

## 민간통일운동의 활성화 방안\*

권 영 호\*\*

### 目 次

- |                          |                                    |
|--------------------------|------------------------------------|
| I. 서론                    | 2. 통일과정에서 민간단체의 역할                 |
| 1. 통일과정에서의 민간단체의 필요성     | 3. 민간단체의 효율적인 북한지원 방안              |
| 2. 민간단체의 개념              |                                    |
| 3. 통일과정에서 정부와 민간단체간 관계설정 | IV. 민간통일운동의 과제                     |
| II. 남북한 교류               | 1. 통일정책의 내용                        |
| 1. 우리 정부의 북한정책           | 2. 민간단체에 대한 정부의 재정지원 <sup>1)</sup> |
| 2. 북한의 전략과 전술            | 3. 통일운동의 과제                        |
| 3. 대북한정책의 성과             | 4. 통일과정에서 민간단체 상호간의 네트워크 형성        |
| III. 민간통일 운동의 현황         | V. 결론                              |
| 1. 민간단체의 대북한 지원현황        |                                    |

## I. 서론

### 1. 통일과정에서의 민간단체의 필요성

남북통일은 우리 민족 모두에게 주어진 지상의 과제이다. 1989년 독일이 통일을 완성한 이후 한국만이 유일한 분단국가로 남아있다. 동일한 민족적 혈통과 문화를 공유한 한반도에서 남북간의 통일은 단순한 정치적인 의미의 제도적 통합뿐만 아니라 남북한의 사회문화공동체가 바탕을 이룬 사회·심리적인 통합을 통하여 완성된다. 남북간의 통일은 한민족이 하나의 민족공동체를 이룸을 의미한다. 민족공동체는 남북한 주민 모두가 민족적 동질

\* 이 논문은 2000년 5월 26일 통일연구원과 제주대학교 동아시아연구소가 주최한 통일문제세미나에 발표한 주제발표문을 수정·보완한 것임.

\*\* 제주대학교 법정대학 법학부 부교수

성을 바탕으로 공동의 가치관과 신념에 입각하여 민족 단위의 생존과 번영을 지향하여 집단생활을 영위하는 생활공동체이다. 이러한 민족공동체는 과거 프로이센에 의한 독일통일과 1989년의 독일통일의 예에서 살펴보면 1단계에는 경제공동체, 2단계에는 사회문화공동체, 3단계에는 정치공동체의 형성으로 완성된다.

결국 민족공동체형성과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계를 포괄하는 점진적·단계적 과정으로 본다면 민간단체의 활동에 기반을 둔 민간부문의 역할은 통일의 전과정에서 필요하지만, 특히 통일이전단계인 남북화해·협력의 단계에서 민간부문의 역할이 강조된다. 왜냐하면 남북한 교착상태를 타개하기 위해서는 상호간 체제유지에 부담이 없는 부분부터 교류하는 것이 바람직하기 때문이다.<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 화해와 협력단계에서는 남북주민들의 문화적 동질성 회복과 정치적 상호이해가 중요시되기 때문이다.<sup>2)</sup> 따라서 남북한 사회문화공동체를 형성하기 위해서는 남북한 교류증대와 동질화작업을 통하여 남북한 사회 모두 공통적으로 지향해야 할 가치가 설정되어야 한다. 또한 남북한간 교류·협력의 활성화가 절실히 요청된다. 왜냐하면 이미 분단상황의 장기화로 말미암아 남북한 주민간 이질화가 심각한 수준에 이르렀으며, 계속해서 이를 방지할 경우 남북한간의 이질화가 너무 진전되어 통일을 어렵게 만들뿐만 아니라 통일 후 사회통합 또한 쉽지 않을 것이기 때문이다. 이러한 이유에서 민간부문에서 남북한간 교류·협력의 활성화는 통일을 대비하여 어떠한 경우에도 계속되어야 할 우리 시대의 과제이다.

그러나 아쉽게도 그 동안 남북한간에 존재하는 정치·군사적 긴장관계로 인하여 민간부문에서 교류·협력 또한 활발할 수 없었다. 현실적으로 남북한간에 상호불신을 해소하고 신뢰관계를 구축하는 데에는 상당한 시일이 걸릴 것이며, 특히 정치·군사적 분야에서 획기적인 갈등해소는 쉽지 않을 것이므로 경제·사회·문화분야에서 신뢰구축 및 동질성확보를 위한 교류·협력의 추진이 우선 필요하다. 그렇다면 이러한 비정치적인 사회·문화분야에서의 교류·협력은 민간단체에 의하여 추진되는 것이 바람직하다.

정보화 사회로 불리는 현대사회에서 국가가 모든 사회문제를 도맡아 갈무리하고 풀어갈 수는 없다. 다시 말하면, 오늘날 공공 목적을 추구하는 일이 정부만의 독점 사업이 될 수는 없다는 것이다. 복잡하고 다양해진 사회조직, 시민들의 갖가지 욕구와 요구, 이에 따른 국가의 기능 확장 등은 우리로 하여금 자발성을 갖고 연대성을 다지는 민간단체들에 눈을 돌리게 한다. 그리하여 국가와 사회, 그리고 민간단체 세 영역이 서로 견제하고 힘을 모음으로써 조화와 균형이 이루어지는 것이 현대사회에서 바람직한 현상이라 할 것이다.

우리 나라에서도 민간단체의 역할은 계속 커지고 있다. 사회가 민주화 될수록, 그리고 정

- 
- 1) 1960년대 동·서독간 적대적 관계는 결국 동독주민들의 고통을 증대시키는 결과만을 낳았다. 이에 서독정부는 분단으로 인한 동독주민의 고통을 최소화하기 위해서 비정부적 차원의 관계발전을 적극 추진했다. 김학성, 동·서독 인적 교류 실태연구, 민족통일연구원, 1996, 2면.  
2) 박균열, 통일한국의 군대문화 형성에 관한 연구, 통일정책 (I), 통일부, 1999, 209면 이하 참조.

부가 민주화될수록 여론의 비중은 높아지고, 또한 여론 만들기에 대한 시민단체의 영향력은 커진다. 이와 마찬가지로, 통일 부문에 대한 민간단체의 역할도 우리 사회의 민주화에 발맞추어 1990대부터 비중이 높아지고 있다. 왜냐하면 통일분야에도 정부간의 회담이나 경제적인 교류 외에 민족의 동질성회복을 위한 사회·문화교류나 의료 및 생필품 공급을 위한 교류, 이산가족의 상봉을 위한 교류 등 민간단체가 적극적으로 참여해야 할 부분이 의외로 많기 때문이다. 지난 6월 12일부터 15일까지 진행되었던 남북정상회담을 계기로 민간부분의 교류는 매우 활성화될 줄로 믿는다.

## 2. 민간단체의 개념

민간통일운동에 대해 설명하려면 우선 민간통일운동의 주체인 민간단체의 개념을 정립하여야만 한다. 민간단체는 보통 정부 이외의 단체를 의미하는 비정부기구(NGOs)<sup>3)</sup>, 또는 비정부조직<sup>4)</sup>으로 광범위하게 통용되고 있지만, 민간단체에 대해 명확한 개념정의가 정립되어 있지 않다. 국제법상으로는 UN이 협의자격을 부여하기 위해 정해 놓은 일정한 조건, 예를 들어 상설본부, 민주적 규율, 분야별 조정기구 설치 등의 조건들을 충족시키는 기구들을 의미하지만 실제로는 이러한 국제법상의 규정을 초월하는 보다 광범위한 의미로 사용되고 있다.

민간단체는 공익추구 뿐만 아니라 사적 이익도 추구한다는 점에서 공익우선의 시민단체와 차별화될 수 있으나, '공익'이란 개념 자체의 정립 또한 매우 어렵다. 기업은 영리추구를 목적으로 함으로 시민단체라는 개념에는 포함되지 않는다고 보나 민간단체라는 개념에는 포함시킬 수 있다. 즉 '민간단체'라는 개념에는 시민단체와 기업 모두가 포함된다고 볼 수 있다. 2000년 2월 현재 천리안 민간단체 종합정보에 따르면 민족 통일 분야에 우리 민족 서로 돕기 운동·경실련통일협회 등 1백33개 시민단체가 등록되어 있다. 본 연구에서는 편의상 비정부조직과 민간단체의 개념을 같은 의미로 사용하기로 한다.

## 3. 통일과정에서 정부와 민간단체간 관계설정

민간단체를 통한 남북한간 교류·협력을 추진할 때 정부와 민간부문간의 관계설정을 검토해야 한다. 왜냐하면 민간단체의 활동을 무한정 허용할 경우 무분별한 북한접촉 및 정부의 대북협상력 약화를 초래할 수도 있기 때문이다.

3) Non-Governmental Organization: 자세한 내용은 박종덕, 남북교류 활성화와 민간단체의 역할, 북한, 2000.05, 130-132면 참조.

4) 서창호, 한반도통일과시민사회단체, 통일문제연구, 목포대학교 통일문제연구소, 2000.02, 57-58면 참조.

따라서 정부가 통일정책 및 대북정책의 일관성 및 효율성을 확보하고, 통일정책을 수립·조정하며 통일과정에서 민간부분의 선도 및 안내역할을 맡는다는 전제하에서 민간부분의 통일논의와 통일운동이 전개되어야만 한다. 곧 정부는 교류, 협력의 원칙적 방향제시와 이에 관한 법적·제도적 절차를 마련함으로써 민간부분의 교류를 지원하는 역할을 맡고 통일분야에서 활동하는 민간단체의 활동에 대한 보호 육성책을 제시해야만 한다.<sup>5)</sup> 이러한 바탕 위에서 민간단체는 통일을 준비하기 위하여 그들이 담당하고자 하는 역할을 자율적으로 찾아내고 담당할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

## II. 남북한 교류

전세계에서 마지막 남은 분단국가인 남북한 관계는 1950년 북한에 의한 무력적화기도가 좌절된 이후 50년 동안 긴장과 적대관계를 지속하면서 각자 자기 이데올로기에 의한 통일을 달성하고자 노력하고 있다. 다시 말하자면 남북한에서 통일이라는 목표는 민족적 지상의 과제이고 역사적 사명인 것이다. 즉 남과 북 양측은 통일이라는 동일한 목표를 가지고 있으나 다만 통일에 관한 접근방법에서 차이가 날 뿐이다.

### 1. 우리 정부의 북한정책

우리 정부의 대북한정책<sup>7)</sup>의 기초는 98년 2월 25일 김대중대통령 취임사에서 밝힌 3가지 원칙으로 표현할 수 있다. 대북한정책의 3가지 원칙은 다음과 같다.

첫째, 북한에 의한 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠다는 원칙이다. 둘째, 대한민국은 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없다는 것이다. 셋째, 남북간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나가겠다는 원칙이다. 이러한 정부의 통일정책은 제6공화국

- 5) "남북한사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서" 제3장 제16조 : "남과 북은 과학·기술, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다."
- 6) 이장희교수는 향후 민간통일운동의 과제로 다음과 같은 것을 언급하고 있다 : 1. 官과 民사이 에 적절한 관계정립과 역할분담에 많은 무게를 두어야 한다. 官과 民이 함께 일하는 성숙된 비판적 협조자로서 역할분담이 통일운동에서 매우 주요할 것이다. 2. 남한 민간통일운동은 명백히 북한노선으로부터 조직적으로나 이념적으로 독립적인 입장을 지니면서 운동을 전개해야 한다. 3. 시민의 관점에서 선 운동 4. 민간단체가 정부의 통일정책을 감시하려면 통일문제와 관련된 정보수집 및 분석능력의 제고를 통해 전문성을 확보해야 한다.. 이장희, 해방 후 민간통일운동과 정부의 통일정책, 통일경제, 1998. 09. 34면 참조.
- 7) 대북정책에 관하여는, 조민, 남북연합과 공존체제의 모색, 연방제와 민족주의, 민족문제연구소, 1999, 316, 321면 참조.

정부가 제안한 '민족공동체 통일방안'에서 언급한 3단계 통일과정을 거의 그대로 수용하고 있으며, 그 이유는 매 정권 탄생 때마다 새로운 통일방안을 제시함으로써 제기될 소모적 논쟁을 지양하겠다는 데 있다.

3단계 통일과정이란 요약하면 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리를 3대 추진기조로 하여 1단계는 화해·협력, 2단계는 남북연합이고, 3단계는 통일조국의 완성이라는 목표를 설정하고 있다.<sup>8)</sup> 그런데 현 정부는 3단계 통일 과정 중 적어도 1단계에 해당하는 화해·협력만은 기필코 임기 내에 실현하겠다는 강한 정책의지를 표명하고, 그 실천방향을 다음과 같이 제시하고 있다. ① 보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력추구, ② 정경분리원칙에 입각한 경제교류협력의 활성화, ③ 인도적 차원에서 북한동포의 식량난 해결지원, ④ 이산가족문제의 조속한 해결, ⑤ 남북대화를 통한 상호주의적 협력과 남북기본합의서 이행, ⑥ 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 통한 군비통제 실현 등이다.

그리고 실천방법으로는 實事求是정신에 입각하여 내적으로는 남북당국간 회담과 민간차원의 경제 및 기타 제반분야의 교류로 구분하여 접근함을 원칙으로 삼고 남북 당국간 회담은 상호주의에 기초를 두되, 非對稱性, 非等價性, 非同時性을 신축성 있게 적용한다는 것이다.

남북한간의 화해·협력 구현에 해당하는 우리 정부의 통일정책은 햇볕정책 또는 포용정책으로 표현되는데 이 정책의 특징은 성공여부가 우리 쪽의 노력에 전적으로 의존하고 있다는 점이다.

## 2. 북한의 전략과 전술

북한의 통일전략은 민족해방이라는 명분아래 주한미군을 철수하게 만들고 남한 내에서 용공정권을 수립하게 함으로써 이른바 남북합작에 의한 적화통일을 달성하겠다는 것이며, 이를 위해 격변하고 있는 대내외적 정세에 따라 적절한 대화전술을 구사할 뿐이다. 그러므로 그 동안 남북한은 여러 가지 형태의 대화를 가지고 공식·비공식적인 접촉과 회합을 가져왔지만 대화에 임하는 입장과 목표가 서로 다르기 때문에 아직까지는 이렇다할 성과를 거두지 못하고 공전을 거듭하고 있다.

지금까지의 남북간의 논의를 바탕으로 남북대화에 대한 몇 가지 관점을 정리한다면 다음과 같다.

첫째, 대화의 상대문제로서 한국은 당국자간 대화를 바라고 있으나 북한은 이를 수용하지 않고 있다. 북한은 아직도 하나의 조선정책을 바꾸지 않고 있다. 따라서 한국정부 당국과 대화에 응한다는 것은 논리적인 측면에서 보면 당 강령과 더불어 대남적화통일정책을

8) 아태평화재단, 김대중의 3단계 통일론, 아태평화출판사, 1995 참조.

바뀌어야 하기 때문이다. 6월로 진행된 남북정상회담은 이런 점에서 살펴볼 때 매우 예외적인 경우로 볼 수 있으며, 따라서 정상회담 이후의 변화를 유심히 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 협상의 내용문제로서 한국의 제의를 수용하면 북한체제가 어떻게 될 것인가를 생각하지 않을 수 없다. 북한으로서는 도로·항만·철도·전력·통신 등 사회간접자본 확충 및 식량난 해결을 위한 비료지원, 농기구 개량, 관개시설 개선 등 근본적인 농업구조 개선 사업에 남한정부나 민간단체가 참여할 경우 북한전역의 구석구석을 모두 개방하는 결과가 되기 때문에 체제유지가 어려울 것이라는 생각을 당연히 할 것이다.

셋째, 상호위협감소조치가 충분치 못한 상태에서의 지나친 정치·경제적 협력은 안보에 위협성을 초래할 수 있다. 이미 북한은 '通美·接日·對南'의 외교정책 기조아래 전방위의 교류를 강화하고 있고 주한미군 철수투쟁을 전개하고 있기 때문에 남북문제를 종합적으로 균형있게 접근할 필요가 있다.

이렇게 보면 북한은 제1단계에서 무엇이 이루어질 것처럼 희망적인 내용을 담아 협상에 일단 합의해 놓고, 제2단계에서는 합의내용을 자기들의 전략목표에 맞게 재해석하며, 제3단계에서는 요구가 관철되지 않을 때에 적절한 구실을 잡아 합의사항을 부인하는 등 전형적인 협상전술을 지금도 반복할 가능성이 없지 않다.

따라서 남북대화는 그때마다 제시한 부분적인 내용에 대한 단답형 해결방안이 아니라 근본적인 문제를 해결하는 수단으로 활용되어야 하겠다. 또한 선협적 체험을 통해 북한의 선언적 표현과 실제적 행동이 다른 점을 미리 분석하고 있어야 한다.

### 3. 대북한정책의 성과

'국민의 정부' 출범 후 약 2년 동안의 대북 햇볕정책의 실적은 어떠한가? 통일부가 지난 99년 12월 발표한 자료내용을 중심으로 살펴보기로 하겠다.<sup>9)</sup>

첫째, 인적왕래의 급증이다.<sup>10)</sup> 1999년에는 남북교류협력을 확대해 나가려는 정부의 계속된 노력과 민간의 교류협력에 대한 관심 증대를 바탕으로 한 해 동안 5,599명이 북한을 방문하였다. 90년부터 99년 11월까지의 방북인원 추이를 보면 90년에 1백83명, 91년 2백37명, 93년 18명, 94년 12명, 95년 5백39명, 96년 1백46명, 97년 1천15명, 98년 3천3백17명, 99년 5,599명으로 모두 1만1천4백2십4명이다. 이 중 98~99년 2년간의 방북자 수가 약 9천16명으로 방북인원이 최근 급증하였다. 특히 남북정상회담 이후 진행되고있는 이산가족 생사확인 및 상봉계획은 앞으로의 변화를 기대하게끔 하고 있다.

둘째, 금강산관광사업 성과를 들 수 있다. 또한 1998년 11월 관광선이 첫 출항한 이래

9) 장수련, 대북포용정책, 북한은 어떻게 보는가?, 북한, 2000.02, 61면 이하 참조.

10) 2000 통일백서, 통일부, 2000, 53-64면.

1999년 12월말까지 158,628명이 금강산을 관광하였다.(외국인 시범관광 66명 포함) 이는 남북한 사업주체들이 장기간을 요하는 프로젝트를 함께 협의해서 추진할 수 있다는 가능성을 제시하였다.

셋째, 남북간의 교역규모 증대이다. 89년에 약 1만8천만불 규모로 시작된 남북교역은 91년에 약 1억불, 95년에 약 2억불, 97년에 약 3억불 규모로 성장한 것이 외환위기로 인한 국내경제 침체로 인해 98년에는 2억불대로 떨어졌으나 국내경기가 회복되면서 위탁가공교역을 중심으로 급격히 증대되어 1999년 교역실적이 3억 3천만달러를 상회하였으며, 금강산관광개발사업, 서해공단조성사업 등 대규모 경협사업이 추진되고 있다. 그리고 교역업체 수도 89년에 30개이던 것이 99년에는 4백90개로 증가했다는 것이다.<sup>11)</sup>

넷째, 위탁가공교역의 증대를 들 수 있다. 성장잠재력이 매우 큰 위탁가공교역은 92년부터 시작하여 94년에 1천만불 수준이던 것이 96년에는 7천만불 수준을 넘어섰으며 99년에는 99,620불을 기록하여 전년대비 40.3%가 증가하였다.

다섯째, 경제협력사업이 사업분야별로 다양화되고 증가추세를 보이고 있는 것을 들 수 있다.

국민의 정부의 남북경협 활성화 조치에 따른 절차 간소화로 인해 많은 분야에서의 경제협력이 추진 중인데 99년 말 현재까지 승인된 경제협력사업 총 15건 중 8건이 국민의 정부 출범이후 승인된 것으로서 서해안 공단사업은 북한이 깊은 관심을 갖고 있다는 점에서 성사가능성이 높은 것으로 전망되며 남북경협의 수준을 한 단계 높여줄 계기로 활용할 것으로 기대하고 있다.

여섯째, 사회문화분야의 교류로서 특히 이 분야의 교류는 남북한 왕래행사의 추세로 전환되고 있음을 알 수 있다. 국민의 정부 출범 이후 90년대 초반에 중단되었던 예술·체육분야의 남북한 왕래행사가 성사됨으로써 제3국 행사 위주로 개최되어 오던 기존 사회문화분야의 교류추세에 변화가능성이 높아지고 있다. 예술공연 분야에서는 98년 '리틀엔젤스 평壤공연'과 '윤이상통일음악회'가 성사되었으며, 99년에는 우리 나라 대중가요계 인사들의 평壤공연이 성사되었고, 이외에도 여러 단체에 의한 '합동음악공연'이 추진 중에 있을 뿐만 아니라 체육분야에서도 99년 '남북노동자 축구대회'와 '통일농구경기'가 평壤·서울을 오가며 개최된 바 있다.

일곱째, 남북교류협력을 위한 지원체제를 제도적으로 마련했다는 점을 들 수 있다. 국민의 정부는 정경분리원칙 기초에 입각하여 기업이 자율적 판단과 경제적 타당성에 의거하여 경제협력을 추진할 수 있게끔 98년 4월 30일에는 남북경협활성화 조치를, 90년 10월 21일에는 경협사업에 대한 남북협력기금 지원지침을 제정하는 등의 제도적 지원체제<sup>12)</sup>를 마련하였다.

11) 2000 통일백서, 통일부, 2000, 80면 이하.

12) 자세한 내용은, 양영식, 통일정책론, 박영사, 1997 참조.

여덟째, 인도적 차원의 대북지원을 합리적으로 활성화했다. 인도적 차원의 대북지원에 있어서는 정부당국은 남북대화를 통해 지원함을 기본적 원칙으로 삼되 민간차원의 지원은 조건이나 상황에 구애됨이 없이 민간의 자율성을 존중하여 적극 활성화하기 위해 99년 2월 10일 창구다원화 조치를 취함으로써 대북지원 관련 남북주민간 접촉면을 확대, 민간단체들의 불만과 불편을 해소해 주고 또한 민간지원의 지속적, 안정적 추진을 뒷받침하기 위해 99년 10월 27일 인도적 차원의 대북지원사업 처리규정을 제정하였다. 그 결과 과거에 비해 적은 규모로 효과적인 인도적 차원의 대북지원을 할 수 있게 되었다.

아홉째, 남북 이산가족교류의 활성화이다. 이산가족 1세대의 고령화 등 사안의 시급성을 감안하여 정부는 이산가족 문제를 대북정책, 즉 햇볕정책의 최우선 과제로 삼고 남북당국 간 합의에 의한 이산가족문제 해결책을 모색(98. 4. 99. 6~7 북경 개최, 남북당국간 회담에서의 이산가족 문제 해결의 제도화·정례화 노력 등)함과 병행하여 제3국을 통한 이산가족의 교류 활성화를 적극 추진하고 있다는 것이다.<sup>13)</sup> 이를 입증하는 것으로써 이산가족 교류 경비 지원(생사확인 40만원, 상봉 80만원, 국군포로가족 및 생활보호대상자는 2배 지원)과 이산가족 상봉 목적의 방북 성사 등을 들고 있다.

열 번째는 분야별 남북대화의 추진 성과를 들 수 있다.<sup>14)</sup>

이상과 같은 우리 정부가 기울인 노력과 이로 인한 남북간 긴장의 확대 재생산 방지 및 북한의 현실주의적 변화기대에도 불구하고 북한의 시각과 반응은 현재까지는 한마디로 이율배반적인 양면전술로 대응하고 있다. 남북정상회담 이후 달라진 면도 보이고 있으나 과거의 사례를 살펴보면 양면전술이란 한편에서는 온갖 보도매체를 동원해 남한정부의 햇볕정책 또는 포용정책을 악선전하는 등 남한당국을 철저히 배제하면서도 또 다른 한편에서는 '조선아시아·태평양평화위원회' 등 민간기구임을 가장한 각종 위장조직을 내세워 정경분리 원칙을 수용한다는 명분 하에 남한의 대기업이나 개별적 민간기업을 상대로 한 이익을 챙기기에 전념하고 있다. 실질적으로 북한사회는 총체적 관료체제이기 때문에 정경분리는 국가구조상 존립 불가능할 것으로 본다.<sup>15)</sup>

### Ⅲ. 민간통일 운동의 현황

#### 1. 민간단체의 대북한 지원현황

국내 민간단체의 대북한 지원은 최근 사회·문화협력 분야에서의 몇몇 협력사업을 제외

13) 2000 통일백서, 통일부, 115 면 이하 참조.

14) 장수련, 대북포용정책, 북한은 어떻게 보는가?, 북한, 2000. 02. 64면 이하참조.

15) 박현욱, 역대 남북회담 재조명, 북한, 2000.04. 55면 이하 참조.

하고는, 일반적으로 개발도상국에 지원되는 협력사업 중 가장 초보적 지원수단인 물자지원에 치중하고 있어, 북한의 경제난 타개에 얼마나 기여하고 있는지 다시금 생각해 봐야 한다. 다시 말하면, 식량 제고 등 일회성 지원에 치중함으로써 북한주민에게 일시적인 어려움을 해소하는 데는 다소 도움이 될지 몰라도 장기적 안목에서 북한이 '스스로 자립할 수 있는 토양'을 마련해 주는 데는 별 실효성이 없을 것으로 보인다.

또한 현재 국내 민간단체들은 상호간의 협조체계가 미흡하고 개별적으로 대북지원에 나섬에 따라 예산의 부족현상과 더불어 대북지원이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 뿐만 아니라 국내 민간단체들은 대북지원 경험이 일천할 뿐 아니라, 북한에 대표를 한 명도 상주시키고 있지 못하고 있어 대북지원은 사실상 주먹구구식으로 추진될 수밖에 없다. 이 문제를 해결하기 위해서는 대북지원 프로젝트에 대표를 상주시키고 있는 국제 민간단체와의 공동협력사업이 실시되어야 하지만 아직까지 공동협력사업은 그 실패를 찾아보기 힘들다.

이외에도 정부가 1998년 3월 18일 '민간차원의 대북지원 활성화 조치'를 발표하였다고는 하지만, 원활한 대북지원을 위해서는 정부와의 협조체제 구축, 민간단체의 북한방문 제한안화와 같이 아직도 개선되어야 할 법·제도상의 문제가 적지 않다.<sup>16)</sup>

## 2. 통일과정에서 민간단체의 역할

### 1) 남북당사자간 갈등 발생 시 완충 역할

현 정부가 들어선 이래 일관하게 추진하고 있는 대북정책은 한마디로 '햇볕정책'이다. 이른바 '포용정책'으로 함축된다. 포용정책은 엄격한 정경분리의 원칙 하에서 남북정치상황에 관계없이 기업의 대북경험을 허용하는 정책으로 구체화되고 있지만, 실제 남북관계가 위기 상황에 이를 때, 정부의 포용정책은 항시 여론의 비판의 대상이 되어 왔었다. 물론 현정부는 북한의 서해안 침공 등 어려운 남북관계 상황에도 불구하고 아직까지는 포용정책을 일관되게 추진하고 있다. 그러나 과거 북한의 대남전략에서 보여 주듯이 북한이 대남 공격적 선동과 전략을 완전히 포기하지 않는 한 남북관계는 언제라도 위기상황에 봉착할 위험이 상존함으로써 남북관계가 최악의 상황으로 내몰리지 않도록 하는 완충역할이 필요하다. 따라서 인도적 대북지원 등 민간단체의 활발한 활동은 남북대화의 단절을 방지하는 중대한 기능을 수행한다.

### 2) 남북간 사회·문화 교류·협력의 실질적인 통로

통일이 실현되기 위해서는 남북간의 이질감 해소와 동질성 회복이 전제되어야 한다. 이

16) 자세한 내용은, 서대숙외, 민족통합과 민족통일, 한림대 민족통합연구소, 1999, 208면 이하 참조.

를 위해서는 경제협력 이상으로 사회문화교류가 활발히 이루어져야 한다.<sup>17)</sup> 1990년에 '남북교류협력에 관한 법률'이 제정·공포됨으로써 활발한 남북교류를 위한 법적 근거가 마련되었으며, 그 후 남북간 사회문화교류는 증가되는 추세를 보여왔으나 경제협력분야에 비해서는 크게 미흡하다.

현정부 출범이후 민간단체에 의한 사회·문화분야의 교류·협력이 크게 증가되었는데, 이는 정부의 1998년 3월 18일 '민간차원 대북지원 활성화 조치'에 따른 당연한 결과라 할 수 있다. 사회·문화분야 협력사업자로 승인된 단체 현황을 보면, 1991년 3월 21일 대한탁구협회가 처음 협력사업자로 승인된 후 총 17개 단체가 승인되었는데, 그 중 1998년과 1999년에 각각 7개 단체가 승인되었다. 승인된 협력사업자의 협력사업으로 총 13개 협력사업이 승인되었고, 이 중 6개 사업이 1998년에, 5개 사업이 1999년에 승인되었다.

### 3) 대북 인도적 지원 창구

현정부 들어 국내 민간단체들의 인도적 대북지원이 활발히 전개되고 있으며, 북한은 이를 큰 부담감 없이 수용하고 있는 것으로 나타나고 있어 남북관계 개선에 적지 않게 기여하고 있다. 1998년 3월 18일 정부의 '민간차원의 대북지원 활성화조치'에 따라 98년 우리민족서로돕기운동본부·한국선명회·한국이웃사랑회 등 9개 민간단체 34명이 대북지원협의·물자전달·모니터링을 목적으로 방북하였다. 1999년 2월 10일 정부의 '대북지원창구 다원화 조치'에 따라 99년에 한적과 함께 10개 민간단체가 독자창구로 대북지원에 나서고 있으며, 분배 모니터링을 위해 민간단체 관계자 83명이 25회에 걸쳐 방북하였다.

통일부자료<sup>18)</sup>에 따르면, 95년 6월 25일부터 99년 말까지 우리 나라의 대북 인도적 지원의 총액은 3억6천2백81억달러(3천3백2억원)이며, 그 중 정부지원이 3억97만달러로서 대부분을 차지하고 있는데, 정부지원은 95년에 집중되어 있고(2억3천2백만달러), 현정부 하에서는 3천9백25만달러에 불과하다. 반면 같은 기간에 민간차원의 지원은 총 6천1백84만달러에 불과하지만, 현정부하에서는 약 4천만달러에 육박하고 있다. 전반적으로 현정부 출범후 정부지원에 비해 민간지원이 상대적으로 활발한 것으로 나타나고 있다.

### 4) 대북관련 여론형성

남북문제 해결에 있어서는 국민적 공감대 형성이 매우 중요하다. 국민적 지지기반 없이 일방적으로 추진하는 통일정책은 국론분열과 사회갈등 등 많은 부작용을 수반하게 된다. 얼마전 IMF 이후 어려운 경제여건 하에서도 북한주민들을 돕는 운동이 상당히 성공적이

17) 박근열, 통일한국의 근대문화 형성에 관한 연구, 통일정책(I), 통일부, 1999, 209면 이하 참조.

18) '남북교류협력 및 인도적 사업동향' 제 102호, 통일부: 2000 통일백서, 통일부, 2000, 65면 이하 참조.

있다. IMF 여파로 아직도 우리 주변에 노숙자 등 생활상 어려움에 직면하고 있는 많은 서민들을 제쳐놓고, 북한주민들에 대해 식량제공과 같은 경제적 지원을 하는 것은 국민들로부터 반발에 직면할 우려가 적지 않았지만, 시민단체 주도로 차질 없이 지원운동이 마무리된 것이다. 이는 바로 민간단체의 여론형성과정에서의 지대한 역할을 반영한다. 다시 말하면 대북지원에 대한 홍보 및 교육의 주체는 정부보다는 민간부문이 떠맡음으로써 국민적 지지를 이끌어 내고, 대북지원도 효율적으로 추진할 수 있게 된다.<sup>19)</sup>

### 3. 민간단체의 효율적인 북한지원 방안

#### 1) 지원수단의 다양화

현재 국내 민간단체는 몇몇 사회·문화협력사업을 제외하고는 대부분 물자지원에 치중하고 있다. 대북지원을 통해 북한이 장기적으로 자립할 수 있는 토양을 조성하기 위해서는 국제 민간단체들과 우리 나라의 개발도상국 지원사업 총괄기구인 한국국제협력단이 개발도상국 지원을 위해 활용하는 각종 협력사업, 예를 들면 기술협력사업·프로젝트사업 등을 대북한 지원에 활용할 필요가 있다.

대북지원에 관련된 모든 유엔기구들이 유엔기구별 대북사업 방향을 조정하기 위해 집중적인 논의를 한 끝에 1999년 2월 10일 'Three Track Approach'를 채택하기로 합의했는데, 합의내용은 첫째, 인도적 지원은 지속하고, 둘째, 단순구호는 근본적인 문제해결에 도움이 되지 않으므로 복구와 개발사업을 실시하고, 셋째, 북한의 역량기반 구축에 지원한다는 것을 내용으로 하고 있다. 민간단체의 대북지원에 있어서 이를 참고할 필요가 있다.

(1) 물자지원 : 국내 민간단체의 인도적 차원의 대북지원은 개발협력사업의 가장 원초적 수단이라 할 수 있는 식량 등 물자제공에 치우치고 있다. 대량의 식량위기·천재지변 등의 피해를 입은 경우, 물자지원은 가장 단순하면서도 주민의 고통을 완화하는 데 있어서 매우 효과적이다. 물자지원에 있어 유의할 점은 북한주민에게 실제 혜택이 돌아갈 수 있도록 지원 전략품목 선정 및 물자공여 모니터링 시스템이 국제사회와의 공조를 통해 확보되어야 한다.

(2) 기술협력 : 기술협력은 북한기술자를 초청해서 연수시키고, 북한에 전문가를 파견하여 훈련시키는 등 특정 분야 기술자를 양성하는 프로그램을 의미한다. 단순히 물자를 제공하는 것이 아니라 북한이 필요한 물자를 스스로 제조할 수 있는 기술을 전수하는 것으로서 장기적 안목에서 북한의 자립에 도움이 되는 협력사업이다. 그러나 국내 민간단체의 기술협력 경험이 크게 미흡하고 북한의 입장에서 한국인 기술자가 북한연수생을 교육시키는 것에 대해 체제유지 상 상당히 불안감을 가지게 되어 지금 당장 수용하기에는 어려움이

19) 황의각, IMF 체제와 남북한경협, 민주평통 통일논총, 민주평화통일자문회의사무처, 2000, 187면 이하 참조.

있을 것으로 보인다.

(3) 프로젝트형 사업 : 프로젝트형 사업은 한국국제협력단 사업소개에 따르면, 물적 요소(건물건축·물자지원 등)·인적 요소(기술협력사업) 등 각종 협력사업을 연계하여 실시하는 사업으로서 대상사업의 발굴·계획입안·실시·평가에 이르기까지 각 요소를 종합적으로 지원하는 사업이다. 구체적인 사례로 북한농민을 위한 프로젝트 사업으로서 농기구를 제공하고 농업전문가를 파견하며, 더 나아가 농업훈련센터를 건립해 주는 등 각종 협력사업을 유기적으로 연계하여 북한 농민의 소득증대에 실질적으로 기여하는 사업을 들 수 있다.

(4) 풀뿌리(Grass-roots) 개발협력 : 민간단체 활동의 가장 진보된 형태인 풀뿌리 차원에서 실시되는 개발협력은 전문인력을 현지에 직접 파견하여 현지주민들을 대상으로, 그리고 현지주민과 함께 개발활동을 전개하는 협력사업이다. 미국의 청년봉사단이나 한국국제협력단의 해외청년봉사단·의료단 파견사업처럼 빈곤퇴치·소득증대 및 보건·의료·환경분야 등 특수분야 전문가에게 일정한 현지임무를 부여하여 현지인들과 함께 개발사업을 실시하는 사업이다. 북한주민과 직접 접촉을 통해 실시되는 협력방법인 만큼 북한의 대남 전략에 근본적으로 변화가 없는 한 현지점에서는 수용하기 어려울 것으로 보이나 장기적인 안목으로 계속 추진할 필요성이 있다.<sup>20)</sup>

## 2) 지원체계 정립

### (1) 국내 민간단체간의 협조체계구축

국내 민간단체는 1999년 2월 10일 정부의 '대북지원창구 다양화 조치'로 독자적으로 대북 지원을 할 수 있게 됨에 따라, 자칫 무분별하고 경쟁적으로 대북지원에 나서는 경우 지원의 효율성이 저하될 것으로 보인다. 국내 민간단체들간의 협조체계에 의한 대북지원 사업의 대표적 사례로서 국내 30여 개의 민간단체들로 조직된 '우리민족서로돕기운동'이 1995년부터 1998년 12월까지 4천2백만달러 상당의 식량과 물품을 지원한 예를 들 수 있다.

이러한 몇몇 사례를 제외하고는 대체로 민간단체가 독자적으로 인도적 대북지원을 하고 있는데, 북한에 대한 기본적인 정보가 부족한 상황에서 북한이 절실히 필요로 하는 품목이 누락되거나 혹은 중복되는 경우도 많을 것으로 보인다. 특히 우리 민간단체들의 열악한 재정상태로 볼 때, 독자적인 지원의 실효성이 매우 낮을 것으로 보인다.

단순한 물자지원의 차원을 넘어서 기술협력, 프로젝트형 협력으로 진척되는 경우, 국내 민간단체들의 역량을 고려할 때 국내 단체들<sup>21)</sup>간 협조체계를 구축하여 종합적·입체적으

20) 윤기관, 남북한 경제교류와 협력 10년의 실적평가와 전망, 한국통일연구, 충남대학교 통일문제연구소, 1999. 02.

21) 1996년의 통계에 의하면 통일원 유관단체로는 사단법인체 29개, 재단법인체 5개 등 허가법인이 34개로 알려져 있다. 조민, 전개논문, 64면 이하 참조.

로 지원하지 않는 한 북한에 별 도움이 되지 않을 것이다.

민간단체들간의 협조체제를 살펴보면 1997년 6월 북한돕기 운동을 벌이는 한국기독교교회협의회 등 시민·종교·사회단체들이 '민간단체전국회의'를 구성하였고, 1998년 5월 대한적십자·우리민족서로돕기운동 등 21개 사회단체들로 '남북이산가족교류협의회'가 구성되는 등 최근 몇 년간 민간단체간 협의체 구성 움직임이 있기는 하지만, 아직은 초보적인 수준에 불과하다. 따라서 민간단체간 협조체제를 구축할 필요가 있으며, 이를 위한 독자적인 기구의 창설도 고려하여야 한다.

### (2) 국제기구와의 공동협력사업 실시

국내 민간단체의 대북지원의 경험부족을 보완하고 북한의 수용성을 확대하기 위해 국제기구와 공동협력사업을 적극 실시해야 한다. 사실상 국내 민간단체들은 전문성과 정보부족으로 인해 초보적인 물자지원에 급급하고 개발협력 등 본격적인 지원사업은 엄두도 내지 못하고 있다. 따라서 국제기구와의 공조 필요성은 매우 높다고 볼 수 있다. 더욱이 남북한의 동시 유엔가입으로 유엔기구를 통한 대북협력 가능성은 더욱 확대되었으며, 80년부터 북한에 주재대표부를 설치하고 다양한 방식으로 북한에 대해 원조를 실시하고 있는 UNDP(유엔개발계획)를 통하거나, 북한에 유치할 합작프로젝트 명단을 작성해 오고 있는 UNIDO(유엔공업개발기구)·FAO(식량농업기구)·WFP(세계식량계획)·WHO(세계건강기구)·UNICEF(유엔국제아동기구) 등을 통한 공동협력사업을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

공동협력사업은 우리가 주도적으로 대북지원프로젝트를 선정한 후, 관련 국제기구에 자금을 공여하고 국제기구가 대신 프로젝트를 실제로 집행하도록 하는 방법과 국제기구에서 선정한 프로젝트에 대해 협조용자하는 방식으로 진행될 수 있으나, 아직 북한에 대한 정보가 절대적으로 부족한 상황에서 현시점에서는 후자의 협조용자 방식이 적합할 것으로 보인다.

특히 북한에 대한 개발협력 사업을 활발히 추진하고 있는 국제 NGOs, 예를 들어 USPVO 협의체(미자원봉사단체협의체), 국제선교회 등과의 공동협력사업 실시도 적극 검토해야 한다. 북한에 대표자를 상주시키고 있는 국제 NGOs와의 공동협력사업은 매우 실효성이 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 중국의 '지속가능한 개발을 위한 남북문제 연구소'는 1995년 북한 수해를 계기로 대북지원 방안을 모색해 오고 있는데, 향후 협력방안으로 북한 상황에 적합한 중국의 농업기술을 지원하는 것을 계획하고 있다. 이 프로젝트에 국내 민간단체들이 공동협력하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.<sup>22)</sup>

## 3) 인프라 확충

### (1) 법·제도 개선

22) 박현욱, 전계논문, 136-137 면.

국내 민간단체들의 대북지원이 정부차원의 전반적인 대북교류의 큰 틀에서 움직이기 위해서는 정부와의 의견조율을 위한 체계적인 협조체제가 반드시 구축되어야 한다. 그러므로 남북교류협력추진위원회에 민간단체대표의 참여를 적극 검토할 필요가 있다. '남북교류협력에 관한 법률' 제4조에 따르면 동 위원회는 남북교류협력 전반에 관해 정책협의 및 조정, 주요사항에 대한 심의·의결을 위해 통일원에 설치한 기구로서 통일원 장관을 위원장으로 하고, 15인 이내의 차관 및 차관급 공무원으로 구성되도록 하고 있어 원천적으로 민간단체의 참여가 봉쇄되어 있다. 통일 관련 국내 민간단체간 협의를 거쳐 추천된 인사 중 1~2명을 위원으로 위촉하는 것은 남북교류에 있어 민간단체의 역할이 확대되어 가고 있는 시대적 상황에 부응하는 것일 뿐 아니라 실제로 효율적인 대북지원을 담보할 수 있을 것이다. 또한 동 위원회에 실무위원회를 두도록 되어 있는 바, 실무위원회에의 참여를 제도적으로 고려해야 한다.

한편 대북지원을 위한 접촉 혹은 북한방문에 대한 제한이 과감히 축소 혹은 철폐되어야 한다. 현재 정부는 남북경협 활성화 조치를 민간단체의 교류협력에도 준용하고 있어 접촉 승인 절차에 있어 과거에 비해 많이 개선되었으나, 민간단체들의 본격적인 대북지원에 대비하여 북한주민 접촉 승인 처리기간을 현행 15일에서 재축소하고, 접촉승인 기간도 기업인들과 마찬가지로 1년에서 3년으로 연장해야 한다. 또한 남북교류협력법 제25조의 규정에 따라 북한주민을 접촉한 자는 접촉후 10일 이내 결과보고를 하도록 되어 있는데, 북한주민 접촉 때마다 사안별로 별도보고를 제출하게 되면 사업추진에 번거로움을 가져올 수 있다. 사안별보고를 일괄보고로 전환하여 일정기간(예: 분기별 혹은 1개월)별로 보고토록 제도 개선되어야 한다. 이외에도 민간단체의 대북지원을 위해 방북허용 대상을 민간단체대표자 이외에 실무자를 포함하는 문제, 북한방문기간 연장 등 전향적인 제도개선이 요망된다.

## (2) 재정확보

국내 대부분의 민간단체는 열악한 재정상황으로 인해 대북지원을 제대로 실시할 수 없는데, 다음과 같은 방안을 통해 충분한 예산을 확보해야 한다.

우선, 남북협력기금 지원을 확대하는 방안이 검토될 수 있다. 1990년 8월 1일 제정된 남북협력기금법에 근거하여 남북교류협력사업은 남북협력기금에 의해 재정적인 지원을 받도록 되어 있으며, 동법 제8조 2항에 의거하여 문화·학술·체육분야 협력사업, 경제협력사업 등에 자금지원이 가능하다.

남북협력기금은 2000년 2월말 현재 총 8천3백69억원이 조성되었으며, 그 중 4천2백34억원이 교류협력사업에 사용되었으나, 대부분 정부차원의 대북지원과 경협에 관련되어 집행되었다. 정부의 대북지원중 상당부분을 민간단체로 위임하여 인도적 대북지원이나 혹은 개발협력사업에 활용되도록 한다면 국내 민간단체에 의한 대북지원사업이 보다 활성화될 것으로 보인다. 또한 사회·문화분야에서 민간단체의 역할은 매우 비중이 크지만, 민간분야의

주도로 사업이 선정되고 이에 통일부의 남북협력기금이 지원된 것은 1998년 한국사진학회에 소요금액 총 1억8천만원 중 3천만원을 지원한 것이 유일하다. 그러나 사회·문화 교류협력사업은 주지하다시피 비교적 적은 비용으로 남북교류에 큰 효과를 미치는 사업이므로 사회·문화 교류협력에 남북협력기금을 적극 활용하여야 한다.<sup>23)</sup>

이와 더불어 국내 민간단체에 비해 경제협력을 위해 먼저 대북지원에 나선 기업체와의 연계가 구축되어야 한다. 한마디로 국내 단체들의 역량을 강화하기 위해서는 민·관·기업 3자 모두가 유기적 관계를 형성해야 한다. 국제사회의 대북지원을 총괄 조정하는 역할을 담당하는 UNOCHA(유엔인도지원조정국)는 대북지원에 참여하는 기관간의 정보교환을 위해 매주 전체회의, 격주 분야별 회의를 평壤에서 개최하고 있는데, 회의결과를 적극 참고하여 우리의 대북지원 방향을 결정해야 한다.

#### IV. 민간통일운동의 과제

##### 1. 통일정책의 내용

우리 나라에서의 통일논의는 한국전쟁이후 각 사회집단과 정권의 부침에 따라서 심화되고 확산되어 왔다. 남북한 분단을 극복하기 위해서는 우선 한국전쟁이후 고착화된 남북의 적대감정을 해소하는 것이 선결과제이며, 따라서 통일논의는 심화된 양자간의 적대감을 극복하고 '공존'을 추구하는 방향으로 전개되어야 한다.<sup>24)</sup> 공존은 서로의 존재를 위협하는 적대적 상태를 해소하고, 상호존재 자체도 인정하는 것으로서 대화와 협상의 기초이자 통일논의의 출발점이라고 할 수 있다.

우리의 통일논의는 정부차원에서의 통일정책과 민간단체로 이루어진 각 사회집단에서 전개하여 온 통일운동으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 민간단체들의 통일운동에 대하여 살펴보면 통일에 관한 열정은 있으나 재정 및 제도적인 문제들로 인하여 미미하기 그지없다. 따라서 민간단체의 통일운동의 활성화를 위해서는 정부의 재정지원과 제도개선이 선행되어야 할 것이다.

##### 2. 민간단체에 대한 정부의 재정지원<sup>25)</sup>

민간단체들은 자율성이 특징이므로 정권에 예속하거나 정부의 지시를 받아서는 자율성

23) 박현욱, 전개논문, 138-140면 참조.

24) 조순승, 한국분단사, 형성사, 1982 참조.

25) 서창호, 한반도 통일과 시민사회단체, 목포대학교 통일문제연구소, 2000.02. 11-13면 참조.

을 유지하기 힘들다. 따라서 자율성을 유지하기 위해서는 민간단체가 회원들의 회비나 후원금으로 북한에 대한 지원사업을 할 수 있는 능력이 배양되어야 하나, 민간단체 가운데 그만한 능력을 가진 단체는 거의 없다. 이런 경우 민간단체가 대북 지원사업을 수행하기 위하여 각 사업별로 필요한 경우에 한하여 정부의 재정지원을 고려해 볼 수밖에 없다. 따라서 현 정부는 '99 서울 세계 비정부기구 대회'에 발맞춰 '비영리 민간단체 지원법안'을 1999년 제정하였다. 이 법안에 따르면, 행정부장관과 광역 자치단체장이 지원 사업의 유형을 결정하고 개별 지원 사업 및 지원 금액은 공개 방식을 원칙으로 하여 정하며, 이밖에 민간단체의 활성화를 위해 조세특례 제한법 및 기타 세법이 정하는 바에 따라 조세감면 및 소득 계산의 특례를 적용하고, 우편 요금의 일부를 감액하도록 하는 등 그동안 시민단체들이 줄기차게 요구했던 사항을 상당히 반영하고 있다. 물론 정부는 이미 민간단체 보조 사업을 공모하고 지난 5월에는 공모 결과를 발표한 바도 있다.

### 3. 통일운동의 과제

통일운동의 과제로 경제력과 자유민주체제를 바탕으로 포용정책을 추진하여 북한의 개방과 변화를 유도하여 남북관계를 개선을 들 수 있다. 이를 위하여 정부는 한·미·일과 긴밀한 공조체제하에 한반도 냉전종식을 위한 포괄적 접근이 필요할 것이다. 따라서 금년은 정상회담의 영향으로 한반도문제 해결의 장애요인이 어느 정도 감소되고 '평화정착의 원년'이 될 것으로 전망된다. 이를 토대로 시급히 해결하여야 할 과제들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 남북경제공동체 건설 토대를 구축하여야 한다.

##### (1) 남북경제공동체 건설기반 조성

금강산 관광확대 및 설악권과의 연계관광을 추진하여야 한다. 금강산지역에 현지 숙박시설을 확보하고, 해수욕장 등을 개발하는 등 관광코스를 확대하여야 한다. 또한 위탁가공교역을 집중 육성하여야 할 것이다. 이를 위하여 전기·전자, 기계·금속분야 등으로 위탁가공교역 품목을 다양화해야 할 것이다. 또한 북한농업의 생산성 제고를 위한 민간차원의 농업협력을 추진하여야 한다.

##### (2) 남북 연구기관간 「남북경제공동체」 건설방안 협의 추진

「통일연구원」, 「한국개발연구원」 등 국책연구기관과 대학연구소들로 하여금 가칭「남북경제공동체협의준비위원회」 구성·운영케 하여 남북경제공동체 건설을 위한 사업발굴 및 대북협의방안을 마련하도록 하여야 한다. 뿐만 아니라 동 위원회가 중심이 되어 북측과 협의,

「남북경제공동체」 구성하여 남북경제협력에 박차를 가해야 한다.

## 2) 이산가족문제 해결

### (1) 정부차원의 근본적 해결 추진

남북한 당국간 합의를 통해 남북이산가족 문제에 관한 기본틀을 설정하고 해결방안을 마련하여야 한다. 이를 위하여 단계적으로 우선 소규모 단위로 이산가족들의 생사를 확인하고, 서신교환을 가능케 하며, 궁극적으로 상봉을 실현하고 점차 그 규모를 확대해 나가야 한다.

### (2) 민간차원의 이산가족 교류촉진지원

이산가족교류 절차를 간소화하고 재정지원을 확대해 나가야 한다. 이를 위하여 이산 1세대들의 상봉을 최우선적으로 처리하여야 하며, 다양한 경로를 통해 70세이상 고령 이산가족의 생사확인 및 상봉을 증점적으로 지원한다.

## 3) 사회문화 교류 및 대북지원의 다변화

### (1) 사회문화 교류협력의 다양화

통일농구·축구 대회 등 각종 체육행사와 국제대회의 단일팀구성에 주력하며, 문화·예술교류의 활성화에 주력한다. 뿐만 아니라 학술·종교분야 등 시범적 협력사업 발굴·추진한다. 예를 들면 유적지 공동답사, 공동학술회의 개최 등 실현 가능한 사회문화분야 교류사업을 적극 발굴하고 추진한다.

### (2) 인도적 차원의 대북지원

농업개발 및 보건·의료지원에 역점을 두면서 인도적 차원의 긴급구호도 병행하며, 모범적인 대북지원사업에 대해서는 재원의 일부를 정부가 보조하고, 분배의 투명성 확보 및 지원의 효과성 제고에 노력해야 한다.<sup>26)</sup>

## 4. 통일과정에서 민간단체 상호간의 네트워크 형성

지금까지의 우리 통일관련 운동들은 각 민간단체<sup>27)</sup>들의 개별적인 활동에 의지해 왔다.

26) 통일부 주요추진계획, 통일부, 2000.02. 참조.

27) 1996년도 통계에 의하면 통일원 유관단체로는 사단법인체 29개, 재단법인체 5개 등 허가법인 34개로 알려져 있다. 조민, 통일과정에서 민간단체의 역할, 민족통일연구원, 1996, 64면 이하 참조.

이렇듯 산발적으로 운영되다 보니 통일 사업이 중복되고 효율성이 떨어지는 부작용을 가져오게 되었다. 따라서 통일과정에서 정부와 민간단체간의 역할을 분담할 때 이를 증개하고 조정하는 단체나 협의체가 필요하다. 이러한 단체는 통일관련단체간의 협조체제를 구축하며, 각 민간단체가 수행하는 역할을 파악하고, 각 단체간의 역할을 조정함으로써 통일운동의 극대화과 국민의 통일외식의 확대에 이바지할 수 있다. 이러한 단체를 구성함에 있어 중심적인 역할을 수행하는 기관은 통일연구와 정보에 한발 앞선 민족통일연구원과 같은 정부출연기관이 가장 적절할 것이다. 그러나 민족통일연구원의 성격상 직접 관여하기에는 어려운 점이 많기 때문에 통일문제연구협의회와 같은 순수 민간단체와의 연계를 통한 통일운동의 활성화 방안이 모색되어야 한다.

## V. 결 론

위에서 살펴본 바와 같이 지금까지 우리의 통일에의 열망은 간절하나 그에 관한 준비는 미흡하였다고 볼 수 있다. 물론 여기에는 여러 가지 이유가 있을 것이나 정부의 대북정책 외에도 우리 스스로의 노력 또한 부족했음이 사실이다. IMF사태 이후 우리의 경제를 활성화하기 위한 돌파구로써 또한 우리에게 주어진 민족적 과제로서 남북통일은 매우 큰 의미를 가지고 있다.

우리 나라에서 내부적으로 통일을 준비하지 못한 것에 관하여는 여러 분석들이 행해질 수 있다. 예를 들면 한국전쟁으로 인한 남북한 긴장상황, 정권연장을 위하여 통일이념이나 열망을 악용한 역사적·정치적 상황, 그리고 통일에 대비한 법적·제도적 방안장구에 소홀했었음을 지적할 수 있다. 결국 남북한간 정치·군사적 긴장관계가 남북한간 교류를 결정적으로 저해하는 요인이 되었던 것이다. 따라서 통일을 위한 기초로서 남북한간의 인적·물적 교류가 선행되어야 할 것이며, 이를 위해서는 정부의 부단한 개선노력과 더불어 민간단체에 의한 교류가 활발하게 진행되어야 한다. 바로 이러한 점에서 민간단체에 의한 통일운동의 활성화가 절실히 요청된다.

지금까지의 남북관계의 경험은 너무나도 당연하게 받아들여지고 있는 통일의 당위성이 그 좌표와 목표가 정확하게 설정되어 있지 않은 한 목표로서만 공허하게 남을 수 있다는 것을 보여주고 있으며, 특히 이러한 목표와 현실에 대한 인식이 충분히 되어 있지 않은 상태 하에서 통일이 된다면 오히려 통일이후에 더 큰 사회적 문제를 불러일으킬 수 있다는 점을 독일통일의 예에서 찾아 볼 수 있다.

따라서 통일과정 및 통일 후에 나타날 수 있는 위기상황 및 돌발변수를 줄이기 위해서는 통일에 관한 사전준비작업이 어느 정도 되어 있어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 민간단체는 통일 전은 물론, 통일과정과 통일 후에도 중요한 역할을 담당해야만 한다. 또한 민

간단체는 통일을 위해서는 물론 통일 후의 사회통합을 위해서도 중요한 역할을 담당한다는 인식 하에서 정부는 민간단체의 활동을 적극적으로 지원하여야 한다. 민간단체가 행하는 북한연구 및 교류는 남북한의 문화적 이질감을 해소하기 위한 방안으로도 제시될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 남북의 언론기관에서 제공하는 각종 정보는 남한 국민의 북한국민에의 이해를 더해 줄뿐만 아니라 북한 주민의 인권의식과 남한과의 협력 필요성을 인식시키는 데 일조 할 것이다. 이러한 민간단체들의 통일에의 노력은 국민들의 지속적인 참여를 유도하고 남북한 주민들의 상호이해와 친밀감 형성에 크게 기여하리라 믿는다.