

인문사회연구회  
협동연구총서 2001-02



남북한 평화공존과 남북연합  
추진방안

협동연구 국내학술회의(2001.11.1~2) 발표논문집

통 일 연 구 원

# 차례

## □ 제1회의 정치 분야

### 발표

“정상회담 이후 남북한

박영호(통일연구원 선임연구위원) ..... 3

“남북연합 형성을 위한 주변4국 협력유도 전략”

여인곤(통일연구원 선임연구위원) ..... 26

### 토론

김도태(충북대학교 교수) ..... 68

최대석(동국대학교 교수) ..... 71

## □ 제2회의 사회 분야

### 발표

“남북한 청소년의 사회·문화적 동질성 증진방안”

길은배(한국청소년개발원 책임연구위원) ..... 79

“남북연합 형성을 위한 여성의 역할 및 여성정책 연구

김재인(한국여성개발원 수석연구위원) ..... 117

### 토론

정영순(한국교육개발원 연구위원) ..... 180

김민정(서울시립대학교 교수) ..... 184

## □ 제3회의 경제 분야

### 발표

“남북경협 제도화 방안”

최수영(통일연구원 선임연구위원) ..... 191

“북한의 경제체제 전환모형”

김성철(통일연구원 선임연구위원) ..... 214

### 토론

박순성(동국대학교 교수) ..... 257

팜 티엔 반(주한베트남 공사) ..... 261

## □ 제4회의 법률 • 사회 분야

### 발표

“남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구”

채성호(중앙대학교 교수) ..... 271

“남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류 협력의 제도화 방안”

이우영(통일연구원 선임연구위원) ..... 343

### 토론

이근관(건국대학교 교수) ..... 441

김귀옥(정신문화연구원 연구위원) ..... 444

## □ 제5회의 교육 분야

### 발표

“남북한 평화공존을 위한 교육협력 방안”

한만길(한국교육개발원 선임연구위원) .....	457
“남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련 분야의 연계 방안 연구”	
강일규(한국직업능력개발원 연구위원) .....	485

#### 토론

최은수(숭실대학교 교수) .....	536
최영표(동신대학교 교수) .....	541

### □ 제6회의 농업 분야

#### 발표

“남북한 농업기술교류·협력 세부실행계획”	
신동완(한국농업사회발전연구원장) .....	550
“북한의 농업생산기반에 관한 연구”	
노건길(농어촌환경기술연구소 수석연구위원) .....	587

#### 토론

이종훈(한국방송대학교 농학부장) .....	612
김운근(농촌경제연구원 선임연구위원) .....	614

# 제 1 회의

## < 정 치 분 야 >

“정상회담 이후 남북한  
평화공존의 제도화 추진 방안”

박 영 호  
(통일연구원 선임연구위원)

---

# 정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안

---

박 영 호(통일연구원 선임연구위원)

## I. 머리말

2000년 6월에 열린 남북한의 정상회담은 남북관계의 발전을 위한 중요한 전기를 제공하였다. 물론 정상회담으로 남북간의 현안들을 모두 풀 수 있는 것은 아니지만, 첫 번째 정상회담은 분단 한국현대사에서 새로운 이정표로 기록되기에 충분하다. 남북한 정상회담은 한반도에 50년 이상 존재해온 냉전의 구조를 평화의 구조로 대체하기 위한 우리의 노력에 일단의 가능성을 열어놓았다.

정상회담과 그 이후에 전개된 남북관계의 변화는 또한 한반도문제를 해결하는데 있어 남북한이 보다 적극적이며 주도적인 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 남북한의 이러한 역할은 서로에 대한 의구심이 완화되고 신뢰 구축의 토대가 확립될 때 높은 자율성과 독립성을 가지고 수행될 수 있을 것이다. 특히 주변 4국은 한반도의 평화와 안정을 지지하나, 남북관계의 변화의 내용, 방향, 속도 등이 자국의 국익과의 연관 속에서 전개되기를 바란다. 예컨대 미 부시 행정부의 부정적인 대북 인식에 기반한 대북정책은 남북한 및 미국의 3각 관계 속에서 남한의 대북 포용정책 추진에 새로운 도전으로 작용하고 있다. 남북관계의 문제가 남북한 사이의 문제이면서 동시에 국제적 문제임을 재확인시켜주는 것이다. 남북간에 이루어지고 있는 외형적 관계 개선 그 자체만으로는 언제라도 남북관계가 갈등의 관계로 회귀할 수 있는 불안정성을 가지고 있다. 최근 북한의 4차 이산가족 교환방

문의 일방적 연기나 예정되었던 6차 장관급회담의 개최지연이 단적으로 증명해주고 있다.

이러한 맥락에서 남북한은 교류와 협력의 확대 차원을 넘어서는 제도화된 관계 발전을 모색해야 한다. 갈등의 극복과 평화정착을 위한 평화공존의 제도화는 남북관계의 안정적인 발전을 위해 필수적이다. 즉 정상회담 이후 급속하게 이루어진 남북간의 당국간 대화체제 복원과 다방면에 걸친 교류·협력은 평화공존의 제도적 장치가 뒷받침됨으로써 안정적으로 확대·발전할 수 있다. 또한 평화공존을 이루고자 하는 것은 북한이 변화하는 국제환경에 피동적으로 대응하기보다는 능동적으로 적응하도록 하고 남한과의 접촉과 교류의 면과 범위, 강도 등을 증대하도록 하는 환경을 조성하는데도 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편, 김정일 시대의 북한은 ‘강성대국’ 건설을 국가경영의 핵심 목표로 내세우고, 그 핵심사업으로 경제강국을 건설하고자 한다. 이를 위해 ‘새로운 사고’에 의한 과학기술 혁신을 강조하면서 개방으로의 정책변화도 모색하고 있다. 북한이 통일을 여전히 전면에 강조하고는 있으나 그 이면에는 최소한 남한으로부터의 경제적 실리 획득과 협력 관계를 모색하고 있다. 따라서 남북한의 정책은 각각 통일을 지향하면서도 당분간은 통일보다는 평화공존의 지향성에 공통점이 있다고 할 수 있다.

이러한 문제인식에서 본 논문에서는 정상회담 이후의 변화된 한반도 정세의 현실을 토대로 남북한 평화공존의 제도화를 위한 정책 추진 방향을 제시해보고자 한다. 평화공존의 제도화는 북한이 자체적인 정책결정으로 개방·개혁정책을 본격적으로 도입할 수 있도록 고무하는 환경을 조성하는 것이기도 하다.

## II. 평화공존의 개념

평화공존(peaceful coexistence)이란 개념이 일반화된 것은 1956



년 소련의 지도자였던 흐루시초프(Nikita Khrushchev)가 자본주의 국가와 공산주의국가간의 전쟁이 불가피한 것은 아니며 동서 진영간의 경쟁이 평화적일 수 있다고 선언한데서 비롯된다.<sup>1)</sup> 즉 군사적 수단 대신에 비폭력적인 경제적, 정치적 수단을 가지고 자본주의 국가와의 공산주의 투쟁을 추구할 수 있다는 것이다. 2차 세계대전 이후 형성된 냉전구조의 틀 속에서 진행되었던 미·소간의 첨예한 군비경쟁 상황 속에서 나온 이 개념은 첨예한 경쟁을 벌이고 있는 국가들간에 분쟁을 해결하기 위한 수단으로써 전쟁을 사용하지 않는다는 선언을 의미하였다. 당시 소련이 좁게는 미국, 넓게는 자본주의진영과의 평화공존을 추진한 까닭은 전략적으로 미국에 대해 열세에 있었기 때문이었다. 그러나 평화공존은 경쟁의 의미를 내포하고 있었다.

1962년 쿠바 미사일 위기로부터 미국과 소련은 군사적 수단에 의한 전쟁 수행이나 핵전쟁이 공멸을 초래할 것이라는 인식을 재확인하게 되었다. 미국과 소련은 상호 군사능력에서 균형을 이루어감에 따라 상호 확실 파괴 위협을 인식하게 되었고, 그 대안으로서 평화공존 아니면 공멸 뿐이라는 각성을 하게 된 상황에서 평화공존의 개념은 굳어지게 되었다.<sup>2)</sup> 미국의 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 적대국 소련과의 협상을 희망하였고, 이에 상응하여 소련도 미국과의 협력적 관계의 구축에 관심을 표명하였다. 미국과 소련은 상호간의 차이를 인정할 뿐만 아니라 공통의 이익을 찾고 차이를 해결하기 위한 수단에 관심을 갖기 시작하였다. 그 결과로서 나온 것이 1963년의 미·소 정상간 핫라인 설치와 부분 핵실험금지조약(Partial Test Ban Treaty), 1967년의 우주조약(Outer Space Treaty), 1968년의 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty) 등이다.

이와 같은 평화공존에 입각한 미·소간 협력 양식은 1969년 미국 닉슨 대통령의 소련에 대한 새로운 접근인 데탕트(detente) 정책으로

---

1) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 8th ed. (Boston: Bedford/St. Martin's, 2001), p. 107, p. 517.

2) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, pp. 107~108.

발전하였다. 소련도 자국의 대미정책을 설명하는 용어로 데탕트를 채택하였다. 일반적으로 데탕트란 적대국간에 전쟁의 가능성을 감소시키기 위하여 긴장완화를 추구하는 전략을 말한다. 헨리 키신저는 데탕트를 경쟁국들이 서로의 차이를 조절·억제하고 궁극적으로 경쟁관계에서 협력관계로 나가는 환경의 창출을 추구하는 것이라고 보았다.<sup>3)</sup> 즉 국가간 관계에서 협력과 자제로부터 혜택을 찾는 것이다. 이후 미국과 소련이 양자관계에서 항상 협력적 관계만을 유지한 것은 아니다. 1970년대 후반부터 1980년대 중반 이후 고르바초프의 신사고 외교정책이 등장하기까지 양국 관계는 대립적 양상이 두드러졌다. 그러나 평화공존과 데탕트로 이어지는 기간 동안 형성된 양자관계의 다양한 제도적 장치와 협력의 양식들이 대립을 군사적 갈등으로 현재화시키지는 않았다.

국제정치에서 사용되고 있는 평화공존과 데탕트의 용어의 기원에 비추어 본다면 두 용어는 모두 적대관계에 있던 나라 또는 진영 사이의 관계 변화를 서술한다. 두 용어간의 차이가 있다면 평화공존은 경쟁에, 데탕트는 협력에 무게가 실려 있는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 평화공존의 개념은 1980년대 중반에 새로운 역사적 의미를 내포하게 된다. 소련의 고르바초프 정권의 대외정책에서의 평화공존 노선은 구 사회주의 진영, 서방 진영, 제3세계 진영 등과의 새로운 관계 정립에 결정적인 영향을 미쳤다.<sup>4)</sup> 소련공산당 제 28차 당 대회 강령초안은 평화공존을 단순히 전쟁이 없는 상태로만 보지 않았다. 즉 평화공존은 “군사력이 아니라 선린과 협력이 지배하며 전 인류를 이롭게 할 과학기술의 성과와 문화가치의 교환이 이루어지는 국제질서”라는 것이다. 흐루시초프의 평화공존 노선이 소련을 방어하기 위해 채택되었던 전술 차원의 정책이었던 데 반해 고르바초프의 평화공존 노선은 현대 세계에 대한 “새로운 관점”에 근거하여 지속적으로 추구되는 장기적인 전략에 근거한 정책이었다.<sup>5)</sup> 이 평화공존 노선은 현대

3) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, p. 108.

4) 강성호, “구 소련 개혁과 평화공존 노선.”

([home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm](http://home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm))

자본주의의 지속적 발전 가능성, 선진자본주의 국가 내부에서의 사회민주주의적 변혁 가능성, 그리고 사회주의 진영과 자본주의 진영 사회의 장기적 평화공존 가능성 등을 높이 평가하였다.<sup>6)</sup>

한반도문제와 관련해서 평화체제의 구축이란 관점에서 많은 논의가 있어 왔고 평화공존의 용어도 사용되고 있다. 그러나 개념적으로 평화공존의 의미나 그 용어가 담고 있는 내용에 대한 논의는 매우 일천하다. 예외적으로 한반도 냉전구조 해체를 평화와 통일의 맥락에서 보고 남북관계 변화의 단계를 갈등적 공존 → 경쟁적 공존 → 협력적 공존 → 남북연합 → 통일국가의 5 단계로 제시한 허문영이 공존에 대한 개념을 제시하고 있다.<sup>7)</sup> 그에 따르면, 갈등적 공존(conflictive coexistence)이란 남북한이 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 말한다. 이는 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 모든 부문에서 상호 전면적으로 대결하는 단계이다. 시기적으로 한국전쟁 이후 1990년대 초반까지의 기간을 이러한 상황으로 지적하고 있다.

다음으로 경쟁적 공존(competitive coexistence)이란 남북한이 상호 불가침조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 경쟁적 공존의 상황에서 남북한간에는 경제 및 사회·문화적으로 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 김대중 정부의 대북 포용정책 추진 이후의 남북관계를 경쟁적 공존 단계의 초입에 들어서고 있는 것으로 평가하고 있다.

마지막으로 협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하

---

5) Anatoly Dobrynin, "Soviet foreign policy: basic principles and new thinking," *World Marxist Review*, vol. 31, no. 3 (1988), pp. 23~24. 강성호, "구 소련 개혁과 평화공존 노선," 재인용.

6) 강성호, "구 소련 개혁과 평화공존 노선."

7) 허문영, 「한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향」 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 9~10.

고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 즉 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적인 교류·협력이 이루어지며 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 뜻한다. 남북한이 이러한 상황에서 정치적 합의를 이룬다면 “1민족·1국가·2체제·2정부”의 남북연합을 형성할 수 있고, 나아가 남북한 주민과 정부의 완전한 신뢰와 합의가 이루어진다면 “1민족·1국가·1체제·1정부”의 통일국가의 등장도 가능하다고 본다.

한반도 냉전구조 해체를 위해 독일의 탈냉전 경험과 유럽안보협력회의(CSCE)의 경험에서 유용한 점을 활용할 것을 제안하고 있는 김계동도<sup>8)</sup> 허문영과 유사하게 남북한의 공존 양식을 세 단계로 보고 있다. 1단계는 대립적(혹은 적대적) 공존 단계로서 유럽의 경우 CSCE가 수립되기 이전의 상태이며 한반도의 경우 한국전쟁 이후의 약 20여 년간의 남북관계라고 지적한다. 이 단계의 남북관계는 평화적인 공존이라 할 수 없다. 2단계는 협력적 평화공존의 단계로서 유럽에서 CSCE가 설립된 이후 포괄적인 신뢰구축이 이루어진 상태이다. 3단계는 안정적 평화공존의 단계로서 유럽의 군축협약 이후 유럽연합 이전의 평화공동체를 지적한다. 이러한 분류에 따르면 한반도에서는 아직 2단계가 등장하지 않았다.

평화공존의 개념에 대한 검토나 이의 한반도 적용례를 살펴볼 때, 우리는 남북한간의 평화공존이 남북관계의 존재 양식의 변화를 의미하는 용어로 사용할 수 있다. 평화공존이 담고 있는 양자간 관계의 내포적인 양태는 경쟁에서 협력까지를 포함한다. 남북한 사이가 주로 대립적 관계로 규정될 때, 단순히 전쟁이 없는 상태라고 하여 평화공존이라는 용어를 사용할 수 없다. 평화공존은 경쟁을 하면서도 협력적 양태의 관계가 발생하며, 전쟁의 발생을 방지하기 위한 차원의 군사적 긴장완화와 더불어 사회·경제적 협력관계가 형성되는 것을 의미

8) 김계동, “한반도의 냉전구조 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안,” 『한국전쟁의 회고와 과제: 새 천년에의 의미』, 한국전쟁연구회 학술회의 논문집 (1999. 6. 25), pp. 12~25.

한다. 즉 적대적 관계에 있는 나라 사이에 대립관계를 관리하는 소극적 차원을 넘어서 적극적으로 협력이 상호 관계의 주된 존재 양식이 되도록 관계를 변화시켜 나가는 개념으로서 평화공존을 사용하는 것이 바람직하다.

남북한 사이에 이해관계가 반드시 일치하는 것이 아니기 때문에 갈등과 분쟁이 발생한다. 이러한 현실에 대한 인정을 전제로 양자 사이의 일방적 또는 양자적 행위에서 협력적 양식을 만들어 가는 방법으로써 평화공존을 생각할 수 있다. 여기에서의 평화는 전쟁이 없는 상태인 소극적인 평화가 아니라 궁극적으로 전쟁 발생 가능 요인의 근원을 제거해나가는 적극적 평화를 의미한다. 남북한간의 평화공존은 전쟁이 없는 상황을 의미하는 것이 아니라 적극적인 평화를 만들어 가는 제도와 그 제도를 운영하는 행위의 양식, 그 양식을 지배하는 가치체계에 대한 공유성이 이루어진 상태를 의미한다. 평화공존이 이루어진 상태는 남북관계의 성격이 근본적으로 전환된 구조로서 남북양자간의 차원에서뿐만 아니라 북한의 주변국 관계도 일정한 발전을 이룬 상황이라고 할 수 있다. 즉 남북간의 상호작용관계의 질적인 변화를 도모하는 것으로써 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북간 평화공존의 정착과 이를 토대로 한 평화적 통일의 논의를 현실화하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 우리가 지향하는 한반도의 평화공존이란 냉전 시기에 국제적 차원의 긴장완화과정을 의미한 데탕트를 넘어서는 개념이다.

평화공존의 제도화에서 ‘제도화’는 무엇을 의미하는가. 남북간의 화해·협력·평화를 위해서 요구되는 것은 협력과 평화를 보장할 수 있는 제도의 정착이다. 남북한 양자간에는 물론이고 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주변국과의 관계를 포괄하는 제도를 말한다. 그러나 제도는 그 자체로서 남북 평화공존을 담보하지 못한다. 남한과 북한의 상대방에 대한 일방적 행위나 상호 작용행위의 바탕이 되는 인식, 규칙, 규범 등에서 공동의 양식(modality)이 있어야 한다. 남한과 북한, 그리고 주변국간의 양자적, 다자적 행위의 양식에서도 마찬가지이다. 한반도문제와 관련한 각 행위 주체들의 상호작용이 선순환적으로

반복·지속될 경우 남북한 평화공존의 제도화가 이루어졌다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 그 내용으로는 첫째, 전쟁 위험을 증가시킬 수 있는 행동의 회피 (억제차원), 둘째로는 군비 증강과 무력 사용을 제한·억제하려는 노력 (군비통제 차원), 마지막으로는 교류·협력을 증진시키려는 노력 (교류·협력 차원) 등이 바로 그것이다.<sup>10)</sup>

### Ⅲ. 남북한 관계의 성격 변화

1990년대에 들어서면서 남북관계는 국제환경의 변화에 적응하는 듯 「기본합의서」에 합의하였다. 기본합의서는 숨은 의도에 상관없이 남북한이 군사적 대치를 현실로 인정하면서도 최소한 상호 관계의 양식을 대립으로부터 협력으로 변화시켜 나가겠다는 약속을 담고 있었다. 이 시기의 남북한의 관계양식에 대한 인식 변화는 경제, 사회, 문화분야에서의 교류와 협력을 가능하게 하였다. 이에 따라 비정치·군사분야에서의 교류·협력이 꾸준히 증대되었다.<sup>11)</sup>

그러나 1990년대 전반에 걸쳐 정치·군사적 관계는 그 이전의 대립 관계로부터 크게 벗어나지 못했다. 냉전의 구조를 극복하지 못한 채 불안정한 평화 상태를 계속해온 것이다. 1993년 봄 남북협상 시 북

9) 한반도 평화 정착과 관련, 구성주의적 시각에서 행위주체와 구조의 상호작용 과정에 대한 설명에 대해서는 김학성, 「한반도 평화체제에 대한 이론적 접근 - 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교」, (서울: 통일연구원, 2000), pp. 136~141 참조.

10) Frei와 Dieter는 데탕트 개념을 유럽안보협력회의(CSCE)의 조항에 준거하여 정의하였다. 즉, 군비 감축과 안보, 평화와 갈등, 경제협력, 인권보호와 상호접촉, 주권과 독립 등의 5가지 차원이 데탕트를 규정한다는 것이다. Daniel Frei and Ruloff Dieter, *East-West Relations* (Cambridge, Mass.: Oelgeschlager: Gunn & Hein, 1983), p. 46 참조.

11) 1988년 7·7선언으로 남북교역의 물꼬가 트인 이래 그 규모는 1989년 1천8백만 달러에서 2000년 4억2천5백만 달러로 20배 이상으로 증대되었다. 인적 교류도 남한국민의 방북을 기준으로 할 때, 1989년 1건 1명에서 2000년에는 804건 7,280명으로 늘어났다(금강산관광객 미포함). 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제122호 (2001.8.1~8.31), p. 8 및 p. 22의 표 참조.

측 대표의 ‘서울 불바다’ 위협 발언, 1994년 6월 북한 핵문제를 둘러싼 위기 고조와 곧 이은 김일성의 사망, 동·남·서해안으로 이어진 북한의 군사적 침투 행위 등은 한반도의 불안정성을 그대로 보여주는 사례들이다. 특히 북한이 남북관계 보다는 대미관계에 치중하는 정책을 추진함으로써 남북관계는 긴 동면상태를 경험하였다. 이 과정에서 기본합의서는 실효성을 발휘할 수 있는 기회를 찾을 수가 없었다.

미국과의 대화채널을 확보한 북한은 미·북 양자 평화협정 체결을 본격적으로 주장하기 시작했으며, 이에 대해 한·미는 남·북한, 미국, 중국이 참여하는 4자회담으로 대응하였다. 4자회담은 1997년 12월 제1차 회담 개최 이후 1999년 8월 제6차 회담까지 진행되었으나, 의제문제와 당사자문제에서 남북간의 입장이 계속 대립됨에 따라 실질적인 문제는 논의하지도 못한 채 중단된 상태에 있다.<sup>12)</sup>

1998년 8월에는 북한이 대포동 미사일을 시험 발사함으로써 북한 미사일 문제가 새로운 이슈로 등장하였다. 북한의 대량살상무기(WMD) 및 미사일개발 프로그램이 한반도 및 동북아의 평화와 안정에 대한 중요 변수가 된 것이다. 1999년 6월에는 서해의 북방한계선(NLL)문제를 둘러싸고 남북 해군 사이에 교전이 발생하기도 하였다. 그러나 이러한 군사적 갈등이 남북간의 경제 및 사회문화의 교류·협력을 단절시키지는 않았다.

김대중 정부 출범 이후 남북 정상회담 이전까지의 남북관계의 성격은 한마디로 경제 및 사회문화분야에서의 교류·협력의 규모와 범위 증대, 북한의 식량난 완화를 위한 인도적 지원, 한·미·일 3자 정책협력 하에 북한의 국제사회 진출 유도 등을 추진하면서 남한의 대북 포용정책에 대한 북한의 인식변화 여건을 조성함으로써 남북당국간 회담을 성사시키는 작업을 진행한 것으로 평가할 수 있다. 북한의 남한 당국에 대한 태도에서도 부분적인 변화가 발생했다. 김대중 정부 초기의 “햇볕정책”에 대한 비판이 점차 경제적 실익 확보를 위한 접근으

---

12) 남북 정상회담 이후의 4자회담의 추진 방향에 대한 논의로는 박영호, “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안,” 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 43~85 참조.

로 변화하였다. 금강산관광사업의 시작 등으로 대북 포용정책의 추진에 자신감을 갖게된 김대중 정부는 2000년 3월 9일 북한 경제회복 지원을 앞세운 「베를린 선언」을 발표하였다.<sup>13)</sup>

이러한 배경에서 분단 이후 최초로 열린 남북 정상회담과 그 결과물인 6.15 남북공동선언은 남북관계 개선과 남북간 평화공존의 정착에 대한 우리의 기대를 다시 한 번 고조시키기에 충분하였다. 남북 정상회담 이후 2001년 9월의 6차 장관급회담에 이르기까지 남북간에는 장관급회담, 특사회담, 국방장관회담, 군사실무회담, 남북경제실무회담, 적십자회담, 금강산관광 당국간 회담 등의 채널을 통하여 약 20회에 걸친 회담이 개최되었다. 세 차례의 이산가족 교환방문 및 상봉행사, 남한 언론인 방북, 각종 대중문화 행사 등 다양한 분야에서 교류·협력이 이루어졌다.

정상회담 이후의 남북관계 전개는 남북관계의 존재 양식을 대립과 갈등 중심으로부터 갈등과 이해 및 협력으로 변화시킬 수 있다는 점을 보여주었다. 우선, 국제관계에서 정상회담은 국가간 문제 해결을 위한 주요한 외교적 수단으로써 남북 정상회담은 남북관계의 질적 변화를 촉발할 수 있다. 동서독은 1970년 3월 서독의 브란트 총리와 동독의 슈토프 총리간 정상회담을 계기로 양자관계를 정상화하는 기본조약을 체결할 수 있었다.<sup>14)</sup> 남북한의 정치문화에 비추어볼 때 최고지도자간의 회담은 그 자체로써 남북관계의 미래에 대한 상당한 결정력을 가질 수 있다. 특히 북한체제의 성격상 김정일의 정책적 의지가 정상회담의 지속 가능성에 결정적 영향을 미칠 것이다.<sup>15)</sup>

둘째, 남북 당국간 관계의 제도화 및 쌍방간 협상 양태의 변화가

- 
- 13) 베를린 선언은 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원 이외에 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, 이산가족문제의 해결, 남북 당국간 대화 추진을 4대과제로 제시하였다. 통일부 통일정책실, “김대중 대통령 베를린 선언 관련 해설자료 - 한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언,” 통일속보, 2000-2호 (2000. 3. 15).
  - 14) 전 서독 외무장관 한스 디트리히 겐서의 언론 인터뷰, 「중앙일보」, 2000. 10. 3.
  - 15) 김일성-김정일로 이어지는 북한의 유일 지배체제는 ‘현대판 봉건제’, ‘병영국가 독재체제’, ‘현대판 신정체제’ 등으로 표현할 수 있다.



능성을 보여주고 있다. 2000년 7월의 1차 회담 이후 장관급회담은 양측 지역을 번갈아 가며 5차 회담까지 개최되었다. 5차 회담이 북측의 일방적 연기에 따라 6개월 지체되어 열렸고, 6차 회담은 2001년 9월 11일 대미 테러사건 이후 조성된 환경 변화를 이유로 북측이 약속을 변경하여 제대로 개최되지 못했으나, 장관급회담은 남북관계 개선을 위한 중심적 협의체로서의 기능을 부여받고 있다. 또한 장관급회담에서는 ‘공동이익 추구’, ‘쉬운 문제부터 해결’, ‘실천 중시’ 등 대화의 방향성에 대한 합의가 이루어졌다.<sup>16)</sup> 이에 따라 판문점 남북연락사무소 업무 재개, 경의선 철도 연결, 쌍방 군사당국자 회담의 조속한 시일 내 개최 협의, 경험의 제도적 장치마련을 위한 전문가 실무접촉 개최, 철도연결과 도로 개설을 위한 실무접촉 개최, 조속한 시일 내 임진강 수해방지 사업 공동 추진, 경험 제도화를 위한 문제의 조속한 타결을 위한 협력, 남북경제협력추진위원회의 구성·운영, 남북경제협 관련 4개 합의서(투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결, 청산결제) 서명 등이 이루어 졌고, 5차 회담에서는 그 동안의 합의사항 중 미이행 사항의 실행에 대한 재확인이 이루어졌다.<sup>17)</sup>

물론 이와 같은 합의사항들이 구체성이 부족하며 북한측의 이행이 담보되어 있지 않고, 또 북한측의 일방적인 입장 변화에 따라 회담의 개최 여부가 결정되거나 회담 자체가 무산될 수도 있는 우려가 있다. 남북대화의 역사가 보여주는 것처럼 잘 나가던 회담의 갑작스러운 중단이 새로운 일은 아니다.<sup>18)</sup> 그러나 과거의 남북회담에서 남북한이 보여주었던 갈등과 대립의 협상 양태에 비추어 본다면,<sup>19)</sup> 5차례 진

16) “제1차 남북장관급회담 공동보도문” (2000. 7. 31).

17) 제1차~제5차까지의 남북장관급회담 공동보도문 참조.

18) 남북 정상회담 개최 이전까지의 남북대화 역사에서 활성화시기를 거쳐 갑작스러운 소강 국면을 보인 것은 1970년대 전반기 이후, 1980년 이후, 1984~85년 이후, 1989~92년 이후 등 4차례의 경험이 있다. Young-Ho Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 3 (Fall 1993), p. 461 <Table 1> 참조.

19) 남북대화과정에서 보여준 북한의 협상 양태에 대해서는 김도태, 「북한의 협상 전술 특성 연구 - 남북대화 사례를 중심으로,」 (서울: 민족통일연구원, 1995)

행된 남북 장관급회담에서의 합의사항들은 문제해결을 위해 양측이 점진적이고도 축차적인 방식으로 협상을 진전시키려는 입장을 보여주었다고 평가할 수 있다.

셋째, 극히 제한적이기는 하지만 한반도 긴장완화를 위한 조치들이 추진되기 시작하였다. 서해안을 거친 남북한 직항로가 개설되었고, 군사분계선 일대에서 남북한의 군이 상대방에 대한 비방·중상을 중단하였다. 2000년 9월 25~26일간 제주도에서 남북 국방장관회담이 개최되었다. 그러나 군사·안보문제의 주된 협상 대상을 미국으로 보고 있는 북한은 남북군사당국간 직통전화 개설을 비롯하여 군사적 신뢰 조치에 관한 논의는 회피하였다. 그럼에도 불구하고 그 동안 지속되었던 남북간의 첨예한 군사적 대립과 갈등의 수준에 비추어 본다면, 이제 군사적 측면에서도 남북간의 긴장완화를 위한 탐색의 가능성은 열려 있다고 볼 수 있다.

넷째, 이러한 긍정적 방향에서의 성격 변화의 다른 한편에는 여전히 남북관계의 본질적 성격을 변화시키지 않는 측면이 지속되고 있다. 즉 상호 체제의 불인정으로부터 오는 서로에 대한 불신의 거울 이미지(mirror image)이다. 남북한 공히 자신의 정책이 선한 의도를 가지고 있으며 한반도의 평화와 궁극적인 통일에 기여한다고 생각하는 반면에, 상대방의 정책과 의도는 회의와 의심을 가지고 본다는 점이다. 1990년대 이후 남북한은 각기 다른 이유에서지만 통일을 우선 순위로 추진하고 있지는 않다. 북한의 경우는 당면한 체제유지의 어려움 극복이 주된 이유이며, 남한의 경우는 최소한 통일이 남한의 안정적 발전에 부정적이지 않아야 한다는 인식이 있다. 그렇다면 남북한 모두 상대방의 존재 현실에 대한 인정을 공식화할 필요가 있다. 서로의 체제에 대한 공식적인 인정이 관계 개선이나 통일을 가져오는데 방해가 되지 않음을 우리는 동·서독의 경험에서 보았다.

북한은 자신이 직면한 현실을 직시해야 할 것이며, 남한은 북한에 대한 희망 섞인 기대와 사고(wishful thinking 또는 thoughtful

wish)를 버려야 할 것이다. 북한이 ‘강성대국’ 건설이라는 나름대로의 국가경영을 모색하고 있으나, ‘우리식 사회주의’를 명분으로 한 사회주의로의 교정(rectification) 노력은<sup>20)</sup> 이미 동구사회주의체제에서 실패로 끝난 지난 시대의 유물이다. 북한은 같은 아시아 사회주의체제의 일원인 베트남이나 중국이 걸어온 길조차도 자신의 체제유지에는 회의적인 것으로 보고 있는 것 같다. 그러한 배경에 입각한 대남 접근이 남북관계의 본질적인 변화에 도움을 줄 수는 없다. 남한은 그와 같은 북한의 대남 접근을 자신의 정책에 부응하여 다가오는 것처럼 오해하는 경향이 강하다. 이제 북한을 볼 때 현실과 신화를 분리해야 할 때이다.<sup>21)</sup>

#### IV. 평화공존 추진을 위해 논의해야 할 문제 : 평화공존 제도화의 영향 요인

1970년대 초반 남북대화가 시작된 이후의 남북관계는 진전과 퇴보를 거듭하면서 꾸준한 변화를 보여왔다. 어느 한 시점을 두고 본다면 남북관계가 매우 긍정적이거나 또는 매우 부정적으로 보이지만, 지난 30년 이상의 변화 방향은 전반적으로 긍정적이다. 여기에는 국제환경의 변화, 남북한 당국의 정책간 상호작용, 남북한 주민 특히 남한 주민들의 남북관계 개선에 대한 의견 투입, 남북 정치지도자들의 정치적 필요성 등이 작용하였다. 앞으로도 남북관계의 실질적인 개선과 그 속에서의 남북한 평화공존의 제도화는 이러한 요인들이 영향을 미칠 것이다. 남북 정상회담이 이어질 경우 그 자체가 남북관계의 역사적 모멘텀을 유지시키는 데 중요한 기능을 수행할 것이지만 남북관계의 모든 것을 지배하는 것은 아니다. 따라서 남북한 사이에 단속적이지만 이어지고 있는 일련의 대화·접촉과 협상, 교류와 협력의 안정적

20) ‘중자론, 중자 중시사상에 관한 중앙연구토론회’ 개최 (2001. 1. 25, 평양 인민문화궁전).

21) Robert A. Manning, "Kim Jong-il Seeks Survival, Not Reform," *Korea Herald*, August 23, 2001.

인 발전을 위해, 그리고 전반적인 화해(rapprochement)과정을 제도화하기 위해서는 그러한 요인들을 구성하고 있는 문제들을 먼저 검토할 필요가 있다.

첫째, 남한의 대북정책 차원에서의 문제다. 김대중 정부가 심혈을 기울여 추진해오고 있는 대북 포용정책이 단순히 정권 담당기간 동안의 대북정책에 머무르지 않고 앞으로도 장기적으로 지속되어야 할 전략적 중요성을 내포한 정책이라는데 동의한다면, 남북관계의 안정적 발전과 한반도 평화공존의 구현을 위해 어떠한 점이 보완될 필요가 있는가? 상호주의, 정경분리, 안보와 협력의 병행 등은 한반도 냉전구조의 해체를 위해 어떻게 보완되어야 하는가? 대북 포용정책의 구체적 정책대안들은 어떠한 우선 순위로 추진되는 것이 바람직한가? 아니면 대북 포용정책이 남북관계를 개선하는 데 더 이상 실효성이 없는 정책이라고 판단한다면 어떠한 대안의 정책을 찾을 수 있는가?

이에 대한 분명한 대답을 찾기는 어렵다. 그러나 대북 포용정책에 대한 지지가 있는 만큼 또한 비판도 존재한다. 지지의 핵심은 대북 포용정책이 정상회담을 비롯하여 당국간 회담 체제의 복원 등 북한의 긍정적인 호응을 유도했지만, 우리의 일방적인 기대와 비용-효과적인 측면에서 우리의 과비용, 과부담 구조가 현재의 남북관계를 관통하고 있다는 것이다. 남북관계를 그야말로 평화적 공존의 관계로 뿌리 내리기 위해서는 남북관계에서의 행위의 상응성에 입각한 상호성이 쌓여야 한다.

둘째, 북한의 대남정책 차원이다. 북한의 대남정책이 실용주의적으로 변하고 있다는데 동의한다면, 그 정책은 전략적인 의미를 갖는 변화인가 아니면 현재의 대내외적 어려움을 극복하기 위한 차원의 전술적 의미를 갖는 변화인가? 만약 북한의 대남정책의 본질이 변하고 있다는 데 동의하지 않는다면, 그 이유는 무엇이며 북한은 앞으로도 계속 그럴 것으로 보는가? 만약 그렇게 본다면, 북한의 대남정책의 본질적 변화를 이끌어낼 수 있는 방안은 무엇인가? 그리고 김정일 국방위원장과 북한체제의 관계는 어떻게 평가할 수 있는가?

이러한 질문들은 남북대화의 제도화문제와 한반도 평화체제의 구축

문제와도 관련이 있다. 우선 1990년대 초반 8차례 이루어졌던 남북 고위급회담의 경험이나 2001년에 들어서 북한이 남북장관급회담을 자의적으로 활용하고 있는 것에 비추어 볼 때, 남북대화의 제도화에 대한 의구심 제기는 당연하다. 유일 지배체제를 특성으로 하고 있는 북한에서 김정일의 정책결정의 구속력은 다른 어떠한 변수보다 중요하다. 그러나 남북 정상회담을 단기간의 경제적 이득 획득을 위한 방안으로 판단했다면 남북대화의 제도적 발전의 가능성이 크지 않을 것이다.

군사적 차원에서 북한은 대량살상무기 및 미사일 개발 노력에 대한 기존의 입장을 유지하면서 동 문제들을 남한과 풀기보다는 미국과 풀어나가려는 입장을 유지해왔다. 북한에게 한반도의 군사문제 해결은 미국과의 문제이지 남한과의 문제는 아니다. 앞으로도 이러한 입장에서 변화가 없다면 남북간 평화체제문제에 대한 논의는 끊임없는 진통을 겪을 수밖에 없다.

셋째, 남북 정상회담으로 남북한이 남북관계의 주도권을 갖게 되었다는 것을 인정한다면, 그것이 미국, 중국, 일본, 러시아의 한반도 정책에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 그 영향이 남북관계의 발전에 긍정적으로 작용할 것인가, 아니면 부정적으로 작용할 것인가? 그리고 남북관계의 제도적 발전을 위해 우리가 주변4국에 어떠한 정책을 펼쳐야 하는가? 북한의 대외정책과 대외관계 변화는 남한의 대북정책에 어떠한 영향을 가져다 줄 것인가?

주변국의 영향을 단적으로 보여주는 사례가 미 부시행정부 등장 이후의 남북관계다. 북한은 5차 장관급회담의 지연을 비롯하여 남북관계의 교착을 미 부시 행정부의 탓으로 돌렸다. 4차 이산가족 교환방문 약속 미이행의 이유도 미국의 대테러전쟁과 연관된 한반도 정세조성에서 찾았다. 그 이유의 합당성이나 타당성에 대한 평가와는 무관하게 미국에서의 정권교체가 남북관계 교착의 요인이 되었다는 것은 남북한의 주도권 신장에 대한 평가를 의문시하게 만든다. 한반도는 구조적으로 국내총생산 기준 세계 3대 경제강국(미국, 중국, 일본)과 군사적 차원의 세계 3대 군사대국(미국, 러시아, 중국)의 틈바구니

안에 놓여 있다. 주변 4국간 양자 정상회담에서 한반도문제는 항상 주요 협의 의제가 되어왔다. 주변 4국은 북한체제의 불안정이 지역 내 불안정의 핵심 요인이며, 갑작스러운 한반도 통일과정의 진행은 역내 세력재편과정에서 불안정과 상호간의 경쟁을 초래할 수 있다고 우려하여 한반도의 현상유지를 보다 중시하는 정책을 전개하고 있다. 한반도문제는 동북아지역의 안정과 균형에 매우 중대한 변수일 뿐만 아니라 이들 국가의 국내정치에도 영향을 미치기 때문이다. 그 속에서 남북한의 평화공존 상황을 조성하는 작업은 불가피하게 이들 국가의 이해와 공유점을 찾는 데서 시작되어야 한다.

마지막으로, 남한 내부의 차원이다. 남북관계 발전을 위한 국내적 컨센서스는 어떠한 방식으로 찾아질 수 있는가? 남한 사회의 다양성과 다원성을 인정한다면, 대북정책과 통일문제에 대한 다양성과 다원성이 어떠한 영향을 미칠 것인가? 대북정책에 대한 논의에서 다양성과 다원성이 제약되어 있다고 평가한다면 그 이유는 무엇이며, 어떻게 극복되어야 하는가?

분단 이후 한국정치에서 남북관계 또는 대북정책은 많은 경우에 있어서 국내정치의 종속변수 내지는 국내 정치적 목적을 위한 수단으로 활용되어왔다. 한국정치현실에서 국내 정치와 남북문제를 별도의 사안으로 인식하여 추진하라는 것은 한낱 이상주의적 주장에 불과하다고 할 수 있다. 냉전 시기 한국의 권위주의 정권 하에서 북한의 군사적 위협이 항상 남북관계를 보는 주된 변수였다. 국내 정치의 민주화 진전과 함께 이러한 요인의 영향은 많이 줄어들었으나, 여전히 남북관계와 대북정책은 국내 정치적 갈등의 주 요인의 하나로서 작용하고 있다. 한국전쟁 50주년의 해에 남북한 정상이 처음으로 만나는 남북 분단사에서의 획기적인 사건이 발생하였지만 대북정책에 대한 여야간 갈등이나 보수·진보의 대립 등은 여전히 정책의 효율적인 추진을 제약하는 요인이다.

정상회담 이후 남북관계를 갈등적 공존관계에서 경쟁적 공존관계로 변화하였다고 평가한다면, 국내 정치적 갈등은 이와 같은 상황 변화에 따른 일시적인 혼란일 수도 있다. 그러나 국내적으로 대북정책의

정치적 쟁점화와 언론 및 국민 일각에서의 비판이 증대되었다. 대북 포용정책의 북한 변화 효용성에 대한 주장에도 불구하고, ‘퍼주기’ 정책이라는 비난이 존재하는 것이 현실이다. 여론조사기관 갤럽에 의한 김대중 대통령 취임 2주년(2000.2) 여론조사시 대북정책에 대한 지지도가 49%, 비판도가 25.8%로 지지도가 훨씬 높았으나, 6.15 남북공동선언 1주년(2001.6) 여론조사에서는 지지도가 33.9%로 줄어든 대신 비판도는 43.9%로 크게 늘어난 것으로 나타났다.<sup>22)</sup>

대북정책을 추진하는 데 있어서 과거 권위주의정권 아래서처럼 “총화단결”식의 국민적 지지를 확보하려는 시도는 절대 금물이다. 또한 다양한 의견의 표출을 의도적으로 무시한다거나 일방적으로 매도하는 것도 전혀 도움이 되지 못한다. 남북한 평화공존의 제도화 추진이나 전반적인 남북관계 개선은 시간이 걸리더라도 다양한 견해의 수렴을 통한 콘센서스의 토대 위에서 추진되어야 한다.

## V. 남북한 평화공존의 제도화 추진 방향

고르바초프를 중심으로 한 소련의 개혁과는 서방과의 적극적인 평화공존을 실현시키기 위한 구체적 대안으로 “포괄적인 국제안전 시스템의 창설”을 제안하였다.<sup>23)</sup> 프리마코프는 그러한 시스템을 만들기 위해서는 세 가지의 고려요소를 지적하였다. 첫째, 국제적 차원뿐만 아니라 지역적 차원에서도 정치적 합의에 의거해야 한다. 둘째, 이 시스템의 창설은 군사분야에서의 대책과 함께 정치, 경제, 인문 등 여러 분야에서의 긴장완화를 통해서 이루어진다. 셋째, 평화를 안정화하는 여러 가지 대책은 즉시 실시되어야 한다. 이와 같은 평화공존 실현의 방향성은 남북한 차원에서도 원용할 수 있는 시사를 주고 있다. 즉 첫째, 남북간 차원에서뿐만 아니라 동북아 차원에서 한반도 평화공존에 대한 정치적 합의의 필요성이다. 둘째, 비정치·군사분야의 교류·협

22) 『조선일보』, 2001. 6. 11. 금강산관광사업 지원문제도 52.7%가 반대하는 것으로 나타났다. 『동아일보』, 2001. 6. 11.

23) 강성호, “구 소련 개혁파와 평화공존 노선.”

력과 정치·군사분야의 동시·병행적 추진의 필요성이다. 셋째, 이미 합의된 상태에 있는 긴장완화를 위한 조치들의 이행의 필요성이다.

남북 정상회담을 계기로 남북한은 한반도 긴장완화를 추진하기 위한 단초를 마련하였다. 남북당국간 회담의 활성화, 남북경협 및 사회·문화 등 제반 분야에서의 교류·협력 진전 등은 긴장완화와 한반도에서 적극적인 평화를 만들기 위한 여건에 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 평화공존의 추진에 있어서 필요조건인 남북간의 군사적 신뢰구축은 여전히 답보상태에 있다.

또한 남북 정상회담을 전후하여 주변 4국의 한반도에 대한 접근 자세에서 변화가 발생하고 있다. 이들은 남북한이 주도하는 한반도 상황전개가 자국의 이익 및 동북아지역의 전략적 균형관계의 변화에 미칠 영향을 주시하고 있다. 미국의 부시 행정부는 전진배치 미군 전력에 영향을 미칠 수 있는 북한의 재래식 전력문제를 새로운 어젠다로 중시하고 있다. 동시에 테러사건의 영향으로 미 대륙에 대한 비대칭 위협을 중시하는 새로운 국방전략을 마련하였다.<sup>24)</sup> 그러면서도 핵·생물·화학무기 등 대량살상무기와 장거리미사일의 확산에 의한 위협도 여전히 핵심적 안보사안으로 간주하고 있다. 중국과 러시아는 미 부시 행정부의 국가안보전략, 특히 MD 구축 추진에 대응하여 전략적 접근을 강화하여 왔다. 다른 한편, 미국에 대한 테러사건과 이후의 테러전쟁은 이들 3개국의 관계를 변화시키고 있다.

향후 전반적인 남북관계의 진전과 그의 토대로 작용할 긴장완화와 평화공존의 추진의 성공적 수행 여부는 우리의 정책 방향에 따라 영향을 받을 것이다. 남북간에는 그 동안 다양한 형태의 제안이 있었다. 특히 군사적 신뢰구축 및 군비통제문제와 관련한 남북한의 입장은 평행선을 달리고 있다. 비정치·군사분야에서의 관계 진전이 정치·군사분야에서의 긴장완화에 일정한 정도로 기여할 것으로 예상되지만, 본격적인 긴장완화에 대한 남북간의 논의가 이루어지기 위해서는 그 여건을 조성하는 우회전략이 더욱 효과적일 것이다.

---

24) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.



첫째, 무엇보다도 북한의 체제안정에 대한 안도감을 부여할 수 있도록 하는 대북 및 대주변국 정책을 추진해야 할 것이다. 체제 안정에 대한 확신이 없으면 상대방과 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제 하에서의 동서관계의 가장 큰 특징이다. 따라서 북한이 적극적으로 긴장완화와 평화공존 구축의 과정에 임하도록 하기 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가져야 한다. 향후 우여곡절은 있을 것이나 북·미관계 및 북·일관계 개선이 보다 진전될 가능성이 있다. 한국은 이러한 북한의 대미·일관계 정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려 인식을 불식시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 무엇보다도 한국은 한국과 미국에게 북한이 갖는 전략적 의미와 목표가 다르다는 사실에 기초하여 정책을 추진하면서, 한반도 냉전구조의 해체를 위한 포괄적 접근방안이 미국의 동아시아지역에 대한 전략 목표 달성에 기여한다는 차원에서 정책적 공통분모를 찾아야 할 것이다. 외교·안보 차원에서 한국의 대미 의존도는 과거 서독의 대미 의존도 보다 훨씬 높으며, 실리적인 측면에서도 한국은 미국의 협력에 의존하지 않을 수 없다. 따라서 한국은 한·미 동맹을 기반으로 하면서 점차로 한국의 안보체계를 동북아안보에 연동시키는 정책을 추진함으로써 주변국의 통일한국에 대한 우려를 완화시키는 정책을 추진해야 할 것이다. 남북간에 실질적인 통일이 논의되기 전까지는 평화공존의 분단관리의외교에 중점을 두어야 한다.

테러전쟁은 국제문제 해결에서의 다자간 협력의 필요성을 부각시키고 있으며 미·중·러의 접근 가능성도 보인다. 한국은 이러한 국제상황의 변화를 감안하여 다자간 협력기구를 형성하는 외교적 노력을 강화함으로써 이를 북한의 군사적 태세 변화와 남북관계 개선의 촉진 수단으로 활용해야 할 것이다. 4자회담의 변용 형태로서 남북한 및 미국의 3자간 협상도 적극적으로 추진할 필요가 있으며 4자회담의 확대 형태로서 6자회담을 추진해볼 필요도 있다. 즉 4자회담을 기본 축으로 하면서 양자회담, 3자회담, 6자회담의 다양한 협상을 전개함으로써 한반도의 평화공존에 대한 공유점을 넓혀나가는 것이다.

셋째, 서독이 동독과의 평화공존을 이루고 결국 자국 주도의 통일에 대한 지지를 확보할 수 있었던 기반에는 분단 시기에 대동독정책은 물론 대주변국 정책에서 신뢰를 확보하고 있었기 때문이다. 서독은 상호의존을 통한 국제평화 달성이라는 도덕 외교와 그에 따른 책임성 있는 정책을 추진함으로써 서유럽통합의 구심점으로서의 영향력을 발휘할 수 있었고, 동독주민의 서독에 대한 친화감을 조성할 수 있었으며 게르만 민족의 재발흥 가능성에 대한 주변국의 우려를 불식시킬 수 있었다.

한반도는 역사적으로나 지정학적으로 강대국의 팽창정책의 주요목표가 되어왔는데, 통일 한국에 대한 주변국의 우려는 이러한 전략적 위치와 무관하지 않다. 따라서 한국은 냉전종식을 위한 정책 추진과정에서는 물론 평화공존 상태의 실현과 그 이후에도 한반도가 동북아시아의 안정적 평화, 경제적 상호의존 및 발전, 지역 공동안보의 확보 등에서 긍정적 기여를 할 수 있다는 신뢰를 확보하는 안보·외교정책을 추진해야 할 것이다. 특히 한국은 대북정책 추진과정이 동북아시아의 신질서를 구축하는 과정의 틀 속에서 이루어지며, 한국이 주변국과의 협력적 파트너로서 역할을 수행한다는 것을 부각시킬 필요가 있다. 군사력이나 법적 질서만이 정치적 영향력의 기반이 되는 것이 아니라, 북한에 대한 신뢰회복, 주변국들과의 협력의 증대 등을 통해 정치적 영향력을 확보하는 정책은 한반도 긴장완화를 촉진할 수 있는 발판이 될 것이다.

넷째, 우리의 능력 면에서나 국제정치 현실의 측면에서 볼 때, 한국의 대북정책 추진과정에서 미국은 가장 중요한 정책 협력자로서의 역할을 할 것이다. 따라서 한국은 미국 행정부 및 대통령으로부터 한반도문제를 해결하기 위하여 우리의 대북정책에 대한 절대적인 협력을 확보할 필요가 있다. 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 때, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것이다. 그러나 미국과의 정책협력이 다른 주변국, 특히 중국의 역할과 영향력을 등한시하는 것이 되어서는 안 된다. 한국은 한반도 긴장완화와 평화공존을 추진하는 과정에서는 물론 향후의 동북아

지역의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안될 것이다. 따라서 한·미동맹의 견실한 유지와 병행하여 주변국으로부터 우호적인 협력과 지지를 확보하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다.

다섯째, 평화공존에 이르는 단계는 우선 정경분리의 차원에서 남북관계의 개선을 이루고 다음에 정치적인 협상을 이룬 다음 정경연계를 통한 평화체제의 구축을 이루어야 한다. 즉 정경분리의 단계 ⇒ 정치적 협상 단계 ⇒ (정경연계를 통한) 평화공존 단계로 이행하는 것이다. 평화공존의 제도화를 위해서는 정경연계가 필요하다. 즉 남북한간의 대화와 협력의 제도화가 있어야 하는데 이를 위해 신기능주의적 접근에 의한 당국자간의 대화노력이 필요하다. 남북한간의 교류와 협력이 지금과 같이 비공식적이고 산발적인 단계를 벗어나 보다 제도적이고 안정된 방향으로 활성화되어야 한다. 독일의 탈냉전은 서독의 동방정책에 의하여 정상회담이 이루어짐으로써 정치적 신뢰구축을 바탕으로 한 교류와 협력을 할 수 있었기 때문에 가능했다. 남북한간에도 보다 효율적이고 부작용이 없고 발전적인 교류와 협력을 하기 위해서는 정치적인 신뢰구축을 이루어야 하고, 이를 위하여 정상회담 또는 총리급의 고위급 회담을 하여 기본합의서 이행을 추진하는 것이 바람직하다. 정경연계는 북측의 입장에서도 필요한 것이다. 예를 들어 기업의 투자시 정치적인 신뢰가 없이는 상호간의 이익이 담보되지 못하는 측면이 있다. 북한에게 이를 적극적으로 인식시킬 필요가 있다.

## VI. 맺음말

남북 정상회담 이후 남북관계에서 일어나고 있는 새로운 변화의 양상들은 과거의 불신과 대립을 서서히 녹일 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 북한체제는 여전히 불확실성과 불안정성을 내포하고 있다. 또한 경제, 사회, 문화 등 제반 분야에서의 교류·협력의 증대가 남북간의 상호 의존의 가능성을 보여주고 있으나, 아

직은 서로에 대한 신뢰에 기반을 둔 상호 의존의 성격을 가지는 것은 아니다. 남북한의 평화공존은 군사적 신뢰를 포함한 전반적인 긴장완화의 상태가 제도화된 형태로 구체화될 때 실질적인 의미를 가진다.

대북정책의 목표에 북한의 남한에 대한 신뢰를 싹트게 하는 것이 있다면 현재의 북한을 두고 조급한 결과를 기대할 수는 없다. 남북한 평화공존이 제도화된 상태는 한반도에 평화체제가 구축되고 「기본합의서」의 다양한 내용들이 활발하게 이행·실천되고 있는 상황을 의미한다. 그러나 그러한 상황을 실현하고자 하는 과정은 지난 시기처럼 남북간의 많은 갈등과 우여곡절을 담을 것이다. 그리고 지루한 시간이 소요될 것이다.

# “남북연합 형성을 위한 주변4국 협력유도 전략”

여 인 곤

(통일연구원 선임연구위원)

---

# “남북연합 형성을 위한 주변4국 협력유도 전략”

---

여 인 곤(통일연구원 선임연구위원)

## I. 서 론

우리 정부가 추진하고 있는 대북 포용정책의 결과 분단 55년만에 역사적인 남북정상회담이 2000년 6월 13~15일 개최되었다. 남북정상회담 결과 「6·15 남북공동선언」이 채택된 것은 김대중 대통령이 대북 포용정책을 일관성 있게 추진하고 김정일 국방위원장이 남한에 의한 흡수통일의 우려를 불식, 대북 포용정책을 수용하였기 때문이다. 역사적인 남북정상회담의 개최로 남북관계가 ‘적대적 공존’에서 ‘협력적 공존’으로 전환되었다는 것이 가장 큰 의의라고 할 수 있다.

남북정상회담 이후 남북간에 각 분야에서 관계가 진전되고 있으나, 향후 주요 과제는 남북간의 평화공존을 공고히 하고 통일로 가는 과도기 단계로써 ‘1민족, 2국가, 2체제’의 남북연합을 형성하는 것이다. 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 「6·15 남북공동선언」 제2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”

북한은 1991년 신년사에서 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’ 형태의 느슨한 연방제를 주장하면서 제도적 통일에 대한 부정적 입장을 천명하였다. 이런 점에서 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’와 남측의 국가연합 단계의 공통점을 상호 인정한 것은 통일방안에 대한 남북한의 입장 차

이를 좁히는 성과를 낳은 것이다. 제2항은 통일과정에서 남북 양측이 급격한 국가적 통일을 이루는 것이 아니라 체제인정과 공존공영의 단계를 거쳐 완전한 통일을 지향한다는 통일접근 방식에 합의한 것이라고 할 수 있다.

이러한 국가연합을 형성하기 위해서는 남북한간의 협력뿐만 아니라 한반도 주변국 4국의 이해와 협력도 필수적인 바, 이에 관한 심층적 연구가 필요한 시점에 있다고 하겠다. 한반도에는 강대국인 미국, 중국, 일본, 러시아의 안보·전략적, 경제적 이해가 상호교차하고 있어 남북 평화공존을 확립하고 남북연합을 형성하는 것은 단지 남북한간의 문제가 아니라 주변 4국의 이해와 밀접히 연관되어 있는 문제이기 때문이다.

이와 같은 배경에서 본 연구의 목적은 국가연합 사례연구와 남북한의 통일방안 비교를 통해 남북연합의 형성조건을 고찰하고 그 과정에서 예상되는 주변 4국의 입장과 정책을 분석함으로써 이들의 협력을 유도할 수 있는 외교전략을 모색하려는 데 있다.

## II. 국가연합의 사례연구

### 1. 통일아랍공화국

1952년 7월 23일 나세르(Gamal Abdul Nasser)는 군사혁명을 일으켜 이집트 왕정을 붕괴시키고 공화국을 수립하였다. 나세르는 1956년 국민연맹을 설립한 후 권위주의적으로 통치하였지만 아랍인들은 그의 개혁 지향적인 정치이념, 즉 사회주의, 비동맹주의, 아랍주의를 적극 지지하였다.<sup>25)</sup> 나세르는 1956년 수웨즈운하를 국유화하였다. 수웨즈운하 국유화조치로 이집트는 영국 및 프랑스와 외교관계가 악화되는 가운데 이스라엘과 전쟁을 치르게 되었다. 이스라엘군에 대

---

25) Tareq Y. Ismael, *Governments and Politics of the Contemporary Middle East* (Illinois: The Dorsey Press, 1970), pp. 321~324.

항하여 이집트, 시리아, 요르단은 동년 10월 25일 연합군사령부를 설치하여 군사적 협력을 강화하였다. 이스라엘과 전쟁에서 이집트군은 패배하였지만 나세르는 정치·외교적으로 승리하여 수웨즈 운하를 확보하게 되었다. 이러한 과정에서 이집트는 소련과 밀착하게 되었고, 나세르는 아랍민족의 자주권을 회복시킨 지도자로 부각되었다.

시리아는 1946년 4월 17일 프랑스 식민통치로부터 독립한 이래 사회집단의 세력이 강력한 반면 정부는 항상 취약한 상태에 놓여 있었다. 1948년 팔레스타인 사람들의 생존권 문제로 이스라엘과 전쟁을 겪고 이에 패배하자 시리아 정부의 권위는 실추되었다. 이스라엘과 전쟁을 통하여 시리아인들은 안보와 경제적 발전을 위해서는 다른 아랍국가들과의 통합이 필수적이라는 생각을 절감하게 되었다.<sup>26)</sup> 1954년 군부독재정권이 붕괴되고 헌법체제가 복귀되자 중산층의 지지를 받고 새로이 등장하게 된 바아스(Baath: 아랍부흥단)당이 군부의 지원을 받아 시리아 정국을 주도하게 되었다. 1956년 수에즈운하 문제로 이스라엘과 전쟁이 재발하자 시리아와 이집트군은 연합사령부를 설치하고 공동보조를 취하였다. 아랍민족주의 운동의 지도자로서 나세르의 위상이 더욱 높아지자 시리아인들은 이집트와 통합을 서두르게 되었다.

1957년 시리아와 이집트가 경제통합조약을 체결한 후 바아스당은 통일국가의 형태로는 입헌대의제도를 유지하는 연방제를 주장하였다. 즉 시리아인들은 느슨한 연방제 하에서 국방과 외교문제는 이집트와 시리아가 공동으로 결정하지만 다른 문제들에 관해서는 독자적인 결정권을 갖기를 원한 것이다.<sup>27)</sup> 한편 시리아와 이집트는 정치체제가 판이하기 때문에 나세르는 단계적인 절차를 밟아 점진적으로 통합하는 것이 바람직하다고 생각, 통합국가는 연방국가가 아닌 단일국가가 되어야 한다는 조건을 내세웠다.

1958년 2월 1일 이집트의 나세르 대통령과 시리아의 쿠와틀리

---

26) George Lenczowski, *The Middle East in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press, Fourth Edition, 1980), p. 327.

27) Etzioni, *Political Unification*, p. 105.



(Shukri al-Kuwatli) 수상은 이집트의 수도 카이로에서 정상회담을 개최하고 양국이 통일아랍공화국(The United Arab Republic)이라는 명칭하에 하나의 국가로 결합할 것을 공식 선언하였다. 그러나 사실 이집트와 시리아의 통합은 나세르가 우려한 대로 통합조건이 성숙되지 않은 상태에서 급속히 결속된 것이었다.

이집트와 시리아는 같은 아랍민족으로서 언어와 종교를 공유하였지만 지리적으로 멀리 떨어져 국경이 접해 있지도 않고 정치적 조건이 상이하였다. 경제구조가 상호 보완적이라기 보다는 경쟁적인 양상을 띠고 있었다. 이러한 상태에서 통일아랍공화국은 지도층의 공통된 정치이념만으로 통합을 지속하기 어려운 여러 가지 문제들이 점차 발생하였다. 정치통합은 이집트의 정치체제를 시리아에 이식시키는 형태로 진행되었으며 정책결정권한은 나세르를 중심으로 한 소수의 이집트인들이 독점하고 있었다.

나세르는 육군 원수 아미르(Abd al-Hakim Amer)를 1959년 10월 시리아 총독으로 임명, 시리아를 직접 통치하였다. 시리아인들의 정치활동을 억압하기 위해 비밀경찰의 감시활동이 강화되었고 시리아의 경제사정은 악화되고 실업자가 증대하였다. 1961년 8월에는 시리아 지역의 집행위원회를 폐지하여 내각제도를 단일화한다는 성명과 함께 이집트와 시리아의 화폐통합을 선언하였다. 이러한 혁명적인 개혁에 대한 반발로 시리아 보수주의자들은 통합자체에 대한 반대를 표명하게 되었다.

시리아 장교들은 1961년 9월 28일 군사쿠데타를 단행, 시리아의 통일아랍공화국 탈퇴를 선언하였다. 이집트와 시리아의 통합이 무산된 이후 현재까지 시리아인들은 단지 대등한 위치에서 결합은 계속 지지하지만 한쪽이 다른 한쪽을 군림하는 형태의 통합은 받아들일 수 없다는 태도를 취하고 있다.

## 2. 예멘

예멘은 1538년부터 1636년까지, 그리고 1871년부터 1918년까지

두 번에 걸쳐 오토만 터키제국의 지배를 받았다. 1839년 영국은 아덴을 점령하여 인도 식민지정부의 관할하에 두고 인도양 진출의 거점으로 이용하면서 1882년부터 1914년까지 남예멘 지역의 20여개 회교 군주국들에 대한 식민통치를 실시하였다.<sup>28)</sup> 1918년 자이드 부족의 이맘<sup>29)</sup> 야히야는 북예멘 해안지역에 주둔하고 있던 터키군이 제1차 세계대전에서의 패배로 철수하자 사나를 수도로 하여 회교 군주국을 수립하였다. 1960년 자유주의를 신봉하는 젊은 장교들이 쿠데타를 일으켜 왕정을 붕괴시키고<sup>30)</sup> 군사혁명정권은 1962년 9월 26일 예멘아랍공화국을 선포하였다. 제2차 세계대전이 끝나고 아랍민족주의 운동이 확산됨에 따라 남예멘에서도 영국통치에 대한 반항이 조직화되기 시작하였다. 아랍민족주의 좌파계열의 영향을 받은 남예멘 내륙지역 학생들과 혁명적 지식인들은 북예멘 수도 사나에서 1963년 6월 무장투쟁단체인 민족해방전선을 결성하였다.<sup>31)</sup> 1967년 11월 30일 민족해방전선은 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다.

1972년과 1979년에 대규모 국경충돌이 발생하였고 1986년 7월 북예멘 살레 대통령과 남예멘 알아타스 대통령은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 통일논의를 하였다. 여러 가지 어려움이 있었으나 남북예멘 국경지역에서 석유의 발견은 예멘인들의 통일에 대한 인식을 변화시켰다. 예멘의 석유매장량은 북예멘 지역에 10억 배럴, 남예멘 지역에 35억 배럴, 남북예멘의 국경지대에 50억 배럴이 있는 것으로 추정되었는데 남북예멘은 상호 협력해야 경제발전을 이룰 수 있다는 것을 확신하게 되었다. 1989년 초 소련은 고르바

28) Robin Bidwell, *The Two Yemens* (Boulder: Westview Press, 1983), pp. 48-53 참조.

29) 이맘은 종교 지도자를 의미하는데 이슬람 시아파는 이맘을 신성한 존재로 추앙하며 이맘에게 정치적 권력을 부여한다.

30) Manfred W. Wenner, *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press), 1991, pp. 131-132 참조.

31) Helen Lackner, "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization," in B. R. Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background* (London: Croom Helm), 1984, p. 50 참조.

초프의 개방·개혁정책에 따라 남예멘 정부에 개혁을 실시할 것을 요구하며 경제 및 군사원조를 감축한다는 통보를 하였다. 소련이 군사·경제 원조를 줄이자 남예멘으로서는 서방진영 및 북예멘과 경제협력을 추구하는 방향으로 대대적인 정책전환을 하지 않을 수 없었다. 동서 냉전구조가 와해되고 남예멘이 사회주의 이념을 포기하게 되었다.

1989년 11월 29~30일 정상회담을 개최하였다. 통일정부 권한을 남북예멘이 동등하게 행사하기로 합의하자 통일논의는 급진전되었다. 1990년 4월 19~22일 남북예멘 지도층은 사나에서 회동하여 예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서에 서명하였다. 이 합의서에서 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 양국을 완전히 통일하고, 통일 선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 단일국가를 수립하기로 하였다. 1990년 5월 22일 남예멘 수도 아덴에서 통일을 선포하였다.

예멘의 정치통합 방식은 남북예멘 정부를 1:1의 동등한 비중을 주고 통합한 것으로 대등 통합이라고 말할 수 있다. 대등 통합 방식을 택함에 따라 남예멘측이 부당한 대우를 받고 있다는 생각을 하지 않게 되고 통일에 적극적으로 협조하게 되었다. 그러나 남북예멘의 정부조직을 기계적으로 합병함으로써 통일정부의 조직은 비대화되는 한편 일관성을 결여하게 되었다. 특히 남북예멘의 군대들은 현지에 계속 주둔하며 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 군의 명령체계가 실질적으로 단일화되지 못하였다. 군 통합은 완결되지 못한 반면 부족세력은 독자적으로 무장집단을 거느리고 있어 통일정부는 빈번하게 발생하는 정치적 폭력을 효과적으로 규제할 수 없었다.<sup>32)</sup>

통일정부는 30개월의 과도기간이 종료되는 1992년 11월 22일 이전에 선거를 치르고 신정부를 출범하겠다고 약속하였다. 그러나 총선은 정치적 불안정으로 1993년 4월 27일에야 실시되었다. 의회 총의석의 1/5 밖에 차지하지 못한 남예멘 출신 정치인들은 그들의 정치적 운명을 다수결 원칙에 맡겨야 된다는 점에서 심한 위기감을 느끼

32) 유지호 「예멘 통일이 한국에 주는 교훈」 (공관장 귀국 보고 시리즈 93-8), 서울: 외교안보연구원, 1993, pp. 27-28 참조.

게 되었다. 신정부의 권력구조와 정책방향에 대해 남북예멘 정치인들  
 간에 견해차이가 커지면서 예멘 정국은 더욱 혼란해졌다. 걸프전쟁의  
 여파로 경제난이 심해지고 보수주의자들의 사회주의자들에 대한 정치  
 적 폭력이 빈번해 지면서 과격해지기 시작하였다. 남예멘 지역에서  
 대규모 유전이 발견되자 지역 이기심이 발동되기 시작하였다. 1994  
 년 4월 사나 북부에 있는 합동군사기지에서 남북예멘 군대가 충돌하  
 여 5월 살레 대통령은 북예멘군으로 하여금 아덴 진격을 명령하였다.  
 소련 붕괴 이후 외부의 원조를 받지 못하고 있던 남예멘군은 7월 이  
 라크와 수단의 지원을 받은 북예멘군에 패배하게 되었다.

1994년 9월 의회는 남북예멘 합의제로 운영해 오던 대통령평의회  
 를 폐지하고 대통령의 권한을 강화시키는 개헌안을 통과시켰다. 개헌  
 과 개각을 통하여 살레 대통령의 위상은 높아졌으나 중앙정부의 행정  
 력은 여전히 취약한 반면, 남예멘 군대가 보유하고 있던 무기들이 부  
 족세력의 손에 들어감으로써 국내정치에서 보수부족세력의 영향력이  
 더욱 강화되었다.

### 3. 중국·대만

중국과 대만은 통일실현에 있어 국가연합에 대해 기본적으로 서로  
 다른 입장을 주장하고 있다. 중국은 대만에 대해서 국가연합이라는  
 개념을 적용하려 하지 않고 국가연방 개념만을 대만에 허용하려는 반  
 면에 대만은 국가연방 개념 자체를 부인하고 국가연합에 의한 통일실  
 현만이 현실성이 있는 통일방안이라고 주장하여 양국간에 기본적인  
 입장차이가 있다. 대만은 통일이전에는 중국과의 관계를 ‘특수한 국가  
 대 국가’ 관계 개념으로 정립하여 국가연합 상태에서 중국과 대만간의  
 합의된 통일실현을 주장하고 있다. 뿐만 아니라, 중·대만의 입장은 통  
 일 단계론에서도 확연히 구별된 데서 기인하고 있는 바, 대만이 ‘일국  
 양구’ (一國兩區), 3단계 방식, 평화통일 등을 표방하고 있는 반면,  
 중국은 ‘일국양제’ (一國兩制), ‘3통4류’ (三通四流) 방식, 무력통일 불  
 포기 등을 표방하고 있어 향후의 양안의 정치관계는 긴장이 지속될

수밖에 없는 불씨를 지니고 있다.

2001년 7월 대만 국민당 당수인 連戰은 처음으로 연방개념을 도입하여 그간 대만내에서 논란이 많았던 대만독립 혹은 통일에 대한 새로운 입장을 보였다. 이는 중국과 대만정부가 1992년에 양안관계를 공식적으로 규정한 - 하나의 중국을 인정하면서도 서로 다른 의미로 해석하여 온 - 입장을 달리하는 것이었다. 대만은 1992년 이후 중국과의 관계를 특수한 국가 대 국가 관계로 볼 것을 중국에 주장하여 왔다. 連戰의 단계적 연방개념은 우선 양안관계가 안정되고 평화적인 관계를 실현하고, 군사적 신뢰가 상호간에 구축되어야 하며, 대만평화지대가 건설되어야 함을 목표로 하고 있다. 중국은 連戰의 연방개념은 하나 혹은 여러 개의 분리된 주권 혹은 여러 개의 주권이 통합되어야 한다는 전제를 지니고 있어 중국의 일관된 일국양제 방식과 크게 상충하고 있다고 비난하였다.

북경당국은 하나의 중국이라는 원칙아래 협상을 통한 대만과의 평화통일을 원하지만 대만이 중국과의 통일논의 및 협상을 지연하고 중국의 요구에 순응치 않을 경우 통일을 위해 대만에 대해 무력도 불사할 것이라고 공공연히 표명해 오고 있다.<sup>33)</sup> 중국은 또한 대만이 외국 군대를 주둔시키거나, 핵무기를 보유하거나, 외국이 대만을 점령할 경우에도 무력사용을 배제할 수 없다고 경고하고 있다. 이에 대해 대만은 중국의 무력사용 포기를 주장하고 미국 등에서 첨단 무기를 도입하고 있다.

중·대만간 국가연합과 통일방안에 대한 논의가 서로 크게 다름에도 불구하고 기존의 중국과 대만간에 진행되고 있는 비정치 분야의 교류와 협력은 큰 영향을 받지 않고 점진적으로 확대되었다. 중국은 1977년부터 연합형성에 필요한 양안간의 인적왕래를 법적으로 보장하였으며 대만은 1987년에 공식적으로 인적 교류를 허용함으로써 1980-1990년대 중대만간 경제, 사회, 문화, 과학기술, 의학 등 여러 방면에 걸친 협력과 교류가 확대될 수 있었다.

---

33) [中國的國防2000年], 2000. 10. 16; 人民日報, 2000. 10. 16.

중국의 대대만 연합형성을 위한 일방적인 첫 조치는 중국이 대만동포의 대륙내 친척 방문을 허용하는 인적 교류에서 비롯되었다. 중국은 1979년 1월 1일 「대만동포에 고하는 글」에서 군사적 대결과 분열상황의 조속한 종식과 평화통일을 위한 兩岸의 교류·협력 필요성을 강조하였다.

1979년부터 약 8년간 대만당국은 대만당국의 공식적인 허용없이 대만인들의 중국방문을 묵인하여 왔으며 1987년 10월에 이르러서야 대만인의 대륙친척의 방문을 공식적으로 허용하였다. 이어 대만정부는 대륙주민의 문병과 문상을 허용하였으며 1988년에는 해외에 있는 본토학생의 대만방문 수용하여 1980년대에는 중·대만간 개인자격의 인적 방문을 통한 인적 교류가 크게 활성화되었다. 1980년대 대만인들의 중국본토 방문 확대에 의한 대만기업의 대중국 투자가 크게 활성화되자 대만당국은 1990년 중국공산당 당원의 대만방문과 대만공무원의 대륙내 친척 방문도 함께 허용함으로써 정부간 인적 교류가 점차 확대되는 계기를 마련하였다. 그럼에도 불구하고, 대만은 중국에 비해 상대적으로 나은 대만생활을 향유하려는 중국인들의 대만내 거주를 사전에 차단하기 위해 중국인의 대만가족과의 재결합과 대만인들의 중국내 거주를 허용하지 않았다. 현재까지 인적 교류 수는 약 2,100만 명에 달하고 이 중 본토에서 대만으로의 왕래한 자는 25만 명인 반면, 대만에서 본토로 왕래한 수는 1,100만 명에 달하고 있다. 2000년 경우 약 300만명 이상이 본토를 관광하였다.

민간 교류는 대만과 중국정부로 하여금 법 정비에 착수케 하는 동기를 부여하였다. 그 중 특이한 사항은 1997년 4월 18일 대만 입법원이 이산가족 상봉문제와 관련 「兩岸人民關係條例」 등을 수정통과시킨 것이다. 대만 입법원은 그동안 중·대만간 가족 재결합시 허용하지 않았던 행정원이 차후에는 대만인의 본토 배우자를 우선적으로 데려오는 조치를 취할 것을 요구하고, 본토인 중 대만인의 직계혈통과 배우자, 12세 이하와 70세 이상인 자와 대만군인의 적을 가진 적이 있는 자들을 우선 선별하여 대만에 거주할 수 있도록 허용하였다. 또한 대만은 입법수정을 통해 본토에 있는 대만인의 배우자가 사망하였

을 시에는 대만당국에 허가를 요청할 수 있는 자를 미성년 자녀까지도 포함시켰다.

반면 중·대만 정부간 접촉과 교류는 근 10년이 되었으나 그 실적은 민간 교류에 크게 미치지 못하였다. 실질적인 정부간 공식협상은 1993년 4월 싱가포르에서 중국의 海峽兩岸關係協會(海協會, 1991년 12월 설립)와 대만의 海峽交流基金會(海基會, 1990년 11월 설립)과의 첫 회담이다. 이 회담을 계기로 우선 양국의 이산가족 교류문제까지도 서로 협의하게 되었다. 중·대만 정부는 정치적으로 참여한 상황에서도 ‘국가 대 국가’ 나 ‘집권당 대 집권당’으로서 협상을 한 것이 아니라, 서로 반관반민 형태의 기구를 설립하여 양안문제를 해결해 나감으로써 실질적인 교류·협력을 지속하여 왔다. 그러나 정부간 접촉은 양국간 정치갈등으로 인해 중단되는 경우가 많았다.

중국당국이 대만기업인의 안전과 이익을 법적으로 보장하지 않고 있어 현재까지도 대만당국은 대만기업의 대중 직접투자를 허용하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 약 5만개의 대만기업들이 약 460억 달러 정도를 중국에 투자하고 있으며 이들 대만기업은 공식적인 정부측 통계가 없긴 하지만 적어도 약 50만 명 임원들을 대만으로부터 보충하고 있다. 중국측 주장에 의하면 지난 12년 동안 대만은 중국과의 무역에서 약 2000억 달러의 이득을 보았으며 2000년 경우 양안간 경제 및 무역 규모는 약 305억 달러 가치로 대만이 200억 달러 이상 이득을 보았다고 판단하고 있다. 2001년 1월에서 2001년 5월간 대만기업의 대중 투자액은 약 10억 달러로 전년대비 약 33%의 증가를 보였다. 대만의 대중 투자는 대만의 해외 총투자의 약 40%를 점하고 있다. 대만기업의 대중국 투자는 급속도로 확대되고 있으며 투자형태도 저 수준에서 고 수준으로, 단기간에서 장기간 투자로, 노동집약형에서 자본 및 기술집약형, 그리고 해안지역에서 내륙 및 서부지역으로 이동하고 있다. 현재 약 4만 명의 대만 기업들이 중국과 교역 투자하는 규모는 약 400억 달러에 달하는 것으로 추정되고 있다.

중·대만의 경우 연합 형성에 필요한 교류 및 협력 증진은 우선적으로 민간 차원에서 적극 추진되어 온 점이 특징이다. 중·대만간 이산

가족 결합 및 인적 교류는 정부간 협상에 의해서 보다는 어느 한 당사자의 일방적인 조치가 상대방의 호혜적인 반응과 조치를 유발하는 형태로 정착되었으며, 인적 교류가 심화된 데에는 정부가 자국 국민의 재산, 인권, 경제활동 보호를 위해 취해진 조치에서 비롯된 점이며 특히 양국 정부가 민간교류의 필요성과 경제적 실리를 가장 중시한 점이 특징이다. 이러한 특징은 양국간에 정치적으로 이견과 모순이 많음에도 불구하고 향후 국가연합 형성에 긍정적으로 작용하는 필수적인 요소인 점이다.

뿐만 아니라, 중국과 대만은 아시아 및 세계 전역에 펼쳐 있는 華僑 (중국의 국민으로서 해외에 있는 중국인을 지칭함) 와 華人 (중국 국적이 아닌 현지국의 국적을 지닌 중국인을 지칭함) 들이 보유하고 있는 인적 network를 적극 활용하였다. 이들 화교와 화인들의 경제력은 대만의 경제발전에 크게 기여한 경험이 있어 중국정부의 이들에 대한 정치·경제·사회적 혜택을 부여함으로써 중국의 경제발전에 크게 기여할 수 있었다. 화교와 화인들은 중·대만의 정치적 갈등과 군사적 대치에도 불구하고 고향에 대한 애정이 어느 민족보다 강력한 점도 중·대만 경제교류 확대에 크게 작용하였다.

#### 4. 러시아·벨로루시

1991년 12월 구소련의 붕괴와 더불어 탄생한 「독립국가연합」(CIS)은 12개국의 단일 정치, 군사, 경제 공동체 형성을 목표로 하고 있으나, 우크라이나 등 일부 국가들이 미국과의 관계를 중시하거나 러시아 패권에 반대하고 있어 현재까지 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 1993년 1월 22일 채택된 CIS 헌장을 7개국만 수용하였다.

러시아와 벨로루시 양국은 언어, 종교, 문화적 동질성을 갖고 있는 슬라브 국가이고, 러시아대 벨로루시의 국토면적비는 약 82 대 1이며 인구비는 약 14 대 1이다(<표 1> 참조). 벨로루시는 친러 성향의 루카셴코가 1994년 7월 대통령에 당선된 이후 경제난과 에너지 부족 등을 극복하기 위해 러시아와의 통합을 모색해 왔으며, 러시아는 CIS



통합 노력이 우크라이나 등의 반발로 성과를 보이지 못하자 친러시아 기조를 유지하고 있는 벨로루시를 우선 통합대상으로 선정하였다.

<표 1> 러시아와 벨로루시의 비교

	러시아연방	벨로루시공화국
면적(km <sup>2</sup> )	17,075,000	207,600
인구(명)	1억4천8백만	1,030만
주요 민족	러시아인(82.6%), 우크라이나인(3%), 타타르인(3.8%), 기타(11.6%)	벨로루시인(78%), 러시아인(13%), 폴란드인(4%)
주요 언어	러시아어	벨로루시어(국어), 러시아어(공용어)
종교	러시아정교	카톨릭, 러시아정교
정체	대통령제	대통령제
의회	양원제	단원제
병력(명)	120만	8.5만
국내 총생산	2,890억달러(1999)	471억달러(1998)
화폐단위	루블	벨로루시 루블

통합론 제기 당시인 1994년 벨로루시의 GDP 성장률은 -12.6%, 인플레이션은 2,200%를 상회하였다. 1994년말 부터 통합 논의를 하여 왔는 바, 벨로루시는 단일 국가로의 완전 통합을, 러시아는 국가연합 형태의 통합을 주장하였다. 통합형태에 대한 양국간 이견에도 불구하고 일단 관세와 통화 등 경제 분야를 통합시키고 공동의 통치기구를 창출하는 데 원칙적으로 합의하였다. 이에 따라서 양국은 1995년부터 「관세동맹조약」(1995. 1. 6), 「우호협력조약」(1995. 2. 21), 「공동체형성조약」(1996. 4. 2), 「연합조약」(1997. 4. 2)을 체결하고 「연합헌장」(1997. 5. 23) 등을 채택하여 통합 작업을 추진해

왔다.

그러나 「연합헌장」은 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 첫째, 공동기구인 최고협의회(High Council)와 집행위원회(Executive Committee)에서 ‘1국 1표제’ 대신 구성원 각자가 투표하는 방식이 주장되었다. 둘째, 단원제(양국 의회대표 각 36명으로 구성) 공동의회를 양원제(상원은 양국 의회대표로 구성, 하원은 양국 국민에 의한 직선)로 하자는 주장이 제기되었다. 셋째, 논쟁과 법적 문제 발생시 구체적인 해결방안이 없으며 연합재판소 규정도 상세히 되지 않았다.

양국은 상기와 같은 문제들을 재조정하였고 의회의 승인을 거쳐, 푸틴 러시아 대통령 권한대행과 루카센코 벨로루시 대통령이 모스크바에서 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」(Treaty on the Creation of the Union State of Russia and Belarus)을 최종 조인(2000. 1. 26)하였다. 러시아가 「연합국가 창설 조약」에 조인한 것은 CIS의 통합 촉진, NATO의 대동구 확대 견제, 대선(3. 26)을 앞두고 일부 유권자들의 구소련 회귀정서에 대한 푸틴의 영합과 슬라브권 통합 주역으로의 부상 욕구 등이 배경이 된 것으로 분석된다. 벨로루시는 루카센코의 인권탄압으로 인한 외교적 고립을 탈피하고 원유와 가스 등 에너지를 러시아로부터 안정적으로 확보하려는 의도가 있었던 것으로 평가된다. 벨로루시의 대러 무역의존도는 60%, 대러 에너지 채무는 30억달러이다.

「연합국가 창설 조약」<sup>34)</sup>은 전문과 총 7부, 69조로 구성되어 있다. 제1부 ‘일반규정’은 제1장 ‘연합국가의 목적과 원칙’과 제2장 ‘연합국가의 시민권’, 제2부는 ‘연합국가의 권한’, 제3부는 ‘통합 경제영역의 형성원칙’, 제4부는 ‘연합국가 예산’, 제5부 ‘연합국가 기구’는 제1장 ‘최고 국가협의회’, 제2장 ‘연합국가 의회’, 제3장 ‘각료회의’, 제4장 ‘연합국가 법원’, 제5장 ‘감사원’, 제6장 ‘직원’, 제6부는 ‘연합국가 법령’, 제7부는 ‘종결규정’으로 구성되어 있다.

‘제1장 연합국가의 목적과 원칙’에서 연합국가 창설이 단일 국가로

---

34) “The Treaty on the Creation of the Union State,” <[http://www.president.gov.by/eng/parl\\_assembl/proekt.htm](http://www.president.gov.by/eng/parl_assembl/proekt.htm)>.

통일하기 위한 과도기 단계임을 밝히고 있다. 연합국가의 각 가맹국은 자신의 주권을 유지하되 단일 경제적 영역 창출, 대외정책과 국방정책의 조정과 시행 등을 연합국가의 목적으로 설정하고 있다. 연합국가의 공동기구로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 최고국가협의회: 연합국가의 최고기구로서 가맹국의 국가수반, 정부수반 및 가맹국 의회 원(院)들의 지도자들로 구성된다. 가맹국 수반 중 1인이 윤번제로 최고국가협의회 의장이 된다.
- 연합국가 의회: 상원은 러시아연방 연방의회와 벨로루시공화국 국민의회에 의해 각각 36명으로 대표되는 대표단으로 구성되고, 하원은 비밀투표에 의한 보통선거로 선출되는 러시아연방의 75인 대표와 벨로루시공화국의 28인 대표로 구성된다. 상하원 대표의 임기는 4년이다.
- 각료회의: 연합국가의 집행기구로서 각료회의 의장, (각료회의 부의장의 자격을 갖는) 국무장관, 구성국들의 정부수반, 외무장관, 경제와 재무장관 및 연합국가 행정기구의 지도자들로 구성된다.
- 연합국가 법원: 최고국가협의회 의회의 의뢰로 연합국가 의회에 의해 임명되는 9명의 법관으로 구성된다. 법관은 6년 임기로 임명되며 재임될 수 있다.
- 감사원: 감사기구들에서 업무경험을 갖고 있고 전문성과 양심이 의문시되지 않는 가맹국 시민들 중에서 6년 임기로 임명된 11명으로 구성된다. 각료회의의 의뢰로 연합국가 의회에 의해 임명된다.

『연합국가 창설 조약』 비준서 교환직후 푸틴 러시아 대통령 권한대행과 루카셴코 벨로루시 대통령 및 각료들은 2000년 1월 26일 모스크바에서 제1차 최고국가협의회를 개최하였다. 협의회 의장에 푸틴의 제의로 루카셴코 벨로루시 대통령이 추대되었고 각료회의 의장에 카시야노프 러시아 제1부총리(현 총리), 부의장에 보로딘 전 대통령행정실 운영국장이 각각 선임되었다. 그리고 연합국가 의회를 구성하기

위한 총선을 2000년 중 실시하기로 하였다.

이후 양국은 NATO의 동구확대에 대한 공동 조치 등 대외정책 분야 및 단일 세제와 단일 관세 영역 형성 등 경제분야 문제들을 협의하고 있다. 특히 2005년부터 양국 통화를 러시아 루블화로 통일하기로 합의하였다. 양국간 통합에 따른 경제적 부담이 러시아의 현 경제난을 가중시킬 수 있기 때문에 러시아는 단기적으로 구체적인 통합조치를 취하기 보다는 연합국가의 법적, 제도적 장치를 개편·보완하는 데 주력할 것으로 전망된다. 그러나 양국 국민간에 슬라브권 통합을 실현해야 한다는 인식이 확산되어 있다는 점을 고려할 때, 중장기적으로는 국가연합에서 벗어나 연방국가로의 통합이 추진될 것으로 예측된다.

## 5. 시사점

통일아랍공화국의 사례연구에서는 다음과 같은 시사점들이 도출될 수 있다. 시리아는 1948년 이스라엘과의 전쟁에서 패배한 이후 안보와 경제발전을 위해서는 이집트와의 통합이 필수적이라는 생각을 갖게되었다. 북한도 자신의 안보를 확보하고 경제를 조속히 회복시키기 위해서는 남북연합을 형성하는 것이 가장 좋은 방안이라는 생각을 갖도록 해야 할 것이다. 이집트와 시리아는 동일한 아랍민족이고 언어와 종교를 공유하고 있었다. 그러나 양국은 국경을 서로 접하지 않았고 경제구조가 상호 보완적이라기 보다는 경쟁적이었고 이집트의 정치체제가 시리아에 이식하는 형태로 통합되었다. 이러한 점들은 시리아의 정치와 경제 상황을 오히려 악화시켜 통합을 지속시킬 수 없었다. 이는 통합조건이 성숙되지 않은 상태에서의 조속한 결속은 성공할 수 없다는 교훈을 주고 있다.

예멘의 사례연구에서 보듯이 자본주의 국가인 북예멘과 사회주의 국가인 남예멘이 국가연합을 이루었던 사실은 상이한 체제간의 통합 추진이 완전히 불가능한 것은 아님을 시사해 주고 있다. 또한 석유 발견이후 남북예멘이 상호협력을 해야 경제발전을 이룰 수 있다고 확

신하고 국가연합을 형성하였던 점을 고려할 때, 남북연합을 형성하기 위해서는 이를 통해 경제적 이득이 있다는 점을 북한이 확신하도록 하는 것이 중요하다. 남북예멘간 일 대 일의 대등한 통합은 양측으로 하여금 통합에 적극성을 갖게 하였으나 통일정부 조직의 비대화와 정책 일관성의 결여, 특히 군 명령체통의 비단일화는 예멘 정국을 혼란시켜 결국 통합이 실패하는 결과를 낳았다. 따라서 남북연합을 추진하는 경우, 상기와 같은 일 대 일 통합의 문제점들이 노정되지 않도록 해야 할 것이다.

중국·대만 사례의 경우, 중국이 주장하는 일국양제라는 기본틀은 1970년대에 인적왕래가 법적으로 보장되고 1990년대에 경제협력과 교류가 확대됨으로써 가능하게 되었다. 중국과 대만의 경제력 신장이 인적, 물적 교류와 협력에 긍정적인 역할을 하고 있고, 특히 중국과 대만은 아시아 및 세계 전역에 거주하고 있는 화교와 화인들이 보유하고 있는 인적 네트워크를 적극 활용하고 있다. 따라서 우리 정부는 남북한간 경제협력과 교류의 확대를 위해 재미와 재일 동포, 중국 조선족, 러시아 고려인들의 인적 네트워크를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

러시아와 벨로루시간의 통합사례를 고찰해 볼 때, 한반도와 관련하여 다음과 같은 시사점들을 도출할 수 있다. 벨로루시의 러시아와의 연합 추진동기는 경제난과 에너지 부족 등을 극복하기 위한 경제적 이유 때문이었고, 러시아는 CIS 통합이 어렵게 되자 우선 통합대상으로 언어, 종교, 문화적 동질성을 갖고 있는 벨로루시를 선정하였다. 북한도 경제난과 에너지 부족 등이 심각한 상태에 있으며, 남한은 오랫동안 동일한 역사와 언어 및 문화를 유지해 왔던 북한과 민족공동체를 형성하기 위한 방안의 일환으로 남북연합을 추진하고 있다. 따라서 남한이 제안하고 있는 남북연합안과 북한이 제안하고 있는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’ 사이에서 민족통합의 해결책을 모색하는 것이 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다.

러시아와 벨로루시간에는 인적, 물적 교류가 중단없이 오랫동안 지속되어 왔고, 양국은 1991년 12월 「CIS 창설조약」, 1992년 5월

「CIS 집단안보 조약」, 1993년 1월 CIS 헌장 채택, 1995년 1월 「러·벨로루시 관세동맹」, 동년 2월 「러·벨로루시 우호협력조약」, 1996년 4월 「러·벨로루시 공동체형성 조약」 등 양자 및 다자간 조약, 동맹을 통해 정치, 경제, 안보 면에서 협력을 확대하고 신뢰를 구축한 이후 연합국가를 형성하였다. 따라서 남북연합도 남북한간 화해와 협력이 확대되고 안보면에서 상호신뢰가 구축된 이후에 형성될 수 있을 것이다.

러·벨로루시의 통합이 관세동맹을 시작으로 본격 추진되었음을 고려할 때, 남북연합 형성도 경제분야 통합으로부터 시작하여 정치분야 통합으로 이어지도록 해야 할 것이다.

「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」은 최고국가협의회, 연합국가 의회, 각료회의, 연합국가 법원, 감사원 등의 연합국가 기구들에 관해 규정하고 있으나, 2000년 11월 30일 양국간에 「연합국가 기구축소방안에 관한 의정서」가 체결되었다. 따라서 남북연합의 공동기구도 남북한의 현실과 경제적 부담 등을 고려하여 실용적으로 구성해야 할 것이고 남북연합의 공동의회는 의회대표로만 구성되는 단원제를 택하는 것이 바람직 할 것이다.

### Ⅲ. 남북한의 통일방안

#### 1. 남한의 '3단계 통일방안'

노태우 대통령은 「한민족공동체 통일방안」을 1989년 9월 11일 제시하였다. 이는 ① 남북한이 교류·협력을 통해 신뢰를 회복하고 남북정상회담에서 「민족공동체헌장」을 채택하며, ② 남북 화해·협력이 이루어지면 남북연합을 형성하고 이를 운영할 기구로서 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 및 공동사무처를 설치하고 '사회·문화·경제공동체'를 형성하여 통일기반을 조성하는 한편, ③ 남북평의회에서 마련한 통일헌법의 초안이 민주적인 절차를 거쳐서 확정·공포되면, 총

선거를 실시하여 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것이다.<sup>35)</sup>

한편 김영삼 대통령은 「한민족공동체 통일방안」을 수정·보완한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(민족공동체 통일방안)을 1994년 8월 15일 발표하였다. 이는 ① 화해·협력 단계에서 남북한은 서로 다른 체제를 인정하고 상호 신뢰를 회복하며, ② 남북연합 단계에서 남북각료회의 등 상설 협의기구를 구성, 통일헌법안을 마련하고, ③ 통일국가 단계에서 남북한 두체제의 기구와 제도를 통합, 1민족 1국가 형태로 통일을 달성하는 것이다.<sup>36)</sup>

1998년 출범한 ‘국민의 정부’ 김대중 대통령은 대북정책의 목표를 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 두고 있기 때문에 구체적인 통일방안을 제시하지 않고 있다. 따라서 남한 정부의 공식적인 통일방안으로는 「민족공동체 통일방안」이 아직까지 유효하다고 할 수 있으며, 남북연합의 근원은 「한민족공동체 통일방안」에서 찾을 수 있다. 남북연합이 발족되면 남북한 관계는 국가와 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계라는 성격을 지니게 된다.

남북연합을 운영할 기구로서는 최고 의사결정 기구로서 남북정상회의, 각 측 10명 내외의 각료로 구성되는 남북각료회의, 양측 국회의원 총 100명으로 구성되는 남북평의회 및 공동사무처 등이 상정되고 있다. 또한 서울과 평양에는 상주연락대표를 파견하여 각기 중앙정부와의 사이에 필요한 사항을 연락하도록 한다. 남북연합에 두는 모든 기구와 시설은 현재의 비무장지대내에 적합한 지역을 골라, 이를 하나의 ‘평화구역’으로 지정한 다음, 여기에 설치하는 것이 좋을 것이다.

## 2. 북한의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’

35) 통일원, 『통일백서 1992』, PP. 71~82.

36) 통일원, 『통일백서 1995』, PP. 76~90.

북한은 남한의 4.19 혁명직후인 1960년 8월 15일 단일국가로 가는 과도기적 조치로서 연방제를 제안하였다. 그러나 북한은 조선노동당 제6차 대회에서 통일국가의 완결된 형태로서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’<sup>37)</sup>을 1980년 10월 10일 주장하였다. 북한은 자주, 평화, 민족 대단결의 원칙에서 “통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는 것”이라고 밝히고, 이것이 통일문제의 본질에 상응한다고 주장한다. 연방국가의 국호는 ‘고려민주연방공화국’이라고 밝히고 있다.

‘고려민주연방공화국 창립방안’의 창립방도와 권력구조는 남북한이 현존의 사상과 제도를 그대로 인정하는 기초 하에서 하나의 민족통일 정부를 구성하고 남북한이 각각의 지역자치제를 실시하는 것(1민족 2자치지역)이다. 민족통일정부는 남북한의 동등한 참여에 의하여 구성되며 남북한 지역정부를 지도하는 통일국가의 유일한 중앙정부이다. 남북한의 지역정부는 민족통일정부의 지도하에 있으며 서로 같은 권한과 의무를 지니고 남과 북의 지역적 범위에서 자치제를 실시하는 바, 국가정부로서의 지위를 가지지 못하고 지역정부로서의 자격을 가진다. 따라서 통일국가로서의 연방국가는 지역분권보다도 중앙집권적 특성이 강한 연방공화국 형식의 민족통일국가라고 할 수 있다. 또한 북한은 고려민주연방공화국은 어떠한 정치군사적 동맹이나 블록에 가담하지 않는 중립국가이어야 한다고 주장한다.

민족통일정부는 최고민족연방회의와 연방상설위원회로 구성된다. 최고민족연방회의는 연방국가의 최고주권적 권능을 행사하는 기관으로서 남북한 동수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 구성된다. 연방상설위원회는 남북한 지역정부들을 지도하는 행정적 집행기관으로서 남북한 동수로 구성된다. 그리고 북한은 연방제 통일의 선결조건으로써 남한의 민주화와 민주정권 수립, 반공법과 국가보안법 폐지, 긴장상태 완화 및 전쟁위험 제거, 주한 미군철수 및 미·북 평화

---

37) 『고려민주연방공화국 창립방안』(평양: 사회과학출판사, 1989).



협정 체결, 미국의 두개 한국정책 및 내정간섭 중지 등을 제시하였다.

김일성은 1991년 1월 1일 신년사를 통해 “고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 밝혔다. 통일국가로서 낮은 단계의 연방국가는 중앙집권보다도 지역분권적 특성이 강한 연방국가라고 할 수 있다.

김대중 대통령과 김정일 북한 국방위원장은 남북정상회담을 2000년 6월 13~15일 개최하고 5개항으로 된 「남북공동선언」에 합의·서명하였다. 남북한 정상은 제2항에서 남측의 연합단계와 북측의 낮은 단계 연방제안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 합의하였다. 또한 북한은 ‘낮은 단계의 연방제’ 내용과 관련, “정치·군사·외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방안”이라고 10월 6일 발표하였다.

### 3. 유사점과 상이점

이상을 고려할 때, 남북연합안과 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 유사점은 다음과 같다. ① 남북한의 체제공존의 필요성을 인정하고 있다. ② 흡수 및 적화통일을 사실상 포기하고 있다. ③ 남북연합안과 ‘낮은 단계 연방제안’은 정치·군사·외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 유지한다. ④ 공동협력기구를 구성하고 있다.

반면 남북연합안과 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 상이점은 다음과 같다. ① 남북연합안은 과도체제인데 반해 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 통일국가의 완결된 형태이다. ② 남북연합안은 ‘1민족, 2국가, 2제도, 2정부’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’에 기초하고 있다. ③ 남북연합안에서 남북관계는 민족 내부의 특수관계인 반면, ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 남북관계

는 지역정부간 관계이다. ④ 북한이 주장하는 ‘낮은 단계 연방제안’도 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 1국가(민족통일정부)에 기초하고 있다. ⑤ 남북연합안의 공동기구에서는 남북정상회의가 최고의사결정기구인 반면, ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 남북한의 동수 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 구성되는 최고민족연방회의가 최고기관이다. ⑥ ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 남북한의 군대를 10~15만명으로 축소하고 민족연합군을 조직할 것을 주장하고 있다.

## IV. 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경

### 1. 주변 4국의 동북아정책

냉전종식 이후 새로운 세계질서는 향후 20년까지는 형성되지 못할 것이라는 주장도 있으나 현재까지는 유일 초강대국 미국을 중심으로 하는 단극체제로 특징지을 수 있다. 미국의 국내총생산액(GDP)은 세계 전체의 29%, 군사비 지출은 세계 전체의 36%, 인터넷 사용인구는 세계 전체의 40%를 각각 차지하고 있다.<sup>38)</sup>

안보 면에서, 미국은 아시아지역에 10만, 유럽지역에 14만 자국 병력을 주둔시킴으로써 지역 및 종교 분쟁, 대량살상무기 확산 방지 등 탈냉전 시대에 노정되고 있는 세계문제들에 대처하면서 국제질서를 주도하고 있다. 클린턴 전 행정부는 ‘개입과 확대’의 전략을 채택하고 보스니아, 코소보, 이라크, 중동 사태와 같은 지역분쟁에 대한 개입능력을 강화한 바 있다. 중국과 러시아는 이러한 미국의 세계정책에 반대하면서 인권보다는 주권의 중시, 미국이나 NATO 주도보다는 유엔 안보리의 주도에 의한 분쟁 해결 등을 주장하는 한편, 다극화된 국제질서의 형성을 지향하는 정책들을 추진하고 있다.

부시 미 행정부의 신 안보전략은 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)과 미사일방어(MD) 계획의 추진이 보다 구체성을

38) 폴 케네디, “한반도 주변 강대국” 강연, 『조선일보』, 2001. 9. 6.

띠고 있다. 25년간 800~1,200억달러가 소요되는 MD 계획에 미국 방산업체들의 이해가 반영된 것도 사실이나, 부시 행정부는 MD 계획의 추진 필요성에 대해 확고한 신념을 갖고 있다.<sup>39)</sup>

중국 견제를 목표로 하고 북한 등 불량국가들의 미사일 개발을 구실로 하는 부시 행정부의 MD 계획추진에 중·러·북한이 강력히 반대하고 다수의 유럽 국가들이 유보입장을 취하는 가운데 미국의 국방부와 세계무역센터에 대한 테러가 2001년 9월 11일 이슬람 과격주의 자들에 의해 자행되었다. 부시 대통령은 주모자들을 응징하기 위한 대테러 전쟁을 선포하는 한편, 전 세계국가에 이에 대한 동참과 지지를 요구하였다. 러시아와 중아시아 3국은 미국의 작전수행을 지원하기 위한 영공 개방 의사를 밝히는 등 테러 사태를 계기로 미·러간 협력 분위기가 조성되고 있다.

경제면에서, 세계 국가간 무역자유화와 금융이동의 자유화로 특징 지워지는 세계화는 심각한 부작용을 나타내고 있고, 세계경제의 지역주의가 확산되는 추세를 보이고 있다. 세계화는 세계적 차원에서 자원의 효율적 배분을 통해 세계 전체의 부를 증대시키고 저소득 국가의 경제성장을 촉진시켜 민주사회로의 전환을 촉진할 것으로 예측되었으나 현재 여러 가지 부작용이 나타나고 있다. 「세계무역기구」(WTO) 체제로 인한 시장확대와 금융자유화로 인한 거대자본의 자유로운 이동은 국가간 부와 소득의 격차는 물론 한 국가 내에서도 개인간 부와 소득의 격차를 급속하게 확대시켰다. 또한 1997년 홍콩에서 시작된 아시아 금융위기는 태국, 인도네시아, 한국을 쓰러뜨렸고 일본과 개도국의 성장률을 급락시키고 있다.

정보통신산업의 침체로 2001년 미국으로부터 시작된 경제위기는 세계경제를 위축시키고 있다. 전 세계경제의 60% 이상을 차지하면서 세계경제를 주도하는 미국, 「유럽연합」(EU), 일본이 부진한 모습을 보이고 있다. 아르헨티나 등 신흥시장국의 외환위기 가능성이 고조되면서 한국 등 개도국들의 성장도 급격히 위축되고 있다.

---

39) 정옥임, “한·미 동맹과 주한 미군: 재정립의 방향,” (21세기 정치학회 발표논문, 2001. 10. 5), pp. 8~10.

다른 한편으로 냉전종식 이후 세계경제에서는 선진국뿐만 아니라 다수의 개도국 및 체제 전환국이 지역무역협정을 체결하면서 지역주의가 세계적으로 확산되고 있다. 1999년 초에 유로화가 출범하면서 15개국 EU 통합은 이제 통화통합 단계로 진전된 상태이다. 「동남아 국가연합」(ASEAN) 10개국이 「동남아 자유무역협정」(AFTA)을 추진중이고 미국, 캐나다, 멕시코로 구성된 「북미 자유무역지대」(NAFTA)는 2005년 미주 34개국의 「미주 자유무역지대」(FTAA)로 출범하기로 합의하였다. 「아·태 경제협력체」(APEC)는 느슨한 경제협력체에 불과한 실정이다.

상기와 같은 세계 안보 및 경제 환경에서 현재 동북아 역내국가들은 자국의 안보 및 경제 이익 확대를 위해 다음과 같은 동북아 및 한반도 정책기조를 갖고 있는 것으로 분석된다.

현재까지 수행된 일련의 정책들로 볼 때 부시 미 행정부의 동북아 정책 기조는 역내 세력균형을 위한 균형자로서의 역할 수행, 미·일 동맹 강화, 가상 적 중국의 포위, MD 추진 및 국제테러 방지를 위한 러시아의 포용, 미국 기업을 위한 시장확대 등으로 판단된다.

한반도 분단 등 냉전의 잔재가 남아 있고 강대국들의 현대화된 군사력이 집중된 동북아 역내의 세력균형을 위해 미국은 균형자(balancer), 안정자(stabilizer)로서의 역할을 자임해 왔다. 미국은 아·태지역 방위 및 세계안보를 위해 일본과 책임을 분담하는 한편, 미·일 동맹을 미·영 동맹 수준으로 격상시키기 위해 일본이 평화헌법을 개정, 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 하는 정책을 수행하고 있다.<sup>40)</sup> 또한 미국은 경제적, 군사적으로 강해진 중국에 대해 클린턴 전 대통령이 사용하던 ‘전략적 동반자’ 대신 ‘전략적 경쟁자’라는 용어를 사용하고 있고, 중국을 견제·포위하기 위해 일본과 전역미사일방어(TMD) 계획을 추진하며 대만의 군비를 강화하고 있다. 대러 정책에서 미국은 러시아의 국력이 약화되었다고 판단하면서 「탄도탄요격미사일 제한조약」(ABM 조약) 개정 등 MD 계획 추진을 위한 러시아의

---

40) 정옥임, 앞의 글, p. 6.

협력을 구하고 있고 국제테러 응징 및 방위 문제에서 긴밀히 협조하고 있다. 경제면에서 미국은 동북아 시장 확대를 위해 미국기업 보호책채가 강한 보수적인 통상정책을 수행하고 있으며 증가하고 있는 중국에 대한 해외투자를 경계하고 있다. 한반도와 관련, 부시 미행정부는 한반도 평화체제 구축 문제보다는 긴밀한 한·미 동맹관계와 주한 미군 유지, 한반도에 대한 타국의 배타적 영향력 배제, 북한의 대량살상무기 개발 저지와 재래식 군사력 감축 등에 이해를 갖고 있다.

중국은 1978년 이래 경제건설을 국가정책의 최우선 과제로 추진하고 있는데, 동북아정책 기조는 주변 정세의 안정과 평화, 특정 국가의 패권주의나 강권정치 반대, 역내 정치·군사적 영향력 확대라 할 수 있다.

개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 내부정세의 안정뿐만 아니라 대외환경의 안정이 요구된다고 인식하고 있는 중국은 역내 국가들과의 선린관계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 그러나 중국은 동북아 역내에 대한 특정국가의 패권에 반대하고 있는데, 특히 MD의 실제 대상이 자국임을 간과한 상태에서 미·일 동맹의 강화 움직임에 예민한 반응을 보이고 있다. 덩샤오핑은 “4개 현대화를 통해 경제발전을 이룩하게 되면 대만의 통일과 반패권주의 투쟁에서 유리한 조건을 확보할 수 있게 될 것”<sup>41)</sup>이라고 강조한 바 있다. 이는 중국이 개혁·개방정책의 최종 목표를 국가통일을 실현하고 동아시아에서 영향력을 증대하려는데 두고 있다는 점을 시사하는 것이다. 한반도와 관련, 중국은 한반도의 평화와 안정 유지, 북한 사회주의체제의 붕괴 방지, 한반도에 대한 영향력 확대 등의 정책을 추진하고 있다.

일본은 현재 미국과 동등한 동맹 파트너로서의 입지 확보, 역내 영향력 확대, ‘환일본해 경제권’ 형성 등의 동북아정책 기조를 갖고 있다.

일본은 미·일 동맹관계를 견고히 유지하되 과거와 같은 ‘보호자-피보호자’의 관계에서 벗어나 미·유럽동맹국 관계와 같이 대등한 입장에

---

41) 1980년 당중앙 간부회의시 행한 연설.

서 각자의 국익을 견지할 수 있는 동등한 동반자관계를 구축하고자 하고 있다. 동북아 역내뿐만 아니라 국제적 영향력 확대를 위해 미국 테러 사건을 계기로 자위대의 활동 폭을 넓히려 하고 있고 유엔안보리 상임이사국 지위 획득, 평화헌법 개정을 통한 집단적 자위권 행사 등을 모색하고 있다. 또한 일본은 자국 및 한국의 고도기술과 자본, 러시아 극동지역의 천연자원, 중국의 농산물과 노동력, 북한의 광산물과 노동력을 상호보완하고 국제분업을 발전시키기 위해 ‘환일본해 경제권’을 구상하고 있다.<sup>42)</sup> 한반도와 관련, 일본은 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도에 대한 영향력 확대 등의 정책을 수행하고 있다.

러시아의 동북아정책 기조는 중국과의 우호관계 확대, 미국과 모든 차원에서 접촉 유지, 일본과 안정적인 관계 발전, 시베리아와 극동지역의 발전을 위한 경제연계 등이라고 할 수 있다.

러시아는 세계정치의 주요 문제들에 대해 중국과 근본적으로 유사한 입장이 역내 및 세계 안전의 근간이라고 판단하여 중국과 상호이익이 되는 관계를 발전시키려 하고 있으며, 정치관계에 상응하는 경제관계 발전을 주요 과제로 간주하고 있다. 또한 러시아 정부는 다수의 국제적 사안들에 대한 근본적 차이에도 불구하고 군축, 군비통제, 대량살상무기의 비확산, 지역분쟁과 국제테러의 방지와 해결 등을 위해 모든 차원에서 미국과 정기적인 접촉을 유지하는 것이 상호이익이 된다고 판단하고 있다. 대일 관계에서 러시아는 일본과의 안정적인 발전 및 양국 이해에 상응하는 선린관계를 지지하고 있고 상호수용 가능한 북방 4도 문제의 해결책을 모색하려 하고 있다. 경제면에서 러시아는 아시아 지역을 동태적으로 발전하고 있는 곳으로 판단하고 지리적으로 인접한 시베리아 및 극동지역 개발을 위해 중요하게 간주하고 있다. 한반도와 관련, 러시아는 현재 한반도 안정, 한반도 비핵화, 남북한과 러시아간 3각경협 실현 등을 위한 정책들을 수행하고 있다. 특히 푸틴 대통령은 한반도문제의 해결에 타국과 동등한 참여를 확보하

42) 일본의 ‘환일본해 경제권’ 구상에 대해서는 길정우 외, 『일본의 국제적 역할증대와 동북아질서 - 1990년대 동북아질서 예측(II)』, (민족통일연구원, 1992), pp. 57~60 참조.

고 남북한과 균형된 관계를 유지하는 것을 중시하고 있다.<sup>43)</sup>

## 2. 동북아 환경

상기와 같은 주변 4국의 동북아정책 기조에 따라서 남북정상회담이 후 동북아에서는 미·일 대 중·러·북한의 대립, 중국경제의 발전과 양자간 경제갈등 심화, 동북아 다자안보협력체 부재와 다자경제협력체 형성 움직임, 한반도에 대한 영향력 경쟁 등의 특징이 나타나고 있다.

첫째, 미·일 대 중·러·북한의 대립구도이다. 냉전종식 이후 과도기 상태에 있던 동북아 안보질서는 클린턴 전 미 대통령이 아·태 지역에서 일본의 안보역할 확대를 용인하는 미·일 신안보체제를 1996년 4월 17일 확립하고 중국과 러시아가 이에 대응하는 전략적 동반자관계를 1996년 4월 25일 채택함으로써 미·일 대 중·러간 대립구도의 특징을 갖게 되었다. 이 당시 김일성 ‘유혼통치’ 하의 북한은 「제네바 기본합의문」 채택에 따른 미국과 일본 중심의 외교를 수행하고 있었다.

대미, 대일 접근에 가시적 성과가 없자 북한은 1999년 9월 미사일 발사실험 유예에 관한 미국과의 베를린 합의이후 전방위외교를 수행하는 한편 중국 및 러시아와의 관계를 긴밀히 하고 있는 바, 현재 동북아 안보질서는 미·일 대 중·러·북한의 대립구도 양상을 띠고 있는 상황이다. 남북정상회담을 전후하여 2000년 5월과 2001년 1월 김정일의 2차에 걸친 방중, 2000년 2월 러·북간 1961년 동맹조약을 대체하는 「조·러 친선선린 및 협조조약」 체결, 동년 7월 푸틴 대통령의 방북과 2001년8월 김정일의 방러, 동년 9월 장쩌민 중국 국가주석의 방북 등이 이루어졌다. 푸틴 대통령의 방북시 발표된 「조·러 공동선언」과 김정일의 방러시 채택된 「모스크바 공동선언」에서 러·북 양국은 미국의 세계주도 정책과 MD 계획에 반대하고 있다. 장쩌민과 푸틴 러시아 대통령간의 연례 정상회담 및 상하이 5개국 회담이 개최되고 있으며, 1980년 중·소 동맹조약 폐기이후 최초로 중·러간 「친

43) “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation(June 28, 2000),” [http:// www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm](http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm), pp. 11~12.

선우호 협력조약」이 2001년 7월 체결되었다. 양국 정상도 미국의 세계주도 정책과 MD 계획에 반대하는 입장을 취하고 있다.

현재 한국은 부시 미 행정부와 고이즈미 일본 보수정권의 등장이후 한·미·일 공조체제의 약화로 미·일 대 중·러·북한의 대립구도에서 외교적 입지가 어려운 상태에 있다. 한국은 부시 미 행정부의 대북 강경정책에 직면해 있고 교과서 수정문제, 쿠릴열도 조업 문제 등으로 일본과 외교마찰을 겪고 있는 실정이다.

둘째, 중국경제의 발전과 양자간 경제갈등 심화이다. 중국은 현재 200만 명이 넘는 병력과 핵무기를 보유하고 있는 군사 강대국이며, 개혁·개방정책 성공으로 경제력이 급속하게 증대하고 있는 국가이다. 중국의 국민총생산 규모는 세계 7대국으로 증가하였으며, 교역규모도 4,700억 달러를 상회하여 세계 7대 교역국으로 도약하였다. 2000년 말 기준 중국은 241억 달러의 무역흑자를 기록하여 세계에서 일본 다음으로 많은 1,650억 달러를 넘는 외화를 보유하고 있다. 또한 중국은 아시아의 유일한 유엔안보리 상임이사국으로서 국제정치 무대에서도 강력한 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있다. 2001년 4월 미·중 군용기 충돌사건 이후 부시와 파월 등 미국의 지도자들이 승무원들을 송환받기 위해 중국에 대해 ‘대단히 미안하다’는 사과 표현을 서면으로 전달할 수 밖에 없었던 사실도 국제사회에서 중국이 미국을 견제할 수 있는 유일한 강대국으로 부상하였기 때문에 가능하였던 것이다.

한편 세계화의 부작용으로 세계적 동시 불황을 겪고 있는 가운데 미국, 중국, 일본 등 역내국가들 사이에 자국 산업 보호를 위한 각종 수입제한 조치와 이에 대응하는 보복 조치들이 잇따르고 있다. 특히 보수적이고 미국기업 보호색채가 강하며 시장확대에 초점을 맞추고 있는 부시 미 행정부의 경제적 내셔널리즘은 역내 무역분쟁과 통상마찰을 부추키고 있다. 이에 따라서 한·미간에 자동차, 조선 분야 마찰이 있고, 중·일간에 중국산 농산물과 일본산 자동차·휴대전화 등을 둘러싼 무역분쟁이 야기된 바 있다.

셋째, 동북아 다자안보협력체 부재와 다자경제협력체 형성 움직임이



다. 냉전종식 이후 유럽에서는 「유럽안보협력회의」(CSCE)가 제도화된 「유럽안보협력기구」(OSCE)와 「유럽연합」(EU) 등 다자간 지역협력기구가 역내 안보문제에 기여하고 있으나, 동북아지역에는 국가간 분쟁을 미연에 방지하고 통제할 수 있는 효과적인 제도적 장치가 구비되어 있지 못한 실정이다. 동북아 역내에서는 1994년부터 북한을 제외한 역내국가들의 민간학자와 정부관료가 함께 참여하는 「동북아 협력대화」(NEACD)가 개최되고 있을 따름이다.

동북아 지역에서 다자안보협력체가 구성되지 못하고 있는 것은 역내일부 국가들의 미온적인 자세 때문이다. 역내질서를 주도하고 있는 미국은 기본적으로 미·일, 한·미 양자 동맹관계를 통해 안보질서를 유지하려 하고 있다. 중국은 대만 문제, 인권문제, 남사군도 영유권 문제, 미국에 의한 주도 가능성 등을 우려하여 강력한 구속력을 가진 다자안보협력체 형성에 소극적인 자세를 견지하고 있다. 북한도 현재 다자안보협력체 창설에 부정적으로 반응하고 있다.

반면 경제면에서는 한·중·일 위주의 동북아 경제협력 접근방식으로 ‘동북아 경제협력체’ 형성의 필요성이 대두되고 있다. 이는 전술한 바와 같은 세계지역주의 추세에 대처하고, 1997년 촉발된 아시아 경제위기 이후 그 이전까지 간과되어 왔던 역내 국가간 금융협력과 거시경제정책 조율의 필요성이 부각되고 있기 때문이다. 한·중·일은 동북아 지역에서 절대적인 위상을 점유하고 있으며 세계경제에서의 비중도 약 1/5에 달하는 핵심지역이다. 동북아 지역에서의 경제통합 노력은 무역, 투자 자유화를 통해 역내 경제협력의 잠재력을 실현하고 동시에 긴장요인을 해소시킴으로써 역내 국가들의 공동번영을 추구하는 적극적인 사고에서 출발한 것이다. 그러나 현재 역내 국가간 상이한 이해로 경제통합이 어려운 상황에서 우선 동북아 경제협력체를 창설할 필요성이 제기되고 있는 것이다.<sup>44)</sup>

넷째, 한반도에 대한 영향력 경쟁이다. 남북정상회담을 전후하여 주변국들은 남북한관계의 변화를 주목하면서 양자 및 다자회담을 통해

---

44) 이창재, 「동북아 경제협력 구상」, (통일연구원 초청세미나 발표논문, 2000. 10. 11).

한반도에 대한 영향력과 발언권을 강화하기 위한 정책들을 수행하고 있다. 2000년에 5월 29일 중·북 정상회담, 5월 29일과 6월 8일 한·일 정상회담, 7월 19일 러·북 정상회담, 7월 22일 미·일 정상회담, 7월 21~23일 오키나와 G 8 정상회담, 7월 26일 일·북 외무장관 회담, 7월 27일 제7차 방콕 「아세안 지역안보포럼」(ARF)과 미·북 외무장관 회담 등이 개최되었다.

2001년에 2월 26~28일 한·러 정상회담, 3월 8일 한·미 정상회담, 3월 19일 미·일 정상회담, 8월 4일 러·북 정상회담, 9월 4~5일 중·북 정상회담, 10월 15일 한·일 정상회담, 10월 20~21일 상하이 APEC 정상회담 등이 개최되었다.

주변 4국은 남북정상회담이 기대 이상으로 성공적이었다고 평가하고 이를 통한 남북한간 긴장완화와 평화공존을 기대하는 한편, 한반도에 대한 자국의 안보 및 경제 이익 확보를 도모하고 있다. 미국은 남북정상회담의 성과를 높이 평가하고 있지만, 한반도에 대한 배타적인 영향력 축소 및 대북 협상력 약화 가능성을 우려하면서 대북 강경정책을 구사하고 있다. 일본은 남북정상회담의 역사적 의의를 높이 평가하면서도 「6·15 남북공동선언」에 자국의 최대 관심사인 북한 핵과 미사일 문제가 언급되지 않은 점을 우려, 한·미·일 3국의 보다 긴밀한 공조를 강조하고 있다. 중국은 한반도문제 해결의 주도권이 미·북 구도에서 남북한 구도로 변화됨으로써 한반도에 대한 미국의 영향력을 약화시키는 계기가 마련될 수 있다고 보고, 남북정상회담의 계속을 지지하고 있다. 러시아는 남북한이 정상회담을 통해 협력적 평화공존 상태로 진입한 것을 긍정적으로 평가하고 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR) 연결, 이르쿠츠크 가스관 연결 등 남북한과 러시아간 3각협력을 통해 경제실익을 확보하려 하고 있다.

## V. 남북연합 형성과정에 대한 주변 4국의 입장과 정책

남북연합이 남북한간 경제교류·협력 -> 군사적 신뢰구축 -> 평화체제 구축의 과정을 통해 형성된다고 가정할 때, 각 단계에 대한 주변 4국의 입장과 정책은 다음과 같다.

## 1. 경제교류·협력

남북한간 경제교류·협력의 활성화를 위해 주변 4국이 할 수 있는 역할은 북한과의 경제관계를 확대하는 것이다. 그러나 대북 경제지원과 경제협력에 대한 주변 4국의 입장은 각각 상이하다.

미국의 부시 공화당 정부는 북한을 독재국가·실패한 사회, 김정일을 독재자로 인식하고 그가 미국에 대해 하게 될 모든 일의 핵심적인 내용에 대한 강력한 검증을 요구하고 있다. 이에 따라서 부시 미 행정부는 2001년 6월 6일 제시한 대북대화 3가지 의제(① 핵관련 『제네바 기본합의문』의 이행 개선, ② 미사일의 검증 가능한 규제 및 수출금지, ③ 위협적인 재래식 군사력 감축)에 대해 북한이 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 대북 경제지원을 확대하고 제재를 완화하겠다는 입장이다.

기본적인 일본의 대북 인식은 북한이 여전히 예측불가능한 위험한 국가이고 남북정상회담 이후에도 전과 비교하여 달라진 점이 거의 없다는 것이다. 일본에게 대북 경제지원은 일·북 수교 협상시 북한의 핵·미사일 문제와 일본인 납치의혹 문제 등 현안에서 북한으로부터 일정한 양보를 얻어낼 수 있는 최고의 협상카드이다. 따라서 현재까지 일본정부는 “국교 정상화가 되지 않은 단계에서는 북한에 대한 지원책을 검토하지 않는다”는 기본자세를 견지하고 있음. 그러나 일본 정부는 남북정상회담 이후 남한의 대북 경협이 본격화할 경우 일본에 대한 경제협력 요구도 높아질 것으로 보고 비공식 차원에서 대응책을 강구하고 있다. 일본 경제단체인 『일·한 경제협회』의 후지무라 마사야 회장도 남북관계가 개선될 경우 북한과의 경제교류에 동참하겠다는 뜻을 밝힌 바 있다.

중국은 북한 사회주의체제가 붕괴되는 것을 원하지 않기 때문에 북한에 대해 원유와 식량 등 전략물자를 제공해 왔으며, 북한에 대한 경제지원을 지속하고 있다. 2001년 9월 장쩌민 국가주석의 방북시 북한에 쌀을 비롯한 양곡, 석유, 화학비료의 무상지원과 경제협력을 약속한 것으로 알려졌다. 북한의 경제난이 심화되면 수많은 탈북자들이 중국 영내로 진입하여 중국의 사회안정과 경제발전에 불리하게 작용할 것이므로, 중국은 북한에 대한 최소한도의 지원을 통해 북한 사회주의체제가 유지되기를 바라고 있다.

러시아는 자국의 경제난 때문에 남한이 북한의 경제난 극복을 적극 지원해야 한다는 입장을 취하고 있다. 즉 러시아는 남북공동선언의 실현에 많은 난제가 예상되기 때문에 남북대화의 지속을 위해서 남한은 평양이 경제난을 극복하고 미국 및 일본과 관계정상화를 이룩할 수 있도록 도와주어야 한다고 주장하고 있다.<sup>45)</sup> 또한 러시아는 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력, 러시아의 자원과 기술을 결합하는 3각협력을 적극 추진하고 있는 바, 이것이 실현되는 경우 남북 경제교류와 협력의 확대를 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 군사적 신뢰구축

북한의 핵·미사일 및 생화학무기 확산 저지와 재래식 군사력 감축 등은 남북한의 군사적 신뢰구축을 위해 필수적이며 이를 위한 주변 4국 및 국제사회의 역할은 중시된다. 북한이 핵과 미사일 등 대량살상무기를 개발하는 것과 관련, 주변 4국은 모두 대량살상무기의 수평적 확산과 이로 인한 역내안보 위협 및 역내국가들의 군비경쟁 가능성을 우려하여 반대하고 있으나 문제의 해결방법에는 이견을 보이고 있다.

북한 핵문제와 관련, 미국의 클린턴 전 행정부는 과거 핵을 불문에 붙이고 현재 및 미래 핵 동결에 초점을 맞춘 「제네바 기본합의문」을 북한과 채택하였으나, 부시 행정부는 과거 핵 규명을 위한 조기사찰

---

45) 「러시아방송」, 2000. 6. 16; 「조선일보」, 2000. 6. 9.

실시 등 제네바 합의이행의 ‘개선(improve)’을 주장하고 있다. 미국은 북한이 IAEA의 요구사항들을 준수해야할 시점에 이를 때 경수로 사업을 더 진척시키기 전에 의무를 이행할 것으로 기대하고 있다.

일본과 러시아는 북한의 핵개발 계획이 「제네바 기본합의문」으로 다소 동결되었으나 북한이 핵계획 실현에 대한 의도를 불명확하게 함으로써 정치·경제적 이익을 꾀하는 핵 카드를 사용하고 있다고 판단하고 있다.<sup>46)</sup> 일본은 북한이 김정일 체제 존속에 자신감을 가질 때까지 핵 카드를 버리지 않을 것으로 전망하고 있다. 중국과 러시아는 북한이 일시적으로 동결된 핵개발 계획을 재시도할 가능성을 우려하면서도 입증 자료 없이 압박적인 수단으로 북한 시설을 사찰하는 것에 반대하고 있다.

북한의 미사일 개발문제와 관련, 클린턴 전 행정부는 북한측에 ‘검증 가능한 중단(cessation)’을 요구하고 충족시 ‘보상’을 고려하였으나, 부시 행정부는 클린턴 정부를 강하게 비판하면서 ‘검증 가능한 규제(constraints)’와 개발·생산·배치·수출 4단계에 대한 철저한 검증을 주장하고 있다. 일본은 전역미사일방어(TMD) 체제 개발을 위한 미·일 공동기술 연구를 이미 1999년 8월 개시하였으며 북한이 김정일 체제 존속에 자신감을 가질 때까지 미사일 카드도 버리지 않을 것으로 전망하고 있다.

중국과 러시아는 북한의 미사일 발사실험이 미국의 미사일방어(MD) 계획과 일본의 군사력 증강에 대한 구실로 작용하고 있음을 우려하면서도, 정치·군사적 압력과 제재를 통한 해결에는 반대하고 있다. 1998년 8월 북한의 대포동 1호 발사실험시 러시아는 북한의 미사일 발사실험이 이웃 국가에 심각한 우려를 불러일으키고 있다고 지적한 바 있다. 그러나 푸틴 대통령은 2000년 7월 방북과 2001년 8월 김정일의 방러시 “미사일 강령이 순수 평화적 성격을 띤다”<sup>47)</sup>는 북한

---

46) “The South Asian Tests and the North Korean Nuclear Program”  
<[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_12.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_12.txt)>

47) 2000년 7월 19일 채택된 「조·러 공동선언」과 2001년 8월 4일 발표된 「모스크바 공동선언」 참조.

의 입장에 동조하였는 바, 러시아의 이러한 입장 변화는 미국의 MD 계획을 견제하려는 데 있는 것으로 분석된다.

재래식 군사력 문제와 관련, 클린턴 전 행정부와 비교할 때 부시 행정부는 북한에 대해 휴전선 부근 재래식 군사력 감축 등을 더 요구하고 있다. 미국은 핵과 미사일 문제뿐만 아니라 재래식 군사력 위협 문제, 인권 문제 등이 만족스럽게 해결되지 않을 경우, 북한을 테러지원국 명단에서 제외하거나 경제제재를 해제하지 않을 것이며 관계정상화 교섭에 응하지 않는다는 입장이다. 러시아는 한반도에서의 군축과 군비통제에 큰 관심을 가지고 있다. 한반도에서 긴장완화를 위한 군축과 관련, 러시아는 남북한이 장차 군사훈련에 참관단 초청, 한·미 합동군사훈련의 중단, 군사문제에 대한 상호 정보교환 등의 조치들을 통해 병력을 감축할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 러시아는 이와 같은 남북한간 군사대치의 해소와 무기감축 및 한반도 신뢰구축 문제에 유럽내 핵 및 재래식무기 감축협상 경험의 적용이 가능하다는 입장이다.<sup>48)</sup>

### 3. 평화체제 구축

한반도에서 항구적인 평화를 공고히 하고 남북연합으로 이행하기 위해서는 현재의 정전체제가 평화체제로 전환되어야 한다.

한반도 평화체제 구축 문제에 대해 주변 4국의 입장은 상이하며, 주한미군에 대해 미국과 일본은 한반도 통일 이후에도 동북아 역내 균형자로서 주둔을 주장하고 있으나 중국과 러시아는 한반도 통일 이후에는 철수해야 한다는 입장을 취하고 있다.

한반도 평화체제 구축 문제와 관련, 미국은 한반도 평화체제 전환 보다는 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 대해서 보다 많은 관심을 갖고 있으며 한반도 평화체제 전환과정에서 한반도 불안이 야기되지 않

---

48) 브로니슬라브 오멜리체프(CIS 군총사령부 제1참모차장), “군축협상의 경험과 한반도에서의 적용가능성,” (북한연구소와 연세대학교 사회과학연구소 공동주최 한반도 군축 4개국 학술회의 발표논문, 1992. 6. 1), p. 6.

고 미국의 안보이익이 보장되기를 희망하고 있다. 부시 행정부는 한반도 평화체제의 여건 조성을 위해서 북한의 전방배치 병력의 후방이동, 군사력 감축 등 한반도의 군사적 긴장완화 조치 이행을 강조하고 있다.

중국은 경제건설을 위해 주변 환경의 안정과 평화를 원하는 바, 한반도 평화체제 구축을 찬성하고 있고 이 과정에서 중국의 참여를 제도적으로 보장하고 있는 4자회담을 지지하고 있다. 4자회담이 중단된 상황에서 중국은 4자회담이 중국을 배제한 3자회담 구도로 변화될 가능성을 우려하고 있으며 일본과 러시아의 한반도문제에 대한 영향력 강화를 바라지 않기 때문에 6자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축하는 데 대해서 부정적인 입장을 보이고 있다.

일본과 러시아는 남북한 당사자 원칙과 교전당사국이었던 미·중의 보장이라는 '2+2'를 통해 한반도에 평화체제가 구축되는 것이 바람직한 일이라고 보고 있으나 자신들도 참여하는 6자회담을 선호하고 있다. 그러나 일본과 러시아는 4자회담을 6자회담으로 확대하려는 구상은 미국, 중국, 남북한의 반대로 현실성이 없다고 인식하고 있다. 따라서 푸틴 러시아 대통령은 2001년 2월 한·러 정상회담시 '남북간 평화과정의 남북한 당사자 원칙'을 주장하고 8월 북·러 정상회담시 '북남대화가 외부의 간섭이 없이 계속되는 것을 확고히 지지' 함으로써 한반도문제에 대한 미국과 중국의 영향력을 배제하려 하고 있다.

주한미군 문제는 한반도 평화체제 구축시 남북한 및 주변 4국간에 가장 심한 논쟁이 예상되는 사안이다. 미국은 한반도 평화체제 전환 과정에서 주한미군의 위상변화 가능성에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. 한반도 통일이후에도 주한미군이 존속, 역내 균형자로서의 역할을 해야 한다는 것이 미국과 일본의 공식적인 입장이다. 중국은 주한미군이 한반도 안정유지에 기여하는 측면이 있다고 판단, 철수를 주장하여 오지 않았다. 그러나 현재 중국은 자국을 대상으로 MD 계획을 강력히 추진하고 있는 부시 행정부와와의 관계가 악화되고 있는 가운데 주한미군과 한·미 군사동맹을 긍정적으로 보지 않고 주한미군이 철수해야 한다는 입장을 보이고 있다.

러시아는 냉전종식 이후 주한미군을 한반도를 포함한 동북아지역 안정을 위한 긍정적인 요인으로 간주하고 있으나 한반도 통일이후에는 철수해야 한다는 입장을 취하고 있다. 2001년 8월 북·러 정상회담시 채택된 「모스크바 선언」 제8항에 의하면, 북한은 “남조선으로부터의 미군철수가 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에서 미룰 수 없는 초미의 문제로 된다는 입장을 설명”하였고 “러시아측은 이 입장에 이해를 표명”하였다. 부시 미 행정부의 강경정책에 직면한 북한은 이에 대한 일종의 대응카드로서 주한미군 철수를 주장한 것으로 분석되며, 러시아측의 ‘이해’(understanding)는 외교적으로 ‘동의’(agreement)를 의미하지 않는다.<sup>49)</sup>

#### 4. 남북연합 형성

한반도 안정을 중시하는 주변 4국은 모두 남북연합 형성을 지지하거나 긍정적으로 판단하고 있다. 미국은 남북연합에 대해서 찬성하는 입장을 취하고 있으나, 남북연합으로의 전환과정에서 주한미군 철수나 한·미 군사동맹의 폐지 등은 고려하지 않고 있다. 그러나 남북연합 형성시 주한미군의 위상과 한·미 군사동맹의 성격 변화 필요성에 대해서는 인정하고 있다. 일본은 공식적으로 한반도 통일을 지지하고 있음에도 불구하고 기본적으로는 한반도 현상유지를 통한 안정, 즉 남북한이 분단된 평화공존 상태로 유지되기를 바라고 있다. 따라서 남북연합에 반대하지 않고 있다. 이는 두 개의 분단된 국가를 상대하는 편이 군사적으로 강력한 하나의 통일국가를 상대하는 것보다 상대적으로 유리하다는 판단 때문이다.

중국과 러시아는 남북정상회담에서 남북한이 남한의 연합제안과 북한의 연방제안을 절충하기 위해 노력하기로 한데 대해서 지지 입장을 천명하였다. 적어도 남북한간의 평화공존 가능성이 있고 먼 장래에

49) 쿠나제 전 주한 러시아대사는 2001년 8월 21일 모스크바 소재 「세계경제 및 국제문제연구소」(MEMO)에서 개최된 인문사회연구회 협동과제연구팀과의 워크샵에서 외교상 ‘이해’라는 단어가 ‘동의’를 의미하지 않는다고 설명하였다.



통일이 가능할 것으로 보고 있다.

## VI. 주변 4국 협력유도 전략

상기와 같은 국가연합의 사례들이 주는 시사점, 남북한 통일방안의 유사점과 상이점, 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경, 남북연합 형성과정에 대한 주변 4국의 입장과 정책 등을 고려할 때, 우리 정부는 남북연합 형성을 위한 주변 4국의 협력을 유도하기 위해 다음과 같은 전략을 추진해야 할 것이다.

### 1. 기본방향

첫째, 공고한 한·미 동맹을 유지하고 그 위상변화에 대비해야 한다. 탈냉전 시대의 유일한 초강대국인 미국은 전통적 우방이며 우리 안보에 중요한 국가이기 때문에 긴밀한 동맹관계 유지는 필수적이다. 남북정상회담 이후 조성된 평화공존의 분위기에서도 북한의 대남도발 가능성을 완전히 배제할 수 없기 때문이다.

그러나 남북관계가 진전되고 한반도 긴장완화와 신뢰구축이 발전되어 공고한 평화체제가 구축된 이후 남북연합으로의 이행과정에서는 한·미 동맹의 위상과 주한미군의 역할에 대한 변화가 필요할 것이므로 우리 정부는 이에 미리 대비해야 할 것이다.

둘째, 대일·중·러 협력을 강화해야 한다. 평화공존 시대에 남북관계를 발전시키고 한반도에 공고한 평화를 구축하며 남북연합을 형성하기 위해서는 미국뿐만 아니라 일본, 중국, 러시아와의 협력 강화도 중요하다.

특히 중국이 정례적으로 대북 지원을 하고 있다는 점, 역내 국가들 중 북한체제의 붕괴를 제일 원하지 않고 있다는 점, 역내에서 유일하게 경제·군사적으로 급신장하고 있는 국가라는 점 등을 고려할 때, 북한에 대한 중국의 영향력은 점차 증대할 것이기 때문에 우리 정부

의 우호적인 대중 관계는 매우 중요하다.

한편 우리 정부는 교과서 개정, 신사참배, 어업 문제 등으로 고이즈미 일본 정부와 외교마찰을 빚고 있는 가운데, 일면 일본의 군사대국화를 경계하면서 타면 남북연합 형성을 위해 일본 정부의 정치·경제·안보 협력을 유도해야 하는 어려운 상황에 처해 있음을 고려해야 한다.

러시아는 경제실익 확보를 위해 남북한과 러시아간 3각경협에 큰 이해를 갖고 있는 바, 우리 정부가 이를 잘 활용하면 남북 경제교류와 협력이 확대되고 이는 또한 남북한간 군사적 신뢰구축과 한반도 평화체제 구축 및 남북연합 형성에 이바지 할 것으로 기대된다.

셋째, 동북아 다자간 경제·안보 협력을 활성화해야 한다. 세계경제 침체에 따른 양자간 경제협력의 한계가 예상되고 지역주의 확산에 따라서 지역간 무역과 통상 마찰이 증대할 가능성이 크다. 이를 극복하고 중장기적으로는 북한을 역내 경제권에 편입시키기 위해 동북아 다자간 경제협력을 활성화시키도록 해야 한다. 동북아 다자간 경협이 활성화는 대미, 대일 무역의존도가 커 적지 않은 타격을 받고 있는 우리 경제의 발전뿐만 아니라 남북경협 확대에도 기여할 것으로 예상된다.

냉전종식 이후 10여 년이 지났음에도 불구하고 역내 국가간 상이한 문화와 정치·안보 이해 등으로 정부차원의 안보협의체가 아직까지 존재하지 않기 때문에 한반도를 포함한 역내 정치, 안보·군사, 경제, 환경 등 제반 문제를 협의할 수 있는 동북아 다자안보협력체를 형성하도록 해야 한다. 이는 또한 남북연합 형성시 남북한 평화협정과 더불어 한반도 평화유지를 위한 이중의 안보 보장장치가 될 수 있을 것이다.

## 2. 세부 추진방안

### 가. 대미 전략

첫째, 남북 경제교류·협력 -> 군사적 신뢰구축 -> 평화체제 구축 -> 남북연합으로의 이행과정에서는 남북한간의 관계뿐만 아니라 주변국과의 협조관계도 중요하다. 특히 세계 유일 초강대국이고 우리의 전통적인 우방국인 미국과의 관계가 매우 중요하다. 그런데 현재 부시 미 공화당 정부는 북한을 독재국가, 김정일을 독재자로 인식하고 북한이 근본적으로 변하지 않았다고 주장한다. 미국의 이러한 대북 인식이 변하지 않는다면 미·북관계와 나아가서 남북관계의 발전을 기대하기 어렵다. 우리 정부는 김정일의 ‘신사고’에 입각하여 북한의 대내, 대남, 대외정책들이 변하고 있음을 국제학술회의나 세미나를 통해 미국의 한반도문제 관련 정책담당자, 학자, 언론인 등에게 홍보할 필요가 있다.

둘째, 남북한간의 경제교류와 협력을 활성화하기 위해서는 우선적으로 미국과 북한의 경제관계가 확대되어야 한다. 그러나 미·북간 경제관계는 테러지원국 지정, 공산국가에 대한 일반적 제재, 비시장경제 국가에 대한 수출금융 사용제한 등에 의해 상당히 제약되어 있다. 따라서 우리 정부는 미국이 이러한 경제제재를 단계적으로 완화하도록 촉구하되 국제기구의 차관공여를 차단하는 테러지원국 지정을 우선 해제하도록 요구해야 할 것이다.

셋째, 남북한간의 군사적 신뢰구축에 중요한 북한의 핵과 미사일 개발을 저지하는 데에는 한·미·일 공조가 중요하다. 우리 정부는 제네바 합의에 기초한 내용을 근거로 북한 핵문제를 풀어나가야 한다. 그렇지 않을 경우 북한의 핵 재개발 위협이 가능하기 때문이다. 북한의 미사일 수출을 저지하기 위해서 한·미 양국은 북한이 「미사일기술 통제체제」(MTCR)에 가입하도록 해야 할 것이다.

넷째, 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위한 4자회담이 중단된 상황에 있기 때문에 한·미 양국은 4자회담의 재개를 북한에 촉구해야 한다. 그러나 남한은 남북한 평화협정의 체결을, 북한은 미·북 평화협정의 체결을 주장하고 있기 때문에 가시적 성과를 기대하기 어렵다. 따라서 우리 정부는 중장기적 관점에서 한반도에 평화체제를 구축하기 위한 새로운 접근법을 모색할 필요가 있다.

## 나. 대중 전략

첫째, 북한 사회주의체제의 붕괴를 희망하지 않는 중국은 현재 북한의 경제난 해소를 위해 무상 및 유상의 적절한 지원을 하고 있다. 중국이 북한의 경제난 해소 이후에도 경제발전을 위해 적절한 지원을 계속하고 교역과 투자를 확대할 때, 남북한간 경제교류와 협력도 확대될 수 있을 것이다. 따라서 우리 정부는 중국의 대북 지원에 반대하는 입장을 취할 필요가 없다.

둘째, 중국은 미국이 북한의 미사일 개발을 구실로 MD 체제를 구축하고 있다고 판단하고 북한의 대량살상무기 개발에 반대하고 있다. 또한 북한 핵과 미사일 문제의 재발시 중국은 국제적 압력이나 제재에 반대하고 대화와 협상에 의한 평화적 해결을 주장할 것이다. 따라서 우리 정부는 북한 핵과 미사일 문제의 재발시 미국 및 일본과 공조체제를 유지하되 중국의 입장도 고려하는 외교정책을 수행해야 할 것이다.

셋째, 중국은 2002년 가을 16차 당대회를 개최하고, 2003년 3월 10기 전인대를 소집하여 제4세대 당·정 지도부를 권력 전면으로 포진시킬 예정으로 있다. 우리 정부는 남북관계 개선, 한반도 평화와 안정 및 남북연합 형성을 위한 중국의 협력을 지속적으로 유도하기 위해 중국의 새로운 지도부와 인적 유대관계를 구축해야 할 것이다.

## 다. 대일 전략

첫째, 남북정상회담 이후 한반도 정세의 급변에도 불구하고, 일본은 정부와 민간인을 불문하고 북한이 여전히 예측불가능한 위험한 국가이고, 전과 비교하여 달라진 게 거의 없다고 인식하고 있다. 일본의 한반도문제 전문가들은 전술적 변화는 있을지 몰라도 전략적 변화는 없다고 북한의 변화 자체를 인정하려 하지 않는다. 따라서 우리 정부가 일·북간 경협 및 관계정상화 분위기를 조성하기 위해서는 우선적으로

이와 같은 일본의 냉전적 대북 인식을 변화시키기 위한 노력을 해야 한다.

둘째, 현재까지 일본정부는 “국교 정상화가 되지 않은 단계에서는 북한에 대한 지원책을 검토하지 않는다”는 기본자세를 견지하고 있다. 경제지원은 일·북 국교정상화 교섭과 관련해 북한의 핵·미사일 문제와 일본인 납치의혹 문제 등 일본의 국내 정치적으로 큰 비중을 차지하는 사안에서 북한으로부터 일정한 양보를 끌어낼 수 있는 최대카드이기 때문이다. 한국은 일본이 북한과 국교정상화를 이루지 못하더라도 남북관계 개선의 속도에 상응하게 대북 경협에 임해 줄 것을 촉구해야 한다. 일본 종합상사는 정부개발원조(ODA)를 활용함으로써 북한의 낙후된 사회간접자본 시설을 정비하고 일부 최종소비재와 저급부품의 생산기지로서 북한을 활용할 수 있을 것이다. 일본의 민간기업, 특히 종합상사가 주축이 되어 일·북 경제협력을 추진할 경우, 남북한간의 경제교류·협력도 확대될 것이다.

셋째, 우리 정부는 일·북 국교정상화가 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 이끌어내고 남북한간의 평화공존을 발전시키는 관건이 된다는 점을 일본이 인식하도록 해야 한다. 일본 총리는 수교교섭을 개시할 때 뿐만 아니라, 교섭이 결렬되거나 혹은 교착상태에 처했을 때 정치적 결단을 내리는 역할을 한 사례가 있다. 1972년 일·중 국교정상화시 다나카는 총리가 된 직후 외무성 보수주의자들, 특히 대만 전문가들의 반대를 무시하고 정치적 결단을 내려 관계정상화를 이룩하였다. 따라서 일·북 수교교섭에서 심각하고 미묘한 북한 미사일과 납치사건 등에 대해서는 총리가 정치적 결단을 시도하도록 촉구할 필요가 있다.

## 라. 대러 전략

첫째, 현재 러시아는 자국과 북한의 경제난 때문에 직접적으로 북한과 경제관계를 확대하기 보다는 남북한·러시아간의 3각경협을 더

선호하는 경향을 보이고 있다. TSR과 TKR의 연결 등 3각경협이 활성화되는 경우, 이는 남북한 경제교류와 협력에 즉각적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 우리 정부와 기업의 재정능력이 허락하는 한 긍정적으로 참여할 필요가 있다.

둘째, 북한 미사일 문제에 대한 미국과 일본의 단호한 정책을 고려할 때, 미국 등 서방의 경제지원이 절실한 북한이 선택할 수 있는 유일한 길은 미사일 개발과 시험, 생산과 수출 등을 가능한 한 조속히 중단하는 것이다. 이러한 경우, 러시아 정부는 미국과 일본에 대해 NMD와 TMD 계획의 중단도 요구할 수 있을 것이다. 우리 정부는 이러한 점을 러시아측에 주지시키고 북한의 대량살상무기 개발을 저지하기 위한 긴밀한 협조체제를 유지해야 할 것이다.

셋째, 국가연합 사례는 제II장에서 분석·서술된 바와 같이 통일아랍 공화국, 예멘, 중국·대만, 러시아·벨로루시 등에서 볼 수 있다. 그러나 현재 실질적으로 연합국가를 형성하고 있는 사례는 2000년 1월 형성된 러시아·벨로루시 연합국가이다. 물론 러시아·벨로루시 연합국가가 러시아의 경제난 때문에 창설 당시에 계획했던 바대로 발전을 하지 못하고 있으나 남북연합을 통한 통일국가 형성을 지향하는 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 이러한 점을 고려하여 한·러간, 한·벨로루시간 또는 한·러·벨로루시간에 국가연합의 이론과 실제에 관한 국제학술회의와 세미나를 정기적으로 개최하여 남북연합 형성에 대비할 필요가 있다.

---

---

## 토 론

---

---

김도태(충북대학교 교수)

- 본 논문은 평화공존의 개념과 영향요인, 그리고 제도화의 방향까지를 논리적으로 전개해 간 수작임.
  - 이는 종래 다양한 논의를 통해 언급된 평화공존의 내용을 하나의 논문에서 정리하는 물론, 치밀한 분석으로 타당성에 대한 점검까지 가능하게 한 종합적인 연구라 할 수 있음.
  - 구체적으로 남북한 사이에 향후 추진되어 갈 평화공존방향을 제시한 보기 드문 논문임.
  
- 본 논문의 토론은 비판이라기 보다는 궁금한점을 묻고, 작은 부분에서의 의문점을 되돌아 보는 것으로 이해해 주시면 좋겠음.
  
- 우선 평화공존의 개념을 정의하는 것에는 동의하나, 평화공존의 제도화 문제에 관해서는 현실에서의 어려움을 반영하여 操作的이고 제한적인 한계를 두어야 한다고 생각됨.
  - 본문에서 기술된 ‘억제차원’, 군비통제차원, 교류협력차원에서의 제도화가 내용이라면, 현실적으로 이를 달성하는 것은 요원한 과제이며, 단기간 내 성사 가능성은 매우 낮다고 할 수 있음. 따라서 현실적인 제도화의 방법을 제시하기도 어려울 것임.
  - 제도화의 내용을 남북한간 책임있는 고위층까지의 상호접촉, 사안의 다양화를 통한 접촉, 반복성을 강조하는 접촉 정도의 형태적 규정을 더 첨부한다면 본 연구에서 제시되는 추진방향과 방안에 대한 사회적 동의를 오히려 더 손쉽게 얻을 수 있을 것임.

- 남북한 관계의 변화를 기술하는 과정에서 제시된 세가지 변화사항과 네 번째의 사항은 상호 상충되며, 이는 변화의 내용을 혼돈에 빠뜨리는 부적절한 기술이 되고 있음.
  - 내제항의 기술은 별도로 구분하여 처리되어야 하며, 이 사항이 평화공존 제도화의 걸림돌이 되고 있음을 직시해야 할 것임.
- 평화공존 제도화 추진방향에서 나타나고 있는 내용은 현실성을 고려하여야 할 것으로 보임.
  - 사례로 북한체제의 안정을 보장하는 문제는 햇볕정책을 추진해 온 우리정부가 더 이상 앞으로 나아갈 수 없을 만큼 극단에 서 있는 문제임. 향후 북한이 개혁과 개방을 통해 변화를 경험하는 경우에만 남한의 북한체제 유지보장 조치를 이해하게 될 것이기 때문임.
  - 신기능주의적 접근을 강조하는 것은 절대적인 동의를 받을 수 있는 부분임. 다만 현실적으로 북한의 요구조건이 지나치게 크고 높은 경우에 대비한 현실적인 한계를 북한에 함께 주지시켜야 할 것이므로, 성사가능성이 문제가 되는 것은 피할 수 없음.
- 전반적으로 본 논문을 읽은 후 제기되는 문제는 현재 추진되고 있는 한국의 햇볕정책이 결과적으로는 한국의 책임만을 지나치게 강조하는 방향으로 진행되어 왔음에도 불구하고, 여전히 본 논문에서도 양보적 대북접근에 무게를 두고 있는 것으로 보인다는 점임.
  - ‘퍼주기,’ 혹은 ‘유화적’ 이라는 비판이 따르고 있는 것도 모두 위의 대북정책 방향성에서 연유하는 것임.
  - 정부로서는 남북간 6차 장관급 회담을 다시 또 북한의 주장에 따라 금강산에서 개최토록 한다는 양보 형식으로 수용하고 있는 것도 같은 비판을 받게 될 것임.
- 이러한 국내적 비판을 해결하고, 나아가 남북한 관계를 실질적인 진전으로 이끌어 가기 위해서는 남북한 문제를 형식과 실질의 문



- 제로 구분해야 할 것임.
- 남북한이 평화공존의 상황으로 진행하는 것은 현실적으로 장기간의 시간을 요하는 문제임.
  - 본 논문에서 제기하는 평화공존의 제도화 추진방향도 형식문제를 떠나, 현실에서 성사가 필요한 부분을 구분하여 다루어야 할 것임. (프리마코프의 세가지 고려요소를 한반도에 확일적으로 동시에 적용할 수 있는지에 대한 검토가 필요함)
  - 제기되고 있는 다섯가지 추진방향도 각각의 사안마다 내부적으로 합의된 추진 단계와 과정이 복잡한 구조를 가지고 있으므로, 기술되는 순서나 강조정도를 다르게 할 수 있을 것임.
- 결국 본 논문은 커다란 수정을 필요로 하지는 않으나, 결론에서 필자들이 언급하고 있듯이 가능하다면, 제도화방안을 마련하는 다음 연구과정에 도움을 주기 위하여, 장기과제라는 점에 비중을 두어 추진방향 속에 시간과 선후의 개념을 도입해 주면 좋을 것임.
- 단기간에 정부에 대해 지나친 기대와 부담을 줄 오해의 소지가 있는 방향제시는 자제해야 할 것임.

---

## 토 론

---

최대석(동국대학교 교수)

- 본 논문은 2000년 6월의 정상회담 이후 ‘협력적 공존’ 관계로 전환된 남북한이 완전 통일의 전 단계인 남북연합에 도달하기 위해서 필수적인 주변국들의 이해와 협력을 유도하는 거시적 전략과 총체적인 정책제안을 포괄하고 있는 보기드문 수작임.
  - 특히 이러한 정책제안들이 그동안 연구가 미진했던 통일아랍공화국, 예멘, 중국·대만, 그리고 러시아·벨로루시의 사례들에 대한 충분한 검증을 통해서 제시하고 있다는 점에서 실사구시적임. 특히 러시아·벨로루시 국가연합의 사례에 대한 분석은 남북한간의 국가연합 형성을 지향하는 우리에게 시사하는 바가 적지 않음.
- 본론인 ‘제7장 주변 4국 협력유도 전략’에 있어서 현실적으로 급성장하고 있으며 북한과 전통적인 우호관계를 유지하고 있는 중국과의 긴밀한 관계유지를 강조하고 있는 점은 매우 현실적인 정책제안으로 판단됨.
- 그러나 본 논문의 보완을 위해 다음의 몇가지 점들이 지적될 수 있음.
  1. 주변 4국 중 미국과 중국의 한반도 정세에 대한 영향력은 당분간 일본, 러시아의 그것과는 큰 차이가 있음. 따라서 미국과 중국의 지지를 얻어내기 위한 전략 개발이 우선해야 함. 다시 말해서 외

- 교적 자원이 풍부하지 못한 우리로서는 외교 역량의 선택과 집중이 필요함.
2. 장기적 차원에서 중국과 미국의 협력을 유도하기 위해서는 기존의 4자회담, 6자회담의 틀은 한계가 있음.
    - 오히려 보다 다자적인 틀 속에서 미국과 중국의 협력을 유도하는 방안이 강구될 필요가 있음. 예를 들어 약소국들간의 지역협력체인 아세안의 경우 광범하게 확대된 다자의 틀(ARF)을 이용하여 그들의 안보를 다지고 있음.
    - 우리의 경우도 북한도 가입하고 있으며 주변 4국이 모두 가입한 ARF를 이용하여 남북한의 문제를 본격적으로 다룰 필요가 있음. 주변 4국만이 아닌 아세안 국가들의 지원을 얻는 방안이 필요함.
    - APEC, ARF 등의 성립과정을 면밀히 분석하면 지역강국인 미국과 중국은 모두 처음에는 이들 기구 수립에 소극적이었음을 알 수 있음. 그러나 미국과 중국은 결국 APEC과 ARF에 주도적으로 참여했으며, 최근에는 북한마저 ARF에 가입한 바 약소국가들의 연합인 아세안의 외교력에 대한 새로운 평가가 필요함.
  
  3. 지역적인 문제이지만 남북연합의 형성과정이 경제교류·협력 - 군사적 신뢰구축 - 평화체제 구축의 과정으로 이루어진다는 가정의 첫 단계에서 지나치게 경제교류를 강조하는 경향이 있음. 경제교류와 함께 사회문화 교류의 활성화도 남북연합과정의 첫단계에 중요하게 취급되어야 할 것임. 그리고 사회문화 교류의 경우 현재 미국의 별다른 제제가 없다는 점에서 오히려 전략적 집중이 가능함.

---

## 제1회의(정치분야) : 종합토론

---

사회자 : 지정토론을 해 주신 두 분 교수님께 감사드립니다. 발표자의 응답을 듣기 전에 장내에 계신 청중 여러분들의 질문을 받도록 하겠습니다.

이석희(인문사회연구회 사무국장) : 박영호 박사님께서 발표하신 것에 대해 김도태 교수님께서 토론 및 지적을 해 주셨는데 보완하면 좋은 점에 대해서 몇 가지 말씀을 드리고자 합니다. 말씀하신 것처럼 제도화라는 것이 어떤 것을 의미하는지 명확히 설명이 되지 않아 앞부분에 이러한 것이 보충되었으면 좋겠다는 의견입니다. 제도화라는 것이 여기에서 예시하고 있는 것처럼 조약이나 정책을 말씀하시는 것인지 아니면 체제를 구축하는 것인지, 아니면 정치·사회적인 제도형성을 말하는 것인지 명확히 제시되어 있지 않습니다.

다음으로 제목이 제도화 방안인데 내용상은 제도화 방향이 되어 있기 때문에 구체적인 내용에서 제도화를 위한 방안을 예시해 주면 뒤에 부문별로 연구에 도움이 되지 않을까 생각합니다. 다시 말해 제도화를 제가 생각할 때 국제적, 국내적 차원으로 나누어 볼 수 있는데 여기에서 국제적인 차원은 언급이 되어있지만 국내적 차원은 언급이 되어 있지 않기 때문에 뒤에 나오고 있는 12개의 연구 과제와 연계가 되지 않는다는 의미에서 보완이 되었으면 하는 의미입니다.

그래서 뒤에 발표될 사회, 경제, 법과 행정, 교육, 농업 분야등 각 부문별로 나누어질 연구가 제도화라는 큰 틀 속에서 추진전략이 언급 되었으면 좋겠습니다.

또 한가지 국가의 기구를 보면 크게 정부, 의회, 사법이 있는데 그

러한 측면에서 제도화를 위해 할 수 있는 전략적인 측면까지도 언급이 되면 협동연구사업이 수미일관적으로 전체조망하면서 차원별로 보완된 것이 되지 않을까 하는 생각에서 의견을 보충드렸습니다.

청중 1 : 오늘 논문에서 평화의 제도화에 관해 거론을 했는데 역시 제도화를 위해서는 우리의 전략으로서 북한이 약속을 지키도록 관찰해야 하지 않을까 생각합니다.

열 번의 약속을 해도 그 쪽에서 지키지 않으면 제도화는 소용이 없게 됩니다. 그래서 우리의 의사가 관찰될 수 있도록 원칙주의라는 것이 필요하지 않을까 생각합니다.

금번에도 남북회담 장소와 관련하여 원칙이 지켜지지 않았고, 그와 연계하여 상호주의가 동시에 이루어 져야 한다고 생각합니다. 상호주의라는 것은 비대칭적 상호주의도 가능하다고 봅니다. 꼭 우리가 하나를 주면 너희도 하나를 달라고 하는 그런 의미가 아닌 상호주의가 관찰되어야만 제도화가 이루어지지 않을까 생각합니다.

그리고 낮은단계 연방제와 연방제의 공통점과 관련하여 낮은단계 연방제나 높은단계의 연방제는 같은 것입니다. 연방제라고 하는 것은 낮고 높음의 상관없이 하나의 헌법, 하나의 정권입니다. 지역자치정부가 있다 하더라도 하나의 주권 아래 들어갑니다. 그래서 북한에서 밀고 내려올 때 내전이기 때문에 유엔 등은 상관하지 말라는 전략이 내포되어 있는 것 같습니다.

이에 반해 연합제는 두 개의 주권에, 두 개의 국가로 국제법 관할입니다. 이러한 것을 분명히 규정할 필요가 있다고 생각합니다.

청중2 : 오늘 이 자리에서 제도화에 대해 논의를 하였는데 이와 더불어 평화문화 조성을 함께 논의했으면 더욱 좋지 않았는가 라는 생각을 합니다.

왜냐하면 예멘이 90년도 통일을 하고 4년만에 전쟁이 발발했는데

그 나라에 평화문화가 조성되었더라면 전쟁이 일어났겠는가 라는 의문을 가져봅니다.

또 한가지 남북한이 3년간 전쟁을 하고 50년간 대립상태에 있기 때문에 대결의식이 너무 강하다고 봅니다. 따라서 형식적으로 평화공존이나 남북연합을 가지고 했을 경우 과연 언제 또 전쟁이 터질지, 폭동이 일어날지 알 수 없습니다. 그래서 무엇보다 극과 극의 사고나 생활이 아니라 중용의 길로 가야한다고 보는데 이를 위해 교육, 홍보 등을 통해 사회운동으로 전개해야 한다고 생각합니다.

청중 3 : 홍보측면에서 정부에 건의 드리고 싶은 것을 말씀드리겠습니다. 통일연구원에서 아무리 좋은 연구를 한다고 해도 이것이 홍보가 되지 않기 때문에 실제 일반 국민들은 연합제와 연방제의 구별조차도 알지 못합니다. 따라서 대북정책에 대한 대국민 홍보가 필요하다고 봅니다.

사회자 : 지금까지 말씀하여 주신 두 분의 지정 토론과 청중석에 나온 몇가지 질문에 기초해서 추가답변을 해 주시길 바랍니다.

박영호 : 청중석에 나온 질문과 관련하여 홍보과 잘 되지 않고 있다는 부분은 정부나 저희 연구자들이 받아들여야 할 좋은 의견이라고 공감합니다.

또한 제도화를 실현시키기 위한 전략과 관련하여 이것을 나열하는 형식이 되기보다 남북관계나 정책, 방향성들을 고려하여 마지막 정리 작업 시에 참고가 되리라 생각합니다.

제도화라는 것은 남북한이 약속을 하고 약속을 이행하는 신뢰가 조성될 때 그런 가치체계와 같은 모델리티가 있을 때 제도화가 이루어졌다고 할 수 있습니다. 남북한에는 어떤 구속력이 있는 구체적인 법적 조치가 없습니다.

구체적인 개념정립과 관련하여 “평화공존의 제도화에서 제도화는 무엇을 말하는 것인가” 대해 제 논문에 기술되어 있는데 이를 다시 한번 살펴보면, “남북간의 화해·협력, 평화를 위해 요구되는 것은 협력과 평화를 보장할 수 있는 제도의 정착이다. 남북간 양자간에는 물론이고 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주변국과의 관계를 포괄하는 제도를 말한다. 그러나 제도는 그 자체로써 남북평화공존을 담보하지 못한다. 남한과 북한의 상대방에 대한 일방적 행위나 상호작용행위에 바탕이 되는 인식규범, 규칙 등에서 공동의 양식이 있어야 한다. 바로 남한과 북한 주변국간의 양자적, 다자적 행위양식에서도 마찬가지이다. 한반도 문제와 관련한 각 행위주체들의 상호작용이 선순환적으로 반복, 지속될 경우 바로 남북한 평화공존의 제도화가 이루어졌다고 할 수 있다.”

아까도 지적이 되었지만 약속 그 자체만 가지고서는 제도화가 이루어졌다고 할 수 없습니다. 약속을 이행하지 않을 경우 어떻게 이행시킬 방법이 무엇인가라는 질문을 할 때 우리가 사용을 원치 않는 힘은 바로 무력에 의한 힘입니다. 무력이 아닌 다른 힘은 교류, 협력, 사회문화적 교류를 통해서 북측이 우리가 갖고 있는 인식의 공유점을 넓혀 갈 때 자연스럽게 제도의 구속력이 늘어날 수 있다고 본다. 따라서 전략은 그러한 측면에서 추진해야 나가야 한다.

실현성의 문제와 관련하여 개인적인 생각을 말씀드리면 적대관계에서 총체적 국력이 우위에 있는 국가가 상대방의 국가를 호의적으로 끌어드리는 방법은 처음에 줄 때 목적을 분명히 하는 것으로 이를 정책방안으로 추진해야 한다고 봅니다.

목적은 분명히 한 다음 상대방이 목적을 역이용한다면 교착상태를 만들어 가는 것도 하나의 방법이고 그러한 측면에서 정경연계를 주장한 것입니다.

여인곤 박사 : 최대석 박사님께서 세가지 보완점을 지적해 주셨

는데, 모두 수용을 하겠습니다. 우선 첫 번째로 주변국의 협력을 유도하는 데에 있어서는 우리 외교의 한계를 인식하고 전략을 제시해야 한다고 지적하셨는데 좋은 지적이라 생각합니다

물론 저도 제 결론부분에서 여러 가지 정책대안을 제시했지만 어떤 부분은 이것이 실현가능성이 있을까라는 의문을 가진 것도 사실입니다. 한가지 구체적인 예를 들면 지금 미국이 북한에 대해 지정한 테러지원국을 해제하면 국제기구의 차관이 북한에 들어갈 수 있기 때문에 우리 정부가 미국에 대해 협조요청을 해야 한다고 정책대안을 제시하였습니다. 그러나 이를 돌이켜 생각해 보면 현재 미국이라는 거대한 거인이 북한에 대해 남북정상회담 이후에도 전혀 인식의 변화 없이 대북강경정책을 추진하고 있기 때문에 이러한 상황에서 한국이 협조요청을 한다해도 실현가능성이 희박하다는 생각을 합니다.

두 번째는 4자회담의 성과가 없기 때문에 우리 정부가 EU나 ASEAN의 협조로 미국이나 중국이 남북연합에 호의적으로 응하도록 하는 전략을 추진할 필요가 있다고 지적해 주셨는데 이는 아주 좋은 아이디어로 마지막 결론부분에 보완하도록 하겠습니다.

마지막 세 번째는 남북한간에 남북연합을 형성하는 데 있어 경제교류협력 못지않게 사회문화교류협력도 중요하다고 지적하셨는데 이것도 마무리 작업하는 데 있어서 보완을 하겠습니다.



## 제 2 회의

### < 사회 분야 >

“남북한 청소년의 사회·문화적 동질성  
증진방안”

길은 배

---

## 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안 - 청소년의 교류·협력을 통한 사회통합적 관점 -

---

길 은 배(한국청소년개발원 책임연구원)

### I. 서 론

이 글은 그동안 심화되었거나 현재까지 부분적으로 잔존하고 있는 남북한의 사회문화 구조와 청소년들의 이질성과 동질성을 비교적 시각에서 고찰함으로써 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진방안을 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 집단적 감정의 골이 더욱 심화될 수 있다. 그러므로 점진적인 사회통합을 전제로 두 사회간의 상호의존성, 상호작용, 공통의 가치정향을 증가시키고 창출하기 위한 노력이 필요하다.

그러므로 청소년중심의 교류·협력을 통한 동질성 증진 노력은 그

동안 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 청소년 중심의 교류·협력을 통한 동질성 증진 노력은 통일을 촉진하기 위한 수단적 개념보다 통일과정 또는 이후에 이루어져야 할 내적 통합, 즉 진정한 사회통합을 위한 과정론적 시각에서 접근하는 것이 타당할 것이다.

남북한 교류·협력에 참여하는 오늘의 청소년들이 미래의 통일주역으로 성장한다는 사실을 감안한다면, 남북한 청소년들의 동질성 증진 노력은 그 어떤 분야보다도 커다란 파급효과(spill-over)를 기대할 수 있는 사회통합 접근을 위한 최상의 도약기초가 될 것이다. 그러므로 본 논고에서는 그동안 형성되어 온 남북한의 사회문화적 구조와 이의 영향하에 있는 청소년들의 이질성과 동질성을 담론적 차원에서 고찰하여, 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안을 구명한다. 이러한 작업은 남북한의 사회통합적 접근 가능성을 모색하는 시각 속에서 진행된다.

## II. 남북한 청소년의 사회문화적 특징

남한사회는 그동안 서구 산업사회와 비슷한 사회규범과 대인관계 등 새로운 생활양식을 발달시키며, 급격한 사회변동을 경험하여 왔다. 경쟁 지향적이며, 개인의 자율성과 창의성을 존중하고, 실용성을 강조하며, 활동의 다양성을 인정하는 규범은 근대사회의 변동을 반영하는 현상이다. 다른 한편으로 남한사회는 서구문화의 무분별한 수용 결과 상업주의적 대중문화의 발달을 초래하여 전통문화가 급속히 해체되는

병폐가 발생하기도 하였다. 전통적인 효 규범과 경로사상의 퇴조, 그리고 이기적 개인주의 문화의 팽배 등이 좋은 예가 될 것이다.

반면 북한사회는 산업화와 도시화라는 구조적 변화를 경험하였음에도 불구하고 이에 걸 맞는 생활양식은 찾아보기 힘들다. 이는 북한의 산업화가 자유경쟁적 시장원리에 기반을 두었다기보다는 사회주의식 노력동원에 의하여 이루어졌으며, 북한의 도시는 인구이동보다는 오히려 인구의 자연증가를 통하여 도시가 성장하였기 때문인 것으로 보여진다.<sup>50)</sup> 따라서 북한 주민의 생활양식은 남한 주민들의 그것과 많은 차이를 보이고 있다.

따라서 남북한은 역사인식, 전통문화, 언어구조 등에서 많은 동질적 요인이 존재하고 있지만, 분단 이후의 이질적인 체제와 상이한 사회문화적 변동으로 인하여 더 많은 이질화가 형성되었을 것으로 보인다. 급격한 사회변동의 시점에서 상호교류와 의사소통의 단절은 심각한 사회문화적 이질화를 형성하게 된 것이다. 이것은 남북한의 사회통합 과정에서 수많은 문제점을 야기할 것으로 전망된다.

## 1. 남북한의 사회문화적 특징

남북한 사회문화의 특성은 무엇이고, 여기에 영향을 미친 요인은 무엇인가? 그리고 다양한 영역에서 이질적인 사회문화의 특성이 존재한다면 이것은 남북한 사회통합과정에서 어떻게 작용할 것인가? 이러한 물음에 답을 얻기 위해서는 두 사회에 형성되어 있는 이데올로기와 지배적 가치체계의 분석을 통하여 어느 정도 가능할 것이다.

남북한은 각기 자본주의, 자유민주주의, 사회주의, 인민주의를 지향하면서 정치·경제·사회 등 모든 분야에서 상극성을 지닌 체제로 사회변동을 경험했으며, 이 과정에서 사회문화는 상당한 이질화를 겪어왔다. 물론 이러한 현상은 상이한 체제에서 그 원인을 찾을 수도 있지만, 또 다른 요인이 존재할 것으로 보인다. 먼저 남북한 양사회에

---

50) 고성호, “통일한국의 사회체제와 사회통합에 관한 연구”, 한국문제연구원 편, 『한반도 통일론: 전망과 과제』(서울: 건국대학교출판부, 1997), 155쪽.

나타나고 있는 사회문화적 가치정향을 비교적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남한은 개인의 창의성과 자율성을 중시하는 개인주의적 문화 특성을 갖고 있는 반면에 북한은 집단주의를 중요시한다. 이러한 특성은 기본적으로 남한이 추구하는 자유민주주의가 각 개인의 독자적인 정체성과 가치를 인정하는 개인지향적인 성격을 갖고 있고, 북한이 견지하고 있는 사회주의는 개인보다 사회와 집단성원의 단결에 더 큰 의미를 두는 집단 지향적인 성격을 지니고 있음을 의미한다.<sup>51)</sup> 이러한 특성은 향후 양쪽 주민과 청소년의 사회통합과정에서 상당한 장애요인으로 작용할 가능성이 크다. 예로 동·서독의 경우에도 우리와 비슷한 사회문화적 특성이 체제통합 이후의 사회통합과정에서 많은 갈등을 야기시키는 원인으로 작용하였음을 보았다. 서독은 사회 및 권력 분화를 바탕으로 자율적·개방적이며 다원적인 시민사회가 형성·발전한 반면, 동독은 협동과 공동체적 유대를 바탕으로 한 경직된 사회주의적 통제문화가 형성되어 출발부터 서독과는 매우 상이한 사회문화적 기반을 구축하였다.<sup>52)</sup> 이러한 동독주민 및 청소년들의 공동체적 문화와 사회심리적 왜곡상태는 통일과정과 이후에 사회경제 및 체제적응의 어려움에 봉착하면서 심한 사회적 갈등이 표출되는 원인으로 작용하였다.

둘째, 남한 문화의 다양성과 북한 문화의 획일성을 들 수 있다. 남한은 자유주의 가치를 중시하는 문화적 다원주의를 지향한다. 생활방식과 가치관에서부터 여가 활동에 이르기까지 개인의 욕구와 사회경제적 상황에 따라 다양성이 보장된다. 반면에 북한에서는 문화의 내용이 획일적으로 혁명사상 고취와 김일성 유일사상의 확산으로 채워져 있으며, 형식적인 측면에서도 개인의 다양한 욕구를 인정하지 않고 있다.<sup>53)</sup> 남한의 사회문화는 국가권력으로부터 상대적으로 독립하여 자

51) 이경숙, “남북한 사회문화의 특성”, 숙명여자대학교 통일문제연구소 편, 『남북한 사회문화 비교』(서울: 숙명여자대학교 출판부, 1998), 28쪽.

52) 전성우, “동서독 통일과정의 사회학적 함의”, 『경제와 사회』, 통권 제26호, 1995년 여름, 27-38쪽 참조.

을적으로 독자적인 영향력을 행사하고 민간차원의 다양한 문화운동을 발전시키면서 대항문화도 탄력적으로 포함하는 여러 차원의 하위문화를 지니고 있다. 반면 북한의 경우에는 김일성과 김정일의 교시에 의한 획일적인 문화로 북한의 학술논문이나 저술은 서두에 김일성의 교시를 반드시 명제하고 있으며, 교육과정이나 문화예술 영역도 예외는 아니어서 창작과정과 대중적 수용에 있어서 김일성 부자의 교시는 지도적인 지침으로 사용되고 있다.

셋째, 남한의 권위주의 문화와 북한의 계급문화를 들 수 있다. 남한에서는 지난 반세기 동안 자유주의와 시장경제 원리에 어긋나는 권위주의 문화가 지배적이었으며, 특히 군사정권의 통치하에서 일상적인 문화현상으로 뿌리를 내렸다. 민주화가 가속화되는 현재에도 그러한 성향은 아직 극복되지 못하고 있으며, 이는 곳곳에서 터져 나오는 시민문화의 부재에 대한 탄식에서 증명되고 있다. 북한의 경우에는 “사람이 모든 것의 중심이 된다”는 주체사상의 핵심 내용과 김일성·김정일의 전체주의적 통치행태 사이의 불일치는 두 말할 것도 없고, 당관료 중심의 새로운 계급의 형성, 관료화·산업화에 따른 계급구조의 변화 등에서 보듯이 사회주의적 평등원칙조차도 제대로 실현되지 못하고 있다.<sup>54)</sup>

넷째, 남한 문화의 개방성과 북한 문화의 폐쇄성을 들 수 있다.<sup>55)</sup> 남한은 해방 이후 이질적 문화와의 접촉을 통해 문화변용에 따른 급속한 변화를 경험하였다. 특히 매스미디어의 발달에 따라 외부 사조의 유입이 빠르고 광범위하게 이루어져 왔다. 반면에 북한은 조선의 봉건사회, 일제하의 군국주의를 거쳐 곧바로 폐쇄적 공산정권을 경험하였

53) 윤덕희, “통일문화의 개념정립과 형성방향”, 『통일문화와 민족공동체 건설』 (서울: 민족통일연구원, 1994), 20-21쪽.

54) 북한의 계급구조와 사회적 불평등에 대해서는 김용기, “계급의 불평등구조와 계급정책”, 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1987), 187-218쪽 ; 도홍렬, “북한의 사회통제, 사회문제 그리고 사회변동”, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』(서울: 민족통일연구원, 1991), 548-574쪽 ; 서재진, “북한사회 계급구조의 재편과 사회변동”, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』(서울: 민족통일연구원, 1991), 575-617쪽.

55) 윤덕희, “통일문화의 개념정립과 형성방향”, 앞의 글, 21쪽.

기 때문에 타문화와의 접촉을 통한 변화가 제대로 일어나지 않았다. 따라서 남한은 이질문화에 대한 포용력과 적응력이 크며 이질적인 문화와의 공존을 당연시하는 반면, 북한의 경우 사회의 폐쇄성과 유일사상 및 문화적 순수성의 강조로 인해 이질적인 것에 대한 허용범위가 적으며, 타문화에 대한 적응력도 약하다. 북한의 폐쇄적인 사회체계가 외래적인 사회문화 요소에 대한 면역성을 결여하고 있다는 것은 통일과정 및 이후의 남북한 사회통합의 과정에서 커다란 문제점으로 부각될 수 있으며, 그러한 이유에서 통일 이전에 북한사회의 개방이 어떠한 형태로든 추진되어야 할 필요성이 제기된다.

이와 같이 남북한의 사회문화 구조가 극명하게 대비되는 이유는 북한문화의 혁명성에 기인한 것으로 보인다. 다시 말해 북한은 사회주의 혁명의 완결을 위하여 전통적인 가족제도를 해체하고 사유재산을 몰수하였으며, 토지개혁을 단행하였고 생산과 노동의 집단화를 실천함으로써 집단노동, 집단주의 문화가 발달하였다. 반면, 남한은 급격한 산업화의 진전과 서구사조의 유입에 따른 전통문화의 변질, 그리고 구성원의 가치체계가 변화되어 북한과는 많은 부분에서 상이한 사회문화적 구조를 형성하였다고 볼 수 있다.

일반적으로 북한보다 남한이 월등한 상위의 사회문화 구조를 지녔음에 많은 전문가들이 동의한다. 그러나 이것은 향후의 사회통합과정에서 더욱 어려울 것이라는 점과 맥을 같이하는 평가다. 체제통합은 법·제도적인 합의나 이행체계의 구비를 통하여 가능할 수 있지만, 양쪽 주민과 청소년간에 형성되어 있는 사회문화적인 이질성의 통합은 오랜 기간의 노력과 지속적인 상호작용을 통하여 어느 정도 치유될 수 있기 때문이다.

## 2. 남북한 청소년의 행동양식 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 남북한의 사회문화 구조는 성격과 그 내용 등에 있어서 상당한 이질화 현상을 보이고 있다. 그 하위구조에 놓여 있는 남북한 청소년간의 의식과 행동양식은 양쪽 사회에 형성되



어 있는 사회문화적 환경에 크게 영향 받고 있어, 더욱 극명한 대조를 이루고 있다.

먼저, 집단주의와 이기적·개인주의를 들 수 있다. 북한에서 집단주의가 발달한 것은 북한의 사회주의체제가 집단노동을 사회체제의 유지·발전의 근본으로 삼고 있기 때문인 것으로 보인다. 북한의 사회구성원리는 '군중노선'이다. 이러한 사회구조적 맥락에서 북한 주체사상의 중심은 개인이 아니라 인민대중, 사회적 집단이라고 규정하고 있다. 따라서 북한에서는 청소년들에 대해서도 '사람은 개인으로서가 아니라 사회화 집단의 한 성원으로서 살아간다고 보고 사회와 집단을 위하여 얼마나 이바지하는가? 하는 것이 생활의 가치척도로 되어 있다'<sup>56)</sup> 라고 교육시키고 있다.

그러므로 북한 청소년들에게는 집단생산성을 높이는 방편으로 집단적 경쟁주의 방식을 도입하고 있다. 예를 들어 학교 체육대회시 개인간의 시합은 거의 찾아볼 수 없다. 대부분이 집단간의 대항 형식으로 체육대회를 개최한다.<sup>57)</sup> 이러한 결과 청소년들은 어려서부터 개별적으로 무엇인가를 잘해야 한다는 의식보다는 집단적으로 잘해야 하며, 이것이 훌륭한 공산주의의 청년상으로 의식화되고 있다. 결국, 북한 청소년들에 있어 집단주의는 이기주의에 대한 비판이라는 인식을 심어주고 있는 것이다. 이기주의와 개인주의에 대한 금지는 자신의 성취를 위해서 노력하기보다는 개인의 이익과 안일을 추구하는 타인에 대해서 집단주의의 이름으로 비판하는 성향이 강하게 나타날 수밖에 없음을 의미한다.

반면에 남한 청소년들은 전통적인 유교적 가치관의 주요한 특징인 집합적 가족주의, 혈연중심의 공동체주의적 가치성향은 산업화 과정을 거치며 서구적 가치관인 개인주의적 성향으로 변화되어 가고 있다. 그러나 개인을 속박과 억압으로부터 해방시켜, 개인의 존엄성을 존중하려는 서구의 개인주의와는 달리, 다른 사람의 권리와 이익을

---

56) 강민구, "집단주의적 인생관은 공산주의자들이 지녀야 할 참다운 인생관", 『근로자』, 1989, 55쪽.

57) 이원봉, 『북한청소년생활의 심층연구』(서울: 한국청소년개발원, 1995), 140쪽.

외면하고 자신의 권리와 이익만을 배타적으로 추구하는 이기주의로 변질되는 경향이 강하다. 이와 같이 왜곡된 이기적 행동양식은 전통적인 집합주의로부터 상대적으로 더 많이 벗어나 있는 청소년 세대에서 한층 두드러진다.<sup>58)</sup> 기성세대는 상대적으로 개인보다는 가족, 친족, 회사 등 개인이 속한 집단을 더 중시 여겨, 집단의 목표를 위해서는 개인적 가치가 희생되어도 좋다는 의식이 더욱 지배적이나, 청소년세대는 집단목표에의 충성이나 공동체의 동일시 감정이 상대적으로 약화되어 개인적 가치추구에 더 큰 비중을 둬으로써 개인주의, 나아가 이기주의적 가치성향을 강하게 보인다.

다음으로 배타주의와 극단주의를 들 수 있다. 북한에서 배타주의의 연원은 무엇보다도 일본의 식민지배, 한국전쟁을 통한 미국으로부터의 피해 경험에서 비롯되었다. 이러한 역사적 경험이 지배적 이념인 주체사상으로 발전되면서 배타주의가 더욱 강화되었다. 배타주의는 미국과 일본에 대한 적대감뿐만 아니라 지주 등의 착취계급, 부르조아 사상, 다원주의 등에 대한 적대감도 동시에 포함된다. 북한청소년들은 조직생활을 통하여 다른 국가나 민족의 사상을 수용할 수 있는 지적 자율성을 습득하지 못했다. 지배이념으로 교육받은 것 외에는 진리가 아니라고 보는데 이는 자율적이고 진실로 주체적인 인간을 육성하는 것과는 상당히 괴리된 것이다. 따라서 북한청소년들의 인성은 권위의 직속계통과 자기집단 이외에는 배타주의적이고 적대주의적인 행동양식이 나타난다.<sup>59)</sup> 예로 김일성대학 조선어문학부의 경우 사회주의노동청년동맹의 주관 아래 6.25당시 미군의 ‘소행’을 고발하는 자료 및 홍보영화를 마련하여, 주 1회씩 해설강의를 실시하는 것을 비롯해, 청년연단, 웅변모임, 글짓기 등을 정기적으로 개최하여 청소년들에게 ‘대미증오심’을 고취시키고 있다. 그러므로 북한청소년의 의식과 행동양식은 외부집단에 대한 극도의 적개심과 자기집단에 대한 극도의 복

58) 정희욱 외, 『한·중·일 청소년의식 비교연구』 (서울: 한국청소년개발원, 1997), 20-21쪽.

59) 서재진·김태익, 『북한주민의 인성연구』(서울: 민족통일연구원, 1992), 83-84쪽.

중심으로 연계되어 나타나고 있다.

남한 청소년들은 서구적인 가치관이나 태도를 맹종한 나머지 한국의 전통적인 가치관을 열등한 것으로 생각하여 서구식 문화와 생활을 모방하거나, 혹은 반대로 국수주의적 입장에서 한국적인 것만을 우수한 것으로 생각하는 극단적인 배타주의가 형성되어 있다.<sup>60)</sup> 이러한 과정에서 서구적인 풍조가 무비판적으로 도입되어 서구에서는 그곳 사회에 순기능적으로 공헌할 수 있는 가치관도 우리 사회에서는 역기능적일 수도 있는데 맹목적 수용이나 거부반응을 나타낸다.

또한, 몰개성화와 다양한 개성의 행동양식을 들 수 있다. 북한청소년들은 자발적이고 능동적인 의식과 행동양식을 습득할 수 있는 기회가 철저히 배제되어 왔기 때문에, 중앙의 계획과 동원에 의해서 행동하는 타율적·수동적인 인간형으로 사회화되어 있다. 즉, 북한청소년들은 집단생활 안에서 자기 정체감을 확인하고 집단규범을 행동의 기준으로 삼도록 사회화되었기 때문에 몰개성화가 심각한 수준인 것으로 보인다. 북한청소년들은 자기의 개인적 정체성을 잃고 집단속으로 익명화되는 것이다. 이러한 점은 북한청소년들에게서 쉽게 발견할 수 있는데, 그 이유는 자기 자신에 대한 방향과 자기정체성을 찾는 그들에게 집단이 그러한 것을 제시하고 유도함으로써 판단능력이 부족한 청소년들은 집단에 의존할 수밖에 없기 때문인 것으로 보인다.

1980년대 후반에 소련과 동구권 공산주의 체제가 자유세계와의 경쟁에서 패배한 중요한 이유 중에 하나도 바로 이러한 청소년들에 대한 수동적 인간형의 양성 교육이 자유경쟁 세계에 대처하는 유연한 능력을 키워주지 못했기 때문인 것으로 평가된다.

반면 남한 청소년들의 가치관은 획일화로부터 개성화로 변동하고 있다. 청소년들은 일상적인 틀에서 벗어나 동질적인 것을 당연하게 생각하는 획일화된 사고방식을 거부하고 이질적인 것을 허용하는 개성적인 사고방식을 추구한다.<sup>61)</sup> 이로부터 파생되는 청소년들의 즉흥성

60) 최운실, “청소년 교육의 방향”, 권이중·남정길 외, 『청소년교육론』(서울: 양서원, 1998), 484-485쪽.

61) 길은배·문지연, 『청소년과 소비생활』(서울: 한국청소년개발원, 1999), 18쪽.

과 개인주의 경향을 우려하는 시각도 없지 않다. 그러나 청소년들은 무미건조한 생활방식보다는 자신의 감정·기호, 좋고 싫음에 충실함으로써 자기가 어떤 의미를 가지며, 어떤 존재인가를 확인하고 싶어하는 성향을 갖고 있다. 물론 학생청소년들의 경우에는 대입시의 압박으로 북한청소년들에게서 볼 수 있는 수동적 태도가 부분적으로 형성되어 있는 것이 사실이지만, 자신의 개성과 주장을 표출하고 피력하는데 있어서는 기성세대의 인식 범위를 넘어서고 있다. 따라서 우리 청소년들은 독특한 청소년문화를 형성하여 그들만의 의식과 행동양식을 공유하고 표출한다.

이외에 일원적 절대주의와 다원적 상대주의를 들 수 있다. 북한청소년들은 폐쇄와 단절의 조건에서 ‘당의 유일사상’이나 ‘김일성 주체사상’이라는 일원론적 절대가치체계를 기준으로 그들의 가치관이 형성되었다. 이러한 일원적 절대주의는 사고의 단순성에서 오는 단일성과 시행착오의 과정이 생략되어 효율성은 있을지 모르나 창의적 자기개발은 기대할 수 없다. 상대적이고 다원적인 가치관의 사회에서는 급변하는 주변환경에 유연하게 적응하는 능력을 갖게되지만, 절대적이고 일원적 가치관에서 형성된 인성은 유교적 수직원리에 따른 적응력이 부족하여 경직된 사고와 태도를 형성하게 된다.<sup>62)</sup>

남한 청소년들은 점차 전통적 윤리관이나 유교문화, 권위주의 문화로부터 탈피하는 성향을 보이고 있다. 이것은 일면 개성화와 맥락을 같이하고 있는 듯 하나 엄밀한 의미에서는 구별되는 행태이다. 우리 청소년들의 가치관, 행동양식 등은 기성세대의 간섭이나 종속적 위치에서 벗어나, 자신들의 정체성에 근거한 다양한 형태로 발달하고 있으며 절대가치 기준은 상대적으로 평가되는 변화를 경험하고 있다.

이상에서 살펴본 것과 같이 남북한 청소년간에 형성되어 있는 의식이나 행동양식은 그 사회 전반에 형성되어 있는 사회문화적 특성과 밀접한 연관을 맺으며 발전하고 있다. 이것은 남북간에 추진되는 교류·협력이 어떠한 형태로든 양쪽의 주민과 청소년들에게 직·간접적

62) 김동규, “남북한 청소년의 이질성 및 동질성 요인분석”, 『민족정체성과 남북한 청소년』(서울: 한국청소년개발원, 1992), 80쪽 참조.

인 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 논리적 근거이다. 즉, 사회문화분야의 교류·협력은 간접적으로, 그리고 청소년간의 교류·협력은 남북한 청소년들의 의식 및 행동양식에 직접적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 왜냐하면 한 사회에 형성되어 있는 사회문화는 타 문화와의 접촉시 연령과 계층을 포함하여 교차적인 상호작용을 하는 문화적 특성을 갖기 때문이다.

사실 아무리 완벽한 제도가 마련된다고 하더라도 분단기간 동안 개인 및 사회를 지배해 왔던 체제종속적인 규범, 가치, 신념 등의 타성은 쉽사리 극복될 수 없을 뿐만 아니라, 사회적 분화(differentiation)가 가속화되는 현대사회에서 사회통합이나 갈등 문제를 제도적으로 해결하는 것도 명백한 한계가 있다. 사회문화적 이질성의 극복문제는 통일 후유증의 최소화라는 통일 대비 차원에만 국한되는 것이 아니라 언제, 어떻게 통일이 이루어질지 모르는 현 상황에서 남북한의 상호신뢰를 촉진하기 위해서도 중요한 의미를 지닌다.

### Ⅲ. 남북한 사회문화 구조와 청소년의 이질성과 동질성

지난 반세기 동안 남북한은 제도적 측면뿐만 아니라, 인성과 생활양식에서도 이질화가 심화되어왔다. 특히, 북한 주민은 폐쇄적 사회주의 체제에서 강요된 생활에 길들여져 있기 때문에 새로운 질서에 능동적으로 적응하는 것은 힘들 것으로 보인다. 앞에서 언급하였듯이 남북한 주민은 한국전쟁 및 이질적 사회문화를 통하여 심화된 적대감을 극복하여야 하는 문제를 안고 있다. 생활양식과 의식구조는 당대에 그치는 현상이 아니라, 사회화되고 후대에 전승된다고 볼 때 남북한의 중·장년층은 물론이고 청소년층도 상당한 갈등을 겪을 것으로 여겨진다. 그리고 동독과는 달리 북한은 거의 완벽히 폐쇄된 사회체제를 유지하고 있기 때문에 다양한 사고방식과 생활양식에 대한 기초 지식과 적응력이 부족하다는 점 또한 북한 주민이 극복하여야 할 과

제가 남한에 비하여 상대적으로 큰 것임을 시사한다.<sup>63)</sup> 결국 인구구조 측면에서 ‘청소년 인구’ 구조는 적응에 도움이 될 수 있겠지만, 역사적 측면에서 중·장년층의 의식구조에 청소년층이 많은 영향을 받았을 것임을 가정할 때 새로운 체제에 대한 적응은 독일보다 어려울 것이다.

현재 남북한 주민 및 청소년층은 여러 가지 측면에서 오랜 역사적 경험에 의하여 이질감이 형성되었지만, 전통문화, 언어, 역사 등과 같은 몇 가지 측면에서는 동질성이 존재하는 것이 사실이다. 여기서는 이러한 요인들을 중심으로 사회문화 구조와 연계하여 청소년들의 이질성과 동질성이 갖는 성격과 내용을 살펴본다.

## 1. 이질적인 측면

먼저 남북한의 이질화를 바라보는 시각은 앞에서 살펴본 것처럼 양 체제의 이질성에서 찾고자 하는 연구가 주도적으로 진행되었다. 즉, 양 사회에 형성되어 있는 이질성은 지난 50여년간 상용하기 어려운 두 사회체제가 존립해 온 당연한 귀결로 인식하는 경향이 지배적이었다.<sup>64)</sup> 그러므로 양체제의 지배이데올로기와 정치사회화의 영향으로 청소년들의 의식구조 또한 상당한 이질화가 진전되었을 것이라는 가정이 가능하다. 그러나 이처럼 양 사회의 이질화가 체제의 상이한 이념과 통치형태에서 비롯되었다는 단순비교는 이질화의 정도 즉, 분단 이전의 동질성이 과연 얼마나 훼손되었는지, 그리고 체제 이질성이 사회문화적 이질화를 생성·촉진시킨 유일한 또는 직접적 요인인지를 명

63) 상이한 사회문화적 구조에 의하여 형성된 이질화를 극복하기 위한 방안으로서 고성호는 다음과 같은 세 가지 문제를 제시한다. 첫째, 자본주의 시장원리에 의한 실업의 감소 및 사회복지 제도의 강화를 제시한다. 둘째, 과거청산은 그동안 이질적인 체제를 통합하는 과정에서 발생할 우려가 있는 상호불신 해소에 크게 기여할 것으로 본다. 셋째, 일상적 상호작용에 대한 적응은 대규모 인구이동에 의하여 촉진되는 대면적 접촉에서 발생하는 문제를 최소화 할 것으로 본다. 고성호, 앞의 글, 160-161쪽 참조.

64) 이장호, “남북한 주민의 의식구조 격차와 통일교육에의 시사점”, 『제3회 통일대비 교육포럼 세미나』(서울: 한국교육개발원, 1997), 11-13쪽 참조.

확하게 밝히는데 한계를 갖고 있다.

사회문화적 이질화를 체제 이질성과의 인과관계에서만 바라보는 태도는 단순성으로 말미암아 현실을 제대로 파악할 수 없게 만들뿐만 아니라, 체제경쟁이라는 냉전적 사고를 그대로 반영하고 있다는 점에서 또 다른 문제를 갖는다. 독일의 경우를 보더라도 양국의 사회문화적 통합의 어려움은 단순히 체제 이질성에서 비롯되었다기 보다는 상호 편견에 의해 과장·증폭된 측면이 강하게 나타난다. 즉, 사회문화적 이질화는 분단국 특유의 분단문화에 의해서 생성·심화된 결과로도 나타난다는 또 다른 사실을 보여주고 있는 것이다.

남북한의 경우 지금까지 이질성을 극복하기 위한 사회문화적 교류가 제대로 진행되지 않음으로써 남한은 북한에 대해, 북한은 남한에 대해 이질성의 체감은 더욱 크게 나타나고 있는 것으로 보인다. 지금까지 나타난 남북한 이질화의 실태를 살펴보면 다음과 같다.

<표 II-1> 남북한의 이질화 현상

구 분	남 한	북 한
이념체계	자유민주주의, 시장경제적 가치관, 개인주의	주체사상, 사회주의적 가치관, 집단주의
규범적 가치의식	개인의 권리 중심 개인주의적 도덕관 합리적 사고 중시	집단의 이익 중심 집단주의적 도덕관 혁명적 사고 중시
근대화와 전통	근대화 지향적	전통지향적
선호되는 가치순위	1. 행복한 가족관계 2. 편리한 삶 3. 자 유 4. 타인의 인정 5. 국가의 안정 등	1. 국가의 발전 2. 평 등 3. 편안한 삶 4. 행복한 가족관계 5. 자 유 등

※ 자 료: 임현진·정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제”, 연세대학교 통일연구원, 『통일연구』, 제3권 제1호, 1999, 353쪽.

남북한은 50여년이 넘는 상이한 체제에서 습득된 가치와 행위 양식 등으로 많은 분야에서 이질성을 보이고 있다. 이는 남북이 갖는 이질성의 문제가 앞으로 청소년분야의 교류·협력에서부터 사회통합에 이르는 과정까지 심각한 장애가 될 수 있음을 시사한다. 특히, 남북한이 그동안 ‘분단문화’ 속에서 습득한 상호간의 대립과 갈등이라는 냉전적 대결의식이 완전히 청산되지 않고 있는 상황에서 조그만 차이도 전체의 차이로 확대 해석될 소지가 높다.<sup>65)</sup> 이러한 이질화는 독일통합의 경험에서 보듯이 제도적인 차원의 통합만으로는 해소되지 않으며, 비교적 장기간 동안 영향을 미칠 것이다.

특히, 북한 청소년들의 경우에는 민감한 신체·정신적인 발달시기에 통제되고 폐쇄된 사회의 집단생활과 정치교육을 통한 고도의 정치사회화 과정을 거치면서 의식구조면에서 많은 이질성이 심화되었을 것이다. 반면, 남한 청소년들은 급격한 외래 문화의 수용, 그리고 전통적 윤리 및 가치관의 파괴에 따른 새로운 청소년문화의 형성에 따라 남북한 청소년간의 문화적 간극은 기성세대의 괴리감에 비하여 상대적으로 더 큰 간격을 보일 것이다. 이러한 사회문화적 이질성은 처음 단계는 체제의 이질성에서 그 근원을 찾을 수 있지만, 분단기간이 길어짐에 따라 양 청소년간에는 ‘분단문화’라는 새로운 차원의 그들 문화가 형성되어 이질화가 근본적으로 심화되었을 것이다.

더욱이 현재 남북한의 인구구성은 전후 세대가 70% 이상을 차지하고 있는 현실을 감안할 때, 이질화는 더욱 심각할 것이다. 반면에 이러한 인구구성 비율은 지속적인 교류·협력을 통하여 문화, 가치, 생활양식, 규범 등과 같은 제영역에서의 상호작용이 증대될 경우에 사회문화적 공감대는 빠르게 형성될 수 있는 잠재적 요인으로 평가할 수 있다. 특히, 청소년들의 경우에는 기성세대와는 달리 선형적인 편견과 체제 지배 이데올로기로부터 확고하게 경직된 의식이 덜 형성되어 있으며, 청소년 특유의 발달단계가 내포하고 있는 빠른 적응력을

65) 독일의 경험에서도 동독의 사회주의 체제에서의 주민의식과 서독의 자본주의 체제에서의 주민의식이 쉽사리 동화되지도 않고, 서로의 문화를 이해하지 못하는 경향이 증폭되면서 갈등적 상황이 심화되었다.



감안할 때 지속적인 교류·협력을 통하여 새로운 사회통합의 가치 창출이 가능할 것으로 본다.

독일의 사례를 보더라도 사회문화적 측면에서 사회통합의 어려움은 “마음의 벽” 또는 “한 국가 내 두 사회”라는 표현을 통하여 상징적으로 나타난다. 애초부터 사회문화적 통합문제에 대한 우려가 전혀 없었던 것은 아니지만, 이 문제는 초기 통일의 열광에 묻혀 있다가 시간이 지남에 따라 정치·경제·사회적 현실 속에서 예상보다 더욱 심각하게 표출되었다.<sup>66)</sup> 특히, 진정한 의미의 사회통합 문제가 발생하게 된 원인은 통일과정 및 이후의 사회통합 정책상의 문제와 분단시기 동안 각각 상이하게 형성되었던 동·서독의 사회문화적 갈등이라는 두 가지 측면에 기인한다. 통일과정과 통일정책의 문제는 이미 잘 알려져 있듯이 급속한 체제흡수 방식의 통일로 인해 불가피하게 초래된 것으로서 서독지역 주민들의 입장에서는 과도한 통일비용의 부담, 동독지역 주민들에게는 실업과 같은 사회경제적 문제와 구조적으로 서독체제로의 동화를 강요하는 정책 등이 복합적으로 작용한 결과이다.<sup>67)</sup>

위의 논의 결과에 비추어 볼 때 남북한 두 사회에 형성되어 있는 이질성은 그 차이가 단순히 이질성으로서 배타적·분열적 작용에 의한 것만이 아니라, 지속적인 교류·협력의 단절에서 기인한 바가 크다는 것을 알 수 있다.<sup>68)</sup> 여기에서 문제는 양 체제간에 동질성을 어떻게 증대시킬 것인가의 문제이다. 특히, 남북한 청소년들의 경우에는 체제 이질성으로부터 영향을 받고 있는 것이 사실이지만, 우리의 청소년들에게서 발견할 수 있는 것처럼, 기성세대와는 달리 그들만의 독특한 가치정향과 청소년문화를 형성·발전시켜 나가는 특성을 보이고 있다. 이러한 현상은 북한 사회에도 일정부분 존재하고 있음이 탈북 청소년

---

66) Peter Bauer-Kaase and Max Kaase, "Five years of unification: The Germans on the path to inner unity", *German Politics*, Vol. 5, No. 1, April 1996, p. 3.

67) 김학성, “문화적 이질성 극복과 통일문화 형성”, 한국문제연구편, 앞의 글, 278쪽.

68) 윤덕희·김도태, 『남북한 사회·문화 공동체 형성 방안: 사회·문화적 동질성 증대 방안 중심』(서울: 민족통일연구원, 1992), 4-5쪽.

들과의 면담을 통하여 간접적으로 확인되고 있다. 일반적으로 북한 사회를 ‘이중적 사회’라고 지칭하듯이 평양거리에도 우리 청소년 사이에 형성되어 있는 것처럼 ‘오렌지족’이라는 청소년집단이 존재하고 있다는 점에서 그 사실을 확인할 수 있다. 이것은 남북한 청소년간에 형성되어 온 사회문화적 이질성은 절대적 측면에서는 심화되어 있는 것이 사실이지만, 상대적 측면에서는 동질성으로의 발전을 기대할 수 있는 유사한 가치 정향이 기저에 형성되어 있음을 보여주는 사례일 것이다.

## 2. 동질적인 측면

사회문화적 동질성이란 그 내부에 여러 가지 기능들이 상호보완적 관계를 유지하며 조화를 이루고 있는 상태를 의미한다. 즉, 그 내부에서 서로 질은 달리하면서도 상호보완관계를 유지하여 더 높은 차원의 동질성에 도달하려는 다양한 사회문화적 기능들을 내포하고 있는 하나의 유기체적 존재라고 이해할 수 있다. 이 공동체 내부에는 이질적 기능 혹은 요소들이 더 높은 차원에서의 동질성을 이룰 수 있도록 공동의 목표를 향해 작용하게 되며, 이들간에는 공동체 상태를 유지할 수 있도록 하는 규범적 질서가 형성된다.<sup>69)</sup> 그러므로 남북한은 교류·협력을 통하여 상호의존관계를 높일 수 있는 노력이 요구된다. 특히 이것은 이질화된 부문에 대한 해소 노력보다는 남북한간에 존재하고 있는 동질적인 부문을 확대하기 위한 노력차원에서 진행되는 것이 보다 효율적일 것이다.

현재 남북한은 전통문화, 전통규범, 그리고 언어 등에서 유사한 동질성을 보이고 있다. 특히, 청소년들의 경우에는 초기 발달단계에서 그들이 속한 사회문화적 환경으로부터 사회화를 경험하기 때문에 남북한 사회에 남아있는 전통문화, 전통규범 등과 같은 관습 및 전통적 가치와 더불어 그들의 부모들에게 형성되어 있는 가족온정주의, 가부장주의 등과 같은 가치정향에 영향을 받아 여러 부문에서 유사한 동

---

69) 윤덕희·김도태, 위의 글, 3-4쪽.

질성이 존재하고 있을 것으로 기대된다.

먼저 전통문화를 중심으로 한 남북한의 동질적인 측면을 살펴보면, 북한의 전통문화 연구에서도 밝혀지고 있듯이 북한사회는 전통적인 것의 형식을 중요한 자원으로 활용하고 있으며, 또한 사회주의적 애국주의로 표현되는 민족의식을 강하게 표방하고 있기 때문에 전통문화에서 유사한 동질성이 존재하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 명절 풍습으로 남북한 모두 한식, 설날과 같은 공통의 명절이 남아 있어 비슷한 명절 풍습을 갖고 있는 것으로 보인다. 남북한 청소년들의 경우에도 전통풍습을 중심으로 한 놀이문화에서 매우 유사한 내용과 성격을 공유하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 제3국을 통한 남북한 청소년들의 교류시 민속놀이는 양쪽 청소년 모두가 큰 거리감 없이 어울릴 수 있는 매개체로 활용되고 있으며, 이를 통한 의사소통도 상당히 높은 것으로 나타나고 있다.

둘째, 관혼상제로 대표되는 유교적 전통은 남북한 모두 현대화, 간소화의 경향을 띠고는 있지만 비교적 강하게 남아 있는 동질적인 측면으로 남북한 전통의 전승정도를 이해할 수 있게 해 주는 부문이다.<sup>70)</sup> 이것은 주로 기성세대를 중심으로 형성되어 있는 동질적인 부문으로 50여년간의 분단 구조에도 불구하고 관혼상제를 중심으로 한 민족적 정서 및 예법은 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 남북한 모두 가족중심적인 전통적 규범을 강하게 유지하고 있는 점을 고려할 때 그 속에서 성장한 청소년들은 민족적 정서나 예법 등에서는 커다란 간극이 형성되어 있지 않았을 것으로 예상된다.

셋째, 남북한은 탈춤이나 민요 등을 중심으로 강한 동질적인 측면이 존재하고 있다. 북한의 가면극은 사상예술성이 높다는 측면에서 강조·발전되었으며, 남한의 경우에도 북청사자놀이, 봉산탈춤, 강령탈춤 등이 지속적으로 전승·발전되어오고 있다. 또한 민요는 북한에

---

70) 북한의 혼상제 전통은 유교의 반동성을 비판하는 가운데, '사회주의 생활양식' 즉, '낡은 생활습성을 버리고 새로운 사회주의적 생활양식을 세우기 위한 투쟁'과 관련되어 있으나, 북한의 정치·사회·문화 전 분야에 유교적 사고와 행위 규범이 실질적인 영향을 미치고 있음을 알게 해 주는 사례로 이해할 수 있다.

서는 노동민요로 불리어지며 대중적으로 인기를 얻고 있어, 남북한 모두 민족음악의 핵심적 장르로 인정하고 있는 부문이다. 이러한 부문은 청소년들의 학교 교육 및 특기·적성 교육 차원에서도 양체제 모두가 중요시하고 있는 영역임과 동시에 비교적 이념적인 색채의 주입이 어려운 부문이기 때문에 순수한 상태의 민족적 동질성이 유지되고 있는 영역으로 보인다.

다음은 전통적인 규범으로 북한의 경우도 역시 유교적 가치의 잔재 및 유교적인 사회조직 원리가 강하게 존속되고 있는 것으로 보인다. 그리고 남한사회 역시 국제사회로의 개방에도 불구하고 ‘애국심’, ‘반일주의’ 등에서 나타나듯이 민족적 가치 또한 적지 않게 남아있다. 이러한 남북한의 동질적인 유교적 가치의 잔존은 향후 남북한의 사회통합에 유리한 자원으로 활용될 수 있을 것이다.<sup>71)</sup> 이러한 측면에서 우리는 남북한간에 의외의 동질성이 보존된 측면이 있고, 이것이 앞으로의 사회문화적 통합에 주요한 기여를 할 것으로 예견해 볼 수 있다. 그것은 주로 전통적인 배경이 동일하다는 점에서 유래한다. 가령 위에서 제시한 실례 이외에도 우리사회의 전통적인 의식 가운데서 두드러진 몇 가지를 들어보면, 인간관계나 사회적 유대에서 발견할 수 있는 ‘인정주의’와 ‘연고주의’를 들 수 있다. 또한 가족주의적 집단주의가 강하고, 가부장적 권위주의가 사회질서를 지배하고 있으며, 연고주의, 학벌주의 등도 아직까지 주민과 청소년들의 의식구조 속에 상당한 비중을 차지하고 있음을 예로 들 수 있다.

원래 가족중심주의적 가치는 농경사회의 산물이지만 유교를 통치이념으로 삼았던 조선시대를 거치면서 강화된 부계혈연중심의 가족단위는 남북한 모두 사회생활의 절대적 단위로 견고히 위치해왔다. 가족에 관한 한 이성적이기보다는 감성적 반응을 불러일으켜 가족주의적 의식은 안정의 토대이자 보수성의 온상으로 자리잡고 있다.<sup>72)</sup> 이러한

71) 이와 관련해 송두율은 남북한의 이질화가 통일 실현에 결코 방해가 되지 않을 것이며, 향후 남북한의 접촉에서 유교적 가치와 민족의식이 중요한 자원이 될 수 있을 것이라는 전망을 내놓고 있다. 송두율, 『통일의 논리를 찾아서』(서울: 한겨레신문사, 1995).

가족주의와 관련하여 전통적 가치성향의 차원에서 가부장적 권위주의도 남북한간에 여전히 존속하고 있는 동질적인 측면이다. 물론 현재 남한 사회는 자본주의적 변형으로서의 현대적 남성 지배체제가 점차 완화되어 가는 경향을 보이고 있지만, 아직도 심층적인 차원에서 그 특성이 유지되고 있는 것이 사실이다. 북한 역시 김일성에 대한 절대 복종과 결부되어 사회질서 전체에 권위주의적 성향이 강하게 남아있다. 따라서 북한은 근대적 합리성보다는 가정의 위계상으로 권위를 부여받고 행사하는 가부장적 권위구조는 가족단위를 넘어서서 국가적인 차원까지 확대되고 있는 실정이다.

또한 동질적인 측면의 하나로서 남북한 모두 언어도구관의 관점을 들 수 있다. 즉, 언어는 인간관계에서 의사전달의 매개체로서, 사상을 전달하는 수단으로 중요하게 평가받고 있다. 즉, 민족과 언어의 관계에서 언어가 민족형성의 가장 중요한 요인이며 민족의식의 형성과도 불가분의 관계를 맺고 있는 것으로 인식하고 있다는 점이다. 이러한 점에서 남북한의 언어가 질적으로 다른 것이 아니기 때문에 ‘언어의 이질화’라는 용어를 사용하기보다는 ‘언어 격차’라는 용어를 사용하는 것이 바람직하다는 지적은 타당성이 있다.

남북한은 해방 이후부터 지금까지 우리말 순화를 위하여 각기의 노력을 기울여왔다. 이러한 노력은 남한에서는 ‘국어순화 운동’을 통하여 대중속에 깊이 스며들었으며, 북한은 ‘문화어 운동’을 통하여 그 성과를 많이 이룩하여 왔다. 남북한 모두 우리말 순화 운동의 목적은 이념적 요인 때문에 상당한 이질성을 보이고 있으나 양쪽 모두 고유어의 근을 중심으로 우리말을 발전시키자는 취지에서 출발한다. 이러한 언어상의 동질적인 측면이 강하게 존재·유지해 나가고 있는 것은 남북한 모두 고유어와 생활어를 중심으로 변화되거나 시의적으로 필요한 언어를 담기 위한 언어정책을 통하여 알 수 있다.<sup>72)</sup> ① 한자말과

72) 조혜정, 『한국의 여성과 남성』(서울: 문학과 지성사, 1994), 193쪽.

73) 장경모, “남북한 언어 변동에 관한 연구”, 탈냉전시대에 부응한 남북한 통합방향 모색 I II; 남북한 실태 분석의 모형설정을 중심으로”, 『경찰대 공안문제연구소 공안연구』, 1992, 233-235쪽 참조.

외래어를 고유한 우리말로 고친다. ② 한자말과 외래어 중 이미 우리말로 생활화된 것은 국어로 수용한다. ③ 어휘정리를 해나감에 있어 국민들 속에서 널리 쓰이는 좋은 말을 적극 발굴하여 선후를 가려서 생활어부터 점진적으로 고쳐 나간다. ④ 한자어 내지는 외래어는 가능한 한 유사한 고유어로 바꾸어 차용하도록 한다. ⑤ 같은 뜻의 단어로써 고유어와 한자어가 있을 경우에는 될 수 있는 한 고유어를 쓴다 등이다.

그러나 현재까지 남북한간에 존재하고 있는 언어적 동질성은 정보문화에 바탕한 세계화의 영향으로 우리 청소년의 문화가 빠르게 외래문화를 접하면서 언어구조가 흡입되고 있는 점을 감안할 때, 변화된 언어들이 남북한의 생활어로서 정착되어 의사소통에 혼란을 야기시킬 소지가 있음을 간과해서는 않된다. 그러므로 남북한은 언어를 매개로 하는 의사소통 구조를 지속적으로 유지하기 위하여 교류·협력을 진행시켜야 한다. 특히, 그 대상은 빠르게 우리의 언어를 외국어로 대체하여 가거나, 그들만의 독특한 문화적 인식에 기초한 의사소통의 언어구조를 변형시켜 나가는 청소년들을 중심으로 전개할 필요성이 있다.

이상의 논의를 통하여 남북한간에는 아직 많은 측면에서 동질적인 부분이 존재하고 있음을 알 수 있다. 이것은 현재 남북한간 가능한 부문에서의 교류·협력이 이루어질 경우 그 파급효과를 통해 남북한간에 동질성이 증진될 것으로 기대할 수 있게 해주는 부분이다. 그러나 이질화되어 있는 두 체제 사이의 사회문화분야의 동질성 증진은 정치적 통합처럼 단기적으로 이루어지지 않는다. 이는 문화의 지체현상으로 말미암아 사회문화적인 동질성은 점진적으로 이루어질 것이기 때문이다.<sup>74)</sup>

예를 들어 동·서독은 인적교류에 있어서 ‘동·서독 이주협정’에 따라 1983년 동독인의 서독이주가 처음으로 시작되었는데, 처음 8,000명이던 이주민 수가 다음해부터는 30,000명으로 증가하였으

74) Appelbaum, Richard, *Theories of Social Change*, 김지화 역, 『사회변동의 이론』(서울: 한울아카데미, 1990), 73쪽.

며, 통합 이전까지 40만명에 달하는 동독인이 서독으로 이주하였다. 동독지역으로의 청소년 수학여행도 실시하였는데, 여기에는 청소년들에게 역사적·전통적 일체감을 고양시키기 위하여 동독의 사적지, 박물관 등의 견학을 포함시켰다. 같은 목적으로 서독정부는 동독 청소년의 서독 방문시에도 여행보조금을 지급하였다. 이러한 동·서독의 동질성 증진 노력으로 양독사이의 교류·협력 과정은 20년에 이르는 장기간에 걸쳐 점진적이고 단계적으로 수행되었다. 즉 전 단계에서의 동질성 증진을 위한 노력과 결과가 다음 단계의 정책 목표와 방향을 결정하였다. 이러한 과정은 현재의 남북관계에도 시사하는 바가 크다.

따라서 통일과정이나 이후에 남북한 주민 및 청소년간의 상대방에 대한 정서상의 문제는 장기적 과정을 통해서만 개선될 수 있을 것이다. 지난 반세기 동안의 남북한 사회의 격리, 역사적 경험의 차이 등 때문에 남북한 주민 및 청소년간에 형성되어 있는 차이의식과 거리감은 상당히 심화되어 있을 것이다. 그런데 통일과정에서 여러 조치의 성격과 추진방식은 과거의 유산이라는 성격 때문에 상존하는 남북한의 이질감과 감정적 차원을 더욱 악화 혹은 완화시킬 수도 있다. 따라서 교류·협력을 통하여 북측의 꾸준한 생활세계의 변화와 상호작용이 이루어진다면, 남북한 주민 및 청소년간의 정서상의 문제는 설령 소멸되지는 않을지라도 어느 정도 해소될 수 있는 문제로 남을 것이다.

#### IV. 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안

남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안은 과정적이며 도구적인 성격을 갖는다. 완전하거나 완성을 가정한 사회통합 방안이라기 보다는 현재의 시점에서 설정한 목표에 이르기 위한 몇 가지의 접근 방법을 의미한다. 따라서 그동안 남북한간에 형성되어 있을 것으로 예상되는 이질적인 요인을 통합의 장애물로 여기기보다는 다양성의 원리에 입각한 문화적 상대주의를 인정하여 새로운 통합가치의 창출,

남북한 두 사회에 존재하는 동질적인 요인의 확대, 그리고 시민사회 차원의 역할제고 및 청소년운동 전개 등과 같은 제방안을 제시한다.

## 1. 새로운 사회통합 가치의 창출

가치관은 개인의 행위 결정에 있어서 중요한 역할을 하며, 공동체 의식 형성에 불가결한 요인이 되기 때문에 그 사회의 각종 활동을 영위하는 데 원칙적 규율을 제공한다. 따라서 사회구성원인 개인 및 집단의 가치관이 어떤 것이냐에 따라서 그 사회의 생존유지 그리고 발전에 커다란 영향을 미친다. 즉, 남북한 사회통합의 새로운 가치를 모색하는데 있어서 전제가 되는 것은 공통의 인식기반 및 가치가 존재하는가? 이며, 그 인식과 가치관의 뿌리는 전통적인 문화와 규범에서 전래되었는가? 아니면, 근대화과정이나 상이한 체제의 정통성 수립과정에서 조작적으로 형성된 것인가? 라는 문제 등과 관련된다.

전통적인 문화와 규범에서 전래된 인식 및 가치관은 남북한에 잔존하는 동질성의 측면을 지칭하는 것이며, 근대화 및 체제의 정통성 수립과정에서 생성된 새로운 것은 이질화의 측면을 말하는 것이다. 따라서 남북한 사회통합을 위한 새로운 가치의 창출은 전자의 경우 동질적인 요인을 확대·재생산하는 방법으로, 그리고 후자의 경우는 현재의 것에 기반하여 새로운 가치를 창출하는 방법과 직결된다. 이에 따라 전자의 가치로 ‘동질적인 전통적 가치관’을, 후자의 가치로 ‘다원주의 및 민주주의’, 그리고 ‘관용성’을 중심으로 살펴본다.

첫째, 동질적인 전통적 가치관을 확대·발전시켜야 한다. 남북한은 공통의 역사적 뿌리와 강한 민족적 의식, 유교적 가치관의 생활화 등으로 인하여 동질성의 기반은 여전히 강하게 남아 있다. 앞에서 지적한대로 이러한 동질성의 잔존은 사회통합의 자원으로써 유용하게 활용될 수 있다. 그러나 이러한 자원들의 활용이 남북한의 사회통합을 그 자체로 가능하게 하지도 않을 뿐더러 반드시 바람직한 방향의 사회통합으로 이끌지도 않는다는데 유의해야 한다. 그러므로 남북한 사회에 공통적으로 존재하면서도 바람직하다고 생각되는 전통적 가치에



대한 검토 작업은, 지난 50여년간 남북한 각 사회의 생활방식 안에서 형성되기도 하고 또한 변형되기도 한 가치관들을 중심으로 살펴봄으로써 새로운 사회통합 가치로서의 적합성에 대한 취사 선택이 가능할 것이다.<sup>75)</sup> 먼저, 동질적인 전통적 가치관 중에서 도덕과 예절을 들 수 있다. 전통적으로 우리민족은 가족간의 도덕 및 예의범절은 물론이고 친구, 이웃, 나아가 통치자에 이르기까지 복잡하고도 까다로운 예절과 도덕을 익히며 살아왔다. 이중에서 전통적 가치의 가장 큰 예는 효(孝)이다. 이러한 가치는 불교 및 유교사상의 영향을 받아 형성된 우리의 전통윤리 혹은 가치의식으로써 남북한 사회 모두에 존재하는 가치관이다. 다음은 협동단결과 공동체의식을 들 수 있다. 우리민족은 예로부터 품앗이나 계(契), 향약(鄕約) 등을 통해 서로 힘을 합쳐 살아왔다. 우리 농촌에는 유교적 도덕규범에 기초하여 권선징악과 상부상조를 강조하는 자치규약으로서의 향약이 있어 미풍양속을 기르고 협동정신을 발달하게 하였다.

이러한 동질적인 전통적 가치관은 남북한 사회 모두에 잔존하는 생활세계 및 의식구조의 중심적 가치관이다. 어떤 측면에서는 국가와 시민사회를 지속적으로 발전시키기 위한 기제일 수 있다. 그러므로 남북한의 청소년은 기성세대 및 사회의 교육환경에 의해 자의적·타의적 형태로 위의 전통적 가치관이 내면화되었을 가능성이 크다. 문제는 그동안 남북간의 교류·협력이 미진함에 따라서 상대방에 대한 관용과 적응이 어떠한 형태로 나타날지에 대한 우려이다. 따라서 지속적인 청소년 교류·협력을 통하여 동질적인 전통적 가치관에 대한 적응과정이 요구된다. 이의 발전은 남북한 사회통합에 순기능적인 역할을 수행할 것으로 기대된다.

그밖에 남북한 사회에 존재하는 동질적인 전통적 가치관으로 가부장주의, 권위주의, 가족중심주의, 남존여비사상 등을 들 수 있으나, 이러한 동질적인 요인은 남북한의 사회통합에 순기능보다는 부정적 기능을 수행할 가능성이 크므로 논외로 한다.

75) 이민수, “통일한국의 가치지향과 사회윤리”, 『바람직한 통일문화』(서울: 민족통일연구원, 1997), 72-73쪽.

둘째, 근대화 및 산업화 과정을 통하여 서구세계로부터 새롭게 받아들인 다원주의 및 민주주의적 가치를 발전시켜야 한다. 현대사회의 사회문화적 통합은 문화적 내용의 공유이기보다 다양성을 조직화하는 방식을 통해서 이루어지는 측면을 무시할 수 없다. 사회통합을 위하여 획일성 내지 동질성의 확보는 최소한의 수준에서 필요한 것이지만, 이에 못지 않게 다양성을 조직화해 낼 의사소통의 의지와 능력을 기르는 일도 중요하다. 실제 상호작용을 할 때 갈등을 줄이기 위해 사회문화적 상대주의의 관점을 생활화하는 일이 시급하다.

그러므로 남북한은 기존의 권위주의 문화와 획일성에 바탕을 둔 냉전문화에서 벗어나 다원주의를 지향하는 방향으로 의식 개혁을 추진해야 한다. 남한사회는 북한사회와 비교해서 다양한 문화가 존재하고 특히, 80년대 중반 이후에 민주화와 더불어 사회의 여러 방면에서 다원화되는 경향을 보이고 있다. 다원주의는 광범한 신념, 사상 또는 태도들이 자유롭게 공존하고 그러한 신념, 사상, 태도를 주장하는 사람들이 자유롭게 상호 연대할 수 있는 문화를 의미한다.<sup>76)</sup> 다원주의는 인간을 기본적으로 오류에 빠지기 쉬운 존재로 보기 때문에 어떤 단일한 신념이나 조직세력이 오랫동안 사회를 지휘하고 통제하는 것을 위험한 것으로 본다. 따라서 다원주의는 다층적이고 균형 잡힌 여러 정치적 형태와 과정, 여러 가지 소유형태, 공개적인 토론과 같은 과정을 통해서 과오를 범하기 쉬운 인간들의 약점을 보완할 수 있도록 하는 장치를 갖추는 데 관심을 갖는다.<sup>77)</sup> 또한 민주주의적 성격은 안정성, 관용성, 개방성, 자발성 내지 능동성, 적응성, 협동성, 다원성, 평등주의 등을 그 기본 가치로 하고 있다. 민주주의란 타인에 대한 배려를 의미하며, 민주주의 수준은 타인과의 평화로운 공존가능성의 정도를 말해 준다.

따라서 다원주의 및 민주주의적 가치는 남북한간에 형성된 사회문화적 이질화를 문화적 상대주의 입장에서 이해하고 포용할 수 있는

---

76) Gale Stokes, "Lessons of the East European Revolutions of 1989", *Problems of Communism*, vol. XI, Sept.-Oct., 1991, pp. 17-22.

77) 윤덕희, 앞의 글, 30쪽.

현대적 가치라고 할 수 있다. 이러한 가치는 남북한 사회통합과정에서 절대적으로 요구된다. 동·서독의 통일과정과 이후에 나타난 우월주의, 냉소주의, 지역·계층·세대간의 갈등은 부분적으로 다원주의와 민주주의적 가치가 부족하거나 미성숙한 상태에서 나타난 결과라고 할 수 있다.

셋째, 상대방에 대한 관용성과 태도를 증진하여야 한다. 관용의 정신은 인간관계의 모든 차원에서 발휘되어야 할 덕목이며, 민주주의의 운영에 필수적인 가치관 내지 심리적 태도이다. 관용성이란 자기의 견해와 다른 견해를 가진 사람이 있어도, 그의 주장을 존중해 주는 태도를 의미하며, 자기의 의견을 그에게 강요하지 않고 서로 상반된 입장을 인정하고 살아가는 자세를 뜻한다.<sup>78)</sup> 남북한 사회통합과정은 50여년 이상을 이념과 체제 그리고 사회문화체계를 달리하며 살아 온 남과 북이 하나됨을 의미한다. 따라서 사회통합과정에서 발생하는 갈등을 최소화하고 사회문화공동체 형성을 위해서는 남북한 사회구성원들의 보다 높은 수준의 관용성이 요구되며, 특히 남북한 상호간의 문화, 가치, 생활규범, 생활양식 등에 대한 이해와 적응을 위해서는 관용성의 가치와 태도가 크게 증진되어야 할 것으로 생각한다.

반면에 남북한 사회통합의 새로운 가치 중에서 배제되어야 할 것은 무엇보다도 이기주의적인 사회풍조이다. 남한사회뿐만 아니라 북한사회에도 팽배해 있다고 여겨지는 이 가치는 바람직한 사회통합을 위해서는 절대적으로 배제되어야 할 부분이다.<sup>79)</sup> 또한 물질만능주의와 배금주의의 척결을 들 수 있다. 물질만능주의는 재물, 재화 등을 도덕적·정신적인 가치보다 우위에 놓고 생활하는 태도로 우리의 전통적 가치관과 배치되는 것들이다.<sup>80)</sup> 그리고 남북한 두 사회간에 각각 형성

78) 어수영 외, “한국 정치문화의 변화와 지속성에 관한 연구”, 『한국정치학회보』, 제30집 3호, 1996년 가을, 89쪽.

79) 여기서 말하는 이기주의란 자기 자신이나 가족, 사회 등 자기가 속해 있는 작은 집단의 이익과 권리만을 염두에 두고 남의 사정이나 남이 속해 있는 집단에 대한 배려보다, 오히려 남의 희생을 통해서라도 자신의 이익을 얻고자 하는 경향성을 의미한다. 서재진, 『북한주민들의 가치의식 변화: 소련 및 동구와의 비교』(서울: 민족통일연구원, 1994), 54-63쪽 참조.

된 가치들에 대한 수용과정에 있어서 합리성과 비합리성이 취사선택의 기준이 되어야 한다.

## 2. 사회문화 교류·협력의 확대

남북한 청소년분야의 교류·협력은 사회문화분야와의 연계속에서 추진되는 이중적 성격을 갖는다. 그러므로 남북한 청소년 교류·협력은 사회문화분야의 활성화를 위한 기반조성에 주력하여 공동활동 영역을 확대하는 것이 필요하다. 또한 남북한 교류·협력을 추진하는데 있어서 우선순위를 분명히 정하고 그들간의 체계적인 연계를 모색하면서 일관성 있게 추진해야 한다. 왜냐하면 일반적으로 사회통합에 이르기 위한 전제조건으로서 공통적 문화기반, 공통의 가치지향, 공통의 생활방식, 상호의존관계, 커뮤니케이션망의 공유 등이 요구되기 때문이다.<sup>81)</sup> 물질·인적 교류의 활성화를 통한 남북한 사회문화의 접촉은 두 사회 모두가 상호간 사회문화적 차별성과 유사성을 이해하게 하고 사회문화적 적응성을 높임으로써 사회문화적 차이에서 오는 충격을 점차로 줄여 나갈 수 있도록 할 수 있다는 점에서 중요하다. 나아가 교류·협력을 통해 남북간의 상호의존성을 증대시킴으로써 통합의 기반을 마련하는 것도 가능할 것이다.

따라서 실현가능성과 파급효과를 고려하여 분야별로 차등을 두고 교류·협력의 수준과 범위를 점진적으로 확대해 나가야 한다. 사회문화분야의 교류·협력 확대를 통하여 민족 동질성의 근거를 상호 확인함으로써 긴장완화와 신뢰구축의 기반이 형성될 수 있을 것이며 상호 접촉을 통한 불신해소와 유대강화로 남북한의 사회통합이 가능할 수 있을 것이다. 또한 사회문화분야의 교류·협력은 남북한의 이념적·감정적 대립을 완화시킴으로써 정치분야를 포함한 여타 분야의 교

---

80) 한국인의 부정적인 성격이나 태도에 관해서는 다음의 저서 참조. 최재석, 『한국인의 사회적 성격』, 1985 참조.

81) 현승일, “남북간 사회문화분야의 통합과제와 방안”, 동북아문화연구원 학술세미나 발표논문, 1992. 6, 6쪽.

류·협력을 촉진시키는 과급효과도 가져올 것이다.

그러므로 사회문화분야의 교류·협력은 다른 분야의 교류·협력과 고립적으로 진행되어서는 안된다. 사회통합은 정치통합이나 경제통합과 상호작용 속에서 원활하게 이루어져야 한다. 사회통합은 정치통합과 경제통합의 바탕이 되는 것으로, 그러한 통합의 지속적인 발전과 상호보완적인 관계에서 추진될 때 더욱 촉진될 수 있을 것이다. 즉, 사회통합은 남북한의 사회문화와 경제적 상호의존성 증대, 남북의 정책결정자 특히, 남한의 정책결정자의 남북 협력 및 통합에 대한 의지, 그리고 남북한의 정부간 실제적인 기능적·정책적 협력 증대 등의 세 가지 요소가 밀접하게 연계되어 상호작용 하는 과정으로서 추진되어야 한다.<sup>82)</sup> 결국 남북한 사회문화분야의 교류·협력 발전은 청소년분야의 교류·협력 활성화에 기여하게 될 것이며, 이는 정치, 경제통합에 시너지 효과로 작용할 가능성이 크다.

### 3. 역사인식 및 전통문화의 정체성 확립

앞에서 살펴보았던 것과 같이 공통의 오랜 역사속에서 사회문화의 하위 구조로 작용하였던 몇 가지 영역에서는 많은 동질성이 존재하고 있음이 확인되고 있다. 이것은 한민족에 형성되어 있는 사회문화적 토대는 장기간의 변용과 적응을 통하여 변화 가능하다는 문화변용론자들의 주장을 통하여서도 알 수 있다.<sup>83)</sup> 즉, 상이한 체제의 이질성에서 출발한 남북한의 사회문화 구조는 외연에서는 많은 이질화를 보이고 있는 것이 사실이지만, 내연의 세계에서는 동질성의 뿌리가 견재하

82) 오기성, 『남북한 문화통합론: 문화의 구조분석에 의한 통합과정 연구』(서울: 교육과학사, 1999), 355쪽.

83) 사회문화 변동에 관한 진화론적 견해는 사회문화체계의 유기체적 성향을 강조하는 것으로 사회문화체계가 변화에 적절히 대응하여 새로운 단계로 발전하게 된다는 주장이다. 반면, 균형이론은 사회문화체계에 변동요인이 유입되어 불안정 상태가 야기되었을 때, 그 체계에는 본래의 균형상태로 되돌아 가려는 형질이 있다고 주장하며, 사회체계의 변동을 이 형질에 따라 불안정 상태의 반응결과로서 나타나게 되는 것으로 이해한다. 윤덕희·김도태, 앞의 글, 7-8쪽.

고 있는 것이다. 이러한 부분은 역사인식, 전통문화 등에서 나타나고 있다. 특히, 남북한 청소년들은 위의 영역에 대하여 공교육 및 생활세계를 통하여 체계적인 지식과 규범을 습득하는 과정에 있다. 물론 남북한 체제는 자신에게 유리한 해석을 위하여 일부 사실과 내용의 가치 정향을 왜곡하고 있는 것이 사실이지만, 총체적인 사실관계는 한민족에게 형성된 공통의 사회문화적 구조를 완전히 벗어나고 있지는 못하다. 따라서 올바른 사회통합의 가치가 마련될 경우에 남북한 청소년의 교류·협력은 적응을 위한 유용한 단초로 작용할 것이다.

먼저 분단 이후에 이질화된 역사 인식의 동질성을 회복하여야 한다. 분단 이전에는 역사적 경험이 동일함에 따라 한반도에서 생활하는 주민들의 역사 인식은 커다란 이질성을 보이지 않고 유사한 측면을 갖고 있었다. 그러나 분단 이후 북한의 ‘조선사’는 남한의 ‘한국사’와는 그 내용과 인식에 있어 심각한 이질성을 보이고 있다. 이는 민족 동질성의 회복 차원에서 볼 때 보통 심각한 문제가 아니다.

가장 극명한 차이는 남한이 고조선-삼국시대-통일신라-고려-조선을 중심축으로 역사를 인식하고 있는 반면, 북한은 고조선-고구려-발해-고려-조선 위주로 인식하고 있다는 데서 발견할 수 있다.<sup>84)</sup> 그 결과 북한은 신라의 삼국통일을 통일로 보지 않고 있다. 바른 역사인식의 공유는 남북한이 사회심리적인 진정한 사회통합을 성취해 나가기 위한 필수조건이다. 그러나 현재 남북한 역사 인식의 이질화 정도는 상당히 심화되었음이 나타나고 있다. 예컨대 탈북 귀순자들의 증언에서 확인할 수 있듯이 북한의 고등중학교용 국사 교과서인 ‘조선력사’로 한반도의 역사를 배운 북한 주민은 김유신의 이름조차 알지 못하는 것으로 알려지고 있다. 교과서에 전혀 언급이 없기 때문이다. 게다가 백제의 무령왕, 신라의 진흥왕, 고려의 공민왕, 조선의 영·정조도 북한 교과서에는 나오지 않는 것으로 알려지고 있다. 단지 단군, 동명왕, 광개토대왕, 장수왕 등 국가의 시조와 외적의 침략을 물리친 경우만 예외일 뿐이다.<sup>85)</sup> 이러한 역사 인식의 이질화는 북한이 고구려, 발해,

84) 김영수, “역사인식의 동질성 회복”, 한국문제연구원 편, 『한반도 통일론』(서울: 건국대학교출판부, 1997), 187쪽.

고려의 역사 현장을 중심으로 영토가 위치해 있으며, 주체사상에 입각한 정치사회화 과정에서 외세의 힘을 이용한 삼국통일의 신라역사를 정치적으로 배척하고 있고, 남한은 통일신라 및 조선의 역사 현장을 중심으로 영토가 위치해 있는 원인이 일부 작용한 결과이기도 하다.

따라서 남북한 청소년은 정확한 사실에 기초한 새로운 역사 인식을 공유하여야 한다. 이를 위해 남북한 지역에 있는 역사유적지에 대한 상호 교환방문·답사, 그리고 양체제가 확보하고 있는 역사 기록에 대한 교환과 협력을 통한 공동출판 등의 노력이 요구된다.

다음으로 전통문화에 기초한 민족동질성을 확립해 나가야 한다. 민족공동체 형성의 전제조건으로 민족의식은 동일한 조상에서 유래된 혈연집단이 동일한 문화유산과 삶의 터전을 통해 동일한 운명공동체를 이루는 상태를 말한다. 통일은 과거 상태로의 단순한 복귀나 회복이 아닌 민족의 새로운 출발을 의미하기 때문에 통합된 민족사회의 형성을 위해 새로운 민족공동체를 필요로 한다. 남북한 사회통합 논리의 출발점은 남북한이 하나의 민족으로서 혈연적 연계만이 아니라 공통의 전통문화를 소유하는 문화공동체의 구성원이라는 데 있다.

특히, 전통문화에 바탕한 사회통합과정은 전통문화에 대한 궁지 회복과 전통문화의 재발견을 통한 전향적인 발전, 전통문화의 정치적이용 배제, 그리고 전통문화 중 탈이념적인 문화 요소를 찾아내어 공통의 문화로 발전시키는 과정을 의미한다. 남북한의 공동체 의식은 민족적 이해 관계를 우선시하는 민족주의적 동질성을 확인하는 작업이며, 민족 동질성의 회복이란 남북한 주민간의 생활방식과 사고 방식이 같아지는 것을 의미하는 것으로서 남북한의 사회문화적 통합을 통하여 가능한 과제이다.

분단 이후 남북한은 상이한 체제에서 언어, 문학, 예술, 종교 등 사회문화 전반에 걸친 광범위한 이질화로 인하여 민족문화의 정체성마저 위협받고 있는데,<sup>86)</sup> 남북한 청소년중심의 사회문화적 교류는 이러한 문화적 정체성 위기의 극복과 민족문화의 재창조를 위한 대안 중

85) 김영수, “역사인식의 동질성 회복”, 한국문제연구원 편, 위의 글, 186쪽.

86) 최대석, 앞의 글, 205쪽.

하나로 기능할 수 있을 것이다. 또한 청소년 대상의 사회문화 교류는 민족의식의 동질적 기반에 대한 이해를 전제로 하기 때문에 민족 동질성의 회복이라는 사회통합의 실질적 기반을 조성하여 사회통합과정과 이후의 내적 통합을 이루어내는 수단으로 작용할 것이다.

#### 4. 의사소통구조의 확립

분단 이후 남북한은 인적 및 사회문화적 교류가 단절된 채 서로 다른 언어 발달과정을 경험함에 따라서 남북한의 언어 이질화 현상은 매우 심각한 상태로, 더 이상 방치할 경우에 민족의 통일 자체를 어렵게 할 수 있는 상황에 이르렀다. 같은 민족이 되기 위한 필요조건으로 ‘같은 종족이면서 같은 언어와 문화적 전통’을 들고 있다. 이와 같이 언어는 혈통, 문화와 더불어 민족을 성립시키는 필요 조건이 된다. 따라서 언어의 의사소통 구조 유지는 민족의 동질성을 증진하는 방법이라는 데에는 이론이 있을 수 없다.

그런데 남북한의 언어 이질화 현상은 매우 심각해져서 이 상태로 통일된다면 언어소통의 장애로 인해 정치, 경제, 사회문화, 교육 등 모든 분야에서 심각한 혼란을 초래할 뿐만 아니라 갈등요인이 될 수도 있을 것으로 보인다. 이러한 이질화 과정은 분단 이후에 실시된 남북한의 언어 발달과정에서 비롯되었다. 분단 초기에 남북한의 언어 연구를 주도한 국어학자들 대부분이 한글학회<sup>87)</sup>의 회원들로 1933년에 조선어학회에서 제정한 ‘한글 맞춤법 통일안’을 계승하였으나, 이후 북한이 1948년의 ‘조선어 신철자법’의 제정에 이어 1954년 ‘조선어 철자법’, 1966년에 ‘조선말 규범집’, 1987년 ‘조선말 규범집(수정판)’<sup>88)</sup> 등 네 번에 걸친 변화로 이질화가 심화되었다.

이로 인해 남북한 청소년들의 언어 구조는 상이한 변화를 경험하고 있다. 남한 청소년들은 외래 문화의 유입에 따른 의식 및 생활양식의

87) 한글학회라는 명칭은 1949년에 조선어학회의 명칭을 바꾸면서 비롯되었다.

88) 조오현, “민족 동질성 회복을 위한 언어통일 방안”, 한국문체연구원 편, 『한반도 통일론』(서울: 건국대학교출판부, 1997), 224-225쪽.



변화와 인터넷을 비롯한 대중매체의 발달에 따른 수많은 정보의 접촉을 통하여 외래 언어를 무차별적으로 수용하고 있다. 반면 북한 청소년들은 위에서 살펴본 바와 같이 독립적인 언어 발달의 영향으로 남한의 청소년과 뚜렷하게 구별되는 언어 구조를 형성하고 있다. 예를 들어 남한에서 ‘왕따’라는 용어는 북한 청소년들 사이에서 ‘모서리 주기’로, ‘아이스크림’은 ‘얼음보숭이’, ‘쓰리’는 ‘서동무’, ‘쓰리를 당한 사람’은 ‘바위본당’, 그리고 ‘교도소 출소자’는 ‘탕생’<sup>89)</sup>으로 불리어 지고 있다. 이는 앞으로 남북한의 사회문화적 단절이 지속될 경우에 동일한 언어 구조의 파괴에 따른 의사소통의 장애가 심화될 수 있음을 암시한다. 따라서 지속적인 교류·협력을 통하여 남북한 청소년의 의사소통구조를 확립하여야 한다.

## 5. 시민사회의 역할 제고

남북한의 사회통합과정에서 가장 중심적인 행위자는 역시 남북의 양 정부라고 할 수 있다. 그러나 사회문화적 가치가 일상생활에서 사람들과의 상호작용을 통해 표현되고 발전되어 간다는 것을 고려하면, 시민사회의 역동성에 주목하지 않을 수 없다. 더욱이 사회통합이 시민사회 내에서 벌어지는 일상생활의 상호작용을 통해 이루어짐을 생각하면 더욱 그러하다.<sup>90)</sup> 여기서 우리는 정부와 시민사회가 각기 독자성을 가짐과 동시에 협력을 통해 남북한의 사회문화적 통합의 기반을 조성하는 주요행위자임을 알 수 있다.

그러므로 남북한 사회통합을 위한 시민사회의 역할 제고를 위하여 올바른 시민의식 함양을 위한 교육이 시민운동적 차원에서 전개되어야 한다. 시민의식은 남북한 사회통합을 진행하는 데 있어 시민들이 가져야 할 필요한 가치와 행위양식에 관한 의식을 말한다. 남북한 사회통합을 대비하기 위한 시민교육은 사회구성원 간의 사회관계를 파악하는 새로운 패러다임과 바람직한 사회관계의 유형 및 이를 위한

89) 송광성 외, 『북한 청소년 생활』(서울: 한국청소년개발원, 1993), 194쪽 참조.

90) 임현진·정영철, 앞의 글, 363쪽.

전략 등이 포함되는 차원 높은 것이어야 한다. 이는 또한 사회통합이라는 목적을 성취하기 위한 공감대에 기반한 가치체계의 정립을 의미하기 때문에 새로운 가치의 창출과 공감 및 확산이라는 복합적이고 거시적인 문제를 안고 있다.<sup>91)</sup> 그러므로 남북한 사회통합을 위한 시민교육은 미래지향적 방향성을 갖어야 한다. 이는 내용에 있어서나 과정에 있어서 많은 변수를 고려해야 하고 두 개의 사회문화가 하나가 되는 과정인 만큼 복합적이고 총체적인 내용을 필요로 한다. 사회통합을 위한 시민교육의 내용은 선언적이거나 추상적이어서는 안되며, 실현방안까지 포함하는 구체적인 내용으로 구성되어야 한다. 특히, 민주사회의 구성과 민주적 기반의 확대 방안, 사회통합을 위해 합의된 목적과 절차 등에 관한 내용이 포함되어야 한다.<sup>92)</sup>

남북한 사회통합과정에서 이러한 시민의식의 함양을 통한 시민사회의 역할 강화는 단순한 교류와 협력의 차원을 넘어서 사회적 시민권의 평등한 향유를 가능하게 할 것이다. 남북한에 있어서 시민권의 확립은 정부차원의 제도·법적인 접근만으로 완성되지는 않는다. 오히려 국가에 의한 시민적 권리의 보장이 과도한 기술관료적 합리성을 조장함으로써 인해 시민을 신민화시키는 부작용을 초래할 위험이 있을 때, 시민사회 차원의 자율적인 상호작용이 갖는 사회통합의 중요성은 커지게 된다.<sup>93)</sup> 문제는 북한 사회에 시민사회가 부재함에 따라 우리의 시민사회와 교류·협력할 수 있는 파트너가 없다는 것이 제한요인으로 작용하지만, 북한의 유관 단체와의 교류 등 얼마든지 교류와 협력의 영역은 존재하고 있다.

결국 이러한 사회적 시민권의 확립은 남북한이 서로를 발전적으로 수렴하는 통일방안으로서도, 남북한 사회통합의 주요한 시민의식·시민운동적 차원에서도 중요한 자원이라 할 수 있다.

91) 전경옥, “통일한국의 민주시민교육”, 『바람직한 통일문화』(서울: 민족통일연구원, 1997), 287쪽.

92) 전경옥, 위의 글, 288-289쪽.

93) 장경섭, “통일 한민족국가의 사회통합”, 『남북한 이질화의 현황과 통합모델의 모색』, 세종연구소 주최 학술회의 발표논문, 1995. 8, 4쪽.

## 6. 청소년운동 전개

시민운동으로서의 청소년운동은 공동체 안에서의 자기 정체성 확립을 바탕으로 다양성과 창의성을 자유롭게 용납하고 발전시키는 과정을 의미한다. 또한 청소년 스스로가 사회구성원으로서 시민사회가 요구하는 권리와 책임을 다하여 하나의 주체적인 인격체로서 성장함을 의미함과 동시에 자신들과 관련된 생활세계의 개선과 목표를 이루기 위한 주체적 참여가 가능함을 의미한다. 이처럼 청소년의 자기 정체성이 확립되고 사회로부터 그 지위와 역할을 인정받을 수 있을 때에 청소년운동은 사회체계 속에서 하나의 영향력을 지닌 세력으로 인정받을 수 있으며, 교류·협력을 통한 북한 사회와의 문화접변 과정에서 충격을 최소화할 수 있을 것이다.

남북한 사회통합과정에서 청소년운동의 전개 과정은 두 단계로 구분될 수 있다. 첫 단계는 남북한 청소년의 교류·협력을 통한 동질성 증진과정이며, 두 번째 단계는 남북한 사회통합과정에서 주체적 세대로서의 역할 단계이다. 이것은 기성세대 또는 정부중심의 교류·협력이나 통일논의와는 별개로 통일세대로서 청소년중심의 합의를 통한 역동적인 활동 전개를 의미한다. 또한 청소년운동은 남북한 사회통합의 전제조건으로 분류되고 있는 두 사회 및 주민간의 사회문화적 적응, 가치, 규범, 생활양식 등의 공통적 기반을 확보하기 위한 범사회적 인식확산과 국민운동으로의 이행을 위한 촉발적 성격을 갖는다. 남북한 사회통합과정에서 궁극적으로 중요한 역할을 담당할 세력은 기성세대임과 동시에 정부차원의 정치·제도적인 요건들일 것이다. 따라서 청소년운동은 독자적인 세력화를 의미하기보다는 남북한 사회통합을 위한 여론형성과 전 국민의 참여를 촉발하기 위한 초보적 단계의 시민운동을 목표로 한다.

이러한 성격을 지닌 청소년운동은 남북한 교류·협력단계에서는 비대칭적 운동으로 전개될 것이다. 왜냐하면 교류·협력의 초기단계에서는 북한 청소년들의 참여를 이끌어 낼 수 없음과 동시에 그동안의

이질화에 기인하여 공동의 인식과 합의가 형성되기 어려울 것이기 때문이다. 이 단계에서는 남북한 청소년 교류·협력 프로그램의 참여, 대북관련 인도적 지원의 동참, 그리고 그동안 통일교육 및 각종의 대중매체를 통하여 형성되었던 대북관 및 북한 주민과 청소년에 대한 부정적 인식을 긍정적으로 전환하는 노력 등이 포함된다. 또한 청소년들의 관심과 욕구에 기초하여 운영되고 있는 각종의 동아리 활동을 통하여 북한 청소년 및 사회문화에 대한 이해 프로그램을 주체적으로 실행하는 것도 청소년운동의 한 형태가 될 수 있다. 이러한 청소년운동은 남북한 사회통합을 위한 새로운 청소년문화의 창조에 일익을 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

청소년운동이 성과를 거두기 위해서는 정부를 포함한 전 사회적인 지원과 노력이 병행되어야 한다. 어떤 측면에서는 남북한 통합을 위한 범국민적 운동의 한 영역으로 청소년운동이 위치하는 것이기 때문에 통일운동에 참여하는 사회구조와 유기적 연계나 협력차원에서 전개하는 것이 보다 타당할 것이다. 그러나 정부차원에서 추진하는 정치·제도적인 체계통합과는 달리 시민사회 차원의 의식개혁과 남북한 사회문화 구조의 이질성을 최소화하며, 동질성을 증진하기 위한 계몽적 방향에 운동 역량이 집중된다는 것에서 차별화가 가능하다.

또한 청소년운동은 남북한 사회통합과정시 주체적인 사회구성원으로 성장할 청소년의 발달 특성을 전제로 하기 때문에 미래지향적인 사회통합 방안의 성격을 갖는다. 이러한 측면에서 남북한 청소년분야의 교류·협력은 시민사회의 합의와 지원에 입각한 점진적·단계적 추진이 요구되는 것이며 거시적 차원의 목표 지향을 필요로 한다. 동·서독의 통일과정을 살펴보더라도 1940-50년대에 청소년운동의 핵심세력으로 활동하였던 청소년들이 이후의 동·서독 통합과정에서 주도적인 성인세력으로 성장하였음에서 그 파급효과를 예상할 수 있다.

따라서 무엇보다도 중요한 것은 현재의 남북한 청소년 교류·협력이 추구해야 할 목표이다. 현 단계의 교류·협력과정이 올바른 철학적 가치 내지는 비전 있는 방향성을 갖고 추진되지 못할 경우에 미래

에 다가올 남북한 사회통합과정은 심각한 사회적 갈등을 야기할 수밖에 없을 것이다. 또한 사회통합과정에서의 갈등은 두 사회간의 사회문화적 갈등뿐만 아니라 계층, 지역 등을 포함하는 다각적인 갈등 국면으로 전개될 수도 있다. 이에 청소년들의 자율성과 책임성, 그리고 자기 정체성을 키울 수 있도록 하는 국가와 시민사회의 노력이 수반되어야 할 필요성이 제기된다. 이의 결과는 남북한 청소년분야의 교류·협력을 포함한 이후의 사회통합과정에서 발생하는 사회문화적 충격 및 갈등을 최소화함과 동시에 한민족공동체 형성을 위한 기반에 영향을 미치게 될 것이다.

## V. 결 론

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 적응은 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 가지

고 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 2국가이기보다는 2민족 2

국가로 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 남북한의 이질적 문화로 인하여 통일과정 및 이후의 사회통합과정에서 야기되는 갈등문제는 결코 피할 수 없을 것으로 보인다. 현재 한반도의 사회통합이 어떠한 방법과 과정을 겪게 될지 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 가치정향을 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.

“남북연합 형성을 위한 여성의  
역할 및 여성정책 연구”

김 재 인

(한국여성개발원 수석연구위원)



---

# 남북연합 형성을 위한 여성의 역할 및 여성정책 연구

---

김재인(한국여성개발원 수석연구위원)

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

6·15 남북정상회담 이후 남북한의 교류협력사업이 가시적인 증가를 보이면서 통일관련 연구와 사업을 행해오던 여성비정부기구에서도 활발한 움직임을 보이고 있다. ‘2000년 성노예국제법(2000.12.7-11 정신대협의회 주관, 북한여성 10여명 참석) 개최와 ‘아시아의 평화와 여성의 역할’ 제5차 토론회 등이 적극적으로 준비되고 있다.

비정부기구를 통한 한국의 통일운동은 사회 및 여성단체를 중심으로 한 기독교 여성들에 의해 시작되었다. 1987년을 전후하여 진보적 사회단체들과 기독교단체들에 의해 시작된 여성들의 통일운동은 군축 및 방위비 삭감, 북한동포돕기, 남북여성교류, 북한이탈 여성주민을 위한 활동 등 다양한 평화운동으로 전개되어오고 있다.

여성단체의 통일사업을 위한 조사결과 (대통령직속여성특별위원회, 1999)를 보면 여성단체들은 ‘남북한 여성교류’와 ‘남북한 여성 바로알기 사업’ 활성화를 통해 남북한 여성현황을 정확히 파악하고 문제를 드러낼 수 있기를 원하고 있다. 또한 ‘여성들의 경험 및 여성정책의 차이’와 ‘체제의 차이’로 인해 통일 이후 남북여성화합의 어려움이 예상되는바 통일사업 여성활동가들을 위한 여성주의적 관점의 통일의식

·정책·방법에 대한 교육과 남북한 여성의 현실을 바로 알 수 있는 프로그램의 필요성을 강조하였다. 이러한 결과들이 의미하는 것은 남북한 여성들이 상호 교류 및 협력함으로써 통일에 대한 이해와 노력을 더해가도록 해야 한다는 것임을 말해주고 있다.

정부의 남북교류협력 정책은 남북대결에서 신뢰와 협력을 이룩하기 위한 교류를 통해 긴장을 완화하고 평화를 이룩하며, 나아가서는 통일국가체제를 구축하는 단계적 접근을 띠고 있다. 그러므로 각분야에 걸쳐 남북교류협력의 활성화는 통일을 앞당기는 길이 될 것이다. 이러한 과정에서 여성교류는 일반사회문화교류와는 달리 여성들만의 공통관심사가 제기될 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 정상회담이후 계속적으로 확대되고 있는 사회문화분야 교류의 활성화과정에서 여성은 통일관련 주요정책과 통일을 위한 참여과정에서 배제되어 있는 상황으로 여성들의 실질적인 참여와 교류는 주목을 받지 못했으며 이는 정부의 정책방향에도 상충된다. 이에 정부는 남북한 교류협력, 평화정착, 남북연합국가 형성 등을 추진함에 있어 여성의 역할을 중시함으로써 여성을 통일의 주체로 인식해야 한다. 이를 위해 여성들 특유의 장점을 활용할 수 있도록 여성들이 보다 적극적으로 활동할 수 있도록 해야할 필요성이 있는 것이다. 이러한 노력은 지금까지 북한의 폐쇄성과 남북한 여성대표배경의 이질성과 상호방문기회의 제한으로 여성간 평화운동 및 교류가 활성화되지 못하였던 것을 어느 정도 극복해 줌으로써 남북한 평화공존 및 연합추진과정에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

본 연구의 목적은 남북한 평화공존과 남북연합 추진과정에서 여성의 역할에 대한 중요성의 인식 및 이를 강화하는 것과, 구체적으로 남북연합추진을 위해 여성들이 남북평화공존 환경조성의 일익을 담당할 수 있는 여성정책을 수립하는 것이다. 즉 남북한의 평화공존과 남북연합추진과정에서 여성역할의 중요성과 의미를 부각시키고 이를 기반으로 구체적인 여성정책방안을 모색하는 것이다.

그리고 여성정책방안을 모색함에 있어서 각 분야별 여성정책 현황을 살펴보고, 남북연합 단계에서 국가정책에 가장 영향을 미칠 통일

의식교육, 남북교류협력, 여성평화운동 분야는 더 강조하여 대안을 찾고자 한다.

## 2. 연구내용 및 방법

본 연구내용은 다음과 같다.

- 1) 남북연합의 의미 파악 및 여성의 역할 논의
- 2) 성 관점의 정책과 남북연합 추진
- 3) 남북연합단계와 여성참여 (전문가 조사결과)
- 4) 남북한 여성정책 현황 및 비교
- 5) 남북연합추진을 위한 여성정책 방안모색

연구방법은 1) 국내·외 관련자료를 분석하고, 연구방향에 대한 전문가 자문을 받았으며, 2) 국내외 통일관련 전문가 35여명의 의견조사를 실시하여 남북연합과 여성정책에 대한 의견을 수렴하였다. 또한 3) 국내 관련 전문가 및 귀순동포 등과 함께 두 차례의 간담회를 실시하여 남북연합추진과정에서 구체적인 사항들에 대해 조명해 보았으며, 4)러시아와 독일, 그리고 한중국제학술회의를 통해 러시아 및 독일의 경험과 중국 내 동포학자들의 시각에서 남북연합단계의 통일정책방안을 모색하였다. 특별히 5) 영역별, 시대별 남북한 여성정책 비교를 위해서는 시나리오 기법을 활용해 보았으며 향후 본 결과에 대해 북한동포전문가들의 의견을 수렴해 볼 것이다.

## II. 남북연합의 의미와 여성의 역할

우리 정부의 공식적인 통일방안으로 확립된 「민족공동체통일방안」은 통일과정을 3단계—화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계—로 설정하고 있다. 이 중 남북연합단계는 화해·협력단계에서 구축

된 상호신뢰를 바탕으로 “남북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화”되는 단계로서, “이 과정에서 남북간의 냉전구조와 대결의식은 서서히 사라질 것”이며, 남북한이 상호신뢰를 더욱 다지면서 민족의 동질화를 촉진시켜 나가는 단계이다. 즉 이 단계는 ‘남북연합헌장’등을 만들어 남북한이 중간단계적 성격의 통일과도체제를 형성, 잠정적으로 국가간의 관계가 아닌 민족 내부의 특수관계를 가지면서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계인 것이다.

남북연합은 통일된 민족국가의 형성에 이르는 과도기동안 남북한간의 민족동질성을 회복하기 위한 사회문화·경제적 민족공동체 형성을 그 목표로 한다. 남북연합은 남북한간의 민족공동체 의식의 회복, 공동생활권의 형성, 통일국가 형성을 위한 조직과 기능을 갖는 과도적인 협의체의 성격을 갖는다고 할 수 있다.<sup>94)</sup> 따라서 남북연합은 상이한 이념과 체제를 가진 남북한의 민족동질성 회복을 위한 단계설정이 필요하다는 점과 남북한의 평화적 공존이란 과정을 통하여 하나의 통일국가를 이루어야 한다는 현실인식을 바탕으로 하고 있다. 이러한 맥락에서 남북연합은 완전한 통일국가를 준비하는 단계로서 ‘사실상의 통일상황’을 구현하는 단계를 의미한다.

이와 같은 남북연합의 원활한 운영을 통해 남북간에 경제적·사회적·문화적 공동체가 형성되고 정치적 결합도가 증진되는 사실상의 통일상황이 마련되면 남북관계는 본격적인 정치통합을 논의하는 단계로 발전하게 되고, 남북 의회대표들은 민주적 절차에 따라 통일헌법안을 마련하게 될 것이다. 그리고 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 의해 통일정부와 통일국회를 구성하고, 남북한 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 「1민족 1국가」의 통일을 완성할 수 있을 것이다.

이러한 남북연합은 국제법상의 국가연합(confederation)과의 차별성의 문제가 제기된다. 일반적으로 국가연합은 국제법상 독립국가간 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해 합의된 범위내에서 협력하는 국가결합의 형태이다.

94) 장명봉, “한민족공동체 통일방안의 법적 구조에 관한 고찰”, 「통일문제연구」 제1권 4호, 1989년 겨울, pp. 248~256.

따라서 국가연합의 구성국들은 그들의 주권과 독립권을 국가연합에 이양하지 않는 단순한 연합에 불과하므로 구성국은 완전한 주권국가로 남아 있는 이와 같은 국가연합은 4가지 국제법상의 지위를 갖는다. 첫째, 대외관계에서 국가연합의 구성국은 국제법 주체로서의 지위를 갖는다. 둘째, 국가연합의 구성국에 대한 관계는 국제법적 질서에 구속된다. 셋째, 국가연합의 구성국 국민들은 각자의 구성국 국적을 보유한다. 결론적으로 국가연합의 구성국들은 각기 국제법상 개별적이고 독립적인 주권국가로서의 지위를 갖는다.

그러나 남북연합의 구성국인 남북한은 국제적으로 각기 주권국가로서의 지위를 부여받고는 있지만, 남북한의 양자관계에서는 국가와 국가간의 관계로 보기 어려운 한계가 있다. 이미 남북한은 「남북기본합의서」 전문에서 남북한의 관계를 ‘나라와 나라의 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’임을 분명히 규정하였다. 따라서 남북연합을 국가연합의 범주속에서 포함시킬 경우, 남북연합의 구성국인 남북한의 관계를 ‘잠정적인 특수관계’가 아니라 주권국가와 주권국가 사이의 관계임을 인정하는 결과가 된다.

이와 관련하여 통일부 역시 남북연합은 통일을 지향하는 과도단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 전제로 하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다는 점을 인정하고 있다. 즉, 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 연방과 다르고, 통일 국가를 달성하기 위한 ‘민족 내부의 특수관계’라는 점에서 독립된 주권국가간의 관계를 상정하고 있는 국가연합과도 다르다는 것이다. 이런 측면에서 남북연합은 민족공동체를 형성해 나가는 과정에서 나타난 구성주체간의 관계가 독특한 유형이라고 할 수 있다. 따라서 남북연합을 굳이 국가연합의 범주속에서 포함하느냐 배제하느냐라는 논쟁보다는 남북연합이 갖는 남북관계와 국제관계의 이중성을 인정하는 가운데 새로운 모델을 창출한다는 창조성에 역점을 두는 자세가 필요할 것이다.<sup>95)</sup>

우리 사회 구성원 중 여성인구는 절반이 넘음에도 불구하고, 통일

운동에서 여성이 차지하는 비중은 미약하다. 그것은 여러 가지 이유가 있겠지만, 첫째, 남북한 정치대결구조에서 오는 한계점, 둘째, 북한의 여성교류 제의나 성사되는 과정이 전적으로 당의 명령에 따를 수밖에 없는 한계점, 셋째, 북한여성에 대한 정확한 정보나 현실상황에 대한 이해부족에서 오는 한계점 등에서 비롯된 것임을 들 수 있다. 남북연합의 추진은 이러한 여성운동의 한계를 극복하고 통일운동에 여성이 적극적이고 집단적으로 나설 수 있는 새로운 환경을 조성하는 계기가 될 것이다. 그 이유는 남북연합의 추진과정에서 다양한 사회집단간의 교류가 활성화될 것이므로 이 과정에서 여성단체의 참여공간을 확보하기가 용이해질 수 있기 때문이다. 특히 북한에는 노동당의 외곽단체인 ‘여성동맹’이라는 확실한 카운터파트가 존재하기 때문에 여성의 참여 명분을 강화시킬 수 있다는 점이다. 둘째, 앞에서 살펴보았듯이 남북연합단계에서 다양한 조직들이 상부에서 하부단위에 이르기까지 형성될 것이다. 위로부터는 남북한 각료회의와 남북국회회의, 밑으로는 시민단체간의 교류 확대를 위한 제반 조직들이 만들어질 것인데, 이 과정에서 여성의 참여비율을 증진시킬 수 있을 것이다. 따라서 남북연합 추진을 위한 여성의 역할은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는, 남북한 연합추진을 위한 남북한 여성의 지속적인 교류확대이고, 둘째는 남북연합 추진을 대비하여 남한여성들의 통일준비를 위한 역량을 강화하면서 남한여성들간 갈등을 해소하는 일이다.

### Ⅲ. 성 관점(Gender-based)의 정책과 남북연합

#### 1. 성 관점과 여성발전전략

1975년 ‘세계 여성의 해’를 기점으로 1980년대에 들어오면서 제6

---

95) 유석렬(2001.4.30), “남북연합 개념 및 추진방안”, 2001년 협동연구 제1차 워크숍 자료집, pp.11-22 참조.

차 경제사회발전 5개년계획(1987-1991)에 ‘여성개발부문’이 포함되었으며, 제7차 경제사회발전 5개년계획(1992-1997)에서도 ‘여성부문’이 삽입되었다. 그리고 1995년 제4차 북경 여성회의 이후 1995년 10월 대통령 직속 자문기구였던 세계화추진위원회는 ‘여성발전 10대 과제’를 발표하였으며, 정무장관(제2)실에서는 1997년 ‘제1차 여성정책기본계획(1998-2002)’을 제시하고 있다.

국제적으로는 1975년 세계 여성의 해, 유엔여성 10년(1975-1985) 설정, 1979년 유엔의 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약의 제정, 1980년 코펜하겐 국제회의와 1985년의 나이로비대회 등 세계적 추세가 여성문제의 중요성을 인식시키는데 기여한 결과이기도 하다. 그 동안 유엔의 여성의 실질적 평등을 위한 국가기구 설치 권장과 함께 많은 나라들이 정치적 결정과정에 여성정책적 관심을 관철시키는 과제를 수행하는 기구를 설치해왔다. 1995년 북경에서 있었던 세계 제4차 여성회의의 행동강령(the Global Platform for Action)은 각국의 정부와 여성활동가들에게 “성 시각을 모든 정책과 프로그램 속에서 주류화 하도록 요구하고 있다. 즉 정책결정이 이루어지기 전에 정책분석을 통해 여성과 남성에게 영향을 주도록 하고 있다.” 이를 실현시키기 위해서는 성 영향력을 평가하는 도구가 있어야 한다. 1996년 2월의 공약은 지역사회 수준에서의 성 주류화에 대해 EU의 공약(commitment)에 효력을 주기 위한 첫 단계로 주류화에 대한 공약(Communication on Mainstreaming)을 채택한 바 있다. 1997년 2월에 여성과 남성을 위한 평등기회에 대한 서비스집단간에 의해 동의된 다음의 전략문서(Stratgy Paper)에서 공약에서는 성 영향력 평가가 중심문제로 언급되었다.

유엔은 여성발전 전략으로서 ‘발전에서의 여성통합’에서 ‘국가발전의 중요한 항목으로서의 성(gender)’을 제시하고 있으며, 여성을 주류화시키도록 권유하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

*여성주의적 관점(Women in Development : WID) : 여성주의적 관점의 여성발전전략은 여성의 지위 향상을 촉진시키기 위하여 채택*

된 전략이었다. 그것은 ‘유엔여성 10년’기간으로부터 시작되며 여성을 위한 특정사업에 초점을 둔다. 발전과정에서 배제되었던 여성을 중심에 두며, 여성을 대상으로 한 활동 및 프로젝트를 통하여 이를 극복하고자 하는 것으로 여성을 발달의 과정 속에 참여토록 하는 것이다. 여성들은 항상 발달과정에 참여하여 왔으나 정책결정자들이나여성들 스스로도 이를 인지하지 못하여 문제가 발생된다는 것이다. 이와 같이 여성은 소외집단이고, 여성이 발전과정에서 도구화되고 소외되었으므로 보상되어야 하며, 따라서 여성을 특수집단으로 상정하여 문제를 해결하려고 하는 것이다. 여성주의적 접근의 정책사례는 여성대상의 활동 및 사업(프로젝트)로 나타나며 가족계획, 여성할당제, 편부모 세대 지원, 모자가정 지원, 요보호 여성 보호, 여성 보건관리, 출산휴가, 영양, 식수, 여성통계, 여성교육, 여성노동, 여성소득 창출사업 등의 사업이 있다. 그리고 여성전담 국가기구들이 설립되어 사업을 시행한다.

성인지적 관점(*Gender and Development : GAD*) : 여성지위 향상을 위한 성인지적 접근은 문제의 핵심에 있는 행위자와 수혜자의 관계를 검토하는 것에서부터 시작된다. 발전에 참여하는 데 남성과 여성 사이에 차이가 있어왔다는 사실을 인식하면서부터 접근된 것이다. 이와 같이 여성과 남성간의 관계가 여성을 발전으로부터 소외시키는 주요 원인으로 논의되기 시작하였다.

성인지적 접근에서는 젠더(Gender)와 발달(Development)이란 두 용어가 병행되고 있다. 즉 여성이 발전에 참여해왔으면서도 이를 정책결정자들이 인지하지 못했던 것을 발견해낸 것이다. 따라서 발전과정에서 여성과 남성의 동등한 참여 증진, 여성과 남성의 발전을 동시에 고려하면서 접근하게 되었다.

1995년 우리 나라 국민들의 평균교육연수와 학력분포를 성에 의하여 살펴보면 우선 평균 교육연수에서 전체적으로는 10.25년으로 나타나고 있다. 그러나 이를 대상자들의 성을 고려하여 분석하였을 때 여자는 9.37년이고 남자는 11.18년임을 알 수 있다. 따라서 여자와



남자의 평균 교육년수가 왜 차이가 나는지를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 아직까지 우리사회에서는 성인이 되었을 때 여성들에 비하여 남성들의 경우 직장을 얻기가 더 용이하고 나아가 동일한 학력을 가졌을 경우에서도 남성들의 보수가 여성들보다 높으므로 부모들은 가정의 수입이 제한적이어서 아들과 딸 모두에게 공부를 시킬 수 없는 경우 딸보다는 아들들을 공부시키려고 하고 있음을 알 수 있다.

**주류화 전략(Mainstreaming)** : 주류화란 여성과 관련된 이슈를 별도의 이슈로 다루는 것이 아니라 여성 이슈를 정책의 주류에 통합시켜 다루어 나간다는 관점이다. 주류화는 두 가지의 분리된 그러나 상호 연관된 과정이 포함되며 ‘여성의 주류화(Mainstreaming Women:MW)’와 ‘성 주류화(Mainstreaming Gender: MG)’이다. 즉, 주류화의 과정은 다음과 같이 두 가지로 접근 가능하다. 첫째, ‘여성을 주류화(Mainstreaming Women)’ 할 수 있겠으며 이는 정치적인 관점을 도입하는 것으로 사회의 모든 분야에서 여성이 동등하게 참여하도록 하는 것이다. 둘째, ‘성(역할)의 주류화(Mainstreaming Gender)’를 들 수 있으며, 이는 보다 더 기술적인 용어로 정책이나 프로그램들이 사회의 모든 분야에서 어떻게 여성과 남성에게 다르게 영향을 미치는가를 검토하는 것이다.

## 2. 남북연합과 성 관점의 여성정책 추진과의 관계

여성이 기존에 수행하여왔던 역할에만 초점을 둔다면 근본적으로 달라질 것이 없다. 그러므로 남성과 여성간의 관계에서의 힘의 불균형을 균형 있게 하기 위해서는 성역할을 변화시키는 정책이 필요하게 된다. 즉 사회 속에서 여성과 남성이 동등한 지위를 유지하도록 하기 위해서는 여성과 남성의 성역할의 변화를 이끌어내야 하는 것이다.

평등사회의 실현은 남녀 모든 사회구성원이 인간으로서의 존엄을 보장받고, 능력을 개발, 활용할 기회가 균등하게 주어지는 것을 목표로 하는 데서 비롯될 수 있다. 즉 법적, 정치적, 사회적, 심리적, 문

화적인 면에서 다양하게 주어지고, 여성문제에 대한 공공의 인식이 고양되어야 한다. 따라서 여성문제에 대해 여성자신들 뿐만 아니라 일반인들의 인식향상이 중요하다. 전통적인 성 차별적 사고와 편견에서의 탈피와 제 사회적, 심리적인 모순의 제거가 여성정책의 우선적인 해결과제가 되어야 한다고 보는 것이다.

남북연합을 위해서도 성 인지적 관점의 정책이 무엇보다도 요구된다. 첫째, 남북연합이 이루어질 때 여성들이 생활과 사회활동 속에서 적극적인 역할을 할 수 있게 하는 것이 필요하며 남북연합 정부에서의 여성역할 강화를 위해 여성들이 일정비율 할당되어 일할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 둘째, 남북연합 정부에서는 ‘여성’ 영역을 설치하여 관련 여성들이 적극적으로 활동할 수 있는 여건을 조성해주어야 할 필요가 있다. 셋째, 남북연합 정부부처에도 여성담당관실이 설치되어 남북한 주민 모두가 양성평등한 역할을 수행해나갈 수 있도록 하기 위한 업무 강화가 필요하다. 또한 남북한 여성간의 상호 이해와 현실에 맞는 교류를 추진하기 위해 북한여성이해교육이 주어져야 하는 등 여성의 삶에 기초를 둔 교류협력 방안이 필요하다 이는 여성의 생활문화 속에서 활성화될 수 있는 여성정책이 이루어져 통일을 한층 앞당길 수 있는 계기를 마련할 수 있게 될 것이기 때문이다.

#### IV. 남북연합단계에서의 여성참여 (전문가 조사결과)

남북연합은 남한과 북한사회가 상호 통일을 지향하면서 주민들이 상호 적응해 가는 과도적 단계를 의미하여 남북한 각각의 주민 상호간의 적응이 중요한 의미를 갖는다. 즉 남북연합과정에서 많은 사람들이 서로에게 다가갈 수 있도록 해야 하며, 상호 가지고 있는 적개심, 시기심, 질투, 불신 등의 반응을 보이지 않게 될 수 있도록 하기 위한 과정이 무엇보다도 요구되는 것이다.

남북연합 단계를 거쳐 통일로 가는 과정에서의 재사회화는 성인기

에 이르러 사회적인 변화를 계기로 하여 개인의 성장에 있어서 중대한 변화를 경험하는 과정이다. 즉 사회화가 성인의 성장 발달의 과정에서 일어나는 연속적인 변화과정이라고 한다면 재사회화는 사회적인 환경의 변화로 인하여 개인의 성장 발달과정에서 획기적인 변화가 발생하는 것을 의미한다. 새로운 사회가 요구하는 규범과 가치관을 학습하는 과정이기 때문에 중대한 변화의 경험인 것이다.

이와 관련하여 본 연구의 전문가 의견조사 (2001년 8월)시 논의된 1) 남북연합단계에서 이루어져야 할 일과 2) 남북연합단계에서의 여성참여, 그리고 3) 외국사례가 주는 시사점에 관한 내용들을 보면 다음과 같다.

## 1. 남북연합단계에서 이루어져야 할 일

### 가. 남북연합 추진과정에서 상정되는 통일국가체제의 상

시장경제에 기초한 자유민주주의체제가 궁극적인 체제이지만, 상당히 오랜 기간 상호체제를 인정하는 것이 필요함이 지적되었다. 자본주의와 사회주의 수준의 사회복지제도, 민주주의가 복합적으로 이루어진 사회가 바람직하다고 보았다.

### 나. 남북한 주민간 자유이동의 장단점

남북한 주민간의 자유로운 상호방문 및 이동이 주는 장점과 단점을 고려할 때 단점에 대한 구체적인 해소방법을 모색하는 것이 시급하다. 제시된 장점과 단점을 보면 다음과 같다.

#### (1) 장점

- 남북한간의 이질성 극복과 민족 동질성 확대, 민족공동체의 식 회복을 통한 남북한 사회·문화적 통합 촉진, 정치적·이

념적 동질성 회복 가능

- 인권의 증진
- 전쟁의 위협감소, 긴장완화, 적대의식 해소, 분단의식 극복
- 북한의 기아상태의 해결
- 남북한간 사회·문화적 이해를 통한 상호 신뢰 구축(이산가족의 자유로운 상·봉·교류 및 재결합 등)
- 상호이해와 사회 문화 경제발전, 경제 잠재력 상승
- 상호 다른 체제에 대한 적응을 위한 시간을 갖는 것 등

## (2) 단점

- 준비가 안된 상태에서의 남북교류는 상호 편견 강화가능성 있음
- 자유이동은 북한 주민의 대량 남하가능성 있어 남한 노동자와의 경쟁(특히 미숙련분야, 비공식 부문 등)이 불가피하며 따라서 노동조건이 악화되고 남북 노동자간 갈등 발생 소지 있음
- 주택, 상하수도, 치안 등 도시 문제 야기
- 북한 주민들의 남한 이주 가능성으로 인한 남북한의 불균형 발전과 남북 주민간 갈등 초래
- 북한의 대량간첩 남파로 인한 안보적 위기의 도래 가능성
- 남북 주민 상호가 체제의 이질성에 적응하지 못하여 갈등과 혼란 야기 그리고 상호이해 부족에 따른 사회 심리적 갈등 고조
- 남북한의 격차(경제, 문화, 사회 등)가 직접적으로 목도됨으로서 갈등 증폭 가능성
- 물질적 가치의 숭배 및 개발논리 팽배등 북한사회에 자본주의적 병폐 유입
- 남북한 격차에 의한 불평등의식 고조
- 북한사회의 공동체적 연대 파괴 등
- 남한의 과잉노동력 창출로 노동시장의 붕괴가 우려

## 다. 남북연합 추진을 위하여 해결해야 할 일

### (1) 남북한이 함께 우선적으로 해결해야 할 일

순 위	항 목
1순위	-군비축소와 평화협정체결
2순위	-남북한 인적교류확대 (자유로운 서신 및 학술, 문화, 체육, 여성 등 상호 방문) -남북간 경제공동체설치
3순위	-국가보안법이나 서로를 적으로 규정하는 제도, 이념 철폐 -남북한 정상회담 및 각료회의의 정례화, 공동사무처 설치 -군비축소와 평화협정체결 및 남북간 경제공동체 설치 -한반도 비핵지대화 -언론인들의 자유취재 및 방송개방

### (2) 남한 정부가 국내적으로 해야 할 일

순 위	항목
1순위	-정치적 안정
2순위	-경제력 강화
3순위	-민주화 신장 -국가보안법 철폐 및 국방비 삭감 -사회복지 증대 및 평화통일운동의 활성화

(3) 남한 정부가 국제적으로 해야 할 일

순 위	항 목
1순위	-북한의 국제경제기구(ADB, IMF, IBRD 등)에의 참여유도 및 대외 관계 개선 지지
2순위	-한국 주도의 대북정책 추진을 위한 한미일 공조체제 구축
3순위	-국제기구(유엔, 세계식량계획) 등을 통한 북한지원 -유엔 등 국제기구에서 남북한 대사협의회 구성 등 국제적 협조체제 구축 -남북한 연합단계에서의 남북한 특수관계에 대한 인식제고 노력 -한국 주도의 대북정책추진을 위한 한미일 공조체제구축 -국제사회에서 남북한의 동일한 방향의 투표권 행사등 행동통일 사례확대

2. 남북연합단계에서의 여성참여

가. 남북연합 기구인 정상회담, 각료회의, 국회의원 회의 및 공동 사무처에의 여성 참여 보장 및 확대

북한에서 여성이 차지하는 경제적 사회적 역할은 큰 데 비해 남한보다 여성의 대우가 홀대시되고 있다는 점을 감안하면, 여성의 참여 폭을 넓힘으로써 북한의 호응을 유도하는 것이 바람직하다고 보았다. 따라서 가능한 한 여성의 역할이 많도록 하되, 특히 남북평의회와 각료회의에서 여성의 역할을 적절하게 활용하는 것과 남북평의회 산하에 가칭 「여성의원 협의회」를, 그리고 각료회의 산하에 「여성분과 상임위원회」, 설치·운영을 제도화하는 것이 적절할 것으로 제안되었다. 여성참여의 비율을 일률적으로 지정하기는 곤란하지만 10%에서 50%정도가 적당하다는 의견이었고, 30%정도의 여성의 수가 차지 될 때 역할을 할 수 있다고 보았다. 따라서 중요한 것은 남북연합단계의 모든 정책에 여성의 소리 반영 및 기구 및 회의에 30%이상의

여성참여가 보장되어야 한다는 것과 모든 통일 기구에 여성의 일정 비율확보, 남북한 취재시 남북 언론기자단에 여성비율을 확보해야 한다.

#### 나. 실질적인 대책 마련을 위한 기구 설치

통일과정에서의 여성실업대책 및 여성복지정책을 마련하는 기구를 설치해야 한다. 통일 후에는 남북여성들이 함께 살아갈 수 있는 공동체 생활방안을 모색하고, 실천적 모델을 개발해야 한다. 그리고 통일 여성전문인력 및 자원활동자를 육성해야한다 (구체적 예: 「협상」 전문인력 및 관련 여성전문가를 육성, 상호 상이한 이념체계 이해를 위한 정치교육훈련과 인간관계 훈련, 남북한에서의 가부장제 철폐 등 여성의 인권보장 등)

#### 다. 통일여성운동을 전담할 시민단체의 육성 및 지원

#### 라. 남북한 여성관련 공동사업의 실시

- 남북한 여성공동의 장과 어린이집을 설치한다.
- 남북한 여성비정부기구의 정보교류네트워크를 구성한다.
- 남북한 통일관련연구 및 지속적인 학술교류를 강화한다.
- 남북연합 단계에서 예상되는 각종 문제(실업 후 성매매 등)에서의 여성보호대책을 마련한다.
- 가정에 대한 활발한 토론기구가 설치되어야 하고, 남북한 여성들간 친밀한 관계유지를 위한 기회를 마련한다.
- 여성관련 법령 등을 제·개정하고 실천할 수 있는 전략을 강화한다.
- 상호이해를 위한 연구 및 교육계획을 마련하고, 남북한의 각종 억압적 기제를 해소하는 공동적인 작업을 추진해나간다.
- 남북연합 단계의 새로운 여러 제도 속에서 여성주류화를 달성

할 방안에 대한 공동대책을 마련한다.

- 통일 관련 국제제회의에서 여성들이 공식적으로 함께 참여할 수 있도록 해야 한다.
- NGO 정보 network 뿐만 아니라 세계에 걸쳐있는 한민족 정보 network를 활용하도록 한다.

### 3. 외국사례(이집트-시리아, 남북예멘, 중국-대만, 러시아-벨로루시)의 시사점

상기의 국가들 사례들의 경험이 시사하는 바는 먼저 국가연합을 위해서는 양국간 공동의 협조체제 구축, 성공적 운영경험이 필요하다는 것과 경험이 없을 경우, 정치지도자 중심의 작위적인 정치적 결합은 지속적이지 못할 위험성이 상존한다는 것이다. 위 국가들의 경험은 이데올로기와 체제의 차이가 있다는 점에서 남북한의 경우와는 다른 사례이지만 (남북예멘의 경우, 정치적 협상이나 교류를 통한 연합체가 아니고 무력으로 통합한 경우임) 분단보다 통합 시에 더욱 강한 국력을 지닐 수 있음을 말해주고 있다고 하겠다. 또한 상호신뢰가 바탕이 되어 단계적 실현을 통한 제도 및 정치적 통합을 이루는 과정에서 남북연합을 통해 통일이 상호 이익이라는 인식을 갖도록 신중하게 접근할 필요가 있음을 보여준다.

특별히 여성이 정치적 주체가 된 경우는 없었지만 이들 국가의 경험에서 연합과정에서의 여성의 일정비율 참여가 중요함을 인식할 수 있었다. 또한 중국의 경우 해외에서 활약하는 화교 여성들의 역할이 중·대만 여성교류 및 화해·협력에 공헌했음을 볼 때 재외 한인동포 여성들을 통한 남북여성교류가 활발히 이루어질 수 있도록 해야 함이 부각되었다.



## V. 남북한의 여성정책 현황 및 비교

### 1. 남북한의 사회상황 비교

#### 가. 남북한의 이질성

남북한 민족 이질성의 내용을 살펴보면 다음과 같다(한국교육개발원, 1995).

**정치상황** : 8.15 해방과 한반도를 미소 양군이 분할 점령하게 되면서 남북 분단의 상태가 지금까지 지속되고 있다. 미군이 점령한 남한에는 다원적 민주주의(3권 분립과 국민참여)를 정치이념으로 하는 민주주의 정치제도가 이식되었고 소련이 점령한 북한에는 소비에트 사회주의를 정치 이념으로 하는 공산당 1당 독재의 사회주의 제도가 이식되었다.

**경제상황** : 남한의 경제 체제는 ①의사 결정의 분권화 ②시장 제도 ③사유재산권 ④동기유인 ⑤자유 개방 경제를 주요 골자로 하는 자본주의 경제 체제인 반면 북한은 ①의사결정의 중앙집권화 ② 관료제도 ③집단적 소유 ④ 통제 및 명령체계 ⑤ 비경쟁 ⑥자급자족의 폐쇄 경제를 골격으로 하는 사회주의 계획 경제 체제를 지니고 있다. 북한 경제체제의 특징은 사회주의적 소유 제도(사적 소유 배제)와 중앙집권적 계획 경제 체제이다. 북한의 경제정책은 ①자립적 민족 경제 건설 ②중공업 우선 정책 ③군사, 경제 병진 정책이며 경제 관리의 원칙은 ①당 정치사업 우선의 원칙 ②집체적 지도와 유일적 지휘를 배합시키는 원칙 ③계획의 일원화, 세부화 원칙 ④'원에 의한 통제'에 기초한 사회주의 독립재산제 실시의 원칙 등이다.

**사회문화 상황** : 분단 이후 남한과 북한은 각기 다른 근대화 과정

을 겪어 왔으며 이에 따라 사회 성격도 각기 달라졌다. 남한은 자유주의적 근대화를 지향하여 국가 주도형 자본주의적 산업화를 통해 상당한 경제 발전이 이루어져 왔다. 그러나 지역간·계층간의 불평등이 심화되어 사회문제로 등장하였고 정치적 저 발전과 더불어 사회규범의 혼란을 가져왔다. 북한의 경우 근대화에 따른 사회·문화가 공산주의 동원 체제에 의해 의도적으로 통제됨으로써 산업화에 따른 사회변동의 일반적인 경향에서 크게 벗어나고 있다. 북한 사회주의 체제는 사회주의 이념 실현의 명목 하에 개인과 특정집단의 권력 유지를 위한 정치체제로 발전되었다.

**언어 상황 :** 우리 민족은 단일민족으로서 비교적 언어 영역에 있어서는 이질성 보다 동질성의 요소가 강하게 남아 있다. 남북한의 언어 이질성은 북한의 경우 ① 표준어를 문화어로 표현 ② 한글 전용과 외래어 사용 금지 ③ 공산주의 체제 유지를 위한 새로운 어휘를 신조어로 만들어서 사용하고 있다는 점에서 남한과 커다란 차이를 보이고 있다. 남북한의 언어 격차(김민수, 1992:98-103)는 첫째, 남북한 표준어는 그 명칭과 규정부터 전혀 다르다. 둘째, 남북의 맞춤법은 그 원칙에 있어 주시경을 계승한 일제하의 <통일안> 을 다 같이 기본으로 하고 있기 때문에 같다.

**교육상황 :** 남북한의 교육은 교육의 이념에서부터 교육 체제, 교육 방법, 교육 내용 등 제 부문에 걸쳐 커다란 차이를 보이고 있다. 북한은 조기교육의 원리를 수용하여 취학전 교육을 강화, 보편화 시켜왔고, 일하면서 배우는 사회주의 교육 방침에 따라 성인교육 체제를 중시하고 있다. 교육 이념과 목표에 있어서 남한은 홍익인간의 이념을 두고 전인교육, 민주주의, 세계주의를 표방하고 있으며, 개인 차원의 인격 완성을 도모하고 있는데 비해, 북한은 헌법 제43조에서 명시하고 있는 바와 같이 집단주의에 바탕한 공산주의적 인간 양성을 도모하고 있다. 남한은 교육의 본질을 구현하는 목적을 우선하고 있는데 대해, 북한은 사회주의 이념에 따라 정치를 우선하여 교육의 계급성

을 강조하고 수단화하려는 특성이 강하다.

**가치체계와 의식구조 상황** : 한 연구(문용린, 1993)에 의하면 남한의 가치체계가 자유민주주의적 이데올로기 하에서 자유, 경쟁, 사유재산, 자아실현, 사생활 존중 등을 강조하고 있는 반면, 북한에서는 공산, 사회주의적 이데올로기 평등, 협동, 공유, 집단 이익 등의 가치가 강조되고 있어 남한에서는 개인 가치가 존중되고, 북한에서는 집단 가치가 강조되는 차이를 보이는 것으로 분석되었다. 가치 체계의 형식적 측면에서는 남한은 사고의 다양성과 융통성을 강조하고, 북한은 확일성과 폐쇄성을 강조하고 있는 것으로 비교 분석되었다.

#### 나. 남북한의 동질성

민족의 공통적인 특성은 정치체제나 경제제도와 같은 제도적인 틀로서 형성되기도 하며, 문화, 예술, 교육과 같은 이념적인 측면에서도 존재하게 된다. 통일의 과정에서 민족 공동체를 형성하려면 우선적으로 사회제도와 같은 일정한 틀을 완성하는 것이 중요하나, 민족 내부의 삶을 규정하는 이념적인 측면에서 동질성을 회복하는 것이 보다 중요하다. 남북한 민족 동질성들의 단면이자 병산의 일각일 수도 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다(한국교육개발원, 1995).

**단일 민족성** : 남북한은 한 핏줄을 나눈 단일 혈연의 동족 국가이며, 단일의 언어와 문자를 사용하는 하나의 민족이다. 비록 상이한 이데올로기와 상이한 경제 체제로 인해 전혀 다르게 인식하는 역사관을 지니게 되었으나, 삶의 양식과 의식구조를 포함하는 사회 문화 모든 면에서 총체적인 이질화를 체험하고 있다. 그러나 남북한이 공유하는 민족성으로 한민족 특유의 기질인 ‘강인함으로 표방되는 고난 극복의 의지’, ‘인정과 의리를 중시하는 성향’, ‘패기와 호탕함’, ‘가무를 즐기는 성향’ 등이 상정되곤 한다. 이는 남북한을 막론하고 세계 도처에서 살아가는 한민족에게 공통적으로 느껴지는 특유의 민족적 기질로 간

주되고 있다.

*전통문화의 공유* : 전통문화는 남한의 경우는 서구 외래 문화의 유입과 그로 인한 성업적 대중문화의 형성으로 한민족 고유의 전통문화가 상당 부분 붕괴, 외해되었고 북한 역시 김일성 주체 사상과 혁명 사상의 보급으로 거의 대부분의 민족 고유전통 문화가 왜곡되고 외해되어 버린 것으로 알려지고 있다. 특히 분단 이후에 북한에서는 전통 문화를 봉건적 잔재로 규정하여 폐지, 말살시켰다. 그러나 지난 1980년대 이후 북한은 국내외적인 어려움을 극복하기 위한 하나의 방편으로 전통문화를 공식적으로 인정하기 시작하고 있다.

민족명절을 보면, 북한의 명절은 8대 국가 명절과 4대 민속 명절(음력설, 한식, 단오, 추석)로 되어 있으나, 남한과 같이 얼마전부터 추석이나 단오, 설날 같은 전통 명절이 새롭게 살아나고 있는 변화의 움직임을 보여주고 있어 우리 민족 고유의 전통 문화 부활을 통한 동질화 가능성을 보여주고 있다. 세시 풍속과 민속놀이를 보면, 남한의 경우는 서구의 대중문화 유입과 함께 전통적인 민속놀이가 대체되면서 약화되었으나 최근에는 고유의 민속놀이를 부활시키려는 복고적 움직임이 일고 있다. 북한의 경우 민속놀이는 건전한 취미로서 뿐만 아니라 ‘문화성’, ‘인민성’, ‘집체성’의 의미를 지니며, 가무 놀이, 경기 놀이, 겨루기, 아동놀이 등으로 분류되고 있다. 현재 북한에서 남한과 유사한 형태로 계승되어 통용되고 있는 전통 문화로서의 민속놀이로는 씨름, 윷놀이와 장기, 농악, 널뛰기와 그네 등이 있다.

*유교적 도덕규범과 미풍양속* : 도덕규범 중 전통적인 도덕 규범은 ‘유교적 가치 체계’를 기초로 하는 장유유서나 군신유의, 남존여비, 명분 주의 등은 남북한 사회 구성원들에 아직까지 면면히 남아있는 것으로 분석되고 있기도 하다. 사회적인 측면에서의 남북한 사회의 공통적인 공동체 의식으로는 강한 가족주의적 집단주의 속성, 가부장적 권위주의, 자녀에 대한 부모의 커다란 관심, 자녀 교육에 대한 열망, 강력한 권력과 지위 지향성, 관존 민비, 남존여비 등이 지적된다. 물

론 이러한 의식 중 남존여비 같은 부정적인 의식은 동질성의 요소라 하더라도 새로운 통일 사회에서는 답습되거나 수용될 필요가 없는 바람직하지 못한 전 근대적 잔존 구습이기는 하나 가치 판단을 떠나 남북한의 동질적 요인으로는 중요하게 지적될 수 있는 측면 일 것이다. 유교적 전통에 입각한 도덕적 규범과 관련하여 남북한간에 또 하나의 중요한 동질화 가능 요소로 지적될 수 있는 것은 미풍양속과 동방예의국으로서의 전통을 자랑하는 예의범절이 중시되고 있다는 점이다.

## 2. 영역별 여성정책 비교

### 가. 여성관

남한여성들은 현대적 성 역할관을 가지고 있다. 직장에서도 남성들처럼 성공하려는 강한 욕구를 가지고 있으며, 가사일, 자녀양육도 남편과 분담을 강조하며 여성자신의 주체성, 강한 사회적 지위를 바라고 있다. 한국사회가 전통적으로 갖고 있는 여성에 대한 차별적인 구조, 제도적 모순으로 인하여 자신의 의지, 능력을 자유롭게 펼치며 남성과 함께 평등하게 경쟁하지 못하고 있다.

그에 비해 북한여성들은 자녀관에서 성 차별적 전통적 자녀관이 두드러진다. 사회주의 여성관뿐만 아니라 주체사상에 크게 영향을 받고 있다. 즉 남녀평등은 인격적 평등이라기 보다는 노동력의 평등을 의미하며, 바람직한 여성상이란 남성과 동일하게 사회에 전반적으로 참여하고 기본적으로는 노동할 수 있는 능력을 가진 여성을 의미한다. 어머니와 같은 자애로운 품성을 갖고 당과 인민에 충성하여 최종적인 공산주의사회 건설을 위해 혁명적, 혁신적으로 행동하는 여성을 의미하고 있다. 북한에서는 여성들이 생물학적 성에 기초한 억압 및 착취에 대한 인식을 갖기 어렵다.

## 나. 여성관련법

### (1) 남한의 남녀차별금지및구제에관한법률(1999)과 북한의 남녀평등권에대한법령(1946)

북한은 1940년대 남녀평등권에 대한 법령(1946)을 제정하고 여성들이 직업에 종사하는데 절실하게 요구되는 부분을 중심으로 제시하고 있다. 그러나 부부 자녀관계, 부양의무, 후견, 상속 등 다른 가족법 분야는 규정하지 않아 문제를 낳고 있다. 그리고 1990년에 이르러서야 가족법을 제정하고 있다.

남한은 1940년대 후반에서 1960년대까지는 여성들의 직업활동이 북한처럼 활발하지 않았다. 1970년대에 이르러서야 경제발전에 여성들의 참여가 두드러지기 시작하고 있다. 그리고 1990년대에 이르러서야 남녀평등 관련법이 제정되기 시작하여 북한을 능가하는 여성관련법이 차례로 제정되기에 이른다. 1987년 남녀고용평등법(노동부)을 통해 고용에서의 불평등 상황을 제거하기 위한 노력을 해왔으며, 1999년(대통령직속여성특별위원회)에는 남녀차별금지및구제에관한법률을 제정하여 고용 이외에 교육, 재화와 용역 등을 포함하는 폭넓은 범위에서 남녀차별 상황을 제거하기 위한 방안을 강구하고 있다. 5장 39조로 되어 있는 동 법률은 헌법의 기본이념인 남녀평등이념에 따라 고용, 교육, 재화·시설·용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서 남녀차별을 금지하고, 이로 인한 피해자의 권익을 구제함으로써 사회의 모든 영역에서 남녀평등을 실현함을 목적으로 하고 있다. 이는 총칙, 남녀차별의 금지, 전담기구, 조사 등의 절차, 보칙 등을 그 내용으로 하는 것이다. 남녀차별금지기준(1999)을 보면, 고용(채용, 임금, 승진, 배치, 퇴직 등), 교육(해외연수·직업훈련 등), 재화·시설·용역 등의 제공 및 이용(근로복지제도의 실시 등), 법과 정책집행에서의 남녀차별행위 유형을 정하고 있다. 또한 성희롱의 유형으로 육체적, 언어적, 시각적 행위 등을 제시하고, 사회 통념상 성적 굴욕감 또는 혐오감을 유발하는 것으로 인정되는 언어나 행동은

금지토록 하고 있다. 2001년에는 모성보호법이 개정되어 산전산후휴가 3개월을 확보하는 등 여성들의 사회활동을 지원하는 방안이 강구되고 있다.

그러나 현재 북한은 남한과 대비되는 관련 법제들이 제정 또는 개정되지 않고 있는 상황이어서 여성들의 평등의식의 부족과 가부장적 의식 속에서 이중고의 어려움을 겪고 있다.

## (2) 낙태 관련법

낙태의 경우 남한은 형법 제269조, 제270조를 통해 범죄로 규정하고 있으나, 북한은 처벌하는 규정이 없는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 법규는 남북한에서 함께 여성과 유아의 인권과 관련된 조항이므로 여성인권을 침해하지 않는 범위에서 설정되어야 할 것이다. 그러나 북한의 경우는 피임도구의 활용이 여의치 않고 원하지 않은 임신은 곧 절대적 경제적 어려움으로 연결되어 낙태가 이루어지는 것을 고려해 본다면 시각의 차이가 있다.

## (3) 호주 및 호적제도 관련법

호주 및 호적제도의 경우 남한은 민법 제984조, 제779조, 제784조 등과 호적법을 통해 보장하며, 여자도 호주가 될 수 있도록 보장하고 있다. 그러나, 북한의 경우에는 ‘공민의 신분등록에 관한 규정’(1995)의 제정으로 호적제도를 폐지하여 개인별 편제방식을 취하고 있다.

## 다. 여성교육정책

### (1) 여성교육 목적 및 이념

남북한이 여성교육의 목적과 이념의 괴리를 좁히는 것이 가장 중요

한 과제이다. 남한은 현모양처론->남녀역할분업론->양성평등론으로 발전을 거듭해오고 있다. 남녀역할 분업론에 대한 비판이 이루어지면서 양성평등한 교육이념이나 양성성에 대한 논의가 열기를 띠었다. 그 결과 1995년부터 중학교 남녀학생들이 가정과 기술교과 동일 이수로 전환을 하였다. 앞으로 제8차 교육과정개정 시에는 고등학교에서도 남녀학생들이 가정기술교과를 동일 이수할 수 있도록 하기 위한 노력을 여성계가 계속하고 있는 중이다.

북한의 경우에는 봉건적 여성상->혁명적·노동계급적 여성상으로의 진전->최근 전통적 여성상 강조하는 상황을 맞고 있다. 북한은 당초 유교적이고 혁명적인 여성상을 강조하였고, 성차별이나 불평등 가능성을 배제하지 못하고 갈등을 갖고 있었다. 이와 함께 최근 경제난으로 인한 여성실업자의 증가로 가정회귀가 가져온 결과로 해석된다.

## (2) 교육기회

의무교육: 남한 6년(2001년 지역에 따라 9년), 북한 11년(1975년, 유치원 1년 포함). 남북한의 여자교육기회를 보면, 남한은 의무교육 연한이 북한보다 낮은 실정이다. 그러나 남한은 경제수준의 향상으로 중등단계 및 고등교육 진학률이 급속히 증가하고 있다. 2000년 현재 고등학교의 진학률이 여학생 99.6%(남학생 99.5%)에 이르고 있어 거의 모든 학생들이 고등학교 진학하고 있는 것을 알 수 있다. 교육결과의 사회환원 흡입기제가 부족한 실정이어서 북한보다 가사나 육아의 사회화가 미흡하여 개인적 차원에서 교육의 성취를 사회적 성취로 연결시키지 않는 유사 자발적 포기가 많은 실정이다. 북한은 중등단계의 의무교육 실현, 고등교육의 대중화, 여성 인텔리화 정책을 시행할 시도를 하였으나, 국가주도의 직장배치는 성별조건이 저해요인으로 작용하고 있다. 이는 사회생활에서 남녀 동일한 지위획득으로 이어지지 못하는 한계를 낳고 있다.

고등교육에의 진학률 : 대학교 진학률을 보면, 남한의 경우 여학생



65.4%(남학생 70.4%)에 이르고 있어 남녀간 격차가 있음을 알 수 있으나, 점차 그 비율의 격차가 좁혀지고 있다. 북한에서도 대학진학 기회에서는 여성이 불리한 상황에 있음을 알 수 있다. 대학단계는 의무교육이 아니어서 개인별 차이를 나타내고 있다. 대학진학 시 직통생, 군대 및 직장 추천생으로 입학하며, 여학생은 적은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 여성교육기회는 사회·문화적 구성이나 이념, 제도적 문제에서 근본적 원인을 찾아 해결해나가야 할 것이다. 이는 여성교육자원을 사회로 환원시키는데 필요한 지속적인 교육과제이기 때문에 무엇보다도 중요하다.

### (3) 교육내용

교육과정에서의 남녀역할교육은 여성의 자아실현과 능력의 사회화환원 공감대 형성으로 여성의 사회참여를 유발하기 위해 중요한 부분이다. 남한에서는 여성의 사회진출, 가정역할의 변화가 미미했고, 여성의 가사 및 자녀양육 책임과중, 고정된 역할변화 미흡, 남성의 가사일 참여가 미약했다. 이러한 상황에서 남성의 역할과 활동을 가사활동의 보조자가 아니라 동반자로서의 역할을 제시할 것을 요구했고, 결과적으로 남성의 가정 내 역할변화가 미흡하나마 개선되고 있는 실정이다.

북한의 경우에는 교과서 내 남성의 가정 내 역할변화가 이루어지는 것 같지 않다. 1990년 가족법에서 전통적 가족제도의 유산을 대거 이끌어내고 있고, 어머니의 일차적 역할로서 자녀양육과 교양을 강조하고 있다. 이는 가정이 '사회적 세포'로 존재하고 세포의 건강을 위해 부부간의 역할을 재조명할 필요에 의해 제시된 것이다. 교육은 사회를 선도하는 기능이 있다. 교육내용에서 가정 내 남성과 여성의 역할변화를 이끌어낼 수 있도록 재조명을 하는 것은 필요한 일이다.

이 외에도 남북연합체제 구축을 위해 남북한 교육관련자들이 함께 연구하고 실행해야 할 일은 역사적 여성인물의 공동발굴, 여교원의 지위향상, 초·중등 교원의 남녀평등의식 향상 등의 문제를 논해야

할 것이다. 즉 남북한이 공통으로 가진 역사적 인물(명성황후, 유관순, 신사임당 등)에 대한 재해석을 비롯하여, 남북한 여교원의 비율증가, 학교급이 올라갈수록 낮은 비율을 차지하고 있는 여교원 상황 등의 공통주제를 중심으로 연구 및 논의가 이루어져야 할 것이다.

## 라. 여성노동지원정책

### (1) 근로여성복지 : 출산휴가제도와 자녀양육의 사회화

남북한이 모두 여성의 노동보호를 위해 출산관련 휴가제도를 마련하여 실시하고 있다. 북한의 경우 산전산후휴가를 사회주의노동법 제 76조에 제시 1986년 산전 60일, 산후 90일 5개월간의 유급휴가를 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 자녀를 위한 수유시간(1일 2회 30분 허용)을 노동시간 후 휴식시간을 이용할 수 있도록 하고 있다. 북한에서는 탁아소규칙(1947년)과 탁아소에 관한 규정(1949년)을 마련하여 일일·주·월·계절탁아소를 운영하고 있으며, 출산 후 90일이 지나면 모든 유아탁아소에 맡겨 자녀양육을 할 수 있도록 하고 있으며, 만 4세가 되면 의무적으로 유치원에 보내게 하고 있다.

남한에서는 남녀고용평등법(제12조 1987년)와 영유아보육법(제7조 1991년)의 규정에 의거 사업주가 취업을 지원하기 위해 설치한 수유·탁아 등 육아에 필요한 시설로서 상시 여성근로자 300인 이상인 사업장은 의무적으로 설치토록 하고 있다. 또한 육아휴직제도로 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자가 그 영아의 양육을 위해 휴직을 신청하는 경우 사업주가 이를 허용토록 규정하고 있다. 최근 들어 모성보호법(2001)에서는 90일간의 산전산후 유급휴가를 받도록 하는 등을 통해 근로여성들의 복지와 가정과 직장의 조화를 이룰 수 있도록 하기 위해 노력하고 있다.

남북한이 근로여성의 복지를 위한 모성보호와 자녀양육에서 실질적으로 얼마나 지원을 하고 있으며, 여성들이 직업과 가정의 조화를 위해

그리고 자신의 인간다운 삶을 위해 어떠한 지원이 주어지느냐가 여성 문제 해결의 관건이 된다 하겠다. 남북한이 모성보호와 자녀양육의 사회화 작업이 보다 균형적으로 이루어지도록 상호 다른 정부로부터 시사점을 찾도록 해야 할 것이다.

## (2) 여성을 위한 직업훈련

여성을 위한 훈련지원정책으로 북한에서는 여성의 인텔리화 정책으로 고등교육기회 제고를 통한 전문가 양성, 기술교육, 농업교육 등 여성들에게 기술전문가의 대열에서 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 실현토록 하고 있다. 남한은 근로여성들의 기술교육뿐만 아니라 정보화교육, 여성과학자 양성교육, 여성농업인교육 등 다양한 분야에서 지식기반사회에 대비한 인력양성을 위한 역할을 해나갈 수 있도록 하고 있다.

## 마. 여성정치사회화정책

### (1) 여성의 정치참여 확대

남북한 여성들의 정치 및 정책결정에의 참여현황을 보면, 북한은 1948년 최고인민회의 대의원이 12.0%, 상임상설회의 위원 2.9%에 달했고, 1957년 각각 12.5%, 6.2%였으며, 1990년 20.0%, 13.3%, 1998년 20.2%, 12.5%이다. 남한의 경우를 보면, 1940년대 여성의원수가 0.5%(1948년)였고, 1950년대 1.0%(1952년), 1.29%(1956년)였으며, 1992년에는 지역구 0.4%, 전국구 6.5%, 1997년 지역구 0.8%, 전국구 14.9%에 이르고 있다. 1990년대 남한의 국회의원수는 북한의 최고인민회의 대의원 수에는 못 미치나 상임회의의 위원수 비율보다는 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편 지방의회 의원의 증가비율을 보면, 1995년 시·도 의회의원은 9.3%, 시·군·구 의회의원은 16%를 점하고 있다.

현재 남한에서는 여성의원 비율이 30%까지 증가되도록 목표제를 실시하고 있다. 그리고 여성국회의원 및 지방의회 의원수를 증가시키기 위해 여성단체를 비롯한 여성계에서 여성정치지방생을 위한 교육 훈련을 실시하는 등 총력을 기울이고 있으며, 여성의원 후보자를 위한 기금마련 방안 등을 강구하고 있다. 남북한 모두가 여성정치지도자 육성을 위한 방안을 강구해나가야 한다.

이와 더불어 여성부에서는 정책결정에의 여성참여 방안의 하나로 정부 각 부처 각종 위원회에의 여성참여 비율을 30%까지 높이도록 하고 있으며, 각 정부부처의 실시현황을 점검하고 있다. 30%의 일정 비율할당제는 유엔에서도 권유하는 사항으로 한 성이 자신의 의견을 관철시킬 수 있고, 스스로 비율을 증가시킬 수 있는 최소한의 선으로 설정하고 있다.

## 바. 여성지위 관련정책

### (1) 여성지위 현황

유엔개발기구(UNDP)가 설정하고 있는 여성지위현황을 보면, 2001년 현재 남한은 여성개발지수(Gender-Related Development Index)는 27위, 여성권한지수(Gender Empowerment Measure) 27위 그리고 인간개발지수(Human Development Index) 27위를 차지하고 있다. 북한은 여성개발지수와 여성권한지수를 정보부족을 이유로 평가하지 않는 것으로 제시되어 있으며, 인간개발지수는 75위(1997년)인 것으로 나타나고 있다.

### (2) 남녀평등상 시상

남한에서는 남녀평등한 문화형성을 위해 매년 7월 첫째 주를 여성주간으로 정하고, 각종 행사를 개최하고 있다. 그리고 여성부에서 남녀평등을 추구하기 위해 다양한 상을 제정하고 있는 바, 남녀평등교

사상, 남녀평등경찰상, 남녀평등방송상 등을 시상하여 남녀평등 문화가 형성되도록 하고 있다.

## 사. 여성관련 행정조직

여성관련 행정조직을 보면, 남한은 최근 여성부를 설치(2001)하여 각 정부부처에서 진행되고 있는 여성업무의 조정에서 집행업무(차별개선, 권익증진 등)까지 처리토록 하고 있다. 그리고 성 인지적 관점의 정책을 각 정부부처에서 주류화할 수 있는 방안을 모색해가고 있다. 1998년 설치되었던 정부 6개부처(행정자치부, 법무부, 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부, 노동부)의 여성정책담당관실과 함께 여성의 지위향상과 삶의 질 향상을 위한 일을 행하고 있다. 이와 함께 그 외 부처와 시도에서는 여성업무담당자를 두어 여성정책 및 사업을 실행토록 하고 있다. 이 외에도 입법부인 국회에도 여성특별위원회(1995)가 임시위원회로 설치됨으로써 행정부와 함께 여성업무의 양·질적 개선에 박차를 가하고 있다.

북한에서는 조선민주여성동맹을 창립(1945)하여 중앙 및 지방 차원에서 위원회를 조직하여 임하고 있으며, 2000년 3월 평양에서 열린 중앙위원회 제5기 34차 전원회의에서 조직문제를 상정하고 여맹의 중앙위원장에 박순희를 임명하고 있다. 가입 대상이 18세에서 55세이던 것이 최근 30세에서 55세까지로 자격이 제한되었으며, 직맹이나 사로청, 농근맹과 같은 다른 근로단체에 이미 가입된 여성의 중복가입은 허용되지 않음으로써 조직 위축되었다. 그리고 1998년에는 조선여성협회를 구성하여 대 남한과의 교류협력을 위한 대표조직으로 사상교양단체로서의 역할 담당하고 있다.

이를 볼 때 남북한 교류협력 시 남한은 여성비정부기구대표, 북한은 정부대표가 만남으로써 논의의 한계를 가질 수밖에 없는 실정으로 이를 위한 양측의 대안마련이 필요하다.

## VI. 남북연합 추진을 위한 여성정책 방안

### 1. 남북연합 추진시의 여성정책 방향

#### 가. 기본방향

- 성 인지적 관점으로 통일정책이 추진되어 여성들도 통일에서의 중요한 역할이 주어지게 해야 한다.
- 남북연합 및 통일에 대한 여성계의 인식을 새롭게 정비해야 한다. 즉 북한여성 및 통일정책 전반에 대한 심층적인 연구나 준비를 체계적으로 해야 하고, 북한여성이해교육이 이루어져야 한다.
- 남북한 여성들이 단기간에 공동의식을 구축하려는 집착을 버려야 한다.
- 남북한 여성들간의 접촉시 한반도 통일의 당위성을 강조할 때에는 신중을 기해야 한다.
- 국제구호단체들이 전개하고 있는 북한여성 및 어린이의 실태 파악과 이에 대한 구체적인 지원활동을 남한의 여성들이 주도적으로 추진하는 것이 절실히 요구된다.
- 남북연합 시의 여성의 역할 강화를 위해서는 북한측의 자존심을 고려하여 상대를 포용하는 자세로 임해야 한다.
- 북한여성들의 정서적, 심리적 동인이 될 수 있는 정보 및 매체 교류를 통해 장기적이고 지속적인 접촉이 이루어져야 한다.

#### 나. 기본전제

위와 같은 기본방향에 맞추어 추진 기본 전제를 설정하면 다음과 같다.

- 남북연합과 통일에 대한 인식의 전환이 필요하다.

- 남북한간 상호이해와 존중 하에 협력이 이루어져야 한다.
- 남북연합 추진을 위한 체계적인 준비과정이 필요하며, 정부와 맥을 같이 하면서 여성적 특성을 살릴 수 있는 방안이 고려되어야 한다.
- 남북한간 동질성 회복을 위한 주제를 찾고, 다양화를 이루어 공동사업으로 연결시켜야 한다.
- 직·간접적 교류협력의 방안을 강구하고, 여성 및 지역단체간 특성에 맞는 교류·협력사업을 펼쳐야 한다.
- 국제기구 및 국제여성비정부기구들과 협조체제를 구축하여 전세계적인 성관점(gender-based)의 정책을 이슈로 북한여성들을 위한 구체적인 지원사업을 실시하도록 한다.
- 남북한 여성문제해결협의체를 구성하여 여성문제에 대한 예방을 해야 한다.
- 남북연합추진의 핵심적 역할을 할 수 있는 여성평화운동을 강화한다.

## 2. 남북연합 추진단계에서 성 인지적 통일정책 과제

### 가. 여성들의 통일의식 함양을 위한 교육과제

- (1) 북한사회에 대한 선입견에서 벗어나고, 남한 및 북한 중심적 사고방식의제거
- (2) 이질성 인정 및 상호포용의 자세 갖기
- (3) 여성의식 및 평등의식 함양
- (4) 남북한 여성의 생활중심 및 남북한 공통의 여성적 관심사항의 미시적 내용 개발
- (5) 통일에 대한 여성지도자의 정체성 확립, 통일관련 여성지도력 향상
- (6) 여성간 통일연대 이루기, 여성문제해결을 통한 통일전후 사회 변화노력

- (7) 상호간의 존재를 인정하는 인내심과 관용정신 확립
- (8) 여성들이 주체가 되어 실천할 수 있는 항목 수립
- (9) 여성의 모성애와 사랑을 통해 남북주민들간에 적대적인 미움을 극복하기
- (10) 통일을 이루기 위해서는 먼저 한반도에서의 평화와 조화, 안정을 이루는 방법모색

## 나. 남북여성의 교류활성화를 위한 과제

- (1) 북한사회에 대한 여성주의적 인식 확대
- (2) 북한여성 및 북한체제 이해증진 노력 필요
  - 북한이해증진모임 (탈북자와 공동체형성)
  - 통일관련여성모임연대
  - 북한교류에 대비한 각 전문분야의 여성지도자 발굴 및 네트워크
  - 각 여성 사회종교단체에서 wjsasn가 및 탈북여성 초빙특강실시
  - 중장기적 통일여성교육프로그램 실시
  - 탈북여성돕기 모임
  - 통일전문인력양성과 남북한 여성의 공감대 형성사안 발굴
  - 여성단체협의회 내에 남북한 여성교류 및 통일과 관련한 사업 추진
  - 북한여성문제를 포함하여 북한을 이해하는 소규모 이야기모임 구성화
  - 북한학에 대해 사회문화적 (문학, 역사, 예술, 전통문화 분야 등) 접근시 도로 실증연구 (북한여성의 의식 및 생활세계, 중국조선족, 연해주 고려인 여성의 생활상과 체제전환 후의 변화 등 연구)
  - 여성, 건강, 아동의 생육발달 문제 등 구체적 사안 공동논의 필요
  - 남북한 여성의 공감대 형성가능 주제 개발 (남북한 여성의 가정생활과 직장생활 비교연구 등)



- 북한 여성대상으로 남한 여성비정부기구의 역할 활성화
  - 의류, 생필품, 의약품과 의료서비스, 소자본 등 재정적 지원
  - 남북한 상호간 가정, 학술, 문화, 예술, 스포츠, 연예 등 다양한 분야의 교류(여성예술인 교류 및 지원, 평양산원과 남측 여의사협회 교류 및 지원, 북측탁아소와 남측 유아교육단체의 교류 및 지원 등)
  - 국제기구에서의 여성참여 유도
  - 북한여성들에게 남한여성이해 증진 방안 모색
  - 여성단체 중심의 대북식량 및 의약품 지원, 아동구호활동
  - 북한여성돕기, 여성중심교류로 북한의 특정단체(북한간호사단체, 여교사단체 등) 북한여성컴퓨터 전문가, 관광안내원 등과 결연사업추진
  - 중국동포(연변지역) 여성 및 재외동포여성들을 통한 3자간 교류활성화 방안개발

#### 다. 여성평화운동 활성화를 위한 과제

- (1) 여성을 중심으로 평화적 분위기를 구축함으로써 남북연합추진에 긍정적 환 경구축
- (2) 한반도 평화구축을 위해 여성이 할 수 있는 역할과 관련하여 남북여성교류 추진
- (3) 여성청소년들에 대한 평화의식교육, 청소년들에 대한 통일문화 강좌개최등
- (4) 남북한 정부에 대해 군대 및 무력감축을 위한 캠페인 등
- (5) 반군사주의운동의 전개, 인권존중사회의 구현, 군사기술개발제한, 국방비감축, 평화지대 선언, 한반도핵문제 해결, 사회적 대립적 폭력적 분위기 근절, 전쟁과 사회불안이 가져다 주는 비극에 대한 이해 수준제고
- (6) 대북지원을 위한 바자회 개최
- (7) 비무장지대 내에서의 남북한여성 평화포럼개최, 여성의 부드러

- 운 이미지 활용을 통한 평화운동
- (8) 정부는 통일과정에서 군사력을 감소시키고 전쟁의 불씨를 없애는 구체적인 작업을 하고 개인과 가정에는 폭력과 다툼을 멀리하도록 일상생활 속에서 연습 실시
  - (9) 통일과정에 여성참여 확대

## 라. 여성의 통일역량 증진 과제

- (1) 남북여성교류를 통한 동질성 회복 및 통일을 실천하는 역할 수행
- (2) 북한여성들에게 남한 이해 수준을 제고시키는 역할
- (3) 통일은 남성의 몫이라는 인식에서 탈피, 통일문제에 적극적 관심을 표명함으로써 남성중심적이고 국가 중심적인 통일에서 탈피
- (4) 민족간 상호 돌보고 나누는 정신과 실천을 숭선수범하고 자녀들에게 교훈을 주는 역할
- (5) 비정치적인 면에서의 역할이 중요함으로써 여성의 역할의 중요성 인식강화
- (6) 남북여성간의 정기적인 대화를 위한 제도적 장치 마련, 여성들의 적극적 참여
- (7) 여성대표성을 보장받기 위해서 여성정치세력화, 통일교육 강화
- (8) 많은 여성들이 통일을 실천할 수 있도록 조건과 환경 마련
- (9) 성 상품화에 대한 공동논의 및 대책모색
- (10) 반핵운동 및 비폭력운동을 국제사회의 여성운동과 연계하여 전개
- (11) 경찰이나 군인들의 충구에 꽃을 꽂는 운동 전개
- (12) 음식문화, 예술분야, 여성수난역사 공동탐사 및 자료정리, 민족금지, 자랑거리 공동개발 등 공동문화개발, 공동운영
- (13) 여성 스스로 통일의 주체가 되고자 하는 의식 강화

- (14) 남북한의 여성의 문제점을 검토하고 대안적 여성정책 형
- (15) 문화적 동질감 형성을 위한 여성역할의 중요성 강조

### 3. 여성정책 강화를 위한 종합방안

여성정책강화방안은 성관점의 통일정책과제를 추진하고 수행하는데 필요한 거시적 차원에서 필요한 방안들로서 다음의 내용들이 반드시 고려될 필요가 있다.

#### 가. 남북한 사회가 공통으로 제기할 수 있는 여성의제의 발굴 그리고 여성의제를 적극적으로 제기하는 작업 착수 및 예산확보를 통한 교류활성화

- 그 동안 평화운동과 통일운동을 통하여 남북한 여성들이 이산가족의 문제, 정신대 문제 등을 공동의 사안으로 제기하고 함께 논의하여 왔음.
- 그러나 이러한 사안들 외에도 남북한 여성의 삶과 관련하여 통일과정에 반영 되고 실현되어야 할 여성들의 구체적인 요구를 모으는 작업이 필요함. 만약 에 통일과정에서 여성의제들을 명확하게 제시할 수 없다면, 독일의 경험에서처럼 여성들의 요구는 정치적이거나 경제적인 사안에 밀려 부차적으로 취급될 수 있을 것임.
- 구체적으로 남북한 사회통합 과정에서 예견할 수 있는 여성들의 고용불안정의 문제와 여성들이 수행하는 가족의 복지기능문제가 그 쟁점이 될 것임.

#### 나. 여성들의 통일과정 정치적 참여확대 방안 마련

- 장관급 회담 등 남북한 당국회담 시 여성대표를 참여시키도록 함

- 남북공동선언 4항의 사회, 문화, 체육, 보건, 환경분야의 교류협력시 여성교류를 별도의 분야로 포함하도록 함
- 남북연합추진과정에서 정부창구 개설과 여성부로 일원화하도록 함
- SOC 투자 등 대북협력 사업에 있어서도 여성의 권익신장과 삶의 질 향상을 고려하는 여성의 시각을 반영함
- 남북한 여성교류시 여성부가 적절한 대상을 검토 선정하도록 함 (통일부의협조)
- 현재 장관급 (통일부 장관/전금진 아태평화위원회 부위원장) 회담 외에 국방 장관회담, 관광, 문화관련회담, 남북경협실무접촉 (남북경제협력추진위원회: 3차 장관회담시 협의, 설치키로 함)이 있어 이에 여성의 참여가 보장되도록 함
- 현재 유일한 법적기구인 교류협력추진위원회에 여성부가 참여하도록 함.

동 위원회는 남북교류협력에관한법률에 근거하여 설치되어 그 구성은 다음과 같음. 위원장 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성, 위원장은 통일부 장관이 되며 협의회 업무를 통할, 위원은 차관 및 차관급 공무원 중에서 국무총리가 지명하는 자가 됨 (현재, 재경, 통일, 외교, 법무, 문화, 농림, 산자, 기획예산, 외교안보수석, 국정3차장임), 협의회에 간사 1인을 두되 간사는 통일부 소속공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 됨.

#### 다. 여성들의 통일역량 증진과 세력화(empowerment)를 위한 정부조직 강화

- 이제까지 남한과 북한사회에서 여성이 정책대상자, 사회정책프로그램의 수혜자로 존재하기는 했지만 제도구성에 적극적으로 참여하였다고 말할 수는 없음. 그러나 앞으로 젠더를 사회정책형성과 실현의 한 차원으로 만드는데 주력해야 함 (O'Connor,

1996).

- 남한의 경우, 1990년대에 와서 이전 시기와 비교될 정도의 여성정책들이 형성되고 있지만 실질적인 양성평등을 이루기에는 아직 많은 과제들을 안고 있음. 1998년에 만들어진 여성정책담당기구인 대통령직속여성특별위원회에서 2001년 현 여성부로 개편된 후 남녀차별금지를 위한 의식전환 캠페인, 연구 사업, 그리고 여성단체 활동에 대한 지원을 함으로써 양성평등사회를 이루기 위한 노력들을 해오고 있음. 앞으로 그 위상과 역할이 강화된다면 양성평등적 사회제도 구현에 많은 기여를 하게 될 것임.
- 북한의 경우, 여성정책을 따로 전담하는 기구는 존재하지 않으며, 다만 전국적 조직인 조선민주주의여성동맹이 있음. 그러나 여맹의 주요기능은 정치학습에 있으며 여성의 권익을 옹호하고 대변하는 것은 아님.. 더욱이 1991년에 제정된 사회주의 가족법은 전통적 가족주의를 부각시켜 그 이전의 법령들 보다 여성 불평등을 강화하는 방향으로 후퇴하고 있다는 평가를 받고 있음. 따라서 통일과정에서 남북한 각각 그 사회에서 여성정책과 여성문제를 다루기 위한 정부조직이 더욱 강화될 필요가 있으며, 더불어 여성 비정부기구의 활동도 보다 적극적으로 될 수 있도록 이를 지원하여야 함.
- 이를 통해 통일과정과 통일정책 수립의 주체가 여성이라는 관점에서 남북한의 여성정책을 담당하는 국가기구, 여성운동 조직, 공동체 조직이 저마다의 영역에서 적극적인 역할을 통하여 통일의제들이 풀려 나갈 수 있도록 해야함.

#### 라. 북한사회 내에 자율적인 여성조직이 형성될 수 있도록 제3국 여성과의 협조체계 구축

- 북한과의 접촉이 가능한 재중동포여성과의 교류를 북한여성 및 여성정책의 이해를 증진시키도록 함

- 여성부 및 숙대 아시아여성연구소 주최로 연변조선족 자치주 부녀연합회 국내연수가 2001년 5월 26일에서 31일까지 실시되었음.
- 연변대와 김일성종합대의 자매결연으로 (2001) 연변대 여성연구소가 김일성 종합대 여성학자들과의 학술교류를 개최함. 이에 이화여대 교수들과의 만남이 이루어짐.

## 부록 1 : 남북한의 사회상황 비교

구분		남한	북한
정치	이념	자유민주주의	마르크스 레닌주의에 입각한 주체사상
	체제	다당주의 원칙하에 국민의 선거에 의한 정권교체	1당독재, 1인 수령지배체제
	선거	출마와 투표행사의 자유 보장	1인 출마 하에 가부 표시
	입법부	독자적 국회 활동 보장	형식적 입법기관인 최고 인민회의가 있으나 주요 권한은 주석에게 이양
	사법부	행정부로부터의 사법권 독립	제도적으로 당과 국가의 지도 감독
	행정부	행정집행 업무 권장	입법 및 사법적 권한까지 행사
경제	정당	창당과 정당활동 보장	조선 노동당이 실질적으로 유일한 정당
	소유제도	사유재산제도	사회적 소유제도
	배분원리	자유경쟁에 입각한 시장경제 자본주의	국가 통제와 계획에 의해 자원배분이 이루어지는 계획 경제
	경제원리	이윤동기에 입각한 분권적 관리	이념 동기에 입각하여 중앙집권적 관리
경제정책	성장정책	경공업의 우선적 발전을 토대로 중화학 공업화와 정보산업화 추진	자립적이고 폐쇄적인 민족경제 건설 정책, 중공업 우선 정책
	경제정책	국제 경쟁력 강화와 교류협력을 바탕으로 개방화와 세계화	폐쇄적 자력갱생 노선
	경제정책	양적 성장에서 분배 형평과 지역균형 발전 추구	주민생활과 직결된 경공업과 농업의 극단적 희생 강요
사회문화	사회의 특성	개인의 자유보장 사상의 다원성 인정 개인의 능력에 따른 업적주의 사회 정보의 공유화	집단주의에 입각한 통제사회 주체사상 유일의 사상적 획일주의 출신성분과 당성에 따른 계급주의 사회 정보관리에 의한 폐쇄사회
	주거	주거이전의 자유	주거이전은 국가의 계획에 의함
	종교	종교선택의 자유보장	종교를 인정하지 않음
언어	어문정책	관용법에 따라 언어의 자율적 흐름 중시	주체사상을 언어에 유착시키는 인위적이고 처방적임
	맞춤법	언어의 변화에 따라 어휘, 발음 정리 (1988년 1월 한글맞춤법)	변화뿐만 아니라 새로운 기호까지 제정 (1954년 조선어 철자법, 1966년 조선말 규범집)
	표준말	서울말(명칭:서울말)	평양말(명칭:문화어)
	한자여부	국한문혼용	한자 폐지
	외래어	그대로 사용하거나 부분적으로 변형시켜 사용	고유어로 고쳐서 사용
	두음법칙	있음	없음

구분	남한	북한	
교육	교육이념	개인의 개성과 소질을 바탕으로 잠재력, 창의력 개발	혁명화, 노동계급화 공산주의화하여 공산주의적 새인간 육성
	교육정책 방향	국민의 교육적 요구를 바탕으로	사회와 인민을 위하여 투쟁하는 혁명가 양성
	학교제도	6-3-3-4제	4-6-4제
	의무교육	9년(일부6년)	11년(유치원1년 포함)
	대학입학 제도	적성과 능력 통해 자율 선택	당에 의한 선발 제도
	교원양성	중등교사를 사범대학 및 대학에서 양성	고등중학교의 고등반과 중등반을 각자 다른 기관에서 양성
	성인교육 기관	개인의 필요에 따라 자발적으로 교육에 참여	공장대학, 어장대학 등 기업소에 부설되어 기술 및 직능교육 실시
	영재교육	개인의 적성과 능력에 따라 실시	혁명 유자녀 등 특수층 자녀대상으로 실시
가치체계		북한주민-주체사상, 전체주의, 집단주의, 반이기주의, 반개인주의, 타율적, 수동적, 자기중심적, 배타적, 폐쇄적, 자유보다 평등 중시, 전통적인 가부장적 권위주의	

자료 : 한국교육개발원(1995), 「남북한 학생과 주민의 통일 사회 적응 연구」, 서울: 한국교육개발원.



## 부록2: 영역별 · 시대별 여성정책 비교표

구분	남한	북한	비고
1940년대		<p>▶ 남녀평등권에 대한 법령(1946): 남녀관계에 서 지속되던 일제잔재와 봉건적 남녀관계를 개혁하고 여성의 사회적 해방을 실현하는 확고한 법적 장치마련, 전통적 가족제도 해체, 전근대적 가족 질서 붕괴, 새로운 가족법의 초석</p> <p>-9개조문(제1조-경제문화사회정치적 생활 등 모든 영역에서의 남녀평등선언, 제2-3조 -남자와 동등한 선거권, 피선거권, 노동권, 동일한 임금과 사회보험 및 교육의 권리보장, 제4조 자유결혼의 권리 및 강제결혼의 금지, 제5조-자유이혼의 권리 및 이혼시 아동양육청구권, 제6-7조-결혼의 실질적 성립 요건인 법정결혼연령과 일부일처제 원칙, 제8조-여성에게 남자와 동등한 재산상속권과 이혼시 재산분배청구권의 보장 등</p> <p>-동 시행세칙(1946.9): 29개조문-여성의 선거권 피선거권(제1조), 교육과 문화생활권(제2조), 여성에 대한 폭력 및 차별대우의 금지(제3조), 여성의 재산상속권(제5조), 토지분배청구권(제6조), 부부합동재산제(제7조), 결혼(제9-10조), 협의이혼(제10조), 재판상 이혼(제11조-19조), 양육비청구권(제20조), 이혼시 재산분할청구권(제21조), 여성의 권리를 제한하는 법령과 규칙의 무효(제23조), 윤락행위금지(제28조) 등을 규정</p> <p>▶ 토지개혁에 관한 법령(1946.3.5)  ▶ 로동자 및 사무원에 대한로동법령(1946.6.24)  ▶ 남녀평등권에 대한 법령(1946.7.30)  ▶ 인민공화국 헌법(1948.9.8)  ▶ 탁아소에 관한 규정(1949.2.1)</p>	<p>-북한의 남녀평등권에 대한 법령과 동 시행세칙에서는 부부 자녀관계, 부양의무, 후견, 상속 등 다른 가족법 분야는 규정되지 않음</p>

## 가. 여성 관련법

구분	남한	북한	비고
1950년대			
1960년대			
1970년대		-사회주의 헌법(1972.12.28) -어린이보육교양법(1976.4.29) -사회주의로동법(1978.4.18)	
1980년대	▶남녀고용평등법(1987) ▶모자복지법(1989)		
1990년대	▶영유아보육법(1991) ▶모자보건법(1994) ▶여성발전기본법(1995) ▶사관학교설치법 시행령 개정(1997.3.25): 육군사관학교는 98년부터, 해군사관학교는 99년부터 여학생 모집 허용 ▶국적법 개정(1998.8.17): 여성의 국적선택권 보장 ▶공무원수당규정개정(1998.12.31): 가족수당에 있어 남녀차별조항 시정 ▶농업농촌기본법(1999.2.5): 법 제정 시 여성농업인 육성조항 포함 ▶병역법 개정(1999.2.5): 전공사상자 가족 병역혜택 적용범위 확대 ▶남녀고용평등법 개정(1999.2.8): 고용평등 이행실태 공표제도 도입 ▶남녀차별금지 및 구제에 관한 법률(1999) ▶국가공무원복무규정개정(1999.12.7): 출산휴가 강제 규정화, 특별휴가에 남계와 여계의 형평성 유지 ▶행형법 개정(1999.12.28): 성차별 금지 조항 신설 ▶국가공무원 및 지방공무원법 개정 (1999.12.31): 육아휴직허가 의무화 및 휴직기간의 5할을 승급기간에 산입 ▶모성보호법(2001)	▶가족법(1990.10.24): 제1장 가족법의 기본, 제2장 결혼, 제3장 가정, 제4장 후견, 제5장 상속, 제6장 별칭	

구분	남한	북한	비고
2000년 대	<ul style="list-style-type: none"> <li>-통합방송법 제정(2000.1.12): 성차별과 남녀평등에 관한 조항 포함</li> <li>-교육공무원법 및 사립학교법의 육아휴직 관련 규정 (2000.1 개정 공포, 관련규정 2001.1 시행): 휴직신청 시 허가여부 의무규정화 및 휴직기간도 근속기간에 포함</li> <li>-상훈법 시행령 개정(2000.1.28): 훈장대리 수령시 배우자 우선권 부여</li> <li>-교육기본법 개정(2000.1.28): 남녀평등교육의 증진에 관한 규정 신설</li> <li>-청소년의 성보호에 관한 법률(2000.2): 청소년 성매매 및 성폭력 행위자 처벌 및 인권보장</li> <li>-정당법 개정(2000.2): 비례대표 30% 여성할당제 도입</li> <li>-경찰공무원임용령 개정(2000.5.25): 여경의 응시연령을 18세이상 27세이하로 확대</li> <li>-국민연금법 개정(2000.8): 자녀 또는 손자녀인 유족연금 수급권자가 출가한 경우 수급권이 소멸되도록 되어있는 규정을 삭제함으로써 성평등적으로 개선됨</li> <li>-국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률 및 독립유공자 예우에 관한 법률 개정(2000.8): 자녀취업 시 출가한 딸 포함</li> <li>-제대군인지원에 관한 법률 개정(2000.12): 군가산점 제도 대안 마련-제대군인에 대한 채용시험의 응시제한연령을 3세의 범위안에서 연장, 군복무기간을 근무경력으로 포함</li> <li>-정보격차 해소에 관한 특별법(2000.12):</li> </ul>		
2000년 대	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보격차 해소를 위한 정보화교육의 대상에 여성 중 대통령령으로 정하는 자를 추가한 점</li> <li>-정부조직법 개정(2000.12): 여성부 신설-여성 책의 기획종합, 남녀차별 금지구 제등 여성의 지위향상에 관한 사무관장-관장 법률(여성발전기본법, 남녀차별금지및구제에관한법률, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률, 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률, 윤락행위등방지법, 일제하일본군위안부에대한생활안정지원 이관)</li> <li>-남녀차별금지및구제에관한법률(2000.12): 남녀차별개선사무를 전담하는 남녀차별개선위원회를 설치, 동 위원회의 구성, 위원의 자격 임기 신분보장 등에 관한 사항을 법으로 규정</li> <li>-모성보호법(2001)</li> </ul>		

구분	남한	북한	비고
2000년 대	<ul style="list-style-type: none"> <li>-통합방송법 제정(2000.1.12): 성차별과 남녀평등에 관한 조항 포함</li> <li>-교육공무원법 및 사립학교법의 육아휴직 관련 규정 (2000.1 개정 공포, 관련규정 2001.1 시행): 휴직신청시 허가여부 의무규정화 및 휴직기간도 근무기간에 포함</li> <li>-상훈법 시행령 개정(2000.1.28): 훈장대리 수령시 배우자 우선권 부여</li> <li>-교육기본법 개정(2000.1.28): 남녀평등교육의 증진에 관한 규정 신설</li> <li>-청소년의 성보호에 관한 법률(2000.2): 청소년 성매매 및 성폭력 행위자 처벌 및 인권보장</li> <li>-정당법 개정(2000.2): 비례대표 30% 여성할당제 도입</li> <li>-경찰공무원임용령 개정(2000.5.25): 여경의 응시연령을 18세이상 27세이하로 확대</li> <li>-국민연금법 개정(2000.8): 자녀 또는 손자녀인 유족연금 수급권자가 출가한 경우 수급권이 소멸되도록 되어있는 규정을 삭제함으로써 성평등적으로 개선됨</li> <li>-국가유공자들 예우 및 지원에 관한 법률 및 독립유공자 예우에 관한 법률 개정(2000.8): 자녀취업시 출가한 딸 포함</li> <li>-제대군인지원에 관한 법률 개정(2000.12): 군가산점 제도 대안 마련</li> <li>-제대군인에 대한 채용시험의 응시상한연령을 3세의 범위안에서 연장, 군복무 기간을 근무경력으로 포함</li> <li>-정보격차 해소에 관한 특별법(2000.12): 정보격차 해소를 위한 정보화교육의 대상에 여성 중 대통령령으로 정하는 자를 추가한 점</li> <li>-정부조직법 개정(2000.12): 여성부 신설-여성 책의 기획종합, 남녀차별금지구제등 여성의 지위향상에 관한 사무관장-관장 법률(여성발전기본법, 남녀차별금지및구제에관한법률, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률, 가정폭력 방지및피해자보호등에관한법률, 윤락행위등방지법, 일제하일본군위안부에대한생활안정지원 이관)</li> <li>-남녀차별금지및구제에관한법률(2000.12): 남녀차별개선사무를 전담하는 남녀차별개선위원회를 설치, 동위원회의 구성, 위원의 자격 임기 신분 보장 등에 관한 사항을 법으로 규정</li> <li>-모성보호법(2001)</li> </ul>		

**\*통일이후 문제가 될 수 있는 주요 여성관련 법제\***

구분	남한	북한	비고
간통죄	-형법 제241조를 통해 간통 금지	-처벌하는 규정 없음	
낙태죄	-형법 제269조, 제270조를 통해 범죄로 규정	-처벌하는 규정 없음	
이혼제도	-협의상 이혼(민법 제834조)과 재판상 이혼(민법 제840조)을 인정	-재판상 이혼만 인정	
호주 및 호적제도 관련 법규	-민법 제984, 제779, 제784조 등과 호적법을 통해 보장	-1995년 '국민의 신분등록에 관한 규정'의 제정으로 폐지	

## 나. 여성교육

구분	남한	북한	비고
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무교육 - 초등학교 6년(1952. 6): 1949년 교육법 제정 공포 후 1950년에 의무교육 6개년 계획을 세워 그 실시예 착수하였으나 6·25동란으로 일시 중단되었다가 1952년 6월에 교육자치제가 발족되면서 문교부는 의무교육 6개년 계획을 세워 학령아동 전원을 취학시키기 위한 목표로 추진.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초등의무교육실시 (1950-1958)</li> <li>• 중등의무교육실시(1958)</li> </ul>	
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1962년 말 대학정비의 재수정시 여자 대학생의 정원의 증원 허가하게 되고 국가자격고시제(1962-1963)에서 여학생 합격률을 따로 정함으로써 여성교육의 육성기회가 제공되었으나 1996년 다시 대학생 정원 감축이 대통령령으로 공포되어 실효를 거두지 못함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1961년 전반적 9년제 기술의무교육 실시할 것을 결정-기술교육에 대한 강조 여성들에게도 요구 : 여성들을 기능공학교, 직장기술 학교, 통신교육망, 강습회, 기능 전습회에 널리 망라</li> </ul>	
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중학교 무시협 진학제도와 고교 평준화 정책에 의해 교육기회 확대</li> <li>• 이시기는 전반적으로 교육에 대한 국가 관리체제를 확립하던 때라 교육정책에 별도의 여성관련 정책에 관심을 기울이지 못했고, 그 필요성에 대한 인식도 부족하던 시기. 따라서 여성의 교육에 관련한 문제점이 발생하면 임시방편으로 개선책을 내놓는 수준에 불과하고 전체 적인 흐름 속에서 영향을 받는 정도에 불과.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전반적 11년제의무교육실시(1975) : 취학전 1년, 인민학교 4년, 5년제 중학교와 2년제 고등학교 통합하여 6년제 고등중학교 6년. 만 5살부터 16살까지 계층, 지역, 성별에 상관없이 누구나 다 무료교육을 받을 수 있게 되었으며 이는 여성들에게도 대학을 졸업한 후 더 많이 일하고 배울 수 있는 조건을 부여하는 계기가 됨.</li> </ul>	

구분	남한	북한	비고
1970년대		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대학진학기회에서의 여성 불리 :고등중학교까지는 평등, 대학단계는 의무교육이 아니고 개인별 차이존재</li> <li>-1980년이전: 대학정원 폰트제도 기반 여학생 적은 입학할당제</li> <li>◦ 직통생: 고등중학교 졸업후입학</li> <li>◦ 군대추천생: 고등중 졸업후 2-5년간 복무자 군대내 당 책임자 추천</li> <li>◦ 직장추천생: 고등중 졸업후 2-5년 근무자 직장 당 책임자 추천</li> <li>1970년대 각각 10%, 70%, 20% 차지했으나 여학생은 적은 비율 차지</li> </ul>	
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 여성교육정책 도입기 :1985년 남녀차별개선지침이 국가시책으로 채택되면서 교육분야의 남녀불평등 현황을 개선하기 위한 세부지침 마련.</li> <li>● 중학교 무상 의무교육 부분실시 (1985년 도서·벽지 대상)</li> <li>● 여학생의 입학을 제한하던 일부 특수대 학입학제한 철폐-세무대학 20명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1982년 ‘전 사회의 인테리화’ 정책 시행:여성이 제외되지 않는다고 천명하고 있으나 그 전 시기보다 어느정도로 고등교육의 혜택을 받게 되는가는 정확히 알 수 없음.</li> <li>● 대학선발고사의 변화 일어나면서 여성의 고등교육 진학 기회의 문이 넓혀짐</li> </ul>	

구분	남한	북한	비고
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 여학생의 입학울 제한하던 일부 특수대 학입학제한 철폐-경찰대학 5명(1990), 철도전문대학 4명(1990), 농협전문대학 7명(1991), 공군사관학교 20명(1997), 육군사관학교 25명(1998), 해군사관학교 20명(1999)</li> <li>● 현재 각 군 사관학교 및 경찰대학 정원 10%수준 여학생 모집</li> <li>● 제7차경제사회개발 5개년계획(1992-1996) 분야별 여성 발전정책 과제를 구체적으로 제시한 것을 계기로 양성평 등한 학교교육을 위한 여성교육정책의 수립과 계획이 만들어짐.</li> <li>● 남녀평등한 교육과정의 구성 <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제6차교육과정(1992) <ul style="list-style-type: none"> <li>-교과목 편제에서의 평등</li> <li>-초등학교-남녀 동일한 교과목 이수</li> <li>-중등학교-국민공통기본교육과정(초등1학년-고교1학년까지11년)-'기술, 가정'교과를 남녀 공통 필수화 함,</li> </ul> </li> <li>=&gt;'농업과학'공업기술'기업경영'해양과학'가정과학'정보사회'컴퓨터' 등의 교과와 남녀구분 없는 선택 교과화 추진</li> <li>◦ 제7차교육과정(1997) <ul style="list-style-type: none"> <li>-기술·가정의통합교과로 고등학교까지도 남녀공통으로 필수화</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 남녀별학에 남녀공학으로의 전환 -1990년 이후 남녀공학으로 전환</li> <li>● 높은여교사비율(인민학교 80%, 고등중학교 30-50%)과 관리직 남교사 우위(인민학교 학교장 17.4%, 부교장 34.8%, 고등중학교 8.7%, 17.4%)</li> <li>● 김정숙 교과외 등장-1999년부터 인민학 교외 고등중학교 모든 단계에서 등장</li> <li>● 대학진학기회에서의 여성 불리 :고등중학교까지는 평등, 대학단계는 의 무교육이 아니고 개인별 차이존재</li> <li>◦ 1980년 국가고시제도 도입</li> <li>◦ 직통생 비율 증가, 군추천 감소</li> <li>◦ 여학생의 상대적 불이익 감소 예상</li> <li>● 대학입학정원에 중앙기관 차원의 성별 폰트가 정해짐. 그러나 남성에게 높은 폰트, 여성 낮은 폰트 배정 예상됨. (예: 김일성대학-이공계 남성 높은 폰트 배정, 상업이나 경공업계 여학생 높은 폰 트)</li> <li>=&gt;성별 폰트제도 여학생들의 대학진학 경로제한 기제로 작용</li> <li>=&gt;여성들-3년제 전문학교나 단기 양성소 진학, 전공은 피복전문, 요리전문, 공예전문, 의학전문 등, 양성소는 6개월 또는 1-2년 코스</li> <li>● 직업교육기회의 여성 제약</li> <li>● 동일한 결과로 이어지지 못하는 교육기회</li> <li>◦ 낮은 직급의 업무담당</li> <li>◦ 결혼이후 남편의 직장따라 이동</li> </ul>	



구분	남한	북한	비고
1990년대		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 교육과정상의 남녀평등 문제</li> <li>- 공식적인 남녀평등 목표와 교과서에 나타나는 남성중심성</li> <li>- 잠재적 교육과정에서의 성차별적 요소 잔존: 사회에서의 남녀차별적 요인으로 작용</li> <li>● 양가적 여성상 교육</li> <li>- 전통적인 유교적 여성상</li> <li>- 공산주의적 사회건설에 이바지하는 혁명적인 여성상</li> <li>● 북한여성들의 교육이념 수용</li> <li>- 양가적 여성상 갈등 없이 수용: 사회 전반 여성들에 대한 낮은 대우나 수직적인 남녀관계에 대한 문제의식이거나 불평등하다는 생각 갖고 있으나, 당연시</li> <li>- 북한여성들의 여성의식이나 성차별적 문제에 대한 인식 고양의 어려움 있음</li> <li>- 가부장적 온정주의에 입각한 국가사회주의 체제하에서의 인간관계 성차별적이라는 대해 무감각해져 있음</li> </ul>	
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 교육기본법개정(2000.1.28)</li> <li>- '남녀평등교육의 증진'조항이 법조항에 추가. 동입법 취지의 실효성 거두기 위하여 남녀평등교육진흥법(안) 제정</li> <li>: 오늘날 교육에 있어서 형식적인 교육기회의 균등 면에서는 남녀간의 차별이 없다고 하겠으나 학교의 교육과정, 진학·진로의 지도, 교재의 내용, 학교의 시설 등 교육현장에서의 남녀간의 차별적인 요소가 잔재 하고 있음.</li> </ul>		

**\*통일 이후 우선적으로 해결되어야 할 여성교육정책(공통된 여성교육정책 수립)\***

구분	남한	북한	비고
<p>여성교육 목적 및 이념 (이것의 괴리를 좁히는 것이 가장 큰 과제)</p>	<p>● 현모양처론-&gt;남녀역할분업론 -&gt;양성평등한 교육이념이나 양성성에 대한 논의-남녀역할분업론에 기초한 여성교육의 이념 비판 =&gt;가정과 기술교과 남녀학생 동일 이수로 전환</p>	<p>● 봉건적여성상-&gt;혁명적·노동계급적 여성상으로의 진전-&gt;최근 전통적 여성상 강조-유교적이고 혁명적인 여성상 강조-성차별이나 불평등 가능성 배제 =&gt;통합교육과정에서의 여성교육의 목표나 과정에서 갈등 야기 가능성 있음. ‘여성을 어떤 인간으로 기를 것인가?’에서 벗어나 “남성과 여성양자를 어떤 인간으로 기를 것인가”로 넓혀 생각하는 것이 대안임. 성별의 문제를 화두의 핵심으로 두고 교육하는 것이 중요함을 인식토록 해야 함</p>	
<p>교육기회의 평등과 동일한 교육결과</p>	<p>● 여성들 의무교육기간 낮으나, 경제수준의 향상으로 중등단계 및 고등교육 진학을 급속히 증가, 교육결과의 사회화원 흡입기제 부족 =&gt;북한보다 가사나 육아의 사회화가 미흡하여 개인적 차원에서 교육의 성취를 사회적 성취로 연결시키지 않는 유사(quasi) 자발적 포기가 많음</p>	<p>● 중등단계 의무교육 실현, 고등교육의 대중화 여성 인텔리화 정책 시행 시도, 그러나 국가주도의 직장배치는 성별 조건이 저해 요인으로 작용. 이는 사회생활에서 남녀동일한 지위획득으로 이어지지 못하는 한계 갖고 있음</p>	<p>=&gt;사회문화적 구성이나 이념, 제도적 문제에서 근본적 원인을 찾아 해결해 나가야 함. -사회구조적 문제의 근원 각성 -사회구성원들의 가치관 변화 =&gt;여성교육자원을 사회화원시키는 지속적인 교육 과제임</p>

구분	남한	북한	비고
<p>가정 내 남성의 역할변화를 위한 교육</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성의 자아실현과 능력의 사회 환원 공감대 형성으로 여성의 사회참여 유발</li> <li>-여성의 사회진출, 가정역할의미미한 변화, 오히려 여성의 가사 및 자녀양육 책임 과중, 고정된 역할 변화 미흡, 남성의 가사 일 참여 미약</li> <li>=&gt;남성의 역할과 활동-가사활동의 보조자가 아니라 동반자로서의 역할 제시요구,남성의 가정 내 역할변화 미흡하나마 개선되고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교과서 내 남성의 가정 내 역할 변화 보이지 않음</li> <li>1990년 가족법-전통적 가족제도의 유산을 대거 끌어내고 있고, 어머니의 일차적 역할로서 자녀 양육과 교양 강조</li> <li>=&gt;가정이 '사회적 세포'로 존재, 세포의 건강을 유지하기 위한 부부간의 역할에 대한 재조명 필요</li> <li>교육체제 내에서 고민하는 것이 현실적일 수 있음</li> </ul>	
<p>역사적 여성인물의 공동발굴</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•역사적 인물 발굴 미흡으로 계속되고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•김일성 일가 이상화에 치우침, 역사적 여성인물 발굴 취약</li> <li>-북한 혁명시기의 여성투사들</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-남북한 모두 역사적인 여성인물 교과서내 삽입이 제한적</li> <li>-남북한 공통인물: 명성황후, 한석봉 어머니, 유관순, 신사임당, 계월향, 해주대첩시의 여성들</li> </ul>

구분	남한	북한	비고
여교원의 지위 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 여교수 보직확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>-여학생 비율 39%</li> <li>-여교수 비율 14%</li> <li>-보직 여교수 : 국립 1.6%, 공립 6.2%, 사립 남녀공학 12.4%, 여자대학 39%</li> <li>=&gt;향후5년간 여성 참여율 20% 이상 권유</li> <li>-보직: 일반대학원장, 교무처장, 학생처장, 기획연구실장, 교무부처장, 학생부처장, 기획 연구부실장 등 포함하여 주요보직임</li> <li>-각종 위원회에의 여성참여율 20% 위원회는 교원인사위원회, 학사운영위원회, 기획(운영)위원회, 학술(연구)위원회, 장학위원회 등</li> <li>-대학평가 반영: 여교수 임용실적에 반영, 우수대학 포상</li> </ul> </li> <li>● 여교원의 관리직 진출 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>-여교원비율: 초등66.0%, 중학교 56.8%, 고등학교 29.3%(2000년)</li> <li>-여교원의 관리직 진출: 초중등 교감 및 교장(7.7%, 6.9%)</li> <li>=&gt;잠재적 차별 또는 장애를 시정하는 노력 필요</li> <li>-시·도교육청의 각종 교육정책 사업의 입안 및 집행과정에 적극 반영하여 시·도 교육청 평가와 인사 감사시 점검 평가 예정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 높은 교사비율(인민학교 80%, 고등중 학교 30-50%)과 관리직 남교사 우위(인민학교 학교장 17.4%,부교장 34.8%, 고등중학교 8.7%, 17.4%)</li> <li>정치사상과목들은 주로 남교사 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●북한과 남한을 비교해 볼때 (2000) 북한의 여교사 비율이 남한보다 조금 더 높게 나타나고 다른 한편 남한과 북한 모두 학교급이 올라갈수록 여교사비율이 약간은 줄어들고 있다는 공통된 경향 나타남.</li> </ul>
초·중교원의 남녀평등의식 교육 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>-교원연수 시 교육과정에 2시간 이상 반영</li> <li>-학교 단위의 자율연수 실시</li> <li>=&gt;연수교재 개발, 패널과 토론 위주의 방법 개발, 연구발표회를 통한 남녀평등의식 고양</li> </ul>		

## 다. 여성노동지원정책

구분	남한	북한	비고
가정과 직장의 조화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 직장보육시설의 설치지원 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남녀고용평등법 제12조와 영유아보육법 제7조의 규정에 의거 사업주가 취업을 지원하기 위해 설치한 수유·탁아 등 육아에 필요한 시설로서 상시여성근로자 300인 이상인 사업장은 의무적으로 설치하여야 함.</li> <li>- 사업자가 운영비의 50%이상 부담.</li> <li>- 1995년부터 고용보험기금등에서 보육교사 인건비 지원</li> </ul> </li> <li>● 육아휴직제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생후 1년미만의 영아를 가진 근로여성또는 그를 대신한 배우자인 근로자가 그 영아의 양육을 위해 휴직을 신청하는 경우 사업주가 이를 허용토록 남녀 고용평등법에 규정</li> <li>- '95년 5월부터 고용보험에 의한 육아휴직장려금 지원제도 도입</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 자녀양육의 사회화 정책               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탁아정책: 법-탁아소직제, 탁아소규칙 제정(1947), 탁아소에 관한 규정 마련(1949) 유형-일일탁아소, 주탁아소, 월 탁아소, 계절탁아소 등</li> <li>=&gt;가정의 교육기능 박탈과 조기교육 체제 준비: 자립적 민족경제도대에 의거하여 어린이 보육교양사업을 전국가적, 전사회적 관심속에서 진행토록함.(1960 탁아소연령기의 64%를 국가와 사회의 부담으로 보육)</li> <li>=&gt;어린이보육교양법과 탁아제도의 공고화: 공산주의적 인간형의 생산과 여성노동력동원 이라는 정치적, 경제적 목적 달성을 위한 집단교육의 장 (1991년 탁아소와 유치원 6만여개소, 수용인원 166만명)</li> </ul> </li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 가사노동의 사회화 정책               <ul style="list-style-type: none"> <li>경제계획기간(1961-70, 1971-1976, 1978-84)중심 실현 노력</li> <li>- 가사노동의 집단화 공동화 밥공장 만들고, 식료가공공업발전에 힘써, 농촌의 중앙난방화 및 여성들의 부업일일 어주기를 중요한 과업으로 삼음</li> <li>- 가사노동의 상품화</li> <li>가정일로부터의 여성해방을 위해 가정 소비용품 공급을 위한 경공업 발전도모, 농근맹 조직에서는 농촌수도화 실현 도모</li> <li>- 가사노동의 서비스산업화</li> <li>주민들의 소비생활에 대한 욕구를 충족시키기 위해 '경공업혁명'인민봉사혁명' 등 북한 경제정책의 일환으로 전개된 속에서 여성해방방안을 도출해볼 수 있음</li> </ul> </li> </ul>	

구분	남한	북한	비고
근로여성 복지 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육사업 확충 및 내실화</li> <li>• 출산관련휴가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전산후휴가</li> <li>· 매달 생리휴가</li> <li>· 90일간의 산전산후휴가 (원래 임금 그대로 지급)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성의 노동보호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유해노동금지 및 문화위생적 노동조건 마련</li> <li>- 일반여성 및 임산부의 건강보호</li> </ul> </li> <li>사회주의로동법 제58조 건강보호관련 규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>‘국가기관, 기업소, 사회협동단체는 근로자들의 건강보호를 위한 정기검진을 실시하여야 하며, 건강에 필요한 조치를 취해야 한다. 보건성 규칙 제2호 여성상당소에 관한 규정(1948), 산원에 관한 규정(1949)</li> </ul> </li> <li>• 출산관련휴가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전산후휴가</li> <li>· 사회주의로동법 제76조 산전산후휴가기간 일시보조금 또는 평균노력일로 기본임금과 기본노력공수(농촌)의 70% 지급</li> <li>· 매달 생리휴가</li> <li>· 1986년 산전 60일, 산후 90일 5개월간의 유급휴가 실시(이는 1980년대 후반부터 증가하는 실업 문제를 해결하기 위한 방편)</li> <li>- 다태 분만 여성의 특별보호</li> <li>· 어린이보육교양법 제20-21조 다태 분만한 여성에 대한 특별보호규정</li> <li>· 삼태자에게는 육과 포탄, 1년분의 젓제품 무상 공급 양육보조금 제공, 어린이와 어머니에게 의료일군을 따로 담당시켜 건강 돌보게 함</li> </ul> </li> </ul>	

구분	남한	북한	비고
근로 여성 복지 정책		<ul style="list-style-type: none"> <li>●노동시간과 휴식</li> <li>-다자녀를 가진 모성근로자의 노동시간 단축 사회주의 헌법 제62조: 3명 이상의 자녀를 가진 여성들에게는 6시간 노동을 8시간 노동으로 간주(1978년 사회주의노동법에 규정됨)-문제는 12시간 노동 허다함</li> <li>-휴식 및 수유시간</li> <li>여성건강보호를 위한 휴식 중시</li> <li>매시간 10분 휴식 협동농장 오전 오후 각 15분 휴식, 점심시간에는 독보회, 회상기 낭독, 작업평가회의, 비판회 등 실시</li> <li>노동자 및 사무원에 대한 로동법령(1946): 수유 1일 2회 30분 허용</li> <li>-자녀양육-출산 후 90일이 지나면 모든 유아 탁아소에 맡겨짐. 만4세가 되면 의무적으로 유치원에 보내게 됨</li> </ul>	
여성 을 위한 훈련 지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>●직업훈련</li> <li>-2000년 실업대책직업훈련</li> <li>·지식기반사회에 대비한 인력양성체제 구축을 위한 직업능력개발훈련 3개년 계획 수립</li> <li>·훈련직종을 지식기반사업 직종으로 개편</li> <li>·수요자 중심의 직업훈련</li> <li>●정보화교육 지원</li> <li>-대상별(초·중·고교생·대학생·전업 주부 등)로 실시</li> <li>●여성농업인 교육훈련</li> <li>●유망여성과학자 및 여자대학 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●여성의 인텔리화 정책</li> <li>-고등교육기회 제고를 통한 전문가 양성</li> <li>-기술교육을 통한 근로여성들의 전문성 제고</li> <li>·산업부문의 기술기능수준 향상</li> <li>·농업부문의 기술문화수준 제고</li> <li>공산주의 교양에 대하여(1958), 우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제(1964), 1985년 38국제부녀절 기념보고-여성들속에서 기술전문가의 대열을 더욱 높여 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 실현하는 사업에 적극 이바지하여 . . 등 여성전문가의 양성 지원</li> </ul>	

## 라. 가족정책

구분	남한	북한	비고
가족 정책		<p>-가정은 사회의 기층 생활단위이며 가정생활이 건전하게 발전하여야 사회가 건전하게 발전할 수 있으며, 온 사회가 혁명적이고 명랑 한 분위기에 휩싸일 수 있다.</p> <p>-전국어머니대회(1961)와 어머니학교: 여성들의 교양거점화</p> <p>-여맹회의와 노동당대회: 1968년 가정의 혁명화 문제를 제기-가정에서부터 개인의 안일과 향락을 위해서가 전체 사회를 위해 몸바쳐 일하는 혁명정책 제시</p> <p>-공산주의적 모성역할 강조, 사회주의적 인간 생산 즉 공산주의적 새형의 인간 양육 의무화</p> <p>-사회주의헌법과 가정의 혁명화: 1972년 사회주의헌법 제63조-결혼 및 가정은 국가의 보호를 받는다고 규정하고 가정을 사회의 기본 단위로 보고 사회주의 혁명의 요새임을 강조. 가정의 혁명화는 가족단합을 강조하고 사회주의 사회를 하나의 대가정으로 파악하는 것이 전제됨-문제는 여성들이 이중역할 요구받음. 즉 가족, 부부관계나 가사분담 변화없이 여성자신은 노동계급화 됨</p>	
	<p>-가족문화정책</p> <p>-가정문화 프로그램 지원</p> <p>-가정폭력 방지를 위한 성폭력 전담 수사대 및 가정폭력 전담 검사제 실시</p>	<p>-개인숭배와 장자에 의한 세습이라는 북한식 사회주의의 특성으로 인해 가부장적 가족제도 강화-가부장적 억압 견음</p>	



구분	남한	북한	비고
가사의 사회화 정책		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가사의 사회화: 가정의 기술혁명-식료 공업 발전, 옷공장과 세탁소 설치, 가정용 냉동고와 전기가마 등의 부엌세간 공급, 농촌수도화를 의미, 밥과 국공장 설치, 공동식당 설치로 확대</li> <li>• 1970년 노동당 5차대회 3대기술혁명의 하나로 '가정일로부터의 해방'이 제기됨</li> <li>-3대혁명: 인민경제부문 기술혁신운동으로서 중노동과 경노동의 차이, 농업노동과 공업노동의 차이를 줄이고, 여성들을 가정일의 무거운 부담에서 벗어나도록 하는 것</li> <li>-여성들의 부엌일 부담 덜기, 식료가공업 혁신, 현대적 가정용품과 부엌세간들을 공급</li> <li>=&gt;여성들의 가정일, 부엌일 부담 덜기</li> <li>경공업, 봉사혁명을 통하여 편의시설 설치, 여성들의 가정적 부담 덜어주도록 교시(1984)</li> </ul>	
자녀양육의 사회화 정책		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자녀양육의 사회화: 여성을 가정일에서부터 해방시켜 여성노동력 수요 충족시키기 위한 것</li> <li>• 어린이보육교양법: 모든 어린이를 국가화 사회의 부담으로 양육, 교육하고, 과학적 문화적으로 키우며, 주체적 인간으로 키우고, 여성들의 자녀키우는 부담에서 벗어나게 하여 사회진출 활성화, 혁명화, 노동계급화 도모한 다는 것</li> <li>-탁아소 1-3세, 유치원 4-5세, 주체형의 새인간 형성</li> </ul>	

구분	남한	북한	비고
이혼 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 협의상이혼정책</li> <li>-실질적 요건-당사자간의 합치, 제835조, 제909조 제4항</li> <li>-이혼의 신고-제836조</li> <li>-협의이혼 취소-제838조, 제839조, 제823조</li> <li>● 재판상이혼정책</li> <li>-이혼원인-배우자의 부정행위 : 악의의 유기, 3년이상 생사불명, 배우자 또는 직계 존속으로부터의 심히 부당한 대우, 기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 재판이혼정책</li> <li>○ 1946년 남녀평등권에 관한 법령</li> <li>○ 가족법: 가정의 평화를 꾀하는 것</li> <li>○ 이혼</li> <li>-이혼원인-가족법 제21조-배우자가 부부의 사랑과 믿음을 확실히 배반하였거나 그 밖의 사유로 부부생활을 계속할 수 없는 경우에는 이혼할 수 있다고 규정.</li> <li>-이혼절차-인민재판소의 관할, 두 번 이상 이혼한 자는 도재판소에 청구</li> <li>-이혼결과-재판소가 이혼판결을 내릴 때에는 자녀양육 공동재산의 분배와 이혼 후 배우자 사이의 부양의무에 관한 문제도 해결된다.</li> </ul>	
결혼 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 법률혼주의</li> <li>○ 민법에서 혼인적령을 남자는 만18세, 여자는 만16세 이상이 어야 가능. 단 20세 미만일 때는 부모 동의가 있어야 함.</li> <li>연령의 계산은 호적상의 나이를 기준으로 함</li> <li>·결혼연령의 제한 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 만혼장려정책</li> <li>○ 1946년 남녀평등법과 1990년 가족법에서도 남자 18세, 여자 17세를 혼인연령으로 규정</li> <li>1976년에는 정무원 결정으로 남자 30세, 여자 28세로 결혼연령을 제한함</li> <li>-여성의 노동계급화, 혁명화하여 더 많이 일을 배우고 더 많이 일을 하도록 하기 위한 조치임-문제는 개인의 혼인문제에 당과 조직이 깊은 관여를 하는 것이다</li> </ul>	

## 마. 여성정치참여

구분	남한	북한	비고
정치 사회와 사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>•여맹의 정치사회화 사업</li> <li>·정치사회화: 인간이 정치와 관련되는 가치체계, 신념 및 태도 등을 체득해가는 과정</li> <li>·조선민주여성동맹의 여성정치사회화 사업 (1945-현재): 공산주의 여성으로서의 개조기(1945-1956), 여성의 공산주의 사상혁명강조기(1957-1971), 주체형의 공산주의 여성확립기(1972-현재)</li> <li>-김일성, 김정일의 주변 여성</li> <li>-최고인민회의, 노동당 중앙위위노히, 정무원 충원여성</li> <li>-목적: ① 여성들을 유일사상체계에 충성을 가지는 정치정향을 지니게 하는 것 ② 열성분자나 능력있는 여성은 간부로 양성 국가 통치기구에 충원</li> </ul>	
여성 대표성	<ul style="list-style-type: none"> <li>-여성위원 참여율 17.6%('99)</li> <li>-여성채용목표제 5,7,9급 공채 20%까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-로동당에의 여성정치인들 진출이 상대적으로 제한되어 있음. 평면적인 숫자로 나타난 여성의 대표성에서 북한이 남한을 크게 앞지름.</li> <li>-조선민주녀성동맹(18세에서 55세까지의 모든 여성 의무 가입) : 노동당의 엄격한 지도와 통제를 받고 있음. 여성의 지위향상 같은 단순한 여성운동이 아니라 당이 내세우는 주요 과업을 관철하는데 주력.</li> </ul>	

\* 남북한의 여성의원 수 및 비율

구분	남한				북한								
	선거대수 및 연도	여성 후보수 (%)	여성 의원수 (%)	선거방식	기수 및 선거 연도	최고인민회의 대의원			상임/상설회의 위원				
						총수	여성 수	비율	총수	여성 수	비율		
1940년대	1대(1948)	22(2.2)	1(0.5)	소선거구 최다득표제	1(1948)	572	69	12.0	34	1	2.9		
1950년대	2대(1952)	11(0.5)	2(1.0)	소선거구 최다득표제	2(1957)	215	27	12.5	32	2	6.2		
	3대(1956)	10(10.83)	3(1.29)	소선거구 최다득표제									
1960년대	4대(1960)	5(0.59)	3(1.29)	소선거구 최다득표제	3(1962)	383	35	9.1	27	3	11.1		
	5대(1963)	민의원 참의원	8(0.51) 0(0.0)	1(0.4) 0(0.0)								소선거구 최다득표제	
	6대(1967)	지역구 전국구	4(0.4) 3(1.9)	1(0.76) 1(2.3)	소선거구 최다득표제 (비례대표제)	4(1967)	457	73	15.9	18	1	5.5	
1970년대	7대(1971)	지역구 전국구	4(0.57) 4(3.4)	1(0.76) 2(4.5)	소선거구 최다득표제 (비례대표제)	5(1972)	541	113	20.8	19	2	10.5	
	8대(1972)	지역구 전국구	2(0.34) 7(5.8)	0(0.0) 5(9.8)	소선거구 최다득표제 (비례대표제)								
	9대(1978)	지역구 유정회1기 유정회2기	2(0.59) 10(11.5) 6(7.69)	2(1.4) 9(11.5) 6(8.22)	중선거구 2인선출 (유정회)	6(1977)	579	120	20.7	19	2	10.5	
	10대(1979)	지역구 유정회3기	5(1.1) 7(9.21)	1(0.65) 7(9.21)	중선거구 2인선출 (비례대표제)								
	1980년대	11대(1980)	지역구 전국구	10(1.6) 13(5.7)	1(0.6) 8(8.7)	중선거구 2인선출 (비례대표제)	7(1982)	615	121	19.6	19	2	10.5
		12대(1981)	지역구 전국구	7(1.6) 9(5.3)	2(1.1) 6(6.5)	중선거구 2인선출 (유정회)							
13대(1987)		지역구 전국구	14(1.4) 13(7.5)	0(0.0) 6(0.8)	소선거구 최다득표제 (비례대표제)	8(1986)	655	138	21.0	15	3	20.0	
1990년대		14대(1992)	지역구 전국구	21(1.89) 16(10.4)	1(0.4) 4(6.5)	소선거구 최다득표제 (비례대표제)	9(1990)	687	138	20.0	15	2	13.3
	15대(1997)	지역구 전국구	21(1.5) 22(14.2)	2(0.8) 7(14.9)	소선거구 최다득표제 (비례대표제)	10(1998)	687	138	20.2	16	2	12.5	

## 바. 여성지위

구분	남한	북한	비고
여성지위	UNDP-2001년 -GDI(여성개발지수) : 27위('01), 37위('95) -GEM(여성권한지수) : 27위('01), 90위('95) -인간개발지수 : 27위('01) 32위('97), 31위('95)	-GDI(여성개발지수) : 정보부족을 이유로 평가하지 않음 -GEM(여성권한지수) : 정보부족을 이유로 평가하지 않음 50위('95) -인간개발지수 : 75위('97) 83위('95)	

※GDI(Gender-related Development Index) ; 여성의 소득, 교육수준 및 평균수명을 기준으로 산정되는 여성개발지수

GEM(Gender Empowerment Index) ; 여성의 소득수준, 전문직 종사율, 여성의원수 등을 기준으로 산정.

## 사. 여성문화정책

구분	남한	북한	비고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 여성부 주관 '여성주간'(7월 첫째주) 실시</li> <li>-남녀평등상 시상(남녀평등교사상-매년 초·중·고 교사 32명, 남녀평등경찰상-범죄 수사시 여성인권 옹호기여 경찰관 15명, 남녀평등방송상-대통령상1편, 최우수상2편, 우수상4편)</li> <li>▶ 문화탐방 프로그램에의 여성참여 확대, 가정문화 프로그램 지원, 문화시설의 보육서비스 제공 확대</li> <li>-여성가장 돕기 캠페인, 실직가정 가족관계 강화를 위한 희망캠프, 실직가정 능력개발 모임터 지원</li> </ul>	-개인의 자율성과 기호가 허용되지 않고 있으며 문화시설을 이용하는 것조차 당성과 계급성에 기준 한 제한된 기회가 있을 뿐이고 예술활동에 참가한다는 것도 여성 자신들의 독자적인 문화와 창의성을 배제한 김일성정치 선전의 도구 역할에서만 가능	

## 아. 여성관련 행정조직

구분	남한	북한	비고
여성 관련 행정 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정부조직</li> <li>-보건후생부 부녀국 창설(1946), 전국 각도 지방부녀행정조직 착수(1947)</li> <li>-보건복지부 부녀행정</li> <li>-정무장관(제2)실 여성업무 전담(1988), 여성정책심의위원회(1988)</li> <li>-대통령직속여성특별위원회(1997) 및 6개 부처 여성정책담당관실(법무부, 행정자치부, 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부, 노동부) 설치, 그 외 부처에서는 여성업무담당자를 둠</li> <li>-여성부 설치(2001)</li> <li>▶ 입법부 및 여성비정부기구</li> <li>-국회에서 여성특별위원회(1995)가 임시위원회로 설치됨</li> <li>-여성단체협의회(중앙회 및 지회)와 여성단체연합회(중앙회 및 지회) 등 2,000여개의 민간단체가 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정부조직</li> <li>-조선민주여성동맹 창립(1945)</li> <li>-조직은 중앙위원회, 상부위원회, 각 부서 및 시도위원회와 초급단체위원회를 두고 있음</li> <li>(2000년 3월 평양에서 열린 중앙위원회 제5기 34차 전원회의에서 조직문제를 상정하고 여맹의 중앙위원장에 박순희를 임명)</li> <li>-가입 대상이 18세에서 55세이던 것이 최근 30세에서 55세까지로 자격이 제한되었으며, 직맹이나 사로청, 농근맹과 같은 다른 근로단체에 이미 가입된 여성의 중복가입은 허용되지 않음으로써 조직 위축되었음</li> <li>-조선여성협회(1998): 대 남한과의 교류협력을 위한 대표조직으로 사상교양단체로서의 역할 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-남북한 교류협력 시 남한은 여성비정부기구 대표, 북한은 정부대표가 만남으로써 논의의 한계를 가질 수 밖에 없음</li> </ul>

---

## 토 론

---

정영순(한국교육개발원 연구위원)

이 글은 남북한 분단 이후 사회문화적 이질감이 심화되어 가고 있는 상황에 대한 문제의식을 바탕으로 남북한 통합과정에서 어떻게 보다 효과적으로 이질감을 극복하고 동질감을 회복할 수 있을 것인가에 대한 해결방안으로서 다른 어느 분야보다도 청소년의 교류·협력을 통한 사회통합을 시도하는 것이 중요하다는 점을 인식시켜주고 있습니다. 특히 독일 통일에서의 적절한 사례를 들어서 설명하고 있는데, 이것은 독일이 급작스런 통일로 인해 사회문화적 혼란을 겪고 있는 것을 타산지석으로 삼아 경제적 흡수통일로 인해 오는 부작용을 최소화하기 위해서는 사회문화적 통합이 선행되어야 하며, 이는 기성세대보다 청소년층에 대한 사회적 갈등 요소를 최소화하여 통일 이후 미래사회에 대한 새로운 비전을 전망해주고 있다는 점에서 의의가 크다고 봅니다.

내용전개에서는 남북한 청소년의 사회문화적 특징을 남한 청소년의 개인창의성, 자율성, 다양성, 권위주의, 개방성과 북한 청소년의 집단주의, 획일성, 계급문화, 폐쇄성으로 구분하여 설명한 후, 이러한 특징을 바탕으로 행동양식은 남한 청소년의 경우 이기적 개인주의, 극단적 배타주의, 다양한 개성, 다원적 상대주의와 북한의 경우 집단주의, 극단주의, 몰개성, 일원적 절대주의로 정리하고 있습니다. 다음에는 남북한 사회문화 구조를 바탕으로 이념체계, 규범적 가치체계, 근대화와

전통, 선호되는 가치순위 차원에서 청소년의 이질성을 살펴보고, 가족 온정주의, 가부장주의, 관혼상제, 유교전통, 인정주의, 연고주의, 언어적 측면에서의 동질성을 고찰하고 있습니다. 그리고 마지막으로 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안으로서 새로운 사회통합 가치의 창출, 사회문화 교류 협력의 확대, 역사인식 및 전통문화의 정체성 확립, 의사소통구조의 확립, 시민사회의 역할제고, 청소년 운동 전개를 제시해 주고 있습니다.

무엇보다 이 글에서 강조하고 있는 것은 민족 공동체 의식 형성을 위해서 남북한 청소년들의 전통문화 재인식, 역사인식의 공유를 바탕으로 통일의 소명의식을 가지고 민족 문화의 동질성을 회복함으로써 사회문화적 통합을 바탕으로 한 개인의 행태 통합과 사회제도의 통합이 이루어져야 한다는 것으로 보이며, 토론자 역시 이것은 무엇보다 중요시되어야 된다고 생각합니다.

이러한 측면을 전제로 하고 다만 의문이 나는 점을 몇 가지 제시하고자 합니다. 먼저 남북한의 사회문화적 특징을 설명하면서 발표자께서는 “북한보다 남한이 상위의 사회문화 구조를 지녔다(발표문 3쪽)”고 하면서 논문 전체적인 논조가 사회문화적 측면의 비교에서 남한사회의 우월성을 강조하고 있다는 느낌이 드는데, 이 부분에 대한 보충 설명이 있었으면 합니다. 토론자의 생각으로는 사회문화적인 측면에서 상하의 개념으로 설명하는 것이 타당한지에 대한 의문이 생기기 때문입니다. 다양한 사회를 상위와 하위로 구분할 수 있는 것은 경제적 측면에서는 가능할 수 있다고 보지만, 사회문화적 측면에서는 상하위의 개념보다는 문화의 다양성과 그 문화가 가지는 개성의 인정적 측면에서 접근하는 것이 필요하다고 봅니다. 최근 세계 교육개혁의 동향을 보더라도 경제적 측면에서의 강대국 우선 순위에 의한 정치, 경제적 접근보다는 다문화 이해의 측면에서 조화롭고 평화로운 지구촌 사회를 형성해야 한다는 것이 중요 관심사로 부각이 되고 있습니다. 그리



하여 미국과 유럽에서는 세계의 다양한 문화차이를 인정하면서 아시아, 아프리카 등 제3 세계를 이해하려고 노력하는 면이 교육적으로 시도되고 있음을 볼 수 있습니다. 그러므로 남북한 통합을 정치, 경제적 측면에서 접근을 한다면 흡수통일이 될 수밖에 없지만 사회문화적 접근을 한다면 다른 통일 방안이 나올 수도 있을 것으로 보입니다. 무엇보다 남한 국민이 북한 주민보다 우월하다는 의식을 배제하는 것이 남북한 사회문화적 통합의 가장 중요한 과제가 아닐까 생각합니다. 특히 감수성이 풍부하고 예민한 청소년들에게는 이러한 인식이 더욱더 중요하지 않을까 여겨지므로 이러한 부분에 대해 발표자의 의견을 듣고 싶습니다.

다음에는 “도덕과 예절로서 효와 협동 단결, 공동체 의식에 있어서 품앗이, 계, 향약 등의 동질적인 전통적 가치관이 국가와 시민사회를 지속적으로 발전시키기 위한 기제”라고 설명한 부분에 대한 의문을 제기하고자 합니다. 토론자가 보기에는 품앗이, 계, 향약 등이 산업이 발전하지 않았던 농촌사회에서는 어느 정도 효과가 있는 것이었지만 현재의 산업, 정보화 시대에 과연 어느 정도의 역할을 할 수 있는지에 대한 의문이 듭니다. 또한 발표자가 강조한 “효” 역시 남한에서는 물론 북한 사회 발전에 있어서 순기능보다는 역기능을 한 것이 사실이기 때문입니다. 예를 들면 북한에서는 주체사상에 의해 “효”가 자기를 낳아 준 부모님에 대한 효보다 영원불멸한 정치적 생명체를 불어 넣어주신 김일성, 김정일 아버지 수령님께 “충성”을 다해야 한다고 강조하고 있습니다. 이처럼 유교적 전통윤리가 오히려 절대권자인 아버지 수령에 대한 어떠한 도전도 감히 생각할 수 없도록 세뇌시켜 북한정권의 유지에 도움이 되도록 하고 있는 것이 현실입니다. 그렇다면 이러한 전통적 가치관이 과연 발표자가 강조하는 시민사회의 지속적인 발전에 어떠한 도움이 될 수 있는지에 대한 보충설명을 듣고 싶습니다.

마지막으로 남북한이 사회심리적인 진정한 사회통합을 위해서는 바

른 역사인식의 공유가 필수요건이라고 강조한 것은 토론자 역시 여기에 전적으로 동의합니다. 그러나 최근 일본 역사 교과서 왜곡으로 인해 일본인의 역사인식의 전환이 요구되지만, 발표자께서 지적하신 대로 분단이후 남북한 역사인식에는 상당한 차이가 있으며, 이것은 남북한 모두 정권의 정통성을 부여받기 위하여 정권 유지에 어느 정도 이용한 면이 없지 않기 때문에 남북한 상호 역사인식의 벽을 허물고 역사인식을 공유하기 위해서는 어떠한 구체적인 방안이 필요한지 보충 설명을 해주시면 감사하겠습니다.

---

---

# 토 론

---

---

김민정(서울시립대학교 교수)

## 1. 간단한 실수들

20쪽 현재 남한에서는 여성의원비율이 30%까지 증가하도록 목표제를 시행하고 있는가?

우리나라의 여성개발지수는 29위이고, 여성권한척도는 63위이다.

## 2. 이해가 잘 되지 않는 부분

6쪽 유엔의 여성발전 전략을 소개하는데 있어서 여성주의적 관점, 성인지적 관점, 성 주류화에 대한 설명이 불확실하다. Women in Development로부터 Gender and Development로 시각이 전이되어 왔으며 주류화의 개념은 북경여성회의에서 나온 개념으로 사회 전 분야에서 여성의 시각으로 문제에 접근하며 문제해결에 여성의 시각이 포함되도록 하고 여성문제가 사회의 중요 이슈가 되어야한다는 정책방향의 제시이다.

2차대전이후 유엔의 성립과 더불어 여성문제가 국제적인 문제로 인식되어왔는데 첫단계에서는 평등을 위한 법적 기반을 확립하는 문제와 관심을 쏟아 왔고 두 번째 단계에서는 Women in Development 즉 발전에 있어서의 여성의 역할을 인식하는 문제가 주된 관심이었다. 세 번째 시기는 10년의 유엔 여성의 해를 마감하는

1975년이후부터는 발전에서 성의 문제를 다루면서 이제까지의 Gender화된 발전을 지양하는 발전개념에 관심을 두었다. 1995년에 개최된 북경회의에서는 여성의 지위향상을 위해서는 여성문제를 주류화할 필요에 절실히 동감하고 이를 중심으로 10분야에서의 여성문제의 주류화를 위한 행동강령에 동의하였다.

3. 전체적으로 논문이 남북연합단계에서의 여성정책 추진방안으로 되어있지만 사실 내용면에서는 교류 및 평화정착 단계에서의 내용으로부터 출발한다. 여러 단계가 나누어지지않고 섞여있다. 단계적 접근이 필요한데 이에 대한 우선순위가 없어보인다. 예를 들어 22쪽에 남북연합 추진단계에서 성인지적 통일정책 과제에서 마지막으로 나오는 여성의 통일역량 증진과제는 다른 정책에 앞서서 진행되어야 하면 또한 이 정책은 다른 모든 정책의 근간을 형성한다고 보여진다. 이런 점에서 정책들간의 우선순위와 단계별 접근이 필요하다고 생각한다.

4. 앞부분의 남북연합에 대한 성격규명 및 여성정책의 기본적인 성격에 대한 설명은 뒤의 여성정책 및 여성의 역할논의를 전개하기 위한 큰 틀이라고 할 수 있는데 이 논문에서는 뒤에 나오는 본문의 내용이 별로 앞부분과는 상관이 없는 것으로 보여진다.

한편 남북연합의 성격뿐만이 아니라 이 성격에 따라 정책의 방향이 제시되어야 하고 이에 따라 여성정책도 하위정책으로서 구분된다고 생각한다. 이런 점에서 앞의 내용은 본문의 내용을 설명하는데 별 유용한 틀이 되지 못하는 느낌이다. UN의 여성정책 및 사회속의 여성의 역할에 대한 논의 역시 본문의 내용과는 관련이 없고 적용이 되지 않고 있다.

---

## 제2회의(사회분야) : 종합토론

---

청중 1 : 길박사님께서 청소년 문제에 대해 말씀해 주셨는데 남한의 현실에 대해 말씀드리고자 합니다. 저희는 수신과 도덕을 배웠는데 근래에 와서는 그것이 없어졌습니다. 또 국가공무원 시험에도 윤리, 도덕시험을 폐지하였습니다. 그래서 공무원, 기업, 정치윤리가 무너졌다고 할 수 있습니다. 교육문제에 있어서 어린아이들한테 인간이 살아가야 할 기본을 가르치고 있지 않는 사회가 북한과 통합되었을 때 어떻게 될 것인가가 심각한 문제가 될 수 있을 것이다. 또한 남북한이 공동으로 합의하여 정치적인 면을 제외하고 수학, 국어, 문화 등 교과목의 통합이 시급히 시행되어야 한다고 생각한다.

이석희(인문사회연구회 사무국장) : 길은배 박사님 논문과 관련하여 보완해야 할 의견을 드리고자 합니다. 여기 주제가 사회문화적 동질성 증진방안으로 여섯가지를 제시하였습니다. 아마 구체적인 내용이 최종보고서에는 포함될 것이라 생각하는데 저희 연구가 정책제언을 하는 데 목적이 있기 때문에 사회문화적 동질성을 연구주제로 하더라도 그것을 증진하기 위한 법적, 행정, 조직적 측면과 관련단체와의 관계를 다각적으로 분석하여 구체적인 정책제언이 제시되었으면 합니다.

그리고 앞서 제1회의에서 남북연합에 대한 총론적인 논의가 있었습니다. 그리고 협동연구 추진 과정 중에서도 남북연합과 관련한 워크숍을 개최하기도 하였습니다. 이러한 총론적인 연구에 비해 본 연구는 각론적인 세부연구인에 남북연합이라는 총론적인 개념과의 연계가 부족한 것 같습니다. 따라서 이 부분에 대한 보완이 필요하다고 생각

합니다.

사회자 : 더 이상 청중의 질문이 없으시면 발표자의 답변을 듣도록 하겠습니다.

길은배 : 좋은 토론에 감사드립니다. 먼저 정박사님께서 제시하여 주신 세 가지 문제에 대해서는 저도 같이 고민하고 있는 부분이라고 생각합니다.

첫째, 북한보다 남한이 상위의 사회문화구조라는 표현에 대해서 제가 북한연구를 하면서 북한연구자들이 우월적인 차원에서 북한을 연구하는 것을 조심해야 한다고 생각을 하는데 저도 모르게 상위라는 표현을 쓴 것에 대한 오류를 인정합니다. 그러나 여기에서 개념은 이분법적 평가는 아니었다는 점을 이해해 주시기 바랍니다.

다음으로 전통적 가치관에 대한 부분으로 여기에 대해서 청소년 대상으로 설문조사를 하면 당위적 차원과 실질적 차원의 문제를 어떻게 해석하느냐의 문제가 나타납니다.

우리 입장에서는 청소년들의 가치관이라고 하면 근대사회 이후의 가치관을 말하기 때문에 우리 청소년의 가치관이 엄청나게 변했다고 말하지만 사실상은 설문문항을 어떻게 구조화시켰느냐의 문제인데 이러한 전통적 가치관에 대한 문항을 넣으면 상당히 높게 나오고 있습니다.

또 한가지는 정박사님께서 주체사상과 효의 문제에 대해 말씀을 하셨는데 저는 탈북자에 대한 면접조사를 하면서 재미있는 것을 하나 발견했습니다. 저는 반공교육세대인데 5호담당제라는 말을 탈북자에게 물었을 때 탈북자는 “그런 거짓말을 누가 했습니까?” 라고 반문하였습니다. 이는 자기가 자기 부모님을 고발하면 자기의 정치적 신분이 떨어진다는 정치적인 측면외에도 북한의 가족적 온정주의를 너무나 모른다는 것이었습니다. 북한에는 가족의 유대성이라는 것이 남한 사

람들은 상상하기 어려울 만큼 강하게 존속되어 있다고 합니다. 그래서 실제적인 효과 주체사상은 별개의 것이라고 생각을 합니다.

세 번째로 남북한 공동교과서 출판을 말할 때 가능한 영역이 도덕, 미술, 수학, 역사 등으로 이데올로기적인 색채를 배제할 수 있는 과목들이 가능하다고 봅니다. 그러나 문제는 우리 청소년을 대상으로 ‘북한 교사가 남한에 와서 수업을 할 때 재미있겠는가’ 라는 설문조사를 해 보면 유치할 것이라고 대답을 합니다.

이석희 국장님께서 지적하여 주신 구체적인 방안에 대해서 답변을 드리면, 우리 청소년을 대상으로 한 설문조사결과와 이것을 바탕으로 탈북자를 대상으로 한 면접조사의 결과가 나오면 시행가능한 정책방안이 제시될 것이라고 생각합니다.

김재인 박사 : 여성정책의 목표가 동질성의 회복이어야만 하는가라는 의문을 제기해 주셨는데 제가 처음에 유엔이 제시한 두 가지 여성발전전략을 말씀드렸습니다.

즉 UN이 제시하는 GAD관점에서 국가발전전략을 보자는 것은 여성의 인권을 보장하자는 차원에서 보는 것이기 때문에 북한과 우리가 어떤 정책이 똑같아야 한다는 것이 아니라 어떻게 하면 여성의 인권을 보장하는 차원에서 여성정책이 추진되어야 하는가 하는 차원에서 보는 것입니다. 그래서 여성정책이 여성만을 위하는 것이 아니라 남, 여를 함께 위하는 정책으로 변화되어 간다는 그런 말씀을 드리는 것입니다. 예를 들어 서울시에서 제시한 윤락여성의 사회복지를 위한 정책을 계획할 때 윤락여성에 대한 직업교육을 시키는데 그 여성에게만 초점을 맞추어 직업훈련을 시켜 여성을 내보내는 것에 대해 지금까지 윤락여성들은 별로원하지 않았습니니다. 이처럼 윤락여성에게만 초점을 맞추는 것이 WID관점이고 거기에 상대남성이 있으니까 상대남성에게도 의식교육을 시키고 구류를 시키거나 벌금을 내게 하는 등 남, 여를 같이 보는 것이 GAD의 관점입니다.

그래서 우리나라는 GAD 관점의 정책을 여성부가 펼치고 있습니다. 이는 여성들의 인권과 사회활동을 남성과 함께 하기 위한 것이기 때문에 북한도 그러한 측면의 정책이 펼쳐져야 한다고 생각을 합니다. 그러나 북한은 우리의 여성부와 같은 기관이 없다고 봅니다. 여맹이나 조선여성협회는 교류를 위한 것이기 때문에 정부차원의 기관이 있어야 한다는 것입니다.

동질적이라는 차원은 유엔이 정한 기준에 남북이 함께 맞추어 가야 한다는 의미입니다.

그리고 지역, 세대간 차이에 대한 극복문제는 내년에 연구가 가능하다면 그 때 생각해 보기로 하겠습니다.

또 여성정책이 독립변수가 아니라 다른 정부대안과 관계 속에서 고려되어야 한다고 말씀을 하셨는데 실제로 우선순위가 여성분야는 상당히 낮습니다. 만약에 여성부가 없으면 여성과 관련된 부분을 주장할 수가 없습니다. 저희가 연구원 차원에서 많은 주장을 했지만 그것이 수용이 되지 않았습니다. 그러나 정부조직이 만들어지고 여성특별위원회, 여성부가 만들어지면서 속도가 가속화되고 있습니다. 그래서 경제사회발전 6차 5개년 계획에 여성이라는 아이템이 들어갔습니다. 그런데 여성부의 방안은 하나의 아이템이 아니라 각 정책에 여성이라는 관점이 스며들게 하자는 것이 방침인데 북한도 이렇게 해야 한다는 의미로 말씀을 드린 것입니다.

그리고 단계별 접근을 해달라는 말씀을 하셨는데 최종보고서에 이 부분이 포함되도록 하겠습니다.



## 제 3 회의

< 경 제 분 야 >

# “남북경협 제도화 방안”

최 수 영

(통일연구원 선임연구위원)

---

## 남북경협 제도화 방안

---

최 수 영(통일연구원 선임연구위원)

### I. 머리말: 제도화의 필요성

남북경협의 장애요인은 크게 경제적 요인과 경제외적 요인으로 분류할 수 있다. 경제외적 장애요인에는 포괄적인 남북관계의 불안정과 북한의 체제유지 우선 정책에 기인하는 개혁·개방의 미진함을 들 수 있다. 비록 남북정상회담을 계기로 남북관계의 안정성이 높아졌지만 여전히 남북경협의 순조로운 확대에는 미치지 못하는 실정이다. 북한이 당면한 가장 시급한 문제는 경제난 해결이지만 북한은 정권 유지와 사회주의 체제에 영향을 주지 않는 범위 내에서 이를 해결하려 하고 있다. 위탁가공교역에 종사하는 우리 기업이 방북 기술지도가 용이하지 않아 어려움을 겪고 있는 것은 바로 이러한 북한의 체제수호 우선 정책 때문이라 할 수 있다.

경제적 장애요인으로 거시적인 측면에서 북한의 경제난과 우리의 경제상황을 들 수 있다. 전반적인 북한의 경제난은 남북경협의 확대를 크게 저해해 왔다. 북한은 외화부족으로 우리 제품에 대한 구매력이 부족하고 동시에 생산활동의 축소로 우리에게 판매할 물품이 거의 없는 상황이다. 또한 북한의 사회간접자본 부족 등 열악한 투자환경은 우리 기업의 대북 투자실행에 커다란 장애요인으로 작용해 왔다. 만약 북한경제가 남북경협이 시작된 이래 성장해 왔다면 북한의 반출입 능력이 향상되고 투자환경의 개선도 이루어졌을 것이므로 남북경협은 보다 활성화되었을 것으로 예상할 수 있다. 남북경협이 순조롭

게 진행되기 위해서는 북한이 당면한 경제난에서 벗어나야 한다.

북한의 경제난만이 문제가 되는 것이 아니라 우리의 경제상황도 남북경협에 대한 영향이 매우 크다. IMF 경제위기 이후 최근 우리 경제가 다시 흔들리면서 대북 지원을 둘러싼 논란이 재개되고 있고 기업들의 대북 진출에도 부정적인 영향을 주고 있다. 우리 경제가 견실하게 성장할 때 남북경협의 확대도 차질없이 진행될 수 있다. 이외에도 남북경협의 현장에는 미시적·실무적 차원에서 남북경협 활성화를 저해하는 다양한 요인들이 존재한다. 과도한 물류비용, 참여 중소기업의 자금 부족, 북한제품 판매시장의 한계, 관련 절차의 복잡성 및 정보 부족 등도 남북경협 확대의 장애요인이다.

남북경협을 확대하기 위해서는 이를 저해하고 있는 경제적, 경제외적 장애요인을 제거해 나가야 한다. 그러나 남한의 경제침체 상황과 북한의 경제난과 같은 거시적 차원에서의 경제적 장애요인은 남북한 당국의 정책적 판단과 결단에 따라 인위적으로 제거할 수 있는 부분이 아니다. 반면 경제외적 장애요인의 상당부분은 남북한 합의 또는 남북한 각자의 정책적 판단에 따라 개선 및 완화의 가능성이 열려있다. 따라서 남북경협 확대를 위해서는 남과 북이 남북경협의 제도화를 추진해 나가는 것이 선결 과제이다.

## II. 남북간 제도화 방안

### 1. 당국간 회담 정례화

남북한 사이의 정치·군사적 긴장관계와 상호 신뢰 부족 등은 포괄적인 남북관계의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 이러한 불안정 요인이 완화되지 않고 지속될 경우 남북경협을 낙관적으로 전망하기란 어려울 것이다. 남북경협은 경제적 장애요인들에 의해 많은 제약을 받아왔지만 남북관계의 특수성에 기인하는 경제외적 장애요인의 부정적 영향 또한 지대한 것이기 때문이다. 남북경협의 경제외적 장애요인은

남북 당사자간 화해·협력 분위기 조성 등과 같은 노력을 통해 상당부분 해소될 수 있다.

남북관계의 개선과 안정적 발전을 위해서는 남북 당국간 고위급 회담의 정례화가 필요하다. 이미 남북한 사이에는 제1차 남북정상회담(2000.6.15)을 통해 「6·15공동선언」이 채택되어 남북화해협력의 새로운 전기가 마련되었다. 이후 남북 정상간 합의에 의해 성사된 5차례의 남북장관급회담은 남북관계 개선의 중심협의체로서의 역할을 수행하고 있다.<sup>96)</sup> 그렇지만 제5차 남북장관급회담은 상당한 공백기간이 지나서야 개최되었고, 제2차 남북정상회담은 아직까지 개최가 미루어지고 있다.

정상회담을 포함한 남북 당국간 고위급회담의 정례적인 개최 여부는 곧바로 남북관계 및 남북경협에 반영되어 나타나고 있다. 제4차 회담 이후 제5차 남북장관급회담이 개최되기 전까지 남북관계는 냉랭했고 남북경협 또한 정체되는 분위기에 놓여 있었다. 남북 고위급 회담의 정례화가 곧바로 남북경협 활성화로 이어지지 않는 것지만 이것이 남북경협 활성화의 계기로 작용하는 것은 분명하다. 남북 당국간 회담의 정례화를 통해 포괄적인 남북관계의 개선과 이를 통한 남북경협의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 경협공동위 설치·운영

남북경협의 제도화를 위해서는 남과 북이 정부차원의 공식적인 상설 협의기구를 설치·운영하는 것이 필요하다. 지난 10년 이상 남북경협은 당국간 사전 협의 또는 합의를 바탕으로 진행된 것이 아니라 대부분 민간차원에서 개별적으로 추진되어 왔다. 따라서 민간차원의 남북경협은 정부차원의 협상창구 부재로 인해 기본적인 사안조차도 남과 북 계약 당사자간에 일일이 짚고 넘어가야 하는 불편을 감수해야

---

96) 남북장관급회담은 상호 방문 형식으로 2000년에 제1차(7.29~31, 서울), 제2차(8.29~9.2, 평양), 제3차(9.27~30, 제주), 제4차(12.12~16, 평양) 회담 등 4차례 개최되었고, 2001년 9월에 제5차 회담(9.15~18, 서울)이 개최되었다.

했다.

최근 남북경협에서는 그 동안 전혀 진전을 보이지 않던 정부차원의 협력사업이 논의되고 있다. 남북정상회담을 계기로 남과 북은 서울-신의주 철도와 개성-문산 도로 연결사업을 추진중이며 임진강 수해방지에 공동으로 대처해 나가기로 하였다. 이와 같은 정부차원의 협력사업은 민간차원 경제교류·협력의 확대에 크게 기여하게 될 것이 분명하다. 정부차원 협력사업의 원활한 추진을 위해서는 남북한간 공식적인 협의기구의 설치와 이를 통한 공개적인 협상이 필수적이다.<sup>97)</sup> 이러한 당국간 협의기구인 남북경협공동위원회의 역할은 정부차원의 사업에 국한되는 것이 아니라 민간차원의 경제교류·협력사업 확대에 있어서도 매우 중요하다.

이미 남북한은 1991년 12월 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」) 제22조에서 경제분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 남북경제교류·협력공동위원회(이하 남북경협공동위)를 구성·운영하기로 합의하였다. 그렇지만 「남북기본합의서」와 「부속합의서」의 이행이 지연되고 있듯이 남북경협공동위 또한 아직까지 가동되지 않고 있다. 남북경협공동위는 별도로 남북한은 남북경제협력추진위원회(이하 남북경협추진위)를 구성하고 제1차 회의(2000.12.28~30, 평양)를 개최하였고 제2차 회의는 제5차 남북장관급회담(2001.9.15~18, 서울)의 합의에 따라 10월 23~26일로 예정되어 있다.

남북경협공동위와 남북경협추진위는 운영에서는 거의 유사하지만 구성과 기능에서는 차이를 보이고 있다. 구성에 있어서 남북경협공동위는 남북경협추진위보다 격이 높을 뿐만 아니라 기능에 있어서도 보다 포괄적인 것으로 나타나고 있다.<sup>98)</sup> 남북경협공동위의 주된 기능은

97) 사안에 따라서는 남북한간 협상은 비공개로 진행되는 것이 바람직하겠지만 최소한 공식채널을 확보하고 여기에서 현안 문제를 토의·협상하는 것이 남북경협의 장기적인 발전에 부합하는 것이라 할 것이다.

98) 남북경협공동위와 남북경협추진위의 구성에서 나타나는 가장 큰 차이는 위원장의 급이 다르다는 점이다. 남북경협공동위의 위원장은 장관(부장) 또는 차관(부부장)급인 반면, 남북경협추진위의 위원장은 차관(부상)급으로 되어 있다. 이

부속합의서의 이행, 필요시 부속합의서의 실천을 위한 세부합의서 작성, 부속합의서의 이행과 관련한 기타 세부사항의 협의·실천 등이다. 남북경협추진위는 남북장관급회담에서의 합의 또는 위임에 따라 당국 사이의 경제교류·협력 주관, 민간차원의 남북경협 관련 당국간 협력이 필요한 사항의 협의·이행, 필요시 합의문건 작성 등의 기능을 가지고 있다.

이러한 두 위원회의 구성과 기능에서의 차이는 기본적으로 남북 쌍방이 남북경협공동위를 「부속합의서」 제8조 경제교류·협력부문의 이행 및 관련 세부사항의 협의·실천을 위하여 설치하도록 한 반면, 남북경협추진위를 제4차 남북장관급회담(2000.12.12~16, 평양)의 합의에 따라 경제분야의 교류와 협력을 구체적으로 협의·실천하기 위하여 남북장관급회담 산하에 구성·운영하기로 합의하였기 때문에 발생하는 것이다.

현재 남북경협추진위는 남북장관급회담에서 합의된 경제·실무적 문제들의 구체적인 대책들을 협의함으로써 남북경협공동위의 기능을 대신하고 있다. 그렇지만 앞서 언급한 것처럼 남북경협공동위보다 그 기능이 제한적이라 할 수 있다. 남북경협추진위는 남북장관급회담 산하에 있고 장관급회담의 합의에 의해 개최되기 때문에 상시적 조직이라고 보기도 어렵다. 또한 격에 있어서도 차관급을 위원장으로 됨으로서 남북한간 경제부문에서의 당국자간 최고 협의기구라 하기에는 부족한 점이 있다.

따라서 남북경협의 제도화를 위해서는 기본적으로 「남북기본합의서」에 입각하여 남북경협공동위를 설치·운영하는 것이 가장 바람직하다. 그렇지만 북한이 「남북기본합의서」의 이행보다는 현안 경제문제에 더욱 관심을 두고 있음을 감안한다면 남북경협추진위를 발전시켜 나가는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 즉 남북경협추진위를 조속한 시일 내에 남북경협공동위의 위상과 기능을 가지는 방향으로 확대·개편해 실질적인 남북한간 경제부문에서의 당국간 최고협의기구

---

외에도 남북경협공동위에는 부위원장 1명을 둘 수 있지만 남북경협추진위에는 부위원장이 없다.

로 만드는 것이다.

남북경협추진위 또는 남북경협공동위와 같은 경제부문에서의 당국 간 최고 협의기구인 장기적으로 이를 발전시켜 남북경협(경제)대표부로 승격시키는 것이 바람직하다. 이러한 남북경협대표부는 남북한 주요 도시(서울 및 평양)에 상주 사무소를 설치하고 남북경협 관련 제반 업무를 담당하는 형태이다. 여기에서는 정부차원의 남북경협 관련 협의뿐만 아니라 민간차원의 경제교류·협력을 지원하는 업무도 함께 담당하게 될 것이다.

### 3. 제도적 환경 개선

남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 남북한은 서로 상이한 경제제도를 가지고 있으며 상거래에 관한 규정 및 관행도 상이하기 때문에 남북경협의 추진과정에서 분쟁이 발생할 가능성이 크다. 실제로 그 동안 남북경협에서 납기지연, 제품불량 등과 같은 계약 불이행 사태가 종종 발생해 참여 기업들의 채산성을 악화시키는 요인으로도 작용해 왔다. 따라서 기업의 대북 투자 자산보호, 이종과 세 방지 및 분쟁의 안정적 해결절차와 같은 제도적 장치가 마련되면 남북경협은 확대될 수 있다.

1988년 남북경협이 개시된 이래 남북사이에 발생한 상사분쟁에 대해서는 양측의 상사중재기관(남한: 대한상사중재원, 북한: 조선국제무역중재위원회)이 개입하여 해결한 사례는 없다.<sup>99)</sup> 남북간에는 서로의 상사중재제도에 대한 불신이 존재하며 통행과 통신의 어려움이 있을 뿐만 아니라, 중재판정에 따른 이행을 확보할 수 있는 장치가 미흡하여 상사분쟁이 생기더라도 서로 상대방의 상사중재기관 이용을 기피해 왔다. 이것은 남북간에 상사분쟁이 발생하더라도 양측의 중재기구를 이용하기보다는 손실을 감수하거나 적당한 합의에 의해 해결하였

---

99) 통일부 공보관실, 『투자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용』, 2000.



음을 보여주는 것이다. 향후 남북경협이 확대되면 상사분쟁의 발생 가능성이 그에 비례하여 증가할 것으로 예상된다.

남북경협의 안정적 추진을 위한 협정의 종류에는 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁조정절차, 청산결제 등이 있다. 이들 4개는 제4차 남북장관급회담에서 합의서가 작성되고 서명을 마친 상태이나 아직 발효되지 않고 있다.<sup>100)</sup> 따라서 이미 협정이 체결된 남북경협의 제도적 장치는 조속히 발효시키고 관련 위원회(예: 남북상사중재위원회)의 설치도 서둘러야 한다. 동시에 통행·통상·통신협정의 체결을 통해 남북경협 활성화의 우호적 환경을 조성해 나가야 한다. 제도적 환경 개선을 위해서는 각종 남북 실무협의회를 개최하고 여기에서 원산지제도 등 남북경협 활성화를 위해 필요한 세부사항을 지속적으로 협의할 수 있다.

#### 4. 사회간접자본 정비·확충

남북경협 활성화를 위해서는 거래 및 물류비용을 절감할 수 있는 실질적·구체적 조치를 강구함으로써 교역 및 협력사업 참여자에게 경제적 유인을 제공해야 한다. 제3국 또는 중개자를 경유함으로써 인해 발생하는 불필요한 비용을 절감할 수 있도록 남북경협 관련 통신, 정보, 운송, 보험, 금융분야의 대비책을 마련해야 할 것이다. 남북경협 당사자가 우회적 경로를 택해야 할 동기를 축소하고 중개자를 내부적으로 육성함으로써 제3국의 중개상에 의존해야 할 필요성을 줄이는 것이 바람직하다.

현재 남북한간 물자 수송은 해상으로 이루어지고 있는데 운임이 지나치게 과다하여 남북경협의 확대를 가로막고 있다.<sup>101)</sup> 남북경협에 중

---

100) 제4차 남북장관급회담 마지막 날(2000.12.16)서 남북한 대표는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 대한 합의서」에 서명하였다.

101) 인천-남포 항로의 경우 20FT 컨테이너의 편도운임이 850~900달러로 인천-천진(250~350달러), 인천-단둥(600달러), 인천-홍콩(500달러) 등 일반적 국제시

사하고 있는 기업들도 교역의 장애요인으로 과도한 물류비용을 지적하고 있다. 과도한 물류비용은 남북교역의 물동량이 일정 수준에 미달하고 북한 항구의 시설 미비에 따른 장기간의 체선과 하역의 지연 때문에 발생한다.<sup>102)</sup> 정부는 물류비 인하를 위해 북한 항구의 하역능력 보강과 지정선석의 도입 등을 검토한 바 있으나 아직까지 구체적인 진전은 없는 상황이다. 물류비 관련 문제는 남북경협 활성화를 위해 최우선적으로 다루어져야 할 것이다.

남북경협 활성화를 위해서는 남북 해상 직항로 개설을 통한 물류비 절감과 함께 해상운송을 대체할 육로수송에 관심을 두어야 한다. 남북한을 연결하는 육상 교통로의 단절로 인해 남북한 물자 이동은 육로수송에 비해 경제성이 낮은 단거리 해상운송(예, 인천-남포)을 이용하고 있다. 북한한 도로와 철도는 휴전선 부근만 연결하면 되기 때문에 건설비용이 그리 크게 들지 않는 반면 물류비용 절감효과는 상당하다고 볼 수 있다. 현재 경의선 철도와 도로 연결공사가 진행되고 있으나 북한측 구간 공사는 거의 진척되지 않고 있는 실정이다.

거래 및 물류비 절감을 위해서는 육상 교통로가 연결되기 전이라도 남북물자교류센터를 판문점 또는 휴전선 인근지역에 설치하여 남북이 공동 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 남북물자교류센터에서는 남북한 상품 정보의 교환, 교역상품의 전시 및 상담 등이 이루어지고, 남북한 교역물자 및 상품을 남과 북이 각각의 관할지역(창고)에서 상대방의 관할지역으로 이동시키면 된다. 냉장 및 보관창고를 갖춘 남북물자교류센터는 농산물과 같은 변질되기 쉬운 물품의 교역을 가능케

---

세에 비해 매우 높은 실정이다. 섬유류 위탁가공의 경우 물류비용은 생산원가의 약 40%, 판매가격의 약 10~15%를 차지하고 있어서 남북교역의 무관세 효과를 상쇄하고 있다. 특히 부피가 큰 제품일수록 물류비용 부담은 커져서 컬러 TV의 경우 임가공비는 총매출액의 6.6%인 반면 물류비는 11.2%나 차지하고 있어 채산성 확보의 가장 주요한 애로요인으로 꼽히고 있다. 홍순직, “남북경협 활성화를 위한 부문별 과제,” 『통일정책연구』 제9권 1호(통일연구원, 2000), p. 12.

102) 과도한 물류비용의 구체적 원인에 대해서는 신지호, “남북한 물류체계 개선 방안,” 『정상회담 이후 기업의 남북경협 추진방안』, 남북경협 전문가 세미나 발표자료, 삼성경제연구소 (2000.11.27), pp. 12~13 참조.

하는 등 교역상품의 확대를 가져온다.

육상 교통로의 연결과 같은 사회간접자본시설의 정비와 확충은 남북경협에 참여하는 우리 기업의 대북 진출 업종 다양화와 교역 및 투자 규모의 확대에도 기여하게 될 것이다. 육상 수송로의 확보는 중장기적으로 반드시 실현되어야 할 과제이며 동시에 현재 이용되고 있는 해상 운송의 효율성을 증대시키는 방안도 병행해 나가야 한다. 남북한 협의를 통해 남북경협에 주로 이용되는 북한 항만과 하역시설 정비를 위한 정부의 지원 등도 고려해 볼 필요가 있다.<sup>103)</sup>

### Ⅲ. 남한의 제도화 방안

#### 1. 정책의 일관성 유지

대북 포용정책은 남북한간 화해·협력의 기반 조성 및 한반도의 평화와 안정 증진에 적지 않게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 정부는 대북 포용정책하에서 정경분리원칙에 따라 경제교류·협력을 정치문제와 분리하여 민간 자율로 추진하도록 하고 남북경협 추진 여건을 적극적으로 조성해 왔다. 그 결과 금강산관광의 실현을 비롯하여 민간 부문에서 활발한 남북 교류가 가능하였고, IMF 관리체제하의 경제위기 상황 속에서도 남북교역은 증가하였다. 특히 남북한이 정상회담 개최에 합의하게 된 배경에는 정부의 일관된 대북 포용정책이 자리잡고 있다.

초기에 비판의 목소리도 있었으나 현재와 같은 남북관계 상황에서 대북 포용정책이 최선이라는 국민적 공감대가 확산되어 왔으며 대북 포용정책에 대한 국민들의 지지도는 높은 수준에서 안정적인 수렴상태를 보이고 있다. 그렇지만 대북 포용정책 추진 과정에서의 상호주의 원칙 적용에 대한 문제 제기와 대북 지원을 ‘피주기식’으로 보는 시각이 여전히 존재하고 있다. 더구나 16대 국회에서 야당이 제1당을

103) 북한의 항만 개발에 대한 구체적인 제안은 김학소, “남북경협 확대를 위한 북한 항만 개발방안,” 『통일경제』 제68호(2000.8) 참조.

차지하게 됨으로써 대북 정책 전반에 걸친 비판이 확대되고 있어 대북 포용정책의 적극적 추진이 어려움을 겪고 있다.

사실 북한에 대해 엄격한 상호주의를 적용한다면 남북경협은 물론 남북관계의 개선과 발전이 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 식량난으로 수많은 주민들이 중국을 방황하고 있고, 연간 수출액이 우리 대기업의 순이익 규모에도 미치지 않는 북한에 대해 ‘상대가 양보해야만 우리도 양보할 수 있다’는 생각에 사로잡혀 있다면 남북관계의 진전은 기대할 수 없을 것이다. 북한에 대한 지원과 신축적 상호주의 적용이 남북경협의 초기 단계에서 필요한 사안임을 국민이 이해할 수 있도록 홍보하고 설득하는 일은 매우 중요한 일이다.

남북경협은 인적·물적 교류를 바탕으로 북한의 변화 여건을 조성하고 남북관계 개선을 선도할 수 있는 대북 포용정책의 핵심적 사안이다. 그렇기 때문에 남북경협 활성화를 위해서는 무엇보다도 대북 포용정책을 추진해 온 과정에서 드러난 문제점들을 보완하는 일이 중요하다. 예를 들어 정부차원의 대규모 대북 지원 및 협력사업은 국회의 동의를 거친다면 대북 포용정책을 비판하는 일부 여론을 무마할 수 있을 것이다. 대북 포용정책에 대한 국제적인 지지가 중요한 상황에서 국내에서 국민의 지지와 초당적인 협력이 부족한 점은 남북경협 활성화에 커다란 장애요인으로 작용할 것이다.

북한을 상대로 한 대북 정책의 일관성 유지와 함께 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력이 남북경협 활성화의 성공적인 추진에 필수적이다. 대북 포용정책이 파기되는 경우 남북경협의 위축은 물론 전반적인 남북관계도 크게 경색될 것이다. 어려움에 처한 북한을 포용하지 않은 상태에서 남북경협의 발전을 논의한다는 것은 불가능한 일이기도 하다. 남북한간의 정치·군사적인 문제로 인해서 경제분야가 영향을 받게 되는 경우 남북경협의 지속적인 발전을 곤란한 것이기 때문이다.

## 2. 경제교류·협력 종합계획 수립

우리는 아직까지 북한지역을 포함하는 경제정책을 수립하지도 않았

으며, 설사 이런 경제정책을 수립했다 하더라도 시행할 수도 없는 상황이다. 그렇지만 남북경협에 참여하는 기업들에게 있어서 대북 정책은 대북 사업의 범위와 내용을 규정하는 경제정책이기도 하다. 따라서 정부는 대북 (경제)정책의 방향이나 내용을 투명하게 함으로써 남북경협이 원활히 추진될 수 있는 제도적 환경을 조성해야 한다. 정부가 대북 정책의 성과에 집착한 나머지 특정사업의 진행과정에 직접 개입하거나 지나치게 홍보한다면 이는 남북경협의 발전에 바람직하지 않다.

남북경협의 발전을 위해서는 대북 경제정책의 일환으로 남북경협 관련 종합계획을 수립하는 것이 중요하다. 이것은 남북경협을 우리 내부에서 제도화하는 것으로 기업의 대북 진출 시기, 분야 및 방향 등의 결정에 길잡이가 된다. 그러나 현재까지 정부는 남북경협의 종합계획을 공개한 적이 없기 때문에 민간 기업들은 자체적인 판단에 따라 남북경협에 참여하고 있다. 물론 정부가 기본적인 남북경협 종합계획을 수립했지만 공개하지 않고 있을 가능성이 더욱 높다고 본다.

정부는 최소한 단기적으로 어느 분야의 남북경협을 중점적으로 추진하려고 하는 것인지에 대한 방향을 제시해야 한다. 최근 정부의 경제부문 대북 정책은 대북 투자를 활성화하기 위한 것으로 보인다. 그러나 현재 활발히 진행중인 대북 사업은 위탁가공교역이며 다수의 연구자들은 당분간 남북경협이 위탁가공교역을 중심으로 진행되어 나갈 것이란 견해를 피력하고 있다.<sup>104)</sup> 실제로 기업들의 대북 투자에 대한 관심은 당면한 경제침체 등으로 인해 상당히 약해져 있는 실정이다. 이런 상황에서 정부가 대북 투자에 중점을 둔 정책을 펼치는 것은 단기적으로 남북경협의 활성화에는 긍정적인 결과를 가져오지 않을 것이다.

「베를린선언」을 통해 김대중 대통령은 북한의 사회간접자본 확충, 남북교역 및 경제협력 확대, 북한의 농업생산성 향상 사업 지원 등을

---

104) 김연철, “북한 경제특구의 성공조건,” 「정상회담 이후 기업의 남북경협 추진방안」, 남북경협 전문가 세미나 발표자료(삼성경제연구소, 2000.11.27).

천명한 바 있다. 남북정상회담 이후 남북경협은 민간과 정부차원의 교류·협력사업이 병행되고, 특히 정부차원의 대규모 대북 지원과 협력사업이 남북경협의 새로운 분야로 부상하고 있다. 따라서 향후 남북경협은 종합계획의 틀 속에서 북한경제의 회생과 재건에 기여하고 남북경제관계의 발전을 가져오는 정부차원의 대북 경제지원·협력 프로그램을 마련하고 이것을 시행해 나가야한다.

정부가 남북경협 종합계획을 수립·공포함으로써 기업들은 남북경협의 발전방향에 대한 전망을 가지고 체계적인 대북 진출 계획을 수립할 수 있다. 남북경협 종합계획은 남북한 경제상황, 남북경협의 현실, 우리 기업들의 능력과 의사를 면밀히 분석하여 정확하게 반영하는 것이라야 한다. 또한 남북경협 종합계획에는 북한의 농업생산성 향상 지원, 사회간접자본시설 확충 대북 경제지원·협력프로그램도 포함되어야 할 것이다.<sup>105)</sup>

### 3. 제도 개선 및 규제 완화

그동안 정부는 내부적으로 남북교류협력 관계법령을 제정·시행하고 두차례에 걸쳐 남북경협 활성화 조치를 발표하였다. 제45차 남북교류협력추진위원회가 의결한 제2차 남북경협 활성화 조치(1998.4.30)는 제1차 활성화 조치(1994.11.8)에 비해 매우 진전된 내용을 담고 있어 남북경협과 관련한 규제가 대폭 완화되었다. 제2차 남북경협 활성화 조치의 주요 내용에는 교역부문에서 생산설비 반출시 무상·임대

---

105) 대북 협력사업의 우선 순위는 남북경협의 활성화라는 측면에서 본다면 철도, 도로 등 남북한 사회간접자본시설의 연결사업이 보다 효과적이겠으나 북한의 입장은 다를 수 있다. 북한은 정부차원에서 남한이 제공할 순수한 경제지원과 대폭적인 실리가 보장되는 협력사업을 요구할 가능성이 높다. 따라서 정부차원의 대북 지원·협력 프로그램은 남과 북의 입장을 적절히 수용하는 것이어야 시행의 실효성이 담보될 수 있을 것이다. 대북 지원·협력 프로그램에 따른 사업 시행은 우리의 부담 능력과 사업의 효율성 등을 감안하여 추진되어야 한다.

를 허용하였고 1회 반출 한도를 폐지하였다. 협력사업에서는 투자업종을 일부 분야를 제외한 모든 분야에서 투자가 가능하도록 네가티브 방식(Negative System)을 도입하였고, 투자규모의 제한을 완전 폐지하였다. 이와 같이 기본적으로 우리 기업의 남북경협 관련 규제는 이미 상당부분 완화되었다.

그러나 남북경협의 지속적인 발전과 효율적인 추진을 위해서는 보다 광범위하고 지속적인 제도 개선 및 규제 완화가 요구된다. 현실적으로 남북경협을 복잡하게 만드는 제도가 남아있다면 이를 면밀히 검토하여 가능한 모든 분야에서 규제를 대폭 완화해야 한다. 반출입 승인권의 위임, 반입 물품에 대한 세관검사의 완화, 반출입 승인 대상품목의 축소 등 기존 남북경협이나 국내 경제질서에 왜곡이 초래되지 않는 범위 내에서 관련 규제를 지속적으로 완화하는 것이 필요하다.

예를 들면 경제협력사업자와 경제협력사업 승인의 경우 업계에서는 일원화를 요구하고 있다. 남북교류협력에 관한 법률은 남북경협 사업을 시행하기 위해서는 협력사업자 승인을 받은 후 구체적인 사업 시행시에 다시 협력사업 승인을 받도록 규정하고 있으나 그 유효성이 없다는 것이다. 실제로 2001년 9월말 현재 협력사업자 승인 39건, 협력사업 승인 18건이 이루어졌으나 양자간에 승인신청 내용이 다른 경우는 한 건도 없다. 따라서 협력사업자와 협력사업 승인은 일원화하는 것이 바람직하다.<sup>106)</sup>

이러한 남북경협 관련 각종 규제완화와 절차 간소화에 대한 구체적인 일정을 정부가 제시하고 발표하는 것은 매우 중요한 일이다. 남북경협에 종사하거나 신규로 참여하는 기업과 일반인들은 제도개선의 구체적인 일정이 확정될 때 사전 계획 수립이 용이해 진다. 정부는 가능한 남북경협 관련 각종 제도개선의 범위 및 이에 필요한 법개정의 시기 등을 구체적으로 밝혀야 한다. 이와 함께 남북경협 관련 행정업

---

106) 제2차 「남북경협활성화조치」의 후속조치에 따라 「남북 경제협력사업처리에 관한 규정」을 개정하여 300만불 이하의 투자, 제3국에서의 북한주민 고용사업, 당국간 합의가 있거나 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 있는 경우에는 협력사업자와 협력사업을 동시에 승인하도록 하고 있다.

무를 한 부서에서 전담하여 처리해 주는 원스톱(One Stop) 서비스도 필요하다. 이러한 서비스를 단시일 내에 시행하기에는 현실적인 어려움이 따를 수 있지만 가능한 이런 방향에서 행정업무를 처리한다면 남북경협에 투입되는 시간과 부대비용을 절감할 수 있다.

#### 4. 기구 정비 및 협조체계 구축

현재 남북경협 관련 기구로는 남북경협추진실무협의회(통일부), 남북산업협력추진협의회(산업자원부), 정보통신남북협력추진위원회(정보통신부), 남북과학기술협력추진위원회(과학기술부) 등이 구성되어 있다. 그러나 정보통신부 산하 정보통신남북협력추진위원회와 과학기술부 남북과학기술협력추진위원회의 경우 민간위원을 중복해 위촉하고 있고, 일부 협의체의 경우 발족 직후 회의를 개최한 후 다음 회의를 열지 못하고 있는 등 형식적으로 운영되고 있는 실정이다. 따라서 각 부처별 남북경협 관련 기구의 기능 및 역할관계를 체계적으로 조정·재확립할 필요가 있다.

특히 남북경협의 효율적인 추진을 위해서 시급히 정비되어야 할 것은 통일부 주관의 남북교류협력추진협의회와 정상회담 이후 발족된 재정경제부 주관의 남북경제협력추진회의의 중복 문제이다. 남북경제협력추진회의의 주요 기능은 남북교류협력추진협의회 심의·의결사항인 경제교류·협력 부문과 중첩되며, 구성원이 장관급이라는 점을 제외하고는 구성부처 대부분이 상호 중복되고 있다. 또한 남북경제협력추진회의에서 합의된 사항을 시행하기 위해서는 별도로 남북교류협력추진협의회 심의와 의결을 거쳐야 하는 문제도 있다. 이 두 기구의 정비 방안으로는 법적 근거가 미약하고 국가안정보장회의와 유사한 성격을 지니는 남북경제협력추진회의를 폐지하는 것이 바람직한 것으로 보인다.<sup>107)</sup>

대북 사업을 추진함에 있어 민간기업간의 경쟁은 남북경협의 확대

---

107) 정부는 대통령훈령(2001.3.8)의 형식으로 뒤늦게 남북경제협력추진회의의 구성을 공식화하였다.



와 발전에 기여하는 바가 있을 것이다. 그렇지만 기업간 과당경쟁이나 지킬 수 없는 약속 등은 북측으로 하여금 그릇된 인식을 갖게 하고 남북경협 자체를 후퇴시킬 수도 있다. 한때 우리 경제의 주된 수출품목이던 가발이 업체간 출혈경쟁으로 인해 급격히 사양화된 경협을 되새길 필요가 있다. 따라서 남북경협에 있어 무분별한 과당경쟁이나 부적절한 대북 사업 추진은 자제되어야 한다.

남북경협의 확대와 발전을 위해서 우리가 새롭게 추진해 나가야 할 과제는 민간차원의 경제교류·협력사업이 유기적으로 상호 협조 및 연계될 수 있도록 방안을 마련해 나가는 것이다. 어느 한 기업이 북한에 진출했다면 이를 활용하여 관련 기업들이 동반 진출할 수 있도록 정보를 공유하고 상호 협조하는 체계를 구축할 필요가 있다. 동시에 개별기업 차원에서의 대북 사업이 전후방 파급효과가 큰 종합적인 남북경협으로 발전될 수 있도록 해나가야 한다. 이를 위해서는 다양한 형태(중소기업간, 중소기업과 대기업, 민간기업과 공기업 및 정부)의 협조 및 연계체계 구축이 이루어져야 한다.

## IV. 북한의 제도화 방안

### 1. 개혁·개방 추진일정 제시

남북경협의 확대를 위해 북한이 현단계에서 할 수 있는 일은 경제외적 장애요인을 정책적 판단에 따라 해소하는 것이다. 당면한 경제난에 따르는 남북경협의 경제적 장애요인은 북한경제가 회복되지 않고서는 북한 자체의 힘으로 해결하기는 거의 불가능하다. 남북경협에 걸림돌이 되는 북한측의 경제외적 장애요인 중에는 개혁에 대한 거부와 개방정책의 미흡함을 들 수 있다. 이러한 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 자세는 남북경협을 포함한 전반적인 외국자본 유치에 있어서 매우 부정적인 영향을 미치고 있다.

북한은 투자유치를 위해 나름대로 많은 노력을 기울여 왔지만 다른

한편 외국자본에 대한 부정적 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 합영사업에서 '대안의 사업체계'와 같은 정치 우위의 기업관리방식을 적용함으로써 자본주의 경영방식의 도입을 회피하였고, 나진·선봉지대에서는 시장경제원리를 일부 도입하였으나 이의 확산에는 매우 소극적이었다. 이와 같이 체제유지가 최우선 목표인 북한에서 외자유치를 위한 내부 경제관리시스템의 변화 및 경제개혁에서는 거의 진전이 없었다. 북한은 시장경제화 개혁은 뒤로 미룬 채 외부의 자본·기술만을 도입하는 제한적인 대외개방을 추진해 왔다.

그러나 중국은 개방의 초기부터 시장경제를 지향하며 점, 선, 면으로 이어지는 개방 폭의 확대라는 장기적인 비전을 가지고 적극적으로 대외개방을 시도해 왔다. 중국은 농촌개혁을 필두로 도시 및 공업부문의 시장지향적 개혁과 외국자본에 대한 개방을 병행했으며, 국내경제와 국제경제의 유기적 연관성 확보를 위한 대외무역제도를 개혁함에 있어서도 신속하게 시장화를 수용하였다. 중국이 개방정책을 통해 외자유치를 성공적으로 이끌 수 있었던 것은 끊임없는 경제개혁을 수반했기 때문이다.

북한 지도부는 현재 개혁의 필요성을 인정하고 그러한 방향으로 변화를 모색하고 있는 것도 사실이다. 북한은 최고인민회의 제10기 4차회의(2001.4.5)를 개최하고 경제회복에 총력을 기울여나가겠다는 강한 의지를 보였으며, 수출 확대를 통한 대외무역 활성화와 대내 경제의 효율성 제고를 강조하였다. 즉 새로운 사고에 입각한 '혁신'과 '근본적 전환'을 역설함으로써 북한식 변화의 방향을 시사하였다.

개방과 개혁은 따로 존재하는 것이 아니라 동시에 추진될 때 비로소 그 효과를 기대할 수 있다. 베트남의 경우도 적극적인 대외개방과 시장지향적 경제체제 개혁이 사회주의 계획경제의 비효율성 극복과 외자유치를 위한 유일한 대안임을 시사하고 있다.<sup>108)</sup> 투자환경에서의 불리한 점들이 외자유치를 제약하고 있지만 이를 극복하기 위해서라도 북한은 경제면에서의 내부 개혁을 추진해 나가야 한다. 외자유치를

---

108) 민주평화통일자문회의사무처, 『북한의 개혁·개방 전망과 정책과제』, 민주평통 정책연구자료 제27호(2001.4), p. 37.

확대하기 위해서 북한은 자원배분의 효율성 증대를 위한 가격구조 조정, 인센티브를 반영한 임금체계 도입, 기업의 자율권 신장과 분권화 조치 등과 같은 대내경제의 개혁에 착수하는 것이 가장 시급한 과제이다.

북한은 남북경협 확대뿐만 아니라 외국자본의 유치를 통해 경제회복과 성장을 이루기 위해서는 무엇보다도 개혁·개방에 대한 추진일정을 외부 세계에 공포해야 한다. 남북경협은 성격상 북한의 변화가 전제되지 않고서는 성과를 기대하기 어렵다. 그리고 그 변화의 방향은 여타 사회주의국가들이 외국자본 유치를 위해 적극적인 개혁·개방으로 나아간 것을 모델로 삼아야 한다. 북한이 개혁·개방을 미룬다면 남북경협에 대한 우리 기업과 정부의 기대와 의욕은 위축될 수밖에 없다.

## 2. 적극적인 투자유치정책 실시

북한이 자본주의 선진국들과의 경제관계가 부진한 것은 적극적인 투자환경 개선 노력인 부족했기 때문이다. 합영사업과 나진·선봉지대를 통한 북한의 투자유치정책의 성과가 부진했던 가장 큰 이유 중의 하나는 북한의 열악한 투자환경에 기인한다. 낮은 대외신용도, 경직된 경제관리운영체계, 에너지 및 원자재 공급의 어려움, 사회간접자본의 미비, 좁은 내수시장 등 북한은 투자대상 후보지로서의 매력을 외국 투자자에게 제공할 수 없었다. 열악한 투자환경을 북한이 자체의 힘으로 단기간에 개선할 수 없음은 주지의 사실이지만 북한은 이런 투자환경을 개선하기 위한 노력에도 적극적으로 나서지 않았다.

실제로 북한은 나진·선봉지대를 설치하면서도 1970년대 중반이래 누적되어 온 서구 선진국에 대한 채무를 이행하기 위한 조치를 취하지 않았다. 비록 북한이 1998년 헌법 개정 이후 경제관리에서 경제적 이익을 중시하고 경제사업을 주어진 조건과 환경에 맞게 신축적으로 추진하여 효율성을 높일 것을 내세우는 등 실리위주의 실용적인 접근을 강조하고 있지만 경제관리운영체계에서의 실질적인 변화를 모색하지는 않았다.<sup>109)</sup> 투자유치의 걸림돌로 작용하는 낮은 대외신용도

및 경직된 경제관리운영체계 등은 북한의 의지와 노력에 따라 개선의 여지가 충분히 있는 것이다.

이외에도 문제로 지적되고 있는 것들은 외자유치를 통해 경제발전을 이루겠다는 일관된 목표를 가지고 능동적으로 대처해 나간다면 어느 정도 해결할 수 있는 것이다. 강력한 중앙정부의 지원 아래 투자유치 분야에 대한 에너지 및 원자재의 우선 공급과 관련 사회간접자본에 투자를 집중할 수 있다. 투자유치 분야를 경쟁력있는 수출산업 위주로 구성함으로써 좁은 내수시장에 기인하는 투자여건에서의 불리함을 극복할 수 있다.

대외개방을 통해 외국자본을 유치해 온 사회주의 국가들의 성공 경험은 투자환경의 불리함을 극복하기 위해 개방을 적극적으로 추진해 왔음을 보여주고 있다. 북한이 안고있는 투자환경의 불리한 점들은 중국, 베트남 등 다른 사회주의 국가들이 투자유치를 위해 개방정책을 시도한 초기 단계에 공통적으로 나타나고 있었다. 이들 국가들은 투자환경을 제대로 갖춘 상태에서 외자유치를 위한 대외개방을 시도한 것이 아니라 오히려 투자환경이 미흡했기 때문에 경제발전의 계기로서 개방을 선택한 것이다. 따라서 북한의 외자유치가 부진한 근본적인 이유는 투자환경에서의 불리함보다는 오히려 소극적인 투자유치 정책에서 찾아야 할 것이다.

북한의 투자유치정책이 소극적, 폐쇄적, 수동적인 상태에서는 남북한 사이의 경제교류·협력의 확대도 사실상 기대하기 힘들 것이다. 북

---

109) 실리추구를 지향하는 북한의 경제사업 방식에서의 변화 요구는 여러 문건을 통해 확인되고 있다. 신헌법에서는 “경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가 가격 수익성 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”(제33조)고 명시하고 있다. 『로동신문』·『근로자』 공동논설 <자립적 민족경제노선을 끝까지 견지하자>에서는 “변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신속성있게 조직 전개하는 것도 실제적인 이익을 실현하는 방도이다”라고 주장하면서 “지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야 한다”고 밝히고 있다. 『국가 예산 집행 결산 및 심의를 위한 보고』(1999.4)에서는 “인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 원가를 따지고 경제적 타산을 바로하며 경영활동에서 실리를 보장하는 것이 재정관리, 경제관리의 중요한 임무”라고 하였다.

한은 지금 당장 개선할 수 없는 투자여건상의 불리함을 만회하기 위해서라도 적극적, 개방적, 능동적인 투자유치정책을 펼쳐나가야 한다. 최근 경제성장 둔화로 인해 남한 기업들의 대북 투자에 대한 경제적 동기는 더욱 부각되고 있다. 남한 기업은 유희설비를 북한에 이전함으로써 자본의 재생산이 가능해지고, 저렴한 북한 인력을 고용함으로써 생산비 절감을 통한 경쟁력을 제고할 수 있다. 이런 기회를 남북 경협 확대를 통한 경제회생의 계기로 삼기 위해서 북한의 투자유치정책에서 일대 전환이 필요하다.

### 3. 민족자본 우대 조치

북한의 노동력과 임금수준은 상대적으로 양호한 것으로 평가되고 있지만 이를 제외한 북한의 전반적인 투자환경은 중국 등과는 비교할 수 없을 정도로 열악하다. 따라서 북한이 투자유치에 성공하기 위해서는 투자환경을 개선해서 다른 국가들에 비해 전반적으로 더 우수한 투자환경을 제공할 수 있어야 한다. 그렇지만 북한이 단기간에 열악한 투자환경을 개선하여 경쟁력을 지닌 투자환경을 제공하기란 매우 어려운 실정이다.

이런 불리한 상황에서 외국(인) 투자를 효과적으로 유치하기 위해서 북한은 차별화 전략을 구사할 필요가 있다. 성공 가능성이 희박한 일반적인 투자유치전략보다는 북한에 대한 국가별 투자 잠재력을 파악하고 그에 따른 전략을 개발해 나가야 한다. 어떤 국가가 북한에 대한 투자 의사를 가지고 있는지, 어떤 요인들이 이들 국가의 투자 실행에 결정적인 영향을 주는지 면밀히 검토해야 한다. 이를 토대로 잠재적 투자유치 대상을 위한 실질적이고 구체적인 투자환경 개선 노력을 기울여 나가야한다.

현재 북한에 대한 투자 잠재력과 실현 가능성이 높은 국가로는 남한과 일본 정도를 손꼽을 수 있다.<sup>110)</sup> 이들 국가는 지리적으로 인접해

---

110) 윤덕룡, “북한의 경제 회복 진단과 투자 유치 정책,” 『통일경제』 제65호 (2000.9), pp. 57~58.

있기 때문에 수송비용의 부담이 낮아 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있는 가장 유리한 위치에 있다. 이러한 사실은 북한과의 위탁가공이 대부분 한국과 일본에 의해 진행되고 있음을 통해서도 유추해 볼 수 있다. 외국인 투자를 확대하기 위해 북한은 전반적인 투자환경 개선 노력을 지속해 나가야 한다. 동시에 투자 잠재력과 투자유치 가능성이 높은 국가에게 유리한 투자환경 제공과 투자조건을 제시하는 등의 차별화 전략을 통해 투자유치 성사와 투자규모의 확대를 달성할 수 있을 것이다.

중국은 개혁·개방과정에 화교자본의 유입을 염두에 두고 투자유치 차별화 전략을 추진한 것으로 드러나고 있다. 개방 초기에 중국은 홍콩과 인접한 광둥성(廣東省)의 선전(沈圳), 샤먼(廈門), 산터우(山頭), 주하이(珠海) 등에 경제특구를 설치하였다. 개혁·개방 초기 이들 경제특구에는 주로 홍콩기업과 싱가포르기업들이 입주하기 시작했으며 1980년대 초에는 대부분의 대만기업들이 홍콩에 설립한 회사를 통해 홍콩기업 자격으로 대륙에 진출했다.

1984년 중국정부는 14개 연안도시를 개방한 이후 대만기업의 투자에 대한 각종 특별 우대조치와 보호책을 발표함으로써 대만 중소기업들은 광둥성의 경제특구를 중심으로 연안도시와 내륙도시를 막론하고 적극적인 자세로 합작투자에 나서게 되었다.<sup>111)</sup> 중국이 1988년 「대만동포 투자장려규정」을 발표하자 양안간 인적·물적 교류는 급증하게 되었고, 1994년 「대만동포 투자보호법」을 제정하자 양안간 경제교류는 더욱 확대되었다.

중국의 사례에서 나타난 것처럼 북한은 투자 잠재력이 높은 국가를 대상으로 경제교류·협력 활동을 적극 전개해 나가야한다. 민족 자본에 대한 우대 조치, 남북 화해·협력 모색, 남북간 도로 및 철도 연결 등은 남한 기업의 대북 투자유인으로 작용하게 될 것이다. 북한이 민족 자본의 우대 조치와 같은 경제교류·협력 대상의 차별화 전략을 채택하더라도 북한에게 추가적인 비용은 거의 발생하지 않는다. 이것은 정

---

111) 나라정책연구회 편저, 「동북아 경제권과 한반도 발전전략」(서울: 길벗, 1994), pp. 116~117.

책적인 판단의 문제이기 때문에 북한에게 정치적 부담의 소지가 있으나 북한은 이에 대해 사전에 적절하게 대비할 수 있을 것이다. 북한이 진정으로 남북경협 확대를 원한다면 교류·협력 의지와 투자 잠재력을 갖춘 우리에게만 해당되는 민족자본 우대 조치 등을 마련해야 한다.

## V. 맺음말: 제도화의 한계

남북경협을 제도화는 매우 중요하고 시급한 과제이나 제도화를 추진하는 데에는 여러 가지 문제가 있을 뿐만 아니라 제도화 자체의 한계도 있음을 인식할 필요가 있다. 무엇보다도 위에서 언급한 남북한 양자간 및 각각의 제도화가 이루어진다고 해서 남북경협의 활성화가 보장되는 것이 아니라는 점이다.

북한의 투자환경이 충분히 매력적이라면 설사 제도화가 미흡하더라도 우리 기업들은 북한에 진출할 것이다. 반면 제도화가 진척되더라도 우리의 경제적 능력이 뒷받침되지 않는다면 남북경협의 확대를 기대하기는 어렵다. 제도화를 통해서도 남북경협의 경제적 장애요인을 근본적으로 개선할 수 없기 때문에 제도화는 남북경협 활성화의 필요조건일 뿐이지 충분조건은 아닌 것이다.

사실 제도화와 관련하여 제시된 방안의 상당 부분은 북한의 긍정적 변화를 전제하고 있다. 특히 북한측 제도화 방안으로 제기된 개혁·개방 추진일정 제시, 적극적인 투자유치정책 실시, 민족자본 우대 조치 등은 어떤 의미에서 획기적인 북한의 정책 변화를 요구하는 것이다. 북한이 최근 새로운 사고를 내세우며 변화의 움직임을 보이고 있지만 과연 북한이 가까운 장래에 남북경협 활성화를 위한 제도화 방안을 수용할 수 있을지는 미지수이다. 제도화 방안의 수용은 남북경협에 대한 북한의 자세 변화뿐만 아니라 전반적인 북한의 정책변화와 함께 진행되는 것이기 때문이다.

제도화가 남북한간 합의에 의해 이루어질 경우에도 문제는 여전히

상존한다. 당국간 회담 정례화, 경협공동위 설치·운영 등에 있어 중요한 것은 얼마나 성실하게 남과 북이 이를 이행하는냐 하는 것이다. 북한은 「남북기본합의서」의 이행을 미루고 있고 제2차 남북정상회담의 개최에 대해서도 구체적 일정을 제시하지 않고 있다. 이런 경험에 비추어 볼 때 남북한간 합의에 의한 남북경협 확대를 위한 양자간 제도화의 성패는 전적으로 북한측의 태도에 달려있다.

마지막으로 부분적인 제도화만으로는 한계가 있다는 점이다. 예를 들어 거래 및 물류비용 절감을 위한 제도화의 일환으로 남북한이 직거래에 합의하더라도 북한 항만의 정비 및 육상 수송로가 연결되지 않는다면 그 효과를 기대하기는 어렵다. 부분적인 제도화는 유효성이 떨어질 뿐만 아니라 현실적으로 작동이 불가능할 수도 있다. 제도화는 적어도 관련 분야에서 동시에 진행되어야 만 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.



“북한의 경제체제 전환모형:  
베트남의 경험이 주는 함의”

김 성 철  
(통일연구원 선임연구위원)

---

# 북한의 경제체제 전환모형: 베트남의 경험이 주는 함의

---

김 성 철(통일연구원 선임연구위원)

## I. 서론

북한의 김정일은 2001년 초 중국을 방문하여 중국의 지도자들과 회담을 갖는 동시에 개혁·개방의 중심지인 상해와 푸둥 지역을 돌아보았다. 그의 행보 중에서 관심을 끄는 것은 주식시장을 두 차례나 방문하였다는 점이다. 주식시장은 개혁·개방의 가장 진전된 지표로서 시장경제 작동의 원천이라고 할 수 있는 까닭에, 그의 주식시장 방문은 우리 국내에서 북한식 사회주의의 개혁 가능성과 방향에 관한 논의를 불러일으켰다.

실제로 북한의 개혁·개방 가능성과 향방에 대한 우리의 관심은 특별한 바, 그 이유로 다음과 같은 세 가지 점을 들 수 있을 것이다.

첫째로 우리의 대북정책은 기본적으로 북한의 변화를 지향하고 있다는 점을 들 수 있다. 2000년 6월 남북정상회담과 공동선언의 발표를 계기로한 남북한 관계의 발전은 북한 사회주의체제의 향방과도 밀접한 관련이 있을 것이다. 특히 햇볕정책이라 불리우는 대북포용정책이 북한을 개혁·개방으로 이끌며 국제사회의 일원으로 참여시킨다는 목표를 가지고 있는 만큼, 대북포용정책의 진전이 북한의 장래에 대해 일정한 영향력을 가질 것임에 틀림없을 것이다.

둘째로 북한은 변화하지 않으면 안되는 구조적 상황이라는 점이다. 북한 경제는 현 상태를 타개하지 않고서는 체제 자체의 존속이 위협

받게 될 것이며, 인도주의적 차원의 국제적 지원만으로는 이를 극복하기 힘들 것이다. 2001년 6월 17-20일 경기도 용인에서 개최된 제3차 대북 인도적 지원 국제 비정부기구 회의(International Non-Governmental Organization Conference on Humanitarian Assistance to North Korea)에서 지적된 바와 같이, 북한의 식량부족은 아직도 심각한 문제이며 어린이와 여자들의 영양실조 문제는 장기간에 걸쳐 중요한 사회적 문제로 남을 것이다. 북한은 주민들의 기본적인 식의주 문제를 해결하지 못한 상태인 바, 인도적 차원의 지원으로 이같은 문제를 해소하기란 불가능할 것이다. 즉 북한은 개혁·개방정책 없이는 경제회생이 어려울 뿐만 아니라 정상인으로서의 기능을 상실한 '잃어버린 세대'를 만들어 낼 것이다.

셋째로 북한이 일종의 변화를 추구한다는 것이 감지되고 있다는 점이다. 북한은 IT산업에 특별한 관심을 가지고 지원하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 거의 빈사 상태인 노후화된 제조업 분야의 생산설비를 수리·보완해 재가동시키는 것보다 경제적이라고 판단한 것으로 보인다. 물론 그것의 성공여부는 차치하고라도 북한은 변화의 시행착오 과정에 접어들었다고 할 수 있다. 또한 북한은 국제기구들을 통해 경제 관료들의 해외 교육훈련을 시행하는 동시에 아시아개발은행 가입을 시도하고 있는 바, 북한이 세계 시장경제에 대한 선택적 접근을 시도하고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이상과 같이 북한의 변화, 특히 북한 경제체계의 변화는 우리의 대북정책의 지향 목표로서, 북한의 구조적 상황으로서, 그리고 북한의 의지적 요구로서 우리의 중요한 연구대상이 되는 셈이다. 이는 북한의 변화를 보는 시각이 객관적이어야 하는 동시에 정책적 함의를 지녀야 함을 의미한다.

본 논문은 베트남의 도이 모이 정책이 북한에 주는 함의를 다루고자 한다. 베트남 개혁·개방의 모체인 도이 모이 정책은 1990년대 전반 대미관계의 진전을 계기로 꽃피울 수 있었는데, 특히 미국의 경제제재 해제로 인한 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 금융지원이 재개되었고 이에 따른 외국인직접투자가 급증한 덕택이다. 베트남

남의 사례를 북한에 기계적으로 적용하기는 힘들다 할지라도 경제의 규모, 대미관계, 대외경제 의존성 등을 놓고 볼 때 시사하는 바가 많다고 할 수 있다.

## 1. 베트남 개혁·개방의 배경

### 가. 통일 후 발전전략과 그 한계

베트남 공산당은 1945년 일본이 연합국에 항복한 직후인 동년 9월 2일 하노이에서 베트남 민주공화국의 독립을 선언하였다. 그러나 일본군 무장해제를 위해서 베트남 북부지역에 진군한 중국 국민당 군대가 이듬해 중·불협정에 의해 물러나고 그 공백을 메우려는 과정에서 프랑스와 베트남은 전쟁으로 치닫게 되었다. 양국간 전쟁은 1953년부터 8년 동안 계속되었으나, 베트남은 디엔 비엔 푸 전투에서의 승리를 계기로 본격적인 사회주의 이행의 경로를 밝게 되었다.

호치민은 대중적 지지에 기초한 정당성과 권력 기반을 바탕으로 먼저 토지개혁을 착수하고 이를 바탕으로 농업협동화를 추진하였다. 농촌지역에서 토지개혁은 1954년부터 1956년까지 2년 동안 진행되었으며, 협동화는 이에 기초해 1960년대 말까지 점진적으로 확대되어 나갔다. 베트남은 국가계획위원회를 중심으로 1961년부터 수 차례의 5개년 계획을 통해 사회주의 공업화를 시행하였는데, 다른 사회주의 국가처럼 중공업에 역점을 둔 발전전략을 택하였다. 중공업 중심의 이같은 발전전략은 베트남 전쟁 기간 동안은 물론이고 남북 베트남 통일 이후에도 경제의 비효율을 초래하는 요인이 되기도 하였다.<sup>112)</sup>

북베트남은 1975년 베트남 전역을 공산화하는 데 성공하였으며, 전쟁에서의 승리를 기세를 바탕으로 남부지역에 북부 베트남의 사회주의 모델을 이식하는데 전력을 기울이게 되었다. 베트남 지도부는

---

112) 박종철, “베트남, 캄보디아, 라오스의 경제개혁: 사회주의 발전전략으로부터 아시아 사회주의 시장경제로의 전환,” 고우성 외, 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』 (서울: 21세기한국연구재단, 1995), p. 252.

남부지역에 사회주의 공업화 특히 중공업 중심의 발전전략을 적용하였으며, 농촌지역에서는 농업협동화 정책을 구체화시켜 나갔다. 중요한 것은 통일 후 남부에 적용한 중공업 중심의 발전전략이 과거 높은 해외의존도와 낙후된 사회간접자본 때문에 초창기부터 어려움을 겪었고 농업협동화도 남부지역 농민들의 소극적인 참여로 당초 목표를 크게 밀들었다는 점이다.

베트남 지도부가 중공업 중심의 산업화 전략과 농업협동화 등 사회주의 발전전략을 남부 지역에 이식시키려 했던 이유는 무엇보다도 인도차이나 반도에서의 사회주의 승리라는 낙관주의적 견해 때문이라고 할 수 있다. 그 내면을 자세히 들여다보면, 이러한 낙관주의에는 남부 베트남 출신 간부들의 지지가 있기도 했지만 당시 베트남의 대외관계에서 소련과의 밀착이었다. 베트남 전쟁 기간 중 소련으로부터의 국제적 차원의 지원은 물론이고 군수지원은 베트남 민족주의와 함께 전쟁을 승리로 이끌게 한 중요한 요소였다. 이 점에서 통일 후 베트남 지도부의 소련에 대한 의존도 특히 소련식 사회주의 모델에 대한 일체감은 자연스러운 것이었는지도 모른다.

그러나 통일 후 사회주의 발전전략은 1976년부터 1980년 사이에 추진된 제2차 경제개발 5개년계획에서 한계를 드러냈다. 무엇보다도 당시의 5개년계획은 과학·기술혁명, 생산관계혁명, 이념·문화혁명 등 3대혁명에 의해 사회주의 베트남을 건설하는데 기본 목표를 두었다. 그러나 대내외적인 상황은 사회주의 발전전략 수행에 장애물로 존재하고 있었다.

먼저 3대혁명 각각의 내용을 살펴보자면, 첫째, 과학·기술혁명은 후진 농업사회였던 베트남의 경제건설을 위해서는 과학·기술의 발전이 선행조건이라는 점을 강조하였다. 이에 따라 금속, 전기, 화학 등 기간산업 육성과 농업생산성 향상을 위한 영농설비 및 비료 생산확대, 기술자 양성 등을 실천목표로 내세웠다. 둘째, 생산관계혁명은 남부 베트남에서의 사회주의적 이행을 목표로 한 혁명으로서, 1977년 9월부터 시작된 농업협동화를 주요 실천목표로 삼았다. 셋째, 이념·문화혁명은 타 사회주의 국가들의 문화혁명과 마찬가지로 사회주의 인간

과 문화 창조에 초점을 두었다. 이를 위해 천주교, 불교, 카오다이 등 종교 억압과 교육제도의 개편 등을 실천목표로 내세웠다.

3대혁명 중에서 가장 난해한 혁명은 생산관계혁명이었다고 할 수 있다. 과학·기술혁명이 베트남의 생산력을 증대시키는 것으로서 지도부의 의지와 집중적 투자가 작동할 수 있었던 분야이며, 이념·문화혁명이 민족주의와 사회주의의 승리라는 전쟁 결과에 의해 정당화되어 추진될 수 있었던 분야였다. 반면 생산관계혁명은 기존 자본주의경제에 의해 작동하던 남부 베트남 지역에서의 생산관계를 사회주의적 생산관계로 전환시키려는 과정에서 유무형의 많은 저항에 직면하지 않을 수 없었다. 특히 풍요로운 농촌지역인 남북 지역에서의 농업협동화는 지지부진하여 1977년부터 시작된 협동화 정책이 1980년까지 9%만이 추진되었을 뿐이었다. 그리고 민간부문의 제조업과 상업이 점차 국영기업화되어 감에 따라 생산 및 이윤추구 동기가 위축되어 나갔다.

결국 통일 후 민족주의 및 사회주의의 이념적 승리와는 달리 3대혁명은 생산성 저하를 낳게 되었다. 구체적으로 제2차 경제개발 5개년 계획의 목표와 성과 사이에는 큰 차이가 나타났다. 베트남 지도부는 국민총생산 연평균 성장률 14.5%-15.5%, 국민소득 13-14%, 농업총생산 8-10%, 공업총생산 16-18% 성장을 목표로 하고 있었다. 그러나 5개년계획을 마감한 1980년 연평균 성장률이 1.5%에 불과하는 등 목표치에 훨씬 못 미치는 성과를 낳았다.

통일 후 베트남 사회주의 발전전략의 성과 부재는 캄보디아 침공과 중·베트남 전쟁에 따른 과도한 군사비 지출에도 그 원인이 있었다. 1978년 12월 베트남은 캄보디아를 침공하여 폴 포트 정권을 전복시켰으며, 이에 대해 중국은 1979년 2월 베트남 북부 접경지역을 공략하였다. 두 전쟁을 치르면서 베트남의 군사비는 다시 급증하였으며 경제발전에 투자할 재원을 제약하였다. 실제로 제2차 경제개발 5개년 계획 기간 동안 평균 34.4%가 군사비에 지출되었고, 1979년에는 47%까지 올라갔다. 더욱이 베트남의 대외관계가 긴장됨에 따라 중국으로부터 경제지원이 중단되었고 미국의 경제제재가 강화되었으며

ASEAN과의 관계가 경직되는 등 경제발전을 위해 필요한 외부재원의 확보가 어렵게 되었다.

요약하자면, 베트남은 민족주의와 사회주의의 승리를 쟁취했음에도 불구하고 통일 후 사회주의 발전전략의 추진과정에서 성과를 거두는데는 한계를 지닐 수밖에 없었다. 남부지역에서의 사회주의적 이행과정, 특히 농업협동화 과정에서 농민들의 저항에 부딪혔으며, 캄보디아 침공과 중·베트남 분쟁에 의한 과도한 군사비 지출은 국제적인 고립과 함께 경제발전을 위한 자원 투입의 극도로 제약하였다. 이런 가운데 베트남 지도부는 조정정책으로서 1979년 9월 신경제정책을 시도하였는 바, 이는 개혁·개방을 위한 하나의 시험이었다고 할 수 있다.

#### 나. 경제체계의 대외의존성

베트남 경제의 대외의존성 또한 개혁·개방 정책 추진의 중요한 동인으로 작용하였다. 이미 언급한 바와 같이 소련을 비롯한 사회주의권과의 밀착 및 유무상 원조 수혜 속에서 베트남 경제체계는 자립성을 가질 수 없었으며, 그런 만큼 1980년대 중반 소련에서 고르바췌프가 집권하고 페레스트로이카를 취함에 따라 베트남도 본격적인 개혁·개방의 길을 걷게 될 수밖에 없었다. 여기서는 1986년 도이 모이 정책의 추진 배경으로서 1975년부터 1985년까지 약 10년 동안 베트남의 대소의존적 성향을 살펴보기로 한다.

소련을 비롯한 사회주의권에 대한 베트남의 경제적 의존성은 베트남 전쟁기간 때부터 심각하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이 베트남 전쟁 기간인 1965년~1975년 사이에는 국가예산의 절반 이상을 해외원조 특히 소련을 비롯한 사회주의권으로부터의 원조에 의존하였다. 통일 후에는 해외원조 비율이 다소 낮아지기는 했지만 높은 비율의 국가예산이 외국원조에 의존할 수밖에 없는 특이한 경제체계였음이 드러난다.

<표 1> 국내세입과 해외원조의 비율

(단위: %)

연 도	국내세입	해외원조(유상, 무상)
1960	77.6	22.4
1961	76.9	23.1
1962	74.1	25.9
1963	73.5	26.5
1964	78.5	21.5
1965	57.7	42.3
1966	39.0	61.0
1967	33.4	66.6
1968	31.1	68.9
1969	31.5	68.5
1970	32.4	67.6
1971	36.0	64.0
1972	39.7	60.3
1973	40.1	59.9
1974	39.4	60.6
1975	45.1	54.9
1976	55.2	44.8
1977	65.5	34.5
1978	68.0	32.0
1979	59.2	40.8
1980	59.4	40.6

출처: Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy Since 1975* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), pp. 40 & 101.

통일 직후 추진된 제2차 5개년 경제계획(1976~1980) 기간동안 베트남 당국은 소련, 중국, 동구국가로부터의 경제원조를 물론이고,



서방국가와 세계은행, IMF, ADB로부터의 원조를 획득하기 위한 노력을 시도하였다. 1978년 베트남은 과거 남부 베트남(월남)이 가지고 있었던 IMF와 세계은행의 회원국 자격을 계승하여 정식 회원국이 되었다. 하지만 대부분의 원조는 소련을 비롯한 사회주의권으로부터 이루어졌음은 두말할 나위도 없다. 이는 베트남 전쟁 종결 직후 가뜩이나 패배의식에 잠긴 미국 및 서방국가들과 이들에 의해 주도되는 IMF와 세계은행이 베트남의 전후복구 원조에 대해 큰 관심을 보일 이유가 없었기 때문이다.

여기서 베트남의 대중국 및 대소련 외교관계가 상호 반비례했음을 엿볼 수 있다. 중국의 원조는 1975년부터 1978년 사이에 기복을 보였다. 1976년 이전까지 중국의 지원은 매년 유상 및 무상을 모두 포함하여 3억 달러에 이르렀다. 이는 베트남이 소련과 중국 양대 사회주의 국가에 대해 비교적 균형적인 입장을 취하고자 노력하였기 때문이다. 물론 베트남은 기본적으로 한족의 쇼비니스트적 민족주의를 못마땅 해오던 터인데다, 인도차이나 반도의 패권을 둘러싸고 중국과 경쟁 관계에 놓일 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 베트남은 통일 후 소련중심의 경제블록이라고 할 수 있는 CMEA(또는 COMECON)에 직접 가입하기보다는 하위기구인 국제투자은행(international Investment Bank)와 국제경제협력은행(International Bank for Economic Cooperation)에만 가입하였다.<sup>113)</sup> 하지만 1977년 베트남·중국 양국간 외교관계에는 균열이 생기기 시작하였고 베트남의 대소련 경도현상이 나타나게 되었다. 동년 11월 레 두안(Le Duan)이 중국을 방문하였을 때 중국 정부는 더 이상 베트남에게 원조를 제공해줄 수 없다는 입장을 밝혔다. 그리고는 결국 1978년 5월 베트남에서 추진되던 22개의 프로젝트에 대한 원조를 철회하였고, 동년 7월 베트남에 대한 모든 원조를 중단하였다. 이에 대해 베트남은 중국의 태도를 맹렬히 비난함과 동시에, CMEA 회원국들과 관계를 급진전시켰다. 1978년 6월 베트남은 제33차 CMEA 회의에서 공식 회원국이 됨으로써, 1950

---

113) Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 200.

년대 이래 유지해온 경제협력 관계를 한 차원 높이는 계기를 마련하였는바, 팜 반 동(Pham Van Dong) 총리는 베트남의 CMEA 가입으로 경제적 난관을 극복하고 사회주의 건설을 가속화할 수 있게 되었다고 밝혔다.<sup>114)</sup>

이상을 바탕으로 베트남·소련 및 CMEA 관계는 1978년 말에 들어서자 급진전되었다. 동년 11월 베트남과 소련은 향후 25년간 유효한 상호우호협력조약을 맺었으며 이에 근거해 6개의 경제, 기술·과학 관련 협정을 도출하였다. 당시 베트남으로서는 ‘사회주의건설’과 중국으로부터 ‘조국수호’라는 두 가지 국가적 과제를 지니고 있었는데, 특히 상호우호협력조약을 통해 이들 과제를 수행할 수 있게 되었다. 그러나 여기서 우리는 상호우호협력조약을 통한 양국관계의 발전이 베트남에게 새로운 불행의 씨앗을 안겨주었다는 점에 주목하지 않을 수 없다. 즉 베트남은 1978년 12월 캄보디아를 침공하여 폴 포트(Pol Pot)정권을 전복시켰으며, 이에 대해 중국은 1979년 2월 베트남 북부 접경지역을 공략하였다. 베트남은 소련과의 관계를 밀착시킨 대가로 중국으로부터 동남아시아 역내 세력균형과 관련하여 극심한 견제를 받는 동시에, 캄보디아 침공에 따른 경제적·군사적 부담과 함께 미국과의 경제협력 관계를 발전시키기 어렵게 되었다.

제2차 5개년 경제계획 기간동안 소련의 원조 규모가 막대했다. 먼저 소련은 이 기간동안 94개에 이르는 프로젝트를 추진하는데 경제 및 기술 지원을 했다. 1979년 기준으로 전체 전력의 25%, 석탄의 89%, 금속절단기계의 61%가 소련 지원하의 시설에서 생산되었을 정도이다. 또한 1980년 7월에는 베트남 남단 대륙붕에서의 석유·가스 시추 및 개발에 관해 소련과 합의하였다. 농업부문에서는 송 베(Song Be) 지역의 5만 헥타르에 달하는 자연고무 생산에 대한 소련의 지원이 시작되었으며, 농업 기계화를 위한 트랙터 및 농업기기에 대한 소련의 지원이 뒤따랐다.

그리고 소련의 대베트남 경제지원은 무역에서도 나타났다. 1976~

---

114) Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy since 1975* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), pp. 98~9.

80년 동안 소련의 대베트남 수출액은 17억 1,330만 루블에 달한 반면 수입액은 6억 5,080만 루블에 불과하였다. 다시 말해, 이 기간동안 베트남은 소련에 대해 10억 6,250만 루블의 무역적자를 기록하였다. 베트남의 대외무역이 주로 CMEA 회원국들과 이루어졌으며 그 중에서 대소련 무역 비중이 대부분을 차지했다는 점을 감안한다면, 베트남 무역적자의 가장 큰 원천은 소련과의 교역이었다. 그럼에도 불구하고 소련 정부는 베트남의 무역적자를 신용으로 처리해 줌으로써, 전후 베트남 경제계획에 크게 이바지하였다.

베트남의 소련 및 CMEA 의존정책은 1980년대 들어서 더욱 강화되는 경향을 보였다. 우선 1980년대 초반 베트남 지도부는 소련과의 유대 강화를 강조하는 발언을 늘어놓았다. 레 두안(Le Duan)은 1982년 3월에 개최된 제5차 베트남 공산당대회에서 소련과의 연대와 협력이야말로 당과 국가의 외교정책의 초석이라고 말하였다. 이같은 발언은 그가 1963년 12월 베트남 공산당 제3기 9차 중앙위원회 전원회의에서 후르시쵸프 노선을 수정주의라고 맹렬히 비난했던 것과 정반대되는 논조였다.<sup>115)</sup>

이에 부응하여 1983년 10월 베트남과 소련 양국은 하노이에서 경제, 과학, 기술 협력을 위한 장기 프로그램에 합의하였다. 여기에는 (1) 농업, 에너지, 운수, 통신, 체신사업 등 베트남 경제의 주요 산업을 위한 협력, (2) 기계, 금속, 화학, 전자재 산업 협력, (3) 문화, 교육, 의료 분야의 베트남 간부 훈련, (4) 베트남 과학, 기술 증진을 위한 기본 조건 배양, (5) 소련 경제를 감안한 가운데 소련의 지원하의 수출 제조업 발전 등이 포함되어 있었다. 또 제3차 5개년 계획 기간 동안 소련으로부터 막대한 유상 및 무상원조가 이루어졌는바, 일부는 베트남-소련 간 무역적자를 보존해주기 위한 차관으로, 또 다른 일부는 무이자 차관으로, 그리고 중국이 지원을 중단한 프로젝트를 종결시키기 위한 무상원조로 제공되었던 것으로 알려지고 있다. 더욱이 150개의 건설 프로젝트를 베트남이 추진하는데 지원해 주었

---

115) Le Duan, *On Some Present International Problems*, 2nd ed. (Hanoi: Foreign Languages Publishing House, 1964), pp. 179~81.

다.<sup>116)</sup>

베트남에게는 소련에 의해 주도되는 CMEA 역시 경제원조의 중요한 원천이었다. 1984년 6월 모스크바에서 열린 CMEA 정상회담에서 각국 지도자들은 CMEA 회원국들 사이의 균등한 경제발전을 가속화하고 특히 베트남, 쿠바, 몽고의 경제발전 수준을 동구 수준으로 끌어올리는 노력을 기울이기로 합의하였다. 이에 따라 CMEA는 베트남에 대해 저리의 장기발전 차관을 제공하였고, 과학 및 기술지원을 주로 무상으로 공여하였으며, 장기 사회·경제발전 계획을 추진하는데 지원하였다. 특히 주목할 것은 베트남에 제공된 차관의 금리 수준이 1984년 당시 동구 국가들에 적용되었던 금리의 1/4수준에 불과할 정도였다는 점이다. 또한 베트남은 이같은 맥락에서 제3차 5개년 계획기간(1981~85년) 동안에 CMEA로부터 과학·기술관련 프로젝트를 수행하기 위해 필요한 1,750만 루블의 무상원조와 820만 루블의 저리 차관을 받았다. 또한 베트남은 5,000명에 이르는 과학자와 기술자를 CMEA 국가들에 연수를 보냈으며, CMEA 국가들로부터 1,500명의 전문가를 받아들여 자국의 프로젝트 연구에 공동 참여시켰다.<sup>117)</sup>

그러나 주목할 것은 베트남과 소련을 비롯한 CMEA 국가간의 경제 및 과학기술 협력 강화는 ‘사회주의 산업화’라는 기치아래 주로 중공업에 치우쳐 있었다는 점이다. CMEA 회원국들은 통일 베트남의 남부지역에서 수많은 전력 플랜트와 송전 및 변전 시설의 건설을 지원하였으며, 석유 및 가스 개발, 기계공업, 전자산업, 화학공업, 교통통신 등에 각종 지원을 아끼지 않았다. 하지만 이러한 중공업 중심의 지원은 어떤 결정적인 결과를 산출해내지 못했다는 평가가 옳을 것이다. 이런 평가는 베트남 측에서는 물론이고 소련 측에서도 지배적이었다. 소련의 일부 전문가들은 CMEA 국가들로부터 베트남에 주어진 지원에 대해 비판적이었는바, 원조 제공국들은 프로젝트의 총량에만 관심을 가질 뿐 베트남이 매칭 펀드를 댈 수 없다거나 원료, 연료, 전

---

116) Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy*, pp. 153~4.

117) *Ibid.*, p. 151.

기 등을 제공할 수 없다는 사실을 생각하지 않았다는 것이다. 또한 수출지향적 산업의 발전 가능성을 전혀 고려하지 않았다는 것이다.<sup>118)</sup>

다시 말해, 소련 및 CMEA 회원국들은 자신들의 발전 모델인 중공업 우선주의의 입장에서 베트남을 지원하였을 뿐, 베트남 경제의 특성을 고려하거나 수출 지향적 산업화를 통한 자립적 경제기반을 구축하는데는 무관심하였다. 그 결과 베트남의 통일 후 10여 년 동안 막대한 차관 또는 무상원조를 받았음에도 불구하고, 경제체제는 대외의 존성 특히 대소의존성만 높아져갈 뿐 효율성을 발휘하지 못하게 되었다.

### <표 2> 통일 후 무역적자 증가 추이

(단위: 백만 달러)

연 도	수 출	수 입	무역적자
1976	313	917	604
1977	456	1,142	686
1978	482	1,159	677
1979	420	1,198	778
1980	391	944	553
1981	399	1,120	721
1982	475	1,185	710
1983	588	1,310	722
1984	665	1,560	895
1985	746	1,590	844
1986	785	2,155	1,370
1987	880	2,191	1,311

출처: IMF, *Socialist Republic of Vietnam: Recent Economic Developments* (December 19, 1980), p. 34; IMF, *Socialist Republic of Vietnam: Recent Economic Developments* (May 18, 1982), p. 26; IMF, *Vietnam: Recent Economic Developments* (May 15, 1987), p. 25; IMF, *Vietnam: Recent Economic Developments* (May 11, 1988), p. 32.

118) *Far Eastern Economic Review* (November 10, 1988), p. 23.

### <표 3> 통일 후 대소련 무역 현황

(단위: 백만 루블)

	1976년	1981년	1982년	1983년	1984년	1985년
수출	63.6	167.2	206.5	234.9	257.9	280.8
수입	232.5	724.6	804.2	904.1	1,004.0	1,165.3
무역적자	168.9	557.4	597.7	669.2	746.1	884.5

출처: Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy*, p. 156.

대외의존적 경제체계의 성격은 무역부문에서도 두드러졌다. <표 2>에서 보는 바와 같이 베트남은 통일 후 수출이 점증하였으나 수입의 증가추세를 따라잡지 못하고 지속적인 무역적자를 기록하였다. 더욱이 무역적자의 추세는 1980년대 들어서 오히려 증가하는 경향마저 보였다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 특히 대외의존적 경향은 대소 무역적자 증가로 더욱 심해졌다. 제2차 및 제3차 5개년계획이 진행 중이던 1976부터 1985년 사이에 베트남의 수입액과 수출액은 각각 5배와 4.4배 증가하였다. 내용 면에서 보자면, 베트남은 소련으로부터 국내 수요용 원료, 연료, 중요 기자재의 대부분을 들여왔으며, 이것들은 에너지, 엔지니어링, 화학, 건설, 교통, 통신 등 중요 산업분야의 생산능력을 창조해냈다.<sup>119)</sup>

이상과 같은 대소의존성은 두 가지 의미를 지녔다. 한편으로 소련에의 의존으로 인해 베트남은 이른바 미국을 중심으로 하는 '적대세력으로부터의 경제봉쇄'에도 버텨나갈 수 있는 저력을 가질 수 있었다. 다른 한편으로 1980년대 중반 소련에서의 급진적 변화가 발생하면서 경제 지원이 감축·중단되자 베트남은 개혁·개방의 경로를 택하지 않을 수 없었다.

---

119) Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy*, p. 156.

## 2. 개혁·개방의 기원: 신경제정책

베트남 지도부는 1975년 공산화 통일 이후 남부 지역에 사회주의 발전전략을 도입하였으나 그 성과가 실패로 그치자, 전략의 한계를 극복하려는 의미에서 1979년 9월 이른바 신경제정책을 채택하게 되었다. 이는 공산당 중앙위원회 제6차 총회에서 제2차 경제개발 5개년 계획의 실패를 공식적으로 인정하는 가운데 구체적으로 제시되었다. 신경제정책은 제3차 경제개발 5개년계획(1981-85)의 기본 모델이 되었으며, 1986년 도이 모이 정책의 원형(原型)이 되었다고 할 수 있다.

신경제정책은 제한적 범위 내에서의 경제 자유화를 취하는 정책이었다. 남부 베트남 지역에서의 생산관계의 사회주의적 이행이 저조한 실적을 보이는 가운데, 지도부는 경제활동에서의 영리개념을 도입하고 생산, 유통, 분배 과정에서의 시장원리를 점진적으로 수용하였다. 첫째, 농업부문에서는 생산물계약제를 도입하여 이를 일부 지역에서 실험적으로 적용하였다. 각 생산대는 농민의 노동량에 따라 임금을 지급하는 한편, 협동농장 토지 및 자원을 사용하는 대신 생산물 일부를 협동농장에 기여하고 계약량의 초과 생산량을 자유롭게 처분하도록 하였다. 그러나 주목할 것은 토지 장기 사용권을 당시로서는 아직 허용되지 않았다는 점에서 사회주의적 요소는 그대로 남아 있었다고 할 수 있다. 둘째, 공업부문에서는 사기업의 역할을 당분간 인정하고 국영기업에 대해서도 노무 및 재무관리의 자주권을 확대해주며, 임금의 평균주의를 지양하여 생산이나 경영실적에 따라 임금과 보너스를 지급하는 제도를 도입하였다. 또한 국영기업의 효율성 제고를 위해 행정부서의 개입을 축소하고 독립채산제를 도입하는 내용이 포함되었다. 그러나 국영기업의 생산 목표, 구입 및 판매 가격의 대부분은 여전히 정부의 통제대상으로 남아 있는 상태였다.

신경제정책은 특히 농업부문에서 진전을 보였다. 1981년 공산당 중앙위원회는 생산물계약제를 전국적으로 확대해 실시하게 되었다. 농업생산의 단위가 가계단위로 분권화되어 각 농가가 직접적인 생산

활동에 책임지고 참여하는 반면, 협동농장은 생산활동을 지원하는 역할을 수행하였다.

1982년 3월 제5차 공산당 대회에서는 인민생활 향상을 위한 ‘농업 및 경공업 우선 발전’ 전략을 공개적으로 표명하였다. 이로써 베트남의 발전전략은 베트남 전쟁과 이후 캄보디아 침공 과정에서 치중할 수밖에 없었던 군수산업 중심의 중공업 우선주의의 발전전략으로부터 진일보한 일면을 보여주었다.

사회주의의 기본원리를 그대로 존속시키면서 농업 및 공업 생산성을 제고하려는 신경제정책은 많은 문제점을 낳았다. 즉, 완전한 사회주의도 아니고 그렇다고 시장경제도 아닌 초기적 개혁과정에서 드러나는 특이한 현상이 발생하였다. 신경제정책이 지향하는 유통통제의 부분적 완화로 인해 시장이 팽창하였고 인플레이션이 야기되었다. 또한 생산활동을 자극하기 위해 취해진 동기부여 조치는 사회주의적 소유개념에 혼란을 불러일으켰다. 한편으로는 농업집단화의 완화와 생산물계약제의 확산으로 농촌경제가 상업화하는 경향을 보였으며 이에 따라 유희자본이 농업부문에 유입되는 현상마저 발생하였다. 이는 결국 농민들 사이의 계층분화를 촉진하는 요소로 작용하였다. 다른 한편으로는 도시에서도 생산부문과 비생산부문에서 종사하는 노동자들 사이에 경제적 불평등이 심화되는 현상이 드러나게 되었다. 이는 사회주의 경제원리를 포기하지 않은 베트남 지도부로서는 심각한 문제가 아닐 수 없었다.

이런 가운데 베트남 지도부는 1983년부터 1985년 초까지 재통제 정책을 실시하기에 이르렀다. 구체적으로 다음 세 가지 재통제 정책을 통해 신경제정책의 문제점들을 해결하고자 하였다.<sup>120)</sup>

첫째, 베트남 정부는 농민과 노동자의 분배과정에 개입하였다. 농민과 노동자의 초과수입 한도액을 설정하여 국가재정으로의 편입 비율을 높여 시장적 요소의 도입에 따른 재정적자를 감축하고자 하였다. 그리고 생산성을 상회하는 임금이나 서비스에 대해 증세하고 은행의

120) 서재진 외, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 450-451.



감독권을 강화하여 경제적 불평등 요소를 감소시키려 하였다. 또한 정부가 공급하는 생산요소를 효율적으로 이용하도록 하기 위해 자체 감독 제도를 도입하였다.

둘째, 베트남 정부는 유통부문의 재통제를 통해 사회주의 기간산업의 자금조달을 위한 조치를 취했다. 신경제정책에서는 유통에 대한 통제를 완화함에 따라 국가 자원이 소비재 중심의 경공업으로 몰리는 반면 기간산업에 필요한 재원이 부족한 경향이 발생하였다. 지도부는 비록 농업 및 경공업을 중시하는 전략을 내세우기는 했지만, 국가 통제의 영역에서 벗어나 지나치게 소비재 중심의 경공업 부문에 국가적 자원이 집중되는 것을 묵과할 수 없었다. 지도부는 기간산업 발전에 필요한 자원을 조달하고자 국영 상업부문의 질서를 재확립하고 국영 사업망을 확충하여 유통질서를 재확립해 각종 세금 징수를 용이하게 하였다. 1983년 상공업 세법을 개정하여 사적 경제활동을 억제하였으며, 각종 서비스 부문에 대한 세율을 높이고 영업허가세를 부과하였다. 남부에서는 특히 정찰가격제를 실시하는 동시에 정찰가격의 상승을 억제함으로써 가격통제의 효과를 기대하였다.

셋째, 베트남 정부는 속도가 완화된 남부지역의 농업협동화를 강화하는 조치를 취하였다. 베트남 통일 후 강력히 추진하려 했던 농업협동화는 농민들의 소극적 참여와 캄보디아 및 중국과의 전쟁으로 큰 성과를 거두지 못했다. 그러나 지도부는 1983년부터 농업협동화에 다시 박차를 가하였는 바, 이념적 목적에서 뿐만 아니라 남부 농업생산물의 많은 양이 국가의 통제에서 벗어난 채 시장에 유입되어 인플레이션을 야기하는 것을 막기 위한 목적이었다. 남부 지역의 협동화는 1985년에 이르러 전체 농지 또는 농가의 85% 이상을 차지하게 되었다.

재통제 정책은 일부 성과를 거두기도 하였으나, 제2차 경제개발 5개년계획 기간의 통제정책 하에서 나타났던 문제점을 재현시키는 부작용을 낳았다. 제도적으로 그리고 심리적으로 경제활동이 위축되어 베트남 경제가 다시 침체국면에 이르게 되었다. 반면에 이중경제가 형성되면서 투기, 암거래, 밀무역 등의 경제범죄가 급격히 늘어났다.

특히 당 간부와 국가 관료의 특권행사와 부정부패가 만연하였다.

1985년 6월 공산당 중앙위원회는 재자유화 및 재조정정책을 본격화하기로 결정하였다. 이는 지난 2년 동안 취한 재통제정책으로 인한 경제침체에서 벗어나 베트남 경제의 새로운 활로를 모색하려는 의도에서 비롯되었다. 공산당 지도부는 당시 베트남 경제가 당면한 낙후된 기술과 자본, 관료적 통제 및 외채 증가 등의 문제를 해결하기 위한 근본적 개혁이 필요하다는 사실을 인식하고 있었다. 국제적으로는 같은 해 소련에서 고르바췌프가 집권하고 페레스트로이카 정책을 취한 것과 맥을 같이 한다. 이미 언급한 바와 같이, 소련을 중심으로 한 사회주의권에 대해 의존적이었던 베트남은 이같은 정책적 변화에 크게 영향받지 않을 수 없었다. 더욱이 1985년 6월 고르바췌프는 베트남의 레 두안(Le Duan)에게 경제원조를 증가시킬 것이라고 약속하면서 개혁·개방을 권유한 것으로 알려지고 있다.

### 3. 개혁·개방의 전개 과정

#### 가. 도이 모이 정책

1980년대 중반들어 베트남 지도부내에서 경제체계의 대외의존성에 대한 자기비판이 심각하게 제기되었다. 즉, 베트남이 지나치게 소련 원조의 일방적 수혜국가가 되었을 뿐만 아니라, 경제 원조를 비효율적인 방식으로 운용하여 많은 낭비를 가져왔다고 자성하였다. 이런 자기비판적 견해는 아이러니하게도 베트남 사회주의경제의 설계사라고 불릴만한 트루옹 친(Truong Chinh)에 의해 표명되었다. 그는 관료적 집중제와 국가 보조금제로 표현되는 경영체계 때문에 소련의 지원을 잘 활용하지 못했음을 후회하였다. 매년 수 억 루블을 사회적 소비, 국가보조금, 국영기업 손실보전에 낭비했으며, 또한 수 억 루블을 너무나 많은 수의 건설 프로젝트에 분산 투자함으로써 집중적인 효과를 거두지 못했던 지도부의 실책을 인정했다.

1986년 8월에 개최된 베트남 공산당 정치국 회의는 1950년대 중

반 북부지역의 토지개혁 실시이래 30년간 채택해온 사회주의 경제체계에 대한 심각한 자기비판과 함께 경제발전의 전략적 전환을 결정짓는 분수령이 되었다. 이 회의에서 트루옹 친은 수 십년 동안의 강경노선을 버리고 경제개혁의 주창자가 되었다. 그는 경제정책에서 수많은 오류가 있었음을 고백하고, 특히 베트남의 실정에 맞지 않은 대규모의 중공업에 치중했음을 지적하였다. 또한 외국 원조에 의존하면서 관료적 통제에 의거한 국가보조금제를 오랜 기간동안 유지해온 것에 대해 자성하였다. 그는 또한 개혁이 필요함을 역설하면서 이것이야말로 사활이 걸린 문제라고 주장하였다.<sup>121)</sup>

정치국 회의가 열린지 불과 몇 개월 후인 1986년 12월 제6차 당대회에서는 정치국 회의의 결정을 수용하여 경제발전의 전략적 전환을 선언함과 동시에, 당총비서 겸 대통령으로 개혁주의자인 구엔 반 린(Nguyen Van Linh)을 선출함으로써 개혁정책을 추진하기 위한 당 지도부의 의지를 천명하였다. 이와 함께 남부 베트남 출신이거나 남부에서 활동경험이 있는 인사, 과학·기술 분야의 전문가, 경제학자, 지방정부 서기들이 권력층으로 부상하였다. 대신 이제까지 베트남 권력엘리트의 중추를 이루었던 3인의 혁명 1세대, 즉 트루옹 친 서기장, 판 반 동 수상, 레 독 토 정치국원이 퇴진하였다.<sup>122)</sup>

제6차 당대회에서는 80년대 초에 추진한 개혁적 조치의 당위성과 정당성을 확인하고 제4차 경제개발 5개년계획(1986-90) 동안 도이 모이 정책을 추진할 것을 결의하였다. 도이 모이 정책은 제4차 경제개발 5개년계획 기간 동안 스탈린식 중공업 중심의 사회주의 공업화 모델을 버리고, 농업을 최우선시 하며 경공업과 수공업을 발전시키는 것을 목표로 하였다. 이 밖에도 도이 모이는 시장경제 원리의 도입을 통한 다원적 경제구조의 발전을 장려함으로써 일종의 혼합경제를 구

121) Nayan Chanda, "Back to Basics: Vietnam's leaders admit their policies have failed," *Far Eastern Economic Review* (November 13, 1986), pp. 108 & 110.

122) 공산당 서기장이었던 레 두안은 1986년 7월 사망하고 그 자리를 트루옹 친이 계승하였다. 그러나 제6차 당대회에서 트루옹 친 자신은 개혁세대의 대표주자인 군엔 반 린에게 당서기장직을 넘기고 퇴장하였다.

축하고자 하였으며, 경제관리방식에서 의사결정의 분권화를 모색하였다. 또한 대외경제협력을 강화하여 해외로부터 자본과 기술을 도입하고 교역을 활성화하고자 하였다.

그러나 제6차 당대회에서 지도부는 제3차 경제개발 5개년계획이 초기에 경기과열에 따른 부작용을 낳았던 점을 고려하여 제4차 경제개발 5개년계획 하에서는 안정화를 이룩하는 가운데 인민의 물질적 및 정신적 삶의 개선이라는 목표를 제시하였다.

도이 모이 정책이 실질적으로 추진되기 시작한 1987년에는 이와 관련하여 여러 결정들이 이루어졌다. 첫째, 지도부는 12월 「신토지법」을 제정하였다. 이 법에 의해 토지 소유는 전인적 소유로 하고 관리하는 국가가 하지만 이용권은 개인이 가질 수 있게 되었다. 여기에는 이용자의 권리 및 의무 규정이 들어있는데, 주목할 것은 토지의 이용기간을 15년까지로 명기함으로써 비교적 장기임대를 허용하였다는 점이다.

둘째, 지도부는 당면과제로서 주요 3대 프로그램을 설정하였다. 식량·식품, 소비재, 수출상품의 생산증대였다. ① 식량·식품의 생산목표는 쌀 2,200만 톤으로 정하고 5년간 연평균 생산량을 2,000-2,050만 톤으로 계획하였다. 또한 기타 식량작물도 효과적으로 이용해 식생활을 개선하기로 하였다. ② 소비재 부족을 해결하기 위해 5년간 연평균 소비물자 생산을 13-15% 증가시킨다는 목표를 설정하였다. ③ 제4차 경제개발 5개년계획 기간 동안 수출량을 70% 증가시키고, 대외 경제협력은 물론 관광, 항공서비스 등을 통한 외화획득을 증대시키기로 하였다.

셋째, 베트남은 1987년 12월 「외국인투자법」을 국회에서 통과시켜 이듬해 1월부터 발효하도록 하였다. 이는 도이 모이를 성공적으로 이끌기 위해 외부 자원이 필수적이었음을 의미한다. 당시만 하더라도 「외국인투자법」은 동남아 국가를 통틀어 가장 자유주의적인 대외경제 관련 법규라고 할 수 있었다.<sup>123)</sup> 그러나 당시의 「외국인투자법」은 사

---

123) *The Economist* (December 12, 1987), p. 25.

회주의권과의 관계를 전제한 채 베트남의 사회주의적 잠재력을 보다 강화하려는 과도기적 개방관련 법안이었다고 볼 수 있다. 이같은 과도기적 의미는 「외국인투자법」 제정 당시 추구했던 다음과 같은 주요 목표를 살펴보면 드러나는 바, ① 외국 자본과 선진기술 유인을 위한 합영사업의 장려, ② 선진경영 습득과 경제관료 및 숙련노동자 훈련, ③ 국제분업의 틀, 특히 CMEA 안에서 베트남 경제의 잠재력과 역할 강화, ④ 천연자원의 효율적 개발, ⑤ 베트남내 가용 원자재 및 천연자원을 동원한 노동집약적 생산에 바탕한 고용 확대, ⑥ 수출과 외환 획득 증대, ⑦ 사회주의적 산업화를 위한 자본축적 등이었다.

말하자면, 서방 및 동남아 국가의 베트남 투자가 곧바로 가시화될 수 없는 상황에서, 베트남은 사회주의 국가들과 서방권의 직접투자를 동시에 유인하는 「외국인투자법」을 마련했던 것이다. 「외국인투자법」이 비교적 전향적인 개방관련 법안임에도 불구하고 서방의 투자가 곧바로 뒤따르지 않은 이유는 캄보디아 문제의 미해결로 미국의 경제제재가 지속되고 있었고 이에 따라 ASEAN을 비롯한 아시아 국가들의 안보불안이 아직 해소되지 않은 상태였기 때문이다.

1988년에 접어들자 개혁·개방 조치들은 보다 과감하게 취해졌다. 첫째, 각의 결정에 의해 이원적 은행체계가 도입되었는 바, 중앙은행과 국영 상업은행의 기능을 분리하기 위한 조치가 그것이었다. 둘째, 4월 공산당 정치국에 의해 농업 부분의 본격적인 개혁 조치가 결정되었다. 「농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 결의 10호」에 의하면, 농지의 일부를 가족수에 비례해 분배·사용하도록 하고 나머지는 ‘입찰방식 생산계약제’를 적용하여 농업생산성을 높이고자 하였다. 농지를 부여받은 농민들은 생산비용, 조세, 복지기금 등 공제액을 제외한 생산물의 40-50% 정도를 시장가격에 따라 자유처분할 수 있도록 하였다. 셋째, 대외경제 부문에서도 괄목할 만한 조치들이 취해졌는 바, 외국인 투자활성화를 위한 전담기구로서 국가투자협력위원회를 구성하기로 하고 투자안내, 투자유치, 투자계획 등 업무를 전담하게 하였다. 또한 외환과 수출입 업무를 법제적인 측면에서 보강하기 위해 「외환관리법」과 「수출입관세법」을 제정하기도 했다.

이와 함께 가격체계에 변화가 발생하였다. 농업부문에서 정부가 관리해왔던 관리가격제가 협의가격제로 전환되어 사실상 농산물가격 결정에 시장가격이 적용되었다. 또한 공업부문에서도 일부 품목을 제외하고는 협의가격제로 전환되었다. 그리고 소비재 가격결정권이 개별 기업에 부여되었다.

1989년에는 국유기업에 관한 부분적 개혁 조치가 취해졌다는 점이 주목할만하다. 12월 각의 결정에 의해 국유기업은 대대적으로 경영자 주권을 확보할 수 있게 되었다. 당국은 이윤유보 및 투자 결정에 관한 권한을 국유기업에 부여하였고 이에 따라 국유기업도 자기자본을 확대해 나갈 수 있게 되었다.

이같은 국유기업 개혁은 1990년에도 계속되었다. 각의 결정에 의해 일부 국유기업은 이사회 제도를 시험적으로 도입하였으며, 「사기업법」과 「회사법」의 제정으로 비국유부문의 기업활동이 본격화되는 계기가 마련되었다. 여기서 주목할 것은 국유기업의 개혁이 은행개혁과 동시에 이루어졌다는 점이다. 베트남 정부가 국유기업들의 경영자주권 확대와 이윤추구 행위를 허용한다는 것은 다른 한편으로 책임경영과 국가보조금의 중지 또는 감축을 의미하는 것이었다. 이는 곧 국유기업들이 국가 이외의 다른 곳에서 기업운명을 위한 재원을 마련해야 함을 의미하였다. 여기서 상업은행의 발족과 기능이 필요하게 된 것이다. 따라서 베트남 정부는 국유기업의 개혁에 맞추어 은행개혁을 추진한 것이다.

베트남은 1990년 5월 「국가은행 운영에 관한 법」과 「은행·신용협동조합 및 금융기관에 관한 법」을 제정하였다. 전자는 정부부처의 지위를 갖는 중앙은행의 조직과 기능을 명시한 법이고, 후자는 국영 및 민간 금융기관의 설립과 운영에 관한 기준을 설정한 법이다. 이 두 가지 법으로 인해 국가은행은 인허가와 은행업무 관련 규정 제정 등 은행제도 전반을 통할하는 감독기구의 권한을 갖게 되는 반면, 특수은행의 민영화와 민간 금융기관의 설립 근거를 마련해 주게 되었다. 같은 해 10월에는 「신은행법」이 제정되어 중앙은행과 상업은행(국유상업은행)의 기능 분리를 명문화하였다. 국가은행은 신용정책 및 통

화정책만 담당해 중앙은행의 기능을 담당하도록 하는 한편, 국가은행의 산업·상업대출부를 상공은행으로 전환하고 농업신용부를 농업개발은행으로 분리·출범해 상업은행의 기능을 맡도록 했다.

1986년 12월 도이 모이 정책의 추진이 결정되고 1987년부터 개혁적인 조치들이 취해졌음에도 불구하고, 1980년대 후반 베트남의 개혁·개방이 급진전 되었다거나 또는 그 성과가 가시적으로 확연히 드러난 것은 아니었다. 물론 쌀 생산이 1985년 1,820만 톤에서 1990년 2,1489만 톤으로 증가하고, 동기간에 노동생산성이 1인당 생산량 968kg에서 983kg으로 향상되는 등 농업부문에서 괄목할만한 성과를 보였다. 그러나 이는 개방의 결과라기보다는 대부분 개혁의 소산으로 보아야 할 것이다. 소련이 위기에 직면하고 해체되기에 이르기까지 베트남은 도이 모이 과정에서 서방국가로부터 또는 소련으로부터 적절한 지원을 받을 수가 없었기 때문이다.

다시 말해, 1980년대 후반 베트남의 도이 모이는 개방 효과 특히 외부로부터의 지원이 크지 않았으며, 그런 만큼 개혁 성과가 한계에 직면할 수밖에 없었다. 베트남 지도부는 소련의 지원이 삭감되는 가운데 위기의식 속에서 지내야 했던 것이 사실이며, 비사회주의권을 중심으로한 대외경제정책 추진을 모색했던 것 또한 사실이었다. 1980년대 말에 이르러 지도부는 수입초과와 무역적자를 메꿀 새로운 방도를 모색하게 되었다. 즉, 수출규모를 확대할 뿐만 아니라 별도의 재원 확보를 위한 방법을 강구하는 것이었다. 과거 소련을 비롯한 CMEA의 원조체제 하에서는 베트남의 대외 수출창구는 극소수의 국영무역회사에 의해 독점되었으나, 1989년 베트남 당국은 수출창구를 자유화하는 조치를 취해 국영회사들 사이에 경쟁요소를 도입하였다. 다행히 그 결과는 긍정적이었으며, 경화결제를 통한 수출도 배가되었다. 물론 이같은 소득은 주로 원유와 쌀 수출에서 얻어졌다.<sup>124)</sup>

---

124) 소련의 지원이 급감하는 상황에서, 베트남이 원유 생산량을 증가시킬 수 있었던 것은 과거 소련과의 합영에 의해 석유 탐사·개발을 이미 추진해 놓았기 때문이다. 물론 원유 수출에 따른 소득이 경제원조를 대체할 정도의 규모는 아니었지만, 사회주의 대변혁에 따른 일부의 충격을 완화시켜주는 역할을 했다. 당

1991년 6월 베트남 공산당은 제7차 당대회를 통해 경제개발 5개년계획(1991-95)과 7대 방침을 내세워 소련을 비롯한 사회주의권 붕괴 이후의 베트남의 생존전략이 개혁·개방 노선밖에 없을 명백히 밝혔다. 특히 7대 방침은 ① 물가상승 억제를 위한 통화관리정책 실시, ② 농업중심 경제발전 점진 추진, ③ 핵심산업에 대한 지속적 투자 증진, ④ 사회주의적 생활방식 전개에 따른 문제 해결, ⑤ 미시적 및 거시적 경제운용기구 개혁, ⑥ 부정·부패 척결, ⑦ 법 질서 유지 등을 밝히면서 정치적 동요를 차단하는 가운데 공산당 주도하에 개혁적 조치를 지속적으로 취해 나갈 것임을 분명히 했다.

제7차 당대회에서는 동시에 “2000년대를 향한 사회경제 발전 전략”을 통해 향후 10년 동안 성취하고자하는 장기적인 개혁·개방의 비전을 다음과 같이 제시하였다.

- △ 2000년까지 국민소득 배가, 물가상승율 연 10% 억제, 수출 5배 증가, 서방국과 경제유대 강화
- △ 서방의 자본, 기술, 시장 이용 위한 개방경제체제 수립
- △ 가계저축 장려, 균형예산·조세행정 강화, 재정적자 감소
- △ 경공업 육성
- △ 경제주체의 다양화: 국영기업 정비, 독립채산제 확대실시, 자본재산업 및 사회간접자본은 국영, 에너지·기계·금융업은 주식회사 또는 외국인 합작 형태 유도, 다부문 경제의 생산수단의 소유권(국가, 집단, 외국인 및 외국기업) 인정
- △ 토지사용권 장기임대, 상속가능

---

시 상황에서 베트남으로서는 참으로 다행이었으며, 석유 탐사·개발 프로젝트는 구소련이 베트남에게 남겨준 마지막 선물이 된 셈이다. 한편, 쌀 수출은 1988년에는 전혀 없었으나, 가격자유화와 소유권 보장 정책과 함께 40여 개의 무역회사들간 경쟁 덕분에 1989년에는 3억 달러의 수출을 기록하였다. David Dollar, "The Transformation of Vietnam's Economy: Sustaining Growth in the 21st Century," in Jennie I. Litvack and Dennis A. Rondinelli, eds., *Market Reform in Vietnam: Building Institutions for Development* (Westport, Connecticut: Quorum Books, 1999), p. 34.



베트남 지도부는 또한 같은 해 10월에는 「수출가공구 설립에 관한 규정」을 공포하였는 바, 여기서는 외국인기업이 수출가공구내 관리위원회 통제만 받도록 하고 단독투자, 합작, 합영 등 다양한 형태로 투자하도록 하며 유리한 세제혜택과 각종 우대조치를 배려하는 등 외자유치의 제도적 기반을 마련하였다. 베트남은 이렇게 사회주의 대변혁 이후의 전환기에 과거의 사회주의권으로부터의 지원을 대체하고 아시아 및 서방으로부터의 외국인직접투자를 모색하는 노력을 경주하였다. 이는 도이 모이라는 이름으로 시작된 개혁·개방을 심화하기 위해 필수적인 부분이었다.

## 나. 미국의 경제제재 해제와 점진적 체제 전환

도이 모이 정책으로 시작된 베트남의 개혁·개방은 1990년대 중반에 점차 경제체제의 전환 단계로 접어드는 중요한 계기를 맞았다. 물론 이 시기에 개혁·개방과 경제체제의 전환을 구분할 만큼 뚜렷한 격변이 있었던 것은 아니다. 베트남의 개혁·개방은 동구의 사례와는 달리 기본적으로 점진주의(gradualism)의 경로를 밟았기 때문에 더욱이 이 같은 분기점을 찾기 힘들다. 하지만 1992년 헌법개정과 미국의 경제제재 1차 해제, 1993년 미국의 경제제재 2차 해제 및 국제금융기구의 금융지원 재개 허용 등 일련의 사건을 거치면서 베트남 경제는 과거와 다른 성격을 갖게 되었다. 즉, 외국인직접투자와 국제금융기구의 지원을 통해서 개혁을 위한 재원이 마련됨과 동시에 시장경제적 요소가 베트남 경제 전반에 확산되기에 이르렀다. 특히 시장경제의 제도들이 점차 정착되는 상황에 놓이게 되었다.

먼저 이론적으로 보면 개혁·개방과 체제전환의 차이점은 사회주의 경제체제의 기본구조의 존속 여부에 대한 경험적 또는 실증적 차이에 달려 있다고 할 수 있다. 개혁·개방은 해당 국가의 경제체제가 대내외 환경 변화에 적응하는 과정에서 시장경제적 요소가 자생적으로 발생하여 사회주의 명령경제의 표피를 깨고 나오는 과정으로서, 이것이 혁신적 조치임은 분명하지만 일부 시장적 요소의 도입만으로 체제전

환이라고 칭할 수는 없을 것이다. 개혁·개방정책은 공산당의 엄격한 통제(one-party), 단일한 국가소유제(one-property), 중앙의 단일 계획(one-plan) 체계의 일부를 부분적으로 수정하는 노선이다. 이 점에서 개혁·개방은 기존 사회주의 경제의 기본원칙이나 틀을 유지하면서 비효율적 운용으로 인한 경제난 타개 목적을 지닌 정책적 변화로서, 당의 통제 완화, 국가소유 독점 완화, 계획경제 원칙 하에서의 시장요소 도입 등의 내용을 포함하게 된다. 예를 들어, 영리활동의 확대, 가격통제정책의 이완, 외국인직접투자 정책 등은 체제전환이라기 보다는 개혁·개방정책에 해당한다고 하겠다.

반면 체제전환은 (1) 해당국가가 시장경제의 기본 틀을 채택하고, (2) 세계 자본주의로 편입되는 과정을 의미하는 바, 구조적인 측면에서 광범위한 지표상의 변화를 동반하게 된다. 특히 자본주의와의 투입 및 산출 기능을 지닌 새로운 시장제도의 구축이 이루어지며, 이런 제도를 통해 대외경제관계에 있어서 거래(transaction)가 급속히 확대된다. 이런 의미에서 체제전환은 해당 국가의 경제체계가 타 국가의 시장경제의 구조 및 기능과 유사하게 전환되는 유질동상(類質同像) 과정이라고 할 수 있다. 일반적으로 체제전환 국가들은 공식적으로 시장경제를 지향한다는 정부의 발표와 그것을 뒷받침할 수 있는 이론적 근거를 제시한다.

대외의존성이 워낙 높았던 베트남 경제는 미·베트남 관계의 개선과 경제체제 해제를 기점으로 외국인직접투자의 증가로 인한 시장 활성화로 개혁·개방 정책에서 시장경제로의 점진적 편입 및 전환을 경험하기 시작하였다.

부시 행정부 말기인 1992년 미국은 경제체제 해제를 위한 예비적 단계로서 몇 가지 조치들을 취했다. 미 행정부가 양국간 통신재개를 허용하자, 동년 4월 AT&T회사가 가장 먼저 통신사업에 참여하였다. 또 인도적 차원의 잉여농산물 및 식품·의약품의 판매 및 비영리 비정부기구 활동을 허용함으로써 인도적 거래를 경제체제에서 제외하는 완화책을 발표하였다. 7월에는 베트남에 서적 수출이 허용되었고, 제약회사가 호치민 의약대학과 합작 생산할 것이라고 발표하였다. 12월

에는 베트남 경제제재 제1차 완화 조치가 취해졌으나, 미국 기업의 베트남 사무소 설치 및 현지인 고용, 사업 타당성 조사, 사업계약 체결을 허용하는 전향적 정책이었다.<sup>125)</sup> 이상과 같은 경제제재 완화 조치는 미·베트남의 현안 문제 중 미국의 인도차이나반도 전략과 관련된 캄보디아문제가 해결됨으로써 가능하였다.

클린턴 행정부는 1993년 8월 국제금융기구의 베트남 금융지원 재개를 허용하였고, 동년 9월 국제금융기구가 지원하는 베트남내 프로젝트 입찰에 미국 기업이 참여하게 하는 경제제재 제2차 완화조치를 발표하였다. 이 조치는 캄보디아 문제의 해결로 미국의 세계 전략이 실현되고 있다는 판단과 함께 아시아 국가들의 베트남 시장의 선점에 대한 위기의식의 발로였던 것으로 평가된다. 이어서 1994년 2월 미국은 이전까지 적성국으로서의 베트남에 대한 경제제재 조치를 전면 해제함으로써 미·베트남간 경제협력은 본격적인 궤도에 진입할 수 있게 되었다.

#### <표 4> 아시아 신흥국가의 투자 현황

(1994. 12. 24 기준)

국 가	프로젝트 수	자본금(백만 달러)
대 만	179	1,964
홍 콩	171	1,788
싱가포르	76	1,070
한 국	97	884

출처: *The Vietnam Business Journal*, 30: 1 (January/February, 1995), p. 9, William S. Turley, "Vietnamese Security in Domestic and Regional Focus: The Political-Economic Nexus," in Sheldon Simon and Richard Ellings, ed., *Southeast Asian Security in the New Millennium* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1996)에서 재인용.

125) 박변순, "미국의 대베트남 경제제재 해제," p. 17.

미국의 경제제재 전면해제 조치는 아시아 신흥국가들의 베트남 투자를 자극함으로써 시장경제로의 편입을 더욱 고무하였다. 실제로 1994년 말 당시 대만, 홍콩, 싱가포르, 한국 등 아시아 신흥국가들의 베트남 투자는 증가하였다. 이들 국가의 기업은 지리적인 근접성, 국내 인건비 상승, 대만 등 화교인맥의 활약으로 활발한 투자를 시도하였다.(표 4 참조)

오랜 기간 동안 미국과의 경제협력 및 관계 정상화를 요구했던 베트남으로서도 미국 기업의 역할을 기대하고 있었다. 베트남은 경제제재 해제와 함께 미국기업의 진출이 곧 개시될 것으로 기대하고, 주요 프로젝트의 입찰에 미국기업의 지분을 일정부분 남겨 놓았다. 예를 들어, 베트남이 청룡유전 개발권을 외국의 석유회사에 넘길 때 미국의 모빌사(Mobile)의 지분을 유보한 사실이다. 이는 두 가지의 의미를 지니고 있었다. 첫째는 해당 미국 기업이 행정부에 베트남 경제제재를 해제하도록 간접적으로 영향력을 행사하도록 만드는 것이었다. 둘째는 베트남의 대형 프로젝트와 관련하여 미국 기업에게 일정 지분을 배려함으로써 베트남 경제제재에 대한 클린턴 행정부의 선의적 관심을 불러일으키기 위한 것이었다.

또 실제로 여러 미국기업들은 행정부의 경제제재 해제를 기다리고 있었다. 모토롤라(Motorola), 마이크로소프트(Microsoft), 코카 콜라(Coca Cola), 캐터필러(Caterpillar) 등 미국의 우수 기업들은 이미 사업을 위한 기초작업을 마친 상태에 있었다. 예컨대, 일리노이주에 본사를 둔 캐터필러는 도로, 하수도, 광산, 목재 관련 제품을 생산하는 기업으로서 베트남에 두 개의 영업소를 개설하고 주문까지 받은 상태에 있었다. 즉, 캐터필러의 경우는 베트남 내에서 경영을 시작하였지만 교역은 성사되지 않은 기묘한 상태에 놓여 있었다. 당시 캐터필러는 일본 경쟁사인 고마츠(Komatsu)의 진출에 대해서 내심 불안해하고 있었다.<sup>126)</sup> 따라서 미국의 베트남 경제제재 전면 해제와 동시에 미국기업 또는 미국이 참여하는 다국적 기업들의 영업 개시가 이

---

126) *Sales & Marketing Management*, Vol. 147 (April 1994), p. 15.

루어졌다.

미·베트남 사이의 경제관계는 1995년 10월 워싱턴에서 크리스토퍼(Warren Christopher) 미국 국무장관과 구엔 만 캄(Nguyen Manh Cam) 베트남 외무부장관 간에 미·베트남 무역협정을 시작하기 위한 부처간 조직을 구성하고 이를 베트남에 파견하기로 동의함에 따라 새로운 국면으로 접어들었다.<sup>127)</sup> 그러던 중 1998년 3월 클린턴 행정부는 비시장경제 국가에게 최혜국지위 부여를 거부해온 무역법의 잭슨·배닉(Jackson-Vanik)조항의 적용을 면제해주는 결정을 내림으로써, 양국간 무역에서의 큰 걸림돌을 제거해 주었다. 잭슨·배닉조항의 적용 면제는 미국 대통령의 결정에 의해 매년 갱신받아야 하지만, 이는 비시장경제 국가인 베트남에게 정상무역관계를 허용하는 무역협정 체결을 향한 큰 걸음을 내디딘 것이다. 미·베트남 사이의 무역협정은 지루한 협상을 거듭해 오던 중 1999년 7월에 이르러서야 원칙적 합의를 보았으며, 2000년 7월 13일 마침내 미국 무역대표부 샬린 바세프스키와 베트남 무역부 장관 부 판 사이에서 체결되었다.<sup>128)</sup> 이로써 양국은 베트남 전쟁이 끝난 지 꼭 25년만에 비로소 경제관계의 획기적 전환이 이루어지게 되었다.

이처럼 미·베트남 경제관계의 개선으로 외국인직접투자의 확대와 함께 베트남 경제가 점진적으로 시장경제로 전환 및 편입되는 것과 동시에, 세계은행과 IMF의 금융지원에 수반하는 개혁적 프로그램이 진

---

127) *U.S. Department of State Dispatch*, 10/16/1995, Vol. 6, p. 740.

128) 잭슨·배닉조항이라고 불리는 무역법(Trade Act) 402조는, 최혜국 지위가 없는 비시장경제 국가가 자국 국민의 자유로운 무제한적 해외이민을 허용한다고 미국 대통령이 판단하는 경우에 한해 특별히 최혜국 지위를 받도록 허용해주는 규정을 말한다. 대통령은 어떤 국가에 대한 잭슨·배닉조항의 적용 면제를 갱신하려면 매년 상·하원의 승인을 받아야 하며, 이를 위해 6월 3일 까지 갱신안을 의회에 제출하여야 한다. 중요한 것은 베트남의 경우 미국으로부터 이 조항의 완전한 적용면제를 받아 항구적 정상무역관계(permanent normal trade relation)를 유지하려면 WTO의 회원국이 되어야 한다는 점이다. 다시 말해, 2000년 7월 미·베트남 간의 양자적 무역협정 체결에도 불구하고, 미국은 매년 잭슨·배닉조항의 적용면제 연장에 관한 결정을 통해 베트남과의 무역관계를 일정 범위 내에서 제한할 수 있다. 그러나 베트남이 다자간 자유무역체제인 WTO에 가입하게 되면, 미국은 무역관계를 제한하는 국내법 조항을 WTO의 항구적 정상무역관계 규정보다 우선하여 적용할 수 없을 것으로 보인다.

행되기에 이르렀다. 물론 국제금융기구의 금융지원이 경제체계의 전환을 강요한 것은 아니었다 할지라도, 베트남 지도부는 경제정책 결정과정에 있어서 금융지원에 따른 이행조건들과 개혁적 조치의 수행 능력에 따른 차별적 지원조건들에 의해 직접적인 영향받지 않을 수 없었다. 국제금융기구의 요구들은 주로 경제의 제도적 측면에서의 개혁과 관련되는 것으로서, 이른바 재정개혁을 통한 시장 인프라 구축과 국유기업 개혁을 통한 시장화의 가속화를 담고 있었다. 실제로 1990년대 전반부부터 시행된 주요한 베트남의 정책들은 시장경제적 성격을 강화시키는 것들이었다.

첫째, 1993년부터 은행의 금리정책이 주요해 금융기능이 심화되고 중개기능이 향상되었다. 1990년 은행개혁을 통해 상업은행의 기능적 분리가 이루어지기는 하였으나, 국유기업 지원을 위해 대출금리가 낮게 설정되어 금융의 중개기능, 즉 예금흡수와 대출의 연계가 매우 취약하였다. 그러나 1993년부터 국내 신용 총액이 중앙은행 신용에서 차지하는 비중이 크게 증가하여 금융의 중개기능이 정상화되었던 것이다. 이는 곧 국유기업의 개혁과 밀접한 관련을 가지는 것인 바, 은행이 단순히 화폐를 발행하고 국유기업에 대한 보조금 지급 기능에서 벗어나 예금을 흡수하고 생존능력이 있는 기업에 한해 대출을 결정하는 자유로운 기능을 발휘하게 됨을 의미하기 때문이다.

둘째, 리스트럭처링을 통해 만성적자인 국유기업을 정리하고 주식화작업을 강화해 국유기업 개혁을 본격화하였다. 먼저 베트남 공산당은 1991년 6월 제7차 대회에서 국유기업 재정리를 실시하기로 결정해 자산 재평가 및 부실기업 정리를 서두른 후, 1992년부터는 중소기업을 대상으로 주식회사화 작업을 추진하였다. 이같은 개혁작업을 추진하기 위해 베트남 지도부는 1993년 3월 기업개혁위원회를 설치하였고, 1995년 4월에는 국회에서 「국유기업법」을 제정하였다.

한편 국유기업의 주식화 작업은 1996년 국가증권위원회를 설립하여 증권시장 개설을 준비하는 등 국유기업 개혁을 한층 가속화해왔다. 우선 경영자와 노동자에게 주식을 매각하고 민영화된 기업들에게 주식시장 공개를 추진해오고 있다. 물론 주식화 정책이 순조로운 것

만은 아니다. 1994년 7월 1일 시행된 『파산법』 이후 파산한 기업은 많지 않으며 정부 산하에 비효율적 기업이 광범위하게 잔존하고 있는 실정이다.<sup>129)</sup> 또한 1996년 국가증권위원회 설립에서 2000년 호치민 주식거래소가 설립까지 만 4년이 걸린데서 보는 바와 같이 주식화 작업이 순탄치 않으며, 주로 중소기업을 대상으로 이루어져서 그 성과가 매우 미진하다고 하겠다. 따라서 정부는 국유기업개혁위원회를 설치하는 한편 주식화 작업 촉진을 위한 수상결정 44호를 공포하여 여러 절차를 간소화하고 각종 우대조치를 마련하기도 하였다.

한편, 미국의 경제제재 해제의 결과로서 베트남 개혁·개방에 중요한 영향을 미친 것으로서 IMF 및 세계은행 등 국제금융기구의 금융지원 재개를 빼놓을 수 없다. 1993년 11월 초등교육에 대해 이루어진 이른바 “교육융자(education financing)”를 시작으로 국제금융기구의 금융지원은 확대되어 왔다. 국제금융기구의 금융지원이 개혁·개방 과정에 미친 영향은 바로 가속도와 심화를 통한 시장경제로의 편입 및 전환이라고 할 수 있다.

특히 1990년대 후반이래 국제금융기구는 베트남 경제체계의 전환 과정에 심대한 영향을 미치고 있다. 즉, 국제금융기구는 베트남 정부의 경제 정책에 대해서는 기본적으로 지지를 보내면서도 국유기업 민영화를 중심으로 한 변화의 속도를 요구해오고 있다. 예를 들어, 1997년 중반부터 세계은행과 IMF는 베트남 정부와 함께 정책기본서(Policy Framework Paper)를 작성하기로 하였으나 1년 이상 합의를 이끌어 내지 못하기도 했다. 이에 대해 세계은행측은 베트남 정부가 제시한 개혁과정의 속도가 느리기 때문이라고 지적한 바 있다. 베트남의 가속화된 개혁 내용이 제시되어 이것이 양측의 합의에 의해 정책기본서에 반영되는 경우, 세계은행은 경제·사회 리스트럭처링 크레딧(Economic and Social Restructuring Credit: SAC II)을 제공하며 IMF는 확대구조조정금융(Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF)을 제공하게 되어 있었다.

---

129) 권 율, “베트남 국영기업의 개혁과정에 관한 연구,” 『베트남연구』 (2000년 11월)

베트남 지원회의를 주도하는 세계은행은 개혁과정의 가속화를 제시한 1998년 8월 국가별지원전략보고서(Country Assistance Strategy)에서 1999-2002년 사이에 베트남에 대한 금융지원 및 투자 규모를 세 가지 시나리오에 따라 집행하기로 하였다. 세 가지 시나리오는 ‘높은 수준’(high case), ‘기본 수준’(base case), ‘낮은 수준’(low case) 등이다. 중요한 것은 이들 시나리오 사이의 차이는 개혁 방향에 있어서의 차이가 아니라 속도와 동력이라는 점이다. ‘높은 수준’은 개혁의 실질적인 가속화를 함축하며, ‘기본 수준’은 향후 2-3년 동안 점진적이지만 확고한 개혁을 내포하고 있다. 또한 각 시나리오는 다음과 같은 기준에 의해 결정되는 바, ① 정책과 제도개혁 아젠다의 진척 정도, ② 프로젝트 집행과 수행능력, ③ 빈곤 추방에 대한 영향력 등이다.

세계은행이 베트남 경제의 변화 속도에 압박을 가하는 방법은 세 가지 시나리오에 적용하는 지원규모에 큰 차이를 두는 것이다. 즉, ‘높은 수준’인 경우 연간 8억1천2백만 달러, ‘기본 수준’인 경우 5억8천1백만 달러, ‘낮은 수준’인 경우 2억8천3백만 달러 등으로 지원규모에 차이를 두었다.<sup>130)</sup> 2000년 5월 세계은행이 발행된 국가별지원전략보고서의 진행보고서(CAS Progress Report)에서는 베트남이 ‘기본 수준’의 수행능력을 보이고 있는 것으로 평가하였다. 여기에서도 역시 국유기업의 민영화 속도가 세계은행의 높은 수준의 요구에 충족되지 않고 있음이 지적되었다.

#### 4. 개혁·개방의 특징

##### 가. 공산당 지배와 실용주의적 적응

베트남은 1986년 이래 정치적으로는 공산당의 지배를 유지한 채 경제체계의 실용주의적 전환을 꾀함으로써, 중국과 함께 이른바 ‘아시아 사회주의’의 모델을 이룬 사례로 손꼽힌다. 특히 베트남의 개방정

130) [www.worldbank.org.vn/cas/bk1f.htm](http://www.worldbank.org.vn/cas/bk1f.htm)



책은 베트남 특유의 실용주의적 사고에 기반하고 있는 바, 이는 민족 자결과 독립을 내세우면서도 적대적이지 않은 외국인과의 선린을 강조하는 ‘호치민주의’에서 비롯된 것이다.

베트남의 실용주의적 사고는 인물교체에서도 나타나는 바, 경제정책과 관련한 실정(失政)에 의해 퇴진하는 보수적 인사들이 명예롭게 퇴진하도록 만들어 정치적 갈등을 회피하는데서도 잘 드러난다. 다시 말해, 직책에서 물러나는 인사들이 숙청이나 체면 손상없이 보직만 정지시키는 관례를 지킴으로써, 인물교체에 따른 권력투쟁과 정치적 동요를 피하면서 정책전환을 가능하게 만들었다.

## 나. 발전전략의 전환

베트남의 초기 개혁정책은 제4차 경제개발 5개년계획(1986~90)에서 구체적으로 드러나는 바, 주된 골자는 중공업 우선정책의 폐기와 농업·경공업의 우선적 발전 노선의 채택이었다. 당시 농업부문의 개혁은 최우선 분야로서, 협동농장의 자율성 증대, 자영농의 비율 확대, 초과생산분의 자유처분을 허용하는 ‘생산계약제’ 도입 등을 골자로 한 정책에 초점이 맞추어졌다. 생산계약제에 의해 농민들의 생산 의욕이 높아졌고, 농산물 거래에도 자유시장 가격을 적용하게 함으로써 시장 형성을 촉진시킨 효과를 낳았다. 주목할 것은 베트남 지도부는 생산계약제를 일시에 전국적으로 실시한 것이 아니라 시범지역을 설정하여 운영상의 문제점을 개선한 후 점차 확대·실시해 부작용을 최소화하는 방식을 택한 점에 있다고 하겠다.

산업부문의 개혁에서는 소유제도의 다원화, 시장기구의 확대, 결정 권한의 분권화 등에 주목할 필요가 있다. 먼저 소유주체의 다양화, 즉 다부문경제(multi-sectoral economy)를 허용하여 국영, 국영·민간합영, 집단경영, 가게 등 혼합경제를 추구하였다. 또한 시장기구의 역할을 활성화하기 위해서, 거시경제에 대한 권한을 국가계획위원회에 주면서도 생산, 분배, 상품 유통에서 시장가격을 기준으로 삼았다.

대외경제관계에서는 외국자본의 도입을 서두르기 위해 1987년 12

월 「외국인투자법」을 통과시켰는데, 이는 사회주의권과의 관계를 바탕으로 하면서 서방의 자본유치를 피하는 과도기적 개방관련 법안이었다. 당시의 「외국인투자법」은 외국자본과 기술을 유인하기 위해 합영사업을 장려하는 한편, CMEA라는 국제분업의 틀 안에서 베트남 경제의 잠재력과 역할을 강화하는 데 목표가 있다고 명시한 바 있다. 이후 「외국인투자법」은 1990년, 1992년, 1996년, 2000년 등 네 차례의 개정을 거치는 동안 외국인기업의 권리와 세제상 혜택을 보다 강화하여 동남아 및 서방기업의 투자를 장려하였다. 물론 미국과 일본을 비롯한 서방의 본격적인 외국인직접투자는 1992년 12월 미국의 대베트남 경제제재 1차 해제 이후 가속화되었음을 주지할 필요가 있다.

#### 다. 사회주의 대변혁기 적용방식

대외의존성이 높은 베트남은 1980년대 말 소련 및 동구 사회주의권이 쇠퇴하면서 원조감소로 인한 위기를 체험하였으나, 그 이전의 개혁정책과 수출정책에 힘입어 변화하는 환경에 신속하고 민첩하게 적응해 나갔다.

베트남은 1980년대 말 소련에 대한 과도한 무역적자를 메꾸기 위해 수출창구를 자유화하는 조치를 취해 수출량을 증대시킨 바 있다. 베트남 지도부는 1989년 수출창구 자유화 조치를 통해 국영회사간 경쟁요소를 도입하여 쌀과 원유 수출을 증대시켜 사회주의 대변혁에 따른 충격을 일부 완화시킬 수 있었다.

#### 라. 수출가공구 운용

아시아 국가들의 수출지향적 공업화정책과 중국의 경제특구 개발전략이 베트남 경제에 미친 영향 중 대표적인 것으로 특구개발을 통한 대외개방의 확대를 들 수 있다. 베트남은 1986년 도이 모이 정책을 채택한 이래 수출가공구 개발을 개방정책의 중심으로 부각시켰다. 베

트남 지도부는 1989년 12월 수출가공구 설립을 결정하였으며, 1991년 1월 호치민시의 탄투안(Tan Tuan) 수출가공구의 개발 승인을 시발로 전국적으로 확대해 나갔다.

베트남의 수출가공구는 공업형 자유무역구로서 수입원료 조립·가공을 통한 수출품 생산에 일차적 목적이 있으므로, 수송수단과 창고시설 이용이 편리하고 노동력 동원이 용이한 지역을 중심으로 개발되었다. 현재 완공되었거나 건설중인 수출가공구는 탄투안, 린쑹, 하이퐁, 칸토, 다낭, 누옥만 등으로서, 대도시 주변에 위치하며 대부분 공항 및 양항(良港)을 끼고 있다.

그러나 주목할 것은 베트남이 수출가공구를 유일한 해외자본 유치 지역으로 삼지는 않았으며, 전국 지역을 외국인 투자 유인의 대상 지역으로 삼기 위해 다양한 세계 혜택을 부여했다는 점이다. 예를 들어, 2000년 개정 「외국인투자법」에 따르면 산악·오지의 인프라 건설에 참여하는 외국인기업에 대해 법인소득세 8년 면세 혜택을 준 후 10%를 과세한 반면, 수출가공구내 제조업부문의 외국인기업에게는 법인소득세 4년 면세 혜택을 주며 이후 10%를 과세하도록 하였다.

#### 마. 외자도입 방식

베트남은 초기에는 대소의존에서 벗어날 수 없었기 때문에 지원의 효율적 운용에 초점을 맞추었으며, 본격적인 서구 자본의 유입은 대미 관계 개선과 동시에 이루어졌다. 베트남 지도부는 사회주의권의 쇠퇴로 인해 자본주의권으로부터의 외자도입이 개혁의 성공을 보장할 수 있다고 보고, 이를 위해 1990년대 초 캄보디아문제를 비롯한 안보문제를 미국에 양보하는 등 최대의 노력을 경주하였다. 따라서 베트남의 개혁정책은 1986년부터 시작된 반면, 외자도입이 본격화된 1993년 이후부터 경제체계가 점진적으로 전환되는 계기를 맞게 되었던 것이다.

베트남의 외자도입에는 크게 외국인직접투자, 국제금융기구 지원, ODA(공적개발원조) 등 세 가지 방식에 의존해왔다.

첫째, 외국인직접투자는 미국의 경제제재 해제 이후 본격화되었다. 베트남은 1980년대 후반에는 소련 및 CMEA의 자본에 상당부분 의존하면서 동시에 동남아 민간기업에 의존하는 양면 전략을 폈다. 그러나 사회주의권 쇠퇴와 캄보디아문제 미해결로 인해 사회주의권과 자본주의권 어느 쪽으로부터의 외자도입도 용이하지 않았다. 본격적인 아시아 및 서구 자본의 유입은 1991년 캄보디아 평화협정 체결을 통한 미국·베트남간 주요 외교적 걸림돌의 제거를 계기로, 미국이 1992년 12월 대베트남 경제제재 전면 해제를 위한 예비적 단계조치(1차 해제)를 취함에 따라 이루어지기 시작하였다.

베트남은 2000년 3월 기준(누계)으로 2,961건의 외국인투자 프로젝트를 승인하였고 규모는 367억 2,000만 달러에 이르며, 이 중에서 157억 달러 규모의 프로젝트는 이미 실행 중에 있다. 국가별로는 싱가포르, 대만, 홍콩, 일본, 한국 등이 우위를 달리고 있으며, 업종별로는 제조업, 호텔·관광, 공업단지 등의 순으로 나타나고 있다. 베트남 경제에서 외국인직접투자의 비중과 역할을 지대한 것으로 나타났는 바, 1995년 이래 총 투자자본의 무려 27%를 차지한다. 비중에 있어서 베트남과 유사한 경험을 가지고 있는 중국보다 높은 수준인 것으로 드러났다.

둘째, 국제금융기구의 지원은 베트남 경제가 개혁·개방 차원을 넘어서서 점진적이거나 경제체계의 전환을 경험하게 만들었다.

IMF와 세계은행의 대베트남 지원과정에서는 미국의 역할이 지대하였는 바, 미국은 캄보디아문제, 베트남전 실종자 및 유해송환문제를 둘러싸고 이들 국제금융기구의 베트남 지원에 대해 비토권을 행사하였기 때문이었다. 베트남은 공산화 통일 후 과거 남베트남의 IMF 회원권을 승계받아 지원금을 차입한 적도 있으나, 1984년 12월 특별인출권 사용금지조치에 의해 국제금융기구의 대베트남 지원은 공식적으로 중단되었다. 그러나 1993년 8월 미국의 클린턴 행정부는 국제금융기구의 베트남 지원 재개를 허용하고, 동년 9월 국제금융기구가 지원하는 베트남내 프로젝트 입찰에 미국기업의 참여를 허용하는 경제제재 2차 해제조치를 취하게 되었다. 이를 계기로 동년 11월 세계은

행은 3억 2,450만 달러 규모의 융자를 결정하였다.

IMF와 세계은행의 지원은 개혁 프로그램을 요구하거나 특정한 프로젝트에 사용하도록 규정함으로써, 이른바 이행조건을 전제로 한 지원의 성격을 지니고 있다. IMF는 주로 베트남의 재정, 금융, 외환정책의 정상화 또는 합리화를 요구하는 3~5년의 중장기 구조조정 프로그램을 운용하는데, 주목할 만한 것으로 재정·금융의 분리와 이에 따른 국유기업의 개혁을 들 수 있다.

IMF는 베트남의 중앙은행제도를 혁신하여 상업은행을 중심으로 한 금융체계를 구축함으로써, 금융을 재정으로부터 분리하여 시장원리에 의해 작동하도록 하는데 기여하였다. 즉, 금융이 예금흡수와 대출결정 권한을 갖고 국영기업에 대한 자금투입을 결정함으로써, 과거 정부에 의한 국영기업 보조금 제도를 대체해 나간 것이다. 한편, 세계은행의 금융지원은 주로 발전소, 도로, 항만, 농업관개시설, 상수도 등 인프라 건설과 교육, 보건·의료, 금융제도 관련 프로젝트에 투입되었다.

셋째, ODA 또한 베트남의 경제체제 전환의 주요 자원으로 활용되고 있다. ODA는 흔히 국제기구와 OECD의 DAC(개발원조위원회) 소속 국가로부터 지원되고 있으며 최근 베트남에 대한 일본의 지원이 괄목할 만하다. 국가별로는 일본, 프랑스, 스웨덴 등이 주도하고 있으며, 국제기구별로는 IMF, 세계은행의 IDA, UNDP, UNICEF, ADB, UNHCR 등이 기여하고 있다. ODA는 인프라에 대한 프로젝트성 차관이 가장 많은 부분을 이루며, 관개 및 임업 프로젝트, 교육 및 보건, 항만 및 도로 건설·보수, 발전소 건설·증설 등에 주로 투입되어 왔다. ODA는 거시정책수립을 위한 기술지원, 경상수지 보전 등에도 충당되기도 하였다.

## 5. 북한에 주는 함의

### 가. 경제의 자립성 문제

베트남이 북한과 가장 큰 대조를 보이는 부분은 경제체제의 기본성

격으로서, 북한은 특유의 자립형의 경제체계를 유지시켜왔다는 점일 것이다. 북한은 1950년대 말과 1960년대 초에 걸쳐 대내외 정책이 골간이 되는 자주성의 원칙을 제시하였으며, 특히 경제에서의 자립은 ‘경제에서의 자립’은 이후 북한 경제체계의 기본성격을 규정짓는 중요한 개념이 되었다.

북한이 자주성의 원칙, 특히 경제에서의 자립을 선언했다고 해서 사회주의 중주국인 소련의 경제 모델에서 완전히 벗어난 것은 아니었다. 북한이 비록 자립경제를 선언했지만, 스탈린식 발전전략을 채택하였던 것이 사실이다. 이는 ‘중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전’에서 잘 드러나는 바, 냉전기 동안에는 대부분의 경제적 수혜와 협력이 사회주의권으로부터 주어졌기 때문이다. 에너지 자원인 원유가 없는 북한은 이것을 사회주의 대변혁 이전까지 국제시장 가격보다 훨씬 유리한 가격으로 구소련으로부터 수입하여 사용하였다. 다시 말해, 베트남에 비해 북한의 사회주의권 의존도는 훨씬 낮기는 했지만, 베트남과 북한 모두 경제체계의 기본 모델에 있어서는 소비에트식을 따랐던 것이다.

북한의 자립적이고 단절적인 경제체계는 1970년대와 1980년대 대외경제개방을 위한 몇 가지의 시도에도 불구하고 기본성격은 그대로 유지되었다. 북한은 1970년대 초반 동서 데탕트 무드를 타고 서방권으로부터 자본과 기술을 수입하려 했으며 1980년대 초반 합영법을 채택하여 대외개방을 시도했다. 하지만 북한의 시도는 남북분단으로 인한 남한과의 체제경쟁을 의식하는 상황 속에서 대내경제의 구조적 개혁을 위한 정치적 결정을 내릴 수 없었으며 결국 별 성과를 거두지 못한 채 끝나고 말았다. 이는 적화통일 이후 정치체계 위기에 대한 불안감 없었던 베트남이 1980년대 중반 비효율성과 비효과성에 대한 자기성찰 속에서 과감히 도이 모이를 추진했던 것과 대조된다.

1980년대 베트남과 북한이 자신들 경제체계의 모순에 대한 인식과 대응이 달랐던 만큼, 사회주의 대변혁에 의한 충격은 베트남과 북한에 다른 방식으로 나타났다. 도이 모이를 통해 이미 구조적 개혁을 서두르고 있었던 베트남으로서는 소련 및 CMEA의 원조중단에 대한

일정한 준비가 마련되어 있었다. 베트남은 소련 원조로 개발한 유전과 농업우선 정책에 따른 쌀 증산과 수출로 원조중단의 충격을 흡수하는 완충장치를 가졌던 것이다. 그러나 북한은 에너지자원 수입에 필요한 외화를 비축하지 못한 상태에서 소련과 중국으로부터의 경화결제 요구를 감당해낼 수 없었다. 결국 1990년대 줄곧 북한 경제는 마이너스 성장을 계속하였다.

베트남과 북한이 사회주의권에 대한 의존도가 달랐기 때문에 사회주의 대변혁에 따른 대응방식은 달랐다. 1987년 외국인투자법을 만들어 서방권 자본수입을 준비해온 베트남은 소련과 CMEA로부터의 원조가 중단되자 곧바로 자본수입의 원천을 서방권과 아시아로 방향을 선회하였다. 그러나 북한은 사회주의권 붕괴와 이에 따른 충격을 흡수하면서 대처할 아무런 준비가 되어 있지 않은 채 경제위기를 이룬바 ‘고난의 행군’으로 헤쳐왔다. 최근에 이르러서야 북한은 남북 정상회담과 전방위 외교를 통해 남한과 서방의 자본수입을 추구하고 있다.

#### 나. 개혁과 개방의 상호 보완성

개혁과 개방이 상호작용함으로써 효과성과 안정성이 증진될 수 있기 때문에, 개혁과 개방을 두 수레바퀴에 비유하기도 한다. 실제로 대내 개혁없이 개방만을 성공적으로 추진한 사례는 없다. 이는 사회주의 경제체계의 기본골격, 즉 중앙집중식 경제관리방식을 고수하면서 자본의 유입을 모색하려는 정책이 성공하기 힘들다는 것을 의미한다.

최근 북한의 대미, 대일, 대남 정책의 기저에는 이른바 ‘우리식 사회주의’를 지키면서 자본유입을 모색하는 소극적 의미의 개방 의도가 잠재해 있는 것으로 보인다. 이같은 북한의 접근방식은 이미 언급한 바 있는 경제체계의 기본성격 및 발전전략과 밀접하게 연관되어 있다. 북한은 오랫동안 자립적이고 단절적인 체계를 유지해온 데다가 김일성·김정일 부자간 권력승계에 대한 정당화에 정치력을 집중함에 따라 경제의 구조적 개혁에 대한 논의와 노력을 집중할 수 없었다.

분단상황으로 인한 남북한 경쟁의식, 부자간 권위구조에 대한 정당화, 미국의 경제제재에 대한 피해의식 등은 북한으로 하여금 북한식 사회주의를 고집하게 만드는 요인이 되었다. 따라서 북한이 남한, 미국, 일본, 그리고 기타 서방권과의 경제협력을 추구한다 하더라도 경제체계의 기본성격을 변화시킬 대상과 방식을 찾기는 쉽지 않다.

그러나 향후 북한의 대내경제의 구조적 개혁 가능성을 부정할 필요는 없다. 북한이 고유의 자립형 경제체계를 유지해 오기는 했지만, 경제발전을 위한 자체의 자본축적이 되어 있지 않기 때문에 남한과 해외로부터의 자본수입을 강구하지 않을 수 없을 것이다. 이 과정에서 지도부가 의도하지 않은, 즉 일부 개혁 프로그램을 요구하는 지원을 수용하지 않을 수 없을 것이다.

베트남 사례에서 우리는 개혁의 심화에 따른 경제체계 자체의 점진적 전환 과정을 목격하였다. 원조와 지원의 대상이 사회주의권에서 자본주의권으로 바뀔에 따라, 경제체계의 성격도 본질적으로 변화하는 것을 알 수 있다. 초기 도이 모이를 추진할 당시 베트남은 소련 및 CMEA와의 국제적 분업에 기초하면서 동시에 서방권의 지원을 확보하려는 의도였는 바, 이는 곧 당시 추진 중이던 소련 및 동구의 개혁 모델에 상응하는 조치였던 것이다. 그러나 사회주의 대변혁으로 금융지원의 원천을 국제금융기구, 서방 및 아시아 국가에서 찾게 됨에 따라, 베트남의 개혁은 심화되어 가고 경제체계의 성격도 보다 시장경제에 근접하게 되었다. 물론 베트남은 동구의 급진적 개혁과는 달리 점진주의 전략을 취함으로써 개혁의 속도를 나름대로 조정하려고 하고 있다. 예를 들어, 국유기업을 바로 민영화했던 동구와는 달리, 국가의 재정부담을 줄이고 경영의 효율성을 제고하는 방식을 취하고 있다. 분명한 것은 이같은 속도조절에도 불구하고 현재 개혁의 심도는 초기의 의도와는 전혀 다르다는 사실이다.

따라서 북한도 대외경제개방을 본격적으로 시도하게 된다면, 프로그램화된 개혁, 특히 IMF와 세계은행의 이행조건을 일부 수용하는 과정에서 점진적이기는 하겠지만 개혁내용의 심화가 수반될 것으로 보인다.



## 다. 다양한 개방 방식

베트남이 개방 과정에서 다양한 제도를 통한 자본수입과 경제협력 대상을 강구해온 것과 달리, 북한은 정치적인 타협에 따른 보상과 협력 대상을 모색하는 경향을 보이고 있다. 먼저 베트남은 외국인직접 투자, 국제금융기구의 지원, ODA 등 제도적인 방식뿐만 아니라 ASEAN과의 무역증대를 통해서 경제성장을 이루어왔다. 또한 2000년 7월 미국과 무역협정을 체결함으로써 WTO 가입을 통한 세계경제로의 완전한 공식적 편입을 눈앞에 두고 있다. 베트남의 다양한 접근 방식은 프로그램화된, 즉 지원국가 또는 국제기구의 대내개혁 이행조건들을 수용한다는 지도부의 긍정적 인식 속에서 가능한 것이다. 반면 북한은 제도를 통한 개방보다는 남한과의 정치적 타결과 미국과의 협상을 통한 일방적 지원을 추구하고 있다. 또는 국제금융기구를 통한 지원보다는 우선적으로 미국 및 일본과 양자적 관계발전을 통한 접근을 시도하고 있다.

실제로 북한은 베트남처럼 다양한 자본수입 대상을 찾아 개방을 추진하기에는 아직 장애물들이 많은 실정이다.

첫째, 북한은 외국인직접투자를 유인하는 여건이 아직 미흡하다. 1991년 나진·선봉자유경제무역지대를 설정하고 1992년 「외국인투자법」을 제정하여 외국인직접투자를 모색했으나 그 성과는 미미한 수준에 그치고 있다. 투자유치 규모는 1998년 말까지 약 8,800만 달러에 그칠 뿐만 아니라 주체도 홍콩을 포함한 중국의 비중이 절대적인 것으로 나타났다. 이는 서방자본을 유치해 나진·선봉을 동북아 경제 및 무역 중심지로 건설하려던 북한의 의도와는 달리 중국의 훈춘·도문·연길 경제권의 배후지역으로 제한되고 있음을 보여준다.<sup>131)</sup> 최근 개성공단 건설과 남한 및 외국인투자를 모색하는 것으로 보이지만, 그 추진과정이 매우 더딘 실정이다.

둘째, 북한은 국제금융기구의 지원을 유인하기에는 미흡한 여건이

---

131) 오승렬, 「북한 나진·선봉지대 현황 및 '지대'정책 전망」(통일정세분석 99-05) (서울: 통일연구원, 1999), p. 15.

다. IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 금융지원에는 반드시 경제의 투명성과 같은 선행조건과 지원에 뒤따르는 이행조건이 포함되어 있다. 예를 들어, IMF는 동구권에 금융지원을 해주면서 빅뱅식의 강력한 구조조정을 요구하는 프로그램을 제시하여 왔다. 가격자유화, 재정과 금융의 분리, 국영기업의 민영화 등이 그같은 조건으로서, 북한이 이를 수용하면서 개혁을 수행하기에는 경제체계의 성격이 지나치게 폐쇄적이며 투명성이 부재하다고 판단된다. 이는 북·미관계의 담보와 함께 중요한 장애요인으로 작용하고 있다.

셋째, 북한이 일정부분의 ODA를 유인할 수는 있을 것이다. 하지만 이를 위해서는 북한이 미국, 일본 등 주변국들과 국교정상화를 맺어야 하며, ODA 진출에 따른 민간기업의 진출을 위한 여건을 마련해 주어야 한다. ODA를 제공하는 국가들은 흔히 자국의 민간기업이 각종 프로젝트에 참여할 수 있기를 기대하는 것이 일반적이다. 만일 일본이 북한과 수교한다면 ODA의 제공이 예상되기는 하지만, 일본이 개도국에 ODA를 제공하면서 자국 민간기업의 참여적 개발을 공공연하게 주장했던 전례를 북한에게도 적용할 것으로 보인다.

넷째, 남북한 경제협력의 규모와 질이 발전하고 북·일본 수교가 성공을 거둔다면, 동아시아 역내 무역 활성화를 기대해볼 수 있을 것이다. 남북한간 교역은 민족내부 거래로서 여타 국제무역과 성격을 달리하기는 하지만, 한반도를 중심으로 유라시아 대륙과 태평양이 연결되는 새로운 경제공동체의 가능성을 엿볼 수 있기 때문이다.

## 라. 대미관계의 중요성

국제정치적 환경과 관련하여, 베트남과 북한은 유사점을 지니고 있다. 베트남의 개혁·개방 과정에서 중요한 변수는 사회주의 대변혁 이후 대미관계였는 바, 이는 북한의 경우에도 마찬가지일 것이다.

개혁·개방을 위한 선행조건으로서 대미관계의 중요성은 이미 미·베트남 관계에서 입증된 바 있다. 사회주의 대변혁으로 베트남의 대서방권에 대한 관심이 증대하는 가운데, 캄보디아 평화문제가 해결됨으

로써 미국은 국제금융기구의 베트남 지원 허용과 경제제재 해제조치를 취하였다. 이는 곧 AESAN이 베트남을 회원국으로 받아들일게 하고, 외국인직접투자를 활성화하는데도 직접적인 영향력을 미쳤다.

사회주의 대변혁을 계기로 북한은 과거 북방 삼각관계의 외교적 틀에서 벗어나, 중국·소련과 함께 미국을 또 다른 외교 중심체로 인식하게 되었다. 특히 북·미간에 핵 문제가 쟁점화되면서 양국간 직접 접촉이 이루어지게 되었으며, 1994년 10월 제네바 합의를 바탕으로 핵동결 대신에 경수로 건설을 약속받았다. 또한 최근에는 미사일문제를 둘러싸고 미국과의 직접 거래를 통해 대가를 추구하는 전술을 묘사하고 있다. 그러나 부시 행정부는 2001년 6월 6일 북한과의 대화재개를 선언하면서도 제네바 합의 이행개선, 미사일 규제, 재래식 군비태세 등을 주요 의제로 제시함으로써, 과거 클린턴 행정부보다도 훨씬 강경한 대북정책을 구사하고 있다. 또한 9월 11일 미국의 테러사건 이후 부시 행정부의 주요 안보외교 목표로서 반테러정책을 내세우고 있는 바, 테러지원국가의 명예를 벗지 못한 북한에게는 대미관계에 있어서 지금이 매우 어려운 고비라고 할 수 있다. 이들 의제는 모두 과거 미·베트남 사이의 안보적 또는 전략적 문제들 보다 복합적인 성격을 띤 것으로서, 북한 개혁·개방의 선행요건으로서의 대미관계 개선이 만만치 않음을 보여준다.

---

# 토 론

---

박순성(동국대학교 교수)

## 1. 논문에 대한 총괄적 논평

- 본 연구는 현단계 남북경협외 장애요인을 분류하고 검토한 후, 남북경협외 발전을 위해 제도화외 필요하다는 점을 일차적으로 밝혀내고 있다. 제도화외 관련해서는 남북한이 공동으로 추진해야 할 일(당국간 회담 정례화, 경협공동위 설치·운영, 제도적 환경 개선, 사회간접자본 정비·확충), 남북한이 각각 추진해야 할 일(남-정책의 일관성 유지, 경제교류·협력 종합계획 수립, 제도 개선 및 규제 완화, 기구 정비 및 협조체계 구축; 북-개혁·개방 추진 일정 제시, 적극적인 투자유치정책 실시, 민족자본 우대 조치)을 구분해 놓고 있다. 끝으로 논문은 제도화외 한계를 지적하면서, 제도화외 실효를 거두기 위해서는 남한의 경제적 능력과 함께 북한의 긍정적 변화가 필수적임을 강조한다.
- 논문은 제도화외 필요성과 한계를 적절히 파악하고 있으며, 그리고 제도화외 단순히 남한만의 문제가 아니라 남북한이 공동으로 또한 각각 추진해야 할 사안이라는 점도 잘 지적하고 있다. 아울러 흔히 제도화외 관련된 연구들이 제도화외 영역으로 파악하고 있지 않은 사회간접자본 정비·확충, 경제교류·협력 종합계획 수립, 개방·개혁 추진일정 제시 등을 제도화외 영역으로 파악한 점

은 긍정적으로 평가할 만하다.

- 총괄적으로 볼 때, 두 가지 점을 우선적으로 지적할 수 있을 것이다.
  - 첫째, 제도화를 위한 다양한 과제들을 현상황에서 어떠한 순서로 추진하는 것이 바람직할 것인지를 제시하였다면, 정책적 유용성이 좀더 증대할 것으로 판단된다. 우선순위를 평가하는 과정에서 자연스럽게 제도화를 막는 장애요인들이 드러나고, 좀더 구체적인 제도화 방안이 도출될 수 있을 것이다.
  - 둘째, 제도화를 세 영역으로 나누어 파악하였는데, 세 영역간의 상호연관성을 고찰하였으며 좋았을 것이다. 예를 들면, 경협공동위 설치·운영(남북한 공동사업), 경제교류·협력 종합계획 수립(남한 사업), 개혁·개방 추진일정 제시(북한 사업) 등은 서로 연관되어 있는 사업으로 판단되며, 자연히 세 요소를 어떻게 결합한 것인지에 대한 고민이 필요할 것으로 판단된다.
  
- 사실 경제학에서 제도는 단순히 정부가 정책적으로 구축하는 기구나 법, 정부간의 협정만을 의미하지 않는다. 제도는 경제행위를 규정하는 다양한 요인들을 포함한다. 개별 경제행위자들이 중장기적으로 합리적인 기대를 가지고 경제행위(가장 전형적으로는 투자)를 구상할 수 있도록 해 주는 것이 제도라고 할 수 있겠다. 이런 점에서 남북한의 경제교류·협력과 북한의 개방·개혁을 유기적으로 결합하는 제도화 방안을 구상하고, 그러한 제도화 방안이 어떠한 점에서 실현되고 있지 못하는가를 밝혀낸다면, 현단계 남북한 경제교류·협력을 발전시키는 데에 중요한 기여를 할 것으로 판단된다.

## 2. 세부적 검토

- 필자의 주장 : 경제외적 장애요인의 상당 부분은 남북한 합의 또는 남북한 각자의 정책적 판단에 따라 개선 및 완화의 가능성이 열려 있다.

/ 논평 : 필자의 주장에 공감하면서도 약간의 논평을 덧붙이고 싶다. 과연 경제외적 장애요인의 해소가 경제적 장애요인보다 제거하기가 쉬운가? 실제로 경제적 장애요인을 제거하기란 비용이 많이 든다는 점에서 결코 쉬운 일이 아닐 것이다. 그렇지만 필자가 주장하듯이 북한의 개방·개혁과 같은 요인은 물리적 비용은 아니라고 하더라도 북한에게는 정치적·사회적 비용을 엄청나게 요구한다. 이런 점에서 경제외적 장애요인을 제거하기 위해 요구되는 정치적·사회적 비용에 대해서도 생각해 보아야 할 것이다. 다른 예를 하나 더 들어본다면, 남한에서 제도화를 위해서는 국민적 합의를 필요로 하는데, 이 역시 현재 남한의 정치적 지형과 정치의식을 고려할 때, 매우 어려운 일이다. 이는 실제로 엄청난 비용을 요구할 것이다. 또한 남북한간의 공동과제 역시 남북한간의 신뢰구축을 요구한다는 점에서, 매우 어려운 과제이다. 이런 점에서 경제외적 장애요인의 제거문제를 가장 어려운 문제라고 주장하면서, 이에 대한 각별한 노력을 요구하는 것도 현명한 방법이라고 생각한다.

- 사회간접자본 정비·확충과 관련한 필자의 견해에 대해 : 전적으로 공감하면서, 이와 관련해서는 두 가지 점을 추가로 지적해야 할 것이라고 판단된다. 먼저, 비용을 많이 들이지 않고 남북한 경제 교류·협력에 필요한 사회간접자본을 정비·확충할 수 있는 영역을 지적해야 할 것이다. 논평자가 생각하기에 도로와 철도의 연결이라든지 해상운송 체계의 효율적 운용 등은 비용의 문제보다는 남북한 당국간의 정치·군사적 합의가 더 중요한 영역이다. 다음으

로, 비용이 많이 드는 영역에서 비용을 어떻게 조달할 수 있을까 하는 문제이다. 이 역시 순수하게 경제적 문제라기보다는 제도적 문제가 관련되어 있다. 사회간접자본을 확충하기 위해 재원을 국제적으로 구할 수 있는 제도적 방안을 제시하는 것도 적절하다고 판단된다.

- 앞서서도 지적했지만, 남한 내에서 정책의 일관성을 유지하기 위한 방안을 제도적으로 제시할 필요가 있다고 생각한다. 필자는 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력을 강조하고 있다. 토론자는 이를 실천하기 위한 방안으로, 필자가 강조하는 국내의 남북 경협 관련 협조체계의 정비·구축에 대하여 주목하고자 한다. 이러한 협조체계를 통해 초당적인 협력이 가능하고 국민적 공감대를 끌어낼 수 있도록, 이러한 협조체계의 인적 구성을 완전히 개편할 필요가 있을 것이다.
  
- 끝으로, 필자의 고민이요, 토론자를 포함한 모든 연구자들의 고민인 ‘북한을 어떻게 개방·개혁으로 끌어낼 것인가’에 관련된 제도적 방안에 대해 연구자들 모두가 관심을 기울여야 할 것임을 강조하고 싶다.

---

---

## 토 론

---

---

팜 티엔 반(주한베트남 공사)

### I. 김성철 박사의 토론에 대하여

- 베트남 개혁-개방의 배경에 대해 비교적 깊이 파악하고 객관적으로 반영하였다. 특히 베트남의 개혁-개방이 본격화된 1986년 전에 이미 신경제정책을 통하여 시범적인 단계가 있었다는 특징이 지적되었다.
- 베트남의 사례를 통해 북한의 개혁-개방을 예측하는 부분에서 개혁과 개방의 상호보완성을 자세히 분석하였다. 이 사항은 개혁-개방하는 어느 나라든지 이러한 상호보완성이 있으며 그 것이 잘 해결해야 개혁과 개방이 성공을 이룰 순 있다고 본다.
- 마지막 부분에서 대미관계가 개혁-개방을 위한 선행조건으로 된다고 하였지만 꼭 미국과의 관계정상화가 이루어져 개혁과 개방이 가능하다고 봐야 할지 궁금하다. 왜냐하면 베트남이 1995년에 미국과의 수교, 그리고 2000년에 미국과의 무역협정을 성사시켰지만 베트남의 또이머이 정책이 1980년대 중반부터 정식화되었기 때문이다.
- 전반적으로 김성철 박사가 제시하신 많은 내용에 대해 공감을 표시하고자 한다.



II. 베트남의 개혁-개방에 대한 더 깊은 이해를 위해 몇 가지 사항을 말씀하고자 한다.

1. 베트남의 개혁과 개방은 경제, 정치, 대외관계의 전면적인 성격을 갖고 그 내용은 아래와 같다.

\* 경제개혁의 기본내용

- 중앙집권적, 관료주의적 경제관리체제에서 사회주의 시장경제로 전환.
- 사적 소유를 인정하고 국영과 민영을 포함한 다 부문의 경제체제를 추구.
- 중공업위주의 경제개발정책에서 식량과 식품생산, 소비자 산업 및 수출의 삼대산업육성, 그 후 수출주도형 경제정책으로 확정.

\* 정치개혁의 기본내용

- 법치국가 건설목표.
- 사회주의적인 민주주의를 발양.

\* 대외개방의 기본내용

- 모든 국가와 우호협력관계 설립.
- 국제관계의 다양화, 변화와 독립자주 유지.
- 국제사회 편입.

2. DOI MOI 정책은 아래의 몇 가지 원칙을 구현하고 있다.

- 정치, 경제, 사회 등 전면적인 개혁을 실시해 경제개혁선행, 정치사회안정은 경제개혁 성공 담보.
- 개혁과 개방은 사회주의이탈이 아니라 사회주의건설을 객관적인 법칙에 맞게 추진.

- 공산당의 영도의 지속적인 유지.
3. 개혁-개방을 하기 위해 우선적으로 많은 이론적인 측면을 해결해야 하며 개혁-개방을 심화 발전시키려면 또한 지속적으로 여러 이론문제를 잘 해명해야 한다.
    - 이 과정은 쉽게 그리고 빨리 이루어지지 않고 많은 경우 심각한 사사투쟁이 동반된다. 요인은 사회주의개설과 개혁개방은 전미답의 길이고 여기에 항상 새 것과 낡은 것, 진보적인 것과 보수적인 것이 공존하고 있기 때문이다.
  4. 개혁과 개방은 밀접한 선후관계와 상호보완적인 성격이 있다.
    - 국내적으로 개혁을 해야만 대외개방을 실질적으로 하고 또한 개방을 잘 하면 국내의 개혁을 더 촉진할 수 있다. 베트남의 경험이 이 것을 잘 입증해주고 있다. 그러나 북한에서 진행되고 있는 것은 거꾸로 되고 있다는 느낌이 있다.
  5. 개혁-개방은 그 어떤 고정적인 모형이 없고 나라마다 자기의 실정에 맞게 개혁-개방을 하고 있다.
    - 중국의 개혁과 개방.
    - 베트남의 또이머이 (쇄신)
    - 로씨아의 prestroika
    - 북한에서는 우리식 대로 의 정책을 추진해왔다.
  6. 개혁-개방하는데 제일 어려운 것이 지도층의 변화에 있다.
    - 개혁·개방은 현실발전의 객관적 요구이고 인민대중의 공통된 지향이다. 지도층에서 그 것을 무시한다면 개혁과 개방정책이 제시될 수 없다.

---

## 제3회의(경제분야) : 종합토론

---

사회자 : 이상으로 지정토론을 마치고 청중석의 질문을 받도록 하겠습니다.

청중 1 : 남북경협에 대해 많이 배운 계기가 되었습니다. 한가지 의문에 대해 최수영 박사님께 질문을 드리겠습니다. 발표문에 보면 “남북기본합의서에 입각하여 경협공동위를 공동, 운영하는 것이 바람직한데 북한은 합의를 이행하고 있지 않다”라고 주장하고 있는데 이는 남쪽에서도 국회의 비준이 안되어 있는 것으로 알고 있는데 이러한 책임을 한쪽에만 전가하는 것은 아닌지 질문을 드리고 싶습니다.

김재인 박사(한국여성개발원) : 최수영 박사님께서 발표하신 논문과 관련하여 이것이 남한의 입장에서 제시하신 것인지, 아니면 북한에도 이러한 제안을 하실 것인가에 대한 부분을 말씀을 드리고자 합니다.

남북간 제도화방안을 4가지로 제시해 주셨는데 이것은 남한과 북한이 함께 해야 할 일이고, 남한의 제도화방안은 4가지를 제시해 주셨고 북한은 3가지 제도화 방안을 주장하셨습니다.

그런데 북한에서도 남북간 경제협력을 할려면 경제교류협력 종합계획이 우리는 물론 북한에도 있어야 되고, 또 제도개선방안도 같이 있어야 되고 협조체제구축방안도 같이 있어야 된다고 생각하는데 우리는 이런 것을 중점적으로 하고 북한은 더 특화 시켜서 이와 같은 부분을 우리한테 해 주어야 한다는 것으로 이해는 했지만 이것이 어떻게 되는 것인지 알고 싶습니다. 저희도 여성부분에서 이런 것을 제안

하면 함께 해야 할 부분과 다른 부분을 어떻게 특화시켜야 하는지 의문이 들어 질문을 드립니다.

김성철 박사님께 질문을 드리면 베트남은 통일된 국가이고 북한은 반분된 체제이기 때문에 베트남이라는 통일된 국가에서 어떤 시사점을 찾을 수 있을지, 그리고 통일국가와 반분된 국가의 비교를 어떻게 수행할 수 있을지 질문을 드립니다.

김영운 박사(통일연구원) : 팜 티엔 반 공사님께 질문을 드리겠습니다. 개혁·개방을 하실 때 경제, 정치, 대외적인 말씀을 하시면서 사회적소유 및 국유기업과 민영기업의 더블경제체제에 대해 말씀하셨는데 제가 궁금한 것은 베트남의 기업들이 생산을 함에 있어 시장을 겨냥해서 생산을 하고 있는가 아니면 당의 계획에 의해 생산을 하는 것인가 하는 문제입니다.

즉 시장의 가격자유화가 이루어 졌느냐 하는 문제인데 만약 가격자유화가 이루어졌고 수요에 의해 물가가 이루어진다면 사회주의시장경제라 할 수 없을 것 같은데 그러한 과정에 있는 것인지 답변을 부탁드립니다.

사회자 : 지정토론 및 청중석의 질문에 대해 답변해 주시기 바랍니다.

최수영 박사(통일연구원) : 우선 기본합의서 이행과 관련하여 우리도 이행하지 않는데 북한에게만 이행하라 요구하는 것은 형평에 어긋난 것이 아닌가라는 질문에 답변을 드리겠습니다. 제가 알기로 기본합의서는 91년 12월에 남북간 합의를 하고 우리측에서는 정부에서 발효를 시켰습니다. 물론 국회의 비준은 받지 않았지만 우리 정부에서는 일관되게 북한에 남북기본합의서의 이행을 촉구해 왔습니다. 그러한 점에서 우리가 국회의 동의를 받지 않았기 때문에 일방적으로

요구하고 있다는 것은 아닌 것 같습니다. 어쨌든 기본적으로 북한은 기본합의서를 무시해 왔고 우리는 이행을 촉구해 왔다는 사실에서 북한이 기본합의서를 지키지 않고 있다고 생각하고 있습니다.

그 다음 김재인 박사님께서 왜 북한에게는 앞서 우리측의 제도화방안을 요구하지 않는가라고 질문을 주셨는데 이 부분에 대해 제 의견을 말씀드리겠습니다.

남북한은 각자의 상황과 입장이 다릅니다. 특히 북한의 특성을 고려할 때 예컨대 북한에게 기구를 정비하고 협조체계를 구축하라는 것은 사실 의미가 없다고 봅니다. 왜냐하면 북한은 기구가 명령에 의해 획일적으로 잘 조직되어 있다고 보기 때문입니다. 그런 점에서 북한에서 남북경협을 제도화를 위해서는 더 본질적인 것들로 우리측에서 추진해야 할 것들은 크게 중요하지 않다고 생각했습니다.

다음으로 박순성 교수님께서 여러 가지 좋은 말씀을 주셨습니다. 지적사항 중 우선순위를 어떻게 할 것인가와 남북간, 남한, 북한간의 세분야 영역에서 상호연관성을 말씀해 주셨는데 상당히 중요한 부분이라 생각하고 시간이 허락되면 최대한 반영토록 하겠습니다.

그리고 경제외적 장애요인 부분에서도 정치, 사회적인비용이 들어간다고 말씀을 하셨는데 물론 저도 공감하는 바입니다. 오히려 이런 부분들이 더 큰 비용일지도 모르겠지만 대체로 제가 보기에 북한 같은 경우의 경제외적 장애요인이라는 것에 대해 다음과 같은 시각을 가지고 있습니다. 예컨대 북한에서 개혁 개방을 추진한다고 했을 때 이것은 북한을 발전시킬 것인가 아니면 북한정권을 나락으로 떨어뜨릴 것인가의 all과 nothing의 개념으로 보고 있습니다. 그런 점에서 이것이 남북경협을 위해서 북한의 개혁·개방을 추진할 경우에는 이것은 긍정적인 방향으로 나간다는 점에서 정치, 사회적인 비용은 아주 최소화된다고 생각하고 있습니다. 물론 남쪽 같은 경우에는 차원이 다른데 예컨대 남쪽에서의 공감대를 형성한다는 것은 굉장히 큰 정치, 사회적 비용이 들것이지만 북측은 그런 점에서는 우리와 사정이

다르지 않을까 생각합니다. 어쨌든 이런 부분에 대해 좀 더 고민해서 반영될 수 있도록 노력하겠습니다.

마지막으로 정치적 일관성 유지와 관련하여 언급되었는데 역시 초당적 지지와 국민적 공감대 확장이 중요하고 여기에서 앞서 상호연관성과 관련하여 협조체계와 같은 것들도 함께 고려한다는 대안으로서 인적구성이라는 부분도 언급해 주셨는데 유용성과 실효성이 있다고 판단되기에 이런 부분도 반영하도록 하겠습니다.

김성철 박사(통일연구원) : 팜 티엔 반 공사님께서 개혁, 개방의 개념이라는 것이 단순히 경제적인 면에 그치지 않고 정치적인 문제, 특히 사회주의적 민주주의를 실현시킨다고 말씀하셨고 사회주의 시장경제를 추구한다는 것이 자본주의 시장경제와는 다르다는 것을 지적해 주셨습니다.

공사님께서 지적해 주신 것 중에 제일 중요한 것은 베트남의 경우 초기 도이모이 정책을 추진하기 전 또는 과정 중 내부갈등이 있었는데 그것을 해결했다는 것입니다.

북한은 내부적인 개혁이 없이 개방을 추진하고 있는데 이것이 성공하기 어렵다는 시사점을 찾을 수 있겠습니다.

김재인 박사님께서 질문하신 것에 답변을 드리면 북한은 분단국가이고 베트남은 통일국가라는 사실이 북한으로 하여금 정책의 변화를 가져오게 하는 중요한 장애요인이 됨은 사실입니다. 그러나 한가지 덧붙이자면 북한 내부에서 김일성에 대비되는 엘리트 계층이 모두 사라졌다는 사실이 북한정치사로 볼 때 불행한 것이라 할 수 있습니다.

즉 남로당은 한국전쟁이 시작되면서 미제의 간첩이라는 혐의를 받고 박헌영이 1955년 12월에 처형당하는 것을 마감으로 사라졌고, 1956년 8월종파사건으로 소련파와 연안파가 괴멸했고 또 중국이나 소련으로 망명하는 상황이 벌어졌습니다. 그리고 1960년대 말 군부 중심으로 한 강경파와 당관료들 중심으로 한 온건파와의 경제정책을

중심으로 한 갈등으로 김일성을 중심의 엘리트들을 없애기 위한 정책에 의해 모두 사라졌습니다. 따라서 북한에서는 중국 또는 베트남에서와 같은 다른 목소리를 낼 수 있는 세력이 모두 사라졌다는 것입니다. 그래서 이른바 수령제 라는 것이 확립이 되었다는 것은 북한으로서는 불행한 일인 것입니다.

그리고 그 이후 나타나는 이상화작업, 인테리의 노동계급화, 혁명화 등의 정책들은 지적인 창조성과 비판성을 괴멸시키는 정책이었다고 할 수 있습니다. 이러한 북한의 정치사 과정을 이해하게 되면 아까팜 티엔 반 공사님이 말씀하신 정책을 둘러싼 논쟁이나 갈등이 있어야 하지만 이것이 어렵다는 것이 북한의 문제점입니다.

팜 티엔 반(주한 베트남 공사) : 베트남은 지금 시장경제원리를 도입하고 있습니다. 그리고 도입 한지 10년 밖에 지나지 않습니다. 세계경제에 비해 우리 나라 시장경제는 초창기입니다. 그래서 앞으로 베트남의 실정에 맞게 보완해야 할 점이 많습니다.

그리고 베트남은 지금 전환기에 놓여 있습니다. 이는 중앙집권 계획경제부터 시장경제로 이전하는 시기라는 것입니다. 10년 동안 이것을 추진했지만 수 십년 동안 지속되어 온 중앙계획경제의 휴유증이나 잔해는 아직 남아 있습니다. 앞으로 이를 극복하기 위해 더 많은 시간과 노력이 필요하다고 봅니다.

또 한가지 지금 베트남에는 많은 국영기업이 있습니다. 지금까지 국영기업들이 민영화하기 위해 노력했지만 앞으로 더욱 민영화를 해야만 시장경제원리를 적용할 수 있습니다. 베트남도 개인회사나 사적인 기업들이 많지만 자본이나 경험, 기술 등 모든 것이 아직 약합니다. 그것이 자본주의 시장경제원리에 적용하려면 시간이 많이 필요한 것입니다. 그런데 기본적으로 베트남 정부에서 시장경제원리를 도입하기 위해 노력하고 있는데 그 중에서도 기업들이 평등하게 경쟁적으로 할 수 있게 정부는 최소한의 간섭만 하고 있습니다.

베트남 사회주의 시장경제의 목적은 앞으로 베트남이 부강한 국민, 부강한 국가, 민주주의적이고 자유롭고 또 문명적인 사회를 건설하기 위해서 자본주의시장경제의 부정적인 측면을 최소화하고 경제성장을 이룩하면서 사회복지를 초기부터 결합시켜야 한다는 것입니다.



## 제 4 회의

< 법률 · 사회 분야 >

“남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한  
법제정비 방안 연구”

제 성 호  
(중앙대학교 교수)

---

# 남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구

---

제 성 호(중앙대학교 교수)

## I. 서론

2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간에 역사적인 남북정상회담이 열렸다. 남북한은 이 정상회담을 통해 6·15 남북공동선언을 채택함으로써 남북관계 개선의 새로운 전기를 마련하였다. 이후 오늘에 이르기까지 남북공동선언의 이행·실천을 위한 다양한 후속조치들이 취해지고 있다. 남북한은 남북장관급회담 등 다양한 형태의 당국간 대화를 개최하여 수 차례의 이산가족방문단 교환 및 비전향장기수 송환, 경의선철도 연결, 금강산 육로관광, 개성공단사업 등 남북경협과 백두산·한라산 교차관광, 태권도 시범단 교환 등 다방면의 사회·문화교류를 협의·추진하고 있는 것이다. 그 결과 지금 한반도에서는 그 어느 때보다도 화해·협력의 분위기가 고조되고 있다.

그러나 현재의 남북화해·협력만으로 남북한이 곧바로 통일을 실현하기는 어려울 것이다. 남북한간의 적대적인 대결구조와 반세기에 걸쳐 심화된 남북간 이질화를 단시일 내에 극복하는 일이 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 그런 점에서 우리의 『민족공동체통일방안』에서 예정하고 있는 ‘통일 이전의 과도체제’인 ‘남북연합’의 단계를 거쳐서 남북한이 하나의 새로운 민족공동체를 형성·발전하는 일이 매우 긴급하다고 볼 수 있다.

## II. ‘남북연합’ 진입을 위한 법·제도적 정비

### 1. 가칭 「남북관계기본법」의 제정

주지하는 바와 같이 「남북기본합의서」 서문에서는 남북한관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’라고 명시하고 있다. 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성(점진적 발전성) 등의 특성을 갖고 있다고 하겠다.<sup>132)</sup> 그 중에서도 이중성이라 함은 ‘대외적으로 1민족 2국가(사실상의 국가), 대내적으로 1민족 2체제’의 이원성을 말하는 것 외에도 북한의 지위가 우리와의 관계에서 형사법적 측면에서는 반국가단체로, 그리고 교류법적 측면에서는 남북교류협력의 상대방, 민족통일을 위한 동반자라는 양면성을 갖는 것으로 간주되고 있다.

향후 남북한관계의 진전에 보조를 맞추어 우리가 진실로 북한의 정치실체를 인정하고 함께 통일을 만들어 나가야 할 동반자로 받아들일 자세가 되어 있다면, 북한의 실체부인의 논리를 바탕으로 하고 있는 현행 법체계를 대폭 수정하거나<sup>133)</sup> 또는 그것이 어렵다면 헌법 제3조 영토조항의 존치를 전제로 하여 보다 통일지향적인 대북 법인식을 내포하는 「남북관계기본법」을 새로이 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그럼으로써 대북정책 및 남북한관계의 현실과 현행 법체계간의 괴리를 줄여 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

이러한 조치는 정부가 대북정책을 제도화된 틀 속에서 객관적이고 투명하게 추진할 수 있는 제도적인 기반이 되는 것으로서 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 아울러 「남북관계기본법」 제정은 민족통일의 과정에서 야기될 수 있는 사회구성원들간의 이념적 대립(이른바 남남갈등)을 조화롭게 해결하는 한편, 국민적 합의와 지지 하에 일관

132) 제성호, 『남북한 특수관계론 -법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 27~33.

133) 이 경우 헌법 제3조 영토조항, 국가보안법, 북한을 괴뢰, 그리고 북한지역을 미수복지구라고 표현하는 법령 등을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.

성 있는 대북 및 통일정책을 창출하는데 도움이 될 것으로 보인다. 이와 관련해서, 최근 장부와 여당에서 가칭 「남북관계기본법」 제정을 신중하게 추진하고 있는 것은 매우 시기적절한 움직임이라고 할 것이다<sup>134</sup>).

「남북관계기본법」을 제정할 경우 이 법에 담을 주요내용으로는 다음과 같은 사항을 제시할 수 있다.

첫째, 먼저 통일지향적인 입장에서 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 것이 바람직하다. 예컨대 북한은 우리와 특수관계에 있는 정치실체로서 어떠한 경우에도 외국으로 취급되지 아니한다는 규정을 설치할 수 있을 것이다.

둘째, 북한주민의 법적 지위에 관한 규정을 둘 필요가 있다. 가령 북한주민에 관한 규정으로서 “대한민국은 조국의 평화적 통일이 실현되기 전까지 또한 남북한이 달리 합의하지 않는 한, 군사분계선 이북 지역에 거주하는 주민에 대한 인적 관할권은 북한당국이 행사함을 인정·존중한다. 그러나 북한주민은 어떠한 경우에도 외국인으로 취급되지 아니한다.”

셋째, 남북합의서 체결의 권한 및 주무부처를 명시하는 한편, 남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 규정을 두어야 한다. 남북합의서는 필요시 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’에 있는 북한과 특수조약(*treaty sui generis*)으로 체결될 수 있음을 명기해야 한다.

넷째, 그 동안 남북한이 여러 가지 합의서를 체결했음에도 불구하고 북한측의 불성실한 태도 때문에 제대로 이행되지 않는 것들이 적지 않다. 민족통일의 대장전이라고 불리우는 「남북기본합의서」는 그 대표적인 예라 할 수 있다. 앞으로도 「남한은 이행, 북한은 불이행」이라는 상황에 직면할 가능성은 충분히 존재한다. 북한이 합의서를 이행하지 않는데도 우리측만 합의서에 구속되어 일방적으로 이행하는

---

134) 최근 일부 여야 국회의원들은 향후 남북한간에 체결될 각종 합의서의 법적 성격, 각 합의서 체결절차를 일괄적으로 규율하는 기본법으로서 가칭 「남북관계기본법」의 제정 필요성을 언급한 적이 있다.

불균형적인 사태는 적절치 못하다. 이런 점을 감안해서 상대측이 남북합의서를 중대하게 위반할 경우, 우리측이 당해 합의서의 (작용)정지에 관한 조항을 두는 것이 바람직하다.

## 2. 「남북화해·협력기본법」의 제정

남북교류협력이 본격화되고 대규모로 추진될 경우, 특히 ‘남북연합’과 같은 통일과도체제가 형성될 경우에는 현행 「남북교류협력법」에 대한 전면적인 손질이 불가피하다고 하겠다. 전면적인 대폭의 손질은 결국 법체제를 바꾸는 것이라고 할 수 있다. 현행 「남북교류협력법」체제를 전면 개편할 경우 당연히 새 법은 교류규제법이 아니라 명실공히 교류촉진법으로서의 제 기능을 수행하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 「남북교류협력법」을 가칭 「남북화해·협력기본법」으로 대체하는 것이 좋을 것이다.

### 가. 기본법의 위상에 맞는 체제 도입: 장·절 편성

현행 「남북교류협력법」에서는 남북교류협력에 관한 절차에 관하여 단지 30개의 조문만을 두고 있다. 이것은 인적·물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있는 것에 어울리지 않는 것이며, 이 때문에 그 동안 체계성의 면에서 불충분하다는 비판을 받아 왔다. 조문나열식의 법과는 달리 시행령은 장별 편성으로 되어 있는데, 이 점에서도 법률과 시행령이 균형을 이루지 못하고 있다. 「남북교류협력법」의 규정 내용의 다양성에 비추어 「남북화해·협력기본법」이라는 새로운 입법을 추진할 경우에는 장·절의 편성을 도입함으로써 기본법으로서의 위상에 걸맞는 체제를 갖추도록 해야 한다.<sup>135)</sup>

### 나. 법치주의에 입각한 교류협력 제도화

135) 박윤훈, “「남북기본합의서」 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전 방향,” 서울대학교 법학연구소, 『남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책』, 법학연구소 주최 세미나 주제발표문 (1992.9.25), p. 33.

(1) 하위법령에 대한 구체적 위임의 근거 명시

현재 「남북교류협력법」과 그 하위법령인 「남북교류협력법 시행령」에 명시된 내용 중 중요한 사항은 「남북화해·협력기본법」에도 그대로 규정되게 될 것이다. 이 때 특별히 유념할 것은 현행 「남북교류협력법 시행령」에 규정된 많은 사항은 성질상 법률로 정할 것이 적지 않은 바, 그러한 내용은 과감히 「남북화해·협력기본법」으로 끌어올려야 한다는 점이다. 만일 「남북화해·협력기본법 시행령」에 관련 규정을 그대로 둘 경우에도 상위법에서 구체적으로 범위를 정하여 위임의 근거를 분명하게 명기해야 할 것이다. 그리고 기본법에서 구체적으로 위임된 범위 내에서 시행령(대통령령)을 마련하고 이를 집행함으로써 법치주의에 입각한 남북화해협력 추진을 제도적으로 뒷받침해야 한다.<sup>136)</sup>

이와 함께 남북화해·협력의 독자성 확보를 위해 다른 법령의 준용을 최소화하는 한편, 현행 「남북교류협력법」 제26조에 의거하여 준용되는 법률의 관계규정을 가능한 한 「남북화해·협력기본법」에 흡수하여 규정하도록 해야 한다. 부득이 다른 법률을 준용할 경우에는 준용 법률만을 열거할 것이 아니고 준용법률의 조문을 구체적으로 명시해야 한다.<sup>137)</sup>

다만 조세관련 사항의 경우에는 다른 입법례와의 균형 및 조세법률주의의 정신을 고려하여 관련 세법에서 자세하게 규정하고, 「남북화해·협력기본법」에서는 준용의 근거만 두는 것이 타당하다. 조세관련 사항을 시행령과 같은 하위법령에서 규정하는 것은 적절치 못하다고 하겠다.

136) 오준근, “남북교류·협력에 관한 현행법제와 그 개선방향,” 『통일문제연구』, 제4권 1호(1992), p. 46 참조.

137) 위의 논문, pp. 43, 48; 장명봉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” 『통일』, 통권 제135호 (1992.12), p. 51.

## (2) 법률에 의한 특례 인정

특례를 둘 경우에는 「남북화해·협력기본법」에 관련 내용을 직접 규정하여야 한다. 예컨대 현행 「남북교류협력법」 제26조 4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서는 다시 관계 행정기관의 장에게 위임하는 방식은 개선되어야 한다.<sup>138)</sup>

### 다. 남북교류협력의 민족내부교류성 명시

현행 「남북교류협력법」의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동합의서 제15조에 부합되지 않는다. 따라서 「남북화해·협력기본법」을 제정할 때에는 남북관계의 특성에 맞게 남북교류협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 개정·보완해야 한다. 예컨대 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족내부거래로 국가간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항(Generale Klausel)을 설치해야 할 것이다.

한편 외국에 관한 규정만을 두고 북한에 관한 규정을 두고 있지 않은 여타 국내법령의 경우에도 남북관계의 특수성을 감안하여 필요시 대북관련 조항을 두는 방향으로 개정할 필요가 있다. 즉 대북관련 사안에 대해서는 외국에 적용되는 규정들을 변형시켜 따로 규정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

### 라. 교류협력의 세분화에 따른 규제장치 마련

남북한관계가 개선되고 교류협력이 양과 질의 면에서 현저하게 발전하게 될 경우 남북교역보다 협력사업의 비중이 증가될 것이다. 그렇게 될 경우 현행법의 3개 조문으로 다양한 물적 교류협력을 모두

138) 박윤훈, “「남북기본합의서」 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전 방향,” p. 34.



소화하기는 어려울 것이다. 특히 여러 가지 유형의 다양한 남북한간의 협력사업을 모두 「협력사업」이라는 범주 속에 포함시켜 일률적으로 규율하는 것은 타당하지도 않으며, 또한 적절하지 않은 결과를 가져 오게 될 것이다.

따라서 정부가 가칭 「남북화해·협력기본법」을 제정할 경우, 이 법에서 인적 교류·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류협력에 관한 구체적 양태를 이 기본법에서 개괄적으로, 각론적 사항은 분야별 단행법으로 분리 제정하는 방식(이 방안은 「환경정책기본법」과 동법에 대한 분야별 세부 단행법을 제정한 입법례를 따르는 것이라 할 수 있다)이 될 것이다.

현재는 인적 교류를 북한주민 접촉과 북한방문으로 나누어 규정하고 있으나, 이러한 구분은 지나치게 단순한 것이라고 하겠다. 북한주민 접촉도 회합의 경우와 정보통신수단을 사용하는 경우에 엄청난 차이가 있다. 그런 점에서 북한주민 접촉을 단순접촉, 통신에 의한 접촉으로 대별하고, 후자를 다시 ① 우편통신교류, ② 전신·전화, ③ 인터넷을 활용한 컴퓨터통신 등 정보통신교류 등으로 나누어 규정토록 해야 한다. 특히 북한주민 접촉의 경우에는 다양한 방식에 따라 승인제(허가제)와 신고제, 완전 허용(민간인의 자율규제) 등 다양한 규율 방법을 고려해야 할 것이다. 방문 내지 왕래의 경우에 있어서는 단순한 통행, 친지방문, 여행·관광목적의 일시적 방문, 북한 내의 장기체류 등을 구별하고 여기에 경제협력사업 상담 또는 사회·문화협력사업 추진, 인도적 지원 등 방문목적을 감안한 처리방향을 정하는 것이 타당하다.<sup>139)</sup>

또한 물적 교류도 정치·군사분야, 경제분야, 사회·문화분야, 인도적 분야 등으로 구분하여 규정하는 것이 바람직하다. 경제교류분야는 남북교역과 대북투자로 대별하되, 남북교역은 단순 직교역, 임가공교역, 간접교역 등으로 나누어 규정하고, 대북투자는 다시 ① 남한의 대북 직접투자의 경우, ② 제3국 현지법인을 통한 대북투자의 경우, ③

139) 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』 (서울: 통일원, 1994), p. 22 참조.

두만강지역개발사업과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, ④ 제3국에서의 남북한 공동투자 내지 공동진출의 경우 등으로 세분하여 규정하는 것이 좋을 것이다. 또한 대북 직접투자는 일반적인 합작투자과 장기간의 대규모 천연자원공동개발사업으로 나누어 규정하는 방안도 아울러 고려할 수 있을 것이다.<sup>140)</sup> 한편 인도적 분야의 경우에도 대북 직접지원과 유엔인도지원조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance: UNOCHA)을 통해 북한에 현금이나 현물을 제공하는 경우와 같이 국제기구를 통한 대북 간접지원으로 대별하되, 대북 직접지원에 있어서는 ① 정부차원의 대규모 지원, ② 민간차원의 소규모 지원, ③ 인도적 차원의 남북경협 또는 사회·문화협력사업으로 나누어 규정하는 것이 바람직하다. 또한 매칭펀드제도도 법에서 규정하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이와 같이 남북교류협력의 유형별로 각각의 경우에 자세한 적용기준 및 절차에 관해 규정해야 할 것이다. 사회·문화분야의 경우도 마찬가지로 가능한 한 세분하여 규정하는 것이 요망된다고 할 것이다.

#### 마. 실체법규정 마련

남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 이에 따라 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족·상속 등 분야의 실체법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.<sup>141)</sup>

140) 위의 논문 pp. 20, 31~33; 박윤훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향,” p. 33 참조.

141) 위의 논문, p. 38; 제성호, “새로운 남북교류협력 환경과 『남북교류협력법』의 개선·보완방향,” 『남북 화해·협력시대에 대비한 남북교류협력 법제 정비방안』, 통일부 교류협력국 주최 남북교류협력 법·제도 보완·발전세미나(2000.8.29), pp. 27~46 참조.

### 3. 국가보안법의 정비: 대체입법 제정 또는 대폭 개정

‘남북연합’에 진입하는 단계에서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 현행 국가보안법의 전면적인 재검토가 필요할 것으로 내다 보인다. 가칭 『민주질서기본법』 제정이나 ‘국가보안법 폐지 및 관련 규정의 형법에의 흡수’ 등은 그러한 방향의 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 현재 대법원과 헌법재판소의 입장에 비추어 국가보안법이 남북관계의 이중성 중 일면을 반영하는 것이라는 논리 하에 존치될 가능성도 배제할 수 없다. 그 만큼 보수의 벽이 높은 것이 현실이기 때문이다. 그런 점에서 국가보안법 존치를 전제로 일부 개정되는 방식이 선택될 가능성도 적지 않다고 생각된다.

이런 점을 감안해서 다음에서는 국가보안법 존치를 전제로 일부 개정하는 방안을 중심으로 기술하기로 한다. ‘남북연합’ 진입을 위해 특별히 검토되어야 할 조항으로는 다음 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 국가보안법 제2조, 반국가단체의 정의와 관련하여 정부참칭 조항의 삭제를 고려할 수 있다. 현행 정부참칭조항을 그대로 둘 경우, 북한은 대남적화활동과 관계없이 당연히(*ipso facto*) 반국가단체가 된다. 왜냐하면 북한은 군사분계선 이북지역에서 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호 하에 대한민국의 주권과 부딪치는 정부를 참칭하는 단체로 간주되기 때문이다. 그렇지만 북한을 원초적으로, 그리고 무조건적으로 반국가단체로 규정하려는 자세는 『남북기본합의서』 제1조의 상호 실체 인정·존중정신에 맞지 않는 점이 있다. 또한 2000년 6월의 남북정상회담 개최, 6·15 남북공동선언의 채택 등으로 남과 북이 상호 실체를 인정하는 전향적인 태도와 배치되는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 점에서 앞으로 국가보안법을 개정할 경우 반국가단체의 정의와 관련, 정부참칭 부분은 삭제하고 ‘국가변란을 목적으로 하는 결사’로 제한하는 것이 바람직하다고 생각된다.<sup>142)</sup>

142) 이동복, “국가보안법 개폐문제 검토,” 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회, 『국가보안법 개정을 위한 대토론회』에서 배포된 별지 토론문 (서울: 새정치국민회의, 1999.9.29), pp. 4~5.

이러한 수정된 반국가단체 정의조항 하에서도 북한의 대남적화혁명 노선으로부터 우리의 안보를 효과적으로 지킬 수 있다고 하겠다. 만일 북한이 대남전략을 포기하지 않고 대한민국을 전복하거나 자유민주주의체제를 위협하는 반국가적 활동을 지속할 경우, 북한은 ‘국가변란을 목적으로 하는 결사’로서 반국가단체로 규정될 수 있기 때문이다. 그러나 북한이 대남적화활동을 하지 않을 경우에는 반국가단체가 아니라 『남북교류협력법』에 따라 화해·협력의 대상, 민족통일을 위해 대화하고 접촉해야 할 실체가 된다. 즉 남북관계의 이중성이 국가보안법과 적절하게 조화될 수 있는 것이다.

둘째, 국가보안법 제7조의 찬양·고무죄를 엄격하게 제한하여 적용하는 것이 바람직하다. 현재 국가보안법 위반사범의 90% 이상은 이 찬양·고무죄와 관련되는 것이라고 한다.<sup>143)</sup> 이 같은 점을 고려할 때 일차적으로 찬양·고무죄를 삭제하도록 노력하되, 이것이 여의치 않을 경우 동 범죄의 처벌과 관련해서 ① 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 정을 알면서 한 행위일 것이라는 조건 외에도 ② 명백하고 현존하는 위험이 존재하고, ③ 선전·선동이나 위계 등의 불법적 요소가 존재하며, ④ 옥외의 장소에서 불특정 다수인을 대상으로 찬양·고무 등의 행위를 할 것 등 구성요건을 엄격히 제한하여 적용하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그러할 경우 국가안보 유지의 공익적 필요(헌법 제37조 2항 참조)와 표현의 자유간의 조화를 기하면서 인권침해의 소지를 상당히 줄일 수 있다고 본다. 물론 국민의 대다수가 원할 경우 제7조의 찬양·고무죄를 예컨대 ‘반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동에 동조하여 국가변란을 선전·선동하는 행위’로 제한하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다고 생각된다.<sup>144)</sup>

셋째, 국가보안법 제10조의 불고지죄도 역시 개정검토의 대상이 된다고 본다. 그 동안 불고지죄의 처벌은 양심의 자유를 침해하는 것이라는 비판이 있어 왔다. 가능한 한 불고지죄를 완전 폐지하도록 노력

143) 한인섭, “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근,” 『인권과 정의』, 통권 제280호 (1999년 12월), p. 66.

144) 이동복, “국가보안법 개폐문제 검토,” p. 6.

하되, 이것도 역시 여의치 않을 경우 친족간에 있어서는 불고지죄의 성립을 부정토록 해야 할 것이다.

넷째, 이적표현물에 관한 죄도 일부 개정해야 할 것이다. 1999년 10월부터 가정에서 파라볼라 안테나만 설치하면, 누구나 북한이 송출하는 해외위성방송을 자유로이 수신할 수 있게 되었다. 또 지방에서는 단파 라디오방송 수신기만 부착하면 누구나 북한의 단파 라디오방송을 청취할 수 있다. 그리고 아무나 마음만 먹으면 북한위성방송이나 단파 라디오방송을 일부 녹화 또는 녹취하여 그러한 자료를 가정에서 소지할 수 있게 되었다.

이러한 사실에 비추어 우선적으로 이적표현물의 소지 또는 복사의 죄를 국가보안법에 의한 처벌대상에서 제외시키는 것이 바람직하다. 하지만 이적표현물의 취득·판매·반포 등의 범죄는 현행대로 존치토록 하되, 남북관계 진전 및 우리 사회에 대한 영향 등을 고려하여 단계적으로 폐지하는 것이 바람직하다.<sup>145)</sup>

다섯째, 국가보안법상의 회합·통신, 반국가단체 점거지역에로의 탈출과 그 지역으로부터의 잠입에 관한 죄이다. 이러한 범죄들은 외관상 「남북교류협력법」에 의거하여 정부(통일부장관)의 승인을 받지 않고 행한 무단의 북한주민접촉과 북한방문과 유사한 것들이다. 그런 점에서 「남북화해·협력기본법」에서 그러한 행위유형들을 규율하도록 하고, 국가보안법에서는 이러한 범죄를 삭제하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.<sup>146)</sup>

한편 국민적인 합의 하에 가칭 「민주질서기본법」을 제정하게 될 경우 위의 지적사항을 감안해서 대한민국의 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 반국가단체에 대한 간첩행위, 명백하고 현존하는 위협을 갖는 반국가단체의 찬양·고무, 국가전복을 위한 소요 또는 파괴, 이 같은 행위의 선전·선동 등의 행위를 엄정하게 규율하도록 해야 할

---

145) 제성호, “북한방송 개방의 방법론과 법적 문제,” 『통일정책연구』, 제8권 1호 (1999), pp. 76~77 참조.

146) 제성호, “국가보안법에 대한 남한의 입장,” 국가안보정책연구소·한국국제정치학회, 『남북 화해협력시대의 국가안보』 (2001.10.12), pp. 1~53 참조.

것이다.

#### 4. 실질적인 평화공존체제의 수립

##### 가. 남북간 실질적인 평화조성

『남북기본합의서』 제5조에서는 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 규정하고 있다. 이 조항에서도 분명하게 나타나듯이 현재의 남북한관계는 정전상태(법적으로 戰時의 연장)이며 공고한 평화상태가 아니다. 즉 법적 측면에서의 남북한관계는 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 민족내부의 특수관계이면서, 동시에 그 법적 상태는 정전상태라는 것이다.<sup>147)</sup>

‘남북연합’ 추진을 위해서는 현재의 불안한 정전상태를 공고한 평화상태로 전환하기 위해 공동으로 노력하는 것이 필요하다. 법적으로 전시의 연장인 정전상태를 그대로 두고서 민족공동체(정치공동체 및 경제·사회·문화공동체)의 법적 제도화라고 할 수 있는 ‘남북연합’을 만든다는 것은 어불성설이기 때문이다.

이러한 점을 감안할 때 남북한은 6·15 남북공동선언의 정신에 따라 다방면의 교류협력을 확대하고 인도적 문제를 지속적으로 해결해나감으로써 정치적 신뢰를 쌓는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 제2차 남북장관급회담에서 합의한 바와 같이 남북국방장관회담을 개최하여 군사적 긴장완화를 위한 조치를 협의·실시해 나가야 한다.<sup>148)</sup> 남북국

147) 제성호, “한국정전협정의 법적 재검토,” 『국제법학회논총』, 제45권 1호 (2000), pp. 231~232.

148) 2000년 9월 1일 제2차 남북장관급회담의 결과 채택된 공동보도문에서는 “남과 북은 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력한다. 이와 관련하여 쌍방 군사당국자들이 회담을 조속한 시일 내에 가지도록 협의한다.”고 규정하고 있다. 제2차 남북장관급회담 공동보도문 제2항. 통일부, “제2차 남북장관급회담 개최결과 해설자료,” 『통일속보』, 제2000-8호 (2000.9.2), p. 9. 이에 따라 남북

방장관회담에서는 예컨대 군사당국자간 직통전화 설치·운영이나 군 인사교류와 같은 군사적 신뢰구축조치를 우선적으로 실시해 나갈 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 당면현안으로 제기되고 있는 서울-신의주간 경의선 철도연결을 위해서는 비무장지대 내의 지뢰제거가 필요불가결한 바, 이에 관한 구체적인 조치에 합의하는 것도 가능할 것으로 생각된다. 남북한이 현실적으로 가능한 것부터 시작해서 꾸준히 군사적 긴장완화를 위한 조치를 취해 나간다면, 이는 실질적인 평화조성에 상당한 기여를 하게 될 것이다.

이와 같이 남북한 당국간 대화를 한 축으로 하여 실질적인 평화조성에 매진하면서, 다른 한편으로는 미·중과의 협조하에 4자회담 틀속에서 정전협정을 평화협정체제로 전환하는 노력을 병행해 나가야 한다.<sup>149)</sup> 남북화해·협력의 지속적인 추진은 한반도 평화체제 수립의 필요조건임에 틀림없으나, 그것만으로는 당연히 항구적인 평화체제 구축이 이루어지는 것은 아니다. 북한이 여전히 대미 평화협정 체결주장을 견지하고 있고, 중국이 정전협정의 당사자로 존재하기 때문이다. 그러한 점에서 민족내부적인 노력만으로는 한반도에 공고한 평화체제를 수립하는 데 한계가 있다. 그리고 관련국인 미·중의 협조는 여전히 필요하다. 따라서 정부는 앞으로 빠른 시일 내에 4자회담을 재개하여 한반도 평화체제 구축을 위한 다자간 평화협상을 재가동해야 할 것이다.

#### 나. 4자회담을 통한 남북평화협정의 체결

##### (1) 남북평화협정 체결방식의 의의

---

한은 2000년 9월 17일 같은 달 25일부터 26일까지 제주도에서 제1차 남북국방장관회담을 열기로 최종합의하였다. 『조선일보』, 2000년 9월 18일, p. 1.

149) 제성호, 『한반도 평화체제의 모색 -법규범적 측면을 중심으로-』 (서울: 지평서원, 2000), pp. 276~278, 422~423 참조.

앞으로 4자회담이 열리면 본회담 산하의 1 분과위원회인 평화체제 분과위원회에서 남북한 및 미·중의 4자는 한반도 평화체제의 기본골격에 관해 협의를 재개할 것이다. 4자는 이 평화체제 분과위원회에서 평화협정의 형식과 내용에 관한 대강의 합의를 이룩하고, 이를 조문화한 구체적인 협정안을 성안, 서명을 위해 본회담에 상정하게 될 것으로 관측된다.

4자회담의 결과 한반도 평화를 공고하게 하기 위해 채택될 국제법적 문서의 채택방식은 크게 세 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. ① 남북평화협정 체결 및 미·중의 국제적 보장문서 채택, ② 남북평화협정 체결시 동시에 미·중의 동 협정에 대한 하기서명, ③ 4자평화협정 체결 등이 그것이다.<sup>150)</sup> 여기서는 앞의 두가지에 대해서만 살펴보기로 한다. 남북당사자해결원칙의 구현, 정전협정과의 관계 및 법리적 타당성, 평화체제 전환문제(한반도문제)의 한반도화 및 외세개입의 최소화 차원에서 볼 때 4자평화협정 체결방식보다는 남북평화협정 체결방식이 더욱 타당하며 또한 바람직하다고 하겠다.

한마디로 남북평화협정 체결방식은 4자회담 틀 속에서 「4-2-4」, 즉 「남북평화협정 체결 및 미·중의 지지·추인·보장」의 2단계 평화구축을 추진하는 것을 말한다. 우리 정부는 4자회담의 모멘텀과 추진력을 갖도록 하기 위해 초기에는 4자가 모두 참가하는 본회담과 분과위원회를 지속하다가 어느 시기부터는 남북한이 중심이 되어 양자간에 남북평화협정을 체결하고, 그 후에는 다시 4자가 만나 전체회의에서 남북평화협정을 보장하는 것을 4자회담 운영의 기본방침으로 설정하고 있다. 이는 4자회담 틀 속에서 최대한 당사자해결원칙을 구현하겠다는 것, 다시 말하면 우리가 평화체제 전환문제를 주도해 나간다는

---

150) 이 밖에도 이론상 북·미평화협정 체결, 남북평화협정 및 북·미평화협정 동시 체결, 남북평화협정과 북·미평화협정 및 한·중평화협정 동시 체결 등의 방식을 고려해 볼 수 있다. 하지만 이들 방식에 있어서는 법적 타당성과 실현가능성의 면에서 각각 문제점이 있다고 할 것인 바, 여기에서는 검토하지 않기로 한다.



는 것(중심적 역할), 또는 「2+2」 방안의 실현을 적극 모색한다는 것을 의미한다.

남북평화협정 체결방식(또는 이 방식에 입각한 한반도 평화보장방안)은 한반도 평화보장을 위해 남북평화협정 외에 미·중의 평화보장 문서, 즉 2개의 문서를 별도로 채택하는 방식(남북평화협정과 별도문건 채택방식)으로 행해질 수도 있고, 남북평화협정의 마지막 부분에 미·중이 동 평화협정을 지지·추인 또는 보장한다는 취지를 명기하는 방식(단일문건 채택방식)으로 이루어질 수도 있다. 외교적 비용 및 부담을 최소화하면서도 평화보장력을 유지한다는 관점에서 볼 때 후자의 방식이 한반도 상황에 더욱 적절한 것으로 생각된다.

## (2) 2개 문건 채택방식

### (가) 남북평화협정(본 문건)의 형식과 내용

남북한간의 평화를 창설하는 합의문이 본문건으로 채택될 경우, 그러한 평화합의문 내지 평화협정(여기서 협정은 국제법주체간에 체결되는 일체의 합의문을 포괄하는 넓은 의미에서 사용되었음)은 남북평화협정, 남북평화합의서, 남북평화헌장, 남북평화선언, 남북평화에 관한 공동성명 등 여러 가지 용어로 표현될 수 있다. 그러나 지금까지 남북간 합의문건의 채택방식은 합의서 또는 공동성명이었음을 감안할 때, 남북평화협정은 합의서의 명칭으로 체결하는 것이 바람직하다. 남북평화합의문을 선언이란 명칭으로 채택할 경우 합의서에 비해 격식과 무게가 떨어지며 구속력도 미약하다고 볼 수 있다.

한편 남북한간에 평화를 창설하는 합의문건은 과거 남북고위급회담의 선례를 고려하여 고위급회담 수석대표인 남북한의 총리가 서명하고, 한국의 대통령 및 북한에서 외교권 및 대외적 대표권을 갖는 최고인민회의 상임위원장의 재가 또는 비준을 받도록 하는 것이 바람직할 것이다. 만일 북한측이 총리급의 남북평화협정 서명에 거부할 경우 통일부장관을 대안으로 고려할 수 있을 것이다. 그리고 남북한이

모두 유엔회원국임을 감안할 때 가능한 한 남북평화협정을 유엔사무국에 등록하도록 함으로써 유엔의 제기관에 원용할 수 있는 자격을 갖도록 하는 동시에, 유엔으로부터 사실상 남북평화협정의 이행에 대한 보장을 얻도록 하는 것이 타당하다고 하겠다.

남북평화협정은 남북한관계의 정상화를 위해 남북관계를 완전히 새로이 규정하기보다는 평화협정의 기본적인 요소를 담는 데 더하여 남북기본합의서와 부속합의서의 내용을 전반적으로 수용하고 이들 합의서의 부족한 부분을 보완하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 남북한관계의 특수성을 감안할 때 일반적으로 국가간에 체결되는 평화협정에 명시되는 내용을 모두 포함시키기는 어려울 것이다. 그러한 점에서 남북평화협정은 이른바 「한국형 평화협정」으로써 체결해야 한다.

남북평화협정에 담을 주요내용으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. ① 남북한 특수관계의 인정·존중, ② 한국전쟁의 종료 및 평화회복(북한이 남한과 전쟁을 하지 않았다는 입장을 견지할 경우 그 대안으로 한반도 정전상태 종결이나 아니면 한반도 평화체제의 정의와 구성요건의 명시를 고려할 수 있음), ③ 남북 쌍방간의 평화의지 확인, ④ 불행한 과거사의 정리(엄격히 법적 책임을 묻지 않고 전쟁책임 규명은 후대의 역사에 맡긴다는 것으로 합의될 가능성이 높음)와 미래 지향적 통일을 위한 공동노력 및 통일의 3대원칙 선언, ⑤ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 추진, ⑥ 남북간 평화관리기구(특히 평화지대의 관리) 설치, ⑦ 불가침의무 확인 및 이행보장, ⑧ 불가침 경계선(육상·해상 및 공중)의 설정 및 군사분계선의 불가침경계선으로의 대체, ⑨ 통행·통신·통상분야에서의 포괄적인 남북협력 의지 및 원칙 천명, ⑩ 우발적 무력충돌의 해결방법과 구체적 시한을 설정한 군사적 신뢰구축 조치, ⑪ 남북기본합의서의 즉각적인 이행·실천 및 분야별 남북공동위원회의 정상화 협약 등이 그것들이다.<sup>151)</sup>

---

151) 백진현, “남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점,” 한국정치학회 광복 50주년 기념학술대회 발표논문, 1995.11.11; 통일원, 『한반도 평화체제문제』, 통남 95-12-91 (서울: 통일원, 1995.12), pp. 30~34 참조.

이 외에도 유엔의 협조 및 지원 요청(특히 돌발사태 발생시 유엔평화유지군 또는 유엔평화감시단의 파한 요청)의 근거나 유엔사해체를 위한 공동노력 등 북한측이 제기할 수 있는 기타 사항도 명시할 수 있을 것이나, 한반도 평화문제에 대한 외세 개입의 최소화 및 한반도 평화구조의 급격한 현상 변경을 피하기 위해 받아들이지 않는 것이 바람직하다고 하겠다.

#### (나) 미·중간 보장문서(별도문건)의 형식과 내용

미·중이 발표하는 평화보장문서는 남북평화협정에 대해 지지·추인·보장의 뜻을 천명하는 문서가 될 것이다. 미·중이 당사자가 되는 평화보장문서는 양자가 공동성명 내지 공동선언의 형식과 명칭으로 채택될 수도 있고, 남북평화협정에 대한 부속(추가)의정서(additional protocol)로 채택될 수도 있다. 공동성명이나 공동선언의 경우 평화보장의 내용이 단지 선언적인 것에 불과하여 남북평화협정과 겹도는 상황이 발생할 가능성이 없지 않다. 그에 비해 미·중간의 평화보장문서가 남북평화협정에 대한 부속의정서 형식으로 체결되면 양자의 결합도가 더욱 높아지게 되며, 따라서 평화보장력 내지 실효성이 제고될 수 있다. 그러한 점을 감안할 때 남북평화협정의 실효성 확보 차원에서 볼 때 남북평화협정에 대한 부속의정서로 채택하는 것이 더욱 바람직하다고 생각된다.

하지만 미·중의 평화보장문서를 평화보장협정이라는 명칭으로 채택될 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 그 이유는 남북평화협정이 한반도 평화를 구축하기 위한 본질적 문건인데 비해 미·중의 보장문서는 2차적인 것이므로 후자가 보장협정이라는 명칭을 사용하기는 곤란할 것이기 때문이다.

한편 미·중의 한반도 평화보장문서에 담을 내용으로는 ① 남북평화협정 체결 지지, ② 한반도 평화보장을 위한 공동노력 명시, ③ 한반도 평화관리기구의 구성에 능동적 참여의사 표명 등을 포함할 것으로 예상된다. 이 밖에도 미·중의 보장문서에는 ① 한민족의 자결권

과 자결에 입각한 한반도 평화와 통일노력의 존중, ② Korea의 주권과 독립 존중과 남북한 내부분쟁에 대한 불간섭, ③ 남북한에 대한 평화협정의 성실한 이행·준수의 권고, ④ 남북평화협정(또는 한반도 평화 및 영토보전)의 존중 및 미·중의 불가침 보장, ⑤ 남북한이 상호간의 분쟁을 유엔헌장에 따라 평화적으로 해결할 것을 권고, ⑥ 남북평화협정 위반 당사자에 대한 원조 불제공 등이 명시될 수 있을 것이다.<sup>152)</sup>

(다) 단일문건 채택방식(미·중의 남북평화협정에 대한 하기서명 방식)

남북평화협정 체결방식 중에서도 단일문건 채택방식은 미·중이 별도로 평화보장문서를 채택하지 않고 보증인(또는 입회인)의 입장에서 남북평화협정문에 평화보장의 취지를 명기하는 방식을 말한다. 따라서 이 방식에 의할 경우 형식적으로는 남북평화협정이라는 단일문건만 존재한다.

이 방식도 남북평화협정에 대해 미·중이 입회(배석)하여 단순히 이를 지지·추인(endorse)하는 입장을 표명하는 경우와 남북평화협정에 대해 미·중이 보증인으로서 입회하여 下記署名(postscript)하여 보장의 취지를 명기하는 경우로 나누어진다. 특히 후자의 하기서명 방식은 보스니아사태를 해결하는 과정에서 채택된 『보스니아 평화(포괄)협정』(General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), 일명 『데이턴 평화협정』(Dayton Peace Accord)<sup>153)</sup>이나 이집트와 이스라엘간에 채택된 캠프데이비드협정<sup>154)</sup>

152) 제성호, “4자회담과 한반도 평화합의의 방식,” 『통일』, 통권 제189호 (1997년 6월), p. 37.

153) 보스니아내전의 세 지도자들은 1995년 9월부터 체네바에서 분쟁당사국 외상 회의를 개최하였다. 여기서 대체적인 협상안이 마련되었고, 동년 10월 10일 1차 휴전이 성립되게 되었다. 휴전의 성립은 평화협정 타결을 위한 협상을 가속화시켰는 바, 그에 따라 1995년 11월 21일 데이턴에서 열린 3개 당사국 정상회담에서 『보스니아 평화협정』이 가서명되었고, 이후 동년 12월 14일 정식

의 선례를 따르는 것이라고 볼 수 있다.

단일문건 채택방식에 따라 체결되게 될 남북평화협정의 내용은 기본적으로 별도문건 채택방식에서의 남북평화협정의 내용과 대동소이할 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 남측 연합제 및 북측의 ‘낮은 단계 연방제안’의 비교 및 점진도출방안

#### 1. 최근의 국가연합 형성사례: 「독립국가연합」의 경우를 중심으로

##### 가. 독립국가연합의 형성

1990년 3월 11일 리투아니아를 시작으로 소연방 국가들이 잇따라 독립을 선언함에 따라 소연방이 해체될 조짐이 보이자 1991년 12월 8일 벨로루시의 수도 민스크에서 러시아·우크라이나·벨로루시 등 슬라브 3국의 정상들은 소련의 급작스런 붕괴에 따른 경제적 안보적 공황상태를 극복하기 위하여 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)을 구성하기로 결의하였다.<sup>155)</sup> ‘민스크

---

서명되었다. 보스니아 평화협정 본문과 11개의 부속서의 내용은 *American Journal of International Law*, vol. XXV, no. 1 (1996), pp. 89~187 참조. 이 때 크리스토퍼 미국무장관이 보증인의 자격으로 입회하여 보스니아내전 3개 당사자들의 서명을 지켜보았다. 보스니아 평화협정에 따라 NATO는 ‘Joint Endeavour작전’을 개시하였고, 「평화집행군」(Implementation Force: IFOR)을 창설하였다. IFOR는 1년 동안 성공적으로 임무를 수행하였다. Gregory L. Schulte, "Bringing Peace to Bosnia," *NATO Review*, vol. 45, no. 2 (March 1997), pp. 22~24 참조.

- 154) 캠프데이비드협정의 체결과정에 관해서는 William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1986) 참조.
- 155) 1991년 12월 8일의 ‘민스크협약’을 통하여 슬라브 3국은 주권국가연합으로서 소련을 새롭게 재구성하려는 고르바초프의 ‘주권국가연방조약안’을 수포로 돌아가게 하면서 소련의 해체를 완결짓는 조치를 취하게 된다. 더 나아가 독립국가연합은 소연방의 구성국가들은 물론 협약의 목적과 원칙에 찬성하는 다른

(Minsk)협약'의 기본적 방향은 민주적 법치국가의 건설, 국가주권의 상호승인 및 존중의 원칙, 불가양의 자치권, 국내문제에 있어서의 평등 및 불간섭의 원칙, 무력이나 경제력 기타 압박수단 사용의 포기, 국제법상 일반적 효력을 가지는 원칙과 규범에 따른 심리를 통하여 분쟁을 해결하는 관계를 발전시키기 위한 노력을 강조하였다. 더불어 유엔헌장, 헬싱키최종의정서 및 기타 유럽안보협력회의(CSCE)헌장의 목적과 원칙에 따를 것을 표명하였고, 인권에 관하여 일반적으로 승인된 국제규범들도 국제법상 강행규범(jus cogens)으로서 엄수할 의무를 부담한다고 천명하였다. 또한 1991년 12월 21일 알마아타에서 소연방 공화국들 중 11개국<sup>156)</sup>의 원수들이 모여 독립국가연합의 창설에 합의하였다. 이 합의를 독립국가연합 창설협정, 일명 '알마아타(Alma-Ata) 선언'이라고 한다.<sup>157)</sup> 이 선언에 의해 독립국가연합은 1992년 1월 1일부터 공식 출범하였고, 1993년 10월 그루지아가 가입하여 총 12개국이 되었다.

'알마아타선언'은 본문에서 첫째, 회원국은 회원국간의 합의에 의해 행동하고, 평등(동등한 권한)의 기초 위에 설립된 초국가적 조직이 아닌 조정기관을 통해 협력하며, 둘째, 국제전략의 안전 확보를 위해 전략군통합사령부와 핵무기의 단일통제를 위한 조직을 설치하고 비핵중립국의 지위를 확보하기 위해 노력하며, 셋째, 독립국가연합은 독립국가연합의 창설원칙에 찬성하는 타국에게 개방되고, 넷째, 유럽공동시장·유라시아공동시장 등과 협력하고 역내 공동시장의 형성과 발전을 위해 협력하며, 다섯째, 독립국가연합의 창설로 소비에트사회주의

---

국가들의 가입에 대하여도 문호를 개방한다고 선언하였다.

156) 여기서 11개국은 아제르바이잔(1992년 10월 탈퇴했다가 1993년 9월에 복귀하였다), 아르메니아, 벨로루시, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 러시아연방, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 우크라이나 등을 말한다.

157) '알마아타선언'은 前文中서 “민주적 합법국가로서의 상호승인, 국가주권 존중, 주권적 평등 및 자결권 존중, 내정불간섭, 무력 등 압력수단의 위협 배제, 분쟁의 평화적 해결, 인간의 자유 및 권리에 대한 존중 등을 기초로 하여 공화국 상호관계의 유지를 위해 노력하며, 현존 국경선의 불가침성과 상호 영토보전을 인정하고, 우호선린 및 호혜적인 협력을 추진하며, 국내평화와 국제협정의 준수에 대한 책임을 인식하고,”라고 천명하고 있다.

연방공화국은 소멸하며, 여섯째, 회원국들은 舊소련이 체결한 조약에 구속되지 않고 그들 자체의 헌법에 따라 국제적 의무를 이행 한다는 내용을 규정하였다.<sup>158)</sup>

‘알마아타선언’의 채택으로 독립국가연합은 그 산하에 국가원수평의회(최고통치기구), 행정수반회의(기본정책 결정기구), 각료급위원회(기능에 관한 정책조정 및 실질적인 결정기구), 분야별 위원회 등을 두게 되었다.<sup>159)</sup> ‘알마아타선언’ 채택 후 독립국가연합 회원국들간에는 여러 가지 중요한 문제들에 대한 후속협정을 체결하게 되는데, 특히 두 가지 조치는 국제법적으로 매우 중요한 의미를 갖는 것이었다. 그 하나는 독립국가연합 회원국들은 국제연합 회원국, 안전보장회의 상임이사국, 기타 국제기구의 회원국으로서 소연방의 법적 지위를 승계함에 있어 러시아연방을 법적 승계국으로 승인하는 것이었다. 다른 하나는 벨로루시, 카자흐스탄, 러시아, 우크라이나 국가원수들이 「핵무기에 관한 공동의 조치에 관한 협약」을 체결한 것이었다.

「핵무기에 관한 공동의 조치에 관한 협약」은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 통일된 전략적 군사력을 구성하는 핵무기는 독립국가연합의 모든 회원국의 집단적 안전보장을 보장해 준다. 둘째, 서명국들은 핵무기를 배치하지 아니할 의무를 다짐한다. 셋째, 벨로루시와 우크라이나는 핵무기를 보유하지 아니한 국가로서 1968년의 「핵무기 확산 금지에 관한 조약」(NPT)에 가입하고 그에 상응하는 협정을 국제원자력기구(IAEA)와 체결할 의무를 진다. 넷째, 벨로루시, 카자흐스탄, 우크라이나는 1992년 7월 1일까지 전략적 핵무기를 중앙통제하에서 후속적으로 해체할 것을 보장한다. 다섯째, 서명한 4개국 정부는 전략무기감축회담(START)조약을 비준받기 위하여 의회에 상정할 의무를 진다. 여섯째, 협약은 러시아 연방정부에 모든 비준서를 기탁한 후 30일 후에 발효한다.

158) 이병조·이중범, 『국제법신강』, 제8개정판 (서울: 일조각, 2000), p. 167.

159) 이후 독립국가연합의 기관은 1993년 1월 독립국가연합 헌장의 채택으로 더욱 세분화되어 설치되게 된다.

그러나 소연방 구성국들간의 미래지향적 새로운 재결합을 형성하는 데 있어 실질적 구심체로서 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되던 독립국가연합의 출범은 각 회원국들의 체제전환과정에서의 구조적·기능적 결함으로 그 본래의 사명을 다하지 못했다. 독립국가연합의 법적 성격을 살펴보면, 이는 독립과 주권이 보장된 복수의 독립국가들이 조약에 의하여 결성한 국가연합체(Commonwealth)로서 회원국들은 모두 대내외적 독립을 계속 견지하고 있다. 따라서 독립국가연합 자체를 독립된 국제법상의 국가로 볼 수는 없다.<sup>160)</sup>

한편 회원국들은 그 동안 수십 회에 걸친 정상회담을 통해 1992년 5월 집단안보조약, 1993년 1월 22일 채택된 「독립국가연합 헌장」(Charter of the Commonwealth of Independent States),<sup>161)</sup> 1994년 3월 경제동맹조약을 비롯하여 수백여 건의 조약과 의정서를 채택하였다. 이 중에서도 독립국가연합 헌장은 ‘알마아타선언’과 더불어 현재 독립국가연합 구성국간의 관계를 규율하는 가장 중요한 기본문서의 하나가 되고 있다. 그러나 회원국들의 입장 차이로 수많은 합의들은 후속조치가 결여됨으로써 대부분 선언적 의미에 그치고 말았다.

현재 우크라이나를 비롯한 일부 회원국들은 러시아 주도의 정치적·경제적·군사적 협력체제를 견제하면서 지역별로 독자적 협력체제를 구축하기 위하여 노력하고 있다. 최근에는 독립국가연합 전체를 망라하는 통합체제에 대한 한계를 인식하고 이해관계가 일치하는 회원국들간에 양자 및 다자간 협력체제를 형성하는 사례가 다수 나타나기에 이르렀다.

#### 나. 우리에게 주는 시사점

160) 장효상, 『현대국제법』 (서울: 박영사, 1990), p. 85.

161) '독립국가연합 헌장'의 전문은 *Rossiyskaya Gazeta*, 12 February 1993; Zbigniew Brzezinski & Paige Sullivan (ed.), *Russia and the Commonwealth of Independent States* (New York: M. E. Sharpe, 1997) pp. 506~511; 한국법제연구원, 『독립국가공동체(CIS)헌장』, 외국법제 동향분석 93-2 (서울: 한국법제연구원, 1993.6), pp. 7~17 참조.



위에서 살펴본 독립국가연합은 일반적으로 국가연합(confederation)의 한 형태로 분류되고 있다. 하지만 독립국가연합은 국가연합의 전형적인 모델로 분류하기는 힘들다.<sup>162)</sup> 회원국들이 독립국가연합 현장을 통해 국가결합을 모색하고 있지만, 그들간에 일치된 통합적인 기능 행사가 미약한 수준에 있고, 분열적인 양상마저 나타나고 있기 때문이다. 그래서 독립국가연합을 ‘단순한 국가공동체군의 집합’으로서 ‘통합과 분리의 과정으로 향하는 전단계의 국가형태’라고 보는 견해도 대두되고 있다. 그렇다고 하더라도 현단계의 국제법상 독립국가연합은 다른 어떤 형태의 국가결합 형태보다는 국가연합에 가장 가까운 것이라고 하는 데 異論이 없을 것 같다.

독립국가연합이라는 새로운 실험은 국가연합이 정형화된 틀이 없으며, 국제사회의 현실 속에서 여러 가지 다양한 형태로 나타날 수 있음을 말해주는 좋은 사례라고 생각된다. 또한 독립국가연합의 사례는 거창한 국제적 합의가중요한 것이 아니라, 다양한 후속조치를 통한 주요합의의 이행·실천이 절실하게 요구된다는 점을 보여주고 있다. 나아가 국가결합의 유지에는 구성국간에 공동보조 및 상호협력을 향한 통합지향적인 구심력이 필요하다는 단순한 진리를 확인시켜 주고 있다.

우리의 통일방안에서 예정하고 있는 ‘남북연합’(The Korean Commonwealth)이란 것도 일반적으로 국제법상의 국가연합과 유사한 것으로서 받아들여지고 있다.<sup>163)</sup> 하지만 국가연합의 본질은 독립된 주권국가간의 조약을 통해 연합기구를 설치하여 그 범위 내에서 일정

162) 그래서 혹자는 CIS를 독립국가연합이라고 칭하지 않고 독립국가공동체라고 부르기도 한다.

163) 남북연합이 연방이 아님은 분명하다. 남북한의 주권(또는 주권적 권력)을 초월하는 상위의 단일주권을 창설하는 것이 아니며, 또한 상위의 통일기구와 남북간에 권한배분에 관한 합의와 그러한 합의를 법제화한 문서(연방헌법)의 채택을 상정하고 있지 않기 때문이다. 일반국제법상 국가연합은 연방국가와는 결할근거나 법인격 등의 면에서 현격한 차이가 있다. 이에 관한 자세한 내용은 제성호, “남측 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 비교 -국제법적 시각에서-,” 『국제법학회논총』, 제46권 1호 (2001), pp. 258~262 참조.

한 공동의 관심사를 통일적으로 처리한다는 것이라고 할진대, 민족내부의 특수관계인 남북한간의 결합형태를 국가연합으로 규정하는 데는 확실히 문제가 있다고 할 것이다. 이렇게 볼 때 ‘남북연합’의 구성방식 및 결합형태를 강구해 나감에 있어서도 일반국제법상의 국가연합 조직원리에 집착하기보다는 독립국가연합의 사례에서 보듯이 통일민주국가를 지향하는 과정에서 남북한이 다양한 결합형태를 가질 수 있다는 열린 자세, 신축적인 입장을 최대한 견지하는 것이 바람직하다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

## 2. 남측 연합제 및 북측 낮은 단계 연방제안의 비교 및 점진도출 방안

### 가. 남측 연합제안의 개념과 내용

남측의 연합제안이라 함은 1994년 8월 우리 정부의 통일방안으로 체계화되어, 대내외에 공식 발표된 「민족공동체통일방안」(정식명칭은 「한민족공동체형성을 위한 3단계 통일방안」)에서 통일과도체제로 상정되고 있는 ‘남북연합’(The Korean Commonwealth) 설치구상을 말한다.<sup>164)</sup> 이 「민족공동체통일방안」은 1989년 9월에 발표된 「한민족공동체통일방안」의 연장선 상에서 있는 것으로서 양자는 상호 보완·발전 관계에 있다. 그런데 ‘남북연합’의 기구와 구성문제에 관한 한, 그 내용이 이미 「한민족공동체통일방안」에서 거의 다 제시되어 있다. 따라서 아래에서는 「한민족공동체통일방안」을 중심으로 남측의 연합제안을 설명하기로 한다.

164) 남측의 연합제가 무엇을 의미하는가와 관련하여 정부는 1980년대 말 국회공청회 등을 통해 국민적 합의하에 마련된 「민족공동체통일방안」을 계승하고 있다고 언급하고 있다. 통일부, 『남북공동선언 조항별 해설 및 주요 현안문제 관련 질의·응답자료』(서울: 통일부, 2000), p. 12. 6·15 남북공동선언 채택 이후 박재규 통일부 장관과 임동원 국가정보원장은 남측의 연합제는 「민족공동체통일방안」에서 말하고 있는 남북연합이라는 점을 여러 차례 확인한 바 있다.

『한민족공동체통일방안』에서는 ‘남북연합’의 성격(특히 민족공동체와 남북연합의 상관관계)에 관해 이렇게 설명하고 있다. “통일로 가는 중간 징검다리로서 남과 북이 연합(‘남북연합’)하여 더불어 살아가는 가운데 단일 민족사회를 꾸린(민족공동체 건설) 다음, 마침내 하나의 완전한 민족국가(통일민주공화국)를 세워 통일을 실현한다.”<sup>165)</sup> 이러한 해설에 비추어 보면 ‘남북연합’은 교류·협력을 통해 민족의 공존공영, 민족사회의 동질화, 민족공동의 생활권을 형성함으로써 궁극적으로 단일민족국가로의 통일(완전통일) 기반을 조성하고 준비하는 역할을 수행하는 잠정적 과도체제로서의 ‘특수한 기능적 결합체’(Commonwealth)를 의미한다. 말을 바꾸면 ‘남북연합’은 남북한의 통합과정을 안정적이고 질서있게 관리하면서 민족공동의 생활권 내지 단일한 생활공동체를 구축하는 중간단계라고 할 수 있다.

‘남북연합’의 법적 성격과 관련해서 이를 국제법상의 국가연합으로 규정하거나 또는 단순한 체제연합으로 보는 견해가 있기는 하지만, 이러한 견해를 그대로 받아들이기 어렵다. 왜냐하면 ‘남북연합’은 대외적 또는 제3국의 입장에서 보면 국가연합이로되, 남북한간에는 체제연합의 성격을 갖고 있기 때문이다. 이처럼 ‘남북연합’을 이중적으로 파악하는 것은 분단국의 특수한 현실에 비추어 불가피한 것이다. 결국 ‘남북연합’은 ‘不眞正 國家聯合’ 또는 ‘민족공동체로서의 準國家聯合’으로 규정하는 것이 타당하다고 할 것이다.<sup>166)</sup>

『한민족공동체통일방안』에 의하면 이러한 과도체제 하에서 남북한은 「1민족, 2국가, 2체제, 2정부」를 유지하는 가운데 외교·국방·경제권을 각기 보유한 채 ‘남북연합’이라는 기구를 통해 쌍방의 현안문

165) 국토통일원, 『한민족공동체통일방안 -이렇게 통일하자는 것이다-』, 통일정책 해설자료 (서울: 국토통일원, 1989), p. 12. 이러한 관점에서 볼 때 『한민족공동체통일방안』은 ‘선 민족통일, 후 국가통일’ 또는 ‘선 민족사회의 통합(경제·사회·문화공동체 형성) 후 정치적 통합(정치적 공동체 형성)’의 점진적·단계적 통일론이라고 말할 수 있다.

166) 제성호, 『남북한 특수관계론 - 법적 문제와 그 대책』, p. 32. 제성호, “헌법상 통일관련 조항의 개폐문제,” 『통일연구논총』 (민족통일연구원), 창간호 (1992), p. 27.

제를 협의·해결하게 된다. 당연히 이 단계에서 남북한은 양측의 동수대표로 각종 연합기구를 구성·운영함으로써 남북한의 통합문제를 본격적으로 논의하게 될 것이다. 물론 이러한 기구의 조직과 임무는 남북한간의 합의에 의해 구체적으로 결정되게 된다.<sup>167)</sup>

「한민족공동체통일방안」은 남북한이 남북정상회담을 통해 「민족공동체헌장」 내지 「남북연합 헌장」<sup>168)</sup>을 채택함으로써 ‘남북연합’ 단계에 진입하게 될 것을 예정하고 있다. 그에 따르면 ‘남북연합’의 기구로는 ① 남북정상회의(최고결정기구), ② 남북각료회의(집행기구), ③ 남북평의회(대의기구), ④ 공동사무처(지원기구)가 설치되어 상설적으로 운영되도록 되어 있다. 이 중에서도 특히 남북각료회의는 남북의 총리를 공동의장으로 하여 각각 10명 내외의 각료급 위원(정부대표)으로 구성하되, 산하에 정치·외교, 경제, 사회·문화, 군사, 인도 등의 5개 상임위원회를 두어 남북한의 현안문제를 조정하도록 하고 있다. 그리고 남북평의회는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북 국회의원(남: 50명, 북: 50명)으로 구성될 것이 제안되고 있다.<sup>169)</sup> ‘남북연합’은 이러한 기구들을 통해 분야별 현안을 협의·해결함으로써 민족공동체를 심화·발전시키는 한편, 통일을 제도적으로 준비하는 임무와 역할을 수행하게 된다.

또한 남측의 연합제안에서는 통일의 구체적인 방법 및 절차를 정하는 등 ‘남북연합’의 통일준비기능에 관해서도 명시하고 있다. 즉 ‘남북연합’의 남북평의회에서 통일헌법을 기초·채택하는 등 정치적 통일의 기반을 마련하고, 민주적이고 평화적으로 통일정부와 통일국회를 구성한다는 것을 예정하고 있다.

---

167) 제성호, “남북한의 통일방안 비교,” 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 194~195.

168) 「한민족공동체 통일방안」에서는 이러한 합의문서의 명칭을 「민족공동체헌장」으로 명명하였는데 비해, 김영삼 정부 하에서는 「남북연합헌장」이라는 명칭을 보다 선호한 것으로 판단된다. 통일원, 『94년도 통일홍보 기본방향』 (서울: 통일원, 1994), p. 11 참조.

169) 국토통일원, 「한민족공동체통일방안 -이렇게 통일하자는 것이다-」, pp. 49~50.

구체적인 통일국가 수립절차는 ① 남북평의회에서 통일헌법 기초(초안작성) → ② 민주적 방법과 절차에 따라 확정·공포 → ③ 통일헌법이 정하는 바에 따라 민주적 총선거 실시 → ④ 통일정부와 통일국회 구성 등으로 예정되어 있다.<sup>170)</sup> 그리고 통일국회는 양원제로 구성하되, 상원은 지역대표성, 하원은 국민대표성을 띠도록 하고 있다.<sup>171)</sup>

그리고 남측의 연합제안은 통일국가의 미래상으로 민족구성원 모두에게 자유·복지·인간 존엄성이 보장되는 선진민주국가, 즉 민족 전체의 복리가 구현되는 국가를 제시하고 있다.<sup>172)</sup> 나아가 통일국가는 세계평화와 인류의 복지증진에도 이바지하는 세계 속의 중심국가로 될 것을 예정하고 있다.<sup>173)</sup> 이러한 점에 비추어 통일국가는 자유민주주의, 복지주의, 인간존중주의, 국제평화주의(『열린 민족주의』) 등의 가치를 지향하고 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 북측 ‘낮은 단계의 연방제안’의 개념과 내용

남북공동선언의 제2항에서 명시된 ‘낮은 단계의 연방제안’은 일반적으로 1990년대 이후 북한이 보였던 일련의 연방제 수정움직임, 즉 1980년 10월 10일 공식적으로 발표했던 『고려민주연방공화국창립방안』(통칭 ‘고려연방제 통일방안’이라고 불리우는 이 통일방안은 완성국가적 성격의 연방제안이었다)과 구별되는 새로운 연방제안(후술하는 바와 같이 국가연합적 성격을 강하게 띠고 있다)을 지칭하는 것으로 이해되고 있다.

170) 제성호, “남북한의 통일방안 비교,” p. 198.

171) 국토통일원, 『한민족공동체통일방안 -이렇게 통일하자는 것이다-, p. 51.

172) 『한민족공동체 통일방안』에서는 통일국가의 미래상을 자유·인권·행복이 보장되는 단일국가로 제시하였었다. 통일원, 『1990 통일백서』(서울: 통일원, 1990), p. 46. 이러한 미래상이 1994년에 발표된 『민족공동체 통일방안』에서는 자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진민주국가로 수정되었다. 하지만 이러한 용어상의 변경에도 불구하고 그 본질에는 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

173) 통일원, 『통일백서 1994』(서울: 통일원, 1994), pp. 62~63.

‘낮은 단계의 연방제안’과 관련한 북한측의 입장은 1991년 1월 1일 김일성의 신년사를 통해 처음 표명되었다. 그는 동 신년사에서 “고려민주연방공화국창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높혀 나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다,”<sup>174)</sup> “... 하나의 의석으로 가입하는 조건에서라면 그 (필자 주: 연방제통일) 전에라도 북과 남이 유엔에 들어가는 것을 반대하지 않을 것이다,” “... 빠른 시일안으로 북과 남의 당국과 정당, 단체 대표들이 한자리에 모여 조국통일방도를 확정하는 민족통일정치협상회의를 소집할 것을 제의한다,” 그리고 “북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어나가도록 후대에 맡겨도 된다”는 등의 제안을 하였다.<sup>175)</sup>

김일성의 이러한 신년사 발표가 있는 이후 북한은 일련의 고위층 인사들의 발언을 통해 연방제 통일로 가는 과정에서 우선 남북한간에 ‘낮은 단계의 연방제’를 채택하는 방식의 통일과도체제 설정이 가능하다는 입장을 보였다.<sup>176)</sup> 孫成弼 주소 북한대사는 1991년 3월 중순경 로가쵸프 소련 외무차관과의 면담시, “북한은 국제여건 변화에 맞게 고려연방제 통일방안을 수정하여 완성단계에 있다,” “연방최고기관으로 최고민족연방회의, 상설집행기관으로 연방상설위원회 또는 연방정

174) 김일성 신년사는 이러한 내용의 제안을 하기 전에 먼저 연방제통일의 기본원칙을 재확인하고 있다. 김일성은 다음과 같이 언급하였다. “북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고있는 우리 나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제방식으로 실현되어야 합니다. 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제방식의 통일방안은 북과 남에 존재하는 서로 다른 제도와 정부를 그대로 두고 그우에 하나의 통일적인 민족국가를 세우는 방법으로 통일을 실현하자는것입니다. 우리의 하나의 민족국가안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을수 있다는데로부터 출발하고있습니다.” 『로동신문』, 1991년 1월 1일자, p. 2.

175) 위의 글.

176) 제성호, 『북한연방제안의 분석 및 평가』, 연구보고서 91-02 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 18~25 참조.

부를 두며, 연방상설위원회는 남북한 지역정부의 활동과 관심사항을 조정하되 남북한의 독립성을 저해하지 않는다,” “남북한 지역정부는 국방, 외교, 입법, 경제업무를 독자적으로 수행하되, 단 주요 국제문제는 연방정부와 지역정부가 협의하여 결정하며 외부의 위협에 공동대처한다,” “이 같은 방안은 남한의 통일방안 중 긍정적 요소를 반영한 것으로 북한은 『한민족공동체통일방안을 연구할 용의가 있다』는 등의 발언을 하였다.<sup>177)</sup> 鄭浚基 대외문화연락위원회 위원장은 1991년 4월 8일 일본방문 중 교도(共同)통신과의 회견에서 “통일과정에서 남북양 지역정부가 잠정적으로 외교 및 군사적 권한을 각각 따로 보유함이 가능하다”는 입장을 밝혔다.<sup>178)</sup>

그 후 韓時海 조국평화통일위원회 부위원장은 1991년 6월 2일 뉴욕 타임즈誌와의 회견시 미국 건국 초기 13개 주 사이의 연방제를 한반도에 적용할 수 있을 것이라고 하면서, 북한이 구상하는 새로운 연방제안을 거론하였다. 그는 “미국은 13개 식민지가 연방을 만들어 그들의 이익을 도모하면서 점차 연방정부의 권한을 키워 나갔다,” “코리아도 그 같은 길을 밟지 못할 이유가 없다,” “남북한은 서로 같은 핏줄, 같은 문화, 같은 언어를 가지고 있는 만큼 사회체제가 다르더라도 단일 민족공동체를 가질 수 있다,” “남북한의 연방정부가 처음에는 강력한 권한을 가질 수 없고, 따라서 외교와 국방을 각기 독자적으로 행사하게 될 것이다,” “그러나 연방은 두 개의 한국이 유엔에서 단일 회원국이 되는 것을 허용하게 될 것이므로 유엔에 단일가입신청서를 제출해야 할 것이다”는 등의 언급도 하였다.<sup>179)</sup>

이상에서 보건대 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’의 핵심은 당장 남북한이 정치적 통일을 이룩하기 어렵다는 사실을 인정하고, 통일국가 내지 완성국가적 연방을 구성하기에 앞서 잠정적으로 지역자치정부에 외교권·군사권 등의 권한을 더 많이 부여하고, 점차 중앙정부의 기

177) 통일원, “북한의 고려연방제 관련 주요연동 분석 -최근 정보보고를 중심으로 -,” 통일원 내부정책자료 (1991.4), p. 1.

178) 『조선일보』, 1991년 4월 9일, p. 1.

179) 『조선일보』, 1991년 6월 3일, p. 2.

능을 더욱 높여나감으로써 연방제 통일을 완성하자는 것, 그리고 완전한 의미의 제도적인 통일은 후대에 일임하자는 것으로 집약될 수 있다. ‘낮은 단계의 연방제안’에서는 남과 북의 지역정부에 대해 외교권과 군사권의 독자적 행사를 인정한다는 점에서 그것은 국제법적 개념 내지 보편적인 개념의 연방과 다르며, 또한 북한이 1980년에 제안했던 「고려민주련방공화국창립방안」과도 다른 것이라고 하겠다. 바로 이 같은 점에서 ‘낮은 단계의 연방제안’은 ‘국가연합적 성격을 갖는 연방제안’이라고 할 수 있다.<sup>180)</sup>

그러나 ‘낮은 단계의 연방제안’은 「고려민주련방공화국창립방안」과 전혀 무관한 것이라고 보기는 어렵다. 전자는 후자의 연장선상에 있는 것으로서 후자가 당장 실현되기 어려운 점을 고려하여 거기에 일부 수정을 가한 것이라고 봄이 타당하다. 다시 말하면 ‘낮은 단계의 연방제안’도 결국 연방(즉 연방중앙정부)의 창설 -비록 지역정부가 외교권과 군사권을 가짐으로써 연방중앙정부가 상징적·명목적인 것에 불과하더라도- 을 예정하고 있는 점<sup>181)</sup>에서 「고려민주련방공화국창립

180) 이러한 점에 비추어 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 1980년의 완성국가적 연방제에서 1960년에 최초로 제의했던 「남북연방제」로 회귀하는 모습을 보여주고 있다. 여기서 「남북연방제」라 함은 김일성은 1960년 8월 14일 ‘8.15해방 15주년 경축대회에서 행한 연설’에서 통일 이전의 ‘과도적 대책’으로서 제의했던 연방제를 말한다. 그는 「남북연방제」방안에서 (1) 미국군대를 축출하고 어떠한 외세의 간섭도 없는 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거 실시, (2) 남북총선거 불가능 시 과도적으로 남북조선의 연방제 실시(당분간 남북한의 현존하는 정치제도 존속, 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적 활동 보장, 양 정부대표로 구성되는 최고민족위원회를 조직, 남북한간의 경제·문화발전을 통일적으로 조절), (3) 연방제 불가능 시 남북한의 실업계 대표들로 구성되는 경제위원회 설치(남북간 물자교역, 경제건설에 있어서 상호 협조 및 원조), (4) 남북간 문화교류 및 인민들의 자유왕래 실시 등을 제의하였다. “조선인민의 민족적 명절 8.15 해방 15돐 경축대회에서 한 보고,” 1960년 8월 14일, 『김일성 저작집』, 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 1981); 제성호, 『북한연방제안의 분석 및 평가』, pp. 4~5 참조.

181) 안경호(안병수와 동일인물) 조국평화통일위원회 서기국장은 2000년 10월 6일 ‘고려민주련방공화국창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회’에서 ‘낮은 단계의 연방제’ 개념과 관련하여 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 원칙에 기초하여 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것’이라고 규정하였다. 그는 이어서 “공동



방안』의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 이런 점에서 『고려민주연방공화국창립방안』은 ‘높은 단계의 연방제안’(또는 북한측 입장에서 보면 완성된 연방제안)이라고 할 수 있을 것이다.<sup>182)</sup>

그러기에 ‘낮은 단계의 연방제안’의 내용을 검토함에 있어서는 ‘높은 단계의 연방제안’인 『고려민주연방공화국창립방안』을 살펴보지 않으면 안된다. 『고려민주연방공화국창립방안』의 골자는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, 남과 북에 현존하는 사상과 제도를 그대로 두고, 자주·평화·민족대단결의 3원칙에 따라 합작과 단결을 통해 연방제 통일을 이루어 나간다(하나의 연방국가 구성). 연방국가의 국호는 『고려민주연방공화국』이라 하고, 이 연방제 하에서 남과 북은 동등한 권한과 의무를 지닌 지역자치제를 실시한다. 둘째, 남과 북에서 선출한 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표들로서 최고민족연방회의(통일정부)를 구성하고, 이 연방회의가 상임기구인 연방상설위원회(최고민족연방회의가 휴회 중 실질적으로 연방정부의 업무를 수행)를 조직한다.<sup>183)</sup> 통일정부는 남과 북의 지역(자치)정부를 ‘지도’하고, 군사

---

선언의 합의대로 통일방도의 공통점에 기초하여 민족공동의 통일방도를 모색하고 자주통일을 실현해 나가야 한다”고 주장하면서, “연방통일국가 창립에 저촉되는 모든 정치적, 물리적 장벽을 제거해야 하며, 여러 분야의 남북대화를 진행해 나가야 한다”고 강조하였다. 2000년 6월 10일자 『조선중앙방송』 및 『평양방송』 보도. 통일부, 『주간 북한동향』, 제507호 (2000.9.30~10.6), p. 39 참조.

182) 이 『고려민주연방공화국창립방안』은 점진적·단계적 통일론을 거부하고, 즉각적이고도 구조적인 방식에 의해 당장 연방국가를 만들자는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방안은 국가체제의 조립에만 관심을 가진 것으로서, 반세기 동안에 심화된 민족이질화와 훼손된 민족공동체의 현실을 도외시한 면이 있다고 하겠다.

183) 이 후 북한은 연방국가 통일정부의 長 임명과 관련하여 남북 윤번제 운영을 제의함으로써 연방제안을 보완하였다. 즉 1983년 9월 9일 김일성은 ‘9·9절’ 35주년 경축연회 연설에서 남과 북이 각각 연방국가의 통일정부인 최고민족연방회의의 공동의장과 연방상설위원회의의 공동위원장을 선출하고 쌍방에서 윤번제로 운영할 것을 제의하였다. “김일성이 조선민주주의 인민공화국 창건 35돐 경축연회에서 한 연설.” 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1984』 (평양: 조선중앙통신사, 1984), pp. 39~44 참조; 국토통일원, 『남북한 통일·대화제의 비교(1945~1988)』 (서울: 국토통일원, 1988), p. 259.

권과 외교권을 담당할 뿐만 아니라 그 밖의 민족의 전반적인 이익에 관계되는 사업을 전반적으로 ‘관할’하도록 한다.<sup>184)</sup> 셋째, 연방이 성립되면 남북간 각 분야에서 교류협력의 증대, 민족연합군의 창설 등 소위 「10대 시정방침」을 실시해 나간다.<sup>185)</sup> 요컨대 북한의 ‘높은 단계의 연방제’ 통일방안은 남북한에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초 위에서 「하나의 민족, 하나의 국가, 두개의 제도, 두개의 정부」에 입각한 연방국가를 창설함으로써 통일을 이루는 것으로 집약될 수 있다.

‘낮은 단계의 연방제안’ 하에서 통일국가를 수립하는 절차는 1991년 김일성 신년사에서 천명되어 있는 바와 같이 ① 남북한 당국·정당 및 단체 대표를 중심으로 「민족통일정치협상회의」 개최 → ② 연방제 통일방안 협의·결정 → ③ 「고려민주련방공화국」 선포 등으로 되어 있다. 북한이 통일방안의 협의를 위해서 군중집회 성격의 「민족

184) 「고려민주련방공화국」에서 연방정부와 지역정부의 기능은 다음과 같이 규정되고 있다. “연방정부는 정치문제·조국방위문제·대외관계문제·나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동문제 등에 대해 토의·결정하고(토의·결정기능), 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남북간의 단결·협작을 실현한다(사업추진기능).” “지역정부는 연방정부의 지도 밑에 전 민족의 근본이익과 요구에 맞는 범위에서 독자적 정책을 실시하고, 모든 분야에서 남북간의 차이를 해소하며 나라와 민족의 통일적 발전을 도모한다.” 앞의 책, p. 225.

185) 북한은 연방제로 통일한 후 정치·경제·사회 전 분야에서 실시할 10대 시정방침으로서 다음과 같은 10개 사항을 제시하였다. ① 국가활동의 모든 분야에서 자주성을 확고히 견지, 자주적인 정책을 실시, ② 나라의 전 지역과 사회의 모든 분야에서 민주주의 실시, 민족대단결 도모, ③ 북과 남의 경제적 합작·교류 실시, 민족경제의 자립적 발전 보장, ④ 과학·문화·교육분야에서 남북교류협력 실시, 과학기술·민족문화예술·민족교육의 통일적 발전, ⑤ 남북간의 교통·체신 연결, 전국적 범위에서 교통·체신수단의 자유로운 이용 보장, ⑥ 노동자·농민을 비롯한 노동대중과 전체인민의 생활안정 도모, 복리증진, ⑦ 북과 남의 군사적 대치상태 해소, 민족연합군 조직, 외래침략으로부터 민족보위, ⑧ 해외에 있는 조선동포의 민족적 권리와 이익 옹호·보호, ⑨ 남북이 통일 이전에 타국과 맺은 대외관계 처리, 두 지역정부의 제 활동에 대한 통일적 조절, ⑩ 전 민족을 대표하는 통일국가로서 세계 모든 나라들과 우호관계 발전, 평화에 호적인 대외정책 실시 등이 그것들이다. 유석렬, 『남북한통일론』 (서울: 법문사, 1994), p. 201; 제성호, 『북한연방제안의 분석 및 평가』, pp. 14~15.

통일정치협상회의」를 제의하고 있는 점이 주목된다.

한편 「고려민주련방공화국창립방안」은 궁극적인 통일국가의 형태로 1민족 1국가 2제도 2정부, 즉 남북한 두 지역정부가 동등하게 참가하는 연방국가를 제시하고 있고(이는 ‘낮은 단계의 연방제안’에서도 마찬가지이다), 통일국가의 정책방향으로 ‘자주·평화·비동맹의 독립국가’를 설정하고 있다. 그러나 북한의 통일방안은 구체적인 미래상 내지 통일국가의 모습은 제시하지 않고 있다.

## 다. 남측 연합제 및 북측 ‘낮은 단계 연방제안’의 비교

### (1) 남북한 통일방안의 공통점

남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’을 비교하면 몇 가지 공통점이 발견되고 있다.

첫째, 남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 모두 완전통일의 형태가 아니라는 점에서 서로 통한다. 남북 양측의 통일방안은 현단계에서 당장 통일을 실현하는 것은 어렵다는 현실인식을 기초로 점진적·단계적인 방법으로 통일을 추진한다는 면에서 공통점이 있다. 즉 남과 북이 통일 이전의 과도체제 내지 잠정적인 결합을 거쳐 점차 정치적인 통일로 접근해 나간다는 것이다. ‘부진정 국가연합’<sup>186)</sup>의 성격을 갖는 ‘남북연합’은 그 자체 통일이전의 과도체제를 의

---

186) 일찍이 독일의 국제법학자 Berber는 통일 이전의 동서독관계를 이른바 전체 국가(Gesamtstaat)인 구독일과의 관련하에서 파악하여 부진정 연방국가(sogenannte unechten Bundesstaat)라고 파악한 바 있다. Friedrich Berber, *Völkerrecht*, Band I(München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1975), §17 참조. 그러나 연방의 본질적 요소는 첫째, 중앙권력(연방중앙정부)의 존재, 둘째, 연방과 구성국간의 권한배분에 관한 합의(구체적으로 연방헌법에서 정해짐)에 있는데, 동서독관계에서는 이러한 요소를 찾아볼 수 없다. 따라서 부진정 연방국가로 보는 견해는 타당하다고 할 수 없다. 오히려 동서독기본조약 체결 후 양 독일간에 공동위원회가 설치되어 쌍방간의 관심사를 조정하는 연합체를 구성했다고 이해함으로써 ‘부진정 국가연합’(sogenannte unechten Staatenbund, Konföderation)으로 보는 것이 더욱 타당한 이론구성이라고 할

미하는 것이고, ‘낮은 단계의 연방’을 거쳐 통일을 이룩하되 제도의 통일은 후대에 일임한다는 북측의 입장은 역시 단계적 통일론의 취지를 언급한 것으로 해석될 수 있다.

둘째, 남과 북은 연합제안 또는 ‘낮은 단계의 연방제안’에서 각기 대내적으로나 대외적으로 ‘주권성·독립성을 갖는 정치실체’로서 존재한다.<sup>187)</sup> 따라서 남북한은 각기 별개의 正體性(separate identity)을 유지하며, 상호 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니할 의무를 진다. 또 남과 북은 외교권과 군사권을 독자적으로 행사하며, 국제무대에서도 개별적으로 활동한다.<sup>188)</sup> 어느 일방이 제3국과 각기 체결한 조약관계는 ‘남북연합’ 또는 ‘낮은 단계의 연방’ 구성에 의해 아무런 영향을 받지 않는다. 남북한이 원칙적으로 외교·군사면에서 독자적인 권한을 행사하지만, 일정 범위 내에서 연합적인 기구를 통해 남북한의 정책(특히 외교·경제·사회·문화부문)을 통일적으로 조정하고 조절하는 것을 인정하는 점도 공통적이라고 하겠다.

셋째, 연합제안이나 ‘낮은 단계의 연방제안’은 모두 남북협력체제의 구축(그것이 연합기구인가 아니면 ‘낮은 단계의 연방’기구인가 하는 명칭의 차이가 있기는 하지만)을 예정하고 있다. 그리고 이 단계에서 남과 북은 남북협력체제를 통해 경제·사회·문화 등 제 분야의 교류협력을 실시하고, 민족동질성 회복을 위한 노력을 전개하는데, 이것 또한 공통점 내지 유사점이라고 볼 수 있다.

요컨대 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 남북지역정부에 외교·군사권 등을 더 많이 부여하는 내용의 연방제로서 국가연합적 요소가 강하며, 우리의 『민족공동체통일방안』에서 상정하는 ‘남북연합’과 유사한 측면이 있다고 하겠다.<sup>189)</sup>

---

것이다. 배재식, “국가의 유형에 관한 연구 - 복합국가를 중심으로-,” 『서울대학교 법학』, 제26권 1호 (1985), p. 95 주 24) 참조.

187) 우리측의 연합제안에서는 남북한이 ‘완전한 주권’(full sovereignty)을 갖는 것을 전제로 하고 있는 데 비해, 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’에서도 남북한이 완전한 주권을 갖는 것인지에 대해서는 다소 의문의 여지가 있다.

188) 현실적으로 남북한은 유엔 등 국제기구에서 별개의 회원국으로 활동하고 있다.

## (2) 남북한 통일방안의 차이점

남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’ 사이에 위와 같은 공통점이 있는 반면에 여전히 적지 않은 차이점이 존재하고 있다.

첫째, 남측의 연합제는 북한을 사실상 국가로서 인정<sup>190)</sup>하고(단 헌법의 영토조항과 남북기본합의서 서문에 명시된 남북한 특수관계에 비추어 법률상의 국가승인을 부여하고 있지는 아니하다) 있고, 남북한 정부의 상위에 있는 권력기구의 창설을 고려하지 않고 있다(단지 협의체 성격의 연합기구만을 설치할 것을 예정). 즉 남측의 연합제안은 ‘2국가 2체제 2정부’(단 남한은 법률상의 국가, 북한은 사실상의 국가)를 전제로 한 연합을 상정하고 있다고 할 것이다.

그에 비해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 연방중앙정부의 설치 -

---

189) 제성호, “남측 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 비교,” 『헌정』, 통권 223호 (2001.1), pp. 66~67; 한편 장명봉 교수는 남측의 연합제와 북측 ‘낮은 단계의 연방제’간의 공통점으로서 ① 상호 체제 인정(공존·공영), ② 흡수통일이나 적화통일 배제, ③ 단계적·점진적 통일 접근, ④ 중간과정의 과도적 통일 체제 형성, ⑤ 민족통일을 우선적으로 추진, ⑥ 결과로서의 통일보다 과정으로서의 통일을 중시, ⑦ 개념상 국가연합의 성격 공유: 영문 표기에서 북한의 연방은 국가연합으로 표기 등을 들고 있다. 장명봉, “남한의 「연합제안」과 북한의 「낮은 단계의 연방제안」의 비교,” 『법제연구』, 통권 제19호 (2000), pp. 21~23, 34 참조.

190) 여기서 북한을 ‘사실상 국가로 인정한다’는 것은 국제법상 ‘사실상의 국가승인’(de facto recognition of state)을 부여한다는 의미가 아니라 어느 정도 북한의 ‘국가적 실체성’을 승인함으로써 북한을 대화 및 접촉·교류의 상대방으로 인정하겠다는 소위 ‘사실상의 特別承認’(faktische Anerkennung)을 의미하는 것으로 사용하였다. 이는 ‘사실상의 국가승인’보다 그 효과면에서 더 제한적이라고 하겠다. 국가승인법상 「사실상의 승인」은 승인을 부여할 때 승인부여국은 원칙적으로 그것이 잠정적·과도적이라는 유보(명시적 의사표시)를 하여야 한다. 그렇지 않을 경우 승인행위는 정식승인 또는 법률상의 승인으로 간주된다. 본래 ‘사실상의 특별승인’ 개념은 냉전체제 하에서 공산권 국가들간에 적용되었던 이론인데, 非敵性 공산권 국가 또는 북한과의 관계에서 원용할 수 있는 이론이라고 볼 수 있다. Dietrich Frenzke, *Die Kommunistische Anerkennungslehre* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1972), pp. 178, 180~181 참조.

비록 그것이 상징적 내지 명목적인 것이라 하더라도-를 예정하고 있고, 남북한 정부는 지역(자치)정부로 불리워지고 있다. 따라서 ‘낮은 단계의 연방제안’은 여전히 ‘1연방국가 2제도 2지역정부’를 전제로 하 되, ‘연방정부의 권한은 미약, 지역정부의 권한은 강함’이라는 구도를 설정하고 있다고 하겠다.

둘째, 남측의 연합제안에서는 ‘남북연합’의 형성 후에도 남북한이 각각 주권적인 정치실체로서 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 별개의 국호를 사용하도록 하고 있다. 그에 비해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안은 「고려민주련방공화국」이라는 단일국호를 제시하고 있다.<sup>191)</sup>

셋째, 남측의 연합제 하에서는 남북한이 국제사회에서 2개의 주권 국가로서 활동하고 유엔에도 별개로 가입한다. 그러나 북측은 ‘낮은 단계의 연방제’ 하에서 2개의 한국이 단일의식으로 유엔에 가입, 공동으로 활동할 것을 제안하고 있다(1991년 김일성의 신년사 및 동년 6월 2일자 한시해 발언 참조). 북한이 1991년 9월 남북한 유엔동시가입 이전에 우리측에 대해 남북한의 단일의식 유엔가입을 집요하게 주장한 바 있었던 사실은 바로 그러한 점을 잘 말해주는 것이라고 하겠다.<sup>192)</sup> 그러나 그 같은 제의는 현실성을 결여한 것이었을 뿐만 아니라 남한의 반대로 실현되지 못하였음은 주지하는 바와 같다.

넷째, 남측의 연합제안은 ‘남북연합’의 기구를 정부대표로써 구성할 것을 예정하고 있다. 그에 반해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’에서는 남북한 정부의 대표 외에 적당한 수의 해외동포 대표도 연방구성에

---

191) 『로동신문』, 1991년 1월 1일자 참조.

192) 남북한은 1990년 9월 5일부터 6일까지 이틀간 서울에서 개최된 제1차 남북고위급회담에서 유엔가입문제에 관해 쌍방이 대표들을 선정하여 별도의 접촉을 갖도록 하는 데 동의하였다. 그 결과 1990년 9월 18일~11월 9일 사이에 세 차례에 걸쳐 유엔가입문제와 관련한 실무대표접촉이 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 비공개로 열렸다. 이 실무대표접촉에서 북한측은 ‘단일의식 하의 유엔공동가입’을 일관되게 주장하였다. 국토통일원 남북대화사무국, 『남북대화』, 제51호 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 85, 152~164; 국토통일원, 『유엔가입문제 관련 남북한 실무대표접촉 회의록』 (서울: 국토통일원, 1990.9), pp. 7~76 참조.

참여할 것을 예정하고 있다. 이 부분은 1980년의 『고려민주연방공화국창립방안』에 포함되어 있는 내용이지만, 1991년 김일성 신년사를 비롯하여 90년대 이후의 연방제 수정 움직임에서는 자세한 언급이 없는 대목이다(단 손성필 주소 북한대사는 이에 관한 언급을 하고 있음). 하지만 이에 관해서는 지금까지 기존의 입장과 배치되는 새로운 입장 표명이 없는 상황이기 때문에 북한측이 기존의 입장을 유지하고 있는 것으로 해석될 수 있다고 하겠다.

다섯째, 남측의 연합제는 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 4개의 연합기구와 특히 남북각료회의 산하에 5개 상임위원회의 구체적인 협의·실천기구의 설치를 예정하고 있다. 그에 반해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 하에서는 연방기구에 관해 아무런 언급도 하지 않고 있다. 단지 ‘낮은 단계의 연방제안’이 추구하는 ‘높은 단계의 연방제안’에 해당되는 『고려민주연방공화국창립방안』에서 연방국가로서 최고민족연방회의(남북평의회에 상당)와 연방상설위원회(남북각료회의에 상당)의 설치만을 명기하고 있을 뿐이다. 따라서 북한측의 연방제안은 제도적 측면에서 남측의 연합제안보다 구체성을 결여하고 있다.

여섯째, 남측의 연합제 하에서는 구체적인 통일방식의 협의·결정, 통일국가 구성절차 등을 남북평의회라는 기구(남과 북의 국회의원 100명으로 구성되는 남북연합의회)에서 정하도록 하고 있다. 즉 국민 대표성을 갖는 국회의원들로 하여금 통일국가의 구성방식을 협의·결정할 것을 예정하고 있다. 그러나 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 하에서는 이를 『민족통일정치협상회의』라는 군중집회성 정치협상회의에서 결정하도록 하고 있다. 여기서 민족통일정치협상회의에는 남과 북의 당국, 정당·단체 대표가 참여하도록 되어 있다. 요컨대 남북 양측의 통일방안에서는 통일방식의 협의·결정을 위한 회의체의 인적 구성이 전혀 다르다.

일곱째, 남측의 연합제안은 남북평의회에서의 통일헌법 제정과 그에 따른 민주적 총선에 의한 통일국가 기구의 구성을 예정하고 있다. 그에 반해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 물론 높은 단계에

해당되는 「고려민주련방공화국창립방안」에서도 연방헌법의 제정방법과 절차를 언급하고 있지 않다. 연방헌법은 연방국가 성립의 기초이자 그 골격을 제시하는 틀인데도 불구하고, 북한측은 이에 관해 아무런 언급도 하지 않고 있는 것이다.<sup>193)</sup>

여덟째, 북측의 연방제안에서는 연방국가의 운영에 관해 남북 지역 자치정부의 장(최고당국자)의 운번제를 주장한 바 있다. 물론 이러한 제의는 1980년대 초에 행해진 대남제의에서 나타나고 있는데, 연방제 논의가 구체화될 경우 북한측이 이를 다시 거론할 가능성이 높은 것으로 관측된다. 반면 남측의 연합제안에서는 ‘남북연합’이 그 자체 통일정부가 아니기 때문에 운번제 운영을 언급하고 있지 않다. 그 대신 대등성을 전제로 하여 남북정상회의의 제도화 및 정례화를 예정하고 있을 뿐이다.

마지막으로, 최종 통일국가의 형태와 관련하여 남측의 연합제는 「1민족 1국가 1체제 1정부」의 단일민주공화국 수립을 궁극적인 통일로 규정하고 있다. 그에 비해 북한의 (낮은 단계의) 연방제안은 「1민족 1국가 2제도 2정부」의 연방국가를 최종적인 통일국가의 형태로 규정하고, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다.<sup>194)</sup>

## 라. 남측 연합제안에 기초한 남북협력체제의 구축

### (1) 「남북연합헌장」의 채택

「남북연합헌장」은 통일에 이르기 전의 중간단계, 즉 과도적인 결합으로서의 남북연합을 제도화하는 것으로서 그러한 헌장의 채택은 결국 국체에 대해 일정한 수정을 가하는 것을 의미한다. 따라서 「남북연합헌장」은 남북정상회담에서 채택되는 것이 타당하며, 또한 국민의 대표기관인 국회의 비준동의 및 범국민적 지지절차를 거쳐 발효되도록 해야 한다.

193) 제성호, “남북한의 통일방안 비교,” p. 211.

194) 위의 논문, p. 209.



「남북연합헌장」에는 대략 다음과 같은 내용들이 포함될 수 있을 것이다.

첫째, 통일 이전의 남북관계를 규율하는 대원칙으로서, 자주(당사자 해결), 평화, 민주(또는 민족대단결)의 3원칙을 명시하는 한편, 남북한간의 비국제적 특수관계에 기초하여 남북관계 발전의 실천원리로서 통일지향성(민족자결 및 단합추구 포함), 상호성과 대등성(호혜평등), 잠정성, 민의존중 및 민족복리증진 등의 원칙을 반영토록 해야 한다.

둘째, ‘남북연합’의 기구, 즉 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 및 공동사무처의 설치를 규정하는 한편, 필요하다고 판단할 경우 남북한간의 합의 하에 별도의 기구(상주연락대표부, 분쟁해결기구, 남북각료회의 산하 분야별상임위원회 등)를 설치할 수 있음을 명시해야 한다.

셋째, ‘남북연합’ 기구의 구성 및 운영원칙을 명시해야 한다. 구성원칙은 남북상호 동수, 의결방식은 과반수 찬성으로 하며, 각 주요기구 및 분야별 하급기구의 회의 개최 및 진행방식 등에 관해 자세하게 규정해야 한다.

넷째, 분쟁의 평화적 해결, 무력의 불사용 및 불위협 등을 통한 현상(분단)의 평화적 변경을 통해 민주적이고 평화적인 통일을 지향한다는 점을 밝혀야 한다.

다섯째, ‘남북연합’과 구성국 정부간의 관계, 특히 남북한의 주권성 보존을 명시하는 한편, 남북한의 기존지위(유엔회원국 지위, 제3국과의 조약관계 등)를 유지함을 명시해야 한다. 다만 이 같은 규정에도 불구하고 남북한의 기존지위는 ‘남북연합’의 심화·발전과정에서 쌍방이 합의함에 따라서는 일부 변경될 수 있음에 유의해야 한다.

여섯째, ‘남북연합’의 법적 구속력 부여(특수조약성 인정) 및 남북한국회의 비준동의를 비롯한 구체적인 발효절차를 규정해야 한다.

일곱째, ‘남북연합’ 설치 이전에 체결된 남북간 각종 합의사항의 유효성을 확인하고, 기존 이행·실천기구와 ‘남북연합’기구와의 관계를 설정 내지 정리하도록 해야 한다.

이 밖에 남북한의 정상은 남북평화협정을 통해 이루어진 평화상태

를 더욱 공고히 하는 한편, 한반도에서 불행한 동족상잔의 발생을 미연에 방지하면서 평화적인 민족통일을 추진하기 위해 공동노력을 경주할 것에 합의한다는 내용도 명기하는 것이 바람직할 것이다.

## (2) '남북연합'의 구성·운영방안

'남북연합'의 초기단계에서는 남북정상회의와 남북각료회의의 역할과 기능이 강조될 것이며, 이들 기구를 통해 주된 합의가 도출되고 하위집행기구에서 그러한 합의를 이행·실천하는 구도로 운영될 것이다. 그러나 '남북연합'이 정착됨에 따라 점차 입법기관인 남북평의회와 집행기관인 공동사무처 및 여타 기구의 역할과 비중이 더욱 증대되게 될 것이다.

한편 남북간 현안의 복잡다기함을 감안하여 남북각료회의 산하에 분야별 상임위원회를 설치하여 소관업무를 전담케 하는 방향으로 운영하는 것이 바람직하다. 그리고 각 '남북연합'기구의 권한, 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각각 별도의 세부합의서를 채택해야 할 것이다. 아울러 '남북연합' 단계에서는 남북한 주민들간 및 단체간의 각종 분쟁에 대비하여 분쟁조정기구를 설치하는 것이 필요할 것이다.

### (가) '남북연합'의 기구 구성방향

#### <남북정상회의>

- 남북정상회의는 남북연합단계에서 남북현안 및 통일문제 전반에 대한 '최고의사결정기구'이다.
- 남북정상회의는 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 열린 제1차 남북정상회담을 서울 남북정상회담으로 연결시키는 한편, 이를 지속적으로 개최하여 정착시킴으로써 제도화해야 한다.
- 남북정상회담은 정례화되어야 한다.

- 남북정상회의에서는 가칭 ‘남북평화선언’의 채택 등 평화의 제도화 문제, 통일의 기본방향, 분단으로 인한 인간적 고통해소방안 등 민족의 핵심현안을 허심탄회하게 협의하고 기본적인 합의를 도출하도록 한다.

#### <남북각료회의>

- 남북각료회의는 남북간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 ‘집행기구’이다.
- 현재의 남북장관급회담을 지속 개최함으로써 이를 정례화하고, 동 회담방식을 확대하여 남북각료회의로 발전시키도록 한다.
- 남북각료회의는 남북한의 총리를 포함하는 각료 각각 10명씩, 총 20명으로 구성되며, 남북한의 총리가 공동의장이 된다.
- 남북각료회의의 인원 및 선정기준, 구성방법 등에 대해서는 다각적 검토를 통해 가장 효과적이며 유용한 방안을 채택하도록 한다.
- 남북각료회의의 산하에는 「한민족공동체통일방안」에서 제시되고 있는 바와 같이 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 분야의 상임위원회 외에도 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등에 대한 상임위원회를 설치·운영토록 한다. 이와 관련, 필요시 유럽공동체의 사례<sup>195)</sup>를 참고로 하여 통일관련 장관이 참여하는 일반위원회와 각 분야별 관련 장관들로 구성되는 상임위원회를 구성하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

#### <남북평의회>

- 남북평의회는 남북연합의 정책과제에 대하여 남북각료회의에 대해서 자문하고, 통일헌법의 초안을 협의하는 한편, 통일국가수립을

---

195) 이와 관련, 유럽연합의 경우 「각료이사회」(council of ministers) 산하에 회원국 외무장관으로 구성되는 「일반이사회」(general council meetings)와 전문분야의 관련 장관들로 구성되는 「전문이사회」(specialized council meetings)가 있다.

- 위한 방안과 절차에 대하여 협의하는 기구이다.
- 남북평의회는 동등성원칙에 따라 남북한 국회의원 각각 50명씩, 총100명으로 구성하되, 필요시 증감할 수 있게 함으로써 최대한 신축성을 발휘하도록 한다.
  - 남북평의회회의 의원선출 및 의사결정방식에 관해서는 세심한 고려가 필요하다. 특히 의원선출방식과 관련해서 남한의 국회의원과 북한의 최고인민회의 대의원에서 각각 선출하는 방식과 남북평의회회의 대표성과 권한을 높이기 위하여 별도의 남북 동시선거를 통하여 평의회 의원을 선출하는 방식 중 남북한이 선호하는 방안을 채택하도록 한다.
  - 남북평의회 산하에 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별로 특별위원회를 구성·운영함으로써 남북평의회회의 효과적인 활동을 제도적으로 뒷받침하도록 한다.
  - 남북연합이 정착됨에 따라 남북평의회회의 권한을 점차 강화하고 입법권을 행사하도록 함으로써 남북한 각각의 이익이 아니라 한민족 전체의 이익을 최대한 반영하도록 한다.

#### <공동사무처>

- 공동사무처는 남북각료회의 및 남북평의회회의 개최 및 운영, 합의사항의 이행 등과 관련된 실무업무를 수행하는 실행기구이다.
- 공동사무처는 결정사항의 단순 집행기관의 성격에서 벗어나서 점차 남북한 전체의 이익을 도모하는 '남북연합'의 독자적 행정기구로 발전되도록 한다.
- 공동사무처 내에 인도, 정치·외교, 군사, 경제, 사회·문화, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 전문부서를 설치·운영한다.
- 공동사무처는 상설기구로서 비무장지대 내에 건설될 「통일평화시」 내에 설치한다.

- 공동사무처의 인원구성, 직원의 신분, 운영 및 관리방법 등에 관해서는 남북각료회의에서 별도의 합의서를 채택함으로써 동 기구의 법제화를 추진한다.

#### <상주연락대표부>

- 상주연락대표부는 남북한간의 정보교환 및 연락기능 외에 수시 정책협조의 업무를 수행한다. 또한 일차적으로 상대측에 거주하는 자기측 주민의 영사보호업무와 분쟁해결을 측면에서 지원하는 기능도 담당한다.
- 상부연락대표부는 서울과 평양에 교환·설치한다.
- 상주연락대표부 대표는 차관급 내지 대사급으로 임명한다.

#### <남북분쟁해결기구>

- ‘남북연합’ 단계에서 경제·사회·문화·교육·과학기술·정보통신 분야 등의 교류협력이 활성화될 경우 개인과 집단 차원에서 여러 가지 분쟁이 발생할 것인 바, 이에 대비하여 다양한 형식의 분쟁 해결방안을 강구한다.
- 남북분쟁해결기구로 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 설치, 상설적으로 운영한다. 이와 관련, 『남북사이의 상사분쟁 해결에 관한 합의서』에 따른 분쟁해결(조정 및 상사 중재)의 경험을 최대한 반영토록 한다.
  - 교섭위원회는 분쟁당사자간의 직접 교섭에 의한 분쟁해결을 지원한다.
  - 사실심사위원회는 분쟁의 원인을 규명하고 판단한다.
  - 조정위원회는 분쟁원인이 된 사실의 판단 뿐 아니라 분쟁에 관련된 법률적 쟁점까지 판단하여 해결안을 남북한 당국에 제시한다.
  - 중재재판소는 분쟁에 대해서 법적 구속력을 갖는 판결을 통해

분쟁의 평화적 해결을 도모한다.

- 그리고 각 분쟁해결기구 산하에 통상·투자·어업·가족관계·형사분야·민사분야 등 전문 분야별로 위원회를 설치·운영하는 방안을 적극 모색한다.
- 남북분쟁해결기구의 구성 및 상설적 운영, 각 기구간의 상호관계 등에 관하여는 남북각료회의에서 가칭 『남북사이의 분쟁해결에 관한 합의서』를 채택, 분쟁의 평화적 해결을 제도화한다.
- 각 분쟁해결기구의 위원은 남북한의 유관부처 소속 공무원, 법률 전문가 및 학자 중에서 선임하되, 필요시 해외교포 전문가 등의 참여를 허용토록 한다.

(나) 분야별 주요 추진과제

#### <정치분야>

- 북한에서의 정치적 변화속도에 맞추어 북한의 민주화와 인권개선을 촉구한다.
  - 북한의 민주화, 인권문제, 정치범석방 등을 위해 동서독의 경우에서와 같이 경제원조와 경제협력을 반대급부로 제공하는 방안을 고려한다.
- 정치단체 및 정당간 상호교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해 및 협력범위를 넓혀 나간다.
  - 정치단체 및 정당간 인적 교류를 확대하고, 공동세미나와 합동연수 등을 실시한다.

#### <외교·군사분야>

- 국제무대에서 치열한 외교적 경쟁을 지양하고, 외교 및 대외활동에서 상호 긴밀하게 협력하고, 최대한 공동보조를 취한다.

- 남북한이 기설치한 주요 재외공관에서 남북대사협의체를 구성·운영하는 한편, 남북한의 재외공관간에 업무협조를 확대한다.
  - 유엔 등 국제기구에서 상호 정보교환, 공동의제 발의 등 외교적 협력을 모색한다.
  - 「유엔평화유지활동」(PKO) 참여, 「남북평화봉사단」 해외파견 등 대외문제에서 사안별로 협조하는 한편, 공동보조의 범위를 확대해 나간다.
  - 동북아 다자간 안보협의기구 창설에 대해서 심도있게 협의한다.
- 참여한 군사적 대결상태를 해소하고, 긴장완화방안을 강구·추진한다.
- 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화한다.
  - 비무장화된 지역에 「평화구역」을 설치하고 점차 이를 「통일평화시」로 발전시킨다.
    - \* 「평화구역」 내에는 남북연합의 기구 및 각종 회의시설을 설치하고, 남북각료회의 산하 다른 상임위원회와 긴밀한 협조하에 남북문화센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 설치·운영한다.
  - 남북간 불가침분야의 합의사항 이행·실천을 포함해서 군비통제(운용적 및 구조적 군비통제)를 단계적으로 실시한다.
  - 군사분계선 및 비무장지대에서의 군사활동을 금지하는 한편, 「공세전력배치 제한지대」를 설치하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치한다.
  - 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기를 전면폐기하고 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용 무기를 감축한다.
  - 이후 재래식 무기 및 병력을 단계적으로 감축한다.
  - 공동감시단 및 검증위원회를 구성하여 군비감축을 감시·검증함으로써 군사적 투명성을 증대해 나간다.

<경제분야>

- 남북한간에 상호보완적인 경제협력체제를 수립하고, 민족경제공동체 형성을 위해 산업구조를 조정한다.
  - 남한의 임금상승 및 노동력부족으로 인한 자체의 산업구조조정과 북한의 경제개혁과정에서 수반되는 산업구조조정을 보완적으로 결합한다.
  - 가칭 『남북 산업구조조정 협의회』를 결성하여 산업구조 조정의 대상산업, 품목선정, 구조조정방법, 유망산업의 선정 및 지원방법, 쇠퇴산업의 이전, 실업대책 등에 대해서 협의·실천한다.
  - 동북아지역 국가들과의 다자간 경제협력 및 지역경제권 형성과 밀접한 관련 속에서 남북간 산업구조조정을 추진한다.
- 유럽공동체 초기의 부문별 경제협약체와 유사한 형태의 「남북한 석탄·철강공동체」나 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」 등의 부문별 통합기구를 설립·운영한다.
- 북한의 경제력 향상을 도모하고 장기적으로 통일한국의 경제구조 개편을 고려하여 북한의 사회간접자본에 대해 공동 투자한다.
  - 북한의 에너지·전력의 공급 확대 및 통일 이후를 대비한 종합 계획 수립 차원에서 북한의 에너지·전력산업에 대해서 공동개발·공동투자를 모색한다.
  - 통일 이후를 대비한 거시적 차원에서 남북간 육상교통로 건설 및 해상교통로 연결에 대해서 공동협의·공동투자한다.
- 북한의 가격자유화조치 및 민영화계획에 대해서 협의하고 북한의 개혁조치들을 지원할 수 방안을 모색함.
  - 가칭 「남북금융·통화위원회」를 설치하여 북한의 가격개혁과정에서 통화관리, 재정, 환율·이자율조정, 국제수지관리 등에 관한 문제를 협의한다.
  - 「남북 민영화관리협의회」를 설치하여 남북기업간 기술제휴, 북한 민영화계획에 대한 남한기업의 참여, 민영화과정에 수반되는 재정문제 등에 대해서 협의한다.
- 남북간 상품의 이동을 자유화하는 가칭 「남북사이의 자유무역지대



설치에 관한 합의서』와 대외적으로 공동관세를 채택하는 가칭 『남북사이의 관세동맹 설치에 관한 합의서』를 체결한다.

- 남북한이 합의하는 특정산업 및 상품, 북한의 보호희망산업 등은 『자유무역협정』의 대상에서 제외한다.
- 『관세협정』을 체결하여 대외적으로 공동관세를 부과한다.

### <사회·문화분야>

○사회·문화분야의 인적 교류 확대 및 교류·협력체제를 구축하고, 이를 남발전시켜 남북사회·문화공동체를 형성한다.

- 학술·문화·교육·체육·과학기술·종교 등 다양한 분야에서 남북한의 민간단체들간에 공동행사 및 연계활동을 확대한다.
- 학생·교수·교사·문화예술인 등의 합동수련회를 개최한다.
- 학술·문화·교육·체육·과학기술·종교분야의 남북공동시설을 건립한다(『통일평화시』 내에 『공동체육시설』, 『청소년공동생활센터』, 『공동문화센터』 등 건립 추진).
- 학생·교수·과학자의 장기 교환방문 및 공동연구사업을 실시한다.

○남북한의 민간단체 및 지역간 교류·협력을 실시하고, 이를 확대해 나간다.

- 학술단체, 연구단체, 종교단체, 청소년단체, 학생단체, 부녀단체 등 각종 민간단체간 자매결연을 추진한다.
- 중소기업협회, 노동조합, 농민단체, 변호사단체, 교원단체 등 각종 직능단체간 교류를 실시한다.
- 시, 도, 군 등 지방자치단체간 교류확대 및 자매결연을 추진한다.

○신문 및 방송 개방을 통해서 남북간 상호이해 증진과 민족동질성 회복을 도모함과 동시에 북한주민의 민주의식 형성을 촉진한다.

- 남북한간에 방송프로그램을 교환하고, 공동방송 및 공동제작사업을 실시한다.

(다) 통일국가로의 이행준비 및 절차

- ‘남북연합’ 단계의 후기에는 각 부문별 남북통합을 완성하여 통일 국가(정치적 통일)로의 이행을 준비한다. 통일국가로의 이행은 ‘남북연합’의 발전 여하에 따라서 단축될 수도 있으며 지연될 수도 있다.
- 남북한이 통일국가 형성을 추진하기 위해서는 북한에서 민주화와 정권교체가 진행되어 쌍방간에 통일추진 절차와 분야별 남북통합 방향, 통일미래상 등에 대해서 다양한 정책토론을 할 수 있고, 합의의 이룩할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.
- 남북한은 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외 정책, 남북한의 분야별 법제통합의 방법 및 절차 등에 관해 「남북통일에 관한 합의서」(통일조약)을 체결한다.
  - 「통일조약」은 독일의 경우와 같이 몇 단계<sup>196)</sup>로 나뉘어 체결될 수도 있으며 하나의 합의서로 체결될 수도 있는 바, 통일상황에 따라 신축적이고도 기민하게 대응하도록 한다.
- 정치적 통일의 실현단계에서 남북평의회에서 통일헌법안을 채택하고, 통일국가의 구성에 착수한다.
  - 남북한은 각각 통일헌법 초안을 마련하여 남북평의회에 상정한다.
  - 통일헌법에는 과도조치, 권력구조, 정치제도, 경제제도, 분단기간의 과거청산문제에 관한 기본원칙 등이 포함되어야 한다.
  - 통일헌법은 남북한의 국내법적 절차를 거쳐서 효력을 발생토록 한다.
  - 통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라 남북한 총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 통일국가를 이룩한다.

---

196) 주지하는바와 같이 동서독은 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」(일명 국가조약, 1990.5.18 서명)과 「독일의 단일성 회복에 관한 조약」(일명 통일조약, 1990.8.31 서명)을 체결, 먼저 경제통합을 실현하고 나중에 정치적 통합을 추진함으로써 2단계의 통일을 달성하였다.

## IV. ‘남북연합’ 단계 하에서 남북한 법제통합의 준비

### 1. ‘남북연합’ 단계 하에서 제한적인 법통합 추진

#### 가. ‘남북연합’ 단계에서의 남북간 법률교류의 추진

통일 이후의 법통합을 보다 성공적으로 달성하기 위해서는 통일 전 단계부터 남북한간의 법적 이해와 협조가 이루어질 수 있도록 쌍방간 법률교류를 추진할 필요가 있다. 남북한간의 법률교류는 통일 이후의 법통합을 순조롭게 추진하는 사전 정지작업의 의미를 가지고 있다는 점에서 결코 소홀히 할 수 없다.

남북법률교류는 그 실행가능성과 현실적 유용성 면에서 중요도가 큰 분야부터 우선순위를 설정하여 추진해야 한다. 그러한 분야로는 예컨대 경제협력, 환경보호, 원자력의 평화적 이용, 에너지협력, 사회간접자본의 구축 등을 생각해 볼 수 있다. 남북법률교류의 구체적인 방식에는 법률정보의 교환, 법학자 교류, 제한적인 분야에서의 법통합 추진 등을 들 수 있다. 물론 남북법률교류는 가능한 한 최대 한도로 이들 문제들에 대한 법률지식과 경험을 제공·교환하고 공유하는 호혜·평등 및 상호주의원칙으로부터 출발해야 한다. 경우에 따라서는 남북법률교류를 위해 대북 지원이나 투자를 병행 추진하는 것이 필요할 수도 있다.

남한측의 입장에서 법률교류는, 특히 경제협력과 관련지워 볼 때, 우리의 이익을 확보하는 동시에 북한경제와 북한사회의 자생력이 확보되도록 배려하는 동시에, 북한사회의 개방속도를 감안해서 점진적으로 추구해야 한다. 북한이 흡수통일에 대한 체질적 반발과 두려움을 가지고 있음은 이제까지 남북관계의 진행과정에서 충분히 드러났다. 또한 남북법률교류의 문제 역시 법에 관한 선전(propaganda)의 차원에서 접근할 경우, 서로간에 하등의 유익한 결과를 달성할 수 없

음도 유념해야 할 것이다. 북한측에 있어 남한측의 법적 경험이나 법제운영 능력은 대단히 유용할 뿐만 아니라 적은 비용으로, 그리고 상호신뢰라는 무엇보다도 긍정적인 결과를 얻으면서, 배울 수 있는 자산이 될 것이므로 이러한 유인을 적극적으로 활용할 필요가 있다고 하겠다.

## 나. ‘남북연합’ 하에서 제한적인 통일법 형성

‘남북연합’의 구성은 남북한간의 법통합 추진에 있어서 중요한 계기를 제공하게 될 것이다. 『한민족공동체통일방안』에 따르면 남북연합은 남북정상회의에서 채택되는 가칭 『민족공동체헌장』(또는 『남북연합헌장』)에 의해 설치되도록 예정되어 있다. 이 『민족공동체헌장』은 남북 법통합을 지도하는 기본원리가 될 것이다.

‘남북연합’ 체제 하에서 남북 법통합을 추진하는 계기는 우선적으로 비무장지대의 평화적 이용에서 찾을 수 있다. 예컨대 경기북부지역과 개성지역을 연결하는 합작공단을 건설하거나 또는 비무장지대의 일부지역을 포함하는 남북자유무역지대나 남북자유관광지대(설악산-금강산을 연결하여 공동개발을 추진하고, 이러한 광역을 남북공동의 단일관광지구로 설정할 경우)를 설치·운영할 경우를 상정해 보기로 하자. 이 같은 공동사업을 추진할 때는 남북한이 해당 지역의 관리 및 이용에 관해 통일적인 규칙(공통의 준거법)을 만들어 적용하는 것이 편리하다. 그것이 비무장지대의 남과 북에 걸쳐 있는 자유무역지대·자유관광지대 또는 공동개발지역간의 상호 연계체제 유지, 이용 및 관리상의 편의 및 효율성 확보, 불필요한 분쟁의 예방 등 여러 가지 면에서 유리한 점이 많기 때문이다.<sup>197)</sup> 그렇지 않고 남과 북이 자기측

---

197) 특히 금강산·설악산 관광단지 공동개발의 경우, 그 이용 및 관리에 있어서 남북공동의 통일적인 규칙제정의 필요성에 관해서는 박윤훈, “설악산·금강산 관광단지 남북한 공동개발을 위한 공법적 체문제,” 한국공법학회, 『남북한 UN 가입과 한반도 통일문제에 관한 공법적 대응』 (제21회 한국공법학회 학술발표회 발표논문, 1991.11.11~12), pp. 54, 58.

지역에 대해서 서로 다른 법을 적용하려 할 경우 여간 번거롭고 불편한 점이 적지 않을 것이다. 요컨대 남북한은 합의를 통해 공통의 준거법을 마련하고, 그에 따라 각기 동일 또는 유사한 내용의 국내법을 제정하여 공동이용 및 관리를 제도적으로 뒷받침하도록 해야 한다. 이와 같은 통일규칙의 제정은 남북 법통합의 좋은 선례가 될 것이다. 남북연합이라는 과도적 통일체제 하에서 이러한 경험을 여타 분야로 계속 확대해 나가야 할 것이다.

한편 남북한 인적 교류가 활성화될 경우 그에 따른 실체법상의 문제가 적지 않게 발생하게 된다. 남북한 주민의 결혼문제, 이산가족 재결합에 따른 친족·상속문제 등 민사상의 문제와 상대방 지역에서 발생하는 범죄의 처리, 특히 범죄인인도와 형사사법공조 등 형사문제는 그 대표적인 예가 될 것이다. 이러한 문제들에 관해서는 기본적으로 남북합의서를 통해 해결하되, 남북한이 각기 그에 따른 국내법의 정비를 추진함으로써 사실상 남북한의 법동화를 모색하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이는 결과적으로 남북 법통합을 촉진할 뿐만 아니라 통일실현 후에는 그러한 작업을 보다 용이하게 할 것이다.

#### 다. 남한 내부의 법개혁 및 지속적인 법제정비

남한의 경우 오랜 군사독재를 거치는 동안 누적되어 온 반민주적·반법치주의적 잔재가 여전히 사라지지 않고 있다. 그러한 과거의 잔재가 상존하고 있는 한 이를 해결하지 않고는 법통합을, 그것도 남한에서 적용되었던 법령들을 북한지역에 연장하는 방식으로, 추진하는 것은 그 정당성을 손상시키는 결과가 된다. 따라서 민주주의와 법치주의원칙에 따라 법제를 정비하고 반민주적·통일저해적 법령과 관행을 척결하기 위한 자체적인 법개혁이 이루어져야 한다. 법개혁의 최우선적인 실천과제는 법과 법질서가 그 본래의 기능을 회복하고 신뢰할 수 있는 정의의 기준으로 復位될 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서는 8·15 해방 이래 한국사회에서 법이 수행한 역할, 즉 사회적 모순들이 확대 재생산되는 과정에서 법이 기여한 몫과 그것이 초래한

법현실의 왜곡, 그리고 그 동안 법의 실패, 즉 법치주의의 좌절을 가져온 원인에 대한 냉철한 비판적 자기진단이 요구된다<sup>198)</sup>. 법개혁은 민주주의와 법치주의의 회복을 위한 개혁의 전략이며 통일을 위한 정당성의 기초를 구축하는 것임을 잊지 말아야 할 것이다.

## 2. 통일법제 마련의 기본방향 설정

### 가. 통일실현시 남북 법통합 추진방향

통일한국의 법통합을 지도하는 기본원리는 통일한국이 지향하는 국가이념에서 도출된다. 그러한 국가이념은 통일한국의 헌법에 반영되게 될 것이다. 필자는 통일한국이 지향해야 할 이념적 가치, 국가의 지도이념을 인권과 평화의 두 가지로 규정하고 싶다.<sup>199)</sup> 인권은 인간에 대한 사랑, 특히 북한주민들을 귀하게 여기는 존중의 마음에서 출발할 때 충분하게 보장받을 수 있다. 평화는 서로 이질적인 사회구성원들이 공존하며 이기적인 만족을 추구하기보다는 상호 양보의 미덕을 발휘하기로 하는 사회적 합의를 이룰 때 가능한 것이다. 그렇지 않고 어느 특정의 지역·집단·세력·계층이 자신들의 이익을 극대화하려 할 경우 평화는 깨질 수밖에 없다.

이러한 두 가지 이념적 가치의 기초 위에서 통일한국의 헌법질서는 개인의 자발성과 창의성을 존중하는 정치적·경제적 민주주의를 그 중심축에 두어야 할 것이다.

---

198) 법통합을 위하여 요구되는 법개혁의 주요 과제들에 대하여는, 여기서 詳論할 여유가 없으므로, 그 항목만을 제시하기로 한다. 지속적인 정치개혁입법의 추진, 경제민주화를 위한 입법의 추진, 남녀평등과 여성의 사회적 지위향상을 위한 법제정비, 사회복지법령의 정비 및 노동자의 권익을 신장하기 위한 노동관계법의 개혁, 행정민주화를 위한 법제도 및 행정개혁입법의 추진, 지방자치단체의 자치입법권의 확대를 위한 법개혁, 사법제도의 개혁 등이 이에 해당할 것이다.

199) 제성호, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구”에 대한 토론내용, “국가정보연수원, 『바람직한 통일국가의 모형』, 제2회 국가정보학술회의 (서울: 국가정보연수원, 1997), pp. 92~93.

먼저 정치적인 측면에서는 개인의 자율성을 최대한 존중하면서 집단의 이해가 양립할 수 있는 정치적 다원주의가 정착되어야 한다. 그리고 권력의 지나친 집중을 회피할 수 있는 수단이 필요하다. 이를 위해서는 엄격한 권력분립의 원칙이 확립되어야 한다. 권력분립은 권력의 집중과 남용을 방지하는 외에 기본적인 인권의 보장을 제도적으로 뒷받침하는 원칙이라는 점에서 통일헌법에 명문화되어야 한다.<sup>200)</sup>

이와 함께 ‘풀뿌리 민주주의’의 구현인 지방자치제도가 확립되어야 한다. 지방자치는 지방화·세계화라는 국제적 추세에 부합하는 것일 뿐만 아니라 남북한 통합에도 긍정적인 면이 있다. 왜냐하면 남북한의 정치·경제·사회적 격차가 상당히 벌어질 경우 법적 통합 뿐만 아니라 실질적 통합을 이루어내기는 힘들다. 따라서 지방자치제도를 완충적 장치로 사용하여 지역적 독자성을 부여함으로써 남북한의 통합을 진전시킬 수 있을 것이다.<sup>201)</sup>

다음 경제적인 측면에서는 개인의 자유를 폭넓게 인정하되, 공공의 이익이 결부된 경우 적절한 제약을 가할 수 있는 공정하고 효율적인 시장제도가 형성되어야 한다. 이를 위해서는 법제도 속에 사적 소유 제도를 기본적으로 확립함과 동시에 공공의 이익이 결부된 경우 공유 제도의 적절한 도입이 필요하다.<sup>202)</sup>

그리고 통일한국의 이념적 가치를 인권과 평화라고 할 때 통일한국의 법질서는 총체적으로 이 두 가지 가치의 구현을 목표로 해야 한다. 총체적으로 볼 때 남북한의 법체계통합은 남북한 주민들의 인권 보장과 평화 유지를 목표로 하여 다음과 같은 몇 가지의 방향성을 가

---

200) 통일헌법의 기본원리와 담아야 할 주요내용에 관해서는 장명봉, “남북한 통일에 대비한 헌법적 대응방안,” 『남북통일에 대비한 법적 대응방안』, 제6회 법제 세미나 (서울: 한국법제연구원, 1995), pp. 15~30; 박수혁, “남북한 헌법통합에 관한 고찰 - 동서독 헌법통합의 경우와 비교하여-,” 시립대학교 법률행정연구소, 『남북통일과 법제도』, '97 법률행정연구소 학술세미나 (1997.11.28), pp. 11~29 참조.

201) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” 『통일』, 통권 제194호 (1997년 11월), p. 34.

202) 위의 논문.

지고 추진되어야 할 것이다.

첫째, 통일한국의 법질서는 ‘인간존중주의’에 바탕을 두어야 한다. 인간의 존엄과 가치의 존중, 즉 통일한국을 구성하는 개개인의 인격 발현을 보장하는 법질서이어야 한다. 인간존중주의는 자유민주주의, 실질적 법치주의, 사회적 시장경제, 복지국가주의, 다원주의와 상통하는 것이다. 그러므로 남북한간의 법통합은 자유민주주의와 사회적 법치국가질서에 입각해서 추진해야 한다.

둘째, 현재 남한법은 자본주의사회를 기반으로 하는 개인주의적인 법이고, 북한법은 사회주의를 기반으로 하는 주체사상의 법으로서 서로 상극적인 관계에 있다. 이러한 극단적인 법체계가 서로 대립해 있다는 것은 민족적 불행이지만, 그럼에도 불구하고 남북한 법통합시에는 이러한 법체계의 이질성 속에 최대한 한국적 공통성을 찾으려 노력해야 한다.

셋째, 통일 후 민족구성원이 7,000만명 이상으로 늘어 나게 되는데, 통일한국의 법질서는 7,000만 겨레에 대하여 최대다수의 최대행복(인권보장)을 구현하는 것이 되어야 한다. 이는 자유와 평등이라는 두 가지 법의 목적을 적절하게 조화시키면서 최대한의 효율성을 만들어낼 때 가능한 것임은 두말할 필요도 없다. 예컨대 북한정권 하에서 불법적으로 몰수된 토지의 원소유자 반환여부에 관해서는 일부 실향민들의 반환에 대한 애착, 재산권 보장의 관점에서 접근해서는 안된다. 그것은 상대적으로 훨씬 더많은 북한주민들의 생존권을 위협할 뿐더러 북한지역의 투자 유치를 통한 북한경제 재건과 남북한 경제통합에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

넷째, 통일한국의 법질서는 분단의 상처를 치유하고 실질적인 민족통합(유·무형의 내적 통합)을 이룩하면서도 통일후유증을 최소화하는 것이어야 한다. 이는 법질서가 남북한 주민간은 물론 이해집단간의 사회적·심리적 갈등을 줄임으로써 통일한국의 평화와 안정, 질서에 이바지해야 한다는 것을 말한다.<sup>203)</sup> 남북한 법통합에 따른 후유증

---

203) 제성호, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구”에 대한 토론내용,” p. 93.



을 극소화하기 위해서는 법적 안정성 보장 차원에서 일정한 사항에 대해서는 경과조치(경과규정)를 취할 필요성이 있다.<sup>204)</sup>

다섯째, 남북한 법통합은 반세기 이상에 걸친 남북한 주민들간의 적대의식 심화와 민족이질화, 그리고 법체계의 상위성을 고려할 때 점진적이고 단계적으로 추진하는 것이 현실적이다. 그러나 점진적으로 법통합을 실시하더라도 전체적으로 그 기간은 최대한 단축하도록 노력해야 할 것이다.<sup>205)</sup>

## 나. 남북 법통합 추진시 고려사항

### (1) 북한의 법과 법현실에 대한 고려

법통합을 위해 북한의 법과 법현실을 고려함에 있어서는 북한의 법과 법현실에 ‘있는 그대로’ 존재가치를 인정하는 것이 아니라 오히려 법통합의 현실적 여건을 파악하여 이를 고려한다는 관점에서 접근해야 할 것이다. 통일전후과정에서 북한의 법과 법현실이 현재와 같은 상태로 유지될 것인지는 매우 의심스럽기 때문에 법통합 과정에서 고려되어야 할 북한법의 현상 역시 불안정한 요인에 의해 좌우될 공산이 큰 것 또한 사실이다. 독일의 경우 구동독법으로서 법통합의 대상이 된 것은 과거 호네커(E. Honecker)의 독일사회주의통일당(SED) 정권 하에서 만들어진 법이 아니라 통일 이전인 1990년 3월에 실시된 구동독 최초의 자유선거로 구성된 인민회의(Volkskammer)가 단행한 사회주의 극복을 위한 광범위한 개혁입법에 의하여 이미 변화된 과도적인 법이었다는 사실이 여기서 상기될 필요가 있다. 통일시점에 있어 과거의 사회주의법들은 이미 대부분

---

204) 통일후 북한지역에서 북한주민들을 위한 경과조치가 필요한 법령으로는 신분관계법령, 공해 관계법령, 자동차관리법령, 도로교통법령 등을 예시할 수 있을 것이다.

205) 제성호, “남북통일과 법체계통합,” 『통일정책연구』, 제9권 1호 (2000), pp. 120~123.

개정되거나 폐지되었기 때문에 동독법령이라고 하더라도 서독의 기본 법에 근본적으로 저촉되는 내용을 지닌 것이 아니라, 단지 구동독의 기존상황을 고려한 내용을 포함한 것에 불과했다. 북한의 법과 법현실 역시 현재와 같은 상태 그대로는 법통합의 대상이 되기 어렵다고 보아야 할 것이며, 또한 잠정적인 법의 공백이 뒤따를지 아니면 북한 자체의 대체적인 법질서가 형성될지 예측하기 어려운 측면이 있다는 점도 고려해야 한다. 따라서 배분적 정의 달성을 위해 고려되어야 할 북한의 법과 법현실은 법통합의 대상으로서가 아니라 성공적인 법통합을 위하여 고려되어야 할 배경 또는 여건을 이루는 요인으로서 논의되어야 할 것이다.

한편 통일 이후의 법통합을 위하여 북한의 법과 법현실을 정확히 파악하기 위해서는 무엇보다도 남북한 법제 및 법현실간의 비교연구와 외국의 법통합경험의 조사·연구를 수행할 전문기구를 설치하여, 이 기구를 통해 체계적이고 종합적인 준비작업을 진행하는 것이 필요하다. 사실 통일문제 전문가들은 객관적 입장에서 통일에 대비한 연구조사를 수행할 민간연구단체의 필요성을 거듭 강조한다. 정책집단의 견해를 반영하는 정부산하 연구단체와 상대적으로 진보적이면서 이상추구형의 독립적 민간단체의 유기적 협력을 통하여서만 민족 전체의 복리에 입각한 바람직한 통일국가의 미래형 대안을 제시할 수 있다는 점을 다시 한 번 강조하고자 한다.

## (2) 남북 법통합을 위한 독립기구의 설치

현재 법통합을 위한 준비는 정부의 각 부처별로 진행되고 있으나, 만일 각 부처간의 상호협동이 원활히 이루어지지 못한다면 이는 큰 문제라 아니할 수 없다.

법통합을 위한 준비가 각 소관부처별로 각개약진식으로 이루어지는 경우 정보공유나 상호 의견교환의 기회를 활용할 수 없을 뿐만 아니라, 각각의 분야별 상호연관성과 법질서의 전체적 통합성의 측면을 제대로 고려하지 못하는 요인이 된다. 법통합의 과제가 장기적이고

종합적인 성격을 띠는 이상 이들 각 부처의 개별적 작업에 맡기기보다는 법통합 추진방향을 모색하기 위한 전사회적 연구네트워크를 구축하여 여기에 행정부의 각 부처, 입법부·사법부 등 국가기관과 지방자치단체, 그리고 변호사협회, 법학교수단체 등과 같은 법조직능단체가 참여하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가장 바람직하기로는 남북한 법통합을 추진하기 위한 분야별 전문가와 정책담당자들을 망라한 통합적인 정책추진기구를 설치하여 구체적인 법통합방안을 마련하고 이를 위한 재원조달방법을 강구하도록 하는 것이다. 이 기구는 통일 이후 남북한간 법통합방안을 강구할 뿐만 아니라 이를 위한 국내법제의 정비·보완방안을 수립·추진하고, 남북한 법통합에 저촉되는 법제도를 개선·보완하는 동시에 법통합을 지원할 조직 및 자원에 대한 대책을 준비하도록 해야 할 것이다. 이와 관련해서 남북한의 법제 및 법현실과 외국의 법통합 경험에 정통한 민간연구기관의 연구경험을 최대한 활용하거나 그들 기구와의 연계를 적극 고려하는 것이 바람직하다고 생각된다.

## V. 결 론

6·15 남북공동선언 채택 후 남북한관계가 급속한 진전을 보이고 있다. 남북장관급회담의 정례화, 경의선 철도 연결공사 착공, 남북경협 관련 제도적 장치 마련을 위한 실무협의, 남북국방장관회담의 개최 등은 과거에는 상상할 수 없었던 엄청난 변화라고 하겠다. 최근의 남북한관계 발전은 향후 민족공동체 형성을 촉진하고, 궁극적으로는 민족의 평화적 통일을 위한 밑거름이 될 것이다.

통일은 분단된 한반도를 하나의 국토로 만들고, 여기에 살고 있는 7천만 동포를 하나의 생활권 속으로 묶는 것, 나아가 남북한의 정치 권력을 하나로 통합하는 정치적 사건이다. 그리고 분단된 실체를 하나의 국가로 통일하는 작업은 중국에 있어서는 이질적인 두 개의 법 질서를 하나의 법질서로 통합·재편하는 작업으로 귀결된다. 따라서

통일은 남과 북을 하나의 법적·정치적 공동체로 만드는 과정인 동시에, 그 결과라고 할 것이다. 남북한의 통일방안은 그러한 민족공동체 형성의 방향과 기초를 제공하는 의미를 갖는다.

우리의 공식통일인 『민족공동체통일방안』에서는 통일 이전의 과도체제로서 ‘남북연합’의 설치를 예정하고 있다. 본고에서는 현재 추진되고 있는 남북화해·협력을 남북한 평화공존관계로 발전시키고, ‘남북연합’을 구성하기 위해 필요한 법제정비 노력(법·제도적 준비)과 더불어 ‘남북연합’단계에서 추진해야 할 법적 실천과제를 개괄적으로 살펴 보았다. 본고에서 다룬 내용은 하나의 습작 수준에 그친다. 앞으로 법학 및 정치학 등 관련 학계에서 이분야에 관한 보다 심층적인 연구가 뒤따라야 할 것이다. 정부 차원에서도 통일과도체제의 대비 차원에서 ‘남북연합’ 설치·운영구상에 대해 지속적인 보완을 해 나가야 할 것이다. 그럼으로써 정부와 민간이 상호 협력하는 가운데 평화적인 민족통일의 실현에 있어서 법적·제도적인 준비에 만전을 기하도록 해야 할 것이다.

#### <부록 1> 6.15 남북공동선언

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월13일부터 6월15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상회담을 가졌다.

남북 정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합 제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

2000년 6월 15일

대한민국 대통령 김 대 조선민주주의인민공화국 국방위원장 김 정 일

<부록 2> 독립국가공동체(CIS) 헌장

**독립국가공동체(CIS) 헌장**

독립국가 공동체(이하 공동체)에 자발적으로 결집한 국가는 각국과 각국 국민 사이에 형성된 관계의 역사적인 공통성에 기인해 일반적으로 승인된 국제법의 원칙과 기준, 국제연합헌장의 규정, 유럽안보협력회의 헬싱키 최종문서 및 그 밖의 문서에 따라서 행동하고, 공동의 노력에 따른 그 국민의 경제적, 사회적 발전의 확보를 지향하며, 독립국가 공동체 설립협정의 규정, 이 협정의 의정서 및 알타마선언의 규정을 실현시킨다는 결의에 충실하여 국제적인 평화와 안전을 확보하기 위해서 상호협력을 발전시키고 가맹국 모든 국민의 문화가 보존되고 발전하기 위한 조건을 만들 수 있기를 희망하며, 공동체 내부의 협력체제의 완성과 그 효율의 향상을 지향하고 공동체헌장을 채택할 것을 결의하며 다음에 대하여 합의하였다.

## 제1편 목적과 원칙

제1조 공동체는 그 가맹국의 완전한 주권평등의 원칙에 근거하여 창설된다. 가맹국은 국제법상의 독립된 평등한 주체이다. 공동체는 가맹국간의 우호, 선린, 민족간의 합의, 신뢰, 상호 이해 및 호혜적인 협력관계의 발전과 강화에 공헌한다. 공동체는 국가가 아니며, 한 국가의 영역을 넘는 권한을 갖지 않는다.

제2조 공동체의 목적은 다음과 같다.

정치, 경제 환경, 인간, 문화 그 밖의 영역에서의 협력 실시; 공동 경제권의 구조 속에서 모든 면에 걸친 가맹국의 균형있는 경제적, 사회적 발전, 국가협력과 통합; 일반적으로 승인된 국제법의 원칙과 규범, 유럽안보협력회의 문서에 의한 인간의 권리와 기본적 자유의 보장; 국제평화와 안전을 보장하기 위한 가맹국간의 협력, 군비와 군사 지출을 축소하고 핵과 그 밖의 대량살상병기를 폐기하고 전체적이고 완전한 군축을 달성하기 위한 유효한 조치의 실시; 가맹국 시민이 공동체내에서 자유롭게 교류, 접촉 및 이동하는 것에 대한 지원; 상호

사법사무원조와 다른 법률관련분야에서의 협력; 공동체 국가간의 다  
툼 및 분쟁의 평화적 해결.

제3조 가맹국은 공동체의 목적을 달성하기 위해, 일반적으로 승인  
된 국제법과 헬싱키 최종문서의 규범에 근거하여, 다음의 상호관계와  
평등의 원칙에 따라서, 자신들의 관계를 형성한다.

가맹국의 주권, 각국 국민에게 불가분의 권리인 자결권 및 외부의  
간섭없이 자신의 운명을 선택하는 권리의 존중; 국경의 변경불가, 현  
재의 국경승인 및 불법적 영토획득의 거부; 국가의 영토보전과 타국  
영토의 분할을 목적으로 하는 모든 행위의 거부; 가맹국의 정치적 독  
립에 대한 무력의 행사 또는 무력에 의한 위협의 사용금지; 국제평  
화, 안전 및 평등에 위협을 주지않는 형태로 평화적 수단에 의한 분  
쟁의 해결; 국가간의 관계에 있어서 국제법의 우위; 상호간의 국내,  
국외문제에 대한 불간섭; 인권의 보장 및 인종적, 민족적인 소속, 언  
어, 종교, 정치 그밖의 신념에 의한 차별이 없는 모든 인간의 기본적  
자유와 보장; 본 헌장을 포함한 공동체 문서에 의해서 발생하는 의무  
에 대한 각 구성국의 자발적인 이행; 상호 공동체 전체의 이익 고려,  
가맹국 상호관계의 모든 영역에서 상호합의에 근거한 원조실시; 공동  
체 가맹국 국민의 평화적인 생활조건을 만들 것을 목적으로 하는 노  
력의 결집과 상호 원조실시, 그 정치적, 경제적, 사회적 발전의 보증;  
호혜적인 경제, 과학기술협력의 발전, 통합과정의 확대; 가맹국 국민  
의 독자성 존중을 기반으로 하는 정신적 단결, 문화재의 보존과 문화  
교류에 있어서의 긴밀한 협력.

제4조 공동체기구 내에서 가맹국이 맡은 의무에 따라, 공동 조정기  
관을 통해 평등하게 실현될 가맹국의 공동활동영역에는 다음의 사항  
이 포함된다.

인간의 권리와 기본적 자유의 보장; 대외정책활동의 조정; 공동경  
제권, 유럽공동시장, 유라시아 시장의 형성과 발전, 관세정책에 있어  
서의 협력; 교통, 통신시스템의 발전을 위한 협력; 건강과 환경의 보

호; 사회 및 이주정책에 관한 문제; 조직범죄에 대한 대책; 방위정책 및 국경경비영역에 있어서의 협력.

이 목록은 가맹국간의 상호 합의에 의해 보충될 수 있다.

제5조 공동체기구내에서 국가간 관계의 주요한 법적 기초는 가맹국의 상호관계의 주요한 법적 기초는 가맹국의 상호관계의 여러 영역에 있어서 다국간, 양국간의 협정이다.

공동체의 기구내에서 체결된 협정은 공동체의 목적과 원칙, 본 헌장에 의한 가맹국의 의무에 합치되어야 한다.

제6조 가맹국은 국가기관, 사회단체, 경제기구간의 협력과 관계발전을 지원한다.

## 제2편 구성국

제7조 공동체의 설립국은 본 헌장채택에 이르기까지, 1991년 12월 8일의 독립국가 공동체 설립협정 및 91년 12월 21일의 동 협정 의정서에 조인하고, 비준한 국가이다.

공동체 가맹국은 국가원수평의회에 의한 본 헌장채택후 1년 이내에 본 헌장에 의한 의무를 수용한 설립국이다.

또 소가맹국의 동의에 의해 공동체에 가입이 허용되고, 공동체의 목적과 원칙을 서로 인정하고, 본 헌장에 포함된 의무를 이행하는 국가는 공동체의 구성국이 될 수 있다.

제8조 준가맹국에 관한 협정이 규정할 조건 중에서 공동체 개개영역의 활동에 참여를 희망하는 국가는 국가원수평의회의 결정에 근거해서 준가맹국으로서 공동체에 가입할 수 있다.

국가원수평의회의 결정에 따라, 공동체 각 기관의 회의에는 타국의 대표가 옵서버로서 출석할 수 있다.

준가맹국 및 옵서버의 공동체 각 기관의 활동 참여에 관한 문제는



그들 기관의 절차상의 규칙에 의해서 조정된다.

제9조 가맹국은 공동체로부터 탈퇴할 권리를 갖는다. 가맹국은 탈퇴의 의사를 그 12개월전에 본 헌장의 보관국에 서면으로 통지한다.

본 헌장에 의해 가맹기간중에 파생된 의무는 그것이 완전하게 이행될 때까지 해당국에서 구속력이 있다.

제10조 가맹국에 의한 본 헌장의 위반, 가맹국에 의한 공동체기구 내에서 체결된 협정상의 의무 또는 공동체 각 기관의 결정의 상습적인 불이행은 국가원수평의회에 의해 심사된다.

이러한 국가에 대해서는 국제법이 인정하고 있는 조치가 적용된다.

### 제3편 집단안전보장과 군사·정치협력

제11조 가맹국은 국제적인 안전보장, 군축 및 군비관리, 군수건설 분야에서 조정된 정책을 실시하고, 군사 옵서버, 그룹 및 집단평화유지군에 의한 지원을 포함해서 공동체내의 안전을 유지한다.

제12조 가맹국 중의 한 국가 또는 여러 국가의 주권, 안전, 영토보전 또는 국제평화와 안전에 대한 위협이 발생한 경우 가맹국은 입장을 조정하여, 국제연합헌장 제51조가 정하는 개별 또는 집단적 자위권의 행사절차에 따른 평화유지활동 및 필요한 경우의 군사력 행사를 포함하고, 발생한 위협을 제거하기 위한 대책을 강구할 것을 목적으로 즉각 상호 협의체제를 발동시킨다.

군사력의 공동행사에 관한 결정은 공동체 국가원수평의회 또는 공동체 가맹 당사국에 의해 그들의 국내법을 고려하여 채택된다.

제13조 각 가맹국은 공동체 가맹국의 대외 국경에서 안정된 상황을 확보하기 위해 적당한 조치를 강구한다. 상호 합의에 근거하여, 가맹국은 가맹국 국경의 통과에 관한 일정한 절차를 감독하고, 책임지는 국경 경비군과 그 외 관할부대의 활동을 조정한다.

제14조 방위 및 가맹국 대외 국경의 경비문제에 관한 공동체의 최고기관은 국가원수평의회이다. 공동체의 군사·경제활동의 조정은 정부수뇌평의회가 행한다.

안전보장, 군축분야에 있어서 국제협정을 이행하고, 다른 문제를 해결할 때의 가맹국의 상호 활동은 공동의 협의에 근거해서 진행된다.

제15조 가맹국의 군사·정치협력에 관한 구체적인 문제는 특별 협정에 의해서 조정된다.

#### 제4편 분쟁의 방지와 해결

제16조 가맹국은 민족간 및 종교간의 기본적인 인권침해를 초래할 위험이 있는 분쟁을 방지하기 위해, 모든 가능한 조치를 강구한다.

가맹국은 그러한 분쟁을 해결하기 위해, 국제기구의 조직에 의한 것을 포함하고, 상호 합의에 근거해 상호지원한다.

제17조 공동체 가맹국은 다른 가맹국에게 손해를 주어, 분쟁을 악화시킬 위험이 있는 행동을 자제한다.

가맹국은 분쟁을 해결하기 위한 적합한 절차에 관한 교섭 또는 합의의 달성을 통해, 자신들의 분쟁을 성실과 협력정신으로 공평하고 평화적으로 해결하기 위해 노력한다.

가맹국이 본 조 제2항에서 지적되고 있는 수단을 사용해도 분쟁을 해결할 수 없는 경우, 가맹국은 그 분쟁을 국가원수평의회에 맡긴다.

제18조 국가원수평의회는 계속되는 분쟁이 공동체내의 평화 또는 안전유지에 위협을 줄 위험이 있는 경우, 그 정도의 단계에서도, 당사자에게 적합한 해결의 절차 또는 방법을 권고할 나을 갖는다.

## 제5편 경제적·사회적·사법적 분야에서의 협력

제19조 가맹국은 경제적, 사회적인 영역에 있어서 다음의 분야에서 협력한다.

시장관계 및 상품, 서비스, 자본, 노동력의 자유로운 이동을 기초로 하는 공동 경제권의 형성; 사회정책의 조정, 경제개혁실시에 따른 사회적 긴장을 완화하기 위한 공동의 사회적 프로그램과 조치의 수립; 수송, 통신시스템 및 에너지시스템의 발전; 신용, 금융정책의 조정; 가맹국의 통상, 경제관계발전의 지원; 투자장려와 상호보호; 공업제품, 상품 규격화, 품질인정의 촉진; 지적소유권의 버적 보호; 공동정보공간 발전의 지원; 공동의 자연보호 조치실시, 환경파괴와 그 외의 긴급사태의 결과를 제거하기 위한 상호원조; 과학기술, 교육, 보건, 스포츠의 분야에서 공동의 계획 및 프로그램의 실시.

제20조 가맹국은 다국간, 양국간의 사법사무원조조약의 체결을 중심으로 법률분야에서 협력하고, 각 국의 법률 접근을 가능하게 한다.

공동활동영역의 관계를 규정할 각 가맹국의 법규범 사이에 대립이 발생할 경우, 가맹국은 이들 대립을 없애는 제안을 수립하기 위해서 협의와 교섭을 행한다.

## 제6편 공동체의 기관

### <국가원수평의회와 정부수뇌평의회>

제21조 공동체의 최고기관은 국가원수평의회이다.

가맹국이 최고위층의 대표를 보내는 국가원수평의회는 가맹국의 이익이 일치하는 영역에 있어 가맹국의 활동에 관련되는 원칙적인 문제를 토의하고, 해결한다.

국가원수평의회는 1년에 2회 개최한다. 同평의회는 임시회의는 가

맹국 중 한 나라의 제안으로 소집할 수 있다.

제22조 정부수뇌평의회는 경제, 사회 그 밖의 이익이 일치되는 분야에서 가맹국 집행권력기관의 협력을 조정한다.

정부수뇌평의회는 1년에 4회 개최한다. 同평의회는 임시회의는 가맹국 중 한 나라의 제안으로 소집할 수 있다.

제23조 국가원수평의회와 정부수뇌평의회는 결정은 전체의 합의에 의해 채택된다. 모든 국가가 어느 문제에 대해 자국과 관계가 없다는 주장을 할 수 있다. 이 주장이 결정, 채택에 대한 장애로 간주되어서는 안된다.

국가원수평의회와 정부수뇌평의회는 공동회의를 개최할 수 있다.

국가원수평의회와 정부수뇌평의회는 활동규칙은 절차규칙에 의해서 조정된다.

제24조 국가원수와 정부수뇌는 국가원수평의회와 정부수뇌평의회 회의에서, 공동체 가맹국의 명칭인 러시아어 알파벳순에 의해, 순서대로 의장의 임무를 맡는다.

국가원수평의회와 정부수뇌평의회 회의는 일반적으로 민스크市에서 개최된다.

제25조 국가원수평의회와 정부수뇌평의회는 상설 및 임시 실무기관과 보조기관을 설립한다.

이들 기관은 적합한 권한을 부여받은 가맹국의 대표에 의해서 구성된다.

이들 회의에는 전문가와 고문을 출석시킬 수 있다.

제26조 각각의 분야에서 협력에 관한 문제를 해결하고 국가원수평

의회와 정부수뇌평의회에 해당된 권고를 채택하기 위해 적합한 국가 기관의 지도자회의가 소집된다.

#### <외무장관평의회>

제27조 외무장관평의회는 국가원수평의회와 정부수뇌평의회 결정에 근거하여, 국제조직에 있어 가맹국의 활동을 포함한 가맹국의 대외정책을 조정하고, 상호 이익에 관계되는 세계 정책상의 문제에 대해 협의를 실시한다.

외무장관평의회는 국가원수평의회가 승인한 규정에 의해 활동한다.

#### <조정, 협의위원회>

제28조 조정, 협의위원회는 공동체의 상설적 집행, 조정기관이다.

국가원수평의회와 정부수뇌평의회 결정을 실현하기 위해서 同위원회는, 공동체기구 내에서의 협력문제, 사회경제관계의 발전문제에 관한 제안을 채택하여 제출한다.

경제적 상호관계의 구체적인 분야에 관한 합의의 실현을 촉진한다;

국가원수평의회와 정부수뇌평의회 회의에 제출되는 문서의 초안을 준비하기 위해, 대표자와 전문가 회의를 개최한다;

국가원수평의회와 정부수뇌평의회 개최를 보장한다;

공동체 외의 다른 기관의 활동을 지원한다.

제29조 조정, 협의위원회는, 각 공동체 가맹국이 각각 2인씩 파견한 권한을 보유하는 상임대표와 국가수뇌평의회에서 임명되는 위원회의 조정자로 구성된다.

국가원수평의회, 정부수뇌평의회 그 밖의 다른 공동체 각 기관의 활동을 조직적, 기술적으로 보증하기 위해, 조정, 협의위원회에는 同위원회의 조정자-조정, 협의위원회 부의장을 지도자로 하는 서기국이 설치된다.

위원회는 국가원수평의회가 승인한 규정에 따라서 활동한다.  
위원회의 소재지는 민스크市로 한다.

<국방장관평의회, 합동군 총사령부>

제30조 국방장관평의회는 가맹국의 군사정책 및 군건설문제에 관한 국가원수평의회의 기관이다.

합동군 총사령부는 합동군 및 공동체의 군사 읍서버, 그룹과 평화 유지집단군을 지도한다.

국방장관평의회와 합동군 총사령부는 국가원수평의회가 승인한 해당 규정에 근거해서 활동한다.

<국경 경비군 사령관평의회>

제31조 국경 경비군 사령관평의회는 가맹국의 대외국경 경비문제 및 대외국경에 있어서 안정된 상황의 보장문제에 관한 국가원수평의회의 기관이다.

국경 경비군 사령관평의회는 국가원수평의회가 승인한 해당 규정에 근거해서 활동한다.

<경제법원>

제32조 경제법원은 공동체의 구조 속에서 경제상의 의무이행을 보증하기 위해 활동한다.

경제법원의 관할은 경제상의 의무이행에 있어서 발생할 분쟁을 해결하는 것이다. 同 법원은 가맹국 협정에 의해 그 관할이 된 다른 분쟁을 해결할 수 있다.

경제법원은 경제문제에 관한 공동체협정 및 그 밖의 법령에 있는 규정을 해석할 권한을 갖는다.

경제법원은 국가원수평의회가 승인한 경제법원의 지위에 관한 협정

및 그것에 관한 규정에 의해 활동한다.

경제법원의 소재지는 민스크市로 한다.

#### <부문별 협력기관>

제34조 경제, 사회 그 밖의 분야에서의 협력에 관한 가맹국의 협정에 근거하여, 그러한 협력에 관한 통일원칙과 규칙을 채택하고, 그 구체적인 실현을 지원할 부문별 협력기관을 설립할 수 있다.

부문별 협력기관(평의회, 위원회)은 해당부문에서 협력문제를 다국간 베이스로 검토하고, 해결하는 것을 보증하면서 본 현장 및 본 현장에 관한 규정에서 결정된 기능을 수행한다.

부문별 협력기관의 구성에는 당해 가맹국 권력집행기관의 지도자가 포함된다.

부문별 협력기관은 그 권한의 범위내에서 권고를 채택하고, 또 필요한 경우에는 그 제안을 정부수뇌평의회로 검토를 상정한다.

#### <공동체의 실무언어>

제35조 공동체의 실무언어는 러시아어로 한다.

#### 제7편 의회간의 협력

제36조 의회간 협력총회는 의회간 협의를 실시하고, 공동체의 구조속에서 협력문제를 토의하고, 각국 의회의 활동영역에서 공동제안을 채택한다.

제37조 의회간 총회는 각국의 의회대표단에 의해서 구성된다.

의회대표단의 지도자에 의해서 구성되는 총회평의회가 회의간 총회의 활동을 조직한다.

회의간 총회의 활동에서 절차상의 문제는 그 의사규칙에 의해 규정된다.

의회간 총회의 소재지는 상트 페테르부르크市로 한다.

## 제8편 자금제공

제38조 공동체 각 기관의 활동에 대한 자금제공에 따른 지출은 가맹국에 의해 분담되고, 공동체가 각 기관의 예산에 관한 특별협정에 따라 실시된다.

공동체 각 기관의 예산은 정부수뇌평의회의 신청에 따라, 국가원수평의회가 승인한다.

제39조 공동체 각 기관의 재무, 운영에 관한 문제는 정부수뇌평의회가 정한 절차에 따라 검토한다.

제40조 가맹국은 그 대표, 전문가, 고문이 공동체 회의 및 각 기관의 활동에 참가할 때의 비용을 자국에서 부담한다.

## 제9편 종결규정

제41조 본 헌장은 설립국에 의하여 그 헌법상의 절차에 따라서 비준되어야 한다.

비준서는 베라루시공화국 정부에 인도된다. 동국 정부는 각국의 비준서가 보관을 위해서 인도되었음을 다른 설립국에게 통지한다.

본 헌장은 소설립국의 비준서가 보관을 위해서 인도되었을 때 소설립국에 대해서 효력이 발생하며, 또한 본 헌장 채택 1년후에 자국의 비준서를 인도한 설립국에 대해서 발효한다.

제42조 모든 가맹국은 본 헌장의 개정을 제안할 수 있다. 제안된 개정안은 국가원수평의회의 절차규칙에 따라서 검토된다.

본 헌장의 개정은 국가원수평의회에 의해서 채택된다. 채택된 개정안은 소가맹국이 그 헌법상의 절차에 따라서 비준한 후, 베라루시공화국 정부가 최후의 비준서를 받은 날 발효한다.



제43조 공동체 설립국은 본 헌장 비준시, 그 제3편, 제4편, 제7편 및 제28조, 제30조, 제31조, 제32조, 제33조에 관해 유보와 건의를 할 수 있다.

제44조 본 헌장은 국제연합헌장 제102조에 의해서 등록한다.

제45조 본 헌장은 공동체 설립국의 국가언어로 1부가 작성된다. 원본은 벨라루시공화국 정부의 문서 보관고에 보관된다. 동국 정부는 소설립국에 그 증명된 복사본을 송부한다.

본 헌장은 1993년 1월 22일, 민스크市에서 국가원수평의회 회의로 채택되었다.

“남북한 평화공존을 위한 사회·문화  
교류·협력의 제도화 방안”

이 우 영

(통일연구원 선임연구위원)

---

# 남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 제도화 방안

---

이 우 영 (통일연구원 선임연구위원)

## I. 문제제기

정상회담을 개최로 남북한간에 화해협력의 분위기가 고양되고 있으나, 반세기에 걸친 분단구조와 여기에서 비롯된 남북한의 냉전문화 및 냉전의식은 여전히 지배적인 영향력을 갖고 있다. 이와 같은 분단구조를 타파하고, 화해협력 및 평화공존의 분위기를 정착시키기 위해서는 남북한 사회에 남아 있는 냉전 문화 및 의식을 일소하는 것이 무엇보다도 시급한 과제라고 볼 수 있다. 그런데 냉전문화 및 의식을 극복하고 통일문화를 형성해 나아가는 과정에서 남북한 사회문화교류는 중요한 역할을 할 수 있다. 이것은 첫째, 사회문화교류를 통하여 적대적 대결의식을 약화할 수 있으며, 둘째, 체제 및 주민들에 대한 상호이해를 확대할 수 있으며, 셋째, 다른 교류과정에서 각종 오해를 불식시킬 수 있으며, 넷째, 통일 추진의 동력을 제공받을 수 있기 때문이다.

남북정상회담은 분단 반세기만에 일대사건이라고 할 수 있다. 정상회담으로 그 동안 지속되어왔던 적대적인 남북관계의 변화가 불가피하게 되었지만, 이외에도 정상회담이 남북한 체제 자체에 주는 영향도 적지 않다고 할 수 있다. 이것은 분단구조가 단순히 남북관계를 지칭하는 것이 아니고 남북한체제 내부에도 분단의 흔적이 곳곳에 있기 때문이다.<sup>206)</sup> 즉, 남북한 각 체제가 분단구조로부터 영향을 받고

있는 상태에서, 분단구조의 변혁은 자연스럽게 체제내부의 변화로 이어진다는 것이다. 정상회담을 계기로 개폐 논란이 재연되고 있는 보안법의 경우가 하나의 예가 될 수 있다. 현실적으로 정상회담 그리고 이후 남북한간 교류 확대는 불가피하게 보안법의 사문화를 초래할 수밖에 없는데, 보안법의 개폐는 남북한관계에만 영향을 미치는 것이 아니라 남한내의 민주화 증진으로 이어질 수 있다는 것이

207) 북한의 경우도 마찬가지이다. ‘모기장’을 치듯이 사상통제를 강화한다고 하지만 남북한간 접촉의 확대는 자본주의 문화의 유입을 동반할 수밖에 없으며 이는 결과적으로 북한 인민들의 의식변화를 동반하게 된다는 것이다.

사실 엄격하게 따져보면 그 동안 남북한은 적대적 대치관계를 유지하면서도 서로간에 일정한 영향을 끼쳐왔다고 볼 수 있다. 체제경쟁 시기에는 상대방의 존재 자체가 한편으로는 사회발전의 원동력이었고, 다른 한편으로는 개별 체제의 발전을 일정한 방향으로 제한하는 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 그러나 상호영향이라는 차원에서 본다면 교류가 확대되고 접촉이 확대될수록 체제 내에 미치는 영향은 더욱 커질 수 있다고 볼 수 있다.

사회문화체제의 경우도 예외는 아니다. 적대적 대치관계가 유지되던 시기에는 때로는 적대적인 문화구조를 구축하면서, 때로는 민족문화의 정통성 확보를 경쟁하면서 남북한 사회문화체제가 상호간에 일정한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 극단적으로 사회주의에 배타적이었

---

206) 분단은 일반인의 사회심리적 특성으로부터 체제의 성격, 사회발전 전략에 까지 광범위하게 영향력을 행사하고 있다고 할 수 있다. 백낙청, “분단체제의 인식을 위하여”, 『분단체제 변혁의 공부길』 (서울: 창작과 비평사, 1994) 참조. 단순히 분단상황이라는 구조적인 요인뿐만 아니라 분단의 한 축인 북한이 어떤 정책을 취하는가에 따라 남한체제가 영향을 적지 않게 받았고, 이것은 북한에게도 마찬가지였다. 잠수함 침투와 공안정국의 조성, 팀스피리트 기간의 북한의 동원체제 작동 등이 작은 예가 될 것이며, 1970년대 남한의 유신헌법과 북한의 헌법개정은 보다 큰 예가 될 수 있다.

207) 그동안 남한내에서 보안법이 단순히 ‘대공사범’에만 적용되었다고 볼 수 없다. 노조활동이나 학생운동 등을 제약하는데 보안법이 광범위하게 활용되었다.

던 남한의 사회문화구조와 마찬가지로 수준에서 자본주의를 완강히 거부하였던 북한사회문화구조의 형성과정에서, 그리고 유신시대이후 전통문화 보존을 강조하였던 남한이나 유일지배체제 성립이후 민족문화에 적극적이었던 북한 모두 상대 사회문화를 의식한 것이라고 볼 수 있다는 것이다. 그러나 앞에서 이야기하였듯이 교류의 확대 특히 6·15선언에서 천명된 문화교류의 확대는 지금까지와는 다른 양상으로 남북한 문화간 상호영향의 정도를 획기적으로 확대하는 결과를 가져올 것이라고 예상할 수 있다.

그러나 중요한 것은 교류의 확대와 상호영향의 확대가 아니다. 교류나 접촉의 확대가 남북한 문화에 어떻게 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 왜냐하면 상호 영향확대가 반드시 긍정적인 것을 의미한 것이 아니기 때문이다. 흔히들 사회문화교류의 확대가 상호이해 증진으로 이어지고 이것이 평화공존과 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하지만 이것은 지나치게 단순하고 순진한 사고이다. 역사적으로 독자적으로 구조화된 문화들이 만나서 공존하는 경우보다 충돌하는 경우가 많았고, 이것은 결과적으로 사회적 갈등으로 이어진 경우가 많았다는 점을 생각하여야 한다. 따라서 이 시점에서 필요한 것은 정상회담을 계기로 확대되는 문화교류와 문화적 접촉이 어떻게 이루어질 것인가 그리고 어떤 효과를 양 문화체제에 미칠 것인가를 따져보는 것이고, 바람직한 문화적 만남은 어떻게 이루어져야 할 것인가를 고민하는 것이다.

그럼에도 불구하고 여전히 사회문화교류의 활성화하는 각종 제도적 사회적 제약이 존재하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 제반 요소들을 개혁하는 동시에 사회문화교류를 촉진할 수 있는 정책적인 수단을 강구하는 것이 절실한 시점이라고 볼 수 있다.

본 연구는 최근 남북한 체제내 변화와 남북한 관계 변화라는 맥락에서 정상회담을 계기로 이루어진 남북한 사회문화교류의 성과를 비판적으로 검토하고, 이를 토대로 평화공존을 정착시키기 위한 남북한 사회문화교류를 활성화하는 방안을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다. 이와 같은 맥락에서 본 연구는 다음의 차례로 진행될 것이다.

첫째, 사회문화교류와 평화정책의 관계를 이론적으로 검토하고, 독일  
을 사례연구의 대상으로 분석할 것이다. 둘째, 그 동안 이루어진 사회  
문화교류 흐름을 분석할 것이다. 셋째, 정상회담이후 남북한 문화체제  
의 현황을 검토하고, 넷째, 사회문화교류를 저해하는 요인들을 검토할  
것이다. 다섯째, 사회문화교류를 활성화시키기 위한 방안을 모색할 것  
이고, 여섯째, 이를 토대로 실현가능한 사회문화교류의 프로그램을 예  
시할 것이다.

## II. 사회·문화교류와 평화정책

### 1. 이론적 검토

최근까지의 남북관계는 남북이 이념, 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 사  
회 전 차원에서 전면적으로 대결하였던 “적대적 대결”(antagonistische  
Konfrontation)의 시기로 특징지을 수 있다. 서로간에 체제비난과 유  
형적, 무형적인 적대성이 표출되었던 반면, 교류나 협력은 철저히 단  
절되었던 시기였다.

그러나 햇볕정책으로 상징되는 대북화해협력정책을 바탕으로, 정경  
분리원칙 아래 남북간 화해와 협력을 추진하고 있는 현 정부가 출범  
한 이후 한반도의 남북관계는 이념적으로, 정치·군사적으로는 적대적  
인 대립의 상태가 지속되고 있지만, 경제적으로 그리고 사회·문화적으로  
는 부분적으로 교류와 협력이 형성되는 “적대적 협력”(antagonistische  
Kooperation)의 “초입단계”에 들어서게 되었다. 잠수정의 침투, 서해  
에서의 무력충돌과 같은 적대적인 대립이 사라지지 않은 가운데서도  
금강산관광사업과 같은 남북한 경협이 추진될 뿐만 아니라, 예술단이  
나 체육·종교단체의 방북이 실현되는 등 사회·문화분야에서도 교류와  
협력이 형성되었던 것이다.

만약 이러한 적대적 협력이 서로간의 이해에 의해 확대되고 심화될  
경우에는 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 정치·군사적 측

면에서도 부분적으로 협력할 수 있는 “평화공존”의 시대가 남북관계에 도래할 수 있다. 자본주의와 사회주의를 지향함으로써 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화분야에서의 상호간 전면적인 교류와 협력이 이루어짐은 물론 정치, 군사적 측면에서도 남북한이 부분적으로 합의하여 당국간의 관계가 정상화되고 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰를 구축하는 상황으로 남북관계가 발전하게 되는 것이다.

나아가 평화공존이 본격화되고 그 과정에서 남북간에 커다란 정치적 합의가 이루어질 경우에는 우리가 염원하는 민족통일의 궁극적 형태인 “1민족 1국가 1체제”로 향하는 도정에서 “1민족 2국가 2체제” 형식의 “남북연합”이 가시화되어 “사실상의 통일”(de facto Unification)이 이루어질 수 있는 가능성도 열리게 된다. 남북연합의 단계에서는 남북한이 이념적으로 서로 다른 체제를 유지하기는 하나 사회 모든 분야에서 전면적인 교류와 협력이 이루어지게 되는 것이다. 그리고 궁극적인 한반도 통일은 이러한 과정을 통해 사회의 전반적 영역에서 남북한 상호간에 통합의 수준이 서서히 높아지는 가운데 민족합의에 의해 평화적으로 이룩될 수 있다.

이와 같은 남북관계의 진전구도에 더하여 남북관계에 국제적 차원이 고려된 “한반도 냉전구조 해체” 및 “한반도 평화체제 구축” 구상간의 상관관계는 다음과 같다. 일반적으로 평화체제 구축은 전쟁상태를 청산하는 “평화의 회복”(소극적 평화)과 평화상태를 지속적으로 관리하는 “평화의 유지” 두가지 모두를 포괄하는 개념(적극적 평화)이다.<sup>208)</sup> 따라서 한반도 냉전구조 해체는 평화의 회복에 중점을 두어 남북관계를 “적대적 협력”단계에서 “평화공존”단계로 진입시키는 것을 의미하며, 한반도 평화체제 구축은 적극적 평화의 개념으로서 한반도 냉전구조 해체를 포함함은 물론 평화의 유지를 항구화하기 위해 남북

---

208) “평화”의 개념은 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않는 상태”의 「소극적 개념」과 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 무력적 충돌의 원인이 되는 분쟁요소가 해소되고, 새로운 분쟁의 발생시 무력적 충돌로 표출되지 않도록 관리되는 상태”의 「적극적 개념」으로 나눌 수 있다.

관계를 “평화공존”단계에서 “남북연합”단계로 진전시키는 전 과정을 의미한다.<sup>209)</sup> 이러한 남북관계의 발전방향에 대한 기대는 <그림 1>과 같이 표현될 수 있다.<sup>210)</sup>

209) 전쟁에서 평화로의 다양한 단계를 <표 1>과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다. 이때 분쟁이란 “엮어져 다투는 것”으로 정의되며 전쟁, 승부다툼, 논쟁을 포괄한다. 전쟁은 “무력에 의한 국가와 국가간의 투쟁”으로서 가장 강도가 강한 상태의 분쟁이며, 승부다툼은 합리적인 통제를 전제로 하는 분쟁이다. 논쟁은 어떤 쟁점을 두고 상대방을 비판·공격하고 논리적으로 공박하며 자신의 입장을 변호하는 분쟁이다. 이렇게 볼 때 최근까지 한반도는 (국지적·제한적) 전쟁, 승부다툼, 논쟁이 동시에 전개되고 있는 분쟁의 상태에 놓여 있었다. 따라서 “한반도 평화체제 구축”에서 “평화”의 내용은 무력적 충돌 즉 (국지적·제한적) 전쟁이 존재하지 않는 “평화의 회복”(Restoration of Peace)이란 소극적 평화가 아니라, 전쟁상태에서 승부다툼상태로, 승부다툼상태에서 논쟁상태로, 논쟁상태에서 분쟁이 해소되고 평화가 유지·관리되는 “평화의 회복 + 평화의 유지”(Maintenance of Peace)란 적극적 평화의 개념이다. 여기에 더하여 한반도 평화체제는 민족분단이란 특수성으로 인해 민족의 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제여야 한다. 따라서 한반도 평화체제 구축방안은 ① 한반도 평화의 회복을 위한 체제 구성방안, ② 한반도 평화의 유지를 위한 체제 구성방안, ③ 민족통일에 기여하는 체제 구성방안 등을 포괄한다.

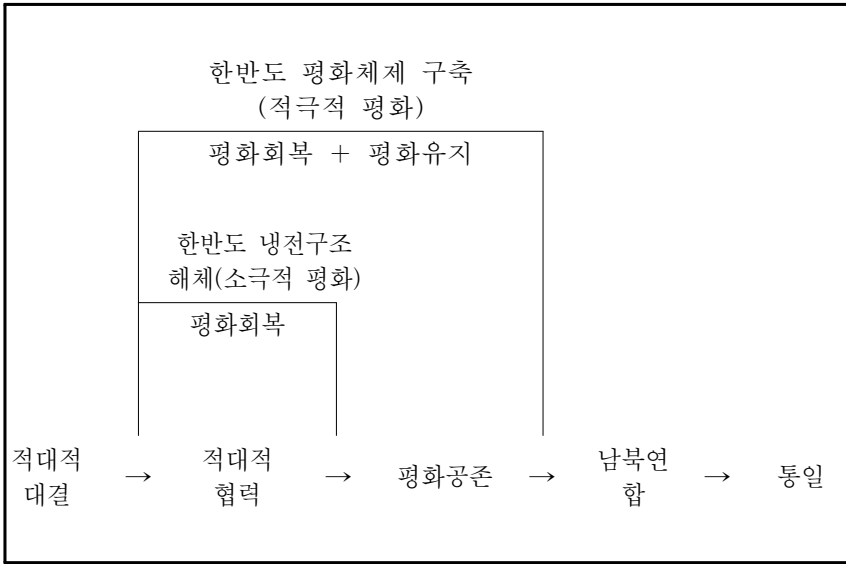
<표 53> 전쟁에서 평화로의 스펙트럼

분쟁(Conflict)			평화 (Peace)
전쟁 (Fights)	승부다툼 (Games)	논쟁 (Debates)	
소극적 평화의 대상			
← 적극적 평화의 대상 →			

210) 손기웅, “베를린선언의 의의와 과제”, 통일연구원, 『베를린선언과 남북관계』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 8~12 참조.



<그림 1> 남북관계 진전구도



따라서 적대적 협력이 막 움트기 시작한 지금 우리가 국가적으로 온 국민이 힘을 기울여야 할 과제는 남북한간에 교류·협력을 더욱 활성화하여 상호 이해와 관심의 폭을 넓히고 심화시켜 신뢰감을 형성하고 이를 토대로 정치·군사적 측면에서도 남북한이 협력하는 “평화공존”의 시대를 여는 것이다. 그러나 한반도에 있어서 냉전구조가 지속되는 한 적대적 협력이 진정한 평화공존으로 진전되기에는 대내·외적 차원에서 한계가 주어질 수 밖에 없다.

결국 남북한 교류·협력을 더욱 활성화시켜 나가는 다른 한편으로 국내·외적 수준에서, 남북한관계 및 다자적 차원에서 한반도 냉전구조의 해체를 위한 작업을 동시에 추진해야 하는 것이 우리의 당면과제이다. 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 구도내에서 적대적 협력의 심화가 명실상부한 평화공존으로 진전되어갈 수 있도록 종합적이고도 단계적인 전략을 통해 남북한 교류·협력을 추진하여야 한다.

한편 남북한 교류·협력의 폭과 규모를 더욱 심화, 활성화시켜 나가는 국가적 노력 가운데 특히 남북한간 사회·문화적 이질성을 극복하

고 민족공동체 형성이라는 장기적 목표에 기여할 수 있는 사회·문화 분야 교류·협력의 중요성이 부각되고 있다.<sup>211)</sup> 정치적 통합이 주로 권력 배분이나 정치체제의 조립을 대상으로 하는 것이라면, 사회·문화적 통합은 사회구성원들이 어떻게 함께 잘 살아 가느냐 하는 공동체의식을 함양해 가는 과정이다. 사회·문화적 통합은 “분단상태로부터의 통일”이라는 결과적 측면보다는 “분단상태의 극복과 해소”라는 과정적 측면을 중요시한다. 사회·문화적 교류·협력은 정치·경제 등 다른 분야들에 비해 당사자끼리의 논의가 가능하여 저변으로부터의 파급효과가 상당히 크다.<sup>212)</sup>

따라서 평화공존으로 향하는 과정에서 남북 사회·문화교류는 그 기반을 닦는 일이라 할 것이다. 이러한 의미에서 『남북 사회문화협력사업 처리에 관한 규정』(1998.5.12)의 제3조는 “사회·문화분야 협력사업”을 “남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 남한, 북한 또는 제3국에서” 행하는 일련의 행위로 규정하고 있다.

## 2. 독일사례 연구

211) 현재 남과 북의 문화는 다르다. 그것은 다른 체제 하에서 서로 다른 외국문화의 영향을 받은 데서 오는 당연한 결과이다. 그러나 남한문화에 비해 북한문화가 혹은 북한문화에 비해 남한문화가 어떤 기준에 비추어 더 이질화되었다는 발상은 옳지 않다. 통일은 분단 이전 상태로의 원상회복이 아니다. 단순한 재결합이 아니라, 새로운 한민족(韓民族)을 창조하는 것이다. 이질화된 문화의 동질성 회복이라는 명제는 자칫 동질적 문화라는 절대기준을 정해놓고 서로 다른 문화의 융합이 가져올 역동성을 부정하게 될 가능성이 있다. 현단계의 남북 사회·문화 교류·협력은 이질성의 확인이 우선이다. 그런 후에 융합을 거쳐 새로운 통일된 문화를 어떻게 형성할 것인가를 고민해야 한다. 남북의 통일은 궁극적으로 문화의 통일에서, 즉 통일된 남북이 하나의 국가단위를 이루고 그 바탕 위에서 형성되는 통일문화를 이룰 때 비로소 완성된다.

212) 통일은 설사 제도적 통합(체제 통합)을 이룬다고 해도 이념적으로 같은 반열(이념 통합)에 서있지 않으면 겉모양만의 통일이기 쉬우며, 통일이 열린 사회와 닫힌 사회의 생활차이를 극복(생활 통합)함은 물론 사회심리적 간극의 극복(가치 통합)까지 두루 포괄해야 의미를 가지게 된다.

현 단계에서 남북한 교류·협력의 의미, 구체적으로 사회·문화분야 교류·협력이 가지는 민족적, 역사적 의미를 깊이 자각하는 바탕위에 이 장에서는 서독이 신동방정책의 구도 아래 추진하였던 대동독 사회·문화분야 교류·협력의 공과를 구체적으로 분석하고, 향후 남북한간 사회·문화분야 교류·협력을 활성화하는데 응용될 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

독일과 한반도는 역사적, 사회적, 국제적 맥락에서 상이성과 분단상황의 측면에서 유사성을 동시에 가지고 있다. 그러므로 독일의 경험을 한반도에 적용시키려 할 때는 매우 조심스러운 접근태도가 필요하다. 특히 교류·협력과 관련하여 양 지역 상황의 차이는 대단히 크기 때문에 독일의 경험을 그대로 받아들이기는 어렵다. 그러나 우리의 대북정책이 남북한 화해·협력을 목표로 하고 있으며, 최근에 들어 인적 교류를 포함하는 남북한 교류·협력이 크게 증가하고 있다는 점에서 현재 뿐만 아니라 미래를 위해서도 독일사례가 시사하는 점을 찾는 것은 결코 무의미하지 않다. 특히 어떠한 여건하에서 교류·협력이 활성화될 수 있는지, 또 이를 위해서 어떠한 정책이 요구되는지, 교류·협력이 동서독관계에 어떠한 영향을 미쳤는지 등을 보여준다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

독일사례에서 중점적으로 분석될 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 서독과 동독의 사회·문화분야 교류·협력에 대한 입장이다. 서독과 동독은 사회·문화분야 교류·협력에 대하여 기본적으로 어떠한 입장을 가졌으며, 정책의 추진은 어떠한 것인가, 신동방정책의 구도 아래 서독은 대동독 사회·문화분야 교류·협력에 대하여 어떻게 입장을 재정립하였으며, 정책에는 어떠한 변화가 있었는가, 이에 대한 동독의 대응입장과 정책은 어떻게 정립되었는가 등을 분석한다.

둘째, 서독의 대동독 사회·문화분야 교류·협력 관련 협정이다. 서독의 대동독 사회·문화분야 교류·협력은 동독과 맺은 관련 협정에 의해 크게 영향을 받았는 바, 신동방정책 추진 이후 서독이 동독과 체결한 「우편협정」(1970), 「베를린 협정」(1971), 「통행협정」(1972), 「기

본조약』(1972), 『체육·보건협정』(1974), 『문화협정』(1986), 『과학·기술협정』(1987), 『방송협정』(1987) 등과 관련하여 각 협정 체결 시 서독과 동독의 입장, 협정의 내용, 협정이 동서독 교류·협력에 미친 영향 등을 분석한다.

셋째, 동서독 사회·문화분야 교류·협력 현황이다. 동서독이 추진했던 사회·문화분야 교류·협력의 현황을 신동방정책 추진 전후의 특징을 중심으로 분야별로 구분하여 살펴본다.

넷째, 동서독 사회·문화분야 교류·협력에 대한 평가와 시사점이다. 신동방정책 아래 동서독이 추진하였던 사회·문화분야 교류·협력이 전반적인 교류·협력, 동서독간 전반적 관계, 통일대비 등에 미친 공과를 평가하고, 우리에게 주는 시사점을 도출한다.

한편 이 글에서는 동서독 사회·문화분야 교류·협력을 문화·학술, 청소년, 언론·방송, 체육, 종교 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 이 글의 의도가 동서독간 교류·협력을 분석, 남북한간에 창조적으로 응용될 수 있는 시사점을 도출하는데 있음을 고려하여 현재 남북한관계에서 규정되고 있는 사회·문화분야의 개념에 충실하고자 하기 위함이다. 남북한관계의 전반을 규율하고 교류·협력의 바탕이 될 수 있는 『남북기본합의서』 가운데 사회·문화분야의 교류·협력에 관한 내용을 담고 있는 제16조는 “남과 북은 과학, 기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”라고 규정하고 있다.<sup>213)</sup> 한편 『남북기본합의서』에서 약속한 내용들을 보다 구체화하고 이를 실천해 나가기 위해 남북교류·협력분과위원회가 채택한 『남북교류협력 부속합의서』 제9조는 『남북기본합의서』 제16조에 포함되었던 “과학·기술”과 “환경”이 그 성격상 경제분야에 포함되므로 남북교류·협력부속합의서 제1장 “경제교류·협력”부분으로 이관시켰다(<표 2> 참조). 따라서 이 글에서도 과학·기술과 환경부문은 제외하기로 한다. 다만 『기본합의서』 제16조가 사회·문화분야의 여러 부문을

213) 통일원, 『통일백서 1997』 (서울: 통일원, 1997), p. 385.

예시적으로 나열한 것임을 고려하고, 동서독간에 중요한 사회·문화분야의 교류·협력의 하나로 추진되었으며, 현재 남북한관계에서도 중요성이 큰 “종교”부문을 여기에 추가하여 함께 다루었다.<sup>214)</sup>

이 글에서 사용하는 “교류·협력”의 개념은 동서독주민과 남북한주민간의 접촉, 왕래, 협력사업 등을 포괄하는 개념이다. 접촉은 쌍방간에 특정내용의 의사가 교환되는 것을, 왕래는 상대방의 지역을 방문하는 것을, 협력사업은 해당분야에서 상대방지역이나 제3국에서 당사자간의 합의에 따라 공동으로 행하는 일련의 연속성이 있는 행위를 말한다.<sup>215)</sup>

<표 55> 사회·문화분야 교류·협력 관련 법적 개념규정

남북기본 합의서 ('91.12.31)	제16조: 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다
남북 교류협력 부속합의서 ('92.9.17)	제9조: 남과 북은 교육, 문화·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
남북사회 문화협력 사업처리에 관한 규정 ('98.5.12)	제3조: 이 규정에서 “사회·문화분야 협력사업”이라 함은 남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 남한, 북한 또는 제3국에서 다음 각호의 1에 해당하는 사항을 기획·실시 및 사후처리하는 일련의 행위를 말한다.*

\* 개정전 「남북 사회·문화협력사업 처리에 관한 규정」은 제3조에서

214) 「사회문화공동위수첩」(서울: 남북회담사무국, 1995)은 사회·문화분야의 남북 교류추진사례를 열거하면서 주요 분야로 출판·보도, 학술, 예술, 종교, 체육분야를, 「사회문화분야 남북교류협력실무안내」(서울: 통일원, 1996)도 사회·문화분야로 학술, 문화·예술, 종교, 체육, 언론·출판분야를 열거하면서 종교부문을 포함하고 있다.

215) 「남북 교류협력에 관한 법률」 제2조 및 「남북 사회문화협력사업 처리에 관한 규정」 참조.

“이 규정에서 ‘사회·문화분야 협력사업’이라 함은 법 제2조 제4호의 ‘협력사업’중 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 출판, 보도 등에 관한 제반 비영리적 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화 공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자간의 합의 및 계약에 따르는 계획, 준비·실시 및 사후처리 등의 계속성을 지니는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 말한다”고 규정되어 ① 사회·문화 교류·협력의 분야를 구체적이고 폭 넓게 정의하였으며, ② 협력사업을 비영리적 활동에 국한하였다.

### 가. 동서독간 교류·협력의 전반적 발전과정

분단에서 통일에 이르는 전 기간에 걸친 양독간의 교류·협력에는 동서독의 정치·경제·사회적 동향, 양독관계, 그리고 동·서블록 관계가 주요 결정요인으로 작용했다. 양독관계의 변화과정과 밀접한 상관관계를 가졌던 교류·협력의 전개과정은 1961년 베를린 장벽의 설치 전후, 1972년 동서독 「기본조약」 체결, 1982년 서독 기민당(CDU)정권의 출범과 함께 이루어진 동서독관계의 확대를 기준으로 크게 네시기로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 베를린장벽 설치 이전의 동서독간 교류·협력은 냉전의 도래와 분단의 고착화과정을 반영하였다. 서독정부는 서독의 전독일단독 대표성을 주장하면서 동독을 국가로 인정하지 않는 정책을 추진함으로써 동서독간 정부차원의 공식접촉은 거의 이루어질 수 없었다. 다만 경제관계 및 인도적 차원의 교류는 서독정부의 적극적인 노력으로 인해 최소한 유지될 수 있었다. 특히 경제교류의 중요성에 비추어 양독정부는 1951년 예외적으로 「경제 및 무역에 관한 베를린협정」을 체결했다. 한편 분단의 고착화에도 불구하고 당시 불명확했던 베를린의 법적 지위로 인해 베를린을 통한 양독주민의 왕래가능성은 열려 있었다.

교류·협력에 대한 동독정부의 기본정책은 이중적이었다. 서독주민

의 동독방문은 제한적이거나 허용한 반면, 동독주민의 서독방문은 탈출을 우려하여 엄격히 규제함으로써 공무상의 여행을 제외한 서독방문은 거의 불가능했다. 서독방문에 대한 통제는 1953년 6월 17일 노동규정 강화에 대한 반발로 발생한 동독노동자들의 폭동, 이른바 “6월 항쟁”(Juni-Aufstand)을 계기로 어느 정도 완화되었다.<sup>216)</sup>

둘째, 1960년대 동서독간 교류·협력은 베를린장벽의 설치로 인하여 극도로 위축되었다. 이러한 상황에서 서독정부는 독일정책에 대한 전반적인 재검토 필요성을 절감하였다. 무엇보다 동서독간의 적대적 관계는 결국 동독주민의 고통을 증대시키는 결과를 낳게 된다는 점을 인식했기 때문이다. 따라서 서독정부는 분단으로 인한 동독주민의 고통을 최소화 하기 위해서 민간차원의 관계발전을 적극 추진했다. 이 맥락에서 서독정부는 동독에 대한 경제지원 용의를 적극 밝혔고, 그 결과 1963년부터 교류·협력이 재개될 수 있었다. 1965년 4월 서독이 동독회사에 최초로 장기융자를 제공한 이래 60년대 후반기에 접어들면서 동독은 양독관계의 개선을 경제적 혜택의 수단으로 더욱 활용하기 시작했다.

양독간 교류·협력의 활성화를 위한 서독정부의 노력에도 불구하고 교류·협력은 상호간에 제도적인 합의가 뒤따르지 못함으로써 동독방문 서독주민의 신변보장문제, 동독의 서독방문객에 대한 포섭공작 등을 포함하여 적지 않은 문제점을 수반했다. 1960년대 말 동서독 관계의 정상화를 전제로 하는, 브란트(Willy Brandt) 수상을 중심으로 사민당(SPD) 정부가 추진한 “신동방정책”(Neue Ostpolitik)은 양독간 교류·협력의 문제점과 한계가 근본적으로 양독정부의 공식적 접촉과 제도적 합의의 부재에 기인했다는 인식에서 출발하였고, 따라서 양독간 교류·협력 활성화를 위한 초석이 되었다.<sup>217)</sup>

셋째, 1970년대 초 미·영·불·소 4대 전승국간의 『베를린 협정』<sup>218)</sup>,

---

216) Ernst Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg (München/Zürich, 1974) 참조.

217) Werner Weidenfeld·Karl-Rudolf Korte (eds.), Handwörterbuch zur deutschen Einheit (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991) 참조.

218) 동서독간 협정체결에 있어 가장 중요한 쟁점은 협정내용의 서베를린에 대한

양독간의 「통행조약」, 「기본조약」 등의 체결은 정치적 관계의 정상화는 물론이고 양독관계 전반의 활성화를 가능케했다. 이러한 바탕위에 교류·협력도 제도적 기틀을 확립할 수 있었다. 양독간 교류·협력이 활성화될 수 있었던 배경에는 무엇보다 “접근을 통한 변화”(Wandel durch Annäherung)를 표명한 서독 SPD 정부의 신동방정책이 결정적인 역할을 하였다.<sup>219)</sup> 특히 슈미트(Helmut Schmidt) 총리의 현실주의적 독일정책, 즉 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 무의미한 통일논의보다는 통일여건의 조성차원에서 양독관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책이 교류·협력의 활성화에 기여한 바는 매우 컸다.<sup>220)</sup>

동독정권은 양독 교류·협력에 응하기는 하였지만 교류·협력의 증가가 동독사회에 미칠 악영향을 우려하여 대서독 “차단정책”(Abgrenzungspolitik)을 동시에 추진했다. 동독정권의 차단은 정치적, 이념적 성격을 강하게 내포하는 문화분야에서의 양독간 교류·협력에의 소극성에서 잘 나타나 1973년에 시작된 문화분야의 협상은 1986년에 비로소 결실을 맺었다.

넷째, 1980년대는 「문화협정」(1986)과 「과학·기술협정」(1987)의 체결로 상징되는 양독관계의 발전으로 교류·협력이 확대되었다.<sup>221)</sup> 여기에

---

효력 여부에 있었다. 동독은 서베를린이 전승4국의 점령지역이기 때문에 협정의 효력범위에서 제외된다고 주장한 반면, 서독은 서베를린만을 협정대상지역에서 제외하는 것은 불가하다는 입장이었다. 전승4국은 「베를린협정」(1971.9.3)에서 “서베를린은 서독의 구성부분은 아니나, 현재의 (서독과 서베를린간) 결합관계는 유지·발전되어야 한다”고 합의함으로써 양독간에 체결되는 협정대상에 서베를린이 포함됨을 확인하였다. 그외 「베를린협정」은 서독과 서베를린간의 동독영토를 통과하는 민간인 및 민간물자의 신속한 왕래자유를 보장함으로써 양독간 불씨였던 서독과 서베를린간 통행문제가 해결되었다. Wolfgang Seiffert, *Das Ganze Deutschland* (München/Zürich, 1986), pp. 115~143 참조.

219) Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München, 1991), pp. 11~17 참조.

220) Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960~1975* (Hamburg, 1976); W. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, 1978); Peter Bender, *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München, 1995) 참조.

221) Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Verträge zur deutschen Einheit*



는 특히 교류·협력을 통해 얻어지는 경제적 이해에 대한 동독측의 관심이 반영되었다. 다양한 차원에서 이루어진 서독의 대동독 경제원조는 1980년대 초 침체상황에 빠졌던 동독경제에 중요한 의미를 가졌다. 따라서 동독정권은 양독간 교류·협력에 내재한 서독의 정치적 의도를 충분히 인식하면서도 양독관계의 확대를 거부할 수 없었다.<sup>222)</sup>

한편 동독정권이 교류·협력에 대한 규제를 완화한 배경에는 주민들의 체제불만을 희석시키려는 의도도 내재되어 있었다. 그러나 동독정권이 개혁을 거부하는 한 그러한 조치만으로 동독주민의 불만이 근본적으로 해소될 수는 없었다. 동독체제에 대한 근본적인 불만과 동구 사회주의권에 불어닥친 개혁의 여파는 1989년 여름 동독주민의 대규모 서독탈출과 평화시위를 유발했고, 마침내 동독체제의 붕괴와 독일의 통일로 이어졌다.<sup>223)</sup>

---

(Bonn, 1991) 참조.

222) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Innerdeutsche Beziehungen. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980~1986: Eine Dokumentation (Bonn, 1986), pp. 5~16 참조.

223) 김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 『동·서독 인적 교류 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

## 나. 신동방정책하 동서독 사회·문화분야별 교류·협력 정책 및 실태<sup>224)</sup>

### (1) 문화분야

1961년 8월 13일 베를린 장벽의 설치와 더불어 그동안 간헐적으로 지속되던 문화교류는 거의 단절상태에 이르게 되었다. 동독은 국가적 차원에서의 대서독 문화교류 차단정책을 1950년대부터 시작하였는데 이는 서독주민과 분단 이전 공통의 문화와 문화의식을 가졌던 동독주민이 교류를 통해 서독측의 영향을 받을 것을 우려하였기 때문이다. 서독문화의 침투가 사회주의체제를 유지·고수하는데 크게 역작용을 할 것이라고 판단하였던 것이다. 동독측의 주요 제한수단은 문화인들의 출·입국 허가였다. 서독의 경우 국가적 차원에서의 대동독 문화교류 제한정책은 취해지지 않았지만, 냉전기간 동안 동독으로부터의 바람직스럽지 못한 문화유입에 대해서 조심스런 자세를 취했다. 예를 들어 1960년대 서독출판사에 의한 동독작가 작품의 서독출간은 공개적인 논란을 불러 일으켰다.

1970년대에 접어들면서 동독의 대서독 문화교류 차단정책에는 이

224) 동서독 사회·문화분야 교류·협력의 전반적 실태에 관하여는 Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Bericht und Dokumentation (Bonn, 1973); Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen, Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969~1979: Bericht und Dokumentation (Bonn, 1980); Ernst Martin, Zwischenbilanz. Deutschlandpolitik der 80er Jahre (Stuttgart, 1986); Joachim Nawrocki, Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland. Entwicklungen, Möglichkeiten und Grenzen (Berlin, 1988); 통일원, 「10년간의 독일정책: 1969~1979년간 동서독관계발전 중심」 (서울: 통일원, 1992); 통일원, 「동서독관계발전에 관한 보고 및 문서」 (서울: 통일원, 1992); 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」 (서울: 통일원, 1993); 민족통일연구원, 「통일독일의 분야별 실태 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992) 등을 주로 참고하였다.

데올로기적인 이유가 추가되었다. 동독은 서독이 주장하는 “공동의 민족문화”를 거부하고, 서독의 문화를 “제국주의적 문화”로 비난하면서 자국의 이른바 “사회주의적 민족문화”와의 차별성을 강조하였다. 동독 공산당(SED)의 견해에 따르면 동서독 문화는 전혀 공통성이 없으며, 독일 전통문화유산중 동독측에 의해 승계될 가치가 있는 “진정한 문화적, 인간적인 독일전통”만이 동독의 문화라고 하였다. 동독은 서독과의 문화교류를 외국과의 문화교류로 간주했으며, 이러한 문화교류는 사회주의적 동맹체제의 결속을 강화하고 적극적으로 제국주의와의 이념투쟁에 이바지해야 한다고 주장하였다. 유럽안보협력회의(CSCE)의 - 1995년 1월 1일부터 유럽안보협력기구(OSCE)로 개칭 - 『헬싱키 최종의정서』(1975)에 규정된 서명국들간의 문화교류 이행과 관련하여 동독은 서독과의 문화교류 불이행을 비난받곤 하였으나, 동독은 국가적 차원에서 서독과 문화협정이 체결되지 않은 것을 구실삼아 변명하였다.

동독 문화정책의 전략적 목표는 동독공산당 제9차 당대회의 결정에서 나타나는데 그것은 ① 문화정책의 객관적 원칙인 정치·경제·문화의 단일한 사고방식 형성, ② 문화정책을 통해 동독이라는 발전된 사회주의국가의 형성, ③ 공산주의에로의 점진적 이행을 위한 원칙적인 전제조건 조성, ④ 소련과 기타 사회주의국가와 친선·협력의 지속적 강화, ⑤ 사회주의와 제국주의간의 격렬한 계급투쟁의 필요성 강화 등이었다.<sup>225)</sup>

반면 서독은 동서독 간에 존재하는 인위적인 국경을 초월하는 “하나의 문화민족”(eine Kulturnation) 개념으로부터 양독간의 문화교류를 추진하고자 하였다. 1973년 1월 18일 브란트 수상은 “분단에도 불구하고 언어, 예술, 문화, 일상생활과 정신문화유산의 공통성에 기초한 민족은 영원하다”라고 언급하였으며, 서독정부의 독일정책은 이러한 전제에 기초하였다. 1982년 10월 13일 헬무트 콜(Helmut

225) Klaus-Eberhard Murawski, “Die Kulturbeziehungen zwischen der BRD und DDR”, Erika Lieser-Triebnigg (ed.), Kultur im geteilten Deutschland (Berlin, 1984), pp. 45~58 참조.

Kohl) 수상이 “독일인의 민족국가는 분열되었지만 독일민족은 계속 유지되어왔으며, 앞으로도 지속될 것이다”라고 밝힌 것도 이러한 연장 선상에 놓인 것이다.

이러한 견해차이로 동서독은 「기본조약」 제7조와 이에 관한 추가의 정서 7항(<표 3> 참조)에서 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의 하였음에도 불구하고 문화분야 교류·협력의 활성화를 위한 협상은 진척을 보지 못하였다. 「기본조약」의 후속협상으로 1973년 11월 27일 개시된 문화협상은 13년이 지난 1986년 5월 6일에야 비로소 결실을 보았다. 「문화협정」(<표 4> 참조)의 체결이 다른 분야 후속협정 체결에 비하여 늦어졌던 이유는 동독이 서독문화의 침투가 사회주의체제를 유지하는데 크게 역작용을 할 것이라고 판단하였기 때문이다. 동서독간에 체결된 협정을 일별해 보면 이러한 동독지도부의 의도를 잘 알 수 있다. 가장 자기체제에 부담이 적고 유익한 경제교류를 1948년부터 시작한 이래 우편(1970년), 통행(1972), 체육·보건(1974)을 거쳐 1986년에야 문화교류를 국가적 차원에서 합의하였다.

이러한 상황 속에서도 서독이 동독과 「문화협정」을 추진한 것은 그것이 독일정책 추진의 주요한 수단으로서 양독주민간의 문화적 공통성을 유지·보존시키고, 문화적 측면에서 주민생활의 질을 향상시키고자 하기 위함이었다. 「문화협정」을 통해 문화분야 공동협력을 계기로 상대편 체제의 사회·문화생활에 대한 상호이해를 증진시켜 서로 다른 군사동맹체제에 소속되어 있고, 상이한 정치·경제적인 구조하에서 살고 있더라도 양독주민간에 평화적인 관계를 유지시키자는 것이다.<sup>226)</sup>

서독이 주장하는 문화의 공통성을 부인하며 사회주의문화의 독창성을 내세웠던 동독이 「문화협정」을 체결했던 주요 동기는 세계적 문화수준을 가진 서독과의 협정체결을 통해 국제적으로 동독의 문화수준을 과시하고 문화수준면에서 서독과 대등한 관계임을 알리려는데 있었다. 다른 한편으로 동독내에서 문화분야 종사자, 이른바 “문화창조

226) 이장희, “통독정책으로서 동서독간 문화협정”, 『국제법학회논총』, 33권 2호 (1988), pp. 91~98; 최정호, 『분단국의 통일과 문화예술 및 문화예술인의 통합에 관한 연구』 (서울: 한국문화예술진흥원, 1991) 참조.

일꾼”들이 외부세계, 특히 같은 언어권인 서독과의 접촉제한으로 고립감과 정신적인 소외감이 증대되어 이들의 불만이 체제유지에 역기능으로 작용할 우려가 있어, 「문화협정」을 통한 서독과의 문화교류 증대를 이를 해소시켜주는 배출기능(Ventilfunktion)으로 활용하고자 하였다.

다양성과 자유분방함을 속성으로 하는 문화의 본질상, 중앙집권적인 통제사회하의 동독 문화수준과 자유민주주의체제하의 서독 문화수준간의 격차는 시간이 흐를수록 더욱 벌어질 수밖에 없었고, 이에 동독은 문화인들의 불만을 서독과 국가적 차원에서의 제한적인 접촉 허용으로 해소하려 하였다. 즉 동독은 「문화협정」 체결시 문화행사 개최와 관련하여 국가가 주관하는 공식적인 접촉에 한정하려 했던 반면에, 서독은 문화활동을 전적으로 개인적인 소관으로 주장하여 누구나 접촉할 수 있도록 하자는 입장이었다. 상호 문화행사 개최 회수도 서독은 많을수록 좋다는 입장이었으나, 동독은 일정한 회수의 접촉만을 원하였다.

신동방정책의 산물인 「기본조약」부터 「문화협정」 체결 이전까지 동서독간에 제한적으로 이루어졌던 문화교류를 요약하면 다음과 같다. 연극과 오케스트라 방문공연은 양독간 문화교류중 가장 활발했던 분야였다. 「기본조약」 체결 이후 1973년부터 점차 늘기 시작한 상호방문 공연은 주로 동독에 의한 서독지역에서의 공연 형태로 이루어졌다. 동독은 서독에서의 문화행사 개최를 정치적인 선전의 일환으로 간주하여 그 내용의 대부분은 국제적이면서도 정치적인 성격을 가졌다. 반면 서독의 동독지역 공연의 성사는 동독의 기관으로부터 출·입국 허가를 획득하는 여부에 달려 있었다. 따라서 교류에 있어서 상호성의 원칙은 무시되었다. 특히 서독의 유명한 극단, 오케스트라, 발레단의 공연은 매우 제한을 당해 베를린 필하모니는 불과 두 번(1978, 1981)밖에 동독을 방문할 수 없었다.

그외 1975년에 처음으로 동독 조형미술협회의 작품이 함부르크에 전시되었으며, 1977년에 역시 처음으로 동서독 출판사간의 협력이 이루어져 독일예술 및 문화유적안내에 관한 책자가 동독에서 저술·인쇄

· 판매되는 동시에 서독에서도 출판사를 통해 판매되었다. 또한 이해에 처음으로 7명의 동독 미술가가 서독을 방문하였고, 동베를린에서는 서독의 『과학과 기술에 관한 사진전』이 최초의 공식적인 전시회로 개최되었다. 1980년에는 양독 도시간에 『영화주간』이 개최되었다.<sup>227)</sup>

---

227) Manfred Jäger, Kultur und Politik in der DDR (Köln, 1982); Gesamtdeutsches Institut (ed.), Merkblatt 21: Ausfuhr von Kunstwerken, Dokumenten und Antiquitäten ("Kulturgut") aus der DDR (Bonn, 1989) 참조.

<표 56> 사회·문화분야 교류·협력 관련 동서독 「기본조약」(1972.12.21) 및 추가의정서

조 항	조 문
기본조약 전 문	<p>조약국은 평화유지에 대한 그들의 책임에 유념하고, 유럽에서의 긴장완화와 안정보장에 기여하려는 노력에서 현 유럽의 국경내의 모든 국가에 대한 불가침, 영토보전, 그리고 주권존중이 평화를 위한 기본 조건임을 인식하며, 따라서 양 독일국가는 그들의 상호기관에서 무력행사나 위협을 억제해야 함을 인정하고, 역사적 사실에 기초해서 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 민족문제를 포함한 근본적인 문제에 있어서 그들의 견해차에도 불구하고, 양독일국가 국민의 복지를 위해 독일연방공화국과 독일민주공화국이 상호 협력할 수 있는 여건을 조성할 것을 희망하면서 다음과 같이 합의하였다.</p>
제7조	<p>독일연방공화국과 독일민주공화국은 그들의 관계를 정상화하는 과정에서 실제적이고 인도적 문제를 논의할 용의가 있음을 선언한다. 쌍방은 본 조약의 원칙에 입각해서 상호 이익을 위하여 경제, 학술, 기술, 교통, 사법, 우편, 전신업무, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등의 분야의 협력을 발전시키고 촉진시키기 위해 협정을 체결할 것이다. 세부사항은 추가의정서에 규정한다.</p>
<p>추가 의정서 II. 제7조에 대하여</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 연방공화국과 독일민주공화국간의 교역은 기존협정의 원칙에 입각하여 전개된다. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 경제관계의 계속적인 발전을 촉진하며 지금까지의 규제를 조정하고 교역구조를 개선하는 것을 목적으로 하는 장기적 협정을 체결한다.</li> <li>2. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 경제와 기술분야에서 쌍방의 이익을 위하여 협력을 촉진하고 이에 요구되는 조약을 체결할 의사가 있음을 표명한다.</li> <li>3. 1972년 5월 26일자의 조약과 더불어 시작된 교통분야에서의 협력은 확대, 강화된다.</li> <li>4. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 법적 구조를 필요로 하는 사람들의 이익을 위하여 특히 민법과 형법분야의 법률공조관계를 가능한 한 간소하게 그리고 합리적으로 조약상 규제할 의사가 있음을 표명한다.</li> <li>5. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 만국우편연맹 및 국제전신조약의 원칙에 입각하여 우편 및 전신협정을 체결하기로 합의한다. 쌍방은 동 협정을 만국우편연맹(UPU)과 국제통신연맹(UIT)에 통고한다. 동 협정에는 현존의 합의사항과 쌍방에게 유리한 절차가 포함된다.</li> <li>6. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 보건분야에서 협조할 것에 대한 관심을 표명한다. 쌍방은 조약에 의거하여 허용된 범위 내에서 의약품과 특수병원 및 진료소의 치료방법의 교류에 대해서도 규제할 것에 합의한다.</li> <li>7. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 문화분야에서의 협조를 발전시킬 의사를 표명한다. 이 목적을 위해 쌍방은 정부간의 협정체결에 관한 협상을 시작한다.</li> <li>8. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 이 조약이 서명된 후 체육관계를 증진하기 위한 협정을 통해 체육관계기관을 지원할 의사가 있음을 강조한다.</li> <li>9. 환경보호 분야에서 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상호간의 손해와 위협을 방지하기 위해 협정을 체결해야 한다.</li> <li>10. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 서적, 잡지, 라디오 및 텔레비전 제작물의 상호간 구입을 확대할 목적으로 협상을 진행한다.</li> <li>11. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 당사자의 편의를 위해 비상업성 지불 및 청산거래를 규제하기 위한 협상을 시작한다. 쌍방은 상호간의 이익을 위해 사회적 관심에서 최단기간내에 협정을 체결할 것을 우선적으로 고려한다.</li> </ol>

<표 57> 동서독 「문화협정」(1986.5.6)

<p>독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는,          - 1972년 12월 21일에 체결된 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 관계에 관한 조약의 토대 위에서,          - 상호간에 문화적·사회적 생활에 관한 인식을 심화시키고 보다 나은 상호이해에 기여한다는 목적을 갖고,          - 그럼으로써 평화정착과 긴장완화에 기여한다는 인식 속에서,          - 유럽안보협력회의에서 합의된 규정들을 마드리드에서 합의된 사항들과 관련시켜, 적절하게 고려함으로써 실행한다는 결심하에,          - 문화협력을 증진시키고 발전시키려는 희망에 따라 이 협정을 체결하기로 합의를 보았다.</p> <p>제1조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 양측의 이해에 기초하여 문화, 예술, 교양, 학문분야에서의 협력이나 이것들과 연관된 다른 분야에서의 협력을 촉진시킨다.          협력이 해당기관이나 관청, 단체들 사이에서, 또한(이 협력이 그때 그때마다 자국의 법질서에 상응하고 조약의 실현을 위한 것과 관계되며) 각 조직체들, 연합체들 및 문화분야에서 활동하는 사람들 사이에서 이루어진다.          협력은 그때 그때마다 자국의 법률규정과 조화시켜서, 또한 쌍방이나 여러 측면의 법률규정과 조화시켜서, 특히 이 협정에서 거론된 협정당사국들의 의무에 관한 전문(前文)에서 완성된다.          협정당사국들은 이러한 테두리 내에서 협정을 실현시키기 위해 요구되는 전제조건들을 승인한다.</p> <p>제2조 협정당사국들은 학교교육, 직업교육, 성인교육 및 고등교육, 전문교육 등을 포함한 교육분야나, 학문분야에서의 협력을 촉진시키고 다음의 내용을 장려한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경험의 교환, 학문상 정보, 회의나 회담에의 참여를 목적으로 하는 학자들 및 전문가들로 구성된 대표단을 파견한다.</li> <li>2. 강연, 연구 및 학업을 목적으로 체류하려는 학자들을 교환한다.</li> <li>3. 학생들의 교환, 특히 대학원생들이나 학업을 목적으로 체류하려는 젊은 학자들을 교환한다.</li> <li>4. 전문문헌, 강의자료, 전시자료 및 교수도구 등을 교환한다.</li> </ol> <p>제2호 및 제3호에서 제기된 활동들의 실천을 위해서는 장학금이 지급될 수 있다.</p> <p>제3조 협정당사국들은 조형미술, 연극, 영화, 음악, 문학, 언어발달, 박물관 및 기념물보호 등의 분야나 이와 인접한 분야에서의 협력을 촉진시키고 다음의 내용들을 장려한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 문화, 예술 등 상이한 영역에 있어서 여러 동기에 따라, 예술가들 및 문화창조자들로 구성된 대표단들이 서로 접촉하고 교류한다.</li> <li>2. 문화나 예술 분야에 있어 양측의 행사준비 및 다양한 행사개최에 전문가들이 참여한다.</li> <li>3. 문화단체나 예술단체들 사이에 있어 출판물이나 정보자료들을 교환한다.</li> <li>4. 갖가지 종류의 행사개최를 통한 예술활동 및 문화활동의 교류</li> <li>5. 영화상영, 중요한 영화제나 국제적인 영화제에의 참가, 이런 맥락에서의 영화제작에의 참여, 또한 영화잡지분야에서 해당기관들 사이의 협조 등, 이런 활동들을 포함하여 영화분야에 있어서 각 단체들, 기업 및 조직체들 사이의 협력과 교류</li> <li>6. 박물관분야에서의 협력, 전시회의 교류 및 유물(대여)의 허용</li> <li>7. 고고학적인 기념물보호를 포함한 기념물보호 단체들 사이의 협력</li> </ol> <p>제4조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 당사자들 사이에 협의된 예술가들 및 악단들의 상업적인 초청공연을 장려하고 그들의 가능한 테두리 내에서 영화부문에서의 상업적 협력 및 제작활동을 포함하여 예술과 문화의 보다 광범위한 분야에서의 상업적 관계를 촉진시킨다.</p>
---



<p>제5조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 출판분야의 협력을 촉진시키고 다음의 내용들을 장려한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 상업적인 문헌교류의 테두리 내에서 출판물 보급 및 수입 확대</li> <li>2. 어느 한쪽이나, 쌍방간에 있어 중요한 정보상의 이익 및 학문상의 이익이 되는 출판물의 간행</li> <li>3. 인가에 대한 양측의 위탁 확대</li> <li>4. 서적전문시장 개척에의 참여</li> </ol> <p>제6조 협정당사국들은 도서관분야에서의 협력을 촉진시킨다.</p> <p>협정당사국은 이점에 있어서 다음 내용들에 대한 가능성을 시험한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국제적인 출판물 교류의 확대</li> <li>2. 다양한 협력의 테두리 내에서 독일어권 국가들을 위해 문헌목록을 작성하는 규칙을 세우고 또 그것을 개정하는데 대한 협력 확대</li> </ol> <p>협정당사국들은 다음의 내용들을 통한 협력을 촉진시킨다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대출교류의 확대</li> <li>2. 참고서지 및 그밖의 정보자료들의 교환</li> <li>3. 도서관분야에 있어서 비상업적 전시회의 교류</li> <li>4. 정보자료교류, 특히 국제관계의 전문회의에 참여</li> </ol> <p>제7조 협정당사국들의 문서분야에서의 협력을 촉진시키며 다음 사항들을 장려한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자국의 법률규정에 근거한 공개적인 문서자료의 교류</li> <li>2. 문서담당 행정기관을 통한 문서복사물의 교류</li> <li>3. 전문문헌의 교류와 문서자료에 관해 알리는 것에 대한 승인</li> <li>4. 우선적으로 복사물의 형태로, 기록문서의 준비를 통한 전시</li> <li>5. 정보교류, 특히 국제관계의 중요한 전문회의에 참여</li> </ol> <p>제8조 협정당사국들의 해당 국가기관들은 중요한 회의나 회담, 토론회, 축제, 기념행사(기념축제행사) 및 학술회의 등에 대해 상호간에 정보를 교환하며 기존의 이해에 기초하여 학자들, 예술창조자들, 전문가들로 하여금 그와 같은 종류의 행사에 참여하도록 장려한다.</p> <p>제9조 협정당사국들은 라디오나 텔레비전부분에서 협력을 촉진하고 해당기관들에 대해 이러한 목적의 협정을 해결할 수 있도록 추천한다.</p> <p>제10조 협정당사국들은 체육분야에서의 협력을 촉진시킨다.</p> <p>제11조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 성인이나 학생들을 포함한 청년들의 교류발전을 장려한다.</p> <p>제12조 협정당사국들은 협정의 이행을 위해서 재정적인 규정들을 포함하여 그때 그때마다 2년 동안의 사업계획에 합의를 본다.</p> <p>그러나 협정의 목표에는 일치함에도 불구하고 그 성격상 문화사업계획속에 포함되지 않는 다른 조치들에 대한 장려가 배제되지는 않을 것이다.</p> <p>제13조 1971년 9월 3일의 4대국협정에 대응하여, 문화협정은 결정된 처리규정에 합의함으로써 서베를린까지 연장, 적용된다.</p> <p>제14조 이 협정은 5년 동안 유효하다. 협정당사국들중 어느 한쪽이라도 최소한 협정만기 6개월 전에 문서로 통고하지 않으면 이 협정의 유효성은 그때마다 3년씩 연장된다.</p> <p>제15조 협정을 합의하는 시점에 대해 상호통첩의 교환이 있어야 한다는 내각들의 전제가 있는 이후에 그 효력이 발생된다.</p>
--

「문화협정」의 주요 내용과 각 조항에 대한 쌍방의 입장은 다음과 같다. 동서독은 「문화협정」 체결시 “문화”(Kultur)의 개념을 좁게 해석하지 않고 연극, 문학, 음악, 미술분야를 포함하여 교육, 학문, 출

관, 도서관, 역사적인 문서, 대중매체, 체육, 청소년 분야까지 확대하여 교류·협력의 대상으로 취급하였다. 「문화협정」의 의의가 기술된 전문에서 동독은 전문의 삽입을 통해 「문화협정」이 다른 양독조약과 구별되는 독창성을 강조하려 한 반면, 서독은 「기본조약」의 후속협정으로서 이를 실천하기 위한 조치임을 강조하였다. 특히 CSCE의 제규정을 실행하기 위한 조치의 일환으로 「문화협정」이 체결됨을 언급하였다. 문화협력의 주체를 언급한 제1조에서는 서독측의 주장으로 국가기관, 문화단체에 한정하지 않고 문화분야에 종사하는 각 개인들의 활동도 포함시켰다. 협력분야와 관련하여 대학과 대학인들간의 교류(제2조), 문학·예술·영화·박물관 분야의 교류(제3조), 방문공연과 서적 교류 등 상업적 활동으로서의 문화교류(제4, 5조), 도서관 분야 및 역사적 기록문서 교류(제6, 7조), 학술·문화행사(제8조), 그리고 서독이 강력히 요구하였던 라디오와 텔레비전분야의 협력 및 해당기관간 협정체결문제는 제9조에, 그외 체육분야(제10조) 및 학생·청소년 교류(제11조)가 규정되었으며, 제12조에서는 「문화협정」 내용을 구체적으로 실천하기 위한 2년간의 사업계획(Arbeitsplan)을 양독이 작성하기로 하였다. 즉 양측이 각각 50개씩 100개의 사업을 선정하여 2년동안 추진하기로 합의하였다.<sup>228)</sup>

특히 동독의 경제적 여건을 감안하여 문화분야 교류·협력을 통해 동독이 경제적 실리를 획득할 수 있도록 제4조에 협력당사자는 가능한 한 예술가와 연주가들의 상업적 초청공연분야에서도 장려조치를 하고, 또한 가능한 한 문화·예술·영화제작 분야에서도 상업적 관계조성을 위해 노력한다고 규정한 것은 눈여겨 볼만하다.

「문화협정」에 따라 1986/87년도 첫 동서독 공동 협력사업으로 22개의 프로젝트가 합의되었으나, 초기임을 감안하여 상호 부담이 적은 전시회나 방문공연이 주류를 이루었다. 그러나 1988/89년도의 두번째 사업계획에는 동서독 양측의 학자와 학술당국의 지대한 관심에 힘입어 학술분야에서 광범위하게 교류프로그램이 포함되었다. 사업계획

228) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Das Kulturabkommen (Bonn, 1990), pp. 35~40 참조.

에 따른 행사개최시 비용처리는 각 지역에서 발생한 비용은 해당지역에서 지불하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 서독은 동독과의 교류사업 선정시 동독측의 재정부담과 동독정부 혹은 동독주민의 우선적인 관심분야를 고려하였다. 동독예술인이 서독을 방문하였을 경우 서독은 이들에게 일비를 지불하였고, 서독은 교류에 따른 재정부담을 연방정부와 지방정부가 각각 50%씩 담당하였다.

『문화협정』을 통해 가장 획기적인 진전을 이루었던 분야는 동서독 대학간의 자매결연이었다. 1986/87년도 첫 사업계획에 서독 자아르브뤼켄대학과 동독의 칼-맑스대학간에, 1988년에는 뮌헨대학과 칼-맑스대학, 아아헨공대와 드레스덴공대, 그리고 슈투트가르트대학과 칼-맑스대학간에 자매결연이 맺어졌다.<sup>229)</sup>

『문화협정』을 바탕으로 양독간 학술교류·협력은 확대되었다. 강사초빙 또는 학술회의 참가 등의 형태가 주종을 이루었으며, 연방차원의 지원없이 관련 민간단체·기구들의 재정부담 아래 수많은 교류가 이루어졌다. 또한 국제행사를 통해 맺어진 양독간 교류활동이 점차적으로 동서독간의 협력사안으로 발전된 경우도 있었다. 동독은 수백여개의 학술분야 국제 민간단체에, 그리고 유엔기구 등 국제기구에 회원으로 가입하여 적극적으로 활동하였다. 따라서 이들 단체·기구들을 통해서 쌍방간의 교류를 확대할 수 있는 계기가 마련되었다. 한편 전쟁 전에 추진된, 심지어는 19세기에 최초로 시작되었던 일부 편집사업들이 부활되어 이른바 “공동체계획”(Gemeinschaftsvorhaben)이라는 이름하에 통일 직전까지 계속되었다. 그 가운데 가장 대표적인 사업이 “그림 독일어사전”(Grimms Deutsches Wörterbuch) 편찬으로, 이것은 분단된 독일이 함께 일구어낸 대표적 학술활동이란 점에서 뿐만 아니라 언어 및 문화보전 작업에 큰 기여를 하였다는 점에서 타 협력사업의 모범이 되었다.

동독과 학술분야 교류·협력을 촉진하기 위해 서독정부는 『문화협정』의 체결 이전부터 연방내독관계성을 중심으로 재정 및 행정지원을

229) 동독의 대학 수가 서독에 비해 현저하게 적었기 때문에 자매결연에 있어서 동독의 몇몇 대학이 서독의 많은 대학과 접촉을 가질 수밖에 없었다.

추진하였다. 『문화협정』 이후 본격적으로 추진된 재정지원의 경우 ① 학술접촉을 위한 직접 지원, ② 양측의 합의에 따른 사업계획에 대한 지원, ③ 독일학술교류재단(DAAD)이 관장하는 대학생·학자의 교환과 동독행 연구여행 및 자료수집여행 지원 등으로 분류되었다.<sup>230)</sup> 연방내 독관계성의 자료에 따르면 1988년중 약 400명의 서독학자들이 동독여행시, 약 250명의 동독학자들이 서독여행시에 재정지원을 받았다. 사업계획에 포함된 동서독 대학생 및 소장학자의 교환은 DAAD가 수행하도록 위임되었으며, 이를 위해 DAAD는 외국만을 대상으로 규정된 기존 회칙을 변경하였다. <표 5>는 1988년도 DAAD가 지원한 동서독 학술교환현황을 보여준다.

<표 5> 1988년도 DAAD가 지원한 동서독 학술교류

구 분	서독(서베를린포함) 출신 장학생	동독(동베를린포함) 출신 장학생
단기체류(최장 30일)	24	106
연구체류(1~6개월)	5	20
총	29	126
교수/박사	1	111
박사과정/연구원	8	15
대학생	20	-
언어학/문화학	6	44
법학/경제학/사회학	13	10
수학/자연과학	1	45
의학/수의학	3	6
농업/임업/식품학	1	1
공학	4	15
미술/음악/체육	1	5

출처: 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993)

230) Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Information, Nr.12 (1988.6.24), p. 2.

학술분야 교류가 이루어지는 동안 동서독 양측이 발견한 사실은 이 분야에서의 교류가 장기적으로 지속되기 위해서는 양측이 초창기의 단순한 접촉증대라는 목표를 넘어 상호 상대편의 전문분야 연구성과4 물에 대한 인정과 전문분야에 대한 관심이 있어야 한다는 점이었다. 서독측 학자들은 너무 국제적인 학술교류에만 익숙해져 있었고, 또 동독의 수준을 비하하는 자세마저 보이기도 했으나, 「문화협정」에 의한 교류를 통해 차차 서독에서 연구가 이루어지지 않았던 분야가 동독에서 연구되고 있는 영역을 발견할 수 있었다. 특히 서독의 학자들은 동독이 연구한 독문학과 역사학분야에서의 성과물에 큰 관심을 가졌다. 동독이 요구한 자연과학분야 교류와 관련해서는 군사전략적인 차원에서의 기술이전과 관련되지 않는 한 동독과의 학술교류는 정부의 독일정책추진의 틀내에서 적극적으로 이루어져야 한다는 공감대가 형성되었다.<sup>231)</sup>

한편 세계적인 긴장완화의 분위기와 서독의 신동방정책 추진을 배경으로 동서독은 1972년 「기본조약」을 체결하여 과학·기술분야에서도 교류하겠다는 의지를 밝혔고, 이를 근거로 1973년 11월 30일 과학·기술분야 교류·협력에 관한 회담을 개최하였다. 동 분야의 교류·협력은 1986년 5월 6일 「문화협정」이 체결됨에 따라 가능성이 더욱 커졌고, 마침내 1987년 9월 8일 양독간에 「과학·기술협정」(<표 6> 참조)이 체결되었다.

「과학·기술협정」은 학술분야 교류·협력과 관련하여 「문화협정」과 일부 중복이 되면서도 그 협력분야는 달랐다. 우선 「과학·기술협정」은 학술교류를 자연과학 및 기술분야에 중점을 두었으나, 「문화협정」은 인문·사회과학에 중점을 두었다. 다음으로 「과학·기술협정」의 협력 대상기관은 대형 연구기관이나, 「문화협정」의 협력 대상기관은 대학교가 중심이었다.<sup>232)</sup> 또한 「문화협정」의 교류·협력사업은 일정한 학

231) Manfred Ackermann, “Die Kulturbeziehungen seit Abschluß des Kulturabkommens”, Maria Händcke-Hoppe, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen (Berlin, 1989), pp. 141~152; Oskar Anweiler, “Innerdeutsche Beziehungen im Bereich von Bildung und Erziehung”, Vergleich von Bildung und Erziehung BRD/DDR(1990), pp. 671~675 참조.

232) Press- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr.83/5(Bonn,

술분야에서 학술적인 성공을 목표로 하는 연구·기술정책적 측면에서 보다는 학술분야에서 동서독 주민간의 접촉을 증대시키는 문화정책적, 독일정책적인 측면에서 추진되었다. 한편 서독의 경우 『과학·기술협정』에 의한 교류·협력사업은 연방연구기술성이, 『문화협정』에 의한 교류·협력사업은 연방내독관계성이 각각 주관하였다.<sup>233)</sup>

동독은 『기본조약』을 통해 양독관계를 서로간에 정상적이고 선린적 관계로 발전시키겠다고 분명히 약속했음에도 불구하고 계속해서 동독을 서독과는 엄격히 구분되는 독립국가로 보았으며, 이에 상응하는 독자적인 과학·기술체계의 확립을 원했다. 이러한 동독이 과학·기술분야 교류·협력에 합의한 이유는 서독으로부터 과학·기술상의 기술 및 know-how를 도입하여 동독경제를 건설하여 사회주의경제체제를 고수하기 위함이었다.

서독의 경우, 특히 기업들은 과학·기술분야 교류·협력과 관련하여 응용기술 부문에서 동독 콤비나트와의 협력강화에 큰 관심을 보였다. 즉 동독이 동구권과의 산업기술협력 분야에서 교두보역할을 하고 있다는 점에서 양독간 과학·기술협력의 제도화를 환영하였다. 특수시설 생산업자들은 『과학·기술협정』 체결 이후 양독이 협력차원에서 환경보호, 원자로안전, 재생에너지, 오물제거, 리사이클링 등의 문제를 다루게될 경우 자신들의 사업이 더욱 활성화될 것으로 보았다. 서독기업들은 동독과의 협력관계가 장기적으로 동독의 경제력을 증진시키는 데 기여할 것이며, 이로써 서방시장에서의 동독제품 판매기회가 개선될 것이고, 이는 다시 동독과 사업관계를 맺고 있는 서독기업에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 판단하였다. 다른 한편으로 서독 경제계는 과학·기술분야에서의 긴밀한 협력관계가 서독기업에 대한 동독 지도부의 신뢰감을 강화시켜줄 수 있을 것이며, 이러한 밀접한 협력관계가 서방에 종속될 우려에서 비롯된 동독의 불신과 소극성을 해소시켜줄 수 있다고 보았다.<sup>234)</sup>

---

1987.9.10) 참조.

233) Institut für Gesellschaft und Wissenschaft(IGW), IGW-Report, Heft 11(1987), pp. 3~4, 6~13 참조.

234) Gernot Gutman·Siegfried Mampel (eds.), Wissenschaft und Forschung im

표 6 동서독「과학·기술협정」(1987.9.8)

독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는,  
 - 1972. 12. 21 동서독 기본조약을 근거로,  
 - 1975. 8. 1 유럽안보협력회의 최종선언을 상기하면서,  
 - 양국간 과학·기술분야의 협력이 상호 이익이며, 인류복지를 개발·촉진시킬 수 있도록 하는 소망에서,  
 - 또한 이를 통해 과학·기술분야의 국제적 협력에 기여할 수 있도록 다음과 같이 이 협정을 체결함에 합의하였다.

제1조 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는 상호 이익이 될 수 있도록 과학·기술분야의 협력을 촉진하고 그에 부응하는 계획과 대책을 협의하고 그 수행을 지원한다.

제2조 ①협력은 자연과학과 공학 및 정신과학과 사회과학 전 분야를 포함하며 전자의 경우 특히 자연과학과 공학에 관련된 체문제를 포함한다.  
 ②양국 정부는 학술적, 기술적 연구 및 개발의 결과에 대한 정보와 출판물을 교환할 것과 그와 같은 목적하에 자료보관센터간의 협력을 규정할 것에 합의한다.  
 ③양국 정부는 과학·기술협력의 수행상 서독당사자와 동독당사자가 상업적 소유권 보호 및 그 권한 집행을 위한 필요 규정이 국가간 입법의 범위내에서 조화있게 제정될 수 있도록 합의하였다.  
 이때 당사자들은 제4조 제1항에 의하여, 구성된 위원회가 작성한 권고사항을 근거로 한다.

제3조 ①개별분야 또는 개별계획에 관한 협력을 결정하기 위하여 양국 정부로부터 당사자로 지명된 당해 기구간 개별적 합의가 이루어져야 한다.  
 ②양국 정부는 서로 개별적 합의 발표에 관한 동의여부를 통보하며, 그 개별적 합의사항 수행을 지원한다.

제4조 ①이 협정의 수행을 위해 위원회가 구성되며 그 위원은 각국 정부가 임명한다.  
 ②위원회는 특히 다음과 같은 임무를 수행한다.  
 가. 협력분야 및 협력주체 선정  
 나. 협력당사자 임명  
 다. 제3조에 의거한 개별합의의 수행을 지원하고 그 내용 구성에 대한 총체적 조건 및 과학·기술협력상의 상업적 권리보호 조건  
 라. 학자교환을 포함한 협력의 조직상 방법과 재정적 세부사항을 조화있게 설명  
 마. 진행중인 협력업무의 수행을 지원하고 조정  
 바. 협력의 현황과 진행사항에 관하여 보고  
 ③위원회는 개별문제에 대하여 소위원회를 구성할 수 있고 전문감정인단을 동원할 수 있다.  
 ④위원회는 어느 일방 정부의 요구하에 최소 1년 1회, 각 사절단장이 합의한 장소에서 회동한다.  
 ⑤위원회는 운영세칙을 작성한다.

제5조 과학·기술분야의 협력은 다음과 같은 형태를 취할 수 있다.  
 가. 정보교환  
 나. 심포지움, 회의, 전시회와 같은 학술행사의 조직과 그 수행  
 다. 자료수집, 연수, 교수, 연구목적의 학자 및 전문감정인의 교환  
 라. 연구계획의 합의 및 그 수행  
 마. 과학 기자재를 비롯한 연구자료의 상호 비치

제6조 ①협력국의 실정법규와 기타 규정의 일치하에 수행된다.  
 ②전 제1항에 열거한 전제조건인 범위내에서 양국정부는 기구, 연구소, 기업체, 공장, 학자간의 접촉을 고무하고 그 발전을 지원한다.  
 ③합의된 분야의 협력 수행을 위해 각국 정부는 실정법규와 기타 규정과의 일치하에 가능한 범위내에서 필요한 전제조건을 조성한다.

제7조 1971년 9월 3일의 4대국협정에 준하여 이 협정은 확정된 방법과 함께 서베를린지역에 확대, 적용된다.

제8조 ①이 협정은 조인된 날로부터 그 효력을 발생한다. 이 협정의 유효기간은 10년간이며, 그 이후 협정 유효기간 종료 6개월전에 서면 해약이 없는 한 1년씩 연장된다.  
 ②이 협정의 효력상실과 그때까지 체결된 개별합의는 무관하다. 이와 같은 개별합의의 수행상 필요한 경우에는 이 협정의 규정은 계속 적용된다.

(2) 청소년 교류

동서독 청소년단체의 조직과 그 사회적 역할은 매우 달랐다. 동독

geteilten Deutschland (Berlin, 1988) 참조.

의 청소년단체는 철저한 국가통제하에 놓인 공산당 후보자당원의 교육장이었다. 동독에서 사회주의적 인간의 형성을 위한 사회주의의식화 교육은 탁아소 → 소년개척자(Junge Pionier, 초등학교 중심) → 독일 청소년 자유연맹(Freie Deutsche Jugend: FDJ, 중·고등학교) → 체육·기술협회(Gesellschaft für Sport und Technik, 18~21세) → 군대 등의 과정을 통해 이루어졌다. 이들 단체에의 가입은 명목상 자발성을 전제로 했으나, 이런 단체에서 열성적인 활동을 한 자들만이 공산당원으로 발탁될 수 있었고, 또 사회적·경제적 지위가 보장되었으므로 반강제적이었다고 볼 수 있다. 반면 서독에는 각기 다른 정치적인 이념, 세계관에 따라 또는 전문이익집단의 산하에 40개 이상의 청소년단체가 존재했는데 가입은 전적으로 자유의사에 맡겨졌다. 이들 청소년단체의 활동은 국가에 의해 재정적으로 지원되었으나, 국가가 정한 목표를 수행하는 기구는 아니었다.<sup>235)</sup>

동서독의 청소년 대책은 독일문제와 관련된 각각 다른 정치적인 목표설정 때문에 상이하였다. 서독은 상반된 체제하의 분단된 독일에서 자라나는 세대에게 정치사회화 과정에서 적정한 대책을 마련해 주지 않으면 상호 소외현상이 일어나 민족적인 동질성을 상실해갈 뿐만 아니라, 장래의 독일통일에 장애요소가 된다고 판단하였다. 긴장완화, 상호대화 등 양독관계 개선을 위한 노력들이 각 분야에서 펼쳐지고 있는 상황에서 미래를 짊어진 청소년들의 접촉이 향후 독일문제 해결에 중요하다고 보았다. 이에 양독 청소년들간에 사적 교류, 여행, 정치적 논쟁을 벌일 수 있는 단체들간의 공식적 모임 등 다양한 관계가 형성되고, 이로부터 개인적 친분관계가 맺어지도록 노력하였다. 양독 청소년들간에 서로를 보다 잘 알수록 그리고 서로간에 보다 많은 대화가 오고 갈수록 상대방에 대한 선입견, 적대감 등이 효과적으로 제거내지 해소될 수 있으며, 이로써 서로를 이해할 수 있는 여건이 마련될 수 있다고 판단하였다.<sup>236)</sup>

235) Martin Hülsmann, Drüben bei uns. Eine Begegnung mit der DDR (Würzburg, 1986) 참조.

236) Ulrich Bunjes, "Normalität stellt sich nur langsam ein. Zur Entwicklung des



1972년 동서독 「통행협정」은 양독간 여행교류의 기본원칙을 설정하였으나 관광여행과 개인여행만을 취급하였을뿐 청소년 교류에 관한 명확한 규정은 없었다. 청소년 교류에 관한 동서독간의 구체적인 협정은 서독청소년연맹(Deutscher Bundesjugendring: DBJR)과 동독 FDJ간에 1980년 9월 20일 체결된 「청소년 여행에 관한 합의」, 서독 청소년여행 알선기관인 Jugendherbergwerk와 동독 청소년 여행 전담사 Jugendtourist간의 1987년 9월 1일자 「단체여행에 관한 협약」, 1986년 「문화협정」 등이었다.

서독의 연방정부와 주정부는 이러한 동독과의 합의를 토대로 대동독 견학여행을 장려하였다. 서독의 교사들과 학생들의 관심은 계속 늘어나 서독청소년 동독여행의 75%가 수학여행 형태로 이루어졌으며, 나머지 25%는 청소년단체, 협회 및 기타 사회단체들에 의해 이용되었다. 서독정부는 청소년여행을 교통비 및 체류비지원이란 형식으로 지원하였다. 지원을 받기 위한 조건은 참가자들이 여행에 앞서 국경에서 동독의 정치·사회적인 상황에 대해 충분히 사전 교육을 받아야 하며(교육용 교재는 전독문제연구소나 정치교육센터에서 제공), 여행자의 수는 동독으로의 장기여행의 경우 최소한 7명, 그외의 경우는 최소 20명~최대 60명이어야 하고, 여행그룹에 미성년자가 끼어 있을 경우 교사나 청소년지도자 등 성인이 동행해야 한다는 것 등이었다.<sup>237)</sup> <표 7>는 연도별로 서독정부 지원에 의한 서독 청소년·학생들의 동독 수학여행 현황을 보여준다.

---

deutsch-deutschen Jugendaustausches”, Außerschulische Bildung(1989), pp. 27~230; Gerhard Kiersch, Die jungen Deutschen. Erben von Goethe und Auschwitz (Opladen, 1986) 참조.

237) Gisela Helwig, “Jugendaustausch zwischen beiden deutschen Staaten”, Deutschland-Arkiv, 8(1984), pp. 804~806; Paul-Ludwig Weinacht (ed.), Mit offenen Augen in die DDR. Anregungen für Klassenfahrten (München, 1986) 참조.

<표 7> 서독정부 지원에 의한 서독 청소년·학생의 동독수학여행 현황

년 도	수학여행 그룹별						총횟수 (총인원: 명)
	대학생 그룹	%	청소년 그룹	%	학생 그룹	%	
1984	45	5.2	127	14.5	705	80.3	877 (22,000)
1985	34	3.5	160	16.7	709	73.8	961 ( - )
1986	45	5.2	136	15.7	665	77.0	864 (22,551)
1987	64	5.7	171	15.2	889	79.1	1,124 (26,326)
1988	71	6.5	186	17.1	833	76.4	1,090 (26,812)
1989	62	5.8	189	17.8	811	76.4	1,062 ( - )

출처: 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993)

서독 청소년단체 중 동독 청소년단체와 가장 활발한 접촉을 벌였던 단체는 신교 청소년단체였다. 신교 청소년단체간 교류는 동독의 신교 단체가 국가의 통제하에 있어 많은 접촉을 꺼렸기 때문에 거의 서독에서 동독으로 방문하는 일방통행식 접촉이었다. 반면 구교 청소년단체는 동독지역에 적당한 대화의 상대를 갖지 못해 접촉이 거의 없었다. 서독의 연방내독관계성은 신교단체의 접촉에 대해 조건없이 재정 지원을 하였다. 접촉의 방법과 대상선정에 대해서는 신교측의 재량에 맡겼고, 이를 장려하기 위해 신교측의 요청이 있을 경우 재정적으로 지원했다.<sup>238)</sup>

동독정부가 신교 청소년단체에 대해 서독과의 접촉을 허용한 이유

238) Deutscher Bundesjugendring (ed.), "Die unbekanntenen Nachbarn - Deutsch-deutscher Jugendaustausch", Jugendpolitik, 7(1986), pp. 3~7, 19~20 참조.

는 이러한 접촉을 통해 서독으로부터 물질적인 도움을 받았고, 교회를 통해서만 비공개적으로 진행될 수 있었기 때문이다. 이와 더불어 종교활동의 테두리내에서 동독사회에 대해 가질 수 있는 동독청소년의 불만을 해소시킬 수 있는 탈출구로 이용함과 동시에, 동독청소년들이 서독의 체제와 접함으로써 그에 대해 부정적인 판단이 부각되도록 유도하려는 의도도 내재되어 있었다.

이러한 신고 청소년단체간의 교류는 접촉이 공개되면 될수록 동독측이 거부 반응을 보이고 차후의 접촉 회수를 제한하였기 때문에 거의 공개되지 않아 정확한 통계가 없다. 한편 서독을 방문한 동독청소년의 대부분은 FDJ의 간부들이고 20~30세가 주류를 이루었으며, 기혼자는 부부 가운데 한 명이 꼭 동독에 남아 있어야 여행이 허용되었다.

동독은 서독으로부터 재정적, 경제적인 반대급부를 의식하여 서독측의 청소년 교류제외에 마지못해 응하면서도 동독청소년의 사상적인 오염을 우려하여 여러 형태의 차단조치를 취했다. 동독정부는 동독청소년의 서독여행을 체제맹종을 조건으로 한 일종의 포상으로 체제순응을 위한 교육적 수단으로 활용하고자 하였으며, FDJ는 국가의 통제하에 양독간 청소년들의 만남을 감시하였다. 동독은 2개 민족, 2개 국가론에 의거하여 철저한 이데올로기로 무장된 동독청소년을 다른 체제와 접촉케 함으로써 동서독 분리화를 가속화하는데 중점을 두었다.

한편 서독청소년의 동독여행은 동독에 존재하는 독재체제와 서독의 자유민주주의체제를 직접적으로 체험을 통해서 비교해 볼 수 있는 생생한 정치교육이 되었다. 따라서 연방정부가 양독관계를 심화시키고 민족적 공통의식을 유지하는데 기여하도록 추진했던 의도와는 달리 청소년교류는 상호 이질감만이 확인되는 계기가 되었다. 또한 동독도 정치적인 목적, 즉 청소년단체 핵심간부에게 서독에서의 현실체험을 통해 자본주의의 부정적인 요소를 체감시키려던 목적은 이루지 못했다. 오히려 동독이라는 국가의 정통성이 내부적으로 붕괴되는데 영향을 미치는 결과를 초래하였다.

### (3) 언론·방송분야

동독언론인은 1950년대에 이미 서독에서 다른 외국언론인과 같은 조건 아래에서 활동할 수 있었으나, 서독언론인은 1972년까지 동독에 상주하며 활동할 수 없었다. 서베를린에 상주하는 서독언론인은 1972년까지 동베를린에서 행해지는 외신기자회견에 가끔 초청되기도 하였으나, 취재허용대상과 취재가능언론인의 선발기준은 항상 모호하여 동독정부의 결정에 전적으로 따를 수밖에 없었다. 「기본조약」이 체결된 이후에야 서독언론인이 상주취재활동을 할 수 있었으며, 상주 특과원 외에도 문화·체육행사, 전당대회, 박람회 등을 취재하기 위한 단기취재여행 언론인의 동독방문도 가능해졌다.<sup>239)</sup> 1987년 5월 6일 동서독은 상대방 프로그램 매입, 공동제작, 상대방 프로그램 내용의 일부 편집·사용, 정보제공 등과 같은 방송협력을 규정한 「방송협정」에 서명하였다.

서독은 언론·방송분야 교류·협력을 추진하면서 다음과 같은 입장을 견지했다. 첫째, 동독·동독정부에 관하여 국제적으로 널리 보도함으로써 동독정부가 언론·방송분야에서 스스로 폐쇄성을 극복할 수 있도록 유도하고자 하였다. 둘째, 동독정부가 모든 정보를 독점하고 있었지만 동독이란 확실적인 사회 내에서도 자신들의 목소리를 대변하기 위해 서독의 언론인과 접촉을 시도하려는 이익집단이 존재한다고 보고 이들과의 교류를 추진하였다. 셋째, 서독의 언론인에게 정부와는 다른 독자적인 시각으로 동독체제를 소개하고 비판할 수 있는 가능성을 부여하고자 하였다.<sup>240)</sup>

언론·방송교류에 관한 양독간의 합의에도 불구하고 그러나 실질적인 교류·협력에는 많은 어려움이 따랐다. 그 이유는 동서독이 언론의

239) Jean Paul Picaper, "Westliche Korrespondenten in der DDR", Deutschland-Archiv, 12(1974), pp. 1285~1288; Jürgen Döschner, "Zehn Jahre bundesdeutsche Korrespondenten in der DDR. Eine Zwischenbilanz", Deutschland-Archiv, 8(1984), pp. 859~861.

240) Elisabeth Noelle-Neumann·Jürgen Wilke (eds.), Publizistik und Massenkommunikation (Frankfurt/M., 1989), pp. 84~98 참조.

자유와 대중매체의 역할에 대해 상반된 견해를 가졌기 때문이다. 서독은 국가로부터 독립된 언론기관에 의한 자유로운 의사표현과 여론의 전파를 정치적 의사형성의 기본전제조건으로 파악한데 반해, 동독은 언론의 자유 또한 마르크스-레닌주의 정당의 목표에 봉사해야 하는 것으로 파악하였다.

이러한 언론·방송의 역할에 대한 근본적으로 다른 견해 때문에 서독 언론인은 취재에 많은 어려움을 겪었다. 상주특파원은 군사시설과 민간인 통제구역을 제외하고는 동독의 전역을 여행할 수 있었지만 국가기관, 인민공유기업과 콤비나트, 협동농장을 취재하거나 인터뷰를 할 때는 반드시 사전허가를 받았다. 단기 취재여행자의 경우에는 자유로운 여행이 허용되지 않았다.

동독상주 서독특파원의 보도에 의거한 서독언론·방송을 통해 동독주민들이 자국내에서 일어나고 있는 일들에 관한 정보를 취득하는 경우가 많았다. 이에 대응하여 동독지도부는 특정 사안에 관한 보도에 대해서 그 영향이 체제에 악영향을 미친다고 판단될 경우 내정간섭이란 이유로 많은 제재를 가했다. 그럼에도 불구하고 서독언론·방송이 동독문제에 대해 관심있게, 상세하게 보도하였기 때문에 서독텔레비전을 거의 시청하였던 동독주민에게 동독상주 서독특파원의 보도는 많은 영향을 미쳤다. 한편 동독에서는 모든 정보를 국가와 당이 독점하고 있었으므로 서독과 관련해서는 대중매체를 통해 객관적인 보도를 하지 않거나 아니면 아예 보도자체를 하지 않는 경우가 많았다.<sup>241)</sup>

양독간 국경은 인적·물적 교류를 물리적으로 차단하였지만 서독으로부터 동독으로 향하는 전파매체는 국경을 초월한 의사소통을 가능하게 하였다. 양독간에 구조적으로 형성된 장벽에도 불구하고 이러한 전파매체를 통해 동서독주민간 문화·언어·역사적인 공통성이 보존될 수 있었다. 대부분의 동독주민은 동독의 텔레비전이나 라디오보다 서

---

241) Erich Böhme, *Deutsch-deutsche Pressefreiheit* (Hamburg, 1978), pp. 14~20; Anthony John Goss, "Die Darstellung des deutsch-deutschen Verhältnisses in der Fernsehberichterstattung beider deutscher Staaten", *Deutschland-Archiv*, 4(1980), pp. 403~405.

독의 텔레비전과 라디오를 시청했다. 동독주민은 SECAM방식인 텔레비전수상기에 PAL방식의 서독프로를 시청할 수 있는 장치를 설치하였고, 1970년대 초부터는 대형 공동안테나를 설치할 경우 케이블을 통해 위성수신까지 가능하게 되었다. 통계에 의하면 1985년에는 전 가정의 40%가, 1990년에는 전 가정의 2/3가 이러한 대형 공동안테나에 연결되었던 것으로 나타났다.<sup>242)</sup>

동독주민의 서독방송 시청은 항상 동독 내에서 정치적 논쟁거리였으며, 다양한 방법으로 시청을 막아보려는 시도가 있었다. 서독측으로 향하는 안테나를 철거하는 운동을 벌이거나, 대형 공동안테나의 사용을 금지하는 규정을 설정하기도 했다. 또한 형법규정을 임의로 적용하여 이를 단속하기도 하였다. 즉 방송의 시청 그 자체를 처벌하지는 않았으나 시청한 정보를 퍼트리거나 공동으로 모여서 시청하는 행위를 처벌하였다. 이때 적용된 주요 동독 형법조항은 “전쟁선전·선동”(89조), “반국가적 선동”(106조), “공공활동 비방”(220조), “공무집행 방해”(214조) 등이었다. 아울러 방해전파를 발사하여 기술적으로 서독방송의 시청을 방해하려고도 하였다.

동독주민이 서독방송, 특히 텔레비전을 의식적으로 선호하면서 지속적으로 시청하였다는 사실은 동독지도부가 국내적·국제적 여건상 마땅히 방지할만한 대책이 없었기 때문에 이를 묵인할 수밖에 없었던 사정과 관련된다. 아울러 정보와 전파의 자유로운 이동을 규정한 국제법적 제 규정과 국제사회에서 독자적인 국가성을 인정받으려는 동독의 입장이 동서독간 정보·전파의 차단을 어렵게 만들었다. 동독이 정보의 자유로운 이동을 규정한 국제협약<sup>243)</sup>에 서명을 하고서도 이를 지키지 않았을 경우 국제법적인 제재는 현실적으로 어려웠지만, 국제사회의 일원으로서 동독의 정통성을 인정받기 위하여 노력해온 동독

242) Christoph Wild, “Fernseh- und Hörfunknutzung in der DDR im Frühjahr 1990”, Media Perspektiven, 9(1990), pp. 558~572 참조.

243) 『UN 인권선언』(1948.12.10), 『인권과 기본권 보호에 관한 유럽협약』(1950.11.4), 『시민적·정치적 권리에 대한 국제협약』(1966.12.16), 『CSCE 헬싱키 최종의정서』(1975.8.1), 『UNESCO 미디어선언』(1978.11.28) 등이 여기에 해당된다.

이 노골적인 전파 방해라든가, 동독주민의 수신 방해 조치를 취할 수는 없었기 때문이다.<sup>244)</sup>

이러한 여건 속에서 동독주민의 지속적인 서독 텔레비전의 시청은 양독관계에서 정치적인 의사형성의 중요한 수단이 되어 분단극복과 양독주민간의 공통적인 의사형성의 통로를 마련하는데 크게 기여했다. 이러한 영향력은 동독주민이 서독 텔레비전 프로그램중 정치적인 사건을 특집으로 다루는 보도특집을 주로 선호했다는 점에서 입증된다.<sup>245)</sup> 아울러 서독 텔레비전의 현란한 상업광고는 동독주민의 물질적인 욕구를 자극하여 풍요한 서독사회를 동경하게 만들었다.

한편 서독 라디오방송의 경우 동독의 전지역에 걸쳐 독일방송(DLF), 바이에른방송(BR), 헤센방송(HR), 북독일방송(NDR), 자유베를린방송(SFB)을 비롯하여 미국측에 편성권이 있던 베를린소재 Rias방송 등이 청취가능했다. 전반적으로 서독 라디오방송의 청취율은 매우 높아 동독에서 서독으로 넘어온 이주민(Übersiedler) 250명을 대상으로 한 1985년 서독의 설문조사 결과 조사대상자의 87%가 자기집에서 옆에 누가 있건 말건 서독라디오를 들었으며, 자기집 이외의 지역에서는 74%가 상관없이 서독라디오를 청취한 것으로 나타났다.<sup>246)</sup> 또한 동 여론조사에서 이주민들은 서독 텔레비전 방송이 제공하는 정보에 대하여 다음과 같이 높은 신뢰도를 표시하였다(<표 8> 참조).

---

244) Ilse Spittmann, "Die neue Journalistenverordnung - Honecker betreut Vertragstreue", Deutschland-Archiv, 3(1972), pp. 228~230.

245) 동독주민에 대한 설문조사에서 가장 선호했던 서독 텔레비전 프로그램은 동서독문제 주요 쟁점에 관한 보도특집인 "Kennzeichen D"(ZDF)와 보도특집인 "Monitor"(ARD)로 나타났는데, 이 프로그램은 서독 공영방송인 제2 텔레비전 "ZDF"와 제1 텔레비전 "ARD"가 대 동독용으로 각각 제작한 것이었다.

246) Kurt R. Hesse, "Nutzung und Images des Westfernsehens bei DDR-Übersiedlern", Media Perspektive 4(1986), pp. 265~272 참조.

<표 8> 동독이주민들이 평가한 서독텔레비전 방송의 정보 신뢰도

평가단위	신뢰도	답변비율
0	서독방송 완전불신	9
1 ~ 3	서독방송 거의불신	10
4 ~ 7	서독방송 거의신뢰	56
8 ~ 10	서독방송 완전신뢰	25

출처: Kurt R. Hesse, "Nutzung und Images des Westfernsehens bei DDR-Übersiedlern", Media Perspektive 4(1986)

#### (4) 체육분야

양독간 체육분야 교류·협력의 과제와 목표는 동서독이 추구하는 독일정책에 따라 각각 상이한 모습을 보였다. 서독의 기본입장은 “연방내독관계성은 독일의 분단을 극복하고 양독간의 관계를 정상화 한다는 기본방침에 입각하여 체육교류를 지원한다”는 1978년 8월 3일의 제4차 연방정부 체육보고서 내용을 통해 분명하게 알 수 있다. 서독 정부와 서독체육연맹(Deutscher Sportbund: DSB)은 양독간의 동질감을 강화하기 위한 만남의 장을 마련해 줄 뿐만 아니라, 평상시에도 국민단합에 효과적인 역할을 하는 체육분야 교류·협력에 큰 의미를 부여하였다.

반면 민족이라는 개념을 사회주의계급이론에 입각하여 이해한 동독은 동독 고유의 민족의식을 창출, 이를 확립시키고자 하였고 이러한 기본방침은 양독 체육관계에 대한 동독정부의 과제와 목표설정에도 큰 영향을 미쳤다. 동독체육은 서방진영의 구축과 서독의 서방에로의 편입 등을 반대하는 캠페인으로서 양독 체육교류의 장을 동독측의 정치적 선동과 선전의 무대로 이용하였다. 즉 양독관계 측면에서 보았을 때 동독체육은 서독 차단정책의 일환에 불과하였다. 이러한 동독체육의 정치성은 동독체육단체의 조직 및 구조를 살펴보면 명확해진다. 동독의 체육, 정당, 국가는 밀접한 연관관계를 맺고 있다. 맑스-레닌주의에 입각한 동독의 체육문화는 어린이·청소년 체육, 체육특기



자 양성, 근로자의 여가 및 휴양활동으로서의 체육, 그리고 훈련·연습·경기 전반을 모두 포괄하여 국가가 펼치는 범국민적 사업으로서 당의 지도하에 운영·감독되었다. 동독공산당 정치국과 당중앙위원회 산하 체육부가 국립체육협회 및 일반 사회체육단체들에 대해 직·간접적인 영향력을 행사하였다.<sup>247)</sup>

한편 동독은 특기종목체육(Leistungssport)을 특별분야로 취급하여 동독공산당 산하 특기종목체육 중앙위원회가 관할하도록 하였다. 이 위원회는 동독 체조·체육연맹(Deutscher Turn und Sportbund: DTSB)의 직속 상부기관이기도 하였다. 체육 및 체육특기자에 대한 동독정부의 재정 및 사회보장정책 역시 체육과 정치간의 연관성을 잘 보여준다. 지원에 필요한 재정은 국고로부터 뿐만 아니라, 체육관련 단체인 동독 자유노조연맹(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund)과 FDJ로부터도 염출되었다.<sup>248)</sup> 한편 동독에서 체육의 또 다른 주요과제는 조기 군사교육으로서의 기능으로 이를 통해 동독은 군사력 강화를 의도하였다.

체육의 정치성을 강조하는 동독이 양독간 체육교류를 통해 노렸던 효과는 무엇보다도 국제적으로 우수한 성적을 보이고 있으며 동독주민으로부터 높은 인기를 누리고 있는, 특히 서독보다 우위에 있는 체육분야에서 교류하여 동독주민에게는 자의식과 장공심을 불어 넣어주고, 대외적으로는 동독국가의 우월성을 선전하는데 있었다. 이러한 이유로 동독은 양독간 체육교류에서 승리하는데 큰 집착을 보였다.

체육분야에서 우수한 능력을 인정받았던 동독이 실제로 이를 통해 국제적 명성을 획득할 수 있었으나, 양독간 체육교류를 통해서도 동

---

247) Willi Knecht, Wege nach Olympia - Entwicklungen des Sports in Deutschland (Dortmund, 1980); Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch (Köln, 1985), pp. 1250~1261 참조.

248) 동독공산당이 체육을 정치적 수단으로 이용한 것은 에리히 호네커(Erich Honecker)가 FDJ위원장이었던 시절 행하였던 “체육은 그 자체에 목적이 있는 것이 아니다. 체육은 목적을 위한 수단일 따름이다”란 발언, 1957년 4월 28일 DTSB의 창립선언문에 “DTSB는 회원들에 대해 사회주의적 사고와 행동교육을 실시하며, 순수 체육정신 및 정치적 중립성 등과 같은 반동주의적-부르조아적 사상을 단호하게 배격한다”고 밝힌데서 잘 나타난다.

독이 달성하고자 한 동독 고유의 민족의식 확립계획은 성공을 거두었다고 할 수 없다. 이는 서독 체육선수단에 대한 동독주민의 반응에서 잘 나타나는데 많은 동독인들이 동서독간 경기에 큰 관심을 보였으며, 서독과 사회주의 우방국간의 경기에서는 서독팀을 “우리팀”으로 부르며 서독을 응원하는 등 체제와 이념을 초월한 민족적 유대감을 보였기 때문이다.

동서독은 『기본조약』에서 체육분야에서도 협력관계를 개발·육성해 나가기로 하였으며, 추가의정서 제7조 8항에서는 각 체육단체들간의 교류를 지원하기로 합의하였다. 1974년 5월 8일 양독은 『체육협정』(<표 9> 참조)에 서명하고 매년 체육교류와 관련된 연간체육계획서를 작성하기로, 상호간의 체육관계를 IOC 및 국제체육기구의 결정에 의거 처리하기로 하였다. 이밖에 양독은 1986년 『문화협정』 제10조에 체육분야에서의 교류·협력을 지원하기로 합의하였다.

동독정부의 동서독 차단정책에 따라 체육교류 역시 많은 어려움이 따랐으나 1974년 『체육협정』 체결 이후 양독간 체육교류는 행사규모와 참석자 수 면에서 증가하는 추세를 보였다. 그러나 대부분의 체육교류가 우승에만 역점을 둔 동독의 방침에 의해 특정분야의 정상급 선수들간에만 이루어져 교류종목은 극히 제한되었다. 또한 청소년들간의 체육교류 역시 DTSB가 FDJ의 관할사항으로 돌리는 바람에 거의 이루어지지 못하였다. 일반주민간의 관계를 긴밀하게 하는 지역체육단체간의 교류도 동독이 이를 체제위협적이고 파괴적인 요소로 파악함에 따라 활발히 이루어지지 못하였다. 다만 정상급 선수들간의 시합을 제외한 일부 중하급 단체차원에서의 교류는 다소 이루어졌다. 동독이 체육교류를 제한한 또 하나의 이유는 국민들의 모범으로 인정되는 우수체육인의 서방탈주에 대한 우려였다. 실제 양독간 체육교류시 동독의 유명선수들이 서독으로 탈주한 사건이 종종 발생하였다. <표 10>는 동서독간에 이루어진 체육교류현황을 보여준다.

『체육협정』을 통해 양독간 체육분야 협조체계의 토대는 이루었으나, 체육교류를 통해 주민간의 유대관계를 강화시켜 민족화합에 기여하고자 한 서독의 의도가 크게 성과를 거두었다고 보기는 힘들다. 동

독의 차단정책으로 양적인 측면에서 활발히 진행되지 못하였고 선수 간의 만남 또한 극히 제한되었기 때문이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 체제상의 차이에도 불구하고 경기를 통해 같은 독일인이라는데 대해 양측 모두 인간적인 호감을 가지고 있다는 사실은 종종 확인되었다. 민족감정과 관련하여 동독의 우승에 대한 서독주민들의 반응도를 보여준다. 1972년 뮌헨올림픽 경기 이후 서독의 여론조사에 의하면 동독선수들의 메달획득에 대해 서독의 조사대상자 54%가 기뻐한다고 대답하였고, 12%가 불쾌감을 그리고 34%가 무관심을 표명하였다. 또한 체코, 스위스, 오스트리아, 동독선수중 어느 편을 응원하겠느냐의 질문에 대해 47%가 동독을 응원하겠다고 대답하였다.

양독간 체육교류에서 유의해서 고려해야할 사항은 서독이 기타 사회주의국가들과의 체육분야 교류·협력을 강화한 것이 중·장기적인 측면에서 양독간 체육교류에 자극적인 역할을 했다는 점이다. 실제 서독은 동독보다 다른 사회주의국가들과 보다 활발한 체육교류를 가졌다. 또 하나는 서독의 방송매체가 동서독 체육교류에 대해 큰 관심을 가지고 보도한 것이 동독정부에 대해 체육교류를 강화하게 하는 중요한 역할을 하였다는 점이다.

<표 9> 동서독 「체육협정」(1974.5.8)

<p>독일체육연맹과 독일체조체육연맹은 다음 사실을 확정한다는데 합의하였다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 쌍방은 매년 양 체육단체로부터 위탁받은 대표자들이 수립하고 독일체육연맹 회장과 독일체조체육연맹 회장이 확인하는 체육행사 개최 계획에 합의한다는데 의견일치를 보았다.</li> <li>2. 쌍방은 체육관계를 국제올림픽위원회와 국제체육단체의 규정과 관계에 따라서, 그리고 서베를린에 관해서는 1971년 9월 3일자 4대국협정의 규정과 일치하도록 규정할 것이다.</li> <li>3. 쌍방은 재정문제 조정에 대하여 다음과 같이 확정한다.             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 피초청국은 행사장까지의 여행에 소요되는 왕복여비 및 수하물과 체육기재를 수송하는데 드는 경비를 부담한다.</li> <li>b) 초청국은 합의된 참가자수에 대하여 체제일 동안의 호텔경비와 식비를 부담하여 1인당 매일 10독일마르크(DM) 혹은 10마르크(M)의 용돈을 지급한다.</li> </ol> </li> </ol> <p>수차에 걸친 행사의 경우 초청측은 처음부터 마지막 행사장소까지의 국내 수송비를 부담한다.</p>
---

<표 10> 동서독 체육교류현황

년 도	교류계획 및 실시			참가인원	무산된 경기	
	계획된 경기수	실시된 경기수	실시율		서독측	동독측
1974	40	37	92.5	486	2	1
1975	62	53	85.5	612	2	7
1976	64	61	95.3	623	2	1
1977	71	62	87.3	633	3	6
1978	75	74	98.7	867	0	1
1979	75	68	90.7	736	2	5
1980	77	56	72.7	627	12	9
1981	72	65	90.3	819	3	4
1982	80	78	97.5	919	2	0
1983	80	76	95.0	1081	2	2
1984	75					
	총 계			7,403	30	36

출처: 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993)

### (5) 종교분야

역사적으로 동서독의 신교교회는 분단되기 이전에 하나의 교회조직, 즉 독일신교연합회(EKD)로 존재했으며, 공동의 예배의식, 공동의 성서번역전통을 가지고 있어 형식적인 분리에도 불구하고 동서독 간 다른 분야의 조직체 분리와 같은 상호 이질화 현상은 일어나지 않았다. 또한 신학적 측면에서 상이한 국가 및 사회체제 아래에서도 모든 교회는 “그리스도 안에서 하나”(Eins in Christus)였기 때문에 신자나 교회지도자들의 상호 의견교환·방문·물질적 지원 등은 국경을 초월하여 이루어질 수밖에 없었다.

이러한 이유로 EKD는 1969년 동독신교연합회가 설립되어 분리되어 나갈 때까지 동독에도 전권위임자를 위임해 놓고 전독일을 관할하

는 신교연합단체였다. EKD는 분단 초기부터 민족통일문제에 관심을 가지고 독일통일이 곧 동서독 교회의 소망이라고 주장하면서 동서독 정부간 의견차이를 해소하는데 중개역할을 하고자 하였다. 여기에는 동독주민의 대부분이 신교도였고, EKD만이 동서독주민으로부터 공히 신뢰를 받았으며, 동서독의 지도층과 접촉을 유지하고 있었던 사정이 작용하였다. 이 당시 교회는 공식문서에서 서독이 의식적으로 동독을 인정하지 않기 위해 사용한 용어인 “소련점령지역” 또는 “중부독일”이나 국호에 따옴표를 사용하는 대신 동독의 정식국호를 사용했으며, 서독정치권의 전독일단독대표권 주장과는 거리를 두는 등 동서독정치권 양측에 신중함을 기했다.

EKD의 활동은 베를린장벽이 구축되기 전까지는 동서독의 분단에도 불구하고 어느 정도 거주이전의 자유가 있었기 때문에 별다른 지장을 받지 않았다. EKD는 분단극복의 일환으로 동서독이 참가하는 종교대회(Kirchentag)를 1949년부터 매년 혹은 격년으로 동서독을 번갈아가며 개최했다. 그러나 1961년 베를린장벽이 구축되기 직전 서베를린에서 동서독 합동종교대회가 마지막으로 개최된 후 더 이상 독일 전체의 만남은 불가능하게 되었고 이후 서독지역에서만 종교대회가 열렸다. 동서독 교회간의 접촉과 동서독 목회자간의 여행은 동독신교연합회가 1969년 EKD로부터 분리된 후에야 비로소 확대될 수 있었다.

서독에서만 개최된 제한된 종교대회에서 민족통일문제는 거의 거론되지 않았다. 1980년대 초에 들어서 청소년들이 대거 참여하는 가운데 평화운동집회 형식의 종교대회는 다시 동서독인들이 참석하는 독일인의 대화의 광장이 되었고 1985년 뒤셀도르프(Düsseldorf) 종교대회는 대성황을 이루었다. 이때부터 종교대회는 민족통일의 문제가 아닌 평화문제를 주제로 하여 상당히 국제정치적 성격을 띠고 동서독간의 안보정책적 경직성을 해소하는데 기여하고자 하였다.<sup>249)</sup>

---

249) Helmut Zander, Zur Rolle der Kirchen in den Friedensbewegungen der beiden deutschen Staaten. Ein Vergleich für die Jahre 1978~1983 (Bonn, 1984) 참조.

한편 동독에서도 종교대회 개최가 끊임없이 시도되었는데 비록 전국적인 신교도 모임은 없었지만 지역차원에서 많은 사람들이 참석한 가운데 개최되었다. 이러한 배경에는 호네커가 집권한 1970년대 이후부터 동독정부가 교회세력을 이념적으로 더 이상 극복할 수 없는 시민사회의 잔재라고 규정하고 교회의 사회체제 내에서의 역할을 인정한 것과 관련되었다. 신도수는 1977년 기준으로 신교도가 790만 명, 구교도가 120만명으로 신교도가 월등히 많았으며, 1980년대 중반 서독의 추정에 의하면 신도수는 동독주민의 50% 미만인 것으로 나타났다.

한편 카톨릭교회간 교류·협력을 살펴보면 다음과 같다. 동독의 카톨릭은 동독체제에서 교회의 구조가 바뀌기는 했지만 로마교황청의 감독과 보호 아래 기존 서독의 관구에 소속되어 있어 상대적으로 원래의 공통귀속성을 보존할 수 있었다. 로마교황청은 동서독 분단 이후 정치적인 상황에 따라 교구의 운영과 주교회의의 개최문제에 대해 탄력적으로 대응하였다. 분단 직후 첫 조치는 동독이라는 국가의 탄생에 부응하여 베를린 주교에게 동독지역 주교회의, 즉 “베를린 교구 회의”를 개최할 수 있는 권한을 부여하였다. 1976년 4월 10일에는 이를 “베를린 주교회의”로 개칭하고 이 동독지역 주교회의를 서독지역 주교회의와 동급의 회의체로 인정하였다. 동독 카톨릭교회는 서독으로부터의 분리를 위해 바티칸을 상대로 외교적인 노력을 전개하였으며 어느 정도 독립적인 역할을 하기는 하였다. 그러나 바티칸은 국가단위의 관구설정에는 반대의사를 분명히 했으며, 관구설정의 기준은 어디까지나 성서가 동일하게 번역되어 읽히는 동일언어지역이어야 한다는 입장을 고수하였다.

동독 카톨릭교회 지도자들은 교회내 정치참여그룹의 정치적인 활동으로 인해 교회 자체의 활동마저도 할 수 없게 되지 않도록 매우 보수적이고, 소극적으로 대서독 접촉을 하였다. 이들은 현존하는 사회주의질서에 적극적으로 반대하거나 적극적으로 찬성하지 않는다는 기본 원칙을 지키며 동독정부와 타협을 했다. 따라서 서독 카톨릭교회와의 지속적이고 조직적인 접촉과 교류는 동독정부의 의구심을 자극하여

오히려 접촉에 득보다 실이 많다는 판단 아래 단기적이고 간헐적이며 개인적인 접촉을 주로 진행하였다. 서독 카톨릭교회 역시 목회자의 동독 자유왕래가 동독당국에 의해 제한을 받았기 때문에 동독보다도 제3세계나 기타 동유럽국가에서 더 많은 활동을 했던 것도 사실이다.<sup>250)</sup>

서독교회의 동독교회 지원현황을 살펴보면 다음과 같다. 서독교회의 동독교회에 대한 연대의식에 기초한 물질적인 지원은 이미 분단 직후부터 시작되었다. 서독의 교회는 자체재원과 헌금을 통해, 서독정부의 위임을 받아 정부예산으로 동독의 교회, 나아가 동독주민에게 지원을 행하였다. 신·구교단체 공히 추진한 대동독 지원은 동독교회 및 교회기관 유지에 절대적으로 긴요한 것이었다. 동독정부는 목회자의 봉급지불 및 교회와 부속건물의 유지를 위하여 서독의 지원을 묵인하였다. 동독의 76개 교회부속병원은 서독의 지원 덕분에 국가가 운영하는 병원보다 훨씬 양호한 의료수준을 유지할 수 있었다. 서독교회의 지원으로 동독의 교회, 부속병원, 양로원 및 기타 기관의 수백만에 달하는 주민들이 분단에 따른 고통을 실질적으로 줄일 수 있었으며, 물질적인 혜택과 더불어 복음이 전파되어 무신론적인 체제에서 교회가 생존할 수 있었다. 또한 주민들이 실생활에 중요한 지원을 얻을 수 있게 됨으로써 동독내 체제 저항세력 양성의 밑거름이 되었다. 동독공산당 정권의 안정에 일시적으로 기여한 듯한 이와 같은 지원이 오히려 동독정권의 안정을 붕괴시키는 역할을 한 것이다.

한편 서독교회의 동독교회 지원은 기독교적 연대의식을 통해 특이한 방법으로 추진되었다.<sup>251)</sup> 첫째, 현물을 통한 물질적 지원 형태이다. 재화를 직접적으로 공급하는 것으로 동독 교회단체의 회원들에게 자애의 선물소포, 의료 및 기타 생활용품이 우편을 통해, 그리고 교회단

---

250) Giesela Helwig (ed.), *Kirchen und Gesellschaft in beiden deutschen Staaten* (Köln, 1982); Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *DDR Handbuch*, pp. 715~728 참조.

251) Amin Volze, "Kirchliche Transferleistungen in die DDR", *Deutschland Archiv*, 1(1991), pp. 62~66 참조.

체에게는 건축자재 및 실내장식이, 병원에게는 대량의 현대적 의료기구가 현물로 전달되었다. 신교의 지원은 후견지원 및 자매지원을 맺은 교회 및 단체간에 서독의 교회단체나 EKD 산하 사회구호복지기구인 Diakonie의 중앙공급(Genex)<sup>252)</sup>에 의해 이루어졌으며, 1957~1990년간 현물이전 총액은 약 18억 마르크에 달하였다. 그중 자매지원 형식을 띤 지원이 가장 많은 13억 970만 마르크를 차지하였다. 구교의 지원 역시 신교와 비슷한 방식으로 자매지원이나 재화의 직접공급, Genex 발주로 이루어졌다. 구교의 지원에는 사회구호복지기구인 Caritas가 주로 활동하였다. 1990년까지 구교의 현물지원액은 5~10억 마르크로 추정된다.

둘째, A형 교회사업: 동독 교회지원 목적의 원자재 공급을 통한 재정이전 형태이다. 동독의 교회나 교회기구는 현물지원만 필요로 하였던 것이 아니라, 목회자와 직원의 봉급과 교회사업 수행상 기타 지출에 필요한 돈도 서독 교회에 의존해야 했다. 그러나 동독의 외환관리 법상 서독 마르크의 동독 직접이전은 불가능하였다. 이를 타개하기 위해 1957년 서독 신교지도자와 동독 대외무역성장관간에 “혼합이전”, 이른바 “A형 교회사업”(Kirchengeschäft A)이 합의되었다. 이 방식에 의하면 동독의 대외무역상 독점적인 권한을 갖고 있던 대외무역성은 서독으로부터 마르크화를 받는 것이 아니라 원자재를 공급받고, 그 대신에 물가의 현시세만큼을 동독 마르크로 환산하여 동독의 교회기구 회계장부의 대변에 기입하여, 이 범위 내에서 동독교회가 운영자금을 조달하도록 허용하였다. 재화공급의 규모와 방법에 관해서는 서독교회의 대표자가 동독의 대외무역성과 상담을 진행하였으며, 동독에서 1966년 대외무역성내 외환확보 전담회사인 KoKo가 신설된 이후부터는 이 기구와 상담하였다. 서독의 신·구교는 A형 교회사업을 통해 총 28억 마르크에 상당하는 원자재를 동독으로 공급하였

252) Genex 유한회사는 1957년 동독정부에 의해 동독주민을 위한 선물용역회사로 설립되어 원래 동독에서 생산하였으나, 이후 주로 서방측 상품을 공급하면서 외환을 벌어들였다. Diakonie는 Genex의 해외지사를 통해 대동독 교회지원용 물품공급을 발주하여 Genex가 물품을 동독으로 반입하도록 하였다.



으며, 그 중 21억 마르크를 신교가, 7억 마르크를 구교가 담당하였다.

셋째, B형 교회사업: 인도주의 목적(정치범 석방, 이산가족 재합류)을 위한 원자재 이전의 형태이다. 서독은 국가적 차원에서 동독의 정치범 석방과 이산가족의 재합류를 추진하면서 대가로 교회를 통한 물자지원방식, 이른바 “Freikauf”<sup>253)</sup>를 택하였다. 서독정부는 인신매매에 정부가 직접 개입한다는 인상을 주지 않고 또한 외환을 동독에 직접 지급할 수 없었던 점을 감안하여 교회를 통한 이러한 물자공급방식을 택하였다. 이 사업은 연방내독관계성의 위임을 받아 EKD가 “특별사업”으로 참여하였는데 실무는 슈투트가르트 소재 Diakonie가 관장하였다. B형 교회사업도 A형 교회사업방식과 동일하게 진행되었으나 전적으로 연방내독관계성의 예산을 통해, 철저한 보안하에 수행되었다. 동독측은 공급제품결정시 1965년부터 소비제품보다는 외환절약 효과가 크고 국민경제 전체에 파급효과를 줄 수 있는 산업용원자재, 예를 들어 원유, 다이아몬드, 수은, 구리, 은, 주석, 팔라듐 등을 선호하였으며, 비밀협상에서 서독측이 응하지 않으면 정치범 석방을 하지 않겠다는 압력을 가하였다. 1970년대에 들어서는 산업용원자재중 국제현물거래시장에서 중개인을 통해 즉시 상품화될 수 있는 물자, 예를 들어 원유, 다이아몬드, 수은 등의 비중이 커졌다. 독일연방은행의 추계에 의하면 1963~1990년간 서독정부가 동독정부에 정치범 석방을 위해 지불한 대가는 총 34억 6천만 마르크에 이른 것으로 나타났다.

#### 다. 독일사례의 시사점

서독 신동방정책의 특징은 통일시각이 현실적임과 동시에 장기적이라는데, 그리고 통일기반 조성을 위해 교류·협력, 특히 민족적 이질성 극복과 동질성 회복을 위해 사회·문화분야 교류·협력을 중시하는데 있다. 신동방정책은 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는

---

253) Ludwig A. Rehlinger, Freikauf: Die Geschäfte der DDR mit politischen Verfolgten 1961~1989 (Berlin, 1991) 참조.

상황에서 무의미한 통일논의보다는 통일여건의 조성차원에서 양독관계의 실질적 개선이 중요하다는 현실주의적 시각에서 출발하여, “접근을 통한 변화”를 통해 장기적으로 통일을 추구한다는 원칙에 입각하였다. 그리고 그 과정에서 양독일간의 교류·협력을 부단히 추진하였다.

신동방정책의 추진 이후 교류·협력, 특히 사회·문화분야 교류·협력은 크게 활성화되었다. 1960년대 베를린장벽이 설치되는 등 냉전의 연장선상에서 사회·문화 교류·협력이 일시 제한되거나 차단될 때가 있었다. 그러나 브란트 수상은 양독간 교류·협력의 문제점과 한계가 근본적으로 양독정부의 공식적 접촉과 제도적 합의의 부재에 기인했다는 인식에서 출발하여 신동방정책을 추진하면서 양독일의 관계를 “규제된 대결”에서 “규제된 협력”으로 전환시킬 것을 천명하였다. 그리고 그 연장선상에서 꾸준하고 주도 면밀한 양면 교류정책, 즉 정부 및 민간차원의 교류·협력을 추진하면서 동독과 교류·협력의 활성화를 위한 제도적 틀을 마련하였다. 이 법적 제도화는 양독간 교류·협력 활성화를 위한 초석이 되었다. 이 과정에서 서독은 독일문화에 대한 자긍심을 공감대로 삼아 사회·문화분야 교류·협력의 필요성을 강조하는 동시에 정치적 논쟁은 가급적 줄이면서 민족문화 유산의 유지를 위해 노력하였다. 상호접근을 통한 변화를 일관성 있게 추구하고 단계적인 접근방향인 “작은 걸음의 정책”(die Politik der kleinen Schritte)을 펴면서 동독의 반발을 줄여나가는 현실적인 정책노선을 일관되게 추진하였다.

양독간 사회·문화분야 교류·협력은 문화예술인의 교환방문과 공연이 주종을 이루면서 학술, 체육, 청소년, 언론·방송, 종교분야 교류·협력으로 점차 확대되었다. 1986년 체결된 「문화협정」은 정부·민간 부문을 망라하여 교류·협력이 획기적으로 증대되는 계기가 되었다. 사회·문화 공동체의 형성을 내다볼 수 있게 하고 민족이질화라는 우려를 씻어낼 수 있는 계기를 마련하였다.

이러한 교류·협력은 통일 이후에도 새로운 독일의 위상에 걸맞는 사회·문화적 통합노력으로 이어져 오고 있다. 현재 독일정부가 역점을 두고 추진하고 있는 사회·문화통합을 위한 노력은 기존 교류·협력

사업들을 더욱 활성화하는 것 이외에도 『문화기금』을 설치하여 구 동독지역 문화활동에 기여하도록 재정지원을 행하고, 언론기관을 재편하고 박물관과 도서관의 건립, 프로이센 문화재의 수집·보존을 위한 문화재보호재단 설립 등 다양한 분야에서 이루어지고 있다.

독일의 통일이 우리에게 주는 가장 중요한 시사점은 통일을 이뤄낸 궁극적인 추진력이 바로 동독의 주민들로부터 뿔어져 나왔다는 사실이다. 국민이 주체가 되고, 국민을 위한 정치, 국민의 물질적 복지를 약속한 사회주의체제 하에서 동독주민들이 겪었던 40여년간의 체험을 통해 그들 마음 속에 형성된 근본적인 체제비판과 거부, 정치·경제·사회복지 등 사회 모든 측면에서 서독의 체제가 훨씬 우월하고 인간적이란 현실에 대한 인식이 동독주민들을 움직여 베를린장벽을 1989년 11월 9일 무너뜨렸다. 동독주민들의 힘은 동독의 일부 지식인들이 주장한 새로운 사회주의 건설, 그리고 급작스러운 사태발생에 서독 콜정부가 과도적으로 밝힌 점진적 통일이란 두번째의 장벽마저 허물어 버릴 수 있었다. 그리고 1990년 3월 18일 선거를 통해 서독과의 신속한 통일을 확인하였다. 독일의 통일은 서독 민주사회를 자신들의 지향체제로 스스로 깨닫고 선택한 동독주민 의지의 산물이다.

이러한 동독주민의 선택과 판단은 바로 이들의 눈과 귀를 열어주려는 정책을, 접근을 통한 점진적인 화해와 협력을 부단히 추구했던 서독의 신동방정책의 산물이다. 동독과의 부단한 교류·협력을 통해 동독주민들이 그들의 체제가 과연 동독정권이 주장하는 대로 인민이 국가와 사회의 진정한 주인으로서 정치·경제·문화의 모든 분야에서 가장 행복한 생활을 누리고, 인민들의 정치적 권리가 법적으로 사회적으로 철저히 보장되고 인간의 존엄을 침해하며 유린하는 그 어떤 사회악도 없는 현실적으로 가장 안정된 사회가 이룩되고 있는가에 대하여 스스로 평가할 수 있는 기회를 가질 수 있었던 것이다.

이러한 그들의 뼈아픈 자각과 각성이 전제되지 않았더라면 평화통일을 위한 움직임이 일어날 수 없었을 것이다. 교류·협력, 특히 사회·문화분야 교류·협력이 같은 민족으로서 함께 할 수 있는 동포로 받아들여지게 하는데 결정적인 영향을 끼쳤음은 재론의 여지가 없다.

신동방정책 아래에서 이루어진 동서독 사회·문화분야 교류·협력이 우리에게 줄 수 있는 구체적인 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 남북한관계 전반에 걸쳐 교류·협력이 활성화될 수 있는 여건을 한국정부가 국내·외적 차원에서 마련해야 한다는 점을 들 수 있다. 동독정권의 부정적 혹은 소극적 태도에도 불구하고 서독이 대동독 교류·협력정책에서 성과를 거둘 수 있었던 이유는 서독정부가 1960년대 후반부터 시작된 긴장완화란 국제정치적 흐름 속에서 동독과 최소한 “적대적 협력” 관계를 이끌어낸다는 전략적 목표를 설정하고, 이를 실천하기 위한 대원칙으로 신동방정책을 정립하고 “접근을 통한 변화”란 정책기조를 일관되게 추진했기 때문이다. 동시에 이러한 독일정책을 국제사회, 특히 독일분단의 관리와 극복에 관해 국제법적 권리를 가졌던 전승4개국이 용인하거나 지지하도록 외교적 노력을 기울였기 때문이다. 교류·협력의 제도적 틀을 형성했던 동독과의 「기본조약」은 물론 「문화협정」 등 분야별 협정은 서독정부의 이러한 국내·외적인 정치적 노력의 산물이었으며, 동서독간의 교류·협력은 이러한 제도적 틀의 확립에 따라 활성화될 수 있었다.

다음으로 독일의 사례는 동서독과 남북한 상황의 차이를 감안하여 한국정부가 사회·문화 교류·협력정책의 세부지침을 구체적으로 마련해야 한다는 시사점을 준다. 특히 동서독간 교류·협력의 활성화가 양 독일간에 합의된 교류·협력에 관한 법적 제도화에 비롯되었다는 점을 고려할 때 남북간에도 향후 협의될 수 있는 사회·문화분야 교류·협력 관련 협정과 주요 조항에 따른 구체적인 추가의정서를 지금부터 준비해 놓아야 한다.

사회·문화분야의 교류·협력은 교류·협력의 활성화 측면에서 뿐만 아니라 남북한간 사회·문화적 동질성을 확보한다는 의미에서 매우 중요하다. 그러나 독일사례에서 보듯이 사회·문화분야의 교류·협력은 체제유지문제와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 쉽게 성사되기 힘든 문제이다. 특히 한반도의 경우 이념적 갈등의 골이 매우 깊을 뿐만 아니라 북한이 사회·문화의 정치성을 더욱 강조하고 있다는 점에서 독일과는 또 다른 교류·협력 활성화의 어려움이 있다. 따라서 사회·

문화분야에서 교류·협력을 활성화하기 위해서는 현재의 한반도 상황을 고려한 추진방법, 분야선정 등이 모색되어야 할 것이다. 여기에 대한 독일사례의 시사점은 다음과 같다.

우선 추진방법에 있어서 서독은 동독이 교류·협력에 소극적이란 측면을 고려하여 상호주의원칙에 집착하지 않았다. 예를 들어 공연, 전시회, 운동경기 등을 개최하는 경우에 동독에서의 개최빈도와 서독에서의 개최빈도를 동일하게 적용하는 것이 아니라, 어느 한 곳에서만의 개최조차 수용할 수 있다는 탄력성을 보여주었다. 또한 이러한 교류·협력에 소요되는 비용부담의 경우에도 동독의 경제사정을 고려하여 서독이 좀더 많은 부담을 안을 수 있다는 자세를 보여주었다. 그러나 교류·협력의 유지와 지속성을 고려하여 가능한 한 일방통행식의 교류·협력이 아니라, 다양한 내용을 가지되 차별적이나 상호적인 이해관계가 관철될 수 있는 자세를 견지하였다.

다음으로 분야선정의 경우 서독은 가능한 한 동서독이 공동으로 관심을 가지는 부문, 동독이 상대적인 우월성을 가지고 있다고 판단하여 좀더 쉽게 응해오리라고 여겨지는 부문(특히 체육교류·협력), 혹은 교류·협력을 통해 동독이 경제적으로도 이해를 가질 수 있는 부문(특히 공연·전시회 등 문화교류·협력) 등을 우선적으로 고려하였다.

또한 서독은 민간차원에서의 교류·협력이 활성화될 수 있도록 인적, 행정적 지원은 물론 재정적으로 지원하였다. 특히 서독은 민족적 동질감을 인식시키기 위해 청소년교류를 재정적·정책적으로 지원하였다. 청소년교류가 비록 동독현실에 대한 실망감으로 오히려 역효과를 얻은 측면이 있었으나, 분단현실을 생생하게 체감할 수 있는 교육의 현장이 되었다. 다른 한편으로 동독체제의 선전을 위해 추진했던 동독의 경우에는 선발된 청소년들이 오히려 서독체제에 대한 동경심을 가지게 하는 역효과를 가져왔다. 중요한 사실은 동서독 청소년들간의 만남이 상호 현실 및 상대방에 대한 이해의 무대가 되었다는 사실이다.

서독정부의 지원은 사회·문화분야의 교류·협력을 위한 전문가들을 꾸준히 양성하는 데도 이루어졌다. 서독정부는 정부기관, 대학·연구

소, 각 정당 및 재단, 민간단체 등에 속한 다양하고 폭넓은 전문가그룹을 지원·양성하였다. 그리고 이들을 통일과정에서는 물론 통일 후의 과도기에 나타난 문제점들에 대해서도 효율적으로 대처하는데 활용하였다.

한편 서독 종교단체의 대동독지원은 특히 눈여겨 살펴보아야 될 부분이다. 종교단체에 의한 대동독지원은 수백만에 달하는 동독주민들이 분단에 따른 고통을 실질적으로 줄이고 한 민족으로서의 동포애를 체감하게 할 수 있는 직접적 방안이 되었다. 베를린장벽을 무너뜨린 동독주민들의 변혁을 향한 움직임이 동독교회를 중심으로 이루어졌다는 사실이 간과되어서는 안된다.

여기서 주목해야 할 또 하나의 사실은 서독이 대동독 사회·문화분야 교류·협력에서 현금지불을 억제하는 동시에 교류·협력을 활성화시키기 위해 청산결제방식<sup>254)</sup>을 활용하였으며, 교회의 인도적 지원의 경

---

254) 내독교역은 VE(Verrechnungseinheit)라는 청산단위에 기초하여 행하여졌다. VE청산단위는 양독의 통화권이 이분화되고 구매력 역시 서독마르크화와 동독마르크화 사이에 현저하게 격차가 발생함에 따라 양독간에 도입된 결제수단이였다. 양국은 국제결제수단으로 기능하는 서독마르크화도 아니고 전혀 교환능력이 없는 동독마르크화도 아닌 체제중립적인 청산단위로서 VE를 내독교역의 결제수단으로 채택하였으며, 이 제도는 제삼-마리크협정(1949)에서 도입되었다. 결제방법은 양국 중앙은행의 청산계좌를 통하여 외환이 아닌 명목상의 결제단위인 VE로 결제되었다. 프랑크푸르트협정(1948)에서 동서독은 “모든 상거래의 계약을 체결하는 경우 계약당사자간에 합의되는 거래상품의 가격은 DM 통화지역인 서독 국내시장가격에 따라서 결정한다”고 상품가격의 결정을 서독 시장가격으로 한다고 합의한 바 있다. 따라서 상품거래에 있어서 환율의 차이에도 불구하고  $1DM = 1VE = 1$ 동독마르크로 대금이 결제되며, 이는 청산단위 VE의 가치가 서독DM에 상응함을 의미한다. 대금청산은 거래당사자의 청산은행인 서독의 연방은행과 동독의 국가중앙은행 사이에 계정간 이체방식에 의한 청산계정(Clearing Accounts)에 의하여 처리되었다. 양측 은행에 별도계정을 두어 채권과 채무를 기장하고 매년 6월 30일까지 정산한 뒤 그 차액을 외환으로 지불하도록 하는 차감청산제도를 시행하였다. 그러나 실제로는 차감청산이 이행되지 못하는 경우가 대부분이었으므로(1962년과 1966년 2회만 차감청산이 이행됨) 1968년 이후 이 규정은 폐지되고 차감잔고는 신용차관의 형태로 공여되었다. 양독 중앙은행은 계정 속에 3종의 세부계정을 두었는데 「베를린협정」(1961)에 따른 내독교역의 물품목록에 대응하여 청산계정(1)은 물품목록(I), 청산계정(2)는 물품목록(II), 청산계정(3)은 용역거래, 청산계정(S)는 긴급부족

우에도 현금 대신 물품지불을 선호하였다는 점이다. 이는 남북 사회·문화분야 교류·협력은 물론 경험을 통해서 획득할 수 있는 외환을 북한이 군사분야에 투입할 가능성이 상존하고 있다는 우리 국내적 우려를 감소하는데 많은 시사를 준다.

동독의 경우 서독과의 교류·협력을 통해 획득한 외환의 일부를 군사분야에 투입하였으나 상당부분은 체제유지를 위한 우선순위에 따라 다른 분야에 투입하였다는 사실이 통일 이후 확인되었다. 북한 역시 가장 긴급하다고 판단되는 분야에 남북협력의 획득물을 사용할 가능성이 크다. 그러나 그럼에도 불구하고 북한이 군사분야에 남북협력의 획득물을 투입할 가능성은 상존하므로 남북협력 시에는 서독의 사례를 참고하여 다음과 같은 방향으로 정책을 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 가능한 한 현금제공보다는 물자제공을 우선한다. 둘째, 북한에 청산결제방식을 도입하여 송금과 결제기반의 제도적 기반을 구축하는 동시에 남북협력의 획득물의 군사적 전용을 제한한다. 남북한은 이미 기본합의서(1992)에서 청산결제방식의 도입에 합의<sup>255)</sup>하였으나, 세부적인 사항, 즉 청산결제은행 지정, 결제통화 선정, 청산계정의 범위와 결산, 대월제도 등 대금결제와 자본의 이동과 관련한 사항에

---

상품의 거래청산을 처리하도록 하였다. 청산계정(1)에 속하는 물품은 경성상품(Harte Ware)으로서 그 대부분이 쿼터품목이며 매년 수량 및 금액별로 고시되고 거래범위가 제한되었다. 이 계정에 속하는 동독의 반출물은 갱목, 원목, 갈탄, 정유제품, 철강, 기계, 전기제품 등이며, 서독의 반출물은 철강, 비철금속, 광산물, 기계, 자동차 등이었다. 청산계정(2)는 청산계정(1)에 속하지 않는 모든 물품(농수산물을 비롯한 1차상품 및 소비재)에 해당하며 연성상품(Weiche Ware)으로서 농수산물을 제외하고 대부분 쿼터제한을 받지 않고 자유롭게 거래가 이루어지는 상품으로 구성었다. 청산계정(S)는 베를린협정에서 합의된 상품품목과 상관없이 거래가 자유롭게 이루어지지만 긴급하게 구입할 필요가 있는 상품으로 한정되었다.

- 255) 남북교류협력부속합의서 1조 8항은 “남과 북 사이의 물자교류에 대한 대금결제는 청산결제 방식을 원칙으로 하며 필요한 경우 쌍방의 합의에 따라 다른 결제방식으로 할 수 있다”고, 그리고 9항은 “남과 북은 청산결제은행 지정, 결제통화 선정 등 대금결제와 자본의 이동과 관련하여 필요한 사항은 쌍방이 합의하여 결정한다”고 규정하고 있다.

대해서는 미합의 상태에 있으므로 이들에 대한 국내적 준비(청산계정 운영을 위한 자금확보 등)를 바탕으로 북한과 청산결제방식을 도입한다. 셋째, 사회·문화분야 교류·협력 혹은 인도적 지원시 부득히 현금이 제공될 수 밖에 없는 경우에는 그것이 북한의 사회·문화분야 혹은 일반경제에 투입되고 군사분야에 전용되지 않는다는 안전조치를 확보하는 것이 필요하다. 넷째, 현물제공 시에도 품목과 수량에 관해 북한과 협상하며 이 경우 우리의 협상력을 점진적으로 높여 나갈 수 있도록 한다. 다섯째, 현물제공시 북한의 긴장완화와 평화공존에 대한 적극성 여부에 따라 바세나르협정의 적용(특히 이중용도 가능품목의 최종용도 판정의 경우)을 탄력적으로 운용한다. 정부는 물품지원시 그 최종용도의 통제를 위한 가이드라인을 제정하되, 북한의 태도에 따라 탄력적으로 운용한다.<sup>256)</sup> 미국 성분이 포함된 상품<sup>257)</sup>의 대북지원에

256) 현재 정부는 남북경협에서 북한의 군사적 긴장을 고려하여 신소재, 전자장비, 통신, 정보보안 등 대외무역법상의 전략물자 관련 사업을 반출 제한품목으로 규정하고 있다(<표 11> 참조).

**<표 11> 전략물자 관련 사업의 반출에 관한 관계법령**

해당법률	조항	내 용
남북교류협력에 관한 법률 시행령(제정 90.8.9, 최근 개정 98.10.23)	50조1항	대외무역법 등 무역에 관한 법률 준용
남북한 교역대상 물품 및 반출, 반입 승인절차에 관한 고시(제정 90.9.25, 최근 개정 98.6.12)	5조1항	전략물자 수출입공고상 전략물자의 반출입은 통일부장관이 국방부장관, 과학기술부장관, 산업자원부장관 등 당해 품목을 관장하는 수출허가기관의 장과 합의하여 이를 승인
대외무역법	24조3항	전략물자의 수출 허가 등
대외무역법 시행령	48조 2~11	전략물자의 허가에서 전략물자거래 부적격자 등
전략물자 수출입공고		전략물자 관련 품목의 규격과 성능

257) 미국은 수출관리령(Export Administration Regulation)에 의거하여 미국 성분



관해서는 정부가 미국 상무부와 사전 협의통로 및 사후 관리체계를 구축한다. 이중용도 품목을 생산 혹은 지원하는 민간기업은 북한에 인도된 물자 및 기술에 대한 관리체계를 운영한다.

### Ⅲ. 정상회담과 사회문화 교류

#### 1. 정상회담이전 사회문화교류의 흐름

분단이후 30여 년 동안 남북 사회문화 교류는 한반도의 냉전 기류 속에서 좀처럼 돌파구를 찾을 수 없었다. 1950년대와 60년대에 걸쳐 북한이 남북 언론인 교류(1957), 제17차 올림픽대회 단일팀 구성(1958), 남북 공동 영화제작 및 연극경연대회(1965), 기자 및 과학자 교류(1966) 등 수 차례의 대남 제의를 한 바 있으나, 이는 통일 전선전략차원에서 선전성 제안에 불과할 뿐 실천적 의지를 결여한 공허한 것이었다. 이후 사회문화분야에서의 남북 교류는 1980대 들어 남북 체육회담, 적십자회담 등 당국간 논의가 진행되는 가운데 성사된 남북이산가족 고향방문단 및 예술공연단 상호교환(1985)이 첫 번째 사례로 기록되었다. 그러나 1988년 남한 정부의 '7·7특별선언'으로 남북 사회문화 교류는 새로운 전기를 맞게 된다.<sup>258)</sup>

'7·7선언'으로 남북 교류의 적극화 의지가 대내외적으로 표명된 이래 '남북교류협력에 관한 기본지침' 시행(1989), '남북교류협력 추진협의회' 발족(1989), '남북교류협력법'과 '남북협력기금법' 제정(1990), '남북문화교류의 5대원칙'<sup>259)</sup> 발표(1990), '남북기본합의서'와 '부속합의

---

이 10% 이상 포함된 외국제품이 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단, 크로아티아 등으로 수출되는 것을 제한하고 있다.

258) 7·7선언은 남북교류의 적극추진, 남북한간 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계개선과 평화정착을 목표로 하였다.

259) 문화교류과정에서 분단이전의 민족전통문화를 우선적으로 교류, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형, 또는 훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력 경주 등을 내용으로 하고 있다.

서' 채택·발효(1992), '남북사회문화협력사업처리에 관한 규정' 제정(1997), '남북교류협력에 관한 법률 시행령' 개정(1998) 등 일련의 법·제도적 정비 과정을 거치면서 남북 사회문화 교류협력이 점차 활성화 추세를 나타냈다. 또한 1998년 2월 출범한 국민의 정부가 '평화·화해·협력'의 실현을 통한 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고, 일관성 있는 대북포용정책의 지속적 추진을 천명하였는 바, 이와 같은 새 정부의 전향적인 대북정책의 근본 취지 및 목표에 따라 남북 사회문화 교류협력은 또 한 차례의 새로운 전기를 맞이하게 된다.

## 가. 현황과 주요 동향

### (1) 현 황

2000년 6월 남북 정상회담이전까지 진행된 남북 사회문화 교류의 현황은 다음과 같다.

#### (가) 학술분야

1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’ 시행이후 가장 활발한 인적교류가 이루어진 것은 학술분야에서이다. 1990년대 초에 직접교류도 이루어졌다. 제2차 아세아의 평화와 여성의 역할 서울세미나(1991), 평양동북아 경제포럼(1992), 제3차 아세아의 평화와 여성의 역할(1992), 일본의 전후 처리문제에 관한 국제토론회(1993) 등이 그것이다. 이 외의 주요 사례들로는 성균관대학교의 정범진 총장이 방북하여 개성의 고려 성균관과 남북대학간 최초의 자매결연을 맺고 학술교류 협의(1998), ‘연변과학기술대학후원회’에 대해 나진·선봉지역 과학기술대학 건립 운영사업을 목적으로 협력사업자 승인(1998), 남북한 학자 및 조선족 학자들이 참가한 ‘새 천년을 향한 조선족의 현황과 미래’라는 주제의 연변대학 창립 50주년 기념학술회의(1999.7,연길), 제4차 남북 청년학생 통일세미나(1999.7,베이징), 제4회 우리말 컴퓨터처리 국제학술대회(1999.8,연길), 남북해외학자 통일학술회의(1999.10,베이징) 등이 있다.

#### (나) 종교분야

1989년 6월 이후 정상회담이전까지 학술분야 다음으로 인적교류가 활발히 이루어진 것은 종교분야에서이며 특히 개신교의 활동이 두드러졌다. 개신교계에서는 1986년 6월 스위스 글리온에서 개최된 ‘남북 평화통일협의회’를 통해 한국기독교교회협의회와 북한의 조선기독교도

연맹 대표단간의 접촉이 최초로 성사된 이래 남북 기독교간 교류협력 이 꾸준히 지속되었으며, 1998년 이래로는 제3국 공동행사 중심의 접촉위주에서 순수 종교교류 목적의 방북이 증가추세를 나타냈다. 구체적 사례로는 기독교 대한감리회 서부연회 대표단이 방북하여 평양 교회 설립과 평양신학교 지원 방안 및 평양 신학원 건립 등을 논의(1999)한 바 있다. 천주교계에서는 성베네딕도수도원 김상진 신부의 방북(1995, 1997)을 통해 나진 선봉지역 병원 건립을 협의했으며, 천주교 민족화해위원회 최창무주교 등 위원 7명이 북한 조선천주교인 협회 중앙위원회 초청으로 방북하여 장충성당에서 미사를 집전(1998)하기도 했다. 남북 불교인간 접촉은 1991년 미국 LA 관음사에서 개최된 ‘조국통일 기원 불교도 합동법회’를 통해 최초로 성사되었다. 이후 북한 조선불교도연맹의 초청으로 조계종 총무부장이 방북하여 남북한 불교계 현안과 북한 수재민 지원 방안 논의(1996), 남북 불교지도자들의 베이징 실무회담 개최를 통한 남북 불교계 협력방안 논의(1998), 북한 조선불교도연맹의 초청으로 민족화합불교추진위원회 상임추진위원장 등 한국불교종단협의회 산하 민족화합불교추진위원회의 방북(1999) 등이 성사되었다. 남북 불교계는 최근까지 ‘부처님 오신날’에 남북한 사찰에서 공동발원문 봉독을 거행하고 있다. 천도교계에서는 1991년 네팔에서 개최된 제4차 ‘아시아 종교인 평화회의’ 총회에서 남북한 천도교의 최초의 접촉이 성사된 이래 남한의 당시 오익제 교령과 북한의 유미영 위원장이 천도교 교류를 위한 공동합의문 발표(1993), 베이징 남북 천도교 지도자회담에서 동학혁명 전적지 남북공동조사와 남북한 천도교 공동사업 논의를 위한 상설협의기구 창설 합의(1999) 등이 성사되었다. 이 외에 범종단차원에서는 북한측 제의로 ‘남북종교지도자 베이징회의’(1997)에서 남북종교인의 협력강화와 식량지원 등에 관한 논의가 있었으며, ‘종교인 북경 평화모임’(1999)에서는 남북 종교인이 만나 한반도의 평화와 종교인의 역할에 관해 논의하였다.

#### (다) 문화·예술분야

남북 정상회담이전까지 문화·예술분야에서의 남북 교류는 주로 중국, 일본 등 제3국에서 간접교류의 형태로 이루어졌다. 그러나 ‘고향 방문 예술단’ 서울·평양 공연(1985), ‘범민족통일음악회’ 평양 공연(1990), ‘송년통일전통음악회’ 서울 공연(1990), 한국문화재단의 ‘리틀엔젤스 예술단’ 방북공연(1998) 등은 서울과 평양을 오가며 이루어진 직접교류의 사례들이다. 특히 ‘리틀엔젤스 예술단’의 평양 공연은 이전의 직접교류가 정부주도로 이루어진 반해 순수 민간차원의 공연으로서는 분단 이후 최초의 직접교류였다는 데에 큰 의의가 있었다. 이 외에 남북 공연예술 교류의 주요 사례들로는 한겨레통일문화재단의 제1회 평양 ‘윤이상통일음악회’ 참가(1998), ‘2000년 평화친선 음악회’ 평양 공연(1999), 한겨레 통일문화재단이 주최한 제1회 민족통일음악회 평양 공연(1999) 등이 있다. 영화부문에서는 1990년 뉴욕의 ‘남북영화제’에서 남북영화인들간 최초의 교류가 성사되었으며, 국민의 정부 출범이후로는 각 방송사들이 경쟁적으로 북한영화를 수입, 방영하기도 했다. ‘안중근 이등박문을 쏘다,’ ‘임꺽정’ 등이 그것이다. 1990년대를 통해 사진 및 미술분야에서의 교류도 활발하게 이루어졌다. 구체적 사례로는 사진분야에서 ‘남·북한·중국사진전’(1994), ‘97 국제 한민족 사진세미나 및 사진전’(1997) 등의 교류가 있었으며, 1998년에는 남북 공동의 협력사업으로 추진된 사진집, ‘백두에서 한라까지-렌즈로 본 조국’이 발간되었고 서울 전시회도 개최되었다. 미술분야에서는 베이징의 ‘남북코리아 서화전’(1991), 오사카의 ‘코리아 통일미술전’(1993), 동경의 ‘남북평화미술전’(1997) 등의 교류가 있었으며, 1998년 이후로는 남북교역차원에서 북한미술품의 반입도 이루어지고 있다. 이 외에도 1999년에 남한 미술계 인사 11명이 북한 아시아태평양평화위원회의 초청으로 북한을 방문한 사례가 있다.

## (라) 언론분야

종래 남북 언론 교류·협력은 대부분 남한 언론인의 방북에 의한 제한적 취재 형태로 성사되어 왔다. 그러나 1997년이래 남북 언론 교류협력이 다양화와 양적 증대 추세를 나타내기 시작했다. 주요 사례로는 중앙일보사 부설 '통일문화연구소'의 북한문화유산조사단이 세 차례에 걸쳐 북한지역의 문화유적 답사(1997-1998), KBS가 남북한 당국의 허락을 받아 북한의 생활상과 백두산 자연을 촬영한 다큐멘터리를 제작·방영(1997), 경향신문사 부설 '한민족문화네트워크연구소'가 북한 문화재 자료의 D/B 구축을 위한 남북문화정보화사업 추진과 관련해 방북(1998), 문화방송과 스포츠아트가 각각 북한의 역사유물 및 명승고적 등을 영상 프로그램으로 제작(1998), 서울방송이 북한 사회문화 실상과 이산가족 상봉을 취재(1999), 통일농구단의 평양 경기와 '2000년 평화친선 음악회' 녹화(생중계) 방영(1999) 등이 있다. 또한 1998년 이후로는 각 신문사의 방북이 급증했으며, 동아일보·중앙일보·한겨레신문 등 국내 3개 언론사 사장단의 방북이 최초로 실현(1998)되었다.

## (마) 체육분야

체육분야에서의 남북 교류는 1990년대 초반에 활발하게 이루어졌다. 특히 1990년 서울에서 개최된 '남북통일축구대회'를 비롯해 '세계탁구선수권대회' 및 '세계청소년축구선수권대회' 단일팀 구성(1991) 등이 직접교류의 형태로 성사된 바 있다. 그러나 1991년 8월, 북한 유도선수의 망명으로 인해 남북 체육교류는 제3국 개최 체육행사를 통해 남북 체육인간의 접촉이 지속되었을 뿐 별다른 성과가 없었으며 1999년에 와서야 다시 활기를 띠게 된다. 구체적인 사례로는 평양 남북 노동자 축구대회에 전국민주노동조합총연맹 참가(1999.8), 현대남녀농구단이 평양에서 통일농구경기대회 개최(1999.9), 북한 남녀농구선수단이 서울에서 통일농구대회(1999.12) 등이 있다. 특히 평

양과 서울에서의 통일농구대회 개최는 1990년 이후 중단되었던 직접 교류 형태의 남북 체육교류를 재개한 사례라는 점에서뿐만 아니라 북한 선수단의 서울 방문으로 1993년이래 중단된 북한 주민의 남한 방문이 재개되었다는 점에서도 큰 의의가 있었다.

## (2) 주요 동향

남북 정상회담이전까지 남북 사회문화 교류에서 나타난 주요 동향은 다음의 여덟 가지로 집약된다.

- ① 사회문화 교류·협력을 위한 남북 인적교류는 주로 남한 사람들의 북한방문 형태로 이루어졌으며 민간인들은 대부분 제3국을 통해서 북한을 왕래하였다. 북한주민의 남한방문은 1993년 말 이후 1999년 서울에서 개최된 남북 통일농구대회이전까지 한 건도 이루어진 바 없다.
- ② 국민의 정부 출범이전까지 남북 사회문화 교류는 정부당국의 주도하에 성사되는 경우가 비교적 많았으며, 문화예술분야, 학술분야, 체육분야에서 수 차례의 직접교류가 성사된 것 외에는 대부분 미국·일본·중국 등 제3국을 통한 간접 교류협력의 형태로 이루어졌다. 그러나 1998년이래 특히 예술·체육분야에서 남북한 간 직접교류·협력이 성사되는 추세이다. 직접교류·협력의 형태로 이루어진 주요 행사로는 ‘리틀엔젤스예술단’ 방북 공연(1998), ‘2000년 평화친선 음악회’ 평양 공연(1999) 등이 있으며, 이 외에 체육분야에서 남북 축구·농구경기가 성사되었다.
- ③ 국민의 정부 출범이후 이전과는 달리 각 분야별로 교류·협력을 위한 대북 제의 및 교류·협력의 내용이 다양해졌으며 양적으로 급증하는 추세를 나타냈다. 문화예술 분야에서는 종래 전통예술 공연 위주에서 미술·무용·교예·대중음악·영화 등으로 다양해졌으

며, 특히 한국문화재단의 ‘리틀엔젤스 예술단’ 방북 공연(1998)은 ‘송년통일전통음악회’ 서울 공연(1990)이후 8년만에 성사된 남북한간 직접 교류였을 뿐만 아니라 순수 민간차원의 공연으로서는 분단이후 처음으로 이루어진 행사였다는 데에 의의가 있었다. 언론분야의 교류·협력도 이전에는 대부분 남한 언론인의 방북에 의한 제한적 취재 형태로 성사되었으나, 1998년 이후로는 다양한 형태로 교류·협력이 이루어졌다. 이 시기에는 특히 각 언론사들의 북한 문화유적 답사 및 영상 프로그램 제작 관련 방북이 많았으며, 북한 사회문화 실상 및 이산가족 상봉 취재를 위한 방북도 있었다. 특히 1999년 통일농구단의 평양 경기와 ‘2000년 평화친선 음악회’ 공연실황의 녹화 방영은 남북 방송 교류의 중요한 계기를 마련하였다. 또한 이 때에 남한 언론사 사장단의 방북이 최초로 실현되었다. 1998년이래 남북 사회문화 교류협력이 다양화와 양적 증대를 보인 것은 국민의 정부 출범 이후 고조된 남한 사회문화계의 남북 교류협력 열기와 북한의 실리추구 차원에서의 호응이 맞물린 결과라고 볼 수 있다.

- ④ 남북기본합의서 타결과정에서 북한측이 가장 부정적인 입장을 표명한 바 있는 남북 언론 및 종교분야의 교류·협력이 1990년대 후반이래 점증하였다. 1997년 중앙일보사에 대한 협력사업자 승인으로 남북 사회문화 협력사업이 재개된 이후 1998년과 1999년에 걸쳐 언론 교류협력이 급증 추세를 나타냈다. 또한 1980년대 중반이래 꾸준히 지속되어 온 종교교류도 1993년 북한의 NPT 탈퇴선언과 핵문제로 인해 남북관계가 경색됨에 따라 한동안 저조했으나 1997년 이후 종교인의 방북이 점증하는 등 활성화되었다. 그러나 종교교류는 대북지원성 교류가 주류를 이루었으며, 교류 전반에 걸쳐 개신교계의 활동이 두드러졌다.
- ⑤ 국민의 정부 출범이후 남북 사회문화 협력사업이 활성화되었다. 남북 사회문화 협력사업은 1991년 제41회 세계탁구선수권대회



와 제6회 세계청소년축구대회 남북단일팀 구성·참가에 대한 협력사업자 승인이 있는 이후 한동안 단절되었다. 그러나 1997년 중앙일보사의 북한지역 문화유적 답사사업에 대해 협력사업자 승인이 이루어지면서 남북 사회문화 협력사업이 재개되었으며, 1998년과 1999년에 걸쳐 급증 추세를 나타냈다. 사회문화분야의 협력사업은 ‘남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정’이 제정(1997.6)된 이후 1999년 9월말 현재 14개 단체가 협력사업자 승인을 받았으며, 10개 단체가 협력사업 승인을 받아 북한측과 구체적 사업추진을 진행하였다. 사회문화분야 협력사업은 1991년의 2건을 제외하고 대부분 새 정부가 들어선 후에 성사되었다.

- ⑥ 남북 사회문화 교류협력은 단순한 상호교류 제의 및 접촉, 또는 일회적 행사로 끝나는 것이 대부분이며 항구적·지속적 교류·협력이 합의되어 실행되는 것은 없었다. 이는 남북 사회문화 교류·협력 제의에 대해 북한이 경제적 실리목적에서 선별적으로 호응한 것과 남한의 일회적 이벤트성 사회문화 교류·협력사업 추진 경향에서 근원을 찾을 수 있다.
- ⑦ 남북 사회문화 교류에서 가장 활발한 인적 교류가 이루어진 것은 학술분야에서이다. 그러나 학술교류 역시 대부분 중국, 일본 등 제3국에서의 접촉이 주류를 이루었으며 방북에 의한 교류는 미미한 정도였다. 남북한간 직접 교류는 4건에 불과하다. 또한 서울의 성균관대학교와 개성의 고려 성균관과의 자매결연(1998)은 남북대학간 최초의 자매결연으로 기록되었다. 학술교류에서는 특히 경제학 및 통일 관련 분야가 타 분야에 비해 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>260)</sup>

---

260) 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류협력 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 31-35.

- ⑧ 국민의 정부 출범이후 체육분야에서의 교류가 활성화되었으며 1999년에는 남북 농구단의 상호 방문에 의한 경기가 성사되었다. 또한 서울 통일농구대회 때에 경기 막간에 이루어진 평양교예단 공연은 체육과 문화·예술분야를 연계한 남북 사회문화 교류협력의 가능성을 높이는 계기가 되었다.

## 나. 사회문화 교류의 한계와 문제점

### (1) 한계

정상회담이전 남북 사회문화 교류의 근본적인 한계는 다음의 세 가지로 집약된다.

#### ① 남북한간 침예한 정치·이념 및 군사적 대결구도

반세기 이상 지속된 침예한 정치·이념 및 군사적 대결관계 상태에서의 남북 사회문화 교류협력사업은 남북한간 정치·군사적 쟁점으로 인해 영향을 받았는 바, 북한의 NPT 탈퇴 선언(1993)과 핵 문제 발생 이후 수년간 남북 사회문화 교류·협력 실적이 저조했으며(1993년 이후 사회분야 전반에 걸쳐 북한주민접촉 신청 및 승인 건수가 1991년과 1992년의 거의 절반 수준으로 감소), 서해교전(1999)에 대한 보복조치로 북한이 ‘남한인사의 평양방문과 접촉을 제한 또는 중지’한다는 방침을 밝힌 바 있음은 이를 말해 주는 대표적인 사례이다.

#### ② 사회문화 교류협력에 대한 북한의 소극적 태도

북한은 이른바 제국주의의 사상 문화적 침투로 인한 체제붕괴를 우려하여 개혁·개방을 결코 허용할 수 없다는 공식 입장을 고수해 왔으며, 현실적으로도 1980년대 말 이래 확산·심화되고 있는 자본주의 황색바람 유입 방지에 고심하고 있다. 또한 북한은 연방제 통일이 되면 남북한간 사회·문화적 이질화는 자연적으로 극복될 수 있다는 논거 하

에 남북 사회·문화 교류·협력에 소극적인 태도를 보였다. 남북 사회문화 교류협력에 있어 북한은 여전히 정치·사상 우선의 논리를 견지해 온 것이다.

### ③ 남북한간 사회문화적 이질화

남북한은 이질적 사회문화에 대한 상호인식 및 이해 부족으로 인해 사회문화 교류협력에 있어 시행착오를 반복했다. 문화·예술 및 언론·종교의 기능에 대한 상호간 인식 차이와 문화·예술의 내용·형식에 있어서의 상이함에 대한 이해 부족으로 인해 남북한은 상호 이해와 수용보다는 오해와 배척을 하는 경향이 있었다.

## (2) 문제점

정상회담이전에 이루어진 남북 사회문화 교류에서 나타난 문제점은 다음의 네 가지로 집약된다.

### ① 일방통행의 교류협력과 북한 문화·예술의 일방적 남한 유입 및 수용

국민의 정부 출범이후 민간차원의 남북 사회문화 교류협력이 확대되기는 하였으나 내용상으로는 남한 사람들의 북한방문을 통해 이루어지는 일방통행의 교류협력이 대부분이었다. 북한주민의 남한방문이 1993년 말 이래 한 건도 없었음은 이를 단적으로 말해 주고 있다.

또한 1998년 10월, 북한 드라마 ‘임궽정’ 방영 이후 2000년 8월말 현재 총 16건의 문화교류가 있었으나 남한 프로그램의 북한 방영은 한 건도 없었다고 하는 사실은<sup>261)</sup> 남북 사회문화 교류협력이 북한 문화·예술의 일방적 유입 및 수용방식으로 진행되었음을 말해 주고 있다. 이러한 현상은 상호이해와 신뢰형성을 위한 교류협력이라고 하는 남북 사회문화 교류협력의 기본목적 및 의의에 크게 배치된다.

---

261) 『조선일보』, 2000. 8. 23.

## ② 합의사항 이외의 비본질적 추가조건 제시

북한은 사회문화 교류협력에 있어 당초 합의사항 이외의 비본질적 추가조건을 제시하는 경우가 많았다. 북한은 남북 합의사항 이외에도 매 건당 고액의 대가를 요구하며, 교류협력 성사의 전제조건 내지 추가적 대가로서 대북지원을 요구하거나, 또는 미군철수, 국가보안법 철폐 등 비본질적 추가조건을 제시한다는 것이다. 사실상 현재에도 거의 모든 분야의 남북 교류협력이 대북지원과 연계되어 추진, 성사되고 있음은 주지하는 대로이다. 그러나 매 건마다 합의사항 이외의 추가조건을 제시하는 북한의 행태는 한 건 주위에 집착하여 거액을 지불하는 일부 남한의 사업자들에 의해 조장되었음도 부인할 수 없는 사실이다. 이와 같은 현상은 남북 사회문화 교류·협력의 순수성과 지속성을 저해하는 주요 근원이다.

## ③ 사회문화 교류협력에 대한 북한의 선별적 호응

북한은 통일전선기반 확대를 위한 정치적 목적으로 남북 사회문화 교류협력을 이용하는가 하면, 사회문화 교류협력을 외화획득을 위한 경제사업의 일환으로 인식함으로써 남북 사회문화 교류협력 제의에 대해 정치적·경제적으로 이용 가능한 사안에 대해서만 선별적으로 호응하는 태도를 보였다. 따라서 남북 사회문화 교류협력의 주체로 나서는 단체들도 관변·어용 단체에 불과했으며, 대남 교류제의 및 접촉 대상도 재야단체 및 진보적 인사에 편중되었다. 그러나 이에 대해 남한당국도 북한의 접촉 제의가 남한의 편향적 단체에 집중되고 있으며 이들의 교류는 북한의 통일전선전술에 이용될 수 있다고 우려하여, 북한의 정치성을 이유로 남북 사회문화 교류협력 승인을 거부한 사례가 적지 않았다. 남북당국은 사회문화 교류협력에 있어 상호간 정치적 의도 내지 목적을 지나치게 의식, 경계함으로써, 결과적으로 남북 사회문화 교류협력에 있어 소극적 태도를 탈피하지 못한 것이다.

또한 사회문화 교류협력이 활성화됨에 따라 북한은 사회문화 교류협력을 외화획득을 위한 경제사업의 일환으로 인식하는 태도를 현저하게 드러냈는 바, 이는 남북 합의사항 이외에도 매 건당 고액의 대

가를 요구하거나 교류협력 성사의 전제조건 내지 추가적 대가로서 대북지원을 요구하는 행태에서 나타났다. 이러한 행태는 주로 문화·예술 및 종교분야에서의 남북 교류협력에서 빈번하게 나타났다.

④ 교류협력의 주제선정 및 행사추진에 있어서의 일회성·이벤트성  
국민의 정부 출범이후 남북 사회문화 교류협력이 활성화되기는 하였으나 이는 단순한 상호교류 제의 및 접촉, 또는 일회적 행사로 끝나는 것이 대부분이며 항구적·지속적 교류협력이 합의되어 실행된 것은 거의 없다. 또한 그 동안 성사된 직접 교류협력의 대부분이 공연예술 중심의 이벤트 사업화 경향을 나타내고 있다. 이러한 현상은 근본적으로 남북 사회문화 교류협력 제의에 대해 북한이 경제적 실리를 타산하며 선별적으로 호응한 데에서 원인을 찾아볼 수 있다. 그러나 사회문화 교류협력 주최 단체들간의 지나친 공명심과 경쟁의식에 따른 개별적·경쟁적 대북제의 및 접촉 추진으로 인해 교류협력이 일회적 이벤트사업화 되었음도 사실이다. 사회문화 교류협력을 위한 대북제의 및 접촉의 개별적·경쟁적 추진은 결과적으로 남북 사회문화 교류협력의 일관성과 지속성을 저해한 주요요인이다.

#### ⑤ 재정적 부족

현실적으로 거의 모든 분야의 남북 사회문화 교류협력은 재정적 대북지원과 연계되어야 지속이 가능하다. 따라서 재정적 부족은 사회문화 교류협력의 지속성 유지에 있어 주요 장애 요인으로 작용했다.

## 2. 정상회담이후 사회문화교류의 특성

남북정상회담은 여러 가지 차원에서 변화를 가져왔다. 무엇보다도 먼저 이산가족의 상봉이 15년 만에 이루어졌다는 것이다. 여전히 만족할 만한 수준은 아니라고 할 지라도, 만남이 이루어지고 앞으로의 가능성이 열렸다는 점에서 이산가족의 극적인 상봉은 그 자체가 남북관계의 현주소와 미래를 보여주는 상징이라고 볼 수 있다. 그리고

철도, 도로, 개성공단 등 경협 분위기도 점차 고양되고 있다. 이와 더불어 뚜렷한 변화를 보이고 있는 분야가 문화교류라고 할 수 있다. 이미 정상회담 이전에 소년예술단과 평양교예단이 서울을 방문하여 공연을 하였고, 정상회담 이후에는 8·15를 기념하는 음악회에 조선국립교향악단이 참여하여 단독공연과 KBS교향악단과의 합동공연을 남한주민들에게 선사하였다. 또한 남한의 언론사 사장단이 북한을 방문하였고, KBS는 백두산 현지에 추석을 맞이하여 생방송을 실시하기도 하였다. 삼성의 탁구단은 평양에서 시합을 하였고, 시합장면은 생중계되었다. 그리고 세계적인 관심을 모으면서 올림픽에 공동입장을 하기도 하였다.

과거와 비교해서 정상회담을 계기로 이루어진 문화교류는 다음의 몇 가지 점에서 차이가 있다.

첫째, 남한을 방문하는 문화교류가 많아졌다는 점이다. 비교적 남북한 교류가 활발하였던 1990년대 초나 김대중정권 수립이후에도 문화교류의 장소는 제3국이나 북한인 경우가 많았다. 특히 최근 수년동안의 문화교류는 남한측 인사가 평양을 방문하여 공연한 것이 중심이었다. 북쪽 사람들이 남한을 방문하여 공연을 한 것은 1985년도 이산가족 방문단을 교환할 당시 동반하였던 예술단 공연 이래로 한번도 없었다. 이것은 비록 제한적이기는 하였지만 남한 문화가 북한인민들에게 보여지는 기회가 있었지만 그 반대의 경우는 그 동안 거의 없었다는 것을 의미한다.<sup>262)</sup> 이와 같은 형식 변화는 그 자체로서 북한의 태도변화를 반증하는 것이라고 할 수 있다. 또한 크게 보면 문화교류지만 보다 구체적으로 생각한다면 북한 문화의 남한 수용 문제가 중요한 문제가 되었다는 것을 의미한다.

둘째, 국가가 문화교류에 직접 간여하는 정도가 높아졌다는 것이다. 정상회담을 계기로 이루어진 문화교류는 외면적으로는 민간이 주도한

262) 물론 방송이나 책자 등을 통하여 북한 문화를 접할 수 있는 기회가 전혀 없었다고 할 수는 없으나, 직접 공연하는 것과는 차이가 크다. 특히 남북정상회담을 전후한 공연은 사회적 관심사가 높았고, TV에 중계되는 등 영향력이 대단히 컸다고 볼 수 있다.

것으로 되어 있다. 그러나 정상회담 직전에 이루어진 소년예술단과 교예단의 방한에 정부가 일정한 역할을 하였으며, 평양교향악단의 공연에도 정부의 영향력이 적지 않았던 것으로 알려져 있다.<sup>263)</sup> 뿐만 아니라 정상회담 이후 문화관광부 등 관련부처는 문화교류를 적극적으로 주도할 방안을 모색중이다.

셋째, 자본의 결정력이 높아졌다는 것이다. 공식적으로 밝혀지지는 않았지만 평양교예단이나 평양교향악단의 공연에 엄청난 대가가 치러진 것으로 알려져 있다. 물론 정상회담 지난해의 평양공연 등의 행사에 북한에 대한 일정한 사례비가 필요한 것은 공공연한 사실이나 이번 문화교류의 경우는 그 비용이 상대적으로 커졌다는 점이다.

넷째, 제3국이 아닌 남북한 현지에서 문화교류가 이루어졌다는 것이다. 과거 문화교류의 중심은 남북한보다는 일본이나 중국과 같은 제3국이었다. 그러나 정상회담을 계기로 이루어진 문화교류는 남한(소년예술단·평양교예단·평양교향악단)과 북한(탁구시합·백두산 현지방송)에서 이루어졌다. 어느 곳에서 교류행사가 이루어졌다는 것은 단순히 장소의 문제만은 아니다. 제3국의 문화교류는 참여자에 국한된 교류지만, 현지에서 이루어진 문화교류는 비록 충분한 인원은 아니지만 남북의 문화를 상대편 사람들이 직접 경험할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 질적으로 다른 차원의 교류라고 볼 수 있다.

다섯째, 방송과 언론이 결합되는 등 문화교류가 복합적인 성격을 갖고 있다는 것이다. 언론의 결합은 근본적으로 문화교류의 경험을 확산시킨다는 의미를 갖고 있다. 공연이나 행사를 직접 참여하지 못하더라도 신문과 방송의 보도 혹은 중계를 통하여 일반 시민들이 간접적이거나 문화교류를 경험할 수 있게 해준다고 할 수 있다. 물론 신문 방송과 같은 언론의 교류 자체도 의미가 있지만 이에 못지 않게 문화교류의 성과를 확대시켰다는 점은 주목하여야 할 것이다.

여섯째, 문화교류의 다양성이 확대되었다는 것이다. 소년예술단, 교예단, 교향악단, 방송 그리고 체육에 이르기까지 정상회담을 전후한

---

263) 교향악단의 경우 KBS가 초청대상자였으나, 이미 한 민간단체가 4월에 북측과 방문공연에 계약한 적이 있으며, 이로 인해 법적인 분쟁도 야기되었다.

각종 문화교류는 종류가 다양하다. 특히 교류의 중심지가 남한이 됨으로써 과거에는 접하지 못하였던 북한문화를 직접 체험할 수 있는 기회가 되었다고 볼 수 있다.

정상회담을 통하여 문화교류가 폭발적으로 늘어나고 있는 것은 앞에서 살펴보았듯이 문화교류가 궁극적으로 남북한 관계의 성격에 영향을 받기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 정상회담을 계기로 남북관계가 개선됨에 따라 자연적으로 문화교류가 폭발하였다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로도 문화교류는 더욱 늘어날 가능성이 있다. 그러나 과연 정상회담에서 합의한 대로 사회문화교류가 활성화되어 상호이해 증진에 기여할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이것은 다음의 몇 가지 이유 때문이다.

첫째, 문화교류가 활성화되었다고는 하지만 역으로 정치에의 연속성을 더욱 높아지고 있다고 볼 수 있다. 냉정하게 본다면 최근 이루어진 문화교류는 정상회담의 개최와 합의문 도출이라는 남북관계의 개선에 힘입은 바 크다. 즉, 논리적으로 본다면 결국 과거와 마찬가지로 정치적 요인에 좌우되었다는 점이다. 문화교류가 남북관계에서 수행할 수 있는 일정한 역할을 축소시키는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 현재의 남북관계가 현정부의 적극적인 정책 추진에 비롯된 만큼 문화교류에서도 정부의 몫이 확대되어 민간부문이 위축되고 있다는 점이다. 비록 현 단계 남북관계에서 정부의 영향력이 막대하다고 하더라도 국가가 남북문화교류에 적극적으로 개입하는 것은 바람직하지 않다고 할 수 있다. 기본적으로 문화의 자발성을 강조한다면 남북문화교류도 예외가 될 수 없을 것이며, 국가가 개입하는 문화교류는 결과적으로 문화교류를 정치적 홍보로 이용함으로써 문화교류의 본연의 의미를 퇴색시킬 수 있기 때문이다. 또한 다양한 시민단체들의 자발적인 문화교류를 억제하는 부작용을 유발할 수 있다.

셋째, 문화교류에 대한 자본의 영향력이 확대되면서, 문화교류에서 상품성이 지나치게 강조되고 있다는 것이다. 출연료나 공연료 등의 사례는 어느 공연에나 필요한 지출이 될 것이나, 적절한 가격과 동떨어져 과도한 비용을 지불하였다면 문제가 될 수 있다. 이것은 크게



두 가지 차원에서 문제가 될 것인데 그 하나는 문화교류마저 대 자본에 종속될 수 있다는 것이며, 또 하나는 앞으로 문화교류에서도 시장원리가 적용되어 상품성 있는 문화만이 교류의 대상이 될 수 있다는 것이다.

넷째, 반세기에 걸친 적대적 분단 상황으로 상대 문화를 받아들일 준비가 거의 되어 있지 못하는 것이다. 남북이 경험한 분단은 단순히 둘로 나뉘어 있었다는 것을 넘어서서 적대적인 관계를 지속해왔다. 남북한 사람의 만남이 곧 위법이었고, 당연히 상대문화는 절대로 인정할 수 없는 것이었다. 특히 남한에서는 북한의 문화를 접촉하는 것 자체가 보안법위반이었고, 이는 반 국가사범이라는 것을 의미하였다.<sup>264)</sup> 이와 같이 상대문화에 대한 기본적인 이해는커녕 경험도 전무한 상태에서 그리고 문화적 적개심을 유지한 채로 갑자기 상대문화를 접하게 되는 것은 일시적인 호기심 충족에 수준에 머무르거나, 과거의 문화적 편견을 확인하는 결과를 가져올 수가 있다는 것이다. 평양교예단의 공연을 보면서 북한 독재체제의 무서움을 이야기하는 것이 대표적인 예가 된다.<sup>265)</sup> 그렇지 않다고 하더라도 문화교류를 통하여 문화적 거리감 → 인간적 거리감을 확인할 수가 있다는 것이다.

## IV. 최근 남북한 문화의 변화

### 1. 정상회담 이후 남한문화의 변화

정상회담 자체가 남한 문화에 끼친 영향은 적지 않다. 우선적으로 북한에 대한 관심 증대로 북한문화에 대한 관심도 높아졌다는 것이

264) 북한의 경우는 다소 다르다. 남북한문화의 본질적인 차이 즉 남한의 문화가 상대적으로 다양하였기 때문에 남한 문화 가운데 일부는 북한에서 적극적으로 소개한 경우가 있다. 예를 들어 황석영의 작품이 대표적이며, 이 밖에도 주로 민중문학 계열의 작품들은 북한 주민들이 접할 수 있었다.

265) '교예단원이 실수하면 탄광에 끌려가지 때문에 잘할 수밖에 없다'거나 '소년예술단의 공연을 보면서 '어릴 때부터 가혹하게 훈련시킨결과'라고 생각하는 식이다.

다. 정상회담을 전후하여 북한관련 프로그램이 TV를 통하여 방영되었고, 이 가운데는 과거와는 달리 북한 사람들의 일상적인 생활로부터 북한의 거리, 그리고 북한의 자연들을 보여주는 것이 적지 않았다. 따라서 자연스럽게 언어에서 건축물 그리고 대중가요에 이르기까지 북한 문화에 대한 관심이 높아지게 되었다고 할 수 있다. 북한문화에 대한 관심이 높아진 것은 북한문화에 대한 이해의 폭을 넓히는 계기가 될 수 있으나, 이해의 내용은 전혀 다른 방향이 될 수 있다. 보기에 따라 북한문화가 남한문화와 다르다고 이해할 수 있을 것이고, 이와는 반대로 북한문화가 남한문화와 공유하는 점이 있다고 이해할 수 있다는 것이다. 남북이 역사적으로 오랜 기간 하나의 문화공동체를 이루었으나, 최근 반세기동안 서로 다른 문화구조를 만들어왔다는 현실을 생각한다면 급작스럽게 접하게된 북한문화의 이해방식이 상호 모순되는 것은 당연하다고 할 수 있다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 과거 금기 시 되었던 북한문화를 접하게 되었다는 것은 남쪽 사람들 입장에서는 향유할 수 있는 문화의 폭이 넓어졌다는 것을 의미한다. 점차 완화되었다고는 하나 사회주의 문화 특히 북한 문화는 이해나 경험의 대상이 아니라 비판과 타도의 대상이었다. 예를 들어 북한영화의 특성이 무엇인가를 따져보기보다는 북한영화의 문제점을 먼저 생각하였다는 것이다. 따라서 문화의 다양성이 문화의 발전에 중요한 몫을 한다는 관점에서 본다면 남북정상회담 자체 그리고 이후의 문화교류는 남한 문화의 발전에 순기능적인 역할을 하였다고 볼 수 있다.

또한 문화적 접촉이 반복됨에 따라 북한문화에 점차 익숙해진다는 것도 중요한 의미가 있다. 문화가 사람들이 사는 모습의 총체라는 차원에서 북한문화에 익숙해진다는 것은 곧 북한사람들과 그들의 삶에 대하여 익숙해진다는 것을 의미한다. 이 과정에서 그 동안 갖고 있었던 북한사람들에 대한 적대적 감정을 점차 뭍어질 수 있다.<sup>266)</sup> 그리고 이러한 인식변환은 정상회담을 계기로 조성된 남북한 화해협력 분위기

266) 북한사람들에 대한 남한 사람들의 인식에 대해서는 이우영, “북한의 변화를 어떻게 볼 것인가,” 『당대비평』 12 (2000 가을) 참조.

기를 정착시키는데 적지 않은 기여를 할 수 있다.

구체적으로 다음의 몇 가지 점은 정상회담과 이후 문화교류가 남한의 문화체제에 끼친 영향이라고 할 수 있다.

첫째, 민족 문화의 정체성을 재정립하는 계기가 되었다는 것이다. 그 동안 북한문화를 도외시하였으나 북한문화도 현실적으로 존재하고 있는 한민족(혹은 조선민족)이 이룩한 근대 문화라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 민족문화 특히 근대 민족문화의 정체성을 재검토하는 것이 시급한 과제가 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 완전히 해소되지는 않았지만 분단이후 지속되어왔던 전투적 문화, 전쟁문화를 반성할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 분단과 전쟁 그리고 체제경쟁은 문화적인 차원에서도 문화의 우열을 다투는 인식이 팽배하게 하는 중요 원인이었다. 문화의 내용보다는 문화 수용자 혹은 창조자의 정치적 입장이 우선 시 되었고, 경쟁적 문화구조는 자신의 문화를 절대화하고 상대문화를 폄하하는 현실을 초래하였다. 이러한 현상은 남북한 사이에서만 있었던 것이 아니고 남한 내에서도 쉽게 볼 수 있는 현상이었다. 그러나 정상회담을 계기로 서로 다른 문화의 공존이 허락되지 않았던 현실에서 공존의 문화가 가능한 기본적인 토대가 이루어졌다고 볼 수 있다.

셋째, 북한이 이룩한 문화적 성과가 남한문화에 건전한 자극으로 역할을 할 수 있다. 북한은 사회주의 문화를 지향하였지만 나름대로 민족문화의 유지와 보수에 관심을 기울여왔다.<sup>267)</sup> 교예단의 공연에서 보였던 묘기 가운데도 전통의 남사당 유희가 적용된 것이 적지 않으며, 조선 국립교향악단의 공연에서도 개량악기를 적극적으로 활용하였다. 남한에서 전통문화가 상대적으로 박제화 되어있다는 점을 고려한다면 전통문화의 활용이라는 차원에서 북한문화가 남한문화에 주는

---

267) 김일성은 민족문화에 대해서 허무주의와 복고주의를 모두 배격한다고 하면서도 민족문화유산을 옹계 계승발전할 것을 강조하고 있다. 김일성, “민족문화유산을 잘 보전하여야 한다(1949.10.15)” 『김일성 저작집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1980). 북한문화에서 전통문화 문제에 대해서는 이우영, 「북한 정치사회화에서 전통문화의 역할」 (서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

교훈은 적지 않다고 할 수 있다. 특히 언어의 경우는 민족어의 보존이라는 점에서 시사하는 바가 많다.

넷째, 상업주의적이고 지나치게 개인화 된 남한문화를 성찰할 수 있는 기회가 되었다고 볼 수 있다. 남한의 자본주의 문화는 기본적으로 개인을 단위로 하고 있으며, 상품성을 중요 가치로 하고 있다. 이러한 문화는 다양성의 확보라는 차원에서 의미가 있으나 다른 한편으로는 공동체의식의 함양이나 건전성이라는 차원에서는 문제가 있다고 볼 수 있다. 문화의 물화현상이 가속화되면서 자극적이고 퇴폐주의적인 성향이 두드러지는 경향도 없지 않다. 이에 반해 북한 문화는 정치적 선전선동을 첫 번째로 한다는 사회주의 문화 원칙을 충실히 지키고 있다는 점에서 비판의 소지가 있으나, 상업주의와 거리를 두고 있으며 상대적으로 공동체를 지향한다는 점에서 장점이 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 문화사를 복원하는 계기가 될 수 있다는 점이다. 분단 반세기 동안 특히 근대 문화사는 남이나 북이나 모두 반쪽이었다고 할 수 있다. 남한에서는 월북한 문화예술인들은 문화사에서 제외시켰고, 분단 이후 북한의 작품들은 일체 고려의 대상이 아니었다. 뿐만 아니라 과거 문화에 대해서도 정치적 판단에 따라 가치판단의 기준을 다르게 적용하였다.<sup>268)</sup> 또한 정치적 이유가 아니라도 하더라도 대상에 대한 접근 가능성이라는 현실적 한계로 민족 문화사는 불균형적으로 기술 되어왔다고 할 수 있다. 이와 같은 상황에서 정치적으로 화해 분위기가 고양되고 그동안 경험하지 못하였던 과거 문화유산에 접근이 가능하게 됨으로써 문화사 전반을 재구성할 수 있게 되었다는 것이다.

여섯째, 장르라는 차원에서 문화의 폭이 확대되었다고 할 수 있다. 거의 생명력을 잃었던 교예를 포함하여, 현실생활에서 소외되어있던 수예라든가 집단체조, 경험이 전혀 없는 가극 등 남한 문화에서 희귀한 장르들이 새로운 범주로 등장하였다고 할 수 있다. 이와 같은 장르들이 남한에서 얼마큼 수용될 수 있을지는 불확실하나 문화적 범주

---

268) 남한에는 그동안 신라문화를 특히 강조하여왔으며, 북한은 고구려문화를 중시 하여왔다.

가 확대되는 계기가 되었다는 것은 분명하다.

일곱째, 문화예술 분야별로 기술적 자극을 받는 기회가 되었다고 할 수 있다. 예를 들어 조선국립교향악단의 공연에서 연주인들의 진지한 자세는 남한내 연주인의 기량연마에 새로운 자극이 될 수 있으며, 공연예술의 연출이나 무대 구성은 해당분야 종사자들의 자신들의 처지를 되돌아 보는 기회가 될 수 있다는 것이다.

여덟째, 방송교류는 부분적으로 남북한 주민들의 시선을 동일화하는 효과를 가져온다는 것이다. 분단체제는 이념의 차이, 관점의 차이를 동반하였지만 그 동안 남북한의 폐쇄체제는 남북한 주민들이 동일한 대상을 볼 수 있는 기회조차 박탈하였다고 할 수 있다. 비록 제한적이고 불균형적인 수준에 머무르고 있지만 체육경기의 생중계와 같은 방송교류는 남북한 주민들이 동일대상을 동일시점에 볼 수 있게끔 한다.<sup>269)</sup> 이것은 의식의 통일까지는 아니라고 할 지라도 의식의 공유와 의사소통 대상의 확대라는 점에서 적지 않은 의미를 갖고 있다고 할 수 있다.

정상회담을 계기로 이루어진 문화교류가 남한을 대상으로 하였다는 점에서 현 단계에서 북한 문화체제에 끼친 영향을 검토하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 방송단 및 취재진이 방북하여 취재 및 방송을 진행함으로써 이미 북한문화도 남한문화로부터 영향을 받기 시작하였다고 볼 수 있다. 또한 남한을 방문한 예술단은 공연과정에서 남한문화와 직접적으로 접촉하였으며, 이산가족 상봉단은 서울에 체류하는 동안 방송 시청을 통하여 다양한 남한 문화를 경험하였다고 볼 수 있다. 아직 그 범위가 제한적이기는 하지만 이들은 남한 문화 전달의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다. 북한의 자본주의 문화의 유입을 경계하는 폐쇄적인 문화정책을 고려할 때, 남한 문화가 급속히 북한에 파급되지 않는다고 하더라도 부분적인 문화전파도 장기적인 관

---

269) 물론 남한에 생중계 된 체육경기 혹은 부분적으로 방영된 집단체조가 북한에서도 같은 수준으로 중계되거나 방영된 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나 최소한 생중계를 하는 동안 남한의 주민과 직접 관전하고 있었던 북한 주민들은 시점의 공유가 이루어졌다고 할 수 있다.

점에서 생각해 본다면 북한 문화에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

특히 남한의 경우와 마찬가지로 남한문화와의 접촉을 통하여 남한 체제와 남한사람들에 대한 적대적인 태도도 변화가 가능할 것이고, 북한문화가 다양한 형태로 발전하는데도 일정하게 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 정상회담 이후 북한 문화 변화

북한은 2001년 신년사인 공동사설을 통해 ‘사회주의 붉은기 진군’을 ‘선군(先軍)혁명노선’을 기본으로 하는 “위대한 김정일 동지의 자주정치, 단결의 정치, 애국애족의 정치를 철저히 구현하기 위한 성스러운 투쟁”이라고 규정했다. 이에 따라 문화성도 2001년 문학예술작품의 창작방향을 공동사설에서 제시된 「사회주의 붉은기 진군 추진고무」로 정했다고 2001. 1. 4일 밝혔다. 문화성 박종호 처장은 이날 조선중앙방송의 ‘공동사설에 대한 문화성 반향’이라는 프로그램에서 이같이 말하고 김정일에 대한 그리움과 수령 결사옹위 정신이 담긴 문학예술작품을 창작해 나가겠다고 덧붙였다. 그는 이어 “이와 함께 거창한 전변의 세기, 창조의 세기인 새 세기의 요구에 맞게 사람들과 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새(근무자세)에서 근본적인 전환이 일어나도록 고무추동하는 전통성이 높고 호소성이 강한 문학예술작품들을 더 많이 창작보급하도록 하겠다”고 말했다.

여기서 특유의 ‘모기장론’을 펴기도 한다. 조만간 남북화해와 개혁개방을 하더라도 사상과 이념의 ‘모기장’만 잘 치면 괜찮다는 말이다. 즉 “이렇게 해서 당원들과 인민군 장병들, 근로자들을 가는 길 험난해도 영도자와 뜻을 같이하고 불바람 휘몰아쳐와도 영도자와 생사를 같이 하며 아무리 세월이 흘러도 다진 맹세 변치 않는 충신으로 사회주의의 견결한 수호자로 키우는데 이바지하도록 하겠다”는 것이다. 이는 김정일이라는 당 최고 지도부만 결심하면 주민들은 개혁 개방에 따를 준비가 되어 있으며 경제적 이득을 취하다가 만약 외래 사조가 들어 오더라도 주체문예라는 사상적 모기장이 그를 막아주리라는 주장이

다.<sup>270)</sup>

남북 정상회담을 계기로 북한 문예정책의 변화 양상을 추정해 보기 위하여 회담 전·후 1년 동안 월간 종합예술지인 「조선예술」에 게재된 노래가사를 소재 및 주제별로 분석에 오양열에 따르면 김정일 국방위원장 소재의 노래가 대폭 감소한 반면 당과 조국 소재, 자력갱생 주제, 총련부흥 주제의 노래가 증가한 것으로 나타났으며, 인민군대 소재의 노래는 여전히 높은 비중을 차지하고 있었다.<sup>271)</sup> 특히 소재와 주제의 다양화가 엿보이고 탈 이념화 경향을 보이고 있음을 알 수 있다.

따라서 북한은 오늘날 자본주의 사회에 대한 개방을 기본노선으로 설정해 놓고 있으면서도 경제분야에 비해 문화분야의 개방에는 매우 소극적인 태도를 보이고 있다고 볼 수 있다. 경제개방에 비해 문화개방을 통해 얻을 수 있는 실질적인 이익이 많지 않고, 이른바 자본주의 황색바람이 휩쓸고 지나갈 경우 김정일 가계(家系)의 우상화를 근간으로 하는 통치정책이 인민들에게 더 이상 먹혀 들어가지 않을 것이기 때문일 것이다. 개인주의와 자유주의를 기본으로 하는 자본주의 문화는 근본적으로 개인우상화정책과는 양립이 불가능한 문화이다. 이러한 사실을 모를 리 없는 북한 지도부가 우상화 주제의 문예물을 대폭 줄이고 개인보다는 당과 조국이라는 보다 합리적인 대상에 대한 충성물 창작으로 문예정책의 방향을 바꾼 것은 앞으로 자본주의문화의 유입이 불가피할 것으로 판단한 결과일 수도 있다. 이는 자본주의 문화 유입에 대한 대비책의 성격을 갖고 있는 정책방안으로 볼 수 있는 만큼, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

한편 자력갱생, 경제회생 주제의 문예물은 경제난에 의한 고난의 행군이 계속되는 한 여전히 강조될 것이 분명하고, 김정일 국방위원장이 체제수호의 첨병인 군부를 의식하지 않을 수 없는 이상, 앞으로

---

270) 김성수, “ 90년대 북한문학을 통한 북한 주민들의 생활상 변화,” (서울: 문화정책개발원, 2001).

271) 오양열, “남북 정상회담 이후 북한 문예지의 변화 양상과 전망 - 「조선예술」 지에 실린 노래가사를 중심으로”, (서울: 한국문화정책개발원, 2001).

도 인민군대 소재의 문예물은 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 북한이 아직 문화개방에 대해 소극적이긴 하지만 장기적인 전망으로는 문예물의 소재와 주제가 다양해지고 '사회주의적 내용'으로부터 벗어난 문예물이 점차 증가할 가능성은 대단히 높다고 할 수 있다.

변화의 가능성을 보여주는 현상 가운데 하나가 최근 북한 영화계의 동향이라고 할 수 있다. 2000년에 제작 개봉된 '살아있는 영혼들'은 1945년 8월 일본 교토항 부근에서 패전 일제가 광복을 맞아 '우키시마마루'(浮島丸)를 타고 귀국하던 조선인 5천여명을 배를 폭파시켜 수장시킨 실제 사건을 소재로 하고 있는데, 컴퓨터그래픽을 사용하는 등 허리우드의 블록버스터 영화형식과 흡사한 점이 많다. 또한 과거 북한영화에 비해 이념적 지향성이 상대적으로 옅다. 또한 외국 영화와의 교류도 활발해지고 있다. '살아있는 영혼들'의 외국 보급에 적극적이다. 9월에 개최된 평양 영화제 기간 동안에는 일본의 저명한 영화감독인 야마다 요지(山田洋次, 69)가 연출한 '학교' 1·4부가 지난 17일 평양시 보통강구역에 있는 낙원영화관에서 상영되었다는 점도 주목할만하다. 북·일 국교정상화 회담이 시작된 것을 계기로 『설녀(雪女)』가 조선중앙텔레비전을 통해 1991년도에 소개된 적이 있으나, 일본영화가 북한에서 일반인을 대상으로 일본 영화가 상영되는 것은 이번이 처음이었다.

2001년 6월 러시아에서 열린 제23차 모스크바 국제영화제에 북한이 참가한 것도 큰 관심을 끌고 있다. 지난 10여 년간 국제 영화계에 모습을 드러내지 않았던 북한영화가 국제무대에 다시 모습을 나타냈다는 점 때문이다. 특히 이번 영화제에서는 '스크린이란 거울에 비춰본 한반도'란 제목으로 남한의 '단적비연수' '세기말' '유령'과 북한의 '달려서 하늘까지' '살아있는 영혼들' '푸른 주단우에서' 등 모두 6편이 특별부문이라는 이름으로 같은 극장에서 상영되기도 한다. 모스크바 국제영화제는 남북한 영화계와 비교적 깊은 인연을 맺고 있다. 특히 북한 영화계와는 사회주의권 몰락 이전인 90년경까지는 긴밀한 유대관계를 유지했었다. 북한이 10여 년만에 모스크바 국제영화제에 다시 참가하게 된 것은 러시아와의 관계 긴밀화와 함께 김정일 노동당



총비서의 '신사고 정책'으로 대변되는 방침변화에 따른 것으로 보인다. 특히 1월 15일부터 20일까지 있었던 김 총비서의 상하이 방문은 결정적인 영향을 미친것으로 보이고 있다. 또 모스크바영화제 조직위원회측이 몇 년전 이 영화제가 정치선전의 장(場)으로 이용됐던 과거를 완전히 청산하겠다고 밝힌 점도 북한의 영화제 참가에 명분을 준 것으로 풀이되고 있다. 북한은 이번 모스크바 국제 영화제의 참가를 계기로 앞으로 보다 활발하게 국제영화제에 모습을 드러낼 것으로 예상되고 있다.<sup>272)</sup>

4월의 축전 기간 동안에 이루어진 김연자공연도 주목할 필요가 있다. 김연자 공연은 조총련계 재일동포인 리철우(재일조선예술연구소 소장)이 기획한 공연으로, 유례없는 큰 호응을 얻으며 성황리에 공연되었다. 그 환대와 호응의 구체적 양상은 (1) 공연 전편이 약간의 편집만 이루어진 채 텔레비전 녹화 방송이 이루어졌고, (2) 김정일 국방위원장의 접견과 만찬이 베풀어졌고, (3) 예정에 없던 함흥 공연이 이루어졌으며 (4) 『로동신문』에 세 차례나 대대적으로 보도되었으며 (4월8일자에 다른 친선예술축전 기사가 실리는 위치에 박스로 게재. 4월 12일자 1면에 머릿기사로 사방 16cm크기의 김위원장과 함께 찍은 사진과 함께 두 쪽지의 기사로 다룸. 4월 13일자 4면의 절반을 차지하는 긴 길이로 세 명의 기사가 총괄적인 평가 기사를 게재), (5) 이후 다른 정기간행물에 사진과 함께 보도되었고, (6) 김연자에 대한 남한의 세평에 비해 놀랄 만큼 높은 평가를 내리고 있다는 점 등으로 요약될 수 있겠다.

김연자 공연에 대한 공식적인 평가를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.<sup>273)</sup> (1) 곡목 선정, 의상, 농음 등 창법에서 민족적인 감정과 정서가 짙다, (2) 자기의 고유한 창법이 있고 기교와 형식이 매우 세련

272) 최척호, "남북영화교류와 북한 영화계 현황" (서울: 한국문화정책개발원, 2001).

273) 여러 지면에서 김연자에 대해 언급하고 있는데, 그 중 가장 집중적이고 상세한 분석을 함으로써 그 이후 다른 지면의 평가를 이끌고 있는 글은, 정영화·최창일·김영철, 「뛰여 난 음악적재능, 명성 높은 독창가 - 민족의 자랑 일보에 있는 남조선가수 김연자의 공연에 대하여」, (『로동신문』 2001.4.13)이다.

되어 있으며, 음역이 대단히 넓고 음색·음정 등을 정확하게 보장하며 음악의 신축성과 탄력성을 잘 유지한다, (3) 가사의 발음이 정확하며 가사와 형상을 잘 밀착시키고 노래의 요점을 콕 찍어내며 박력 있게 부른다, (4) <내 나라 제일로 좋아>, <도시 처녀 시집와요> 등에서 가사 내용이 감동적으로 전달되고, 일제시대 대중가요에서는 민족의 피눈물 나는 과거를 뼈저리게 되새기게 하였다, (5) 단독으로 긴 공연을 흥미 있게 끝어나가는 견인력을 지니고 있다, (6) 무대진행이 순조롭고 좋은 ‘안삼불’을 보여준다, (7) 다양하고 활발한 서정적인 율동과 섬세한 얼굴 표정, 손 동작, 몸 동작 등은 노래의 감정정서를 돋구고 곡상을 강조한다. 이는 한 공연에 대해서 할 수 있는 가장 높은 평가를 총동원 한 것이라고 해도 과언이 아닐 정도이다.<sup>274)</sup>

## V. 사회문화 교류의 저해 요소 분석

1. 제도적 문제
2. 사회체제의 문제
3. 문화체제의 문제

## VI. 사회문화 교류 정착을 위한 정책 방안

### 1. 남북한간 사회문화 교류 활성화 방안

#### 가. 남북 사회문화 교류협력의 의의와 중요성

통일의 선결 조건으로서 남북 화해는 상호간 꾸준한 접촉과 대화가

---

274) 이영미, “김연자 바람이 말해주는 것: 2001년 상반기 대중적 공연물 교류의 허와 실,” (서울: 한국문화정책개발원, 2001)

유지되어야만 가능하다. 동·서독간 ‘상호 접근을 통한 변화’를 일관성 있게 추구하고, 단계적 접근 방법인 ‘작은 걸음의 정책’을 수행한 독일 통일의 예는 대표적 모범 사례로서 우리에게 시사하는 바가 크다. 주지하듯이 서독 정부는 동독 정부에 대해 정치적 대응보다는 비정치적 차원에서의 교류·협력 강화를 통해 정치적 관계 개선을 모색했으며, 동독 정부도 실리 추구 차원에서 동·서독 교류·협력에 호응함으로써 거의 반세기에 가까운 분단사를 마감한 것이다.

이와 같은 독일 통일의 사례가 시사하는 바, 남북 사회·문화 교류·협력의 의의와 중요성은 다른 무엇보다도 지속적인 교류·협력을 통해 남북한간 공통적 사회·문화 기반을 구축하고 상호 의존 관계를 수립한다는 데에 있다. 바꾸어 말하면 남북 사회·문화 교류·협력의 근본 취지는 남북한간 사회·문화 교류·협력의 활성화를 통해 남북한의 ‘사회·문화 공동체’ 형성 기반을 구축하고, 남북한 주민들이 서로간의 차이를 우열 관계가 아닌 대등 관계의 차이로 인식하도록 함으로써 상호 존중과 이해를 도모한다는 데에 있다는 것이다. 또한 남북 사회·문화 교류·협력은 남북한간 이질화 극복 및 동질화를 위한 필수 선행 조건이라는 데에 커다란 의의와 중요성이 있다. 남북 사회·문화 교류·협력은 남북한으로 하여금 서로의 삶의 양식에 대한 올바른 이해를 도모케 하며 이를 통해 서로에 대한 불신과 적대감 해소뿐만 아니라 나아가 사회·문화적 이질화로 인해 통일 후 예상되는 남북한간 문화·심리적 갈등을 최소화할 수 있도록 한다는 것이다. 남북 사회·문화 교류·협력은 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방 유도를 위한 비정치적 수단으로서의 활용 가치가 높다는 데에도 의의와 중요성이 있다. 우리의 다양한 대북 접근을 일관된 정치 논리로서 대응하는 북한에 대해 비정치적 접근 수단으로서의 사회·문화 교류·협력은 북한을 직접 자극하거나 정치적 대응을 야기함이 없이 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방을 효과적으로 유도할 수 있을 것으로 판단된다. 남북 사회·문화 교류·협력의 활성화는 궁극적으로 남북 관계 개선에 크게 기여할 것이다. 남북한간 사회·문화적 접근의 확대·강화는 남북 관계에 있어 정치·이념적 논리의 상대적 약화를 초래할 것이기 때문이다. 남

북 사회·문화 교류·협력은 국민의 정부 대북포용정책의 중요한 실현 수단으로 공식화되어 있다.

## 나. 기본 방향

남북 사회·문화 교류의 기본 방향은 다음의 다섯 가지로 집약된다.

① 남북한은 상대방을 대결 및 경쟁의 대상으로가 아닌 공존·공영의 대상으로 보고 다각적인 사회·문화 교류·협력의 제도화·활성화를 추진한다: 이를 위해서는 첫째, 남북 사회·문화 교류·협력은 상호 선전 내지 심리전적 관점에서가 아닌 민족 화합 및 민족 동질성 유지 차원에서 추진한다. 둘째, 상호간 전시적 교류·협력, 이념 및 체제 홍보적 교류·협력, 또는 시혜 및 수혜적 입장에서의 교류·협력을 지양하고 남북 공동 발전을 지향한다. 셋째, 교류·협력 상대방의 입장과 처지를 고려하여 상호 체제적 모순이나 현실 상황의 취약점을 자극하지 않도록 상호 배려한다. 넷째, 상호불신과 대결논리에 입각한 등가교환의 상호주의를 지양한다. 다섯째, 궁극적으로 통일지향적인 것이어야 하지만 북한의 흡수통일에 대한 우려를 감안하여 통일지향성을 강조하지 않는 것이 바람직하다.

② 남북 사회·문화 교류·협력은 궁극적으로 상호 이질화 극복 및 동질성 회복, 나아가 상호 동질화를 지향한다: 이를 위해서는 첫째, 남북 사회·문화 교류·협력은 남북한 사회 통합과 남북 문화의 조화라는 민족 화합의 차원에서 모색되어야 한다. 둘째 상호 정치 논리를 배제하며 이념적 선입관 내지 편견에 의한 상호 문화적 배척 태도를 지양한다. 셋째, 서로의 사회·문화 실상에 대한 올바른 이해를 도모해야 한다. 넷째, 상호 문화적 차이를 우열 관계가 아닌 문화적 다양성의 차원에서 이해·포용하는 이질성 수용의 자세를 견지한다.

③ ‘남북한간 상호 이해 및 신뢰 형성을 위한 교류·협력’이라는 기본 취지 내지 목적 하에 남북 사회·문화 교류·협력의 지속성과 일관성을 유지한다: 이를 위해서는 첫째, ‘문화’와 ‘정치’를 별개의 고유 영역으로 인식함으로써 남북한간 정치·군사적 쟁점 발생에 관계없이 일관성 있는 교류·협력이 지속되어야 한다. 둘째, 북한의 정치·군사적 돌출 행위에 대한 과민 반응, 또는 즉각 대응을 지양하며, 일관성 있는 지속적 교류·협력의 확대·강화를 통해 상호 이해 및 신뢰 형성을 도모함으로써 북한 스스로의 태도 변화를 유도한다. 셋째, 교류·협력의 지속성과 일관성은 유지하되 남북한 사회·문화 변화에 맞추어 융통성 있게 대처한다.

④ 남북 사회·문화 교류·협력은 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방을 자극·유도하는 방향으로 추진한다: 이를 위해서는 첫째, 사회·문화 교류·협력에 있어 북한의 정치적 의도를 배제하는 한편, 북한에 대해 전향적이고 양보적인 자세를 견지함으로써 북한의 정치적 우려를 불식시키며 스스로의 태도 변화를 유도한다. 둘째, 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방 유도를 위한 비정치적 수단으로서의 남북 사회·문화 교류·협력의 활용 가치를 극대화하기 위해서는 특히 최근 들어 점증하고 있는 남북한간 언론 및 종교 교류·협력을 보다 더 적극화한다. 셋째, 경제난 해소와 관련한 북한체제의 개혁·개방 욕구에 부합하는 교류협력 프로그램을 개발, 추진한다.

⑤ 남북 사회·문화 교류·협력은 무계획적인 인적 교류 확대를 지양하며 중·장기적 전략 하에 점진적·단계적으로 추진한다: 이를 위해서는 첫째, 남북 사회·문화 교류·협력 관련 단체들간 조정·협의기구를 통해 남북 사회·문화 교류·협력의 실효성 제고 및 활성화를 도모한다. 둘째, 개별적·경쟁적인 남북 사회·문화 교류·협력의 추진을 지양한다. 셋째, ‘부속합의서’에 명시된 바, 남북 사회·문화 교류·협력을 위한 남북 사회·문화 교류·협력 공동위원회를 상설화 하여 교류·협력과 관련

된 세부 사항을 협의, 실천한다. 넷째, 종합적·체계적인 중·장기적 사회·문화 교류·협력 프로그램을 마련하여 단계적으로 추진한다.

#### 다. 세부 추진 방안

남북 사회·문화 교류·협력 활성화를 위한 세부 추진 방안은 다음의 여덟 가지로 요약된다.

① 남북 사회·문화 교류·협력은 이념적 요소를 배제하며 남북한의 상호 이익과 보완성을 우선적으로 고려한다: 이를 위해서는 남북한 상호 수용 가능한 주제를 선택하며, 문화적 동질성이 부분적으로라도 상존 하고 있는 분야부터 실시하는 것이 바람직하다. 이는 곧 남북한이 상호 공감대를 형성할 수 있는 현실성 있는 주제 선정을 뜻한다.

② 사회·문화 교류·협력을 통한 남북한의 상호 이질화 극복 및 동질화를 위해서는 민족 문화 중심의 교류·협력을 추진한다: 이는 특히 현실적으로 남북한 모두 ‘민족 문화의 계승 내지 창달’을 주요 정책 목표로 설정, 추구하고 있음을 증시한 데에서 비롯된 제안이다. 북한의 김정일 위원장은 그의 저술 ‘주체문학론’(1992년발간)에서 민족 문화 유산의 비판적 계승 발전이라는 기본 원칙에 의거하여 근대 문학, 실학과 문학 등에 대한 공정한 평가를 촉구하는 한편, 민요를 비롯한 민족 음악 유산에 대한 공정한 평가와 봉건적·반인민적인 것으로 규정, 비판해 온 궁중 음악·무용 등 궁중 예술에 대한 신중한 대처를 주장한 바 있다. 이에 따라 90년대를 통해 이루어진 민족 문화 유산에 대한 북한의 재평가는 남북 민족 문화 교류·협력 활성화의 가능성을 보다 더 높여주고 있다.

③ 북한의 열세적 입장과 소극적 태도를 감안하여 실현 가능성이 높은 분야부터 우선 실시한다: 이를 위해서는 첫째, 북한이 나름대로

의 우월성을 강조하며 자신감을 가지고 선호하는 분야이면서, 북한 사회·문화의 강점 내지 장점을 살릴 수 있는 분야를 우선 실시한다. 북한이 ‘남북기본합의서’ 및 ‘부속합의서’ 타결 과정에서 사회·문화 교류·협력에 적극적인 입장을 보인 분야는 예술 작품과 문화 유물의 상호 교환 전시, 상호 예술단의 교환, 체육 분야 교류·협력이었다. 둘째, 남북 사회·문화 교류·협력의 경험이 있는 분야를 우선 실시한다. 셋째, 다수의 인적 교류에 소극적인 북한의 입장을 감안하여 교류 인원을 최소화하면서 교류 성과를 극대화할 수 있는 분야를 선택한다. 이와 관련해 가장 많이 거론되는 분야가 영화 필름 교류이다. 영화 필름 교류는 인적 교류를 확대하지 않고도 남북한간 상호 사회·문화에 대한 이해를 높일 수 있으며, 나아가 상호 이질화 극복 및 동질화에 기여하리라는 판단에서이다. 넷째, 북한이 교류협력의 경제적 득실을 타산하여 교류협력에 적극 호응하는 분야를 선택한다.

④ 파급 효과를 고려하여 북한의 개방·개혁과 남북관계 개선에 큰 영향을 미칠 수 있는 분야부터 우선적으로 실시한다: 이를 위해서는 최근 물꼬가 트인 언론분야의 교류·협력을 제도화·활성화하는 것이 바람직하다.

⑤ 최근 한반도에 조성되고 있는 남북 화해·협력 분위기의 확산·심화와 남북한간 생활 문화에 대한 이해를 도모하기 위해 대중문화 교류를 적극 추진한다: 이를 위해서는 남북한 주민들 모두가 관심을 가지고 부담 없이 즐길 수 있는 대중 공연물을 확보해야 하며, 공연물 선정 시에는 분단이전 우리 민족이 공유했던 정서를 적극 고려하는 것이 바람직하다. 한 예로 가요 부문에서는 ‘낙화유수’, ‘타향살이’ 등 1930년대에서 40년대의 일제치하에서 유행했던 가요를 선정함으로써 민족적 공감대를 형성 한다든가<sup>275)</sup> ‘신라의 달밤’, ‘알뜰한 당신’ 등 월

275) 북한의 월간 문학잡지 최근호는 김정일 위원장이 “광복 전에 유행했던 대중가요들은 시대적 및 계급적 제한성은 있으나 총체적으로 볼 때 진보적이며 애국적인 요소가 많으며 민족적 정서가 짙게 구현된 민족문화유산”이라고 여러 차

북 작사자들의 노래를 선정함으로써 화해·협력 분위기를 고조시킨다. 또한 연변 가요로 알려져 북한에서 유행하고 있는 남한 가요를 선정함으로써 남북한간 문화적 친밀감을 도모한다. 남북한 생활 문화의 상호 인식 도모를 위한 대중문화 교류에 있어 특히 영화는 기여하는 바가 클 것이다. 북한 영화 산업의 수준과 김정일 위원장의 영화 예술 및 남한 영화에 대한 지대한 관심 등으로 미루어 볼 때에도 남북 영화 교류·협력의 활성화는 기대해 볼 만한 하다. 1990년대이래 가요와 영화를 비롯한 북한의 대중문화는 외피적인 것에 불과할지 모르나 현저한 변화를 나타내고 있다. 북한 대중문화의 변화는 작품에서 사상성과 혁명성을 전면에 내세우기보다는 서정성과 대중성을 강화하고 모든 장르에 있어 소재 및 주제의 다양화 추세를 보이고 있다는 것으로 요약될 수 있다.<sup>276)</sup> 또한 이와 같은 변화를 반영하듯 2001년 ‘제19차 4월의 봄 친선예술축전’ 공연에서는 미국의 친선예술단들이 미국 컨트리 음악과 팝송을 열창하였으며 이러한 공연이 북한 중앙TV를 통해 중계되기도 했다. 1990년대이래 나타나고 있는 북한 대중문화의 변화는 2000년대 들어서도 현재와 같은 양상 및 추세로 지속될 것으로 전망할 때, 남북 대중문화 교류·협력의 적극화는 남북 화해·협력 분위기 조성 및 남북한 생활 문화의 상호 이해에 기여하는 바 클 것이다. 지난 4월 평양과 함흥에서의 남한 가수 김연자 단독 공연은 이와 관련해 시사하는 바가 적지 않다.

⑥ 남북 사회·문화 교류·협력을 유기적으로 연계·추진할 수 있는 방안을 모색한다: 이를 위해서는 사회·문화적 연관성이 있는 남북 단체 및 지역간 자매 결연을 추진하며, 정부는 지역 실정에 맞고 상호 실질적인 도움이 될 수 있는 사안을 남북 지자체간 교류·협력사업으로 우선 선정하여 추진한다.

---

례 지적했다고 밝히고 있다. 리동수, “광복전 대중가요와 민족문화유산,” 『조선문학』, (평양: 문학예술종합출판사, 2000. 8), p. 56.

276) 임순희, 『북한의 대중문화: 실태와 변화전망』, (서울: 통일연구원, 2000), pp. 94-101 참조.



⑦ 사회·문화 교류·협력의 원칙 수립 및 정치적 조정은 정부가 담당하고 실천 사항은 민간단체들이 집행하는 민·관협조체제를 구축한다: 이는 곧 교류·협력의 활성화를 위해 정부 개입을 최소화하는 한편 민간 단체의 자율성을 확대하는 것을 뜻한다. 이를 위해서는 남북 사회·문화 교류·협력의 확대·강화 및 다변화를 위해 각종 규제 조치를 완화·철폐함으로써 민간의 자율적 참여를 보장하며 정부 및 관련 단체의 남북 사회·문화 교류·협력 주도를 지양해야 한다.<sup>277)</sup>

⑧ 정부차원의 지원과 협조를 확대, 강화한다: 이를 위해서는 첫째, 관련 정보·자료 제공 및 재정지원 등 남북 사회·문화 교류·협력 관련 연구사업에 대한 정부차원의 지속적 지원을 강화한다. 둘째, 사회·문화 교류·협력의 제도화를 위한 각종 합의서 및 협정 체결과 구체적 세부규범 마련을 적극화한다. 셋째, 남북협력기금의 효율적 활용을 통해 사회·문화 교류·협력 활성화를 지원한다.<sup>278)</sup> 넷째, 남북 기본합의서에 규정된 사회·문화 교류·협력 공동위원회 가동을 유도, 남북기본합의서 이행을 노력한다. 다섯째, 중·장기적으로 사회·문화 교류·협력 관련 법·제도를 정비하며 교류·협력 활성화와 상충의 소지가 있는 국가보안법에 대해 재검토하여 점진적으로 개정·정비한다.

## 2. 관련 법 및 제도 개선 방안

남북 사회문화 교류의 활성화를 위해서는 민간 및 정부차원에서 다각적, 다방면으로 방안을 모색해야 한다. 또한 다양한 사회문화 교류 방안이 구체화되어 실효를 거두기 위해서는 교류를 제도적으로 뒷받

277) 국민의 정부에 의한 대북포용정책 실시 이후에도 남북 사회·문화 교류·협력이 주로 정부와 갈등관계에 있지 않은 단체들을 중심으로 진행되었다는 지적이 있다. 조한범 외, 앞의 책, pp. 72-73 참조.

278) 1991년 공식 설치된 이후 남북협력기금은 주로 쌀·비료 등 대북지원, 대북경수로건설사업 지원, 경의선 철도 및 도로 연결사업 등 정부차원의 대북지원과 경제협력 분야에 집행되었다. 통일부 통일정책실, 앞의 책, pp. 177-180 참조.

침할 수 있는 관련 법·제도 정비가 필수적이며 시급성을 요하는 사안이다. 남북 사회문화 교류 관련 법·제도는 그 동안 수 차례의 개정에도 불구하고 현재 진행되고 있는 남북 사회문화 교류를 제도적으로 뒷받침하기에는 미흡한 부분들이 적지 않으며, 이로 인해 오히려 사회문화 교류를 저해하는 바람직하지 못한 결과를 초래하는 사례들도 없지 않기 때문이다.

남북 사회문화 교류 관련 법 및 제도 개선의 기본 방안은 다음의 일곱 가지로 집약된다.

① 내용의 다양화와 양적 증대에 따른 현실성·실효성 제고: 남북 정상회담 이래 남북 사회문화 교류는 이전과는 달리 내용의 다양화와 양적 증대 추세를 보이고 있다. 따라서 이전에 소수 선별된 인원의 대북제의 및 접촉, 방문 등에 관해 규정한 현행 사회문화 교류 관련 법·제도 역시 이러한 추세에 부응하여 현실성·실효성 있게 개선되어야 한다. ‘남북교류협력에관한법률’(이하 ‘남북교류협력법’)과 시행령, ‘국가보안법’과 시행령 등 관련 법규에서 사회문화 교류 활성화와 상충되는 조항들은 개정, 또는 폐지를 적극 고려하는 것이 바람직하다.<sup>279)</sup> 국가보안법 가운데 특히 ‘고무·찬양·동조죄(제7조)’와 ‘불고지죄(제10조),’ 그리고 북한을 반국가 단체로 규정한 제2조는 현재 진행되고 있는 남북 사회문화 교류와 관련해 현실성이 없는 조항들이며, 북한을 교류협력의 대상으로 인정한 ‘남북교류협력법’과도 법체제상 모순을 드러내고 있다. 또한 1990년 8월에 제정된 ‘남북교류협력법’ 역시 1991년 12월에 채택된 ‘남북기본합의서’와 상충적 요소들이 적지 않으며 헌법에도 위배된다.

---

279) 지난 1992년 남북한은 ‘남북기본합의서’에서 ‘화해공동위원회’ 산하기구의 하나로 ‘법률실무협의회’를 구성해 운영기로 합의했으며, 이 협의회의 기능에는 “남북기본합의서에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제 협의 해결(남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제4조)”와 “민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치의 철폐문제 토의 해결(남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 부기)” 등이 포함되어 있는 바, 남북 사회문화 교류의 활성화를 위해서는 남북기본합의서가 이행되어야 한다.

② 사회문화 교류의 자율성과 독자성 확보: 남북 사회문화 교류협력의 의의와 중요성은 다양하게 설명될 수 있다. 지속적인 교류협력을 통한 남북한간 공통적 사회·문화 기반 구축 및 상호 의존 관계 수립, 남북한간 이질화 극복 및 동질화를 위한 필수 선행 조건, 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방 유도를 위한 비정치적 수단으로서의 활용 가치 등이 그것이며 궁극적으로는 사회문화 교류를 통한 남북 관계 개선이다. 이와 같은 의의와 중요성을 구현하기 위해서는 일관성·지속성 있는 사회문화 교류의 활성화가 이루어져야 하는 바, 여기에서 관건은 사회문화 교류 추진에 있어 자율성과 독자성의 확보이다. 따라서 사회문화 관련 법·제도는 기존의 정치·사회 질서를 유지하는 선에서 사회문화 교류의 참여자들로 하여금 최대한의 자율성과 독자성을 확보할 수 있도록 법·제도를 정비해야 한다.

③ 사회문화 교류 관련 법적 분쟁 처리 방안 수립: 남북 사회문화 교류가 다양해지고 증대함에 따라 관련 민·형사 사건 발생의 개연성이 점차 높아지고 있는 바<sup>280)</sup>, 이를 처리하기 위한 관련 법제 정비를 서두를 필요성이 있다. 남한은 현행 헌법 전문, 제2조(국민), 제3조(영토조항), 국적법 및 국가보안법상 대한민국의 한반도 내 유일합법성(정통성)을 근거로 휴전선 이북지역에 대한 북한의 재판관할권을 부인하고 있다. 또한 북한 역시 노동당규약 전문과 개정헌법 제1조, 국적법 및 형법상의 대남적대적 반국가사범 관련 규정들을 근거로 우리의 재판관할권을 부인하고 있다. 따라서 사회문화 교류 관련 민·형사 사건이 발생할 경우, 특히 방북중에 있는 남한 주민이 사건에 연루되는 경우, 법적 처리를 둘러싸고 첨예한 갈등이 예상되므로 관련 법제 정비 수립 및 강화의 필요성이 높다. 관련 법제 정비는 북한과의 신중한

280) 왕래가 비교적 자유로웠던 동·서독간 교류의 경우, 상당수의 서독주민들이 동독지역에서 민·형사 사건에 연루되어 일시적으로 구금되는 상황이 발생했다. 김학성, 『동·서독 인적교류 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 26-27 참조.

협의를 요구하는 중요 사안이다.

한편 남북 사회문화 교류에 있어 가장 활발한 인적교류가 이루어지고 있는 분야가 학술분야이다. 따라서 다른 어떤 분야보다도 학술분야에서 북한측 소유의 저작권과 관련한 시비와 함께 그 동안의 무단 사용에 대한 보상 문제가 제기될 가능성이 높다. 특히 북한이 경쟁력을 가지고 있는 분야이거나 국가적 사업으로 추진한 분야의 경우 남한측의 무단사용여지가 큰 것으로 보이는 바, 이에 대한 대비가 필요하다.<sup>281)</sup>

④ 분야별 협정체결을 통한 사회문화 교류의 제도화 및 활성화: ‘6·15남북공동선언’에 명시된 바, 남북한은 사회·문화를 비롯한 제반분야의 교류협력을 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 했다. 따라서 이를 이행하기 위한 구체적인 세부 실천방안을 적극 모색, 추진해야 하며, 방안 모색 및 추진에 있어서는 분야별 협정체결을 통한 제도화를 도모해야 한다. 통일이전 동·서독간 사회문화 교류협력이 확대되기 시작한 것도 분야별 협정체결이후였음은 시사하는 바 크다.

⑤ 관련 법·제도의 세분화 및 구체화: 현행 남북교류협력법은 남북 교류협력의 모든 분야에서 예상되는 제반문제에 대한 포괄적 규율이다. 따라서 그 내용이 세부적·구체적이지 않고 일반적·추상적이므로 남북 교류협력의 다양한 분야에 적용하기에는 각 분야별 규율이 명확하지 않다. 남북교류협력법은 남북 교류협력의 유형을 남북교역과 남북협력사업으로 구분하고 협력사업을 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말한다(제2조4호)”라고 규정하여 사회문화 협력사업의 다양성 및 개별적 특성을 간과하고 있다.

⑥ 경쟁적 계약으로 인한 폐단 방지: 남북 사회문화 교류협력을 일회성의 이벤트 사업화 하여 교류협력의 일관성과 지속성을 저해한 주

---

281) 조한범, 『남북한 학술교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 53-54.

요 요인들 가운데 하나는 교류협력 주최 단체들간의 지나친 공명심과 경쟁의식에 따른 개별적·경쟁적 대북제의 및 접촉 추진이다. 이와 같은 개별적·경쟁적 대북 접촉은 과도한 ‘입북료’ 지불, 또는 북한과 남한의 두 단체가 동시에 이중계약을 맺는 불상사를 초래함으로써 교류협력 주최 단체들간의 갈등과 반목을 초래했을 뿐만 아니라 사업 자체가 무산되고 마는 결과를 낳기도 하였다. 따라서 특히 공연예술 관련 교류협력에 있어 경쟁적 계약으로 인한 폐단을 막기 위한 제도적 장치 마련이 시급하다.

⑦ 남북 사회문화 교류 관련 행정 절차의 간편화: 남북 사회문화 교류 내용의 다양화와 양적 증대에 따른 현실성 및 실효성 제고를 위해서는 남북 사회문화 교류 관련 행정 절차를 대폭 간편화해야 한다. 실제적으로도 남북 사회문화 교류가 활성화됨에 따라 교류 참여자들이 요구하는 것들 중의 하나는 관련 행정 절차의 간편화이다. 구체적으로는 북한주민 접촉과 관련하여 접촉승인 처리기간의 재단축, 접촉승인 유효기간 연장, 안내교육 폐지, 접촉결과보고 방식 및 사후신고제도 개선 등을 요구하며, 북한방문과 관련해서는 방문승인처리기간 단축, 수시방문증 및 방문기간 연장제도 개선, 방문결과보고 방식 개선 등을 요구한다.<sup>282)</sup>

### 3. 분단 및 냉전문화 극복 방안

사회문화교류의 활성화를 가로막는 가장 중요한 요인가운데 하나가 남한내부의 문제라고 할 수 있다. 반세기 동안의 분단구조는 북한체제나 북한문화에 대한 적대감을 심화시켜왔다. 이 결과 남한내에 분단문화 냉전문화가 구조화되고 내면화되었다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 문화구조를 타파하지 않는다는 사회문화교류의 활성화가 근본적으로 어렵다고 볼 수 있다.

282) 조은석 외, 「남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구」(서울: 통일연구원, 2000), pp. 47-55, 74-78 참조.

## 가.국보법 개폐와 냉전문화 극복

자본주의적 발전은 일반적으로 계급·계층의 분화에 조응하는 사회 세력의 성장을 보게되며, 그에 따라 자본주의적 이념의 다양한 분화가 나타나는 것이다.

즉, 자유주의적 자본주의 질서만을 주장하는 것이 아니고, 사회적 기회 균등의 원리가 반영되는 사회민주주의나, 환경·생태계의 가치를 존중하는 사회체제를 호소하는 움직임도 나타나게 마련이다. 그러나 한국사회에서는 자유주의적 자본주의만이 시장경제체제를 골간으로 하는 자본주의의 유일한 형태로 인식되고 있는 경향이 강하다. 이러한 단순화된 사상이나 폐색적인 사고구조로 인해 자유롭고 정의로운 사회체제에 대한 창의적인 상상력은 근원적으로 차단 당하고 있을 뿐만 아니라, 아직도 '색깔론'의 망령을 떨쳐버리지 못한 경우를 종종 본다.

우리 사회의 산적한 개혁 과제 가운데 특히, 재벌개혁의 당위성과 중요성은 오랫동안 강조되어왔다. 물론 재벌 개혁의 방법과 절차에 있어서 개혁정책을 수행하는 정부의 입장과 그에 대한 비판적인 야당의 입장이 동일할 수 없다. 그러나 재벌개혁 자체를 시장경제를 무시하고 재벌을 강제적으로 억압적으로 해체하려는 "반자본주의적 발상"이라면서, "그같은 경제개혁은 사회주의적 변혁이 아니냐"고 힐난식의 비난을 제기한 정당도 있었다. 이는 재벌개혁 문제를 '사회주의적 변혁' 등의 자극적인 용어로 규정하여 정부의 개혁정책 자체를 '색깔론'으로 점화시키려는 의도로 이해될 수 있다. 더욱이 국가보안법 개정 문제와 관련하여서는 "우리만 무장해제 하려는 것"이라고 비난하면서, "김대통령 주변에는 사회주의적 시각을 가진 사람이 많은 것 아니냐" 하는 등의 자극적인 용어를 구사하면서까지 개혁정책을 '색깔론'으로 변질시키고자 하는 모습이 수그러들지 않고 있는 실정이다.<sup>283)</sup>

개혁이나 보안법 등의 특정한 사회적 이슈에 대해 진지한 검토와

---

283) "8·15 대통령경축사 반응: 본질 흐리는 '색깔론쟁'," 「동아일보」, 1999년 8월 19일 자 참조.

토론을 통한 상호 비판과 설득의 통로를 처음부터 외면한 채, 상대방의 정책이나 입장을 일단 색깔론으로 몰아붙이고 보자는 분위기는 크게 변한 것이 없다. 역사적·시대적 변화에도 불구하고, 당리당략적 차원에서 색깔론을 통해 대중적 공포의식의 동원을 자극하는 냉전논리가 적극 활용되고 있다. 이처럼 우리 사회의 사고의 경직성의 원인이 다른 곳에 있는 것은 아니다. 무엇보다 사상의 자유 자체를 억압하고 질식시키는 국가보안법 자체에 근본 원인이 있다. 여기서 보안법 문제에 대한 법조인들의 견해를 인용해 보자.

그것은 자유민주주의에 대한 신념의 상실이며 공산주의에 대한 패배감의 표현에 지나지 않는다. 우리가 진정으로 자유민주주의를 신봉하고 그 체제의 우월성을 믿는 한 모든 사상과 이념을 학문과 언론의 자율적 논의의 장에 맡겨 두어야 한다. 공산주의 사상을 형벌로 극복한다는 것은 바람직하지 않을 뿐더러 불가능하기까지 하다. 그에 대한 가장 바람직한 방법은 우리 사회에 독재가 아닌 자유민주주의가 진정으로 정착되고 사상의 자유로운 논의가 보장됨으로써 극복되는 것이다.<sup>284)</sup>

사상과 표현의 자유를 토대로 다양한 이념적 주장이 공론적 영역에서 검토되고 비판받을 수 있을 때, 진정한 자유민주주의의 구현이 가능해진다, 이러한 시각에서 보안법 폐지문제를 이해하는 입장을 경청할 필요가 있을 것이다.

## 나. 언론개혁

한국 사회의 대부분의 인구 구성은 전후세대가 차지하고 있다.<sup>285)</sup> 전후세대의 인구구성비의 현실을 감안한다면, 우리 사회의 대북인식 및 통일문제에 대한 이해는 대부분의 경우, 교육과 언론매체에 의해

---

284) 민주사회를위한변호사모임, 「반민주악법 개폐에 관한 의견서」 (역사비평사, 1989), p. 29.

285) 1954년 이후 출생의 전후세대는 전체 인구의 75.5%를 차지하고 있다. 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」 (1996년) 참조.

영향받고 있다고 볼 수 있다. 한국 사회가 21세기의 세계사적 변화에 부응하여 새로운 도약의 발판을 마련하고 민족통일의 기반을 확충하기 위해서는 지난 세기의 천연된 개혁의 과제를 지속적으로 추진해 나가야 한다. 국가 차원의 총체적 개혁을 위해서는 언론개혁은 반드시 이루어져야 한다. 언론개혁은 모든 정치적·사회적·경제적 개혁의 전제이자, 언론의 개혁 없이는 어떠한 개혁도 성공적으로 추진할 수 없다고 볼 수 있다.

국가 전체가 성역 없는 개혁의 대상이 되어 정치권을 비롯하여 국가안보기관 등 권력기관마저 모두 공개와 투명화를 지향하고 있는 시대적 상황과는 달리 언론기관만이 유일하게 성역으로 남아있는 불균형적 현상을 극복해야 할 것이다. 따라서 신문개혁의 역사적 의의는 한국 최후의 성역 개방과 민주화의 정착이라는 과제의 해결에서 찾을 수 있다. 특히 신문개혁이 단행되어야만 우리 사회의 뿌리깊은 권언 유착의 고리를 끊고 민주적 가치와 규범이 자리잡아 나갈 수 있게 된다.

#### 다. 통일교육

통일교육의 궁극적 목적은 '평화의 문화'를 창출하는데 있다. 평화는 국가들 사이에서건 시민사회 내에서건 간에 그 자체가 인간 삶의 모든 영역에 침윤된 하나의 '문화'로서 자리잡아야 한다. 이를테면 '문화의 힘'을 통해서만 평화의 견고한 토대 구축이 가능한 것이다.

'평화의 문화'는 일견 강대국의 압제와 피침의 역사 속에서 고통받은 약소민족의 도덕적 외침으로 들릴 수도 있을 것이다. 그러나 강대국의 틈바구니 속에서 침략과 압제의 고통을 겪지 않을 수 없었던 약자의 처지임에도 불구하고, 인류 평화에의 민족적 사명감을 불러일으키는 김구 선생의 이상과 의지는 통일교육의 기본방향으로 설정될 필요가 있다.

'평화의 문화'를 창출하기 위해서는 평화교육을 핵심 내용으로 하는 통일교육이 추진되어야 할 것이다. 통일교육의 성패는 사실, 학교교육



이나 사회교육을 막론하고, 교육의 방법론 즉, 테크닉에 달려있는 것은 아니다. 교육의 효율성과 관련한 토론식·강의식·자료활용·현장답사 등의 강의의 방법도 중요하지만, 기본적으로 통일교육의 담보상태는 단순한 교육 테크닉의 문제라기보다는 통일에 관련된 인식론적 전환을 요구하는 것으로 보아야 한다.<sup>286)</sup> 따라서 통일교육은 당연히 현실유지적 세계관이나 안보중심적 체제논리와 급진적으로 단절하는 데에서 출발한다.

통일교육은 지식전달 교육이 아니다. 통일교육은 통일에 대한 자각적 인식의 계기를 얻고, 타자와의 관계망을 통한 사회적 존재로서의 자신을 재발견해 나가는 과정이어야 한다. 그리하여 통일에 대한 실천적 주체로 스스로 자각하고, 그러한 자각적 존재들의 연대의 장으로 될 수 있어야 한다. 따라서 통일교육의 기본 방향은 통일과정에서나 통일 후에도 지속적으로 추구되어야 할 보편적 가치를 확산시키고 실천적 의미를 부여할 수 있는 데에 초점을 맞춰야 할 것이다. 이런 점에서 인권과 평화 그리고 우리 사회의 민주화의 전통과 가치를 되살리는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 우리의 통일교육의 핵심내용은, 한편으로는 전쟁의 위기감이 사라지지 않은 특수한 분단상황을 고려한다면, 「평화교육」으로 추진되는 것이 바람직하다.

#### 4. 사회문화 교류 활성화를 위한 정부와 시민사회의 관계

기본적으로 사회문화교류에 대한 정부의 개입은 최대한 억제할 필요가 있다. 정부를 포함한 정치적 집단의 사회문화교류는 어떠한 경우거나 정치적 의도를 포함하기 마련이다. 사회문화의 근본적으로 갖기 마련인 정치성과 남북한의 특수한 상황을 고려한다면, 남북 사회문화교류가 정치적 의미를 갖는 것을 완전히 막을 수는 없을 것이다. 그러나 사회문화교류의 기본 목적 즉, 사회문화의 교환을 통하여 상호이해증진을 위해서도 최대한 사회문화교류를 탈 정치화하는 것이

---

286) 전효관, "탈분단 시대의 통일교육: 패러다임 전환의 개요," 경실련통일협회, 앞의 발표문, p. 20.

필요하다. 더욱이 복잡한 남한의 정치적 지형 상 남북문제를 항상 정치적으로 이용하려는 경향성이 강하다는 점을 고려한다면 특히 정부가 문화교류에 전면에서 나서려는 것은 그 자체로서 불필요할 뿐만 아니라 장기적으로 사회문화교류를 위축시킬 가능성이 크다는 점을 고려하여야 한다. 정부가 주도하는 것도 필요하지 않으나 사회문화교류에 대한 정부의 통제도 근본적으로 불필요하다고 할 수 있다. 기본적으로 남한의 문화정책이 다원주의문화를 지향하고 있으며, 문화정책의 방향도 같은 맥락에서 이루어지고 있다. 따라서 북한문화의 수용 여부도 가능한 시민사회가 판단할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이와 같은 맥락에서 사회문화교류에 대한 정부와 민간의 역할분담은 다음과 같은 방법으로 이루어지는 것이 필요하다.

첫째, 사회문화교류의 전반적인 틀을 구축하는 과정에서부터 정부와 민간이 협의하는 것이 필요하다. 사회문화교류와 통일 그리고 대북정책은 서로 상호 영향을 미치면서 나아갈 수밖에 없는 일이다. 사회문화교류의 실질적 주체가 민간이라고 하더라도 정부의 대북정책에서 벗어나는 것은 바람직하지 않으며, 반대로 민간부분의 입장이나 역량을 무시한 대북정책은 실효를 거두기 어렵다. 따라서 일종의 협의기구를 구성하여 정보를 교환하고, 입장을 조율하는 것을 고려할 수 있다.

둘째, 사회문화교류를 활성화할 수 있는 제도적 정비는 정부가 적극적으로 수행하여야 한다. 국가보안법을 포함한 각종 법령의 정비는 기본적으로 정부의 책임이라고 할 수 있다.

셋째, 사회문화교류를 촉진할 수 있는 통일교육의 정비 그리고 기존 교과과정 내에 북한사회문화를 포함하여 교육하는 것도 정부의 몫이라고 할 수 있다. 다만 다른 부분과 마찬가지로 이 과정에서 민간부분의 견해를 폭넓게 수용하는 것이 필요하다.

넷째, 정부는 사회문화교류의 물적 토대를 제공할 필요가 있다. 비용이나 관련 정보의 제공 등이 이에 해당한다. 앞에서 이야기하였듯이 민간부분의 사회문화교류는 자본주의적 원칙에 따라 상업적 이익이 보장되는 분야에 치우칠 가능성이 높다. 따라서 필요하면서도 상업적

이해에서 떨어져 있는 부분에 대해서는 정부가 비용을 부담하는 것을 고려하여야 한다.<sup>287)</sup> 기존의 남북협력기금을 활용하거나 문예진흥기금을 일부 사용하는 것을 생각할 수 있다. 또한 상대적으로 북한관련 정보 획득에 한계를 보이는 민간부분의 현실을 고려할 때, 관련 정보를 정리하여 제공하는 것도 중요한 정부의 업무라고 할 수 있다.

다섯째, 민간부분들은 관련 집단간 의사소통의 통로를 구성하는 것이 필요하다. 단체간의 무분별한 경쟁은 사회문화교류를 활성화시키기는 커녕 사회문화교류의 침체를 조장할 수 있다. 공동 관심사를 갖고 있는 단체간의 정보교환과 분업체제의 구축도 고려할 필요가 있다.

여섯째, 민간부문은 특정 집단의 이익보다는 보다 많은 사람들이 사회문화교류에 관심을 가질 수 있도록 운동을 벌일 필요가 있다. 사업수행자체에 의미를 두기보다는 그 과정을 통하여 일반인들의 북한인식 제고와 통일에 대한 관심을 높이는데 주안점을 두어야 할 것이다.

---

287) 전통예술에 대한 지지정책을 참고할 수 있다.

---

## 토 론

---

이근관(건국대학교 교수)

제성호 교수님의 논문은 현재 남북관계에 대한 법적 측면에 대한 조감도라 할만큼 파노라마를 펼치고 계셔서 아주 많은 것을 배울 수 있었습니다.

저는 이 논문에 대해 네 가지 측면에서 말씀을 드리겠습니다.

먼저 제교수님께서서는 남북관계기본법 제정 필요성에 대해 말씀하시면서 현재 남북관계의 협상이 법적 규율이나 통제를 벗어나 있다고 하셨습니다. 저도 그 점에 대해서는 전적으로 동감입니다. 그러나 남북관계가 법적인 통제를 받지 않는 것도 문제지만 지나치게 법적 외피를 씌우는 것도 문제가 될 수 있다는 생각을 해보았습니다.

제교수님께서서는 남북한 관계에 있어 남북합의서와 같은 것들이 조약이 아니라고 간주하는 견해에 대해 아주 비판적인 발언을 하셨는데 그 학자들 중에 저도 포함되는 것 같습니다.

제교수님의 비판을 받은 학자들의 경우에 분단국 실체간에 법적 구속력이 있는 조약의 체결가능성을 원천적으로 부여하는 것은 결코 아닙니다. 분단국 실체간에도 얼마든지 법적인 구속력을 갖는 조약을 체결할 수 있지만 그것은 일정한 여건이 충족되는 경우에 가능한 얘기라는 것입니다. 그래서 우리나라의 기업들을 외국의 기업들이 M&A 하려고 할 경우에 아시다시피 자본주의국가간의 기업이고 고도로 법이 발달된 국가들간의 기업들임에도 불구하고 처음에는 법적구속력이 없는 의향서 같은 것을 먼저 체결한 다음에 상호간에 어느정도 신뢰

가 쌓인 다음에 법적구속력이 있는 계약을 체결하는 단계로 나가는 것입니다.

자주 듣는 얘기지만 1975년도의 헬싱키 최종의정서만 하더라도 한 쪽 진영은 법문화가 고도로 발달된 서구 국가들인데 그 국가들이 법적구속력이 있는 조약이라는 수단을 몰라서 헬싱키조약이라고 하는 법적구속력이 없는 문서를 채택한 것은 결코 아니라는 것입니다.

그러한 측면에서 남북관계가 법적인 통제를 받지 않는 것도 문제지만 지나치게 법적 외피를 씌우는 것도 현 단계에서 문제가 되지 않느냐 하는 것을 다시 한번 말씀드립니다.

단적인 예를 들면 발표문 3페이지에 보면 남북한간에 여러 합의를 체결했음에도 불구하고 제대로 이행되지 않기 때문에 남북관계기본법에 조항을 넣어서 북한의 중대한 위반이 있는 경우에 적용정지를 할 수 있는 그런 근거조항을 마련하자고 말씀하셨는데, 사실 그런 조항은 만약 남북한간의 합의를 조약으로 간주한다면 그것은 국제법상에 특히 조약법상의 기본원리에 의해 당연히 할 수 있는 것입니다. 예를 들어 1969년도 ‘조약법에관한비엔나협약’ 60조를 보면 일방당사국의 중대한 위반이 있는 경우에는 당연히 정지뿐만 아니라 종료까지도 할 수 있게 되어 있습니다.

두 번째로 발표문에서 ‘현재의 남북한관계를 법적으로는 전시의 연장인 정전상태로 규정한 뒤에 이러한 정전상태를 그대로 두고서 민족공동체의 법적제도화 라고 할 수 있는 남북연합을 만든다는 것은 어불성설이다’라는 견해를 가지고 계시는데, 먼저 현재 남북한의 관계를 전시의 연장이다 즉 현재도 전시라는 상황으로 규정할 수 있는 것에 대해서 의문을 가지고 있습니다. 현재 외신 보도를 보더라도 자주 남북한관계를 설명하면서 법기술적으로 본다면 아직도 전쟁상태에 있다라는 표현도 많이 쓰는데 그것이 국제법 학리상으로 볼 때는 반드시 타당한 견해라고 볼 수는 없습니다. 또한 실천적으로 볼 때 대단히 위험한 견해라고 할 수 있겠습니다. 이 점에 대해서도 제교수님과 몇

가지 의견차이를 가지고 있는데 그 문제에 관해서는 그 정도로 제기하는 차원에서 그치고 제가 여기에서 논의하고자 하는 문제는 과연 남북연합의 단계로 나아가는 과정에서 평화협정이라는 과정을 반드시 선결해야 하는 것이냐는 것입니다. 제가 이런 질문을 제기하는 것은 독일 통일을 보더라도 원래는 동쪽에 있는 영토 부분에 대해서 평화협정을 체결하면서 그 영토에 대한 문제를 해결한다고 되어 있었습니다. 또 베를린의 지위에 관해서 보더라도 평화협정을 체결하는 단계에서 그 문제를 해결한다는 것으로 독일 통일 과정에서 평화협정의 체결을 상징하는 규정들이 많았음에도 불구하고 실제로 독일통일이 달성되는 과정을 보면 별도의 고유한 의미에 있어서의 평화협정을 체결하지 않았고 2+4라고 하는 포괄적인 협정의 틀 내에서 한꺼번에 해결했다고 볼 수 있습니다. 물론 이것은 독일의 통일이 급작스럽게 이루어진 사정도 있기는 하겠지만 남북한간의 통일도 그럴 가능성이 있지 않느냐 라는 측면에서 본다면 통상적인 평화협정의 체결보다도 남북연합을 달성하는 과정 내에서 한꺼번에 해결될 수 있는 그런 가능성도 염두해 둘 필요가 있지 않느냐 생각해 보았습니다.

---

# 토 론

---

김귀옥(정신문화연구원 연구위원)

## 1. 머리말

이우영 선생님의 이번 논문은 장기간의 선생님의 연구와 노력이 집대성되어 있을 뿐만 아니라 그간의 이 방면의 연구 현황을 일람할 수 있도록 해준다는 점에서 선생님의 공력을 느끼게 하는 대작이다. 또한 평소 선생님이 주장하였던 ‘제도적 통일, 사회적 통합, 문화적 공존’이라는 다소 추상적인 언명을, 이 글에서 보다 명시적이면서도 대안적인 지평에서 펼치고 있다. 또한 기존의 사회문화 교류 연구들과는 여러 가지로 차별적인 인식들과 내용을 담고 있어서 자유로운 생각과 창의적인 제안으로 인해 읽는 재미와 풍부한 배울거리가 제공되어 독자에게는 행복한 독서시간이 되었다. 나아가 정부 정책 수립이나 관련 단체들의 사회문화 교류 방안 수립에 중요한 지침서로 활용될 것으로 예상된다.

## 2. 논평

평소에도 선생님의 논문이나 발표 등을 읽고 배우는 기회가 있어서, 전반적인 논의나 주장에는 대부분 공감하고 있기 때문에 반박으로서의 논평보다는, 읽던 중 잘 이해되지 않은 부분과 보완할 필요가 있는 점들을 중심으로 몇 가지를 언급하고자 한다.

첫째, 글의 전반적 구성에서 보면 4장을 포함한 후반부에서 핵심적인 논의를 전개하고 있고 전반부인 2, 3장은 논의를 전개하기 위한 문제 제기의 장으로 볼 수 있다. 5장과 7장이 없는 글-그런 점에서 아직 군데군데 거친 문장이 눈에 띈다-을 받아 완독을 하지 못했기 때문에 아직 단언할 수 없으나 현재 상태에서 본다면 서론적인 2장의 비중이 지나치게 크다는 점을 지적하고 싶다. 1990년대 우리 사회에서는 독일 통일을 우리의 통일 모델로 상정하는 논의가 활성화되었기 때문에 통독에 관련한 적지 않은 자료와 정보, 사람이 소개되고 적지 않은 논문이 발표되었다. 따라서 2장을 열거식으로 기술하는 것이 아닌 하나의 함의를 가진 복선으로서의 역할을 하려면 독일 사례 연구의 함의를 우리 통일 과정에서 어떻게 연결할 것인가에 초점을 맞춰 압축적으로 정리하여 제시해야 하지 않을까하는 생각이 든다. 또는 독일 사례 연구를 대폭 줄이고 다른 분단국들의 통일 과정에서의 사회문화교류의 정책과 경험을 도입하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 아마도 기존의 글에서 지적된 독일이 사회문화교류 경험이 논지의 축으로 세워져 아직 읽지 못한 7장에서 그러한 제시되지 않았는가 기대된다. 그런데 과연 독일에서 사회문화 교류 정책과 사례가 통일을 이룩하는데 어느 정도 역할을 했는가는 잘 밝혀져 있지 않은 듯이 보인다. 하나의 예로 독일 전까지는 서독 방송에 열성적으로 시·청취를 했던 많은 동독주민들이 왜 통일 후 최근 들어 동독 문화에 대한 향수로 회귀하고 있는 까닭은 무엇인가하는 의문도 든다.

다음으로 독일 통일과 관련하여 ‘민족(주의)’ 문제를 검토하고 넘어가고자 한다. 구 서독이 ‘독일민족’에 대해 강한 집착을 보이는데 반해, 구 동독이 그것에 반대한 것은 왜일까? 독일민족은 19세기 비스마르크의 독일통일로 형성되었고 독일 통일은 민족주의(낭만주의)와 자본주의가 두 개의 깃발 아래 이룩되었음은 언급할 필요도 없을 것이다. 급기야 그것은 20세기 초, 중반 히틀러의 나찌즘의 깃발로 변색되어 갔다. 2차 세계대전 이후 서독에서 나찌즘은 해체 당하지만, 사실 서



독은 사회주의에 대항하기 위해서 오히려 전통으로서 민족주의와 자본주의가 결합된 독일민족론을 제창하는 것은 자연스러울 수 있다. 그러나 사회주의 독일에서는 바로 그런 이유로도 독일민족론을 반대할 수밖에 없었다.

그런데 한반도는 이와는 다른 양상으로 민족(주의) 문제가 전개되어 왔다. 일제 식민지 시대를 경유하면서 일제에 의해 전통이 부정당하면서 급격하게 전통과의 단절을 겪어 왔으므로 해방 이후 한반도에 제기된 이중적 과제는 실로 모순적이었다. 한편으로는 일제 식민지적 요소를 정리해야 했고 또 한편으로는 봉건적인 요소를 정리해야 했다. 남한의 경우, 과거 청산이 제대로 되지 않은 한편, 미국이나 서구 문화의 무비판적 수용으로 미국 문화에 전통적인 것과 일제의 것이 혼재되어 왔다. 반면 북한의 경우 “민족적 형식·사회주의적 내용”을 담은 ‘사회주의적 민족문화’를 만들어 오고 있다. 그런 점에서 북한은 일제 시대의 저항적 민족주의 논의를 여전히 계승하고 있는 것으로 보인다. 그것은 그들 자신의 현재에 대한 기본인식인 것으로 보인다. 최근 세계화 추세와 신자유주의적 논리 속에서 민족주의는 걸림돌이기도 하고 성찰적 힘도 있다. 그런 의미에서 이우영선생님의 민족주의자이자 사해동포주의(cosmopolitanism)자로서 김구선생을 언급한 것은 적절하다.

한반도 전체에서 민족문화 건설이라는 대안이 과거로의 회귀가 아니라면 이우영선생님의 지적처럼 새로운 문화로의 창출로 방향을 설정한 데에 대해 전적으로 공감을 보낸다. 그러나 문화는 자율적인 면도 있지만 지극히 보수적이고 그런 면에서 전통성이 강하다. 언어나 생활문화가 그렇다. 문화적 동질성을 논할 수 없다면 통일이라는 고민도 하지 않을 것이다. 따라서 남북이 건설해야 할 사회문화공동체가 복고가 아닌 새로운 것의 창조가 되어야 하겠지만, 전통적인 것에 의존할 수밖에 없다. 그런 의미에서 민족공동체의 형성은 전통과 미래의 만남 속에 가능할 것이다. 당장 현안으로 현재 남북이 정치적인

로 뿐만 아니라 사회문화적으로 공조를 취할 수 있는 주제로 민족 문제를 꼽을 수 있다.

둘째, 남북관계 진전구도에 대한 설명에서 현 단계를 적대적 협력의 단계로 설정하고 있는데, 여전히 적대적 협력과 대결이 사실상 공존해 있는 것은 아닐까 싶다. 다시 말해 동족/주적의 공존 개념이 그 논거가 아닐까 싶다. 또한 적대적 대결과 적대적 협력 단계를 논리적으로 별개시 할 수 있지만 현실적으로는 공존하는(해 온) 것이 아닐까 싶다. 따라서 협력의 단계를 공고히 하기 위해서도 사실은 평화공존의 단계가 시급한 것이 아닐까? 이 문제와 더불어 이 글의 주된 문제 의식은 아니지만 남북연합단계[1민족 2국가 2체제]에서 통일[1민족 1국가 1체제]로 이행하기 위해서는 사회문화적 방안은 무엇인가? 구체적일 수는 없더라도 큰 틀에서 방안이 제시될 필요가 있을 것으로 생각된다.

셋째, 독일의 사회문화 교류의 시사점으로 추진방법에서의 “서독은 동독이 교류·협력에 소극적이란 측면을 고려하여 상호주의원칙에 집착하지 않았다”는 사실을 중시하고 있다. 그런데 정상회담 이전 남북 사회문화 교류의 문제점으로 “남북 사회문화 교류협력이 북한 문화·예술의 일방적 유입 및 수용방식으로 진행되었음을 말해 주고 있다. 이러한 현상은 상호이해와 신뢰형성을 위한 교류협력이라고 하는 남북 사회문화 교류협력의 기본목적 및 의의에 크게 배치된다”는 지적은 다소 모순적인 서술로 보인다. 그리고 중요한 문제는 아니지만 정상회담 이전까지 몇 건도 안 되는 교류 과정에서 남측이 북측의 것을 일방적으로 수용했는가도 조금 의문스럽다.

넷째, 정상회담 이후 사회문화교류의 특성에 대한 지적에는 대체로 동의한다. 그런데 2000년과는 달리 2001년에는 남북 접촉 및 교류

에 있어서 과거와는 획기적으로 다른 점이 있다고 생각한다. 작년까  
 지 사회문화교류를 주도해온 것은 정부였다. 그러나 올 들어 3월 13  
 일 남북장관급 회담이 무기한 연기된 이래로 남북 당국간의 공식 창  
 구는 단절됐다. 과거와 같으면 남북의 당국간 접촉과 교류가 끊기면  
 민간 접촉과 교류도 지극히 위축되고 마는 것이 관례였다. 그런데 올  
 해는 북측에서 “6.15-8.15 민족통일촉진운동기간”을 설정하고 남북이  
 공동으로 치르자는 제안에 대해 남측 3대 민간단체(민화협, 통일연  
 대, 7대중단)가 동의하였고 정부도 이를 승인했다. 민간단체가 적극  
 적으로 추진하고 정부는 오히려 큰 틀에서 문제만 없다면 보조적으로  
 자세를 취하며 민간교류가 활성화되도록 하였다. 단일한 원인 때문만  
 은 아니지만, 그 결과 5차 남북장관급 회담으로 남북 당국간 접촉을  
 공식적으로 할 수 있던 데에도 영향을 미칠 수 있었다고 보여진다.  
 돌이켜 보면 당국 간 대화가 거의 물밑으로 가라앉았던 김영삼 대통  
 령 시절에도 민간단체들이 대북지원에 앞장섬으로써 현 정권에서 남  
 북 신뢰를 일정 정도 가져오는데 중요한 역할을 했음도 평가해야 할  
 듯 하다. 물론 현재까지의 정치적인 힘을 과소평가하는 것이 아니라  
 오히려 햇볕정책의 중요성을 지적하는 것이다. 중기적으로는 큰 틀에  
 서 정치적인 힘이 우선시될 수밖에 없지만, 그렇더라도 지속적인 민  
 간 교류가 남북 당국간 대화의 물꼬를 트는 역할을 할 수 있다고 본  
 다.

또한 사회문화교류에 정부 국가의 개입이 적을수록 좋겠지만, 자칫  
 하면 그 교류가 시장의 논리에 맡겨질 수 있음을 경계하지 않으면 안  
 될 것이다. 시장의 논리에 따른 교류는 사회문화교류의 효과가 전국  
 민에게 확산되기 어렵고, 교류 주도층과 같은 소수자에게만 국한되기  
 쉽고, 상품적 논리로 치달을 수도 있다. 따라서 당분간은 이 글에서도  
 지적하는 것처럼 민관 협조 체제를 취하는 것이 현실적일 것으로 생  
 각한다.

다섯째, 정상회담 이후 북한의 사회문화에 전격적이지는 않을지도 일정한 변화가 있으리라는 견해에 동감한다. 그런데 이 글에서 지적하는 북한 문화의 변화는 정상회담이 유일 변수인 것처럼 설명되어 다소 논리적 비약이 있는 것으로 보인다. ‘선군혁명노선’은 이미 1998년부터 제시되었다. 그런데 문학에서 이념성이 약한 사회 문제를 반영하거나 일상생활상의 소재를 발전시킨 글들은 사실 80년대말, 90년대초부터 본격적으로 등장하였다(이재용의 “북한 문학의 역사적 이해”; 김귀옥 외 『북한여성들은 어떻게 살고 있을까』). 다만 90년대 북한에 여러 가지 위기가 중첩되면서 유보된 그런 분위기가 90년대 후반 경제가 밑바닥을 치면서 다시 제기되고 있는 분위기로 보인다. 2000년 남북정상회담은 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’의 일관성 있는 추진 속에 가능했음은 주지의 사실이다. 북한의 논리로 보면 이는 1998년 이후 ‘강성대국론’의 등장과 무관하지 않다. 결국 이 글이 주장하는 바처럼 남북은 서로에게 영향을 주며 체제를 형성해 온 측면이 존재하는 것이다.

여섯째, 사회문화 교류협력의 방향 설정에서 “궁극적으로 통일지향적인 것이어야 하지만 북한의 흡수통일에 대한 우려를 감안하여 통일지향성을 강조하지 않는 것이 바람직하다”라는 제시에 대해서는 설명이 필요하다.

일곱째, 1999년 통일교육지원법이 제정된 이후 통일교육에 대한 필요성의 목소리가 높다. 통일교육은 그저 과거의 반공교육, 통일안보교육을 대체하는 개념만이 아니라 북한바로알기운동이며 문화운동이기도 하다. 그런 의미에서 이 글에서 ‘통일교육’을 ‘평화교육’으로 추진하는 것은 중요한 지적이라고 생각한다. 그런데 보충하고 싶은 것은 첫째, 한반도에서 평화와 통일의 문제가 왜 결합되어 있는가에 대한 인식이 필요하고 둘째, 교육의 기본 방향으로서 평화·통일의 문제가

‘일상의 삶의 문제’와 결합하도록 하는 인식이 무엇보다 중요하다는 점이다.

기타 다음과 같은 것이 궁금하다. “남북 사회문화협력사업 처리규정”은 1997년 2월 27일 김영삼 대통령 하에서 제정되었다고 알고 있는데, 이것과 98년 5월 12일의 규정과는 어떤 차이가 있는가? 또한 남북 당국자들이 논의하여 체결하였는가에 대한 설명이 누락되어 있다.

또한 사소한 것이기는 하지만 남북, 일본 여성들이 4차례 개최한 “아세아의 평화와 여성의 역할”을 학술교류로 분류하는 것은 다소 어색하다. 물론 학자들이 있기는 했지만 여성 단체 구성원들이 주축을 이루었으므로 여성 교류로 분류해야 하지 않을까 싶다.

앞으로 채워야할(채워진) 부문에는 보다 많은 창의적인 발상과 식견, 전망이 필요한 것 같다. 앞으로 읽게 될 글에서 더 많은 것을 배울 수 있으리라는 기대와 함께 글을 맺는다.

---

## 제4회의(법률·사회분야) : 종합토론

---

제성호 박사: 이근관 교수님의 마지막 의견은 전적으로 공감을 하며 제가 답변을 드릴 필요는 없을 것 같습니다. 거꾸로 얘기하면 연방과 연합이라는 말을 쓸 때 연합을 잘 운영하여 발전, 심화시키면 연방에 가까운 연합을 만들 수 있고, 또 연방이라는 말을 써 놓고도 제대로 운영이 되지 않으면 연합에 불과한 것이 될 수 있습니다. 문제는 우리는 합의서에 국가행위에 있어 연방이라는 말을 쓰는 것에는 문제가 있기 때문에 연합이라는 것을 통해서 실질적으로 통합을 심화시키는 방향으로 해야 한다는 것입니다. 아까 연방제를 하는 것이 불가능하다고 했는데 절대 불가능한 것이 아닙니다. 이는 헌법을 그 방향으로 바꾸면 되는 것입니다. 물론 현 단계에서는 매우 어려운 일로서 몇 가지 전제조건이 있어야 합니다. 연방을 한다면 연방헌법을 만든다는 것을 상정을 해야 되는데 남과북이 동일한 정치, 경제, 사회, 문화체제의 가치의 상형성이 있어야 합니다. 그래야만 하나의 연방구성헌법을 갖고 그 아래에 주헌법을 만들 수 있습니다. 그래서 상급적 이념체제하에서 연방이라는 것은 어렵다고 보는 것입니다.

법적구속력이 있는 조약을 할 것인가에 대한 부분은 저와 이근관 교수님께서 끝까지 대립되는 부분으로 저는 이렇게 생각합니다

우리가 이중과세방지 합의를 체결했는데 우리나라는 다른국가와 이중과세방지 협정을 체결하면 그것은 국내법과 같은 효력을 갖기 때문에 세법을 개정한다든지 하는 별도의 입법조치를 취하지 않습니다. 그래서 관련문서를 제시하면 기업자는 과세환급이나 혜택을 받습니다. 그러나 남북관계에서는 그 효과를 받지 못합니다.

그리고 아까 국제법상 당연한 정지조항이 있는데 왜 명시할 필요가

있느냐가 하셨는데 법에는 주의규정이라는 것이 있습니다. 즉 당연한 것이지만 확인규정이 있다는 것입니다. 이 의미는 복합을 가르치고 설득한다는 것에서 이 주의 규정은 필요하다고 보는 것입니다.

사회자 : 김귀옥 박사님의 지정토론에 대해 이우영 박사님 답변해 주시기 바랍니다.

이우영 박사 : 독일 문제에 대해서는 좋은 지적인 것 같습니다. 사회, 문화교류가 독일통일에 영향을 미쳤는가 라는 어려운 질문을 주셨는데 저도 인과관계를 찾을 수 있는가에 대해서 고민을 많이 합니다. 이 논문에서도 발표가 되었지만 물론 사회문화를 했기 때문에 통일이 되었다는 것은 아닙니다. 그러나 사회문화교류를 지속적으로 추진했다는 것이 통일로 가는 과정에서 긍정적인 조건을 만들었다는 것은 분명히 인정해야 합니다. 따라서 여건을 만든다는 것은 굉장히 중요한 것 같습니다. 그리고 통일된 다음에 문제가 있다는 지적에 대해서는 독일 같은 경우 통일이전에 사회문화에 문제가 있었기 때문에 통일 이후에도 문제가 있지 않는가 라고 생각을 합니다. 저는 사회문화가 활성화된다고 해서 통일이 된다는 것도 아니고 통일 이후에도 문제가 없을 것이라고 보지 않습니다. 당연히 있을 수밖에 없고 특히 우리나라는 50년 동안 살아왔기 때문에 이를 통해 해결된다고 보지는 않지만 해결을 위한 조건을 형성, 완화한다는 측면에서는 기여할 것이라고 보고 있습니다.

적대적 협력관계라는 개념과 관련하여 본 글에서는 다음과 같이 이해해 주셨으면 합니다. 현실적으로 적대적 대결관계는 싸우면서 아무 것도 하지 않을 때를 말하는 것이고 지금같은 경우는 여전히 사회적으로 빨갱이라는 의식이 있으면서도 사업교류가 이루어지는 현상적의미에서 구별한 것인데 사실 그 다음 단계로 넘어가는 것이 필요하다는 것을 강조하기 위해 이런 표현을 사용했다고 이해해 주셨으면 좋

겠습니다.

다음으로 방향이라는 측면에서 통일문화나 문화적 동질화를 추구한다는 것에 대해 부정적으로 생각합니다. 다만 사회문화교류는 평화공존을 위한 조건을 만들어 준다는데 기여하고, 통일과정에서 갈등을 좀 더 약화시키기 위해 필요한 것이기 때문에 어떤 모델을 만들어 가는 것보다 이해증진이라는 자체를 목표로 잡고 있는 것입니다. 이 문제와 연결되어 민족주의문제는 굉장히 복잡한 문제인데 조금 무책임한 생각일지도 모르지만 이것은 자연적으로 해결될 것으로 보고 있습니다. 왜냐하면 우리는 충분히 민족에 대해 과잉적으로 생각하고 있기 때문에 민족정체성이 없어질 것이라고 보지는 않습니다. 물론 아까 김귀옥 박사님께서 자본주의 민족론과 사회주의 민족론이 판이하게 다르지만 굉장히 같은 부분도 있다고 봅니다. 그래서 그런 것들은 문화교류가 잘 이루어지면 자연적으로 해결되지 않겠는가 라고 생각하고 있는 것입니다.

마지막으로 교육문화와 관련하여 요즘 교과서는 굉장히 진보적입니다. 진보적인 것이 꼭 좋다는 것은 아니지만 화해·협력 분위기 따라 많이 바뀌었습니다. 교과서 뿐만 아니라 통일교육원에서 강의하는 커리큘럼도 굉장히 많이 바뀌었습니다. 그러나 여전히 요즘 아이들과 대화를 해 보면 굉장히 반복적인 성향을 나타내고 있습니다.

반공교육을 받지 않아도 이처럼 반복적인 성향을 가지는 것은 바로 사회적 분위기 때문이라고 보고 있습니다. 그래서 이런 것들은 교육차원 뿐만 아니라 문화차원에서 전개해야 할 부분이라고 생각합니다.

사회자 : 지금까지 논의된 발표와 지정토론에 대해 청중석에서 질문을 해 주시기 바랍니다.

청중 1 : 제성호박사님께 질문을 드리겠습니다. 북한 헌법과 우리나라 헌법이 합의하에 모든 조약이 이루어졌다고 하였을 때 북한에는



헌법 우위에 당헌이 있는 것으로 알고 있습니다. 그렇다면 그것을 어떻게 처리할 것인가의 문제인데, 즉 당헌과 우리나라 헌법이 조약을 맺는 것인지, 아니면 헌법과 헌법이 조약을 맺고 나중에 추인을 받는 형식이 되는 것인지 이 부분에 대해 설명을 부탁드립니다.

그리고 이우영 박사님께서서는 사회문화교류에 있어 국가보안법에 저촉된다고 자주 말씀하시는데 통치행위의 승인하에 이루어지는 모든 행위는 국가보안법에 해당되지 않는다고 봅니다. 예를 들어 통일원에 신청하여 거기에서 승인한 행위에 대해서는 국가보안법이 적용되지 않습니다.

또 한가지 남북이 문화교류를 할 때 우리는 문화교류를 할지 몰라도 북한은 외화획득의 목적을 가지고 있지 않나 생각합니다. 우리공연단이 평양에 가서 100만불을 지불하기로 하고 평양에 갔다가 공연도 하지 못하고 돌아왔습니다. 그 후에 그 돈 다시 돌려 받았다는 말을 듣지 못했습니다. 따라서 그들이 진정한 문화교류를 위해 한 것인가를 다시 생각해 보아야 할 것입니다.

제성호 교수(중앙대) : 북한에는 헌법의 우위에 당헌과 남조선혁명노선 등이 있는 것이 사실입니다. 동서독도 통일되기 전까지 동독은 서독에 대한 적화혁명에 대한 망상을 포기하지 않았고, 비방중상을 포기하지 않았습니다. 한쪽으로는 규약상에 그런 것이 있고 우리로서는 통일로 가기 위해 북한을 변화시켜야 한다는 것입니다. 방법이나 전략은 어떻게 몰라도 북한의 대남노선은 다른 방법으로 대처를 해야 할 것이라고 생각합니다. 지금 북한은 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동할 준비가 안되어 있습니다. 그래서 국제사회에서 국제적 규범을 접착하고 이행실천하지 않으면 불이익을 받는다는 것을 깨닫게 해 주어야 한다고 생각합니다.

이우영 박사 : 보안법과 관련하여 예를 들어 제가 북한학과나 북한

대학원에서 강의를 하는데 국가보안법 때문에 학생들에게 북한영화를 보여 주지 못합니다. 현재 상태에서 제가 중국에 가서 중국책을 가지고 들어오다 걸리면 보안법 위반입니다.

통치행위라는 것은 대통령이기 때문에 제외가 되겠지만 일반적으로 보통사람들이 북한 문화를 접촉한다는 것은 굉장히 법으로써 문제가 있는 것이기 때문에 이러한 규정을 정리하고 넘어가야 한다는 것입니다. 문화교류 하면서 문화를 보여주지 못한다는 것은 논리적으로 말이 되지 않는다고 보는데, 그 상위에는 바로 보안법규정과 시행령이 있다는 것입니다. 그래서 보안법은 폐지되어야 한다고 생각하고 있습니다.

문화교류의 의미가 다르다는 지적에 대해서 말씀 드리면 남쪽에서도 문화교류를 하는 이벤트 업자는 사업상 돈을 벌기 위해 문화교류를 한다고 생각합니다. 의도는 남이나 북이나 다 똑같은데 왜 항상 북측의 의도만을 가지고 얘기하는지 모르겠습니다. 전 그런 면이 있을지라도 교류를 더 넓혀 가는 것이 좋다고 생각합니다.

## 제 5 회의

### < 교육 분야 >

“남북한 평화공존을 위한  
교육협력 방안”

한 만 길  
(한국교육개발원 선임연구위원)

---

## 남북한 평화공존을 위한 교육협력 방안

---

한 만 길(한국교육개발원 선임연구위원)

### I. 서 론<sup>288)</sup>

우리가 추구하고 있는 통일은 남북한의 화해와 협력을 증진하면서 남북연합 단계를 거쳐 통일국가를 건설하는 것이다. 화해협력 단계는 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 통하여 상호 적대감과 불신감을 해소하는 단계라고 할 수 있다. 이 단계의 남북한 상황은 보다 포괄적으로 표현한다면 본격적인 평화공존 상황이라고 할 수 있다.

남북한의 평화공존 상황은 화해협력을 바탕으로 남북한이 정치경제의 영역뿐만 아니라 사회문화의 영역에서 공동체를 형성하고 특수한 기능적 연계 체제를 형성하는 것이라고 할 수 있다. 이 단계에서 남북한은 실질적으로 평화공존 상황에서 다방면에 걸친 교류와 협력을 증진하면서 공동의 발전과 번영을 도모하도록 노력하게 될 것이다.

남북한의 평화공존 상황에서 교육은 하나의 공동체를 형성하는 과정이라고 할 수 있다. 이 상황에서 남북한의 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 과정이다. 교육분야에서 남북 상호간의 교류와 협력이 보다 원활히 추진될 수 있는 체

---

288) 이 논문은 “남북한 교육공동체 구성을 위한 교육통합의 과제”(연구자: 한만길, 김형찬, 최영표, 이명준, 윤종혁, 김정래)의 일환으로 작성하였음

제를 형성해야 할 것이다. 그리하여 궁극적으로 남북의 교육체제가 유기적인 결합과 통합을 통하여 교육공동체를 형성할 수 있도록 해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 한반도에서 평화를 정착시키고 평화공존과 남북 연합단계에 이르기까지는 아직도 많은 난관이 놓여있음을 부인할 수 없다. 현실적으로 남북한의 교육은 상당히 이질적인 요소가 많은 것이 사실이다. 교육이념과 목표의 차이로부터 교육제도, 교육과정, 교육내용, 교육방법 등 모든 영역에서 커다란 차이를 보이고 있다. 남한은 민주주의 교육이념을 기초로 하여 학생의 개성을 존중하고 자율성과 다양성을 근간으로 하는 교육을 운영하고 있다. 그러나 북한은 사회주의와 주체사상을 이념적 기초로 하여 집단주의 교육을 근간으로 하고 있다.

이러한 상황에서 남북한이 진정한 의미에서 통일을 실현하는데 있어서 교육은 중요한 과제를 안고 있다. 교육 분야에서 남북한의 교류와 협력으로부터 교육제도, 교육과정, 교육행정의 통합 등 많은 과제가 있다. 남북한의 교육통합을 통하여 주민들이 서로 이해하고 화합하면서 하나의 공동체를 형성하는데 필요한 의식, 가치관, 태도를 형성하는 것은 교육이 해야 할 임무이다. 교육공동체를 구성하는 과정은 제도의 통합과 동시에 의식과 가치관의 내면적인 통합을 통하여 실현될 수 있을 것이다.

여기에서는 앞으로 남북의 평화공존을 위한 교육의 과제를 모색하기로 한다. 먼저 남북한의 평화공존을 실현하기 위한 교육적 조건으로서 평화에 기초하는 통일교육의 필요성과 과제를 살펴보기로 한다. 다음으로 평화공존 상황에서 남북한 교육연계 방안으로서 교육제도 및 교육과정 분야의 연계 협력 방안을 모색해 보기로 한다. 지금까지 남북관계의 변화 상황을 고려하여 남북한의 평화공존 상황에서 교육통합이 실현되는 구체적인 과제를 설정하는 작업은 시도되지 않았다. 평화공존 상황에서 교육 분야의 문제는 무엇인지, 이러한 상황에 어떻게 대응해야 할 것인지, 그리고 이 단계에서 해결해야 할 과제는 무엇인지에 대하여 분석할 필요가 있다.

## II. 평화공존의 필요성과 교육의 과제

### 1. 평화공존의 필요성<sup>289)</sup>

남북한은 현재 통일을 성취하는 것보다 더 중요하고도 시급한 과제는 평화적인 공존 상황을 만들어 가는 것이다. 보다 현실적으로 보자면, 남북한이 군사적으로 대결하는 상황을 극복하고 평화 체제를 구축할 수 있는가 하는 문제이다. 남북한의 평화 공존 체제를 구축한다는 것이 지금과 같이 분단된 두 개의 국가, 두 개의 정부, 두 개의 체제를 존속하는 분단 고착의 상황을 지향하는 것은 결코 아니다. 남북한 평화공존 체제를 구축하는 것이 궁극적으로 통일로 가기 위한 조건이며 노력이라고 보아야 한다. 통일을 이루기 전에 평화공존의 상태를 실현하지 못한다면 통일의 과정에서나 통일 이후의 모습을 그리는 것은 공론에 불과할 것이다.

이 지구상에서 유일하게 분단된 한반도는 냉전의 산물로 간주되고 있다. 우리의 의지와는 관계없이, 그리고 싫거나 좋거나 분단은 반세기 가 넘는 긴 역사 속에서 결국 두 국가, 두 정부, 두 체제를 공고히 하게 하였다. 이러한 대립 체제가 있다는 것을 직시할 필요가 있지만, 분단 고착의 상황을 원하지 않는다면, 우리가 기울여야 할 노력은 현 단계에서 남북한의 화해협력과 평화공존을 위한 남북한의 공동체를 형성해야 한다는 점이다. 이러한 남북한 공동체 구축의 노력을 통하여 남북한의 평화적 통일의 기반을 구축할 수 있다.

다시 말한다면, 한반도의 평화적 통일은 남북에 존재하는 군사적 대결이 없어지고, 서로 상반된 정치, 경제, 사회적 이익을 추구하는 권력집단이 와해되어 남북한 주민이 공동의 이익을 추구할 수 있을 때 성취될 수 있다. 또 이러한 상황은 남북한의 주민들에게 각기 지금 자기들이 처하고 있는 상태에서 평화적으로 공존하면서 자기들이 살고 있는 사회, 즉, 남한 주민들은 남한 사회, 북한 주민들은 북한

---

289) 이 부분은 김형찬 (미국 서부워싱턴대학) 교수의 글을 바탕으로 수정하였음

사회를 좀더 정의롭고 좀더 평등하고 번영하는 사회인 복지국가로 만들어야 하겠다는 과제가 있다는 점을 시사하기도 한다.

## 2. 평화공존과 교육의 과제

남북한의 분단 상태를 통일국가로 가기 위한 단계적 과정을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 여기에서는 우선 분단체제에서 파생되고 있는 냉전과 대립의 상태에서 화해와 협력의 상태로 이행하는 단계가 필요하다. 그리하여 남북한의 평화적 공존 상태가 이루어지는 가운데 단계적인 국가 연합 단계에 진입하는 것으로 설정할 수 있다. 무엇보다도 화해협력의 단계를 거치면서 평화공존 상태로 진입하는 것이 통일국가를 완성하는 데 있어서 중요한 단계라고 할 수 있다.

**(냉전대립) → 화해협력 → (평화공존) → 국가연합 → 통일국가**

한반도의 현재의 상황으로 볼 때, 현 단계에서 가장 시급한 과제는 한반도가 비우호적 공존에서 우호적 공존의 상황으로 변해야 한다는 점이다. 그래야 남북의 국민들이 전쟁의 공포라던가 경제, 정치, 사회의 불안에서 자유롭게 될 수 있다. 이와 같이 비우호적 공존상태에서 우호적 공존 상태로 발전하는 과정이 상호 평화 공존으로 가는 첫걸음이다. 여기에는 몇 가지가 전제되어야 한다.

첫째, 상호평화 공존은 먼저 자기와 더불어 같이 사는 대상의 존재를 인정하여야 공존이 될 수 있다. 남한은 북한을, 북한은 남한을 서로 공존 대상으로 인정하고, 양쪽의 존재를 서로 위협하지 않아야 평화적 공존이 가능하다. 다시 말하면, 남북이 서로 국가적 존재, 정부적 존재, 체제적 존재를 공식적으로 인정하고 그런 존재를 존중하여야 한다.

둘째, 남북한 공동체 형성을 위한 '평화'의 개념을 재정립하여야 한다. 여기서 간과해서는 안 될 사항은 '평화'의 개념을 광범위하게 설정하는 것이다. 직접적 폭력을 방지하는 '소극적 평화' 뿐만 아니라 간접



적 폭력, 구조적 폭력 및 문화적 폭력을 방지하는 ‘적극적 평화’를 고려해야 한다. 실지로 소극적 평화는 사회 안전이나 국가안보를 위한 것으로 사용되기도 하며, 흔히 냉전시대의 평화 논리라고 할 수 있다. 남북한의 평화공존은 보다 적극적인 의미에서 수용되어야 한다.

셋째, 평화구축의 과정은 복잡하여 장기간의 시일을 필요로 한다. 남북한의 현재 비우호적 공전에서 우호적 공존으로 가기 위하여서는 여러 문제를 해결하여야 한다. 이러한 문제들로는 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발 문제, 그로 인한 북미간의 대결 문제, 남북한 경제 관계, 북일 보상 문제, 휴전 협정을 평화 협정으로 대치하는 문제 등을 열거할 수 있다.

이런 제반 문제의 해결은 남북한이 우호적 공존 상태로 진입할 수 있는 계기를 마련할 것이며, 더 나아가서 협조와 화해의 공존으로 진전할 수 있다. 이 협조와 화해의 공존 기간에는 다방면에서 사회의 인적, 물적 교류가 활발하게 진행될 수 있다. 남북에 두 개의 정부가 존재하면서도 공동의 이익을 위한 사업을 추구할 수 있는데 환경 보호, 여장 공동 개발, 기술 정보 이전, 관광지 개발 등이 사업이 예가 될 수 있다.

넷째, 남북이 상호 공존하고 공동체를 형성해 가는 데에 있어서 빠트릴 수 없는 것이 평화교육의 필요성이다. 위에서 지적한 바와 같은 제도상의 여러 가지 사업과 활동의 기반이 되며 사람들이 평화 공존을 바라게 의식과 행동을 변화시키기 위해서는 평화 구축을 위한 교육이 필요하다. 과거 남한의 반공 교육이나 북한의 주체 교육 사상을 초월하여 남북한 통일의 기반을 구축하는 교육이 제시되어야 한다. 그 첫걸음이 남북의 평화공존을 도모하는 교육이어야 한다.

다섯째, 평화 교육은 남과 북이 각 분야에서 상호간의 호환을 가능하게 하는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이 연구가 채택하고 있는 시나리오 기법은 이러한 맥락에서 의의를 갖는다. 이를 통하여 이 연구가 제시하고자 하는 교육공동체를 형성할 수 있을 것이다.

### III. 평화공존을 위한 통일교육

#### 1. 보편적 개념으로서의 평화교육

현재 우리가 나아가고 있는 세계는 전쟁과 테러와 같은 물리적 폭력뿐만 아니라 사회 구조 속에 뿌리 박혀 있는 빈곤과 차별, 인권 유린, 생태계의 파괴와 같은 구조적 폭력이 안정되고 풍요로운 삶을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 폭력과 비평화의 구조에 대하여 우리는 ‘총체적 위기’라거나, ‘전지구적인 문명의 위기’ 등으로 표현하고 있다.

이와 같은 위기 의식 속에서 우리의 생존을 위협하는 거대한 비평화의 구조에 대하여 무언가 노력을 해야 한다는 움직임이 다각적으로 전개되기 시작하였다. 교육 분야에서도 인간을 비롯한 생명체들이 처한 총체적인 위기의 상황을 극복해나가기 위한 실천 활동을 펼쳐 나가기 시작하였는데, 이와 같은 교육적 노력들이 지향하는 바를 ‘평화교육’이라는 개념으로 이해할 수 있다.<sup>290)</sup>

평화교육은 인간의 삶을 둘러싼 현실의 문제에 대해, 교육이 적극적으로 참여해서 해결해야 한다는 전제를 중심으로 해서, 현재 우리를 둘러싼 총체적 비평화에 대하여 문제를 제기하고 비평화적 상황을 바로잡아갈 수 있는 ‘평화의 문화’를 창조해 나가는 것에 중점을 두고 있다. 여기에서 평화라는 것은 전쟁이나 물리적 폭력이 없는 상태를 의미하는 소극적 개념으로부터 차별, 불평등, 인간의 자유와 권리에 대한 억압 등의 구조적 폭력이 존재하지 않는 상태를 의미하는 적극적인 개념까지 다양하게 이해할 수 있다. 또한 평화의 문제는 개인적 차원으로부터 전지구적이고 우주적인 차원의 문제까지를 포괄하는 다층적이고 중층적인 영역의 문제이기도하다.

따라서 평화는 개인마다 그리고 시대와 문화에 따라 그 구체적 내용이 다양하게 이해될 수 있다. 그러나 평화의 개념에 대한 다양한

---

290) 강순원, 『평화·인권·교육』, 한울아카데미, 2000

이해에도 불구하고 인류의 역사가 존재한 이래로 각 문화와 언어권마다 평화라는 개념에 대한 고유한 의미를 간직하며, 인간의 삶과 관계의 이상적인 모습으로서 평화를 지향해왔다는 사실에 있어서는 예외가 없다. 평화에 대한 다양한 이해 속에 존재하는 공통분모들로부터, 평화는 곧 인류가 - 서로의 차이에도 불구하고 - 함께 지향할 수 있고, 동시에 지향해야 할 삶의 질서라는 것을 알 수 있다. 이와 같은 인식은 인류에게 교육을 통하여 인류가 평화의 문화를 실현해 나가야 함을 깨닫게 하였고, 그러한 의지를 구체적으로 표현한 것이 바로 ‘평화교육’이라고 할 수 있다.

평화교육은 2차 세계대전 이후, 전통적 평화교육으로 불리워지는 유네스코(UNESCO)의 ‘국제이해교육’으로부터 출발하여, 그 이후 실천과 이론의 확대를 통하여 다양한 영역의 문제들을 포괄하는 비판적 평화교육의 형태로 발전되고 있다. 이와 같은 흐름 속에서 현재 평화교육은 인간을 비롯한 모든 생명체의 가치로운 삶과 건강한 관계를 형성하기 위한 교육적 실천들을 포괄하는 보편적이고 전지구적인 개념으로 자리잡아가고 있다.

## 2. 한국적 특수성으로서의 통일교육

보편적 개념으로서의 평화교육은 시간과 공간 속에서 다양한 모습으로 실현되고 있다. 모든 사회는 그 사회의 역사적 현실 속에서 구성원들의 평화로운 삶을 저해하는 요인들이 존재하고 있으며, 이를 극복하고 해소하기 위한 노력이 평화교육의 실천으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 평화교육의 구체적 실현 형태는 사회마다 다양한 양상을 띠고 있다.

예를 들어, 유대인과 아랍인의 갈등이 첨예한 이스라엘에서는 유대인과 아랍인의 공존을 위한 ‘공존교육’(co-existence education)이 평화교육의 구체화된 형태로 자리잡고 있다. 카톨릭교도와 신교도 사이의 갈등이 심각한 북아일랜드 사회에서는 서로 다른 종교적 배경을 지닌 학생들이 서로를 이해할 수 있도록 하는 ‘문화유산교

육'(Cultural Heritage)과 '상호이해교육'(Education for Mutual Understanding)이 바로 평화교육이 구체화된 예이다.<sup>291)</sup>

한국 사회에서 평화교육에 대한 논의는 통일교육과 밀접한 관계를 갖고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 한국 사회에서 평화를 저해하는 가장 핵심적인 요인이 분단체제이며, 한국 사회에서 통일교육은 분단체제를 극복하기 위한 실천 형태이기 때문이다. 한국사회 내에서 평화로운 삶의 질서를 가로막는 요인들에 대하여 고찰하고, 그러한 요인들에 대한 구체적인 대안을 설정하고 창조적인 변화를 만들어가는 일이 한국에서의 평화교육의 핵심적인 과제가 될 것이다. 이는 한국사회가 남과 북으로 분단되어 있음으로써 파생되는 다양한 비평화적 현상에 대한 분석을 전제로 하고 있다.

기본적으로 남한과 북한의 대치로 인한 전쟁이나 테러 등 물리적 폭력 상태에 대한 항상적인 잠재 위협뿐만 아니라, 이산가족에 대한 인도적 차원의 문제, 남북한 사회가 모두 체제 유지와 안보를 위한 사상과 활동의 자유를 억압하는 상황, 비민주적인 사회분위기, 전체적인 긴장과 불신의 분위기, 군비확장과 과도한 국방비 지출로 인한 자원의 낭비 등의 헤아릴 수 없는 구조적 폭력이 조직화되어 있다. 따라서 한반도 내의 모든 비평화적 현상들이 궁극적으로는 한반도의 분단과 관련되어 있다고 할 수 있다.

한반도에서는 분단이 반세기 넘어 계속되면서 분단 그 자체가 주민들의 일상생활 구석구석에 뿌리를 내리고 있다. 남북분단의 구조적 성격은 분단의 고착화 과정에서 형성된 사회구조가 말 그대로 남북 주민 모두의 일상생활에 그 나름의 뿌리를 내렸고, 그리하여 이를 바탕으로 하는 상당 수준의 재생산 능력을 갖추었다는 것을 의미한다.

---

291) 또 다른 관점에서 평화교육이 보편적 이해를 기초로 하여 지역마다 다양한 형태로 이루어지고 있다고 보는 견해도 있다. 즉, 유럽과 북미에서는 군축교육, 반핵교육, 그리고 베를린 장벽이 무너지고 동·서 간의 긴장이 깨진 이후에는 환경교육이 최대의 관심사가 되어가고 있는 반면, 라틴아메리카나 아프리카 등에서는 민족해방교육, 인권교육이, 또 한국에서는 통일교육이 각 지역에서의 평화 실현을 위한 교육의 기능을 하고 있다는 것이다(고병헌(1994), 「평화교육의 성격에 관한 연구」, 고려대학교 교육학과 박사학위논문).

한반도 내에서 삶의 양식이 분단체제로 인하여 제약되어 있다면, 분단체제의 극복이야말로 한반도의 평화를 정착시키는 데 있어서 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 따라서 한반도에서 평화교육은 분단체제의 비평화적 상황을 변화시키고, 분단체제를 극복할 수 있는 통일교육의 형태로 구체화되어야 할 것이다.

### 3. 평화교육이 통일교육에 주는 시사

#### 가. 통일의 출발점인 ‘평화’<sup>292)</sup>

통일은 평화의 문제와 복합적으로 연결된 것이다. 왜냐하면 통일을 해야 한다는 당위성의 문제 자체가 한반도의 분단상태에서 파생되고 있는 비평화적인 요소들을 제거하는 데에서 시작하기 때문이다. 분단으로 인하여 파생되고 있는 비평화적 요소는 이산가족의 문제, 과도한 군사비 지출, 이데올로기 통제를 통한 국민들의 부자유스러운 삶, 비민주적인 사회분위기 등으로 다양하고 복잡하게 나타나고 있다. 이러한 문제는 결국 남한과 북한 두 사회가 모두 분단으로 인하여 대립과 갈등 속에서 무의미한 역량을 낭비하는 것이다.

그러므로 분단상황이 야기하는 한반도의 비평화에 대한 해결점은 한반도의 평화공존과 평화적인 통일 과정에서 찾을 수 있다. 그러나 분단과 통일의 문제를 평화의 관점에서 바라볼 때, 통일 과정에서 예상되는 혼란을 우려하여 분단의 상황을 고착시키고 통일을 외면하려고 한다면, 그것은 분단이 남한과 북한 사회에 불러일으킨 물리적/구조적 폭력의 심각성과 이의 파급 효과를 무시하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 현재의 남한과 북한 사회를 비평화적 상황으로 만드는 분단체제를 극복하고, 그로 인한 물리적이고 구조적인 폭력을 해결하기 위해서는 갈등 해결 과정으로서 평화공존과 평화적인 통일 과정을 이

---

292) 박보영, “통일 준비를 위한 평화교육적 접근”, 한국교육개발원 워크숍(2000. 5. 4) 발표 자료

해하는 것이 필요하다. 이러 측면에서 분단체제는 한반도의 모든 비평화적 현상들과 밀접하게 관련되어 있기 때문에, 평화적인 관점에서 통일을 추구하는 과정 자체가 한반도의 다양한 갈등을 극복하기 위한 실마리가 될 수 있다.

## 나. 과정으로서의 통일

평화의 관점에서 볼 때, 통일은 단지 통일을 위한 것이 아니라 보다 나은 삶을 만들기 위한 것이다. 통일을 해야 하는 것은 분단되어 있는 한반도의 상황이 남북한 주민의 삶을 제약하고 있으며, 비평화적 상황을 조성하고 있기 때문에 이러한 비평화적인 요소를 극복하기 위하여 평화공존과 통일이 상정하는 것이다.

한편 통일은 곧 장벽이 무너지거나, 남북한 정부가 어느 날 하나로 통합되는 것으로 생각할 수 있다. 통일 그 자체가 불시에 일어날 지 모르는 우연적인 상황으로 인식될 수 있다. 그러나 통일에 대한 이러한 이해는 매우 위험한 결과를 초래할 수 있다. 즉, 통일에 대한 점진적이고도 충분한 준비의 과정과 그 속에서 요구되는 상호간 평화적인 합의 과정을 생략하고 있기 때문이다. 특히 남북한은 아직 상호간 충분한 교류가 없었기 때문에, 통일이 하나의 사건이나 상태가 될 경우 엄청난 혼란과 고통을 수반하게 될 것이다.

따라서 평화를 만들어 가는 꾸준한 과정으로 통일을 이해할 때, 통일은 이미 지금부터 시작되고 있는 것이다. 단계별로 진행되는 개별적인 상황 속에서 우리의 비평화적인 삶의 문화를 변화시키고 평화를 창조해나가려는 작은 움직임 속에서 통일은 시작되고 있는 것이라고 할 수 있다. 과정으로서의 통일은 항상 낮고 느슨한 단계의 동질화 과정에서 시작하여, 그 다음 단계로 이행해 가는 과정은 남한과 북한 주민들의 민주적인 의사수렴 절차를 거쳐서 평화로운 과정으로 선택되어야 한다. 그리고 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 경제적, 정치적 제도의 통합과 통일에 앞서 심리적인 공존과 조화를 준비하는 통일교육의 역할이라고 할 수 있다.

## 다. 평화능력의 함양

평화교육은 학생들이 ‘평화능력’(Peace Capacity), 즉 평화를 창조할 수 있는 능력을 형성하도록 하는 교육을 의미한다. 평화를 창조한다는 것은 기존의 삶의 조건 속에서 갈등의 요소들을 파악하고, 그러한 갈등을 평화적인 방법을 통하여 해결하며, 이전과는 다른 대안적인 삶의 질서를 창출하는 것을 의미한다. 이를 위하여 개인과 사회에 대한 인지적 지식과 문제의식뿐만 아니라, 공감과 비판의 감수성, 자신의 사고를 실천으로 옮길 수 있는 행동능력을 함양하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

이를 위해 평화교육은 평화에 관한 교육, 평화를 통한 교육, 평화를 위한 교육을 이에 도달하는 통로로 설정하고 있다. 평화에 관한 교육이란 평화문제의 해결을 위한 인지적 지식과 비판의식을 가르치는 것으로, 학생들은 평화에 관한 교육을 통하여 문제의 인식과 다양한 해결통로들을 모색해볼 수 있다. 평화를 통한 교육이란 평화능력의 형성을 위한 교육이 인지적 영역의 학습만으로는 이루어질 수 없음을 전제로 하고 있다. 그래서 실제적인 평화능력을 형성하기 위해서는 학생들이 생활하는 학습공동체가 평화문화를 체험할 수 있는 시간과 공간이 되어야 함을 강조한다.

따라서 교육은 그 자체가 민주적이고 생동감 있는 토론장이 되어야 하며, 일상의 실천을 통해 평화문화의 창조를 체험할 수 있는 과정이 되어야 한다. 평화를 위한 교육이란 전체적인 교육의 목적을 평화능력의 형성에 두고, 역사적인 맥락 속에서 요구되는 평화능력들을 교육의 세부목표로 구체화하고, 이러한 교육목표에 맞추어 평화교육이 몇몇 교과에 한정된 교육이 아니라 전교과를 비롯한 전체적인 교육의 과정을 구성하는 것을 의미한다.

이러한 평화능력은 분단체제를 극복해나가는 통일의 과정에 있어서도 핵심적으로 요구되는 사회적 에너지라고 할 수 있다. 한반도의 상황에서 평화능력은 곧 통일과정을 이끌어 가는 문제해결능력으로서의

역할을 하게 될 것이다. 이것은 통일과 관련된 지식을 포함하여 다층적인 삶의 차원에서 겪게 될 다양한 갈등을 해결하는 문제해결능력을 의미하는 것이다. 즉, 통일교육은 평화적 관점에서 이해할 경우, 통일에 대해 많이 언급하고, 북한에 대한 인지적인 지식을 많이 알도록 하는 것이 전제로 된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 상황이 바로 통일교육 그 자체로서의 본질이라고 생각할 수는 없다. 오히려 통일에 대하여 전혀 언급하지 않더라도 갈등상황에서의 문제해결능력을 키워 준다면 실제적인 통일의 과정에 더욱 도움이 될 것이다.

그러므로 통일교육은 앞서 논의한 바와 같은 평화에 관한 교육, 평화를 통한 교육, 평화를 위한 교육이라는 통로를 통해 실천되어야 한다. 그럴 때에 비로소 학생들은 ‘머리(평화에 대한 인지적 인식능력) - 가슴(평화에 대한 감수성) - 손(평화문화의 창조를 위한 실천능력)’의 조화로운 발달을 교육 속에서 경험할 수 있다.

그리고 이러한 실제적인 문제해결능력과 실천 능력이 통일에 대한 지식보다 앞서 강조될 때 진정한 의미의 통일교육이라고 할 수 있다. 또한 교육방법에 있어서도 일방적인 지식전달 위주의 강의식 수업에서 벗어나 현장실습, 토론, 글쓰기 등의 다양한 교육형태를 적용하여 현장 실천 중심의 수업이 되어야 할 것이다. 이 때문에 통일교육은 단지 통일교육으로 끝나는 것이 아니라, 한국 교육 전체의 변화, 그리고 전체적인 삶과 관련된 문화의 변화까지도 관심을 가지게 된다.

#### IV. 남북한 평화공존 상황의 교육 연계 방안



## 1. 평화공존 상황의 교육제도 연계 방안<sup>293)</sup>

### 가. 평화공존 상황의 교육 제도

평화공존 상황은 남북한이 상호 적대감과 불신 풍조를 해소하면서 상대방에 대한 이해를 바탕으로 교류·협력을 추진하는 단계이다. 그러나 남북한의 이념과 체제를 중심으로 하는 상호 이질적인 요소는 그대로 유지하고 있으면서 기능상으로 교류·협력을 추진하는 상황이기 때문에 이념적이고 정치적인 문제는 거론되기 어려울 것이다.

평화공존 상황에서 남북간에 제반 부문의 교류·협력이 활성화됨에 따라 대학입학자격 인정 문제와 학력인정 문제는 필수적인 과제로 등장할 것이다. 남북간에 물질 교류협력이 활성화되고 이산가족 상봉이 정례화 되며 물질 교류 협력에 따른 인적교류가 빈번해짐에 따라 상대지역에 거주하는 자들의 교육문제가 현안으로 떠오를 것이다.

평화공존 상황에서 교육제도 분야의 주요 과제는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 학력인정 문제이고, 둘째는 대학입학 자격 문제이다. 기본적으로 남북한은 학제의 차이를 갖고 있기 때문에 학제의 차이로 인하여 발생하는 수학연한의 차이를 어떻게 처리할 것인가의 문제가 중요하게 대두될 수밖에 없다. 남한은 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년으로서 보통교육기간이 12년이며, 12년의 수학 연한을 마친 학생이 대학에 입학할 수 있다. 그런데 북한은 인민학교 4년, 고등중학교 6년으로서 보통교육 기간이 10년이며, 10년의 수학연한으로 대학에 입학한다. 이러한 남한의 학제는 앞으로 평화공존 상황에서도 변화하지는 않을 것이다. 따라서 연령으로 보면 대학에 입학할 수 있는 기본연령이 남한은 만 18세인데 비해서 북한은 만 16세에 해당한다. 이 시기는 청소년기로서 신체적으로나 정신적으로 변화가 많은 시기여서 2년의 차이는 상당히 크다고 볼 수 있다.

---

293) 이 부분은 최영표 (동신대) 교수의 원고를 정리하였음

## 나. 대학입학 자격 인정에 관한 세 가지 시나리오

평화공존의 대학입학자격 인정 시나리오는 크게 세 가지 경우로 설정할 수 있다. 첫째는 중등교육과정 졸업자 및 졸업예정자를 대학 입학자격 인정으로 하는 경우(시나리오Ⅰ)이며, 둘째 시나리오는 중등교육과정 졸업자 및 졸업예정자 중 일정 수준 이상의 학습 능력을 갖춘 학생을 대학입학자격자로 인정하는 경우(시나리오Ⅱ)이다. 세 번째는 일정 수학 연한의 이수를 대학입학자격으로 인정하는 경우(시나리오Ⅲ)를 들 수 있다.

시나리오Ⅰ : 중등교육과정 졸업(예정)자를 대학입학자격자로 인정하는 경우시나리오Ⅰ은 수업연합이 다름에도 불구하고 교육단계를 기준으로 자격을 인정하기 때문에 행정적으로 간편하고 학생들도 이해가 쉽고 접근이 용이한 장점이 있다. 그러나 교육현장에서 곤란을 겪을 문제점도 많을 것이다. 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 북한 학교를 다닌 자들이 신체 연령이 2년이 짧아 남한의 대학진학 후 신체적, 정신적으로 열세를 드러내 부적응할 가능성이 많다.

둘째, 북한 학생의 학력 수준이 특정 교과에서 남한의 학생보다 낮아, 학업 부진 이 나타날 가능성이 많다. 현재 남북한의 교육과정은 편제나 내용에 있어 차이가 많다. 또한 교육방법이나 평가방법에 있어서도 차이가 많다. 남북체제의 차이에서 연유하는 것으로 평화공존 시 크게 변화될 가능성은 많지 않다.

지금까지 남북한의 교육내용이나 학력수준에 대한 단편적인 연구가 있었으나 중등교육단계 이수자를 대상으로 한 구체적인 비교를 할 수 없는 관계로 보편적인 학력수준을 논의하기는 어려운 실정이다. 다만 탈북학생들의 경우를 볼 때, 수학, 과학 부문에서는 북한의 학력수준이 상당히며 약간의 보충교육만 제공된다면 큰 문제를 없을 것으로

예상되나 사회, 영어를 포함한 여타 교과에서는 상당히 뒤지는 것으로 추정되고 있다. 이외 지적인 부문 이외의 학교생활에 있어서도 학교 사회체제의 이질성으로 인하여 상호간에 적응상 많은 곤란을 겪을 것으로 예상된다. 이상의 여러 경우로 미루어 볼 때 북한 학생들의 학업부진이 나타날 가능성이 많을 것으로 전망된다.

셋째, 남북대학체제의 이질성이 심화되어 있어 남북학생 상호간에 부적응 현상이 심하게 나타날 것이다. 중등교육과정 졸업(예정)자를 대학입학자격자로 인정하는 경우 남북대학이 매우 다르게 체제화 되어 있어 적응하는데 상당기간이 소요될 것이며 심한 경우에는 중도 포기할 가능성도 많을 것으로 전망된다.

시나리오Ⅱ: 중등교육과정 졸업자 또는 졸업예정자 중 일정 수준 이상인자를 대학입학 자격자로 인정하는 경우

시나리오Ⅱ는 실질적으로 상대지역의 대책 학업생활이 적응하도록 하는데 중점을 두고 있어 진학 후 곤란을 겪을 가능성이 작다. 그러나 보수성이 강해 교류·협력이 제한적이라는 등의 문제점도 많이 나타날 것이다. 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 보수적이라는 비판이 많을 것이며, 교육 교류·협력이 활성화하기 어렵다. 남과 북이 기본적으로 상대교육체도를 부정하기 때문에 부수적이라는 비판을 받게 될 것이며 상위 성적 우수자 일부 또는 사전 준비자 만이 대학입학자격을 인정받게 되어 교류협력이 활성화되기 어려울 가능성이 많다. 또한 상대를 상호인정하고 포용한다는 원칙에도 위배된다.

둘째, 과외 교육비 지출이 늘어나게 되어 사회문제화 할 가능성 많다. 일정 수준 이상인 자, 또는 상대지역 교육 적합자 만이 유학하게 되어 일부 유학에 뜻을 둔 자는 사전에 과외를 받거나 별도 준비과정을 이수하려 하게 되어 비효율적이고 교육비 지출도 늘어나게 된다. 이 때문에 사회문제화 될 가능성이 많다. 특히 북한지역 학생들은 교육여건이 우월한 남한 대학을 선호하게 될텐데 교육비를 부담하기가

어려운 상황이며 준비과정에도 접근하기가 어려워 불만이 쌓이게 될 것이다. 따라서 북한도 이러한 경우를 예상하여 수용하는데 곤란을 느끼게 될 것이다.

시나리오Ⅲ: 일정 수업연한을 대학입학자격으로 인정하는 경우

시나리오Ⅲ은 수업연한을 대학입학자격으로 인정하는 경우로 수업량을 신체·정신적 연령을 기준으로 하여 합리적이라는 장점은 있으나 남북 교육제도의 이질성으로 인하여 문제점이 더 많다. 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 북한 학교의 졸업장을 인정하지 않게 되어 북한이 거부할 가능성이 아주 많다. 중등단계까지의 수업연한이 남북이 각각 12년, 10년으로 되어 있어 북한의 고등중학교 졸업생이 남한의 대학에 진학하려 할 경우 고등학교 2학년에 편입하게 된다. 따라서 실질적으로 북한 학교의 졸업장을 인정하지 않게 되는 결과를 초래하게 되어 북한이 수용하기가 어렵다. 또한 남한의 고등학교 졸업생은 북한지역 대학의 3학년에 편입하게 되는 것이므로 현실적이지 못하다.

둘째, 교육과정의 중복 또는 결손으로 비효율적이다. 학교교육단계별로 교육내용의 구조는 차이가 있게 마련인데 수업연한만을 기준으로 삼게 되면 교육과정상 중복되거나 결손된 과정이 나타날 수 밖에 없다. 따라서 비효율적이라는 문제점에 직면하게 될 것이다.

## 다. 학력인정에 관한 두 가지 시나리오

평화공존시의 남북한의 학력인정 문제는 앞서 언급한 바와 같이 교육제도의 경직성으로 인하여 변화하기 어려울 것이다. 북한이 본격적으로 개혁·개방을 실시하여 현 체제로서는 사회요구를 수렴할 수 없다는 문제점에 직면하지 않고서는 교육제도를 바꿀 것으로 예상하기가 어렵기 때문이다. 남한 또한 그간 수치의 학제 개혁 논의가 있었음에도 개편의 어려움으로 인하여 보류된 상황을 감안할 때 오늘의 학력 인정 방식이 지속 될 것으로 예상된다. 다만 남북 모두가 초·

중등 단계 수업연합을 규정하고 있으면서도 월반·유급제를 실시할 수 있도록 하고 있어 학력 인정에 있어 꼭 일정 수업연합을 이수하도록 하고 있지 않고 탄력적으로 운영할 수 있도록 하고 있음을 감안할 때 향후 효율성을 중시하게 된다면 더욱 탄력적인 운영이 많아질 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있다.

평화공존시의 학력인정 시나리오는 크게 두 가지 경우로 설정할 수 있다. 시나리오 I은 학교교육단계를 기준으로 하는 경우이며, 시나리오 II는 수업연합을 기준으로 하는 경우이다.

시나리오 I : 학교교육단계를 기준으로 하는 경우

시나리오 I은 대학입학자격 인정의 경우와 마찬가지로 학교교육단계를 기준으로 학력을 인정하기 때문에 행정적으로 간편하고 학생이 동시 이해가 쉽고 접근이 용이한 장점이 있다. 그러나 교육현장에서 교학상 어려운 문제가 발생할 가능성이 많다. 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 남북이 초중등단계 수업연합의 다름으로 인하여, 신체적, 정신적인 연령이 달라 부적응 현상이 야기될 가능성이 많다. 북한의 초등단계인 인민학교 수업연합이 4년으로 남한보다 2년이 짧아 중등단계에서 북에서 남으로 이동시 동학년 학우들보다 신체적, 정신적으로 2년이 낮아 사회생활에 적응하는데 어려움이 많을 것이다. 반대로 남에서 북으로 이동하는 경우에는 동학년 학우들보다 2년이 높아 마찬가지로 어울리기 어려울 것이며 적응도 쉽지 않을 것이다.

둘째, 학업 부진 가능성이 나타날 것이다. 북에서 남으로 이동하는 경우 앞서 언급한 바와 같이 수업연합이 2년이 짧아 학업 부진 가능성이 많다. 한만길의 「남북한 학생의 학생 수준 비교 연구(2000년)」를 보면 이주 초기 초등학생들은 국어와 사회교과, 수학교과 등에서 기초능력이 매우 낮았으며, 과학은 별 차이가 없었다. 단편적인 사례여서 일반화하기는 어렵지만 시사하는 바가 많다.

시나리오Ⅱ : 수업연한을 기준으로 하는 경우

시나리오Ⅱ는 신체적, 정신적 연령을 적응의 전제조건으로 삼고 있어 합리적이거나 남북 교육제도의 다름으로 인한 문제점도 많다. 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 남북 학교단계의 수업연한 다름으로 인한 부적응 현상이 야기될 가능성이 많다.

수업연한을 기준으로 할 경우 남한의 초등학교 5학년이 북한으로 이동하는 경우 고등중학교 1학년에 편·입학하게 되어 신체적, 정신적 연령은 같으나 학업상 부적응할 가능성이 많다. 반대로 북한의 고등학교 2학년이 남한으로 이동할 경우 초등학교 6학년에 편입하게 되어 결과적으로 초등학교를 두 번 졸업하는 결과를 낳게 된다. 이 때문에 이동한 학생이 부적응할 가능성도 많고 북한이 부정적인 대응을 할 것이다.

둘째, 교육과정의 중복 또는 결손현상이 나타나게 되어 비효율적이다.

수업연한으로 편·입학할 경우 교육과정의 중복 또는 결손현상이 나타나게 된다. 남한에서 북한으로 편·입학할 때는 앞서의 경우에서 보는 바와 같이 결손현상이 나타날 가능성이 많다. 이에 대해 북에서 남으로 편·입학할 때는 교육과정이 중복될 가능성이 많다. 따라서 비효율적이라는 비판에 직면하게 될 것이다.

## 2. 평화공존 상황의 교육과정 연계 방안

### 가. 평화공존 상황의 교육과정

평화공존 상황에서 남북한은 상호 적대감과 불신을 해소하려는 노력을 기울여 나갈 것이다. 그리고 남북한 상호간의 이해를 도모하기 위하여 교육 분야에서 교류·협력을 적극적으로 추진할 것이다. 이러한 상황에서 교육과정 분야에서는 상호 교과목에 대한 부분적인 연계

를 통하여 상호 이해를 모색하고자 할 것이며, 현실적으로 필요한 교육적 요구에 부응하게 될 것이다. 그러나 남북한은 기본적으로 상호 체제와 이념을 유지하고 존중하면서 기능적인 분야에서 교류와 협력을 시도하게 될 것이다. 남북한의 평화공존 상황에서 교육과정 분야의 연계와 협력 과정은 다음의 세 단계를 통하여 전개될 것으로 예상할 수 있다.<sup>294)</sup>

첫째, 평화 공존의 초기 단계는 남북한 서로의 교육과정에 대한 정보와 지식을 교환하게 될 것이다. 그리고 이를 근거로 하여 교육과정에 대한 기본적인 논의, 즉 내용의 동질성과 이질성, 수준의 차이 등에 대하여 논의할 수 있을 것이다. 이것이 초기 단계의 연계 과정이라고 할 수 있을 것이다. 초기 단계에서는 상호간의 정보와 자료를 이용하여 교육과정과 교과서에 대한 이해의 폭을 넓히는 과정이 필요할 것이다.

둘째, 위의 과정이 무난하게 진행되면서 다음 단계에서 교육과정은 서로에 대한 갈등이나 충돌의 요소가 적은 분야의 연계 협력이 진행될 수 있을 것이다. 교육과정과 교과서에는 남북한을 막론하고 이념과 가치관이 반영되어 있기 때문에 서로간 이해하고 수용의 단계에 이르기까지 많은 노력이 필요할 것이다. 또한 정치적으로 갈등을 일으킬 수 있는 민감한 문제가 될 수 있다. 이러한 점에서 남북한이 교육과정 분야에서 연계와 협력이 이루어지려면 서로 다른 가치와 이념에 대하여 신중한 자세를 취할 필요가 있을 것이다. 평화공존 상황에서 교육과정 분야의 연계와 협력은 남북한의 정치체제나 사상체제와 관련이 깊은 가치 영역은 양측의 이해가 충분히 이루어진 후에 서서히 풀어나가는 접근이 필요하다. 따라서 초기의 교육과정 연계 협력은 상대적으로 덜 민감한 영역부터 접근해야 할 것이다. 예를 들면, 컴퓨터, 수학, 과학, 예술, 체육, 국어 등과 같은 영역에서 공동으로 교육과정을 연구하고 연계 협력할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

셋째, 마지막 교육과정의 통합은 남북한 사회의 민감한 가치 영역

---

294) 이 부분은 이명준 (교육과정평가원) 박사의 원고를 정리하였음

을 다루는 교과인 도덕, 사회, 역사, 국어 등에서 이루어져야 할 것이다. 이들 교과는 마지막 단계에서도 여전히 세심한 논의와 합의가 진행된 후에 교육과정의 통합을 시도해야 한다. 그렇지 않으면 예상하지 못한 오해로 인해 바람직한 교육과정의 통합에 문제가 있을 수 있다.

평화공존 상황에서 남북간에 제반 부문의 교류·협력이 활성화됨에 따라 교육과정 분야에서는 부분적으로 남북한 교재의 공동 사용 문제와 공동 개발의 문제가 대두될 것이다. 즉 남북한 현재의 교재 가운데 공동으로 사용할 수 있는 교재가 있는지, 있다면 어떠한 교재를 사용할 수 있는지, 그리고 그에 따르는 문제는 무엇인지에 관한 검토가 필요하다. 또한 남북한 전문가들이 함께 공동의 교재를 개발하는 문제가 제기될 것이다.

## 나. 남북한 교과서의 공동 사용 문제

평화공존 상황에서 남북한 교재의 공동 사용 문제는 교육과정 분야에서 가장 먼저 제기될 수 있는 문제라고 할 수 있다. 남북한의 상호 이해와 공존을 위하여 우선 필요한 것이 교과서에 대한 상호 이해와 공동 사용의 가능성이라고 할 수 있다. 그런데 북한의 교과서는 초중등학교와 대학을 막론하고 정치사상적인 이념이 강하게 반영되어 있는 것이 현실이다. 따라서 정치사상적인 이념이 비교적 적게 반영되어 있는 교과서부터 상호 이해의 폭을 넓혀 나가야 할 것이며, 공동 사용의 가능성을 모색해야 할 것이다.

### 공동 사용이 가능한 교과목

우선 평화공존 상황에서 남북한이 공동으로 교과서를 사용할 수 있겠는가의 문제를 제기할 수 있으며, 동시에 사용한다면 어떤 교과에서 공동으로 교과서를 사용할 수 있는가의 문제이다.

남북한의 교과서 공동 사용은 엄밀한 의미에서 불가능할지도 모른다. 왜냐하면 교과서는 아무리 이념성이 배제된 과목이라 하더라도



사회문화적 요소를 완전히 배제한 채 교육내용이 서술되고 있다고 말할 수 없기 때문이다. 이러한 엄격한 관점에서 본다면 공동 사용이 가능한 과목을 없을 수도 있을 것이다. 그러나 평화공존 상황에서 교과서의 공동 사용이 상호 이해를 증진하고 교육과정 분야의 연계와 협력을 시도하는 데 매개 역할을 할 수 있을 것이라는 관점에서 본다면 작은 가능성이라도 완전히 배제한다는 것은 타당한 태도는 아니라고 할 수 있다. 따라서 평화공존 상황에서 남북한은 가능한 수준에서 교과서의 공동 사용을 모색하는 노력이 필요할 것이다.

평화공존 상황에서 남북한이 공동 사용할 수 있는 교과서는 과학기술 계통의 교재를 들 수 있다. 예를 들면 수학, 과학, 기술, 컴퓨터 교과를 들 수 있으며, 다음으로 예능 계통의 교과서이다. 이들 과학기술 계통의 교과서는 비교적 북한 사회의 이념과 가치관이 적게 반영되어 있는 것이다. 북한의 초중등학교 과학 교과서에는 이념 내용이 전체적으로 5% 미만의 수준에서 반영되는 것으로 나타나고 있다. 주로 기본 명제와 관련하여 김일성과 김정일의 언급을 인용하는 내용이 나타나고 있다. 과학 교과서는 과학의 본질적인 내용이 중심을 이루고 있기 때문에 이념적인 색채는 다른 교과서에 비해서 약한 것이다. 그리하여 남북한이 비교적 부담 없이 용이하게 교과서를 접할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

반면에 예능 계통의 교과서는 과학기술 교과서에 비교해서 이념적인 색채가 강하다고 할 수 있다. 특히 북한의 음악 교과서는 사회주의 찬양하는 혁명성을 띠고 있는 음악이 많은 비중을 차지하고 있다. 전통 음악이며 이념성이 개입되지 않고 있는 전래 동요나 민요에 관한 내용도 부분적으로 포함되어 있는데, 이러한 내용은 남북한이 공동 사용할 수 있는 부분이다. 따라서 북한의 음악 교과서를 공동 사용한다고 할 때 공동 사용이 용이한 부분과 그렇지 않은 부분에 대한 선별이 필요하게 될 것이다.

공동 사용에 따른 문제점

남북한 교과서의 공동 사용에 따르는 문제점도 많을 것으로 예상된

다. 비록 비이념적인 교과를 중심으로 우선 남북한이 교과서를 공동으로 사용한다고 하더라도 교과서 내용의 특성이나 수준 면에서 차이를 보이기 때문에 문제점이 발생할 것이다.

우선 가장 먼저 제기될 수 있는 문제는 이념 문제이다. 남북한의 과학기술 계통의 교과서는 이념성이 비교적 적게 반영되고 있다고 하더라도 가장 민감한 문제로 대두될 것이기 때문에 이러한 문제에 대한 대응 방법이 강구되어야 할 것이다.

다음으로 남북한 교과서에서 나타나는 언어와 용어 사용의 문제이다. 남북한의 언어 차이가 있으며, 전문 용어의 차이가 심하기 때문에 많은 문제점이 발생할 것으로 예상할 수 있다.

또한 남북한 교육내용의 특성과 수준 차이도 존재하고 있다. 예를 들면 초중등학교의 수학에서 학년에 따른 내용 수준의 차이라든가, 대학에서 전문 교과에서 내용 수준의 차이가 발생할 것인데, 이러한 문제를 어떻게 처리할 것인가의 문제가 제기될 것이다.

결국 이러한 문제를 사전에 검토할 수 있는 심층적인 연구가 필요하다. 또한 남북한 교과서의 공동 사용이 가능하려면 전문가가 참여하는 협의체를 구성하여 깊이 있는 검토와 협의가 이루어져야 할 것이다.

#### 다. 남북한 교재의 공동 개발 문제

평화공존 상황에서 남북한 교재의 공동 개발은 가능할 것인가? 그리고 만약 남북한 교재의 공동 개발이 가능하다면 어떠한 종류의 교재를 우선 개발할 수 있을 것인가? 어떠한 단계에서 남북한의 공동 작업을 추진할 수 있을 것인가?

우선 남북한이 공동 개발하고자 하는 교재의 종류와 내용에 따라 그 실현 가능성과 실천 단계가 다를 것이다. 또한 남북간 교재의 이질성의 정도와 수준에 따라서 교재의 개발 가능성과 개발 시기가 달라질 수 있을 것이다. 교재의 내용에서 이념과 가치의 반영 정도가 낮은 경우에는 조기에 실현될 수 있을 것이다. 그러나 이념과 가치의

반영 정도가 높은 경우에는 평화공존 상황이 보다 진척되는 과정에서 실현될 수 있을 것이다. 교재의 내용이 지니고 있는 이념과 가치의 반영 정도뿐만 아니라 내용의 특성과 수준 차이 또한 공동 개발의 가능성과 시기에 상당한 영향을 미치게 될 것이다.

남북한 교재의 공동 개발 교과는 두 가지 영역으로 구분하여 논의할 수 있다. 첫째는 과학기술 계통의 이념성이 비교적 적게 반영되는 영역의 교재이다. 둘째는 국어, 국사와 같이 이념성을 어느 정도 반영되지만 남북한의 문화적 동질성을 확보할 가능성이 있는 영역의 교재이다. 이 두 영역의 교재는 각각 나름대로의 의의와 한계를 지니고 있다.

우선 과학기술 계통의 교재는 이념과 가치가 비교적 적게 반영되고 있다는 점에서 개발의 현실적 가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 남북한이 공동의 이해와 관심을 갖는 영역이기도 하다. 과학기술 계통의 교재에 대한 공동 개발을 통하여 상호 이해를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 상호 이익을 증진시키는 데에도 기여하게 될 것이다. 무엇보다도 교재의 공동 개발은 과학기술의 교류와 협력을 통하여 상호 발전을 모색할 수 있기 때문이다.

그러나 과학기술 계통의 교재는 남북한간에 내용이나 수준의 차이가 있다는 점에서 공동 개발의 한계와 문제점이 제기될 것이다. 일반적으로 북한은 이론에 기초한 과학기술을 강조하는 반면에 남한은 실용성을 강조하고 있다. 이러한 점에서 교재의 내용은 각각 특성과 수준의 차이를 나타낼 것이기 때문에 이러한 문제를 어떻게 상호 협의하여 조정할 것인가의 문제가 제기될 것이다.

다음으로 국어, 국사와 같이 남북한간 문화적 동질성을 확보할 수 있는 교과목의 경우 공동 교재 개발이 어느 정도 가능할 것인가이다. 무엇보다도 남북한은 이 분야에서 교재의 공동 개발에 대한 의지가 대단히 높다고 할 수 있다. 국어와 역사에 대한 공동 연구, 공동 조사 작업으로부터 시작하여 공동의 작업을 통하여 교재를 개발한다면 남북한의 문화적 동질성을 확보할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 이 분야의 문화적 동질성이 높은 만큼 현실적 필요성이나 의지는 높

은 것이다.

그럼에도 불구하고 여전히 해결하기 어려운 문제는 국어와 국사 영역에서 이념과 가치는 대단히 중요한 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 초기 단계에는 이념과 가치의 문제는 논의에서 제외하면서 기술적인 요인을 중심으로 논의하게 될 것이다. 예를 들면 국어에서 용어의 차이, 토속어의 발굴, 학술 용어의 표준화 작업, 나아가 문법 체계에 대한 논의 등이 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 하여 표준어에 대한 논의가 진행될 수 있을 것이다.

## V. 결 론

이 글에서는 앞으로 남북의 평화공존을 위한 교육의 과제를 모색해 보았다. 먼저 남북한의 평화공존을 실현하기 위한 교육적 조건으로서 평화에 기초하는 통일교육의 필요성과 과제를 살펴보았으며, 다음으로 평화공존 상황에서 남북한 교육연계 방안으로서 교육제도 및 교육과정 분야의 연계 협력 방안을 모색해 보았다.

우리가 추구하고 있는 통일은 남북한의 화해와 협력을 증진하면서 남북연합 단계를 거쳐 평화적인 방법으로 통일국가를 건설하는 것이다. 화해협력 단계는 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 각 분야의 교류와 협력을 통하여 상호 적대감과 불신감을 해소하는 단계라고 할 수 있다. 이 단계의 남북한은 본격적인 평화공존 상황이라고 할 수 있다.

남북한의 평화공존 상황에서 교육은 하나의 공동체를 형성하는 과정이다. 남북한의 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 과정이다. 그리하여 궁극적으로 남북의 교육체제가 유기적인 결합과 통합을 통하여 교육공동체를 형성할 수 있도록 해야 할 것이다. 남북한의 평화공존 상태를 실현하기 위하여, 그리고 평화공존 상황에서 교육의 과제를 모색하기 위하여 우리가 현재 북한에 대한 새로운 인식을 가질 필요가 있으며, 이에 대한 새로운

접근이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

먼저 남북한 교육의 차이와 이질성을 어느 정도 인정하고 그것을 이해하려는 자세가 필요하다. 현실적으로 존재하고 있는 남북한 교육의 차이와 이질성을 전적으로 부인한다고 해서 문제를 해결할 수 있는 대안은 없다. 이미 남북한은 분단 50여 년에 걸쳐 상당한 수준에서 이질화가 진행되어 왔으며, 현재에도 이질화는 진행되고 있는 것이다.

남북한 교육은 서로 다른 배경을 가지고 형성하였으며, 발전하였다. 남북한의 교육은 서로 다른 이념과 제도를 지향하고 있으며, 나름대로의 특성과 장단점을 지니고 있는 것이다. 따라서 남북한은 우선 다른 쪽의 교육이 나름대로의 배경과 논리를 가지고 변화 발전해 왔다는 사실을 인정하고, 그러한 과정을 이해하도록 노력해야 하는 것이다.

둘째, 남북한은 우선 상대방에 대한 왜곡과 비방의 교육을 중단해야 한다. 현재 남북한의 교육에는 각기 자기 쪽은 전적으로 옳바르고 다른 쪽은 전적으로 그르다는 식의 편향적인 요소들이 있다. 또한 상대방에 대한 왜곡과 비방의 요소도 있다. 특히 북한의 교육에서 남한에 대한 왜곡과 비방의 내용이 많은 것이 현실이다. 이러한 편향성과 왜곡된 요소를 시정하는 것이 남북한 교육통합의 첫걸음이라고 할 수 있다.

이를 위하여 남북한 교육 당국자간 교류와 협의가 필요하다. 남북한은 교육 분야에서 교류와 협력을 통하여 서로 상대방을 이해하고 상호 시정하고 보완할 수 있는 과정을 마련해야 한다. 현재의 남북관계에서는 이 과정이 가장 절실하다. 남북의 분단 상태에서 상호 대화와 왕래, 접촉이 단절되어 있는 상태에서는 서로를 이해하고 인정할 수 있는 여지가 없다. 이것이 남북 상호 간의 불신과 오해를 더욱 증폭시키고 있다. 남북의 교류와 협력이 가능한 분야부터 시작하고, 서로의 관심사가 합치되는 사업부터 교류와 협력이 시도되어야 한다.

셋째, 남북한 교육의 통합 관점에서 남북한 교육의 동질성에 대한 이해가 필요하고, 이를 보편적인 가치 기준에서 발전하고 보완할 수

있는 방안을 개발해야 할 것이다. 이를 위하여 우선 남북한 교육의 동질성을 발견하고 이를 발굴해 나가면서 상호 간의 화합과 통합의 가능성을 모색하는 노력을 기우려야 한다. 남북한의 이질성에 대한 분석도 필요하지만 동질성에 대한 분석과 동시에 이것을 남북한 교육의 통합 요소로서 발전시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다.

나아가 남북한 교육에는 동질성을 내포하고 있으며, 이것이 남북 통합의 기초가 될 수 있다는 점을 유의해야 할 것이다. 남북한의 언어와 역사, 전통문화, 생활관습, 도덕규범 등 많은 부문에서 동질성을 찾을 수 있다. 남과 북은 하나의 역사와 문화를 지니고 생활해 온 한 민족이라는 사실이 동질성의 원천이라고 할 수 있다. 말하자면 과거의 유산과 현재의 생활방식, 미래의 사회상에 기초하여 남북한의 동질성을 발굴하고 이것을 승화 발전시켜 나가려는 노력을 남북한 모두 기우려 나가야 한다.

넷째, 북한 교육에 대한 다양하고 심층적인 이해를 위하여 북한 연구가 보다 활발히 전개되어야 한다. 북한 교육에 대하여 우리가 알고 있는 사실은 교육제도의 골격, 그리고 문헌상으로 나타나 있는 공식적인 교육이념과 정책 수준이라고 할 수 있다. 현실적으로 북한 교육의 현실과 실상을 정확히 파악하는 데에는 한계가 많다. 북한 교육의 현장을 조사할 수 없을 뿐만 아니라 외부 인사들이 북한 교육의 현장을 방문하는 것도 엄격히 제한하고 있다.

이러한 점에서 북한 사회와 북한 교육에 관한 심층적인 자료의 확보가 필수적이다. 북한 교육에 관한 자료뿐만 아니라 북한의 각 분야에서 실상을 정확히 파악할 수 있는 실태자료의 확보가 중요하다. 이러한 자료는 북한의 공식적인 문헌으로부터 시작하여 신문, 잡지, 단행본, 교과서 등이 포함될 것이다. 그러나 북한 사회의 실상을 그대로 파악할 수 있는 실태조사 자료가 더욱 중요하다. 탈북자, 또는 중국 거주 북한 주민들을 통하여 북한 사회와 교육에 관한 자료와 정보 체계적으로 수집하고 정리할 수 있는 방안을 개발해야 한다. 이에 대한 정부와 민간단체, 그리고 정보 수집 기관의 관심과 지원이 필요하다.

나아가 북한 교육의 분야별 연구가 체계적으로 진행되어야 한다.

지금까지 북한 교육에 관한 연구는 주로 총론의 성격을 띠고 있는 것이 대부분이다. 즉 북한 교육의 이념과 사상으로부터 출발하여 교육 제도나 교육과정, 아니면 교원, 학생 등에 관한 연구 분야가 중심이라고 할 수 있다. 이러한 분야별 연구라 하더라도 총론의 연장선상에서 유사한 자료를 조합하고 재해석하는 연구가 대부분이다. 이러한 연구 경향을 탈피하여 학교급별, 교육 구성원별, 영역별로 보다 세분화된 주제를 중심으로 심층적으로 분석하는 시도가 있어야 할 것이다.

“남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한  
직업교육훈련 분야의 연계방안 연구”

강 일 규

(한국직업능력개발원 연구위원)



---

# 남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련 분야의 연계방안 연구

---

강 일 규(한국직업능력개발원 연구위원)

## I. 서론

지난 세기는 동서간의 냉전과 이데올로기에 따른 남북한의 반목과 경쟁의 시대였다면, 21세기는 화해와 협력을 통한 상호 공감대의 형성과 통일시대를 이룩해야 하는 시대적 과제가 우리 민족의 당면 목표라고 볼 수 있다. 이러한 추세와 목표는 한반도를 둘러싼 국내외적인 변화에서 볼 때 매우 긍정적인 방향으로 변동하고 있다.

국제적으로 구소련과 동구 사회주의국가들은 체제의 전환이 이루어졌고, 독일은 통일이 되었다. 우리와 같은 분단 상황을 겪고 있는 동북아 대륙의 경우도 중국은 1978년부터 개혁개방정책을 추진하여 자본주의적 요소를 도입하고, 성공적인 발전을 지속함은 물론 대만과 모든 분야에서 교류와 협력이 이루어지고 있다. 또한 한·중 수교가 이루어지고, 이에 따른 상호 교류·협력과 함께 동북아의 새로운 국제 질서가 다양한 측면에서 긴밀하게 변화되고 있다.

이러한 국제적인 변화와 함께 국내적으로는 분단이후 정부차원에서 평화통일을 위한 부단한 노력과 구체적인 방안<sup>295)</sup>을 제시해 오고 있

---

295) 남북한 통일을 위한 정부차원의 대표적인 정책은 1970년대 초반 국제냉전이 조정기에 접어들면서 새로운 변화를 맞게 되는데, 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 제25주년 광복절 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 “평화통일구상선언”을 발표하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 1972년 “7·4남북공동성명” 발표가 있었고, 1981년 전두환 정부는 1982년

다. 물론 이러한 제안과 발표는 대부분 상호 의견의 불일치와 북측의 일방적인 파기로 무산된 경우가 많았지만, 최근 들어 이러한 경향은 많이 변화되고 있는 양상을 보이고 있다. 가장 큰 변화는 현 정부가 들어선 이후 대북포용 정책<sup>296)</sup>을 추진하면서 남북한간 긴장 완화와 평화공존을 위한 인식이 확산되고, 이를 바탕으로 한 상호 교류 및 협력이 점차 증진되고 있는 추세이다. 대북포용 정책의 주요 내용 중에서 남북한간 교역이나 경협 등 민간기업의 상업적 거래는 정경분리와 시장원리에 따라 기업이 자신의 판단과 책임하에 추진하도록 개방하고 있다.<sup>297)</sup> 이러한 경제분야는 모든 국가들이 치열한 경쟁을 벌이는 현실에서 남북한의 경제적 협력은 민족생존과 번영에 중요한 의미를 지니고 있다. 즉 남북한은 과거와 같은 상호 비방과 경쟁에 따른 손실을 극복하고, 새로운 국제질서와 국가경쟁에서 상호 이익을 추구하여 우리 민족의 생존과 번영에 현실적이며 직접적으로 관련된 경제분야에서 협력이 이루어짐은 물론 더욱 활성화되어야 한다는 것이다.

이러한 남북한간의 화해 협력의 분위기와 더불어 남북한 평화공존의 확보와 연합단계로 진일보 발전시킬 필요가 있다. 그 동안 분단의 경험을 겪은 국가들이 통일과정에서 보여준 사례는 각기 환경의 차이와 역사·문화적 배경의 차이로 인하여 그 결과를 달리하고 있음을 알 수 있다. 결국 우리의 경우도 외국의 사례와 다른 방식의 통

---

“민족화합 민주통일방안”을 제시하였다. 또한 1988년 노태우 정부는 “7·7특별선언”을 발표하였고, 이어서 1989년 9월 11일 “한민족공동체 통일방안”을 제안하였다. 1993년 출범한 김영삼 정부도 정상회담 추진 의지를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색하였다.

296) 대북포용 정책의 추진 배경은 탈냉전과 한반도를 둘러싼 주변 정세의 변화와 현실적 북한에 대한 인식 및 남북한간의 현격한 국력의 차이 등에서 찾을 수 있으며, 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선이라고 볼 수 있다. 주요 원칙은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 흡수통일 배제, 셋째, 남북간 화해협력 적극추진 등을 제시하고 있다. (통일부, 2000)

297) 이렇게 함으로써 남북간에 보다 많은 접촉과 대화·협력이 이루어지도록 함은 물론, 북한으로 하여금 시장경제의 장점과 남북협력의 필요성을 자연스럽게 인식토록 하자는 것이다. 나아가 남북경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하는 ‘남북경제공동체 건설’ 추진을 기대하는 것이다.(통일부, 2000)

일 과정을 겪게 될 것이다. 그 과정은 평화적이고 단계적이며, 민족적 화해와 연합을 추구하는 새로운 우리의 모델에서 찾을 수밖에 없다. 이를 달성하는 방법 중의 하나가 경제협력과 함께 상호 인적자원개발을 통한 민족적 경쟁력 강화라고 볼 수 있다 즉 남북한간 평화공존과 함께 경제협력이 활성화되기 위해서 이를 뒷받침 할 수 있는 가장 밀접한 분야의 하나가 바로 상호 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야라고 볼 수 있다. 특히 남북정상회담 이후 우리 기업들이 북한 진출에 많은 관심을 가지고 있으며, 이들 기업의 성공 여부는 북한 근로자들의 인적자원이 중요한 요인이라는 점을 공감하고, 이에 대한 민간 기업의 관심이 증가하고 있다.

한편 몇몇 기업은 이미 북한에 진출하고 있으며, 많은 기업이 대북 진출을 신청하고 있는 실정<sup>298)</sup>이다. 이러한 추세는 남북한의 화해 분위기와 더불어 더욱 증가할 것으로 예상되며, 북한에 진출한 기업이 어떤 형태이든 북한지역에서 투자효과를 극대화하기 위해서 북한 근로자들을 활용해야 하고, 이를 위해서 북한 근로자들의 직업교육훈련에 많은 관심을 가지고 있는 것은 당연한 이치인 것이다. 그러나 이미 진출한 기업의 경험 및 조사에 의하면, 북한 인력의 기능·기술 수준과 노동생산성 및 작업몰입도의 저하 등으로 어려움을 겪고 있어 북한 근로자들에 대한 인적자원개발을 위한 직업교육훈련의 필요성을 제기하고 있다.(강일규, 2000) 예외적으로 몇 기업은 북한 근로자의 노동생산성 및 작업몰입을 긍정적으로 평가하는 경우도 있지만, 전반적으로 정부 혹은 민간차원에서 북한 근로자의 인적자원에 대한 체계적인 교육훈련정책 및 양성방안 등의 필요성을 제기하고 있다. 따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 교류와 협력을 넘어 상호 연계를 통한 협력의 강화가 필요하다.

현실적으로 우리 나라는 남북한 모두 부존자원이 부족한 실정에서 인적자원은 경제와 국가발전의 원동력이 되는 주요한 자원이라고 볼 수 있다. 실제로 우리의 경우 일제의 강점으로부터 해방된 이후 오늘

---

298) 예컨대 현대와 삼성·LG 등 대기업은 물론 전국경제인연합회와 한국무역협회 등 경제단체도 회원사의 경협사업을 지원하겠다고 발표하였다.

날의 경제성장을 이룩한 힘이 바로 높은 교육열을 바탕으로 한 인적 자원개발이라는 데는 이론의 여지가 없다. 이점은 앞으로도 남북한 모두에 해당되는 우리의 현실이다. 특히 지식기반사회를 특징으로 하는 현대 사회는 이러한 인적자원개발을 위한 직업교육훈련이 더욱 중요한 역할을 차지하게 될 것이다.

따라서 앞으로 남북한간의 경제협력 증진과 활성을 위하여, 앞으로 다가올 통일국가시대의 국가경쟁력확보 차원에서 북한 근로자들에 대한 인적자원개발 전략 및 구체적인 지원방안 등에 관한 연구와 준비가 필요하다.

본문은 이러한 연구 배경에서 남북한간 평화공존을 확보하고, 나아가 통일을 앞당길 수 있는 연합단계를 위한 남북한간 직업교육훈련분야에서 상호 이익을 추구할 수 있는 연계 방향을 검토하였다. 즉 직업교육훈련분야에서 남북한간 직업교육훈련분야의 연계 당위성에 대한 논리적 근거와 이를 수행할 경우 우선적으로 북한의 실태를 살펴보고, 직업교육훈련분야의 주요분야에서 연계할 수 있는 방향과 방안을 모색하였다.

## II. 연계의 논리적 배경과 접근 모형

### 1. 평화공존

남북한의 평화공존은 우리 민족의 당면 과제이며, 한반도 통일의 출발점이라고 볼 수 있다. 이러한 남북한의 평화공존 실현은 다른 측면에서 한반도 냉전구조의 해체와 직접적으로 연결되어 있다고 해도 과언이 아니다. 한반도의 냉전구조는 지난 1945년 이후 미국과 소련을 주축으로 하는 양 진영간의 적대적 대결상태가 지속되면서 남북한과 주변 4강의 관계가 뒤얽혀 지면서 만들어져 온 것으로 최근 탈냉전의 추세와 교차하면서 상대적으로 준 냉전의 성격을 띠고 있다(이종석, 1999). 이는 한반도 문제가 이중화되어 있음을 보여준다. 즉,

한반도 냉전구조의 해체가 당위적으로 ‘민족내부의 문제’이지만, 현실적으로는 이미 ‘국제화’되어 있는 것이다.(동북아평화연구회, 1999)

결국 한반도에서 냉전구조가 해체된다는 것은 남북한간에 정치 군사적인 적대적 대결이 종식되고 평화정착이 실현된다는 것을 뜻하며, 바로 이러한 상황의 실현을 위하여 한국정부가 대북 정책으로 실천하고 있는 것이 햇볕정책(sunshine policy) 즉 대북 포용정책(engagement policy)이다.

일부에서 비판하는 것과는 달리 대북 포용정책에서 포용 그 자체는 대북 정책의 목적이 아니다. 그것은 전쟁을 억제하고, 비핵화를 통한 국가안보와 교류확대를 통한 화해·협력, 그리고 평화적 통일을 이루기 위한 하나의 수단 또는 과정이다. 안보와 화해·협력의 병행추진이라는 대북 포용정책의 실천과제는 바로 이러한 한반도의 이중성을 반영한다.(동북아평화연구회, 1999)

과거 남북관계를 ‘적대적 의존관계’라고 할 수 있다면, 앞으로 우리가 추구해야할 남북관계의 지향은 남북한 평화공존이며 공영이다. 따라서 이러한 남북한의 평화공존을 달성하는데 남북한간 직업교육훈련분야의 연계는 큰 기여를 할 것이다.

## 2. 남북한간 상호 보완성 추구

현재 남한과 북한은 그 동안 분단의 세월을 보내면서 각 각 환경과 특성을 달리하고 있다. 예컨대 경제분야에서 보면, 남한의 경우 자본과 기술 및 경험이 있지만 높은 인건비로 인한 기업의 어려움이 있고, 북한의 경우 저렴한 노동력이 있지만 전력부족 등 산업시설의 낙후와 적정한 기술·기능 인력의 확보 등의 어려움이 있다. 이런 점에서 남북한간은 상호 보완의 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 각 분야에서 상호 연계를 통한 보완 정책이 추진된다면, 서로 경제적인 이익과 함께 민족적 동질감의 제고 등을 통한 타 분야에 대한 기능적 파급효과도 기대할 수 있을 것이다. 즉 직업교육훈련분야의 상호 연계는 남북한간 보완 효과를 이끌어 내어 평화공존에 기여하고, 남북

한 연합에 기여할 수 있다.

이런 차원에서 보면, 현재 남북한의 직업교육훈련분야의 연계는 기본적으로 경제협력을 활성화시킬 수 있는 기본 과제라고 볼 수 있다. 즉 경험의 기본 목표는 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하는 것으로 규정할 수 있으며, 남북간의 경험은 개별국가의 경제적 이익추구를 우선적 목표로 하는 일반적인 국가간 경제협력과 구별된다. 다시 말해 남북경협은 남과 북 각자의 경제적 이익뿐만 아니라 동시에 민족경제 발전과 민족전체의 복리증진을 함께 추구한다. 이와 같이 포괄적이고 추상적인 남북경협의 기본 목표를 달성하는데 남북한간 직업교육훈련분야의 연계를 통한 북한 인적자원개발은 다음과 같은 실천적 구상을 위한 구체적인 목표들로 세부화 할 수 있다.

첫째, 남북한 인적자원의 보완적 발전을 도모한다. 둘째, 남북한간 직업교육훈련분야의 연계를 통한 인적자원의 기능 및 기술력 격차해소를 추구한다. 셋째, 남북한간 직업교육훈련체제의 이질성을 극복해야 한다. 넷째, 남북한의 직업교육훈련분야는 발전적이고 개방적인 인력양성을 지향해야 한다. 다섯째, 이상과 같은 노력들을 통해 남북한 인적자원개발의 공동체 형성을 지향한다.

결국 남한과 북한의 상호보완성은 단순히 남한의 자본·기술·경영 노하우와 북한지역의 노동력 결합만을 의미하는 것은 아니다. 상호보완관계는 눈에 보이지 않는 역사적·문화적·감정적 관계까지도 포함하여 그 보완관계의 효과는 의미가 매우 크다 할 것이다. 남한의 자본과 기술 및 경영방법과 축적된 정보 등이 북한지역의 저렴하면서도 양질의 노동력과 잘 어우러진다면, 남북경협은 그 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 이 과정에서 북한근로자 인적자원개발이 병행되어야 하고, 이를 달성할 수 있는 한 방안이 남북한간 직업교육훈련분야의 연계라고 볼 수 있다.

### 3. 기능주의적 파급 효과

기능주의<sup>299)</sup>는 국가간에 발생하는 다양한 문제를 평화적으로 해결하고자 하는 방법이다. 이는 분쟁이 비군사적·비정치적인 방법으로 해결되어야 함을 의미한다. 또한 정부간의 협조만을 요구하는 것이 아니라 비정부간 민간 단체 차원의 교류가 중요함을 뜻한다. 특히 경제 사회적 부조화가 전쟁을 야기하는 주요 요인이므로 경제와 복지가 평화를 보장하는 선결 요건이 된다고 주장한다. 다시 말하면 기능주의는 상호 작용을 하고 있는 사회간에 기술 경제적 상호 의존 관계가 생기면서 공통의 통합이론을 모색하게 되고, 이러한 과정은 사회 관계를 더욱 유기적으로 만들어 점진적으로 통합을 촉진하게 된다는 것이다. 이러한 기능주의는 정치적인 영역과 기술적인 영역의 분리가 가능하다는 것을 전제로 하고, 기술 분야에서의 기능적 협력이 다른 기술 분야의 협력 관계를 유도할 수 있다는 분기이론을 주장하고 있다. 비정치적인 분야에서의 교류가 확대되고, 그 결과로서 서로간에 공동 이익과 통합의 필요성이 인식되면 정치 영역에서도 협력을 증진시키게 되어 결국 정치 통합을 이룰 수 있다는 것이다. 이는 정치적·이념적 이슈로 인한 논쟁보다는 비논쟁적인 경제·기술·사회 영역에서의 협력을 통해 점진적인 통합으로 나가자는 비정치적인 접근인 것이다.(정희태, 1997; 259-260)

이런 측면에서 보면, 남북한간 직업교육훈련분야의 연계는 기능주의론 차원에서 접근할 수 있다. 1940년대 미트라니(David Mitrany)에 의해 처음 제창되어 온 기능주의적 통합이론<sup>300)</sup>은 그 실용성에 대한

---

299) 기능주의 이론에 관해서는 David Mitrany. *A Working Peace System*, Chicago : Quadrangle Books, 1966. Ernst Haas. *Beyond the Nation State*, Stanford : Stanford University Press, 1964. A. J. R. Groom and Paul Taylor. *Functionalism : Theory and Practice in International Relations*, London : University of London Press, 1975.

300) 미트라니가 제시한 기능주의의 내용은 다음과 같다(조정원, 1989). (1)사회·경제적인 불균형은 전쟁의 근본적 원인이다. (2)사회·경제적인 복지가 평화의 선행조건이다. (3)민족국가체제는 지구촌 사회가 해결해야 할 문제들에 기반을 둔 단위라기보다는 영토를 기반으로 하는 단위들이며 근본적인

여러 가지 비판이 있음에도 불구하고, 분단된 오늘날의 세계가 줄곧 대립관계만 유지할 것이 아니라 상호간에 일체감을 갖는 공동체의 형성과정으로 인식되고 있다. 미트라니의 기능주의론에서 통합을 위해 가장 중요한 명제는 첫째, 서로 상호작용을 하고 있는 사회에 기능적인 상호 의존관계가 생기면 공통의 통합이익이 생기고, 이 통합이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만들기 때문에 통합 촉진에 있어서 가장 큰 요인이 된다는 것이다. 둘째, 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 기능적 연관파급 기능(spillover capacity)에 의해 다른 차원의 협조관계를 수반한다는 분지이론(ramification theory)이다. 이러한 두 가지의 전제하에 기능주의는 현실적인 통합전략으로서 비정치적인 기술 차원의 협조부터 시작하여 여기서 얻은 협력이 보다 큰 협력을 생산하는 설인효과(snowball effect)와 전파기능에 의해 점차 정치적인 통합으로 나가게 된다는 점진론을 펴고 있다. 다시 말해서 기능주의는 국가간에 협력할 수 있는 과업을 정치적인 것과 비정치적인 것으로 구별하고 있다. 그것은 후자가 전자보다 국가간의 협력을 더 용이하게 이룰 수 있다고 보기 때문이다. 복지사업과 같은 것을 함께 협력해 나갈 때 그 과정에서 습득한 지식은 공통이익을 위해 자연히 한 사업분야에서 다른 분야로 옮겨 이용할 수 있다고 본다. 뿐만 아니라 더욱 중요한 것은 그 때 발생하는 협동심이 국가에 대한 충성심과 결합하게 되어 결국 새로운 정치통합체제로의 충성심마저 조성되어 정치 통합이 이루어질 수 있다는 것이다.

이상에서 언급한 기능주의적 접근은 남북한간 평화공존과 연합단계 추진을 위한 중요한 이론적 근거를 마련해준다. 즉 비정치적인 분야인 직업교육훈련분야부터 남북한간 협력이 시작되면, 현대의 사회·

---

사회·경제 문제들을 다루기 어렵다. (4)영토가 아닌 기능에 기반을 둔 기구들은 근본적인 사회·경제문제들을 해결하는데 적합하다. (5)기능적인 협력은 첫째 비정치적이고 좀 더 기술적인 문제들로 시작할 수 있다. (6)한 기능적 영역에서 얻어진 협력의 경험은 또 다른 영역에까지 전환될 수 있다. (7)협력으로 인하여 국제적인 활동과 기관의 연계망이 정치적 분단을 극복할 수 있는 수준까지 더 많은 기능이 확대될 것이다. (8)궁극적으로 이런 기관들은 조정단체를 필요로 하며, 기획기능을 필요로 하게 될 것이며 결국에는 전반적 조정을 위해 총체적 기구를 수립하게 될 것이다.



경제·기술적 조건들로 인해 교류 협력은 계속 발전적 방향으로 진행될 것이다. 즉 직업교육훈련이라고 하는 한 차원에서 이루어진 기능적 연계관계는 다른 차원에서의 연계 관계를 유발하게 됨에 따라, 이는 연계분야 및 연계 규모의 확대와 심화를 가져오게 되고, 나아가 기능적인 상호의존 관계를 형성하게 된다. 결국 상호작용을 하고 있는 양자 사이에 존재하는 기능적인 상호의존 관계로 인해 기능의 통합으로 생기는 이익 즉 통합이익이 생겨나고, 이는 양 사회의 통합을 촉진하게 된다는 것이다.

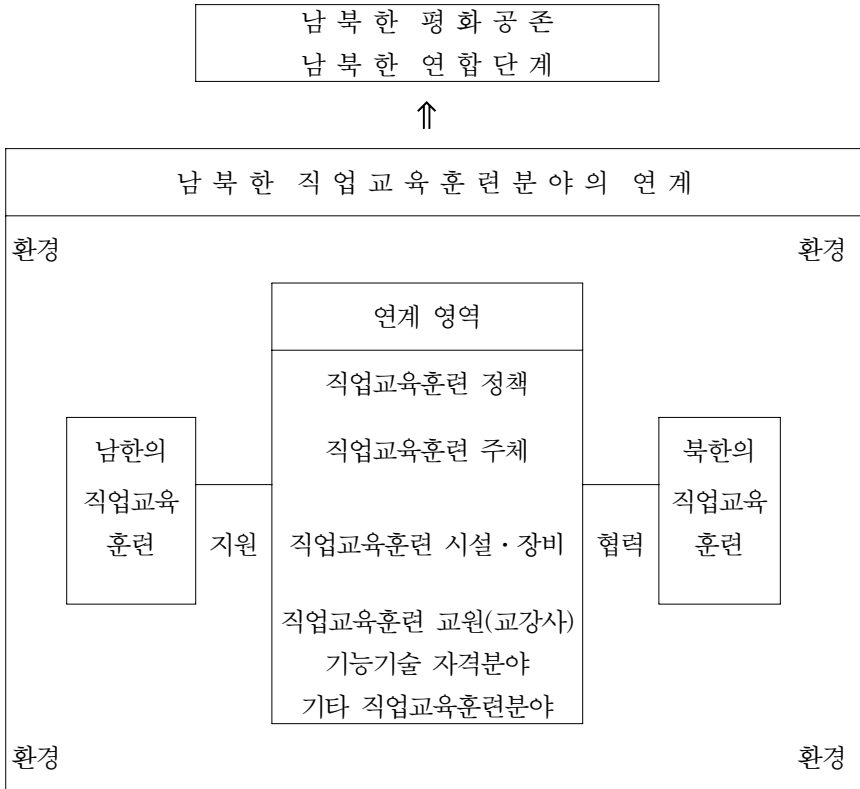
#### 4. 연계 모형

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계는 목표와 수단의 관계로 볼 수 있다. 즉 남북한 평화공존과 연합단계는 목표가 되어 우리 사회의 여러 분야에서 남북한간 협력과 노력으로 목표를 달성하는데 기여하게 되는 것이다. 직업교육훈련분야는 이러한 수단의 하나라고 볼 수 있다.

아래 모형은 이러한 목표를 달성하는데 남북한간 직업교육훈련분야에서 연계할 수 있는 영역으로 남북한의 직업교육훈련 제도와 정책, 직업교육훈련 주체, 시설 및 장비, 교사 및 학생 등이 연계할 수 있는 요인이라고 볼 수 있다. 이러한 직업교육훈련분야의 주요 요인들은 남북한간의 이질적인 특성을 극복하고, 상호 연계를 추진함으로써 상호 신뢰감 확보와 보완성 추진 및 타 분야에 대한 파급효과 등을 통한 남북한간 평화공존과 통일을 향한 연합단계 등을 추진하는데 기여할 수 있을 것이다.

아래 그림에서 환경은 남북한 직업교육훈련분야의 연계에 영향을 미치는 정치·경제·사회문화 및 교육 등이라고 볼 수 있다. 그러나 남북한간 연계는 현 단계에서 볼 때, 남한은 북한에 대한 지원이 주를 이룰 것이고, 북한은 이에 대한 협력이 주가 될 것으로 예상된다. 따라서 연계 방안으로 제시되는 내용의 대부분은 직업교육훈련분야에서 남한이 얼마나 현실적으로 북한에 대한 지원이 가능하고, 또한 북

한은 이러한 지원에 대하여 얼마나 수용·협력하느냐가 중요한 관건으로 보인다.



<그림 1> 남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계접근 모형

### Ⅲ. 북한 직업교육훈련분야의 전반적 분석과 동향

북한은 해방 이후 소위 주체사상의 원리로부터 출발하여 기술인재의 양성을 목표로 하는 직업교육훈련을 줄곧 강조하여 발전시켜 오고

있다. 북한은 직업교육훈련에서 직장 근로자의 문화수준의 보급과 제고뿐만 아니라 직업교육훈련의 형태와 규모 및 수준의 다양화에 관심을 갖고 직장 근로자들의 기술수준을 제고시키고 있다.

본문에서는 남북한 직업교육훈련분야의 연계 방안 도출에 앞서 북한 직업교육훈련분야를 다음의 네 가지 측면에서 살펴보기로 한다. 첫째로 북한 직업교육훈련 제도와 정책의 변천 및 방향, 둘째로 북한 직업교육훈련 체제, 셋째로 북한 직업교육훈련 기관과 시설 및 내용, 마지막으로 북한 직업교육훈련의 특성을 개략적으로 밝히려 한다.

## 1. 북한 직업교육훈련 제도와 정책의 변천 및 방향

북한의 직업교육훈련은 국가교육정책의 주요 구성부분으로서 북한 당국의 적극적인 지원과 지도로 이루어지고 있다고 주장하는데, 여기에서는 북한의 직업교육훈련 제도와 정책의 변천 및 방향을 시기별로 나누어 살펴보기로 한다. 해방 이후 북한의 직업교육훈련은 크게 네 단계를 거쳐 발전해 왔다. 제 1단계는 소위 민주건설시기라고 하는 해방 초기의 직업교육훈련, 제 2단계는 6. 25전쟁시기의 직업교육훈련, 제 3단계는 산학 연계형 근로자 기술교육강화 시기의 직업교육훈련, 제 4단계는 전 사회의 인테리화 실현의 고등교육단계 직업교육훈련 등으로 나눌 수 있다.

### 가. 해방 초기의 직업교육훈련

해방 당시 북한에는 소학교 1,372개교, 중학교 50개교에 중등전문학교 3개교가 있었으며, 고등학교와 대학은 하나도 없었다. 또한 230만 9,089명의 성인문맹자가 전체 인구의 80%이상을 차지하였으며, 많은 공장과 광산 및 기업소에 기술자가 없었다. 이런 열악한 조건하에서 북한 당국은 새로운 형태의 초등교육과 중등교육 사업을 추진하는 한편 문맹퇴치운동과 직장 근로자의 기술교육 사업에 전력하였다.

1946년 5월 25일 북한임시인민위원회 교육국지시 제65호로 「성

인교육지도요강」을 발표하여 북한 당국의 통일적인 계획에 따라 문맹퇴치운동을 추진하였다. 북한 당국은 근로자들이 생산현장에서 떨어지지 않고 공부할 수 있게 새로운 성인학교형태를 설립하였다. 한편 1947년 4월 8일에는 「성인교육 및 직장교육 체계에 관한 결정서」를 발표하여 성인교육과 직장교육을 체계화하였다. 또한 이 시기 북한에서는 근로자들의 문화기술수준을 제고시키기 위하여 전일제 대학에 야간대학과 통신대학을 병설하였다. 1950년 초에 이르러 야간대학 3개교 18개학과, 통신대학 5개교 32개학과에 학생 수는 6,015여명에 달하였다. 즉 이 시기 북한에서는 일제 식민지교육의 잔재를 청산하기 위하여 직장 근로자들의 기술교육에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

#### 나. 6. 25전쟁시기의 직업교육훈련

북한에서는 기술간부의 양성과 직장 근로자의 문화기술수준을 제고하는 사업의 필요성을 인식하고 부단한 노력을 경주하여 왔다. 6. 25전쟁 중에도 직업교육훈련사업을 중단하지 않고, 전쟁상황에 적응하기 위하여 직업교육훈련을 전시교육체제로 개편하고, 직장 근로자들로 하여금 전선지원사업 가운데서 기술을 학습하게 하였다. 동시에 반년동안의 준비사업을 거쳐 1951년 7월 15일에 평안남도 성천군 군 소재지의 한 공장에 북한의 첫 半工半讀의 공장대학을 창설하였다. 전시 직업교육체계는 전후의 경제 회복에 공헌하였으며, 많은 민속간부와 기술자를 양성하였다고 주장하고 있다.

#### 다. 「산학 연계형」 근로자 기술교육강화시기의 직업교육훈련

1953년 7월 27일 휴전 후 북한에서는 교육재건운동을 본격적으로 시작하였다. 전쟁 전의 1950년 1월 북한에서는 일반대학에 3년제 「노동학원」을 부설하여 혁명자유가족 및 노동자, 빈농출신의 청년들에게 고등교육을 받을 기회를 제공하였다. 또한 1950년 3월에는

기술전문학교에 야간기술전문학교를 부설하여 15세 이상 근로청년들의 진학편의를 도모하였으며, 동년 3월에는 정규 중학교와 고등중학교에 야간중학교와 야간고중을 부설하여 사회청년들의 문화수준을 제고하였다. 이러한 정책의 기초 하에서 1953년 7월에는 원래의 3년제 노동학원을 3년 6개월 제로 연장하였으며, 야간기술전문학교의 학제도 4년제로 연장하였다. 1958년 11월에는 「근로자학교와 근로자중학교를 설립할 데 관한 결정」을 통과하였으며, 이 결정에 근거하여 근로자학교와 근로자중학교를 새로 설치하였다. 1959년에는 소위 사회주의건설 발전의 수요에 의하여 「인민교육체계의 개조에 관한 법령」을 발표하여 교육체계를 새로 개조하였다. 새 교육체계는 교육과 생산노동, 일반교육과 기술교육, 학교교육과 사회교육의 밀접한 연계를 강조하였으며, 근로자중학교와 통신학교의 졸업생들이 대학시험을 거쳐 고등교육단계에 진입하게 함으로써 직업교육의 위상을 강화하였다. 1966년 12월 「9년제 기술의무교육을 실시할 데 관한 법령」을 발표한 후, 북한의 직업교육체제는 중대한 변혁을 가져왔다. 즉 모든 성원들이 국민경제의 현대적 생산에 필요한 1가지 이상의 기술기능을 습득하도록 하였다. 70년대에 들어 소위 100만 지식인대군의 분투목표를 실현하기 위하여 종업원 중의 기술원과 전문가의 비율을 부단히 높이고자 하였으며, 그 결과 1976년에 이르러 전체의 19.2%를 점하였다. 농촌에서는 각 집단농장의 기술원과 전문가의 비율이 1969년의 17.5명에서 1976년에는 55명으로 늘어났다.

#### 라. 「전사회의 인테리화」 실현의 고등교육단계 직업교육훈련

북한은 학교교육의 발전과 사회주의건설의 수요에 따라 직업고등교육도 적극적인 정책이 추진되었다. 1960년 9월 1일에 24개교의 공장대학이 개교하였으며, 공장고등기술전문학교도 많이 설립되었다. 1960년에 설립된 공장고등기술전문학교는 47개교에 달하였다. 동시에 일반고등교육기관에 통신 및 야간대학이 설치·운영되었다. 야간대학교 수는 1959년의 12개교에서 1960년에는 30개교로 급격히 늘

어났고, 통신대학교 수도 1960년에는 36개교에 이르렀다. 80년대부터 북한에서는 농장대학, 어장대학, 텔레비존방송대학 등이 연이어 신설되었다. 1985년 이후 전반적 11년제 의무교육의 완전실현은 직업교육사업에서도 새로운 요구가 제기되었다. 즉 직업고등교육체계에서 학습하는 학생들이 대폭적으로 늘어났으며, 고등교육에 대한 사회의 요구가 더욱더 커져 갔다. 전일제 일반고등교육체계만으로는 사회의 수요를 만족시키기 어려워지자 북한은 직업고등교육체계를 확대하게 되었다. 공장대학을 비롯한 직업고등교육체계는 각 기업소와 단위의 종업원들이 국가의 계획적인 조직 하에 일터에서 고등교육을 받게 하였다.<sup>301)</sup>

북한은 이러한 노력을 거쳐 90년대 후반기에 이르러 180만의 지식 분자대군을 마련하였다고 주장하고 있다. 현재 북한 교육사업의 추진 목표는 「전사회의 인테리화」를 실현하는 것이다. 그러나 「고등교육 의무화」는 전일제 일반고등교육체계 만으로는 실현하기 어려우며, 반드시 직업교육의 확대와 사회성원의 교육수준 제고에 의해 실현하여야 한다면서, 이를 위하여 북한에서는 1999년 현재 각종 전문학교 430개교에 41.40명의 학생이 재학하고 있다. 공장대학(농장대학과 어장대학을 포함) 113개교에 18만 명의 학생이 재학하고 있다.<sup>302)</sup>

이상에서 살펴보았듯이 북한에서는 나름대로 실정에 맞는 직업교육 훈련체계를 추진함으로써 양과 질 면에서 성과를 거두었다고 자평하고 있다. 또한 북한의 직업교육훈련은 사상·기술·문화 등 3대혁명의 기치아래 모든 사업을 주체적으로 실시하고 있다고 주장하고 있다. 한편 북한은 청소년들의 기술교육을 강조하여 일반중등교육단계에서 기본기술교육을 실시하고 있으며, 학생들이 11년제 의무교육단

---

301) 예컨대 룡양광산금광광의 근로자들은 단체로 공장고등전문학교와 공장대학의 교육을 받았으며, 졸업 후 모두 준기사와 기사가 되었고, 평안남도 양덕군 은하리의 청년분조원들은 고등중학교를 졸업한 후 집단적으로 합동농장에 내려가 단체로 성인고등교육체계의 학습에 참가하였으며, 졸업 후 준기사·기사·농예사가 되었다.(이영복, 1984: 36)

302) 이 자료는 중국의 사교수가 1999년 6월 30일 북한을 방문했을 때 조선교육성이 제공한 것임.

계에서 현대적인 공농업생산의 기본지식과 현대적인 생산 및 기술 중에서 광범위하게 사용할 수 있는 한가지 이상의 기술을 가지도록 하였다. 또한 근로자들의 기술기능수준을 높이기 위하여 기술교육학습체계를 강조하고 있으며, 직업교육훈련에서 정치사상교양을 앞세운 기술교육을 주장하고 있다. 이와 같이 북한의 직업교육훈련은 주체사상, 자력갱생, 당과 정부의 방침·정책을 철저히 관철하는 방향으로 나아가고 있음을 알 수 있다.

## 2. 북한 직업교육훈련 체제

현재 북한의 직업교육훈련체제에는 일반학교 교육체계에 속하는 중등교육단계의 기본생산기술교육과 고등교육단계의 전문기술교육, 공장·광산·기업소 기능공학교의 직업교육훈련, 「배우면서 일하는」 교육체계에 속하는 산업체 부설형의 직업교육훈련과 통신교육형의 직업교육훈련으로 구분할 수 있다.

### 가. 일반학교 교육단계의 직업교육훈련

북한의 일반학교 중등교육과 고등교육단계에서는 재적 학생을 대상으로 직업교육훈련의 성질을 띤 기본생산기술교육과 전문기술교육을 진행하고 있다. 북한의 일반중등교육단계에는 직업교육을 전문으로 실업계학교가 없다. 그러나 일반중학교에서 실시하는 기본생산기술교육은 종합기술교육에 그치지 않고 직업교육 또는 직업기술훈련의 성질을 띠고 있다. 또한 북한 일반고등교육단계의 고등전문학교, 공업대학 등 실업계 학교에서는 기초기술교육을 바탕으로 하는 전문기술교육을 실시하고 있다. 여기에서는 북한의 일반중학교에서 실시하는 기본생산기술교육에 대하여 더욱 상세히 소개하면 다음과 같다.

북한의 기본생산기술교육은 중등 의무교육단계에서 보편적으로 실시하는 일반지식교육의 주요한 구성부분이며, 학생들이 현대적인 공농업생산의 기본지식과 현대적인 생산과 기술 중에서 광범위하게 사용

되고 있는 한가지 이상의 기술을 가지게 함을 목적으로 하고 있다. 북한은 건국 초기부터 중학교 과정에서 물리·화학·생물 등 학과의 실천내용을 중요시하고 있으며, 교육과 생산실제를 결합시켜 오고 있다. 1956년 4월 북한 노동당 제 3차 대표대회에서는 일반 중학교에 기본생산기술교육방면의 과정을 증설하였다. 초급중학교에서는 「실습」 과목을 설치하였으며, 고급중학교에서는 「생산상식」 과목을 설치하였다. 60년대에는 새로운 교육체계에 적응하여 일반중학교의 교수계획에서 기초지식교육과 기초기술교육, 이론과 실천, 교육과 생산노동을 유기적으로 결합시키는 방침을 추진하였으며, 생산노동교육과목의 비중을 늘리었다. 1968~1969학년도에는 일반 중학교에 「制圖」, 「생산상식」, 「실습」, 「여학생 실습」 과목 등을 증설하였다. 1979~1980학년도의 교수계획으로 보면, 1973~1974학년도에 폐지하였던 「기초기술」 과목을 회복하였으며, 이 과정에 「제도」, 「기계기초」, 「전기기초」, 「농업기초」 등을 설치하였다. 1985~1986학년도에 이르러 기초기술교육과목은 필수과목과 선택과목으로 구분되었다. 예컨대 중학교 5~6학년의 「전자기계」는 필수과목이며, 「자동차」, 「림업」, 「통신」 등은 선택과목이다.

현재 북한의 중등의무교육단계의 기본생산기술교육은 대체적으로 다음과 같은 두 가지 내용이 포함된다. 첫째, 사회생산과 기술의 전 과정에서 광범위하게 사용되는 일반적인 기본원리와 기초지식이다. 여기에는 현대적 생산의 동력학기초원리, 전기기초기술지식, 기계가공의 기본원리, 현대적 기계기술수단의 기초기술지식, 농업생산의 기본원리, 전자공학의 기본원리 등이 포괄된다. 이는 현대 과학기술의 비약적인 발전, 특히 생산과 기술의 각 영역내에서 광범위하게 응용되는 전자공업, 자동화공학의 최신성과 및 전자계산기의 전면적 보급의 객관형세의 수요에 적응하기 위한 것이다. 둘째, 북한 국민경제의 현대적 생산에 필요한 한 가지 이상의 기술기능이다. 여기에는 자동차, 트랙토르(트랙터), 공작기계, 통신, 전자기계 등 방면의 기술기능이 포괄된다. 이는 사회생산의 각 영역에서 제일 보편적으로 사용되는 기술수단이다.



현재 북한의 중등교육단계의 기본생산기술교육은 북한 당국이 주장하는 논리상으로 볼 때, 전면발전교육의 중요한 구성부분으로서 통일적인 교수계획과 교수요강에 따라 계획적으로 순서에 따라 실시함으로써 북한의 도시와 농촌의 모든 중학교에서는 남녀를 불문하고 모두 기초기술교육을 받을 수 있게 하였다고 주장하고 있다. 또한 현대적 농공업생산의 기본원리 지식교육과 국민경제의 현대적 생산에 필요한 가지 이상의 기술기능교육을 밀접히 결합시켜 학생들의 취업에 유리하게 함으로써 사회발전을 촉진하는 유력한 수단이 되었다고 주장하고 있다. 기본생산기술교육은 모든 학교에서 필수과목으로 실시됨과 동시에 각 학교의 실정과 각 지역의 기술인재에 대한 수요에 근거하여 선택과목으로도 설치됨으로써 각 지역의 사회생산과 기술의 발전에 공헌하고 있다고 주장하고 있다. 일반교육(普通教育)의 직업화, 직업교육의 일반화가 세계교육발전의 추세로 나타나고 있는 상황에서 북한의 기본생산기술교육은 사회생활과 생산, 일반교육과의 연계를 더욱 강조하고 있음을 알 수 있다.

#### 나. 공장·광산·기업소 기능공학교의 직업교육훈련

북한은 해방 이후 기술교육에서 줄곧 기술자와 기능공 양성을 강조하여 오고 있다. 특히 과학기술의 발전에 따라 기능공 교육사업의 발전을 강조하고 있다. 북한의 공장·광산·기업소의 기능공학교는 일종의 직전(職前)교육기관으로서 직업에 갓 참여한 고등중학교 졸업생, 제대군인, 가정부녀 및 기업소 종업원을 대상으로 생산경험과 전문기술지식을 전수하여 계획적으로 기술인재를 양성하는 기관이다.

북한에서는 기능공 양성이 필요하며, 물적·기술적 조건을 구비한 공장·광산과 기업소에 기능공학교를 설치할 수 있도록 규정하였다. 그 형식은 주로 공장·광산과 기업소에서 운영하는 기능공학교와 지역에서 운영하는 기능공학교로 나눌 수 있다. 공장·광산과 기업소에서 관리하는 기능공학교의 구체적인 운영은 해당 공장·기업소에서 직접 책임지며, 지역에서 관리하는 기능공학교의 구체적인 운영은 유

관 상급기관에서 책임지고, 중앙노동행정부에서 통일적으로 지도·감독한다. 기능공학교는 양성반과 재직반으로 구분되며, 각 반의 학생 수는 주로 30명 정도이다. 예를 들어 중형기계와 중요한 설비를 조작하는 기능공 양성반의 경우 각 반의 학생 수는 20명 이상 이여야 하며, 재봉 등 경공업부문의 기능공 양성반의 경우 35명을 초과하지 않는다. 학제는 6개월, 1년, 1년 6개월 등으로 달리하고 있다. 6개월제 양성반에서는 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자에게 해당 직종의 최저급별을 수여한다. 1년 혹은 1년 6개월제 양성반도 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자는 원상태에서 2급씩 오르고, 재직반은 학습기한을 마친 후 성적이 합격되면 학제를 막론하고 모두 원상태에서 1급씩 오른다.

북한 기능공학교 설치운영의 절차와 방법을 보면 다음과 같다. 첫째, 기능공의 수요를 예측하고 양성방법을 확정한다. 기능공의 수요를 예측할 때 우선 직종에 따라 부족한 기능공의 수요를 파악하며, 매년 직종의 조절 등으로 인한 기능공 인수의 변화를 계산하며, 장기적인 관점에서부터 출발하여 기능공의 수요를 예측한다. 이에 기초하여 양성대상의 우선 순서와 양성 방식을 확정한다. 둘째, 학교를 설치한다. 공장·기업소는 학교 설치의 장소를 정하고, 校舍를 建造하며 각종 설비를 준비하며, 교원과 예비교원을 선발한다. 그리고 각 직종에 따라 교수요강을 제정하며, 학교 설치운영의 신청서를 제출하며, 지방노동행정부문의 비준을 거쳐 상급부문에서 중앙노동행정부에 보고한다. 셋째, 학과위원회를 조직한다. 학과위원회는 본 학교의 실정에 근거하여 3명 이상의 교원(겸직교원, 실습교원과 지도교원을 포함)으로 구성되며, 명칭은 학과나 실습내용에 근거하여 확정한다.

북한 기능공학교의 교육요강은 학교의 사명과 양성목표 및 지위와 특성에 기초하여 학교교육사업의 내용·조직형식과 집행방법을 규정된 법률적인 문제이다. 교육요강에는 과정안과 교수요강이 포함된다. 교육요강은 사회주의 교육학의 원칙을 구현하며, 북한의 구체적인 실정에 입각하여 학생들이 생산과 건설의 실제지식과 기술을 습득하게 하며, 교육과 실천을 상호 결합시키는 방침을 관철한다. 또한 학생들

의 정치사상 수준과 문화·기술 수준에 근거하여 교육사업을 계통적으로 진행함을 원칙으로 한다. 과정안은 과정을 선정하고, 수업시간을 배치하며, 수업의 절차를 규정하는 기본 문건이다. 교수요강은 각 과정의 강의목적·임무·내용·범위·분량과 시간을 규정하는 기본 문건이며, 기초기수·교수요강·전업기술 및 교수요강 등으로 구분된다. 교육요강의 편찬 준비사업은 공장의 기사가 책임지며, 광범한 기능공학교 교원, 공장대학과 공장고등전문학교의 교원, 기술원과 고급기능공이 초청되어 참여한다. 충분한 준비사업의 기초하에 공장·기업소에서는 개교 3개월 전에 교육요강초안의 편찬사업에 착수한다. 교육요강초안은 교육요강심의 소조와 군중의 심의를 거친 후 공장지배인이나 상급기관에 보고하여 비준을 받는다.

북한의 교수사업은 교무 행정사업과 교수의 조직으로 구분된다. 교무 행정사업의 조직이란 학교의 전반적 사업을 계획화·정규화 함을 가리킨다. 그리하여 우선 사업계획 즉 학교의 학년·학기·월분과 개인의 사업계획을 제정하여야 한다. 학교의 책임자와 기업의 영도자는 “국가로력배치규정”에 근거하여 개학 1개월 전에 지방노동행정기관과 함께 학생 모집 사업계획을 제정하며, 기능공학교 시험규정에 따라 입학시험을 준비한다. 학생 모집이 결정된 후 기능공 양성계획과 학생의 구체적 정황에 근거하여 반급을 편성한다. 이어 학생들의 연령과 정치사상 수준, 교원의 사회부담과 수업량 및 생활조건과 성별에 근거하여 課任교원을 선택한다. 교육요강 제정의 구체적 조치, 엄격한 교육규율과 주일 사업계획은 교무행정사업의 중요한 연결 고리라고 볼 수 있다. 또한 학교 행정부문은 교원을 지도하여 과정 교수계획과 교수 진도표를 제정하여야 하며, 물적 조건의 보장과 교육설비의 유효한 이용에 관한 조치를 제정하여야 한다. 수업에 대한 검사도 행정부문의 중요한 사업의 하나이다. 다음으로 교수 조직사업이란 교수준비·교수·시험·교수에 대한 검사를 가리킨다. 교수준비를 보면, 교수준비사업에는 당의 정책연구, 과정안의 제정, 직관교편물의 준비 등이 있다. 기능공학교의 교수방식에는 전업이론과, 실습, 실습, 학과토론, 연습과 견습 등이 있다. 그 중 실습은 기능공학교의 기본

교수방식이며, 교수량에서 큰 비중을 차지한다. 기능공학교의 시험에는 입학 시험, 학과목 시험, 학기말 시험, 기술진급 시험과 졸업 시험 등이 있다. 기능공학교의 기본 교수방법은 계발식 교수법이다. 계발식 교수의 형식에는 강의해설, 문답, 토론과 변론, 직관과 실물수업 등이 있다.

기능공학교 교원의 첫째 임무는 교육사업을 충실히 함과 동시에 학생들의 과외학습과 생활을 책임·지도하여 학생들의 전면적인 발전을 촉진하며, 높은 기능을 구비한 소위 사회주의건설의 인력으로 양성하는 것이다. 또한 교원은 교수사업에서 사회주의 교육학의 원리 구현, 노동자계급의 주인공적인 태도 수립, 교수계획 제정, 교수준비를 잘하며, 직관수업과 실천수업 강화, 수업내용과 방법 개선, 학과위원회 사업 참여, 조직생활에 자발적 참여, 자신의 정치업무 수준 제고, 진급 시험 등에 적극적으로 참여하여야 한다. 교원의 업무능력을 제고하는 과정으로는 공개수업, 시범수업, 과정안의 토론, 시청강의, 모의수업과 경험교류 등이 있다.

한편 북한의 주장을 보면, 기능공학교 관리사업의 강화는 양호한 학습환경의 마련을 전제로 한다. 기능공학교의 관리사업은 당의 학교사업에 대한 영도를 보장하며, 소위 “균중로선”을 관철함을 원칙으로 한다. 관리사업의 구체적인 내용은 다음과 같다. ①교사: 초임 교사는 학교소재지를 잘 선택하여야 하며, 학교건물을 건설·조절한다. ②교실: 실내의 조명을 책임지며, 빛을 가리는 건축물을 허물고 통풍과 采暖설비를 설치한다. ③책걸상: 책걸상을 잘 갖추어 학생들의 체격에 적응되게 한다. ④교수자료: 각 과목의 교수 자료연구실을 설립하며, 문헌자료·직관물·표본·양품·모형·패도 등을 마련한다. ⑤실습장소(실습공장, 실습갱, 실습목장 등): 필요한 실습장소를 보장하며, 설비의 표준화·현대화와 일정한 수량을 확보하고, 규장제도를 제정한다. ⑥녹화: 지역의 특성과 임지의 조건에 근거하여 학교내외의 녹화를 보장하며, 환경을 미화하고, 바람·더위·소음을 방지한다.

다. 「배우면서 일하는」 교육체계의 직업교육훈련

### (1) 산업체 부설형의 직업교육훈련

북한의 산업체 부설형의 직업교육훈련은 행정적으로 교육성 고등교육부의 지도를 받으며, 경제적 지원은 해당 공장·기업소·협동농장에서 책임진다. 주요한 형태로는 근로자고등중학교, 공장대학과 공장고등전문학교, 농장대학과 어장대학, 간부 재교육체계 등이 있다.

북한은 1960년부터 주요한 공장·광산·기업소 등에 4년제 고등기술전문학교와 5년제 공장대학들을 설치하였으며, 북한 특색의 「일하면서 배우는」 교육체계를 추진하였다. 북한에서는 6. 25전쟁시기인 1951년에 평안남도 성천군의 군수공장에 야간전문학교와 공장대학을 설립하였으며, 60년대 이후 이 유형의 학교는 매우 빠른 발전을 가져왔다. 이 시기 북한에서는 사회주의건설의 수요에 의해 기술일군과 관리간부가 절실히 필요하였으며, 이는 전일제 일반고등교육체계 만으로는 사회의 수요를 만족시키기 어려웠다. 따라서 북한은 직업고등교육체계의 확대를 추진하였다. 또한 중등의무교육의 보급에 따르는 사회의 고등교육 기회의 급증도 직업교육체계의 발전을 촉진하였다. 공장대학과 공장고등전문학교 학생들의 질을 확보하기 위하여 북한에서는 그 학제를 전일제 교육기관보다 1년 더 연장하였다. 즉 공장고등전문학교의 학제는 3년제로 하고, 공장대학은 5년제로 규정하였다. 공장대학은 교육시설을 갖출 수 있고 교원·학생원천이 많은 공장과 기업에 설치하였다. 학교장은 학교를 설치한 공장·기업소 등 단위의 영도간부들이 직접 담당하였으며, 전업과정의 교원은 본 단위의 기술자·전문가들이 겸임하고, 일반과 교원은 학교 소속 지역에서 초빙하는 방법으로 해결한다. 1970년에 이르러 공장대학은 41개교로 발전하였으며, 1983년에는 77개교로 학생 수는 전체 대학생수의 41%를 차지하였다. 북한의 주장에 따르면, 11년제 의무교육의 보급과 함께 농촌 청년의 문화수준도 고등중학교 수준으로 보급되었으며, 또한 북한은 과학영농과 농장간부양성의 수요로부터 출발하여 청산리농업대학과 운천농업대학 등 농장대학들을 창설하였다. 또한 수산부문에서

도 신포수산대학 등 어장대학들을 창설하였다. 1990년대에 이르러 북한의 일하면서 배우는 고등교육체계의 학생 수는 전체 대학생 수의 반수이상에 달한다고 한다.

북한의 산업체 부설형의 직업교육훈련은 학교교육의 발전과 밀접한 연관속에서 발전하여 왔으며, 기존의 인적·물적 자원을 최대한 활용하고, 소요되는 경비를 해당 산업체에서 지원함으로써 교육예산을 최대한 절약하고 있다. 그리고 노동자들이 생산현장에 종사하면서 현장에서 필요한 기술을 습득하도록 하였으며, 각 지역의 생산체계에 교육기관을 병행함으로써 교육기회가 대도시에 집중되는 것을 효과적으로 방지하였고, 각 지방에서 산업인력을 효율적으로 관리할 수 있게 하였다. 또한 그 내용에 있어서 개인의 개성을 계발하면서도 집단과 사회의 이익에 맞게 하였으며, 이론적인 것보다는 현실적이고 구체적인 것에 기본적인 중점을 두고 있다.(김면희, 1996)

## (2)통신교육형의 직업교육훈련

북한의 통신교육형 직업교육훈련으로 전일제대학의 야간 및 통신학부, 텔레비전방송대학, 인민대학습당, 재직통신연수교육 등을 들 수 있다.(리종찬, 1996)

1948년 2월 북한에서는 최고학부인 김일성종합대학에 야간대학을 설치하였으며, 동년 9월에 통신사범대학을 병설하였다. 그 후 기타 대학에도 야간 및 통신대학을 설치하였다. 1950년 초에 이르러 북한에는 야간대학 3개교 18개학과, 통신대학 5개교 32개학과에 학생 수는 6,015여명에 달하였다. 통신교육기간은 5년으로 주로 라디오를 통하여 이루어지며, 1년에 두 차례의 출석수업을 받는다고 한다. 6.25전쟁 이후 북한에서는 사회주의기초건설의 수요를 충족시키기 위하여 1957년 8월에 「기술자 및 전문가 양성 전망계획 작성에 관하여」라는 내각명령을 하달하여 고등교육기관들을 계획적으로 늘이는 동시에 기술교육기관들과 새로운 대학들을 창설하는 조치를 취하였다. 이리하여 통신교육과 야간대학들이 새로운 발전을 가져왔다. 1960년대

에 들어 대학의 야간부와 통신부는 이미 하나의 교육망을 이루어 제도화되었다. 1961년에 북한에서는 교육성의 고등교육부에 「통신교육지도국」을 설치하고, 동시에 일반교육부에 「공장 및 통신교육국」을 설치하여 직업교육을 책임·관리하게 하였다. 1962년 말에 이르러 북한 통신교육망에 50개교의 대학과 365개교의 기술학교와 고등기술학교 및 중등전문학교를 설치하였으며, 학생 수는 약 13.3만 명에 달하였다.(정성진, 1984: 70) 1970년대에 들어서서 북한은 1973년 4월 15일에 방송통신대학을 설치하였으며, 매년 1,260차례 강의를 진행하였다. 강의시간은 아침 5시부터 저녁 6시 반까지이다. 1982년에는 텔레비존방송대학을 창립하였으며, 통신대 학생들이 있는 전국의 공장·기업소·협동농장에 5~20명으로 구성된 학습반을 조직하였다. 학습시간은 매주 3차례로 매번 오후 5시 반부터 7시까지 90분간으로 하였다. 1985년에만도 37개교의 대학에서 700여개의 수업시청 장소를 설치하였으며, 1986년에는 텔레비존대학의 교수방법을 개선하여 시청률을 이전의 3배 이상으로 제고하였다고 한다.(조선중앙통신사, 1986: 221-223)

1990년대에 들어 북한은 평양 인민대학습당에 전 사회를 향한 최신과학기술강좌·자문강좌·재교육강습 등을 개설하였으며, 1997년에만도 연간 100만여 명의 독자들을 대상으로 과학 봉사활동을 벌였다고 주장하고 있다. 또한 여러 가지 형태의 강의와 강습을 2만 5,000여 시간 진행하여 6만여 명의 근로자들에게 새로운 과학기술을 보급하였으며, 1만 1,000여명에게 현장강의를 하여 현직 근로자들과 과학자·기술자들의 수준과 실천능력을 높여 주었다고 주장하고 있다.(조선중앙통신사, 1998: 223-224)

### 3. 북한 직업교육훈련 기관과 시설 및 내용

현재 북한의 직업교육훈련 기관과 시설은 기능공학교와 각종 업여 전업학습반, 근로자 고등중학교, 공장대학과 공장고등전문학교, 농장대학과 어장대학, 간부 재교육체계, 일반대학의 야간 및 통신학부, 재

직통신연구생교육, 텔레비존방송대학, 직업교육훈련의 시설 등이 있다. 이들에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 기능공학교와 각종 업여전업학습반

기능공학교는 일종의 직전(職前)교육기관이다. 이는 사업에 갓 참여한 고등중학교 졸업생·제대군인·가정부녀 및 기업소 종업원을 대상으로 생산경험과 전문기술지식을 전수하여 계획적으로 기술인재를 양성하는 곳이다. 기능공학교는 양성반과 재직반으로 구분되며, 학제는 6개월, 1년, 1년 6개월 등으로 달리하고 있다. 6개월제 양성반에서는 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자에게 해당 직종의 최저급별을 수여한다. 1년 혹은 1년 6개월제 양성반은 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자는 원상태에서 2급씩 오른다. 재직반은 학습기한을 마친 후 성적이 합격되면 학제를 막론하고 모두 원상태에서 1급씩 오른다. 1993년 말에 이르러 북한에서는 이미 1,000여개의 공장기능공학교를 설치하였다. 기능공학교에서는 직장 근로자를 양성할 뿐만 아니라 기층간부도 배양한다.

이외에 북한에는 직장·기관·농장에서 관리하는 각종 업여전문학습반이 있다. 산업체에서는 고등교육기관에서 학습할 기회가 없는 근로자·기술원과 간부들을 위하여 각종 업여전업반을 조직하고 있다. 매월 다섯(10시간) 차례의 학습과 매년 2~3차의 고찰을 진행한다. 직장마다 학습실이 있으며, 근로자들은 퇴근 후 학습실에서 기사와 원로 기술원의 강의를 받는다.

### 나. 근로자고등중학교

1977년 9월에 북한에서는 근로자중학교를 근로자고등중학교로 개칭하였다. 학제는 3년이며, 성인고종의 의무교육을 보급 목적으로 한다. 초급중학교정도의 노동자·종업원·농민 등을 모집하여 고급중학교 과정을 강의하며, 기술과목도 설치하였다. 일반적으로 단과교



수·단과합반(결업)의 형식을 취하며, 수업 기한을 마친 후 시험합격자에게 졸업증서를 수여한다. 11년제 의무교육의 보급과 함께 1985년에 이르러 이 유형의 학교는 점차 없어지고, 1990년에는 모든 성인들이 중등교육을 완수하였다고 판단함으로써 근로자고등중학교를 폐지하여 고등교육 단계의 성인교육에 주력하고 있다.

#### 다. 공장대학과 공장고등전문학교

이 유형의 학교는 1960년에 창설되었다. 공장대학과 공장고등전문학교는 노동자들이 생산현장에 종사하면서 현장에서 필요한 기술을 습득시키기 위한 곳으로서 11년제 의무교육을 마친 후 사업에 참가한 직원들을 대상으로 각 분야의 전문가 및 기술인원을 양성한다. 공장대학의 수업연한은 5년이고, 공장고등전문학교 수업연한은 4년이다. 공장대학은 교육시설을 갖추 수 있고 교원·학생원천이 많은 공장·기업에 설치하였다. 학교장은 학교를 설치한 공장·기업소 등 단위의 영도간부들이 직접 담당하였으며, 전업과정의 교원은 본 단위의 기술자·전문가들이 겸임하고 일반과 교원은 학교 소속 지역에서 초빙의 방법으로 해결한다.(김면희, 1996) 수업과정에서 근로자 및 기술인원들은 전문기술지식과 기초이론 학습을 위주로 하고, 관리일꾼들은 일반 전문지식 이외의 기업관리지식을 학습한다. 또한 교육에서 대상별 지도를 더욱 강화하며, 실천과 학습을 결합하여 실천 속에서 배운 이론을 더 깊이 체득할 수 있게 하였다.

#### 라. 농장대학과 어장대학

이는 1980년대 이후에 창설된 고등교육 차원의 학교 운영 방식이다. 1981년 12월 1일 북한은 농업전형단위인 청산리에 첫 농장대학인 청산리농업대학을 창설하였다. 협동농장을 중심으로 4년 6개월 내지 5년 6개월 제로 운영되고 있다. 수업내용은 전일제 농업대학과 동등하며, 교원은 대학교원을 위주로 우수한 농예사와 전문가도 초빙

한다. 학원은 중등중학교 졸업의 농장원을 위주로 하며, 수업기간은 농한기에 두고 있다. 북한은 1994년까지 약 10개의 농장대학을 설립하였다.

한편 어장대학은 1979년에 최초로 함남 신포에 신포수산대학을 설립하였으며, 이후에 남포·원산 등지의 수산대학에도 어장대학을 설립하였다고 한다. 이는 전문 어민들을 위하여 설치한 대학이다. 학생 선발방법은 공장대학이나 농장대학과 같으며, 고기잡이가 잘 안 되는 계절에는 육지에서 수업하고, 어로기에는 원양선에서 현장 수업을 받는다.

이상의 성인고등교육체계의 학생은 졸업 후 일반대학의 학생들과 마찬가지로 국가시험위원회의 통일시험을 거쳐 합격자에게 대학·전문학교 증서를 발급하며, 준 전문가·준기사 자격증을 수여한다.

#### 마. 간부 재교육체계

북한에서는 전체 간부들의 정치사상 수준, 과학기술 수준, 경영관리 수준의 제고에 큰 관심을 갖고 있는 것으로 알려 지고 있다. 현재 북한에서는 각급·각 유형의 간부 재교육제도를 실시하고 있으며, 단기적인 양성교육과 장기적인 연수교육의 두 가지로 구분된다. 그 중 단기적인 양성교육은 전체 간부들을 대상으로 매년 1개월씩 진행하며 이미 제도화되었다. 장기적인 연수교육은 중견간부거나 업무경험이 부족한 간부를 대상으로 재교육을 진행하며, 연수 시간은 직위에 따라 차이가 있다. 여기에는 김일성고급당학교, 인민경제대학, 공산대학과 군당학교 등이 있다.

김일성고급당학교는 북한 최고급의 간부재교육학교이다. 교육대상은 주요하게 중앙고급간부(부국급간부 이상), 인민군간부(장군급 이상), 내각고급관원 등이다. 수업연한은 6개월 반, 1년 반, 2년 반과 3년 반이 있다. 교수 내용에는 「당의 주체사상연구」, 「당의 정책연구」, 「남북조선 통일연구」, 「경제분석」 등이 있으며 교육·교수방법에는 집중 강의와 토론을 상호 결합하는 방법 등이 있다.

인민경제대학은 1964년에 내각간부학교로 창설되어서 1954년에 인민경제대학으로 개칭하고, 현재 평양시에 설치되어 있다. 이는 각급 정부와 공장·기업소의 경제관리 등 방면의 간부들에게 계통적인 교육을 진행하는 최고 경제관리 간부학교이다. 수업연한은 4년이며, 입학대상은 각급 정부의 경제부문·공장·기업소의 주요간부들이다. 여기에는 국가건설, 국민경제계획, 통계, 농업경제, 상업경제, 재정금융, 회계 등 과정을 설치하였다.

직할시·도 공산대학은 북한의 각도 직할시의 간부양성을 목적으로 설립한 간부학교이다. 입학대상은 당·정 기관, 공장·광산·기업소·협작농장 등 단위의 간부들이다. 수업연한은 3개월과 6개월제 과정의 강습반, 1년제 과정의 재직반, 3년제 과정의 양성반, 4년제 과정의 통신반으로 구분된다. 기본과정에는 철학·경제학·당사·당 건설 등이 있고, 일반과정에는 수학·역사·문학·체육 등이 있다.

군당학교는 각 군에 설치되어 있는 당정간부학교이다. 이는 각 단위의 초급간부 배양과 재직교육의 기관이다. 일반적으로 공업반, 농업반과 관리반으로 구분된다. 수업연한은 1-2년이다. 교육대상은 주이하게 공장·광산·기업소의 작업반장, 지도원, 군내 주요책임자 및 우수모범당원 등이다.

한편 혁명가유자녀학원은 북한에서 항일전쟁과 6. 25전쟁에 참여하였던 혁명투사 자녀들에 대한 특별교육을 실시하기 위해 특별히 혁명유자녀학원을 설치하였다. 1947년 10월에 북한에서는 평양 만경대에 만경대유자녀학원을 개설하였으며, 1958년 9월에는 남포 강반석혁명유자녀학원, 해주 혁명유자녀학원, 평양 외국어혁명학원을 개설하였다. 1958년부터 혁명유자녀 학원은 11년제로 개편되어 학원들로 하여금 고등중학교까지의 교육을 받을 수 있게 하였다. 1960년대 후반기에는 혁명학원을 정치대학으로 개편하고, 대학반을 새로 두었다. 이리하여 혁명가유자녀들이 혁명의 핵심골간, 당 및 근로단체 일군으로 자라날 수 있게 튼튼한 조건을 마련하였다고 주장하고 있다.

## 바. 일반대학의 야간 및 통신학부

전일제대학의 통신 및 야간학부는 1948년에 처음으로 설립되었다. 북한에서는 조건이 가능한 모든 전일제대학과 고등전문학교에 통신 및 야간학부를 설치·운영하고 있다. 학생은 지역의 제한을 받지 않으며 수업연한은 3-4년이다. 수업과정은 전일제대학의 예술과, 체육과 외 기타 과정은 기본적으로 동일하며, 전일제대학 및 고등전문학교의 통일교재를 사용한다. 야간 및 통신학부에서는 정치과와 실습과, 체육과를 설치하지 않으며 전업(전문)과목만 집중적으로 강의한다. 학원은 통신교육과정을 마치면 일반대학의 졸업생과 동등한 자격을 얻는다. 1980년대 중반 이후에 북한의 통신교육생들의 비율은 전일제 대학의 학생수와 거의 같은 비율을 차지하였다고 한다.(조선중앙통신사, 1986: 221)

#### 사. 재직통신연구생교육

북한에서는 고급기술인재의 양성을 강화하기 위하여 직업고등교육을 강조하고, 1960년부터 재직통신연구생교육제도를 실시하고 있다. 통계에 의하면 1982년에 연구생 30,000명중 재직통신연구생이 반수 이상을 점한다고 한다. 입학 자격은 대학졸업(혹은 동등학력)의 실천(현장)경험이 상당한 자로서 재직통신연구생시험에 합격 되어야만 입학할 수 있다. 재직통신연구생원의 학제는 이탈학위연구생보다 1년 더 연장되어 있으며, 입학한 후 지도교원의 지도하에 「개인학습계획안」을 작성하여 연구생원에 제출하며, 통과된 후 본 단위로 돌아가 배우면서 연구한다. 교수는 정기적인 집중강의와 학년 집중강의의 두 가지 형식이 있으며, 기타 시간에는 재직연구생이 본직사업의 구체적인 정황에 의하여 자아 배치한다. 대학연구생원에서는 정기적으로 지도교원과 지도소조를 파견하여 순회지도를 진행한다. 재직통신연구생은 졸업 후 이탈연구생과 동등한 대우를 받으며, 학위논문이 통과되면 원상태에서 1급 승급한다. 졸업 후 재직통신연구생은 일반적으로 본 단위에 남아 사업하며, 특수 경우에는 본 단위와 협상하여 해결할

수 있다.

### 아. 텔레비존방송대학

북한의 텔레비존방송대학은 1982년에 개설되었다. 학부는 김일성 종합대학에 두고 국내대학의 통신생 및 기타 업여고등교육의 학원들을 위해 복무한다. 강의 기초과정에는 수학·물리·화학·외국어 등 고등기초과목이 있으며, 교원의 다수는 초빙을 통하여 해결한다. 북한에서는 통신대 학생들이 있는 전국의 공장·기업소·협동농장에 5~20명으로 구성된 학습반을 조직하였으며, 학습시간은 매주 3차례로 매번 오후 5시 반부터 7시까지 90분간 텔레비존을 통하여 학습한다. 1985년에만도 37개교의 대학에서 700여개의 수업 시청장을 설치하였으며 1986년에는 텔레비존대학의 교수방법을 개선하여 시청률을 이전의 3배 이상으로 제고하였다고 한다.(조선중앙통신사, 1986: 221-223) 현재 북한의 텔레비존방송대학은 자격증서를 발급할 권한이 없다.

### 자. 직업교육훈련의 시설

북한은 청소년 직업교육훈련 시설과 장소로 평양과 직할시 및 각 도에 학생소년궁전을 설립하였다. 예컨대 평양소년궁전, 만경대소년궁전, 개성소년궁전 등이다. 그중 비교적 우수한 평양소년궁전은 총 건축면적이 50,000평방미터에 달하며, 동시에 10,000명의 학생들을 수용할 수 있다. 이 안에는 극장, 체육관 및 각종 연구실, 실험실, 연습실, 각종 회의실이 약 500여개 있다. 여기에서는 몇백 여명의 전임직·겸직교원이 있으며 박사·학자와 예술가들을 초청하여 지도하기도 한다. 이외에 자동차와 손잡이뜨락또르(트랙터) 운전 연습실·재봉실·민악연습실·체조실·천체연구실 등이 있으며, 이러한 시설의 이용은 모두 무료이다. 매일 오후와 휴식시간에 소년궁에 오는 학생들은 학교나 학급에서 조직적으로 오며, 다수의 학생들은 특기가

있는 학생들이다. 이외에 북한의 학생도서관·아동영화관·청년극장·각종 야영소 등에서도 청소년들을 위하여 강연회를 진행하고, 과학토론회와 논문발표회 및 각종 활동을 하고 있다.

한편 사상정치교육의 직업교육훈련 시설과 장소를 보면 다음과 같다. 북한의 직업교육훈련은 기술교육뿐만 아니라 사상교양의 기능도 수행하고 있다. 북한의 혁명박물관, 조국전쟁기념관, 역사의적, 역사박물관, 군중문화관, 군중도서관, 영화관, 극장 등에서 청소년과 근로자들을 대상으로 사상정치교육, 애국주의와 집체주의교육, 혁명전통과 문화전통교육, 국방교육과 통일교육 및 문화오락 활동 등을 시행하고 있다.

북한은 교육훈련 시설로 인민대학습당을 1980년 10월에 개관하였다. 이는 도서관, 열람실, 방송교육, 정보교류 등을 포함한 현대화한 종합적인 직업교육훈련장소라고 볼 수 있다. 인민대학습당은 각 계층의 광범한 근로자들을 대상으로 강연·도서대출·직장 현지 교육 등을 실시하고 있다. 건축면적은 10만 평방 키로미터로 강의실, 열람실, 통신통보실, 음향실 등 60여개의 방과 3,000여만 권의 도서가 소장되어 있다. 또한 자문실과 대강당에서 통신생을 대상으로 직접강의를 진행하며, 내용과 시간은 미리 방송과 텔레비전을 통하여 전국에 통고한다. 각 대학과 대학습당의 강사들은 통상적으로 현재 인민군중들의 관심을 모으고 있는 과학과 기술, 경영관리 등의 관심문제를 강연하고 있으며, 각 계층 인사들의 환영과 호평을 받고 있다고 주장하고 있다. 또한 인민대학습당에서는 생산현장에 강사를 파견하여 강의를 진행하기도 한다.

#### 4. 북한 직업교육훈련의 특성과 동향

이상에서 살펴본 북한 직업교육훈련의 특성과 동향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

##### 가. 직업교육훈련에 대한 당의 역할 강화와 중앙과 지방 및 산업

## 체의 연계

북한의 노동당과 정부 당국은 소위 혁명과 건설의 수요에 의하여 매 시기마다 직업교육훈련의 기본방침을 제시하였다. 북한에서는 직업교육훈련사업을 완전히 국가교육사업 안에 두고 있으며, 또한 국가에서 책임지고 계획을 수립·관리하고 있다. 그러므로 북한에는 사립과 공립의 직업교육훈련기관이 없다. 직업교육의 구체적인 관리방면에서 산업체와 정무원 각 부위 및 교육성의 직접적인 지도를 받으며, 동시에 교육성 고등교육부의 간접적인 지도를 받고 있다. 경제적인 지원은 해당 기업소에서 책임지며, 교육성은 교육과정 및 학사일정을 관리한다. 또한 통일적인 교재를 사용하며, 전국적인 통일시험을 진행한다. 또한 각 산업체의 지도부가 학생들의 숙식·시간·교통·실습 등을 담당하고 있음을 알 수 있다.

한편 북한의 직업교육훈련은 중앙과 지방 및 산업체를 밀접히 결합 시킴으로써 국가의 교육경비를 최대한 줄이고자 노력하고 있다. 북한 해당부문의 예측에 의하면, 1개교의 공장대학을 설치하는데 드는 비용은 1개교의 전일제대학을 설치하는데 드는 비용의 절반에 해당한다고 한다. 또한 직업교육훈련기관이 전일제대학과 공장, 기업소 및 농장, 여장에 부설되어 있어 기존의 인적·물적 자원을 최대한 이용하여 기술교육을 진행하며 또한 공장의 순수익의 일부를 교육경비로 사용함으로써 국가의 교육예산 지출을 최대한 줄이고 있다고 주장하고 있다.

### 나. 직업교육훈련에서 기초교육과 기술교육의 연계 강조

북한에서는 근로자들에 대하여 소위 문화수준이라고 하는 기초 능력수준을 부단히 제고하여야만 근로자들이 기술교육을 더욱 잘 받을 수 있으며, 문화기술수준을 제고하여야 선진적인 과학기술을 습득하여 발명·창조를 하고, 근로자계급의 역사적임무를 완수할 수 있고 주장하고 있다. 그러므로 북한에서는 직업교육을 발전시킴에 있어 특

별히 근로자의 기초교육 수준 제고를 우선적으로 강조하며, 동시에 기술교육을 진행하여 근로자들의 문화기술수준을 제고시키자고 주장하고 있다. 북한의 주장에 따르면, 예컨대 1970년대에 검덕광산 “4.5”갱에서는 공장대학졸업생들이 70%이상의 기술혁신항목을 창조하였으며, 1977년에만도 북중기계공장의 생산 중에 사용되는 기술혁신방안의 80%이상을 공장대학의 학원들이 제출하였다고 한다.

#### 다. 직업교육의 다양화와 업여교육 및 정규교육의 연계 강화

북한에서는 각 지방의 조건과 직장근로자들의 지식수준에 의하여 다양한 형식의 직업교육을 조직하고 있다. 신입 고등중학교 졸업생과 제대군인 등 신인들은 대부분이 공장기능공학교에 입학하여 반년 혹은 1년 동안 학습을 진행한 후 업무를 분배받으며, 소수는 「일하면서 배우는」 업여전문학습반에서 학습한다. 고등중학교 졸업정도이상의 근로자들은 추천과 시험을 거쳐 성인고등교육기관에 들어가 계통적으로 학습할 수 있다. 또한 일시적으로 고등교육기관에서 학습할 기회가 없는 근로자들은 각종 업여전업학습반에서 학습한다. 고등교육이상 수준의 근로자들은 한급 높은 전업학습반 혹은 기술연구소조에서 학습·연구와 능력 제고를 한다. 현재 북한에서는 업여교육과 정규교육을 밀접히 결합시킴으로써 계속교육을 강화하며, 근로자들의 문화기술수준을 부단히 제고하여 학력구조에서 큰 변화를 가져오고 있다고 주장하고 있다.

#### 라. 기술교육과 사상교양의 결합

북한의 직업교육훈련기관들은 교육과정의 운영에서 사상교양에 관한 과목과 내용을 강조하고 있다. 북한은 직업교육훈련에서 사상교양 과목의 비중을 일반학교 교육정도로 중시하고 있다. 또한 직업교육훈련에서 각종 강습회, 강의회, 자습회 등을 통해 간부들뿐만 아니라 전체 근로자들에 대한 정치학습교육과 재교육을 광범위하게 실시하고



있다.

#### 마. 기술교육과 관리교육의 결합 및 간부교육의 강화

북한은 간부들의 정치사상수준, 과학기술수준, 경영관리수준의 제고에 큰 관심을 돌리고 있다. 현재 북한에서는 각급·각 유형의 간부재교육제도를 실시하고 있으며, 단기적인 양성교육과 장기적인 연수교육의 두 가지로 구분된다. 그 중 단기적인 양성교육은 전체 간부들을 대상으로 매년 1개월씩 진행하여 제도화시키고 있다. 북한의 주장을 보면, 간부들이 앞장서 학습함으로써 근로자 교육사업의 강화에 힘쓰고, 동시에 직업교육의 수준과 간부들의 적극적인 학습을 높이고 있다고 주장하고 있다.

#### 바. 기술(자격)심사제도의 도입을 통한 심사(고찰)와 승급(혹은 강급)의 연계 추진

북한에서는 직업교육훈련을 강화함과 동시에 소위 기술고찰(기술심사)제도를 도입하여 승급 혹은 강급(기술심사제도)에 활용하고 있다. 직업교육훈련기관에서 학습하는 근로자들은 모두 학교규정의 시험에 참가하며, 시험성적을 각 산업체 교육관리부문에 보낸다. 산업체 교육관리부문에서는 해당 단위의 근로자들에 대한 기술관련 서류를 만들어 관리한다. 해당 단위의 업여전업학습반에 참가한 근로자들은 매년 2~3차의 심사(고찰)를 받으며, 성적은 기술직함 평의와 승급의 주요한 참고 자료로 활용한다. 업여학습에 참여하지 않은 근로자들은 승급하기 어려우며, 대학·전문학교의 졸업증서가 없는 근로자는 기술직함을 얻기 어렵다. 북한에서는 이 사업을 촉진시키기 위하여 전국적으로 공장기술연맹을 설립하여 근로자들의 기술고찰 및 승강급 등을 책임지게 하였으며, 산업체마다 기층위원회를 두어 시험을 주최하고 기술직함과 승강급 문제를 결정하게 하였다.

북한에서는 기사 직함을 모두 5급으로 나누며, 5급은 제일 낮은 등급이다. 이외 특수공헌의 1급 기사가 있으며, 국가에서 특급기사 직함을 수여한다. 전일제 고등교육기관과 근로자고등교육기관의 졸업생들은 준기사 직함이 수여되며, 현장 실습을 거쳐 통일시험에 합격된 자에게 5급 기사 직함을 수여한다. 이미 급별을 수여 받은 기사들은 1~2년에 한번씩 시험에 참여하여 시험과 사업(실습), 정치학습성적이 모두 일정한 수준에 도달하면 한 등급 오르며 시험에 불합격인 자는 한 등급 떨어진다. 한편 성적이 일반적인 자는 원상태를 유지한다. 5~2급의 기사는 반드시 1종의 외국어를 익혀야 하며, 1급 기사는 2종의 외국어를 익혀야 한다.

북한의 직장근로자는 모두 8급으로 나누며, 8급은 제일 높은 등급이다. 기능공학교를 졸업하고, 공장에 갓 입사한 근로자와 1년간 현장 경험이 있는 근로자학생들은 1급공으로 정해진다. 1~4급공은 산업체 해당 부문에서 시험을 거쳐 심사하며, 5~8급공은 국가에서 통일적인 시험을 거쳐 수여한다. 업여학습에 참여하여 시험에 합격된 자는 모두 승급시험에 참가할 자격을 가진다. 승급시험에 합격되고 현장에서 큰 사고가 없고 정치학습성적이 규정에 도달하면 한 등급 오른다. 시험에 불합격하거나 중대한 기술사고를 낸 책임자는 한 등급 내려간다. 근로자들은 직함의 승강급에 따라 연금도 증감하며, 기술직함에 따라 규정된 대우도 받을 수 있다. 이러한 정책은 직장근로자들의 적극성 유도과 직업교육훈련의 발전을 촉진하고자 추진하는 것으로 알려지고 있다.

#### IV. 직업교육훈련분야의 남북한 연계 방안

## 1. 연계의 기본 목표

### 가. 새로운 직업의식 패러다임 정착

한반도 분단 이후 북한은 사회주의체제를 유지하면서 외부와 단절된 폐쇄적인 사회라고 볼 수 있다. 특히 사회주의의 특성인 국가가 주도적인 역할을 하는 계획경제는 개인의 적성과 능력을 고려한 직업선택이 어렵고, 지속적인 능력개발 교육훈련보다는 사상교육의 강조 등으로 노동생산성과 작업몰입 등 직업의식에 대한 인식이 부족하다고 볼 수 있다. 이러한 경향은 급변하는 직업환경의 변화와 국제사회에서 적응하기 어렵고, 북한 사회의 고립이 더욱 가속화되는 결과만을 초래하고 있다.

따라서 어떤 형태든지 북한 주민들이 변화하는 사회의 변동에 적응할 수 있는 새로운 패러다임의 직업의식 함양이 필요하다고 볼 수 있는데, 현 단계에서 가능한 방안은 우리가 이들에 대한 다양한 지원과 협력을 통하여 점진적으로 개선하는 방법이 유일하다고 볼 수 있다. 결국 이러한 노력으로 북한 주민의 직업의식에 대한 전환적인 발상을 유도·정착시키는 것이 남북한간 직업교육훈련분야 연계의 기본 목표가 되어야 한다.

### 나. 전반적인 직업능력 향상

북한 직업교육훈련분야의 전반적인 분석에서 이론적·형식적으로는 잘 되어 있는 것 같지만, 현재 북한 주민의 기본적인 직업능력은 매우 낮은 것으로 판단된다. 그 원인은 직업기술교육과 관련한 시설 및 장비의 부족과 열악한 교육환경 등 매우 포괄적인 문제점을 가지고 있기 때문이다. 따라서 이를 해결할 수 있는 방안으로 제시되는 남북한간 연계 및 지원은 기본적으로 북한 주민의 전반적인 직업능력을 향상시키는데 있다고 볼 수 있다.

특히 현대는 정보화·신기술의 시대라고 일컫는 만큼 전주민은 정규제도의 교육뿐만 아니라 사회교육·계속교육 등을 통하여 지속적으로 새로운 기술과 정보를 흡수할 필요가 있다. 이런 지속적인 평생교육훈련은 북한 주민의 직업능력을 향상시킬 수 있고, 향상된 직업능력은 직업의 안정을 가져와 결국 북한 주민의 삶의 질을 향상시키는데 도움이 될 것이기 때문이다. 특히 북한지역에 거주하는 주민은 그동안 낙후된 직업능력으로 인하여 지역간 차이가 많이 날 것으로 예상됨에 따라, 이들에 대한 남북한간 연계를 통한 특별한 직업교육훈련정책을 마련하고, 이를 지원하는데는 정부뿐만 아니라 범 국민적 관심과 참여를 유도하여 이들의 직업능력을 배양하도록 하여야 할 것이다. 이렇게 함으로서 남북한의 지역간 경제적 차이와 소득의 격차를 줄여서 민족의 화합과 발전을 도모하는데 정책의 큰 목표를 두어야 할 것이다.

#### 다. 기능 및 기술 수준의 적정화

현재 북한에 진출한 기업의 경험에서 보면, 북한 근로자들의 기술 및 기능 수준이 낮은 것으로 평가되고 있다. 북한 근로자들의 기술 및 기능 수준은 바로 제품의 질과 생산성 등과 연계되어 우리 진출기업의 성패를 좌우하는 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

따라서 남북한간 연계를 통해서 이들에 대한 기술 및 기능 수준을 적정화하여 단기적으로는 북한 진출 기업의 이익창출 효과를 기하고, 장기적으로는 북한 근로자들의 기술 및 기능 능력을 향상시켜 남북한 근로자들의 기술 및 기능 수준의 격차를 줄이는 기본 목표의 설정이 필요하다.

#### 라. 남북경협 활성화에 따른 산업인력의 원활한 수급

기본적으로 남북한간 직업교육훈련분야의 연계는 양질의 산업인력 양성과 원활한 수급에 있다고 볼 수 있다. 양질의 산업인력은 바로 북한 진출기업의 성장과 이익창출에 밀접한 관련이 있다. 그러나 남북한의 각 종 통계비교와 분석 결과를 보면, 북한의 산업과 노동력 수준은 상당히 낙후 된 것으로 나타나고 있다. 이를 극복하기 위해서는 북한지역 주민에 대한 체계적이고 충분한 직업교육훈련을 실시함으로써 북한 진출 기업 및 북한지역에 있는 산업시설에 양질의 산업인력을 공급할 수 있을 것이다. 또한 이런 정책목표가 달성된다면, 통일국가의 산업발전과 경제성장에도 도움이 될 것이다.

따라서 남북한간 연계 목표에서는 이점을 고려하여 정책목표를 설정해야 할 것이다. 이렇게 하면 장기적으로 통일 후 북한지역 인구의 이동을 억제할 수 있고, 현지주민을 현지에서 교육훈련 시켜 현지의 산업을 발전시키는데 도움이 될 것이다.

## 2. 연계의 기본 방향

### 가. 인도적 차원의 북한 인적자원개발 지원

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 북한은 경제적인 어려움은 물론 식량부족 등과 같이 사회전반에 걸쳐 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 따라서 이에 대한 지원은 기본적으로 한민족이라는 민족적 동질성에 터한 인도적 차원의 지원이 필요하다. 직업교육훈련분야의 남북한 연계도 이와 같은 차원에서 이루어져야 할 것이다.

특히 북한 근로자들은 높은 수준의 기술 및 기능 잠재력을 가지고 있지만, 직업교육훈련의 부족으로 그 능력을 발휘하지 못하고 있다. 이점은 북한 진출 기업의 관계자 및 탈북자들의 증언 등에서 알 수 있다.(강일규, 2002) 따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 연계의 기본방향은 인도적 차원의 연계 지원이 되어야 한다.

### 나. 정치적 성향의 배제

직업교육훈련분야의 연계는 기본적으로 비정치적 내용으로 남북한이 최대한 정치적 접근을 배제하는 방향으로 연계를 추진할 필요가 있다. 독일과 중국의 경우도 초기의 교류 및 협력은 정치적인 요소를 배제하면서 상호 체제와 입장을 이해하는 방향으로 이루어졌다. 특히 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야는 비정치적인 영역임을 강조하고, 이 영역에 대한 지원과 교류 및 협력의 당위성·중요성을 인식하여 정치적 교류 및 협력의 바탕이 될 수 있도록 하여 그 파급효과를 기대할 필요가 있다. 이를 위해 우선 연계의 주체로 민간단체를 중심으로 교류 및 협력을 추진하여 점차적으로 연계 영역을 확대하는 것이 바람직하다.

#### 다. 다양성과 연계성의 존중

남북한간 직업교육훈련분야의 연계 및 지원과 협력이 이루어지는 과정에서 발생하는 내용·방법 및 절차 등에 대하여 상호 다양성과 입장을 존중하는 방향으로 이루어져야 한다. 예컨대 직업교육훈련분야에서 남북한간 연계와 지원 및 협력의 주체는 정부 혹은 기업 등으로 한정할 것이 아니라 다양한 주체, 다양한 방법, 다양한 내용으로 이루어지도록 상호 인정해야 한다.

또한 관련분야와 연계성을 확보하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 인적자원개발분야와 관련이 있는 경제·무역·교육·문화·예술·체육분야 등과 상호 연계하여 지원 및 협력이 이루어질 때, 그 결과는 더욱 커지는 시너지 효과를 유발 할 수 있을 것이다.

#### 라. 남북한 인력의 구조적·질적 발전을 통한 보완효과 극대화

직업교육훈련은 사회 변동 및 산업구조의 변화 등과 밀접한 관련을 갖고 있다. 사회 변동은 정치·경제·사회·문화·교육 등 전 분야에 걸쳐 새로운 물결과 사조가 유입되면서 우리 사회의 변화를 요구하고 있다. 특히 우리 나라의 경우 남북분단이라는 현실

을 감안하면 앞으로 어떤 사회변동이 유발될 지 예측하기 어려운 측면이 많다고 볼 수 있다. 이러한 사회의 변화는 과학기술의 발전과 더불어 산업구조의 변화를 요구하게 되는 것이다.

따라서 직업교육훈련분야의 연계를 통한 남북한 인적자원개발의 기본 방향은 남북한 전체의 직업교육훈련을 구조적·질적으로 발전시키는 계기로 삼고, 상호 보완효과를 극대화하여 국가경쟁력을 제고시키고, 개인의 복지를 향상시키는 발전·미래 지향적인 방향으로 정책과정이 이루어져야 할 것이다.

### 3. 단계별 지원 연계 전략

#### 가. 1단계 - 직업교육훈련분야의 연계를 위한 상호 교류의 추진과 활성화

북한에 대한 직업교육훈련분야의 지원 연계에서 가장 시급한 것은 직업교육훈련에 관련한 북한의 정확한 실정을 파악하는 것이다. 그러나 현재 이와 관련한 북한의 자료와 정보 등이 부족하기 때문에 추진에 있어 어려움이 많다. 따라서 북한의 직업교육훈련과 관련한 각종 자료 및 정보 등을 파악하고, 상호 협력하여 지원 가능한 분야와 영역을 논의할 필요가 있다. 또한 이 분야에 대한 관계자 접촉을 통한 지속적인 논의의 창구를 개설해야 한다.

결국 1단계에서 중요한 것은 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 관한 협정을 체결하고, 이에 근거한 지속적인 지원과 연계를 통한 교류·협력의 활성화가 추진되어야 한다.

#### 나. 2단계 - 직업교육훈련분야의 연계를 위한 인적·물적 자원의 지원

1단계 과정을 거친 후, 북한 인적자원개발에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사인력 양성을 위한 인적 지원을 한다. 또한 북한의 교육훈련생들을 초청하여 교육훈련 기관에서 직접 실시한다.

물적분야에서는 북한지역의 교육훈련기관이 필요로 하는 교육훈련 기관의 신설 혹은 기자재 및 장비 등을 지원한다. 또한 북한의 특수성을 고려하여 북한 주민을 대상으로 하는 새로운 프로그램을 개발·지원·보급한다.

한편 2단계에서 남북한간 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 실질적인 연계를 활성화시키고, 장기적인 연계 발전 방안을 상호 논의하여 발전계획을 수립한다.

### **다. 3단계 - 북한 인적자원의 활용과 관련 제도의 정착화**

이상과 같이 1·2단계가 순조롭게 진행된다면, 3단계에서 남북한 인적자원개발과 관련한 전반적인 직업교육훈련제도를 정착시키고, 양성인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력한다. 특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인적자원개발을 위한 직업교육훈련 네트워크 구축 등을 추진한다.

## **4. 직업교육훈련분야에서 연계의 주요 방안과 내용**

### **가. 직업교육훈련 연계 활성화를 위한 정책협의회 구성 및 개최의 정례화**

앞에서 북한의 직업교육훈련 제도 및 정책의 변동을 살펴 본바와 같이 남북한간 직업교육훈련분야의 제도와 정책은 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 정책적인 측면은 아래 <표 1>과 같이 상호 상반



되는 특성을 유지하고 있다.

그러나 남북한간 상호 교류 및 협력의 증진과 변동에 따라 충분히 연계가 가능하다고 볼 수 있다. 그 방법으로 아래 특성들은 각각 국내적으로 적용하고, 상호 공감할 수 있는 협력 정책을 점진적으로 추진하면 가능하다고 볼 수 있다. 즉 직업교육훈련분야의 정책에서 남북한의 당국자간 접촉을 정례화하고, 관련 정책협의회를 구성·운영하며, 동시에 상호 협정을 체결하여 정책적으로 접근 가능한 부분부터 연계를 추진하는 것이다. 예컨대 북한 진출기업에 대한 북한 인력의 공급을 위한 상호 공동 투자를 통한 인력양성 기관의 설립 및 운영 등을 들 수 있다. 여기서 양성된 인력은 현지 기업에 공급하고, 특별히 인센티브를 제공함으로써 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것이다.

<표 1> 남북한 직업교육훈련정책의 비교

구분 내용	북한	남한
정책이념	사회주의 직업교육이념, 주체사상, 전체주의, 평등성	자본주의 직업교육이념, 자유민주사상, 다원주의, 형평성
정책과정	폐쇄적, 고정적, 단기적, 강제적	개방적, 탄력적, 장단기적, 자율적
정책목표	사회주의 건설, 집단의 실적향상	직업의 안정, 복지사회 건설, 개인의 능력향상
정책환경	변수의 단순성, 환경의 소극적 수용	변수의 복잡성, 환경의 적극적 수용
정책결정	일인 혹은 소수(비합법적, 정치적)	다단계(합법적, 합목적적)
정책추진	급진적, 공급자 중심, 기계적	점진적, 수요자 중심, 탄력적
정책내용	교육훈련의 일치, 이론과 실기의 결합, 정치사상의 강조, 공급자 위주, 대외 선전지향적	교육과 훈련의 분리, 이론과 실기의 불균형, 신기술 강조, 수요자 위주, 대내 내실지향적
정책형태 및 대상	집단주의 지향, 집단 및 계급	개인주의 지향, 개인 및 계층
정책평가	주관성 지향	객관성 지향
정책방향	사회(경험)교육훈련→학교교육	학교교육→사회(경험)교육훈련

자료: 강일규(1999).

## 나. 직업교육훈련 대상의 상호 교류 및 지원을 통한 연계

남북한 직업교육훈련분야의 연계의 한 방안으로 교육훈련 대상자들을 상호 교환 방문 및 북한 학생들에 대한 지원을 들 수 있다.

특히 북한의 직업교육훈련 대상은 대학을 졸업한 엘리트계층 10-20%, 고등중학교 졸업 후 취업자 30%(남성중 30%, 여성중 90%), 군 제대자 및 현역 근로자 등으로 구분 될 수 있는데, 이들을 대상으로 지원을 통한 연계를 추진할 수 있다. 만약 이들에 대한 지원이 이루어진다면, 북한은 당국에서 당 성향 및 학력 등 엄격한 심사를 거쳐 선발된 제한된 요원이 될 것으로 예상된다.

#### **다. 직업교육훈련 과정 및 기준과 프로그램의 공동 개발**

앞에서 북한의 직업교육훈련 과정 및 기준을 살펴본 바와 같이 남한과 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 이를 점차 해결하기 위해 남북한이 상호 공동으로 활용할 수 있는 직업교육훈련 과정 및 기준 등을 개발할 수 있다.

남한의 직업훈련은 「근로자 직업훈련촉진법」에 의거 양성훈련·향상훈련·전직훈련·재훈련 등으로 구분하고 있으나, 남북한의 연계는 초기 단계의 필요인력과 훈련대상자 등을 위한 직업교육훈련으로 제한됨에 따라 산업수요에 의해 예상되는 훈련직종과 북한체제에서의 사회진출 분화과정 등을 고려하여 양성훈련·향상훈련·주부 및 여성과정으로 구분할 수 있다.

또한 직업교육훈련에 필요한 프로그램을 공동으로 개발·보급·활용한다면 연계에 큰 도움이 될 것이다.

#### **라. 직업교육훈련 직종 및 훈련기간의 공동 개발 및 적용**

직업교육훈련의 직종 선정은 그 나라의 정치·경제·사회·문화 등의 여건과 향후 발전을 위한 미래 산업의 정책 등이 고려되어 선택되어 지고 있다. 현재 북한의 경제적 규모와 수준은 저개발국으로 평가되며, 경제구조가 극히 열악하지만 세계의 산업발전 속도와 우리 나

라의 발전 경험 등을 고려해 볼 때 북한의 개방이 지속되면 산업발전 속도가 더욱 단축되어 우리 나라의 과거 1970년부터 21C 현재의 산업이 모두 공존하는 사회가 될 것으로 판단된다. 북한도 그 준비를 위해 단순 임가공에서 단순조립·중화학 공업·신기술 및 지식기반분야 이르기까지 인적자원 개발을 위하여 계층별 다양화를 추구할 것으로 보여진다. 또한 장기적 발전측면에서 특히 신기술 및 지식기반분야의 인적자원개발에도 강한 희망을 표할 것으로 보여진다. 그러나, 현 단계에서의 인적자원개발을 위한 직업교육훈련 직종은 남북경협과 제3국의 투자계획이나 현재의 북한 산업발전 수준과 입지적 발전 잠재력, 그리고 현 북한 인력의 수준이나 북한의 산업발전 계획 등이 고려된 장·단기 발전계획에 의거하여 체계적으로 수요에 맞는 인력 양성 연계가 이루어져야 할 것이다.

한편 북한 주민들의 사회진출 분화과정과 연계하여 각 계층별 훈련유망 직종분야를 제시한다면, 첫째, 대학을 졸업 한 엘리트의 고 학력자는 신 산업분야 중 최근 관심의 초점이 되고 있는 신기술 및 IT(Information Technology)산업과 천혜의 관광자원이 잘 보존되어 있고 발전 가능성이 유망한 CT(Culture Technology)산업 직종분야가 검토 될 수 있고, 둘째, 고등중학교 졸업 후 취업대상자인 청소년을 대상으로 한 양성 훈련직종으로는 우리 나라 70-80년대 주력 양성직종이었던 산업발전의 기반이 되는 중화학분야와 건설관련 직종과 비교적 적은 기초수학능력이 요구되는 일부의 신기술 직종, 관광 관련 등 서비스 직종, 남북경협 및 제3국에서의 기업유치에 따른 인력 수요에 대한 직종이 유리 할 것이며, 셋째, 현직자에 대한 향상훈련은 관련분야의 신기술 직종 및 기업유치에 따른 수요직종이 유리할 것이며, 넷째, 중·장년층 및 주부여성을 위한 훈련직종은 단순조립 제조업 직종 및 임가공 분야가 적합하며, 특히 많은 자원이 있는 여성인력은 봉제·완구·신발·서비스 분야 훈련이 유리할 것이다.

#### 마. 직업 훈련 내용 및 방법의 교류 활성화를 통한 연계

북한 주민들을 위한 각 직종별 훈련내용은 과정별로 북한 주민의 수준에 맞게 별도 편성하여 연계 운영하는 방안도 검토 될 수 있으나, 현재의 북한 경제·사회·교육수준 등 광범위한 검토가 요구됨으로 현 단계에서는 남한 내에서 기 개발되어 운영되고 있는 「근로자 직업훈련촉진법」에 의한 「직업능력개발 훈련기준」에 준용하여 운용되는 것이 바람직하다.

훈련방법은 교육훈련을 남한 및 연변지역의 교사가 연계되어 담당하는 것을 전제로 한다면, 훈련방법도 남한에서 실시되고 있는 이론·실기 4단계 지도 기법에 의한 모듈 훈련방법이 유리 할 것으로 예상된다. 그러나 북한의 직업교육훈련은 훈련대상의 수준과 적성에 맞는 전공 선택, 훈련대상에게 학습 시작전 직업훈련에 대한 필요성 및 의욕고취, 국·영·수의 기초 수학능력 수준의 차이, 전문 용어에서 영어·한문 등의 외래어 사용, 북한의 교육훈련 방법(토론식, 문답식, 실천교육방법)과 남한의 훈련방법의 상이, 남북한 이질화된 언어 등이 학습 성과에 많은 영향을 줄 수 있다는 사실을 감안하여 사전 준비와 해소방안을 검토한 후 교류 활성화를 통한 훈련방법이 선택되어 연계가 이루어져야 할 것이다.

## 바. 훈련시설 및 기자재 지원을 통한 연계

먼저 북한주민에 대한 직업교육훈련을 위한 시설 확보·운영 연계 방안은 현재 북한의 기존 교육훈련 시설의 활용 또는 신설 방안이 검토 될 수 있다. 북한에 있는 기존 시설의 사용은 장비와 기자재 등이 부족하거나 낙후되어 있어 사실상 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 신설 방안이 유리할 것으로 판단되는데, 이 경우 많은 재원이 소요되는 문제가 있어 이에 대한 준비가 필요하다. 이 경우 교육훈련시설은 대단위 공단에 인접한 위치에 설립하여 산학 협동 훈련 등이 용이토록 하는 방안 등이 검토 될 수 있다.

한편 장비와 시설의 확보는 남한에서 대부분 확보하는 방안이 바람직 할 것으로 보며, 급속한 산업 구조 개편에 따라 최근 남한 내 훈

련기관과 생산현장에서 일부 잉여 되는 관련 장비를 지원하는 방안도 경비 절감 차원에서 적극 검토되어야 할 것이다.

## 사. 직업교육훈련 관련 교재 및 교원의 공동 개발 및 활용

직업교육훈련 교재는 남북한이 상이하기 때문에 남북한이 연계하여 공동으로 개발·활용하는 방안과 훈련교과내용이 남한의 「직업능력개발훈련기준」에 의해 실시 될 경우 남한에서 기 개발된 교재 활용도 검토할 필요가 있다. 북한의 직업교육훈련은 외국어·언어·기초학력 수준 등이 고려된 통일된 교재를 활용하고 있는데, 이점을 고려하여 남북한이 공동으로 개발한다면 남북한 직업교육훈련분야의 연계에 도움이 될 것이다.

한편 직업교육훈련 교원도 남북한이 연계할 수 있는 중요한 요인이다. 현재 북한의 유경험 교사나 남한의 유경험 교사(구조조정시 퇴직자 포함) 및 현장경력자 중 유자격자를 선발하여 연계 배치하는 것이 적합할 것이나, 학습성과를 한층 향상시키기 위해서는 훈련 방법에서 언급 한 바와 같이 남·북한 훈련방법과 차이점, 국·영·수 및 기초 수학능력의 수준차이, 전문용어의 상이, 이질화된 언어, 북한주민의 성격 특성 및 생활 습관 등에 대하여 사전에 연구·숙지하여 준비된 교사가 참여되어야 할 것이다. 또한 북한에서 현직에 종사하고 있는 교사들의 재교육 및 훈련 후 배치(교사 또는 보조교사 형태)하는 연계 방안도 고려 할 수 있다.

## 아. 직업교육훈련을 위한 훈련 주체간 연계

현 단계에서 남북한간 직업교육훈련분야를 담당하는 주체간 연계 방안은 첫째, 투자기업에서 필요 인력을 직접 사업내 직업훈련으로 양성하는 방안. 둘째, 지방자치단체에서 북한지역과 상호협약에 의해 양성 지원하는 방안. 셋째, 우리 나라 직업훈련의 전문(공공훈련)기관이나 연변 교육훈련기관이 담당하는 방안. 넷째, 코이카(KOIKA) 및

자선기관과 NGOs 등이 검토 될 수 있다.

그러나, 북한에 투자하는 업체가 각기 필요인력을 양성할 경우 직업교육훈련 양성의 전문성 결여, 직업교육훈련 관리를 위한 비용 증가, 사업전념에 지장 초래 등이 우려된다. 지방자치단체와 코이카 등도 전문성 결여 등이 우려된다. 따라서 풍부한 직업훈련의 전문성과 훈련교재·기자재·교사 등 지원이 원활하고, 1993년부터 현재까지 인도네시아 등 7개국에 국제협력사업을 통한 직업훈련의 지원 경험 등이 있는 한국산업인력공단의 운영이 유리할 것으로 본다. 그리고, 최근 사회주의 체제에서 살아온 주민들의 생산성 저하 문제 등을 해결하기 위해서 직업훈련 실시 후 경험에 의한 특구 지역이나 연변지역의 남한투자 기업에 근무하는 것을 전제로 임금에 대한 인센티브를 주어 훈련의 성과와 근로 의욕을 향상시키는 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

## 자. 자격의 상호 연계

남북한 자격제도의 중요한 차이점은 응시자격과 자격의 등급에 있다. 즉 북한의 경우 장기간의 현장 실무경력을 갖고 있어도 전문학교 및 대학을 졸업하지 않으면 준기사나 기사에 응시할 수 없다. 반면에 남한의 경우, 국가자격의 일부를 제외하고 학력과 관계없이 현장 실무경력만으로 모든 자격에 응시할 수 있다. 또한 남한의 국가기술자격은 정부에 의해서 법률로 동일한 체계로 운영되고 있으나 북한은 자격종목에 따라 다양하게 자격의 급수가 나누어져 있다. 그러나 이러한 남북한의 자격체계의 차이에도 불구하고 남북한의 학력요건을 자격의 응시조건으로 고려하여 남한의 국가기술자격과 북한의 자격을 비교하면 남한의 기능사, 산업기사, 기사는 북한의 기능, 준기사, 기사와 동일 수준의 자격으로 간주할 수 있다.

북한에는 남한의 기술사와 기능장에 해당하는 자격은 없지만 기사 및 단일체계의 기능자격을 고려하면 각각의 최고급수에 해당하는 자격이 남한의 기술사와 기능장에 해당되는 자격이라고 볼 수 있다. 따

라서 북한의 자격체제를 남한의 자격체제와 비교하였을 때 두 체제가 상당히 유사함을 알 수 있으며, 북한자격을 남한자격과 연계하는데 무리가 없다고 판단된다.

남북한자격의 연계 방법으로 ① 자격응시 조건상의 학력을 기준으로 북한의 자격을 남한자격으로 인정, ② 남한의 기술사 자격은 인정 자격 대상에서 제외시키되 해당분야의 경력은 인정하여 응시자격을 얻을 수 있게 하는 방법, ③ 남한에서 설치·운영되고 있는 종목에 한하여 북한자격을 인정, ④ 단일체계의 기능자격은 전문학교 및 대학 졸업시 취득하는 등급을 고려하여 그에 상응하는 남한자격의 등급(기능사, 산업기사, 기사, 기능장)으로 인정, ⑤ 남한 기능장 자격의 인정은 8단계 이상의 기능급수가 있는 북한 기능자격의 최고위 등급(7~8급)에 한하여 인정, ⑥ 단일급수의 기사, 준기사를 제외한 무급 자격은 남한의 기사, 산업기사 자격으로 인정하지 않고 이들 등급에 대한 응시자격을 부여, ⑦ 국가기술자격이외의 국가자격의 인정은 북한자격의 응시자격과 검정내용의 비교를 통해 해당 정부부처로부터 인정받는 등의 연계방법이 있다고 생각된다.

이러한 북한주민의 자격을 인정하는 구체적인 방법으로 ① 교육훈련 및 검정을 면제하고 자격을 인정하는 방법, ② 단기 교육 훈련 이수 후 자격을 인정하는 방법, ③ 검정을 면제하고 자격을 인정한 후 일정시간의 교육훈련을 반드시 이수하게 하는 등의 세 가지 방안을 제안할 수 있다. 이 방안에서 요구하는 교육훈련은 일정 기간의 자격 관련 교육훈련 이수증명서를 제출하는 것을 의미하며, 교육훈련 내용에는 직업교육훈련기관 또는 근무하고 있는 회사에서 실시된 자격과 관련된 모든 교육훈련을 포함한다.

제 3 안과 관련하여 반드시 이수해야 하는 교육훈련기간에 대한 결정은 노동부 「직업능력개발훈련과정의인정·지정및평가등에관한규정(1999.6.15. 개정 예규 제425호)」의 제14조 ‘훈련기준의 내용’과 제 16조 ‘훈련과정별 훈련기간 및 시간’에 대한 규정을 참조하여 자격종목별로 관련분야 전문가의 자문을 받아 결정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

## V. 결 론

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계는 북한의 어려운 여건을 고려한 다양한 형태의 지원을 통한 연계가 필요하다. 가장 바람직한 것은 남북한이 공동으로 협력하여 남북한 주민 모두의 직업능력을 향상시킬 수 있는 방향으로 연계가 추진되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 북한의 참여가 부정적이기 때문에 우리의 지원이 필요한 것이다. 특히 재정적인 측면은 지원과 연계를 구체화시킬 수 있는 중요한 영역이라고 볼 수 있다.

논의의 결과 남북한간 직업교육훈련분야의 연계는 주체적 차원에서 크게 기관과 단체 등으로 구분할 수 있다. 기관과 단체는 남북한 연계의 주체가 됨으로 이들의 역할과 기능은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 주로 정부, 기업, 종교단체, NGOs, 국제기구 등을 들 수 있다. 또한 남북한 연계를 위해서 어느 장소를 사용하느냐하는 문제는 매우 중요하다. 즉 직업교육훈련분야의 연계를 위한 시설과 장비를 설치해야 되는데, 어느 지역이 가장 적합한가하는 문제이다. 물론 북한이나 남한의 생산현장이나 교육훈련기관이 가장 좋겠지만, 현재 남북관계 및 기타 변수로 인하여 매우 유동적이기 때문에 현 단계에서는 연변 지역이나 개성공단 건립이 추진되는 상황을 고려하여 휴전선지역을 통한 연계방법이 가장 적절할 것으로 판단된다.

한편 경험적 관점에서 보면, 인적차원의 연계는 북한의 경우 대학을 졸업한 엘리트계층 10-20%, 고등중학교 졸업 후 취업자 30%(남성중 30%, 여성중 90%), 군 제대자 및 현역 근로자 등으로 구분될 수 있으며, 「화해와 협력단계」에서의 직업교육훈련은 북한 당국에서 당 성향 등을 엄격한 심사를 거쳐 선발된 제한된 요원이 될 것으로 예상된다. 직업훈련과정 차원의 연계는 남한의 직업훈련은 「근로자 직업훈련촉진법」에 의거 양성훈련·향상훈련·전직훈련·재훈련 등으로 구분하고 있으나, 현 단계에서는 산업수요에 의해 예상되는



훈련직종과 북한체제에서의 사회진출 분화과정 등을 고려하여 양성훈련·향상훈련·주부 및 여성과정으로 구분할 수 있다. 직업교육훈련의 연계 직종 선정은 북한의 개방 속도에 따라 달리할 수 있는데, 앞으로 북한의 개방 수준에 따라 우리 나라의 과거 1970년부터 21C 현재의 산업이 모두 공존하는 사회가 될 것으로 보여 진다. 북한도 그 준비를 위해 단순 임가공에서 단순조립·중화학 공업·신기술 및 지식기반분야 이르기까지 인적자원 개발을 위하여 계층별 다양화를 추구할 것으로 보여진다. 또한 장기적 발전측면에서 특히 신기술 및 지식기반분야의 인적자원개발에도 강한 희망을 표할 것으로 보여진다. 남북한 연계를 위한 각 직종별 교육훈련내용은 북한 수준에 맞게 별도로 과정별로 편성하여 운영하는 방안도 검토 될 수 있으나, 현재의 북한 경제·사회·교육수준 등 광범위한 연구 검토가 요구됨으로 현 단계에서는 남한 내에서 기 개발되어 운영되고 있는 「근로자 직업훈련촉진법」에 의한 「직업능력개발 훈련기준」에 준용하여 운용되는 것도 고려해 볼 수 있다. 훈련방법 차원의 연계는 교육훈련을 남한 교사가 주체가 되어 담당하는 것을 전제로 한다면, 훈련방법도 남한에서 실시되고 있는 이론, 실기 4단계 지도 기법에 의한 모듈 훈련방법이 유리 할 것으로 예상된다.

직업훈련을 위한 훈련 장비분야의 연계는 북한의 인력양성을 위한 기존 장비나 북한 내 생산 장비를 활용하는 방안이 검토 될 수 있으나, 북한 귀순자의 증언에 의하면 “관련 장비가 매우 낙후”되어 있을 뿐 아니라 남북경협(또는 제3국)에 의해 신설되는 현장의 장비와 크게 상이할 것으로 보아 남한에서 대부분 확보하는 방안이 바람직 할 것으로 보인다. 급속한 산업 구조 개편에 따라 최근 남한 내 훈련기관과 생산현장에서 일부 잉여 되는 관련 장비를 지원하는 방안도 연계의 경비 절감 차원에서 적극 검토되어야 할 것이다. 직업훈련교재는 훈련교과내용이 남한의 「직업능력개발훈련기준」에 의해 실시 될 것이므로 남한에서 기 개발된 교재활용이 적절할 것으로 보고 있지만, 남북한이 연계하여 공동으로 외국어·언어·기초학력 수준 등이 고려된 교재로 재편되었을 때 훈련성과 향상에 기여할 수 있을 것이

다. 직업훈련교사의 연계는 현재 남한의 유경험 교사(구조조정시 퇴직자 포함) 및 현장경력자 중 유자격자를 선발하여 배치하는 것이 적합할 것이나, 학습성과를 한층 향상시키기 위해서는 훈련 방법에서 언급 한 바와 같이 남·북한 훈련방법과 차이점, 국·영·수 및 기초 수학능력의 수준차이, 전문용어의 상이, 이질화된 언어, 북한주민의 성격 특성 및 생활 습관 등에 대하여 사전에 연구·숙지하여 준비된 교사가 참여되어야 할 것이다. 또한 북한에서 현직에 종사하고 있는 교사들의 재교육 및 훈련 후 배치(교사 또는 보조교사 형태)하는 방안도 고려 할 수 있다.

마지막으로 이러한 지원을 통한 연계는 북한 당국의 직업능력개발에 대한 기본적인 이해와 북한 주민의 적극적인 참여가 필요하다. 특히 북한은 체제의 안정을 우려하여 모든 교육훈련에서 사상교육을 강조하고 있음을 고려할 때, 남북한간 연계는 기술·기능 능력의 향상과 더불어 직업의식 함양에 도움이 될 수 있는 제도적 장치와 남북한간 관련 협정체결이 필요하다.

논의를 마치면서 언급하고 싶은 점은 이 분야에 대한 북한의 자료와 정보의 부족 등으로 남북한간 연계 방안의 실효성을 파악하는데 어려움이 있다는 것이다. 물론 다른 영역도 마찬가지지만, 앞으로 좀 더 북한의 실태를 실증적으로 파악할 수 있도록 북한 당국과 관련 정보 및 자료의 교환과 교류가 필요하며, 이를 바탕으로 실증적이고 실천 가능한 방안의 도출이 요구된다.

---

# 토 론

---

최은수(숭실대학교 교수)

한만길 박사의 논문 “남북한 평화공존을 위한 교육의 과제”에서는 한국의 통일 방안을 냉전대립에서 시작하여 화해협력 단계, 평화공존 단계, 국가연합 단계, 마지막 통일국가에 이르는 이른바 ‘단계론적 통일론’의 입장을 견지하고 있다. 이러한 견해를 바탕으로 이 논문은 크게 세 가지의 내용을 담고 있다. 즉, 평화교육을 매개체로 한 통일교육, 평화공존 상황에서의 교육제도 연계 방안, 그리고 역시 평화공존 상황에서의 교육과정 연계 협력방안에 대한 모색이 바로 그것이다. 이 논문은 이러한 내용들에 대하여 매우 규범적이고도 원론적인 차원에 충실하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 본 토론자는 이러한 규범적이고도 원론적인 개념에 입각한 내용 자체와 내용 전개를 위한 논리적 구조에 대하여 반론의 여지가 거의 없음을 느낀다. 하지만, 이 논문이 보다 더 완성된 모습과 다양성을 지향해야 한다는 측면에서 토론자 나름대로의 몇 가지 생각을 제기해 보고자 한다.

## 1. 단계론적 통일론에 대한 가정에 대하여.

전술하였듯이, 이 논문은 “남북한이 화해와 협력을 증진하면서 남북연합 단계를 거쳐 통일국가를 건설하는 것”이 가장 바람직한 통일 방안으로 가정하고 있다. 그리고 통일국가 단계 바로 이전의 남북연합 단계를 일컬어 “남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단

상태를 평화적으로 관리하는” 이른바 “평화공존 상황”에 입각한 화해 협력 단계로 규정하고 있다. 물론, 일반적인 상식적이고도 당위론적 선상에서 생각하여 볼 때에, 이러한 여러 단계들의 개념과 실제 추구해 나가야 할 통일 운동에의 실천적 단계 설정은 과히 틀린 생각도 아니며, 또한 그것이 가장 바람직하다고 여겨질 때에 반대할 명분도 전혀 없을 것이다. 다만 이러한 단계적 통일론이 얼마나 현실성이 있을 것인가에 대한 진지한 고려는 참으로 필요하다고 본다. 이러한 생각에는 두 가지 이유에 기인한다. 우선 첫째로 일반적으로 두 국가의 통일이라는 작업은 단순한 개인 두 사람이 만나 결합하는 식의 단계적 통합과는 달라서, 예견치 못할 정치적, 군사적 변수 등에 따라 통일을 향하는 단계적 발달은 하루아침에 원점으로 회귀되었다가 다시 종착점에 도달할 가능성이 농후하다는 생각이다. 또한, 지금까지 통일을 이룬 다른 나라들의 역사적 경험을 비추어 볼 때에 그들의 통일에의 과정이 결코 단계적으로만 이루어지지 않았음을 쉽사리 알 수가 있기 때문이다. 사실, 이러한 시각은 이 논문의 논지를 펴 나가는 데에 있어서 시사하는 점이 크다고 본다. 즉, 이 논문에서 상정하고 있는 단계적 통일론에 입각한 교육의 과제 대신에 우리는 하나의 숨겨진 대안(a hidden alternative: 이러한 표현이 생각 여하에 따라 옹색한 것인지도 모른다.)으로서 보다 현실적인 통일 방안에 필요한 교육의 과제를 논의해야 하는 것이 아닌가 하는 점이다. 그것은 단계적 통일론에 대한 채택과 담론이 우선 그러한 방안이 가장 바람직하다고 여겨지기 때문에 명목상으로라도 추구되어질 수밖에 없다고 할 지라도 결국은 현실성 측면에서 희박한 것만은 사실이기 때문이다.

## 2. 평화공존의 가능성, 평화교육, 그리고 통일교육의 필요성에 대하여.

이 논문에서는 남과 북의 평화공존이 가능하게 하기 위해서는 통일

교육이 필요하며, 이러한 통일교육의 효과적인 매개체는 평화교육임을 상정하고 있다. 여기에서 평화교육이란 “학생들이 평화능력을 형성하도록 하는 교육”을 의미하며, 이를 위해 “평화에 관한 교육, 평화를 통한 교육, 평화를 위한 교육”을 제시한다. 이러한 평화교육과 통일교육과의 도식은 실로 반대할 수 없는 개념이다. 다만, 여기에서 의문시되는 것은 평화공존의 가능성을 수월하게 하기 위한 통일교육의 매개체로서의 평화교육의 기능과 역할은 어느 범주까지 상념에 두어야 할 것인지, 보편적인 평화교육의 개념이 한국에서의 효과적인 통일교육의 필요성을 위해 구체적으로 어떠한 설득력을 갖게 되는 것인지, 그리고 통일교육이란 구체적이고도 실천 지향적인 목표 실현에 대하여 평화교육은 과연 얼마만큼 실용적이고도 가시적이며 또한 구체성을 띄는 것인지에 대하여 숙고해 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 평화교육은 어느 정도 통일교육에 필요한 매개체로서 필수조건은 될 수 있을지언정 결코 충분조건은 될 수가 없기 때문이다. 그리고 평화교육 개념 자체가 최소한 본 토론자가 이해하는 바로는 애매 모호하기 그지없기 때문이다. 인류 교육의 역사가 시작된 이래로 가장 일반적이고도 보편적인 교육 내용 중 한 축을 이루었던 것이 평화교육이 아니었던가. 이렇게 일반적이고도 인간 생활 본능적인 측면의 교육 내용은 실제적으로 성격상 애매 모호할 수밖에 없다. 과연 평화공존을 위한 한국의 통일교육의 필요성을 역설하기 위한 보다 구체적이고도 피부에 와 닿을 수 있는 매개체는 무엇일까? 평화공존을 위한 평화교육의 설득력은 확실한가? 혹은 다른 설득력이 더 뛰어난 매개체를 든다면? 이러한 점들을 약간 고려했다면, 본 논문의 논리적 전개는 다분히 다른 방향 내지 더 다양한 방향으로 나아갈 수도 있었을 것이다.

### 3. 평화공존 상황의 교육제도 연계 방안에 대하여.

이 논문에서는 평화공존 상황, 즉 “남북한이 상호 적대감과 불신 품

조를 해소하면서 상대방에 대한 이해를 바탕으로 교류·협력을 추진하는 단계”에서 대학입학 자격 인정과 학력인정에 관한 시나리오 등을 상정하고 있다. 각각의 시나리오에서 주로 관심을 두는 것은 남과 북의 기간 학제 범주 내의 학생들이 함께 같이 공부하든지, 혹은 상호 이동하여 교육을 실시하는 상황을 전제로 하여 여기에서 파생될 문제점들을 몇 가지로 나누어 지적하고 있다. 그런데 여기에서 다시 한번 생각해 볼 점은 두 가지이다. 첫째는 기간 학제 범주 내에서의 대학입학 자격 인정과 학력 인정에 관한 방법론상의 문제점들을 이 논문이 초점을 맞추고 있는 통일과정에서의 단계인 남북 연합 단계과정에서 논하는 것이 논리적인 타당성을 함축하고 있는가에 대한 의문이다. 이는 대학입학 자격 인정이나 학력 인정 문제는 남북 연합 단계과정보다는 오히려 통일국가 단계에서 고민할 문제라고 여겨지기 때문이다. 사실상, 어떤 측면에서 보면, 남북한 학교교육 제도상의 기간 학제 차이에서 오는 문제는 통일국가 단계에 이르러 남과 북이든 어느 한쪽에서 학제를 변경하든지, 혹은 양쪽에서 약간씩 변경하여 절충 학제(예를 들면, 북한의 인민학교 기간을 1년 늘려 5년제로, 동시에 남한의 초등학교 기간을 1년 줄여 5년제로 하는 방안)를 고안하면 이러한 문제는 별 문제가 되지 않는다고 여겨지기 때문이다. 두번째로 민족 통일의 궁극적인 목적이 하드웨어적인 것보다는 소프트웨어적인 의미에서의 진정한 민족통합일진대, 이러한 과정에서 생길 수 있는 단순한 남북한의 기간 학제 차이에서 오는 문제가 그리 중요할 것인가의 대한 의문이다. 오히려 더 중요한 문제는 해방 이후 지난 50년 동안, 혹은 그 이상의 다가올 평화공존 시기까지 (언제 그 시기가 정착할 지도 확신이 서지 않지만) 냉전 논리에 입각하여 상대방에 대한 부정적 시각과 편견으로 도색된 나머지 일종의 “제도화된 사고구조(institutional thought structure)”라는 쇠사슬로 얽매여진 남한과 북한의 성인들을 위한 교육제도의 연계 방안일 것으로 여겨진다.

#### 4. 평화공존 상황하에서의 교육과정 연계 방안에 대하여.

이 논문에서는 평화공존 상황하에서의 교육과정 연계, 남북한 교과서 공동 사용 문제, 남북한 교과서 공동 개발안 등이 제시되고 있다. 여기에서 문제시되는 것은 남북한 교과서 공동 사용에 관한 것이다. 그 목적이 “평화공존 상황에서 교과서의 공동 사용이 상호 이해를 증진하고 교육과정 분야의 연계와 협력을 시도하는 데 매개 역할을 할 수 있을 것이다”라고 할지라도 역시 남북한 교과서 공동 사용은 그 현실성과 실용성에 있어서 희박한 것으로 여겨질 수밖에 없다. 그것은 남북한 교과서의 내용이나 질의 차이에서 오는 이질성이 얼마만큼 남북한 학생들 상호간에 이해되고 받아들여질 수 있는가에 대한 가연성이 의문시되기 때문이다. 오히려 교과서를 상호 공동 개발하는 것이 더 자연스럽게 효과적인 노력의 일환이 될 것이다.

#### 5. 교원교육 연계과정의 고려를 제기하며

전술하였듯이, 평화공존 상황하에서 우리가 진정으로 원하는 동일의 형식은 형식적인 것이 아닌 다분히 심리적 통합을 추구한다고 할진대, 이를 위한 교육의 과제에서도 교육제도나 교육과정 및 교과서 연계 방안도 중요하지만, 그에 못지 않게 중요한 것은 남한과 북한의 학생들에게 교실 현장에서 교육 서비스를 직접적이고도 지속적으로 제공하는 교사들의 양성과 재교육이다. 따라서, 이질적인 남과 북의 교원양성 및 재교육을 최대한 동질화시킬 수 있는 연계 방안에 대한 고찰이 필요할 것이다.

---

---

## 토 론

---

---

최영표(동신대학교 교수)

먼저 우리 민족의 숙원인 민족공동체 형성사업을 추진하기 위한 어려운 연구를 수행하고 있는 연구자의 노력에 치하의 말씀을 드린다. 남북한 직업교육훈련에 있어서의 연계방안을 제시하는 연구가 국가사회적으로 매우 필요하며 의의도 깊으나 너무도 폐쇄적인 북한을 대상으로 하고 있어 자료가 매우 부족한 상황인데다가 남북관계 또한 수시로 변하는 가변적인 상황이어서 연구를 추진하느라 많은 어려움을 겪을 것으로 생각된다.

이 연구는 먼저 논리적 배경과 틀을 제시하고서 북한의 직업교육훈련체제를 분석한 후 연계방안을 제시하는 순서로 접근하고 있다. 특히 방안에 있어서는 연계의 기본목표, 방향, 전략, 그리고 방안과 내용으로 구분 제시하여 매우 구체적으로 제시하려고 하는 점이 눈에 띈다. 그리고 연계영역에 있어서는 연계주체, 시설·장비, 교원, 자격분야, 그리고 교육훈련분야와 내용 등으로 나누어 제시하려고 하는 점도 타당하다. 다만 이들 연계방안을 제시하는데 있어서는 남북연합단계로 발전하기 위한 차원에서만 접근하고 있는 것으로 제시하고 있다. 즉 남북연합단계에서의 연계방안을 제시하는 것이 아니고 오늘날의 상황에서 남북연합단계로 진입하기 위한 연계방안을 제시하는데 목적을 두고 있는 것으로 판단된다. 아마도 남북연합단계라고 하는 사회상의 모호성이라고 하는 점을 감안하였지 않나 생각된다. 그래서 부



제도 달지 않은 것 같다.

북한 직업교육훈련에 관한 분석에 있어 관련 자료도 부족한 상황에서 특성을 논의하는 등 매우 구체적인 분석을 하였는데 이왕에 한 단계 더 나아가 남한과 비교하여 제시하였으면 더욱 좋았을 것이다. 남북간에 유사점과 상이점을 논의하고서 구체적으로 연계에 앞서 어떻게 접근하는 것이 바람직할 것인가를 생각해볼 수 있는 자료를 제공해줄 수 있기 때문이다. 실질적으로 남북간에는 직업교육 기본체제뿐만 아니라 배경으로 작용하는 기본철학이나 환경이 매우 다르기 때문에 표면적으로 어떠한 제도가 유사하다고 하여 상호 연계시킬 때 바람직한 기능을 발휘한다고 기대하기 어려운 경우도 있다. 그리고 남북직업교육체제를 연계시킬 때 꼭 미시적으로만 보아서도 안된다. 거시적인 차원에서 직업교육훈련체계가 작동하고 있는 매커니즘을 주의깊게 살펴보고서 통찰의 입장에서 연계시키는 방안을 모색해보는 노력이 오히려 더 바람직한 방안을 도출해줄 수 있는 경우도 있기 때문이다.

덧붙여 북한의 직업교육훈련과 연계시키는데 있어 당시의 북한경제사회가 수요하는 것이 무엇인가 하는 것도 앞서 생각하여야 할 것이다. 남북직업교육훈련의 연계 필요성을 당시의 산업경제사회상황과 결부지어 보다 구체적으로 제기할 수 있을 것이기 때문이다. 말하자면 왜 이러한 연계가 필요한가에 대한 답을 어느 정도 제공해줄 수 있을 것으로 여겨진다. 중국의 개방·개혁을 예로 들어 살펴보면 개방 초기에는 기존체제 내에서 특설프로그램을 개설하여 사회가 원하는 직업인력을 양성하는 방식으로 접근한다. 개방 초기에는 산업수준이 높지 않아서 고급인력도 별로 필요하지 않고 요구하는 기술수준도 높지 않으므로 이렇게 접근하여도 큰 문제가 발생하지 않는다. 그러나 어느 단계에 이르게 되면 이러한 접근방식으로는 한계에 이르게

된다. 이러한 미시적 접근으로는 산업사회가 요청하는 직업인력을 제대로 길러주지도 못하고 생산성도 제고하지 못하게 되므로써 불만이 쌓이게 된다. 이러한 단계에 이르게 되면 비로소 거시적인 직업교육 훈련체제의 조정·개편의 방향으로 선회하게 된다. 북한이 앞으로 중국모델을 채택할 수 밖에 없을 것으로 전망되고 있기 때문에 과거 중국이 개방·개혁단계별로 직업인력 양성내용과 방법에 있어 어떻게 접근하여 해결하여 나갔던가 하는 과정을 주의깊게 분석해보는 작업이 이 연구에 있어 매우 유의한 시사점을 제공해 주리라 생각된다.

연계전략에 있어 3단계로 접근하고 있는데 앞서 언급한 기능이론에 터하여 제시하고 있어서 논리적이고 현실성도 높다고 판단된다. 다만 이들 각 단계가 대체적으로 어느 시기와 연관되는지도 제시하였으면 좋겠다. 특히 남북연합단계 이전의 잠정적으로나마 어떠한 특성을 지닌 시기와 결부지어 논의하면 더욱 타당성을 높일 수 있을 것이다. 그리고 바로 연이어 나오는 연계내용 및 방안들과 구체적으로 어떻게 결부되는지도 모호하다. 이런 점을 감안하여 볼 때 차라리 각 단계별 사회특성에 따른 시기를 구분제시하고 난 후 각각 주요 영역별로 해당되는 사항들을 제시하면 이해하기가 더 쉬울 것이다. 즉 기본목표, 방향, 전략 그리고 방안 등으로 구분지어 구상은 하되 제시하는 방법에 있어 일목요연하게 제시하는 방법이 구체적으로 이해하는데 더 쉽다고 판단된다.

그리고 제시하고 있는 연계방안들이 구체적으로 어느 시기에 투입되는 것이 밝혀졌으면 한다. 예컨대, '직업교육훈련 연계 활성화를 위한 정책협의회 구성 및 개최의 정례화'라면 당위적으로는 타당하지만 어떤 시기에 가능할 것인가는 의문이다. 북한이 경험에 있어서는 통일전선전략에 따라 민간과의 접촉을 위주로 하여 왔던 점을 감안하면 이러한 협의회가 제대로 기능하려면 상당한 시간이 소요되어야 할 것으로 여겨지는데 과연 연합단계 이전에 가능할 것인지 검토되어야 할

것이다. 의미깊은 연구를 수행하고 있는 연구자의 노력에 일조가 되었으면 하는 마음으로 이 글을 마친다.

---

## 제5회의(교육분야) : 종합토론

---

한만길 박사 : 최은수 교수님께서 문제제기 해 주신 것에 대해 감사를 드리며 앞으로 이 연구를 진척시키면서 많이 참고하도록 하겠습니다.

그런데 기본적으로 관점이 다른 부분에 대해 말씀을 드리겠습니다. 과연 평화공존상황이 가능하냐고 문제제기를 하셨는데 교육통합이라고 하는 것은 결국 남북한이 상당히 제도적 차이도 많고 이질화 되어 있고 이러한 상황속에서 통일의방법은 단계적인 방법을 거치는 것보다 급격하게 상황이 전개되어 남북한이 통일을 이루는 급격한 방식이 현실성이 있는 것이 아니냐는 것을 말씀하셨습니다.

이것은 통일은 보는 근본적인 관점의 문제라고 보며, 그러한 관점에서 볼 때 제가 제시하고 있는 과도기적인 평화공존상황에서의 남북한의 교육연계나 협력 같은 것은 거의 실현성이 없다는 근본적인 문제제기라 생각합니다.

그러나 저는 생각을 조금 달리하고 있습니다. 즉 급격한 통일이 어떻게 가능할 것인가 하는 것과 그런 통일이 이루어 졌을 때 통합방안을 어떻게 제시할 것인가 하는 문제입니다. 종래에는 그러한 접근이 많이 이루어졌습니다. 특히 90년대 초 북한의 경제가 어렵고 김일성이 사망했을 때 북한이 남한에 의해 흡수될 수 있다는 기대가 있었고 통일에 대한 전망도 그런 관점에서 접근을 했습니다. 저도 그 당시에는 교육통합방안을 마련하면서 그러한 통일의 관점에서 많은 연구를 한 것도 사실입니다. 그러나 지금은 그 때와는 상황이 변화되었다고 봅니다. 지금의 통일은 남북한이 점차 변화하고 접근을 하며 점진적인 과정을 통해 통일을 이루어야 한다고 봅니다.

또한 평화공존이라는 것은 급격한 통일의 성패와 관계없이 중요한 과정이라고 생각합니다. 상대방을 이해하고 수용하면서 공존을 모색하는 그런 과정이 교육을 접근하는데 있어서 필수적이고 중요한 관점이라고 봅니다.

본 연구는 종래에 이루어졌던 연구와 그러한 관점에서 차별성을 가지고 있습니다.

종래의 연구는 갑자기 통일이 되든지 아니면 비약적으로 통일국가 출현을 해서 여러 가지 현실적으로 남북한간의 차이가 있는 교육제도 체제 이념을 어떻게 하나로 만들것인가가 중요한 연구대상이 되었습니다. 그러나 본 연구에서는 그런 통일이 갑자기 이루어지지 않는다는 것을 전제로 해서 그 중간단계, 즉 남북의 평화공존 상황에서 교육분야가 어떻게 교류와 협력을 연계할 것인지를 다루고 있습니다.

강일규 박사 : 최영표 교수님의 지적에 감사드리며 답변 드리도록 하겠습니다. 용어의 문제와 관련하여 우선 논문에서의 용어는 제가 북한자료를 자주 접하다 보니까 저는 이해가 되는데 다른 사람도 이해가 될 것이라는 생각으로 표현을 사용했는데 앞으로 수정하도록 하겠습니다. 덧붙여 말씀드리자면 남북한의 연계에 있어서 같은 민족, 같은 언어를 사용하기 때문에 더 용이하고 북한근로자를 고용하는 데 있어서도 동남아시아와 같은 외국인 보다 더 용이하다고 생각을 하고 있는 것 같습니다.

그러나 북한에 진출한 우리 기업인들의 얘기를 들어보면 언어가 잘 통하지 않는다는 문제점을 가지고 있습니다. 북한은 순수한 우리말을 사용하는 반면 우리는 영어를 많이 사용하고 또 구체적인 직업교육훈련과 같은 전문용어에는 더욱 어려움이 있다는 것입니다. 이러한 측면에서 용어의 통일도 중요한 문제가 될 것 같습니다.

또 북한이 수요로 하는 것이 무엇인가라는 지적을 해 주셨는데 이것은 무척 어려운 질문인 것 같습니다. 실제로 북한이 사회간접자본

시설면이 부족하다는 것은 알지만 구체적으로 어떠한 부분이 얼마나 부족한지 계량적으로 파악하기 어렵습니다.

저도 이 연구를 하면서 북한의 통계연감 등을 살펴보았지만 연구에는 전혀 도움이 되지 않는 자료였습니다. 앞으로 이 부분을 파악할 수 있도록 노력하겠습니다

또 하나의 안으로 제시하신 중국의 개혁, 개방과정 모델을 북한은 따를 것이라라고 하신 것은 상당히 시사하는 바가 크다고 볼 수 있습니다.

저 개인적인 관점에서든 북한의 변화는 중국이 모델이 될 것인데 그러면서도 중국과 북한은 인구의 비나 면적에서 많은 차이가 있기 때문에 방향은 비슷할지 모르지만 북한이 주장하는 어떤 북한적인 모형이 나오지 않을까 추측해봅니다.

어쨌든 북한을 연구하는 데 있어 중국의 변화는 큰 시사점이 있다고 보고 참고하도록 하겠습니다.

사회자 : 지금까지 교육과 직업교육분야에 대해 발표와 지정토론이 있었는데 이 부분에 대해 질문해 주시기 바랍니다.

청중 : 실제로 통일 이후에 교과서 문제를 논의하게 되면 시간이 오래 걸리는 것은 당연한 일입니다. 그래서 사전에 이념이 포함되지 않은 수학이나 과학 등과 같은 교과서를 사전에 협의해서 같이 가르쳐야 한다는 생각을 가지고 있습니다.

그러나 아직 이 부분에 대해 진지한 연구가 이루어지지 않는 것 같습니다

따라서 이념이 포함되지 않은 교과목의 합의를 위해 연구가 이루어졌으면 합니다.

직업교육과 관련하여 질문을 드리면 현재 우리나라는 외국에서 25만명의 인력을 쓰고 있습니다.

한만길 박사 : 이념이 개입되지 않은 교과서를 남북한이 협의하고 공동개발해야 한다는 것에 대해 전적으로 동감을 합니다. 그런 점에서는 노력이 있기는 조금 있었습니다. 국어학자나 컴퓨터 자판통일의 문제와 관련하여 몇 차례 협의가 있기는 했지만 결국 남북관계의 정치적 문제와 상황에 따라 결정이 되었습니다. 따라서 남북한간의 정치적 상황의 문제와 결부되어 있다고 봅니다.

## 제 6 회의

### < 농 업 분 야 >



# “남북한 농업기술교류·협력 세부실행계획”

신 동 완

(한국농업사회발전연구원장)

---

# 남북한 농업기술교류·협력 세부실행계획

---

신 동 완(한국농업사회발전연구원장)

## I. 序 論

- 북한이 당면한 제일 큰 과제가 식량이다. 북한의 농업은 전체인구의 36.7%가 종사하는 기간산업이면서도 생산성이 낮아서 심각한 식량난을 겪고 있다. 식량작물의 평균 생산성이 남한의 약 반이다.
- 전반적인 영농방법이나 기후 풍토 등 자연적 생산 여건이 남한과 크게 다르지 않으며 북한의 시험연구 기관의 수, 농업기술 인력, 농과계 교육기관의 수도 남한에 지지 않는 데다가 중앙집권적 집체 생산체제에 숙달되어 있는 북한은 선진 개량 기술의 보급이 오히려 더 빠르게 이루어 질 수 있으므로 주곡 자급 달성의 가능성은 크다.
- 2000년 6월 15일 반세기 정치적 극한 대립의 벽을 허무는 남북 정상 공동선언 이후 남북한의 정치적 화해 협력의 기운이 조성되고 있는 차제에 남북한 분야별 농업전문가가 대좌하여 구체적이고도 즉각 이용 가능한 “남북한 농업기술교류 세부 방안”을 협의 조정할 수 있는 “실행계획안” 102건을 작성하였다.
- 이 자료는 정부의 통일정책 기조아래 추진하는 통일연구원 협동연구의 일환으로 2000년에 제1차년도 계획으로 완성한 “남북농업기술 교류·협력방안”을 바탕으로 하고 2차년도 계획으로 6개 분야별 세부실행 계획안을 작성한 것으로서 남북간 교류협력 방안협의 진척에 따라 쌍방이 이를 협의 조정 보완해서 실용화하는 기초자

료로 만든 것이다. 이 계획의 협의 실천은 기능상 농림부와 기술 연구 지도의 전담기관인 농촌진흥청이 주체가 되어 6년간 정부의 용역연구 사업으로 북한농업기술을 조사 분석하였고 이 조사 자료를 토대로 교류협력 실행계획서를 작성한 전문가가 합류하거나 자문 협조하는 것이 사업성과를 높이게 할 것이다.

- 이 연구의 궁극의 목표는 ① 북한의 식량난을 해결하고 ② 인구 밀도가 높고 농농사 중심인 남한과 발농사가 많고 비옥한 산야의 면적이 큰 북한이 상호 보완하며 점차 동북아세아의 농업강국으로 성장할 수 있는 기초를 구축하는데 두었다.
- 연구의 범주는 논농사, 발농사, 과수, 채소, 축산, 잠사업의 6개 분야로 나누고 교류협력의 형태를 지원, 교류, 협력, 상업적 투자의 4부분으로 나누어 우리가 조사한 북한 농업에 대한 국내외 농업자료를 최대한 이용하여 분야별 7인 전문가가 합동하여 세부설계서를 작성한 것이다.

## II. 北韓農業技術의 現況과 問題點

1차 년도 연구 결과 보고서에서 종합 분석한 북한 농업의 개황과 문제점에 대하여 최근에 조사된 국내외 정보와 자료를 추가 보완하였으며 저 생산의 요인인 분야별 문제점과 개선방안을 열거하였다. 본고에서는 시급히 개선을 요하는 중점 문제점을 열거하였으며 다음장의 남북 농업 기술 교류 세부 실행계획서 작성의 근거가 되었다.

### 1. 벼농사

① 쌀의 생산성과 품질이 낮다. ② 냉상육묘는 모판면적과 육묘자재와 노동력이 과도하게 소요되고 ③ 본논 모내기 재식밀도가 너무 조밀하며 ④ 이앙기 작업체계가 비능률적이고 ⑤ 식물농약 조제 사용으로 병해충 방제 효율이 몹시 낮다.

## 2. 발농사

① 적지에 적작물이 재배되도록 재조정해야 하며 ② 옥수수이식재배 방식이 획일화 되어 있고 ③ 과도한 밀식재배가 성행하고 있으며 ④ 타작물에 비하여 밭작물 재배 연구가 저조하고 ⑤ 생력기계화 재배가 부진하며 ⑥ 종자생산과 관리기술이 낙후되어 있다.

## 3. 과수

① 과실의 생산성이 몹시 낮으며 ② 품종갱신이 미흡하고 ③ 산지 과수원이 많아서 관리가 어렵고 비능률적이다.

## 4. 채소

① 직파재배와 영양단지에 의한 이식재배 방법이 개선되어야하며 ② 자급비료 이용 시비 추천이 불합리하고 ③ 채소 종류가 단순하며 ④ 자가조제 방제약 시용으로 방제효율이 낮고 ⑤ 시설재배가 부진한 상태이다.

## 5. 축산

① 가축의 공동집단 사육체제 ② 가축사육기반 빈약 ③ 사료사정악화 ④ 가축생산 능력 저조 ⑤ 축산물 생산공급량 격감 ⑥ 대단위 국·도영 목장의 축사·사료공장시설·기자재의 노후 등을 들 수 있다.

## 6. 잠사업

① 뽕밭 생산성 낮으며 ② 뽕나무 장려품종의 보급률이 낮고 ③ 실용누에 품종의 제한적이며 ④ 잠실과 개량 잠구가 부실하고 ⑤ 고치

와 수출생사의 질이 떨어지며 ⑥ 견직 기술이 낙후되어 있다.

### Ⅲ. 南北 農業技術交流協力 細部實行計劃

#### 1. 남북농업 기술교류 협력 방안

1차 년도 연구에서 농업을 6개 분야로 나누고 교류 협력의 추진형태를 지원·교류·협력·상업적 투자로 4등분하여 사업의 내용과 추진주체를 포함한 표를 작성한 바 있다(다음 페이지).

본 연구에서 ① 지원은 인도적 차원에서 대가성 없이 정부나 공공기관, 국제기관이나 제 3국, 또는 민간단체나 개인자격으로 물자나 서비스를 무상으로 공여하는 것으로 정의하고 ② 교류는 남북한이 호혜원칙아래 협의하여 필요로 하는 정보와 사람과 물자를 주고받는 것을 의미하며 ③ 협력은 농업발전을 위하여 서로 합의한 과제에 대하여 공동으로 참여하고 계획하고 추진하여 성과를 공유토록 하는 사업을 말하며 ④ 상업적 투자는 자본주의 시장경제 제도아래 수익을 위하여 국가나 민간단체가 투자하고, 생산하고, 교역하는 위탁생산이나 계약생산, 합영·합작투자 사업과 공동개발, 무역, 외국자본유치나 차관사업 등을 포괄하는 개념으로서 남북간 교류 협력관계가 완속해지면 민간 자본에 의한 투자사업의 비중은 커질 것이다.

이 연구에서 벼농사 15, 밭농사 15, 과수 19, 채소 14, 축산 18, 잠업 19 계 102건의 6개 분야별 4개 추진형태별 “남북농업기술교류협력 세부 설계서”를 작성하였거니와 File 체제로 작성한 이 자료는 앞으로 호혜원칙아래 남북간 대표가 회합하여 공동으로 검토 보완하며 남북 농업기술의 공동 발전을 위한 기초협의를 자료로서 이용되도록 작성한 것이다. 이용의 편의를 위하여 매 건당 분할하여 복사가 가능하도록 하였고 개조식 설명과 도표화를 위하여 노력하였다.

## 2. 농업기술 교류 협력 추진 형태별 사업내용과 추진주체

추진 형태	내 용	추진 주 체			
		민간(개인)	정부와 공공기관	NGO	국제기관 제3국
지 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식량</li> <li>○ 종자, 종묘, 종축, 잠종</li> <li>○ 비료, 농약, 비닐박막</li> <li>○ 농기구, 농기계</li> <li>○ 의약품, 기자재</li> <li>○ 재정, 용자</li> </ul>	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○
교 류	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전문가교류 - 시찰단(정치, 행정 분야별 전문가, 기술자) 연수생, 유학생</li> <li>○ 문헌-교과서, 도서, 학회지, 연구보고서</li> <li>○ 유전인자</li> <li>○ 종자, 종묘, 종축, 잠종</li> </ul>	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
협 력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 종합 장기농업개발 계획 공동수립, 공동연구</li> <li>○ 학술회의 개최, 지방연락 시험 비교시험</li> <li>○ 육종과 종자증식 공급체계개선</li> <li>○ 연구기자재, 문헌보완과 대학, 연구기관 시설장비 보강</li> <li>○ 수해지구 복구, 관배수 파괴 시설 보수, 조립, 육묘</li> </ul>		○ ○ ○ ○	○ ○	○ ○ ○
상업적 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계약생산, 위탁생산, 합영·합작투자</li> <li>○ 국내외 시장알선, 개발</li> <li>○ 동반무역</li> <li>○ 농업관광단</li> <li>○ 차관(借款) 알선</li> <li>○ 관개, 간석지, 산림복구, 공사 등 장기투자 사업</li> </ul>	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○

자료 : 남북한 농업 기술 교류·협력 방안. 신동완 외, 통일연구원. 2000. 12.

### 3. 세부실행계획 총괄표

분야	지 원	교 류	협 력
1. 벼농사	<u>1-1-1</u> 벼 우량 품종 종자 지원  <u>1-1-2</u> 상자육묘 모내기체계 시험용 이앙기 지원  <u>1-1-3</u> 상자육묘 기계이양용 육묘상자 지원  <u>1-1-4</u> 상자육묘 잡록병 예방약 지원	<u>1-2-1</u> 전문가교류(초청. 방문) (1-2-1-1) 시찰단 교류 (1-2-1-2) 연구,교육계전문가 교류  <u>1-2-2</u> 벼 유전자원 교환  <u>1-2-3</u> 문헌교류(학회지, 연구 보고서, 대학교재, 지도용교재, 전문서적)  1-2-4 공동세미나 개최	<u>1-3-1</u> 공동시험연구 (1-3-1-1) 벼우량품종 지방 적용시험 (1-3-1-2) 북한벼 적응 품종 공동개발 (1-3-1-3) 상자육묘 기계모내기 시험 (1-3-1-4) 남북한 주요품종 잎도열병 검정시험 (1-3-1-5) 남북한 주요품종 흰잎마름병 검정시험 (1-3-1-6) 성묘상자모손모내기 시험
(15건)	(4)	(5)	(6)

분야	지원	교류	협력	상업적 투자
2. 발농사	<p><u>2-1-1</u> 발작물 우량 품종 종자 지원</p> <p><u>2-1-2</u> 종자소독제, 살충제, 제초제 등 농약 지원</p> <p><u>2-1-3</u> 특수재배용 비닐 지원</p> <p><u>2-1-4</u> 옥수수 직파기 등 농기계 및 부속품 지원</p>	<p><u>2-2-1</u> 전문가교류</p> <p>(2-2-1-1) 전문가초청, 방문</p> <p>(2-2-1-2) 학술회의 공동 개최</p> <p><u>2-2-2</u> 유전자원 교환</p> <p><u>2-2-3</u> 문헌교류 (학회지, 연구보고서, 대학교재, 농민지도교재, 전문서적, 잡지, 북한발간도서 목록)</p>	<p><u>2-3-1</u> 공동시험 연구 (2-3-1-1) 주요발작물 우량품종 선발시험 (2-3-1-2) 옥수수 기계화 직파 재배시험 (2-3-1-3) 기타 발작물 생력 기계화 생산 연구(맥류,콩) (2-3-1-4) 북한특유작물 남한 적용시험 (갈,아욱, 기름냉이, 기름무, 기름골)</p> <p><u>2-3-2</u> 종자생산 및 관리 체계 현대화</p>	<p><u>2-4-1</u> 계약생산 (2-4-1-1) 희귀성 발작물 (2-4-1-2) 특용작물 및 한약재</p>
(15건)	(4)	(4)	(5)	(2)



분야	지원	교류	협력	상업적 투자
3. 과수	<u>3-1-1</u> 과수묘목 지원  <u>3-1-2</u> 과수용 비료 및 농약지원  <u>3-1-3</u> 과수용 농기계 및 기구 지원	<u>3-2-1</u> 유전자원의 교류  <u>3-2-2</u> 전문가 교류  <u>3-2-3</u> 시찰단 및 연수생 교류  <u>3-2-4</u> 문헌교류	<u>3-3-1</u> 공동세미나  <u>3-3-2</u> 공동연구 추진 ( <u>3-3-2-1</u> ) 유전자원수집, 보존, 평가 및 유 전자원 정보 종합 관리연구 ( <u>3-3-2-2</u> ) 경사지 과수원의 생산성 향상 연구 ( <u>3-3-2-3</u> ) 사과, 배 우량품종 지역 적응성 연구 ( <u>3-3-2-4</u> ) 사과왜성 대목별 재식거리 및 수형 구성연구 ( <u>3-3-2-5</u> ) 새로운 병충해의 분 류 동정 및 방제기술 연구 <u>3-3-3</u> 시범사업  <u>3-3-4</u> 묘목생산포설치	<u>3-4-1</u> 저장 및 유통 시설  <u>3-4-2</u> 가공공장  <u>3-4-3</u> 과실봉지 및 과실상자 제작 공장  <u>3-4-4</u> 과실의 수출 단지 조성
(19건)	(3)	(4)	(8)	(4)





분 야	지원사업	교류사업	협력사업	상업적 투자
6.잠사업	<u>6-1-1.</u> 관수시설 복구  <u>6-1-2.</u> 애누에 공동사 육용 향온항습 잠실 지원  <u>6-1-3.</u> 양잠용 시설· 자재 지원  <u>6-1-4.</u> 연구용 시험기 기 지원	<u>6-2-1.</u> 유전자원 ( <u>6-2-1-1</u> ) 뽕나무자원 교류 ( <u>6-2-1-2</u> ) 누에유전자원 교 류  <u>6-2-2.</u> 전문가교 류 ( <u>6-2-2-1</u> ). 시찰단 ( <u>6-2-2-2</u> ). 잠사학계 ( <u>6-2-2-3</u> ) 잠사업계  <u>6-2-3.</u> 문헌교류	<u>6-3-1.</u> 뽕나무품종 공동연 구  <u>6-3-2.</u> 누에품종 개량 공동연구  <u>6-3-3.</u> 생력 양잠기술 공동연구  <u>6-3-4.</u> 한반도 멧누에 염색체형 조사  <u>6-3-5</u> 생력 다수확 시범농장 운영  <u>6-3-6</u> 고치·생사 고급 화기술 세미나  <u>6-3-7.</u> 견직물 고급화 기술 세미나	<u>6-4-1.</u> 고품위생사 수입 선 확보와 공동투자  <u>6-4-2.</u> 견직물 고급화 및 봉제품 위탁생산
계 19	4	6	7	2
합계 102	24	30	35	13

#### 4. 세부실행계획서 사례 (9건)

분야	분류번호	형태	제목
벼농사	No.1-3-1-1	협력	벼우량 품종 지방 적응 시험
	No.1-3-1-4	협력	남북한 주요 벼 품종 잎도열병 검정시험
밭농사	No.2-2-3	교류	문헌교류
	No.2-4-1	상업적투자	계약생산 - 희귀성 발작물 생산
과수	No.3-2-2	교류	전문가교류
	No.3-4-2	상업적투자	가공공장
채소	No.4-1-4	지원	채소용 농약지원
축산	No.5-4-2	상업적투자	소번식목장설치 - 송아지계약생산
잠업	No.6-3-5	협력	생력다수확 시범농장 운영

(사례 1)

No. 1-3-1-1 분야 : 벼농사 - 협력

제목 : 벼 우량 품종 지방 적응 시험

(1) 배경

- 북한의 10a당 쌀수량은 265kg로 남한의 498kg 대비 53%에 불과.
- 북한의 쌀 품종은 외관상 품질인 심/복백이 많고 밥맛이 남한품종의 중하위임.
- 작물시험장에서 북한벼 23품종을 수집 검토('92-'96)한 결과 오대벼(남한대비 품종) 대비 약 91%(23품종 평균, 철원)이고 그 중 몇 품종(평양18호, 염주14호, 애국72호 등)은 오대벼와 대등한 수준임.
- 북한 품종은 벼 키가 길어 쓰러지기 쉬우며 도열병 등 내병성에 약함.
- 출수기는 남한에서 조생종인 오대벼(7월 28일, 철원)에 비하여 5일 늦고(23품종 평균)화성벼에 비하여 5일정도 빠름.

<표 가-3 북한 벼 품종의 출수기 및 수량성(작시 '91-'96)>

품 종	출 수 기 (월·일)		수 량 (kg/10a)	
	수 원	철 원	수 원	철 원
평양 8호	8. 6	8. 6	514	495
평양 15호	8. 9	8. 13	456	468
평양 18호	8. 5	8. 8	501	532
염주 1호	8. 3	8. 3	440	453
염주 14호	8. 5	8. 7	445	509
서해찰	8. 10	8. 2	521	504
평북 3호	8. 4	8. 4	482	501
애국 72호	8. 2	8. 4	459	131
화성벼	8. 10	-	561	-
오대벼	7. 31	7. 28	469	509

자료 : 문헌판, 1999. 북한 벼 품종의 특성평가, 한국쌀연구회 총서 제 7권.

<표 가-4. 북한의 주요지역 벼생육기간 월평균 기온>

지 역	5 월	6 월	7 월	8 월	9 월
청진	11.6	16.2	19.8	21.6	17.1
신의주	15.0	19.8	22.7	24.6	18.4
함흥	15.0	18.6	22.2	22.9	18.1
원산	15.5	18.8	22.5	23.2	18.7
평양	16.0	20.6	24.2	24.4	18.7
사리원	16.3	20.6	24.3	24.5	19.1
해주	15.6	20.0	23.6	24.7	19.7
개성	15.7	20.2	23.8	24.4	19.3
철원	15.6	20.2	24.0	24.2	18.5
수원	16.4	20.7	24.5	24.9	19.8

자료 : 농업출판사, 1987. 농업기상.

## (2) 벼수량 품종 선정시 고려한 사항

- 북한의 주요지역 벼 생육기간의 기상조건(특히 출수기)
- 북한 수집 벼 품종을 남한(수원, 철원)에서 시험한 결과를 연계 검토
- 남한에서 광지역성이고 양질, 다수, 내재해성(내냉성, 내도

복, 병해충저항성 등) 품종

- 북한의 벼 재배 면적이 많은 서부 평원지대에서 적응 가능 품종

### (3) 선정 품종

- 조생종 : 오대벼, 대진벼, 삼천벼, 상주벼, 중화벼
- 중생종 : 화영벼, 화성벼

<표 가-5. 선정 벼품종의 주요 특성>

조만성	품 종	쌀수량 (kg/10a)	출수기 (월일)	벼키 (cm)	이삭수	내냉성	내도복성	도열병	현미 천 립중(g)
조생종	오대벼	481	7.27	77	중	강	강	중	22.0
	대진벼	504	8.4	76	중	중강	강	강	22.5
	삼천벼	522	7.30	68	중	강	강	중강	21.2
	상주벼	531	7.31	67	중	강	강	중강	19.7
	중화벼	503	7.31	77	중	강	중강	중강	20.2
중생종	화영벼	505	8.10	77	중	강	강	중강	22.8
	화성벼	493	8.6	82	중	강	강	약	22.4

주) 출수기 : 지역적응시험 보통기재배 평균,  
자료) 농촌진흥청, 2001. 식량작물 재배기술

#### ○ 추정 적응지역

- 조생종 : 서해안 평야지대, 서해안 중간지대, 동해안 남부 평야지대
- 중생종 : 서해안 남부 평야지대

### (4) 시험지

- 조생종 : 개성, 사리원, 평양, 정주, 신의주, 원산
- 중생종 : 개성, 사리원, 평양

(5) 남한의 우량 벼 품종이 북한에서 적응 품종으로 선정됨으로써 북한의 쌀 증산에 기여

(사례 2)

No. 1-3-1-4 분야 : 벼농사 - 협력

제목 : 남북한 주요 벼품종 잎도열병 검정시험

(1) 필요성

- 벼 생산에 치명적인 피해를 주는 도열병 발생은 환경조건과 밀접한 관계가 있으며 도열병균(*Pyricularia oryzae* CAVARA)은 많은 균형(Race)으로 분화되어 있고 더욱 분화 가능성이 있으며 품종에 따라 Race에 대한 저항성 반응이 다름.
- 남한내에서도 Race의 분포가 다르므로 북한에 분포하는 Race가 다르겠으나 이에 대한 정보가 없어 남북한 벼품종에 대한 상호 비교할 수 있는 판별 기준이 없음.
- 따라서 남북한 벼 품종을 상호 교환하여 남북한의 환경조건이 다른 지역에서 도열병 검정을 수행함으로써 Race 분포가 판별되어 벼 도열병 품종 육성에 필요한 기초자료가 될 것임.

(2) 현황

- 북한에서 벼 도열병 저항성 육종은 1970년대부터 시작.
- 1976년 일본에서 도입한 R-유전자를 도입 저항성 품종육종에 사용하였으며 Pi-t 유전자를 도입하여 개발한 품종은 도열병에 강하였음.
- 그 후 저항성 육종은 인디카의 Zenith 그리고 1990년대초부터는 Pi-z를 이용하였으며 이 저항성 유전자가 도입된 품종이 평양15호(Pi-a)이고 평양33호 및 평양40호는 Pi-z 유



전자라 함.

- 최근 북한의 잎도열병 검정방법은 국제미작연구소(IRRI)로부터 국제적인 도열병 저항성 검정 계통 목록을 도입하여 실시하고 있음(농촌진흥청, 1997).
- 남한에서도 IRRI 발뭇자리 검정 방법에 의해 저항성을 검정.
- 남한(작물시험장)에서 북한의 벼품종에 대한 발뭇자리 검정한 결과 남한품종에 비하여 대체로 약하였음.

<표 가-8 북한벼 주요 품종의 잎도열병 저항>

품 종	평양6호	평양8호	평양5호	평양8호	평양3호	염취4호	서해찰	평북3호
내병성 (0-9)	7	3	7	4	3	5	5	5
품 종	사경10호	애귀7호	창성5호	용성2호	온천1호	선봉9호	화성벼	오대벼
내병성 (0-9)	7	6	1	6	7	10	5	4

주) 내병성은 숫자가 낮을수록 저항성 강, 화성벼, 오대벼는 남한 품종

자료 : 작물시험장, 1991-96.

<표 가-9. 남한 주요 벼품종의 도열병균 레이스에 대한 반응>

레이스별 반응						품 종 그 룩
KI1117	KI117a	KJ301	KJ101	KJ409	KI1113	
R	S	R	S	R	R	대안벼 동안, 밀양95호, 화북, 호안 농호, 동진찰, 화남, 남평벼 일미, 남강벼
S	S	R	S	R	R	
S	S	R	S	S	R	

주) R : 저항성, S : 이병성

자료 : 농촌진흥청. 2001. 식량작물재배기술

### (3) 시험방법

- 공시품종 · 계통
  - 보급품종 : 남북한 각각 주요품종 50품종

- 육성계통 : 남북한 각각 주요육성계통 100계통
- 검정방법
  - 발못자리검정 : IRRI 도열병 발못자리 검정법
  - 실내검정
- 시험장소
  - 남한 : 작물시험장(수원, 철원), 농업과학기술원(수원)
  - 북한 : 농업과학연구소(평양), 논벼연구소(평양)
  - \* 필요에 따라 시험장소 확대

#### (4) 기대효과

- 남북한 벼 도열병 저항성 품종육성의 중요 기초자료가 됨.
- 북한에 벼종자 지원시 북한에 분포된 Race검정을 실시함으로써 북한에서 도열병에 저항성인 벼품종을 공급하게 될 것임.

#### (사례 3)

No. 2-2-3 분야 : 발농사 - 교류

제목 : 문헌교류(학회지, 연구보고서, 대학교재, 농민지도교재, 전문서적, 북한발간 도서목록)

#### (1) 현황과 문제점

- 폐쇄적인 북한의 문헌은 국외 반출이 엄격히 통제되어 극히 일부를 제외하고는 구독할 수 없음.
- 국내의 각종 문헌은 자유롭게 공개 교환되고 있음.
- 발농사 도는 연구개발에 상호간의 문헌정보 등 기록물의 교환으로 순수한 기술 교류가 순조롭게 되도록 하여야 함.

(2) 교류되어야 할 문헌의 종류 또는 목록

○ 남한에서 보낼 수 있는 문헌의 종류

문헌의 종류	대 표 적 문 헌 내 용
학 회 지 연구보고서 대학교재 농민지도교재 및 전문서적	작물학회지, 육종학회지, 잡초학회지, 콩연구회지, 보리연구회 등 10여종 농촌진흥청 작물시험장 등 국가 연구기관과 농과대학(20여개 교)에서 매년 발간되는 연구보고서 전작, 육종학, 토양학 등 대학 학부교재와 보다 전문적인 대 학원 과정의 전문교재 등 기본영농교본(농촌진흥청 발행) 및 전문가 등이 집필한 전문 가 또는 농민들이 구독할 수 있는 단행본, 보리(하용용저), 콩(이홍석 저) 등

(3) 북한 발간 도서 목록

구 분	책 이 름	발행년도	출 판 사 (저 자)
사전 또는 총서류	농업백과사전(1)	1999	농업종합출판사
	“ (2)	2001	“
	주요농작물 품종실록(1-9)	1992-2000	농업출판사
	농업전서(육종편)	2001	농업종합출판사
	기상기후총서	1994	농업출판사(전은성)
	농업기상사전	1992	과학백과사전종합출판사(전응선)
	농산기술(1) 3판	1992	농업출판사(전충관)
	농산기술	1998	농업종합출판사(전충관, 최경준)
	농산기술 기초	1999	“ (최경준)
	토양사전	1994	농업출판사(라근행 등)
	농업전서(화학비료, 농약편)	1992	농업출판사(김등무 등)
	농업화학사전	1992	농업출판사(허동학 등)
	식물곤충사전	1994	과학백과사전종합출판사(김토선 등)
	작물병리사전	1992	농업출판사(강재흠)
	종합농약편람	1996	외구문 도서출판사(리영배 등변역)
	농업과학사전	1992	농업출판사(김국현 등)
	농업전서	1990	농업출판사(김쌍룡 등)
	경제식물자원 사전	1989	과학백과사전종합출판사(백설희 등)
	농업전서(농작물생리편)	1982	농업출판사(최석달)
	농업전서(토양편)	1987	농업출판사(뎃주영 등)
농업전서(농업기상편)	1986	농업출판사(정은성)	
농작물병해충편람	1982	농업출판사(박석주 등)	
작물병해충사전	1980	외구문 도서출판사	

자료 : 조선출판물 수출입사 2001, 부경생 1994

구 분	책 이 름	발행년도	출 판 사 (저 자)
대학교재	작물학 (1) 5판		고등교육도서출판사(오영근등)
	농산기분 2판		“ (정한제)
	식물육종학	1992	외국도서출판사(김정훈역)
	육종학 2판	1992	김일성종합대학출판사
		1994	(김두찬, 송대영)
	육종 및 채종학 개정4판	1991	고등교육도서출판사(도덕섭)
	작물시험법 3판	1994	고등교육도서출판사(김봉순,
		1994	김창건)
	작물정보 분석	1994	고등교육도서출판사(박법락)
	작물생화학	1994	고등교육도서출판사(김상중)
	공예작물학	1994	고등교육도서출판사(리정선)
	백두산 약초 (1)	1994	고등교육도서출판사(류상건)
	약초재배학 5판	1992	“ (김창룡)
	약용식물 육종 및 채종학	1998	“ (최옥분)
	약용작물 보호학	1992	“ (조두행, 신영일)
	토양물리학 2판	1991	김일성종합대학출판사(박승걸)
	토양생물지리 3판	1991	고등교육도서출판사(주일순)
	일반토양학 3판	1999	김일성종합대학출판사(리홍렬,
		1999	문기선)
	발관수	1995	고등교육도서출판사(리운섭)
	토양비료학 4판	1992	고등교육도서출판사(김인철등)
	토양생성학 (1)	1993	김일성종합대학출판사(문기선,
		1997	리홍렬)
	통야지리학 2판	1994	“ (오종식, 박광수)
	물관리	1994	고등교육도서출판사(조병근등)
	화학비료 및 자급비료학	1981	고등교육도서출판사(윤희일)
	식물병리	1983	고등교육도서출판사(황억구,
살초제학		(채수훈, 김선길)	
살초제 및 성장조절제학		“ ( ” )	

구분	책이름	발행년도	출판사(저자)
일반기술	강냉이 1대잡종씨앗반이	1995	농업출판사(궁경수 등)
	강냉이 재배기술 수첩	1995	“ (박정수, 리진호)
	강냉이 재배지식	1999	농업종합출판사(박정수)
	메밀재배	1992	농업출판사(김복진, 윤경식)
	고구마농사	1999	농업종합출판사(정현교)
	약초재배 참고자료	2000	농업종합출판사(리춘섭)
	조선약용식물지(1,3)	1998	“ (임록재 등)
	100가지 먹이풀	2001	외국문 도서출판사
	사료작물과 화학사료	1991	농업출판사(류상원 등)
	질소풀과 단백질	1996	외국문 도서출판사(김정국역)
	목화의 실험감작변이	1991	외국문 도서출판사(리현순역)
	버섯기르기	1997	농업종합출판사(한경화 등)
	알곡생산기술 참고 자료	1996	농업출판사(최준길)
	작물재배진단	1996	고등교육도서출판사(오영근)
	두벌농사	1999	농업종합출판사(리재만 등)
	두벌농사 경험	2000	“
	앞그루보리와 뒤그루	1996	농업출판사(심재호, 노영환)
	강냉이 재배	1993	금성청년출판사(윤숙천)
	재배식물 상식	1990	고등교육도서출판사(최응수)
	강냉이 병	1987	농업출판사 (류택복)
	강냉이 재배	1991	농업출판사 (한명현, 배근섭)
	키낫은 강냉이	1984	고등교육도서출판사(박삼규)
수수	1979	농업출판사 (한인선 등)	
콩			

자료 : 조선출판물 수출입사 2001, 부경생 1994.

## <학술지>

학술지이름	연발간회수	호당논문편수	비고
농업과학원 학보	6	12 - 17	보문, 자료, 종설, 기타 수기, 기행, 외국자료
생물학	4	15 - 20	
농업기계학	12	13	기상,수문,해양,농업기상
농업수리화	6	10 - 15	
기상과 수문	6	18	
과학원 통보	6	10 - 15	
과학기술 문헌초록(농,수,임업)	6	-	
외국과학기술통보(농업)	6	20 - 25	
(생물학)	6	18 - 24	

자료 : 부경생 1994.

### (4) 교류방법

- 1차적으로 폐쇄성이 높은 북한당국의 개방교류제도화가 선행되어야 함.
- 남한에서 발간된 문헌은 수집이 어렵지 않으며 도서전문가들 간의 협의로 소요 부수와 종류를 구체화하여야 함.
- 북한의 개방교류 제도화가 이루어졌을 때는 상호교류를 위한 협의회로 구체화 되어야 함.

### (사례 4)

N○. 2-4-1 분야 : 발농사 - 상업적투자

제목 : 계약생산

N○. 2-4-1-1 희귀성 발작물 생산

#### (1) 현황과 문제점

- 전통적으로 오래 재배되었던 조, 기장, 피, 메밀, 울무 등 잡곡과 팥, 녹두, 강남콩, 동부, 완두 등 두류작물들은 국내 재배면적이 크게 감소하거나 거의 없는 상태임.

- 건강 또는 기능성 식품으로서의 수요는 계속되어 중국을 비롯한 외국에서 그리고 근년에는 북한에서도 반입되고 있음 (표나-2).

<표 나-2. 희귀성 발작물의 근년 수입량과 금액 단위 :\$, 1000톤>

작 물 명	1997		1998		1999	
	수 입 량	금 액	수 입 량	금 액	수 입 량	금 액
팔	18,093	6,895	18,129	6,223	20,833	7,057
녹두	3,322	1,125	2,134	455	5,521	3,820
강낭콩	10,445	3,788	8,313	2,957	11,347	4,210
메밀	292	1,161	266	1,164	287	1,681
수수	29,902	75,777	10,822	22,010	452	4,715

자료 : 2000 농협연감.

<표 나-3. 2000년도 메밀과 울무 수입량 및 금액>

작 물	수 입 량 (톤)	금 액(1000\$)	수 입 선
메 밀	3,106	512	중 국
울 무	216	34	중 국

자료 : 2000 무역 통계연감

<표 나-4. 1999년도 희귀성 발작물의 수입 검역실적>

곡 물 명	건 수	수 량(톤)	곡 물 명	건 수	수 량(톤)
조	228	4,209	팥	2,103	21,697
기장	147	7,613	녹두	6,965	6,141
피	6	117	강남콩	283	11,632
메밀	142	1,788	동부	120	6,930
수수	128	4,598	완두	119	2,939
울무	2,498	34			

<표 나-5. 근년 북한에서 반입된 주요 농산물의 가격과 금액>

연 도	수 분	팥	녹 두	땅 콩	메 밀	참 깨
1995	수량(톤)	199	297	1,463	475	90
	단가(\$)	510	510	800	352	1,440
	금액(\$)	101,490	151,470	1,170,200	167,200	129,600
1996	수량	1,039	1,000	-	137	76
	단가	538	445	-	515	1,440
	금액	558,982	445,000	-	60,555	109,440
1997	수량	97	-	-	-	-
	단가	508	-	-	-	-
	금액	49,276	-	-	-	-
1998	수량	1,097	1,099	-	-	548
	단가	600	950	-	-	1,145
	금액	658,200	1,044,100	-	-	627,460

자료 : 유재현 등 1999.

(2) 필요성

- 계약재배는 생산물의 종류와 생산방법, 생산물의 처분권 등을 남북한이 협의 계약하고 영농하기 때문에 교역에서 발생할 수 있는 미묘한 문제들을 해결할 수 있음.
- 북한의 식량난을 해결하는데 일조할 수 있음.
- 농산물 교역과 직교역등을 촉진 시켜주는 수단이 될 수 있음.
- 높은 가격으로 유통되고 있는 남한의 희귀성 곡물 공급에 기여됨.



### (3) 추진방법

- 계약재배 대상 품목은 북한이 선호하는 것을 우선적으로 고려함
- 비정치성, 비공개성의 원칙을 견지할 것
- 초기단계에서는 생산물의 반출보다는 협력이나 지원차원에서 접근할 것
- 계약재배의 단계적 추진전략은 다음과 같음
  - ① 당사자간 협의 단계 : 당사자간 협의, 각종 정보교환, 신변 안전장치 확보, 기초환경 및 사회간접자본에 대한 객관적 파악.
  - ② 가능성 검토 및 조사단계 : 현지 방문 조사, 기술적 가능성과 경제성 분석, 재배환경 등 자료 수집 검토
  - ③ 시험재배 및 검증단계 : 시험재배를 통한 검증과 애로사항 분석, 농기자재 등 각종 시험 검증
  - ④ 본격적 계약 재배 단계 : 3단계 결과를 토대로 본격 계약 재배실시, 근로자 관리, 품질검사 등 종합적 판단
  - ⑤ 계약 재배 확대 단계 : 계약 재배 성과에 따라 규모확대, 생산물 처리 방법의 다양화 검토

#### (사례 5)

N○. 3-2-2 분야 : 과수 - 교류

제목 : 전문가 교류

#### (1) 북한의 과수분야 연구기관

- 북한의 과수분야 연구기관은 농업과학원 산하 36개 직할연구소와 14개소의 지방분원, 지역시험장 등으로 구성되어 있음. 이 중 과수분야의 직할연구소는 과수연구소와 과수저장연구소가 있으며 지방 분원과 지역시험장으로 구성되어 있음.

- 과수연구소는 평안남도 숙천군에 위치하며 13개 연구실이 있고 연구원 180명, 보조원 50명이 있으며 산하에 10개 지역 시험장이 있음.

<북한의 과수관련 연구기관 내역>

구 분	기 관 명	연구실 또는 주 요 기 능
농업과학원 직할연구소	과수학 연구소	1) 사과재배연구실 8) 보호연구실 2) 배 재배연구실 9) 사과부란병연구실 3) 핵과류재배연구실 10) 과실저장연구실 4) 엽분석연구실 11) 과수기계연구실 5) 육종연구실 12) 병독연구실 6) 품질보존연구실 13) 분석기초연구실 7) 과수생리연구실
	과수저장 연구소	
산하시험장	1) 숙천 과수시험장 2) 평양 과수시험장 3) 과일군과수시험장 4) 사리원과수시험장 5) 해주 과수시험장 6) 고산 과수시험장 7) 정평 과수시험장 8) 경성 과수시험장 9) 정주 과수시험장 10) 강계 과수시험장	주요과수 품종보존 종합시험장 종합시험연구 포도, 대추 감, 감귤 감, 복숭아 산지과수 한지과수연구 및 배 육종 실지(室地)과수 재배 한지과수 및 소장과류

자료 : 越朝考察梨豐産技術報告, 연변 농업과학연구원, 1990

(2) 북한의 과수관련 대학

- 북한의 농업부분 대학 종합대학 15개, 단과대학 3개 전문대 2개 등 20여개가 있으며 그 외 작물 전문대학이 다수 있음.
- 북한의 대학 중 과수전문 대학은 2개, 과수학과가 있는 대학은 7개로 총 9개 대학이 과수학을 전문적으로 강의, 연구하고 있음.

### <북한의 과수 관련 대학>

대 학 명	설립년도	위 치	학과명	석박사과정
1) 원산 농업대학	1948	강원도 원산시	과수학과	석.박사
2) 계룡상 대학	1959	황해남도 사리원시	과수학과	석.박사
3) 금야 대학	1958	함경남도 함흥시	과수학과	석.박사
4) 김제원 대학	1960	황해남도 해주시	과수학과	석.박사
5) 남포 대학	1969	남포 직할시	원예학과	석사
6) 만풍 대학	1969	평안북도 시의주시	과수학과	석사
7) 함북 대학	1970	함경북도 청진시	과수학과	석사
8) 과일군 과수대학		황해남도 과일군		
9) 북청 과수대학		함경남도 북천군		

\* 량강대학에서는 들쪽을 전문적으로 연구하는 학과가 있음.

자료: 북한농업기술 조사연구,2001

### (3) 남한의 과수분야 연구기관

- 남한의 과수분야 연구기관은 농촌진흥청 산하 원예연구소와 제주 농업시험장이 있음.
- 원예연구소 내에 사과 전문 연구기관인 대구사과연구소, 배 전문연구기관인 나주 배 연구소, 포도품질평가를 하고 있는 남해 출장소가 있음.
- 제주농업시험장 산하에 제주감귤 시험장이 있고, 도 농업기술원 산하에 작목별 전담연구기관이 5개가 있음.

<남한의 과수관련 연구기관>

구 분	기 관 명	조직 및 연구내용	주 소
농촌진흥청 산하 중앙연구기관	원예연구소	과수육종과 과수재배과 품질보전과 원예환경과	경기 수원 이목 475 (031-240-3500)
	대구사과 연구소	사과 육종, 재배, 환경,저장 연구실	경북 군위 소보 위성 45-1 (054-380-3105)
	나주배 연구소	배육종, 재배, 환경, 저장 연구실	전남 나주 금천 고동 1034-20 (061-331-7278)
	제주 농업 시험장	참다래 등 남지과수, 시설과수 연구	제주 오등 1696 (064-741-2500)
	제주 감귤시험장	감귤육종,재배, 환경 가공연구	제주 남제주 남원 (064-730-4111)
도 농업기술원 산하 지역특화 시험장	난지과수시험장 김해 단감시험장 청도복숭아시험장 상주감시험장 옥천포도시험장	유자, 키위 연구. 단감연구 복숭아 재배연구 뽕은감 연구 포도 재배,환경,경영	전남 해남 옥천 영신 경남 김해 진영 우동 경북 청도 이서 구라 경북 상주 공성 장동 충북 옥천 청성 산계

(4) 남한의 과수분야 대학

- 남한의 4년제 종합대학 중 농과계 대학이 있고 그중 과수원 예를 강의하는 대학은 28개 대학이 있음.

<남한의 과수분야 학과가 있는 대학>

강릉대학교, 경북대학교, 경상대학교, 공주대학교, 목포대학교, 밀양대학교, 상주대학교, 서울대학교, 순천대학교, 안동대학교, 전남대학교, 전북대학교, 제주대학교, 진주대학교, 충남대학교, 충북대학교, 한경대학교, 건국대학교, 경희대학교, 고려대학교, 효성대학교, 동아

대학교, 배제대학교, 삼육대학교, 상명대학교, 연남대학교, 원광대학교, 중부대학교. (1995.5월현재)

자료 : 과수자재총람,2001/2002

(5) 분야별 교류 대상

(가) 북한 전문가의 초청

<초청 분야 및 초청대상기관>

분야	초청 내용		방문 기관
	연구내용	초청대상 기관/학교	
육종	남한의 과수 육종현황	과수학연구소 유종연구실,경성과수시험장	원예연구소 과수육종과 대구사과 연구소
번식	왜성대목종류별 번식기술	과연.사과재배연구실 숙천과수시험장	원예연구소 과수육종과 한국 과수묘목협회
생리 및 전정	생리장해,생력화형 전정 방법	원산농업대학,교수과연, 생리연구실	원예연구소 과수배재과 대구사과, 나주배 연구소
병충해	발생병충조사, Virus 동정	과연 보호,병독연구실 과일군과수대학	원예연구소,원예환경육종과 농업기술원 병리과
과실이용	과실 예냉, 저장, 포장,가공,판로	과연 저장연구실 과수저장연구소	원예연구소,품질보전과 가락동 농산물 시장
유전공학	급속증식 및 새로운합기술	원산농업,계용상대학.과연 생리연구실	원예연구소,유전공학연구실 농업기술원,생물자원부

- 초청계획은 실행단계에서 초청시기 및 인원 등을 보다 구체적으로 계획을 수립하여 추진토록 함.

(나) 남한 전문가의 방북

<분야별 방문 희망기관 및 수행내용>

분 야	방문 희망기관	인원	시기	수행 내용
육종	과수연학연구소 육종구실 과일군 과수시험장,과수대학	3	9~10월	유전자원의 활용현황 육종기술의 발전상황
재배분야	과수학연구소 재배연구실 과수생리연구실,원산농업대학	5	7~8	생리장해 발생현황 및 시비기준 설정방법
병충해	과수학연구소 보호연구실 숙천,평양 과수시험장	3	7~8	병해충의 발생양상과 효과적인 방제방법
수확후 관리	과수저장연구소 과수학연구소 품질조존연구실	2	9~11	수확, 선과, 포장,저장, 수확후 권리 실태
유전공 학연구	농과원 과학기술처,과연 생리 연구실, 원산농대, 계룡상대학	2	4~5	유전공학 분야의 연구 현황 및 성과
포장관 리	과수학연구소,과수 저장연구소 과일군 및 사리원시험장 과일군과수농장,해주농장	2	9~11	과수의 종류별 재배 품종 및 수형, 일반관 리 현황

- 남한 전문가의 방북은 연구소 및 대학을 주축으로 계획이 되어 있으나 필요에 따라 행정기관 또는 농장에서의 조사계획도 포함을 시키도록 함.
- 본 계획은 실행단계에서 양자간이 구체적으로 협의, 조정하여 추진토록 함.

(사례 6)

No. 3-4-2 분야 : 과수 - 상업적투자

제목 : 가공 공장

(1) 현황 및 필요성

- 북한의 과실 생산성은 현재 500kg/10a정도이나 생산자재의 공급이 원활하고 품종이 갱신되어 생산량이 정상화된다면 과실의 생산량은 4배정도 증산하게 될 것이고 여기에서 과생되는 가공원료용 과실의 생산량도 많아져 가공산업의 필요성은 더욱 커 질 것임
- 최근에 식량난이 다소 호전되면서 가공산업에 다소 주력하는 경향을 보이고 있어 나진, 선봉지역에 대형 수산가공공장을 건립하여 수산물 뿐만 아니라 들쭉술 등 과실 생산품도 생산하는 계획을 새우고 있음.
- 현재 전부의 승인을 얻어 수행되고 있는 가공분야의 협력사업은 기홍식품, 파라 우수산, 안성개발, 금오식품 등이 '99년부터 추진하고 있으나 주로 수산물 가공산업과 기초식품가공 뿐임.

(2) 발전방향

- 북한의 과실 가공산업은 지역 특성을 갖고 있는 과실주, 건과, 통조림, 단물(쥬스) 등이 생산되고 있으나 규모나 생산시설이 현대화되지 못하고 있는 실증임으로 이들 기존 시설을 현대화하는 방향으로 우선 추진하는 것이 효과적임.
- 가공품은 공장의 가동기간이 짧은 과실뿐만 아니라 채소, 버섯류 등을 복합가공 할 수 있는 시설로 년중 가동이 가능하도록 품목을 조정하고 내수용뿐만 아니라 수출이 가능한 품

목을 개발하는 것이 필요함.

(3) 설치장소 및 제조품목.

- 가공공장은 현재 과일 공장이 설치되어있는 과일군 풍천 과실가공공장, 평양 용성 가공공장 등 각 주산지에 가공을 할 수 있는 공장들이 운영되고 있으므로 이 지역을 중심으로 설치함.
- 공장의 규모는 복합가공공장과 단일 품목 가공공장을 구분하여 지역에 알맞는 규모의 시설을 선택하고 품목별 생산 Line에 따라 지역 별 차이를 두도록 설계.
- 과종별 생산품목

품목	생산 종류	보조 가공품
과실주 통조림 단물 건과 잼 기타	포도주, 들쭉술, 사과술, 배브란디 사과통조림, 배통조림, 복숭아통조림, 사과, 포도, 복숭아쥬스, 들쭉단물 사과, 배, 기름밤, 사과잼, 복숭아잼, 감 식초, 살구식초, 포도식초	버섯 통조림 토마토쥬스, 당근쥬스  호박잼

(4) 추진계획

- 현재 북한에 많은 수산물 가공공장에는 간단한 추가시설로 통조림 가공은 가능함으로 이에 대한 검토가 필요함.
- 기존시설의 개선과 품목개발을 위하여 외국의 투자를 유치하고 기술자의 양성 등으로 품질을 향상시켜 자국내 소비뿐만 아니라 해외 수출을 시도함.



(사례 7)

№. 4-1-4 분야 : 채소 - 지원

제목 : 채소용 농약 지원(종자소독제, 살충제, 살균제 등)

(1) 배경

- 북한에서 이용하고 있는 농약은 BHC, DDT, 2,4-D, 파라치온 등 남한에서는 판매금지된 농약이 대부분을 차지한다고 함.
- 최근 북한에서는 농약부족으로 야생초를 이용한 자가조제 농약의 제조방법과 사용방법에 대한 보도가 많음.
- 환경친화형 최신 개발 농약의 효용을 우선적으로 시범농장을 중심으로 검증할 수 있는 기회를 부여하는 것이 필요함.

(2) 지원 가능한 농약의 종류, 대상작물 및 제약회사

구 분	농약명 (상품명)	대상작물	제조회사
종자소독제	지오람(호마이) 베노람(벤레이트) 지오판(툽신엠)	박과 채소류 “ “	한국삼공 아벤티스 경농
살충제	메소밀(란네이트)	채소류전체 (담배나방)	한국삼공, 동방아그로
	포리스(싱싱)	채소류전체 (진딧물 등)	영일케미칼
	아시트(오트란)	채소류전체 (진딧물 등)	노바티스, 동부한농
	다소메(바사미드)	채소류전체 (선충)	노바티스, 동부한농
	스피노사이드(부메랑)	소류전체 (총채벌레)	동방아그로
살균제	가스란·가스란(가스란)	채소류전체	동방아그로
	메타실 등(리도밀동)	“	아벤티스
	쿠퍼 (코사이드)	“	아벤티스, 동방
	메노밀 (벤레이트)	“	아벤티스, 동방
	포리옥신(포리옥신) 이프로(노부랄)	“ “	동부한농 영일, 동부

자료 : 농약사용지침서 2000. 한국농약공업협회

(사례 8)

No. 5-4-2 분야 : 축산 - 상업적투자

제목 : 소 번식목장 설치 → 송아지 계약생산

(1) 배경

- 한우산업을 21세기 개방시대의 전략산업으로 육성하기 위하여 최근 여러 가지 중요한 시책들을 수립 추진중이지만 한우 사육 두수는 계속 감소되어 번식기반이 매우 불안하고 쇠고기의 소비량은 지속적으로 증가될 것으로 전망된다.
- 한우의 번식기반 확보방안으로 초지 및 조사료 생산 여건이 어느 지역보다도 양호하다는 제주도를 값이 싸고 우수한 송아지의 생산 공급기지로 육성하는데 주력하고 있다.
- 한우의 번식기반 확충방안으로서 남북 협력화시대를 맞이하여 남한보다도 값싼 인력도 많고 땅도 넓으며 자연 초자원이 풍부한 북한에도 한우 번식목장 또는 조선소 번식목장을 설치하여 값이 훨씬 싼 송아지를 계약생산하는 투자사업을 검토하여 추진해 볼만한 가치가 있다고 본다.

(2) 한우의 사육기반과 전망

- 2001년도 쇠고기와 생우 수입자유화 조치로 한우사육 의욕 감퇴와 불안으로 사육두수가 크게 감소되어 쇠고기의 소비량은 지속적으로 증가되고 소 값도 크게 상승되었다.

<표 마-25. 한우 사육 두수와 쇠고기 소비량>

구 분	'90	'97	'99	2000	2010
소 사육두수(천두)	1,622	2,735	1,952	1,590	2,254
쇠고기 소비량(천톤)	181	362	393	402	536
국내산	95	228	240	212	195
수입산	86	134	153	190	341
자급율 (%)	52.5	63.0	61.1	52.7	36.3
1인당 소비량 (kg)	4.1	7.9	8.4	8.5	10.6

<표 마-26. 산지 소 값 동향>

(단위 : 천원)

구 분	'90	'97	'99(12)	2000(12)	2001(5중)
큰 수소	2,406	2,426	3,098	2,537	2,653
큰 암소	2,147	2,159	2,959	2,698	3,056
수 송아지	1,217	1,046	1,302	1,183	1,646
암 송아지	867	733	948	923	1,606

- 제주도는 초지 등 조사료 생산여건이 양호하여 한우개량생산 시범 지역으로 육성 값싸고 우수한 송아지 생산 공급기지화로 한다.

- 송아지 생산비가 전국 평균의 54-64% 수준으로 낮음

### (3) 세부계획

- 북한의 소 번식목장 투자사업은 남한의 농협이나 투자 희망 업체를 우선 선정하여 사업계획을 작성하고 남북한 당국간의 승인과 사업 보장하에 계약 연차적으로 추진함.
- 기업이나 개인이 투자할 때는 최소한 입식 할 한우 번식우나 송아지 구입 자금을 융자 지원을 해주고 현지의 조선소를 입식 할 때는 달리 평가하여 추진한다.
- 목장의 운영과 경영은 당연히 남한의 투자자가 맡으며 그 밖의 관리인이나 소 사육관리자는 북한의 소 사육작업반원이나

- 소 사육기술보유자를 고용함을 원칙으로 한다.
- 목장 조성후보지는 초자원이 풍부한 서부지역으로 하여 현지 답사후 결정하고 사업규모는 우선 1,000-2,000두로 목장을 설치하고 한우 번식용 암소와 송아지를 입식시킨다.
- 번식용 암소에 대한 인공수정은 남한의 고능력한우 정액으로 실시하여 번식시킨다. 북한의 조선소를 입식 할 때도 반드시 한우 정액으로 수정시켜 우량한 송아지를 생산토록 한다.
- 생산된 송아지는 10-12개월령 정도까지 육성시켜서 철저한 검역 후 남한으로 반출한다.

(사례 9)

№. 6-3-5 분야 : 잠사업 : 협력  
 제목: 생력 다수확 시범농장 운영

(1) 현황과 필요성

- 현재 북한의 잠업생산성은 지극히 낮음. 이는 집단농장, 고치 농장 등 대규모 공동관리 형태에 병발이 25도 이상의 산지나 하천부지로 제한되어 남한의 50% 수준임.
- 소유욕이 희박한 경영형태는 고치의 질을 떨어트려 고품격 생사를 못 내어 견직물 고급화가 안됨.
- 남한의 독농가가 실시한 경영형태를 시범시켜 토지, 노동생산성을 높이고 견질을 높여 고급생사, 견직물 생산이 가능케 하는 시범농장 운영 전시.

(2) 협력추진

- 기본 기술체계
  - 병발규모: 1ha 집단병발 선정.
  - 기술체계: 생력 다수확체계

- 누에치기
  - 세척, 소독: 동력분무기 활용
  - 1-3령: 기본잠실 방견지육 형태
  - 4-5령: 파이프 간이잠실 2단육
- 누에올리기
  - 싹: 구획 회전싹
  - 수 견: 자동수견면채취기 이용
- 생산된 고치: 지정 제사공장에서 구분 건건, 실켜기.
- 생사의 품위검사: 섬도, 사조반, 대중절, 소절, 강력 및 신도와 포함검사 종합
- 운영방법
  - 북한에서 생산되지 않는 잠실, 잠구류 남한이 지원
  - 기술 지원을 남한이 하고 운영주체는 북한이 실시.

# “북한의 농업생산기반에 관한 연구”

노 건 길

(농어촌환경기술연구소 수석연구위원)

---

# 북한의 농업생산기반에 관한 연구

---

노 건 길(농어촌환경기술연구소 수석연구위원)

## I. 연구 배경과 방법

### 1. 연구배경

북한은 경지면적이 1,992천 ha로 남한 1,910천 ha 보다 82천 ha(4.3%)가 넓으며 이중 논은 585천 ha(79평/인), 밭은 1,407천 ha(191평/인) 이다. 반면에 남한의 논 면적은 1,157천 ha(74평/인)이며 밭은 753천 ha(48평/인)으로 전체 경지면적이나 인구 1인당 경지면적이 남한보다 북한이 많다. 그런데도 북한이 식량문제에 허덕이는 것은 ha당 5개년 평년 쌀 수확량이 남한은 4.95m/t에 비하여 북한은 2.3m/t 으로 46.5% 수준밖에 되지 않는다는 것이 가장 큰 원인이다.<sup>303)</sup>

이렇게 수량이 낮은 원인은 불량종자, 시비량 부족, 병충해 발생, 홍수 및 한발 피해, 농민의 의욕상실 등으로 볼 수 있으나, 벼는 담수 재배 식물이므로 시비 없이도 관개수로 물만 잘 대어 주면 50% 정도의 수량을 달성할 수 있는 작물이기 때문에, 관개 배수를 포함한 농업생산시설의 관점에서 문제를 접근하고자 한다.

또한 북한은 '95~'97년도의 3년 간 계속된 재해에 이어, '98년도와 '99년도는 비교적 안정된 농업적인 성장을 이룩하여 회복세를 기

---

303) 농림부, 2000 농림업 주요통계 및 USDA 북한 미국 생산량 추정

록하였으나, 2000년도에는 그들 표현대로 왕 가뭄으로 인하여 벼는 734천 톤, 즉 1999년 대비 31%가 감수하였고, 옥수수는 1백만 톤의 감수 피해로 북한의 식량부족은 2000/01년 작물재배시기 및 곡물시장 시기에 1,165천 톤에 달 할 것으로 보고 있다.<sup>304)</sup>

이러한 식량난은 농업용수를 공급하기 위한 관개시설의 미비와 기상재해를 해소하는 데에 실패한 것이 가장 큰 원인으로 보인다.

북한 관개시설의 문제점은 양수장 위주의 관개체제에서 오는 문제점으로 볼 수 있다. 북한은 초기 건설비가 많이 소요되고 건설기간이 장기간 소요되는 저수지 설치를 지양하고 초기에 투자가 적게드는 양수장 위주의 관개시설을 채택하였기 때문이다. 이 관개시스템은 또한 압록강, 청천강, 대동강, 예성강, 임진강을 연계한 2천리 물길의 수계 통합 유통관개 체계를 수립하였다.

이는 용수원의 확보문제, 수로 운영관리 상태, 관리조직 등의 조화에 따라 관리체계의 운영효율이 결정되게되어 있으나, 북한의 2천리 물길사업에서 보면, 서해안 지역의 봄철 관개기간 중에 강우량이 부족할 때에 양수장에서 양수·저류하여 관개용수량을 확보하면서 동시에 관개를 하는 것은 충분한 용수량에 의거한 고도의 기술적인 접근 없이는 무리가 따르게 되어 있다.

그리고 양수장은 저수지에 비하여 에너지 소비형 체제이다. 양수장 평균 양정은 20m로 소요전력이 북한은 1,382kwh가 소요되고 같은 높이에서 남한은 838kwh와 비교하면 65%나 높은 양수 비용이 농업 생산을 더욱 어렵게 한 소요가 되고 있다.<sup>305)</sup>

이 식량부족문제를 해결하기 위하여 UNDP와 북한은 농업복구와 환경보호를 위한 원탁회의(Thematic Roundtable Meeting)에서 식량 생산시설을 복구하기 위한 행동계획으로 (1) 홍수로 파괴된 관

---

304) Special report, FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, 16 Nov. 2000

(<http://www.fao.org/english/alertes/2000/SRDRK>)

305) 김채수. 2000, 제6회 북한 농업생산기반 세미나, 농업기반공사, 북한의 농업생산기반조성을 위한 남북협력방안 p81-84



개 및 관련시설의 복구와 농지복구의 완성, (2) 비료공장 두 개소의 복구 지원, (3) 작부체계 개선 및 이모작 계획의 확대 등을 수립하였다.

## 2. 연구방법

북한 농업생산기반 현황 및 문제점과 그 대책을 “남북연합”의 가정하에 협력방법을 단기 및 중장기적으로 제시 하고자 한다.

단기대책은 시설의 개 보수비용과 시간을 최소화하면서 작부체계를 개선하여 용수량을 낮추면서 수도작 중심의 작물생산을 정상적인 수준으로 올릴 수 있는가 하는데 관점을 두고 토양자료와 현행작부체계를 분석하고 이에 알 맞는 물관리 체계와 용수공급용 에너지 절약차원에서 대책과 방법을 제시하고자 한다.

중장기 대책은 기존의 서해안 개발과 2천리 물길 사업의 신뢰성이 있는 자료를 수집, 분석한 결과를 토대로 하여 그 가능성과 경제성을 검토하여 에너지 절감방안을 제시하고, 궁극적으로는 저수지의 활용범위를 최대화하면서 최소의 비용으로 용수공급이 가능하도록 한다.

저수지로서 기술적이나 경제적으로 불리한 지역에는 양수장 사업으로 이끌어 가는 대책을 제시하는 것이 이번 연구의 테마가 될 것이다. 물론 기존의 시설은 Sunk-Cost화하고 최대한으로 이용하되 자금조달 방안에서 중장기계획이 구분될 것이다.

# II. 북한의 농업생산기반의 현황

## 1. 일반현황

### 가. 지형

북한은 백두산을 발원으로 한 백두산맥과 함경산맥 및 개마고원을

거처 낭림산맥과 태백산맥에 의하여 동. 서로 분수령이 구분되고 있다. 낭림산맥의 북부는 주로 화강편마암, 남부는 석회암으로 이루어져 있으며, 이 산맥의 서쪽은 큰 하천이 많으며 압록강하류의 용천(신의주)평야, 청천강 유역의 안주·박천평야, 대동강 하류의 평양평야, 재령강 유역의 재령평야, 예성강 유역의 연백평야가 형성되어 있으며 이들 평야가 북한 논 면적의 대부분을 차지하고 있다.

개마고원에는 임산자원과 초지가 풍부하여 방목지와 개간에 의한 고랭지 전작지로 적합하다.

#### 나. 하천

북한의 하천들은 지류가 잘 발달되어 하천망이 고르게 분포되었으며 하천밀도 0.4~0.5km/km<sup>2</sup>로서 조밀한 편이다. 그러나 대부분은 좁은 골짜기를 흐르며 발원지의 고도가 높아 경사가 급하여 농업용수원으로 이용하기에는 불리하다. 또, 겨울철에는 하천들이 동결하는데, 동결기간은 두만강이 약 4개월, 압록강과 대동강이 약 3개월 정도이다.

#### 다. 토양

북한은 1967년부터 농경지 토양에 대하여 세부조사를 실시하여 1:5,000 또는 1:25,000 축척의 토양도를 작성하여 협동농장, 국영목장 단위로 교육용으로 사용하였다. 북한의 토양분류체계가 구소련과 중국의 영향을 받아 남한과는 다른 토양체계를 갖추고 있다.

북한은 산이 80%를 차지하고 있고 높은 산이 북쪽과 동쪽에 치우쳐서 동북이 높고 서쪽이 낮은 지형을 이루고 있으며 산과 산 사이에는 분지와 고원이 형성되어 있다. 산지의 약 40%가 높이가 낮은 산과 구릉지로 형성되어 있는데 그 사이에 곡간 충적지나 해안 평탄지가 형성되어 있다.

북한 토양의 모재를 보면 서해안 평야지대와 개마고원 등 고도가

높은 고원의 평탄면에는 옛 풍화 각층이 토양생성 모재로서 고유한 특성을 가지고 있다. 하성층적층(곡간층적, 하성층적, 하안 단구퇴적층 등)은 북한에서도 농경지 토양의 중요한 몫을 차지하고 있다.

밭토양은 층적지 밭토양이 24%로 가장 많으며, 그 나머지는 암갈색 밭토양, 적갈색 밭토양, 담갈색 밭토양 등이 각각 5% 정도, 그다음은 표백화 갈색 밭토양, 화산회 밭토양 등등이 있다. 그리고 논토양은 층적지 논토양이 55%, 담갈색 논토양이 37%로 순으로 많다. 층적지 논토양은 곡간 층적지 10%, 하성 층적지 25%, 하해혼성 층적지가 15%로 나타나고 있다.

## 라. 기상현황

북한은 시베리아 대륙과 남태평양의 해양성 기후대의 영향을 강하게 받기 때문에 북쪽으로 갈수록 겨울이 길고 몹시 추우며 여름에는 더워서 한서의 일교차가 심한 대륙성 기후를 나타낸다.

북한의 기상 예, 경보는 기상수문국 중앙예보연구소에서 관장하고 있는데 기상보도의 특징은 예보보다는 지난 기상현황을 중심으로 보도하고 있다.

## 2. 토지자원 이용현황

### 가. 경지면적

북한의 경지면적은 1995년 기준으로 1,992천ha중 논 면적 585천ha, 밭 면적 1,407천ha로서 총경지 면적의 논과 밭의 비율은 각각 29%와 71%이다. 1인당 경지면적은 남한이 423m<sup>2</sup>인 것에 비해 북한은 835m<sup>2</sup>로서 두 배 정도이다.

표 1. 북한의 경지면적 추이(단위 : 천ha)

구분		1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
북 한 A	논	550	582	614	635	640	645	585	576
	밭	1,443	1,455	1,469	1,469	1,500	1,496	1,407	1,416
	계	1,993	2,078	2,078	2,104	2,140	2,141	1,992	1,992
남 한 B	논	1,286	1,273	1,277	1,307	1,325	1,345	1,206	1,157
	밭	970	1,025	963	889	819	764	779	753
	계	2,256	2,298	2,240	2,196	2,144	2,109	1,985	1,910
대비 B/A(%)		88.3	88.6	92.8	95.8	99.8	101.5	100.4	104.3

주: 1998년도 북한의 경지면적은 추정치임

자료 : 농림업주요통계, 2000. 농림부. 및 FAO yearbook, 1998.

### 3. 북한의 농업용수 개발

#### 가. 농업용 수원공 건설

##### (1) 농업용 저수지 건설

북한의 강우패턴은 연 강우량의 60%가 년중 6~9월에 편중되어 있으므로 우기에 물을 저류 할 저수지 건설이 바람직하다. 북한은 1950년 후반부터 대형 저수지인 연풍호와 태성호를 비롯하여 1960년대에 서흥호, 장수호, 구암호 1970년대에 연탄호, 만풍호, 은파호, 1980년대에 9.18호 등이 완공되었다. 1997년 기준으로 자연호를 포함하여 1,890개소(남한 18,000개)의 저수지가 건설되었다.

##### (2) 보 (泐, Weir)

북한은 5,400여개(남한 18,277개)의 보를 건설하여 연간 11억<sup>m</sup>의 물을 관개용수로 공급하고 있다. 가장 대표적인 보는 함경남도 부전강 발전소의 발전 퇴수를 이용하는 성천강 취입보, 양강도 허천강

발전소의 발전 퇴수를 이용하는 연대 취입보 등이 있다.

### (3) 양수장

북한의 총 양수장수는 36,400개소이며 남한의 6,398개소(농업생산기반정비사업 통계연보. 농림부. 2000.12)의 5.5배나 많은 것이 대조적이다. 소규모 양수장이 많은 반면 남강-미루벌 지구에서는 230m높이의 12단 양수체계로 건설하는 등 경제적으로 비효율적인 면을 엿볼 수 있다.

### (4) 지하수 개발

북한은 평야지 하천보다 산간계곡이 많은 관계로 대수층은 대체로 지표면부터 5~20m사이에 집중되어 있다. 북한의 지하수자원은 약 5,410억 $m^3$ 이며 1 $km^2$ 당 44천 $m^3$ 에 해당되며 농업용으로 이용 가능량은 610억 $m^3$ ( 11.27%)로 보고 있다.

북한의 지하수 이용방법으로 지하 30m까지는 우물과 굴포(들샘)를 파고, 30~50m까지는 졸장(관정) 및 지하저수지를 만들어 지하수를 뽑아 쓰고 있다. 지하수 개발은 1977년까지 91,100여 개 이었던 것이 1987년에는 126,000여 개로 38.3% 증가하였고, 3차 7개년 계획기간 ('87~'93)중 12.7%인 1만 6천여 개를 증설하여 1993년 말에는 총 14만 2천여 개(남한 16,624개)의 지하수 시설을 개발한 것으로 알려지고 있다.

## 나. 2천리 물길

2천리 물길은 북한 서해안 지대의 평양시와 평안남북도, 황해남북도의 평야지대와 해안 간척지에 새로 조성된 농지의 관개용수공급을 위해 간선수로 1,000리, 지선수로 1,000리로서 압록강과 대령강, 청청강, 대동강과 재령강 및 예성강의 수계를 연결하는 관개체계를 이

루고 있다.

2천리 물길 체계를 분류하면

(가) 태천-곽산-철산 물길(평안북도)

(나) 평안남도 물길 (서해갑문 물을 이용

(다) 평양시 물길, (라) 황해북도 물길, (마) 황해남도 물길

#### 4. 북한의 농지조성

##### 가. 간척 사업

한반도의 서해안을 따라 810천 ha(남한 508천 ha, 북한 302천 ha)의 간척이 가능한 잠재면적을 가지고있다.

표 2. 남북한의 간척 자원(ha)

구분	간척자원	개발가능	비고
남한	783,736	508,186	
북한	328,306	302,250	
총계	1,112,042	810,430	

자료: 한국의 간척, 1995. 농어촌진흥공사.

표 3. 북한의 간척지 면적

도별	지역별	면적(ha)	방조제연장
계		302,250	771.7(km)
평안북도	압록강, 가도, 청천강어구 우안	117,000	157.1
평안남도	청천강,좌안,중산-온천,대동강우안	105,600	301.5
남포시및 황해남도	동강, 좌안, 대동만-웅진만, 해주만, 예성강	79,650	313.1

자료: 농업 생산기반 현황, 2000. 농업기반 공사, p72(발췌)

## 나. 다락밭 건설

다락밭 건설은 1976년 10월에 당에서 채택한 5대 자연개조 사업의 하나로 기울기가 16도 이상 되는 경사지에 계단식 밭을 만들어 토양유실을 방지하고 기계화작업, 관개용수 공급, 작물재배 환경개선 등으로 수확량을 높이기 위한 것으로 설계되어 있다.

그러나 경사지 개발 및 다락밭 건설은 표토 유실로 인한 농지의 황폐되고, 그 유실물은 하류 하천에 퇴적되어 홍수의 범람 등 역기능적 피해가 따르고 있다.

표 4. 북한토양의 경사도별 유실토량

경사도(。)	토양 유실량(ton/ha)	비 고
10이하	5.4	토성 : 사양토 년 강우량:1,000mm
11~15	7.8	
16~20	19~20	
21~25	39~40	
26 이상	60~70	

## 다. 새땅 찾기

5대 자연개조 사업의 하나로 새땅 찾기 20만 ha를 목표로 정하고 도로, 철도, 수로 등의 양옆과 웅덩이 메우기, 밭 가운데 있는 집 옮기기 등 유휴지 개발 위주로 추진되었다.

한편 북한정부의 식량 배급사정이 나빠지면서 개인이 마을 주변 산지나 하천변 등의 미간지를 개간하여 개인이 임의로 채소 등을 심어 먹을 수 있는 뜰밭이 늘어나게 되었다.

## 5. 수리시설 관리제도와 계획설계기준

### 가. 수리시설 관리체계

농업생산에 효과적으로 이용하고자 수리시설관리규정을 채택(1992. 6. 10)하고, 이 집행을 위한 수리시설관리 세칙을 제정 (1992. 8.11) 하였다.

수리시설의 관리운영 및 물관리를 위한 행정관리체계는 중앙기관인 농업성-도농촌경제위원회-군협동농장 경영위원회로 되어있다.

### 나. 수리시설의 등급

<표 5. 관개시설의 능력에 따른 급수>

이름	능력 자료	단위	급 수									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
저수지	저수량	ha.m	10,000 이상	5,000~10,000	1,000~5,000	500~1,000	100~500	31~50	3~30	3이하		
양수장	총양수능력	m <sup>3</sup> /s	20 이상	10.1~20	5.1~10	2.1~5	1.1~2	0.31~1.0	0.1~0.3	0.1이하		
보	총취수능력	m <sup>3</sup> /s	20 이상	10.1~20	5.1~10	2.1~5	1.1~2	0.31~1.0	0.1~0.3	0.1이하		
수로구조물	통수능력	m <sup>3</sup> /s	40.1 이상	20.1~40	10.1~20	5.1~10	2.1~5	1.1~2	0.51~1	0.21~0.5	0.1~0.2	0.1이하
배수갑문	통수능력	m <sup>3</sup> /s	501 이상	101~500	51~100	11~50	10이하					
기타	고정자산값	천원	500 이상	100~500	50~100	201~50	10~20	5~10	2~5	1~2	0.5~1	0.51이하

자료: 농어촌연구원 북한의 농업생산기반 및 정책에 관한 연구, 1998, p182



## 다. 농업생산기반시설의 문제점

### (1) 자연재해에 대한 대응문제

#### (가) 가뭄재해

대륙성기후에 속하는 북한은 연 평균 강수량 1,000mm 내외이며, 3분의 2가 6~9월에 편중되어 있고, 높은 산맥이 많은 관계로 지역적인 차이가 크다.

수리시설물들은 경제성과 유지관리를 고려하여 빈도강우량(회기년)을 기준 하여 계획이 결정된다. 저수지의 용량은 10년에 1회 한발빈도를 기준으로 한다.

첫째 북한의 2000년 가뭄피해는 신의주 50년, 평양 30년 불 때 이번의 가뭄은 대단한 가뭄이라고 말할 수 있다.

둘째, 수리시설의 노후화에 의한 기능감퇴를 들 수 있다. 1970년 이전에 건설한 양수장(2,000여 개) 등 수리시설이 30여 년이 지났다.

셋째는 관개용수 공급을 위해 에너지 소비형 수원공 계획이다. 한 예로 세계적으로 두문 양정 230m에 12단계의 다단 양수시설을 들 수 있다.

양수장은 정상가동을 위하여 마모 손상된 부품의 교환, 수리가 요구된다.

#### (나) 홍수피해

지구환경변화에 의한 이상기후 현상으로 북한에서는 1995년에 7월 8일부터 시작한 장마가 8월 27일까지 50일간이나 계속되었으며 이기간에 강수량은 733 mm로 연 강수량의 73% 이상이 내렸다.

홍수피해가 큰 이유는 북한이 지형적으로 산이 많고 하천의 경사가 급하여 홍수 유달시간이 짧은데다가 2,000천ha의 다락밭, 뚝배기 밭

조성이 산사태나 표토유실을 유발하여 하천바닥에 퇴적함으로써 천정천(天井川)을 만들고 이 하천의 범람으로 인한 농경지의 침수, 유실 및 매몰의 피해를 야기 시킨 것이다.

<표 6. 홍수피해 농경지 면적 ('95~'96)(단위 : 천ha)>

년도	계	침수	유실	매몰	피해율(%)	비 고
1995	359.9	331	10.7	18.2	19.0	전국 농경지 1,853천 ha
1996	297.7	273.1	9.7	15.0	16.0	
계	657.6	604.1	20.4	33.2	35.0	

자료: FDRC(Flood Damage Rehabilitation Committee)

<표 7. 홍수피해 복구현황('99.현재)>

구분	방조제(km)				하천 km	관개시설(개소)				양수장 철관 (km)
	평남	평북	황해	계		저수지	소류지	양수장	구조물	
피해	107	96	87	290	102	23	1,077	1,067	71,820	950
복구	67	58	55	180	57	10	760	671	60,526	70
잔여	40	38	32	110	45	13	316	397	11,294	880

(2) 농업생산 시설물의 유지관리 문제

(가) 북한의 저수지는 흙댐이 주종을 이루고 있으며 누수방지 중 심점토(투수계수는 10-6m/s)와 다짐강도가 높아야 한다. 이 누수방지는 시멘트 그라우팅 공법으로 처리하여야 하나 북한의 현 실정으로 봐서 어려움이 있을 것이다. 그러므로 '95-'96년도의 홍수피해 저수지가 1,100개소에 달한 것으로 생각된다.

북한이 무리한 저수지 용수체계를 수립한 예로 6만6천ha(실체는 57,107ha)의 기양지구의 태성호는 유효저수량이 28,550h.m(57,107ha\*0.5h.m), 현재 계획된 저수량은 12,107h.m로 필요수량의 42%, 부족한 58% 16,440h.m는 대동강 물을 기양 1, 2단 양수장(직경 700mm, 10대)을 이용용수를 공급하도록 되어 있다.

(나) 북한은 양수장사업계획을 수립할 때에 경제적 논리보다 정치적 논리에 따라 시행한 것이 많다.

북한은 70년대까지 건설한 양수장 2,000개소가 20년의 경제적 내용년수가 지난 시설물이다. 현재 북한의 경제사정 악화로 주요부품의 수입과 에너지부족으로 양수장의 운영관리가 곤란한 실정이다.

(다) 송수관중 19,990 km 가 30년 전에 시설된 것으로 노후화 현상이 일어나고 있으나 그중 316 km는 즉시 교체를 하지 않으면 기능을 유지할 수 없는 심각한 실정에 있다.

(라) 보는 유역배율이 10배 이상, 상류에 토사퇴적이 없어야하는데 북한은 자연개조 4, 5대정책으로 15~20만ha의 다락밭과 새 땅 찾기의 무리한 운동으로 산사태와 표토유실(16도 이상에서 19~20ton/y/ha)로 흙이 하천에 퇴적되어 천정천(天井川)을 만들었다.

이는 남한의 60년대 산림황폐 시절과 같다고 봐야 한다. 이런 현상을 방지하는 방법은 배사문의 철저한 관리와 산림녹화(치산치수) 운동과 병행하여야 하므로 많은 시간과 예산의 뒷받침이 따라야 할 것이다.

(마) 용수로의 손실수량은 0.0%~25%로 큰 비중을 차지하고 있으므로 수로의 관리는 수원공 확보와 같이 중요하다.

수로관리는 통수단면유지를 위한 수초제거와 보수, 등. 식물에 의한 파괴방 홍수로 인한 토사매몰, 부유물 제거 등이 요구된다. 그러므로 최근에는 FAO, ICID 같은 국제기구에서도 수로의 구조물화를 적극적으로 추진하고 또 지원해주고 있다.

## 라. 북한의 농업생산기반시설의 정비방안

### (1) 남북 평화공존과 연합을 위한 농업생산기반 대책

#### (가) 북한의 농지이용 변천

해방 전 북한지역의 논 면적은 32만 3천 7백 ha이었는데 현재 260천ha나 늘어난 585천 ha에 달하고 있다. 밭은 해방 전 약 1,530천ha에서 현재 114천ha 가 줄어든 경향이 있으나 대체로 비슷하며 화전 면적 320천ha가 해방 전에 있었는데 현재는 보이지 않고 있다. 간척지에서 논으로 개답 된 52천ha를 제외하면 나머지 약 208천ha는 밭에서 논으로 개답되었다고 볼 수 있다. 이들은 그간의 수리화 사업, 자연개조사업, 새땅찾기 운동 등으로 이러한 변화가 추진되었다고 볼 수 있다.

<표 8 북한의 벼, 조, 옥수수, 콩 재배면적 변천

(단위 천ha)

구분	논	조	옥수수	콩
해방 전	323.7	486.2*	161.4*	362.2*
현재	585.5	10.0	600.0	320.0
차 이	261.8	-476.2	438.6	-42.2

자료: 1) ※는 1941-44 평균, 지영린 편집감수 전작, 식량작물학 (Ⅱ) 1961

발췌

2) 현재의 조, 옥수수, 콩 재배면적은 (FAO 1996), 북한의 농업기술, 오성출판사 p157

3) 현재의 조 재배면적에는 수수 포함면적

## (나) 북한의 정책변화

첫째로 수리관개체계의 개선과 관련하여 최근 OPEC로부터 차관을 받아 '개천-태성호를 중력식으로 교체하고 있다

둘째로 옥수수 재배면적은 급경사지 중심으로 (원래 계획보다 훨씬 빠른 속도로) 감소하고 있다고 한다.

이러한 정책변화는 쌀 자급의 달성가능성이 보이면, 밭에서도 해방 이전의 2년 3작 체계 또는 감자를 이용한 2모작 작부체계, 유축농업 또는 두과와 옥수수 혼작 체계가 부활될 수 있는 전망이 보인다.

### (1) 단기대책 및 방안

#### (가) 작부체계의 전환은 논농사 중심의 관개체계 수립 및 쌀 자급정책 추진

북한의 식량의 완전자급은 불가능하다고 전제한다. 그러나 쌀자급은 가능하다고 본다. 남북연합의 가정 하에 북한의 논은 현재대로 585천 ha는 그대로 유지하면서 관배수 시설을 보완하고 종자, 비료 및 농약을 지원하여 남한의 생산량 수준으로 증산 정책을 수립해야 한다. 그러한 수량 달성과 면적이 유지되면 연간 2,896천 m/t이 생산되고, 이는 1인당 131kg 씩 소비할 수 있는 양이다. 남북한을 함께 생각하면, 논 1,742천 ha에서, 북한이 ha당 4.5m/t, 남한이 4.95m/t, 남북한 평균 4.8m/t을 생산한다면 8,360천 m/t이 생산되며, 남한은 연간 1인당 96.6kg을 소비하므로 북한은 1인당 연간 205kg 소비할 수 있다.

#### (나) 밭 지역의 작부체계 전환

남북연합 단계에서 한민족 7천만의 완전한 식량자급을 달성하는 것은 불가능하지만, 현재 가경(可耕) 농지에서 서로 보완될 수 있는

작부를 가정하고 일정량을 서로 바꾸어 소비한다는 전제 하에서 농지 기반시설과 이에 맞는 자부체계를 정비하여야 한다.

나머지 밭은 관개시설을 보완하지 않고 비관개(非灌溉)전으로 활용 작부를 바꾸어 관개 없이 작물생산을 유도한다. 북한의 밭은 조와 콩을 주작으로 하여 북한의 전통적 작부인 맥류-콩-조 등으로 2년3작 체계로 복귀시키고 부분적으로는 낙농 또는 육류생산 기지화 하도록 하여 유축농업도 유도하여 북한의 여유 분이 발생하면 남한의 수입을 대체하도록 하여야 할 것이다.

#### (다) 단기대책의 가능성과 문제점

① 관개시설이 완비된 중국의 흑룡강성은 북한 보다 위도가 썩 위인데도 '49년에 ha당 1.84m/t에서 '90년대에 5.0m/t을 생산하고 있으며, 길림성에서도 개방화 이후에 쌀 4.8~6.1t/ha을 생산하고 있다

② 북한의논 약 77.8%(455,200ha)가 서해안 평야지대에 위치하고 있다. 북한이 개발한 저수지와 2천리 물길의 기존 수리시설을 구역별로 잘 조화시키면 다단양수 없이 관개수를 썩 비용으로 확보할 수 있다고 본다.

③ 모든 지원은 벼농사에 중점을 두어야 한다. 북한의 쌀 수량(2,432-3,686 kg/ha)은 대체로 남한의 절반인 수준으로 볼 수 있다. 그러나 중국의 흑룡강성과 연변의 쌀 생산량이 5m/t/ha을 생산할 수 있기 때문에, 북한도 정책여하에 따라 쌀 5m/t/ha을 생산하는 것이 가능하다.

④ 북한 전체의 약 200만 ha에 전부 지원하는 것보다 논 585천 ha 벼농사에 종자, 비료, 각종 농약을 집중지원 하면 지원비용절감, 관개용수 관리비의 절약할 수 있다.,

⑤ 그리고 북한 품종을 남한에서 시험 재배한 성적에 의하면 ha당 4.5m/t 수준에 달하는 품종이 여러 개가 있다

⑥ 남북연합의 실질적인 차원으로 농업분야의 기술교류가 전제가

되어야 한다. 농업생산기반은 물리적으로 조사, 측량이 가능하여야 하고, 각종분야의 투자비용이 정확히 산출되어 경제적인 타성이 검토되어 우선순위에 의한 투자비 조달방안을 확정하여야 한다.

### (3) 기반시설의 단기대책 방안

자연환경에 적응이 요구되는 생산기반시설의 빈약한 점이 '95~'96의 수해와 '98~2000년의 왕 가뭄에서 볼 수 있다. 이에서 보듯이 한 수해를 거듭하면서 입은 피해복구는 자금의 뒷받침과 적기에 가능 발휘를 할 수 있는 시간적 제한 때문에 북한의 식량 부족문제를 단시 일내에 해결하기는 어려울 것이다.

이번 연구에서는 단기 응급대책으로 홍수피해 복구로 식량문제 해결에 기여토록 한다.

<표 9 '95~'96 홍수피해 및 복구현황 >

구분	방조제(km)				하천 (km)	관개시설(개소)				양수장 철관 (km)
	평남	평북	황해	계		저수지	소류지	양수장	구조물	
피해	107	96	87	290	102	23	1,077	1,067	71,820	950
복구	67	58	55	180	57	10	760	671	60,526	70
잔여	40	38	32	110	45	13	316	397	11,294	880

#### ① 노후철관(송수관로) 교체 복구

농업용수를 포장으로 운반하는 토공수로는 15~20%, 콘크리트 구조물은 5%, 관수로는 0~5% 범위의 수로손실을 고려하고 있다. 그러나 노후된 관수로의 손실량은 예측하기가 어렵고 압력관일 경우는 거의 100% 손실을 본다고 볼 수 있다. 수로 손실수량을 5%만 줄인다면 북한의 총 관개 면적은 585천ha보다 29.3천ha를 더 관개할 수 있다. 그러므로 수로의 개보수는 송수 도중의 손실을 줄인다는 측면에서 수원공 확보와 같이 중요한 의미가 있다. 북한은 양수장 송수관중 19,990 km 가 30년 전에 시설된 것으로 누수화 현상이 심각하며

그중 316 km는 즉시 교체를 요하므로 이를 단기대책에 포함하였다.

## ② 양수장 개보수사업

북한의 양수장 총 36,500개중 1970년대 이전에 설치된 양수장수 30% 10,920개소는 노후되어 부품 교체가 요구된다. 단기대책으로 '95~'96 홍수피해 양수장 1,967개소중 미복구된 367개소를 복구하는 것이 큰 효과가 있을 것이다.

## ③ 소류지를 포함한 저수지 복구사업

'95~'96년 홍수로 발생된 피해저수지는 1,100개소이며, 이중 329개소가 복구되지 않고 있으므로 한발의 피해가 클 것이다. 이번 단기대책에서 이 피해 저수지의 복구 및 개 보수를 실시할 경우 한해예방과 식량문제 해결에 큰 효과가 클 것이다.

## ④ 간척지 복구사업

'95~'96 홍수로 유실된 방조제 270km중 110km가 복구되지 않고 있기 때문에 피해를 면할 수가 없다. 간척지의 제염작업은 0.1%(1,000ppm)의 한계 제염조건을 유지하지 못할 경우 생산농지로서의 기능을 발휘할 수 없으므로 식량문제를 해결하기 위해서는 많은 여과용수와 시간이 소요된다. 그러므로 파괴, 유실된 방조제의 복구와 개보수가 시급하다.

## ⑤ 농경지 및 수로 복구

'95~'96년 연속된 홍수로 약 53.6천ha의 농경지가 매몰 또는 유실되었다. 이중 논이 20천ha 정도이므로 북한의 식량 부족문제는 더욱 가중되고 있는 실정이다. 유실된 농경지의 복구를 수로복구와 병행



실시함으로써 가경지 면적의 증가는 물론 북한의 식량부족 문제를 해결하는데 큰 도움이 될것이다.

북한농업의 회복과 환경보호에 관한 주제별 원탁회의 (Thematic Round Table Meeting on Agrucultural Recovery and Environmental Projection in the DPRK)에 제출된 1998~2000년 실행 계획중 수해복구를 위한 국제사회에 요구한 자금 추정액은 1,485백만\$ 이다.

그러나 이를 근거로 추정한 '95~'96 수해복구 비용은 농지복구 19천ha에 4,940억원, 저수지 50개소 622억원, 양수장 400개소 420억원, 제방복구 5,244km에 3,612억원 , 계 9,939억원 (한국원화)로 추정하고 있다.

이 분석은 수해복구 대상과 물량 등 현지 여건을 정확히 파악하지 못한 상태에서 추정한 것이므로 정확한 소요예산의 산출은 양인것으로 생각된다.

<표 10 북한의 수해복구 자금소요 추정 (1998~200년)>

단위 : 백만\$

구분	국내자금	해외자금	계
농지복구	236	24	260
관개시설 정비	1,120	31	1,152
방파제 기타	36	38	73
계	1,392	93	1,485

주: ① FFW의 연간 2억\$은 제외

② 관개시설은 중장비, 펌프 및 연료비 포함

자료 : 한국개발연구원, UNDP의 북한농업실태에 관한 보고와 실천계획 (내부참고용), 1998. P58

## 마. 중·장기 계획

북한의 식량부족문제 해결을 위하여 항구적이고 한반도 연합 또는

통일이후의 식량수급 계획과 연계한 계획을 수립하는 데는 다음 사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째: 지형, 토질, 기상여건에 부합되고 통일후 한반도 식량수급 정책에 부합될 수 있는 작부체계의 수정과 용수확보 계획을 수립하여야 한다.

둘째: 수정된 작부체계에 따른 물관리 시스템을 수립하고 이에 따른 시설물관리 규정과 보호방안을 강구한다.

셋째: 기존 시설물의 안전진단과 잔존가치를 조사 분석하여 폐기, 개보수, 보강보완 및 신설계획 등 우선순위 결정과 이 순위에 따라 시행계획을 수립한다.

넷째: 자금 조달방법으로 UN등 외국 차관은행과 남북협력 자금 등 제원 Root를 모색한다.

다섯째: 농업용수를 농어촌용수로 전환하여 수자원확보, 환경보전 및 종합적인 국토이용종합개발계획 차원으로 발전시켜야 한다.

## (1) 시설물 검토 및 마스터플랜 수립

### (가) 종합적인 현황조사

북한의 농업생산기반 시설물에 대한 전체적인 현황정보를 입수하기가 어려운 상황이다. 주요 시설물에 대해서는 북한발행 「농업수리화」에 발표되기도 하지만 그것만으로 전반적인 현황을 파악하기는 곤란한 형편이다.

따라서 농경지 분포가 많은 서해안 지역부터 동해안 및 내륙부의 순으로 연차적으로 고해상도의 위성촬영 사진을 입수하여 분석해 나가야 할 것이다. 이를 위해 정부의 정책적인 접근방법으로 사진입수와 판독 및 분석이 가능하도록 소요예산과 전문인력이 확보되어야 할 것이다. 이는 국가적 차원에서 일관성 있게 협조체제가 이루어져야 소기의 성과를 올릴 수 있을 것이다.

## (나) 시설물 안전진단

수리시설물은 물과 흙이 접촉하는 경우가 많으므로 포화, 동결 용해에 따라 침식이 쉽게 일어나므로 안전진단이 필요하다. 저수지의 경우 누수량이 기준치보다 초과할 경우 위험하므로 누수량 측정검사가 필요하다.

양수장의 경우 콘크리트 구조물과 철구조물로 대별되며 콘크리트 구조물은 침식을 받기 쉬우며 철구조물은 부식이 발생하기 쉽다.

주요 수리시설물의 안전진단을 위한 비파괴 진단방법으로 현재의 상태에서 철근의 배치, 콘크리트의 강도 등을 측정할 수 있는 전문인력 및 많은 예산이 소요된다. 따라서 전문인력은 UN 및 남북한 공동조사팀을 구성하여 북한 현지인력과 합동으로 조사하여야 할 것이다.

## (다) 잔존가치 판단

시설물 안전진단 결과에 따라 기존시설물의 잔존가치를 결정하고 이에 따라 개보수, 폐기 및 신설계획이 가능하게 된다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 시설물의 종합대책이 수립되면, 이들 결과를 토대로 남북연합단계에서 남북한 상호 보완적인 농업생산기반을 위한 중장기적인 마스터 플랜을 수립할수 있다. 이러한 계획없이 북한의 요구대로 지원이 될 경우 일관성이 결여될 뿐만 아니라 남한의 지원계획에도 어려움이 있게 된다.

## (2) 국제적 금융기관 등의 차관사업 건의안

### (가) FAO/UNDP의 AREP 프로그램

AREP(Agricultural Recovery and Environmental Protection)의 총 소요자금은 약 20억 달러로 추정되었으며, 1998년에서 2000년까지의 개발자금으로 3억 달러의 외부지원을 요청하였다. 이 3억 달

러 중 농지복구 9,300만 달러, 화학비료 생산에 9,300만 달러, 2모작 확대에 9,900만 달러, 산림녹화에 500만 달러, 생산능력확대 1,000만 달러 등이 포함되어 있다

AREP 보고서는 농업생산기반을 복구하는데 필요한 비용을 약 1억 4,400만 달러로 추산하고, 그 중 1999년에서 2005년까지 6,000만 달러, 1999-2001년 기간에는 약 3,900만 달러가 필요한 것으로 추정하고 있다.

이러한 자금조달은 현재의 북한 실정으로 자체조달은 불가능할 것으로 보이며, 외국이나 국제금융기관의 지원 없이는 불가능하다.

외국이나 국제금융기관으로부터의 지원을 가정하더라도 상환능력과 counterpart fund인 내자조달에 대한 국가의 의지와 그 가능성이 전제되어야 한다.

남북연합의 가정 하에서는 북한의 부족한 내자조달방법과 북한의 신뢰도가 달라질 수 있다. 상환능력이 향상될 수 있으면 국제적인 차관 제공기관의 자금지원 금액과 조건설정이 이자율과 거치기간, 그리고 상환기간이 유리하도록 협의되도록 결정하여야 한다.

<표 11 남한의 차관선별 자금규모 및 용자조건>

차관선	지구명	차관액	인출액 (천\$)	차관조건				차관 협정일	비고
				이자율 (%)	수수료 (%)	거치기 간(년)	상환기 간(년)		
계	14지구	319,200 18585	311,387 18,579						상단: 천달러 하단: 백만\$
IBRD	금강.평택	45,000	44,995	6.50	0.75	7	23	69. 5.23	차주: 농진공 보증: 정부
	영산강 I	48,000	48,037	7.25	0.75	6	23.5	72. 2. 2	
	경주	2,650	1,331	7.25	0.75	7	17.5	74. 1. 4	
	미호천	29,000	28,995	8.90	0.75	5	17.0	76. 8. 5	
	영산강 II	95,000	94,995	8.50	0.75	3.5	13.5	76. 2.11	
	논산	36,000	36,000	7.90		4.5	12.5	78. 1. 4	
	소계	255,650	254,354						
ADB	임진	19,000	18,878	8.25	0.45	7	10.5	74.12.27	
	남 강	32,000	25,544	9.10	0.45	7	20.5	76.12.29	
	낙동강	12,550	12,611	8.30	0.45	7	20.5	77. 8.31	
	소계	63,550	57,033						
OECF (백만\$)	계화도	2,867	2,867	3.25		6.5	18	74.12.26	81년 인출 마감
	창녕	2,543	2,643	3.25		7	18	74.12.26	"
	삼교천	8,735	8,735	3.25		7	18	74.12.26	"
	영산강 III- I	4,440	4,434	4.25		7	18	88. 6.22	98.8 인출 마감
	소계	18,585	18,579						

자료: 대단위농업종합개발 총람, 1999. 농업진흥공사

참고로 남한의 농업종합개발사업에 투입된 차관금액은 319.2백만 달러 및 185.9억 엔이며, 이자율은 3.25%에서 8.90% 범위이고, 거치기간은 3.5년에서 7.0년까지이고, 상환기간은 18년에서 23.5년 정도로 되어 있다.

따라서 차관조건에 대한 우리의 건의사항은

첫 째로 가능한 한 grant-type의 자금을 많이 활용하도록 하여야 한다.

두 번째는 loan-type의 자금을 활용하더라도 낮은 이자율(5% 이하)과 거치기간(5년 이상)이 길고 상환기한을 30년 이상이 되도록

하여야 한다.

세 번째로는 남한의 지원을 내자조달 부문에 포함할 것인지 아니면 외자지원으로 할 것인지를 면밀히 검토해야 한다.

네 번째로는 각 사업에 대한 기술적·경제적 타당성을 제시하여 차관 공여기관의 Country program에 포함되도록 하여야 한다. 그러한 know-how는 공산국가 체제 하에서는 발달되지 못하였기 때문에, 남한 기술자들이 사업에 대한 Feasibility study를 준비를 하여야 할 것 같으며, 그러한 비용을 우선하여 남한 정부에서 지원하여야 할 것이다.

다섯 번째 북한 지역의 방문이 자유로워야 하고 자료 수집이 원활히 된다는 전제 하에서 가능하다.

#### <표 11> 전략물자 관련 사업의 반출에 관한 관계법령

해당법률	조항	내 용
남북교류협력에 관한 법률 시행령(제정 90.8.9, 최근 개정 98.10.23)	50조1항	대외무역법 등 무역에 관한 법률 준용
남북한 교역대상 물품 및 반출, 반입 승인절차에 관한 고시(제정 90.9.25, 최근 개정 98.6.12)	5조1항	전략물자 수출입공고상 전략물자의 반출입은 통일부장관이 국방부장관, 과학기술부장관, 산업자원부장관 등 당해 품목을 관장하는 수출허가기관의 장과 협의하여 이를 승인
대외무역법	24조3항	전략물자의 수출 허가 등
대외무역법 시행령	48조 2~11	전략물자의 허가에서 전략물자거래 부적격자 등
전략물자 수출입공고		전략물자 관련 품목의 규격과 성능

---

---

## 토 론

---

---

이종훈(한국방송대학교 농학부장)

본 연구과제는 2000년 6월 15일 남북정상 공동선언 이후 정치적 화해협력이 조성되고 있는 차제에, 통일연구원이 “남북한 평화공존과 남북연합 추진방안”을 주제로 한 농업분야에서 발표자가 제안한 바와 같이 “남북한 농업핵심분야별 기술교류.협력 세부실행계획”이 남북한 농업전문가가 대좌하여 구체적이고도 즉시 실현가능한 세부방안이라는 측면에서 매우 시기 적절한 연구였으며, 특히 다음과 같은 점에서 높이 평가하고 싶다.

1. 본 연구에 참여한 7인의 공동연구팀은 30년 이상을 농촌진흥청 산하 전문분야별 시험장과 연구소에서 연구관을 거쳐 기관장으로 재직하면서 지대한 업적을 남기고 명예롭게 정년퇴임한 우리나라 최고의 연구기술진으로 구성되어 있어서, 해당 전문분야에 대한 현실문제의 직관과 미래지향적 통찰력을 동원하여 북한농업기술의 현황을 정확히 진단.분석할 수 있었고, 이를 토대로 실행가능한 남북한 농업기술교류.협력 세부실행계획(안)을 작성할 수 있었다는 점이다.
2. 본 연구는 농림부와 농촌진흥청이 주체가 되어 6년간 용역연구사업으로 추진한 “북한농업기술 조사연구” 결과를 정밀분석하고, 그 연구결과를 바탕으로 쌀농사, 밭농사, 과수, 채소, 축산, 잠사업

등 6개분야로 나누어 북한의 분야별 농업기술 현황을 분석하고, 그에 대한 문제점과 해결해야할 개선방안을 제시하고 있으며,

3. 본 연구의 최종 목적인 남북농업기술교류 협력방안으로서 지원, 교류, 협력, 사업적 투자 등 4개 추진형태로 구분하여 구체적이면서도 실현이 가능한 세부실행계획(안) 총 102건을 제시하고 있어서,
4. 본 연구결과는 장차 남북간 교류협력 진척에 따라 남북의 농업전문가가 대좌하여 공동으로 수정 보완을 거쳐 공동계획서를 완성하고, 공동으로 추진하는 File형 초안을 만들 수 있으므로 남북 농업기술교류.협력에 대비하는 기초가 되기에 충분하다고 생각한다.
5. 더욱 세부실행계획에서 6개 분야별 “사례” 까지 제시함으로써, 즉시 실행이 가능한 연구과제를 제시하고 있다는 점에서도 매우 구체적이었다고 평가하고 싶다.
6. 다만, 현재 남북간 정치적 협력과정에서 보이고 있는 북한의 행태로 보아 발표자가 제시한 “농업기술교류협력추진 형태별 사업내용”에서 지원, 교류, 협력, 사업적 투자 등 4개 추진형태로 구분하고 있는 데, 그 중에서 북한은 우선순위로 “지원”에만 중점을 둘 것으로 생각되며, 추진추체도 정부와 공공기관을 배제하고 민간을 중심으로 추진하려는 의도가 강할 것으로 사료된다. 이에 대한 대안도 제시되는 것이 바람직하다고 본다.



---

---

## 토 론

---

---

김운근(농촌경제연구원 선임연구위원)

- 북한은 90년대에 진입하면서 식량난이 가중되고 있는 것은 흔히들 외부지원, 특히 중국이나 구소련으로부터의 각종 경제적 지원이 중단되었기 때문인 것으로 생각하고 있다. 만약 이러한 국가로부터 각종 지원이 계속되었다 하더라도 북한의 경제와 농업이 제대로 굴러갔겠는가 하는 것이다. 그래서 북한농업 침체의 원인을 진단해 볼 필요가 있다고 본다.
- 북한의 식량난이 가중된 원인은 2가지 문제 때문인 것으로 생각된다.
  - 그 하나가 비료나 농약, 종자 등 농자재의 부족에서 비롯되었다고 보이며
  - 다른 하나는 계속되는 자연재해에 대한 대처능력 부족에서 기인된다고 판단된다.
- 농자재 부족에서 오는 생산량 감소가 차지하는 비중이 전체의 50%라면 이에 못지 않게 자연재해에서 비롯된 생산량 감소도 이와 유사한 비율을 차지할 것이라는 분석이다.
- 금년 발표한 북한의 농업생산기반에 관한 연구도 전체적인 맥락으로 볼 때 자연의 도전에 대처할 수 있는 농지의 기반시설이 제대

로 제 역할을 하고 있느냐 하는 것과 이의 대처를 위한 처방을 제시한 것으로 요약되고 있는 것 같다.

- 예를 들면 농업용수를 공급하는데 필요한 관개시설이 제대로 갖추어져 있는지, 농업용 저수지 시설, 보, 양수장, 지하수 개발 등의 현황이 어떠한지 이를 통한 용수원의 확보가 제대로 되고 있는지, 이를 운영하는 관리 시스템이 제대로 작동되고 있는지 하는 것 등으로 설명되고 있다.

○ 북한은 1950년대 후반부터 대형저수지 건설과 함께 서해안 평야지대를 관통하는 2천리 물길 공사를 통하여 농업용수 확보에 박차를 가해왔다.

- 이러한 대형공사를 하게 된 배경은 남한에 비해 자연지리적 조건이 불리한데서 비롯되었다. 80%이상이 산지인데다 남한에 비해 급경사가 많고 서해안 황금평야지대로 뻗어 있는 압록강, 청천강, 대동강, 재령강, 예성강 등의 강 유역이 남한의 한강이나 낙동강처럼 길게 뻗어져 있지 않고 짧은데다 대부분 급경사지라 유속이 빨라 물을 오랫동안 저장할 수 없는 단점을 지니고 있다.

- 연평균 강우량도 1,000mm 내외인데다 2/3가 6-9월에 편중되어 있고 높은 산맥이 많아 지역적 편차도 크다.

- 토양 자체도 사양토로 되어 있어 오랫동안 저장할 수 없는 특성을 지니고 있다.

- 이와 함께 물이 필요로 하는 간척사업도 2천리 물줄기공사를 직접적인 연관이 있다고 보인다.

○ 그래서 북한은 그러한 자연적 지리적 입지조건을 고려하여 이러한 대형 수로공사를 단행한 직접적인 원인이기도 한다.

- 북한은 이러한 여건과 특성을 고려하여 일찍부터 자연의 도전에 대처하기 위한 조치들을 취해왔다고 보인다.
- 그러나, 이러한 시설들이 이미 건설 된지 30여년이 지난데다 노후화 되어 있고 대부분 전기를 이용한 양수체제로 되어 있어 더욱 어려움을 겪고 있다.
- 계속되는 가뭄으로 북한의 경제사정은 이러한 양수관리체계를 도저히 유지할 수 없다는 판단 하에 최근에 와서는 자연유수식 수로 공사를 추진하고 있는데 이를 두고 “ 21세기의 창조물”, “강성대국의 대하(大河)”라는 대형 입간판이 공사현장의 수로 독에 선전용으로 놓여져 있다.
- 최근의 농업정책변화는 과거 전통적 작부체계가 부활되고 있다는 사실이다. 해방당시의 이모작 내지 2년 3작 체계, 옥수수 간작으로 콩과 감자가 재배되고 있으며 유축농업을 위한 정책들이 나타나고 있다.
  - 작부체계 변화는 계속되는 가뭄에 따른 물부족 타개와 직접 연관이 있다.
  - 또한 과거 감자재배지역이 옥수수 재배로 전환된 지역이 최근에는 다시 감자재배로 환원되고 있다는 사실이다.
- 최근에 와서 “주체농법의 과학화”라는 구호가 등장하고 있는데 이는 주체농법의 기본 틀은 유지하면서 차츰 주변국가의 변화와 시대흐름에 맞게 농업정책도 변화시키겠다는 강한 의지가 담겨져 있어 보인다.
  - 작부체계의 변화를 통해 물부족을 타개하는 정책을 펴고 있는데 이러한 정책이 결국 과거의 정책으로 회귀되고 있는 것이다.

- 농업생산기반시설의 정비를 위한 방안으로 발표자가 언급한 장단기 대책은 최근의 북한의 정책변화를 반영하고 있으면서도 진일보된 정책 대안으로 보여짐.
  - 단기 대책으로 논농사 중심의 관개체계 수립과 밭지역의 작부체계 전환등에 정책 우선순위를 두어야 하고 즉, 북한의 자연지리적 특성에 맞게 모든 정책이 수립되어야 할 것임.
    - 홍수로 인한 미복구 농지의 회복과 함께 수로복구도 동시에 실시
    - 노후 송수관로 교체 복구, 양수장 개보수
    - 소류지를 포함한 저수지 복구사업
    - 간척지 복구사업
  - 중장기 대책으로 북한의 용수확보를 위한 마스터 플랜(Master Plan)이 필요함. 과거의 북한의 전통적 작부체계 수립과 함께 북한의 지형, 토질, 기상 조건에 적합한 용수체계 수립을 통하여 항구적인 재해방지 정책 수립 필요.
    - 장기적으로 북한이 변화할 것이라는 것을 전제로 하여 통일한국의 전반적이고 종합적인 국토이용계획 수립이 필요.

---

## 제6회의(농업분야) : 종합토론

---

사회자 : 지금까지 농업과 관련한 발표와 지정토론 있었습니다. 이것과 관련한 청중석의 질문을 받도록 하겠습니다.

청중 1) : 실제로 우리가 생각하기에 북한이 우리의 지원을 받지 않으려고 하는데 문제가 있습니다.

청중 2) : 신박사님께 질문을 드리겠습니다. 102가지의 구체적인 협력방안을 만드셨는데 북한과 협상을 할 때 정책적 우선순위가 있는 것인지 궁금을 합니다.

협력형태별로 자세하게 기술이 되었는데 현재 상태는 유형별로 하기가 쉽지 않다고 봅니다. 예를 들어 옥수수를 하시는 분은 상당부분의 기술을 가지고 접근을 하시는데 기술이외에 다른 부분을 지원하기 때문에 가능했고, 씨감자를 하시는 분은 기술외에 다른 것들을 지원할 수가 없어 귀착상태에 빠져 있는 두 가지 단적인 예를 본적이 있습니다. 결국 현재 시스템이 아무리 작은 남북간 교류라도 최종적으로 김정일의 사인이 하고 그 사인을 하는 조건이 달러의 양이라고 생각을 합니다.

이러한 관점에서 본다면 지원과 교류·협력이 별도로 추진되기에는 매우 어렵다고 보며 어떻게 하면 지원을 기본적으로 하며 교류와 협력을 할 것인가에 대한 전략을 마련하는 것이 더 실효성이 있을 것이라 생각하는데 이 부분에 대한 답변을 부탁드립니다 .

청중 3) : 관개수로에 대해 질문을 드리겠습니다. 북한의 뽕밭이

25도 이상의 산지개간에 한정이 되어 있기 때문에 생산성을 위해 관개를 필수조건으로 하고 있습니다. 특히 95, 96년 대홍수로 인해 양수관개 시설의 자연발생적인 어려움은 물론이고 제방관개가 상당한 피해를 받은 것으로 생각됩니다. 그래서 우리나라 플라스틱으로 된 관을 북한의 수로보수를 위해 지원이 필요하다고 생각하는데 이 부분에 대해서 노건길 박사님께서서는 어떻게 생각하시는지 질문을 드리겠습니다.

노건길 박사(농어촌환경기술연구소) : 북한 뽕밭의 25도 이상 산지에 대해 말씀해 주셨는데 물론 관개를 할 수 있지만 저수지 중심으로 가면 운영비용이 싸다는 말입니다. 우리도 양수장을 하는 곳이 있고 밭에 대한 관개는 밭기반 정비사업을 할 때 산 위에는 지하수를 이용했습니다. 왜냐하면 밭의 관개를 지표수로 하면 모아서 다시 양수를 해야됩니다. 그러나 지하수를 바로 사용하면 수중모터를 이용하면 되는 것입니다. 그래서 뽕밭의 관개는 지하수가 가능성이 있으면 그것을 사용하면 좋고, 중력으로 한다면 그 산위에 저수지를 만들어야 되는데 이 때는 공사비 내용을 검토해야 하는 것입니다.

그리고 우리의 플라스틱 관의 지원필요성을 제기하셨는데 제가 논문에서 말씀드린 수로의 시설물을 구조물화 하자는 것이 바로 북한의 수로를 흙수로 그 자체로 두지 말고 라이닝 작업이나 플라스틱 관을 사용하자는 것입니다. 그러나 북한에서 이를 받아들이고 있지 않기 때문에 지금 실현되지 못하고 있는 것입니다.

신동완 박사(한국농업사회발전연구원) : 남북이 통일이 되었을 때 직면할 가장 큰 문제는 바로 식량문제라 생각합니다. 1979년 등소평이 소위 개혁, 개방정책을 추진하면서 85년경에 인민공사를 깨고 집체생산체제에서 개인경작을 허용한 뒤에 급진적으로 생산이 배로 증산된 것을 보았습니다. 이와 관련하여 북한의 식량난을 해결하는 길

은 두가지 방법이 있다고 봅니다. 하나는 제일 어려운 것인데 중국식으로 개인경작을 허용하는 것입니다. 그러나 이것이 안되니까 남북관계에 어느정도 틈이 보일 때 이것을 들고 나가 협상을 하자는 것입니다. 그래서 정책의 우선 순위를 매기기보다 그 때 그때의 상황에 맞게 운영하는 것이 효율적이라고 생각합니다.