

남북간 교류·협력과 재외동포의 역할

고 성 호*

I. 서론

최근 평양에서 개최된 남북 정상회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 남북간 공동의 관심사를 논의하고 5개항의 합의서를 채택하였다. 통일문제의 자주적 해결, 남북연합(‘낮은 단계의 연방제’) 추진, 인도적 문제의 해결, 교류협력의 강화, 그리고 당국간 대화 개척이 여기에 해당한다. 이번 합의는 기존의 대결·대립 관계를 청산하고 평화공존과 화해·협력의 계기가 되었다는 점에서 그 동안 상징적 차원에 머물러왔던 남북간 교류·협력이 활성화될 수 있는 개연성이 그 어느 때보다 높아졌다.

남북간 교류·협력을 추진함에 있어서 재외동포의 역할을 어떻게 봐야 할 것인가? 지금까지의 논의를 보면, 남북간 관계에서 재외동포가 담당할 수 있는 역할을 수단적·매개적 역할로 한정시키는 경향을 보여왔다. 수단적·매개자적 역할이란 재외동포를 위한 정책이라기보다는 재외동포를 남북간 교류협력의 수단으로 활용하며, 매개자로서의 역할을 부여하는 것이다. 예를 들면, 재외동포는 통일 지지기반을 확대하고, 남북화해의 교량역할을 하며, 북한을 개방시키는 역할을 할 수 있다는 것이다(이배용, 1997: 194-197쪽 참조). 사실 남북간 체제의 이질성 그리고 분단 이후 반세기 이상 지속되어온 남북간 불신과 반목의 경험으로 볼 때, 남북이 주도적으로 화해·협력을 통한 공동체 달성이라는 목표를 실현하는데는 많은 장애가 있는 것이 사실이다. 따라서 남북간 관계에 이해관계가 상대적으로 약한 재외동포가 참여함으로써 남북간 교류·협력 나아가 민족공동체 건설에 ‘윤활유’가 될 수 있음을 부인할 수 없다. 특히 정부의 통일정책이 북한의 고립을 통한 붕괴를 지양하고 교류·협력을 통한 평화공존에 있다면, 남한과 북한 양자에게 중립적일 수 있는 재외동포의 매개적 역할이 긴요하다고 할 수 있다.

그러나 남북간 교류·협력이 장기적으로 통일을 지향하고 민족공동체를 형성하는데 있다면, 남과 북은 물론 재외동포를 포함한 민족 구성원 전체가 하나의 사회문화적·경제적 관련성을 강화시켜나갈 필요성이 제기된다.¹⁾ 남북간 교류협력에서 재외동포를 단순히 매개자로 ‘이용’하려는 소극적 접근을 초월하여, 정서적으로 공동의 정체성을 보유하고 실천적으로 교류·협력함으로써 상호이익을 도모할 수 있는 주체로 보아야 할 것이다. 다시 말해, 재외동포는 남북간 체제경쟁의 도구나 교류·협력 그리고 통일의 증개적 역할보다는 남북한과 더불어 살아가야 할 민족공동체의 일원으로 여겨야 한다.

이 논문의 일차적 목적은 남북간 교류·협력 과정에서 재외동포가 담당할 수 있는 역할을 탐색하는 것이다. 그러나 기존의 접근법과는 달리 재외동포가 남북간 교류협력과정에 적극적으로 참여하고, 또한 자신의 이해를 관철시킬 수 있는 목적적 주체라는 관점에서 접근하고자 한다.

이 연구의 내용은 약술하면 다음과 같다.

첫째, 남북간에 진행되고 있는 교류·협력의 특징과 한계를 검토한다. 이를 위해서 남북한의 교류·협력 정책을 개괄적으로 살펴보고, 남북간 교류·협력의 정도를 인적교류와 물적 교류로 나누어 검토해보고자 한다.

둘째, 재외동포와 남북간 교류·협력의 특징을 탐색한다. 이를 위해 거주국 현지에서의 재외동포의 삶과 지위 그리고 재외동포에 대한 남북한의 정책을 살펴본다.

셋째, 이에 근거하여 남북간 교류·협력 과정에서 수행할 수 있는 재외동포의 역할과 한계에 대하여 논하고자 한다. 여기서는 재외동포를 ‘이용’의 대상이 아니라, 하나의 주체로서 남북간 교류·협력에 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

이 연구를 함에 있어서 가장 큰 어려움은 자료의 한계이다. 특히 재외동포에 관한 자료는 신뢰성의 문제를 안고 있으며, 재외동포와 남북간 교류·협력에 관한 체계적 통계자료는 거의 존재하지 않는다. 이는 그 동안 재외동포를 ‘다른 나라 사람’ 정도로 취급해왔던 국내적 관행에서 기인하고 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 남북간 교류·협력에 관한 자료는 통일부의 자료를 주로 이용하였고, 재외동포에 관한 내용은 주로 기존의 문헌과 개인적 경험 및 지식에 근거하였음을 밝혀두고자 한다.

* 통일교육원 교수

1) 상당수의 연구논문이나 저서 그리고 정부정책에서 사용되고 있는 ‘민족공동체’라는 개념은 남한과 북한으로 구성되는 남북한공동체를 의미한다. 민족의 일원인 재외동포가 배제되어 있다는 점에서 편의적 사용이라고 할 수 있다.

II. 남북간 교류·협력

1. 남북한의 교류·협력 정책

남북간 교류·협력은 분단 이후 지구적 차원의 냉전체제에 편입되면서 상호불신과 대결정책에 따라 최근까지도 답보상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 분단 이후 잠시 지속되었던 교류도 1948년 남북에 독자적인 정권이 수립되면서 중단되었고, 6·25를 거치면서 거의 회복 불능의 단계로 접어들었다.

물론 1984년 북한이 수해물자를 지원하고 이듬해인 1985년 '남북이산가족 고향방문 및 예술공연단' 교환방문이 실현됨으로써 제한적이기는 하지만 남북간 교류가 실현된 적이 있다. 그러나 1971년에 개최된 남북적십자회담, 1972년에 발표된 남북공동성명, 그리고 1992년에 체결된 남북기본합의서 등 그 동안 이루어진 합의는 실천되지 못했다. 이런 합의가 상호간 경쟁을 통한 우월성 과시 또는 일방 또는 쌍방의 체제강화를 위한 정치전략적 목적으로 이루어진 것이라고 볼 때, 남북간 교류·협력이 정치적 변수에 종속되어 있음을 보여주는 것이다. 특히 남북한이 문화적 유사성, 경제적 보완성, 그리고 지리적 인접성 등 상호교류가 이루어질 수 있는 유리한 조건을 가지고 있음에도 불구하고, 교류협력을 실천에 옮기지 못했다는 점은 아쉽다 할 것이다.

남북간 교류협력의 직접적 계기는 1988년 노태우 대통령의 선언이라 할 수 있다. 당시 '북방정책'을 추진하고 있던 노태우 정부는 이른바 '7·7선언'을 통해 "남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것"임을 선언하였다. 이와 병행하여 북한도 사회주의 교역상대국의 소실로 인해 남한과의 교류가 필요함을 인정하지 않을 수 없었다. 이는 그 동안 홍콩과 중국 등 제3국을 통해 이루어지던 간접적 교류가 직교류로 전환될 수 있는 배경이 되기도 하였다.

이후 남북간 교류·협력은 정치적 이해관계에 따라 부침이 있기는 했지만, 전반적으로는 강화되는 추세를 보여주고 있다. 1993년에 김권한 김영삼 정부는 '체제보다 민족을 우선하는 정책'을 발표하였고, 정부차원에서 대규모의 식량을 북한에 지원했으며, 1995년 '남북교역품목통관관리지침'을 제정하여 '포괄승인품목제'를 도입하였다. 물론 북한의 핵문제와 잠수함 침투 사건 등 정치적 사안으로 인해 정책의 일관성 문제가 제기되기도 하였지만, 남북간 물적교류의 증가추세는 지속되었다고 할 수 있다.

1998년 2월 출범한 김대중 정부가 추진한 '대북포용정책'은 남북한 교류가 또 한차례 도약할 수 있는 계기가 되었다. 김대중 대통령은 대통령 취임사에서 북한에 대한 흡수통일보다는 '평화·화해·협력의 실현을 통한 남북간 관계 개선'을 목표로 대북 정책을 추진한다고 선언하였다. 또한 남북간 교류에서 정경분리 원칙을 채택하여, 정치적 상황에 관계없이 민간차원에서라도 교류·협력을 지속시킬 것이라고 발표했으며, 이를 뒷받침하기 위해 1998년 남북경협활성화조치를 발표하였다.²⁾ 특히 2000년 3월 베를린자유대학에서 행한 연설에서 대북관계 개선 의지를 보다 구체화시킴으로써, 남북간 정상회담이 개회되고 남북간 교류협력을 당국차원에서 제도화시킬 수 있는 기초를 닦았다.³⁾

김대중 정부의 대북정책은 2개의 측면에서 이전 정부의 정책과 구별된다. 내용상으로 흡수통일 의지를 배제한 교류·협력 추진 의지를 밝힘으로써 북한의 우려를 어느 정도 충족시켜줬다는 점이 하나이고, 방법상으로 잠수정 발견, 서해교전 등 정치적 긴장에도 불구하고 포용정책을 지속시킨다는 점이 또 하나이다. 남한 정부의 의사와는 관계없이 북한의 체제문제는 지속될 것이며 북한 당국자의 우려를 완전히 불식시킬 수 없다는 점에서 볼 때, 대북정책의 방법 즉, 일관된 교류·협력 정책이 북한이 남북간 교류·협력에 전향적으로 호응해오게 된 동기가 되었다고 볼 수 있다.

북한은 80년대 중반까지만 하더라도 남한은 물론 대서방국가와의 교류를 거의 실시하지 않았다. 국가정책 자체가 자력갱생과 내부자원 동원에 의한 발달전략을 추구하였으며, 당시까지만 해도 사회주의권 국가와의 교류가 활발했기 때문이다. 더욱이 당시 노력동원 경제가 어느 정도 성공을 거두고 경제 측면에서 남한보다 앞서고 있다고 판단했기 때문에, 남한과 경제적 교류의 필요성은 크게 느끼지 못했을 수 있다. 사회주의권 경제가 한계를 드러내기 시작한 1970년대에도 일본 등 서방기업으로부터 차관을 들여와 경제문제를 해결하는 방식을 취했다. 이런 맥락에서 볼 때, 북한은 80년대 중반까지만 하더라도 남한은 물론 대서방국가와의 교류가 전무했다고 해도 과언이 아니다.

- 2) 정경분리 원칙은 그 의미에 대해 많은 논란을 야기시켰다. 사실 이 원칙은 어의상 남북관계에서 정치와 경제를 분리한다는 의미이지만, 실제로는 정부부문과 민간부문을 분리한다는 의미로 사용되는 것으로 보인다. 민간부문은 반드시 경제활동에 국한되지 않으며, 이 원칙에 따라 사회문화교류도 진행되고 있다. 남북경협활성화조치는, 1천만 달러 이하로 제한되었던 대북 투자규모의 상한선을 폐지하고, 전략물자 등 북한의 군사력 증강에 직접 기여할 수 있는 산업을 제외한 모든 업종에 대해 투자를 허용하는 등 경제적 측면은 물론, 기업의 북한주 민접촉 승인유효기간을 1년에서 3년으로 확대하고, 북한 주민접촉 신청도 20일에서 15일 이내, 방북신청에 대해 30일에서 20일 이내로 승인해주도록 기간을 단축하는 등 사회문화분야의 교류의 활성화에도 적용되고 있다. 통일부, 내부자료.
- 3) 김대중 대통령은 이른바 '베를린선언'을 통해 ① 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원: ② 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존: ③ 이산가족문제 해결: 그리고 ④ 남북 당국간 대화 추진을 북한에 제시하였으며, 이 제안은 정상회담에서도 심도있게 논의된 것으로 알려지고 있다. 통일부 내부자료.

그러나 1980년대 들어서면 체제모순과 내부자원 동원 전략에 한계를 보이기 시작하면서, 경제 개방을 위한 조치를 강구하기 시작했다. 특히 1970년대 서구에서 벌린 외채가 상환 중단되면서, 서구로부터 차관을 얻는 것이 불가능해짐에 따라 외국기업의 직접투자를 유도하는 정책을 사용하기 시작했으며, 1984년에 제정된 「합영법」은 그 대표적 사례이다. 이듬해인 1985년에는 합영법시행세칙, 합영회사소득세법 및 동 세칙, 외국인 소득세법 및 동 세칙 등을 공포함으로써 외국인 투자를 유치할 수 있는 법적 체도를 정비하였다. 1990년대 들어 사회주의권 국가와의 교역이 사실상 중단됨에 따라, 서구 투자자 유치와 관련된 일련의 제도적 장치 마련이 가속화되었다. 1991년에 나진·선봉을 경제특구로 지정하고, 외국인기업법(92.10)과 그 시행규정(94.3), 외국인투자은행법(93.10)과 그 시행규정(94.12), 자유경제무역지대법과 그 시행규정(93.1), 외환관리법(93.1)과 그 시행규정(94.6), 토지임대법(93.10)과 그 시행규정(94.9), 외국투자기업노동규정(93.12), 대외경제계약법(95.2), 합영법 시행규정(95.7)을 연달아 제정하였으며, 1997년에는 무역질(1.18)을 제정하고 '무역법'(98.3)을 제정하는 등 외국기업에 경제개방을 시도하였다.⁴⁾

그러나 북한은 얼마 전까지도 남한기업을 의도적으로 배제함으로써, 남한과의 직교류는 거의 이루어지지 않았다. 특히 남한에 대한 열등의식 혹은 우월감의 상실이나 남한기업이 북한에 투자하면서 북한주민이 갖게될 남한에 대한 동경의식은 외국과의 교역과는 달리 체제에 직접적 위협요인이 될 수 있기 때문일 것이다. 이는 얼마 전까지도 남한을 미국의 점령하에 있는 '거지국가'로 국민들에게 인식시켜온 북한당국의 입장에서는 우려할 만한 사항이다. 이런 우려는 외부의 지원을 받고 교류를 하면서도 "부르조아 갑벌레, 황색병균이 내부에 침습하지 못하게 모기장을 든든히 치고 제국주의의 사상문화적 공세를 짓부서 버려야 한다"고 주장하면서 사상통제를 강화 등 '모기장식 개방' 정책을 취하는 데서도 엿볼 수 있다.

2. 남북간 교류·협력

북한이 남한과의 직교류에 거부감을 갖고 있었음에도 불구하고, 내부자원을 동원한 발달전략에는 한계가 있으며, 구사회주의권 국가와의 교류가 유명무실해졌다는 점에서 남한과의 관계개선은 현실적 문제로 대두되었다. 남한은 적극적 '북방정책'을 추진하면서 북한과의 교류·협력을 추구하게 되었고, 이런 남북한의 이해관계가 집합되면서 남북간에도 물적·인적 교류가 현실화되기 시작했다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 연도별 남북한 물적 교류

연도	합 계		반 출		반 입	
	건수	금액(\$1,000)	건수	금액(\$1,000)	건수	금액(\$1,000)
1989	67	18,724	1	69	66	18,655
1990	83	13,466	4	1,188	79	12,278
1991	323	111,266	23	5,547	300	105,719
1992	572	173,428	62	1,0563	510	162,863
1989-1992 (노태우 정부)	1,045	316,884	90	17,367	955	299,515
1993	698	186,592	97	8,425	601	178,167
1994	1,322	194,547	495	18,249	827	176,298
1995	3,844	287,291	2,720	64,436	1,124	222,855
1996	4,628	252,039	2,980	69,639	1,648	182,400
1997	3,991	308,339	2,185	115,270	1,806	193,069
1993-1997 (김영삼 정부)	14,483	1,228,808	8,477	276,019	6,006	759,720
1998	4,810	221,943	2,847	129,679	1,963	193,069
1999	6,510	333,437	3,421	211,832	3,089	92,264
2000.3.31	1,618	75,967	661	39,625	957	121,604
합계	28,466	2,177,036	14,835	674,521	12,970	36,342

* 건수와 금액 모두 성사된 경우임.
 자료 : 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 2000, 제105호.

남북간 물적 교류 현황은 〈표 1〉에 연도별로 제시되어 있다. 〈표〉에 제시되어 있듯이, 1989년 이후 남북간 물적교류는 기간에 따라 부침이 있기는 하였지만 활성화되는 추세를 보여주고 있다. 예를 들어, 물적 교류 건수를 보면 교류협력이 본격화되기 시

4) 통일교육원, 『북한문제 이해』, 1999.

작한 1989년에는 반출 1건과 반입 66건을 합해 67건의 물적 교류가 있었던데 반해, 1992년에는 572건, 1995년에는 3,844건으로 증가하였으며, 1999년에는 6,510건으로 급증하였다. 반출과 반입을 합계한 금액으로 보면, 1989년의 18,724천 달러에서 시작하여 1992년의 173,428천 달러, 1995년의 287,291천 달러를 거쳐, 1999년에는 333,437천 달러로 증가하였다. 남한의 경우 북한과의 경제 교류 규모가 미미한 실정이지만, 북한의 경우 남한은 중국과 일본에 이어 세 번째 교역상대국으로 부상하게 된 것이다.

<표>에는 제시되어 있지는 않지만 교역품목도 증가하였다. 구체적으로, 1989년에는 반입과 반출을 합한 품목이 26개에 불과했으나, 1992년에는 100개를 돌파하였고, 1995년에는 265개, 그리고 1999년에는 525개로 급증하였다. 이렇게 볼 때, 지난 10여년간 남북간 물적 교류가 건수나 품목, 그리고 금액 등 여러 측면에서 증가하였음을 알 수 있다.

남북간 인적교류를 보면, 지금까지(1989.6-2000.1) 총 4,380회에 걸쳐 11,036명의 주민접촉이 성사되었다(통일부 교류협력국, 2000, 105호). 남한 주민은 1,476회에 걸쳐 11,855명이 북한을 방문하였으며, 북한 주민은 13회에 걸쳐 637명이 남한을 방문하였다. 그 외는 제3국에서의 접촉이다. 남북간 인적 교류 현황은 <표 2>에 연도별로 제시되어 있다.

이 <표>에 제시되어 있듯이, 지난 10여년간 남북간 인적 교류도 점차 활성화되는 추세에 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 7·7 선언 이듬해인 1989년 단 1명만이 북한 지역을 방문하였으나, 1992년에는 11차례에 걸쳐 360명이 남북한을 왕래하였다. 그리고 1995년에는 52회에 걸쳐 536명이 북한을 방문하였고, 1999년에는 823회에 걸쳐 5,661명이 상호 방문하였다.

김대중 정부 출범 후 진행되고 있는 금강산 관광책을 포함하면, 북한 방문자의 수는 기하급수적으로 증가하게 된다. 구체적으로, 금강산 관광객만 따로 보면 1998년 11월 금강호가 동해항을 출항한 이후 1998년 2개월 동안에만 12,812명이 금강산 관광을 하였으며, 1999년에는 163,178명, 2000년에는 3월말까지 52,817명이 금강산 관광을 함으로써 2000년 3월 말 현재 누적 금강산 관광객 수는 총 230,668명에 달하고 있다.

<표 2> 연도별 남북한 인적교류

연도	합계		북한방문자(남한주민)		남한방문자(북한주민)	
	건수	인원(명)	건수	인원(명)	건수	인원(명)
1989	1	1	1	1	0	0
1990	7	474	3	183	4	291
1991	13	412	10	237	3	175
1992	11	360	8	257	3	103
1989-1992 (노태우 정부)	32	1,247	22	678	10	569
1993	6	24	4	18	2	6
1994	1	12	1	12	0	0
1995	52	536	52	536	0	0
1996	28	146	28	146	0	0
1997	136	1,015	136	1,015	0	0
1993-1997 (김영삼 정부)	223	1,733	221	1,727	2	6
1998	340	3,317	340	3,317	0	0
1999	823	5,661	822	5,599	1	62
2000.3.31	187	1,222	187	1,222	0	0
합계	1,605	13,180	1,592	12,543	13	637

* 건수와 인원 모두 성사된 경우임.
 * 금강산 관광객은 제외되었음. 연도별 금강산 관광객 수는 1998년 12,812명, 1999년 163,178명, 2000년 3월말 현재 52,817명으로 총 230,668명임.
 자료 : 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 2000, 제105호.

남북한 주민 접촉을 분야별로 보면, 이산가족 분야와 경제교류 분야가 압도적이다. 구체적으로, 이산가족 분야의 경우 1,890회에 걸쳐 2,171명의 주민접촉이 성사되었다. 경제교류의 경우 1,759회에 걸쳐 2,959명이 접촉하였다. 그 외에 교육학술 분야(154회에 1,976명), 종교 분야(115회에 881명) 순으로 나타나고 있다.

이를 북한 방문자로 국한해 볼 때, 관광사업분야와 경제 분야가 주를 이루고 있다. 구체적으로, 관광사업 분야를 보면 695회에 걸쳐 6,099명이 북한을 방문했다. 경제분야는 251회에 걸쳐 833명이 방문했다. 다음은 경수로 분야로 301회에 2,552명이 방문했으며, 대북지원을 위해서는 101회에 1,058명이 북한을 다녀왔다. 관광사업을 넓은 의미의 경제교류로 그리고 경수로 건설을 넓은 의미의 대북지원으로 분류하면, 방문자는 주로 경제분야와 대북지원분야 종사자임을 알 수 있다.

북한주민의 남한방문은 상대적으로 방문회수와 방문자 수 모두 낮게 나타나고 있다. 구체적으로, 1989년 6월 이후 2000년 1

월까지 북한주민의 남한 방문은 모두 13회에 걸쳐 637명에 불과한 실정이다. 이를 방문 분야별로 보면, 고위급 회담을 위해 4회에 걸쳐 360명이 방문했으며, 경제분야는 4회에 19명이, 체육분야는 3회에 걸쳐 210명이, 그리고 문화예술 분야는 1회에 33명이 남한을 다녀갔다. 이는 남한 방문 회수와 방문자의 수가 적을 뿐 아니라, 방문 목적도 공식 행사 또는 이벤트 중심으로 이루어지고 있음을 시사한다.

3. 남북간 교류·협력의 특징과 한계

남북간 교류협력은 1989년 본격적으로 시작된 이래 활성화되는 추세에 있음을 부인할 수 없다. 특히 1998년 김대중 정부가 대북포용정책을 일관적으로 추진하고 남북정상회담이 개최됨으로써 남북교류가 더욱 활성화될 것으로 기대할 수 있다. 그러나 남북간 교류는 분단 이후 지속된 불신과 대립 그리고 구조적 문제로 인해 한계를 갖고 있다.

(1) 남북간 교류협력의 특징

가. 정치적 요인에 대한 의존성 : 남북간 교류협력은 정치적 상황 변화에 따른 가변성을 특징으로 하고 있다. 다시 말해, 김대중 정부가 등장하기 전까지만 해도 남북간 교류·협력은 정치 상황에 따라 부침을 거듭해왔다.⁵⁾ 최근의 예를 보면, 1993년 「신경제 5개년 계획 남북경제교류협력부문계획」이 수립되는 등 남북 경협 분위기가 고조되었으나, 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 계기로 경협을 유보시켰으며, 이듬해 북·미간 제네바합의에 따라 북한 핵문제가 해결국면에 접어들면서 대북경수로건설 지원이 시작되고, 1994년 남북경협의 단계적 확대를 위한 내용을 담고 있는 「남북경제협력활성화조치」가 발표되었다. 주민접촉의 경우도 1989년 「남북교류협력에 관한 지침」이 공표된 이후 남북교류가 증가되었지만, 각각 김일성 사망과 잠수함 사건이 발생했던 1994년과 1996년의 경우 남북한 주민접촉과 남한주민의 방북이 전년도에 비해 위축되었다. 그러다가 1996년 말 북한이 동해 잠수함 침투사건에 대해 공식 '사과'함에 따라 이듬해인 1997년의 경우 다시 사회문화 교류·협력이 전반적으로 확대되었으며, 방북자의 수도 증가했다.⁶⁾

나. 교류협력의 비대칭성 : 남북간 교류협력은 비대칭적 특징을 가지고 있다. 경제분야에서는 전적으로 남한 기업에 의한 북한지역 투자를 중심으로 하고 있으며, 북한기업의 남한 투자는 전무한 실정이다. 사회문화 교류도 당국자 주도의 교류를 제외하고는, 비대칭적이다. 북한 방문자와 남한 방문자간 수의 격차와 방문목적의 차이가 이를 입증한다. 그리고 부문별로 볼 때 경제교류는 어느 정도 활성화되는 추세를 보이고 있으나, 사회문화 교류는 상징적 수준에 머무르고 있다.⁷⁾ 협력부문에서 국제경기에 단일팀을 출전시키고, 공동응원을 하는 등 남북이 동등한 입장에서 협력을 했던 경험이 있기는 하지만, 식량과 비료지원, 경수로 건설 지원 등 북한에 대한 지원이 주를 이루고 있다.

다. 교류협력 내용과 주체의 제한성 : 남북간 교류와 협력은 그 내용이 매우 제한적으로 진행되어 왔다. 북한지역에 대한 투자는 주로 가방·의류 등 섬유공업 중심의 상품을 임가공 방식으로 진행되고 있으며, 투자도 소규모로 이루어지고 있다. 사회문화적 차원에서 예술단 공연과 스포츠 분야의 교류가 주를 이루고 있다. 학술문화 교류는 거의 일방적으로 북한 방문자 중심이거나 제3국을 통한 우회 접촉에 국한되고 있다. 남북간 교류협력의 주체도 매우 제한적이다. 경제교류에 있어서 대기업 위주의 대북투자가 진행됨으로써, 구조적 어려움을 겪고 있는 중소기업에게는 거의 기회가 부여되지 않고 있다. 또한 사회문화교류도 이산가족, 예술단 교환방문, 스포츠 단일팀 교류 등 이벤트성 교류를 위주로 함으로써, 교류 주체가 민간부문의 전분야로 확산되지 못하고 일부 특정 주체에 집중되었다.

(2) 남북간 교류협력의 구조적·제도적 한계

최근 남북간 교류협력이 활성화되고 있으나, 남북간 관계의 구조적·역사적 특수성으로 인해 일정한 한계를 가지고 있다.

- 5) 정치적 요인의 중요성을 남북교류협력의 특징으로 제시하고 있는 조한범(2000)은, 평시에도 남북간 교류협력이 주로 정부와 갈등 관계에 있지 않은 단체들을 중심으로 진행되었다고 지적한다. 그는 비계도권 혹은 정부에 비판적인 민간단체가 북한주민접촉 승인을 받지 못한 사례와 허가 없이 북한과의 공동행사에 참가한 민간단체의 관계자들이 구속된 사례를 근거로 들고 있다.
- 6) 이와 관련 고정식(2000)은 1990년대 들어 서면서 일반 단체·주민간 접촉이 가능한 '아래로부터의' 사회문화 교류가 본격화되었다고 주장한다. 그러나 일반 주민간 접촉이 과거에 비해 증가한 것은 사실이지만, 이 접촉도 상당히 정부의 통제를 받음으로써 아직은 진정한 의미의 '아래로부터의' 교류라고 보기는 무리가 있는 것으로 보인다.
- 7) 이와 관련 고정식(2000)은 1993년 이후 북한인의 남한 방문은 하나도 없는 일방적 교류라고 규정하고 있다. 특히 학술·교육 부문은 주민접촉이 26.2%로서 다른 부문보다 많으나 방북 건수는 사회문화 교류 전체의 1.0%에 불과하다고 지적하면서, 학술교류는 제3국에서의 학술회의 개최 등을 통해 전개되고 있다고 한다. 임강택(2000)은 남북학술교류의 특징으로 낮은 접촉 성사율과 제3국에서의 간접적 교류가 대부분임을 지적하고 있다.

남북 정상간 공동선언의 실천여부와 정도, 그리고 속도도 상호간의 구조적 차이에 의해 제약받게 될 것으로 보인다.

가. 체제상의 문제 : 남북간 교류협력의 필요성은 오히려 북한이 더 절실하다고 볼 수 있다. 80년대부터 악화되기 시작한 북한 경제는 90년대 들어 최악의 침체 상태를 맞이하였다. 북한은 여전히 '자력갱생'과 '제2의 천리마 대고조 운동' 등 노력동원을 통하여 경제회생을 도모하고 있지만, 내부자원 동원만으로 경제회복을 도모한다는 정책은 현실성이 결여되어 있다. 그리고 주요 교역 대상국이었던 동구권과 소련의 해체 및 체제전환, 중국의 경화 경제 요구, 그리고 외교적 고립 등으로 인해 외부자원 동원에도 어려움에 봉착해 있다. 이런 상황에서 북한은 외부자원 동원의 필요성은 인정하면서, 개혁·개방이 체제와 해를 가져올 수 있다는 우려 때문에 한편으로는 내부자원의 동원을 극대화하고 다른 한편에서는 외부자원의 유입을 조심스럽게 받아들이고 있다. 따라서 북한이 남북간 교류협력의 장으로 유도하기 위해서는 외부자원 동원을 통한 경제 회생책이 체제 유지에 부정적 영향을 끼치지 않는다는 확신을 심어주어야 한다.

남한의 경우는 정책의 일관성 문제와 국민적 합의의 문제가 쟁점이 될 수 있다. 일부에서는 북한 지역 투자나 대북지원이 일방적 시혜 차원의 문제로 보고 엄격한 상호주의를 요구하기도 한다.⁸⁾ 대북투자가 활성화될 경우, 남한의 임금 하락, 고용 불안정, 작업 환경 악화 등 노동환경에 부정적 영향을 행사한다면 경제교류도 그만큼 위축될 수밖에 없다. 특히 북한에 대한 불신론에서 볼 때 북한 경제의 회생은 곧 적화통일 전략을 강화시켜 줄뿐이라는 견해도 무시할 수 없다. 따라서 남북교류가 활성화되기 위해서는 내부적으로 교류협력에 대한 국민적 합의를 형성하고 정책의 일관성을 도모할 수 있는 방안이 필요하다.

나. 자원분포의 불균등 : 남북간 자원 분포의 불균형 또한 교류협력을 제한하는 요인이 된다. 전반적 차원에서 볼 때, 북한의 GNP 규모가 남한의 1/20에 불과하며, 생산기반 시설도 상당한 취약한 것으로 알려지고 있다. 특히 도로, 철도, 항만 등 기간설비가 노후화되어 있고, 상품의 질이 떨어지며 다양성이 결여되어 있기 때문에 경제교류에도 상당한 한계가 있다.⁹⁾ 외화부족으로 인해 남한 상품에 대한 구매력이 매우 낮으며, 남한상품과의 물물교환형태로 교역을 추진한다 할 지라도 북한의 자재난, 에너지난 등으로 인해 물품의 생산증대에 한계가 있다(황병덕, 1998).

북한 내부자원의 분포는 지역적으로도 '왜곡'되어 있기 때문에 남북경협에 걸림돌이 되고 있다. 북한은 인적·물적 자원이 평양을 중심으로 집중되어 있으며, 산업입지적 측면에서 볼 때 평양 인근에 대한 투자가 선호지역이다.¹⁰⁾ 반면 북한의 입장에서는 산업입지보다 '정치적 입지'를 선호하게 된다. 정치적 입지란 넓게는 외부 자원의 유입 좁게는 남북 교류협력의 정치적 파급효과를 최소화할 수 있는 지역으로서, 북한의 입장에서는 평양에서 가장 멀리 떨어진 지역 예를 들면, 나진·선봉 지역, 금강산 지역, 신의주 지역, 개성 지역 등이 여기에 해당한다. 따라서 산업입지와 정치적 입지간 괴리가 발생하며, 이를 극복하는 것도 남북한 경협을 주요 과제이다.

인적 자원 측면에서 북한 노동자의 질은 임금수준에 비해 우수하다고 본다. 그러나 노동관행이나 경제 운영 방법 등 남북간 차이로 인해 경제교류과정에서 심각한 장애요인으로 등장할 수 있다. 특히 자유주의적 관행에 익숙한 남한 주민과 사회주의·주체사상에 의존적인 북한 주민간 교류는 남북간 사회문화교류에도 장애요인이다. 신포 경수로 건설 노동자가 김정일의 사진이 있는 노동신문을 '훼손'함으로써 북한 주민의 반발을 가져왔던 사례를 예로 들 수 있다. 북한은 체제 존립의 문제가 걸려 있기 때문에 남한과의 교류·협력에 일정한 한계가 있을 수밖에 없지만, 교류·협력을 적극 추진한다 하더라도 이를 관리할 수 있는 인적 자원이 부족한 실정이다.

다. 제도적 장치의 결여 : 남북간 교류가 활성화되기 위해서는 상호 합의할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 남한의 경우 정경분리 원칙에 의거 제도적 장애를 상당부분 제거해왔지만, 북한의 경우 최근까지도 남한과의 교류 활성화를 위한 제도적 장치의 마련에 소극적인 자세를 보여왔다. 경제 교류가 활성화되기 위해서는 북한에서 투자보장협정, 청산결제 시스템, 이중과세방지 협정이 체결되어 투자자의 이익 보장이 제도화되어야 한다. 사회문화 교류를 위해서는 상호 신변안전 문제와 자유왕래 문제를 해결해 나가야 한다. 금강산 관광 중 억류되었던 민 모씨의 경우가 다시 발생하지 않는다는 보장이 없다. 특히 남북관계가 정치문제에 종속되어 왔다는 점에서, 신체적·경제적 안전에 대한 신뢰가 결여된다면 교류 활성화에 심각한 장애

8) 이와 관련 박형중(2000)은 남북 정상회담의 결과에 대하여 정부(김대중 대통령)의 평가와 이에 대한 비판적 평가를 비교·제시하고 있다. 예를 들면, 김 대통령은 남북간 이해와 신뢰가 높아졌다고 보는 반면 일부에서는 공산주의의 근원적 실체는 이중성과 불가촉성이라고 비판하며, 김 대통령은 이산가족 문제 등 실천적 문제 해결에 합의했다고 보는 반면 일부에서는 이인모 노인 송환 때처럼 이용만 당할 가능성이 있으며, 북한은 남측과의 교류나 협력이 아니라 물자 지원만을 목표로 하고 있다고 비판한다.

9) 이와 관련 김연철(2000)은 북한의 철도 전력 시설, 항만 등 SOC의 취약성이 주요 경험 확대의 걸림돌이라면서, 이를 위한 비용 조달 문제로 인해 남북간 경험은 단계적으로 발전하게 될 것이라고 한다.

10) 북한의 개발축은 크게 3개로 구분할 수 있다. 구체적으로 개성-평양-신의주를 연결하는 서부지역, 원산-청진-나진-선봉을 연결하는 동해안 지역, 그리고 회천-만포-강계를 연결하는 내륙축이다. 이 중 동해안 지역은 축선이 길고 도시가 자족적으로 발달한 하였기 때문에 초기 투자지역으로는 부적절하며, 내륙축은 접근성이 낮고 군수·병기 공장이 밀집해 있기 때문에 산업적 그리고 정치적으로(북한의 입장에서) 부적절한 투자지역이다. 반면 서부축은 인구가 밀집되어 있으며, 상대적으로 교통이 편리하기 때문에 북한에서는 최적의 산업입지이다. 다만 이 지역에 평양이 위치해 있기 때문에, 개방의 파급효과가 정치적으로 가장 민감하다고 여길 수 있는 점이 문제로 지적할 수 있다. 북한의 개발축에 대해서는 이희연 등(1997)과 고성호(1999) 참조.

요인이 될 것이다. 또한 KBS 기자와 조선일보 기자 등 입북 불허과정에서 보여졌듯이, 선별적 입북은 전반적으로 북한에 대한 부정적 인식을 키울 수 있다. 과연 북한이 남한주민에게 우호적인 제도적 장치를 준비할 수 있는지가 문제이다.

Ⅲ. 재외동포와 남북간 교류협력

1. 재외동포의 삶

우리나라의 재외동포는 1999년 1월 1일 현재 약 5백6십4만 명이다(외교통상부, 1999). 이는 남한 인구(약 4천6백5십만)의 약 12%, 그리고 남북한 인구(약 7천만)의 약 8%에 해당한다. 지역별로 볼 때, 아시아지역(러시아 제외)에 전체의 약 50%인 2백8십1만 명이 거주하고 있으며, 미주지역이 40%에 해당하는 약 2백2십7만 명, 유럽지역(독립국가연합 포함)이 10%인 약 5십5만 명이 거주하고 있다. 국가별로 보면, 중국이 전체 재외동포의 약 36%인 2백4만 명이 거주하고 있으며, 다음으로 미국(약 2백6만명), 일본(약 66만명), 그리고 독립국가연합(약 49만명) 순으로 거주하고 있다. 이와 같이 볼 때, 중국, 미국, 일본, 독립국가연합 등 한반도 문제에 이해가 큰 이른바 '4강'에 약 5백2십5만명의 동포가 거주하고 있으며, 이는 우리나라 해외 동포의 93%에 해당한다. 이렇게 볼 때, 사실상 우리 나라의 재외동포 거주지는 4대강국이라 해도 과언이 아니다.

재외동포들은 새로운 삶에 대한 적응의 문제와 과거 삶의 연속성 유지라는 2중적 부담을 안고 있다. 이들은 대체로 현지 사회에서 비교적 잘 적응하고 있는 것으로 보인다. 특히 어느 사회에서나 높은 교육 수준을 확보하고 있으며, 사회진출도 비교적 활발하게 하고 있다. 그러나 생활 수준 측면에서 볼 때, 동포들의 삶은 국가별로 다르게 나타난다. 대체로 선진국 거주 동포는 전반적으로 생활 수준이 높으며 경제적으로 자립을 이루고 있다. 물론 주류 사회에 완전히 편입되었다고는 할 수 없지만, 미국 동포의 경우 식료품업, 가발·섬유 등 봉제업, 세탁업, 청과상, 청소업 등에서 두드러진 활약을 하고 있다. 또한 일본의 경우 차별적 환경 속에서도 중소기업의 상공업을 중심으로 경제적 지위를 확보하기 위하여 노력하고 있다. 반면 중국이나 독립국가연합 등 생활수준이 전반적으로 낮거나 정치경제적 혼란을 겪고 있는 국가 거주 동포들은 아직 경제적으로 자립할 수 있는 기반이 취약한 실정이며, 모국의 지원을 바라고 있다. 수많은 동포들이 모국에서 취업을 하거나 현지에 진출해 있는 기업 관련 활동에 종사함으로써 소수민족으로서의 상대적으론 낯은 경제활동에 종사하고 있는 중국 조선족의 사례에 비추어 볼 때, 모국과의 교류협력이 활성화되면 재외동포들의 사회경제적 지위가 상승할 것으로 기대할 수 있다.

과거 삶의 연속성이라는 측면에서 볼 때, 재외동포들은 민족의 정체성 문제에 부딪히게 된다. 전반적으로 볼 때, 재외동포들은 민족 전통문화를 비교적 잘 유지하고 있는 것으로 보인다. 가장 차별적 대우를 받았다는 독립국가연합 거주 동포들도 제사, 음력설, 추석 등 민족 명절이나 기념일을 잘 지키고 있으며, 결혼이나 회갑 등 경조사시 부조를 하는 관행도 많이 남아 있다(정성호, 1997). 그리고 재외동포 사회 내부의 상호교류도 비교적 원활히 이루어지고 있다. 구체적으로 공보처의 공동체 의식 조사를 이용한 이종훈(1998)에 의하면, 재미동포는 53.2%, 재일동포는 48.9%, 그리고 독립국가연합 동포는 54.9%가 한민족 모임이나 단체에 참여한 경험이 있으며, 동포간에도 친밀감을 드러내고 있다.

그럼에도 불구하고, 민족정체성은 세대가 지날수록 약화되는 문제를 안고 있다. 대체로 이민 1-2세대들은 한국(남한 혹은 북한)을 조국으로 여기고, 국어를 사용하며, 전통문화를 유지하고 있지만 3세대를 지나면서 민족으로서의 정체성이 약화되고 있는 것이 일반적 추세로 보인다. 중국동포의 경우도 세대가 지나면서 조선족으로서의 정체성은 점차 희박해지고 중국 국민으로서의 의식이 점차 강해지는 추세에 있다(한상복·권태환, 1996). 중앙아시아 한인들도 노년층은 한인 배우자를 선호하는데 반해, 젊은층에 있어서 민족은 배우자 선택에서 큰 변수가 되지 못하고 있으며, 한국어를 모국어로 인식하는 비율도 낮아지고 있다.¹¹⁾ 이런 맥락에서 볼 때, 다른 조건이 일정하다면 재외동포들은 시간이 지날수록 민족문화 혹은 민족 정체성이 점차 사라질 것이라고 예측할 수 있다.

다른 소수민족과는 달리 우리 재외동포들의 적응을 어렵게 하는 추가적 요인은 조국의 분단에서 기인한 어려움이다. 다시 말해, 남북분단으로 모국과의 관계 설정에 어려움을 겪고 있으며, 국적(한국이나 조선)에 따른 자유왕래 문제 및 정체성의 혼란 문제가 발생하고, 동포 사회의 내부 분열로 인해 차별대우에 공동으로 대처할 수 없는 어려움이 나타난다. 이런 문제는 민단과 조총련이 병존하는 일본의 경우 두드러지게 나타나고 있다.¹²⁾

11) 중앙아시아 한인의 결혼관에 대해서는 정성호(1997) 참조: 이종훈(1998)과 심현용(1996)에 의하면, 독립국가연합 거주 한인들이 한국어를 모국어로 여기는 비율이 1959년의 79.3에서, 1970년에는 68.8%, 그리고 1989년에는 49.4%로 감소하였다.

12) 재일동포 여성을 대상으로 조사한 이비용의 연구(1997) 참조: 정갑수(2000)는 민단과 조총련간 반목과 대결 속에서 재일동포들이 통일문제와 관련하여 겪었던 시행착오를 '모색과 좌절의 역사'라고 하면서, '원코리아 페스티벌'의 성공은 정치적 목적을 초월한다면 동포들이 화합·단결할 수 있음을 보여주는 사례라고 주장하고 있다.

이런 면에서 볼 때, 통일에 대한 재외동포들의 관심이 높을 수밖에 없다. 통일원과 현대리서치연구소가 행한 「통일문제에 관한 재외동포 여론조사」(1991) 결과에서도, 89.1%가 통일문제에 관심이 있음을 표명하고 있으며, 재외동포 여성을 대상으로 한 설문조사 결과 통일에 대한 관심도가 "많은 편"(39.8%), "어느 정도 있는 편"(25.9%)으로 나타났고, "관심이 없는 편"이라는 응답이 25.9%로 나타났다(이배용, 2000). 이는 통일에 대한 남한 주민의 관심에 필적하는 것이다.

그러나 통일문제에 대한 관심도 민족정체성의 문제와 유사하게 연령 또는 이민 기간에 따라 유의한 차이를 보이고 있다. 즉, 이민 1세대와 고연령층은 관심이 많은 반면 이민 세대가 증가함에 따라 관심도 낮게 된다. 이는 남한의 젊은 층에서 보이고 있는 통일 문제에 대한 무관심을 반영하는 현상이라고 볼 수도 있겠지만, 현지 동화가 진행되면서 조국의 문제에 대한 관심이 저하되고 있다고 볼 수 있다.

2. 재외동포 정책

시간이 지날수록 그리고 세대가 높을수록 민족문제에 대한 관심이 저하되는 추세는 어느 정도 자연스러운 현상일 수 있지만, 정부가 적극적·체계적으로 대응하고 있지 못한 데서 기인하는 점도 적지 않을 것이다. 사실 그 동안의 재외동포 정책은 소극적이며 산발적이었음을 부인하기 힘들다.

해방과 건국 그리고 한국전쟁 등 혼란기에는 재외동포 정책이 전무하다시피 했으며, 재외동포에 대한 최초의 법률적 관심은 1962년 제정된 「해외이주법」이라고 할 수 있다. 주로 해외 인력송출 문제를 다룬 이 법은 과잉인구의 문제를 해결하고 재외동포를 외화획득의 수단으로 취급함으로써, 재외동포의 복지와는 거의 관련이 없다 해도 과언이 아니다.

1993년 김영삼 정부의 등장과 함께 추진된 '신교포정책'은 기존의 정책보다는 전향적 측면을 보여준 것이 사실이다. 이 정책은 ① 동포의 거주국에서의 사회적 지위 향상 지원, ② 교포의 민족성 유지 및 모국과의 유대강화를 위한 교육·문화지원, 그리고 ③ 교포의 불편 해소를 위한 국내의 법적·제도적 개선 추진을 기본 원칙으로 하고 있다(백영옥, 1993). 김영삼 정부는 교민청 설치, 이중국적 허용, 재외동포의 국내재산권 행사, 재외동포 재단의 설립 등 재외동포를 위한 전향적 자세를 가지고 있었지만, 교민청 신설이 부처간 이견으로 중단되는 등 문제를 안기도 했다(윤인진, 2000).

1998년 출범한 김대중 정부 역시 재외동포에 대해서는 전향적 자세로 접근하고자 하였다. 1998년 입법예고된 「재외동포특별법」(안)을 통해 외국국적 소지 재외동포에게도 내국인과 동등한 법적 지위를 부여하고자 했다. 그러나 이 법 또한 중국과 러시아 등 소수민족 문제를 안고 있는 주변국가의 이해관계 때문에, 이듬해인 1999년 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」로 대체되었다. 이 법은 본래의 의도와는 달리 중국 동포들은 적용대상에서 제외하고, 다른 국가 거주 동포의 경우도 법적 지위를 약화시킴으로써 동포사회와 시민단체들로부터 비판받게 되었다(윤인진, 2000).

지금까지 재외동포에 대한 적극적 정책이 결여된 데는 몇 가지 요인이 있는 것으로 보인다. 첫째는 국력의 약화를 들 수 있다. 대체로 해외 이주가 구한말 한반도를 둘러싼 열강의 각축과 국력의 쇠잔 그리고 이로 인한 생활고에서 시작되었으며, 최근까지도 경제가 낙후되었다는 점에서 그 동안 재외동포의 복지에 대해서 관심을 가질 만한 여력이 없었을 것이다. 극동 러시아 거주 한인들이 스탈린의 소수민족 탄압정책의 일환으로 중앙아시아로 강제 이주되었음에도 불구하고 이에 대한 적절한 대처가 이루어질 수 없었다. 해방 이후에도, 해외 이주는 인구 압력을 벗어나고 해외 송금을 목적으로 하는 등 이주정책은 국내 문제 해결의 수단으로 여겨졌다.

둘째는 냉전체제 하에서 일부 재외동포에 대한 접근이 현실적으로 어려웠다는 점이다. 상대지역 거주 동포들은 동포로서 인식도 하지 못했으며, 인식하고 있었다 하더라도 현실적으로 접근할 수 없었다. 1980년 외무부에서 추계한 재외동포의 수가 불과 147만 명이었던 것이 1990년대 초 500만 명 이상으로 '갑자기' 늘어났다는 점은 바로 재외동포정책이 냉전질서에 의해 영향을 받았음을 의미한다(윤인진, 2000, 18쪽).

그러나 무엇보다도 재외동포에 대한 정책이 적극적으로 실시되지 못한 이유는 재외동포에 대한 시각이 편협되었기 때문으로 보인다. 다시 말해, 재외동포를 민족공동체의 일원이라는 목적적 주체로 인식하지 못하고 국내 정치경제적 목적을 달성하기 위한 수단과 도구로 여겨왔다는 점이다. 재외동포는 국내의 과잉인구 문제를 해결하고 남북대결 과정에서 일방적 홍보의 수단 그리고 지지유도의 수단으로 여겨왔다. 북한의 경우도 재외동포를 동반자라기보다는 오히려 전략적 관점에서 정책을 수행하였다. 소련 지역이나 중국지역 교포에 대해서는 별로 관심을 쏟지 않다가, 남한 정부의 적극적 북방정책이 추진됨에 따라 경쟁적으로 교포들을 평양에 초청하고 친북 교포조직을 결성하는 등 관심을 보였으며, 조총련의 경우 남북한간 이념적 대립의 전위대로서 그리고 경제가 침체됨에 따라 북한에 대한 투자자로서 활용하고자 했을 뿐 동반자 관계라기보다는 오히려 정치·경제적 수단으로 활용했다.¹³⁾

13) 북한의 재외동포 정책에 대해서는 상반된 견해가 있다. 이종훈(1998)은 북한의 전체 외국인 투자 가운데 재외동포가 차지하는 비율이 거의 90%가 된다는 근거로 북한이 "재외동포 사회를 포용하는 정책을 내세우면서 재외동포 사회에 대해 강도 높은 관심을 보이고 있다는

물론 최근 들어 재외동포 정책을 적극적으로 추진하고 있음을 부인할 수 없다. 특히 공산권 거주 재외동포와 한국과의 관계는 1988년의 서울올림픽과 잇다른 소련의 개혁·개방, 그리고 한·소, 한·중 외교관계 수립을 거치면서 성격이 바뀌게 되었고 재외동포 정책도 적극적으로 변하기 시작했다. 서울올림픽을 전후하여 개최된 '한민족 축전'을 대표적 사례로 들 수 있다. 이는 그 동안 국력의 약화와 냉전 질서라는 국제정치적 구조 속에서 제약받았던 재외동포 정책이 시대상황에 따라 바뀔 수 있음을 시사하는 것이다. 그럼에도 불구하고 한민족축전에 민족의 일원이 북한이 참여할 수 있는 기회가 결여되었다는 점, 그리고 최근들어 거의 유명무실하게 되었다는 점에서 볼 때, 재외동포에 대한 시각의 변화 없이는 진정한 민족공동체의 일원으로서의 재외동포정책은 한계가 있을 수밖에 없음을 시사하는 것이다.

3. 재외동포와 남북간 교류·협력

재외동포들이 남북간 교류협력에서 수행하는 주요 역할 가운데 하나는 이산가족 문제와 관련된 역할일 것이다. 적지 않은 이산가족들은 북한을 왕대할 수 있는 재외동포를 통하여 생산확인 및 상봉 등 이산가족 문제를 '해결'하고 있으며, 특히 연변 조선족을 통한 접촉이 많이 이루어지고 있다. 그러나 비공식적 접촉은 남북한 및 거주국(중국 등) 정부의 입장을 복잡하게 하며, 비용이 많이 소요되고 성사가능성이 불확실한 점이 문제로 지적될 수 있다.

남북한이 각각 재외동포와 어느 정도의 물적 교류를 하고 있는지는 확실치 않다. 대체로 미국에 거주하는 교포들은 '모국상품구매단'을 결성하는 등 상인들을 중심으로 남한의 기업과 교류를 하고 있는 것으로 보인다. 전통적으로 가발·의류·신발 등 노동집약적 상품이 주요 수출품목이다. 그러나 가격상승에 따른 국내 산업의 수출경쟁력 약화로 인하여, 재외동포들은 구매선을 중국이나 동남아시아지역으로 돌리고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 기술집약적 고가의 상품은 동포들의 자본력 약화로 인해 아직까지는 구매력이 크다고 볼 수 없다. 중국동포의 경우, 일부 '보따리상'을 중심으로 국산제품의 수출에 기여하고 있으며, 중국에서 생산되는 농수산물의 중개에도 간여하고 있다.

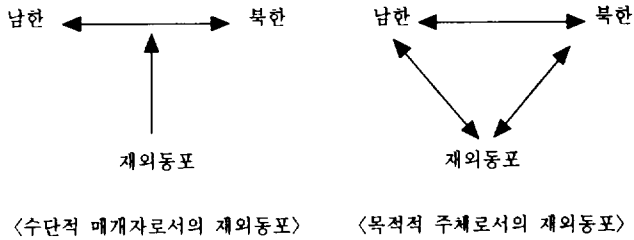
북한은 전통적으로 외국과의 거래에서 국가(당)가 직접 개입했으며, 대부분의 교역은 사회주의 국가와 이루어졌다는 점에서 민간차원의 교류는 거의 이루어지지 않고 있다고 해도 과언이 아니다. 다만 조총련의 경우는 예외라고 할 수 있다. 일본과 국교가 없기 때문에, 조총련을 매개로 일본 상품을 수입하여 왔으며, 1980년대 이후 조총련 소속 상공인들의 투자를 유치하기 위해 노력했다. 북한의 경우 전체 외국인 투자의 약 90%가 조총련계 기업의 투자로 알려지고 있다(이종훈, 1998). 그러나 최근 들면서 투자가 상당히 위축되었으며, 상품거래는 거의 진부하다시피 한 것으로 알려지고 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 지금까지 재외동포의 역할은 이산가족 문제 해결의 매개자로 활동하기도 했지만, 물적 교류 차원에서는 남한과 북한 어느 일방과도 적극적·지속적 관계를 맺는데 실패했다고 볼 수 있다.

IV. 정책 방향

지금까지 남북간 교류에서 재외동포가 담당할 수 있는 역할은 대단히 제한적으로 여겨졌다. 이산가족 상봉과 물자 교류의 중개를 대표적으로 들 수 있다. 이런 한계는 빈약한 정책으로 인해 남북한과 재외동포가 기능적 동반자 관계를 수립하는데 실패했으며, 냉전구도에서 남북한 공히 재외동포를 전략적으로 이용하고자 한 데도 일부 원인이 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 재외동포의 지위와 역할에 대한 시각을 바꾸지 않는 한 재외동포가 남북간 교류협력과 관련하여 행할 수 있는 역할은 제한적일 수밖에 없다. 특히 남북간 관계가 지속적으로 개선되고, 인적·물적 교류가 활성화되고 있음에도 불구하고 재외동포를 단순한 매개자로 자리매김시킴으로써 민족의 이익이 충분히 확보되지 못하고 있음은 안타까운 현실이다.

이런 맥락에서 재외동포의 역할 재정립이 필요하다고 할 수 있다. 구체적으로 재외동포의 역할을 단순히 남북간 교류·협력의 매개자로 한정할 것이 아니라, 새로운 남북관계에 부응하는 역할 즉, 민족공동체의 일원으로서의 지위와 역할을 부여해야 한다. 재외동포는 남북한 주민을 위한 도구나 수단도 아니라, 그 자체로서 민족공동체라는 커다란 범주에서 적극적으로 역할을 수행하는 참여자로 보아야 할 것이다. 이런 맥락에서 남북간 교류·협력은 재외동포의 적극적 참여를 수반할 수 있어야 한다.

점에서 특징"을 보이고 있다고 주장한다. 북한이 외화부족 때문에 1984년 「합영법」을 제정하면서 외국인 투자를 유치하기 시작했으나, 성과가 부진하자 북한과 특수관계에 있는 조총련계 기업을 '이용'한 것이라고 볼 때, 이를 진정한 의미의 포용정책이라고 할 수 있는지의 의심스럽다. 조총련계 기업의 대북투자 실태는 배정호(1999) 참조. 그리고 심현용(1996)에 의하면, 1937년 중앙아시아와 카자흐스탄으로 강제 이주된 이후 사회정치 활동이 중단되었으나, 한소 수교가 이루어지기 직전인 1989년 북한의 주선으로 친북 교포단체인 '조국통일촉진위원회(ACOK)'가 타슈켄트에서 결성되었다는 사실은 북한의 교포정책도 전략적임을 보여주고 있다.



〈그림 1〉 재외동포의 역할에 대한 전통적 관점과 새로운 관점 비교

기존의 재외동포에 대한 시각을 수단적 매개자로서의 관점이라고 한다면, 여기서 제안된 시각은 목적적 주체로서의 관점이라고 할 수 있으며, 그 차이는 〈그림 1〉과 같이 나타낼 수 있다. 수단적 매개자로서의 재외동포는 남북간 교류의 (보다 넓게는 통일과정의) 중개 역할을 담당하며, 이는 남북간 관계가 정상화된다면 그 기능이 소멸될 수 있음을 함축한다. 반면 목적적 주체로서의 재외동포는 민족공동체의 일원으로서 남북간 교류에 참여한다. 이는 통일이 된 이후에도 그 지위와 역할이 지속됨을 의미한다.

재외동포를 주체적 참여자로서 남북간 교류·협력에 포용하기 위해서는 재외동포와 남북간 관계의 재설정 필요하며, 이를 위해서는 다음과 같은 몇 개의 하위 원칙이 준수되어야 한다.

첫째, 남한과 북한 그리고 재외동포의 이해가 공동으로 충족될 수 있는 방향으로 정책을 수립·집행해야 한다. 남북한은 물론 동포간 분열과 반목을 극복하고, 통일과정에 대해 기여한다는 자부심을 가질 수 있는 정책이 요구된다.

둘째, 재외동포가 남북한 어느 일방의 정치선전의 대상이나 정치적 지지 유도의 대상으로 이용되어서는 안 된다. 재외동포는 남북간 평화공존과 삶의 질을 향상시키는 촉매이며 또한 동시에 수혜자이기도 해야 한다.

셋째, 재외 동포들에게 형식적 역할(‘들러리’ 역할)만을 부여해서는 안 된다. 남북간 교류·협력에 적극적으로 참여할 수 있는 동기와 역할을 부여해야 한다.

넷째, 남북한과 재외동포간 민족 정체성을 확대 재생산함으로써, 장기적으로 민족공동체의 형성·유지·발전에 기여할 수 있도록 해야 한다. 우리의 바람직한 전통문화를 복원·공유하고 향후 발전방향을 공동으로 모색할 수 있어야 한다.

이런 원칙 하에 남한과 북한 그리고 재외동포로 구성되는 실천적 차원의 협의체를 구성하고, 민족공동의 장을 마련하는 것이 바람직하다. 좀더 구체적으로, ‘민족협력협의체’의 구성을 제안하고자 한다. 이 민족협력협의체의 성격에 대해 간략히 언급하면 다음과 같다. 먼저 이 협의체는 민족공동체 형성과 발전을 위한 역할을 한다. 구체적으로 남한과 북한에 대한 투자, 남북한 교역 증대, 재외동포간 거래, 그리고 남북한과 재외동포간 경제협력을 통한 국제사회 진출을 도모하는 등 경제분야에서의 교류·협력을 포함한다. 사회문화 분야에서도 대복지원, 학술교류, 국제경기 단일팀 출전 및 공동응원, 민족문화 창달을 위한 행사를 개최할 수 있다. 그리고 ‘민족박람회’를 지역별로 순회·개최하여, 민족 상품을 전시하고 축제 한마당 등 다양한 행사를 개최하여 민족 공동의 장을 마련함으로써 경제분야와 사회문화 분야의 교류·협력을 병행할 수 있다. 남북한이 ‘민족의 날’을 제정하여 민족공동체 형성과 남북교류협력을 뒷받침할 수도 있다.

이 기구는 남북한 당국과 민간인 그리고 재외동포로 구성되는 민관협의체적 성격을 갖으며, 운영은 중앙에 중앙본부, 남북한과 미·일·중·러 등 재외동포 밀집 지역에 지부를 설치할 수 있다. 그리고 남북한 교류·협력이라는 역할에 부합되는 통일문제협의회, 민족경제협의회, 그리고 사회문화협의회 등 하위 기구를 구성할 수 있다. 이 기구의 운영은 민간이 주도적 역할을 하는 것이 바람직하며, 다만 현실 여건을 감안하여 남북한 당국에서 정보와 운영 등 인적·물적 지원을 하는 것이 필요할 것이다.

사실 여기서 제안된 민족협력협의체를 구성함에 있어서 현실적 제약요인이 있음을 부인할 수 없다. 먼저 민족협력협의체는 북한이 주장해왔던 ‘민족대단결’과 연관될 수 있는 소지가 있기 때문에, 전통적 관점에서 보면 수용하기 어렵다는 점이다. 사실 북한이 주장하는 민족대단결은 통일문제에 초점을 맞추었으며, 통일전선 차원에서 이용되어왔음을 부인할 수 없다.¹⁴⁾ 이는 북한이 재외동포의 이익과 관련된 정책을 적극적으로 추진한 바가 없다는 점에서도 알 수 있다. 그러나 여기서 말하는 민족협력협의체는 정치적 선전이나 지지유도를 위한 수단이 아니라, 남북한은 물론 재외동포 등 3자 모두 이익을 추구할 수 있는 협력의 수단으로서의 성격을 갖는 것이다. 즉, 이 기구는 정치적 결정권을 갖는 것이 아니라, 상호간 자본과 인적·물적 교류,

14) 백영욱(1993)에 의하면, 북한의 민족대단결 정책은 남한과 북한, 재외동포들이 연대하여 대중적 투쟁을 벌임으로써 ‘반통일세력’을 고립·약화시키려는 의도이며, 「조국통일범민족연합」과 「조국통일범청년학생연합」의 조직과 활동을 고무하는 정책을 그 근거로 들 수 있다.

그리고 정보교환을 위한 비정치적 협의체로서의 성격을 갖는다.

둘째는 남북간 합의에 바탕을 둔 민족협력협의체의 구성과 운영은 남북간 관계 개선이 전제되어야 한다는 점이다. 지난 반세기 이상 대결과 반목, 그리고 갈등관계를 유지해온 상황에서 볼 때, 남북이 민족공동의 협의체 구성 및 운영에 쉽게 동의할 수 없을 것이다. 그러나 남북정상회담이 개최되고, 통일방안 구상(연합제안과 '낮은 단계의 연합제안'간 공통점으로부터 시작)에 합의가 되어 있는 현 상황에서 민족의 한 축인 재외동포를 포함하는 협의체 구성이 실천불가능하다고 단정할 수도 없다. 다만 남북간 관계의 특수성을 반영하여 기구 구성 초기에는 상징적 참여에 의미를 부여하고 점차적으로 역할 확대를 도모할 필요가 있으며, 한반도에 평화가 정착되고 남북간 관계가 정상화되면 이중국적의 문제도 해결할 수 있는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

V. 결론

남북간 교류·협력은 1980년대 후반부터 우리 정부가 추진해온 대북정책에서 가장 핵심적인 요소 중 하나이다. 특히 김대중 정부가 집권한 후 정치적 상황에 관계없이 민간부문에서라도 교류·협력을 추진할 수 있다는 정경분리원칙을 발표하였으며, 지난 6월 개최된 남북정상회담에서 "민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화"하겠다는 합의에 도달함으로써 남북간 교류·협력이 제도화될 수 있는 토대를 마련하였다.

사실 그 동안 남북간 교류·협력이 양적으로 괄목할만한 증가가 이루어진 것도 사실이다. 물적 교류의 건수나 금액이 증가하였고, 북한 방문자의 수도 증가하였으며, 김대중 정부가 등장한 후 사회문화 교류도 재개되었다. 그러함에도 불구하고 남북간 교류·협력이 만족할만한 단계에 도달했다고 보기는 어렵다. 과거의 경험으로 볼 때, 정치적 상황에 따라 교류·협력이 부침을 반복할 수 있으며, 교류·협력의 비대칭성, 교류 내용과 주체의 제한성 등 여전히 특수관계에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 남북간 체제의 상이성, 인적·물적 자원의 불균등한 분포, 그리고 제도적 장치의 결여라는 구조적·제도적 차이를 극복하지 못하고는 남북간 교류·협력에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.

이런 상황에서 재외동포들은 어떤 역할을 할 수 있을까? 사실상 1980년대까지만 해도 재외동포에 대한 정책은 상징적 차원을 벗어나지 못했으며, 그나마 체제선전이나 통일정책 홍보의 대상 정도로만 여겨왔다. 북한의 경우도 대동소이하다고 볼 수 있다. 결국 재외동포들은 남북한 어느 일방과도 적극적·지속적 관계를 맺기 힘들었으며, 남북간 교류·협력에 참여할 수 있는 기회가 원천적으로 박탈되었다. 물론 1980년대 말에 이르면 재외동포에 대한 정책이 보다 적극성을 띄기 시작했음을 부인할 수 없다. 소련과 중국 등에 거주하고 있는 '잊혀진' 동포들도 정책의 대상이 되었으며, 그들에게 고향방문 기회를 부여하고, 인적·물적 교류·협력을 확대하였으며, 한민족 축전 개최 등 행사를 통해 모국(남한)과의 유대를 강화시켰다. 그러나 재외동포에 대한 정책은 여전히 통일지지 기반 확대와 북한의 변화 유도를 위한 수단, 기껏해야 남북간 중개자로서의 역할로 한정시킴으로써 재외동포가 남북간 교류·협력에서 담당할 수 있는 역할을 제한했다. 그리고 실질적으로 남북간 교류협력에서 재외동포가 담당하는 역할도 매우 제한되어 있다. 이산가족 상봉과 일부 인적·물적 교류가 중개되고 있을 따름이며, 이런 중개역할은 남북간 관계가 정상화된다면 종료될 수 있는 성격을 가지고 있다.

이런 맥락에서 볼 때, 남북간 교류·협력 과정에서 재외동포의 역할을 강화하고 장기적으로 민족공동체를 형성하기 위해서는 재외동포의 역할 범위를 확대할 필요가 있다. 단순히 국내 체류기간을 연장하고 외화 등 물자의 반출입 한도를 상향 조정하는 등 '기술적' 차원의 접근으로는 이런 문제를 해결할 수 없다. 따라서 남한과 북한 그리고 재외동포가 공동으로 참여할 수 있는 민족 공동의 장, 이를테면 민족협력협의체를 구성할 필요가 제기된다. 물론 민족협력협의체는 남북간 관계의 특수성으로 볼 때 남북한과 재외동포 등 3자를 모두 만족시켜 줄 수 있는 기능과 역할에 대한 합의가 쉽지 않을 것이다. 그러나 재외동포를 포함하는 민족공동체의 형성이 본질적으로 단시일 내에 이루어질 수 있는 성격이 아니라면, 이제부터라도 남한과 북한 그리고 재외동포가 동등한 자격으로 교류·협력과정에 참여할 수 있는 제도를 마련해나가야 할 것이다.

참고문헌

- 고성호 1999. "북한 지역체제의 특징과 남북한 지역통합." 『한국인구학회』 22(1): 65-91.
- 고정식 2000. "남북한 경제·경영분야 학술교류를 위한 여건형성 방안." 국제고려학회 서울지회 전국학술대회 발표 논문.
- 김연철 2000. "남북경협 현황과 전망." 국제고려학회 서울지회 학술대회 발표논문.
- 박형중 2000. "남북정상회담의 성과." 한국정치외교사학회 발표 논문 (2000.8.10).
- 배정호 1999. 「조총련계 기업의 대북투자실태」, 민족통일연구원 연구보고서 98-20.

- 백영옥. 1993. 「한민족공동체 형성과정에서의 교포정책」, 민족통일연구원 연구보고서.
- 심현용. 1996. 「러시아한인들의 민족정체성과 한반도 통일에 대한 인식 연구」, 『96 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집: 통일 정책분야』, 통일부.
- 외교통상부. 1999. 「해외동포 현황」.
- 윤인진. 2000. 「남북한 사회통합과 재외동포의 역할」, 평화문제연구소·독일 한스자이델재단 공동주최, '남북정상회담 이후 재외동포의 역할과 이산가족 문제' 세미나 발표문.
- 이배용. 1997. 「통일에 대비한 해외동포의 역할」, 「남북 관계 개선과 북한의 안정적 변화유도」, '97 세계한민족 통일문제 토론회 결과보고서, 통일원.
- 이종훈. 1998. 「한민족 공동경제권 확립을 지향한 정책대안」, 중앙대·해외민족연구소 공동주최 제2회 재외동포 정책토론회 발표 논문.
- 이희연·홍현철·최재현. 1997. 「통일을 대비한 북한지역의 국토공간 개발방안에 관한 연구」, 건국대 한국문제연구원(편), 『한반도 통일론: 전망과 과제』 (서울: 건국대출판부).
- 임강택. 2000. 「남북한 경제·경영분야 학술교류 추진을 위한 당면과제」, 국제고려학회 서울지회 학술대회 발표 논문.
- 정갑수. 2000. 「정상회담 이후 재외동포사회의 화해·협력」, 평화문제연구소·독일 한스자이델재단 공동주최, '남북정상회담 이후 재외동포의 역할과 이산가족 문제' 세미나 발표문.
- 정성호. 1997. 「중앙아시아 한인의 사회문화적 특성과 과제」, 『한국인구학』 20(2): 161-180.
- 조한범. 2000. 「남북 사회문화 교류·협력의 평가와 전망」, 국제고려학회 서울지회 학술대회 발표논문.
- 통일교육원. 1999. 『북한문제의 이해』.
- 통일부. 교류협력국. 『남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제105호.
- 한상복·권태환. 1996. 『중국연변의 조선족』, 서울대학교출판부.
- 황병덕. 1997. 「분단국 경제교류·협력 비교연구」, 민족통일연구원 연구보고서 98-17.