

남북한 청소년 교류·협력과 NGO - 사회통합 접근 가능성 모색 -

길 은 배*

이 연구는 현재까지 남북한 통일문제에 대한 접근 방법이 정치·제도적 중심의 체제통합에 편중되었던 논의를 탈피하여 NGO중심의 청소년분야 교류·협력을 통한 남북한 사회통합 접근 가능성을 구명하였다. 현재 NGO중심의 청소년 교류·협력은 초보적인 단계로 제반 여건이 미성숙한 상태에 놓여있으나, 반대로 시작하는 현재의 노력이 결과적 책임을 담보할 수 있을 것이다. 남북한 사회통합은 통일과정 및 이후의 단계에서도 지속적으로 추진될 과제로, NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력은 남북한간의 동질성 증대와 통일과정 및 이후의 사회통합을 위한 기초작업으로 이해되어야 한다. 이를 위해 사회문화분야의 교류·협력과정에서 청소년분야의 비중이 확대되어야 하며, 시민성을 대표하는 NGO의 역할 증가가 필수적으로 요구된다. NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력 확대는 현재 남북 관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회통합과정의 중요한 밑거름으로 작용할 것이다.

I. 머리말

이 글은 그동안 추진된 NGO중심의 남북한 청소년 교류·협력 실태를 고찰·평가함으로써 이의 실행력을 높일 수 있는 국가와 NGO간의 역학관계를 조망하고, NGO중심의 청소년 교류·협력을 통한 남북한 사회통합 접근 가능성을 모색하는데 초점을 맞추고 있다.

그동안 서로 다른 국가체제, 사회경제적 구조, 대외관계 속에서 50여년을 살아온 남북한의 주민 및 청소년들은 같은 역사·문화적 뿌리에도 불구하고 분단상태에서 극명한 분리와 이질화를 겪어온 것이 사실이다. 따라서 통일의 방식과 내용 여하에 따라 남북한 주민 및 청소년간에는 심각한 차별과 불평등의 문제가 필연적으로 대두될 것이다. 특히, 남북한 주민 및 청소년간에 형성된 가치, 규범, 행동양식과 생활문화의 차이가 상호간의 접촉과정에서 상대방 사회문화에 대한 오해, 무시, 편견으로 이어진다면 양자 사이에는 심각한 집

* 한국청소년개발원 책임연구원

단적 감정의 골이 더욱 심화될 수 있다. 그러므로 점진적인 사회통합을 전제로 두 사회간의 상호의존성, 상호작용, 공통의 가치정향을 증가시키고 창출하기 위한 노력이 필요하다. 바로 이러한 측면에서 NGO 중심의 청소년 교류·협력을 통한 남북한 사회통합 접근 방법은 적실성을 갖는다.

이와 같이 교류·협력을 통한 사회통합적 접근은 그동안 정치 및 영토상의 체제통합에 중점을 두어 왔던 남북한 통합논의의 접근 시각과 범위를 새롭게 확산시키는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 즉, 우리사회에서 통합 논의는 분리된 정치적 실체로서의 남북한이 하나의 체제, 하나의 국민으로 합쳐지는 방법과 과정뿐만 아니라, 보다 장기적인 관점에서 통일과정과 이후에 전개될 지역간·계층간·집단간의 갈등을 극복할 수 있는 사회통합적 기제를 탐구하지 않으면 안된다는 당위론적 명제를 제시한다. 이러한 관점에서 NGO중심의 청소년 교류·협력은 통일을 촉진하기 위한 수단적 개념보다 통일과정 또는 이후에 이루어져야 할 내적 통합, 즉 진정한 사회통합을 위한 과정론적 시각에서 사용된다.

남북한 교류·협력에 참여하는 오늘의 청소년들이 미래의 통일주역으로 성장한다는 사실을 감안한다면, 청소년분야의 교류·협력은 그 어떤 분야보다도 커다란 파급효과(spill-over)를 기대할 수 있는 사회통합 접근을 위한 최상의 도약기초가 될 것이다. 그러므로 본 논고에서는 사회통합과 NGO중심의 남북한 청소년 교류·협력이 갖는 성격과 문제점을 논의하고, 그동안 추진된 NGO중심의 교류·협력 동태를 고찰하여, 이의 실행력을 제고하기 위한 정부와 NGO간의 역학관계를 구명한다. 이러한 작업은 남북한의 사회통합적 접근 가능성을 모색하는 시각 속에서 진행된다.

II. 사회통합과 청소년 교류·협력의 성격, 딜레마

그동안 남북한의 사회통합 논의는 상호불신과 적대감으로 인해 실질적인 성과보다는 명분에 집착하는 가운데 상호이해가 상충하는 정치·군사적 이슈에 몰입하여 순환적인 교착상태에 빠지는 경향이 있었다. 그리하여 경제, 사회, 문화, 또는 인적교류와 같은 이른바 정치적 하위 이슈들에 대한 논의는 실질적으로 진전되기 어려웠다. 그러나 남북한의 사회통합 논의를 가능하게 하는 요인들은 적지 않게 존재하고 있는 것이 사실이다. 물론 두 사회의 이질성과 동질성을 이분법적으로 평가한다면 이질성이 더 많은 부분을 차지하고 있을 것이다. 그러나 언어에서부터 출발하여 가치체계, 생활양식, 정치제도,

경제구조 및 사회 여러 부분에 대한 평가의 차이 등 이질화의 모습과 동질성의 모습은 동시에 공존하는 양상을 보이고 있다.¹⁾ 남북한이 가지고 있는 이러한 언어나 상징과 같이 공동체형성의 기본적인 매체를 포함하여 상호작용의 기본적인 규칙에 대한 올바른 선행차원의 이해 없이는 사회통합의 가능성을 모색하는 작업은 지난한 작업이 될 것이다.²⁾

그렇다면 사회통합과 청소년 교류·협력은 어떠한 상관관계가 있는가? 일반적으로 사회통합은 사회구성원간에 공통의 가치, 규범, 생활양식 등을 공유하거나 적용하는 과정으로 정의한다. 현재 남북한 주민 및 청소년간에는 많은 부분에서 이질적 요소가 존재하고 있으나 전통문화·규범, 언어구조 등과 같은 영역에서는 동질적인 요소 또한 상당부분 잔존하고 있는 것이 사실이다. 즉, 남북한은 공통의 역사적 뿌리와 강한 민족적 의식, 유교적 가치관의 생활화 등으로 인해 동질성의 기반은 여전히 강하게 남아 있다. 이러한 동질적인 요소들을 양주민간에 적용 또는 증진시킬 수 있는 방법으로 교류·협력은 유용성을 갖는다.

이러한 측면을 고려할 때 사회통합과 교류·협력은 긴밀한 환류체계를 형성하고 있음을 알 수 있다. 교류·협력은 교역물자, 식량지원, 공동의 협력사업 뿐만 아니라, 인적교류와 접촉을 전제하기 때문에 자유민주주의 사상, 대중 및 청소년문화, 그리고 서구의 개인주의 사조 등과 같은 가치들을 북한사회에 전파할 수 있는 주요 수단으로 작용할 것이다. 이러한 요소들이 북한사회에 반입될 때 북한 사회 및 구성원들은 점차 사회문화적 변동을 경험할 가능성이 높다. 따라서 정부 및 시민사회차원에서 남북한 주민들간의 사회문화적 적용 및 공통의 동질적 가치체계를 증진시키기 위한 노력을 집중함으로써 사회통합과정으로의 이행을 진전시킬 수 있을 것이다. 특히, 이질화의 심화정도가 깊은 영역은 새로운 사회통합 가치의 창출을 통한 적용이 보다 적절할 것이므로 청소년들은 적합한 교류·협력 대상이다.

그러나 이러한 청소년 교류·협력은 반드시 바람직한 방향으로 남북한 사회통합을 이끌지 않을 수도 있다는 데 유의해야 한다.³⁾ 왜냐하면 동질성의

1) 일례로 남북한에서 서로 다르게 사용되는 단어의 수는 6,000여 개에 이른다. 이현복, 『남북한 언어의 비교』 (서울: 통일원, 1993).

2) 이우영, "남북한 사회의 문화예술: 개념과 사회적 역할의 차이", 『통일연구』, 제2권 2호, 1998, 124쪽.

3) 그 이유는 다음과 같다.

① 문화적 자원의 형태상의 유사성에도 불구하고 그 의미하는 바와 지향성이 다르다. 즉 북한에서의 유교적 가치관이 주로 정치체제를 겨냥한 것이라면, 남한에서는 일상적 사회문화적 관습으로서 구체화되고 있다.

잔존에도 불구하고 세대간 통일의식에 있어서는 많은 차이가 드러나며 또한 사회문화적 가치지향도 다르게 나타나기 때문이다. 대체로 우리의 경우 남북 통일을 지금까지 당위적 사실로 받아 들여왔지만, 한국 전쟁을 겪은 세대와 비교해 볼 때 전쟁 후 세대와 최근 청소년들의 통일의식은 차츰 약화되고 있으며, 굳이 통일이 되지 않더라도 지금의 현 상태로 만족할 수 있다는 새로운 분위기가 나타나고 있는 것은 숨길 수 없는 현실이다.⁴⁾ 이른바 '통일무용론'과 '통일회의론'이 확산되고 있는 것이다. 특히, 청소년층인 10-20대에서 나타나는 통일의 당위성과 절실함은 기성세대의 그것과는 상당한 차이를 보인다. 기성세대와는 달리 청소년들은 남북분단과 관련된 직접적인 체험이 없고 정치·사회적인 쟁점보다는 학업이나 문화·여가활동에 관심을 갖는 것이 청소년기의 일반적인 특성인 점을 감안할 때 가능한 현상으로 이해할 수 있다.

문제는 청소년들을 중심으로 확산되고 있는 '통일무용론'과 '통일회의론'이 동·서독의 경험에서 크게 영향 받은 것으로, 교류·협력에 대한 긍정적 의식과는 뚜렷하게 구별되는 현상이라는 점이다. 즉, 청소년들은 남북한 통일의 당위성에 대한 소극적 태도와는 별개로 교류·협력에 관한 의식은 상당히 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 예를 들어 2000년 8월에 한국청소년개발원에서 서울시 소재 청소년(남·여 고등학생 각 500여명, 인문계·실업계 비율 8:2) 1,000여 명을 대상으로 실시한 '남북한 교류·협력관련 의식조사' 결과에 의하면 상당히 긍정적인 것으로 나타났다.

앞으로 남북한간의 청소년 교류·협력 사업이 활성화될 경우 자신이 직접 참여할 의사가 있는지를 질문하였다. 응답결과를 보면 "가능하면 참가하겠다"는 청소년이 53.3%로서 과반수를 상회하였고 "참가하지 않겠다"가 15.7%, "반드시 참가하겠

-
- ② 남북한 사회가 가지고 있는 기본적인 가치관의 변화 없이는 위의 자원들은 일회적인 의미 혹은 과거의 동질감을 확인하는 것 이상의 역할을 하기가 어렵다.
- ③ 현대사회의 변화에 맞게 남북한 사회의 발전적 수렴을 위해서는 새로운 문화전통이 창조될 필요성이 존재한다.
- ④ 이러한 동질적 가치들이 사회통합에 대한 바람직한 문화전통을 확립하기보다는 오히려 내부의 분열과 갈등을 유발하는 요소로 작용할 수도 있다. 임현진·정영철, "사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제", 연세대학교 통일연구원, 『통일연구』, 제3권 제1호, 1999, 361-362쪽.
- 4) 서울대 사회발전연구소가 1996년에 실시한 국민의식 조사에 의하면, 북한을 통일의 대상으로 생각하는 비율이 70% 이상을 보이고 있다. 그러나 정치상황에 따라 그 비율은 상당한 차이를 보인다. 또한 비교적 청소년층에서 북한을 협력의 대상으로 인식하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 서울대학교 사회발전연구소, 『전환기 한국사회 국민의식과 가치관에 관한 조사연구』, 1996.

다"가 8.2%였으며, "절대 참가하지 않겠다"는 응답은 4.4%에 머물렀다. 전체적으로 보면 참가 의사가 있는 청소년이 61.5%로서 참가 의사가 없는 청소년(20.1%)의 세배 이상에 달하여 남북한 청소년교류에 대한 청소년들의 높은 관심도를 엿볼 수 있다.⁵⁾

그렇다면 사회문화분야의 교류·협력과 청소년분야는 어떠한 상관관계를 갖는가? 그동안 성사된 대부분의 남북한 청소년교류·협력은 사회문화분야 속에서 교차적으로 이루어진 것이 사실이다. 그러나 사회문화분야의 교류·협력이 증가하고 있음에도 불구하고 특별히 청소년분야를 한 영역으로 하는 교류·협력이 이루어지고 있지는 않다. 포괄적인 개념에서 보면 청소년분야는 사회문화분야의 하위영역에 속하기 때문에 사회문화분야의 교류·협력은 청소년분야를 포함하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 그동안 성사된 청소년분야의 교류·협력을 보더라도 학술, 종교, 체육, 문화·예술 등과 같은 사회문화분야에서 추진된 경우가 대부분이다. 이와 같은 부문은 단지 성인만을 대상으로 한 교류·협력이 아니고, 청소년을 주 대상으로 하는 프로그램으로 추진된 경우도 있기 때문에, 사회문화분야의 교류·협력 속에는 청소년분야가 상당부분 포함되어 있다. 물론 일부 운동권 대학생들을 중심으로 한 남북교류의 사례가 있기는 하지만 엄밀한 의미에서 이것은 비공식적인 정치적 차원의 교류로 보는 것이 타당할 것이다. 장기적으로 통일과정에서 직면하게 될 사회통합의 과제를 감안하면, 우리사회를 이끌어 갈 다음 세대의 남북한 청소년들의 교류는 민족적 이질성 극복을 향한 가장 가치 있는 투자가 될 것이다.

그러나 NGO를 통한 사회통합 접근은 남북한의 특수한 관계 및 시민사회가 부재한 북한 사회의 특성을 고려할 때 많은 측면에서 한계가 노정될 것이다. 무엇보다도 커다란 문제점은 남북한 교류·협력에 참가하고 있는 국내외 NGO의 주요 접촉 상대자인 북한 NGO의 부재를 지적할 수 있다. 물론, 북한 사회에도 「조국평화통일위원회」, 「조선직업동맹」, 「조선민주여성동맹」, 그리고 청소년분야에서 「김일성사회주의청년동맹」, 「소년단」 등과 같은 사회단체⁶⁾가 존재하지만, 독자성이나 자율성에 기반한 진정한 의미의 NGO로 분

5) 함병수 외, 『NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구』(서울: 한국청소년개발원, 2000), 85쪽.

6) 조선중앙통신사, 『조선중앙연감』(평양: 조선중앙통신사, 1978).

류하는 것은 무리가 있다. 현재 남북한 교류·협력은 북한의 「조선아시아태평양평화위원회(이하: 아태평화위원회)」를 단일 창구로 이루어지고 있다. 「아태평화위원회」는 노동당의 대남정책을 총괄하는 기구로서 대외관계 특히, 경제, 문화, 종교, 인도적 지원 등 대남교류정책을 최종 결정·집행하는 노동당의 전위적 성격을 갖는 기관이다. 이러한 현실을 감안할 때 국내외 NGO가 접촉 파트너로 「아태평화위원회」를 탈피하여 앞에서 언급한 북한의 사회단체와 직접적인 교류·협력 창구를 갖는 것은 매우 어려운 과제이다. 그러므로 NGO를 통한 남북한 사회통합 접근은 다음과 같은 문제점을 동시에 갖는다.

첫째, 국내외 NGO와 파트너십을 이룰 수 있는 민간단체가 북한사회에 부재한다.⁷⁾ 즉, '비대청성'으로서 남한의 민간부문에 상응하는 단체가 북한에는 존재하지 않는다. 따라서 그동안 성사된 대부분의 남북한 청소년 교류·협력은 북한의 「아태평화위원회」 등 정부를 대표하는 전위기관들을 상대로 전개되고 있다. 이러한 현실은 NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력이 북한 당국을 상대로 추진될 수밖에 없는 구조적 한계로, 결국 북한측의 정치적 전략전술에 의해 이용될 가능성이 있음을 시사해 준다. 또한 남북한 청소년 교류·협력사업에 참여하는 NGO 본래의 목적이 퇴색될 수도 있다. 예를 들면 북한 사회단체 및 주민과의 직접적인 교류를 희망했던 참여단체들은 북한 당국의 감시와 선별적인 접촉기회의 부여 등으로 당초 계획했던 목적을 상당부분 수정할 개연성이 높다.

둘째, 국내 NGO의 역량이 부족하다. 예를 들어 NGO의 미약한 재정자립도는 NGO가 정부로부터 대북정책 관련 사업을 위임받거나 재정지원을 확보하기 위하여 단체설립 본연의 목적 사업보다는 정부의 대리적 사업을 수행할 가능성을 높게 한다. 이것은 일부 NGO가 정부의 기생적 동반단체 내지는 종속적 관계로 전락하여 과거 정부가 추진하였던 것처럼 남북한 청소년 교류·

7) 북한은 일찍이 사회단체를 "사회에 일정한 계급 및 계층들이 혁명투쟁에서 같은 목적을 이룩하기 위하여 자원적 원칙에서 조직한 단체를 말한다. 우리나라 사회단체들은 4천만 조선인민의 위대한 수령 김일성동지에 의하여 창시된 우리나라 근로자들의 자원적이며 혁명적인 대중적 정치조직이며 당의 외곽단체이다"라고 규정해 놓았다. 그후 북한의 개정 헌법에는 "국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다"고 명목적으로 규정하고 있으나, 실제로 모든 정치단체나 조직들은 '대중의 사상교양조직'과 '당의 충실한 방조자' 역할의 기능만을 수행하고 있다. 즉 모든 활동은 조선노동당의 지도와 통제 아래 놓여 있다. 이는 북한의 통치기구는 정책을 입안·수행, 감독하는 당을 정점으로 하는 체제이기 때문에 민주주의 사회의 민간·사회단체에서 찾아볼 수 있는 독립성이나 자율성은 전혀 기대할 수 없다. 사회과학출판사, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1979), 322-323쪽 참조; 『조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법』, 1992. 4. 8일 개정, 제67조 참조.

협력 사업이 일회적·단속적 성격으로 전락할 가능성이 있음을 보여준다. 또한 남북한 청소년 교류·협력에 참가하는 NGO가 정부의 기생단체로 전락할 경우 정권의 통치이데올로기로부터 자율성을 확보하기 어렵기 때문에 사업내용은 사회통합의 방향성을 갖고 추진되기보다 선전·과시적 형태로 편향될 가능성을 배제할 수 없어, 그 파급효과는 제한적일 것이다.

셋째, NGO를 통한 청소년 교류·협력이 성사되었을지라도 이의 효과 및 결과를 확인할 수 있는 모니터링 작업을 할 수 없다. 새로운 후속 사업을 결정하거나 보다 확대된 지원 또는 교류·협력 사업을 추진하기 위해서는, 그 성과를 확인하는 작업이 필수적으로 요구된다. 그러나 북한측이 국내외 NGO 모니터링 요원의 북한 주재를 허용하지 않는 한, NGO의 대북관련 청소년 활동은 크게 제약받을 수밖에 없다. 특히, 국내외 NGO를 통하여 지원되고 있는 인도적 차원의 식량, 약품, 의류 등과 같은 물자가 북한 주민 및 청소년을 대상으로 적절하게 사용되고 있는지, 아니면 이러한 자원물품이 북한의 체제 안정 및 통치 수단으로 도구화되고 있는지 등과 같은 확인 작업이 불가능하기 때문에, 교류·협력에 참여하고 있는 NGO의 지속적인 사업 확대에 걸림돌로 작용하고 있다.

넷째, 정책·제도적 지원체계가 미약하다. NGO를 통한 청소년 교류·협력 과정에서 나타나는 사안별 긍정·부정적 요인들을 정책·제도화시켜 보다 발전적인 사회통합 시스템을 확보하는 작업이 필요하다. 민간차원에서 아무리 주요한 성과를 얻어 내어도 이를 제도적으로 양체제가 승인하지 않는 한 지속성을 담보하지 못하고 국내외 NGO간의 과당 경쟁을 유발하여 파급효과(spillover)가 반감됨으로 사회통합과정이 절대적으로 지연될 개연성이 높다.

이상과 같이 NGO중심의 청소년 교류·협력을 통한 남북한 사회통합 접근은 다양한 차원의 딜레마를 안고 있어, 무엇보다 남북한의 정치·군사적 문제와 경제 및 사회문화분야의 교류·협력을 상호 연계시키는 정책을 재고하여 민간부문의 참여기회를 확대하는 정책적 차원의 노력이 필요하다. 동시에 남북한 청소년 교류·협력에 참여하는 NGO는 이를 북한에 대한 시혜적 시각에서 탈피하는 인식의 전환도 요구된다.

Ⅲ. NGO중심 청소년 교류·협력의 동태

1990년대 중반까지 남북한 청소년 교류는 주로 급진적인 대학생들이 주축이 되어 민족통일운동의 일환으로 추진되었다. 1961년 서울대 민족통일연맹

발기대회에서 남북한 학생회담 및 학생교류가 제의된 후 거의 논의되지 않다가, 1988년 학생운동을 주도한 민족통일혁명세력에 의하여 6·10 및 8·15 남북 학생회담과 국토종단순례대행진이 다시 제기된 후 활발하게 전개되기 시작하였다. 이에 한총련(전대협)을 중심으로 한 대학생 중심의 남북한 청소년 교류는 비공식·불법적 형태의 인적교류와 FAX를 통한 간접적 교류에 편향되었다.

그러나 최근 들어 대학생들의 의식, 가치, 문화 등에 많은 변동이 생기고 남북한 청소년 교류·협력과정에 NGO가 추진주체로 등장함에 따라 새로운 전기를 맞고 있다. 정부를 통한 공식적 남북한 청소년 교류·협력은 대학생 및 청소년지도자를 중심으로 제3국에서 이루어졌고, 스포츠를 통한 교류도 간헐적으로 성사되었다. 그러나 1998년부터 정부의 전향적인 통일정책과 함께 북한의 국제사회로의 진출 노력은 국내 NGO를 비롯한 국제기구가 남북한 교류·협력에 활발하게 참여할 수 있는 계기로 작용하였다.

이것은 남북한 청소년 교류·협력과정에 새로운 행위주체가 등장하였음을 의미한다. 과거에는 정부만이 단일행위주체로 기능하였고, 필요에 따라 NGO를 정치적으로 이용하였던 것이 사실이다. 그러나 위와 같은 국내외적 환경의 변화는 남북한 교류·협력과정에 NGO가 정부의 파트너로써 기능할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 개인별로 분산되었던 힘을 NGO라는 단체로 집중하여 역량을 높일 수 있는 전기가 마련되었음을 의미한다. 즉, 그동안 남북한 청소년분야의 교류·협력은 각 개인이나 소그룹을 중심으로 이루어졌다. 그러나 NGO를 통한 교류·협력은 참가 인원, 활동기간, 활동유형, 그리고 파급효과 등과 같은 제영역에서 규모가 확대되고 그 실행력을 증진할 수 있게 되었다. 특히, 주목할 것은 NGO가 행위주체로 나서면서 청소년분야에서도 협력사업이 시작되었다는 점이다.

따라서 NGO를 중심으로 추진된 청소년분야의 교류 사례와 북한청소년 대상의 지원·협력 실태를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, NGO를 통한 청소년분야의 대표적인 교류 사례는 '리틀엔젤스 평양 공연', '금강산 수련활동', 그리고 '남북 대학간의 자매결연 및 스포츠 교류' 등을 들 수 있다. 1998년에 성사된 리틀엔젤스의 평양공연은 NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력이 활성화 될 수 있는 가능성을 보여준 사례로, 분단 이후 첫 순수 민간예술단체 차원에서 이루어진 남북간 민간교류의 새로운 지평을 여는 계기가 되었다. 한국문화재단 소속 리틀엔젤스예술단 66명은 5월 2일부터 11일까지 세 차례의 평양공연을 가졌다. 리틀엔젤스의 공연이 있을

때마다 평양시민과 북한 예술인들의 호응은 기대 이상으로 향후 민간차원의 청소년 교류 · 협력이 지속적으로 추진될 수 있는 가능성을 보여준 사례이다. 이 공연에 참가했던 한국문화재단 관계자들도 당국간 채널이 중단된 상황속에서 리틀엔젤스예술단과 같은 비정치적 영역의 청소년 교류 · 협력이 지속적으로 추진될 필요성을 느꼈다고 말했다. 특히, 체제와 이념은 다르더라도 남북이 공유할 수 있는 공통분모인 민족문화예술이 엄연히 존재한다는 사실을 확인하였다고 말했다.⁸⁾ 다만 북한이 리틀엔젤스 공연을 김정일 노동당총비서가 밝힌 「민족대단결 5대 방침」에 따른 구도에 맞춰 선전하는 모습이 간간히 드러난 것은 순수 민간예술단체의 방북을 다소 부담스럽게 하는 요인으로 나타났다. 그러나 북한이 리틀엔젤스 평양방문 기간중 행사일정에서 정치 · 이념적 색채를 배제하려고 노력한 점은 시사하는 바가 크다.

또한 99년에 성사된 '금강산 수련활동'은 청소년관련 NGO가 추진한 교류 사례로 평가된다. 8월 25일부터 28일까지 한국청소년단체협의회에 의하여 추진된 '99청소년 금강산 수련활동'은 280명의 청소년들과 지도자 및 취재기자 28명이 참가하였다. 참가 청소년은 한국보이스카우트를 비롯한 청소년 단체 대표 청소년과 근로청소년, 불우청소년, 장한청소년 및 문화관광부에서 운영하는 '청소년위원회' 참여 청소년 등이다. 특히, 이 수련활동에는 초등학교 71명도 참가하여 다양한 유형 · 연령층의 청소년이 참가함으로써 그동안 대학생 중심으로 편중되었던 교류층을 넓히는 계기가 되었다. 또한 관광기간 중 북한 및 북한청소년을 이해하기 위한 기행문, 시, 시조, 북한친구에게 보내는 편지 등을 작성하는 문예백일장과 금강산 동반 증 찍은 사진발표회 등⁹⁾의 새로운 교류 프로그램을 시도한 것은 하나의 시범적 모델로 평가된다.

물론, 그 내용은 관광차원의 단순한 방북이었지만 참가 청소년들의 대북관에 변화를 주고, 관광기간 동안 북한을 이해할 수 있는 프로그램을 운영한 것은 정보통신을 이용한 간접적 접촉보다 높은 파급효과를 낳을 것이다. 이러한 측면에서 상대지역에 대한 관광차원의 방문도 향후 인적교류로의 발전 가능성을 충분히 지니고 있다. 문제는 이러한 교류 프로그램이 일회성 사업보다는 연속적 사업으로 연결될 수 있을 때 보다 큰 파급효과를 기대할 수 있으며, 또 다른 형태의 간접적 교류 프로그램으로 그 위치를 인정받을 수 있을 것이다.

8) 『세계일보』, 1998. 5. 13.

9) 『조선일보』, 1999. 8. 24.

그리고 98년도에는 남북한 대학간의 자매결연 및 스포츠 교류가¹⁰⁾ 활발히 논의되기 시작하였다. 98년 5월 성균관대학은 개성에 있는 고려성균관과 분단 50년이래 최초로 남북 대학간 자매결연을 체결하였다.¹¹⁾ 남북 대학간 자매결연을 통한 학술교류는 민족교육의 동질성을 상호보완하고 대학간의 공동발전에 기여할 수 있다는 점에서 매우 바람직한 현상으로 보인다. 또한 고려대는 통일부로부터 북한주민 접촉을 공식적으로 승인 받아, 98년 12월 6일부터 태국 방콕에서 개최한 아시아경기대회 기간 중 북한대학 스포츠 관계자와 만나 '남북한 대학 스포츠교류'를 논의하였다. 최근에 남북 대학간 스포츠 교류를 제의한 것은 고려대가 처음으로, 여기에는 고려대 체육위원회의 김성복 위원장, 박 한 부위원장, 권오식 과장 등 3명이 참석하였다. 김성복 위원장은 "야구나 럭비 등 북한대학에 없는 종목을 제외하고 축구, 농구, 아이스하키, 태권도, 스키, 쇼트트랙 등 고려대가 보유하고 있는 모든 운동종목이 교류대상에 해당한다"고 밝혔다.

이상의 남북 대학간 교류 실태를 보더라도 앞으로 남북 대학간의 학술교류는 더욱 관심을 가져야 할 분야이다. 특히, 남북한 대학과 대학생들의 학술교류가 제도화되고 활성화되어야 할 이유는 이데올로기의 높은 장벽을 허무는 단초로 작용할 가능성이 있기 때문이다. 그러나 남북한 대학교류가 갖는 긍정적 당위성에도 불구하고 북한대학생들의 혁명성이 약화되고 사상적 이탈현상이 심화되고 있는 의식변화를 감안할 때 북한의 지식사회가 쉽사리 개방될 것 같지는 않다. 공산주의 몰락에 따른 사상적 회의와 한국 발전상에 대한 패배의식 같은 상대적 모순과 열세를 의식하고 있는 북한으로서는 대학사회의 개방을 기피할 수밖에 없을 것이다.

둘째, NGO를 통한 남북한 청소년분야의 지원·협력은 주로 북한청소년 대상의 인도적 지원 사업을 중심으로 전개되고 있다. 현재 청소년분야의 대북 지원·협력 사업은 북한 어린이들에게 의약품 및 식량 등을 지원하기 위한 목

10) 정부는 남북교류 활성화 방침에 따라 남북 대학생 교류도 경제·종교·문화 등 다른 분야의 교류처럼 법적 요건과 절차에 따라 폭넓게 허용하고 있다. 하지만 범청학련이나 한총련 등 불법단체를 통한 남북간 대학생 접촉이나 교류는 허용하지 않고 있다. 이에 따라 한총련이 98년 8월 1일날 계획한 「8.1 범청학련 평양 통일대추전」과 이를 위한 남북·해외 청년학생대표 판문점 예비회담 및 김일성종합대 등의 북한 대학들이 한총련 소속 6개대 총학생회에 제안한 남북 대학생 교류 등은 불허하였다. 또한 98년 7월에는 북한 시·도학생위원회의 59개 대학이 한총련 산하 71개 대학에 방북 초청장을 보내왔으나, 정부는 이적·불법단체인 한총련의 방북을 승인하지 않았다.

11) 「서울신문」, 1998. 9. 19; 「경향신문」, 1998. 5. 9.

적을 갖고 사회운동 차원에서 전개되고 있다. 예를 들어 국내 NGO 중에는 대한적십자사, 우리민족서로돕기운동, 이웃사랑회, 유진벨재단 등이 북한청소년을 돕기 위한 모금운동과 북한 현지에 국수공장과 목장을 설립하여 식량 지원에 나서고 있다. 그리고 청소년관련 기구중에 유니세프(유엔아동기금)는 기아와 영양실조에 시달리는 대다수 북한 어린이들에게 식량을 지원하기 위한 활동에 참여하고 있다.¹²⁾ 또한 북한 어린이 대상의 의약품 지원활동도 활발히 전개되고 있다. 「북한어린이살리기 의약품지원본부」가 99년 5월 20일 경에 항생제, 영양제 등 의약품 1억 2천만원 상당을 두 번에 걸쳐 북한에 보냈다.¹³⁾

이외에도 불교, 개신교, 천주교, 유교, 천도교, 원불교 등의 6개 종교 대표들이 모여 공식출범한 「범종교단체남북교류협력협의회(가칭: 협의회)」¹⁴⁾는 기독교방송, 평화방송, 불교방송 등 종교계 방송을 통하여 자동응답서비스(ARS) 모금방식으로 북한결식아동돕기운동을 추진 중에 있다. 또한 한국불교종단협의회 산하 「민족화합불교추진위원회」는 95년 5월부터 98년 9월까지 5차례에 걸쳐 7억 4천만원 상당의 식량과 의약품을 지원하였다. 특히 북한어린이 구호사업을 벌이고 있는 한국 JTS(Join Together Society)는 99년부터 구호사업의 범위를 나진-선봉 지역에서 인근의 웅성군, 셋별군 등으로 확대하여 북한어린이 돕기에 적극적으로 참여하고 있다. 카톨릭에서는 「서울대교구 민족화해위원회」가 2000년까지 옥수수 7천톤, 젓소 2백마리를 보내기로 북한과 합의하고 대대적인 모금운동을 전개하였다. 개신교도 「한국기독교북한동포후원연합회」가 시가 7억원 상당의 의류를 북한에 보냈으며, 이밖에 원불교 강남교당이 99년 들어서만 7천 2백만원의 성금을 「우리민족서로돕기운동본부」를 통해 북한에 전달하는 등 종교계의 북한돕기 운동이 본격화되고

12) 「한겨레신문」, 1999. 5. 26.

13) 북한어린이살리기 의약품지원본부는 항생제인 아나세트 아나노덴 50만정 2천병, 아놀시실린 50만캡셀 5천병, 영양제인 비타민 B 복합제 250만정 5천병, 그리고 외용연고 1만튜브 등을 북한 어린이 구호 약품으로 지원했다.

14) 개신교, 불교, 천주교, 유교, 천도교, 원불교 등 6개 종단과 한국종교인평화회의, 문화관광부 대표들은 99년 1월 13일 한국프레스센터에서 대북 종교 교류의 협력체제 구축을 위한 준비모임을 갖고, 초종단 차원의 기구명칭을 「범종교단체남북교류협력협의회」로 정하였다. 협의회는 앞으로 남북 종교 교류에 나서고 있는 각 종단의 사업단체인 정보를 교환·공유하며, 종교간 역할분담과 협력방안 등을 협의·실천함으로써 남북 종교 교류의 효율화와 활성화를 도모할 목적으로 구성되었다. 또한 협의회 차원에서 인도적 북한 지원사업의 효율화 방안을 연구하고 남북합동 종교행사 개최, 성지순례나 종교자료 전시회 등 남북간 상호 교류 행사, 북한 종교시설 설치 및 복원사업에도 적극 나서고 있다. 『경향신문』, 1999. 1. 16.

있다.¹⁵⁾

종교계의 이 같은 움직임은 신도(신자)들의 폭넓은 공감대를 형성하며 장기적 계획에 의해 추진되고 있다는 점에서, 남북한 긴장완화와 청소년분야의 교류·협력 사업에도 중심적 역할을 수행할 것으로 기대된다.

이상과 같이 남북한 청소년 교류·지원사업은 NGO를 중심으로 점차 확산되고 있다. 문제는 선전·과시를 위한 정치적 의도뿐만 아니라 단기적·일회적 형태의 사업이 철저히 배제되어야 한다는 점이다. 청소년은 기성세대와는 달리 문화적 적응이 쉽고 외부 세계에 대한 개방적 태도를 갖고 있기 때문에 교류·협력의 빈도와 영역이 확대 될수록 남북한 사회통합과정에서 그 역할은 증진될 것이다. 그러므로 청소년분야의 교류·협력은 향후 남북한 사회통합을 위한 과정론적 성격으로 이해되어야 하며 언어, 문화, 가치관, 생활태도 등과 같은 인지적 경험문화의 동질성 증진을 위한 목표를 갖고 점진적으로 추진되는 것이 바람직하다.

IV. 남북한 청소년 교류·협력의 평가 : 이중적 성격

일반적으로 남북한 교류·협력에 참여하고 있는 NGO는 시민운동, 교육홍보, 국제협력 등을 통하여 한반도의 자주적 평화통일에 기여하고자 하거나, 또는 평화통일의 실현을 위해 민간역량을 배양하고 통일운동을 전개하기 위한 설립목적을 갖는다. 따라서 국내 NGO의 통일운동은 비교적 긴 역사를 지녔으나 현재와 같이 남북한의 교류·협력에 적극적으로 참여하기 시작한 것은 오래되지 않았다. 김대중정부에 들어와서야 대북포용정책의 기초하에 정치·군사적 문제를 여타의 남북 교류·협력 활동에 연계시키지 않음으로써 민간차원의 교류·협력 활동이 크게 활성화되는 계기가 마련되었다.

따라서 NGO중심의 남북한 교류·협력의 증가는 한반도의 화해·협력 분위기를 조성하는 주요한 기제로 작용할 수 있을 뿐만 아니라, 양쪽 주민간의 교류를 통한 상호작용을 촉발할 수 있다는 점에서 그 의의가 크다. 특히, NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력 확대는 궁극적으로 경직된 북한체제의 변화를 위한 시금석으로서의 기능을 담당할 가능성이 크다. 이에 남북한

15) 길은배, 『NGOs 역할 강화를 통한 남북한 청소년교류·협력 증진방안 연구』(서울: 한국청소년개발원, 1999), 57-58쪽.

청소년분야의 교류·협력 증진을 위해서는 남한이 적극·능동적으로 주도권을 행사하여야 하므로 이에 관한 국내적 여건을 조성할 필요성이 제기된다.¹⁶⁾ 곧, 중·장기적으로는 관련법규를 재정비함은 물론 사회문화적 차원에서 자기신뢰가 확보된 후 자신감을 갖고 남북한 교류·협력과정에 나서야 한다.

90년대 이후에 추진된 청소년분야의 교류·협력과정에 나타난 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.¹⁷⁾ 첫째, 청소년분야의 교류·협력은 체육, 문화·예술, 학술 등과 같은 영역에서 인적교류를 중심으로 이루어지고 있으며, 협력 사업은 주로 국내외 NGO를 통한 인도적 지원사업에 국한되어 추진되고 있다. 둘째, 청소년분야의 인적교류는 대부분 대학생 중심으로 이루어지고 있으며, 북한은 체제유지에 도움이 되는 사안을 선별적으로 선택하여 교류에 응하고 있기 때문에 초·중·고 연령층은 리틀엔젤스 예술공연단과 같이 특별한 경우를 제외하고는 거의 이루어지지 않고 있다. 셋째, 대학생 중심의 인적교류는 대부분 중국, 미국 등과 같은 제3국을 통한 국제적 행사의 참가 형태로 이루어지고 있다. 넷째, 대학생 중심의 인적교류 중 많은 부분은 한총련 등과 같은 단체들에 의하여 정부의 공식적인 승인 없이 불법적으로 이루어지고 있으며, 직접적인 접촉보다는 주로 통신(FAX), 서신 등과 같은 간접적 수단을 통하여 이루어지고 있다.

이와 같이 90년대 들어 청소년분야의 교류·협력과정에 나타난 특징들은 여러 가지 측면에서 다음과 같은 이중적 성격을 보이고 있다.

첫째, 사회문화분야를 중심으로 한 청소년분야의 교류·협력은 남북한 양측이 천명하고 있는 통일정책과 이에 따른 남북 관계의 개선과 연관을 가지면서 발전하는 경향을 보이고 있다. 청소년을 포함하는 사회문화분야의 교류·협력은 남북한 정부간의 합의나 협의 여하에 따라 크게 영향을 받는 종속적 위치에 놓여 있는 것이 사실이다. 또한 사회문화분야의 교류·협력 증가는 남북한간에 논의되는 정치적 사안에 대하여 크게 영향을 미치고 있다는 측면에서 쌍방간에는 깊은 연결고리가 형성되어 있음을 알 수 있다. 예로서 2000년 4월의 베를린 선언, 그리고 6·15 정상회담을 기점으로 남북간에는 '평양교예단', '평양학생예술단', '조선국립교향악단', '남북한 이산가족 상봉' 등과 같이 청소년을 비롯한 사회문화분야에서 많은 교류·협력이 성사되었다. 이

16) 김학성, 『동·서독 인적 교류 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), 2쪽.

17) 길은배, 앞의 글, 33-34쪽 참조.

와 같은 교류·협력의 성사는 그 이후에 있는 '남북한 장관급' 및 '고위급' 회담 등이 지속적으로 성사되거나 많은 부분에서 상호 합의를 이끌어 내는 데 큰 영향을 주었음은 주지의 사실이다.

둘째, 정부를 통한 남북한 청소년분야의 교류·협력은 정치적인 연장선상에서 과시적·선전적 차원의 제의적 성격을 갖고 있었던 것에 반하여, NGO와 같은 민간부문의 교류·협력은 대부분 순수한 목적을 갖고 추진되었다. 이것은 남북한 양측의 정부가 상대방에 대하여 상호 제의한 청소년분야의 교류·협력은 대부분 일정이나 사업의 성격을 빌미로 연기되거나 취소되었으나, NGO와 같은 민간부문에 의하여 추진된 사안은 비교적 성사된 사례가 많았음에서 알 수 있다.

셋째, 남북한 상대 지역을 상호 방문하는 직접적 교류·협력 사업은 성사 비율이 낮았던 반면에, 중국, 미국 등 제3국을 통한 우회적인 교류·협력은 비교적 성사 비율이 높게 나타났다. 이러한 특성은 주로 북측의 거부나 사안별 선택에 의한 결과로, 남북한 교류·협력은 북측의 태도에 따라 성사 여부가 결정되는 구조를 지녔음을 보여주는 증거이다. 또한 제3국을 통한 청소년분야의 교류·협력은 국제적 행사에 남북한 청소년이 공동으로 초청되어 참가하는 형태로 진행되었기 때문에, 남북한 양 정부의 정치적 의도가 배제된 상태의 청소년 교류·협력은 비교적 성사 가능성이 높을 수 있음을 보여준다.

넷째, 청소년지도자 및 청소년관련 사업의 교류·협력은 공식적인 절차를 통하여 제도권내에서 추진된 반면, 대학생을 중심으로 한 일부 급진 단체의 교류·협력은 제도권 밖에서 비공식·불법적인 형태로 추진되었다. 이것은 정부의 승인 하에 추진된 청소년 교류·협력 사업은 순수한 비정치적 성격의 교류·협력 차원에서 추진되었으나, 한총련을 비롯한 일부 불법 단체들이 추진한 교류는 어느 정도 북측의 정치적 의도와 연계된 상태에서 추진되었음을 보여준다.

다섯째, 남북한 청소년분야의 교류·협력은 상호교환적 이라기보다 우리측에 의한 일방적 추진 형태로 인도적 지원분야에 한정되었다. 특히, 90년대 후반기 들어 남북한 교류·협력에 참여하고 있는 우리측의 추진주체는 전문성과 시민성에 바탕한 NGO의 활동이 두드러지고 있으나, 북측은 NGO가 부재함에 따라 정부가 계속적으로 대화 창구에 나서는 비대칭적 성격을 보이고 있다.

이상과 같이 90년대 들어 추진되거나 성사된 청소년분야의 교류·협력은 추진기반, 방법, 그리고 대상 등과 같은 다양한 영역에서 이중적 성격을 보인

다. 이것은 남북한 청소년분야의 교류 · 협력이 불안정하거나 미약한 법 · 제도적 구조하에 놓여 있음을 보여준다.

독일 통일 후 펜슈나이더(M. Piepenschneider)는 동 · 서독 청소년 교류의 특징을 양적, 질적 측면과, 그리고 정치체제상의 기능면에서 평가하였는데 이것이 우리에게 시사하는 바가 크다.¹⁸⁾ 먼저 양적인 측면에서 80년대 들어와 동 · 서독간에 추진된 청소년교류는 여행자의 연령구조나 접촉 대상과 성격, 내용 그리고 청소년 교류의 통계수치에 비추어 볼 때, 상호 대등함을 기본원칙으로 한 교류가 아니었음을 지적한다.¹⁹⁾ 즉, 엄격한 의미에서의 진정한 청소년 교류는 이루어지지 않았다고 평가하고 있다. 질적인 측면에서도 동 · 서독 청소년 교류가 과연 청소년 교류의 교육적 목적을 달성했는가에 대해서 매우 회의적으로 보고 있다. 정치체제상의 기능 면에서 볼 때에 동독은 결국 청소년 교류를 자신들의 체제를 정당화하기 위하여 청소년들로 하여금 여행을 통해 서독의 자본주의 체제를 비판하게 될 것이라는 기대와 긴장완화 정책과의 연계속에서 이용하려 했고, 서독은 청소년 교류가 동 · 서독의 전체 관계를 개선하는 하나의 활력소가 되고 나아가 장차 통일에 대비한 민족적 동질성을 유지하기 위한 조건으로 중시하는 서로 다른 동 · 서독 청소년 교류의 기능을 염두에 두었던 것으로 그 특성을 평가하였다.

V. 청소년 교류 · 협력의 확대와 NGO : 정부-NGO 역할 관계 조망

과거 권위주의 정부하에서는 남북한 통일 또는 통합문제는 정부의 독점영역이었다. 통일정책의 효율성 제고라는 미명하에 통일문제에 대한 정부주도권은 거의 성역이었다고 해도 과언이 아니었다. 그러나 1989년을 기점으로 국제정치의 성격이 냉전에서 탈냉전의 방향으로 선화하면서, 정치적 다원주의는 부인할 수 없는 역사의 대방향이 됨으로써 각 국가별로 정치적 민주화가 확대되고 시민사회의 기능이 확산되는 일로에 있다.

이러한 시대적 변화에 따라 우리사회에서 NGO의 역할은 매우 중요하게

18) M., Piepenschneider, "청소년교류", 주독대사관, 『독일통일소사전』(서울: 주독대사관, 1992), 507-509쪽 참조.

19) 이것은 '교류'가 갖는 정의에 비추어 평가한 것으로, 교류의 개념은 동등한 위치에서 상호 대등한 접촉 및 왕래를 의미한다.

부상되고 있다. 냉전시대 한반도의 통일은 상호병합적인 체제흡수론이 주류를 이루어 배타적·흡수적인 통일정책이 당연시되었지만 탈냉전시대의 한반도 통일은 화해·협력 단계에서 이제 교류·협력을 통한 새로운 전향적 정책이 필요하게 되었다. 따라서 정부는 통일문제에 대한 NGO의 역할을 새롭게 인식함에 따라, 이에 참여하는 국내외 NGO의 역할과 기능 등에 대한 체계적인 연구가 진행되고 있다.

특히, 과거 국제질서에서는 개개의 국가가 일률적으로 행위의 주체세력이었으나, 이제는 국가라는 행위자뿐만 아니라, 유엔 등의 국제기구, EU와 같은 '준 초국가적' 지역연합체, 지방정부, 기업, 국제적인 연계망을 가지는 NGO 등 비국가적 행위자들의 활동이 급격하게 증대하고 있다. 이러한 현상은 세계화를 중심으로 이끌어 가는 행위자가 공적 영역의 국민국가(nation-state) 틀로는 불충분하기 때문에 환경, 개발, 인권, 여성, 노동, 빈곤 등과 같은 공공재(public goods)의 성격을 지닌 중요한 사회적 쟁점들을 해결하기 위하여 새로운 기구의 적극적 역할과 기능이 필요함을 나타내 준다.²⁰⁾ 즉, 다양한 사회적 쟁점과 과제들을 해결하기 위하여, 그리고 시민사회 형성의 중심세력으로서 NGO의 역할과 기능이 절대적으로 필요하게 되었다.²¹⁾

이러한 현실은 남북관계에도 그대로 반영되고 있다. 1987년 이후 민주화의 이행에 따른 시민사회의 성숙으로 우리사회에서도 NGO의 숫자가 급격히 증가하기 시작하였다. 물론 정치권의 부정부패 및 선거감시 운동 등과 같은 특정 분야에 치우친 경향이 있으나, 국민의 정부 출범 이후 천명된 정경분리 정책으로 남북한의 교류·협력과정에서 새로운 행위 주체자로 활동기반을 넓혀가고 있다. 정부가 협상·협의 등을 통한 정치·제도적 통일 노력을 기울이고 있다면, NGO는 남북한 사회통합의 기반으로 작용할 수 있는 교류·협력의 실행주체로 강력하게 등장하고 있다.

20) NGO의 출현은 국가와 시민사회 사이에 새로운 중재자의 출현을 의미하므로, 국가와 시민사회는 이제 직접적으로 접촉하지 않아도 되게 되었다. 행정시스템과 그 행정시스템을 둘러싸고 있는 시민사회라는 환경으로 복지국가의 구도에 변화가 생긴 것이다. 정부의 입장에서 늘어난 가는 시민사회의 요구를 <없음> 모두 파악하는 것은 불가능에 가깝고, 잘못되거나 부당한 행위는 국가의 정당성 문제를 야기시킬 수 있다. 서구의 복지국가에서 NGO는 정부의 저항세력 이라기보다는 정부의 부담을 덜어 주는 협력단체나 정부의 역할을 보조적으로 이행하는 조직으로 기능한다.

21) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (New York: Oxford University Press, 1995).

그러나 문제는 정부와 NGO와의 관계, 즉 양자의 역학관계 문제이다. 결론적으로 현대사회에서 양자의 관계는 기능적인 면에서 보완적 관계로 요약할 수 있다. 즉, NGO는 정부의 실행능력을 보완하는 수준에서 역할을 수행하는 것을 전제로 한다. 이러한 정부와 NGO간의 역학관계는 서구 시장의 실패와 정부의 실패이론을 통하여 설명 가능하다. 이 이론에 따르면 NGO의 존재는 공공재의 공급에 있어서 시장의 실패(free rider)와 정부의 실패(다수결의 원칙)의 결합 결과로 나타난 것으로 본다. 시장과 정부가 모두 충분한 양의 특정 재화를 공급하는데 실패한 경우에 그 공백을 메우기 위하여 NGO가 등장하는 것으로 파악한다. 가격에 의하여 작동하는 시장과 계층에 의하여 작동하는 정부관료제가 제대로의 역할을 수행하지 못할 때, 또는 두 원리의 실패에 대한 대안으로서 제3의 조직 및 운영원리를 제안하고 있다.²²⁾ 이것은 시장 실패에 대한 정부개입과 정부실패에 대한 시장제도가 잘 기능하지 못하는 것에 대한 새로운 해법의 모색이다.

또 '계약의 실패' 이론으로 NGO의 존재를 설명한다. 노인보호서비스 등과 같은 특수한 복지서비스의 경우 서비스 공급자와 수요자의 권력관계 혹은 정보획득 능력차이는 다른 재화의 그것과는 상이하다. 서비스 공급자와 수요자간의 정보획득 능력차이에서 나오는 비균형적인 권력관계는 소비자를 경제적 약자로 만든다. 보통의 재화나 서비스의 구매에서 활용되는 정보가 이 경우에는 소비자에게 쉽게 활용되기 어렵기 때문에 이윤을 추구하는 시장에만 그 공급을 맡긴다면 일정수준의 양과 질을 갖춘 서비스가 제공되지 않을 수 있다. 이 경우 이윤동기에 의하여 움직이지 않는 NGO는 좋은 대안으로 제시되고 있다.²³⁾

이러한 몇 가지의 이론들은 NGO의 생성, 활동과 관련한 이론적인 설명으로 NGO 역할의 사회적, 정치적 의미와 중요성을 확인시켜주는 데 많은 도움을 준다.²⁴⁾ 그러나 논의의 초점인 정부와 NGO간의 역학 관계를 설명하는 것

22) 이근주, 『정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구』(서울: 한국행정연구원, 1999), 13쪽.

23) 이근주, 위의 글, 15쪽.

24) 시장의 실패와 정부의 실패 입장에서 NGO의 역할을 이해할 경우 NGO는 매우 제한적인 역할밖에는 할 수 없으며, 현재와 같은 정부와 NGO간의 광범위한 협력관계를 설명하거나 예측하는 것은 더욱 어렵다. 계약 실패의 입장을 따른다면 NGO는 정부나 시장에 대해서 비교우위가 없게 되며, 정부의 본질적인 한계에 의한 공공서비스 제공의 공백이 아니라, 정책운영 미숙에서 비롯된 행정서비스의 공백에 대한 차선택 중의 하나로밖에 평가되지 않는다. 정부와 NGO간의 협력관계가 양자간의 접촉을 통한 상승작용을 기대할 만한 여지가 없는 것이다.

에는 한계가 있다.

따라서 정부와 NGO간의 관계 변화 요인은 서구사회의 복지국가이론보다 산업사회의 발전에 따른 분화와 전문화 측면에서 설명하는 것이 보다 설득력 있다. 이러한 관점은 사회통합론에서 뒤르켐이 '사회분업론'을 통해 사회통합의 이론화를 시도한 것과 유사한 측면을 갖는다. 산업사회가 급속하게 발전함에 따라 사회는 이제 중앙집권적으로 파악되지 않는 많은 부분들이 생겨나고 있다. 사회는 다원화, 분권화 되고 있으며 지방화 되어가고 있다. 이러한 변화와 변동을 국가가 파악하고 그에 상응하는 대처를 하기가 점점 힘들어지고 있는 것이 사실이다. 즉, 국가나 국제기구를 단일중심, 단일변수로 설정했던 과거의 준거틀로부터 벗어나 국제관계 또는 국내정치가 다중심, 다양성으로 변화해 가고 있기 때문이다. 따라서 국가의 행정력이 미치지 못하는 부분이 증가하고, 그 부분에서 발생할 수 있는 문제들을 시민들 스스로가 해결하고, 수습하려는 욕구가 증가하고 있으며, 이러한 과정에서 국민들은 정부제도보다 비정부제도를 더 신뢰하게 되는 현상을 경험하게 되었다.²⁵⁾ 특히, 상명하달의 관료제에서 발생할 수 있는 문제점들을 NGO의 직접적인 문제제기와 직접해결 방안의 제시로 보완해 가고 있다.

이러한 점에서 NGO는 정부조직의 경쟁자나 대항자로서 존재하는 것이 아니라, 이 두 조직은 상호의존적인 조직으로 파악할 수 있다. 곧 NGO는 정부조직이 필요로 하는 정보와 인적자원 그리고 물적 자원을 갖고 있을 뿐만 아니라, '아래로부터의 요구'를 전달해 주는 중간자적 역할도 수행할 수 있다. 그럼으로써 NGO는 정부의 정당성을 높여주는 역할을 수행²⁶⁾하게 되며, 정부는 NGO의 요구를 정책입안 과정에서 수용함으로써 NGO의 요구를 실현하게 된다.

그렇다면 한국에서 정부와 NGO와의 관계는 어떠해야 하는가? 그 관계는 위에서 살펴본 서구의 경우와 같이 국가와 시장의 관계에 의해서 규정될 수

25) Charlton, Roger and May, Roy, *NGO, politics, projects and probity: a policy implementation perspective*, 1997, p. 245.

26) 정부가 정당성을 갖고 있지 못하는 경우 또는 권위주의적 정부는 '아래로부터의 요구'를 받아들이지 않는다. 그럴 경우에 정부와 NGO는 '사회적인 것'의 실현을 위한 목적으로 상호의존적이거나 협조적이지 못하게 된다. 이 경우 NGO는 인권과 시민권 보호를 위해서, 그리고 자신들의 권익 수호를 위하여 반정부 활동을 펼치게 된다. 결국, 정부는 NGO를 탄압의 대상으로, NGO는 정부를 방해의 대상으로 인식하게 된다. 이홍균, "시민사회와 비정부 조직: 서구와 한국의 비교연구", 경제정의실천시민연합 편, 『세계화와 한국NGO의 발전방안』(서울: 경제정의실천시민연합, 1997), 40쪽 참조.

있다. 서구에서 그 관계는 자유주의의 시장 경제를 넘어서서 시장의 실패를 보완하기 위한 국가 개입과 복지국가의 관계였다. 그러나 한국의 관계는 정경유착과 부정부패의 단계에 머물고 있다. 한국은 자유민주주의와 시장 경제가 아니라, 특혜와 부정부패 및 선거자금, 그리고 그에 대한 정치적 대가로 얼룩진 국가와 시장 사이의 관계를 형성하고 있다.

서구의 사회에서 볼 수 있듯이 시장경제와 자유주의는 시장, 국가, 시민의 관계에서 국가의 역할이 상대적으로 작은 형태를 지칭한다. 반면, 한국의 정경유착과 부정부패의 형태에서는 시장과 국가의 관계만이 중요하기 때문에 시민, 노동자의 영역은 거의 의미를 찾을 수 없었다. 이러한 조건에서 우리의 시민운동은 정당성을 찾지 못했던 국가에 대한 대항에서 시작해왔다. 그 맥락에서 국가는 시민운동을 국가의 권위에 도전하는 세력으로 보았기 때문에 시민운동을 탄압의 대상으로 간주해 온 것 또한 사실이다.

그러므로 한국NGO는 정부와 협력을 취하기보다 비제도적 정치행동 영역에 남아 있으려는 태도를 취해왔다. 이러한 환경에서 NGO와 정부간의 협력은 타협을 의미했다. 또 다른 측면에서 정부와의 협력은 곧 정부로부터의 간섭을 의미하기 때문에 NGO는 자율성을 침해받을 뿐만 아니라, NGO의 설립이념과 대치되는 결과를 초래할 수 있어 많은 NGO들이 정부와의 비협조적 관계를 일관되게 견지해 온 것이 사실이다. 특히, 정부로부터 기금을 지원 받았을 경우 NGO는 정부로부터 많은 요구와 간섭을 받아왔다.

이러한 문제들을 고려하여 정부와 NGO의 지원 또는 간섭·통제, 즉 '지원·간섭' 간의 함수관계를 그림으로 나타내면 다음과 같이 상정해 볼 수 있다.

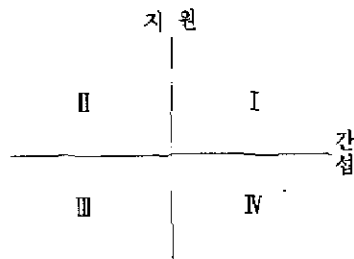


그림 V-1: 정부와 NGO의 '지원·간섭' 관계

*자료 : 조 민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』, 민족통일연구원, 1996, 23쪽.

I/4분면은 정부의 NGO에 대한 지원과 간섭이 동시에 이루어지고 있는 경우이며, II/4분면은 정부의 지원은 있으나, 간섭이 없는 경우를 상정한 것

이다. Ⅲ/4분면은 정부의 지원 및 간섭도 없는 경우를, 그리고 마지막 Ⅳ/4분면은 정부의 지원은 거의 없으며, 오히려 NGO에 대한 정부의 간섭이 이루어지고 있는 형태로 구분할 수 있다.²⁷⁾

위의 그림에서 NGO의 가장 바람직한 역할 모형은 정부의 NGO에 대한 지원은 있으며, NGO의 자율성을 최대한 존중한다는 측면에서 통제·간섭이 없는 상태이다. 구체적으로 NGO는 정부와의 관계에 있어서 조직적 위상의 독립성 및 자율성에 따라 기본적으로 그 성격이 결정되며, 또한 단체의 활동내용이 정부정책에 협조·동의하는 단체인가, 그렇지 않으면 정부정책에 대한 사안별 협조 내지 비판적 입장을 취하면서 대안적 논리를 개발하는 단체인가에 따라서도 성격이 달라진다.

정부와 NGO간의 비협조적 관계는 양쪽 모두에게 시민사회의 정책·행정 과정에의 참여를 가로막는다. 특히, NGO의 입장에서는 정부의 정책결정 과정에 참여하여야 할 의무가 있고 그에 참여하려는 목적을 갖고 있다. 따라서 과거 민주화 운동의 시대에서처럼 단지 억압적인 정부에 저항하는 성격만을 갖는 것이 아니라, 우리사회 전체의 관점에서 보았을 때, 꼭 필요한 어떤 역할을 담당해야만 한다. 정부측에서도 NGO가 보다 자율적으로 활동할 수 있도록 법·제도적 장치에 대한 지원책을 마련함으로써 NGO의 재정 자립과 조직적 기반을 다져나갈 수 있는 기반을 조성하는 것이 필요하다.

결국 남북한 화해·협력의 기초에 부응하여 청소년분야의 교류·협력을 활성화하기 위해서는 NGO 활동의 독립성과 자율성을 보장하는 전제에서 정부와 NGO간의 올바른 관계정립이 우선적으로 요구된다. 또한 NGO의 입장에서는 북한체제에 대한 합리적 인식을 바탕으로 조직의 성격과 활동의 내용이 보다 건실해야 하며, 이를 통해 시민사회의 동의기반을 확보해 나가는 창의적인 노력이 요구된다.

이를 위해서는 NGO와 정부간의 역할관계가 재정립되어야 한다. 즉 남북한 교류·협력의 접촉창구가 정부중심에서 부분적으로 NGO에 이양되는 다원화가 이루어져야 한다. NGO는 정부당국과 기존의 적대적 대립관계에서 벗어나 상호보완적 협조관계를 형성하기 위하여 NGO 뿐만 아니라, 정부의 인식도 새롭게 변화되어야 한다. 이제까지 NGO 운동의 방향이 정부에 대한 부정과 저항을 중심으로 전개되어 왔고, 정부 또한 이들 단체에 대한 시각과 대

27) 조민, 위의 글, 23-24쪽 참조.

응 태도가 긍정적이라기 보다 부정적이었다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 앞으로는 정부의 역할 범위에 있어 신축성이 요구된다. 국가의 기능이 축소되고 NGO의 활동과 역할이 증대되면서 NGO를 제3권부라고 할 정도의 역할이 부여되고 있다. 이런 만큼 정부와 NGO간의 협조와 연대는 불가피하다. 현 남북관계의 특수성을 고려하더라도, NGO의 역할은 한층 더 중요하다.

이같은 맥락에서 정부는 대북포용정책을 기반으로 NGO에 대한 인식을 새롭게 전환하여, NGO중심의 남북한 교류·협력을 활성화하기 위한 지원을 강화하는 것이 요구된다. 또한 정부는 NGO와의 접촉을 위한 공식적 창구를 개설하고 남북한의 교류·협력을 확대하는데 NGO의 활동을 적극 활용하는 방안을 모색할 필요성이 있다. 따라서 일부 NGO의 역할은 과거 관련단체들이 행해온 것처럼 단순히 이데올로기 또는 정책적 차원에서 국가의 정당성을 보완·지지해 주는 수준을 뛰어 넘어야 한다. 특히, NGO는 정부차원에서 거의 진전을 이루지 못하거나 해결하기 어려운 청소년분야 등의 교류·협력 사업을 적극적으로 추진해 나감으로써 그 역할을 점차 확대시켜 나가는 노력이 필요하다.

Ⅶ. 맺는말 : 사회통합 접근을 위한 제언

남북한 사회통합과정에서 통합의 문제는 두 가지 차원을 갖는다. 하나는 보다 일반적인 의미로 한 국가 내에서의 사회통합이라는 문제이며, 다른 하나는 오랫동안 격리되어 있던 두 지역과 주민 집단간의 통합이라는 차원이다. 이 모두는 사회통합과정과 이후의 과정에서 사회문화적 갈등이 나타날 수밖에 없는 구조적 한계가 있음을 의미한다.

앞에서 언급한 바와 같이 남북한은 많은 부문에서 동질적 요인이 존재하고 있음에도 불구하고 전혀 다른 두 민족의 사회통합보다 우려의 시각으로 볼 수밖에 없는 것은, 동일한 가치를 지니고 있던 영역을 중심으로 나타나는 이질화의 심화 현상이 해소차원을 넘어서 새로운 가치의 창출을 통한 사회통합을 논의하기에 이른 현실에 기인한다. 아마도 동일 또는 유사성의 단계에서 남북 분단에 의한 이질화·단절로의 이행이 보여주는 심리적 충격이 이의 간극을 더욱 크게 확대·해석하고 있는 것일 수도 있다.

두 사회의 사회통합은 많은 잠재적 갈등요인이 있음에도 불구하고, 상대방의 규범과 가치 그리고 생활양식을 일시적으로 수용하는 과정을 의미한다. 물론 적용은 북한 주민 및 청소년들에게만 일방적으로 요구되는 과정이 아니라,

남한 주민 및 청소년에게도 요구되는 과정이다. 따라서 적응과정을 잘 관리하지 못하면 그 자체로서 사회문제를 유발시키며, 이를 극복할 때에야 진정한 의미의 사회통합을 달성할 수 있을 것이다. 그러므로 사회통합론자들은 사회통합의 전제 조건으로 상호의존성, 공통의 가치지향, 그리고 자발적이고 다양한 개인·집단의 상호작용을 제시한다. 이는 상이한 사회문화체계를 가지고 있는 남북한이 진정한 사회통합을 이루기 위해서 우선 사회문화적 일체성을 회복하여 비슷한 생활양식을 공유함으로써 공통의 가치나 상호이해를 증진시켜야 함을 의미한다. 따라서 이러한 과정은 기성세대보다 인식, 가치, 생활규범 등에서 습득·형성 과정에 있는 청소년이 보다 용이할 것이며, 접근 방법으로 점진적인 교류·협력이 적실성을 가질 것이다.

현재 남북한의 사회문화체계에서 나타나고 있는 이질화는 남과 북 사회의 공통적이고 동일한 현상이라고 생각된다. 그 변화가 자본주의와 사회주의라는 제도와 구조적 차이에서 기인하건 또는 근대화라는 원인에 따른 결과이건, 사실상 남과 북은 서로 상대방이 이질화되었다고 생각하는 만큼 자신도 이질화되어 있다. 분단 이전 상태인 과거의 공통기준에서 보면 남과 북의 이질화 진행은 상대적으로 진행되어 온 것이다. 그러므로 남북한 사회통합의 가치 기준은 어느 일방의 가치만을 제시할 수 없으며, 상호간에 존재하거나 공감할 수 있는 공통의 가치와 규범을 중심으로 제시되어야 한다. 기성세대는 이미 행동과 인식의 준거틀이 완성된 상태로, 상대방에 대한 선입견에 기초하여 자신의 가치 정향을 자아중심적으로 편향시킬 가능성이 높다. 반면 청소년은 그것이 아직 미완성 단계이거나 새로운 사회문화적 적응을 통하여 새로운 가치 정향을 내면화시키기에 충분한 발달적 특성을 갖고 있다. 또한 상대방에 대한 이질화의 체감을 비교적 짧은 기간동안 경험하였거나 인지적 세계만을 통하여 알고 있는 경우가 많기 때문에, 남북한의 사회통합 접근은 청소년 교류·협력을 중심으로 창출되고 적응시키는 노력이 필요하다.

이러한 당위성은 분단 이전의 동일한 사회문화적 생활세계에서 찾을 수 있다. 분단 이전의 생활세계는 한민족이 개개인의 상호작용을 통해 사회제도를 형성하였으며 공통의 풍습, 관습 및 전통적 행동양식이 형성되어 있었다. 즉 사회문화의 하위구조가 동일하였다고 볼 수 있다. 반면, 분단 이후의 단절된 생활세계는 양측의 지향 이데올로기가 지배적 구성원들에 의해 서로 상이한 사회제도를 형성시켰고 이는 이질화의 양상으로 표출되었다. 1민족 2국가이 기보다는 2민족 2국가로 평가하는 것이 합당할 정도의 이질화를 보이고 있다. 그러므로 남북한의 현실을 고려할 때 사회통합은 남한사회의 노력에 달려

있다고 해도 과언이 아니다. 가장 바람직한 대안은 남한 사회가 북한의 문화까지도 담을 수 있는 사회문화적 포용성을 갖는 것이다. 그렇지 못할 경우, 현실적으로 북한의 이질적 문화로 인하여 통일과정 및 이후의 사회통합과정에서 야기되는 갈등문제는 결코 피할 수 없을 것으로 보인다. 현재 한반도의 사회통합이 어떠한 방법과 과정을 겪게될지 모르기 때문에 그러한 노력은 더욱 더 중요한 의미를 지닌다.

따라서 남북한의 사회문화적 이질성의 최소화 문제는 단순히 남북한의 문화가 산술 평균적으로 일치된다는 의미로 이해될 수 없으며, 보다 적극적인 의미에서 바람직한 사회통합의 미래상에 걸 맞는 가치 정향을 염두에 두어야 한다. 이는 더 나은 미래사회를 지향하기 위한 사회윤리적 이유에서뿐만 아니라, 이미 이질화된 남북한 사회문화간의 갈등을 최소화하기 위해서도 필요하다. 그러므로 미래의 통일세대인 청소년 교류 · 협력을 통한 남북한 사회통합 접근 방법은 사회문화적 동질성 증진과 새로운 사회통합가치 창출을 동시에 추구할 수 있는 역동적 미래지향성을 가져야 한다.

참 고 문 헌

- 길은배, 『NGOs 역할 강화를 통한 남북한 청소년교류 · 협력 증진방안 연구』, 서울: 한국청소년개발원, 1999.
- 김학성, 『동 · 서독 인적 교류 실태연구』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 사회과학출판사, 『정치용어사전』, 평양: 사회과학출판사, 1979.
- 서울대학교 사회발전연구소, 『전환기 한국사회 국민의식과 가치관에 관한 조사연구』, 1996.
- 이근주, 『정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원, 1999.
- 이우영, “남북한 사회의 문화예술: 개념과 사회적 역할의 차이”, 『통일연구』, 제2권 2호, 1998.
- 이현복, 『남북한 언어의 비교』, 서울: 통일원, 1993.
- 이홍균, “시민사회와 비정부 조직: 서구와 한국의 비교연구”, 경제정의실천시민연합 편, 『세계화와 한국NGO의 발전방안』, 서울: 경제정의실천시민연합, 1997.
- 임현진 · 정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제”, 연세대학교 통일연구원, 『통일연구』, 제3권 제1호, 1999.
- 조 민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙연감』, 평양: 조선중앙통신사, 1978.

- 함병수 외, 『NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구』, 서울: 한국청소년개발원, 2000.
- 『조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법』, 1992. 4. 8일 개정.
- Aall, P., "NGOs and Conflict Management," *Peacework No. 5*, Washington D.C.: US Institute of Peace, 1996.
- Blau, Peter M., and Scott, W. Richard, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, New York: Chandler Publishing Co., 1962.
- Bock, P. G., *International Integration: Functional Encyclopaedia of the Social Science*, David Shills ed., New York: Macmillan, 1968.
- Brett, Rechel, "The Role and Limits of Human Rights NGO at the United Nations," *Political Studies* **VII**, 1995.
- Cernea, M. M., "Nongovernmental Organizations and Local Development", *World Bank Discussion Paper*, No. 40, Washington, D.C., 1988.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, New York: Oxford University Press, 1995.
- Piepensneider, M., "청소년교류", 주독대사관, 『독일통일소사전』, 서울: 주독대사관, 1992.
- Roger, Charlton, and Roy, May, *NGO, politics, projects and probity: a policy implementation perspective*, 1997.
- Roger, Charlton, and Roy, May, *NGO, politics, projects and probity: a policy implementation perspective*, 1997.
- 『경향신문』, 1998. 5. 9.
- 『경향신문』, 1999. 1. 16.
- 『서울신문』, 1998. 9. 19
- 『세계일보』, 1998. 5. 13.
- 『조선일보』, 1999. 8. 24.
- 『한겨레신문』, 1999. 5. 26.

ABSTRACT

The role of NGO in Youth Interchange- Cooperation between South and North Korea

Kil, Eun-Bae*

The purpose of this study is to describe the social integration of South and North Korea through Non-Governmental Organization. This study point out the problems related to discussion on Unification of South and North because, so far, the issue has been emphasis on a system integration of political and structural pattern.

Considering these problems, the social integration has been suggested as an alternative approach to minimize dissimulation, segregation, discrimination, and inequality between both side people, which may confront on the process of unification and after. Especially, the discussion on the processes of social integration of South and North Korea were focused on the pervasive spillover effects occurred by NGO-centered South-North Youth Interchange and Cooperation.

Today, the Youth Interchange and Cooperative places on the immature and beginning stage, but on the contrary, we anticipate the achievement on end and aim by current effort. As mentioned, the social integration of South and North will be kept proceeding during the unification process and after. Thus, Youth Interchange and Cooperation should be reviewed on the long-term viewpoint and directed toward dynamic plan for the future. It will minimize the conflict factors that might arise in course of social integration.

On the base of this perspective, Youth Interchange and Cooperation through NGO is regarded as basic works to enhance of homogeneity and social integration between South and North. The weight of Youth Interchange and Cooperation should be extended and required the role of NGO in the process of socio-cultural exchange. Considering the current South and North relationship, Youth Interchange and Cooperation through NGO is a realistic alternative. It would be expected to operate as important foundations in terms of autonomic civic participation.

* Korea Institute for Youth Development