그램	183
<표 18> 평화공존 단계의 남북 사회문화교류 프로그램	200
<표 19> 통합단계 남북 사회문화 교류 프로그램	212

< 그림 목 차 >

<그림 1> 남북관계 진전구도	7
<그림 2> 남북인적왕래 현황	91

< 요약 문 >

본 연구는 2000년 남북정상회담을 계기로 확대되고 있는 사회문화교류의 성과를 비판적으로 검토하고, 상호 접촉을 통해 이끌어온 남북한 체제내의 변화와 남북관계의 변화, 그리고 국제적 환경변화의 맥락 속에서 사회문화 교류 발전을 위한 중장기 로드맵과 추진 전략을 모색하는 것을 연구의 목적으로 두고 진행하였다.

2장 ‘사회문화 통합 이론과 사례연구’에서는 사회문화 통합 이론을 살펴 보고, 유럽 통합의 사례연구를 통해 한반도 통합의 시사점을 파악해 보았다. 현재의 남북관계는 ‘적대적 대결’의 시기에서 ‘적대적 협력’의 단계에 접어들고 있다. 남북 간의 정치·군사적 문제가 남아있기 때문에 당장 ‘평화공존’의 단계라고 할 수는 없지만, 지난 시기에 비해 남북관계가 진전된 것만큼은 사실이다. 이에 더하여 국제적인 차원에서의 ‘한반도 냉전구조의 해체’ 및 ‘한반도 평화체제 구축’의 구상이 수면으로 떠오르고 있다.

이와 같은 남북관계의 발전단계를 염두에 두고 해외의 사회문화통합 사례를 살펴보고, 이것이 남북 사회문화교류 활성화를 위한 정책선택에 있어서 시사하고 있는 바를 모색해 보았다. 유럽의 경우, 유럽연합을 형성하는데 중요한 영향을 미친 문화정책에 주목한다. ‘다양성 속의 단일성’을 핵심으로 하는 문화정책은 상상으로만 존재하던 유럽통합의 이미지들을 구체적인 정책들로 실현하고 있다.

그리고 독일과 베트남의 사회문화통합 사례를 살펴본다. 사회문화 통합은 사회제도의 통합, 의식 및 생활양식의 측면, 그리고 생활수준 격차의 측면에서 살펴볼 수 있다. 두 국가는 자본주의와 사회주의라는 상이한 사회경제체제의 통합이자 한 체제로의 일방적 통합이라는 점에서 서로 유사하다고 하겠다. 한쪽 체제에 의해 일방적으로 통합되는 것이 체제 구성원들에게 많은 혼란을 가져왔다는 것을 동독 및 북베트남의 사례에서 발견하게 된다. 특히, 동서독 간의 문화분야, 청소년 교류, 언론·방송분야, 체육분야, 종교분야

야의 사회문화교류사업의 내용들은 남북한 간에 창조적으로 응용할 수 있는 시사점들을 보여준다.

독일이 분열되어 있던 동서독 주민들 간의 갈등과 반목을 극복하기 위한 문화·정서적 측면의 교류 정책의 필요성을 보여주고 있다면, 베트남은 억압과 강제를 통해서라도 남북베트남 주민들 간의 분열을 막고 통합상태를 이루어 안정을 찾을 수 있도록 하는 사회·정책적 차원의 접근 방식을 제시한다.

3장 “남북사회문화교류 현황과 문제점”에서는 2000년 1차 정상회담 이후로부터 2007년 2차 정상회담까지의 사회문화교류의 현황을 살펴 그 특성을 찾아내고 문제점도 짚어보았다.

2000년 남북정상회담 이후 사회문화교류는 부분적인 단절을 경험하면서도 지속적인 상승흐름을 타고 왔다. 2000년에 사회문화교류의 일환으로 방북한 인원은 476명이었지만 매년 늘어나 2005년에는 10,777명에 이르렀다. 2차 남북 정상회담이 개최된 올해의 경우 10월까지의 통계로도 이미 2005년의 수준을 넘어섰다.

지난 7년간의 사회문화교류 현황이 보여주는 특성은 다음의 7가지로 요약할 수 있다.

- ① 6.15, 8.15공동행사가 안정되면서 노동, 농민, 여성, 청년, 교사, 문인, 종교인, 언론인 부문별 교류가 증가되었다.
- ② 역사와 문화재 분야의 협력 사업이 성장하고 이를 매개하는 방송, 종교 교류가 서로 얽혀 포괄적인 증가 추세를 이끌었다.
- ③ 지방자치단체의 경우처럼 사회문화교류와 인도지원 단위와의 사업 연계성이 높아지면서 교류의 확대에 기여했다.
- ④ 비록 평양 지역으로 한정되기는 했지만 공연활동 등 문화교류가 매우 활발하게 움직였다.
- ⑤ 체육교류 역시 남북교류의 효자 종목답게 여전히 좋은 기억들을 남북 국민들에게 심어주었다.
- ⑥ 상주취재, 채널 개방 등 언론과 방송교류의 본류가 여전히 지체되면서

남북 상호간 전체적 교류의 깊이는 매우 미흡하다.

⑦ 통일의 주역이 될 청소년 교류 분야를 비롯하여 일반인이 참가하는 교류로까지 그 폭과 깊이가 확대되지는 못했다.

정상회담 이후 남북 사회문화교류는 다양한 교류의 정착을 통해 남북 상호 간의 이해를 증진시키고 불신을 해소하는 데 기여했다는 평가를 받는다. 2002년의 서해교전 이후 북한의 사과를 촉구하면서 8.15서울 통일대회와 부산아시아경기대회 대표단 참가를 이끌어 낸 것이나, 2004년부터 시작된 10여월여의 경색국면을 6.15평양대축전 행사를 통해 풀어낸 경험은 사회문화교류가 정치적 군사적 긴장완화를 이끄는 기억에 남는 사례이다. 2007남북 정상선언과 1차 총리회담을 거쳐 남북 사이에 사회문화교류협력공동위원회 구성이 합의됨으로서 이 분야 교류도 이제 제도화 단계로 진입하고 있다.

그러나 사회문화교류의 제반 분야가 늘 밝은 면만 있는 것은 아니다. 2001년 8.15평양 대회를 통해 드러난 갈등 요소는 지금도 깊게 드리워져 있다. 여전히 외부 정치 환경을 핑계로 합의한 사항을 번복하는 북한의 태도는 계속되고 있으며 이는 사회문화교류가 정치에 종속되는 현상에 다름 아니다. 이러한 불안정성이 빚어내는 남남갈등 또한 만만치 않다. 사회문화교류의 고비용 구조도 대중화를 방해한다. 평양 한번 가는데 200만원을 훌쩍 넘는 비용을 지불해야 하니 쉽게 대중화되지 못한다. 육로 방북이 이 문제를 해결하는 단초지만 이 또한 군사적 긴장 속에서 잘 풀리지 않는 것이다.

4장 “사회문화교류의 추진환경과 방향”에서는 사회문화교류에 영향을 미치고 있는 국제적, 국내적, 남북간의 환경 변화를 살펴보고, 사회문화교류 정책과 방안, 추진체계 형성 방안 등 사회문화교류의 방향을 제안하고 있다.

우선 4장 1절에서는 환경 분야를 살펴보았다. 남북 사회문화 교류 추진을 둘러싼 국제적인 환경의 가장 큰 변수는 한반도 평화체제의 구축 여부이다. 한반도 평화체제의 구축이 중요한 이유는 사회문화 교류가 풍부한 내용과 안정성을 갖추기 위해서는 주변 관련국들과의 국제적 이해가 절실하기 때문이다. 한반도의 불안정성은 남북관계 발전의 전면에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것이며, 이는 사회문화 교류에도 영향을 미칠 것이기 때문이다.

동북아시아의 역동성은 기존의 질서관계에서 새로운 질서관계로 전환되는 과정 속에서 겪는 변화라고 할 수 있다. 한반도 주변국들의 국내 정치 및 경제 시스템은 근본적인 변화를 겪고 있다. 동북아 지역 국가의 변화 방향과 결과는 21세기의 국가생존과 번영을 추구하는 한국의 진로에 지대한 영향을 미칠 것이다. 또한 남북의 통일 역시 한반도와 주변 국가들의 관계에서 근본적인 변화를 의미하는 중대 변수가 되고 있다. 사회문화 교류를 위해서는 기반으로 동북아의 안정적 시스템을 구축해야 할 것이다.

한반도를 둘러싼 복잡 다양한 국제적 협력 관계 속에서 남북 사회문화 교류가 충실히 이루어지기 위해서는 남북관계 개선과 통일은 냉전체제의 완전한 청산이라는 시대적이며, 국제적인 공감대를 형성해야 한다.

한반도와 주변 관련국들은 문화교류와 협력을 통하여 자국의 위상을 높이기 위한 정책들을 적극 추진하고 있다. 이는 한반도 관계를 둘러싼 국제 질서의 변화에 대해서 각국이 어떤 이해관계를 마련하고 관계를 형성할 것인지에 대한 문화적 대응전략이 필요하다는 점을 시사한다.

이런 점에서 2007년의 남북정상회담은 남북관계 발전의 불안정성을 제거하고 사회문화 협력의 틀을 당국 차원에서 이루어지게 되었음을 의미한다. 한반도의 정치적 안정은 남북 사이의 경제 협력과 사회문화 분야의 협력을 높여줄 것이다. 물론 정치적 환경 개선이 곧 북한의 정책변화로 즉각적으로 나타나지는 않을 것이지만 예측가능성이 높아진 만큼 장기적인 협력이 가능해질 것이다.

반면 남북관계 발전의 걸림도 많다. 통일의 저항 요인으로는 오랜 냉전체제로 인한 상호 불신감, 군사안보 분야의 불안감 등의 정치적 요인이 가장 크다. 여기에 통일에 따르는 통일비용에 대한 부담감과 대북 지원에 따른 경제침체에 대한 우려감, 상이한 문화체계 속에서 형성된 심리적 배타성, 남한 내 사회소의 계층의 반발, 북한의 일방적 흡수통일에 대한 저항감, 정치제도와 방송언론 등의 민주화 과정, 정치적 양보의지, 근대화된 이후의 통합 경험 부족 등이 걸림돌이 될 것이다. 또한 남북관계 발전에도 불구하고 해결되지 않은 국군포로, 납북자 문제, 열악한 북한 인권 등도 사회문화 교류의 피로감을 누적시킬 가능성이 높다. 내부적으로 남남갈등을 해소하고 통

일에 대한 올바른 가치관을 형성할 수 있는 정책도 필요하다.

4장 2절에서는 사회문화교류의 추진 방향에 대해 사회문화교류의 방향과 각 영역의 발전, 법·제도의 문제 그리고 추진주체의 형성 방안을 중심으로 연구하였다.

우선 사회문화교류의 기본방향은 2000년 이후부터 현재까지의 경험을 반추하여 다음과 같이 다섯 가지의 방향에 입각하여 진행되어야 함을 제안했다.

① 사회문화교류를 통해 남북 사이의 이질성을 극복하고 동질성을 회복하면서 민족공동체 의식을 함양해 가야 한다.

② 남북 상호간에 이해와 신뢰 형성 과정의 축적이라는 관점에서 사회문화교류, 협력을 추진해야 한다.

③ 남북관계의 전반적 발전과 더불어 사회문화교류의 경우도 제도화 단계로 들어가야 한다.

④ 남한 사회내에서 민주주의를 확대하고 평화문화를 정착시키는 노력속에서 남북사회문화의 전반적인 발전을 이끌어 가는 과정이 되어야 한다.

⑤ 사회문화교류의 추진에서 점진적, 단계적 통합이라는 방향 하에 민(民)과 관(官)의 협력을 모든 영역에서 실현해 가야 한다.

이러한 기본 방향 하에 이미 성장분야로 발견된 사회문화교류의 각 영역은 더욱 심화시켜 가야하며 동시에 새롭게 싹이 트고 있는 분야에 대해서도 관심을 기울일 것을 제안하고 있다. 연구에서 제안한 신규 분야는 연수, 체류 등이 결합된 왕래성 인적교류, 지방 단위로 보존되고 있는 민족전통문화 및 의식주 생활 문화분야 교류, 인도지원 분야의 사회문화 교류로의 확장, 청소년들의 인적교류, IT기술력이 결합된 애니메이션, 게임, 프로그램 개발 등 문화산업 분야, DMZ 생태평화공원화 등과 같은 환경협력 분야, 해외 동포와 연계한 민족정체성 확립 사업 등이다.

법·제도 개선방향과 관련해서는 이미 ‘남북관계발전법’의 제정을 통해 남북관계를 규정한 조건에서 국가보안법 등 상호 충돌하는 남북관계 법령 체계를 현실에 맞게 정비해야 하며, 이를 위해서는 헌법 3조 영토조항의 개정 문제를 전향적으로 검토하는 것을 전제로 북한과 (가칭) 남북법률실무협의

회를 운영할 것을 제안하였다. 더불어 남북 협력 사업의 영역이 다변화되어 가는 조건을 반영하여, '남북교류협력법' 체계에 총괄되어 있는 남북관계 협력분야를 단행법 체계로 확산시켜, 사회문화교류 분야를 활성화해나가기 위한 사회문화교류진흥법과 지원협력의 제도화를 위한 (가칭)북한사회개발협력단법 등을 제정할 것을 제안하였다.

사회문화교류 추진체계와 관련해서는 총리 회담에서 합의한 남북사회문화협력공동위원회 구성을 적극 추진함과 동시에, 국내적으로도 사회문화교류를 담당하는 특수법인(사회문화교류진흥원) 설립을 제안하였다. 사회문화교류진흥원 설립과 관련해서는 이미 지난 2005년 국회에서 의원들에 의해 제기된 바 있지만, 남북관계 여건의 미성숙을 이유로 지체되었던 바, 이제 남북사이의 사회문화교류협정을 준비하는 단계까지 가고 있는 조건에서는 이 기구의 설립이 필요함을 제기하고 있다. 사회문화교류진흥원의 인적 구성과 제정 등 지나치게 과대했다고 지적되는 문제들에 대해서는 사회문화교류의 성장 정도와 교류 주체의 능력 등을 감안한 단계적 추진방안을 제안하였다. 여전히 진흥원 설립이 과도하다고 판단된다면 특수법인이 아닌 법정 기구 보장만을 구비한 (가칭)사회문화교류협회도 하나의 대안으로 검토하고 있다.

사회문화교류진흥원 체계의 구비와 더불어 정부와 민간의 정책협의 기구도 구성해야 함도 제기하였다. 이는 대북지원 단체의 경우 대북지원민관정책협의회를 운영, 민관협력이 제도화에 이르고 있는 데 비해 사회문화교류가 뒤쳐져서는 안된다는 것을 지적하는 것으로 이를 통해 남북관계의 균형적 발전을 추구하자는 것이다.

마지막으로 5장 “사회문화교류의 단계별 추진전략”에서는 남북통합 단계를 남북협력단계, 평화공존단계, 남북연합단계로 나누어 교류환경 및 교류방안, 분야별 교류 프로그램 및 진흥 방안에 대해 살펴보고 있다.

남북 사회문화 교류는 남북관계의 변화와 통일과정에 따라서 적절한 프로그램이 만들어지고 방향이 설정되어야 한다. 사회문화 교류가 활성화되기 위해서는 남북관계가 개선되어야 하며, 동시에 앞에서 이야기한 바와 같은

제도적 정비를 포함한 다양한 노력들이 필요하지만 보다 효과적으로 사회문화교류 프로그램을 구성할 필요가 있다. 사회문화 교류가 상황에 부합하여야 하고, 화해협력에 기여할 수 있어야 한다.

남북관계 발전 단계별 사회문화 교류 내용을 정리하면 다음과 같다.

남북협력단계에서는 실현가능성이 높은 분야부터 시작하여 구체적인 성과를 이어가야 한다. 교류의 내용이 화해협력과 평화정착에 도움이 된다고 하더라도 실현이 불가능한 교류는 의미가 없다. 사회문화교류의 개념을 확대하여 다양한 형태의 교류가 이루어질 수 있도록 해야 하며, 남북 사이의 대결단계를 극복할 수 있는 교류 내용을 만들어 가야 한다.

내적 기반 구축을 위한 과정도 중요하다. 북한의 예술 진흥을 위한 지원으로부터 시작하여 남북의 교류를 넘어 민족문화의 우수성을 해외에 알리고 남북 화해의 상징적 효과를 높이기 위한 남북 문화의 해외 교류행사를 공동으로 진행하거나 참여하는 것으로 확대해 나가야 한다.

남북 협력 단계에서 이루어질 수 있는 사회문화 분야의 주요 사업은 상징적이거나 실질적인 교류 사업을 추진하는 것도 중요하지만 '국제대회 공동 참여', '교류전문가양성', '교류프로그램구축', '북한 문화연구 기반 조성' 등을 추진해 나가야 한다.

평화공존단계에서는 한편으로는 남북한 적대감을 해소하는 등 분단구조를 청산함으로써 대결구도로 복귀하려는 시도를 미연에 차단하는데 기여하여야 할 것이며, 또 다른 한편으로는 통일을 대비하여 남북한주민의 공동체 의식 함양과 통일문화 구현에 대비하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이 단계에서 사회문화교류는 광범위하게 실시할 수 있을 것이며, 인적교류와 공동작업에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 사회문화 교류 사업과 함께 상실되었던 전통문화를 복구하는 과정이 병행되어야 하고, 진정한 의미에서 공동제작, 청소년 어린이 교류 프로그램을 통하여 통일문화를 만들고 공유해 나가야 한다.

남북연합단계에서는 일차적으로 사회문화 관련 공동 조직에 초점을 맞추어야 한다. 남북연합의 의의에 부합하기 위해서는 남북이 교유의 기구나 조직을 유지하면서 동시에 남북이 공동의 참여하는 단체가 기구를 구성하여야

한다. 사회문화와 관련된 공동 조직을 구성하여 본격적으로 사회문화적 통합에 대한 실질적 준비를 하여야 한다. 사회문화관련 공동의 조직은 남북이 공동으로 설립하고 구축하여 운영하여야 한다. 법이나 제도 면에서도 사회문화관련 법령 및 제도 전면적 정비하여 통합을 준비해야 한다.

남북이 문화적 우열관념에서 벗어나 미래지향적이고 창의적인 문화정책의 기초를 유지해 나가야 한다. 복지적 차원에서 사회문화 교류 정책이 마련되고, 통합의 과정에서 제기될 갈등을 해소할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 지역별 문화적 격차를 해소하고, 문화산업의 부흥을 통한 국부창출의 원천으로서 사회문화 정책 방향이 만들어져야 할 것이다.

남북 사회문화교류 중장기 로드맵 설정 및 추진 전략 연구

I. 서론

사회문화 교류는 내적 통합을 위한 기반을 조성하고, 화합의 실마리를 만들어 나감으로써 통합의 진정성을 살릴 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 지금까지의 남북관계에서 사회문화 교류의 내용을 보면 남북의 정치적 관계에 영향을 받아 왔다.

현재 남북 통합을 저해하는 요인 가운데 중요한 것은 현재 남북한의 사회문화 체제이다. 반세기에 걸친 남북한 대치상황은 북한에 대한 적대감을 확대시켜 왔고, 남북한 사회문화교류는 거의 이루어지지 않았다. 이와 같이 사회문화교류가 일천하다는 것은 무엇보다도 사회문화교류를 활성화하는데 가장 큰 걸림돌이라고 할 수 있다. 사회문화 교류는 지금까지의 이러한 현황을 직시하면서 장기적인 정책을 통해 교류 프로그램을 만들어 나가야 한다.

남북 사이에 화해 분위기가 고양되면 사회문화교류가 활성화되고 남북관계가 경색되면 사회문화교류도 위축되었다. 이러한 상황은 현재에도 유효하다.

근본적으로 사회문화교류가 활성화되기 위해서는 남북 사이의 화해협력의 분위기가 정착되는 것이 필요조건이다. 그러나 남북 사이의 협력적인 분위기 형성이 사회문화 교류의 충분조건은 아니다. 사회문화 교류는 남북관계에 일방적으로 종속되거나 부차적인 문제가 아닌 통일의 당위성을 홍보하고 내적 추동성을 얻는 지름길이기 때문이다.

사회문화 교류가 통일에서 의미를 갖는 것은 무엇보다 통일이 단순히 체제나 제도의 통합으로 완성되는 것이 아니기 때문이다. 궁극적으로 통일의 완성은 사회문화공동체의 형성이며, 사람들 간의 통합이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 사회문화교류가 통일을 위한 필요조건 가운데 하나가 된다. 이는 사회문화교류가 활성화되지 않는다면 통일 이후 많은 사회문화적 갈등이 야기될 수밖에 없다는 것을 의미한다.

또한 사회문화교류의 활성화 자체가 남북관계 개선이나 평화정착에 기여한다는 점이다. 중국과 미국의 관계개선의 출발점이 ‘핑퐁외교’였다는 점을 상기할 필요가 있다. 즉 적대적인 관계를 개선하는데 상대적으로 정치적 영향력이 적은

분야의 교류가 중요한 의미를 가진다는 것이다. 따라서 상호적대감을 약화시키고, 평화를 정착하는데 사회문화교류가 기여할 바가 많다는 점을 인식할 필요가 있다.

2000년 이후 남북은 남북교류가 진행되면 사회문화적 통합이 자연스럽게 진행될 것이라고 생각하기도 하였다. 다시 말해 사회문화 교류의 양적 증가는 자연스럽게 질적 변화로 이어질 것이라고 생각하였다. 그러나 이런 예상과 달리 사회문화 교류는 양적인 증대에도 불구하고 질적으로 크게 개선되지 않았다.

이는 사회문화 교류가 목적하는 것처럼 남북 사이의 통합은 자연스럽게 이루어질 수 있는 문제가 아니라, 남북 사이의 통합 저해 요인을 제거하고 안정성을 구축하기 위한 노력이 있어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 대북 정책에 대한 국민적 합의가 도출되어야 한다. 남한 정부의 대북 정책의 관건은 향후 정권의 향배와 통일에 대한 국민간의 합의를 어떻게 이끌어 낼 것인가의 문제이다. 또한 통일 과정에 따르는 부정적인 현상들을 얼마나 잘 해소하면서 국민적 합의를 이끌어 낼 것인가에 따라서 남북관계 발전 방향과 속도가 좌우될 것이다.

북한 문제로 남북의 교류가 경색된 2004년의 경우에도 개성공단과 금강산 관광사업은 별다른 영향을 받지 않고 추진되었지만, 북한의 핵실험이 있었던 2006년의 경우에는 사회문화 교류가 상당한 위기를 맞았다. 이러한 변수는 남북관계 전반에 걸쳐 특히 사회문화 교류에 있어 부정적인 영향을 미친다.

2007년의 정상회담과 총리회담으로 남북관계 발전을 위한 제도적 장치는 만들어 졌다. 현재의 방향과 발전이라면 장기적 측면에서 남북 관계는 체제이념의 대립을 해소해 가면서 평화공존 상태에서 통일의 전 단계로서 진행되어 갈 것이다. 그러나 이 과정은 남북의 문제로 해결될 수 있는 과정이 아니다.

남북관계에서 사회문화공동체 형성전략은 사회문화 교류의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 고려하여 추진되어야 한다. 사회문화 교류가 주는 긍정적인 영향도 크지만 교류과정의 지연이나 교류 실패로 인한 통일피로감이 누적될 수 있으며, 이는 장기적으로 남북관계 개선에서 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

본 연구에서는 2000년 남북정상회담을 계기로 확대되고 있는 사회문화교류의 성과를 비판적으로 검토하고, 상호 접촉을 통해 이끌어온 남북한 체제내의

변화와, 남북관계의 변화, 그리고 국제적 환경변화의 맥락 속에서 사회문화교류 발전을 위한 중장기 로드맵과 추진 전략을 모색하는 것을 연구의 목적으로 두고 있다. 이와 같은 맥락에서 본 연구는 다음의 차례로 진행 될 것이다. 첫째, 사회문화교류와 평화정책의 관계를 이론적으로 검토하고, 유럽의 통합의 사례연구를 통해 한반도 통합 과정에 주는 시사점을 찾아 볼 것이다. 두 번째로 2000년 정상회담 이후 활발해진 남북사회문화 교류의 특성과 현황을 면밀히 검토하고, 사회문화교류가 미친 영향을 살펴 볼 것이다. 세 번째로 사회문화교류의 국제적, 국내적, 남북관계 환경을 살펴보고, 사회문화 추진 방향을 법, 제도적 측면과 추진체계 형성을 중심으로 살펴볼 것이다. 마지막으로 사회문화교류의 단계별 추진 전략을 협력단계, 평화공존단계, 통합단계로 살펴보고, 단계별 실현 가능한 사회문화교류 프로그램과 추진 전략을 제시할 것이다.

II. 사회문화 통합 이론과 사례연구

1. 사회문화 통합의 이론적 검토

최근까지의 남북관계는 남북이 이념, 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 차원에서 전면적으로 대결하였던 “적대적 대결”의 시기로 특징지을 수 있다. 서로 간에 체제비난과 유형적, 무형적인 적대성이 표출되었던 반면, 교류나 협력은 철저히 단절되었던 시기였다.

그러나 햇볕정책으로 상징되는 대북화해협력정책을 바탕으로, 정경분리원칙 아래 남북 간 화해와 협력을 추진하고 있는 국민의 정부가 출범한 이후 한반도의 남북관계는 이념적으로, 정치·군사적으로는 적대적인 대립의 상태가 완전히 해소된 것은 아니지만, 경제적으로 그리고 사회·문화적으로는 부분적으로 교류와 협력이 형성되는 “적대적 협력”의 “초입단계”에 들어서게 되었다. 잠수정의 침투, 서해에서의 무력충돌과 같은 적대적인 대립이 사라지지 않은 가운데서도 금강산관광사업과 같은 남북한 경협이 추진될 뿐만 아니라, 예술단이나 체육·종교단체의 방북이 실현되는 등 사회·문화 분야에서도 교류와 협력이 형성되었던 것이다.

만약 이러한 적대적 협력이 서로간의 이해에 의해 확대되고 심화될 경우에는 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 정치·군사적 측면에서도 부분적으로 협력할 수 있는 “평화공존”의 시대가 남북관계에 도래할 수 있다. 자본주의와 사회주의를 지향함으로써 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화분야에서의 상호간 전면적인 교류와 협력이 이루어짐은 물론 정치, 군사적 측면에서도 남북한이 부분적으로 합의하여 당국 간의 관계가 정상화되고 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰를 구축하는 상황으로 남북관계가 발전하게 되는 것이다.

나아가 평화공존이 본격화되고 그 과정에서 남북 간에 커다란 정치적 합의가 이루어질 경우에는 우리가 염원하는 민족통일의 궁극적 형태인 “1민족 1국가 1체제”로 향하는 도정에서 “1민족 2국가 2체제” 형식의 “남북연합”이 가시화되어 “사실상의 통일”이 이루어질 수 있는 가능성도 열리게 된다. 남북연합의 단

계에서는 남북한이 이념적으로 서로 다른 체제를 유지하기는 하나 사회 모든 분야에서 전면적인 교류와 협력이 이루어지게 되는 것이다. 그리고 궁극적인 한반도 통일은 이러한 과정을 통해 사회의 전반적 영역에서 남북한 상호간에 통합의 수준이 서서히 높아지는 가운데 민족합의에 의해 평화적으로 이룩될 수 있다.

이와 같은 남북관계의 진전구도에 더하여 남북관계에 국제적 차원이 고려된 “한반도 냉전구조 해체” 및 “한반도 평화체제 구축” 구상간의 상관관계는 다음과 같다. 일반적으로 평화체제 구축은 전쟁상태를 청산하는 “평화의 회복”(소극적 평화)과 평화상태를 지속적으로 관리하는 “평화의 유지” 두 가지 모두를 포괄하는 개념(적극적 평화)이다.¹⁾ 따라서 한반도 냉전구조 해체는 평화의 회복에 중점을 두어 남북관계를 “적대적 협력”단계에서 “평화공존”단계로 진입시키는 것을 의미하며, 한반도 평화체제 구축은 적극적 평화의 개념으로서 한반도 냉전구조 해체를 포함함은 물론 평화의 유지를 항구화하기 위해 남북관계를 “평화공존”단계에서 “남북연합”단계로 진전시키는 전 과정을 의미한다.

전쟁에서 평화로의 다양한 단계를 <표 1>과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다. 이때 분쟁이란 “엉켜져 다투는 것”으로 정의되며 전쟁, 승부다툼, 논쟁을 포괄한다. 전쟁은 “무력에 의한 국가와 국가 간의 투쟁”으로서 가장 강도가 강한 상태의 분쟁이며, 승부다툼은 합리적인 통제를 전제로 하는 분쟁이다. 논쟁은 어떤 쟁점을 두고 상대방을 비판·공격하고 논리적으로 공박하며 자신의 입장을 변호하는 분쟁이다. 이렇게 볼 때 최근까지 한반도는 (국지적·제한적) 전쟁, 승부다툼, 논쟁이 동시에 전개되고 있는 분쟁의 상태에 놓여 있었다.

따라서 “한반도 평화체제 구축”에서 “평화”의 내용은 무력적 충돌 즉 (국지적·제한적) 전쟁이 존재하지 않는 “평화의 회복”(Restoration of Peace)이란 소극적 평화가 아니라, 전쟁상태에서 승부다툼상태로, 승부다툼상태에서 논쟁상태로, 논쟁상태에서 분쟁이 해소되고 평화가 유지·관리되는 “평화의 회복 + 평화의 유지”(Maintenance of Peace)란 적극적 평화의 개념이다. 여기에 더하여 한반도 평화체제는 민족분단이란 특수성으로 인해 민족의 통일을 지향하고 기여할

1) “평화”의 개념은 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않는 상태”의 소극적 개념과 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 무력적 충돌의 원인이 되는 분쟁요소가 해소되고, 새로운 분쟁의 발생시 무력적 충돌로 표출되지 않도록 관리되는 상태”의 적극적 개념으로 나눌 수 있다.

수 있는 체제여야 한다. 따라서 한반도 평화체제 구축방안은 ㄱ. 한반도 평화의 회복을 위한 체제 구성방안, ㄴ. 한반도 평화의 유지를 위한 체제 구성방안, ㄷ. 민족통일에 기여하는 체제 구성방안 등을 포괄한다.

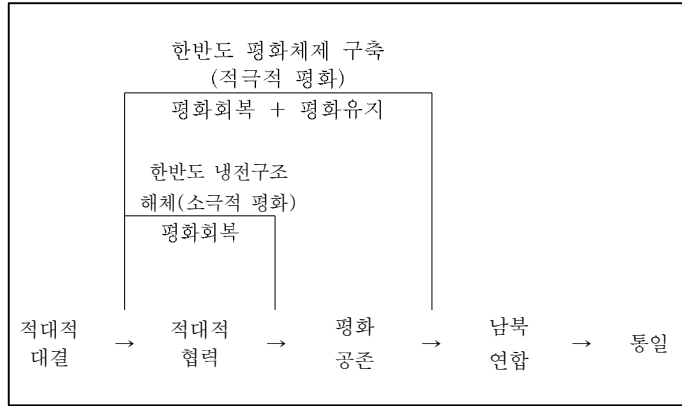
<표 1> 전쟁에서 평화로의 스펙트럼

분쟁(Conflict)			평화 (Peace)
전쟁 (Fights)	승부다툼 (Games)	논쟁 (Debates)	
소극적 평화의 대상			
← 적극적 평화의 대상 →			

이러한 남북관계의 발전방향에 대한 기대는 <그림 1>과 같이 표현될 수 있다.²⁾

2) 손기웅, “베를린선언의 의의와 과제”, 통일연구원, 『베를린선언과 남북관계』 (서울: 통일연구원, 2001), 8-12쪽 참조.

<그림 1> 남북관계 진전구도



따라서 적대적 협력이 막 움트기 시작한 지금 우리가 국가적으로 온 국민의 힘을 기울여야 할 과제는 남북한 간에 교류·협력을 더욱 활성화하여 상호 이해와 관심의 폭을 넓히고 심화시켜 신뢰감을 형성하고 이를 토대로 정치·군사적 측면에서도 남북한이 협력하는 “평화공존”의 시대를 여는 것이다. 그러나 한반도에 있어서 냉전구조가 지속되는 한 적대적 협력이 진정한 평화공존으로 진전되기에는 대내·외적 차원에서 한계가 주어질 수밖에 없다.

결국 남북한 교류·협력을 더욱 활성화시키면서, 한편으로 국내·외적 수준에서, 남북한관계 및 다자적 차원에서 한반도 냉전구조의 해체를 위한 작업을 동시에 추진해야 하는 것이 우리의 당면과제이다. 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 구도 내에서 적대적 협력의 심화가 명실상부한 평화공존으로 진전되어갈 수 있도록 종합적이고도 단계적인 전략을 통해 남북한 교류·협력을 추진하여야 한다.

한편 남북한 교류·협력의 폭과 규모를 더욱 심화, 활성화시켜 나가는 국가적 노력 가운데 특히 남북한간 사회·문화적 이질성을 극복하고 민족공동체 형성이라는 장기적 목표에 기여할 수 있는 사회·문화분야 교류·협력의 중요성이 부각되고 있다.

현재 남과 북의 문화는 다르다. 그것은 다른 체제 하에서 서로 다른 외국문

화의 영향을 받은 데서 오는 당연한 결과이다. 그러나 남한문화에 비해 북한문화가 혹은 북한문화에 비해 남한문화가 어떤 기준에 비추어 더 이질화되었다는 발상은 옳지 않다. 통일은 분단 이전 상태로의 원상회복이 아니다. 단순한 재결합이 아니라, 새로운 한민족(韓民族)을 창조하는 것이다. 이질화된 문화의 동질성 회복이라는 명제는 자칫 동질적 문화라는 절대기준을 정해놓고 서로 다른 문화의 융합이 가져올 역동성을 부정하게 될 가능성이 있다.

장기적 측면에서 이러한 상황을 가정한다면 현 단계의 남북 사회·문화 교류·협력은 이질성의 확인이 우선이다. 그런 후에 융합을 거쳐 새로운 통일된 문화를 어떻게 형성할 것인가를 고민해야 한다. 남북의 통일은 궁극적으로 문화의 통일에서, 즉 통일된 남북이 하나의 국가단위를 이루고 그 바탕 위에서 형성되는 통일문화를 이룰 때 비로소 완성된다.

정치적 통합이 주로 권력 배분이나 정치체제의 조립을 대상으로 하는 것이라면, 사회·문화적 통합은 사회구성원들이 어떻게 함께 잘 살아 가느냐 하는 공동체 의식을 함양해 가는 과정이다. 사회·문화적 통합은 “분단상태로부터의 통일”이라는 결과적 측면보다는 “분단상태의 극복과 해소”라는 과정적 측면을 중요시한다. 사회·문화적 교류·협력은 정치·경제 등 다른 분야들에 비해 당사자끼리의 논의가 가능하여 저변으로부터의 파급효과가 상당히 크다.³⁾

따라서 평화공존으로 향하는 과정에서 남북 사회·문화교류는 그 기반을 닦는 일이라 할 것이다. 이러한 의미에서 「남북 사회문화협력사업 처리에 관한 규정」(1998.5.12)의 제3조는 “사회·문화분야 협력사업”을 “남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 남한, 북한 또는 제3국에서” 행하는 일련의 행위로 규정하고 있다.

구체적인 남북한 문제와 관련된 사회문화통합 개념은 분단국 통합사례를 연구하면서 등장하며 또한 학자에 따라 상이한 강조점을 가지고 있다. 우선 남북한, 독일의 통일의 연구에서 사회문화통합이란 분열되어 있던 두 주민 집단이

3) 통일은 실사 제도적 통합(체제 통합)을 이룬다고 해도 이념적으로 같은 반열(이념 통합)에 서있지 않으면 결코 양반의 통일이기 쉬우며, 통일이 열린 사회와 닫힌 사회의 생활차이를 극복(생활 통합)함은 물론 사회심리적 간극의 극복(가치 통합)까지 두루 포괄해야 의미를 가지게 된다.

갈등과 반목을 극복하고 더불어 사는 상황이라는 의미로 어떤 사회의 이상적 통합상태를 뜻한다. 그러나 베트남 통일사례 연구에서는 억압과 강제를 통해서라도 남북베트남이 분열하지 않고 통합상태를 이루어 안정을 찾고 있는 상태를 의미하고 있다.

사회문화통합을 이상적 차원에서 설정한 경우에도 강조점이 서로 다르다. 일부학자는 사회문화통합과 관련하여 다른 문제들을 제기하면서도, 문제핵심으로서 남북한 문화·정서적 이질성과 그 극복을 상정하고 있다. 이에 대하여 사회문화통합에서 문화·정서적 차원보다는 사회·정책적 차원을 중요시하는 입장이 존재한다. 한편 화폐와 권력의 체계규제적 구조가 생활세계의 상호이해와 합의의 사회문화통합적 구조를 무력하게 만드는 것으로 궁극적으로 ‘내적 식민지’가 되는 것으로 말하면서, 체제통합만 몰두하는 경우 결국 북한을 남한의 내부 식민지로 만들 것이라고 경고하고 있다.

- ㄱ. 문화적 차원의 통합방식: 역사, 언어, 문화와 종교에 의해 논증되어 있는 것으로 간주되는 해당 사회의 통일성에 대한 (때로는 매우 국수주의적) 관념에 의한 사회통합.
- ㄴ. 정치적 차원의 통합방식: 헌법규범의 강력한 구속력, 억압적인 (경우에 따라 매우 억압적인) 정치제도, 그리고 이들이 정치갈등을 조절하고 집권화시킬 수 있는 능력 등에 의한 사회통합.
- ㄷ. 경제적 차원의 통합방식: 투자, 생산, 소비의 상호관련이 당장은 아니더라도 미래에, 사회의 모든 부분에 대하여 복지와 안전의 상식적 기준을 충족시켜 줄 것이라는 기대에 의한 사회통합. 분배 관련 갈등은 그 종류와 처리 방식에 따라, 통합에 이바지 할 수도 해를 끼칠 수도 있다.

정책적 제안에 대해서 주목하면서 특정 이론보다는 이미 시행중인 사회문화통합정책을 참고하여야 한다는 점에서 캐나다의 다문화주의 정책을 주목할 필요가 있다.

캐나다는 초기 건국과정부터 영국계와 프랑스계 주민들로 연합된 연방주의 국가이기 때문에 사회문화통합을 이루기 위한 이중문화적인 정책이 국가차원에

서 실천된 사회이다. 특히 1970년대 이후로 세계 각지에서 다양한 인종·민족집단들의 이민이 가속화되면서 캐나다 사회는 모자이크와 같이 복합적인 사회로 변해갔다. 이러한 시대적, 인구학적 변화를 반영하면서 사회문화통합을 모색하는 과정에서 다문화주의가 출현하였고, 지금은 캐나다 모든 국민과 정부의지지 속에 사회문화통합의 가치와 이념으로 발전해가고 있다. 이러한 정책을 민족적 모자이크(Ethnic Mosaic)라고 하는데, 이것은 1971년에 연방정부가 문화적 다원주의(cultural pluralism)에 기초한 다문화주의를 공식적인 사회문화통합의 이념으로 제창하면서 출현하였다. 다문화주의는 대체적으로 다음과 같은 서로 관련된 세 가지의 현상을 지칭한다.

캐나다의 다문화주의는 단지 문화적 다양성의 가치를 수동적으로 인정하는 것에 그치는 것이 아니라 정부차원의 적극적인 지원으로 나타난다. 캐나다인들의 문화적 자유를 보장하는 가장 확실한 수단으로써 다음과 같은 네 가지 정책을 공식적으로 구체화한다. 첫째, 정부는 캐나다 사회의 발전에 지속적인 노력과 열망을 보이는 모든 집단에 대한 자원 지원을 위해 노력한다. 이와 같은 지원은 집단의 크기나 세력과는 무관하게 이뤄진다. 둘째, 정부는 사회에 대한 참여를 가로막는 문화적 장벽을 극복하기 위해 상이한 문화 집단에 대한 지원에 차이를 두지 않는다. 셋째, 정부는 캐나다 국가 전체의 이익을 위해서, 상이한 문화집단 간의 상호교류를 적극적으로 장려한다. 넷째, 정부는 새로운 이민자들에 대해 그들이 완전한 캐나다 사회의 구성원이 될 수 있도록 최소한 하나 이상의 공식적인 언어를 습득할 수 있도록 지원한다는 것이 구체적인 정책 내용들이다. 또한 이 같은 다문화주의 정책을 실행하기 위해 연방정부는 문화행사를 위한 지원금을 증액하고, 캐나다 대학 내에 민족학연구(ethnic studies) 과정을 개설하고, 영어 또는 불어 교육 프로그램을 강화하고, 다문화주의 프로그램 전담 기구를 설치하였다

캐나다의 다문화주의는 한편으로는 인구학적, 사회문화적으로 다양화되어 가는 캐나다 사회의 현실을 직시하고 기존질서를 방어하려고 하기보다는 오히려 적극적으로 개방된 사회로 나아가려는 노력으로 해석할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 영국계와 프랑스계로 양분된 캐나다 사회가 분리되지 않고 하나의 통합된 체계로 존속하기 위해서는 필연적으로 선택할 수밖에 없는 방안이라고 볼 수 있다. 서로 다른 인종·민족집단들의 가치관, 사고방식, 생활양식 등을 인

정하고 존중하는 개방적이고 관용적인 자세, 모든 개인들이 성, 인종, 민족, 국적, 종교 등의 차이로 인해 차별 받고 배제되지 않고 기회의 형평성을 보장받을 수 있다는 신념, 그리고 정부가 적극적으로 이러한 사회 이념을 보호하고 실현하려는 노력이 캐나다 사회가 다양성 속에서 통일성(unity in diversity)을 이루어갈 수 있는 토대를 마련하였다고 볼 수 있다.

2. 사회문화통합 사례와 시사: 독일통합 과정 분석

가. 유럽통합의 경우

(1) 유럽통합의 과정

유럽의 통합논의는 장모네와 로베르 슈망이라는 두 프랑스인의 손에 이끌렸다. 그리고 그 결정체로 석탄과 철강을 공동으로 관리하여 전쟁을 방지한다는 취지에서 ‘유럽석탄철강공동체’를 결성하였고 이것이 오늘날 유럽연합의 전신이 되었다. 유럽통합의 역사를 알리는 로마조약은 그 중심에 위치하고 있었다. 이때 유럽통합의 방식을 결정한 것은 ‘기능주의’였다. 기능주의는 기술이나 경제부문과 같이 정치적으로 덜 민감한 영역에서 우선 국가 간 협력관계를 체결할 것을 주장한다. 이렇게 처음 협력관계를 맺게 되면 시간이 지나 협력 파트너 간에 협력하고자 하는 의지가 저절로 생겨 다음 단계에서는 정치적으로 민감한 사안영역에서도 협력관계를 맺게 된다는 순진한 논리를 추종한다.⁴⁾

유럽인들은 곧 닥칠 세계 대공황과 1970년대를 강타한 두 차례의 오일쇼크를 예상치 못했다. 1960년대 말부터 평화를 외치며 공동체를 건설하고자 했던 유럽인들은 경제적 어려움에 직면하게 되자 그만 협력관계를 잊고 자기 나라의

4) 양오석, “경제에서 정치까지 유럽통합의 역사 50년,” 『월간 말』 8월호, (2007), 169쪽.

경제안보에 온 정신을 쏟았다. 유럽인들은 협력하고자 하는 의지가 자동으로 생겨 서로 다른 사안영역으로 타고 넘어가는 것이 아님을 똑똑히 지켜보았다. 오히려 협력하고자 하는 새로운 ‘정치적 의지’가 필요했다. 어쨌든 경제적 어려움은 유럽통합을 지향하는 의지의 발목을 잡았고 경제회복기가 돌아올 때까지 유럽통합은 멈춰서고 말았다.

세계 경기순환의 주기 속에 유럽통합의 역사도 그 생명을 같이해 왔다. 경제적 살림이 좋아지자 멈추어 섰던 유럽통합의 흐름도 다시 재기되었다. 이제는 아예 기능주의 원리의 중심을 이루었던 경제부문에서의 협력이 시장통합을 향한 구체적인 안으로 제시되었다. 노동과 자본의 자유이동은 아직 이른 단계이지만 상품과 서비스의 자유이동은 반드시 이루어야 하는 당면과제였다. 그리고 그 결정은 1987년 ‘유럽단일의정서’를 통해 구체화되었다. 유럽연합이 서른 살의 나이가 된 때였다.

흔히 말하는 유럽연합의 주요 정책 영역은 세 개의 기둥으로 묘사된다. 첫 번째 기둥은 유럽시장협력부문이고, 두 번째 기둥은 유럽안보협력부문이다. 그리고 마지막 세 번째 기둥은 내무 및 사법분야협력부문이다. 이들 기둥 가운데 유럽단일의정서를 통해 첫 번째 기둥에 있어서는 이미 유럽연합의 초국가적 권한이 작동하고 있고, 두 번째와 세 번째 기둥은 아직 정치적 민감성으로 인해 협상과정을 거치고 있다. 유럽연합은 몇 몇 전쟁을 겪기도 했다. 어떤 것은 의심받는 정의전이었고, 또 어떤 전쟁은 수상의 정치적 생명을 위협하는 모험이었다. 이런 전쟁들을 거치면서 흥미롭게도 유럽연합 회원국들은 ‘전략문화’가 서로 닳아가는 수렴현상을 보여주었다. 여기서 말하는 ‘전략문화’란 전쟁이라는 무력사용을 위해 국내 수준에서 요구되는 공식 절차상의 까다로움과 여론의 영향력 등을 의미한다. 이러한 전략문화에 있어서 회원국들은 상당한 차이를 보여 왔다.⁵⁾

로마조약에 명기된 노동의 자유이동은 이제 사람의 자유이동으로 표기가 바뀌었다. 그만큼 교육과 시민권의 개념이 중요한 자리를 차지하게 된 것이다. 교육은 학위를 공동으로 인정하고 어디서나 교육받을 자유를 인정하고 있다. 한편 시민권은 거주이전의 자유뿐만 아니라 투표권, 일자리를 구하는 자유를 인정하고 있다. 국적이나 인종에 따른 비차별을 생명으로 하고 직급이나 임금에 있어서 차별을 받지 않을 권리를 인정한다. 하지만 시민권 보장은 아직까진 현실과

5) 위의 글, 170쪽.

소원하다. 오히려 프랑스는 이민의 자유를 제한하고 더욱 엄격한 기준을 적용하고 있다. 다문화주의의 성공으로 평가받아 온 유럽인들의 문화공존 정책은 꾸준히 이어져 온 테러와 인종 및 종교적 갈등으로 얼룩져 있다. 공동 사회정책을 마련하기로 합의하였음에도 불구하고 개별 회원국들은 여전히 자유재량을 지닌 채 정부간주의를 따르고 있다. 이 모든 불일치는 유럽연합의 국가성 부족에서 비롯된다.⁶⁾

로마조약 50주년 기념행사에서 채택된 ‘베를린 선언’만으로는 유럽의 가치를 실현하기가 어렵다. 좋은 거버넌스, 법치 그리고 인권존중 등의 유럽적 가치는 또다른 정치적 의지를 기다리고 있다. 아니 그 이상의 노력이 필요한지도 모른다. 제도적 통합을 외쳤던 생시몽도 말년에는 기독교정신에 입각한 정신적 통합이야말로 진정한 유럽통합을 이루는 길이라고 역설하였다. 발칸지역을 중심으로 퍼져 있는 민족주의와 이민에 대한 규제강화, 외국인에 대한 일방적 적대감 그리고 외국자본의 기업인수합병을 반대하는 경제민족주의와 같은 기존 구조적 폐해들이 유럽통합이 가속화하는 데 발목을 잡는다.⁷⁾

긴 문명사적 맥락에서 보면, 유럽통합은 하나의 거대한 문화적 프로젝트로서의 의미를 지닌다. 유럽연합의 문화정책은 문화적 유럽시민의 양성을 통해 ‘유럽의 유럽화’를 지향한다. 이런 점에서 유럽통합은 상상의 공동체(imagined community)를 만들어 가는 과정이라고 볼 수 있다.⁸⁾ 유럽 공간 내에서의 정체성과 소속감은 대중문화 등을 통해 자발적으로 생성되기도 하지만 국가와 유럽연합 사이의 복합적 상호작용에 의해 움직이는 각종 제도적 노력에 의해서 영향을 받는다. 유럽연합은 새로운 사회구성이 요구되는 ‘상상의 공간’으로서의 유럽을 형성하는데 있어 가장 큰 영향력을 행사하는 행위자이다. 아래에서는 유럽 국가들 사이에 존재하는 문화적 갈등을 해소하고, 상호 교류·협력을 촉진하기 위한 유럽연합의 제도와 정책을 살펴보고자 한다. 이는 다른 아닌 유럽연합 차원에서 통합의 심화와 확대를 위해 수단적인 차원에서 추진되고 있다고 평가되는 유럽의 정체성을 재발견하고 재발명하기 위한 정책들이 어떻게 전개되고 있

6) 위의 글, 172쪽.

7) 위의 글, 173쪽.

8) 김명섭·홍익표, “문화적 프로젝트로서의 유럽통합과 독일의 문화정책,” 『21세기정치학회보』 제16집 1호 (2006). 172쪽

는가를 규명하는 것을 의미한다.

(2) 유럽통합과 문화정책

1992년 체결된 마스트리히트 조약 제2조에 의하면, 유럽공동체는 “조화롭고 균형있는 경제발전, 환경을 고려한 지속적이고 안정적인 성장, 높은 수준의 통합성을 보이는 경제업적, 높은 고용수준과 사회보호수준, 높은 생활수준과 삶의 질, 그리고 회원국 간의 경제·사회적 결속과 연대를 증진함”을 목적으로 한다고 명시하고 있다.⁹⁾

1992년에 제정되어 1993년 11월 1일에 발효된 마스트리히트 조약은 유럽공동체(E.C.)를 유럽연합(E.U.)으로 개편한 중요한 조약이면서, 유럽연합 차원에서 처음으로 문화를 공식적으로 언급하고 문화정책의 기본 방향을 명시하고 있는 조약이기도 하다. 마스트리히트 조약의 128조는 유럽연합의 문화통합 정책의 방향을 다음과 같이 제시하고 있다.¹⁰⁾

- ㉠. 공동체는 국가적이고 지역적인 다양성을 존중하며 공동의 문화유산을 강조함으로써 회원국의 문화유산을 꽃 피우는데 기여한다.
- ㉡. 공동체는 회원국 사이의 협력을 권장하고, 필요하다면 다음과 같은 분야에서 회원국의 활동을 지원하고 보완한다.
 - 유럽민족들의 문화와 역사의 보급 그리고 그에 대한 지식의 증대
 - 유럽 차원에서 중요한 문화유산의 보존과 보호
 - 비상업적 문화교류
 - 방송 분야를 포함한 예술과 문화 창작
- ㉢. 공동체와 회원국은 제3국과 문화 분야 관련 국제기구 그리고 특히 유럽평의회(Council of Europe)와 의 협력을 권장한다.

9) 문진영, “유럽통합과정에서 나타난 사회적 차원의 발전과정에 관한 연구,” 한국사회복지학회, 『Korean Journal of Social Welfare』 Vol.21 (1997), 26쪽.

10) http://europa.eu.int/en/comm/dg10/culture/art128_fr.html 참조

4) 공동체는 문화의 다양성을 존중하고 장려하기 위하여, 본 조약의 다른 조항들에 근거한 활동에서 문화적 측면을 고려한다.

따라서 유럽연합이 제시하고 있는 문화통합 정책의 근간은 각 회원국의 다양한 문화를 존중하고 진흥시키면서 유럽연합 차원의 문화적 공감대를 정립시켜 나가는 것이라고 할 수 있다. 문화적 다양성의 존중은 마스트리히트 조약의 제3조에서도 언급된 바 있다. (“공동체의 활동은 회원국의 문화를 꽃피우는 데 기여한다”). ‘다문화주의’ 또는 ‘다양성 속의 통일’이라는 개념으로 요약될 수 있는 유럽연합의 문화정책은 문화 전 분야에서 지원정책을 표방한다. 위 조약 92조에서도 “문화를 촉진하고 문화유산을 보호하기 위한 지원은, 공동체 내부에서의 교역과 경쟁 조건을 공동의 이익을 저해하는 방향으로 변질시키지 않는 범위에서 이루어진다”라고 명시하고 있다. 마스트리히트 조약 발효 이후 집행위 commission européenne가 유럽의회와 유럽연합 이사회에 제출한 <문화를 위한 집행 위원회의 활동에 관한 보고서>¹¹⁾(1994년 7월 27일자)는 다음과 같이 문화정책의 방향을 목표, 영역, 방식으로 구체화하여 설정하고 있다.

ㄱ. 문화정책의 목표

- 국가적이고 지역적인 다양성을 존중하며 회원국의 문화 만개에 기여하는 동시에 공동의 문화유산을 강조한다.
- 현대의 문화적 창작을 장려한다.
- 회원국 사이, 제3국 그리고 유관 기구와의 문화 협력을 권장한다.

ㄴ. 문화정책의 영역

- 유럽 민족들의 문화와 역사를 보급하고 그에 대한 지식을 증대한다.
- 유럽차원에서 중요한 문화유산을 보존하고 보호한다.
- 문화교류와 예술과 문학 창작을 지원한다.

11) <Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne>. 송기형, “유럽연합의 문화정책,” 『유럽통합에 대한 학제간(역사, 문화, 정치, 경제, 과학기술) 연구』, 한국학술진흥재단 기초학문육성지원 연구결과보고서, 118쪽에서 재인용.

- 국제 문화협력을 장려한다.

ㄷ. 문화정책의 방식

- 공동체는 회원국 사이의 협력을 권장하지만, 법과 규정의 일치를 요구하지는 않는다. 공동체의 활동은 보충성 원칙을 준수해야 한다.
- 공동체는 모든 정책의 문화적 차원을 고려해야 한다.
- 문화를 위한 공동체 활동의 주요 수단은 재정 지원과 기술 보조이다.

또한 이 보고서는 문화유산, 책과 도서, 예술 창작을 세 가지 우선 과제로 선정하고 구체적인 문화 실험을 위한 정책들을 제시했다. 이들은 각각 예술과 문학 창작의 협력 활동지원 사업인 ‘만화경’(1986-1998), 책과 독서 분야의 지원 사업인 ‘아리안’(1997-2000), 문화유산 보존 분야 지원사업인 ‘라파엘’(1997-2000)로서 현 시점에서 이 사업들은 이미 종료된 프로젝트라고 할 수 있다. 현재 시행중인 문화사업으로는 제1차 유럽연합 문화촉진 프로그램인 ‘Culture 2000’(2000-2004)과, 유럽 시청각산업 지원사업인 ‘e-content’(2001-2005) 등을 꼽을 수 있다. 이와 같이 유럽연합은 최근 10년 사이에 유럽 문화의 다양성 고취와 문화유산의 보호라는 기치를 내걸고 막대한 예산을 들여 다양한 문화정책들을 입안하고 실험하고 있다.

유럽통합 과정에서 문화의 중요성을 인식한 것은 사실 유럽연합이 탄생하기 훨씬 이전부터라고 할 수 있다. 아래의 도표는 유럽연합의 탄생 이전부터 현재까지 체계적으로 진행되어 온 유럽 차원의 문화정책화 과정들을 요약 정리한 것이다.¹²⁾

<표 2> 유럽통합 과정과 문화의 정책화

1973	코펜하겐 각료 이사회에서 문화가 ‘문화적 정체성’의 근간을 이루는 요소임을 인정
------	--

12) 표는 소도영·이호영·조현영, 『프랑스 문화산업체계』(지식마당, 2000), 304쪽을 참조. 오정숙, “프랑스 사례를 통해 본 유럽연합의 문화통합 정책,” 비교문화연구 221-224쪽.

1974	유럽의회가 문화재와 관련된 공동체차원의 정책 필요성을 가시화 유럽 문화재의 보존을 위한 결의안 채택
1977	집행위원회가 소규모 문화사업을 실시
1982	문화 관련 각료 부처들의 공식적인 첫 회담
1985	‘유럽 문화 도시’ 지정 사업 시작 로메 Lomé 협약에 문화협력 포함
1990	‘유럽 문화의 달’ 지정 사업 시작
1991	유럽 영상산업 발전을 위한 MEDIA 프로그램 (1991-1995) 실시
1992	TEU의 제3조에 “회원국들의 문화번영에 대한 공헌”을 명시 128조는 특별히 문화에 관한 내용을 담은 조항
1995	바르셀로나 회담-문화 영역에서 유럽-지중해 협력 관계의 출발
1996	공동체 사업에 문화영역을 포함시키는데 관련된 첫 번째 보고서 출간 만화경 프로젝트 실시 MEDIA II 프로젝트 실시
1997	아리안 프로젝트 실시 라파엘 프로젝트 실시
1998	유럽연합 문화포럼 개최
1999	Culture 2000 프로젝트 준비 실험 Culture 2000 중점 프로젝트 채택을 위해 55개의 프로젝트 지원
2000	Culture 2000 프로젝트 실시 Media Plus 프로젝트 채택

‘다양성의 통일’이라는 원칙이 민족이나 국가라는 경계를 넘어서 그 다양성과 이질성의 정도가 비교할 수 없을 정도로 큰 유럽에도 성공적으로 적용될 수 있는지, 과연 ‘다문화주의적 통합’이라는 이상이 실현될 수 있는지 다시 한 번 문제를 제기하지 않을 수 없다. 각 국가 유지해온 문화적 전통, 다른 회원국들과의 이해관계, 국제관계 속에서 차지하고 있는 위상에 따라 개별 회원국들이 견지하는 문화적 입장은 통합의 표피 속에서 지속적인 갈등과 충돌을 야기할 수

있기 때문이다.

경제적으로 유럽연합 재정의 1/3을 부담하고 있는 독일은 1차, 2차 대전, 나치독일과 동서독 체제라는 역사적 경험을 통해 문화정체성의 혼란과 갈등을 경험하였고, 이러한 정신적 부담을 유럽 공통의 문화적 전통에 기대어 극복하고자 하는 심리적 측면이 있다. 마스트리히트 조약에 근거해 유럽연합은 막대한 예산을 들여 문화 예술 전 분야에 걸쳐 문화사업을 시행해왔고, 십여 년 사이에 이미 완료된 사업도 있고 현재 진행 중인 사업도 다양하다. 그러나 국내의 연구는 이들 사업의 성격을 간략히 언급하고 소개하고 있을 뿐, 각 문화 사업의 구체적인 내용과 이들이 실제 각 나라의 문화 예술 생산과 보급에 어떤 긍정적인 혹은 부정적인 영향을 미쳤는지에 대해 별로 관심을 보이지 않았다. 즉 유럽연합의 문화정책과 문화사업을 국가별, 장르별로 현장 연구를 통해 중간 점검을 해 볼 때가 되었다는 것이다. 기존의 연구가 유럽연합의 문화정책 소개 차원에 그치고 있는 점을 보완해, 유럽통합 과정에서 문화가 갖는 다양한 의미들을 추적하고 문화의 정책화가 빚어낸 새로운 문화정치(cultural politics)의 현주소를 지역적, 장르적 특수성을 살려 분석해 볼 필요성이 제기되는 시점이다.¹³⁾

유럽통합과 관련된 문화정책의 사례로서 독일을 생각할 수 있다. 독일은 독특한 문화개념을 가진 국가로서 문화정책의 체계 역시 이를 반영하고 있다고 평가된다. 역사적으로 교양시민계층(Bildungsbürgertum)의 제한된 활동 범위에서 유래된 고유한 문화개념은 1차 세계대전과 바이마르 민주주의, 제3제국 등으로 이어지는 격변을 거치면서 보다 광범위한 내용을 지닌 것으로 그 의미가 확대되었고 이에 따라 문화와 관련된 정책도 변화하였다. 이중에서도 극단적인 중앙통제체제 하에서 문화가 대중조작의 수단으로 전락하고 다원주의와 자유로운 문화활동이 부정되었던 제3 제국 시기의 경험은 전후에 이에 대한 반성으로 독일이 문화권을 기본법에 명시하고 교육과 학문 등을 포함한 고아아의 문화 분야에서 문화수행 주체의 자유보장과 문화진흥을 위한 국가의 책임을 핵심내용으로 하는 문화정책을 실시하게 하였다.¹⁴⁾

물론 문화에 대한 독일의 특수한 전통에서 볼 수 있듯이 독일의 문화정책이

13) 위의 글, 222쪽.

14) 김명섭·홍익표, 『문화적 프로젝트로서의 유럽통합과 독일의 문화정책』 『21세기정치학회보』 제16집 1호, 180쪽.

원래부터 민주주의에 입각한 것은 아니었다. 독일에서 문화는 18세기 말과 19세기 초에 정치 참여와 경제실천에서 소외되어 사적영역이나 반공적 영역에서 아름다운 활동에만 전념한 교양신계층의 제한된 개념 및 활동 범위에서 유래한 것이었고 이는 문화정책에도 그대로 반영되었다. 이에 따라 문화에 대한 협의적인 개념에 입각해 다수가 아닌 소수의 계층, 관객보다는 전문예술가에 초점을 맞추고 이를 일반 대중들에게 보급하자는 문화의 민주화 정책이 실시되기도 하였다. 그러나 고급문화는 대중적 보급이 한계가 있으며, 다원적인 문화욕구를 단순한 예술지원(Kunstpflge)을 통해서만 충족시키는 것이 어렵다는 인식이 확산되면서 1970년대부터는 많은 사람들이 실제로 즐기고 있는 문화에 초점을 맞춘 문화민주주의에 입각한 문화정책을 추구하게 되었다.

민주주의가 독일의 문화정책이 기반하는 일반적인 원칙이라면 ‘협력적 문화연방주의’는 독일의 문화정책 구조와 매커니즘을 틀 지우는 핵심개념이라 할 수 있다. 다른 서유럽 국가들과는 달리 독일의 문화정책은 주정부와 기초자치단체가 수립과 집행에 있어 독자적인 권한을 행사한다. 주정부는 주 차원에서 문화기관과 프로젝트의 진흥을 관장하는데 비해 연방정부는 문화적 대외정책과 문화관련 입법업무를 관장하며, 각 수준에서는 ‘보충성 원칙’에 따라 정책의 조화로운 운영을 지향한다. 즉 문화적 전통과 조화를 위해 연방은 명확히 정의되고 한정적인 권한만을 소지하고, 주정부 간에는 ‘문화장관회의’를 통해 문화정책을 조정하며, 주정부는 분권화원칙에 따라 관련 업무 대부분을 기초지방자치단체에 이양하도록 되어 있다.¹⁵⁾

유럽적 차원에서 전개되고 있는 문화정책의 핵심은 “다양성 속의 단일성”이라고 할 수 있다. 공동의 정체성에 입각한 연대의식을 강화하기 위해 유럽연합 차원에서 제도화하는 노력이 행해지고 있는 문화정책은 마스트리히트조약을 거쳐 문화 2000 프로그램, 문화협력을 향한 통로 프로젝트, 유럽 문화수도 프로그램, 뉴미디어 분야에서의 문화정책 등 구체적인 정책들을 통해 실현되고 있다. 이러한 정책의 추진은 문화적 영역에서 “유럽의 유럽화”를 통해 유럽의 시민을 형성하려는 것을 뜻한다고 할 때 유럽통합은 새로운 상상의 공동체를 만들어가는 과정이라고도 볼 수 있다. 유럽연합이 추진하는 여러 정책들 역시 내제적 한계를 지니고 있다. 즉 유럽연합의 정책들이 획적으로 분산되다보니 공동의 목표

15) 위의 글, 181-182쪽.

를 실현하기 위한 집중적인 노력의 강도는 자연히 약할 수밖에 없으며, 유럽연합 차원과 각 국민국가 차원의 정책 수행에서 일어나는 갈등을 조정하고자 도입한 보충성 원칙 역시 경계가 불명확한 한계를 노정하고 있다.¹⁶⁾

나. 독일과 베트남의 사회문화통합

(1) 통합의 과정

독일과 베트남의 통합 사례는 무엇보다도 자본주의와 사회주의라는 상이한 사회경제 체제의 통합이자 한 체제로의 일방적 통합이다. 상이한 사회경제 체제의 통합에서 제기되는 사회문화적 측면은 사회제도, 생활양식, 생활수준 등의 변화이다. 그리고 두 사례 모두 일방적 통합이라는 측면에서 흡수당한 체제의 구성원들이 이 변화를 강요받게 된다. 이와 아울러 일방적 통합에서는 흡수당한 체제의 구지배층의 처리 문제가 당연히 발생하게 된다.

사회제도라는 측면에서 독일의 통일은 서독 제도의 동독 이식으로 나타났다. 노동통합의 경우 동독지역으로의 관할 범위를 확장하고, 동독 지역의 노조가 여기에 개별 가입하는 형태였으며, 상이한 사회복지 제도의 통합은 일정 정도의 경과 기간 이후 서독식 제도로 변형되었다. 농업부문이 지배적인 베트남의 경우 핵심적인 문제는 남부 농촌의 집산화이다. 통일 이후 남베트남의 사회주의 전환에 대해서 일정 정도의 논란이 있었던 것으로 보이는 하지만, 1977년 이래 남부의 농촌 지역의 집산화가 강력하게 추진되었다. 그러나 그 과정은 순조롭지 못했다. 이는 북부의 촌락공동체적 전통과 소규모 토지소유 구조가 상대적으로 집산화에 유리한 구조였던 반면, 식민지적 착취가 보다 심했던 남부의 경우 보다 시장경제와 깊은 관련을 맺으면서, 촌락공동체적 전통으로부터 단절되어 있었기 때문이다.

사회주의로의 전환에 따른 행정적·이념적 강압에도 불구하고, 실제로 남부의 농촌 집산화는 더디게 진행되었다. 따라서 남베트남의 사회주의 전환은 동독

16) 위의 글, 188-189쪽.

의 자본주의 전환에 비해 매우 느리게 진행되었으며, 1980년을 전후한 베트남 공산당의 경제적 실용주의의 대두 및 1980년대 중반 도이모이 정책의 등장에 따라 그 과정은 역전되기도 했다. 그럼에도 불구하고 동독과 남베트남 구성원들은 기존의 사회체제와는 다른 생활양식에의 적응을 강요받았으며, 초기 남베트남의 경우 이 강요는 물리적·이념적 강제와 함께 했다.

다른 한편 동독의 구성원에게 독일연방 가입은 생활수준 상승에 대한 기대를 의미하는 것이었다. 물론 자본주의 체제로의 통합 속에서 고용문제를 비롯한 다양한 문제가 발생한 것은 분명하지만, 그럼에도 불구하고 통합을 전후한 동독의 경제 상황¹⁷⁾을 고려한다면 독일 연방 가입은 최소한 생필품 부족 등 당면한 약순환으로부터의 탈출을 의미하는 것이었다. 반면 미국 원조에 기생한 식민 경제구조와 베트남 전쟁으로 인한 파괴를 고려한다면, 베트남의 경우 생활수준의 상승은 장기적인 과제일 수밖에 없었다. 아울러 남부의 사회주의 전환 과정에서 발생한 농업생산량의 악화¹⁸⁾ 등의 문제를 고려한다면, 통합 이후 생활수준 상승뿐 아니라 생활수준 상승에 대한 기대조차도 어려웠다.

독일과 베트남과 같은 일방적 통합에서는 흡수당한 체제의 구지배층의 처리 문제가 존재한다. 평화적인 방식으로 통일된 독일의 경우에도 동독 지배당인 사회주의통일당(SED) 간부, 슈타지로 불린 국가안전부(Ministerium für Staatssicherheit) 관련자, 공공기관 종사자, 법조인, 외교관, 군장교, 경찰 등의 국가기구 뿐 아니라 이데올로기적 재생산과 관련된 지식인 및 교사의 처리는 통합 사회가 자리잡기 위해 불가피한 것이었다. 전쟁의 방식으로 통일된 베트남의 경우 구 남베트남정권의 정치인, 관료, 군인, 경찰, 법조인, 외교관, 교사 등과 함께 자본가 처리¹⁹⁾ 문제가 당면 과제였다. 일방적 통합에서 불가피했던 이 과정

17) 물론 여타의 사회주의 국가와 비교할 때 동독의 경제수준이 높았던 것은 사실이지만, 서독과는 상당한 격차를 가지고 있었으며, 기본적인 생활필수품의 부족이나 품질 수준의 문제 등 사회주의 계획경제에서 일반적으로 나타났던 문제들을 갖고 있었다.

18) 13.5백만 톤이던 1976년 베트남의 식량 생산량은 77년과 78년 각각 12.6백만 톤, 12.4백만 톤으로 감소했다. 물론 70년대 후반의 자연재해의 요인이 작용했던 것은 사실이지만, 주 생산활동인 농업의 부진은 79년의 신경제정책 채택의 배경으로 작용했다. 이수훈, “베트남 발전노선에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』 10(2) (1994), 116-117쪽.

19) 점령 이후 이른바 ‘매관자본가’는 재산 몰수와 함께 숙청되었다. 아울러 1975년 9월 남부에서 화폐 개혁이 이루어졌다. 이 과정에서 가족 구성원의 수에 따라 신화폐로의 교환 상

은 독일과 베트남에서 상이하게 전개되었다. 독일의 경우 대부분 위원회 제도를 통해서 구지배층의 처리가 결정된 반면, 베트남의 경우에는 사상개조 수용소(Trai cai tao)를 비롯한 개조학습과 신경제지구로의 이주라는 방식으로 구지배층 처리 문제를 해결했다.²⁰⁾

(2) 독일과 베트남의 사회문화 통합 비교

사회문화 통합은 사회제도의 통합, 의식 및 생활양식의 측면, 그리고 생활수준 격차의 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 사회제도는 통합 사회의 사회경제 체제와 밀접하게 관련된 것이며, 대체로 통합 초기 정치적·법적 구속력을 갖는 제도의 형성으로 마무리된다. 문제는 이 제도의 변경이 구성원들의 삶에 지대한 영향을 행사하게 된다는 점이다. 그러나 이로 인한 문제들은 독일과 베트남 체제 통합의 상이성에 의해 다르게 나타난다.

자본주의 사회로 전환된 동독의 경우 무엇보다도 심각한 문제는 실업이었다. 공공기관 종사자의 실업 및 신탁청을 통한 기업의 사유화 과정에서 발생한 실업 등 동독 지역의 실업은 심각한 상황이었다. 통합 이전 1989년까지 평균 974만명 이던 취업자 수는 1994년에는 630만명으로 감소했으며, 실업자 수가 가장 많았던 1991년의 경우 그 수는 동독 노동인구의 1/3에 달하는 300만명 이상으로 추정된다.²¹⁾ 통합 5년이 지난 1995년의 경우 실업자 수는 200만명을 넘는 수준으로 감소했다. 그러나 고용청에 등록된 공식실업자의 수는 1990년대 초반과 비슷한 100만명 수준을 계속 유지하고 있다.²²⁾ 이들 실업자의 생활은 적극적 고용정

한이 정해짐으로써 재산의 상환이 결정될 수밖에 없었다.

20) 보트 피플로 알려진 베트남의 난민의 탈출 또한 통일 베트남의 구지배층 문제를 해결하는 한 방안이기도 했다.

21) 김영타, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울; 한울, 1997), 353쪽.

22) 김영탁은 통일 이후 실직한 360만명의 분포가 실업 110만명, 조기퇴직 50만명, 적극적 고용정책으로 고용된 자 70만명, 서독 이주 및 통근노동자 100만명, 기타 신규 고용 및 완전 은퇴 30만명으로 되어 있다고 추정한다. 위의 글, 356쪽. 여기에서 보듯 통일 이후 동독 지역에서 발생한 실업이 전직이나 신규 고용을 통해 동독 지역 내에서 해소된 비율은 지극히 낮다.

책, 실업수당과 실업보조금 등 사회정책에 의존할 수밖에 없었다.

사회주의로 전환된 남베트남에서 두드러진 사회제도의 변화는 농업 및 상업의 국유화, 그리고 농촌의 집단화였다. 이러한 자본주의에서 사회주의로의 전환은 시장의 강제였던 동독과는 달리, 상당한 물리적, 이데올로기적 강제를 통해 이루어졌다. 자본가계급의 숙청, 개조학습과 신경제지구로의 이주, 강제적 농촌 집단화 등이 바로 그것이다. 사상 개조 학습은 일상생활의 차원과 특별 프로그램인 강제수용소로 나누어볼 수 있다. 여기에서 일상생활 차원의 사상교육은 여타의 사회주의 국가와 마찬가지로 공산당 산하의 조직에 의한 진행되었으며, 강제수용소는 주로 남베트남 정권의 지배층과 협력자를 대상으로 한 것이었다. 이 프로그램은 군 하사관과 사병, 하위직 정보원과 경찰, 하급 공무원, 국영회사 및 공공병원과 학교 종업원 등을 대상으로 한 3일간의 단기과정과 구정권 고위직, 군대 및 경찰 간부, 선출직 관리, 판사와 고위 관료, 정당인, 전문가, 종교지도자와 교육자 등을 대상으로 한 특별 교육과정으로 나누어 시행되었다. 단기과정의 경우 대체로 정해진 학습기간 이후 풀려났지만, 남베트남 구지배층과 물리적·이데올로기 국가기구 종사자를 대상으로 한 특별 교육과정²³⁾의 경우 정해진 기간 없이 강제수용소에서 정치학습과 자아비판을 주로 한 체교육과 육체노동에 종사했으며, 강제수용소로부터 석방된 경우에도 시민권을 곧바로 회복하지 못했으며, 특별 감시의 대상이 되었다. 이러한 개조학습은 전쟁을 통한 통일이라는 점에서 일정 정도 불가피한 측면이 존재한다. 그러나 강제수용소 수용자는 수용기간은 말할 것도 없고, 석방 이후에도 사회 공동체로부터 제외됨으로써 사회불만층의 강화와 더불어, 새로운 사회주의 정권에 대한 남베트남 구성원의 불신을 증폭시키는 결과를 가져왔다.²⁴⁾

베트남이 추진한 신경제 지구는 기본적으로 전쟁 기간 동안 황폐화된 농촌에서 유입된 도시의 잉여 노동력을 집단 이주시켜 사회주의적 집단 농장을 건설하게 하고, 그 과정을 정부가 지원하는 프로그램이다. 이 점에서 본다면 신경제 지구 프로그램 또한 최소한 남베트남 구성원들의 사회통합에 부정적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 농촌의 사회주의적 개조 또한 남베트남의 상황에서 순조롭

23) 전국의 강제수용소에 구금된 인원은 적게는 10만명에서 많게는 40만명 정도로 추정된다 (Pierre, 2000; 조재현, 2002: 110; 서병철·전경수, 1995: 175).

24) 조재현, “베트남의 남·북 통합: 그 한계와 방향,” 『통일연구』 6(1) (2002), 112쪽.

게 진행되지 못했다. 이러한 상황에서 사회주의화의 목표는 당연히 강제를 수반하는 것이었고, 이 또한 사회문화 통합 뿐 아니라 경제적 측면에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없었다.

이처럼 형식적 사회제도의 통합은 그 구성원에게 상당한 영향을 미치는 것이었고, 독일이나 베트남의 경우처럼 통합 과정이 급속하게 진행된 경우 그 영향은 더욱 클 수밖에 없었다.

다른 한편 의식 및 생활양식의 차이는 형식적 통합 이후에도 상당한 기간 동안 지속될 수밖에 없다. 특히나 다른 사회경제 체제 사이의 통합에서 이 문제는 보다 심각하다. 의식 및 생활양식의 측면에서 자본주의와 사회주의 체제의 구성 원리의 차이와 그와 관련된 사회화 과정의 차이로 인해 각 체제 구성원의 삶의 세계는 차이를 갖게 된다. 자본주의 사회에서 개인은 경제적인 측면에서는 개인주의적 시장인간으로, 정치적 측면에서는 자유민주적 시민으로 존재한다. 반면 사회주의 체제에서 구성원은 공동체적 연결망 속의 인간이자, 복지관료적 시민으로 존재한다. 자본주의 체제에서는 일반적으로 개인주의적 가치가 사회주의 사회에서는 집단주의적 가치가 우선시되며, 자유민주주의 체제 하에서 개인은 정치적으로 동등한 권리를 가진 시민인 반면, 대체로 한 정당에 의한 권력 독점 상황의 사회주의에서 구성원은 국가에 대해 자유민주주의 체제와는 다른 의무와 권리를 갖고 있다.²⁵⁾ 상이한 사회경제 체제의 사회문화 통합은 바로 이러한 상이한 의식 및 생활양식, 즉 ‘삶의 세계’의 통합 과정이라 할 수 있다. ‘삶의 세계’의 통합에서 서독식, 북베트남식 삶의 세계로의 통합이 일방적으로 강요되었다는 점에서 독일과 베트남의 일방적 통합은 동일하지만, 통일의 방식이나 통합 이후의 사회경제체제의 차이로 인해 그 구체적인 양상은 다르게 나타난다.

평화적인 방식으로, 그리고 동독 구성원의 자본주의의 수용으로 진행된 동서독 통일의 경우에도 의식이나 생활양식의 변화와 관련된 혼란은 상당한 것으로 보인다.²⁶⁾ 동독지역의 청소년세대의 경우 상이한 사회문화의 통합이 얼마나 어려

25) 물론 남베트남의 경우 자본주의 경제체제를 채택했던 것은 분명하나, 정치적 측면에서 통합 이전 남베트남 체제를 자유민주주의 체제라고 하기는 어렵다.

26) 통일 이후 동독 구성원의 혼란은 인구통계 측면에서도 나타난다. 1989년에서 1992년까지 동독의 출생율은 60%, 결혼율은 65%, 이혼율은 81% 감소했다. 이러한 인구 측면의 급변은 통일이 동독 구성원의 삶의 양식에 얼마만큼의 혼란을 가져왔는지를 보여주는 지표이

운 것인가를 잘 보여준다. 그에 따르면 “1980년대의 젊은 세대는 서독 대중매체의 수용과 더불어 동족의 문화개방과 함께 성장한 세대”라는 점에서 동독의 기성세대와는 차이를 갖고 있다. 이러한 세대적 특성에서 본다면 동독지역의 청소년세대는 상대적으로 약한 사회주의적 사회화 과정을 거친 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이들에 대한 그의 연구는 동독 청소년이 “개인주의적 생활양식의 급속한 확산과 업적과 경쟁으로 상징되는 자본주의 사회에 대한 적응”과정에서 가치관과 삶의 양식의 혼란이 불가피함을 보여주고 있다. 청소년의 상황이 이러하다면, 상대적으로 강한 사회주의적 사회화 과정을 거친 기성세대의 적응 문제는 보다 심각할 수밖에 없다.²⁷⁾

남베트남의 경우 사회주의로의 전환은 상당한 물리적·이데올로기적 강제를 수반하는 것이었으며, 이 과정에서 남베트남 구성원의 적응 문제는 이른바 ‘보트피플’로 상징된다. 1977년에서 1982년까지 베트남에서 탈출한 난민은 70만 명을 넘는 규모였으며, 특히 78년과 79년에 가장 많은 수의 난민이 발생했다. 이러한 난민의 규모, 그리고 시기적 변화 등을 고려한다면 남베트남의 사회주의화가 상당한 강제를 수반하는 것이었음을 알 수 있다. 이와 아울러 남베트남 구성원의 적응 문제는 앞서 언급한 것처럼 남베트남 농촌 집산화의 진전 속도에서도 나타난다. 이처럼 남베트남의 사회주의로의 전환에서 남베트남 구성원의 생활양식 변화는 강제에도 불구하고 쉽사리 이루어지지 못했으며, 이는 한편으로는 사회문화 통합에 다른 한편으로는 경제 생산에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 이는 이후 도이모이로의 정책 전환을 추동하는 한 요인이 되었다.

마지막으로 생활수준의 격차라는 문제를 살펴볼 수 있다. 동서독 통합은 경제력 우위 체제로의 통합인 반면, 베트남 통합은 상대적으로 경제력 열위 체제로의 통합이었다. 여기에서 동독의 경우 상대적으로 경제력 수준이 높은 서독으로 통합됨으로써, 생활수준 상승의 가능성을 갖게 된다. 물론 급속한 체제 전환

다.

27) 이영란, “통일 이후 동독대학생의 가치관 변화,” 『경제와 사회』 63호, (2004). 이를 보여주는 간접적인 지표는 동독을 연상시키는 민주사회당에 대한 지지 정도의 차이이다. 2002년 연방선거에서 동독 통일사회당의 후신인 민주사회당은 동독지역에서 17.3%의 득표율을 보여주었는데, 연령이 높을 수록 민주사회당에 대한 지지 정도가 높은 것으로 나타났다. 이영란, “통일 이후 동독지역 주민의 상대적 박탈감,” 『한국사회학』 39(1)호, (2005).

과정에서 앞서 언급한 것처럼 실업을 비롯한 생존의 문제가 심각하게 제기된 것은 사실이며, 서독의 생활수준과의 상대적 격차 또한 상당하다. 이러한 문제는 동독 구성원들이 스스로를 독일인이라기보다는 동독인으로 정체화²⁸⁾하거나, 이른바 오스탈리아(Ostalgie)로 표현되는 동독 시절에 대한 향수로 나타나기도 하며, 정치적으로는 사회주의통일당의 후신인 민주사회당에 대한 지지로 나타나기도 한다. 그럼에도 불구하고 동서독 사이의 임금 수준 격차는 점차 줄어들고 있으며, 동독 구성원의 일반적 생활 만족도는 꾸준히 상승하는 경향을 보여준다. 이 점에서 본다면 동서독 통일의 경우 동독 구성원의 생활수준의 현실적 상승 또는 최소한 상승 가능성이라는 등의 기제가 존재하는 것으로 볼 수 있다.

사회제도의 통합, 의식 및 생활양식의 측면, 생활수준의 변화 등과 아울러 특히 베트남의 경우 다종족 사회라는 특성, 그리고 베트남 애국주의가 사회문화 통합에 미치는 영향 또한 고려할 필요가 있다. 독일과는 달리 베트남 사회는 다종족 사회라는 특징을 갖고 있다. 물론 킨(Kinh)족이 87%로 인구의 대다수를 차지하지만, 킨족 이외의 소수종족의 수는 50여개를 넘는다. 이러한 인종적 다양성 외에도 베트남 사회는 지역적으로 상이한 문화권으로 나누어볼 수 있다. 트란 나 뎀은 베트남의 문화권을 서북 문화지역, 북베트남 문화지역, 북부평야 문화지역, 중부 해양문화, 서부 고원지역, 남부 문화지역으로 분류하고 있다. 1,650 킬로미터에 달하는 남북으로 긴 국토의 영향이라고 할 수 있는데, 역사적으로도 현재와 같은 통일 베트남의 형성은 경족이 남부를 점령한 300여 년 전으로 거슬러 올라갈 뿐이다. 따라서 북베트남의 점령과 사회주의화는 역사적, 문화적 맥락에서 남부에 대한 북베트남의 지배를 의미하는 것일 수 있으며, 이 점에서 볼 때 남베트남 통합의 어려움이 존재한다. 반면 베트남의 통일은 식민지배에 대한 민족해방투쟁의 결과이며, 여기에서 베트남 애국주의는 사회문화 통합에서 중요한 이데올로기적 기능을 수행할 수 가능성을 갖고 있다. 물론 민족해방전쟁 시기 및 통일 초기에 비해 통합 30년을 지난 지금의 상황에서 베트남 애국주의의 역할은 제한적일 수밖에 없다.

28) 1996년의 여론조사에 의하면 동독 구성원의 16%만이 자신을 통일독일 국민으로 생각하고 있으며, 80%의 동독 구성원은 스스로를 2등 국민으로 느끼고 있다(Thunfart, APuZ 30-40 / 2001, S. 9. 프롭스트, 2003: 87-88에서 재인용).

(3) 독일과 베트남: 사회문화 통합의 전망

독일 통일과 베트남 통일의 사례는 상이한 체제 사이의 일방적 통합이었다. 이 과정에서 동독 및 북베트남 구성원의 '삶의 세계'의 혼란은 불가피했다. 문제는 이 혼란을 관리하면서 사회문화 통합이 어떻게 진전될 수 있는가라는 것이다.

독일의 경우 사회문화 통합은 무엇보다도 동독 구성원이 '이등국민'이라는 인식을 어느 정도 극복할 수 있는가의 문제라고 할 수 있다. 이 '이등국민'이라는 정체감은 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 생활수준과 관련된 측면이다. 서독 지역에 비해 상대적으로 높은 실업률 등의 문제에도 불구하고, 동독 지역의 경제 상황은 과거에 비해 향상되고 있으며, 동서독 사이의 격차 또한 줄어들고 있다. 순가계소득이나 가처분소득으로 볼 때 동독지역의 평균은 이미 서독지역의 각각 80%, 85%의 수준에 달하고 있다. 앞서 언급한 동독 구성원의 생활 만족도의 증가는 이를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 지속되고 있는 동서독 사이의 격차라는 문제, 그리고 생활수준의 향상을 향유하기 위해서는 자본주의 체제에의 적응이 필요하다는 문제 등이 존재한다. 다음으로 동독 구성원의 상대적 박탈감이라는 측면이다. 이 상대적 박탈감은 동독 구성원이 스스로를 독일인으로 정체화하지 못하는 가장 중요한 요인으로 작용한다. 동독 구성원에 대한 인터뷰에 기반한 이영란(2005)의 연구는 동독 구성원의 상대적 박탈감이 경제적 측면에서 노동에 대한 의미의 변화, 소비자본주의에 대한 적응의 문제, 사회적 측면에서 사회적 불평등과 자신의 과거에 대한 평가절하, 문화적 측면에서 공동체문화의 와해와 사회적 관계의 상실이라는 요인에 기인하는 것임을 보여준다. 즉 자본주의 체제로의 전환에서, 동독 시절의 가치관, 생활양식의 변화가 강요되었을 뿐 아니라 그것이 부정적으로 평가되는 상황이 동독 구성원의 상대적 박탈감의 근거인 것이다. 이러한 상대적 박탈감은 일방적 통합에 따른 불가피한 결과이며, 이 점에서 이 상대적 박탈감의 해소는 쉽지 않은 과제이다.

베트남의 경우 문제는 사회주의 경제 개혁에 얼마나 성공할 수 있는가라는 측면에서 사회문화 통합을 전망할 수 있다. 물론 의식이나 생활양식의 차이 또

한 사회문화 통합에 중요한 요인이다. 그러나 도이모이 정책의 추진에 따라 통일 초기의 일방적 통합과는 다른 생활양식이 남북 양쪽에 요구되고 있다는 점, 베트남 통일이 이미 30년의 역사를 갖고 있다는 점, 인구 구성에서 전쟁 이후 출생자가 더 많다는 점을 고려한다면 의식이나 생활양식의 차이는 독일만큼 심각한 요인이 아닌 것으로 판단된다. 아울러 다인종 사회라는 특성 또한 문화적 차이라는 요인의 중요성을 감소시키고 있다. 따라서 베트남의 경우 사회주의 경제 개혁의 문제가 보다 중요하다고 할 수 있는데, 여기에는 개혁을 통한 전반적인 생활수준의 상승 뿐 아니라 북부에 비해 남부의 경제적 성장 속도가 빠르다는 점을 고려해야 한다. 앞서 언급한 것처럼, 1970년대 말의 정책 변화, 그리고 1980년대 중반 도이모이의 공식적 추진 속에서 남부의 경제력과 북부의 권력 사이의 평형추가 형성된 것으로 판단된다. 아울러 도이모이 추진 이후 식량 생산을 비롯한 베트남의 경제 사정은 호전되고 있으며, 이에 따라 베트남 구성원의 생활수준은 상승하고 있다. 이 점에서 본다면 사회주의 경제 개혁은 사회문화 통합에 유리한 요인으로 작용하고 있다. 문제는 이러한 과정이 얼마나 지속될 수 있는가라는 것이다. 한편으로 사회주의 경제의 유연화는 사회주의 정치체제에 대한 문제 제기를 가져올 가능성을 가지고 있으며, 다른 한편으로는 남부와 북부라는 지역간 격차의 확대 및 계층간 격차의 확대 가능성을 가진 것이기 때문이다.

다. 독일의 사회문화교류 사업의 특성의 시사점

독일사례에서 중점적으로 분석될 주요 내용은 다음과 같다.²⁹⁾

29) 동서독 사회·문화분야 교류·협력의 전반적 실태에 관하여는 Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Bericht und Dokumentation (Bonn, 1973); Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen, Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979: Bericht und Dokumentation (Bonn, 1980); Ernst Martin, Zwischenbilanz. Deutschlandpolitik der 80er Jahre (Stuttgart, 1986); Joachim Nawrocki, Die Beziehungen

첫째, 서독과 동독의 사회·문화분야 교류·협력에 대한 입장이다. 서독과 동독은 사회·문화분야 교류·협력에 대하여 기본적으로 어떠한 입장을 가졌으며, 정책의 추진은 어떠한가, 신동방정책의 구도 아래 서독은 대동독 사회·문화분야 교류·협력에 대하여 어떻게 입장을 재정립하였으며, 정책에는 어떠한 변화가 있었는가, 이에 대한 동독의 대응입장과 정책은 어떻게 정립되었는가 등을 분석한다.

둘째, 서독의 대동독 사회·문화분야 교류·협력 관련 협정이다. 서독의 대동독 사회·문화분야 교류·협력은 동독과 맺은 관련 협정에 의해 크게 영향을 받았는데, 신동방정책 추진 이후 서독이 동독과 체결한 「우편협정」(1970), 「베를린협정」(1971), 「통행협정」(1972), 「기본조약」(1972), 「체육·보건협정」(1974), 「문화협정」(1986), 「과학·기술협정」(1987), 「방송협정」(1987) 등과 관련하여 각 협정 체결시 서독과 동독의 입장, 협정의 내용, 협정이 동서독 교류·협력에 미친 영향 등을 분석한다.

셋째, 동서독 사회·문화분야 교류·협력 현황이다. 동서독이 추진했던 사회·문화분야 교류·협력의 현황을 신동방정책 추진 전후의 특징을 중심으로 분야별로 구분하여 살펴본다.

넷째, 동서독 사회·문화분야 교류·협력에 대한 평가와 시사점이다. 신동방정책 아래 동서독이 추진하였던 사회·문화분야 교류·협력이 전반적인 교류·협력, 동서독간 전반적 관계, 통일대비 등에 미친 공과를 평가하고, 우리에게 주는 시사점을 도출한다.

한편 이 글에서는 동서독 사회·문화분야 교류·협력을 문화·학술, 청소년, 언론·방송, 체육, 종교 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 이 글의 의도가 동서독간 교류·협력을 분석, 남북한간에 창조적으로 응용될 수 있는 시사점을 도출하는데 있음을 고려하여 현재 남북한관계에서 규정되고 있는 사회·문화분야의 개념에 충실하고자 하기 위함이다. 남북한관계의 전반을 규율하고 교류·협력

zwischen den beiden Staaten in Deutschland. Entwicklungen, Möglichkeiten und Grenzen (Berlin, 1988); 통일원, 「10년간의 독일정책: 1969-1979년간 동서독관계발전 중심」(서울: 통일원, 1992); 통일원, 「동서독관계발전에 관한 보고 및 문서」(서울: 통일원, 1992); 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」(서울: 통일원, 1993); 민족통일연구원, 「통일독일의 분야별 실태 연구」(서울: 민족통일연구원, 1992) 등을 주로 참고하였다.

의 바탕이 될 수 있는 「남북기본합의서」 가운데 사회·문화분야의 교류·협력에 관한 내용을 담고 있는 제16조는 “남과 북은 과학, 기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”라고 규정하고 있다.³⁰⁾ 한편 「남북기본합의서」에서 약속한 내용들을 보다 구체화하고 이를 실천해 나가기 위해 남북교류·협력분과위원회가 채택한 「남북교류협력 부속합의서」 제9조는 「남북기본합의서」 제16조에 포함되었던 “과학·기술”과 “환경”이 그 성격상 경제분야에 포함되므로 남북교류·협력부속합의서 제1장 “경제교류·협력”부분으로 이관시켰다.. 따라서 이 글에서도 과학·기술과 환경부문은 제외하기로 한다. 다만 「기본합의서」 제16조가 사회·문화분야의 여러 부문을 예시적으로 나열한 것임을 고려하고, 동서독간에 중요한 사회·문화분야의 교류·협력의 하나로 추진되었으며, 현재 남북한관계에서도 중요성이 큰 “종교”부문을 여기에 추가하여 함께 다루었다.³¹⁾

이 글에서 사용하는 “교류·협력”의 개념은 동서독주민과 남북한주민간의 접촉, 왕래, 협력사업 등을 포괄하는 개념이다. 접촉은 쌍방간에 특정내용의 의사가 교환되는 것을, 왕래는 상대방의 지역을 방문하는 것을, 협력사업은 해당분야에서 상대방지역이나 제3국에서 당사자간의 합의에 따라 공동으로 행하는 일련의 연속성이 있는 행위를 말한다.³²⁾

30) 통일원, 「통일백서 1997」(서울: 통일원, 1997), 385쪽.

31) 「사회문화공동위수첩」(서울: 남북회담사무국, 1995)은 사회·문화분야의 남북교류추진사례를 열거하면서 주요 분야로 출판·보도, 학술, 예술, 종교, 체육분야를, 「사회문화분야 남북교류협력실무안내」(서울: 통일원, 1996)도 사회·문화분야로 학술, 문화·예술, 종교, 체육, 언론·출판분야를 열거하면서 종교부문을 포함하고 있다.

32) 「남북 교류협력에 관한 법률」 제2조 및 「남북 사회문화협력사업 처리에 관한 규정」 참조.

<표 3> 사회·문화분야 교류·협력 관련 법적 개념규정

남북기본 합의서 (' 91.12.31)	제16조: 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다
남북 교류협력 부속합의서 (' 92.9.17)	제9조: 남과 북은 교육, 문화·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
남북사회 문화협력 사업처리에 관한 규정 (' 98.5.12)	제3조: 이 규정에서 “사회·문화분야 협력사업”이라 함은 남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 남한, 북한 또는 제3국에서 다음 각 호의 1에 해당하는 사항을 기획·실시 및 사후 처리하는 일련의 행위를 말한다.*

주: 개정 전 「남북 사회·문화협력사업 처리에 관한 규정」은 제3조에서 이 규정에서 ‘사회·문화분야 협력사업’이라 함은 법 제2조 제4호의 협력사업 중 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 출판, 보도 등에 관한 제반 비영리적 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자 간의 합의 및 계약에 따르는 계획, 준비·실시 및 사후처리 등의 계속성을 지니는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 말한다”고 규정되어 ① 사회·문화 교류·협력의 분야를 구체적이고 폭 넓게 정의하였으며, ② 협력사업을 비영리적 활동에 국한하였다.

(1) 문화분야

동 서독 사이의 문화교류는 1961년 8월 13일 베를린 장벽의 설치와 더불어 거의 단절상태에 이르게 되었다. 동독은 국가적 차원에서의 대서독 문화교류 차단정책을 1950년대부터 시작하였는데 이는 서독주민과 분단 이전 공동의 문화와 문화의식을 가졌던 동독주민이 교류를 통해 서독 측의 영향을 받을 것을 우려하였기 때문이다. 서독문화의 침투가 사회주의체제를 유지·고수하는데 크게 역작용을 할 것이라고 판단하였던 것이다. 동독 측의 주요 제한수단은 문화인들의

출·입국 허가였다. 서독의 경우 국가적 차원에서의 대동독 문화교류 제한정책은 취해지지 않았지만, 냉전기간 동안 동독으로부터의 바람직스럽지 못한 문화유입에 대해서 조심스런 자세를 취했다. 예를 들어 1960년대 서독출판사에 의한 동독작가 작품의 서독출간은 공개적인 논란을 불러 일으켰다.

1970년대에 접어들면서 동독의 대서독 문화교류 차단정책에는 이데올로기적인 이유가 추가되었다. 동독은 서독이 주장하는 “공동의 민족문화”를 거부하고, 서독의 문화를 “제국주의적 문화”로 비난하면서 자국의 이른바 “사회주의적 민족문화”와의 차별성을 강조하였다. 동독공산당(SED)의 견해에 따르면 동서독 문화는 전혀 공통성이 없으며, 독일 전통문화유산 중 동독측에 의해 승계될 가치가 있는 “진정한 문화적, 인간적인 독일전통”만이 동독의 문화라고 하였다. 동독은 서독과의 문화교류를 외국과의 문화교류로 간주했으며, 이러한 문화교류는 사회주의적 동맹체제의 결속을 강화하고 적극적으로 제국주의와의 이념투쟁에 이바지해야 한다고 주장하였다. 유럽안보협력회의(CSCE)의 - 1995년 1월 1일부터 유럽안보협력기구(OSCE)로 개칭 - 「헬싱키 최종의정서」(1975)에 규정된 서명국들간의 문화교류 이행과 관련하여 동독은 서독과의 문화교류 불이행을 비난받곤 하였으나, 동독은 국가적 차원에서 서독과 문화협정이 체결되지 않은 것을 구실 삼아 변명하였다.

동독 문화정책의 전략적 목표는 동독공산당 제9차 당대회 결정을 통해 나타나는데 그것은 ㄱ. 문화정책의 객관적 원칙인 정치·경제·문화의 단일한 사고방식 형성, ㄴ. 문화정책을 통해 동독이라는 발전된 사회주의국가의 형성, ㄷ. 공산주의에로의 점진적 이행을 위한 원칙적인 전제조건 조성, ㄹ. 소련과 기타 사회주의국가와 친선·협력의 지속적 강화, ㅁ. 사회주의와 제국주의간의 격렬한 계급투쟁의 필요성 강화 등이었다.³³⁾

반면 서독은 동서독 간에 존재하는 인위적인 국경을 초월하는 “하나의 문화민족”(eine Kulturnation) 개념으로부터 양독 간의 문화교류를 추진하고자 하였다. 1973년 1월 18일 브란트 수상은 “분단에도 불구하고 언어, 예술, 문화, 일상생활과 정신문화유산의 공통성에 기초한 민족은 영원하다”라고 언급하였으며,

33) Klaus-Eberhard Murawski, “Die Kulturbeziehungen zwischen der BRD und DDR”, Erika Lieser-Triebnigg (ed.), Kultur im geteilten Deutschland (Berlin, 1984), 45-58쪽 참조.

서독정부의 독일정책은 이러한 전제에 기초하였다. 1982년 10월 13일 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상이 “독일인의 민족국가는 분열되었지만 독일민족은 계속 유지되어왔으며, 앞으로도 지속될 것이다”라고 밝힌 것도 이러한 연장선상에 놓인 것이다.

이러한 견해차이로 동서독은 「기본조약」 제7조와 이에 관한 추가의정서 7항(<표 4> 참조)에서 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의하였음에도 불구하고 문화분야 교류·협력의 활성화를 위한 협상은 진척을 보지 못하였다. 「기본조약」의 후속협상으로 1973년 11월 27일 개시된 문화협상은 13년이 지난 1986년 5월 6일에야 비로소 결실을 보았다. 「문화협정」(<표 5> 참조)의 체결이 다른 분야 후속협정 체결에 비하여 늦어졌던 이유는 동독이 서독문화의 침투가 사회주의 체제를 유지하는데 크게 역작용을 할 것이라고 판단하였기 때문이다. 동서독 간에 체결된 협정을 일별해 보면 이러한 동독지도부의 의도를 잘 알 수 있다. 가장 자기체제에 부담이 적고 유익한 경제교류를 1948년부터 시작한 이래 우편(1970년), 통행(1972), 체육·보건(1974)을 거쳐 1986년에야 문화교류를 국가적 차원에서 합의하였다.

이러한 상황 속에서도 서독이 동독과 「문화협정」을 추진한 것은 그것이 독일정책 추진의 주요한 수단으로서 양독주민 간의 문화적 공통성을 유지·보존시키고, 문화적 측면에서 주민생활의 질을 향상시키고자 하기 위함이었다. 「문화협정」을 통해 문화분야 공동협력을 계기로 상대편 체제의 사회·문화생활에 대한 상호이해를 증진시켜 서로 다른 군사동맹체제에 소속되어 있고, 상이한 정치·경제적인 구조 하에서 살고 있더라도 양독주민 간에 평화적인 관계를 유지시키자는 것이다.³⁴⁾

서독이 주장하는 문화의 공통성을 부인하며 사회주의문화의 독창성을 내세웠던 동독이 「문화협정」을 체결했던 주요 동기는 세계적 문화수준을 가진 서독과의 협정체결을 통해 국제적으로 동독의 문화수준을 과시하고 문화수준면에서 서독과 대등한 관계임을 알리려는데 있었다. 다른 한편으로 동독 내에서 문화분야 종사자, 이른바 “문화창조일꾼”들이 외부세계, 특히 같은 언어권인 서독과의

34) 이장희, “동독정책으로서 동서독간 문화협정”, 「국제법학회논총」, 33권 2호(1988), 91-98쪽; 최정호, 「분단국의 통일과 문화예술 및 문화예술인의 통합에 관한 연구」(서울: 한국문화예술진흥원, 1991) 참조.

접촉제한으로 고립감과 정신적인 소외감이 증대되어 이들의 불만이 체제유지에 역기능으로 작용할 우려가 있어, 「문화협정」을 통한 서독과의 문화교류 증대를 이를 해소시켜주는 배출기능(Ventilfunktion)으로 활용하고자 하였다.

다양성과 자유분방함을 속성으로 하는 문화의 본질상, 중앙집권적인 통제사회하의 동독 문화수준과 자유민주주의체제하의 서독 문화수준간의 격차는 시간이 흐를수록 더욱 벌어질 수밖에 없었고, 이에 동독은 문화인들의 불만을 서독과 국가적 차원에서의 제한적인 접촉허용으로 해소하려 하였다. 즉 동독은 「문화협정」 체결시 문화행사 개최와 관련하여 국가가 주관하는 공식적인 접촉에 한정하려 했던 반면에, 서독은 문화활동을 전적으로 개인적인 소관으로 주장하여 누구나 접촉할 수 있도록 하자는 입장이었다. 상호 문화행사 개최 회수도 서독은 많을수록 좋다는 입장이었으나, 동독은 일정한 회수의 접촉만을 원하였다.

신동방정책의 산물인 「기본조약」부터 「문화협정」, 체결 이전까지 동서독 간에 제한적으로 이루어졌던 문화교류를 요약하면 다음과 같다. 연극과 오케스트라 방문공연은 양독간 문화교류중 가장 활발했던 분야였다. 「기본조약」 체결 이후 1973년부터 점차 늘기 시작한 상호방문 공연은 주로 동독에 의한 서독지역에서의 공연 형태로 이루어졌다. 동독은 서독에서의 문화행사 개최를 정치적인 선전의 일환으로 간주하여 그 내용의 대부분은 국제적이면서도 정치적인 성격을 가졌다. 반면 서독의 동독지역 공연의 성사는 동독의 기관으로부터 출·입국 허가를 획득하는 여부에 달려 있었다. 따라서 교류에 있어서 상호성의 원칙은 무시되었다. 특히 서독의 유명한 극단, 오케스트라, 발레단의 공연은 매우 제한을 당해 베를린 필하모니는 불과 두 번(1978, 1981)밖에 동독을 방문할 수 없었다.

그 외 1975년에 처음으로 동독 조형미술협회의 작품이 함부르크에 전시되었으며, 1977년에 역시 처음으로 동서독 출판사간의 협력이 이루어져 독일예술 및 문화유적안내에 관한 책자가 동독에서 저술·인쇄·판매되는 동시에 서독에서도 출판사를 통해 판매되었다. 또한 이해에 처음으로 7명의 동독 미술가가 서독을 방문하였고, 동베를린에서는 서독의 「과학과 기술에 관한 사진전」이 최초의 공식적인 전시회로 개최되었다. 1980년에는 양독 도시 간에 「영화주간」이 개최되었다.³⁵⁾

35) Manfred Jäger, Kultur und Politik in der DDR (Köln, 1982); Gesamtdeutsches Institut (ed.), Merkblatt 21: Ausfuhr von Kunstwerken, Dokumenten und Antiquitäten

<표 4> 사회·문화분야 교류·협력 관련 동서독 「기본조약」(1972.12.21) 및 추가의정서

기본조약 전문 :

조약국은 평화유지에 대한 그들의 책임에 유념하고, 유럽에서의 긴장완화와 안정보장에 기여하려는 노력에서 현 유럽의 국경내의 모든 국가에 대한 불가침, 영토보전, 그리고 주권존중이 평화를 위한 기본 조건임을 인식하며, 따라서 양독일국가는 그들의 상호기관에서 무력행사나 위협을 억제해야 함을 인정하고, 역사적 사실에 기초해서 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 민족문제를 포함한 근본적인 문제에 있어서 그들의 견해차에도 불구하고, 양독일국가 국민의 복지를 위해 독일연방공화국과 독일민주공화국이 상호 협력할 수 있는 여건을 조성할 것을 희망하면서 다음과 같이 합의하였다.

제7조 :

독일연방공화국과 독일민주공화국은 그들의 관계를 정상화하는 과정에서 실제적이고 인도적 문제를 논의할 용의가 있음을 선언한다. 쌍방은 본 조약의 원칙에 입각해서 상호 이익을 위하여 경제, 학술, 기술, 교통, 사법, 우편, 전신업무, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등의 분야의 협력을 발전시키고 촉진시키기 위해 협정을 체결할 것이다. 세부사항은 추가의정서에 규정한다.

추가 의정서 II. 제7조에 대하여

1. 연방공화국과 독일민주공화국간의 교역은 기존협정의 원칙에 입각하여 전개된다. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 경제관계의 지속적인 발전을 촉진하며 지금까지의 규제를 조정하고 교역구조를 개선하는 것을 목적으로 하는 장기적 협정을 체결한다.
2. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 경제와 기술분야에서 쌍방의 이익을 위하여 협력을 촉진하고 이에 요구되는 조약을 체결할 의사가 있음을 표명한다.
3. 1972년 5월 26일자의 조약과 더불어 시작된 교통분야에서의 협력은 확대, 강화된다.
4. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 법적 구조를 필요로 하는 사람들의

("Kulturgut") aus der DDR (Bonn, 1989) 참조.

- 이익을 위하여 특히 민법과 형법분야의 법률공조관계를 가능한 한 간소하게 그리고 합리적으로 조약상 규제할 의사가 있음을 표명한다.
5. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 만국우편연맹 및 국제전신조약의 원칙에 입각하여 우편 및 전신협정을 체결하기로 합의한다. 쌍방은 동 협정을 만국우편연맹(UPU)과 국제통신연맹(UIT)에 통고한다. 동 협정에는 현존의 합의사항과 쌍방에게 유리한 절차가 포함된다.
 6. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 보건분야에서 협조할 것에 대한 관심을 표명한다. 쌍방은 조약에 의거하여 허용된 범위 내에서 의약품과 특수병원 및 진료소의 치료방법의 교류에 대해서도 규제할 것에 합의한다.
 7. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 문화분야에서의 협조를 발전시킬 의사를 표명한다. 이 목적을 위해 쌍방은 정부 간의 협정체결에 관한 협상을 시작한다.
 8. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 이 조약이 서명된 후 체육관계를 증진하기 위한 협정을 통해 체육관계기관을 지원할 의사가 있음을 강조한다.
 9. 환경보호 분야에서 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상호간의 손해와 위험을 방지하기 위해 협정을 체결해야 한다.
 10. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 서적, 잡지, 라디오 및 텔레비전 제작물의 상호간 구입을 확대할 목적으로 협상을 진행한다.
 11. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 당사자의 편의를 위해 비상업성 지불 및 청산거래를 규제하기 위한 협상을 시작한다. 쌍방은 상호간의 이익을 위해 사회적 관심에서 최단기간 내에 협정을 체결할 것을 우선적으로 고려한다.

<표 5> 동서독 「문화협정」(1986.5.6)

독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는,
 - 1972년 12월 21일에 체결된 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 관계에 관한 조약의 토대 위에서,
 - 상호간에 문화적·사회적 생활에 관한 인식을 심화시키고 보다 나은 상호 이해에 기여한다는 목적을 갖고,
 - 그럼으로써 평화정착과 긴장완화에 기여한다는 인식 속에서,
 - 유럽안보협력회의에서 합의된 규정들을 마드리드에서 합의된 사항들과 관련시켜, 적절하게 고려함으로써 실행한다는 결심하에,
 - 문화협력을 증진시키고 발전시키려는 희망에 따라 이 협정을 체결하기로 합의를 보았다.

제1조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 양측의 이해에 기초하여 문화, 예술, 교양, 학문분야에서의 협력이나 이것들과 연관된 다른 분야에서의 협력을 촉진시킨다.

협력이 해당기관이나 관청, 단체들 사이에서, 또한(이 협력이 그때 그때마다 자국의 법률서에 상응하고 조약의 실현을 위한 것과 관계되며) 각 조직체들, 연합체들 및 문화분야에서 활동하는 사람들 사이에서 이루어진다.

협력은 그때 그때마다 자국의 법률규정과 조화시켜서, 또한 쌍방이나 여러 측면의 법률규정과 조화시켜서, 특히 이 협정에서 거론된 협정당사국들의 의무에 관한 전문(前文)에서 완성된다.

협정당사국들은 이러한 테두리 내에서 협정을 실현시키기 위해 요구되는 전제조건들을 승인한다.

제2조 협정당사국들은 학교교육, 직업교육, 성인교육 및 고등교육, 전문교육 등을 포함한 교육분야나, 학문분야에서의 협력을 촉진시키고 다음의 내용을 장려한다.

1. 경험의 교환, 학문상 정보, 회의나 회담에의 참여를 목적으로 하는 학자들 및 전문가들로 구성된 대표단을 파견한다.
2. 강연, 연구 및 학업을 목적으로 체류하려는 학자들을 교환한다.
3. 학생들의 교환, 특히 대학원생들이나 학업을 목적으로 체류하려는 젊은 학자들을 교환한다.
4. 전문문헌, 강의자료, 전시자료 및 교수도구 등을 교환한다.

제2호 및 제3호에서 제기된 활동들의 실천을 위해서는 장학금이 지급될

수 있다.

제3조 협정당사국들은 조형미술, 연극, 영화, 음악, 문학, 언어발달, 박물학 및 기념물보호 등의 분야나 이와 인접한 분야에서의 협력을 촉진시키고 다음의 내용들을 장려한다.

1. 문화, 예술 등 상이한 영역에 있어서 여러 동기에 따라, 예술가들 및 문화 창조자들로 구성된 대표단들이 서로 접촉하고 교류한다.
2. 문화나 예술 분야에 있어 양측의 행사준비 및 다양한 행사개최에 전문가들이 참여한다.
3. 문화단체나 예술단체들 사이에 있어 출판물이나 정보자료들을 교환한다.
4. 갖가지 종류의 행사개최를 통한 예술활동 및 문화활동의 교류
5. 영화상영, 중요한 영화제나 국제적인 영화제에의 참가, 이런 맥락에서의 영화제작에의 참여, 또한 영화잡지분야에서 해당기관들 사이의 협조 등, 이런 활동들을 포함하여 영화분야에 있어서 각 단체들, 기업 및 조직체들 사이의 협력과 교류
6. 박물학분야에서의 협력, 전시회의 교류 및 유물(대여)의 허용
7. 고고학적인 기념물보호를 포함한 기념물보호 단체들 사이의 협력

제4조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 당사자들 사이에 합의된 예술가들 및 악단들의 상업적인 초청공연을 장려하고 그들의 가능한 테두리 내에서 영화부문에서의 상업적 협력 및 제작활동을 포함하여 예술과 문화의 보다 광범위한 분야에서의 상업적 관계를 촉진시킨다.

제5조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 출판분야의 협력을 촉진시키고 다음의 내용들을 장려한다.

1. 상업적인 문헌교류의 테두리 내에서 출판물 보급 및 수입 확대
2. 어느 한쪽이나, 쌍방간에 있어 중요한 정보상의 이익 및 학문상의 이익이 되는 출판물의 간행
3. 인가에 대한 양측의 위탁 확대
4. 서적전본시장 개최에의 참여

제6조 협정당사국들은 도서관분야에서의 협력을 촉진시킨다. 협정당사국은 이점에 있어서 다음 내용들에 대한 가능성을 시험한다.

1. 국제적인 출판물 교류의 확대
 2. 다양한 협력의 테두리 내에서 독일어권 국가들을 위해 문헌목록을 작성하는 규칙을 세우고 또 그것을 개정하는데 대한 협력 확대
- 협정당사국들은 다음의 내용들을 통한 협력을 촉진시킨다.

1. 대출교류의 확대

2. 참고서지 및 그밖의 정보자료들의 교환

3. 도서관분야에 있어서 비상업적 전시회의 교류

4. 정보자료교류, 특히 국제관계의 전문회의에 참여

제7조 협정당사국들의 문서분야에서의 협력을 촉진시키며 다음 사항들을 장려한다.

1. 자국의 법률규정에 근거한 공개적인 문서자료의 교류

2. 문서담당 행정기관을 통한 문서복사물의 교류

3. 전문문헌의 교류와 문서자료에 관해 알리는 것에 대한 승인

4. 우선적으로 복사물의 형태로, 기록문서의 준비를 통한 전시

5. 정보교류, 특히 국제관계의 중요한 전문회의에 참여

제8조 협정당사국들의 해당 국가기관들은 중요한 회의나 회담, 토론회, 축제, 기념행사(기념축제행사) 및 학술회의 등에 대해 상호간에 정보를 교환하며 기존의 이해에 기초하여 학자들, 예술창조자들, 전문가들로 하여금 그와 같은 종류의 행사에 참여하도록 장려한다.

제9조 협정당사국들은 라디오나 텔레비전부분에서 협력을 촉진하고 해당기관들에 대해 이러한 목적의 협정을 해결할 수 있도록 주선한다.

제10조 협정당사국들은 체육분야에서의 협력을 촉진시킨다.

제11조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 성인이나 학생들을 포함한 청년들의 교류발전을 장려한다.

제12조 협정당사국들은 협정의 이행을 위해서 재정적인 규정들을 포함하여 그때 그때마다 2년 동안의 사업계획에 합의를 본다.

그러나 협정의 목표에는 일치함에도 불구하고 그 성격상 문화사업계획속에 포함되지 않는 다른 조치들에 대한 장려가 배제되지는 않을 것이다.

제13조 1971년 9월 3일의 4대국협정에 대응하여, 문화협정은 결정된 처리규정에 합의함으로써 서베를린까지 연장, 적용된다.

제14조 이 협정은 5년 동안 유효하다. 협정당사국들중 어느 한쪽이라도 최소한 협정만기 6개월 전에 문서로 통고하지 않으면 이 협정의 유효성은 그때마다 3년씩 연장된다.

제15조 협정을 합의하는 시점에 대해 상호통첩의 교환이 있어야 한다는 내독간의 전제가 있는 이후에 그 효력이 발생된다.

「문화협정」의 주요 내용과 각 조항에 대한 쌍방의 입장은 다음과 같다. 동서독은 「문화협정」 체결시 “문화”(Kultur)의 개념을 좁게 해석하지 않고 연극, 문

학, 음악, 미술분야를 포함하여 교육, 학문, 출판, 도서관, 역사적인 문서, 대중매체, 체육, 청소년 분야까지 확대하여 교류·협력의 대상으로 취급하였다.

「문화협정」의 의의가 기술된 전문에서 동독은 전문의 삽입을 통해 「문화협정」이 다른 양독조약과 구별되는 독창성을 강조하려 한 반면, 서독은 「기본조약」의 후속협정으로서 이를 실천하기 위한 조치임을 강조하였다. 특히 CSCE의 제규정을 실행하기 위한 조치의 일환으로 「문화협정」이 체결됨을 언급하였다.

문화협력의 주체를 언급한 제1조에서는 서독측의 주장으로 국가기관, 문화단체에 한정하지 않고 문화분야에 종사하는 각 개인들의 활동도 포함시켰다. 협력분야와 관련하여 대학과 대학인들간의 교류(제2조), 문학·예술·영화·박물관 분야의 교류(제3조), 방문공연과 서적 교류 등 상업적 활동으로서의 문화교류(제4, 5조), 도서관 분야 및 역사적 기록문서 교류(제6, 7조), 학술·문화행사(제8조), 그리고 서독이 강력히 요구하였던 라디오와 텔레비전 분야의 협력 및 해당기관간 협정체결문제는 제9조에, 그 외 체육분야(제10조) 및 학생·청소년 교류(제11조)가 규정되었으며, 제12조에서는 「문화협정」 내용을 구체적으로 실천하기 위한 2년간의 사업계획(Arbeitsplan)을 양독이 작성하기로 하였다. 즉 양측이 각각 50개씩 100개의 사업을 선정하여 2년동안 추진하기로 합의하였다.³⁶⁾

특히 동독의 경제적 여건을 감안하여 문화분야 교류·협력을 통해 동독이 경제적 실리를 획득할 수 있도록 제4조에 협력당사자는 가능한 한 예술가와 연주가들의 상업적 초청공연분야에서도 장려조치를 하고, 또한 가능한 한 문화·예술·영화제작 분야에서도 상업적 관계조성을 위해 노력한다고 규정한 것은 눈여겨볼만하다.

「문화협정」에 따라 1986/87년도 첫 동서독 공동 협력사업으로 22개의 프로젝트가 합의되었으나, 초기임을 감안하여 상호 부담이 적은 전시회나 방문공연이 주류를 이루었다. 그러나 1988/89년도의 두번째 사업계획에는 동서독 양측의 학자와 학술당국의 지대한 관심에 힘입어 학술분야에서 광범위하게 교류프로그램이 포함되었다. 사업계획에 따른 행사개최시 비용처리는 각 지역에서 발생한 비용은 해당지역에서 지拂하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 서독은 동독과의 교류사업 선정시 동독측의 재정부담과 동독정부 혹은 동독주민의 우선적인 관심

36) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Das Kulturbkommen (Bonn, 1990), pp. 35-40 참조.

분야를 고려하였다. 동독예술인이 서독을 방문하였을 경우 서독은 이들에게 일비를 지불하였고, 서독은 교류에 따른 재정부담을 연방정부와 지방정부가 각각 50%씩 담당하였다.

「문화협정」을 통해 가장 획기적인 진전을 이루었던 분야는 동서독 대학간의 자매결연이었다. 1986/87년도 첫 사업계획에 서독 자아르브뤼켄대학과 동독의 칼-맑스대학간에, 1988년에는 뮌헨대학과 칼-맑스대학, 아아헨공대와 드레스덴공대, 그리고 슈투트가르트대학과 칼-맑스대학간에 자매결연이 맺어졌다.³⁷⁾

「문화협정」을 바탕으로 양독간 학술교류·협력은 확대되었다. 강사 초빙 또는 학술회의 참가 등의 형태가 주종을 이루었으며, 연방차원의 지원없이 관련 민간단체·기구들의 재정부담 아래 수많은 교류가 이루어졌다. 또한 국제행사를 통해 맺어진 양독간 교류활동이 점차적으로 동서독간의 협력사안으로 발전된 경우도 있었다. 동독은 수백여개의 학술분야 국제 민간단체에, 그리고 유엔기구 등 국제 기구에 회원으로 가입하여 적극적으로 활동하였다. 따라서 이들 단체·기구들을 통해서 쌍방간의 교류를 확대할 수 있는 계기가 마련되었다. 한편 전쟁 전에 추진된, 심지어는 19세기에 최초로 시작되었던 일부 편집사업들이 부활되어 이른바 “공동체계획”(Gemeinschaftsvorhaben)이라는 이름하에 통일 직전까지 계속되었다. 그 가운데 가장 대표적인 사업이 “그림 독일어사전”(Grimms Deutsches Wörterbuch) 편찬으로, 이것은 분단된 독일이 함께 일구어낸 대표적 학술활동이란 점에서 뿐만 아니라 언어 및 문화보전 작업에 큰 기여를 하였다는 점에서 타 협력사업의 모범이 되었다.

동독과 학술분야 교류·협력을 촉진하기 위해 서독정부는 「문화협정」의 체결 이전부터 연방내독관계성을 중심으로 재정 및 행정지원을 추진하였다. 「문화협정」 이후 본격적으로 추진된 재정지원의 경우 ㄱ. 학술접촉을 위한 직접 지원, ㄴ. 양측의 합의에 따른 사업계획에 대한 지원, ㄷ. 독일학술교류재단(DAAD)이 관장하는 대학생·학자의 교환과 동독행 연구여행 및 자료수집여행 지원 등으로 분류되었다.³⁸⁾ 연방내독관계성의 자료에 따르면 1988년 중 약 400명의 서독학자들이 동독여행시, 약 250명의 동독학자들이 서독여행시에 재정지원을 받았다. 사

37) 동독의 대학 수가 서독에 비해 현저하게 적었기 때문에 자매결연에 있어서 동독의 몇몇 대학이 서독의 많은 대학과 접촉을 가질 수밖에 없었다.

38) Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Information, Nr.12 (1988.6.24), p. 2.

업계획에 포함된 동서독 대학생 및 소장학자의 교환은 DAAD가 수행하도록 위임되었으며, 이를 위해 DAAD는 외국만을 대상으로 규정된 기존 회칙을 변경하였다.

학술분야 교류가 이루어지는 동안 동서독 양측이 발견한 사실은 이 분야에서 서의 교류가 장기적으로 지속되기 위해서는 양측이 초창기의 단순한 접촉증대라는 목표를 넘어 상호 상대방의 전문분야 연구성과물에 대한 인정과 전문분야에 대한 관심이 있어야 한다는 점이었다.

서독측 학자들은 너무 국제적인 학술교류에만 익숙해져 있었고, 또 동독의 수준을 비하하는 자세마저 보이기도 했으나, 「문화협정」에 의한 교류를 통해 차차 서독에서 연구가 이루어지지 않았던 분야가 동독에서 연구되고 있는 영역을 발견할 수 있었다. 특히 서독의 학자들은 동독이 연구한 독문학과 역사학분야에서의 성과물에 큰 관심을 가졌다. 동독이 요구한 자연과학분야 교류와 관련해서는 군사전략적인 차원에서의 기술이전과 관련되지 않는 한 동독과의 학술교류는 정부의 독일정책추진의 틀 내에서 적극적으로 이루어져야 한다는 공감대가 형성되었다.³⁹⁾

한편 세계적인 긴장완화의 분위기와 서독의 신동방정책 추진을 배경으로 동서독은 1972년 「기본조약」을 체결하여 과학·기술분야에서도 교류하겠다는 의지를 밝혔고, 이를 근거로 1973년 11월 30일 과학·기술분야 교류·협력에 관한 회담을 개최하였다. 동 분야의 교류·협력은 1986년 5월 6일 「문화협정」이 체결됨에 따라 가능성이 더욱 커졌고, 마침내 1987년 9월 8일 양독 간에 「과학·기술협정」(<표 6> 참조)이 체결되었다.

「과학·기술협정」은 학술분야 교류·협력과 관련하여 「문화협정」과 일부 중복이 되면서도 그 협력분야는 달랐다. 우선 「과학·기술협정」은 학술교류를 자연과학 및 기술분야에 중점을 두었으나, 「문화협정」은 인문·사회과학에 중점을 두었다. 다음으로 「과학·기술협정」의 협력 대상기관은 대형 연구기관이나, 「문화협정」의 협력 대상기관은 대학교가 중심이었다.⁴⁰⁾ 또한 「문화협정」의 교류·협력사업

39) Manfred Ackermann, “Die Kulturbeziehungen seit Abschluß des Kulturabkommens”, Maria Händcke-Hoppe, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen (Berlin, 1989), pp. 141-152; Oskar Anweiler, “Innerdeutsche Beziehungen im Bereich von Bildung und Erziehung”, Vergleich von Bildung und Erziehung BRD/DDR(1990), pp. 671-675 참조.

은 일정한 학술분야에서 학술적인 성공을 목표로 하는 연구·기술정책적 측면에서 보다는 학술분야에서 동서독 주민간의 접촉을 증대시키는 문화정책적, 독일정책적인 측면에서 추진되었다. 한편 서독의 경우 「과학·기술협정」에 의한 교류·협력사업은 연방연구기술성이, 「문화협정」에 의한 교류·협력사업은 연방내독관계성이 각각 주관하였다.⁴¹⁾

동독은 「기본조약」을 통해 양독관계를 서로간에 정상적이고 선린적 관계로 발전시키겠다고 분명히 약속했음에도 불구하고 계속해서 동독을 서독과는 엄격히 구분되는 독립국가로 보았으며, 이에 상응하는 독자적인 과학·기술체계의 확립을 원했다. 이러한 동독이 과학·기술분야 교류·협력에 합의한 이유는 서독으로부터 과학·기술상의 기술 및 know-how를 도입하여 동독경제를 건설하여 사회주의경제체제를 고수하기 위함이었다.

서독의 경우, 특히 기업들은 과학·기술분야 교류·협력과 관련하여 응용기술 분야에서 동독 콤비나트와의 협력강화에 큰 관심을 보였다. 즉 동독이 동구권과의 산업기술협력 분야에서 교두보역할을 하고 있다는 점에서 양독간 과학·기술협력의 제도화를 환영하였다. 특수시설 생산업자들은 「과학·기술협정」 체결 이후 양독이 협력차원에서 환경보호, 원자로안전, 재생에너지, 오물제거, 리사이클링 등의 문제를 다루게될 경우 자신들의 사업이 더욱 활성화될 것으로 보았다. 서독기업들은 동독과의 협력관계가 장기적으로 동독의 경제력을 증진시키는 데 기여할 것이며, 이로써 서방시장에서의 동독제품 판매기회가 개선될 것이고, 이는 다시 동독과 사업관계를 맺고 있는 서독기업에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 판단하였다. 다른 한편으로 서독 경제계는 과학·기술분야에서의 긴밀한 협력관계가 서독기업에 대한 동독지도부의 신뢰감을 강화시켜줄 수 있을 것이며, 이러한 밀접한 협력관계가 서방에 종속될 우려에서 비롯된 동독의 불신과 소극성을 해소시켜줄 수 있다고 보았다.⁴²⁾

40) Press- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr.83/5(Bonn, 1987.9.10) 참조.

41) Institut für Gesellschaft und Wissenschaft(IGW), IGW-Report, Heft 11(1987), pp. 3-4, 6-13 참조.

42) Gernot Gutman·Siegfried Mampel (eds.), Wissenschaft und Forschung im geteilten Deutschland (Berlin, 1988) 참조.

<표 6> 동서독 「과학·기술협정」(1987.9.8)

독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는, 1972. 12. 21 동서독 기본조약을 근거로, 1975. 8. 1 유럽안보협력회의 최종선언을 상기하면서, 양독간 과학·기술분야의 협력이 상호 이익이며, 인류복지를 개발·촉진시킬 수 있도록 하는 소망에서, 또한 이를 통해 과학·기술분야의 국제적 협력에 기여할 수 있도록 다음과 같이 이 협정을 체결함에 합의하였다.

제1조 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는 상호 이익이 될 수 있도록 과학·기술분야의 협력을 촉진하고 그에 부응하는 계획과 대책을 협의하고 그 수행을 지원한다.

제2조 ① 협력은 자연과학과 공학 및 정신과학과 사회과학 전 분야를 포함하며 전자의 경우 특히 자연과학과 공학에 관련된 제문제들을 포함한다.

② 양국 정부는 학술적, 기술적 연구 및 개발의 결과에 대한 정보와 출판물을 교환할 것과 그와 같은 목적하에 자료보관센터간의 협력을 규정할 것에 합의한다.

③ 양국 정부는 과학·기술협력의 수행상 서독당사자와 동독당사자가 상업적 소유권 보호 및 그 권한 집행을 위한 필요 규정이 국가간 입법의 범위내에서 조화있게 제정될 수 있도록 합의하였다.

이때 당사자들은 제4조 제1항에 의하여, 구성된 위원회가 작성한 권고사항을 근거로 한다.

제3조 ① 개별분야 또는 개별계획에 관한 협력을 결정하기 위하여 양국 정부로부터 당사자로 지명된 당해 기구간 개별적 합의가 이루어져야 한다.

② 양국 정부는 서로 개별적 합의 발효에 관한 동의여부를 통보하며, 그 개별적 합의사항 수행을 지원한다.

제4조 ① 이 협정의 수행을 위해 위원회가 구성되며 그 위원은 각국 정부가 임명한다.

② 위원회는 특히 다음과 같은 임무를 수행한다.

가. 협력분야 및 협력주제 선정

나. 협력당사자 임명

다. 제3조에 의거한 개별합의의 수행을 지원하고 그 내용 구성에 대한

총체적 조인 및 과학·기술협력 상의 상업적 권리보호 조인
라. 학자교관을 포함한 협력의 조직상 방법과 재정적 세부사항을 조화 있게 설명

마. 진행중인 협력업무의 수행을 지원하고 조정

바. 협력의 현황과 진행사항에 관하여 보고

③ 위원회는 개별문제에 대하여 소위원회를 구성할 수 있고 전문감정인단을 동원할 수 있다.

④ 위원회는 어느 일방 정부의 요구하에 최소 1년 1회, 각 사절단장이 합의한 장소에서 회동한다.

⑤ 위원회는 운영세칙을 작성한다.

제5조 과학·기술분야의 협력은 다음과 같은 형태를 취할 수 있다.

가. 정보교환

나. 심포지움, 회의, 전시회와 같은 학술행사의 조직과 그 수행

다. 자료수집, 연수, 교수, 연구목적의 학자 및 전문감정인의 교환

라. 연구계획의 합의 및 그 수행

마. 과학 기자재를 비롯한 연구자료의 상호 비치

제6조 ① 협력국의 실정법규와 기타 규정의 일치하에 수행된다.

② 전 제1항에 열거한 전제조건외 범위내에서 양국정부는 기구, 연구소, 기업체, 공장, 학자간의 접촉을 고무하고 그 발전을 지원한다.

③ 합의된 분야의 협력 수행을 위해 각국 정부는 실정법규와 기타 규정과의 일치하에 가능한 범위내에서 필요한 전제조건을 조성한다.

제7조 1971년 9월 3일의 4대국협정에 준하여 이 협정은 확정된 방법과 함께 서베를린지역에 확대, 적용된다.

제8조 ① 이 협정은 조인된 날로부터 그 효력을 발생한다. 이 협정의 유효기간은 10년간이며, 그 이후 협정유효기간 종료 6개월전에 서면 해약이 없는 한 1년씩 연장된다.

② 이 협정의 효력상실과 그때까지 체결된 개별합의는 무관하다. 이와 같은 개별합의의 수행상 필요한 경우에는 이 협정의 규정은 계속 적용된다.

(2) 청소년 교류

동서독 청소년단체의 조직과 그 사회적 역할은 매우 달랐다. 동독의 청소년단체는 철저한 국가통제 하에 놓인 공산당 후보자당원의 교육장이었다. 동독에서 사회주의적 인간의 형성을 위한 사회주의의식화 교육은 탁아소 → 소년개척자(Junge Pionier, 초등학교 중심) → 독일 청소년 자유연맹(Freie Deutsche Jugend: FDJ, 중·고등학교) → 체육·기술협회(Gesellschaft für Sport und Technik, 18-21세) → 군대 등의 과정을 통해 이루어졌다. 이들 단체에의 가입은 명목상 자발성을 전제로 했으나, 이런 단체에서 열성적인 활동을 한 자들만이 공산당원으로 발탁될 수 있었고, 또 사회적·경제적 지위가 보장되었으므로 반강제적이었다고 볼 수 있다. 반면 서독에는 각기 다른 정치적인 이념, 세계관에 따라 또는 전문이익집단의 산하에 40개 이상의 청소년단체가 존재했는데 가입은 전적으로 자유의사에 맡겨졌다. 이들 청소년단체의 활동은 국가에 의해 재정적으로 지원되었으나, 국가가 정한 목표를 수행하는 기구는 아니었다.⁴³⁾

동서독의 청소년 대책은 독일문제와 관련된 각각 다른 정치적인 목표설정 때문에 상이하였다. 서독은 상반된 체제하의 분단된 독일에서 자라나는 세대에 게 정치사회화 과정에서 적정한 대책을 마련해 주지 않으면 상호 소외현상이 일어나 민족적인 동질성을 상실해갈 뿐만 아니라, 장래의 독일통일에 장애요소가 된다고 판단하였다. 긴장완화, 상호대화 등 양독관계 개선을 위한 노력들이 각 분야에서 펼쳐지고 있는 상황에서 미래를 짚어준 청소년들의 접촉이 향후 독일문제 해결에 중요하다고 보았다. 이에 양독 청소년들간에 사적 교류, 여행, 정치적 논쟁을 벌일 수 있는 단체들 간의 공식적 모임 등 다양한 관계가 형성되고, 이로부터 개인적 친분관계가 맺어지도록 노력하였다. 양독 청소년들 간에 서로를 보다 잘 알수록 그리고 서로 간에 보다 많은 대화가 오고 갈수록 상대방에 대한 선입견, 적대감 등이 효과적으로 제거내지 해소될 수 있으며, 이로써 서로를 이해할 수 있는 여건이 마련될 수 있다고 판단하였다.⁴⁴⁾

43) Martin Hülsmann, Drüben bei uns. Eine Begegnung mit der DDR (Würzburg, 1986) 참조.

44) Ulrich Bunjes, "Normalität stellt sich nur langsam ein. Zur Entwicklung des deutsch-deutschen Jugendaustausches," Außerschulische Bildung(1989), pp. 27-230;

1972년 동서독 「통행협정」은 양독간 여행교류의 기본원칙을 설정하였으나 관광여행과 개인여행만을 취급하였을뿐 청소년 교류에 관한 명확한 규정은 없었다. 청소년 교류에 관한 동서독간의 구체적 협정은 서독청소년연맹(Deutscher Bundesjugendring: DBJR)과 동독 FDJ간에 1980년 9월 20일 체결된 「청소년 여행에 관한 합의」, 서독 청소년여행 알선기관인 Jugendherbergwerk와 동독 청소년 여행전담사 Jugendtourist간의 1987년 9월 1일자 「단체여행에 관한 협약」, 1986년 「문화협정」 등이었다.

서독의 연방정부와 주정부는 이러한 동독과의 합의를 토대로 대동독 견학여행을 장려하였다. 서독의 교사들과 학생들의 관심은 계속 늘어나 서독청소년 동독여행의 75%가 수학여행 형태로 이루어졌으며, 나머지 25%는 청소년단체, 협회 및 기타 사회단체들에 의해 이용되었다. 서독정부는 청소년여행을 교통비 및 체류비지원이란 형식으로 지원하였다. 지원을 받기 위한 조건은 참가자들이 여행에 앞서 국경에서 동독의 정치·사회적인 상황에 대해 충분히 사전 교육을 받아야 하며(교육용 교재는 전독문제연구소나 정치교육센터에서 제공), 여행자의 수는 동독으로의 장기여행의 경우 최소한 7명, 그외의 경우는 최소 20명-최대 60명이어야 하고, 여행그룹에 미성년자가 끼어 있을 경우 교사나 청소년지도자 등 성인이 동행해야 한다는 것 등이었다.⁴⁵⁾

서독 청소년단체 중 동독 청소년단체와 가장 활발한 접촉을 벌였던 단체는 신교 청소년단체였다. 신교 청소년단체간 교류는 동독의 신교단체가 국가의 통제하에 있어 많은 접촉을 꺼렸기 때문에 거의 서독에서 동독으로 방문하는 일방통행식 접촉이었다. 반면 구교 청소년단체는 동독지역에 적당한 대화의 상대를 갖지 못해 접촉이 거의 없었다. 서독의 연방내독관계성은 신교단체의 접촉에 대해 조건없이 재정지원을 하였다. 접촉의 방법과 대상선정에 대해서는 신교측의 재량에 맡겼고, 이를 장려하기 위해 신교측의 요청이 있을 경우 재정적으로 지원했다.⁴⁶⁾

Gerhard Kiersch, Die jungen Deutschen. Erben von Goethe und Auschwitz (Opladen, 1986) 참조.

45) Gisela Helwig, "Jugendaustausch zwischen beiden deutschen Staaten," Deutschland-Arkiv, 8(1984), pp. 804-806; Paul-Ludwig Weinacht (ed.), Mit offenen Augen in die DDR. Anregungen für Klassenfahrten (München, 1986) 참조.

동독정부가 신교 청소년단체에 대해 서독과의 접촉을 허용한 이유는 이러한 접촉을 통해 서독으로부터 물질적인 도움을 받았고, 교회를 통해서만 비공개적으로 진행될 수 있었기 때문이다. 이와 더불어 종교활동의 테두리 내에서 동독 사회에 대해 가질 수 있는 동독청소년의 불만을 해소시킬 수 있는 탈출구로 이용함과 동시에, 동독청소년들이 서독의 체제와 접함으로써 그에 대해 부정적인 판단이 부각되도록 유도하려는 의도도 내재되어 있었다.

이러한 신교 청소년단체간의 교류는 접촉이 공개되면 될수록 동독측이 거부 반응을 보이고 차후의 접촉 회수를 제한하였기 때문에 거의 공개되지 않아 정확한 통계가 없다. 한편 서독을 방문한 동독청소년의 대부분은 FDJ의 간부들이고 20-30세가 주류를 이루었으며, 기혼자는 부부 가운데 한 명이 꼭 동독에 남아 있어야 여행이 허용되었다.

동독은 서독으로부터 재정적, 경제적인 반대급부를 의식하여 서독측의 청소년 교류제외에 마지못해 응하면서도 동독청소년의 사상적인 오염을 우려하여 여러 형태의 차단조치를 취했다. 동독정부는 동독청소년의 서독여행을 체제맹종을 조건으로 한 일종의 포상으로 체제순응을 위한 교육적 수단으로 활용하고자 하였으며, FDJ는 국가의 통제하에 양독간 청소년들의 만남을 감시하였다. 동독은 2개 민족, 2개 국가론에 의거하여 철저한 이데올로기로 무장된 동독청소년을 다른 체제와 접촉케 함으로써 동서독 분리화를 가속화하는데 중점을 두었다.

한편 서독청소년의 동독여행은 동독에 존재하는 독재체제와 서독의 자유민주주의체제를 직접적으로 체험을 통해서 비교해 볼 수 있는 생생한 정치교육이 되었다. 따라서 연방정부가 양독관계를 심화시키고 민족적 공통의식을 유지하는데 기여하도록 추진했던 의도와는 달리 청소년교류는 상호 이질감이 확인되는 계기가 되었다. 또한 동독도 정치적인 목적, 즉 청소년단체 핵심간부에게 서독에서의 현실체험을 통해 자본주의의 부정적인 요소를 체감시키려던 목적은 이루지 못했다. 오히려 동독이라는 국가의 정통성이 내부적으로 붕괴되는데 영향을 미치는 결과를 초래하였다.

46) Deutscher Bundesjugendring (ed.), "Die unbekanntenen Nachbarn - Deutsch-deutscher Jugendaustausch," Jugendpolitik, 7(1986), pp. 3-7, 19-20 참조.

(3) 언론·방송분야

동독언론인은 1950년대에 이미 서독에서 다른 외국언론인과 같은 조건 아래에서 활동할 수 있었으나, 서독언론인은 1972년까지 동독에 상주하며 활동할 수 없었다. 서베를린에 상주하는 서독언론인은 1972년까지 동베를린에서 행해지는 외신기자회견에 가끔 초청되기도 하였으나, 취재허용대상과 취재가능언론인의 선발기준은 항상 모호하여 동독정부의 결정에 전적으로 따를 수밖에 없었다. 「기본조약」이 체결된 이후에야 서독언론인이 상주취재활동을 할 수 있었으며, 상주특파원 외에도 문화·체육행사, 전당대회, 박람회 등을 취재하기 위한 단기취재여행 언론인의 동독방문도 가능해졌다.⁴⁷⁾ 1987년 5월 6일 동서독은 상대방 프로그램 매입, 공동제작, 상대방 프로그램 내용의 일부 편집·사용, 정보제공 등과 같은 방송협력을 규정한 「방송협정」에 서명하였다.

서독은 언론·방송분야 교류·협력을 추진하면서 다음과 같은 입장을 견지했다. 첫째, 동독·동독정부에 관하여 국제적으로 널리 보도함으로써 동독정부가 언론·방송분야에서 스스로 폐쇄성을 극복할 수 있도록 유도하고자 하였다. 둘째, 동독정부가 모든 정보를 독점하고 있었지만 동독이란 획일적인 사회 내에서도 자신들의 목소리를 대변하기 위해 서독의 언론인과 접촉을 시도하려는 이익집단이 존재한다고 보고 이들과의 교류를 추진하였다. 셋째, 서독의 언론인에게 정부와는 다른 독자적인 시각으로 동독체제를 소개하고 비판할 수 있는 가능성을 부여하고자 하였다.⁴⁸⁾

언론·방송교류에 관한 양독간의 합의에도 불구하고 그러나 실질적인 교류·협력에는 많은 어려움이 따랐다. 그 이유는 동서독이 언론의 자유와 대중매체의 역할에 대해 상반된 견해를 가졌기 때문이다. 서독은 국가로부터 독립된 언론기관에 의한 자유로운 의사표현과 여론의 전파를 정치적 의사형성의 기본전제조건으로 파악한데 반해, 동독은 언론의 자유 또한 마르크스-레닌주의 정당의 목표

에 봉사해야 하는 것으로 파악하였다.

이러한 언론·방송의 역할에 대한 근본적으로 다른 견해 때문에 서독 언론인은 취재에 많은 어려움을 겪었다. 상주특파원은 군사시설과 민간인 통제구역을 제외하고는 동독의 전역을 여행할 수 있었지만 국가기관, 인민공유기업과 콤비나트, 협동농장을 취재하거나 인터뷰를 할 때는 반드시 사전허가를 받았다. 단기 취재여행자의 경우에는 자유로운 여행이 허용되지 않았다.

동독상주 서독특파원의 보도에 의거한 서독언론·방송을 통해 동독주민들이 자국내에서 일어나고 있는 일들에 관한 정보를 취득하는 경우가 많았다. 이에 대응하여 동독지도부는 특정 사안에 관한 보도에 대해서 그 영향이 체제에 악영향을 미친다고 판단될 경우 내정간섭이란 이유로 많은 제재를 가했다. 그럼에도 불구하고 서독언론·방송이 동독문제에 대해 관심있게, 상세하게 보도하였기 때문에 서독텔레비전을 거의 시청하였던 동독주민에게 동독상주 서독특파원의 보도는 많은 영향을 미쳤다. 한편 동독에서는 모든 정보를 국가와 당이 독점하고 있었으므로 서독과 관련해서는 대중매체를 통해 객관적인 보도를 하지 않거나 아니면 아예 보도자체를 하지 않는 경우가 많았다.⁴⁹⁾

양독간 국경은 인적·물적 교류를 물리적으로 차단하였지만 서독으로부터 동독으로 향하는 전파매체는 국경을 초월한 의사소통을 가능하게 하였다. 양독간에 구조적으로 형성된 장비에도 불구하고 이러한 전파매체를 통해 동서독주민간 문화·언어·역사적인 공통성이 보존될 수 있었다. 대부분의 동독주민은 동독의 텔레비전이나 라디오보다 서독의 텔레비전과 라디오를 시청했다. 동독주민은 SECAM방식인 텔레비전수상기에 PAL방식의 서독프로그를 시청할 수 있는 장치를 설치하였고, 1970년대 초부터는 대형 공동안테나를 설치할 경우 케이블을 통해 위성수신까지 가능하게 되었다. 통계에 의하면 1985년에는 전 가정의 40%가, 1990년에는 전 가정의 2/3가 이러한 대형 공동안테나에 연결되었던 것으로 나타났다.⁵⁰⁾

47) Jean Paul Picaper, "Westliche Korrespondenten in der DDR," Deutschland-Archiv, 12(1974), pp. 1285-1288; Jürgen Döschner, "Zehn Jahre bundesdeutsche Korrespondenten in der DDR. Eine Zwischenbilanz," Deutschland-Archiv, 8(1984), pp. 859-861.

48) Elisabeth Noelle-Neumann; Jürgen Wilke (eds.), Publizistik und Massenkommunikation (Frankfurt/M., 1989), pp. 84-98 참조.

49) Erich Böhme, Deutsch-deutsche Pressefreiheit (Hamburg, 1978), pp. 14-20; Anthony John Goss, "Die Darstellung des deutsch-deutschen Verhältnisses in der Fernsehberichterstattung beider deutscher Staaten," Deutschland-Archiv, 4(1980), pp. 403-405.

50) Christoph Wild, "Fernseh- und Hörfunknutzung in der DDR im Frühjahr 1990," Media

동독주민의 서독방송 시청은 항상 동독 내에서 정치적 논쟁거리였으며, 다양한 방법으로 시청을 막아보려는 시도가 있었다. 서독측으로 향하는 안테나를 절거하는 운동을 벌이거나, 대형 공동안테나의 사용을 금지하는 규정을 설정하기도 했다. 또한 형법규정을 임의로 적용하여 이를 단속하기도 하였다. 즉 방송의 시청 그 자체를 처벌하지는 않았으나 시청한 정보를 퍼트리거나 공동으로 모여서 시청하는 행위를 처벌하였다. 이때 적용된 주요 동독 형법조항은 “전쟁선전·선동”(89조), “반국가적 선동”(106조), “공공활동 비방”(220조), “공무집행 방해”(214조) 등이었다. 아울러 방해전파를 발사하여 기술적으로 서독방송의 시청을 방해하려고도 하였다.

동독주민이 서독방송, 특히 텔레비전을 의식적으로 선호하면서 지속적으로 시청하였다는 사실은 동독지도부가 국내적·국제적 여건상 마땅히 방지할만한 대책이 없었기 때문에 이를 묵인할 수밖에 없었던 사정과 관련된다. 아울러 정보와 전파의 자유로운 이동을 규정한 국제법적 제 규정과 국제사회에서 독자적인 국가성을 인정받으려는 동독의 입장이 동서독간 정보·전파의 차단을 어렵게 만들었다. 동독이 정보의 자유로운 이동을 규정한 국제협약⁵¹⁾에 서명을 하고서도 이를 지키지 않았을 경우 국제법적인 제재는 현실적으로 어려웠지만, 국제사회의 일원으로서 동독의 정통성을 인정받기 위하여 노력해온 동독이 노골적인 전파방해라든가, 동독주민의 수신방해 조치를 취할 수는 없었기 때문이다.⁵²⁾

이러한 여건 속에서 동독주민의 지속적인 서독텔레비전의 시청은 양독관계에서 정치적인 의사형성의 중요한 수단이 되어 분단극복과 양독주민간의 공통적인 의사형성의 통로를 마련하는데 크게 기여했다. 이러한 영향력은 동독주민이 서독텔레비전 프로그램중 정치적인 사건을 특집으로 다루는 보도특집을 주로 선호했다는 점에서 입증된다.⁵³⁾ 아울러 서독텔레비전의 현란한 상업광고는 동독주

Perspektiven, 9(1990), pp. 558-572 참조.

51) 「UN 인권선언」(1948.12.10), 「인권과 기본권 보호에 관한 유럽협약」(1950.11.4), 「시민적·정치적 권리에 대한 국제협약」(1966.12.16), 「CSCE 헬싱키 최종의정서」(1975.8.1), 「UNESCO 미디어선언」(1978.11.28) 등이 여기에 해당된다.

52) Ilse Spittmann, “Die neue Journalistenverordnung - Honecker betreut Vertragstreue,” Deutschland-Archiv, 3(1972), pp. 228-230.

53) 동독주민에 대한 설문조사에서 가장 선호했던 서독 텔레비전프로그램은 동서독문제 주요 쟁점에 관한 보도특집인 “Kennzeichen D”(ZDF)와 보도특집인 “Monitor”(ARD)로 나타났다.

민의 물질적인 욕구를 자극하여 풍요한 서독사회를 동경하게 만들었다.

한편 서독 라디오방송의 경우 동독의 전지역에 걸쳐 독일방송(DLF), 바이에른방송(BR), 헤센방송(HR), 북독일방송(NDR), 자유베를린방송(SFB)을 비롯하여 미국측에 편성권이 있던 베를린소재 Rias방송 등이 청취가능했다. 전반적으로 서독 라디오방송의 청취율은 매우 높아 동독에서 서독으로 넘어온 이주민(Übersiedler) 250명을 대상으로 한 1985년 서독의 설문조사 결과 조사대상자의 87%가 자기집에서 옆에 누가 있건 말건 서독라디오를 들었으며, 자기집 이외의 지역에서는 74%가 상관없이 서독라디오를 청취한 것으로 나타났다.⁵⁴⁾ 또한 동 여론조사에서 이주민들은 서독텔레비전 방송이 제공하는 정보에 대하여 높은 신뢰도를 표시하였다.

(4) 체육분야

양독간 체육분야 교류·협력의 과제와 목표는 동서독이 추구하는 독일정책에 따라 각각 상이한 모습을 보였다. 서독의 기본입장은 “연방내독관계성은 독일의 분단을 극복하고 양독간의 관계를 정상화 한다는 기본방침에 입각하여 체육교류를 지원한다”는 1978년 8월 3일의 제4차 연방정부 체육보고서 내용을 통해 분명하게 알 수 있다. 서독정부와 서독체육연맹(Deutscher Sportbund: DSB)은 양독간의 동질감을 강화하기 위한 만남의 장을 마련해 줄 뿐만 아니라, 평상시에도 국민단합에 효과적인 역할을 하는 체육분야 교류·협력에 큰 의미를 부여하였다.

반면 민족이라는 개념을 사회주의계급이론에 입각하여 이해한 동독은 동독 고유의 민족의식을 창출, 이를 확립시키고자 하였고 이러한 기본방침은 양독 체육관계에 대한 동독정부의 과제와 목표설정에도 큰 영향을 미쳤다. 동독체육은 서방진영의 구축과 서독의 서방에로의 편입 등을 반대하는 캠페인으로서 양독 체육교류의 장을 동독측의 정치적 선동과 선전의 무대로 이용하였다. 즉 양독관

는데, 이 프로그램은 서독 공영방송인 제2 텔레비전 “ZDF”와 제1 텔레비전 “ARD”가 공동용으로 각각 제작한 것이었다.

54) Kurt R. Hesse, “Nutzung und Images des Westfernsehens bei DDR-Übersiedlern,” Media Perspektive 4(1986), pp. 265-272 참조.

계 측면에서 보았을 때 동독체육은 서독 차단정책의 일환에 불과하였다. 이러한 동독체육의 정치성은 동독체육단체의 조직 및 구조를 살펴보면 명확해진다. 동독의 체육, 정당, 국가는 밀접한 연관관계를 맺고 있다. 맑스-레닌주의에 입각한 동독의 체육문화는 어린이·청소년 체육, 체육특기자 양성, 근로자의 여가 및 휴양활동으로서의 체육, 그리고 훈련·연습·경기 전반을 모두 포괄하여 국가가 펼치는 범국민적 사업으로서 당의 지도하에 운영·감독되었다. 동독공산당 정치국과 당중앙위원회 산하 체육부가 국립체육협회 및 일반 사회체육단체들에 대해 직·간접적인 영향력을 행사하였다.⁵⁵⁾

한편 동독은 특기종목체육(Leistungssport)을 특별분야로 취급하여 동독공산당 산하 특기종목체육 중앙위원회가 관할하도록 하였다. 이 위원회는 동독 체조·체육연맹(Deutscher Turn und Sportbund: DTSB)의 직속 상부기관이기도 하였다. 체육 및 체육특기자에 대한 동독정부의 재정 및 사회보장정책 역시 체육과 정치간의 연관성을 잘 보여준다. 지원에 필요한 재정은 국고로부터 뿐만 아니라, 체육관련 단체인 동독 자유노조연맹(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund)과 FDJ로부터도 염출되었다.⁵⁶⁾ 한편 동독에서 체육의 또 다른 주요과제는 조기 군사교육으로서의 기능으로 이를 통해 동독은 군사력 강화를 의도하였다.

체육의 정치성을 강조하는 동독이 양독간 체육교류를 통해 노렸던 효과는 무엇보다도 국제적으로 우수한 성적을 보이고 있으며 동독주민으로부터 높은 인기를 누리고 있는, 특히 서독보다 우위에 있는 체육분야에서 교류하여 동독주민에게는 자의식과 자긍심을 불어 넣어주고, 대외적으로는 동독국가의 우월성을 선전하는데 있었다. 이러한 이유로 동독은 양독간 체육교류에서 승리하는데 큰 집착을 보였다.

체육분야에서 우수한 능력을 인정받았던 동독이 실제로 이를 통해 국제적

55) Willi Knecht, Wege nach Olympia - Entwicklungen des Sports in Deutschland (Dortmund, 1980); Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch (Köln, 1985), pp. 1250-1261 참조.

56) 동독공산당이 체육을 정치적 수단으로 이용한 것은 에리히 호네커(Erich Honecker)가 FDJ위원장이었던 시절 행하였던 “체육은 그 자체에 목적이 있는 것이 아니다. 체육은 목적을 위한 수단일 따름이다”란 발언, 1957년 4월 28일 DTSB의 창립선언문에 “DTSB는 회원들에 대해 사회주의적 사고와 행동교육을 실시하며, 순수 체육정신 및 정치적 중립성과 같은 반동주의적·부르조아적 사상을 단호하게 배격한다”고 발언 해서 잘 나타난다.

명성을 획득할 수 있었으나, 양독간 체육교류를 통해서 동독이 달성하고자 한 동독 교유의 민족의식 확립계획은 성공을 거두었다고 할 수 없다. 이는 서독 체육선수단에 대한 동독주민의 반응에서 잘 나타나는데 많은 동독인들이 동서독간 경기에 큰 관심을 보였으며, 서독과 사회주의 우방국간의 경기에서는 서독팀을 “우리팀”으로 부르며 서독을 응원하는 등 체제와 이념을 초월한 민족적 유대감을 보였기 때문이다.

동서독은 「기본조약」에서 체육분야에서도 협력관계를 개발·육성해 나가기로 하였으며, 추가의정서 제7조 8항에서는 각 체육단체들간의 교류를 지원하기로 합의하였다. 1974년 5월 8일 양독은 「체육협정」(<표 9> 참조)에 서명하고 매년 체육교류와 관련된 연간체육계획서를 작성하기로, 상호간의 체육관계를 IOC 및 국제체육기구의 결정에 의거 처리하기로 하였다. 이밖에 양독은 1986년 「문화협정」 제10조에 체육분야에서의 교류·협력을 지원하기로 합의하였다.

동독정부의 동서독 차단정책에 따라 체육교류 역시 많은 어려움이 따랐으나 1974년 「체육협정」 체결 이후 양독간 체육교류는 행사규모와 참석자 수 면에서 증가하는 추세를 보였다. 그러나 대부분의 체육교류가 우승에만 역점을 둔 동독의 방침에 의해 특정분야의 정상급 선수들간에만 이루어져 교류종목은 극히 제한되었다. 또한 청소년들간의 체육교류 역시 DTSB가 FDJ의 관할사항으로 돌리는 바람에 거의 이루어지지 못하였다. 일반주민간의 관계를 긴밀하게 하는 지역 체육단체간의 교류도 동독이 이를 체제위협적이고 파괴적인 요소로 파악함에 따라 활발히 이루어지지 못하였다. 다만 정상급 선수들간의 시합을 제외한 일부 중하급 단체차원에서의 교류는 다소 이루어졌다. 동독이 체육교류를 제한한 또 하나의 이유는 국민들의 모범으로 인정되는 우수체육인의 서방탈주에 대한 우려였다. 실제 양독간 체육교류시 동독의 유명선수들이 서독으로 탈주한 사건이 종종 발생하였다.

「체육협정」을 통해 양독간 체육분야 협조체계의 토대는 이루어졌으나, 체육교류를 통해 주민간의 유대관계를 강화시켜 민족화합에 기여하고자 한 서독의 의도가 크게 성과를 거두었다고 보기는 힘들다. 동독의 차단정책으로 양적인 측면에서 활발히 진행되지 못하였고 선수간의 만남 또한 극히 제한되었기 때문이다.

양독간 체육교류에서 유의해서 고려해야할 사항은 서독이 기타 사회주의국가들과의 체육분야 교류·협력을 강화한 것이 중·장기적인 측면에서 양독간 체육

교류에 자극적인 역할을 했다는 점이다. 실제 서독은 동독보다 다른 사회주의국가들과 보다 활발한 체육교류를 가졌다. 또 하나는 서독의 방송매체가 동서독 체육교류에 대해 큰 관심을 가지고 보도한 것이 동독정부에 대해 체육교류를 강화하게 하는 중요한 역할을 하였다는 점이다.

<표 7> 동서독 「체육협정」(1974.5.8)

독일체육연맹과 독일체조체육연맹은 다음 사실을 확정한다는데 합의하였다.

1. 쌍방은 매년 양 체육단체로부터 위탁받은 대표자들이 수립하고 독일체육연맹 회장과 독일체조체육연맹 회장이 확인하는 체육행사 개최 계획에 합의한다는데 의견일치를 보았다.
2. 쌍방은 체육관계를 국제올림픽위원회와 국제체육단체의 규정과 관계에 따라서, 그리고 서베를린에 관해서는 1971년 9월 3일자 4대국협정의 규정과 일치하도록 규정할 것이다.
3. 쌍방은 재정문제 조정에 대하여 다음과 같이 확정한다.
 - a) 피초청국은 행사장까지의 여행에 소요되는 왕복여비 및 수하물과 체육기재를 수송하는데 드는 경비를 부담한다.
 - b) 초청국은 합의된 참가자수에 대하여 체재일 동안의 호텔경비와 식비를 부담하여 1인당 매일 10독일마르크(DM) 혹은 10마르크(M)의 용돈을 지급한다.
 수차에 걸친 행사의 경우 초청측은 처음부터 마지막 행사장소까지의 국내 수송비를 부담한다.

(5) 종교분야

동서독의 신교교회는 분단되기 이전에 하나의 교회조직, 즉 독일신교연합회(EKD)로 존재했으며, 공동의 예배의식, 공동의 성서번역전통을 가지고 있어 형식적인 분리에도 불구하고 동서독간 다른 분야의 조직체 분리와 같은 상호 이질

화 현상은 일어나지 않았다. 또한 신학적 측면에서 상이한 국가 및 사회체제 아래에서도 모든 교회는 “그리스도 안에서 하나”(Eins in Christus)였기 때문에 신자나 교회지도자들의 상호 의견교환·방문·물질적 지원 등은 국경을 초월하여 이루어질 수밖에 없었다.

이러한 이유로 EKD는 1969년 동독신교연합회가 설립되어 분리되어 나갈 때까지 동독에도 전권위임자를 위임해 놓고 전독일을 관할하는 신교연합단체였다. EKD는 분단 초기부터 민족통일문제에 관심을 가지고 독일통일이 곧 동서독 교회의 소망이라고 주장하면서 동서독정부간 의견차이를 해소하는데 중개역할을 하고자 하였다. 여기에는 동독주민의 대부분이 신교도였고, EKD만이 동서독주민으로부터 공히 신뢰를 받았으며, 동서독의 지도층과 접촉을 유지하고 있었던 사정이 작용하였다. 이 당시 교회는 공식문서에서 서독이 의식적으로 동독을 인정하지 않기 위해 사용한 용어인 “소련점령지역” 또는 “중부독일”이나 국호에 따옴표를 사용하는 대신 동독의 정식국호를 사용했으며, 서독정치권의 전독일단독대표권 주장과는 거리를 두는 등 동서독정치권 양측에 신중함을 기했다.

EKD의 활동은 베를린장벽이 구축되기 전까지는 동서독의 분단에도 불구하고 어느 정도 거주이전의 자유가 있었기 때문에 별다른 지장을 받지 않았다. EKD는 분단극복의 일환으로 동서독이 참가하는 종교대회(Kirchentag)를 1949년부터 매년 혹은 격년으로 동서독을 번갈아가며 개최했다. 그러나 1961년 베를린장벽이 구축되기 직전 서베를린에서 동서독 합동종교대회가 마지막으로 개최된 후 더 이상 독일 전체의 만남은 불가능하게 되었고 이후 서독지역에서만 종교대회가 열렸다. 동서독 교회간의 접촉과 동서독 목회자간의 여행은 동독신교연합회가 1969년 EKD로부터 분리된 후에서야 비로소 확대될 수 있었다.

서독에서만 개최된 제한된 종교대회에서 민족통일문제는 거의 거론되지 않았다. 1980년대 초에 들어서 청소년들이 대거 참여하는 가운데 평화운동집회 형식의 종교대회는 다시 동서독인들이 참석하는 독일인의 대화의 광장이 되었고 1985년 뒤셀도르프(Düsseldorf) 종교대회는 대성황을 이루었다. 이때부터 종교대회는 민족통일의 문제가 아닌 평화문제를 주제로 하여 상당히 국제정치적 성격을 띠고 동서독간의 안보정책적 경직성을 해소하는데 기여하고자 하였다.⁵⁷⁾

57) Helmut Zander, Zur Rolle der Kirchen in den Friedensbewegungen der beiden deutschen Staaten. Ein Vergleich für die Jahre 1978-1983 (Bonn, 1984) 참조.

한편 동독에서도 종교대회 개최가 끊임없이 시도되었는데 비록 전국적인 신교도 모임은 없었지만 지역차원에서 많은 사람들이 참석한 가운데 개최되었다. 이러한 배경에는 호네커가 집권한 1970년대 이후부터 동독정부가 교회세력을 이념적으로 더 이상 극복할 수 없는 시민사회의 잔재라고 규정하고 교회의 사회체제 내에서의 역할을 인정한 것과 관련되었다. 신도수는 1977년 기준으로 신교도가 790만명, 구교도가 120만명으로 신교도가 월등히 많았으며, 1980년대 중반 서독의 추정에 의하면 신도수는 동독주민의 50% 미만인 것으로 나타났다.

한편 카톨릭교회간 교류·협력을 살펴보면 다음과 같다. 동독의 카톨릭은 동독체제에서 교회의 구조가 바뀌기는 했지만 로마교황청의 감독과 보호 아래 기존 서독의 관구에 소속되어 있어 상대적으로 원래의 공통귀속성을 보존할 수 있었다. 로마교황청은 동서독 분단 이후 정치적인 상황에 따라 교구의 운영과 주교회의의 개최문제에 대해 탄력적으로 대응하였다. 분단 직후 첫 조치는 동독이라는 국가의 탄생에 부응하여 베를린 주교에게 동독지역 주교회의, 즉 “베를린 교구회의”를 개최할 수 있는 권한을 부여하였다. 1976년 4월 10일에는 이를 “베를린 주교회의”로 개칭하고 이 동독지역 주교회의를 서독지역 주교회의와 동급의 회의체로 인정하였다. 동독 카톨릭교회는 서독으로부터의 분리를 위해 바티칸을 상대로 외교적인 노력을 전개하였으며 어느 정도 독립적인 역할을 하기는 하였다. 그러나 바티칸은 국가단위의 관구설정에는 반대의사를 분명히 했으며, 관구 설정의 기준은 어디까지나 성서가 동일하게 번역되어 읽히는 동일언어지역이어야 한다는 입장을 고수하였다.

동독 카톨릭교회 지도자들은 교회내 정치참여그룹의 정치적인 활동으로 인해 교회 자체의 활동마저도 할 수 없게 되지 않도록 매우 보수적이고, 소극적으로 대서독 접촉을 하였다. 이들은 현존하는 사회주의질서에 적극적으로 반대하거나 적극적으로 찬성하지 않는다는 기본원칙을 지키며 동독정부와 타협을 했다. 따라서 서독 카톨릭교회와의 지속적이고 조직적인 접촉과 교류는 동독정부의 의구심을 자극하여 오히려 접촉에 득보다 실이 많다는 판단 아래 단기적이고 간헐적이며 개인적인 접촉을 주로 진행하였다. 서독 카톨릭교회 역시 목회자의 동독 자유왕래가 동독당국에 의해 제한을 받았기 때문에 동독보다도 제3세계나 기타 동유럽국가에서 더 많은 활동을 했던 것도 사실이다.⁵⁸⁾

58) Giesela Helwig (ed.), Kirchen und Gesellschaft in beiden deutschen Staaten (Köln,

서독교회의 동독교회 지원현황을 살펴보면 다음과 같다. 서독교회의 동독교회에 대한 연대의식에 기초한 물질적인 지원은 이미 분단 직후부터 시작되었다. 서독의 교회는 자체재원과 헌금을 통해, 서독정부의 위임을 받아 정부예산으로 동독의 교회, 나아가 동독주민에게 지원을 행하였다. 신·구교단체 공히 추진한 대동독 지원은 동독교회 및 교회기관 유지에 절대적으로 긴요한 것이었다. 동독 정부는 목회자의 봉급지불 및 교회와 부속건물의 유지를 위하여 서독의 지원을 묵인하였다. 동독의 76개 교회부속병원은 서독의 지원 덕분에 국가가 운영하는 병원보다 훨씬 양호한 의료수준을 유지할 수 있었다. 서독교회의 지원으로 동독의 교회, 부속병원, 양로원 및 기타 기관의 수백만에 달하는 주민들이 분단에 따른 고통을 실질적으로 줄일 수 있었으며, 물질적인 혜택과 더불어 복음이 전과 되어 무신론적인 체제에서 교회가 생존할 수 있었다. 또한 주민들이 실생활에 중요한 지원을 얻을 수 있게 됨으로써 동독내 체제 저항세력 양성의 밑거름이 되었다. 동독공산당 정권의 안정에 일시적으로 기여한 듯한 이와 같은 지원이 오히려 동독정권의 안정을 붕괴시키는 역할을 한 것이다.

한편 서독교회의 동독교회 지원은 기독교적 연대의식을 통해 특이한 방법으로 추진되었다.⁵⁹⁾ 첫째, 현물을 통한 물질적 지원 형태이다. 재화를 직접적으로 공급하는 것으로 동독 교회단체의 회원들에게 자애의 선물소포, 의료 및 기타 생활용품이 우편을 통해, 그리고 교회단체에게는 건축자재 및 실내장식이, 병원에겐 대량의 현대적 의료기구가 현물로 전달되었다. 신교의 지원은 후견지원 및 자매지원을 맺은 교회 및 단체 간에 서독의 교회단체나 EKD 산하 사회구조 복지기구인 Diakonie의 중앙공급(Genex)⁶⁰⁾에 의해 이루어졌으며, 1957-1990년간 현물이전 총액은 약 18억 마르크에 달하였다. 그중 자매지원 형식을 띤 지원이 가장 많은 13억 970만 마르크를 차지하였다. 구교의 지원 역시 신교와 비슷한

1982); Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch, pp. 715-728 참조.

59) Amin Volze, “Kirchliche Transferleistungen in die DDR,” Deutschland Archiv, 1(1991), pp. 62-66 참조.

60) Genex 유한회사는 1957년 동독정부에 의해 동독주민을 위한 선물용역회사로 설립되어 원래 동독에서 생산하였으나, 이후 주로 서방측 상품을 공급하면서 외환을 벌어들였다. Diakonie는 Genex의 해외지사를 통해 대동독 교회지원용 물품공급을 발주하여 Genex가 물품을 동독으로 반입하도록 하였다.

방식으로 자매지원이나 재화의 직접공급, Genex 발주로 이루어졌다. 구교의 지원에는 사회구호복지기구인 Caritas가 주로 활동하였다. 1990년까지 구교의 현물 지원액은 5-10억 마르크로 추정된다.

둘째, A형 교회사업: 동독 교회지원 목적의 원자재 공급을 통한 재정이전 형태이다. 동독의 교회나 교회기구는 현물지원만 필요로 하였던 것이 아니라, 목회자와 직원의 봉급과 교회사업 수행상 기타 지불에 필요한 돈도 서독 교회에 의존해야 했다. 그러나 동독의 외환관리법상 서독 마르크의 동독 직접이전은 불가능하였다. 이를 타개하기 위해 1957년 서독 신교지도자와 동독 대외무역성장관 간에 “혼합이전”, 이른바 “A형 교회사업”(Kirchengeschäft A)이 합의되었다. 이 방식에 의하면 동독의 대외무역상 독점적인 권한을 갖고 있던 대외무역성은 서독으로부터 마르크화를 받는 것이 아니라 원자재를 공급받고, 그 대신에 물가의 현시세만큼을 동독 마르크로 환산하여 동독의 교회기구 회계장부의 대변에 기입하여, 이 범위 내에서 동독교회가 운영자금을 조달하도록 허용하였다. 재화공급의 규모와 방법에 관해서는 서독교회의 대표자가 동독의 대외무역성과 상담을 진행하였으며, 동독에서 1966년 대외무역성내 외환확보 전담회사인 KoKo가 신설된 이후부터는 이 기구와 상담하였다. 서독의 신·구교는 A형 교회사업을 통해 총 28억 마르크에 상당하는 원자재를 동독으로 공급하였으며, 그 중 21억 마르크를 신교가, 7억 마르크를 구교가 담당하였다.

셋째, B형 교회사업: 인도주의 목적(정치범 석방, 이산가족 재합류)을 위한 원자재 이전의 형태이다. 서독은 국가적 차원에서 동독의 정치범 석방과 이산가족의 재합류를 추진하면서 대가로 교회를 통한 물자지원방식, 이른바 “Freikauf”⁶¹⁾를 택하였다. 서독정부는 인신매매에 정부가 직접 개입한다는 인상을 주지 않고 또한 외환을 동독에 직접 지급할 수 없었던 점을 감안하여 교회를 통한 이러한 물자공급방식을 택하였다. 이 사업은 연방내독관계성의 위임을 받아 EKD가 “특별사업”으로 참여하였는데 실무는 슈투트가르트 소재 Diakonie가 관장하였다. B형 교회사업도 A형 교회사업방식과 동일하게 진행되었으나 전적으로 연방내독관계성의 예산을 통해, 철저한 보안하에 수행되었다. 동독측은 공급제품결정시 1965년부터 소비제품보다는 외환절약 효과가 크고 국민경제 전체에 파급효

과를 줄 수 있는 산업용원자재, 예를 들어 원유, 다이아몬드, 수은, 구리, 은, 주석, 팔라듐 등을 선호하였으며, 비밀협상에서 서독측이 응하지 않으면 정치범 석방을 하지 않겠다는 압력을 가하였다. 1970년대에 들어서는 산업용원자재중 국제현물거래시장에서 중개인을 통해 즉시 상품화될 수 있는 물자, 예를 들어 원유, 다이아몬드, 수은 등의 비중이 커졌다. 독일연방은행의 추계에 의하면 1963-1990년간 서독정부가 동독정부에 정치범 석방을 위해 지불한 대가는 총 34억 6천만 마르크에 이른 것으로 나타났다.

61) Ludwig A. Rehlinger, Freikauf: Die Geschäfte der DDR mit politischen Verfolgten 1961-1989 (Berlin, 1991) 참조.

Ⅲ. 남북 사회문화교류 현황과 문제점

1. 남북 사회문화교류 현황과 특성

가. 2000년 이후 사회문화교류 현황

남북 사회문화교류는 사회통합이라는 본질상 두 가지 방향을 두루 살피는 것이 필요하다. 하나는 '남북교류'이며 이는 남북사이의 관계망과 그 내용을 살피는 것이다. 다른 하나는 '교류'의 남쪽 주체들 사이의 관계로서 중심 주체인 민(民)과 지원자인 관(官), 또는 민(民)과 민(民)의 관계를 살피는 것이다. 이 두 가지 방향의 탐구 속에서 사회문화교류의 수준은 가늠된다.

사회문화교류의 발전 속에서 다양한 방식의 분류가 가능하겠으며 그 중 하나는 '교육환경', '문화예술', '체육', '종교', '언론출판', '과학 환경' 등으로 구분하는 것이다. 그런데 사회문화 교류의 성장이 빚어내는 현상은 조금 다른 각도에서의 분류를 생각해 볼 수 있게 한다. 예컨대, '6.15, 8.15공동행사', '언어, 문학, 역사학 등 남북공동기구를 구성한 교류', '대북인도지원과 결합한 사회문화교류', '노동, 농민, 여성, 청년·대학생, 교사, 언론인, 작가, 종교인 등 부문 간 교류' 등을 위의 교류 영역과 결합하는 것이다. 여기서는 이 두 가지 분류를 모두 활용하고자 한다.

(1) 6.15, 8.15민족공동행사

민간 차원의 남북공동행사는 긴 역사를 가지고 있다. 사업의 형식으로만 본다면 1989년 남한 민간단체에서 먼저 제안되고 북의 국가기관이 받아들인 '범민족대회'가 시초이겠으나 통일정책을 둘러싼 정치세력의 각축이라는 면까지 확장해서 본다면 이 분야는 분단 이래로 지속적으로 제기되어 온 영역일 것이다. 사실 분단과 더불어 지리적으로 갈라진 모든 분야의 만남들이 단절되었고, 그로부

터 다시 잇는 교류의 노력이 계속되어 왔기 때문이다. 그런 연장에서 90년대 초반 시기조차도 '범민족대회' 개최를 요구하는 민간세력과 창구단일화 논리로 이를 봉쇄해온 정부는 갈등과 대결의 장⁶²⁾에서 늘 만나게 된다.

민간차원의 공동행사는 2000년에 남북의 정상이 만나 6.15공동선언을 발표하고 공존과 평화의 남북관계를 합의한 이후에야 성사의 길이 열리게 된다. 공동행사는 2001년 6월 15일에 금강산에서 '민족통일대토론회'라는 이름으로 처음 시작되었다. 당시 정부는 민간교류의 첫 프로그램에 조심스럽게 이를 승인하였다. 금강산 행사에는 노동, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등의 부문과 단체에서도 함께 참가하여 토론을 벌였고, 이때부터 부문별 상봉모임도 시작⁶³⁾되었다. 2001년 금강산의 민족통일대토론회의 성공에서는 두 가지 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 6.15남북공동선언의 경우, 정부에서 추진하고 그 결실을 맺었음에도 그 기념행사를 민간에서 맡아 했다는 점이다. 이는 민간분야 역할의 존재를 부여하는 것이다. 정부가 하기 어려워하는 일을 풀 수 있다는 의미이다. 두 번째는 행사의 성공이라는 측면이다. 당시 정부는 이 행사의 승인 여부를 놓고 고심했는데, 그 이유는 과연 민간이 북한의 전문적 대남일꾼들과 상대하여 자기 독자성을 지킬 수 있겠는가 하는 의구심이였다. 행사의 성공⁶⁴⁾은 정부로 하여금 민간을 통한

62) 1990년 8.15를 계기로 범민족대회가 성사될 만한 적이 있었다. 1989년 12월 9일 북한 조국평화통일위원회가 우리 측의 범민족대회 제안에 대한 지지를 표명하고 정부가 이를 승인하게 되면서 대회 성사 가능성이 생겼던 것이다. 그러나 '90년 8.15대회는 대회 장소를 놓고 정부와 민간이 양보 없는 대치를 계속하는 바람에 무산되고 말았다. 당시 정부는 회의 장소로 인터콘티넨탈호텔을 지정했고 민간은 아카데미하우스를 고집했다. 합의가 지연되면서 관문점까지 와 있던 북한 대표단이 돌아가 버렸고 대회는 결국 무산되었는데, 당시의 모습에서 정부와 민간의 불신은 매우 깊었다고 할 수 있다.

63) 공동행사의 첫 물꼬는 노동계가 먼저 텅다. 남북의 노동계는 2000년 12월에 이미 '조국통일을 위한 남북노동자 통일토론회'를 열었고 2001년에 금강산에서 '5.1절 통일대회'를 개최했기 때문이다.

64) "2000년 남북공동선언으로 남북민간교류가 활성화되면서, 2001년에는 처음으로 남북 민간 300여명이 금강산에서 6.15남북공동선언 1주년 기념행사를 가졌지요. 10개 분파로 나누어서 토론을 했는데, 민간교류의 가능성에 대한 일종의 시험대였습니다. 그런데 우리 민간단체들이 자신감 있게 아주 잘 해냈습니다. 그러면서 이 행사를 성공적으로 평가했고, 그 자신감으로 같은 해 평양에서 개최된 8.15민족통일대축전을 허가하게 되었지요. 그런데 일부에서 돌출행동을 하고, 일부 언론에서 이들의 행동을 과장 보도하면서 결국 통일부 장관을

남북관계 개척의 가능성을 넓혀 준 셈이었다.

남북공동행사가 남북 민간차원의 교류협력에 있어 중심축이 되느냐 하는 점에서 보자면 2001년 8.15 평양행사가 분기점이 된다. 만경대 방명록 파문으로 나타난 일종의 해프닝이 언론에 의해 크게 부각되면서 8.15행사를 승인한 통일부장관이 탄핵되고 행사 참석자들 일부가 구속되는 등 그 피해가 막대했던 것이다. 그런 점에서 2001년 8.15평양 대회는 남북관계가 보유하고 있는 긴장과 폭발성을 확인시켜준 중요한 경험이라 할 것이다.

2002년도 8.15민족공동행사는 우여곡절 끝에 서울에서 개최되었고, 북은 100명의 대표단을 처음으로 서울로 파견하였다. 당시 8.15를 앞두고 남쪽에서는 월드컵 열기가 무성했고 최초의 4강 진출 신화로 들썩었다. 그 와중에 서해에서는 남북 군인들 사이에 교전이 있었고, 남북의 군인 다수가 목숨을 잃는 사태가 벌어졌다. 특히 이 사건은 북한에서 먼저 공격을 해 온 탓에 사망한 군인 가족은 물론이고 국민들 사이에서도 북에 대한 분노가 쌓였다. 7월 17일 남북의 민간대표들이 8.15행사를 협의하는 시기까지도 북은 어떤 조치를 결정하지 못하고 있었다. 남쪽의 민간 대표들은 북의 사과를 촉구했고, 그와 더불어 8.15대표단 파견 약속을 지켜 화해의 남북관계를 이어갈 것을 강하게 요구하였다. 서해교전에 대해서는 정부도 북한의 사과를 받아야 한다는 강한 입장을 내 놓고 있었다. 북은 고심 끝에 서해교전에 대해 유감을 표명함과 동시에 민간 대표단을 서울로 파견하게 된다.

2002년 8.15 서울대회는 민간 대표단의 최초 서울 방문이라는 점과 답방 약속의 이행이라는 점에서 공동행사가 교류협력의 중요한 상징으로 인식되는 기회를 주었다. 당시 언론의 관심은 폭발적이어서 취재 등록 인원만 700명 이상을 육박하였다. 공동행사에서 북이 남쪽에 내 놓은 예술작품은 가요가 배제된 무용이었는데, 체제 선전적 요소가 없어 북한무용의 예술적 가치를 비교적 잘 보여 준 공연으로 평가되었다. 2002년 서울 대회는 무난히 끝났고, 9월 들어 부산 아시아 경기대회에 북한 선수단과 응원단이 참가하면서 북한에 대한 국민들의 마음도 많이 누그러졌다. 그리고 2003년 8.15에 다시 평양을 찾아 공동행사를 열었

말고 있던 제가 책임지고 물러나게 되었습니다. 하지만 후회는 안합니다. 남북민간 수백명이 분단이후 처음 만났는데, 시행착오는 있을 수 있거든요. 그러면서 발전 하는 것이지요.” 임동원, 『민족화해』 통권12호, (2005), 5쪽.

을 때, 북은 정치구호가 전혀 없는 능라도 정원과 대성산 남문을 개막식과 폐막식 장소로 내 놓았다. 2001년에 “평양 어디에 구호 없는 곳이 있나”면서 3대헌장기념탑이 그나마 부담 없는 장소라던 북한은 이제 구호 없는 장소를 찾아내었다.

2001년 6월 15일로부터 2003년 8월 15일까지의 공동행사는 북한의 실상에 대해 많은 것을 알려주었다. 진통도 있었지만, 과정에서 민간 주체들이나 정부, 언론 그리고 국민들 사이에는 이 모든 것이 오랜 분단을 극복하는 과정임을 이해하는 마음이 생겨났다. 만남의 지속이야말로 교류의 본질이라는 점에서, 공동행사는 사회문화교류의 상징이 될 수 있었고 공동행사는 정례회의 단계로 진입하였다.

남북공동행사는 2005년 들어 6.15통일대축전과 8.15민족대축전을 평양과 서울에서 정부와 민간 합동으로 개최하게 된다. 평양의 6.15통일대축전의 경우, 정동영 통일부장관과 김정일 위원장과의 회담이 이루어지고 6자회담 재개 약속이 표명되었고, 8.15민족대축전에서 북한 당국, 민간 대표단은 국립현충원을 방문하였다. 이 두 행사를 거치면서 공동행사는 정부-민간 합동 틀로 발전했고 남북관계의 상징이 되었다. 그러나 공동행사는 2006년 6.15평주행사에 이르러 정부 간 대화 단절에 영향 받으면서 2007년 6.15행사는 정부의 불참 속에 민간 단독으로 치러졌다. 2007년 6.15행사는 평양에서 개최되었는데, 한나라당 인사의 단상 배열 문제를 놓고 북이 행사 직전에 거부함으로써, 이들에 걸쳐 행사가 지연되는 초유의 사태⁶⁵⁾를 맞게 되었다. 이러한 북의 태도는 국민들로 하여금 민간의 공동행사를 정치적으로 이용하는 것으로 인식되었다. 그리고 8.15부산행사는 2차 남북정상회담에 밀려 개최되지 못했다.

공동행사는 그 형식에서 개·폐막식, 통일대회, 연회, 체육대회, 부문단체별 상봉, 문화공연, 참관 등 6개 구성을 가지고 있다. 이 중에서 가장 중요한 것이 바로 통일대회이며, 그런 점에서 공동행사는 정치대회의 성격을 가지고 있음을 확인하게 된다. 북은 늘 반미와 선군노선을 표현하고 이를 인정받으려 했고, 남

65) 당시 북한은 한나라당 모 의원의 단상인사 배열을 놓고 혼신을 거듭했다. 6.15공동선언의 주역임을 자처하는 북한이고 보면, 행사의 핵심인 기본대회의 단상 좌석에 자신들을 비난했다고 판단하는 정당 인사를 허용하는 문제를 놓고 내부에서조차 의견이 갈렸던 것이다. 결국 북한은 대회 초반에 내린 ‘불가’ 판단을 끝까지 가지고 가게 된다.

은 대화의 정치색을 빼는 데 온 힘을 기울인다.

공동행사 7년은 남북관계의 고비마다에서 민간교류가 중요한 역할을 해 왔음을 확인시켜 준다. 2002년 8.15의 서울대회와 2005년 6.15의 평양대회의 경우, 막혀있던 당국 간 교류를 풀어내는 전인차 역할을 했음은 물론이다. 남북교류가 늘어나면서 웬만한 남북행사는 이제 거들떠도 보지 않게 되었지만 6.15, 8.15공동행사는 아직도 관심이 쏠린다. 그것은 이 공간에서 남과 북의 정서가 표출되고 있기 때문이다. 2007년 6.15 평양대회에서의 남북의 심한 마찰도 각자가 갖고 있는 정서의 극적인 표현이기에 역사성을 갖는다고 할 수 있다. 공동행사는 그 시기 남과 북에 모여 사는 사람의 정치성과 정서가 교차하는 공간인 것이다. 그림에도 공동행사는 정치적 외풍 속에 영향 받는 존재이기도 하다. 2004년 8.15대회는 베트남 탈북자들의 대거 입국에 대한 북한의 반발로 장관급 회담이 무산된 뒤 끝에 그 외풍으로 무산되었으며, 2006년 6.15광주대회의 경우도 당국 간 철도협상의 결렬에 따른 북한의 반발정서가 반영되어 결국 북한 대표단이 남한 정부를 비난하는 성명을 두 차례나 내는 등 정치 바람을 입었던 것이다.

(2) 부문 단체별 교류와 공동행사

부문 단체별 교류는 각 부문의 특성과 성격에 따라 교류의 시기가 조금씩 다르지만 대체로 남북공동행사가 시작되고 정례화 되어 가는 과정에서 점차 자리를 잡아가게 되었다고 할 수 있다. 현재 부문, 단체별 교류는 노동계, 농민단체, 여성계, 청년과 대학생, 교사, 작가, 언론인, 종교인 등에서 이루어 졌지만 교류의 수준과 내용이 균질하지는 않은 편이다.

남북의 노동계는 2000년 12월에 공동행사 형식으로는 처음으로 '조국통일을 위한 남북노동자 통일토론회'를 개최하면서 부문 교류의 선두주자로 성장했다. 2001년 금강산에서의 '5.1절 통일대회' 개최 이후 매년 5월 1일 노동절 행사를 진행해 왔고, 2004년에 이르러서는 평양에서 기념대회를 개최하였다. 노동계의 교류가 비교적 안정적으로 진행될 수 있었던 것은 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹 등 남한의 양대 노총이 노동정책과 관련한 사업에서의 차이

에도 불구하고 통일문제에 대해서는 대체로 보조를 잘 맞추어 왔기 때문이다. 이는 교류에 대한 사회적 합의의 좋은 예이다. 이들 양대 노총은 북의 조선직업총동맹과 더불어 대표자회의와 같이 책임 있는 단위의 협의도 정기적으로 개최하고 있다. 노동계 교류는 점차 산업별, 업종별로도 분화되어 접촉이 시도되고 있기도 한데, 산업별 특성에 따른 협력 사업을 협의하고 있는 것은 아니며 아직은 '통일'이라는 주제에 한정되어 있는 편이다. 남북의 노동계는 2007년 5.1절을 남한지역 창원에서 진행하였다. 부문, 단체별 공동행사로는 남한 지역에서 개최한 첫 공동행사다. 남북 노동교류는 대북지원 분야도 신경 써서 챙겨왔다. 백두산 삼지연 공항을 개보수하기 위한 도로포장용 피치의 공급은 남쪽 노동계의 지원으로 이루어졌다. 그러나 남북 노동 교류는 통일문제와 포괄적 대북지원 외에 아직 노동대중 교류에까지 나아가고 있다고 보기는 어렵다. 그러자면 서로의 생활현장에 대한 방문이 더 열려야 하는 데, 북은 선택적으로 그 현장을 공개하는 수준이며 남의 산업현장 방문은 북에서 계속 미루고 있다. 그런 점에서 남북 노동교류는 노동자들의 생활, 기술, 문화 등으로 확산되기에는 여전히 많은 과제가 남아 있다고 볼 수 있다.

남북여성 교류는 1991년에 반핵평화를 의제로 하는 토론회를 계기로 하여 시작되었다. '아시아의 평화와 여성의 역할'이라는 주제로 열린 토론회는 1993년까지 계속되었으며 이 공간에서 북을 만나게 되었다. 당시 교류 사업을 이끌었던 남쪽 주체들이 '평화를 만드는 여성회'를 만들었다. 남북 여성들은 2001년 금강산 민족통일대토론회에서 다시 만나 여성부문의 교류 의제를 발전시켰다. 그 결과 2002년 9월에 금강산에서 500명 규모의 남북여성 통일대회를 성사시킬 수 있었다. 남북여성교류에는 남한의 여성계 대부분이 참가한다고 볼 수 있는데, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회 등 양대 연합단체를 포함하여 천도교, 원불교, NCC 등 종교여성회, 대한YWCA, 여성민우회, 여성의 전화연합 등 전통적인 여성단체와 진보여성계가 참가하고 있다. 북한에서는 조선민주여성동맹이 중심이다. 2005년 9월에 이르러 130여명의 남한 여성대표들이 평양을 둘러보며 남북여성연단을 열고, 2006년 3월과 2007년 5월에 남북여성대표자 회의를 개최하게 되면서 남북의 여성계는 공동행사와 대표자회의 형식을 정착시켰다. 이러한 교류속에서 여성들이 육아와 가사, 사회노동의 이중적 역할에도 불구하고 그 권익은 충분히 보장되고 않고 있다는 공감을 이루어오고 있다. 그러나 남북여성교류

는 초기의 출발점이었던 평화의 실천 문제를 놓고는 여전히 이견을 갖고 있다. 미국의 침략 위협에 맞선 자위권을 주장하는 북한 여성들과 비핵화 원칙 속에서 평화적 방법으로 평화를 이루어야 한다는 남한 여성들의 주장 사이에서 아직 남북여성들은 논쟁 중이다.

청년과 대학생들의 경우는 6.15, 8.15 등 주로는 공동행사의 공간에서 이루어진 ‘상봉모임’에서의 교류에 머물러 있다가 2002년 9월에 대중적이면서도 독자적인 교류형식을 만들게 되었다. 당시 금강산에서 ‘남북 청년학생대회’라는 형식의 교류모임이 있었다. 청년과 대학생 모임은 매우 정치적인 의제를 다루었는데, 대체로 북의 주장이 거부감 없이 받아들여지는 공간이기도 하다. 남북 청년학생 교류는 2003년 9월부터 북한 역사유적 방문 행사 형식을 띄면서 평양지역의 방문이 있었다. 여기서 역사유적 방문이란, 우리의 젊은이들이 북의 정치활동에 노출된다는 국민들의 우려에 대해 고심하여 내 놓은 형식으로, 역사와 문화 소통적인 접근이라 할 수 있다. 2005년 5월과 7월에 걸쳐 ‘남북대학생 상봉모임’이 금강산에서 개최되면서 청년학생 분야에서 대학생 교류가 분화되기 시작했다. 2006년 5월에는 대학생 대표자회의가 열렸다. 노동계와 여성계에서도 보이는 형식이지만 청년부문에서도 공동행사 외에 대표자 협의 모임 형식이 정착되고 있다. 남북 청년, 대학생 교류는 의제 제한성으로 인해 아직 대중적 교류로 발전하고 있지는 않은 편이다. 청년층에서도 참여자는 제한되어 있고 대학생의 경우도 그러하다. 남북대학생 교류는 대학 사회의 다양한 전공분야를 살린 공동조사나 사회 현실에 대한 공동체험 등이 따라갈 필요가 있을 것이다.

남북의 교육교류는 2002년 북한 어린이교과서 지원사업과 2003년 130명 규모의 전교조 소속 교사들의 평양 방문으로 첫 교류가 시작된 이래 2004년 7월에 전국교직원노동조합, 한국교원단체총연합회, 그리고 북한의 조선교육문화직업동맹이 공동으로 주최한 남북교육자 통일대회로 정착되었다. 남북의 교육계는 2006년에 ‘6.15공동수업’이라는 새로운 교류 형식을 실행해 본 바가 있는데, 당시 교육내용에 대해 남북 사이에 어떤 합의가 있었던 것은 아니다. 6.15공동수업은 6.15공동선언발표6돌기념 민족공동행사의 일환으로 광주에서 진행되었는데 이때 북한의 교사들도 수업을 참관하였다. 당시 교총과 전교조는 서로의 차이에도 불구하고 최소한의 합의점 속에서 공동수업을 만들어 냈다. 2007년 8월에 교총과 전교조를 포함한 교사 100여명은 평양을 방문하는 행사를 진행했다. 더불어 북

한의 교육자들의 남한 방문을 추진하고 있다. 남북의 교육교류의 중요한 주제 중 하나는 교육기자재의 지원이며, 이는 북한 교육의 발전을 위해 필요한 일이다. 남북교육교류는 과학과 기술분야 교육의 공동교재 마련을 위한 교사들의 공동모임 같은 것을 개발해 낼 필요가 있으며 아울러 청소년들의 교류를 매개해야 한다. 그런 점에서 아직 교육교류도 대중적 교류로는 성장해 있지 않다고 할 수 있다.

남북 농민교류는 주로는 농업용 비닐 지원 운동 속에서 성장하면서 농민대회도 만들어 가는 형식을 띄고 있다. 2001년 7월에 금강산에서 남북농민통일대회를 개최했고 이는 부문교류에서 매우 빠른 시점이라 할 것이다. 전국농민회총연맹, 한국농업경영인중앙연합회 등 양대 농민조직과 낙농육우협회, 농촌지도자중앙연합회, 가톨릭농민회, 환경농업단체연합회 등 13개 전국 규모의 농민 단체가 참가하고 있으며 북에는 조선농업근로자동맹이 파트너이다. 남북농민교류에 대해서 농업계는 대체로 긍정적이다. 남북농민교류는 2004년에 금강산에서 다시 한번 대회를 연 이후 2007년 9월에 이르러 ‘6.15공동선언실천을 위한 남북농민연대모임’을 평양에서 개최하였다. 그리고 2007년에는 전국농민회총연맹을 중심으로 ‘통일농사운동’을 시작했다. 논의 일부를 확보, 북한에 보내는 쌀을 재배하는 공간으로 정하고, 종교, 시민사회단체들과 더불어 경작하며 판매하자는 계획으로 올해 총 30여만평에 농사를 지어 수확량 300여톤을 12월 5일에 북으로 보낼 예정이다. 남북농민들은 북한 지역 시범영농단지들 추진 중에 있기도 하다. 농민교류는 다른 부문에 비해 빠르게 생활에 접근하고 있는 셈이다.

언론인 교류는 2006년 11월 28일과 29일 양일에 걸쳐 금강산에서 열린 남북언론인 토론회가 처음이다. 2000년에 언론인 사장단의 방북이 있었고 그 결과 남쪽에서 남북언론교류협력위원회를 구성하기도 했지만 실행되지 못했다. 그러다가 한국기자협회와 방송프로듀서연합회, 인터넷기자협회, 그리고 전국언론노조 등이 주축이 되어 다시 북의 언론인과 교류를 시작했고 그 결실로 토론회를 열게 된 것이다. 당시의 언론인 토론회의 경우도 1945년 10월에 개최된 ‘전조선기자대회’ 이후 처음이라 할 수 있다. 언론인 교류는 2007년 11월에 30여명 규모의 언론인의 평양방문으로 좀 더 나아가고 있다. 이 행사는 원래 언론인의 평양 취재 요청에 대해 북이 언론인들의 방문과 참관으로 바꾼 것인데, 그것이 취재 형식을 띄지는 않더라도 의미가 적지는 않은 것이다.

남북작가들은 2005년 7월에 이르러 130여명의 문인들이 백두산에서 남북문인대회라는 이름으로 만나면서 교류가 시작되었다. 1945년 12월에 한철야와 이기영으로 대표되는 북한 지역 문인들의 서울방문이 남북 문인들의 마지막 만남이고 보면, 백두산 문인대회는 무려 60년만의 만남이다. 남북문인대회는 다른 부문에 비해 늦은 형식이지만 백두산에서 대회를 열었다는 점에서 의미가 남다르다. 대개의 경우 금강산을 거쳐 평양으로 가는 발전 방향을 취해 온 데다가 백두산에서의 공동행사는 모든 부문, 단체들의 희망사항이었다는 점에서 더욱 남다르다. 이는 물론 북한의 관심이 매우 높다는 반증이기도 한데 그런 연유인지 남북문인들의 교류는 또 6.15민족문학인협회라는 공동기구 결성으로 바로 나아가게 된다. 6.15민족문학인협회는 남북 문인들의 두 번째 만남인 2006년 10월에 금강산에서 이루어졌다. 이 기구에는 남한에서 민족문학작가회의와 한국문인협회가, 북한에서는 조선작가동맹중앙위원회와 통일문학편집부 등이 참가하였다. 6.15민족문학인협회는 ‘6.15통일문학상’ 제정과 기관지 ‘통일문학’을 발행하기로 합의하고 있는데 이 또한 남북교류에서 의미가 크다. 남북이 공히 인정할 문학인은 누구인지, 또 남북이 각각 다른 독자에게 내놓을 작품이 무엇이 될 지 많은 이들의 관심이 높다. 6.15민족문학인협회는 세계 문인들과의 교류에도 문을 열기로 합의를 하여, 그간 남북만의 교류를 주창해 온 여러 부문들에게 민족교류를 국제사회와 더불어 진행하는 모습을 보여주고 있기도 하다.

남북 종교인들 사이의 교류는 초기에는 대개 제3국에서 이루어졌다. 개신교(1986년, 스위스. 제1차 글리온 회의), 불교(1991년 10월. 미국 LA. 남북불교대표자회의), 천도교(1991년 10월. 네팔. 제4차 아시아종교인평화회의), 천주교(1995년 뉴욕. 조선가톨릭교회협회와 접촉) 등이 모두 그러했다. 종교계의 대북교류는 주로는 대북 인도 지원 사업에서 출발했고 점차로 종교 활동으로 자리를 잡아가고 있다. 종교계의 교류는 종교시설 복원에서 두드러진 성과를 내고 있다. 처음에 조계종에서는 북한 소재 사찰의 단청불사를 지원하였고 곧 금강산 신계사 복원 사업을 일으켰다. 개성 영통사는 천태종이 복원 불사했다. 복원 불사의 경우, 이는 불교 교류로서의 의미만이 아니라 전통 사찰건축의 복원이라는 점에서 역사문화재 복원에 대한 남북교류의 의미도 동시에 갖고 있다. 신계사와 영통사는 각각 금강산과 개성에 위치하고 있어 관광객들의 방문지가 되고 있다. 남북교류에서 관광 사업은 대중적 교류의 중요 형식이라는 점에서 불교계 사업은 여러모

로 확장 가능성이 크다. 유사한 경우로 북한이 2007년 6월 24일에 금강산 내금강을 열었는데 이곳에는 불교계가 중시하는 사찰들이 소재하고 있다. 수려한 경관과 전통사찰이 관광객을 끌어 모으고 있는 것이다.

개신교에서는 평양 제일교회와 봉수교회 개관사업을 진행하고 있다. 제일교회는 대한예수교장로회총회가 맡아 하고 있다. 대한예수교장로회총회는 교육관과 평양 신학원을 신축하고 있고 성경과 찬송가 제작도 지원하고 있다. 평양신학원의 운영은 대한감리회서부연회가 맡아 하고 있다. 천주교 서울대교구 민족화해위원회는 평양 장충성당 주일학교 건립을 지원하고 있다. 개관사업과 더불어 종교인들의 공동예배나 예불 행사도 늘어나는 추세다. 2005년 5월에 남북기독교인들의 공동기도회가 금강산에서 있었으며, 부활절 공동기도문의 경우 남북개신교 공동명으로 매년 발표되고 있다. 천도교 등 민족종교는 북한의 단군민족통일협의회와 더불어 2002년부터 개천절 남북공동행사와 단군학술토론회를 진행하고 있기도 하다. 남북 종교 간 교류는 특히 북한 사회 내적으로 종교인들의 활력을 높여줄 뿐 아니라, 종교인들의 역할에 대한 적극적인 의미부여를 가능하게 하고 있다. 북한의 사상체계가 충돌하지 않으면서도 종교인들의 활동이 보장될 수 있는 좋은 길이 닦여 가고 있는 것이다.

(3) 언론, 방송교류

80년대 말 탈냉전 이후부터 언론계의 북한 관심은 높았으나⁶⁶⁾ 본격적인 교류는 주로 방송사들을 중심으로 2000년 이후에야 성사되었다. 2000년 7월 평

66) 1989년 언론노련의 ‘남북언론교류특별위원회’ 1990년 기자협회의 ‘남북기자교류특별위원회’ 결성이 있었고, 1988년 12월부터 서울, 조선, 중앙, 한국, 경향 등 신문사가 북한부 혹은 전담기자를 도입했다. 1989년 3월에 KBS의 [남북의 창], MBC의 [통일전망대] 등 프로그램 신설 뿐 아니라 통일문제연구소(KBS), 남북협력국(MBC) 등 방송사 내의 전담기구가 설립하기도 한다. 국민의 정부 들어 언론사의 방북도 잦아지는데, 1998년에는 5월의 리틀엔젤스 평양공연 동행 취재 등을 포함하여 11건이 진행되었다. 북한 영상물의 경우도 '98년에 SBS의 <안중근 이등방문을 쏘다> MBC <온달전> KBS <임격정> 등이 국내에 방영되었다. 통일노력60년발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』(통일부, 2005).

양통일탁구대회 취재를 시작으로 다양한 언론교류가 이뤄졌다. 8월에는 언론사 사장단 46명이 방북하여 김정일 위원장을 면담하고, 남북 언론사들 간 언론 교류 등 공동합의문을 발표하기도 했다. 10월에는 판문점 연락소를 통한 남북 신문교환이 이루어졌다. 특히 방송분야에서 상징적인 교류활동이 활발하게 이루어졌다고 볼 수 있는데, 2000년도에만 이뤄진 남북 간의 언론교류 현황을 살펴보면 당시의 상황을 짐작하기 어렵지 않다.

<표 8> 남북정상회담 전후의 남북언론교류 현황

행 사 명	일시 및 기간	행 사 내 용
평양통일탁구대회 취재	2000.7.26-30	- MBC에서 방영(제작진 규모 6명)
이산가족상봉방송물제작	2000.8.5-12	- MBC에서 방영(제작진 규모 5명)
언론사 사장단 방북	2000.8.5-12	- 모든 언론과 방송이 보도
현미, 남보원이 본 평양	2000.8.14	- MBC에서 방영(제작진 규모 5명)
금강산 랠리	2000.8.15	- MBC에서 방영(제작진 규모 28명)
남북교향악단 합동연주회	2000.8.20-22	- KBS에서 방영, 서울에서 개최 - 공연단(북132, 남106)
북한현지 생방송 백두에서 한라까지	2000.8.26-9.16	- 추석 명절에 백두산, 한라산, 서울을 연결하여 KBS, 북 '조선중앙방송위'와 공동방송 백두산, 서울, 한라산 3원 방송(제작진 22명)
한민족특별기획 백두에서 한라까지	2000.9.12	- KBS에서 방영. 남북공동제작(제작진 22명)
남북 신문교환 실시	2000.10.2-5	- 판문점 연락사무소를 통한 남북 신문교환
SBS 8시 뉴스 평양 뉴스 2000	2000.10.9-14	- SBS (제작진 29명) - 노동당창건기념행사, 남포고속도로, 노벨평화상 관련 반응 등 보도
다큐멘터리 <러시아 원동지방에 사는 조선병(1)>	2000.11.3	- 제작 EBS, 방영 조선중앙 TV - 최초의 TV남한프로그램 북한 방영

행 사 명	일시 및 기간	행 사 내 용
남북 인터넷 바둑대회	2000.12.23-24	- 남북한 및 중국, 일본, 러시아 등 5개국에서 12명 참가한 인터넷 실시간 바둑게임 - 남한 홍맑은샘(20) 아마 7단이 북한의 박행운(15) 아마 6단을 꺾고 우승

주: 박영정·오양일·이우영, 『남북 문화교류채널의 제도화 방안 연구』(서울: 한국문화관광정책연구원, 2005), 34-35쪽.

언론 및 미디어 분야에서는 주로 남한 기자 및 제작진들의 행사 방북 취재가 주를 이루었고, 방송의 경우 조선중앙텔레비전과 공동 제작하는 경우도 눈에 띈다. 행사취재와 별도의 기획취재가 상당히 많이 제작되고 있는데 이는 북의 협조가 있었기에 가능한 일이기도 하지만 그보다는 방송사들의 높은 의욕이 더 크게 작용한 것으로 보인다. 언론이나 방송매체들이 만들어내 사업들을 살펴보면 다음과 같다.

2001년 6.15남북공동선언 1주년을 맞아 KBS는 북한의 조선중앙TV 스튜디오에서 9시 뉴스의 일부를 생방송하였다. 8월에는 자연다큐 '백두고원을 가다'를 제작했으며 10월에는 "북의 10대 민족문화유산"이라는 제목의 '역사스페셜'을 제작하였다. 이같은 기획취재는 "여기자 북한 방문기 평양 10박 11일"이라는 제목으로 MBC에서도 2001년 3월에 제작한 바 있다.

2002년의 경우, 행사 취재로는 KBS가 방영한 9월의 남북통일축구대회나 추석맞이 남북교향악단 연주회, MBC가 이미지와 윤도현을 출현시켜 만든 평양 특별공연 '우리는 하나'가 있지만, 통일축구 방영을 제외하고는 사실상 각 방송사가 기획한 공연물이라는 점에서 기획취재의 일종이라 할 것이다. 본격적인 기획취재는 KBS 역사스페셜 고인돌 편과 MBC의 '통일염소의 대장정 - 남북농업 교류 1년의 기록'과 북한의 아시아 경기대회 준비 상황 위성 생방송이 있다. 대하드라마 '제국의 아침' 1, 2회가 KBS에 의해 백두산에서 촬영되었다. 이러한 기획취재는 2003년에도 이어졌다. KBS의 '남북경협현장- 평양, 남포 그리고 개성'이 10월에 제작, 방영되었다. 2004년 1월에 MBC가 제작한 '북녘의 음식제작'

이나 그 해 6월에 방영한 '고구려는 살아있다'의 경우도 마찬가지이다.

대중가수의 평양 공연은 2002년 이후에도 계속 이어졌는데, 2003년에 류경정주영 체육관 개관 기념 통일농구대회와 더불어 열린 남북합동공연에서 가수 이선희와 조영남이 출연한 바 있으며, 2005년에 SBS는 조용필 평양공연을 성사시키기도 했다. 2003년에 KBS가 성사시킨 평양노래자랑은 프로그램 자체가 서민적이기에 평양을 더 가깝게 만들어 주었다. 방송이 만들어낸 남북교류의 두드러진 성과라 할만하다.

그 밖에 인터넷 매체인 오마이뉴스가 2005년에 만든 평양마라톤대회와 월간지 민족21이 2007년에 성사시킨 평양-남포 통일자전거경기대회는 제 3매체가 남북교류에 참여하는 사례이다.

이러한 방송 교류 프로그램의 성사는 남북 사이에 침체한 주제를 피하면서도 대중공연, 문화 유적 등 민족 공통의 주제들을 잡아가는데서 성공하고 있다. 이러한 프로그램들은 남한 사회에서 남북관계를 긍정적으로 바라보게 하는 기회를 제공한다. 다만, 남북 상호간의 방송 청취나 취재기자의 상주 등 방송을 통한 문화소통의 확대는 여전히 요원하다. 현 단계에서는 방송프로그램 제작에서 현지 로케나 북한방송사와의 공동제작의 형태를 주를 이루고 있다. KBS가 2005년부터 새롭게 시도하여 2007년에 방영한 드라마 '사육신'의 북한 주문제작의 경우, 방송교류를 한 단계 높이는 기회라 할만하다.

한편, 한국방송위원회가 2004년과 2005년에 조선중앙방송위원회에 아테네올림픽, 동아시아축구대회 등을 중계, 지원한 것은 사업적으로는 스포츠에 대한 북한 주민들의 기호를 충족시키는 좋은 계기가 되었고 방송기관과 기관간의 협력 가능성도 넓혀 주었다. 방송위원회는 2005년에 제2회 남북방송인토론회를 개최하고 북과 더불어 방송 영상물 소개모임도 가졌다. 2006년에는 독일월드컵 경기를 평양에 위성으로 중계했다.

한편 2000년 8월 언론사 사장단의 방북과 더불어 구성된 '남북언론교류협력위원회'의 경우, 남북언론교류의 제도화 측면에서 주목받았으나 답보 상태에 있다. 개별적으로는 2002년부터 연합뉴스가 일본의 조선신보를 통해 조선중앙통신사 기사자료를 제공받고 있다. 조선신보는 북한이 자신의 정책을 대외적으로 설명하는 창구이기도 해서 정보소통에 도움이 된다. 조선신보와의 기사교류는 월간지 '민족21'에서도 추진하고 있다. 민족21은 평양의 통일신보와의 기사교류를

성사시키면서 방북 취재(2007.9)를 이루어내기도 했다.

2007년에 인터넷 매체인 통일뉴스가 북한에 관한 기사나 사진, 동영상 등 콘텐츠 교류를 추진하고 있는데, 이는 남북 사이의 문화산업이 형성되고 있는 추세를 반영하는 것이다.

(4) 문화 교류

① 공연과 전시행사

남북정상회담 이후 공연행사 분야 남북교류는 2001년 상반기에만 창극 <춘향전> 방북 공연, 창극 <황진이> 공연, '제19차 4월의 봄 친선예술축전', 김연자 공연, '민족웃 전시회', '남북공동사진전' 등 매우 활발하게 진행되었다. 특히 김한길 문화관광부 장관의 방북은 최초의 '남북문화장관회담'을 성사시키는 등의 의미가 있었다. 또한 개인차원의 초청에 의한 방북공연이나 방남공연, 제3국에서의 공연·전시가 대폭 증가하여 본격적인 남북문화교류의 시대가 열렸다고 할 수 있다.

공연 분야는 앞서도 논의된 것처럼 주로 방송사와 연계되어 있다. 1회성 행사라는 점에서 북이 받아들이기에도 부담이 없고, 수익도 올릴 수 있어 무난한 편이다. 이러한 공연은 주로 평양에서 이루어지는데, 평양 시민의 경우 문화수준이 높은 편이다. 북한으로서도 충분히 소화할 수 있다는 것이다.

북한이 남한에 내려와 공연한 것으로는 2000년 '평양소년예술단 서울공연(2000.5)', '평양교예단 서울공연(2000.6)', '조선국립교향악단 서울공연(2000.8)'이 있었고 2002년에는 8.15행사의 일환으로 무용을 중심으로 하는 북한 공연이 SBS생방송을 탔다. 북한 문화예술인의 남한 공연에서 보듯이 교예단과 같은 분야는 강점이며, 무용은 독특한 자기 세계를 구축하고 있다. 교향악단의 경우도 남북공동공연이 가능한 수준이다. 북한의 윤이상 음악 연구소의 경우는 난해하다고 알려진 윤이상 음악을 소화하고 있다. 북한으로서도 경쟁력이 있는 분야이다.

종합예술이라 할 수 있는 가극이나 오페라의 경우는 2005년에야 성사되었다.

2005년 6.15민족통일대축전 행사의 일환으로 북한은 ‘춘향전’을, 남한은 ‘가극 금강’을 공연하였다. ‘가극 금강’은 갑오농민전쟁을 시대적 배경으로 하고 있어 북에서도 호응이 높았다. 반일 독립운동이나 민중을 소재로 한 작품은 비교적 접근이 쉬운 분야로 분류할 수 있다. ‘뉴서울 오페라’의 ‘아, 고구려- 광개토태왕’도 2005년에 평양에서 공연하였다. 가극과 같은 공연형식은 북한의 수준이 매우 높다고 평가되고 있어 북에서도 적극적이다. 역시 경쟁력이 있다.

전시의 경우 2002년 1월에 ‘북한그림 소장 작품 전시회’가 미국 뉴저지주 뉴욕개럴리에서 개최된 바 있다. 북한 미술계의 최고영예인 계관화가 김성근, 인민 예술가 정창모, 공훈예술가 김기만 등의 북한 미술작품 60여 점이 전시되었다. 또한 북한국적의 작가 손국연이 국내 초청되어 실험적인 성격의 퍼포먼스 공연이 개최되기도 하였다. 민족화해협력범국민협의회가 2002년 12월과 2004년 4월에 개최한 ‘특별기획전-평양에서 온 무덤벽화’, 국립중앙박물관의 ‘북한국보유물전(2006. 서울)’ 등은 주로 고대역사 문화재를 소재로 한 것이다. 6.15, 8.15공동행사의 공간에서도 미술과 사진 등 전시회가 열려 왔었는데, 2002년 8.15 당시의 북한 미술전은 북한 미술을 종합적으로 처음 선보이는 자리여서 수준 있는 다양한 작품이 선보였다. 북의 대외전람총국이 참여한 남북전통공예전(2005)의 경우 생활문화에 접근한다는 점에서 의미가 있다.

② 영화·영상

1990년대 말까지 담보상태에 있던 남북한 영화교류는 2001년 ‘모스크바 국제영화제’에서 남북한 영화가 각 6편씩 상영되면서 진전을 보이기 시작했다. 북한 영화 <달려서 하늘까지>, <살아있는 령혼들>, <푸른 주단 우에서>, 남한영화 <단적비연수>, <세기말>, <유령> 등이 상영되었다.

2002년에는 이두용 감독의 <아리랑>이 시오리엔터테인먼트 주관으로 평양 국제영화회관에서 영화관계자를 대상으로 1차 시사회를 개최하여 열띤 호응을 얻어냈다. 이어 2003년 김일성종합대학, 김책공업대학, 김형직사범대학, 음악무용대학 등 4개대 학생과 북한문화예술인들을 대상으로 2차 시사회를 개최하였고, 영화 종료 후 북한영화 <살아있는 령혼들>도 동시 상영되어 좋은 반응을 얻어냈다.

2003년 4월 25일부터 5월 4일까지 개최된 ‘전주국제영화제’에서는 북한영화 5편의 상영이 시도되었으나 통일부의 부분삭제 요구로 <살아있는 령혼들>만이 상영되었다. 같은 해 부산국제영화제에서는 북한영화 <내 고향>, <신혼부부>, <대동강에서 만난 사람>, <우리 령차 판매원> 등을 비롯한 6편이 상영되었다.

애니메이션 부분에서는 ㈜하나로텔레콤이 6억 여 원을 투자하여 3D 단편애니메이션 <게으른 고양이 덩가>를 완성하였고, 이어 삼천리총회사와 3D 단편애니메이션 <뽕뽕뽕 뽕로로>를 제작하였다. 또한 ㈜에이콤이 4·26아동영화촬영소와 극장용 장편 애니메이션 <왕후심청>을 완성하였고, 2005년도에 국내 극장에서 개봉하였다. 한편, ㈜SKY-CK가 2002년 8.15공동행사 당시 서울을 찾은 북한 무용수 조명애를 모델로 2005년에 광고촬영을 청사시킨 것은 문화사업의 확장 가능성을 보여주는 사례라 하겠다.

우리겨레하나되기운동본부가 영상물로 준비하고 있는 ‘조선요리 100선’의 경우, MBC의 ‘북녘의 음식’에 이은 것으로 많은 이들에게 교류의 묘미를 알릴 수 있는 기획이었다. 남북간 만남에서 가장 많이 화제에 오르는 소재가 바로 음식이다. 이는 세상사 전반을 나누지 못하는 북한의 정보소통 체계에서 비롯되는 것이지만 그런 여백을 음식문화로 채워 줄 수 있다.

(5) 체육교류

체육 분야에서는 국제대회에서의 남북단일팀 구성을 위한 접촉이 가장 많았다. 1964년 도쿄 올림픽 단일팀 구성을 위한 남북체육회담이 개최되었지만 결렬된 바 있다. 1991년의 제41회 세계 탁수선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에서의 단일팀 구성이 성공적으로 마무리되면서 하얀 바탕의 하늘색 한반도 지도가 그려진 새로운 깃발이 만들어 졌다. 이 깃발은 지금도 통일 민족의 상징적 의미를 담고 있다.

체육교류가 남북교류에서 끊이지 않고 이어지는 분야로 자리 잡고 있는 것은 각 종목별 국제대회가 끊이지 않는 데다가 남북이 공통으로 좋아하는 축구 같은 종목이 있기 때문이다. 2002년 9월의 남북통일축구는 유럽 상공회의소가,

2003년 남녀 통일축구는 제주도가, 2005년 8.15 경축 남북통일축구는 '6.15남측위원회'가 맡아 진행하였다. 2007년 4월에는 북한의 17세 이하 청소년 대표가 제주도를 비롯한 남한지역에서 전지훈련을 하고 돌아갔으며 5월 1일에는 남북노동자 축구대회가 있었다.

체육 분야는 개최지가 중요한 만큼 지방자치단체가 남북교류에 나서게 하는 기회를 주기도 한다. 2002년 부산아시아 경기와 2003년의 대구유니버시아드, 2005년의 인천 아시아육상선수권대회는 각 자치단체가 국제대회를 유치하면서 북한 선수를 부르는 경우이고 2003년의 제주평화축전에서의 축구, 마라톤, 태권도 등 경기나 2006년 3월 춘천의 남북아이스하키 친선경기는 자치단체 고유의 사업이었다. 2006년에 북한 여자축구가 세계 1위를 하면서 북한 주민들의 사기가 무척 높아졌는데, 북한으로서도 경쟁력을 키우고 싶어하는 의지가 있다. 태권도의 경우도 동일한데, 세계태권도연맹을 남한이 맡고 있고, 국제태권도연맹을 북한이 맡고 있을 만큼 상호간 종주국의 자존심이 있다. 아래의 표에서 활발한 교류의 현장을 살필 수 있다.

<표 9> 남북정상회담 이후 남북체육교류 현황

행사명	일시 및 기간	행사 내용
제2차 금강산렐리대회	2001.7.29-31	- 차량 56대(경기차량 23대 포함), 241명 참가
남북통일축구경기	2002.9.5-8	- 서울에서 개최. 북한 선수단 49명 참가
태권도시범단 교환(평양)	2002.9.14-17	- 제7차 남북장관급회담 실무회의에 따라 조선태권도위원회(황봉영 위원장)의 초청으로 남 35명, 북 30명 참가
태권도시범단 교환(서울)	2002.10.14-17	- 평양 행사의 답례 행사 - 62명(남한 41명, 북한21명) 참가
부산아시아게임 북한 선수단 및 응원단 파견	2002.9.22-10.15	- 선수단 및 응원단 668명 참가 - 북한 방문단 중 최대 규모

행사명	일시 및 기간	행사 내용
아오모리동계아시아안계임 개최회식 공동입장	2003.2.1-8	- 일본 아오모리에서 개최 - 남 110명, 북 40명 참가
제22회 대구하계유니버시아드 북한선수단 및 응원단 참가	2003.8.20-9.1	- 총 527명 참가(선수, 임원197명, 응원단 303명, 기자 24명, 장용 IOC위원 일행 3명) 참가
류경정주영체육관 개관식 및 통일농구대회	2003.10.6-9	- 1,072명의 남한측 인원이 75대의 차량으로 경의선 임시도로 육로 방북 - SBS 평양에서 통일농구대회 중계
제주민족통일평화 체육문화축전	2003.10.23-28	- 북한 선수단 190명 참가 - 축구, 탁구, 마라톤종목의 체육경기, 씨름, 그네, 널뛰기종목의 민속경기, 태권도 시범 등 7개 종목 참가 - 미술, 수공예품 전시회 개최
아테네올림픽 공동입장	2004.8.14	- 남한 136명, 북한 50명 참가 - 단가 <아리랑>, 단기 한반도기
8.15민족대축전 남북남녀통일축구	2005.8.14	- 남자 A매치. 서울 상암경기장 - 여자 A매치. 파주 공설운동장
한국여자프로골프협회 평양 오픈	2005.8.26	- 남한 여자골프 30명 참가
아시아육상선수권대회 북한 참가	2005.9.1	- 북한선수단과 응원단 140명 참가
오마이뉴스 평양마라톤대회	2005.11.24	- 남한 144명 참가. 평양-남포
남북강원도 아이스하키 친선경기대회	2006.3.2	- 춘천과 강릉 경기
제4차 남북프로권투대회	2006.6.1	- 밴던급 챔피언 김광옥(북) : 멕시코의 토네스 - 오수현(남) : 장성애(북)
독일월드컵 위성중계 지원	2006.6.12	- (남)방송위원회-조선중앙방송위원회

행사명	일시 및 기간	행사 내용
태국 차야퐁컵 국제친선 청소년 축구대회 남북단일팀 참가	2006.10.22	- (남)남북체육교류협회 - (북)4.25체육단
남북 유소년축구단 상호교환 경기	-2007.6.1 -2007.11.8	- 4.15축구단 선수 25, 임원 8명 강진 방문 - 인천유소년 축구단 평양 방문

(6) 학술, 출판교류

한국학 관련 학술 행사에서 주목되는 것은 국어 분야의 남북학술행사이다. 1990년대 중반 이후 10여 년을 지속하고 있고, 그 주제가 더욱 심화되고 있기 때문이다. 이 중에서 겨레말큰사전 편찬사업을 빼 놓을 수 없다. 겨레말큰사전 편찬사업의 경우는 남북의 언어학자들이 참여하는 문화통합사업으로 남북 당국에서도 적극 지원에 나서고 있어 문화사업으로는 성공적 사례다. 이밖에 민족어의 정보처리를 위한 표준화 문제, 전문용어 처리문제, 자료 교환을 위한 문자코드 처리문제, 효율적인 자판 활용 문제 등이 논의되고 있다.

역사 분야의 학술행사 역시 남북정상회담 이후에 꾸준히 진행되고 있다. 고대사 분야는 문화와 학술분야에서 남북이 쉽게 접근할 수 있는 매개라 할 수 있다. 대표적 학술 교류 단체인 '남북역사학자협의회'는 주로 일본 문제와 고구려 문제를 통해 교류를 이어갔다. '일제약탈 문화재반환 공동학술토론회(2004.2. 평양)', '고구려고분군 세계문화유산등계기념 학술토론회(2004.9. 금강산)', '고구려고분군 남북공동전시회'(2005.9), 그리고 개성의 세계문화유산 등재 지원을 위한 공동학술회의(2006.4) 등이 대표적이다.

고구려연구재단이 2006년부터 진행해 온 평양 안악궁터 발굴조사 사업도 북과 쉽게 접근할 수 있는 분야이다. 문화재청은 유네스코를 통해 고구려 고분군 보전을 위한 재정 지원을 계속해 오고 있다. 2005년 10월에는 일본이 약탈한 북관대첩비를 반환받아 2006년 3월에 북한에 인도하기도 했다. 개성의 만월대 발

굴조사도 2007년 11월 현재 진행 중에 있다.

안중근 의사 유해 발굴 사업이 남북 사이에 합의되면서 과거 일제시기 징용, 징병으로 끌려간 동포들의 유해 발굴 사업도 2007년에 이르러 조사연구에서부터 시작되고 있다.

남북 사이에 저작권 관련 협의가 진행되어, 이 문제도 점차 제도화 단계에 들어서고 있다. 2005년 3월에 '반갑습니다'와 '휘파람' 등 가요, 홍명희의 '임격정'과 홍석중의 '황진이', 그리고 '고려사' 등 서적의 저작권을 인정하는 협약이 있었다. 홍석중의 '황진이'는 남한에서 판권을 사들여 영화로 제작하였다. 북한의 가요를 남한의 대중가수들이 불러 음반을 만드는 일도 3년에 걸쳐 진행되어 2007년 5월에 첫발을 내 디뎠다. 저작권 관련 협의는 남한의 남북경제문화협력재단이 북의 내각 산하 기구인 저작권 사무국과 협의를 진행하여 일을 처리하고 있는데, 아직 당국 간 협의는 진행하지 않고 있다는 점에서 본격적인 사업 확대에 대해서는 부담을 갖는다고 판단할 수 있다. 또한 북한 문화물의 남한 이전 문제로만 협의가 진행되고 있어 쌍방향 소통을 고려할 때 이 또한 지체되고 있다.

저작물 출판 관계는 2001년에 평화문제연구소와 북한과학백과사전출판사가 북한 향토지리 정보를 담은 『조선향토대백과』의 공동출판 계약 이후 2004년 까지 평양, 함경남도 지역을 포함한 17권(총 20권)을 출간한 것이 눈에 띈다. 그리고 한국학술진흥재단이 추진하고 있는 '남북학술용어집' 공동연구나 향토출판사의 '북한역사유적유물총람' 편찬과 같이 접근성이 쉬우면서도 향후 교류의 질을 높일 수 있는 주제들이 속속 발굴되고 있다. 특히 기술 분야의 경우 전문 서적을 상호간에 나누고, 필요하다면 학술토론회와 같은 형식을 구사하면서 출판사업까지 진행한다면 서로에게 도움이 되는 방향이라 하겠다. 김책공대 전자도서관에는 남한의 컴퓨터 서적이 상당수 비치되어 있는데, 이것은 기술 서적의 북한 수요를 이해하는 단초이다.

(7) 과학기술, 환경 분야

그동안 정부 차원의 협력체널이 미흡했기 때문에 민간과의 협력을 통한 '우

회적인 협력방법'으로 추진되어 온 과학기술 분야의 교류 역시 북한의 대내외 정책 및 환경변화에 따른 불확실성에도 불구하고 현재까지 많은 진전을 이루어 왔다. 남북 간의 과학기술 교류는 1990년 9월 제1차 남북고위급회담을 계기로 한국과학기술단체총연합회가 주축이 되어 민간협력 차원으로 시작하였다.⁶⁷⁾ 하지만 그 실적은 상당기간 동안 미진해 왔다. 다른 어느 분야보다도 실질적인 성과가 기대 됐음에도 본격적인 협력이 이뤄지지 못한 것이다. 이후 1997년 3월에는 '남북과학기술 국제학술회의'가 개최되었고, 2000년 정상회담 이후부터 이 분야에 민간의 첫 투자⁶⁸⁾가 이루어 졌다

그간 남북 과학기술협력사업은 민간차원이 협력에 따라 북한의 협력 의지와 반응이 있을 때만 가능하였다. 현재까지는 정부간 협력보다는 기관간 협력경로를 통하여 극히 제한된 분야에서의 협력 활동만이 지원되고 있는 실정이다. 주된 협력분야에 있어서도 첨단기술 분야에서의 공동연구보다는 씨감자, 옥수수 등 북한의 식량난 해결, 자생식물 개발, 과학용어사전 개발 등 기초적인 수준에 머물고 있는 것도 사실이다.

하지만 남북과학기술협력사업은 과학기술의 비이념적·비정치적 특성을 가지고 있기 때문에 앞으로 남북협력의 활성화 기대 및 통일 기반 구축에 일조를 할 수 있으리라 평가된다. 더욱이 2007 남북정상회담을 계기로 과학기술분야 교류는 더욱 늘어날 것으로 전망된다. 정상회담을 통하여 2005년 7월 남북경제협력 추진위원회 이후 진전되지 못해 왔던 남북과학기술실무협의회를 구성, 정례화되리라 본다. 뿐만 아니라 1999년 이후부터 수행해 온 남북과학기술교류협력사업을 더욱 확대하여 공동연구사업, 인력교류 및 학술회의 개최, 북한의 과학기술정보 및 동향 분석 제공, 식량·질병 등의 현안과제 해결을 위한 과학기술적 해결 방안을 모색하는 한편, 폭 넓은 범위에서 민간 협력사업에 대한 정부차원의 지원도 대폭 강화될 것이다.⁶⁹⁾

67) 1980년대 말 '북한 과학기술용어조사연구' 등 북한 관련연구가 시작되었으며, 제3국에서의 남북 공동학술대회 개최 및 일부 분야에서의 공동연구가 수행되기도 하였다.

68) 경북대학교가 '북한 적응형 슈퍼옥수수 남북공동연구개발' 과제를 추진하는 과정에 민간 차원에서 1억원이 투자되었다.

69) 과학기술부는 향후 남북과학기술 실무협의회 구성을 위해 통일부와 협의하는 동시에, 남북과학기술협력센터를 설치하려는 계획을 가지고 있다.

<표 10> 1999년 이후 추진된 남북 과학기술분야 협력사업(정부지원 중심으로)

추진년도	내용	추진기관
1999년도	북한적응형 슈퍼옥수수 남북 공동연구개발	경북대학교
	남북한 인공씨감자 생산, 재배기술 교류 협력 연구	한국생명공학연구원
2000년도	북한지역 농작물의 병충해 구제용 농약시험연구	한국화학연구원
	남북공동연구 및 컴퓨터요원 양성 시범협력사업	포항공대
2001년도	북한의 최근 과학기술 동향조사 분석연구	과학기술정책연구원
	북한과학기술정보 전용 웹사이트 구축 및 운영	한국과학기술정보연구원
2002년도	남북공동 과학기술용어 비교조사연구	과학기술단체총연합회(박택규)
2003년도	자생식물 분야 남북 공동연구 협력을 위한 기반조성사업	한국생명공학연구원
2004년도	남북한 과학기술 협력과제 도출 및 북한과학기술연구회운영	과학기술정책연구원
2005년도	북한의 풍력자원 및 풍력기술개발 조성을 위한 공동연구	인하대학교
	1/100만 한반도 수치지질도 작성연구	한국지질자원연구원
	남북 도로교통 건설기술 공통시방서 작성	교통개발연구원
	백두산 천지 지질기록을 이용한 동북아시아 지구환경변화에 대한 남북공동연구 타당성 조사	한국지질자원연구원
	북한주민생활용 정밀화학제품 생산시험 연구	한국화학연구원
	북한 IT네트워크에 대한 연구	고려대학교
	남북협력 우선과제 발굴을 위한 북한과학기술 분헌동향 분석	
자연사 박물관 전시물과 교육프로그램의 남북교류사업	청운문화재단/계룡산자연사박물관	
2006년도	국제협력을 통한 해양과학기술 기반구축사업	

추진년도	내용	추진기관
2007년도	북한 산림생태계 복원을 위한 과학기술협력	

남북환경협력은 2007남북정상선언에서의 ‘환경협력’이 명시되면서 2003년 국제기구 UNEP(United Nations Environment Programme. 국제연합환경계획)와 북한 국토환경보호성이 공동으로 작성한 환경생태보고서의 16개 환경개선 우선 사업이 점차 추진력을 갖게 될 것으로 기대한다. 여기서 16개 환경 개선 우선 사업은 산림분야 3개 사업(지속가능한 산림관리를 위한 전략수림, 빨감지역 관리 시범사업, 산림관리정보센터 시범사업), 수질분야 4개 사업(대동강 통합수질 오염 모니터링 시스템 구축, 물 보전 워크숍, 도시폐수 및 순환처리 시스템 시범 사업, 압록강 오염방지사업), 대기분야 3개 사업(통합대기 환경모니터링 시스템 구축사업, 평양 열발전소 집진설비 도입 사업, 주요도시 대기보전 워크숍), 토지 분야 2개 사업(토양오염 조사와 모니터링을 위한 능력 배양사업, 토양보전 워크숍), 생물 다양성 분야 4개 사업(생물 다양성 자원 목록 작성 및 평가 사업, 생물 다양성 조사 및 관리 사업, 산림 복원사업, 해양보전지역 관리증진 사업) 이며, 이 사업에는 UNEP가 국제신탁기금 124억 원, 환경부와 통일부에서 출연한 40억 원이 이미 출연되어 있는 상태이다.

남북 사이의 환경협력은 주로는 산림분야에서 비교적 뚜렷한 성과를 내고 있는 편이다. 지난 시기 ‘평화의 숲’이 추진해 온 양묘사업과 조립산업이 금강산 육묘장(2007년 기준 78만 본 생산)과 밤 생산단지(30만 평 규모)로 정착되어 있고, 2007년부터는 평양의 순안양묘장(민화협. 10정보. 4월 준공), 평양 상원군 양묘장(12월 착공. 10정보), 개풍 양묘장(10월. 경기도. 5정보 규모) 등이 마련되었다. 병해충 방제사업의 경우도 남북 강원도의 협력사업 일환으로 금강산 병해충 방제사업이 2001년부터 추진되어 지금까지 진행 중에 있고, 2007년 들어서는 평양의 동명왕릉 지구와 용악산, 대성산 지역에서 솔잎혹파리 1,400정보, 잣나무 넓적잎벌 1,000정보 규모로 방제사업이 진행된 바 있다.

2006년 5월 19일에 진행된 남한의 녹색연합, 환경연합, 환경정의, 녹색교통과 북한의 6.15공동선언실천북측위원회 환경분과위원회, 민족화해협의회 간의 접촉

은 환경전문단체의 본격적인 교류라는 점에서 의미를 부여할 수 있다 이 회의에서 남한은 백두대간 보전과 백두대간 생태보고서 편찬사업, 대동강 수질개선 사업, 황사 방지를 위한 남북공동모니터링과 예, 경보 시스템 구축 등 3개 사업을 제안한 바 있다.

환경분야 사업은 정부-민간 사이에 ‘지속가능한 개발’ 개념에서 공감대 형성되어, 개성공단 등 북한 지역 개발 분야의 환경영향 평가를 출발로 남북협력 사업 전반으로 확대되는 추세이나, 당분간은 평화문제와 결부되어 ‘평화환경생태’의 포괄 개념으로 접근되리라 본다. 한강 하구 개발 문제나 DMZ보존의 경우가 중요한 사례가 될 것이다.

(8) 지방자치 단체 교류

지방자치단체의 대북 사업은 대북지원 사업에서 형성된 관계에 기초하여 사회문화 교류 분야에서도 영역을 넓혀가고 있다는 점에서 남북관계의 한 측면을 반영한다.

지방자치단체의 대북사업은 1998년 제주 감귤 100톤을 지원한 제주도가 처음으로 시작했으며 2000년에 강원도가 그 뒤를 이었다. 2007년 10월 현재, 광역 시도 중에서는 경기도와 전라남도, 전라북도, 경상남도, 인천시, 서울시, 부산시가 협력 사업을 진행하고 있으며 기초자치단체로는 충북 제천시도 사업에 참여하고 있다.

이 중 사업 범위가 넓고 활발한 곳으로 강원도와 경기도를 꼽을 수 있다. 두 지역 모두 접경지역을 끼고 있다는 점에서 남북교류협력은 자연스러운 사업이다. 강원도는 금강산 병해충 방제사업(2001년-현재)에서부터 연어공동방류(2001년-2004년)와 연어부화장 건설(2003), 남북 강원도 민속문화축전(2005.9. 금강산), 북쪽 아이스하키선수단 초청 친선경기(2006.3) 등 사회문화교류와 인도지원, 협력 분야에서 공동사업을 진행 중에 있다. 2014 평창 동계올림픽 유치를 위한 공동의 노력(07.1-7)도 진행했으며 남북 조선협력단지가 들어설 안변지역에서 연어사료공장 건설을 추진하고 있다. 남 강원도의 설악산과 북 강원도의 금강산

연계관광의 경우, 장기 계획 속에 넣고 검토해 온 사업으로 남북관계가 좋아지면 현실화될 가능성이 매우 높다. 개성지역의 통행, 통신, 통관 절차가 개선되고 DMZ(비무장지대)의 평화·환경구상이 논의에 오르게 되면 설악-금강 연계 관광 지구 발전도 현실화될 것이다.

강원도와 더불어 접경지역 2대 축의 하나인 경기도는 ‘농업협력 및 농촌지구 사회개발 협력 사업’을 특징으로 한다. 2005년 첫째 벼농사 시범농장(평양시 룡성구역)을 대략 9천 평 정도로 시작했고, 수확성과가 좋아 그 이듬해에 장소를 옮겨 30만평(평양 강남군 당곡리)으로 대폭 늘였다. 벼농사와 더불어 농촌개발 사업이 따라갔고 주택, 탁아소, 진료소, 소학교 등에 대한 지원이 추가되었다. 전형적인 농촌분야 사업 형식이다. 산림조성 사업의 경우는 남쪽에서 접근성이 좋은 개풍군 지역을 선정(2007.8), 10ha 규모의 양묘장을 건립하고 있다. 여기서 대략 100만 본 수준의 묘목을 생산할 수 있다. 산림조성의 경우 남북 사이에 긴요한 사업으로 확인되고 있는 만큼 지방자치단체들이 사업에 참여하기는 유력한 분야이다. 경기도의 사회문화사업은 아직 초기 단계다. 2005년에 임진각 일대에서 세계평화축전을 개최하였고 이 기간에 북쪽과 공동으로 윤이상 음악회를 개최하고자 했으나 성사되지는 못했다. 남북관계에서 비약적 발전이 있었던 2005년에 평양의 ‘6.15통일대축전’ 당시 우리의 공연작품이었던 가극 ‘금강’ 소요 비용을 지원하였다. 경기도는 ‘2007 남북정상선언’이후 후속방향으로 경기 북부지역 신중합 발전구상 수립, 한강하구 공동개발, 개성공단 협력단지 조성, DMZ 평화, 생태공원 조성, 경제특구 건설 참여를 통한 남북 경협사업 추진, 남북 교통 인프라 연결·통합 등을 설정했다. 중앙 정부 차원의 남북관계의 발전 계획 속에 지방 정부의 구상이 연결될 수 있으리라 짐작할 수 있다.

경상남도는 경기도의 경우와 유사하다고 할 수 있다. 우선 평양 강남군 장교리에 벼육묘 공장(600평)과 채소 비닐온실(2000평) 시범체배를 시작했다. 사업이 성과를 내면서 육묘장 규모를 늘리고 종자의 공동개발연구 등 사업을 확장했고 뒤이어 장교리 소학교 건립을 지원하고 있다. 농업에서 농촌을 포괄하는 사회개발 사업 방향을 추진하고 있음을 알 수 있다. 전라남도와 전라북도도 농도(農道)로서 농업 분야에 지원, 협력사업을 진행해 왔다. 전라남도는 못자리용 비닐, 모내기 자재, 비닐온실(4000평)과 저온창고(80평)를 지원했다. 전라북도의 경우 주로 농기계와 농업용 비닐 등 농자재 지원에 중점을 두고 있다가 2007년에 이르

러 평양 남포시 대대리 지역에 양돈장 건립을 지원하기 위해 종돈 500두를 수송했다. 전북도는 지원사업의 영역을 축산뿐 아니라 채소, 유실수 지원쪽으로 늘릴 계획을 가지고 있다.

사회문화교류 사업이 매개되어 협력 사업에 참여한 단위로는 인천과 부산을 들 수 있다. 인천은 2004년에 개최된 ‘6.15공동선언 발표 4돌 기념 우리민족대회’를 유치하면서 대북 사업의 첫 물꼬를 텄다. 당시 인천 행사는 6.15기념행사에서는 처음으로 개방형 행사를 개최했기 때문에, 인천시의 참가 폭이 비교적 큰 편이었다. 북측, 해외측 대표단 환영연회가 인천시 청사에서 열렸는가 하면 6.15기념마라톤에서는 남북이 함께 달렸으며, SK야구장을 개방하여 인천시민들이 남북합동공연예술을 관람할 수 있었다. ‘우리민족대회’ 이후 인천시는 페인트와 도로 포장용 피치 등 대북지원에 나섰고 그 인연으로 아시아육상선수권대회에 북한선수단과 응원단을 초청(2005. 9)하게 되었다. 대북 사업에 대한 인천시의 구상은 개성과 인천의 연계 구상이다. 초기에 인천은 북쪽 개풍군 내에 2천만평 규모의 인천시 전용공단을 만들고 물류 수송로로 강화군과 북한 개풍군 고도리 사이의 1.4km 바다를 잇는 교량의 건설을 계획한 바 있다. 이러한 구상은 2007 남북정상회담에서는 해주 특구 개발 합의와 해주항 활용으로 나타났는데, 인천시로서는 이에 맞춘 설계 변경이 충분히 가능할 것이다.

부산의 경우 그 출발은 2002년에 개최된 아시아경기대회이다. 당시 북한의 선수단과 응원단이 부산으로 대거 내려오면서 부산은 활력 있는 남북관계의 대명사로 언론에 보도되었다. 부산시는 아시아경기대회 이후 2003년 경 별도의 남북교류 협력단을 꾸려 방북, 원산항과 남포항 등지의 해운항만 사업, 다시마 분말공장, 수산물 가공공장 등 수산협력 사업, 신발과 섬유 등의 투자 사업을 협의한 바 있으나 결실을 보지는 못했다. 부산시의 대북사업은 2007년 7월 11일에 남북교류협력조례가 제정되고, 부산시장과 시의회 의장 등이 참여하는 남북협력 위원회가 구성되면서 가시화되었고, 첫 사업으로 8월 4일 김일성대학 생명공학부 내에 80만 캡슐을 생산할 수 있는 항생제 시설 건립이 있었다. 부산시는 2008년에 부산에서 열리는 세계사회체육대회와 부산국제연화제에 북쪽의 참가를 요청하고 2007정상회담 이후의 SOC 지원 및 조선협력단지 사업에 부산지역 조선기자재 업체의 투자와 항만관련 투자를 추진할 계획이다.

경상북도는 2004년 북녘 유적 답사용 33인승 버스 지원 이후 도 자체로 대

북사업을 추진하지 못했지만 2007 정상회담 이후부터는 대북사업의 단계별 참여 방안을 내 놓는 등 사업 준비에 들어갔다. 경상북도의 계획에 따르면 우선 안동 하회탈춤과 북청 사자놀이의 상호 교류, 신라·고구려사 공동연구, 경주·개성 왕조유적 발굴조사, 전통 민속·민요대회 개최 등 민간 중심의 문화, 관광, 체육, 학술, 인도주의 차원의 만남을 추진하고, 2단계로 북한 산림을 복구하는 사방사업과 비육묘공장 설치기술 지원, 우수 한약재 생산가공단지를 조성한다는 구상이다. 중장기 사업 계획으로는 포항을 거점으로 한 동해안 철강벨트를 조성하거나 동해안 해양크루즈 개발과 두만강지역개발 참여 등 주로는 경제·산업 분야 협력 사업이다.

기초자치단체의 남북협력 사업으로는 충북 제천시가 통일농수산 사업단과 함께 하는 북고성군 삼일포 과수원조성사업이 있다. 과수원 1만평 소요비용 1억 3천만 원 중 1억 원을 시민 모금했으며, 삼일포 농장 관리동 비용 6천만 원은 교류협력기금을 사용하였다. 시 예산은 3천만 원을 들였다. 이 사업은 시 행정당국이 나섬으로 공신력을 키우고, 이를 바탕으로 시민 모금을 원활히 함으로서 시민참여형 대북 사업을 만들어 냈다. 제천시는 2004년에 과수원을 세웠다.

지방자치단체의 대북사업은 사업 내용에서의 다양성과 복합성, 예산의 안정성, 시민사회와의 결합과 시민의 참여, 기업의 공동투자 등 향후 대북교류의 지향을 전체적으로 수용할 수 있는 형식으로 성장하고 있다. 현재의 위치나 미래의 방향을 놓고 볼 때 살필 수 있는 특성으로 다음과 같은 것들이 있을 수 있다.

우선 첫째로는 남북협력 사업이 인도지원, 사회문화교류, 경제협력 등을 포괄하는 종합구상으로 발전한다는 것이다. 여기서 경제협력이 특히 주목되는데, 이는 지방자치단체의 행정목표 중 지역경제 활성화가 매우 중요한 지표로 되기 때문이다. 그런 점에서 지방자치단체의 남북관계는 지방성장 전략의 일환으로 포착되기도 한다. 경기도와 강원도는 물론이고 인천시와 경남, 경북의 경우, 도 내부의 특성화된 산업 영역을 기초로 북과 협력하려는 구상을 가지고 있다는 점에서 이러한 경향은 향후에는 더욱 뚜렷이 드러날 것으로 보인다.

둘째로는 지방자치단체 대북 사업은 적정 규모의 대북 사업을 감당할 수 있는 수준에서 예산을 안정적으로 확보한다는 데 있다. 이는 지방자치단체들이 교

류협력에 대한 조례를 제정하고 이에 맞게 기금을 마련하는 제도를 속속 수립하고 있기 때문에 가능하다. 한마디로 지방자치단체의 대북교류는 제도화 단계로 진입하고 있으며 그 기반이 탄탄해지고 있다는 것이다. 이미 남북협력조례를 제정한 광역시도 단위로는 강원도와 경기도, 전라남도, 서울시, 인천시, 경상남도, 부산시가 있다. 전라북도의 경우는 그간에 조례 없이 별도 예산을 세워 대북 지원 사업을 펼쳐 왔는데, 향후 사업의 안정성을 위해 조례를 제정하고 남북교류협력위원회도 구성하기로 했다. 경상북도의 경우도 그간 논의해 오던 조례제정권을 2007년 이내에 처리할 수 있을 것이라 자신한다. 그것은 2007년 남북정상회담의 영향도 있었으나 지방자치단체의 대북사업이 지역사회에서 이미 공인받고 있는 점이 더 크게 작용하고 있다.

셋째로는 지방자치단체 협력 사업이 농업분야에서 출발하여 농촌개발로 확장되면서 남북 사이의 신뢰를 높이고 있다는 점이다. 대개의 지원 사업이 북쪽 주민에게 좋은 인상을 주게 마련이지만 농업은 특히 흘린 땀만큼 그 실적이 나오는 분야라는 점에서 특정의 이념이 개입할 여지가 상대적으로 약하다는 것이 강점이다. 게다가 농민의 정서가 작용하는 신뢰의 정도도 다른 사업과 비교해서 높은 편이다. 이러한 기초위에서 아이들의 교육문제, 의료 환경의 개선문제 등 복지분야에서의 사회개발은 남북을 더 좋은 유대관계로 발전하게 한다.

넷째로는 지방자치단체 지원 대상 지역이 상호간 연관이 높도록 근접거리로 집결하고 있는 점도 눈에 띈다. 경기도와 경상남도가 지원하는 평양의 강남군의 경우, 당곡리와 장교리 등 근접지역으로 남북 협력사업 단지가 조성되고 있다. 전라북도가 돼지 종돈을 지원한 남포지역의 경우도 정부의 영유아 지원사업 대상지역이면서 시 관내에 조선협력단지가 건립될 곳이다. 이러한 현상은 남북협력에 대한 북의 구상이 특별지구의 개방이라는 기초를 유지하면서도, 사안별로 규모를 조절하여 집중하는 방식으로 전개하고 있음을 보여주는 것이다. 지원 대상지역의 연계는 지원 주체들 사이의 연계 필요성을 확인해 준다. 이제 지방자치단체들도 대북사업에서 협의회가 필요할 때가 되었다.

다섯째로는 시민사회단체와의 결합속에서 시민의 참여가 이루어진다는 점이다. 초기에 이 시민사회단체는 대북단체였고, 주로는 지원단체들이 안내하였다. 지방자치단체들의 대북 사업 안내에 우리민족서로돕기운동의 역할은 지대했다. 대부분의 지방자치단체들은 사업의 초기에 이 단체의 도움을 받았다. 그런데 점

차로 현지에서 시민사회가 움직였다. 강원도의 ‘남북강원도협력협회’는 조례가 규정하는 민관협력기구지만 ‘경남통일농업협력회’나 ‘전남도민남북교류협의회’, ‘남북협력제주도민운동본부’ 등은 지방자치단체들과 긴밀히 협력하는 현지의 민간단체이다. 이러한 민간단체 구성원들이 조례에 입각한 의결구조인 남북교류협력위원회 의원으로 참가하는 것이 또한 일반적인 현상이다. 현지의 시민사회가 기구 구성에 나서고 모금운동을 한다는 것은 시민참여운동을 가능하게 하는 조건이 된다.

여섯째는 남북 지역 간 교류와 협력은, 북한의 입장에서 본다면 중앙정부의 재정 지원 기능을 남쪽의 지방자치 단체가 일부 대체하는 효과를 갖게 된다는 점이다. 이는 필연적으로 북쪽에서도 지역의 자율성을 점차로 강화하게 만들 것이다. 그럼에도 중앙의 통제가 강한 북쪽 사회와의 충돌 가능성은 높지 않은데, 그것은 지역 간 교류, 협력이 정치문제로 비화하지 않도록 조절할 수 있는 능력을 구비하고 있기 때문이다. 북쪽 내 기업이나 단체들의 독립채산제 운영처럼 지방의 운영도 충분히 가능하다는 얘기이다.

남북관계에서의 지방자치단체 사업의 위상과 역할은 타국의 사례와 비교할 때 좀 더 선명해 질 것이다. 그런 점에서 독일의 경우가 비교될 수 있다. 우선 독일의 경우 통일되기 5년 정도 이전인 1985년 말에야 도시 간 자매결연 형식으로 협상을 진행하고 있다. 우리보다는 늦은 편이다. 도시 선정은 동독의 중앙정부에 의해 정해져서 통상적으로 동독측 대표단이 먼저 서독측 상대도시를 방문하고, 이후 몇 주내 서독 대표단이 조약문의 내용을 확정짓기 위해 답방하는 과정을 밟았다. 교류·협력사업들은 모두 지방정부의 자력으로 추진되었고, 사업의 종류는 전문가 교류, 체육교류, 청소년 교류, 평화문제 관련 모임, 문화적 교류·협력, 신문교환 등으로 분류될 수 있다. 양적인 측면에서 성과가 많지는 않았던 모양이다. 1986년부터 1989년 11월까지 자매결연 사업에 참여한 동서독 주민의 숫자는, 분단이후 동서독 주민들의 상호방문 수에 비교하면, 극히 미미한 것이었다. 질적 성과 역시 정확하게 평가하기는 어렵다. 이는 자매결연 사업이 점차 확대되기 시작하던 시점에서 급작스럽게 통일이 이루어졌기 때문에 더욱 그러하다.

독일의 도시간 자매결연 사업에서 동독은 사업의 확대에 주저하는 경향을

보였다. 접촉을 가능한 한 차단하려고 했고 서독과 상대할 수 있는 대상 단체도 제대로 세우지 않았다. 서독의 경우도 중앙정부와 자치단체 간에 갈등이 많았던 모양이다. 독일의 도시 간 자매결연 사업은 오히려 통일 이후에 이루어졌다. 이는 구동독의 행정체계 재건을 위한 서독 지자체들의 도움에서 볼 수 있다. 독일은 통일이후 통합과정에서 동독의 행정구조와 규정들이 새롭게 구성되거나, 경우에 따라 과거에 없었던 새로운 기구가 창출되어야 했다. 이러한 재건과정은 매우 빠른 속도로 진행되어야 했으나, 구동독지역에는 업무를 감당할 인력과 재정이 결핍되어 있었다. 따라서 서독 측 자매결연 도시들은 통일이전부터 동독 측 파트너 도시에 자문관 파견, 세미나 개최, 인력 파견 등을 통해 행정개편을 도왔다. 1990년대 중반에 이르러 동독 도시들의 약 65%가 서독 측 자매결연 도시로부터 행정개혁을 위한 각종 지원을 받았던 것으로 알려졌다.

독일의 도시 자매결연 사업은 통일을 대비한 교류협력, 공동성장을 위한 교류협력에 대한 관점이 부족했고, 따라서 동서독 공동의 지혜를 모으는 데는 실패한 것으로 보인다. 이에 반해 남북의 경우는 협력 사업의 관점이 분명하다. 중앙정부와의 협조도 비교적 순조로운 편이며 점차로 현지 시민사회와의 결합도 높아져 가는 추세이다.

나. 특성과 변화

(1) 사회문화교류의 특성

2001년 이후 남북 사회문화교류에서 나타나는 특성을 대략적으로 기술하면 다음과 같다.

우선 남북관계의 일반적인 흐름에 따라 단절과 재개를 반복하면서도 사회문화교류는 지속적으로 확대되고 있다는 점이다. 아래의 표는 이러한 증가지표를 잘 보여준다. 특히 당국간 교류가 재개되고 당국 사이의 협력 사업이 많이 논의되던 2005년에는 사업 건수가 367건에 달하여 전년 3년을 합친 수치에 육박하고

있다.

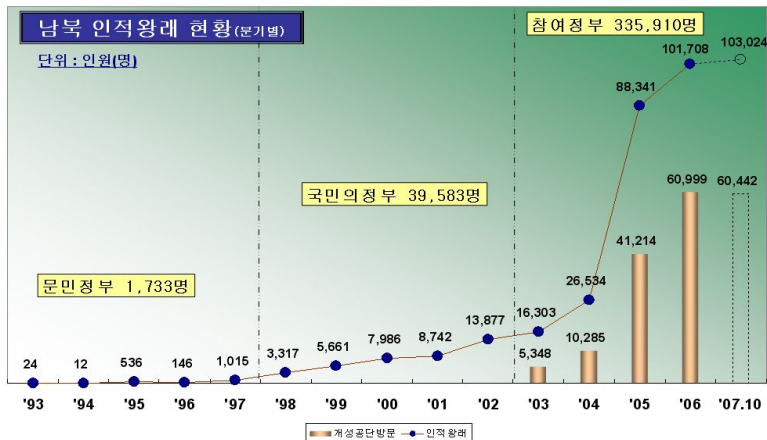
<표 11> 남북한 분야별 왕래 현황

건수(괄호 안은 방문자수)

연도 구분	'89-'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06.8	계	
방북	교육	2 (19)	6 (21)	1 (1)	2 (5)	13 (76)	15 (68)	22 (360)	19 (797)	32 (275)	27 (25)	139 (1,910)
	학술	1 (17)	6 (87)	7 (106)	3 (25)	10 (134)	19 (513)	11 (34)	12 (784)	19 (286)	21 (99)	107 (2,078)
	문화	6 (187)	-	14 (163)	51 (446)	37 (310)	37 (326)	19 (1190)	4 (5)	27 (799)	29 (223)	222 (3,639)
	예술	8 (9)	10 (51)	9 (39)	9 (47)	11 (86)	15 (165)	22 (584)	24 (376)	68 (1234)	45 (635)	211 (3,136)
	체육	3 (11)	10 (48)	2 (4)	12 (43)	11 (82)	9 (84)	21 (253)	21 (107)	69 (1122)	42 (292)	195 (2,125)
	언론	4 (12)	8 (31)	4 (16)	2 (8)	2 (13)	5 (37)	6 (51)	13 (121)	12 (55)	9 (54)	65 (976)
	출판	10 (46)	1 (1)	- (1)	21 (476)	23 (2215)	15 (1308)	24 (923)	39 (1367)	140 (7066)	65 (1,264)	333 (15,023)
	과학	31 (701)	41 (239)	37 (330)	10 (1,130)	107 (2,916)	115 (3,395)	132 (3,557)	167 (10,777)	238 (2,831)	1,272 (28,285)	
	환경											
	기타											
방남	교육							1 (18)	4 (41)		2 (21)	7 (80)
	학술											
	문화	1 (33)			3 (36)							5 (510)
	예술	2 (48)		1 (62)		1 (1)	4 (765)	3 (717)		1 (78)	1 (4)	13 (1,775)
	체육											
	언론									3 (6)		3 (60)
	출판											
	과학											
	환경	4 (35)			4 (68)	2 (31)	3 (172)	4 (206)	4 (98)	10 (637)	1 (16)	39 (1,733)
	기타	7 (334)	0 (0)	1 (62)	7 (804)	3 (32)	7 (937)	8 (941)	9 (280)	14 (675)	4 (41)	67 (4,158)

(출처 : 통일부)

<그림 2> 남북인적왕래 현황



주: 금강산관광객(2007.10월말까지 총 1,668,115명) 제외

방북 인원의 경우도 2000년에 사회문화교류의 일환으로 방북한 인원은 1,150명이었지만 매년 늘어나 2005년에는 10,777명에 이르렀다. 사회문화교류를 포함하여 남북한 왕래인원의 증가도 2005년을 지나면서 비약적인 성장세다. 2007년 10월 현재 왕래인원은 103,024명에 육박, 이미 전년도 101,708명을 넘어선 상태이다.

두 번째는 교류, 협력의 증대와 관련해서 공동행사와 부문, 단체 간 교류의 증가가 두드러지는데 이는 교류에 참가하는 민간 주체들이 늘어나고 있는 추세를 반영하는 것이다. 6.15, 8.15 행사가 정례화되면서 안정적으로 전개된 데다가 2001년에는 노동과 농민에 불과하던 부문별 공동행사가 2002년에는 청년과 여성으로, 2004년에는 교원단체로, 2005년에는 작가로, 2006년에는 언론인들로 점차 늘어나고 있는 것이다.

셋째로는 역사와 문화재 분야와 이를 매개하는 방송, 종교 교류가 서로 얽혀 포괄적인 증가 추세에 있다는 점이다. 이러한 복합형은 쉬운 접근과 어려운 접근이 연계되어 문제가 풀리는 형국이라 볼 수 있다. 여기서 쉬운 접근이란 정치적 중립이 유지될 수 있는 분야로 고구려와 같은 고대사나 민족공통의 문화유산에 대한 보존, 관리 사업 같은 것이다. 어려운 분야는 순수 종교 분야 교류나 언론, 방송교류 같은 것이다. 사실 종교인들의 대북 활동은 초기에 인도지원에서 시작하여 상호 관계 맺기에 들어갔지만, 북한에서의 종교의 낮은 위상을 고려할 때 종교행사 교류로 확대해 나가는 데서 어려움이 없는 것이 아니다. 또 방송 분야의 교류 같은 경우도 채널의 개방이나 취재의 확대라는 과제에서 어려움을 안고 있기도 하다. 그런 점에서 불교계가 진행하는 신계사나 영통사 등 사찰복원 불사와 같이 종교간 교류가 문화재 분야의 협력과 연계되고 있는 것에서나, 역사 유적 발굴, 보존, 연구 분야를 중심으로 방송 취재를 엮어 가는 방송 분야의 사업들은 매우 지혜로운 선택으로 이해되는 것이다.

넷째로는 사회문화교류와 인도지원 단위와의 사업 연계성이 높아지고 있다는 점이다. 이러한 흐름은 지방자치단체 교류에서 이미 예고되기도 했지만, 인도지원 단체들의 고민이 개발협력으로 이동하면서 불가피하게 발생하고 있는 문제이기도 하다. 2004년 가을에 북에서 '아리랑' 공연을 진행할 때 남한 참관단을 모집하고 안내한 단위가 우리겨레하나되기운동본부나 우리민족서로돕기운동 등

지원 단체였다는 점에서 인도지원 단체의 사회문화사업 합류는 하나의 흐름이다. 사회문화교류단체 또한 마찬가지로 지원 사업을 진행하게 된다. 대표적으로는 민족화해협력범국민협의회가 있다. 민화협은 6.15와 8.15 등 공동행사나 부문, 단체인 교류의 매개자로 기능해 왔지만 2002년의 고구려 문화전이나 2007년의 평양양묘장 준공사업, 2007년 5월의 북한 경제현장 방문단 평양 시찰 사업 등 지원협력 사업영역에서 증척되고 확장되고 있다. 사회문화교류와 인도지원의 증척은 단지 남한의 요구에서만 아니라 북한의 요구에 의해서도 발생한다. 북으로서는 지원분야가 매우 절실하기 때문에 모든 교류 영역에서 손을 벌릴 수밖에 없는 사정이 있는 것이다.

다섯째로는 평양 지역 내로 한정되어 있기는 하지만 공연 등 문화 사업이 매우 활발하게 움직여 왔다는 점이다. 문화 분야에서 평양이 갖고 있는 자신감은 실체가 있다. 평양은 문화도시라 할 만큼 문화예술 활동이 잦은 곳이다. 문화예술의 기량이 있는 경우 어릴 때부터 체계적으로 양성하는데다가 단계적 교육체계도 잘 되어 있다. 그런 자신감이 다양한 공연 형식을 평양으로 불러들이는 힘이다. 그것은 클래식이기도 하며 가극이기도 하며 체육행사이기도 하며 오페라이기도 하다. 평양은 또 남한 뿐 아니라 외국의 문화 예술 공연도 받아들인다. 2008년 뉴욕필하모닉오케스트라의 평양 공연도 동일선상이다. 북한을 이끄는 곳이 평양이라는 점에서, 이런 문화소통이 장차 경쟁력 있는 북한을 생성시키는데 긍정적으로 기여하리라 기대할 수 있다.

여섯째 체육교류 역시 남북교류의 효자 종목답게 여전히 좋은 기억들을 남북 국민들에게 심어주고 있다는 것이다. 특히 남북 모두가 즐기고 좋아하는 축구 종목이 더욱 그러하다. 체육 분야는 누구나 쉽게 관정하는 규칙에 입각해 있고 승부가 분명한다는 점에서나 선수나 관중이 모두 즐기는 대중활동이라는 점에서 남북교류의 좋은 매개이다.

일곱째는 언론과 방송교류의 분류는 여전히 지체되면서 남북 상호간의 전체적 교류의 깊이는 아직도 지체되고 있다는 점이다. 문화예술분야나 행사 취재보도 영역이 존재하기 때문에 남북 관계에 대한 노출빈도가 적은 것은 아니지만, 이는 북한 사회의 전반을 이해하는 데는 턱없이 부족하다. 더구나 북한 주민들의 남한 사회 이해는 인도지원에 참가하는 지역이나 협력 사업 단체 정도이며 그 외는 소문으로만 아는 정도이다. 언론보도의 본질은 기자의 상주 취재와 텔

레비전과 라디오 채널의 개방이 핵심이며, 이것이 알권리의 인프라이다. 그러나 아직 북은 자신의 모습을 외부에 보이기 어려워하며 또한 타국의 모습을 가감 없이 주민에게 공개할 수도 없다. 그 한계를 지난 시기 언론교류가 방증한다.

여덟째는 통일의 주역이 될 청소년 교류 분야를 비롯하여 대중적 차원의 교류는 여전히 지체되고 있다는 점이다. 대중적 차원의 교류란 남에게서는 각 분야의 대중들이 교류에 참여하는 현상이며, 북에게서는 훈련된 인원 외에 주민 일반을 남한과의 접촉에 개방하는 것이다. 남의 경우 관광 사업이 좋은 예가 될 것이고 그런 점에서 대중화는 어느 정도 달성되었다고 할 수 있지만, 주민접촉이 포함된 실제적인 북과의 교류는 매우 제한되어 있다. 북은 평양을 제외하고는 개방 지역 확대에 부담을 가지고 있다. 그러다 보니 사업의 내용도 '통일'을 매개해야 하며 그런 점에서, 통일에 대해 논리구성이 안되어 있는 사람이 접근하기가 어려운 것이다. 대중화의 문제는 여전히 과제로 남아 있는 셈이다.

사회문화교류에서 보이는 이러한 특성들은 남북관계가 외형적으로는 서로 싫은 소리를 하지 않을 정도로 발전해 왔지만 서로의 체제에 영향을 미칠 수 있는 분야의 경우는 아직까지도 매우 조심스런 접근이 계속되고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

(2) 민간 차원의 남북 공동기구 형성 유형

남북 사회문화교류는 성장의 역사 속에서 새로운 현상을 배태하게 되는 데 여기서 살펴볼 분야는 민간 교류 주체들 사이의 관계에서 공동기구를 형성하는 경우이다. 이러한 기구는 일반적인 차원에서 회의를 수준의 남북교류 주체들간의 관계가 공동기구로까지 성장해 있다는 점에서 향후 발전하게 될 하나의 유형이라 할 것이다. 이러한 유형의 하나는 통일이라는 큰 문제에 접근할 수 있는 남북 민간의 대화틀로서 6.15공동선언실천민족공동위원회 틀 수 있다. 두 번째는 남북교류에서 전문성이 관철되는 영역이 생겨나면서 이러한 협력사업 틀이 남북공동기구 형성으로 발전하고 있다는 것이다. 이 분야에서 거래말콘사전남북공동편찬위원회, 6.15민족문학인협회, 남북역사학자협의회가 결성되었다.

① 민간 통일문제 대화들 : 6.15공동선언실천민족공동위원회

2004년 11월 24일 금강산에서 남과 북, 해외의 3자는 공동기구 구성을 합의한다. 처음에 이 단체는 '6.15공동선언실천을위한남북해외공동행사준비위원회'라는 긴 이름을 합의했지만 2005년 12월 9일 심양에서 기구의 규약을 제정하면서 '6.15공동선언실천민족공동위원회'로 다시 정리되었다. 이 기구가 갖는 의미는 남과 북의 민간 조직들이 대체로 이 기구에 포괄되어 있다는 점에 있다.

우선 남쪽을 살펴보면 개신교, 민족종교, 불교, 성균관, 원불교, 천도교, 천주교 등 7대 종단과 보수-진보의 합의체인 민족화해협력범국민협의회, 재야 세력인 통일연대, 참여형 시민단체의 연합체인 시민사회연대회의 등 한국 사회의 4대 세력과 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문단위들, 그리고 광역시·도 단위로 구분된 지방의 사회단체 등 크게 보아 6대 구성이다.

민화협은 YMCA, YWCA, 홍사단 등 중도 시민단체, 동학민족통일회, 원불교청년회, 대한불교청년회 등 종교 및 종교청년단체, 한국노동조합총연맹, 한국농업경영인중앙연합회 등 사회단체 등이 참여하고 있기는 하지만 열린우리당, 민주당 등 정당이나 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회, 농협중앙회 등 경제 단체나 직능관련 단체들도 참여하고 있어 NGO로 분류하기 어렵다. 민화협에는 여성단체의 양대 축인 한국여성단체협의회와 한국여성단체연합, 문화계의 양대 조직인 한국민족예술인총연합과 한국문화예술단체총연합이 참여하고 있어 보수와 진보의 공동 틀로 이해되기도 하며 한국자유총연맹, 대한민국상이군경회 등 안보문제를 중시하는 단체가 참여하고 있기도 하다. 흔히 좌우합작을 지향한다고 알려져 있으면서 남남대화를 중심으로 한 국민 합의 틀 운영에 단체의 설립 목적을 두고 있다.

통일연대의 경우, 국가보안법 철폐나 주한미군의 철수 등을 표방해 온 재야 운동체로, 대표적으로는 한국대학총학생회연합, 전국민주노동조합총연맹과 전국농민회총연맹이 참가하고 있다. 한국노총이나 민주사회를 위한 변호사 모임의 경우는 민화협과 통일연대에 동시에 참여하고 있기도 하다. 통일연대는 2007년 11월 현재 진보연대라는 새로운 단체로 결집되어 있다.

한국 사회의 개혁문제에 주력해 온 시민운동 단체들이 2005년부터 통일문제에 합류하면서 6.15남측위원회에서 하나의 축을 형성하고 있다. 참여연대, 환경

운동연합, 녹색연합, 함께하는 시민행동, YMCA, 민주사회를 위한 변호사 모임, 한국여성단체연합 등이 대표적이라 할 수 있다.

이들 4개 진영의 범주 속에서 한국노동조합총연맹이나 민주노동조합총연맹이 참여하는 노동계, 한국농업경영인중앙연합회와 전국농민회총연맹, 가톨릭농민회 등 농민단체가 참여하는 농민부문본부, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 평화를 만드는 여성회, 한국기독교교회협의회 여성위원회, 통일연대여성위원회 등으로 구성된 여성계, 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회가 함께 구성한 교육부문, 대학의 총학생회와 청년단체들의 부문, 한국민족예술인총연합, 한국문화예술단체총연합회 등 문화예술계도 포괄 범위이다. 이들 6개 부문의 경우, 6.15공동선언실천남측위원회에서 '노동본부', '농민본부', '여성본부', '청년학생본부', '교육본부', '문예본부' 등을 구성하고 있다. 6.15남측위원회에는 이외에도 학술과 언론분야도 본부 체계를 구성하고 있다.

다음으로 북한의 경우를 살펴보면 6.15공동선언실천북측위원회와 민족화해협의회를 같이 보아야 한다. 물론 이들 모두는 조선노동당의 통일전선부 지휘를 받는다. 2000년 이후 북한의 대남 사회문화교류분야의 체계를 형성하는 데서 가장 유의미한 존재는 1998년 6월에 결성된 민족화해협의회이다. 이 단체는 김영대 조선사회민주당 당수가 회장을 맡고 있다. 이 단체는 남한에서 국민의 정부가 들어서서 대북 포용정책을 천명하는 데 대한 대응으로 결성되었다. 민족화해협의회는 2004년 12월 24일 6.15공동선언실천북측위원회가 결성되기 전까지 남북공동행사와 부문단체별 교류기구로서 기능했을 뿐 아니라, 현재는 대북인도지원 분야, 언론, 방송교류 분야, 문화교류 등 남쪽과의 협력사업에서 중심에 서 있다.

6.15공동선언실천북측위원회는 남북관계 활동 영역이 넓어지면서 민족화해협의회를 남북협력 사업에 몰두하고 확장하고 관리하도록 집중하게 하기 위해 만들어진 중복 구성 단체이다. 여기서 중복 구성이란 두 단위에 참여하는 북한의 사회단체나 전문기관이 모두 동일하다는 점에서 그러하다. 6.15공동선언실천북측위원회에 합류한 단체는 조선직업총동맹, 조선여성동맹, 조선농업근로자동맹, 조선문학예술총동맹, 조선학생위원회, 조선작가동맹, 조선기자동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조국통일범민족청년학생연맹북측본부 등 부문 조직, 조선종교인협의회를 통합기구로 조선천도교회중앙지도위원회, 조선불교도연맹, 조선그리스도교연

맹, 조선카톨릭교협회 등 4대 종단, 조선노동당, 조선사회민주당, 조선천도교청우당 등 정당, 민주조선과 노동신문, 조선중앙통신 등 언론, 조선중앙TV 등 방송, '우리민족끼리'와 같은 인터넷 홍보매체, '내나라 영화 촬영소'와 '내나라 비디오' 등 영상제작소 등이 있다. 이들 단위들은 노동, 농민, 여성, 청년, 교원, 문예, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등 12개 분과위원회로 편제되어 있다. 이것은 분과를 구성하고 있다는 점만 다를 뿐 민족화해협회의의 구성과 동일하다. 즉 북한은 통합기구를 두 개를 가지고 있으면서 그 역할을 달리 부여하여 남한 민간단체들과 관계하고 있는 것이다. 민족화해협회의가 남한과의 협력사업을 하는 단위라면 6.15공동선언실천북측위원회는 통일문제와 같은 정치문제를 다룬다. 6.15공동선언실천북측위원회 위원장은 현재 조국평화통일위원회 부위원장 겸 서기국장이다.

6.15민족공동위원회는 남과 북 이외에 해외위원회를 두고 있는 데, 일본, 미국, 중국, 대양주, 유럽, 캐나다, 러시아 등 7개 지역이 구성되어 있다.

6.15민족공동위원회는 전체회의, 공동위원장 회의, 실무회의의 3개 틀을 가지고 있으며 공동의 규약을 제정했다. 그리고 중요한 공동사업을 3개 회의 틀에서 결정해 간다.

② 전문화 영역: 겨레말큰사전남북공동편찬위원회, 6.15민족문학인협회, 남북역사학자협의회

겨레말큰사전편찬사업의 중심은 언어학자들이다. 이 사업의 출발은 통일선각자 문익환 목사의 의지가 표현된 것이지만 사업의 성사 이후에는 '언어'를 다루는 직업을 가진 사람들의 영역이 되었다. 대학과 국립국어기관의 전문가들이 주축을 이루면서 시인과 한글 컴퓨터 글꼴 개발자 각 1인이 참여한 것이 남측 편찬위원의 면면이라면, 북에서는 조선 언어학회와 사회과학원의 전문가들이 참여하고 있다.

<표 12> 겨레말큰사전남북공동편찬위원회 성원

구 분	성 원
편찬위원회 (남한)	고은(시인), 홍윤표(연세대국어국문학과), 김재용(원광대국어국문학과), 오봉옥(시인), 정도상(소설가), 이희자(경인교육대국어국문학과), 이태영(원북대학교국어국문학과), 홍종선(고려대국어국문학과), 조계수(사건편찬인), 조남호(국립국어원 연구관), 단일어문규범작성위원회(남한) : 권재일(서울대언어학과), 김진철(국립국어원 학예연구사), 송철의(서울대국어국문학과), 정희창(국립국어원 학예연구관), 최호철(고려대국어국문학과)
편찬위원회 (북한)	문영호(조선언어학회 회장), 정순기(조선언어학회 부위원장), 최병수(조선언어학회 서기장), 권중성(조선사회과학원 실장), 방립봉(조선사회과학원 실장), 고인국(조선사회과학원 부원), 고인배(조선사회과학지도위원회 처장), 윤춘현(조선사회과학지도위원회 국장).

(출처 : 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회 백서)

겨레말큰사전편찬사업이 언어학자들의 전문영역으로 자리 잡으면서 그 목표는 언어의 동질화가 아니라 소통으로 정리되었다. 겨레말큰사전편찬위원회 남한측위원들이 사전 편찬 사업 방향으로 정리하고 있는 활동지표는 아래의 네 가지이다. 첫째는 서울 중심의 표준어와 평양 중심의 문화어가 아닌 온 겨레가 사용하고 있는 민족어를 중심에 두고 겨레말사전을 만든다는 것이다. 둘째로는 현재 남과 북, 해외의 각 지역에서 실제로 사용되고 있는 입말을 채록하고 조사하는 등 언어의 실제적인 쓰임새를 중심에 놓고 있다. 남북 18개 도의 각 군을 방문하여 사람들이 현재 사용하고 있는 언어를 실제로 조사하고 녹음과 녹화 촬영의 방법으로 채록하여 기본 자료를 구축하는 일은 한글 창제 이후 사실상 처음으로 실시되는 민족어에 관한 큰 사업이라 할 것이다. 셋째로는 읽기용과 쓰기용 사전의 역할을 동시에 충족시켜 사전의 활용가치를 높이고자 한다. 각종 단어의 용례를 문학작품에서 선별하여 사전에 올림으로써 글쓰기를 돕겠다는 것이다. 이는 민족어의 발전에도 크게 기여할 것이다. 넷째로 현재 남과 북의 어문규범이 매우 다르다는 측면에서 그것을 통일하는 노력은 국어학 발전에 크게 기여하게 될 것이므로 사전 편찬 사업에 이를 반영하겠다는 것이다.

남과 북의 편찬위원들은 4차 회의에 이르러 편집요강을 확정하였다. 편집요강은 대략 네 가지 분야에서 이루어졌다. 우선 사전에 올릴 말은, 1900년에서 지금까지 우리 민족이 쓰고 있거나 썼던 말로 하되 방언과 문학작품 어휘까지를

포함하기로 의견을 모았다. 어휘를 채록하는 것은 문헌과 현장으로 나누었고, 고유어와, 한자어, 방언, 은어, 속어, 관용구, 속담, 신어 등으로 구획을 지었다. 공통의 언어 규범을 만들자면, 언어 규범이 남과 북이 각각 다르게 쓰고 있는 부분을 확인해야 하는 데, 그 대상이 자음과 모음, 고유어, 한자어, 외래어 등 형태 표기 방법, 띄어쓰기, 문장부호, 문법용어, 발음 등으로 구분⁷⁰⁾하였다. 이런 협의가 모두 전문인들의 영역이다.

6.15민족문학인협회는 ‘남측협회’와 ‘북측협회’로 구성되어 있다. 북측협회는 조선작가동맹 중앙위원회 김덕철 위원장이 회장을 맡았고 4.15창작단의 남대현 작가와 통일문학 편집국의 장혜명 시인이 공동 부회장을 맡았다. 조선작가동맹 중앙위원회의 경우 문인 조직이라 볼 수 있고, 4.15창작단은 주로 ‘수령’을 형상화하는 문학작품을 창작하는 집단이며, 통일문학 편집국은 남한과의 사업을 담당하는 일종의 정치작가들이다. 6.15민족문학인협회에는 이들 세 집단이 공히 참여하고 있는 셈이다.

남한의 경우는 민족문학작가회의와 한국문인협회 그리고 단체에 소속되지 않은 작가들인 박범신, 김훈, 김애란 등이 참가하고 있다. ‘남측협회’의 고문으로 고은, 김남조, 신경림, 권용태 시인과 소설가 송기숙, 평론가인 백낙청이 참여하고 있는데, 문단의 원로들이 포진했다고 할 수 있다. 회장은 평론가인 염무웅이 맡았으며 부회장은 한국문인협회 이사장인 시인 신세훈과 민족문학작가회의의 이사장인 정희성 시인, 소설가 박범신, 황석영, 평론가 임현영 등이다. 전반적인 구성에서, 양대 산맥인 문인협회와 민족문학작가회의가 참여하는 모양새다. 이러한 구성으로 볼 때 6.15민족문학인협회는 전문성 면에서는 남한이 더 탄탄하다고 볼 수 있다.

6.15민족문학인협회가 채택한 규약 1조 “6.15민족문학인협회” 5항에는 “협회는 우리 조국의 자주적 평화통일을 지지하며 전쟁을 반대하고 인류의 평화를 지향하는 세계의 문학조직 및 사회단체들과의 연대를 강화, 발전시킨다⁷¹⁾”는 조항

70) 겨레말큰사전남북공동편찬위원회, 『겨레말큰사전남북공동편찬사업회 백서』 (서울: 동광문화, 2006).

71) 2005년 10월 30일 6.15민족문학인협회 결성회의에서 발표한 것으로 별도의 책자로 꾸며진 것이 없이 자료로만 보관되어 있다.

이 담겨있는데, 이는 남한 작가들이 요구하여 반영된 내용이다. 그간 남북교류에 임하는 북한의 관계자들이 국제사회와의 만남에 주저했다는 점에서 진일보한 면으로 이해할 수 있다.

6.15민족문학인협회 사업에서 주목할 만한 것은 통일문학상 제정과 협회 기관지 ‘통일문학’의 창간이다. 여기서 중요한 것이 잡지편집이다. 쉽지 않은 과제를 합의했기 때문이다. 이 잡지의 경우, 각자가 창작한 작품을 편집위원회에서 심사하여 잡지에 실는 방식을 취하게 된다. 남북은 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 지역들에서 창작된 작품을 하나의 책에 묶어야 하는 특수한 사정을 감안하여 각 지역 협회들에서 추천, 심의되어 온 작품들이라 하더라도 잡지의 성격에 맞지 않으면 수정, 부결할 수 있는 규정을 논의하고 있다. 남북은 공히 이 잡지를 자기 지역에 판매, 보급하도록 합의하고 있다. 남과 북이 상호간에 독자층을 의식하면서 작품 활동을 하게 된다는 차원에서 그 창작 대상이 한반도 전역이 된다. 남한 작가는 북의 독자를 염두에 두고, 북한 작가는 남의 독자를 대상으로 창작을 하게 된다는 것이다. 큰 변화가 아닐 수 없다. ‘북측협회’의 구성에서 보나, 북한이 사상 혁명을 담지자로 규정하는 작가의 역할로 보나, 초기에 정치성 짙은 작품의 창작 가능성은 있을 것으로 보인다. ‘통일문학’은 남북통합이라는 과제를 부여안고 풀어가는 남북 작가들의 역량의 시험대가 될 것이다.

남북역사학자협의회는 앞의 두 기구보다 일찍 구성되었다. 남북의 역사학자들은 2004년 2월 28일 평양에서 ‘남북역사학자협의회 결성에 관한 합의서’를 작성한바 있고, 그에 따라 그해 4월에 남측위원회가 결성되었고 북측위원회도 이어 결성되었다. 이렇게 구성된 남북역사학자협의회는 공동학술단체로는 분단이후 최초이다. 남한에서는 강만길 당시 상지대 총장을 초대위원장으로 하여 안병욱(가톨릭대)·서중석(성균관대)·최광식(고려대)·노경채(수원대) 교수 등 10명의 역사학계 중진들이 부위원장을 맡고 소장학자들과 대북교류 경험이 있는 인사가 실무를 맡는 구조를 형성했다. 북측위원회의 경우는 조선역사학회 회장인 허중호를 위원장으로 하여, 주로는 조선역사학회에서 참여하고 있다. 조선역사학회는 1998년부터 남한의 단군학회소속 역사학자들과 고조선 연구를 공동으로 진행하여 2005년에 ‘단군과 고조선 연구’라는 단행본을 공동으로 발간하기도 했다.

남북역사학자협의회는 2001년부터 4년 간 4차례에 걸쳐 평양에서 남북공동

학술토론회를 진행하면서 공동기구의 필요성을 공감해 왔다. 2001년 2월과 2003년 2월에 각각 열린 1, 2차 학술대회에서는 ‘일제 조선강점의 불법성’을 주제로 토론회와 자료전시회가 개최됐으며 2003년 8월에는 ‘국호 영문표기문제’를 주제로 남북공동학술토론회를 열었고, 2004년 2월 열린 학술대회에서는 100명 가까운 학자들이 방북, ‘일제 약탈문화재 반환’을 주제로 토론회와 함께 남북공동 자료전시회를 개최하였다.

남북역사학자협의회는 역사학술연구를 공동으로 진행하면서 개성의 만월대 발굴 사업 등 역사유적 발굴 작업을 진행하고 있으며 향후 남북의 역사교과서를 공동으로 작성하는 것을 목표로 하고 있다. 남북역사학자협의회는 남북교류 정책의 방식을 표현하고 있는 16자 정책, 즉 선이후난(先易後難), 쉬운 것부터 먼저하고 어려운 것은 나중에 한다. 선경후정(先經後政), 경제를 먼저하고 정치를 나중에 추진한다. 선민후관(先民後官), 민간이 먼저 주도하도록하고 뒤에 관이 따라간다. 선공후득(先供後得), 먼저 베풀고 나중에 얻는다⁷²⁾는 정책의 전형이라 할만하다.

겨레말큰사전남북공동편찬위원회, 6.15민족문학인협회, 남북역사학자협의회 등 3개 기구의 성패는 전문성의 관철에 있다고 할 수 있다. 이는 사회문화교류가 정치적 외풍을 넘어서는 중요한 사례로 이해될 것이며 이러한 성공을 통해 미술, 음악 등 문화예술 전문인들이나 과학기술 분야 등 분야별 협력 사업에서의 공동기구 구성으로 확산되어 갈 것이다.

2. 남북 사회문화교류 성과와 문제점

가. 남북 사회문화교류의 성과와 문제점

72) 임동원, “국민의 정부의 대북정책,” 민화협 정책위원회, 『민족화해와 남남대화』(서울 : 한울아카데미, 1999), 82쪽.

남북사회문화교류는 민간 주체와 정부 지원이라는 양대 축의 실행이며 따라서 현장성을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 특히나 남북관계의 특수성을 감안한다면 실제적 교류 참여자들의 충분한 의견청취⁷³⁾가 보다 현실성 있는 평가를 보장하게 될 것이다.

우선 지난 시기 남북 사회문화교류의 성과에 대한 견해이다. 다섯 가지 정도로 분류된다. 첫째로는 6.15와 8.15등 민간 행사의 정례화와 다방면의 교류 확대를 통해 교류협력의 제도화가 정착되기 시작한 것을 가장 큰 성과로 뽑고 있다. 2001년부터 6.15와 8.15를 기념하여 추진해 온 민간행사가 정례화 되고 이를 따라 여성, 노동, 청년, 농민, 문학 등 부문별, 계층별 만남도 정례화 되면서 남북관계에 다방면에 걸친 만남의 연결 고리가 형성되었고 이를 통해 대중적 참여가 확산되고 상호 이해의 증진과 불신의 해소를 이끌어 냈다고 보는 것이다.

두 번째는 사회문화교류가 남북의 정치적 긴장관계를 완화시켜 왔다는 점이다. 남북 간의 군사적 긴장관계로 인해 당국 간의 대화가 단절된 상황 속에서도, 남북 민간은 만남과 협력을 지속하면서 한반도 긴장을 완화시키는 역할을 해 왔다고 본다. 2002년의 서해교전, 2004년 탈북자의 대거 입국에 따른 당국 간 대화의 단절, 2006년 북한의 미사일 발사 등 일련의 사태 이후, 민간운동은 수해지원을 이끌어 대북 인도주의를 복원하였으며, 진행해 오던 교류와 협력의 끈을 끊지 않고 이어 나감으로서 남북의 긴장 완화에 기여하고 관계 복원에도 역할을 하게 되는 것이다. 민간운동의 이러한 정신은 2006년 하반기 핵실험 이후 최고조로 달한 위기 국면에서는 금강산과 개성공단에 대한 관심을 고조, ‘금강산 살리기 운동’을 전개하는 동력이 되기도 했다.

셋째, 남북교류협력에서 제도화를 위한 기틀이 마련되고 있다는 것이다. 민과 관의 협력 관계는 상시적 협의 속에서 원활한 상태이며, 지금에 와서는 정부와 민간에서 공히 사회문화교류에 대한 법제화 필요성을 공감하고 있다. 민과 관의 협력적 관계는 2007남북정상선언의 이행을 위한 제 1차 남북총리회담에서 남북사회문화협력공동위원회 구성이 합의되면서 좀 더 구조화될 전망이다. 당국 사이의 논의 구조 형성은 남북사회문화교류를 촉진하고 지원하는 의제들이 개발되고 논의될 수 있게 하는 토대를 만들어 주고 있다. 여러 가지 어려움이 있을

73) 여기에 기술되는 평가는 사회문화교류에 참여해오거나 지원해 온 학자, NGO활동가, 정부 관계자 등 22명의 남북관계 담당자들에 대한 수요조사를 참고하고 있다.

수 있겠지만 남북교류협력 제도화는 점차 자리를 잡아갈 것이다.

넷째, 남북사회문화교류협력 활동을 통해 남북통합을 위한 준비가 조금씩 진척되고 있다는 것이다. 쌍방향 교류를 통한 이해의 증진과 더불어 북한의 실상에 기초한 긍정적 비판 의식이 성장함으로써, 남북통합을 준비해 나가는 인식과 계획들이 점차 확산되고 있는 것도 사회문화교류가 낳은 성과라 볼 수 있다.

다섯째는 남북의 접촉면이 넓어지면서 북한의 변화 또한 감지되고 있다는 것이다. 남한을 방문하는 북한 인사들이 증가하고, 북한 주민들에게도 점차적으로 문화적 혜택을 받을 기회와 다양한 정보가 제공되면서 개혁, 개방에 대한 인식의 변화가 나타나고 있다는 점이 그것이다.

다음으로는 그간의 사회문화교류협력사업 과정에서 나타나고 있는 문제점에 관한 것이다. 우선 가장 큰 한계로 지적하고 있는 것이 사회문화교류가 여전히 정치적 상황에 종속되어 있다는 점이다. 정치적, 군사적 긴장관계로 남북 당국간 대화가 단절 되었을 때 민간은 교류협력의 끈을 놓지 않았지만, 민간의 교류협력 또한 외부 상황에 영향을 받으면서 조정을 받았던 것이 사실이다. 결국 민간의 노력이 교류협력을 주도적으로 이끌어가지는 못했던 점은 명백한 한계일 수밖에 없다.

두 번째는 여전히 남남갈등이 증폭되고 있다는 것이다. 남한 사회 내에서 대북지원에 대한 찬반 속에서 남한 내부의 공감대 형성은 여전히 미흡하다는 것이다. 이 문제를 극복하자면 사회통합 프로그램을 주 내용으로 하는 통일교육이 광범위하게 실시될 필요가 있으며 남북교류 사업에 좌우의 폭넓은 참여를 통한 균형잡기, 의사소통을 활성화하기 위한 제도와 구조의 마련 등 사회문화적 기반 구축이 필요하다. 이러한 활동을 통해 남북 사회문화교류가 남북 통합을 위한 장기적 준비과정임을 인식하게 하는 것이 필요하다.

세 번째는 사회문화교류에 대한 북의 경직된 태도에서 비롯되는 문제들이다. 당국 중심의 교류 협력과 북한 주민들과의 만남에 대한 제한조치, 지나친 경제적 대가 요구, 선별적 교류, 대북지원에 대한 모니터링의 한계, 사회문화교류를 대북 인도적 지원에 대한 패키지 상품으로 인식하는 북한의 경직된 태도 등 북한이 보이고 있는 그릇된 태도들이 또한 사회문화교류 발전의 장애 요소로 작용하고 있다.

넷째는 사회문화교류가 여전히 대중적으로 확산되지 못하고 제한적인 인사 중심으로 이루어지고 있다는 것이다. 남한 인사의 방북자가 방남자보다 압도적으로 많은 데서 확인되듯이 인적교류의 불균형은 여전히 한계로 지적된다. 참여 인사의 면면에서도 보수 인사들은 주로 외면하고 진보 성향 인사가 중심이 된 교류가 지속되면서 사회문화체험이 편중되면서 공감대가 확산되지 않고 있는 측면도 있다. 교류의 수준이 상봉에 머무르고 있는 점도 취약점이다. 남북이 공통의 문화를 만들어 내겠다는 의지를 내고 서로가 열의를 갖는 단계가 아니라는 점에서 사회문화교류가 아직 낮은 단계에 있음을 시인하지 않을 수 없는 것이다.

다섯째는 통합적인 교류협력 지원 체계가 부재하고, 남북교류가 여전히 고비용, 비효율의 구조를 벗어나지 못하고 있다는 지적이다. 경제화 되기보다는 산발적이고 일회적인 보여주기 식 남북교류가 여전히 많고, 그 때문에 사업의 성과들이 충분히 축적되고 있지는 못하다. 여기다가 남쪽 단체 들 간에 사업의 중복과 대북사업을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있는 것도 문제라 할 것이다.

사회문화교류에 대한 이러한 지적들은 이전 시기 사회문화교류에 대한 진단과 매우 닮아 있다는 점에서, 많은 시간의 경과에도 불구하고 남북관계의 변화는 매우 점진적임을 확인시켜 준다. 1995년의 시점에서 남북 사회문화교류는 남북 사회문화교류가 체제경쟁이나 정치적 상황에 종속되어 왔다는 점, 사회문화교류가 북의 체제유지와 남북한 간의 긴장완화 수단으로 단기적으로 이용되었다는 점, 사회문화교류에 대해 북한 측이 매우 소극적인 태도를 보여왔다는 점, 사업이 주로 1회성 행사에 머무른다가나 교류의 다변화를 위한 노력이 부족했다는 점, 언론이 체제경쟁적인 보도를 해 왔다는 점 등이 지적⁷⁴⁾되었다. 그 이후 2001년, 남북정상회담이 있고서 약 1년간 사회문화교류가 진행된 이후의 시점에서도 정부 역할이 커지면서 오히려 민간이 위축되었다거나, 큰 자본력이 움직이면서 상품성이 지나치게 강조되었다는 지적⁷⁵⁾들이 새롭게 나왔다.

사회문화교류의 확장을 경험하고 있는 2007년 시점에서 보자면, 이러한 지적들은 점차로 극복되고 있는 추세이다. 예컨대 교류는 영역이 확장되면서 참여

74) 최대석, “남북한 사회문화교류협력 추진방향,” 『통일연구논총』, 1995년, 75-78쪽.

75) 이우영·손기웅·임순희, 『남북한 평화공존을 위한 사회문화교류협력의 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2001).

주체도 증가하면서 점차 다변화해 왔다고 볼 수 있으며, 정부의 몫이 확대되면서도 민간의 역할 또한 동시에 확대되는 방식으로 성장해 왔다는 점, 북한의 소극적인 태도는 매우 더디지만 점차 나아지고 있다는 점이 변화의 내용일 것이다. 그러나 여전히 사회문화교류가 정치적 환경에 종속되고 있다는 점이나, 상품성이 커지면서 고비용 교류로 간다는 점에서, 이로 인해 일반 대중이 참여하는 폭넓은 교류는 여전히 지체되고 있다는 점 등은 동일하게 지적되고 있다. 남북관계는 표면적인 활력 속에서도 여전히 작은 변화의 범주를 벗어나고 있지는 않음을 사회문화교류 현장은 보여주고 있는 셈이다.

사회문화교류에 참여하는 민간 주체들의 경우에도 취약점은 발견된다. 우선 사회문화교류에 참여하는 남한 민간인들이 북한과 관계 맺음에 있어 국민 대표성을 제대로 자각하지 못하고 있는 점이 가장 큰 문제다. 흔히 정부 차원의 남북관계는 총리급 회담 경제협력추진위원회 통일관련 장관급 회담 국방장관회담 등에서 보듯이 대표성이 뚜렷하다. 당국 대표들의 경우는 대개 정부 차원의 공식 입장을 견지한다. 이는 국민에게 책임져야 하는 공직자의 직분에 대한 자각에서 나타나는 것이다. 당국은 대체로 북한과의 관계를 외교의 자제로 임한다고 보여진다. 이에 비해 민간 차원의 사회문화교류 분야는 다양성과 자율성이 지배하는 영역이다. 여기에는 도덕성과 균형감 등 내면적 책임이 중시된다. 민간의 국민 대표성 문제는 2001년 8.15 평양 행사에서의 진통으로 참여자들이 구속되고 통일부장관이 탄핵되면서 불거졌다. 이때부터 민간교류에도 ‘특정 세력’의 남북교류냐, 국민 차원의 남북교류냐 하는 긴장이 생겼다. 그 이후 민간교류에서 균형 있는 대표성 획득은 하나의 과제가 되었다. 예를 들어 남북교육교류의 경우, 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회가 함께 참여하는 노력을 통해 그 균형을 찾아가는 것이다. 그럼에도 민간 교류는 여전히 편향성 시비에 시달린다. 2006년에 북을 방문한 사회단체가 정부의 반대에도 불구하고 참관제한 지역인 ‘애국열사릉’을 방문했을 때 국민들 사이에서 시비가 일었던 것이다.

둘째로는 남북 사회문화교류영역에서 민간 중심성이 충분히 확보되지 못하고 있는 점이다. 이 문제는 특히 북에서는 매우 심각하다. 북쪽의 경우, 사회문화교류의 제반 분야에서 당국 주도성이 관찰된다. 바로 이 점 때문에 민간교류가 정치외교를 넘어서지를 못하는 것이다. 사회문화교류에 참여하는 북쪽 구

성의 이러한 약점은 남북 사회문화교류에 참여하고 있는 남북 주체들 사이의 관계 형성에서도 동일한 한계로 나타나게 된다. 특히 여성과 청년, 노동, 농민 등 계층 간 교류 같은 경우는 민간의 순수성이나 자율성 보다는 정치성을 띠는 경우가 많은 데 대개의 경우 북의 요구이기 십상이다.

세 번째로는 사회문화교류에 참여한 단체나 인사들 사이의 네트워크가 일시적이며 단편적인 수준에 머물러 있다는 점이다. 우선 6.15와 8.15 등 공동행사에 참여하고 있는 네트워크의 경우도 7년 정도의 관계 맺기⁷⁶⁾에도 불구하고 관계의 질은 별로 나아지지 않았다고 평가된다. 다른 분야의 경우도 방송교류를 제외⁷⁷⁾하고는 사회문화교류에서 자체의 협의 틀을 만들어 운영⁷⁸⁾하는 곳은 없으며 때때로 정부의 초청에 의한 간담회가 그나마 상호간 정보를 소통하는 기회이다. 특히나 대북 사업이 성사되면서 필연적으로 수반되는 지원규모의 경우는 상호간에도 비밀을 유지한다. 이러한 폐쇄성은 북으로 하여금 남한 사회문화교류 단체들과의 관계를 선별할 수 있는 기회를 제공하게 되면서 사회문화교류의 다변화에 저해요소로 기능하게 되는 것이다.

네 번째는 남북 사회문화교류에 국제관계를 합류시키는 노력이 거의 없다는 것이다. 이는 국제사회에 대해 강한 경계심을 가지고 있는 북을 고려한 것이지만, 결과적으로 한반도가 여전히 세계에서 유일한 냉전고도로 이해되는 국제사회의 그릇된 인식은 우리 스스로가 자초한 면이 있다는 점에서 반성할 점이 많다.

나. 사회문화교류의 개선 과제

지금까지의 사회문화 교류에서 드러난 한계나 문제점들을 해결하기 위한 과제들을 정리하자면 아래와 같다.

76) 2001년 ‘6.15공동선언실천을위한남북공동행사추진본부’에서부터 2005년의 ‘6.15공동선언실천남측위원회’ 결성 이후의 2007년에 이르기까지 7년 정도의 관계 맺기가 이어져 왔다.

77) KBS, MBC, SBS의 경우, 남북협력사업단들 사이에 협의틀을 운영하고 있다.

78) 인도지원단체의 경우 대북지원민간단체협의회를 구성하고 있으며 정부와 더불어 대북지원민간정책협의회를 운영한다.

첫째는 남북 양방향으로의 교류 확대이다. 상호방문교류에서 방북자의 압도적 우위, 문화수용에서의 북한 문화의 일방 유입 및 수용 등 사회문화교류의 일방성 문제는 아직 개선되지 않고 있다. 그런데 이 문제는 지난 7년간의 교류를 통해 어느 정도 도출된 결론이 있다. 북으로 하여금 교류에 관심을 가질 수 있고 자신감도 생길 수 있는 분야를 계속 발굴해 가야 한다는 79)이다.

둘째는 사회문화 교류의 가치와 의미 공감이다. 사회문화교류가 정치적 관계를 드러내는 이벤트성 외파라거나 상업적 목적에 의해 그 의미가 희석된다면 이는 사회문화교류의 본질과 동떨어진 것이다. 당국 간 논의에서 계속 뒷전에 밀리는 현상도 바람직하지 않다. 남북이 정치, 경제 분야에서 평화공존하면서 협력하는 것은 그것이 상호간에 이익에 되기 때문이며, 이러한 공존과 번영의 추구는 결국 남북의 사회통합으로 귀결되기 마련이다. 사회문화교류는 이러한 전 과정을 풀어가는 사회적 동력이다. 그래서 사회문화교류에는 사회 제반 분야가 나서야 하는 것이다.

셋째는 합의 사항에 대한 충실한 진행과 실천으로 사회문화 교류 사업의 진정성 회복이다. 사실 간의 교류 사업에서는 교류의 본래 목적 이외의 비본질적 추가조건이 제시되어 본말이 뒤바뀌는 경우도 많았다. 예컨대 교역의 대가를 요구하는 경우가 그것이다. 경제사업 성과를 내야하는 각 기관의 처지를 이해 못할 바는 아니다. 그러나 이런 경향이 누적되면서 성과주의가 만연하게 되는 것이 문제다. 이제 남북 사이에 경제 분야 협력 사업이 늘어나는 만큼 사회문화 교류는 그 자체의 의미대로 계획을 세워 충실히 실천할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째는 사회문화 교류 사업의 체계적인 추진이다. 그간 무분별한 사업제안이 많았고 전문적 검토 없이 진행되다보니 생긴 문제들이 많이 있다. 단절적이고 이벤트적인 사업도 많았다. 해가 바뀌면서 차수를 달리하여 정기적으로 진행되는 사회문화교류보다는 기관장이나 담당자가 교체되면서 교류의 성격이 달라지

79) 남북관계 전반에 걸쳐 남한을 방문한 북한인의 숫자도 불규칙적이거나 증가하고 있다. 2000년의 경우 평양학생소년예술단, 평양교예단, 남북 장관급회담, 남북교향악단합동연주회, 김용순 특사방문, 국방장관회담, 남북경제협력실무접촉 등으로 23건에 1,343명에 이르렀으며, 2002년의 경우 통일축구, 부산아시안 게임의 선수단과 응원단, 태권도시범단의 방문이 이어지는 등 점차 교류 범위와 숫자가 증가하고 있다.

는 경우도 있었다. 사회문화교류를 추진하는 남한의 단체는 많은데 비해 북한은 상대적으로 창구를 확대하지 않아 경쟁적 추진이 문제로 대두되기도 한다. 사업의 아이টে에서나 주체 등 협력 사업에서 체계를 잡아가야 한다. 이제 사회문화 교류협정을 염두에 두어야 한다.

다섯째는 사회문화 교류 사업의 진흥을 위한 안정적 재정 지원이다. 사회문화 분야는 경제적인 이익이나 즉시적으로 결과가 나오는 사업이 아니며, 보다 장기적인 차원에서 효과를 볼 수 있는 분야이다. 그러나 현실적으로 사회문화 교류를 추진하는 단체들의 재정은 열악하며, 거의 모든 분야의 남북 사회문화 교류협력은 재정적 대북지원과 연계되어야 지속이 가능하다. 따라서 재정적 부족은 사회문화 교류협력의 지속성 유지에 있어 주요 장애 요인으로 작용했다. 따라서 사회문화 교류 사업의 사업적 의미를 충분히 평가하고 역점사업은 장기적인 재정 지원을 뒷받침하여 교류 사업의 안정성을 높여야 한다. 또한 사회문화 교류 사업 추진에 따른 부가비용에 대한 처리도 합리적으로 인정해야 한다.

여섯째는 사회문화 교류의 투명성 확보이다. 투명성은 두 가지다. 하나는 정책의 투명성이고 다른 하나는 재정의 투명성이다. 정책의 투명성은 국민들의 합의기반 확보라는 차원에서 중요하다. 그래서 통일정책 거버넌스가 필요하다. 정책의 제안단계에서부터 결정과 집행, 평가 등 제반 분야에서 사업들은 설명되고 제 시민체력들은 참여할 수 있어야 한다. 비용 문제는 민감한 것이기는 하지만 제도화해야 한다. 국민들이 부담을 느낄만한 수준이면 공개해서 의견을 물어야 한다. 그래야 교류가 안정감있고 신뢰를 얻게 된다.

일곱째는 통일문제의 사각지대(死角地帶)를 해소하면서 대중적으로 확산해 나가야 한다. 여기서 사각지대란 사회문화교류의 기회를 접하지 못하는 분야이다. 사실 남한 주민들 가운데, 북한 사람이나 북한 문화를 접해볼 경험은 아직도 많지 않다. 어릴 때는 북한 문화를 접촉하는 것이 불법이라 교육현장에서 북한문화를 경험하였던 적도 없었고, 성인이 되어서는 이따금씩 있었던 문화교류에 직접 참여하기도 쉽지 않았다. 이와 같은 현실에서 북한사람이나 북한문화가 보통 사람들에게 익숙하지 않았다는 것은 당연하다고 할 수 있다. 이들은 통일 소외감을 느끼며 통일문제가 일부에게 독점되고 있다고 느끼게 된다⁸⁰⁾. 아무래

80) 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』 (서울: 통일교육원, 2004), 12쪽.

도 언론과 방송의 역할과 기능이 강화될 필요가 있으며, 교류 내용이나 형식도 많이 바뀌어 가야 한다.

여덟째는 남북관계 분야의 전문 인력 양성과 제도화이다. 최근 남북관계가 성장하면서 이 분야에 대한 대학의 관심도 높아졌고 인력 배출도 늘어가고 있다. 문제는 이렇게 배출되는 사람들이 남북관계 각 분야에서 일을 하면서도 지속적으로 역량을 높일 수 있는 재교육의 장이 마련되어야 한다는 것이다. 사회문화교류의 경우는 주로는 민간단체의 영역이 많아 재정적으로 취약하다. 따라서 인력의 재개발을 위해 투자할 여력이 부족하다. 이런 경우는 정부와 학교가 일정 기준을 마련, 재교육을 받거나 과제별로 연구할 수 있도록 지원제도를 마련해야 한다.

IV. 사회문화교류의 추진환경과 방향

1. 사회문화교류 추진 환경

가. 사회문화 교류의 국제적 환경

(1) 동북아의 정치적 지형 변화

남북 사회문화 교류 추진을 둘러싼 국제적인 환경의 가장 큰 변수는 한반도 평화체제의 구축 여부이다. 한반도 평화체제의 구축이 중요한 이유는 사회문화 교류가 풍부한 내용과 안정성을 갖추기 위해서는 주변 관련국들과의 국제적 이해가 절실하기 때문이다. 한반도의 불안정성은 남북관계 발전의 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것이며, 이는 사회문화 교류에도 영향을 미치기 때문이다. 남북 사이에는 광복이후 분단의 과정 속에서 지속되었던 냉전 의식이나 냉전의 잔재를 어떻게 해소하고 청산하느냐의 문제가 곧 사회문화 교류의 직결된다.

국제사회의 냉전해체 속에서 한반도는 여전히 냉전이 온전히 종식되지 않았다. 여기에 국제사회가 냉전체제 해체에서 당면한 여러 문제들은 여전히 한반도와 주변 국가들 사이에도 현안이 되고 있다.

한반도를 둘러싼 여러 상황들은 관련국들의 이해관계에 복합적으로 작용하고 있다. 현안 문제의 이해에 따라서 협력과 갈등관계가 복잡하게 얽히는 다면적 상황으로 전개되고 있다. 영토문제를 비롯하여 에너지 문제 등 국제화된 이슈들은 동북아 관계를 더욱 복잡하게 연결 지을 것이다. 정치경제적인 문제 뿐만 아니라 동북아 국가의 역사적 체험은 역사적 상황 속에서 과거의 문제일 뿐만 아니라 미래에도 국가 간 이슈로 되풀이 될 것이다.

최근 한반도와 주변국들은 냉전체제 이후의 새로운 국제 질서의 급격한 변화 흐름 속에 있다. 정치군사적으로도 경제력을 바탕으로 한 일본의 우경화가 계속되고 있으며, 중국의 급속한 경제성장과 이에 따른 외교안보적 영향력 확대는 미래 한반도의 치열한 국제정세의 변화를 예고한다. 미국과 일본의 안보협력

이 강화되고 있으며, 중국과 러시아 사이의 협력도 심화되면서 미일과 중러의 전략적 경쟁구도가 펼쳐지고 있다.

여기에 사회문화적인 협력관계도 이해에 따라 엇갈리고 있다. 일본의 과거사 반성 문제와 교과서 왜곡문제에 대해서 한국과 중국, 북한이 반발하고 있으며, 중국의 동북공정과 고대사 왜곡 문제는 한중간의 갈등 요인이 되고 있다. 조어도를 둘러싼 중-일간의 갈등, 독도영유권에 대한 논쟁에 이어 간도문제 등 국가 정체성과 영토 문제는 한반도의 상황에 따라서 동북아 각국의 민감한 현안 문제로 제기될 것이다.

경제·에너지·환경·보건 등의 비군사적 분야의 안보문제도 국제적 현안으로 부각되고 있다. 비군사적 분야의 안보 문제는 정치적 사안과 달리 해당 국가들의 입장에 따라서 이해관계가 얽히면서, 총론적으로는 합의하였지만 세부적인 지점에서는 각국의 사안에 따라서 협력과 갈등 관계가 조정되고 있다.

‘에너지 안보’(energy security)에 대한 국제사회의 관심이 커지면서 ‘에너지 외교’(energy diplomacy)의 중요성이 부각되고 있다. 에너지 소비국으로 부상한 중국과 에너지의 상당부분을 수입에 의존해야 하는 일본과 한국의 입장은 에너지의 안정적 확보를 둘러싸고, 자국의 이익확보를 위해 전력을 투구하고 있다.

러시아는 푸틴 정부 이후 에너지를 ‘정치적 무기’(political weapons)로 이용하고 있다는 국제적 비난에도 불구하고 에너지 자원화를 꾀하고 있다. 러시아는 풍부한 에너지원을 동력으로 경제발전은 물론 실추되었던 국제사회에서의 지위 향상과 국제사회에서의 발언권 제고를 위한 수단으로 이용하고 있다.

에너지를 무기로 한 러시아의 외교는 세계적 차원, 특히 유라시아 차원의 지정학적 환경에 상당한 영향을 미치고 있다. 실제 러시아의 이중적 에너지 가격 체계는 구소련연방 국가들(former Soviet States)의 대러 정책과 국제관계는 물론 인접국들과의 관계에도 깊은 영향을 미치고 있다. 나아가 러시아 에너지 수출은 미국이나 EU, 중국, 인도, 일본 등 세계 주요 국가들의 대러시아 정책 결정과정에 중요 변수로 작용하고 있다.

남북관계의 변화 역시 주변국들에게 영향을 미치는 변수이다. 주변국들의 변화와 함께 남북관계의 변화를 비롯한 한반도 통일 등은 민감한 현안으로서 주변국에 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다. 즉 남북관계의 변화는 한반도와 주변 국가에 영향을 미치는 상호연관성(interconnectedness)의 중요한 변수이다.

한반도 문제는 남북간 민족 내부의 특수 관계의 성격과 아울러 동북아 지역문제로서의 중층적 의미를 함유하고 있기 때문이다.

(2) 관련국의 대 한반도 정책

남북관계의 개선과 통일의 문제는 남북간의 문제이면서 동시에 국제적인 문제이다. 한반도 통일문제가 국제적인 문제가 되는 것은 남북이 분단의 직접 당사자이면서, 한반도가 미·중·일·러의 정치적, 군사전략적, 경제적 이해가 직접적으로 충돌하는 지역이기 때문이다.

이 같은 한반도 및 동북아 안보·경제 상황에서 통일을 달성하기 위해서는 우리의 국내적 통일역량뿐만 아니라 국제적 통일역량을 총집결시키는 지혜가 필요하다.⁸¹⁾ 특히 한반도 차원을 떠나서 결국 동북아 전체의 안보, 평화와 직결되는 문제이다. 따라서 통일과정 역시 북한의 핵문제에서도 보듯이 북한과의 관계는 동북아 주변 국가들과 이해관계를 함께 할 수밖에 없으며, 주변국들의 이해와 동의를 이끌어 내야 한다.⁸²⁾

동북아 지역은 한반도를 중심으로 세계 어느 지역보다 치열한 변화를 겪고 있다. 과거 냉전체제를 이끌었던 미국과 러시아가 이해관계를 달리하면서 한반도에서 경쟁하고 있다. 높은 경제성장을 바탕으로 새로운 경제대국으로 떠오르고 있는 중국, 경제력을 바탕으로 군사대국으로 무장을 강화하고 있는 일본 등 한반도와 주변 국가의 정치경제적 상황은 여전히 한 치 앞을 내다보기 어려운 상황으로 전개되고 있다.

중국은 10년이 넘도록 8%이상의 고성장을 거듭하면서 세계의 공장으로서 위상을 굳건히 하고 있으며, 경제적인 영향력을 넓혀가고 있다. 중국의 이러한 경제성장이 언제까지 지속될지, 혹은 향후 중국의 영향력이 어떻게 될 지에 대한 논의는 여전히 진행중이지만 향후 미국과 경쟁할 국제적 영향을 갖춘 나라로 부상할 것은 분명하다.

한편에서는 중국이 경제성장을 거듭하여 미국에 대응할만한 위상을 갖출 것

81) 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), 7쪽.

82) 권영설, “동북아 문화공동체의 길” 『동북아 문화공동체』(서울: 범문사, 2004), 285쪽.

이라는 견해를 제기하면서 견제의 목소리를 높이고, 다른 한편에서는 중국은 경제화에 따른 내부적 문제를 해결하지 못하고 종이호랑이에 머물 것이라는 견해를 내놓으면서 세계 유일 강대국으로서 미국 중심의 외교정책 추진을 말한다.

경제강국 일본은 10년 이상이나 지속되었던 헤이쇼(平成) 불황에서 깨어나 경제발전을 다시 시작하면서 국제사회에서 위상을 강화하고 있다. 일본은 유엔 상임이사국 진출을 노리면서 국제사회에서 지도국의 반열에 오르기 위한 외교협력을 강화하고 있다. 군사력 역시 날로 증대되고 있어 한반도 주변국가의 우려를 낳고 있다.

한국은 IMF의 외환위기를 최단 기간에 극복하고, 첨단 산업을 중심으로 경제성장을 지속하면서 새로운 모습으로 국제사회의 주목을 받고 있다. 남북한의 통일 논의도 구체적으로 전개하고 있다. 남북의 관계 변화와 통일은 동북아 지역의 기본구도를 변화시키는 것으로서 동북아 지역의 역동성을 가중시켜 나갈 것으로 전망된다.

동북아지역의 역동성은 기존의 질서관계에서 새로운 질서관계로 전환되는 과정 속에서 겪는 변화라고 할 수 있다. 한반도 주변국들의 국내 정치 및 경제 시스템은 근본적인 변화를 겪고 있다. 동북아 지역 국가의 변화 방향과 결과는 21세기의 국가생존과 번영을 추구하는 한국의 진로에 지대한 영향을 미칠 것이다. 또한 남북의 통일 역시 한반도와 주변 국가들의 관계에서 근본적인 변화를 의미하는 것이다. 이런 점에서 진행되는 변화를 분석하고 그 토대 위에서 결과를 예측하고 대응하는 것이 국가전략 수립에서 중요성을 갖는 것이다.

북한 핵문제가 해결의 실마리를 찾아가고 있지만 완전히 해결되기 위해서는 아직 해결해 나가야 할 많은 문제가 있다. 핵문제뿐만 아니라 동북아 안보협력 체계가 구축된다면 재래식 무기를 포함하여 군축 문제 역시 새롭게 제기될 문제들이다.

북한 핵문제가 해결되어도 북한의 인권문제도 역시 여전히 불씨로 남아 있다. 한반도의 군사안보 분야뿐만 아니라 북한 이탈주민의 대량 발생과 인권문제 등은 우리의 힘만으로는 해결할 수 없는 복잡하고 긴밀한 문제들로서 국제적 정책공조와 해결 노력이 병행되어야 할 사안들이다. 여기에 역내 무역관계, 에너지 문제, FTA체결 등의 경제문제, 지구온난화와 환경오염과 같은 사회문제들이 특정 국가의 영역을 넘는 국제적인 문제로 부각되고 있다. 이와 관련한 각국의 이

해가 얽히면서 사안에 따라서 갈등과 협력의 관계를 정립하고 있다.

동북아 문제 역시 경제적이지만 상호 발전의 필요성이 증대되면서 북한 핵 문제를 비롯한 북한의 위협요소들이 상당히 제기될 것이며, 국제관계의 틀 속에서 북한 문제가 논의되거나 북한을 포함한 협력체계 속에서 남북이 자리를 같이 할 가능성이 높아질 것이다.

동북아 지역의 문제가 국경의 틀을 넘어 서면서 해결의 틀 역시 국가의 영역을 넘어서게 될 것이다. 동북아 국가들 사이에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 협의체가 구성될 것이며, 이를 통해 문제를 해결함으로써 체제 안정성이 높아질 것으로 전망된다. 이는 국가간 협의회를 통해 해결되기도 하겠지만 국제 비정부 단체(INGO)의 틀도 만들어 질 것이다. 이 과정에서 상대적으로 북한에 대한 영향력을 두고서 중국을 비롯하여 미국의 영향력이 확대되어 정치, 경제 분야에서 새로운 관계가 형성될 것이다.

한반도를 중심으로 한 평화체제는 동북아 주변국들의 이해관계가 관철되고 있는 국제적 이슈로서 우리의 노력만으로 해결될 수 없는 국제적인 의미를 갖고 있다. 한반도 문제의 국제적 사안으로는 북핵 문제, 북한의 인권 문제 등이 핵심이 될 것이다. 북한 핵문제에서 나타났듯이 한반도 문제는 그 자체로서 국제적 성격을 갖고 있으며, 상호간의 영향관계가 보다 높아질 것이다. 북한 핵문제의 완전한 해결과 북미관계의 진전에 따라 한반도의 협력과 갈등관계가 조정되어 나갈 것이다.

이와 함께 북한 사회의 변화를 유도하기 위한 노력이 중요하다. 한반도 상황의 안정성은 역설적으로 불안정성을 제거하는 것인데, 북한 체제의 예측 불가능성이 높아질수록 한반도와 주변 국가의 급격한 정치지형의 변화로 이어질 수 있기 때문이다. 김정일 체제 이후의 북한의 변화를 긍정적인 방향으로 이끌어 내기 위한 국제적 협력이 중요해 지는 이유이다. 이를 위해서는 북한 체제의 안정성이 필요하다. 김정일 체제의 지속, 그리고 포스트 김정일 정권을 둘러싼 주변국들의 대한반도 정책에 따라서 남북 사회문화 교류도 영향을 받을 것이다.

김정일 체제의 지속과 변화는 한반도 관련국들의 대북 정책의 방향과 관련되는 문제이다. 북한 체제의 변화 방향과 변화 속도에 따라서 남북관계를 포함한 동북아 체제의 안정성이 영향을 받게 될 것이다.

한반도 정책의 중심은 미국이 될 가능성이 매우 높다. 세계 슈퍼파워로서 미

국의 위상은 상당 기간 이어질 것이며, 북한의 정상 국가화는 이러한 미국의 대한반도 정책, 대북 정책의 방향에 따라서 한반도 문제의 근본적인 해법이 달라지기 때문이다. 미국의 정치상황 변화는 동맹관계에 있는 한국에 미치는 영향력은 여전한 것이며, 북한 핵문제 해결 이후에도 북미관계 개선은 쉽게 이루어지지 않을 것이다. 북미관계에 있어 핵문제 해결은 시작에 불과한 것으로 이해되기 때문에 북한의 핵 폐기 결정 이후에도 관계 정상화를 위해 풀어나가야 할 해결 사안이 많다.⁸³⁾

정치적으로는 미국의 대한반도 정책이 어떻게 추진되느냐에 따라서 남한 사회 내에서의 갈등이 증폭될 것이다. 6자 회담의 틀 안에서 미국의 대북정책에 따라서 변화된 상황 속에서 남한이 소외된다면 한반도 문제의 중심적인 역할을 하지도 못할 뿐만 아니라 통일 논의에서도 소외될 것이기 때문이다.

경제적으로 미국의 불황과 경제위기 등으로 인한 부담이 한국 경제에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 한반도에서 미국의 영향력은 지속적으로 증대될 것이다. 다만 한·미·일을 중심으로 하는 협력적 관계는 6자 회담 당사자들을 중심으로 한 다자적 협력관계로 옮겨질 것이다.

어떤 형태이든 미국을 중심으로 하는 동맹의 지속적인 관계 속에서 북한의 변화를 이끌어 내고 동북아의 안정에 접근하려는 문제 접근의 기본 구도는 변함이 없을 것이다. 미국의 동북아 정책, 미국의 대북 정책에 따라서 남북관계나 북한의 개혁, 개방의 속도와 방향은 큰 영향을 받을 것이다. 북한을 지렛대로 활용한 중국 견제 정책이나 중국의 영향력 확대에 대한 우려 등으로 인한 대북강경 정책은 오랫동안 지속될 것으로 보인다.

한일관계는 긴밀한 경제협력과 한미일 동맹이라는 기본 축을 유지하고 있으나 긴밀도나 견고성 면에서는 이전과는 다르게 약화되었다. 고이즈미 총리의 등장 이후 일본의 군사대국화 문제와 역사교과서 파동, 독도영토문제 등으로 인해 중국과 한국을 자극하고 있다. 이는 상대적으로 동북아 지역의 한 중심축이었던 일본이 중국과 한국의 급속한 성장에 따른 불안감으로 자국의 군사대국화를 추구하고 있다.

일본의 팽창정책은 지난 십여 년 간의 경제불황에 따른 자기 과시용의 일시적인 현상이라기보다는 미일동맹의 구도 속에서 경제에 이은 정치, 군사강대국

83) 정영태, 『북한의 핵폐기 가능성과 북·미 관계』 (서울: 통일연구원, 2004), 88쪽.

으로의 도약을 통해 이 지역에서 상대적으로 일본의 영향력을 확고히 하면서 국제질서의 한 축으로 자리매김하려는 것으로서 한반도 지역 문제의 한 축으로서 활용하려는 미국의 동북아 정책과 맞물려 지속될 것이다.

다음으로는 중국의 대한반도 정책이다. 중국은 자국의 이해관계에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 동북아의 새로운 국제질서 수립과정이 미국, 일본 등에 의해 일방적으로 주도되어서는 안 된다는 인식을 갖고 있다. 따라서 중국은 기존질서의 현상유지라는 소극적 입장보다는 동북아시아의 국제질서를 자국에 바람직한 방향으로 재편하고, 이를 통해 자국의 고유한 역할을 확대하려는 적극적인 의도를 갖고 있다.⁸⁴⁾

중국의 국가전략에서 차지하는 북한의 비중과 역할을 어떻게 규정하느냐에 따라서 한반도 문제는 영향을 받을 것이다. 북한 핵문제로 인한 미국의 영향력 확대를 우려하면서, 통일 이후 한반도에서 중국의 영향력 감소에 대한 우려, 통일 이후 자국에 대한 안전망 확보의 측면에서 대한반도 정책이 이루어질 것이다.

중국은 서부개발 등의 균형적인 경제건설 사업에서 북한이 장애가 되지 않도록 경제 분야의 확대를 통해 북한을 조율해 나갈 것이다. 중국의 경제발전에 따라서 중국에 대한 북한의 경제의존도가 심화될 것이며, 상대적으로 북한 내의 중국 영향력은 확대될 것이다. 궁극적으로 ‘親中非核’의 정책기조를 지향할 것이며, 김정일 체제 이후 중국의 영향력이 높이는 방향으로 대북정책이 결정될 것이다.

한국과 러시아 관계는 현재보다 더욱 확대될 것이다. 그 동안 러시아가 한반도정책에 미치는 영향은 다른 나라와 비교할 때 상대적으로 약하였다. 1990년 9월 30일 한소수교 이후 한국과 러시아 관계는 생각만큼 크게 발전하지는 못하고 있다. 러시아의 대한반도 정책은 과거 북한에 두었던 것과 달리 경제협력을 중심으로 두면서 남한으로 변화되었다.

북한은 전통적 우방국인 러시아와 미국과 북한 관계를 중재하는 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있으나 지금까지 상황을 보면 실제로 북한에 대한 러시아의 영향력이 생각만큼 크지 않아 보인다.⁸⁵⁾ 그러나 남북관계 발전과 북한

84) 문홍호 편, 『한반도와 주변4강 : 국가별 안정성 분석』 (서울: 한양대학교출판부, 2004), 42-43쪽.

85) 최태강, “한반도 문제에 대한 러시아의 역할” 『한국시베리아학보』 제4집 (한국시베리아학

의 경제개혁 조치는 러시아로 하여금 대북한 외교의 비중을 강화시킬 가능성도 높아질 것이다. 북한에 대한 영향력을 높이려 할수록 북한에 대한 러시아의 영향력도 높아질 것이기 때문이다.

러시아가 오랜 형제국이었음에도 불구하고 북한과의 관계보다는 남한 중심으로 진행된 것은 남한의 경제협력을 통해 세계경제체제로의 신속한 편입을 위하여 시장경제제도를 조속히 실현하려는 의도 때문이었다. 그러나 남한의 경제력이 대규모의 투자를 할 만큼 여유도 없었으며, 러시아의 투자환경이 정비되지도 않아 매력적인 투자처가 되지 못하였다.

러시아의 대한반도 정책 역시 우선 순위에서 밀려나 있었다. CIS, 유럽, 미국 등에 밀려났다. 푸틴대통령 체제의 출범 이후에도 대한반도 정책 기조는 비슷한 상황에서 유지되고 있다.⁸⁶⁾ 푸틴 정부의 대한반도 정책인 ‘한반도의 평화유지와 비핵지대화지지’, ‘남북문제에 있어 당사자의 대화를 통한 해결지지’, ‘남북에 대한 균형정책’의 기본적인 골격을 크게 바뀌지 않고 지속될 것이다.

한국과 러시아의 이런 관계를 변화시킬 것은 에너지 문제이다. 한반도 중단 열차와 시베리아 횡단열차의 연계는 국제적 물류유통의 혁신으로 남한의 경제적인 이익을 높일 것이다. 여기에 송유관 노선을 둘러싼 남한의 입장도 소련과의 관계 확대에 필연적인 요소가 될 것이다. 정치적인 측면이나 경제적인 측면에서 한국과 러시아 관계는 보다 적극적으로 전개될 것이다.

(3) 동북아 평화체제와 남북 사회문화 교류

한반도를 둘러싼 복잡 다양한 국제적 협력 관계 속에서 남북 사회문화 교류가 충실히 이루어지기 위해서는 남북관계 개선과 통일은 냉전체제의 완전한 청산이라는 시대적이며, 국제적인 공감대를 형성해야 한다.

한반도와 주변 관련국들은 문화교류와 협력을 통하여 자국의 위상을 높이기 위한 정책들을 적극 추진하고 있다. 이는 한반도 관계를 둘러싼 국제질서의 변

회, 2002), 75-92쪽.

86) 한홍렬 편, 『한반도와 주변4강 : 양국관계의 안정성 분석』 (서울: 한양대학교출판부, 2004), 50-51쪽.

화에 대해서 각국이 어떤 이해관계를 마련하고 관계를 형성할 것인지에 대한 문화적 대응전략이 필요하다는 점을 시사한다.

현재와 같은 냉전체제의 지속은 지역적 안보 체제로 안정성을 보장받기 어려우며, 국제적 차원에서 협력적으로 풀어나가야 한다는 당위성을 설득하고 이에 상응하는 남북의 노력이 있음을 문화정책을 통해 보여주고 협력을 얻어 나가야 한다.

통일 과정에서 주변국들과의 마찰을 최소화 하면서 대외적으로는 한반도 문제의 당사자 해결 노력을 적극 홍보하고 한반도의 통일이 주변국의 이익과 일치해야 할 것이다. 남북통일의 과정이 평화 정착의 과정이라는 점을 적극적으로 부각하여 한반도 문제의 해결은 세계 및 동북아 차원의 일반성과 함께 냉전체제의 종식과 새로운 평화체제의 건설이라는 한국적 특수성 속에서 해결해 나가야 한다.

문화를 외교적 전략으로 활용한 ‘문화외교’의 역할과 비중이 증대될 것이다. 2002년 월드컵을 통해 세계인에게 깊은 인상을 남겼음에도 부정적인 인식이 더 큰 것으로 조사되었다.⁸⁷⁾ 한번 각인된 이미지를 고치는 것은 매우 어려운 만큼 지속적으로 한국, 남북한의 이미지 개선을 위한 정책 추진이 중요하고 사회문화 교류는 협력적인 남북관계를 보여줌으로써 문화외교의 측면에서도 중요하다.

남북도 사회문화 교류를 통하여 평화적 이미지를 심어나가고, 국제적인 행사를 공동으로 주최하면서 평화적 이미지를 개선시켜 나가야 한다.

나. 사회문화 교류의 남북 환경

(1) 2007년 남북정상회담과 사회문화 교류

2000년 이후 변화된 남북관계는 한반도의 상황을 변화시키고 있다. 그러나 현재의 진행 상황만을 가지고 남북 관계의 의미 있는 변화가 지속될 것이라고 속단하기는 쉽지 않다. 더욱이 한반도 문제의 특수성이 상존하고, 강력한 주변

87) 권태면, 『밖에서 바라 본 한국』 (서울: 증명출판사, 2004) 참고.

국가들의 이익이 민감하게 교차하는 국제정치의 틀 안에서 논의 되는 상황 속에서 향후 10년 후 혹은 그 이상의 남북관계를 그려내는 일은 더욱 복잡한 문제가 된다. 남북 사회문화 교류를 위한 남북 환경의 가장 큰 변수는 남북의 정치적 지형이다. 남한의 경우에는 차기 정부의 대북 정책 방향이다. 대북정책의 근본적인 변화는 어렵겠지만 규모와 속도는 정책의 방향과 목적에 따라서 달라질 것이다.

그러나 2007년의 남북정상회담은 한반도 문제의 불안정성을 상당 부분 불식시켰다는 의미가 있다. 즉 남북정상회담이 2000년 이후 다시 한 번 이루어짐으로써 온전한 의미에서 남북 정상회담이 자리를 잡게 되었고, 순차성이 확보되었다. 이는 한반도 문제의 예측 가능성을 높이고 발전적 측면에서 정책을 추진할 수 있는 기반을 닦았음을 의미한다.

2007년 남북정상회담이 실질적인 합의 속에 이루어지면서 남북 사이의 정상회담이 자리를 잡게 되었고, 보다 장기적이고 안정적인 차원의 협력이 이루어질 수 있는 틀이 만들어 졌다. 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 진행된 2007 남북정상회담에서 남북 정상은 '평화정착', '공동번영', '화해·통일'에 관한 제반 현안에 대하여 협의하고 10월 4일 8개 항의 합의 사항과 이를 추진하기 위한 2개의 별항으로 이루어진 공동선언문을 발표하였고, 이를 실현하기 위한 총리회담, 국방장관 회담도 연이어서 개최되면서 남북은 제도화 단계로 접어들었다.

2007 남북정상회담의 의미와 성과에 대해서는 여러 측면에서 평가할 수 있겠지만 무엇보다 중요한 점은 2000년 남북정상회담에 이어 남북 당국 간 최고위급 회담으로서 의미를 이어나가게 되었다는 것이다.⁸⁸⁾ 2000년 이후 7년 만에 남북정상회담이 열리게 됨으로써 남북정상회담이 순차성을 갖게 되었다는 점은 어떤 평가에도 막론하고 역사적으로 의미를 가질 수밖에 없는 부분이다.

2007 남북정상회담에서 발표한 공동선언의 내용은 매우 구체적이면서 실천 가능성이 높은 내용들을 담고 있다는 점에서 대체로 긍정적인 평가를 내릴 수

88) 2000년 정상회담에서 제2차 정상회담에 대한 합의가 있었지만 7년 동안 이루어지지 못하였다. 만약 이번 회담이 이루어지지 못하고 10년을 넘었다면 그 정상회담은 2000년 회담의 연속성보다는 남북관계의 새로운 출발이라는 의미가 더욱 부여될 것이다. 정서적으로 10년을 넘긴 회담에 대해서 정례성이나 연속성의 의미를 부여하기가 쉽지 않기 때문이다. 이번 공동선언 별항에서 남북총리회담을 개최하기로 합의하면서 앞에 있었던 총리회담의 연속성을 잊지 않고, '제1차'라고 의미를 부여한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

있다. 실천가능성이 높다는 것은 남북관계의 개선 여지가 높다는 것을 의미하며, 남북관계의 한 단계 높은 교류와 협력이 이루어진다면 다소 침체되었던 사회문화 분야의 교류도 한 단계 높은 차원에서 이루어질 것이다.

사회문화 분야의 합의 사항은 6항과 7항에 담고 있다. 6항은 '남과 북은 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류협력 발전', '서울-백두산 직항로 개설과 백두산관광 실시', '2008 북경올림픽대회 남북응원단 경의선 열차를 이용 참가' 등의 사항을 담고 있으며, 7항은 '인도주의 협력사업 적극 추진', '이산가족 상봉 확대 및 영상편지 교환사업 추진', '금강산이산가족 면회소에 대표 상주와 상시 상봉', '자연재해 발생시 협력' 등의 인도주의 협력 사항을 담고 있다.

사회문화 분야에 대한 다양한 의제가 논의될 것이라는 전망도 있었지만 사회문화 교류의 기본 원칙과 방향을 규정하는 포괄적인 합의가 이루어졌다.⁸⁹⁾ 정상회담이라는 회의 성격상 사회문화 분야, 특히 문화 분야의 구체적인 합의가 이루어지기 어려울 것이라는 전망은 어느 정도 예상되었던 일이기도 하다. 문화예술인들이 특별 수행원으로 참석하였지만 주무 부처인 문화관광부 장관을 비롯하여 정책결정자들이 포함되지 않았던 것도 보다 구체적인 합의에까지 이르지 못한 원인으로 평가할 수 있다.

사회문화 분야는 분야의 폭이 넓고 정치나 군사 분야처럼 하나의 이슈를 집중적으로 다룰 수 있는 분야가 아니다. 사회문화 분야는 합의문 6항에서 언급하였듯이 '역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육' 등으로 여러 분야를 포함한다. 세부 범위를 포함하면 범위는 더욱 넓어지기에 교류 내용을 하나하나 합의하기란 사실상 불가능하다.

그러나 이번 정상회담에서는 사회문화 교류를 위한 기본 원칙이나 방향에 대한 포괄적 합의가 이루어졌다는 것은 상징적인 의미가 크다. 정상회담에서 사회문화 교류에 대한 기본 방향과 정신을 남북당국 차원에서 규정한 것으로 그

89) 남북정상회담에는 문화계 인물로 이세웅 예술의전당 이사장을 비롯하여 소설가 조정래 씨, 안숙선 명창, 신경림 시인, 김용옥 세명대학교 석좌교수, 학술단체협의회 공동대표인 안병욱 가톨릭대 교수 등이 참여하였다. 분야별로 열린 간담회에서는 공동 창작, 개성지역의 문화학술멀티플렉스 건설, 필름교환, 광화문 복원에 백두산 소나무 활용 등의 아이템이 나왔고, 화기에애한 분위기에서 진행되었지만 충분한 논의를 갖기에는 시간도 부족하였고, 범위도 광범위하여 교류 확대에 뜻을 같이 하는 정도에서 논의가 마무리 되었다.

동안 민간 중심으로 이루어져 왔던 사회문화 교류가 당국 차원에서 안정적으로 진행될 수 있는 기반을 닦았다는 의미가 있다.

6항에서 합의한 백두산 관광 실시와 백두산-서울 직항로를 개설은 연 10만 명에 달하는 중국 경유 백두산 관광객을 흡수한다는 경제적인 의미 뿐만 아니라 중국의 동북공정에 대응한다는 역사적인 측면과 북한 관광사업의 확장을 통한 인적 왕래의 큰 창구를 마련하였다는 의미가 있다.

2008년 북경 올림픽경기 대회에 남북 응원단이 경의선 열차를 이용하여 참가하기로 한 것은 합의문 5항의 개성-신의주 철도 개보수와 활용과 연계된 합의사항이다. 개성-신의주 철도 보수 기간을 정하지는 않았지만 2008년 올림픽 대회 참가를 위해서는 자연스럽게 이전까지 개보수가 이루어져야 하기 때문이다. 개성-신의주 철도에 대한 남북의 공동 이용을 상징적으로 합의한 것으로 평가된다.

이산가족 상봉의 확대와 금강산면회소의 남북 대표 상주와 상시 상봉은 큰 성과와 합의 사항으로 평가된다. 그 동안 남북 사이에는 15차례의 이산가족상봉행사와 6차례의 화상 상봉이 있었지만 이산가족의 자연연령이 높아짐에 따라 근본적인 해결책이 필요한 상황이었다.

금강산에서 진행중인 이산가족면회소 건설은 2007년 12월에 이산가족면회사무소 준공식을 갖고, 2008년 3월에 이산가족면회소가 완공 된다. 상시상봉을 위한 조치들이 합의된다면 이산가족 상봉문제가 크게 개선될 것으로 전망된다. 재난발생에 대한 적극 협력 합의는 동포애와 인도주의적 협력을 통해 남북관계 개선의 큰 활력이 될 것으로 예상된다.

전반적으로 사회문화 교류를 위한 큰 틀의 틀거리는 마련되었고, 세부적인 내용을 채우기 위한 분야간 협력사업도 총리회담에서 합의한 틀 안에서 준비되고 있다. 사회문화교류 추진의 후속조치가 이루어져야 할 것이다.

(2) 남북관계 변화 전망

북한의 변수는 김정일 체제의 지속과 후계체제의 문제이다. 향후 몇 년 간의

변화는 없겠지만 김정일 체제가 언제까지 지속될 지는 현실적으로 어느 누구도 쉽게 단정할 수 없다. 김정일 국방위원장의 연령을 고려한다면 향후 10년 정도는 지속될 것으로 전망된다. 이후의 권력구도나 북한의 개혁개방 정책은 이 10년의 틀 안에서 이루어질 것이다.

김정일 이후 어떤 정권이 들어설 것이며, 정권의 성격이 어떻게 될 것인가에 대해서 논의하는 것은 선부를 수 있다. 여기에 남북 사이의 급변 상황이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 큰 틀로 보아 2020년까지 북한 체제는 대체로 '체제안정과 발전', '정권이양 속의 현상유지', '내외적인 요인에 의한 체제 변화'의 3가지 시나리오 정도를 가정할 수 있다.⁹⁰⁾

'체제 안정과 발전'이란 포스트 김정일 정권과 이후의 정권이 권력이양을 순조롭게 마무리한 상황을 가정한다. 북한 내부의 급변상황 없이 현안문제들이 원만히 해결하면서 체제 개혁과 개방 정책을 보다 적극적으로 꾸준히 추진해 나가는 경우이다. 국제사회 일원으로서 북한의 위상이 강화될 것이며, 경제발전 속에서 이루어지면서 남북관계에서도 평화가 정착되고 상호 발전이 이루어지는 단계이다.

'정권이양 속의 현상유지'란 포스트 김정일 정권에서도 큰 체제의 변화없이 북한 핵문제에 이어 인권문제, 종교자유 등의 문제들이 제기되면서 현재와 같은 국가운영시스템이 유지되는 것이다. 큰 변화 없이 경제개혁이나 발전이 소극적으로 이루어지는 경우이다. 대외적 협력의 틀도 약하고, 내부개혁도 지지부진한 상황이다.

'대내외적인 요인에 의한 체제 변화'는 내부적인 문제 혹은 대외적인 문제로 체제가 급속한 변화를 겪는 경우이다. 내부적인 문제들이 불거지면서 통제가 어려운 상황이 발생하고, 민주화 과정이 진행되면서 어떤 형태로든 변화를 겪는 경우이다. 외부적인 요인으로는, 북미관계가 악화되면서 국제사회의 공감대가 형성되어 대북제재조치가 단계적으로 진행되고 물리적 충돌로 이어지는 경우이다.

90) 통일에 대한 예측이나 시나리오에 대한 연구에서도 대체로 남북관계의 개선과 점진적인 통일을 상징하는 '평화적 통합형', 북한체제의 실패로 인한 '흡수형', '전쟁형'의 유형으로 귀착된다는 결론을 내놓고 있다. 또한 여기에 의도적이나 우발적이나에 따라서 의도적 흡수형, 의도적 공존형, 우발적 흡수형, 우발적 공존형으로 구분하기도 한다. 박영호 외 2002, 12-13쪽 참고.

이러한 여러 가정 중에서 현실적으로 주목하는 것은 ‘체제 안정과 발전’이다. 체제의 안정과 발전을 전제로 하는 이유는 김정일 정권이 대내외적으로 심각한 위기상황이었던 1990년대 중반보다 상대적으로 양호한 상황에 놓여있으며, 정상국가를 지향하고 있기 때문이다. 즉 김정일 정권은 1990년대 중반의 심각한 경제위기와 국제적 고립 속에서도 붕괴되지 않았으며, 오히려 체제의 견재를 과시하고 있다는 점을 근거로 한다. 북한 핵문제, 인권문제, 종교문제, 납치자 문제, 재래식 무기 등의 적지 않은 문제가 있지만 궁극적으로는 대화를 통한 해결이라는 기본 방향과 틀 속에서 북한 관련 문제가 해결될 것이라는 것을 전제로 한다. 이는 북한 핵문제에 대한 6자회담의 틀이 완성되었고, 논의의 협의체가 만들어졌기에 급격한 변화나 돌발 상황이 줄어들었다는 것과도 관계 있다.

1990년대 북한이 겪었던 위기 상황과 현재의 상황과 직접 비교하여 지금이 1990년대보다 낫다고 판단하기도 어렵다. 그러나 북한 핵 문제 해결을 위한 대화채널이 만들어졌으며, 남북관계 변화에 따른 예측가능성이 높아졌으며, 상호 경제적 의존도도 높아졌다. 내부적인 권력체제의 변화 역시 급변상황보다는 정권승계의 수순을 밟아갈 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 상황이 언제까지 지속될 것이며, 남북관계는 어떻게 진행될 것인가? 남북관계 역시 협력적인 관계로 발전하여 나갈 것이다. 2000년 이후 남북관계는 못물처럼 진행되면서 교류협력 추진사업이 진행되었고, 성공보다는 더 많은 상당한 시행착오와 실패를 경험하였다. 다행스러운 것은 짧은 기간 동안 거듭된 실패와 시행착오 속에서 문제해결의 노하우와 시스템을 하나씩 만들어가고 있다는 것이다. 남북교류의 초기에 겪는 예기치 못한 시행착오의 과정을 통해 남북의 상이성을 확인하면서 그 과정 속에서 협상하는 방법을 배워가면서 법적·제도적인 기틀을 마련해 나가고 있다.

또한 교류협력의 실무 경험을 축적한 대북 협상 전문가들이 나왔다. 이들 전문가층은 향후 남북교류의 중심적인 역할을 할 수 있을 것이다. 남북대화에서 협상전문가들이 중요한 이유는 남북관계가 해당 분야 사업자들의 직접적인 대화로 이루어지기보다는 협상력 있는 전문가들을 중심으로 이루어지기 때문이다.

협상전문가 그룹이 많아졌다는 것은 남북 사회문화 교류가 몇몇 전문가들에 의해 좌우되었던 것과는 달라진 상황이다.⁹¹⁾ 이제는 남북관계가 개인의 역량이

91) 과거 김용순 대남담당비서의 사망이나 정몽헌 회장의 자살 사건을 접하면서 남북관계의

나 특정 정권의 차원에서 논의되었던 관계에서 나아가 남북회담의 틀이 마련되었고, 당국간 차원의 문제로 전환되었다.

북한의 정치경제적인 문제 해결을 위한 돌파구로서, 혹은 국제적인 문제 해결 이후의 과정으로서 남북 관계는 다방면에서 발전적 측면으로 전개될 것이다. 즉 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 남북 사이의 활발한 교류가 이루어질 것이며, 이를 통해 안보분야에서는 남북 간의 군축이 진행되어 평화 우호의 분위기가 성숙되고, 군사적 돌발 상황에 대한 예측가능성이 높아질 것이다.

한반도의 안정성이 높아지면 이와 연동되어 경제분야나 사회문화 분야의 교류도 확대될 것이다. 경제 분야에서도 남북 간의 교류협력이 확대되어 개성공단 이외의 특성화된 경제공동지구, 상품교환지구를 중심으로 한 물자 교류가 확대되어 경제공동체의 단계에 이르게 되면서 정치적 신뢰로 이끄는 동력이 될 것이다.

<표 13> 남북관계 발전 전망

분야	상황	방향
통일안보	<ul style="list-style-type: none"> • 평화의제의 확대 - 북-미간 관계 진전에 따라 평화의제의 본격 논의 - 북-미간 대타협을 위한 모색 • 군축논의 • NLL 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 평화의제 - 북-미간 타협중재 - 평화체제 구축에 필요한 정책 대비 • 군축 - 엄격한 상호 주의적 접근 - 한미군사훈련의 대안 모색 • NLL 문제 - 경제적 문제와 군사안보 문제를 병행 추진
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 경제규모 확대 • 투자 확대 • 경제협력 • 유통물류 인프라 구축 • 국제협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제규모화 - 대규모 SOC투자 - 자본, 기술의 대북 투자 • 유무상통의 경제원리에 입각하여 상호 이익의 확대 • 북-중/북-러 무역지대 확대

변화를 우려하였던 사례가 있었다. 이는 남북관계가 제도화되기 이전 특수한 몇몇 개인에 의해 크게 영향을 받았기 때문에 이러한 우려가 야기되었던 것이다.

분야	상황	방향
		<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 연결망 <ul style="list-style-type: none"> - 경의선, 동해선 - 해주-남포-신의주 - 금강산-청진-나진-선봉 • 동북아 개발과 연계 추진
정치	<ul style="list-style-type: none"> • 정치대화의 심화 • 공동기념일 • 법제도 정비 • 통일입법논의 • 통일행사 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치대화 <ul style="list-style-type: none"> - 정상회담 정례화 - 총리회담의 제도화 - 분야별 회담의 상례화 • 6·15기념일 제정 • 국가보안법 / 당규약 • 남북국회회담 • 6·15, 8·15 공동행사의 확대

(3) 사회문화 교류의 촉진 요인과 저항요인

한반도는 지역적 수준과 국제적 수준에서 동맹관계가 각각 다른 범주를 지니고 있으며, 한반도 문제는 당사자 간의 문제뿐만 아니라 동북아 전체의 역학관계와 연계되어 있는 국제적인 문제이다. 한반도 체제의 안정을 위해서는 북한의 태도가 중요하며, 북한의 발전에 있어 한반도 평화체제 구축은 필수적인 문제이다.⁹²⁾

사회문화교류 촉진 요인과 저항요인 분석을 통한 전략적 정책수립이 필요하다. 남북 사회문화 교류를 촉진하고 통일의 의미를 살릴 수 있는 긍정적인 요인과 부정적인 요인은 다음과 같다.

통일의 촉진요인으로는 언어를 포함하여 문화적 동질성, 지리적인 인접성과 같은 인문사회적인 요인이 있으며, 남북의 발전이 상호 경제발전에 도움이 되며,

92) 이수석, “한반도 평화체제 전환에 관한 북한의 정책 연구”(『탈냉전기 한반도와 주변 4강』, 도서출판 매봉), 89쪽.

사회문화적 이질감을 해소한다는 차원에서 교류의 필요성이 확산되는 정치적 요인이 있다. 인문사회적 환경으로 사회문화 교류 촉진의 가장 큰 요인은 남북이 단일 언어를 사용하고 있다는 것이다. 남북정상회담과 총리회담에서 거래말론사전 편찬에 대해 합의할 수 있었던 것은 남북이 언어의 공통성을 인정하고 이질화를 막아야 한다는 공감대가 형성되었기 때문이다. 인종적으로나 문화적으로나 단일성을 유지하고 있다는 것도 장점이다. 여기에 지리적으로 인접하고 있어 다방면의 교류가 가능하다.

정치사회적인 측면에서는 남북이 경제적 협력의 필요성 증대되면서 상호 발전 가능성에 대한 필요성이 확인되면서 협력의 필요성이 날로 높아지고 있다는 것이다.

반면 남북 사회문화 교류나 통일과정의 저항요인도 많다. 통일의 저항요인으로는 오랜 냉전체제로 인한 상호 불신감, 군사안보 분야의 불안감 등의 정치적 요인이 가장 크다. 남북 사회문화 교류가 불안정성을 보였던 것도 사회문화 교류의 확대로 남북관계가 개선되어도 무력충돌이나 도발 행위 등으로 일순간 남북관계가 냉각되는 경험이 반복되면서 쌓인 불신감이 높기 때문이다.

여기에 통일에 따르는 통일비용에 대한 부담감과 대북 지원에 따른 경제체제에 대한 우려감, 상이한 문화체제 속에서 형성된 심리적 배타성, 남한 내 소외계층의 반발, 북한의 일방적 흡수통일에 대한 저항감, 정치제도와 방송언론 등의 민주화 과정, 정치적 양보의지, 근대화된 이후의 통합경험 부족 등이 걸림돌이 될 것이다.

또한 남북관계 발전에도 불구하고 해결되지 않은 국군포로, 남북자 문제, 열악한 북한 인권 등도 사회문화 교류의 피로감을 누적시킬 가능성이 높다.

통일과정에서도 이러한 어려움과 혼란이 발생할 것이다. 따라서 체제나 제도의 문제도 중요하겠지만 보다 중요한 것은 내적 가치관을 형성할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 즉 정치체제의 경우, 어떤 제도를 택하느냐 하는 점은 곧 지금까지 교육받아 온 사상과 이념과 가치관에서 새로운 가치관을 형성해야 하는 문제를 수반한다. 남북은 만만년의 공통된 문화유산이 있지만 남북의 경원 수립 이후 형성된 문화적 이질감은 남북을 각각 별개의 새로운 사회로 규정할 만큼 달라졌다. 이는 새터민들의 남한사회 정착과정에서 모국을 떠나 새로운 국가에 정착한 난민들이 겪는 어려움을 겪고 있다는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

경제 분야에서도 단일제도, 단일화폐의 문제가 아니라 그 체제에 맞는 가장 적절한 경제활동이 어떤 것인지에 대한 경제개념을 형성하는 것이 더욱 중요하다는 것이다. 사회문화 분야에서도 마찬가지이다.

우리가 북한 문화를 바라볼 때 존스럽다거나 세련되지 못하다는 인식을 하게 되는 것도 상대적인 우월감에 기반한 것이다. 상호 이해의 어려움이 사회문화적 환경의 차이에 있음을 인식하고 남북문화의 소통 경로를 확대하고 인식의 폭을 넓혀가면서 문화적 대응력을 높여나가야 할 것이다.⁹³⁾

남북 간의 문화적 이질감은 2000년 이후 최근의 교류를 통해 확인되었다. 남북교류가 활성화된 가운데서도 예기치 않았던 일들이 적지 않게 발생하였다. 금강산 관광객이었던 민간인 억류사태, 행사진행요원의 표현을 둘러싸고 빚어진 남북이산가족 상봉행사의 지연, 합의된 사항의 불이행 등이 발생하였다. 이러한 돌발변수들은 일시적으로 남북 간의 정상적인 관계 발전에 장애를 초래하였으며, 결과적으로 대북정책을 둘러싼 남남갈등으로 표출되기도 하였다.

사회문화 분야의 교류는 남북의 불신을 일정 부분 해소하고 남북 당국 간 교류의 물꼬를 텃다는 의미도 있지만 준비부족과 충분한 시스템이 갖추어지지 않아 행사가 취소되거나 지연되는 등의 한계를 나타내기도 하였다. 그러나 이러한 한계 역시 남북교류 과정에서 겪어야 할 시행착오와 혼선으로서 당연한 과정이라고 할 수 있다.

이러한 예는 사회문화교류가 남북의 관계 발전에는 항상 긍정적인 요소만으로 작용하는 것은 아니라는 점을 시사한다. 남북관계에서 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 상존하며 미치는 영향에 따라서 남북관계의 갈등과 발전의 정도가 저울질 될 것이다. 어떤 요인이 통일에 영향을 미칠 것인가를 판단하기는 쉽지 않으며, 통일에 영향을 미치는 요인들을 분류하는 방법 역시 다양하다.

정치·경제·사회·군사·심리·국제관계 등의 요인으로 분류하는 방법, 환경·능력·의지 등으로 구분하는 방법, 국내적 요인·국제적 요인·북한 요인 등으로 분류하는 방법 등이 있을 수 있다.⁹⁴⁾ 각 분야별로 남북관계 발전의 긍정

93) 전영선, “북한의 예술관과 남북문화 이질감 극복방안” 『서울평양학회』제1집 2호(서울평양학회, 2002), 21쪽.

94) 통일에 영향을 미치는 요인에 대한 분구는 2003년에 거의 처음으로 시작되었다(박영호 외 2003, 6).

적인 요인과 부정적인 요인을 구분하면 다음과 같다.

<표 14> 남북 관계 발전의 긍정적 요인과 부정적 요인

분야	긍정적 요인	부정적 요인
정치	<ul style="list-style-type: none"> • 정책에 대한 구두적인 찬성 • 상호방문 • 지지의사 표명 • 국제사회에서 협력 • 지원요청 • 제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책에 대한 구두적인 비난 • 지도자에 대한 비난 • 법률행위에 대한 반대 • 반체제 인사에 대한 석방요구 • 최고위급 인사의 방문 연기, 취소 • 합의사항에 대한 지연이나 불이행 • 합의사항에 대한 변경(요구) • 협약의 파기 • 정치적 선택에 대한 탄압 • 정치행위에 대한 탄압(가금 등) • 행위에 대한 보복 경고 • 회담참여 거부 • 외교적 비난 • 지원요청 거절 • 상호 방문인사에 대한 억류
군사	<ul style="list-style-type: none"> • 군비감축 • 공동훈련 • 공동군 형성 • 방위조약 체결 • 평화협정체결 	<ul style="list-style-type: none"> • 군비확장 • 국지적 충돌 • 국경선 침범, 도발행위 • 영토귀속 • 납치(인사, 선박 등) • 상호 외교시설에 대한 공격
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 조약체결 • 불품구입 • 무역협정, 의정서 체결 • 자원공동개발 • 공동투자, 합작회사 설립 • 공동의 무역 • 공동시장 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 협약파기 • 재산압류, 강제 국유화 • 물품구입 중단 • 무역협정이나 의정서 파기

분야	긍정적 요인	부정적 요인
환경·복지	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보호지원 • 오염방제지원 • 질병 공동 대응 • 보건분야의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원철회나 지연
사회문화	<ul style="list-style-type: none"> • 공동의 통신망 구성 • 기술제공 • 국경개방 • 문화, 과학, 관광 교류협정 체결 • 공동행사 • 공공기념일 제정 • 상호예술탄방문 	<ul style="list-style-type: none"> • 행사의 취소나 연기, 대가의 미지급

표에서 나타나듯이 각 분야에 걸쳐 남북의 관계 형성에 미치는 요인은 다양하다. 그러나 정치, 군사, 경제 분야에서는 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 다양하지만 환경·복지나 사회문화 분야는 부정적인 요인보다는 긍정적인 요인이 훨씬 많은 비대칭을 이루고 있다.

또한 영향력에 있어서도 정치, 군사, 경제분야의 영향력이 매우 크다. 이는 지난 5년간의 남북관계에서도 분명하게 나타났다. 국가간 관계지수를 활용한 한반도평화지수의 분석결과 남북관계에 가장 큰 영향을 미친 분야는 문화과학분야였으며, 군사분야는 발생빈도수는 많지 않았지만 남북관계에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 나타났다.⁹⁵⁾ 이는 남북의 사회문화 공동체 형성이 정치, 군사, 경제 분야의 협력과 동반할 때 상승효과를 낼 수 있음을 의미한다.

다. 사회문화 교류의 국내적 환경

95) 한홍렬 편, 한양대학교 출판부, 2004, 141-180쪽.

(1) 남북관계의 전면화

사회문화 교류의 국내적 환경은 대북정책을 둘러싼 국민적 합의가 어떤 방향으로 모아지는가에 따라서 결정될 것이다. 사회문화가 교류의 의미를 살려 나가기 위해서는 통일에 대한 국민적 합의가 이루어져야 한다.

국민적 합의는 통일과정에 필요한 기본적인 인프라 구축의 문제로 이어진다. 지금까지 통일은 한정된 자원을 바탕으로 부분적이고 선차적으로 진행되어도 별 문제가 없었지만 남북관계가 발전되면서 대면적 접촉이 확대되고, 질적으로 도약하기 위해서는 전문가 중심의 전면적 교류 체계가 갖추어 져야 한다.

남북관계의 전면적 확대는 국민 여론의 지지를 바탕으로 추진 되어야 한다. 통일은 한국의 질적 변화를 수반하는 문제이기에 통일문제를 추진하는 과정에서 국민적 지지가 필요하다. 뿐만 아니라 통일 과정에서 수반하는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등의 문제를 해결하기 위해서도 국민적 합의는 반드시 필요한 부분이다.⁹⁶⁾

2000년 이후 변화된 남북관계 속에서 새로운 시대를 맞이하면서 남북 관계 사이의 갈등은 완화되는 조짐을 보이고 있지만 상대적으로 남남갈등은 오히려 심화되고 있는 추세이다. 남남갈등을 극복하지 못하면 남북 간 분단을 해소하고 공존공영을 통한 평화체제의 구축이라는 한민족 냉전체제 해체 작업이 지연되거나 무산될 수 있다.

남북관계의 개선이 주는 한반도 평화의 안정을 기대하지 않은 국민은 많지 않다. 그러나 한반도 평화를 이루는 방법에 대해서는 이견이 있다. 최근의 대북정책을 둘러싼 여러 갈등 역시 대북정책 그 자체에 대한 문제라기보다는 정책 추진방법과 이에 대한 기대 효과에 대한 갈등이라고 할 수 있다.

남북관계에서는 북한에 끌려 다닌다는 비판이 비등하면서 대북정책의 효과에 대한 비판이 증가하였다. 대북 화해협력정책에 대한 주요 비판의 내용은 정부의 대북 지원이 ‘한반도 안정에 어떤 기여를 하였는가’하는 점이다. 북한에 대해 일방적으로 지원을 하면서도 북한에 끌려 다닌다는 비판적 평가 속에서 북한의 미사일 발사와 핵실험은 대북정책 자체에 대한 비판으로 이어지고 있다.

96) 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도개혁과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005), 3쪽.

통일을 접근함에 있어 이념을 중심으로 하든 민족을 중심으로 하든 간에 문제는 남북 간의 문제에만 집착하기에 갈등이 발생한다. 보수집단의 경우는 이념 대결에 기초하여 대북정책을 평가한다. 즉 이념의 연장 선상에서 북한과의 적대적 대결의 지속을 상정한다. 이에 따라서 통일 역시 북한에 대한 압박과 봉쇄를 통하여 북한을 약화시켜 나가는 것이 통일을 이루는 적절한 방법이라고 보는 경향이 강하다. 이러한 시각의 차이는 비정상적으로 진행된 근대화 과정과 전쟁의 아픈 경험과 관련된 것이다.

반면 진보집단의 경우에는 이념대결을 지양한다. 이념대결보다는 남북이 하나의 민족이라는 민족주의적 정서와 현실적으로 남북의 발전이 민족 전체의 발전에 도움이 된다는 것에 근거하여 북한을 포용해야 한다는 입장이 강하다.

보수든 진보든 남북관계의 시각에서만 통일정책에 접근하고 있다. 이러한 지향은 남북관계 해결이 모든 문제를 해결하는 키가 된다는 인식으로 이어지기 쉽다. 진보진영이든 보수집단이든 이러한 접근에서 벗어나야 한다. 통일문제는 인식의 전환문제, 냉전체제의 해체라는 보다 거시적인 차원에서 접근하여야 한다. 인류애적 관점을 견지하면서도 보다 장기적인 경제발전과 국가발전 전략의 시각에서 보아야 한다.

분단과 그로 인한 상처, 민주화 과정에서 깊게 새겨진 남긴 우리 사회의 트라우마가 통일문제가 거론될 때마다 치유할 수 없는 과거의 기억을 환기하고 있기 때문이다. 문제는 이러한 과거의 상처가 현실정치 지형과 교착되면서 치유할 수 있는 공간이나 여유를 갖지 못하고 서로에게 더 큰 상흔을 남기려 한다는 것이다.

진보와 보수의 갈등이 실제로 표면으로 드러날 때는 국내정치의 당파성이 중요한 개입변수(intervening variable) 역할을 한다. 가령, 집단별로 통일정책에 대한 다소간의 인식의 차이가 있는데 현실정치에서의 정파의 이해차이가 갈등을 증폭시켜 정치적으로 활용하는 것이다.

김대중 정부 시절에는 보수집단과 진보집단이 남북관계에 대한 이견은 그리 크지 않았다. 그러나 김대중 정부에 대한 지지와 반대의 의견과 맞물리면서 남북관계를 보는 시각차이로 증폭되어 간 것이다. 참여정부시대에 들어서면서도 친노와 반노 그룹이 형성됨에 따라서 남북관계를 보는 시각도 극단으로 갈리면서, 온건적 보수와 온건적 진보가 극단적 보수와 극단적 진보로 증폭되는 것이

다. 통일문제가 정치화된 셈이다. 갈등의 증폭은 이념갈등의 증폭보다는 국내정치의 갈등의 증폭이다.

통일정책에 대한 사회갈등의 해소방안의 하나는 국내 정치적 차원의 당파적 이해관계를 뛰어넘는 경제이익 중심으로 남북관계를 설정하게 되면 정파와 집단의 당파성을 넘어서 모두를 통합할 수 있는 방안이 도출될 수 있는 것이다.

사회문화교류에서 민간의 영역이 커지는 것은 현실적으로 제기될 수 있는 문제에 대한 예비적 통일과정이라는 의미가 있는 만큼 통일과정에 대한 국민들의 현실화된 인식을 유도해 나가야 하기 때문이다.⁹⁷⁾

남북 사회문화 교류에서는 특히 민간과 정부의 참여로 이루어지는 통일정책 거버넌스의 필요성이 제기되고 있다. 통일정책의 거버넌스는 과거와 달리 통일정책 추진 환경이 변화되었으며, 통일정책의 객관화를 위한 통일정책 추진의 투명성이 확보되어야 한다. 또한 대북정책 추진의 정책효율성 제고와 국민 참여의 확대라는 측면에서 통일정책 거버넌스의 필요성을 강조하기도 한다.⁹⁸⁾

북한의 대남 사회문화 정책의 추진 목적은 체제 유지 속에서 경제적 이윤 획득이라는 실리적 차원의 접근, 정치적 상징성 제고의 차원으로 체제에 위협이 되지 않는 범위 내에서 사회문화의 교류를 통한 경제적 실리에 중점을 두고 추구한다. 경제적 이윤이라는 극단적 실리성과 체제유지라는 극단적 정치성이 상존하므로 체제유지에 걸림돌이 될 경우 사회문화 교류는 경색되거나 지연되어서 남북관계 부정적 영향을 미칠 수도 있다.

남북의 문화교류에서는 교류 분야의 다양성과 추진 주체의 전문성과 추진력을 고려하여 지방자치단체 간의 교류를 강화할 필요가 있다. 지방자치 단체의 교류는 당국간 차원에서 추진하는 사업보다는 다양한 사업이 가능하며, 행정적 지원과 경제적 지원이 이루어질 수 있어 중장기적인 협력사업이 가능하여 민간 단체 교류의 불안정성을 극복할 수 있다.⁹⁹⁾

97) 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2002), 60-61쪽.

98) “공공 및 사적 개인들과 제도들이 통일이라는 공공 목적을 달성하기 위하여 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정”으로서 통일정책 거버넌스의 개념을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 이에 대해서는 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), iv 참조.

독일의 경우에도 지자체간 교류가 통일을 앞당기는 데 상당한 기여를 하였다. 1985년 11월 최초 동서독 도시 간 자매결연 이후 1989년까지 62개 도시 간 자매결연을 체결하였다. 전문가단체, 직업단체와 연계한 학술행사, 체육행사 등의 행사중심의 지원은 민간단체가 담당하지만 환경개선사업, 농업구조개선 사업, 문화사업 등의 사업은 지역별 특성을 살려 추진하는 것이 바람직하다.¹⁰⁰⁾

(2) 사회문화 교류의 내진(耐震) 구조 강화

남북관계의 지속적 발전을 위해서는 남북관계를 견인할 수 있는 동력이 있어야 한다. 2000년 남북정상회담 이후 남북관계를 포함한 사회문화 교류가 상당한 수준으로 진행되다가 다소 정체성을 이루었던 것은 새로운 동력을 얻지 못하였기 때문이다. 즉 남북관계 발전의 초기 단계에서는 사회문화 교류가 중심적인 역할을 하였지만 사회문화 교류 중심으로는 심도 깊은 발전을 이루기 어렵다. 기존의 성과를 바탕으로 새로운 동력을 찾아야 한다.

국민의 정부 출범 이후 대북정책은 북한 핵문제와 연계되어 추진되어 왔다. 북한 핵문제가 논의되는 6자 회담의 향방에 따라서 남북관계가 좌우되어 왔다. 이는 한반도 문제의 주도권 논란을 일으켰으며, 남북문제를 북핵 문제에 종속시키는 결과를 가져왔다. 그 결과 남북 사이의 동력으로서 6·15 공동선언의 효과는 시간이 흐르면서 소진되었고, 2·13합의 같은 외적 동력에 의지하는 결과로 나타났다.

2007년 남북정상회담은 남북관계의 새로운 동력을 확보하였다는 점에서 남북관계 전반 그리고 사회문화 교류에 있어서 계기가 되고 있다. 2007년 정상회담은 남남갈등의 부정적인 요소가 있었음에도 대북정책의 일관성을 유지한 결과이다.

참여정부 출범이후 대북정책은 대외적으로 '제2의 핵위기'에 따른 대북정책

99) 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안”『통일연구』6권 2호(연세대학교 통일연구원, 2002) 참조.

100) 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』(서울: 통일연구원, 1999), 72쪽.

추진의 국제적 여건이 불리하였고, 부시행정부의 대북강경책으로 인해 선택의 폭이 넓지 않았다. 이러한 상황에서 햇볕정책의 계승과 혁신에 초점을 둔 평화번영정책을 선언하였지만 정권출범 초기 특검을 수용하면서 남북의 불신감이 확대되었다.

미국의 대북정책과 참여정부의 대북정책이 엇박자를 내면서 남남갈등이 확대되었지만 정치와 경제를 분리하고 사회문화를 확대하는 최소한의 일관성은 유지되었다. 2006년 북한 핵실험 이후 대외적으로 압박이 있었고, 금강산 관광을 비롯하여 남북경협에 대한 중단의 목소리가 있었지만 개성공단 사업과 금강산 관광을 유지함으로써 남북관계의 신뢰를 확보할 수 있었고, 이것이 2007년 남북정상회담의 기본 바탕이 되었다.

향후 남북관계 역시 대북정책 추진의 결과를 둘러싼 논쟁은 계속될 것이다. 북한 핵문제가 순차적으로 해결되어 간다고 해도 국군포로를 비롯하여 남북자 문제, 종전선언과 휴전협정, NLL과 같은 한반도 근본 문제에 대한 접근과 해법을 둘러싼 쟁점들이 남북관계 발전의 쟁점으로 작용할 것이다.

한반도의 근본 문제들은 남북의 논의나 합의로 풀 수 있는 문제가 아니다. 남북이 합의하여도 국제사회의 공인이 있어야 한다. 최악의 경우 우리가 합의하지 않아도 종전협정 당사국 자격으로 대한민국을 제외한 미국과 북한의 합의를 통해 선언할 수도 있다. 이런 경우에는 국제사회는 물론 동북안 내에서 한국은 국제적 따돌림을 당할 가능성도 배제할 수 없다.

이제 한반도 문제의 국제성을 감안하여 현실적이고 객관적인 상황에서 한반도 근본 문제를 풀어나가고, 국군 포로 같은 근본 문제도 해결해 나가야 할 것이다.

향후 남북관계는 6자 회담의 틀이 동북아 다자간 안보체제의 틀로 자리잡을 것이며, 6자 안보 체제가 초기에는 느슨한 협력체제로 출발하겠지만 안보를 중심으로 경제, 에너지, 환경과 같은 동북아 문제를 논의할 수 있는 긴밀한 관계로 발전할 것이다. 6자 협력의 당사국으로 남북관계도 6자의 틀에서 안정성을 갖게 될 것이고, 불안정성도 해소되면서 견고한 틀을 갖추어 나갈 것이다.

<표 15> 국민적 합의 도출을 위한 목표와 과제

목표	과제
• 한반도 평화와 남북경협을 위한 안착	<ul style="list-style-type: none"> • 한미공조와 민족공조 사이의 균형잡힌 외교정책과 대북정책의 조화 - 한미간 군사동맹체제의 재조정 - 한반도 평화체제와 관련한 한미 군사협력체제의 재조정
• 동북아시아 공동의 안보 및 경제협력체제 구축과 남북 위상	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 협력체 건설과 대북/대미 정책의 조화 - 한반도 다자간 안보체(안보포럼 등)의 참여와 정부 역할 모색
• 경제협력에서 정부와 민간의 역할 분담 체계화	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 주도의 개발, 투자, 민간 주도의 경제협력 사업에 대한 원칙 마련 - 동북아 경제협력체를 고려한 신동북아 구상의 필요 - 남북 경제협력의 다각화 : 북한의 시설 현대화 및 공동 이용
• 남북관계 진전에 따른 법제도의 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 6.15기념일 제정, 국가보안법 논의 - 국민적 지지와 합의의 확보 - 정치대화의 의제와 합의 형성
• 대북정책의 일관성과 합의	<ul style="list-style-type: none"> • 대북정책의 지속성과 일관성 유지 - 다양한 정부-민간 협의 기구 형성
• 정상회담의 정례화 및 남북협상 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 남북대화의 틀 구성 - 남북대화 총괄 조정 기능의 합리적 재조정 - 통일방안과 관련한 남북협상 및 공동 연구

2. 사회문화교류 추진방향

가. 사회문화교류 발전을 위한 정책과 방안

(1) 기본 방향

남북 사회문화교류의 기본방향으로 아래의 다섯 가지를 제시해 보고자 한다. 첫째로는 사회문화교류를 통해 남북 사이의 이질성을 극복하고 동질성을 회복하면서 민족공동체 의식을 함양해 가야 한다는 것이다.

남북관계의 지난 60년은 체제의 차이로 인한 문화와 생활방식 전반에서 이질화가 강화되어 온 과정이라 할 수 있다. 같은 말을 쓰면서도 그 용례가 다르고, 특히 정치체제의 차이에서 오는 문화 차이는 심지어 갈등의 대상이 되기도 한다. 북한을 방문하는 모든 사람들이 느끼게 되듯이 북한 사회를 지탱하는 김일성-김정일 두 지도자의 초상과 동상, 구호 등은 북한에 대한 생경한 인식을 심화시키는 대표적인 기제들이다. 이미 2001년에 민간 대표단의 일원이 북한의 김일성 주석의 생가인 만경대를 방문하는 과정에서, 방명록에 작성한 문구가 문제가 되어 통일부 장관이 탄핵되는 일이 벌어졌던 데서 확인되듯이, 이러한 문화차이는 곧바로 남한 사회의 갈등으로 비화되기도 하는 것이다. 전통문화라 하면 화려한 복색의 궁중 문화이거나 늦은 템포의 가락, 사물놀이와 같은 민중문화에 익숙한 남한에게 북한의 빠른 율동과 율동, 개량된 악기 등도 생경하기는 마찬가지였다. 그나마 만나서 곧바로 소통한 것이 있었다면 일본문제와 고구려 시대의 역사 정도였다.

사회문화교류는 바로 이러한 상호간의 차이가 서로의 이질성을 확인하는 과정이 아니라, 우리 문화가 단일민족성을 유지하면서도 다양한 문화형식을 축적시켜 왔음을 이해하는 과정이 되어야 한다. 평양말의 억양 차이만 해도 50년대와 60년대 우리 영화의 말투와 매우 유사한 점을 확인하면서, 오히려 남한의 변화가 더욱 급속했음을 확인하는 것도 동질성과 다양성을 인식하는 과정이다. 북한의 예술을 소련의 영향으로서가 아니라 고구려에서 유추해 보는 이해의 넓이도, 교류가 깊어지면서 생겨나는 것이다. 그런 점에서 순수한 기량 경쟁이 가능

한 스포츠 교류나 다양성의 한 영역으로서의 종교간 교류 등도 남북간의 동질성과 다양성을 이해해 가는 과정이 되고 있다. 이러한 과정들이 공동체의 관념을 새롭게 만들어가는 것이다.

둘째로는 남북 상호간에 이해와 신뢰 형성 과정의 축적이라는 관점에서 사회문화교류, 협력을 추진하는 것이다.

사회문화교류를 둘러싼 남북 사이의 관점 차이는 익히 알려져 왔다. 1950년대를 예로 놓고 보면, 이 시기는 체제경쟁에서 북이 우세했던 상황이라 그런지 북은 지금 현재 남에서 말하던 것과 거의 유사한 얘기를 하고 있다. 1954년 4월 27일 제네바 회담에 나온 북한 대표 남일은 “조선의 민족통일을 실천하기 위해 경제 및 문화교류, 즉 통상, 재정회계, 운수, 경계선 관계, 주민의 통행 및 서신의 자유, 문화 및 과학교류 및 기타를 설정, 발전시킬 대책들을 즉시 취하자”¹⁰¹⁾고 강하게 말했던 것이다. 그러나 북한은 남북 경쟁관계에서 결정적으로 밀리면서 협의가 진행되었던 1991년 남북기본합의서 채택과정에서는 매우 수세적인 모습을 보여준다. 당시 남한은 “남과 북은 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호개방을 통해 민족구성원들이 서로 상대방의 실상을 알 수 있도록 한다¹⁰²⁾”라거나 “남과 북은 민족전체의 복지향상과 균형발전을 도모하기 위하여 교통·통신, 학술·교육, 언론·출판, 종교, 보건, 환경, 체육, 과학·기술 등 여러 분야에서 상호교류와 협력을 실시한다.”는 매우 강한 안을 제시하였다. 이에 대해 북은 남한이 제기한 안에서 신문, 라디오, 텔레비전 등을 빼는 안을 제기하면서 “악취를 풍기는 썩은 문화의 오염”으로부터 보호하기 위한 것이라 주장하기도 하고, 북한 사회는 “모든 인민이 서로 단합하고 동지적으로 협조하면서 건전하게 일하고 생활하고¹⁰³⁾” 있기 때문에 자본주의 사회의 병폐들이 없다고 주장하기도 했던 것이다. 이러한 역사가 보여주는 것은 남북 사회문화교류가 자칫 서로의 체제 우위성을 선전하는 공간으로 위치 짓게 될 가능성이 있음을 보여준다.

남북 사회문화교류는 실질적인 교류의 주체들이 만나고, 교류와 협력의 회수가 누적되면서 자연스럽게 쌓이는 신뢰를 바탕으로 지속성을 갖게 된다. 교류속

101) 이수석, “북한의 대남사회문화교류정책에 관한 연구,” KOREASCOPE 연구논문자료 05 권, (2000); www.koreascope.org/gnuboard(검색일: 2007.11.25).

102) 최대석, “남북한 사회문화교류협력 추진방향,” 『통일연구논총』, (1995), 80쪽.

103) 위의 글, 80쪽.

에서 초기의 어색함은 곧 사라라들고 어떤 목적의식 같은 것들이 있었다고 하더라도 점차 그 의미를 점차 잃어가는 경험을 하게 되는데, 그것은 사회문화교류 자체가 동류의 분야 사람들이 교류의 주체가 되고 있기 때문이다. 역사학자들의 만남에서 중요한 것은 역사에 대한 학문적 수준이나 학자로서의 열정이지만 그의 정치적 주장이 아니며, 작가들에게서도 중요한 것은 창작의지와 역량이지 주의, 주장이 아닌 것이다. 사람들 사이의 믿음과 존경, 신뢰 없이 교류가 지속되기는 어려운 일이다. 그런 점에서 사회문화교류는 그 과정 하나하나를 통해 신뢰를 구축하는 과정이 되는 것이다. 그리고 이 방향은 또한 견결히 지켜져야 하는 것이다.

셋째로는 남북관계의 전반적 발전과 더불어 사회문화교류의 경우도 제도화 단계로 들어가야 한다는 것이다.

사회문화교류의 제도화 단계란 남북 사이의 공동기구를 구성하고, 공동의 준거틀을 만들고 이렇게 만들어지는 합의문서에 상호간에 법적 권한을 부여함으로써 제반 교류가 일시적, 일회성에 머물지 않고 지속적으로 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 그간 북한 사회는 자체의 정치, 경제체제의 불안정성으로 인해 보통국가와는 다른 특징을 보였고, 이로 인해 정치, 군사적 문제가 불거지면 모든 관계가 단절되는 현상 속에 있었던 것이 사실이다. 이러한 관계 상태에서 상호간 약속과 책임이 법에 의해 보장되기는 무척 어려운 일이다. 2000년 남북정상회담에도 불구하고 2차 정상회담까지의 7년 동안 남북관계가 단절과 재개가 반복되었던 것도 이러한 불안정성이 이유인 것이다. 그런 점에서 2007년 남북정상회담은 남북관계의 불안정성을 극복하고 제도화로 진입하는 기회를 제공하고 있다. 사회문화교류의 경우도 후속 총리회담에 이르러, 남북사회문화협력공동위원회 구성을 합의하게 된 것이다. 이제 남북사이에 나누어지는 제반 논의들은 합의서의 형식으로 생산될 것이다. 이 과정을 통해 협력 사업의 영역이 넓어지고 교류주체들도 다양하게 참여할 수 있을 것이다. 이러한 확장이 상호간의 법적 질서와 부딪히는 경우가 있다면 합리적인 수준으로 조정도 이루어져야 할 것이다.

넷째로는 남한 사회내에서 민주주의를 확대하고 평화문화를 정착시키는 노력속에서 남북사회문화의 전반적인 발전을 이끌어 가는 과정이 되어야 한다는 것이다.

사회문화교류가 사회통합과 사회문화공동체의 구성이라는 목표를 향해 간다고 할 때 그 지향은 보다 나은 미래임이 분명하다. 그런 점에서 현 단계 사회문화교류가, 남과 북에 존재하는 것들만의 교류가 되는 것으로는 부족하다. 그것은 남과 북의 사회현상, 문화현상에서 분단의 잔재들을 늘 보게 되기 때문이다. 특히 평화의 문제는 보다 심각하다. 북한이 자랑하는 ‘아리랑’ 공연에서 표현하는 평화는 외적의 침략에 대항해 싸우는 강한 군대로 상징된다. 이러한 평화는 전쟁을 준비해야 평화가 지켜진다는 주장으로 전쟁시대를 전제한 국가주의의 발현이다. 이러한 인식이 온 사회를 병영국가로 만들며 민주주의에 대한 제약도 당연시하는 인식으로 발전된다. 이것은 우리의 지향이 아니다. 다른 한편에서 북과 대치하는 우리의 현실에 집착한 나머지 우리가 지향해야 할 민주주의와 평화를 의도적으로 지체시키는 현상도 극복해야 한다. 만약 우리가 북한을 의식하지 않았다면 이라크에 우리 군대를 파병하는 일을 더욱 신중히 결정했을 것이라 판단하듯이 우리의 사회현상도 분단에 가위눌려 있다.

여기 ‘접근을 통한 변화’라는 준거틀이 있다. 이것은 지난 7년간 대북 화해, 협력정책의 기초를 이루는 하나의 원칙이었다. 이것은 흔히 사회문화교류의 목표로서의 북한 개혁과 개방 유도의 유력한 방법으로 표현되어 왔다. 그러나 북한은 늘 경계심을 감추지 못한다. 그런데 여기서 좀 더 짚어 보아야 하는 것이 있다. 그것은 사회문화교류의 영역을 우리의 관점에서 ‘북한 변화’로 규정하는 것이 무리라는 것이다. 왜냐하면 우리 역시 분단에 옥죄어 있기 때문이다. 그런 점에서 우리는 우리의 문화를 재형성할 필요가 있다. 그것이 바로 남한 사회 내에서의 더 많은 민주주의의 확산과 평화문화의 정착이다. 바로 여기서 ‘변화를 통한 접근’이라는 뒤집은 준거틀이 필요해진다. 북한의 변화는 북한 스스로가 하는 것이며 우리는 늘 남북통합의 미래 구상 위에서 우리를 발전적으로 변화시킴으로서 북한에 영향을 주는 것이다. 예컨대 국가보안법을 어찌할 것이냐 하는 문제가 있다. ‘변화를 통한 접근’의 관점에서 보면 우리의 행동은 국제적으로도 비난을 받는 이 법의 문제점을 과감히 고치게 된다. 이를 통해 오히려 북한을 압박하는 것이다.

다섯째는 사회문화교류의 추진에서 점진적, 단계적 통합이라는 방향 하에 민(民)과 관(官)의 협력을 모든 영역에서 실현하는 것이다.

사회문화교류가 사회통합의 큰 틀 속에 있음은 물론이며 이는 단계적이면서

도 점진적인 통일의 과정과도 부합되어야 한다. 그런 점에서 민간이 주체가 되고 정부가 지원하는 사회문화교류의 영역에서 특히 민과 관의 협력체계 구축은 매우 중요한 과제이다. 그런 점에서 정부와 남북 사회문화교류 협력 단체들 간의 조정, 협력기구를 시급히 형성하여 정책과 사업을 소통하여야 한다. 더불어 개별 단체들의 자체 판단만으로 추진되는 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 관련 기관과 단체들의 자문을 받도록 하는 체계도 구비해야 한다. 사업에 필요한 재정의 경우도 정부 지원을 늘리되 심사를 좀 더 정확하게 진행되도록 하여 사업능력이 배가되도록 해야 할 것이다. 더불어 민간 교류 주체들에 대한 교육의 경우도 향후 실무적인 부분에 한정될 것이 아니라 좀 더 깊이 있는 논리구성이 가능한 수준까지 끌어 올리도록 교육체계도 정비해야 한다.

(2) 남북 사회문화교류 각 영역의 발전

① 성장분야의 심화

사회문화교류의 발전을 위한 각 영역의 구체적인 발전 방향을 모색하면서 먼저 살펴보아야 할 것은 2000년 이후 지금까지 남북 사회문화 교류 영역에서 성장했던 분야이다. 이러한 분야의 사업은 현재의 남북관계를 반영하는 것으로 앞으로는 협력사업이 더욱 깊어질 가능성이 높은 분야이다. 그 분야에 대해서는 이미 앞장에서 설명이 되었다. 6.15기념일 공동행사와 같은 총괄분야와 노동, 농민, 여성, 청년, 작가, 교사 등 부문, 단체별 공동행사, 역사분야와 언어 분야, 유적·문화재 발굴, 보존 및 여기에 종교가 매개된 교류분야, 지방자치단체와 같이 인도지원사업과 연관된 분야, 방송이 매개된 공연분야나 체육 분야 등이 그것이다. 북의 입장에서 역사학과 같이 체제 부담감이 덜한 분야와 체육과 공연같이 경쟁력이 있는 분야, 문화제와 언어처럼 남북 공히 정치 부담이 없는 분야, 노동, 농민과 같은 부문단체 등 민간 부분 중에서도 북이 자신의 입장을 자신 있게 주장할 수 있는 관계분야 등이 주로 선택되었음을 알 수 있다. 이러한 분야들은 좀 더 심화되어야 할 것이다.

우선 역사 공동 복원사업이다. 남북이 공동으로 고대사 연구를 진행하면서 역사에 대한 복원 작업을 통해 민족공동체의 역사적인 기반을 회복시키는 것이 필요하다. 일본, 중국 등 관계에서 역사문제 공동대응도 필요한 일이지만, '역사문제'가 정치문제가 되어 있는 현실을 감안해서 점진적으로 접근하는 것이 필요하다. 그러므로 먼저 공동 연구를 축적하는 일이 중요하다. 다음으로는 북한 소재 문화재의 발굴사업도 확대해 가야 한다. 그러자면 북한 지역 전반에 대한 문화유적 공동조사가 무엇보다도 필요하다. 현재 개방 지역 외 지역을 대상으로 하는 공동조사에 대해 북은 소극적이다. 그래서 유엔교육과학문화기구(UNESCO)와의 협조를 좀 더 높여야 한다. 이를 통해 재정적, 기술적 지원을 더욱 늘리면서 남북 사이에서도 공동조사와 보존사업이 이루어지도록 유도해야 한다. 과정에서 제3국에 있는 남북유적의 공동발굴을 추진해보는 것도 필요하다. 북한 지역 소재 유물전시관 현대화 사업을 지원하는 것도 필요하다. 평양의 중앙역사박물관은 민족의 문화유산을 보관, 전시하기에는 너무 초라하다. 남북 사이에 보다 본격적인 전시회를 열어가면서 해외 KOREA 전시를 공동 추진하는 것도 필요하다. 전시회를 하다보면 역사연구가 따라가므로 인적교류도 자연스럽게 가능해지며 세계 학자들과의 교류도 생겨나게 된다. 이러한 다양한 사업을 위해 민족문화유산의 계승, 발전을 위한 남북회담들도 마련되어야 할 것이다.

다음으로는 언어, 방송, 체육, 종교, 문화예술 등 분야에서도 좀 더 심화된 협력사업이 추진되어야 할 것이다. 언어의 경우 거래말큰사전편찬사업회가 있고 관련법도 제정되어 한반도 뿐 아니라 한민족의 방언 수집에 이르기까지의 방대한 작업 구도를 설계하고 있지만 공동연구의 기반은 여전히 약하다. 마땅히 개성지역 내 공동사무국 내지는 연구소 같은 것을 운영해야 할 일이다. 방송 분야의 경우도 드라마 '사육신'과 같은 프로그램 위탁제작에서, 공동제작으로 나아가야 한다. 북한이 개방하는 지역 한도 내에서라도 남한처럼 제작세트가 만들어지면 가장 좋은 모양이겠으나 이는 시간이 걸릴 일이다. 현재 방송위원회가 진행 중인 영상물 소개모임을 좀 더 내실을 기하면서 구상을 넓혀나갈 수도 있을 것이다. 체육의 경우는 2007년에 체육교류협회 차원에서 북한 유소년 축구대표들의 남한 지역 연수 프로그램까지 운영해 본 만큼 제한 없는 교류가 이루어져야 할 것이다. 또 북한 아이스하키팀이 강원도를 방문하여 친선 경기를 하는 마당에

전통이었던 경평축구를 미룰 이유가 없다. 올림픽 단일팀 문제는 북한의 체육 기반이 체계화될 때에 해도 늦지 않으나, 세계선수권대회와 같이 종목별 대회에서는 단일팀 운영 폭을 넓혀가야 할 것이다. 스포츠 국제대회가 동포들에게는 대통령의 방문과 같은 단결의 기회가 되는 만큼 단일팀으로건 아니건 공동응원을 위한 지원을 하는 것도 필요한 일이다. 스포츠 교류는 국제대회의 공동유치를 통해 남북은 물론이고 국제 체육인들이 남북을 오가며 경기를 펼치는 것이 가장 좋은 일이며, 그러한 계기에 평양이 아닌 북한의 다른 지역 하나를 더 대외에 공개할 수 있도록 지원할 수도 있을 것이다. 종교분야는 지금까지 진행해 온 종교시설의 복원 사업을 안정적으로 추진하여야 하며 이에 기초하여 종교행사를 정례화 시키는 일이 필요할 것이다. 문화예술의 경우는 무궁무진한 협력사업의 영역이 열려있는 공간이다. 무엇보다도 장르별 교류가 실질화되어야 한다. 시범적인 수준의 남북 클래식 공연에서 각자의 창작곡 발표를 하는 수준으로 나갈 수 있다면 바람직한 일이며, 북의 가극 '춘향전'과 남의 가극 '금강'이 해외에서 공동으로 열릴 수 있도록 협력하는 것도 필요한 일일 것이다. 공동 공연이 부담된다면 먼저 북이 자랑하는 공연예술의 미곡공연을 남쪽에서 도와줄 수도 있을 것이다. 이런 단계를 지나면 남쪽의 기획사가 투자하여 북도 참가하여 함께 만드는 공동연출도 먼 미래의 일이 아닐 수 있다. 남북 미술인들이 실제로 주제가 되는 미술교류전은 꼭 필요한데, 이는 북한 미술작품이 값싼 상품으로 전락한 현재의 부정적 교류현실 때문이다. 각각의 장르 주류가 각자의 체제 속에서 이미 정해져 버리고, 이에 따라 정형화된 상태에서 서로 교류하는 방식을 뛰어넘는 구상도 해 볼 수 있다. 예컨대 문화예술 분야에서 새로운 인재육성에 대한 상호교류와 협력이다. 이는 교환교수제도나 공동연수 같은 것으로 될 수 있다. 상시적 문화교류를 위한 인프라의 구축을 생각해 볼 수 있는데 가장 쉽게 접근할 수 있는 것이 남북공동지역, 즉 개성에 문화공연센터를 만드는 것이다. 개성관광을 염두에 놓고 볼 때, 서울의 예술의 전당과 같은 수준은 아니더라도 남북이 공연할 수 있는 수준의 공간을 마련하는 것은 필요한 일일 것이다.

② 신규분야의 발전

향후 교류에서 발전 가능성이 새롭게 부각되는 것들이 있다. 가장 먼저 떠

오른 분야는 왕래성 인적교류의 영역이다. 이미 유소년 축구연수가 언급되었지만 선수간 교류는 미약했던데서 보여지듯이 북은 훈련된 사람 외에 남한 사람과의 교류를 부담스러워 한다. 그러나 개성공단 내 기술교육센터의 건립에서 보듯 기술교육에 대해 북한은 관심이 많다. 2007년 5월 평양의 국제상품전람회에 참여한 국책 연구기관들은 북한의 관계자들과 공동프로그램을 운영하고자 하는 욕구가 강했다. 산업연구원이나 교통연구원 등이 특히 교류의지가 높았다. 이런 단위들이라면 현장이 앞서있는 지역에 체류하면서 공동연구가 가능하다. 환경분야나 보건, 복지 분야의 경우도 이와 유사하다고 할 수 있다. 전문지식과 기술력이 필요한 분야이기 때문이다. 북이 남쪽 지역에서의 연수나 연구를 꺼려한다면 제3국을 선택할 수 있다. 하나비즈센터와 우리민족서로돕기운동이 진행하는 IT교육은 단동에서 계속 열리고 있는데 북한의 석사급 인력들이 매년 빠짐없이 연수를 받고 돌아간다. 수요는 있는 것이다. 나중에 철도가 지원되고 도로가 개보수되어 육로 소통이 가능해지면 평양 지역 정도에서는 교환 연구의 체류지도가 가능할 것이다. 중장기적으로는 국제기구와 연계하여 주로는 공학분야 등의 고급 인력 양성을 지원하는 구조를 생각해 볼 수 있다.

두 번째로는 민족전통문화나 생활문화 분야의 교류협력 사업이다. 남북강원도 민속축전이나 제주도 평화축전 등에서도 남북이 씨름과 같이 전통적인 경기를 펼쳤고, 별도로 전통공예전 같은 남북기획전시회도 있었다. 전주의 대사슴놀이나 북청 사자놀이 같이 각 지방단위에 전통적으로 전해 오는 문화를 보존하는 행사에서 서로 교류하는 것도 필요한 일이다. 이런 문제들은 남북의 이질화 문제라기보다는 남북 각자가 전통과 단절해 온 문제들이고 온전한 민족성의 회복이라는 차원에서 이 분야 교류와 공동연구 사업이 의미가 있다. 생활복장이나 김치, 식혜와 같이 민족고유의 의식주 등 생활문화의 교류 같은 경우도 중요하다. 남북교류의 초기 단계에서 남북이 함께 편하게 나눌 수 있었던 얘기는 음식 얘기였다는 것은 경험하는 바다. 드라마 '대장금' 팀의 방북과 촬영이 소개되었을 때 관심이 높았다는 점에서도 향후 음식문화의 교류가 만들 민족성의 확산은 기대하는 바가 크다. 다만 자료적 수준의 소개 방식으로 접근해서는 안되며 직접적인 체험위주의 프로그램으로 발전시켜야 하리라 본다.

셋째로는 지원협력 사업을 진행하는 단위들에서도 사회문화사업을 진행하는 것이다. 대표적으로는 지방자치단체들 사업이 있다. 하나의 예로서 농업지원사업의 경우, 필연적으로 농촌 개발 사업이 따라가야 하는데, 이 분야 사업에서 소학교와 같이 교육시설에 대한 지원은 필수적이 된다. 이는 지원사업으로 분류될 수 있을 것이지만, 이 사업에서 좋은 결실이 있어 축하 행사라도 하게 되면 토속적이며 민속적인 문화유형이 기획되어야 한다. 이런 유형은 자연스럽게 자매결연으로 가야 하는데 그렇게 되면 인적교류도 생겨날 수 있는 것이다. 게다가 소학교간 자매결연도 없으리란 법이 없다. 학교간 '공동 문화자랑대회'도 생겨날 수 있는 것이다.

넷째로는 청소년 분야의 교류 사업을 증진시키는 일이다. 현재 청소년 교류는 금강산 나무심기를 공동으로 하거나 남한의 청소년들이 북한의 소학교를 방문하는 정도에 그치고, 실제의 공동 프로그램을 운영한 경우는 전무하지만 이 또한 과거일이 될 수 있을 것이다. 홍사단이 진행하는 심양지역에서의 조선족 청소년과 남한 청소년의 체육대회에 북 청소년이 참가하는 경우는 2006년에 처음 논의되었고, 추진되지는 않았지만 성사 가능성이 있다. 소학교 학생들에게 축구공과 신발을 지원하고 남북 유소년 축구 대회 같은 것을 청소년 교류의 초기 형식으로 가져갈 수도 있다. 남북 사이에 쉽게 합의해 오고 있는 역사분야 같은 데서 유적 참관 사업을 함께 진행하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

다섯째는 문화산업 분야의 활성화를 통해 사회문화교류 목표에 접근하는 것이다. 사회문화 교류를 통한 문화산업의 확산이다. 북한의 실리성에 대한 대북접근 방안으로서 남북경협을 문화산업으로 확대한다. 특히 첨단과학기술을 응용한 문화콘텐츠 분야의 교류를 확대하고 남북 공동의 문화상품을 개발함으로써 자연스런 문화교류와 함께 경제적 실리를 추구해야 한다.

사회문화 교류에서 콘텐츠 분야가 갖는 장점은 다음과 같다. 우선 남북 교류와 협력의 다양성을 확보할 수 있다. 남북교류의 규모에 있어, 소프트웨어의 단순 수입 판매에서, 프로그램 공동개발, 관련합작회사 설립에 이르기까지 투자규모를 다양하게 할 수 있다. 따라서 시범사업의 결과를 보아가면서 장기적인 기술협력에 이르기까지 협력규모나 방법이 다양하여 대기업은 물론 중견기업이나

벤처기업의 참여가 용이하다. 다음으로는 언어와 역사, 문화 분야에서 남북이 공유한 문화를 자산이 풍부하다는 점이다. 전통게임이나 체질진단 프로그램 같은 북한의 소프트웨어는 이미 국제적인 검증은 거친 분야이므로 이를 확대하면 국제적으로 경쟁력 있는 상품을 개발할 수 있을 것이다. 북한이 단기간 내에 발전 가능성이 높은 소프트웨어 개발에 주력하면서 상업성 있는 게임·언어처리·애니메이션 분야에서 공동개발이나 기술교류, 판매가 활발하게 일어나고 있는 것도 이런 이유이다. 남북의 언어적 공통성에 기반한 번역프로그램이나 금강산 관광과 같은 관광지, 북한의 역사유적지(고구려고분, 고려의 유적지 등), 북한의 민속놀이, 북한 지역 전통문화 먹거리 등의 콘텐츠 개발이 가능하다. 세 번째는 남북 당국의 정책적으로 배려하는 분야이다. 북한에서 과학기술 분야의 대외적인 교류는 다른 분야에 비하여 활발하게 추진하고 있으므로 과학기술과 문화를 결합한 문화 콘텐츠 분야의 교류를 지원하고 추진해야 한다. 북한도 과학기술 분야에 대한 관심이 높고 외국과의 협력사업도 적극적으로 추진하는 만큼 남북의 협력은 다양한 범위에서 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 콘텐츠 분야는 남북 사이에 상대적으로 적은 기술격차를 보이고 있는 분야이다. 북한의 경제력은 남한에 비하여 최소 5년에서 최대 30년까지의 차이를 보인다. 특히 자동차, 전력, 조선, 화학섬유, 방직, 제지산업의 기술수준이 가장 낙후되었으며, 상대적으로 컴퓨터 분야와 비철금속 분야가 격차가 적었다.¹⁰⁴⁾ 북한은 특히 산업 분야 가운데 소프트웨어 분야는 국가의 적극적 정책 추진에 힘입어 국제적 수준의 프로그램들을 개발하고 있으며, 해외 사업을 위한 준비도 활발하게 전개하고 있다. 콘텐츠 분야는 남북 사이에 가장 활발한 교류가 가장 활발한 분야이다.¹⁰⁵⁾ 넷째로는 북한의 우수한 인적 자원을 최대한 활용할 수 있다. 북한에서 컴퓨터 관련 붐이 일면서 영재교육기관에서 특별히 컴퓨터수재반이 운영되고 있어, 우수한 인적 자원을 활용할 수 있다. 이는 문화산업을 앞으로의 핵심 산업으로 육성하고자 하는 한국의 문화정책에도 부합되는 정책일 뿐만 아니라 한국의 문화상품에 대한 경쟁력을 높일 수 있는 방안이다. 문화산업 분야의 교류는 시장논리로 서도 제작비용의 절감효과를 기대할 수 있는 이점이 있으며, 잦은 교류를 통한

104) 「한국경제신문」 2001. 5. 28.

105) 북한은 2004년 중국 심양시 영산중로에 소프트웨어 개발회사인 '조선6·15심양봉사소'를 설립하고 본격적인 영업에 시작하는 등 산업적 측면으로 국가적으로 지원하고 있다.

문화적 이질감을 해소하고, 고급인력의 확보가 용이하며, 북한 자체의 자생력을 강화시킬 수 있는 장점이 있다.¹⁰⁶⁾ 만화영화나 모바일 게임 등에서 남북은 성공적인 사례를 경험하였다. 애니메이션에 있어서 기획과 자본, 주요 스토리보드는 한국이 담당하고 기본 작업은 북한이 담당하는 등의 역할 구분이 가능하며, 이미 이 분야에서는 큰 성과를 거두었다. 남북의 문화산업을 통한 해외진출 가능성을 보여준 작품으로는 애니메이션 「뽀롱뽀롱 뽀로로」가 있으며, 애니메이션 분야의 교류 가능성은 다른 어느 분야 보다 높다.¹⁰⁷⁾ 앞으로 영화제작에 있어서 기획과 자본은 한국이, 촬영지나 배우의 공급은 북한이 담당할 수 있을 것이다. 문화산업은 문화예술 분야의 독자적인 역량보다는 정보통신 관련 부처, 통상관련부처 등 관련 기관과의 효율적 업무 조정 속에서 국가발전의 동력원으로 미래 사회의 국부(國富) 창출의 동력이 될 것이므로 이를 뒷받침하는 정책이 적극 추진되어야 한다.¹⁰⁸⁾

여섯째는 DMZ의 평화적 이용과 같이 환경과 생태가 결합하는 새로운 문화 영역의 생산이다. DMZ의 평화, 생태 공원화는 오래된 구상으로 군사 문제의 미해결과 더불어 여전히 묻혀 있는 영역이다. 이 문제는 아직까지는 DMZ의 보존이라는 차원에서 접근하고 있는데, 그 대표적인 것이 개성공단을 가로지르는

106) 김종세, “남북합작 3D 애니메이션 제작 사례발제문,” 『2002 남북문화교류협력사업의 진단과 전망』 (한국문화정책개발원, 2002), 122쪽.

107) 남북 최초의 합작 애니메이션인 「개으른 고양이 덩가」에 이어 하나로 통신과 삼천리 총회사가 두 번째로 제작한 텔레비전 방송용 애니메이션이다. ‘뽀롱뽀롱 뽀로로(Pororo the Little Penguin)’는 5분짜리 52편으로 구성된 시리즈 물로서 아이코닉스가 기획하고 하나로 통신과 스카이라이프가 투자했으며, 남한의 오콘과 EBS, 북한의 삼천리총회사가 공동으로 제작하였다. 꼬마 펭귄인 주인공 뽀로로가 동물 친구들과 함께 탐험을 하면서 자연을 배워 간다는 내용의 아동용 텔레비전 시리즈로 2003년 11월 EBS를 통해 처음 선을 보였다. 2003년 이탈리아 포지타노에서 열린 ‘카툰스 온디 비이’, ‘프랑스 안시 페스티벌’, 서울 ‘SICAF 영화제’ 등에서 경쟁작으로 선정되었으며, 정보통신부에서 주최하는 ‘2003 디지털 콘텐츠 대상’에서 국무총리상을, 문화관광부 주최의 ‘2003년 대한민국 만화·애니메이션·캐릭터 대상’에서 문화관광부장관상을 받았다. 2003년에 프랑스 최대 방송사인 국영 TF1 방송사와 관련계약을 맺은 것을 비롯하여 해외수출되고 있다.

108) 김동규 외, 『실질적 통합단계에서의 남북문화예술 분야의 통합방안』 (서울: 통일연구원, 2002), 108-110쪽.

사천강의 오염물질 유입문제다. 따라서 개성공단의 성장과 더불어 환경압력이 높아지게 되면서 DMZ에 대한 관심도 고조된다는 의미이다. 물론 이것은 단편적인 예에 불과하다. DMZ에 대한 쉬운 구상은 역시 ‘청계천 구상’같은 자연친화적 개발이다. 역시 개발에 포인트가 주어진다. 개성공단 근처 DMZ는 습지 접근이지만 다른 지역은 울창한 숲의 형성으로 접근할 수도 있다. 교토의정서에 의한 탄소배출권 문제가 곧 다가오는 조건에서 한반도의 허리를 울창한 숲으로 가꿀 수 있다면 더할 나위 없는 것이다. 북한에서 자주하는 국토순례에서 판문점 코스가 있다. DMZ 순례로 바꾸어 적대성이 아니라 평화와 환경과 생태와 화해를 경험하는 것이 필요하다. 보존도 해야 하고 복원도 해야 하며 일부는 개발도 해야 한다. DMZ가 운용되려면 ‘지속가능한 발전’이라는 마인드가 필요하다. 북은 아직 그런 관점이 부족하므로 관련자들이 만나 생각을 맞추는 일이 필요하다. 환경분야 협력사업이 진행되면서 이에 관계하는 사람들이 늘어나야 하는 것이다.

일곱째는 해외동포와연계한 민족문화정체성을 확립하기 위한 사업이다. 2007년 남북 정상은 남과 북은 국제무대에서의 민족의 이익과 해외동포들의 권리와 이익을 위한 공동 노력’하기로 합의하고, 남북공동선언 제8항에 명시하였다.

남북 문화의 교류와 협력은 한반도뿐만 아니라 해외에서도 갈라져 있었던 해외 한민족 동포들 사이의 문화 통합과 연계하여 해외 한민족 사회의 문화적 갈등과 정체성을 극복할 수 있도록 사회문화 정책을 추진하여야 한다. 우리 민족은 600만 이상의 재외동포를 갖고 있다. 이는 남북을 합친 7,000만 명의 10%에 해당하는 숫자이다. 본토 인구 대비 해외동포 인구의 비율은 중국의 1.8%, 일본의 1.45%에 비하여 월등히 높은 수치이다. 또한 분포 면에서 세계 어떤 민족보다 광범위하게 흩어져 있다. 해외로 나간 사유도 다양하다. 국권상실기의 생존을 위한 해외진출에서부터 경제적인 이유, 정치적인 이유 등으로 해외에 나갔다.

남북사회문화공동체는 남북을 포함하여 해외 동포들과 함께하는 공동체로서 한반도의 분단벽을 해소하듯이 해외 동포들 사이의 분단벽을 허무는 공동체가 되어야 한다. 사회문화 정책은 남북의 통일과정이며, 한민족의 정체성을 고려한 한민족 문화네트워크의 재구축 과정과 병행되어야 한다. 특히 정보통신

기술과 국제화된 기업을 통해 민족의 이미지를 강화시켜 나가면서 민족의 동질성을 결집해 나가는 정책이 필요하다.

(3) 법·제도의 정비

2007남북정상선언 제2항에서 남과 북은 “남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적, 제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다”고 합의하고 있고, 제1차 총리회담에서도 제1조 3항에서 “남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률, 제도적 장치들을 정비해 나가는 문제 등을 협의해 나가기로 하였다”고 함에 따라 상호간의 교류와 협력에 장애가 될 법, 제도 정비 문제가 현안으로 떠올랐다. 남북의 상호간 법, 제도 정비는 역시 총리회담에서 합의하고 있는 ‘남북사회문화협력공동위원회’ 제1차 회의 이후 구성될 (가칭)남북법률실무협의회에서 검토되지 않을까 판단한다. 여기서 남북법률실무협의회란 1991년 기본합의서에서 화해공동위원회 산하기구로 합의해 놓고 있는 법률실무협의회를 원용한 것이다. 당시 이 협의회의 기능으로 남북이 합의한 것은 남북기본합의서에 저촉되는 법률적 제도적 장치를 개폐하는 문제와 민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적, 제도적 장치의 철폐문제, 그리고 화해부속합의서 부기사항인 타국과 맺은 조약과 협정 가운데 민족의 단합과 이익에 배치되는 것을 개폐하는 문제¹⁰⁹⁾ 등이 포함되어 있었다. 2007 총리회담에서 합의된 남북사회문화협력공동위원회 1차 회의는 2008년 상반기에 열기로 한만큼 이 문제에 대해서는 연구 작업을 추진해 두어야 할 것이다.

① 국가보안법 등 유관 법체계 개폐의 방향과 프로세스

109) 이강희, “민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제,” 민화협 정책위원회 편, 『민족화해와 평화정착』, 13쪽.

제기되는 가장 큰 문제는 역시 국가보안법이다. 그런데 법령의 개폐는 역시 법적 기준에 의하여야 한다는 점에 비추어 현재로서는 “남북관계 발전법”이 중요한 기준이 아닐 수 없다. 남북관계의 변화를 반영하는 법적 효력의 출발은 일단 남북 사이의 합의서 채택이라 할 수 있고, ‘남북관계발전법’에 의하면 합의서의 국회비준이 이루어지면 법적 효력을 지니는 것으로 이해¹¹⁰⁾되고 있다. 그런 점에서 2007정상선언의 경우도 국회비준 동의에 대한 논의가 있었다. 그러나 이 법이 규정하고 있는 합의서의 비준동의가 법률에 의해 공포된 여타의 법률을 개폐하는 것으로 갈 수 있는 것은 아니며¹¹¹⁾ 법률 그 자체의 정비를 위한 하나의 요건에 불과하다는 점이다. 물론 합의서의 법적 효력의 구비가, 법규로서의 성격을 지니게 되면서 상충하는 법령의 정비를 논의해야 한다는 필요성이 사라지는 것은 아니다.

여기서 중요한 문제는 결국 법률 간의 충돌이다. 사실 법률 사이의 상충성과 관련해서 이미 남북관계발전법과 국가보안법이 충돌¹¹²⁾하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그것은 단적으로 국가보안법의 제2조 반국가단체 조항과 남북

110) 남북합의서의 법적 효력 문제는 남북관계발전법 이전의 사례가 있다. 2000년 12월에 남북이 경제교류와 관련하여 투자보장, 이종과세방지, 분쟁조정, 청산결재 등 4대 경협 합의서가 바로 그것인데, 2003년에 이르러 국회의 비준동의 절차를 거쳐 그해 8월 18일에 남북 사이에 발효 통지문이 교환되면서 정식 발효된 바 있다.

111) 4대 경협합의서 중 투자보장합의서 제2조 1항은 “남과 북은 자기 지역안에서 상대방 투자자의 투자에 유리한 조건을 조성하고 각자의 법령에 따라 투자를 허가한다”고 되어 있는데, 이 규정이 국회의 비준 동의를 거치면서 현행 북한 법령이 유효함을 전제하는 것이라 해석이 대두되었다. 이는 헌법 제3조 영토조항 적용과 관련해서 남한의 법령이 일방적으로 미친다는 종래의 법해석과 충돌한다는 논지였다. 그러나 그 이후 법원이 헌법조항 3조를 부인하는 판결을 한 적은 없다.

112) 법률상의 충돌은 국가보안법과 남북교류협력법 사이에도 이미 존재했었다. 이 문제와 관련해서 헌법재판소 1993년 7월 29일자 92헌바48의 결정이 존재한다. 현재는 이 두 법의 상충에 대해 “현 단계에서 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주주의 체제의 전복을 획책하고 있는 반국가 단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위하여서는 남북교류협력에 관한 법률 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다”라고 판시하고 있다.

관계발전법의 제3조(남한과 북한의 관계)의 관계이다. 남북관계발전법 제3조는 제 ①항에서 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.”라고 규정하고 있어, 국가보안법 상에서 규정하는 반국가단체 규정과는 다르다.

우선 한 가지 분명하게 정리할 것은 남북 사이의 합의서 국회비준을 새로운 법제화로 보는 시각은 남북관계발전법의 생성으로 해소되었으므로, 이제 법률과 법률의 충돌로 생긴 문제를 중심으로 법령 재정비를 바라보아야 한다는 것이다.

국가보안법이 남북관계 법체계로 편입된 것은 전적으로 법 제2항에 따른 것이다. 흔히 나라의 안위를 지키는 법은 존재하며 그것이 문제가 되는 것은 오직 법의 과다 집행에서 보이는 인권침해 여부이다. 그러나 국가보안법은 법 제2조에서 북한을 반국가단체로 명기함으로써 북과의 관계에서 발생하는 여러 사안을 처벌할 수 있는 근거를 두고 있다. 바로 이점 때문에 국가보안법은 남북관계법이 되었다. 그러므로 이 법에서 인권 침해의 논란이 되어 온 법제7조(고무, 찬양죄)와 제10조(불고지죄) 같은 경우도 실제로는 법 제2조의 개정과 맞물려 있다.

국가보안법에 대한 헌법적 판단은 1990년 헌법재판소 판결이 있다. 현재는 국가보안법에 대해 그것이 범치주의와 죄형법정주의에 위배되어 위헌의 소지가 있지만 헌법과 무조건 배치되지는 않는다는 의미의 한정합헌판결(限定合憲判決)¹¹³⁾을 내렸다. 그 판결로 인해 국가보안법은 헌법의 조항 개정과 연관되게 되었다.

여기서 헌법이란 제3조의 영토조항을 의미한다. 이 조항에 의하면 대한민국은 한반도와 그 부속도서 위에 건립된 유일한 합법정부이며 따라서 휴전선 이북 지역은 미수복지구이다. 이 조항의 개정 필요성은 1991년 북한이 UN에 가입하면서 분명해 졌다. UN이 북한을 하나의 국가로 인정한 것이다. 여기에서 UN이 중요한 이유는 대한민국의 국제적 지위가 최초의 단계에서는 UN의 승인을 통하였기 때문이다. 미소의 분할 점령 하에서 남한만의 단독 선거와 이를 통한 정부의 수립, 그리고 대한민국의 합법성 인정은 모두 유엔의 결정에 의한 것인데 그 내막은 다음과 같다. 1947년 11월 14일 유엔 결의 112(II)는 유엔한국임시위원단의 감시 하의 인구비례에 따른 남북한 총선거를 실시하라고 결정했다. 그리고 1948년 2월 26일의 유엔 소총회는 유엔한국임시위원단이 임무를 수행할 수

113) 『1990.4.2. 89 헌가113 전원재판부 결정』, 『헌법재판소 판례집』 제2권, (1990), 49-74쪽.

있는 지역에서만 총선거를 실시하자는 미국의 제안을 채택하였다. 남한 지역만의 단독선거 결정이다. 이에 따라 남한은 5월 10일에 총선거를 치르고 8월 15일에 정부를 수립하였다. UN은 1948년 12월 12일에 유엔 총회의 결의 195(III)를 통해, 남한 정부가 유엔한국임시위원단의 감시가 가능한 지역에서 수립된 합법 정부라고 인정하였다. 당시 대한민국의 영토적 권한은 “유엔한국임시위원단의 감시가 가능한 지역”이라는 규정을 달고 나왔지만, 북한이 그 이후 수립한 정권에 대해 UN이 어떠한 인정도 하지 않았기에 우리 헌법의 영토 조항이 북한을 포괄함에도, 용인되었다. 그러나 이러한 근거는 ‘조선민주주의인민공화국’을 UN이 국가로 받아들이며서 해소되었다. 이제 북한은 우리 영토가 아니게 되었다.

이러한 변화에도 불구하고 헌법상의 영토조항이 개정되지 않는 이유는 무엇일까? 그것은 국제관계와 우리의 법 사이의 관계를 몰라서가 아니다. 지난 반세기 전쟁과 대결 속에 축적된 북한에 대한 적대감정이 그 이유이다. 그런 점에서 헌법의 제 3조에 대한 개정은 남북관계의 현실과 국민의 정서를 반영하면서 추진할 수밖에 없다.

국가보안법은 예정대로 2008년 상반기에 남북사회문화협력공동위원회 1차 회의가 개최되면 그 하위기구인 법률실무협의회에서 반드시 다루게 되어 있는 법률이다. 남과 북은 서로의 내정 간섭을 하지 않기로 했기 때문에 국가보안법 검토에 있어서도 북과 관련한 2조가 문제일 수밖에 없을 것이다. 그러나 2조는 또한 우리 헌법과 연관되어 있기 때문에 국민정서를 감안해야 하고, 그러자면 이 문제는 북쪽의 상응하는 조처와 더불어 이루어져야 할 것이다. 예컨대 적화통일을 명시하고 있는 조선노동당의 규약의 문제도 명료하게 정리해야 한다는 얘기다. 여기서 북한은 1992년 헌법 개정 당시에 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초위에서 조국을 평화적으로 통일하며, 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다”는 조항을 삭제한 만큼 규약 개정도 같은 방향에서 처리할 수 있지 않을까 기대해 볼 수 있다.

국가보안법 2조가 해결되면 나머지는 법률적 기술에 의해 조처될 수 있을 것이다. 예컨대 외환죄와 내란죄 등 국가보안법이 형법과 중복되는 부분은 형법으로 통합하고, 북한의 형법에서 역시 오해의 소지가 있는 민족해방투쟁과 같은 부분도 삭제할 수 있을 것이다. 잠입, 탈출(제6조), 회합, 통신(제8조) 등의 경우

는 남북교류와 관련한 법률에 이양하며 고무찬양(7조), 불고지(10조)는 인권문제로 접근하여 폐지하는 것이다.

다음으로 제기할 문제는 남북관계관련 법률들이 현재의 남북관계 변화를 담아내지 못한다는 차원에서 관련 법률을 살펴야 한다는 것이다. 교류협력법의 경우는 2005년 5월에 남북관계 변화를 반영하여 개정이 이루어진 만큼 추가적으로 손을 봐야 할 것이 있는지 살펴야 하겠고, 보다 중요하게는 사회문화교류의 발전을 규정하는 단일법인 사회문화교류진흥법이나 대북인도지원을 위한 법제로서(가칭)북한사회개발협력단법 같은 것을 검토하는 것이 필요하다.

법령상의 용어 수정도 살펴야 할 일이다. 대표적으로는 북한을 ‘미수복 지구’라 규정할 것들일 것이다.

대인지뢰협약과 같이 국제사회가 합의하는 구조속에 남과 북이 함께 참가하는 모습도 검토할 수 있을 것이다.

② 지원 기금 분야의 확대와 기타 지원

무엇보다도 사회문화교류분야의 기금지원을 확대할 필요가 있다. 정부의 교류협력기금에서 사회문화협력사업에 지원되는 비율은 2% 수준이다. 우선 이 부분을 확충해야 한다. 사회문화교류진흥을 위한 중장기 계획을 세우고 이에 입각하여 적극적인 정책을 펴 나갈 필요가 있다.

재정과 관련해서는 새로운 재원을 확보하도록 제도를 보장할 필요가 있다. 정부의 각종 기금을 남북사업에도 열어 두자는 것이다. 예컨대 국민체육기금 같은 경우가 대표적이다. 이 기금은 2000억 수준으로 조성되어 있는데, 이 기금의 일부를 남북 체육교류 사업에 쓸 수 있도록 내부 규정을 세우면 남북교류 활성화에 기여할 수 있다는 판단이다. 2% 정도만 개방해도 그 효과는 적지 않다. 이외에도 문예진흥기금 등 다양한 기금들에서 남북의 동질성 회복을 위한 사업 신청을 받을 수 있다는 판단이다. 여기서 기금 관리 기관에서 남북교류 사업을 판단할 수 있겠는가 하는 문제가 있을 수 있다. 처음에는 힘이 들 수도 있을 것이다. 그런데 이미 정부 각 부처가 남북교류에 손을 대는 입장에서 보면 전문성을 구비하는 것은 어려운 일이 아니라는 판단이다. 기금 구조가 다변화되면 교류에 참가하는 민간단체의 자발성도 높아질 수 있을 것이다. 아이디어도 다양해

질 것이다. 특히 제정의 투명성 강화는 기대 이상의 효과를 낼 것이다.

그 밖에 남북교류 상에서 발생하는 여러 행정상의 문제들 중에 통행과 통관 등은 지속적으로 제기되어 왔던 문제들이 있다. 방문 신청 기간, 입출경 시간 등 불편한 점이 아직 남아 있다. 이런 문제들은 국경관리가 북한 군에 의해 이루어지면서 생기는 문제들이지만, 상용해서 남쪽에서도 개선해야 할 문제들이 있다. 예를 들어 방북증 발급에서 수시방북자들에 대한 편의 보장의 경우가 사회문화 교류 분야 종사자들에게도 시행되어야 한다는 것 등이다.

나. 남북 사회문화교류 추진체계 형성 방안

(1) 남북 사회문화협력공동위원회의 구성

2007년 11월 16일에 발표된 남북총리회담 합의사항 제4조는 장관급을 위원장으로 하는 ‘남북사회문화협력공동위원회’ 구성을 명시하고 있다. 2003년 7월의 11차 장관급회담에서 “문화체육교류 활성화를 위해 남북사회문화교류협력분과회의를 구성하는 문제를 검토하기로 합의”한 이래 늘 주요 의제에서 빠져 있었던 사회문화교류 분야의 남북 협의체계가 정상회담에 뒤 이은 총리회담에서 비로소 합의를 이룬 것이다. 합의한 공동기구의 명칭에서 교류가 빠지고 협력이 들어간 것은 교류에 대한 북의 거부감을 염두에 둔 것으로 이해된다.

이번 합의에 명기된 사회문화교류협력분야의 사업영역은 ‘역사, 언어, 교육, 문화예술, 과학기술, 체육 등’으로 분류¹¹⁴⁾되어 있다. 이러한 분류는 2000년 정상

114) 사회문화교류의 범위에 대해서는 여러 의견이 존재한다. 1991년에 서명한 남북기본합의서 제16조는 이 분야에 대해 “남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있다. 관련하여 1992년 9월 17일에 남북교류·협력분과위원회가 채택한 「남북교류협력부속합의서」에는 제9조에서 “남과 북은 교육, 문화·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”라고 규정하여, 과학·기술과 환경 분야를 제외한다. 한편 남만이 제정하고 있

회담 이후 남북 사이에 진행되어 온 사회문화분야 교류의 실질적 성과를 중심으로 협의 틀을 짚다는 것을 알 수 있다. 내용에 들어가 보면 역사유적과 사료발굴 및 보존, 겨레말큰사전 공동편찬, 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사, 과학기술인력 양성, 과학기술협력센터 건설, 기상정보 및 관측장비 지원, 2008 베이징올림픽 공동응원 등 협력사업을 추진하는 것으로 되어 있다.

제1차 총리회담을 통해 사회문화협력공동위원회가 구성, 합의됨으로 해서 사회문화교류에 대한 방향도 좀더 분명해 지고 있다. 우선 사회문화교류에 대한 북의 통제 의지가 확인되었다. 사실 사회문화 분야의 남북공동기구 구성에 부정적으로 판단했던 논거의 대부분은, 이 영역이 민간에 의해 이루어지는 조건에서, 북이 민간에 대한 영향력을 발휘하는 공간¹¹⁵⁾이라는 점에서 정부의 개입을 원하지 않을 것이라는 점이었다. 그러나 이러한 판단은 향후 남북관계의 진전에 따라 늘어나게 될 사회문화 분야에 대한 북한의 부담을 과소평가한 것이었다. 북으로서는 더 잘 통제하는 방법을 구상해야 했고 결국 당국 차원의 공동기구를 구성할 일이었다. 물론 북한이 이 기구의 구성에 합의한 데는 다른 목적이 있을 수도 있다. 예컨대 북이 가장 부담스러워 하는 것 중에서 중국 연변 지역 같은 데서 방영되는 한국의 방송 프로그램이 북으로 넘어오는 경우 같은 것이다. 북

는 「남북교류협력에 관한 법률」에 의하면 사회문화교류는 「남북 사회문화교류협력사업 처리에 관한 규정」 제3조에 따라 “이 규정에서 ‘사회·문화 분야 협력사업’이라 함은 법 제2조 제4호의 ‘협력사업’중 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 출판, 보도 등에 관한 제반 비영리적 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화 공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자간의 합의 및 계약에 따르는 계획, 준비·실시 및 사후처리 등의 계속성을 지니는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 말한다”고 되어 있다. 이 규정은 1998년 개정안에서는 그 포괄범위를 “문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동”으로 바뀌었다.

115) 남북이 기본합의서의 하위조항인 ‘남북화해부속합의서 제17조를 협의하는 과정에서, 남한이 상대방의 체제와 법질서에 대한 파괴, 전복을 목적으로 하는 조직을 결성하거나 지원하지 말아야 한다고 주장한 데 대해 북은 “남한은 정부당국이 인정하지 않는 모든 단체나 조직을 무턱대고 ‘파괴, 전복 단체’ 또는 ‘반체제’ 조직으로 단정하면서 그들과는 어떤 대화나 통일논의도 자유롭게 할 수 없다고 하고 있으며 만일 그것을 위반할 경우에는 가차 없이 ‘국가보안법’을 휘둘러 처형하려 하고 있다. 이러한 문제를 규제한 귀족 합의서의 조항은 통일에국단체와 조직, 각계 각층 인사들의 자유로운 접촉과 통일논의의 길을 차단하고 대화를 당국의 독점물로 만들려는 구 시대의 유물로서 무조건 취소되어야 한다”고 주장하며 이 조항의 삭제를 주장한 바 있다.

은 이것이 체제에 위협이 된다고 판단했을 수 있으며 이 부분을 차단하기 위해 사회문화공동기구 구성에 합의했다는 것이다. 이 또한 충분히 예측할 수 있는 부분이다.

다른 측면에서 규모가 큰 사업들이 쏟아지는 가운데 경제적 실속이 별로 없는 사회문화 분야의 사업은 상대적으로 줄이지 않겠느냐는 논거도 있었다. 옳은 지적이었지만 역시 단기적 예측임이 분명하다. 사회문화 분야가 없는 교류협력이 장기간 지속될 수는 없는 일이기 때문이다. 경쟁이 성장하고 이익이 나누어지면 마음도 여유로워지면서 사회문화적 내용은 그 속에서 자연스럽게 채워지게 마련이다. 마음대로 차단할 수 있는 것이 아니라는 얘기다. 한편, 사회문화교류가 경제협력과 비교해서 항상 수익성이 떨어지는 것은 아니다. 역사문화소재 관광 자원을 활용한 사업은 상대적으로 고부가가치 산업이기도 하다. 다른 측면에서 남북 당국이 사회문화교류 영역에서 상호 협조해 온 경험들을 통해서도 이 분야 협회가 그리 어려운 일이 아님을 이해할 수 있다. 하나의 예로서 2005년 6.15와 8.15, 그리고 2006년 6.15행사의 경우 모두 민간이 주도하면서 당국이 참가한 행사였는데, 이때 당국은 부담스러운 의제¹¹⁶⁾들에 있어서는 당국이 합의를 하고 민간에 통보하는 데서 자연스런 모습을 보여주었던 것이다.

다음으로는 공동기구 구성에 대한 합의에도 불구하고 당국간 공동기구는 사회문화분야의 협력 사업 폭을 확장하는 데서 크게 기능하지는 않을 것이라는 판단이다. 이것은 총리급 회담의 수많은 합의들을 이행하기 위해 갖추어야 할 인력이나 장비 등, 인프라를 고려할 때 다른 사업 분야와의 관계에서 우선순위에서는 밀리리라는 일반적인 예측에 따른 것이다. 그런 점에서 그동안 남북이 신뢰를 쌓아온 분야에서 협력 사업이 심화될 수 있도록 하는 방향에서 사업을 찾아가는 것이 합리적일 것이다.

남북사회문화협력공동위원회가 구성되면서 사회문화교류협정과 같은 세부조항들에 대해 공동의 기준을 만들어 낼 가능성은 커졌다고 할 수 있다. 그런데 남북의 교류기준이 일종의 ‘협정’이 될 지, 1992년의 사례처럼 부속합의서가 될지는 좀 더 두고 봐야 할 것이다. 기본합의서 상의 부속합의서가 동서독의 문화

116) 2006년 6월 15일을 전후하여 광주에서 개최된 공동행사의 경우, 북한 대표단의 망월동 ‘열사묘지’ 참관 문제가 대두된 바 있는데, 결과적으로 이 문제는 당국 사이에 관철하지 않은 것으로 먼저 결정되면서 사회문화교류에 대한 당국의 개입 사례가 되었다.

협정에 비해 그 구체성이 떨어지는 것은 사실이다. 예를 들어 우리의 부속합의서 제9조 3항은, 사회문화교류의 여러 분야에서 “국토종단대행진, 대표단 파견, 초청, 참관 등 기관과 단체, 인원들 사이의 접촉과 교류를 실시한다.”고 되어 있으며 제4조에서는 “연구, 조사, 편찬사업, 행사를 공동으로 실시하며 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환전시를 진행한다”고 되어 있다. 그런데 1986년 5월 6일에 동서독이 서명한 문화협정 제6조에서는 아예 도서관 분야를 따로 두는 식으로 더 세분화¹¹⁷⁾하고 있는 것이다.

남북사회문화협력공동위원회의 구성과 관련해서는 민간대표의 참가를 보장하는 것이 중요하다. 이럴 경우 참여 기준은 남북 사이에 협력 사업을 진행하고 있는 담당체의 책임자가 적합할 것이다.

(2) 사회문화교류 진흥 법률 제정 등 제도 마련

남북 사회문화협력의 증대에 대비하여 이를 뒷받침할 남쪽 내부의 제도 보완은 필요하다. 현재 남북관계와 관련한 법제는 남북관계발전법, 남북교류협력법, 남북협력기금법으로, 대체적인 남북관계 사항을 규정하고 있다. 남북관계발전법은 남북관계의 성격규정과 남북관계발전 계획의 수립, 회담대표의 임명과 합의서 체결 등 남북관계를 규율하는 기본법의 성격을 갖고 있으며, 남북교류협력법은 남북 간의 교류와 교역의 추진절차를 정한 절차법으로서 주로는 경제협력을 중심으로 규율하고 있다. 이들 법령에 제도화되어 있지 않은 사항은 수십 가지의 지침과 고시 등을 통해 업무 집행이 이루어지고 있다. 여기서 그간의 남북관계 발전 상황을 충분히 뒷받침해야 하는 법적 뒷받침이 보완되어야 하는데 그 대표적인 분야가 바로 사회문화분야이다.

‘남북사회문화교류진흥법’은 교류의 증가를 배경으로 사회문화 분야의 교류를 활성화하기 위한 각종 정책과 지원조치를 내용으로 2005년 9월에 여야의원 22명의 명의로 발의되었다. 이 법이 제정되면 현재의 사회문화교류 사업이 안고

117) 제6조 도서관 분야는 6호에 이르는 조항을 따로 두고 있으면서 대출교류, 도서관 분야의 비상업적 전시회 교류 등과 같이 세분화하고 있다. 이우영·손기웅·임순희, 『남북한 평화공존을 위한 사회문화교류협력의 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2001), 21-22쪽.

있는 한계와 문제점 극복에 적잖은 기여를 할 것임은 물론이다. 남북 사회문화 통합을 위한 장기적 추진과제의 선정, 새로운 사업의 발굴 및 기획, 일부 한정된 분야를 벗어난 균형된 사업의 추진, 민간차원에서는 벽찬 사업체원의 조달, 날로 확대되는 전문화 추세에 걸 맞는 인력의 배치, 필요하고도 절실한 사업에 대한 선택과 집중의 보장 등이 그것이다.

이 법안이 발의된 이후 2년을 넘기면서도 심의되지 못한 이유는 여러 환경적 요인이 작용했다. 그 중 가장 큰 부분이 남북관계 환경이 사회문화교류를 별도로 분류하기에는 여러 요건이 충족되지 않았다는 점이다. 그런데 이 부분은 남북 당국 사이의 사회문화협력공동위원회 구성이 합의될 정도 진척이 있는 만큼 입법의 장애가 되지는 않을 것이므로 여기서는 법리적인 문제, 예산의 문제 내적인 부분을 살펴 그 대안을 마련해 보고자 한다.

법안내용 중 현재 정부부처 및 국회, 민간단체 간 이견이 있는 사항은 다음과 같다. 첫째 남북교류협력법과의 관계 및 남북관계 관련 법제 정비의 방향문제이다. 현행 ‘남북교류협력법’(남북교류협력에 관한 법률)에 따르면 사회문화 분야의 협력사업도 ‘협력사업’¹¹⁸⁾ 범주에 포괄되어 있다. 그런데 발의된 사회문화교류진흥법의 제4조(다른 법률과의 관계)가 ‘남북사회문화교류의 진흥에 관하여 이법의 규정에 의한 것을 제외하고는 남북교류협력에 관한 법률이 정하는 바에 따른다’고 규정하면서, 동 법이 교류협력법에 대해 특별법적 지위를 갖도록 되어 있다. 이에 따라 동일한 입법대상을 두고 있는 두 법률 사이의 관계 설정 문제가 제기되었다. 즉 과도기적 상황에 있는 현재의 남북관계 수준에서는 분야별 특수성도 중요하지만 각 분야별 교류협력에 대한 통합 조정이 더욱 중요하다는 반론이 있는 것이다. 특별법 제정이 불필요하다는 논거이다. 그러나 이는 1990년 남북교류협력법 탄생 당시의 남북관계 상황을 염두에 둔 의견으로 남북간 교류협력력이 비약적으로 발전한 현재에 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 실제 교류협력법은 남북 간의 모든 교류를 동 법으로 규율하고 있어, 각 분야별로 훈령, 고시, 지침 등의 행정규칙을 통해 교류협력의 절차 및 내용을 규정하는 등 법령사항이 많이 포함된 소위 고시법(告示法)체제를 양산하고 있다. 이러한 운영체제는 법리에 맞지 않다. 이제 사회문화교류의 특수성을 감안하여 교류의 촉진과 지원

118) 교류협력법상 ‘협력사업’이라 함은 한국과 북한의 주민(법인, 단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화 관광 보건의료 체육 학술 경제 등에 관한 제반활동을 말한다.

에 중점을 둔 개별법 제정이 필요한 단계에 온 것이다. 나아가서는 이번 기회에 남북교류협력법을 교류협력에 관한 기본법으로 하고 경제협력, 사회문화교류, 대북 인도지원 및 개발보급, 이산가족 상봉지원 등 분야별 하위 단행법 체계로 정비되어 나갈 필요가 있다고 본다.

둘째로는 남북관계발전 기본계획과 사회문화교류 진흥계획과의 중복성 문제이다. 남북관계발전법에 의하면 정부는 5년 단위의 남북관계발전 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하게¹¹⁹⁾ 되어 있다. 한편 동법 ‘제2장 기본계획 및 시행계획의 수립’ 제5조 2항, 3항에서도 사회문화교류진흥에 관한 중장기 기본계획 및 세부 시행계획 수립을 적시하고 있다. 남북관계발전 기본계획은 남북 간 교류협력에 관한 사항을 포함해야 하고 연도별 시행계획은 분야별 세부사업별로 나누어 시행추체를 구체적으로 명시하도록 되어 있는 바, 사회문화교류관련 기본계획 및 시행계획이 남북관계발전 기본계획 및 시행계획과 상충 또는 모순되지 않도록 사전 조정하는 방안을 마련해야 한다. 아울러 남북관계발전법에는 남북관계발전위원회에서 중요사항을 심의 의결토록 되어 있어 남북사회문화교류진흥법 상의 ‘남북사회문화교류진흥위원회’가 남북관계발전위원회 의결과 상호 모순되지 않도록 사전 조정하는 방안 역시 강구해야 할 것이다. 따라서 이 문제는 법리의 문제이기 보다는 행정적인 조정의 문제라는 판단이다.

셋째는 소관 부처의 문제이다. 사회문화 분야의 교류는 문화관광부, 교육인적자원부, 보건복지부 등 여러 부처에서 같이 참여하고 싶어 하는 업무분야이나, 정부조직법상 남북 간 교류전반을 총괄하는 통일부가 주무부처가 되는 것이 합리적이라 할 것이다. 문제는 관련 부처 간 적절한 협의체널과 분담구조를 구축하는 것이며, 날로 늘어나고 있는 지방자치단체의 대북교류를 관찰할 수 있는 협의구조를 형성하는 것을 포괄해야 할 것이다.

넷째, 현재 관련 당사자 간 입장 차이가 가장 큰 문제로 사회문화교류진흥원의 위상과 예산조달에 관한 문제이다.

사회문화교류진흥원은 사회문화교류진흥법이라는 특별법에 의해 설립되는 특수법인으로 일반적인 경우처럼 주된 예산을 정부가 출연하여 설립한다. 정관

119) 남북관계발전법 제13조(남북관계발전기본계획의 수립) ①정부는 남북관계발전에 관한 기본계획(이하 기본계획이라한다)을 5년마다 수립하여야 한다. … ④통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.

의 인가 및 변경, 사업계획 및 예산·결산의 승인이 주무부처 장관에게 있으며, 이사장과 이사의 임면권한도 대통령과 장관에게 부여된다. 공무원의 파견과 사업을 위탁할 수 있도록 규정하고, 법인에 대한 지도와 감독 조항도 포함된다. 이러한 틀은 외교통상부 산하의 국제교류재단 및 한국국제협력단, 문화관광부 산하의 한국문화예술위원회, 한국문화콘텐츠진흥원 등 특수법인과 동일한 위상이며 전체적으로는 정부출연기관이다. 이러한 특수법인은 법인의 기능과 역할에 따라 정부의 관리감독 수준에 차이가 있을 수 있으나 정부산하기관으로서의 기본성격은 동일한 것이다.

이러한 위상은 두 가지 점에서 부딪힌다. 하나는 대규모 예산을 앞세운 진흥원의 설립이 자칫 민간차원에서의 다양하고 창의적인 사회문화교류를 오히려 위축시키고 사회문화교류 사업을 정부의 정책의도와 정부 지원 사업 중심으로 편재하게 되는 우려이다. 다른 하나는 사회문화교류의 증가가 예측되더라도 단기적으로는 법이 설정하고 있는 수준의 인력과 막대한 예산¹²⁰⁾을 곧바로 투입하는 방식으로 진행할 필요는 없다는 주장이다. 이러한 지적은 나름대로 타당성이 있으므로 이에 대해서는 현실적인 수요문제와 남북관계의 수요를 보아가면서 풀어가야 할 것이다.

(3) 남북사회문화교류진흥원 검토

① 역할

남북사회문화교류진흥원은 ‘사회문화교류진흥법’ 상의 ‘사회문화교류진흥위원회’에서 수립한 ‘남북사회문화교류 기본계획’에 근거하여 아래와 같은 역할들을 수행하게 될 것이다.

첫째, 남북사회문화교류에 대한 가이드라인을 수립하고, 이에 근거하여 사업을 행하는 단체 및 기관, 개인들 간의 정보공유와 협의, 조정 역할을 발휘하는

¹²⁰⁾ 초기에 제출한 계획을 참조하여 분석해 보면, 사회문화교류진흥원은 총원 68명에 2006년에서 2010년 사이 5년간의 예산이 147,485백만 원 정도로 계상되어 있다. 무엇보다도 인건비의 비중이 높은 편이다.

것이다. 1차적으로는 정보공유와 의사소통, 협의기능에 중심이 두어지겠지만 장기적으로는 민간차원에서의 자율적 조정기능을 높여나가야 할 것이다.

둘째, 사회문화교류를 행하는 단체 및 개인의 지원, 사회문화교류 사업 및 행사에 대한 지원이다. 문화예술, 학술, 체육, 교육, 과학기술, 종교, 지방자치단체가 추진하는 사회문화교류사업 등 각 분야별 교류를 활성화하기 위한 지원으로, 단체의 성격에 따른 지원보다는 사업의 성격과 기대효과를 고려한 지원이 되어야 할 것이다.

셋째, 진흥원 자체사업의 진행이다. 독자적인 연구사업이나 기획사업, 남북사회문화협력공동위원회에서 합의한 사업의 집행 등이 될 것이다. 당국 간에 합의한 사업이라도 사업의 성격상 민간이 추진하기에 적합한 사업에 대해서는 진흥원이 정부의 위탁을 받아 사업을 집행하는 것이 효과적일 것이다.

넷째, 정부 위탁사무의 집행이다. 북한주민접촉, 방북증명서 발급 등 접촉과 방북승인업무, 협력사업(자) 승인 및 사업비 지원결정 등 행정적 권한처리가 그것이다. 또한 남북공동행사에 대한 현장 상황관리나 행사관련 지원활동도 포함될 수 있다.

이외에도 남북사회문화교류에 대한 대국민 합의기반 확대 사업, 국제사회의 이해와 협력을 유도하기 위한 활동, 남북사회문화교류에 대한 안내와 알선 등도 협회의 역할에 포함될 수 있을 것이다. 전문 인력의 양성과 조사연구기능은 통일부 및 통일교육원, 통일연구원 등과의 협의 조정을 통해 일정수준에서 이를 수행하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

② 설립 프로세스

먼저 국회에 계류 중인 사회문화교류진흥법의 조속한 제정이 이루어져야 한다. 기존의 남북관계법을 개정하는 방안도 있을 수 있으나 향후 남북관계의 발전을 고려할 때 단행법(사회문화교류진흥법)을 제정하는 것이 필요하다. 여전히 논쟁이 되고 있는 지점들에 대해서는 충분히 논의가 가능하다는 판단이다. 남북관계 발전과정에서 소외되고 있는 야당의 입장, 예산편성권을 쥐고 있는 기획예산처의 입장, 산하기관을 설립해 남북관계의 균형적 발전을 도모하고 과중한 대북실무의 하중을 경감하고자 하는 통일부의 입장, 사회문화교류 과정에서 배제

되고 있다고 생각하는 문화관광부 등 타 부처의 입장 등은 현재의 남북관계 발전이 순항해 간다면 조정하는 것이 어려운 일은 아니다.

이 점과 관련하여 역시 사회문화교류진흥법 상의 정부출연기관인 ‘남북사회문화교류진흥원’의 신설 문제가 가장 큰 쟁점일 것이다. 정치권과 타 부처에서는 통일부가 이런 산하기관을 설립해 영향력을 확대하고 인사 적체문제를 해결하려 하는 것으로 오해¹²¹⁾하고 있다. 그러나 이러한 문제들은 2007남북정상회담이후 총리급 회담이 진행되고 분야가 다양해지면서 통일부 중심의 업무가 산업자원부, 보건복지부, 문화관광부로 점차 이관해 나가는 추세에 따라 크게 문제가 될 사안이 아니다. 통일부가 대북 업무의 총괄 기능을 유지하고 정책적 기능을 수행하면서도 사회문화교류의 경우는 통일부 본연의 임무라 하기에 크게 무리가 없다. 통일부가 산하 기관으로 사회문화교류진흥원을 두는 것에 대해서 타 부처와 조정할 수 있는 환경이 되었다는 것이다. 그러므로 진흥원 설립의 문제는 남북관계 수요 문제를 중심으로 차분히 접근하면 되는 일이다.

사회문화교류진흥원의 문제는 대북 사업에 대한 정부의 추진체계를 정비하는 과정에서 각 부처와 협의를 거치고 국민들의 동의를 받는 방식을 먼저 진행할 필요가 있다. 그간 의원입법을 중심에 놓고 일을 추진해 왔던 방식을 변경하자는 것이다. 차기 정부의 경우, 2008년 초입부터 정부 조직체계 전반을 검토하게 될 것이며 이속에서 대북관계도 마찬가지로 검토될 것이다. 이 과정을 거쳐 사회문화교류진흥법을 정부 입법으로 제안, 처리할 수 있을 것이다.

다음으로는 남북사회문화협정이나 이와 유사한 사업영역이 남북 간에 합의되는 단계를 기점으로 해서 사회문화진흥원의 역할을 두 개의 단계로 나누는 안을 마련해 보자는 것이다. 사회문화교류가 민간의 자율영역에 속한다는 점에서 초기단계에는 민간단체들의 자율성을 더 보장하고 진흥원은 중장기 계획의 수립, 신규 사업의 발굴과 기획, 전문 인력의 양성, 평가지표의 개발, 승인 사업에 대한 감사를 맡는 수준의 역할 분담을 추진하는 것이다. 여기서 민간단체와 협의된 신규 사업의 경우는 적정 규모의 재원을 지원하고, 사업의 수요가 늘어나는 것을 보아가면서 민(民)과 관(官)의 협력구조의 고도화와 재원 규모의 확대를 추구해 갈 수 있다는 것이다. 이러한 단계적 접근을 통해 사회문화교류진흥원이

121) 사실 정도의 차이는 있으나 모든 중앙부처들은 인사적체 해소를 위해 산하기관의 설립과 공무원 파견에 대한 필요성을 절감하고 있는 것으로 보인다.

문제가 되어 진흥법의 입법 과정이 지체되는 일이 없도록 해야 할 것이다.

(4) 사회문화교류진흥원의 대안 검토: (가칭)남북사회문화교류협회

사회문화교류 부문의 부진을 극복하기 위한 대안으로서, 사회문화교류진흥원과 같이 정부차원의 지원과 관리가 용이한 정부출연기관(특수법인)의 설립을 고려할 수 있으나, 알려진 대로 이는 반대에 부딪혀 있다. 여기서 남북 사회문화교류의 민간 주체성을 강조하는 방향에 입각한 새로운 대안이 모색될 수 있다.

남북 사회문화교류는 남북 간 정치군사적 대화나 경제협력, 인도적 지원 등의 분야와 비교할 때 민간 주도적 성격이 중시될 수밖에 없는 분야이다. 여기서 정부는 직접적 당사자로서의 역할이 아니라 큰 틀에서 방향성을 제시하고 법적 제도적 기반을 마련하며, 효과적인 지원체계를 수립하는데 역점을 두는 방향이다. 그래서 생각해 볼 수 있는 것이 새로운 법정기구인 (가칭) 남북사회문화교류협회이다.

‘(가칭)남북사회문화교류협회’는 민간이 주도하되 정부가 지원하는 민관협력 기구이며 특수법인이 아닌 지원법 체계 속에서 법정단체의 지위¹²²⁾가 확보되는 구조이다. 지원법 체계는 관련 법률에 단체의 설립목적과 주요사업(기능) 정도만 규정함으로써 정부차원의 지원근거는 마련하되, 단체의 운영과 사업 추진 등은 민간이 보다 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 방식이다. 그리고 추가적인 정부지원 방식과 관리방법은 시행령을 통해 규정할 수 있을 것이다.

여기서 문제는 사회문화교류 진흥이라는 본래 목적을 달성하기 위한 조건으로서 예산조달의 문제가 있을 수 있으며, 또한 통일부의 과중한 대북교류 업무를 효율적으로 나눌 수 있느냐의 문제가 있다.

122) 지원법 체계에 의해 설립된 통일부 단체로는 ‘통일교육협의회’가 있다. 99년 2월 제정된 통일교육지원법에 이 단체의 설립근거가 규정되어 있다. “제10조(통일교육협의회) ① 통일교육을 실시하는 자는 통일교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회(이하 ‘협의회’라 한다)를 설립할 수 있다. ② 협의회의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”

우선 예산조달 문제이다. 사회문화교류협회의 경우도 정부의 예산출연을 기본으로 한다. 더불어 민간차원에서 예산을 공동출연(지원)하는 방식을 병행한다. 정부출연금은 남북 사회문화교류와 관련한 직접 사업비에 충당하는 것으로 통일부의 남북협력기금을 주로 하되, 문화관광부에서도 교류단체에 대한 지원비를 부처 예산으로 지원¹²³⁾하는 방식을 검토할 필요가 있다. 문광부도 예산을 지원함으로써 통일부가 주무부서가 되더라도 사회문화교류에서 자기 전문성을 가지고 보다 적극적인 역할을 확대해나갈 근거를 확보해나가야 할 것이다. 경상운영비와 연구비, 교류단체 및 개인에 대한 지원비의 경우는 통일부 보조금과 민간의 출연금을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

‘남북사회문화교류협회’가 정부산하기관이 아닌 공익적, 독립적 성격의 법정기구로 자기 성격을 분명히 한다면 오히려 기업의 사회공헌기금과 뜻있는 독지가들의 후원금을 유치하는 데서도 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다. 또한, 교류참여 단체의 분담금 납부를 통해 교류단체간의 협의조정기능을 제고할 수 있을 것이다. 물론 정부지원금과 비교하면 매우 낮은 수준이 될 수도 있겠지만, 민간의 자발성과 독립성, 창의성을 보장한다는 차원에서 의미가 적지 않다.

다음은 정부사업의 위탁문제이다. ‘남북사회문화교류협회’는 당연히 정부의 위탁사업을 수행할 수 있어야 한다. 협회는 정부를 대신하여 남북사회문화교류를 행하는 단체 및 개인에 대한 지원, 사회문화교류 사업의 지원 등 공익적 기능을 수행하는 법정단체가 되어야 한다. 문제는 통일부의 북한주민접촉, 방북 및 방남, 교류에 수반되는 물자의 반입 및 반출, 각종 사회문화교류 행사 실무 지원 등 통일부 사회문화교류본부에서 감당하기 벅찬 교류협력 관련 실무를 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 사실 사회문화교류진흥법에서의 ‘남북사회문화교류진흥원’ 설립의 문제의식이 여기에 있었다. 정부 산하기관을 설립하고 이 기관에 공무원원을 파견하여 업무하중을 줄이고 본부는 정책조정기능에 집중하려는 것이다. 그런데 이러한 관련 실무는 정부출연기관이 아니더라도 ‘남북사회문화교류협회’

123) 이미 ‘남북겨레말사전편찬사업회법안’의 초기 추진과정에서는 문광부와 통일부가 공동출연을 시도한 적이 있었다. 양부처의 조율이 충분치 못하여 결국 통일부의 협력기금에서 전액 출연되기는 했지만 이러한 시도는 충분히 가능하다고 판단된다. 아울러 공동출연방식도 중앙부처간의 공동출연방식 이외에도 부처 산하기관들의 참여를 이끌어내는 등 다양한 방식을 시도해보는 것도 가능할 것이다.

와의 업무위탁계약¹²⁴⁾을 통해 처리할 수 있다. ‘남북사회문화교류협회’가 법률에서 인정하는 공익적 단체로서의 성격이 주어지고 관련 인력들이 배치 운용될 수 있다면 충분히 수행 가능할 것이다. 이런 업무들은 승인의 형식을 띠고 있으나, 실제로는 신고의 성격을 가진 업무들이 많으며, 향후에는 많은 내용들이 승인 허가사항에서 신고사항으로 변경될 것으로 보인다.

참고로 통일부는 지난 5월에는 남북경제협력추진위원회에서 합의한 ‘유무상통의 신경협’으로 일컬어지는 8천만 달러의 경공업원자재 지원 및 북한 지하자원 개발을 위해 ‘남북교류협력지원협회’를 통일부 산하의 사단법인으로 설립하고 업무위탁 계약을 체결한 바 있다. 이에 따라 지난 6월부터 이 협회는 경공업 원자재 지원 및 광산개발과 관련한 대북협의, 물자조달, 북한지역 광산조사 등의 업무를 시작하였으며, 통일부에는 사업비와 위탁수수료를 지원하고 있다.

정부의 위탁사무를 제외한 나머지 역할들에 대해 정부는 ‘남북사회문화교류협회’의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 지원하여야 할 것이다. ‘남북사회문화교류협회’는 재정과 위탁사무를 제외하고는 정부의 개입을 최소화하고 독립성이 최대한 보장된 ‘법정 민간단체’로 운영되어야 할 것이다.

‘남북사회문화교류협회’ 설립과 관련해 가장 역점을 두어야 할 것은 현재 남북사회문화교류에 참여하고 있거나 향후 참여가 유도되어야 할 각종 민간 사회단체의 대표성을 구현할 수 있어야 한다는 것이다. 정부로부터 예산을 지원받고 위탁사업을 처리하는 국가사무의 대행역할과 사회문화교류 촉진 지원 사업을 수행하는 ‘남북사회문화교류협회’의 특성상 공익성과 독립성을 확보해야 하며 그러기 위해서는 그에 맞는 대표성을 인정받을 수 있어야 한다는 것이다. 만약 일부 적극적 단체나 영향력 있는 기관과 사람만이 모여 이 협회를 설립하게 된다면 단체의 공신력과 공익성이 훼손되어 설립 초기부터 불필요한 논란을 일으키고 정부지원에도 일정한 한계로 작용할 가능성이 있으며, ‘남북사회문화교류협회’의 첫 번째 역할인 사회문화교류 추진단체간의 자율적 협의, 조정역할도 제 기능을

124) 통일부는 한국무역협회와 경험정책 연구 및 경험 관련 실무를, 대한적십자사와 이산가족 관련 업무 및 대북인도적 지원과 관련한 업무를, 통계청과는 ‘남북관계 통계인프라 확충을 위한 업무협력약정’을 체결한 바 있으며, 지난 5월에는 ‘남북교류협력지원협회’를 설립하고, 경공업원자재 지원과 북한 광산개발 사업에 대한 이행기구로 지정하고 업무를 위탁하고 있다.

발휘되기 어려울 것이다. 이 문제를 풀자면 기구의 구성 단계에서 정부가 주도권을 행사하는 방안이 있을 수 있겠으나, 이는 반발을 불러일으킬 수도 있으므로 축적된 공신력을 이용하는 것이 최선이라는 판단이다. 축적된 공신력이란 사회 단체사이에서도 인정되는 공신력을 의미한다.

‘남북사회문화교류협회’는 대북사업 전문가와 사회문화 각 분야의 전문가들이 모두 참여하는 기구이다. 남북 사회문화교류는 계층, 문화, 예술, 학술 등 분야가 달라도 내용에 있어서 자기 특성과 전문성이 나타나지 못하고 있으며 형식에 있어서도 틀에 박힌 모습을 답습하고 있는 수준이다. 사회문화교류의 본질상 분야별 특성에 맞는 다방면의 접촉과 실질적 교류를 실현하기 위해서는 각 분야의 전문성과 창의적 기획력을 ‘남북사회문화교류협회’의 자원으로 받아들여야 하는 것이다.

사회문화교류협회 구성에서 가장 어려운 부분은 역시 이러한 형식의 민간단체를 제대로 설립할 수 있겠느냐는 문제이다. 사회문화교류협회의 법적 사례로 검토된 (사)통일교육협의회의 경우도 이 문제를 풀어내지 못함으로 인해 정부와의 관계에서 거버넌스틀로 자리잡지 못하였고 현재도 작은 역할에 국한하고 있기 때문이다. 따라서 경우에 따라서는 새로운 단체를 설립하는 것보다 기존의 단체에 대해 법적 근거를 부여하고, 정부업무를 대행하게 하는 것이 불필요한 논란을 막고 비용을 절약할 수 있는 효과적인 방법이 될 수도 있다. ‘남북사회문화교류진흥법’에 규정하고자 하는 ‘남북사회문화교류협회’를 특정의 단체로 규정하는 방식은 민법상 이미 설립된 사단법인을 정부출연기관으로 지정하는 데서도 많이 활용되고 있다. 법률상 규정한 몇 가지(명칭, 정관, 임원선임 등)사항을 법인의 총회(또는 이사회) 결의를 거쳐 쉽게 처리할 수 있으며, 관련법에는 경과규정을 두어 기 설립된 법인을 이 법에 따른 법정기구로 규정하면 되는 이점이 있다. 2007년 4월 27일에 공포된 거래말근사전남북공동편찬사업회법에는 부칙에 경과조치를 두어 2006년 1월 통일부에 사단법인으로 등록한 ‘거래말근사전남북공동편찬사업’을 이 법에 따른 편찬사업회로 규정하였다. 적절한 사례라 할 수 있다.

(5) 민관 협력기구의 구성

사회문화교류의 거버넌스 형성문제는 그 제도적 틀만 있을 뿐 협력 체계는 이루어져 왔다고 할 수 있다. 이는 사회문화교류의 제반 영역이 주로는 민간 영역의 책임 문제이고, 대북관계의 특성상 정부의 지원이 불가피한 분야이기 때문이다. 그러나 남북관계의 제도화나 남쪽의 법제 신설 등과 더불어 사회문화교류 분야에서의 민관협력기구의 구성도 더 미루기는 어렵게 되었다. 여기서 (가칭)사회문화교류발전민관정책협의회의와 같은 수준의 민관협의 기구를 두는 문제가 검토될 필요가 있다.

사회문화교류진흥법상의 사회문화교류진흥위원회의의 경우, 민간위원들이 참여하는 구조이나 이는 법제화된 의결기구이며 정부-민간의 협의기구는 아니다. 그런 점에서 사회문화교류의 민관 협의기구를 별도로 두는 것은 유의미하다. 이 협의 기구의 위상은 어떤 합의와 결정이 아닌 정책의 협의가 적절하다는 판단이다. 그런 점에서 가장 쉽게 검토될 수 있는 비교대상이 바로 대북지원민관정책협의회(민관협)이다. 이 협의회는 통일부 차관과 대북지원민간단체협의회 회장단체의 대표가 공동의장을 맡고 있으며 농림부, 보건복지부, 지원단체협의회 등의 상임단체들이 위원으로 참여하고 있다. 별도의 운영위원회를 두고 있으며 여기에 일반구호, 농업개발, 보건의료, 복지분과 등 4개의 분과를 두면서 업무를 협의하는 시스템이다. 민관협은 정부와 민간의 정책협의를 위주로 하나 실제로는 민간 대북지원에 대한 정부 지원 규모를 결정하거나 합동사업, 위탁사업 등 사업도 수행하고 있는 수준이다.

(가칭)사회문화교류발전민관정책협의회의의 경우는 민관협의 운영위원회와 같은 구조를 둘 필요는 없을 것이다. 그러나 분과는 운영하는 것이 필요하며 기간 통일부의 각 부서가 사업적 관계로만 접촉하던 관계를 좀 더 제도화할 수 있을 것이다. 아울러 별도의 의장제도를 둘 필요는 없을 것이며 위원회 전체모임을 운영해 가면 그것으로 족하다는 판단이다.

V. 사회문화교류의 단계별 추진 전략

1. 사회문화교류 통합과정과 기본 내용

가. 남북 통합과정과 시나리오

남북관계의 발전 속에서 사회통합의 과제를 풀어가기 위해서는 사회문화적 이질성을 극복하고 새로운 통일한국 민족으로서 정체성을 갖는 틀을 모색하여야 한다. 이러한 틀은 남북이 과거로부터 공유해온 요소만으로는 부족하다. 각 영역에서 기능적 통합을 강화하고 상호 발전을 추진할 수 있는 차이와 이질성들은 공존시키며 상호 존중하는 태도가 전제되어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 우선적으로 남북관계의 부정적인 요인을 긍정적인 요인으로 변환시키는 전략이 필요하다. 즉 사회문화 분야의 교류와 협력이 군사안보 분야의 안정으로 전환될 수 있다는 신뢰를 심어주어야 한다.

사회문화 분야의 다양한 교류 속에서 군사적 위협요소가 제거되고, 사회문화 공동체 형성이 남북 서로를 위한다는 국민적 공감대를 형성해 나간다면 사회문화 분야, 경제 분야의 협력이 확대되고, 군사외교 분야의 신뢰가 구축되면 남북 사회문화공동체 형성 문제는 생활 문제로 다가올 것이다. 특히 남북관계의 지속적인 발전이라는 측면과 분야의 다양성이라는 측면을 확보하기 위해서는 남북관계의 통로로서 민간단체의 역할과 기능을 강화시켜 나가야 한다.

남북관계가 서해안 무력충돌, 주적 논란, 미국의 대북강경 발언, 정책담당자의 발언 등의 문제로 회담이 결렬되거나 이산가족상봉이 연기되는 곡절을 겪었다. 이런 시기에 지방자치단체나 민간 교류를 중심으로 남북관계를 풀어가면서 화해무드로 변화시키는데 큰 힘이 되었다. 이는 민간교류의 주축이었던 NGO의 활동이 비정치적, 비경제적인 분야로 남북관계 개선에 미치는 영향이 적지 않음을 의미한다.

남북관계에서 당국 간의 교류가 중심이 되어야 하겠지만 다양성을 확보할 수 없으며, 남북교류의 과도한 부담을 감당해야 한다는 단점이 있다. 민간단체의

역할 분담과 분야의 다양성이라는 장점을 적극 활용해 나가야 한다. 또한 지방자치단체의 교류는 중앙부처 중심의 교류, 제한적 인원이 참여하는 교류에서 보다 폭넓게 교류를 추진할 수 있는 다양한 기회를 마련할 수 있다는 점에서 남남 갈등 극복의 효율성을 높일 수 있다. 다만 이를 위해서는 지방자치단체의 지속적인 관심과 인프라를 구축이라는 문제를 우선적으로 풀어나가야 할 것이다.

이러한 과정을 거쳐 남북한 통합이 일어날 것이다. 독일의 경우에도 동서독의 통일 과정은 동서독의 교류 확대와 주변 국가들의 동의하에서 이루어졌다. 동서독의 통일과정을 정리하면 다음과 같다.

빌리 브란트 수상의 새로운 동방정책 발표 → 무력포기에 관한 회담 제의 → 동서독 총리 회담 → 베를린협정 체결 → 동서독 우편과 전신전화 협정 체결 → 서베를린 통과협정 체결 → 동서독 기본 조약 체결 → 동서독 유엔가입 → 동서독 상주대표부 교환 → 미국과 동독 외교관계 수립 → 본과 동베를린 우편협정 체결 → 동서독 도시간의 고속도로 건설, 전철건설 합의 → 동서독, 군비감축에 관한 회담 → 동독 정상회담 → 서독, 동독에 10억 마르크 차관 제공 → 새로운 우편 및 통신협정 체결 → 동독, 국경선 무인 자동발사장치 제거 → 포괄적 범위의 동서독 문화협정 체결 → 동서독 도시 간 자매결연 시작 → 환경분야의 동서독 기본 협상 조인 → 동서독, 서베를린과 동독간의 지역교환에 관한 협정 조인 → 동독 국경선과 베를린 장벽 개방 → 동서독 경제, 통화, 사회통합 합의 → 모스크바에서 2+4 회담 마지막 회의 개최, 2+4 조약 체결 → 인민회의와 독일 연방의회 통일조약 통과

동서독의 통일과정에 비추어 볼 때 남북의 통합도 적극적인 대북정책의 수립과 추진 속에서 남북관계 기본적인 성격을 규명하고, 통일정책 추진의 합리적인 방향에 대한 여론수렴, 적극적인 인프라 구축을 통하여 이루어져야 할 것이다.

크게 보아서 남북의 통일은 대결단계, 협력단계, 평화공존 단계, 통합단계로 구분할 수 있다. 평화공존 단계까지를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 16> 남북 관계 변화와 사회문화

대결단계	협력단계	평화공존단계
주안점	<ul style="list-style-type: none"> • 화해분위기정착 • 상대문화 접촉기회 확대를 통한 상호 이해 증진 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문화 교류의 양적 확대 및 정례화 추진 • 남북한 주민의 공동체意識의 함양 • 통일문화 구현대비
제도정비	<ul style="list-style-type: none"> • 보안법 등 교류저해 법령개폐 • 저작권등 관련법명정비 • 남북문화협정체결 • 사회문화교류 창구정비 • 사회문화교류협의회(가칭) 발족 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문화교류지원법 제정 • 사회문화교류지원기금 확충 • 문화유동기구 설립 • 사회문화교류지침 작성
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> • 북한문화 국내출판 사업 • 교류행사(음악회, 전담회) • 분야별 남북한 공동연구 확대 • 상대편 각종행사에 참여 확대 • 방송, 인터넷 등 교류 활성화를 위한 기술문제 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 각종교류행사의 정례화 추진 • 남북이 공동으로 주최하는 행사 확대 • 국제기구에 남북한 공동진출 • 민족문화사 복원을 위한 공동연구 • 공동창작실시 • 인문인을 포함하여 상대지역에 장기 파견 및 연수
교류주체	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 공공기관이 주도 • 정부는 기관확충, 민간단체는 실질적 주체로 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정분야를 제외하고 민간단체가 중심 • 정부는 지원체제 확충에 치중
기타고려사항	<ul style="list-style-type: none"> • 교류사업이 상호 이익에 부합하도록 추진 • 경쟁적 교류사업 경계 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화충격 대비 • 상업화 경향 경계

주: 이우영, “북한의 개혁개방 전망과 남북문화교류” (최근 10년간 북한문화예술의 흐름과 남북문화교류 전망), (한국문화관광정책연구원, 2004), 100쪽.

사회문화 교류가 활성화되기 위해서는 남북관계가 개선되어야 하며, 동시에 앞에서 이야기한 바와 같은 제도적 정비를 포함한 다양한 노력들이 필요하지만 보다 효과적으로 사회문화교류 프로그램을 구성할 필요가 있다. 효과적인 사회문화교류 프로그램은 다음의 몇 가지 사항을 고려한 것이어야 한다.

첫째, 남북관계의 진전이라는 상황과 부합하여야 한다. 적대적 상황인가 아니면 화해협력의 상황인가 평화정착의 단계인가에 따라 사회문화교류의 주안점과 구성은 다를 수 있다.

또한 남북한관계의 진전은 필연적으로 남북당국간 회담을 포함하여 남북관계의 제도화를 동반한다는 점을 생각할 필요가 있다. 기본합의서 채택이후 사회문화관련 부속합의서가 체결되었던 것처럼, 앞으로 남북관계 개선이 가속화되면 문화협정이 체결될 수 있을 것이며, 이 경우 사회문화교류의 기본 틀은 협정의

내용에 따라 좌우될 수 있다.

이와 더불어 남북관계 변화는 남북한내부의 제도적 변화를 초래할 수 있다. 예를 들어 평화가 정착된다면 국가보안법 등의 개폐가 가속화될 수밖에 없을 것이며, 이에 따라 북한문화에 대한 제한도 완화될 것이라는 점이다. 이와 같이 남북한관계 뿐만 아니라 남북한 내부의 현실도 사회문화교류 프로그램 구축과정에서 엄격하게 따져 볼 필요가 있다.

둘째, 사회문화교류 자체가 화해협력에 기여할 수 있어야 한다. 1985년 이산가족 상봉단과 더불어 진행되었던 예술단 교환의 경우는 사회문화교류가 상호이해 증진보다 남북한 이질화를 확대하는 결과를 가져왔다. 중요한 것은 남북한 주민간 상호이해를 증진하고 화해협력 분위기를 고양하는데 사회문화교류가 통로가 될 수 있음은 분명하지만, 모든 사회문화교류가 반드시 그러한 결과를 가져오는 것은 아닐 수 있다는 것이다.

사회문화교류가 활성화되었지만 몇몇 교류의 경우는 교류를 추진하는 주체가 사회적 관심을 불러 일으켜, 정치경제적 이해를 도모하는 등 교류의 결과보다는 교류자체가 주는 이해에 좌우된 경향도 없지 않다. 특히 김대중 정부수립 이후 사회문화교류가 활성화되면서 이러한 문제가 적지 않게 발생하였다. 특정단체나 기업이 교류에 나서면, 경쟁관계에 있는 단체나 기업이 교류에 뛰어들면서 일관성을 잃어버리는 경우도 있었고, 북한은 이를 고리로 교류의 반대급부를 더욱 많이 요구하게 되고, 결과적으로 자본이나 권력을 갖고 있는 집단만이 사회문화교류에 나설 수 있었고, 사회문화교류의 저변은 취약하게 되었다는 것이다. 특히 남북 사이에는 문화적 적대감이 여전한다는 점을 고려할 때, 교류의 실질적 성과를 치밀하게 고려할 필요가 있다.

나. 사회문화 교류의 기본 내용

(1) 사회문화 교류를 위한 토대 구축

문화 분야의 교류 협력을 위해서는 기본적으로 남북문화협정을 체결하고 분야별 협약서를 체결하여 해당 분야별 특성을 살린 교류를 추진해 나가되, 순수 예술분야와 대중문화 분야, 체육 분야를 구분하여 교류를 추진해야 한다.

또한 사회문화 분야의 전면적인 교류를 위해서는 교류의 필요성에 대한 철학적 담론이 형성되어야 하며, 그 동안 단절되었던 북한 사회에 대한 폭넓은 이해가 마련되어야 한다. 이를 위한 기본 토대가 구축되어야 한다.

첫째, 남북 문화교류를 대비하여 북한의 문화자원을 정리하고 연구할 수 있으며 종합적으로 관리할 수 있는 자료센터의 설립이다. 남북관계 발전과 북한 이해의 필요성이 높아지면서 북한 자료에 대한 사회적 요구가 높아지고 있다. 전문가들의 북한 연구나 일반인을 대상으로 한 통일교육에서 북한 영상물은 북한의 실상을 파악하고, 사회동향을 분석하며, 북한을 객관적으로 이해하는 데 중요한 자료가 되고 있다.

남북관계 발전에 따라서 북한에 대한 다양한 이해와 접근의 필요성이 논의되고 있다. 북한 영화를 비롯한 북한 문화연구가 활발해 지면서 북한 사회 내부에 대한 연구가 심화되고 있으며, 북한이나 통일과 관련한 강의, 일반사회단체의 강연에서 북한 영상물은 다양하게 활용되고 있다.

통일부 북한자료센터에서는 남북관계 발전과 북한 연구 및 통일교육의 차원에서 북한 자료를 통일부 자료 센터에서 직접 열람 또는 일정 기관을 중심으로 우편 대여제를 실시하고 있으며, 북한 이해 차원에서 정기적으로 북한 영화를 상영하고 있다. 시대적 변화에 발을 맞추어 북한 영상물에 대한 활용도를 높이고는 있지만 전문적이고 체계적인 관리에까지는 이르지 못하고 있다.

아울러 북한의 영상자료는 강연이나 기타 자료를 활용한 것보다 효율적이고, 집중력 있는 통일교육 자료로서 의미가 크며, 남북관계의 지속적인 발전에 따라 북한의 실상을 객관적으로 보여줄 수 있는 자료의 활용도는 매우 높을 것으로 예상된다.

현재 북한 자료센터에서 북한 자료를 관리하고 있으나 공간의 부족, 연람시간의 제한, 영상물이나 문헌자료의 보완 등이 절실한 상황이다.

북한 자료에 대한 접근이 이루어지기 시작한 것은 1980년대 말이었다. 북한 이해의 필요성이 높아지면서 1989년 5월 22일 당시 국토통일원은 정부 소유의

정보·자료의 대민공개를 위한 종합창구역을 담당해 나갈 “북한 및 공산권 정보·자료센터”를 개관하였다.¹²⁵⁾ 그러나 “북한 및 공산권 정보·자료센터”는 “특수자료 취급인가증”이 있는 사람에게만 제한적으로 정보를 제공하는 제한적 공개였다. 특수자료 취급인가증의 발급대상도 제한되었다. 정부기관이나 공공단체의 장이 그 산하기관에 대해 특수자료의 열람 필요성을 확인한 후에야 발급해 주는 것이었다.

1988년 9월 1일 개정된 「특수자료 취급지침」 제7조(열람 및 대출)에 의하면 열람신청이 있을 때에는 신청자의 신분과 열람목적을 확인하여 타당성이 있다고 인정할 경우 열람을 허가한다고 되어 있다. 그러나 거의 모든 취급기관들은 제4조(취급자 인가 및 절차) 조항으로 인해 신분의 타당성을 취급인가자에게만 부여하여 열람을 허용하였다.

시대의 변화에 따라 「특수자료 취급지침」이 2003년에 다섯 번째로 개정되었다. 개정된 「특수자료 취급지침」에서 가장 큰 변화는 제5조(취급자 인가 및 해제)가 삭제된 것이다. 이로 인해 자료이용의 걸림돌이었던 특수자료 취급인가증 제도가 없어짐으로써 신분의 제한없이 일반인들이 북한자료를 이용할 수 있게 되었다. 또 제7조(특수자료의 공개활용) 3항이 추가되어 취급기관이 보유한 특수자료의 목록을 공개할 수 있도록 하였다. 이에 따라 대부분의 북한자료실이 온라인 목록에 자료를 올려놓음으로써 북한자료에 대한 접근환경이 개선되었다.

북한자료센터는 2004년 11월 1일부터 정기간행물실 개가제를 시범적으로 실시해 오다 2005년 7월 1일부터 문헌자료실까지 전면 개가제를 실시하였다. 국립중앙도서관도 종래 특수자료로 분류되어 있던 북한 관련 자료들을 모아 50평 규모의 북한자료실을 2000년 9월 1일 개설하여 운영하고 있으며, 국회도서관은 2000년 10월 31일 통일자료실을 신설하여 일부 특수자료를 제외한 기본자료는 개가제로 운영하고 있다.¹²⁶⁾ 그리고 (주)코리아콘텐츠랩은 북한의 학술논문 6만여 편을 인터넷을 통해 찾아볼 수 있는 북한전자도서관을 2003년 9월 1일부터 개설하여 시범서비스를 시작하였다.¹²⁷⁾

125) “북한 및 공산권 정보·자료센터를 찾아서,” 『북한』제211호(1989. 7), 121쪽.

126) 국회도서관 50년사 편찬위원회 편, 『국회도서관오십년사』(서울: 국회도서관, 2002), 668쪽.

127) 한국일보, “북한전자도서관 내달 문 엽니다,” 2003. 9. 4.

이러한 급속한 남북관계의 변화 속에서 북한 자료와 관련한 제반 법령의 개정이 뒷받침되지 못하면서 현실과 관련 법 사이의 모순적인 상황이 발생하고 있다. 즉 남북관계는 교류와 협력의 폭을 넓히면서 다양한 형태의 교류가 진행되고 있지만 「국가보안법」, 「특수자료 취급지침」과 같은 법에서는 여전히 북한을 적으로 규정하고 북한 자료에 대한 처벌 조항을 불써처럼 남겨 두고 있다.

둘째, 통일사료관의 건립이다. 앞의 북한 종합정보센터와 관련하여 동시에 추진할 수 있는 부분이다. 통일사료관은 미래의 통일을 준비하고 대비한다는 의미와 남북 사이의 민간교류 정보를 종합적으로 관리하는 기관이다. 민간교류의 경우에는 남북교류 정보가 부족하여 교류에 어려움을 겪고 있다. 통일 사료관을 중심으로 한 남북 사이의 사회문화 교류 정보를 종합적으로 정리하고 체계적으로 관리하는 기구가 필요하다. 현재 통일부 조직으로 통일사료팀을 확대하여 사회문화 분야의 다양한 교류 정보를 정리하고 필요한 정보를 제공해 주어야 한다.

셋째, 사회문화 분야의 용어 통일이다. 남북은 총리회담을 통하여 거래할 큰 사전 사업을 본격화하기 위한 지원에 합의하였다. 거래할 큰사전 사업은 일반 생활용어에 대한 정리이다. 이를 세분하여 분야별로 언어의 통일을 기해나가야 한다. ‘남북 전문용어 사정위원회’(가칭)나 즉 정보통신분야, 과학기술분야, 수학물리 분야, 화학분야, 건축분야, 예술 분야 등에서 전문화된 용어의 남북통일을 제도적으로 추진해 나가야 한다.

교육, 과학, 학술 분야에서는 ‘생물용어’, ‘금속용어’, ‘의학용어’ 등의 관련 분야의 전문용어 통일안이 마련되어야 한다.

넷째, 사회분야의 표준적 통일안 제정이다. 사회분야에서 우선적으로 필요한 부분은 남북 사이에 차이를 보이는 용어나 표준을 통합하여 하나의 표준안을 만들어 간다. ‘남북 표준제정위원회’(가칭)를 구성하여 과학, 문화 분야의 남북 공동의 표준안을 만들어 나가야 한다.

(2) 사회문화 분야별 교류 내용

사회문화 분야별 교류 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 문화 예술 분야

문화 분야의 교류는 문학, 음악, 미술, 무용, 미술, 건축, 영화 등의 분야에서 우선적으로 남북예술인들의 교류를 촉진하고 북한 예술 작품에 대한 소개가 이루어질 수 있도록 지원할 필요가 있다. 북한 문화예술에 대한 종합적이고 체계적인 정보화와 이에 대한 적극적인 소개가 필요하다. 일반인을 대상으로 한 공개가 어렵다면 문화예술 교류를 위한 전문기관이나 전문가 집단에게 정보가 제공될 수 있도록 해야 한다.

② 문화산업 분야

문화산업 분야는 남북교류에서 일정 부분성과를 거두고 있는 만큼 이를 확대하는 것이 필요하다. 개성공단이나 제2개성공단 지역에 출판, 만화, IT 등 문화산업과 관련한 전문화된 단지를 조성하여 남북교류 협력의 불편한 점을 해소하는 것이 필요하다. 우선적으로 남북 애니메이션 분야의 교류는 현실성이 높은 분야로 협력가능성을 높여 나가야 한다. 북한의 대표적인 아동영화 창작단인 조선 4·26아동영화촬영소의 경우에는 남한에 앞서 스튜디오를 운영하면서 상당한 기술력을 확보하고 있다. 2007년 8월을 기준으로 할 때 연간 8,372분 길이의 제작물을 만들어 OEM 방식으로 해외에 수출하고 있다. 이로 인한 연간 수입도 1천 200만 달러가 넘는다. 해외시장도 유럽을 비롯한 전 세계 시장으로 남북 협력의 가능성은 어느 때보다 높다.¹²⁸⁾

③ 체육분야

체육분야는 국민들에게 주는 상징적인 효과가 크며, 교류의 기회도 많다. 특히 국제대회에서 남북 교류는 체육행사의 의미를 살릴 수 있어 세계적으로도 많은 관심을 모으고 있다. 뿐만 아니라 마라톤 대회와 같이 일반인들이 참여할 수 있는 기회도 많다. 체육 분야에서는 국제대회의 단일팀 구성을 지속적으로 추진해 가면서, 국제스포츠대회에서의 공동 입장, 체육 인프라 구축 및 경기용품 지원, 동계종목과 하계종목의 공동훈련, 태권도나 씨름 등 전통 스포츠의 ‘국제표준화’ 등의 협력이 필요하다.

128) 벨슨신, 「남북애니메이션 공동제작의 참 의미와 그 득과 실」 『남북경협을 통한 애니메이션의 새로운 활로모색』(남북경제협력재단 주관 학술세미나자료집, 2007. 8. 24), 29쪽.

④ 과학기술분야

남북의 과학기술 분야의 협력을 위한 센터 건립, 북한의 이공계 인력양성을 위한 국제적 지원 프로그램 운영, 북한의 개혁, 개방을 위한 경제전문가, 협상전문가, 행정전문가 양성을 위한 교육시스템 지원 등이 필요하다.

⑤ 방송언론

방송언론 분야는 남북한의 이질감을 해소하고 통일관을 형성하는 데 상당한 영향력을 미친다. 우선적으로 추진해야 하는 것은 남한 내의 '통일방송국'을 설립하는 것이다. 현재 디지털 방송을 포함하여 방송채널이 수십여 개나 되지만 남북관계나 통일관계를 전문으로 취급하는 방송은 없다.

또한 방송 분야의 통일을 위한 통일방송 표준 제정, 해외동포를 위한 남북공용의 방송프로그램 제작 등이 필요하다. 아울러 방송언론을 통한 남북의 이질감 해소를 위해서는 방송취재 활동의 보장, 방송언론인의 특파원 파견 등이 이루어져야 한다.

⑥ 관광

관광분야는 다수의 일반인들이 자연스럽게 상호 문화를 접촉할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 사회문화적인 의미도 크다. 금강산 관광을 확대하여 장기 체류형으로 전환하고, 개성공단과 함께 개성지역에 대한 관광을 본격화하여 관광수요를 개발하고, 백두산, 평양, 묘향산 등의 관광지와 함께 북한의 온천지구나 휴양지를 공동으로 개발해 나가야 한다.

⑦ 종교

종교 분야의 교류는 현실적으로 남북의 종교관에서 큰 차이를 보이고 있어 북한 체제가 유지되는 한 종교 분야의 통합을 이루기는 쉽지 않다. 그러나 현실적으로 인도적인 지원의 상당 부분이 종교단체를 통해 이루어지고 있어 제한적이겠지만 교류는 이루어질 수 있을 것이다. 북한 내의 종교시설 설립 지원이나 종교계열의 병원 건립 지원, 인도적 차원의 협력사업 등을 인도적 협력과 병행하여 추진할 필요가 있다.

⑧ 국학분야 : 언어·역사·전통문화문화제

앞선 분야가 주로 민간 차원을 중심으로 진행되어야 한다면 언어, 역사, 전통문화, 문화제 등의 국학분야는 국가적 차원에서 진행되어야 할 부분이다. 언어나 역사, 전통문화 같은 부분은 남북 문화공동체 형성의 가장 핵심적인 분야이다.

국학 분야는 민간 차원의 논의가 아니라 국가적 차원에서 표준을 정하는 사업인 만큼 '남북언어위원회', '남북역사위원회', '남북전통문화유산위원회' 같은 별도의 추진위원회를 구성하여 추진해 나가야 한다.

언어 분야에서는 현재 표준어와 문화어로 이원화된 남북 언어의 표준안이 마련되어야 한다. 구체적으로는 자모의 배열과 호칭으로부터 통일 표준안 제정, 남북의 공동 서체 개발과 지원, 남북 공동으로 한글 워드프로세서 개발, 남북통일사전 등이 이루어져야 한다.

역사 분야는 역사에 대한 해석과 민족사에 대한 관점이 달라 남북이 합의하기 가장 어려운 분야이다. 그러나 통일과정에서는 반드시 극복되어야 할 분야인 만큼 장기적인 시간을 갖고 추진해야 할 분야이다. 남북이 역사문제를 논의할 '남북역사문제위원회'를 구성하여 고조선, 고구려, 고려 등의 고대사에 대한 조사와 연구를 진행하면서 근대사에 대한 통합논의를 진행해 나가야 한다.

전통문화와 문화제 분야에서는 민족문화에 대한 조사 발굴과 DB 구축사업을 추진하여 민족 문화의 원형을 보존하고, 현대화 된 문화로 계승 발전할 수 있도록 해야 한다. 남북공동의 역사유물로서 고문헌이나 고서화 작품의 발굴, 유적지 자료 보존을 위한 협력, 해외문화유산의 반환을 위한 남북의 협력, 미번역 문화자료에 대한 공동번역, 전통복식의 국제화, 민족음식의 표준화를 위한 협력 등이 필요하다.

(3) 민관 사회문화 교류 관리 기관

사회분야는 보건·의료·환경·종교·방송언론·관광 등의 분야를 포괄한다.¹²⁹⁾ 분야가 광범위 할 뿐만 아니라 교류 범위 역시 다양하다. 이처럼 광범위하고 다양한 분야를 정부가 직접적으로 관리하기는 쉽지 않다. 사회문화 분야의

교류를 준비하고 있는 남한의 단체들이 남북교류를 추진할 수 있도록 문화관광부나 사회문화교류진흥원과 같은 사회문화 교류를 전담할 수 있는 기구가 필요하다.

남북은 2007년 정상회담에서 '사회문화 분야의 교류와 협력'을 발전시키기로 합의하였고, 남북총리회담에서 '남북사회문화협력추진위원회' 구성과 운영에 합의하였다. 남북 사이의 합의에 따라서 남북한 사회문화교류는 당국 차원에서 심도 있게 전개될 것으로 전망된다.

현실적으로 남북이 합의한 사항을 이행하기 위해서는 사회문화교류를 활성화하기 위해 후속조치와 제도적 뒷받침이 필요하지만 법제도적 환경은 미약한 상황이다. 남북 사이의 교류 협력을 위한 법령으로는 '남북관계발전법'과 "남북교류협력법"이 있으나 사회문화 교류와 관련한 법령은 없다.

남북관계발전법은 남북 관계의 기본적인 성격을 규정하고 발전에 필요한 사항을 규정하는 기본법으로 의미가 있고,¹³⁰⁾ 남북교류협력법은 남북 간의 교류가 진행되는 절차법으로 경제협력을 규율한 법이다. 남북관계를 규정하고 경제분야의 교류를 규정할 수 있는 법령은 마련되어 있지만 사회문화 관련한 법령은 없다. 본격적인 남북사회문화 협력을 증진시키기 위해서는 사회문화 분야의 체계적인 지원과 관련하여 전문기관의 설립을 핵심으로 하는 법령 제정의 필요성이 증대되고 있다.¹³¹⁾

129) 일반적으로 사회문화 분야에 보건·의료 분야가 포함되었으나 2007년 제1차 총리회담에서 보건의료 분야와 환경 분야는 경제협력추진위원회에서 논의하기로 결정하였다. 이는 보건의료 분야와 환경 분야가 인도적 차원의 교류라는 측면과 전문적 영역의 교류라는 이중적 의미가 있으며, 단기간의 지원이나 교류를 통해서 해결될 수 없는 대규모 경제적 지원 분야라는 판단에 따른 것이다. 조직화되고 체계화된 공적 성격의 기관을 중심으로 '보건의료 환경 개선 사업', '영양취약계층 지원', '질병퇴치', '의료 현대화', '제약설비 지원', '의료기자재 지원', '의약품 지원' 등의 지속적인 교류 창구가 마련되어야 할 것이다. 의학 분야의 기술적 표준화 마련과 남북의료인들의 협력기구 구성, 남북의 의료체계 통일을 위한 시범 병원으로서 남북평화병원설립, 비무장지대의 남북의료센터 건립, 한반도 질병관리 센터 등이 마련되어야 한다.

130) 남북관계발전법은 남북관계가 국가 간의 관계가 아니라 잠정적인 특수관계로서 남북거래를 민족거래로 규정하는 것이 핵심이다.

131) 대북사업과 관련하여 법정 민간단체로 '남북교류협력지원협회', '남북경제협력진흥원'이 있다. 남북교류협력지원협회는 통일부 관할 사단법인으로 설립되어(2007. 5. 18) '남북 경공

또한 사회문화 교류는 정치분야나 경제분야와 달리 정부나 민간 어느 한 주체가 독자적으로 사업을 추진하는 데는 어려움이 있다. 민간과 정부를 아우를 수 있는 제3 영역의 기관이 설립되어 이를 관리해야 할 필요가 있다. 통일부의 사회문화 교류 지원 조직 설립을 통하여 경제분야의 교류협력 증진과 더불어 사회문화의 교류 균형을 맞추어 나가고, 이를 위한 지원기관의 설립이 조속히 실현되어야 한다.

2. 단계별 추진 전략

가. 협력단계 : 남북관계 공식화 단계

(1) 사회문화 교류 환경

남북의 교류가 공식화된 틀 안에서 이루어지게 될 것이다. 남북회담의 정례화에 주력하면서 군사적 긴장 완화를 위한 기본 토대로서 경제문제와 사회문화 분야의 기술적인 측면에서 장애물을 제거해 나갈 것이다. 정상회담이나 장관급 회담 당국간 대화가 정례화되고 핫라인이 설치되어 유사상황에 대한 대비와 긴급사항에 대한 대화창구를 마련하면서 포괄적 준비통제를 추진해야 한다.

정치적으로는 남북의 상호 비난이 없어지고 정책에 대한 구두적인 지원이 이루어지며, 고급관료회담이 정례화 되면서 외부적 상황 변화에 관계없는 정례화 차원으로 이루어진다. 상호 관심사에 대한 논의, 회담을 위한 실무자들의 방문, 민간교류의 시작, 준공식기관의 지원, 정책에 대한 지원 요청, 정책에 대한 설명, 정책에 대한 공식적 지원, 우호관계의 확인, 취재기자의 입국, 도움에 대한

업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서'상의 이행기구 역할을 수행한다. 통일부와 업무위탁계약을 통하여 경공업이나 지하자원 관련 사무업무를 수행하고 있다. 남북경제협력진흥원은 산업자원부 관할 사단법인으로(2002. 11. 22) 회원사간 친목 및 정보교류 단체의 성격을 갖고 있으며 정부의 예산지원 없이 회원사의 회비로 운영되고 있다.

감사, 관계의 일정한 복원이 이루어질 것이다.

사회문화 분야의 교류도 제도화 된 가운데, 남북교류가 중국이나 일본 혹은 제3국을 통한 우회적 교류형식에서 남북의 직접 교류로 전환될 것이다. 본격적으로 남북관계가 각 분야에서 교류가 시작되어 대화가 이루어지는 단계이다.

상호 체제에 대한 공식적인 인정이 이루어지지 않는 않지만 이에 준하는 준 공식적인 채널이 구성되어 협력위원회 등을 중심으로 실질적으로 교류가 증대되고 교류협력 사업에 필요한 법적, 제도적인 정비가 완료되는 상태이다. 정치적으로는 구두 협의의 시작, 공식화된 채널 혹은 상시적인 대화채널의 복구가 이루어지며, 민간을 중심으로 한 교류가 중심으로 이뤄진다. 경제적인 상호 의존성은 높지 않은 상황으로 본격적인 투자에 앞서 예비투자자 선행투자 사업의 결과를 보아가면서 대규모의 투자지원이 이루어 질 것이다.

경제 분야에서는 첨단산업보다는 제조업 중심으로 생산원가 절감 차원의 투자와 교류가 이루어진다. 대북정책에서 제한적인 투자가 이루어지며, 적극적인 투자를 유치하기 위한 정부의 제도적 조치, 즉 투자비 지원이나 설비이전 비용 지원, 세계상의 혜택 등의 투자 안전성 보장을 통해 투자환경 개선사업이 이루어 질 것이다.

또한 기술적이거나 과학적인 통신망의 설립, 경제적인 도우미 제공이나 제안, 정부에 대한 인정, 대통령의 방문, 국경의 개방, 우호협정의 체결, 문화협약이나 학술협약과 교류협력이 본격화 될 것이다.

남북의 공식적인 연락체제가 수립되고 직통전화를 개설하고, 상설기구인 ‘연합집행위원회’(또는 ‘남북조절위원회’)를 구성하여 남북간 협력 사업을 검토하며, 당국간 합의의 이행을 실무적으로 보장할 것이다. ‘연합집행위원회’에서 경제공동체의 창설 및 운영을 관장해 나갈 것이다.

남북의 상호 경제협력의 확대, 공동의 정책 수립 및 산업기술의 통일 등을 본격적으로 추진할 수 있을 것이다. 군사 당국자 핫라인을 개설하고, 대화 경로를 통해 평화체제 구축을 모색하며, 사회문화 분야에서의 교류·협력도 제도화 될 것이다. 한국정부는 동북아 다자안보협의체 창설을 통해 북한 문제를 안정적으로 관리하고 해결해 나가면서 북한의 국제사회 편입과 개혁·개방을 지원해 나갈 것이다.

(2) 사회문화교류 방안

① 사회문화 교류 방향

협력단계관 남북한이 적대적 관계를 해소하면서 부분적으로 관계를 개선하여 공식화에 이르는 단계라고 할 수 있다. 상대방에 대한 경계를 늦추지는 않지만, 공동이익이 구현되는 분야에는 적극적으로 협조할 수 있다. 남북 사이의 발전으로 사회문화교류도 활성화될 수 있는 조건이며, 동시에 사회문화교류가 남북 화해 협력에 도움이 될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 사회문화 교류 사업이 다음과 같은 분야에 초점을 두고 진행되어야 한다.

첫째, 실현가능성이 높은 분야부터 시작하여 구체적인 성과를 이어가야 한다. 교류의 내용이 화해협력과 평화정착에 도움이 된다고 하더라도 실현이 불가능한 교류는 의미가 없다. 이러한 차원에서 남북한 관계나 남한내부의 상황뿐만 아니라, 교류를 추진하는 주체나 교류 상대인 북한의 역량 등도 고려할 필요가 있다.

정상회담 직후 지방자치단체가 경쟁적으로 사회문화교류를 추진하려고 하였던 경우가 있었는데, 북한의 지방자치단체가 독자적으로 남북한 사회문화교류를 추진할 수 있는 결정권이 없다는 점에서 현실성이 떨어지는 일이었다. 이산가족의 상봉의 경우도 마찬가지이다. 남한에서는 이산가족하면 월남자들을 생각하는 경향이 있는데 월남자들은 북한의 입장에서는 체제를 배신한 사람들이 된다.

따라서 이산가족 문제는 인도적인 문제이면서 정치적으로 민감한 문제가 된다. 이 밖에도 교류 아이টে를 남북한 실질적으로 소화할 수 있는가 여부도 고려의 대상이 되어야 한다. 예를 들어 윤이상음악제를 남북이 개최하는 것을 검토한 적이 있었다. 당시는 남북관계가 악화되어 음악제가 성사되지 못하였지만, 당시 남한의 어떤 오케스트라도 윤이상의 주요 작품을 완주할 수 있는 편성을 갖고 있지 못하여 기술적인 차원에서도 문제가 될 수 있었다.

둘째, 사회문화교류의 개념을 확대하여야 한다. 일반적으로 사회문화교류를 인적 교류와 동일시하는 경향이 있으나, 사회문화교류는 복합적인 성격을 갖고 있으며, 인적인 접촉이 없어도 가능하다는 특징이 있다. 남북 사이의 저작권 협약을 통한 북한 작품의 출판 확대나 북한 영화를 남한 TV에서 방영, 북한 영화

제 등도 중요한 사회 문화 교류가 방법이다. 최근 발전하고 있는 인터넷 등 New Media를 통한 교류도 생각할 수 있다는 것이다. 이와 같은 교류는 북한의 사정과 상관없이 추진할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 지난 시기 남북 사이의 대결단계를 극복할 수 있는 사회문화 교류가 필요하다.¹³²⁾ 정치적 색채가 가장 얇은 분야가 적당하다. 특히 체육분야는 파급 효과와 교류 내용을 다양화 할 수 있는 장점이 있기에 적극적으로 활용할 필요가 있다. 남북한 간의 직접 교류가 어렵다면 국제대회에 공동으로 참여하는 방안을 모색할 수 있으며, 국제기구의 중재를 활용하는 것도 생각할 수 있다.

또한 공동의 이익을 구현할 수 있는 문제로서 정신대문제 해결을 위한 여성 교류 등도 적절한 프로그램이 될 수 있다. 장기적인 안목에서 사회문화교류를 활성화할 수 있는 준비를 내부적으로 진행하는 것도 필요하다. 북한문화에 대한 연구, 교류 전문가의 양성, 교류 프로그램 구축 등의 작업을 수행할 수 있을 것이다.

② 사회문화 교류 주제

협력단계에서는 남북한 당국은 내부적으로 사회문화교류와 관련된 제도를 정비하는 동시에 남북한 사회문화교류를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 강구하여야 한다. 문화협정의 체결 등이 예가 될 수 있다. 이 시기의 사회문화교류는 두 가지 차원에 중점이 두어져야 한다.

하나는 남북한이 사회문화교류를 통하여 유무형의 이익을 달성하여야 한다는 것이다. 이것이 기계적인 상호주의의 개념을 의미하는 것은 아니다. 학술교류를 통하여 상대적으로 부족한 분야의 지식을 습득할 수 있는 경우도 이에 포함될 수 있고, 북한 공연단이 공연으로 남한 사람들은 북한문화를 경험하는 효과를 주고, 북한은 자신들의 능력을 과시하는 계기를 가질 수 있다면 이것도 상호

132) 대결단계란 남북한이 적대적인 관계를 유지하면서 체제경쟁을 하는 과정이다. 상대체제의 붕괴를 추구하고, 교류를 하더라도 이를 통해 자신들의 체제의 우위를 과시하거나, 상대체제의 문제점을 부각시키려는 의도를 갖고 있다. 이와 같은 상황에서 사회문화교류를 추진하는 것은 쉽지 않다. 그러나 적대적 대결관계를 변화시키고자 하는 의지가 있다면 사회문화교류를 활용할 수도 있을 것이다. 과거의 경우 남북교류는 주로 대결단계의 인식 하에서 이루어져 왔다.

이익에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

다른 하나는 사회문화교류를 통하여 분단 반세기 동안의 사회문화적 이질화가 증폭되지 않도록 경계해야 한다는 것이다. 특히 일방적으로 자신들의 이익을 관철하거나 체제선전의 계기로 활용하지 말아야 한다. 무분별한 교류사업을 경계할 필요가 있으며, 정부와 시민사회는 보다 긴밀하게 협조할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 단계적으로 사회문화교류의 범위를 확대하는 전략을 강구해야 한다.

북한이 체제위기를 겪고 있는 만큼 사회문화교류에 상대적으로 소극적이라는 점을 고려하여, 북한이 상대적으로 장점을 갖고 있는 분야나 북한에게 가지적으로 이익이 구현될 수 있는 분야의 교류를 우선적으로 시도하는 것이 바람직하다. 문화재보존이나 언어 분야가 전자에 해당할 수 있을 것이고, 과학기술분야의 교류가 후자에 해당할 수 있다. 동시에 사회문화교류의 활성화를 위해서 상대편의 사회문화체제를 체계적으로 소개하는 프로그램도 필요하다. 학교교과 내에서 북한의 사회문화를 연구하는 과정을 포함하도록 하고, 북한문화를 일반인들이 쉽게 접할 수 있는 환경을 조성하여야 한다. 현재 통일부에서 운영하고 있는 자료실을 북한문화체험관으로 확대하는 것이 하나의 예가 될 수 있다.

이 기간에는 정부와 민간단체가 협조하면서 사회문화교류를 추진하는 것이 바람직하다. 정부는 사회문화교류 활성화를 위한 제반 여건을 확충하는데 집중하고, 민간단체가 점차적으로 사회문화교류의 주체가 되는 것이 바람직하다.

협력단계에서는 사회문화 교류의 주된 목표는 적대감 해소에 두고서 제도 정비를 추진해 나가야 한다. 교류관련 법률이나 관련 지원제도를 제정토하면서 정부 및 공공기관이 주도적인 입장에서 민간단체의 참여를 열어 두어야 한다.

(3) 분야별 교류 프로그램

① 사회문화교류 프로그램

협력단계에서는 남북 사회문화 교류의 안정적 추진을 위한 기반을 구축하고 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 사회문화 분야의 교류가 교류 중심에서 협력

중심으로 전환할 수 있도록 법과 제도를 정비해야 한다. 특히 남북 문화적 동질성을 바탕으로 한 콘텐츠 개발은 사회문화 교류가 지원인 아닌 협력 사업으로서 가능성이 높은 분야이다. 사회문화 교류의 기반을 구축하기 위해서는 다음과 같은 환경이 마련되어야 한다.

첫째, 남북 사이의 사회문화 교류를 위한 기본 협정과 협의서 체결하여 사회문화 교류의 독자성을 확보해야 한다. 그리고 사회문화 교류를 촉진할 수 있도록 관련법을 제정하거나 개정하는 것을 병행 추진해야 한다.

둘째, 정부와 민간의 유기적 협력체제 구축, 시장 원리적 접근을 배제한 학술교류나 문화교류 확대, 사회문화 교류의 기반으로 내적 통일 기반의 구축 등이 필요하다.

셋째, 남북 화해 분위기를 정착하고 상대 문화에 대한 상호 이해를 증진하기 위한 프로그램을 추진해야 한다. 이를 위해서는 방송·언론의 전면적 개방과 통일방송국 운영을 추진해야 한다. 남북의 사회문화 공동체 형성에서 방송과 언론은 상당한 영향을 미치고 있다. 남북관계 개선에 맞추어 남북한의 방송언론의 전면적인 개방과 취재 자유를 추진하여 남북의 생활을 접할 수 있도록 해야 한다. 나아가 통일을 준비하고 통일관을 형성하기 위한 통일방송국을 설립하고 운영하여 방송교류에 대비하여 남북공동의 프로그램을 개발해야 한다.

넷째, 민족문화 동질성 회복과 민족문화 유산의 발굴 보존을 위한 협력사업을 제도화 한다. 역사적 유적지에 대한 공동 발굴, 문화유산에 대한 공동조사, 해외 유출 문화재에 대한 공동 반환, 발굴된 문화유산에 대한 공동 보존, 민족문화의 가치에 대한 공동 연구 등을 통하여 민족사 회복을 위한 사업을 추진한다.

<표 17> 남북 사회문화 교류 프로그램

분야	교류 프로그램
공연예술 (영화 연극 무용 등) 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 예술단 교환 방문 공연 • 대중예술인 교환 공연 • 평양영화축전, 부산영화제 등에 상대편 작품 초청 • 북한영화제개최 • 북한연극제개최

분야	교류 프로그램
	<ul style="list-style-type: none"> • 북한무용제개최 • 북한영화 상설 상영관 확보 • 관련단체 교류
일반문학 예술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 북한문학진집발간 • 북한문학예술관련 강좌 개설 • 북한미술전개최 • 북한음반발매 • 북한문인초대 강연회 • 북한문학예술관련 학술세미나 개최 • 남북한간 저작권 보유실태 조사 • 남북공동의 학술단체 설립 • 관련단체 교류
체육분야	<ul style="list-style-type: none"> • 국제대회 동시입장 • 국제대회 단일팀 구성참가 • 국제기구 협력강화 • 태권도시범단교류 • 씨름 등 민속경기 교환 • 훈련용품 지원 • 체육과학서적 지원 • 북한체육 실태조사 • 북한체육관련 세미나개최 • 관련단체 교류
방송·언론 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 언론교류가이드라인 작성 • 상대지역 현지취재 허용 • 북한언론현황조사 • 북한제작프로그램 방송 • 언론사교류 • 기자협회 등 관련단체 교류 • 북한취재가이드북 제작 • 방송시설 등 시설 지원
학술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 북한학문 성과 국내 개방

분야	교류 프로그램
	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 학술교류 • 북한학자 초청세미나 • 분야별 북한 연구성과 정리 • 학회별 교류 • 연구관련 기자재 지원 • 남북한 언어 실태조사 • 연구비 지원
문화재	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 문화유물 및 문화재 실태조사 • 문화유물 교환 전시 • 무형문화재 공연 실시 • 관련단체 교류
청소년 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 북한청소년 실태조사 • 청소년 단체 교류 • 청소년의 상대지역 방문 • 북한문제에 대한 남한 청소년의 관심 확대
여성분야	<ul style="list-style-type: none"> • 북한여성 실태조사 • 정신대문제 관련 남북한 입장 조율 • 여성단체 교류 • 여성 대상 북한교육 실시
관광분야	<ul style="list-style-type: none"> • 교차 관광 실시 • 관광특구 지정 • 관광절차 정비 • 북한 관광지 개발 참여

② 사회문화 교류 진흥 방안

남북관계 공식화 단계에서는 사회문화교류 주체가 정부나 정부관련 기관이 되는 것이 바람직하다. 다만 정부 간의 적대적 감정이 높다면 사회적으로 신뢰도가 높은 민간단체를 중심으로 사회문화 교류의 물꼬를 트고 확대해 나갈 수도 있을 것이다.

북한의 예술 진흥을 위한 지원으로부터 시작하여 남북의 교류를 넘어 민족

문화의 우수성을 해외에 알리고 남북 화해의 상징적 효과를 높이기 위한 남북 문화의 해외 교류행사를 공동으로 진행하거나 참여하는 것으로 확대해 나가야 한다.

남북 협력 단계에서 이루어질 수 있는 사회문화 분야의 주요 사업은 상징적이거나 실질적인 교류 사업을 추진하는 것도 중요하지만 ‘국제대회 공동 참여’, ‘교류전문가양성’, ‘교류프로그램구축’, ‘북한 문화연구 기반 조성’ 등을 추진해 나가야 한다.

남북한 예술단의 국제대회 공동 참여는 남북이 단일 혹은 다양한 팀을 구성하여 사회문화 분야의 국제대회에 참여하는 것이다. 북한도 대외공연에 대해서는 상당한 관심을 갖고 광복 직후부터 대외공연을 추진하여 왔다. 공연예술단의 대외공연은 상대국가와의 외교적 우호관계를 확인하고, 상대 문화에 대한 이해를 돕는 상징적 의미가 강하다.¹³³⁾

사회문화 교류 전문가는 사회문화 분야의 인적 양성과 관련하여 분야별 전문 인력을 양성하고, 인력관리 풀을 만드는 것이다. 사회문화 분야는 협상력보다는 전문성이 우선하는 단계로 분야별 목표를 달성하기 위한 세밀하고 전략적인 접근이 이루어져야 한다.

사회문화 교류 프로그램을 남북이 공동으로 개발함으로써 사회문화 교류의 따른 저항감을 최소화하고 상시적인 교류가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

북한 문화연구 기반은 북한 연구의 균형을 잡고, 사회문화 분야의 프로그램을 운영할 수 있는 내적인 학문 영역을 강화하는 것이다. 북한에서 이룩한 사회문화 분야의 성과를 인정하고 이를 발전적으로 이어갈 수 있는 방안을 모색해야 한다.

사회문화 교류를 뒷받침할 수 있는 기본적인 기반을 조성하는 것도 중요하다. 사회문화 교류의 기반 조성은 크게 보아서 사회문화 교류 전문 인력개발, 남북 사회문화 교류의 거점 확보, 정부 차원의 지원을 통한 대규모 종합적 학술교류 정례회 등이 뒷받침되어야 한다.

사회문화 분야에 소요될 예산은 남북협력기금에서 일정 규모 이상을 사용하

133) 통일에 대한 화합의 이미지를 창출하고 남북의 평화 메시지를 전달하면서 지속적으로 남북평화에 대한 국제적인 관심을 환기해 나가야 한다. 이를 위해서 남북 공동이 협력하여 대외공연을 주도적으로 이끌어가는 ‘코리아 평화예술단(가칭)’의 설립도 방편이 될 것이다.

는 할당제를 실시해야 한다. 남북협력기금은 ‘남북협력기금법’제 8조 5호 ‘민족공동체 회복지원’ 항목을 근거로 비료, 식량 등의 인도적 지원과 경수로 건설 사업 지원 등을 근거로 삼아 남북협력기금을 활용하고 있다. 이를 확대하여 사회문화 분야의 교류에 기금의 일부를 할당하는 것이 필요하다. 이 기금의 일부는 사업 성사에 대한 사후 보장제도로 활용할 필요가 있다.

(4) 중점 추진 사업과 추진 전략

남북 협력 단계의 사회문화 교류는 개별적인 사업 추진보다는 사업을 지원할 수 있는 인프라 구축을 통한 지원 중심으로 전개되어야 한다. 2008년 베이징 올림픽을 계기로 한 체육분야의 교류와 남북정상회담, 총리회담, 신정부출범이라는 계기들을 활용하여 통일부 내의 시급한 전담기구의 확대가 이루어져야 한다.

① 체육분야

체육분야의 교류는 2008년 베이징올림픽이 중요한 계기가 될 것이다. 남북 당국 차원의 공동선수단 구성, 공동응원 등이 논의되고, 합의된 것을 계기로 국제사회에서 체육인들의 협력을 제도화 할 수 있는 기구를 구성하여야 한다.

체육 분야는 각종 경기단체와 협력을 통한 교류 사업 추진이 가능하며, 지방자치단체의 관심도 높은 만큼 체육 분야의 특수성을 교류사업과 연계하여 진행해 나가는 것이 필요하다. 체육분야는 다른 어느 분야보다 활발한 교류를 통하여 변화된 남북관계를 국민들에게 보여주었고, 협의도 잘 진행되고 있는 만큼 새로운 사업을 발굴하기보다는 지금까지 해 왔던 사업을 중심으로 확대해 나가는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 문화체육 교류 진흥 기구의 설립이 필요하다. 정치나 경제와 달리 사회문화는 교류의 유형과 형태가 규정할 수 없을 만큼 다양하다. 교류 활성화를 위해서는 구체적이고 개별적인 사업을 발굴하기보다는 문화체육 교류를 촉진하고 관리하는 것이 중요할 것이다. 즉 사업 아이템의 발굴은 민간단체를 중심으로 하면서 발굴된 사업을 유지하고 지원할 수 있도록 함으로써 범국민적

인 참여를 유도해 나가야 한다.

구체적이고 실질적인 교류를 위해서는 회담 중심에서 경기인을 중심으로 한 인적 교류를 확대하고, 공동 훈련과 같은 장기체류 교류를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 우선적으로 추진해야 할 사업은 다음과 같다.

첫째, 남북 공동의 체육축전의 개최다. 인적 교류의 창구가 되었던 남북 체육대회의 참여를 확대하여 남북에서 열리는 국제 스포츠 행사에 참여, 전국체전이나 국제행사의 성화 채화를 위한 협력 사업의 확대, 남북과 해외 한민족이 참여하는 ‘한민족 문화체육축전’의 남북의 순환개최 추진 등은 현실적으로 접근 가능한 부분이다. 현실적인 종합체육축전이 어렵다면 축구, 태권도, 씨름, 수영, 마라톤 등의 단일 종목을 중심으로 한 공동 행사나 동절기와 하절기로 구분하여 스포츠 교류를 추진하는 것도 필요하다.

둘째, 남북 단일팀 시범운영의 확대이다. 국제대회에서 남북 단일팀의 시범적인 구성과 운영이다. 동아시아 축구대회나 아시아 육상선수권대회 등의 지역 대회부터 참여하여 협력의 가능성을 높인다. 평화공존 단계에서는 적어도 단일 분야에서는 남북 단일팀 구성에 대한 기본 협력이 상시적으로 이루어질 수 있도록 운영한다.

셋째, 유소년 팀의 교류 확대이다. 성인체육인보다는 발전가능성이 높은 만큼 양궁, 여자축구, 쇼트트랙, 다이빙 등 남북이 장점을 갖고 있는 종목이나 발전 가능성이 높은 종목을 중심으로 지도자의 장기적인 파견을 지원한다. 남북 유소년 체육팀의 공동 훈련장 건설, 공동훈련을 지원한다.

넷째, 남북 체육 경기 교류전이다. ‘6·15공동선언에 남북 축구리그 챔피언대회’이나 연령별 아마추어가 참여하는 ‘백두-한라배 아마추어 바둑대회’는 현실적으로 참여가 가능한 부분이다.

다섯째, 생활체육 분야의 교류 확대로 남북 화해와 협력의 상징으로서 마라톤 대회, 사이클 대회를 화해협력의 장으로 확대해 나간다. 지방자치 단체나 생활체육단체의 참여를 유도하여 정례화 할 수 있도록 지원한다.

여섯째, 남북 체육인들의 체육용어 사전 공동 편찬이다. 남북 사이에 이질화된 체육용어와 개념을 표준화한다. 태권도 분야와 같이 남북이 주도적인 종목에서 용어를 만들어 간다.

② 종교분야

종교분야의 교류는 인도적 지원 사업에서 출발하여 점차 종교 활동으로 자리를 잡아가고 있다. 종교계의 교류는 종교시설 복원을 중심으로 상당한 성과를 내고 있다. 개관사업과 더불어 종교인들의 공동 행사도 점차 늘어나고 있다. 부활절 공동기도문의 경우 남북 개신교 공동명의로 매년 발표되고 있다.

종교분야의 교류는 종교에 대한 남북의 정책적 차이가 큰 만큼 종교의 진정성보다는 종교를 매개로 한 문화재 복원, 종교시설 재건, 종교용품 지원, 인도적 지원 사업 등을 우선적으로 진행하고, 이를 바탕으로 완성된 종교시설에서의 시범적 공동 행사, 종교기념일을 중심으로 한 인적 교류를 확대해 나가야 한다. 우선적으로 진행할 사업은 다음과 같다.

첫째, 새로 개방된 금강산 지구 내의 사찰문화재 발굴 복원 사업이다. 금강산 신계사 복원 불사 사업의 경험을 살려, 학술조사 사업과 병행하여 진행한다.

둘째, 복원된 사찰에서의 종교행사 개최다. 영통사, 신계사 등의 불교 문화재와 개신교의 지원을 받은 교회에서 남북 종교인 교류 사업을 추진한다.

셋째, 종교단체를 중심으로 한 대북 인도적 지원 사업이다. 영유아 지원 사업과 탁아소 건립 사업을 확산한다. 평양 중심적인 지원을 지역으로 확대하여 진행한다.

③ 방송언론 분야

남북방송교류협력은 2000년 남북정상회담을 계기로 KBS의 남북정상회담 기념 교향악단 합동연주회, 각 방송사의 평양 뉴스생방송 등 활발히 전개되고 있다. 방송교류의 협력 사업은 그 동안 월드컵 대회와 같은 국제스포츠 행사의 방영 지원, 사육신과 같은 드라마 제작, 방송 저작권 교류 등이 있었다. 방송언론 분야의 교류 현황에서 알 수 있듯이 남북 상호간의 방송 청취나 취재기자의 상주 등 방송을 통한 문화소통의 확대는 풀어나가야 할 과제이다.

우선적으로 시행해야 할 사업은 남북 방송이나 언론 취재를 위한 협정의 체결이다. 남측의 방송기관이나 통신사의 평양 주체가 이루어질 수 있도록 한다. 이는 남북 사회문화 교류의 기본적인 문제로서 총리회담에서 적극적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

다음으로는 남북 공동의 다큐멘터리 제작과 방영을 위한 지원이다. 해외마케

팅을 거당한 남북 합작 드라마 제작을 위한 전단계로서 방송장비의 교류와 취재 기법의 전수가 다큐멘터리 제작과 방영으로부터 가능할 것이다.

④ 문화예술 분야

문화예술은 사회문화 분야에서도 상대적으로 활성화되지 못한 분야이다. 2000년 이후 클래식 음악교류, 남북 작가대회, 음반제작, 저작권 분야에서 활발한 교류가 있었지만 교류 사업이 확산되는 데는 성공하지 못하였다. 문화예술 분야의 교류가 제한되는 것은 문화예술 분야의 특수성이 작용하기 때문이다. 경제교류 같은 사업과 달리 문화예술 분야는 사전적 투자가 선행되어야 하고, 사업의 수익성을 측정하기가 쉽지 않은 특성이 있다.

장기적으로 문화예술 분야의 교류가 민족문화공동체 형성에 기여하기 위해서는 작품교류에서 인적 교류로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 가극, 무용 같은 공연예술 분야의 상시적 교류가 가능한 공간이 우선적으로 마련되어야 한다.

북한의 전문예술인들이나 남북예술인들이 공연할 수 있는 지역에 공연장을 건립하는 것이 필요하다. 개성공단이나 개성시내에 개성관광과 연계한 공연장을 건립하고 이곳을 우선적으로 공연예술 교류의 메카로 활용해야 한다.

개성공연장은 예술인 단체를 중심으로 기업과 정부가 참여하는 형태로 추진하는 것이 바람직하다.

⑤ 교육학술 분야

교육분야는 교류 사업은 기본적인 교육기자재 제공, 교육 설비 지원, 교육시설의 현대화 지원, 시장개방에 대비한 시장경제 교육, 청소년을 중심으로 한 인적 교류, 남북 청소년 문화캠프, 청소년들을 중심으로 한 공동 식목 행사 등과 같은 '늘 푸른 한반도만들기', 남북 어린이들의 통일 독서대회 개최 등의 사업을 우선적으로 추진해 나가야 한다.

이들 행사는 당국 간 차원이기보다는 전문학술단체를 중심으로 전문성을 살리거나 범국민 캠페인으로서 운동본부를 중심으로 통일의식 함양의 차원으로 전개하는 것이 바람직하다.

민주평화통일자문회의의 지역협의회와 협력사업으로 전개하거나 시도별로 교육청을 중심 단위로 삼아 협력사업을 전개하는 것이 바람직하다.

⑥ 직능단체

노동분야, 여성분야, 농민분야와 같이 사회의 여러 직능단체의 교류나 지방 자치단체의 교류는 각 분야의 특성을 살릴 수 있는 장점이 있어 그 동안 다양한 형태로 진행되어 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나 직능단체별 교류는 중복지원이나 개인적 친분에 의한 지원의 불균형, 일정 규모 이상을 넘어 서기 힘들다는 한계가 있는 것도 사실이다. 전문성을 살리고 규모를 확대하여 남북교류에 실질적으로 기여하기 위해서는 지자체와 직능단체의 특성을 결합하여 전개하는 것이 필요하다. 즉 지역별 농업클러스터와 대북 지원을 연계하여 분야를 다양화하면서 안정성을 높여야 한다.

앞서 제기한 모든 사업을 추진하는 데 가장 큰 걸림돌은 적정한 규모나 일체된 방향을 규정하기가 어렵다는 것이다. 가령 문화분야의 교류만 해도, 문화에 속하는 다양한 분야가 있다. 범위를 좁혀서 영화분야라고 해도 논의가 좁혀지는 것은 아니다. 촬영장비의 지원, 시나리오의 공동 제작, 촬영지 협조, 배우의 출연, 해외공동진출, 영화교육 설비 지원, 필름보호 지원, 영화제 공동 개최 등의 수많은 사업 아이템이 있을 수 있다.

따라서 이러한 세부적인 사항을 규정하고 방향을 잡는다는 것은 사실상 불가능하다. 사회문화 분야의 대북 지원에서 사회문화를 전담할 수 있는 별도의 기구가 필요한 현실적인 이유이다.

정부의 가장 큰 일은 사회문화 교류의 기본 협정을 합의하고, 이를 추진할 수 있는 기구를 만들고, 사업을 평가하고 지원할 수 있는 틀과 제도를 만들어 내는 것이다. 협력단계에서 이 일이 이루어지지 않는다면 사회문화 교류에서 정부의 조정능력은 상실하게 될 것이다.

민간단체에서는 사회문화 분야의 교류가 상시적인 일로 전환될 수 있도록 고유 사업영역으로 확대해 나가야 하며, 실질적인 교류가 될 수 있는 전문단체로서 전환되어야 한다.

(5) 민간과 당국의 협력과 역할 방안

협력 단계의 남북 사회문화교류는 그 특징이 ‘제도화’ 혹은 ‘공식화’라 할 것이다. 이러한 단계에서의 남북사회문화교류의 지표는 문화협정으로 정립될 가능성이 크다. 이러한 협정체계는 남북이 합의하고 있는 사회문화협력공동위원회 운영의 초기단계에서 곧 바로 나타나지는 않을 것이다. 역지사지의 관점에서 보자면 북은 사회문화 분야의 제반 영역에서 자신의 체제에 부담이 된다고 판단하는 분야에 대해 방어 장치를 마련하고자 할 것이 예상된다. 그런 점에서 중국을 통해 북한으로 유입되고 있는 남한의 방송프로그램 같은 경우는 논의선상에 오를 가능성이 매우 크다. 더불어 법제도 문제를 다루면서 이미 논의한 바 있는 남북법률실무협의회 같은 데서 다루게 될 국가보안법의 경우도 우선 논의될 것으로 예측된다. 문화협정의 경우 이런 큰 틀에서의 공방을 지난 연후에 서로의 체제 위협적 요소들에 대한 공론화된 협의에 기초하여 남북관계 발전의 단계에 맞는 문화협정의 내용 수준을 정해나가게 될 것이다. 따라서 문화협정의 경우 협력단계에서 1차로 정리되겠지만 평화공존단계나 연합단계에 들어가면서 그 영역을 확장해 나가게 된다고 할 수 있다.

협력 단계의 문화협정은 주로는 교류의 일상화와 규율이 주 내용을 차지하게 될 것이다. 공연예술, 일반문학, 체육, 방송언론, 학술, 문화제, 청소년, 여성, 관광 등 제반 분야의 교류 내용의 수준과 상호 지켜야 할 규율 같은 것이 될 것이다. 여기서 협정의 담당자는 당국이 중심이 될 것이며 당국이 문화협정을 보다 원활하게 하기 위해서는 민간과 당국 사이의 제도화 또한 추진되지 않을 수 없을 것이다.

협력 단계에서 두드러지는 민간협력의 지표는 사회문화교류 관리기관의 설립이다. 이것은 남북 문화협정을 추진하는 과정과 순리적으로 연관될 것인바, 이들의 관계를 제대로 정립하는 것이 매우 중요하다. 그것은 무엇보다도 사회문화교류가 민간이 그 주체를 형성하고 있다는 점에서 그러하다. 민간의 역할을 단순한 자문기관으로 한정한다면 사회문화교류의 원래적 목적을 달성하기 어려울 것이다. 동등한 추진 주체이자 관리기관이라는 관점에서 제 3의 관리기관의 필요성이 제기된다. 이 문제는 사회문화교류진흥법과 사회문화교류진흥원을 중심으로 여러 차례 지적하였다. 사회문화교류진흥원이 설립되면 정부와 진흥원, 민간교류주체의 3자관계가 정립될 것이다. 정부는 주로 대북정책의 전반적 방향속

에서 사회문화교류 정책 수준을 정하게 될 것이며 진흥원과 민간주체들은 다양한 사업들을 추진하게 될 것이다. 정부와 진흥원, 그리고 민간단체를 정책적으로 연결하는 주요한 기구로는, 이미 하나의 예가 제시되었다. (가칭) 사회문화교류 발전민관정책협의회 같은 경우인데, 이 기구의 역할은 진흥원이 설립되기 전과 후의 역할은 조금 차이가 있을 것이지만 정책 주도체로서의 정부와 교류의 실주체로서의 민간 관계라는 본질에는 변함이 없을 것이다.

협력 단계에서의 공식화, 제도화의 또 다른 전제는 민간교류 주체들 사이의 분류와 정립이다. 이 문제는 협력단계의 또 다른 특징과 연관 지어 고려해야 한다. 그것은 사회문화교류에서 새로운 영역을 개척하는 문제, 특히 언론 교류에서 취재 허용범위를 넓혀나가기 위한 남북 사이의 신뢰 구축 등 흔히 안정적인 재정지원과 같은 공식화, 제도화와 다른 성격을 띤다. 이러한 양상들은 협력 단계 교류 프로그램으로 예시된 사업들에서 확인할 수 있을 것이다. 이러한 사업들이 성사되기 위해서는 남북 사업 주체들 사이의 신뢰와 더불어 남쪽에서도 교류의 질서를 잡아나가는 노력이 필요하다. 이를 위한 조치로 교류의 실질적 당사자들인 민간주체들 사이에서 남북교류 규칙을 제정하여 자율적 통제능력을 세워나가는 것이 필요하다.

협력단계에서의 민간과 정부의 역할 방안과 관련해서 또 하나 검토되어야 할 것은 정부 각 부처의 기능에 대한 문제이다. 이 문제에 대해 접근하는 올바른 시각은 역시 단계별 접근법이다. 협력단계에서는 정부 기구의 단일성을 추구해야 한다. 그런 점에서 통일부가 중심이 되어 사회문화교류 사업 전반을 정책적으로 지휘하되 관련 부처의 경우 지원인력을 파견하는 식의 구도면 되리라는 것이다. 이것은 북의 경우 사회문화교류의 제반 영역을 조선노동당의 통일전선부가 지휘하면서 민족화해협의회나 사회단체를 내세우는 것과 조응하는 것이다. 북이 이렇게 접근하는 이유는 사회문화교류를 체제 문제로 본다는 의미이기도 하다. 그런 점에서 사회문화교류는 우리의 입장에서도 체제 접근성에서 바라보아야 한다. 역시 통일과 통합을 다루는 부서가 단일 중심을 맡아야 한다는 것이다.

협력단계에서 또 하나 중요한 것은 사업을 평가할 수 있는 전문능력을 확보하고 이에 기초하여 사업의 성격을 분류, 특성화된 지원을 해 나가는 것이다. 이러한 평가 시스템은 인도지원 사업의 경우는 대개 구비되어 있다고 할 수 있다.

사회문화교류 분야에서 평가 시스템이 미비한 것은 정부의 재정 지원이 단일하지 않기 때문이다. 사회문화교류의 본질상 민간의 자율성은 침해되어서는 안 될 것이나 협력 단계의 사회문화교류가 재정 지원의 안정화를 동시에 추구한다는 점에서 평가시스템 도입은 미룰 수 없다는 판단이다. 평가위원의 경우 민간과 정부에서 공히 인정할 수 있는 인사로 선정해야 할 것이다.

(6) 고려해야 할 환경 : 디딤돌과 걸림돌

남북 협력단계는 이전까지의 남북관계를 청산하고 공식적인 관계로 발전하는 단계인 만큼 제도화되고 공식화된 차원으로 남북관계를 정리하여야 한다. 사회문화 교류는 단계적으로 냉전체제로 인해 야기된 심리적 장막을 열고, 이를 바탕으로 신뢰를 구축하고, 협력적인 동반자로서 통합에 이르러야 한다. 남북협력 단계에서는 가장 필요한 것은 사회문화 교류를 위한 기본적인 신뢰를 구축하는 것이다. 남북 사이의 신뢰 구축을 위해서는 다음 문제를 해결해야 한다.

첫째, 남북한 간의 첨예한 정치·이념 및 군사적 대결 구도의 해체이다. 남북은 반세기 이상 지속된 첨예한 정치·이념 및 군사적 대결관계 상태를 유지해왔다. 그 결과 상호간의 불신의 벽이 높다. 남북 사회문화 교류 사업의 영향을 미치는 정치·군사적 쟁점은 사회문화 교류의 장애가 될 것이다.

1991년 북한의 NPT 탈퇴 선언과 함께 시작된 북한 핵 문제는 수년간 남북 사회문화 교류·협력 사업에도 영향을 미쳤다. 1993년 이후 사회분야 전반에 걸쳐 북한주민접촉 신청 및 승인 건수가 1991년과 1992년의 거의 절반 수준으로 감소하였다. 1999년 서해교전에 대한 보복조치로 북한이 '남한 인사의 평양방문과 접촉을 제한 또는 중지'한다는 방침을 밝힌 바 있음은 이를 말해 주는 대표적인 사례이다. 2006년에도 북한 핵실험 이후 금강산 관광을 비롯한 사회문화 교류의 전면적 중단 논의가 있었던 것도 같은 맥락이다. 군사적 대결구도를 청산하는 것이 남북관계 전반은 물론 사회문화 교류 활성화를 위한 핵심이다.

둘째, 사회문화 교류 협력에 대한 북한의 소극적인 태도를 극복하는 것이다.

북한은 이른바 제국주의의 사상 문화적 침투로 인한 체제붕괴를 우려하여 개혁·개방을 결코 허용할 수 없다는 공식 입장을 고수해 왔으며, 현실적으로도 1980년대 말 이래 확산·심화되고 있는 자본주의 황색바람 유입 방지에 고심하고 있다. 남북 문화교류가 상호 불신으로 흐르지 않도록 고려하면서 점진적으로 접근하여야 할 것이다.

또한 북한은 연방제 통일이 되면 남북한간 사회문화적 이질화는 자연적으로 극복될 수 있다는 논거 하에 남북 사회문화 교류협력에 소극적인 태도를 보였다. 남북 사회문화 교류협력에 있어 북한은 여전히 정치·사상 우선의 논리를 견지해 온 것이다. 이를 위해서는 우리의 정책을 고집하지 말고, 몇 가지 원칙에 의하여 사회문화 교류를 추진해야 한다.

우선적으로는 실현가능성이 높은 프로그램부터 우선적으로 실시해야 한다. 가능한 것으로부터의 출발은 장기적으로 볼 때 바람직하지는 않지만 사회문화 교류의 발전 단계를 고려하여 현실적으로 가능성이 높은 것으로부터 출발하여 가능성의 수위를 높여나가는 기능주의적 입장이 필요하다. 이와 함께 상호 이익이 되는 것부터 시작해야 한다. 아무리 취지가 좋아도 형편에 맞지 않으면 안 된다.

셋째, 남북한 사이의 사회문화적 이질화 극복을 위한 노력이다. 남북한은 이질적 사회문화에 대한 상호인식 및 이해 부족으로 인해 사회문화 교류협력에 있어 시행착오를 반복했다.

문화·예술 및 언론·종교의 기능에 대한 상호간 인식 차이와 문화·예술의 내용·형식에 있어서의 상이함에 대한 이해 부족으로 인해 남북한은 상호 이해와 수용보다는 오해와 배척을 하는 경향이 있었다. 상대 문화에 대한 이해 노력을 통하여 문화적 특수성을 강조하기보다는 문화적 보편성을 확대하는 방향으로 나아가야 한다.

이를 위해서는 사회문화 교류가 물적 교류와 함께 인적 교류가 동반되어야 한다. 교류가 작품에 의존하지 말고 인적 교류를 동반한 교류를 통하여 서로를 이해하게 만들어 나가야 한다. 남북이 서로 다른 환경에서 성장하였지만 그 상이한 환경을 실감케하고 지속적으로 만나 공통의 과제를 헤쳐가야 한다.

나. 평화공존단계 : 통일초기 단계, 경제통합단계

(1) 사회문화 교류 환경

평화공존 단계에서는 기간 시설과 경제 분야의 협력이 본격화되는 단계로 상호 의존성이 높아지고, 기간시설 건설에서 협력이 이루어진다. 경제적 차관과 원조가 크게 늘어나면서 북한 내의 인프라 건설에 본격적으로 참여하게 될 것이며, 경제협약을 통해 단일시장에 준하는 경제협력이 이루어 질 것이다.

산업적인 지원, 교역협정의 체결, 특혜국 지위부여, 공동 통신망이나 교통망의 구성, 산업생산물의 판매, 기술자 파견, 북한의 차관에 대한 상환, 재해 물품의 원조 등이 이루어질 것이며, 이에 따라서 남북 관계가 보다 실용주의적으로 재편될 것으로 예상된다. 제한된 범주의 단일시장 형성을 위한 정책이 추진되어 전략적 개발도시 지역에 대한 집중적인 투자가 이루어 질 것이다. 경제규제의 해제 등의 남북교역에 따른 세제와 제도가 정비될 것이며, 주요 에너지원에 대한 공급과 기술개발이 이루어져, 핵문제를 대체할 화력 및 기타 에너지원의 개발과 발전소 건설에 대한 지원 및 에너지 개발에 필요한 고급기술이 제공될 것이다. 또한 자연재해나 재난이 발생하였을 때, 식량이나 의약품 등의 재해물자 지원이 제도화 될 것이다.

이 시점에 한국 정부는 '연합집행위원회'에 더 큰 권한을 부여하여 통합이 심화될 수 있도록 해야 할 것이다. 경제통합을 심화시키는 한편, 군사정전위를 대체할 평화관리기구를 창설하고, 남·북·미 간에 평화협정을 체결해야 할 것이다.

사회문화 분야에서도 공동체 형성을 위한 기구를 구성하고, 협력 영역을 확대·발전시켜나가야 할 것이다. 또한 외교 분야에서는 북·미 및 북·일 관계 정상화를 실현하여 북한이 국제사회에 완전히 편입될 수 있도록 지원하며, 남북이 국제무대에서 '연합'의 이름으로 공동보조를 보일 수 있는 영역을 확대해 나감으로써 통일에 대한 국제사회의 지지와 협력을 이끌어 나갈 것이다.

사회문화 분야에서는 남북 대화의 정례화 및 상설화를 추진해 나가야 한다. 현재 가동 되고 있는 남북정상회담의 정례화를 충실히 이행하고, 남북총리회담

을 중심으로 각 분야별 회담을 체계화하여야 한다. 나아가 공식적인 외교 관계 수립을 위한 서울과 평양에 상주연락대표부의 설치를 위해 노력도 추진되어야 한다.

남북 사회문화 교류협력 지원을 위한 법적 제도적 장치도 크게 확충될 것이다. 남북간 인적, 물적 교류 및 경제협력을 뒷받침할 남북 사이의 각종 남북 합 의서들이 만들어질 것이며, 사회문화 교류 협력을 지원하는 남북공동기구 및 국내기구의 설립도 이루어지는 등 대북 투자 및 교류 환경은 크게 개선될 것으로 전망된다.

민간 기업의 북한 진출 및 대북 투자를 활성화하기 위한 지원으로서 이와 관련한 경제정보나 투자 정보가 제공되고, 기업의 경제활동의 부담도 줄어들 것이다. 또한 사회경제 인프라 구축 등에 필요한 정확한 통계파악을 위해 북한 및 국제기구 등과 적극적인 협력도 가능해 질 것이다.

(2) 사회문화교류 방안

평화공존단계란 남북 사이에 평화가 공존하면서 경제분야와 같은 비정치적인 분야로부터 통합을 이루어 나가는 단계이다. 남북한이 상호체제를 인정함으로써 공존의 토대가 마련된 단계라고 할 수 있다.

이 단계의 사회문화교류는 한편으로는 남북한 적대감을 해소하는 등 분단구조를 청산함으로써 대결구도로 복귀하려는 시도를 미연에 차단하는데 기여하여야 할 것이며, 또 다른 한편으로는 통일을 대비하여 남북한주민의 공동체 의식 함양과 통일문화 구현에 대비하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이 단계에서 사회문화교류는 광범위하게 실시할 수 있을 것이며, 인적교류와 공동작업에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 교환방문 공연을 포함하여 문학예술 작품의 공동창작 그리고 인적 교류도 시행될 수 있다. 문학예술인이나 학자 등이 상대지역에 장기 연수를 실시하고, 언론사들은 특파원을 상대지역에 상주시킬 수 있을 것이다.

체육분야에서는 남북한 단일팀을 구성하고, 국제대회의 공동개최를 추진할 수 있다. 남북한 문화의 유통을 원활히 하기 위한 제도를 구축하고, 남북한 공동

문화사 정립을 위한 조사와 연구를 시행한다. 남북한 방송 시스템의 차이를 해소할 수 있는 방안을 마련하고, 상대방 방송에 대한 자유로운 시청을 허용하도록 한다. 케이블이나 위성방송을 활용하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 또한 일회적인 행사보다는 사회문화교류의 정례화를 추구하는 방향으로 사업을 진행시킬 필요가 있다.

다만 광범위한 사회문화교류가 문화 충격으로 이어지거나, 상업주의 문화가 득세할 위험성에 대해서 경계할 필요가 있다. 특히 남한의 자극적인 문화가 북한의 사람들에게 급속하게 전파되어 사회적 문제를 야기할 위험이 있다. 이러한 맥락에서 사회문화교류의 지침을 작성하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

평화공존 단계의 남북한 사회문화교류는 민간단체가 주도하는 것이 바람직하다. 정부는 문화재교류와 같이 정부가 직접 나설 수밖에 없는 경우를 제외하고, 사회문화교류의 지원역할에 역량을 집중하는 것이 바람직하다. 정부가 사회문화교류의 내용이나 방향에 개입하는 것은 바람직하지 않지만, 상업성이 없으나 필요한 교류사업에 대해서는 경비를 지원을 하는 방식으로 부분적으로 개입할 수는 있을 것이다.

남북한이 공동으로 민족문화제를 개최하는 등 장기적인 차원에서 통일문화의 방향성을 제시하는 사업도 필요하다. 이러한 행사를 통하여 공동의 문화적 기반을 확인하고, 미래지향적인 문화의 방향을 제시하는 것이다. 또한 언어와 역사 등 분단기간 동안 이질화된 요소들을 단계적으로 조화시키는 작업이 필요할 것이다.

정책의 주안점은 화해분위기정착과 상대문화 접촉기회 확대를 통한 상호 이해증진에 두고서 관련 제도를 정비하여 사회문화 교류의 양을 대폭 확대하고, 정례화를 이루는 것이다. 이러한 과정을 통해서 사회통합의 일원으로서 남북한주민의 공동체 의식 함양을 위한 내적 기반 조성을 병행하여 통일문화에 구현에 대비해야 한다. 우선적으로 논의될 수 있는 것은 상호간의 관계를 적대적으로 규정된 법을 완전히 정비하여 협력적인 관계로 설정하는 것이 필요하다.

또한 교류의 활성화를 위한 법령과 기본협정을 체결하여 기존의 교류 사업을 확대해나가고 촉진시켜 나가야 한다. 교류주체로는 정부가 중심을 잡고서 기반을 확충하고 민간단체는 실질적 주체로서 일을 주도적으로 나가는 것이 필요하다.

사회문화교류를 위한 분야별 지원법을 제정한다. 이는 사회문화 관련 법을 별도로 제정하거나 현재 운영되고 있는 각종 법령의 교류 조항에 남북관계를 포함하는 방식으로 추진할 수 있다.

사회문화교류를 위한 지원 기금을 확충하여야 한다. 사회문화 교류가 사회문화 분야의 본질적 의미를 잃지 않고 진행될 수 있도록 학술이나 문화 분야와 같이 취약한 분야를 지원할 수 있도록 해야 한다.

(3) 분야별 교류 프로그램

① 사회문화 교류 프로그램

평화공존 단계에서는 사회분야의 통합을 위한 준비로서 남북 사이의 사회제도의 통일과 표준화 작업이 진행되어야 한다. 사회분야에 대한 제도적 통일안으로는 교육, 기술, 산업 분야의 이질적인 제도에 대한 통일을 마련한다.

통합단계의 교류 프로그램은 협력의 심화를 통한 교류 협력의 확대, 공동 행사의 개최와 참여, 상호간 전문 인력의 장기 파견 및 연수 등의 프로그램이 가능하다. 내용을 정리하면, 문화 국내 출판 사업, 음악회나 전람회 등의 교류 행사, 사회문 각 분야별 남북한 공동 연구 확대, 남북 상대편 각종 행사에 참여 확대, 방송 및 인터넷 등 교류활성화를 위한 기술문제 검토와 협의, 각종 교류 행사의 정례화, 남북이 공동으로 주최하는 행사 확대, 사회문화 관련 국제기구에 남북한 공동 진출, 사회문화 관련 국제대회의 공동 개최, 민족문화사 복원을 위한 공동 연구, 문화 분야의 공동 창작, 언론인을 포함하여 상대지역에 장기 파견 및 연수 등이 있다.

아울러 언어, 역사 등의 분야에서 민족문화의 표준안을 추진한다. 남북이 별도의 체계로 되어 있는 언어에서의 통일맞춤법 제정, 역사분야의 공동역사 서술을 위한 협의, 문화재와 문화유산에 대한 통일안을 제정하여 민족문화의 동질성을 회복해 나가야 할 것이다.

이를 분야별로 구체적인 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

<표 18> 평화공존 단계의 남북 사회문화교류 프로그램

분야	교류 프로그램
공연예술 (영화 연극 무용 등) 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 남북영화합작 • 영화촬영소공동 이용 • 남북 극단 합동공연 • 세계영화제공동진출 • 영화공동배급 • 남북한 영화 및 연극 자료 교환 • 남북한 영화 및 연극사 서술 • 연기자 및 연출가 등 관련자 파견 • 전통무용사위 연구 • 공동 연수교육 실시 • 남북한 극단 자매결연
일반문학 예술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 통일문학전집 발간 • 공동문학지 발간 • 공동 미술대회 개최 • 공동 음악대회 개최 • 공동 문학창작캠프 운용 • 전통악기 개량사업 단일화 • 예술인대회 개최 정례화 • 남북통합예술사(음악·미술·문학) 서술
체육분야	<ul style="list-style-type: none"> • 교환경기 정례화(전문선수 및 일반시민 참여 경기) • 국제경기대회 공동주최 • 지도자 교환 파견 • 공동 훈련실시 • 전국체전 및 공화국선수권 대회등 주요대회 상대 선수단 참여 • 프로리그 등에 개별선수 영입 • 체육시설(경기 및 훈련시설 공동사용) • 체육경기 교차 중계방송 실시 • 체육과학 공동연구 • 민속경기 통합 방안연구
방송·언론 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 상대방 방송정취허용 • 상대방 신문 배포 허용 • 언론사 상주특파원 배치

분야	교류 프로그램
	<ul style="list-style-type: none"> • 공동제작 프로그램 확대 • 상대방 기자에 취재권 보장 • 방송통합을 위한 기술적 문제 논의 • 국제인론기구에 공동 진출 • 방송시설의 공동이용 • 언론인 교차 연수 실시
학술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 공동세미나 정례화 • 역사 등 학문별 남북한 쟁점 관련 공동연구 실시 • 공동 저서 출간 • 남북한 학자들이 참여하는 분야별 공동연구 추진 • 학술지 상호개방 • 학자 교환 연수실시 • 연구자료 공유 • 학문적 업적 상호인정 • 학위 인정 • 학문 용어 통합 연구 • 언어 통합방안 공동 연구
문화재	<ul style="list-style-type: none"> • 세계문화유산 공동 신청 • 문화재 복원 공동 실시 • 무형문화재 교류 정례화 • 무형문화재 통합 연구
관광분야	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 연계관광 코스개발 및 운용 • 교차 관광지역 확대
청소년 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 공동캠프 시행 • 청소년 문화교류 정례화 • 청소년 교환 연수 실시 • 청소년 시설 상호 이용
여성분야	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 여성교류 확대 및 정례화 • 정신대문제 등 여성문제에 공동대처 • 남북한 여성대회 개최

② 사회문화 교류 진흥 방안

평화공존단계에서는 남북의 사회문화 교류 사업과 함께 상실되었던 전통문화를 복구하는 과정이 병행되어야 하고, 진정한 의미에서 공동제작, 청소년 어린이 교류 프로그램을 통하여 통일문화를 만들고 공유해 나가야 한다.

민족문화 원형의 발굴과 보존 차원에서 북한에서 사라진 봉건적 색채와 종교문화를 발굴 조사하여 복원하는 사업이 병행되어야 한다. 북한의 문화정책은 사회주의적 민족문화 건설에 목적을 두고 진행되었다.

북한이 역사 인식에서 강조하는 것이 북고주의와 민족허무주의의 극복이다. 북고주의란 ‘지난날의 것을 무조건 되살리고 찬미반동적인 사상조류’로서, 북고주의는 민족문화유산을 계승한다는 구실 아래 과거의 ‘남고 뒤떨어진 것을 미화 분식하며 그대로 옮겨놓으려는 것’에서 나타난다. 민족허무주의란 ‘우수한 민족문화유산과 전통을 무시하고 부정하는 경향’이다. 민족문화 전승에서 허무주의가 부정되는 것은 허무주의의 풍조가 기본적으로 착취계급으로부터 생겨났으며, 다른 나라의 것을 맹목적으로 이상화하며 따르는 사대주의에 뿌리를 두고 있기 때문이다.

민족문화는 문학예술은 역사발전의 주체이며, 사회발전의 동력인 인민대중에 의하여 창조되고 그들의 생활감정을 반영한 ‘인민적이며 혁명문화 건설에 필요함’ 것이어야 하는데, 착취사회나 자본주의 사회는 그렇지 못하다는 것이다. 착취사회나 자본주의 사회의 문화예술은 인민의 창조적 노동과 지혜, 기술에 의해 창조되기는 하지만 전적으로 인민의 요구와 지향에 맞게 창조된 것은 아니었다. 착취사회가 철두철미하게 반인민적인 사회인만큼 이를 반영한 문화유산도 반인민적인 성격이었다는 것이다.

이러한 원칙에 의해서 북한의 민족문화는 민족문화 원형 그대로 보존되고 있는 것이 아니라 주체의 시대 혁명과 교양에 기여할 수 있도록 주체문에 이론에 따라 개작된 형태로 존재한다.

남북은 사회문화 교류를 통하여 북한의 민족문화 정책에서 배제되었던 전통문화 부분을 살려 나가면서 민족문화 원형을 복구하는 프로그램을 가동해 나가야 한다.

(4) 중점 추진 사업과 추진 전략

평화공존 단계에서는 사회문화 교류가 전면적인 인적 교류를 통하여 동일에 대한 표준안을 만들어 가는 것이 필요하다. 분야별로 남북이 통합에 대비한 공동의 기구를 만들어 나가야 한다.

① 체육분야

평화공존 단계에서는 체육분야에서는 남북 단일 팀, 단일 리그가 정착되어야 한다. 남북 체육인들의 협력을 위한 지원이 제도화되고, 남북 경기인들의 훈련을 공동으로 진행되면서 가장 먼저 통합을 이루어 나갈 수 있을 것이다. 우선적으로 추진해야 할 사업은 다음과 같다.

첫째, 남북 체육인을 대표하는 단일 기구를 설립하여 운영한다. 협의체에서 논의할 부분은 상시적인 체육 분야의 협력과 교류사업 및 남북 통합에 필요한 사항을 협의한다.

둘째, 올림픽이나 세계선수권대회에서 남북 단일팀 운영이다. 남북 단일팀 운영을 위한 훈련장이나 전지훈련이 상시적으로 이루어지도록 훈련장을 건설하고 운영한다.

셋째, 남북 공동 체육대회 개최이다. 전국체전의 범위를 확대하여 명실공히 통일체육대회로 전환하여야 한다.

넷째, 프로축구, 프로농구, 프로배구 등의 프로리그를 남북 단일리그로 운영한다. 단일리그 운영은 1부를 포함하여 2부 및 유소년 팀까지 포함하여 전면적인 체육교류가 이루어지도록 한다.

② 종교분야

평화공존 단계에서는 북한 내에 종교활동이 일정 정도 보장될 수 있도록 한다. 종교시설은 물론 다수의 남한 주민들이 거주하는 지역에서 종교활동이 보장될 수 있도록 남북협력 사업을 추진한다.

북한내 종교문화에 대한 전면적인 발굴과 보수, 역사문화체에 대한 복원, 종교관련 문화행사의 진행을 통하여 북한 내에 종교적 자유를 확산시켜 나간다.

③ 방송언론 분야

방송이나 언론사의 상시적인 주제와 취재활동의 상당한 보장이 이루어지도록 한다. 방송에서는 남북의 방송체계를 단일화 하고, 세계표준에 맞춘 방송설비 개선과 방송기술의 통합을 진행한다.

방송 프로그램의 교류와 함께 북한 내 방송역량을 강화시킬 수 있는 통일방송국을 공중파 방송으로 확대해 나간다.

④ 문화예술 분야

남북은 진정한 의미에서 공동제작을 확대해 나간다. 공동제작은 원래 경제적 의미에서 제작비를 비롯하여 연출 등의 인력과 노하우, 정보와 소재, 제작기술을 공유하는 것을 의미한다. 하나의 주체가 해 낼 수 없는 질 높고, 규모가 큰 작품을 제작하는 것을 의미한다. 이러한 일련의 과정을 통하여 남북 사이의 문화적 이질감의 차이를 메워나가는 과정이 추진되어야 한다.

남북이 화해협력단계에서도 공동 제작이 이루어질 것이지만 그 의미는 실질적이기보다는 형식적인 측면, 즉 기술이나 경제적인 측면이 될 것이다. 공동제작의 노하우를 축적하면서 실질적인 의미에서 공동제작을 확대해 나가야 한다. 특히 남북이 서로 장점을 갖고 있는 부분을 확대해 나가면서 의미를 살피 나가야 한다.

구체적으로 남북공동 제작을 위해서 ‘남북영화교류기금’, ‘남북음악제전’, ‘남북오페라 공동 제작’ 등이 추진되어야 한다.

남북영화교류기금은 공동 제작을 활성화하기 위한 기금으로서 공동제작의 여건을 엄격히 적용하여 이에 합당하는 조건이 충족될 때 창작기금을 지원해 주는 것이다. 영화로부터 시작하여 방송프로그램 제작, 영화상영, 무대상영 등으로 확대해 나갈 수 있다.

남북음악제전은 남북한 예술인들의 예술적 기량을 높이고, 남북 음악의 소통을 모색하기 위한 차원에서 추진하는 음악제전이다. 남북을 포함하여 해외 한민족의 음악예술인들이 한 자리에 모여서 음악을 통한 하나 됨을 실천해 나가도록 한다.

남북오페라 공동제작은 북한이 장점으로 갖고 있는 혁명가극과 남한의 공연예술을 결합하여 통일한국의 평화이미지를 구축할 수 있는 세계적인 오페라를 창작하는 것이다. 문화를 통한 외교의 영역이 넓혀지는 것처럼 오페라의 공동

제작을 통하여 평화와 통일의 의미를 문화적으로 알려나갈 수 있다.

남북 공동의 문화유통기구 설립이다. 본격적으로 남북문화의 유통을 관리할 수 있는 기구를 설립하여 교류의 전문성을 높여 나가야 한다. 다만 교류 사업이 상호이익에 부합하도록 추진하면서 과도한 경쟁적 교류 사업을 경계할 수 있는 사회문화 교류지침도 작성되어야 한다.

청소년, 어린이 분야의 교류를 확대해 나간다. 남북의 어린이들이 하나의 민족이라는 사실을 확인하고, 문화적 공동체임을 확인할 수 있도록 지원한다. 남북 교류에서 청소년이나 어린이들의 교류는 우선순위에 밀려나 있었다. 그러나 평화공존단계에서는 청소년과 어린이들의 교류 프로그램을 적극 개발해 나가면서 불필요한 정치성과 경쟁의식을 해소하고 화합과 통일의 가치관을 심어 주어야 한다. 통일을 이루어 나가는 과정에 청소년과 어린이들이 적극 참여하여 통일세대의 주인공으로 성장할 수 있도록 해야 한다.

남북어린이 음악제, 남북청소년 문화제, 남북 청소년 합숙 문화 훈련 등의 프로그램이 이루어질 수 있다.

⑤ 교육학술 분야

교육분야에서는 문학이나 역사 부분을 제외한 과학기술이나 자연과학 분야의 공동 교과서 제작을 추진한다. 과학기술 분야를 중심으로 북한의 과학인력 양성을 위해서 과학기술 인력에 대한 교육을 지원하고, 과학기술 분야의 교육 체계를 복원하여 남북 단일의 교육안을 만들어 낸다.

⑥ 직능단체

사회의 각 직능단체에서 남북관계 분야는 해당 분야와의 협력적 긴밀도를 높여 나가야 한다. 직업이나 성별, 사회적 역할에 맞추어 남북 공동 기구를 만들어 사회 전 분야에서 남북의 호환성을 높여야 한다.

직능단체의 교류가 성과를 내기 위해서는 공동행사 중심에서 시범 사업으로, 시범사업에서 다시 통합 준비를 위한 전문화 단계로 진행되어야 한다. 농업의 경우에는 시범농장을 확대하여 규모의 경제가 이루어질 수 있도록 하는 등의 기술협력 단계로 가야한다. 노동분야에서도 산업전반의 기술지원과 교육이 이루어질 수 있도록 대규모 남북 기술학교를 운영해 나아가 한다.

(5) 민간과 당국의 협력과 역할 방안

평화공존 단계는 남북관계의 가장 중요한 쟁점 사항인 안보 문제에서 변화가 일어나는 것인 만큼 그 변화의 폭도 이전과 많이 다른 특성을 지닌다고 할 수 있다. 분명한 것은 가장 큰 장애요소가 축소된 만큼 교류의 활성화를 위한 제반 활동이 풍성하게 전개되리라는 것이다. 다른 측면에서, 평화공존단계가 통일의 초입단계라는 점에서 사회통합 문제가 대두된다는 점이다. 흔히 남북관계의 발전을 점진적 단계로 분류하는 것에서 짐작되듯이, 이러한 단계적 발전 전략은 서로 다른 집단의 교차 속에서 빚어지는 충격과 갈등을 최소화하는데 그 목표가 있다. 그런 점에서 평화공존 단계의 사회문화 교류는, 통일대비 사회적 비용의 최소화와 통합의 효율성을 높이는 데 기여하게 되는 것이다.

평화공존 단계는 사회문화교류에서 민간 주도성이 뚜렷이 부각되고 정착되는 시기라 할 것이다. 협력단계에서 정부는 위험요소를 관리하면서 영역을 확장하고 각 영역별로 자율성과 전문성이 교양되도록 지원하던 데 비해, 평화공존 단계에서 정부는 민간의 자립적 기반 강화를 위해 정책적으로 지원하는 구조를 만들어 간다고 할 수 있다. 평화공존 단계를 전후하여 정부는 사회문화교류의 경우도, 부처 책임 영역으로 이동시킬 수 있을 것이다.

평화공존 단계의 사회문화교류 사업의 특징은 '교류'에서 '합작'으로의 이동으로 표현된다고 할 수 있다. 남북이 상호 방문 교류를 하는 수준에서 공동창작을 통해 서로의 문화 공통성과 다양성을 깊게 소통하게 된다는 것이다. 이러한 단계에서의 성장 동력은 관객, 혹은 독자층의 반응일 것이며 경쟁 구도도 점차 자리 잡아 가게 될 것이다. 예컨대 정부의 재정지원을 통해 남북작가들의 공동잡지가 유지되어 가는 것이 협력 단계의 특징이라 한다면, 평화공존 단계에서는 독자층의 두터움 여부가 잡지 발간의 지속성을 보장하는 것이 된다는 의미이다. 방송의 경우도 시청률이 투자를 결정하는 단계가 된다는 의미이다. 이러한 변화들은 사회문화 시장의 형성이라는 의미에서 민간 차원의 재원구조가 형성됨을 의미한다. 정부 지원의 조정이 이루어진다는 것이다.

정부 지원의 경우, 개별 사업 지원보다는 사회문화 인프라 구축으로 이동하는 것이 필요할 것이다. 사업 중에서도 사회문화통합 연구 같은 경우처럼 인프

라 구축의 의미를 지니는 경우는 정부가 사업 발주를 내게 될 것이나 문화시설이나 체육시설의 지원이나 공동사용 같은 경우 그 지원 규모를 늘여가야 할 것이다.

평화공존단계의 사회문화교류 사업의 또 하나의 특성은 제도화된 사회개발 분야의 남북협력 사업들과 밀접히 결합하리라는 것이다. 특히 농촌지역의 경우는 교육과 문화의 영역에서 지원단체와 사회문화교류 단체들 사이의 통합적 활동이 활성화될 것으로 보인다. 이것은 남북통합이라는 관점에서 사회 저소득층의 생활과 문화 활동이 중요해 진다는 의미이다. 사회통합의 관점에서 저소득층 보호라는 목표는 오히려 정부 지원 필요성을 강화하게 될 수도 있다. 그런 점에서 평화공존 단계의 민간 주도성의 성격도 좀 더 세분화될 것이다.

평화공존 단계를 잘 운영하는 것이 남북연합 단계로의 진입에 중요한 만큼 이 시기 사회문화교류의 경우도 각 분야의 관리능력에 의존하는 바가 클 것이다. 민간 주도성이 뚜렷한 시기라는 점에서 역시 전문성 강화 문제가 매우 중요한 과제로 부각된다. 이미 협력 단계에서 평가시스템을 운영해 온 만큼 적절한 수준의 전문적 능력이 성장해 왔다고 볼 수 있으나 시장과의 관계가 형성되는 과정이기 때문에 문제점이 노출될 가능성이 많다는 점도 고려해야 한다. 게다가 좀 더 업그레이드되는 북한과의 사회문화협정도 살펴야 한다. 각자의 자율성과 전문성이 고도화될수록 오히려 정책을 둘러싸고 정부와 민간의 갈등이 노출되는 만큼 남북사회문화교류 분야의 경우 민간 주체들과 정부 정책 입안자들 사이의 협력이 제대로 운영되어야 한다. 정책 주체가 제출되는 단계에서 결정, 집행 평가의 제 단계에서 거버넌스 운영이 이루어지는 협력 체계가 수립되어야 할 것이다.

(6) 고려해야 할 환경 : 디딤들과 걸림돌

평화공존 단계에서는 사회문화 분야의 전면적 교류가 시작되기에 이에 따른 제약요인들이 발생할 것이다.

무엇보다 북한의 개방에 따른 문화적 정체성의 혼란과 이에 따른 문화교류의 거부감이다. 남북의 문화교류는 북한의 문화시장 개방을 의미한다. 이에 따른

북한의 정신적 충격과 혼란을 최소화하고 공유할 수 있는 문화를 만들어 나가야 한다.

다음으로는 사회문화 분야의 기술적 격차의 심화이다. 남북의 경제력이나 기술력의 차이는 쉽게 해소되지 않을 것이다. 상대적으로 북한이 강점을 갖고 있는 애니메이션 분야나 가요분야, 미술 분야, 영화에서도 인력보다는 기술력 중심으로 전환될 것이며, 상대적으로 우수한 인력 중심의 북한 문화산업의 경쟁력은 약해질 것이다. 더욱이 오랜 동안 개인의 창의성보다는 집단의 동질성이 강조되어 온 북한의 문화적 특성상 창의성이 요구되는 시대의 흐름을 선도하기에는 한계가 있을 것이다.

이러한 문화적 격차는 남한 문화 중심의 일방적 흐름이 될 가능성이 높다. 특히 대중적 경쟁력에 노출될 필요가 없던 대중문화의 경우 남한 문화로의 경도가 더욱 심해질 것이다. 문화의 편중성과 가치관의 혼란을 초래하지 않을 조절적인 장치가 필요하다.

남북문화의 교류가 균형을 이룰 수 있도록 정책적 뒷받침이 있어야 한다. 독일의 통합의 경우에도 협정 체결이후 교류가 쌍방향으로 진행되었으며, 교류와 협력이 쌍방향일 때 통일 가능성은 한층 높아질 것이다.¹³⁴⁾ 이러한 문제를 위해서는 남북의 공동제작과 사회문화의 전면적 인프라 건설이 필요하다.

다. 남북연합단계 : 사회문화 통합단계

(1) 사회문화 교류 환경

134) 이상기, “동서독 통일이전의 문화통합을 위한 노력,” 『남북한 문화 교류협력의 현황과 과제』(한국문화정책개발원, 2000), 155쪽.

남북 연합단계에서는 연합의 성격과 연방의 성격이 불분명한 점이 있지만 남북관계는 상호 체제를 인정하면서도 국제사회에서 내부 간 거리로 인정받는 특수한 관계로서 규정될 것이다. 앞의 논의하였던 것과는 달리 명분과 실리에서 공고한 평화체제가 구축되는 상황이 될 것이다. 공고한 평화체제를 바탕으로 경제분야의 밀접한 관계가 형성될 것이다. 이후의 남북관계는 사회문화 분야와 경제 분야의 협력을 토대로 군사분야의 협력이 공고화 될 것이다. 대외적으로도 외교 분야의 협력이 높아지는 남북연합의 단계로 돌입하게 될 것이다.

경제나 사회문화 분야에서의 교류협력이 완비된 상황에서 군사안보 분야의 협력단계로 전환될 것이다. 그러나 남북연합으로부터 통일에 이르는 과정은 오랜 기간을 필요로 할 것으로 전망된다. 구체적으로 이 기간 동안 전개될 남북관계는 다음과 같은 상황으로 추진될 것이다.

정치 군사 안보 분야의 긴장완화와 상호협력 체제가 구축될 것이다. 군사적 위협 감소를 위한 협약이 체결되고, 비대칭대량살상무기 해체와 전쟁부산물 제거를 위한 기술 및 인적 협력을 통하여 군사관계의 예측가능성이 높아지고, 북한을 포함한 안보협의체 구성이 논의되고, 동북아 혹은 아시아 지역의 국제기구 가입과 활동이 협력적으로 전개될 것이다. 군사 분야에서 공동 군사훈련, 공동참전, ‘상호무력불사용’, ‘인적 왕래 및 장기체류’, ‘형사법 분야의 상호 보완 체계’가 구축되어 남북교류 협력의 불안정성이 제거될 것이다.

남북 당국 차원에서 정책에 대한 공식적 지원이 이루어 질 것이다. 상호 연락사무소(고정식) 설치, 국경을 통한 민간교류, 외국인에 대한 남북 자유통행이 보장되고, 외교업무의 상호 협력 체계가 구축되어 ‘제외국민에 대한 입국, 비자 발급 업무 협조’가 이루어질 수 있을 것이다.

제한된 범주의 단일시장 형성을 위한 정책이 추진되어 전략적 개발도시 지역에 대한 집중적인 투자가 이루어지며, 경제규제의 해제 등의 남북교역에 따른 세제와 제도가 정비될 것이며, 주요 에너지원에 대한 공급과 기술개발이 이루어져, 핵문제를 대체할 화력 및 기타 에너지원의 개발과 발전소 건설에 대한 지원 및 에너지 개발에 필요한 고급기술이 제공될 것이다. 또한 자연재해나 재난이 발생하였을 때, 식량이나 의약품 등의 재해물자 지원이 제도화 될 것이다.

(2) 사회문화교류 방안

남북연합단계는 남북이 상이한 이념과 이질적인 정치·경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여 분단 상황을 평화적으로 관리하는 한편, 통합 과정을 효율적으로 관리해 나가는 제도적 장치를 의미한다.¹³⁵⁾ 남북 정상회의와 각료회의가 구성되는 등 남과 북이 실질적인 통합 단계에 들어섰음을 의미한다. 따라서 사회문화교류도 사회문화적 통합을 전제로 이루어져야 한다.

이 단계의 사회문화교류는 일차적으로 사회문화 관련 공동 조직에 초점을 맞추어야 한다. 남북연합의 의의에 부합하기 위해서는 남북이 고유의 기구나 조직을 유지하면서 동시에 남북공동으로 참여하는 단체가 기구를 구성하여야 한다는 것이다. 예를 들어 체육의 경우 남북한의 체육단체들은 기존의 조직을 유지하면서 남북체육위원회를 구성하고, 남북체육위원회가 국가대표의 선발 운용 그리고 국제대회 파견을 담당한다는 것이다. 정부의 관련 기관뿐만 아니라 민간부분도 남북이 공동으로 참여하는 조직을 구성하고 관련된 사회문화교류를 추진할 수 있을 것이다.

통합단계에 이르면 사회문화와 관련된 공동 조직을 구성하여 본격적으로 사회문화적 통합에 대한 실질적 준비를 하여야 한다. 사회문화관련 공동의 조직은 남북이 공동으로 설립하고 구축하여 운영하여야 한다. 법이나 제도 면에서도 사회문화관련 법령 및 제도 전면적 정비하여 통합을 준비해야 한다.

(3) 분야별 교류 프로그램

① 사회문화 교류 프로그램

‘문화 인프라 건설 지원’, ‘사회문화 관련 분야의 기술이나 용어의 표준화 추진’, ‘국제적 행사의 공동개최’, ‘스포츠 분야의 전면적 교류’, ‘역사·언어·문화재 통일안을 위한 위원회 구성’, ‘민족문화에 대한 조사발굴과 DB 구축사업’ 등

¹³⁵⁾ 남북연합에 대해서는 조민, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

을 추진하여야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한 문화시설 구축에 대한 지원이다. 남북의 문화시설이나 기관은 향후 남북 교류의 중요한 범주가 될 수 있다. 주요 시설간의 교류를 촉진하면서, 북한 내의 문화시설 인프라 구축에 참여하고, 콘텐츠 분야에서 남북이 공유하는 방안을 추진하여 상호 문화에 대한 다수 대중의 접촉기회를 늘려 나도록 한다. 북한의 문화인프라는 대규모 문화시설을 지향하기보다는 직접 생활 속에서 체험할 수 있도록 주민 밀착형으로 문화적 체험이 용인한 지역밀착형 복합시설 중심으로 해야 한다.

둘째, 사회문화 분야의 기술이나 용어의 표준화 사업이다. 방송언론, 학술 분야 등의 교류사업 활성화를 위한 남북 기술표준화 정책, 언어 표준화를 추진한다. 북한의 방송기술이나 정보통신 분야의 표준화 사업을 공동으로 추진하면서 방송통합을 추진하여 방송통일 분야를 대비한다. 기타 관련 전문용어의 표준안을 마련한다.

셋째, 대외적으로 남북의 평화이미지를 구축할 수 있는 국제적인 공동행사를 남북이 연계하여 본격적으로 추진한다. 구체적인 추진 사업으로는 남북 공동 주최의 '세계 평화문화제', 국제 NGO와 연계한 '인류평화 문화제', 국제영화제, 만국박람회 등의 국제대회를 남북이 공동으로 유치하거나 유치지원을 협력한다.

이러한 대회를 통하여 남북이 분단과 전쟁으로 인한 고통에서 벗어나 인류 평화에 대한 호소와 함께 통일 이후 민족주의 발흥에 대한 주변국들의 우려를 불식시키는 평화애호 민족의 이미지를 적극적으로 구축해 나가야 한다. 분단을 소재로 한 창작물이나 다큐멘터리 등을 제작하여 국제 영화제에 출품하는 등의 통일한국 이미지 홍보사업을 추진한다.

넷째, 스포츠 분야에서 적극적인 협력이다. 올림픽이나 월드컵의 공동출전, 아시안 게임이나 유니버시아드 대회, 세계태권도 선수권 대회, 동계스포츠 대회 참여, 남북 대항의 정기전, 공동응원, 선수 또는 지도자의 상호교류, 상호전지 훈련, 북한 체육팀의 프로나 실업리그 참여, 국립예술단체의 공동콘서트, 음악가의 상호교류 및 공연, 북한 순수음악가의 지원, 국제음악회의 공동출연, 공동음반 제작 등이 예가 될 수 있다.

다섯째, '역사·언어·문화제 등 민족문화 분야에서의 통일안을 위한 상호 협력위원회의 설치'이다. 언어나 역사, 전통문화에 대한 분야는 남북의 시각차이

가 가장 큰 부분인 만큼 긴 시간을 갖고 해결해야 할 문제 가운데 하나이다. 남북 역사·언어문제 해결을 위한 위원회를 구성하고 우선적으로 민족문화에 대한 공동 발굴이나 조사 사업 등을 중심으로 우선적으로 실시해야 한다. 이를 전면적인 통일논의로 이끌어 갈 수 있도록 국학분야의 교류를 추진하면서 표준어와 문화의 체계를 통일하고 한글알파벳의 자모 배열, 남북언어의 동질화 방안, 표준화 방안 등을 추진할 수 있는 대표성 있는 협의회를 구성해야 한다.

또한 남북역사문제위원회도 국가기관 차원으로 설립하여 고대사에 대한 부분으로부터 근현대사 분야에 대한 평가 작업을 본격화 하여 궁극적으로는 한민족 통일교과서 작업을 단계별로 진행해 나가야 한다. 문화제 분야에서의 평가작업을 통한 남북 문화제 표준화 사업, 남북의 명절이나 기념일 제정 등의 작업이 공동 위원회 차원에서 논의되어야 할 것이다.

여섯째, 민족문화제의 보존을 위한 구체적인 사업으로는 북한 소재 민족문화유산의 보호와 연구, 민족문화 유산의 발굴과 보존, 북한 소재 민족문화유산 복원과 연구 및 DB화 사업, '선사시대 유적에 대한 공동연구단 파견 및 조사', '고구려, 고조선, 발해 등의 문화유적 복원', '북한 내의 우수 민족문화유산에 대한 보호와 복원', '국가적 차원의 북한 문화유산 DB화', '고문헌, 고문서, 유적지, 건축물, 탑 등의 자료 보존', '미번역 자료의 공동 번역', 남북문화 콘텐츠 활용한 문화원형 사업 등이 있다.

연합단계에서 주요 사업은 통합을 위한 단체의 성립을 통하여 언어, 역사, 전통문화, 사회 각 단체의 통합을 주도할 수 있는 준비를 해야 한다. 사회문화 교류의 기본으로서 남북 사이에 단일한 통신망을 구축하고, 각종 문화행사를 하나의 기구와 제도 아래서 추진해 나가면서 역사서술, 언어 표준화를 추진해 나가야 할 것이다. 통합단계 사회문화 분야별 교류 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 19> 통합단계 남북 사회문화 교류 프로그램

분야	교류 프로그램
공연예술 (영화 연극 무용 등)	<ul style="list-style-type: none"> 남북영화인협회 구성 남북연극인협회 구성

분야	교류 프로그램
분야	<ul style="list-style-type: none"> • 공동심의위원회 구성 • 공동극단 구성 • 영화배급망 구축
일반문학 예술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 통합예술교육학교운영 • 남북문학인협회 구성 • 남북음악인협회 구성 • 남북미술인협회 구성 • 통일예술사 서술 • 공동미술관 건립
체육분야	<ul style="list-style-type: none"> • 체육위원회 공동조직 구성 • 산하경기단체 공동조직 구성 • 체육대학 등 체육관련 교육기관 자매결연 • 비무장지대 체육시설 건립 • 공동훈련시설 건립 및 운영 • 국가대표 공동선출 • 생활체육 조직 통합 • 국내대회 통합 추진 • 프로리그 통합운영(북한지역팀 구성 지원)
방송·언론 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 공동통신사설립 • 방송송출 방식 통합 • 언론 관련 단체별로 공동조직 구성(언론협회·기자협회 pd협회 언론노조 등) • 기자들의 교차 배치 • 공동배급제 실시 • 공동 취재규약 실시 • 출입처 상호 개방
학술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 공동학회 구성 • 공동연구소 설립 • 공동학술지 발간 • 분야별 남북한 쟁점 협의 • 대학·연구소 등에 상대방 학자 증원 • 언어 통합 추진 • 국어사전 편찬 • 학문용어 통합

분야	교류 프로그램
	<ul style="list-style-type: none"> • 역사서 서술 • 단위 표준화 추진
문화재	<ul style="list-style-type: none"> • 국보 등 주요 문화재 재지정 • 문화재 통합관리 • 문화재 분야 공동 조직 구축
관광분야	<ul style="list-style-type: none"> • 관광분야 공동 조직 구축 • 남북공동 관광공사 설립 • 자유관광 실시
청소년 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 공동 청소년 단체 설립 • 공동 청소년 훈련 시설 건립 • 청소년 관련 국제기구에 공동 진출 • 공동 여성단체 설립
여성분야	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 관련 국제기구에 공동 진출 • 공동 여성단체 설립

② 사회문화 교류 진흥 방안

사회문화 통합단계에서는 남북이 문화적 우열관념에서 벗어나 미래지향적이고 창의적인 문화정책의 기초를 유지해 나가야 한다. 통합된 문화정책을 방향과 목표를 새롭게 설정하고 미래지향적인 가치를 창출해 나가야 한다.

첫째, 남북의 사회문화는 대립과 경쟁을 완전히 해소하고 상생적인 차원에서 남북 주민들의 보편적 삶의 가치를 향상시켜야 한다. 사회문화의 영역이 여가활동의 차원에서 적극적인 보편적 삶의 가치 향상이라는 문화복지의 영역으로 확대될 것이다. 이에 따라서 시민들의 창의성을 발양할 수 있는 일반교육과 평생교육 프로그램 개발과 보급을 비롯하여 주민참여형 문화예술 기반시설의 확충으로 정책의 방향이 집행되어야 한다.

또한 남북의 지역별 문화적 격차를 해소할 수 있는 지역문화 활성화 정책이 추진되어야 한다. 지역별 문화격차 해소를 위한 실천사항, 문화취약 시민을 위한 접근을 용이하기 위한 복지관, 여성회관, 문화회관 등에서 창의성 발양을 위한 프로그램 개발도 추진될 것이다.

둘째, 문화산업 활성화를 통한 창조적 가치 지향이다. 이를 위해 남북통합의

사회문화 정책은 남북의 지식산업 육성, 문화산업 인프라 확충과 인력양성 정책을 중심으로 추진되어야 한다.

문화산업의 비중이 높아지면서 국가 발전의 동력으로서 문화예술의 중요성이 증대됨에 따라서 문화산업 인력, 양성을 위한 사업이 추진될 것이다. 문화산업은 문화예술의 독자적 역량보다는 정보통신 관련 부처, 통상관련부처 등 관련 기관과의 효율적 업무조정과 협력을 통하여 국가 발전의 동력원으로 문화예술의 고부가가치 창출을 위한 정책, 지식형 고부가가치 정책이 시행될 것이다.

구체적으로는 개인의 창의성을 높이고 창조적 동기를 부여하기 위하여 북한의 저작물 보호를 위한 '저작권 보호제도의 확충과 현실화', 문화예술의 지식적 활용을 위한 '디지털화, 멀티미디어화 지원', '영재교육의 체계화', '영재교육 기회 확대', '전문화된 특수대학원 설립', '예술 전문인력 양성' 등의 사업이 추진될 것이다.

남북 연합에서 고려할 점은 남북 상호 문화적 특성에 대한 이해를 증진하고, 이를 바탕으로 냉전적 문화인식의 완전한 극복이 가능하도록 해야 한다. 통일이 새로운 분단으로 이어지지 않고, 통일에 따른 사회적 부작용을 최소화하기 위해서는 분단이후 지속되었던 전투적 문화, 냉전적 문화의식을 극복하고 상호 공존·공생의 문화 창출에 기여할 수 있다.

남북의 사회문화 교류가 문화적 측면에서는 문화 향수의 선택 폭이 확대되는 계기가 될 수 있도록 인식을 전환한다. 남북한 문화는 그 동안 상호체제 속에서 형성된 문화가 교류됨으로써 문화향유의 폭이 확대될 수 있다. 이를 통해 남한의 경우 상업주의 대중문화 중심에서 북한이 강조해온 공동체의식과 민족적 정서가 풍부한 예술 작품을 접할 수 있게 된다. 북한의 경우, 남한의 새롭고 다양한 형태의 문화예술을 접할 수 있게 됨으로써 상승효과를 얻을 수 있을 것이다.

문화적 통합은 문화의 다양성을 전제로 하여야 한다. 문화는 향유층의 욕구에 따라서 다양한 형태로 존재한다. 통합단계 이르면 문화는 현재보다 한층 더 다양하게 존재할 것이다.

남북한의 문화교류가 진행되는 과정에서는 아무리 세련된 제도가 마련된다고 해도 분단기간 동안 상이한 체제하에서 개인 및 사회를 지배해왔던 규범, 가치, 신념 등의 타성은 쉽게 극복할 수 없는 문제로 발생한다.

북한지역의 청소년들 가운데는 새로운 체제에 적응하지 못하고 청소년 범죄에 노출될 가능성이 있고 성윤리의 혼란과 빈부의 격차 등으로 인한 심각한 사회문제가 대두될 가능성도 농후하다. 그러나 이들은 새로운 교육제도 하에서 체계적인 사회화를 통해서 새로운 문화를 수용하게 될 것이다. 반면 장년이상의 세대들은 기존체제에 익숙하고 재사회화의 기회가 상대적으로 적을 것이므로 새로운 체제에서 문화적 소외감을 느끼거나 이질적인 문화에 대해 적대감을 표출할 수도 있다. 이러한 문제는 단순히 제도적으로만 해결할 수 없는 문제로 연령별, 직업별, 계층별로 문화적 이질감을 극복할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

여기서 극복의 의미는 제도적으로 하나의 통합체를 형성하는 것이 아니라 사회적 분화(differentiation)가 가속화되는 현대사회의 특성에 맞추어 문화를 다양화시키는 것이다. 계층에 따라서 청소년문화, 노인문화, 가족문화로 존재하며, 지역에 따른 문화적 특수성도 존재할 것이며, 성별 혹은 직업에 따라 형성되는 문화를 통하여 계층간, 직업간, 연령대 간의 문화소통의 창구를 활성화하여야 한다.

따라서 실질적 통합단계에서는 정치, 경제의 일원화와 달리 문화적 다원화를 지향해야 하며, 그 다원화 속에서 연대감과 유대감을 형성하면서 통합이라는 큰 축에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 즉 실질적 통합단계에서 계층적, 지역적 문화는 통합대상이 아닌 활성화의 대상이며, 문제는 이러한 다양한 문화를 별도로 존재하는 대립적 문화, 개별적으로 존재하는 문화가 아니라 다층적이고 통합적 체제 안에서 상호 융합적으로 공존한다는 인식을 확산시켜야 한다는 것이다.

북한 문화의 문화예술을 일정 기간 보존하고 지원함으로써 문화예술의 장르의 다양화를 도모할 수 있도록 한다. 남북한은 문화예술의 기본 개념과 범주에서 차이를 보임으로써 독특한 형태의 예술이 발전하였으며, 새로운 형태의 예술이 개발되고 있다.

북한의 교예나 대집단체조와 예술공연, 조선보석화, 수예, 분문화 등 남한에서 접하기 힘든 장르도 예술 범주로 확대될 것이며, 남한의 비디오 아트를 비롯한 첨단 기술과 결합한 예술형태가 소개됨으로써 남북한 모두 문화예술의 폭을 확대하고 다양화 할 수 있을 것이다.

(4) 중점 추진 사업과 추진 전략

남북 연합단계에 이르면 사회문화 분야의 교류가 어느때보다 활발하게 진행 될 것이다. 이러한 활발한 교류는 남북 통합에 기여할 것은 분명하지만 그에 못 지 않게 부작용도 생겨날 것이다. 남북 연합단계에서는 사회문화 교류의 확대에 따른 부작용을 해소하고, 지역이나 분야에서 불균형이 발생하지 않도록 남북이 공동으로 관리하는 것이 중요하다.

① 체육분야

체육분야에서는 남북 체육인의 자유로운 선수활동, 정기적인 교류전, 사실상 단일팀 운영, 생활체육에 대한 교류가 이루어 질 수 있도록 해야 한다. 체육 교류가 지역적인 갈등을 해소할 수 있도록 배려해야 한다. 스포츠 지역주의로 인한 남북의 또 다른 이질감이 형성되지 않도록 통합 과정이 진행되어야 한다.

② 종교분야

종교분야의 교류는 교류에서 선교나 포교활동이 이루어질 수 있도록 할 것이다. 종교단체의 종교시설 설립의 보장, 자유로운 종교 활동의 허용, 종교인 교육기관 설립 등이 이루어질 수 있도록 해야한다. 다만 종교관이 뿌리 박히기 전에 종교에 대한 부정적인 현상이 발생하지 않도록 남북교류 단체의 자율적인 정화와 조정이 필요하다.

③ 방송언론 분야

남북 주민들이 방송시청에 대한 제한이 완전히 철폐되도록 해야 한다. 방송 언론사의 자유로운 취재 활동과 방송기술의 통합을 통하여 남북을 하나의 시청 권으로 통합한다. 방송의 경우에도 정서적인 차이를 감안하여 북한 주민들을 대상으로 한 전문 방송국을 설립하여 방송의 선택권을 높여 나간다.

④ 문화예술 분야

남북 예술인들의 교류를 활성화하는 한편 예술영재에 대한 국가적 지원이

남북 차별없이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 예술 분야에서는 개인적 부담이 큰 만큼 이에 대한 지원을 충분히 하여 예술적 기량이 높은 북한 예술인들의 국제 활동을 지원해야 한다. 남한의 문화의 집을 확대하여 북한 주민들이 일상적인 생활에서 문화적 소외를 해소해 나가야 한다.

⑤ 교육학술 분야

역사와 언어 분야에서 통합 교과서를 위한 위원회를 운영하여 표준화된 역사교과서 제작을 준비해야 한다. 이 부분에서 상당한 학술적 논의가 이루어질 수 있도록 주제별, 시대별로 공동위원회를 국가 기구 안에서 관리하고 논의해야 한다.

(5) 고려해야 할 환경 : 디딤돌과 걸림돌

남북 연합단계에서는 남북 사이의 교류와 협력을 위한 제도적인 문제는 상당 부분이 해소되면서 교류의 걸림돌은 제거될 것이다. 그러나 심리적인 측면이나 문화적 측면에서는 풀어야 할 과제는 여전할 것이다.

남북 연합단계가 통일의 전단계임에는 분명하지만 연합단계에서 통일로 이어지기까지는 상당한 과정과 시일이 필요하다. 연합단계에서 고려해야 할 문제는 대외적인 것과 대내적인 문제로 나누어 생각할 수 있다.

대외적인 문제에서는 특히 주변국들의 이해가 대립되면서 한반도 통일의 공감대를 형성하는 것이 절실한 문제로 등장할 것이며, 대내적인 문제는 국가정체성에 대한 문제가 제기될 것이다. 특히 역사에 대한 평가는 통일과정에서 합의하기가 쉽지 않은 부분이다. 한일 과거사위원회 같은 남북 역사위원회가 구성되어서 이 문제를 지속적으로 풀어나가야 한다.

또한 통일과정에서 남북 주민의 현실적 시각을 맞추어 가야 한다. 남북의 경우에는 당면한 상당한 문제의 대부분을 분단에 두면서 일정 정도 정치적으로 활용하고 있다. 이런 상황에서 남북은 통일을 사회의 제반 문제를 해소하는 해결책의 시각으로 바라보거나 피해의식으로 바라볼 수 있다.

동서독의 통일의 경우 처음 동독지역주민들이 통일을 강력하게 요구했던 배

경에는 자유와 경제적인 풍요에 대한 동경이 핵심적인 동인으로 작용했다. 통일 이후 실제로 동독지역주민들은 과거와 비교할 수 없을 정도로 자유와 경제적 풍요를 누릴 수 있었지만, 결코 만족하지 않았다.

서독주민과 비교되는 상대적 빈곤감과 경제적 풍요에 수반하는 시장의 경쟁 논리에 대한 부담 때문이었다. 뿐만 아니라 서독인들이 연방정부는 물론이고 동독지역의 정치·사회적 요직을 독점하는 가운데 동독주민들은 자신들의 이익을 대표할 수 있는 기회가 박탈당하고 있는 현실에 분노했다. 특히 과거청산을 통해 동독주민들이 마치 범죄집단의 일원으로 간주되는 듯한 현상은 참기 힘든 것이었다. 다른 한편으로 서독주민들은 통합과정이 자신들의 경제적 희생을 강요하고 있다는 불만을 품었다.

이렇듯 자기이익에 대한 방어적 입장은 이념 내지 가치의 측면으로 전이되어 상대에 대한 공격적 형태로 나타났다. Ossis와 Wessis라는 표현은 그와 관련한 대표적인 것이 아닐 수 없다. 더욱이 동독지역주민들은 과거에 대한 향수를 느낌으로써 가치통합의 어려움을 더하고 있다.

구동독주민들 대부분은 새로운 생활양식과 관행에 적용하려는 데에도 큰 어려움을 겪었다. 일부 구동독주민들은 자신들이 독일의 이등국민이라 자조하기도 하고, 심지어 서독의 식민지라고 생각하면서 열등감에 빠지기도 하였다. 이외에도 구동독인들은 공산독재에서 풀려나면서 공공질서의식의 헤이현상을 드러내고 있는데, 특히 불만에 찬 청소년들은 극우파적 경향을 보이며 사회적 범죄행위와 일탈행위를 증폭시켰던 것이다. 남북연합단계에서는 생활과 관련한 정체성 문제를 합의하고 풀어나갈 수 있는 성숙한 시민의식 교육이 상호간에 충분히 이루어져야 할 것이다.

가치인식적 측면에서는 통일에 대한 새로운 패러다임을 형성해야 한다. 남북한은 한 민족이기 때문에 통일해야 한다기보다는 통일을 하지 않으면 21세기의 경쟁구도 속에서 살아남기가 어렵기 때문에 통일을 해야 한다. 21세기 한국은 산업화의 고도화, 민주주의의 정착, 정보화의 심화를 통하여 통일한국의 토대를 마련하고 바깥으로 지도국 반열에 들어가야 한다. 결국 통일은 우리 민족이 더욱 번영하기 위한 필수적인 조건이다. 잘 살기 위해서 통일을 해야 한다.

우리만 잘 사는 것은 어렵게 되어 있다. 남북한이 통일이 될 때 남한이 더 잘 살 수 있고 덕분에 북한도 잘 살 수 있게 되는 것이다. 분단된 상태로는 남

한이 잘 살기 어렵기 때문이다. 21세기의 새로운 경제적 경쟁구도 속에서 경제 성장의 새로운 돌파구를 마련해야 한다. 예를 들면, 동북아에서 새로운 에너지 원, 수출시장, 수송체계를 확대해야 한다. 그러기 위해서는 북한과의 협력이 불가피하다. 남한만 잘살고 북한은 못사는 방식의 게임은 이제는 불가능하게 되었다. 남한만 잘살고 북한은 현재대로 고사당하는 방식으로는 한계에 직면하고 있다. 남한과 북한이 하나의 경제공동체가 되어야 남한도 이득을 볼 수 있다. 통일은 당위적인 목표가 아니라 우리민족의 번영을 위한 유일한 방법이라는 인식의 전환이 필요하다.

VI. 결 론

2007남북정상회담은 사회문화교류를 포함하여 남북관계 전반에 새로운 활력을 불어 넣고 있다. 개성지역 관광과 파주-봉동 화물열차 운행도 시작되고 있고, 총리회담과 국방장관회담, 경제공동위원회 등 남북관계 회담도 봇물 터지듯 쏟아지고 있다. 실로 남북관계의 새로운 부흥기라 할만하다. 이러한 변화는 남북관계의 가장 큰 걸림돌인 북핵문제가, 북미관계 정상화라는 큰 방향 속에서 풀려가면서 시작되었다. 북핵문제와 남북교류협력, 평화문제와 경제협력, 북미관계와 남북관계의 3대 선 순환적 구성이 이러한 발전의 동력이 되고 있다. 실로 혼치 않는 기회라 할 것이다.

남북 사회문화교류와 관련해서도 남북은 그간 장관급 회담에서 공문을 거듭해 왔던 것을 1차 총리회담에 이르러 마침내 타결지었다. '남북사회문화협력공동위원회' 구성합의가 그것이다. 사회문화교류의 경우, 문화와 생활 정서의 통합이라는 차원에서 상호 접근하는 것이라, 북으로서는 여간 부담이 가는 분야가 아니었다. 북으로서는 당국 간 관계를 통해 사회문화교류 분야의 북한 유입을 통제해야 한다고 판단했음직하다. 그런 점에서 사회문화협력공동위원회 운영은 여러모로 쟁점이 많을 것이라는 판단이 가능하며, 위원회 운영과 의제 선정의 합의에 도달하는 데서도 상당한 시간이 걸릴 것이다.

2007남북정상회담은 남북관계의 통일지향성을 분명히 하고 있다는 점에서 의미가 남다르다. 따라서 남북관계 또한 남북 통합이라는 장기적 전망 속에서 설계해야 한다. 남북관계는 남북협력단계, 평화공존단계, 남북연합단계로 나누어 설계가 가능하며, 사회문화교류의 경우도 이러한 범주 속에 있다. 남북 사회문화교류에서 무엇보다 중요한 것은 프로그램을 통한 소통구조의 형성이다. 사회문화 교류가 활성화되기 위해서는 남북관계가 개선되어야 하며, 이에 따른 제도도 정비되어야 하지만 더 중요한 것은 보다 효과적인 사회문화교류 프로그램을 구성하는 것이다.

2000년 이후 지금까지의 7년과 앞으로의 적정 기간이 남북협력단계를 지칭한다면 이 단계에서의 사회문화교류 사업은 그 장단점이 대체로 확인되었다고

할 수 있다. 예술공연처럼 북으로서는 경쟁력을 세울 수 있는 분야, 역사, 문화재와 같이 민족적 동질성을 쉽게 찾아 갈 수 있는 분야와 이 분야 속에서 녹여 드는 방송과 종교교류, 축구와 같은 장기 체육종목을 비롯하여 남북이 쉽게 소통하는 경기 교류나 민족의 하나됨을 드러낼 국제체육대회 공동입장, 대북 지원 사업을 통해 맺어지는 인적기술교류 등이 장점으로 분류될 수 있을 것이다. 남북협력 단계에서 사회문화교류가 좀 더 나아가야 한다면 언론분야의 취재 범위의 확장, 청소년 교류의 개방, 문화산업을 통한 기술과 문화의 결합, 문화예술분야에서의 국제대회 공동 참여 등이 있을 것이며 교류의 기반 구축 차원에서 연수나 교육 등 왕래성 남북인적교류를 시범적으로 시도하고, 대북교류 전문가를 양성하며 북한사회문화 연구를 광범위하게 축적하는 것이 중요할 것이다. 그런 점에서 사회문화교류진흥원과 같은 남북사회문화교류의 거점을 만드는 것이 중요하다.

평화공존단계에서는 분단구조의 실질적 청산이 중요한 과제로 대두되며, 다른 한편에서 통일을 대비하면서 남북 주민의 공동체 의식을 함양하고 통일문화를 준비하는 방향을 찾아가야 한다. 이 단계에서 사회문화교류는 그 영역이 매우 광범위해 지게 되며, 중심적으로는 인적교류와 각 분야별 공동작업에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 더불어 상실되었던 전통문화를 복구하는 과정도 이 단계에서 실감되어야 할 것이다. 공연예술 분야에서의 공동작업은 합작영화나 극단의 합동공연도 추진될 수 있으리라는 판단이다. 문화연구를 위한 남북공동연수나 합동 연구 프로그램도 진행할 수 있을 것이며 미술, 음악, 무용 등 분야의 공동작품들도 창작될 수 있을 것이다. 체육행사와 같은 경우는 프로리그의 선수영입이나 전국체전의 북한 대표단 참가 등 분단 틀을 뛰어넘는 구상이 가능하리라는 판단이다. 언론분야의 상주특파원 제도는 이 단계에서 구비될 수 있을 것이다. 청소년 분야의 교류도 공동캠프를 운영하는 수준으로 갈 수 있을 것이다. 이러한 과정을 통해 통일문화의 진정한 의미가 골고루 경험되고 확산되어야 한다는 판단이다. 이 단계에 이르면 국가보안법은 이미 존재가치가 상실될 것이다.

남북연합단계에서는 연합 체계의 남북관계 일반과 비교하여 일차적으로 사회문화 관련 공동 조직 구성에 초점을 맞추어야 한다. 남북연합의 의외에 부합하기 위해서는 남북이 고유의 기구나 조직을 유지하면서 동시에 남북이 공동의 참여하는 단체가 기구를 구성하여야 한다. 예를 들어 체육의 경우 남북한의 체

육단체들은 기존의 조직을 유지하면서 남북체육위원회를 구성하고 남북체육위원회가 국가대표의 선발 운용 그리고 국제대회 파견을 담당할 수 있다는 것이다. 통합단계에 이르면 사회문화와 관련된 공동 조직을 구성하여 본격적으로 사회문화적 통합에 대한 실질적 준비를 하여야 한다. 사회문화관련 공동의 조직은 남북이 공동으로 설립하고 구축하여 운영하여야 한다. 법이나 제도 면에서도 사회문화관련 법령 및 제도를 전면적 정비하여 통합을 준비해야 한다. 남북연합단계의 사회문화교류는 상호간 문화적 우열관념에서 벗어나 문화적 다양화라는 미래 지향적이고 창의적인 문화정책의 기초를 유지해 나가야 한다. 지역별 문화적 격차를 해소하고, 문화를 복지 개념 속으로 끌어들이며 대중이 향유하도록 해야 한다. 나아가 문화산업에서의 남북협력을 통해 국부창출의 한 원천이 되도록 해야 한다. 이러한 정책을 통해 통합의 과정에서 제기될 갈등을 미리 해소해 나가야 하는 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 권태면, 『밖에서 바라 본 한국』 (서울: 증명출판사, 2004).
- 김근식, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로,” 서울대학교정치학과 박사학위논문, (1999).
- 김동규 외, 『실질적 통합단계에서의 남북문화예술 분야의 통합방안』 (서울: 통일연구원, 2002).
- 김명섭·홍익표, “문화적 프로젝트로서의 유럽통합과 독일의 문화정책,” 『21세기 정치학회보』 제16집 1호 (2006).
- 김병로 외, 『남북한 통합을 위한 종교교류, 협력의 제도화 방안』 (서울: 통일연구원, 2002).
- 김연환, 『김정일장군 정치방식연구』 (평양: 평양출판사, 2002).
- 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울, 1997).
- 김정만, “남북스포츠 교류와 남북한 평화정착,” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, (1998).
- 김종세, “남북합작 3D 애니메이션 제작 사례발제문,” 『2002 남북문화교류협력사업의 진단과 전망』(한국문화정책개발원, 2002).
- 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류, 협력 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001).
- 문진영, “유럽통합과정에서 나타난 사회적 차원의 발전과정에 관한 연구,” 한국사회복지학회, 『Korean Journal of Social Welfare』 Vol.21 (1997).
- 문홍호 편, 『한반도와 주변4강 : 국가별 안정성 분석』 (서울: 한양대학교출판부, 2004).
- 민화협 정책위원회, 『민족화해와 평화정착』 (서울: 한올아카데미, 2001).
- 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도개혁과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005).
- 백낙청, “분단체제의 인식을 위하여,” 『분단체제 변혁의 공부길』 (서울: 창작과비평사, 1994).
- 소도영·이호영·조현영, 『프랑스 문화산업체계』 (서울: 지식마당, 2000).

송기형, “유럽연합의 문화정책,” 『유럽통합에 대한 학계간(역사, 문화, 정치, 경제, 과학기술) 연구』, 한국학술진흥재단 기초학문육성지원 연구결과보고서.

양범진, “남북사회문화교류협력에 관한 연구,” 경기대 정치전문대학원 석사학위논문, (2003).

양오석, “경제에서 정치까지 유럽통합의 역사 50년,” 『월간 말』 8월호, (2007).

양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안,” 『통일연구』 6권 2호(연세대학교 통일연구원, 2002).

여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

이상기, “동서독 통일이전의 문화통합을 위한 노력,” 『남북한 문화 교류협력의 현황과 과제』 (서울: 한국문화정책개발원, 2000).

이상면, “통합과정에서의 문화적 충격과 사회·문화적 문제들,” 『남북한의 사회·문화. 경제·정치적 통합과 방송』 (서울: 문화방송, 1997).

이수석, “한반도 평화체제 전환에 관한 북한의 정책 연구,” 『탈냉전기 한반도와 주변 4강』 (서울: 도서출판 메봉).

이수훈, “베트남 발전노선에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 10(2), (1994).

이우영 외, 『최근 북한에서 나타나고 있는 대중문화 다양화 실상 및 전개방향』 (서울: 통일연구원, 2003).

_____, 『북한문화의 수용실태 조사』 (서울: 통일연구원, 2001).

_____, “북한의 개혁개방 전망과 남북문화교류” 『최근 10년간 북한문화예술의 흐름과 남북문화교류 전망』 (서울: 한국문화관광정책연구원, 2004).

이우영·손기웅·임순희, 『남북한 평화공존을 위한 사회문화교류협력의 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001).

이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』 (서울: 한국행정연구원, 2002).

임순희, 『북한의 대중문화- 실태와 변화전망』 (서울: 통일연구원, 2000).

이장희, “통독정책으로서 동서독간 문화협정,” 『국제법학회논총』, 33권 2호 (1988).

이찬행, 『김정일』 (서울: 백산서당, 2001).

전영선, “북한의 예술관과 남북문화 이질감 극복방안,” 『서울평양학회보』 제1집

2호 (서울평양학회, 2002).

전영선, “실질적 통합 단계에서의 남북한 문화예술 분야의 통합방안,” 『남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안』 (서울: 통일연구원, 2002).

정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원:1967-1982,” 서울대학교 사회학과 박사학위논문, (2001).

조민, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』 (서울: 통일연구원, 2001).

조민, 『남북한 이념통합의 방향과 과제』 (서울: 통일연구원, 2001).

조재현, “베트남의 남·북 통합: 그 한계와 방향,” 『통일연구』 6(1), (2002).

조한혜정·이우영, 『탈분단시대를 열며』 (서울: 삼인, 2000).

조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999).

_____, 『남북 사회문화공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2002).

_____, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』 (서울: 통일교육원, 2004).

_____, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』 (통일연구원, 2004).

_____, 『남북한 학술교유, 협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2001).

최대석, “남북한 사회문화교류협력 추진방향,” 『통일연구논총』, (1995년).

_____, “남북한 사회문화교류협력 추진방향,” 『통일연구논총』, (1995년).

최정호, 『분단국의 통일과 문화예술 및 문화예술인의 통합에 관한 연구』 (서울: 한국문화예술진흥원, 1991).

한국문화정책개발원, 『아태지역의 문화정책과 한국의 문화외교 전략수립』 (서울: 한국문화정책개발원, 1997).

한만길 외, 『남북교육공동체 구성을 위한 교육통합 방안 연구』, (서울: 통일연구원, 2001).

Edward W. Said, 『문화제국주의(Cultural Imperialism)』, 김성곤·정정호 역 (서울: 창, 1995).

Anthony John Goss, “Die Darstellung des deutsch-deutschen Verhältnisses in der Fernsehberichterstattung beider deutscher Staaten,” Deutschland-Archiv, 4(1980).

- Christoph Wild, "Fernseh- und Hörfunknutzung in der DDR im Frühjahr 1990," *Media Perspektiven*, 9(1990).
- Deutscher Bundesjugendring (ed.), "Die unbekanntesten Nachbarn - Deutsch-deutscher Jugendaustausch," *Jugendpolitik*, 7(1986).
- Erich Böhme, 『*Deutsch-deutsche Pressefreiheit*』 (Hamburg, 1978).
- Gisela Helwig, "Jugendaustausch zwischen beiden deutschen Staaten," *Deutschland-Archiv*, 8(1984).
- Ilse Spittmann, "Die neue Journalistenverordnung - Honecker betreut Vertragstreue," *Deutschland-Archiv*, 3(1972).
- Jean Paul Picaper, "Westliche Korrespondenten in der DDR," *Deutschland-Archiv*, 12(1974).
- Jürgen Döschner, "Zehn Jahre bundesdeutsche Korrespondenten in der DDR. Eine Zwischenbilanz," *Deutschland-Archiv*, 8(1984).
- Klaus-Eberhard Murawski, "Die Kulturbeziehungen zwischen der BRD und der DDR," Erika Lieser-Triebnigg (ed.), *Kultur im geteilten Deutschland* (Berlin, 1984).
- Kurt R. Hesse, "Nutzung und Images des Westfernsehens bei DDR-Übersiedlern," *Media Perspektive* 4(1986).
- Ludwig A. Rehlinger, Freikauf, 『*Die Geschäfte der DDR mit politischen Verfolgten 1961-1989*』 (Berlin, 1991).