

새 정부의 대북 정책 수립 제언 : 사회문화 협력 사업 확대

임을출 경남대 극동문제연구소 연구교수

패러다임의 전환: 사회문화 교류와 개발 협력의 결합

차기 정부의 사회문화 분야 대북정책 목표는 어떻게 세워져야 할까. 사실 남북 사회문화교류의 중장기 목표는 남북관계 발전에 관한 법률에 따라 수립이 되고 2007년 11월13일 국무회의 보고, 11월 20일 국회보고 그리고 11월 29일 관보에 게재됨으로써 공식화된 「제1차 남북관계 발전 기본계획(2008-2012)」에 구체적으로 설정되어 있다. 이 기본계획은 법률에 의해 확정된 내용이므로 정권변화와 관계없이 추진된다고 봐야 할 것이다. 여기서 유의할 대목은 남북한 사회개발협력계획의 수립이 예정되어 있다는 점이다. 이런 계획들이 수립되고, 예정대로 추진된다면 사회문화 교류의 획기적인 질적 도약을 기대할 수 있을 것이다.

향후 5년간 일정으로 추진될 기본계획에 따르면 남북 사회문화 공동체 기반 형성을 위한 노력의 일환으로 기존의 구호 위주의 지원을 보완하여 종자개량 등 생물공학 전수, 축산개발, 보건의료 인프라 복구, 주거환경 개선, 모자보건위생, 보건용수 개발 등 분야별 개발지원 협력 시범사업을 추진하고, 향후 본격적 대북 경제협력 추진시 균형발전 차원에서 보건의료, 교육, 취약계층, 정보격차 해소 지원 등 사회문화 분야의 협력을 강화하고 포괄적인 중장기 '남북 사회개발 협력 계획'을 수립한다고 되어있다.

그리고 인도적 문제의 실질적 해결을 위한 분야의 하나로 북한의 인도적 상황 개선을 '인간안보' 확립 차원에서 포괄적, 종합적으로 접근하여야 한다고 규정하고, 이를 위해 북한 내 실질적 인권상황 개선을 위하여 노력하며, 체계적 인도지원을 위한 중장기 대북지원 방안을 연구한다는 것을 목표로 제시하였다. 나아가 이를 추진하는 과제로

서 수해, 긴급재난 등에 대응하는 남북재난관리협력체계를 수립하고 분유, 급식 등 영양개선 지원, 체계적인 질병관리, 산모와 영유아의 건강관리 등 북한 취약계층에 대한 지원을 지속적으로 추진하여 남북간 건강격차를 해소하겠다는 목표도 세워놓고 있다. 이를 위해 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP), 유엔아동구호기금(UNICEF) 등 국제기구의 활동을 지원하고 공조를 유지하는 등 국제 인도기구를 통한 대북지원 노력을 지속적으로 추진할 예정이다.

인권차원의 지원과 관해서는 긴급구호 중심에서 개발지원 방식으로 점진적 전환을 모색하며, 중장기적으로 남북간 사회개발협력을 통해 북한 주민의 인권을 개선할 계획이다. 이처럼 향후 남북 사회문화교류는 사회개발협력과 결합함으로써 새로운 동력을 얻고, 시너지 효과를 창출할 것으로 예상되고 있다.

남북간 사회문화교류 합의사항

기본계획의 실천 가능성이 높은 것은 우리의 일방적인 구상이나 계획이 아니라 남북한이 이미 공감대를 형성했기 때문이다. 2007 남북정상선언과 이를 이행하기 위한 제1차 남북총리회담의 결과는 기본계획 내용의 상당부분을 포함하고 있을 뿐 아니라 사회문화교류와 개발지원을 결합시킴으로써 남북 사회문화교류의 양적, 질적 발전을 예고하고 있다. 보건의료 분야에서 그간 긴급구호 중심으로 추진되었던 것을 당국 간 병원, 의료기구, 제약공장 현대화, 원료지원 등을 통해 남북 보건의료 협력을 확대하기로 합의한 것은 대표적인 북한사회개발의 출발점으로 평가된다. 그 밖에 산림녹화 및 병충해 방제, 환경오염 방지 협력 등도 사회개발의 범주에 포함시킬 수 있다.

남북정상선언 제6항에 따르면 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다. 또한 남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다. 또한 남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다. 이

어 열린 정상선언 이행을 위한 제1차 남북총리급회담에서는 보다 구체적인 합의가 이뤄졌다. 장관급을 위원장으로 하는 「남북사회문화협력추진위원회」를 구성하고, 다음과 같은 분야별 협력사업을 구체화하기로 한 것이다.

첫째, 고구려·고려 등 역사유적 발굴 조사·보존을 위한 협력사업 확대 및 세계문화유산 등재 협력이 합의되었다. 이미 남북한은 북한유물전시회('06.6), 고구려고분군 실태조사('06.4), 평양 안학궁터 발굴조사('06.4), 고구려고분군 보존사업('07.5), 개성만월대 공동발굴조사('07.5) 등을 함께 추진한 바 있다. 둘째, 현재 추진 중인 「겨레말큰사전」 공동편찬사업의 효율적 지원을 강화하기로 하였다. 정부는 2007년 4월 범정부적 지원을 위해 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」을 제정한 바 있다. 셋째, 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사 진행 등이다. 교과서 용지·문구류 지원 및 EBS 등 원격교육 프로그램을 제공한 바 있다. 넷째, 과학기술인력 양성, 과학기술협력센터 건설 등을 추진하기로 하였다. 북측은 민족과학기술학술대회('06.4)시 민족과학기술협력센터, 과학기술정책연구원에 IT교육센터('06.7) 설립 등을 지속적으로 요청한 바 있다. 다섯째, 기상정보교환 및 관측장비 지원 등도 추진할 예정이다. 자동기상관측장비 및 황사장비 각1대 설치공사를 착수하여('07.7) 완공(금강산 8.31, 개성 10.19), 금강산 개통식(10.22), 현재 출퇴근하는 현대아산 직원을 통해 1일치 관측자료를 제공받고 있는 상황이다. 여섯째, 경의선 열차 이용 2008 베이징올림픽 참가 남북응원단 관련해서는 실무접촉을 통해 철도운행 방법, 응원단 규모·운영 등을 협의하기로 하였다.

또하나 사회문화교류와 관련해 주목할 대목은 그간 북측의 소극적 태도 등으로 지연되었던 백두산 관광이 남북정상회담을 계기로 돌파구를 마련하고, 최근 사업자간 협의(11.3)를 통해 개성관광과 함께 구체적 추진 일정을 합의한 점이다. 이에 대해 당국차원에서 백두산 및 개성관광사업의 진행에 적극 협력하고, 서울-백두산 직항로 개설을 위한 실무접촉을 12월 초 개최하기로 합의함으로써 관광협력 확대의 실질적 기반이 마련되었다. 백두산·개성관광 본격 추진시 남북협력 거점 다양화를 통한 인적교류 확대 촉진 기대된다. 특히 백두산 관광은 연간 10만여 명의 중국 경유 백두산 관광객을 흡수할 수 있을 것으로 예상된다. 동시에 서울-백두산 직항로 개설

은 남북간 항공협력이 본격 추진되는 계기가 될 전망이다.

추진 방향과 전략

그렇다면 이런 목표와 합의들을 달성하기 위한 추진방향과 전략은 어떻게 짜야할 것인가. 큰 틀에서 사회문화교류 활성화를 위한 중장기 로드맵을 수립하고, 이에 따른 단계별 추진전략 및 구체적 실천계획을 마련해야 할 것이다.

남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호신뢰 속에서 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 통해 화해와 공존을 추구해나가는 화해협력단계 혹은 평화공존단계에서는 사회문화교류협력의 안정화 및 정례화, 분단으로 인해 벌어진 남북간 역사인식 등 다양한 남북한 사회문화 분야의 격차 축소, 어느 한쪽의 문화 수용을 강요하는 것이 아니라 상호 존중할 수 있는 제3의 남북공존의 문화 창출 등이 필요할 것이다. 이 단계는 통합 이전의 준비단계로 서로 다른 사고와 문화를 보유한 남북 간의 상생의 문화, 공존의 틀이 세워져야 한다. 그래서 남북사회문화공동체의 초기 단계에 진입시켜야 한다. 이 단계에서는 북한의 핵, 미사일 실험발사와 같은 대형도발행위가 없는 한 남북 사회문화교류는 상시적, 지속적으로 추진되어야 한다. 사회문화교류는 정치군사적 현안과의 연계를 최소화시키는 것이 필요하다.

그동안 사회문화교류를 추진하는 데는 적지 않은 장애물이 존재했다. 특히 북한이 사회문화교류보다 경제협력을 우선시하는 자세 때문에 이 분야에서의 교류는 매우 제한적이고, 한시적인 성격을 가질 수밖에 없었다. 이런 근본적인 제약 조건 아래에서 남북한 모두는 지속적인 사회문화교류 활성화를 위한 추진 자금이 늘 부족한 현실에 직면해야 했다. 더불어 민간 및 당국 차원의 대화 및 협력채널도 구축되지 않았다. 사회문화교류협력 분야에서의 민관협력 모범 사례 등이 일부 만들어 졌으나 공유 및 확산되지도 못했다. 또한 남북 사회문화교류협력과 북한 사회개발 간의 상호 연계발전 전략도 존재하지 않았다.

따라서 이제 중장기 사회문화교류협력추진 종합계획이 수립되어야 한다. 여기에는 물론 포괄적인 중장기 남북 사회개발협력계획도 포

합되어야 한다. 이렇게 수립된 계획은 사회문화교류 분야 남북 대화의 정례화를 통해서 보다 구체화될 수 있을 것이다. 당국 차원에서는 남북사회문화협력추진위원회의 구성 및 개최의 정례화, 민간 차원에서는 남북사회문화교류협의사무소(개성)의 설립 및 상시적 운영 등이 필요할 것이다. 사회문화 분야에서의 교류협력 주체는 민간이 되어야 하지만, 성격상 당국의 협력과 지원 없이는 성공적인 추진이 어려운 만큼 긴밀한 민관협력이 이뤄져야 할 것이다. 민관 협력 형태의 효율적 사업모델을 많이 만들어내는 것이 시급한 과제로 보인다.

앞서 지적했지만 사회문화협력사업의 범위는 확대되어야 한다. 단순 지원과 교류 차원을 넘어서 개발협력까지 제도적으로 포함되어야 한다. 남북경제협력과 사회문화 협력의 연계 발전도 모색되어야 한다. 성장을 우선시하는 경제중심의 개발은 사회 전체의 빈곤 수준을 낮추는 데 기여할 수 있지만 북한 내 사회적 불평등을 심화시켜 정치사회적 불안정을 초래할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 사회적 형평성을 높이기 위한 농촌개발, 도시빈민 지원, 도시 인프라 구축, 교육 및 의료사업 등 사회개발 프로젝트와 동시에 진행되어야 한다.

향후 과제들에 대한 성찰

사회문화교류를 안정적으로 뒷받침할 수 있는 법제도적 시스템을 어떻게 구축할 것인가가 우선 과제로 꼽힌다. 최성 의원의 발의 제안으로 국회에서 남북사회문화교류진흥법이 심사 계류중에 있다. 앞으로 남북정상선언과 이의 이행을 위한 다양한 합의가 이뤄짐으로써 남북 간 문화, 학술, 체육 등의 분야에서 교류협력이 활발하게 벌어질 것으로 예상되고 있으나 정부의 지원체계가 아직 갖춰지지 않은 것이 현실이다. 기존의 남북교류협력법은 절차법으로 경제협력을 뒷받침하는 내용으로 구성되어 있다. 즉 남북사업의 신청 및 승인절차를 규정하여 지원보다는 교류를 위한 절차준수의무를 강조하고 있는 것이다. 남북관계발전법은 남북관계의 기본규율법적인 성격을 가지므로 사회문화교류에 관해 규정하는 법제규정은 미비한 실정이다. 또한 사회문화교류 업무에 대한 정부부처 내 업무의 중복과 상충문제가 발생할 소지가 있

어 이를 개선하기 위해서도 법제도화가 필요하다. 앞서 지적했지만 경제협력과 사회문화교류협력의 균형발전을 추구하면서, 사회문화교류의 재정지원방안의 마련과 제도화를 추구해야 할 것이다. 결국 남북 관계의 제도화단계에 걸맞는 사회문화 분야에서의 법제도적 지원 체계의 구축은 당면 과제로 부상하고 있다.

또한 통일부 내 민관으로 구성된 전담팀을 구성해 남북한 남북 사회문화교류의 우선 순위 선정, 중장기 재원마련 방안 연구, 안정적 추진체계 구축 등을 구체적으로 고민할 필요가 있다. 우선 순위 선정 등을 위해서는 남북 간 통합과정과 통합 이후까지 내다보면서 사회문화교류협력이 남북한 주민들의 삶에 어떤 영향을 미치게 할 것인가에 대한 심도 있는 연구가 전제되어야 할 것이다. 기회가 마련된다면 남북한 양자 간 긴밀한 파트너십 아래 사회문화교류협력과 관련된 북쪽 수요에 대한 명확한 조사 및 파악이 필요하다. 현재 북한은 어떤 분야에서 사회문화교류협력으로 어떤 목적을 달성하려고 하는지에 대한 입장을 분명히 보여주지 않고 있다. 이는 북측과의 긴밀한 정책대화 등을 통해서 공감대를 넓히는 과정이기도 하다.

중장기 협력 및 사회문화통합을 도모할 수 있는 남북 이행기구 구성 방안 및 단계별 추진계획의 수립도 필요한 과제다. 이들 이행기구들은 남북간의 사회문화 교류협력사업을 안정적이고 지속가능하도록 추진하기 위한 당국간의 공식적이고 포괄적인 교류협력 창구역할을 수행하게 될 것이다. 민관합동추진기구의 구성도 필요할 것이다. 현재 국회에 상정중인 남북사회문화교류진흥법의 주요 내용에는 남북사회문화교류 진흥위원회와 남북사회문화교류재단의 구성이 명시되어 있기는 하나, 사업추진 주체 간의 과도한 경쟁을 방지하는 등 충분한 사전검토가 이뤄져야 할 것이다.

현재 비교적 활발하게 진행되고 있는 지방자치단체들의 사회문화교류 사업을 분석하고 성공사례를 공유·확산하는 노력도 이뤄져야 한다. 지방자치단체 간 교류의 활성화는 남북 간 사회문화교류의 저변을 넓히고, 안정적 재원을 확보하는 데 크게 기여할 수 있다.

사회문화교류 활성화를 위한 별도의 협력기금 계정의 설치도 시급한 과제 가운데 하나다. 북한 문화재 보존사업과 같은 사업의 성격

상 연계화된 사업의 경우 안정적 추진을 위한 중장기적 지원기금이 필요하다. 정부지원이 수반되는 사회문화사업은 중립적인 전문가들로 민관심사위원회를 구성하여 지원 원칙과 기준을 만들어야 할 것이다.

재원마련과 동시에 사회문화 교류 추진을 위한 남북한 인적 역량구축도 이뤄져야 한다. 이 분야의 성패는 인적 전문성이 좌우한다고 해도 과언이 아닐 정도로 관련 전문가를 양성하는 것이 중요하다. 특히 사회문화교류와 북한 사회개발을 연계해 본격적으로 추진할 경우 북한뿐 아니라 우리 내부 차원의 전문가 양성이 시급한 과제이다. 전문성의 부족은 개발협력 효과를 반감시킬 뿐 아니라, 새로운 갈등과 경쟁을 야기하고, 이는 대북 협상력의 약화로 이어질 가능성도 있다. 우리 내부의 전문가 양성은 사업파트너로서의 북측 관련 전문가 교육 훈련에도 긍정적 기여를 할 수 있음을 물론이다.

남북사회문화협정 체결의 추진

궁극적으로 남북 사회문화교류협력은 남북한 주민 모두의 삶의 질을 개선하는 방향으로 이뤄져야 할 것이다. 북한의 만성적 경제난 해소 및 북한 주민들의 생활수준 향상에 기여할 수 있는 아이템을 매개로 사회문화교류의 활성화 및 지속성을 확보하는 것이 현실적인 대안으로 보인다.

남북정상선언과 그 후속합의 내용은 경제개발뿐 아니라 사회개발(보건, 의료, 환경 분야 등)의 균형적 발전의 필요성과 과제를 동시에 보여주고 있고, 남북한이 공감을 표시했다는 점에서 주목할 만하다. 이는 또한 사회문화교류협력의 중장기적이고, 포괄적인 성격과 과제를 동시에 보여주고 있다.

사회문화교류협력을 성공적 추진하는 데 있어서 절대적 전제 조건은 우리의 교류협력 의지와 실천계획을 북한 당국이 인정하고, 적극적으로 상응하는 협력을 해야 한다는 것이다. 이미 남북정상선언 등을 통해 북한도 조용하는 태도를 보이고 있기는 하나 차기 정부에서도 이런 적극적인 자세가 뒷받침되어야 한다. 대규모 인적 왕래 등 남북교류협력의 증대에 대비해 '남북통행 협정'과 '사회문화협정'이 체결되어

야 할 것이다.

초기 단계에서는 북측과의 의견 대립이나 충돌이 불가피할 수도 있을 것이나 사전에 시행착오를 최소화하기 위해 북측과 사회문화협력 목표와 이행 방안에 대해 공감대를 최대한 넓히는 노력이 중요한 과제이다. 원칙적 합의 외 구체적인 계획 실행과정에서도 북한 당국의 협조가 관건인 만큼 목표와 전략 수립 초기 단계부터 참여를 이끌 필요가 있다.

사회문화 분야의 교류와 협력은 북한의 사회와 정치에 미치는 영향력이 크기 때문에 북한 당국 입장에서는 언술과 달리 실제 정책 추진과정에서는 상당한 기간 신중한 접근을 추구할 것이다. 이런 측면에서 사회문화교류와 개발협력 나아가 경제협력과의 유연한 연계전략이 요구된다. 실제 식량, 농업, 보건의료, 환경, 교육 등 다양한 분야에서 개발과 발전은 북한 주민들의 삶의 방식, 사고방식의 변화가 어느 정도 전제되어야 한다. 이를 위해서 폭넓은 사회문화 분야의 교류가 필요하고, 이 과정을 거쳐 남북한의 호환성을 높일 수 있을 뿐 아니라 국제사회와의 소통도 가능하게 만듦으로써 다양한 시너지효과를 창출할 수 있는 것이다.