

사회복지부문에서의 남북교류와 민간단체의 역할

정기원*

I. 서론

지난 6월 15일 남과 북의 두 정상이 만나 남북공동선언을 발표한 이후 남북교류는 그 어느 때보다도 급진적으로 활기를 띠고 있다. '조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라' 이루어진 정상회담에서 발표된 공동선언에서는 모두 5개항의 합의¹⁾가 제시되고 있는데, 특히 '합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위'한 노력들이 그 이후에 매우 빠른 속도로, 그리고 가시적으로 나타나고 있다.

이때까지의 남북교류는 주로 남북 정부 당국자간의 대화를 중심으로 발전되어져 왔다. 남북 적십자 예비회담 개최²⁾로 물꼬가 트이기 시작한 두 정부 당국자간의 대화는 남북공동성명³⁾의

* 대구효성카톨릭대학교 사회복지학과 교수

1) 6·15 남북공동선언에서 합의된 사항은 다음과 같다.

- ① 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적인 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

2) 1971년 9월에 개최되었다.

3) 1972년 7월 4일에 발표되었기 때문에, '7·4 남북공동성명'으로 불리워진다.

발표로 활성화되었는데, 남북 정상회담의 개최를 합의하면서⁴⁾ '7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일의 3대 원칙⁵⁾을 재확인하는 것을 분명히 함으로써 한반도의 통일을 위한 정부차원의 남북교류를 강조하고 있다.

이와 같이 정부차원의 남북교류는 이미 1970년대부터 시작되었는데 반해 민간부문에서의 교류는 북한이 1995년에 심각한 식량난을 겪으면서 본격화되기 시작하였다. 북한이 심각한 경제난을 겪게 된 1995년부터 정부의 공식적인 지원과 함께 남북교류에 있어서의 기업 또는 민간단체의 역할도 활발해 지게 되었는데, 경제난으로 인해 북한 주민이 식량난에 부딪히자 국제사회의 민간기구와 남한 사회의 많은 민간·사회단체와 종교단체들은 동포애와 인도주의의 바탕에서 북한에 대해 직접적인 지원을 하게 되었다. 그리고 북한도 부족한 식량을 국제사회의 민간단체로부터 지원받기 위하여 국제적 종교단체 및 민간기구의 연락사무소 등을 북한 영내에 설치하는 것을 처음으로 허용하게 되었다(Christian Century, 1997).

남한에서는 그 이전부터 민간부문에서의 직접적인 대북지원과 관련한 정당성의 문제가 논의되고 있었다. 일부 통일단체들이 정부에 대해 통일논의의 개방화와 통일운동의 활성화를 끊임없이 요구해 왔으며, 이러한 논의가 정부 당국의 통일 및 대북정책 추진방향과 마찰을 일으키기도 했다(조민, 1996: 56). 이에 따라 정부는 동포애를 바탕으로 인도적 차원에서 추진되는 민간차원의 대북지원이 북한주민에게 실질적인 도움을 주고, 남북간 접촉면을 확대함으로써 남북관계 개선에 기여할 수 있을 거라는 기대 아래 민간단체들에게 독자적인 대북지원 창구의 개설을 허용하는 조치를 내렸다(통일부, 1999. 2. 10). 정부의 민간 대북지원 창구다원화 조치는 이때까지 민간단체의 대북지원 참여범위를 단계적으로 확대해 온 '민간차원 대북지원 활성화 조치(1998. 3. 18)', '한적을 통한 민간단체 개별지원 허용조치(1998. 9. 18)' 등을 거쳐 마련되었는데, 대북지원에 있어서의 민간단체 역할에 대한 자율성을 보다 확대한 것이다. 이러한 조치는 독자창구를 통해 민간단체가 직접지원할 경우 대북지원의 절차가 보다 간소화되고, 한적 표시없이 자기 명의로 북측 상대 단체에게 직접 지원할 수 있으며, 소량의 적기 지원이 가능해짐에 따라 협력사업방식의 대북지원 추진이 용이하다는 이유에서 비롯되었다(통일부, 1999. 2. 10). 그러나 민간단체의 독자지원 창구는 1995년 9월 이후 대북지원에 참여해온 민간단체의 실적을 감안하고, 합법성, 전문성, 분배투명성 등을 종합적으로 고려하여 정부가 허용하고 있기 때문에 아직까지 완전한 독자성이 확보되지는 못하고 있다.

4) '상부의 뜻을 받들어' 남한의 문화관광부 장관과 조선아시아태평양위원회 부위원장은 2000년 4월 8일 남북정상회담 개최에 관한 합의서를 발표하였다.
5) 자주, 평화, 민족대단결을 말한다.

남북교류가 정부 당국자간의 공식적인 접촉을 바탕으로 발전되어진 탓에 남북교류에 관한 연구는 주로 정부 당국자간의 공식적인 대화나 경제협력에 초점을 둔 남한 기업의 역할을 중심으로 이루어져 왔으며, 남북교류를 증진시키기 위한 민간단체⁶⁾의 역할에 대한 연구는 많이 이루어지지 않은 실정이다. 그리고 관심의 초점이 남북교류보다는 남한의 일방적인 대북지원에만 두어 지고 있다. 특히 민간단체의 역할을 사회복지부문으로 한정할 경우에는 연구의 내용이 더욱 제한적인데, 주로 지난 몇 년 동안에 이루어진 남한 종교단체 및 자선단체의 북한 주민에 대한 인도적 지원의 현황 파악⁷⁾, 북한 이탈주민의 정착을 위한 사회복지적 지원 방안에 관한 연구(예를 들어, 김동배·이기영, 1999; 박종철 외, 1996; 엄명용, 1999; 이영애, 1997; 황진수, 1998), 북한의 사회보장제도에 관한 연구(예를 들어, 김치중, 1997a, 1997b; 노용환·백화중, 1998; 정기원·강혜규·이상은, 1995) 등이다. 그리고 실천적 측면에서는 통일과정에서 이루어져야 할 정부와 민간부문간의 합리적 관계와 역할분담이 제대로 설정되어 있지 않은 실정이며, 대북지원에 참여하고 있는 민간단체들 간에도 협조체제가 구축되지 않고 있다.

따라서 이 글에서는 통일로 나아가는 과정의 일환으로 남북교류가 활성화되고 있는 현 시점에서 사회복지부문의 민간단체들이 할 수 있는 역할이 무엇인지를 찾아내는 데 주된 목적을 두고 있다. 이와 관련해 이 글에서 해답을 찾고자 하는 구체적인 과제는 다음과 같다: 1) 현재까지의 남북교류는 어느 정도 진전되었는가? 2) 이러한 남북교류를 통일의 과정에서는 어느 수준에 자리 매김할 수 있는가? 3) 현재까지의 남북교류에 있어서 민간단체가 한 역할은 무엇인가? 그리고 4) 앞으로 점차 확대되어질 것으로 예상되는 남북교류에 있어서 사회복지부문의 민간단체가 할 수 있고, 또 해야만 하는 역할은 무엇인가?

II. 통일과정 : 남북교류의 당위성을 분석하기 위한 틀

통일의 과정은 통일이 이루어질 때까지의 일련의 과정을 뜻한다. 따라서 통일의 과정이 시작

6) 민간단체(Non-Governmental Organizations)와 시민단체(Civil Society)의 구분이 쉽지 않기 때문에 여기에서는 두 개념을 함께 묶어서 민간단체라고 쓰기로 한다(Wang, 2000). 그리고 이 글에서는 연구의 목적에 따라 통일과 관련된 민간단체를 '대개 시민운동, 교육홍보, 남북교류, 국제협력 등을 통하여 한반도의 자주적 평화통일에 기여하고자 하거나, 또는 평화통일을 실현하기 위해 민간역량을 배양하고 통일운동을 전개하기 위하여 설립된 여러 조직'(조민, 1996: 43)으로 한정하지만, 양안관계에 있어서의 민간단체 역할을 설명하면서 학술단체의 기능도 포함하고 있는 Wang(2000)의 틀을 참조해 사회복지학계-한국사회복지학회로 대표될 수 있다는 통일과 관련된 민간단체에 포함시키고자 한다.

7) 통일부는 남북 인적 교류, 남북 교역, 남북 경제협력 사업, 남북 사회·문화협력 사업, 대북 인도적 사업 등을 '남북교류 협력동향'을 통해 매월 발표하고 있다.

되는 시점은 분단이 이루어진 때부터가 된다. 외세에 의해 조국이 분단되었을 때부터 통일은 민족 구성원 모두의 염원이 되고, 남한에서 수립되는 모든 대북정책이 민족의 염원인 통일을 이루기 위한 것이기 때문에 통일의 과정은 분단과 함께 바로 시작되었다고 말할 수 있다. 그러나 통일이 마무리되는 시점의 설정에는 어려움이 있다. 이는 정부에서 제시하고 있는 통일방안이 정권이 바뀔 때마다 다른 모습으로 나타나고 있을 뿐만 아니라, 독일의 경험에서도 알 수 있듯이 정치적 통합 이후에도 분단 이후에 형성되어 고착화된 각 부문의 이질성을 극복하기까지는 많은 시간이 요구되기 때문이다(Keinbaum and Grote, 1997; Alder, 1997; Wenzel, 2000).

통일의 과정과 관련해 제기되는 주요한 문제 중의 하나는 통일의 방식이다. 그러나 독일의 경험에 비추어 보면 급진적 흡수통합이 될 것인지, 아니면 점진적 접근방식이 될 것인지는 선택의 문제를 벗어나게 된다. 물론 통일에 대한 방안은 남·북한 정부가 서로 상대방을 어떻게 인식하고 있는가에 따라 달라지게 된다. 현 정부는 북한체제가 이미 실패했고, 변화없이 희생이 불가할 뿐만 아니라 현 체제가 오래 지속될 수는 없으나, 북한이 조만간 붕괴할 가능성은 희박하다고 보고 있다(통일부, 1999. 7). 북한이 붕괴되지는 않겠지만 변화할 수 밖에 없는 상황에 처해 있으며, 이미 변화가 시작되고 있다고 보는 조짐은 여러 곳에서 나타나고 있다. 북한은 이미 '두개의 조선책동'이라면서 끝까지 반대하던 UN에 공동가입하면서 사실상 '하나의 조선'이라는 깃발을 내렸으며, 경제특구를 설치하여 서방의 자본과 기술을 도입하고자 하고 있으며, 화해·협력을 추구하는 남북기본합의서에 동의했고, 그리고 헌법을 개정해서 시장경제 원리의 기본핵심을 이루고 있는 원가·가격·수익성에 대한 개념을 헌법에 도입한 것 등은 모두 북한이 변화되고 있는 조짐을 보여 주는 것들이다.

이러한 일련의 변화에도 불구하고 남한 정부는 북한이 근본적인 체제개혁을 할 때까지 대남혁명전략과 군사노선을 포기할 가능성이 매우 적다고 보고 있다(통일부, 1999. 7). 이는 대남혁명전략과 군사제일주의는 지난 50여년 동안 북한체제를 지탱시켜준 가장 중요한 논리였으며, 주민의 희생을 강요하고 정당화하는 도구가 되어 왔기 때문이다. 이러한 대북시각을 바탕으로 정부는 대북정책의 기초를 포용정책⁸⁾에 두고 있으며, 포용정책은 한반도의 평화와 남북간의 화

8) 정부는 북한을 다루어 나가는 기본방향을 선택함에 있어서 봉쇄정책, 불개입정책, 포용정책 등의 세 가지를 검토한 것으로 알려져 있다. 봉쇄정책을 선택할 경우 쿠바나 이라크에서 본 바와 같이 폐쇄성을 강화시켜 주고 대내적 단결을 촉진하여 독재체제를 장기화시켜 주는 반면, 주민의 고통을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 높다는 등의 문제점이 있음을 지적하고 있다. 또한 봉쇄정책은 대결과 대치상황을 더욱 격화시켜 군비경쟁을 유발하고 상호불신과 의혹을 증폭시키는 결과를 야기할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 그리고 불개입정책(또는 무관심정책)은 북한이 계속 대남혁명전략과 군사노선을 추구하면서, 미사일을 발사하고 도발을 자행하며 핵개발을 지속하고 있는 상황에서 현실적으로 불가능하다고 결론짓고 있다. 특히 같은 동포인 북한주민들이 식량난으로 굶주리고 죽어가는 현실을 지켜만 보

해 및 협력을 실현하기 위한 세 가지 요소-전쟁 억제, 전략적 포용 및 남북관계의 평화적 관리-를 포함하고 있다.

그러나 현재까지 현 정부는 공식적인 통일 방안을 제시하지 않고 있다(조선일보, 2000. 6. 16a). 지난 6월 남·북한의 두 정상은 남북공동선언에서 '남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였'음을 합의했다. 그러나 남한측의 연합제⁹⁾ 안은 김대중 대통령이 1970년대부터 제안해 온 '3단계 통일 정책'에 바탕을 두고 발전되어온 통일방안으로, 학자들이 주장하는 여러 통일방안 중의 하나이지만 이에 대한 논란이 공식화된 적이 없었다(조선일보, 2000. 6. 16b). 그리고 북한측의 낮은 단계의 연방제 안은 김일성 주석에 이어 김정일 국방위원장이 나름대로 제안해오고 있는 통일방안이지만, 이에 대한 남한 주민들의 이해는 전혀 이루어지지 않은 실정이다.

특히 남한의 남북연합과 북한의 낮은 단계의 연방제의 공통점을 찾는 것은 쉽지 않다. 연합이란 '1민족 2정부 2체제'이고, 남·북한이 제도적으로 서로 협력·협약하는 장치를 갖춘 단계가 남북 연합이다. 북한은 1980년에 고려연방제를 제의했다가, 1990년대 들어 지역정부에 더 권한을 부여하는 '느슨한 형태'의 연방이라는 개념으로 바꾸었다. 연방은 중앙정부가 있고 상당한 권한을 행사하는 것인데, 당장 연방이 어렵다면 본격적인 연방으로 가기 전에 느슨한 연방을 먼저 거칠 수 있다는 것이었다. 그래서 상당 부분 남북연합과 느슨한 형태의 연방제 사이에는 공통점이 있다고 주장하고 있으나, 낮은 단계든, 아니면 높은 단계든 연방제란 중앙정부를 전제로 하고 있기 때문에 연합제와는 전혀 다르다(조선일보, 2000. 6. 16c).

고 있는 것이 인도주의적인 면에서나 남북관계를 주도해야 하는 남한으로서는 책임있는 자세라고 할 수 없다고 주장한다. 이와 같은 배경에서 정부는 남·북한은 운명적으로 상호작용할 수 밖에 없다는 대전제 아래, 굳건한 안보태세를 유지하여 전쟁을 방지하면서, 남북관계를 화해와 협력의 관계로 전환하여 북한이 개방과 변화의 길로 나아갈 수 있는 환경과 여건을 조성해 줌으로써 안보위협을 근원을 제거하고, 평화통일의 기틀을 마련하기 위한 선택은 포용정책일 수 밖에 없다고 주장한다(통일부, 1999. 7).

- 9) 김대중 대통령은 1973년 7월 '공화국 연합제 통일'을 제안했는데, 이 방안은 남·북한 정부가 각각 외교 및 국방권을 유지하는 1연합 2독립정부 안으로 이번 남북 공동선언 2항에서 언급된 '연합제'에 해당한다. 김대중 대통령은 1991년 자신의 통일방안을 '3원칙 3단계 통일론'으로 제정립했는데, 평화공존, 평화교류, 평화통일의 3원칙 아래 1연합 2독립정부, 1연합 2지역 자치정부, 1국가 1정부 단계로 통일을 이뤄야 한다는 것이었다. 그러다가 1995년 '3단계 통일론'을 체계적으로 집대성했는데, 남북연합, 연방을 거쳐 완전 통일로 가는 방안이다. 김대중 대통령은 이러한 3단계 중의 1단계인 남북연합단계를 가장 중시해왔으며, 이 단계가 이뤄지면 남북이 자유롭게 오가는 '사실상의 통일' 상황이 되는 것으로 인식하고 있다. 과거 정부도 국가연합이란 개념을 사용해왔으나 그 이전 단계로 화해 협력이란 준비단계를 두고 있다. 그러나 김대중 대통령은 남북 양측 지도자의 결단과 합의로 곧바로 남북연합 단계로 진입해야 한다고 주장해 왔다(한익수, 1998; 조선일보, 2000. 6. 16a).

따라서 공식적으로 제시되어 많은 학자들이 논의한 남한 정부의 통일정책은 민족공동체 통일방안이 주축이 된다. 그리고 정부가 추진하고 있는 남북간 화해·협력의 실현은 민족공동체 형성단계에서 첫 번째 단계가 되며, 현재 진행되고 있는 남북교류의 활성화는 남북간 화해 및 협력을 실현하는 데 있어서의 원동력이 된다. 민족공동체 통일방안은 '현재와 같은 분단상황이 지속되는 경우 남북한간 체제·이념·사회·문화 등 모든 분야에서 이질화가 심화될 것이라는 우려와 이러한 이질화가 향후 민족통일의 결정적 장애로 작용할 수 있다는 현실적 심각성을 인식한 데서' 마련되었다(조민, 1996: 4). 이러한 민족공동체는 생산, 분배, 거래행위의 단일권 형성을 의미하는 '경제공동체', 사회적 가치규범 및 행위, 그리고 문화의 공유를 의미하는 '사회·문화공동체', 그리고 궁극적인 정치적 통합을 뜻하는 '정치공동체'의 형성으로 완성된다(박영호, '1995: 18-19; 조민, 1996: 4에서 재인용). 그리고 민족공동체 통일방안은 이러한 공동체 형성의 과정을 '화해·협력단계'→'남북연합단계'→'통일국가완성단계'로 제시하고 있는데, 이는 점진적이고 단계적인 평화통일구도가 된다¹⁰⁾.

독일의 경우 급속한 통일과정 속에서 흡수통합이 이루어지긴 했으나, 통일이 이루어지기까지의 실질적인 과정은 매우 오랜 기간 동안 차분하게 이루어져 왔다. 특히 구서독의 분단관리 정책으로서의 아데나워의 힘의 우위 정책(1949-1963), 에르하르트와 동구권과의 통상관계 수립을 통한 동독의 고립화 정책(1963-1966), 카징거의 동구 및 동독과의 관계개선 추진 정책(1966-1969), 그리고 빌리브란트의 적극적 동방정책에 따른 동서독간의 직접적 관계 구축(1969-1974) 등의 차분한 준비가 있어 왔다(김진수, 1994: 7). 이러한 준비 기간에도 불구하고 통일을 이룬 독일은 아직까지 통일의 후유증과 통일비용의 문제점을 완전히 해결하지 못하고 있는 실정이다.

통일 후 동·서독 지역 주민간의 갈등은 경제분야에서 뿐만 아니라 심리적 및 문화적인 영역에서도 나타나고 있어, 비록 베를린 장벽은 허물어 졌으나 많은 독일인의 마음에는 내부의 벽이 쌓여 가고 있다고 주장하기도 한다(Keinbaum and Grote, 1997). 서독지역 주민의 동독지역 주민에 대한 호감 정도를 -5부터 5까지의 척도로 측정했을 때, 1991년의 자료는 그 정도가 1.1에 지나지 않아 1990년의 2.0보다 0.9포인트가 낮아 졌음을 보여 준다. 그리고 동독지역 주민의 서독지역 주민에 대한 호감도 1990년에는 2.7의 수준이었으나 1991년에는 1.7 수준으로 낮아 졌다. Keinbaum and Grote(1997)은 이러한 갈등이 통일 후에도 여전히 남아 있는 동독 지역의 경

10) 조민(1996: 4-5)은 3단계 통일방안이 지닐 수 있는 형식적 및 도식적 성격에 대해 '북한의 돌발사태의 발생에 따른 통합조건에 급격한 변화가 초래되는 경우에도, 단계론적인 통합구도는 상황변화에 대응하여 단 기간내에 압축적으로 적용될 수 있는 측면이 있다'고 주장한다.

제적 취약성과 통일비용에 대한 부담에서 비롯되었다고 주장한다. 같은 직종 및 직급에서 비슷한 일을 하는 경우라고 하더라도 동독지역 근로자는 서독지역 근로자에 비해 65퍼센트의 소득만을 올리게 됨에 따라 동독지역 주민의 불만이 생겨 나고, 통일 후 동독지역에 매년 1,000억불 가량을 지원하기 위해 연방정부가 소득세를 7.5퍼센트 추가로 징수하게 됨에 따라 서독지역 주민의 불만이 생기게 되었다는 것이다.

통일의 과정을 분단의 시점에서 통일이 이루어질 때까지의 일련의 과정으로 정의할 때, 비록 정치적 통합이 이루어 진다고 하더라도 분단 이후에 형성되어 고착화된 각 부문의 이질성은 오랜 기간 동안 남아있게 된다. 따라서 통일의 과정에서 이러한 이질성을 극복하기 위한 꾸준한 노력이 있어야 할 것이며, 이 과정에서 민간단체에 의한 남북교류는 그 기간을 줄이는 데 많은 기여를 하게 될 것이다.

III. 남북교류의 현황

통일부에서는 남북교류와 관련한 주요 통계자료를 매월 발표하고 있다. '남북교류 월간동향'에 발표하고 있는 통계자료는 크게 5부문으로 구성되어 있는데, 남북 인적 교류, 남북교역, 남북 경제협력사업 동향, 남북 사회·문화협력사업 동향, 그리고 대북 인도적 사업 등이다¹¹⁾. 이 글에서는 사회복지부문에서의 남북교류와 이에 대한 민간단체의 역할로 논의의 범위를 한정하고 있기 때문에 북한이 식량난을 겪게 된 1995년 이후 남한의 민간단체에 의해 이루어진 대북 지원 현황과 남북간의 사회문화협력사업을 중심으로 남북교류의 현황을 분석하고자 한다.

1. 민간단체의 대북지원 현황

민간단체는 그 개념이 가지는 불명확성 때문에 여러 가지로 정의되고 있으며, 이에 따라 비슷한 형태의 민간조직이 여러 가지의 이름으로 불리워지기도 한다(Wang, 2000: 112). 그러나 민간단체를 개별 이익을 추구하지는 않으나 집단이익과 공공선을 추구하는 시민들의 자유의사에 따라 형성된 조직으로 일반적으로 정의하는 데는 큰 무리가 따르지 않는다(Gordenker and

11) 남북 인적 교류에는 북한방문 현황, 주민접촉 현황, 남한방문 현황 등이 포함되며, 대북 인도적 사업에는 이산가족 상봉, 북한에 대한 인도적 지원, 북한이탈주민의 정착지원 등이 포함된다.

Weiss, 1996). 따라서 민간단체의 조직의 관리구조, 책임과 의무, 동원자원에서의 접근방법, 국외자와의 관련성 등에 따라 단체의 성격도 달라지게 되는데, 크게 세 범주로 나누어진다(Serrano, 1994: 3-15; 조민, 1996: 24-29에서 재인용).

첫째는 배타적인 회원자격을 지닌 단체로 회원간의 상부상조를 목적으로 하는 원주민사회, 협동조합, 동업자조합, 종교단체, 전문가단체 등을 포함한다. 둘째는 회원의 자격을 엄격히 구분하지는 않지만, 주로 다른 사람들을 위해 활동하는 지방단위의 자선사업단체, 독지가 등에 의해 설립된 사회복지단체 및 개발기구, 지역사회와의 자선사업협회, 사회봉사클럽, 비영리법인 등을 포함한다. 그리고 셋째는 주로 사적이익을 위해 조직된 의사결사체로, 비정부기구, 정부에 의해 조직된 관변단체(GONGOS), 기부금에 의해 설립된 단체(DONGOS), 영리 추구의 사업을 목적으로 조직된 단체들(BONGOS) 등이 포함된다.

통일과 관련된 민간단체는 대개 시민운동, 교육홍보, 남북교류, 국제협력 등을 통하여 한반도의 자주적 평화통일에 기여하고자 하거나, 또는 평화통일을 실현하기 위해 민간역량을 배양하고 통일운동을 전개하기 위하여 설립된 조직을 말한다(조민, 1996: 43). 이러한 시민단체 중에서 통일과 관련한 처음의 움직임은 주로 종교단체를 중심으로 시작되었는데, 남·북한 교류접촉을 위한 종교단체의 노력은 1980년대 초에 들어와 본격화되었다(조민, 1996: 48).

조민(1996: 48-49)은 한국전쟁 이후 1970년 이전까지는 분단체제가 고착화되고 남북한의 냉전적 분위기가 계속되면서 남한의 종교계는 북한에는 종교 자체가 완전히 말살되었다는 인식과 반공의 기치 아래 북한에 대한 적대적 태도만을 견지해 온 것으로 분석하고 있다. 그러다가 1970년대에 접어들면서 북한은 통일전선의 일환으로 남한 종교인들과의 상호 교류를 제의해 오는 한편, 세계교회협의회 및 아시아불교도평화회의 등 해외에서 열리는 국제종교인회의에 조총련계 대표자를 파견하는 방법 등으로 제3국에서 남한측 종교인들과의 접촉을 시도하게 된다. 그러나 남한의 종교계는 기독교계를 중심으로 북한의 실정을 폭로하고 북한 종교단체의 활동을 비난하는 성명을 발표하는 수준에 지나지 않았다.

이러다가 1980년대에 들어와서야 남북한 사이에서 종교계의 교류 및 접촉을 위한 시도가 나타났으며, 해외에서의 접촉이 이루어지기도 했다. 특히 1995년에 있었던 북한의 경제난은 남한측 종교단체들이 인도주의적 입장에서 대북지원을 추진하는 계기가 되었는데, 다른 민간단체들의 남북교류도 과거에 비해 활성화되기 시작하였다. 특히 가운데에서도 종교단체의 교류가 가장 활발하였는데, 이는 종교계가 다른 민간단체에 비해 월등한 조직적인 힘과 재정적인 기반을 바탕으로 대북지원에 적극 나설 수 있었기 때문이다. 그리고 북한도 부족한 식량을 지원받기 위하여 종교단체들과의 접촉을 시도하게 되고, 이들의 요구에 따라 종교인의 입북과 연락사무

소의 북한 영내 설치 등을 허용하게 되었다(Christian Century, 1997).

<표-1>는 북한이 식량난을 겪게 되는 1995년 9월부터 2000년 7월 말까지 이루어진 민간단체의 대북지원 현황을 기간별로 정리한 것인데, 지원 규모의 크기를 구체적으로 알아보기 위하여 정부차원의 대북지원 현황을 <표-2>에, 그리고 북한에 대한 외국과 국제사회 민간단체의 지원 현황을 <표-3>에 제시하였다. 이 기간 동안에 북한에 대한 국내·외의 지원 규모는 총 15억 8,682만불로 집계되고 있다. 이 중 남한의 민간단체에 의한 대북지원은 7,393만불(약 840억원)의 규모에 이르는데, 이는 국제 민간단체가 북한에 지원한 7,810만불과 비슷한 수준으로 국내·외 정부 및 민간단체에 의한 대북지원 총 규모의 4.7퍼센트를 차지한다. 그리고 이 기간 동안에 남한 정부가 북한에 대하여 직접 또는 UN기구를 통하여 지원한 액수는 35,430만불(약 3,247억 원, 전체 대북지원의 22.3퍼센트)이며, 외국의 개별국가 또는 국제 민간단체는 115,859만불(전체 대북지원의 73.0%)을 지원한 것으로 나타나고 있다.

<표-1> 민간차원의 대북지원 현황: 1995. 9~2000. 7. 31

| 기 간 | 지원 규모 | 비 | 고 |
|--------------------------------|-------------------|---|---|
| 1995.9~1997.5 (국적 경유) | 39.69억원(496만불) | 1\$당 800원 환율 적용 | |
| 1997.6~1997.7 (한적 1차 지원) | 75.70억원(850만불) | 1\$당 890원 환율 적용 | |
| 1997.8~1997.10 (한적 2차 지원) | 81.00억원(890만불) | 1\$당 910원 환율 적용 | |
| 1998.3 (한적 2차 추가지원) | 2.80억원(17만불) | 1\$당 1,680원 환율 적용 | |
| 1998.4~1998.6 (한적 3차 지원) | 130.91억원(935만불) | 1\$당 1,400원 환율 적용 | |
| 1998.9~1998.12 (한적 3차 추가지원) | 141.62억원(1,133만불) | 개인(정주영)의 대북지원 및 15개 민간단체의 개별지원 포함 1\$당 1,250원 환율 적용 | |
| 1999 | 223.59억원(1,863만불) | 한적의 비료지원: 123억 3,300만원 한적창구(3차 추가지원)를 통한 24개 민간단체의 지원: 33억 7,364만원 10개 민간단체의 개별지원: 66억 5,256만원 1\$당 1,200원 환율 적용 | |
| 2000.1~2000.7 | 145억원(1,209만불) | 한적창구(4차 지원): 44억원 11개 민간단체의 개별지원: 101억원 1\$당 1,200원 환율 적용 | |
| 계 | 840억원(7,393만불) | | |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

민간단체에 의한 대북지원의 규모는 크지 못하다. 그리고 남북정상회담 이후 정부차원의 공

식적인 대북지원이 더욱 활성화됨에 따라 민간단체의 역할이 위축될 가능성도 있다. 이는 북한 정부의 관심이 규모가 상대적으로 작은 민간단체의 대북지원보다는 남한 정부의 공식적인 지원에 모아질 수 있기 때문이다. 그러나 남북교류에 있어서 민간단체는 여전히 중요한 역할을 담당하여야 하며, 이에 따라 대북지원에 있어서의 민간단체의 역할과 관련해 나타나고 있는 문제점도 개선되어야 한다(조민, 1996: 50-52). 각 민간단체들 사이에서 경쟁적으로 전개되고 있는 대북지원 활동은 상호 소모적인 분파활동과 경쟁으로 나타나 특정 지역이나 특정의 단체에 집중 지원 되고, 지원이 필요한 변방 지역에는 지원이 미치지 못하는 등 대북지원의 효율성이 매우 낮을 수가 있다. 특히 종교단체의 대북 접촉 및 교류의 목적이 민간부문에서의 한반도 통일 환경의 조성이라는 측면과는 무관하게 선교 또는 복음전파의 입장에만 머물렀던 측면이 나타나기도 했다.

〈표-2〉 정부차원의 대북지원 현황: 1995. 6~2000. 7

| 기간 | 지원액 | 지원 내용 |
|---------------------|----------------------------------|--|
| 1995년 | 23,200만불(1,850억원 ³⁾) | - 국내산 쌀 15만톤 직접지원 |
| 1996년 ¹⁾ | 305만불(24억원) | - WFP 200만불 - UNICEF 100만불 - WMO 5만불 |
| 1997년 ¹⁾ | 2,667만불(240억원) | - WFP 600만불 - UNICEF 34만불 - WFP 1,053만불 - WFP 400만불 - UNICEF 360만불 - WHO 70만불 - UNDP 120만불 - FAO 30만불 |
| 1998년 ¹⁾ | 1,100만불(154억원) | - WFP 1,100만불 |
| 1999년 | 2,825만불(339억원) | - 비료 11.5만톤 직접지원 |
| 2000년 ²⁾ | 5,333만불(640억원) | - 비료 20만톤 직접지원 |
| 계 | 35,430만불(3,247억원) | |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

주 : 1) 1996년부터 1998년까지의 통계는 UN기구 어필에 대한 지원임.

2) 2000년 7월 말까지의 현황임.

3) 연도별 환율은 각각 800원/1\$(1995), 790원/1\$(1996), 900원/1\$(1997), 1,400원/1\$(1998), 1,200원/1\$(1999 및 2000)을 적용하였음.

〈표-3〉 국제사회의 대북지원 현황: 1995. 6~2000. 7

| 구분 | 지원액 | 비고 |
|-----------------|-----------|---|
| UN기구어필에 대한 국가지원 | 64,091만불 | 남한정부 지원 4,072만불 |
| 국제적십자사 | 3,616만불 | 남한정부 지원 496만불 |
| 국제 NGO 직접지원 | 7,810만불 | Americares, CARITAS, Mercy Corps, Interaction, ADRA, CARE, MSF, German Agro Action, ISR, CFGB, CW, GAA, BWA 등 |
| 개별국가 직접지원 | 40,342만불 | 미국, 일본, 중국, EU 등 |
| 계 | 115,859만불 | |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

주 : 1) 남한정부가 지원한 4,072만불을 포함하면 68,163만불이 됨.

2) 남한정부가 지원한 496만불을 포함하면 4,112만불이 됨.

3) 남한정부가 UN기구 및 국제적십자사를 통해 지원한 4,568만불을 포함하면 120,427만불이 됨.

〈표-4〉 주요 민간단체의 대북지원 현황-지원단체별: 1995. 9~1998. 12. 31

(단위: 억원)

| 단체 ¹⁾ | 지원액 | 비고 ²⁾ |
|------------------|-------|------------------|
| 천주교 민족화해위원회 | 42.81 | 종교단체(천주교) |
| 우리민족서로돕기운동 | 39.41 | 사회단체 |
| 기독교북한동포후원연합회 | 36.15 | 종교단체(기독교) |
| 전국경제인연합회 | 18.00 | 사회단체 |
| 예장(통합)총회 | 8.70 | 종교단체(기독교) |
| 한국천주교중앙협의회 | 7.50 | 종교단체(천주교) |
| 민족화합발전추진위원회 | 6.40 | 종교단체(불교) |
| 월드비전 | 6.40 | 사회단체 |
| 남북어린이어깨동무 | 6.15 | 사회단체 |
| 겨레사랑북녘동포돕기 | 5.35 | 사회단체 |
| 의약품지원본부 | 5.05 | 사회단체 |
| 북녘동포돕기운동본부 | 5.00 | 사회단체 |
| 한기총북한동포돕기위원회 | 4.20 | 종교단체(기독교) |
| 한국모타리현충재단 | 3.92 | 사회단체 |
| 세계기독교통일신령협회 | 3.05 | 종교단체(기독교) |
| 한국국제기아대책기구 | 2.82 | 종교단체(기독교) |
| 국제라이온스협회 한국연합회 | 2.68 | 사회단체 |
| 서로돕기불교운동본부 | 2.63 | 종교단체(불교) |
| 조계종 총무원 | 2.63 | 종교단체(불교) |
| 인천시민모임준비위원회 | 2.57 | 사회단체 |
| 한국네슬레 | 2.50 | 사회단체 |
| 한국이웃사랑회 | 2.50 | 사회단체 |
| 사랑의 쌀 나누기 운동 | 2.08 | 종교단체(기독교) |
| 삼육국제개발구호기구 | 2.06 | 사회단체 |
| 정의구현사제단 | 2.04 | 종교단체(천주교) |
| 건국대학교 | 2.00 | 사회단체 |

자료 : 통일부, '대북지원 NGO 현황 및 지원실적,' 1999. 5. 7

주 : 1) 한국적십자사 창구를 통한 대북지원도 포함하고 있으며 2억원 이상을 지원한 민간단체만 정리하였음. 따라서 개인(정주영)의 대북지원 144억 4,700만원은 제외하였음.

2) 통일부의 민간단체 분류를 그대로 따랐음.

〈표-5〉 주요 민간단체의 독자창구를 통한 대북지원 현황-지원단체별: 1999년
(단위: 억원)

| 단체 | 지원액 | 비고 ²⁾ |
|------------------|-------|------------------|
| 우리민족서로돕기운동 | 25.78 | 사회단체 |
| 유진벨 | 11.86 | 사회단체 |
| 기독교북한동포후원연합회 | 10.71 | 종교단체(기독교) |
| 천주교 민족화해위원회 | 7.91 | 종교단체(천주교) |
| 월드비전 | 3.90 | 사회단체 |
| 한국JTS | 3.56 | 사회단체 |
| 민족화합불교추진위원회 | 2.07 | 종교단체(불교) |
| 기타 ¹⁾ | 0.74 | |
| 계 | 66.53 | |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

주 : 1) 한국로타리총재단(4,031만원), 한국이웃사랑회(3,285만원), 국제옥수수재단(100만원) 등이 포함됨.

2) 통일부의 민간단체 분류를 그대로 따랐음.

2. 남북한 경제교역 및 사회·문화부문 협력사업의 현황

통일의 과정에서 민간부문의 역할이 가장 많이 강조되는 분야는 '사회·문화공동체'의 형성이다¹²⁾. 민족공동체의 기본구도는 1991년 12월에 체결된 '남북한사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)'의 틀 속에 반영되어 있는데, '남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다(제16조)'라고 규정함으로써 민간부문에서의 다양한 형태의 교류 및 협력의 가능성을 열어 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 경제교역의 활성화에 비해 상대적으로 인적 교류나 사회·문화부문의 협력사업은 아직까지 활발하게 진행되지 못하고 있다.

지난 한 해 동안에 남북간에 이루어진 교역은 북한으로의 반출이 2억 1,200만불, 그리고 북한으로부터의 반입이 1억 2,100만불로 총액은 3억 3,300만불에 이른다. 남북교역은 1990년대에 들어와 급격하게 증가하였는데, 1998년부터는 반출의 규모가 반입의 규모를 초과하고 있다. 그리고 남북교역의 규모는 계속 늘어날 전망이다. 1999년의 남북교역 총액은 1998년에 비해 50퍼

12) '사회·문화 공동체' 형성의 주체와 관련하여 정부와 민간차원의 상호 역할에 대한 문제가 제기되고, 역할 갈등이 나타나는 경우가 많다(조민, 1996). 따라서 역할의 분담 또는 조정이 필요한데, 이 경우 정부와 민간의 역할은 대체적 관계가 되어서는 곤란하고, 상호보완적 관계로 역할 정립이 이루어져야 할 것이다.

센트가 증가하였다¹³⁾(그림-1 참조). 대만과 중국의 경우 양안¹⁴⁾간의 공식적 접촉이 매우 제한적인데 반해서 경제교역은 매우 활발하게 전개되고 있다. 약 30,000의 대만 기업이 1980년대 후반부터 1995년까지 값싼 노동력을 찾아 중국에 투자를 했으며, 1997년 한해 동안에 이루어진 양안간의 경제교역은 260억불을 넘어 서고 있다(Wang, 2000). 민간교류가 활성화됨에 따라 제기되는 여러 문제들을 해결하기 위하여 양안간의 공식적인 접촉이 이루어질 수밖에 없었던 중국의 경험에 비추어 본다면, 한반도에 있어서도 남북교역의 증가는 남북 정부간의 공식적인 교류가 활성화되는 데 많은 기여를 하게 될 것이다.

남북간의 인적 교류는 주로 남한의 인사가 북한을 방문하는 형태로 나타나고 있다. 약 14,945명의 남한측 인사가 1989년부터 2000년 7월 말까지의 기간에 북한을 방문하였는데, 주로 관광사업, 경수로, 대북지원 및 경제교역 분야에서 이루어 졌다(표-6 참조). 같은 기간 동안에 남한을 방문한 북한 인사는 866명에 지나지 않고 있으며, 주로 문화예술 및 체육 분야의 교류에 따른 것이다. 그러나 남북한의 방문 규모는 지난 남북정상회담 이후 급진적으로 늘어날 전망이다. 양안간의 인적 교류는 한반도의 경우보다 훨씬 활발하게 이루어지고 있는데, 1987년 11월부터 1999년 8월까지의 기간 동안 약 1,600만명의 대만 사람들이 중국을 방문하였다(Wang, 2000). 그리고 대만을 방문하는 중국 사람들도 늘어나 1996년 한 해 동안에 약 55,000명의 중국 사람들이 친척 방문, 교육 및 문화의 교류 등을 목적으로 대만을 방문했다.

〈표-6〉 분야별 남북한 방문 현황: 1989. 1~2000. 7

| 분야 | 단위: 건, (명) | |
|------|-----------------------------|----------------------|
| | 남한인사의 북한방문 | 북한인사의 남한방문 |
| 이산가족 | 9(29) | |
| 경 제 | 302(1,030) | 4(19) |
| 교육학술 | 9(41) | |
| 문화예술 | 17(235) | 3(237) |
| 체 육 | 38(711) | 3(210) |
| 종 교 | 32(122) | |
| 언론출판 | 16(65) | |
| 관광사업 | 843(6,774) | |
| 교통통신 | 8(30) | |
| 과학환경 | 18(65) | |
| 경수로 | 387(3,610) | |
| 대북지원 | 145(1,514) | |
| 기 타 | 23(719) | 6(400) ²⁾ |
| 계 | 1,847(14,945) ¹⁾ | 16(866) |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

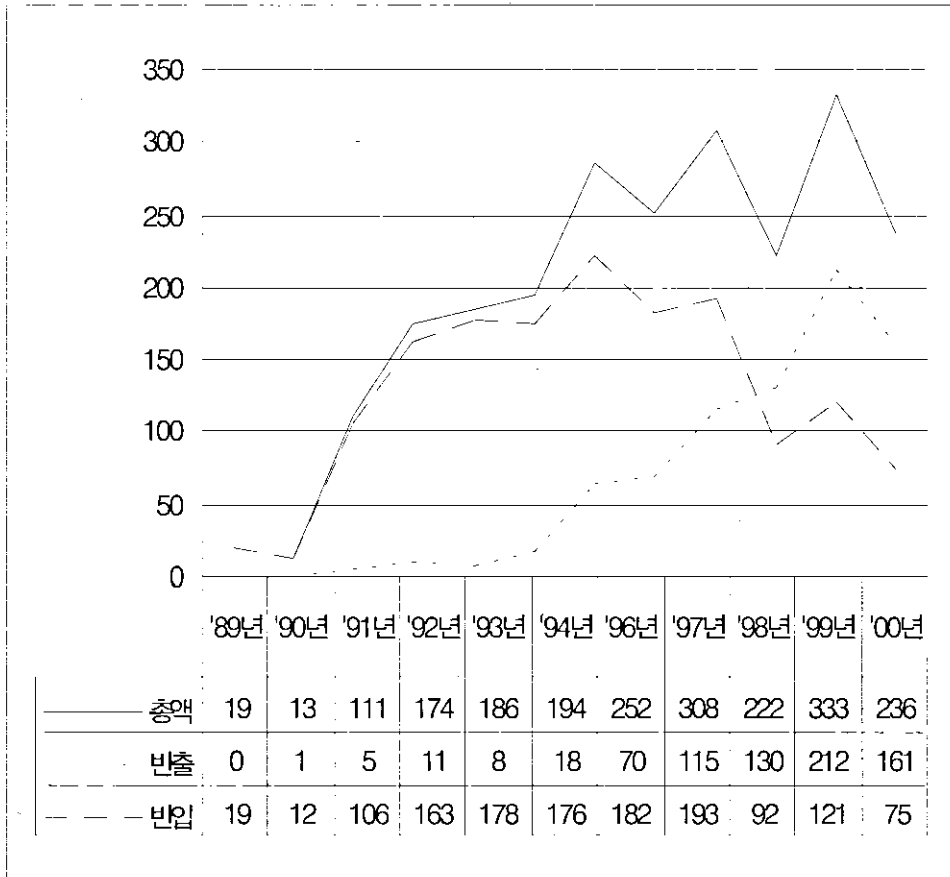
주 : 1) 금강산 관광객(275,526명)은 제외하였음.

2) 고위급회담 4건(360명)의 방문을 포함하고 있음.

13) IMF 외환 위기로 1998년도의 국내 내수가 위축됨에 따라 남북간의 교역도 1997년에 비해 감소되었다.

14) 대만과 중국 본토를 말하며, 영어로는 'the two sides of the Taiwan Strait'로 나타낸다.

〈그림-1〉 연도별 남북교역 현황: 1989. 1~2000. 7



(단위 : 백만불)

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

남북간의 사회·문화 분야 협력사업의 현황에서는 2000년 7월 말까지 남한의 21개 공공 및 민간단체가 협력사업자로 승인을 받았으며, 현재까지 16개 협력사업이 이루어졌거나 또는 추진 중에 있다. 협력사업은 주로 문화, 예술 및 체육 분야의 교류에 집중되어 있으며, 협력사업에 있어서 남한의 민간단체들은 북한의 조선아시아태평양위원회를 협력대상으로 하는 경우가 많다(표-7 참조).

〈표-7〉 남북한 사회문화분야 협력사업 현황

| 사업자(남한) | 사업상대자(북한) | 사업 내용 및 지역 | 금액 | 승인일 |
|----------------------------------|--------------------------|---|-------------------------------|--------------------------------|
| 대한탁구협회 | 북한탁구협회 | 제41회세계탁구선수권대회('91.4.24~5.6) 남북단일팀구성·참가(일본) | 7억9천만원 (남북협력기금) | '91.3.21 |
| 대한올림픽위원회 | 북한올림픽위원회 | 제6회세계청소년축구선수권대회('91.5.27~6.4) 남북단일팀 구성·참가(포르투갈) | 1억6천만원 (남북협력기금) | '91.5.1 |
| 통일문화연구소 | 조선아시아태평양평화위원회·조선중앙역사박물관 | 북한 문화유적답사·조사(북한지역 역사유적지) | 6만불 | '97.12.10 |
| 스포츠아트 | 조선아시아태평양평화위원회 | 북한의 역사유물 및 풍물기행 관련 방송영상물 제작(평양,백두산,금강산,묘향산 등) | 60만불 | '98.4.29 |
| 한국사진학회 | 조선사진가동맹중앙위원회 | 남북사진작품전 및 사진집 출판 | 1억8천만원 | '98.4.29 |
| 연변과기대후원회→ 동북아교육문화협력재단 ('99.6.29) | 대외경제협력추진위원회·나진선봉시행정경제위원회 | 과학기술대학건립·운영(나진·선봉) | 500만불 | '98.6.5 |
| 한민족복지재단 | 라선경제협조회사·선봉군인민병원 | 제약공장 건립 및 병원운영(나진·선봉) | 240만불 | '98.6.5 |
| 한민족문화네트워크연구소 | 금강산국제그룹(회장:박경운) | 남북 통합문화데이터베이스 구축 및 활용사업 | 3억5천만원 | '98.6.20 |
| (주)CNA 코리아 | 조선아시아태평양평화위원회 | '99 평화를 위한 국제음악회 평양·서울공연 | 100만불 | '99.4.16 |
| SN21엔터프라이즈 | 조선아시아태평양평화위원회 | 민족통일음악회 방북공연 | 60만불 | '99. 8. 5 |
| 현대아산,현대건설 | 조선아시아태평양평화위원회 | 실내종합체육관 건설 및 남북 체육 교류사업 | 3,420만불 (남북한총투자액 :5,750만불) | '99. 9.20 '00. 3. 8 변경승인 |
| (주)계명프로덕션 | 조선예술교류협회 | 평양교예단 한국방문 공연 | 50만불 | '99. 9.22 |
| 우인방커뮤니케이션/한국자동차경주협회 | 조선아시아태평양평화위원회 | 통일염원 금강산 국제렐리(서울→평양→속초→(배로이동)→장전항→금강산) | 100만불 | '99.11.11 |
| (주)네오비전 | 조선백호7무역회사 | 다큐멘터리 공동제작 | 50만불 | '00. 2. 3 |
| NS21 | 조선아시아태평양평화위원회 | 평양교예단 서울공연 | 550만불 | '00. 5.23 |
| 한민족문화네트워크연구소 | 조선아시아태평양평화위원회 | 북한 문화예술자료 정보화사업 | 50만불 | '00. 7.14 |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

IV. 남북교류에 있어서의 민간단체 역할: 사회복지부문을 중심으로

1. 통일한국의 사회보장체계 청사진 제시를 위한 학술교류

이제까지의 남북간 학술교류는 정치학자 또는 경제학자들을 중심으로 통일문제를 다루는 학술회의 형태로 이루어져 왔다. 그러나 거의 대부분의 학술교류가 일과성에 그쳤다는 지적이 있으며, 그리고 사회복지부문에 있어서의 학술교류는 거의 이루어지지 않고 있다.

통일문제를 다루는 남한의 많은 학자들은 북한의 탈사회주의 체제전환을 필연적인 것으로 전제하고 있고, 이를 바탕으로 정치, 경제, 사회 각 분야의 통일된 제도 구축에 관심을 갖는다. 따라서 통일의 과정에서 구축해야 할 사회보장제도의 통합에 관한 연구도 이러한 틀 안에서 이루어지고 있다(예를 들어, 노용환·백화중, 1998; 박진·이유수, 1994; 오정수, 1999 등). 그러나 통일과정에 있어서의 사회보장제도에 관한 연구는 북한 사회보장제도의 현실에 대한 정확한 이해를 바탕으로 해야 한다. 탈사회주의로의 전환기에 제기되는 사회정책의 주요 과제는 사회보장체계의 변화와 급여 수준, 구체제에서의 기득권 관련 문제, 체제전환에 따른 재정부족의 문제, 그리고 사회보장에 대한 대중의 의식과 태도 등이다(Daecon, 1993: 167-170; 오정수, 1999: 26-28에서 재인용). 북한의 체제전환기에서도 이러한 정책과제는 중요하게 제기될 것이며, 이에 대한 해결방안의 모색은 남한 정부에 대한 재정적 부담감으로 작용하게 된다. 따라서 북한의 사회보장제도와 사회보장의 현황에 관한 정확한 이해가 무엇보다도 우선되어야 한다.

북한의 사회보장제도는 몇몇 학자에 의해서 소개되고, 또한 남한의 사회보장제도와 비교되고 있다(노용환, 1997; 노용환·백화중, 1998; 노용환·연하청, 1997; 박진, 1996; 박진·이유수, 1994; 오정수, 1999; 정기원·강혜규·이상은, 1995 등). 그러나 남북한 사회의 이질성은 남한과 북한의 제도를 비교하는 데 있어서 상당한 제약요소로 작용한다. 특히 북한의 사회보장제도에 관한 자료는 매우 제한되어 있기 때문에 남한에서의 북한에 관한 연구는 북한이 공개하고 있는 관련법이나 통계에 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 하지만 북한의 사회보장제도와 관련법법의 내용을 보면 사회보장을 구체적으로 계획하고 실천하기 위하여 만들어 졌다기보다는 오히려 선언적, 슬로건적 성격이 매우 강하다.

따라서 북한의 사회보장제도에 관한 현상을 파악하기 위해서는 사회복지부문에 있어서의 남북간 학술교류가 시급히 이루어져야 한다. 그리고 학술교류의 추진 주체는 정부보다는 한국사

회복지학회와 같이 사회복지학계를 대표할 수 있는 학술단체가 되어야 한다¹⁵⁾. 그리고 이러한 학술교류가 일과성이 되어서는 안되며, 남한의 사회보장제도를 북한지역에 적용하는 형태의 사회보장제도 통합을 전제로 해서도 곤란하다.

독일의 경우 통일과정에서 사회보장제도의 통합은 서독제도로의 일방적 통합, 동독지역에 대한 서독지역의 막대한 재정지원, 그리고 단기간 내에 이루어진 신속한 통합이라는 특성을 지닌다(오정수, 1999: 36). 그러나 이러한 독일방식의 제도통합을 한반도의 통일과정에 적용하기에는 어려움이 있다. 이는 남·북한의 사회보장제도가 극단적인 좌우 이데올로기의 대립과정 속에서 철저히 극우와 극좌의 형태로 구축되어 그 이질성이 동·서독의 경우보다 훨씬 심화되어 있기 때문이다(오정수, 1996; 오정수, 1999에서 재인용). 특히 북한지역에는 민간부문의 사회복지가 전혀 이루어지지 않고 있는 실정에서 남한의 민간부문 주도의 사회복지 서비스 전달 체계가 쉽게 통합되기는 어렵다. 북한에서 탈사회주의의 체제전환이 이루어지고, 이에 따라 시장경제가 도입될 경우 민간복지의 역할에 대한 필요성이 제기될 것이다. 그러나 남북정상회담에서 나타나고 있는 연합단계로 진입하기 위해서는 남한에서도 내부적으로 사회보장제도의 확충이 필요하며, 공공부문의 사회복지에 있어서는 어느 정도 사회주의적 사회보장체계를 바탕으로 변화시킬 필요도 있다(조선일보, 2000. 6. 16c). 서독제도를 축으로 한 일방적 사회보장제도의 통합은 통일후 동독지역 주민들에게 쉽게 수용되지 않고 사회문제의 원인으로 작용하기도 했다. 예를 들어, 통일전 동독에서는 여성 노동력의 공급이 필요한 상태에서 전업주부로 있기 보다는 직업을 갖는 것이 선호되었다. 이에 따라 여성의 고용을 증진시키기 위해 26주의 임신 휴가를 유급으로 제공하였다. 그러나 통일이 되면서 26주의 유급휴가는 14주로 줄어 들게 되었고, 어린이의 나이에 따라 56 내지 94퍼센트까지 지급되던 아동양육수당도 가구소득 수준에 따라 3 내지 68퍼센트까지로 줄어 들었다. 이러한 사회보장 급여수준의 저하는 동독지역 여성들의 낙태율 증가와 출산을 저하라는 또 다른 사회문제를 만들어 내기도 했다(Adler, 1997).

2. 탈북 이주민들의 자활을 위한 지원 프로그램

통일 과정과 통일 이후에 예상되는 대규모 탈북자들의 남한이주는 남한 사회의 혼란을 가져

15) 한국사회복지학회 안에 남북간 학술교류의 추진을 위한 특별 분과를 설치해서 운영할 수도 있다. 이 경우 다른 분야(정치학, 경제학 등)와의 연계성이 결여되기가 쉽기 때문에, 타 분야 학회와 공동으로 학술교류 추진을 위한 조직을 구성하거나, 아니면 이미 학술교류가 이루어지고 있는 분야에 사회복지 부문을 포함시킬 수도 있다.

을 것이다. 선한승(1998)은 통일후 북한지역 주민의 남하이주 규모가 108만-396만명이 될 것으로 추정하고 있다¹⁶⁾. 그러나 통일의 시기 및 형태를 고려한 각각의 시나리오에 따라 남하이주의 예상 규모의 편차가 너무 크기 때문에 노용환·백화중(1998)은 현 시점에서 통일후 북한지역 주민의 남하이주 규모를 예측하는 것은 사실상 불가능하다고 주장하고 있다.

통일후의 남하이주민이 어떤 규모가 되든지 이들에 대한 기초생활의 보장은 정부 또는 국가의 사회보장정책을 바탕으로 이루어져야 한다. 따라서 민간단체가 담당해야 할 역할은 통일과정에서 발생하는 탈북자에 대한 사회복지 프로그램을 실천하는 데 초점이 두어져야 한다. 현재 탈북 남한이주자들에 대해 민간단체들이 전개하고 있는 지원 프로그램의 내용은 매우 다양하다(표-8). 다양한 프로그램의 내용은 크게 물질적 지원과 비물질적 지원으로 나누어지는데, 물질적 지원은 공동거주지 제공, 생활필수품 제공, 의료지원 및 장학금 지원 등이다. 그리고 비물질적 지원은 주로 남한사회에서의 적응을 돕기 위한 것으로, 자본주의사회에의 적응을 돕기 위한 지원 프로그램과 전혀 다른 사회에서의 적응을 돕기 위한 심리·사회적 지원 프로그램 등이다(김동배·이기영, 1999: 74).

〈표-8〉 탈북 남한이주자에 대한 민간단체의 지원 내용: 1997. 10 현재

| 단체 성격 | 단체명 | 지원내용 | 단체배경 | 특 성 | | | | |
|---------------|---------------------|----------------------------|-------------|------|-------|-----|--------|-------|
| | | | | 정부연계 | 타기관연계 | 전문성 | 적용프로그램 | 지역적기반 |
| 결연, 협력, 후원 단체 | 북이탈주민후원회 | 민간단체 통합-조정 민간단체 정부 접촉창구 | 통일원/ 관계법 | ○ | △ | △ | × | × |
| | 한국기독교총연맹 | 교회결연알선 | 개신교 | × | △ | △ | × | × |
| | 한국복음주의협의회 | 교회결연알선 | 개신교 | × | △ | △ | × | × |
| 직접 서비스 제공 단체 | 한민족복지재단 | 고향마을사업 | 개신교 | × | × | △ | △ | ○ |
| | 중앙대 민족발전연구원 | 남북통합교실 | 대학부설 | △ | △ | ○ | ○ | × |
| | 극동방송 | 기초생활품제공 결연사업 | 개신교 | △ | △ | △ | × | × |
| | 가양7종합사회복지관 | 동포애나누기 공감대형성 | 사회복지 기관 | × | × | ○ | ○ | ○ |
| 개별 교회 | 평화통일을 위한 남북 나눔운동 | 청년마당 탈북자 형제 돕기 | 개신교 | × | × | ○ | ○ | × |
| | 염광교회 | 개별적 물질지원 | 개신교 | × | △ | × | × | × |
| | 여의도순복음교회 | 직업훈련, 장학, 결혼 상담, 취업알선 등 | 개신교 | △ | × | △ | △ | × |
| | 할렐루야교회 | 개별적 물질지원 | 개신교 | × | △ | × | × | × |

자료: 김동배·이기영(1999: 75)에서 인용

16) 선한승(1998)이 적용한 시나리오는 북한의 핵심계층과 동요계층 20% 남하(323만명), 남한지역의 인력 부족률 3.5%를 가정했을 때 임금수준, 취업가능성, 생활비 등을 고려한 남하(280만명), 그리고 북한 예상 실업자의 20%와 그 부양가족의 남하(108-396만명) 등이다.

그러나 탈북자에 대한 민간단체의 지원은 탈북자 중 남한지역으로 이주해 온 사람들만을 대상으로 하고 있기 때문에 그 지원의 대상이 매우 제한적이다. '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령'에 따르면, 탈북자는 "북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자(제2조 1항)"를 말한다. 따라서 북한을 탈출하여 남한으로 이주하였거나, 아니면 러시아와 중국 등의 제3국에서 피신하고 있으면서 피난민으로 공식적인 인정을 받지 못하고 있는 모든 사람을 말한다. 분단 이후 북한에서 벗어나 남한으로 이주해온 사람은 모두 1,230명이며, 2000년 7월 말 현재 남한에 거주하고 있는 사람은 1,013명이다(표4). 그러나 전체 탈북자 중에서 남한으로 이주한 사람은 극히 일부에 지나지 않는다. 북한을 벗어나 러시아와 중국 등의 제3국에서 피신하고 있으면서도 피난민으로 공식적인 인정을 받지 못하고 있는 사람들의 규모는 전혀 파악되지 않고 있으며, 민간단체의 관심도 주로 탈북자 중 남한에 입국한 사람에만 주어지고 있다.

〈표-9〉 남한에 거주하고 있는 탈북자의 규모

| 연도 | 인원(단위: 명) | 누계(단위: 명) |
|--------------------|-----------|-----------|
| 1949-1969 | 485 | 485 |
| 1970-1979 | 59 | 544 |
| 1980-1989 | 63 | 607 |
| 1990 | 9 | 616 |
| 1991 | 9 | 625 |
| 1992 | 8 | 633 |
| 1993 | 8 | 641 |
| 1994 | 52 | 693 |
| 1995 | 41 | 734 |
| 1996 | 56 | 790 |
| 1997 | 85 | 875 |
| 1998 | 71 | 946 |
| 1999 | 148 | 1,094 |
| 2000 ¹⁾ | 136 | 1,230 |
| 총입국자 | 1,230 | |
| 사망 | 184 | |
| 이탈 | 33 | |
| 현재 국내 거주자 | 1,013 | |

자료 : 통일부, 남북교류 협력동향, 109호, 2000. 9.

주: 1) 2000년 1월 1일부터 7월 31일까지의 통계치임.

통일을 전후해서 동독에서 벗어나 주변의 국가들에 거주하던 많은 독일민족이 서독지역으로

이주한 경험에 비추어볼 때, 한반도에서도 통일이 임박하게 될 경우 북한지역의 주민들 뿐만 아니라 이미 탈북자의 상태에서 중국이나 러시아 등의 지역에 거주하던 사람들이 남한으로 이주해올 가능성은 매우 크다. 비록 그들이 남한으로 이주해 오지 않는다고 하더라도 그들 역시 민족공동체의 구성원이기 때문에, 민간단체의 역할은 남한으로 이주해 온 탈북자들 뿐만 아니라 제3국에서 고생하고 있는 탈북자들에 대한 지원 프로그램을 개발해 실천하는 데에도 초점을 두어야 할 것이다.

3. 제3국 거주 탈북자 및 북한지역 주민을 위한 지역사회운동

북한지역 주민을 위한 지역사회운동을 전개하기 위해 북한지역에의 사회복지관 설립 및 운영을 고려해볼 필요가 있다. 최근 10여년 동안 남한의 사회복지에서 가장 괄목할만한 변화와 발전을 이룬 것 중의 하나가 사회복지관의 증설로 인한 지역사회복지의 활성화이다. 최근에 이루어진 사회복지관의 양적 팽창은 공공복지의 한계성을 보완하여 저소득층 주민에 대한 각종 복지 서비스를 제공할 뿐만 아니라 일반주민의 복리증진에도 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

따라서 북한지역에의 사회복지관 설립 및 운영은 민간부문의 교류·협력과정에서 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 그러나 북한지역에서의 사회복지관 운영에 있어서는 남한에서 실시하고 있는 것과 같은 일률적인 사업의 수행에서 벗어나 북한지역 주민들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 프로그램을 개발해 실시해야 한다. 예를 들어, 북한지역 주민을 위한 사회복지 서비스를 직접 제공하는 것 뿐만 아니라 영농지도, 가족 상담 및 성교육 등을 프로그램에 포함시킬 필요가 있다. 통일전의 동독에서는 임신 3개월 이내에는 낙태수술이 허용되고 있었으며, 낙태수술금지법에 대한 논의는 통일의 과정에서 쟁점화되기도 했던 경험에 비추어 볼 때¹⁷⁾, 북한지역에서는 아직까지 낙태가 남한사회에서보다 더 많이 이루어지고 있는 것으로 여겨진다¹⁸⁾. 따라서 북한사회에서 성행하고 있는 것으로 추측되는 낙태를 줄이기 위한 노력도 사회복지관

17) 독일의 통일협상과정에서 통일조약 초안에 임신 3개월 이내에 낙태수술을 허용하는 동독법을 과도기 동안만 구동독에 적용하기로 하였다. 그러나 적용의 지리적 범위를 정하면서 시행장소 원칙과 거주지 원칙의 선택이 주요한 쟁점으로 제기되었다(쇼이블레, 1991).

18) '오직 모성들의 건강을 보호하기 위하여 여성들이 아이를 적게 낳을 것을 권고하고'(산부인과전서 편찬위원회, 1985: 401) 있는 북한사회에서는 가족계획사업이 모자보건의 질적 향상을 위해 추진되고 있다. 북한의 가족계획사업은 가족계획에 대한 교육과 피임서비스의 제공이 주를 이루고 있는데 (Population Centre, 1992: 327), 가족계획에 대한 계몽이나 교육은 주로 '임신조절법의 원리, 그의 장단점, 효과적인 적용방법, 그리고 있을 수 있는 부작용과 대책' 등을 포함하고 있는 실정이다(산부인과전서 편찬위원회, 1985: 401).

을 중심으로 전개될 수 있을 것이다.

독일의 경우 출생자 중에서 혼인 외의 출생자 비율이 1990년에는 35퍼센트였다가 1993년에는 41.1퍼센트까지 올라가는 경험을 하였다(통계청, 1996: 21). 이는 통일 후에 나타나는 경제적 심리적 불안감과 장래에 대한 불확실로 인하여 인구·사회학적인 병리현상이 나타났기 때문이다. 이러한 경험은 한반도의 통일과정에서도 성적인 문제가 심각하게 발생될 것을 시사해 준다. 따라서 통일과정에서 나타날 성적 혼란을 미리 예방하기 위한 각종 프로그램들이 북한지역의 사회복지관을 통해서 제공될 수 있어야 한다.

그리고 북한지역에 뿐만 아니라 탈북자들이 집단적으로 거주하고 있는 중국 및 러시아의 몇몇 지역에도 사회복지관이 설립·운영될 필요가 있다. 제3국에 거주하는 탈북자들에 대해 정부가 공식적으로 지원을 하기에는 외교상의 문제로 많은 어려움이 있기 때문에 민간단체의 인도적 차원에서의 역할은 매우 중요하다. 그리고 현재의 남북관계를 고려할 때, 북한지역에서의 사회복지관을 설립·운영하는 것보다는 탈북자들이 집단으로 살고 있는 중국의 연변지역 등에 사회복지관을 설립하는 것이 먼저 이루어질 수도 있다.

4. 대북지원을 위한 공조체계의 구축

현재 민간부문의 대북지원은 각 민간단체들 사이에서 경쟁적으로 전개되는 있는 모습을 보이고 있다. 대북지원사업을 하고 있는 민간단체가 서로 연대를 이루고 있기는 하지만¹⁹⁾, 그 활동의 내용은 매우 미흡한 실정이다. 이러한 탓에 특정 지역이나 특정인에게만 지원이 제공되거나, 또는 이들에게 남한의 민간단체들이 중복해서 지원하기 때문에 실질적인 지원이 필요한 변두리 지역에는 전혀 지원이 되지 않고 있는 경우가 많이 나타나고 있다. 따라서 인도적 대북지원사업에 참여하고 있는 민간단체들은 그 동안에 펼쳐온 다양한 활동들에 관한 정보를 지속적으로 공유하고, 서로의 긴밀한 협력을 위한 공조체계의 구축이 필요하다.

IV. 맺음글

19) 종교단체의 경우 천주교 서울대교구 민족화해위원회가 대북지원 활동과 관련해 우리민족서로돕기운동본부, 북한이탈주민후원회, 한국종교인평화회의 등과 연대를 맺고 있다(천주교 서울대교구 민족화해위원회, 1999).

독일의 통일 경험에 비추어 볼 때, 정치적 통합이 이루어지고 난 이후에도 두 지역간에 고착화된 이질성은 쉽게 사라지지 않는다. 독일이 통일된 후 라이프치히 시장이 된 그루베(Lehmann-Grube)의 얘기는 이를 잘 나타내 주고 있다. 그는 '(베를린) 장벽의 양쪽에 있던 어느 누구도 지난 40년 동안에 얼마나 멀리 떨어져 살아 왔는지를 느끼지 못했다. 그러나 (통일이 되고 난 후) 이제서야 비로소 우리는 그것을 인지하기 시작했다. 서독이 만약 이태리나 프랑스를 점령했다라면 동독을 흡수통일한 것보다도 문제는 훨씬 적었을 것이라고 감히 말할 수 있다'라고 통일후에 느끼는 두 지역 주민간의 이질성이 매우 심각함을 말해 주고 있다(Keinbaum and Grote, 1997: 225에서 재인용).

이처럼 통일후에도 여전히 남게 될 두 지역 주민간의 이질성을 보다 줄이기 위해서는 남북교류에 있어서의 민간단체의 역할이 매우 중요하다. 그러나 통일과정에 있어서의 사회복지부문의 민간단체가 해야 할 구체적 역할을 규정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이는 통일과정에 있어서의 정부와 민간간의 역할 분담이 제대로 이루어져 있지 않으며, 그리고 무엇보다도 이에 대한 연구가 거의 이루어지지 않은 탓이다. 따라서 이 글에서는 사회복지부문에 있어서의 남북교류와 관련해 민간단체가 해야 할 몇몇 과제를 제시하고 있을 뿐, 체계적이고 종합적인 역할의 모형을 개발하는 것은 향후의 연구과제로 남게 된다.

참고문헌

- 김동배·이기영. '탈북자 정착을 위한 민간단체 지원활동의 방향.' 《사회복지》 통권 141호. 1999.
- 김진수. 《서독의 분단관리정책과 통일후 소득보장정책에 관한 연구》 서울: 한국보건사회연구원. 1994.
- 김치중. '용어풀이로 살펴 본 북한보험제도.' 《손해보험》 343호. 1997a.
- _____. '용어풀이로 살펴 본 북한보험제도(하).' 《손해보험》 344호. 1997b.
- 노용환. "통일후 북한지역 주민노이 생활보호 정책과제." 《보건복지포럼》 통권 제13호. 1997.
- 노용환·백화중. 《통일후 남하이주의 정책과제-사회보장제도의 한시적 분리운영을 중심으로》 서울: 한국보건사회연구원. 1998.
- 노용환·연하청. 《북한의 주민 생활보호정책 평가: 국가배급제도를 중심으로》 서울: 한국보건사회연구원. 1997.

- 박진. 《남북한 사회통합시 경제·사회 안정화 대책》 서울: 한국개발연구원. 1996.
- 박진·이유수. 《남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향》 서울: 한국개발연구원. 1994.
- 산부인과전서 편찬위원회. 《산부인과전서》 제1권 기초편. 평양: 과학백과사전출판사. 1985.
- 엄명용. '탈북자의 사회적응 지원을 위한 종합형 사례관리 모형의 제시와 그 실천.' 《한국사회복지학》 통권 제37호. 1999.
- 오정수. '통일과 사회복지.' 《통일과 가톨릭 사회복지: 21세기 가톨릭 사회복지 심포지엄 자료집.》 1999. 9.
- 이영애. '남북한 체제논쟁이 동북아 정세변화에 미치는 영향: 북한이탈주민의 남한체제적응을 중심으로.' 《한국동북아논총》 5호. 1997.
- 정기원·강혜구·이상은. 《남북한 인구·보건·사회보장 비교》 서울: 한국보건사회연구원. 1995.
- 조민. 《통일과정에서 민간단체의 역할》 서울: 민족통일연구원. 1996.
- 조선일보. 'DJ의 통일론 30년만에 꽃피나.' 06/16/2000a.
 [http://www.chosun.com/w21data/html/news/200006/200006150340.html]
- _____. '야, 통일방안 합의 쟁점화.' 06/16/2000b.
 [http://www.chosun.com/w21data/html/news/200006/200006160099.html]
- _____. '통일案은 國體 직결된 문제...국민동의 절차 거쳐야.' 06/16/2000c.
 [http://www.chosun.com/w21data/html/news/200006/200006160388.html]
- 천주교 서울대교구 민족화해위원회. 내부자료. 1999. 7. 15.
- 통계청. 《통독전후의 경제사회상 비교》 서울: 통계청. 1996.
- 통일부. '민간 대북지원 창구다원화 조치.' 보도자료. 1999. 2. 10.
 [http://www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3411.htm]
- _____. '대북지원 NGO현황 및 지원실적.' 자료. 1999. 5. 7.
 [http://www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3413.htm]
- _____. '대북지원 현황 및 향후 추진방향.' 자료. 1999. 5. 11.
 [http://www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3415.htm]
- _____. '평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장.' 자료. 1999. 7.
 [http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/nb.cgi?31C31/C3125.htm]
- _____. 《남북교류 협력동향》 109호. 2000. 9.
 [http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?13A13/A1334.htm]
- 황진수. '북한 이탈주민 사회정착 지원 방안.' 《한성대논문집 사회과학》 22호. 1998.

- Adler, Marina A. "Social Change and Declines in Marriage and Fertility in Eastern Germany." *Journal of Marriage and the Family*. 59(1). 1997.
- Christian Century. "North Korea Admits Church and Aid Coordinator." 05/21/1997.
- Gordenker, Leon and Thomas Weiss. "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and dimensions.." in Thomas Weiss and Leon Gordenker (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner. 1996.
- Keinbaum, Barbara and Manfred Grote. "German Unification as a Cultural Dilemma: A Retrospective." *East European Quarterly*. 31(2). 1997.
- Schäuble, Wolfgang, *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, 1991; 한우창(역). *《나는 어떻게 통일을 흥정했나》* 서울: 동아일보사. 1992.
- Wang, Qingxin Ken. "Taiwanese NGOs and the Prospect of National Reunification in the Taiwan Strait." *Australian Journal of International Affairs*. 54(1). 2000.
- Wenzel, Michael. "Justice and Identity: The Significance of Inclusion for Perceptions of Entitlement and the Justice Motive." *Personality and Social Psychology Bulletin*. 26(2). 2000.