

연구총서 01-04

남북 통합과정에서 기업인과 이산가족 교류의 역할

최 의 철

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 논문은 남북한 통합과정에서 교류협력의 중요성을 인식하고 통합이론과 국제적 통합 사례들을 검토, 분석하여 그 시사점을 도출하고, 우리가 추진하고 있는 평화적인 남북 통합과정을 촉진하는 근거들로 활용하는데 있다. 또한 통합이론과 국제적 통합 사례에서 통합을 촉진시키는 중요 요인으로 지적되고 있는 가치와 이념의 상이성을 극복하고 상호간의 신뢰감을 구축하는 효과적인 방법으로 인적 교류의 중요성이 강조되고 있다. 이와 관련, 정부가 대북정책에서 중요시하고 있는 경제적 교류협력 중 남북합작 기업을 통한 교류협력과 이산가족 교류가 우리가 지향하는 이념과 가치를 북한 주민들에게 전파하고 설득하는데 중요한 매개체로 간주하고 현재까지의 인적 교류 사례를 중심으로 이들이 남북 통합에 미치는 긍정적인 파급효과를 분석하고 있다. 남북간의 합작기업과 이산가족 교류는 많은 제약에도 불구하고 점진적으로 확대되고 있는 추세이고, 이와 같은 인적 교류를 통해 민주화와 인권존중 등 우리가 지향하는 가치를 북한에 전파하는데 제한된 범위 내에서도 상당한 성과를 거두고 있다. 따라서 정부와 국민은 범국가적 차원에서 북한의 견제와 소극적인 태도를 극복하고 남북간의 인적 교류협력의 활성화에 노력을 배가하여야 하겠다.

1. 통합이론과 국제적 통합 사례

통합이론은 국가간의 전쟁을 방지하고 영구적인 평화를 구축하려는 대안을 모색하는 노력의 일환으로 20세기 들어 세계대전의 피해를 입은 유럽 및 미국의 학자와 정치가들을 중심으로 활발히 전개되었다. 대표적인 이론으로는 교류주의, 기능주의, 신기능주의 및 연방주의 등이 있다.

교류주의는 현대 ‘의사소통’이론을 적용하여 국가건설과 사회동원 및 안보공동체 형성으로 평화와 자유를 보장하는 방법에 초점을 맞추고 있다. 기능주의와 신기능주의는 효율적으로 경제적 번영을 달성하기 위해서 초국가기구에 의한 국가간의 경제협력의 제도화를 강조하고 있으나 신기능주의는 경제협력을 심화시켜 정치적 통합으로의 발전을 주장하고 있다. 연방주의는 통합의 결과로 통합의 유형을 제시하고 있다. 통합의 개념은 상이한 이론에 따라 상이한 개념을 제시하고 있으나 필자는 통합을 인간이 평화, 자유, 번영, 복지 등 공동선을 효율적으로 달성하기 위해서 두 개 이상의 독립된 단위를 커다란 하나의 정치적 단위로 합치는 것을 지칭하고 있다.

통합이론이 국제정치에서 적용되고 있는 대표적인 사례는 현재 진행 중인 유럽국가들의 다자간 통합 노력인 유럽연합을 들 수 있다. 유럽연합은 교류주의와 신기능주의의 대표적인 적용사례가 되고 있다. 제2차 세계대전 이후 일부 유럽국가들은 전쟁을 방지하고 경제번영을 추구하기 위해서 국제적인 노력을 강구해 왔다. 이들은 일면 안보공동체(미국을 포함한 나토 형성)를 구성하여 안보 위협에 대처하면서 회원국간의 경제협력을 강화하여 점진적으로 경제공동체를 형성·강화하는데 성공하였다. 냉전종식 후 국제적 환경 변화에 능동적으로 대처하고 서구유럽의 국제적 위상과 영향력을 강화하기 위해서 정치적

통합을 이루기로 하고 유럽연합의 대부분의 회원국들이(15개 회원국 중 12개국 동의) 2001년부터는 단일통화를 사용키로 합의하는 등 유럽연합의 정치적 통합을 이룩하려는 노력이 강화되고 있다. 물론 유럽연합의 연방제도로의 제도적 통합이 어떤 형태를 띠는 것인지는 아직도 유동적이나 정치적 결속은 계속 강화될 것이다. 유럽연합의 발전 과정은 안보공동체와 경제공동체가 통합을 위한 노력을 상호 강화하면서 발전시켰다. 이와 같이 유럽의 통합 과정을 이해하고 설명하는데 다양한 통합이론이 상호 중복적으로 작동하고 있어 통합에 대한 일반이론의 부재라는 평가도 있으나 경제공동체에서 정치공동체로의 발전은 자연적인 발전이 아니고 참여자들의 정치적인 의지가 중요하다는 것을 강조하는 신기능주의가 통합모델의 근거 틀이 되고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 교류주의와 연방주의 등의 통합이론은 유럽 통합에 상호보완적으로 작용하고 있다. 특히 이념과 가치 등의 대립과 갈등으로 점철되어 온 분단국(양자간)통합 과정을 이해하는데는 교류주의의 '의사소통'(커뮤니케이션)이론과 교류협력의 중요성이 경제위주의 신기능주의 못지 않게 중요한 근거 틀이 되고 있다. 특히 본 저서에서는 통합과정을 연구하는 다양한 지표 가운데 편의상 인적 교류와 경제협력의 활성화를 위한 제도화에 역점을 두고 분석하고 있다.

동서독의 통일은 통합의 성공 사례로 중·대만은 통합을 위한 교류협력의 활성화를 진행하고 있는 성공적인 사례로 지적되고 있다.

동서독의 경우, 서독은 전반적인 국력의 우위를 바탕으로 동독에게 인도주의적 차원에서 인적 교류를 집요하게 요구하고, 동독은 사회주의 체제유지를 위해서 인적 교류에 소극적인 입장을 견지하였다. 따라서 서독은 동독의 견제를 완화하기 위해서 경제적, 정치적 인센티브를 제공하여 동독의 호응을 유인하는데 성공하였다. 물론 서독은 동독의 경계심을 자극하지 않기 위해서 제도적 통합(통일) 방안을 앞

세우거나 전제조건으로 제시하지 않았다. 이러한 과정에서 동독은 서독의 경제적 지원을 대가로, 그리고 서독의 지원을 기대하고 인적 교류협력의 활성화에 응했다. 이와 같은 인적 교류의 활성화가 미치는 중장기적인 효과는 서독의 체제우위에 대한 동독 주민들의 동경과 자유를 추구하는 동구의 자유화 바람에 편승하여 동독 주민들의 충성이 서독으로 향하게 되어 평화적으로 동독을 흡수통일하는데 성공하였다. 서독은 신기능주의가 거론하는 인적 및 경제 교류협력이 통합을 촉진하는 긍정적 파급효과(또는 순기능적 파급효과, spillover)와 충성 이전(loyalty)에서 성공한 셈이다. 동서독 경우는 교류주의와 신기능주의가 상호 보완적으로 적용되는 사례이기도 하다.

중·대만의 경우에는 중·대만 양안간의 교류협력의 이니셔티브는 중국이 대만 해방정책에서 평화통일정책으로 선회하고 인적 및 경제협력을 제의하고 대만에게 중국의 문호를 개방한데서 시작되었다. 중국은 전반적인 국력에서 대만에 앞선다는 자신감과 개방·개혁 정책을 적극적으로 추진하는데 있어서 대만 자본과 해외 화교 자본을 유입하려는 실리외교의 일환으로 이니셔티브를 취했다. 대만 정부도 본토 수복이라는 강경책에서 현실 인정이라는 신축적인 태도로 선회한 것은 국제정치의 현실 인정, 대만의 지속적인 경제발전을 위한 중국시장 선점 필요 및 대만 주민들의 중국의 이니셔티브에 대한 긍정적인 반응 등이 작용하였다. 또한 대만은 정치적, 경제적 선진화로 중국에 평화공세에 적극적으로 대처하는 것도 체제우위를 과시할 수 있다는 정치적인 계산도 깔려 있었다. 이와 같은 상호간의 경쟁심리는 정경분리 등 양안간의 교류협력을 경쟁적으로 활성화하는 성과를 거두고 있다. 그러나 제도적 통합 방안에 대한 대만의 불만은 인적 및 경제 교류협력이 상당히 진전되고 있음에도 불구하고 당국간의 제도화 노력에 장애요인으로 작용하고 있어 반관반민 단체가 양안간의 교류협

력을 증대하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 중·대만관계는 교류주의를 위주로 신기능주의가 병행되고 있으나 당국 차원의 제도화에 이르지 못하고 있다.

2000년도 대만 총통 선거에서 야당시절 대만독립을 주장하였던 진수이벤이 당선되어 양안간의 긴장이 고조되었으나 진 총통도 중국과의 정치적 대립을 피하고 절대 다수의 대만인의 의견을 존중하여 독립추구보다는 현상유지 정책을 견지하고 있다. 그러나 대만의 경제발전을 위해서 중국시장의 중요성이 강조되고 있어 과거에 반대해온 대륙과의 「3통(三通 : 통신, 통상, 통항)」에 긍정적인 태도를 취하고 「소삼통(小三通)」을 입법화하여 대만의 진먼, 마주 및 평후와 대륙의 푸젠성과의 직항로 개설을 허용하는 등 교류협력에 적극적인 태도를 취하고 있다.

중·대만의 교류협력의 활성화는 현재 복잡한 양상을 보이고 있다. 중국의 문호개방으로 대륙을 방문한 대만 주민들은 중국의 일당독재, 부정부패, 생활수준의 격차 등으로 중국이 겨냥하는 통합촉진보다는 대만의 정체성을 유지하는 현상유지를 바라는 부정적인 결과(신기능주의가 거론하고 있는 역기능 : spill-back)를 빚어내고 있다. 그러나 중장기적으로 중국의 개방·개혁이 심도 있게 추진되고 정치개혁도 수반되는 경우에는 대만 주민들의 태도도 달라질 수 있는 가능성도 배제할 수 없다. 최근 중국이 올림픽을 유치하고 세계적인 경제침체 속에서도 지속적인 경제성장을 유지하는 등 중국의 국제적 위상이 제고되고 있어 중국에 대한 대만인의 태도가 과거보다 긍정적으로 선회하고 있는 여론조사를 보아도 교류협력의 중장기적인 효과는 중·대만의 평화적인 통합에 긍정적으로 작용할 가능성이 높다.

동서독과 중·대만 등 분단국의 사례에서 보듯이 통합 과정에서 교류주의와 신기능주의는 병행적으로 그리고 상호 보완적으로 원용되고

있다. 우리는 남북한의 통합 추진 과정에서 동서독의 사례는 우리가 추구하는 모델로, 중·대만의 사례는 통합 추진 과정에서 주의해야 할 사례(흡수 통일방안을 전제)로 고려할 수 있다.

2. 남북한 통합과 교류협력 실태

김대중 정부는 당장의 통일은 실현 가능성이 낮다고 보고 우선적으로 사실상의 통일, 즉 「선 통합 후 통일(제도적 통합)」을 이룩하려는데 역점을 두고 있다. 따라서 과거 정부와는 달리 통일방안을 제시하거나 논의하는 것을 자제하고 대북 포용정책을 추진하여 남북간의 화해와 교류협력을 활성화하는데 역점을 두고 있다. 대북 포용정책은 한반도의 냉전구조를 청산하기 위해서 한편으로는 평화공존을 제도화하는 평화체제 구축과 다른 한편으로는 ‘선 통합’ 즉 사실상의 통일을 달성하기 위한 교류협력의 활성화를 제도화하는 두 개의 축으로 진행되고 있다. 이러한 구도가 완성되면 민족공동체가 형성되고 평화적으로 제도적 통합(통일)을 이룩할 수 있다는 구상이다. 이와 같은 구상은 다자간 통합과 분단국 통합 사례에서 보듯이 교류주의와 신기능주의를 상호 보완적으로 활용하고자 하는 것으로 김대중 대통령 자신도 분단국 사례에서 보여준 교류협력 활성화의 근거 틀을 거론하고 있다.

이와 관련, 김대중 정부는 이산가족문제 해결 및 다방면의 교류협력을 활성화하는 매개체로 북한이 필요로 하는 경제교류협력을 강조하고 북한의 호응을 유도하고 있다. 이와 같은 대북 포용정책의 일관성 있는 추진은 북한과 정상회담을 유도하였고 남북정상회담은 한반도의 긴장완화라는 상징적인 효과 이외에 교류협력을 활성화하려는 실무자회담으로 이어지고 있다. 또한 북한의 국제적 고립 탈피를 지원하기 위한 외교적 노력도 상당한 성과를 거두고 있다. 그러나 북한

은 남북간의 교류협력의 활성화가 체제유지에 미칠 수 있는 부정적인 효과를 우려하여 교류협력의 활성화에 소극적이고 선별적으로 대응하고 있어 앞으로도 남북간의 교류협력의 활성화는 상당한 시간과 인내가 요구될 것으로 보인다.

그러나 김대중 정부 출범 이후 남북간의 교류협력은 양적인 증대와 질적인 변화를 보이고 있어 교류협력의 활성화 가능성을 높이고 있다. 물론 남북한이 처한 정치적, 경제적 여건과 국제정세의 변화로 교류협력의 증대 추세는 굴곡을 보여주고 있으나 다방면에서 꾸준한 증대 추세를 보이고 있는 것은 부인할 수 없는 성과이다.

이와 같은 남북간의 교류협력 중에서 필자가 남북합작에 의한 기업인과 이산가족 교류 등 인적 교류가 남북통합 과정에 미치는 영향을 중점적으로 다루려고 하는 이유는 현대 ‘의사소통(커뮤니케이션)’ 이론은 인적 교류에 의한 직접적인 접촉과 대화는 상호 이해와 상대방을 설득하는데 가장 효과적인 방법이라는 것이 하나의 정리가 되고 있다는 것에 기반을 두고 있다. 인적 교류의 활성화를 통해서 남북간의 적대감을 완화하고, 나아가서 우리가 지향하는 이념과 가치에 대한 북한 주민들의 이해의 폭을 넓힐 뿐만 아니라 그들을 효과적으로 설득할 수 있다는 것이다.

3. 남북 통합과정에서 기업인의 활동과 파급효과

민간기업은 자유민주주의의 요체로 체제의 가치, 사고 및 행태를 대표적으로 반영하고 있다. 기업인의 활동은 이윤추구에 있으나 자유민주주의 사회의 발전에 기여해야 하는 일정한 책임이 있는바, 이것을 기업의 사회적 계약이라고 칭하고 있다. 이 책임감 중에 기업이 활동하고 있는 사회의 민주화의 확대와 인권존중이 중요한 몫을 차지

하고 있다. 지금까지 많은 사례는 개도국이나 사회주의 국가에 진출한 선진국 기업들이 고유의 목적인 이윤 추구 외에 현지국들의 민주화와 인권 증진에 직·간접적으로 기여하고 있다는 것을 보여 주고 있다. 물론 단기간의 노임 착취나 느슨한 환경 규제를 이용하려는 선진기업들의 부정적인 횡포는 계속되고 있는 것도 사실이나, 선진 기업들이 중장기적인 계획을 가지고 시장 개척에 노력하는 경우에는 그 긍정적인 파급효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 기업환경의 변화—기업의 주주, 소비자, 국제기구, 시민단체 등의 정책 결정 참여 등—로 1990년대 중반 이후부터는 선진국 기업들이 기업의 성공과 이미지 개선을 위해서도 인권과 환경 등 이윤추구 이외의 활동에도 의식적인 노력을 하고 있는 것이 일반적인 추세인 것을 감안한다면 긍정적인 파급효과는 더욱 확산될 것이다.

선진국 기업들이 진출한 현지국들의 민주화와 인권 증진에 미치는 구체적인 효과는 다음과 같다. 첫째, 현지국들의 전반적인 경제성장에 기여함으로써 빈곤을 완화하고 중산층의 증대를 가져와 민주주의가 확산될 수 있는 풍토를 조성할 수 있다. 둘째, 선진국 기업들이 현지국 인적자원에 대한 교육과 훈련을 통해서 이들의 가치와 행위의 변화를 일으키고, 이것은 민주화와 인권가치를 확산시키는데 기여한다. 셋째, 선진국 기업인의 활동은 현지국들의 사회에서 자유민주주의의 신장을 조성할 수 있는 사회적, 정치적 가치의 변화를 일으킬 수 있다. 능력위주의 임용과 승진 등 개인의 가치를 인정하는 것은 시민적, 정치적 권리를 인정받는 문화를 정착·확대시킬 수 있다. 넷째, 정보의 공유와 팀웍의 중시는 정부 정책의 개방과 투명성을 제고하고 개인의 책임감을 중시하는 등 자유민주주의의 기본적인 특성을 배양한다. 마지막으로 개방적인 리더십은 개인의 창의력과 상하관계의 변화를 가져오는 등 새로운 가치를 형성하는 여건을 조성하여 자유민주주의가

변창할 수 있는 문화적 여건을 제공한다.

중국의 사례에서도 이와 같은 긍정적인 파급효과는 제한적이지만 점진적으로 나타나고 있다. 중국의 개방·개혁이 현재와 같이 심도 있게 지속되고 선진국 기업들이 대거 진출하는 경우에 중국 정치문화의 변화에 상당한 영향을 미칠 것으로 예측되고 있다.

남북간 기업협작의 경우는 극히 제한되어 있다. 북한의 투자여건 문제와 개방정책에 대한 신뢰감 부족 및 북한의 경험 미숙 등으로 위험 부담이 많은 것이 주요 원인으로 지적되고 있다. 그러나 북한의 기간 산업 구축을 위해 정부 차원에서 진행하고 있는 KEDO 원전 건설 사업과 민간 차원의 평화자동차 건설 사업이 남북 기업 협작의 대표적인 사례가 되고 있다.

남북간의 기업협작 경험도 길지 않아서 이 두 사례로 기업인이 북한에 민주화와 인권가치를 전파하는 긍정적인 파급효과를 평가하기에는 아직 성급한 측면이 있다. 또한 중국과는 달리 북한의 경제와 감독 강화 등의 제약요건으로 긍정적인 파급효과를 거두는데 한계가 노정 되고 있다. 이러한 환경에서도 긍정적인 효과를 보여주고 있다는 것을 부인할 수 없다. 첫째, 북한의 기간 산업에 진출하여 북한의 경제발전에 기여하고 있고, 이에 관련된 사업장과 근로자들의 경제적 수입을 증대시키고 있다. 따라서 북한 근로자들이 남북 협작기업에 취업하고 싶다는 숫자가 많다는 것이다. 둘째, 남북간의 근로자와 간부들이 제한된 지역에서 함께 생활하는 과정에서 동족애를 느끼게 되고 상호간에 적대감이 완화되고 있다. 셋째, 남한 근로자들이 미국의 노예로 일하는 것이 아니고 자기들보다 월등히 좋은 보수를 받고 있다는 것을 알고 북한이 근로자의 천국이라는 선전이 사실이 아니라는 것을 인식하게 하고 있다. 넷째, 남한의 경제적, 기술적 우위를 인식시키고 있다. 협작기업에 필요한 대부분의 기자재가 남한 제품이라는

것을 알고 있다. 다섯째, 남한 기업 내에서 상하간에 개방적인 리더십과 근로자들의 책임감 등은 북측의 귀감이 되고 있다. 마지막으로 남한의 기업 간부와 근로자들이 직·간접적으로 자본주의 운영 방식을 교육하고 있어 상대하는 북한 주민들의 자본주의에 대한 인식이 점진적으로, 그러나 과거에 비해 크게 변화하고 있다. 이와 같은 변화는 북한의 내적 변화로 더욱 촉진될 수 있다. 북한의 경제난 심화로 주민들의 개인주의, 이기주의, 물질주의 및 배금주의가 성행하고 집단주의가 약화되고 있는 등 사회주의 이념과 가치가 도전 받고 있기 때문이다. 이와 같은 북한의 변화는 인적 교류의 활성화로 더욱 촉진될 개연성이 높다.

4. 남북 통합과정에서 이산가족 교류의 파급효과

이산가족문제는 「세계인권선언」이 가족권으로 규정하고 있어 남북한 이산가족 교류는 기본적인 인권을 존중하는 초보적인 조치인 동시에 한국 전쟁으로 빚어진 반목과 감정적인 대립을 혈육의 정으로 치유하고 미래지향적인 남북관계의 발전을 위해서 우선적으로 해결해야 될 과제이다. 이산가족 교류는 양측에 존재하는 상이한 가치 체계와 이념적인 편견을 혈연이라는 매체를 통해서 극복하고 통합을 촉진시키는 요인으로 작용할 수 있다.

남북정상회담 이후 당국 차원에서 이루어진 이산가족 교류와 상봉의 정례화 노력은 우선 이산가족문제 해결에 대한 국민적인 관심을 증대시키고 국민들의 대북 인식과 태도를 과거의 부정적인 측면에서 긍정적인 측면으로 전환시켜 전반적인 남북관계 개선에 긍정적인 분위기를 조성하고 있다. 둘째, 북한 내 ‘월남자 가족’의 인권개선과 사회적 지위 상승의 계기를 제공하고 있다. 이산가족 교류를 계기로 그

동안 정치적으로 차별을 받아왔던 북한의 월남자 가족에 대한 차별이 완화되고, 또한 남측 가족들의 경제적 지원에 힘입어 이들의 생활이 향상되고, 이에 따른 사회적 지위 상승도 예상되고 있다. 셋째, 이산가족 교류는 남측의 발전상을 직접 보고 확인시키는 계기를 마련하고 외부 세계의 정보를 북한에 유입시키는 창구가 됨으로써 북한의 개방 등 정책 변화를 촉진시키는 자극제로 작용할 수 있다. 넷째, 북한도 국제적 고립을 탈피와 경제난 극복을 위해 국제사회에 진출하려는 외교적 노력을 기울이고 있으나 이산가족문제 등 인권문제가 중요 걸림돌이 되고 있다는 것을 인식하고 있다. 따라서 국제사회 진출과 외부의 경제적 지원을 얻기 위해서도 이산가족문제와 인권개선의 노력이 요구되고 있다. 마지막으로 이산가족 상봉의 정례화, 서신교환 및 재산권문제 등과 관련하여 당국간의 협정과 기구 등이 필요할 것이고, 이산가족 교류의 활성화로 교류의 범위가 실향민과 친지 등으로 확대될 경우에 전반적인 인적 교류의 활성화로 연계될 가능성이 높다. 남북정상회담 이후 이산가족 상봉을 계기로 이미 남북 사회단체들의 교류가 확대 실행된바 있다. 물론 이산가족 교류는 남측으로써는 북한의 통일전선차원의 선동의 위험성을 안고 있으나 이를 문제삼을 정도의 자신감이 없는 것은 아니다. 그러나 북한은 이산가족 교류가 체제 유지에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 소극적이고 신중한 자세를 견지하고 있다. 지난번 제6차 남북 장관급회담의 결렬로 제4차 이산가족 상봉이 실행되지 못한 것은 좋은 예이다. 북한의 견제와 차단기도를 극복하기 위해서는 적절한 경제적 인센티브 제공과 함께 집요한 설득작업이 필요하다.

5. 결론: 남북간 기업합작과 이산가족 교류 활성화 방안

국제적 통합 사례가 말해주고 있듯이 남북간의 평화적인 통합과정을 진전시키기 위해서 기업인과 이산가족 교류 등 인적 교류의 활성화는 매우 중요한 과제이다. 특히 인적 교류는 상호간의 적대감을 완화시키고, 나아가서 우리가 지향하는 이념과 가치를 상대방에 이해시키고 설득시키는 중요 매체이다. 남북간에 극히 제한된 규모의 인적 교류가 있었지만 기업인과 이산가족 교류는 우리가 노리는 파급효과를 전파하는데 긍정적인 역할을 수행하고 있고 상당한 성과를 거두고 있다. 그러나 향후 인적 교류의 활성화로 긍정적인 파급효과를 증진시키기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 하겠다.

기업합작의 경우에 정부와 민간은 북한의 실정과 관행에 대해 철저한 사전 준비가 필요하다. 현재 남북간의 합작사업으로 단기간에 이윤을 보려는 것은 기대하기 어려우나 대부분의 기업이 이를 간과하고 있다. 물론 현대그룹의 금강산 관광사업과 같이 단기적 경제성을 무시해도 곤란하지만 북한의 다양한 시장을 개척하고 남북관계 개선에 일조 한다는 중장기적인 계획과 비전을 가지고 접근해야 할 것이다. 둘째, 북한이 우선적으로 필요로 하는 사업을 고려해야 한다. 셋째, 점진적으로 지원성 사업에서 경제사업으로 확대 발전시키는 전략을 가지고 임해야 한다. 넷째, 정부는 북한의 인프라 구축과 제도적 장치를 마련하여 북한에 진출한 기업의 위험을 줄이는 여건을 조성하는데 집중적인 투자와 노력을 배가해야 하겠다. 다섯째, 민간 차원에서는 남북이 공동으로 수출산업을 육성하는 전략적 협력모델을 모색하는 것이 중요할 것이다. 마지막으로 기업의 정치적, 사회적 역할을 중시하여 북한에 진출하는 기업인들의 윤리지침을 마련하는데 정부와 기업 및 관련단체들이 공동으로 노력해야 하겠다. 물론 북한이 남북간

의 경협사업을 일방적인 지원 사업으로 여기는 태도 및 경제성을 보장하는 제도적 장치 마련에 소극적인 문제점 등은 당국간의 접촉과 설득으로 개선되도록 유도해야 할 것이다.

이산가족 교류도 남한에 미칠 부정적인 요인이 있으나 남북 통합을 촉진하는 긍정적인 요인이 압도적으로 많다. 한편, 이산가족 교류가 북한은 체제에 미치는 부정적인 영향을 이유로 대단히 신중한 태도를 보이고 정치적인 판단에 따라 필요하면 중단할 수도 있는 사업으로 간주하고 있다. 이러한 북한의 부정적 태도를 전환시키기 위해서는 집요한 설득과 적절한 경제적 인센티브의 제공이 필요하다. 사실 북한이 남북 교류협력을 위한 협상에서 이용할 수 있는 협상카드는 이산가족문제이기 때문에 이를 적극 활용할 것이다. 따라서 북한의 호응을 유도하기 위해서 경제적 인센티브 제공과 더불어 북한의 안보를 담보하는 외교적 지원도 병행해야 할 것이다. 북한과 미·일의 관계 개선에 남측의 건설적인 역할이 그 하나가 될 수 있다.

남북 기업합작을 통한 기업인의 교류와 이산가족 교류 등 인적 교류가 남북간의 통합에 기여하는 긍정적인 역할은 국제적인 사례와 남북한의 사례에서도 충분히 과시되고 있다. 특히 이 분야의 인적 교류는 북한 주민들에게 자유민주주의의 장점을 설득하는 효과적인 매개체로써 그 효용성이 높다 하겠다. 따라서 정부와 여당은 교류협력의 활성화를 촉진하고 전반적이 남북관계 진전을 위한 정책을 일관성 있게 추진하기 위해서는 국내의 정치적 안정과 경제적 성장에 노력하여 대북정책에 대한 국민적 지지 기반을 확대해야 할 것이다. 또한 남북간의 인적 교류 활성화를 위해서 기업인과 이산가족은 물론 범국민적인 관심과 노력이 요구되고 있다.

- 목 차 -

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 이론적 배경	3
II. 통합 사례	19
1. 다자간 통합: 유럽연합	19
2. 양자간(분단국) 통합 사례	28
III. 남북한 통합과 교류협력 실태	57
1. 제도적 통합(통일)을 위한 정책과 추진 현황	57
2. 남북한 경제 교류협력 실태	64
3. 이산가족 교류 실태	72
IV. 남북 통합과정에서 기업인의 활동과 파급효과	78
1. 기업의 민주화와 인권에 대한 파급효과	78
2. KEDO 원전 건설 사례	101
3. 평화자동차 사례	114
V. 남북 통합과정에서 이산가족 교류의 파급효과	130
1. 이산가족 교류의 의의	130
2. 이산가족 교류와 인권	131
3. 이산가족 교류와 파급효과	132

VI. 결론: 남북기업합작 및 이산가족 교류 활성화 방안	147
<부록> 해외 진출 미국 기업들의 윤리 강령	156
참고문헌	161

- 표 차 례 -

<표-1> 사회·문화 분야별 북한주민접촉 현황	64
<표-2> 남북한 교역 실태	66
<표-3> 기업인의 북한접촉과 방문	68
<표-4> 대북경제협력사업 업체	70
<표-5> 이산가족 교류 실태 비교	75

I. 서론

1. 문제제기

우리는 ‘선 통합 후 통일’이라는 방식으로 남북간의 통합을 추구하고 있다. 남북간에 다방면의 교류와 접촉을 활성화하여 반세기 동안 누적된 적대감을 완화하고 혈연을 매개로 한 민족공동체를 구성하여 점진적이고 평화적인 제도적 통합(통일)을 추구하고 있다. 곧 제도적 통합을 위해 소위 ‘민족공동체’를 형성하여 남북간의 이질적인 측면을 최소화하고 동질적인 측면을 극대화하는 민족공동체로 다시 묶는 선 통합의 과업을 달성하려는 것이다.

우리의 헌법은 자유민주주의를 추구하고 평화적인 통일을 규정하고 있다. 지난 반세기 동안 자유와 평화를 유지하기 위해 투쟁해 왔고, 남북문제도 대화를 통해 해결하자는데 공감대를 형성하고 있다. 자유는 소중한 가치로, 평화는 전쟁 재발 방지를 위해서, 그리고 대화는 남북간에 상호인정과 평화공존을 위해서 필요하다는 공감대가 형성돼 있다). 이러한 국민의 공감대는 대북 포용정책으로 나타나고 있다.

대북 포용정책은 민족의 통합문제를 북한과의 대화로 풀어나가는 정책적인 수단으로 뿐만 아니라 궁극적으로 북한을 남한과 같은 이념과 가치-인권과 민주화가 존중되는 사회로 유도하여 궁극적으로 제도적 통합을 이룩하려는데 있다. 곧 우리가 지향하는 제도적 통합은 자유와 평등이 민주적인 절차로 조화와 균형을 이루고 인권이 존중되는 사회를 이룩하는 것이다. 자유민주주의와 인권이 무시되는 통합은 민족의 장래를 위해 결코 도움이 되지 못할 것이고 국제사회의 지

1) 이흥구, “이제는 통일과 정쟁을 분리하자,” 『중앙일보』, 2000. 6. 16.

지도 얻지 못할 것이다. 안보나 통일 그 자체가 통합의 목적이 될 수는 없다.

본 논문은 이와 같은 민족통합을 구현할 수 있는 방법을 기존의 통합이론과 국제적 사례를 통해서 중요한 시사점을 도출하고, 남북간의 통합을 촉진시키는 방안을 모색하려는데 있다. 통합을 위해 다양한 접근방법이 존재할 수 있으나 이 논문에서는 인적 교류의 역할에 초점을 맞추고 있다.

I장 서론에서는 문제제기와 본 연구의 주제인 통합과 관련, 주요 통합이론과 그 장단점을 소개하고 있다. II장에서는 통합이론을 기초로 국제적 통합사례를 분석하고 그 시사점을 정리하였다. III장에서는 김대중 정부의 대북정책 추진 방향과 남북한간 교류협력 실태를 점검하였다. IV장과 V장에서는 기업인과 이산가족 교류 등 인적 교류가 남북 통합 과정에 미치는 긍정적인 파급 효과를 다루고 있다. 현대 '의사소통'(커뮤니케이션)이론에는 상호이해와 상대방의 설득을 통해서 인식, 규범 등에서 공동양식을 배양하는데 있어서 인적 교류를 통한 직접적인 접촉과 의사소통이 가장 효과적인 방법으로 지적되고 있다. IV장에서는 정부가 남북간의 관계 개선 및 통합을 촉진하는데 중요한 과제로 간주하고 있는 경제협력교류 중에서 남북 합작을 통한 기업인의 역할을 분석하고 있다. 기업인의 역할을 선택한 이유는 기업은 자유민주주의 체제의 요체로 우리가 지향하는 이념과 가치를 북한 주민들에게 직접 보여주고 설득할 수 있는 창문 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 남북간의 기업합작을 통한 기업인의 활동은 남북통합을 촉진시킬 수 있는 주요 매체로 간주하고 이들이 통합에 미칠 파급효과를 분석하였다. V장에서는 이산가족문제를 다루고 있는 바, 이산가족문제는 정부와 국민들이 우선적으로 해결해야 할 과제로 보고 있다. 나아가서 이산가족 교류의 활성화는 혈연의 정을 통해 남

북간의 반목과 대립을 치유하고 나아가서 단일민족이라는 일체감을 일깨워서 민족공동체 형성과 통합을 촉진시킬 수 있는 주요 변수이기 때문이다. VI장에서는 통합을 촉진시키는 방안의 하나로 남북간 기업 합작과 이산가족 교류를 증진시키는 대안을 모색하고 있다.

본 논문이 남북통합에 관심이 있는 학자와 정책결정자들에게 참고 자료가 되기를 희망한다.

2. 이론적 배경

가. 통합이론의 고찰

학자들은 국가 생성이래 국가간의 갈등과 대립을 해소하는 방법을 모색해 왔다. 18세기에 칸트는 이미 갈등을 제거하고 영구적인 평화를 구축하는 방법을 구상했다. 그 후 평화조건을 이론화하기 위해서 주변환경 요인과 제도적 장치 등에 대한 연구가 진행되었다.

전쟁을 종식시키려는 학자와 정치가들의 관심은 20세기에 더욱 증대되었다. 20세기에 발발한 두 차례의 세계대전은 인류의 자유와 복지에 심각한 도전을 안겨주었기 때문이다. 사실 국가간의 통합을 통해 평화를 유지하려는 노력은 제1차 세계대전 이후 1920년대에 전쟁의 온상이었던 유럽에서 ‘유럽통일’을 위한 연방구성 노력 등 학자와 정치가들의 주요 현안으로 대두되었다. 이와 같은 노력은 2차세계대전 중 및 이후에 국가간의 분쟁을 해소하고 영구적인 평화를 구축하려는 정치인 및 학자들의 노력으로 더욱 활성화되었다. 나아가서 통합이론은 유럽연합과 같은 다자간의 통합, 안보동맹 구축, 양자간 통합(특히 분단국) 및 신생국의 국가발전 전략의 대안으로도 연구되고 있다.

통합을 통한 평화유지 노력과 관련하여 학자들의 이론적 접근은 교류주의(Transactionism), 기능주의(Functionalism)와 신기능주의(Neo-Functionalism) 및 연방주의(Federalism)등 네 가지 이론으로 요약될 수 있고, 그 주요 내용과 장단점을 요약해 보기로 한다.

(1) 교류주의

국제적 통합을 위한 교류주의(통신, 또는 다원주의)접근은 칼 도이취가 주창하였다. 도이치는 그의 저서인 *Nationalism and Social Communication*(민족주의와 사회적 통신, 1953)²⁾에서 민족주의 연구와 민족공동체의 통합은 초국가적 통합연구와 공통점이 많다고 주장하고, 민족주의 연구에서 상호 교류와 통신의 중요성을 강조하고 교류와 통신은 국가발전과 사회적 동원의 핵심 기제로 작용한다고 보고 있다. 정치적 통합은 분리되었던 단위들이 하나의 결합된 체계의 구성 요소로 전환하는 것을 통합이라고 이해하였다. 도이치는 후에 이와 유사한 과정을 통해서 국가들은 안보공동체를 구성한다는 것이다. 따라서 국제적 통합은 지역 또는 국가집단간에 안보를 달성하는 상태로 규정하고 있다. 도이치는 그의 저서 *Political Community and the North Atlantic Area*(정치공동체와 북대서양 지역, 1957)³⁾에서 성공적인 통합은 국가들이 상호간의 차이를 해결하는데 폭력을 사용할 가능성을 급격히 감소시키는 상태, 즉 국제적인 갈등을 해결하고 미래의 전쟁을 종식시키기 위해서 지역 안보를 성취하는 방법으로 안보공동체 -전쟁 가능성이 최소화되는 정치공동체-의 작

2) K. W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundation of Nationality* (Cambridge: MIT Press, 1953)

3) K. W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

동원리에 초점을 맞추고 있다.

안보공동체는 인간집단이 통합된 상태이고, 통합은 주어진 영토 내에서 국민들이 공동체 감각과 제도를 획득하고, 장기적이고 신뢰할 수 있는 ‘평화적 변혁’에 대한 기대가 강력하게 그리고 폭넓게 확산되도록 실천하는 것이다라고 정의하고 있다. 도이치는 두 가지 유형의 안보공동체를 제시하고 있다. 첫째는 융합적 안보공동체로 독립된 단위가 제도적 융합을 통해서 커다란 단위로 공식적으로 합병되는 것을 말한다. 이것은 연방주의와 신기능주의의 통합과 유사하다. 둘째는 다원적 안보공동체로써 구성 정부는 독립성을 유지하여 제도적 병합이나 초국가적 권위가 존재하지 않는 통합이다.

도이치는 다원적 안보공동체를 선호하였는바, 융합적 안보공동체보다 실제적이고 잠재적으로 장기적으로 유지될 수 있기 때문이다. 융합적 안보공동체는 군사적 부담 증대, 단위 내에 사회적 동원과 정치 참여의 급증, 행정력의 감소, 정치 엘리트의 폐쇄성 및 정부 행위와 사회기대간의 괴리 발생 등으로 불안정 요인이 많기 때문이라고 주장하고 있다.

도이치가 주장하는 다원주의적 안보공동체는 세 가지 조건을 충족하면 가능하다고 주장하고 있다. 우선 구성 단위간 주요 가치의 유사성, 구성단위간의 충돌에 폭력을 사용하지 않고 대응하는 정치집단들의 능력 및 단위간에 정치적, 경제적, 사회적 행동양식에 대체로 상호 예측이 가능해야 한다. 교류주의가 주장하는 통합의 주요 가정은 국가간의 공동체 의식은 상호 의사소통과 통신 수준의 정도에 달려있다. 따라서 상호접촉과 교류의 망을 구축하는 것이 중요하다. 상호교류가 증대될수록 상호간의 중요성을 인정하고, 상호간의 접촉이 이득이라는 인식은 상호신뢰를 높이는 것이다. 이와 관련, 교류주의는 사회집단간의 다각적인 연계 및 발전을 통한 통합과정을 연구의 기본으로

하고 있고, ‘다원주의’ 또는 ‘의사소통’이론(또는 ‘통신이론’)이라고 지칭되고 있다.

따라서 통합의 잠재력은 높은 수준의 국제적 교류가 있는 상황이고, 실제적 통합은 상호간의 감응이 지배적일 때 이룩된다. 감응, 통신의지와 능력, 통신촉진 기술 등이 주요변수로 작용하고 있다. 교류의 욕구는 필요성에 기인하고 있는바, 산업, 경제적 기술적 변화, 이민, 소비자의 기호변화, 문화적인 역동성, 국제적 도전 등이 필요성을 촉발시킨다. 통합이 완성되려면 이와 같은 필요성을 만족시킬 수 있는 능력이 충족되어야 한다.

교류주의는 상호간의 교류의 필요성을 강조하는데는 기능주의와 관계가 있으나 기능주의 논리에 비판적이다. 기능적 국제기구들의 통신 수준은 대중의 충성을 유발시키고 영구적 평화를 구축하는데 불충분하다는 것이다. 국제기구 공무원들은 대중보다는 정부간 통신에 치중하여 국제기구에 대한 대중의 충성을 동원하는데 부족하다. 또한 세계질서의 영구적 평화를 유지하는데 필요한 폭넓은 인식의 전환을 가져오지 못하기 때문에 기능주의적 방법은 조건 충족을 만족시키지 못할 것이라고 평가하고 있다. 그러나 기능주의와 함께 연방주의에 반대하는 것은 연방주의가 성숙되지 않은 융합을 주장하기 때문이다.

교류주의는 국가단위의 중요성을 인정하면서 국제적 갈등의 감소를 희망한다는 것은 현실성이 약하고 통합의 결과를 안보공동체에 초점을 맞추는 협의적인 접근으로 제약성이 있다는 지적을 받고 있다. 또한 교류주의는 국제적 협력을 추구하는 수단으로 국가를 초월한 기구를 창설하는데 관심이 적고, 유럽통합과 같은 경험적 사례를 간과하여 이론 정립에 관심이 적다는 비판을 받고 있다. 마지막으로 교류주의의 주요 개념인 통합과 융합의 과정과 정도를 측정하기가 어려운 방법론적인 문제를 안고 있다.

그러나 교류주의는 통합을 추진하고 발전시키는 과정에 있어서 정책적인 시사점이 많다. 다자간 또는 양자간(특히 분단국)통합을 추진하는 과정에서 경제분야 뿐만 아니라 다방면에서의 상호교류와 접촉의 중요성을 시사하고 있다. 또한 통합의 결과인 안보공동체도 이분법적인 통합모델을 제시하고 있으나, 이 과정을 다원적 안보공동체(국가연합과 유사) → 융합적 안보공동체(연방 또는 제도적 통합과 유사)의 발전과정으로 보는 것도 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 보완된 교류주의는 남북한 등 분단국의 통합을 추진하는데 있어서 정책적인 함의가 크다 하겠다.

(2) 기능주의

기능주의적 접근은 국제적 통합과 국제관계 연구에 핵심으로 간주되고 있다. 기능주의는 신기능주의 뿐만 아니라 상호의존 이론, 세계화 이론, 연계정치 및 레짐이론 등의 학문적 선조이기 때문이다. 기능주의는 자유와 이상주의를 중요시하는 전통에서 출발하였는바, 대표적인 학자는 칸트와 윌슨 대통령을 포함한 미트라니, 케인즈 및 베버리지 등이 이에 속한다. 미트라니는 기능주의를 대표하는 학자로 사회적 조작에 대해 낙관적인 태도를 지니고 있고, 인간의 갈등을 종식시키는 조건들을 이론화하여 영원한 평화를 추구하는 이상주의적 접근으로 볼 수 있다.⁴⁾

기능주의의 기본적인 가정은 인간의 본성에 대한 긍정적인 견해에서 출발하고 있다. 인간사회는 갈등과 대립이 만연되어 있는 것이 아니고 합리적이고 평화적인 진보가 가능하다는 것이다.

4) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

기능주의의 대표적인 주창자인 미트라니(Mitrany)의 출발점은 국제사회의 이상형을 모색하기보다는 핵심적인 기능수행의 모색에 초점을 두고 있어, 국가의 성격이나 특정한 이념에 대한 것보다는 인간의 욕구 또는 대중의 복지를 우선적으로 달성하는데 초점을 두고 있다. 기능주의는 인간의 욕구를 만족시킬 능력에 있어서 기존 국가단위의 능력에 회의적인 태도를 취하고 있는바, 정치인에 의한 정부는 공동선의 추구보다는 권력유지에 있다고 보고 있다. 따라서 인간통치의 기술적 비전을 제시하려 한 점에서 기능주의는 인간에 의한 통치보다는 맑스-레닌과 같이 물질에 대한 행정으로 대체하려는 것으로 해석될 수 있다.(물론 미트라니는 맑시즘과 사회주의를 지지하기보다는 비판적이었다).

기능주의는 인간의 욕구충족을 위해서 전통적인 국가영토를 무시하고 국가단위를 초월한 기구가 전통적인 국가보다 국민의 이익과 복지 제공에 효율적이라고 주장하고, 초국가적 기구의 설립은 대중들의 충성을 국가로부터 초국가 기구로 이전시킴으로써 국제적 갈등이 감소될 수 있다고 주장한다. 이와 같이 인간통치에 대한 기술적이고 합리적인 접근을 평화체제 작동에 기초로 간주하고 있는 기능주의는 한편으로는 기술적, 합리적인 측면과 다른 한편으로는 당위적인 측면을 포함하고 있다.

기능주의는 인간의 요구와 필요는 시대와 상황에 따라 변함으로 제도적인 해결도 개방적이고 신축적이어야 한다는 것이 기능주의의 장점이다. 따라서 제도적 통합이나 특정한 국제적 조직을 설립하는 것을 주장하고 있지 않다. 이와 같이 미트라니의 기능주의는 ‘국가의 고정’을 파기하는 것이고, 국제사회를 전통적인 주권 단위로 보지 않고 국가들을 물질적인 ‘상호의존’으로 보고 있다. 또한 국가는 혁신적 사고에 경직된 자세를 취하는 경향이 있어 국가는 전세계를 통치할 수

있는 국가체제와 유사한 기구로 대체해야 한다는 것이다. 이와 같이 기능주의는 인간의 욕구를 충족시키는 수단으로 신축적이고 과제 중심의 국제적 조직의 확산을 예견하고 있다. 이러한 조직들은 분명한 혜택을 발생시켜 경직된 국가를 기능 면에서 능가하고, 다양한 조직망을 형성하여 국가들과 사회간에 증대되는 상호의존을 강화시키게 된다. 곧 효율적이 자원의 배분을 위한 기술적이고 행정적인 국제적 기구의 창설, 즉 “제3의 길”을 주장하고 있으나 제국주의와 유사한 지역통합이나 세계정부를 주창하는 것은 아니다. 이와 같은 국가 중심의 권력정치에 대한 도전은 국제기구와 비정부기구에 대한 연구의 중요성을 제시하고 있다.

기능주의는 유럽통합과 그 과정의 기술적 성격을 이해하는 이론적인 틀을 제공하고 있다. 유럽통합과정 초기에 유럽석탄·철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC), 유럽원자력에너지공동체(European Atomic Energy Community: EURATOM), 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)결성 등은 기능주의의 논리를 확인하는 사례가 되었다.

그러나 기능주의는 인간의 욕구와 필요를 결정하는 것이 객관적이고 기술적인 문제로만 취급될 수 없다는 것을 간과하고 있다. 기능주의는 다분히 정치적인 문제이고 경쟁적인 시장주의 사회에 적용하기 어려운 가정, 즉 통합에 의한 합리적이고 기술적인 힘이 정치적인 힘을 압도할 수 있을 것이라는 이상적이고 비현실적인 가정에서 출발하고 있다. 이와 관련, 기능주의는 자유방임주의로의 회귀를 의미할 수도 있고, 기술과 복지 그리고 정치를 분리하는 이분법은 현실정치에서 기대하기 어렵다는 평가를 받고 있다. 그러나 기능주의는 인간이 추구하는 통합의 목적과 의도를 제시하고, 이후 다양한 국제적 협력 이론을 발전시키는 모태가 되고 있다.

(3) 신기능주의

국제정치 이론에서 통합이론과 신기능주의는 동의어로 통하고 있다. 기능주의에서 파생된 신기능주의는 통합과정에 정치적 매체를 개입시키고 있는 것이 특징이다. 국가간의 통합은 미트라니가 주장한 기능주의의 기술관료에 의한 자동적인 변화로 보지 않고, 통합은 다원적인 정치 환경에서 이익을 추구하는 목적의식을 가진 집단의 지지와 행동으로 보고 있다. 유럽의 경우는 신기능주의의 좋은 사례로 지적되고 있다. 1951년 ECSC, 그리고 1957년 이후 EEC와 EURATOM 결성 이후 신기능주의를 지지하는 학자들은 지역통합의 틀을 연구하기 시작하였다.

신기능주의는 유럽통합을 위한 전략과 이론을 제공하는 원천으로 간주되고 있다. 유럽공동체의 구축 전략은 첫째, “하위정치”의 적절한 통합, 즉 경제분야의 통합이 핵심으로 작용한다. 둘째, 국가 이익이 침해되지 않는 고위 권위기구를 창설하여 통합을 추진한다. 셋째, 국가간 특정분야의 통합, 즉 경제분야의 부분적인 통합은 장래 경제분야 전반의 통합을 촉진하는데 기여한다. 넷째, 국가단위의 권위에 대한 충성으로부터 초국가적 고위 단위로 대중의 충성이 이동된다. 다섯째, 경제통합의 심화로 유럽 지역기구의 제도화가 추진된다. 여섯째, 경제통합의 심화는 정치통합으로 발전된다. 마지막으로, 점진적인 경제통합과 이에 따른 초국가적 기구 설립은 유럽의 장기적 평화체제를 구축하는 효과적인 방법이다.⁵⁾

유럽통합 과정과 관련하여 신기능주의의 기본적인 주장과 논리를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 둘 이상의 국가가 경제분야 중 한

5) Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 50~51.

부문의 통합에 합의하고 이를 효과적으로 수행하기 위해서 초국가적 관료기구를 설립한다. 만일 한 분야의 통합이 긍정적인 결과(혜택)를 거두면 다른 분야와 연계되어 이들의 통합을 촉진한다. 이와 같은 연계적인 움직임에서 고위권위는 전반적인 통합을 촉진시키는 가장 중요한 지지자가 된다. 이에 따라 두 가지 전략이 수립되는데, 하나는 폭넓은 경제분야에서의 통합을 심화하는 것이고, 두 번째는 지역수준에서 권위를 제도화하는 것이다. 고위권위는 통합을 촉진시키기 위한 다양한 역할을 수행한다. 여기서 중요한 가정은 통합의 혜택이 각국의 이익단체들을 유도하여 정부에 통합을 위한 로비를 강화하여 그들의 물질적 이익을 확대하려 할 것이다. 이것은 기술적 문제에 관심이 있는 행위자들을 자극하여 통합에 긍정적으로 작용하여 정치체제의 통합을 지지하게 된다. 이에 따라 국가들은 통합을 위한 협상에 임하게 되고 필요한 경우에 지역수준의 초국가적 제도를 설립하여 이 제도에 자신의 권위를 양보한다. 따라서 신기능주의의 대변자인 하스(Hass)는 통합을 단위 국가들이 국가 간 갈등 해소의 기법을 습득하면서 주권 국가임을 중시하고 인접 국가들과 융합, 병합, 단합하는 과정으로 설명하고 있다. 곧 통합은 국민들의 충성을 통합된 새로운 중심으로 이전하도록 설득하는 과정으로 설명하고 있다.⁶⁾

이와 관련, 린드버그(Leon Lindberg)는 정치적 통합을 이루기 위해서는 다음과 같은 조건들이 존재해야 된다고 가정하고 있다. 첫째, 지역수준의 중앙기구들과 정책들이 존재해야 한다. 둘째, 이 기구들은 사회적, 경제적 과정을 주도하는 역량이 있어야 한다. 이 기구들은 국제기구 이상의 역할을 수행해야 한다. 셋째, 이 기구들은 확장적이어야 하고 다른 행위자들을 이들의 정치에 끌어 들여야 한다. 마지막으로

6) Ernst Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950~1957* (Stanford: Stanford University Press, 1968) 참조.

로 참여국들의 이익과 새로운 기구와 정책간에 어느 정도 일체감을 인식해야 한다.⁷⁾ 곧 참여국들의 이익추구가 통합을 추구하는 중심적인 동인이 된다.

이와 같이 신기능주의가 주장하는 공동체 구성 방법은 기능주의와 연방주의의 혼합물로 간주될 수 있고, 정치적인 통일을 궁극적인 목적으로 하고 있다. 이와 같이 초국가적 기구의 창설은 통합의 계기를 계속 보장하고 영구적인 통합을 이룩한다는 것이다.

(가) 파급효과(Spillover)

통합과정에서 신기능주의에서 중요한 개념은 “파급효과”이다. 파급효과는 지역통합의 원동력이다. 파급효과는 신기능주의에서 변화를 설명하는 주요 설명요인으로 작용하고 있다. 가령 경제분야의 한 분야의 통합이 경제분야와 다른 분야의 경제통합의 촉진에 압력으로 작용하고, 지역수준에서 보다 큰 권위적인 능력을 부여한다.⁸⁾ 곧 통합의 목적을 위한 행위들이 연쇄적인 반응을 일으켜 통합을 더욱 촉진시키는 것이다.⁹⁾ 이것은 전술한 확장 논리를 말하고 있다. 이와 같은 기능적 파급효과의 과정은 유럽의 ECSC에서 출발하여 통화동맹(Monetary Union)으로 발전하는 과정을 설명하고 있다. 이와 같은 경제통합의 심화는 초국가적 규제 능력이 필요하게 되고 여기서 정치적이고 정책적인 통합계기를 촉진시키는 결과를 가져오는 것이다. 따

7) L. N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963), Ch. 1.

8) Ernst Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950~1957*, pp. 283~317.

9) L. N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, p. 10.

라서 파급효과의 배양으로 공동이익을 증대시키고 고위 권위 기구의 창설과 이들의 정책결정과 집행에 있어서 실질적 권력과 자원이 보장되어야 한다. 물론 이러한 발전과정은 순탄하지는 않을 것이다. 정치적인 노력에 의해서 파급효과를 배양하는 노력과 참여국들의 이해관계를 조정하는 작업도 필요하다. 이와 관련 초국가적 기구의 리더십과 이익집단들의 역할 등이 중심적 역할을 수행하는 것이다.

(나) 충성(Loyalty)

또한 구성원들이 새로운 정치기구와 상징에 대해 복종과 기대를 충족시켜 충성을 이전시키는 과정이 필요하다. 이 새로운 형태의 정치공동체 형성 과정에서는 일반대중의 충성도 중요하지만 지도층의 충성 전환이 더욱 중요한 요인으로 간주되고 있다.¹⁰⁾ 이를 위한 조건으로 새로운 조직이 복지를 제공해야 되고, 참여국들이 모두 혜택을 보는 것으로 인식하고(positive-sum game), 국가별 조직이 복지를 충족시키는 기구로 활동할 때에 초국가기구 등 새로운 정치기구에 대한 충성의 이전이 용이하다.

그러나 신기능주의 접근도 몇 가지 문제점을 안고 있다. 국제정치 현실에서 고위정치(정치, 안보)와 하위정치(경제, 문화)는 상대적으로 독립적인 영역으로 하위정치에서의 협력가능성은 높으나 고위정치에서의 협력과 통합은 하위정치 분야보다 용이하지 않다는 것이다. 또한 통합과정에서 국가체제의 권력기반의 약화를 가정하고 있으나, 이러한 가정은 다자간의 통합에서 장애요인으로 작용하고 있다. 국제정치의 경험에 의하면 국가단위의 붕괴는 이번이 없는 한 기대하기 어

10) J. Lodge, "Loyalty and the EEC: the Limits of the Functionalist Approach," *Political Studies* 26(1978), p. 267.

렵다. 또한 사회의 주요 가치를 보호하기 위해서는 국가단위가 가능한 최적의 단위로 간주되고 있다. 국가 단위의 해체는 자유에 침해를 초래하기 쉽다는 반론이 제기되고 있다.

통합과정에서 “역파급효과(spill-back)”도 나타나고 있다. 역파급효과는 분야별 통합에 따른 초국가적 기구의 능력이 현저히 감소하는 현상도 감수해야 한다. 유럽의 경우, 1960년대 석탄 생산의 과잉과 1970년대 오일 파동 등에서 알 수 있듯이 참여국들이 일방적인 해결책을 모색하였고 초국가 기구의 능력이 저하되었던 경험이 있었다. 이에 따라 신기능주의를 주장하는 학자들도 상호의존 이론으로 대체하자고 주장한 적이 있다. 충성의 이전 문제도 집단이나 정치 지도자를 중심으로 이루어지기는 쉬우나 일반 대중의 충성 이전은 다른 차원의 문제이다. 나아가서 제도적 통합 이후에도 사회심리적(내적) 통합은 더욱 어려운 과제이다.

신기능주의가 기능주의와 다른 점은 통합과정에서 정치적 기구를 설정하는 것이다. 첫째, 기능주의가 단순히 기술관리들에 의해 진행되는 것에 반해 신기능주의는 목적의식을 가진 자들의 지지와 행위가 필요하다. 둘째, 신기능주의는 국가에 대한 정체성이 다원주의적인 초국가적 단위로 이전되는 것을 상정하고 있다. 이러한 과정은 충성의 변화뿐만 아니라 조직체의 “초국가화”를 의미하는 것으로 기본적으로 기능주의 접근과 유사하다. 그러나 신기능주의가 작동하기 위한 조건으로 중앙기구(또는 지역기구)와 정책이 존재하고, 이 기구가 사회, 경제 분야에서 정책 제안의 제시 능력이 있어야 하고, 기구들의 업무가 내재적으로 확장 지향적으로 많은 행위를 수용할 능력이 있어야 한다. 셋째, 참여국들이 자신의 이익과 새 기구의 정책에 동일성을 인식해야 한다.

그러나 현실적으로 다자간 통합에서는 초국가기구 설립이 적실성을

가지고 있으나 분단국의 경우 초국가기구 설립은 제도적 통합의 과도적 조치로 거론되고 있으나 경험적인 사례는 현재까지 존재하지 않는다. 실제에 있어서는 양자간의 다양한 협정 또는 조약을 통해 통합과정이 심화되면 초국가기구를 설립하는 과정을 거치지 않고 통합될 가능성이 높다.

이러한 문제점에도 불구하고 신기능주의는 유럽연합의 제도적 통합과정을 이해하고 국제적 통합의 주요 준거틀로 활용되고 있고 기존의 단위국가 중심의 국제정치 이론에 도전이 되고 있다.

(4) 연방주의

연방주의는 정치적, 경제적 안전보장을 위해서 국가들이 자신의 권리를 포기하고 단일 헌법아래 중앙정부와 지방정부사이에 정치적 권위의 분열을 막는 방법이다. 연방주의는 통합과 다양성을 적절히 혼합하여 분산과 자율을 최대화하면서 최대의 효율성으로 구성단위가 공동업무를 수행하는 것이다. 통합과 관련, 연방주의 이론은 칸트의 주장처럼 전쟁의 위협을 막는 가장 적절한 헌법적 안전장치, 민주적 틀에서 효율적인 통치 확보라는 측면을 지니고 있다.

연방주의는 중앙집권주의, 분권주의, 균형주의의 세 가지 경향을 내포하고 있어 세계정부와 무정부주의까지 포함할 수 있는 폭 넓은 개념으로 이해 될 수도 있다.¹¹⁾ 연방주의의 대표적 학자인 에치오니는 정치 공동체를 통합의 결과이자 결과적 조건으로 이해하고 있다. 에치오니는 정치공동체를 세 가지 종류의 통합을 소유하는 것으로 첫째는 무력수단에 대한 효과적인 통제, 둘째 공동체의 자원과 보상의 분배에 중대한 영향을 미칠 수 있는 중앙의 정책결정 기구를 형성하고

11) Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, p. 28.

그리고 셋째, 절대 다수의 대중이 정치적 일체감을 갖는 지배적인 중심점을 가진 상태이다.¹²⁾ 따라서 연방주의 형성을 위한 우선적인 가정은 정치적인 합의하에 위의 세 가지 조건이 충족되면 연방주의적 정치공동체로 간주할 수 있다고 본다.

그러나 헌법과 제도적 틀이 충족되면 급격한 통합(빅뱅)이 이루어지는 접근에 현실적으로 가능한 지에 대한 의문점이 있다. 첫째, 지배자와 피지배자간에 위협스러운 거리감이 존재하기 쉽다. 둘째, 초국가적 공동체 창설은 국가단위에 기초한 국제체제의 결점을 더욱 악화시키는 위험성이 내재하고 있다. 현재 EU(유럽연합)이 추구하는 연방제가 효율적이고 민주적인 정부를 증진시킬 수 있는 지는 두고 보아야 할 것이나, 현재로써는 불확실한 실정이다. 셋째, 연방제는 사례에 따라 국가간 통합정도가 다르다(미국, 캐나다 및 독일). 마지막으로 개인의 자유를 보장하는데 연방주의적 통합이 최상의 방법이라는 것을 증명하기 어렵다. 최근까지 스위스 연방정부는 여성에게 투표권을 거부하여 기본권의 확장에 반대해 왔다. 이와 같이 연방주의가 민주주의에 역행하는 경향을 부정할 수 없는 측면도 있다.¹³⁾

나. 통합의 배경요인과 시사점

통합은 전술한 바와 같이 상이한 접근법에 따라 상이한 정의를 하고 있다. 위의 정의 외에 나이(Nye)는 여러 부분들을 하나라는 전체로 구성하게 하는 것 또는 상호의존을 산출하는 것으로 정의하고 있다.¹⁴⁾ 기타 와이너(Weiner)와 갈통(Galtung) 등도 유사한 정의를

12) Amatai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*(New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965), p. 4.

13) Rosamond, *Theories of European Integration*, pp. 30~31.

하고 있다. 필자는 통합을 두 개 이상의 독립된 정치 단위가 평화, 자유, 번영, 복지 등 공동선을 효율적으로 달성하려고 하나의 제도적 통합을 이룩하는 것을 지칭한다. 통합은 궁극적으로 분리된 집단을 하나의 정치적, 영토적 단위로 결합시켜 국민적 정체성을 확립시키고, 공동선을 추구하는 통합적 행동을 유발시키는 것이다. 따라서 본 논문에서는 제도적 통합에 초점을 두고 제도적 통합 이후의 사회심리적 통합 등 내적 통합은 제도적 통합 이후 계속되는 과정으로 간주하고 논의에서 제외한다.

통합의 과정에서 통합을 촉진시키는 다양한 배경 요인들이 제시되고 있다. 제이콥과 튜니는 지리적 근접성, 사회적 및 문화적 요인들의 동질성, 상호교류, 제도적 형태와 효율성 및 이전의 통합경험을 들고 있다.¹⁵⁾

도이치는 주요가치의 일치, 상호반응, 생활양식, 공동 경제 보상의 기대, 상호 교류 범위의 확대, 사회적 커뮤니케이션의 개방, 동족 상잔의 혐오, 외부의 군사 개입, 강력한 경제적 유대, 경제성장의 우위 및 민족과 언어의 동화작용 등을 지적하고 있다. 그러나 안보 공동체를 촉진시키는 주요 요인 중에 핵심적 가치의 일치와 집단들간의 상호교류를 중시하고 있다. 전술한바 있는 신기능주의 주장자인 하스는 통합을 촉진시키는 3가지 배경요인으로 다원적인 사회구조, 상당수준의 경제와 산업수준의 발달 및 참여국들의 공동이념을 들고 있다.

통합이론과 조건들은 검증된 사항들이기보다는 다분히 연구 가설과

14) J. S. Nye Jr., "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement," *International Organization* 21(1968), pp. 855~880.

15) Jacob P. E. and H. Teune, "Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community in Karl Deutch(eds.) *The Integration of Political Communities*(Philadelphia: J. B. Lippincott, 1964) 참조.

당위적인 주장에 그치고 있는 제약이 있으나 이러한 제약에도 불구하고 국제적 통합을 연구하는데 준거 틀이 되고 있다.

국제정치 현실에서 기존의 통합 이론이나 접근법이 그대로 적용되는데는 한계가 있을 것이다. 다자간의 통합과 분단국과 같은 양자간의 통합에서는 그 과정이 상이한 점이 많을 것이고, 조건의 충족 정도도 다를 것이다. 따라서 통합과정을 포괄적으로 설명하고 예측할 수 있는 일반이론이 존재하지 않고 있으나 통합 이론이나 접근법들이 유사한 점이 많아 통합사례를 연구하는데 상호 배타적이기보다는 상호 보완적으로 적용될 수 있다.

물론 통합 이론이 제시하고 있는 통합축진을 위한 배경요인들은 남북한 관계와 같이 과거 동서 냉전으로 빚어진 분단국 통합에 적용하는데는 제약이 있을 것이나 통합을 준비하고 모색하는 과정에서 중요한 지침으로 활용될 수 있다. 사실 단일민족 또는 다민족으로 구성되고 있으나 하나의 민족이 절대 다수를 차지하고 있는 경우에는 통합 이론들이 제시하고 있는 통합을 촉진시키는 다양한 배경요인들 중에서 통합을 촉진시키는 긍정적인 요인이 압도적으로 많을 것이다. 남북한의 경우도 이에 속할 것이다. 그러나 통합이론들이 공통적으로 지적하고 있는 핵심적인 가치와 이념의 차이, 상호 교류 범위의 제약과 경제적 수준의 차이 등은 통합과정에서 주요 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 통합에 부정적인 요인을 제거 또는 극소화하고 촉진요인들을 극대화하는 작업이 통합을 위해 우선적으로 실행되어야 할 과제라 하겠다. 이와 같은 장애요인을 극복하고 통합을 촉진하는 다양한 지표 중에서 필자는 상호간의 행위와 인식의 공동양식을 배양하는 가장 효과적인 방법인 인적교류와 경제협력의 활성화를 위한 제도화에 분석의 초점을 맞추고 있다.

통합이론의 국제적 사례는 II장에서, 그리고 남북한 통합 과정은 III장에서 다루기로 한다.

II. 통합 사례

1. 다자간 통합: 유럽연합

가. 통합과정

유럽공동체의 기원은 제2차 세계대전 후 전쟁을 방지하고 영구적인 평화를 유지하고 전후 경제 재건을 위한 경제협력을 촉진시키기 위해서 유럽공동체 형성을 모색하였다. 1950년대 유럽공동체 구축 노력은 교류주의와 기능주의 발상에서 출발하여 연방을 구성하려는 정치적 노력으로 급진전하였으나 발전과정에서 민족주의 대두로 일보 후퇴하여 신기능주의에 입각하여 초국가기구를 설립하고 교류와 협력을 가속화시키려는 노력으로 선회하였다. 그리고 현재는 점진적인 정치적 통합을 추구하고 있다. 한편 유럽안보공동체의 존재(NATO)는 안보 위협을 견제하고 교류와 협력을 보장하는 촉진제로 작용하였다.

유럽공동체는 프랑스 외상 슈만과 연방주의를 지지하는 유럽 6개국(서독, 프랑스, 네델란드, 벨기에, 룩셈부르크)이 창설한 유럽석탄·철강공동체(ESCS)형성에서 출발하였다. 또한 1952년에 유럽방위공동체 조약에 동의하였고, 1953년에 유럽정치공동체의 설립을 추진하였다. 그러나 유럽군대의 설립에 대해 프랑스 의회가 국가 주권의 침해를 이유로 비준을 거부하자 연방주의 방안은 좌절되었고 신기능주의 접근으로 선회하여 경제부문의 통합을 위한 초국가기구의 설립을 추진하였다. 1957년 6개국 외상은 로마조약을 체결하여 유럽경제공동체(EEC)를 창설함과 동시에 핵에너지의 공동개발 및 사용을 위한 유럽원자력에너지공동체(EURATOM)를 설립하였다.

1960년대에 들어서 유럽경제공동체는 통합의 기운이 약해지고 민족주의가 재대두되었다. 드골의 프랑스 정부는 영국의 가입을 반대하고 EEC의 제도적 개혁에 반대하여 탈퇴하였으나 1966년에 재복귀하였다. 국가이익을 이유로 급진적인 공동체 형성에 제동이 걸린 셈이다. 전후 유럽 국제정치에서 아직도 국가이익이 주요 변수로 작용하고 있었고 곧 정치와 경제는 독립된 영역으로 협력수준에 분명한 차이가 있다는 것을 말해주었다.¹⁶⁾ 곧 경제부문의 협력은 정치부문보다 용이하다는 것이다.

사실 EEC는 공동시장을 형성하여 회원국들간의 경제협력과 발전을 도모하자는 노력이 효과를 보아 1968년 상품이동의 자유화를 실현하려는 관세동맹을 추진하였다.

1967년 관세동맹에 합의하자 EEC는 공동시장을 형성하기 위해 EEC, ECSC, EURATOM을 하나의 기구로 통합하여 유럽공동체(European Community : EC)를 발족시키고, 집행위원회, 각료이사회, 유럽의회 및 재판소 등의 기구를 단일화하였다. 그러나 EC의 설립에도 불구하고 유럽공동체의 통합에 획기적인 변화는 일어나지 않았다.

1950년대 말 유럽경제공동체 내의 석탄공급 과잉문제와 1970년대 석유과동 및 영국의 EC 가입은 유럽경제공동체의 결속보다는 문제점을 노정 시켰다. 석탄공급 과잉과 석유과동 문제 등으로 회원국들은 EC의 공동대처보다는 개별국가정책으로 대응하였고, 1973년 영국의 가입은 공동농업정책(Common Agricultural Policy)과 관련하여 예산배정을 둘러싸고 회원국간의 논쟁이 가열되었다. 이를 계기로 유럽 수준의 제도화 노력은 진전되지 못했다.

16) Stanley Hoffmann, *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964~1994* (Boulder: Westview, 1995), pp. 1~6.

1970년대에 EC회원국들은 일시적인 혼란을 겪었으나 정치적 협력으로 어려움을 극복하기 위해서 1975년부터 정상회담을 유럽이사회(European Council)라는 명칭으로 상설 기구를 가지게 되었고 매년 2회 이상 개최하기로 합의하였다. 따라서 유럽공동체는 5개의 상설기구를 구성하게 되었다. 유럽공동체 기구의 권한은 통합이 심화됨에 따라 강화되었으나 초국가적 제도인 집행위원회나 유럽의회는 회원국 정부를 대표하는 유럽이사회와 각료이사회보다 영향력이 약했다. 또한 영국, 프랑스 및 독일 등 주요 국가들의 영향력이 주요 정책 결정에 주요 변수로 작용하였다. 따라서 초국가적 제도의 정책결정 능력이 공동시장에 관한 정책 이상을 넘어서지 못했다.

1978년 EC 회원국은 기존의 통화제도를 개선한 유럽통화제도(European Monetary System: EMS)를 설립하기 위해 협상을 가졌으나 영국의 반대로 영국을 제외하고 1979년부터 EMS를 출범시키는데 합의하였다. 이것은 경제통합을 위한 정치적 의지가 표출된 중요한 사례가 되었다. 그리고 그리스(1981), 스페인과 포르투갈(1986)이 가입함으로써 EC는 12개 회원국으로 늘어났다. EC가 확대되면서 회원국들간의 경제적 불균형과 이질감이 커지자, 경제통합을 보다 적극적으로 추진해야 한다는 인식이 확대되었으나 경제통합의 진전에 별다른 성과는 거두지 못하고 정체상태를 면치 못했다. 이와 같은 사태는 신기능주의에 대한 중대한 도전이었고, 상대적으로 상호의존 이론이 유럽통합을 이해하려는 접근법으로 각광을 받았다. 다국적 기업, 초국가적 이익단체 및 국가의 하위집단 등 초국가 단위의 활동이 국제질서 형성에 주요 변수로 간주하는 상호의존 이론은 유럽공동체를 다자적 행위의 공동체로 간주하였다.

그러나 1980년대 중반 이후 유럽통합 운동은 새로운 활력을 얻었다. 1984년에 영국의 EC예산에 대한 기여문제가 해결되었고 유럽공

동체의 지도층과 산하기구들의 협력으로 1987년 EC회원국들은 로마 조약 이후 가장 혁신적인 단일유럽협정(Single European Act : SEA)을 체결하였다. SEA는 EC의 정책 기능을 확대하고 단일시장 형성을 위한 계획을 확정하고 장래 유럽통합을 위한 광범한 토론을 가능케 하였다. 특히 자본, 노동, 재화의 이동을 보장하는 단일시장 구성은 통합을 촉진시키는 중대한 전기를 마련해 주었다.

EC 정상들은 1991년 12월 마스트리히트(Maastricht)에서 회담을 갖고 유럽의 정치통합을 촉진하기 위해 유럽동맹조약(Treaty on European Union, 일명 마스트리히트조약)을 체결하였고, 1993년 10월 29일 브뤼셀에서 특별정상회담을 통해 11월 1일자로 마스트리히트조약을 발효시켰다. 이 조약의 체결로 유럽통합운동은 보다 높은 차원의 공동체를 향해 한 걸음 진전되었다. 이와 같이 유럽통합 과정이 급진전되는 것은 국제정세의 변화도 작용하였다. 냉전종식과 세계화 등으로 국제정치구조의 조정이 야기되고 유럽 각국의 정체성이 위협을 받자 국제정치에서 유럽연합의 정치적, 경제적 지위를 향상시키려는 공감대가 형성되었고 연방주의가 유럽의 미래, 신유럽에 대한 대안으로 대두되었다.

이 조약은 2000년까지 유럽합중국을 건설한다는 목표 하에 통화 단일화 및 유럽 중앙은행 창설을 3단계에 걸쳐 추진할 것을 규정한 「경제·통화동맹」과 유럽의회의 권한 강화 및 공동 외교·안보정책 수립 등을 골자로 하는 「정치동맹」으로 구성되어 있다. 1992년까지 공동 시장 완성을 규정하고 유럽이사회를 법적 기관으로 명문화하고, 정치·외교분야의 협력을 유럽정치협력(European Political Cooperation : EPC)이라는 기구로 제도화하였다. 또한 경제통화동맹(Economic and Monetary Union)의 결성은 유럽연합(EU)의 경제적 효율성을 극대화하려는 노력인 것이다. 그 결과 EPC와 EMU는 유럽이사회

를 통해서 EC와 실질적으로 연계되어 ECSC와 EURATOM과 같은 위상을 차지하게 되었다. 또한 유럽연합은 15개국 중 영국, 스웨덴, 덴마크를 제외하고 2002년부터 유로화로 통화를 단일화하기로 결정하였다. 최근 영국도 단일통화 사용에 긍정적인 검토를 재거론하고 있는 점을 감안하면 단일통화 사용은 유럽연합의 경제뿐만 아니라 정치적 통합을 촉진시키는 매체로 작용할 것이다.

마스트리히트조약이 순조롭게 이행되는 경우에 경제분야에서 뿐만 아니라 정치적 통합까지 이룩될 것이다. 그러나 경제적 파급효과에 대해서 EU회원국들의 호응을 얻고 있으나 정치적 통합에 대한 긍정적인 파급효과에 대해서는 아직도 불투명하다. EU회원국들의 일부는 통화통합의 결과로 자국의 주권이 제한 받게 되는 것을 우려하고 있기 때문에 정치적, 경제적인 측면에서 유럽통합의 움직임은 아직도 낙관적인 것만은 아니다. 따라서 통합의 장기적 이익과 단기적인 손해를 볼 수 있는 회원국들의 이익을 정치적으로 어떻게 조화 할 수 있는지가 관건으로 작용할 것이다.

이와 같이 유럽통합운동의 가속화로 신기능주의는 활력을 얻게되었다. EC의 다양한 초국가적 기구의 설립으로 유럽통합운동은 정책의 통일적 추진, 법적, 제도적 장치의 통합(European Court of Justice)과 단일시장계획 등은 유럽통합에 긍정적인 파급효과를 미쳤고, 단일 시장 계획과 경제통화동맹 등의 결성은 통합과정에 필요한 헌법을 포함한 제도적 정착의 필요성이 대두시켰다.

또한 연방주의 접근도 다시 대두되었다. 유럽동맹조약 이전인 1984년 유럽의회는 이미 유럽연합(EU)조약의 초안을 작성한바 있으나 1990년대에 그 계기를 보게 되었다. 이에 따라 '신연방주의'가 거론되고, 정치공동체 결성이 활발히 추진되고 있다. 따라서 현재 EU는 경제와 정치를 강조하는 신기능주의와 헌법적 원칙과 제도적 장치

에 관심이 있는 연방주의의 연합으로 변화되고 있다.¹⁷⁾ 그러나 연방 제도가 기존의 미국식 제도를 취할 것인지 다른 유사한 형태를 취할 것인지는 또는 연방주의가 유럽의 영토적 분열을 제도화하는 것인지 또는 이를 불식시키거나 극복할 수 있을 지에 대해서도 불분명하다.¹⁸⁾ 따라서 EU의 연방주의는 미국과 같은 연방제도의 구성보다는 제도적인 창조성을 구현(보다 강화된 국가연합 형태)하려는 것으로 국가영토의 철폐보다는 영토분쟁을 평화적으로 해결하고 이를 제도화하려는 연방제로 발전할 가능성도 높다.

한편 유럽의 통합이 심화되자 도이치가 주장한 교류주의(안보공동체의 접근)의 타당성이 제기되었다. 유럽공동체의 초기에 교류협력의 증대로 과거 적대적인 관계를 완화하고, 상호 신뢰감을 증대시켜 경제협력을 증대시키는 한편, NATO라는 안보동맹체를 구성하여 주변의 안보 위협을 감소시켜 통합의 분위기를 조성하는데 기여하였고, 유럽연합의 공동외교안보정책(Common Foreign Security Policy: CFSP)를 공식화한 것은 EU통합을 촉진시키는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.¹⁹⁾ 이와 관련, 브레진스키는 유럽에서 나토라는 안보 체제가 존재하지 않았다면 현재의 EU가 탄생하기 어려웠을 것이고 나토와 EU 통합은 상호간에 관계를 보강하고 보완하면서 발전하였다고 주장하고 있다. 곧 지난 50년간의 교훈은 유럽안보가 유럽화해의 기초가 되었다는 것이다. 첫째, NATO가 존재하지 않았다면 프랑스

17) John Pinder, *European Community: The Building of a Union* (Oxford: Oxford University Press, 1991), pp. 216~218.

18) Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, pp. 104~105.

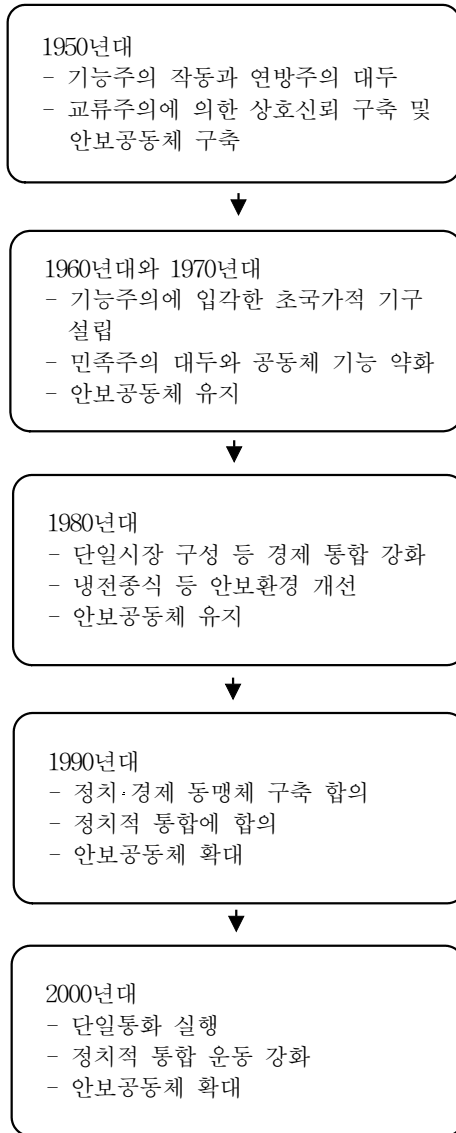
19) Ole Wever, "Insecurity, Security and asecurity in the West European Non-war Community," in E. Adler and M. Barnett(eds), *Security Communities*(Cambridge: Cambridge University Press, 1998) 참조.

와 독일의 화해는 어려웠을 것이고, 영국과 프랑스가 독일통일에 적극적으로 반대했을 것이다. 곧 대처 수상과 미테랑 대통령 및 유럽국가들은 통일독일의 잠재력을 우려하여 통일을 지연시켰을 것이나 나토의 존재는 그들의 우려를 잠재울 수 있었다. 둘째, NATO가 존재하지 않았다면 EC(유럽공동시장)와 현재의 EU(유럽연합)는 존재할 수 없었을 것이다. 또한 독일과 폴란드의 화해는 미국의 독일 주둔으로 더욱 촉진되고 있고, 체코와 독일관계, 헝가리와 루마니아관계, 루마니아와 우크라이나 관계 등 유럽국가간의 화해는 어려웠을 것이다. 곧 NATO는 유럽국가들간의 상호불신 해소와 화해를 촉진시켰다. 셋째, 향후 NATO의 확장은 러시아를 포함하여 모든 유럽국가들에게 안보위협 제거와 화해 등에서 혜택을 주게 될 것이다. 따라서 안보공동체의 존재는 유럽국가들의 화해와 협력을 확산시켰고, 앞으로도 화해협력의 토대를 마련할 것이라고 주장하고 있다.²⁰⁾ 유럽통합의 경우에 안보공동체 형성과 통합과정은 상호 상승작용을 일으켜 상호발전하고 있고, 두 분야에서의 상호중복은 정치적 상호의존관계를 심화시키고 두 분야간의 관계는 상호 도약을 가져왔다는 것이다.

이와 같이 다양한 통합이론은 다자간 통합의 대표적인 예가 되고 있는 유럽통합 과정을 이해하고 설명하는데 기여하고 있다. 한편, 이것은 EU통합과 국제적 통합 사례를 총괄할 수 있는 일반이론이 존재하지 않는다는 반증이기도 하다. 물론 신기능주의는 EU의 통합과정을 포괄적으로 이해하고 설명하는 준거 틀이 되고 있으나 교류주의와 연방주의 접근도 유럽통합을 추진하는 과정에서 상호보완적으로 적용되었던 것을 시사하고 있다.

20) Zbigniew Brzezinski, "NATO: The Dilemmas of Expansion," *The National Interest* 53 (Fall 1998), pp.13~17.

유럽통합의 과정을 간단히 도식화하면 다음과 같이 제시될 수 있다.



나. 유럽통합과 시사점

현재 대표적인 통합사례로 지적되고 있는 EU의 경험에 비추어 보아 국제적 통합에 대한 일반이론은 존재하지 않는다. EU의 발전과정에서 위에 언급한 특정 통합이론이 적용되기보다는 다양한 통합이론이 우여곡절을 겪고 발전해 온 유럽의 통합과정을 촉진키는 시너지 효과를 발휘하였고 이를 설명하는데 활용되었다. 그러나 다양한 접근법 중에서 신기능주의적 접근이 유럽통합 과정을 이해하고 다자간 통합을 위한 접근 모델로 거론되고 있는 것은 부인할 수 없다.

유럽통합에서 통합을 촉진시키는 배경요인이 장애요인을 압도하고 있다. 특히 유럽연합의 통합을 촉진시키는 배경 요인으로 회원국들의 사회적 다원주의, 이념적·문화적 동질성에 의한 교류협력의 강화, 경제와 산업의 발전 수준이 비슷하여 통합에 유리한 여건이 조성되어 있고, 초국가기구의 조직과 기능에 대한 정치 지도자와 대중들의 긍정적인 태도의 확산으로 앞으로 정치적 통합을 위한 노력은 강화될 것으로 예상된다. 그러나 전통적인 국가주의와 민족주의에 기반을 둔 정치지도층의 합의를 구축하고 대중을 동원하는 것이 EU의 정치적 통합에 관건으로 남아있다. 앞으로 EU가 정치적 통합과 그 유형에 대해 어떠한 결정을 내릴지는 미지수이나 단일통화의 사용 등은 정치적 통합을 촉진시키는 기폭제 되고 있다. 또한, 국제정치에서 유럽통합으로 유럽의 정치적, 경제적 위상을 제고하려는 의도도 통합을 촉진시키는 변수로 작용할 것이다.

물론 이와 같은 유럽통합의 발전과정이 다른 경우에 그대로 적용할 수는 없다하더라도 지역국들의 인적 교류협력과 경제적 협력 강화가 제도적 통합을 촉진시키는 매체로 작용하는 점은 남북통합을 추진하고 있는 우리에게 좋은 시사점을 제시하고 있다.

2. 양자간(분단국) 통합 사례

가. 동서독 사례

(1) 서독의 통합정책과 전개과정

분단국들이 제도적 통합(통일)을 이룩하려는 궁극적인 목표는 민족사의 단절을 막고 인간이 추구하는 공동선을 효율적으로 추구하여 국제사회의 평화 유지에 기여하고, 나아가서 국가의 위상을 재정립하는 것이다. 그러나 제도적 통합(통일)을 달성하려는 노력과 그 과정은 분단국이 처한 상황과 통합전략에 따라 상당한 차이가 있을 수 있다. 서독의 경우에는 교류주의와 신기능주의 접근이 복합적으로 활용되었다. 우선 인도적 차원의 인적교류를 활성화하여 적대감을 완화하고, 상호신뢰를 구축하여 통합에 긍정적인 파급효과를 미칠 수 있는 다방면의 교류와 협력을 활성화하는데 주력하였고, 이를 위하여 경제적, 정치적 인센티브를 동독에 제공하였다. 그러나 서독은 통일방안을 구체적으로 제시하지 않았고, 통일에 임박하여 동서독간에 국가연합 형태의 통합방안이 거론되었으나 서독이나 주변국들이 이를 의미 있는 대안으로 간주하지 않았다.²¹⁾ 그러나 독일통합은 인적 및 경제 교류를 통해서 서독체제의 우월성을 과시함으로써 동독 주민들로 하여금 체제선택의 기회를 제공하여 평화적으로 제도적 통합을 달성한 대표적인 사례가 되고 있다.²²⁾

경제협력과 지원은 인도적 차원의 인적 교류와 연계되어 진행되었

21) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), Ch. 3.

22) 동독 지도층은 통일 직전까지 서독이나 우방의 경제지원이 있을 경우 사회주의 체제를 유지할 수 있을 것으로 생각함. Ibid., Ch. 3.

고, 교류협력의 활성화를 위해 ‘기본조약’ 및 다양한 협정 등 제도적 장치를 구축하는데 역점을 두었다. 이와 같은 제도적 장치는 신기능주의가 주장하는 초국가적 기구의 역할을 대행한 것으로 간주될 수 있다. 또한 동서독은 각기 자국의 안보를 담보하는 안보공동체(나토와 바르샤바 조약)에 소속되어 자국의 안보를 확보하고 교류와 협력에 응할 수 있었다.

우선 동서독의 교류는 국력에서 우위에 있는 서독이 이니셔티브를 취하여 동독의 호응을 유도하는 다양한 인센티브를 제공하였다. 서독은 분단 이후 동서간의 냉전 대립과 전후 복구를 위해 통합보다는 경제건설과 자유라는 목표가 중요시되었다. 서독은 1950년대 동독에 대해 이른바 “힘의 우위”를 지속적으로 추진하면서 서독의 단독대표권과 할슈타인원칙 등 강경책을 견지로 나타냈다. 그러나 1961년 동독이 베를린 장벽 설치를 계기로 “힘의 우위” 대신 양독간의 접촉을 강화하는 것이 효과적이라는 의견이 서독 내에서도 지배적이었다.

1960년대와 70년대에 들어 독일의 분단문제를 해결하는데 있어서 동독을 사실상의 정부로 승인하여 동독과의 접촉을 강화하고 동구권과의 화해를 도모하는 것이 효과적이라는 공감대가 형성되었다. 1966년 말 브란트·키징거 연립정부는 쏘련 및 동구권과의 관계 개선을 모색하였고, 1969년 출범한 사민당과 자민당 연정은 사민당의 접근을 통해 동독의 변화를 유도하려는 신동방정책을 본격적으로 추진해 나갔다. 브란트 서독 총리는 동독을 사실상의 정부로 인정하여 동독의 국제적 고립을 해소하였고 기본조약 및 통행조약 등 다양한 협정을 체결하여 양독 간의 교류와 협력을 제도화하는데 기여하였다. 이와 같은 동서독간의 화해와 교류·협력 정책은 1980년대에 슈미트와 헬무트 콜 정부에서도 일관성을 가지고 지속·강화되었다. 물론 수 차례의 걸친 양독 간의 영수회담은 관계개선에 기여하였다. 콜 정

부는 동독에 대한 재정적 지원, 냉전해소에 따른 동서화해, 소련의 개방·개혁에 따른 동구의 자유화, 대소 유화정책 및 미국의 협력을 기반으로 동독을 흡수하여 평화적인 통일과업을 이룩하는데 성공하였다.

이와 같은 독일통일 과정에서 서독은 동독에게 인도적 차원의 이산가족 교류 등 인적교류의 활성화를 끈질기게 요구하고, 이와 병행하여 동독에 경제적·정치적 인센티브를 제공하였던 것이 양독 간의 교류협력의 활성화에 기여하였다. 인적교류와 경제협력의 활성화는 다방면의 교류협력을 이끌어 내는데 긍정적인 과급효과를 가져오고, 서독의 체제 우위에 대한 동독인의 동경을 불러 일으켜 동독 주민의 충성을 서독으로 전환시키는데 성공하였다.

(2) 인적교류를 위한 경제적·정치적 인센티브 제공

양독간 인적교류는 서독의 동독에 대한 인도주의적 차원에서의 설득과 경제적 지원으로 활성화되었다. 서독 정부의 이러한 노력은 양독 주민간의 반목과 대립을 극복하여 중장기적으로 평화적으로 통일을 이룩하려는 달성하기 위해 지속적으로 추진되었다.

서독 정부는 분단의 고통해소, 민족의 동질성 유지를 위하여 인도주의적 차원에서 인적교류를 주장하였고, 이산가족 재회는 인적교류의 틀 속에서 이루어졌다. 인적교류의 활성화를 위하여 경제적 지원과 동독의 실체 인정 등 정치적 양보를 제공하면서 법적, 제도적 기반 조성에 노력하였다. 이와 같은 서독의 노력은 동독에 비교해 체제 우월성을 기반으로 한 자신감에서 출발하였다.

동독은 체제경쟁에서 열세를 인식하고 외부정보의 유입으로 인한 체제 불안정 요인을 최소화하기 위해서 기본적으로 서독과의 교류협력을 제한하는 차단정책을 견지하였다. 그러나 서독의 인센티브 제공

은 동독의 차단정책을 완화시키는데 효과적으로 작용하였다.

동독은 1950년대 매년 20만 명의 주민이 서독으로 탈출하자 서독 방문을 규제하려 하였으나 1953년 동독 노동자의 폭동으로 규제를 완화하였다. 이에 1953~57년까지 매년 약 220만의 동독 주민이 서독을 방문했으나 이들 대부분은 연금 수혜자들의 친지 방문에 그쳤다. 그러나 서독의 동독 방문자 수는 1961년 베를린 장벽이 설치되기 전에 매년 70~80만에 이르고 1957년에는 약 270만 명에 이르게 되자 1960년부터 동독 당국은 동베를린 방문에 통과시증을 요구하자 동독 방문자 수는 약 100만 이하로 감소했다.²³⁾

이와 같이 양독간의 인적 교류는 특정계층을 중심으로 진행되었으나, 양도간의 경제적 협력이 인도적 차원의 인적 교류를 지속시키는 변수로 작용하였다. 서독은 1960년대까지 동서간의 냉전대립에서 완전히 자유로울 수 없었으나 1948년과 1951년 프랑크푸르트 협정을 통해서 양독 간의 교역을 위한 기본 틀을 마련하였다. 동독에 대한 신용공여한도액(swing)도 1959년에 2억 VE²⁴⁾로 확대하여 동독 경제의 안정에 기여하였다. 키징거 서독 총리는 관세면제, 부가가치세 경감이나 면세조치 및 금융지원 등을 통해 동독에 실질적인 경제적 혜택이 돌아가도록 하였고, 이에 동독은 서독과의 경제교류를 통해 경제적 후진성 극복과 동독주민의 불만을 희석시키는 효과를 노리고 서독과의 인적 및 경제교류에 호응해 왔다.²⁵⁾

그러나 동독은 미·소 대립 심화와 소련의 서베를린 고립 추진에 부응하여 베를린 장벽을 설치하고 인적왕래를 차단시켜 인적 교류가 체제에 미치는 부정적인 파급효과를 견제하려 하였다. 이에 대응하여

23) Ibid., p. 61.

24) VE는 양독간 청산거래 결제 단위로 1 VE는 서독의 1 마르크 임.

25) 최의철, 신현기(공저), 『남·북한 통일정책과 교류협력』(서울: 백산자료, 2001), p. 59.

에르하르트 서독 총리는 동독에 경제적 지원 용의를 밝혔고, 1963년 브란트 당시 서베를린 시장은 지방정부 차원에서 동독 정부와 “통과사증협정”을 체결하여 인적교류를 재개시켰다. 이에 따라 1966년 중반까지 동독의 연금 수혜자(남 65세, 여 60세)를 중심으로 약 170만의 동독주민이 서독을 방문하였다(비연금수혜자는 17만 명에 그쳤다). 이후 1972년 동서독간에 기본조약이 체결되기까지 매년 평균 약 100만 명의 동독인이 서독을 방문하였고, 서독인의 동독 친지 방문은 1968년에 142만 명에서 1971년에는 260만 명으로 증가하였다.²⁶⁾

이산가족문제는 1961년 베를린 장벽 설치 이후 탈주자의 수가 줄어들면서 이산가족 재결합 차원에서 서독 정부의 최대 관심사가 되었다. 베를린 장벽 설치 이후 서독으로 직장을 찾아온 동독주민들이 가족들과 생이별을 하게 되었으나 동독 당국은 이들의 귀환을 촉구하였다. 그러나 서독의 인도주의적 차원에서 동독의 이산가족을 서독에 이주시킬 것을 집요하게 요구하여 물질적 대가없이 2천 여명의 이산가족 자녀들이 서독으로 이주할 수 있었다. 이와 관련, 동독은 부부가 떨어져 살게되어 동독에 남게된 약 8천 내지 1만 명의 아이들 생계비를 위한 지원을 서독 정부에 요구하자 서독은 1969년에 약 500백만 마르크를 동독에 지불하였고 250명의 자녀들을 서독으로 이주시키는데 성공하였다.

인적교류 가운데 정치범과 이산가족 재결합은 꾸준히 지속되었다.

26) 김학성, 『동서독 인적 교류실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 113에서 인용. 동서독간의 상호 방문 숫자의 출처는 Bundesministerium für innerdeutsch beziehung, *Zahlenspiegel: Bundesrepublik Deutschland/ Demokratische Republik-Ein Vergleich*, 3.rev. (Dezember 1988), p. 124; 그리고 동독인의 서독 이주 및 탈주자 통계는 Thoman Ammer, "Stichwort: Flucht aus der DDR," *Deutschland Archiv*, Nr. 10(1989), p. 1207.

서독은 1958년 전독문제성 산하에 ‘사법보호국’을 창설하여 정치범석방을 위해서 노력해 왔다.²⁷⁾ 1962년 동독의 제의로 정치범 석방을 위한 협상은 당국간의 비밀협상을 통해 이루어졌다. 1963년 말 8명의 동독 정치범이 서독으로 인도되었고 서독은 34만 마르크를 현금으로 지불하였다.²⁸⁾ 1964년 880명, 1965년에는 1,160명의 정치범이 서독으로 인도되었으나 1964년 이후에는 현금대신 현물로 지불되었다. 정치범 거래에서 남겨진 가족들도 1970년까지 약 2,700명을 서독으로 이주시키는데 성공하였다.

동독은 정치범과 이산가족문제 해결에서 경제적 실리를 취하면서 정치적 부담을 줄이려고 한 점이 특징으로 나타나고 있으나, 그 동안 양독간의 교류 증대에 따른 상호간의 신뢰감 증대도 긍정적으로 작용하였던 것이다.

브란트 서독 총리가 동독에 대해 ‘접근을 통한 변화’를 유도한다는 포용정책을 기조로 하는 신동방정책을 본격적으로 개시한 이후 1970년대와 1980년대의 양독관계는 동독에게 경제적 실리 제공과 정치적 실체 인정과 할슈타인정책 폐지 등을 통해서 양독은 교류협력을 위한 ‘우편협정’(1970), ‘베를린협정’(1971)을 체결하였고 소련의 협력으로 1972년 양독 간에 ‘기본조약’과 ‘통행협정’을 체결하여 민족의 동질성 회복을 위한 교류와 협력의 활성화를 위한 기반을 구축하였다.²⁹⁾ 1974년에는 기본조약에 따라 동서독은 상주대표부를 설치하여 영사

27) 정치범은 체제저항운동과 불법으로 동독을 탈출하려다 투옥 된 사람으로 한정하였음.

28) 통일원, “동·서독 사례연구,” 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』 (서울: 통일원, 1994), p. 343.

29) 기본조약의 주요 내용은 상호간에 무력사용 포기, 민족문제 접근에 상이한 견해 인정, 선린관계 발전을 위한 양국의 의무, 동등한 대우, 유엔헌장의 준수, 국경준중, 대외적 주권준중, 상이한 영역에서 협력관계 모색, 상주대표부의 교환, 기존 조약의 효력 인정 등이다.

업무를 수행하였고, 동 년도에 ‘보건협정’과 ‘체육협정’이 체결되었다.

기본조약에 따라 동독은 서독으로부터 사실상의 국가로 인정받아 체제 위협이 감소되자 교류협력에 대한 소극적인 태도에 변화를 보였다. 물론 기본조약을 계기로 서독은 동독에 대한 경제적 원조를 아끼지 않았고 동독은 교류를 통해서 얻어지는 경제적 실리에 점차 길 들여 졌다. 이와 같이 양독관계는 경제협력을 통한 상호의존관계가 강화되어 주변환경의 변화에 큰 영향을 받지 않고 지속될 수 있었다.

1970년대부터 서독의 경제지원과 교역 증대는 경제침체를 겪고 있는 동독에게 중요한 인센티브로 작용하였다. 서독의 동독에 대한 신용공여제도의 액수는 1970년대 중반까지 총 교역액의 25%, 그리고 1976년부터 1982년까지는 8.5억 마르크, 1985년에는 6억 마르크로 책정되었다.³⁰⁾ 서독의 무상지원과 신용공여제도 등으로 실제적인 경제적 의존도는 높았던 것으로 보인다. 사실 서독은 동독의 교역 대상국 중 소련 다음으로 2위를 점하게 되었고 양독 간의 교역은 1950에서 1989년까지 약 20배 증가하였다.

1970년대 이산가족 재회절차는 양국의 60세 이상 이산가족 여행을 제도화하였다.

동독은 연금수혜자를 대상으로 선별적으로 심사·허가했으며, 여권 대신 여행증명서를 발급했으며, 기본조약 체결 이후에는 긴급가사 사안에 대해서 서독방문을 허용하였다(주로 연금수혜자에 해당). 친지방문 등 인적 교류도 활성화되어 국경지역에 인접한 서독 주민들은 “국경근접지 통행”이 허용되어 일년에 총 30일 동안(한번 혹은 여러 번에 걸쳐) 동독 방문이 허용되었고 이에 따라 인적교류의 숫자는 1970년대 말 약 300백만에 달했다. 동독은 이를 제한하고자 과거부

30) 전홍택, “햇볕정책과 남북한 경제관계,” 『통일연구』 제3권 제2호 1999년(연세대학교 통일연구원)

터 활용해온 서독방문자의 최소의무환전액을 인상(하루 10마르크에서 20마르크)시켜 방문자 수를 감소시켰으나 서독 정부의 차관공여로 환전액을 다시 감소시켰고 인적 교류는 다시 증대되었다.

서독의 동독에 대한 장기저리차관은 1970년대부터 철철, 화학 및 자동차 분야 등에서 자본재의 설비투자형태로 시작되었으며 1980년대에는 서독정부의 보증 하에 서독의 은행이 차관단을 구성하여 동독에 차관을 제공하였으나, 법적인 제약으로 제3국의 자회사를 통해서 이루어졌다. 또한 서독정부는 1975년부터 1985년까지 약 640억 마르크를 동독에 무상으로 제공하였다.³¹⁾

동독 정부는 이에 대한 반대급부로 민간인 상호방문 인원의 확대, 동독입국 제한 요건의 완화, 전화소통의 대폭 개선 및 인권문제 개선 등 서독의 요구를 수용하였다. 곧 서독은 동독에게 정치적, 경제적 실리를 제공함으로써 인적교류에 대한 제한 조치를 완화하였다. 문화협정은 동독이 정치적인 이유로 기피하였으나 양독간의 문화교류도 증대되었다. 특히 양독은 이산가족 재회절차를 마련하였다.

1980년대에는 1981년 「이주에 관한 협정」 체결로 매년 2만 5천명 정도 동독주민이 서독으로 이주할 수 있었다. 이와 같이 양독 간의 인적 및 경제교류가 활성화되면서 동독은 과거보다 서독이주에 관대하여 1984년에 약 3만 5천명의 이주를 허용하였다. 물론 이주 신청자는 수십만에 달했다. 이주허가도 과거에는 60세 이상의 연금수혜자로 제한하였으나 1984년 이주자들은 3/4이 18세에서 39세였고, 이들 중 1/3이 고졸이상의 학력 보유자로 나타났다.³²⁾ 또한 동독의 여행규제 완화 조치로 친척뿐만 아니라 친지까지도 서독방문의 범위

31) 황병덕, “신동방정책의 독일정책과 대북포용정책 개관,” 황병덕의 「신동방정책과 대북포용정책」, (서울: 두리미디어 2000), p. 68.

32) Ernest D. Plock, *East-German-West German Relations and the Fall of the GDR* (Boulder: Westview Press, 1993), p. 73.

가 확대되었다.

방문기간과 관련, 서독주민의 동독 방문은 총 45일로 연장되었고, 동독주민의 서독 방문 일수도 연간 30일에서 60일로 연장되었다. 또한 연금수혜자가 아닌 동독주민들의 서독 방문은 급격히 증가하여 1987년에는 380만 명에 달했고 이후 매년 평균 120만 명에 달했다.

1980년대 양독간에 사회 각 분야의 인적 교류의 활성화는 청소년의 상호교류, 양독 도시간 자매결연, 종교단체간 합동종교대회 그리고 ‘문화협정’(1986년) 체결 등으로 더욱 촉진되었다.

정치범 석방은 ‘기본조약’ 체결 이후 약간 주춤했으나 1970년대도 지속되었다. 1972년에 730명, 1973년에 630명이었으나 이후에는 1천명 선을 상회하였다.³³⁾ 서독은 1964년부터 통일시 까지 총 33,755명의 정치범을 이주시켰고, 이들 가족들에 대한 이주는 초기에 6개월의 협상기간이 소요되었으나 나중에는 3~5주로 단축되었다. 정치범을 포함한 이산가족 재결합은 25만 명이었고 서독 정부는 총 34억 6천만 마르크를 지원하였다. 서독 정부가 필요한 경비는 부담하였으나 모든 거래는 변호사와 종교단체를 통해서 이루어 졌다.

이와 같이 누적된 인적 교류의 증대와 서독의 경제지원에 따른 동독의 서독 의존도의 증대는 1980년대 말 여행의 자유화와 민주화 등 서독이 요구하는 정치개혁을 동독이 수용하는 주요 변수로도 작용하였다.

(3) 인적교류의 활성화와 파급효과

전술한 바와 같이 서독은 분단의 고통을 완화시키려는 인도주의적 인적 교류의 활성화를 일관성 있게 추진하였는바, 이것은 평화적인

33) Thoman Ammer, "Stichwort: Flucht aus der DDR," p. 1207.

제도적 통합에 긍정적인 파급효과를 미쳤다. 첫째, 동독 주민들이 서독의 자유와 풍요를 인식하고 탈출 및 이민 신청자가 동독의 차단정책에도 불구하고 꾸준히 지속·증가하였다. 1980년대 후반 동구권의 개방으로 탈출한 동독 주민들은 동독의 정치상황과 부자유가 주요 탈출 동기로 지적하였다.³⁴⁾ 둘째, 이산가족을 포함한 인적 교류의 활성화를 위해서 서독은 경제적, 정치적 인센티브를 동독에 제공하였고, 이러한 교류는 사회, 문화 및 스포츠 분야의 교류 확대로 이어졌다. 또한 동독의 금지에도 라디오, TV 등 서독의 미디어를 시청하는 주민은 1960년대에 이미 70%를 상회하여 서독체제의 우위를 인식하고 있었다. 이와 같은 다양한 교류와 협력의 활성화는 동독주민에 대한 총체적인 선전효과를 발생케 하였다. 셋째, 동구권에서 제일의 생활수준을 자랑하던 동독은 사회주의적 경제 운영의 비효율성으로 1970년대부터 심각한 침체를 겪어 왔고 1980년대는 389억 마르크의 대외부채를 지고 있어 서독의 경제지원이 절대 필요했고 이에 따른 대서독 의존도는 증대되었다. 넷째, 1980년대 소련의 개방, 개혁과 동구권의 자유화 바람은 동독 주민의 시민의식을 제고시켰고, 그들의 충성을 서독으로 전환하였다. 결국 지난 40여 년간의 인적 및 사회문화 교류는 자유와 경제적 풍요 등 서독 체제의 우월성을 동독 주민에게 설득하는 중요 매체로 작용하여 서독으로의 흡수통일을 추구한 원동력이 되었다.

이와 같은 파급효과를 여론조사를 통해 보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 통일 이후 동서독 주민들은 통일이 기쁨을 가져다주었다고 대답하였고 동독에서 서독보다 이런 경향이 보다 뚜렷하게 나타났다. 1990년 말 동서독 주민은 50%이상이 하나의 민족이라고 대답하였

34) 김영윤외, 『독일통일의 분야별 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 14~15.

다.³⁵⁾ 또한 통일 이후 동독주민들이 서독의 도움에 감사를 표시했다는 응답에서 서독의 지원을 이미 알고 있다가 70%, 새롭게 배웠다가 60%로 나타나고 있다.³⁶⁾ 제도적 통합 이후에 사회심리적인 내적 통합의 문제를 안고 있음에도 동독 주민들은 통일 이후 통합에 긍정적으로 적응해 가고 있다. 독일통일 5년간의 중간 결산에서 서독의 정치질서가 ‘올바르다’고 평가한 비율은 증가추세(68%에서 77%)에 있고 ‘잘못되었다’는 인식은 감소 추세(31%에서 17%)를 보이고 있다. 삶의 변화 측면에서 61%가 좋은 쪽으로, 25%가 나쁜 쪽이라고 지적하였다. 동독주민의 경제 사정 평가에서도 ‘나아졌다’가 44%(1992)에서 55%(1995)로 꾸준히 증대 추세를 보이고 있다.³⁷⁾ 이것은 독일이 제도적 통합 이후 등 내적 통합에 있어서도 점진적인 성과를 거두고 있다는 것을 말해주고 있다.

나. 중·대만관계

(1) 중국의 통합정책과 추진과정

중국의 통일(제도적 통합)정책은 교류주의에 입각하여 중·대만(이하 양안간)의 교류협력은 활성화되고 있으나 흡수통일을 전제로 한 통일정책에 대한 이견으로 교류협력의 활성화에도 불구하고 이를 제도화하는 당국 차원의 합의를 구축하지 못하고 있고, 제도적 통합을 위한 당국간의 건설적인 대화도 개시되지 않고 있다.

35) 게르하르트 헤르데겐, “독일통일에 대한 태도,” 베르너 바이덴벨트·칼-루돌프 코르테 엮음, *신현기의 옮김* (서울: 한계레신문사, 1998), pp. 74~75.

36) 위의 글, p. 77.

37) 위의 글, p. 78.

덩샤오핑(鄧小平)의 개혁·개방정책이 본격화되기 이전까지 마오쩌둥(毛澤東)의 대만 해방 정책과 장쩌스(蔣介石) 대만 국민당 정부의 삼민주의에 입각한 본토 수복이라는 제도적 통합에 대한 대립으로 양안관계는 갈등과 긴장이 지속되었다.

덩샤오핑의 집권 이래 중국의 경제건설을 국시로 개방과 개혁을 실시하면서 대내외 정책에 변화를 가져왔다. 덩샤오핑의 대내외 정책은 실사구시에 따라 이념보다는 국익을 중요시하였고 이후 중국 지도층은 국제사회와의 상호의존관계를 강조하고 국제사회로의 통합에 적극 동참하려 하고 있다.³⁸⁾ 이와 같은 중국의 실용주의 정책은 대만정책에도 반영되어 대만 해방전략을 배제하고 평화통일 전략으로 선회하였다. 중국은 전반적인 국력을 기반으로 대만에 대한 평화공세를 취하고 양안간의 교류협력을 인센티브로 제시하였다.

중국의 평화통일정책은 「하나의 중국」원칙 하에 「일국양제(一國兩制)」를 주창하고 대만에 대한 적극적인 평화공세를 취하였는바, 1978년 12월의 「11기 3중전회」에서 평화통일 방침 확정, 1982년 신 헌법에서 특별행정구 채택 및 「일국양제」를 홍콩문제 해결 대안으로 채택한 후 「일국양제」는 중국의 대만 통일원칙으로 발전되었다.

중국은 미국과의 외교관계를 수립한 후에 1979년 1월에 전인대상무위원회 명의로 「대만동포에 고하는 글」에서 대만문제의 평화적 해결을 강조하였고 1958년부터 시작된 진먼다오(金門島)와 마쭈다오(馬祖島)에 대한 포격을 중단할 것을 발표하였다. 1981년 예지엔잉(葉劍英)전인대 상무위원회 위원장의 평화통일 9개 방안이 발표되었

38) Yong Deng, "The Chinese Conception of National Interests in International Relations," *The China Quarterly*, 154 (June 1998), pp. 308~329. : 또한 중국은 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입에 노력해 왔고, 2001년 11월 10일에 WTO에 가입하였다.

고, 이것은 중국통일정책의 기초를 이루고 있다.³⁹⁾ 1983년 덩샤오핑은 대만의 군대 보유와 고도의 행정자치권 보장 등 전향적이고 신축적인 대안을 제시하였고,⁴⁰⁾ 1984년에는 「일국양제」를 대만에 적용한다고 공식화하였다. 물론 대만은 국가주권과 관련된 권한은 행사하지 못하는 지방정부이고 완전한 통일이 이룩될 때까지 고도의 자치를 허용하는 잠정적 조치로써 대만의 흡수통일을 전제로 하고 있다. 장쩌민(江澤民) 현 국가주석도 2000년 신년사에서 대만의 조기 통일을 강조하고 있으나, “하나의 중국” 원칙 하에 평화통일정책을 견지한다는 입장을 분명히 하였다. 최근 치엔치첸(錢基琛) 중국 외교 담당 부총리는 지난 7월 12일 일국양제 체제 하에서 “중국은 대만과의 통일을 끈기 있게 기다릴 수 있다”고 언급하면서 통일 이후에도 대만은 자체 군대 및 정부기구 유지, 대만 화폐 사용 등 경제에서 고도의 자치를 최대한 보장할 것이라는 원칙을 밝힌바 있다.⁴¹⁾ 물론 이러한 형태는 연방주의와 유사하나 완전한 제도적 통합을 위한 과도적이고 잠정적인 조치인 것이다.

이와 같은 평화통일정책을 취한 이유는 다음과 같다. 첫째, 미·중관계 정상화로 안보위협이 제거되었고 국제적 위상이 제고되었다. 둘째, 중국은 개방·개혁을 통한 현대화 과업을 성공적으로 수행하기 위해서 해외의 화교자본 및 대만의 자본 유입을 모색할 필요가 있었다. 셋째, 대만의 분리·독립 운동의 기운을 견제하기 위해서이다. 마지막으로 중국의 전반적인 국력의 우세로 대만과의 교류협력은 궁극적으로 통합을 촉진시킬 수 있다는 자신감에 기인하고 있다.

39) 『人民日報』, 1981. 10. 1.

40) “Deng Xiaoping on China’s Reunification,” *Beijing Review*, 32 (August 8, 1983), pp. 5~6.

41) 『동아일보』, 2001. 9. 11.

(2) 중국의 교류협력 활성화를 위한 인센티브

예지엔잉과 덩샤오핑은 대만에게 고도의 자치권을 보장하는 정치적인 인센티브 제공과 함께 대만과의 다방면의 교류협력을 위해 중국의 문호를 개방하는 구체적인 조치를 『평화통일 9개 방안』에서 밝히고 있다. 제2항은 「3통 4류」-통신, 통상, 통항과 문화, 예술, 체육 및 과학과 기술교류-를 제안하고, 제7, 8항에서는 양안간의 자유왕래와 경제협력을 보장하고 있다. 이와 같이 중국은 통일을 위해 『평화담판』과 통신, 통상, 통항과 친지방문과 상호 인적교류, 여행관광, 학술, 문화 체육교류를 제의하면서 『대만특구』설치 의사를 강조하였다.

중국이 평화통일정책을 취하면서 교류협력이라는 인센티브를 제시한 것은 대만의 경직된 대륙정책(중국)을 완화시키는 목적으로 대만 주민들이 호응할 수 있는 교류협력을 제시하였다. 대만은 중국의 합법성을 부인하기 위해 견지하고 있는 중국과의 「삼불원칙(三不原則)」-불접촉, 불담판, 불타협-을 타파하고 대만을 통합을 위한 정치협상에 유도하려는 것이다. 또한 중국이 시장 개방과 인적 교류를 제한한 것은 중국의 경제발전에 도움이 되면서 대만 주민들과 기업집단의 친중국화를 유도하려는 효과를 노리는 것이다. 마지막으로 중국이 주창하는 평화통일정책에 대한 국제사회의 지지를 구하고 미국과 일본 등의 대만에 대한 지지를 차단하려는 것이다.

한편, 중국은 대만의 분리 또는 독립운동을 견제하기 위해서 강경책도 분명히 하였다. 최근 중국의 관영 신화통신을 통해 발표한 “2000년 중국의 국방”이라는 국방백서에서 대만이 분리 독립하거나 통일협상을 무기한 거부할 경우에 무력사용을 포함한 강력한 조치를 취할 것이라고 경고하고 있어, 대만 독립은 양안간의 무력분쟁을 촉

발할 수 있는 원인이 될 수 있음을 시사하고 있다.⁴²⁾ 이와 같은 위협을 뒷받침하기 위해서 중국은 현재 중단거리 미사일 160 내지 200기의 중단거리 미사일을 대만 해협에 위치한 푸젠성(福建省)에 배치하고 있다.⁴³⁾ 동서독의 경우와는 달리 중국은 대만에 대해 ‘채찍과 당근’ 정책을 취하고 있다.

(3) 대만의 신축적인 대응

대만은 중국의 평화통일정책과 교류협력의 제안에 흡수통일을 위한 정치공세로 간주하여 경계를 늦추지 않고 있으나 대내외 정세 변화에 적응하기 위해 신축적인 대륙정책을 취하고 있다. 미·중화해, 중국의 평화공세 및 중국이 유엔안보리의 상임이사국으로 대만을 대신하게 되었고, 대내적으로는 지속적인 경제발전을 위해서 중국진출의 이점을 무시할 수 없었다. 또한 경제면에서 우위를 견지하고 있는 대만은 체제 우위론에 입각하여, 그리고 미국 의회의 “대만관계법” 통과로 중국의 무력 통일을 견제하는 자국의 안보보장이 이루어지면서 좀 더 신축적이고 적극적인 자세로 중국의 공세에 대처하였다.

장징궈(蔣經國) 총통은 대만의 경제성장을 배경으로 민주화와 「국민정부의 대만화」를 추진하여 야당의 정치활동 규제 철폐(1986), 계엄령 해제(1987) 및 대만인의 인재 기용 확대 등 정치개혁을 단행하였고, 대외적으로는 「쌍중승인론」을 통해 국제사회에서 외교적 승인을 확대하려는 노력을 전개하였다. 대만계 이당후이 총통이 권력을

42) “China’s National Defence in 2000,”

<http://www.chinadaily.com.cyndydb/2000/10/이-6re~1a17.html>, p. 5.

43) Brad Roberts, Robert A. Manning, and Ronald N. Montapero, “China: The Forgotten Nuclear Power,” *Foreign Affairs* 4(July/August 2000), p. 56.

승계한 이후 「삼불원칙」을 견지하면서도 중국과의 교류협력에 질적인 변화를 보였다. 대만은 중국시장 개척이라는 실리 획득, 중국의 문호 개방에 대한 주민들의 호의적인 여론, 경제성장에 따른 중산층의 부상 및 보수 원로들의 정계 은퇴 등 대만사회의 구조 변화는 중국의 실체를 인정하는 현실주의적 토대가 마련되었고, 통일정책에 있어서도 단계적인 접근과 협상을 통한 점진적인 통일방안을 마련할 필요가 요구되었다.

따라서 대만은 1991년 국가통일강령을 통해서 양안관계를 「一國兩區」(일국양구 : 하나의 중국과 두 지구)로 규정하고 독립을 추구하지 않으나 대만의 정치적 실체를 인정해야 한다는 주장과 함께, 중국의 흡수통일을 위한 정치협상을 배제하고 교류협력단계→합작단계→통일협상단계로 단계적 접근을 확정하였다.

이와 같은 단계적인 대응전략은 대만의 민주화 정착, 사회의 다원화, 경제발전에 따른 기업집단과 중산층의 대두 등 대만의 정체성을 강조하나 중국의 권위주의적 정부와의 통일을 기피, 독립 또는 분리도 추구하지 않는 현실적인 현상유지를 선호하는 여론이 증대되는 것을 반영하고 있다. 이와 같은 여론은 1998년 이덩후이 당시 총통이 대만성 정부를 폐지하여 대만이 중국의 23번째 성(省)이라는 논리적 근거를 제거하였고, 나아가서 1999년 8월 이덩후이 총통의 독일 라디오와의 인터뷰에서 양안관계를 “특수한 국가 대 국가”관계라는 언급에서 읽을 수 있다.⁴⁴⁾ 물론 이러한 언급은 「일국양구」의 개념에서 벗어나 중국과 미국의 반발을 초래한바 있었다.

지난 대만 총통선거(2000.3.18)에서 천수이벤(陳水扁) 민진당 후보의 당선은 상징적으로 대만의 정체성을 유지하려는 주민들의 의사를 반영하는 것으로 양안관계를 긴장시켰다. 천 후보는 야당시절 대

44) *New York Times*, 1999. 8. 9.

만의 독립을 강력히 주장한바 있다. 그러나 천 총통은 취임사에서 중국이 대만을 무력으로 침공하지 않는 한 독립선언, 국호변경, 양국론 개헌, 독립에 대한 찬반투표 불실시 및 1991년 국민당이 채택한 ‘국가통일강령’을 폐기하지 않는다는 ‘오불입장(五不立場)’을 밝혔다.⁴⁵⁾ 천 총통은 중국의 위협을 의식하여 ‘하나의 중국원칙’을 수용하고 있다. 나아가서 천 총통은 대만의 경제침체를 극복하고 중국과의 정치적 관계 개선을 위해서 대륙과의 경제협력을 점진적으로 확대하고, 국가안보에 위협이 되지 않는 범위에서 중국과의 ‘3통’(통상, 통항, 통우)을 점진적으로 허용할 의사를 밝힌바 있다. 우선 대만의 입법원은 제한적으로 대만의 진먼, 마주 및 평후지역과 중국대륙과 소규모의 ‘三通(소삼통)’을 시험적으로 허용하는 법안(離島開發建設條例)을 통과시켰고, 2001년 1월 분단 52년만에 홍콩이나 마카오를 경유하지 않고 진먼과 마주와 중국의 푸젠성 샤먼항구간에 여객선이 운항되어 양안간에 친척 방문과 여행이 실시되었다. 이것은 소위 ‘소3통(小三通)’으로 전면적인 ‘대3통(大三通)’의 시발점이 될 가능성이 높아지고 있다. 특히 2001년 들어 심각한 경제 침체에 직면하고 있는 대만은 돌파구 마련을 위해서, 또한 중국과 대만이 세계무역기구(WTO)에 동시에 가입함으로써 양안간의 교류협력은 더욱 활성화 될 것으로 보인다.

(4) 중·대만간의 교류협력 실태

<인적교류의 활성화>

중국은 대만의 분리, 독립을 저지하고 평화통일정책을 전개하기 위

45) <http://www.chinatimes.com.tw/moment/890520005.htm> 참조. 천 총통은 취임사에서 대만의 독립선언, 국호변경, 양국론 개헌, 독립찬반투표 불실시 및 1991년의 ‘국가통일강령’ 유지를 밝힘.

해서 중국시장의 개방이라는 경제적 인센티브를 제공함과 더불어 친척방문과 여행 등 인적교류를 통해 대만과의 관계개선을 위한 접근수단으로 활용하고 있다. 통일방안에 대한 입장 차이에도 불구하고 중·대만은 정치와 인적 및 경제교류를 분리하여 양안간의 교류 활성화에 노력하고 있다. 물론 이것은 중·대만 모두 체제 우위라는 자신감에 기인하고 있다. 중국은 절대적인 국력 우위, 대만은 정치적 민주화와 경제발전을 기반으로 상호간의 체제 우위를 과시하려는 측면도 부인할 수 없다. 따라서 중·대만은 체제 경쟁차원에서 정경분리원칙하에 인적 및 경제교류를 활성화하고 있다.

중국은 일방적인 문호개방 조치를 취했고 대만은 「삼불원칙」을 견지하면서도 경제적 실리와 인도주의적 차원에서 1987년 계엄령 해제 등 중국과의 교류협력에 대해 점진적인 개방조치를 취해왔다.

우선 인적교류를 위해 중국이 취한 주요 조치는 1987년 대만학생의 중국 내 학교 진학에 관한 규정, 1988년 대만 우편물의 반·출입 규정, 대만동포 투자장려 규정 및 친척 방문(문병, 문상 포함)허용, 1989년 대만기자의 본토취재에 관한 규정, 1990년 공산당원을 제외한 대만방문 허용, 1992년 중국인의 대만지역 왕래관리규정 등을 마련하였다. 중국은 이와 같은 인적교류 활성화를 통해서 친지방문 등 인도주의적 욕구를 충족시키고 나아가서 문화적 동질성을 강조하고 전면적인 ‘삼통’ 분위기를 조성하여 대만의 분리경향을 억제하려는 의도가 있다.

대만이 공식적으로 대륙방문을 허용하기 이전에도 매년 1만 명 정도가 대륙을 방문하였고 제3국이나 홍콩, 마카오 등을 통해서 방문과 상봉 및 서신왕래가 있어왔다. 1987년 대륙방문이 공식적으로 허용된 이후 인적교류가 증대되어 오다가 1991년에 중국을 반란단체로 규정해 왔던 「동원감란시기(動員勘亂時期)」의 종식이 선언되고 인민

관계조례 등의 공포로 중국과의 적대관계를 청산하자 대만인의 대륙 방문은 급속히 증대되었고, 이에 따라 경제교류가 더욱 활성화되었다. 대만인의 대륙지구 방문 통계를 보면 1987년도에 43만 명, 1990년도에 92만 명, 1992년도에 151만 명, 1995년도에 126만 명, 1997년도에 184만 명, 1999년도에 185만 명 등 2000년 2월 현재 총 1,552만 명에 달했다.⁴⁶⁾

중국의 문호개방에 대만은 이에 상응하는 조치를 취했다. 대만 당국도 1987년 10월부터 대륙의 친척방문을 허용하고, 이를 기회로 본토 관광이 허용되었다. 대만이 취한 조치는 다음과 같다. 1987년도에 대만의 적십자사가 중국 내 친척방문 신청 접수, 1988년도에 친척에 우편물 발송 증개 및 친척방문 허용 범위를 4촌까지 확대, 1989년도에 중국 내 친척에 대한 문병, 문상 허용, 양안 주민간 전화, 전보 개통 및 전직 국민당 군인과 가족의 대만 이주 허용, 1990년도에 대만의 공무원과 민의대표들의 중국 내 친척 방문, 문병, 문상 허용 및 중국의 언론, 문화, 체육계 인사의 대만방문 허용, 1992년도에 대만지구·대륙지구 인민관계조례(양안인민관계조례) 발표 및 일부 중국 공산당원의 대만방문 등이 허용되었다.⁴⁷⁾

이에 따라 중국인민의 대만 방문은 꾸준히 증대하고 있다. 1988년도 1,283명에서 1990년도에 10,987명, 1992년도에 17,449명, 1993년도에 238,489명, 1997년도에 91,084명, 1999년도에 136,586명 등 2000년 5월 현재 총 629,768명의 중국인민이 대만을 방문하였다.⁴⁸⁾ 현재 중국은 약 20만의 대만 주민이 중국에 거주하는 것을 허용

46) 대만 행정대륙위원회: http://www.mac.gov.tw/statistic/ass_lp/a6.jpg.

47) 최의철 외, 「남·북한 통일정책과 교류협력」, pp. 33~34.

48) 대만 행정원대륙위원회: http://www.mac.gov.tw/statistic/asm_lp/a6.jpg.

하고 있다.⁴⁹⁾

그러나 중국인의 대만 방문자 수 보다 훨씬 적은 이유는 중국이 친척방문의 범위를 부모, 배우자와 자녀로 한정하고 있어 대만의 4촌 이내보다 제한적이다. 그러나 대만 당국이 대륙인의 대만 체류 시 취업을 허용하는 등 전향적인 조치를 취하자 1993년부터 대륙인의 대만방문이 크게 신장하였다. 그러나 주요한 이유 중의 하나는 대만이 중국인민들의 단체여행을 규제하고 있기 때문이다. 이것은 중국의 통일정책에서 대만을 동등한 자격을 인정하지 않는 정치적 이유에 대한 불만 요인과 함께 대만방문과 관련된 불법체류 등 경제적, 사회적 문제를 우려한 대만의 경계에서 비롯된 것으로 보인다. 그러나 진 총통의 적극적인 교류협력 정책으로 중국인민의 대만 단체여행을 허용하기 위한 협상이 진행되고 있으나 대만 당국이 중국인민의 여권소지를 요구하자 중국측은 “두 개의 중국을 피하는 것”⁵⁰⁾이라고 비난하면서 해결이 지연되고 있다. 그 동안 대만을 방문하는 본토인은 대만 입경서로 왕래하였다.

이와 같이 양안간의 인적교류가 증대되고 있음에도 대만 정부의 「삼불원칙」으로 대만인의 대륙방문은 제3국이나 홍콩, 마카오를 경유해야 하나, 2001년도부터 개시된 대륙의 푸젠성과 대만의 진먼, 마쭈 및 평후와의 직항로 개설로 제한적인 「3통」은 점진적으로 전면적인 「3통」으로 이어질 가능성을 높다. 이와 같이 양안간의 통일정책에 대한 의견대립으로 긴장이 고조되고 있음에도 인적교류가 지속되고 있는 것은 중국과 대만 당국이 정치와 인적교류를 분리하여 진행시키는 의식적인 노력이 반영되고 있는 것을 말해주고 있다.

최근 중국은 WTO 가입을 계기로 출입국 문호를 전례 없이 대폭

49) *The Washington Post*, 2000. 2. 22.

50) 「동아일보」, 2001. 8. 29.

개방하는 조치를 취할 것이라고 발표하였다.⁵¹⁾ 이에 따라 중국인의 해외여행에 대한 규제를 완화하여 대만 방문도 증대될 것으로 예상되고 대만의 대륙과의 전면적인 「3통」도 촉진될 것으로 보인다.

<정경분리와 양안간의 경험 증대>

중국의 문호개방으로 양안간의 경제 교류가 활성화되었으나 인적교류는 경제협력을 증대시키는 요인으로 작용하였다. 경제협력은 교역과 대만의 중국투자로 대별하여 분석해 보기로 한다.

중국이 1979년 대외개방을 발표했을 때 양안간의 교역(삼불정책으로 홍콩 등 제3국 경유)은 약 78백만 달러였으나 1988년 약 27억 달러에 달해 10년간 35배가 증가하였다. 그리고 1999년도 양안간의 교역은 257억 달러이고 대만이 약 166억 9천만 달러의 흑자를 기록하고 있어 대만의 중국에 대한 교역 의존도는 약9%에 달하는 높은 비율을 나타내고 있고, 중국과의 교역 흑자를 제외하면 대만의 무역수지는 적자로 돌아설 상황에 있다.⁵²⁾

대만의 중국에 대한 투자는 1987년에 약 80건이었으나, 1988년부터 양안간의 간접교역과 투자가 합법화된 이후 투자는 증가되었다. 대만의 대중국 투자는 1990년도에 약 2억 3천만 달러에서 대만인의 대륙방문이 자유롭게 허용된 1991년 이후부터 급증하여 1993년에 약 31억 달러에 달했다. 1990년부터 2000년까지 대만의 대중국 투자는 4만 4천여 개의 프로젝트에 약 240억 달러에 달하고 있다. 이것은 대만의 해외 투자 총액 361억 달러의 66%가 중국에 집중되어 있고, 대만 기업의 40%가 중국에 진출하고 있다.⁵³⁾

51) 『중앙일보』, 2001. 11. 24.

52) 『중앙일보』, 2000. 3. 21.

53) 최의철외, 『남·북한 통일정책과 교류협력』, pp. 40~41 참조.

중국은 대만과의 경제교류를 활성화하기 위해 「대만투자구」를 설치하고 중국의 교역역조에 관대한 입장을 취하고 있다. 대만 당국은 대만경제의 대중국 의존도를 낮추기 위해서 투자액과 분야를 제한하는 ‘계급용인정책(戒急用忍政策: 서두름을 경계하고 인내 있게 대처하는 정책)’을 택하고 있으나 인적교류 증대와 더불어 경제교류도 증대 추세를 보이고 있다. 이러한 발전은 상호간의 높은 경제적 보완성과 실용적이고 융통성 있는 정책에 기인하고 있다. 곧 양안간의 공동이익이 시너지 효과를 보이고 있다.

최근 대만의 친 총통은 26년만에 최악의 상황에 직면하고 있는 경제침체를 극복하기 위해서 경제발전자문위원회를 구성했고 이 위원회는 대륙과의 경협에서 장애요인을 제거할 것을 건의하였다. 이 위원회는 5,000만 달러 이상의 개인투자 금지 조항, 대만 증시에 중국의 투자 상한선 철폐 및 전면적인 「3통」에 대비(자유 상거래의 포괄적 보장 의미), 중국인의 대만 관광 허용 및 본토인들의 대만 부동산과 주식시장에 투자 허용 등을 건의하였다. 이미 제한적인 ‘삼통’을 점진적으로 확대 허용하려는 의사를 밝히고 ‘계급용인정책’의 폐지와 대륙인의 대만 증시 진출도 약속한바 있는 친 총통은 건의 내용을 적극 수용할 의사를 밝히고 있다.⁵⁴⁾

그러나 중국과 대만이 2001년 11월에 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 동시에 가입함으로써 양안간의 경제 교류협력이 더욱 활성화될 것으로 예상된다.

(5) 왕고(汪辜)회담: 인적교류의 제도화

1979년 중국은 대만의 집권당인 국민당과 당대 당(黨對黨) 회담과

54) 『조선일보』, 2001. 8. 28.

정부간 접촉을 제의해 왔으나 대만은 중국이 통합과정에서 대만을 동등한 대화상대로 인정하지 않고 무력사용 위협을 철폐하지 않는 한 『삼불원칙』을 견지하고 당국간의 직접협상을 거부하고 있어 현재까지 당국 차원에서 교류협력을 제도화하지 못하고 있다. 그러나 양안간에 다방면의 교류와 협력이 활성화되고 이에 따른 다양한 문제를 해소하기 위해서 접촉이 불가피하였다. 따라서 중국과 대만은 정부간 접촉을 대행할 수 있는 반관반민 성격의 기구를 설치하고 교류와 협력에 대한 문제를 협의하기 시작하였다. 1993년 4월 싱가포르에서 중·대만 정부의 권한을 위임받아 교류와 협력을 제도화하기 위해서 중국의 해협회(海協會)와 대만의 해기회(海基會)간에 회담을 개최하였는바, 이것이 왕고회담이다.

양안간의 관계는 이 두 민간기구의 회담을 통해서 교류협력을 제도화하고 양안간의 대화채널을 마련하고 있다. 그러나 2001년부터 시작된 소위 ‘소3통’과 중국 관광객의 대만 방문 문제를 협의하기 위한 당국간의 비밀협상이 전개되는 등 당국자간 협상이 증대되는 추세를 보이고 있다. 그러나 중국이 흡수통일을 전제로 하는 한 교류협력을 제도화하기 위한 당국간의 대화나 협정은 난항을 겪을 것으로 예상되나 중·대만의 WTO 동시가입은 양안간 교류협력의 제도화에 촉진요인으로 작용할 가능성을 높이고 있다.

(6) 양안간 교류의 성과와 문제점

중·대만관계는 중국의 흡수통일을 전제로 평화통일정책에 대한 대만의 반발에도 불구하고 양안간의 교류협력은 지속적으로 확대되어 왔다. 중국은 자국의 현대화에 이득이 되면서 대만의 분리운동을 견제하기 위해서 대만과의 인적교류 및 경제협력을 지속적으로 확대할

것이고, 양안간의 교류협력은 활성화되고 있다. 따라서 중국의 이니셔티브는 상당한 성공을 거두고 있다. 특히 중국 정치에서 보수적인 원로들이 정치 일선에서 은퇴하고 신세대 지도자들의 부상으로 대내외 정책에서 실용적인 노선은 지속될 것으로 예상되기 때문이다. 최근 장쩌민 주석의 '3개 대표론(기업인의 공산당 입당 허용 구상)'은 그 대표적인 예이다. 대만의 경우도 경제발전에 따른 기업집단과 중산층의 대두 및 지도층의 세대교체 등으로 대만의 통일 주도 또는 분리와 독립 등 급진적인 정치 성향은 완화되고 현실적이고 신축적인 대륙정책을 취할 개연성이 높아지고 있다. 이와 같은 사회적인 변화와 지난 20여 년간 꾸준히 발전되고 있는 양안간의 다방면의 교류협력은 주민들의 상호이해와 신뢰구축에 이바지하고 평화통일에 긍정적인 분위기를 조성할 가능성을 높이고 있다.

그러나 양안간의 교류가 상호통합에 반드시 긍정적으로만 작용하지 않고 있는 것도 부인할 수 없다. 대만 주민의 대륙방문은 중국의 정치, 사회적 후진성에 대한 비판을 낳고 있다. 중국의 일당 독재와 권위주의적 통치, 부정부패 및 일반 주민들의 빈곤 등은 대만인들의 정치적 통합에 반대하는 여론을 제고하는 요인이 되고 있다. 물론 대만의 지도층과 주민들은 중국과의 교류와 협력 지속에 찬성하고 있으나 중국과의 제도적 통합보다는 대만의 정치실체를 유지하는 현상유지를 선호하는 것으로 나타나고 있다. 곧 대만은 지난 50여 년간 지속되어 온 독립이나 종속도 아닌 별개의 현재의 상태를 바라고 있다.⁵⁵⁾ 이와 같은 추세는 여론조사에서도 잘 나타나고 있다. 대만 행정원 대륙위원회가 조사한 국민의식조사 결과에 의하면 2000년 5월 현재 「일국양제」가 양안문제의 해결책이 될 수 있는가의 질문에 부정적인 대답이 83.7%, 긍정적인 대답이 12.2%로 나타나고 있다.⁵⁶⁾ 이와 같

55) *The New York Times*, 1999. 8. 9.

은 비율은 1990년대에 비슷하게 나타나고 있다.⁵⁷⁾ 그러나 최근 대만의 경제침체(실업률 5.71%로 사상 최고)와 중국의 올림픽 유치와 지속적인 경제발전 등 국력이 커지고 있는 상황에서 대만의 대륙위원회가 2001년 4월에 실시한 여론 조사에 의하면 「일국양제」에 대한 대만 주민의 지지도는 15%로 기록적인 증가 추세를 보이고 있다.⁵⁸⁾ 또한 「민간조사기금회」의 조사에 의하면 긍정적인 대답이 47.5%로 나타나고 있다.⁵⁹⁾

한편, 행정원 대륙위원회가 2000년 5월 통일과 독립의 선택에 대한 질문에 현상유지 후 결정이 42.3%, 현상유지 후 독립이 19.1%, 현상유지 지속이 16.6%, 조기독립이 5.0% 및 조기통일이 4.1%로 나타나고 있다. 그러나 2001년 7월에 실시한 통일과 독립에 대한 설문 조사에 의하면 현상유지 후 결정이 32.1%, 현상유지 후 독립이 16.7%, 현상유지 지속이 21.5%, 조기독립이 6.4%, 조기통일이 3.3%로 나타나고 있다.⁶⁰⁾ 현상유지와 현상유지 후 독립 등 통일에 반대하는 여론은 작년의 83.7%에서 76.7%로 약간 감소 추세를 보이고 있다. 이와 같은 현상은 중국의 국력 신장과 현재 대만이 직면하고 있는 극심한 경제난에 기인하고 있는 것을 반영하고 있다는 해석도 가능하나 아직도 대만 주민들은 정치적, 경제적 우월성을 배경으로 중국의 간섭을 배제하고 자신의 정체성을 추구하고 있다는 것을 말해주고 있다. 따라서 양안간의 인적, 경제적 교류의 활성화는 통합을 촉진시키는 효과도 있으나 일면 현상유지 또는 분리의 경향도 촉진시킬 수 있는 복잡한 양면성을 띠고 있다. 이것은 신기능주의가 설

56) 최의철외, 「남·북한 통일정책과 교류협력」, p. 44.

57) 위의 책, p. 44.

58) http://www.mac.gov.tw/english/pos/9007/9007e_8.gif

59) 「조선일보」, 2001. 7. 27.

60) http://www.mac.gov.tw/english/pos/9007/9007e_1.gif.

명하는 역효과(또는 부정적인 효과: Spill-back)로 볼 수 있다.

이와 같은 부정적인 측면을 극복하기 위해서는 중국이 사유재산을 허용하는 경제개혁 조치와 같이 정치적인 개혁도 점진적으로 진전시켜 다방면에서 대만을 압도하는 경우에는 중국이 겨냥하는 통합전략이 성공을 거둘 수 있을 것이다. 최근 중국의 올림픽 유치로 국제적 위상이 격상되고 대만과는 달리 지속적인 경제성장이 예상되어 통합에 대한 대만 주민의 긍정적인 태도 변화를 일으키고 있는 것은 이를 어느 정도 대변하고 있다. 그러나 중국이 공산당의 일당 독재를 견지하고 이에 따른 정치적, 사회적 폐단에 대한 대만인의 부정적인 인식을 지우지 못할 경우에 중국이 추구하는 흡수통합을 달성하는데 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

다. 동서독과 중·대만의 교류협력 사례의 비교 분석

이 두 사례는 분단 극복을 교류주의와 신기능주의적인 접근을 복합적으로 활용하여 제도적 통합을 추구한 대표적인 사례이다. 서독은 제도적 통합에 성공한 사례로, 중·대만은 상호 교류협력의 심화를 통해 통합을 추진하고 있는 대표적인 사례가 되고 있다. 이 두 사례의 유사점은 다음과 같다.

첫째, 체제 또는 국력에 자신감을 가진 일방(서독과 중국)이 교류와 협력에 이니셔티브를 취하였다. 교류주의에 입각한 교류협력의 활성화가 분단을 극복하기 위한 상호 신뢰 구축과 평화적인 통합에 필요조건이라는 인식이 깔려 있다.

둘째, 교류협력을 유인하기 위해서 인도주의적 차원의 인적 교류와 정치적, 경제적 인센티브를 제공하여 상대방의 호응을 유도하였다.

셋째, 인적 교류 및 경제 교류협력이 일단 개시되면 기복은 있으나

교류협력은 지속되었고, 이와 더불어 다방면의 교류가 점진적으로 증대되고 제도화되었다.

마지막으로 국력에 열세에 있는 일방은 체제 안보를 담보하는 장치를 확보하고 교류협력의 활성화에 응하였다.

그러나 상이점은 다음과 같다.

첫째, 동서독의 경우에는 통일을 내세우지 않고 인도주의적 차원에서 동독을 유인하였으나, 중·대만의 경우에는 중국이 흡수통일을 전제로 ‘당근과 채찍’을 동시에 구사하고 있다. 그 결과 중·대만의 경우에는 인적 및 경제 교류협력이 활성화되고 있음에도 불구하고 당국간에 이를 제도화하는데 난항을 겪고 있고, 통합방안을 둘러싸고 상호대립이 지속되고 있다. 따라서 통일정책이라는 정치적인 변수가 당국 차원에서 교류협력을 제도화하는데 부정적인 장애요인으로 남아있다.

둘째, 동서독관계에서 서독이 체제우열에서 압도적으로 우위를 차지하여 동독은 기본적으로 교류협력에 차단정책의 기초를 유지하였으나, 중·대만관계는 주민들의 생활수준에서 대만이 우위에 있어 양안간에 체제 선전차원에서 경쟁적으로 교류협력을 심화시키는 긍정적인 면도 있다.

마지막으로, 중·대만 사례는 교류협력의 긍정적인 측면과 함께 부정적인 측면이 노정 되는 복잡한 양상을 보이고 있다. 대만 주민들의 부정적인 인식을 불식시키려는 중국의 시정 노력이 따르지 않을 경우에 대만의 자율성과 정체성을 주장하는 경향은 지속될 것이고, 중국이 기대하는 통합에 긍정적인 파급효과를 거둘 수 있을 것인지는 아직 의문점으로 남아있다. 이를 극복하기 위해서는 중국이 경제개혁과 더불어 정치개혁을 통해 현대화를 지속적으로 추진하여 대만 주민들의 부정적인 인식을 불식시키는 노력을 계속해야 할 것이다.

라. 동서독, 중대만 사례의 시사점

분단국의 통합과정에서 서독의 접근법은 우리의 모델로, 중·대만관계는 우리가 주의해야 할 사례로 지적될 수 있다. 분단국인 동서독과 중·대만의 경우에 인도주의적 교류와 경제적 교류협력이 병행적으로 진행되고, 이것이 상호작용을 일으켜 다방면의 교류협력이 활성화되었다.

그러나 서독은 통일정책을 전제로 하거나 전면에 내세우지 않고 인도주의적 인적교류와 경제협력(지원)을 지속하여 동독을 교류협력의 활성화에 이끌어 냈다. 서독은 인적 교류에 대한 동독의 기본적인 차단정책을 극복하기 위해서 경제적 지원과 함께 동독의 사실상 인정 등 정치적 인센티브 제공하여 교류협력의 활성화와 제도화에 성공하였다. 곧 인적 및 경제 교류협력의 심화를 통해 서독은 동독 주민들이 우월한 서독체제를 선택하는 계기를 제공하여 평화적으로 동독을 흡수하는데 성공하였다. 곧 교류협력의 활성화는 결과적으로 동독 주민들이 서독이 지향하는 가치와 체제를 선택하도록 유도하는데 중요한 매체가 되었다.

중·대만의 경우, 중국은 흡수통일을 전제로 “하나의 중국”이라는 통일원칙 하에 인도주의적 교류와 경제협력을 대만에 제의하고, 교류협력에 있어서 정경분리라는 의식적인 노력이 대만이 반대해온 「3통」 정책(통신, 통상, 통항)에 변화를 가져오고 제한적으로 「소3통」 정책을 실현시키는 성과를 거두고 있다. 중·대만의 경우도 이산가족 방문 및 관광 등 인적교류를 점진적으로 확대함으로써 교역과 투자 등 경제협이 급속도로 신장되었다. 물론 중국은 대만에 직접적인 경제지원이 아니라 시장개방 등 문호개방을 통해서, 그리고 대만은 지속적인 경제성장을 위해서 중국과의 경제협을 활성화하였다. 곧 중·대만은 경제

적 상호이익을 만족시키면서 각자의 체제 우월성을 과시하려는 경쟁 심이 교류협력을 증진시키는데 기여하고 있다. 물론 통일정책 등 정치적인 사안이 양안간의 긴장요인이 되고 있으나 인적 및 물적 교류는 꾸준히 증대되고 있어 중장기적인 측면에서 상호간의 이질적인 측면이 점진적으로 축소되고 통합에 긍정적인 요인이 확대되는 여건이 점진적으로 성숙되어 갈 것이다. 그러나 전술한바 있는 교류협력이 빚어낸 부정적인 파급효과는 중국의 현대화가 경제부문과 함께 정치 부문에서도 진전되어 대만인의 부정적인 인식을 불식시키는 경우에 대만 주민들의 대만의 정체성을 요구하는 주장은 약화될 것이고 통일을 위한 건설적인 대화가 개시될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 남북한 통합과 교류협력 실태

1. 제도적 통합(통일)을 위한 정책과 추진 현황

가. 김대중 정부의 통일 정책

(1) 선 통합 후 통일

과거 남북한은 각자의 통일(제도적 통합)방안을 제시하여 대내외적으로 정권의 합법성을 과시하고 통일논의의 주도권을 행사하려 하였다. 그러나 결과는 흡수통일 기도라는 상호간의 불신을 초래하고 대립과 갈등을 더욱 조장하였고 상호 이해와 협력을 증진시키는 최소한의 조치를 추구하는 노력에 장애요인으로 작용하였다. 1980년대 후반에 발생한 국제정세의 급격한 변화는 남북관계 변화를 촉진시키는 변수로 작용하였다. 냉전종식과 소련 등 동구 공산권의 붕괴, 북한의 국제적 고립 및 경제난 등 북한이 직면한 위기 상황은 남북관계 개선에 긍정적인 요인으로 작용하였고, 남측도 이에 상응하는 대북정책을 추진하여 국내외적인 지지 하에 남북간의 화해와 교류협력의 분위기를 조성하고 있다.

김대중 정부의 햇볕정책 또는 대북 포용정책은 당장의 통일은 현실성이 없다고 보고 화해와 교류협력을 통해 남북한간에 평화공존과 공존공영을 이룩하고 점진적으로 통일을 이룩하는 「선통합 후통일」(또는 선 민족통합 후 제도통일)이라는 구도를 가지고 대북 정책과 남북한 통합을 추진하고 있다. 물론 여기서 '선 통합'은 협의의 의미로 제도적인 통합(통일)을 이룩할 수 있는 교류협력의 활성화 및 제도화를

통해서 상호간에 인식과 행위에 대한 이해의 폭을 넓히는 공동양식을 배양하는 것을 의미하고 있다.⁶¹⁾ 물론 김대중 정부의 통일방안은 김영삼 정부가 과거 정부의 통일방안과 국민여론을 수렴하여 확정한 『민족공동체 통일방안』의 철학, 목표 및 단계적 추진 방안 등을 견지하고 있으나, 통일방안의 논의 자체는 과거의 경험을 고려하여 자제해 왔다.⁶²⁾

김대중 정부의 대북정책의 목표는 화해와 교류협력을 통한 남북관계 개선에 두고 있는바, 냉전구조 청산을 위한 평화체제(안보공동체) 구축과 사실상의 통합을 위한 민족공동체 구축 형성이라는 두 축으로 진행되고 있다.⁶³⁾ 따라서 남북한이 공히 상호간에 안보적 위협을 제거하고 교류와 협력을 활성화하여 남북주민들이 자유롭게 왕래하면서 상호 이해의 폭을 넓히고 함께 번영하여 민족동질성을 회복하는 「사실상의 통일」을 실현시키려는 것이다. 이를 위해서 김대중 정부는 남북간의 화해와 협력을 촉진하기 위해서 보다 많은 접촉, 정경분리에 의한 민간 교류와 협력 확대, 상호주의를 바탕으로 한 당국간 협력, 인도주의적 대북지원 지속 및 이산가족문제의 해결을 추진하고 있다. 이와 같은 정책의 추진 과정에서 김대중 대통령은 동서독과 중·대만간의 사례를 준거 틀로 거론하면서 남북간의 교류협력의 활성화를 통

61) 광의의 통합은 제도적 통합과 아울러 사회, 문화 및 심리적 통합, 즉 내적 통합을 포괄하는 것으로 완전한 통합을 위해서는 제도적 통합 이후에도 지속되어야 할 과제이다.

62) 최의철 외, 『남·북한 통일정책과 교류협력』 (서울: 백산자료원, 2001), pp. 117.~119. 『민족공동체 통일방안』에서는 화해협력→남북연합→통일국가라는 단계적·점진적 통일방안을 제시함. 또한 통일국가는 자유와 인권이 보장되는 민주주의 국가, 시장경제체제로 번영·발전하는 국가, 정의로운 국가를 지향함. 김대중 정부의 국정 철학은 민주주의와 시장경제, 생산적 복지임.

63) 이를 위해 무력도발 불용, 흡수통일 배제 및 남북 화해협력 적극 추진의 3원칙 실천.

해 남북관계 개선을 강조하고 있다.⁶⁴⁾

김대중 정부는 2000년도에 경제위기에서 점진적으로 벗어나고 정치적인 안정을 이룩하자 적극적인 대북정책을 추진하였다. 평화공존과 협력을 제도화하여 남북관계를 새로운 국면으로 전환하기 위해 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 접근을 제시하고, 남북 경제공동체 구상과 ‘베를린 선언’ 등을 통해 당국차원의 대북지원과 경험을 제의하였다. 특히 김대중 정부가 남북관계 개선을 위해서 이산가족문제 해결과 경제교류협력을 중요시하고 있다. 이산가족문제는 인도주의적 차원에서 전쟁으로 빚어진 민족의 상처를 치유하여 혈육의 정을 통해 상호간의 적대감을 완화시키려는 것으로 대북정책의 최우선 과제로 간주하고 있다. 경제교류협력을 중요시하는 것은 북한의 현실을 고려할 때 경제협력과 지원이 남북간의 화해와 협력을 이끌어 내는 가장 효과적인 유인 수단이기 때문이다.

경제교류협력의 일환으로 전개되고 있는 금강산 관광사업의 성사, 인도적 지원의 지속 등은 경제난에 직면한 북한의 대남 태도를 변화시켜 남북정상회담에 호응해 오도록 유도하는데 기여한바 있다. 또한 경제교류협력은 이산가족문제를 포함한 정치, 군사, 사회문화 분야의 교류협력의 활성화를 촉진시키는 인센티브로 작용하여 남북간의 평화를 유지하고 만들어 감으로써 통합과정을 촉진시켜 줄 가능성이 높기 때문이다. 또한 북한의 경제가 안정되어야 북한이 남북간의 대화와 협력의 장에 자신을 가지고 나올 수 있기 때문이다.

이와 같이 김대중 정부는 남북한의 통합과제를 풀어 나가기 위해서 교류주의와 신기능주의의 복합적인 접근을 취하고 있다. 남북관계는

64) 물론 동서독과 중·대만 사례에서 제도적 통합을 전제로 하는 여부에 중대한 차이가 있다는 것을 앞장에서 설명한바 있음.

동서냉전으로 이념적인 대립이 심화되었고, 한국전쟁으로 인한 동족 상잔의 기억은 냉전종식 이후에도 냉전적인 대립을 해소시키는데 있어서 중요 장애요인으로 작용하고 있다. 이러한 이념적, 감정적 대립을 해소하고 상호 신뢰감을 축적하여 민족의 동질성을 회복하는 과정에서 상호간의 의사소통과 다방면의 교류협력의 활성화가 우선적인 과제인 것이다. 이와 관련, 안보적인 차원에서 평화공존을 위한 한반도 평화체제 구축과 북한이 직면하고 있는 경제위기를 해소하는데 필요한 경제분야에서의 교류협력을 강조하고 있다. 그러나 북한은 냉전종식 이후 과거 북방 삼각관계에 의한 안보적 담보가 무너져 체제안보에 대한 위협을 최우선 과제로 삼고 있고 미국과 일본과의 관계 정상화가 가시권에 들어오지 않고 있어 남북간의 관계 진전에도 소극적인 태도를 취하고 있다. 따라서 남북한간의 안보공동체 구축에는 북한의 안보정책과 국제정세의 변화라는 요인이 작용할 것으로 보아 앞으로도 상당한 시일이 필요할 것으로 보인다. 그러나 평화공존의 노력을 지속하면서 북한이 직면한 경제난의 해소를 위해서도 경제분야에서의 교류협력의 활성화를 우선적으로 추진하고, 경제 교류협력이 일정 궤도에 오르면 평화체제를 적극적으로 모색하는 방법도 대안이 될 수 있을 것이다. 특히 남북간 경제 교류협력의 활성화는 직·간접적으로 이산가족문제 등 남북간 인적 교류협력의 활성화 및 전반적인 관계 개선과 연계되어 민족공동체 건설을 촉진시키는 중요한 과제이기도 하다. 국제정치에서도 고위정치(정치, 안보)분야의 협력보다는 하위정치(경제 등)분야의 협력이 용이하다는 이론은 경험적으로 증명되고 있는 사실이다.

따라서 민족공동체 형성을 위한 김대중 정부의 모토는 “보다 많은 접촉”, “보다 많은 대화”, “보다 많은 협력”을 통해서 남북간의 상호 신뢰와 협력을 확대하는 기반을 닦는 것이다. 이와 같은 접촉과 교류의

활성화를 통해서 이념적, 감정적 대립을 완화하고 남북간의 인식, 규칙, 규범 등에서 공동양식을 배양하여 동질성을 확대하는 계기를 마련하고, 나아가서 우리가 지향하는 가치와 이념을 상대방에게 효과적으로 전파하고 설득하는 것이다. 현대 ‘의사소통’(커뮤니케이션)이론에서도 개인들의 직접 접촉과 대화는 상호간의 이해 증진 및 설득에 가장 효과적인 방법이라는 것이 하나의 정리(定理)로 간주하고 있다. 이와 관련 정부가 중점적으로 추진하고 있는 경제교류협력 중에서 대북투자를 통한 기업인의 교류 및 이산가족 교류 활성화 등 인적 교류의 증대를 통해서 북한 주민들과의 직접 접촉과 대화의 광장을 확대시키고 그 효과를 점검할 필요가 있다(이 문제는 IV장과 V장에서 구체적으로 다루기로 함).

우리는 유럽의 경험을 통해서 유럽국가들이 인적 교류의 활성화와 경제공동체(EEC)를 통한 경제협력을 발전시켜 유럽연합(EU)이라는 정치적 통합을 추진하는 원동력으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 분단국인 동서독과 중·대만도 분단 극복과 통합을 위한 과정에서 인적 및 경제 교류협력의 중요성을 우리에게 시사하고 있다.

(2) 남북정상회담과 남북 교류협력 증진

김대중 정부의 대북 포용정책으로 남북간에 다방면의 교류협력은 김대중 정부 이전의 교류협력보다 양과 질적인 면에서 급격히 증대되었다.⁶⁵⁾

2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 남북정상회담은 「6·15 남북공동선언」을 도출하였다. 남북정상회담은 남북화해라는

65) 남북간 이산가족, 경제 및 사회문화 교류협력의 발전 과정과 통계는 최의철 외, 「남·북한 통일정책과 교류협력」, III장 참조.

상징적인 의미 외에도 남북문제의 자주적 해결, 통일방안의 공통성 인정, 이산가족문제 해결과 경제 및 다방면의 교류와 협력에 합의하고 이의 실천을 위한 고위급 실무회담을 약속하는 등 교류협력을 활성화하기 위한 의미 있는 합의를 도출하였다.

남북정상회담에서 합의한 공동성명의 내용은 교류주의와 신기능주의 접근을 명확히 보여주고 있다. 남북정상은 남북한 통합방안으로 북측은 「낮은 단계의 연방제」를 제시하였고,⁶⁶⁾ 이것은 남측은 그동안 견지해 온 「남북연합」이라는 통일준비 과정을 통해 평화공존과 화해협력을 심화시켜 제도적 통합을 이루자는 주장에 근접하고 있고, 공통점이 있다고 인정하고 있다. 따라서 남북한은 공히 남북관계 현실과 상황을 고려하여 점진적이고 평화적인 통합 노력에 의견을 같이 하고 있으나 구체적인 제도적 형태에 대해서는 이견이 있을 수 있다는 가능성을 내포하고 있다. 이와 관련, 남북정상은 남북이 주장하는 통합 안이 공통점이 있다고 인정하고, 이 방향에서 통일을 지향하도록 상호간에 접점을 찾아보자는 데 합의한 것이다. 그러나 이 문제에 대해서 다양한 해석⁶⁷⁾이 가능하나 남북관계가 화해협력의 초기 단계에 있어 통합방안을 토론할 수 있는 여건도 성숙되지 못한 실정을 감안하여 통합방안에 대한 추가적 협의는 현 정부도 고려하지 않고 있고, 또한 현재 단계에서 제도적인 문제를 본격적으로 거론하는 것은 바람직하지도 않다. 물론 교류협력이 활성화되고 국가연합 구성이 합

66) 과거 북측의 고려연방제는 각각 독자적인 2체제 2정부를 유지하면서 외교권과 군사권을 통합하는 1 연방국가로의 통일을 주장했었으나 낮은 단계의 연방제는 2체제 2정부를 유지하면서 상호 교류협력과 평화공존 유지하자는 것임.

67) 국제법에서 이론적으로 연방과 연합의 구분은 가능하나 국제정치 현실에서는 분명치 않는 경우가 많다는 주장이 지배적임. 연합이 심화된 경우는 연방의 성격이 강하고, 이완된 연방은 연합에 가깝다는 것이다. 따라서 유럽연합의 성격 규정도 논란이 되고 있음.

의될 경우에 이 기구는 제도적 통합을 위한 과도적 조치로 신기능주의가 주장하는 초국가적 기구, 또는 교류주의의 다원적 안보공동체로서의 기능을 수행하여 제도적 통합을 위한 노력을 관리할 수 있을 것이다.

남북정상회담의 실질적인 성과는 이산가족문제의 해결과 경제 및 다방면의 교류협력의 활성화에 합의한 점이다. 이와 관련, 남북정상회담 이후 남북간의 긴장 완화와 적대감 감소로 상호간에 인적·물적 교류는 큰 폭으로 증대하고 있는 바, 분야별 성과의 개략적인 내용은 다음과 같다.

금강산 관광객을 제외하고 2001년 8월 현재 6,500여명이 남북을 왕래하였다(전년 동기 4,900여명에 비해 39% 증가). 현정부 출범 이전 9년간의 연평균 왕래 인원 260여명과 비교해서 25배 이상 증가하였다.

사회문화부문의 교류협력도 꾸준히 증가 추세를 보이고 있는 바, 과거 제3국에서의 접촉에서 남북의 직접 방문에 의한 접촉과 교류가 증대되고 있다(<표-1> 참조). 특히 남북 정상회담 이후 다양한 민간 차원의 교류가 진행되고 있다. 남북간에 예술단의 교환, 남측 언론사 사장단의 방북, '정당·사회단체 참관단'의 평양방문, '남북 노동단체 공동행사'(금강산), '6.15 민족통일 대토론회'(금강산), '남북 농민 공동행사'(금강산), '8.15 민족통일 대축전'(평양) 등 남북간에 다양한 민간접촉이 활성화되었다.

김대중 정부가 역점을 두고 있는 남북간의 경제교류협력과 이산가족 교류의 구체적인 교류협력 실태는 다음절에서 논하기로 한다.

<표-1> 사회·문화 분야별 북한주민접촉 현황

(신청건수/명)

구 분	연 도	신 청	성 사
교육 학술	89. 6.12~97.12.31	387(2,827)	112(1,626)
	98. 1. 1~2001. 7.	220(1232)	82(466)
문화 예술	89. 6.12~97.12.31	232(1,150)	41(574)
	98. 1. 1~2001. 7.	205(653)	99(352)
체 육	89. 6.12~97.12.31	126(366)	31(94)
	98. 1. 1~2001. 7.	117(768)	47(508)
종 교	89. 6.12~97.12.31	244(1,167)	59(577)
	98. 1. 1~2001. 7.	160(711)	84(496)
언론출판	89. 6.12~97.12.31	206(570)	32(108)
	98. 1. 1~2001. 7.	153(441)	87(310)

출처: 통일부 교류 협력국, 월간 남북교류 협력 및 인도적 사업 동향, 각 월호 (1990~2001. 7)

2. 남북한 경제교류협력 실태

1988년 「7.7특별선언」을 통해 노태우 정부는 남북관계의 변화를 유도하기 위해 대북 경제 교류와 협력이 필요하다는 인식 하에 주도적인 자세를 취하였다. 1988년 10월 ‘남·북 물자교류에 관한 기본 지침서’를 발표하여 상품교역에 대한 제한을 완화하였고, 1990년 8월

‘남·북한 교류협력에 관한 법률’과 ‘남·북 협력기금법’ 등을 제정하여 경제 교류협력에 관한 제도적 장치를 마련하였다. 특히 1992년 ‘남·북 기본합의서’의 발효로 민관으로 구성된 남포공단 조사단의 파견 및 남북간 직교역에 대한 원칙적인 합의로 경제 교류협력이 활성화되는 계기가 조성되었으나 북한의 핵문제가 돌출변수로 작용하여 대북경협이 동결되었다. 교역도 기존의 간접교역으로 추진되었고 기업인의 방북도 보류되었다.

1994년 북한의 핵문제가 타결되자 김영삼 정부는 동년 11월 대북 경협활성화 조치가 발표되어 교역은 다시 증가되었다(<표-2> 참조). 북한은 소련과 동구권과의 교역 감소로 남한과의 교역을 선호하였으나 핵문제로 인한 남북관계의 경색 및 남측의 정경연계로 당국간의 접촉을 회피하면서 민간기업과의 교류협력을 지속하였다.

김영삼 정부까지의 남북 교역의 특징은 남한의 북한 물품 반입을 중심으로 이루어 졌고 북한은 1999년까지 교역흑자를 보았다. 1995년부터 KEDO사업과 관련한 중유제공 및 대북 쌀 지원 등 비거래성 교역이 증대되었다. 1995년부터 북한의 대외교역에서 남한에 대한 의존도는 계속 10% 이상을 차지하고 있다(12~15%). 이것은 동서독과 중·대만 교역에서 보여준 동독의 대서독 의존도와 대만의 대중국 의존도(이들은 약 8~10%)보다 높게 나타나고 있다. 소련과 동국 붕괴 이후 북한도 남한 이에 마땅한 교역 상대자를 찾지 못한데 기인한 것으로 보인다. 이러한 교역의 증대에도 남한의 대북투자가 부진한 것은 경제성도 문제이지만 북한이 개방에 대한 적극적인 정책을 펴지 않을 것을 말해주고 있다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 경제 협력에서 정경분리원칙에 따라 민간기업의 자율적인 경협을 촉구하고 당국간의 경협도 신축적인 상호주의를 채택하였다. 김대중 정부는 남북 교류협력을 활성화하기

<표-2> 남북한 교역 실태

(금액: 천달러)

연 도	반 입	반 출	합 계
	금 액	금 액	금 액
1989	18,655	69	18,724
1990	12,278	1,188	13,466
1991	105,719	5,547	111,266
1992	162,863	10,563	173,426
1993	178,167	5,425	186,592
1994	176,198	18,249	194,547
1995	222,855	64,436	287,291
1996	182,400	69,639	252,039
1997	193,069	115,270	308,339
1998	92,264	129,679	221,943
1999	121,604	211,832	333,436
2000	152,373	272,775	425,148
2001.7	75,469	146,834	222,303
총 계	1,693,914	921,956.679	2,748,520

출처: 통일부 교류 협력국, 『월간 남북교류 협력 및 인도적 사업 동향』, 2001. 7

위해 규제완화 등 제도적 정비를 추진하였다. 기업인의 북한주민접촉 및 방북절차를 간소화하고 교역의 촉진을 위해서 포괄승인품목을 지속적으로 확대하였다. 투자에 있어서도 네거티브제도를 채택하고 투자한도를 폐지하여 투자를 자유화하였다.

남북정상회담 이후 남북은 경의선 철도 연결 사업이 진행되고, 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사 분쟁 해결 등 4개 경협합의서에 서명하였고, 이를 이행하기 위한 발효절차를 남겨두고 있다. 남북간 교역에 있어서 김대중 출범 이전인 1997년도에 3억 8백만 달러로 1989년 남북 교역이래 최고를 기록하였다. 김대중 정부 출범 후 IMF 여파로 1998년에는 남북 교역은 2억 2천만 달러로 감소하였으나 2000년 말에는 4억 달러를 상회하였다. 그러나 이 중 비거래성 교역(대북 지원 등)이 40% 전후를 차지하고 있어 남북교역은 여전히 초보적인 단계에 머물고 있다.⁶⁸⁾ 따라서 북한의 경제사정이 호전되지 않는 한 거래성 교역의 증대는 당분간 기대하기 어려울 것이다.

위탁가공 교역도 꾸준히 증대(1999년도에 전체 교역의 29%, 거래성 교역의 52%)되어 200여 개의 기업이역을 진행하고 있으나 여전히 섬유분야 등 일부분에 한정되어 있다. 최근에는 전기, 전자, 기계 등으로 단순가공에서 고부가가치 제품으로 다양화되고 있어 북한 경제 발전에도 기여할 수 있는 가능성을 높이고 있다.

기업인들의 대북접촉과 북한 방문도 대북 포용정책 이후 급증하고 있다(<표-3> 참조). 김대중 정부 출범 이후 2001년 9월 현재 기업인의 북한 접촉은 1,143건(1,422명), 북한 방문은 347건(1,326명)으로 증가 추세를 나타내고 있고, 특히 기업인의 북한방문의 증대는 경협 활성화를 위한 긍정적인 조짐으로 해석될 수 있다.⁶⁹⁾

68) 통일부 교류협력국, “월간 남북교류협력 및 인도적사업 경향,” 제121호 / (2001.7.1~7.31) 참조.

<표-3> 기업인의 북한 접촉과 방문

(2001년 9월 현재)

	대 북 접 촉	북 한 방 문
1989~1998.2	396 건 (2,029 명)	108 건 (390 명)
1998.2~2001.9	1,143 건 (1,422 명)	347 건 (1,326 명)

출처: 통일부 교류협력국

대북투자와 관련, 1997년까지 7개 업체가 대북투자 승인을 받았으나, 1998~2001년 8월까지 19개 사업으로 증가하여 상당한 증가 추세를 보이고 있다(<표-4> 참조). 그러나 이 중 7개 사업이 북한에서 사업을 진행하고 있고 2개 사업은 중국에서 북한과 합작하고 있다. 현재 북한에서 합작하고 있는 사업의 대부분은 금강산 관광사업과 연계된 사업으로 현재 금강산 관광사업이 경제성 문제로 어려움을 겪고 있어 그 장래가 불투명하다. 따라서 정부사업으로 추진 중인 KEDO 원전건설과 부대사업, 민간차원의 평화자동차 사업이 대규모 사업으로, 그리고 녹십자사는 중소기업 규모로 현재 사업을 진행하고 있는 대표적 사례가 되고 있다.

남북간의 교역과 투자가 본격적인 국면에 진입하지 못하고 있는 이유는 다양하다. 북한의 경제난과 하부구조의 취약성, 북측의 요구에 의한 과도한 거래비용, 정치·군사적 리스크 상존 및 경협이 활성화를 위한 제도적 장치 미비 등이 지적 될 수 있다. 남북간 경협의 다

69) 자료 출처는 통일부 교류협력국.

양화, 규모화를 촉진하기 위해서는 북측도 경제인들이 자유로이 기업을 운영할 수 있는 환경 조성해야 하고, 남북 당국의 정책의 일관성과 정책적 의지가 요구되고 있다. 또한 북한이 개방에 대한 두려움이 없이 정책을 추진할 수 있는 평화체제 구축 등 체제보장을 담보해 주기 위한 국제사회의 노력도 절실히 필요하다.

<표-4> 대북경제협력사업 업체

업 체 명	사업대상자	사업내용	지 역	승인규모 (\$)	투자액 (\$)
대 우	삼천리 총회사	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개사업	남포	512	512만
* 녹 십 자	광명성 총회사	혈전증 치료제 사업	평양 통일구역	311	191.2만
태 창	릉라888 무역총회사	금강산 샘플 개발	강원도 고성군	580	552.7만
미홍식품	조선철산 무역총회사	북한 수산물 채취·가공	청진, 함흥, 원산, 남포	47	6.4만
* 한국통신	체신부	경수로 건설 통신 지원사업	신포	13.9만	124백만원
태영수산 / LG	광명성 총회사	가리비 양식 생산	나진, 원산	65만	1.3만
외환은행	경수로 사업대상국	경수로 사업 부지내 은행 점포 개설	금호	-	-
아자컴뮤니케이션	금강산국제관광총회사	인쇄물 및 TV광고 제작	평양, 기타 지역	편당 25만	-
두레마을 영농조합	라선경제협조회사	나진·선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배 사업	나진, 선봉	200만	-

업 체 명	사업대상자	사업내용	지 역	승인규모 (\$)	투자액 (\$)
* 국제옥수수 재단	농업과학연구원 → 농업과학원('99.3.25)	신품종 옥수수개발	평양,기타	216억원	410만
코리아랜드	묘향경제연합체	북한부동산개발 및 컨설팅	평양	60만	20만
* 현대상선 현대건설 금강개발산업 현대아산 한국관광공사	조선아시아태평양평화위원회	금강산 관광 및 개발사업	금강산	18,739만	13,347만
백산산업	선봉군 온실농장	버섯재배 생산 및 국내 농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진,선봉 (선봉군읍)	20.8만	-
* 현대전자산업 한국통신 온세통신	금강산국제관광총회사	금강산 관광을 위한 통신협력사업	금강산 관광지역내	13만	11.9만
* 평화자동차	조선련봉총회사	자동차 수리·개조 및 조립생산	남포	5,403만	954만
* 한 전		대북 경수로 건설 사업	금호지구	408,000만	54,779만 * 한국 38,345
* 삼성전자	조선컴퓨터센터	남북 S/W 공동개발	북경	154.4만	48.5만

업 체 명	사업대상자	사업내용	지 역	승인규모 (\$)	투자액 (\$)
* 하나비즈닷컴	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발, 공동개발 단지조성	단동	200만 미만	약 30만
엔 트 렉	광명성총회사	정보기술·공동제품개발 협력사업을 위한 「고려기술개발제작소」 건립	평양	400만	-

출처: 통일부 교류협력국

* 현재 사업을 진행하고 있는 기업

3. 이산가족 교류 실태

이산가족문제 해결과 관련하여 남북간에는 이 문제에 대한 인식과 그 해결을 위한 접근에 상당한 차이를 보이고 있다. 과거부터 우리 정부는 기본적인 인권문제로 간주하고 인도주의적 입장에서 이 문제를 우선적으로 해결하자고 북측에 요구해 왔다. 그 이유는 이산가족의 고통을 해소하지 않고서는 냉전적인 대립이 해소되지 않은 것으로 간주될 수 있어 평화공존 등 미래지향적인 남북관계를 정립하고 남북간의 통합을 추진하려는 노력에 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

한편 북한은 이산가족문제를 정치적인 문제로 간주하여 그 해결을 어렵게 하고 있다. 북한은 내부적으로 이산가족을 '월남자 가족'으로 칭하고 이들에 대한 철저한 감시와 차별정책을 실시하는 등 계급투쟁의 대상으로 간주하였다.⁷⁰⁾ 남북관계에서 북한은 이산가족문제를 통

70) 위의 글, pp. 73~74.

일문제와 연계시켜 체제선전과 통일선전구축을 위한 수단으로 간주하고 있다. 1970년대와 80년대 이산가족문제 해결을 위한 남북 적십자 회담에서 이러한 북한의 정치적 의도는 분명히 나타났다. 북한 당국은 통일이 되면 이산가족문제는 자연히 해결된다는 소극적인 태도를 취했고, 미군철수 등 남측의 환경개선론 등을 주장하였다. 물론 1985년 「고향방문단」, 교환도 정치적 고려에서 이루어진 일회성 이벤트로 끝났으나, 이 과정에서 예술단 공연단의 수를 이산가족 수보다 많이 요구하기도 하였다.⁷¹⁾ 이후 이산가족 교류문제는 계속 담보 상태에 머물렀다.

1990년대를 전후로 냉전체제의 해체, 동구 및 소련 공산주의 체제 붕괴, 독일의 통일 등 국제정세의 급격한 변화는 북한에 엄청난 충격을 주었다. 또한 체제경쟁에서 남한에게 분명히 뒤진 북한은 이산가족 교류는 체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 간주하였다. 남북고위급회담에 참석한 연형묵 북한 총리는 북한에 이산가족문제는 없다고 주장하고 이산가족 재회는 북한체제를 망가뜨리려는 수작이라고 비판하는 부정적인 태도를 보였다.

그러나 북한의 국제적 고립과 가중되는 경제난 해소를 위해서 이산가족문제에 대한 태도는 변화를 보이기 시작했다. 북한은 남북 당국간 회담을 기피하면서 외화획득 및 해외동포들의 친북화를 유도하기 위해 이들과의 교류를 민간차원에서 허용하였다. 이산가족 상봉과 서신교환은 제3국, 특히 중국을 통해 이루어 졌고, 이 과정에서 북한의 기관원들이 외화벌이 차원에서 개입하였고 북한은 이를 묵인하였다. 따라서 남한의 이산가족들은 1990년부터 알선단체들을 통해 제3국에서 상봉과 서신교환을 하였고 많은 수수료를 지불하였다.⁷²⁾ 이와 같

71) 대한적십자사, 『이산가족백서 제2집』(서울: 1986) 참조.

72) 『연합뉴스』, 2000. 4. 10.

은 교류는 1990년대에 꾸준히 증가되었다.⁷³⁾ 이와 같이 북한 당국은 이산가족문제를 정치적 고려와 함께 경제적 계산을 추가하였다.

이산가족문제는 「국민의 정부」 출범 이후 김대중 정부가 대북 포용 정책을 일관되게 추진하였고, 이산가족 문제 해결을 최우선과제로 취급하면서 상당한 진전을 이루게 되었다. 김대중 정부는 이산가족문제 해결을 위해 북한의 협조를 계속 촉구하고 이를 위해서 모든 수단과 방법을 동원할 의사를 기회 있을 때마다 밝힌 바 있다. 최근 이북도 민체육대회에서 이산가족 문제는 그 어떤 남북간의 현안보다도 반드시 해결해야 할 인권과 인류의 문제이고 전력을 다할 것이라고 언급하였다.⁷⁴⁾ 정부는 또한 이산가족 상봉을 촉진시키기 위해서 법률개정 등 전향적인 조치를 취했다.

김대중 대통령은 2000년 3월 ‘베를린 선언’을 통해 당면과제는 통일보다는 냉전종식과 평화정착에 두고, 정부 차원의 대북 지원 의사를 표명하고 이산가족 문제 해결에 협조할 것을 촉구하였다. 이와 같은 대북 포용정책은 2001년 남북 정상회담과 ‘6·15 공동선언’의 획기적인 결과를 가져왔다. 이 공동선언에서 이산가족 문제 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 하였고 남북간의 경제 및 다방면의 교류 활성화에 동의하였다.

김대중 정부 출범 이후 2001년 9월 현재 3차례의 이산가족 상봉, 1차례의 서신교환 사업이 실현되었다. 이산가족 상봉, 생사확인 및 서신교환 건수를 김대중 정부 이전과 이후를 비교하면 다음과 같다(<표-5> 참조).

73) 최의철 외, 『남·북한 통일정책과 교류협력』, p. 129의 <표 III-1> 남북 이산가족 교류현황 참조.

74) 『동아일보』, 2001. 10. 7.

<표-5> 이산가족 교류 실태 비교

		1989~1997(9년간)	1998~2001.9 현재
이산가족	상봉	155건	1,174건
	생사확인	1,014건	2,848건
	서신교환	4,407건	3,130건

출처: 통일부 인도지원국

* 건수는 가족 단위이고 민간과 당국 차원을 포함한 것임

* 당국간 교류는 총 명수를 알 수 있으나 민간 건수는 알 수 없음

김대중 정부 출범 이후 이산가족 교류는 양적으로 괄목할 만한 증가 추세를 보여주고 있고, 질적으로도 큰 변화를 보이고 있다. 김대중 정부 이전에는 상봉, 생사확인 및 서신교환이 제3국을 통해 이루어 졌으나 김대중 정부 이후 당국간 합의에 의한 교류 건수와 이산가족 명수는 증대되고 있다.

이산가족 문제도 김대중 정부 이전에는 상봉, 생사확인 및 서신교환이 제3국을 통해 이루어 졌으나 김대중 정부 이후 당국간 합의에 의한 교류 건수와 이산가족 명수는 증대되고 있다. 이산가족 상봉 건수는 총 1,174건 중 당국간 합의에 의한 상봉은 606건(방북 상봉 301건, 방남 상봉 305건), 생사확인은 1,408건, 서신교환은 662건으로 나타나고 있다. 남북정상회담 이후 3차례의 이산가족 상봉으로 이산가족 상봉자 수는 모두 3,110명, 2001년 3월에 분단 이후 최초의 서신교환 실시로 남북 각각 300명이 서신을 교환하여 약 6천 명 이상의 생사가 확인되고 있다.⁷⁵⁾ 서신교환은 2001년 9월 현재

75) 『연합뉴스』, 2001. 2. 27.

3,130건으로 나타나고 있다. 김대중 정부 출범 이후 과거에 비해 이산가족 상봉은 연평균 13배, 생사확인은 연평균 7배 이상의 증가를 보이고 있다.

그러나 이산가족 상봉과 서신교환에 있어 대상자의 선별로 그 숫자가 제한되어 있고 정례화가 이루어지지 않는 것이 주요 문제점으로 지적되고 있다. 남북한은 2001년 1월 3차례의 적십자회담을 통해 상봉 및 서신교환을 위한 면회소 설치 및 서신교환 확대를 논의하였으나 아직 원만한 타결을 보지 못하고 있다. 2001년 9월 15~18일에 개최된 제5차 남북장관급회담에서 10월에 4차 이산가족 상봉을 실시(2001.10.16~18, 남북 각각 100명씩)하기로 결정하였으나, 지난 10월 12일 북한 조국평화통일위원회(조평통)는 대변인 담화를 통해 미국 '테러사태로 인한 남측이 비상경계에 따른 안전문제'로 연기하자고 일방적으로 발표하였다. 이후 이산가족문제와 경제협력을 협의하기 금강산에서 개최된 제6차 장관급회담(11.9~11.14)은 북측의 의지 결여와 남측의 전략 부재로 결렬되어 당분간 회담 재개가 불투명한 상태에 있다. 북한의 소극적인 태도에 대한 다양한 의도 분석이 있으나 북한이 이산가족 문제를 정치적으로 계산하는 기본 인식이 바뀌지 않는 한 앞으로도 많은 우여곡절이 예상된다.

이와 같이 김대중 정부의 「선통합 후통일」의 대북 포용정책은 남북 간 교류협력 증대에 상당한 성과를 거두어 긴장 완화에 기여하고 있어 국내외의 지지를 받고 있다. 물론 남북간의 교류협력은 동서독과 중·대만의 교류협력에 비교해서 그 실적이 미미하나 짧은 시간에 상당한 성과를 거두고 있는 것은 고무적인 현상이다. 그러나 국력에서 열세인 북한의 견제와 경계를 극복하는 것이 향후의 과제가 되고 있으나 대북 포용정책에 대한 일관성을 유지하면서 시간과 인내를 가지고 북한의 개방과 개혁을 유인하는 여건을 조성하는 노력을 지속한다

면 북한의 호응을 유도할 수 있을 것이다.

다음 장에서는 남북 통합과정에서 남북간의 이념 및 가치의 차이를 극복하는데 효과적인 접근 방법으로 간주되고 있는 인적 교류 중 정부가 역점을 두고 있는 경제협력과 이산가족문제와 관련하여 남북합작을 진행하고 있는 기업인의 역할과 이산가족 교류가 남북한 통합 과정에 미치는 파급효과를 집중적으로 다루고자 한다.

IV. 남북 통합과정에서 기업인의 활동과 파급효과

1. 기업의 민주화와 인권에 대한 파급효과

가. 기업의 정치적, 사회적 역할

기업(인)⁷⁶⁾은 자유민주주의 체제에서 이윤을 추구하는 대표적인 집단 중의 하나로써 체제의 기본 가치, 사고 및 행태를 반영하고 있다. 자유민주주의 체제에서 기업은 자유민주주의 사회를 유지시키고 번영하게 하는 책임도 수반하고 있다. 이것을 기업의 사회적 계약이라 칭하고 있다.⁷⁷⁾ 기업은 사회의 전반적인 경제발전과 생활 수준을 향상시켜 민주주의를 공고히 하는 사회적 기반을 조성하는 책임이 있는 반면 기업은 주식에 한해 책임을 지는 법적인 특권을 사회가 허용하고 있다. 따라서 기업의 축적된 부는 사회적으로 환원하는 등 특권과 혜택에 대해서 기업은 사회에 기여해야 하는 일정한 책임감을 가지고 있다. 이 책임감의 하나가 인권문제이다.

선진국 기업의 대외활동과 관련하여, 그 파급효과가 개도국의 발전에 긍정적인 영향을 미친다는 주장과 이에 대해 회의적인 주장이 동시에 거론되고 있다. 긍정적인 측면은 개도국에 진출한 선진국의 기업활동은 개도국의 민주화와 인권가치의 확산에 긍정적인 효과를 미친다는 주장이고, 반면에 일부학자들과 인권운동가들을 기업은 이익을 추구하는 것이 목적이지만 개도국 주민들의 권리와 복지를 증진시킨

76) 본 논문에서 기업과 기업인은 편의상 동일 의미로 사용함.

77) Thomas Donaldson, *The Ethics of International Business* (Oxford: Oxford University Press, 1989) 참조.

다는 것은 하나의 구실이라고 주장하고 있다. 제IV장에서는 기업이 개도국의 민주화와 인권가치의 확산에 미치는 영향에 대한 이론적인 설명과 경험적인 예를 검증하고, 북한에 진출한 우리의 기업인들이 우리가 지향하는 이념과 가치를 북한에 전파하는 파급효과를 KEDO의 원전 건설과 평화자동차의 사례를 중심으로 분석하기로 한다.

(1) 긍정적인 파급효과

선진국의 기업이나 다국적 기업이 개도국에 직접투자나 합작 등으로 개도국에 진출하는 경우에 기업의 활동이 개도국의 사회정치적 변화에 영향을 미쳐 개도국의 민주화와 인권의 가치를 증진시킨다는 주장을 포괄적으로 긍정적인 파급효과라 칭한다.

선진국의 기업이 개도국의 경제적·사회적 권리를 직접적으로 증진시키고, 시민적·정치적 권리를 간접적으로 지원한다는 주장을 소위 “발전의 동력 이론”이라고 한다. 이러한 주장은 경제발전이 사회적·경제적 권리를 증진시키는 결과를 가져온다는 주장이다.⁷⁸⁾ 이와 관련, 선진국 기업이 개도국의 직업 창출, 자본과 기술 유입, 종업원의 건강관리 등을 제공함으로써 개도국의 전반적인 경제발전을 일으킴으로써 주민들의 경제적, 사회적 권리를 증진하는데 기여한다는 것이다.

그러나 선진국 기업이 개도국의 시민적·정치적 권리를 증진시킨다는 연계관계는 간접적인 것이 일반적인 현상이다. 초기의 발전이론은 외국투자와 외국기업들의 개도국 진출은 정치적으로 안정을 추구하는 도시의 중산층을 확대시키고, 이 새로운 중산층은 안정과 정치

78) 이와 같은 Kathleen Pritchard의 주장(“Human Rights and Development: Theory and Data”)은 William H. Meyer, “Human Rights and MNCs: Theory Versus Quantitative Analysis,” *Human Rights Quarterly* 18(1996), p. 377에서 인용.

적 관용을 중요시하여 시민적·정치적 자유(민주화)가 점진적으로 확대된다는 주장이다. 이와 같은 주장은 미국을 비롯한 서구 자본주의 국가들의 대외정책에도 반영되어 개도국들에 대한 대외지원과 투자를 장려하고 있는 것은 기업의 이윤 추구와 함께 개도국 발전과 복지 증대 및 민주화의 확산이라는 논리와 정책적인 목적이 내포되어 있다.

미국을 비롯한 선진국들이 체제가 다른 개도국들에 대해서 포용정책 또는 포괄적인 접근 정책(comprehensive engagement)을 취하는 것은 정치적인 파급효과를 노리는 것이다. 가령 클린턴 미 행정부의 대중정책, 과거 서독의 대동독 접근정책 등은 경제적, 정치적 협력으로 통합을 지향하려는 것이다. 또한 미국의 대중 경제교류는 중국의 민주화와 인권 실태를 개선하려는 목적도 큰 부분을 차지하고 있다. 미국은 중국을 국제사회로 유인할수록 중국에 자유를 가져다 줄 수 있다고 선언한바 있다.⁷⁹⁾ 만일 민주화와 인권에 대한 파급효과와 가정이 유효하지 않았다면 이와 같은 외교정책에 대해서 의구심이 증폭되었을 것이다.⁸⁰⁾

교역에 있어서도 이러한 가정이 설득력이 없다면 기업들이 이득만 챙기고 있다는 비판을 면하기 어려울 것이고 비판이 제기될 것이다. 만일 긍정적인 파급효과와 가정이 계략이라고 한다면 미국이 중국이나 개도국에 대한 교역 제재를 재고해야 한다는 인권운동가들의 주장은 설득력이 있다. 물론 인권과 민주화를 위한 긍정적 파급효과가 유효하지 못하고 인권상황이 변화할 때까지 기다려 보고 중국과의 정상

79) William Jefferson Clinton, "U.S.-China Relations in the 21st Century," 11 June 1998, in Orville Schell and David Shambaugh(eds.), *The China Reader: The Reform Era* (New York: Vintage, 1999).

80) Michael A. Santoro, *Profits and Principles: Global Capitalism and Human Rights in China* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), p. 34.

적인 교역관계를 갖자는 주장도 제기되고 있다. 그러나 미국은 2001년 11월 중국의 WTO 가입에 찬성하였고 중국의 개방·개혁이 지속되기를 희망하고 있다. 이와 같이 중국의 국제화를 지지하는 이유는 중국의 경제발전이 궁극적으로 민주화와 인권가치 존중에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 기대와 함께 인권문제에 점진적인 효과도 거두고 있다는 판단에 기인하고 있다.⁸¹⁾

(2) 긍정적 파급효과에 대한 가설과 연구사례

기업들의 이윤 추구와 인권문제와의 관계는 기업이 잘 되면 인권에 좋은 일이다라는 희망적인 추론에 근거하고 있다. 기업의 근본 목적이 인권과 민주화를 직접 추구하지는 않으나 기업의 이윤 추구과정에서 유발하는, 곧 기업의 이익추구가 간접적으로 사회에 긍정적인 효과를 가져온다는 근거에 기인하고 있다(positive externality).

그러나 모든 기업이 긍정적인 역할을 하는 것만은 아니다. 노동의 착취로 이윤을 극대화하고 비용 최소화를 위해서 환경을 오염시키는 기업은 부정적인 역할을 하는 것이다. 이와 관련, 기업의 이윤 추구로 발생할 수 있는 사회적인 피해(negative externality)를 막기 위해서 많은 규제를 가하고 있다. 특히 개도국에서 선진국의 기업은 선진국에서의 행위와는 달리 개도국 주민들에게 혜택을 주기보다는 개도국의 규제가 느슨한 점을 이용하여 기업 이윤만을 극대화하려는 행태가 발생하는 사례를 많이 볼 수 있다. 바로 이러한 느슨한 규제 등의 이점을 이용하기 위해서 선진국 기업들이 개도국에 진출하여 개도국 주민들의 희생 하에 이윤의 극대화를 노리고 사회적 책임을 무시하는

81) Ann Kant, *China, the United Nations, and Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999) 참조.

경우가 많아 긍정적인 파급효과에 대한 가설에 회의적인 견해를 뒷받침하고 있다. 그러나 드보라 스파는 기업들이 이유만을 추구하는 경우에도 지역환경에 미치는 영향은 긍정적이라고 주장하는 것은 선진국의 기업들이 직업, 자본, 기술, 경영기법, 노사관계 및 행정구조 등 선진국의 기준에 준하는 장점들을 가져다주기 때문이라고 주장하고 있다.⁸²⁾

이와 같이 기업 이익이 항상 사회 복지에 기여한다는 생각도 문제가 있으나 기업 이익과 사회 복지가 영원히 적대적 관계라고 생각하는 것도 잘못된 것이다. 개도국에 진출하고 있는 성공적인 시장개척형 기업들은 노동착취보다는 인권과 민주화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

경제발전과 인권 및 민주화와의 연계에 대한 가설에 있어서 파이, 프리차드 및 버틀러 등은 시민적·정치적 권리는 경제발전에 필요조건으로 간주하고 있고,⁸³⁾ 경제발전과 정치발전은 상호의존적인 관계로 분리할 수 없다는 주장도 제기되고 있다.

이와 같은 다양한 가설을 증명하기 위한 메이어는 연구는 다음과 같은 결과를 보여주고 있다. 첫째, 선진국의 다국적 기업(외국의 직접 투자)은 개도국의 시민적·정치적 권리와 긍정적인 상관관계가 있다. 둘째, 다국적 기업은 경제적·사회적 권리 신장과도 긍정적인 상관관계가 있다. 셋째, 시민적·정치적 권리와 국민총생산의 증대는 사회경제적 권리(평균수명, 문맹률 및 영아 사망률 등)에 긍정적인 영향을

82) Deborah L. Spar, "The Spotlight and the Bottom Line: How Multinational Firms Export Human Rights," *Foreign Affairs* 2(March/April 1998), pp. 7~12.

83) William Butler, "Human Rights and Foreign Policy," Austria, Salzburg 세미나에서의 연설(1989. 5. 30)

준다.⁸⁴⁾ 이 연구 결과는 선진국 기업의 역할이 “발전의 동력”이라는 주장을 뒷받침하고 있고, 시민적·정치적 권리와 사회경제적 복지를 모두 증진시키고 있다는 것을 말해주고 있다. 따라서 선진국의 다국적 기업이 개도국의 발전에 부정적 역할에 대한 주장은 근거가 약하다고 주장하고 있다.

또한 개도국에 대한 영향력에서 선진국 기업들이 자유민주주의, 곧 민주주의와 시민적 자유 확대에 긍정적으로 기여하는가를 알아보는 것이다. 이론적으로 시민적 권리(자유주의)없이 정치적 권리를 행사(민주주의)할 수 있다. 사례로서 후지모리의 페루의 통치나 과거 남한, 대만, 인도네시아 등 개도국들에서 선거는 있었으나 시민적 권리는 침해받았던 것이다. 이들은 한때 “아시아적 가치”를 주장하면서 인권을 존중하지 않고 경제발전에 성공할 수 있다는 모델로 간주되었으나 경제발전 과정에서 대중의 압력으로 개혁 조치를 취했다. 이와 관련, 라리 다이아몬드는 자유선거를 치르고 있는 나라는 그렇지 않는 국가보다 절대 다수가 더욱 자유롭고, 자유선거를 통한 민주주의 기준을 지키는 국가는 인권에 대한 준수 정도가 높은 것으로 나타나고 있어 민주주의와 자유주의는 높은 상관관계가 있다고 기술하고 있다.⁸⁵⁾ 물론 이것은 민주주의와 정치적 권리와와의 관계에 국한하고 있다.

84) William H. Meyer, "Human Rights and MNCs: Theory Versus Quantitative Analysis," *Human Rights Quarterly* 18(1996), pp. 368~397.

85) Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 3.

(3) 회의적인 주장

한편, 선진국 기업들이 개도국의 민주화와 인권가치에 역행 즉 부정적인 영향을 미치고 있다는 주장이 제기되고 있다. 경제학자 스테판 하이머는 인권을 거론하지 않고 있으나 선진국의 다국적 기업의 구조가 개도국에 부정적인 영향을 미친다는 이론을 제시하고 있다.⁸⁶⁾ 하이머는 경제발전의 법칙에서 대규모의 다국적 기업의 개도국 진출은 빈곤과 번영, 저 발전과 발전 등 양분화된 체제를 구축하는바, 이것은 다국적 기업의 구조에 기인하고 있다고 주장하고 있다. 최고 경영층, 중간 경영층, 일상적인 운영 등으로 나누어진 구조는 불균등 또는 이중적인 발전을 초래한다는 것이다. 그래서 기술보다는 조직이 불평을 초래한다는 주장이다. 또한 다국적 기업은 국가별로 전문화되어 국적에 따른 노동분화가 이루어진다고 설명하고 있다. 이와 같은 주장은 아민과 코포라스 등 종속이론가들의 주장과 같이 구조적 불평등론 또는 구조적 제국주의 이론이라는 이론과 궤를 같이하고 있다. 선진국들은 세계 인구의 2/3를 소위 다국적 기업을 통해 지배하고 있고, 남아메리카 및 아시아인들의 인권을 침해하고 있다고 주장하는 것이다.

또한 선진 다국적 기업의 활동이 개도국의 민주화와 인권과 부정적인 영향을 미치고 있고 많은 해외직접투자는 개도국의 인권실태를 악화시키는 많은 사례들이 인권단체나 시민단체들이 제기하고 있다.⁸⁷⁾ 스미스와 그의 동료들의 연구는 앞에서 소개한 메이어의 연구 결과를 부인하면서 선진국 기업이 개도국의 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리와 의 상관관계는 긍정적인 것보다는 부정적이라

86) William H. Meyer, 앞의 논문, p. 377에서 인용.

87) David P. Forsythe, *Human Rights in International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), Ch. 8.

는 결론을 내리고 있다(물론 메이어가 이용한 미 재무부와 프리덤 하우스 자료 대신 스미스는 국제사면위원회, 미 국무부 및 세계은행 자료 이용).⁸⁸⁾

따라서 기업의 긍정적 파급효과에 대해 회의적인 주장은 선진국 기업들이 개도국에 사회경제적인 혜택을 제공하고 있다는 것을 부인하고 있고, 그 대안으로 지역 경제통합을 제시하고 있다. 회의적인 주장을 펴고 있는 학자들의 주장은 세계 경제체제의 현상을 기술하는데 설득력이 있으나, 영국 등 과거 선진국의 쇠퇴와 일본의 진출 및 싱가포르와 남한 등 아시아 국가들의 경제선진국으로의 도약 등을 설명하는 데는 한계가 있다. 또한 중국이 개방·개혁으로 세계화에 동참하려는 노력은 더욱 설명하기 어려울 것이다.

그러나 기업의 파급효과에 대한 상반된 연구 결과는 투자의 성격의 차이에 기인하고 있다. 이 차이는 선진국 기업이 중장기적으로 개도국에서 적극적으로 시장을 개척하는 경우에 인권의 파급효과에 긍정적인 영향을 미치고 단기적으로 단순히 비용 절감을 노리는 경우에 부정적인 영향을 미치고 있다. 곧 투자의 성격에 따라 영향력이 다르게 나타나고 있다. 또한 방법론에서 변수들의 상관관계를 가지고 인과관계를 설명하는 데는 한계가 있다.

(4) 긍정적인 파급효과에 설명

사회과학에서 인과관계는 엄격한 법칙으로 설명하고 예측하기보다

88) Jacki Smith, Melissa Bolyard, and Anna Ippolito, "Human Rights and the Global Economy: A Response to Meyer," *Human Rights Quarterly* 21 (1999), pp. 207.~219.

는 가능성의 예측(다른 조건이 같다면)으로 설명하고 있다.⁸⁹⁾ 이와 관련, 기업활동이 민주주의와 인권가치를 확산시키는 것을 설명하는 과정에서 중계변수로 경제적 번영을 들 수 있다. 선진국 기업의 해외 투자가 개도국의 민주주의를 발전시키는 것은 사회의 물질적인 풍요와 부를 증대시키기 때문이다. 이러한 주장은 경제적인 부와 민주주의는 긍정적인 상관관계를 가지고 있다는 것이다.

그 동안 많은 연구가 경제번영과 민주주의와의 관계에서 경제적 요인이 안정된 민주주의에 필요조건이 되고 있다는 것을 말해주고 있다. 현재 외국기업의 활동은 중국의 경제발전과 주민들의 생활을 운택하게 하고 있고, 이러한 과정을 통해서 민주주의의 기초가 다져지고 있다고 간주 할 수 있다. 립세트 교수는 과거부터 현재까지 그 사회의 경제적 부는 무책임한 선동가의 호소를 견제하고 시민의 자제력을 바탕으로 안정적인 민주주의를 실시하고 있다고 주장하고 있다.⁹⁰⁾ 정치학자와 경제학자들은 이와 같은 립세트 교수의 주장을 경험적으로 확인하고 있다. 정치학자 웨보르스키는 4,000달러 이상의 소득국 33

89) Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*(New York: Scribner, 1958) 참조. 막스베버는 선택적인 친근성(가능성)(elective affinity)이라는 개념을 사용하여 사회과학에서 인과관계를 설명하려 하였다. 즉 ‘가’는 ‘나’를 유발한다는 것보다는 ‘가’는 ‘나’를 유발할 가능성이 높다고 설명하는 것이다. 막스 베버는 위의 저술에서 개신교인 칼빈주의의 종교적 교리가 성공적인 자본주의에 필요한 정신적 세계관과 선택적인 친근성이 있다고 주장하였다. 따라서 베버는 이 이론을 이용하여 유럽의 자본주의는 카톨릭 지역보다는 개신교 지역에서 뿌리를 내렸다는 것을 설명하고 있다. 베버는 자본주의 대두를 개신교의 윤리로 설명하면서 개신교가 자본주의 대두에 좀 더 유리한 환경을 조성하였다고 주장하였다.

90) Seymore Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53 (1959), pp. 69~105.

개 민주국가 중 아르헨티나와 우루과이에서 민주 정권이 붕괴되었다고 보고하였다.⁹¹⁾ 경제학자인 로버트 바로는 경제발전 이전에 민주주의를 실행한 국가들은 민주주의를 오래 지탱하지 못했다고 결론짓고 있다.⁹²⁾ 인도는 예외적인 사례이나 경제적 번영은 안정된 민주주의의 전제조건으로 간주되고 있다.

정치학자나 경제학자들이 이들의 상관관계를 아직까지 완전히 설명하지 못하고 있지만은 통계적으로 일정정도의 국내 총생산에서의 개인의 수입정도- 4,000달러 정도의 구매력-는 민주주의를 지속시키는 믿을만한 지표가 되고 있다. 이것은 국가가 일정 수준의 부를 달성한 경우에는 민주주의는 생존할 확률이 높다는 것이다.⁹³⁾

이와 관련, 선진국 기업들이 중장기적인 계획을 가지고 개도국에서 기업활동을 전개하는 경우에 다음과 같은 영향을 미칠 수 있다.

첫째, 개도국의 국내 총생산을 증대시켜 전반적인 경제 발전에 기여함으로써 빈곤을 완화하여 민주주의가 확산될 수 있는 풍토를 조성할 수 있다.

둘째, 개도국에 투자함으로써 선진국의 기업들이 노동자들의 교육과 훈련을 통해서 노동자들의 가치와 행위의 변화를 초래할 수 있다.

셋째, 이와 같은 변화는 개도국 사회에서 자유민주주의를 조성할 수 있는 사회적, 정치적 가치의 변화를 불러 일으킬 수 있다. 사회적 가치 중에서 눈에 띄는 것은 개인적인 능력을 중요시하는 사고인 것이다. 임금과 승진 등에서 개인적인 가치를 중시하는 것은 국가로부터 독립한 중간계층의 권한과 이익을 조성하는 것을 분위기를 조성한

91) Adam Przeworski, *Sustainable Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 62~63.

92) Robert J. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study* (Cambridge: MIT Press), p. 52.

93) Przeworski, *Sustainable Democracy*, p. 7.

다. 곧 이것은 중국과 북한 등 사회주의 국가에서 공산당에 입당하지 않고, 또는 권위주의적인 국가에서 정치적인 고려에 의하지 않고 재정적으로 그리고 직업적으로 성공할 수 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 개인에 대한 가치의 인정은 개인의 시민적, 정치적 권리를 인정 받는 문화를 조성하는 기틀이 될 것이다.

넷째, 선진국 기업은 정보공유와 팀워크의 중요성을 종업원에게 강조한다. 선진기업에서 배운 정보에 대한 중요성과 정보의 자유로운 소통은 개도국 사회에 변화를 조성한다. 정보의 공유와 보급의 중요성을 강조하는 것은 선진국 기업들이 간접적으로 정부 정책의 개방과 투명성을 제고하는 등 자유민주주의의 기본적인 특성에 대한 생각을 증진시킨다.

마지막으로 고용자들에게 지속적인 학습과 변화의 필요성을 강조하고, 개방된 리더십과 책임감에 대한 훈련은 중국이나 개도국들의 근로자들에게 새로운 가치형성에 도움을 주고 있고 자유민주주의가 번창할 수 있는 사회적, 정치적 문화를 조성하는데 기여하는 것이다.

또한 국제정세의 변화도 기업의 정책 결정에 영향을 미쳐 기업의 인권과 민주화를 위한 긍정적인 파급효과를 유도하고 있다. 과거에 선진국 기업들은 해당국의 국내 정치에 개입하지 않아야 한다는 입장을 견지하였으나 시민단체나 다국적 기업이 소속된 선진국 정부는 인권문제에 적극적으로 기여해야 한다고 주장하고 있다. New York Times의 사설은 25년 전에는 환경보호가 기업의 임무가 아니라고 주장하였으나 오늘날 이를 주장하는 기업은 거의 없다고 주장한바 있다.⁹⁴⁾ 이것은 민주화와 인권에 대한 기업의 태도가 변화되고 있음을

94) "Human Rights and Business: Profiting from Observing Human Rights," *Ethics in Economics*, 1998 (nos, 1& 2), 2, 125 E. Broad St., Columbus, Ohio, [www. businessethics. org](http://www.businessethics.org).

지적하는 것으로 기업들도 개도국의 인권존중이 기업의 이익이라는 인식이 확산되고 있다는 것이다. 과거 선진국 기업들은 개도국의 지도층과 협력하여 개도국의 인적·물적 자원을 착취하였으나, 20세기 후반, 특히 냉전종식 이후에는 경제의 세계화와 인권의 세계화는 기업들이 인권문제를 의식하고 기업을 운영하고 있고, 값싼 노동력보다는 교육수준이 높은 안정된 노동과 민주주의에 관심을 가지고 있다. 이들은 기업 이미지 개선은 물론 기업의 성공적인 성장을 위해서 주주, 소비자 및 시민단체들의 부정적인 선전의 대상이 되지 않도록 노력하고 있다. 리바이 스트라우스, 나이키 및 리복 등 많은 선진국 기업들이 버마, 파키스탄, 중국 등 개도국에서 어린이, 부녀자 및 죄수들의 노동을 착취한 제품 생산을 거부하고 있다. 또한 많은 선진국 기업들은 개도국에서의 경영지침을 마련하고 노동조건을 독립적으로 감시하는 조치를 취하고 있다. 가령 리즈 클레어본, 나이키, 리복 및 많은 기업들은 자신들의 해외활동에 대해서 독립된 인권감시자에게 개방하고 있고 적절한 임금을 산출하는 방법도 제시하고 있다.⁹⁵⁾

이와 같이 시민단체들의 활동은 선진 다국적 기업들이 인권기준에 보다 많은 주의를 기울일 것을 요구하고 있고 선진국 정부와 유엔 등 국제기구들도 과거보다 적극적인 관심을 기울이고 있다. 시민단체와 인권단체들의 적극적인 운동은 공공정책에 적극적으로 참여하고 있고, 이들은 기업과 정부에 개도국의 인권문제에 관해서 지속적인 로비와 압력을 행사하고 있다. 또한 주주, 미디어 및 소비자들의 압력도 기업의 사회적 책임을 수행하는데 긍정적인 효과를 미치고 있어 기업의 성공을 위해서도 개도국의 인권과 민주화에 대한 관심을 갖는 것을 주요 현안으로 간주하고 있다.⁹⁶⁾

95) David P. Forsythe, *Human Rights in International Politics*, Ch. 8.

96) *Ibid.*, Ch. 8.

따라서 선진국 기업의 긍정적인 파급효과에 대한 회의적인 주장에도 불구하고 선진국 기업들은 정상적인 이윤 추구 활동과 더불어 개도국의 민주화와 인권에 대한 파급효과에도 관심을 가지게 되고, 또한 과거와는 달리 의식적인 노력을 취하는 경향이 대세를 이룰 것이다.⁹⁷⁾

나. 중국 진출 외국기업의 파급효과

(1) 기업의 긍정적 역할

중국의 사례를 소개하는 것은 북한과 체제적, 문화적 유사점으로 적절한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 물론 중국의 경우에 개방, 개혁의 속도와 범위가 북한과는 비교할 수 없이 심도 있게 진행되고 있으나 북한의 개방을 전제하는 경우에 중국 사례를 통해 그 파급효과와 문제점을 원용할 수 있을 것이다.

선진국 기업의 중국에 대한 활발한 진출과 활동은 기업들은 이윤을 추구하면서 간접적으로 민주화와 인권가치를 확대하는 기반을 조성하고 있다. 선진국 기업이 중국에 미치는 효과를 4가지로 대별하면 첫째는 경제적 번영, 둘째는 능력위주의 고용, 셋째는 정보 공유와 팀워크, 마지막으로 리더십 스타일과 책임감 증진이다. 이러한 4가지 요인이 중국의 민주화와 인권의 미치는 시사점을 고찰해 본다.

97) Human Rights Watch, "Corporations and Human Rights," <http://www.hrw.org/about/initiatives/corp.html>: 이 논문은 1990년대 중반부터 기업과 정부 및 시민단체·소비자 등이 기업의 해외 활동에서 인권문제의 중요성을 주요 현안으로 간주하고 있다고 주장하고 있음.

(가) 경제적 번영과 민주화

외국 기업의 개도국에 대한 가장 큰 기여는 우선적으로 경제적인 것이다. 불행히도 세계 도처에서 선진국 기업들이 개도국의 희생 하에 이득을 취하고 있는 경우가 많으나 전술한 바와 같이 이것이 더 이상 보편적인 현상은 아니다. 선진국 기업들이 개도국에 자본과 기술을 투자함으로써 자신들의 이윤을 추구함과 더불어 개도국의 경제를 발전시키는 경우도 많다. 중국은 경제건설을 국시로 삼고 외국자본을 적극 유치하고 있다. 중국은 1978년 개혁·개방 이후 경제 성장이 매년 9%이상을 상회하였고, 외국 투자의 역할은 지대하였다. 생산비용을 절감하기 위해서 진출한 외국기업들은 중국의 노동자에게 직장을 제공하고 노동자의 생활을 개선하고 있다. 특히 중국 시장을 개척하려는 중장기적인 목적을 가지고 진출한 외국기업들의 경제적, 비경제적 분야에서 긍정적인 파급효과를 미치고 있다. 이들 기업들은 선진 기술을 중국에 소개하고, 이 과정에서 임금 수준이 높은 수천의 경영 및 기술직을 창조하고 있다. 이들은 국가로부터 혜택을 받지 않는 수많은 중산층을 형성하고 있어 미래 중국의 민주주의 건설에 절대적으로 중요한 요인이 될 수 있다.

외국 기업에 종사하는 노동자나 고용인은 임금 수준에서 지역의 평균 임금보다 높고 안락한 생활을 즐긴다. 물론 중국에서 정확한 임금의 비교는 어렵지만 외국기업에 종사하는 노동자의 임금은 중국기업의 임금보다 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 중국 정부의 공식적인 통계에 의하면, 상해의 월 평균 임금(주택과 의료 혜택 포함하지 않음)은 889위엔(약 110달러)이다. 1997년 상해제조업자 협의회가 조사한 바에 의하면 미국 기업에 종사하고 있는 비숙련공의 월급은 약 2,400위엔(약 300달러)이다. 중간 간부인 팀장의 경우에 월급은

3,000위엔 이상으로 나타났다. 사무직의 경우에 임금의 격차는 더욱 많았다. 신입 판매사원의 경우에 월 평균 4,000위엔 이고, 판매 담당자는 약 10,000위엔 이고 미국 기업의 중국인 전무는 월급이 평균 20,000위엔(2,400달러)으로 나타났다.⁹⁸⁾

이와 같이 외국 기업에 종사하는 고용인의 수입은 중국 기업의 노동자보다 높고, 특히 기술직, 경영직, 언어능력이 있는 자들의 수입은 중국 기업의 고용인들보다 월등히 높은 임금을 받고있다. 현재 중국의 경제발전은 수억의 중국인의 생활에 긍정적인 변화를 일으키고 있고 외국 기업들의 경제 활동은 이와 같은 변화에 원동력으로 작용하고 있다. 한편 중국의 경제적 번영이 현재 민주화 및 인권실태를 크게 개선시키지 못하고 있고 경제력의 발전은 권위주의 세력의 권한을 강화해 주고 있다는 반론이 제기 되고 있다.⁹⁹⁾

그러나 긍정적인 파급효과에 대한 기업의 역할은 중장기적인 관점에서 보아야 할 것이다. 바로 우리도 유사한 경험을 겪었다는 것을 기억할 필요가 있다. 중국에 진출하여 시장을 적극적으로 개척하고 있는 선진국 기업들은 중국의 경제적 성장을 통해서 자신들의 기업을 발전시키고 중국 주민들을 풍요하게 할 뿐만 아니라 민주주의가 번영할 수 있는 기초를 닦고 있다고 간주할 수 있다. 현재 중국은 농촌 등 많은 수가 빈곤에 처해 있음에도 불구하고 년 평균 구매력이 2,750달러에 달한다고 세계은행은 밝힌바 있다.¹⁰⁰⁾ 선진국 기업들은 중국인의 수입을 증대시킴으로서 민주주의를 발전시킬 수 있는 경

98) American Chamber of Commerce in Shanghai, *Manufacturers' Business Council*, 1997 Salary Survey.

99) Nicholas D. Christoff, "Riddle of China: Repression as Standard of Living Soars," *New York Times*, 7 September 1993, p. 7.

100) World Bank, *Meeting the Challenge of Chinese Enterprise Reform* (Washington, D.C.: World Bank, 1995).

제적 기반을 닦고 있는 것은 의도적인 것은 아니라 할지라도 민주화의 매체가 되고 있다는 것을 부인할 수 없다.

(나) 능력 위주의 간부 충원

능력 위주의 인사정책은 중국 사회에 두 가지 측면에서 긍정적인 파급효과를 주고 있다. 첫째, 종업원의 자세에 변화를 주고 있다. 곧 개인의 재능과 가치를 재평가하는 기회를 제공하고 있다. 둘째, 국가 정책과는 달리 부유하고 고등교육을 받은 사회 계층에게 권한과 이익을 주는 사회적 풍토를 조성하고 있다. 물론 현재 외국인 기업에 종사하는 수는 적을 지라도 중장기적으로 이들은 공산당의 권위주의적 지배에 도전 요인이 될 것이다. 전통적으로 공산당이 권력과 부를 독점해 왔고 직장에서의 성공도 결정했다. 그러나 외국기업은 이러한 관행을 점진적으로 와해시키고 있다. 외국기업의 인사정책에서 새로운 능력 위주의 간부들을 우대함으로써 부, 지위, 권한 등이 개인의 능력과 노력에 의해서 좌우되지 정부나 개인의 정당 소속이나 정치적 성향 여부에 좌우되는 것을 견제할 것이다. 이것은 중국 사회에서는 심각한 변화를 의미하는 것이다. 이와 같은 능력 위주의 현대적 인사정책은 과거의 정치적 견해, 인간관계(연줄), 정당원의 특권 등을 점진적으로 퇴치시키는데 기여 할 것이다. 중국에서는 좋은 직장은 능력이 부족해도 ‘관계’(연줄)가 좋은 사람이 차지하게 된다는 것이 통설이다. 자기 부모가 강력한 연줄이 없는 경우에 자식들이 좋은 직장을 갖거나 승진하는 것은 어렵다. 현재도 국영기업에서는 이러한 일이 벌어지고 있다.¹⁰¹⁾ 능력 위주의 인사 정책은 공산당의 이념과 실

101) 구체적인 사례는 Michael A. Santoro, *Profits and Principles*, Ch. 4 참조.

천에 반대되는 것으로 정부 권위에 대한 심각한 도전으로 작용할 것이다. 또한 선진국 기업들은 능력 위주의 고용이 기업의 성패에 영향을 미치기 때문에 이러한 원칙을 준수할 것이고, 이는 인권과 민주화에 미칠 파급효과는 클 것이다.

이와 같은 현대적인 인사 정책은 국가로부터 독립된 권한과 이익을 보유한 중류층을 창조할 것이고, 지역 주민들이 지배인, 기술직, 사무직 등에 고용되어 새로운 사회적 계층을 형성할 것이다. 또한 지역 주민들 중에서 기업가들도 등장하여 경제 성장을 위한 이들의 기여도 증대될 것이다. 현재 중국에서 능력 있는 간부들이 급속히 증대하고 있고 개인기업과 자영업에 종사하는 사람도 늘어나고 있다.

중국에 진출한 외국기업의 수는 적지만 이들은 새로운 사회계층과 이념을 확산시키는 요인이 되고 있다. 또한 중국 정부도 변화하는 사회에서 이념과 현실의 갈등을 인정하고 있다.¹⁰²⁾ 중국은 1999년 헌법 개정에서 개인기업이 사회주의적 시장경제에서 중요한 부문으로 인정하였고, 최근 공산당은 '3개의 대표론'에 의거해서 노동자, 농민과 함께 기업인들이 공산당에 입당하는 것을 허용하겠다는 정책을 고려하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁰³⁾ 이와 같이 자기 능력과 기술에 의해 성공한 세대는 늘어나고 이들은 권위주의적인 공산당의 일당 통치에 인내심을 잃게될 것이고, 이들의 새로운 사고와 행동은 사회전체에 상당한 파급효과를 미칠 것이다.

(다) 정보공유와 팀워크

외국 기업들은 정보의 공유와 팀워크를 통해서 인권과 민주화의 증진

102) *New York Times*, 15 March 1999.

103) 『동아일보』, 2001. 9. 9.

에 기여하고 있다. 기업들은 정보의 공유와 팀워크를 강조함으로써 최적의 결정과 경영의 효과를 기대하는 것이다. 중국 사회는 전통적으로 정보를 통제함으로써 사회를 지배해 왔다. 따라서 정보의 공유와 자유로운 교환은 직장에서만 그치는 것이 아니고 결국은 공산당의 독점적인 권력에 대해 도전할 것이다.

일본에서 시작되고 미국과 서구 기업에서 수용한 팀워크는 관료적이고 위계적인 경영구조를 의도적으로 파괴하고 좀 더 유동적이고 수평적인 팀 체제로 대체하는 것이다. 물론 중국과 같은 유교주의 전통에서 집단주의를 강조하고 있으나 집단주의가 자동적으로 협동을 가져오지 않고, 특히 직장 내 부서간의 협동을 가져오지 않는다.

중국에서는 인간관계, 파벌주의, 가족주의의 전통이 오래 지속되어 왔고, 협동이 가능한 것은 믿을 수 있는 사람간에 이루어지는 소위 '집단 내 소속원'간에 가능하다. 그러나 선진기업의 운영에서는 직장에서 개인의 독립은 불가능하고 팀의 협력을 강조하고 있다. 따라서 정보의 공유와 팀워크는 기업의 효율적인 운영에 장애가 되는 전통적인 장애요인을 제거하고 상호간의 협동으로 잘못된 결과를 바로 잡는데 효과적이다.¹⁰⁴⁾ 이와 같은 정보의 공유와 자유로운 정보통로의 제공 등은 사회 전반에 영향을 미칠 수 있다.

또한 기업의 효율적 운영과 투명성 제고 등은 법과 규칙을 이해하고 이를 신뢰하는데 있다. 중국과 같은 개도국에서 규칙은 때때로 공개되지 않고 자의적으로 집행되고 있다. 중국에서 외국 기업들은 정부를 설득하여 기업활동과 관련된 법과 행정규칙을 공개, 출판하는데 성공을 거두고 있다. 이와 같이 선진국기업은 중국에서 법의 지배를 강화하는데 기여하고 있고, 중국의 기업인들도 서구 기업과의 거래는 법에 의해야 한다는 것을 인식시키고 있다. 이러한 측면에서도 선진

104) Michael A. Santoro, *Profits and Principles*, p. 63.

국 기업은 작으나마 중요한 기여를 하고 있다.

(라) 리더십과 책임감

어느 조직사회에서든 상하간의 위계질서와 권력관계는 존재한다. 그러나 문화적, 전통적 차이는 상하관계가 절대적인지 또는 대화와 협력적인 정책결정과정을 중시하는지의 차이는 분명히 존재한다. 후자의 경우는 민주적 혹은 현대적이 경영기법이라 말해지고 있다. 중국에 진출한 선진국 기업은 많은 점에서 상하관계 등 전통적인 전통적인 중국 문화의 변화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

기트 호프스데드는 문화를 특징짓는 권력관계- 부자관계, 사제지간, 상하관계 및 지배자와 피지배자의 관계 등-는 일치성을 보이고 있다고 주장하고 있다. 또한 하부체제와 상위체제에서 권위의 일체성 (theory of congruence)은 정치적 안정을 이루는 필요 요건이라는 연구도 있다.¹⁰⁵⁾

전통적인 중국 문화에서는 상하관계는 절대적인 것으로 지도자는 결정하고 명령을 내리고, 훌륭한 지도자는 부하를 잘 돌보아 준다. 한편, 서구의 경영기법에서는 상하간에 대화와 협력적인 결정과정을 중요시한다. 선진국 기업이 서구식의 상하관계를 배양할 경우에 기업목적 이상의 효과를 미치는 것이다. 서구식의 기업 운영과 정책 결정과정에서 상하관계에 전향적인 이념이 소개됨으로써 민주주의가 성장할 수 있는 정치문화를 조성할 수 있다.

외국기업의 종사자들은 자기의 생각을 발표하고, 업무에 이니셔티브

105) Geert Hofstede, *Culture and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw Hill, 1984): 그리고 Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1966) 참조.

브를 발휘하고 책임감을 배운다. 이러한 관행은 정치적, 문화적 고려 이전에 종업원들의 참여와 책임감이 기업의 생존을 결정하기 때문이기도 하다. 따라서 선진 기업은 상하간의 자유로운 의사교환과 협동심을 함양하는 교육프로그램을 가지고 종업원의 자발적인 참여를 유도하는 교육과 훈련을 시키고 있다.¹⁰⁶⁾ 이것은 중국의 국영기업에서 만연되어 있는 책임의식의 결여라는 문화를 시정하는 의미 있는 조치이기도 하다. 이와 같은 교육과 훈련을 통해서 종업원들은 변화에 적응하고 책임의식이 고조되는 등 새로운 사고가 필요하다는 것을 인식하게 한다. 중국 기업의 경영진이 ‘군중노선(mass line)’의 리더십을 무시하고 독단적으로 운영하는 것과는 달리 외국기업들(특히 미국이나 서구 기업의 경우)이 경영진과 종업원의 거리를 제거하고 개방되고 직접적인 대화, 책임 의식 및 변화를 존중하는 분위기 조성 등 기업의 성공을 위한 활동들은 중국 사회 전체에 파급효과를 미칠 것이다.

(2) 민주화와 인권에 대한 긍정적 역할의 제약

위와 같은 긍정적 파급효과와 그 잠재력에도 불구하고 선진국기업들이 인권에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 과장해서는 안 된다. 다음과 같은 점은 긍정적인 파급효과에 제약점으로 간주 될 수 있다.

(1) 기업이 단기적으로 저렴한 임금을 노리고 노동자를 착취하는 경우가 많고, 이러한 경우에는 긍정적인 파급효과를 거두지 못한다.

(2) 중국의 개혁이 20년이 지났어도 노동인구의 1% 미만인 극소수가 외국기업에 종사하고 있어 파급효과의 전파는 제한적이다. 물론 종사자가 증가할 경우에 파급효과도 증대될 것이다.

(3) 외국기업의 파급효과는 문화적인 영향을 줄 것인바, 개인주의,

106) Michael A. Santoro, *Profits and Principles*, p. 57.

리더십 스타일 및 자유의 존중 등 문화적인 변화는 정치에 변화를 줄 것이다. 중국과 유사한 문화를 가진 대만의 경우 짧은 시간에 문화형태가 변했다. 대만의 급진적인 경제 성장과 더불어 1980년대 민주화가 시작되면서 전통적인 아시아적 가치는 희석되었고 권위주의적 규범이 약화되는 의미 있는 변화를 겪었다.

(4) 물론 외국인이 중국 문화에 미치는 영향을 과대평가해서는 안 된다. 대만의 경우처럼 문화의 변화가 급격히 일어날 수 있으나, 이에 대한 외국기업들의 영향력을 정확히 평가하기는 어렵다. 대부분의 영향력은 사회 내부로부터 나오기 때문이다. 중국은 전통적으로 외국 문화를 수용하였지만 정복당하지는 않았다. 중국의 변화는 내부의 사회정치적 요인에 주요 변수가 될 것이다. 따라서 외국기업의 영향력에는 분명한 한계가 있을 것이다.

(3) 정치적 영향력에 대한 대비

(가) 도덕적인 타협 없이 기업을 성공시키는 방법

중국과 같은 권위주의 국가에서 시민적·정치적 권리에 대한 억압은 피할 수 없는 문제이다. 이러한 현실은 기업가가 직면해야 될 현실적인 문제와 도덕적 책임문제가 대두된다. 주요한 사례는 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 인사에서 정치적인 압력(반체제 인사에 대한 억압)을 가하는 경우이다. 둘째는 기업가들이 이 문제를 정면으로 해결하고자 할 때 그 반대급부가 심각할 것이다. 그러나 이 문제를 회피하는 것이 최상의 방법은 아니다. 가령 중국 정부의 압력에 의해서 반체제 종업원을 해고하는 경우에 인권유린에 협조하는 것이고, 이를 반대하여 정부의 보복을 초래할 때 엄청난 기업의 손실이 우려될 것

이다. 따라서 인권문제가 발생하지 않으리라고 생각하는 것은 순진한 생각임으로 이와 같은 경우에 대비하여 다음과 같은 대안이 필요할 것이다.

첫째, 우선 도덕적인 준비가 필요하다. 기업이 원칙을 세우고 도덕적인 문제에 단호히 대처해야 한다. 특히 이러한 상황을 대비하는 자세가 중요하다.

둘째, 중국 사회의 문화와 전통을 활용하여 도덕적인 원칙이 실현될 수 있도록 신축적으로 대응해야 한다. 유교권에서는 ‘체면’을 중시하는바, 문제의 종업원을 처벌하는 대신 다른 분야에서 정부에 양보하는 것이 대안이 될 수 있다. 정부의 통제에서 벗어난 노동조합이 불법인 경우에 이와 유사한 조직을 결성하는 것을 인정할 수 있다.

셋째, 인적자원의 관리에 있어서 완전한 권리를 확보한다. 인사문제의 전문성을 강조하고 운영 초기부터 인사문제에 정부기관의 간섭을 배제하는 등 정치적 요인을 배제하는 노력을 강화한다. 중국의 경우에 1990년대부터 외국기업들이 중국과의 합작 없이 독자적 경영이 가능하게 되었고 기업의 하청기업을 독자적으로 경영할 수 있게 되었다. 이를 통해서 인사문제의 결정권을 행사하여 경제적 이익에 대한 침해를 우려하지 않고 인권의무를 행사할 수 있게 되었다.

넷째, 다른 외국기업과 집단적 행동을 모색하되 문제점을 회피해서는 안 된다. 다른 기업가들의 경험과 정보 교환이 필요하다. 특히 지역사정에 밝고 경험이 많은 기업가들이 리더십을 발휘하여 정보를 교환하고 외국기업들의 집단적 대응 등 정치적 대응 전략을 모색하는 것도 고려해야 한다.

마지막으로 기업이 “조용한 외교”를 전개하는 경우에 긍정적인 효과도 기대할 수 있다. 예로서 특정인의 석방을 위해 당국자를 설득하는 것이다. 이러한 경우는 중국의 문화와 언어 및 연줄을 가지고 있어야

가능 할 것이다.¹⁰⁷⁾

일반적으로 기업인들이 일반적인 인권문제를 거론할 필요는 없지만 중국 정부의 인권 선전을 수용할 필요는 없다, 인권을 비판하지 않을 경우에 차라리 언급하지 않는 것이 현명할 것이다. 특히 중국 정부의 인권 침해 정책을 지지해서는 안되겠지만, 기업의 이득을 위해서 인권을 자발적으로 침해해서도 안될 것이다.

(나) 인권에 대한 기업의 정당한 책임

기업들은 인권에 대한 책임은 사회적 책임에 상당한 정당한 부담원칙을 수용할 수 있으나 적극적인 인권 옹호자로서의 책임을 물을 수는 없을 것이다. 기업은 인도적인 작업환경을 조성하고, 기업의 파트너(합작자)에게도 같은 조건을 마련할 것을 종용하고, 정치적, 종교적 이유로 노동자를 처벌하려는 정부의 압력에 인권을 이유로 저항하는 것이다. 그러나 기업은 일반적인 인권실태에 대해서는 언급을 자제하고, 인권단체들도 기업들에게 도덕적인 선도 역할을 요구하는 것을 자제해야 할 것이다. 그 이유는 기업이 인권문제에 기여할 수 있는 것은 제한되어 있기 때문이다.

인권문제는 궁극적으로 사회 내부 발전에 의해서 해결되는 것이고, 외부의 영향력은 국제기구나 다자적 협력이 영향력을 행사할 수 있기 때문에 국제기구와 다수국가들의 집단적인 의지로부터 나와야 한다.

(4) 평가

중국의 사례를 북한을 포함한 다른 개도국의 경우에 일반화하기 어

107) Ibid., p. 192.

렵다. 중국의 경우에는 정부의 개혁·개방 의지가 강하고 정책의 일관성을 가지고 계속되고 있어 기업간의 경쟁이 다른 개도국에 비해서 활발하고, 외국기업들도 중국 시장에서 성공하기 위해서 기술과 경영 등에서 최신의 경영기법을 동원하고 있다. 따라서 중국에서 일어나고 있는 민주화와 인권존중에 대한 기업들의 긍정적인 역할은 중장기적으로 효과를 볼 수 있는 여건이 조성되고 있다. 물론 중국은 문화적 요인으로 민주화와 인권에 대해 진전이 느린 독특한 면이 있으나 외국기업들의 영향은 시간이 지남에 따라 효과를 보고 있다는 것을 사례에서 알 수 있었다.

인권과 민주화에 대한 기업들의 긍정적인 파급효과에 대해서는 좀 더 많은 경험적인 연구가 요구되고 있으나 중국의 개방과 개혁의 확대에 따라 그 파급효과는 긍정적으로 평가되고 확대될 가능성이 높고, 그 효과는 대부분 젊은 층에 전파되고 있는 것으로 알려지고 있다. 물론 이것이 중국의 미래에 어떠한 영향을 미칠 것인지는 현재로서는 정확히 예측하기는 어려우나 외국기업들은 중국의 인권과 민주화의 촉진에 부인할 수 없는 역할을 수행하고 있다. 또한 외국기업들도 기업의 성공을 위해서도 이윤 추구라는 기본 목적 이외에 종업원의 인권을 보호하기 위한 최소한의 도덕적, 윤리적 책임을 인식하고 이를 위해서 노력을 기울이고 있다(부록 참조).

2. KEDO 원전건설 사례

가. KEDO 사례

(1) 사업추진 배경 및 의의

1992년 북한의 핵 개발 의혹이 증폭됨에 따라 핵문제 해결 방안을

모색하려는 미·북간에 협상은 제네바 기본합의(1994)를 도출하였다. 이 기본합의서는 북한의 흑연감속로 발전소를 경수로 발전소로 대체하고 북한이 준수해야 할 비핵화의무, 미·북관계 개선 및 한반도의 비핵화 등을 그 내용으로 하고 있다. 우리 정부는 북한 핵문제 해결과 북한의 경제발전에 절대적인 과제가 되고 있는 에너지문제를 해결해줌으로써 전반적인 남북관계 개선에 미치는 긍정적 영향을 고려하여 경수로건설 지원을 결정하였다. 당시 경수로발전소 공급과 관련, 2003년을 완공 목표로 1,000MWe급 경수로 2기(200백만 Kw)를 제공하기로 하였다.

(2) 한반도에너지개발기구 설립과 주계약자

북한에 경수로발전소의 공급과 재원조달을 담당하기 위해 한·미·일은 국제 콘소시엄인 『한반도에너지개발기구』 (Korean Peninsula Energy Organization: KEDO)를 1995년 3월에 설립하였다. KEDO의 집행이사회는 한·미·일·EU 4개 집행이사국의 대표로 구성되어 있고, 여기서 주요 정책을 결정하고 KEDO사무국은 결정사항을 집행하고 있다. 사무국은 뉴욕에 본부를 두고 있고, 현장 사무소인 『KEDO금호사무소』는 1997년 7월에 경수로건설 부지 내에 개설되어 운영되고 있다.

북한에 제공하는 발전소는 한국표준형 원자력발전소임을 명시하여 경수로 노형을 명확히 하였다. 이후 KEDO는 북한에 제공하는 발전소는 주계약자가 일괄도급방식(Turn-key Basis)으로 시공기로 하고 1995년 6월 KEDO집행이사회는 한전을 주계약자로 선정하였고, 1996년 3월 KEDO-한전간에 한전을 주계약자로 공식 지정하는 합의문이 채택되었다.

(3) KEDO-북한간 경수로공급협정 체결과 재원조달

북한은 한국표준형 원전을 거부하여 협정체결이 지연되어 오다가 당초 예정보다 8개월이 늦은 1995년 12월에 KEDO-북한간 경수로 공급협정이 체결되었다. 경수로공급협정에 따르면 공급범위는 2개의 냉각재유로를 가진 1,000MWe 용량의 가압경수로 2기이고, 2009년 9월에 완공될 예정이다.¹⁰⁸⁾ 이에 대한 상환은 각 호기별로 3년의 거치 기간을 포함하여 20년간 무이자로 연 2회 분할 상환기로 하였다.

KEDO 집행이사국들은 1998년 11월 예상사업비를 46억 달러(물가상승률 연 2.1%)로 하는 「재원분담결의」를 채택하였다. 우리측은 실제공사비의 70%를 원화(예상사업비 46억 달러 기준 32.2억 달러 상당의 3조 5,420억 원)로 기여하고, 일본은 10억 달러 상당의 엔화인 1,165억 엔을 기여하고 EU는 가입당시 약속한 7,500만 ECU를 기여하는 것을 재확인하였다. 미국은 북한의 흑연감속로 동결 및 건설중단에 따른 대체에너지로 연간 50만 톤의 중유를 북한에 제공하기로 하였다.

한편 미국은 중유비용 및 KEDO의 여타 소요자금에 대한 재원확보를 위해 노력하고, 재원의 부족 분이 발생할 경우 재원조달에 있어 지도적 역할을 수행하기로 합의하였다. 한편, 한국과 일본은 약속한 기여금액이 최대치임을 명시하여 부족 분의 조달 시 추가기여 가능성을 배제하고 있다.

2000년 12월 현재 한국 정부의 분담금은 28,878만 달러, 일본은 12,376만 달러에 달하고 있고 미국은 중유를 북한에 제공하고 있다.

108) 「중앙일보」, 2001. 10. 29.

(4) 경수로사업 추진현황과 사업관리

1997년 8월 함경남도 금호지구의 경수로 건설부지에서 착공식을 가졌고, 한전의 공사책임 하에 현대건설, 대우, 동아건설, 한국중공업으로 구성된 합동시공단이 시행하고 있다. 2000년 말 현재 부지정지 공사는 약 89.2%를 완료하고 있다. 경수로건설공사의 전체공정 진척도는 9.03%를 보이고 있으며, 분야별로는 종합설계 16.5%, 원자로설비 구매 20.14%, 핵연료 구매 2.27%, 시공 9.62%를 보이고 있다.

KEDO는 본 공사 착수이래 공사물량이 증가하고, 우리 근로자들이 대규모로 투입될 것에 대비하여 경수로사업의 관리체계를 강화하는 작업을 진행하고 있다. 해상통행로를 통한 객화선 증편, 독자통신망 구성, 우편물 중계 등 각종 의정서 상의 합의사항의 이행을 위해 북한과의 협상을 지속적으로 추진하고 있다. 한편, 경수로 부지에 근무하는 남북한 근로자간의 불필요한 마찰과 각종사건, 사고를 방지하기 위한 방안의 일환으로 「행동규범」을 제정하여 시행하고 있다.

한편 KEDO는 경수로부지를 배타적으로 사용할 권리를 가지고 있다. 또한 부지 내에 질서유지도 KEDO의 자체적인 권한이다. 「KEDO 질서유지대」는 2000년 말 현재 35명에 달하고 있다.

(5) 경수로 사업의 의의

경수로 사업은 북한의 핵개발 의도를 저지하여 한반도의 안전과 평화를 유지하는 안보적인 의의도 있으나, 이 사업은 장기간에 걸쳐 남북북한간의 대규모 인적·물적·기술적 교류 및 협력을 수반하게 된다. 따라서 경수로사업을 통한 남북간의 교류협력은 남북간의 적대감을 완화시키고 불신을 해소하는 시험장으로 남북관계 개선의 기회가 될

것으로 기대된다. 또한 경수로사업은 남북한의 인적 접촉이 필수적으로 수반되고 있는바 민족적 일체감을 증진시키는 장이 될 것이다. 나아가서 경수로 사업은 남측의 자본과 현대적 기술을 북측에 보여주는 대규모 사업으로 남측의 우월성을 북측에 보여주는 계기로 작용할 것이다. 여기에 따른 북한의 거부 반응 등 부작용도 예상되나 건설 현상이 남북간 신뢰와 화합이 시작되고 발전해 나가는 장으로 관리하기 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 따라서 정부는 경수로 사업을 중요한 대북 경제협력사업으로 분류하여 지원하고 있다.

(6) KEDO 원전사업이 북한에 미칠 긍정적 파급효과

(가) KEDO 사업이 북한 전력사업과 경제발전에 차지하는 비중

2001년 현재 북한의 전력설비는 약 700만kw이며 그 중 실제 가동 중인 설비는 약 200만kw로 추정되고 있다. KEDO에서 건설하고 있는 발전소는 가압 경수로형으로 100만kw 2기로 총 200만kw에 달하고 있다.

북한의 전체 발전설비는 노후화 되고 연료가 없어서 화력 등은 제대로 발전을 못하고 있으며 또 작은 수력들이 발전의 주류를 이루고 있고 겨울이 되면 발전량이 감소되고 있다. 또한 전력을 배분하는 송·배전 설비도 노후 되어 발전된 전력을 제대로 송·배전을 하지 못하고 있는 실정이다. 경수로 사업이 완공되는 경우(2009년 예정) 북한의 전력사업과 경제에 엄청난 효과를 미칠 수 있다.

첫째, 북한의 전력산업이 현대화되고 관련 산업이 발전할 것이다. 현재 북한의 발전량을 거의 두 배로 늘리고 양질의 에너지를 공급할 수 있다. 물론 여기에는 송·배전 시설의 현대화가 수반되어야 할 것

이다. 둘째, 건설기간 동안에 참여한 북한의 수많은 북한 인력들이 새로운 관리기법과 최첨단의 기술에 접하게 되어 산업 현대화에 대한 파급효과도 클 것이다. 셋째, 공사가 완공된 이후 남측 인력은 완전히 철수하고 북한이 운영토록 되어 있는바, 이 경우 고용 효과는 100만 Kw 2기에 약 2천명(남측 기준) 수준이다. 북한의 경우 사회주의 타성 및 관련설비의 기계화 부족으로 훨씬 많은 인원이 일자리를 얻게 될 것으로 보인다. 또한 이와 관련된 산업의 발전으로 고용효과는 더욱 확대될 것이다. 셋째, 공사 진행과정에서 공사 현장에서 근무하거나 방문하는 KEDO관련 인원들을 통해서 소비되는 외화는 평양뿐만 아니라 현지 지역 경제에도 도움이 되고 있다.

이와 같은 경제적 효과 외에 통합과정에 긍정적인 효과도 중요하다. 남한의 기술과 인력을 직접 접촉함으로써 직·간접으로 자본주의 사상 및 외부 정보에 접하는 기회가 늘어날 것이고, 동족애도 가지게 될 것이다. 곧 건설 현장에서 함께 생활하고 접촉하는 과정에서 남측에 대한 적대감이 완화되어가고 정도 들게되어 단일민족이라는 일체감을 인식시키는 계기로 작용할 것이다. 특히 남북 정상회담 이후에 북한측의 남한측에 대한 적대감은 현저히 완화되어 가고 있다는 것은 큰 성과 중에 하나로 꼽을 수 있다.¹⁰⁹⁾

(나) 능력위주의 충원

현재 한전이 주도하고 있는 KEDO 원전사업처(이하 한전)가 인사 관리에 전적인 권한을 행사하지 못하고 있다. 북한 근로자의 공급과 임금 수령 등은 북한의 「금호무역주식회사」가 전담하고 있기 때문이다. 물론 문제가 있는 근로자의 해고 등 처벌은 북한측과 협의 하에

109) 한전관계자와 연구원에서의 인터뷰, 2001. 9. 26.

이루어지고 있다. 그러나 북한의 관계자는 한전의 조직과 인사관리 등 관리 체계에 관심을 가지고 담당자들은 나름대로 연구하는 자세를 취하고 있다는 것이다. 특히 조직 구성, 사무직과 기술직의 분류, 업무 배분 원칙, 승진 및 성과급제와 은퇴 후의 문제점에 대한 질문이 많다고 한다.¹¹⁰⁾

현재 북한이 임금 인상문제를 들고 나와 협상이 진행 중이다. 북한의 노동자는 기본적으로 한 달에 110달러를 지급 받고 있고, 야간작업이 있는 경우에 180달러까지 지급 받고 있다. 그러나 원전 건설 현장에서의 북한 근로자들의 실제 임금은 북한 노동자 평균 월급 80원의 1.8배인 140원으로 책정되어 있다. 또한 북한 당국은 원전건설 단지 내(외부와는 차단) 원전관련 근로자와 가족들에 대한 처우 개선을 위해서 자체적으로 다른 지역에 비해 20%이상을 배급하고 있고, 이외에 자전거와 피복 등을 지급하고 있다. 또한 집과 점심을 제공하고 일상적인 감시도 심하게 받지 않아서 금호지구에서 일하는 것을 원하는 북한 근로자들이 많다고 알려지고 있다. 한전 측에서는 북측 근로자에게 근무복, 안전모, 안전화 및 장갑 등을 지급하고 출퇴근을 제공하고 있다.

그러나 임금이 북한 근로자에게 그대로 지불되고 있지 않을 개연성이 높다. 현재 북한의 「금호무역주식회사」가 임금을 월 300달러 이상으로 인상해 줄 것을 주장하고 있는바, 그 근거는 남측 근로자들의 급여수준이 알려지고 이것이 북측에 엄청난 충격과 혼란을 주었다고 한다. 남한의 근로자들이 미국에 의해 팔려 온 것으로 알았는데 실제 월급은 자기들이 상상할 수 없는 정도인 것을 알게 되었다 (남측의 근로자들은 제 수당을 포함하여 한 달에 약 3,000~4,000 달러). 이와 같은 임금 차이로 북한측은 체제에 혼란이 올 정도로 당황하고 있

110) 위의 인터뷰.

다고 말하고 있다.¹¹¹⁾ 따라서 북한 당국은 북측 근로자들의 태업을 이유로 임금협상을 강력히 요구하고 있다.

북측 근로자들은 자기들이 일을 하고도 이에 상응하는 급여를 제대로 받지 못하고 있다는 사실을 알게 되었고, 일을 할수록 국가에 들어가는 것보다 자기들에게 들어오는 것이 적다는 것도 알게 되었다. 특히 북한 근로자들은 그 동안 북한 당국의 교육으로 자기들이 낙원에서 살고 남한은 미국의 앞잡이로 자유도 없고 거지들만 살고 있다고 믿고 있었으나 막상 접하니 현실과 너무 차이가 많아 큰 혼란을 일으키고 있고 자괴감에 빠져 있다는 것이다.¹¹²⁾

따라서 현재 북한의 근로자 수는 96명으로 감축되었고 남측 근로자 500명과 우즈베키스탄 근로자 600명을 활용하고 있다. 본 공사가 본격적으로 진행되는 경우 최고 인력 수요는 9천~1만 명으로 예상하고 노동력의 비율은 남측과 북측의 비율을 3:7로 합의해 놓고 있다.

북한 근로자의 작업의 질은 중간정도이다. 현재 기술직의 고용은 없으나 북한 근로자들은 앞서지도 처지지도 않는다는 것이 특징이다. 그 이유는 다분히 정치적인 고려가 작용하고 있는 것으로 열심히 잘 하는 경우에는 남반부 괴뢰에 협조한다는 비판의 대상이 되고, 못하면 남측 반장이 비판하기 때문이다.

현재 근로자의 해고 권한은 애매한 상태에 있어 한전측은 노동생산성 평가에 따라 임금을 차등 지급하고 해고할 수 있는 방안을 제의해 놓고, 북측도 이와 같은 효율적인 인사관리원칙에 수긍하고 있으나 아직 해결을 보지 못하고 있다. 그러나 부적격자에 대한 해고는 퇴출 시 남북간에 사전 협의 하에(협정에 명시) 한 달 전에 통고하고 있고, 북측은 이를 수용하고 있다.

111) 위의 인터뷰.

112) 위의 인터뷰.

북측은 인적자원의 효율적인 운영보다는 인적동원과 취업확보를 위해서, 그리고 사회주의 타성에 의해서 모든 작업에 필요 이상의 인원 투입을 요구하는 것이 상례이다. 남측이 이를 반대하자 처음에는 싫어했으나 북측의 입장을 이해하고 설득하여 이 문제는 무난히 해결하고 있다는 것이다.

사실 건설 현장에서의 문제점은 정치색만 회피하면 같은 민족으로 정을 주고 통하는 점이 있어 문제점을 원만히 해결할 수 있다는 것이다. 원전 건설 초기에 남측 근로자들이 김일성과 김정일의 사진이 게재된 신문을 깔고 앉아 북측의 강력한 항의를 받았으나 남측과의 정치적, 문화적 차이를 설명하고 설득하여 원만히 해결된 사례가 있어 남측도 정치적 오해를 불러일으킬 소지가 있는 행위에 대한 사전 교육을 실시하고 있다. 또한 문제가 발생하더라도 미디어의 보도 등 제3자의 개입으로 대외적으로 알려지지 않는 한 남측과 북측의 직접 협상으로 해결이 가능하다는 것이다. 언어와 감정이 통해서 문제점 해결에 도움이 되고 있다고 한다. 북측의 근로자의 작업량과 책임감 부족을 개선하기 위해서 남측 근로자들이 술선수범하고 있으나 직접 임금을 주는 제도를 도입하지 않고는 사회주의식 작업 행태는 당분간 지속될 것으로 보인다.

작업의 효율성을 위해서는 한전이 인사관리에 대한 발언권을 강화하고 임금과 성과급 등의 지급에도 상당한 자율권을 확보하는 것이 능력 있는 근로자들을 확보하고 자율성을 확대해 나가는 방안이 될 수 있다.

(다) 정보공유와 팀워크

선진기업은 종업원의 자발적 참여와 작업의 효율성을 높이기 위해

서 필요한 정보의 공유와 팀워크를 강조하고 있다. 또한 책임자의 자의에 의한 운영보다는 법과 제도에 따라 투명성 있게 기업을 운영하려는 원칙을 강조하고 있다.

작업 개시 전 남북 양측은 작업회의를 하고 필요한 정보를 공유하고 있다. 작업은 회사별로 작업을 배정하고 남측의 작업반장 지휘하에 작업장별로 팀을 짜서 진행하고 있다. 북측도 직장장(현장감독)과 반장을 통해서 작업 개시 전에 철저한 교육을 실시하여 작업의 성격을 잘 알고 있다. 북한 간부들도 주기적으로 현장을 방문하여 공사장에 대한 설명을 듣고 자료를 제공받고 있다. 특히 사항은 북측 작업반장 등 책임 간부들은 필요한 자료를 반드시 3~4부를 요구하여 자신이 공부하고 또한 총화 때도 보고하는 자료로 삼고 있다. 이러한 과정을 통해서 북한의 책임 간부들은 자기 발전을 위해서 선진 경영 기법이나 기술 등을 독자적으로 습득하는 기회로 삼고 있다.

원전 건설이 진행됨에 따라 2002년부터 북한의 신포 경수로 원전 운전요원들에 대한 원자력 발전소 운전교육을 위해 최소한 2년 동안 북한 기술자들을 남한의 원전발전소에서 교육시킬 예정으로 있다. 장소는 경북 울진에 소재한 원전으로 알려지고 있다. 교육 참가예정자는 2백여 명 선에 달할 것으로 알려지고 있고, 이 중 80여 명은 남측에서 교육을 받을 것으로 알려지고 있다. 이들은 교육 기간동안 원전 관리 기술뿐만 아니라 남한의 다양한 정치, 사회, 문화 등에 접하는 현장교육이 될 것이다.

한편 건설 현장에서 엿볼 수 있는 북한의 독특한 산업문화의 일면은 작업과정에 관련된 문제제기에 있어서 북측은 모두 열성적이나 해결책을 구하는 협상에서는 적극적으로 나서지 않는다는 것이다. 곧 책임지는 것을 가급적 회피하는 것이다. 따라서 현장에 문제가 있을 때 관련부처의 여러명이 나타나지 책임자 한 명이 나타나는 법이 없

다는 것이다. 곧 책임은 공동으로 분담하는 것이 안전하다는 사회주의식 지혜를 터득하고 있다.

현장에서 일어나는 각종 사고나 문제 해결과정에서 비슷한 현상이 나타나고 있다. 교통사고가 발생하는 경우에 책임회피를 위해서 인민보안성 등 5개 정도의 관계기관이 조사하고, 이 과정에서 북측은 무조건 남측의 잘못으로 몰고 간다는 것이다. 그러나 남측이 법적인 근거를 요구하면 이를 제시하지 못하고 결국에는 없었던 것으로 결말을 보는 경우가 많다는 것이다.¹¹³⁾ 이것은 북한 사회의 한 단면으로 법적, 제도적 해결 방안 모색보다는 관리들의 위압적이고 정치적인 처리가 관행이 되어 왔다는 것을 말해주고 있다. 따라서 북측도 한전 등 외국기업과의 문제해결에서 법과 제도의 중요성을 인식할 것이다.

(라) 리더십과 책임감

리더십과 책임감과 관련, 남북한의 차이를 비교하면 다음과 같다. 남측과 북측의 근로자들은 조직상 위계질서가 분명하고 상사의 지시에 잘 순응하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 상당한 차이가 있다. 북한 근로자들은 남측의 근로자들이 무엇을 한번 지시하면 상사가 감독하지 않아도 임무를 잘 수행하는 것을 보고 이상하게 생각한다는 것이다. 이것은 북한의 근로자들이 자유, 자율 및 책임감을 이해하지 못하고 있다는 것을 말해주고 있다.

한편 북측 근로자들은 경직된 위계질서와 상사에 절대적으로 순종하는 것으로 보이나 상급자가 보고 있을 때와 그렇지 않을 때 작업성과에 차이가 많다는 것이다.¹¹⁴⁾ 곧 자율과 책임감이 결여되어 있다

113) 위의 인터뷰.

114) 위의 인터뷰.

는 것을 말해주고 있다. 이러한 현상은 북한이 강조하는 ‘균중노선’에 의한 대중동원의 리더십은 구호에 그치고 근로자들도 이에 냉소적인 태도를 취하고 있다는 것을 말해주고 있다.

이와 관련, 북측 간부와 근로자들이 남측 직원들에 대해서 두 가지 상반된 평가를 하고 있다는 것이다. 하나는 ‘개판이다’와 다른 하나는 규율이 세고 잘한다는 평가를 한다는 것이다. ‘개판’이라는 평가와 관련, ‘당신도 당원이나?’라는 북측 근로자의 질문이 화제가 된 일이 있다는 것이다. 남측 근로자들이 작업에 관련된 문제점이나 남한의 정치·사회문제에 대해서 상하간에 자유로이 토론하는 것을 보고 북측 근로자가 당원이 함부로 비판해도 되느냐고 물었다고 한다. 곧 북측 근로자들은 남측 근로자들이 모두 정치 일꾼인 것으로 알고 있고, 직장에서 상하간에 자유로운 토론을 하는 것에 익숙하지 않다는 것이다. 또한 규율이 세다는 것은 남측 근로자들의 책임감과 자율성을 긍정적으로 평가한다는 표현이라는 것이다.¹¹⁵⁾ 이와 같은 평가는 반드시 상호 모순된 것이 아니라 자본주의 경영방식과 직업윤리의 일면목을 자연스럽게 북측에 보여주고 있는 것이다.

따라서 북한의 종업원들은 남측 근로자들이 자유롭게 행동하면서도 작업에 임해서는 규율이 강하고 상하가 분명하고 지시한 사항에 대해서는 감시하지 않아도 책임을 가지고 작업을 완수하는 것을 이상하게 생각하는 것은 당연한 것이다. 사실 북한의 노동자들은 감시하는 경우에 일하는 척하고 상급자가 시키는 대로만 하는 것이 생활화되어 있다는 것을 말해주고 있다. 이러한 풍토에서 남측의 개방된 리더십과 책임감은 북한 당국자나 근로자들에게 자본주의의 강점을 행동으로 보여주는 것이라 하겠다.

115) 위의 인터뷰.

(마) 기타

<자본주의 방식 교육>

원전 건설 단지 내에 함께 생활하면서 북측 근로자들은 직접, 간접으로 자본주의에 대한 지식을 습득하고 있다. 일상적인 대화에서 남한의 생활방식을 전해 듣고 기업들의 운영방식을 체험하고 있다. 북측 근로자들도 감독이 없는 경우에 남한 방송이나 신문에 접하는 기회가 많다. 따라서 북한 당국은 주기적으로 북측 근로자들에 대한 정치 교육을 시켜 이념적인 해이를 견제하고 있다.

특히 자본주의 교육과 관련, 북측 식당이나 술집에게 봉사 정신을 가르친다는 것이다. 북측이 운영하는 식당과 술집 등에서 정치가요를 부르거나 불친절 할 경우에 남측에서는 출입정지 및 완전 정지 등으로 대응하여 1년만에 서비스 향상- 음식의 질, 봉사 태도, 노래도 대중가요 위주로 전환을 가져오게 유도하는데 성공하였다. 또한 KEDO 직원들이 자주 이용하는 식당, 호텔 등을 상대로 특별가격(박리다매에 의한 할인)을 적용할 것을 협상하여 성공하였다는 것이다.¹¹⁶⁾ 그러나 이와 같은 인식의 전환에는 상당한 시간이 걸렸으나 성과를 보고 있다는 것이다.

<정상회담과 이산가족 상봉의 파급효과>

남북정상회담 이후 북한의 일반주민들의 남측에 대한 태도에 상당한 변화를 실감할 수 있었다고 한전 관계자는 말하고 있다. 우선 북한 주민들의 남측에 대한 적개심이 완화되었고, 북한 주민들은 남한의 우월성을 인식하고 보이지 않게 남측에 경제 및 교류 증대 등을 기대하고 있다는 것이다. 또한 북측 이산가족들이 경제적으로 운택해

116) 위의 인터뷰.

지고 달리 소지에 대해서 그 출처를 묻지 않는다고 한다.¹¹⁷⁾ 일반적으로 사회 통제가 느슨해지고, 분위기도 약간 해이해지고 있다고 한다.

3. 평화자동차 사례

가. 평화자동차의 사업 목적과 추진 배경

(1) 사업목적

「평화자동차(주)」(이하 평화자동차)는 「국제통일재단」이 남북경제 협력사업을 통해 민족공동의 번영을 추구하고자 하는 기본 취지 아래 「남포평화자동차종합공장」 건설 사업을 추진하고 있다. 이는 평화자동차는 남한, 일본, 북한의 3 자간의 합영사업으로 이태리 FIAT 본사의 기술과 책임 하에 사업을 진행하고 있다.¹¹⁸⁾ 남한, 일본은 「국제통일재단」이 관할하고 있어 남북경제협력사업 중 유일한 국가기간산업인 셈이다.

평화자동차는 남포지역을 자동차 관련 종합공단으로 조성하여 중국을 비롯한 아시아권 및 러시아 주변국들에 형성될 대규모 자동차 시장을 겨냥하고 있을 뿐만 아니라 남한의 자동차 관련 중소기업들이 동반 진출할 수 있는 기반을 조성하여 자동차 산업을 남북경제협력으로 성공시켜 민족의 화해와 단합의 계기를 마련하는 효과를 노리고

117) 위의 인터뷰.

118) 북한은 외국인투자법(1992.10)에 의해, 합작법(1992.10 개정, 시행규칙은 1995.7 제정), 합영법(1994.2 개정, 시행규칙은 1995.12 제정), 외국인기업법(외국인 단독출자, 1992.10 제정, 시행규칙은 1994.3 제정)을 제정함. 합영은 북한측과 외국인투자가가 공동투자, 공동경영하는 합작투자 형태임. 합작은 공동투자, 북한 단독경영방식임. 외국인 기업은 단독투자, 단독경영 형태임.

있다.

한편 「국제통일재단」은 자동차 사업을 단기간의 수익사업차원보다는 중장기적인 차원에서 상호신뢰를 구축하여 건설, 백화점, 식품 및 물류·유통 사업 등에 진출하려는 기반을 구축하는 것을 주요 목적으로 추진하고 있다.

(2) 사업추진 배경

김일성 주석은 생존시에 남포지역을 공업단지로 개발하라는 유지와 김정일 국방위원장의 관심사 중의 하나로 평양근교(자동차로 20분 거리)남포지역에 「남포평화자동차종합공장」을 건설, 운영하고 있다.¹¹⁹⁾ 북한 당국의 전폭적인 지원으로 추진되고 있으며 2002년 2월 16일(김정일 국방위원장 60회생일)이전에 완성 차를 제작하겠다는 목표를 설정해 놓고 있다.

이 사업의 구상은 1991년 11월 문선명 총재는 북한을 방문하여 김일성 주석과 회담을 가졌는데, 김일성은 자동차 공업의 육성을 요청함으로써 시작되었다. 북한 당국으로부터 자동차종합공장 건설에 대한 공식 요청을 받은 이후 1997년 2월에 김정일 국방위원장의 승인으로 현재의 남포 부지를 자동차공장건설 부지로 지정 받게 되었고, 「국민의 정부」 출범 이후 본격적으로 사업을 추진하고 있다. 이에 따라 「국제통일재단」은 재단 산하의 자동차관련 회사들의 역량을 총집결하여 평화자동차가 추진하고 있고 「남포평화자동차종합공장」 건설을 남북경협사업으로 지원하고 있다. 한편 북한은 산업분야 전반에 파급효과가 큰 평화자동차를 국가기간산업으로 육성하려는 것이다.

119) 평화자동차관계자와 연구원에서의 인터뷰, 2001. 9. 21.

나. 「남포평화자동차종합공장」 건설과 관련된 회사

남포지역에 「평화자동차종합공장건설」을 위한 투자 담당회사로 홍콩에 1997년 10월 「피엠씨(Peace Motors Corporation: PMC LTD.)」라는 회사를 설립하였고, 이 회사가 「평화자동차」의 남북경협 사업 투자회사이다.

북한 현지의 사업주체로 1998년 1월 평양에 설립된 「평화자동차총회사」는 남한과 일본의 합작형태로 「피엠씨(PMC LTD.)」를 설립하였고, 이를 통해 북한의 「런봉총회사」와 합영회사를 설립하였다. 이 회사는 중고자동차수리 및 국내외 판매, 자동차조립생산 및 수리공장 건설과 그에 관련된 사업을 수행하고 있다. 「남포평화자동차종합공장」을 남북경협사업으로 발전시키기 위해 1999년 4월 서울에 「주식회사 평화자동차」라는 법인을 설립하였고, 2000년도에 정부로부터 사업자 승인을 얻었다.

「평화자동차총회사」는 현재 평화자동차 건설과 더불어 북한의 민수용 자동차의 수리, 정비를 맡고 있는 4개의 정비공장을 운영하고 있다. 수리 부품은 일본에서 직접 수입하여 빠른 시일 내에 정비하고 있어 인기가 좋고 정비료는 달러로 받고 있다. 2000년 12월부터 정비사업을 개시한 이후 2001년 7월까지 15만 달러의 순이익을 올리고 있다. 이와 관련, 일본에서 투입된 통일교 신자 20여명의 기술자가 북한에 상주하여 수리를 전담하고 북한 주민들을 현장에서 교육시키고 있다.

또한 「국제통일재단」은 일본회사 명의로 평양에 보통강 호텔과 안산관 호텔(총 1000만 달러 투자)에 단독으로 투자하여 독자적인 운영권을 가지고 있다. 이것은 자유경제무역지대에만 외국인기업의 단독출자를 허용하는 사례에 비추어 예외적인 조치이다. 이와 같은 예

외조치는 자동차 건립을 위한 인원의 숙박시설이 필요하고, 일본기업 명의로 진출하고 있기 때문에 용이하게 허가를 취득하였다.

다. 사업내용 및 규모

평화자동차 건설을 위한 투자 규모는 총 3억 달러이고, 투자 및 지분비율은 「피엠씨」(실질적으로 국제통일재단) 측이 70%, 북한 「련봉총회사」 측이 30%이다. 평화자동차가 계획하고 있는 생산 차종은 FIAT사의 시에나(Siena, 1600cc)이다.

현재 북한 당국으로부터 지정 받은 100만m²의 [남포평화자동차종합공장]부지에 자동차수리개조 시설과 완성 차 조립시설까지 3단계로 나누어 진행되고 있다.

단계별 계획은 다음과 같다.

제1단계: 2000년 2월에 북한 남포에서 [평화자동차종합공장] 착공식을 계기로 금년 3월말까지 완공 목표로 자동차수리개조 및 소규모 조립생산 공장건설, 총 규모는 960만 달러 투자

제2단계: 2000년 10월부터 2002년 1월말까지 연산 1만대 생산능력의 조립공장 건설, 총 규모는 5,300만 달러 투자 예정

제3단계: 2002년 4월부터 연산 1만대 생산능력의 완성차 조립 생산 공장건설. 2006년까지 연산 10만대 조립공장 건설을 목표로 총 3억 달러 규모 투자 예정

현재 공정은 구조 공사가 끝나고 내부공사에 진입하고 있고, 조립 시설 건설에 필요한 제품의 80~90%를 남한에서 조달하고 있다.

6·15 남북 정상회담 이후 북한은 남한 제품을 거부감 없이 수용하고 있다.

공정 1단계인 조립시설 건설에 북한 노동자 50명을 고용하였고, 현재 2단계에서는 350명의 노동자를 고용하고 있다. 앞으로 10만대가 생산될 경우에 1만~1만 5천 여명 정도의 노동자를 고용할 계획이다.

라. 평화자동차가 북한에 미칠 긍정적인 파급효과

(1) 북한의 경제발전과 자동차 산업에 미칠 영향

평화자동차가 추진하고 있는 「남포평화자동차종합공장」 건설은 이제까지 경제분야의 남북관계에서 추진되어온 남북경협사업 중에서 KEDO의 원전건설사업과 더불어 북한의 국가기간사업에 해당하는 합영사업으로써 민간차원에서 진행되고 있어 그 의미가 크다. 자동차 산업은 한 국가의 경제발전의 산업척도와 그 국가의 상업화 능력을 가늠할 수 있는 좋은 기준표로서 그 관련산업의 파급효과는 매우 광범위하다. 자동차공업은 2만 내지 2만 5천여 개의 연관 부품산업을 활성화시키는 효과를 거둘 수 있다.

북한은 이제까지 소규모의 영세성을 띠고 있고 값 싼 노동력을 제공하는 임가공 형태의 남북경협에는 근본적인 한계점이 있음을 깨닫게 되었으며, 이러한 한계점을 극복하는 대안과 국가경제의 발전을 확대할 수 있는 산업분야로 자동차산업의 육성을 추진하고 있는 것으로 보인다. 자동차 산업의 발전을 통해 장기적으로 남포지역을 「자동차관련종합공단」으로 조성하여 북한에 대규모 고용창출과 선진 자동차기술산업의 도입과 국제화되고 표준화된 제도를 도입하여 서구자동차기술산업과의 교류 및 경쟁체제를 확립하려는 것이다. 또한 북한은

경쟁력 제고를 통해서 중장기적으로 남한, 중국, 러시아 등 주변국들의 자동차 시장에 진출을 겨냥하고 있다. 이와 관련, 북한은 남포를 원산과 신의주 등과 함께 전략산업단지로 개발할 가능성이 높다.

현재 북한의 자동차 공업은 군수용을 제외하고는 전무한 상태이다. 과거 덕천에 소재한 승리자동차에서 벤츠 190 모델을 모방하여 ‘광명성’을 생산하려고 하였으나 실패한 것으로 알려지고 있다. 현재 북한에 민수용 자동차(군사용 제외)는 33만대이고 이 중 80%가 일본에서 수입한 것이다.¹²⁰⁾ 그러나 부품 부족으로 많은 차가 운영에 제한을 받고 있는 실정이다. 현재 북한의 대중 교통 수단인 버스는 대부분 일본의 중고버스를 수입(원화로 약 150만원 정도)한 것이고, 평화자동차는 이들 부품을 15일만에 조달하여 정비하고 있어 선풍적인 인기를 끌고 있다.

전술한 바와 같이 현 단계에서 평화자동차의 고용창출효과는 350~400명이고, 1만대 생산 경우는 1천 여명으로 계획하고 있으나, 공장 완공 후 10만대가 생산될 경우에는 1만~1만5천 여명을 고용할 수 있다. 또한 관련 부품산업 및 관련 서비스산업의 발달은 고용효과를 더욱 증대시킬 것이다.

(2) 능력위주의 충원

평화자동차는 남한, 일본, 이태리 등과 합작으로 진행되고 있어 여러 선진국들과 폭 넓게 경제, 기술, 문화적 교류를 할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 따라서 평화자동차가 본격적으로 가동될 경우에 이제까지 북한식 사회주의 사업형태에 젖어 있던 북한 당국과 근로자들에게 선진적인 기술도입과 경영방식의 도입을 통한 합리적인 자본주의

120) 위의 인터뷰.

경영방식을 접촉하는 좋은 기회를 제공할 것이다. 합리적인 교육환경과 선진화된 경영기법은 북한 당국과 종업원에게 활력을 불어 넣어주고 자본주의 시장을 연구하고 학습하는 현장이 되고 있다. 그리고 능력에 따른 성과급과 이에 대한 업무의 효율성과 합리적인 인원의 활용은 북한당국에게도 많은 시사점을 제공할 것이다.

현재까지 능력위주의 충원 및 간부 등용 형태는 북한의 「련봉총회사」가 제공하는 제한된 인력과 범위 내에서 이루어지고 있어 선택의 여지가 없고 노동자의 능력과 자질을 현장에서 체험해 나가는 과정 속에서 검증해 보는 단계이다.¹²¹⁾ 현재까지 숙련된 양질의 노동력이 제공되고 있어 문제점은 없으나 북한 노동자들이 최신공법에 대해서 전혀 경험이 없어 현장에서 교육하고 훈련하면서 작업을 진행하고 있다. 그러나 주요 작업은 남한의 기술자들이 전적으로 책임을 지고 진행하고 있다.

현재 임금은 북한의 「련봉총회사」를 통해 일괄 지불하고 있어 평화자동차가 노동의 질에 따라 임금과 성과급을 지불할 수 없는 실정이다. 앞으로 노동자의 자질이나 업무능력의 수행에 따라 북한 체제가 허용하는 범위 내에서 적절한 임금과 성과급제를 도입할 계획이며 이에 대해서 북한당국과 현재도 협의하는 과정이다. 현재 북한 근로자의 임금은 현재 최저 미화 110달러를 기준으로 하여 노동자의 업무영역과 직급에 따라 차별화 된 급여체제의 시행도입을 놓고 협의 중에 있다. 그러나 현재 북한 근로자의 평균임금이 40달러 정도임을 감안하면 높은 편이다.

운영적인 측면에서 해고, 보험, 해산휴가 등은 선진국에 맞는 수준으로 제시하고 회사측은 안전사고에 각별히 신경을 쓰고 있다. 평화자동차 측은 안전수칙에 신경을 쓰고 있는 것은 북한 노동자들이 안

121) 위의 인터뷰.

전 불감증에 걸려 있어 안전모 착용 등 안전교육을 강조하고 있다. 미 국무부가 발간하고 있는 각국 인권보고서 중 「북한인권상황, 1999」에서 북한의 산업재해율이 상당히 높다고 보고하고 있다.¹²²⁾

북한이 제공하는 노동인력에 대한 인사관리는 양측이 모두 점검하고 무단결근, 절도 등으로 인한 해고는 양측의 협의로 결정하고 있다. 그러나 대부분의 경우에 남측의 요구를 북한측은 수용하는 입장이다.

보너스 지급은 평화자동차가 주체적으로 지급하고 있다. 보너스는 작업 팀별로 지급하고 현금보다는 현물로 지급하고 있다. 현지의 경험에 의하면 주로 내의와 가전제품 등 북한 근로자의 부인들과 여성들이 선호하는 것이 효과적이라고 한다.¹²³⁾ 향후 인센티브 제공의 일환으로 북한 지배인과 노동자들의 해외교육을 통해 선진문화를 소개하고 현장교육을 계획하고 있다고 한다.

경수로 원전건설 현장과는 달리 주거와 숙식을 제공하고 있지 않고 있다. 그러나 북한의 식량난은 북측 근로자의 작업량에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 오전 작업에 비해서 오후 작업의 효율성이 떨어지고 있어서 근로자들이 점심 식사를 제대로 하는지 의문이 제기되고 있다. 따라서 평화자동차측은 최근 400명을 수용할 수 있는 기숙사를 준공하여 북측 근로자의 복지를 확대하고 작업 능률도 향상될 것으로 기대하고 있다.

현재까지 일반적인 경영문제에는 북한측이 간여하지 않고 있고, 북한 근로자들은 「련봉총회사」가 총괄적으로 관리하고 있어 문제점은 발생하고 있지 않다. 그러나 공장이 완성된 이후 인원의 증가와 남북 근로자간의 대립 등 문제점에 대해서는 교육 등 세심한 주의를 기울

122) http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_h.../northkor.htm

123) 평화자동차관계자와 연구원에서의 인터뷰 참조.

이고 있다. 또한 향후 생산된 자동차 판매에 대한 인센티브 제공 등은 북한 당국과의 협상을 거쳐야 할 것으로 보인다.

(3) 정보공유와 팀워크

평화자동차 건설에서 과거와 다른 사례는 공사개요와 공정기간을 사전에 분명히 알려주고 있다. 곧 공사기간, 안전문제, 팀별로 작업을 체계화, 인원 활용의 효율성으로 불필요한 인원 배제 및 공사기간 준수 등이다. 작업은 팀(5명)별로 진행되고 있고, 전술한바와 같이 보너스도 팀별로 지급하고 있다. 이 과정에서 공정한 경쟁을 유도하기 위해서도 종업원들에게 충분한 정보와 교육을 제공하고 있다.

그러나 작업현장에서 남북한의 기업문화와 관례가 다른데서 일어나고 있는 문제점이다. 자동차 공장 건설 현장에서 일어난 문제는 작업의 효율성을 감안한 공장건설설계를 건축과정에서 남측과 사전협의 없이 북측의 관례 되로 변경하는 경우가 발생한 사례가 있었다. 따라서 책임한계를 철저히 하기 위해서 건축물 허가 팀과 현장 건설 팀으로 분할하여 책임소재를 분명히 하였다.

한편 국제통일재단은 1천만 달러를 투자해 평양의 보통강 호텔과 안산관 호텔을 직접 운영하고 있다. 이 호텔은 철저히 자본주의 방식을 도입하고 있다. 북한측은 일반적으로 필요 이상의 인력 충원을 요구하고 있으나 북한 출신 팀장 또는 지배인들에게 종업원들을 팀별로 구성하고 종업원 수의 조정 문제 등을 대화로 해결하도록 유도하여 원만히 해결하였다.

실례로 호텔 내 7개의 식당(일식, 중식 등)과 사우나 등을 부서별로 독립시켜 운영하고 성과에 따라 보너스를 현물로 지급하고 있다. 보통강 호텔을 인수한 이후 고객 유치를 위해 식당과 커피숍 등을 의

국민 손님들의 취향에 맞는 현대적인 실내 장식으로 꾸미기로하고 종업원들의 의견을 타진한 이후 김일성과 김정일의 초상화를 달지 않기로 합의하고 북한 당국과 협의를 개시하였다. 북한 당국과의 협상에 6개월이 걸렸으나 마침내 당국의 허가를 받아 초상화를 걸지 않아도 좋다는 허가를 받았다는 것은 합리적인 요구를 수용하는 것으로 해석될 수 있다. 이후 식당과 커피숍의 음식과 서비스는 월등히 향상되었고 북한 당국자들도 칭찬하고 있다는 것이다.¹²⁴⁾ 이와 같이 자본주의에 대한 인식이 3년 전과 비교해서 많이 변하고 있고, 성과급 등 인센티브 제공에 대해 반응이 좋아 호텔 수입도 증대하고 있다는 것이다.

이와 같이 상하간의 합의와 팀웍 등으로 자본주의 운영 방법을 적용하고 있고 이와 같은 노력은 3년 전과 비교해서 북한 근로자의 의식을 점진적으로 변화시키고 있다고 한다.¹²⁵⁾

(4) 리더십과 책임감

현대적인 기업 운영에서 효율성과 이윤 추구를 위해서는 경직된 위계질서보다는 대화와 협동이 필요하고, 종업원들의 이니셔티브 존중과 책임을 지는 기업문화 조성이 필요하다. 이러한 기업 문화는 사회 생활에서도 보이지 않는 영향을 미칠 것이기 때문이다.

북한 남포 「평화자동차종합공장」 건설현장에는 남포직할시 소속 「31 기업소」와 정무원의 내각 직속 기업인 「련봉총회사」가 현장을 직접 담당하면서 업무를 수행하고 있다. 또한 정치적 결정은 「조선아시아태평양평화위원회」가 담당하는 등 전형적으로 복잡다단한 남북경협

124) 위의 인터뷰.

125) 위의 인터뷰.

사업의 형태임에도 불구하고 현장에서 많은 분야에서 특별한 마찰이 나 사고 없이 업무가 진행되고 있다.

이는 「평화자동차」측은 오랫동안의 대북사업 경험으로 문제발생 소지에 대해서 사전에 예방할 수 있는 안전장치의 마련에 신경을 쓰고 있다. 북한 체제의 특성을 이해하면서 종업원들과의 지속적인 대화와 교육을 통해 상호간의 마찰을 줄이는 요인이 되고 있다.

현재까지 노동자들의 작업량 달성과 관련해서는 북측이 양질의 노동력을 제공하고 있어 특별한 문제점은 없다고 하나, 이러한 현상이 사회주의 특성상 철저한 통제와 지휘방침에 순응하는 관례에서 나오는 것인지, 그 동안 남측 근로자의 영향을 받아서인지, 또는 팀별로 보너스를 지급해서 그런지는 확실치 않은 것 같다. 물론 이와 같은 복합적인 요인들이 작용하고있을 것이다. 그러나 북측이 감시조를 두고 있어 북측 근로자들은 북중적이고 불만을 토로하는 경우는 없으나 이것이 노동자들이 모두 만족한다는 것을 의미하지는 않을 것이다.

현재까지 남측과 북측의 근로자들의 관할과 감독을 남북이 각각 독자적으로 행하고 있고, 북측의 엄격한 감시로 개방적인 리더십에 대한 효과는 시도되지 않고 있으나 남측의 경영스타일과 근로자들의 책임감 및 보너스 지급 등으로 북측 근로자들이 스스로 습득하는 수준에 머물고 있다. 그러나 이러한 간접적인 효과도 중장기적으로 상당한 효과를 미칠 것으로 보인다.

마. 남북 합작사업의 문제점

(1) 북한의 통제된 개방정책

북한 당국은 2001년 김정일의 신사고 강조 및 중국의 상해 방문

등을 통해 당면한 경제난 극복을 위한 외국자본 유치 등 대외협력을 도모하고 있다. 그럼에도 북한이 개방정책에서 진전을 보이지 않고 있는 것은 체제유지에 부정적인 영향을 극소화하려는 통제 가능한 개방, 즉 북한식 사회주의 건설을 추진하고 있기 때문이다. 이것은 기존의 경제발전전략을 전면적으로 수정하기보다는 제도개혁에 초점을 맞추고 있다. 북한 당국은 중추산업에 대한 중앙통제를 유지하면서 인사개편, 대외협력창구 정비, 세대교체 등을 단행하고 있다. 대외경제 협력에 있어서도 남한을 위시한 서방 자본의 유치하여 경제특구를 중심으로 과학기술산업(IT) 등 소수의 전략적 산업을 육성하고, 이를 선도산업으로 수출산업을 발전시키려는 것으로 보인다.

그러나 북한의 현실은 중국과 베트남 등 사회주의를 표방하면서도 폭넓은 개방을 추진하고 있는 국가들에 비해서 남한의 기업을 포함한 외국 기업의 진출에 제약이 많다.¹²⁶⁾ 특히 체제경쟁에서 앞서고 있는 남한의 기업들이 북한에 진출하여 빛어낼 수 있는 체제유지에 부정적인 파급효과를 우려하여 남측 기업활동에 대해서 경계와 감독을 게을리 하지 않고 있다. 따라서 북한 당국은 북한에 절대 필요하고 유리한 사업에 국한되어 점진적으로 문호를 개방할 것이다. 따라서 남한 기업들이 북한에 진출하여 단기적으로 이윤을 보기도 어려운 실정이고, 사업자 승인을 받고서도 북한에 진출하여 사업을 진행하고 있는 기업들도 적은 실정이다.

(2) 현대적 기업 경영에 대한 제약

위의 두 사례에서 보았듯이 기업의 효율적인 운영을 위해서는 인사

126) 제성호, 「북한 외자유치법령의 문제점」 (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

문제에 대해서는 배타적인 권리를 확보해야 할 것이다. 그러나 합영 사업이라는 제도적 제약과 자본주의 오염을 막기 위한 인사관리에 완전한 권리를 남측 기업이 행사하도록 허용하지 않고 있다. 노동력과 임금은 북한측 회사가 일괄적으로 관할하고, 작업과 관련한 업무 이외에 남측 근로자와 북한 근로자들의 직접적인 대화를 제도적으로 차단하거나 감시하는 등 자본주의 경영의 파급효과를 차단하고 있다. 남측이 주장하는 합리적인 인사관리에 대한 현대적 경영기법의 적용에 대한 그 타당성을 인정하고 있으나 아직도 남북간에 협의가 진행되고 있다. 그러나 북한 당국이 개방의 폭을 확대하지 않는 한 당분간 북한의 차단정책은 지속될 것으로 보인다.

정보의 공유, 개방된 리더십과 책임감 등 기업의 이윤을 증대시킬 수 있는 경영기법 등도 북한 근로자에 대한 북한 당국의 별도의 관리로 직접적인 교육과 실습보다는 남측 기업의 간부와 근로자들이 행동으로 보여줌으로써 그 효과를 전파하는데 제한되고 있다.

(3) 정치교육 강화

북한 당국의 철저한 감시에도 남북 합작기업의 근로자들과 간부들 간에 함께 생활하는 기간이 길어짐에 따라 자연스럽게 정이 통하게 되고 정치문제 이외의 다양한 정보가 교환되고 있다는 것은 부인할 수 없다. 남한측의 경제적 우월성에 대해서 남측의 생산설비와 기술 등을 직접 체험함으로써 자연스럽게 습득하고 있다. 따라서 북한 당국은 사상적 오염을 방지하기 위해서 남측과의 합작기업에 종사하는 근로자의 성분을 사전에 철저히 검사하는 것은 물론 이들에 대해 정기적으로 정치교육을 실시하여 남한에 대한 동경을 차단하려고 노력하고 있다.

북한의 근로자들은 남한의 경제적 우월성을 인식하고 있어 통합이

된 경우에 자신들이 남한의 노예가 될 것이라는 두려움을 표시하고 있고, 사회주의 체제와는 달리 남한 식 자유민주주의는 자신이 벌어서 먹고 살아가야 한다는 데 대한 두려움을 가지고 있다는 것이다.¹²⁷⁾ 이것은 체제적 차이가 개인의 생활에 미칠 수 있는 미래에 대한 막연한 두려움을 반영하고 있다.

따라서 북한 당국은 정치교육을 통해서 합작기업에 종사하는 북한 근로자들에게 자본주의를 약육강식의 법칙을 통해 유지되는 사회라고 기존의 선전을 강조할 것이고,¹²⁸⁾ 또한 정치교육은 사회주의 “보호문화”의 우월성을 강조하여¹²⁹⁾ 근로자들의 이념적인 오염을 견제하려 할 것이다.

바. 평가

기업합작의 경험도 일천하여 북한에 민주화와 인권가치를 전파하는 긍정적인 파급효과를 이 두 사례를 가지고 평가하기에는 어려운 측면이 있다. 또한 이 두 사례에서 알 수 있듯이 대북 투자기업의 운영과정에서 북한과의 합의 구축 및 북한의 근로자에 대한 감시 등 제도적인 한계 때문에 긍정적인 파급효과를 거두는 것은 상당히 제약되어 있다. 그러나 몇 가지 긍정적인 성과를 보고 있는 것은 부인할 수 없다. 첫째, 남북 합작 기업이 북한의 전반적인 경제발전에 기여하는 기간산업이고, 북한 근로자와 이에 관련된 북한 사업장도 상당한 소득

127) 위 한전관계자의 인터뷰.

128) 북한이탈주민의 연구원에서의 인터뷰, 2001. 8. 29.

129) 독일 통일 이후에도 자본주의의 개인주의, 경쟁주의 및 성과주의에 대한 동독 주민들의 사회심리적인 갈등은 제도적 통합 이후에도 지속되고 있다는 점은 시사하는바가 크다. 이에 대해서는 박병석, “독일 통일 5년의 교훈,” 정책연구 시리즈 95-4 (서울: 아태평화재단, 1995) 참조.

을 올리고 있다. 따라서 남북 합작기업에서 일하고자 하는 북한 근로자가 늘어나고 있다. 둘째, 남북한 근로자들과 간부들이 제한된 지역에서 함께 생활하는 동안 동족애를 느끼게 되고 점진적으로 적대감이 완화되고 있다. 특히 남북 정상회담이라는 정치적 변수는 적대감의 완화를 촉진시키고 있다. 셋째, 북한의 간부나 근로자들이 남측 자본주의 생활에 궁핍한 것이 많고, 개인 생활에 대한 호기심이 많다는 것이다. 특히 남측의 근로자들의 임금수준이 북측보다 월등히 많다는 것은 북측 근로자들의 불만 요인이 되고 있으나, 북한 당국에 압력요인으로 작용하고 있다. 넷째, 합작기업에 필요한 대부분의 설비와 장비가 대부분 남한에서 반입된 제품인 것을 북측 근로자들이 알고 있고, 남측의 경제적, 기술적인 우월성을 인정하고 있다. 다섯째, 남측의 리더십과 책임감에 대해 긍정적인 평가를 하고 있다. 상하간에 작업에 관한 문제뿐만 아니라 정치·사회적 문제에 대한 자유로운 토론이 가능하고, 일단 작업에 임해서는 상사의 감독이 없이도 책임량을 완수한다는 대해 북측도 긍정적으로 인정하고 있다. 여섯째, 문제가 발생할 때에 미디어 등 제3자의 개입이 없는 한 조용히 해결하는 인간적인 유대감이 조성되고 있다. 마지막으로 남측 근로자들이 최근 2~3년 동안에 접촉하는 북측 주민들에게 자본주의 방식의 사업운동을 직·간접적으로 가르치고 있어 북측 주민들의 자본주의 방식에 대한 인식 변화는 점진적으로 그러나 심각한 정도로 나타나고 있다는 것이다. 이러한 정보는 점진적으로 북측 근로자나 주민들에게 알려질 것이다.

이와 같은 긍정적인 파급효과는 북한의 내적 변화로 시너지 효과를 거둘 수도 있다. 북한 당국이 경제난 극복을 위해 장마당(암시장)과 개인들의 다양한 상행위를 허용함으로써 개인주의, 이기주의, 물질주의 및 배금주의를 확산시키는 결과를 가져오고 사회적으로 사회이탈

행위 증가, 정치적으로 집단주의 의식 약화, 정치적으로 “대리비판” (체제비판을 중간간부들에 전환) 증대 등을 초래하는 등 사회주의 이념과 가치가 도전 받고 있다.¹³⁰⁾ 또한 주민들은 주체사상은 각자가 식량난 등 자기운명을 해결하라는 것이라는 냉소적인 태도를 취하고 있다고 한다.¹³¹⁾

이와 같은 점을 감안하면 자본주의에 대한 의식변화는 남측과의 인적 교류를 통한 직접접촉 및 대화를 통해서 더욱 촉진될 수 있을 것이다.

130) 서재진, 『북한주민들의 가치의식 변화: 쏘련 및 동구와의 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994), 참조.

131) 북한이탈주민과 연구원에서의 인터뷰, 2001. 8. 31.

V. 남북한 통합을 위한 이산가족 교류의 파급효과

1. 이산가족 교류의 의의

남북간의 이산가족 면회소 설치에 대한 원칙적인 합의는 동서간의 헬싱키협정에 비교될 수 있는 의미를 가질 것이다. 국제적으로 1975년의 헬싱키협정은 동서간의 대립에서도 인권이 상호 안보와 협력의 중요 사안이라는 것을 인정하고 동서간에 포괄적이고 점진적인 교류와 협력의 장을 마련한 최초의 협정이다. 이것은 동독의 이산가족 결합 및 결혼 등 인도주의적 조치에 긍정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 궁극적으로 동독 및 동구의 자유화를 촉진시키는 요인으로 작용하였다.

남북간에 이산가족 교류는 전쟁으로 빚어진 반목과 대립을 혈액으로 정으로 치유하고 미래지향적인 민족공동체 형성을 위한 민족적 일체감을 재확인하는데 중요한 변수로 작용하기 때문에 그 중요성을 아무리 강조해도 부족하지 않다.

남북간에 정상회담 이후 이산가족문제에 대한 해결 노력이 종전에 비해 진전을 보고 있으나 아직도 북한의 경계와 조심스러운 입장은 면회소 설치를 통한 상봉의 정례화 및 정례적인 서신교환문제 등이 협의 중이다. 현재까지 이산가족문제 해결에 상당한 의견 접근을 보이고 있으나 경협 등 다른 문제와 연계되어 있어 정례화를 위한 합의를 도출하는데는 상당한 시간과 인내가 필요할 것으로 보인다. 면회소가 설치되고 상봉이 정례화 되는 경우에는 한반도 냉전구조의 해체에 긍정적인 영향을 미칠 것이고, 김대중 정부가 추진하고 있는 “보다 많은 접촉”, “보다 많은 대화”, “보다 많은 협력”을 활성화시키는 촉진제가 될 것이다.

2. 이산가족 교류와 인권

이산가족 교류는 한반도의 긴장완화라는 상징적인 표현이기도 하지만 과거 정치적 이슈로 간주하여 소극적인 태도를 취했던 북한의 인권에 대한 태도 변화를 의미하고 전반적인 교류협력을 촉진시키는 계기를 마련할 수 있다. 그러나 이산가족문제는 기본적으로 인권문제이다.

「세계인권선언」은 이산가족 문제를 가족권으로 규정하고 가정이라는 단위의 보호와 통신에 대한 권리를 인정하고 있다.¹³²⁾ 또한 세계인권선언은 거주, 여행 및 이동의 자유를 규정하고 있다.¹³³⁾ 남북한의 이산가족은 가족권과 상봉과 재결합 등 기본적인 권리를 침해당해 왔다. 이러한 관점에서 이산가족 문제는 분단에 따른 인권침해의 대표적인 사례가 되고 있다. 따라서 이산가족들의 상봉과 상봉의 정례화 및 서신교환 등의 문제를 해결하려는 노력은 남북한 이산가족들의 기본적인 인권을 존중하는 초보적인 조치이기도 하다.

남북한 통합 과정에서 이산가족 교류는 이산가족들의 인권을 해결하고 상처받은 민족정서를 치유하는 한편, 반세기 동안 지속되고 있는 상호 대립과 반목을 해소시키는 변수로 작용할 수 있다. 나아가서 이산가족 교류의 활성화는 양측에 존재하는 상이한 가치체계와 이념적인 편견을 혈연이라는 매체를 통해 극복하여 통합을 촉진시키는데 기여할 수 있다. 이산가족 교류는 제도적 통합 이후에도 지속되어야 할 사회통합을 앞당길 수 있는 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.¹³⁴⁾ 그러나 통합과정에서 이산가족 교류의 중요성은 우리가 지향하는 주요 가치-인권존중, 민주주의 등 자유민주주의의 이념-를 북한

132) 세계인권선언 12조 및 16조 2항 참조.

133) 세계인권선언 13조 2항 참조.

134) 최의철, “남북정상회담과 이산가족문제 해결 전망,” 「통일정책연구」 제9권 1호(2000), p. 64.

주민들에게 이해시키고 그들의 지지를 확대시키는 효과를 거둘 수 있는 창구를 제공할 수 있다는 것이다. 남북한 이산가족은 상호 방문을 통해서 남북의 생활상을 직접 확인하고 비교 평가할 수 있는 계기를 가질 수 있을 것이다. 물론 이산가족 교류를 통해서 우리가 추구하는 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 측면을 극소화하는 노력이 따라야 할 것이다.

3. 이산가족 교류의 파급효과

가. 긍정적 파급효과

(1) 대북 인식변화로 남북간 통합 촉진

남북정상회담 이후 활성화되고 있는 이산가족 상봉, 서신교환과 생사확인 등이 정례화로 발전되는 경우에 인도적인 차원에서 한반도의 냉전구조를 해체할 수 있는 계기를 마련하여 전반적인 남북관계 개선으로 이어질 수 있다.

김대중 정부의 선통합을 추구하는 대북 포용정책은 대내적인 지지와 대북 인식에 대한 태도 변화를 유도하는데 기여하였다. 통일연구원이 1999년도에 실시한 「통일문제 국민여론조사」에 의하면 대북 포용정책과 정경분리에 입각한 교류·협력의 활성화 등 대북정책에 대한 지지도는 보통이 38.3%, 잘 한다가 30.6%, 못한다가 24.3%로 대북정책 기조에 대해 대체로 찬성하는 것으로 나타났다.¹³⁵⁾ 그러나 남북 정상회담 이후 대북·통일정책에 대한 지지도는 81.9%, 남북협

135) 최수영외, 「1999년도 통일문제 국민여론조사」 (서울: 통일연구원, 1999).

상에 의한 통일방식 지지도가 90.3%로 압도적인 지지도를 받고 있는 것으로 나타났다.¹³⁶⁾ 최근 국내정치의 혼란, 경제상황의 악화 등으로 김대중 정부에 대한 지지도 하락과 남북문제에 대한 보수화가 증대되고 있음에도 불구하고 남북관계에서 현정부가 이룩한 가장 큰 성과로 ‘이산가족 방문단 교환’(62.7%)이며, ‘정상회담 개최’(19.5%), ‘긴장 완화’(7.6%), ‘경협 제도화’(4.9%)¹³⁷⁾로 지적되고 있는 것을 감안 하더라도 이산가족문제 해결은 전 국민의 관심사로 긍정적인 지지를 받고 있다.

북한에 대한 경제적 지원과 관련, 정상회담 이후 북한에 대한 재정적 지원 시 세금부담 용의는 76.6%(중앙일보, 2000.6)와 76.5%(통일부, 2000.6)로 절대 다수의 지지를 받고 있는 것으로 나타났다.¹³⁸⁾ 또한 남북 정상회담 이후 실시된 3차례의 이산가족 상봉 이후 이산가족 당사자들도 92%가 재상봉을 원하고 있고, 재정지원 의사를 밝히는 상봉자들도 70.47%로 나타나고 있다.¹³⁹⁾ 이와 같이 남한 주민들은 북한을 과거와 같이 적대자와 경쟁자로 보지 않고 협력자 및 지원의 대상으로 보고있다.

이와 같이 대북정책과 이산가족 문제에 대한 국민적인 관심과 지지는 정부가 자신감을 가지고 대북정책 및 이산가족 정책을 추진하게 하는 중요한 지지 기반으로도 작용하고 있다.

한편 북한 주민들도 정상회담과 이산가족 상봉 이후 남측에 대한

136) 김현옥, “남북 정상회담의 사회적 의미,” 『정상회담의 성과와 향후과제』, 통일연구원, 아태재단, 한국개발연구원 공동주최 국내학술 세미나(2000. 10. 25), pp.108~111 참조.

137) 『중앙일보』, 2001. 9. 21.

138) 김현옥, “남북 정상회담의 사회적 의미,” pp. 108~109.

139) 신윤, “남북정상회담 이후 이산가족 정책의 중간평가와 그 정례화를 대비한 개선방안의 실증적 연구,” 국제정치학회 발표논문 (2001년 4월 13일), p. 8과 12 참조.

적개심이 완화되고 남한에 대한 경제적 지원 및 교류 증대 등 보이지 않는 기대를 하고 있는 것으로 알려지고 있어 상당한 효과를 보이고 있다.¹⁴⁰⁾

따라서 이산가족 교류가 지속되고 활성화되는 경우에 남북간 긴장 완화는 물론 공동협력의 장을 조성하여 통합의 가능성을 한 차원 높이는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

(2) 북한 내 ‘월남자 가족’의 인권 개선과 지위 상승

북한 내에 거주하는 이산가족은 ‘월남자 가족’으로 사회주의를 버리고 떠난 반혁명분자로 간주되어 철저한 성분 분류에 따라 정치적, 사회적 차별과 감시를 받아왔다.¹⁴¹⁾ 북한 당국은 1993년 1월 28일 『로동신문』에 발표하고 ‘월남자 가족’을 포함한 과거 차별을 받았던 계층을 포섭하려는 의도를 천명하였으나 주민들 사이에 ‘월남자 가족’에 대한 차별의식이 쉽사리 사라지지 않고 있다.

전술한바와 같이 북한 당국은 이산가족문제를 정치적 문제로 간주해 왔고, 최근 남북간의 체제 경쟁에서 뒤진 북한은 이산가족 교류를 사회주의 체제를 전복시키기 위한 전략으로 간주하여 경직된 자세를 보여 왔다. 그러나 북한은 국제적 고립과 경제난 극복을 위한 외화벌이 및 해외동포의 친북화를 겨냥하여 1998년 3월 1일 당시 사회안전부(현재 인민보안성)에 ‘주소안내소’를 설치하여 국내의 이산가족 및 친척들과 서신교환 및 상봉을 주선하겠다는 정책을 발표하였다. 이와 같은 조치는 김대중 정부의 이산가족문제의 중요성을 강조한데 대해

140) 한진관계자와 연구원에서의 인터뷰, 2001. 9. 26.

141) 김남식, “소련사태 이후 남북이산가족 재회 추진의 절차와 방법,” 일천만 이산가족 재회 추진위원회 주최, 제5차 학술토론회 발표논문 (1991. 9. 20), p. 20.

서 남북한간 이산가족 교류에 대비한 조치로도 보인다. 그러나 북한 당국은 이산가족 교류가 남북관계 개선을 위해서 북한이 남한에 제공할 수 있는 몇 안 되는 협상카드로 인식하고 남한의 대북 경제지원을 직접, 간접으로 연계하여 충분한 실리를 챙기려 하고 있다.

이것은 동서독관계에서 동독이 취한 행태와 비슷하다. 동독은 이산가족 및 인도적 인 인적 교류에 대해 체제에 부담을 주는 요인으로 간주하고 차단정책을 견지하였고, 서독의 경제지원을 대가로 점진적인 완화조치를 취했다. 북한도 이산가족문제에 있어서 이와 유사한 입장을 견지하고 있다. 남북 정상회담 이후 3차례의 이산가족 상봉이 이루어 졌으나 정부 차원의 대북식량지원 등 경제지원은 이산가족 교류 및 남북관계 개선과 연계되었음을 부인할 수 없다.

그러나 이산가족 교류의 효과는 북한 내 이산가족에 대한 차별 완화 및 생활난 개선 등으로 북한 내 이산가족의 사회적 신분 상승에 긍정적으로 작용할 수 있다. 특히 이산가족 상봉 시 “남측의 이산가족들은 북측 가족에게 의류, 금붙이, 어린이 학용품, 카메라 등을 주었고, 뭐니뭐니 해도 가장 필요한 것은 달러이므로 생활비로 달러를 많이 주고 왔다”고 알려지고 있다.¹⁴²⁾ 경제난과 식량난에 시달리고 있는 북한 주민들에게 ‘월남자 가족’들에 대한 남측 가족들의 지원으로 그들의 생활이 갑자기 나아지고 활동공간이 확대되는 등 사회적 신분이 상승하고 있는 효과를 가져다주고 있다. 북한 이탈주민들은 과거 북송된 재일교포들이 일본의 친척들의 재정적 지원을 받아 사회적 신분이 상승되었다는 것을 지적해 왔다. 이와 유사한 현상이 북한 내 이산가족에게도 일어나고 있다는 주장이 대두되고 있다. KEDO 사업으로 금호지구에서 경수로건설에 참여한바 있는 한전 관계자는 이산가족 교류 이후 북한 내 ‘월남자 가족’이 많은 함경도의 이산가족들의

142) “인터뷰 장충식 대한적십자사 총재,” 「월간조선」 2000년 10월호.

생활이 현저히 좋아졌고 북한 당국도 달러 소지에 대해서 그 출처를 묻지 않는다고 한다.¹⁴³⁾ 이와 같이 이산가족 교류는 북한 내 이산가족에 대한 북한사회의 차별을 완화하고 생활수준을 향상시키는 등 점진적인 인권개선에도 기여하고 있다.

(3) 외부세계 정보유입으로 북한의 개방화 촉진

남한의 이산가족과 해외교포들과의 상봉과 교류는 외부실상을 북한 주민들에게 알리는 계기를 제공하고 자본주의 및 다원주의적 사고를 유입시켜 북한의 개방을 촉진시키는 효과를 가져다 줄 수 있다. 북한 주민들은 다양한 채널을 통해서 남한의 발전상에 대해 알고 있으나 교류를 통해 이를 구체적이고 정확하게 확인할 수 있을 것이다.

방북 방문단 대표로 평양을 방문한 장충식 전 대한적십자사 총재는 “이산가족 상봉은 남북 양쪽의 이질성과 체제에 대한 우열을 비교할 수 있는 거울”로써 남측 가족들의 풍요로운 모습은 북한 당국이나 주민들에게 자신들의 정책에 변화가 필요하다는 느낌을 가져다주는 계기가 되었을 것이라고 언급한바 있다.¹⁴⁴⁾ 나아가서 장충식 전 대한적십자 총재는 방북 소감을 다음과 같이 기술하고 있다.

평양은 10년 동안 달라진 것이 없더군요. 한마디로 발전이 아니라 정체된 기간이었다는 느낌이었습니다....

텔레비전을 유심히 본 분들은 아셨겠지만 북한 이산가족 상봉단은 모두 같은 옷을 입고 나왔습니다. 전국 각지에 흩어진 사람들에게 옷감을 쥐서 급히 해 입힌 겁니다. 남한에서 올라간 가족들은 양복에 티셔츠, 개량한복 등 매일 같이 옷을 갈아입었습니다만, 북측 가족들은 3박4일간 같은 양복만 계속입고 있더군요. 옷으로도 가릴 수

143) 한전관계자와 연구원에서의 인터뷰, 2001. 9. 26.

144) “인터뷰 장충식 대한적십자사 총재,” 「월간조선」 2000년 10월호.

없는 것이 얼굴입니다. 북한의 가족과 남한에서 올라온 부모형제들이 만났을 때, 고생을 많이 한 북한의 얼굴과 남한의 여유로운 얼굴이 대조되니 북한 관계자들이 얼마나 곤혹스러웠겠습니까. 남측 방문단은 어떤 기업에서 폴라로이드 카메라를 선물로 준 것을 가지고 가서, 상봉장면을 즉석에서 촬영해 북의 가족에게 주었습니다. 즉석 사진이 나오는 장면을 본 북쪽 가족들의 시선, 그리고 남쪽 가족들의 시계와 반지, 옷에 이르기까지 모든 것이 북측 사람들에게는 경이로운 것이었습니다. 노인들조차 카메라를 다 한 대씩 들고 왔으니… 그 풍요로운 모습은 북한 사람들이 자기들의 우월성을 주장하고 정치교육 시켰던 사람들에게 불신감을 느끼게 하는 계기가 되지 않았을까요.¹⁴⁵⁾

이산가족 상봉은 북한 당국이 그들의 실상이 외부에 노출될 위험한 사업이라고 인식하면서도 이산가족 상봉에 응한 것은 당국과 주민들 모두 적어도 변화에 대한 의사를 표현한 것이라고 간주할 수 있다. 따라서 이산가족 교류 사업은 북한의 변화 필요성을 지도층과 일반 주민들에게 더욱 강화시키는 촉진제가 될 것이다.

(4) 북한의 국제사회 참여에 기여

북한의 이산가족 교류 수용은 인도적 문제와 인권 문제에 대한 전향적인 자세를 말해주고 있다. 물론 북한 당국은 김정일 정권의 국제적 지지 확보와 국제사회의 인도적 지원에 의한 경제난 해소 등 대내외적인 필요성으로 과거와 다른 개방적인 태도를 취하고 있는 것을 부인할 수 없다. 그러나 북한 당국이 인권문제에 대해 국제사회와 대화를 전개하는 것은 북한이 인권 문제에 대해서 국제사회의 보편적 규범을 준수하게 하는 압력을 증대시킬 것이다.

145) 위의 글, p. 2와 p. 6 에서 인용.

북한은 국제적 고립과 경제난 타개를 위해서 전방위 실리외교를 전개하고, 우리 정부는 북한의 개방을 유도하기 위해서 이를 적극 지원하고 있다. 미·일을 포함한 서구 우방과의 외교관계 개선을 지원하여 북한의 아세안지역포럼 가입, 아셈 회원국들과의 수교 지원 등으로 유럽연합국가들과의 수교를 확대하고 있다. 북한은 특히 서구 국가들이 인권 문제에 관심이 많다는 것을 인식하고 유럽연합 및 그 회원국들과 인권 대화를 가진 바 있다. 현재까지 북한과 스웨덴 및 유럽연합과의 인권대회는 인권문제보다는 외교적 협력관계 강화라는 측면에 의미를 두고 있는 것으로 보이나, 이러한 대화가 지속되는 경우에 이산가족문제와 북한 인권개선 등에 대한 실질적인 협력 방안을 모색하는 분위기가 조성될 수 있다.

최근 북한은 유엔인권이사회(시민적·정치적 권리에 대한 국제규약)에 2차 정기보고서를 17년만에 제출하고, 2001년 7월 제네바에서 개최된 제72차 본회의에 참석하여 북한 인권실태에 대한 해명 및 오해 불식을 위해 노력하는 등 전향적인 태도를 보였다. 제72차 인권이사회는 남북간의 이산가족 교류를 높이 평가한바 있다. 이와 같이 국제사회의 북한 인권문제에 대한 관심의 증대는 북한에게 문호개방의 압력을 가중시킬 것이다. 현재 식량의 20%이상, 석유의 50% 이상을 국제사회의 무상원조에 의존하고 북한은 국제사회의 여론을 무시할 수 없는 입장이다.

이와 같이 이산가족 교류 등 인도적 교류가 국제사회의 관심 사안이고 국제사회의 대북 지원과 직접, 간접으로 연계되어 있다는 것을 인식하고 있는 북한 당국은 이산가족 교류에 대한 남한과 국제사회의 요구를 계속 회피할 수 없을 것이다. 북한 당국이 국제적 고립의 탈피를 추구하는 한 이산가족 교류를 근본적으로 차단하는데 따른 부정적인 효과를 충분히 인지하고 있을 것이다.

(5) 이산가족 교류의 정례화와 연관 분야의 교류 활성화

분단국의 경우에도 일단 이산가족 교류가 시작되면 우여곡절은 겪지마는 교류는 꾸준히 지속·증가되는 추세를 보였다. 이것은 쌍방의 이해관계와 대내외적인 압력이 작용하는 것으로 이해되고 있다. 남북 정상회담과 이산가족 상봉을 계기로 전술한바와 같이 남북간에 다양한 민간차원의 교류가 진행되고 있다. 남북간에 예술단의 교환, 남측 언론사 사장단의 평양방문, ‘정당·사회단체 참관단’의 평양방문, ‘남북 노동단체 및 농민의 공동행사’(금강산), ‘6. 15 민족통일 대토론회’(금강산), ‘8. 15 민족통일 대축전’(평양) 등 남북간에 다양한 민간 접촉이 활성화되었다.

이산가족 교류와 관련, 교류 및 서신교환이 활성화되는 경우에 상봉의 정례화를 위한 면회소 설치, 통신협정 등을 통한 서신교환, 송금 및 재산권 행사 등 이산가족 교류와 관련된 사안을 총괄할 수 있는 남북 당국간의 협정과 기구 설치 등이 필요할 것이다. 이러한 조치들은 이산가족 지원에서 민간차원의 대북 경제적 지원을 증대시킬 것이고 이산가족 교류의 범위를 실향민 및 친지들의 교류로도 확대되는 등 중장기적으로 남북간의 전반적인 교류 증진에 촉매제로 작용할 것이다.

나. 문제점

(1) 북한의 체제유지에 부담

전술한 긍정적인 파급효과는 북한에게는 상당한 정치적 부담이 되어 곧 북한이 이산가족 교류의 확대를 반대하는 부정적 요인으로 작

용할 수 있다. 경제난과 식량난에 직면하고 있는 북한은 체제유지가 급선무인 것이다. 북한이 주창해 온 가치와 선전에 모순되는 도전은 체제유지에 부담으로 간주하고 있다. 따라서 이산가족 교류의 활성화는 주요 도전 요인이기도 하다. 이산가족 교류는 북한의 체제적 열세를 보여주는 것으로 북한 지도층의 고민 거리이기도 하다.¹⁴⁶⁾ 이산가족 교류를 통해 북한의 실생활의 일부가 노정 되고, 반면에 남측의 풍요로운 모습이 전달되어 그 동안 북한이 지상의 낙원이라고 선전해 온 것이 거짓으로 드러나 주민들의 불신을 사게되고 마음이 흔들리게 될 위험성이 높기 때문이다.

이산가족 교류(해외동포 포함)의 활성화는 자연히 외부 정보를 북한에 유입시켜 자유와 개방 등 북한이 경계하는 황색바람이 북측 주민을 동요케 할 수 있다는 사실을 우려하고 있다. 또한 남한과 해외 거주 이산가족들의 재정적인 지원으로 사회적으로 차별을 받고 있는 북한의 이산가족들이 상봉이후 다른 계급보다 나은 생활을 하는 것을 보게된다면 현 체제에 대한 주민들의 가치관에 혼란을 일으키고 그 파장은 체제유지에 부정적으로 작용할 것이다.

따라서 이산가족문제는 북한 당국에게는 위험한 사업일 뿐만 아니라 이산가족에 대한 인식은 남한과 기본적으로 다르다. 북한이 이산가족문제를 정치적인 문제로 접근하고 있는 한 이산가족 교류를 양보로 간주하고 정치적, 경제적 계산에 따라 언제든지 중단하거나 규모를 조절할 수 있는 사업으로 간주할 수 있다.

북한이 이산가족 교류와 관련하여 현실적인 어려움은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 북한 내 ‘월남자 가족’ 중에 생존하는 이산 1세대의 절대수도 줄어들고, 이들 중 체제 확산자를 선발하는 인적자원의 고갈이 문제가 될 수 있다. 또한 ‘월남자 가족’이 북한 내에서 아직

146) 위의 글, p. 6.

도 뒤흔치지 못한 계층으로 간주되고 있어 상봉의 정례화나 규모의 확대는 당국의 부담이 될 것이 분명하다. 둘째, 북한 내 군부지도층 등 보수파들이 이산가족 교류로 북한 주민들이 남한의 발전상에 마음이 흔들리는 것을 남한의 지원(식량 및 비료 등)을 대가로 체제를 팔아먹는 행위로 해석하여 반대할 가능성도 높다.¹⁴⁷⁾ 셋째, 북한은 이미 금강산, 예술단, 교예단, 오케스트라 등 자신이 자랑스럽게 여기는 것들을 모두 공개해서 더 이상 남한에 보여줄 것이 없는 상태에 이르렀다. 반면, 남한이 지원하는 물품은 과거와 달리 포장도 교체하지 않고 그대로 운송, 배포되고 있어 일반주민들의 대남 적대감은 눈에 띄게 이완되고 있다. 이와 같은 상황에서 남측이 요구하는 이산가족 등 인적교류의 확대에 대해 북한 내에서 부정적인 견해가 대두될 가능성이 많다. 따라서 남한이 요구하는 이산가족 교류의 활성화 및 제도화에는 기본적으로 소극적이고 부정적인 태도를 견지할 가능성이 높다.

(2) 이산가족 교류가 북한의 정치공세로 이용될 우려

북한은 이산가족 문제를 정치적인 문제로 간주하고 있는 사실은 이산가족 상봉에서도 나타나고 있다. 북한 당국은 이산가족 상봉을 체제선전을 위한 계기로 활용하고자 체제선전에 기여할 수 있는 소위 ‘체제 확산자’로 방문단을 구성하는 경향을 보이고 있다. 6·15 남북 정상회담 이후 실시된 이산가족 방문단에서 북측의 방문단 면모를 살펴보면 월북 당시 학생이었던 이들이 전체 44%를 차지했고, 노동자, 농민은 각각 23.5%와 21.5%를 차지했다. 11월에 교환된 명단은 학생이 22%였고, 농업에 종사하고 있는 이들은 45%를 차지했다. 3차

147) 『동아일보』, 2001. 10. 17. 김대중 대통령은 북한이 갑자기 4차 이산가족 상봉을 일방적으로 지연시킨 것은 북한 내 의견 다툼으로 설명하고 있다.

의 경우 북한 집단체조의 대가 김수조를 비롯한 몇몇을 제외하고는 명망가가 적은 것으로 나타나고 있으나 북측 방문단 역시 북한에서 상당 정도 성공을 거둔 지식인 등 지도급 인사들인 ‘체제 확신자’로 구성된 것으로 간주되고 있다.¹⁴⁸⁾ 3차 이산가족 상봉의 경우 1차와 2차 때보다 체제 우월 주장과 정치적 선전이 심화된 현상을 관찰할 수 있었다. 이와 같은 현상은 이산가족 상봉이 계속되고 남한 사회에 노정 되는 기회가 증대되자 이로 인한 충격을 봉쇄하려는 의도적인 행태로 간주될 수 있으나 북한은 상봉을 계기로 다양한 정치적 효과도 노리고 있는 것으로 보인다. 우선 북한 당국은 과거 월남자 가족들에 대한 차별에서 벗어나 현재는 정치적으로 이용하기 위해 포섭하려는 의도를 보이고 있다. 둘째, 과거 남쪽으로 월남한 지식인들에게 월남을 후회하게 하려는 심리적인 효과를 노리고 있다. 마지막으로 남측의 지식인과 월남한 지식인들에 대한 상층부 통일전선구축을 노리는 측면도 부인할 수 없다. 이산가족 교류 및 민간 교류협력과 관련하여 현재 이루어지고 있는 다양한 민간교류의 증대가 북한의 정치 공작으로 활용될 가능성도 유의하여야 할 것이다. 현재까지 지난 ‘8·15 민족통일 대축전’에서의 문제점은 남한 내의 보수·진보 세력 및 지역간의 의견 대립과 갈등 등 남남대립을 유발시키는 수단으로 이산가족 교류 등 인적교류를 활용할 가능성도 있다.

(3) 이산가족 교류에 따른 재정지출로 부정적 여론 비등 가능성

장충식 전 대한적십자 총재는 100명의 이산가족 상봉의 비용으로 30억이나 들었고, 북한측도 비슷한 경비가 소요되어 경제적 부담을

148) 신율, “남북정상회담 이후 이산가족 정책의 중간평가와 그 정례화를 대비한 개선방안의 실증적 연구,” pp. 4~5.

느끼는 경우에 북한이 다른 이유를 들어 상봉 자체를 기피할 가능성도 있다고 언급한바 있다.¹⁴⁹⁾

비용 문제와 관련, 남측의 입장에서는 이산가족 상봉과 직접, 간접으로 연계된 식량 지원 등 대북 지원 등을 북한에 대한 ‘피주기’로 비난하고 ‘상호주의’ 등을 주장하는 여론이 대두되고 있다. 최근 대북 지원과 관련, 국민적 합의 구축, 분배의 투명성, 상호주의 등을 요구하는 여론이 높아지고 있다. 『중앙일보 여론조사』에 의하면 상호주의를 지지하는 의견이 63.4%로 지원을 통한 북한 유도 28.7%를 크게 앞지르고 있다.¹⁵⁰⁾ 이와 같은 여론은 북한이 10월 16일로 예정된 4차 이산가족 상봉을 일방적으로 연기하고, 또한 면회소 설치에 소극적 자세를 취하면서 일회성 이벤트의 상봉을 대가로 남측에게 상당한 대가를 지속적으로 요구한다면 이산가족 상봉에 대한 국민의 여론은 부정적으로 변화할 수 있다.

(4) 경제적, 문화적 생활 수준 차이 등을 이유로 이산가족 교류 활성화에 부정적

현재 북한이 직면하고 있는 경제난과 식량난에 대해서 우리 국민들은 이미 잘 알고 있고, 이것이 북한 당국자의 책임이라는 것도 충분히 알고 있는 사실이다.

일반국민들도 남북 정상회담 직후 실시한 여론조사(2000.6)에 북한을 비판과 부정의 대상이 아니라 지원과 협력의 대상이라는 생각이 증대되었고 70%이상이 재정지원 부담 의사를 보이고 있으나, 남한의 대북 인도적 지원을 북한 주민들의 생존권을 보호하는데 사용하지 않

149) “인터뷰 장충식 대한적십자사 총재,” 『월간조선』 2000년 10월호.

150) 『중앙일보 여론조사』 (2001. 9. 15)와 『동아일보』 (2001. 9. 26) 참조.

고 통치수단으로 활용하거나 이산가족문제와 남북관계 개선에 소극적인 태도를 보일 경우에 대북 지원에 반대하는 여론이 비등해 질 수 있다는 가능성이 최근 여론조사에서 나타나고 있다. 전술한바 있는 『중앙일보 여론조사』(2001.9)에 의하면 통일비용으로 인한 세금 증가의 부담 의사는 49.1%로 남북 정상회담 직후 70%대에서 크게 떨어지고 있다. 따라서 단순한 경제수준의 차이보다는 남측의 대북 지원에도 북한 당국의 개선 노력이 보이지 않고 있어 대북 지원에서 분배의 투명성 보장 과 상호주의 등을 강조하는 의견이 증가되고 있다.

한편 상봉 대상자 중에 부정적인 견해도 대두되고 있다. 3차례의 이산가족 상봉을 마친 이산가족들도 재상봉을 바라는 수가 절대 다수인 92%이고, 재정지원을 원하는 사람도 70% 이상으로 나타나고 있다.¹⁵¹⁾ 이들이 혈연이라는 것을 감안한다면 당연한 결과로 보인다. 그러나 재상봉을 원하지 않는 사람은 33명(전체 응답자 552명 중 5.97%)이고, 그 이유로 사상차이(31.25%), 오랫동안 헤어져서 정을 느끼지 못하겠다는 점(28.1%)을 들고 있다.¹⁵²⁾ 사상적인 이유와 생소하다는 이유를 든 사람 수는 19명에 불과해 이산가족 교류에 부정적인 견해는 극소수에 불과하다.

그러나 재결합 문제에 대해서는 상당한 문제점을 내포하고 있는 것으로 나타나고 있다. 재결합을 원하는 사람은 537명의 응답자 중 322명으로 전체 552명의 58.33%이고, 재결합을 원하지 않는 사람은 215명(38.94%)으로 상당수에 이르고 있다. 가장 많이 지적한 사유로는 가정을 가지고 있기 때문이 43.72%, 사상의 차이 때문이 21.39%, 생활방식 차이가 12.09%로 나타났다. 특히 부모, 배우자 등 촌수가 가까울 수록 가정이 재결합에 장애요인이 되고 있다고 지

151) 신율, “남북정상회담 이후 이산가족 정책의 중간평가와 그 정례화를 대비한 개선방안의 실증적 연구,” p. 8과 13 참조.

152) 위의 글, p. 8.

적하고 있어 가정이 재결합에 장애가 되고 있다는 지적은 촌수와 반 비례하고 있다. 세대간의 차이도 나타나고 있다.¹⁵³⁾ 또한 이산가족상 봉추진위원회의 통계에 의하면 북한에 생사확인을 한 사람 중에서 10명 중 2명 정도만 두 번째 편지를 북한에 보낸다고 하며, 나머지는 생사확인만 하고 그것으로 끝낸다고 한다. 그에 반해서 북한에 있는 가족은 돈과 물건을 지원 받기 위해서 계속 접촉을 희망한다고 한다.¹⁵⁴⁾

따라서 이산가족 교류가 활성화되는 경우에 경제적 부담 및 문화적 이질감 등으로 북한의 이산가족과의 접촉을 기피하고 그들에 대한 부정적인 견해가 고착될 가능성이 상존하고 있다. 특히 가정적인 이유를 든 경우는 재혼으로 인한 중혼문제로 빚어질 부부간 및 부자지간의 갈등 및 이에 따른 재산분규 가능성 등을 들 수 있겠다. 또한 북한의 이념공세에 대한 남한가족들의 정치적, 심리적 이질감 등을 극복하는 문제가 대두될 수 있다. 특히 이산가족 2, 3세대가 생소한 북한 친척에 대해 경제지원 및 재산분규 등 귀찮다는 이유로 상봉이나 재결합에 소극적이거나 부정적인 태도를 가질 가능성을 배제할 수 없다.

다. 평가

이산가족 교류가 남북 통합과정에서 통합을 촉진시키는 긍정적 요인이 많다. 바로 이러한 이유로 북한은 소극적이고 신중한 자세를 견지할 것으로 보인다. 동서독과 중·대만의 경우에서처럼 북한에 대한 적절한 인센티브 제공이 수반되어야 북한의 호응을 얻을 수 있을 것이다. 현재 북한이 남북협상에서 이용할 수 있는 카드로 이산가족문

153) 위의 글, p. 16.

154) 통일연구원 정책보고서, 『이산가족 교류가 남북한 통합과정에 미치는 영향과 대책』(1999. 12), p. 49.

제가 남한의 대북지원과 경제교류협력을 유도하는 주요한 협상카드의 하나이기 때문이다. 대북 인센티브 제공과 관련하여, 우선 정부는 대내적으로 정치적 안정과 경제발전을 이룩하여 대북정책에 대한 국민의 지지 기반을 확대하는 것이 선결과제이다. 또한 이산가족문제 등 인권문제에 대한 국제적 관심이 고조되고 있는 점을 고려하여 우리의 이산가족정책에 국제적 지지를 얻는 외교적인 노력을 배가하여야 할 것이다.

VI. 결론: 남북간 기업합작 및 이산가족 교류 활성화 방안

국제정치에서 통합이론은 국가간의 전쟁을 방지하고 영구적인 평화를 모색하려는 노력의 일환으로 활발한 논의가 전개되고 있다. 다자간의 통합 사례로 유럽국가들의 EU(유럽연합)를 통한 국가들간의 통합을 진행하고 있는바, 통합이론은 국가간의 전쟁을 방지하고 평화, 자유, 번영, 복지 등 인간이 추구하는 공동선을 효율적으로 달성하려는 통합모델을 우리에게 제시하고 있다. 동서독의 경우는 평화적인 제도적 통합(통일)을 성취하기 위해 교류협력을 활성화하여 성공한 사례로, 그리고 중·대만은 평화적으로 통합을 추진하고 있는 성공적인 사례로 간주되고 있다. 남북한의 경우도 비록 시작 단계에 있으나 교류협력을 통해 평화적인 통합을 추진하고 있다.

그러나 국제사회의 다양한 통합사례를 포괄적으로 설명하는 일반이론은 존재하지 않고 있다. 기존의 통합이론들은 통합 과정에서 상호보완적으로 적용되고 있다. 신기능주의는 경제협력을 위주로 정치적 통합을 이루려는 유럽연합과 일반적인 통합과정을 이해하는 준거틀 또는 지침으로 제시되고 있다. 그러나 이념적인 대립과 갈등이 심한 분단국의 통합을 이해하는데는 한계가 있다. 교류주의는 다자간 또는 양자간의 통합과정을 포괄적으로 이해하고 설명하고 있으나 안보문제에 초점을 맞추고 있고, 어느 정도의 교류협력과 상호간의 의사소통과 교류협력이 국가간의 통합을 만족시키는 필요충분 조건인지에 대한 객관적인 기준을 제시하지 못하고 있다. 또한 연방주의는 제도적 통합의 유형에 대한 대안을 제시하고 있으나 통합의 결과에 초점을 두고 있다. 이러한 이유 때문에 통합에 대한 일반이론의 부재라는 주

장이 대두되고 있음에도 통합이론은 모두 국가간의 갈등을 해소하고 영구적인 평화를 모색하는 대안을 제시하고 있다는 점에서 평화이론이기도 하다.

다자간 통합과 양자간 통합 사례에서 본 바와 같이 교류주의와 신기능주의 접근은 상호 보완적이고 병행적으로 적용되고 있다. 상호접촉과 교류의 증대는 적대감 완화와 신뢰감을 구축하고, 교류협력을 활성화하기 위한 제도화로 발전되어 통합을 더욱 촉진시켜 제도적 통합에 도달하는 것이다. 신기능주의는 경제적 협력을 바탕으로 제도적 통합을 촉진시키는 과정에서 초국가기구를 창설 하든가(EU 등 다자간 통합) 또는 협정이나 조약을 통해(양자간) 교류협력을 활성화·제도화할 필요성을 제시하고 있다. 분단국의 경우에 신기능주의가 제시하는 제도적 통합을 위한 초국가기구의 설립은 경험적으로 존재하지 않는다. 동서독의 경우에는 교류주의를 강조하고 국가연합 형태 등 초국가기구의 창설 주장은 통합 협상과정에서 마지막 단계에 형식적으로 거론된 것으로 서독은 이에 대해 의미를 부여하지 않았다. 독일의 통일은 서독의 체제적 우월성에 대한 동독 주민들의 동경으로 곧바로 서독에 흡수되는 형태로 제도적 통일을 이룩하였다. 중·대만의 경우는 교류주의에 입각한 인적 및 경제교류협력의 활성화에 상당한 성과를 거두고 있으나 중국이 흡수통합을 전제로 하고 있어 교류협력이 상당히 진전되고 있음에도 현재까지 당국간의 협의나 협정이 지연되고 있다. 그러나 중·대만의 경우에 인적 및 경제 교류협력의 활성화는 그것이 수반하는 부작용에도 불구하고 궁극적으로 평화적인 통합을 촉진시키는 기반을 마련하고 있다는 것을 부인할 수 없다.

통합이론들이 지적하고 있는 통합에 중요한 장애요인은 핵심적인 가치와 이념의 상이성에 기인하고 있다. 이를 극복하고 평화적으로 통합을 이룩하는 사례는 독일의 사례로 인도주의적 차원에서 인적 교

류를 집요하게 요구하였고, 이를 관철하기 위해서 서독은 동독에게 정치적, 경제적 인센티브를 제공하였다. 제도적 통합은 중장기적인 과제라고 보고 서독은 통합 방안에 대한 거론을 자제하였다. 중·대만의 경우는 개혁·개방의 성공적인 추진으로 전반적인 국력에 우세를 보이고 있는 중국이 평화적인 통일정책으로 전환하고 대만에 대한 다양한 인센티브 제공으로 교류협력의 활성화에 성공하고 있으나 흡수통합을 전제로 하는 고압적인 자세, 공산당 일당독재와 권위주의적 통치 및 부정부패에 대한 대만 주민들의 반대로 교류협력의 성과는 복잡한 양상을 띠고 있다. 중국이 정치개혁으로 인한 현대화 작업이 추진되고 대만을 대등한 상대로 인정할 경우에 중국의 통일정책은 성과를 거둘 수 있을 것이다. 물론 이것은 무력통합을 배제할 경우를 말한다. 따라서 동서독 사례는 우리가 추구하는 모델로, 중·대만 경우는 우리가 주의해야 할 사례로 간주될 수 있다.

김대중 정부는 교류주의와 신기능주의를 바탕으로 교류협력을 강화하여 상호간의 적대감 완화와 신뢰구축을 통해 평화적으로 사실상의 통합을 달성하려는 접근을 취하고 있다. 곧 당장의 통일은 현실성이 없다고 보고 과거 정부와는 달리 통일방안을 제시하거나 거론하는 것을 자제하고, 화해와 교류협력을 통한 남북관계 개선에 역점을 두는 「선 통합 후 통일」이라는 현실적인 대북 포용정책을 일관성 있게 추진하고 있다. 대북 포용정책의 평화공존을 제도화하기 위한 평화체제 구축과 교류협력의 활성화를 통한 민족공동체 건설이라는 두 축을 중심으로 전개되고 있다. 그러나 현재의 남북한 관계 및 국제정치 경험에 비추어 보아 경제와 안보를 동시에 만족시킬 공동체를 이룩하는 것은 이상적인 접근이나 현실적인 장애 요인이 많다고 할 수 있다. 국제정치 경험에 의하면 경제와 인적 교류 등 하위정치 부문의 협력이 이념과 안보 문제 등 고위정치(high politics)부문에서의 국가간

의 협력보다 비교적 용이함으로 우선적으로 하위정치(low politics) 부문의 협력을 추진하여 상호 신뢰감을 축적하는 것이 바람직한 접근일 것이다. 남북한간에 경제 및 다방면의 인적 교류협력이 활성화된 이후에 평화체제 등 안보공동체 형성을 추진하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다.

이와 관련 김대중 정부는 북한과의 보다 많은 접촉과 대화 및 협력을 강조하고 정경분리, 신축적인 상호주의를 통해 교류협력의 증대시키는 전향적인 조치를 취하였다. 또한 공존과 협력을 제도화하기 위해서 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 접근을 제시하고 경제공동체 구상과 ‘베를린 선언’을 발표하고 당국 차원의 경제협력과 이산가족문제 해결 등 교류협력의 활성화를 주창하여 북한의 호응을 이끌어 내는데 성공하여 남북정상회담이 이루어 졌다. 남북정상회담 이후 남북간에 다방면의 교류협력이 활성화되는 효과를 거두고 있고, 이를 활성화하기 위한 당국간 실무회담이 현재 진행되고 있다.

김대중 정부는 남북관계 개선과 관련, 경제협력과 이산가족문제 해결에 역점을 두고 있다. 경제협력은 북한의 현실을 고려하여 북한에 정경분리 원칙 하에 진행함으로써 북한을 교류협력 활성화에 유인하는 인센티브로 작용할 수 있기 때문이다. 또한 이산가족문제 해결은 대북 정책의 최우선 과제로 민족적인 상처를 치유하는 상징적인 측면과 함께 민족공동체 형성을 위한 미래지향적인 남북관계 발전을 위해서 우선적으로 해결해야 하는 인도적인 과제이기 때문이다. 따라서 이 두 분야의 교류협력은 남북간의 적대감을 완화하고 상호 이질적인 가치와 이념을 극복하는 중요한 변수로 작용할 수 있고, 여타 분야에서의 인적 교류협력을 활성화하는 촉매제로 작용할 수 있다. 특히 인적 교류는 의사소통 이론에서 사실의 전달과 함께 상대방을 설득하는 가장 효과적인 방법은 직접적인 접촉과 대화라는 것은 하나의 정리

(定理)가 되고 있다. 따라서 이산가족 교류와 경제협력에서의 남북 기업합작에 따른 기업인들의 역할은 우리의 평화 의지 및 우리가 지향하는 이념과 가치를 북한에 전파하고 나아가서 북한 주민들을 설득하는 가장 효과적인 수단으로 간주될 수 있다.

남북정상회담 이후 남북관계는 북한이 남북간의 교류협력에 대해 과거보다 적극적인 자세를 보이고 있는 것은 사실이나 경제와 이산가족 등 인적 교류의 활성화가 체제유지에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 고려하여 교류협력의 폭과 속도를 조절하는 신중한 자세를 견지하고 있어 앞으로도 많은 우여곡절을 겪을 것으로 예상된다. 지난 제6차 남북 장관급회담의 결렬도 이를 입증해주고 있다.

남북간의 경제 교류는 경제적 문제와 정치적 변수가 연계되어 있어 교역 및 투자에 있어서 괄목할 만한 진전을 보지 못하고 있다. 물론 남북 정상회담 이후 시간적 여유도 충분하지 않았고 남북한의 정치적, 경제적 상황 등으로 여의치 않은 측면도 있다. 특히 금강산 관광사업의 부진은 경제교류협력의 악재로도 작용할 수 있는 요인이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북간의 교역은 꾸준히 증가 추세를 보이고 있고, 위탁가공도 단순가공에서 고부가가치 분야로 점진적으로 전환되는 등 낙관적인 측면도 있다. 대북투자에서는 북측의 여건 미비로 답보 상태에 있으나 전반적인 남북관계 개선과 북한의 정책 의지에 따라 개선될 가능성이 있다. 특히 정보통신 분야에서의 협력 가능성은 증대되고 있다.

이와 같은 제약 여건으로 대북투자 사업의 숫자는 극히 적으나 현재 남북간에 진행되고 있는 두 가지 합작사업을 대표적인 사례로 들 수 있다. 그 하나는 북한의 에너지 산업건설을 위해서 국제적 콘소시엄을 구성하여 남한 정부가 주축이 되어 추진되고 있는 KEDO 원전 건설은 정부 차원의 경제협력(지원) 사업이고, 다른 하나는 평화자동

차가 중장기적인 계획을 가지고 북한 시장에 진출하고 있는 민간 차원의 사업이다.

위의 두 사례는 북한의 에너지 산업과 자동차 산업 등 북한의 경제 발전에 필요로 하는 기간산업 부문의 발전에 기여함은 물론, 고용창출과 수입증대, 선진경영방식 및 선진기술 이전 등 경제적 기회를 제공하고 있다. 또한 합작기업을 통한 남북 종사자들의 직접 접촉과 교류를 통해서 북측 주민들의 대남 적대심을 완화하고 남북간의 신뢰구축에도 기여하고 있어 통합에 긍정적인 파급효과를 거두고 있다. 물론 합작기업의 숫자와 이에 종사하는 근로자들의 숫자가 극히 미미하여 단기간에 긍정적인 파급효과가 확대되기를 기대하기는 어려우나 합작기업이 증가함에 따라 그 파급효과도 증대될 것으로 예상된다. 특히 남한의 제품과 기술을 접하는 북한 당국이나 근로자들은 남한의 우월성을 직접 체험하고 있고, 함께 일하는 남측 근로자들의 자유와 책임감 등은 자유민주주의의 장점과 우월함을 북측에 보여주는 계기로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 상호이해 부족과 오래된 타성으로 북한과의 경제협력에는 아직도 풀어야 할 과제가 많은 것으로 보인다. 남북간의 경제교류협력의 부진 요인으로는 남북한 양측의 잘못된 인식에 기인하고 있다.

우선 북한 당국의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 정치적인 측면에서는 북한 당국이 남측과의 교류와 협력이 체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보고 과민반응을 보이고 있다. 따라서 북한 당국도 신사고의 강조도 중요하지만 신사고를 정책에 반영하고 일관되게 추진해야 할 것이다. 둘째, 북측은 경협사업을 남측의 일방적인 지원으로 생각하는 기본적 인식이 깔려 있다. 이에 따라 다양한 부작용이 발생되고 있는 바, 권리와 의무의 비대칭적 사고 방식, 사정변경을 이

유로 의무 불이행, 남한기업간 경쟁유발, 경험 상담창구의 다단계화로 시간지체 및 경비의 과다발생 등으로 요약될 수 있다. 셋째, 제도적인 측면에서 당국간의 접촉을 회피하려 하고, 외국투자유치의 상식이며 남북간에 이미 합의한바 있는 투자보장협정, 이중과세방지협정, 과실 송금 보장 등의 장치 마련에 아직도 적극적이지 못하다. 곧 국제경쟁력의 원칙에 따라 국제기준을 적용하려는 정책을 수용해야 남북협력 사업의 진전에 도움이 될 것이다. 물론 제도적 장치 마련이 합작사업의 경제성 확보를 의미하지는 않으나 경험에 필요조건인 것이다.

한편 남측 기업들의 문제점도 시정될 점이 많다. 첫째, 남측의 대북 투자와 관련하여 북한의 실태와 관행에 대한 이해 부족이 대북 진출의 장애요인이 되고 있음을 고려하여 정부와 민간 공히 사전 준비를 철저히 해야 하겠다. 둘째, 현재의 남북간의 기업합작은 단기간에 이익을 창출하기 어려운 상태이다. 북한의 기술 취약으로 인한 상품의 질적 열세로 국제경쟁력이 취약한 것이 대부분이고, 출입국의 자유도 보장되어 있지 않는 상황에서 당장에 이윤을 창출한다는 것이 사실상 어려운 상황임에도 이를 무시하는 경향이 있다. 따라서 남측 기업인은 성과에 급급한 단기투자보다는 남북간의 교류와 협력에 기여한다는 명분을 축적하면서 미래의 발전된 경험 단계에서의 선점효과(기득권)를 확보한다는 비전을 가지고 중장기적인 투자를 하는 것이 바람직한 방향일 것이다. 물론 단기적인 경제성을 무시해도 금강산 관광사업과 같은 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 셋째, 점진적으로 지원성 사업에서 경제사업으로 확대 발전시키는 전략을 가지고 임해야 한다. 넷째, 남측 기업의 대북투자를 활성화하기 위한 여건 조성을 위해 정부차원에서는 남·북 경험기금의 적극적 활용으로 북한의 인프라 개선, 정보 공유 체제 구축 및 제도적 장치 마련 등 기업의 대북 진출에 따른 리스크를 줄이는 노력을 지원해야 한다. 다섯째, 민간

차원에서는 민간이 남북 경제교류협력의 주체가 되어 수출산업화를 위해 전략적 사업을 남북이 공동으로 개발하고 투자하는 협력모델을 모색하는 것이 중요하다. 마지막으로 기업의 민주화와 인권 개선 등 정치적, 사회적 역할을 감안하여 다른 선진국들의 예를 참고하여 북한에 진출하는 기업들의 윤리지침을 마련하는데 정부, 기업 등 관련 단체들의 노력이 요구된다.

이와 같은 문제점에 대해 북한의 개방을 지원하는 중장기적인 전략을 수립하고 남북간의 경험을 확대하는 것이 북한의 경제발전을 촉진시키고, 우리가 추구하는 정치적, 사회적 효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

이산가족 교류에 대한 남북한의 입장을 정리하면 남한측은 교류의 지속·확대를 원하고 북한측은 소극적이고 부정적인 것이 기본입장이다. 이것은 마치 과거 동서독관계에서 양측의 입장을 연상시키고 있다. 이산가족 교류의 활성화를 통해 북한의 변화를 유도하고 통합을 촉진할 수 있는 긍정적인 파급효과는 클 것이나 문제는 북한의 차단정책을 극복하고 북한의 호응을 유도하는데 있다. 김대중 정부 출범과 남북정상회담 이후 과거에 비해 이산가족 교류에 있어서 양적인 증대와 질적인 변화를 보이고 있으나 동서독과 중·대만의 경우와 비교해서 극히 미미한 실정이다. 이산가족 교류의 활성화를 위해서 다양한 수단을 동원하여 북한이 이산가족 교류에 부정적인 입장을 견지할 공간을 적게 만들어야 하겠다.

우리 정부는 우선적으로 인도주의적 차원에서 이산가족 교류를 북측에 집요하게 요구하여야 하고, 적절한 인센티브를 제공하는 것이 불가피하다. 인센티브 제공과 관련, 경제적인 지원뿐만 아니라 북한이 체제유지에 부담을 느끼지 않고 이산가족 교류 등 인적교류 활성화에 응할 수 있도록 주변국들과 협력하여 북한의 안보를 보장하는 정치,

외교적 인센티브도 반드시 고려해야 할 것이다. 국제적 고립을 탈피 하려는 북한에게 국제사회의 영향력은 무시할 수 없다는 점을 것을 감안하여 국제사회의 영향력을 동원하는 노력도 배가되어야 하겠다. 금년 들어 북한은 유럽연합(EU) 및 그 회원국들과 인권대화를 가졌고, 반테러 국제협약(‘테러자금조달 억제에 관한 국제협약’과 ‘인질억류 방지에 관한 국제협약’)에 가입을 결정한바 있다.¹⁵⁵⁾ 또한 국내적으로는 이산가족 상봉에 따른 이산가족들의 사회심리적 갈등과 법적 문제 등을 해소할 수 있는 제도적 지원과 장치를 모색하여 이들의 부담감을 덜어 주는 것이 필요하다.¹⁵⁶⁾

기업합작과 이산가족 교류가 활성화되는 경우에 북한의 민주화와 인권개선에 대한 긍정적인 파급효과는 더욱 확산될 것이고, 궁극적으로 우리가 지향하는 가치와 이념에 대한 북한 주민들의 지지를 얻는데 기여할 것이다. 이와 같은 가능성 때문에 북한의 견제도 강화될 가능성이 높다. 북한의 견제를 극복하기 위해서는 다양한 인센티브가 제공되어야 할 것이고, 우리도 대북 포용정책에 대한 일관성을 유지하면서 시간과 인내를 가지고 중장기적인 효과를 노려야 할 것이다.

평화적인 통합을 위해서는 정부와 민간차원의 범 국민적인 관심과 노력이 요구되고, 정부와 민간기업은 인적 교류협력을 활성화 할 수 있는 대안 모색에 공동으로 노력하고 적절한 역할 분담도 수행해야 할 것이다. 정부와 여당은 정치적 안정과 경제적 성장을 지속적으로 추구하여 대북 포용정책을 일관성 있게 추진할 수 있는 지지 기반을 확대하는 것이 필요하다. 이와 더불어 북한 주민들과 직접 접촉하는 기업인이나 이산가족들은 북한의 변화를 유도하는 역할과 책임을 인식하고 이에 대한 준비도 게을리 하지 말아야 하겠다.

155) 『중앙일보』, 2001. 11. 5.

156) 임순희, 『남북한 이산가족 재결합시 문제점과 대책』, (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

<부록> 해외 진출 미국 기업들의 윤리 강령

1. 홍콩소재 미국 상공회의소의 기업원칙(1994. 8)

(American Chamber of Commerce in Hong Kong Business Principles)

홍콩소재 미국 상공회의소의 근본적인 철학은 훌륭한 윤리는 곧 훌륭한 기업이라고 믿는다. 미국상공회의소는 인간의 복지증진과 자유기업 원칙이 긍정적인 사회변화를 촉진시키는 중요한 역할을 수행한다고 믿는다. 미국 상공회의소는 미국의 기업들이 기업활동을 위한 최상의 윤리기준을 설립했다고 믿는다. 우리는 회원들이 시장에서 훌륭한 시민 정신을 발휘하고 있는 기업의 기존 계획과 활동에 대한 정보를 교환하기를 추구한다.

미국 상공회의소는 각 기업이 추구하는 기존의 가치를 배경으로 다음과 같은 기업원칙을 준수하고 회원들이 기업활동에서 이 원칙들을 준수하기를 추구한다. 우리는 기업 지도자들이 대화와 행동의 원칙으로 다음과 같은 원칙들을 채택한다.

(1) 우리는 미국의 법과 기업을 운영하고 있는 해당국가의 법을 준수한다.

(2) 우리는 기업이 존재하고 있는 공동체의 문화, 사회, 교육, 과학 및 예술 활동에 긍정적인 기여를 할 수 있는 기회를 추구함으로써 훌륭한 기업 시민이 되기를 추구한다.

(3) 우리는 노동자의 존엄성을 존중하고 노동자들의 보수, 처우, 건강과 안전을 위한 긍정적인 범례를 설정한다. 이 목적을 위해서 우

리는 강제노동 또는 비인간적이고 안전하지 못한 방법으로 노동자들을 처우하는 기업들과의 기업활동을 거부한다.

(4) 우리는 고용자들을 위해서 최고수준의 훈련과 교육을 증진하는 노력을 취한다. 훈련의 목적은 노동자들의 자신감 고취, 독립적이고 혁신적인 사고, 자아발전 및 팀웍을 통한 문제 해결 능력을 증진시키는 데 있다.

(5) 우리는 기업활동과 관련하여 환경문제에 책임을 지고 기업이 위치한 사회에 환경의 가치를 증진시키는데 적극적인 활동을 전개한다.

(6) 우리는 기업이 활동하고 있는 국가들이 시장을 개방하고 지적 재산을 보호할 것을 지지하는 것을 주장한다.

(7) 우리는 최고 수준의 전문인과 기업으로서 윤리를 준수하고 이러한 가치들이 고용인의 훈련 계획에 반영되도록 한다.

2. 클린턴 행정부의 기업원칙(1995. 4)

(Clinton Administration Model Business Principles)

인권의 보편적인 기준을 증진하고 보호하는 미국 기업의 긍정적인 역할을 인정하면서 클린턴 미국 행정부는 전 세계에서 활동을 하고 있는 미국의 모든 기업들이 다음과 같은 행동기준을 자율적으로 채택하고 실행해 줄 것을 촉구한다.

(1) 안전하고 건강한 작업장 제공

(2) 공정한 고용의 실천으로 어린이와 강제노동의 금지, 인종, 성, 국적과 종교적 믿음에 의한 차별 금지 및 집회의 권리, 결사의 권리 및 단체협상의 권리를 존중

(3) 책임 있는 환경보호와 환경보호 실천

(4) 불법적인 보상과 불공정한 경쟁을 금지하는 법 등 건전한 기업 행위를 보호하기 위한 미국의 법과 현지의 법을 준수

(5) 모든 계층의 지도력을 통해서 합법적인 기업 활동과 관련한 자유로운 의사 표시를 존중하는 기업문화를 유지하고 작업장에서 정치적인 강제를 용서하지 않을 것, 훌륭한 기업시민으로 기업이 소재한 사회에 긍정적으로 기여하고 윤리적인 행동이 고용자 모두에게 인정되고, 존중되고, 실례가 되도록 할 것

이러한 원칙들을 반영한 자율적인 행동 지침을 채택하는데 있어서 미국 기업들은 모델이 되어 동업자, 공급자 및 하도급자들이 유사한 행동을 하도록 촉구해야 한다.

이와 같은 원칙들이 반영된 행동지침은 자율적인 것이다. 각 기업들은 그들의 상황에 맞게 행동지침을 발전시킬 것을 촉구한다. 많은 미국 기업들이 이미 이 원칙들을 성명이나 지침에 적용하고 있다. 기업들은 주주와 대중에게 이 원칙의 준수를 통보하는 적절한 조치를 취해야 한다. 이 원칙들이 미국의 법이나 현지국가의 법을 침해하려는 의도는 없다. 또한 이 원칙들을 법률화하려는 의도도 없다.

3. 리바이 스트라우스 회사의 “기업파트너와의 계약 조건들”

(Levi Strauss & Co's "Business Partner Terms of Engagement")

우리는 우리가 진출하려는 국가의 개별 기업 파트너의 행동과 정치적, 사회적 문제에 관심을 가지고 있다.

계약조건들은 우리 회사와 관계를 맺는 개별 기업파트너에 의해서 실질적으로 통제될 수 있는 문제점을 다루고 있다. 기업 파트너들은

청부업자와 공급자로서 우리 회사의 제품을 생산하는데 이용되는 노동과 재료를 제공하는 자들로 규정한다.

○ 고용행위

우리는 다음과 같은 기업 파트너들과 거래를 한다. 기업 파트너들의 노동자는 모든 경우에 자발적으로 노동을 하고, 신체적인 위험이 없고, 정당한 보수를 받아야 하고, 자유로운 집회의 권리가 허용되고, 어떠한 형태로도 착취당하지 않아야 한다. 또한 다음과 같은 구체적인 지침이 준수되어야 한다.

○ 보수와 혜택

우리와 거래를 하는 파트너는 법이 적용하는 보수와 혜택을 제공해야 하고 또는 지역 제조회사 또는 완제품을 생산하는 기업들이 대부분 시행하고 있는 수준과 동일해야 한다. 우리는 또한 지역사회의 발전에 기여하는 우리 회사의 약속에 동의하는 기업 파트너를 선호한다.

○ 작업시간

작업 스케줄에 신축성을 허용하지만 우리는 지역의 노동시간을 인지하고 정해진 노동시간을 초과하지 않거나 초과하는 노동에 대해서는 적절한 보상을 하는 기업 파트너를 찾는다. 우리는 일주에 노동시간 60시간을 초과하지 않는 파트너를 선호하나 정기적으로 일주일에 60시간 이상의 노동을 요구하는 청부업자를 활용하지 않는다. 노동자는 7일에 하루는 쉬어야 한다.

○ 어린이 노동

어린이 노동은 허용될 수 없다. “어린이”는 14세 이하를 의미하거나

의무교육 적령 나이에 미달한 것을 의미한다. 우리는 어린이 노동을 이용하는 파트너를 활용하지 않는다. 그러나 젊은이들의 교육혜택을 위해 개발된 합법적인 견습 계획을 지지한다.

○ 감옥노동/강제노동

우리는 우리의 제품 생산과정에서 청부업자와 하도급업자들이 죄수와 강제노동을 이용한 것을 알면서 이들을 이용하지 않는다. 우리는 죄수와 강제노동을 이용한 기업 파트너로부터 재료를 구입하거나 이 재료를 이용하지 않는다.

○ 차별

우리는 문화적 차이를 인정하고 존중하나 노동자들의 고용은 직업에 맞는 능력에 근거해야지 노동자의 개인적인 성격이나 믿음에 근거해서 는 안 된다. 우리는 이러한 가치를 공유한 기업 파트너를 선호한다.

○ 징계행위

우리는 신체적 처벌 또는 다른 정신적 또는 신체적 강제를 사용하는 기업 파트너를 활용하지 않는다.

참고문헌

1. 단행본

- 김영윤외. 「독일통일의 분야별 실태 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김학성. 「동서독 인적 교류실태연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 대한적십자사. 「이산가족백서 제2집」. 서울: 1986.
- 서재진. 「북한주민들의 가치의식 변화: 쏘련 및 동구와의 비교연구」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 임순희. 「남북한 이산가족 재결합시 문제점과 대책」. 서울: 민족통일연구원, 1998
- 제성호. 「북한 외자유치법령의 문제점」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 최수영외. 「1999년도 통일문제 국민여론조사」. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최의철. 「이산가족 교류가 남북한 통합과정에 미치는 영향과 대책」. 통일연구원정책보고서, 1999. 12.
- 최의철, 신현기(공저). 「남·북한 통일정책과 교류협력」. 서울: 백산자료, 2001.
- American Chamber of Commerce in Shanghai. *Manufacturers' Business Council*, 1997 Salary Survey.
- Barro, Robert J. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.

Bundesministerium für innerdeutsch beziehungen.
*Zahlenspiegel: Bundesrepublik Deutschland/
Demokratische Republik-Ein Vergleich*, 3.rev.
(Dezember 1988).

David P. Forsythe. *Human Rights in International Politics*.
Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Deutsch, K. W. *Nationalism and Social Communication: An
Inquiry into the Foundation of Nationality*.
Cambridge: MIT Press, 1953.

_____. *Political Community and the North Atlantic
Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

Donaldson, Thomas. *The Ethics of International Business*.
Oxford: Oxford University Press, 1989.

Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward
Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University
Press, 1999.

Eckstein, Harry. *Division and Cohesion in Democracy*.
Princeton: Princeton University Press, 1966.

Etzioni, Amatai. *Political Unification: A Comparative Study
of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart
& Winston, 1965.

Hass, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social and
Economic Forces 1950~1957*. Stanford: Stanford
University Press, 1968.

Hoffmann, Stanley. *The European Sisyphus: Essays on
Europe, 1964~1994*. Boulder: Westview, 1995.

- Hofstede, Geert. *Culture and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw Hill, 1984.
- Kant, Ann. *China, the United Nations, and Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Lindberg, L. N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- Pinder, John. *European Community: The Building of a Union*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Plock, Ernest D. *East-German-West German Relations and the Fall of the GDR*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Przeworski, Adam. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- Santoro, Michael A. *Profits and Principles: Global Capitalism and Human Rights in China*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.
- Weber, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Scribner, 1958.
- World Bank. *Meeting the Challenge of Chinese Enterprise Reform*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

2. 논문

게르하르트 헤르데겐. “독일통일에 대한 태도.” 베르너 바이덴벨트. 칼-루돌프 코르테 엮음. 신현기의 옮김. 서울: 한계레신문사, 1998.

김남식. “소련사태 이후 남북이산가족 재회 추진의 절차와 방법.” 일천만 이산가족 재회 추진위원회 주최. 제5차 학술토론회 발표논문, 1991.9.20.

김현욱. “남북 정상회담의 사회적 의미.” 『정상회담의 성과와 향후과제』. 통일연구원. 아태재단. 한국 개발연구원 공동주최 국내학술 세미나, 2000.10.25.

박병석. “독일 통일 5년의 교훈.” 정책연구 시리즈 95-4. 서울: 아태 평화재단, 1995.

신율. “남북정상회담 이후 이산가족 정책의 중간평가와 그 정례화를 대비한 개선방안의 실증적 연구.” 국제정치학회 발표논문. 2001. 4. 13.

이흥구. “이제는 통일과 정쟁을 분리하자.” 『중앙일보』, 2000. 6. 16.

전홍택. “햇볕정책과 남북한 경제관계.” 연세대학교 통일연구원. 『통일연구』 제3권 제2호, 1999.

최의철. “남북정상회담과 이산가족문제 해결 전망.” 『통일정책연구』 제9권 1호, 2000.

- 황병덕. “신동방정책의 독일정책과 대북포용정책 개관.” 황병덕외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울 : 두리미디어, 2000.
- 통일부 교류협력국. “월간 남북교류협력 및 인도적 사업 경향.” 제121호, 2001.7.1~7.31.
- 통일원. “동·서독 사례연구.” 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』. 서울: 통일원, 1994.
- Ammer, Thoman. "Stichwort: Flucht aus der DDR." *Deutschland Archiv*. Nr. 10(1989).
- Brzezinski, Zbigniew. "NATO: The Dilemmas of Expansion." *The National Interest* 53(Fall 1998).
- Butler, William. "Human Rights and Foreign Policy." Austria, Salzburg 세미나연설, 1989. 5. 30.
- "China's National Defence in 2000."
<http://www.chinadaily.com.cyndydb/2000/10/01-6re~1a17.html>.
- Christoff, Nicholas D. "Riddle of China: Repression as Standard of Living Soars." *New York Times*, 7 September 1993.
- Clinton, William Jefferson. "U.S.-China Relations in the 21st Century." 11 June 1998, in Orville Schell and David Shambaugh(eds.). *The China Reader: The Reform Era*. New York: Vintage, 1999.
- Deng, Yong. "The Chinese Conception of National Interests in International Relations." *The China Quarterly*. 154 (June 1998).
- "Deng Xiaoping on China's Reunification." *Beijing Review*

32 (August 8, 1983).

"Human Rights and Business: Profiting from Observing Human Rights." *Ethics in Economics*, 1998 (nos, 1& 2), 2, 125 E. Broad St. Columbus. Ohio. www.businessethics.org.

Human Rights Watch. "Corporations and Human Rights." <http://www.hrw.org/about/initiatives/corp.html>.

Jacki Smith, Melissa Bolyard, and Anna Ippolito. "Human Rights and the Global Economy: A Response to Meyer." *Human Rights Quarterly* 21 (1999).

Jacob P. E. and H. Teune. "Integrative Process : Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community. " in Karl Deutchsh(eds.) *The Integration of Political Communities*. Philadelphia: J.B. Lippincott, 1964.

Lipset, Seymore Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53 (1959).

Lodge, J. "Loyalty and the EEC: the Limits of the Functionalist Approach." *Political Studies* 26(1978).

Meyer, William H. "Human Rights and MNCs: Theory Versus Quantitative Analysis." *Human Rights Quarterly* 18(1996).

Nye Jr, J. S. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement." *International Organization* 21(1968).

Roberts, Brad & Robert A. Manning, and Ronald N.

- Montapero. "China: The Forgotten Nuclear Power." *Foreign Affairs* 4(July/August 2000).
- Spar, Deborah L. "The Spotlight and the Bottom Line: How Multinational Firms Export Human Rights." *Foreign Affairs* 2(March/April 1998).
- Wever, Ole. "Insecurity, Security and asecurity in the West European Non-war Community." in E. Adler and M. Barnett(eds). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

3. 기 타

대만 행정원대륙위원회

「동아일보」

「연합신문」

「월간조선」

「조선일보」

「중앙일보」

「人民日報」

The New York Times.

The Washington Post.

한전관계자와 인터뷰

평화자동차 관계자와 인터뷰