

남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

이교덕 · 최수영 · 이금순 · 김병로 · 이주철

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

이교덕 · 최수영 · 이금순 · 김병로 · 이주철

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안 / 이교덕, 최수영, 이금순,
김병로, 이주철[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-07)

참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-439-9 93340 : ₩10000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003952

“한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
협력 연구기관	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)

목 차

남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

이교덕 · 최수영 · 이금순 · 김병로 · 이주철

I. 서 론 / 1

- 1. 연구목적 1
- 2. 분석틀과 거버넌스 활성화 3

II. 학술분야 거버넌스 활성화 방안 / 8

- 1. 학술교류 현황 8
 - 가. 교류연혁 8
 - 나. 주요 행위주체와 역할 10
- 2. 거버넌스 실태분석과 평가 17
 - 가. 정책단계별 실태분석 17
 - 나. 평가지표별 실태분석 21
- 3. 거버넌스 활성화 방안 25
 - 가. 공동의제 개발 25
 - 나. 참여의 확대 29
 - 다. 국제 네트워크 활용 33
 - 라. 조정·관리 기구의 구성과 제도적 지원 35

III. 종교분야 거버넌스 활성화 방안 / 40

1. 종교교류 현황	40
가. 교류연혁	40
나. 주요 행위주체와 역할	42
2. 거버넌스 실태분석과 평가	46
가. 정책단계별 실태분석	46
나. 평가지표별 실태분석	49
3. 거버넌스 활성화 방안	53
가. 참여자간 조정·네트워크 기능 강화	53
나. 인적 교류 중심	54
다. 종교적 순수성과 정치적 색채의 조화	55
라. 정책추진의 전문성 강화	56
마. 의제설정의 다변화·체계화	58
바. 국제 네트워크의 활용	59
사. 북한 종교단체의 적극적 참여 유도	61
아. 범종교간 협의기구 구성	63
자. 정부의 정책적·제도적 지원	65

IV. 문화예술분야 거버넌스 활성화 방안 / 70

1. 문화예술교류 현황	70
가. 교류연혁	70
나. 주요 행위주체와 역할	72

목 차

남북한간 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

이교덕 · 최수영 · 이금순 · 김병로 · 이주철

2. 거버넌스 실태분석과 평가	76
가. 정책단계별 실태분석	76
나. 평가지표별 실태분석	77
3. 거버넌스 활성화 방안	79
가. 의제설정의 자율성과 전문성 제고	79
나. 참여 및 네트워크 확대	80
다. 창의적 의제개발	82
라. 복측 행위자의 참여 유도	86
마. 정부의 제도적 지원	88

V. 언론방송분야 거버넌스 활성화 방안 / 93

1. 언론방송교류 현황	93
가. 교류연혁	93
나. 주요 행위주체와 역할	97
2. 거버넌스 실태분석과 평가	100
가. 정책단계별 실태분석	100
나. 평가지표별 거버넌스 실태분석	103
3. 거버넌스 활성화 방안	105
가. 다른 사회문화교류와 연계	105
나. 북한과의 공동제작·공동방송 추진	106
다. 네트워크 강화	109
라. 정부의 역할 증대	110

VI 관광분야 거버넌스 활성화 방안 / 116

1. 관광교류 현황	116
가. 교류연혁	116
나. 주요 행위주체와 역할	121
2. 거버넌스 실태분석과 평가	123
가. 정책환경 실태분석	123
나. 평가지표별 실태분석	127
3. 거버넌스 활성화 방안	133
가. 사업자의 역할 분담	133
나. 사업주체간 협력관계 형성	134
다. 정부 역할의 재정립	135

VII 대북 인도적 지원 거버넌스 활성화 방안 / 143

1. 대북 인도적 지원 현황	143
가. 유엔기구 및 국제비정부기구(NGO)	143
나. 개별국가	148
다. 한국 NGO	149
라. 한국정부	155
2. 거버넌스 실태분석과 평가	163
가. 정책단계별 실태분석	163
나. 평가지표별 실태분석	169

목 차

남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

이교덕 · 최수영 · 이금순 · 김병로 · 이주철

3. 거버넌스 활성화 방안	174
가. 대북지원의 목표 및 원칙 재점검	174
나. 전문성 강화	176
다. 지원규모 확대 및 지원방식 개선	177
라. 상주사무소 설치	178
마. 지원 평가 강화	178
바. 개발지원 확대	180
사. 국제사회와의 연대를 통한 북한의 경제재건	181

결 론 / 182

참고문헌 / 192

표 목차

<표 V-1> 2000년 남북정상회담 이후 남북방송교류	95
<표 VI-1> 연도별 금강산 관광객(명)	118
<표 VI-2> 남북 관광교류협력사업 주체	122
<표 VII-1> 국제기구의 대북지원 현황(1995.9~2007.7)	147
<표 VII-2> 민간대북지원 활성화 조치	149
<표 VII-3> 민간단체별 대북지원실적	152
<표 VII-4> 국제기구를 통한 한국정부의 대북지원 추진 실적	157
<표 VII-5> 정부의 민간단체에 대한 기금지원 현황	159
<표 VII-6> 북한에 대한 긴급구호지원	161
<표 VII-7> 한국정부와 민간단체의 대북지원 실적	161

그림 목차

<그림 I-1> 거버넌스 실태 분석도	5
<그림 II-1> 남북학술교류 거버넌스 구성도	15
<그림 III-1> 남북종교교류 거버넌스 구성도	45
<그림 IV-1> 남북 문화예술교류 거버넌스 구성도	75

I. 서론

1. 연구목적

정부의 공식적인 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’의 1단계는 남북한간 교류협력이 증대되면 오랜 동안의 반목과 대립이 완화되고 상호 신뢰가 구축됨으로써 서서히 동질성이 회복되어 갈 것이라고 가정하고 있다. 이 가정에 따라 정부는 남북한간 교류협력의 증대를 위해 다방면의 노력을 기울이고 있고 그 결과 특히 6·15 공동선언 이후 다양한 분야에서 남북한간 교류협력이 급속히 늘어나고 있다.

그럼에도 불구하고 남북한간에는 아직도 이질성이 강하게 남아있어 교류협력 추진에서 기존의 접근방법을 재점검하고 문제가 있다면 다른 접근방법의 모색을 고민해야 할 때로 생각된다. 그러나 좀더 낙관적으로 본다면 이질성은 남북간에만 존재하는 것이 아니라 남쪽 안에서도 얼마든지 있기 때문에 서로의 차이를 강조하기 보다는 왜 다르게 나타났고 그러한 차이를 어떻게 종합할 수 있는가를 탐구하는 데 더 많은 주의를 기울여야 할 것이다. 물론 이 과제의 해결은 남북 어느 한 쪽에 의해서가 아니라 서로를 수렴하려는 공동의 노력에 의해서만 가능하다.

서로를 수렴하려는 노력은 현실상 이데올로기적 성격이 가장 적은 영역에서 이루어지는 것이 가장 효과적인 것이다. 이 점에서 통합의 길을 열어가는 데 사회문화 분야의 교류협력만큼 적절한 것은 달리없다. 사회문화 교류협력은 민간부문이 주축이고 민간 부문의 교류협력은 당국 간 협력에도 기여하여 전반적인 남북관계 발전에 큰 추동력이 될 수 있기 때문이다. 북한도 사회문화 교류협력의 경우 정치적 부담이 적고 대외 홍보와 대외원조의 유인 효과가 있으며 통일전선전술 구사에 유리하다고 판단하여 호응하고 있다.¹ 따라서 남북한간 사회문화 교류협력은 앞으로도 꾸준히 확대될 가능성이 크다.

그런데 지금까지의 교류협력 실태를 보면 개선할 점이 상당할 뿐만 아니라 남북한간 사회문화 통합을 지향하는 장기적 관점에서의 발전방향의 설정도

¹ 조한범, 『남북 사회문화 교류협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 2.

필요하다. 발전방향을 설정함에 있어 유용한 관점이 거버넌스(Governance) 개념이다. 거버넌스 개념은 전세계적으로 국가 중심의 통치능력이 약화되고 통치과정에 대한 국민들의 참여가 높아짐에 따라 국가 중심의 통치를 대체하는 인식 틀로 수년전부터 다양한 학문분야에서 주목을 받고 있다.

최근 남북관계나 통일정책을 분석하는 틀로서도 거버넌스 개념이 많이 적용되고 있는데 이는 통일정책 관련 결정과 집행에서 정부의 독점 현상이 깨어지고 시민사회의 역할과 영향력이 확대되었기 때문이다. 실제 다양한 분야의 남북교류가 시민사회에 의해 주도되고 이 과정에서 시민들의 참여가 증가되면서 정책의 투명성 및 효율성 제고, 더 많은 국민참여 등이 시대적 요구로 제기되는 등 통일정책 환경이 크게 변화하였다.

달라진 환경을 반영하기 위해 통일정책을 통치와 관리, 시민사회와의 동반자 의식이나 네트워크 구축 등으로 조명할 필요가 있게 되었는데 이를 총괄할 수 있는 개념이 거버넌스인 것이다. 특히 남북한간 사회문화 분야에는 정부 이외의 행위자들이 수적으로도 능력면에서도 크게 증가했고 이들 간 상호관계도 조밀화, 강화됨으로써 자율적 통치, 혹은 복합적 조종의 현상이 나타나² 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 있다.

본 연구는 3개년 연구사업으로 진행되는 ‘한반도 평화·번영 거버넌스’ 연구의 하위범주 연구로서 ‘남북한간 사회문화 분야 협력 거버넌스’를 학술·종교·문화예술·언론방송·관광·대북 인도적 지원 등으로 나누어 그 실태를 조사한 후 활성화방안을 제시하고자 하였다.³

그리고 본 연구는 2006년에 진행된 ‘남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태 조사’에 이은 2차년도 연구이고 거버넌스의 개념에 대한 소개나 논의, 사회문화 분야에 대한 거버넌스 개념 적용의 적합성과 장단점은 1차년도에서 다루어졌기 때문에 여기서는 재차 언급하지 않는다.⁴ 단, 1차년도의 연구가

2- 임성화 외, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” 『2007년 거버넌스 협동연구』 (통일연구원 주최 최종보고회 발표논문, 2007년 10월 15일), p. 525.

3- 사회문화 분야는 영역이 매우 넓지만 여기서는 현 남북한간 교류협력이 비교적 활발히 이루어지고 있는 학술·종교·문화예술·언론방송·관광 분야만을 다루고자 한다.

4- 이 부분에 대한 논의는 서창록·임성화·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 39-132.; 김근식 외, “남북한 사회·문화 협력 거버

남북 사회문화 분야 교류에서 6·15, 8·15기념의 남북한간 공동행사의 중요성을 높이 평가한 나머지 거기에만 초점을 맞춰⁵ 통상 사회문화 분야에서 거론되는 학술·종교·문화예술·언론방송 분야 등으로 세분하여 교류협력 실태를 조사하지 않았기 때문에 본 연구에서는 세부분야별 실태조사를 다시 하였다.⁶

또한 본 연구는 대북 인도적 차원의 인적·물적 교류가 대부분 사회문화 분야에서 이루어지기 때문에 광의의 의미에서 사회문화 교류협력으로 보고 포함시켰다. 그런데 대북 인도적 지원은 여타 사회문화 분야의 교류협력과 병행하여 이루어지는 경우가 많아 별도의 항목으로 분리하여 살펴보는 것이 부적절할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 별도의 항목으로 독립시켰는데, 이는 그것의 물질적 성격이 거버넌스의 성격에 영향을 주어 여타 분야의 거버넌스와 대북지원의 거버넌스가 다를 것이라고 추정했기 때문이다.

2. 분석틀과 거버넌스 활성화

각 분야의 거버넌스 실태를 조사하고 평가하는 데는 2006년의 1차연구에서 제시된 틀을 사용하였다. 이 틀은⁷ 한반도 평화와 번영에 기여하는 사회문화 분야의 교류협력에서 어떠한 형태의 거버넌스가 이루어지고 있는지를 분석하기 위해 고안된 것으로서 국내 수준, 남북관계 수준, 국제 수준에서 어떤 행위자들이 어떤 역할을 하는지와 그들 간의 상호작용을 규명하고자 하였다. 또한 이 틀은 정책이 결정·집행되는 과정에서 각 행위자들이 상호작용하는 실태 및 문제점들을 분석하기 위해 정책과정을 의제설정, 정책분

넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』(서울: 통일연구원, 2006), pp. 809-961 참조.

5- 김근식 외, 위의 글, p. 816.

6- 공동행사가 부문단체의 통합연대틀로 자리를 잡아가고 있어 그 중요성을 높이 평가하였기 때문이지만 공동행사가 각 단체·분야 간의 교류협력을 수렴해 가는 경향이 있는 반면 당국도 참여하는 등 점차 정치성을 띠어가는 측면도 있어 순수한 사회문화 분야의 교류협력으로 보기 어려울뿐 아니라 공동행사가 모든 단체의 참여를 담보하는 것도 아니다.

7- 자세한 내용은 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” pp. 39-132 참조.

석, 정책결정, 정책집행, 정책평가로 구분하고 단계별 주요 이해관계자의 역할을 비교하였다.

여기서의 의제설정이란 사회문제를 정책문제로 전환하는 과정이나 행위를 말하고, 정책분석은 정책문제를 해결하기 위해 여러 가지 대안을 비교·평가하거나 각 대안의 집행에서 나타날 최종결과를 예측하는 것이며, 정책결정은 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위이고, 정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정이며, 정책평가는 정책의 좋고 나쁨을 판단하는 것을 뜻한다.

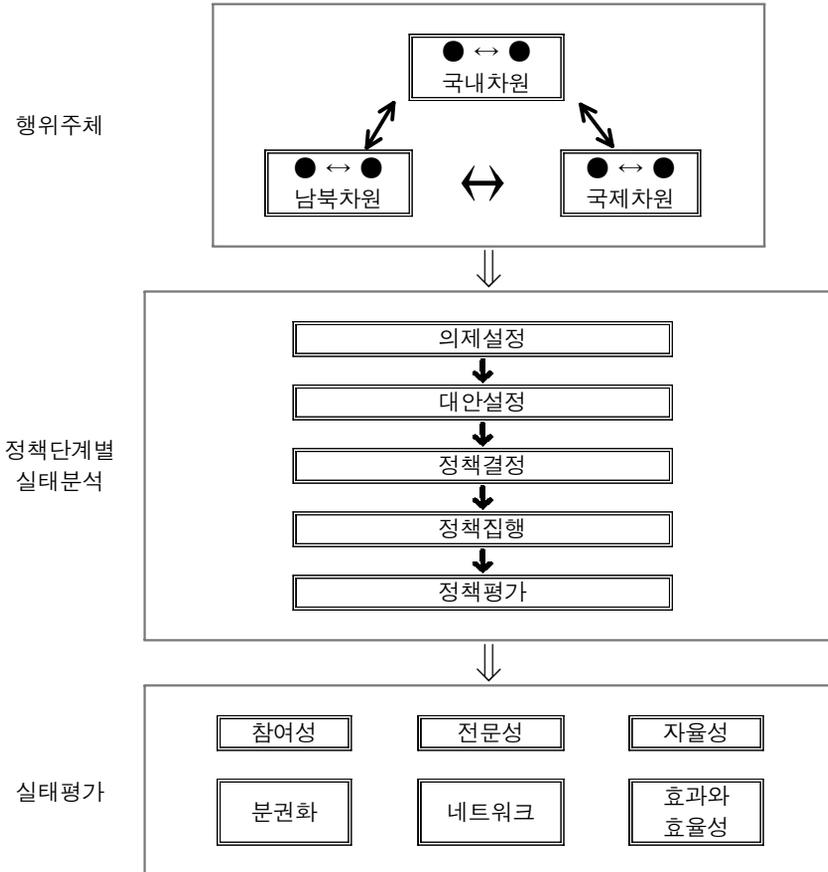
그런데 거버넌스 실태가 어떠한지 평가하기 위해서는 일정한 지표가 필요한데 이 틀에서는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 지표로 하였다.

어떤 문제에서 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유롭게 자기 원칙에 따라 행동할 수 있고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움없이 스스로 해결하여야 자율성을 가지고 있다고 할 수 있을 것이고 이 자율성의 확보 여부는 거버넌스 실태 파악에서 중요한 지표가 된다. 또한 문제해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건이다.

한편 참여는 거버넌스에서 가장 중요한 것인데, 이는 다양한 행위자들이 자신들의 미래와 관련있는 공적·집단적 의사 결정에 적극적이고 능동적으로 개입하는 것이다. 거버넌스 모델에서는 네트워크의 형태도 중시하는데 협력적이고 수평적인 네트워크는 공공이익 추구에 훨씬 더 효과적이기 때문이다. 같은 맥락에서 국가와 사회, 중앙과 지방, 조직 내부의 중앙과 하부 관계도 협력적이고 대등한 수평적인 관계로 되어야 하는데 여기서 필수적인 것이 분권화이다. 거버넌스 실태를 평가하기 위한 마지막 지표는 효과와 효율성인데, 이는 문제해결을 위한 제도나 방식들이 얼마의 비용으로 협력을 이끌어내고 문제를 해결하느냐를 측정하는 것이다.

2006년의 연구에서 사용된 거버넌스 실태의 분석 틀을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1-1> 거버넌스 실태 분석도⁸



본 연구는 이러한 틀에 입각한 거버넌스 실태 조사 결과를 바탕으로 그 활성화 방안을 제시하고자 하였는데 거버넌스의 활성화를 크게 보면 두 가지 방향으로 모색한다.⁹

첫째는 바람직한 거버넌스(good governance)의 형태를 갖추며 앞서 제시된 거버넌스적 현상의 6가지 지표들이 최대로 고양되는 것이다.

8- 김근식 외, “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사,” p. 814.

9- 임성학 외, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” pp. 525-573.

바람직한 거버넌스란 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스의 조직을 말한다. 거버넌스적 질서 속에서도 각 행위자들 간의 정치적 관계, 권력관계는 여전히 지속되므로 이를 능동적으로 조정, 관리하지 않으면 거버넌스 체제의 권력기반이 왜곡될 수 있다. 따라서 거버넌스의 실패를 막기 위해서는 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다. 각 행위자들이 능동적으로 참여하고 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려되어야 하는데 이를 위해서는 배후에서 전체의 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적인 기제가 필요하다.

둘째는 각 구성단위들 간의 관계가 위계적, 혹은 분산적 형태를 벗어나 점차 유기적, 비공식적 관계로 발전하는 것이다. 이는 기존의 중앙집중형, 국가중심 하향식 네트워크가 효율적이고 공평한 네트워크 거버넌스로 변화하는 것을 뜻한다.

그렇다면 이러한 거버넌스 활성화를 어떻게 이룩할 수 있을까? 메타거버넌스 이론에서는 국가의 역할을 강조한다. 즉 거버넌스적 현상이 등장한다고 해서 기존 정부의 역할이 축소되거나 사라지는 것은 아니며 국가와 정부는 새로운 역할을 자임하며 여전히 중심적인 존재로 존속한다는 것이다. 따라서 국가가 거버넌스 구성단위들 간의 갈등과 경쟁을 해소하고, 권력정치적 현상을 조정하지만 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 고양시키면서도 이를 간접적으로 관리하고, 이들 간의 문제를 조정하는 새로운 역할을 맡아야 한다고 주장한다. 국가는 거버넌스 행위자들 중 하나가 아니라 거버넌스 자체를 관리하는 메타거버넌스의 역할을 맡아 거버넌스가 보다 효율적이며 공평하게 작동되도록 뒷전에서, 그러나 적극적으로 관리하는 역할을 해야 한다는 것이다. 요컨대 거버넌스가 활성화되려면 정부의 역할이 중요하다.

이러한 관점에서 정부가 사회문화 분야의 남북협력을 원활히 이끌기 위해서는 국내외의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하고 이들 행위자에 대한 기존의 접근법과 정책들을 새롭게 제시해야 한다.

전략적 메타거버넌스에서 정부가 사용할 수 있는 전략자원은 크게 네 가지이다. 즉 예산, 정보·지식, 조직력, 갈등해결능력이다. 예산의 효율적, 전략

적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 해야 한다. 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크로 연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다.¹⁰ 마지막으로 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력이 요구된다.

결론적으로 본 연구는 사회문화 분야의 각 분야에서 국내·남북관계·국제 차원에서의 주요 행위주체와 역할, 정책단계별 실태를 중심으로 거버넌스 실태를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6가지 측면에서 평가한 뒤, 바람직한 거버넌스의 방향으로 이끌 수 있는 정부의 역할, 특히 정부가 동원할 수 있는 네 가지 전략의 활용에 초점을 맞춰 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

이러한 내용을 중심으로 본 연구는 전체 내용을 통일적으로 파악할 수 있도록 해당분야를 다룬 각 장을 모두 세 가지 부분으로 단순하게 구성하였다. 각 장의 도입부는 해당 분야의 교류연혁을 살펴보면서 교류에 참여하고 있는 주요 행위자와 그 역할을 규명한다. 두 번째 부분은 해당분야의 거버넌스 실태를 정책단계와 평가지표라는 두 가지 범주로 분석한다. 마지막 부분은 이를 토대로 거버넌스 활성화 방안을 제시하는데, 이는 사실 각 장의 핵심내용으로서 소결론에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

¹⁰-하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유, 2006) 참조.

II. 학술분야 거버넌스 활성화 방안

1. 학술교류 현황

가. 교류연혁

학술분야의 남북교류는 1989년 런던의 ‘유럽한국학대회’에서 남북한 학자가 처음으로 공식 접촉한 이래 1990년대의 제3국을 통한 간접 학술교류를 거쳐 2000년 이후 남북간의 활발한 직접 교류로 진행되고 있다. 1989년 이후 남북학술교류가 추진될 수 있었던 배경에는 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 지침’이 제정됨으로써 남한 학자들이 법적 절차를 밟아 공식적으로 북한 학자들과 만날 수 있게 되었기 때문이었다. 뿐만 아니라 그동안 적성국가로 방문이 금지되었던 구소련 및 중국과 각각 90년, 92년에 수교함으로써 북한과의 학술교류 네트워크를 구축하고 있던 중국의 도움을 받을 수 있게 된 것도 한 원인이었다.

1989년에 제정된 <남북교류협력법>을 근거로 해외에서 교류를 시작한 대표적인 학술회의는 1995년부터 중국 북경에서 개최된 ‘남북해외학자 통일회의’(99년 5차), 북한·중국·미국 등에서 1991년부터 매년 개최되는 ‘동북아 경제포럼’(97년 7차), 2년마다 미국 버클리에서 개최되고 있는 ‘코리아 평화통일 심포지엄’(98년 6차) 등을 비롯하여 ‘고구려 국제학술대회’(97년 3차), ‘세계청년학생평화세미나’(97년 4차), ‘남북 청년학생 통일세미나’(99년 5차), ‘우리말 컴퓨터처리 국제학술대회’(99년 4차) 등이다.

1990년대에는 주로 중국, 일본, 미국 등 제3국에서 학술회의를 개최하는 방식으로 남북교류가 이루어졌다. 이 시기의 남북학술교류에서는 북한과의 인적 관계 및 지리적 여건상 중국지역이 가장 많이 이용되었다.¹¹ 중국은 북한과 같은 사회주의 국가여서 정치적 부담이 적고 지리적으로 인접해 있어 경제적 비용도 크지 않아 북한 학자들이 비교적 수월하게 나올 수 있는 장점이 있었다. 시기적으로는 교수들이 하계방학을 활용할 수 있는 7, 8월에 학술교류가 집중되는 형태를 띠었다.

이러한 행사들은 점차 정례화된 몇 개의 학술회의로 발전되었다. ‘남북해

¹¹ 조한범, 『남북 사회문화 교류협력의 평가와 발전방향』, p. 22.

외학자 통일회의’는 1995년부터 1999년까지 매년 중국 베이징에서 개최되어 남북학술교류의 정례화에 기여하였다. ‘코리아 평화통일 심포지움’과 ‘동북아 경제포럼’ 등은 학자들의 개인적 친분관계를 활용하여 북한과의 학술교류를 지속적으로 이어갔다. 1999년 8월에는 정부출연연구소인 통일연구원과 연변대학, 북한사회과학원의 학술회의가 중국 연길에서 개최되었는데, 이 회의는 학술분야에서 준정부적 차원의 남북접촉이 최초로 이루어졌다는 점에서 의미를 지닌다.

2000년 6월 남북정상회담 이후에는 남북학술회의 성격이 완전히 달라졌다. 즉 중국과 미국, 일본 등지에서 제3자의 중재로 남북한 학자가 개별적으로 만나던 방식에서 2001년 5월 결성된 『6·15남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사 추진본부』(이하 6·15남측위원회)가 남북공동행사를 주관하면서 남북 학자들이 평양과 금강산, 서울을 왕래하며 직접 교류하는 형태로 발전되었다. 특히 2000년 정상회담 이후 6·15 및 8.15 등 민족행사가 남북간 공동행사로 자리를 잡음에 따라 개별적으로 진행되던 학술, 종교, 체육 등 각종 부문별 교류는 패키지 형태로 민족행사에 흡수되는 경향이 나타나고 있다.

2000년 남북정상회담 이후 『6·15남측위원회』가 남북공동행사를 주관한 이후에는 학술목적의 남북직접 왕래가 대폭 증가하였다. 2000년까지 교육 학술 분야 직접 왕래가 총11건(46명)에 불과하던 것이 2001년 13건(76명), 2002년 15건(68명), 2003년 23건(378명), 2004년 23건(838명), 2005년 32건(273명), 2006년 35건(356명)으로 늘어났다. 전반적으로 학술분야의 양적 교류가 늘었고 그만큼 접촉과 대화가 활발하다는 점에서 과거에 비해 발전하고 있다고 볼 수 있다.

2001년 2월과 2003년 2월에 ‘일제 조선강점의 불법성’을 주제로 1차, 2차 학술회의가 각각 개최되었고, 2001년 6월 15일 금강산에서 ‘민족통일대토론회’가, 2003년 8월에는 ‘국호 영문표기 문제’를 주제로 남북공동학술토론회가 열렸다. 2003년에는 1995년부터 1999년까지 중국에서 개최하다 중단되었던 ‘남북해외학자 통일회의’를 평양에서 개최하였다. 2004년 2월 열린 평양토론회에서는 100여명의 학자들이 방북하여 ‘일본해 표기의 부당성에 관한 남북토론회’와 ‘일제의 약탈문화재 반환을 위한 남북공동자료전시회’를 각각 열고 약탈문화재 반환과 ‘동해’ 표기를 일본에 촉구하는 공동결의문을

채택했으며, 분단 이후 첫 남북공동학술단체로 『남북역사학자협의회』를 결성하였다. 2004년 9월에는 ‘고구려고분군 세계문화유산등재기념 학술토론회’(금강산)도 개최했다.

2004년 7월에는 남북교육자대회가 개최되었으며, 2005년 2월에는 ‘겨레말큰사전편찬’을 위한 결성식을 한 데 이어 7월에는 남북문인대회를 개최하였으며 2006년 10월에는 『6·15민족문학인협회』를 결성하였다. 그런가 하면 국제 네트워크의 일환으로 국제고려학회는 2005년 9월 중국 심양에서 ‘제7차 국제코리아학대회’를 개최하여 정치, 경제, 법, 사회, 민속, 체육, 의료 등 전 학문분야에서 남북학자들간의 활발한 학술교류를 추진하였다. 뿐만 아니라 대북지원 NGO를 통한 인도주의 사업의 일환으로 의학, 농업, 정보 분야의 기술교류가 큰 진전을 보이고 있는 가운데 『한국과학기술단체총연합회』(이하 과총)는 2006년 4월 평양에서 과학기술 분야 학술회의를 개최했다.

나. 주요 행위주체와 역할

현재 학술분야의 남북교류에 참여하고 있는 주요 행위주체는 국내차원과 북한측 파트너, 국제학술단체로 구분하여 볼 수 있고 국내행위자와 북한측 파트너는 각각 정부와 비정부기구(NGO)로 구분할 수 있다.

(1) 국내차원

국내차원에서 남북학술교류와 관련되는 행위자를 구분하면 크게 정부기구와 비정부기구(NGO)로 나눌 수 있다. 정부기구로는 통일부와 국가정보원이 행위자 또는 지원자의 역할로 참여하고 있다. 통일부는 <남북교류협력법>에 근거하여 남한 학자들이 북한지역을 방문하거나 북한주민을 접촉하는 데 필요한 승인·신고절차를 관장하고 필요한 사업에 기금을 지원하는 역할을 한다. 이 과정에서 민간 전문가 3명을 포함한 18명의 위원으로 구성된 『남북교류협력추진위원회』가 남북관계의 주요 정책을 심의·의결하는 데 참여한다. 국가정보원은 국가보안법의 적용이라는 차원에서 소극적 행위자로 참여하고 있다.

남북학술교류의 실질적 행위자는 국내의 여러 민간학술단체이다. 국내차

원에서 남북학술교류에 참여하는 실질적 행위자는 크게 세 집단으로 구분된다. 첫째는 6·15, 8.15 등 민족행사의 일환으로 추진되는 역사·언어 분야의 학술교류에 참여하는 단체이다. 특히 「6·15남측위원회」의 주도로 진행하고 있는 6·15민족행사에서의 참여단체가 중심이 되고 있다. 둘째는 6·15나 8.15 민족행사와는 별도로 진행되고 있는 학술교류 유형이 있는데¹² 이 유형에는 의학·농업·정보 분야 기술교류를 촉진하는 인도주의 대북지원 단체, 과학기술분야의 학술교류를 이끌고 있는 「과총」이 국내차원의 주요 행위자로 역할하고 있다. 셋째는 국제학술기구 네트워크를 활용하여 진행하고 있는 남북학술교류로서 국제고려학회 서울지부가 국제적 네트워크 속에서 남북간 학술교류를 활발하게 진행하고 있으며, 포항공대, 동북아포럼 등이 주도하고 있는 학술교류 활동도 국제네트워크 형식으로 진행하고 있다.

2000년 이전에는 학술분야의 남북교류를 개별적으로 추진해 오던 학술단체가 2000년 이후에는 6·15남측위원회 내 학술위원회로 흡수되어 남북공동민족행사의 상징자원과 인적 네트워크를 활용함으로써 남북간 학술교류를 주도하고 있다. 6·15남측위원회에 여러 단체들이 참여하고 있지만, 남북학술교류와 관련한 실질적 행위자는 「민족화해협력범국민협의회」(이하 민화협)이다.¹³ 「민화협」 내에 소속되어 있는 학술단체는 2001년 6·15남측준비위원회가 활동하기 이전에 남북간 학술교류를 주도했던 「한국통일포럼」과 남북공동민족행사를 진행하면서 별도조직으로 만들어진 「남북역사학자협의회」, 「6·15민족문학인협회」 등이 있다. 「한국통일포럼」은 1995년부터 베

12- 「6·15남측위원회」는 북한의 「6·15공동선언실천북측위원회」와 쌍을 이루는 남북교류의 상징적인 축이다. 6·15남측위원회는 ‘6·15남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사 추진본부’(01.5)를 계승하여 2005년 1월 31일에 확대·발전된 기구로 2000년 남북정상회담 이후 남북간 사회문화교류를 주도적으로 이끌고 있다. 6·15남측위원회는 7대중단(7대중단온겨레손잡기운동본부), 민화협(민족화해협력범국민협의회), 통일연대(한반도평화와 6·15공동선언실현을 위한 통일연대), 시민사회연대회의의 등 한국 사회의 4대 세력과 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문, 광역시·도 단위로 구분된 지방의 사회단체로 구성되었다.

13- 「민화협」은 국내의 여러 중도적 통일운동단체, 학술기관, 경제단체, 정당, 여성단체, 문화예술 및 안보관련 단체 등 250여 단체를 포괄하는 방대한 기구다. 민화협에는 흥사단, YMCA, 동학민족통일회, 한국노총 등 중도적 시민단체, 한국자유총연맹 등 보수단체가 함께 참여하고 있어서 출범당시 보수와 진보를 망라한 통합기구를 표방했으나 점차 진보적 성향을 강하게 띠는 기구로 변화되었다. 또한 전국경제인연합회, 농업중앙회 등 경제단체나 각 정당들도 참여하고 있어서 순수 NGO의 성격을 띠기보다는 반관반민적 특성을 갖고 있다.

이징에서 분단 이후 처음으로 ‘남북해외학자 통일회의’를 개최하였다.¹⁴ 2004년 2월 평양에서 분단 이후 첫 남북공동학술단체로 결성된 『남북역사학자협의회』는 남한과 북한에서 각각 상설 준비위원회 조직을 갖추고 있으며 매년 2월과 8월 두 차례씩 공동학술회의를 개최한다는 데 합의했다.¹⁵ 민족공동행사의 학술분과가 점차 분화되어 『한국교원단체총연합회』와 『전국교직원노동조합』이 북한의 『조선교육문화직업동맹』과 공식적으로 교류하는 형태로 발전하였으며, 2006년 5월 『남북교육협력추진위원회』가 발족되었다.¹⁶ 또 남북의 작가들도 민족공동행사에서 분리하여 2006년 10월 30일 독립적인 교류단체인 『6·15민족문학인협회』를 결성했다.

한편 대북지원 NGO단체도 학술교류의 중요한 행위자로 발전했다. 대북지원 NGO를 통한 인도주의 지원사업의 일환으로 진행되는 학자교류와 기술교류가 남북학술교류의 중요한 부분을 차지하게 된 것이다. 특히 의학분야, 정보화분야, 농업분야 등 특정 분야의 남북학술교류에서는 인도주의 대북지원 NGO가 담당하는 역할이 대단히 크다. 인도주의 대북지원 과정에서 이러한 방식의 학술간담회가 이루어지는 것도 학술교류의 한 유형이라고 볼 수 있다. 남북교류의 채널이 활성화되지 못한 상황에서 대북지원 민간단체의 의료지원을 매개로 하여 의사·학자들이 방문하고 기술적이며 학술적인 대화를 갖는 것은 자연스러운 일일 것이다.

『과충』은 남북공동민족행사와는 별개로 1990년대 초부터 과학기술 분야의 남북교류를 독자적으로 추진해 왔다. 『과충』은 1990년 『남북민간과학기

14- 『남북해외학자 통일회의』는 1999년까지 매년 베이징에서 개최되어 5차까지 진행되었다. 이 학술회의는 백영철 건국대학교 정치외교학과 교수가 한국통일포럼의 회장(현재는 고문)을 맡아 주도적으로 추진해왔다. 『남북해외학자 통일회의』는 2000년 정상회담 이후 중단되었다가 2003년 평양에서 제6차 대회를 개최하였다.

15- 『남북역사학자협의회』는 주로 일본문제와 고구려 문제를 놓고 남북간 학술교류를 이어왔다. 2004년 4월 발족한 남측준비위원회는 위원장에 강만길 상지대 총장, 부위원장으로 안병욱(가톨릭대), 서중석(성균관대), 최광식(고려대), 노경채(수원대) 교수 등 10명의 역사학계 중진들을 선출했다. 집행위원장은 정태현 고려대 교수, 사무국장은 신준영 『민족21』 도쿄지국장 등이 맡고 있다. 북측 준비위원회는 허종호 조선역사학회장이 위원장을 맡고 있다.

16- 『남북교육협력추진위원회』는 장임원 서일대학 이사장이 위원장으로, 고흥석 전북대교수, 김상일 한신대교수, 김세균 서울대교수, 조은 동국대교수가 추진위원장으로, 김민하 전 중앙대 총장, 장희익 서울대 명예교수, 김성수 성공회대 총장이 고문으로 활동하고 있다.

술교류추진협의회」를 발족하고 북한과의 학술교류를 꾸준히 진행해 왔으며 2000년 이후에는 학술행사의 제도화를 위해 노력하고 있다. 인문, 사회과학과는 달리 비정치적이며 북한이 가장 필요로 하는 영역이 과학기술 분야이기 때문에 남북학술교류에서 차지하는 「과총」의 역할은 매우 중요하다고 볼 수 있다.

(2) 남북관계 차원

남북간 학술교류에 참여하는 북한의 기관도 정부와 민간학술단체로 구분해 볼 수 있다. 정부기구로는 북한의 대남사업을 총괄하는 조선노동당 「통일전선부」(이하 통전부)와 「조국평화통일위원회」(이하 조평통)를 들 수 있으며, 「통전부」와 「조평통」은 학술분야의 남북교류를 지도·통제하는 역할로 참여한다. 「6·15공동선언실천북측위원회」(이하 6·15북측위원회) 안경호 위원장이 「통전부」 부부장이며, 「조평통」 부위원장 겸 서기국장이라는 데서도 「통전부」와 「조평통」의 역할을 알 수 있다.

남측과 마찬가지로 남북공동민족행사를 주관하는 「6·15북측위원회」는 남북공동 민족행사에서 학술분과 교류를 주관하는 역할을 한다. 「6·15북측위원회」는 그 산하에 노동, 농민, 청년, 교원, 문예, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등 12개 분과위원회를 두고 있다. 이 기구에 속한 단체로는 「조선직업동맹」, 「조선여성동맹」, 「조선농업근로자동맹」, 「조선문학예술총동맹」(이하 문예총), 「조선학생위원회」, 「조선작가동맹」, 「조선기자동맹」, 「김일성사회주의청년동맹」, 「조국통일범민족청년학생연맹북측본부」 등 부문 조직과 「조선종교인협의회」 및 4대 종단, 조선노동당 등 정당, 언론과 방송 등 여러 기관, 조직이 관계하고 있다.

「민화협」은 국민의 정부가 들어서면서 대북포용정책을 천명한 데 대한 대응으로 1998년 6월에 결성된 조직으로 2004년 12월 24일 「6·15북측위원회」가 결성되기 전까지 남북공동행사와 부문단체별 교류기구로 기능하였다. 현재도 대북 인도적 지원분야, 언론방송, 문화교류 등 사회문화 교류에서 핵심적인 역할을 하고 있다.

남북학술교류의 최전선에 참여하는 학술단체로는 「조선사회과학자협회」, 「조선사회과학원」, 「김일성종합대학」, 「김책공업대학」, 「평양의학대학」, 「조선의학과학원」, 「조선역사학회」, 「단군민족통일학회」, 「조선교육문화직

업동맹」, 「교육성」 등을 꼽을 수 있다. 남북교류를 하고 있는 북측 학술기관은 정부 및 준정부기관의 지도를 받고 있지만 학술교류 과정에서 형성한 개인적 친분관계를 통해 학술정보교환 및 학자간 만남을 촉진하는 역할을 하고 있다.

(3) 국제차원

남북학술교류를 촉진하는 중요한 역할을 담당하는 국제단체로는 1990년 8월 창립된 「국제고려학회」를 꼽을 수 있다. 「국제고려학회」는 한국학(고려학)을 연구하기 위한 미국, 중국, 일본, 유럽 등 여러 나라의 학자들이 참여하고 있으며, 국제네트워크 속에서 남북간 학술교류를 촉진하는 기능을 하고 있다.¹⁷ 이 학회는 1996년 3월 평양지회를 설립했고, 1998년 7월 서울지회를 설립하여 남북학술교류를 촉진하는 데 크게 기여하였다. 「국제고려학회」는 창립 초기에 북한의 적극적인 참여로 한국정부가 남한 학자들의 참여를 우려하였으나 꾸준히 지속되면서 한국의 역할이 크게 확대되었다. 그로 인해 한동안 북한의 참여가 오히려 저조하였다가 최근에는 다시 남한과 북한 모두 적극적으로 참여함으로써 남북학술교류의 장으로 유용하게 활용되고 있다.

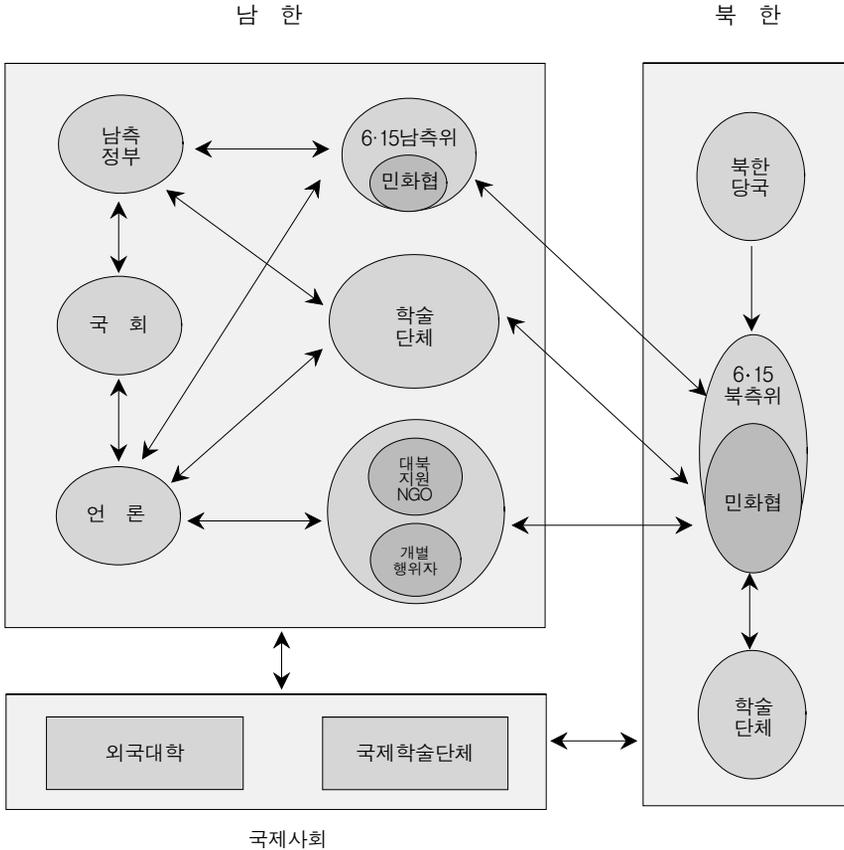
한국학중앙연구원은 한국학의 국제적 연구 차원에서 남북학술교류의 행위자로 미미하나마 역할을 하고 있다. 2000년 이후 남북간 직접 교류가 활발해졌다고 하지만 직접접촉은 여전히 많은 제약과 어려움이 존재한다. 때문에 중국 등 제3자의 중개로 추진하는 학술교류는 여전히 유효하며 적극 활용되고 있다. 6자회담의 트랙Ⅱ(비정부회담) 논의를 목적으로 정치·군사적 문제를 주로 토론하는 ‘동북아포럼’은 공개되지 않은 채 진행하고 있다.

시라큐스대학과 호주국립대학은 북한과의 직·간접 학술교류를 추진하는 교육기관으로 남북 학술교류를 촉진하는 역할을 하고 있다. 포항공대와 미국의 시라큐스 대학은 공동으로 2007년 10월 22일-11월 12일까지 북한 김책공대 학자들의 컴퓨터 및 영어교육을 실시하는 학술교류를 추진할 계획

¹⁷ 「국제고려학회」는 1986년 ‘조선언어문학국제학술토론회’와 1988년 8월 북경의 제 2차 ‘조선학국제학술토론회’를 시작으로 3차(일본 오사카, 90.8), 4차(중국 북경, 92.8), 5차(일본 오사카, 97.8), 6차(하와이, 02.2), 7차(중국 심양, 05.9), 8차(영국 런던, 07.8) 토론회를 개최하였다.

이다. 북한 학자들에 대한 기술교육, 영어교육을 목표로 한 유학프로그램도 추진중이다. 호주국립대학도 현재는 중단 상태이지만 기업경영과 관련한 연수·유학 프로그램을 다시 시작할 예정이어서 국제차원의 중요한 행위자의 하나로 간주할 수 있다.

<그림 II-1> 남북학술교류 거버넌스 구성도



거버넌스 관점에서 볼 때, 남북 학술교류에서는 2000년 남북정상회담을 계기로 행위주체가 전면적으로 달라짐으로써 그에 따른 성과와 문제점이 엇갈리게 나타나고 있다. 먼저 행위주체의 확장과 참여, 정부의 역할이라는 측면에서 보면 행위주체가 지속적으로 확장되었으며 이에 대한 정부의 이

해도 높은 편이다. 반관반민 성격의 『6·15남측위원회』가 남북교류의 창구 역할을 함으로써 학술분과의 교류를 활성화했을 뿐 아니라 역사학, 문학, 교육 등의 분야에서는 각 학문분야별로 독자적인 교류기구를 결성함으로써 교류주체는 지속적으로 확장되었다.

또한 정부의 태도도 학술분야의 교류를 학자들의 자율적 영역으로 인정하면서 학술단체와 학자 개인들의 대북활동을 적극 돕고 있다. 학술목적의 북한지역 방문이나 북한주민 접촉의 경우 매 건별 승인에서 북한지역 ‘수시 방문증명서’를 발급하여 절차를 간소화했고, 물품의 반출과 반입 승인에 있어서도 적절한 범위를 정해 포괄적 승인을 할 수 있도록 했다. 특히 모든 서류를 인터넷으로 신청하고 승인을 확인할 수 있도록 제도화함으로써 학술교류 준비의 효율성을 높이고 있다. 재정적 측면에서도 북한측 파트너로부터 교류에 관한 의향서를 받아오면 적극적으로 지원하고 있는 상황으로 정부의 태도는 매우 적극적이다.

정부의 이러한 적극적 입장에도 불구하고 남북학술교류를 전반적으로 관리하고 조정하는 능력 측면에서는 상당한 문제점이 존재한다. 교류의 급증으로 인해 정부의 업무가 폭주하여 정부 단독으로 남북학술교류 업무를 담당하는 데 한계가 있다. 정부도 이러한 문제점을 해소하기 위해 정부와 민간이 함께 운영하는 새로운 운영체계를 검토하고 입법화를 추진하고 있는 상황이다.

민간 행위주체의 역할과 태도라는 관점에서도 남북학술교류는 많은 문제점을 안고 있다. 무엇보다도 북한과의 학술교류에 참여하는 민간 행위자들의 인식이 아직은 전향적이지 못하다. 『6·15남측위원회』에 참여하는 행위주체들 사이에서는 남북 상호간에 민감한 정치적 주제들을 피해가며 상대적으로 공감대를 확보하기 쉬운 언어, 역사 분야의 사업을 개척함으로써 교류를 유지해 왔다. 물론 초기단계에서 남북체제의 특성을 고려하여 신중하게 학술교류를 추진하려는 의도는 충분히 이해가 된다. 그러나 인문·사회과학 분야나 경제·경영 분야와 같은 이질적 학문분야에 대해서는 교류를 회피하고 있어 아쉽다.

민간 행위주체의 태도와 관점이 편협하게 된 데는 남한 내 학술단체만을 탓할 수는 없다. 북한이 다양한 학문분야의 교류를 원치 않고 있기 때문이다. 심지어 북한이 가장 필요로 하는 경제협력 분야에서조차도 남북간에

아무런 학술적 대화를 못하고 있다는 것은 개탄할 노릇이다. 경제분야의 학술회의에서 북한은 여전히 ‘강성대국론’만을 주장하고 있고, 개성공단 문제나 여타 남북협력 사업에 대한 문제를 논의하지 못하고 있다.

민간 행위주체의 또 다른 문제점은 남북공동 민족행사를 주관하는 『6·15 남측위원회』에 참여하는 학술단체와 그렇지 못한 단체들 간의 갈등 문제이다. 『6·15남측위원회』가 북한의 학술교류 채널을 독점하다시피 한 상황에서 개별적으로 남북간 학술교류를 추진하는 것은 쉽지 않다. 남북간 학술논의를 하는 자리이기 때문에 보수적 성향의 단체들이 참여하는 데는 한계가 있다고 하더라도 중도성향의 학술단체를 망라하려는 노력은 필요하다.

2. 거버넌스 실태분석과 평가

가. 정책단계별 실태분석

첫째, 의제설정 단계를 보면, 아직은 특정한 주제에 국한되어 있고 이벤트성을 고려한 의제설정이 이루어지거나 경제적 지원을 병행하는 의제설정이 주를 이루는 상황이다. 지금까지 추진된 학술교류의 주제는 역사, 언어, 컴퓨터 등 매우 제한된 분야였다. 또 남북공동민족행사에서 지속적으로 다루어지는 토론주제로는 국호 영문표기, 일본해 표기의 부당성, 일제약탈문화재 반환, 고구려 고분군 세계문화유산 등재, 겨레말큰사전 편찬사업 등을 들 수 있다. 주제 선정에 있어서 남북간에 전혀 이견이 없을만한 분야로 국한되고 특히 북한측의 심도있는 연구가 축적된 분야가 손쉽게 선정되었다. 남북공동행사의 일환으로 여러 분과 가운데 하나로 학술행사를 진행하다보니 민족행사에 걸 맞는 의제만 선정되기 마련이다. 때문에 아직은 학술교류의 의제설정에 있어서 편협한 측면이 있다.

또한 학술교류 의제가 실제적인 교류의 목적보다는 접촉 자체를 위한 것이거나 북한을 방문하는 것을 목적으로 하는 경우도 없지 않다. 주로 인도적 대북지원의 일환으로 진행되는 학술교류 사업으로 여기에는 대북지원 NGO의 역할이 크다. 인도주의 대북지원 사업을 병행하여 북한을 방문한 여러 대학 기관들이 교육기자재와 건물신축을 지원하고 학술적 대화를 나누는 교류를 추진한 것이었다. 성균관대(98년), 경남대(98년), 강원대(98년) 총장 등의 방북이 이러한 차원에서 이루어졌고, 남북경제문화협력재단의

김일성종합대학 도서관 정보화 지원(07년)이나 김원균 명칭 평양음악대학 시설 지원 등은 학술교류의 한 형태로 이루어졌다.

『6·15남측위원회』가 가동된 이후 의제설정에 다소 진전이 있지만, 아직까지 남북간의 학술행사는 극히 제한적이며 시범적 교류 수준이라고 할 수 있다. 남북이 교류할 수 있는 학술주제 가운데 인문·사회과학, 경제·경영 등 이념적으로 민감한 주제는 피하고 논쟁의 소지가 가장 적은 분야를 선정하여 추진하고 있는 상황이다. 이런 방식으로 의제를 설정하면 남북간에 이념적 마찰은 없어서 좋지만, 차이점들을 이해하고 배울 수 있는 측면은 부족하다. 남북간에 통일방식이나 군사적 신뢰구축, 경제협력 등에 관한 매우 중요한 국가적 이슈들을 학술교류의 의제로 설정할 수 있는 노력이 필요하다. 학술교류를 통해 남북의 이질성에 대한 관용적 태도를 갖도록 하고, 남북이 보완적으로 협력할 수 있도록 의제설정의 폭을 확대하는 것이 시급하다.

둘째, 정책분석 단계는 남북간에 의견대립이나 갈등이 발생하지 않도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다. 학술교류의 의제가 설정되면 이 의제를 어떤 방법으로 다룰 것인가를 논의하고, 그렇게 진행했을 경우 어떤 문제가 발생할 것인지를 예측하면서 준비한다. 그런데 정책분석의 초점이 대개 준비하는 과정에서 학술행사가 취소되지 않고 성사되도록 하는 데 맞춰져 있고, 또 재정을 어떻게 확보할 것인가, 참여자를 어떤 기준으로 선정할 것인가 하는 문제들에 신경을 더 쓰게 된다. 때문에 여러 대안을 비교·평가하고 각 대안의 집행에서 나타날 최종결과를 예측하면서 정책을 분석하는 작업은 매우 부실하다.

정책분석 단계에서 정부의 재정지원 여부는 매우 중요한 요소로 작용한다. 남북학술행사에 소요되는 경비를 정부가 상당부분 지원하는 상황이어서 정부차원의 요구나 입김이 작용할 수 있는 소지가 없지 않기 때문이다. 그러나 통일부나 학술진흥재단의 재정지원은 객관적 근거자료를 바탕으로 이루어지고 있고 위원회를 통한 심사과정을 밟고 있기 때문에 정책분석 단계에서 정부의 영향력은 크지 않은 것으로 보인다. 오히려 반관반민 형태의 『민화협』이 『6·15남측위원회』에 직접 참여하여 학술교류를 주관하므로 정책분석 과정에서 상당히 중요한 역할을 하고 있다. 남북공동민족행사의 학술분과 교류의 경우에는 전체회이나 공동위원장회의, 실무회의를 통해 진

행방식 등을 논의한다.

정책분석의 단계에서는 기존의 학술교류 프로그램이나 단체의 경험을 참고하는 경우가 보통이다. 학술회의를 진행하는 방식이나 대안들을 비교·평가하는 기준으로 민족공동행사의 네트워크로 진행되고 있는 「한국통일포럼」이 주최하는 남북해외학자 통일회의, 남북역사학자협의회, 겨레말큰사전 편찬사업 등이 참고가 된다. 또한 남북공동행사의 일환으로 진행할 경우에는 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 종교, 작가 등의 부문별 교류와의 형평성 문제도 고려해야 한다. 또 학술회의가 어느 정도 정례화 되었는가, 독자적 교류형태로 발전한 행사인가에 따라 내용과 방식이 달라진다. 이런 점들을 위주로 고려하기 때문에 설정된 의제를 학술적으로 다루기 위한 여러 방안을 차분하게 논의하고 구체적인 대안을 비교·평가하면서 각 대안의 집행에서 나타날 최종결과와 문제점을 예측하고 대비하는 합리적인 정책분석은 제대로 이루어지지 않고 있다.

셋째, 정책결정의 단계는 조금 복잡하다. 구체적인 행사의 일시와 장소, 프로그램을 결정하는 주체는 남과 북의 학술단체다. 그러나 남한과 북한은 모두 정부기관과 협의를 함으로써 최종 결정을 내리게 된다. 북한은 정부차원의 지시에 전적으로 의존하고 있어서 민간 차원의 의사결정을 자율적으로 내릴 수 없는 상황이다. 북한은 어떤 분야의 학술적 논의는 민간차원에서 다룰 수 있는 사안이 아니라는 입장을 내놓기도 한다. 남북간 학술행사에서 북측의 「민화협」, 「아태평화위원회」(이하 아태위) 또는 학술기관과 직접 협의하는 문제가 가장 어려운 일이다. 대개 중국에 나와 있는 「민화협」을 통해 설정된 의제를 제안하고 확답을 받는다. 북측은 정책에 대한 결정을 하기까지 시간이 많이 걸리고 연락하는 데 아직도 수월하지 않다는 문제점이 있다.

남한의 경우에도 최종적인 정책결정은 주로 관련 기관들의 최고 책임자들 사이에서 이루어지므로 바람직한 대안을 선택하는 데는 정부의 승인을 받는 형식이 된다. 의사결정을 위해 움직이는 실무회의 단계에서는 「6·15남측위원회」 상임대표를 중심으로 한 책임자들과 통일부 장관, 통일부 및 국정원의 실무책임자들의 협의가 이루어진다. 이 관계에서 정부의 의견은 주로 정부가 우려하는 사항의 전달을 중심으로 하지만, 대개는 남북관계의 전반에 대한 의견교환을 내용으로 한다. 때때로 학술교류 추진주체와 정부 사이에 이견이 발생하여 갈등하는 경우도 있지만 대부분 협력관계를 유지

하고 있다.

정부와 민간 사이의 이러한 협력이 공동학술행사의 성사에서 관건인데, 그 때문에 『민화협』이라는 민간 합작 네트워크를 결성한 것이며, 2000년 남북정상회담 이후에는 『6·15남측위원회』를 구성하게 되었다. 정책결정 과정에서 정부의 재정지원이 중요한 요인으로 작용하고 있기 때문에 정부의 재정지원을 받는 학술사업은 교류가 활발하고 그렇지 못한 사업은 부실하게 된다. 겨레말큰사전 편찬사업이 성공적인 사업으로 지속되는 것도 그런 이유다. 겨레말큰사전 편찬사업은 남북의 언어학자들이 참여하는 문화통합 사업으로 남북의 당국에서도 적극 지원에 나서고 있어 당국-민간의 직접 협력사업의 중요한 사례로 간주된다. 이런 점에서 보면, 2005년 들어 6·15통일대축전과 8.15민족대축전을 평양과 서울에서 정부와 민간 합동으로 개최하게 된 것은 남북교류 전반에서 뿐만 아니라 학술교류 영역에서도 새로운 국면으로 발전하였음을 의미한다.

넷째, 정책집행 단계는 상당히 문제가 많은 것으로 판단된다. 먼저 남측과 북측 교류주체간 사전에 치밀한 합의가 부족하기 때문에 발생하는 여러 문제점들이 있다. 남북간의 행사진행에 관한 구체적인 방법은 사전에 준비되지 않고 행사장에 도착해서야 논의되는 경우가 허다하다. 정책집행을 위한 남북의 실무논의는 ‘행사’와 ‘문건’으로 나누어 볼 수 있는데, 행사는 개막식, 학술회의, 만찬 등의 일정과 교육시설 및 참관지 관람을 포함한다. 문건은 각종 연설문, 공동발표문, 현수막 구호 등을 포함한다. 북측은 학술회의에서 발표한 남측 학자들의 발표문 내용을 사전에 검토하고 문제가 되는 부분을 개별적으로 전달하며 발표자제를 부탁한다. 행사진행과 문건에 관한 모든 부분을 행사 현장에서 서로 협상하면서 학술회의를 진행해야 하기 때문에 정책집행 과정은 불안정한 측면이 많다.

남한의 민간 행위주체는 정책집행 단계에서 정부의 긴밀한 협조를 받아 행사를 진행해야 하므로 유연성을 갖는 것이 매우 중요하다. 정부는 통일부를 주축으로 해당지역의 행정관서와 경찰청까지를 포함한 실무체계를 운영한다. 정부는 종합상황실을 운영하면서 행사를 지원하고 민간주체도 상황실을 운영한다. 집행단계에서 정부의 움직임은 언론에 즉각 노출되므로 영향력이 크다. 남측에서 진행하는 학술회의는 허가받지 않은 민간인의 출입이 금지되는데, 때로는 남측 경호가 지나치게 경직되어 북측 학자들에게

거부감을 주기도 한다. 정책의 내용을 실현시키는 정책집행과정은 역동적이라는 특성이 있는 만큼 개선해야 할 문제점이 많다.

다섯째, 정책평가 단계는 행사가 성공했는지, 실패했는지를 판단하는 과정으로 남북간에 여러 방식으로 이루어지고 있다. 가장 큰 문제점은 행사에 대한 전반적인 문제점과 개선책에 대한 평가회이나 문서작업은 잘 되어 있지 않다는 것이다. 또한 성공과 실패를 가르는 평가의 기준은 학술적 내용보다는 개인적 친분관계의 형성과 민족화해의 증진 등이 작용한다. 북측은 민족자주, 반전평화, 우리민족끼리 등의 기준으로 행사의 성공여부를 평가한다. 남북간에 이러한 평가기준이 다르기 때문에 정책평가에 대한 남북의 공통된 기준을 마련하도록 남북간에 의견을 좁혀 나가는 작업이 필요하다.

정책평가와 관련하여 남측만이라도 평가의 기준을 작성하고 그 기준에 따라 정책의 성공과 실패, 좋고 나쁨을 판단하는 작업이 시급하다. 학문분야별로 기준이 조금씩 다를 수 있다. 중요한 것은 남북이 학술교류를 통해 진지하게 그 문제를 다루었는가 하는 점을 기준으로 삼아야 한다는 것이다. 과학기술분야에서도 남북의 연구자가 함께 머리를 맞대고 공동으로 실험 데이터를 내놓는 정도의 진정한 교류는 지금까지 거의 없었다. 일부 IT 분야에서 공동 또는 위탁 방식에 따른 개발 결과물이 나온 경우가 있기는 하지만 대부분 기술지도나 지원 성격이 강한 협력이었다. 북한의 식량 문제 해결에 도움을 주기 위해 씨감자나 옥수수, 농약 관련 기술 협력 등을 한 것이 대표적인 기술지원과 교류의 사례다. 의제설정부터 정책결정에 이르기까지 남북이 어떻게든 공동 학술행사를 성사시켜야 한다는 강박관념이 지배하는 상황에서 실질적인 정책평가를 한다는 것은 무리다. 이런 점에서 행사의 성패를 평가하는 기준과 지표를 만들고 그에 따른 평가작업을 제도화할 필요가 있다.

나. 평가지표별 실태분석

첫째, 자율성은 북측과의 접촉과 연락, 자체 재정확보 능력, 정부의 법체계 사이의 조절능력 등이 평가 기준이 된다. 남북학술교류를 하기 위해서는 중국에 나와 있는 북측 「민화협」 사무실로 팩스를 통해 연락을 취하거나 전화를 해야 한다. 즉, 학술교류의 주체간에 직접적인 접촉이나 대화채널이

마련되어 있지 않다. 북측 민간주체를 자유롭게 접촉할 수 없다는 것이 자율성의 가장 큰 문제점이다. 뿐만 아니라 남한 내에서도 『민화협』이 남북행사를 주관하고 있기 때문에 『민화협』의 네트워크 바깥에서 이루어지는 학술교류는 그만큼 자율성을 잃게 된다. 1990년대에 개별적으로 진행하던 학술교류가 2000년 남북정상회담 이후 반관반민 채널로 흡수됨으로써 개별접촉을 통한 학술교류가 탄력을 잃은 측면도 있다. 1995년부터 1999년까지 중국에서 개최하다 중단되었던 ‘남북해외학자 통일회의’가 2003년에 평양에서 재개되었는데, 남북공동행사의 네트워크에 흡수되면서 오히려 모멘텀을 상실한 측면이 없지 않다.

재정지원의 측면과 정부의 법체계 사이의 조절능력이 부족하다는 점에서도 자율성이 낮다. 정부의 재정지원 없이는 학술교류를 진행하기 어렵다. 북측과 학술교류를 하기 위해서는 많은 재정이 소요되며 대부분 학술진흥재단의 남북학술교류지원 재정이나 통일부의 남북교류협력기금을 지원받아 진행한다. 이런 측면에서 보면 민간학술주체의 자율성은 매우 낮다고 할 수 있다.

둘째, 전문성의 측면에서는 학술교류가 진행될수록 정책집행의 전문성은 강화되고 있다. 전문성의 핵심요소는 정책개발능력과 사업수행능력이라고 할 수 있다. 정책개발 능력에 있어서는 학술교류의 주제가 역사, 언어, 과학기술 등의 분야로 한정되어 있기는 하지만, 학술교류가 워낙 전문성을 바탕으로 하는 분야여서 전문성이 대단히 높다고 할 수 있다. 민족공동행사의 한 분과로 시작한 교류가 점차 분화하여 독자적인 교류영역으로 발전한 것은 그만큼 전문성이 강화된 것이다. 『남북역사학자협의회』나 남측정부의 재정지원을 받아 진행하고 있는 ‘겨레말큰사전편찬사업’, 『6·15민족문학인협회』는 남북학술교류에서 가장 큰 공감대를 형성하고 있는데, 남북의 저명한 역사학자나 언어학자, 국어학자들이 모두 참여하고 있다.

그러나 사업수행 능력에 있어서는 전문성이 다소 떨어지는 것으로 보인다. 학자들의 경우 각 학문영역에서는 전문가이지만 남북관계나 북한문제에 전문가가 아닐뿐더러 행정적 능력도 많지 않다. 남북교류를 추진하기 위해서는 남북관계에 대한 이해와 통찰, 교류주체의 개발, 집행능력, 대북협상 능력을 필요로 한다. 대개 남북교류의 역사가 긴 학술단체일수록 이에 대한 전문성을 많이 갖추고 있다. 교류의 역사가 긴 단체들은 남북관계 전문

가들을 정책위원이나 이사 등의 임원으로 참여시킴으로써 전문성을 갖추는 경향이 있다. 그러나 대부분의 학술단체는 별도의 정책 전문기구를 갖추고 있지 않다.

셋째, 참여성의 기준으로 보면 학술교류 거버넌스는 문제가 많다. 참여성은 「6·15남측위원회」의 학술활동에 남한의 학술단체들이 얼마나 참여하고 있는가, 정부나 학술주체의 정책결정과정에 학자들이 얼마나 참여하고 있는가를 기준으로 평가할 수 있을 것이다. 이런 기준으로 볼 때, 「6·15남측위원회」의 학술활동은 「민화협」에 소속된 학술단체들이 참여하게 되는데, 반관반민의 기구에 남한의 여러 학술기관의 참여는 높지 않은 것으로 보인다. 물론 가장 대표적인 사례로 백영철 교수가 「6·15남측위원회」 학술위원회 상임위원장을 맡으면서 중국에서 개별적으로 진행하던 ‘남북해외학자 통일 회의’는 2000년 이후 남북공동행사의 틀 안으로 들어오게 되었다. 또한 역사학이나 국문학과 같이 「6·15남측위원회」의 학술분과에서 발전적으로 분화되어 나간 경우도 있다. 그러나 과학기술 영역의 학술교류는 「과총」이 별도의 채널로 추진하고 있으며,¹⁸ 보건의학 분야나 농업, 경제·경영 등의 분야는 대북지원 NGO가 오히려 주도하고 있는 상황이다.

정부나 학술주체의 정책결정 과정에 학자들의 참여도 활발하지 않다. 「6·15남측위원회」 자체로 보면 100여명에 달하는 공동대표자 회의가 있고 대체로 40명 정도의 운영위원들이 있으며, 실무적으로 참여하는 집행위원회의 구조를 갖추고 있다. 그러나 회의 참여율은 매우 저조하다. 학술위원회도 주로 소수의 운영위원들이 정책을 결정하는 구조로 이루어져 있다. 「민화협」에 활발히 참여하는 학자들 중심으로 대부분의 사안들이 결정되

18_ 과학기술 분야에서는 「한국과학기술단체총연합회」(과총)가 1991년 중국 연길에서 화학, 수학, 지질, 환경, 조정, 약학 및 약물검사 6개 분야에 북측 45명, 남측 100여명이 참가한 ‘1991중국국제과학기술학술대회-남북과학기술인의 만남’을 북한 「조선과학기술총연맹」과 같이 성사시켜 본격적인 남북학술교류의 시발점을 조성하였다. 2006년 4월에는 평양에서 남북 민간과학기술교류협력 책임기관 간의 공동주최로 IT, BT, NT, ET 4개 등 여러 과학기술 분야를 망라하는 첫 번째 학술회의가 성사되었다. 2007년 ‘민족과학기술토론회’가 북한의 「민족과학기술협회」(국가과학원 2국)와 공동으로 개최되었는데, 이는 1991년 중국에서 남북과학기술자들이 만난 이후 남북과학기술교류의 역사적이고 획기적인 성과였다. 이옥환, “한민족 공동번영과 남북과학기술교류 확대를 위한 과총의 역할,” <<http://blog.empas.com/judy93/18704614>> (검색일: 2007.3.6).

며 상대적으로 관심이 적은 회원들의 참여를 도모하지 못하고 있다. 이런 점에서 참여성을 기준으로 본 학술교류의 거버넌스는 매우 미흡한 것으로 평가된다.

넷째, 행위자들간의 네트워크는 활성화되어 있지 못하다. 남북교류를 하는 학술단체들은 각 영역마다 독립적으로 운영한다. 『민화협』내에 여러 학술단체가 함께 참여하고 있지만, 학술교류의 성격상 서로 다른 학문분야간에 네트워크를 구성하기란 쉽지 않다. 민족공동행사로 진행되는 학술분야나 독립영역으로 분화한 학술영역은 각기 별도의 회의체를 형성한다. 그러다보니 주제와 관련된 회의체별로 독립적인 활동을 하게 된다. 주제영역이 다르다 하더라도 정책분석 및 정책결정 과정에서 필요한 노하우를 공유하는 일은 필요하다. 대북접촉과 교류의 역사가 일천한 상황에서 다른 영역에서 얻은 소중한 경험을 서로 나누기 위한 네트워킹이 부재하다.

또한 『6·15남측위원회』와 그 바깥에 존재하는 단체와 개인들과의 네트워크도 활성화되어 있지 않다. 학술회의에 참여할 수 있는 단체와 개인들을 오픈하지 않고 개인적 친분관계를 중심으로 하거나 이미 형성된 기득권의 네트워크 범위 내에서만 소통한다. 물론 폐쇄적 네트워크를 운영하는 이유로 남북 학술교류에서 문제의 소지가 될 수 있는 학자들을 배제할 수밖에 없다는 논리가 동원된다. 그러나 중도적 성향을 가진 다수의 학자들에게도 기회가 주어지지 않아 참여하지 못하는 경우가 많다. 이런 점에서 보면 학술교류 거버넌스의 네트워크 영역은 제대로 작동하지 않고 있는 셈이다.

다섯째, 분권화의 측면에서는 학문 각 영역별로 권한 분산이 잘 이루어져 있으나, 각 단체들의 기능과 역할은 분화되지 못한 상태라고 할 수 있다. 학문분야의 전문성이 워낙 다르기 때문에 학문분야별로 별도의 조직을 갖추고 북한과 교류를 하고 있다. 『남북역사학자협의회』나 ‘겨레말큰사전편찬사업’, 『남북교류협력추진위원회』, 『6·15민족문학인협회』 등 활발한 교류를 하고 있는 단체들은 전국적 조직망을 갖고 있는 편이다. 그러나 기능과 역할 면에서는 여전히 중앙집권적이며 본부중심의 참여와 정책결정이 이루어지고 있다. 또 형식적으로 전국조직을 망라하고 있지만 주제영역이 제한되어 균형적인 권한 분화와 기능은 제대로 이루어지지 않고 있다.

『6·15남측위원회』의 경우에도 산하에 학술위원회가 여러 학술단체를 포괄하고 있는데 학문분야가 체계적으로 분화되어 활동하는 것은 아니다. 북

측의 경우에도 조직체계상으로는 「조선사회과학자협회」나 「조선의학과학원」 등 대표적인 학술기구가 지방단체를 포함하는 전국조직으로 되어 있으나 참여와 정책결정은 중앙집권적으로 이루어진다. 남북학술교류가 형태상으로는 고도로 분권화되어 있지만, 기능과 역할의 측면에서는 아직 분화되지 못한 초기적 조직 수준에 머물러 있다.

여섯째, 효과·효율성의 측면에서는 부분적으로 성과를 거두고 있지만 전반적으로 문제점이 존재한다. 해를 거듭할수록 학문 영역별 자체모임이 결성된다는 것 자체가 학술교류의 효과가 나타나고 있음을 증명한다. 겨레말큰사전 편찬사업과 같은 매우 성공적인 사례도 있다. 그러나 학술행사와 교류에 대한 북한의 기본적인 시각은 남북간의 직접 교류를 가급적 피하면서 교류를 통한 학술 목적 외의 이득을 챙기고자 한다는 점이다. 북한은 북한 학자들의 남한 인사 접촉을 일단 위험 요인으로 보고 있기 때문에 아직도 중국이나 일본 등 국제네트워크를 명분으로 하여 행사를 해야만 성사가 가능한 경우가 많다. 또한 장기적으로 지속되지 못하고 한 두 차례의 이벤트성 행사로 치러지는 경향도 없지 않다.

전반적으로 남북간 학술교류는 다른 분야에 비해 활발하게 진행되고 있으나 거버넌스 관점에서 보면 제대로 기능하지 못하고 있는 것으로 보인다. 「6·15남측위원회」 내 학술위원회와 「민화협」이 중심적 역할을 하고 있으나 개별적으로 추진하고 있는 행위자들을 통합해야 하며, 나아가 학문영역별로 대표적인 중도적 민간행위자들의 참여를 대폭 확대해야 한다. 학술 행사는 학술적 의미만으로도 충분한 가치가 있다. 따라서 남북간 학술교류는 학술적 업적을 충실히 교환하는 목적으로 추진될 필요가 있다.

3. 거버넌스 활성화 방안

가. 공동의제 개발

거버넌스를 활성화하기 위해서는 정책단계별로 논의된 문제들을 개선하고 자율성과 전문성을 강화하며, 참여도와 네트워크를 확대해야 할 것이다. 그리하여 사업의 효과와 효율성을 높여 나가야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 남북학술교류의 거버넌스를 활성화시키려면 지금까지 살펴본 학술교류 거버넌스의 문제점 가운데 가장 심각한 부분부터 우선적으로 개선해 나갈

으로써 거버넌스의 작동을 효과적으로 강화할 수 있을 것이다.

남북학술교류 거버넌스를 분석해 본 결과 가장 심각한 문제로 나타난 것이 바로 남북이 함께 토론할 수 있는 공동의제를 어떻게 설정하느냐 하는 점이다. 남과 북이 학술적 목적으로 교류하려면 남북의 학자들이 공통적으로 관심을 가질 수 있는 의제를 설정하는 작업이 가장 중요하다. 지금까지 언어학이나 역사, 과학기술, 컴퓨터 관련 분야에서 남북간에 활발한 교류를 하고 있는 것만 보아도 사상이념적 갈등이 적은 분야를 선정하는 것이 교류를 실제적으로 성사시킬 수 있는 방법임을 알 수 있다. 남북이 모두 공감하고 함께 참여할 수 있는 분야를 학술교류 의제로 설정하는 것이 공동의 참여를 담보하는 지름길이다.

그렇다고 하여 학술교류 분야를 반드시 자연과학에만 국한시킬 필요는 없다. 오히려 평화체제, 민족주의 등의 사회과학적 주제나 사회문화의 전반적 교류와 관련한 쪽으로 의제를 확장하는 작업도 필요하다. 남북간에 이질적인 역사나 문화를 학술적으로 논의함으로써 남북 상호 이해의 공감대를 넓혀가야 한다. 특히 남한의 신라중심 역사나 북한의 고구려중심 역사의 강조와 같이 남북한의 이질적 부분을 무조건 피해가는 방법은 좋지 않은 관행이다. 남북한의 이질성에 대한 이해를 높이기 위해서는 서로 다른 점들도 허심탄회하게 교류하는 자세를 가져야 한다. 진지한 학술교류를 위해서는 의제설정에서 남북간에 좀 더 진전된 대화가 필요하다.

2007 남북정상회담에서는 사회문화의 교류분야로 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 6개 분야가 명시되었는데, 이 여섯 분야를 중심으로 남북이 공동으로 주제영역을 발굴해 나갈 수 있을 것이다.

(1) 공동연구 및 공동조사

남북한 학술교류가 활발해지려면 우선 학술용어에 대한 남북한 학자들간 이해가 선행되어야 하므로 언어학 및 컴퓨터 관련 학술회의를 개최하여 이 분야의 협력을 도모해야 한다. 남북간에 전문적인 학술용어가 달라졌고 일상생활 언어 및 맞춤법도 달라졌기 때문에 언어학 학술회의에서는 남북한 언어와 학술용어를 통일하는 문제 혹은 병기하는 문제를 논의해야 할 것이다. 컴퓨터 분야에서는 공동개발과 협력문제를 중점적으로 논의할 수 있다. 언어학이나 컴퓨터 관련 분야는 사상이념적 갈등이 적은 분야여서 쉽게 교

류하고 협력할 수 있을 것으로 기대된다.

남북학술교류에서 가장 큰 공감대를 형성하며 무리없이 추진할 수 있는 영역으로 언어분야를 빼놓을 수 없다. ‘겨레말큰사전편찬사업’이 가장 지속적이며 성공적으로 추진되고 있는 이유도 바로 언어분야이기 때문이다.¹⁹ 2007년 4월에 <겨레말큰사전편찬사업회법>이 국회에서 통과되었으며, ‘겨레말큰사전’은 2013년에 발간될 예정이다. 겨레말큰사전편찬사업은 남북의 언어학자들이 참여하는 문화통합사업으로 남북 당국도 적극 지원에 나서고 있어 당국-민간의 직접 협력사업의 중요한 사례로 간주되고 있다.

북한이 관심을 갖고 연구하고 있는 주제는 평양의 고구려유적과 개성의 고려유적, 금강산의 불교관련 유적 등이다. 이 세 분야에 대한 공동연구를 추진하면 실현가능성이 매우 높을 것으로 보인다. 공동연구를 위한 목적으로 평양과 개성, 금강산 세 지역에서 공동조사를 실시하는 제안을 할 수 있을 것이다. 이 세 지역은 이미 남한사람들이 많이 방문하는 지역이기 때문에 조사를 위한 방북도 어렵지 않을 것이다.

(2) 공동학술회의

남북 공동연구나 개발은 아니지만 남북 학술교류의 대표적인 것이 학술회의 개최다. 남북의 학자가 만나 학술 발표와 토론을 하는 학술토론회는 다양한 방식으로 추진되어 왔다. 물론 학술회의 방식의 교류는 그 특성상 어느 정도 한계가 있으나 남북교류에서 접촉점으로 상당한 역할을 수행해 왔다. 이념을 배제할 수 있는 분야를 선정하면 공동학술회의는 성사가능성이 높다. 이런 점에서 고대사는 남북이 쉽게 접근할 수 있는 학술주제이다. 고고학, 고구려사, 발해사, 독립운동사 등의 영역이 공동학술회의로 적합한 주제영역이라고 생각된다.

경제협력과 관련된 분야는 북한이 적극 협력할 것이며 빠른 시일 내에

19- ‘겨레말큰사전편찬사업’은 1989년 문익환 목사가 평양에 갔을 때 김일성 주석에게 ‘통일국어대사전’ 남북 공동편찬을 제안했던 것을 계기로 시작되어 2004년 남북이 중국 연길에서 만나 사전편찬의향서를 체결함으로써 본격화됐다. 이후 양측은 각각 편찬위원회를 구성하고, 2005년 2월 ‘겨레말큰사전 결성식’을 개최했다. 2005년 7월 ‘공동편찬요강’이 합의됐으며, 남북을 오가며 그동안 총 9차에 걸쳐 정기회의를 개최했다.

공동학술회의를 통해 협력방안을 논의해야 한다. 남북간 경제협력을 위해서는 철도와 도로 연결, 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하는 작업을 병행해야 한다. 따라서 경제협력에 필요한 여러 분야의 학술교류를 추진할 수 있을 것이다. 또 남북간 과학·기술, 환경 분야의 공동학술회의도 가능성이 높은 분야이다.²⁰ 그런가 하면, 북한이 세계유산으로 등록하기를 원하는 개성 등의 유적발굴을 돕는 사업도 구상해 볼 수 있다.

남북한의 이질성을 서로 이해하는 과정에서 남북한의 달라진 역사관에 대한 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 것은 큰 숙제로 남아 있다. 남북한이 같은 민족이라는 공감대를 가질 수 있는 중요한 배경은 동일한 역사적 경험을 했다는 사실이다. 그러나 역사라는 것은 객관적으로 존재하는 것이 아니라 현재의 관점에서 끊임없이 재해석하는 것이다. 분명히 함께 겪었던 역사적, 사회적 사건을 다르게 해석함으로써 의미가 달라졌다. 같은 민족의 실체를 가졌으면서도 북한은 고구려 중심의 ‘조선’ 역사를 주장하고 있고, 남한은 신라 중심의 ‘한국’ 역사의 정통성을 주장하고 있다.

학술교류를 통해 이러한 차이를 어떻게 하나로 묶을 수 있겠는가 하는 것이 남북한 학술교류의 중요한 목표중의 하나가 될 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 예컨대, 항일운동의 역사를 조명하는 데 있어서 남쪽의 민족주의 운동과 북한의 공산주의 운동을 모두 포용하는 관점을 견지한다든가 남북분단의 역사도 각 체제를 긍정적으로 인정하는 통일지향적 관점에서 논의가 이루어지는 것이 바람직하다. 한국전쟁 문제는 민감한 주제이지만 남북한의 화해를 도모하기 위해서는 과감하게 주제로 선정해야 한다. 그러나 한국전쟁의 발생원인이나 책임규명에 대한 것은 역사적 과제로 미루고 한국전쟁을 통한 남북한의 피해를 중심으로 논의한다면 서로를 이해하는

20_『과총』은 2007년 ‘민족과학기술토론회’ 기간 동안 남북장관급 회담 및 경주위에서 합의한 정부간 남북과학기술실무협의회의 조속한 개최, 남북과학기술 정례학술회의 개최, 상호 시찰단 방문 등 협력의제를 제안하였으나 합의점을 찾지 못하고 추후 공식·비공식 채널을 통해 협의를 지속하기로 하였다. 그밖에 ‘북한과학기술실태조사연구사업’, ‘북한과학기술에 관한 기초조사연구’, ‘북한의 과학기술과 남북한 교류전망 워크숍’ 등 여러 가지 연구조사사업을 추진하여 북한과학기술에 대한 수준 비교분석과 남북과학기술교류 및 협력체계 구축, 공동연구과제 도출 등 남북과학기술협력 사업을 추진하는 기반을 제공하였다. 이옥환, “한민족 공동번영과 남북과학기술교류 확대를 위한 과총의 역할,” <<http://blog.empas.com/judy93/18704614>> (검색일: 2007.3.6).

폭이 넓어질 것이다.

나아가 학문적으로 이질적인 부분도 교류하도록 노력해야 하며, 민간 행위자들이 남북학술교류에 대한 인식과 태도를 전환해야 한다. 평화체제, 핵문제와 같은 민감한 주제도 포함해야 한다. 가장 손쉽게는 개성공단이나 해주공단에 관한 협력문제를 논의하는 학술회의 같은 것을 추진할 수 있다. 북한은 경제문제를 다루는 학술회의에서 여전히 ‘강성대국론’을 주장하고 있다. 북한 학자들에게 북한이 가장 필요로 하는 경제협력 문제에서 보다 적극적인 태도를 보일 것을 요구할 필요가 있다.

나. 참여의 확대

참여의 문제는 거버넌스의 관건이다. 남북간 교류에 있어서 참여의 문제는 한편으로는 북한의 참여를 어떻게 확보하는가 하는 것으로, 다른 한편으로는 국내의 관련 행위자들의 관심과 참여를 어떻게 독려하느냐 하는 것으로 집약된다.

(1) 북한의 참여유도

남북학술교류에서 북한측의 참여는 필수적이다. 그런데 남북한은 사상과 이념이 다름으로 인해 학문적 업적도 매우 이질적이다. 특히 북한은 학술교류를 비롯한 전반적인 사회문화 교류에 대해 매우 소극적이다. 표면적으로는 정치군사적 화해와 평화의 문제가 선결되어야만 사회문화 교류를 적극 추진할 수 있다고 말한다. 그러나 내면을 들여다보면 북한은 사회문화의 교류협력을 통해 남한을 비롯한 외부세계의 실상이 알려짐으로써 개방분위기가 확산될 것을 매우 우려하고 있다. 뿐만 아니라 남한과의 접촉과 인적 교류가 자본주의 사조 및 민주적 사고의 유입을 가져옴으로써 체제붕괴를 초래할지도 모른다는 두려움 때문에 사회문화교류를 매우 민감하게 인식하고 있다. 이러한 상황에서 북한의 참여를 이끌어 내려면 북한이 필요로 하고 또 남한이 갖고 있는 자원을 동원·활용하지 않으면 안된다.

이런 측면에서 북한이 학술교류에 있어서도 대북지원성 교류·협력을 선호하는 점을 고려, 이를 적극 활용하는 방안을 모색해야 한다. 북한의 요구를 현실적으로 수용하되 이를 이용한 다양한 프로그램을 개발·제시하는 전

략을 강구해야 한다. 대결적이며 경색된 남북관계를 풀어나가기 위해서는 북한의 참여를 확보할 수 있는 다양한 수단을 동원하는 지혜가 필요하다. 북한과 공동학술행사를 하려면 경비의 많은 부분을 남측이 부담해야 한다. 어떤 경우에는 컴퓨터나 필요한 물품을 요구하는 경우도 있다. 이러한 문제들을 근본적으로 해결하기 어려운 현 상황에서는 이러한 북한의 요구를 현실적으로 받아들이면서 다양한 교류프로그램을 요구하는 방식으로 북한의 참여를 확보하는 전략이 필요하다.

(가) 인도주의 대북지원 병행

북한이 경제적 궁핍에 시달리고 있는 상황이어서 대북지원과 병행하는 학술교류가 많다. 학술 행사를 하는 남한의 목적은 통일 이후를 대비한 정보·기술 격차를 해소하기 위한 지식 정보의 제공과 함께 북한이 개혁·개방의 길로 가도록 하는 데 기여하고자 하는 것이다. 하지만 북한은 이런 학술 행사를 통해 외부 과학기술 정보의 갈증을 해소하고자 하고 경제적 지원을 확보하기를 바란다. 북한이 기관별 독립채산 방식을 강화하는 상황에서 자체로 예산을 조달해야 하는 현실이 더욱 그렇게 만들고 있다. 따라서 인도주의 대북지원과 학술교류를 병행하는 것도 북한의 참여를 유도하는 하나의 방법이 될 것이다.

대북지원 NGO를 통한 인도주의 지원사업의 일환으로 진행되는 학자교류와 기술교류도 남북학술교류의 중요한 부분을 차지하고 있다. 특히 의학분야, 정보화분야, 농업분야 등 특정 분야의 남북학술교류에서는 인도주의 대북지원 NGO가 담당하는 역할이 대단히 크다.²¹ 물론 학술행사에 초청하면서 항공료와 체제비 등을 지원하는 것 이상으로 지원하기는 현실적으로 어렵고 지원할 수 있는 범·제도적 장치도 구비되어 있지 않다. 또 이러한

21- 『우리민족서로돕기운동』은 2006년 12월 19일 조선적십자종합병원 신경-호흡기병동 준공식 참석차 방북한 기회에 제2회 ‘남북 민족의학 학술좌담회’, ‘민족의학 및 재활과학 토론회’를 진행했다. 『굿네이버스』는 1998년 200마리를 시작으로 지난 8년간 510마리의 젖소를 북한에 지원하였으며, 2007년 7월 4일 수의사 3명과 함께 방북해 북한 영농인을 대상으로 선진화된 젖소 인공수정법을 교육하였다. 『월드비전』은 2007년 7월 평양 농업과학원과 대흥단군, 평북 정주시, 황남 배천, 함남 함흥 등 5곳에 씨감자 생산시설을 지원하고 기술교류를 진행하고 있다. 『남북어린이어깨동무』는 평양어린이심장병동을 건립하고 의학교류를 실시하고 있다.

인도주의 지원형태의 교류로는 학술적 의미의 교류를 하기엔 한계가 있다. 그러나 인도주의 대북지원 과정에서 이러한 방식의 학술간담회가 학술교류의 한 유형으로 자리 잡고 있다. 남북교류의 채널이 활성화되지 못한 상황에서 대북지원 민간단체의 의료지원을 매개로 하여 의사·학자들이 방문하고 기술적이며 학술적인 대화를 갖는 것은 자연스러운 일일 것이다.

(나) 교육·정보 현대화 사업과 연계

교육분야에서도 대북지원 NGO와 마찬가지로 북한의 교육시설 및 정보 현대화의 명분으로 학교간 혹은 학자간 교류를 추진할 수 있다. 『남북교육 협력추진위원회』는 2006년 1월, 『남북겨레하나되기운동본부』를 통해 김일성종합대학, 김책공업대학, 고려의학센터에 교육현대화 시설 및 기자재를 지원하고 남북공동좌담회를 개최했다. 『남북경제협력문화재단』은 2007년 3월 대학 도서관정보화 지원 일환으로 컴퓨터와 정보화 시스템 구축을 지원하고 컴퓨터 및 정보화 분야의 학술교류를 진행하고 있다. 『전국교직원노동조합』과 『좋은교사모임』 등 교육단체도 북한과 교사교류 및 교육시설 현대화의 목적으로 교류를 실시하고 있다. 이러한 방식으로 남북의 학자들이 방문 교류함으로써 인적 왕래 중심의 학술교류를 추진해 나가야 한다.

(다) 기술훈련 및 영어, 경영 교육 프로그램과의 연계

기술훈련과 영어교육, 경제·경영 프로그램과 연계하여 학술교류를 실시하는 방안도 효과적이다. 『하나비즈닷컴』의 김일성종합대학 및 김책공대 학생들의 교육훈련 프로그램은 경제협력과 관련된 기술교육으로 순수 학술 교류로는 분류되지 않지만 관심을 가져볼 필요가 있다. 북한은 학술분야 가운데 보건의학, 정보통신 분야의 기술습득이 필요한 부분의 교류를 원하고 있어서 학술교류 가운데서도 실용적인 분야의 교류를 추진하면 성과가 있을 것으로 생각된다.

순수 NGO 차원에서 북한 학자들에 대한 기술교육, 영어교육을 목표로 한 교육프로그램 차원에서 진행되는 남북간 학술교류도 있다. 포항공대와 미국의 시라큐스 대학은 공동으로 2007년 10월 22일부터 11월 12일까지 3주 동안 베이징에서 북한 김책공대 학자들의 컴퓨터 및 영어교육을 실시하는

교류사업을 추진할 예정이다. 시라큐스 대학처럼 영어나 경영, 컴퓨터 등 분야만 잘 선정하면 유학생 교류도 추진할 수 있다.

(2) 국내참여 확대

국내 학술단체들의 참여 확대도 중요한 문제다. 『6·15남측위원회』와 『민화협』의 네트워크 안에 들어와 있는 행위자들의 활발한 참여를 독려하는 것도 중요하며, 공식 네트워크 밖에 존재하는 여러 단체와 개인들의 참여를 확보하는 문제도 중요하다. 『6·15남측위원회』의 네트워크 안에 들어와 있는 행위자들 중에 남북공동 민족행사에 어떻게 참여하는지 모르는 경우가 많고 참여하는 과정도 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 물론 공개적으로는 선착순 모집을 하는 것으로 하고 있지만 한꺼번에 많은 사람들이 참여할 수 없는 상황이라 회원단체라 하더라도 참여는 극히 제한적으로 이루어질 수밖에 없다.

더군다나 회원단체로 가입되어 있지 않으면서 남북학술교류를 하고 있는 개별 학자들을 거버넌스 안으로 참여시키는 방안에도 관심을 기울여야 한다. 대북지원 NGO를 통해 보건의로, 농업, 축산 등 다양한 학술영역에서 남북간 교류를 진행하고 있는 학자들이 있다. 또 국제 네트워크 안에서 북한과 학술적 교류를 추진하고 있는 개별행위자도 있다. 이처럼 현재의 거버넌스 안에 들어와 있지 않은 개별행위자들과의 네트워킹을 추진하는 방향으로 참여를 확대해 나가야 한다.

정부는 민간단체의 자율적인 교류참여를 유도하고 남북간 협력의 분위기를 조성해야 한다. 그러나 민간단체가 주도해야 한다거나 정부가 주도해야 한다는 논쟁을 넘어서 이제는 민간과 정부, 준정부기관이 다양한 접촉을 통해 폭넓은 교류를 추진해야 할 시기가 되었다. 특히 민족간 화해와 평화공존의 내적 분위기를 성숙시켜 나간다는 차원에서 민간단체와 준정부 기관 등이 다양한 채널을 통해 북한과의 교류를 시도해야 할 것이다. 이를 위해 앞에서 설명한대로 『남북학술교류진흥원』같은 정부-민간 협력기구를 신설해야 한다. 『남북교류협력추진협의회』는 이미 정부와 민간이 협력체계를 갖추고 있다. 이러한 작업이 성숙되어야만 남북교류의 미래를 희망적으로 내다볼 수 있을 것이다.

통일운동에 관심을 갖는 학술단체만이 아니라 한국사회 내 여러 중도성

향의 학술단체들을 참여시킴으로써 참여자들을 확대해 나가야 한다. 「한국경제학회」, 「한국사회학회」, 「한국정치학회」 등 기존의 학술조직을 활용함으로써 행위주체를 다변화해야 한다. 남북의 교육계는 2004년 7월에 처음으로 「한국교원단체총연합회」와 「전국교직원노동조합」의 협의 하에 북한의 「조선교육문화직업동맹」과 첫 남북교육자대회를 개최한 바 있고, 남북의 작가들은 2005년 7월에 백두산 남북문인대회를 개최하여 분단 이후 막혀있던 작가교류의 물꼬를 텃다. 특히 작가들은 2006년 10월 「6·15민족문학인협회」를 결성하고 ‘6·15통일문학상’ 제정과 협의 기관지인 ‘통일문학’을 발행하기로 합의하였다.

한편, 남북민족공동행사 채널과는 별도로 진행되고 있는 남북간 학술교류도 적지 않은데 이러한 단체들과 연계망을 구축하면서 참여를 유도해야 한다. 남북공동행사와 다른 채널로 진행되고 있는 대표적인 남북학술교류는 국제학술교류의 틀 속에서 진행되는 남북교류, 인도주의 대북지원과 함께 이루어지는 기술교류, 그리고 과학기술분야의 남북교류를 들 수 있다. 이러한 학술교류 행위자들을 거버넌스 안으로 끌어 들여야 한다.

국내 관련 학술단체의 참여를 촉진하기 위해서는 북한과의 교류채널을 다원화해 나가야 한다. 민족행사나 「민화협」의 채널이 주로 활용되고 있으나 이제는 어느 한 채널만 고집하거나 허용하는 정책을 탈피하여 가능한 한 여러 다양한 채널을 통해 북한과 접촉·교류하도록 배려해야 한다. 북한 측이 어느 한 채널을 선호한다고 하더라도 그것을 바꾸어 나가도록 노력해야 한다.

다. 국제 네트워크 활용

2007 남북정상회담으로 6·15기념을 정리화하기 위한 학술세미나를 서울과 평양에서 적극 추진할 것이며, 개별단체들도 평양이나 금강산에서 학술회의를 개최할 수 있는 기회가 많아질 것이다. 그러나 남북간에는 여전히 방북이 자유롭지 못하며 소요되는 비용도 만만치 않다. 그런 점에서 중국 등의 제3국의 중재는 여전히 유용하다. 남북한과 중국의 조선족 동포학자와 함께 3자공동 학술기구를 중국에 설립하는 것도 생각해 볼 수 있는 방법이다.

남북한간 학자나 지식인들의 방북교류가 자유롭지 못하고 경비도 과다하

게 소요되는 현실에서 중국과 일본의 학술기관이 중개하여 제3국에서 개최하는 국제학술회의에 남북한 학자들의 만남과 접촉을 증대시켜 나가는 방법을 지속하면 좋을 것이다. 중국의 연변대, 요녕대, 길림대, 북경대 등에 소속된 연구소와 오오사가 경제법과대, 국제고려학회 등의 중개를 적극 활용하는 방법도 좋다. 가급적 많은 학자들이 참석하여 의견을 교환하고, 컴퓨터, 언어학 학술토론회 등 사상적 갈등이 적은 분야는 물론 이념성이 표출될 수 있는 사회과학 분야에서도 북한이 관심을 갖고 있는 평화체제, 민족주의 등을 주제로 공동세미나를 가짐으로써 인식의 차이를 이해하는 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

국제 학술네트워크를 활용하는 데서 미국, 일본, 중국 및 러시아에 거주하는 해외동포 학자들과 적극적인 협력을 하는 것도 좋은 방법이다. 미국, 일본, 중국 및 러시아의 해외동포 학자들이 북한학자를 초청하는 방식으로 운영하면 남북한 단독으로 만났을 때 따르는 부담은 그만큼 줄어들 것이다. 학술회의에서는 자기체제나 학문적 주장에 집착하지 말고 어떤 점이 서로 다른지를 확인하고, 공감할 수 있는 영역을 찾도록 노력해야 할 것이다. 해외동포 학자들의 도움으로 남북학자들이 함께 교류하면 남북화해 및 이질성에 대한 상호이해를 도모함으로써 ‘민족공동체’ 형성에 크게 기여할 것이다.

국제학술교류의 틀 속에서 진행되는 남북학자간 교류로 「국제고려학회」를 적극 활용하는 것도 효과적이다. 「국제고려학회」는 2005년 9월 중국 심양에서 ‘제7차 국제코리아학대회’를 개최하였고, 남한의 학자 60여명과 북한의 조선사회과학원 및 김일성종합대학에서 33명의 학자가 참석하여 정치·경제·법·사회·민속·체육·의료 등 전 학문분야에서 남북간에 활발한 학술토론을 진행하였다. 또한 한국학 연구자들의 국제적 네트워크를 활용하여 2002년 7월에는 서울의 한국정신문화연구원(현 한국학중앙연구원)에서 제1회 세계코리아학대회를 개최하였고, 북한을 초청하여 남북이 공동으로 코리아학에 대한 의견을 교환하였다. 이러한 국제 학술네트워크를 활용하면 학술회의 추진을 어렵게 만드는 자존심 싸움이나 갈등의 소지를 훨씬 줄일 수 있다.

라. 조정·관리 기구의 구성과 제도적 지원

거버넌스가 제대로 기능하려면 각 행위자들이 능동적으로 참여하고 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 조정·관리 능력을 제고해야 한다. 남북이 합의할 수 있는 공동의제를 개발하고 관련 행위자들의 참여를 확대한 다음에는 이들간의 거버넌스가 제대로 작동되도록 하는 작업이 뒤따라야 한다. 거버넌스에 참여하는 행위자들은 자율성과 전문성을 가지고 효과적인 네트워크를 조직하기 위해 참여하지만, 그럼에도 불구하고 각 행위자들 간의 정치적 관계, 권력관계는 여전히 지속되기 때문에 이를 능동적으로 조정·관리하지 않으면 거버넌스 체제의 권력기반이 취약해질 수 있기 때문이다.

조정·관리 능력을 제고하기 위해서는 배후에서 전체 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적인 기제가 필요하다. 다시 말하면, 거버넌스 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자 혹은 관리기구가 있어야 한다는 것이다. 시민단체와 정부, 개인 행위자들의 요구를 종합하고 이를 통합적으로 조정하고 관리하는 기구를 설립함으로써 거버넌스를 바람직한 방향으로 활성화해야 한다.

이러한 관리의 기제 혹은 기구로 정부의 역할이 매우 중요하다. 민간 행위자들의 서로 다른 요구들을 효율적이고 공평하게 조정·관리함으로써 바람직한 거버넌스를 도모하는 데는 정부가 상당한 역할을 해야 할 것이다. 이른바 메타거버넌스의 역할을 정부가 해야 하는 것이다. 이런 점에서 남북학술교류의 메타거버넌스의 역할을 하고 있는 통일부와 국정원의 역할을 어떻게 할 것인가 하는 문제가 거버넌스를 활성화하는 중요한 방향이 되어야 한다. 뿐만 아니라 현재 남북학술교류의 상당부분을 담당하고 있는 「6·15남측위원회」의 학술위원회와 「민화협」의 역할도 이런 점에서 중요하다. 반관반민 성격의 이 기구는 정부와 민간의 협력이라는 측면에서 정부-민간 협력을 통한 메타거버넌스 행위자로서 강력한 역할을 할 수 있기 때문이다. 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 고양시키면서도 이를 보이지 않게 관리하고 조정하는 새로운 역할을 맡을 기구를 구성하고, 이 기구를 통해 관리·조정 기능을 제도화하는 방안을 모색하는 쪽으로 거버넌스 활성화의 방향을 설정해야 할 것이다.

(1) 조정·관리 기구 구성

(가) 『남북사회문화교류위원회』 가동

남북간 학술교류를 증진하려면 남북정부간 사회문화교류를 제도적으로 보장하는 기구를 조속히 구성해야 한다. 남북간에는 이미 이러한 사항들이 합의되어 있다. <남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서> (92.5.7)에 “남과 북은 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위하여…『남북사회문화교류·협력공동위원회』를 구성한다”(제1조 1항)고 명시되어 있다. 이 남북사회문화교류위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 7명으로 구성(제1조 2항)하고 위원장은 장관(부장) 또는 차관(부부장)급으로 하며, 수행원은 15명으로 한다고 되어 있다. 이 위원회는 부속합의서를 이행하고 이행에 필요한 세부사항을 협의·실천하는 기능을 수행하도록 되어 있다.

남북사회문화교류위원회는 <남북기본합의서>의 ‘제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’의 제2장 사회문화교류·협력에 합의한 내용을 구체적으로 실천하는 방향으로 그 역할을 확대하여야 한다. 부속합의서 제9조는 “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 명시하고 구체적 사항으로 ① 정보자료 교환, ② 다각적 협력 실시, ③ 국토종단행진, 대표단 파견·초청·참관 등 인적 교류, ④ 연구·조사·편찬 사업 공동실시 및 전시회 진행, ⑤ 저작권 보호 조치 등을 합의하였다. 또한 남과 북은 남북한 방문자들의 자유로운 왕래와 접촉을 위해 교통편 제공 및 신변안전, 무사귀환 보장 등 구체적 사항들을 명시하였다.²²

남과 북은 2003년 7월 12일 제11차 남북장관급회담에서 합의한 대로 『남북사회문화협력분과회의』를 구성하여 학술교류를 촉진하는 방안을 조속히 실시해야 한다. 제11차 남북장관급회담(2003.7.12)에서 “남과 북은 남북사회문화협력분과회의를 구성하는 문제를 검토”하기로 하였다. 이 회의에서는 “사회, 문화, 체육 등의 분야에서 교류협력사업을 협의하며, 상대방에 대한 비방방송 중지 등 쌍방이 제기하는 문제를 검토”하기로 합의했다. 정부간 기구는 남북학술교류의 거버넌스 활성화를 위해 남북교류협력 부속합의

²²-<남북기본합의서>의 제3장(남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서) 제10조.

서에 합의된 내용을 바탕으로 역할을 발전시켜 나가면 된다.

(나) 『남북학술교류진흥원(가칭)』 신설

현재 남북학술교류를 주도하고 있는 기구는 『6·15남측위원회』의 학술분과위원회와 『민화협』이다. 그런데 이 기구는 민족공동행사 시에 남북학술회의를 주관하는 역할을 한다. 북한측과의 교류채널을 장악하다시피 하고 있어서 그 권한은 대단히 크다. 그러나 이 기구는 행사중심의 활동을 하기 때문에 남북학술 교류사업을 종합적으로 계획하고 정보를 수집하며 자료를 축적하는 체계적인 기구가 있어야 한다. 남북 학술협력을 장기적 안목으로 추진하려면 단기적 행사 중심으로 운영하는 체제에서 탈피하여 내부적으로 정보를 공유하며 학술협력을 체계적으로 준비해야 한다. 남북 학술 교류를 하나의 이벤트가 아닌 남북한 모두에 유익하고 지식발전에 기여하는 교류를 하기 위해서는 남북 학술교류 사업을 총괄하는 기구를 신설해야 한다.

현재 인문사회과학 분야에서는 한국학술진흥재단이, 자연과학 및 기술 분야에서는 『과총』이 남북 학술교류 행사를 개최해 왔고 남북 학술협력자금의 지원 등 여러 역할을 해 왔다. 이들 두 기관이 인문사회과학 및 과학기술 분야에서 두 개의 남북학술협력 중심기구로 만드는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.²³

그러나 장기적이고 체계적인 남북학술교류를 위해서는 『남북학술교류진흥원(가칭)』을 신설하는 방안이 유익할 것이다. 북한과의 공동사업을 계획하고 있는 연구소와 기업, 단체들이 많이 있지만, 북한 체제의 폐쇄성으로 교류대상조차 찾지 못하는 경우가 허다하다. 정작 남북 협력사업의 문턱에도 들어가지 못하고 주저앉아 버리게 되는 것이다. 따라서 『남북학술교류진흥원』을 신설하여 남북교류에 관한 정보제공과 실질적 대북채널을 확보할 수 있는 대책과 지원을 밀도있게 추진해야 할 것이다. 이미 『남북사회문화교류진흥원』을 신설하는 방안이 국회에 계류 중인데 기왕이면 학술분야의 교류를 전담하는 민관협력기구를 만들어 정부와 민간의 협력을 도모하고 소통을 원활히 하는 공동운영체계를 갖추어야 한다. 『남북학술교류진흥원』을 통해 남북학술교류를 위한 자료구축 및 정보제공, 북측협력 파트너 중재,

23_ 최현규, “남북학술협력 체계화하자,” 『전자신문』, 2007년 1월 16일.

재정지원 등 체계적이고 종합적인 활동을 추진해 나감으로써 남북 학술교류의 거버넌스를 활성화할 필요가 있다.

(다) 「남북평화포럼」 등 분야별 학술협력기구 발족

남북이 협력할 수 있는 학문분야별로 협력기구를 결성하는 작업을 먼저 추진해야 한다. 남북간 공동학술기구를 결성해야만 일방적이고 편향된 분야가 아니라 남북공통관심분야를 체계적이고 연차적으로 개최하여 남북의 정치상황이 첨예하더라도 순수 학문적 교류를 지속할 수 있게 된다. 또한 학술행사 진행 경험을 통해 규범을 배움으로써 시행착오나 혼선을 줄일 수 있고, 참가 규모, 일정, 분야에 따라 지원 예산 규모가 일정치 않은 재정적 관리문제도 해결하는데 도움이 된다.

현재 남북간에 「남북역사학자협의회」(04.2), 「남북교육협력추진위원회」(06.5), 「6·15민족통학인협회」(06.10) 등이 구성되어 있다. 이러한 기구들이 각 영역의 학자들을 망라하지는 못하겠지만 각 학문영역별로 남북간의 협력기구를 결성하도록 추진할 필요가 있다. 특히 대외적으로 한 목소리를 내야 할 역사부문에 대해 남북이 협력해야 한다. 일본의 역사교과서 문제나 동북공정 문제에 관해 학술적 협력은 언제든지 가능하다. 한국과 일본 간에 「한일역사공동위원회」가 있는 것과 마찬가지로 북한과도 「남북역사공동위원회」를 구성하는 작업을 추진해야 한다.

「국제고려학회」 서울지회에서는 남북교류를 염두에 두고 학문분야를 언어, 역사, 경제·경영, 정치, 사회, 철학·종교, 교육 등의 분과를 구성하고 있다. 북한의 학문현실을 고려하면 현재 교류 가능한 학문분야가 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등의 분야로 보인다. 이 분야에서 사회문화 교류·협력을 하자고 2007년 남북정상회담에서 합의가 되었기 때문이다.²⁴ 적어도 이 6개 분야에서 남북공동학술기구를 구성할 수 있을 것이다. 사회과학 분야에서는 정전협정을 평화체제로 전환하기 위한 구체적 방안을 논의하기 위해 남북간에 「남북평화포럼」을 구성하는 방안도 제안할 수 있다. 남북공동 학술기구를 분과별로 구성하여 공동연구, 공동조사, 공동학술세미나 등 학술적 교류를 전문적으로 추진해 나가야 할 것이다.

24-2007년 남북정상회담에서 발표된 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언' 제6항.

(2) 제도적 지원

관리·조정 기구는 다양한 제도적 지원을 제공해야 한다. 첫째, 남북간 합의사항을 준수하도록 지원해야 한다. 남북간 자유로운 왕래와 접촉을 위해서 교통편을 적극 보장하고, 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 허용하며 신변안전 및 무사귀환을 보장하도록 한다. 방문시 자주 문제가 되는 물품의 소지나 상대측의 법과 질서 준수 등의 문제를 합의한다. 또 불의의 사고가 발생할 경우 긴급구난조치를 취하는 문제와 상호방문에 필요한 실무적인 문제들을 협의한다.

둘째, 정보를 제공해야 한다. 각 분야에서 이룩한 성과와 경험, 연구·출판·보도자료와 목록 등 정보자료를 상호교환하며, 각 분야의 기술협력을 비롯한 다각적 협력을 실시하도록 돕는다. 또한 북한과의 접촉점에 대한 정보 제공, 북한이 어느 정도의 여건을 갖춰 남북이 함께 교류할 수 있는 교류 테마의 선정 지원 및 북한과의 합의 도출 중개, 행사의 규범이나 경험을 통한 컨설팅, 나아가 남북협력 관련 재정의 관리까지 담당하는 제도적 기반을 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 공동행사를 지원해야 한다. 남북 사회문화교류 부속합의서에서 합의한 대로 국토종단행진, 대표단 파견, 초청·참관 등 기관과 단체, 인원들 사이의 접촉과 교류를 보장하도록 한다. 또한 각 분야에서 연구, 조사, 편찬 사업, 행사를 공동으로 실시하며 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환전시회를 진행하도록 돕는다. 특히 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다.

넷째, 법적 제도를 마련하고 경비를 지원해야 한다. 정부는 2007년 남북정상회담에서 남북간 학술분야의 교류를 포함한 사회문화 교류 추진을 재확인했다. 정부는 학술교류 목적의 대북접촉을 적극 돕고 있다. 인터넷으로 신청하도록 하고 처리기간도 매우 빠르다. 방북교육을 1주일에 1회에서 2회로 확대하여 방북자들의 편의를 제공하고 있고, 1년 단위의 접촉승인도 특별한 제재없이 승인해 주고 있다. 또한 ‘남북협력기금’(90.8) 조성과 <남북교류협력법>의 개정(2005.5.3) 등을 통해 학술분야의 남북교류를 실질적으로 지원하고 있다. 학술진흥재단에서 지원하는 남북학술교류 기금을 확대하고 공동세미나 뿐만 아니라 공동연구 및 공동조사 사업에도 지원할 수 있도록 재정지원을 확대해야 할 것이다.

III. 종교분야 거버넌스 활성화 방안

1. 종교교류 현황

가. 교류연혁

북한과의 종교교류도 전반적인 남북교류의 흐름과 마찬가지로 1998년 이후 활발하게 진행되고 있다. 1989년 6월 이후 2007년 6월말까지 총 219건(1,410명)의 남북종교인 접촉과 305건(6,077명)의 방북이 성사되었다. 가장 눈에 띄는 것은 1997년까지 연간 한 두 건에 불과하던 종교분야의 직접적인 방북이 1998년 이후 크게 늘어났다는 점이다. 즉 1989~94년 3건(3명), 95년 2건(2명), 97년 3건(4명) 등이었으나, 1998년 10건(51명), 99년 9건(39명), 2000년 9건(47명), 2001년 11건(86명), 2002년 15건(165명), 2003년 22건(584명), 2004년 24건(376명), 2005년 68건(1,231명), 2006년 58건(788명) 등으로 1998년 이후 해마다 종교계의 북한방문이 증가일로에 있다. 초기의 소규모 방북과는 달리 1998년 이후 종단·교단 지도자들의 단체방북과 연합사업이 이루어짐으로써 활기를 더해가고 있다.

1998년 이후 종교계 통일운동은 제3국 공동행사 및 회의 중심의 접촉위주에서 탈피하여 북한 내에서의 연합종교행사, 북한종교실태 조사 등 순수 종교적 목적의 방북으로 전환되고 있다. 물론 북한의 식량난 이후 시작된 종교계의 인도주의 대북지원 사업이 종교계의 대북활동 가운데 상당한 부분을 차지한다. 북한동포에 대한 종교적 관심에 덧붙여 인도적 차원의 대북 지원에 종교계가 적극적으로 나서고 있기 때문이다.

북한은 단군릉을 건설하여 단군에 대한 관심을 고조시키고 있으며 2000년 평양에서 남북공동 단군학술회의를 제안하는 등 천도교 및 대종교와의 교류를 강화하고 있다. 북한은 천도교와 대종교를 민족종교로 규정하는 반면 1999년 기독교, 천주교에 대해서는 ‘그리스도교’, ‘카톨릭’ 등의 용어를 사용하여 외래종교라는 인식을 심어줌으로써 종교교류의 국내적 파급효과를 차단하고자 노력하고 있다. 범종단 차원에서는 1997년 북한측 제의로 ‘남북종교지도자 베이징회의’(97.5)가 개최되어 남북종교인의 협력강화, 식량지원 등이 논의되었으며, 1999년 4월에는 남북한과 일본 종교계 대표들이 베이징에 모여 ‘한반도의 남북통일을 위한 종교인의 역할’을 주제로 ‘베이징

종교인 평화모임'을 가졌다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 남북을 왕래하는 직접교류가 증대함에 따라 민족절기에 서울과 평양을 오가는 방문행사가 자리를 잡아가고 있다. 2001년 8월 평양의 '평화와 통일을 위한 8.15민족대회'를 시작으로 각 종단별 대표가 모두 참여하는 교류가 이루어졌으며, 2002년 10월에는 천도교와 대종교 등 민족종교를 중심으로 남과 북 해외동포들이 참가한 개천절 기념 민족공동행사가 분단 이후 처음으로 개최되었다. 2003년 3.1절 행사에는 북한의 개신교, 불교, 천주교, 천도교 대표 각 15명으로 구성된 총 60명의 종교인이 서울에 와서 분단 후 처음으로 공동행사를 거행했다. 2004년 6월 인천에서 개최된 '6·15 우리민족대회'에도 북한 종교인이 참가하여 남북종교인이 회동했다. 이처럼 정상회담 이후 종교계의 통일운동은 3.1절 ⇒ 6·15(남북공동선언) ⇒ 8.15(광복절) ⇒ 10.3(개천절) 등 4대 민족적 기념일에 남북종교인들이 교류하는 형태로 정착되는 추세이다.

2007년 5월에는 국내 7대 종단 대표자 모임인 한국종교인평화회의(KCRP)가 북한을 방문하여 남북종교인들의 왕래 촉진 및 다양한 협력사업을 개발해 추진하기로 합의했다. 한국종교인평화회의의 종교 대표자 40여명은 북한 종교단체 협의체인 조선종교인협의회(KCR)와의 교류 10주년을 맞아 2007년 5월 5일~8일 민족종교, 가톨릭, 개신교, 불교 등 각 종단별로 나누어 단군릉, 장충성당, 칠골교회, 광법사 등을 방문, 기념모임을 갖고 남북종교간 협력을 논의했다.

남북한간의 종교교류는 다른 어떤 분야보다도 오랜 경험을 갖고 있고 남북관계가 경색된 시기에도 해외 종교인들의 네트워크를 통해 지속적으로 전개되었다. 사회주의 체제하에서 북한의 종교는 극도로 위축되었고 분단 초기에 남북종교인의 대립은 심각했다. 그러나 1989년 이후 남한의 거의 모든 종교들이 북한종교와 교류를 하고 있으며, 인적·물적 협력관계는 지난 20여년 동안 유례없이 강화되었다. 제3국에서의 접촉으로 시작하여 종교지도자들의 직접 방북으로 전환되었고 교류 경험을 축적함으로써 북한체제의 특수성과 종교의 존재양식에 대해서도 이해도를 높일 수 있었다.

나. 주요 행위주체와 역할

(1) 국내차원

남북 종교교류를 추진하는 기관 가운데 가장 대표적인 기구는 범종단 종교협의의 모임인 「한국종교지도자협의회」다. 「한국종교지도자협의회」는 불교, 개신교, 천주교, 천도교, 유교, 원불교, 민족종교 등 7대 종단 지도자들이 1997년 결성한 협의기구로 남북 종교교류뿐 아니라 국내 각 종교간의 교류와 화합에도 중요한 역할을 담당하고 있다. 또한 한국종교인평화회의(KCRP)는 1997년 이후 격년제로 중국 베이징에서 ‘남북종교인평화모임’을 주도하고 있으며, 2003년 ‘3.1민족행사’를 주관하면서 종교계 통일운동에서 주도권을 행사하고 있다. 2003년 6월에는 남북종교교류에서 중복되는 사업을 조정하고 종교계의 통합적인 남북교류를 추진하기 위해 「남북종교교류추진협의회」가 설립되었다.

범종단 연합기구와는 별도로 불교, 개신교, 천주교, 천도교, 원불교 등 각 종단별로 남북간 종교교류를 활발히 추진해 왔다. 북한과 1986년부터 교류를 시작한 개신교계는 「한국기독교교회협의회」가 중심점이 되어 북한의 「조선그리스도교연맹」(이하 조그련) 대표들과 상호교류 및 한반도 평화통일운동을 전개해 왔다.²⁵ 또 남북나눔운동은 1993년부터 북한어린이 분유지원 등의 활동을 통해 북한 「조그련」과 교류를 지속하였으며, 1998년부터는 기독교대한감리회 서부연회, 예장통합과 예장합동 등 각 교단별로 북한과 독자적인 교류를 추진하고 있고, 「한국기독교총연합회」는 최근 활발한 교류를 시도하고 있다.²⁶

25- 「한국기독교교회협의회」(KNCC)는 1986년 북한 기독교와 처음 교류를 시작하였으며, 1988년 11월 제2차 글리온회의 이후 8.15 직전 주일을 ‘평화통일 공동기도주일’로 지키기로 합의하고 매년 공동기도문을 함께 작성하여 예배드리고 있다. 2004년 8월에는 「한국기독교총연합회」와 연합으로 ‘2004 평화통일 남북공동기도주일 연합예배’(04.8.15)를 드렸다. 2004년 3월에는 「독일개신교협의회」가 주최하는 “한반도 평화통일 과정에서의 교회의 역할”이라는 주제의 국제협의회에 참석하여 북한 대표단과 교류했고, 북한의 조그련과 금강산기도회(2005.5)를 가졌다.

26- 기독교대한감리회 서부연회는 1998년 5월 이후 평양신학원 재건축을 위해 수차례 방북하였으며, 장로교 통합교단의 재정지원으로 2003년 9월 평양신학원 건물을 완공하였다. 장로교 통합교단은 봉수교회의 개건사업을 지원했다. 2000년 4월에는 남한 목회자 7명이 평양 봉수교회와 칠골교회를 방문하여 부활절 공동예배를 드렸으며, 「조국통일기도동지협의회」는 부활절 연합예배(2001.3), ‘조국평화통일기원 금강산 남북기도회’(2002.5)를 개최하였다. 한기총은 지덕 대표회장 일행이 1998년

불교계 남북교류는 「한국불교종단협의회」의 「남북불교교류추진위원회」, 조계종 산하 「민족공동체추진본부」(이하 민주본), 「평불협」, 정토회가 앞장서고 있다. 1995년 6월 첫 방북한 「한국불교종단협의회」 산하 ‘민족화합불교추진위원회’는 2000년 6월 조계종 산하기구로 「민주본」을 창립했다.²⁷ 종단차원에서 통일기원법회를 비롯한 남북불교도합동법회, 초파일합동법회, 한강연등법회 초청 등 남북간 불교교류를 추진하였다.

천주교는 「주교회의 민족화해위원회」(북한선교위원회에서 99년 10월 명칭 변경)가 ‘민족의 화해와 일치를 위한 기도의 날’을 매년 실시하여 심포지움과 기도운동을 전개하며 남북교류를 주도하고 있다. 1995년 북한과 첫 만남을 가진 서울 대교구 민족화해위원회는 미국, 중국에서 「조선카톨릭협회」와 접촉을 계속하고 있다. 정의사제구현단과 베네딕트 수도원 등의 단체들도 천주교의 남북교류에 참여하고 있다.

천도교는 교단차원에서 결성한 「남북교류추진위원회」, 「동학민족통일회」 등의 조직이 북한 천도교와 통일기원대회, 통일관련 학술대회를 개최하는 등 남북교류를 이끌고 있다. 「남북교류추진위원회」는 1998년 8월 북경에서 동학혁명 전적지 남북공동조사와 남북한 천도교 공동사업 논의를 위한 상설협의기구를 만들기로 합의(99.8)했다. 또한 「동학민족통일회」는 2000년 10월 방북하여 남북한 천도교와 전위단체의 재건중흥 방안 및 그 실천적 과제에 대해 심도있는 의견을 교환하였다.²⁸ 천도교와 대종교, 원불교, 갯정

북한의 아태평화위원회의 초청으로 방북하여 수양관·교회 건립, 대북지원 등을 협의했으며, 2004년 9월에는 금강산평화통일기도회(2004.9)를 개최하였다.

²⁷ 「민주본」은 2000년 8.15 남북불교도 동시법회를 시작으로 매년 ‘남북불교도 8.15 동시법회’를 진행하고, 부처님 오신날 공동법회(2001.5)를 추진하며, 남북공동연등달기(2002.4, 신계사터), 한민족화합기도회(2003.3, 신계사터, 해금강), 금강산 신계사 대응보전 낙성식(2004.11) 등을 거행했다. 또 대한불교천태종은 영통사 복원을 위해 2003년 10월부터 기와와 나무 등을 지원했고, 대한불교조계종은 2004년 4월부터 「조선불교도연맹」과 금강산 신계사 복원을 위한 교류협력을 추진하고 있다. 「평불협」은 사리원 금강국수공장을 가동(98.4)하여 인근의 유치원, 각급학교, 병원 등에 공급하고 있으며, 「좋은 벗들」(99.5)은 북한주민 및 탈북자들에 대한 식량·의약품 지원에 힘쓰고 있고, JTS는 1997년부터 나진·선봉지역의 탁아소·유치원에 식량·비료 등을 지원하고 있다.

²⁸ 천도교 중앙총부는 2001년 6월 평양에서 남북천도교 대표자회의를 개최하고 동학사적지 공동조사, 개천절 남북공동행사 등 상호교류문제를 협의하였다. 2001년 9월 북한을 방문한 남한 천도교 중앙총부 김철 교령 일행은 ‘천일(天日)기념식’(1860년 4월 5일, 동학이 시작된 날)등 각종 기념식 공동개최, 북한내 천도교

유도, 태극도, 수운교, 증산법종교 등 14개 민족종교 교단으로 구성된 「한국 민족종교협의회」(1985년 설립)도 10.3민족행사에 참여하며 적극적인 종교 교류를 진행하고 있다.

(2) 남북관계 차원

남북종교교류에 참여하고 있는 북한의 종교단체는 「조선불교도연맹」(이하 조불련), 「조그련」, 「조선카톨릭협회」, 「조선천도교회중앙지도위원회」 등 4개이며, 가장 최근 결성된 「조선정교위원회」(02.9.25)는 아직 활동이 없다. 「조선종교인협의회」(89년 5월 결성)가 각 종교단체를 포괄하는 기구로 현재 카톨릭을 대표하는 장재언이 위원장직을 맡고 있다.

이들 종교단체는 외관상 독립단체로 되어 있으며 「조국통일민주주의전선」에 가입하여 활동하고 있다. 그러나 실제로는 조선노동당 통일전선부의 직접적인 지도와 통제를 받는다. 통일전선부는 노동당에서 대남전술을 전담하는 4개부서(사회문화연락부, 작전부, 대외정보조사부, 통전부) 중 하나로, 한국내의 정부를 제외한 모든 분야의 단체들과 이른바 통일전선을 구축하는 것을 과업으로 삼고 있다. 통전부에는 각 종교단체들을 전담하는 과(課)가 있다. 노동당의 외곽정당인 사회민주당이나 천도교청우당 등도 통전부에서 관장한다. 북한종교단체 종사자들은 대개 사회과학원, 주체과학원 출신들이거나 아니면 통전부에서 이동한 경우이다. 최근에는 김일성종합대학 역사학부 종교학과를 졸업한 종교전문가들이 각종 종교단체에 포진하기 시작했다.

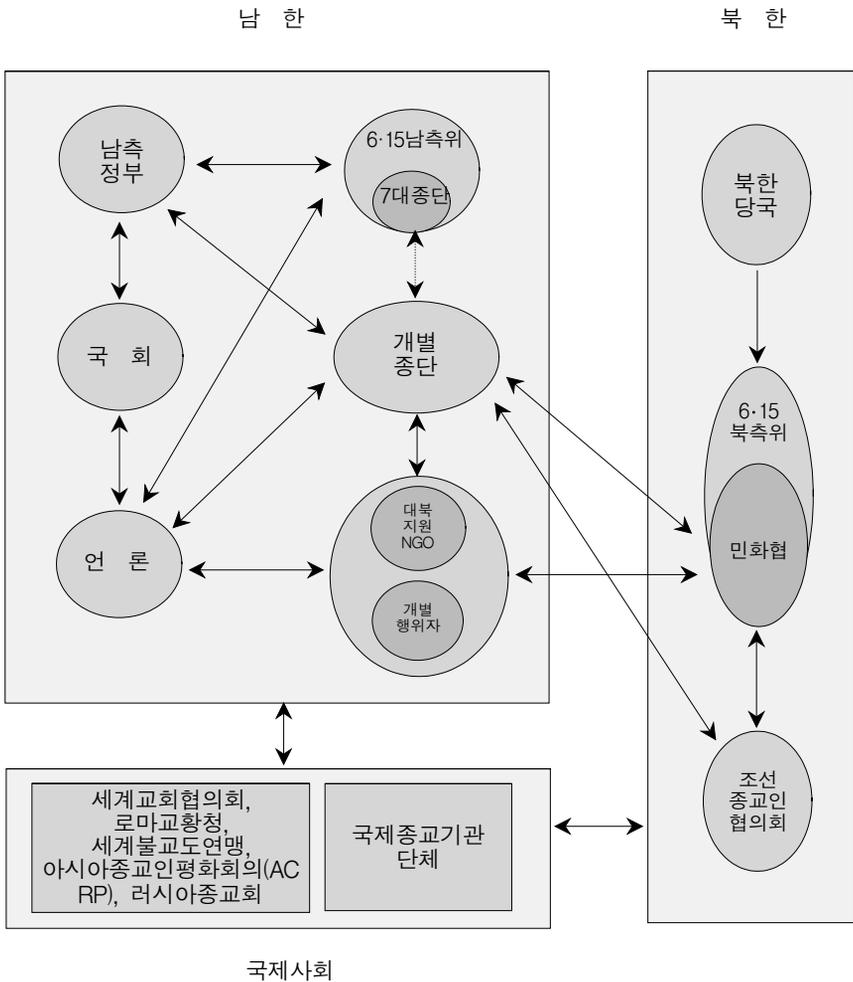
(3) 국제차원

국제차원에서 남북종교교류에 참여하고 있는 행위자는 「세계교회협의회」(WCC), 로마교황청, 러시아정교회, 「세계불교도연맹」, 「아시아종교인

교당 복원·보수, 남북한 천도교 역사 및 사적지 공동 발굴, 경전 공동출판 문제 등에 관해 논의하였다. 북한의 「단군민족통일협의회」의 초청으로 2002년 10월 3일에는 분단 이후 처음으로 남과 북 해외동포들이 참가한 개천절 기념 민족공동행사를 개최하였다. 2000년 8월 이산가족 교환방문단 대표로 유미영 위원장이 서울을 방문했으며, 2001년 6월과 8월 방북하여 합동시일식을 병행하는 등 조국의 평화통일을 촉진하기 위한 공동노력을 다짐했다.

평화회의』(ACRP) 등을 꼽을 수 있다. 로마교황청의 경우에는 전세계 카톨릭 신도를 통치하는 기구로서 북한 천주교는 카톨릭교회로 인정하지 않고 있다. 『세계교회협의회』와 『세계불교도연맹』은 남북한 종교기관과 동시에 교류하고 있어서 남북종교간 소통을 원활히하는 데 중요한 위치를 차지하고 있다. 『아시아종교인평화회의』는 남북한이 종교교류의 장으로서 적극적으로 활용하고 있으며, 러시아정교회는 북한과 활발한 교류를 진행하고 있다.

<그림 III-1> 남북종교교류 거버넌스 구성도



2. 거버넌스 실태분석과 평가

가. 정책단계별 실태분석

남북간에 진행되고 있는 종교교류의 과정을 정책단계별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 의제설정이 대부분 ‘통일’에 맞춰져 있으나 신앙의 내용과 선교 또는 포교에 관한 문제까지도 다루어지고 있다. 남북 종교인들의 모임에서는 언제나 ‘통일’이라는 주제가 다루어지는데 이 주제 하에 남한 및 해외종교인들과 통일전선을 구축하려는 북한의 정치적 활동이 이루어지고 있다. 특히 남북공동 민족행사에서는 종교교류임에도 불구하고 통일문제가 언제나 주요 이슈다. 개신교, 불교, 천주교, 천도교가 한 자리에 모이게 되니 공통적인 주제를 찾다보면 통일이라는 쪽으로 의제가 좁혀질 수밖에 없다. 때문에 매우 추상적이고 당위적인 통일이라는 주제를 설정하게 되고 민족의 화해와 통일을 위한 종교인의 역할에 대해 의견이 모아진다.

한편 남한 종교인의 관심은 주로 선교나 포교 등 교세확장에 쏠려있기 때문에 통일을 앞세운 북한의 정치적 의도를 묵인하면서 의제설정에 소극적으로나마 협력하고 있다. 이 경우 통일과 선교 또는 포교의 주제를 함께 묶어서 다루기도 하고, 대북 인도적 지원이라는 방식과 연계하여 의제를 설정하기도 한다. 1990년 9월부터 일본 도쿄에서 정례적으로 추진해 온 기독교 교류에서는 ‘통일과 선교’의 문제를 함께 논의하고 있다.²⁹ 이 회의는 그 동안의 남북종교교류가 ‘평화’와 ‘통일’이라는 담론에 머물러 있던 데서 ‘선교’라는 신앙적 담화를 공식적으로 사용했다는 면에서 의제설정에서 진일보한 사례로 평가된다.

둘째로, 정책분석 단계에 이르면 설정된 의제를 어떤 방법으로 다룰 것인가를 논의하고 문제점들을 따져 본다. 의제설정 단계에서 의제가 구체적으로 설정되지 않고 통일이라는 포괄적 주제로 정해지다보니 정책분석을 제

²⁹-1990년 9월 ‘조국의 평화통일과 선교에 관한 기독교 회의’(도쿄)가 시작된 후, 2차(91.7, 도쿄), 3차(92.10, 도쿄), 4차(94.5, 도쿄), 5차(96.6, 도쿄), 6차(98.10, 오사카), 7차(00.12, 후쿠오카), 8차(02.7, 도쿄)까지 이어져 남북한간 기독교 교류방안과 평화통일운동 및 선교에 대해 논의해 오고 있다. 북한교회의 시각에서 보면 선교라는 것은 워낙 제국주의적 침략의 방편으로 인식되어 온 터라 선교라는 어휘사용을 자제해 왔었다. 그러나 남북교회의 선교의 사명과 그리스도인의 역할이 평화와 통일이라는 데로 모아지면서 ‘선교’에 대한 반사적 거부감은 감소되었다.

대로 하지 못한다. 정책분석을 하기보다는 합의내용을 신속하게 발표함으로써 단체의 역량을 과시하는 언론플레이에 더 신경을 쓴다. 정책분석 단계에서는 설정된 의제를 다룰 경우 발생할 여러 문제점들을 예측해야 하는데, 이런 측면에서 객관적인 분석이 이루어지지 못하고 있다. 여러 사안들을 검토·분석하는 과정에서 남북간에 각 체제에 대한 이해가 아직도 부족하여 교류가 무산된 경우도 상당히 많았다. 교류에 대한 경험이 부족한 탓이기도 하지만 상대의 상황과 형편에 대한 이해없이 자기중심적으로 교류를 추진한 몰이해의 결과였다.³⁰

남북종교간 차이가 워낙 커서 신앙의 문제나 종교자체에 대한 내용을 어떤 방식으로 대화할 것인가를 잘 따져보아야 한다. 남북 분단으로 가장 달라진 영역이 바로 종교가 아닌가 싶다. 해방당시에 왕성하게 성장하던 불교, 기독교, 천도교 등 각 종교는 60여년이 지난 지금 북한에서는 유명무실한 상태로 침체된 반면, 남한에서는 종교의 흥수를 이룰만큼 종교인구와 종교활동에 있어서 왕성한 발전을 이룩했다. 정책분석 단계에서 남북간의 이러한 엄청난 차이를 고려하여 문제점들을 정확하게 예측하고 진단해야 한다.

셋째, 정책결정 단계에서는 행사와 프로그램의 여러 방법 가운데 가장 바람직한 대안을 선택하게 된다. 종교계는 남북교류의 역사가 비교적 오래되었고 북한과의 채널도 튼튼하여 공신력있는 기관과 그렇지 못한 기관의 차이가 뚜렷이 나타난다. 최종적인 정책결정을 내리는 정부의 관련 부처들은 종교계를 대표하는 공신력있는 기관들과 긴밀한 관계를 유지하고 있어서 정책결정에 별다른 마찰은 없다. 정부의 관심사항을 전달하여 주는 경우가 있으나 대개는 종교계의 자율적 판단에 맡긴다.

정책결정 단계에서 기존의 종교교류가 인도주의 대북지원과 연계되어 추진되었던 경험을 참고하여 물질적 지원을 포함한 형태의 사업 프로그램을 최종적으로 결정하게 된다. 지금까지 남북 종교교류는 인도주의적 차원의

30- 기독교계에서 2007년 9월에 추진한다고 발표했던 ‘평양부흥 100주년 기념행사’와 같은 의제들은 사전에 이러한 교류사업이 실현 가능한 것인가를 좀더 치밀하게 살펴볼지 못함으로써 결국 사업이 집행되지 못했다. 불교계에서 2007년 7월로 예정했던 ‘백두산천지 대법회’는 통일부와 추진위원회간의 연기배경에 대한 설명은 다르지만, 7월말에 있었던 북한 내 최고인민회의의 대의원 선거 등의 정치일정이 영향을 미쳤던 것으로 보이는 바, 이러한 문제들에 대한 면밀한 정책분석 과정이 필요하다.

대북지원을 중심으로 전개되고 있다. 북한의 극심한 식량난, 경제난으로 인한 인도주의적 대북지원이 종교계를 중심으로 실시되면서 남북 종교교류는 활성화되었다.³¹ ‘고난의 행군’을 전개하는 등 심각한 경제난에 처한 북한은 먹는 문제를 해결하기 위해 유엔과 미국을 포함한 국제사회에 식량, 의료지원을 요청하였고, 이에 호응한 많은 국내외 NGO 중 종교관련 NGO가 적극적인 지원을 제공함으로써 북한과의 종교적인 접촉이 대폭 늘어났다. 북한에 대한 남한의 인도주의적 대북지원활동은 특히 인간의 도덕성과 인도주의를 강조하는 종교계의 적극적인 지원활동과 맞물리면서 남북 종교교류의 프로그램을 구성하고 있다.

넷째, 정책집행 단계는 매우 불안정한 상태로 진행된다. 다른 분야와 비슷하게 종교교류도 남북이 사전에 치밀한 행사진행 프로그램을 논의하지 않고 개략적인 합의만 한 상태에서 행사를 추진하기 때문에 실제 행사를 진행하는 과정에서는 예기치 않은 문제들이 발생한다. 회의나 모임 진행방법을 즉석에서 논의하는 것이 관행처럼 되어 있어서 교류의 불안정 요인으로 작용한다. 그러나 종교교류에서는 과거의 오랜 경험을 바탕으로 한 종교인 개별 행위자가 상당한 지도력과 관리능력을 발휘함으로써 일반적으로 큰 무리없이 행사가 진행된다.

다섯째, 정책평가 단계는 행사의 성공여부를 판단하는 과정으로 이 분야가 가장 취약하다고 볼 수 있다. 우선 공식적인 평가는 통일부에 제출해야 하는 결과보고서 정도의 수준으로 이루어지는 것이 보통이다. 추진사업이나 행사에 대한 공식평가 회의는 거의 이루어지지 않고, 사업성패의 판단은 주로 비공식적 담론에 의존한다. 개별적으로 관련 소식지나 언론에 글을 쓴다든가 방송 인터뷰 등을 통해 이루어진다. 때문에 자료 및 경험의 축적이 제대로 이루어지지 않고, 언론·소식지 등에 실린 개별적 비공식 평가자료도 제대로 수집되지 않는 등 정책평가 작업은 매우 부실하다.

³¹ 북한은 종교교류를 남한으로부터의 지원물자 확보를 위한 수단으로 활용하고 있는 측면이 있다. 자연히 종교계의 대북지원은 민간단체의 대북인도적 지원과 유사한 형태로 전개되고 있다고 할 수 있다. 대북지원 품목은 옥수수, 감자, 우유 등 곡물과 구호품이 주류를 이루고 있으며, 이외에도 의약품, 의류, 농약, 농기구, 기계설비 등도 지원되고 있다. 북한측은 구호품과 식량지원을 넘어서 병원건설 지원, 식품가공공장 건설 지원, 복지관 건설 등 규모가 큰 지원을 요청하고 있다.

나. 평가지표별 실태분석

남북한은 그동안 종교교류를 통해 북한체제의 특수성을 이해하고 북한과의 종교적 협력의 가능성과 방법에 있어서 보다 합리적이고 장기적인 안목을 갖출 수 있었다. 또한 종교교류를 통해 남북한간에 문화적 동질성 향상과 평화적 통일 가능성 제고에 크게 기여하였다. 그러나 이러한 목적달성을 위해 참여한 남북한의 정부와 종교기관, 그리고 국제종교단체 등 관련 행위자들이 효율적 거버넌스 체제를 유지하고 있는가 라는 관점에서 보면 평가가 조금 달라진다.

우선, 종교교류의 자율성은 매우 높다. 남북공동 민족행사의 종교분과 경우를 보더라도 남북의 종교단체 행위자가 정부의 간섭없이 교류를 주선하고 진행해 나간다. 북한의 종교가 정부의 통제를 받고 있다는 사실을 제외하면 대북접촉과 연락이라는 측면에서 남한 종교단체는 정부의 중재에 의존하지 않고 독자적인 채널을 통해 북한과 연락을 하고 있다. 이러한 대북접촉에서 자율성을 확보할 수 있는 이유는 종교교류의 행위자들이 대부분 북한과 활발한 접촉과 교류를 하고 있는 대북지원 NGO활동을 겸하고 있기 때문이다.

재정적 측면에서도 종교교류는 높은 자율성을 확보하고 있다. 종교계는 신도들의 헌금과 시주를 배경으로 하고 있어서 자체적으로 북한지원과 교류를 위한 재정을 확보하고 자체 결정으로 집행한다. 종교교류의 행위자들은 정부의 남북교류협력기금의 지원을 거의 받지 않고 있다. 그 이유는 물론 정부가 어느 특정 종교에 협력기금을 지원했을 경우 타종교로부터 제기될 반발을 크게 우려하여 기금지원에 신중을 기하고 있기 때문이기도 하다.

둘째, 전문성의 측면에서는 개별 행위자의 전문성은 높지만 그 전문성이 체계화되어 있지는 않다는 점이 문제다. 전문성의 핵심요소는 정책개발과 사업수행 능력이다. 정책개발을 위해서는 기존의 교류경험을 자료로 축적하고 개발해야 하는데 이러한 작업이 제대로 이루어지지 않고 있다. 축적된 자료가 없으므로 원론적 차원의 교류 이외에는 실효성있는 정책개발을 해 내지 못한다. 통일이라는 원론적 차원의 주제를 넘어서 종교 본연의 주제까지 논의할 수 있는 연구와 분석 작업은 미흡하다. 반면, 사업수행 능력에 있어서는 상당한 노하우를 갖고 있다. 남북교류를 위해서는 남북관계에 대

한 이해, 대북협상과 집행 능력을 필요로 한다. 예외적인 경우는 있지만 자비와 사랑을 추구하는 종교단체의 속성상 상대의 형편을 파악하고 이해함으로써 북한과 좋은 관계를 유지하는 사업수행 능력은 뛰어나다.

셋째, 참여성의 기준으로 보면 각 단체별로 비교적 많은 단체가 행위자로 참여하고 있고 그 활동도 활발한 편이다. 개신교는 진보와 보수를 각각 대표하는 「한국기독교교회협의회」와 「한국기독교총연합회」가 종교교류에 있어서 3~4년 전부터 연합하는 형태를 띠고 있어서 광범위한 참여가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 불교계는 「한국불교종단협의회」를 기구로 하여 조계종, 천태종을 비롯한 여러 불교종파를 포괄하고 있고 조계종 산하의 민주본을 중심으로 활동을 벌이고 있다. 천주교와 천도교는 단일조직을 갖추고 있으므로 참여성에 있어서 문제가 없다.

참여의 다른 측면으로는 종교교류가 상호성에 기초하지 않고 남한측이 일방적으로 북한을 방문하고 지원하는 단계에 머물러 있다는 점이 문제다. 북한측 상대방인 「조불련」이나 「조그련」, 「조선카톨릭협회」, 「조선천도교중앙위원회」는 2003년 3.1절 행사 때 처음으로 남한을 방문하였다. 물론 민족공동행사에 하나의 분과로는 6·15행사나 8.1행사 때 방문을 하지만 종교행사로써 남한을 방문한 것은 2003년 3.1절 방문이 처음이자 마지막 교류다. 남북의 종교교류라고 하지만 인적 왕래에 있어서 남한측 성직자가 일방적으로 북한을 방문하고 북한측 종교인은 남한을 방문하지 않는 현 상황은 참여성의 기준으로 볼 때 정상적이라고 볼 수 없다.

넷째, 네트워크는 종교교류에서 가장 문제시되는 부분이다. 거버넌스가 제대로 이루어지기 위해서는 교류에 참여하는 모든 행위자들이 거버넌스에서 소외되지 않고 적절한 통제와 조정의 네트워크에 망라되어야 한다. 그래야만 낭비와 소모적인 경쟁을 없애고 효율성을 높일 수 있다. 그러나 남북간 종교교류는 다양한 종교단체들에 의해 여러 통로를 통해 이루어지고 있기 때문에 종교단체들간의 소모적인 경쟁이 문제가 되고 있다.³² 다원주의 민

32_ 남한측 행위자들의 네트워크가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 북한 종교계는 「조선불교도연맹」이나 「조선그리스도교연맹」으로 조직이 단일화되어 있어 나타나는 문제점이 있다. 하나는 「조불련」이나 「조그련」, 「천주교협회」 등이 남한종교계의 대북 지원단체들간에 경쟁을 시킴으로써 최대한의 이익을 취하려 시도할 수 있다는 점이다. 이로 인해 남한 종교단체들간에 화합이 손상될 수 있고 대북 교류협력 사업의 효과가 떨어질 수 있다. 다른 하나는 남한 종교단체들이 같은 성격의

주사회에서 종교현실도 다원화되어 있는 것은 자연스러운 일이지만, 대북 선교의 교두보를 구축하려는 의욕이 지나쳐 가시적 성과에 집착하는 교파 주의적 분열상도 나타나고 있다. 북한은 모든 종교단체들이 「조평통」과 「조선종교인협의회」와 긴밀한 유대관계를 갖고 단일화된 목소리를 내면서 대남교류에 임하고 있다. 이같은 상황에서 남한의 여러 종교단체들이 다양한 방법으로 교류를 추진할 경우 어떻게 보조를 맞추고 상호협조를 할 수 있는가 하는 문제가 제기된다.

남북종교교류 행위자들의 참여는 비교적 활발하게 이루어지고 일정한 범위 안에서는 종교라는 거대조직을 기반으로 하여 네트워크도 작동하고 있다. 그러나 단일조직으로 되어 있는 천주교와 천도교를 논외로 하면, 기독교와 불교의 경우에는 네트워크에 포함되지 않은 행위자들이 상당히 많다. 개신교가 형식상 「한국기독교교회협의회」와 「한국기독교총연합회」가 연합전선을 형성하고 있으나 각 교단별로 독립적인 활동을 벌이고 있기 때문에 이러한 모든 개별 행위자를 네트워킹하기는 어렵다. 불교도 남북공동법회와 공동기도회, 사찰복원지원 등을 위주로 하는 조계종과 민주본, 인도적 대북지원에 깊이 관여하고 있는 「평불협」, 탈북자 지원을 중심으로 하는 「좋은 벗들」이 각각 독립적인 활동을 벌이고 있다. 형식상 각 단체가 상위 기구에 소속되어 있는 것으로 되어 있지만 실제 작동하는 체계는 개별적이며 독립적인 성격이 강하다.

네트워크라든 측면에서 또 다른 문제점은 기독교와 불교, 천주교, 천도교 등 각 종단간에 연결과 소통이 제대로 이루어지지 않는다는 것이다. 「한국종교지도자협의회」와 「한국종교인평화회의」 같은 범종단연합체가 존재하고 있으나 이 기구의 연결망에 포함되어 있는 종교기관과 단체는 많지 않다. 민족행사에 참여하는 이른바 ‘7대종단’과 개별적 행위자로 활동하는 종교단체들간의 소통문제는 매우 심각하다. 범종단조직에는 소수의 인사들만이 참여하기 때문에 종교계 내에서 실제적인 지지는 받지 못한다. 반면, 천도교와 대종교, 원불교 등 14개 민족종교를 포괄하는 「한국민족종교협의회」는

사업에 2중, 3중으로 참여함으로써 혼선이 유발될 수 있다는 점이다. 예를 들어, 민족공동체추진본부와 현대아산간의 금강산 신계사 복원사업이, 「평불협」과 금강산관광그룹간의 금강산 문화재 복원사업이 사전조율없이 동시에 추진되는 중복 현상이 발생했다.

북한의 천도교와 교류하는 데 국내 행위자들간 유기적 네트워크를 형성하고 있다. 이러한 범종단조직체들은 범종단으로 구성된 북한의 『조선종교인협회』를 상대하기에 가장 적합한 조직이지만, 국내의 다양한 행위자들간 연결과 소통을 독려하는 기능은 미흡하다. 전반적으로 볼 때 교류를 수행하는 모든 행위자가 네트워크로 서로 연결되어 있지 못한 것이 남북종교교류 거버넌스의 심각한 문제점이라고 볼 수 있다

다섯째, 분권화의 측면에서는 각 종단별로 조직의 특성이 다르기 때문에 한마디로 평가하기 곤란하지만, 대체적으로 참여 단체들의 기능과 역할은 분화되어 있지 않은 것 같다. 불교와 개신교는 가장 유력한 행위자를 중심으로 대북채널과 권한이 중앙으로 집중되어 있으며 교단별로도 본부중심으로 참여와 정책결정이 이루어지고 있다. 천주교는 주교회의 민족화해위원회가 주도적 행위자로 활동하면서 서울, 춘천 등 각 지역별 교구로부터 체계적인 지원을 받는 시스템으로 되어 있다. 천도교는 『민족종교협의회』를 구성하고 있는데, 여기에서 활동하는 각 종단은 분권화되어 있다기보다는 개별적이다. 남북 종교교류의 네트워크가 지역별, 종단별로 분산된 형태를 띠고 있지만 역할과 기능의 분담이라는 측면에서 분권화가 제대로 이루어지지 않은 것으로 보인다.

여섯째, 효과·효율성의 측면에서 남북 종교교류의 거버넌스를 평가하자면 다양한 행위자들의 요구를 조정하고 참여자들을 네트워크하는 면에서는 효과적이지 않다. 전문성의 확보나 분권화 노력도 미흡하다. 거버넌스의 효과와 효율성을 단순투입과 산출이라는 측면에서 보면 행위자들간의 참여와 의견조정, 통합된 정책집행 등 많은 문제점이 존재한다. 그러나 효과와 효율성을 방법과 과정의 측면에 지나치게 초점을 맞추는 거버넌스의 시각이 아니라, 북한 내 종교활동이 제한되어 있는 어려운 상황에서도 남북화해와 민족동질성 회복을 위해 기여한 측면에서 본다면 상당한 교류의 효과를 거두었다고 볼 수 있다. 고도의 자율성을 바탕으로 통일공동 기도회와 법회 등을 통해 남북간의 신뢰증진과 화해도모에 지대한 기여를 하였음은 높이 평가되어야 할 것이다.

3. 거버넌스 활성화 방안

위에서 살펴본 바와 같이 양적인 측면에서 남북간 종교교류는 지속적으로 성장했고 남북간 신뢰형성과 민족화해를 도모하는 데서 남다른 기여를 하였다. 그럼에도 불구하고 거버넌스라는 정책추진의 과정과 방법이라는 측면에서 보면 개선·보완해야 할 부분이 많다. 거버넌스 활성화는 기본적으로 앞에서 평가한 거버넌스의 단점을 보완하고 강점을 살리는 방향으로 나아가야 할 것이다.

가. 참여자간 조정·네트워크 기능 강화

남북 상호관계의 폭과 깊이가 커지면서 남북한의 통합을 운위할 수 있는 상황으로 발전했고, 이를 위해 보다 실질적인 노력의 필요성이 높아지고 있다. 꾸준히 진행된 국내외 종교교류와 남한 종교지도자들의 방북은 남북 관계를 안정적으로 유지하는 데 크게 기여하였으며, 민족의 통일과 통합의 가능성을 한층 높여주었다. 통일과정에서 종교와 종교인이 담당할 통합적 기능을 고려할 때 종교인들의 체제이해와 교류협력을 제도화하는 일은 민족통합에 있어서 더없이 중요하다고 하겠다. 남북정상회담과 더불어 새롭게 전개되고 있는 남북관계는 남북간의 화해협력 기반을 다짐과 동시에 통일사회를 향한 남북연합의 초석을 놓게 될 것이며, 이를 성공적으로 이끌어가기 위해 종교분야의 참여를 적극적으로 확대해야 한다.

나아가 참여자들 사이에 소통을 증대하는 네트워크 형성을 위해 노력해야 한다. 북한은 종교별로 단일한 단체에서 단일한 통로를 통해 남한의 교류대상을 선별하고 있다. 이런 점에서 남한 종교단체들간의 지나친 경쟁은 북한에 의해 정치적으로 이용될 가능성이 있다. 남북 종교교류 거버넌스를 개선하기 위해서는 남한 종교기관간의 지나친 경쟁을 지양하고 사전협의와 논의를 거쳐 유기적 연대와 협력을 바탕으로 추진해 나갈 수 있는 조정과 네트워크 기능을 강화해야 한다.

종교교류에 참여하는 국내 행위자들간의 네트워크를 활성화하기 위한 방법으로 남한 종교단체들간의 유기적인 정보교환 체계를 갖추는 일은 대단히 중요하다. 각 행위자들이 독자적으로 추진하는 사업 가운데 공개할 수 있는 부분에 한해서는 적극 정보를 공유하도록 정보교환을 촉진해야 한다.

또 인적 교류 확대와 종교교류의 지속성을 보장하기 위해 남북 종교교류를 체육, 학술, 문화교류 등과 병행하여 추진할 수 있도록 연결과 소통을 증진하는 방향으로 네트워크를 확대해야 한다.

한편, 북한과의 네트워크도 개선하는 방향으로 나가야 한다. 북한은 종교교류와 협력을 추진하는 데서도 종교기관이 아닌 다른 정치, 경제 관련 기관과 교류하는 경우도 있다. 남한에는 여러 종파가 있고 각 종단은 여러 교파로 나누어져 있기 때문에 종교교류 채널은 다양화될 수밖에 없다. 가능하다면 다원화된 각 교파들이 소외되지 않고 북한과 접촉·대화를 할 수 있도록 도모해야 한다. 현실적으로 각 종단 내에서 북한이 선호하는 교파와의 접촉을 확대하는 방식을 지원해야 할 것이다. 각 종단은 북한의 종교계와 파트너십을 유지하면서 북한과의 네트워크를 확대·강화해 나가야 한다.

나. 인적 교류 중심

남북한 종교교류의 가장 큰 특징은 통일과정에서 민족의 화합과 동질성 회복에 기여할 수 있는 가능성이 타 영역에 비해 훨씬 많다는 점이다. 사상과 이념갈등이 첨예화된 상황에서 종교교류의 정책결정 과정에서 인적 교류를 통한 인간적 이해에 비중을 두는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 일반적으로 종교교류와 문화교류는 이념논쟁이나 교리, 신학과 직결되는 까다로운 분야여서 교류협력을 제도화하기 어려운 분야이다. 물론 북한이 인적 교류의 확대를 꺼리고 있기 때문에 종교상징물과 같은 가시적 상품이라도 먼저 교환할 수밖에 없는 현 상황에서는 종교적 성과물을 먼저 교환하는 것도 필요할 것이다. 그러나 우선적으로 성직자, 신자, 학생 등의 인적 교류 중심으로 사람에 대한 이해가 선행되는 것이 바람직할 것이다.

인간적 신뢰구축을 정책추진의 원칙으로 삼는다면 의제설정에서도 인간적 신뢰를 보다 손쉽게 쌓을 수 있는 것을 선택하는 것이 필요하다. 종교교류는 워낙 이념적 갈등과 긴장이 큰 분야여서 종교의 내용을 단번에 교류하기 쉽지 않다. 따라서 인간적 이해에 중점을 둔 종교지도자들과 학생들의 만남을 정례화하는 일부터 시작해야 한다. ‘사람과의 사업’, ‘의리’를 중시하는 북한문화의 특성상 교류당사자들이 인간적 신뢰를 쌓는 것은 매우 중요하다. 각 분야별로 전문인들이 모임을 갖고 개인적 유대와 친분을 유지함으

로써 각 종교의 구체적 내용을 교류할 수 있는 준비를 갖추어 나가야 한다. 이러한 인적 만남의 정례화를 통해 상호이해를 높이며 인간적 신뢰를 바탕으로 점차적으로 교류협력을 심화시키는 방향으로 남북 종교교류를 추진해야 한다.

종교교류는 분단된 사회체제에서 파생되는 남북한간의 이질화 및 갈등을 해소함으로써 민족통합을 이루는 데 긍정적인 역할을 한다. 뿐만 아니라 통일사회에서 민족공동체로 의미있게 살아가는 데 필요한 삶의 가치 정립에 기여한다. 이러한 맥락에서 종교교류의 기본방향은 남북한의 종교현실에 대한 정확한 이해를 증진시키는 방향으로 추진되어야 한다. 남북한은 전체 종교인구와 규모면에서 큰 차이가 있다. 남한에는 북한인구만큼의 종교인구가 있고 다양한 반면, 북한의 종교현실은 남한과 비교할 수 없을 정도로 열악한 형편이다. 남북한 종교교류는 남북간의 객관적인 종교현실을 충분히 이해함으로써 동질성을 제고하는 데 목표를 두어야 할 것이다.

다. 종교적 순수성과 정치적 색채의 조화

남북한은 종교교류와 같은 교류시에는 정치적인 사안을 다루지 않기로 합의했음에도 불구하고 북한은 항상 통일을 내세운 정치적 주장을 거론하기 때문에 교류가 제한되거나 무산되는 일이 빈번하다. 지금까지의 남북한 종교교류는 대북 인도적 지원과 8·15, 6·15 기념 공동집회 등 정치적 사안에 치중되어 왔던 것이 사실이다. 불교기념일과 기독교기념일에도 북측 종교계 지도자들의 법어나 발언에는 정치색이 짙게 풍기는 경우가 많았다. 실질적 통합단계에서는 이러한 정치색을 초월해서 순수한 민간교류, 종교교류 본연의 자세를 회복해 나가는 것이 중요함은 두말할 필요도 없다. 물론 민간 종교교류가 북·미 관계와 남북대화 등 정치적 요인에 의해 크게 영향받는 사실을 부인할 수는 없다. 이런 점에서 정치, 외교적 사안들은 종교 교류협력의 범위와 속도를 규율하는 고정변수임에 틀림없다.

하지만 종교 교류협력이 정치적 영향을 받는다고 해서 그 자체가 정치성을 띠는 것은 바람직하지 않다. 종교 본연의 자세에 충실할 때 진정한 종교 교류가 가능할 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 통일에 대한 논의를 하더라도 종교적 행사의 일환으로 진행하는 것이 바람직할 것이

다.³³ 즉 정치적 통일논의를 종교적 신앙으로 승화되고 신학적으로 제고된 통일논의로 이끌어 감으로써 비정치적 종교교류가 정착될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

북한의 종교단체는 대남 선전선동활동에 동원되는 경우가 많았으며, 남한 종교기관도 북한과의 교류를 의욕적으로 추진하려는 과정에서 정치에 대한 종교의 종속 경향은 매우 뚜렷하였다. 특히 북한의 종교단체는 북한의 통일정책을 지지하고 한국의 정치, 사회문제를 비난하는 태도를 취하였다. 종교의 체제 순응적인 특징이 북한종교에서만 보이는 것은 아니다. 남한의 종교제도 분단상태에서 반공을 국시로 삼는 정부의 정책에 순응하여 왔다. 남한 종교계 일부의 통일운동이 상당히 정치성을 띄고 있는 것은 현재도 마찬가지다. 남북한간 체제의 상이성을 극복하지 못한 상태에서 종교의 만남은 태생적인 한계를 지닐 수밖에 없다. 정치적인 벽을 넘어설 수 없기 때문이다. 일부 종교인들은 정치적인 벽을 허물기 위해서 정치적 사안의 해결을 요구하기도 한다. 이러한 상황에서 정치와 종교의 긴장을 균형있게 조정하며 관리해 나가는 거버넌스가 필요하다. 종교교류가 통일운동으로 치우쳐 정치적이라는 비난을 받지 않으면서도 통일지향적인 종교교류를 추진할 수 있도록 조정하고 관리해 나가는 지도력이 필요하다.

또한 남한의 종교인들이 통일에 대해 북한종교인들과 논의하고 어떤 합의된 결론에 도달한다 하더라도 그것이 민간차원의 견해 중 일부라는 것을 분명히 해야 한다. 북한은 정부의 통일방안과 민간단체의 통일방안이 구별되지 않지만 우리는 다양한 통일논의와 방안이 민간차원에서 제시될 수 있다는 점을 밝힐 필요가 있다고 본다. 따라서 종교교류를 통해 남한사회의 다원성을 북한에 전달하고 남한의 종교적 다원성을 이해시킴으로써 민주주의적 협력과 교류의 기틀을 마련해 나가야 할 것이다.

라. 정책추진의 전문성 강화

종교교류에 있어서 민족주의적 접근과 북한의 통일정책 등에 대한 전문적 지식이 필요하다. 대북교류에 전문성과 경험을 갖춘 단체나 개인이 지속

33-유성민, 『남북한 사회문화교류에 관한 연구: 종교교류를 중심으로』 (서울: 현대사회연구소, 1994), pp. 61-62.

적으로 교류를 담당함으로써 종교교류의 전문성을 강화해 나가야 한다. 종교교류를 하는 과정에서 전문성을 필요로 하는 부분은 많다. 예컨대, 북한이 종교를 민족주의적 관점에서 해석하고 접근하고 있기 때문에 남한의 종교인들은 종교와 민족주의와의 관계를 정리함으로써 북한의 주장에 대비해야 한다. 북한은 평양에 단군릉을 만들고 민족주의적 입장에서 정통성을 주장하고 있는데, 종교의 입장이 서로 다르다 하더라도 민족문제로서의 단군릉에 관해서는 일정한 해석과 평가를 내리며 각 종교의 입장을 북한에 명확히 전달할 필요가 있다.

또한 ‘우리민족끼리’와 같은 민족주의 노선을 종교교류의 전제조건으로 천명할 경우 국제화, 세계화 시대에는 미국, 중국 등과의 국제협력을 바탕으로 통일을 준비해야 한다는 입장을 밝혀야 할 것이다. 나아가 남북한 종교인들은 남북연합이나 연방제와 같은 통일의 제도적 과정에 대해서도 전문성을 갖추면서 교류를 추진해 나가야 한다. 2007 남북정상회담에서 논의한대로 남북관계를 발전시키기 위한 사회 각 분야의 접촉과 대화를 증진함으로써 남북연합단계에 진입할 수 있다는 청사진을 갖고 종교교류를 추진해야 한다.

또한 보다 적극적으로 각 종교의 민족주의적 특성과 애국주의 요소들을 활용하여 교류협력을 제도화해 나가야 할 것이다. 이런 점에서 남북한은 특히 불교나 민족종교를 활용할 수 있을 것이다. 북한 당국은 북한 지역의 사찰과 불교 문화재를 민족의 문화유산이라는 명분으로 유지·복원하면서 민족의 주체성과 자긍심을 높이는 수단으로 활용하고 있다.³⁴ 기독교나 천주교 등 다른 종교에서도 각 종교의 민족주의적 특성과 애국적 요소를 발굴하여 적극 홍보함으로써 남북 종교교류 협력을 강화해 나가면 좋을 것이다. 이런 정책과 전략을 만들어 낼 수 있는 전문가를 확보하고 이러한 전문성을 바탕으로 정책을 추진할 수 있는 전문기구를 갖추어야 한다.

34_ 주요 사찰을 국제적 명승지로 부각시켜서 경제적, 문화적 부가가치를 얻으려 한다. 지난 1976년에 복원된 묘향산 보현사는 1980년부터 외국 귀빈들의 주요 방문지가 되어 있다. 또 나라가 어려울 때 승려들이 무장투쟁을 전개하는 호국불교의 전통을 북한의 체제유지에 이용하고 있으며, 특히 임진왜란 당시 왜병에 맞서 싸운 서산, 사명 등 승병들과 일제시대에 독립운동을 한 한용운 스님을 ‘애국승려’로 칭하고, 그런 승려를 배출한 불교를 ‘애국종교’라고 부르고 있다. 신법타 스님과의 인터뷰, 2002년 6월 26일.

전문기구는 북한문제와 통일문제에 대한 학술적 연구 및 이해 증진을 추진하여야 한다. 일차적으로 남북 종교 교류협력을 추진하는 각 주체간에 정보교류를 활성화하고 각 종단 내지 대북협력창구별로 갖고 있는 연구소의 활동을 강화하며 연구소간 협력을 통해 종교계의 공통적인 대북 협력입장과 정책방안을 개발하여야 한다. 각 종단 산하의 남북교류위원회의 연구기능을 강화하고 통일 관련 종교계 전문가들의 신상과 전문영역을 데이터베이스로 만들어 필요시 이들을 적재적소에 활용할 수 있도록 지원하여야 한다.

마. 의제설정의 다변화·체계화

남북 종교교류의 거버넌스를 활성화하기 위해 종교교류의 의제를 다변화·체계화할 필요가 있다. 지금까지 종교간 교류는 주로 남한 종교인들의 방북으로 이루어졌고 북한 종교인들의 남한방문은 2003년 3.1절행사가 유일하다. 이러한 불균형적인 남북교류를 개선하기 위해서는 부처님오신날, 부활절 등 주요 종교 행사에 북한 종교인들을 남한에 초청함으로써 남북 종교인간 왕래를 적극 시도해야 한다. 또한 3.1절과 6.25, 광복절 등 국가절기에 남북이 공동으로 종교행사를 거행하는 방안을 추진하는 것도 효과적이다. 불교의 석탄일, 기독교의 부활절, 성탄절, 민족종교의 단오절, 개천절 등의 행사에 남북이 공동으로 합동법회 또는 연합예배를 드리는 사업을 추진할 수 있다.

또한 성경이나 불상 등 경전, 종교상징물, 종교서적, 종교문화재의 교류를 추진하는 것도 필요하다. 김일성대학의 종교학과에 기독교관련 서적이 증정된 바 있고 『조불련』을 통해 불상이 전달되기도 했다. 앞으로 각 종단별로 다양하고 깊이있는 종교문헌과 문화재 교류 사업이 이루어져야 할 것이다. 종교교류를 통해 남한사회의 다원성을 북한에 전달하고 남한의 종교적 다원성을 이해시킴으로써 민주주의적 협력과 교류의 기틀을 마련해 나가야 할 것이다.

또한 지나간 분단역사의 과오를 청산하고 상처를 치유하기 위해서 사상과 교리 차원에서 종교적인 화해와 용서를 구할 수 있는 구체적인 프로그램 개발이 필요하다. 민족화해와 평화통일을 위한 범종단 합동집회를 정례화

하고 각종 행사를 개최하는 방안을 고려할 수 있다. 구체적인 예로서, 범종단 차원에서나 혹은 각 종파별로 함께 참여하는 가칭 ‘민족화해와 평화통일을 위한 종교 한마당’ 같은 것을 서울이나 평양에서 개최할 수 있을 것이다. 이러한 합동행사는 남북한 종교인들의 공동체의식을 향상시킬 수 있도록 계획되어야 한다.

각 종교별로 과거의 종교건물을 복원하는 사업을 북한 종교당국과 공동으로 추진하는 작업은 가장 성사 가능성이 높은 교류의제다. 북한은 헌법 제68조에 종교의 자유를 ‘종교시설건축’으로 명시하고 있다. 이런 점에서 불교사원을 복원하고 교회와 성당을 복구하는 데 남북한 종교기관이 협력하는 사업은 실현성이 높다. 현재 남북한이 복원에 관심을 보이고 있는 사찰로는 금강산의 신계사와 장안사, 개성의 영통사, 안변의 석왕사 등이다.³⁵ 문화관광부가 주도하는 정부측 지원은 민족문화 관리 차원에서, 불교계는 종교유산 보존 차원에서, 학계는 문화와 역사 연구 및 자료보존 차원에서 정부와 불교계 및 학계가 병행 지원하는 형식을 취할 수 있을 것이다. 사찰복원은 불교의 전통적 문화적 가치를 계승하고 남북이 하나임을 깨닫게 하며 불교도로서의 신앙심을 회복하는 귀중한 사업이다. 문화재 복원사업은 남과 북의 문화와 역사 공동체를 형성하는 열쇠이기도 하다.

나아가 불교, 기독교, 전통종교 등 각 종교의 성직자가 되고자 하는 학생들간의 교류를 정례화하는 프로그램도 실시할 필요가 있다. 평양신학원 및 김일성대 종교학과의 교수와 학생들을 대상으로 하여 남한의 여러 종교교육기관과 종교단체가 공동으로 학술교류를 추진하는 것도 좋을 것이다. 또한 남북한의 종교교류를 종교행사나 대북 지원에만 국한시키지 말고 체육, 학술, 문화교류, 역사교육 등과 병행하여 추진해야 한다. 이를 통해 인적 교류의 확대와 종교교류의 지속성을 확보하는 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

바. 국제 네트워크의 활용

남북 종교교류의 거버넌스를 활성화하기 위해 국제 네트워크를 적극 활

35_ 김선관, “진각종 대북 교류 현황과 향후 계획,” 『종교 대북협력의 현황과 과제』(민주평화통일자문회의 종교분과위원회 제47차 회의, 2002년 4월 25일), p. 23.

용하는 정책을 다각도로 추진해야 한다. 2007 남북정상회담에서도 사회문화 분야의 교류로서 종교는 언급되지 않았다. 아직 북한의 종교상황이 남한과 교류를 추진할 만큼 자유롭지 못하다. 종교계는 보다 더 긴밀한 국제적 연대를 모색할 필요가 있으며, 특히 미국과 러시아 및 중국 현지 종교인들과의 협력활동 강화가 요구된다.

중국과 러시아, 동남아시아의 네트워크를 활용하여 남북한 종교인들이 북한 종교에 대한 간접적인 정보교환을 실시하는 방법도 좋을 것이다. 중국과 북한, 남한이 함께 종교대화를 하는 것은 어렵겠지만, 중국의 종교기관이 북한을 초청하여 교류를 하도록 지원함으로써 북한이 중국으로부터 배울 수 있는 기회를 제공하는 일은 필요하다. 러시아에는 2006년 8월 완공한 정교회 운영을 위해 이미 유학생을 파견하여 수확하게 하였다. 따라서 국내의 정교회 기관으로 하여금 북한의 정교회가 러시아와 교류할 수 있도록 지원해야 한다.

또한 북한은 종종 종교를 대외관계 개선의 수단으로 활용해 왔다. 특히 미국과의 관계개선을 위해 기독교 인사들을 파견하고 종교간 대화를 하기도 하였다. 1990년대 초 미국과의 관계개선을 위해 종교가 전위조직으로 활용되면서 종교문제를 진지하게 다룬 경우도 있다. ‘기독교와 주체사상의 대화’라는 토론회에서는 주체사상의 입장에서 종교와 기독교를 재해석하는 내용이 다루어지기도 했다. 이런 점에서 미국의 종교기관을 네트워크로 활용하여 함께 교류하는 사업을 추진해 볼 수도 있다.

불교와 기독교, 천주교 등 국제적인 네트워크를 갖춘 종단에서는 북한의 종교인들을 국제종교행사에 적극적으로 초청하여 남북이 함께 접촉하고 대화할 수 있도록 국제 네트워크를 적극 활용하여야 한다. 북한이 부담을 덜 느끼면서 남한 종교단체와 교류할 수 있도록 하려면 제3국으로의 초청교류를 적극 추진해 볼 필요가 있다. 종교교류의 효율성을 높이기 위해서는 남북 종교기관의 양자적 관계를 국제적 다자간 협력관계로 확대할 필요가 있으며, 이를 위해서는 정보제공과 외교접촉 등에서 정부의 정책적 지원과 협력이 필요하다.

사. 북한 종교단체의 적극적 참여 유도

(1) 북한의 종교적 입지 고려한 교류 추진

남북종교의 실질적인 교류와 활성화를 위해서는 북한 종교단체들이 북한 사회에서 차지하는 열악한 위상을 충분히 이해해야 한다. 북한 종교인들의 정치적 활동에 대해서는 그들 체제의 한 특성으로 이해하고 비판을 자제하는 것이 바람직하다. 아울러 정치적 혹은 경제적 주장이나 요구를 어느 정도 수용해서 그들이 북한체제 내에서 차지하는 위상을 높여줄 필요가 있다.

불교의 경우, 북한의 파트너인 「조불련」의 위상을 강화하는 방향으로 제도화를 추진한다. 북한의 불교가 사회적으로 인정받기 위해서는 남북교류와 협력의 파트너로서 다른 어떤 정치, 행정 기관보다 「조불련」의 위상을 강화해야 할 필요성이 크다. 개신교와 천주교도 마찬가지이다. 「조그련」이나 「조선카톨릭협회」를 교류협력의 파트너로 하여 지속적으로 대화와 협력을 추진해 나가야 한다. 「조불련」, 「조그련」 등의 종교기관의 위상을 강화하는 현실적인 실천방안으로서 북한의 각 종교기관들이 다른 사회 기관에 대해 생색을 낼 수 있도록 그들에게 식량과 생필품을 전달하는 것도 좋을 것이다. 종교기관과의 협력을 제도화의 대원칙으로 설정하고 각종 접촉과 집회, 교류를 추진한다면 남북 종교교류의 실질적 폭이 크게 확대될 것이다.

또한 북한이 종교교류를 자본주의 퇴폐풍조 유입으로 매우 경계하고 있는 만큼, 가능한 한 있는 그대로의 모습을 자연스럽게 보여주며 북한문화를 부정적으로 자극하지 않도록 배려하여야 한다. 북한이 사회문화 교류에 대해 소극적인 입장을 취하고 있기 때문에 남한이 먼저 과감하게 북한의 제의를 수용하면서 접근하는 것이 바람직하다. 명칭문제나 언어사용 등 「명분」 있는 부분에서는 양보하는 것이 실현가능성을 높여줄 것이다.

또 북한의 자존심과 열등감을 자극하지 않도록 배려하고 특히, 경제적 우월성을 과시하지 말며 언론매체가 상업적이고 경쟁적인 보도를 지양하여야 한다. 북한은 마치 1960년대 우리 사회가 개발독재의 요구를 정당화할 때와 같은 상황과 절박함 속에 놓여 있다. 남과 북이 동시에 민족사를 관통하는 역사의식과 민족의식을 찾아낼 때 진정한 공존과 통일의 길이 열릴 것이다. 북한에서는 언론의 역할이 “김일성의 교시와 김정일의 방침을 해설 선전하고 옹호관철하는 한편 인민들의 정치사상적 통일과 단결을 강화하는

데 복무”하는 것으로 인식되고 있다. 따라서 북한사람들은 남한 언론의 ‘들춰내기식’ 보도가 교류협력, 나아가 통일을 저해한다고 생각하는 경향이 강하다. 이런 점을 감안하여 언론은 가급적 남북간 사안을 통일지향적으로 해석함으로써 남북간 교류협력이 증대되고 상호이해가 진전되도록 노력해야 할 것이다.

(2) 인도적 지원과 포교와의 신중한 연계

북한의 열악한 경제여건을 감안할 때, 이 단계에서 빼놓을 수 없는 것이 선교활동을 전제로 하지 않는 인도적 지원, 즉 지속적인 지원과 고통구제 프로그램을 가동하는 것이다. 북한 주민들이 겪고 있는 기아의 고통을 덜어주기 위해 종교인들이 앞장서서 물질적인 지원을 하게 되면 결과적으로 신앙운동의 싹을 틔우는 데도 기여하게 될 것이다. 대화의 상대인 북한 당국이 필요로 하는 물자를 지원하면서 대화를 하는 것과 아무런 지원도 없이 대화를 하는 것에는 큰 차이가 있을 것이다. 상대가 대화를 수용하는 자세가 달라지기 때문이다.

북한의 경제난을 감안할 때, 북한의 경제난이 어느 정도 해소될 때까지 종교계의 대북 교류협력은 순수한 종교적 교류보다 인도적 차원의 지원에 집중하는 것이 바람직하다. 북한이 경제사정으로 인해 경제적 지원을 요청하고 있고 북한체제가 변화하지 않는 한 순수한 종교적 교류는 사실상 어렵기 때문이다. 경제적 지원을 종교적 포교와 결부시켜서 인도적 지원이 포교의 대가라는 인식을 심어주는 것은 바람직하지 않다. 이는 북한의 주민들이 마음에도 없는 종교의 포교대상이 됨으로써 종교가 자신들을 이용하고 있다는 불신과 혐오감을 갖게 하는 부작용만 초래할 수 있다. 그러나 현실적으로 북한의 경제적 지원 필요성을 활용하는 교류를 추진해야 한다.

이런 맥락에서 구호활동이나 개발지원과 연계된 종교교류를 추진하는 것은 효과를 발휘할 것으로 보인다. 사회복지시설 건립, 기술교육을 위한 학교 설립, 병원과 의학대학 설립, 영농개발사업 등 다양한 지역개발 프로젝트 추진과 병행하는 종교교류를 고안해 볼 필요도 있다. 나아가 북한의 종교교육에 필요한 오디오, 비디오 시설을 제공하는 사업도 가능할 것이다. 남북교류가 진척되더라도 북한의 경제상황은 크게 호전될 가능성은 없다. 이렇게 볼 때 북한 내 종교의 신장을 위해서는 남한의 대규모 지원을 필요로 할

것이다. 따라서 종교활동과 종교시설 내에 필요한 각종 문헌과 설비들을 대대적으로 지원해 주는 방안을 강구해야 한다.

아. 범종교간 협의기구 구성

(1) 「민주평화통일자문회의」 종교분과위원회 활용

북한은 사회주의 체제의 성격상 종교활동을 전면적으로 허용하지 않고 있기 때문에 남북간에 활발한 종교교류가 성사되기는 어렵다. 북한 종교인들과 종교단체의 활동은 단일화되어 있고 대화의 통로도 종교별 혹은 종교단체별로 통일되어 있다. 반면, 남한은 각 종교별로 무수히 많은 종파와 교파, 종교단체들이 각각 북한의 단일한 단체들과 교류를 시도하고 있다. 북한은 종교별로 단일한 단체에서 단일한 통로를 통해 남한의 교류대상을 선별하고 있는 반면에, 남한 종교계의 대북교류는 종단별로, 개별적으로 그리고 선교차원에서 경쟁적으로 이루어지고 있다. 이런 현실에서는 북한의 입장대로 끌려갈 소지가 많으며, 이로 인해 자칫 종교계의 선의의 대북 지원과 교류협력 사업이 북한에 의해 정치적으로 이용될 가능성이 있다.

북한과 종교교류를 활성화하기 위해서는 적어도 종단별로는 여러 교단이나 교파, 혹은 단체들이 긴밀한 협조관계를 형성하여 일관된 태도로 교류에 임하는 것이 바람직하다. 나아가 갈라져 있는 기구들을 정부의 지원 하에 역사성, 정통성, 국제적인 관계 등을 고려하여 하나로 통합할 필요가 있다. 1993년 7월 「민족의 화해와 통일을 위한 종교인 협의회」가 결성되어 활동하고 있는 것은 고무적이지만 실질적 통합기구로서 기능하기에는 불충분하다. 효율적인 거버넌스를 위해서는 「민주평화통일자문회의」(이하 민주평통) 종교분과위원회의 역할을 강화해야 한다. 각 종단별로 협력체계를 구축하고 이를 바탕으로 범종단적, 초당파적 종교인 협의회가 내실있는 조직력을 갖추어 나갈 수 있도록 「민주평통」 종교분과위원회가 지원하고 유기적인 협력관계를 형성해 나가야 한다. 정부는 남북한간 사회문화적 민간교류 확대라는 차원에서 종교인들의 유기적 협력체계 구축을 적극 지원해야 할 것이다.

(2) 범종단 정보·정책 조정기능 강화

북한 종교교류 과정에서 예상되는 종교간 마찰을 조정하고 관리해야 한다. 남한의 천진암과 같이 불교와 천주교의 성지가 중복되는 경우 종교간에 심각한 갈등의 소지가 됨으로써 남북 종교교류의 본래 취지를 훼손할 수 있다는 점이 우려된다. 예상되는 종교간 갈등을 미연에 방지하기 위해서 종교간에 신뢰를 구축하고 분쟁을 해결할 수 있는 절차를 제도화하려는 노력을 기울이는 일은 지금부터 시작해야 할 당면문제이다. 특히 한국 내에서도 불교 사찰과 문화재 방화나 훼손 사건이 발생하는 등 종교간 갈등이 현실로 표출되고 있는 상황에서 유사한 문제가 남북간 교류협력의 와중에 발생하지 않으리라는 보장이 없다. 종교갈등을 미연에 방지하기 위해서는 종교단체들이 자기 종교만을 고집하고 타종교를 부인하는 배타적이고 비타협적인 태도를 없애는 자정노력이 필요하다. 종교의 본래 목적이 화합과 평화라는 아주 단순한 사실을 새삼 가슴속에 새기고 남북협력에 임해야 할 것이다.

또한 북한과의 교류협력 과정에서 축적된 각 종단의 경험이 범종교적으로 공유되지 않고 있는 것이 현실이다. 대북 종교교류에 대한 남한 종교단체들간의 지나친 경쟁을 통제할 수 있는 제도적 장치가 갖춰져 있지 않기 때문이다. 따라서 종교단체들간의 경쟁적 분위기를 누그러뜨리고, 정보를 공유하기 위해서 각 종교 내부는 물론 범종교간 협의체 혹은 정책조정기구를 만들어 종교간의 대화와 협력관계를 강화할 필요가 있다. 적어도 종단별로는 여러 교단이나 교파, 혹은 단체들이 긴밀한 협조관계를 형성하여 일관된 태도로 교류에 임하는 것이 바람직하다.

(3) 종단내 단일 연합기구 구성

남북한 종교교류를 효율적으로 추진하기 위해서는 우선 각 종단 자체적으로 제도적 정비를 해야 할 필요성이 크다. 한국 종교계의 대북 지원활동을 보면 각 단체들간에 조정과 조율이 안되는 문제점을 드러내고 있다. 이런 현상이 나타나는 큰 이유는 한국 종교 자체가 횡적 유대감이 부족하다는 고질적인 문제점을 안고 있기 때문이다. 이는 외부로 눈을 돌리기보다 내면을 성찰하며 깨달음을 추구하는 종교적 본성에 영향받은 측면도 있을 것이다. 종교내 교파간, 성직자들간, 그리고 성직자와 신도들간의 횡적 유대감이

부족함으로써 사소한 문제로 불화가 생기고 법정 소송 등 불미스런 사태로 비화되는 일이 많다. 이런 문제가 남북 종교교류협력에서도 나타날 것으로 우려된다. 북한이 『조불련』과 『조그련』 등으로 창구가 단일화되어 있는데 비해서 남한은 다양한 주체가 경쟁적으로 대북사업에 참여하고 있기 때문에 자칫하면 마찰이 빚어지고 실패가 뒤따를 수 있기 때문이다.

남한 종교의 제도적 정비는 범종단적 합의, 교류창구의 실질화, 교류주체의 전문화, 대북지원 방법의 통일화 등에 기초해야 한다는 지적이 있다.³⁶ 범종단적 합의는 북한 종교계와의 사업을 각 종단내 개별 종교단체와 기관이 개별적으로 추진할 것이 아니라 범종단 차원에서 합의를 도출하고 이를 바탕으로 추진하는 것이 바람직하다는 것이다. 개별단체의 대북 지원활동은 활발한 반면에 명분과 역량을 두루 갖춘 종단차원의 활동이 거의 없는 것을 개선할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이를 위해서는 각 종파별로 통합적 기구를 발족하고 종파내의 연합활동을 전개해 나가야 한다.

자. 정부의 정책적·제도적 지원

(1) 교육지원의 개선

남북한 종교교류가 북한의 종교현실을 이해하고 실효성있게 추진되려면 남한 종교단체들의 대북활동에 대한 정부의 체계적인 사전안내 및 교육이 전제되어야 한다. 북한 종교를 정확히 이해하기 위한 연구에 정부의 지원이 필요하다.³⁷ 현재 정부는 통일부 산하 통일교육원에서 방북자들에 대해 간단한 사전교육을 실시하고 있다. 방북교육이 남북교류시 발생할 마찰을 줄이기 위해 어떤 행동과 발언을 하지 말라는 식의 소극적 교육을 넘어 상호간의 이해증진을 위해 대화법 개발 및 활용, 말걸기 등의 적극적 교육으로 전환해야 한다. 이에 필요한 교재개발도 시급하다. 통일교육원의 기능과 규모를 확대해서 북한문제와 관련있는 인사들에 대한 체계적인 교육이 이루어지도록 통일교육을 바꿀 필요가 있다.

36- 신법타, 『북한불교연구』 (서울: 민족사, 2000), pp. 342-343.

37- 민주평화통일자문회의, “대북 종교정책의 현황과 방향,” (종교분과위원회 제42차 회의, 1999년 11월 18일)

(2) 자료 및 정책지원

남북한간의 종교적 차이가 크기 때문에 문화적 충격을 완화시키고 상호 이해를 도모하기 위해서는 점진적이고 단계적인 교류가 이루어지는 것이 바람직하다. 남북한이 실질적 협력단계에 이른다 해도 남북한의 종교문화는 여전히 상당한 격차를 보이게 될 것이다. 앞으로 북한종교에 대한 연구를 바탕으로 남북종교계 상호간의 화해와 협력이 실현되고, 남북연합의 통일이 진전되면 종교지도자 수준의 접촉과 왕래가 빈번하게 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 종교교류가 다른 사회 분야의 교류협력과 균형을 맞추어나가 남북한 사회에 혼란과 갈등을 낳지 않도록 정부는 통일의 진전에 따른 단계적 교류 프로그램과 추진방안을 종교기관에 제공해 주어야 할 것이다.

또한 남북 상호간의 문화적 이해를 높이고 교류의 효과를 높일 수 있도록 남북교류에 참여하고 있는 행위자들에게 북한종교에 대한 연구자료를 제공해야 한다. 남북 종교교류 제도화를 단번에 추진하려고 할 경우 무리가 따르므로 남북한의 상황변화에 맞게 단계별로 진행해야 한다. 제도화를 점진적, 단계적으로 추진한다는 것은 종교분야의 제도화가 남북사회의 다른 분야와 상호간 밀접한 연계 하에 추진되어야 한다는 점을 의미한다. 즉 종교분야의 교류와 협력의 제도화도 다른 분야들과 보조를 맞출 수 있어야 한다. 종교라는 특정 분야의 남북교류와 협력이 그 외의 여러 분야의 남북교류와 협력관계에 상응할 수 있는 방식으로 추진되어야 한다. 남북한간의 종교교류는 경제교류와 이산가족교류, 특히 남북간 통일논의의 속도에 영향을 받을 수 밖에 없다. 특히 북한 사회주의 체제의 특성상 종교가 독자적인 행보를 할 수 있는 여지가 매우 적다는 사실을 감안하면 남한 종교계의 남북교류와 협력도 정치, 경제, 사회 등 모든 분야의 교류와 접목되는 것이 절실하다고 본다.

이런 점에서 남북 종교교류는 사회 여러 분야의 교류와 협력에 균형과 보조를 맞추면서 점진적이고 단계적으로 발전하여 법제화의 단계로 진입하는 방식으로 진행해야 한다. 경제교류와 정치분야의 통일논의와 속도를 맞추면서 제도화의 방향으로 나아가야 할 것이다. 남북한에서 연합제와 연방제가 합일점을 찾아 통일논의가 활발해진다면 종교교류는 더욱 활기를 띠고 대폭적인 교류를 추진할 수 있을 것이다. 이러한 내용들을 정확히 이해하고 교류를 추진할 수 있도록 정부의 분석자료와 정책방향을 충분히 지원해

주어야 한다. 그래야만 다양한 행위자가 정보와 자료를 바탕으로 정부의 정책방향에 맞는 공통된 종교교류를 추진할 수 있을 것이다.

(3) 민간-정부 협력체계 구축

정부는 종교기관의 자율적인 교류참여를 유도하고 남북간 협력의 분위기를 조성해야 한다. 민간단체가 주도해야 한다거나 정부가 주도해야 한다는 주도권 다툼을 넘어서 민간과 정부, 준정부기관이 다양한 접촉을 통해 폭넓은 교류를 추진하는 진정한 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 특히 민족간 화해와 평화공존의 내적 분위기를 성숙시켜 나간다는 차원에서 민간단체와 준정부 기관 등이 다양한 채널을 통해 북한과의 교류를 시도해야 할 것이다.

남북교류가 진전됨에 따라 정부는 종교계와 파트너십을 바탕으로 협력관계를 추구해 나가야 할 것이다. 종교인은 정부와의 긴밀한 협력관계 하에서 종교계가 고유하게 할 수 있는 사업을 통해 남북통일에 기여할 수 있을 것이다. 대북 교류·협력에 대한 종교계의 새로운 인식도 중요하지만, 많은 종교인구를 고려한 정부측의 노력도 요망되며, 정부의 지원이 규제와 통제와 아닌 교류·협력 증진을 위한 차원으로 변화되어야 할 것이다. 통일부와 문화관광부가 「남북종교교류추진위원회」를 민관협력으로 구성하거나 기존의 「남북교류협력추진위원회」를 각 분과별로 확대·조직하는 방법도 강구할 수 있을 것이다. 이러한 작업이 성숙되어야만 남북교류의 미래를 희망적으로 내다볼 수 있다.

(4) 법제화 지원

초기 단계에서 처음부터 교류에 필요한 법체계를 갖추려는 것은 남북관계의 현실을 직시하지 못한 다소 무리한 일이다. 기대수준을 낮춰 우선적으로는 비제도적인 틀에서나마 시범적 교류사업을 확대함으로써 남북간에 신뢰를 쌓는 것이 중요하다. 시범적 교류사업을 추진하는 데서 적용되는 규범이나 법은 기존의 관행을 따르는 수밖에 없을 것이다. 이러한 시범적 교류사업을 통해 상호간에 신뢰가 쌓이고 이해의 폭이 넓어지면 법제화의 단계로 들어갈 수 있을 것이다. 남북한간에 교류가 확대되면 교류 건수별로 통제하기 힘들 것이며 이를 규제하기 위한 법적 장치를 마련, 적용해야 할 것이다.

시범적 교류와 협력 사업이 점차 확대되면 이를 규제할 법적 장치를 마련해야 한다. 종교교류는 남북한의 긴장완화와 평화정착, 그리고 통일논의의 속도에 따라 달라질 것이다. 제도적으로 상징적이거나 남북연합 단계에 들어가면 종교교류도 제도화된 틀에서 추진할 수 있도록 교류의 법적 장치를 마련해야 한다. 남북 종교교류가 활성화되려면 남북 양자간 ‘통행협정’을 체결해야 한다. 동서독 경우를 보면 ‘통행협정’을 체결(1972년)하여 양독간 왕래 및 관광, 여행의 기본원칙을 설정하였다. 남북한도 교통과 통신, 통행을 포괄하는 제도적 통제장치를 만들어야 한다. 남북한간에는 아쉽게도 <남북기본합의서>나 <교류·협력 부속합의서>에 종교분야의 교류협력은 명시되어 있지 않다. <교류·협력 부속합의서>에는 “교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시”(제9조)한다고 되어 있다. 그러나 동 합의서는 “남과 북의 민족구성원의 자유로운 왕래와 접촉을 실현”(제10조)한다고 규정하고 있으며, 세부적인 사항들은 「사회문화교류·협력 공동위원회」에서 논의(제14조)하기로 합의했기 때문에 사회문화공동위원회를 결성, 가동하여 종교교류협력의 법제화에 관한 문제를 강구해야 할 것이다.

(5) 남북정부간 종교문화협정 체결

이 단계에서는 시범사업으로 추진된 교류가 법적인 틀에서 진행된다면 이러한 교류사업이 정기적으로, 정례적으로 개최될 수 있도록 안정된 관계를 형성하는 데 중점을 두어야 한다. 한번 시작된 교류협력 사업은 중단되지 않고 정기적으로 혹은 최소한 연례행사로 계속 이어지는 것이 바람직하다. 이 단계에서는 양자간 ‘문화협정’을 체결하여 양 체제의 문화적 특성을 이해하는 데 초점을 맞춘다. 문화협정에서 다루어질 종교분야는 남북한 종교의 외적인 교류와 협력을 넘어서 교리와 신앙의 구체적 내용까지 포함할 것이다.

남북한간에 문화협정을 체결하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 동서독의 경우에도 1972년 기본조약에서 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의하고 1973년 11월 후속협상을 시작했으나 13년이 지난 1986년 5월에야 비로소 결실을 보았다.³⁸ 이는 동독이 서독의 제국주의 문화가 침투할 것을 우려하여 협정체결에 소극적으로 임했기 때문이다. 동서독간에 문화협정(1986년)

이 타결되기까지는 우편교류(1970년), 통행(1972년), 체육·보건(1974년) 협정이 발판을 만들어 주었다. 남북한간에 ‘문화협정’이 체결되어 상호 문화적 이해가 높아진다면 보다 자유로운 왕래와 접촉 실현을 위한 다음 단계의 교류협력을 논의할 수 있게 될 것이다.

38_황병덕·김학성·박형중·손기웅, 『신동방정책과 대북포용정책』 (서울: 두리, 2000), p. 295. 문화협정의 내용에 관해서는 pp. 299-300 참조.

IV. 문화예술분야 거버넌스 활성화 방안

1. 문화예술교류 현황

가. 교류연혁

남북간의 문화예술 교류는 1989년 6월 남북교류협력지침이 제정되기 이전부터 남북의 화해를 도모하고 민족 동질성을 확인하는 상징적 차원에서 활용되었다. 1985년 9월 남북의 예술공연단이 이산가족 교환방문단과 함께 서울과 평양에서 최초의 교환공연을 가진 것이 남북 문화예술교류의 시작이었다. 남과 북에서 각 50명의 예술공연단이 평양대극장과 서울 중앙국립극장에서 정치적 성격을 배제한 전통 민속가무 중심의 공연을 펼친 것이다. 1985년의 예술단 교환공연은 민족의 하나됨을 확인하는 뜻깊은 행사였으며 분단이후 경색되었던 남북의 정치적 관계를 개선하는 데 크게 기여하였다.

남북교류협력지침이 적용된 1989년 이후부터 남북간에 활발한 문화예술 교류가 진행되었다. 1989년 6월 이후 2007년 6월말까지 총 310건(1,429명)의 문화예술인 접촉과 128건(2,153명)의 방북공연 및 6건(510명)의 남한방문 공연이 성사되었다. 시기별로 보면 1990년에 통일음악회가 개최된 것 외에는 이렇다 할 문화예술 교류가 없다가 1998년부터 활발한 왕래와 교류가 진행되고 있다.

1990년 평양과 서울에서 각각 개최된 ‘통일음악회’는 <남북교류협력법>이 적용된 첫 공연이었다. 1990년 10월 평양에서 ‘범민족통일음악회’를 개최한 데 이어 12월에는 서울에서 ‘송년통일음악회’를 개최하였다. 그러나 1990년대 초반에는 제3국에서의 교류가 주를 이루었다. 뉴욕의 ‘남북영화제’(90.10), 일본의 ‘환동해 국제예술제’(91.5), 북경의 ‘남북코리아 서화전 및 세미나’(91.5), 사할린의 ‘통일예술제’(91.8, 92.8), 동경의 ‘남북평화미술전’(97.10) 등이 제3국에서 진행된 대표적인 예술교류였다.

김대중 정부가 들어선 1998년 이후 리틀엔젤스의 평양공연(98.5), ‘평화친선음악회’(99.12) 등의 예술공연이 시범적으로 실시되었다. 이러한 문화예술 공연은 민족의 하나됨을 전달할 수 있는 방법으로는 가장 효과적이었다. 1999년 12월 평양의 봉화예술극장에서 개최된 ‘2000년 평화친선음악회’는 남한의 청소년 인기그룹도 참가하여 청소년들에게 통일열망을 고취하는 데

크게 기여하였다.³⁹ 또한 금강산관광이 시작되면서 관광사업 실무자들의 방북증가와 금강산관광사업이 상승작용을 하여 대규모 예술공연이 성사되었다. 1999년에는 권옥연 등 미술계 인사 11명이 방북(99.9)했는데, 이는 원로 중견 문화예술계 인사가 분단후 처음으로 대거 평양을 방문했다는 점에서 의의가 크다.

2000년대 들어 북한예술단의 남한방문이 활발했다. 평양학생소년예술단의 서울공연(2000.5), 평양교예단의 서울공연(2000.6), 조선국립교향악단의 서울공연(2000.8) 등의 왕래교류가 진행되었다. 이러한 공연을 위해 평양소년예술단 102명, 평양교예단 102명, 조선국립교향악단 132명 등 대규모 예술단이 서울을 방문했다. 리틀엔젤스 평양공연에 대한 교환 형태로 이루어진 평양소년예술단의 공연과 평양교예단의 공연은 남북한 국민들에게 강렬한 동포애와 민족적 자부심을 자아내면서 통일의 열기를 더해주었다.

2001년에는 남원 시립국악단이 평양봉화예술극장에서 춘향전을 공연(2001.2)했고, 김한길 문화부 장관의 방북(2001.3), 민족웃 전시회(2001.6), 남북공동사진전 ‘백두에서 한라까지’(2001년 6월 평양, 8월 서울) 등이 성사되었다. 2002년 이후에는 KBS 교향악단 평양공연(2002.9)이 성사되어 평양봉화예술극장에서 단독공연 및 북측과 합동공연을 실시했다. 또 ‘2002 MBC 평양 특별공연’(2002.9)에는 이미지 외에도 윤도현 등 남한의 신세대 대중가수가 참가하는 공연을 생중계함으로써 남북간 문화이질성을 극복하는 데 기여하였다. 2003년 KBS 평양노래자랑(2003.8)이 있었고, 류경정주영체육관 개관기념 공연(2003.10)에서는 설운도, 이선희, 조영남, 베이비복스, 신화 등의 가수가 출연했다.

문화예술교류는 방송사와 연계되어 있어 방송교류에서도 다루어지는 분야로 대중매체를 통한 파급효과가 매우 크다. 조용필 평양공연(2005, SBS) 등 인기가수의 평양방문 공연은 남북 모두에게 큰 반향을 불러일으켰다. 가극과 오페라 공연도 이루어졌는데, 가극 ‘금강’ 평양공연(2005.6), 오페라 ‘아! 고구려-광개토대왕’(뉴서울오페라, 2005, 평양) 등의 공연이 진행되었다. 남북문화재 관련 교류로는 ‘특별기획전-평양에서 온 무덤벽화’(민화협,

39- 빌 클린턴 미대통령의 동생 로저 클린턴 콘서트 형식으로 성사된 이 음악회에는 남한에서 패티김과 태진아, 설운도, 잭스키스, 핑클 등 인기가수가 참여했고, CNN과 남한의 TV를 통해 외부로 보도되었다.

2002, 서울), ‘북한국보유물전’(국립중앙박물관, 2006, 서울), 북관대첩비 복원이관행사(2006.3) 등이 대표적 사업으로 추진되었다. 고대사를 소재로 한 문화교류는 남북이 쉽게 접근할 수 있는 분야여서 무리없이 추진되었다. 최근에는 전시, 영화, 애니메이션, 음반제작 등 다양한 영역에서의 교류가 진행되고 있다. 2006년에는 서울국제영화페스티벌 등 남한의 애니메이션 영상사업 관계자들이 평양소재 국영스튜디오인 4.26아동촬영소 등 북한과의 남북합작 애니메이션 제작문제를 논의하였다.

문화예술교류는 민족의 하나됨을 전달할 수 있는 가장 효과적인 교류방법이다. 문화예술공연을 통해 느끼는 민족적 감정과 자부심은 분명히 남북한이 한 핏줄이며 한겨레라는 뜨거운 민족정신과 겨레의식을 불러일으킨다. 이러한 민족의식과 감정은 통일과정에서 전쟁 적대감이나 정치이념의 이질성, 생활방식 차이 등으로 인해 공동체로부터 이탈하려는 갈등의 원심력을 끌어당기는 통합의 구심력으로 작용할 것은 분명하다.

나. 주요 행위주체와 역할

(1) 국내차원

남북 문화예술교류의 거버넌스 체제에 참여하는 국내 행위자로는 정부기관과 비정부기구(NGO), 그리고 남북공동 민족행사를 주관하는 반관반민 형태의 「6·15남측위원회」로 구분된다. 정부차원에서는 통일부가 민간 행위자들의 대북교류사업에 대한 관리와 지원을 담당하고 있고, 문화관광부와 국정원은 보완적 지원기관으로 남북 예술교류 사업을 돕고 있다.

민간 행위자로서 남북교류에 참여하고 있는 예술단체는 KBS 교향악단, 남원 시립국악단, 리틀엔젤스 등의 예술단체와 민족문화교류재단, 남북문화교류협회 등의 기관, 그리고 예술활동을 하고 있는 개인들로 구분할 수 있다. 6·15남측위원회는 6·15와 8.15민족행사에 노동, 농민, 청년, 교원, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등의 분과와 함께 문예분과를 구성하여 북한과의 교류를 주도하고 있다.

「민족문화교류재단」(98년 남북강원도문화교류재단으로 창립, 2001년 명칭변경)이나 「남북문화교류협회」(91년 창립), 「한국민족예술인총연합회」, 「한국예술문화단체총연합회」 등의 기관은 예술교류를 위해 북한과의 접촉

을 유지하고 있다. 또한 각 지방자치단체별로도 문화예술 교류사업에 참여하고 있다. 그러나 남북간 예술문화 교류에서 중요한 역할을 하는 행위자는 예술단체들과 개인들이라고 할 수 있다.

특히 국내차원의 가장 유력한 행위자는 방송사다. MBC의 이미지-윤도현 특별공연(2002년), KBS의 평양노래자랑(2003년), SBS의 조용필 특별공연(2005년) 등 국내 방송 3사가 예술공연을 직접 기획하여 진행하였다. 또한 정주영체육관 개관기념 공연과 같이 다른 행사와 병행하여 추진하는 예술공연도 방송사의 도움을 받아 진행하기 때문에 남북문화예술교류에 있어서는 3대 방송사가 차지하는 비중은 대단히 크다.

이런 관점에서 보면 예술공연의 성격상 예술가 개개인이 유력한 행위자가 된다. 대중가요의 이미지와 윤도현, 조용필, 미술계의 권옥연 등 개인의 방문과 공연 등이 남북 문화예술교류의 중요한 부분을 차지하는 상황을 무시할 수 없다. 또 합창단이나 교향악단, 국악단, 교예단(서커스)과 같은 집단 예술공연은 그 자체로 중요한 행위자이다. 민족행사의 일환으로 진행되는 문화교류는 주로 문학가들의 모임으로 진행된다.

한편, 대북지원 NGO를 통한 문화예술교류도 간과할 수 없는 부분이다. 공식적인 예술공연 교류는 아니지만 NGO의 대북지원 과정에서 김원균명칭 평양음악대학을 방문하여 예술가들이 개인자격으로 남북간의 만남과 대화를 통해 교류를 하고 있기 때문이다. 2007 남북정상회담 시 참관지로 널리 알려진 김원균명칭 평양음악대학은 남측 인사들의 주요 방문지가 되면서 대북지원 NGO의 개별방북을 통한 문화교류, 예술교류에 중요한 역할을 담당하고 있다.

(2) 남북관계 차원

남북 문화예술 교류에 참여하는 북측 행위자는 정부, 반관반민 형태의 「6·15북측위원회」와 「민화협」, 그리고 교류에 직접 참여하는 민간 예술공연단과 「문예총」으로 구분해 볼 수 있다. 정부기구로는 북한의 대남사업을 총괄하는 조선노동당 통일전선부와 「조평통」을 들 수 있으며, 통전부와 「조평통」은 남북교류를 지도·통제하는 역할로 참여한다. 문화성과 국가안전보위부도 남북교류의 지원자로서 정부쪽 역할을 하고 있다.

반관반민 형태의 「6·15북측위원회」는 남북공동 민족행사에서 문예분과

를 담당한다. 『6·15북측위원회』 안경호 위원장이 통일전선부 부부장이며, 『조평통』 부위원장 겸 서기국장이라는 데서도 통전부와 『조평통』, 『6·15북측위원회』 세 기관의 관계를 짐작할 수 있다. 『민화협』은 1998년 6월에 결성된 조직으로 2004년 12월 24일 『6·15북측위원회』가 결성되기 전까지 남북 공동행사와 부문단체별 교류기구로 기능하였다. 현재도 대북 인도적 지원 분야, 문화교류, 예술교류 등 남북간 사회문화 교류에서 핵심적인 역할을 하고 있다.

민간단체로는 북한의 문학예술 단체를 총 망라한 『문예총』이 대표적이다. 『문예총』은 『북조선문학예술동맹』(46.3)을 모체로 1961년 3월 발족한 북한을 대표하는 문예단체다.⁴⁰ 『문예총』 산하에는 작가·음악가·미술가·연극인·무용가·영화인·사진가동맹 등 7개 부문별 동맹과 조선민족음악위원회·공연협회·예술교류협회 등이 포괄되어 있다. 또 남북교류에 참여할 경험이 있는 평양학생소년예술단, 평양교예단, 조선국립교향악단 등의 예술공연단도 북측의 주요 행위자로 간주된다. 2000년 5월 서울을 방문한 평양학생소년예술단의 경우로 보면 평양학생소년예술단은 상시적 조직이 아니라 만경대학생소년궁전예술단을 비롯한 평양 소재 5개 예술단에서 금성제1, 2고등중학교 학생들로 선발한 연합공연단의 성격을 띤다. 평양교예단은 모란봉교예단과 함께 북한을 대표하는 교예단으로 1980년대 이후 800여명의 단원을 보유한 대형 서커스단으로 해외공연도 활발히 전개하고 있는 단체다.⁴¹

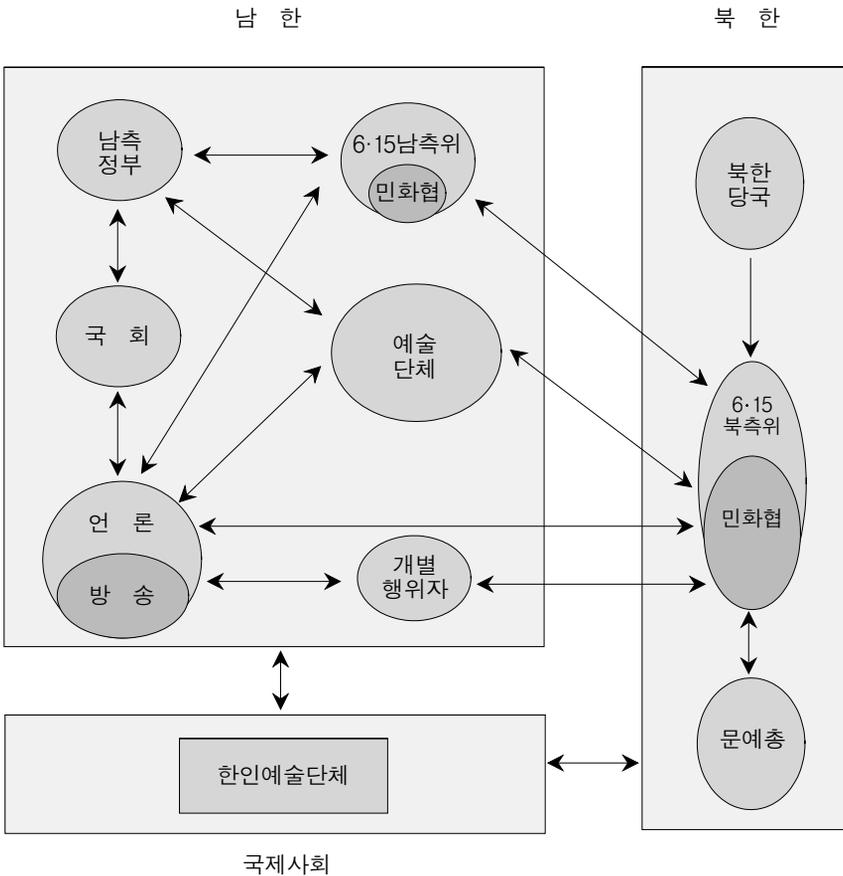
40- 현재 위원장은 김정호(최고인민회의 11기 대의원)가 맡고 있다. 『문예총』의 주요 임무는 문학예술분야에서 당의 노선과 정책관철을 위한 문제, 작가·예술인들에 대한 사상교양, 문학예술의 대중적 발전 등이며 이를 위해 작가·예술인에게 당의 문예정책을 홍보, 이의 관철을 위한 지도·통제 사업을 하고 작가·예술인들의 창작 사업을 지도하는 한편 문예계의 등용 및 축출 등을 결정하는 역할을 하고 있다.

41- 평양교예단은 1952년 6월 조선국립교예단이라는 명칭으로 창단되었으며 1999년 12월 통일농구대회(서울)에서 줄넘기 등을 공연한 적이 있다. 모란봉교예단은 현재 금강산 온정리에서 우리 금강산 관광객을 대상으로 공연하고 있는 조선인민군 소속의 교예단이다.

(3) 국제차원

국제네트워크로 참여하고 있는 문화예술단체는 중국과 일본의 교류를 꿈
을 수 있다. 북한과 중국은 1959년 2월 ‘문화교류협정’을 체결하고 동방가무
단, 상해바레무용단, 상해교향악단, 중국교향악단, 중국교예단 등 매년 10여
개의 예술단을 교류하고 있다. 현재까지 남북간의 직접적인 문화교류에는
역할을 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 2006년 6월 수원과 서울에서 공연
을 개최한 『재일조선인총연합회』의 금강산가극단은 남북 문화예술교류에
서 중요한 국제차원의 행위자로 볼 수 있다.

<그림 IV-1> 남북 문화예술교류 거버넌스 구성도



2 거버넌스 실태분석과 평가

가. 정책단계별 실태분석

첫째, 문화예술 분야에서 남북교류는 의제설정 단계에서부터 다른 부문과는 상당히 다르다. 남북의 예술공연단이 평소 지속적인 접촉과 대화를 바탕으로 교류를 하는 것이 아니라, 남북관계의 개선이 필요한 정치적 상황에서 정부의 제안과 요청으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 1985년 9월에 있었던 남북 예술단 교환공연도 아웅산사태로 경색된 남북관계를 풀기 위해 진행된 이산가족 행사의 분위기를 띄우기 위한 것이었다. 1990년 ‘통일음악회’나 2000년에 집중되었던 예술단, 교예단 방문공연도 1989년 시작된 남북고위급회담과 2000년 남북정상회담의 분위기를 조성하기 위한 행사로 기획되었다. 한편, 『6·15남측위원회』가 주관하여 진행되는 남북공동 민족행사에서는 문예교류가 주로 문학에 국한되어 있다. 민족행사에서의 문예는 문학예술을 의미하며 학술영역에 가까워 민족행사에서 문화예술 교류는 거의 없는 편이다.

둘째, 정책분석 단계에 이르면 민간 공연단체는 정부의 제안과 요청을 어떤 방식으로 수행할 것인가를 검토한다. 남북간 음악, 미술의 차이를 파악하고 남북이 서로 수용 가능한 한계를 유념하면서 구체적인 프로그램을 준비한다. 이 과정에서 주로 기존의 교환공연 경험을 참고하게 된다. 1985년부터 교류경험이 축적되어 있기 때문에 기존의 방식을 참고하여 준비한다. 또 사업에 필요한 재정을 어떻게 충당할 것인가를 분석해야 하는데, 정부의 제안과 요청으로 진행되는 교류가 대부분이어서 보통 정부의 재정지원을 받는다.

셋째, 예술교류는 방송매체가 활동을 공개함으로써 파급효과가 크기 때문에 정책결정을 하는 단계에서 정부와의 협의는 필수적이다. 의제가 결정되는 시점에서 이미 구체적인 행사일시와 장소가 결정되어 내려오는 경우가 많다. 또 예술공연의 성격상 프로그램을 매우 구체적으로 준비해야 하고 의전에 대한 부분도 사전에 긴밀히 논의하여 진행한다. 때문에 남북 정부당국으로부터 협조를 받아야 하고 통일부와 국정원이 최종적인 정책결정을 내리게 된다.

넷째, 정책집행에서는 사전에 치밀하게 프로그램을 구성하고 교환하며

의전문제도 논의한 만큼 큰 문제가 없이 진행되는 것이 보통이다. 예술공연과 전시회 등의 행사는 행사의 특성상 미리 기획을 하고 남북간에 공동행사를 위한 사전합의를 바탕으로 진행하기 때문에 정책집행은 잘 이루어지고 있는 편이다. 또한 공연단은 공연을 하기 위해 철저히 단체행동을 해야 하는데 이러한 측면도 정책집행을 무리없이 하는 데 도움이 된다.

다섯째, 정책평가 단계에서는 행사의 성공과 실패, 개선점들을 회고하게 되는데, 이 부분은 부실하다. 참여자 개인의 평가를 반영한 평가보고서 작성이나 별도의 회의 같은 것은 대체로 하지 않는다. 다만 비공식적으로 이루어지는 평가의 담론들을 구두로 나누는 정도로 평가가 진행된다. 공식평가는 행사일정에 대한 실제 진행 보고서를 작성하는 정도로 진행되어 향후 문제점과 개선책을 숙지하기에는 부족한 것 같다.

나. 평가지표별 실태분석

첫째, 문화예술 부문의 남북교류에서 민간 행위자의 자율성은 대단히 부족하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 문화예술 교류가 추진되는 과정에서 예술인간의 교류와 대화를 통해 교류를 실시하기보다는 남북간의 정치적 경색 국면을 해소하기 위한 차원에서 정부가 주도적으로 교류사업을 실시한다. 따라서 대체적인 사업의 윤곽이 정치적으로 결정되는 경우가 많다. 그만큼 정부의 개입이 크게 작용하며 영향력을 행사한다. 이런 점에서 문예교류에서 민간 공연단들의 역할은 제한적이며 자율성은 매우 낮다.

둘째, 전문성의 측면에서는 상당한 노하우를 축적하고 있다. 문화예술 교류는 사전에 준비를 많이 해야 하는 교류형태의 특성 때문에 상호방문 사업이 진행될수록 정책집행의 경험이 유용하게 활용되고 있다. 남북문화예술의 이해, 교류 프로그램 구성, 집행능력, 대북협상 능력에 있어서 정부차원의 전문성은 상당한 수준으로 확보된 것으로 보인다. 각 예술단체들이 별도의 정책전문기구를 갖고 있는 것은 아니지만, 정부와의 협조로 사업내용과 진행방법의 노하우를 손쉽게 학습할 수 있다. 방송사의 경우에는 남북교류를 전담하는 기구나 남북교류의 경험을 축적한 자료실을 갖추으로써 전문성을 높이고 있다.

셋째, 참여성의 기준으로 보면, 아직은 정부주도의 유력 예술단체 중심으

로 교류가 이루어지고 있어서 중소기업 단체들의 참여는 활발하지 못한 편이다. 또한 정책결정 과정에 민간예술인들의 참여도 활발하지 않은 편이다. 예술공연이나 전시회가 워낙 남북관계 개선을 위한 수단으로 활용되는 도구적 측면이 강하여 예술과 문화의 내용에 대한 교류를 활성화하는 목적으로는 진행되지 못하고 있다. 그러나 과거 대규모 공연 중심의 예술교류에서 최근 1~2년 사이에 각종 전시회, 영화·드라마·음반 공동제작 등 새로운 영역의 문화예술교류가 추진되면서 점차 많은 단체들의 참여가 이루어지고 있다.

넷째, 행위자들간의 네트워크 측면에서는 정부-민간 협력은 어느 정도 이루어지고 있으나 민간 행위자간의 소통은 부족하다. 문화관광부가 민간행위자와의 네트워크를 유지하면서 남북교류를 지원하고 있고, 지방자치단체도 지역을 대표하는 문화예술단체와 유기적 협력관계 속에서 네트워크를 형성하고 있다. 인천시 의회의 경우처럼 ‘남북교류촉진특별위원회’를 구성하여 남북교류에 지역 예술단체의 참여를 적극적으로 도모하는 경우도 있다.

다섯째, 문화예술교류에서의 분권화는 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 보인다. 2001년 2월에 남원 시립국악단이 평양봉화예술극장에서 춘향전을 공연한 것과 같이 지역의 참여도 이루어지고 있다. 문화예술 분야도 여전히 서울을 중심으로 활동하고 있지만, 각 지방마다 지역의 특색을 살린 예술단체들이 활동하고 있고 지자체의 대북교류 과정에 참여함으로써 어느 정도의 분권화는 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

여섯째, 효과·효율성의 측면에서 남북간 문화예술교류의 거버넌스는 효과적인 편이다. 다른 영역에 비해 정부의 조정역할이 크기 때문이 아닌가 생각된다. 남북교류와 관련하여 문화관광부, 민화협, 지자체 등 정부기관 및 준정부기관은 민간 예술단체간의 협력과 소통을 잘하고 있고, 그 결과 교류의 효율성이 높게 나타나고 있는 것으로 보인다. 교류가 진행될수록 교류의 내용과 참여자가 다양해지고 정책집행도 잘 이루어지고 있어서 거버넌스의 효율성은 점점 향상되고 있다.

3. 거버넌스 활성화 방안

남북간 문화예술 교류는 남과 북의 민족의식을 발양시키고 동류의식을 도모하는 데 크게 기여하였다. 거버넌스의 측면에서도 정부와 민간의 협력을 바탕으로 비교적 높은 전문성과 분권화, 효율성을 확보하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 강점을 살리면서 문제점으로 지적된 자율성 및 참여의 확대, 민간행위자간 소통증대와 네트워크 등의 측면을 개선·보완하는 방향으로 거버넌스를 활성화시켜 나가야 한다.

가. 의제설정의 자율성과 전문성 제고

남북 문화예술교류의 가장 큰 문제점은 북한과 교류할 수 있는 문화예술 분야의 소재가 극히 제한되어 있다는 점이다. 남북한은 사상과 이념이 다르므로 인해 문화와 예술 분야에서 매우 이질적으로 발전하였고, 그로 인해 특히 북한은 예술교류를 비롯한 전반적인 사회문화 교류에 대해 매우 소극적이다. 문화예술교류를 통해 남한의 자본주의 문화가 유입될 것을 우려하며 북한에 개방분위기가 확산될 것을 경계하고 있다. 남한과의 문화적 교류가 자본주의 사조 및 민주적 사조의 유입을 가져옴으로써 체제붕괴를 초래할지도 모른다는 두려움 때문에 문화예술교류를 민감하게 보고 있다. 그 결과 남북간에 공통된 교류의 의제를 합의하기가 쉽지 않다.

더욱이 북한과의 예술교류가 정부 주도로 이루어짐으로써 대부분 민간 행위자들은 남북교류에 적극적으로 임하지 않을 뿐만 아니라 교류가 가능한 주제가 무엇인지에 대한 연구의 필요성도 느끼지 못하였다. 정부에서 설정한 가장 손쉬운 주제, 대표적인 사업을 선정하다보니 시범적 교류사업 내지 일회성의 이벤트로 끝나버리는 경우가 대부분이었다. 남북이 서로 다르게 발전시켜온 문화예술 분야 가운데 쉽게 교류할 수 있는 부분과 교류가 어려운 부분을 나누어 보는 작업이라든가, 남북간에 정례적으로 교류할 수 있는 주제는 무엇인지에 대한 연구도 필요하다. 이러한 창의적 의제개발은 민간 행위자들이 자발적으로 참여하는 분위기 속에서 각자가 지닌 전문성을 발휘할 때만 가능하다.

남북간에 합의가 가능하면서도 창의적인 의제를 개발하려면 문화예술 분야의 전문성을 적극 살려야 한다. 북한은 문화예술 교류뿐만 아니라 모든

교류에서 ‘우리민족끼리’를 강조한다. 예술교류를 민족적 단합과 통일의식 고취에 활용하고자 한다. 따라서 교류를 원하는 남한의 문예기관과 단체는 북한의 이러한 접근을 회피할 것이 아니라 북한이 주장하는 민족주의와 민족문화, 역사, 주체사상 등에 대한 이해를 바탕으로 이에 대한 남한 각 기관과 단체의 입장을 사전에 정리하여 이에 적극적으로 임하는 자세가 필요하다. 민족주의 담론을 예술교류에 접목시키려면 이 분야에 대한 전문적 지식이 뒷받침되어야 한다.

예술분야의 남북교류 거버넌스를 개선하고 활성화하려면 정부주도적인 민관협력 체계를 개선하고 민간 행위자의 자율성과 전문성을 더욱 강화해야 한다. 민간 참여자들의 자율성과 전문성이 확보되면 교류 거버넌스는 상당히 개선될 것이다. 그렇게 되면 남북한 민족이 공유하는 역사와 전통뿐만 아니라 분단체제 속에서 남북한이 각기 발전시켜온 색다른 예술적 자원을 서로 교류함으로써 상호간의 이해를 도모하고 민족적 자부심을 고양시키는 방식의 교류도 가능하게 될 것이다. 남북한의 예술이 일제시대에 함께 협력했던 과거를 돌이켜보거나 해외에서의 협력사업, 이산가족상봉에서의 역할 등을 되새긴다면 민족적 자부심과 민족동질성, 일체감을 갖도록 할 수 있게 된다. 이러한 소재들을 적극 개발하기 위해 민간 행위자의 자율성과 전문성을 높이는 방향으로 거버넌스를 개선해 나가야 한다.

나. 참여 및 네트워크 확대

참여와 네트워크는 좋은 거버넌스(good governance)의 핵심적 요소이다. 남북간 문화교류에 있어서 참여와 네트워크 문제는 첫째, 북한의 참여를 어떻게 확보할 것인가 하는 것과, 둘째 국내의 관련 민간 행위자들의 자율적 참여를 어떻게 독려할 것인가로 집약된다.

우선, 북한과의 문화예술교류는 북한측의 적극적 참여가 필수적이기 때문에 북한의 참여를 이끌어 낼 수 있는 자원을 최대한 동원하는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 북한측의 참여를 이끌어 내려면 문화예술 교류가 민족감정을 유발시킴으로써 북한에 대한 지원확보와 북한체제 유지에 유리하다는 점을 이해시켜야 한다. 현실사회에서 서로 다른 두 사회 혹은 문화가 하나의 공동체를 형성하는 과정은 공동체로 끌어들이려는 통합요소와 공동

체로부터 벗어나려는 분열·갈등의 요인들 사이의 역동적 관계로 이루어진다. 예술공연과 교예공연을 통해 느낄 수 있는 민족유대감, 일체감이 남북한 민족을 하나로 묶어주는 반면, 전쟁적대감이나 정치이념의 이질성, 생활방식 차이 등은 서로간에 갈등을 유발시킴으로써 공동체로부터 이탈하려는 현상도 야기한다. 이 통합의 구심력과 분열의 원심력이 상호 변증법적 역할을 이루면서 공동체는 유지된다. 이분화와 갈등의 원심력을 구조적 조정과 문화적 적응을 통해 어떻게 흡수함으로써 통합의 구심력을 확보하는가 하는 것이 해체나 붕괴를 방지하고 통합을 유지하는 관건이다.

이렇게 볼 때 문화예술 교류는 두 사회의 구성원들로 하여금 서로 하나의 민족이라는 동류의식과 민족감정을 불러일으켜 남북간 통합의 구심력을 확보하는 데 매우 유리하다. 상이한 체제와 제도로 달라진 남북한 사람들의 가치관과 생활양식을 서로 이해하게 함으로써 공동체로서 살아갈 수 있는 기반을 닦는 것은 매우 중요하다. 체제와 제도의 통일이 이루어져 법적으로 국가 혹은 사회라는 하나의 울타리 안에 산다 하더라도 그 내부에서 실질적으로 같은 민족 혹은 국가의 구성원이라는 일체감을 느끼지 못하고 갈등한다면 그것은 진정한 공동체는 아닐 것이다. 따라서 사회문화교류는 통일과정에서 발생하는 여러 사회갈등을 흡수하고 두 체제를 하나의 공동체로 묶을 수 있는 강한 민족의식과 민족감정을 고취시켜 나갈 수 있다. 상호간에 공유가치를 확인하고 민족공감대를 형성하는 것은 북한에 대한 당위적 지원과 통일의식을 고취시킴으로써 북한의 체제유지에 유리하다는 점을 강조하면서 북한의 참여를 이끌어 내야 한다.

둘째로는 국내의 민간 행위자간 네트워크를 증대시켜야 한다. 문화예술 분야가 남북관계 개선을 위한 분위기 조성용으로 활용됨으로써 민간 예술 단체의 자발적 참여는 매우 부족하였다. 정부와 민간 사이의 협력관계는 좋은 편이지만 예술단체들 간의 소통은 제대로 이루어지지 않고 있다. 민간 행위자들간의 소통과 협력관계가 발전해야만 교류가 민간차원으로 대폭 확대되었을 경우 북한과 적절히 대응해 나갈 수 있을 것이다. 북한은 「문예총」이라는 단일한 단체에서 「민화협」이라는 단일통로를 통해 남한의 교류대상을 선별하고 있는 반면, 남한의 민간 행위자들 간에는 이러한 조정이나 협의 기구가 없다. 이런 점에서 정부의 지나친 개입은 문화예술 행위자들의 자발적 참여나 자유로운 소통을 이끌어 낼 수 없다. 문화예술 분야의 거버넌스를

개선하고 활성화하려면 민간 예술단체가 북한과의 교류에 자발적이며 주도적으로 참여할 수 있도록 정책방향을 설정해야 한다. 민간 행위자들간의 유기적 연대와 협력을 바탕으로 소통을 증진하며 조정과 네트워크 기능을 강화하는 방향으로 구체적인 정책대안을 수립해야 할 것이다.

문화예술교류에 참여하는 국내 행위자들간의 네트워크를 활성화하는 방법 가운데 하나는 남한 예술단체들간의 유기적인 정보교환 체계를 갖추는 일이다. 각 행위자들이 정부와의 협력 하에 독자적으로 추진하는 사업 가운데 공개할 수 있는 부분들에 한해서는 정보공유와 정보교환을 적극 추진해야 한다. 또 예술인 교류와 문화교류의 지속성을 보장하기 위해 남북 예술교류를 분야별로 병행하여 추진할 수 있도록 연결과 소통을 증진하는 방향으로 네트워크를 확대해야 한다.

다. 창의적 의제개발

(1) 「남북문화교류정책포럼」 구성

남북의 문화예술교류에서 가장 약한 부분이 남북의 체제 이질화로 인해 교류할 수 있는 의제가 제한되어 있다는 점이다. 사상과 이념의 차이로 인해 문화와 예술 분야가 매우 이질적으로 발전하였고, 그로 인해 남북이 함께 공감대를 형성할 수 있는 교류주제가 많지 않다. 특히 민간 행위자들의 자율적 참여가 미약하여 적극적 의제개발의 필요성도 크지 않았다. 이러한 상황에서는 남측의 행위자가 북측의 상황을 고려하여 창의적인 방법으로 교류를 추진해야 한다. 남북간에 문화적으로 공유하는 부분이 크지 않다 하더라도 교류 가능한 분야를 창의적·적극적으로 개발한다면 교류의 성사 가능성은 충분히 있다.

이런 점에서 문화예술 분야의 남북교류 거버넌스를 활성화하려면 문화예술 분야의 전문가들이 머리를 맞대고 창의적 의제를 개발할 수 있는 전문기구의 설립이 필요하다. 「한국문화관광연구원」과 같은 국책연구기관이 주도하여 학계 및 남북예술교류에 경험이 있는 실무자들을 포함한 「남북문화교류정책포럼」을 구성하여 창의적 의제 개발과 교류전략에 대한 심도 있는 대책을 수립해야 할 것이다.

(2) 민족공통의 경험에 기초한 의제 개발

민족과 사회구성원들을 하나로 묶어주는 것은 공통된 역사적 경험이다. 역사적 경험을 언어로 표현하고 때로는 상징화하여 통합의 중심점을 만든다. 이러한 역사적 경험을 토대로 구성원들은 그들만의 독특한 감정을 갖게 된다. 구성원들의 공통된 경험은 공유가치가 되고 이는 집단정체성과 사회적 유대감과 신뢰(trust)를 형성함으로써 공동체적 일체감을 형성하게 된다.⁴² 이런 측면에서 문화예술교류를 활성화하기 위해 남북한 민족을 하나로 묶어주는 민족적 요소들을 활용해야 한다. 이러한 민족적 요소들은 남북한이 한 핏줄이며 한겨레이고 유구한 역사와 문화로 이어진 뜨거운 민족정신과 겨레의식을 갖고 있음을 느끼게 해준다.⁴³

이러한 맥락에서 민속학과 전통예술 및 문화유적지 답사 등의 교류를 추진하는 것도 실현성 높은 방법이다. 남북한이 공동으로 연구·제작할 수 있는 문화예술 분야를 적극 개발해야 한다. 남북이 함께 민족가극을 공동제작하는 방법도 가능하다. 이 분야에서는 남북한 예술인이 공동으로 작품을 만들 수 있는 가능성이 충분히 있다. 또한 북한은 1990년대 들어 단군릉을 개건하고 고구려왕릉을 복원하는 등 민족문화 발굴을 시도함으로써 민족문화 유산에 대한 교류협력의 가능성이 높아졌다. 이러한 시도는 사회주의 체제의 붕괴로 취약해진 북한체제의 정통성을 확보하기 위한 방편으로 보이지만 민족문화를 발굴·보존한다는 면에서 의의를 부여할 수 있다. 이런 점에서 청소년과 학생들의 문화유적지 답사를 교환·실시하는 것도 문화교류의 좋은 방법이 될 것이다. 문화유적지 답사를 위해서는 남북한과 연변의 조선족기관 혹은 단체 등 3자가 연합행사를 추진하는 것도 가능할 것이다. 만약 조선족기관이나 단체가 북한을 초청할 수 있다면 연변에서 문화유적

42-Emil Durkheim, *The Division of Labor in Society* (Glencoe: The Free Press, 1964), p. 49.

43-남북한 민족이 민족애를 느끼고 공감대를 형성할 수 있는 요소들은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 남북한이 동일한 역사적 경험을 갖고 있다는 것이고, 둘째는 의식주와 민속놀이, 관혼상제 등 전통이며, 셋째는 유교적 윤리와 가치 의식이다. 이것이 남북한의 동질성을 확인할 수 있는 기초라고 볼 수 있다. 따라서 남북교류 과정에서 단군의 자손으로 1300년 동안 통일국가를 유지해 왔다는 역사 의식과 일제식민지의 경험, 김치를 먹고 한복을 입는 것, 씨름, 윷놀이, 연날리기, 효와 장유유서의 예절 등 남북한이 공유하고 있는 역사와 전통을 활용할 수 있다.

지 답사를 위한 공동행사 개최를 기획해 볼 수도 있다.

한편, 문화예술 교류를 통해 남북한에 높이 쌓여있는 적대의식을 해소하는 데 도움이 될 수 있는 유용한 의제들을 개발해야 할 책임도 있다. 남북한은 한국전쟁 과정에서 치유하기 힘든 큰 상처를 입었으며, 특히 북한은 남한보다 더 많은 사람들이 사망하는 심대한 정신적·심리적 충격을 받음으로써 전쟁으로 인한 적대의식이 깊게 자리잡고 있다. 북한은 한국전쟁의 피해자들을 전사자·피살자로 분류, 우대하는 성분정책을 실시한 결과 현재 북한의 중산층 이상의 사람들 가운데는 한국전쟁의 피해와 직접적인 관련을 맺고 있는 사람들이 많다. 남북간에 이와 같이 구조화되어 있는 적대의식은 남북 화해와 민족공동체 형성 과정에서 최대의 걸림돌로 작용할 것이 분명하다.

남북한간에 자리잡고 있는 상대방에 대한 심리적·정신적 불안의식과 이질감의 근원이 전쟁경험과 적대의식에서 태동한다고 보았을 때 문화예술 교류를 통한 적대의식의 해소, 공존의식 창출의 필요성은 더욱 커진다. 남북간의 문화충격과 사회적 이질성으로부터 오는 냉소주의적 태도는 그 자체로서 큰 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 이러한 이질적 요소들이 전쟁의 피해의식 또는 적대감과 맞물려 터져 나온다면 더욱 첨예한 갈등으로 치달을 것은 자명한 사실이다. 따라서 문화예술 교류를 통해 남북한 사람들의 삶과 가치를 이해하고 남북한 사람들에게 상대방에 대한 긍정적 이미지를 심어줌으로써 적대의식을 줄여나가는 창의적 의제를 개발하는 데 노력해야 한다.

(3) 이질적 문화의 수용을 위한 의제 개발

문화예술교류를 실시하는 과정에서 반드시 동질성을 확보해야 한다는 데 집착할 필요는 없다. 남북한간에 서로 달라진 문화예술을 이해하고 받아들임으로써 이질성을 다양성으로 인정하는 가치와 태도를 병행하여 형성해 나가야 한다. 장르와 내용이 전혀 다른 북한예술을 잘못된 것으로 여기거나 배타적으로 간주할 것이 아니라 단순한 차이 혹은 다름으로 이해하고 이를 다양성으로 조화·발전시켜 나가는 노력이 필요하다. 이러한 맥락에서 남북한은 향후 동질적 감정을 제고하되 이질적인 것을 수용하는 차원에서 문화예술교류를 추진해야 한다. 남북한이 예술공연을 개최한다고 하면 대개 전통예술을 연상한다. 그러나 2000년 정상회담에서 보았듯이 북측이 보여준

북한의 예술은 전통예술에 사회주의와 민족적인 것을 가미한 색다른 형태의 예술이었으며 전통적이면서도 지루함이 없는 현대적인 것이었다. 따라서 민족동질성을 회복하려는 목적에서 전통예술을 교환하려는 남한의 의도는 빛나갈 우려가 있다.

이런 점에 유의한다면 전통예술을 고집하는 것은 의미가 없으며 오히려 남북한에서 현재 지배적인 대중예술의 적극적인 교류를 실시함으로써 달라진 문화예술을 이해시켜 나가는 것이 바람직하다. 예컨대, 북한의 젊은 층에 큰 인기를 얻고 있는 보천보악단을 서울로 초청하여 공연을 실시할 수도 있을 것이며, 북한의 정서에 맞는 남한 가수들의 방북공연도 추진해 볼 수 있다. 또 평양뿐만 아니라 금강산이나 경수로 건설장인 금호지역과 같은 남북화합의 상징적 장소에서 남북교예단 공연과 예술공연을 추진하는 것도 의미있는 행사가 될 것이다. 신세대 가수가 참여하는 통일음악회를 공동으로 개최하는 것은 남북한의 대중문화를 이해하는 데 필요하다. 남북한 예술인들이 공동으로 참여하는 이러한 통일음악회를 적극 추진한다면 상호 이해증진과 민족화합에 크게 기여할 것이다.

이런 맥락에서 동질적 유대의식 확대와 병행하여 남북 상호간의 이질성을 수용하고 이를 다양성으로 조화·발전시켜 나가는 사업을 적극 개발해야 한다. 현대사회에서는 통합이념이나 단일 이데올로기를 앞세워 일체감을 창출하는 것만이 공동체를 유지하는 것은 아니다. 또한 이질적인 것이 반드시 공동체의 발전을 저해하거나 갈등을 유발하는 것은 아니며, 현대사회에서는 오히려 이질적 기능들이 상호보완적으로 유기적 연대(organic solidarity)를 창출함으로써 사회체제를 유지해 나간다.

따라서 이질성을 잘못된 것으로 여기거나 배타적으로 간주할 것이 아니라 단순한 차이 혹은 다름으로 이해하고 이를 다양성으로 인정하는 사회적 의식을 형성해 나가는 노력이 필요하다. 사회문화 교류가 추구해야 할 두 번째 목표는 바로 이질적인 것을 동질화시키려고 할 것이 아니라, 이질적인 것을 상호보완적 기능으로 수용하고 받아들이는 공존의 인식을 높이는 것이다.

2007 남북정상회담에서 합의한 바와 같이 상대방 체제를 인정하고 존중하는 바탕 위에서 두 이질사회가 공존하는 하나의 민족사회로 결합해 가는 사회통합(societal integration)의 과정으로 인식하고 그에 따른 통일방법을

모색해야 할 단계에 들어섰다. 이런 점에서 문화예술 분야에서는 서로의 독자성을 인정한다는 원칙 하에서 남북간의 이질성을 다양성으로 조화·발전시키는 방향으로 추진되어야 한다. 우리는 지금까지 남북한이 지닌 역사적 단일성으로 인해 동질성이라는 이름아래 서로간에 나타난 이질성을 용납하지 않는 경향을 지녀왔다. 동질성 회복이라는 틀에 얽매어 전통적이고 과거 지향적인 사회문화교류에 치중하다 보면 실질적인 진전을 가져오기 어렵다. 남북간의 이질화를 인정하는 것이야말로 증오와 불신을 사랑과 신뢰로 바꾸어 민족화합과 사회통합의 물꼬를 트는 출발점이 될 것이다.

남북한 국민들이 민족감정과 정체감을 갖고 있다고 하더라도 실제로 남북한이 사회문화적 교류를 하고 접촉과 왕래가 잦아지면 갈등적 요소가 불거질 것은 분명하다. 역사의식과 전통, 유교적 윤리를 공통적으로 가지고 있으면서 동시에 상당한 차이를 지니고 있는 것이 현실이다. 같은 점은 공통적인 부분으로 발전시켜 나가고 서로 다른 부분은 상호 수용성과 이해를 높이는 방향으로 대처해야 한다. 역사의식도 달라졌고 관혼상제의 전통도 변화되었으며 유교적 가치는 특히 남한에서 산업화, 근대화로 인해 변화된 부분이 많다. 이러한 상황에서 모든 분야에서 서로 달라진 문화를 동질적인 것으로 만들려고 하기보다는 이질적인 부분을 상호간의 매력으로 받아들이는 분위기를 조성해야 한다. 남북한은 문화교류, 예술교류를 통해 이러한 이질적인 문화를 공존공영의 자세로 받아들이고 새로운 동질성과 민족정체성을 만들기 위한 창의적 의제개발을 위해 노력해야 한다.

라. 북측 행위자의 참여 유도

(1) 경제적 인센티브 제공

북한이 외화벌이 및 대북지원성 교류·협력을 선호하는 점을 고려, 이를 적극 활용하는 프로그램을 개발해야 한다. 북한의 요구를 현실적으로 수용하되 이를 이용한 다양한 프로그램을 개발·제시하는 방안을 마련해야 한다. 대결적이며 경색된 남북관계를 풀어나가기 위해서는 경색국면을 타개하기 위한 특별한 방법을 동원하는 것도 필요하다. 북한이 교류를 통해 경제적 지원을 받으려 하고 이에 따라 제기해오는 현실적 요구를 거절하기 어려운 상황에서 이러한 북한의 요구를 이용하여 다양한 교류프로그램을 요구하는

방안을 강구하는 전략이 필요하다.

신뢰의 기반이 취약한 남북한 관계에서 교류협력에 소요되는 비용지불을 긍정적으로 생각하면서 이를 활용한 예술분야의 협력사업을 적극 개발할 필요가 있다. 남북간에 불확실한 요인들이 내재해 있는 상황 하에서 북한에 필요한 물품들을 제공하는 방법도 고려할 수 있을 것이다. 북한의 심각한 경제난으로 문화예술 부문에서 기자재 부족도 심각하기 때문이다. 남한에서는 아날로그에서 디지털로 기자재를 교환하는 과정에서 성능이 좋은 장비들이 애물단지가 되는 경우가 많다. 조명기자재나 음향기자재, 무대기자재 가운데 이러한 물품들이 많다. 물론 이러한 기자재들을 평양에 제공하는 것은 문제의 소지가 있을지 모르겠지만, 지방의 예술단체에 제공하면 북한에도 크게 도움이 될 것이다.

이러한 현실을 감안하여 남북화해와 민족적 일체감 형성을 도모할 수 있는 분야의 교류라면 물질적 인센티브를 적극 활용하여 사업을 추진해 나가는 자세가 필요하다. 북한이 가장 쉽게 받아들일 수 있는 음악, 영상 기자재 지원과 인도주의적 지원, 개발지원과 연계된 문화예술 교류를 추진하면 효과를 발휘할 것으로 보인다.

(2) 북한예술의 우수성 과시 기회 제공

북한의 참여를 이끌어 내기 위해서는 북한이 가장 자랑하는 분야를 교류하는 방법도 선택할 수 있다. 북한은 예술활동을 사회주의 체제선전에 적극 활용하고 있다. 따라서 체제선전에 도움이 되는 범위 내에서 문화교류, 예술교류를 허용할 것이다. 이러한 상황을 고려한다면 북한이 자신들의 예술적 성과를 자랑할 수 있는 기회를 주는 교류방법을 선택함으로써 북한의 참여를 유도하는 것은 바람직한 대안이다. 미술에서 조선화, 무용에서의 자모식 표기방법, 개량국악기 연주 등을 남한에 소개할 수 있는 자리를 마련하면 북한이 적극 참여할 가능성이 높다.

북한의 자존심과 열등감을 자극하지 않도록 배려하고 특히, 남한이 경제적으로 우월한 입장을 내세우지 말며 언론매체의 상업적이고 경쟁적인 보도를 지양하는 자세를 견지해 나가야 한다. 북한에서는 언론의 역할이 “김일성의 교시와 김정일의 방침을 해설 선전하고 옹호관철하는 한편 인민들의 정치사상적 통일과 단결을 강화하는데 복무”하는 것으로 인식되고 있다.

따라서 북한사람들은 남한의 언론이 ‘들춰내기식’의 보도를 할 경우에 교류협력, 나아가 통일에 저해가 된다고 생각하는 경향이 강하다. 이런 점을 감안하여 언론은 가급적 남북간 사안을 통일지향적으로 해석함으로써 남북간 교류협력이 증대되고 상호이해가 진전되도록 노력해야 할 것이다.

북한과의 문화예술 교류에서 유의해야 할 점은 북한이 남한과의 문화예술 교류를 자본주의 퇴폐풍조 유입으로 매우 경계하고 있다는 사실이다. 북한이 문화예술 교류에 대해 소극적인 입장을 취하고 있기 때문에 남한이 먼저 과감하게 북한의 제의를 수용하면서 접근하는 것이 바람직하다. 교류의 ‘명분’을 잘 만드는 것도 중요하다. 북한의 국내 정치일정을 고려한다면 3.1절이나 8.15, 6·15 등 민족적 명분이 있는 날을 선택하는 것도 하나의 방법이다. 명칭문제나 언어사용 등 명분있는 부분에서는 양보하는 것도 실현가능성을 높여줄 것이다.

마. 정부의 제도적 지원

(1) 남북문화예술교류 총괄조정 기구 신설

거버넌스가 제대로 기능하려면 각 행위자들이 자율적으로 참여하고 효율적으로 네트워크가 이루어질 수 있도록 조정·관리 능력을 높여야 한다. 조정·관리 능력을 높이기 위해서는 배후에서 전체 네트워크를 관리하고 각 행위자들간의 분쟁을 해결해 나가는 적극적인 기제가 필요하다. 다시 말하면 거버넌스 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리기구가 있어야 한다. 정부와 민간행위자 및 개별적 참여자들의 요구를 종합하고 이를 통합적으로 조정하고 관리하는 기구를 설립할 필요가 있다.

이런 측면에서 남북의 문화예술교류를 통합적으로 조정하고 관리하는 기구로 민관협력의 「남북문화예술교류협력위원회」를 신설할 필요가 있다. 「남북문화예술교류협력위원회」는 「남북교류협력추진위원회」 산하기구로 구성할 수 있다. 즉 「남북교류협력추진위원회」 산하에 ‘경제분과’, ‘사회문화분과’ 및 ‘인도지원분과’ 등 3개 분과로 나누고, ‘사회문화분과’ 내에 학술, 체육, 방송·언론 등 세부영역별 분과의 하나로 문화예술 분야를 관장하는 「남북문화예술교류협력위원회」를 신설하는 것이다. 「남북문화예술교류협력위원회」는 문화관광부가 주도하고 통일부의 사회문화교류협력본부 및

민간전문가가 함께 참여하는 민관협력기구로 만들어야 한다.

물론 통합적 관리는 다양한 행위자들의 자발적이며 적극적인 참여를 전제로 한다. 남북간에 문화예술 교류에 참여하는 다양한 참여자들이 있어야 한다는 의미이다. 바꾸어 말하면 어느 한 기구가 교류를 독점적으로 장악하는 방식의 통합·조정 기구가 설립되어서는 안된다. 문화예술 교류에서는 민간 행위자들의 자율적 참여가 부족한 상황에서 통일부나 문화관광부, 『민화협』이 주도적으로 개입하여 교류가 추진되는 경우가 많다. 2007 남북정상회담으로 남북간에 평화와 협력을 적극 추진하기로 한 만큼 이제는 어느 한 유력 기관으로만 교류를 집중시키지 말고 가능한 한 여러 다양한 채널을 통해 북한과 접촉·교류하도록 배려해야 한다.

또한 정부는 민간단체의 자율적인 교류참여를 유도하고 남북간 협력의 분위기를 조성해야 한다. 그러나 민간단체가 주도해야 한다거나 정부가 주도해야 한다는 논쟁을 넘어서 이제는 민간과 정부, 준정부기관이 다양한 접촉을 통해 폭넓은 교류를 추진해야 할 시기가 되었다. 특히 민족간 화해와 평화공존의 내적 분위기를 성숙시켜 나간다는 차원에서 민간단체와 준정부기관 등이 다양한 채널을 통해 정부와 함께 참여하면서 북한과의 교류를 시도해야 할 것이다.

(2) 법개정과 기금 조성

문화예술 교류를 활성화하는 데 있어 가장 걸림돌이 되는 것은 북한과의 접촉과 교류를 시도하는 것이 혹시 보안법에 저촉되어 피해를 당하지 않을까 하는 두려운 마음이라고 할 수 있다. 현재 남북교류를 규제하는 법은 <국가보안법>과 <남북교류협력법>인데 이 둘 간에 상충될 소지가 많다. <국가보안법>은 현재 제7조만이 유일하게 실효성을 발휘하고 있다고 볼 수 있는데, 이것도 1991년 5월 헌법재판소의 판결에 따라 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험이 있을 경우”에만 처벌하도록 축소·해석하고 있다. 대부분의 대북접촉과 교류·협력사업이 <남북교류협력법>과 ‘시행령’, ‘시행규칙’ 등의 법률에 근거하여 실시되고 있기 때문에 보안법은 남북한간의 화해와 평화정착 속도에 따라 필요한 몇 조항을 형법에 옮겨 적용하도록 개정해야 한다.

또한 문화예술 교류협력을 위한 물적 기반을 확충하는 일도 시급하다. 문

문화예술 교류 활성화를 위한 물적 기반 확충의 일환으로 남북협력기금을 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 1990년 8월 <남북협력기금법>이 제정되어 사회문화 분야의 교류협력사업을 지원하고 있는데, 문화예술과 사회문화 교류 활성화를 위한 남북협력기금 지원이 효과적으로 이루어져야 한다.

문화예술 교류의 물적 기반을 확충하기 위해서는 정부주도의 협력기금 이외에 민간차원의 통일기금을 조성하는 것이 필요하다. 『민화협』은 가입 단체의 특별회비, 국민모금, 기업의 출연, 장터·문화공연 등의 재정사업을 통해 민간차원의 ‘통일기금’ 조성을 계획하고 있다. 민간이 주체가 되어 ‘통일기금’이나 ‘평화기금’ 혹은 ‘통일문화발전기금’이 조성될 경우 자율적인 민간 교류협력사업에 보다 융통성 있게 사용할 수 있을 것이다.

(3) 수시방문·교류체제에 대비한 제도개선

수시방문·교류체제에 적합한 제도개선이 필요하다. 북한주민 접촉 승인 제도와 방북절차 간소화, 북한방문기간 연장 등 제도적 차원의 정비가 이루어지고 있으나 미진한 부분들에 대한 후속정비가 필요하다. 정부는 지속적인 접촉이 필요한 사업에 대해서는 1년간 접촉기간을 허용하고 협력사업자 및 협력사업을 일괄적으로 승인하는 동시승인제를 시행하는 등의 절차를 간소화하였다. 또한 접촉신청과 결과보고를 모두 인터넷으로 할 수 있도록 되어 있어 편리하다. 그러나 남북한 주민간에 수시, 반복접촉이 이루어지고 있는 상황에서 접촉 건수별로 결과를 보고하는 방식을 지양하고 일정기간 동안의 업적을 종합적으로 평가하는 방식으로 개선되어야 한다. 또한 허가제로 되어 있는 현행법제를 신고제로 전환하여 재외국민에게 적용하는 방식과 같은 사전 또는 사후 신고제로 변경하고 신고기간도 1개월 정도로 완화해야 한다.

뿐만 아니라 방북증명서의 발급요건 및 발급절차는 상당히 간소화되어 있으나, 일회용으로 되어 있어 불편하다. 따라서 수시로 사용할 수 있는 북한방문 여권을 발급하고 북한으로부터 비자(여행증명서)를 받으면 일정 기간 내에 자유롭게 북한을 방문할 수 있도록 개선해야 한다. 북한방문증명서를 발급받기 위해서는 북측의 초청장이 있어야 함은 물론 신청서에 방문자 자신의 인적 사항 뿐만 아니라 방문대상자의 인적 사항과 방문목적 및 방문 경위, 방문예정일 등을 상세히 기재해야 하고, 또 북한을 방문하는 동안의

신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료를 제출해야 한다. 이러한 기준에 의하면 방문이 특정한 목적이 있어야만 가능하며, 특정한 인사를 만날 것을 기대하지 않고 남북한 주민이 서로 상대방 지역을 왕래하는 일은 현재로서는 쉽지 않다. 또 단순한 여행, 고적답사 등을 위한 남북한 상호간의 방문도 어렵다. 따라서 방문증명서 발급요건 등 방문절차와 승인 제도를 대폭 간소화해야 한다. 동시에 남북교류협력법을 위반할 경우에 적용되는 처벌규정도 완화할 필요가 있다. 현재 징역 및 벌금 등 형벌법으로 되어 있는 처벌제도를 과태료 부과로 바꾸는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

(4) 가이드라인 재규정

정보통신의 급속한 발달로 인해 남북한 교류협력의 환경이 빠르게 변화하고 있는 점을 감안하여 정보통신 접촉을 포함한 전반적인 대북접촉의 규제범위에 대한 재규정이 필요하다. 현행법은 ‘접촉’의 개념에 남한과 북한의 주민이 서로 정보나 메시지를 주고받는 과정을 포함시키고 있어 모든 통신 수단을 포함한다. 한동안 문제시 되었던 제3국의 정보네트에 접속하는 행위들은 통일부의 북한인터넷 폐쇄조치로 차단되었다. 그러나 실질적으로 제3국의 정보네트에 접속하는 것은 물론 인터넷 비즈니스가 발달하여 인터넷을 통한 문화예술 교류사업도 모색되고 있다. 이것을 원론적인 입장에서 접촉승인을 요구하는 식의 경직된 법적용은 현실괴리감과 정부에 대한 불만만 높이는 결과를 낳을 우려가 크다. 이러한 사정을 고려해 볼 때 남북교류협력 관련 법 개정 및 전반적인 대북접촉의 규제범위를 재규정해야 할 것이다.

문화예술 교류와 관련하여 남북한의 상호방문이 증대되었고, 많은 방문자들은 금강산과 개성, 평양에서 상품과 서적을 구입하여 들여오고 있다. 서적이나 잡지 같은 것도 단순한 관광가이드북이나 지도에서부터 김일성·김정일에 관한 책자까지 다양하다. 수많은 종류의 책자 가운데 어느 선까지 반입이 가능한지에 대한 문제도 애매하다. 또 북한사람들이 한국을 방문할 때 ‘한반도기’로 환영하고 응원하는 것을 가이드라인으로 정했다. 그런데 앞으로 교류가 더 활발해지면 태극기와 인공기를 동시에 사용하도록 바꾸어나갈 필요도 있다. 남과 북은 유엔에 가입한 독립된 국가이며 엄연히 국기가 있는데, 각자의 국기를 사용하지 못하고 한반도기를 사용하는 것은 정상적

인 방법은 아니며 임기응변에 지나지 않는다. 남북관계의 개선 속도에 따라 이러한 부분에 대해서도 새로운 가이드라인을 제시해야 하지 않을까 싶다.

(5) 교육지원

문화예술 분야의 거버넌스를 활성화하기 위해서는 현재의 방북교육을 비롯한 전반적인 통일교육 체제도 개선되어야 한다. 현재 정부는 방북시 방북자와 북한인 사이에 발생하는 ‘사고’를 최소화하기 위한 사전교육을 실시한다. 방북교육이 남북교류시 발생할 마찰을 줄이기 위해 어떤 행동과 발언을 하지 말라는 식의 소극적 교육에 그치고 있다. 이러한 소극적 교육을 탈피하여 남북 상호간 문화의 이해를 증진하기 위한 북한용어 배우기, 대화법 개발 및 활용, 말걸기 등 적극적 교육으로 전환해야 한다. 이에 대한 교재개발도 시급하다. 또한 방문시 필요한 예절교육과 단체행동 등 기본적인 예절교육을 하는 것은 물론 자신의 의견과 생각을 적극적으로 피력하는 자세를 견지하도록 교육해야 한다. 이러한 교육지원을 위해 통일교육원의 기능을 강화하여 교류활성화에 대비한 체계적인 교육이 이루어지도록 해야 한다.

무엇보다도 구체적인 방북교육이 실시되도록 교육내용을 개선해야 한다. 남북한 주민들이 실제로 만난다고 한다면, 북한에 대한 체제와 이념교육이 아닌 북녘 땅에 실재하는 ‘조선’에 대해 가르쳐야 한다. 남북한 상대방에 대한 호칭에서부터 남한과 북한이 아니라 ‘한국’과 ‘조선’으로 불러야 한다면 다소 어색한 일상생활의 용어, 그리고 남한의 신라중심의 역사해석과 북한의 고구려중심의 역사해석의 차이점 등에 대해서도 교육이 되어야 한다. 또한 장유유서와 충효, 남녀차별 등 전근대적이며 유교적 전통이 강하게 남아 있고, 군사문화와 종교문화적 특성이 자리잡고 있는 ‘조선’에 대해 가르쳐야 한다. 식량난으로 인한 대규모 기아사태, 일당독재, 수령에의 무조건적 복종과 같은 부정적인 북한의 실상만을 교육할 것이 아니라 북한사람들이 자랑하고 있는 무상교육과 무상의료 등 복지제도, 그리고 집단주의적 공동체성에 대해서도 무엇이 문제이고 어떤 점에서 배워야 할 것인가 라는 객관적인 교육이 이루어져야 한다. 이러한 실제적인 방북교육과 통일교육이 실시되어야만 남북한 문화예술교류와 주민들의 유대감 형성에 도움을 줄 수 있을 것이다.

V. 언론방송분야 거버넌스 활성화 방안

1. 언론방송교류 현황

가. 교류연혁

1960년대까지는 북한이 남한에 언론방송 교류를 일방적으로 제의하는 상황이 진행되었고, 반대로 1970년대부터는 남한이 경제성장을 바탕으로 북한에 적극적인 언론방송교류를 제안하였다. 특히 남한정부는 1988년 7.7선언을 발표한 후, 북한의 로동신문과 TV 및 영상자료를 공개하였고, 1990년에는 평양에서 열린 통일축구경기의 녹화중계가 이루어졌다.

1991년 서울에서 열린 세계청소년축구대회 남북단일팀 평가전을 남북이 방송을 연결하여 직접 생중계함으로써 첫 번째 방송교류가 공식적인 교류협력의 결과로 이루어졌다. 이어서 1992년에 남북기본합의서가 발효되고, 여기에 남북언론분야의 교류협력이 명시됨에 따라 남한의 언론방송에서는 북한에 상호협력을 제안하였다. 구체적인 예를 들면, 1992년에 KBS는 '남북교향악단 교환'과 관련하여 박경운 금강산국제그룹 회장과 접촉을 하고 협의를 진행하였으나 남북관계 경색으로 인해 추진이 중단되었고, 이 외에도 수차례 북측의 대외경제위원회 등과 방송교류를 위한 접촉이 추진되었다. 하지만 특별한 경우에 수용불가 입장을 통보한 경우 외에는 대부분 회신조차 없었고, 북한의 핵문제가 발생하면서 남북한의 언론방송교류는 진전되지 못했다.

결국 남북한의 언론방송교류는 김대중정부가 출범하여 정치성, 이념성이 없는 북한 자료와 영상물의 방영을 허용한 이후에 진전이 이루어졌다. 이에 따라 각 방송사가 북한 드라마와 영화를 방영하였고, 신문사에서 북한의 산하와 유적을 취재하고 방송을 통해 방영이 이루어지기도 했다. 또 통일음악회와 통일농구경기가 방영되는 등 남북한 언론방송교류가 진전되면서 2000년 남북정상회담을 맞게 되었다.

2000년 남북정상회담 이전의 남북 언론방송교류를 보면, 남북한의 대립이 지속되는 한반도 정세 하에서는 정부의 역할이 가장 중요한 역할을 했음을 잘 보여준다. 남한의 민주주의제도 하에서는 언론방송의 독립성과 자율성이 대단히 중요한 영역이지만, 남북한의 대립 하에서는 각 언론과 방송

모두가 일정한 정도로 자율성에 제약을 받을 수밖에 없음도 잘 보여주고 있다. 또 정부가 모든 결정권을 가지고 있는 북한에서는 정부의 역할이 남한보다 결정적이라고 할 수 있다. 특히 교류의 한쪽 상대방인 북한의 언론방송이 자율성을 전혀 가지지 못하고 있는 상황에서 남북한의 언론방송교류를 활성화하는 일차적인 과제가 어디에 있는가는 간단명료하다.

이러한 정부 역할의 중요성은 2000년 남북정상회담을 통해 또 한번 뚜렷하게 확인된다. 2000년 남북정상회담을 전후하여 북측은 남북방송교류사업에 부분적으로 수용적 태도를 나타내기 시작했는데, 남북정상회담 후에는 김정일위원장의 결정에 따라 남한의 언론방송 사장단 40여 명의 방북 초청이 이루어졌다. 2000년 8월 남한 언론방송사 사장단이 방북을 하였는데, 북한은 남한의 방송협회나 신문협회가 회원사를 통제할 수 있는 것으로 이해하고, 남한 언론방송에 대한 통제를 위해 '공동합의문'을 도출하려는 입장이었다. 이에 반해 남한 언론방송의 사장들은 조선일보 등 일부 언론사의 방북 불참에서 알 수 있듯이 남한 언론방송의 현실을 이해시키며, 어렵게 남북 언론기관의 '공동합의문'을 채택하였다. '공동합의문'을 통해 남북한은 각각 「언론교류협력위원회」와 「조선기자동맹중앙위원회」를 접촉 파트너로 결정하였는데, 이후 남북한 언론방송교류에서 '공동합의문'의 접촉 파트너는 제대로 작동하지 않았다. 이 같은 상황이 전개된 이유는 북한의 「조선기자동맹중앙위원회」가 남북 교류를 결정할 수 있는 자율성을 전혀 가지고 있지 못한 반면, 남한의 「언론교류협력위원회」는 각기 자율적인 결정을 내리는 개별 언론방송사를 제어할 수 없었기 때문이다. 이로 인해 이후 남북한의 언론방송교류는 남한의 개별 언론방송사와 북한의 대남기구 사이의 개별적 접촉을 통해 진행되었다.

남한 신문의 남북교류는 1997년 중앙일보사 통일문화연구소가 북한지역 문화유적 조사 사업을 펼치면서 시작되었다. 2000년 남북한의 신문 상호교환이 제안되었지만 유야무야 되었고, 방송에 비해 교류사업이 활발하게 진행되지 못했다. 하지만 연합뉴스가 2002년말 조선중앙통신사 기사자료를 제공받아 국내 언론에 공급하는 체계를 갖추었고, 한 월간지가 북한의 통일신보와 기사교류를 하고 있다. 중앙일보와 한겨레신문의 경우 북한에서 개최하는 경제사업을 취재하거나 전시회를 지원하는 형식으로 교류사업을 진행하기도 했다.

신문의 남북교류가 방송에 비해 저조했던 원인은 남한의 신문사들은 각 회사의 정치적 성향에 따라 북한에 대한 비판 기조가 높았던 점과 남북교류에 필요한 재정적 부담을 감수할 수 없었던 점에 주된 이유가 있다. 대형신문사의 경우, 정치경제적 자율성과 전문성 역시 갖추고 있었지만, 신문이라는 매체가 갖는 특성으로 인해 남북교류의 필요성을 방송보다 상대적으로 느끼는 것도 교류사업이 활발하지 못한 한 원인이 되었다.

2007년 10월에는 연합뉴스 사장이 북한을 방문하여 김기룡 조선중앙통신 사장과 만나 뉴스통신사 간의 교류·협력 방안에 관해 의견을 교환했다. 연합뉴스 사장은 연합뉴스와 조선중앙통신이 평양과 서울에 특파원을 교환, 상주시킬 것을 제의했고, 더불어 상호 지국 설치와 베이징 올림픽 등 국제무대에서 취재협력, 사진과 동영상 등도 남북 통신사 간 협력할 것을 제안하였다. 이에 대해 북측의 조선중앙통신 사장은 북측에서 이 문제에 대해 연구하고 있다는 입장을 밝힌 것으로 알려지고 있다.

일부 인터넷 언론에서는 사회문화교류의 형식을 빌어서 방북행사를 하는 경우도 있지만, 이것을 언론교류라고 보기는 충분치 못한 측면이 있다.

2000년 이후 주요 방송교류는 아래 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 2000년 남북정상회담 이후 남북방송교류

연도	방송사	프로그램 제목
2000	KBS	<북녘 땅, 고향은 지금> (3부작)
		<남북교향악단 합동공연>
	KBS	2000년 한민족특별기획 <백두에서 한라까지>
	SBS	평양 현지 뉴스 생방송
2001	MBC	MBC 스페셜 <춘향, 평양가다>
	MBC	<여기자 북한방문기, 평양 10박 11일>
	MBC	노동절 행사 뉴스보도
	KBS	<여기는 평양입니다>
	KBS	일요스페셜 <남과 북이 함께 부르는 노래>
	KBS	보도특집 [1부] 은둔의 땅, 관광으로 빚장 연다 보도특집 [2부] 대동강 벨리의 꿈
	KBS	자연 다큐멘터리 <백두고원을 가다>

	KBS	역사스페셜 <북의 10대 민족문화유산> [1편] 고구려 평양성 등 8편 제작 방영
2002	KBS	<제국의 아침> 백두산 현지제작 (2회분)
	MBC	2002 부산아시아게임 특집 <북한이 온다>
	KBS	<남북 통일축구 경기>
	KBS	평양공연 특별취재 <9시뉴스> 생방송
		민족의 명절 추석맞이 <남북교향악단 합동 연주회>
	MBC	평양 특별공연 <이미자 공연 우리는 하나>, <윤도현 공연>
	KBS	남북최초 공동답사 <세계문화유산 한반도의 고인돌>
2003	KBS	<남북·해외학자 평양 통일회의>
	KBS	8.15특집 <평양노래자랑>
		보도특집 <남북경협현장을 가다-평양,남포 그리고 개성>
	SBS	정주영 체육관 개장기념 <평화친선음악회>, <통일농구>
<평화친선음악회, 평양에서의 7일>, <북한 농구단 서울체류기>		
2004	MBC	MBC스페셜 <북녘의 음식 기행> (2부작)
	MBC	특집 다큐멘터리 <살아오는 고구려>
	KBS	역사스페셜 <고구려는 살아있다> [1편] 고구려 수도 평양 / [2편] 고구려 벽화, 세계와 만나다
2005	MBC	<MBC뉴스데스크> 북한의 설 풍경/ PD수첩 <개성을 말하다>
	KBS	드라마 <사육신> 24부작 제작 진행, <금강산 열린음악회>
	MBC	<MBC 뉴스데스크> 미리 가 본 백두산 관광코스
	SBS	<조용필 평양 단독 콘서트>

2000년이후 활발히 전개되던 남북방송교류사업도 ‘북핵문제’로 인해 한반도 정세가 악화됨에 따라 차츰 정체되는 현상이 나타났고, 2005년 SBS의 조용필 평양공연과 KBS의 드라마 ‘사육신’ 제작을 제외하고는 의미를 부여할 만한 방송교류사업이 이루어지지 않았다. 남북한의 방송교류사업은 남북한 공동방영을 목표로 추진되고 있는데, 2002년 KBS 교향악단과 조선국립교향악단의 평양합동공연과 MBC의 남북예술인 평양공연이 남북한에 동시방송된 이후 진척이 없는 상태이다. 오히려 이러한 남북방송교류는 한반

도정세라는 측면 외에도, 북한 내부의 체제와 관련된 정치적 판단에 따라 부분적으로 후퇴되는 모습도 나타내고 있다. 또 남한 내부에서도 정부, 여당과 야당의 대북 정책이 대립됨으로 인해 여론이 갈등을 빚는 문제도 남북방송교류에 영향을 주고 있으며, 이러한 남남갈등이 남북방송교류에 미치는 영향도 작지 않다.

나. 주요 행위주체와 역할

현재 언론방송분야의 남북교류에 참여하고 있는 주요 행위주체는 국내차원과 남북관계차원으로 구분하여 볼 수 있다. 국제차원에서는 올림픽이나 월드컵과 관련되어 남한의 방송위원회와 개별 방송사가 국제올림픽위원회 등과 협력하여 북측에 중계지원을 하는 경우가 있을 뿐, 언론방송교류에서 의미있는 역할을 가진 행위주체는 없다.

(1) 국내 차원

북한의 언론방송기관은 조선중앙방송위원회, 조선중앙방송, 로동신문 등으로 단순화되어 있다고 할 수 있다. 물론 이들 기관 외에도 몇몇 기관이 더 있지만, 남북교류의 주체가 될 수 있는 상대는 아니라고 할 수 있다. 또 남북교류의 북한측 주체가 노동당과 「민화협」으로 제한되어 있기 때문에 이들 언론방송기관의 자율성은 매우 적다. 하지만 남한의 언론방송의 현황은 북한과 매우 다르다.

남한의 언론방송은 그 수가 매우 많고, 또 매체별로는 규모가 매우 큰 경우도 있다. 언론의 경우 중앙 일간지만도 10개에 이르고, 거의 도마다 1개 이상의 지방지가 있다. 방송의 경우에는 지상파 방송 3사가 있고, SBS의 경우 각 도별로 완전히 독립된 개별 회사들이 존재한다. 또 수십 개의 케이블TV방송도 존재하고, 주목할 만한 인터넷 언론도 존재한다. 특히 공공재인 전파를 이용하는 방송은 다양한 규제와 지원을 받는 공적 기관의 역할이 강조되는 반면, 개별 신문사는 자율성이 보다 강조되는 성격의 차이가 있다.

이들 각 언론방송은 각자의 관심과 능력에 따라 상호간의 협력보다는 경쟁적으로 남북교류를 추진하였는데, 이러한 결과는 남한 언론의 특성에 기인하는 것이다. 남북교류를 추진한 언론방송은 각자 직접적으로 북측과 교

업을 진행하였고, 이 과정에서 주로 경제적 여력이 있는 방송 3사가 주도적으로 교류사업을 진행하였다. 언론방송분야의 남북교류가 방송사를 중심으로 이루어진 것은 북측이 남한의 영향력이 큰 방송사를 우선적으로 선정하고 경제적 이익을 주목한 데 원인이 있다.

또 남한의 지상파 방송사들이 교류사업을 주도하게 된 것은 경제적인 능력과 영향력, 더불어 사업 추진에 있어서의 전문성, 효율성 등에서 우위에 있었기 때문이다. 하지만 남북방송교류가 상대적으로 많이 전개된 2000년에서 2002년 기간에도 KBS를 제외하고는 남북방송교류사업의 성과가 활발했다고 평가하기는 어렵다. 이렇게 된 이유로는 북측이 남측에 요구한 경제적 비용이 적지 않은 부담이 되었고, 실제 프로그램의 제작에서는 많은 제약이 있었기 때문이다. 결국 이러한 제약 속에서도 방송 3사는 일정한 교류사업을 진행할 수 있었고, 일부분만 이루어진 정부의 재정적 지원도 실질적인 교류사업을 진행한 방송 3사에 한정될 수밖에 없었다. 반면에 자율성과 전문성 등이 부족한 지방의 방송사나 케이블TV의 경우에는 교류사업에 참여하기가 어려웠다.

방송사 외에도 방송교류를 추진하는 기관으로는 방송위원회가 있는데, 직접 프로그램을 제작하지 않는다는 점에서 방송교류에 한계를 가지고 있다. 따라서 방송위원회는 북한의 조선중앙방송위원회에 국제경기(월드컵, 올림픽 등)의 중계와 방송장비를 지원하고, 남북한 방송프로그램 교환 전시회, 남북방송인 토론회 등을 2차에 걸쳐 진행하였다. 또 방송사 내부의 인력들의 모임인 기자협회나 프로듀서협회 등도 남북방송교류사업에 참여를 희망하고 있는데, 이들은 각 방송사 소속이라는 점에서 자율성, 참여성 측면에서 취약한 점이 있다.

(2) 남북관계 차원

2000년 하반기에는 남한 언론사 사장단의 방북에 이어 본격적으로 남북 방송교류사업이 시작되었는데, 정상회담이후 첫 번째 언론방송교류행사로 할 수 있는 방송사의 협상과정에서 가장 큰 쟁점은 현지제작비와 관련된 문제였다. 북측은 협상과정에서 현지제작비에 큰 무게를 두었기 때문에 협상과정은 순탄치 못했고, 결국 북측 대표기구인 아태위는 남한 방송사와의 협상에서 상부의 승인을 얻어 합의를 이루었다.

2000년 하반기에 시작된 2001년 방송교류사업 협상은 북측 아태위와 북측이 새로 조직한 대남 사회문화교류사업 기구인 「민화협」 두 기관이 참여하여 진행되었다. 2002년 교류사업의 한 예를 보면, 2001년 9월 북측에 사업 제안서가 제시되었고, 12월 초순에 베이징 협상이 진행되었다. 베이징 협상에서 2002년 사업에 대한 잠정적 합의가 이루어졌고, 2002년 1월 협상단이 방북하였다. 하지만 협상은 난항을 거듭했고, 결국 추가 협상을 예정하고 종결되었다. 수차례 서신을 통한 절충과 접촉을 통해 4월에 열린 베이징 협상에서 구체적 협상을 평양에서 진행할 것을 합의하였다. 하지만 북측은 제안된 사업에 대한 내부 협의가 마무리되지 않았다며 협상을 지연하였고, 7월에 베이징에서 아태위측 인사들과 구두합의를 이루었다. 이어서 북측 「민화협」과의 서신 협의를 거쳐 8월 하순 평양 협상에서 2002년 사업에 대한 합의가 이루어졌다. 이때 북측은 내부적으로 2002년 교류사업에 대한 결정을 내린 후 협상에 참여했기 때문에 협상 타결후에는 비교적 신속하게 사업이 진행되었다.

2000년부터 2003년에 진행된 남북방송교류는 KBS 외에도 MBC와 SBS가 참여하였다. 전체적인 교류사업의 양이 KBS가 상대적으로 타사에 비해 많았는데, MBC와 SBS의 교류사업도, KBS와 사업 내용이 비슷하였기 때문에, 실질적인 교류사업의 전개과정은 유사했을 것으로 보인다.

2000년부터 2003년까지의 협상과정을 살펴보면, 교류 초기인 2000년의 방송교류사업에서 가장 중요했던 요소는 한반도의 정치적 정세 변화였다. 물론 협상과정에서는 ‘현지제작비’ 문제가 중요한 쟁점이 되었지만, 그보다는 정세의 변화를 북측에서 더 의식한 측면이 있었다. 이것은 남한 언론방송이 가진 남한사회에서의 여론 형성의 영향력을 북한정부가 주목한 것으로, 북한 정부는 남한 언론방송이 북한 정부에 대해 우호적인 입장에 서게 하는 것을 의도하였다. 북한 정부의 의도와는 상관없이 2000년 정상회담 이후 남한의 언론방송이 북한정부에 대한 ‘비판’을 부분적으로 자제한 측면이 있지만, 남한 언론방송은 그들의 존립 근거가 되는 언론 고유 비판기능을 손상해 가면서 북한과의 언론방송교류를 추진할 수는 없었다.

이러한 상황인식이 확인되면서 북한 정부는 남북방송교류사업의 ‘경제성’을 우선적으로 주목하게 된 것으로 보인다. 따라서 북측 대남기구들은 방송교류사업으로 인한 체제 손상을 최소화시키고, 경제적 실리를 최대화

하는 관점에서 남북방송교류 사업에 접근하였다. 하지만 2001년을 계기로 북측의 대남 언론방송교류 협상주체는 아태위에서 「민화협」으로 이동하였는데, 이것은 여전히 언론방송교류사업이 경제적 측면보다는 사회문화적 측면에 보다 큰 의의가 있는 것으로 북한 정부가 평가한 것으로 볼 수 있다.

남북교류사업의 진행과정을 보면, 북측은 남측의 사업제안을 예산과 사업 내용을 중심으로 관계 기관이 모여 충분히 논의를 하고 남측과의 협상에 참여하였다. 이 과정에서 북측은 남측의 사업 의지와 프로그램 제작에 필요한 시간 부족을 협상과정에서 충분히 활용하였고, 협상과정에서 제일 먼저 정치적 부담이 있는 사업을 배제하고 가능한 사업만을 논의하였다. 따라서 협상과정은 ‘현지 제작비’와 프로그램 제작과 관련된 실무적 문제가 중심이 되었다.

이상에서 논의한 바와 같이 남북 교류의 상대방이 되는 북측은 철저하게 노동당이 모든 것을 주도하였음을 알 수 있다. 중요한 정책적 결정은 조선노동당 통일전선부의 결정에 따르게 되는데, 대체로 1년 단위의 기본 계획이 수립되는 것으로 보인다. 이를 바탕으로 하부조직인 「민화협」이 주체가 되어 대남협상에 나서게 되고, 중요한 정세변화나 정책적 필요에 따라 상부인 통일전선부의 지시를 받아 남북언론방송 교류사업을 진행하였다. 따라서 북한의 경우에는 개별 행위자간의 관계와 역할에서의 자율성이 매우 적었다고 할 수 있다. 하지만 남북방송교류과정에서 현물지원이 증가하면서 각 관련 기관의 입장은 상대적으로 차이가 발생하였다. 즉 「민화협」측에서는 방송관련 기자재인 현물이 직접적으로 필요하지 않은 경우가 있었지만, 조선중앙TV와 같은 기관에서는 방송기자재나 인적 교류를 통한 기술 습득도 필요하였기 때문이다.

2. 거버넌스 실태분석과 평가

가. 정책단계별 실태분석

첫째, 의제설정 단계를 보면, 북한측의 각종 제한으로 인해 남북언론방송 교류에 대한 논의가 제한되고 있다. 북한측은 정치나 군사영역에 관련된 주제뿐 아니라 인민들의 생활이나 경제, 심지어는 문화예술, 체육에 대해서조차 심하게 제한을 하고 있다. 따라서 남한의 언론방송은 이러한 북측의

제한을 피할 수 있는 주제를 찾고 논의를 전개하는 것이 가장 기본적인 과정이 되고 있고, 각종 제안을 북측이 받아들일 수 있는가를 분석하거나 북측이 받아들일 수 있게끔 가공하는 작업이 가장 우선적인 일이 되고 있다.

따라서 주로 음악이나, 체육관련 이벤트가 가장 먼저 논의되고, 그 외에 자연 다큐멘터리나 역사유적관련 다큐멘터리가 남북교류사업을 위한 대표적인 장르가 된다. 이 외에 남북경협과 관련된 주제들을 북측이 허용하는 경우도 있지만, 제한이 많음으로 인해 자유로운 논의도 부족한 것이 현실이다. 그래도 남북언론방송교류는 나름대로 여러 가지 주제를 찾아왔고, 일정한 성과도 있는 편이다. 따라서 남북관계가 진전되는 단계에 맞게, 정치군사적 문제에서부터 인민들의 실생활과 삶의 문제에까지 의제설정도 상당히 유연해질 수 있을 것이다.

둘째, 정책분석 단계는 장기적으로 언론방송교류가 확대될 수 있도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다. 현단계의 언론방송교류가 가지는 한계를 인정하고, 장기적인 관점에서 발전을 이끌어내자는 것이다. 이를 위해 언론방송교류에서 북측과 갈등이 빚어지지 않도록 노력하고, 북측이 교류사업에 관심을 갖도록 추진해 왔다. 하지만 언론방송이 가지고 있는 속성으로 인해 정책분석이 제대로 이루어지지 않고 교류사업이 진행되는 측면이 있는 것이 현실이다.

셋째, 정책결정 단계는 비교적 단순하다. 개별 언론방송사 차원에서 교류사업이 결정되면, 남한정부는 교류사업에 대해 기본적으로 지원하는 입장을 견지해왔다. 특히 북한측이 개별 언론방송사의 교류사업 제안을 그들의 우려를 벗어난 경우에만 제한적으로 허용하기 때문에, 남한정부로서는 언론사의 자율성을 존중하는 입장에서 정책결정에 영향을 미칠 필요를 거의 느끼지 못하고 있다.

남한의 개별 언론방송사는 북측의 「민화협」에 사업을 제안하고, 북측이 내부 논의를 거쳐 수용하면 사업이 진행되는 것이 일반적인 과정이다. 이 과정에서 개별 언론방송사는 대개 자체 재정이거나 협찬을 얻어 교류사업을 해왔기 때문에 재정문제로 인해 외부의 영향을 받은 경우는 별로 없다. 하지만 이 과정에서 재정적 여유가 없는 언론방송기관의 경우 교류사업을 결정하고 추진하는 것이 쉽지 않았던 것이 현실이기도 하다.

구체적인 정책결정과정을 살펴보면 어려움은 상당히 컸다. 2000년 9월에

제안된 한 방송사의 2001년 방송교류사업의 경우 2001년 2월까지 협상은 진행되었지만 합의는 지연되었다. 북측은 남한 방송사가 제시한 구체적 사업비용에 관심을 보였지만 책임자급 협상이 잘 이루어지지 않았고, 논의 시작 6개월 만에야 합의에 이르게 되었다. 북측은 협상 타결을 내부적으로 결정하고 남측의 방북 협상을 수용하였지만, 협상의 실제 진전과정에 여러 가지 장애물을 설치하였다. 평양 협상에서는 『민화협』의 책임자급이 참여하였는데, 남측이 제시한 프로그램 제작 기간을 축소하는 문제와 현지제작비가 쟁점이 되었다. 북측은 교류사업의 규모는 축소하고 현지 제작비는 유지하려고 하였지만, 협상과정에서 절충이 이루어졌다.

넷째, 정책집행 단계에서는 일정한 어려움이 있었지만, 정책결정 단계와 비교하면 빠르고 수월하게 이루어졌다. 이러한 결과는 개별 언론방송사는 교류사업과 관련하여 나름대로 상당히 구체적인 합의를 하고 사업을 진행해왔기 때문이다. 하지만 남한에서는 경험할 수 없는 크고 작은 통제가 북측에서는 이루어지기 때문에 일정한 어려움이 존재했다. 그러나 개별 언론방송사는 남북이 서로 다른 체제를 가지고 있고, 북측의 경험이 부족한 점을 이해하고 비교적 유연하게 문제를 해결해 왔다.

이 과정에서 북측과 남측이 상호 이해를 넓힌 점도 있으며, 북측이 남측에 대해 양보를 지속적으로 요구하는 부정적인 측면도 있다. 하지만 방송교류의 경우에는 북측이 대단히 방어적으로 교류에 나서고 있다는 입장을 이해하고 교류사업을 추진할 수밖에 없는 현실이다.

다섯째, 정책평가 단계는 교류사업의 성과를 판단하는 과정이다. 언론방송 교류는 교류사업이 갖는 의의를 가장 기본적으로 평가하게 된다. 더불어 시청자나 독자의 반응 등으로 교류사업의 성과를 판단하게 되며, 프로그램의 완성도와 같은 부분도 평가의 대상이 된다. 비교적 시청자의 반응은 명확하게 평가가 이루어지지만, 개별 프로그램의 완성도는 충분한 평가의 기회를 가지지 않는 편이다. 이것은 대부분의 사업도 비슷한 형편이지만, 언론방송교류사업의 발전을 위해 사업과정에서 나타난 전반적인 문제점과 개선방향에 대한 평가가 강화될 필요가 있다.

나. 평가지표별 거버넌스 실태분석

첫째, 자율성 측면을 북측과의 접촉, 자체 재정확보를 중심으로 살펴본다. 언론방송사 대부분은 필요에 따라 북측 파트너인 「민화협」과 자유롭게 연락과 접촉을 진행하고 있다. 또 북경에 지사나 특파원이 있기 때문에 북측과의 접촉은 비교적 용이하다. 하지만 북측이 접촉 경로를 「민화협」으로 단일화시켜 통제하기 때문에 언론방송관련 북측기관과 직접 접촉할 수는 없는 상황이다. 또 북측 「민화협」이 일방적으로 접촉을 중지하는 경우에 대응할 수 있는 방법 역시 없는 상황이다.

재정적인 측면에서 대부분의 지상파 방송사와 중앙의 대규모 신문사는 비교적 안정적인 능력을 가지고 있다. 또 프로그램과 관련하여 협찬을 받을 수도 있고, 각 사회문화교류기관이나 경협기관들이 방송과의 연계를 희망하기 때문에 언론방송의 자율성은 비교적 양호하다. 하지만 북측이 언론방송교류 사업의 진행에 대해 요구하는 관련 제작비 등은 상당한 부담이 되는 것도 현실이다. 또 중앙의 신문사나 지상파 방송사를 제외한 기관들이 느끼기에는 남북교류사업의 재정적 부담이 상당히 크다.

둘째, 전문성 측면을 정책개발능력과 사업수행능력을 중심으로 살펴보면, 언론방송의 정책개발능력과 사업수행능력은 교류사업의 진행에 따라 크게 강화되었다. 특히 언론방송은 남한사회가 가진 각 부문의 전문성을 충분히 활용할 수 있는 여건을 가지고 있고, 내부의 전문성도 상당히 높은 편이다. 특히 지상파 방송사의 경우, 여러 차례의 교류사업을 거치면서 사업수행능력이 크게 강화되어 있으며, 남북관계 정세 및 사업 전망 능력, 가능한 교류사업 판단 능력, 대북협상과 집행 능력을 모두 갖추고 있다.

셋째, 참여성 측면에서 본다면 아직 남북언론방송교류에 대한 언론방송 내부의 참여성은 크게 높지 않다. 이러한 상황의 가장 큰 원인은 남북교류사업이 제한적으로 이루어짐에 따라 참여의 기회가 크지 않은 데 있다. 각종 제약이 있더라도 교류사업이 확대된다면, 내부 구성원의 참여는 더욱 확대될 것이다. 그리고 양적 확대과정에서 질적인 변화도 이루어질 것이며, 언론방송과 관련된 모든 분야로 참여가 확대될 것이다.

넷째, 행위자간의 네트워크 측면을 보면, 언론방송사들 사이의 네트워크는 활성화되어 있지 않다. 초기에는 경쟁관계로 인하여 비공개적으로 사업

을 진행한 데 원인이 있지만, 현재는 비교적 정보의 공개가 진행되고 있다. 이렇게 사업과 관련한 정보가 공개되는 것은 남북교류사업이 경쟁의 대상이 되지 않음이 확인된 데 원인이 있고, 그동안의 교류사업을 통해 상호간의 이해가 이루어졌기 때문이다. 하지만 각 언론방송사는 각각 가지고 있는 전문성과 자율성 등으로 인해 네트워크의 필요성을 크게 느끼지는 않고 있다. 오히려 언론방송사 외부의 관련 기관과의 네트워크 필요성을 인식하고 있다.

다섯째, 분권화 측면을 보면, 언론방송사 내의 권한의 분산은 미숙한 편이다. 개별 언론방송사마다 정도의 차이가 상당히 큰 것으로 보이는데, 이러한 권한의 분산은 교류사업의 성과와 관련이 있다. 비교적 교류사업의 성과가 축적된 언론방송사에서는 별도의 조직을 갖추고, 이 조직이 중심이 되어 교류사업을 진행한다. 반면에 교류사업의 성과가 축적되지 않았거나, 교류의 필요성을 작게 느끼는 곳에서는 중앙집권적인 정책결정이 이루어지고 있다. 또 중앙과 지방으로 나누어 보면, 아직은 대부분의 교류협력사업이 중앙을 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 교류사업이 확대되어 가면서 차츰 지방에서 자체적으로 교류사업을 추진하는 경우가 나타나고 있으며, 이러한 경향은 확대될 것으로 보인다.

여섯째, 효과·효율성 측면에서 보면 남북언론방송교류 역시 타 분야와 마찬가지로 상당한 성과와 문제점이 있다. 가장 큰 문제점은 2000년 이후 이루어진 성과가 지속적으로 확대 발전되지 못하는 점이다. 오히려 2002년에 이루었던 남북한 동시방영과 같은 성과는 최근 들어 기대하기 어려운 상황이 전개되고 있고, 교류협력도 정체되고 있다. 또 시청자들이 갖는 관심도 약화되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 북한측의 협조가 필요한 만큼 정부측의 역할이 매우 중요하다.

남북한의 언론방송교류가 갖는 효과는 대단히 중요하며 그동안 충분한 효과를 얻어왔다. 이러한 효과를 남한과 북한 모두에 확산시키기 위해 언론방송교류사업의 지속적 확대가 요구되며, 이 과정에서 효율성 측면도 제고될 필요가 있다. 효과와 효율성이 제고되어야만 교류사업의 확대도 가능하기 때문이다.

3. 거버넌스 활성화 방안

가. 다른 사회문화교류와 연계

남북한 방송교류사업은 두 가지 영역으로 크게 구분할 수 있다. 하나는 보도와 교양, 오락 등 방송사 고유의 영역이며, 또 하나는 정치경제를 포함한 사회문화교류와 연계하는 방송 부분이다. 방송사 고유 영역의 경우는 2000년 이후 비올로는 크게 증가하였지만, 실제 교류 건 수는 일 년에 각 방송사가 각각 몇 건의 사업을 진행하는 데 불과했다. 대립적 남북관계 하에서 전혀 이루어지지 못했던 교류였기 때문에 2000년 이후의 방송교류에 대한 평가가 컸지만, 최근의 인접한 국가 사이의 관계로 놓고 보면 저조한 교류실적이다.

이처럼 남북방송교류가 부진한 가장 큰 이유는 북한 정권이 체제 안정을 위해 폐쇄적으로 남북교류를 허용하고 있기 때문이다. 그리고 이와 더불어 남북방송교류사업에서 북한 당국이 요구하는 비용이 큰 것도 중요한 원인이 된다. 북측과의 방송교류사업은 소재의 제한으로 인해 시청자들의 관심을 끌기가 어려운데, 그나마 사업을 위해서는 북측과 매번 힘든 협상을 진행해야 하고, 또 여기에 재정적 능력이 크지 못한 방송사로서는 부담하기 힘든 비용이 추가되기 때문에 현재와 같은 방식으로는 방송교류사업의 큰 발전은 기대하기 어렵다.

그러나 이러한 북한 정권의 방송통제는 가까운 시일에 중단될 일이 아니며, 중국의 개혁개방과정에서 나타났던 변화보다 훨씬 많은 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 따라서 남북방송교류는 이러한 상황에 대한 적응이 필요하다. 즉 앞으로도 상당한 시간 동안, 단기적으로 보아도 5년 정도는 현재와 같은 상황이 지속될 것으로 예측할 수 있다. 따라서 남북방송교류는 방송사 자체의 힘만으로는 현재 수준의 상황을 타개하기 어렵다. 또 지상파를 중심으로 한 방송 3사는 자율성과 전문성, 참여성 측면에서는 상당히 높은 점수를 받을 수 있지만 방송 3사 또는 여타 방송사와의 네트워크를 보면 개별적이고 분산적이다.

결국 방송사 자체의 교류사업과 더불어 남북한 정치경제와 사회문화교류 전반의 움직임과 함께 하는 것이 방송교류사업의 활성화와 남북의 전반적 교류활성화를 위해 필요하다. 그리고 이를 위해서는 정부의 적극적인 역할

도 필요하다. 특히 북한 정권이 남북교류사업에 방송이 참여하는 것을 통제하려는 태도를 가지고 있기 때문에, 이 문제의 해결에 정부의 정책적 노력이 필요하다. 물론 제한은 있겠지만 남한 정부는 북한 정권의 정책적 변화를 끌어 낼 수 있는 거의 유일한 주체라고 할 수 있으며, 남한의 각종 사회문화 교류 단체들을 재정적으로 지원하고 밀접한 네트워크를 형성하고 있기 때문에 정부의 역할은 절대적으로 필요하다.

나. 북한과의 공동제작·공동방송 추진

다른 사회문화교류와의 연계와 더불어 방송사 자체의 남북교류는 북한과의 공동제작과 공동방송을 목표로 진행되는 것이 바람직하다. 이러한 목표는 남북교류의 기본적 목표에 부합할 뿐만 아니라, 남북방송교류가 가지는 남북한화해협력의 증진이라는 역사적 사명에도 부합한다. 이를 위해 기존에 주로 북한에서 프로그램을 제작하여 남한에서 방송을 하는 방식에서 벗어나, 남북한 주민이 함께 시청할 수 있도록 남북의 방송이 공동방영하는 것을 목표로 방송교류사업이 진행되는 것이 바람직하다.

남북한 방송사가 논의를 통해 남북한이 함께 시청할 수 있는 프로그램의 제작을 기획 지원하고, 이를 확대발전시키기 위해 남북한 방송인의 교류를 확대하는 작업이 매우 큰 의미가 있을 것이다. 2002년에 남한 교향악단의 평양공연이나, 남한 가수의 평양공연처럼 북한 주민도 함께 볼 수 있는 수준의 프로그램의 제작에 힘을 쏟을 필요가 있다. 남북한의 시청자가 처한 방송 환경이 매우 다르므로, 우선적으로 남북교류 프로그램의 경우라도 남북한이 함께 시청할 수 있도록 처음부터 기획하고 협상을 진행하는 것이 필요하다. 2007년에 KBS에서 방영중인 북한 드라마 ‘사육신’은 이러한 모델의 초기 형태라고 할 수 있는데, 이제는 남북한이 함께 기획하고 이것을 북한과 공동 제작하여 북한과 공동방영하는 것이 방향이 될 필요가 있다.

이를 위해 남북한의 방송이 오락과 교양 프로그램을 중심으로 네트워크를 구성하고, 이를 통해 공동방영의 경험이 축적됨으로써 중장기적으로 남북한 방송교류가 남북한 방송개방으로 이어질 수 있게 될 것이다.

북한 정권은 남한의 방송사들을 정치적으로 견인할 필요성을 느끼고 있으며, 동시에 남북교류사업에서는 경제사업의 대상으로 인식하고 있다. 그

리고 지금과 같이 수세적인 체제 상황과 경제적 어려움이 계속되는 한 북한 정권의 남한 방송사에 대한 기본적 인식은 계속될 것으로 보인다. 또 북한 정권은 남한방송이 가진 영향력을 충분히 인식하고 있으며, 다양한 방법을 통해 남한 방송을 ‘통제’하기를 원하고 있다. 그러나 남한 방송은 그 본질적 성격상 남북간의 군사적 긴장이 완화되고, 북한정권의 민주화가 진행될 때까지 ‘비판적’ 입장에서 벗어나기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 남한의 방송사들은 대북 화해협력 기초의 원칙하에, 북한정권과도 독립적인 거리를 둘 수밖에 없다.

북한 정권도 남한 방송이 가진 이러한 성격을 나름대로 이해하고 있기 때문에, 한편으로는 남한방송에 대한 견인에 힘쓰면서 한편으로는 일정한 거리를 두고 있다고 할 수 있다. 이로 인해 북측 「민화협」 등 대남 사업기구들은 남한 방송과의 교류사업을 경제적 실리를 챙기는 데 치중하는 ‘단순한’ 차원의 교류사업만을 진행하고 있다. 그러나 북측 대남기관들은 남한 방송사와 간헐적으로 사업을 진행함으로써 북측이 원하는 효과를 보지 못하고 있으며, 남한 방송사들은 초기의 ‘적극적’인 입장보다는 ‘차분’한 교류사업을 추진하고 있다. 특히 2004년 이후 방송교류사업이 ‘한반도정세’와 맞물려 침체를 보이고 있기 때문에, 방송교류사업은 북핵문제의 진전과 북측의 정책적 변화가 있을 때까지 현상태 수준의 교류가 계속될 것으로 보인다. 따라서 현단계에서는 방송교류사업의 발전을 위한 방송사의 역할도 점점이 필요하다.

남북의 방송교류사업은 문화교류일 수도 있고, 사회교류일 수도 있지만, 북한의 입장에서 좀 더 본질적인 측면을 본다면 ‘정치문제’에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 방송교류사업은 정치·군사, 경제부문과 함께 화해협력 정책의 중심 고리라고 할 수 있다. 이로 인해 방송교류사업은 다른 사회문화 교류사업보다 추진이 어려운 부문일 수 있으며, 동시에 남북한 주민의 진정한 화해협력을 목적으로 한다면 보다 중점적으로 추진되어야 할 부문이라고 할 수 있다.

이처럼 중요한 의미가 있는 남북방송교류협력사업의 추진과정에서 방송이 할 수 있는 가장 중요한 부분은 남북한 주민이 공동의 프로그램을 시청하고, 민족의 동질감과 개방된 정보를 얻도록 돕는 것이다. 그러나 현재의 상황에서 이러한 목적을 달성하는 것은 어려운 일이므로, 현단계에서 합의를

끌어낼 수 있는 낮은 단계의 프로그램 교환, 공동제작·공동방영을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 북한에서 프로그램을 제작하여 남한에 방영하는 형식이 주가 되던 기존의 방식에서 과감하게 탈피하여 남북한 양쪽에서 모두 방송이 되는 교류사업을 진행하는 쪽으로 나아가야 한다.

물론 앞으로도 방송교류를 추진하는 각 방송사들은 북한 지역에 가서 현지 취재나 제작을 하는 것이 계속되어야 하겠지만, 이에 못지않게 남북이 함께 공동으로 방송할 수 있는 프로그램을 제작하고 방영하는 데 노력할 필요가 있다. 이를 위해 이전에 공동방송을 해냈던 중요한 경험과 성과를 바탕으로 북한정권이 수용할 수 있는 내용의 공동방영이라도 끌어내는 데 노력을 다하는 것이 바람직하다. 북측의 희망과는 반대일 수 있지만, 장치에 필요한 큰 투자나 한 번에 매우 큰 비용이 드는 프로그램보다는 적은 비용으로 공동제작하고 공동방영할 수 있는 프로그램의 수를 점차적으로 증가시키는 것이 바람직하다.

앞에서 여러 차례 서술하였듯이 대북교류사업은 상당히 많은 경제적 비용을 필요로 한다. 우선 남북 방송교류사업의 예산을 일정하게 확보하고 북측이 방송교류사업에 관심을 가지게끔 하는 것이 필요하다. 현재 북측이 갖는 관심에 남측의 사업 의지를 엮어야 하기 때문이다. 이를 위해 각 방송사들은 자체 예산과 더불어 ‘남북교류협력기금’과 같은 정부의 지원을 통해 매년 사업 예산을 책정하고 공표하는 것이 필요하다. 따라서 남북한 화해협력의 추진을 위한 방송교류사업에 대한 방송사 내외의 적극적인 예산 지원이 필요하며, 교류사업의 의의가 큰 사업을 중심으로 예산 사용의 순서를 정할 필요가 있다.

그리고 사업의 방향과 예산의 사용, 바람직한 사업의 계획·선택과 추진은 남북방송교류사업에서 가장 중요한 문제이므로 사업의 결정과 추진과정에서 자발성, 민주적인 토론, 실무자와 전문가를 중심으로 한 결정이 우선적으로 필요하다. 남북관계의 진행에서 정치적인 의도가 개입될 때 문제가 생길 듯이, 남북방송교류사업도 정치적인 관심이나 이벤트성 관심에 의해 결정되는 것은 바람직하지 못하다.

다. 네트워크 강화

방송사들은 나름대로 각종 단체와 네트워크를 형성할 수 있는 기본적인 조건을 갖추고 있다. 이를 활용하여 방송사들이 남북교류협력을 지원한다면 전반적인 교류 활성화와 남남갈등 해소에도 기여할 수 있다. 특히 남한의 대북 사회문화교류단체와 방송사가 네트워크를 형성하는 것은 남북의 교류를 확대하고, 남북한 주민의 화해협력을 강화하는 데 도움을 줄 것이다.

더불어 방송교류사업을 방송사내의 각 부문 인력이 모두 연관이 되도록 사내의 네트워크를 강화할 필요가 있다. 그리고 이러한 네트워크의 유지관리를 위해 방송교류관련 부서의 활동을 강화할 필요도 있다. 이를 통해 일상적으로 북한관련 프로그램을 기획하고, 사내외의 북한·통일관련 프로그램에 대한 제안을 종합정리하여 추진해 나가야 한다.

또 대외적으로 관련 기관, 단체와의 네트워크를 구축하여, 이들의 대북사업을 프로그램과 연결시켜주는 활동을 강화해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 방송사 본연의 프로그램 기획과 정부, 기업, 단체의 의미있는 사업을 방송 프로그램으로 연결하는 것이 보다 활발해질 것이다. 물론 이 과정에서 공개성과 투명성을 강화할 필요가 있다. 과거 남북방송교류 초기에는 사업의 특성상 비공개 내지 소수에 의한 의사결정이 중심이 되고 타사와의 경쟁이 크게 의식되었지만, 5년여의 교류 결과 타 방송사와의 경쟁이라는 문제는 크지 않음이 확인되었다. 오히려 각 방송사는 타사와 네트워크를 구축하여 교류사업을 의논하고 존중하는 것이 가능하고, 대북 접촉과 관련하여 정보를 나누는 것이 각 사의 이익에 더 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 투명하고 공개적인 교류사업의 추진이 사내외의 남북교류사업에 대한 관심을 높이고, 사업이 가진 문제점을 사전에 충분히 걸러내는 긍정적 효과도 가져올 것이다.

북측의 대남기구와의 관계에서도 종속적 입장이 되지 않도록 북한 방송관련 기관에 대한 지원을 통해 직접적인 네트워크를 추진하고, 특히 인적 교류의 확대를 통해 남북한 방송관련 기관의 네트워크 구축이 필요하다. 북측의 방송관련 기관은 표면적으로는 소극적인 모습을 나타낼 가능성이 높지만, 다양한 방법을 통해 직접적인 교류의 틀을 열어 가야할 필요가 있다. 실제로 북측의 대남창구인 『민화협』보다 실질적으로 방송을 운영하는

기관이 남북의 방송교류를 필요로 하고 있기 때문이다.

이를 위해 북한과의 방송교류 경험을 축적한 인력을 육성·확대하고, 또 이들의 경험을 확대·축적하는 것도 필요하다. 특히 전문적으로 대남협상을 하는 북측 대남전문가와와의 협상을 위해 체계적으로 준비하고 협상에 임하는 ‘협상시스템’도 구축되어야 한다. 그리고 실제 북측에서 현지제작을 할 때 부딪치는 크고 작은 문제에 대한 내용을 사업 합의시에 구체화함으로써 북측의 태도에 따라 제작 내용이 영향을 받는 일이 없도록 남북한의 합의를 발전시킬 필요가 있다.

라. 정부의 역할 증대

(1) 남북한 공동방송 지원

2000년 이후 북한의 남북방송교류사업에 대한 관심은 정치적인 목적에 바탕을 두고 있지만, 교류사업의 과정에서 북측이 필요로 한 경제적 이익이 연계되면서 확대되었다. 그러나 역설적으로 북한경제가 부분적으로 개선되고 남한의 지원이 적극 확대됨에 따라, 현재 남북방송교류에서 얻는 경제적 이익에 대한 관심이 약화되고 있다. 그 동안 북측은 정치적 위험이 없으면서 경제적 실익이 큰 사업을 중심으로 방송교류사업을 해왔고 실제 교류사업의 협상과정에서 이를 관철해왔다. 이로 인해 남측에서는 북측이 느끼는 ‘정치적 부담’ 요소를 최소화하면서 교류사업을 진행할 수밖에 없었고, 약간의 정치적 부담을 느끼는 경우에는 경제적 실익을 보충해 줌으로써 남측이 원하는 프로그램 제작을 이루기도 했다.

따라서 북한정권의 방송교류사업은 항상 북측의 ‘정치적·경제적 이익’이라는 두 가지 요소의 영향에서 벗어날 수 없었는데, 교류를 활성화하기 위해서는 북측의 방송교류사업에 대한 소극적 정책을 타개할 방안을 찾아야 할 필요가 있다. 그리고 앞으로 남북방송교류사업의 기본적인 방향은 북측이 느낄 때 비정치적이고 경제적 실익이 큰 사업에서 시작하되, 중장기적으로는 ‘방송·언론의 목적’이 강조되는 사업으로 옮겨가는 것이 바람직한 순서가 될 것이다.

북한체제의 특성이 중장기적으로 지속된다면, 그리고 체제유지에 경제적 으로 큰 위기가 닥치지 않는다면 북한 정권은 현재와 같이 남북방송교류에

서 얻게 되는 ‘경제적 실익’에 집착하지는 않을 것이다. 따라서 현재의 상황에서 북한정권은 장기적인 체제유지 플랜과 대남정책의 로드맵에 따라 정치적 부담이 가지 않고, 대남관계를 충분히 고려한 선에서 남북방송교류사업을 하게 될 것이다.

따라서 남한의 방송사가 아무리 노력한다 해도 북한정권이 정치적 부담을 느낄 수 있는 프로그램의 제작은 앞으로도 상당기간 어려울 가능성이 높다. 이러한 상황으로 볼 때, 현재 단계에서 상당기간동안 남한 방송사의 노력만으로는 남북의 정치권력으로부터 독립된 남북방송교류는 어려울 것으로 보인다. 이런 환경에 맞춰 남한 방송은 정치적 의도나 ‘통제’로부터 독립적인 ‘공정성’, ‘객관성’을 중시하는 언론기관으로서의 역할에 무게 중심을 두어야 할 것이다.

남북방송교류의 발전은 남북관계의 개선과 더불어 북한 내부의 정치적 민주화와 경제 성장, ‘사회의 개방적 변화’로부터 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 남북방송교류사업의 ‘의미있는 발전’에는 상당한 시간이 필요할 것이며, 현재 상황에서는 구조적인 어려운 환경을 타개하기 위한 준비가 필요하다. 그 방법은 개별 방송사 차원의 해결책 모색은 현실적으로 불가하므로, 정부차원의 해결책이 제공될 필요가 있다.

김대중정부 이래의 대북정책은 중장기적인 준비를 거쳐 통일을 준비하는 화해협력정책이지만, 그 과정에서 남북한의 화해협력이 실질적으로 진전될 수 있는 성과들이 단계적이거나 이루어져야 한다. 따라서 북측의 일방적인 대남정책에 끌려가는 것이 아니라 북한의 변화가 함께 모색되고, 구체화되는 성과를 만들어내야 할 것이다. 이러한 목표를 위해서 다양한 부문의 교류협력과 북한체제의 변화를 추구해야 한다.

남한정부가 북한의 현정권을 교체하려는 시도를 하는 것은 화해협력정책에 맞지 않지만, 북한 정부가 보다 민주적인 정부로 변해가는 것은 화해협력정책의 장기적 목표라고 할 수 있다. 따라서 남한정부의 대북정책과 지원은 북한사회의 ‘체제변화’라는 방향에 중장기적인 목표를 두고 추진해야 할 것이다. 이러한 북한사회의 변화가 동반되지 않는 대북정책은 남북한의 언론방송교류를 확대 개선시킬 수 없을 것이다.

물론 이러한 정책의 추진과정에서 화해협력적 방법을 통한 통일문제의 해결이라는 원칙은 분명하게 지켜져야 하지만, 동시에 대북정책에서의 유

연성은 충분히 작동되어야 한다. 즉 북한정권의 ‘대남화해협력정책’이 명백하게 현실화되어 가도록 정책 수행에서 주도면밀한 계획과 실천이 있어야 한다. 이런 차원에서 정치군사, 경제, 사회문화 각 부문에 대한 북한정권의 분명한 개혁의지를 요구하고 실천을 끌어낼 필요가 있다.

이를 위해 방송교류부문에서는 북한에 대해 장기적으로는 남한방송에 대한 시청 허용을 요구해야 하며, 중기적으로는 공동방영을 허용하도록 요구해야 할 것이다. 공동 방영하는 프로그램의 내용은 남북한의 화해협력의 발전과 북한 정권의 판단에 따라 변할 것이지만, 남북한 주민에 대한 공동방송은 그 양적 확대과정이 적극 추진되어야 한다.

(2) 남북사회문화교류위원회의 구성과 북한 상주사무소 설치

현재의 남북교류단계는 정부가 중심이 되어 개척해 나가는 단계이다. 따라서 남한정부가 「남북사회문화교류위원회」를 북측과 구성하여 남북교류사업에 대한 북측의 협력을 끌어낼 필요가 있다. 실질적으로 북한은 남북교류사업을 엄격하게 통제하고 있으며, 각 부문별로 남측의 경제적 지원과 연결된 부문의 교류사업만을 허용하고 있다. 따라서 국민의 세금으로 조성된 큰 예산을 북한에 지원하는 정부가 북측으로부터 각 부문의 교류사업 확대를 약속 받는 것이 대단히 중요하다.

예를 들면 현재 진행중인 대북 쌀지원의 분배현장 확인 작업을 진행하기 보다는 쌀지원의 부대조건으로 북한 언론방송을 통해 남한의 쌀 지원을 보도하도록 요구하는 것이 남북한 주민의 화해협력 발전에 기여할 것이다. 이것은 정치적으로 북한정권에 타격을 주는 것이 목적이 아니라 남북관계의 지속적 발전과 북한 사회의 발전, 남북의 장기적 통합, 남북한 주민의 진정한 화해를 위해 반드시 필요한 일이기 때문이다.

남북한 각 부문의 교류 활성화를 위해 사회문화 부문의 교류에 대한 북한정권의 통제나 「민화협」 등 관련 기관의 간섭을 ‘축소’시킬 필요가 있다. 물론 북한체제의 특성상 어려운 부분일 수 있지만, 언론방송 부문의 독자성을 살리고 실질적인 교류협력의 발전과 의미를 살리기 위해서는 북측 통제기관에 의한 교류로부터 벗어날 수 있도록 지원할 필요가 있다.

더불어 남한정부는 남한언론방송의 북한지역 특파원 파견이나 상주사무소 설치를 적극 지원할 필요가 있다. 2007년 하반기에 북미관계가 개선되면

서 미국의 대표부 설치가 논의되고, 남북정상회담을 계기로 남한의 무역대표부 설치가 논의되고 있듯이 언론방송기관의 상주사무소 설치도 논의될 필요가 있다. 특히 6자회담이 성공적으로 진행된다면 남한정부도 평양에 대표기구의 상주를 추진할 것이며, 이 과정에서 남한 언론방송의 상주사무소 설치를 위해 북한을 설득해내야 할 것이다. 또 남한언론방송이 일정한 제한이 있다하더라도 취재와 제작을 보장받을 수 있는 북측의 약속과 통신 등 관련 시설도 구축되어야 할 것이다.

신문의 경우 북한지역에서의 취재와 보도라는 차원에서 기본적으로 방송과 크게 다를 바가 없다. 그러나 신문과 방송은 개별 주체로서의 운영과 매체의 특성은 상당히 다르기 때문에 양자의 교류사업에서 차이가 있을 수밖에 없다. 방송은 장기적으로는 남북한 방송의 통합까지 계획하고 있지만, 개별 신문사는 북한지역으로의 배급과 취재가 확대되는 의미가 있다.

또 방송은 프로그램 편성에서 오락적 요소가 매우 크다. 반면에 신문은 오락적 요소보다는 정보와 교양의 의미가 훨씬 크기 때문에 자유로운 취재의 의미가 더욱 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해 북한지역에 대한 특파원 파견이 이루어질 필요가 있으며, 심층 취재가 허용되는 것이 필요하다.

2007년 10월에 연합뉴스 사장이 북한을 방문하여 조선중앙통신 사장과 만나 뉴스통신사 사이의 교류·협력 방안에 관해 논의했다. 연합뉴스 사장은 연합뉴스와 조선중앙통신이 평양과 서울에 특파원을 교환, 상주시킬 것을 제의했고, 더불어 상호 지국 설치와 베이징 올림픽 등 국제무대에서 취재협력, 사진과 동영상 등도 남북 통신사 간 협력할 것을 제안하였다. 이에 대해 북측의 조선중앙통신 사장은 북측에서 이 문제에 대해 연구하고 있다는 입장을 밝힌 것으로 알려지고 있다.

북측에 특파원 파견을 제안한 것은 연합뉴스만이 아니고, 이미 대부분의 방송사와 주요 신문사들도 제안한 내용이다. 특히 매체의 특성상 신문사가 원하는 교류사업은 북한 지역에 대한 자유로운 취재나, 현지 취재가 가능한 특파원의 파견이 주된 관심이다. 하지만 평양에도 특파원이 파견되지 못하는 현단계에서 지방 각 지역까지의 특파원 파견은 기대하기가 불가능한 일이라는 점은 모두가 인지하고 있는 사실이다.

(3) 재정 지원

남북방송교류는 2000년 이후 주로 지상파 방송사를 중심으로 이루어졌다. 남북방송교류가 지상파 방송사를 중심으로 이루어지게 된 것은 북측이 남한의 주요 방송사에 대해 관심이 컸고, 지상파 방송사들이 경제적 여력과 전문성, 참여 의지를 가지고 있었기 때문이다. 반면에 방송 3사를 제외한 방송사와 케이블 TV 등은 실질적인 교류 성과를 얻어 내지 못했다. 이러한 결과는 이들 방송사의 재정문제에도 원인이 있다는 점에서 재원의 부족으로 인해 교류사업을 시행할 수 없는 방송사에 대해서는 교류협력기금을 지원하여 남북교류사업을 지원해야 한다.

규모가 작은 방송사를 지원하는 방법으로 북한 방송 프로그램의 자유로운 활용을 정부가 해결할 필요도 있다. 지금 남한 사회의 각 부문에서 북한 방송 프로그램을 각자의 필요에 따라 편집 사용하는 경우가 많이 있다. 그러나 각 부분이 조선중앙방송과 저작권 문제를 해결하는 것은 매우 어려운 일이며, 실제 많은 비용을 들여 저작권 문제를 해결할 수 있는 방송사는 소수이다. 따라서 정부가 개별적인 계약이 진전되기 전까지는 조선중앙TV의 남한에서의 자유로운 활용을 위해 적절한 비용을 지불하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

(4) 여타 사회문화분야의 교류사업 지원

사회 각부문의 교류사업에 대한 정부의 지원을 확대하게 되면 각 부문의 남북교류가 확대되고, 이 과정에서 자연스럽게 방송은 정치·경제·사회·문화 각 부문의 교류사업과 연계하는 프로그램을 제작하여 남북의 화해협력에 기여할 수 있을 것이다. 또 각 방송사는 방송 본연의 기획 프로그램(역사, 자연, 인물, 풍속, 문화, 예술)을 제작하여 남북방송교류사업을 확대하고, 그동안 소재의 제한 등 많은 문제를 해결할 수 있게 될 것이다. 방송교류에 대해 북한정권이 부담을 느낄 수 있지만, ‘남북한의 실질적인 화해협력의 발전’에서 방송부문이 가진 특별한 의미를 확실하게 인식하고, 정부의 대북 화해협력정책의 핵심적인 부문으로 방송교류사업을 발전시켜 나가야 한다.

그러나 이러한 지원을 이유로 남한 방송의 독립성을 훼손시켜서는 안되며, 남한의 언론방송이 정부로부터 자율성을 확고하게 유지할 수 있도록

해야 할 것이다. 정부의 역할을 강조하는 것이 언론방송의 자율성을 약화시키는 것이 된다면, 남북교류를 위한 정부의 의도가 오히려 손상되게 될 것이다. 이것이 일반 사회문화단체와 언론방송 기관의 차이점이란 점을 확실히 이해할 필요가 있다.

남북언론방송교류사업이 정체된 가장 큰 이유는 북한 체제의 모순과 약화된 한반도 정세에 원인이 있다. 이 원인은 교류사업을 추진하는 언론방송사들이 해결할 수 없는 수준의 문제이며, 따라서 언론방송사가 해결해 낼 수 있는 해법은 제한적이다. 그러나 언론방송이 가진 사회적 영향력을 통해 남북한의 화해협력분위기를 조성하고, 대북 인도적 지원의 길을 열어 가는 것은 남북교류 활성화에 큰 도움이 될 것이다.

이를 위해서는 언론방송이 남북교류사업에 대한 특별한 관심과 배려를 갖는 것이 선행될 필요가 있으며, 정부와 사회단체의 전향적 의식 변화도 필요하다. 그러나 정부는 정부대로 북한 정권을 설득하고자 하는 적극적인 의식을 가질 필요가 있다. 연간 북한에 대한 지원이 수천 억 원을 넘음에도 불구하고, 북측으로부터 합리적인 양보를 얻어내지 못하는 것은 남북한 관계의 발전과 북한의 변화, 남한의 대북 지원확대 모두에 좋지 못한 영향을 주는 것이다. 사회단체의 경우도 마찬가지로 할 수 있다. 북한에 대한 지원 과정이 북한 정권에 의해 일방적으로 주도되는 것은 대북 지원이 가지는 근본적 목적에도 부합하지 못한 측면이 있다.

또 정부는 대북정책에 있어서 정치권의 합의를 끌어내는 데 더 큰 노력을 기울일 필요가 있다. 언론방송은 여론을 형성하는 기관이지만, 각 정치세력이 정책적으로 대립하고 또 정치세력이 지역 또는 계급적으로 연결되어 충돌하는 남남갈등의 상황에서는 적극적인 남북교류의 추진이 어렵기 때문이다. 물론 정부를 비롯하여 어느 기관도 남남갈등문제를 해결하기가 쉽지는 않은 문제이지만, 남북교류의 활성화를 위해 정부는 여론에 나타나는 남남갈등을 해소하기 위해 노력해야 한다.

VI. 관광분야 거버넌스 활성화 방안

1. 관광교류 현황

가. 교류연혁

금강산관광사업은 1998년 10월 현대아산과 북한 아태위가 금강산 관광 및 개발에 합의, ‘금강산관광사업에 관한 계약서’를 체결하고 11월 18일 금강호가 동해항을 출항함으로써 시작되었다. 1999년과 2000년에 봉래호·풍악호·설봉호가 추가 투입되어 순조롭게 진행되던 금강산관광사업은 2001년부터는 단조로운 관광일정, 편의시설 부족 등으로 관광객이 감소하면서 설봉호 1척만 운항하게 되는 등 2002년에 이르러 심각한 중단위기에 직면하였다.

초기 무리한 투자로 자금난에 처한 현대는 북한과의 협상을 통해 매월 1,200만달러씩 지급하던 관광대가를 관광 활성화시까지 관광객수에 따라 지급하는 방식으로 변경하고, 육로관광 실시와 관광특구 지정을 추진하기로 하는 등 관광활성화 조치에 합의(2001.6.8)하였다. 2001년 10월 육로관광 실시문제를 협의하기 위해 제1차 금강산관광 당국자회담이 개최되었으나 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다.

정부는 금강산관광사업이 지속되어야 한다는 인식 하에 여러 가지 지원 방안을 강구, 2002년 1월 23일 금강산관광사업 지원방침을 발표하였다. 우선 공동사업자인 한국관광공사에 대출한 남북협력기금 900억원의 대출조건을 완화(1.31)하고, 금강산지역에 외국상품판매소 설치를 허용(2.20)하였다. <금강산관광객에 대한 경비지원지침>(통일부고시)을 제정(3.28), 4월부터 학생, 교사, 이산가족 등에 대해 관광경비 일부를 보조하였다. 또한 근본적인 해결을 위해 육로관광을 조속히 실시하자고 북한에 제의하였다. 2002년 9월에 개최된 제2차 금강산관광 당국자회담에서도 구체적인 합의를 도출하지는 못하였다.

정부와 사업자가 북측에 대해 관광활성화 조치 이행을 지속적으로 촉구하는 가운데 북측은 최고인민회의 상임위 정령 제3,413호로 <금강산관광지구법>을 제정(2002.11.13)하였다. 북한은 <금강산관광지구법>에서 강원도 고성·해금강·삼일포·통천 일대를 금강산관광지구로 지정하고 지구의 운영체계를 제시하였다. 이 법은 간소한 출입 절차 및 투자·기업활동을 안정적

으로 추진할 수 있는 권리를 보장하고 있고, 개발사업자로 지정된 금강산지역에서 50년간 토지이용권을 확보하였다.

2002년 12월 동해선 임시도로 연결공사가 완료(12.11)되면서 이 도로를 이용하여 금강산 육로관광을 실시할 수 있는 여건이 마련되었다. 2003년 제7차 남북군사실무접촉에서 <동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서>가 타결(1.27)됨에 따라 2월 5일, 6일 양일간 육로관광을 위한 사전답사가 이루어지고 14일부터 16일까지 시범적인 육로관광이 실시되었다. 본격적인 금강산 육로관광은 9월부터 시작되었다.

육로관광이 정례적으로 진행됨에 따라 사업자인 현대아산은 금강산관광사업 정상화를 위한 여러 가지 자구책을 마련하였다. 당일관광, 1박2일관광 등 관광상품을 다양화하고, 관광코스에 기존에 운영하던 구룡연, 만물상, 해금강, 삼일포코스 외에 세존봉과 수정봉코스를 추가하였다. 관광객이 자유롭게 걸을 수 있도록 온정각에서 금강산호텔에 이르는 산책로를 조성해 '제한관광'의 분위기를 다소나마 개선하였다. 북한도 금강산호텔 2층 식당, 금강원, 목란관, 단풍관 등을 자체적으로 운영하고, 온정리포장마차 등을 개설하는 등 현지 판매시설을 확장하여 관광객 유치에 적극 노력하고 있다.

정부는 금강산 관광객의 편의와 안전을 제고하기 위해 온정각-구룡연 구간 등의 도로와 금강산 소방서 건립을 위해 남북협력기금 지원을 결정하였다. 현지 관광시설의 안전점검을 정례화하고 사업자로 하여금 자율치안대와 자율소방대를 구성·운영하게 하는 등 안전대책 마련에 노력하였다.

금강산 관광객은 2005년 6월 총 관광객수가 100만명을 넘어섰고, 2006년 말에는 130만명을 돌파하였다. 2006년에는 외금강호텔과 농협 금강산지점이 개장되는 등 신규시설이 확충되고 내금강 시범답사, 금강산 특구 개발종합계획 대북 협의, 한국관광공사의 금강산 면세점 승인 등 관광활성화를 위한 여건이 마련되었다. 그럼에도 불구하고 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 인해 관광객이 감소하는 어려움을 겪었다. 2007년 '2.13 합의'로 북한 핵문제 해결의 단초가 마련됨에 따라 다시 금강산 관광객은 늘어나고 있다.

<표 VI-1> 연도별 금강산 관광객(명)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	합계
10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	1,389,690

한편 개성관광을 살펴보면 2000년 8월 현대아산과 북측 아태위는 <개성공업지구 건설운영에 관한 합의서>를 체결(8.22), 개성관광의 토대인 개성경제·관광특구 조성사업에 합의한 바 있다.⁴⁴ 2002년 11월 북한이 제정·발표한 <개성공업지구법>(2002.11)은 개성관광 근거 조항을 포함하고 있다. 이후 현대와 아태위는 군사분계선 통과문제가 해결되는 즉시 개성공업지구 착공식을 가지고 준비가 완료되는데 따라 개성관광을 실시하자고 합의서를 체결(2003.1.18)하였다.

개성관광의 실현이 미루어지고 있었던 원인 중 하나는 비무장지대 통행 및 신변보장에 관한 남북간의 합의가 지연되고 있었기 때문이다. 따라서 제도적인 면에서 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>의 채택으로 이들 지역에 대한 자유로운 왕래 및 관광사업에 활기를 낼 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 2005년 현대아산 현정은 회장이 김정일 국방위원장 접견시 김위원장은 백두산관광은 준비가 되는대로 빠른 시일 내에 실시하고, 개성시범관광은 8월 15일 실시하자고 언급하였다.

2005년 8월 현대아산과 북한 아태위의 금강산국제관광총회사는 개성시범관광에 합의(8.18)하고, 3차례(8.26, 9.2, 9.7)에 걸쳐 1,634명의 우리 관광객이 개성지역을 둘러보았다. 시범관광은 개성시내에 있는 성군관, 선죽교, 고려민속관, 송양서원 등 유적 및 문화재 답사와 박연폭포, 공민왕릉, 왕건릉 등에 대한 방문으로 이루어졌다. 현대아산은 관광객 모집과 차량을 제공하고, 북측은 관광지 안내 및 중식 등을 맡았다. 관광비용은 당일 관광에

44. 이 합의서에서 “개성지역은…문화 관광, 상업도시로 건설하며 서울에서 개성까지 육로를 통한 관광사업을 준비되는대로 시작”하기로 하였다. 또한 같은 날 현대와 북측 아태위·민경련간에 ‘주요 명승지 종합관광사업에 관한 합의서’를 채택해 개성을 공업지구로 건설하는 것과 함께 골프장 등 각종 오락시설을 포함하는 종합오락지구로 건설하여 남북 및 외국인 관광객을 유치하자고 하였고, <경제협력사업권에 관한 합의서>도 채택해 개성지구에 대한 모든 사업권을 북측 당국의 위임에 따라 50년간 현대에게 부여한다고 합의하였다.

19만 5천원으로 책정되었다.

개성시범관광 실시 이후 북측은 현대와의 신뢰문제 등을 이유로 개성관광사업에서 현대를 배제하겠다고 언급하였다. 아태위는 담화문을 통해 “개성관광을 현대와는 도저히 할 수 없게 되었다”는 입장을 표명(2005.10.20)하였고, 롯데관광에 대해 개성관광사업 참여를 제외한 바 있다. 2006년 들어서도 북한 아태위는 개성관광사업자 변경을 요청하며 현대와 개성관광사업을 하지 않겠다고 주장하였다. 이에 정부는 “남북사업자간 합의 존중”이라는 일관된 입장을 북한에 전달하면서 북한이 현대아산과 재협의를 모색하도록 유도해 왔다.

한편 개성관광과 관련해 2005년 롯데관광은 북측과 개성관광열차 운행사업을 위한 북한주민접촉 승인을 신청(2.25)하였고, 통일부로부터 접촉승인을 받았으나 실제로 접촉하지는 않았다. 또한 롯데관광은 아태위와 2005년 9월 3일부터 5일까지 철도관광 협의를 위해 개성방문 승인 신청(8.31)한 바 있다. <남북교류협력법> 제17조(1항 3호)에 따르면 “이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 유발할 가능성이 없어야 한다”고 규정하고 있어 롯데관광의 개성관광 참여문제는 정부로부터 승인을 받기가 용이하지 않을 것으로 보인다.

평양관광은 평화항공여행사가 통일부로부터 2003년 8월 평양관광사업 경제협력사업(자) 승인을 받아 시작되었다. 이에 앞서 평화항공여행사와 북측 금강산국제관광총회사는 2003년 중 2,000명 범위 내에서 남측 및 해외동포로 관광단을 구성하기로 관광계약을 체결(2002.7.14)하였다. 2003년에 들어와 9차례에 걸쳐 1,016명의 평양관광이 이루어졌다. 남북의 항공기교대로 서울과 평양간 직항로를 통해 관광단을 수송하였다.

평화항공여행사는 2003년 말까지 평양관광을 한시적으로 시행한 뒤 그 지속 여부를 결정할 것으로 알려진 바 있다. 북한은 동절기 관광객들의 안전사고, 전력난, 안내원의 피로 등을 이유로 11월 2일 제10차 관광부터 평양관광 중단을 요청했다. 평양관광 재개는 2004년 4월 20일에 있을 예정이었으나 이루어지지 않았다. 이런 중단의 배경에는 현대아산과 평화항공여행사간의 평양관광의 독점권 관련 갈등도 작용하고 있는 것으로 보인다. 현대아산은 북한 전역에 대한 관광의 독점적 권한을 주장하면서 2004년 평화항공여행사가 평양관광을 지속할 경우 문제시하겠다는 입장을 표명한 바 있다.

평화항공여행사를 통한 평양관광은 2005년 9월 20일 합의에 따라 9차례, 1박2일 관광이 실시되었다. 총 1,280명의 관광객은 10월 6일부터 16일까지 아리랑축제 관람을 포함한 평양관광을 다녀왔다. 2006년에도 “평양에서 아리랑공연이 진행되는 해마다 평양관광을 진행”하기로 합의함에 따라 정례화의 계기를 마련하였으나 홍수피해를 이유로 평양관광은 2007년 봄으로 연기되었다.

이 밖에도 평양관광(방문)은 기업의 경제협력이나 민간단체(NGO)의 대북사업 모니터링 관련해서도 이루어지고 있다. 대표적인 예로 현대아산이 평양에 건립한 류경정주영체육관 준공식 및 기념 스포츠행사 참석을 위해 2003년 1,100여명의 관광객이 경의선 육로를 통해 평양을 방문(10.6)하였다. 2005년 우리겨레하나되기운동본부, 기타 민간단체 등을 통해 아리랑공연 관람을 위한 평양방문이 이루어졌다.

백두산관광은 2000년 8월 현대아산이 백두산, 묘향산, 칠보산, 개성 등을 관광지로 개발해 운영하는 사업을 제의해 북측과 원칙적으로 합의한 상태이다. 2003년 8월에는 북한은 남측 관광객들에게 백두산 일부 지역에 한해 관광을 일시 허용하는 개방적인 자세를 보이기도 하였다. 그렇지만 백두산 관광은 현재 시범관광도 실현되지 않고 있는 실정이다.

2005년 한국관광공사·현대아산은 북측 아태위와 백두산관광에 합의(7.14)하였다. 이에 따라 한국관광공사는 백두산지구 관광여건을 조성하기 위해 도로포장용 피치 8,000톤과 부자재를 북측에 제공하였다. 백두산지구 공사완료 후 기술적인 문제 발생을 이유로 아태위가 추가 지원을 요청(11.14)함에 따라 12월 초 현장을 점검하고 기술적 보완이 필요함을 확인하였다.

2006년 한국관광공사는 아태위와 기술적 보완에 필요한 물자의 추가 지원과 기술협력에 관한 합의서를 체결(1.13)하고 백두산지구 도로포장 및 삼지연공항 활주로 보수 공사용 피치 8,000톤과 부자재를 추가 지원하였다. 북한은 백두산지구 포장상태 확인 및 사전 답사에 대한 한국관광공사의 요청을 수락한 상태이나 남북관계 경색 등의 이유로 그 이행을 미루고 있다.

현정은 회장과 김정일 국방위원장의 면담(2005.7.17)을 통해 현대아산에 대한 백두산관광의 위임이 언급된 바 있으나, 백두산관광은 한국관광공사가 전면에 나서고 있어 현대가 배제된 채 진행되고 있는 것으로 보인다.

현대는 금강산관광 정상화에 주력하면서 백두산관광에 대한 독점권을 주장하는 원칙적인 대응에서 다소 물러난 협상전략을 마련하고 있는 것으로 알려져 있다.

나. 주요 행위주체와 역할

거버넌스라는 관점에서 볼 때 남북 관광교류협력 관련 정책 네트워크(연계)는 기본적으로 통일부를 정점으로 구성되어 있다. 통일부는 정부간 네트워크에서 정책결정 등의 부문에서 중심적인 역할을 수행하며 사안별로 관련기관과 협의·결정한다. 통일부는 남북 관광교류협력을 위한 정책 수립과 시행, 협력사업(자) 승인 및 협력사업 변경 승인의 업무를 담당하고 있다.

구체적으로 통일부는 남북한 관광교류협력 확대를 위해 남북 당국간 협상을 주도하고 관광 개발 및 활성화를 위한 당국간 보장 등을 수행한다. 또한 관광협력 관련 남북간 제도적 장치 마련을 위해 북한 당국 및 관련 부처와 협의한다. 남북 관광협력사업의 승인 및 관리, 남북 관광협력 활성화를 위한 남북협력기금 지원 총괄, 남북경제협력추진위원회를 비롯한 당국간 회담시 각종 협의자료 작성 등도 통일부가 담당하고 있다.

금강산관광과 관련해서 통일부는 남북 철도·도로 연결 등 금강산 육로관광을 위한 물리적 기반을 구축하고, 금강산관광지구 출입·체류에 관한 합의를 등 금강산 지구 출입과 체류에 관한 제도적 장치를 마련하였다. 금강산관광사업의 관리·운영을 위한 금강산관리위원회를 구성하고, 금강산관광사업의 안정적 발전을 위해 관광도로 포장 및 금강산 소방서 건립 등 관광협력을 위한 인프라를 구축하였다.

통일부 이외에 남북 관광협력사업에는 문화관광부, 재정경제부, 기획예산처, 법무부, 국가정보원, 국방부, 경찰청 등이 참여하고 있다. 관광행정의 주무기관인 문화관광부는 남북 관광협력 활성화 및 금강산 특구 개발 관련 정책 수립에 협조하고 남북 당국회담 등의 대북 협의에 참여하지만 대북 관광교류협력에서 간접적인 역할만 수행하고 있다. 재정경제부와 기획예산처는 남북관광협력을 위한 남북협력기금 지원사항에 협조한다. 법무부는 남북관광협력 관련 제반 법적 문제를 검토하고 관광객 및 사업자의 북한 출입 관련 신원조회 절차 등에 협조한다. 경찰청은 남북 관광협력 관련 출입

자의 신원조회를 담당하고 있다. 국가정보원은 남북관광협력사업 관련 대북 정보를 수집하고 정책 수립에 협조한다. 국방부는 남북관광 출입과 관련한 유엔사(UNC) 등 관련 기관과 협조하고 남북간 통행의 군사적인 절차를 마련한다.

그동안 남북한 관광교류협력사업은 남북한 정부 사이의 공식적 협력이 아니라 남측 민간기업과 북측 상대방간 특정사업에 대한 협력의 틀 속에서 제한적으로 이루어져 왔다. 금강산관광, 개성관광 및 평양관광의 경우 남측 사업자는 통일부로부터 경제협력사업(자) 승인을 받아 대북 관광사업을 추진하였다.

<표 VI-2> 남북 관광교류협력사업 주체

	남측 사업주체	북측 사업주체	사업내용	협력사업 승인일
금강산관광	현대아산 한국관광공사	아시아태평양평화위원회 명승지종합개발지도국	금강산관광 및 개발사업	1998.9.7 → 2006.3.31 변경
개성관광	현대아산	아시아태평양평화위원회	개성 시범관광 (2005년 3회)	시범 2005.8.25
평양관광	평화항공 여행사	명승지종합개발지도국	평양관광사업	2003.8.25

금강산관광사업은 1989년 10월 현대아산과 아태위가 <금강산관광사업에 관한 합의서>를 체결함에 따라 현대아산이 금강산관광사업에 대한 독점권을 가지고 시작하였다. 현대그룹의 어려움과 함께 금강산관광이 침체에 빠지고 현대아산이 자금난으로 인해 한국관광공사가 공동사업자로 금강산관광사업에 참여하기로 결정하였다.(2001.6.20) 개성관광은 현대아산이, 평양관광은 평화항공여행사가 각각 남측 사업자로 승인받았다. 백두산관광의 경우에는 아직까지 승인받은 협력사업자가 없는 실정이다.

공동사업자로 금강산관광사업에 참여하고 있는 한국관광공사의 남북관광사업단은 북한관광종합계획(개성관광 포함) 수립 및 백두산관광 실시에 참여하고 있다. 한국관광공사는 남북관광자문위원회의를 결성(2004.12)하여 정책수립을 위한 의견 교환의 기회로 활용하고 있다. 한국관광공사는 남북협력기금 900억원을 대출받아 현대가 건설한 금강산지구내 시설물 등

을 인수하는 방식으로 금강산관광사업에 투자하였다. 그렇지만 금강산 관광사업의 핵심주체는 현대아산이고, 실무는 현대아산의 금강산사업소가 담당하고 있다.

협력사업 승인에서 알 수 있듯이 남북 관광교류협력사업의 북측 주체(상대방)는 아태위이다. 아태위는 통일전선부 산하 조직으로 남북경협에서 업무조정, 감독권 행사 등의 임무를 수행하며 남북관광사업에 폭넓게 관여하고 있다. 아태위 산하의 명승지종합개발지도국(2006년 12월 1일 명승지종합개발회사에서 명칭 변경, 이전에는 금강산국제관광총회사)은 금강산 개성 등 남측과의 관광사업에 관한 제반 업무를 담당하고 있다.

2. 거버넌스 실태분석과 평가

가. 정책환경 실태분석

(1) 사업의 불안정성

다른 분야와 마찬가지로 관광분야에서의 남북한 협력사업도 남북관계와 주변상황에 따라 영향을 받아 불안하게 지속되어 왔다. 향후에도 이런 현상은 나타날 수 있음은 충분히 예상할 수 있다. 기본적으로 북한이 주도하는 상황에서 남북관광사업은 사업 자체의 자율성이 크게 제약되어 있다. 우리 정부나 사업자가 ‘끌고 가는’ 사업이 아니라 북측에 ‘끌려가는’ 사업이기 때문에 안정성은 매우 취약하다.⁴⁵

관광사업의 불안정성은 대북 협상력의 미숙으로 인해 북측의 요구를 과도하게 수용함으로써 발생하기도 하였다. 금강산관광사업은 북한 내 관광 인프라 부족으로 초기 투자비가 과다하게 소요될 수 있다는 점이 지적되었음에도 불구하고 남북관계 개선이라는 명분을 내세워 추진되어 왔다. 특히 사업자(현대아산)는 북측에 대해 과다한 관광대가를 지불하기로 함에 따라 경영난에 봉착하는 사태에 직면하게 되었다.

이후 사업자는 관광대가를 조정하기 위해 북측과 많은 협의를 가졌으나 조속한 해결은 보지 못하였다. 북측과의 관광대가 조정 과정에서 정부는

45_북한은 민영미씨 억류, 용천역 폭발사고, 사스(SARS) 발생, 김일성 조문문제, 탈북자 사태 등을 이유로 관광사업을 일시 중단한 바 있다.

남북관계의 발전을 위해 금강산관광사업이 지속되어야 한다는 입장을 내세웠을 뿐 관광대가를 실제로 낮추는 데는 별다른 영향력을 발휘할 수 없었다. 그 결과 관광대가 조정은 상당한 시간이 지난 2005년 5월에 와서야 마무리되었다.⁴⁶

북한은 금강산관광사업은 예외로 하더라도 여타 남북관광사업 추진체계를 남한의 사업자를 독점체제가 아니라 경쟁체제로 재편해 실익을 극대화하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다. 금강산관광사업 추진 과정에서 현대아산의 자금난 등으로 인해 관광대가 지불 방식을 수차례 변경하면서, 관광대가를 기대한 만큼 확보할 수 없었던 것도 원인 중 하나라 할 수 있다. 북한은 남북관광사업을 현대아산의 독점방식에서 탈피해 롯데관광과 같은 제3의 사업자를 선정함으로써 관광을 통한 수익을 극대화하고자 한다.

남북관광사업의 안정성이 훼손되고 있는 것은 사업자의 자율성 및 대북 협상력이 제약을 받기 때문이다. 이것은 남북관광사업이 일반적인 관광사업과는 달리 대북사업이기 때문에 사업과 협상의 주도권을 북측이 가지는데 기인한다. 이런 근본적인 문제를 단번에 해결할 수는 없겠지만 남북관광 관련 대북 네트워크(협상채널 및 창구)를 다양화함으로써 불안정성 해소에 다소 기여할 수 있을 것이다. 또한 정부와 사업자간 긴밀한 협조체제를 구축해 북측과의 협상에 임하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

관광분야 대북 네트워크는 현대아산과 아태위 및 산하 명승지종합개발지도국의 단일 네트워크만 작동할 따름이다. 남북한의 관광 주무부서인 우리 문화관광부와 북한의 정무원 산하 국가관광지도총국간 공식채널도 존재하지 않는다. 우리의 한국관광공사와 유사한 기능을 가지고 있는 북측 조선국제여행사와의 채널도 마련되어 있지 않다.

46- 현대는 금강산 관광대가로 1998년 12월부터 2005년 초까지 총 9억4,200만 달러를 지불하기로 하였다. 그러나 자금난에 봉착함에 따라 실제로는 2005년 2월까지 4억 3,042만 달러만 지불했다. 관광대가 조정과 관련해 금강산관광사업이 활성화될 때까지 현대의 능력에 맞게 1인당 해로관광 100달러, 육로관광 50달러를 지불하는 것으로 합의·변경(2001.6.8)하였다. 이후 현대아산과 금강산관광총회사는 '관광대가 조정에 관한 합의서'를 체결(2005.5.25)하고 관광대가로 1인당 2박3일 관광에 70달러, 1박2일 관광 35달러, 당일 관광 15달러로 합의하였다.

(2) 공익과 사익의 충돌

정부는 금강산관광사업을 3대 경협사업의 하나로 내세우고 있다. 이것은 남북관광사업이 남북관계 개선을 통해 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 기여함으로써 궁극적으로 보다 높은 차원에서 국민들의 복리증진을 가져온다고 보기 때문이다. 정부는 남북철도·도로연결사업을 추진해 금강산관광에 동해선 도로가 이용되고 있다. 또한 금강산관광사업이 어려움에 처했을 때 관광객에 대한 관광경비 보조, 관광지구 내 도로 건설 등을 지원하였다.

남북관광사업이 수익을 내지 못할 경우 사업자는 손해를 감수하면서 이 사업을 지속할 수는 없다. 그렇지만 금강산관광사업의 경우 정부는 공익성을 중시, 이 사업이 지속될 수 있도록 사업자를 지원하였다. 이에 따라 남북관광사업에 대한 정부의 지원이 지나는 공익성에도 불구하고 특정 사업자에 대한 특혜시비를 야기한 바 있다. 정부의 지원으로 관광사업자의 자율성 훼손은 피할 수 없다. 남북관광사업에 대한 정부의 지원은 인도적 차원의 대북지원과는 그 성격이 분명 다르다.

금강산관광사업이 일반 국민들의 폭넓은 지지를 이끌어내지 못했던 측면도 있다. 관광사업을 통한 남북경제교류협력이 북한에 대한 퍼주기라는 비판적 여론도 제기된 바 있고, 이에 따라 관광객에 대한 관광경비 보조가 중단된 적도 있다. 국민들의 입장에서는 남북관광사업의 공익성을 인정하더라도 재정지출에 따르는 부담은 국민의 몫으로 돌아오기 때문이다. 금강산관광을 다녀오지 않은 사람들은 이 사업이 남북교류 증대에 기여했음을 인정하면서도 북한의 변화와 같은 긍정적 파급효과에 대해서는 유보적인 태도를 보여 왔다.

공익과 사익의 충돌은 관광사업 지원에서 뿐만 아니라 특정 지역에 대한 관광사업이 특정 사업자 독점체제로 진행되고 있기 때문에도 발생한다. 2007년 남북정상회담에서 추진하기로 한 백두산관광의 경우에도 사실상 금강산관광사업을 추진해 온 사업자가 독점할 가능성이 높다. 비록 북한 당국에 의해 독점적 권리를 획득했다 하더라도 대북 사업을 한 기업이 차지하는 것은 비경쟁적이기 때문에 공익적 측면에서 바람직하지 않다.

이와 같이 남북관광사업에서 나타나고 있는 문제인 공익과 사익의 충돌은 관광사업에 대한 정부의 지원과 특정 사업자의 독점으로 귀결된다. 이 문제를 극복하기 위해서는 정부는 남북관광사업에 대한 지원 논리를 개발

해 국민들을 설득해야 한다. 독점 문제에 대해서는 특정 사업자의 기득권을 인정하면서도 여타 사업자들이 다양한 형태로 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 지원과 독점에 따르는 논란을 약화시킬 수 있는 방안으로 한국관광공사와 같은 공기업의 참여 확대를 고려할 수 있을 것이다.

(3) 사업의 경쟁력 미흡

현재 진행되고 있는 남북관광사업은 국내 관광이나 해외 관광과 비교할 때 가격, 관광상품의 질 등 모든 면에서 경쟁력이 매우 낮은 것으로 평가된다. 북한 지역을 관광하는 수요자는 관광 본래의 목적과 함께 제한된 지역이지만 북한을 방문할 수 있다는 사실에 상당한 의미를 부여한다. 그렇지만 남북관광이 지속적으로 발전하기 위해서는 관광 본래의 목적에 충실한 관광이 이루어져야 할 것이다.

남북관광의 경쟁력을 저하시키는 요인으로는 관광객의 자율성을 심하게 제약하는 점을 지적하지 않을 수 없다. 북한 지역 관광은 관광지역 내에서 조차 이동의 자유가 제한된 관리관광의 수준에 머물고 있다. 평양 관광의 경우 주요 관광일정에 체제선전을 위한 다수의 장소를 포함하고 있는 것도 관광객을 식상하게 한다. 관광객 유치를 위해서는 제한된 관광, 특수한 관광에서 하루빨리 벗어나야 한다.

가격 경쟁력이 매우 취약한 점도 남북관광사업에서 해결해야 할 과제이다. 금강산관광의 경우에도 1인당 입장료는 여전히 높게 책정되어 있고, 평양관광의 경우에는 3박4일 일정에 200만원 이상을 내야 한다. 동남아관광 등과 비교해 볼 때 이런 높은 관광비용을 지불하고서 북한 지역에 대한 지속적인 관광수요를 창출하기는 힘들 것이다. 상대적으로 국내관광 및 해외관광에 비해 높은 관광비용을 지불해야 하는 것은 북측의 우월적 지위에 적절히 대처하지 못하고 있기 때문이다. 결국 이런 높은 관광비용은 북한 관광에 대한 수요 감소를 가져와 사업자의 수익구조를 악화시키게 된다.

사업자의 참여가 제한되어 사실상 독점체제로 운영되고 있는 남북관광사업의 구조도 관광비용의 인하를 가로막는 요소이다. 남북관광사업의 특수성을 고려하더라도 사업권을 가진 일부 사업자가 북한 지역 관광사업을 독점하는 것은 경쟁의 원리에도 위배될 뿐만 아니라 경쟁 배제에 따른 가격구조를 왜곡시킨다. 독점에 따른 관광비용의 왜곡은 고스란히 소비자인 관광

객의 몫으로 돌아와 남북관광 활성화를 저해하게 된다.

관광사업에 대한 전문성이 떨어지는 정부부처(통일부)가 남북관광사업을 총괄하는 것도 경쟁력 저하를 가져오는 요인이 될 수 있다. 관광사업의 공익적 성격을 중시하는 정부의 정책결정 과정에서 사업자의 수익이나 수요자의 편의, 비용 등의 고려는 우선 순위에서 밀려나게 될 수 있다. 정부는 사업자의 수익이 보장되지 않거나 관광비용이 비싸게 책정될 경우 보다 쉬운 해결방안을 선택하게 된다. 이런 지원이 지속될 수 있다면 문제가 되지 않겠지만 남북관광사업의 초기단계를 지난다면 지원은 줄어들 수밖에 없다. 다양한 관광상품 개발, 상업성 및 수익성 등을 충분히 고려한 남북관광 관련 정책 수립과 집행이 이루어지기 위해서는 전문성을 갖춘 부처의 적극적인 참여와 분권화가 요구된다.

나. 평가지표별 실태분석

(1) 자율성

남북관광협력은 남북관계의 분위기와 한반도 주변상황에 따라 연속성이 담보되지 않는 가운데 불안하게 진행되어 왔다. 이런 문제는 남북관광협력 사업이 북한 주도로 이루어짐에 따라 관광협력에서의 자율성이 크게 결여되어 있기 때문에 나타나는 현상이다. 북한은 남측과의 합의 또는 상의 없이 일방적인 선언이나 통고를 통해 관광사업을 일시적으로 중단시키거나 북한 내부 사정을 이유로 관광일정을 불시에 취소하기도 하였다.

다른 한편 정부(통일부)는 남북관광협력을 활성화하기 위해 남북 양측 사업자간 해결해야 할 문제에도 개입해 왔다. 금강산관광사업이 침체에 빠졌을 때 육로관광을 협의하기 위해 당국간 회담에 나섰고, 한국관광공사에 대한 대출을 통해 금강산관광사업에 참여하도록 하였다. 이 밖에도 금강산 관광객에 대한 관광경비 보조 및 금강산지구 내 도로 포장 등을 위해 남북협력기금을 지원하였다. 이런 정부의 직간접적인 개입과 지원이 명분을 가진다 하더라도 그만큼 사업자(현대아산)의 자율성은 훼손될 수밖에 없다.

사업자의 자율성 제한과 함께 소비자(관광객)의 입장에서는 관광 자체에 대한 자율성도 매우 낮은 것으로 평가된다. 남북관광교류는 북측의 입장에서는 자본주의 황색바람 유입 등으로 북한체제에 적지 않은 부담으로 작용

한다. 금강산관광의 경우 관광객은 주민들과의 접촉은 전혀 기대할 수 없고, 정해진 관광코스만 다닐 수 있다. 비록 금강산지구내 온정각-금강산호텔간 산책로 등이 마련되었으나 금강산관광은 제한관광 또는 관리관광의 틀에서 벗어나지 못하고 있다.

북한 당국은 남북관광협력을 북의 김일성·김정일 부자 우상화와 체제선전의 장으로 활용하려는 의도를 가지고 관광코스를 마련하고 있다. 평양 및 주변관광의 경우 만수대의사당 앞 김일성 동상, 주체사상탑, 만경대 고향집, 묘향산 국제친선박람회 등 김부자의 성장과 항일투쟁업적을 선전하는데 관광일정의 대부분을 할애하고 있다. 또한 북한은 체제선전을 위한 집체공연(아리랑공연)과 인민대학습당, 인민문화공전, 단군릉 등 거대 규모의 기념비적 건축물을 관람케 하고, 사회주의적 집단적 성격을 자랑할 수 있는 교예공연관람에 치중한다.

(2) 전문성

남북한 경제 및 사회문화 분야의 공식적 교류채널은 통일부 주도로 이루어지고 있다. 남북관광협력에서도 통일부가 정책을 수립·결정하고, 남북 당국간 협의를 거쳐 관광분야 사업을 추진하고 있다. 전문부처인 문화관광부는 정책 수립·결정과정에서의 의견 개진 및 당국간 협상에 참여하고 있을 뿐 실질적인 권한이 주어진 것은 아니다.

통일부는 남북 교류협력 전 분야를 책임지고 있기 때문에 대북 협상에서는 전문성을 발휘할 수 있으나, 세부적인 분야별 사안에 대해서는 전문성이 관련 부처에 비해 떨어질 수밖에 없다. 이런 점에서 남북관광협력 분야에서는 문화관광부가 적어도 관광 관련 세부 정책 수립·결정 과정에서 통일부와 같은 정도의 역할을 해야 할 것이다.

남북관광협력을 초기부터 이끌어오고 있는 사업자인 현대아산의 경우 대북 협상과 관광분야 양측면에서 상당한 전문성과 노하우(know-how)를 가지고 있는 것으로 평가해도 무난할 것이다. 금강산관광사업의 공동사업자로 참여하고 있는 공기업인 한국관광공사도 관광분야에 대한 전문성은 다른 어떤 기관에 비해서도 뒤지지 않음은 주지의 사실이다. 평양관광을 추진해 온 평화항공여행사의 경우에도 전문 업종이 관광업임을 감안할 때 그

전문성을 담보할 수 있다.

평양 및 인근지역 관광을 주선한 우리겨레하나되기운동본부 및 기타 민간단체(NGO)는 대북 협상력 및 관광분야에 대한 전문성이 떨어진다고 할 수밖에 없다. 이들 NGO의 주된 사업영역은 대북지원이기 때문에 대북 협상력이 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 오랜 기간 대북지원에 참여해 경험이 많거나 규모가 큰 민간단체는 상당한 수준의 대북 협상능력을 보유하고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 이 경우에도 민간단체가 관광분야에 대한 전문성을 가지고 남북관광협력에 참여하고 있는 것은 아니다.

(3) 참여성

현재 통일부-민간사업자-북측 상대자 형태로 진행되고 있는 남북 관광분야 교류·협력에서 금강산과 개성지역에 대한 관광은 현대아산만이 정부로부터 협력사업 승인을 받아 이 지역 관광을 독점하고 있다. 현대아산은 금강산관광 및 개발사업에 대한 50년간 배타적 독점권을 취득한 상태이다. 이런 구조 하에서는 여타 민간 사업자는 금강산관광에 참여가 원천적으로 배제될 수밖에 없다. 다만 한국관광공사가 일부 시설투자를 통해 금강산관광사업에 참여하고 있으나 참여정도는 낮은 수준이다.

이런 독점적 형태의 대북 관광사업에는 업체간 과당경쟁을 방지하겠다는 남북교류협력법의 협력사업 중복금지 조항이 영향을 미치고 있다. 개성관광분야에 진출을 시도한 바 있는 롯데관광이 참여를 보류하고 있는 상태이나 이 문제는 상황이 달라지면 언제라도 다시 제기될 수 있다.⁴⁷ 이런 개성관광 사업권과 추진체계를 둘러싼 갈등은 남북 관광협력에 임하는 각 주체들의 입장과 구상이 다르기 때문에 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

평양관광의 경우에는 평화항공여행사가 협력사업 승인을 받아 남북관광 사업을 추진하고 있다. 이와 별도로 대북 지원 모니터링 및 행사 참여 차원에서 다양한 민간단체를 통한 평양 및 인근 지역 관광이 실시되고 있다. 그렇지만 평양관광은 일회성 또는 부정기적으로 이루어지고 있다. 따라서

47-롯데관광은 북측이 현대아산을 배제하고 롯데관광에 대해 개성관광에 참여토록 제의(2006.9.13)한 사실을 공개하였다. 이런 상황의 배경에는 북측의 개성관광 사업자 변경 요구가 깔려 있다. 북측은 2006년 5월부터 우리 정부에게 개성관광사업자를 현대아산에서 롯데관광으로 바꿔달라고 3차례나 요구하였다.

지금까지 남북관광협력은 사실상 특정 사업자 독점체제로 진행되고 있는 상황이다.

(4) 네트워크

남북관광교류협력 분야에서의 네트워크는 매우 단순한 구조로 연계되어 있다. 정부 부처간에는 통일부를 중심으로 횡(수평적)으로 연계되어 있으나 관련 부처는 협조하는 형태로 참여하고 있을 뿐이다. 특히 관광행정의 주무 기관인 문화관광부는 남북관광 정책 수립에 협조하고 남북 당국간 대북 협의에 참여하지만 간접적인 역할만 수행한다. 남북관광협력에 대한 국내 관광부문 산·학·연·관의 네트워크는 거의 전무한 실정이다.

통일부와 사업주체(현대아산)간에는 종(수직적)으로 연계되어 있어 당국간 협의 사안에 대해서만 사업자는 관광사업을 시행할 수 있다. 정부(통일부)와 현대아산은 금강산관광을 통해 남북간 경제교류협력을 확대하고 민족공동체 회복에 기여해 궁극적으로 통일인프라 구축과 민족경제의 균형적 발전에 이바지한다는 공동의 목표를 가지고 있다. 그렇지만 기본적으로 정부(통일부)와 사업자의 관계는 공익과 사익의 충돌이라는 한계에 직면해 있다.

정부는 관광협력사업을 조정·감독하는 입장에서 금강산관광사업이 남북 교류협력 질서에 부합하고 정부의 대북정책에 부합해 이루어지도록 유도하는 공공적 측면을 강조한다. 반면 현대아산은 기업이 이익 창출에 우선적 관심을 두고 있다. 이런 점에서 대북 관광사업이 문제에 직면했을 경우 정부와 사업자간 긴장관계가 연출된다.

(5) 분권화

거버넌스 차원에서 남북관광협력에 대한 분권화를 논의하는 것은 큰 의미가 없는 것 같다. 정부(통일부), 사업자, 북측 상대자 등 각각 고유의 영역을 가지고 맡은 역할을 수행하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 분권화를 굳이 따진다면 오히려 정부 부처간의 관계, 사업자들간의 관계를 중심으로 살펴볼 수 있다.

남북관광협력과 관련해서 통일부, 문화관광부, 재정경제부, 기획예산처,

법무부, 국가정보원, 경찰청 등이 주요 행위자로 역할을 하고 있다. 통일부는 주무부처로서 정책수립과 조정, 대북 협상을 담당한다. 문화관광부는 정책수립에 협조하고 대북 협의에 참여한다. 기타 관련부처는 대북사업과 관련하여 부처의 고유업무(예를 들면 경찰청의 경우 북한 출입자 신원조회)를 행하고 있다.

따라서 남북관광협력과 관련하여 부처간 이견과 갈등은 주무부처인 통일부와 문화관광부 사이에서 두드러지게 나타날 수 있다. 비록 문화관광부가 남북관광 관련 정책수립에 관여하고 대북 협상에 참여하고 있지만 어느 정도의 역할을 수행해야 하는지 통일부와의 역할분담이 불분명하다. 특히 남북관광협력의 구체적인 사안에 대한 문화관광부의 권한이 어느 선에까지 미치는지 명확하지 않다. 이런 점에서 정부부처, 이 중에서 통일부와 문화관광부 사이의 분권화는 분명하게 이루어지지 않고 있다.

현대아산은 금강산사업소를 현지에 두고 금강산지구 내 각종 숙박시설, SOC, 위락·판매시설을 운영·관리하면서 금강산관광사업을 총괄하고 있다. 한국관광공사는 금강산지구 내 일부 시설물(온천장, 문화회관, 온정각)을 인수해 운영하고 있다. (주)에머슨퍼시픽은 금강산 골프 및 스파리조트 건설·운영을 위해 경제협력사업자로 승인(2005.12)받았고, 농협중앙회는 금강산지구 내에서 금융업 협력사업자로 승인(2006.5)받았다.

이와 같이 금강산관광사업에 참여하고 있는 사업자(현대아산, 한국관광공사, 농협중앙회, 에머슨퍼시픽) 사이에는 사업영역에 따른 고유의 역할이 주어지고 있다. 규모는 다르지만 이들 사업자 사이에는 업종에 따른 역할이 분화되어 있어 다소 분권화가 이루어져 있다고 할 수 있다. 그렇지만 현대아산이 금강산관광사업을 주도하고 있는 상황에서 다른 사업자가 현대아산을 무시하고 독자적으로 금강산지구에서 사업을 진행하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 이런 점에서 사업자 사이의 분권화는 초보적인 수준에 머물고 있는 것으로 평가해야 할 것이다.

(6) 효과와 효율성

시범관광 차원에서 이루어진 개성관광과 부정기적 및 산발적으로 추진된 평양관광의 효과와 효율성을 논하기는 시기상조인 것 같다. 따라서 남북관광분야 교류협력에서는 지난 1998년부터 꾸준히 지속되고 있는 금강산관

광사업의 효과와 효율성에 대해서 살펴보고자 한다. 금강산관광의 경우 그 효과(효율성)는 경제적, 비경제적인 측면에서 동시에 조망해야 하고, 효율성은 투자 대비 수익률을 점검함으로써 따져볼 수 있을 것이다.

비록 남한 관광객의 일방적인 방문 관광이고 통제된 관리관광이지만 금강산관광은 그 자체가 남북한 화해·협력의 증진이라 할 수 있다. 금강산관광사업은 북한의 개혁·개방과 같은 긍정적 변화를 유도하고 있고, 실제로 북한은 군사항인 장전항을 개방하였다. 북한 군부가 군사 요충지역을 남북관광협력을 위해 우리 관광객에게 개방한 것은 북한의 변화 의지가 담겨있음을 분명하게 보여준 사례이다.⁴⁸

이와 같이 비경제적(경제외적)인 측면에서 남북관광교류협력은 남북한 간 긴장완화와 화해분위기 조성에 상당한 기여를 하는 긍정적인 효과를 발휘하고 있다. 이것은 금강산관광사업이 가지는 공공의 목적을 달성하기 위해 정부와 사업자인 현대아산이 혼연일체가 되어 북한(북측 상대자)을 설득하고 협상을 이끌어왔기 때문이다. 우리 정부-사업자-북측 상대자간 거버넌스가 금강산관광이 지속되도록 나름대로 작동해 왔음을 의미한다.

경제적인 측면에서의 효과(효율성)는 매우 부정적이다. 이 사업을 실현시키기 위해 사업자는 초기에 대규모 관광대가를 지불해야 했다. 이로 인해 사업자의 자본금이 잠식되는 등 사업 중단 위기에 처할 정도로 심각한 상황에 직면한 적도 있다. 관광대가의 조정 및 육로관광의 실시로 다소간 수익구조가 개선되었으나 여전히 투자 대비 수익률은 낮은 것으로 알려지고 있다.

금강산관광사업의 효과 및 효율성은 경제적, 비경제적인 측면에서 대체로 상반된 결과를 보여주고 있다. 정부-사업자-북측 상대자 사이에서 거버넌스 체계가 공공의 목적에서는 상호 유기적으로 작동해 왔지만, 반면 정부-사업자-북측 상대자간 거버넌스 체계가 경제적 이익이라는 목적에서는 충돌해 왔다. 특히 경제적 이익을 추구할 때 사업자-북측 상대자 사이에서는 북측 상대자가 우월적인 지위를 남용해 온 것이다.

48_ 금강산을 다녀 온 경험이 있는 사람들은 금강산관광사업이 남북한간 교류·협력, 북한의 대남 적대적인 태도의 변화, 한반도 긴장완화를 통한 국가신인도 제고 등 남북관계 개선과 한반도 냉전구조의 해체에 크게 기여한 것으로 평가하였다. 강원택, “금강산관광사업에 대한 국민의식 연구 결과보고,” 경남대학교 극동문제연구소, 『금강산관광사업과 남북경협: 평가와 전망』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1999), p. 19.

3. 거버넌스 활성화 방안

가. 사업자의 역할 분담

남북관광사업 활성화를 위한 선결과제로 제시된 사업의 불안정성, 공공성의 문제, 경쟁력 미흡 등은 북한지역 관광이 공급자 중심으로 진행되고 있기 때문이다. 정부는 남북관계 개선을 빌미로 남북관광의 질, 서비스 향상 보다는 사업의 명맥을 유지하기 위해 관광수요를 억지로 창출하기도 하였다. 이런 공급자 위주의 관광에서 수요자 지향의 관광으로 전환해야 남북관광사업의 미래가 담보될 수 있다.

수요자인 관광객 중심의 남북관광사업은 기본적으로 시장원리에 기초해 관광수요 확대 및 관광인프라가 확충되는 것을 의미한다. 이 경우 사업 주체인 정부-사업자-북측 상대자의 관광사업 참여 명분과 목적이 보다 분명해지고 사업주체 사이의 협력 증진이 이루어진다. 사업자의 입장에서는 수익성 확보가 가능하게 되어 남북관광사업을 일반 관광사업과 같은 수준으로 까지 발전시킬 것이다.

특히 남북관광사업에 참여하고 있는 사업자의 장점을 극대화하는 방향으로 사업 주체의 역할을 분담하는 것이 중요하다. 사업추진 의지, 사업 주도권, 재원조달 능력, 경쟁력(기술과 노하우) 등을 역할 분담의 기준으로 적용할 수 있을 것이다.⁴⁹ 이러한 역할분담을 통해 사업자들 사이에서 협력체계가 원활히 작동하기 위해서는 사업자간 사전 협의 및 공감대 형성이 선행되어야 한다.

남북관광사업에 이미 참여하고 있거나 참여를 희망하는 사업자는 단순히 북한 특정지역 하나만을 염두에 두지는 않을 것이다. 남북관광사업은 대규모 초기 투자를 수반하지만 단기간 내 수익을 낼 수 있는 사업은 아니다. 따라서 사업자의 적극적인 사업추진 의지는 남북관광사업의 성패를 결정짓는 중요한 요인이다. 또한 사업자에게는 수익이 날 때까지 사업을 지속할 수 있는 재원조달 능력이 요구된다. 비록 남북을 연계하는 인프라 구축 등에 정부의 지원이 따른다 하더라도 사업자는 상당한 기간을 견딜 수 있는 재무

49- 한국관광공사, 『남북관광사업 추진체계에 관한 연구』 (서울: 한국관광공사, 2006), pp. 96-99.

구조를 가진 기업이어야 한다.

한편 남북관광사업자는 특정 사업에의 참여가 여타 북한지역 관광사업에 대한 우선권을 확보한 것이 아님을 인식해야 한다. 그렇지만 기득권을 가진 사업자에 대해서는 특정 지역 관광사업에 대한 주도권을 인정하되 다른 사업자가 참여할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 이미 추진 중인 특정 지역에 대한 관광사업도 제2, 제3의 사업자가 참여할 수 있는 구도로 점진적으로 전환되어야 한다.

현재 공기업인 한국관광공사가 금강산관광사업에 참여하고 있다. 한국관광공사는 관광에 대한 노하우뿐만 아니라 재원조달 측면에서 강점을 보유하고 있다. 민간 사업자가 가지는 한계를 보완할 수 있다는 점에서 남북관광사업에 대한 공기업의 역할 재정립이 필요한 시점이다. 남북관광사업에 대한 정부의 직접적 지원보다 공기업이 참여하는 것이 오히려 대북사업의 지원에 대한 국민들의 의구심 해소에도 도움이 될 수 있다.

나. 사업주체간 협력관계 형성

남북관광사업에서 사업주체 사이의 네트워크로서의 거버넌스는 수직적 위계조직의 특징을 보여주고 있다. 정부와 사업자 사이에는 관광사업에 대한 지원을 매개로 수직적 연계가 나타나고 있다. 그 동안 금강산관광사업의 문제 해결을 위한 협상과정에서 알 수 있듯이 북측 상대자는 우리 정부와 사업자보다 상위에 존재해 왔다. 사업자 사이에서도 기득권을 가진 특정 기업의 지배적 권한이 두드러져 보인다.

이런 수직적 위계조직 하에서는 사업주체 모두가 윈-윈하는 상호 이익의 극대화를 이룰 수 없다. 금강산관광사업에서처럼 북측의 과도한 관광경비요구는 사업자의 재정난과 함께 북측의 관광수입 감소를 초래하였다. 따라서 남북관광사업에서는 사업주체들의 장점을 최대한 살리고 상생할 수 있는 사업주체간 수평적 연계로 나아가야 한다. 사업주체들간 수평적 연계는 상호 의존을 의미하며, 이를 바탕으로 한 네트워크 형태의 협력을 의미한다.

사업주체간 상호의존적인 협력관계 형성에는 기존의 정부-사업자-북측 상대자 외에 새로운 사업주체들도 포함되어야 한다. 정부부처의 경우 남북관광사업을 총괄하는 통일부 외에 일반 관광을 지휘하는 문화관광부도 해

당된다. 사업자의 경우 이미 참여하고 있는 업자뿐만 아니라 새롭게 진출한 사업자도 포함된다. 북측 상대자의 경우에 아태위 및 산하 명승지종합개발 지도국 외에 특정 관광지를 전담하는 새로운 협상 파트너를 고려할 수 있다. 비록 사업주체가 확대되어 남북관광 추진체계가 다소 복잡해지는 면이 있지만, 사업주체 사이의 수직적 관계 완화에는 일정한 기여를 할 수 있을 것이다. 수평적 연계를 강화해 북측과의 관계에서 파트너십의 형태를 지향해야 할 것이다.

우리 내부적으로는 민관 파트너십을 지향하는 거버넌스를 구축해야 한다. 민관 파트너십이란 정부와 사업자, 즉 공공과 민간의 권력배분을 의미한다. 정부는 정책결정과정을 사업자에게 개방하고, 사업자에 대한 권한 부여를 통해 민관의 새로운 관계형성에 나서야 한다. 이 경우 정부와 사업자가 함께 협력하면서 남북관광사업에서 시너지 효과를 기대할 수 있다.

남북관광사업의 안정적인 추진과 공공성을 담보하기 위한 정부의 직간접적인 영향력이 효과적으로 발휘될 수 있는 지원체계 및 협력체계를 구축해야 한다. 관광사업의 추진 주체 사이에 새로운 관계의 정립이 요구되고, 정부 지원이 이루어지기 때문에 이른바 ‘퍼주기’ 논란과 같은 국민적 비판을 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 정부의 지원과 민간사업의 결합을 전제로 남북관광사업을 총괄하는 조정기구 및 민관 협의체를 구성해야 한다.

다. 정부 역할의 재정립

남북관광교류협력에서 정부의 역할은 여타 분야에 비해 상당히 제한되어 있다. 현재 상시적으로 관광이 진행되고 있지만 금강산관광사업은 아직은 관광특구 개발단계에 도달하지 못한 채 사업 자체의 운영에 머물러 있다고 해야 할 것이다. 3대 경제협력사업의 하나인 개성공단사업이 이미 공업지구 특구 개발단계에 진입한 것과 비교한다면 커다란 차이를 보이고 있다. 정부는 개성공단사업과 금강산관광사업에 직접 관여하고 있지만 금강산관광사업의 경우 민간 사업자의 역할이 지배적이다.

남북관광사업은 남북한 사이의 긴장완화와 협력을 상징하는 대표적인 사업이다. 금강산관광사업이 성사되고 여러 가지 어려움 속에서도 지속적인

로 추진되어 온 것은 기본적으로 민간 기업의 노력의 산물이다. 그렇지만 정부의 참여없이 민간 기업이 이 사업을 독자적으로 주도해 나가기에는 한계가 있다. 남북관광사업이 가지는 공공성을 감안할 때 정부의 참여와 지원의 당위성은 명백히 존재한다.

이와 같은 남북관광사업의 공익적 성격에도 불구하고 일련의 사태 변화에 따라 금강산관광사업의 경우 사업 자체의 지속 여부가 불투명한 상황에도 직면한 바 있다.⁵⁰ 이런 문제가 대두될 때마다 남북관광사업의 방향, 운영주체와 관련된 논란이 어김없이 제기되었다. 남북관광사업은 대규모 투자를 동반하면서 동시에 공공성을 띠고 있기 때문에 민간기업의 수익성과는 다른 차원에서 재고되어야 한다. 그럼에도 불구하고 남북관광사업에서 정부의 역할은 총괄적인 조정과 지원에 국한되어야 한다. 이 경우 거버넌스는 최소국가(the minimal state), 정부의 역할 최소화를 지향해야 한다.

정부는 남북관광사업(협력)을 안정적이고 일관성 있게 추진하기 위해 북한과의 새로운 관계 정립에 적극 나서야 한다. 이를 기반으로 언제라도 적용 및 통용될 수 있는 남북 당국간 관광교류 및 사업을 위한 협정을 체결해야 한다. 현재 남북한 경제 및 사회분야의 공식적 교류채널은 남북장관회담과 그 분과위원회를 통해서 이루어지고 있다. 그러나 관광분야의 경우 공식적이고 포괄적인 교류협력채널은 마련되어 있지 않다. 남북관광사업을 위한 남북한 관광장관회담 등 당국 차원의 다양한 채널을 구비, 상호 관심사를 논의하고 문제를 해결해 나가야 한다.

(1) 예산지원

정부는 남북관광사업 초기단계에 필요한 북한 관광지에 대한 인프라 구축을 지원할 필요가 있다. 남북한을 연결하는 육로, 해로, 항로 등 수송체계를 갖추어야 하기 때문이다. 금강산관광사업에서도 동해선 도로가 활용되고 있고 머지않아 철도를 통해서도 관광이 이루어질 것이다. 향후 백두산관광의 경우에는 항로를 통해서만 접근이 가능하기 때문에 백두산 지역 내

50-정몽헌 회장 사망, 김윤규 전 현대아산 부회장 사태에 따른 현대아산과 북측간 갈등, 북한의 미사일 발사 및 핵실험에 따른 전반적 남북관계 악화 등으로 인해 금강산관광사업은 난관에 봉착하였다.

삼지연공항 개보수 및 활주로 건설 등에 대한 지원은 불가피하다. 남북관광사업의 공공성을 감안한다면 남북관광사업에서 요구되는 북한 내 인프라 구축에 대한 지원은 정부의 몫이다.

또한 정부는 남북관광사업의 활성화 및 확대를 위한 각종 관광자원에 대한 조사·연구 사업에 대한 지원에도 힘써야 한다. 남북관광사업에 대한 연구 활성화 및 정책 거버넌스 확보 차원에서 학회 및 연구기관의 남북관광 관련 세미나, 연구활동 등에 대해 다양한 형태로 지원해야 한다. 북한 관광자원의 공동개발, 보호, 관리, 이용 방안 등에 대한 연구가 활발히 진행될 수 있도록 지원해야 한다.

그러나 남북관광사업 활성화를 위해 지원하더라도 이러한 지원이 사업자의 수익 보전과 같이 직접 혜택을 주는 방향으로 진행되어서는 곤란하다. 이런 직접 지원 형태로는 사업자의 자율성이 훼손될 수 있고, 사업의 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다. 동시에 대북지원에 대한 곱지 않은 시각을 가지고 있는 국민들의 비난을 증폭시킬 수 있다. 남북관광사업이 가지는 공공성을 감안하더라도 사업자의 수익을 보전하는 형태의 지원은 바람직하지 않다. 오히려 남북관광사업의 공공성을 훼손할 수도 있다.

따라서 남북관광사업에 대한 지원은 공공성에 부합하는 경우와 장기적으로 사업 활성화에 이바지하는 경우에 한해 시행되어야 한다. 관광사업 목적 및 북한 인프라 확충이라는 측면에서 인프라 건설 지원, 남북관광 활성화를 위한 각종 조사·연구 지원이 여기에 해당한다. 이외에도 사업주체들 사이의 수평적 연계, 협력강화를 위한 지원은 고려의 대상이다.

이런 지원 외에 정부는 사업자가 남북관광사업 관련 개발에 소요되는 자금을 확보할 수 있도록 지원하는 방안도 마련해야 한다. 사업자가 국내외로부터 자금을 차입할 경우, 외국기업 유치 등에 대해 지원할 수 있다. 한편 정부는 남북관광사업 지원에 소요되는 자원 확충 방안을 강구해야 한다. 남북협력기금 외에 관광진흥개발기금을 확충해 활용할 수 있을 것이다.

(2) 정보·지식의 제공

사업주체는 물론 남북관광의 수요자인 우리 국민들에게 이 사업의 의의와 목적, 남북관계에 미치는 영향 등을 정확하게 알리는 것은 매우 중요하다. 남북관광사업에 대한 정보와 지식의 부족은 사업주체 사이에는 불필요

한 오해를 불러일으킬 수 있다. 국민들은 정보 부족으로 인해 남북관광사업에 필요한 인프라 건설 지원조차도 대북 '퍼주기'로 간주할 수 있다.

북한에 대해서도 남북관광사업에 임하는 우리 정부의 입장과 태도를 명확하게 전달해야 한다. 북한의 무리한 요구가 반복되지 않도록 하기 위해서는 남북관광사업 관련 우리 내부의 논의와 어려움 등을 지속적으로 전달할 필요가 있다. 사업자의 입장, 국민들의 반응, 우리 정부의 한계 등을 정확하게 전달해 북한이 합리적인 판단을 내릴 수 있도록 유도해야 한다.

수요자의 입장에서 남북관광사업과 관련된 정보와 지식이 보다 많이 확보되어야 한다. 예를 들면 북한 관광에 지불되는 경비 중 어느 정도가 북측으로 건네지는지에 대해서도 밝힐 필요가 있다. 국내 및 해외관광에 비해 왜 비싼 관광경비를 지불해야 하는지에 대해서도 설명이 필요하다. 장기적으로 이런 관광비용이 점차 낮아질 수 있음도 객관적인 자료를 동원해 홍보할 필요도 있다. 제한관광, 관리관광에서 벗어나지 못하고 있는 남북관광이 언제쯤 자유로운 관광으로 바뀔 수 있는지에 대해서도 관심을 두어야 한다.

남북관광과 관련한 각종 정보를 공유할 수 있도록 시스템을 갖추는 것도 정부가 해야 할 일이다. 이미 남북관광사업에 종사하고 있는 사업자가 가진 정보와 노하우 등을 공유할 수 있도록 설득해야 한다. 이런 정보와 노하우는 정부 및 후발 사업자의 대북 협상력 제고에도 기여할 수 있다.

(3) 네트워크 강화와 기구 신설

현재 개성공단사업의 효율적 추진을 위해 개성공단사업지원단과 개성공업지구관리위원회가 있다. 남북관광사업의 원활한 추진과 각종 사안을 효과적으로 조정하기 위해서는 개성공단의 추진체계와 유사한 형태의 조직을 신설할 필요가 있다. 즉, 남북관광사업을 위해 남북관광(특구)사업지원단과 관광(특구)관리위원회를 두도록 한다. 관광특구(관리)위원회는 개성공업지구관리위원회와 사실상 동일한 위상과 기능을 갖는 것으로 한다.

(가) 남북관광(특구)사업지원단

남북관광사업 관련 지원정책의 수립 및 총괄 조정의 역할을 수행할 남북관광특구사업지원단에는 통일부, 문화관광부, 건설교통부 등 유관부처의

인력이 참여한다. 사업지원단은 구체적으로 남북관광 관련 자원 조사, 해외 투자 유치 등에 있어 상호 의사교환 및 예산 지원을 포함 정책적 의사결정의 기능을 담당한다.

관광사업지원단에 참여하는 정부 부처 중에서 핵심적인 역할은 통일부와 문화관광부가 맡게 된다. 북한 지역을 대상으로 하는 사업이기 때문에 북한과의 협의 및 총체적인 추진체계는 대북 전문부처인 통일부가 총괄한다. 이외에도 남북관광사업 추진 관련 문제점 사전 점검, 법·제도 제정 및 예산 지원 등의 업무를 수행한다. 특히 남북관광에 대한 정부의 기본 방침을 부처간 협의를 통해 마련한다. 문화관광부는 남북관광 활성화, 사업자 참여 방안 마련, 국내 관광과의 연계 등 운영·관리·실무 차원에서 중심적인 역할을 담당한다. 건설교통부에는 남북관광 관련 북한 지역 내 도로, 철도 등 인프라 건설, 수송체계 및 운항 등의 업무가 주어진다.

관광사업지원단은 유관 정부부처의 인력으로 구성되고 운영되지만 정책 수립 및 결정 과정에서 민간부문의 다양한 의견과 아이디어를 반영해야 할 것이다. 이 경우 관광 관련 개별 전문가보다는 정부 및 남북관광사업자와는 다소 거리를 두고 있는 학회, 연구소, 협회 등의 견해를 수렴하는 것이 바람직하다고 본다. 구체적인 관광일정, 관광인프라 구축 등에 대해서 한국관광정책연구원, 한국관광협회 등이 조언을 줄 수 있을 것이다.

정부 조직 내에서 차지하는 남북관광사업지원단의 지위는 남북관광사업의 분권화, 공공성에 상당한 영향을 줄 것이다. 대북 사업의 주무부처인 통일부 내의 한 조직으로 운영되는 경우에는 관광행정의 전문부처인 문화관광부의 역할이 상대적으로 축소되어 정부 부처간 분권화는 약화될 것이다. 반면 국무조정실 산하의 별도 조직으로 운영한다면 남북 관광 관련 예산 지원을 비롯한 제반 분야에서 상당한 분권화가 이루어 질 수 있다. 통일부가 주무부처가 된다면 남북관광사업의 공공적 측면이 상대적으로 강조될 것이다. 따라서 이 문제는 전반적인 남북관계, 국내외 상황 등을 종합적으로 고려해 결정하되, 중·장기적으로는 분권화 및 일반 관광사업의 성격이 강화되는 방향으로 조직을 운영해야 할 것이다.⁵¹

51- 전문가들 사이에서는 통일부 내의 한 조직으로 운영해야 한다는 의견이 53.1%로 국무조정실 산하의 별도 조직으로 운영해야 한다는 의견 43.8%보다 다소 많았다. 한국관광공사, 『남북관광사업 추진체계에 관한 연구』, p. 83.

(나) 관광특구관리위원회

(북한)관광특구관리위원회는 개성공업지구관리위원회와 마찬가지로 법적으로는 북측 법인이다. 북측의 관광 관련 중앙지도·감독기관인 명승지종합개발지도국의 산하 기관이지만 실제로는 남측의 예산에 의해 운영된다. 관광관리위원회는 북한의 개별 관광특구 또는 관광지를 관리·운영하는 기구로 금강산, 백두산, 평양 등 관광지구에 설치된다. 다만 개성공단사업에는 관광사업이 포함되어 있기 때문에 개성관광의 경우에는 독자적인 관광관리위원회를 두기보다는 개성공업지구관리위원회와의 연계 속에서 그 구성방안을 검토해야 할 것이다.

개별 관광특구관리위원회는 관광지구의 투자 및 관리운영과 관련한 사업을 직접 총괄하는 법인의 성격을 가진다. 그 구성과 역할은 2004년 4월 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 23호로 채택된 ‘금강산관광지구관리기관 설립운영규정’을 원용하면 될 것이다. 위원장은 관리위원회를 대표하며 사업전반을 관할한다. 이 위원장은 남측의 동의(임명)하는 인사로 하고, 관리위원회에는 남북 양측 인력이 배치되어 업무를 수행한다.

관리위원회는 관광사업 관련 조건의 조성과 각종 등록, 승인, 검사 등을 담당한다. 구체적인 업무로는 관광 선전 및 관광객 모집, 투자유치를 위한 제반 환경 조성, 관광지구 내 기업의 설립 승인·등록 및 건설허가, 준공검사, 출입인원에 대한 증명서 발급, 중앙 지도기관의 위임사업 수행 등이 있다. 관광지구의 개발 및 관리운영과 관련하여 관리위원회가 북측의 기관, 기업소, 단체와 사업을 할 경우에는 중앙관광지도기관을 통해서 해야 한다.

(다) 민관협의체

남북관광사업에서 문제가 되고 있는 것 중의 하나는 관광사업권의 독점 여부이다. 정부는 원칙적으로 경제협력사업의 독점은 인정하고 있지 않지만 금강산관광사업처럼 특정지역을 대상으로 북한으로부터 독점적 권한을 부여받은 사업에 대해서는 기득권을 사실상 인정할 수밖에 없다. 그렇지만 평양, 개성 등 북한의 다른 지역 관광에 대해서는 사업에 참여하고자 하는 기업(사업자)이 과당경쟁을 유발하지 않는 범위에서 참여를 개방해야 한다. 북한의 입장은 한 기업에 관광사업의 독점을 허용하기보다는 경쟁을 유발

하여 더 많은 실익을 챙기려하고 있다.

이런 남북관광사업의 독점 또는 참여 개방 등의 문제를 포함한 제반 문제를 정부가 단독으로 결정하는 것은 바람직하지 않다. 정부는 법과 제도를 제정하고 이러한 틀 속에서 민간 사업자가 자율적으로 관광사업을 추진할 수 있도록 지원하는 역할에 충실해야 한다. 이 과정에서 정부는 각계의 의견을 수렴해 민간 기업과 긴밀한 연계가 형성될 수 있도록 민관의 결합체계를 조직할 필요가 있다. 예를 들면, 남북관광사업자문단과 남북관광사업추진협의회 등을 생각할 수 있다.

정부는 북한연구, 관광 관련 학계 및 업계 등에서 활동하고 있는 전문가들로 남북관광사업자문단을 구성해야 한다. 이들 전문가들을 남북관광사업추진과정에 참여시켜 의견들을 개진토록 함으로써 관광사업의 투명성과 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 정부는 각계 전문가들의 다양한 의견을 수렴해 남북관광협력 관련 정책 수립 및 집행에 적극 반영해야 한다.

한편, 남북관광사업추진협의회는 남북관광사업에 직접 참여하는 업체들 중심으로 사업자 사이에 발생할 수 있는 제반 문제들을 협의·조정하고, 북측 상대방에 공동으로 대응해 사업 관련 협의서 등을 체결한다. 이 조직에는 현대아산, 한국관광공사, 평화항공여행사 등 이미 남북관광사업에 참여하고 있는 기업은 물론 정부의 기준에 부합하는 기업들이 참여할 수 있다.

(4) 갈등 및 분쟁 해결 능력 제고

남북관광사업에서는 사업주체들 사이에 많은 갈등이 발생하고 있다. 직접적인 사업주체는 아니지만 남북관광의 잠재 수요자인 우리 국민들은 대북지원에 대한 이념적 갈등을 빚고 있다. 이런 국내 갈등은 상황 변화에 따라 그 정도의 차이는 있지만 향후에도 여전히 문제로 남아있을 것이다. 정부는 남북관광사업에 대한 명확한 입장과 이것이 가지는 사회·경제적 의미와 공공성을 국내외에 적극적으로 홍보해야 한다.

내부적인 갈등을 완화하기 위해서는 남북관광 관련 각종 네트워크를 적절히 활용해야 한다. 남북관광사업지원단, 개별 관광특구관리위원회는 물론 민관 협의체인 남북관광사업자문단과 남북관광사업추진위원회 등이 상호 유기적으로 연계·협력해서 내부 갈등 완화와 향후 발생할 수 있는 갈등의 소지를 해소해야 한다. 정부는 남북관광에 대한 인식 개선을 위해 관련

우호단체와의 연계활동도 적극 펼쳐야 한다. 최근 대북정책 관련 여론 형성 과정에서 상당한 역할을 하고 있는 민간단체(NGO)들을 남북관광사업의 모니터링 주체로 삼는 것도 한 방안이 될 수 있다.

이러한 남북관광에 대한 인식 개선에 있어 가장 핵심적인 것은 신문, 방송, 인쇄매체를 통한 홍보의 강화이다. 언론의 좌담회, 토론프로그램 등을 활용하여 북한 지역 관광에 대해 실체를 홍보하고 국민적 관심과 방문을 유도하는 방안을 모색해야 한다. 사업주체들에 대해서도 집중적인 홍보가 필요하다. 정부는 국회 통일외교통상위원회 등에 대해서도 국민적 갈등 증폭을 예방하는 차원에서 남북관광사업의 당위성과 방향에 대한 논란이 사라질 수 있도록 해야 한다.

정부가 개입해서 해결해야 할 사안 중에서는 협상을 통해 북측에 요구할 것이 있다. 전반적인 남북관광에서 문제로 지적되고 있는 제한관광, 사업자의 독점권 등은 북한의 내부 사정을 고려하되 적정한 시점까지 단계별로 완화 및 시정될 수 있도록 협상력을 발휘해야 한다. 원칙적인 문제에 대해서는 정부와 북측간 다양한 채널을 활용하고, 개별 관광지역과 관련해서는 문제를 그 지역으로 국한해 협상하는 것이 바람직하다. 북측이 관광수입 증대를 위해 의도적으로 우리 사업자를 중복 선정하여 경쟁을 유도하는 것은 방지해야지만, 다른 한편 북한에 휘둘리지 않으면서 사업자 사이에 공정한 경쟁이 일어날 수 있도록 유도해야 한다.

남북관광사업에서 제기되는 갈등 및 분쟁을 해결하기 위해서는 남북관광만을 대상으로 삼기보다는 남북경제협력이라는 보다 상위의 틀 속에서 이 문제에 접근할 필요가 있다. 남북관광을 대상으로 남북한 관광협정을 체결하는 등의 제도를 구비하는 것은 중요하다. 그렇지만 이런 남북 당국간 합의는 한계가 있을 수 있다. 따라서 정부는 남북경제협력, 대북정책의 큰 틀 속에서 남북관광사업이 활성화될 수 있도록 법·제도적 장치를 마련하고, 북한이 진정한 협력 파트너가 될 수 있도록 남북관광 추진체계를 정비해야 한다.

VII. 대북 인도적 지원 거버넌스 활성화 방안

1. 대북 인도적 지원 현황

대북 인도적 지원의 주체로는 국내적으로는 정부와 NGO, 국회, 언론, 지자체, 기업이 있으며, 국제적으로는 유엔기구 및 국제기구, 개별국 정부, 국제NGO가 참여하고 있다. 수혜자로서 북한은 「민화협」, 「민경련」, 「해외동포위원회」, 「조선그리스도연맹」, 「조선천주교연맹」, 「조선불교도연맹」 등의 종교단체들이 있다. 참여주체별 대북지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

가. 유엔기구 및 국제비정부기구(NGO)

1991년 초 세계식량계획(WFP)은 북한당국의 요청에 따라 식량농업기구(FAO) 요원을 포함한 4명의 전문요원을 파견하여 식량지원에 대한 소요조사(Needs assessment)를 실시하였다. 당시 북한이 남측의 유엔가입에 대응하기 위해 유엔에 가입하기는 하였으나, 유엔기구 및 국제사회에 대해 신뢰보다는 두려움이 더 많았다는 점에서 당시 북한당국이 식량난의 가능성을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 실사결과 식량지원이 필요하다는 어떠한 소요도 발견되지 않았다. 이는 북한당국이 조사팀에게 조사 접근여건 및 정보를 제공하지 못했기 때문으로 보인다.⁵²

1995년 8월 수해가 발생하자 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 응급구호를 요청했다.⁵³ 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일부터 9월 9일까지 유엔재해평가 및 긴급조정팀(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이를 통해 평양주재 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 WFP, UNICEF, FAO 식량전문 관계자가 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급상황 조사를 처음 공식실사하게 되었다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북

52-Andrew Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington: USIP, 2001), p. 166.

53-『동아일보』, 1995년 8월 30일.

지원관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 북한에 대한 국제기구의 인도적 지원사업이 시작되었다. 이후 유엔인도지원국(당시 UNHHA)은 2004년까지 10차에 걸쳐 기구 간 공동지원 호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고, 유엔기구들의 대북지원사업을 조정하여 왔다. FAO와 WFP는 공동으로 매년 2차(추수후인 6월, 11월)에 걸쳐 식량 및 작황평가팀(food and crop assessment team)을 파견하여 투입요구량을 산정하였으며, 이는 매년 대북 인도적 지원사업 설정의 기초가 되어 왔다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)의 기구 간 합동호소절차(Consolidated Appeals Process)를 통해 민주적 과정을 거쳐 공동 인도지원 활동계획을 작성하여 왔다. 즉 모든 유엔기구, 비정부기구 대표, 북한에 주재하는 기부국 대표들이 실무단(Working Group)을 편성하여 활동계획을 마련하였다. 식량작황조사 및 영양실태조사 등 북한의 인도적 상황에 대한 평가를 기초로 하여 연도별 지원계획을 설정하고, 이에 대한 개별국가 및 국제사회의 지원을 호소하게 된다. 공통적인 인도지원 활동계획은 식량안보(식량지원, 농업복구), 보건(긴급한 공중보건 수요), 식수공급 및 위생, 역량형성, 교육, 조정분야로 이루어지며, 이러한 과정에서 존중되어야 하는 인도적 지원원칙⁵⁴도 수립하였다. 연도별 대북지원 호소에는 북한의 상황에 대한 개요 및 지원 목표, 각 분야별 상황에 대한 평가, 세부분야별 지원목표 및 지원전략, 평가지표가 포함되어 있다.⁵⁵ 또한 이러한 과정에서 북한당국에게도 인도주의 원칙(자유로운 접근,

54- 인도주의 원칙(humanitarian principles)은 대북지원 참여단체에 대한 가이드라인으로 24개 단어가 동의한 것인데, 이는 ① 소요산정(needs assessment)에 따라 전반적인 인도적 위기상황에 대한 파악이 이루어져야 한다. ② 인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약계층에 전달되도록 보장되어야 한다. ③ 위기상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 한다. ④ 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다. ⑤ 주민들의 인도적 요구를 보호하여야 한다. ⑥ 지역단위의 역량 형성을 지원한다. ⑦ 지원계획의 수립 및 집행단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다. ⑧ 국제 실무요원의 충분한 역량 강화를 모색한다. ⑨ 국제인도주의기구들의 보건 및 신변안전 요구를 수용하여야 한다로 구성되어 있다. <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64D6M2?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005.10.30).

55- 2004 북한 CAP는 2003년 11월(172쪽), 개정판이 2004년 5월(43쪽)에 발간되었다. 주요 내용은 ① 요약, ② 2003년도 개괄: 인도적 상황의 변화, 재정상황개괄, 검증보고 및 검증사항매트릭스, 사업 교환, ③ 전반적 인도 상황 개괄 및 분석상의 지침, ④ 2004년도 인도적 상황전망: 최선, 최악, 가장 개연성 높은 것의 3가지 시나

분배 모니터링 등)을 지속적으로 요구하여 왔다. Oxfam, MSF, MDM, CARE 등 일부 NGO의 경우에는 북한당국과의 인도주의 사업방향에 대한 의견차이로 대북지원을 중단하기도 하였다. 또한 이러한 대북 지원이 장기화되면서 인도적 지원에 대한 기부자의 피로현상(donor fatigue)이 나타나게 되었다.

2004년 8월 북한당국이 2005년부터 UNOCHA를 통한 공동지원호소절차를 수용하지 않을 것이라고 밝힘으로써⁵⁶, 유엔기구 및 국제NGO들의 지원틀이 다소 수정되게 되었다.⁵⁷ 즉 대북지원을 위한 공동지원호소절차는 더 이상 작동하지 않게 되었으나, 유엔인도지원조정국의 평양주재는 지속되었고 소식지 발간을 통한 정보공유지원도 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 2005년 9월 다시 북한당국이 유엔인도지원조정국과 북한 내 상주하고 있는 11개의 국제NGO들에 대해 연말까지 철수할 것을 촉구하였다. 또한 북한은 국제사회에 대해 인도적 지원을 중단하고 개발지원(development-oriented aid)으로 전환해 줄 것을 요구하였다. 이와 같은 북한의 접근에 대해 UNOCHA는 기존의 유엔기구 및 국제NGO들의 대북사업 가운데 상당비율이 개발지원의 성격을 지니고 있다는 점을 북한에게 설득하여 왔다. 이러한

리오, ⑤ 2004년도 전략 목표, ⑥ 역할과 책임: CAP와 CHAP에 참가하는 기관들의 역할과 책임 서술, ⑦ 여타 행위자와의 상호보완성, ⑧ 분야별 정책 대응: 물과 환경위생, 보건 및 영양, 식량원조, 농업, 교육, ⑨ 전략적 검증: 검증 체계와 실행 서술, ⑩ 프로젝트 우선순위 설정 기준, ⑪ 조정: 인도적 위기 원소에서 기관간의 조정문제 서술, ⑫ 각 프로젝트별 사업 개요, ⑬ 각 분야별(물과 환경위생, 보건 및 영양, 식량원조, 농업, 교육)로 해당 분야 유엔기관의 사업 및 모금 내용 서술로 구성되어 있다. 박형중, “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용,” 『북한의 인도적 상황에 대한 공동평가와 전략적 접근』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 창립 1주년 기념 정책토론회, 2004년 12월 7일), <<http://www.nkchannel.org>> (검색일: 2005.10.1).

56-북한의 큰물피해대책위원회 정운형 대외처장은 국제지원단체에게 북한 당국이 유엔의 2005년 대북 지원 합동호소를 지지하지 않는 이유를 장기간의 인도적 지원에 따른 지원방식 전환 필요성, 안보상 감시 및 현장접근 등 국제기구 수용 어려움, 주민의 정서를 고려하여 감시 단순화 필요성을 들고 있다. 이와 함께 국제기구에 감시와 현장접근 절차를 단순화하고 이에 따라 직원을 줄이도록 요청하였다. 그렇지만 북한 당국은 감시와 현장 접근 절차를 단순화할 경우 양자간 지원이나 국제기구의 지원을 수용할 의사가 있다고 밝혔으며 지역의 능력 확충을 위한 기술지원이나 개발 지원도 환영한다고 밝혔다. (UNOCHA, DPR Korea OCHA Situation Bulletin Aug/Sep 2004, Sept 30, 2004) <<http://www.reliefweb.int>>.

57-권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략,” 『국제문제』, 제35권 12호 (2004), pp. 65-75.

중에도 북한은 UN이 대북 지원사업의 발전을 위해 2005년 8월에 UN 산하 조직인 UNICEF, UNFPA, UNDP가 공동으로 프로젝트를 수행하기로 한 것을 현실화하는데 협력하였다. 즉 2006년 1월 평양에서 북한정부와 UN은 공동으로 전략적 워크숍을 개최하고 파트너십을 구축하기로 하였다.⁵⁸ 워크숍에서는 2007-2009년까지 북한정부와 UN조직이 수행할 5가지 공동연구 영역을 UN의 전략적 틀로 제시하였다. 국가적 우선순위로 (1) 경제관리, (2) 지속적 에너지, (3) 환경관리, (4) 식량이용의 증대, (5) 기초 사회서비스의 5영역이 제시되었고 세부적 지원사업을 추진하기로 하였다. 2006년 7월 북한 일부지역에서 수해 피해가 심각한 것으로 알려졌으나, 이전과 같은 국제사회의 지원노력은 나타나지 않았다. 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 인해 국제사회의 대북지원은 상당한 제약을 받게 되었다.

2007년 8월에도 북한에 심각한 수해가 발생하였으며, 이전과는 달리 북한은 신속하게 수재의 피해실태를 국제사회에 알리고 긴급구호를 요청하였다. 이에 따라 WFP 등 유엔기구와 국제적십자연맹에서 대북 긴급구호가 추진되었다. 북한 핵문제가 6자회담 등으로 인해 해결의 실마리가 보이기 시작하면서, 대북 지원에 대한 국제사회의 참여가 점차 재개될 조짐을 보이고 있다.

⁵⁸ 여기에는 유엔기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WHO, WFP, UNESCO)와 북한의 주요 부처들이 참석하였다. 신효숙, “국제사회의 대북 교육지원 전략과 한국의 현주소,” http://www.nkproject.org/newsroom/read.php?vi_left=news&news_id=column&idx=63 (검색일: 2007.6.1).

<표 VII-1> 국제기구의 대북지원 현황(1995.9~2007.7)

구분	목 표 (만달러)	실 적 ¹⁾ (만달러)	실적율 (%)	국가별 지원액 (만 달러)
1차 '95.9~'96.6	2,032	927	45.6	미국 222.5, 일본 50, EU 38 등
2차 '96.7~'97.3	4,364	3,439	78.8	EU 860, 미국 717, 일본 600, 한국 335 등
3차 '97.4~12	18,439	15,838	85.9	미국 4,537, EU 2,752, 일본 2,700, 한국 2,533 등
4차 '98.1~12	38,324	21,587	56.3	미국 17,185, 한국 1,087, EU 963, 덴마크 357, 캐나다 354, 노르웨이 304, 스웨덴 279, 호주 130 등
5차 '99.1~12	29,208	18,989	65.0	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 노르웨이 232, 호주 228, 덴마크 195, 핀란드 72 등
6차 '00.1~12	31,376	15,310	48.8	일본 9,566, 미국 2,923, 호주 666, EU 478, 스웨덴 280, 노르웨이 229, 캐나다 171, 덴마크 151, 핀란드 113 등
7차 '01.1~12	38,398	24,797	63.5	일본 10,489, 미국 10,270, 한국 1,579, 이탈리아 708, 독일 291, 호주 289, 스웨덴 244, 스위스 222, 노르웨이 189, 캐나다 170, 덴마크 151 등
8차 '02.1~12	24,684	22,001	89.1	미국 6,349, 한국 1,624, EU 947, 호주 339, 캐나다 245, 스웨덴 228, 영국 171, 노르웨이 144, 독일 135, 덴마크 101, 핀란드 70, 룩셈부르크 56 등
9차 '03.1~12	22,937	13,310	58.0	미국 3,152, 한국 1,683, EU 1,602, 러시아 1,000, 이탈리아 652, 캐나다 437, 스웨덴 407, 독일 323, 노르웨이 284, 네덜란드 220, 호주 176, 덴마크 154, 핀란드 125 등
10차 '04.1~12	20,880	15,158	72.6	일본 4,660, 한국 2,509, 미국 1,906, EU 1,557, 스웨덴 910, 호주 797, 캐나다 477, 독일 426, 이탈리아 403, 노르웨이 377, 아일랜드 304, 영국 182, 핀란드 119, 덴마크 116, 뉴질랜드 106, 룩셈부르크 81 등
'05.1~12 ²⁾	-	4,523	-	유럽연합 1,322, 독일 777, 스웨덴 549, 이집트 388, 노르웨이 324, 핀란드 291, 네덜란드 132, 캐나다 132, 한국 107 등
'06.1~12 ²⁾	-	1,915	-	한국 728, 스웨덴 498, 노르웨이 221, 호주 78, 아일랜드 70, 덴마크 69, 네덜란드 65, 독일 63, 핀란드 59 등
'07.1~7 ²⁾	-	2,734	-	유엔긴급지원자금 810, 스웨덴 269, 독일 70, 핀란드 67 등
총계	-	160,529	-	

주: 1) 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 유엔합동호소를 통해 지원하였거나 지원을 약속한 금액을 모두 포함함.

2) 2005년부터 유엔합동호소에 의한 통합지원은 폐지되고 개별 지원으로 전환됨.

자료 : <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, Financial Tracking Database, July 31, 2007), 『북한농업동향』 제9권 제2호 (2007), p. 108 재인용.

나. 개별국가

개별국가들은 유엔기구 및 NGO를 통해 인도적 지원을 추진하여 왔다. 대북지원에서 가장 중요한 역할을 차지한 국가는 미국, 일본, 중국, 유럽연합, 캐나다 등으로 요약된다. 이들 개별국가들은 대북정책 기초 하에서 대북 지원을 추진하여 왔으며, 실제 지원추진은 개별국가들의 공적개발원조(ODA)를 담당하는 해외원조기구를 통해 이루어져 왔다. 개별국가들의 대외원조정책의 근본기조는 미국 국제개발청(USAID)의 지원목표에서도 나타나듯이 인도적 차원의 구호 제공, 인구증가율 안정, 민주주의 증진, 환경보호, 광범위한 기반을 둔 경제성장 등을 포함하고 있다. 즉 정치적 자유뿐만 아니라 경제적 자유 향상을 통해 자유주의 시장경제질서를 확대하고자 하는 목적이 해외원조의 공통적인 목표로 설정되어 있다.⁵⁹ 이들 국가들은 유엔기구중 가장 큰 비중을 차지해 온 WFP를 통한 지원의 상당부분을 부담하게 된다. 이외에도 UNICEF, WHO 등 유엔기구들의 대북지원사업에도 참여하여 왔다. 개별국가들의 대북지원은 NGO, 특히 자국의 NGO를 통해 집행되어 왔다. 즉 개별국가들의 지원사업의 집행자로서 NGO들은 주요한 역할을 수행하여 왔다. 또한 개별국가들은 북한과의 양자간 직접지원을 통해 대북 영향력을 증대하기도 하였다. 예를 들어 중국의 경우에는 당국차원의 지원뿐만 아니라 북중간 국경무역의 규모가 정확히 추산되지 않으나, 북한의 생존에 중요한 기여를 해온 것으로 평가된다. 유럽연합의 경우에는 유럽연합인도지원조정국(ECHO)을 통해 대북지원사업을 총괄적으로 추진하며, 실제 사업의 집행자로는 유럽연합의 NGO들이 참여하였다.⁶⁰ 이와 동시에 스웨덴, 스위스 등 유럽연합 회원국들은 개별국가의 대외원조기관을 통해 독자적인 지원프로그램을 실시하여 왔다. 이와 같이 개별국가들은 대북정책 틀 안에서 지원을 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다. 일본은 납치문제를 계기로 대북지원을 중단하여 왔으며, 2005년과 2006년 개별국가 차원의 대북지원은 한국을 제외하고는 중국의 지원분이 유일한 것으로 집계되

59- <<http://www.usaid.gov/policy>> (검색일: 2005.10.30).

60-2005년 대북지원을 추진한 국제 NGO로는 ADRA, CESVI, GAA, PU, HI, Triangle, PMU, Save the Children, Concern이 있으며, 총 1,445만 불을 지원하였다. 2006년에는 Concern과 Triangle이 각각 6만 불과 9만 불 규모의 지원을 실시하였다.

고 있다. 6자회담으로 북핵문제의 타결이 이루어지면서 미국은 쌀 등 대북 인도적 지원을 재개할 것으로 알려지고 있다.

다. 한국 NGO

전체 대북지원에서 규모가 지속적으로 확대되고 있는 국내민간단체들의 대북지원활동은 정부의 정책기조에 따라 변화되어 왔다. 지원초기에는 정부가 모든 민간차원의 지원을 대한적십자사로 일원화할 것을 요구하였으나, 국제적 조직을 갖춘 일부단체들은 해외지부나 국제기구를 통해 대북사업을 추진하기도 하였다. 이와 같이 대한적십자사 창구 일원화 및 모금 및 지원품목 제한 등 정부의 제한조치로 인해 국내민간단체들은 대북지원에 대한 국민적 참여 필요성을 설득하면서 모금사업위주로 사업을 진행하여 왔다. 일부 민간단체들은 중국 국경에서 긴급구호 물자들을 북한에 운송하기도 하였다. 아래의 표에서와 같이 정부의 대북지원 활성화조치에 따라 대북지원사업의 규모와 추진체계도 변화되어 왔다.

<표 VII-2> 민간대북지원 활성화 조치

일자	주요내용
1995.9.14	○대한적십자사 창구 단일화 방침 발표 - 쌀 지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북직접지원, 불특정 다수 대상 모금 제한
1997.3.31	○대북지원 참여범위 및 품목 확대허용 조치 - 기업체의 경제단체를 통한 지원 및 쌀(외국산) 허용
1998.3.18	○민간차원 대북지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업방식의 대북지원 허용 - 언론사/개별기업체의 협찬·후원 및 이벤트성 행사 허용
1998.4.25	○ARS 방식을 이용한 대북지원 모금(사안별) 허용
1998.9.18	○대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원 허용 - 민간단체가 대북협의·물품구입·수송·모니터링 직접 수행 - 대한적십자사는 포장(적십자 표시) 및 대북통보 담당
1999.2.10	○민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체 명의 독자적인 대북직접지원 허용
1999.10.27	○민간의 인도적 대북지원사업에 대한 남북협력기금 지원
2005	○민관정책협약에 따른 대북합동사업 남북협력기금지원
2007	○정책사업에 대한 남북협력기금지원

1998년 3월 정부가 민간단체들의 사업협의 및 모니터링 목적의 방북을 허용하게 되었다. 또한 협력사업 방식의 시범적인 대북지원을 허용하여 소규모로 시범적 실시 후 단계적으로 확대한다는 취지에, 국수·아동용 식품 공장 등 생필품 분야, 농산물 계약재배·합영농장 등을 우선 허용한다는 방침을 발표하였다. 이어 1999년 10월 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 통해, 민간의 대북지원에 대해 남북협력기금을 적극적인 지원 조치로 취하기로 결정하였다. 따라서 국내 민간단체들은 독자창구를 개설하고 정부의 남북협력기금을 지원받기 위해 사업계획서, 사업결과보고서, 분배투명성확인서, 방북보고서 등을 작성하게 되었다. 국내 민간단체들이 점차 단순 물품지원을 넘어서 북한과의 협력사업방식의 지원을 추진하게 되었고 일부단체는 제약공장, 병원현대화 등 대규모 프로젝트사업을 추진하게 되었다.

대북협력민간단체협의회의는 남북교류협력추진협의회에 민간단체인사 참여 등 민·관 협력제도화, 대북지원 사업에 대한 정부 지원방식 개선, 무이자 대출방식의 도입, 민간단체를 통한 식량 및 비료지원 등을 정부에 요청하여 왔다. 즉 정부가 대규모 식량 혹은 비료를 북한에 지원할 때 당국 간 혹은 국제기구만을 통해 지원할 것이 아니라 국내 민간단체를 통해서도 일정량을 지원할 수 있도록 해야 할 것이며 이를 통해 직접지원의 효과와 아울러 민간모금운동의 활성화를 유도해야 한다는 것이다. 이는 정부가 민간을 대북지원정책의 계획 및 집행과정에 포함시켜, 실질적인 대북지원의 주체가 되도록 지원하여 줄 것을 포함하였다.

그러나 국내 민간단체들의 사업추진 방식은 북한에 대한 체계적인 소요 조사를 기반으로 정해지는 것이 아니며, 주로 북한사업 파트너의 요청에 따라 북한당국이 정책적으로 중요시하는 사업들을 담당하는 형식으로 이루어져 왔다. 또한 내부적으로도 엄격한 사업심사 및 평가과정에 치중하지 못하는 것이 현실적인 상황이었다.⁶¹ 대북사업에 관여하고 있는 민간단체들은 사업의 구체적 내용 및 평가를 공개할 경우 북한을 자극할 수 있다는 현실적 우려를 안고 있다. 따라서 북한과의 사업추진과정에서 북한의 사업

⁶¹ 다른 사례에서도 제3세계 및 현지 비정부기구들은 유엔기구와 달리 절차보다는 지원규모의 확대를 중요시하여 왔다.

파트너가 요구하는 사안에 대한 지원이 우선시 될 수밖에 없었다. 또한 남북 관계에 돌발상황이 발생하게 되면, 당국 간 관계 경색뿐만 아니라 민간단체들의 방북도 제한 혹은 중단되게 되었다. 대북협력사업관련 행사 등을 계기로 대규모 방북이 이루어지면서, 방북자의 규모도 2005년부터 3,995명으로 급증하여 2007년 5월까지 대북지원민간단체를 통해 17,878명의 방북이 이루어졌다.

국내민간단체들은 남북관계의 확대에 기여하고, 소규모 실험사업을 통해 정부차원의 대규모지원의 효율성을 점검한다는 목표를 두어왔다. 실제 대북지원 국내민간단체들은 후원자를 포함한 대규모 방북을 진행하면서, 개별 사업현장 방문을 실시하여 왔다. 그러나 대부분의 단체들의 경우 지원추진과정에서 철저한 검증을 요구하지는 못한 것으로 평가된다. 국내민간단체들은 기본적으로 북한 사업파트너의 입장을 최대한 배려함으로써, 진행사업을 지속적으로 추진하고 확대하는데 주요한 관심을 기울일 수밖에 없었다. 이는 현실적으로 특정 국내민간단체가 북한에 대해 철저한 인도주의 원칙을 요구할 경우, 지원사업의 중단까지를 감안하여야 하며, 사업의 중단보다는 지속을 통해 인도적 사업의 추진이 절실하다고 인식하였기 때문으로 보인다. 또한 일부 단체들이 북한에 대해 지원영향력 평가를 위해 필요한 기초자료를 요구하기 시작하였으나, 단체들이 공동의 요구를 관철하고자 하는 노력이 미흡하기 때문에 북측의 협조를 끌어내는 데 상당한 어려움을 겪으면서 사업이 지연되어 오기도 하였다.

<표 VII-3> 민간단체별 대북지원실적(한적창구 제외, 2007.5.31현재)

(단위 : \$)

단체명	지원액(횟수)							복측파트너
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
경남통일농업협력회						46,467 (3)	610,634 (9)	민화협
국제라이온스				1,250,561 (24)	1,654,909 (16)	181,494 (4)	464 (1)	민경련
국제옥수수재단	368,830	1,455,998	1,374,246	401,541 (4)	611,249 (3)	707,392 (3)	21,383 (1)	아태평화위
굿네이버스	6,174,798	4,941,001	6,402,039	13,120,416 (66)	8,908,825 (54)	6,888,867 (52)	6,129,446 (21)	중앙특구
그린닥터스					424,388(2)	747,795(5)	62,056(2)	민경련
기독교대한감리회						32,846 (1)		민경련
나눔인터내셔널					5,447,401 (29)	3,246,877 (51)	1,065,339 (14)	민화협
남북강원도협력		1,179,480	933,759	104,104 (1)		273,846 (2)	455,056 (3)	민경련
남북경제문화협력						45,940 (1)	31,263 (1)	민화협
남북구강보건의료협						1,810 (1)	2,461 (1)	민화협
남북나눔	6,427,610	9,590,006	25,012,660	33,520,012 (24)	19,946,037 (43)	22,527,824 (80)	1,923,385 (26)	그리스도연맹
남북나눔공동체						1,184,855 (6)	346,713 (4)	아태평화위
남북농업발전협력	387,239	357,120	221,051	609,627 (5)	82,700 (3)	607,307 (2)	35,284 (1)	민경련
남북민간교류협회				284,539 (2)	76,294 (1)	999,726 (17)	347,147 (7)	민화협
남북어린이어깨동무	3,372,213	5,225,996	4,234,461	1,404,119 (31)	2,916,263 (40)	2,391,602 (61)	870,567 (22)	민화협
남북치의학교류협회							42 (1)	명승지종합개발
남북함께살기운동						283,450 (2)	64,463 (1)	민화협
남북협력제주도본부	4,386,000	35,000	1,884,197	1,081,912 (4)	3,040,000 (1)	42,414 (2)	1,609,074 (1)	민경련
농협중앙회			17,611	20,250 (2)	900,149 (9)	59,520 (1)		민화협

단체명	지원액(횟수)							복측파트너
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
대한결핵협회			101,700	127,960 (2)		173,500 (2)		그리스도연맹
대한예수교장로회	18,400	155,255	316,976	294,013 (3)	366,836 (4)	200,004 (1)		민화협
대한의공협회						451,835 (2)		민화협
대한의사협회				244,029 (2)	223,400 (3)			나선인민위
등대복지회					369,602 (11)	1,400,005 (29)	336,454 (5)	민화협
민간남북경제교류협							74,767 (1)	민화협
민족사랑나눔						143,699 (5)	585,886 (8)	민화협
민족통일중앙협의회						26,865 (2)	305,650 (1)	민화협
민족화해범국민협						819,168 (5)	678,288 (7)	아태평화위
새마을운동중앙회	518,900	576,066	58,042	237,840 (2)	63,764 (2)			민경련
새천년생명운동		148,500			847,801 (12)	614,701 (17)	155,042 (9)	체육성
샘복지재단						3,405,495 (12)	333,551 (2)	민경련
서비스포피스							44,905 (3)	명승지종합개발
선한사람들			2,483,532	407,262 (5)	295,480 (3)	156,480 (3)		민화협
세계밀알연합					3,794,713 (1)			민화협
어린이의약품	224,402	747,478	940,669	1,250,971 (7)	2,130,970 (15)	1,463,888 (18)	308,059 (4)	금강산총회사
연탄나눔운동					272,100 (3)	783,539 (38)	228,843 (24)	민화협
우리겨레하나되기					2,596,159 (21)	3,011,389 (53)	1,269,173 (24)	아태평화위
우리민족서로돕기	6,926,045	4,551,006	5,895,610	17,274,372 (69)	11,475,180 (89)	9,404,637 (109)	1,434,849 (32)	불교도연맹
원 불 교	147,174	852,093	658,665	504,441 (14)	684,842 (13)	438,631 (11)	121,441 (2)	민경련
월드비전	1,228,319	1,817,590	901,124	2,162,487 (23)	3,959,241 (24)	3,861,018 (26)	1,827,653 (15)	민화협

단체명	지원액(횟수)							복측파트너
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
유진벨	3,164,307	4,662,732	4,034,646	2,265,505 (8)	3,194,462 (9)	2,408,971 (12)	1,923,793 (4)	민경련
유네스코 한국위					390,010 (1)	220,066 (4)		보건성
인터내셔널 에이드					908,913 (1)			민화협
장미회						866,836 (4)	130,629 (2)	민화협
전남도남북 교류협회					21,347 (1)	359,188 (14)	26,316 (1)	불교도 연맹
조평통일 불교협회	206,756	358,944	477,386	1,207,677 (9)	589,772 (11)	468,300 (8)	111,821 (2)	카톨릭 협회
참여불교 운동본부							128,632 (1)	불교도 연맹
천주교서울 대교구	681,442	788,397	230,460	429,918 (5)	1,133,551 (8)	646,209 (8)	306,758 (2)	카톨릭 협회
천주교주교 회의		388,176	361,407	337,052 (2)	108,753 (1)	210,927 (1)		북한 적십자사
통일농수산 사업단						2,866,249 (71)		카톨릭 협회
통일준비 네트워크							714,564 (6)	민경련
평화3000						515,025 (6)		북한 적십자사
평화문제 연구소					429,129 (1)	1,398,621 (1)	101,074 (1)	민경련
평화의 숲	75,450	5,972	279,979		312,790 (5)	231,722 (12)	96,468 (6)	민경련
한겨레 영농조합					627,774 (5)	837,799 (6)	680,548 (2)	민경련
한겨레 통일문화					471,820 (1)	1,835,072 (9)	383,505 (1)	아태 평화위
한국건강 관리협회		762,695	619,140		738,592 (3)	794,231 (1)		민화협
한국국제 기아대책			2,421,366	908,052 (9)	340,851 (7)	715,072 (21)	297,019 (7)	민화협
한국국제보 건의료재단					500,000 (1)	1,015,505 (9)	580,491 (10)	민화협
한국대학생 선교회			230,064	192,927 (2)	318,201 (4)	270,513 (7)	70,201 (5)	아태 평화위

단체명	지원액(횟수)							복측파트너
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
한국복지재단		86,304	338,583	1,197,062 (14)	854,642 (17)	925,619 (50)	1,157,802 (17)	불교도연맹
한국불교종단협의회	131,114	289,650	74,473	260,043 (3)	683,386 (9)	739,265 (4)	29,400 (1)	라선인민위
한국제이티에스	294,699	440,555	389,097	684,499 (14)	705,982 (5)	1,472,134 (28)	521,064 (7)	조선그리스도
한국 YMCA					170,100 (2)	170,000 (1)	1,053 (1)	민경련
한민족복지재단	8,187,954	3,850,540	3,726,298	7,704,685 (30)	422,655 (15)	3,579,680 (53)	1,424,887 (22)	수해복구
21C 통일봉사단		338,400	222,642			225,000 (1)		민경련
IDF한국위원회							1,436,416 (1)	조선종교인협
동북아문화재단		76,466						해외동포원호위
WHO서울지사							21,835	WHO평양
용천동포돕기				14,099,820 (35)				용천
용천캠페인본부				494,182 (5)				용천
계	42,921,652	43,681,420	64,841,883	104,081,878 (426)	84,011,033 (509)	89,396,890 (958)	31,423,614 (329)	

※ 민간단체에 대한 정부의 기금지원액 포함

라. 한국정부

정부의 대북지원은 남북관계를 확대시켜 가는 데 주요한 기제로 작용하여 왔다. 1995년 북한의 수해발생 이전부터 남북 당국 사이의 합의로 1995년 6월부터 10월까지 총 28차에 걸쳐서 쌀 15만 톤을 북한에 무상 지원하였다. 지원초기에는 북한의 식량난에 대한 국내정치적 논란으로 인해 국제기구를 통한 지원을 실시하였다. 우리 정부는 북한 수해에 대해 ‘선 남북대화, 후 식량지원’ 방침을 설정하였고, 유엔기구가 발표하는 북한의 수해피해 및 식량 수급실태 보고서에 대한 신빙성⁶² 및 분배투명성 문제 등을 제기하였다.

당시 북한은 대미 관계개선을 적극 추구하면서 남한을 철저히 배제하려는 전략으로 일관하였다. 1996년에는 북한의 ‘판문점 무장병력 진입사건’과 ‘강릉 잠수함 침투사건’으로 인해 대북지원에 대한 부정적 인식이 재확산되게 되었다. 1997년 5월 남북적십자회담을 통해 적십자사간 직접지원이 합의되기는 하였으나, 정부차원의 지원은 국제기구를 통해 이루어졌다.

1998년 국민의 정부가 출범한 이후 정부는 북경 남북당국대표회담(4.11~18)을 개최하여 직접지원을 논의하였으나, 이산가족문제와 비료지원간 상호주의 문제로 인해 결렬되었다. 1999년 6월 ‘정부 차원의 대규모 지원’도 이산가족문제를 다루기 위한 ‘남북차관급당국회담’에 대한 합의에 의해 이루어졌다. 이후 정부는 정상회담, 장관급회담, 군사회담, 남북경제협력추진위원회, 각종 실무접촉 등 당국 간 대화를 지속적으로 추진하기 위한 대규모 지원(식량차관, 무상비료)을 실시하게 되었다. 따라서 정부차원의 직접지원은 사전에 미리 설정된 규모로 이루어지지 않고, 남북관계 진전상황에 따라 긴급하게 이루어질 수밖에 없었다. 즉 대북 직접지원은 이산가족 상봉 및 면회소설치 등 남북 간 인도주의사안 해결을 위한 방안으로 활용되었다.

정부는 직접지원 시 인도단을 북한에 파견하고 현장 모니터링을 실시하였으나, WFP의 절차에 부합되지 못하는 것으로 평가되었다. 즉 한국정부의 대규모 직접지원 방식이 국제사회의 인도주의 원칙을 구현하는 데 심각한 장애가 되어 왔다는 비난이 제기되었다.⁶³

또한 정부는 2000년부터 국내민간단체들의 대북지원 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 남북협력기금을 지원하여 왔으며, 이들 사업의 선정과정에서 농업, 보건의료, 취약계층, 환경 등 우선사업 분야와 지역단위 접근노력, 남북관계에 대한 기여가능성을 중요시하고 있다. 동시에 UNICEF, WHO, WFP 등을 통해서도 지속적으로 대북지원을 추진하여 왔다.

62-『경향신문』, 1996년 1월 1일; 『세계일보』, 1996년 5월 27일.

63-Marcus Noland and Stephen Haggard, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea* (Washington, D.C.: US Committee for Human Rights in North Korea, 2005).

<표 VII-4> 국제기구를 통한 한국정부의 대북지원 추진 실적

① WFP(식량지원)

연도	내역	지원액	
1996	혼합곡물 3,409톤	200만불	(16억원)
1997	혼합곡물 18,241톤 옥수수 5만톤, 분유 300톤	2,053만불	(185억원)
1998	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	1,100만불	(154억원)
2001	옥수수 10만톤	1,725만불	(223억원)
2002	옥수수 10만톤	1,739만불	(234억원)
2003	옥수수 10만톤	1,619만불	(191억원)
2004	옥수수 10만톤	2,400만불	(264억원)
계	511,950톤	10,836만불	(1,267억원)

② WHO(말라리아 방역, 영유아, 긴급구호)

연도	내역	지원액	
1997	의료기자재 등	70만불	(6.3억원)
2001	말라리아 방역	46만불	(6억원)
2002	말라리아 방역	59만불	(8억원)
2003	말라리아 방역	66만불	(8억원)
2004	말라리아 방역, 용천 구호세트	87만불	(10억원)
2005	말라리아 방역	81만불	(9억원)
2006	말라리아 방역, 영유아지원	1,167만불	(116.5억원)
2007	말라리아 방역	92만불	(8.7억원)
	영유아지원, 홍역 긴급지원	574만불	(55억원)
계		2,242만불	(227.5억원)

③ UNICEF(취약계층, 영유아)

연도	내역	지원액	
1996	분유 203톤	100만불	(8억원)
1997	ORS공장, 분유781톤	394만불	(35.4억원)
2003	취약계층 지원	50만불	(6억원)
2004	취약계층 지원	100만불	(12억원)
2005	취약계층 지원	100만불	(10억원)
2006	영유아지원(백신, 영양)	230만불	(23억원)
2007	영유아지원(백신, 영양)	315만불	(30억원)
계		1,289만불	(124.4억원)

④ 기타 국제기구(기상자재, 농업 등)

연도	국제기구	내역	지원액	
1996	WMO	기상자재	5만불	(0.4억원)
1997	UNDP	지원	120만불	(15억원)
	FAO	지원	30만불	(3.8억원)
2007	IVI	백신,의료교육	50만불	(4.8억원)
계			205만불	(24억원)

2005년부터 민관정책협의를 통해 민간단체들이 연대하여 대북지원을 합동사업방식으로 지원함으로써 민간단체들의 협력을 유도하고 대북지원의 효율성을 제고하고자 하였으며, 2006년에는 북한의 보건의료체계의 복구기반을 지원하고자 5개년 계획 하에 영유아지원을 중점적으로 실시하여 국제기구(UNICEF, WHO) 사업지원 뿐만 아니라, 국제민간단체들의 모자보건사업 등을 본격적으로 지원하고 있다.⁶⁴ 2007년부터는 민간단체의 대북지원사업에 대한 기금지원 비율을 높이고, 단체의 개별사업, 합동사업, 정책사업에 대한 기금지원을 실시하고 있다.

⁶⁴-2006년 민간단체의 북한 영유아지원사업은 북측 사업파트너와 사업합의를 이루지 못함에 따라 이루어지지 못하였다.

<표 VII-5> 정부의 민간단체에 대한 기금지원 현황

(단위 : 백만원)

	단체명	사업내용	연도별 기금 집행액							
			'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.5
1	국제라이온스협회	안과병원 건립 및 운영	0	0	0	0	0	207	0	0
2	국제옥수수재단	옥수수 증산, 신품종 개발 지원	862	4	698	710	171	229	137	0
3	굿네이버스인터내셔널	젓소, 닭목장, 육아원, 의료지원 등	61	421	742	1,575	854	806	599	93
4	나눔인터내셔널	병원현대화, 의료협력센터 지원	0	0	0	0	0	0	299	188
5	남북강원도협력협회	연어부화, 산림방제	0	0	0	701	16	0	0	460
6	남북나눔운동	어린이영양(국수, 채소)	0	263	361	843	535	1,014	298	295
7	남북나눔공동체	영유아 이유식 등 지원	0	0	0	0	0	0	0	115
8	남북농업발전민간연대	씨감자 재배	0	189	161	107	335	32	227	70
9	남북민간교류협의회	사료공장, 사료 첨가제 등 지원	0	0	0	0	0	0	393	57
10	남북어린이어깨동무	어린이 영양, 의료시설 지원	0	122	372	537	1,296	634	430	248
11	남북함께살기운동	산림집 개보수 사업	0	0	0	0	0	0	0	68
12	농협중앙회	콩종자, 양동장 지원	0	0	0	0	0	419	159	0
13	대한결핵협회	결핵퇴치 약품 등 지원	0	0	0	0	0	36	0	0
14	대한의사협회	의약품, 의료기기	0	0	0	0	32	59	0	0
15	대한의공협회	의료기기	0	0	0	0	0	0	56	5
16	등대복지회	밀가루, 콩우유, 의료품 지원	0	0	0	0	0	0	339	0
17	민족사랑나눔	빵, 의료용품 지원	0	0	0	0	0	0	14	0
18	북고성군농업협력단	온실지원	0	0	0	0	0	0	24	0
19	새마을운동중앙회	농기자재(손수레, 비닐 등)	0	262	396	130	75	30	0	0
20	새천년생명운동	보일러 지원	0	0	0	0	0	42	37	31
21	선한사람들	의약품, 콩기름 착유시설	0	0	0	116	0	169	81	0
22	어린이의약품지원본부	의약품 및 의료기자재	0	0	0	142	259	512	515	46
23	연탄나눔운동	연탄, 면장갑	0	0	0	0	0	0	209	106
24	우리겨레하나되기	빵, 국수공장 지원	0	0	0	0	0	0	286	337
25	우리민족서로돕기운동	농기계, 병원, 제약공장 지원	286	539	1,237	60	1,405	0	779	96
26	원불교	급식(빵) 지원	0	0	0	90	299	348	172	0
27	월드비전	종자개량감자, 채소, 과수 등	788	434	247	497	342	250	720	421
28	유네스코한국위원회	교육기자재 지원(인쇄기 등)	0	0	0	0	0	0	0	133
29	유진벨재단	결핵퇴치 약품 등	792	1,000	0	1,305	986	585	595	214
30	장미회	종양, 간질 등 의료지원	0	0	0	0	0	0	0	68
31	조국평화통일불교협회의	급식(국수) 지원 등	0	39	94	79	255	296	191	77
32	참여불교운동본부	밀가루, 신발, 옷 등 지원	0	0	0	0	0	0	0	62

	단 체 명	사업내용	연도별 기금 집행액							
			'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.5
33	평화문제연구소	급식 및 구제병원 지원	0	0	0	0	0	0	1	3
34	평화3000	콩우유, 왕진가방 지원 등	0	0	0	0	0	0	74	88
35	천주교서울대교구민회	급식(국수), 의류, 콩기름공장 등	0	132	341	286	233	276	179	5
36	평화의 숲	산림녹화, 양묘장, 밤나무 지원	0	0	0	55	86	89	152	20
37	한겨레영농조합법인	무균중서 시범농장	0	0	0	0	0	0	0	135
38	한겨레통일문화재단	교육기자재(인쇄기, 복사기)지원	0	0	0	0	0	0	0	337
39	한국건강관리협회	어린이 보건지원	0	0	0	0	0	71	72	23
40	한국국제기아대책기구	수액제공장, 병원건립 등	0	0	0	0	645	287	40	0
41	한국대학생선교회	젖염소 지원	0	0	0	0	301	151	0	140
42	한국복지재단	육아원, 의료기자재, 급식(빵)	0	0	0	0	406	431	1	205
43	한국불교종단협의회	아동급식	0	0	167	0	0	0	0	0
44	한국JTS	영양식, 농업개발, 의약품 지원	412	311	297	265	170	218	292	205
45	한국YMCA전국연맹	통일 자전거	0	0	0	0	0	0	50	0
46	한민족복지재단	급식(빵), 의료, 농업생산 향상	178	127	335	49	127	197	655	190
47	YMCA그린닥터스	개성병원 의약품, 의료기기 지원	0	0	0	0	0	0	0	37
48	21세기 통일봉사단	양파고추장 등 식생활 지원	0	0	0	0	0	0	0	52
개별사업 소개			3,379	3,843	5,448	7,547	8,828	7,388	8,076	4,630
1	남북협력제주도민운동본부	굴 수송비	0	0	1,035	542	1,381	1,587	1,666	493
2	농협중앙회	사과·배 지원 수송비	0	2,419	0	0	0	0	0	0
3	우리민족서로돕기운동	돼지고기 지원 수송비	0	0	0	0	32	0	0	0
농산물 수송비 지원사업 소개			0	2,419	1,035	542	1,413	1,587	1,666	493
1	대북정책민간단체협의회	못자리용 비닐지원	0	0	0	0	0	1,981	683	1,014
2	남북어린이어깨동무	모자보건 복지사업	0	0	0	0	0	0	783	0
3	나눔인터내셔널	보건의료체계 개선사업	0	0	0	0	0	1,047	433	1,019
4	굿네이버스인터내셔널	축산사료 지급사업, 종합복지사업	0	0	0	0	0	0	1,041	82
5	한국국제기아대책기구	보건·식수환경 개선사업	0	0	0	0	0	0	166	0
6	남북나눔운동	주거환경개선사업	0	0	0	0	0	0	500	648
7	한민족복지재단	복토직과 농업협력 증진사업	0	0	0	0	0	0	0	492
8	민족화해협력범국민협의회	산림녹화 시범사업	0	0	0	0	0	0		780
9	한국국제보건의료재단	제약공장 원료 지원사업	0	0	0	0	0	0	0	300
합동·정책사업 소개			0	0	0	0	0	3,028	3,606	4,335
합 계			3,379	6,262	6,483	8,089	10,241	12,003	13,388	9,458

※ 집행액=전년도 사고이월 집행액 + 당해년도 집행액

<표 VII-6> 북한에 대한 긴급구호지원

연도	내역	지원액	
2004	용천재해(의약품, 구호세트)	74만불	(9억원)
2005	조류인플루엔자 방역지원	123만불	(12억원)
	수해복구(응급구호세트)	19만불	(2억원)
2006	수해복구(쌀, 자재장비 등)	6,202만불	(620억원)
2007 (진행중)	수해복구(모포, 트럭 등) <06년 사업계속>	1,219만불	(116억원)
	구제역 방역품	283만불	(27억원)
	산림병충해 방제	98만불	(9억원)
	수해복구(응급구호)	71억원	
	수해복구(자재장비 등)	354억원	
계		8,443만불	(795억원)

<표 VII-7> 한국정부와 민간단체의 대북지원 실적⁶⁵

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
'95	23,200만불 (1,854억원)	25만불 (2억원)	23,225만불
	쌀 15만톤 직접 지원	담요 8천매 국적 경유	(1,856억원)
'96	305만불 (24억원)	155만불 (12억원)	460만불
	CSB, 분유, 기상자재	밀가루, 분유, 식용유	(36억원)
	UN기구 경유	국적 경유	
'97	2,667만불 (240억원)	2,056만불 (182억원)	4,723만불
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등	(422억원)
	UN기구 경유	국적/남북적십자 경유	
'98	1,100만불 (154억원)	2,085만불 (275억원)	3,185만불
	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐 등	(429억원)
	UN기구 경유	남북적십자 경유	
'99	2,825만불 (339억원)	1,863만불 (223억원)	4,688만불

65_ <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2007.6.22).

	비료 11.5만톤	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등	(562억원)
	직접지원	한적 / 독자창구(2.10~)	
2000	8,139만불 (978억원)	3,238만불 (387억원)	11,377만불
	비료 30만톤	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	(1,365억원)
	직접지원	한적 / 독자창구	
2001	7,522만불 (975억원)	6,017만불 (782억원)	13,539만불
	내의 150만벌, 옥수수 10만톤, 비료 20만톤, 말라리아 방역지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	(1,757억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적 / 독자창구	
2002	8,915만불 (1,140억원)	4,577만불 (576억원)	13,492만불
	옥수수10만톤, 비료30만톤, 말라리아방역	농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등	(1,716억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적 / 독자창구	
2003	9,377만불 (1,122억원)	6,386만불 (766억원)	15,763만불
	말라리아 방역지원, 취약계층 지원, 비료 30만톤, 옥수수 10만톤	동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등	(1,888억원)
	직접지원/WFP/UNICEF경유	한적/ 독자창구	
2004	11,541만불 (1,313억원)	13,250만불 (1,558억원)	24,791만불
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤, 말라리아 방역지원, 옥수수 10만톤	농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등	(2,871억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2005	13,588만불 (1,359억원)	7,666만불 (779억원)	21,254만불
	말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만톤, 수해응급구호, 취약계층	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등	(2,138억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2006	20,939만불 (2,093억원)	7,048만불 (704억원)	27,987만불
	비료 35만톤, 수해복구 지원, 말라리아 방제약품, 영유아 지원	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등	(2,797억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	

2007	12,202만불 (1,160억원)	2,165만불 (204억원)	14,367만불
5월현재	비료 30만톤(진행중), 구제역 방제품, 산림병충해 방역, 수해복구, 말라리아 방제약품, 영유아 지원	의류, 의료설비, 연탄, 농업용비닐 등	(1,364억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
합계	122,320만불 (12,751억원)	56,531만불 (6,450억원)	178,851만불 (19,201억원)

2. 거버넌스 실태분석과 평가

가. 정책단계별 실태분석

(1) 의제설정 단계

2006년의 실태조사에서는 관련주체들에 대한 설문이나 면접을 거치지 않고, 기존의 대북지원사업들의 추진과정에 대한 검토를 통해 이루어졌다. 또한 정책단계별 거버넌스 실태를 주로 우리 정부와 민간차원의 참여를 중심으로 분석하였다.⁶⁶ 이는 실제 대북지원을 둘러싸고 국제사회와 한국 간의 인식의 차이로 인해 상당한 갈등을 보이고 있는 현상을 반영하고 있는 것이기도 하다. 또한 대북지원규모 면에서 한국정부와 민간이 차지하고 있는 비중을 감안할 때, 국제사회와의 협력에 대한 내부적 필요성이 거의 제기되지 않고 있다.

대북지원의 의제설정단계의 거버넌스 실태를 대북지원사업 방식에 따라 지원의제가 어떻게 설정되었는지를 중심으로 분석한 전년도 연구는 합동사업, 정부위탁사업, 농업용 비닐지원사업, 긴급구호 사업으로 분류하여 검토하였다. 2005년부터 추진되어 온 합동사업의 경우에는 우리민족서로돕기운동의 제안에 따라 정부가 주요사업으로 검토하였다는 점에서 의제설정과정에서 매우 모범적인 협력사업으로 평가되었다. 그러나 지난 2년간의 합동사업 추진과정과 2007년 합동사업 계획과정을 살펴보면, 초기의 합동사업의 취지와는 상당히 다른 방식으로 추진되고 있다는 점을 발견할 수 있다. 즉 중장기적인 개발사업 추진과 참여단체간의 협력이라는 본래의 취지는 제대

66- 김근식 외, “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사.” pp. 809-961.

로 반영되지 못하고, 주관단체에 의해 주도되는 사업방식으로 진행되고 있다는 점이다. 또한 대북협력민간단체협의회와 분과별로 사업을 공동제안하고, 이를 대북지원민관정책협의회 차원에서 승인하는 것으로 잘못이 되어 온 것도 사실이다. 2006년 합동사업 결과와 2007년 합동사업 계획의 평가 과정을 평가단(관련정부부처, 민간 전문가, 대북협력민간단체협의회 추천 전문가, 주관기관)이 규격화된 평가지침에 따라 실시함에 따라 합동사업이 대북지원민관정책협의회 차원에서 결정된다는 기존의 관례가 안고 있는 문제점이 다소 보완되었다. 2005년 당시 정부가 설정한 합동사업의 목표를 되살리기 위한 차원에서 평가단을 통한 사업평가의 체계화가 모색되고 있다. 2006년 정부의 민간단체에 대한 위탁사업의 방식으로 북한영유아사업이 시도되었다. 이 사업은 정부가 북한영유아에 대한 지원사업의 필요성을 감안하여 집중적인 지원을 실시하기로 결정하고, 국제기구(UNICEF, WHO)를 통한 지원사업과 병행하여 국내 민간단체들을 통한 지원을 6개 단체에 실시하기로 하였으나, 북한과의 합의실패로 추진되지 못하였다. 2007년도에도 민간을 통한 영유아사업의 추진이 예정되어 있다.

북한의 주도적인 요청에 의해 이루어진 사업으로 못자리용 비닐지원과 용천사고 시 긴급구호지원이 있다. 2006년과 2007년의 수해이후 북한의 지원요청으로 정부차원의 수재물자제공이 이루어졌다. 2007년 8월 21일 북측은 남북연락관 접촉을 통해 수해복구를 위해 긴급한 자재장비로서 도로건설을 위한 피치, 중장비(* 평토다짐기=바이브레이션로라, 다짐로라=팬던로라, 반템쇠로사=덤파로라, 포설기)와 주택 건설을 위한 시멘트, 철근, 운송장비 및 연료 지원을 요청하여 왔다. 북측은 수해상황을 감안하여 구체적 자재·장비의 항목 및 규모 등은 남측이 알아서 정하여 보내주면 좋겠다는 의사를 전달해 왔다. 이에 따라 한국정부는 관계부처 협의를 거쳐 북측에 지원할 자재·장비의 품목과 규모를 결정하였다.

이제까지 국내 민간단체들의 대북지원 사업분야 중 북한의 요청에 따른 사업분야는 협의를 거쳐 이루어져 왔다는 점에서 정책의제 설정단계에서 북측 사업파트너의 간접적인 참여가 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 2004년 대북지원민관정책협의회가 재발족하면서 ‘북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼’이 작성되었고, 2006년 북한수재 발생 시에는 대북협력민간단체협의회와 적극적인 수해지원 촉구로 정부가 민간단체들에게 100억 원을 지원

하고, 쌀과 복구물자지원을 추진하였다. 전년도 실태조사는 정부부처, 대북 협력민간단체협의회 상임위원단체, 민간전문가로 구성된 대북지원민관정책협의회가 의제설정 단계에서 중요한 역할을 한 것으로 평가하고 있다.

이와 함께 대규모 식량 및 비료지원의 방식 개선을 의제화하려는 노력들이 정당, 언론, 인권단체를 중심으로 지속되고 있다는 점이 지적되었다. 예를 들어 좋은벗들의 경우에는 2006년, 2007년 북한의 수해실태에 대한 정보를 국내외에 알리면서 수해지원을 호소하여 왔다. 또한 ‘대북 인도적 지원 특별법(안)’은 정부가 향후 5년여간 쌀 및 비료 등 대규모의 지원을 안정적으로 추진해야 할 것임을 주장하고 있다.

대북지원 정책의 의제설정단계에서 거버넌스는 최근 국제사회의 지원규모가 급격하게 줄어들면서 국제적 행위자들의 역할이 감소하고 우리 정부와 민간단체의 역할이 크게 증대하였다. 그럼에도 불구하고 아직도 앞의 표에서 나타난 바와 같이, 한국정부가 유엔기구를 통한 대북지원을 지속적으로 추진하는 것에서 알 수 있듯이 분야별 전문성을 보유하고 있는 국제기구들의 대북지원 의제 설정노력은 지속되고 있다. 특히 이들 국제기구들은 북한의 상황에 대한 보고서를 작성하고 이를 통해 북한의 지원필요성과 지원목표 등을 담고 있다. 이전과 달리 대북지원참여 주체들이 모두 참여하는 국제회의가 최근 들어 열리지 않는다는 점을 통해 대북지원 거버넌스가 다소 왜곡되어 있음을 알 수 있다. 의제 설정의 과정을 보다 바람직한 거버넌스의 형태로 발전시켜 나가기 위해서는 북한의 상황에 대한 정확한 진단을 근거로 한 지원의 목표, 원칙 및 우선순위에 대한 논의가 보다 활발하게 이루어져야 할 것이다.

(2) 정책분석 단계

정책분석은 일반적으로 해당 정책담당부서가 주도하지만, 정책의제설정 과정에 참여한 행위자들이 일정한 역할을 수행할 것으로 평가되었다. 특히 거버넌스가 제도화 수준으로 발전될 경우 주요 행위자의 역할이 확대된다는 것이다. 대북지원 정책분석단계는 대북지원을 둘러싼 다양한 정책의제들에 대한 정교한 분석을 의미한다. 즉 지원사업의 구체적인 방식과 절차, 지원사업의 목표 등을 담고 있는 전반적인 지원사업 계획에 대한 논의가 이루어지는 것을 말한다. 대북지원에 관여하는 국제적 행위자들과 달리 국

내적 행위주체들은 대북지원 사업의 규모 확대에 치중하면서, 정책분석에는 다소 소홀한 태도를 보여 왔다. 이는 남북관계 상황에 따라 지원이 크게 영향을 받기도 하였으나, 정부와 민간단체 모두 대북지원을 통한 남북관계 확대에 인식을 같이하였기 때문이다.

이러한 관점에서 합동사업의 경우에도 정부의 민간단체 지원규모를 확대하면서, 개별단체가 수행하지 못하는 규모의 사업에 대한 민간단체 공동의 협력을 이끌어 낸다는 취지에서 시작되었다. 그러나 대북지원민관정책협의회의 회라는 협의 구조에서조차도 합동사업에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 못하였다. 물론 여기에는 다양한 요인들이 작용하였을 것이다. 가장 근본적인 문제점은 합동사업이 대북지원민관정책협의회 차원에서 협의되었다는 사실로 인해, 민간단체가 구상한 대북지원사업을 정부가 그대로 수용하리라는 인식이 민간단체 사이에 공유되어 있다는 점이다. 따라서 합동사업 정책에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 않고, 주관단체가 구상한 지원사업에 일부단체가 형식적인 차원에서 참여하게 되었다. 또한 일부의 경우에는 상호부조의 형태로 주관단체 및 참여단체로 협력하는 경우들도 발견되고 있다. 정부가 주도적으로 사업목표 및 절차를 설정한 영유아사업은 민간단체들의 정책분석단계 협력이 매우 미흡하게 이루어졌다. 정부가 제시한 북한에서의 투명성제고를 위한 모니터링 방안 등에 대해 북한의 협력을 제대로 이끌어내지 못한 현실은 북측의 이해부족뿐 아니라 관련민간단체들이 정책분석단계의 거버넌스에서 바람직한 역할을 하지 못하였기 때문으로 평가된다.

이는 앞에서 언급한 바와 같이 정책의제 설정단계에서부터 대북지원의 행위자들 간에 바람직한 거버넌스에 대한 인식이 제대로 공유되지 못하기 때문인 것으로 보인다. 즉 대북지원의 확대라는 차원에는 목표를 공유하고 있으나 실제 대북지원의 주요 목표, 원칙, 절차, 평가 등을 포함한 전반적인 지원계획에 대한 논의에서 공감대가 형성되지 못하기 때문인 것으로 평가된다. 또한 대북지원의 행위자들 특히 한국의 민간단체와 국제기구들이 대북지원에서 주요 행위자로 부각된 한국정부에게 자금지원 역할만을 기대하기 때문이다. 이러한 상황에서 한국정부 역시 중장기적인 대북지원계획에 따라 대북지원사업을 추진하기 보다는 남북관계 상황을 감안한 정책적 고려 하에서 대북지원을 추진하여 왔다. 반면 한국 민간단체들의 대북지원은

단체의 개별사업 및 합동사업에 대한 정부의 남북협력기금지원이 이루어지면서 더욱 확대되어 왔다. 또한 지원사업이 장기화되면서, 북측 사업파트너의 요구를 반영하고자 하는 노력도 지속되어 왔다. 대부분의 민간단체들은 대북사업에 대한 사업 분석과정에서 다른 행위자와 정보를 공유하거나 협의하지는 않은 것으로 평가된다. 이는 단체 간 실질적인 경쟁관계를 반영하기도 한다.

(3) 정책결정 단계

대북지원 정책의 결정단계에서의 거버넌스 실태를 살펴보면, 정부차원의 직접지원과 국제기구를 통한 지원은 관련 부처 간 협의를 거쳐 남북교류협력추진협의회에서 의결하는 방식으로 결정하게 된다. 다만 민간단체에 대한 기금지원결정은 통일부의 주도로 정부관련 부처(농림부, 보건복지부, 국정원)와 민간전문가로 구성된 심사단의 사업심사를 거쳐, 남북교류협력추진협의회 의결의 안건으로 상정하고 의결하는 형식을 거치고 있다. 합동사업의 경우에는 심사단이 대북지원민관정책협의회에 결과를 발표하고 토론을 거친 다음, 남북교류협력추진협의회에서 최종 의결하는 절차를 따르고 있다. 용천사고 및 수해 발생 시 정부차원의 긴급구호뿐만 아니라 민간차원의 지원에 대한 정부의 기금지원은 대부분 경우 민간단체의 요구에 정부가 대응하는 방식으로 이루어져 왔다. 정책사업의 경우에는 정부가 필요하다고 인정하는 사업 분야에 대해 특별한 기금지원이 추진되었으나, 이 과정에서 정부의 정책적 고려가 우선적인 영향을 미칠 것으로 추정되고 구체적인 정책 결정배경 및 과정에는 민간단체들의 요구도 반영되었을 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 정책결정단계에서 민간단체의 참여는 제한적으로 이루어질 수밖에 없고 관련부처와 민간전문가들의 참여는 활발히 이루어지고 있다.

(4) 정책집행 단계

정책집행단계의 거버넌스 실태를 살펴보면, 정책집행단계에서 주요 행위자들 간의 네트워크는 활발하지 않은 것으로 보인다. 특히 정책집행단계에서 각 행위자들은 사업실행을 위해 북측 파트너와의 협상에 치중하는 경향을 보인다. 이와 같이 정책집행단계에서 주요 행위자간의 거버넌스가 거의

작동하지 않음에 따라 북측의 과도한 요구나 기대에 따른 사업조정 및 사업 지연 등이 불가피하게 발생하게 된다. 특히 남북관계 등을 이유로 하여 사업 집행을 위한 실무진의 방북 초청장을 북측이 제때에 발급하지 않거나, 담당자를 교체하여 사업지연을 시키는 사례들에 대해서도 별다른 조치를 취할 수 없는 상황이다. 한국정부가 국제기구나 국내민간단체들에 대해 협력기금을 지원하여 사업을 추진하는 경우에서도 실제 사업집행과정에서 행위자 간의 협력은 제대로 이루어지지 못하는 것으로 평가된다. 대부분 사업집행자인 국제기구나 국내 민간단체들이 내부적으로 사업을 집행하는 형식을 거치는 것으로 보인다. 승인된 사업계획에 대한 변경이 불가피한 경우 제도적인 재협의 절차를 거치지 않는 것으로 파악되고 있다. 보다 안정적이고 체계적인 사업추진을 위해서는 정책집행단계에서 거버넌스를 보다 활성화할 필요가 있다.

한국정부가 북측에 대해 직접 지원을 실시하는 식량차관이나 비료 지원시, 관련부처 및 민간전문가, 민간인이 인도단을 구성하여 북한을 방문하고 인도인수서에 서명하는 모니터링 절차를 거치게 된다. 이러한 과정에서 남북 인도단과 북측 인수단과의 접촉이 이루어지나, 실제적인 지원의 구체적인 방식과 분배절차에 대한 논의는 행해지지 않는 실정이다.

(5) 정책평가 단계

대북지원정책의 평가단계에서 거버넌스는 정책집행단계와 유사하게 매우 단절적인 형태를 띠고 있다. 이는 근본적으로 정책의 평가를 위해 전제되어야 하는 정책목표의 설정에서 주요 행위자들 간의 논의나 협력이 제대로 이루어지지 않았기 때문인 것으로 평가된다. 국제기구들은 나름대로 설정한 기준과 절차에 따라 사업평가를 정규적으로 실시하고 있다. 반면 한국정부와 민간단체들의 경우에는 사업의 평가를 위한 구체적이고 계량적인 지표설정에 의존하기보다는 남북간 적대감 완화 및 신뢰형성에 기여했다고 자체적으로 평가하고 있다. 다만 대북지원사업 관련 방북 인원규모 및 방북 회수 등을 통해 남북간 접촉확대 차원에서 사업성과를 평가하였다.

한국정부의 기금지원 사업의 경우 사업실행주체인 민간단체가 사업결과 보고서를 제출하는 방식으로 평가가 이루어지고 있으나, 구체적인 지표를 설정하고 이에 대한 사업평가를 하고자 하는 노력은 매우 초보적인 단계에

머물러 있다. 이는 단체들이 사업평가를 위해 사업집행과정에서 북측에게 계량적인 지표측정을 요구하지 못하는 상황을 반영하기도 하지만, 단체들이 사업평가의 중요성을 충분히 인지하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 즉 정부에 제출하여야 하는 사업결과보고서를 형식적인 차원으로 이해하고 있으며, 사업결과보고서에 대한 부정적 평가가 향후 사업에 미치는 영향을 심각하게 받아들이지 않기 때문이다. 대부분의 민간단체들이 사업집행에 주력하기 때문에 체계적인 사업기록 및 평가를 전담할 인력을 확보하지 못하고 있는 실정이다.

사업전반에 대한 평가를 위한 거버넌스가 제도화되어 있지 못하며 평가는 상황에 따라 비정기적으로 이루어져 왔다. 대북지원관련 국제회의, 대북지원 10년 백서발간 등은 사업평가의 주요한 기제가 되기도 하였으나, 내용면에서 상당한 보완점을 남겨두고 있다. 정책결정단계의 거버넌스가 활성화될 때 사업평가 결과 나타난 보완점과 개선방안이 향후 사업에 환류될 수 있다는 점에서 활성화는 매우 중요하다.

나. 평가지표별 실태분석

(1) 자율성

대북지원 거버넌스 주요 행위자의 자율성은 자체적인 자원조달 능력, 관련 법제도 등에 의해 평가된다. 국제기구들의 경우에는 지원계획에 따른 기부금 접수 및 자체예산으로 사업이 진행된다는 점에서 자율성에 어느 정도 제약을 받고 있기는 하나, 법제도 측면에서 제약이 없기 때문에 상당한 자율성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 국내 민간단체들의 경우 사업규모의 확대와 함께 자체예산비율이 증가하고 있기는 하나, 정부의 기금지원사업의 경우에는 최고 70%까지 기금에 의존하게 되며 정부가 설정한 법제도의 틀 안에서 사업을 실시해야 한다는 점에서 자율성에 다소 제약을 받고 있다.

대북지원관련 민간단체의 활동을 활성화하기 위해 다양한 조치들이 취해져 왔으며 2000년 이래 정부의 기금지원이 확대되고 있다. 그러나 실제 기금지원사업의 추진과정을 살펴보면, 정부의 기금지원이 단체의 자율성을 크게 제약하지는 않은 것으로 평가된다. 왜냐하면 정부가 기금지원사업에 대

해 엄격한 제약을 가하지 않았으며, 관련 규정이나 절차도 형식적인 수준에서 크게 벗어나지 않았기 때문이다. 또한 민간단체들이 대북협력민간단체협의회와 대북지원민관정책협의회를 통해 민간단체의 요구사항을 정부에게 제기할 수 있는 방안들이 마련되어 왔다. 민간단체들이 독자창구를 통해 대북지원사업을 북측과 직접 협의할 수 있었다는 점에서 상당한 자율성을 확보하여 왔다고 볼 수 있다. 다만 북측 사업 파트너로부터의 제약에 의해 상당한 영향을 받는다는 점에서 자율성에 일정한 한계를 지니고 있다. 이러한 점에서 대북 지원사업에서 각 행위자들의 자율성은 북한당국의 태도로 인해 가장 큰 제약을 받게 되는 것으로 평가된다.

(2) 전문성

주요 행위자들의 전문성은 정책개발능력과 사업 수행능력 면에서 평가될 수 있을 것이다. 향후 대북지원이 실질적으로 남북 주기간 접촉을 통해 상호 이해를 증진하고, 지역단위 신뢰기반을 형성하도록 하기 위해서는 지원주체들의 역량이 보다 강화되어야 한다.

대북지원에 다양한 NGO가 참여하기 시작하였으나 안정되고 지속적인 자금공급원을 확보하지 못하여 사업규모가 확대되지 못했으며 지역이나 대상도 한정되었다. 따라서 취약계층에 대한 개발구호사업의 다양한 개발과 함께, 이들 사업의 안정적 추진을 지원할 수 있는 재정지원방안이 공동으로 모색되어야 한다.

국내의 민간단체들은 지원초기 정부가 남북대화 재개를 염두에 두고 민간간의 대북지원에 대해 매우 소극적인 입장을 취하면서 창구다원화를 의제로 심각한 갈등관계를 유지하였다. 이후 민간단체가 대북지원운동을 국민전체로 확산시키면서 민족적인 통일운동의 기반을 마련한 것은 중요한 성과라고 평가된다.

하지만 일부단체만이 해외원조 등 인도적 지원사업을 실시한 경험이 있을 뿐 대부분의 지원단체들은 경험부족으로 단순히 성금 및 물자를 모아서 북한에 전달하는 방식으로 지원활동을 추진하게 되었다. 따라서 국제사회의 인도적 지원관련 기본적인 원칙이나 윤리강령에 대한 이해가 부족한 실정이며, 지원의 세부절차에 대한 훈련이 이루어지지 못하였다.

반면 대북지원에 대한 열정으로 인해 지원협의 과정에서 과도한 약속을

하는 등 시행착오를 반복하여 왔다. 또한 일부는 기본적인 원칙보다는 동포 애나 민족 간의 화해라는 차원을 강조하기도 하였다. 이로 인해 대북지원을 추진하는 과정에서 상당한 어려움을 겪어 왔으며 사업을 적기에 추진하지 못하였다. 최근에는 북한당국이 국내 민간단체들의 경쟁관계를 부추기고 이를 활용하고자 시도하면서, 상당한 수준의 내부갈등도 잠재하고 있는 것으로 보인다.

(3) 참여성

대북지원 거버넌스 주요 행위자들의 참여성은 정책단계별 참여 및 연대 기구에서의 참여성으로 측정될 수 있다. 정책단계별 참여는 주요 행위자간 대북지원의 전반적인 틀에 대한 공동계획 설정 등이 이루어진다면 크게 제고될 수 있을 것이다. 대북지원 초기에 이루어지던 유엔차원의 공동지원호소와 같이 대북지원 관련 행위자들 간에 공동계획이 마련된다면 보다 활발한 참여가 이루어질 수 있을 것이다.

가장 현실적인 방법으로는 현재 대북지원에서 가장 큰 역할을 담당한 한국의 시민단체들이 대북협력민간단체협의회 산하 독립사무국을 설치하고, 공동계획을 주도하는 것이다. 물론 이를 위해서는 한국 정부의 간접적 지원이 전제되어야 할 것이다. 현재 대북협력민간단체협의회는 대북지원사업 경험에 매우 미흡한 소규모 단체에서부터 해외구호사업을 병행하는 국제적 조직을 갖춘 단체까지 매우 다양하게 구성되어 있으며, 규모면에서도 60여 개 단체에 이르고 있다. 따라서 이들 단체의 관심사나 이해관계는 상당한 차이를 보이고 있으며, 대북협력민간단체협의회 독립사무국 설치에 대해서도 부정적인 단체들이 상당수이다.⁶⁷

대북협력민간단체협의회가 초기와는 달리 형식적으로 운영되고 있다는 점에서 상당한 제도적 보완이 이루어지지 않는다면, 대북협력민간단체협의회가 대북지원 거버넌스 주요 행위자들의 참여성을 제고하는 기능을 담당하지 못할 것으로 보인다.

67-2005년도 대북협력민간단체협의회는 법인화와 상설사무국 설치를 통해 조직을 강화하려는 노력의 일환으로 규약 개정안을 대북협력민간단체협의회 총회에 상정하였으나, 의결 정족수인 2/3의 찬성을 확보하지 못하였다. 김근식 외, “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사,” p. 887.

(4) 네트워크

대북지원의 효율성은 대북지원에 참여하는 다양한 주체들이 얼마나 유기적인 협력 네트워크를 구축하고 있는지에 달려있다. 이미 여러 차례에 걸쳐 대북지원관련단체 및 기구들 간의 국제회의가 이루어졌으며, 이를 통해 서로의 입장을 나눌 수 있는 기회가 마련되었다. 지원주체에 따라 인도주의 원칙, 북한의 문화 및 안보상 위협에 대한 이해, 민족 간 화해 등에 대해서도 다른 정도의 관심을 나타낸다는 것을 확인하였다. 즉 지원이 시작된 1990년대 중반에는 국제사회가 북한의 식량난에 대한 지원과정에서 북한이 주장하는 안보상 위협 등에 대해 상당히 유의하고자 하면서 지원체계 자체를 주도하였다. 한국 민간단체들의 경우에는 해외원조의 경험이 전무한 단체들도 상당수였으며, 통일운동 차원에서 대북지원사업을 추진하여 왔기 때문에 국제적인 네트워크에도 거의 참여하지 못하였다. 한 예로 제1차, 제2차 대북지원 국제회의에 국내 민간단체들이 참여하였음에도 불구하고, 회의진행이 한국어 통역없이 영어로 이루어짐으로써 활발한 참여를 하지 못하였다. 또한 국내 민간단체들은 국제사회의 지원 절차 및 지원원칙 등에 대해서도 충분히 인식하지 못하였다. 제3차, 제4차 대북지원 국제회의에 한국민간단체가 조직위원회에 참여하고 통일부의 재정적인 지원이 이루어지면서 국내 민간단체 및 연구자들이 보다 적극적으로 참여하게 되었다. 또한 인터넷을 통해 관련 국제사회가 정보를 실시간으로 공유할 수 있게 됨으로써, 대북지원관련 국제협력의 기회도 증대되었다. 그러나 지원이 장기화되면서 대북지원 주체들 간의 대북지원 절차 및 방식에 대한 인식차이로 인해 네트워크가 활성화되지 못하고 있는 상태이다. 다만 개별 단체 및 전문가들 간의 네트워크가 지속되고 있으며, 다양한 지원주체들이 참여하는 대북지원 국제회의와 같은 공론의 장은 이전보다 크게 활성화되지 못하고 있다. 특히 지원의 당사자인 북한의 사업파트너와 외부 지원주체들 간의 공동회의 등은 거의 이루어지지 못하고 있다. 북한 내에서 활동하는 유엔기구 및 비정부기구들간의 네트워크도 이전에 비해 활발하지 못한 실정이다.

이제까지 한국 정부는 국제사회와의 협력체계를 강화하기 위해 국제기구를 통한 지원을 지속하여 왔다. 국제기구들의 대북사업 중에는 유엔인구기금의 여성출산관련 지원 사업 및 일부 국제비정부기구의 중요 사업이 기금 부족으로 취소되는 사례가 있다. 따라서 정부는 이와 같은 소규모 사업들에

대한 재정지원을 추진하고, 전문화된 국제비정부기구의 대북지원프로그램에 대한 지원을 통해 국제협력을 강화하는 것이 필요하다. 이러한 재정지원과 함께 이들 단체들이 국내단체에 대한 기술 및 정보지원을 실시할 수 있도록 배려하는 노력도 필요하다. 그러나 아직까지 한국정부가 국제비정부기구의 대북 지원사업에 대한 재정지원은 추진하지 않았으며, 유엔 등 국제기구와 한국민간단체 간의 네트워크도 활발하지 않은 실정이다. 대북지원에 관여하는 한국 내 주체들의 경우에는 주로 대북협력민간단체협의회, 월례모임, 상임위원회, 연말 워크숍 등을 통해 지속적인 협력 네트워크를 유지하여 왔다. 지원초기 한국정부의 대북지원에 대한 제한조치 등으로 인해 정부와 민간단체 간의 갈등이 첨예했던 기간과, 남북관계에서 돌발사태 발생으로 인해 지원이 장기간 중단되어 한국정부에 식량 및 비료지원 재개 등을 촉구할 필요성이 있던 시기에는 대북협력민간단체협의회 등을 중심으로 한국 민간단체들 간의 네트워크가 활발히 이루어졌다. 이는 회의 참석자들이 주로 단체 대표들 중심으로 이루어져 보다 비중 있는 논의가 이루어질 수 있었고 정부에 대한 요구의 수준도 매우 강력하였다. 그러나 대북협력민간단체협의회, 월례모임의 참여단체 수가 증가하고, 월례모임의 참석자가 대표급이 아닌 실무자급으로 이루어지면서 매우 형식적인 모임으로 전환되었다. 정부가 대북지원 민간단체에게 남북협력기금을 지원하게 되면서, 기금의 배분과정을 둘러싼 단체 간의 경쟁 및 이해관계로 인해 네트워크의 성격이 다소 전환되었다. 또한 대북협력민간단체협의회 회장단체가 매년 교체되고 있으며, 회장단체의 역량에 따라 협의회차원의 네트워크 활동의 규모와 질이 크게 차이를 보이고 있는 현실이다.

(5) 분권화

전년도 실태조사는 대북지원의 행위주체들이 참여하는 거버넌스에서 분권화 실태를 한국 대북지원민간단체 수준과 한국 정부부처 수준에서 평가하고 기능과 역할이 분화되지 못한 상태로 규정하였다. 즉 대북협력민간단체협의회 수준에서도 상임위원회, 월례 운영회의, 총회가 있으나 각 위원회의 권한과 역할이 세부조직 단위로 명확하게 규정되고 있지는 않다는 것이다. 정부차원의 대북지원사업에도 농림부 및 보건복지부 등 관련부처의 참여영역이 확대되고 있으나, 부처간 업무 영역에서도 실무부처의 역할과 기

능이 아직은 크게 활성화되지 못하고 있다. 북한 영유아 지원 사업을 계기로 보건복지부의 참여가 확대되고 있으나, 그럼에도 불구하고 통일부의 전반적인 대북지원 정책 틀에서 이루어지고 있다는 점에서 분권화 실태는 아직도 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 전반적으로 대북지원을 둘러싼 지원사업의 추진절차를 살펴보면, 충분한 사전조사, 내부 논의 등이 이루어지지 못한다는 점에서 분권화 수준은 매우 미흡한 실정이다. 대부분의 경우 북한의 요청에 따라 중앙에서 내부의 제한된 논의구조를 거쳐 결정되어 온 것이 현실이다.

(6) 효과와 효율성

대북지원 거버넌스의 효율성은 대북 지원규모 확대를 고려할 때 매우 활발하게 이루어져야 함에도 불구하고 상당한 보완이 필요하다. 무엇보다도 대북지원을 둘러싼 행위주체 간의 갈등, 즉 국제주체와 국내주체 간의 인식 차이가 상당히 심각한 수준이다. 대북지원 추진과정에서 인도주의 원칙에 대한 비중이 서로 다르게 인식되고 있으며, 북한과의 협의방식에서도 상당한 차이를 보이고 있다.

한국 내 민간단체 및 정부 간의 협력체계도 이제는 대북지원민관정책협의회를 통해 제도화가 되었으나, 실질적인 기능면에서는 당초의 취지에 부합하는 활동들이 부족하다. 대북지원민관정책협의회가 제대로 기능하기 위해서는 북한상황에 대한 공동평가, 연도별 지원계획 논의, 연도별 지원 평가 등이 정례적으로 이루어져야 하나, 정부의 기금지원 결정 등에 대한 설명 등 매우 형식적인 논의에 그치고 있다. 이는 정부가 대북지원의 효율성을 제고하기 위해 민간단체들과의 협력을 중요시하고 있으나, 정부나 민간단체 모두 추진 중인 대북지원사업의 관리 등의 실무업무 과다로 인해 정례화된 일정에 따른 절차준수는 제대로 하지 못하는 실정이다.

3. 거버넌스 활성화 방안

가. 대북지원의 목표 및 원칙 재점검

지난 10여 년의 대북지원은 인도적 위기상황을 예방하고, 남북 간의 교류와 협력을 위한 토대를 마련해 온 것으로 평가된다. 다양한 대북지원 행위주

체들 간의 협력을 활성화하기 위해서는 대북지원의 목표 및 원칙에 대한 재점검이 필요하다. 가장 중요한 것은 북한당국이 스스로 현재의 상황을 진단하고, 어떠한 방식으로 개발계획을 수행해 나갈 것인지를 수립하려는 노력이 제고되어야 한다.

이제까지 상당부분의 대북지원은 북한의 시급한 문제점들을 부분적으로 해결해 나가기 위한 노력을 돕는 것에 머물렀다. 특히 한국정부와 민간단체들의 지원사업의 경우에는 북한의 분야별 소요조사(Needs assessment)에 대한 고려가 거의 이루어지지 못하였다. 이러한 차원에서, 적어도 한국정부와 대북지원에 참여하는 한국민간단체들이 공동으로 대북지원의 주요 목표와 원칙들을 점검하고, 보다 장기적인 지원계획들을 수립하는 것이 필요하다. 세부분야별로 지속적이고 체계화된 북한 실태 및 수요조사가 전제되어야 한다. 이를 토대로 보다 안정적인 지원계획들이 추진되어야 할 것이며, 여기에는 북한당국의 참여가 매우 중요할 것이다. 즉 북한당국이 스스로 빈곤퇴치를 위한 계획을 수립하고, 북한주민들의 참여와 지역단위의 역량형성에 주안점을 두고 이루어져야 할 것이다. 이러한 과정에서 외부 지원들이 북한당국의 자구노력이 안정적으로 이루어질 수 있도록 필요한 환경을 조성하는데 활용되어야 한다.

그리고 우리 정부와 민간단체는 북한주민의 인간존엄 실현을 대북지원의 주요 원칙으로 분명하게 설정하여야 한다. 이를 통해서 간접적으로 북측에게 한국사회가 갖고 있는 인권적 관심을 표명하여야 할 것이다. 북한에서 본격적인 개발지원이 추진되려면, 실제 지역개발에 추진하는 주민들의 인식변화 및 참여기반이 마련되어야 한다. 이러한 차원에서 대북 지원의 확대 과정에서, 지원이 북한사회의 경제 및 사회구조에 미칠 영향력을 충분히 감안하는 것이 필요하다. 지원이 북한의 자생구조를 억제하는 방식으로 진행되어서는 곤란할 것이다.

최근 국제사회는 개발지원에서 ‘권리에 기반한 접근(Rights-based approach)’을 중요시하고 있다. 이러한 점에서 우리도 개발지원 과정에 인권문제를 투영하여, 지원이 북한주민의 권리를 제고할 수 있도록 하기 위한 환경조성이 주요목표로 설정될 것이라는 점을 북한에게 분명히 전달할 필요가 있다. 실제 지원사업의 추진과정에서 한국정부와 민간단체들은 주민들의 참여를 끌어낼 수 있는 지역개발사업을 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 또한

북한당국이 경제개발계획을 수립하고 준수하는 것과 연계하여 북한의 역량 형성을 위한 지원이 이루어질 것임을 강조할 필요가 있다. 북한당국이 자체적으로 사회개발계획을 수립할 수 있도록 필요한 실무자 교육 및 재정을 지원하여야 할 것이다.

정부와 민간차원에서 공동으로 대북지원의 기본원칙을 명확히 제시하고 이를 엄격히 준수함으로써, 대북지원에 대한 국내외 논쟁을 최소화하고 북한에 대해서도 기존의 잘못된 관행을 시정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이와 같이 대북지원의 주요 기본원칙(수요조사에 따른 구체화된 지원계획 수립, 남북간 인적교류 및 기술협력 확대, 지역주민의 참여 확대, 통계 등 객관적인 지표를 활용한 사업평가)의 준수를 북한당국에게 요구함으로써, 대북지원에 참여하는 국내외 행위주체들과의 공감대를 강화해 나갈 수 있을 것이다.

나. 전문성 강화

향후 대북지원이 실질적으로 남북 주민간 접촉을 통해 상호이해를 증진하고 지역단위 신뢰기반을 형성하도록 하기 위해서는 한국정부와 국내민간단체들의 역량이 보다 강화되어야 한다. 이를 통해 어린이, 여성세대주, 노인 등 취약계층을 위한 개발구호사업이 다양하게 개발되어야 한다. 이제까지 국제사회의 민간단체 협력사업 가운데에는 고아원 및 유치원 등에 대한 영양지원사업의 일환으로 온실건립, 영양식 공급 등이 이루어졌고, 보건위생사업들이 추진되어 왔다. 하지만 일부단체만이 해외원조 등 인도적 지원 사업을 실시한 경험이 있을 뿐 대부분의 지원단체들은 경험부족으로 단순히 성금 및 물자를 모아서 북한에 전달하는 방식으로 지원활동을 추진하게 되었다. 따라서 국제사회의 인도적 지원관련 기본적인 원칙(humanitarian principles)이나 행동강령(code of conduct)에 대한 이해가 부족한 실정이며 지원의 세부절차에 대한 훈련이 이루어지지 못하였다.

따라서 민간단체들의 경우에도 구체적으로 지원의 목표 및 방향을 재설정하여야 하며 단체 간의 행동강령에 합의하고 이를 준수하기 위한 자체적인 노력을 경주하여야 할 것이다. 이를 위해서 정부는 국제기구 및 비정부기구들과 연대하여 실무자에 대한 인도적 지원 관련 의제에 대한 교육훈련을

실시하고 이를 지원하는 것이 필요하다. 민간이 세분화된 전문분야를 개척할 수 있도록 관련분야의 전문 연구인력, 담당부처 공무원, 민간단체 실무자들의 분야별 협력체계를 마련하는 것이 필요하다. 또한 북한 관련 인력의 교육을 민간이 담당할 수 있도록 간접지원 방식을 추진하는 것이 필요하다.

다. 지원규모 확대 및 지원방식 개선

현재 대북협력사업을 추진하고 있는 민간단체에 대한 남북협력기금 지원이 실시되고 있으나, 향후 보다 확대되어야 하며 기금의 집행과정에서 야기되는 행정적 문제점들을 개선하여야 한다. 기금지원사업의 추진과정에서의 책임성(accountability), 투명성(transparency), 일관성(consistency)을 검증할 수 있는 제도마련이 이루어져야 할 것이다. 민간단체의 대북지원이 북한 변화유도와 남북관계 개선에 미치는 영향을 감안하여 남북협력기금의 지원을 대폭적으로 확대하는 것이 바람직하다. 이를 통해 민간단체가 다양한 사업들을 개발하고, 지원지역을 확대해 나가도록 하여야 한다. 물론 이제까지 일부 민간단체들의 경우 단체의 위상을 부각시키기 위해 실질적으로 도움이 되지 못하는 물품을 단순전달하는데 그치는 경우도 많았다. 따라서 협력기금 지원 시 사업에 대한 실질적인 평가를 통해 이러한 문제를 반영하여야 할 것이다.

현재 대북협력 사업을 추진하고 있는 민간단체에 대한 남북협력기금 지원이 실시되고 있으나, 향후 보다 확대되어야 하며 기금의 집행과정에서 야기되는 행정적 문제점들을 개선하여야 한다. 즉 단체들이 선집행 이후 사후정산의 방식으로 매번 기금을 신청하고 있으나, 특정협력 사업에 대한 심사를 통해 프로그램단위로 일시에 기금을 집행하고 결과 및 분석보고서를 접수하고 회계감사를 통해 지원 단체의 책임성을 평가하는 것이 바람직하다. 또한 지원방식도 정부가 필요하다고 판단하는 우선분야의 사업에 대해 프로그램 단위의 수탁제를 국내외 민간단체에게 적용하는 것을 적극 추진하여야 한다. 민간단체를 위한 지원확대를 위해서는 정부와 민간차원에서 공동으로 대북지원의 기본원칙을 명확히 제시하고 이를 엄격히 준수함으로써, 대북지원에 대한 논쟁을 최소화하고 북한에 대해서도 기존의 잘못된 관행을 시정할 수 있도록 하는 노력이 전제되어야 한다.

라. 상주사무소 설치

한국정부와 국내민간단체의 대북지원 규모를 고려할 때, 북한 내 상주사무소를 설치하는 것이 필요하다. 외국 비정부기구들의 활동경험을 볼 때, 인도요원의 상주는 북한당국의 정보, 이동, 생산수단 등 지원관련활동의 통제에 상당한 압력으로 작용할 수 있었다.⁶⁸ 북한당국의 통제로 인해 활동에 상당한 제약이 있었음에도 불구하고, 상주함으로써 접근지역 및 북한담당자들과의 교류기회를 확대해 나갈 수 있었다. 개별단체 단위의 상주사무소 설치가 어렵다면, 정부차원의 지원사무소 혹은 국내민간단체의 업무를 총괄 조정할 수 있는 연락사무소 형태의 상주사무소를 개설하는 것이 필요하다. 이를 통해서 북한 내 사업개발 및 확대를 전체적인 틀에서 조망하고, 이를 효율적으로 집행하기 위한 조정자의 역할을 신설할 수 있을 것이다. 특히 '2007 남북정상선언'에 농업, 보건의료, 환경보호 분야의 협력이 경제협력 차원에서 명시되어 있다는 점에서 남북당국은 국내민간단체들의 대북협력활동이 보다 효율적으로 추진될 수 있는 환경을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 우리 정부와 국내민간단체들의 활동이 보다 체계적이고 신속하게 추진될 수 있도록 평양상주사무소 설치와 지원물자의 육로운송 제도화 등이 이루어져야 한다. 또한 정부도 대북지원 규모 확대를 감안하여 대북지원을 체계적으로 조정·관리할 수 있는 독립기구(대북지원협력단)를 수립하는 것을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 현재의 관리 인력과 재정으로는 대북지원사업을 체계적으로 추진할 수가 없으며, 이에 대한 검토없이 지원 규모만을 확대하는 것은 현재 한국민간단체들의 여건 등을 고려할 때 심각한 문제점을 초래할 수 있을 것으로 보인다.

마. 지원 평가 강화

대북지원에 참여하는 다양한 행위주체들이 참여하여 중장기적 목표 하에 단계별, 세부분야별 목표(goal, objective)를 설정하는 노력이 이루어져야 한다. 이를 토대로 정부, 민간단체, 국제기구별 역할 분담 등 구체적인 추진 방안이 마련될 수 있을 것이며, 계획수립 시 단계별 모니터링 및 평가 지표

⁶⁸-Gordon Flake & Scott Snyder, *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport: Praeger, 2003), pp. 119-122.

와 방법을 명시하여야 한다. 물론 일년 단위로 사업계획 검토 및 보완, 사업 추진실적에 대한 평가 및 영향력 평가(impact assessment)를 실시해야 할 것이다. 정부는 적어도 남북협력기금이 지원된 사업에 대한 백서발간작업을 매년 추진하여야 한다. 이는 자체 및 외부평가, 지원사업 절차에 대한 투명성 확보, 국민적 신뢰 제고에도 기여할 것이다.

사업평가를 위해서는 실제 지원사업이 목표하던 것을 얼마나 실현하였는가를 분석하여야 할 것이다. 각 개별 사업별로 사업계획서가 매우 정교하게 수립되어야 하며 사업추진과정에서 계획이 변경되어야 하는 사안이 발생한 경우에는, 변경의 사유에 대한 구체적인 기록 및 복측에 대한 공식적인 통보가 이루어져야 할 것이다. 대북지원사업의 실제 추진과정에서 복측 내에서의 투명성 확보 노력과 함께, 우리정부와 민간단체들의 사업추진 절차 및 내용에 대한 검증이 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 특히 민간단체 기금 지원 사업(개별, 합동, 정책사업)의 추진과정에서 단체의 책임성(accountability), 투명성(transparency), 일관성(consistency)에 대한 평가가 강화되어야 할 것이다. 상당수의 민간단체들의 경우, 실제 사업보고서 작성 시 체계적이고 객관적인 지표를 활용하기 보다는 북한주민의 인식변화 및 남북 간 화해협력력이라는 매우 주관적인 평가에 치중하고 있는 실정이다. 북한 내 자료 확보의 어려움을 이유로 사업 영향력 평가는 거의 시도하지 못하고 있으나, 현재의 방북횟수 등을 감안할 때 정성적(qualitative) 평가를 할 수 있는 여지는 충분한 것으로 평가된다. 다만 이를 위해서는 정부와 민간단체의 실무인력들을 대상으로 국제적인 절차 및 해외사례에서의 경험 등을 토대로 한 체계적이고 정규적인 교육훈련이 선행되어야 한다.

대북지원의 효율성을 제고하기 위해서는 대북지원사업의 관리비용(계획, 모니터링, 평가 등)이 적절히 투입되어야 하며, 정부차원에서 이를 실무(예산편성 및 집행)에 반영하는 것이 필요하다. 지원규모가 확대됨에 따라 체계적인 관리 필요성이 커지고 있다. 체계적인 관리가 이루어지지 않을 경우, 우리의 의도와는 달리 지원이 북한상황의 개선에 활용되지 못하고 심각한 상황을 초래할 수도 있다.

매년 정부가 민간단체에 대한 기금지원사업에 대해서 보다 심층적인 모니터링 및 평가 작업을 추진하고 이를 기금지원 결정시에 반영하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 전문 평가단을 구성하여 정례적으로 북한의

사업장을 방문하도록 하며, 북측의 사업주체와의 면담 혹은 공식회의를 실시하도록 하여야 한다. 기금지원사업의 기록 공개(백서 방식)를 통해, 민간 단체 내부의 지원 절차에 대한 자체평가 노력을 제고함과 동시에 북측 사업 파트너에 대한 지원 영향평가 정보 요구, 국내외의 부정적 평가에 대한 대응 자료로 활용할 수 있을 것이다. 국내민간단체들에 대한 평가가 문제점 파악 위주 등 부담요인으로 작용하지 않을 것이며 사업의 효율성 증대 및 사업 확대를 위한 것이라는 점을 주지시킬 필요가 있다. 정부가 정기적으로 대북 지원 단체 실무자(사업협상 및 추진 책임자) 및 평가전문가들에 대한 워크숍을 실시하여, 국제적인 기준 및 절차의 실제 집행 시 어려움과 극복 노력 등에 대한 정보 및 의견 교환의 장을 마련해 주는 것이 필요하다. 이를 통해 대북지원사업의 평가방안을 지속적으로 보완하고 강화함과 동시에 국제사회 행위주체들과 국내 행위주체들 간의 상호이해도 강화시킬 수 있을 것이다.

바. 개발지원 확대

대북지원이 구호차원에 머물러 있어서는 현상유지 이외의 효과를 갖지 못한다. 단순한 물자지원 형태의 개발구호 사업이 진정한 의미의 개발지원 사업으로 발전될 수 있어야 한다. 북한의 역량강화를 위해서는 국제협력 방식으로 이루어지는 개도국 개발원조 사업(ODA)을 원용한 지원사업들이 확대되어야 할 것이다. 개발지원 사업은 대규모의 지원을 수반할 수도 있는 북한내부의 사회적 인프라를 재구축하는 방식으로 진행될 것으로 전망된다. 이러한 개발지원 사업을 위해서는 정부차원의 대규모 지원이 이루어져야 할 것이며, 다만 집행 방식은 기업이나 민간단체들이 대행하는 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다.⁶⁹ 또한 지원을 통해 북한의 사회개발을 추진하기 위해서는 북한내부의 전문인력 양성이 전제되어야 할 것이다. 따라서 우리 정부와 민간이 북한당국의 기술인력 양성을 지원하는 것이 필요하다.

현재의 대북지원의 문제점으로는 지원과 관련한 사회기반을 북한이 갖추지 못한 것이다. 예를 들어 의료지원의 경우 백신지원을 위한 냉장시스템,

69- 민족농어업연구소·통일농수산정책연구원 공편, 『전환기 북한의 농어업, 농어촌 그 실상과 대책』 (서울: 통일농수산정책연구원, 2003)

의료장비지원시 전압안정장치, 증류시설 등과 연계되어 있으나 부분적인 보완도 매우 어려운 실정이다.⁷⁰ 따라서 중장기적으로 이러한 인도적 지원 관련 기반을 구축하기 위한 개발지원이 필요하다. 또한 북한의 위생문제 및 방역문제를 전반적인 틀에서 해결하기 위한 상하수도의 재정비와 공중보건을 해결하기 위한 물자 생산 등의 기반을 마련하도록 지원하여야 할 것이다.

사. 국제사회와의 연대를 통한 북한의 경제재건

북한은 기본적으로 공업국가이며 식량안보를 위해서는 필요 식량을 수입할 수 있도록 비교우위를 이용할 수 있는 대규모 산업투자가 필요하다. 물론 공산경제권 붕괴 등 산업붕괴의 외부적 요인도 있으나, 결정적인 요인은 북한당국이 산업악순환을 가중시키는 잘못된 정책을 취했기 때문으로 평가된다. 즉 북한은 최근 장기간 산업장비 수입에 투자를 하지 않았으며, 이는 수출력 악화를 가중시켰다.

북한이 인도적 위기상황을 근본적으로 극복할 수 있도록 하기 위해서는 북한경제 전반의 역량이 형성되어야 한다. 이러한 과제는 단순한 지원차원에서 해결될 수 없으며 국제사회와의 협력을 통해 북한 경제의 틀을 재구축하는 것이 필요하다. 따라서 이를 위해 북한이 국제경제에 편입될 수 있는 틀을 마련해 주는 것이 필요하다.

세계금융기구 및 지역 내 협력체계에 편입시킴으로써, 북한이 장기적인 경제재건의 계획을 설정하고 이를 국제사회가 지원하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 북한당국은 국제사회에 내부의 제도를 개혁하고 개방의 조치들을 취하려는 의지를 보여주어야만 할 것이다. 북한이 국제금융체제 편입에 장애가 되고 있는 현안문제를 해결하기 위한 현실적인 방안을 마련하여야 할 것이다. 또한 북한이 생산성 제고를 위한 시장경제 제도의 부분적 도입 등을 전제로 대규모의 국제사회의 지원을 추진하는 것이 필요하다.

70-어린이의약품지원운동본부, 『북한어린이건강실태보고서: 전염성 질환을 중심으로』 (서울: 어린이의약품운동지원본부, 2002).

VIII. 결 론

남북한간 사회문화 분야의 교류협력은 김대중 정부가 대북포용정책을 시행하면서 점차 늘어나기 시작, 근래 몇 년간에 급증하는 추세를 보이고 있다. 교류협력의 정도를 단적으로 나타내주는 지표라고 할 수 있는 사회문화 분야의 남북한간 인적 왕래를 1989년부터 2006년까지 보면 남북 정상회담이 있었던 2000년을 기점으로 상호 방문이 크게 증가하고 있다.

그러나 아직도 남한 주민의 방북에 비해 북한주민의 남한 방문이 훨씬 적으며 이는 남한의 발전상을 경험하게 되는 주민의 수를 가급적 줄이려는 북한의 수세적 입장에 기인한 것이지만 진정한 교류협력으로의 발전을 저해하는 중요한 요소이다.

남북한간 전체 인적 교류에서 금강산 관광객을 제외하고 남한주민의 북한방문 가운데 사회문화 분야의 인적 교류가 차지하는 비율을 보면 2000년에 15.8%, 2001년에는 34.1%, 2002년에는 19.5%, 2003년에는 22.2%, 2004년에는 13.6%, 2005년에는 12.4%이다. 2006년의 경우는 7월 북한의 미사일발사, 10월 핵실험으로 이어진 일련의 상황으로 남북관계가 경색되어 4.3%에 그쳤다.

2006년을 제외하면 당시의 남북관계 상황에 영향을 받아 연도별로 다소 차이는 있으나 평균 19.6%를 보이고 있다. 대부분의 경우가 경제분야의 교류협력 때문에 북한방문을 하고 있는 탓인데 이것만 보더라도 사회문화 분야 교류협력이 앞으로 크게 신장되어야 함을 알 수 있다.

기능주의이론은 국가간에 기능적 분야에서 교류와 협력이 활성화되면 서로에 대한 이해가 높아지고 상호간 공동체 의식도 형성된다는 것을 가정하고 있지만 남북한간 사회문화 교류협력은 그 가정을 아직 만족시키지 못하고 있다. 남북한이 교류와 협력의 필요성에 공감하여 사회문화 분야 교류협력이 양적으로 확대되고 있지만 질적 발전의 속도는 매우 느리고 교류 주체 사이의 관계망 형성도 크게 늘어나지 않고 있다.

이것이 남북한간 사회문화 분야의 협력 거버넌스가 좀 더 활성화될 수 있는 방안을 찾고자 한 본 연구의 배경인데 본문에서 논의된 각 분야별 거버넌스 실태분석을 토대로 해당 분야의 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안을 제시해 보면 다음과 같다.

제일 먼저 남북학술교류의 거버넌스를 활성화하려면 첫째, 남북의 학자들이 공통적으로 관심을 가질 수 있는 의제를 개발해야 한다. 우선적으로 언어학이나 역사, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육, 컴퓨터 관련 분야를 중심으로 남북이 공동으로 주제영역을 발굴해 나가는 한편, 평화체제, 민족주의 등의 사회과학적 주제나 사회문화 전반을 포괄하는 주제 쪽으로 의제를 확장하는 작업이 필요하다.

둘째, 북한과 국내 행위자들의 관심과 참여를 모두 확대할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 북한의 참여를 유도하기 위해서는 인도주의 대북지원과 병행하는 학술교류, 교육·정보 현대화 사업과 연계된 학교간 혹은 학자간 교류, 기술훈련 및 영어, 경영 교육 프로그램과 연계한 학술교류 추진이 효과적이다. 또한 국내 학술단체들의 참여를 확대하기 위해서는 정부가 민간 단체의 자율적인 교류를 유도하고 남북간 협력 분위기를 조성하는 것이 중요하며 '남북학술교류진흥원'과 같은 정부-민간 협력기구의 신설도 필요하다. 통일운동에 관심을 갖는 학술단체만이 아니라 한국사회 내 여러 중도성향의 학술단체들을 참여시킴으로써 참여자들을 확대해 나가야 하며 북한과의 교류채널을 다원화해 나가야 한다. 민족행사나 「민화협」 등 어느 한 채널만 고집하거나 허용하는 정책에서 탈피하여 가능한 한 여러 다양한 채널을 통해 북한과 접촉·교류하도록 배려해야 한다.

셋째, 남북한간 학자나 지식인들의 방북교류가 자유롭게 못하고 경비도 과다하게 소요되는 현실을 감안하여 제3국에서 중국과 일본의 학술기관이 중개하여 개최하는 국제학술회의를 통해 남북한 학자들의 만남과 접촉을 증대시켜 나가는 방법도 모색되어야 한다. 미국, 일본, 중국 및 러시아에 거주하는 해외동포 학자들과 적극적인 협력을 하는 것도 좋은 방법이다.

넷째, 거버넌스가 제대로 기능하려면 각 행위자들이 능동적으로 참여하고 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 거버넌스를 조정하고 관리하는 능력이 구비되어야 하는데, 이를 위한 기구의 가동·신설도 고려되어야 한다. <남북기본합의서> 속의 사회문화교류위원회의 가동, 남북학술 교류사업을 종합적으로 계획하고 정보를 수집하며 자료를 축적하는 기구로서 「남북학술교류진흥원(가칭)」의 신설, 「남북평화포럼」과 같은 분야별 학술협력기구의 발족은 추진할 충분한 가치가 있는 방안이다. 이러한 기구는 남북간 합의 사항을 준수하도록 지원하고 각 분야에서 이룩한 성과와 경험, 정보자료를

제공하며 남북간 공동행사를 지원하는 등의 역할을 해야 한다.

한편 본문에서 종교분야 교류협력 거버넌스를 활성화하기 위한 방안으로 제시된 것은 모두 아홉가지이다. 첫째, 참여자간 조정과 네트워크 기능을 강화해야 하는데, 이는 남한 종교단체들 간의 유기적인 정보교환 체계를 구비하고 종교교류를 체육, 학술, 문화교류 등과 병행하여 추진할 때 가능하다.

둘째, 종교교류는 이념적 갈등과 긴장이 큰 분야여서 단번에 교류하기 쉽지 않기 때문에 인적 교류의 강화를 통해 인간적 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 교류협력을 심화시키는 방향으로 추진되어야 한다.

셋째, 정치적 색채와 종교의 순수성을 조화있게 조정해 나감으로써 종교교류가 통일운동으로 치우쳐 정치적이라는 비난을 받지 않으면서 통일지향적일 수 있도록 하는 지도력이 구비되어야 한다.

넷째, 전문성과 경험을 갖춘 단체나 개인이 지속적으로 교류를 담당함으로써 종교교류의 전문성을 강화해 나가는 것이 중요하다. 종교교류 협력을 강화해 나갈 수 있는 각 종교의 특성을 발굴할 수 있는 전문가를 확보하고 이러한 전문성을 바탕으로 정책을 추진할 수 있는 전문기구를 갖추어야 한다.

다섯째, 종교교류의 의제를 다변화·체계화할 필요가 있다. 부처님오신날, 부활절 등의 주요 종교행사나 3.1절과 광복절 등의 국가행사에 남북간 종교인의 상호방문을 시도하고 경전이나 종교문화재의 교류를 추진하는 것도 필요하다. 또한 민족화해와 평화통일을 위한 범종단 합동집회를 정례화하고 각종 행사를 개최하는 방안도 고려할만하다. 각 종교별로 과거의 종교건물을 복원하는 사업을 북한 종교당국과 공동으로 추진하는 작업은 가장 성사 가능성이 높은 의제다.

여섯째, 국제 네트워크를 적극 활용하는 정책을 다각도로 추진해야 한다. 불교와 기독교, 천주교 등 국제적인 네트워크를 갖춘 종단에서는 북한의 종교인들을 국제종교행사에 적극적으로 초청하여 국제무대에서 남북이 함께 접촉하고 대화할 수 있도록 하여야 한다.

일곱째, 북한 종교단체의 적극적 참여를 유도하여야 하는데, 이를 위해서는 북한의 열악한 종교적 위상을 배려하고 구호활동이나 개발지원과 연계된 교류를 추진하는 것이 효과적일 수 있다.

여덟째, 범종교간 협의기구의 구성도 필요하다. 여러 교단이나 교파들이 긴밀한 협조관계를 형성하여 일관된 태도로 교류에 임하는 것이 바람직하

기 때문에 이를 위해 「민주평통」 종교분과위원회를 활용하거나 범종단 정보·정책 조정기능을 강화하거나 종단내에 각 단체들간의 조정과 조율을 담당하는 통합기구를 설치하는 방안 등이 모색되어야 한다.

끝으로 정부의 정책적·제도적 지원이 뒷받침되어야 한다. 남북한 종교교류가 북한의 종교현실을 이해하고 실효성있게 추진되려면 남한 종교단체들의 대북활동에 대한 정부의 체계적인 사전안내 및 교육이 실시되어야 한다. 종교교류가 사회문화 분야의 여타 교류협력과 균형을 이루고 통일을 향한 단계적 교류 프로그램에 맞추어 진전될 수 있도록 관련 자료를 제공하고 정책적 방침을 이해시켜야 한다. 또한 정부는 종교계와 파트너십을 바탕으로 협력관계를 구축하는 것이 바람직한데, 이를 위해 통일부와 문화관광부가 「남북종교교류추진위원회」를 민간협력으로 구성하거나 기존의 「남북교류협력추진위원회」를 각 분과별로 확대·조직하는 방법도 강구할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 교류와 협력 사업이 점차 확대되면 이를 규제할 법적 장치가 필요한데, 그 방안으로 <남북기본합의서> 속의 사회문화공동위원회를 결성, 가동하여 종교교류협력의 법제화를 모색해 볼 만하다. 마지막으로 정부의 지원이 필요한 부분은 남북정부간 종교문화협정의 체결이다. 한 번 시작된 교류협력 사업은 정기적으로 혹은 최소한 연례행사로 계속 이어지는 것이 바람직하다. 교류협력이 어느정도 단계에 올라서면 남북간 ‘문화협정’을 체결하여 상호 문화적 이해를 높이고 보다 자유로운 왕래와 접촉 실현을 위한 다음 단계의 교류협력을 논의할 수 있는 밑바탕이 되도록 하는 것이 중요하다.

문화예술분야에서 거버넌스를 활성화하려면 첫째, 의제설정의 자율성과 전문성이 제고되어야 한다. 남북한은 정치적 제약, 사상과 이념의 상이로 인해 공통된 교류 의제를 합의하기가 쉽지 않다. 민족적 자부심과 민족동질성, 일체감을 고취할 수 있는 창의적인 소재들을 개발하기 위한 민간 행위자의 자율성과 전문성이 향상되어야 한다.

둘째, 참여와 네트워크를 확대해야 한다. 국내 민간 예술단체가 북한과의 교류에 자발적이며 주도적으로 참여할 수 있도록 정책방향을 설정해야 한다. 또한 국내 민간 행위자간 네트워크를 확대시키기 위해 행위자간 유기적인 상호 정보교환 체계를 갖추어야 한다. 각 행위자들이 정부와의 협력 하에 독자적으로 추진하는 사업 가운데 공개할 수 있는 부분들에 한해서는 정보

공유와 교환을 적극 추진해야 한다.

셋째, 창의적인 의제개발이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 문화예술 분야의 전문가들이 머리를 맞대고 창의적 의제를 개발할 수 있는 「남북문화교류정책포럼」 등의 구성이 필요하다. 또한 민족공통의 경험에 기초한 의제와 남북한간 이질적 문화의 수용을 위한 의제 등의 개발이 중요하다.

넷째, 북측 행위자의 참여를 유도해야 한다. 북한이 가장 쉽게 받아들일 수 있는 음악, 영상 기자재 지원과 인도주의적 지원, 개발지원과 연계된 문화예술 교류를 추진하고 북한이 가장 자랑하는 분야에서 북한예술의 우수성을 과시할 수 있는 기회를 제공함으로써 북한의 참여를 이끌어 내는 지혜를 발휘하여야 한다.

다섯째, 정부의 제도적 지원이 필요하다. 각 행위자들이 자율적으로 참여하고 효율적으로 네트워크가 이루어질 수 있게끔 남북의 문화예술교류를 통합적으로 조정하고 관리하는 기구로서 민관협력의 「남북문화예술교류협력위원회」 신설을 고려할 필요가 있다. 또한 문화예술 교류를 활성화하는데 있어 걸림돌이 되는 법을 개정하고 교류 활성화를 위한 물적 기반 확충의 일환으로 남북협력기금을 확대하는 방안을 모색해야 한다. 이와 함께 북한 주민 접촉 승인, 방북절차 간소화, 북한방문기간 연장 등에서 미진한 점들을 개선하여 수시방문·교류체제에 대비해야 하고 정보통신의 급속한 발달로 인해 남북한 교류협력의 환경이 빠르게 변화하고 있는 점을 감안하여 정보통신 접촉을 포함한 전반적인 대북접촉의 규제범위에 대한 재규정이 필요하다. 마지막으로 정부는 현재의 방북교육도 개선하여야 한다. 방북교육이 남북교류시 발생할 마찰을 줄이기 위해 어떤 행동과 발언을 하지 말라는 식의 소극적 교육에 그칠 것이 아니라 남북 상호간 문화의 이해를 증진하기 위한 북한용어 배우기, 대화법 개발 및 활용, 말걸기 등 적극적 교육으로 전환해야 한다.

언론방송분야 거버넌스를 활성화하기 위해서는 첫째, 언론방송의 교류협력이 정치경제를 포함한 다른 사회문화교류와 연계되어 진행되어야 한다. 북한 정권의 방송통제가 심하고 방송교류사업에서 북한 당국이 요구하는 비용도 크기 때문에 남북한 정치경제와 사회문화교류 전반의 움직임과 함께 언론방송 교류협력이 추진되는 것이 방송교류사업의 활성화와 남북의 전반적 교류활성화에 기여할 수 있다.

둘째, 주로 북한에서 프로그램을 제작하여 남한에서 방송을 하는 방식에서 벗어나 남북한 주민이 함께 시청할 수 있도록 남북의 방송이 공동방영하는 것을 목표로 방송교류사업이 진행되어야 한다. 방송이 할 수 있는 가장 중요한 부분은 남북한 주민이 공동의 프로그램을 시청하고 민족의 동질감과 개방된 정보를 얻도록 돕는 데 있으므로 남북한이 함께 시청할 수 있도록 처음부터 기획하고 협상을 진행하는 것이 필요하다.

셋째, 내외부적으로 언론방송기관의 네트워크가 강화되어야 한다. 남한의 대북 사회문화교류단체와 방송사가 네트워크를 형성하여 다른 단체의 대북사업을 방송프로그램과 연결시켜 주면 남북의 교류를 확대하고 남북한 주민의 화해협력을 강화하는 데 도움을 줄 수 있다. 더불어 방송사내의 각 부문 인력이 남북간 방송교류협력에 모두 연관이 되도록 사내의 네트워크를 강화할 필요도 있다. 그리고 북측의 대남기구와의 관계에서도 종속적 입장이 되지 않도록 북한 방송관련 기관에 대한 물질 지원과 인적 교류의 확대를 통해 직접적인 네트워크 구축을 추진할 필요가 있다.

넷째, 정부의 역할이 증대되어야 한다. 정부는 앞서 언급한 남북한 공동방송이 이루어지도록 지원해야 한다. 남한의 방송사가 아무리 노력한다 해도 북한정권이 정치적 부담을 느낄 수 있는 프로그램의 제작은 앞으로도 상당 기간 어려울 가능성이 크다. 이러한 상황으로 볼 때 남한 방송사의 노력만으로는 남북의 정치권력으로부터 독립된 남북방송교류가 당분간 어려울 것이다. 즉 개별 방송사 차원에서는 해결책 모색이 불가능하므로 정부차원에서 해결책이 제공되어야 한다. 북한에게 장기적으로는 남한방송에 대한 시청 허용을 요구해야 하며 중기적으로는 공동방영을 허용하도록 요구해야 할 것이다. 또한 정부는 남북사회문화교류위원회가 구성되고 북한지역에 언론방송기관의 상주사무소가 설치될 수 있도록 노력해야 한다. 현재의 남북교류단계는 정부가 중심이 되어 개척해 나가는 단계이다. 따라서 남한정부가 「남북사회문화교류위원회」를 북측과 구성하여 사회문화분야의 교류사업에 대한 북측의 협력을 끌어낼 필요가 있다. 이와 함께 북한지역에서의 심층 취재와 보도를 위해 북한지역에 대한 특파원 파견이나 상주사무소 설치가 이루어질 수 있도록 정부가 측면 지원하여야 한다. 이 밖에 재원부족으로 교류사업을 시행할 수 없는 방송사에 대한 교류협력기금 지원이나 북한의 조선중앙방송과 저작권 문제를 해결하는 데 필요한 경비지원에도 적극 나

서야 한다. 마지막으로 가장 중요한 정부의 역할은 여타 사회문화 분야의 교류가 확대될 수 있도록 노력하는 것이다. 사회 각 부문의 교류사업에 대한 정부의 지원이 확대되면 각 부문의 남북교류가 늘어나고, 이 과정에서 자연스럽게 방송은 정치·경제·사회·문화 각 부문의 교류사업과 연계하는 프로그램을 제작하여 남북의 화해협력에 기여할 수 있을 것이다.

현재의 관광분야 남북한간 교류협력은 타 분야에 비해 상대적으로 여러 제약조건이 존재해 거버넌스 활성화를 논의하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본문에서는 거버넌스의 활성화 방안으로서 크게 세 가지가 제시되었다. 첫째는 공급자 위주의 관광에서 수요자 지향의 관광으로 전환해야 하는데, 이를 위해서는 관광사업에 참여하고 있는 사업 주체의 역할을 사업추진 의지, 사업 주도권, 재원조달 능력, 경쟁력 등의 기준으로 분담하고 이를 통해 사업자들 사이에서 협력체계가 원활히 작동하도록 해야 한다.

둘째는 사업주체 사이의 네트워크가 수직적 성격에서 사업주체들의 장점을 최대한 살리고 상생할 수 있는 수평적 성격으로 전환되어야 한다. 특히 국내적으로는 정부가 정책결정과정을 사업자에게 개방하고 사업자에 대한 권한 부여를 통해 민관이 새로운 관계를 형성해야 한다.

셋째는 정부의 역할이 재정립되어야 한다. 남북관광교류협력에서 정부의 역할은 여타 분야에 비해 상당히 제한되어 있는데 남북관광사업이 가지는 공공성을 감안할 때 정부의 참여와 지원은 확대되어야 한다. 우선 정부는 남북관광사업 초기단계에 필요한 북한 관광지에 대한 인프라 구축과 관광사업의 활성화 및 확대를 위한 각종 조사·연구 사업을 지원할 필요가 있다. 또한 관광사업에 대한 정보와 지식의 부족은 사업주체 사이에서 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있기 때문에 정부는 수요자의 입장에서 남북관광사업과 관련한 정보와 지식을 보다 많이 확보하고 각종 정보를 공유할 수 있는 시스템을 갖추도록 해야 한다. 나아가 남북관광(특구)사업지원단과 관광(특구)관리위원회를 설치하고 민관협의체 구성을 지원하는 것도 정부가 고려할 일이다. 남북관광(특구)사업지원단은 관광사업 관련 지원정책을 수립하고 총괄 조정하는 역할을 수행하고 관광(특구)관리위원회는 북한의 개별 관광지구에 설치되어 그 지구를 관리·운영하는 기구로서 개성공업지구관리위원회와 마찬가지로 법적으로는 북측 법인으로 조직하되 남측 예산에 의해 운영되도록 한다. 관리위원회는 관광사업 관련 여건의 조성 및 각종 등록,

승인, 검사 등을 담당한다. 또한 남북관광사업에서 문제가 되고 있는 것 중의 하나는 관광사업권의 독점인데 관광사업의 독점 또는 참여 개방 등의 문제를 포함한 제반 문제를 정부가 단독으로 결정하는 것은 바람직하지 않다. 정부는 이런 문제와 관련하여 각계의 의견을 수렴하고 민간 기업과 긴밀한 연계를 형성할 수 있는 민관협의체를 조직할 필요가 있다. 이런 조직으로서는 남북관광사업자문단과 남북관광사업추진위원회 등의 신설을 고려할 수 있을 것이다. 마지막으로 정부의 역할에서 강조되어야 할 것은 갈등 및 분쟁을 해결하는 능력의 제고이다. 남북관광사업에서는 사업주체들 사이에 많은 갈등이 발생하고 있고 관광의 잠재 수요자인 국민들 속에서도 대북지원에 대한 이념적 갈등이 빚어지고 있다. 이 같은 내부적 갈등을 완화하기 위해서는 남북관광 관련 각종 네트워크를 적절히 활용하는 한편 관광을 남북경제협력이라는 보다 상위의 틀 속에서 접근할 필요가 있다. 정부는 남북경제협력, 대북정책의 큰 틀 속에서 남북관광사업이 활성화될 수 있도록 법·제도적 장치를 마련하고, 북한이 진정한 협력 파트너가 될 수 있도록 관광 추진체계를 정비해야 한다.

다음으로 대북 인도적 지원의 거버넌스를 활성화하려면 첫째, 다양한 대북지원 행위주체들 간의 협력을 강화하기 위해 대북지원의 목표 및 원칙을 재점검하고 보다 장기적인 지원계획을 수립하는 것이 필요하다. 정부와 민간이 공동으로 대북지원의 기본원칙을 수립하고 이를 엄격히 준수함으로써 대북지원에 대한 국내외 논쟁을 최소화하고 북한으로 하여금 기존의 잘못된 관행을 시정할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 대북 지원에서 정부와 국내 민간단체들의 전문성이 보다 강화되어야 한다. 정부는 국제기구 및 비정부기구들과 연대하여 실무자에 대한 교육 훈련을 지원·실시하고 관련분야의 전문 연구인력, 담당 공무원, 민간단체 실무자들의 분야별 협력체계를 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 민간단체에 대한 남북협력기금 지원이 향후 보다 확대되어야 하며 기금의 집행과정에서 야기되는 행정적 문제점들을 개선하여야 한다. 기금 지원사업에서 담보되어야 하는 책임성(accountability), 투명성(transparency), 일관성(consistency)의 충족을 검증할 수 있는 제도도 마련되어야 한다.

넷째, 한국정부와 국내 민간단체의 대북지원 규모를 고려할 때, 북한 내 상주사무소의 설치가 필요하다. 적어도 정부차원의 지원사무소 혹은 국내

민간단체의 업무를 총괄·조정할 수 있는 연락사무소 형태의 상주사무소를 개설하여 북한 내 사업개발 및 확대를 전체적인 틀에서 조망하고 이를 효율적으로 집행하기 위한 조정자의 역할을 하도록 해야 한다. 또한 정부는 대북 지원 규모 확대를 감안하여 대북지원을 체계적으로 조정·관리할 수 있는 독립기구(대북지원협력단)의 신설을 적극적으로 검토하여야 한다.

다섯째, 대북지원의 다양한 행위주체들이 참여하여 중장기적 목표 하에 단계별, 세부분야별 목표를 설정하고 이를 토대로 정부, 민간단체, 국제기구 별 역할 분담 등 구체적인 추진방안과 계획을 마련하여야 한다. 아울러 정부가 민간단체에 대해 기금을 지원하는 사업에 대해서는 보다 심층적인 모니터링 및 평가 작업을 추진하고, 이를 기금지원 결정시에 반영하도록 하여야 한다.

여섯째, 대북지원이 구호차원에 머물러 있어서는 현상유지 이외의 효과를 갖지 못하므로 단순한 물자지원 형태의 개발구호 사업이 진정한 의미의 개발지원 사업으로 발전될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정부차원의 대규모 지원이 이루어져야 할 것이며 집행은 기업이나 민간단체들이 대행하는 방식이 바람직하다. 또한 지원을 통해 북한의 사회개발을 추진하기 위해서는 북한내부의 전문인력 양성이 전제되어야 하는데 이 점에서 우리 정부와 민간이 북한당국의 기술인력 양성을 지원하는 것도 필요하다.

일곱째, 북한이 인도적 위기상황을 근본적으로 극복할 수 있도록 하기 위해서 국제사회와의 협력을 통해 북한 경제의 틀을 재구축하는 것이 시급하다. 북한이 장기적인 경제재건 계획을 수립하고 이를 국제사회가 지원하기 위해 북한을 세계금융기구 및 지역 내 협력체계에 편입시키는 방안이 강구되어야 한다.

이상에서 각 분야별 거버넌스 활성화 방안을 살펴보았다. 사회문화 분야는 남북한간 경제협력 등의 다른 분야에 비해 상대적으로 거버넌스 개념을 적용하는 데 많은 장점이 있으나, 본론에서 본 바와 같이 관광분야처럼 교류협력이 한 방향으로 진행되거나 아직 활성화되어 있지 않은 부문에서는 그 적용에 한계가 있다. 그러나 각 부문별 편차의 존재를 논외로 한다면 거버넌스 개념은 사회문화의 각 분야별 교류협력의 실태를 과정중심적으로 되돌아보고 그동안 주먹구구식으로 운영되어 왔던 교류협력의 문제점을 드러내고 평가하는데 매우 유익한 도구이다. 이 점에서 본 연구가 사회문화

분야 각 부문별 교류협력 실태를 거버넌스 관점에서 개선할 수 있는 유용한 방안들을 제시해 줌으로써 남북관계 발전에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 민족농어업연구소·통일농수산정책연구원 공편. 『전환기 북한의 농어업, 농어촌 그 실상과 대책』. 서울: 통일농수산정책연구원, 2003.
- 신법타. 『북한불교연구』. 서울: 민족사, 2000.
- 어린이의약품지원운동본부. 『북한어린이건강실태보고서: 전염성 질환을 중심으로』. 서울: 어린이의약품운동지원본부, 2002.
- 유성민. 『남북한 사회문화교류에 관한 연구: 종교교류를 중심으로』. 서울: 현대사회연구소, 1994.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유, 2006.
- 한국관광공사. 『남북관광사업 추진체계에 관한 연구』. 서울: 한국관광공사, 2006.
- 황병덕·김학성·박형중·손기웅. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.
- Natsios, Andrew. *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*. Washington: USIP, 2001.
- Durkheim, Emil. *The Division of Labor in Society*. Glencoe: The Free Press, 1964.
- Gordon Flake & Scott Snyder. *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport: Praeger, 2003.
- Noland, Marcus and Haggard, Stephen. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. Washington, D.C.: US Committee for Human Rights in North Korea, 2005.

2. 논문

- 강원택. “금강산관광사업에 대한 국민의식 연구 결과보고.” 경남대학교 극
등문제연구소. 『금강산관광사업과 남북경협; 평가와 전망』, 1999.
- 권태진. “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략.” 『국제문제』. 제
35권 12호, 2004.
- 김근식 외. “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『한반도
평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김선관. “진각종 대북 교류 현황과 향후 계획.” 『종교 대북협력의 현황과
과제』. 종교분과위원회 제47차 회의. 민주평화통일자문회의, 2002
년 4월 25일.
- 민주평화통일자문회의. “대북 종교정책의 현황과 방향.” 종교분과위원회 제
42차 회의, 1999년 11월 18일.
- 박형중. “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용.” 『북한의
인도적 상황에 대한 공동평가와 전략적 접근』. 우리민중서로돕기
운동 평화나눔센터 창립 1주년 기념 정책토론회, 2004년 12월 7일.
- 서창록·임성학·전재성. “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적
틀.” 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』. 서
울: 통일연구원, 2006.
- 신효숙. “국제사회의 대북 교육지원 전략과 한국의 현주소 <[http://www.nkproject.
org/newsroom/read.php?vi_left=news&news_id=column&idx=63](http://www.nkproject.org/newsroom/read.php?vi_left=news&news_id=column&idx=63)>.
- 이옥환. “한민족 공동번영과 남북과학기술교류 확대를 위한 과총의 역할.”
<<http://blog.empas.com/judy93/18704614>>.
- 임성학 외. “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적
틀.” 『2007년 거버넌스 협동연구』. 통일연구원 주최 최종보고회 발
표논문, 2007년 10월 15일.

3. 기타

- 『경향신문』.
『동아일보』.

『세계일보』.

『전자신문』.

UNOCHA, DPR Korea OCHA Situation Bulletin Agu/Sep 2004, Sept 30,
2004 <<http://www.reliefweb.int>>.

<<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64D6M2?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005.10.30).

<<http://www.usaid.gov/policy>> (검색일: 2005.10.30).

<<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2007.6.22).

최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한-미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원

2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영

2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치법 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성열
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·남북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호	한반도 평화체제: 자료와 해제	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
-----	------------------	------------------------------

Studies Series

2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and	

	Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

