

인문사회연구회
협동연구총서 2001-16



2001년 협동연구 요약집

통 일 연 구 원

- 본 자료는 「인문사회연구회 2001년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제를 종합·요약한 것입니다.
- 본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

차 례

- ◇ 정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진방안 1
- ◇ 남북연합 형성을 위한 주변4국 협력 유도 전략 11
- ◇ 남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안 22
- ◇ 북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의 30
- ◇ 남북한 경제교류·협력 제도화 방안 42
- ◇ 남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비방안 연구 51
- ◇ 남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회·문화적 동질성 증진방안 연구 ... 93
- ◇ 남북연합단계에서의 여성정책 추진방안 108
- ◇ 남북연합의 정부·행정체제 구축방안 116
- ◇ 남북 교육공동체 구성을 위한 교육통합방안 연구 121
- ◇ 남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계방안 연구 132
- ◇ 남북한 농업기술교류·협력 세부실행계획 142
- ◇ 북한의 농업생산기반에 관한 연구 148

정상회담 이후 남북한 평화공존의
제도화 추진 방안

박 영 호 (통일연구원)

박 형 중 (통일연구원)

조 민 (통일연구원)

황 병 덕 (통일연구원)

허 문 영 (통일연구원)

정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 평화공존의 의미와 분단국 사례
- III. 남북정상회담과 남북한 관계
- IV. 남북한 평화공존의 제도화 방안
- V. 남북연합 형성 조건 및 실천 방안
- VI. 남북연합 형성을 위한 추진전략
- VII. 결론: 평화공존의 제도화를 통한 통일기반 확충

I. 서 론

탈냉전 시대에 미·일·중·러 4국간에 전개되고 있는 역학관계의 재편성 움직임은 우리의 통일문제와 관련 새로운 도전이자 기회이다. 남한은 북한의 안정적 변화를 바라면서 남북관계 개선을 통해 평화적 통일의 기반을 마련하고자 대북 포용정책을 추진해왔다. 이러한 정책은 남북정상회담 개최를 가져왔으며, 남북관계는 질적 변화의 계기를 맞기도 하였다. 그러나 아직은 남북관계가 지속적으로 안정적으로 발전할 것이라고 확신 있게 말할 수는 없다. 그 근본적인 이유는 남북관계의 안정성이 확보되지 않았

기 때문이다. 본 연구의 목적은 정상회담으로 조성된 남북관계의 발전적 측면을 살려 남북한간의 평화공존을 어떻게 제도화할 수 있는가를 탐구하는 것이다. 남북한의 평화공존은 한반도의 불안정한 평화를 안정된 평화로 만드는 것이며, 통일을 향한 확고한 기반을 조성하는 것이다.

II. 평화공존의 의미와 분단국 사례

1. 평화공존의 의미와 유형

레닌이래 브레즈네프 시대에 이르기까지 소련의 평화공존론은 자본주의 체제에 대한 외교원칙으로서 전쟁이라는 수단을 통하지 않고 이들과 투쟁할 수 있다는 점을 핵심으로 한다. 소련은 미·소 두 체제간의 장기적 공존이라는 원칙 하에서 이데올로기 투쟁을 통해 사회주의 혁명 달성을 추구하였다. 평화공존이 적대적 국가관계에서 핵 억지력에 기초한 군사적 긴장완화와 함께 사회경제적 협력관계가 형성되는 것을 의미한다면 데탕트와 커다란 차이점을 지니지 않는 것으로 보여진다. 데탕트는 1960년대에 시작되어 1970년대 초기의 긴장완화라는 일반적 의미로서 사용되고 있다. 데탕트는 국가이익이나 이데올로기에서 현저히 다른 적대적 국가관계, 또는 긴장완화가 극히 제한적일 수밖에 없는 영합게임적 국제관계에서 긴장완화 과정으로 정의되고 있다. 데탕트는 대립관계를 종식시키기보다는 전쟁 이외의 다른 형태로 적대관계를 관리하는 방식으로서, 그러한 관계에 내재되어 있는 차별성을 없애거나 적대적 관계를 본질적으로 변화시키지는 못한다. 데탕트가 국제적 차원의 긴장완화과정을 의미한다면 국제적 긴장은 상호 위협의 감지도로 정의된다.

평화공존을 유형화하면 다음과 같다. 첫째, 미·소관계에서 나타난 것처럼 억지력에 의한 냉전상태를 군사전략적 차원에서 긴장완화로 표현된 평화공존형이다. 둘째, 소련·서독관계에서 나타났던 것처럼 군사전략적 차원의 긴장완화와 교류협력 차원을 포괄하는 평화공존형이다.

2. 분단국 평화공존의 사례: 동·서독

60년대 후반이래 서독은 체제우위를 토대로 접근을 통해 동독의 체제 내부 변화를 유도할 수 있다는 평화공존원칙에 입각하여 신동방정책을 추진하는 한편, 민족자결권에 입각하여 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처하였다. 핵심명제는 독일의 현상유지에 의한 평화공존에 있었으나, 현상유지를 타파하기 위해서는 평화공존으로부터 출발해야 한다는 「접근을 통한 변화」라는 인식이 있었다. 신동방정책의 제1단계는 소련을 포함한 동구권 국가들과의 국교수립 및 협정체결을 통하여 동서 긴장완화를 달성하는 것이었다. 제2단계는 동독을 국제법적 주권국가로 인정하지 않으나, 사실상의 국가로 인정하여 독일문제를 유럽 평화질서 구축 차원에서 접근하고자 하였다. 제3단계는 NATO와 WTO 차원에서 양독 지역의 군사력 감축을 시도하는 것이었다.

동서독간 평화공존의 양상을 정치·군사 분야와 교류협력분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 정치·군사분야에서 1972년 12월 기본조약이 체결됨으로써 양독관계가 정상화되었다. 서독은 기본조약에 분단고통 완화와 민족 동질성 유지를 위한 수단으로서의 잠정적 성격을 부여하였으나, 동독은 국제법적으로 유효하며 동독의 주권을 인정하는 것으로 해석하였다. 동독은 국제법적으로 서독으로부터 주권국가로 인정받고자 하였고, 외환수입, 사회간접자본 구축이라는 경제적 이익도 노렸다. 기본조약 체결로 서독 언론인의 동독 파견, 양독간 국경교류 등이 가능하게 되었다. 그러나 통일 직전까지 군사·안보분야에서 동서독은 유럽 차원의 다자간 협상에 참여하였을 뿐 직접적 대화나 협력관계는 없었다.

둘째로 교류·협력분야에서 기본조약 체결과 1973년 유엔 동시 가입은 양독관계를 개선하고 민족 동질성 유지 및 회복을 위한 기초를 마련하였다. 내독교역은 정치적 관계에 영향을 받지 않고 각종 정책을 통해 발전하여 동독경제가 서독경제에 의존하게 되는 결과를 가져왔다. 서독은 내독교역을 경제실리 추구보다는 통일로 접근하기 위한 정치적 매개수단으로 파악한 반면, 동독은 생산기술도입, 자본도입, 수출시장확보 등의 경제적 실리를 추구하였다. 인적교류도 교통조약(1972.5), 기본조약 등으

로 제도화됨으로써 연간 수 백만명이 상호 방문하였다. 서독은 동독인을 단일국적원칙에 입각하여 대우한 반면, 동독은 서독인에게 타 외국인과 동일한 규정을 적용하였다. 기본조약 체결 후 문화교류도 급속히 증가하였다. 기본조약 체결 후 14년만인 1986년 문화협정이 체결되었다. 동독이 문화교류를 통하여 동독국민들의 서독지향성이 증대되면서 자국이 주장하는 사회주의문화의 독창성에 입각한 동독건설이라는 목표가 좌절될 것을 우려하였기 때문이다.

Ⅲ. 남북정상회담과 남북한 관계

1. 남북정상회담과 남북관계의 변화

남북정상회담의 성사는 과거의 불신과 반목의 남북관계를 화해와 협력의 관계로 바꾸는 데 있어서 이정표 역할을 했다고 할 수 있다. 첫째, 남북한 당국이 당면 문제들을 대화와 협상을 통해 풀어갈 수 있는 계기를 마련하고 현실주의적 협상을 시작하였다. 둘째, 정상회담에 따른 정치적 긴장완화와 함께, 남북한 교류와 협력이 증대할 수 있는 환경이 마련되었다. 정상회담은 긴장완화와 상호 신뢰에 기초하여 교류협력을 확대한다는 것을 남북한이 합의하는 자리였다. 남북한은 상생(相生)을 도모할 수 있는 교류와 협력의 추진방식에 대한 정치적인 공감대를 형성했다. 정상회담은 교류와 협력의 확대가 남북한이 상호 위협 배제와 불간섭 정책을 기초로 추진된다는 것, 궁극적으로 남북한 모두에 이익이 될 수 있다는 것을 상호 확인할 수 있는 기회였다. 셋째, 북한이 개방이 가져올 수 있는 우려를 완화하면서 나름대로의 개방을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 정상회담 성사 전후, 북한을 둘러싼 대외긴장은 현저히 개선되었다. 이에 북한은 보다 전향적으로 대내외 관계를 확대하고, 내부적으로도 보다 온건한 정책을 표방할 수 있었다. 넷째, 남북정상회담은 한반도 냉전구조를 해체할 수 있는 중요한 전환점을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

2. 정상회담 이후 남북관계의 현황

남북정상회담 이후 남북관계는 6.15 공동성명의 실천이라는 기초에서, 매우 빠른 속도로 진행되었다. 남북 당국간 장관급 회담을 중심으로 경제 협력, 이산가족 상봉, 국방장관회담, 사회문화교류 등이 활발히 전개되었다. 한반도의 정치적 긴장이 완화됨으로써, 북한이 개혁·개방의 방향으로 정책을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 남북정상회담 전후 북한의 변화 중에서 가장 주목할 만한 것은 북한의 대남 개방의 확대이다. 그리하여 ‘속도 조절’ 논쟁도 벌어 졌다. 남북정상회담 이후, 북·미간의 관계 개선에서도 중요한 돌파구가 마련되었다. 그러나, 2000년 10월 이후 남북관계는 소강 상태에 접어들었다. 그 후, 남북관계는 탄력을 일정하게 상실했다. 그 주요 내용은 1) 경제사정 악화 및 대북정책 비판 여론 등 남한 내부 사정, 2) 북한측의 내부 사정, 3) 미국 부시 행정부의 대북 정책 변화 등이었다. 이와 관련하여, 제2차 남북정상회담의 개최 여부를 둘러싸고 여러 가지 의견이 제기되어 왔다.

IV. 남북한 평화공존의 제도화 방안

1. 기본 방향

첫째, 포용정책은 ‘북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 만들어 주는 전략’으로서, 이러한 정책은 일반적으로 사회주의 국가가 ‘개혁과 개방’을 추진하는 데 필요한 정치적 전제를 만들어 주는 정책이었다. 따라서 ‘북한의 변화’의 지속성을 위해서는 포용정책의 지속성이 유지되어야 한다. 그러나 포용정책은 남북한 사이에 정치, 경제, 사회 차원의 상호 역동성을 증대시키는 방향으로 발전되어야 한다.

둘째, 북한의 ‘변화’ 여부와 관련하여 냉전구조 해체는 핵심적 의미를 가진다. 현실적으로 북한과 주변 국가와의 적대관계가 지속하는 한, 북한이 개혁·개방하는 것은 불가능하다. 이 상태에서 북한은 서방과 경제관계

를 확대할 수 없을 뿐 아니라, 개방은 곧바로 북한에게 체제위협이 될 것이기 때문이다. 북한이 변화할 수 있으려면, 남한, 미국, 일본과 긴장관계를 풀고, 정상 국가간의 관계에서 서로간의 협력과 교류가 가능해져야 한다. 한반도 냉전구조 해체는 이러한 방향으로 추진함으로써 북한이 변화할 수 있는 여건을 마련해주는 전략이다.

2. 단계별 제도화 방안

평화공존의 제도화를 위한 대북정책의 실현가능성은 북한의 이해 및 변화 능력이 고려되어야 한다. 북한 경제체제의 변화는 보수적 부분개혁체제(1단계)→전향적 부분개혁 체제(2단계)→사회주의 상품경제(3단계)→사회주의 시장경제(4단계) 등의 단계를 밟아 갈 것으로 예상된다. 사회주의체제의 경험에서 볼 때, 경제체제의 변화는 정치체제의 변화를 초래한다. 북한의 변화는 1단계에서, 경제정책 노선에 변화가 있으며, 2단계에서 부분개혁체제를 유지하지만, 보다 분권적이며 재산성 증시 요소가 강화될 것이다. 3단계에서는 경제 안정과 위협 완화 인식의 경우 “사회주의 상품경제”식 개혁이 가능할 것이다. 4단계에서는 주변국가와의 정상관계 수립이 가능해지고, 경제는 안정과 성장을 지속할 경우 중국식 사회주의 시장경제 진입이 가능해 질 것이다.

<북한 변화의 4단계 모델>

단 계	1단계	2단계	3단계	4단계
시 기	현 재			
경 제	보수적 부분개혁체제	전향적 부분개혁체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
정 치	경성·공산· 권위주의	경성·공산· 권위주의	과도단계	연성·공산· 권위주의
사 회	이차사회 부재	이차사회 맹아와 억압	이차사회 등장	이차사회 성숙
외 부 환 경	정치적 긴장완화/교류협력 심화		군사적 긴장완화 /냉전구조 해체	

이와 같은 북한체제의 변화 모델에 따른 단계별 평화공존 제도화의 목표는 다음과 같다. 첫째, 현재와 같은 보수적 부분개혁체제+경성 공산주의적 권위주의의 북한을 전향적 부분개혁체제+경성 공산주의적 권위주의로 변화시키는 것이다. 이 단계에서는 북한에서 현존 체제가 크게 변경되지 않은 채로, 경제분야의 효율성을 높이기 위한 개혁이 추진되는 단계이다. 따라서 이 단계에서는 남북관계 개선, 북한의 대미·일관계 개선을 통해, 북한의 대외적 긴장완화를 추진하고, 서방 국가와의 경제협력 가능성을 모색하는 정도의 정책을 추진한다. 또한 남북경제협력의 제도적 기반을 마련하고 수익성 있는 사업을 발굴·추진하기 위해 노력한다. 그리고 북한측이 실제 경험을 통해 시장제도의 (부분적) 도입의 필요성을 느끼게 해야 한다.

둘째, 2단계에서 3단계로의 진입은 북한의 개혁·개방이 본격화되며, 시장경제제도 도입, 대외개방에 대한 내부적 금기가 크게 약화된 것으로 볼 수 있다. 이 경우에는 북측의 남측에 대한 적대감이 크게 완화되며, 실질적으로 남북한 사이의 화해와 협력, 특히 남북경협은 본격화될 것이다. 남측은 서방 국가의 자본 및 국제기구와 협력하여 북한 경제를 재건하고 북한 경제의 시장경제 적응도를 높이기 위한 본격적 투자활동과 교육사업을 전개할 수 있게 된다.

셋째, 3단계에서 4단계로의 진입은 북한 사회주의 경제체제가 본격적으로 시장경제로의 전환을 시작하는 상황이라 평가할 수 있다. 이 단계에 진입하게 되면, 이미 남북한 사이의 경제협력과 인적교류가 상당한 정도로 진행되며, 북한 경제는 서방경제와의 협력 사업을 본격적으로 수행할 수 있을 것이다. 이 단계에서 한국은 북한체제의 대내·외 적응능력을 높임으로써 평화공존의 제도화를 정착시키도록 한다.

V. 남북연합 형성 조건

평화공존 제도화의 상태 아래서 남북한은 '통일 지향적 특수관계'를 발전시켜 나가는 노력으로 남북연합의 형성을 추진한다. 남북연합은 남북

한이 화해·협력의 발전으로 이룩된 상호신뢰와 상호 위협감의 축소를 가져오는 평화공존의 상태를 바탕으로 과도적 결합체제를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화·안보 등 각 부문의 통합 과정을 안정적으로 관리하는 제도적 실체를 의미한다. 남북연합 형성의 조건들을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가져야 한다. 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높다.

둘째, 남북한 공동이익의 확대이다. 북한의 경우 체제생존과 안보에 대한 우려감을 해소하게 되면, 대외관계에서 자국의 득실구조에 대해 어느 정도 자신감을 회복하게 되고, 남한과의 거래관계 확대로 보다 많은 이익을 거둘 수 있다고 판단하게 될 것이다.

셋째, 남북한 상호인식의 변화와 동질성 증대이다. 남북연합 진입을 위해서는 쌍방의 체제, 가치관 및 신념체계 등에 대한 상호침투의 수준을 높여 나감으로써 남북한이 상대방의 행위가 협력행위인지 아닌지를 구별할 수 있는 능력이 쌓여져야 한다.

넷째, 남북연합은 동북아지역 차원에서 군비통제 및 군축, 동북아안보 협력체제 형성 또는 그와 연관된 인식공동체의 형성, 정치적 다원주의 체제의 확산 등 동북아의 평화와 안정 및 다원주의체제의 발전에 기여하는 방향으로 발전될 수 있을 때 주변국의 지지를 확보할 수 있다.

이와 같은 조건하에서 남북연합은 사회·문화, 경제 등 비정치분야에서의 교류·협력 등과 병행하여 정치·군사분야에서의 신뢰구축, 거래관계의 확산, 상호 위협감축에 대한 필요성 증대 등 전 영역에 걸쳐 남북한 사이에 상호관계의 제도화에 대한 공통 인식이 증대하고 한반도에 평화구조가 정착되어야 실질적인 효과를 거둘 수 있을 것이다. 사회·경제적 동질성의 증대는 남북연합을 형성하는데 있어서 필요조건은 될 수 있지만, 남북관계를 제도화하는데 충분조건은 아니다. 남북연합 과정은 한반도 냉전구조의 해체 구상에 입각한 정치·군사적 문제의 해결과 북한의 대주변국 관계의 정상화와 맞물려 나가야 할 것이다.

VI. 남북연합 형성을 위한 추진전략

첫째, 민족자결의 원칙이다. 한반도문제는 민족내부 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있으나, 우리가 주도하여 이웃 강대국들의 지지와 협조를 얻어 평화를 유지하고 통일을 이루어야 한다.

둘째, 장기적 추진 원칙이다. 북한은 상당기간 남한과 공존할 가능성이 높다. 남북연합의 실현은 북한이 제기하는 여러 현안 문제를 처리하면서 그 현안의 근원문제인 냉전구조를 장기적·거시적·전략적 차원에서 해결할 때 이룩될 수 있을 것이다.

셋째, 포괄적 추진 원칙이다. 남북연합 수립의 전제조건인 한반도 냉전구조의 해체는 안보문제를 넘어서, 정치·외교·경제·통상·사회·문화적 차원을 포괄하여야만 해결될 수 있다. 정전협정의 평화협정으로의 전환문제, 북·미관계 개선 및 교차승인 문제, 대북 경제제재 해제문제, 한반도 군축 및 비핵화문제 등은 서로 연관되어 있다.

넷째, 단계적 추진 원칙이다. 남북간 현안 해결과 근원문제 해결에서 포용정책의 일관성을 유지하며, 해결되어야 하는 세부과제들을 단기적 선결과제, 중·장기적 과제로 구분한 후 상황을 고려하여 신축적 단계적 해결 방안을 수립·추진한다.

다섯째, 일괄타결의 원칙이다. 북한의 대량살상무기 개발을 근원적으로 해소하고 남북한 평화체제를 수립하기 위해서는 북한이 원하는 것을 해결해 주는 대신, 남한과 국제사회가 북한에게 원하는 것을 동시에 응하도록 하는 것이 바람직하다.

여섯째, 국제 협력의 원칙이다. 남북연합의 실현은 현상의 안정을 도모하는 것과 함께 북한을 개혁·개방시키고 궁극적으로 남북한 사이의 통일을 이루는 현상 변경의 과정인바, 이 과정에서 주변국가의 이해관계를 적절히 고려하면서 그들의 협력을 끌어내어야 한다.

일곱째, 병행추진의 원칙이다. 한반도 냉전구조 해체에 의하여 남북한 간 남북기본합의서 전면 실행에 기초한 협력이 시작되면, 이를 가속화시키기 위해서 동시에 남북연합 결성 작업을 진행시켜 남북한 협력을 제도화한다.

VII. 결론: 평화공존의 제도화를 통한 통일기반 확충

남북정상회담은 남북관계의 변화를 위한 중요한 역할을 했다. 그러나 남북정상회담으로 성립된 남북관계 개선의 모멘텀은 기대와는 달리 그 지속성이 약화되었다. 남북한 모두 6·15 남북공동선언의 이행을 강조하고 있지만, 남북관계가 지속가능한 발전의 양태로 확산되지 않고 있는 것은 서로에 대한 믿음이 근원적으로 성립되어 있지 않기 때문이다. 남북한의 평화공존에 대한 공동의 인식의 발현이 지속가능한 발전을 보여주는 남북관계를 가져오게 할 것이다. 앞으로 평화통일을 향한 우리의 노력에서 평화공존을 여하히 제도화하는 것은 통일의 기반을 확충하는 일이 될 것이다. 결론적으로 화해·협력과 긴장완화를 이끌어 내기 위한 것이었던 대북 포용정책은 남북관계를 안정적이며 지속 가능하게 발전시킬 수 있는, 즉 평화공존을 제도화시켜 공고하게 만들 수 있는 대북정책으로 발전해야 한다.

남북연합 형성을 위한 주변4국
협력 유도 전략

여 인 곤 (통일연구원)

배 정 호 (통일연구원)

이 현 경 (통일연구원)

김 국 신 (통일연구원)

최 춘 흙 (통일연구원)

남북연합 형성을 위한 주변4국 협력 유도 전략

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 국가연합의 사례연구
- III. 남북한의 통일방안
- IV. 남북연합의 성격과 형성방안
- V. 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경
- VI. 남북연합 형성과정에서 주변 4국의 역할
- VII. 주변 4국 협력유도 전략

I. 서 론

1. 국가연합의 사례연구

통일아랍공화국은 1948년과 1956년 이스라엘과의 전쟁에서 패배한 시리아와 1952년 나세르가 수립한 이집트간의 국가통합이었다. 통일아랍 공화국은 1958년 수립되었으나 이집트가 정치권력을 독점하고 경제가 악화됨에 따라서 시리아가 1961년 탈퇴하여 국가통합이 종식되었다.

예멘의 경우, 탈냉전의 국제적 분위기에서 사회주의를 포기한 남예멘이 자유주의국가인 북예멘과 통합하여 1990년 5월 예멘공화국을 선포하였

다. 일 대 일 정부통합이 이루어졌으나 정부조직이 비대해지고 군의 단일화가 이루어지지 않았기 때문에 1994년 양측 군대가 충돌하여 남예멘이 패배하고 북예멘이 무력통일을 달성하였다.

중·대만의 경우, 통일실현에 있어 중국은 대만을 한 성(省)으로 간주하여 국가연방 개념만을 대만에 허용하려는 반면, 대만은 중국과의 관계를 ‘특수한 국가 대 국가’ 관계 개념으로 정립하여 국가연합 개념을 적용하고 있다. 통일방안에 대한 논의가 서로 크게 다름에도 불구하고 비정치 분야의 교류와 협력은 큰 영향을 받지 않고 점진적으로 확대되었다. 중국은 1977년부터, 대만은 1987년에 공식적으로 인적 교류를 허용함으로써 여러 방면에 걸친 협력과 교류가 확대될 수 있었다. 대만기업의 대중국 투자는 460억 달러로 5만개 기업이 참여하고 있고, 현재까지 인적 교류 수는 약 2,100만 명에 달하고 있다. 세계 전역에 퍼져 있는 화교(華僑: 중국의 국민으로서 해외에 있는 중국인을 지칭함)와 화인(華人: 중국국적이 아닌 현지국의 국적을 지닌 중국인을 지칭함)들이 중·대만 경제교류 확대에 크게 작용하였다.

러시아·벨로루시의 경우, 루카센코가 1994년 7월 벨로루시 대통령에 당선된 이후 경제난과 에너지 부족 등을 극복하기 위해 러시아와의 통합을 모색하였다. 러시아는 「독립국가연합」(CIS) 통합 노력이 성과를 보이지 못하자 친러시아 기조를 유지하고 있는 벨로루시를 우선 통합대상으로 선정하였다. 1994년 말부터 통합 논의를 하여 「관세동맹조약」(1995. 1. 6), 「우호협력조약」(1995. 2. 21), 「공동체형성조약」(1996. 4. 2), 「연합조약」(1997. 4. 2)을 체결하고 「연합헌장」(1997. 5. 23) 등을 채택하여 통합 작업을 추진하였다. 양국은 이후 문제점들을 재조정하였고 2000년 1월 26일 모스크바에서 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」을 최종 조인하였다. 연합국가의 공동기구로는 최고국가협의회, 연합국가 의회, 각료회의, 연합국가 법원, 감사원 등이 있다. 양국은 대외정책 분야 및 경제분야 문제들을 공동 협의하고 있다. 특히 2005년부터 양국 통화를 러시아 루블화로 통일하기로 합의하였다.

2. 사례연구의 시사점

통일아랍공화국의 사례연구에서 시리아는 안보와 경제발전을 위해서는 이집트와의 통합이 필수적이라는 생각을 갖게 되었다. 북한도 자신의 안보를 확보하고 경제를 조속히 회복시키기 위해서는 남북연합을 형성하는 것이 가장 좋은 방안이라는 생각을 갖도록 해야 할 것이다. 그러나 통합 조건이 성숙되지 않은 상태에서의 조속한 결속은 성공할 수 없다는 교훈을 주고 있다.

예멘의 사례연구에서 보듯이 자본주의 국가인 북예멘과 사회주의 국가인 남예멘이 국가연합을 이루었던 사실은 상이한 체제간의 통합추진이 완전히 불가능한 것은 아님을 시사해 주고 있다. 그러나 일 대 일 통합의 문제점들이 노정되지 않도록 해야 할 것이다.

중국·대만 사례의 경우, 중국과 대만의 경제력 신장이 인적, 물적 교류와 협력에 긍정적인 역할을 하고 있고, 특히 중국과 대만은 화교와 화인들이 보유하고 있는 인적 네트워크를 적극 활용하고 있다. 따라서 우리 정부는 남북한간 경제협력과 교류의 확대를 위해 재미와 재일 동포, 중국 조선족, 러시아 고려인들의 인적 네트워크를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

러시아와 벨로루시간의 통합사례를 고찰해 볼 때, 러시아는 CIS 통합이 어렵게 되자 우선 통합대상으로 언어, 종교, 문화적 동질성을 갖고 있는 벨로루시를 선정하였다. 북한도 오랫동안 남한과 동일한 역사와 언어 및 문화를 유지하고 있어 남한이 제안하고 있는 남북연합안과 북한이 제안하고 있는 '고려민주연방공화국 창립방안' 사이에서 민족통합의 해결책을 모색하는 것이 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다. 남북연합도 남북한간 화해와 협력이 확대되고 안보면에서 상호신뢰가 구축된 이후에 형성될 수 있을 것이며 경제분야 통합으로부터 시작하여 정치분야 통합으로 이어지도록 해야 할 것이다.

3. 남북한 통일방안의 유사점과 상이점

남한측의 남북연합안과 북한측의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 유사점은 ① 남북한의 체제공존의 필요성을 인정하고 있다는 점, ② 흡수 및 적화통일을 사실상 포기하고 있다는 점, ③ 남북연합안과 ‘낮은 단계 연방제안’은 정치·군사·외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 유지한다는 점, ④ 공동협력기구를 구성하고 있다는 점 등이다.

반면 상이점은 ① 남북연합안은 과도체제인데 반해 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 통일국가의 완결된 형태라는 점, ② 남북연합안은 ‘1민족, 2국가, 2제도, 2정부’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’에 기초하고 있다는 점, ③ 남북연합안에서 남북관계는 민족 내부의 특수관계인 반면, ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 남북관계는 지역정부간 관계라는 점, ④ 북한이 주장하는 ‘낮은 단계 연방제안’도 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 1국가(민족통일정부)에 기초하고 있다는 점, ⑤ 남북연합안의 공동기구에서는 남북정상회의가 최고의사결정 기구인 반면, ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 남북한의 동수 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 구성되는 최고민족연방회의가 최고기관이라는 점, ⑥ ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 남북한의 군대를 10~15만 명으로 축소하고 민족연합군을 조직할 것을 주장하고 있다는 점 등이다.

4. 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경

냉전종식 이후 새로운 세계질서는 향후 20년까지는 형성되지 못할 것이라는 주장도 있으나 현재까지는 유일 초강대국 미국을 중심으로 하는 단극체제로 특징지을 수 있다. 안보 면에서, 부시 미 행정부의 미사일방어(MD) 계획 추진에 중·러·북한이 강력히 반대하고 있어 갈등이 있으나 2001년 9·11 미국 테러 사태를 계기로 일시적으로 미·러간 협력 분위기가 조성되고 있다. 경제면에서, 세계화는 심각한 부작용을 나타내고 있고, 세계경제의 지역주의가 확산되는 추세를 보이고 있다.

상기와 같은 세계 안보 및 경제 환경하에서 부시 미 행정부의 동북아정

책 기조는 역내 세력균형을 위한 균형자로서의 역할 수행, 미·일 동맹 강화, 가상 적 중국의 포위, MD 추진 및 국제테러 방지를 위한 러시아의 포용, 미국 기업을 위한 시장확대 등으로 판단된다. 한반도와 관련, 부시 미행정부는 긴밀한 한·미 동맹관계와 주한미군 유지, 한반도에 대한 타국의 배타적 영향력 배제, 북한의 대량살상무기 개발 저지와 재래식 군사력 감축 등에 이해를 갖고 있다. 중국은 1978년 이래 경제건설을 국가정책의 최우선 과제로 추진하고 있는데, 동북아정책 기조는 주변 정세의 안정과 평화, 특정 국가의 패권주의나 강권정치 반대, 역내 정치·군사적 영향력 확대라 할 수 있다. 한반도와 관련, 중국은 한반도의 평화와 안정 유지, 북한 사회주의체제의 붕괴 방지, 한반도에 대한 영향력 확대 등의 정책을 추진하고 있다. 일본은 현재 미국과 동등한 동맹 파트너로서의 입지 확보, 역내 영향력 확대, ‘환일본해 경제권’ 형성 등의 동북아정책 기조를 갖고 있다. 일본은 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도에 대한 영향력 확대 등의 정책을 수행하고 있다. 러시아의 동북아정책 기조는 중국과의 우호관계 확대, 미국과 모든 차원에서 접촉 유지, 일본과 안정적인 관계 발전, 시베리아와 극동지역의 발전을 위한 경제연계 등이라고 할 수 있다. 푸틴 대통령은 한반도문제의 해결에 타국과 동등한 참여를 확보하고 남북한과 균형된 관계를 유지하는 것을 중시하고 있다.

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

5. 남북연합 형성과정에 대한 주변 4국의 입장과 정책

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

가. 경제교류·협력

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

미국의 부시 공화당 정부는 북한을 독재국가·실패한 사회, 김정일을 독재자로 인식하고 2001년 6월 6일 제시한 대북대화 3가지 의제에 대해 북한이 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 대북 경제지원을 확대하고 제재를 완화하겠다는 입장이다. 일본의 대북 인식은 북한이 여전히 예측불가능한 위험한 국가이고 남북정상회담 이후에도 전과 비교하여 달라진 점이 거의 없다는 것이다. “국교 정상화가 되지 않은 단계에서는 북한에 대한 지원책을 검토하지 않는다”는 기본자세를 견지하고 있다. 중국은 북한 사회주의체제가 붕괴되는 것을 원하지 않기 때문에 북한에 대해 원유와 식량 등 전략물자를 제공해 왔으며, 북한에 대한 경제지원을 지속하고 있다. 러시아는 자국의 경제난 때문에 남한이 북한의 경제난 극복을 적극 지원해야 한다는 입장을 취하고 있다.

나. 군사적 신뢰구축

북한 핵문제와 관련, 부시 행정부는 과거 핵 규명을 위한 조기사찰 실시 등 제네바 합의이행의 ‘개선’을 주장하고 있다. 일본은 북한이 김정일 체제 존속에 자신감을 가질 때까지 핵 카드를 버리지 않을 것으로 전망하고 있다. 중국과 러시아는 북한이 일시적으로 동결된 핵개발 계획을 재시도할 가능성을 우려하면서도 입증 자료 없이 압박적인 수단으로 북한 시설을 사찰하는 것에는 반대하고 있다.

북한의 미사일 개발문제와 관련, 부시 행정부는 클린턴 정부를 강하게 비판하면서 ‘검증 가능한 규제’와 개발·생산·배치·수출 4단계에 대한 철저한 검증을 주장하고 있다. 일본은 북한이 김정일 체제 존속에 자신감을 가질 때까지 미사일 카드도 버리지 않을 것으로 전망하고 있다. 중국과 러시아는 북한의 미사일 발사실험이 미국의 미사일방어(MD) 계획과 일

본의 군사력 증강에 대한 구실로 작용하고 있음을 우려하면서도, 정치·군사적 압력과 제재를 통한 해결에는 반대하고 있다.

재래식 군사력 문제와 관련, 부시 행정부는 북한에 대해 휴전선 부근 재래식 군사력 감축 등을 더 요구하고 있다. 러시아는 한반도에서의 군축과 군비통제에 큰 관심을 가지고 있고 남북한간 군사대치의 해소와 무기감축 및 한반도 신뢰구축 문제에 유럽내 핵 및 재래식무기 감축협상 경험의 적용이 가능하다는 입장이다.

다. 평화체제 구축

한반도 평화체제 구축 문제와 관련, 미국은 한반도 평화체제 전환보다는 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 대해서 보다 많은 관심을 갖고 있으며 한반도 평화체제 전환과정에서 한반도 불안이 야기되지 않고 미국의 안보이익이 보장되기를 희망하고 있다. 중국은 4자회담을 지지하고 있으나, 일본과 러시아의 6자회담을 선호하고 있다. 주한미군에 대해 미국과 일본은 한반도 통일 이후에도 동북아 역내 균형자로서 주둔을 주장하고 있으나 중국과 러시아는 한반도 통일 이후에는 철수해야 한다는 입장을 취하고 있다.

라. 남북연합 형성

한반도 안정을 중시하는 주변 4국은 모두 남북연합 형성을 지지하거나 긍정적으로 판단하고 있다. 미국은 남북연합에 대해서 찬성하는 입장을 취하고 있으나, 남북연합으로의 전환과정에서 주한미군 철수나 한·미 군사동맹의 폐지 등은 고려하지 않고 있다. 그러나 남북연합 형성시 주한미군의 위상과 한·미 군사동맹의 성격 변화 필요성에 대해서는 인정하고 있다. 일본은 기본적으로는 한반도 현상유지를 통한 안정, 즉 남북한이 분단된 평화공존 상태로 유지되기를 바라고 있다. 따라서 남북연합에 반대하지 않고 있다. 중국과 러시아는 남북정상회담에서 남북한이 남한의 연합제안과 북한의 연방제안을 절충하기 위해 노력하기로 한데 대해서 지지

입장을 천명하였다. 적어도 남북한간의 평화공존 가능성이 있고 먼 장래에 통일이 가능할 것으로 보고 있다.

6. 주변 4국 협력유도 전략

가. 기본방향

첫째, 공고한 한·미 동맹을 유지하고 그 위상변화에 대비해야 한다. 탈냉전 시대의 유일한 초강대국인 미국은 전통적 우방이며 우리 안보에 중요한 국가이기 때문에 긴밀한 동맹관계 유지는 필수적이다. 둘째, 남북관계를 발전시키고 한반도에 공고한 평화를 구축하며 남북연합을 형성하기 위해서는 미국뿐만 아니라 일본, 중국, 러시아와의 협력 강화도 중요하다. 특히 우리 정부의 우호적인 대중 관계는 매우 중요하다. 셋째, 세계경제 침체에 따른 양자간 경제협력의 한계 및 지역간 무역과 통상 마찰을 극복하고 중장기적으로 북한을 역내 경제권에 편입시키기 위해 동북아 다자간 경제협력을 활성화시키도록 해야 한다. 또한 한반도를 포함한 역내 정치, 안보·군사, 경제, 환경 등 제반 문제를 협의할 수 있는 동북아 다자안보 협력체를 형성하도록 해야 한다. 이는 남북연합 형성시 남북한 평화협정과 더불어 한반도 평화유지를 위한 이중의 안보 보장장치가 될 수 있을 것이다.

나. 세부 추진방안

(1) 대미 전략

첫째, 부시 미 공화당 정부는 북한을 독재국가, 김정일을 독재자로 인식하고 북한이 근본적으로 변하지 않았다고 주장한다. 우리 정부는 김정일의 ‘신사고’에 입각하여 북한의 대내, 대남, 대외정책들이 변하고 있음을 국제학술회의나 세미나를 통해 미국의 한반도문제 관련 정책담당자, 학자, 언론인 등에게 홍보할 필요가 있다. 둘째, 남북한간의 경제교류와 협력을 활성화하기 위해서는 우선적으로 미국과 북한의 경제관계가 확대

되어야 한다. 우리 정부는 미국이 경제제재를 단계적으로 완화하도록 촉구하되 국제기구의 차관공여를 차단하는 테러지원국 지정을 우선 해제하도록 요구해야 할 것이다. 셋째, 북한의 미사일 수출을 저지하기 위해서 한·미 양국은 북한이 「미사일기술통제체제」(MTCR)에 가입하도록 해야 할 것이다. 넷째, 4자회담이 1999년 이후 중단된 상황에 있기 때문에 한·미 양국은 4자회담의 재개를 북한에 촉구해야 한다.

(2) 대중 전략

첫째, 중국이 북한의 경제난 해소 이후에도 경제발전을 위해 적절한 지원을 계속하고 교역과 투자를 확대할 때, 남북한간 경제교류와 협력도 확대될 수 있을 것이다. 따라서 우리 정부는 중국의 대북 지원에 반대하는 입장을 취할 필요가 없다. 둘째, 우리 정부는 북한 핵과 미사일 문제의 재발시 미국 및 일본과 공조체제를 유지하되 중국의 입장도 고려하는 외교정책을 수행해야 할 것이다. 셋째, 중국은 2002~2003년 제4세대 당·정 지도부를 권력 전면에 포진시킬 예정으로 있다. 우리 정부는 중국의 협력을 지속적으로 유도하기 위해 중국의 새로운 지도부와 인적 유대관계를 구축해야 할 것이다.

(3) 대일 전략

첫째, 우리 정부가 일·북간 경협 및 관계정상화 분위기를 조성하기 위해서는 우선적으로 일본의 냉전적 대북 인식을 변화시키기 위한 노력을 해야 한다. 둘째, 한국은 일본이 남북관계 개선의 속도에 상응하게 대북 경협에 임해 줄 것을 촉구해야 한다. 일본 종합상사가 정부개발원조(ODA)를 활용함으로써 일·북 경제협력을 추진할 경우, 남북한간의 경제교류·협력도 확대될 것이다. 셋째, 일·북 수교교섭에서 심각하고 미묘한 북한 미사일과 납치사건 등에 대해서는 일본 총리가 정치적 결단을 시도하도록 촉구할 필요가 있다.

(4) 대러 전략

첫째, 현재 러시아는 자국과 북한의 경제난 때문에 직접적으로 북한과 경제관계를 확대하기보다는 남북한·러시아간의 3각경협을 더 선호하고 있기 때문에 우리 정부와 기업의 재정능력이 허락하는 한 긍정적으로 참여할 필요가 있다. 둘째, 북한의 미사일 개발 중단시 러시아 정부는 미국과 일본에 대해 NMD와 TMD 계획의 중단도 요구할 수 있을 것이다. 우리 정부는 이러한 점을 러시아측에 주지시키고 북한의 대량살상무기 개발을 저지하기 위한 긴밀한 협조체제를 유지해야 할 것이다. 셋째, 현재 실질적으로 연합국가를 형성하고 있는 사례는 러시아·벨로루시 연합국가이다. 이를 고려하여 한·러간, 한·벨로루시간 또는 한·러·벨로루시간에 국가연합의 이론과 실제에 관한 국제학술회의와 세미나를 정기적으로 개최하여 남북연합 형성에 대비할 필요가 있다.

남북한 평화공존을 위한 사회·문화
교류·협력의 활성화 방안

이 우 영 (통일연구원)

손 기 응 (통일연구원)

임 순 희 (통일연구원)

남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안

< 목 차 >

- I. 문제제기
- II. 사회·문화교류와 평화정착
- III. 정상회담과 사회문화 교류
- IV. 최근 남북한 문화의 변화
- V. 사회문화 교류 정착을 위한 정책 방안
- VI. 평화공존을 위한 사회문화 교류 프로그램
- VII. 맺음말

I. 문제제기

정상회담을 개최로 남북한 간에 화해협력의 분위기가 고양되고 있으나, 반세기에 걸친 분단구조와 여기에서 비롯된 남북한의 냉전문화 및 냉전의식은 여전히 지배적인 영향력을 갖고 있다. 이와 같은 분단구조를 타파하고, 화해협력 및 평화공존의 분위기를 정착시키기 위해서는 남북한 사회에 남아 있는 냉전 문화 및 의식을 일소하는 것이 무엇보다도 시급한 과제라고 볼 수 있다. 그런데 냉전 문화 및 의식을 극복하고 통일문화를 형성해 나아가는 과정에서 남북한 사회문화 교류는 중요한 역할을 할 수 있

다. 이것은 첫째, 사회문화 교류를 통하여 적대적 대결의식을 약화할 수 있으며, 둘째, 체제 및 주민들에 대한 상호이해를 확대할 수 있으며, 셋째, 다른 교류과정에서 각종 오해를 불식시킬 수 있으며, 넷째, 통일 추진의 동력을 제공받을 수 있기 때문이다.

그러나 중요한 것은 단순히 교류를 확대하는 것만이 중요한 것이 아니다. 교류나 접촉의 확대가 남북한 문화에 어떻게 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 왜냐하면 상호영향 확대가 반드시 긍정적인 것을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 흔히 사회문화교류의 확대가 상호이해 증진으로 이어지고 이것이 평화공존과 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하지만 이것은 지나치게 단순하고 순진한 사고이다. 역사적으로 보면 독자적으로 구조화된 문화들이 만나서 공존하는 경우보다 충돌하는 경우가 많았고, 이것은 결과적으로 사회적 갈등으로 이어진 경우가 많았다는 점을 생각하여야 한다. 따라서 이 시점에서 필요한 것은 정상회담을 계기로 확대되는 문화교류와 문화적 접촉이 어떻게 이루어질 것인가 그리고 어떤 효과를 양 문화체제에 미칠 것인가를 따져 보는 것이고, 바람직한 문화적 만남은 어떻게 이루어져야 할 것인가를 고민하는 것이다.

II. 사회·문화교류와 평화정착

남북한간 적대적 협력이 서로간의 이해에 의해 확대되고 심화될 경우에는 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 정치·군사적 측면에서도 부분적으로 협력할 수 있는 ‘평화공존’의 시대가 남북관계에 도래할 수 있다. 자본주의와 사회주의를 지향함으로써 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화 분야에서 상호간 전면적인 교류와 협력이 이루어지고 물론 정치·군사적 측면에서도 남북한이 부분적으로 합의하여 당국간의 관계가 정상화되고 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰를 구축하는 상황으로 남북관계가 발전할 수 있다.

독일의 경우 신동방정책의 추진 이후 교류·협력, 특히 사회·문화분야 교류·협력은 크게 활성화되었다. 브란트 수상은 양독간 교류·협력의 문제점과 한계가 근본적으로 양독정부의 공식적 접촉과 제도적 합의의 부재에

기인했다는 인식에서 출발하여 신동방정책을 추진하면서 양독일의 관계를 ‘규제된 대결’에서 ‘규제된 협력’으로 전환시킬 것을 천명하였다. 그리고 그 연장선상에서 꾸준하고 주도 면밀한 양면 교류정책, 즉 정부 및 민간 차원의 교류·협력을 추진하면서 동독과 교류·협력의 활성화를 위한 제도적 틀을 마련하였다. 이 법적 제도화는 양독간 교류·협력 활성화를 위한 초석이 되었다. 이 과정에서 서독은 독일문화에 대한 자긍심을 공감대로 삼아 사회·문화분야 교류·협력의 필요성을 강조하는 동시에 정치적 논쟁은 가급적 줄이면서 민족문화 유산의 유지를 위해 노력하였다.

신동방정책 아래에서 이루어진 동서독 사회·문화분야 교류·협력이 우리에게 줄 수 있는 구체적인 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 남북한관계 전반에 걸쳐 교류·협력이 활성화될 수 있는 여건을 한국정부가 국내·외적 차원에서 마련해야 한다는 점을 들 수 있다. 교류·협력의 제도적 틀을 형성했던 동독과의 기본조약은 물론 문화협정 등 분야별 협정은 서독정부의 이러한 국내·외적인 정치적 노력의 산물이었으며, 동서독간의 교류·협력은 이러한 제도적 틀의 확립에 따라 활성화될 수 있었다.

Ⅲ. 정상회담과 사회문화 교류

남북정상회담은 여러 가지 차원에서 변화를 가져왔다. 그 가운데 특히 변화가 뚜렷한 분야가 문화교류라고 할 수 있다. 과거와 비교해서 정상회담을 계기로 이루어진 문화교류는 다음의 몇 가지 점에서 차이가 있다.

첫째, 남한을 방문하는 문화교류가 많아졌다는 점이다. 둘째, 국가가 문화교류에 직접 간여하는 정도가 높아졌다는 것이다. 셋째, 자본의 결정력이 높아졌다는 것이다. 넷째, 제3국이 아닌 남북한 현지에서 문화교류가 이루어졌다는 것이다. 다섯째, 방송과 언론이 결합되는 등 문화교류가 복합적인 성격을 갖고 있다는 것이다. 여섯째, 문화교류의 다양성이 확대되었다는 것이다.

그러나 과연 정상회담에서 합의한 대로 사회문화 교류가 활성화되어 상호이해 증진에 기여할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이것은 다

음의 몇 가지 이유 때문이다.

첫째, 문화교류가 활성화되었다고는 하지만 역으로 정치에의 예측성은 더욱 높아지고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 현재의 남북관계가 현 정부의 적극적인 정책 추진에서 비롯된 만큼 문화교류에서도 정부의 몫이 확대되어 민간부문이 위축되고 있다는 점이다. 셋째, 문화교류에 대한 자본의 영향력이 확대되면서, 문화교류에서 상품성이 지나치게 강조되고 있다는 것이다. 넷째, 반세기여 걸친 적대적 분단상황으로 상대문화를 받아들일 준비가 거의 되어 있지 못하는 것이다.

IV. 최근 남북한 문화의 변화

정상회담 자체가 남한문화에 끼친 영향은 적지 않다. 우선적으로 북한에 대한 관심 증대로 북한문화에 대한 관심도 높아졌다는 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 과거 금기시 되었던 북한문화를 접하게 되었다는 것은 남쪽 사람들 입장에서는 향유할 수 있는 문화의 폭이 넓어졌다는 것을 의미한다. 또한 문화적 접촉이 반복됨에 따라 북한문화에 점차 익숙해 진다는 것도 중요한 의미가 있다. 구체적으로 다음의 몇 가지 점은 정상회담과 이후 문화교류가 남한의 문화체제에 끼친 영향이라고 할 수 있다.

첫째, 민족문화의 정체성을 재정립하는 계기가 되었다는 것이다. 둘째, 완전히 해소되지는 않았지만 분단 이후 지속되어왔던 전투적 문화, 전쟁 문화를 반성할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 셋째, 북한이 이룩한 문화적 성과가 남한문화에 건전한 자극으로 역할을 할 수 있다. 넷째, 상업주의적이고 지나치게 개인화된 남한문화를 성찰할 수 있는 기회가 되었다고 볼 수 있다. 다섯째, 문화사를 복원하는 계기가 될 수 있다는 점이다. 여섯째, 장르라는 차원에서 문화의 폭이 확대되었다고 할 수 있다. 일곱째, 문화예술 분야별로 기술적 자극을 받는 기회가 되었다고 할 수 있다. 여덟째, 방송교류는 부분적으로 남북한주민들의 시선을 동일화하는 효과를 가져온다는 것이다.

북한은 오늘날 자본주의 사회에 대한 개방을 기본노선으로 설정해 놓고

있으면서도 경제분야에 비해 문화분야의 개방에는 매우 소극적인 태도를 보이고 있다고 볼 수 있다. 경제개방에 비해 문화개방을 통해 얻을 수 있는 실질적인 이익이 많지 않고, 이른바 자본주의 황색바람이 휩쓸고 지나갈 경우 김정일 가계(家系)의 우상화를 근간으로 하는 통치정책이 인민들에게 더 이상 먹혀 들어가지 않을 것이기 때문일 것이다. 따라서 자본주의 문화 유입에 대한 대비책의 성격을 갖고 있는 정책방안으로 볼 수 있는 만큼, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

북한이 아직 문화개방에 대해 소극적이긴 하지만, 장기적인 전망으로는 문예물의 소재와 주제가 다양해지고 ‘사회주의적 내용’으로부터 벗어난 문예물이 점차 증가할 가능성은 대단히 높다고 할 수 있다.

V. 사회문화 교류 정착을 위한 정책 방안

남북한 사회문화 교류가 중요한 의미를 갖고 있음에도 불구하고 여전히 사회문화 교류의 활성화를 저해하는 법적인 제도적 차원의 문제가 적지 않다. 우선적으로 국가보안법이 문제가 된다. 불분명한 저작권 관련 법령의 경우도 사회문화 교류를 저해하는 요소라고 할 수 있다. 제도적 차원에서 남북한간 사회문화 교류를 저해하는 또 다른 문제는 사회문화 교류와 관련된 정부부처가 정비되지 못하고 있다는 점이다.

남북 사회·문화 교류의 기본 방향은 다음의 다섯 가지로 집약된다.

- ① 남북한은 상대방을 대결 및 경쟁의 대상으로가 아닌 공존·공영의 대상으로 보고 다각적인 사회·문화 교류·협력의 제도화·활성화를 추진한다.
- ② 남북 사회·문화 교류·협력은 궁극적으로 상호 이질화 극복 및 동질성 회복, 나아가 상호 동질화를 지향한다.
- ③ ‘남북한간 상호 이해 및 신뢰 형성을 위한 교류·협력’이라는 기본 취지 내지 목적 하에 남북 사회·문화 교류·협력의 지속성과 일관성을 유지한다.
- ④ 남북 사회·문화 교류·협력은 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방을 자극·유도하는 방향으로 추진한다.
- ⑤ 남북 사회·문화 교류·협력은 무계획적인 인적 교류 확대를 지양하며 중·장기적 전략 하에 점진적·단계적으로 추진한다.

사회문화 교류의 활성화를 가로막는 가장 중요한 요인 가운데 하나가 남한 내부의 문제라고 할 수 있다. 따라서 이러한 문화구조를 타파하지 않는다는 사회문화 교류의 활성화가 근본적으로 어렵다고 볼 수 있다.

기본적으로 사회문화 교류에 대한 정부의 개입은 최대한 억제할 필요가 있다. 정부를 포함한 정치적 집단의 사회문화 교류는 어떠한 경우거나 정치적 의도를 포함하기 마련이다. 사회문화 교류의 기본 목적 즉, 사회문화의 교환을 통하여 상호이해증진을 위해서도 최대한 사회문화 교류를 탈정치화하는 것이 필요하다.

VI. 평화공존을 위한 사회문화 교류 프로그램

사회문화 교류가 활성화되기 위해서는 남북관계가 개선되어야 하며, 동시에 앞에서 이야기한 바와 같은 제도적 준비를 포함한 다양한 노력들이 필요하지만 보다 효과적으로 사회문화교류 프로그램을 구성할 필요가 있다. 효과적인 사회문화교류 프로그램은 다음의 몇 가지 사항을 고려한 것이어야 한다.

첫째, 남북한관계의 진전이라는 상황과 부합하여야 한다. 둘째, 사회문화교류 자체가 화해협력에 기여할 수 있어야 한다. 셋째, 실현가능성이 있는 사회문화 교류가 되어야 한다는 것이다. 넷째, 사회문화 교류의 개념을 확대하여야 한다.

개별적인 사회문화 교류 프로그램은 앞에서 이야기한 남북관계의 발전 단계의 틀에 따라 구성되어야 할 것이다.

VII. 맺음말

비록 사회문화 교류의 다양화와 활성화는 반드시 필요하다고 할지라도 교류의 효과는 접근 방법에 따라 다를 수 있다는 점을 생각할 필요가 있다. 반세기 동안 적대적인 관계를 유지해 오면서, 남과 북은 상대체제 뿐만 아니라 사회구성원 그리고 문화체제에 대해서도 상호비판만 하여 왔기

때문에 급작스러운 사회문화 교류는 상호이해를 증진시키기보다는 서로의 거리감을 확대시킬 가능성도 크다는 것이다. 따라서 무작정 사회문화 교류를 확대하기보다는 단계적으로 사회문화교류를 확산시키는 것이 필요하다고 할 수 있다. 특히 이 과정에서 그 동안 사회문화 교류를 저해하였던 각종 제도적 장치, 사회문화적 요소들을 정비하는 노력이 동반될 필요가 있다.

사회문화 교류는 다른 교류협력사업과 달리 심리적 태도나 사회적 분위기 등에 더욱 영향을 받을 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 이것은 상대 사회체제를 어떻게 보느냐, 상대 주민들을 어떻게 인식하는가, 상대 문화를 어떻게 받아들이는가 하는 태도에 따라 같은 교류사업도 전혀 다른 결과를 가져올 수가 있다는 것이다. 따라서 합리적인 교류프로그램을 구성하는 것도 중요하지만 그 이전에 상대체제와 주민 그리고 상대 문화를 수용하려는 태도를 갖는 것이 더욱 중요해진다. 이 과정에서 특히 중요한 것은 서로 다른 것들을 인정하는 자세라고 할 수 있다. ‘다름’을 인정하는 태도는 사회문화 교류 과정의 부작용을 축소시켜 줄 수 있을 뿐만 아니라, 사회문화 교류의 효과를 배가시킬 수도 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 또한 장기적으로 사회문화 통합과정에서 필요없는 갈등들을 약화시킬 수 있다.

북한의 경제전환 모형:
사회주의국가의 경험이 주는 함의

김 성 철 (통일연구원)

김 영 윤 (통일연구원)

오 승 렬 (통일연구원)

임 강 태 (통일연구원)

조 한 범 (통일연구원)

북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의

— < 목 차 > —

- I. 서 론
- II. 체제전환의 이론적 논의
- III. 러시아의 개혁·개방 과정과 체제전환
- IV. 동유럽국가의 개혁·개방 과정과 체제전환
- V. 중국의 개혁·개방 과정
- VI. 베트남의 개혁·개방 과정
- VII. 북한 체제전환관련 변수 분석
- VIII. 북한 체제전환의 최적모형
- IX. 결 론

I. 서 론

최근 남북 당국간 회담이 정체되어 있기는 하지만, 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남북한 관계가 냉전시대와는 다른 새로운 국면에 접어든 것이 사실이다. 이것은 북한의 변화 가능성과 밀접한 연관을 가진 사안이다. 북한의 김정일은 2001년 중국과 러시아를 방문하는 등 기존의 관계 복원과 함께 외부 세계의 변화에 관심을 표명하였고, 특히 중국 방문 과

정에서 경제정책 변화의 가능성을 시사하는 발언을 하기도 했다. 북한 내부의 정치적 안정 및 특수한 이념체제 때문에 급속한 정책 변화에는 한계가 있을 것으로 보이지만, 북한 경제의 변화는 대내외적으로 구조적인 요구를 받고 있으며 이제 시간 문제로 남아 있다고 할 수 있다.

본 연구는 북한 경제 변화에 대한 다양한 관심과 연구 배경을 바탕으로, 타 사회주의국가의 경제체제 전환과정과 모형에 대해 분석하며 이를 기초로 북한의 전환과정과 전략을 전망하고 모형을 설정하는데 목적이 있다. 구체적으로는 체제전환의 이론을 검토한 후, 러시아, 동구, 중국, 베트남의 경제적 전환 사례의 경험을 분석하며 이것의 시사점에 기초하여 북한이 추진하게 될 전환과정을 예측하고 최적모형을 상정하고자 한다.

1. 체제전환의 이론적 논의

사회주의경제에서 시장경제로의 전환 경로에 대해서는 많은 논란이 있다. 체제전환은 추진 속도에 따라 흔히 충격요법과 점진주의로 구분된다. 그러나 경험적인 측면에서는 속도만을 기초로 이같이 구분하기에는 무리가 있기 때문에, 체제전환에 관한 몇 가지의 범주를 설정하고 이것을 통해 분석하는 것이 보다 적절할 것이다.

체제전환 과정은 결정권의 분권화, 소유제도의 다양화, 시장요소의 도입, 대외개방 등 크게 4가지 방향으로 설명할 수 있다. 이를 세분화하자면, 정책결정의 분권화는 내각내 경제 부서의 역할 확대, 지방정부의 책임·권한 증대, 공장·기업소 경영책임자의 자율성 증대 등이 주요 과제라고 할 수 있다. 소유제도의 다양화를 위한 주요 과제는 농업부문에서 책임생산제 도입, 소규모 사적 생산·영리활동 추가 허용, 사회·협동단체의 경제활동 확대, 시장요소의 도입 등을 들 수 있다. 개인적 물적 인센티브제도 확대를 위해서는 농민시장 활성화, 투자결정에 효율성 기준 적용, 금융기능의 확대, 가격체제의 개혁, 계획경제의 의무지표 축소 등이 주요 과제로 대두될 것으로 보인다. 마지막으로 대외 개방을 확대하기 위해서는 외국인 투자여건 조성, 무역의 분권화, 환율의 현실화, 국제경제기구 참여 등이 주요 과제로 제시될 것으로 판단된다.

2. 러시아의 체제전환과 시사점

다소간의 논란의 여지에도 불구하고 러시아의 체제전환은 초기의 경우 급진적인 방식으로 진행되었다. 가격자유화와 사유화 및 시장체제로의 개혁조치들은 급진적 조치들에 의해 시행되었으며, 러시아는 이로 인한 체제전환의 충격으로 오랫동안 경제적인 침체와 정치·사회적인 문제들로 어려움을 겪었다. 그러나 초기의 급진적 개혁조치 이후, 러시아에 있어 경제체제의 근본적 전환을 야기하는 정책의 구사보다는 갈지자형의 조치들이 반복적으로 시행되어 점진적 변화를 보인 경향이 컸다.

러시아 체제전환에서 나타나는 가장 중요한 특성은 구체제의 유산과 특성이 지속적으로 영향을 미친다는 점이다. 자유화와 사유화과정은 상당부분 과거의 유산에 의해서 제한되었으며, 새로운 경제주체의 형성도 영향을 받았다. 2000년 푸틴 대통령 체제의 등장으로 러시아는 과거에 비해 정치·경제적 안정성이 보다 강화되는 추세를 보이고 있다. 따라서 푸틴 체제하 러시아는 초기의 급진적 개혁의 충격이 어느 정도 흡수된 상태로 평가될 수 있으나, 러시아가 가지고 있는 잠재적 문제들이 완전히 해소된 것이 아니라는 점에서 아직 최종적 평기는 유보적이라고 할 수 있을 것이다.

체제전환기 러시아가 겪었던 경험들이 북한에 직접적으로 적용되기는 어렵다. 그것은 러시아와 북한이 서로 다른 정치, 경제, 사회적인 조건들에 처해 있기 때문이며, 따라서 체제개혁의 과정과 경로도 다르게 나타날 것이기 때문이다. 하지만 북한 역시 사회주의체제의 일반성을 상당부분 공유하고 있다는 점에서 러시아의 체제전환기에 나타나는 경험은 일면 의미를 지닐 수 있다. 특히 북한 사회주의의 구조적 특성 및 사회주의적 공업화의 수준, 발전정도는 북한의 체제전환 전략의 선택 및 이행과정에서 중요한 제약요인으로 작용할 것이다.

3. 동구의 체제전환과 시사점

동구 체제전환국의 유형과 특성은 각국의 역사적 배경, 경제 개혁의 경

협, 체제전환 과정에서의 야당의 역할, 국가사회주의체제의 침투성 등에 따라 다양한 결과를 낳았다. 특히 주목할 것은 체제전환 과정에서 정치와 경제의 상호 작용의 패턴이다. 즉 개혁을 주도할 수 있는 정치세력이 존재하는가의 여부, 그 세력이 국민의 지지를 이끌어낼 수 있는 조건이 무엇인지, 정치 엘리트의 선택과 폭과 방향을 결정하는 경제 구조와 상황이 무엇인지 등이다.

동구 각국의 경제체제전환 성과에 영향을 준 요인으로 크게 “정책적 차이”와 “초기여건의 차이”를 구분하고 있는 바, 개별 국가의 경제체제전환 정책에는 각국 나름의 특수한 초기여건이 반영되어 있었다는 점을 감안할 때, 결국 초기여건이 각국의 경제체제전환의 성과에 영향을 미치는 보다 근본적인 요인이었던 것으로 보인다. 체제전환국들의 경제자유화 정책은 초기여건과 높은 상관관계를 가지고 있음을 시사하거나, 경제정책보다는 오히려 왜곡된 경제구조, 초기의 물가수준, 법치주의의 가능성과 같은 여건들이 체제전환기 국가들의 경제성장에 결정적인 영향을 미쳤다는 결론에 도달하고 있음에 주목할 필요가 있다.

체제전환 과정에서 정치적 민주주의와 시민사회의 활성화를 이룬 나라들이 경제 개혁도 앞서가는 것을 알 수 있다. 체코·헝가리·폴란드 3국은 역사적으로 서유럽의 역사와 문화에 근접해있었으며, 공산화 이전부터 시민사회도 발전되어 있었다. 이러한 배경은 공산주의 지배하에서도 개혁과 저항 운동을 일으키는 원동력이 되었다. 특히 폴란드, 헝가리, 체코, 불가리아, 루마니아 등은 정치체제의 변동과정에서 야당과 소수 민족의 정치적 역할이 서로 달랐다는 점도 개혁과정에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 불가리아, 루마니아는 공산주의에 대한 강력한 반대세력이 부재하였으며 구공산주의 엘리트가 체제전환 이후에도 여전히 정치세력으로서 정당성을 향유하여 개혁에 소극적이었던 반면, 폴란드, 헝가리, 체코 등은 강력한 야당이 체제전환기에 집권하여 민주적 정당성을 배경으로 보다 급진적인 개혁을 밀어붙일 수 있었던 것이다.

동구는 문화적으로나 정치체제에 있어서 북한과 상이한 면이 훨씬 많다. 동구에서는 정치변동과 경제체제 전환이 동시에 일어났다는 점에서 더욱 그러하다. 특히 폴란드, 체코, 헝가리의 경우 이미 시민사회의 발달

로 인해 개혁의 원동력이 존재하였다는 점은 북한과 침례하게 대치되는 부분이다.

4. 중국의 개혁·개방과 시사점

1978년 중국공산당 제11기 3중전회의를 계기로 추진된 중국의 개혁·개방은 농촌개혁을 필두로 도시 및 공업부문의 시장지향적 개혁과 외자에 대한 중국경제의 개방, 대외무역제도 개혁 등을 통해 이루어졌으며, 개혁 과정에서 시장화 및 소유제도 다양화 정책을 수용하였다. 중국의 개혁·개방 정책은 실험적 정신에 입각한 실용적 접근방법, 거시경제 상황 변화에 따른 정책조율, 보수적 세력과 진보적 세력간의 이론적 토론에 의한 합의 도출 등 유연한 정책환경을 바탕으로 고도의 경제성장을 달성할 수 있었다.

북한체제의 항방과 관련하여 특히 모택동 사후 화국붕의 권력승계와 등소평의 부상 및 개혁·개방과정은 중요한 함의를 가지고 있다. ‘범시론’을 주장한 화국붕은 정책대안 제시의 실패로 인해 도태되었으며, 당시 중국 정치·경제의 현실적 고려를 바탕으로 개혁·개방의 편익을 객관적으로 평가하고 적극적 정책을 채택했던 등소평 노선의 성공은 김정일 체제의 개혁·개방이 정치적 안정 및 체제유지를 위해서도 필수 불가결한 것임을 시사하고 있다.

북한이 근래에 시도하고 있는 체제 내에서의 정책변화는 북한경제의 구조적 문제점을 간과하고 있으므로 소기의 성과를 거기 어려울 것이며, 경제난이 장기적으로 지속되는 경우 북한의 정치적 안정성이나 기득권층의 사회적 지위 역시 보장받기 어렵게 될 것이다. 북한은 경제규모, 중앙집중적 제도, 독점적 산업구조 등 중국과는 다른 환경적 요인으로 인해, 중국의 개혁정책 보다 광범위하고 통시적인 계획에 의한 경제개혁을 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

구체적 개혁추진 방안으로서 북한은 우선 당면한 경제위기를 완화하기 위해 농업생산량 증대와 대외무역 확대를 통해 산업간의 균형을 회복해야 하며, 이에 이어 의사결정권 분권화와 시장기구 확대를 통해 경제활성화

를 추진하고, 궁극적으로는 소유제도의 다양화 및 국제비교우위의 개발에 의해 경제적 효율성을 보장할 수 있는 제도를 확립해야 할 것으로 판단된다. 한편 중국의 개혁 정책이 성공할 수 있었던 중요한 요인중의 하나는 홍콩과 대만의 자본과 기술이 중국경제의 대외개방을 원활하게 했다는 점이다. 유추해 보면, 향후 북한의 성공적 경제개혁을 위해 남북한간 경제협력의 확대와 심화는 필요조건이라고 할 수 있는 것이다.

5. 베트남의 개혁·개방과 시사점

베트남 개혁·개방의 원형은 제3차 경제개발 5개년계획(1981-85) 기간 동안에 취해진 이른바 신경제정책이라고 하겠다. 지도부는 농업부문에서 생산물계약제를 도입하여 농업 생산량이 증가하게 되었다. 하지만 이 정책은 유통통제의 완화로 인한 시장 팽창으로 인플레이션이 심해지고 사회주의적 소유개념에 혼란이 일어나며 농민들 사이의 계층분화가 발생하는 등 문제점이 낳았다. 이에 지도부는 다시 통제정책으로 회귀하는 조치를 취하게 되었다.

1986년 8월 베트남 지도부 내에서는 경제정책의 오류에 대한 자기 비판이 있었던 바, 특히 중공업 중심체제와 비효율적 국가보조금제에 비판이 모아졌다. 이를 계기로 동년 12월 제6차 당대회에서는 개혁주의자인 구엔 반 린을 당총비서로 선출하고 혁명1세대 지도자들은 정치일선에서 퇴장하였다. 이로써 도이 모이라는 베트남식 개혁·개방은 막이 올랐다. 주목할 것은 워낙 대외의존성이 높았던 베트남은 도이 모이 정책의 출범으로 모든 문제를 해결할 수 없었다. 토지이용권을 허용하는 「신토지법」과 농업개혁으로 곡물생산량이 증가하였으나, 미국의 경제제재로 인해 「외국인투자법」 채택이 자본주의권의 투자를 이끌지는 못했으며 구소련의 원조 감소와 사회주의권의 붕괴로 개혁을 위한 재원난에 허덕이게 되었다.

베트남으로서 다행스러웠던 것은 1980년대 말부터 쌀 잉여생산분을 수출하게 되었고 기존 소련 지원하에 개발한 유전에서 원유를 생산하게 됨에 따라 사회주의 대변혁 기간동안 적절하게 대응할 수 있었다는 점이다. 또한 1991년 캄보디아 평화협정을 계기로 1992년과 1993년 두 차례에

결쳐 미국의 경제제재가 해제되자, IMF와 세계은행 등 국제금융기구의 금융지원이 재개되었고 외국인직접투자가 급증하게 되었다.

베트남은 개혁·개방 모형의 특징으로는 대외의존적인 불리한 경제상황을 대미관계 개선과 투자유인 제공을 통해 적절히 타개한 점, 지도부가 실용주의적 사고를 가지고 개혁을 주도했다는 점, 다양한 방식의 외자도입을 추진하여 개혁과 성장의 재원을 마련했다는 점 등을 들 수 있다.

이같은 점들에 비추어 볼 때, 북한은 베트남과 유사점 및 상이점을 동시에 지니고 있다. 북한은 경제회생을 위해서 대미관계 개선을 통한 경제제재 해제를 우선 목표로 삼아야 한다는 점에서 베트남의 상황과 유사하다. 경제제재 해제의 내용 중에서 특히 주목할 것은 국제금융기구의 지원인 바, 이는 베트남 경우처럼 미국의 비토권 행사가 중단되어야 하기 때문이다. 그러나 북·미관계에는 베트남 경우보다도 훨씬 복잡한 핵과 미사일 개발 현안이 놓여있다는 점이 다르다. 또한 현 북한 지도부가 개혁을 위한 실용주의적 개혁을 갖고 있는지는 미지수라고 하겠다.

6. 북한 체제전환의 최적모형

가. 체제전환 관련 변수

북한이 체제전환 작업을 추진하기 위해서는 먼저 개혁·개방의 필요성에 대한 인식을 바탕으로 구체적인 추진 방안에 대한 고민이 선행되어야 할 것이며, 이와 함께 추진시기와 속도와 관련해서는 국내외적으로 개혁·개방을 추진할 수 있는 여건에 대한 자체적인 평가에 근거하여 결정될 것이다.

북한의 개혁·개방에 대한 필요성 인식은 일차적으로 북한 내의 경제상황에 민감하게 영향을 받을 것으로 보인다. 현재 북한경제는 경제난, 외채문제, 산업구조 왜곡, 산업가동률 하락, 계획경제부문 마비, 비공식부문 확대 등으로 특징지어 진다. 특히 심각한 노후화로 제대로 가동되지 않고 있는 산업설비들을 바꾸고, 산업구조를 개선하기 위해서는 개혁·개방의 과감한 추진을 통한 외국과의 경제협력이 불가피한 실정이다. 따라서 북한

지도부의 개혁·개방의 필요성에 대한 인식은 상당수준 절실할 것으로 판단된다. 또한 북한이 당면한 식량난을 해소하기 위해서는 국제사회와 남한의 지원이 필요하다는 점도 북한의 개혁·개방에 대한 인식을 제고시킬 것으로 보인다.

구체적인 개혁·개방 추진계획과 관련해서는 주로 국내외 정치적 요인에 의해서 영향을 받을 것이다. 북한의 국내정치상황은 다소 복잡한 양상을 보여 준다. 김정일 위원장 체제가 비교적 안정적이라고는 하지만 체제유지와 국가안보 보장이라는 측면에서 불안감이 적지 않은 것으로 보이며, 그에 따라 '선군정치'의 중요성을 지속적으로 강조하고 있으며 사회통제력을 강화하고 있다. 따라서 북한이 위험부담이 큰 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하는데 있어서 일정 부분 한계를 느낄 것은 분명하다. 그러나 북한당국이 당면한 경제난을 해결하지 못하면 정권의 정당성이 취약해질 것이라는 사실은 변화의 필요성을 증대시키는 요소로 작용할 것이다.

북한의 주변상황에서도 두 가지 상반된 힘이 작용하고 있다. 사회주의권 붕괴로 인한 외교적 고립현상의 심화는 북한의 체제안정과 국가안보를 위협하는 요소로 작용함으로써 정치적으로는 보수적인 태도가 강화될 것이나 동시에 자본주의국가와의 경제협력의 필요성을 증대시킴으로써 경제적으로는 개방적인 정책을 확대하는 방향으로 작용하였다. 최근 북한이 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는 EU 국가들과의 관계개선이 그 실례라고 할 수 있다. 물론 북한의 대외관계에서 가장 중요한 변수는 미국과의 관계일 것이다. 북한은 대미관계개선을 통해서 정권의 안보를 보장받음과 동시에 경제적 지원을 확보하려는 의도를 가지고 있다. 그러나 현재로서는 미국과의 관계개선여부가 불투명하다는 점이 북한 변화의 폭과 속도를 예측하는데 있어 가장 큰 불확실성을 초래하는 변수라고 하겠다.

나. 단계별 추진 경로

북한이 체제전환작업을 추진할 경우 가장 바람직한 추진 전략은 대외부문을 앞세우면서 대내개혁으로 뒷받침해 나가는 형태가 될 것이다. 또한

개혁의 모든 부문을 동시에 추진하는 것을 원칙으로 하되 우선 순위에 입각하여 단계적으로 진전시킬 필요가 있을 것이다. 북한이 현 상황에서 체제전환 작업에 착수한다고 가정하고, 바람직한 경로를 4단계로 구분하자면 다음과 같다.

1단계: 대외개방 확대와 실험적 내부개혁 추진

- ① 제한적 대외개방의 확대: 개방지역을 추가적으로 지정하고 이 지역에서 보다 급진적으로 경제부분의 개혁조치를 실험한다. 실험적인 개혁조치로는 경영권 보장 및 환율의 자유화, 기업설립의 자유보장 등이 될 것이다.
- ② 소유제도의 다양화: 지방에 가내수공업을 중심으로 소규모 사기업의 설립을 허용하며, 수매량 축소 및 자유처분권 확대 등을 통한 분조관리제의 개선을 추진한다. 또한 협동단체들의 경제활동영역을 상업·서비스부분으로 확대시키는 등 전체적으로는 과도기적 형태인 협동적 소유의 비중을 확대하는 정책을 추진한다.
- ③ 시장요소의 실험적인 도입: 농민시장의 역할을 확대하여 자생적인 시장요소의 확산을 모색한다. 이를 위하여 농산물 가격과 생필품 가격을 점진적으로 인상한다. 특히 농산물 수매가격을 인상하며, 농민시장의 상설화와 거래품목의 확대 등을 비롯한 활성화 조치를 단행한다.
- ④ 정책결정권의 분권화: 국영기업소의 자율성을 확대하며, 기업의 평가에서 이윤(수익성)의 비중을 높여 나간다. 또한 당의 기업경영에 대한 간섭을 점진적으로 축소하고 해당 경제부처의 관리·감독권한을 확대한다.

2단계: 개혁조치 확대

- ① 소유제도의 다양화: 농촌에 전면적으로 가족청부제를 도입한다. 또한 일정한 규모의 생산수단을 포함하여 개인적 소유의 범위를 확대

허용하며 지방을 중심으로 협동경리기업의 설립을 적극적으로 유도한다.

- ② 시장요소 도입 작업 확대: 지방의 경공업과 농촌부문, 그리고 서비스부문에 시장요소를 도입한다. 농산물, 가내수공업제품과 서비스요금을 포함한 일반소비재가격의 현실화를 추진하며, 점차 시장가격의 적용범위를 확대한다. 또한 제한된 지역에 '자유시장'을 개설하며 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리시킨다.
- ③ 정책결정권의 분권화 확대: 생산·판매에 대한 국영기업의 자율성을 최대한 보장하며, 관리책임자 중심의 경영방식으로 전환한다. 기업의 계획량을 초과한 생산량에 대해서는 시장에서의 거래를 허용한다.

3단계: 전면적 대외개방과 체제전환 준비

- ① 전면적 대외개방 추진: 외국기업 설립과 관련하여 지역적 제한조치를 철폐하고, 생산·판매에 대한 제한은 최소화하며 노무관리를 포함한 경영활동에 대하여 자율성을 최대한 보장한다. 생산기업의 자유로운 대외무역활동을 허용한다.
- ② 시장요소 도입: 전략물자를 제외한 생산재의 시장거래를 전면적으로 허용하고, 농민들에게 토지의 장기경작권을 불하한다. 또한 시장가격의 비중을 확대함으로써 계획가격의 비중을 최소화하며, 전문금융기관의 확대 및 서비스의 다양화를 통하여 화폐·금융부문의 인프라를 구축한다.
- ③ 정책결정권의 분권화 확대: 국영기업의 소유권과 경영권을 분리하며, 국영기업에 대하여 연성예산제약제도를 도입하여 기업의 책임경영을 강화하고, 세금제도와 은행대출과 같은 재정·금융정책수단을 통한 관리·감독을 제도화한다. 생산·판매에 대한 기업의 완전한 자율성을 인정한다.

4단계: 체제전환

체제전환을 마무리한다는 것은 경제체제의 자본주의시장경제로의 완전한 전환을 의미한다. 이 단계에서는 가격의 완전 자유화, 국영기업의 사유화, 생산수단의 실질적인 소유보장 등을 위한 조치가 추진되어야 할 것이다.

남북한 경제 교류 · 협력 제도화 방안

최 수 영 (통일연구원)
김 학 성 (통일연구원)
박 중 철 (통일연구원)
김 규 루 (통일연구원)

남북한 경제교류·협력 제도화 방안

< 목 차 >

- I. 머리말
- II. 남북한 경제교류·협력의 현황과 평가
- III. 남북한경제교류·협력의 제약요인과 개선 방향
- IV. 남북한 경제교류·협력 제도화 방안
- V. 요약 및 맺음말

I. 머리말

「국민의 정부」가 들어서고 북한의 경제정책 변화가 일어난 지난 4년 동안 남북경협은 양적인 성장을 이루었다고 평가할 수 있다. 이것은 우리 정부가 일관된 대북 포용정책을 통해 북한에 대한 지원과 경제협력을 지속적으로 추진해 왔기 때문이다. 이러한 남북경협의 양적인 증가는 경제 부문 당국간 대화의 개최, 남북교역의 증가 및 경제협력사업의 다양화 등을 통해 나타나고 있다.

평가를 통해 나타난 남북경협의 특징은 실질교역의 위축, 평균교역규모의 감소, 교역품목구조의 편중, 법·제도적 장치 부재, 경제협력사업 부진 등을 들 수 있다. 남북교역은 증가추세를 보여왔지만 실질교역은 90년대 중반 수준에 머무른 채 위축되어 있는 실정이다. 이러한 현상은 「국민의

정부가 들어선 1998년부터 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자 등 비거래성 물자의 반출이 급격히 증가하였기 때문이다. 대북 지원용 물자의 반출 증가로 인해 비거래성 교역이 전체교역에서 차지하는 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것은 장기적인 남북교역 확대에는 부정적인 것임에 틀림없다.

남북교역에 참여하는 업체의 평균교역액은 대체로 1993~94년을 기점으로 감소 추세에 놓여 있다. 이를 통해 남북교역의 제반 여건이 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 평균교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당 교역규모가 적을수록 현재와 같은 해상수송로를 이용할 경우 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 남북교역의 실질교역에서 품목이 확대되고 참여업체수가 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이지만, 평균 교역규모의 감소추세가 지속된다면 교역 참여업체들의 이탈은 물론 신규 참여의 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입품목은 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품에 편중되어 있다. 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이 차지하고 있다.

이들 제품은 북한의 생산 및 공급능력 확대가 지속적으로 이루어질 수 있는 품목이 아니기 때문에 이에 대한 적절한 대책이 마련되지 않는다면 실질교역의 확대는 조만간 실현되기 어려울 것이다. 위탁가공교역은 전기·전자제품 등으로 품목의 다변화가 이루어지고 있으나 여전히 교역품목구조에 있어 섬유류에 대한 편중 현상이 매우 높다. 따라서 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 그렇지만 기업인들은 북한에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세 방지 등에 대한 아무런 보장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다. 남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다.

비록 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제 등 4개 합의서에 남북이 서명하였으나 발효되지 않고 있다.

경제협력사업에 있어서도 비록 양적인 증가와 다양화는 이루었지만 실제로 협력사업을 진행중인 업체는 수 개에 불과하고 이익을 실현하고 있는 곳은 거의 전무하다. 금강산관광사업은 중단 위기에 놓여있고, 개성공단조성은 1차 사업 후보지 조사만 한 채 답보상태에 놓여있다. 정부 차원에서의 경의선 철도연결 및 도로 개설은 북한측 구간의 공사는 전혀 진행되지 않고 있다. 민간 및 정부 차원의 경제협력사업은 수익 여부를 떠나서라도 제대로 차질을 보이지 않고 진행되고 있는 것은 거의 없다고 할 수 있다.

이와 같이 남북경협이 양적인 증가에도 불구하고 그 내용에 있어서 바람직하지 않게 전개되어 온데는 북한이 단기적인 실리 추구에 치중해 왔기 때문인 것으로 보인다. 북한은 남북경협을 통한 상호 이익의 확대보다는 당면한 경제난 해결에 직접 도움이 되는 경제적 지원획득과 외화획득이 보장되는 사업에 관심을 두고 있다. 여기에는 우리도 일단의 책임이 있음을 직시할 필요가 있다. 북한으로 하여금 경제협력에 나서기만 하면 우리로부터 최대한 경제적 실리를 챙길 수 있다는 기대심리를 부풀려 놓은 것이 한 원인이라 하겠다.

남북경협의 발전을 제약하는 요인들은 남북한 모두에게서 찾아볼 수 있으며, 경제외적(정치적 및 정책적 요인) 제약요인과 경제적 제약요인으로 나누어 볼 수 있다. 현재 남북경협의 증진을 가로막는 가장 주된 경제외적 제약요인은 포괄적인 남북관계의 불안정성이다. 6.15 「남북정상회담」과 후속 장관급회담의 개최 등으로 이런 남북관계의 불안정성이 어느 정도 해소되었다고 할 수 있지만 여전히 남북관계는 불안정한 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 북한의 체제유지 우선 및 남한당국 배제와 같은 정책적인 선택도 남북경협의 경제외적 제약요인으로 작용한다.

경제외적인 제약요인은 북한측에만 있는 것이 아니라 우리에게도 존재하고 있다. 「국민의 정부」 출범 이후 정경연계 및 정책의 일관성 부족 문제는 대북 포용정책의 추진으로 해결된 상태이다. 그렇지만 대북 정책에 대한 국민의 여론이 분열될 경우 정부 차원에서 남북경협을 적극적으로 추진한다는 것은 매우 힘든 일이다. 남북경협에 대한 남북한 당국의 각종

규제와 제한도 넓은 의미에서 경제외적 제약요인이다. 우리 기술자의 방북 및 장기체류의 어려움 등 기본적으로 북한의 소극적인 태도로부터 수많은 남북경협외의 규제와 제한이 파생되어 나타나고 있다.

경제적 제약요인으로 거시적인 측면에서 북한의 경제난과 우리의 경제상황을 들 수 있다. 북한은 경제난으로 인한 외화부족과 생산활동의 축소로 남북교역에서의 반입 및 반출능력이 극히 제한되어 있다. 또한 북한의 사회간접자본 부족 등 열악한 투자환경은 우리 기업의 대북 투자실행에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 북한의 경제난만이 문제가 되는 것이 아니라 우리의 경제상황도 남북경협의 확대에 있어 그 영향이 매우 큰 것으로 나타났다. 이미 IMF 경제위기를 통해 경험한 바 있는 것처럼 경제위기가 최고조에 달했던 1998년 남북교역이 급격히 감소한 것만 보더라도 우리경제 상황이 얼마나 민감하게 남북경협에 작용하는지를 잘 알 수 있다.

남북경협의 현장에는 남북경협 활성화를 저해하는 다양한 요인들이 존재한다. 이들은 남북경협 추진과정에서 나타나는 미시적·실무적 차원의 경제적 장애요인이라 할 수 있다. 예를 들면 남북경협에서 과다한 물류비용, 참여 중소기업의 자금 부족, 북한제품 판매시장의 한계, 추진절차의 복잡성 등을 들 수 있다. 이외에도 북한 및 남북경협 관련 정보 부족도 남북경협 확대의 제약요인이다.

남북경협의 추진과정에서 나타난 많은 문제들은 주로 북한측의 경제외적 제약 때문에 발생한 것으로 보인다. 대표적인 사례로 금강산 관광객 역류, 경의선 북측구간 미착공, 인천-남포간 선박운항 중지 등을 들 수 있다. 일부 우리에게 책임이 있겠지만 남북경협 관련 4개 합의서가 발효되지 않고 있고, 금강산관광사업이 중단 위기에 처한 것은 북측에게 더 큰 책임이 있다. 그러나 남북경제협력사업자 승인을 받은 4개 기업에 대해 정부가 승인을 취소한 것은 우리의 승인절차 및 제도에서의 문제를 보여주는 것이다.

우리의 「베를린선언」과 6.15 「남북공동선언」을 계기로 북한은 과거 어느 때보다 남북경협의 필요성을 인정하는 분위기다. 북한은 우리의 대북 포용정책에 긍정적으로 반응하는 것 이외에 경제회복을 위한 대안이 없다

는 사실을 인정한 것 같다. 우리는 그 어떤 국가나 국제기구보다 북한의 경제회복과 재건에 훨씬 큰 잠재력과 영향력을 가지고 있다. 최근 남북관계가 다시 냉각되고 있지만 남북경협이 가장 큰 제약요인이 되어 온 남북관계의 불안정성 및 북한측의 태도 때문에 발생하는 경제외적 제약요인은 상당부분 완화되어 왔다. 그럼에도 불구하고 남북경협이 경제외적 제약요인은 남북경협의 발전과 이를 통한 북한경제의 재건에 있어 여전히 걸림돌로 작용하고 있다.

지난 몇 년간의 교역패턴에서 나타나고 있는 것처럼 당분간 교역부문에서는 위탁가공교역의 증가세는 유지되어 나갈 것이다. 북한이 기대하고 있는 대북 지원 등을 포함한 비거래성 교역은 우리의 대북 포용정책 기조가 지속되더라도 국민여론의 향배를 의식할 수밖에 없는 정부의 입장을 감안한다면 확대되기는 어려울 것이다. 정부 차원에서의 협력사업은 북측의 정치적 결단을 요구하는 사안이기 때문에 진전의 시기를 가늠할 수조차 없다. 다만 북한이 IT산업을 강조하고 있기 때문에 이 분야에 대한 협력사업도 진전이 있을 것이다.

지금 남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 남북경협의 중심을 교역부문에서 경제협력사업으로 이동시켜야 한다. 이를 위해 민간기업 차원에서는 우선 제조업 중심의 경제협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 또한 북한지역에 공동조성사업을 적극 추진해 나가야 한다. 정부 차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제의 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다.

남북경협의 전망은 위탁가공교역과 IT분야에서의 협력을 제외한다면 그리 밝은 편이 아니다. 남북경협의 발전을 위해 제시된 추진방향을 제대로 수행해 나가는 것도 쉬운 일이 아닐 것이다. 이것은 남북경협을 제약하고 있는 경제외적, 경제적 요인들 때문에 발생하는 것이다. 남북경협의 제도화는 현실적인 어려움, 자체적인 한계, 북한의 호응 및 이행 여부, 부분적 제도화의 문제 등 수많은 한계들을 내포하고 있지만, 남과 북이 함께 남북경협의 제도화를 추진해 나가는 것이 남북경협 발전의 선결 과제이다.

남북경협의 제도화 방안으로 우리(남한)가 취해야 할 것은 정책의 일관성 유지, 경제교류·협력 종합계획 수립, 제도 개선 및 규제 완화, 기구 정

비 및 협조체제 구축 등이 있다. 북한은 개혁·개방 추진일정 제시, 적극적인 투자유치정책 실시, 민족자본 우대조치를 시행하여야 한다. 남북한은 당국간 회담 정례화, 남북경협 상설기구 설치·운영, 제도적 환경 개선 및 북한내 사회간접자본 정비·확충 등을 공동으로 제도화해 나가야 한다.

대북 포용정책은 남북한간 화해·협력의 기반 조성 및 한반도의 평화와 안정 증진에 적지 않게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 북한을 상대로 한 대북 정책의 일관성 유지와 함께 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력이 남북경협 활성화의 성공적인 추진에 필수적이다. 대북 포용정책이 파기되는 경우 남북경협의 위축은 물론 전반적인 남북관계도 크게 경색될 것이다.

정부는 대북 (경제)정책의 방향이나 내용을 투명하게 함으로써 남북경협이 원활히 추진될 수 있도록 제도화해 나가야 한다. 남북경협의 발전을 위해서는 대북 경제정책의 일환으로 남북경협 관련 종합계획을 수립하는 것이 중요하다. 이를 통해 정부는 남북경협의 단기적 성과에 집착하기보다 현단계 남북경협의 부진 원인과 제약요인을 직시하고 중·장기적 관점에서 이를 해소해 나갈 수 있는 전략을 마련해야 한다.

정부는 남북경협 활성화를 위한 규제 완화 및 절차 간소화 조치를 추진해 왔다. 그렇지만 남북경협의 지속적인 발전과 효율적인 추진을 위해서는 보다 광범위하고 지속적인 제도 개선 및 규제 완화가 요구된다. 또한 정부는 각 부처에 산재되어 있는 남북경협 관련 각종 협의체가 통일된 정책·전략을 구사하기 위해서 이들을 연계하는 협의기구(네트워크)를 구축하거나 기존 협의체를 통합해야 한다. 민간 차원에서도 남북경협의 확대와 발전을 위해서 다양한 형태(중소기업간, 중소기업과 대기업, 민간기업과 공기업 및 정부)의 협조 및 연계체계 구축이 이루어져야 한다.

남북경협의 확대를 위해 북한이 현 단계에서 할 수 있는 일은 경제외적 제약요인을 정치적, 정책적 판단에 따라 해소하는 것이다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 자세는 남북경협을 포함한 전반적인 외국자본 유치에 있어서 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 북한이 진정으로 경제를 발전시켜나가기를 원한다면 보다 과감한 개방정책을 실시하고 궁극적으로 개혁을 추진해야 한다. 북한이 개혁·개방을 미룬다면 우리 기업과 정부의 남

북경협에 대한 기대와 의욕은 위축될 수밖에 없다.

북한의 투자유치정책이 소극적, 폐쇄적, 수동적인 상태에서는 남북한 사이의 경제교류·협력의 확대도 사실상 기대하기 힘들 것이다. 북한이 자본주의 선진국들과의 경제관계가 부진한 것은 적극적인 투자환경 개선 노력인 부족했기 때문이다. 남북경협 확대를 통해 경제회생과 성장을 이루기 위해서는 북한의 투자유치정책에서 일대 전환이 필요하다.

이와 함께 북한은 중국이 화교자본에 대한 우대조치를 취한 것처럼 투자 잠재력이 높은 국가를 대상으로 차별화된 경제교류·협력 활동을 적극 전개해 나가야 한다. 북한은 현실적으로 북한에 대한 투자 의지와 능력을 갖춘 국가인 우리에게만 해당되는 민족자본 우대 조치를 마련해야 한다. 이러한 차별화 전략은 우리 기업의 대북 진출 의욕을 고취시켜 남북경협의 확대를 가져오게 할 것이다.

남북한 쌍방은 남북경협의 발전을 위해 당국간 회담을 정례화해야 한다. 남북한 사이의 정치·군사적 긴장관계와 상호 신뢰 부족 등은 포괄적인 남북관계의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 남북경협의 경제외적 제약요인은 남북 당사자간 화해·협력 분위기 조성과 같은 노력을 통해 상당부분 해소될 수 있다. 남북 당국간 회담의 정례화를 통해 포괄적인 남북관계의 개선과 이를 통한 남북경협의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

남북경협의 제도화를 위해서는 남과 북이 정부 차원의 공식적인 상설 협의기구를 설치·운영하는 것이 필요하다. 당국간 협의기구인 남북경제공동위원회의 역할은 정부 차원 뿐만 아니라 민간 차원의 경제교류·협력사업 확대에 있어서도 매우 중요하다. 이를 위해 남북경협공동위를 설치·운영하는 것이 가장 바람직하지만 남북경협추진위를 발전시켜 나가는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 또한 남북경협을 발전시켜 나가기 위해 남북경협공동위 및 남북경협추진위의 기능을 대신하는 실질적으로 남북경협만을 전담하는 대표부의 설치는 매우 의미있는 일이다.

남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 제도적 환경 개선을 위해 각종 남북 실무협의회를 개최하고, 통행·통상·통신협정의 체결을 비롯하여 이미 체결된 4개 합의서의 발효를 서둘러야 한다. 동시에 지금부

터 이해당사국은 물론 국제사회를 대상으로 남북관계를 논하는 자리에서 자연스럽게 민족내부거래의 당위성에 대한 외교적 노력과 설득작업을 추진해 나가야 한다.

북한의 사회간접자본(SOC)이 매우 낙후되어 있다는 사실은 잘 알려져 있다. 남북경협에서의 높은 물류비용이 북한의 SOC 부족 및 낙후 등에서 파생하고 있는 점을 감안한다면 대북 사업에서의 가장 큰 제약요인은 북한내 SOC 부족이라 할 수 있다. 남북경협에 참여하는 우리 기업의 대북 진출 업종 다양화와 교역 및 투자 규모의 확대를 위해 육상 수송로의 확보 및 현재 이용되고 있는 해상 운송의 효율성을 증대시키는 방안도 병행해 나가야 한다. 남북한 협의를 통해 남북경협에 주로 이용되는 북한의 SOC 정비 및 확충을 위한 정부의 지원과 협력이 필요한 시점이다.

남북한 경제교류·협력을 발전시켜 나가기 위해서는 남북관계의 특수성에 기인하는 경제외적 제약요인을 최소화해야 한다. 이를 위해서는 남한과 북한, 그리고 남북한이 함께 남북경협의 제도화에 힘써야 한다. 남북경협의 제도화는 남북관계의 특수성을 활용하는 민족내부거래 및 민족자본 우대조치를 제외하고는 남북한 경제교류·협력을 여타 국가들 사이의 경제관계와 같은 일반적인 관계로 전환시켜 나가는 작업이다.

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한
법제정비방안 연구

조 은 석 (한국형사정책연구원)
김 광 준 (한국형사정책연구원)
제 성 호 (중앙대학교)
김 병 기 (아주대학교)

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비방안 연구

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 한반도 평화체제 전환에 따른 법적 문제
- III. 한반도 평화협정체제하에서의 서해상 북방한계선 관련 법적 문제
- IV. 남측 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 비교
- V. 남북연합 관련 외국의 유사 사례
- VI. 법통합을 위한 남북연합단계에서의 고려
- VII. 남북연합단계에서의 국민적 합의 도출 방안
- VIII. 결 론

I. 연구의 목적과 범위

국민의 정부에서 강력하게 햇볕정책을 추진한 결과 200년 6월 13일역사적인 남북정상회담이 성사되고 6.15 남북공동선언이 발표된 후 남북국방장관회담 개최, 남북장관급회담의 정례화, 남북 사이의 상사분쟁해결을 위한 남북상사중재위원회의 구성 합의 등이 이루어지는 등 남북 교류협력의 분위기가 고조되고 있다. 이러한 남북한의 교류협력의 활성화를 토대

로 궁극적인 남북한의 통일을 위하여 현재 남북한의 휴전협정체제를 평화공존체제로 발전시키는 것이 필요하고, 남북연합의 단계로 나아가갈 필요가 있는데 이러한 단계로의 진입을 위하여는 반드시 휴전협정, 이와 관련된 헌법조항 등에 대한 검토 및 법제정비가 요구된다고 할 것이며 이 과정에서 국민적 합의를 도출하고, 원활한 법제 정비 및 통합을 이루기 위해서는 지금부터 그에 대한 폭넓은 연구가 활발히 진행될 필요가 있다고 하겠다.

군사적 대치상황에서 군사적 대결상태를 잠정적으로 정지시키기 위하여 체결된 휴전협정체제를 남북한이 평화공존의 단계로 진입하기 위하여는 반드시 휴전협정을 평화협정으로 대체하여야만 할 것인지, 또 평화협정을 체결한다면 어떠한 형태가 되어야 할 것인지 검토하고, 평화공존체제로 전환 후 남북연합체제로 전환함에 있어 필요한 각국의 유사한 사례에 대한 국제법적 검토 및 남한의 연합제, 북한의 낮은 단계의 연방제 등에 대한 비교연구 등을 할 필요가 있으며 이러한 남북연합체제에 부합하는 남북한 법제도 통합방안에 대한 연구가 필요할 것으로 보여 본 연구에서는 남북한의 항구적인 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제도적, 법정정책적 측면에서 정책연구자료를 제공하는 것을 목적으로 국내외 문헌을 통하여 정전체제를 평화체제로 전환할 필요성, 각국 평화협정의 형태, 내용들을 검토하였으며 남북한의 평화체제에 관한 주장을 분석하였으며, 연합제와 연방제의 비교분석 및 비교법적 검토를 하였으며 평화협정을 체결한 각국의 사례, 국가연합 및 연방제국가를 수립한 각국의 사례를 국제법상의 일반원칙과 조화되는 방향에서 비교법적 접근방식으로 특징과 장단점을 분석하였으며 독일, 대만 등 연구주제와 관련된 국가의 소관 정책부서 담당자 또는 연구기관을 방문하여 문헌을 통하여 분석된 연구결과에 대한 집중토론 및 최신연구 자료 입수를 통하여 연구내용을 보충, 심화하였다.

본 연구를 통하여 정전협정을 평화협정으로 대체하는데 있어서 제기될 수 있는 각종 법률적 문제점을 도출하고 그에 대한 해결책을 제시하여 북한과의 평화협정 체결을 위한 4자회담 등 회담에 임할 당사자들에게 이론적 뒷받침을 제공할 수 있으며, 남북한간의 평화공존에 실질적으로 기여할 수 있을 것으로 예상되고, 남북의 완전한 통일로 가기 전의 단계로

서의 형태인 남북연합 등에 대한 이론적 논거 및 그 과정에서의 범통합에 대한 방향성을 제시할 수 있을 것으로 예상된다.

II. 한반도 평화체제 전환에 따른 법적 문제

1. 序 論

한반도 평화체제 전환문제는 기본적으로 법적(특히 국제법상의) 문제이면서, 동시에 정책선택의 문제(또는 남북한의 정책대결의 문제)라고 할 수 있다. 따라서 이 문제는 여러가지 각도에서 고찰되어야 할 매우 복잡하고도 어려운 문제라 할 수 있는데 여기에서는 한반도 평화체제 전환문제 중에서도 주로 법적 측면을 중심으로 고찰하기로 하며, 이를 위해 평화체제 전환에 관한 북한의 입장을 국제법의 시각에서 비판적으로 검토하고 한반도 평화체제 전환문제의 본질과 정전협정에 내재되어 있는 법리적 문제와 한반도 평화체제 전환의 구체적인 형식과 내용에 살펴 본 다음 마지막으로 평화체제 전환시 고려해야 할 사항을 지적하기로 한다.

2. 평화체제 전환에 관한 북한주장의 위법성

가. 북한의 대미평화협정 주장의 내용

평화체제 전환 내지 평화체제 구축에 관한 북한의 입장은 한마디로 말해 미국과 평화협정을 체결함으로써 불안한 현 정전체제를 새로운 평화보장체제로 대체하자는 것이다. 북한의 평화협정 체결주장의 근저에는 한국전쟁의 당사자는 미제의 식민지인 한국이 아니라 미국이라는 그들의 기본 인식에서 출발한다. 북한은 대한민국을 미제의 식민지로서 아직도 미해방 지역으로 간주하고 있다. 따라서 북한은 한국전쟁을 정지시키기 위해 체결된 정전협정의 일방 당사자는 북한과 중국이고, 타방 당사자를 미국이라고 주장하고 있다. 그 이유는 정전협정에 서명한 자는 클라크라는 유엔

군사령관이었는데, 그는 본래 미군 4성장군으로서 미국을 대표하여 정전협정에 서명하였기 때문이라고 한다. 북한은 평화협정 체결 이유 및 必要性에 대하여 현 정전협정의 사문화 및 정전기구의 기능상실에서 찾고 있으며 그것은 전적으로 미국의 책임이라고 주장하면서, 핵문제 등 한반도 관련 사안도 북한과 미국을 적대관계로 규정하고 있기 때문에 발생하므로 한반도에서 발생하는 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 북한과 미국 간에 조속히 적대관계가 해소되어야 하는데, 이를 위해서 평화협정이 체결되어야 한다는 논리를 전개하고 있는 것이다.

나. 북한주장의 위법·부당성

1950년 6월 25일 북한이 감행한 무력적대행위는 3·8선 이북을 불법 점거한 반국가단체인 북한이 정통중앙정부인 대한민국정부에 대해 불법적으로 일으킨 내란이었고 긴급소집된 유엔안전보장이사회는 북한의 무력남침을 평화의 파괴로 규정하고 이에 대한 동 결의에 따라 집단적 강제조치로서 제재적·응징적 성격을 가진 국제경찰적 조치(행동)로 참전 16개국이 한국에 파병되었다는 것은 잘 알려진 바와 같으며 이를 전쟁으로 호도하는 것은 불합리하다 할 것이다. 동 결의에 의거하여 참전국의 전투력을 극대화할 목적으로 참전 16개국의 군대는 유엔군사령부의 통솔하에 들어가게 되었고, 유엔군사령부는 참전국 군대를 통합적으로 지휘·운용하게 되었다. 16개 참전국 군대중 하나가 미군임은 주지하는 바와 같은데 유독 한국전쟁 기간중 참전한 미군만을 지적하여 조선전쟁의 당사자라고 주장하는 것은 비합리적 주장이라 할 것이다. 어디까지나 미국은 유엔군의 일원으로서 유엔에 의한 집단적 강제조치 수행에 참여한 것일 뿐이고 미국은 북한과 전쟁을 한 바가 없으며, 더우기 교전관계에 있는 것도 아니므로 어디까지나 한국전쟁에서 교전관계에 있던 주된 법적 당사자는 남북한이었다고 하겠다. 같은 이유로 북한은 정전협정의 일방 서명자인 클라크 유엔군사령관이 미국군인(4성장군)이었다는 점을 들어 정전협정의 당사자는 북한과 미국이라는 주장은 잘못된 주장이라 할 것이며 같은 이유로 북한의 대미평화협정 체결주장에 있어서 가장 기본적인 문제점으로 지적

할 수 있는 것은 한국전쟁의 직접 당사자인 한국을 배제한 채 미국과 평화협정을 체결하려 한다는 데 있다고 할 것이다. 이는 남북한이 기합의한 정전협정과 1992년 2월 발효된 남북기본합의서에 정면으로 배치된다. 야부속합의서 제6조의 위반이 될 수 있다고 하겠다.

3. 한반도 평화체제 전환문제의 본질

가. 한반도 평화체제의 개념

‘한반도 평화체제’란 것은 ‘한반도 평화’가 실질적인 면에서나 제도적인 면에서 공고하게 뿌리내릴 수 있는 체제(regime)를 의미한다고 하겠다. 국제정치학상 체제라고 함은 포괄적인 개념으로서 2개 또는 그 이상의 국가간에 설치된 기관, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차 그리고 규칙을 의미한다. 그러므로 ‘한반도 평화체제’란 결국 남북한간의 군사적 대결상태를 종식시키고 화해·공존과 협력의 남북한관계를 지향하기 위하여 상호간의 관계를 질서있게 규율하고 평화적 민족통합과 같은 일정한 방향으로 발전을 유도할 규범, 규칙, 기관, 제도의 총체라고 정의할 수 있다.

나. 한반도 평화체제 전환문제의 특징

(1) 한반도 정전체제의 현황

정전협정이 북한측의 치밀한 계산하에 무실화됨에 따라 그 원인이 어디에 있는 관계 없이 현재의 정전체제로는 한반도에서 안정된 평화상태를 담보할 수 없다는 인식이 널리 일반화되어 가고 있다.

(2) 한반도 평화체제 전환문제가 갖는 특성

그 동안 북한의 협상행태를 보면 합의문건의 채택과 그 이행·실천은 별

개의 문제라는 태도를 보여 왔음을 알 수 있는데, 이러한 사실도 평화협정이라는 문건의 채택에 매달리는 것이 비현실적이라는 점을 시사하고 있는 점을 감안할 때 우리가 한반도에서 공고한 평화체제를 구축하기 위해서는 서둘러 새로운 평화협정을 체결하려 하기 보다는 남북화해와 평화공존의 정신에 따라 정전협정과 「남북기본합의서」의 문구 하나 하나를 제대로 실천하고 이행여부를 쌍방이 검증하는 것이 보다 시급하게 요구되는 것이라 하겠다. 특히 「남북기본합의서」에 명시된 정치·군사적인 신뢰구축 및 교류·협력 등 합의사항의 이행·실천이 한반도 평화체제 전환을 위해 중요한 조치라고 볼 수 있다.

(3) 한반도 평화체제 전환과 관련 있는 법리적 문제

(가) 일반적 휴전협정과 전쟁종결의 법리

일반적인 휴전협정(체제)이 상당 기간 동안 지속되고 성실하게 이행되었다는 사실만으로 전쟁이 종결될 수 있다는 견해는 확립된 현행의 법이라고 할 수 없다. 그러한 견해는 아직까지는 경청할 만한 입법론에 지나지 않는다. 더욱이 그러한 소론에 의하더라도 현 정전상태가 반세기 동안 지속되어 온 것은 사실이나, 아직까지 남북한이 쌍무적인 합의에 의해 전쟁의사를 명백하게 포기하였고 그것을 보장하는 장치가 제도적으로 마련되어 있지 않다. 그러므로 정전협정의 이행·실천만으로는 한반도 정전상태의 종결, 나아가 평화상태의 회복 내지 평화체제로의 전환은 법리적으로 가능하다고 할 수 없다.

(나) 평화체제 전환에 관한 정전협정 당사자의 의사

정전협정의 규정들은 정전협정만으로는 정상적인 평화체제로의 전환이 이루어질 수 없다는 점을 인정하고, 정치적 수준에서 평화체제 수립을 위한 새로운 협정의 체결을 예정하고 있는 것이 정전협정 체결당사자들의 의사라는 것이다. 현재의 정전체제만으로는 공고한 평화상태가 도래할 수

없다는 입장은 「남북기본합의서」에서도 구현되고 있다고 보인다.

(다) 한반도 평화체제 전환의 제방식

일반국제법상 전쟁의 종결방식에는 정식의 평화협정을 체결하는 방식 외에도 '전쟁상태 종결선언'을 채택하거나 수교(국교수립)에 관한 합의(공동성명 등이나 의정서)의 방식에 의해서도 얼마든지 평화체제로의 전환이 가능하다고 인정되고 있다. 그러므로 남북한이 예컨대 정상회담을 통해 '전쟁상태 종결선언'의 성격을 갖는 가칭 '한반도 평화선언'(Korean Peace Declaration)을 채택함으로써 전쟁종결 및 한반도 평화체제로의 전환을 실현시킬 수 있다. 또 남북한이 소위 민족공동체헌장(또는 남북연합헌장)과 같은 문건을 채택하여 전쟁상태를 종결하는 동시에 평화상태를 전제로 한 특수한 형태의 남북연합체제를 구성하는 의사를 표명하는 방식으로 평화체제로의 전환이 가능하다고 볼 수 있다. 이 외에도 남북한간에는 이미 「남북기본합의서」라는 문건이 1992년 2월 19일 발효되어 있는데, 이 합의를 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 「남북기본합의서」 제25조의 수정조항에 의거하여 「남북기본합의서」 제5조와 부칙을 수정함으로써 평화체제로의 이행을 강구(이 경우에는 「남북기본합의서」가 평화체제 전환시로부터 한반도 통일시까지 남북한관계를 포괄적으로 규율하는 민족통합의 대장전이 될 것이다)하거나 또는 전쟁을 종결하는 내용의 공동성명 내지 추가의정서를 체결하여 「남북기본합의서」에 추가(부속 문서화)하는 동시에, 「남북기본합의서」 제5조를 실효시키는 방법으로도 평화체제로의 전환을 모색할 수 있다.

(4) 한반도 평화체제 전환의 바람직한 방향

한반도의 냉엄한 현실을 감안할 때 평화체제 전환은 당사자해결원칙에 입각, 「남북기본합의서」를 근간으로 하여 점진적으로 남북한간에 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력을 병행추진하고, 이것이 충분히 이루어져 한반도에 실질적인 평화상태가 실현되었을 때 이를 법적으로 확인함으로써

문서상의(또는 법적인) 정전상태를 청산하는 것이 되어야 한다. 그리고 남북한간에 공고한 평화상태를 지속시키고 이를 항구적인 것으로 만들기 위해, 특히 남북불가침과 한반도 평화에 관한 합의를 더욱 실효적인 것이 되도록 하기 위해 국제적인 보장체제를 강구해야 할 것이다.

4. 4자회담에 의한 평화체제 전환과 한반도 평화협정의 형식과 내용

가. 4자회담의 추진배경과 경과

남한과 미국은 1996년 4월 16일 제주도에서 정상회담을 개최하여 한·미 양국이 북한에 대해 4자회담 개최를 공동으로 제의하는 것을 주요 골자로 하는 「제주선언」이란 것을 발표하였고 이에 따라 남한은 이를 국제협상의 기본틀로 간주하고 이를 통해 현재의 불안한 정전체제를 공고한 평화체제로 전환하기 위한 노력을 전개하고 있다. 지금까지 4자회담의 진행경과는 1997년 3월 남북한 및 미국이 참가하는 3자 공동설명회가 뉴욕에서 열린 후 1997년 8월부터 11월까지 3차례의 예비회담을 거쳐 같은 해 12월 제1차 본회담('97.12.9~10)이 제네바에서 개최되었다. 그로부터 2000년 3월말 현재까지 모두 6차례의 본회담이 열렸으나 현재 협상의제를 둘러싸고 4자, 특히 남북한간에 현격하게 입장차이를 보이고 있어 협상의 진전이 지지부진한 상태에 있다. 가장 최근에 열린 제6차 본회담('99.8.5~9)에서 아무런 추가적인 합의를 보지 못하여 4자회담은 현재 교착국면을 맞이하고 있다.

나. 한반도 평화협정의 형식

(1) 남북평화협정 체결방식: 2+2방식

남북평화협정 체결방식은 4자회담 틀 속에서 「4-2-4」 또는 「2+2」, 즉 「남북평화협정 체결 및 미·중의 지지·추진·보장」의 2단계 평화구축을 추진하는 것을 말한다. 남북평화협정 체결방식 또는 이를 전제로 하는 한

반도 평화보장방안은 한반도 평화보장을 위해 남북평화협정 외에 미·중의 평화보장문서, 즉 2개의 문서를 별도로 채택하는 방식(남북평화협정과 별도문건 채택방식)으로 행해질 수도 있고, 남북평화협정의 하단 또는 후기에 미·중이 지지·추인·보장의 취지를 명기하는 방식(단일문건 채택방식)으로 이루어질 수도 있다.

(2) 4자평화협정 체결방식

(가) 4자평화협정 체결방식의 의의

남북 당사자해결원칙의 견지에도 불구하고 한반도평화에 관한 합의의 조속한 생산의 필요에서 우리의 의사에 반하여 4자평화협정이 체결될 가능성을 전혀 배제할 수 없는데 4자평화협정 체결방식은 1973년 1월 27일 체결된 「베트남에서의 전쟁종료 및 평화회복에 관한 협정」(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam), 일명 월남평화협정 또는 파리평화협정의 선례를 따르는 것이라고 볼 수 있다. 4자평화협정의 명칭은 조약(treaty)이나 협정(agreement) 그 어느 것이나 무방한데 1973년의 파리평화협정에서는 협정이라는 용어를 사용하고 있고, 1979년의 이집트·이스라엘간의 평화조약에서는 조약이라는 용어를 사용하고 있다. 4자평화협정의 서명자는 남북한 및 미·중 등 4국의 외무장관으로 하되, 4국 외무장관의 서명 후 각국의 대통령 또는 국가주석(중국의 경우, 단 북한은 1998년 9월 헌법 개정으로 국가주석제가 폐지되었으므로 외교권 및 대외적 대표권을 갖는 최고인민회의 상임위원장)의 비준을 받아 발효하도록 하는 것이 타당하다고 할 것이다. 4자평화협정은 비준 등 국내적 절차를 완료한 후 유엔사무총장에 비준서를 기탁함으로써 정식 발효토록 하는 것이 바람직할 것이다.

다. 한반도 평화협정의 내용

(1) 남북평화협정 체결방식의 경우

남북평화협정은 남북한관계의 정상화를 위해 남북관계를 완전히 새로이 규정하기보다는 평화협정의 기본적인 요소를 담는 데 더하여 남북기본합의서와 부속합의서의 내용을 전반적으로 수용하고 이들 합의서의 부족한 부분을 보완하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 남북평화협정에 담을 주요내용으로는 ① 남북한 특수관계의 인정·존중, ② 한국전쟁의 종료 및 평화회복(북한이 남한과 전쟁을 하지 않았다는 입장을 견지할 경우 그 대안으로 한반도 정전상태 종결이나 아니면 한반도 평화체제의 정의와 구성요건의 명시를 고려할 수 있음), ③ 남북 쌍방간의 평화의지 확인, ④ 불행한 과거사의 정리(엄격히 법적 책임을 묻지 않고 전쟁책임 규명은 후대의 역사에 맡긴다는 것으로 합의될 가능성이 높음)와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 및 통일의 3대원칙 선언등을 들 수 있다. 한편 미·중의 한반도 평화보장문서는 전술한 바와 같이 남북평화협정에 대한 부속의 정서 또는 별개의 공동성명이나 공동선언의 형식으로 구체화될 것이며 그 핵심적인 내용은 ① 남북평화협정 체결지지, ② 한반도 평화보장을 위한 공동노력 명시, ③ 한반도 평화관리기구의 구성에 능동적 참여의사 표명 등이 포함할 것으로 예상된다.

(2) 4자평화협정 체결방식의 경우

4자평화협정에 포함될 내용은 ① 한국전쟁의 법적 정리(전쟁종결 및 평화상태 회복 명시) ② 상호 불가침의무의 확약 ③ 현 군사분계선의 존중 및 군사분계선의 불가침경계선으로 대체 ④ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 ⑤ 비무장지대의 비무장화 준수 및 감시를 위한 평화관리기구 설치 ⑥ 한반도 군비통제 등이 될 것으로 예상되며, 4자평화협정체결시 고려되어야 할 사항으로는 ① 한반도 평화지대관리기구의 설치문제, ② 한·미간 및 북·중간 동맹조약에 대한 영향문제, ③ 국내적으로 위헌성

시비 제기가능성 즉 묵시적 국가승인 여부의 문제, ④ 통일문제의 국제화와 외세개입 가능성 문제 등이 있다.

5. 한반도 평화체제 전환 시 고려해야 할 법적 문제

가. 유엔군사령부 해체문제

현 정전체제가 평화체제로 전환되고 한반도 평화의 국제적 보장·감시기관이 설치되면, 자연스럽게 유엔군사령부 해체의 당위성이 더욱 강조될 것으로 보인다. 유엔군사령부의 해체를 위해서는 법리상 설치기관인 유엔 안보리의 決定(解體決議)이 필요하다.

나. 주한미군 철수문제

한반도 평화체제 전환 그 자체만을 이유로 주한미군의 완전철수를 주장하는 것은 논리필연적인 결과는 아니며 현실적인 측면에서 볼 때도 반드시 타당하다고 볼 수 없는 것이다. 그러므로 주한미군의 완전철수를 위해서는 단순히 남북한간의 평화체제 전환만으로는 불충분하며(다만 주한미군의 감축 내지 부분철수는 상징적 차원에서 고려될 수 있다고 생각된다), 한반도에서 항구적이고도 실질적인 평화체제가 이룩된 후에나 가능하다고 보아야 할 것이다.

다. 한국군 작전권 환원문제

현재 한국군 작전권은 법적·사실적으로 한·미 연합군사령부에 귀속되어 있으며 더욱이 1994년 12월 1일을 기해 전시 작전통제권을 제외한 모든 평시 작전통제권은 한국에 환원되어 있는 상황이며, 전시 작전통제권 반환문제는 기본적으로 한·미 연합군사령부와 한국군과의 관계, 한·미연합 방위체제의 틀속에서 풀어나가야 할 문제로서, 한국의 독자적인 방위능력 확보, 남북한 관계 발전 등 대내외적인 환경과 보조를 맞추어 추진할 사

항이며, 유엔군사령부 해체와는 연계될 사안이 아니라고 생각된다.

라. 평화협정의 국회동의문제

남북한이 평화합의문을 평화협정으로 체결하거나 또는 남북간 평화협정에 미·중이 보증인으로 하기서명할 경우, 이는 국가간 정식조약에 준하는 것이 되어 국회의 비준동의절차를 거치는 것이 합당하며, 합의서의 실효성 확보에도 도움이 된다고 생각된다. 다만 남북간 평화합의문을 합의서 형식으로 체결할 경우에는 기존의 합의서 채택 관례에 비추어 반드시 국회동의를 거칠 필요는 없을 것이나, 국민적 합의 도출 차원에서 최소한 국회의 지지결의를 얻도록 하는 것이 바람직할 것이다.

6. 결 어

지난 반세기 동안 한반도에서 그나마 불안한 평화를 지탱해 왔던 정전협정이 북한의 무실화전략으로 점차 사문화되어 가고 있으므로 우리는 더 이상 평화협정 체결공세에 수세적인 입장에 처하기 보다는 보다 적극적인 자세를 가지고 한반도 평화체제 구축문제에 대처해야 한다. 현재 진행중인 4자회담에 특히 이니셔티브를 쥐고 당사자해결원칙이 최대한 구현되도록 노력해야 한다. 한편으로는 회담 진행과정에서 북한이 들고 나올 수 있는 억지주장을 사전에 봉쇄하면서, 남북한 주도로 한반도 평화에 관한 합의를 만들어 나가야 할 것이다. 우리 정부는 한반도 평화에 관한 여러 방식의 장·단점들을 신중하게 검토하여 최선의 남북간 평화합의를 도출해야 하며 이 합의가 한반도에 항구적이고 실질적인 평화체제를 구축할 수 있는 기본틀이 되도록 해야 한다. 동시에 정부는 평화체제 구축과정에서 제기될 다양한 법적·정치적 문제들에 대해서도 철저한 대비책을 마련해서 불필요한 국력낭비나 안보불안 요인의 가중 등 부정적인 현상의 노정을 최소화하도록 해야 할 것이다.

Ⅲ. 남측 聯合制와 북측의 ‘낮은 단계의 聯邦制’ 比較

1. 서 론

본고에서는 남북공동선언의 제2항을 둘러싼 정치적 논쟁보다는 법적 관점에서 그것이 갖는 의미와 남측의 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’란 것이 무엇을 말하는 것인지를 이론적으로 규명하는 데 주안점을 두고자 한다. 이를 위해 먼저 일반론으로서 국제법상 국가연합과 연방의 개념 및 양자의 차이에 관해 고찰하기로 한다. 이어 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제란 무엇을 말하는가를 살펴보고, 각기 국제법상의 국가연합과 일반적·보편적 의미의 연방과는 어떠한 관계에 있는가에 유의하면서 상기 남북한 통일방안의 내용을 비교하기로 한다.

2. 6.15 남북공동선언의 특징과 통일지향조항의 의미

가. 남북공동선언의 주요특징

6.15 남북공동선언에 나타나고 있는 내용적인 특징을 몇 가지로 정리하면 첫째, 전반적으로 볼 때 남북공동선언은 7.4 남북공동성명과 같이 남북한관계를 규율하는 원칙적이고 기본적인 합의내용을 담고 있다. 그래서 남북공동선언은 총론적·강령적 성격의 합의라고 볼 수 있고, 둘째, 남북공동선언은 민족내부문제와 국제문제를 분리하고 주로 전자에 관한 해결방향을 제시하고 있으며, 셋째, 남북공동선언은 남북한관계에서 지향해야 할 단기적인 목표(및 해결과제)와 중·장기적인 목표(및 해결과제)를 동시에 규정하고 있으며, 넷째, 남북공동선언은 명분과 실리, 그리고 실천적 측면을 조화롭게 규정함으로써 남북한이 모두 그런대로 만족할 만한 합의가 될 수 있었다. 하지만 이상과 같은 내용적 특징(특히 긍정적인 평가)에도 불구하고 한반도 긴장완화와 평화정착에 관한 부분이 명시되어 있지 않은 것이나 1992년 2월에 발효한 「남북기본합의서」에 관한 언급

이 없는 것은 아쉬운 대목이라고 할 것이다.

나. 통일지향조항(제2항)의 의미와 남북한관계에 미치는 영향

남북공동선언의 5개 조항 중에서 남북 법·정치공동체 형성과 직접 관련이 있는 것은 제1항과 제2항, 그 중에서도 제2항이라고 볼 수 있는데, 제2항은 “통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 분단 이후 최초로 남북의 최고 당국자들이 남북한의 통일방안을 공식 거론하고, 통일문제 협의를 위한 접점(방향성)을 찾아냈다는 점에서 역사적이고 상징적인 의미를 지니고 있다. 제2항은 앞으로 상호 정치실체 인정, 긴장완화 및 신뢰회복, 다방면의 교류협력 확대 등 남북한관계 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또 제2항은 남과 북의 내부에서 통일분위기 및 남북화해·협력 무드를 고조시킬 것으로 관측된다. 그러나 다른 한편 제2항에 대한 남북한 당국간의 협의 및 실천과정에서 남북한의 내부에서 급속한 통일추진에 우려를 표명하는 보수세력의 반발을 초래하여 국론분열과 정치·사회적 혼란으로 발전될 가능성이 있으며, 결과적으로 남북한관계 진전을 가로막는 발목으로 작용할 수도 있다.

3. 남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’의 比較

가. 국제법상 國家聯合과 聯邦國家의 差異

남북공동선언의 제2항에 명기되어 있는 ‘연합제’와 ‘낮은 단계의 연방제’는 일반국제법상 각각 국가연합과 연방국가와 비슷한 용어이다. 국가연합은 국가평등의 원칙에 따라 복수의 주권국가가 개별적인 法人格(individual legal personality)을 상실하지 않고, 자체의 기관을 갖는 새로운 법적 실체(juridical entity)로 결합하는 것을 말한다. 국가연합은 하나의 새로운 법적 실체로 존재하되, 국제법상의 독립된 인격자)는

아니다. 국가연합이란 어디까지나 구성국들이 독자적인 법인격자로서 주권과 독립권을 중앙조직에 이양하지 않는 가운데 결합하는 것이기에, 內政에 대한 권한(대내적 권한)은 거의 전적으로 구성국이 보유한다. 연방국가는 복수의 支分國(연방국가의 경우 구성국은 보통 지분국으로 불리워짐)으로 구성되는 국가로서 중앙정부(연방정부)만이 완전한 국제적 인격을 향유하고 국제법상의 능력을 가지며, 구성국들은 극히 제한된 특정 사항에 관해서만 국제법상 능력을 갖고 있는 複合的 國際人(composite international persons)을 말한다. 따라서 연방국가는 그 자체의 정부기관을 갖고, 구성국과 구성국의 인민들에게 직접 통치권을 행사하는 국가이다.

나. 남측 연합제안과 북측 ‘낮은 단계의 연방제안’의 比較

(1) 남측 연합제안의 법적 성격과 내용

(가) 남측 연합제안의 개념

『한민족공동체통일방안』 내지 남측의 연합제안은 통일정책의 패러다임(paradigm)으로 ‘民族共同體’를 강조하고 있다. 민족공동체는 민족을 하나로 묶는 뿌리이며 우리 민족이 재결합하도록 만드는 당위일 뿐 아니라, 그 자체가 통일의 실현을 가능케 하는 힘의 원천이라 할 수 있기 때문이다. 민족공동체가 경제·사회·문화·정치·군사적인 통합의 기능을 수행하고 궁극적인 국가통일로 나가는 원동력이 되려면, 추상적·이념적인 사유의 양식이나 민족통합을 이끄는 名分的 힘에 그치는 것이 아니라 현실 세계(통일과정)에서 實在하는 실체여야 하는데 그러기 위해서는 민족공동체가 제도적으로 조직화·체계화되어야 한다. 이러한 요구에서 창설되는 민족공동체의 법적·제도적 장치 내지 有形的 實體(corporeal entity)가 바로 ‘남북연합’이라고 규정할 수 있다.

(나) 남측 연합제안의 법적 성격과 내용

① 남측 연합제(남북연합)안의 법적 성격

남북연합은 교류·협력을 통해 민족의 공존공영, 민족사회의 동질화, 민족공동의 생활권을 형성함으로써 궁극적으로 單一民族國家로의 통일(완전통일) 기반을 조성하고 준비하는 역할을 수행하는 잠정적 과도체제로서의 '특수한 機能的 結合體'(Commonwealth)를 의미한다. 우리 학계에서는 '남북연합'의 법적 성격에 관해서 견해가 구구한데 필자는 「남북기본합의서」 서문에 명시된 남북한 특수관계와 관련하여 '남북연합'의 법적 성격을 규정하는 것이 타당하다고 보고 있다. 남북한은 대외적·국제적 차원에서는 「1민족 2국가(사실상의 국가)」로 존재하고, 상호간의 관계에서는 「1민족 2체제」로 존재한다. 전자는 남북한이 별개의 국제법주체로서 각기 100여개 국을 훨씬 상회하는 국가들과 수교하고, 유엔 등 국제기구에 가입하는 현실을 설명한 것이다. 후자는 남북한이 독자적인 정치실체로서 존재하면서도 각기 헌법 등에 의해 상대방이 관할하는 지역을 內國으로 보고 있는 현실을 반영한 것이라고 볼 수 있으므로 '남북연합'을 '不眞正 國家聯合' 또는 '民族共同體로서의 準國家聯合'으로 규정하고자 한다.

② 남측 연합제안의 내용

「한민족공동체통일방안」에 의하면 이러한 過渡體制 하에서 남북한은 「1민족, 2국가, 2체제, 2정부」를 유지하는 가운데 외교·국방·경제권을 각기 보유한 채 '남북연합'이라는 기구를 통해 쌍방의 현안문제를 협의·해결하게 되며 당연히 이 단계에서 남북한은 양측의 동수대표로 각종 연합기구를 구성·운영함으로써 남북한의 통합문제를 본격적으로 논의하게 될 것이고 이러한 기구의 조직과 임무는 남북한간의 합의에 의해 구체적으로 결정되게 된다. 「한민족공동체통일방안」은 남북한이 남북정상회담을 통해 「민족공동체헌장」 내지 「남북연합 헌장」을 채택함으로써 '남북연합' 단계에 진입하게 될 것을 예정하고 있다. 그에 따르면 남북연합의 기구로는 ① 남북정상회의(최고결정기구), ② 남북각료회의(집행기구), ③ 남북평의회(대의기구), ④ 공동사무처(지원기구)가 설치되어 상설적으로 운영되도록 되어 있다. 이 중에서도 특히 남북각료회의는 남북의 총리를 공동

의장으로 하여 각각 10명 내외의 각료급 위원(정부대표)으로 구성하되, 산하에 정치·외교, 경제, 사회·문화, 군사, 인도 등의 5개 常任委員會를 두어 남북한의 현안문제를 조정하도록 하고 있다. 그리고 남측의 연합 제안은 통일국가의 未來像으로 민족구성원 모두에게 자유·복지·인간 존엄성이 보장되는 선진민주국가, 즉 민족 전체의 복리가 구현되는 국가를 제시하고 있다.

(2) 북측 '낮은 단계의 연방제안'의 법적 성격과 내용

(가) '낮은 단계의 연방제안'의 개념

지금까지 북한은 '낮은 단계의 연방제안'이란 용어를 명시적으로 사용한 바 없으나 남북공동선언의 제2항에서 명시된 '낮은 단계의 연방제안'은 대체로 1990년대 이후 북한이 보였던 일련의 연방제 수정 움직임, 즉 1980년 10월 10일 공식적으로 발표했던 「고려민주연방공화국창립방안」(통칭 '고려연방제 통일방안'이라고 불리우는 이 통일방안은 완성국가적 성격의 연방제안이었다)과 구별되는 새로운 연방제안(후술하는 바와 같이 국가연합적 성격을 강하게 띠고 있다)을 지칭하는 것으로 이해되고 있다. 북측의 '낮은 단계의 연방제안'의 핵심은 당장 남북한이 정치적 통일을 이룩하기 어렵다는 사실을 인정하고, 통일국가 내지 완성국가적 연방을 구성하기에 앞서 暫定的으로 地域自治政府에 외교권·군사권 등의 권한을 더 많이 부여하고, 점차 중앙정부의 기능을 더욱 높여나감으로써 연방제 통일을 완성하자는 것, 그리고 완전한 의미의 制度的인 統一은 後代에 일임하자는 것으로 집약될 수 있다. '낮은 단계의 연방제안'에서는 남과 북의 지역정부에 대해 외교권과 군사권의 독자적 행사를 인정한다는 점에서 그것은 국제법적 개념 내지 보편적인 개념의 연방과 다르며, 또한 북한이 1980년에 제안했던 「고려민주연방공화국창립방안」과도 다른 것이라고 하겠다. 바로 이 같은 점에서 '낮은 단계의 연방제안'은 '국가연합적 성격을 갖는 연방제안'이라고 할 수 있다.

(나) '낮은 단계의 연방제안'의 법적 성격과 내용

북측의 '낮은 단계의 연방제안'의 핵심은 당장 남북한이 정치적 통일을 이룩하기 어렵다는 사실을 인정하고, 통일국가 내지 완성국가적 연방을 구성하기에 앞서 暫定的으로 地域自治政府에 외교권·군사권 등의 권한을 더 많이 부여하고, 점차 중앙정부의 기능을 더욱 높여나감으로써 연방제 통일을 완성하자는 것, 그리고 완전한 의미의 制度的인 統一은 後代에 일임하자는 것으로 집약될 수 있다. '낮은 단계의 연방제안'에서는 남과 북의 지역정부에 대해 외교권과 군사권의 독자적 행사를 인정한다는 점에서 그것은 국제법적 개념 내지 보편적인 개념의 연방과 다르며, 또한 북한이 1980년에 제안했던 「고려민주연방공화국창립방안」과도 다른 것이라고 하겠다. 바로 이 같은 점에서 '낮은 단계의 연방제안'은 '국가연합적 성격을 갖는 연방제안'이라고 할 수 있다.

(다) '낮은 단계의 연방제안'의 법적 성격과 내용

북측의 '낮은 단계의 연방제안'의 핵심은 당장 남북한이 정치적 통일을 이룩하기 어렵다는 사실을 인정하고, 통일국가 내지 완성국가적 연방을 구성하기에 앞서 暫定的으로 地域自治政府에 외교권·군사권^{IV} 등의 권한을 더 많이 부여하고, 점차 중앙정부의 기능을 더욱 높여나감으로써 연방제 통일을 완성하자는 것, 그리고 완전한 의미의 制度的인 統一은 後代에 일임하자는 것으로 집약될 수 있다. '낮은 단계의 연방제안'에서는 남과 북의 지역정부에 대해 외교권과 군사권의 독자적 행사를 인정한다는 점에서 그것은 국제법적 개념 내지 보편적인 개념의 연방과 다르며, 또한 북한이 1980년에 제안했던 「고려민주연방공화국창립방안」과도 다른 것이라고 하겠다. 바로 이 같은 점에서 '낮은 단계의 연방제안'은 '국가연합적 성격을 갖는 연방제안'이라고 할 수 있다. 그러나 '낮은 단계의 연방제안'은 「고려민주연방공화국창립방안」과 전혀 무관한 것이라고 보기는 어렵다. 전자는 후자의 연장선상에 있는 것으로서 후자가 당장 실현되기 어려운 점을 고려하여 거기에 일부 수정을 가한 것이라고 봄이 타당하다. 다시

말하면 ‘낮은 단계의 연방제안’도 결국 연방(즉 연방중앙정부)의 창설 - 비록 지역정부가 외교권과 군사권을 가짐으로써 연방중앙정부가 상징적·명목적인 것에 불과하다더라도- 을 예정하고 있는 점에서 「고려민주연방공화국창립방안」의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

다. 남북 양측의 統一方案 比較

(1) 남북한 통일방안의 共通點

남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’의 공통점은 첫째, 남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 모두 完全統一의 형태가 아니고 남과 북이 통일 이전의 과도체제 내지 잠정적인 결합을 거쳐 점차 정치적인 통일로 접근해 나간다는 것이고, 둘째, 남과 북은 연합제안 또는 ‘낮은 단계의 연방제안’에서 각기 대내적으로나 대외적으로 ‘主權性·獨立性을 갖는 정치실체’로서 존재한다는 것이며, 셋째, 연합제안이나 ‘낮은 단계의 연방제안’은 모두 남북협력체제의 구축(그것이 연합기구인가 아니면 ‘낮은 단계의 연방’기구인가 하는 명칭의 차이가 있기는 하지만)을 예정하고 있으며 이 단계에서 남과 북은 남북협력체제를 통해 경제·사회·문화 등 제 분야의 교류협력을 실시하고, 민족동질성 회복을 위한 노력을 전개하겠다는 점에 있다고 볼 수 있다.

(2) 남북한 통일방안의 差異點

남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’ 사이의 차이점은 첫째, 남측의 연합제는 북한을 사실상 국가로서 인정하고 남북한 정부의 상위에 있는 권력기구의 창설을 고려하지 않고 있으나, 그에 비해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 연방중앙정부의 설치를 예정하고 있으며, 둘째, 남측의 연합제안에서는 남북연합의 형성 후에도 남북한이 각각 주권적인 정치실체로서 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 별개의 國號를 사용하도록 하고 있는데 비해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 「고려민주

연방공화국』이라는 단일국호를 제시하고 있으며, 셋째, 남측의 연합제 하에서는 남북한이 국제사회에서 2개의 주권국가로서 활동하고 유엔에도 별개로 가입하는 것을 상정하고 있으나, 북측은 ‘낮은 단계의 연방제’ 하에서 2개의 한국이 단일의식으로 유엔에 가입, 공동으로 활동할 것을 제안하고 있다는 것이며, 넷째, 남측의 연합제안은 ‘남북연합’의 기구를 정부대표로써 구성할 것을 예정하고 있는데 반해 북측은 남북한 정부의 대표 외에 적당한 수의 해외동포 대표도 연방구성에 참여할 것을 예정하고 있으며, 다섯째, 남측의 연합제는 남북정상회의 등의 구체적인 협의·실천기구의 설치를 예정하고 있으나, 반해 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 하에서는 연방기구에 관해 아무런 언급도 하지 않고 있으며, 여섯째, 남측의 연합제안은 남북평의회에서의 統一憲法 制定과 그에 그에 따른 民主的 總選에 의한 統一國家 機構의 構成을 예정하고 있으나, 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 물론 높은 단계에 해당되는 『고려민주연방공화국창립방안』에서도 연방헌법의 제정방법과 절차를 언급하고 있지 않으며, 마지막으로 최종 통일국가의 형태와 관련하여 남측의 연합제는 『1민족 1국가 1체제 1정부』의 단일민주공화국 수립을 궁극적인 통일로 규정하고 있다. 그에 비해 북한의 (낮은 단계의) 연방제안은 『1민족 1국가 2제도 2정부』의 연방국가를 최종적인 통일국가의 형태로 규정하고, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다는 점 등이다.

4. 결 론

남북공동선언 제2항은 남북한의 통일협상을 촉진할 고리가 될 것임에 틀림없다. 십중팔구 앞으로의 남북한관계에 있어서 양측 통일방안의 접점을 찾아 남북협력체제를 구축하는 일이 가장 중요한 당면과제의 하나로 부각될 것으로 내다 보인다. 그러기에 지금부터 정부는 남북 양측 통일방안에서 접점을 찾을 수 있는 최대공약수를 찾아 이를 구체적으로 실천할 수 있는 세부이행방안(협상대책 포함)을 강구해야 한다. 우리 헌법상 연방제는 불가능하고 일당독재, 주체사상만을 유일사상으로 인정하며 생산수단의 국유제를 원칙으로 하는 공산주의 법질서를 함께 담아낼 수는 없고,

그러한 두 개의 법질서 형성을 향한 상징적인 연방 중앙정부 구성도 역시 헌법과 배치되는 것이라고 할 것이다. 따라서 향후 정부가 남북공동선언의 제2항을 이행·실천해 나감에 있어서 위에서 지적한 우리 헌법의 기본틀, 즉 대한민국의 국체와 정체성에 위반되는 합의를 해서는 안된다. 그것은 위헌적인 행위가 되기 때문이다. 어디까지나 통일과도체제는 우리측의 연합제안을 중심으로 남북 양측의 통일방안에 공통성이 있는 것부터 접점을 찾는 노력을 해 나가야 할 것이다.

IV. 法統合을 위한 南北聯合段階에서의 고려

1. 序言

통일 후 남북 양측이 공감하고 공유할 수 있는 실질적 의미에서의 통일을 이루기 위해서는 보다 더 근본적인 문제, 즉 남북한 법제의 통합(Rechtsintegration)방안 및 정치적 의미에서의 통일이 이루어진 후에도 상당기간 계속되어서 통일 후 과정에서 도출된 법제 난제들의 해결이 더욱 중요하다고 본다. 특히, 법제의 통합은 ‘통일법학’의 가장 원론적인 문제로서 법통합에 관한 당사자간의 합의 도출과정, 법통합을 위한 제도적·조직적·재정적 여건의 조성, 통일 이후 제기되는 법적 문제의 해결, 법령·제도의 통합 이외에 상이한 법체계와 법현실에 대한 상호이해의 확보, 법의식·법학교육·법집행양식 등에 관한 법문화적 통합문제의 해결에 있어서 그 바탕을 이룬다는 점에서 그 중요성이 강조된다고 하겠다. 한편 이들 문제의 해결과정에서 독일통일에서의 경험에 대한 고찰은 통일 한국의 미래를 위해 필수적이라 할 것이다.

2. 法統合의 理論的 基礎

가. 국가적 통일 - 헌법적 통일 - 법적 통일 : 법통합의 필요성

헌법국가(Verfassungsstaat)에서의 국가적 통일은 헌법의 통일을 전제로 한다. 헌법에 의해 그 정당성의 근거가 부여되는 국가권력은 통일체로서의 일원화된 헌법질서(Verfassungsordnung)를 필요로 한다. 따라서, 남북한의 국가적 통일은 북한의 현재의 남한 헌법으로의 편입(Beitritt)에 의한 합의에 의한 통일헌법 제정에 의한 통일이든 간에 헌법의 통일을 이끌게 될 것이다. 더 나아가 남북한의 국가적 통일과 헌법의 통일은 필연적으로 통일된 헌법질서 하에서의 근본적인 법질서의 통일 내지 일원화를 요구하게 된다. 법치주의에 바탕을 둔 헌법국가에서는 법이 국민의 자유로운 인격 발현의 결정적인 요소가 된다. 따라서, 법적 통일을 수반하지 않는 국가적 통일은 실질적 의미의 통일을 창출하지 못하게 되어 결국에는 새로운 의미의 분단을 의미하게 될 지도 모른다. 어떤 방법을 택하던 간에 남북간에 통일이 달성된다면 그 후 남북간의 전사회적 통합을 위한 합의가 성립되고 법질서의 통합이 남쪽의 이니셔티브에 의해 진행될 개연성은 매우 크다고 본다. 이러한 견지에서 통일한국에서의 법통합의 방향과 과제를 모색함은 통일 이후 남북간의 통합에 관한 합의가 성립하거나 적어도 남측의 주도적 영향 하에 추진되는 상황을 전제로 하되, 법통합에 관한 협상이나 협의의 상대방을 원천적으로 배제하는 논의는 한민족 전체의 이익을 위하여 바람직하지 않다는 인식 하에 국가적 통합을 통한 한민족 전체의 권익과 인간다운 삶의 보장과 북한주민에 대한 배분적 정의의 실현이라는 대전제를 실현하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 어떤 방법을 택하던 간에 남북간에 통일이 달성된다면 그 후 남북간의 전사회적 통합을 위한 합의가 성립되고 법질서의 통합이 남쪽의 이니셔티브에 의해 진행될 개연성은 매우 크다고 본다. 이러한 견지에서 통일한국에서의 법통합의 방향과 과제를 모색함은 통일 이후 남북간의 통합에 관한 합의가 성립하거나 적어도 남측의 주도적 영향 하에 추진되는 상황을 전제로 하되, 법통합에 관한 협상이나 협의의 상대방을 원천적으

로 배제하는 논의는 한민족 전체의 이익을 위하여 바람직하지 않다는 인식 하에 국가적 통합을 통한 한민족 전체의 권익과 인간다운 삶의 보장과 북한주민에 대한 배분적 정의의 실현이라는 대전제를 실현하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

나. '國家承繼理論'에 의한 법통합

독일의 경우를 참조해 볼 때 남북한 통일과 관련된 법통합문제는 근본적으로 '국가승계이론(Die Lehre von der Staatensukzession)'에서 출발해야 할 것이다. 국가승계란 피승계국의 영토고권이 할양(Zession), 분리(Separation), 병합(Annexion), 합병(Fusion) 등의 원인으로 승계국으로 완전히 이전되는 것을 가리킨다. 이는 사실적 이전(succession in fact)과정 뿐만 아니라 승계국의 법질서가 전체로서(in Gesamtheit) 피승계국의 영토에 편입적으로 적용(succession of law)되는 법적 과정을 일컫는 개념이기도 하다. 이 경우 피승계국은 국제법상의 권리주체성의 상실로 국가로서 존재하지 않는 것이 되어 피승계국의 법질서는 승계국의 그것으로 일반적으로 대체되는 결과를 받게되는 것이다. 이는 곧, 남북한 통일방식의 하나로 논의되는 흡수통일의 경우 북한은 전체로서 남한헌법의 효력범위에 편입됨을 의미하는 것이다. 북한의 편입에 따라 남한은 헌법 내지 국제법적 차원에서 '전체로서의 한국'의 또 다른 영역을 회복하게 되는 것이며 기존의 국가권력과 헌법적 기본질서하에서 분단 이후에도 그 계속성(Kontinuität)을 상실하지 않은 '전체로서의 한국'을 재구성하는 것이다. 따라서, 합의통일의 경우 헌법에 하위하는 남한의 법질서는 전체로서 북한지역에 적용되게 되어 결과적으로 기존의 남한법질서에로의 법적 통합이 이루어지게 될 것이다. 반면, 통일헌법 제정을 통한 합의통일의 경우에도 민족자결권의 행사로 제정되는 통일헌법에 있어서도 국민의 기본권 보장, 자유민주주의, 법치주의, 국제평화주의 등 현재 남한헌법의 기본원리 - 이는 헌법개정의 한계로서 작용한다 - 들은 결코 포기될 수 없는 것이므로 통일한국의 기본질서는 합의통일의 경우에도 원칙적으로 현재 남한헌법에 나타난 국가질서에 상응하는 것이며, 이는 곧 북

한체제의 기본원칙을 실질적으로 부인하는 결과가 될 것이다. 따라서, 합의통일의 경우에도 실질적 의미에서의 국가승계는 이루어지는 것이며 남한헌법의 기본질서와 이에 下位하는 현재의 법질서는 포괄적으로 북한지역에 적용된다는 결론에 이르게 되는 것이다. 결국 우리는 여기서 통일 후 남북한 법질서의 통합은 실질적으로 남한 법질서의 북한지역에로의 확장적 적용문제라는 것을 인식할 수 있을 것이다.

3. 統一獨逸에서의 法統合 概觀

가. 법통합의 기본적 방법

통독과정에서 사회주의 국가였던 구동독은 그 본질상 법치국가가 아니었기 때문에 사실 법이라고 부르기도 곤란한 동독의 법령들을 체계적으로 일일이 조사·검토하는 것은 불가능하다는 근거로 급진적 통합론이 다수의 지지를 받게 되어 모든 연방법령을 편입한 지역에도 그대로 적용하되 예외적인 경우를 명시적으로 열거하는 방식을 취하게 되었다. 그 결과 통일조약 제8조는 독일통일과 동시에 모든 구서독의 연방법령이 원칙적으로 구동독 지역에도 적용된다고 규정함으로써 급진적·포괄적인 법통합의 원칙을 관철시켰다.

나. 聯邦法の 擴大適用

통일조약 제8조에 의해 구동독의 구서독에의 편입과 동시에 원칙적으로 모든 구서독의 연방법률은 - 구서독의 특정 주 또는 주의 특정지역에서만 효력을 갖는 법률을 제외한 - 동조약 부속문서 I에 다른 규정이 없는 한 편입된 지역에 효력을 갖는다. 통일조약 부속문서는 연방장관의 업무영역에 따라 각 장으로 구분되어 있으며, 각 장은 다시 3개 절로 나뉘어 있다. 각 장 제1절에서는 연방법령 중 편입지역에 효력을 미치지 않는 것이 규정되어 있고, 각 장 제2절에는 법통합을 위하여 폐지·개정·보충되는 연방법이 규정되어 있으며 각 장 제3절에는 편입지역에 적용하기 위한

연방법의 필요한 변경내용에 관해 명시되어 있다. 통일조약 제8조에 근거하여 편입지역에 발효될 연방법률은 편입지역에 적용되기 위한 특별한 형식을 요하지 아니하며 편입당시 연방법률의 형식 그대로 편입지역에 적용된다.

다. 구동독법령의 효력 유지

(1) 州法으로서 효력 유지

통일조약은 구동독법을 연방법에 속하는 것과 주법에 속하는 것을 구분하여 그 효력의 존속여부를 정하고 있는데 동조약 제9조 1항에 의하면 이 조약체결당시 유효한 동독법령 중 기본법상 권한배분규정에 따라 주법에 해당하는 구동독 법령은 주법으로서 효력을 유지하며(1문), 기본법상 권한배분규정에 따라 연방법에 해당되지만 연방전체를 통일적으로 규율하지 않는 규정인 경우에는 연방입법기관이 최종적인 입법조치를 할 때까지 주법으로서 효력을 유지한다(2문)고 규정하고 있다. 그러나 주의 전속적 규율사항이더라도 - 주법으로서 효력을 보유하더라도 - 구동독의 법령이 아무런 여과장치 없이 바로 편입지역에 적용되는 것은 아니다. 왜냐하면, 주의 법질서도 기본법이 정하는 자유민주주의적 법질서에 종속되기 때문에 연방의 법질서와 모순되는 법규정의 효력을 존속시킬 수는 없기 때문이다

(2) 聯邦法으로서 효력유지

통일조약 제9조 제2항에 의하면 부속서 II에 열거된 구동독법은 그 곳에서 정한 기준에 따라 구동독 지역에서 계속 적용된다. 이 경우의 구동독법은 통일 이전에 이미 구동독 지역에서 적용되고 있었던 것만을 의미하는 것이 아니라 통일과 동시에 처음으로 구동독 지역에 효력을 발생하는 것도 포함한다.

라. 통일조약 서명 후 제정된 구동독법

통일조약 제9조 제3항은 이에 관해, 동조약 서명 이후 제정된 것을 이유로 하여 부속서 II에 규정될 수 없었던 규정도 양독의 합의에 따라 그 효력 유지가 가능하게 되었다. 이에 따라 양독은 통일조약 제9조 제3항을 충족시키기 위해 1990년 9월 18일 '통일조약의 시행 및 해석에 관한 합의서'를 채택하였으며, 동조약 체결 이후 제정된 구동독법 중에서 통일 이후에도 계속 유효하게 적용되는 법률은 이 합의서 제3조에 열거되어 있다. 한편, 동조약 서명 이후에 제정된 구동독법의 경우에도 그것이 통일 이후 편입지역에 계속 적용되기 위해서는 동조약 제9조 제2항에서 정하고 있는 요건, 즉 기본법이나 EC법에 저촉되지 않아야 한다.

4. 統一獨逸에서의 行政의 統合

가. 州의 재건

1989년 구동독정부는 1951년 폐지된 주를 1990년 7월 27일 주선거법(Länderwahlgesetz)과 州導入(Ländereinführungsgesetz)을 제정하여 재건하게 되고 통일조약은 구서독의 기존 주정부와 연방정부로 하여금 구동독의 주행정재건시 행정적 지원을 제공하도록 하고 있다.

나. 行政組織의 再建을 위한 支援

1990년 5월 체결된 제1국가조약에 따라 구동독은 행정조직에 있어서도 기본법상의 질서와 유럽공동체질서에 맞도록 조정하도록 되어 있었는데 이를 위하여 연방내무부에는 구동독지역의 행정조직 개편을 지원하기 위하여 연방·주정비기관(Bund-Länder-Clearingstelle)이 설치되었고 동기관의 활동으로 구동독의 중앙조직이 기본법상의 권한배분원칙에 따라 연방과 주의 조직으로 개편되었다. 또한, 개편된 조직의 임무를 담당할 공직자의 부족 현상의 해결을 위해 구서독지역의 주와 지방자치단체로부

터 다수의 공직자를 이주시킬 필요성이 대두되자 연방내무부는 1991년 베를린에 공동인력증계소(Gemeinsame Personalbörse)를 설립하여 구 서독지역의 지원자들을 신설 주들의 지방자치단체에 알선하는 역할을 수행하게 하였으며 연방내무부는 1991년 초부터 1992년 말까지 본과 베를린에 신설주지원부를 설치·운영하여 신설주, 특히 주 내의 지방자치단체를 집중 지원하게 되었다.

다. 職業公務員制度의 確立을 통한 公職制度의 改編

구동독 지역에서 가장 효율적이고 능률적인 공직조직을 편성하여 시민에게 자유민주주의적 사회적 법치국가의 신뢰성을 심어주기 위하여 통일독일은 전문지식으로 국가기능에 봉사하는 직업공무원제도를 확립하여 계속적 국가기능을 수행하겠끔 하는 것이었는데 이에 따라 통일조약 제20조 제2항은 “공공업무(기본법 제33조 제4항의 고권적 권한)는 가능하면 빠른 시일 내에 공무원이 수행하도록 하여야 한다……”고 규정하여, 전술한 법통합의 실제에서 살펴본 것처럼 연방공무원법(BBG)을 편입지역에 시행함을 간접적으로 천명하고 있다.

라. 地方自治制度의 확립을 위한 地方財産法의 制定

편입지역에서 지방자치제도의 확립을 통한 행정개혁을 위해서는 제도적 뒷바침, 인적 지원도 중요했었지만, 무엇보다도 자치단체의 재정적 독립을 위한 법적 장치의 마련이 시급하였다. 즉, 이들에게 건물이나 토지의 소유권을 인정할 필요가 있었으며 이를 위해 제정된 법이 1990년 7월 6일의 지방재산법(Kommunalvermögensgesetz)이다. 동법에 의하면 인민소유의 재산 중에서 지방자치단체의 행정업무와 公共役務에 필요한 것은 지방자치단체에 무상으로 양도된다.

5. 統一韓國의 法·行政統合을 위한 提言

가. 두 가지 법통합 방법

현재 남한 법질서에 대한 효력범위의 급진적인 북한지역으로 적용하는 방법인데 이러한 급진적인 방법은 북한법제의 포괄적 포기를 통해 장기간 유지되었던 근본적으로 이질적인 법질서를 방대한 규모의 작업을 통해 치밀하면서도 신속하게 통합시킬 수 있다는 점에서 확실히 하나의 표본적 모형으로 평가될 수 있을 것이나 독일통일과정에서 40여 년 동안 발전되어 온 구서독의 연방적 법질서 전체를 전혀 다른 법질서와 법현실 속에 있었던 지역과 주민들에게 일거에 확장함으로써 많은 문제점과 혼란을 야기했음을 볼 수 있듯이 우리의 경우에도, 법을 즉각 적용시키고 공법분야에서의 법통합의 결과를 행정적으로 집행하는 데에는 무수한 난관들이 있고 북한지역의 실정을 고려하지 않은 급속하고 일률적인 계획경제체제의 시장경제체제로의 급진적인 전환은 규범과 현실과의 괴리로 이어져 법에 대한 신뢰상실 내지 북한주민의 법에 대한 수용태도(Akzeptanzschäche)의 약화현상을 초래할 가능성이 크므로 점진적 법통합 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있는데 점진적 법통합은 독일의 경우에서처럼 기본법 제 71조 내지 74a 상의 권한재분배(Kompetenzneuverteilung)의 문제가 아니라 구체적 사항하에서 경제적·정치적 상황을 고려한 사회계약적(sozialverträglich) 방법에 의한 남한 법질서의 적용을 의미한다 할 수 있다. 그러나 이러한 논의에서도 어떠한 북한의 개별 법제가 통일한국의 구북한 지역에 (잠정적이거나) 효력을 보유할 것인가와 개별 법영역의 적용 속도에 대한 구체적 해답은 제시될 수 없는 것이다. 다만 독일의 경우를 고려해 볼 때, 사회경제적인 분야에서의 상대적으로 신속한 시장경제체제로의 전환 내지 적용은 필요하다고 본다.

나. 법통합의 기본원리

법통합 과정에서 특히 유의해야 할 점을 개괄적으로 제시해 보면 첫째,

법통합에 관한 내용을 담은 남북한간의 조약 기타 입법에는 남한지역과 북한지역의 현저한 사회·경제적 차이를 고려하여 필요한 예외조항과 조정 규정 내지 경과규정이 마련되어야 할 것이며, 둘째, 통일 이후 추진될 방대하고 급속한 입법활동에 따라 북한지역에 새로운, 주로 남한의 법제들이 대거 도입될 것으로 예상되나, 법치주의를 구축하기 위한 남한의 협조적 노력에도 불구하고 통일의 파트너인 북한지역의 주민들이 일종의 후견 또는 꼭두각시놀음과 같은 결과가 야기되어서는 안될 것이며, 셋째, 통일 과정과 통일한국에서의 법통합은 무엇보다도 한민족 모두에게 최대한의 기본권보장과 인간다운 삶의 기회를 확보해 주는 가운데 특히 북한지역의 주민에 대한 배분적 정의의 실현에 기여해야 할 것이다. 이를 위해서는 자유민주적 기본질서와 실질적 의미의 법치주의원리가 더욱 확고해지는 법질서의 운영을 통한 남북한 주민간, 계층간의 사회적 통합이 법통합의 지도이념이 되어야 할 것이며, 마지막으로, 남북한 법통합은 궁극적으로 완전한 의미에서의 국가적 통합의 실현을 지상목표 내지 기본방향으로 삼아야 할 것이라는 점이다.

다. 법제도의 구체적 통합에 관한 始論的 高찰

통일 이후 법통합을 위한 기반의 조성을 위하여 요구되는 선결과제는 행정, 사법, 입법 등 국가의 기본구조와 정당제도, 지방자치제도와 같은 법제도의 개혁, 그리고 국가기구의 구성원에 대한 인사개혁을 포함하는 전반적인 체제개혁을 단행하는 일이다. 이러한 전반적인 제도개혁은 물론 통일헌법에 대한 구체적 합의가 이루어져 이를 토대로 한민족 전체가 자유롭게 참여하는 의사결정에 의해 통일헌법이 마련된 후 그 헌법에 따라 이루어지는 것이 가장 바람직하겠지만 통일헌법 제정 전이라도 통일에 관한 당사자간의 합의를 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 또한, 법통합과 이로 달성되는 전반적 제도개혁의 과제는 남한지역에도 해당되는 것이지만 주로 북한지역에서 통일과정에서 합의된 통일헌법과 정치제도에 관한 구상에 따라 수행되어야 할 것인데 구체적으로 보면 첫째 북한지역에서 민주적 선거등 자발적 합의를 통하여 통일 이후 남북통합의 합의가 있기

전에 잠정적으로 새로운 인민대표기구가 구성되어야 하며, 둘째 과도기적 조치로서 당사자간의 합의에 의한 통일조약이나 개별 입법을 통해 남한헌법 내지 통일헌법에 저촉되는 구북한법이 일정 기간 효력을 유지하도록 하는 법적 근거를 마련하여야 할 것이며, 셋째 북한의 중앙행정조직들은 적어도 과도기 동안에는 북한주민의 복리와 통상적인 행정과업의 수행을 위하여 기존의 편제대로 존속하도록 하는 것이 바람직 할 것이나 궁극적으로는 이들 행정조직을 지방자치의 단위로 재편해야 하며 북한 행정조직 재건과 지방자치제도의 도입을 위해서는 통일한국의 법제가 인적·재정적 지원을 아끼지 않는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이며, 넷째 사법부에 대한 인사개혁을 중심으로 하는 사법부의 개혁이 필요할 것이며, 마지막으로 각종 공직에 대한 인사개혁이 법통합을 위한 중요한 개혁과제가 될 것이다.

V. 南北聯合段階에서의 國民的 合意 導出 方案

1. 국민적 합의 도출을 위한 새로운 패러다임의 확립

가. 이성적 여론과 국민적 합의

완전한 의미의 통일은 결국 광범위한 국민적 합의에 터잡은 통일정책의 지속적 수행만이 담보할 수 있으므로 앞으로의 대북·통일정책은 국민의 공감을 바탕으로 하는 민주적 정책결정·수행 과정이어야 할 것이고 그렇게 함으로써 한편으로는 정당성에 기초한 권위로 인해 대북 협상력이 제고되고, 다른 한 편 국민적 참여의식이 자극되어 남북관계 개선을 위한 지혜가 집결될 수 있다. 그러나 민주적 대북정책과 소위 ‘여론’에 좌우되는 대북정책은 구별되어야 할 것인데 과거 대북정책과 관련된 여론은 국민의 산출작품이라기 보다는 일부 보수 언론이 주도한 면이 없지 않는데 이는 충분히 대북정보를 공개하지 아니한데도 그 이유가 있다고 보여지므로 장래 대북정책은 남북관계에 관한 정보를 국민에게 충분히 공개하고

자유로운 토론을 장려하여 일부 언론이 여론을 인위적으로 형성하는 것을 막을 필요가 있다. 또한, 여론이 대다수 국민의 뜻을 담고 있는 경우에도 이를 대북정책에 기계적으로 반영할 수만은 없을 것이다. 왜냐하면 그것이 국민의 감정이 아닌 이성에 입각한 판단과 선택이어야 하기 때문이다. 특히 여론이라는 것은 국민의 상황적 감정상태와 단기적 이해관계를 측정하는 것이기 때문에 당시의 상황과 정보가 제시·연출하는 맥락과 방법에 따라 굴곡이 심할 수밖에 없다. 따라서 정부는 대북문제에서 일부 언론이 주도하는 무분별한 감성적인 국내여론에 끌려다니기 보다는 그것을 이성적인 방향으로 선도하는 지혜와 용기를 보여줄 필요도 있다.

나. 脫국내정치의 대북정책과 국민적 합의

전술한 정부의 여론에 대한 선도적 역할은 대북정책에 대한 정부의 확고한 자신감과 장기적인 성공 확신에 상당 부분 좌우된다고 본다. 또한 이러한 자신감은 정부의 대북정책이 국내정치적으로 이용될 여지가 없는 그 순수성에서 비롯한다고 보는 것이 타당할 것이다. 국민적 합의에 터잡은 합리적 대북정책의 원만한 수행을 위해서는 시민사회에서 보다 합리적이고 민주적이며 포용적 관점에서 통일개념과 통일의식을 재구성할 수 있도록 대북정책의 탈국내정치화가 선행되어야 할 것이다.

다. 민간통일운동의 활성화와 국민적 합의

통일이 미래지향적인 민족공동체를 만들어 가는 과정이라 할진대, 민족통일을 실현하는 과정에서 민족구성원의 자발적이고 능동적인 참여가 요구됨은 재연의 여지가 없다 하겠다. 이는 정치적 통일에 수반되는 체제통합과정에서 더욱 극명히 나타난다. 국민적 합의가 담보되지 않은 체제통합은 새로운 분단을 내재시키고 있기 때문에 진정한 의미의 민족통합과는 거리가 먼 것이다. 남북한 주민간에 깊게 드리워져 있는 마음의 장벽을 열고 그들의 마음을 하나로 연결하여 통합하는 것은 시민사회, 종교 및 사회단체 등 민간부문의 몫이라 보는 것이 타당할 것이다. 더 나아가 범

국민적 지지기반을 가진 시민단체들은 통일논의에 있어서 다양한 견해를 개진할 수 있고, 정부보다 더욱 자유로운 입장에서 대북 및 통일정책의 대안을 개발·제시할 수도 있을 것이다. 따라서 앞으로 대북·통일정책의 수립·추진에 있어서는 민간 부문의 역할이 보다 강조되어야 하며, 정부도 민간단체를 적극 활용하는 능동적인 자세가 필요하다.

2. 남북관계 관련 특별법을 통한 국민적 합의 도출

가. 「통일교육지원법」

(1) 통일교육과 국민적 합의

국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이루는데 필요한 가치관과 태도를 기르게 함은 대북·통일정책에 대한 국민적 합의 도출에 필수 불가결한 것인데 이를 고려하여 국민의 정부는 1999년 2월 5일 “통일교육을 촉진하고 지원하는데 있어 필요한 사항을 규정”하기 위하여 ‘통일교육지원법’을 제정하였다.

(2) ‘통일교육기본계획’과 국민적 합의달성을 위한 衡量命命

통일교육지원법 제4조에 의하면 통일부장관은 통일교육을 효과적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획을 수립하여야 하는데 통일교육기본계획은 단지 통일교육에 대한 기본적 지침을 정하는데 그치는 것이 아니라 대북·통일정책의 기본적 방향과 기초를 충분히 반영하여야 하며 또한 동 계획에 의한 통일교육의 실시과정에서 개진된 여러 대북정책관련 방안들이 자연스럽게 반영되는 雙方向式 구조를 이루어야만 그 목적을 달성할 수 있다.구속적 행정계획의 성질을 띠는 통일교육기본계획은 남북관계상황의 복잡성(다수의 관련 상황·상충적 이해관계)에 따르는 다양한 결정 가능성 및 그 미래전망적 성격으로 인하여 그에 대한 법적 규율은 상대적

으로 제한될 수밖에 없고 계획법규의 성질상 광범위한 재량이 인정되는 공백규정이나 불확정개념을 사용할 수밖에 없다. 따라서 통일부장관이 통일교육기본계획을 수립함에 있어서는 일반 재량행위의 경우에 비하여 더욱 광범위한 判斷餘地 내지는 形成의 自由가 인정되는데 이를 학술상 計劃裁量(Planungsermessen)이라고 하며 현재 통일교육기본계획의 적절성에 대한 법적 판단이 용이하지 않기 때문에 동계획 수립과정에서 관계 제이익을 정당하게 비교형량하고 또 이를 위하여 이해관계인, 전문가, 더 나아가서는 피교육자 등의 광범위한 참여가 보장되어야 하는 것이다. 이를 학술상 形량명령(Abwägungsgebot) 내지 '정당한 형량의 원리(Gebot der gerechter Abwägung)'라고 말한다. 결국 통일교육기본계획이라는 제도적 수단을 통하여 우선 동계획의 수립 과정에서 국민적 참여가 보장된다는 점, 그리고 동계획에 의한 실질적인 교육과정을 통하여 정부가 책정한 대북·통일정책에 대한 광범위한 국민적 지지가 도출될 수 있을 뿐더러 더 나아가 교육과정에서 제시된 새로운 방안이 정책에 반영될 수 있는 국민적 합의에 터잡은 이상적인 민주적 대북·통일정책의 수립 및 수행이 가능해 지는 것이다.

(3) 통일교육에 대한 민간 부문의 참여

통일교육지원법은 통일교육심의위원회의 구성에 있어서 '통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자'를 민간 부문에서 위촉할 수 있도록 하고 있다. 또한 통일교육에 관한 전문위원도 민간 부문에 개방하고 있는 등 통일교육의 시행과 관련하여 민간 부문의 참여를 법적으로 보장하고 있다. 이는 정책의 민주화·전문화 측면에서 매우 타당한 입법으로 평가할 수 있다.

나. 假稱 「남북관계기본법」

(1) 입법의 필요성

북한의 이중적 지위·남부관계의 특수성 하에서 현행법 체제는 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로 ‘국가보안법’을, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립·추진하기 위한 법적 장치로 ‘남북교류협력에관한법률’을 두고 있다. 그러나 남북간의 실질적 교류 확대에 따라 남북 당사자간에 다수 체결되고 있는 각종 남북합의(서)의 법적 성격, 그 절차 등에 관하여는 일반적 규정을 흠결함으로써 ‘국가보안법’ 논의와 더불어 남북합의 과정에서의 국민적 합의 도출에 상당한 장애요인으로 대두되고 있는 것이다. 따라서 정부의 대북정책도 제도화된 틀 속에서 객관적으로 투명하게 수립·추진되어야 하며 이를 통하여 대북·통일정책과정에서 야기될 수 있는 사회의 대립과 갈등을 조화롭게 해결, 일의화된 국민적 지지를 창출하기 위하여 가칭 ‘남북관계기본법’이 제정되어야 할 필요성이 크다.

(2) 남북간 합의의 법적 성격

6·15남북공동선언의 후속조치를 위하여 남북간 각종 합의서가 체결될 경우 이를 일률적으로 조약으로 볼 것인지, 아니면 사안에 따라 법적 성격을 달리 볼 것인지의 문제가 제기된다 이러한 논의는 향후 체결 가능성이 있는 평화협정(평화선언), 통일방안합의, 통신·통행합의, 이산가족처리에 관한 가족법적 합의, 민·형사법 공조 등에 있어 그 법적 성격 및 효력을 결정짓는 매우 중요한 사안이 될 것이며, 더불어 북한 관련 각종 국내법(다른 법률을 대표하여 예컨대 국가보안법)의 해석 및 향후 정비방향과도 직결된 문제인 것이다. 전술한 문제해결을 위하여 3가지 방안이 제시될 수 있다. 첫째, 남북간 합의의 실효성 확보를 위하여 남북간 합의 모두를 ‘특수한 성격의 조약’으로 보고 조약의 체결·발효 절차를 준수하는 방안, 둘째, 남북간 합의시 구체적 상황, 합의서 내용 등에 따라 신사

협정과 특수한 성격의 조약으로 구분하여 후자에 한하여 국회 동의등의 발효절차를 거치는 방안, 마지막으로 남북간 합의는 일반적 구제조약과 그 성격을 달리하므로 남북간 합의에 국내법적 효력 부여를 위하여는 남북이 같은 내용의 개별법률을 제정하는 방안 등이 그것이다. 생각컨대 後二者를 절충한 방안이 타당하다고 생각한다. 과거처럼 북한을 국제법 및 국내법적으로 국가성을 부인하는 견해는 더 이상 견지될 수 없음은 자명하다. 엄연히 북한도 국제사회에서 유엔회원국으로서 독립된 국가로서의 지위를 보장받고 있기 때문이다. 그렇다고 하여 남북한관계에서 북한을 완전한 독립국가로 인정하는 것도 현행법질서(예컨대 헌법상 영토조항)와 모순된다.

(3) 일반적 조약 체결·발효절차의 남북간 합의에의 적용 여부

남북한 합의서 체결의 권한과 관련하여 현행 정부조직법에 명확한 규정이 없어 논란의 여지가 있는데 사견으로는, 앞으로의 폭발적인 남북접촉 및 협상의 증대와 대북정책의 통일화 요청을 고려하건대 원칙적 합의서 체결권은 입법을 통하여 통일부장관에게 부여하되 사안의 중대성·전문성에 따라 대통령이나 대통령이 지명한 별도의 정부대표를 임명하는 방법이 타당할 것으로 보이며, 남북간 합의서의 체결절차와 관련하여서는 남북간 합의에도 일응 국가간 조약에 요구되는 각 절차를 거치도록 하는 것이 신중하고도 일관성 있는 정책 결정 및 추진에 도움이 될 것이지만, 법제처 심사 등 기술적 측면이 강한 절차는 정부 내 업무분장관계의 재조정 등을 통하여 통합하거나 생략할 수도 있을 것이다.

3. 지방자치제도의 활성화와 대북·통일정책에 대한 국민적 합의

가. 현행 지방자치법과 대북·통일정책

21세기 世方化(Glocalisation, 세계화+지방화) 경향은 필연적으로 중앙집권적 구조를 탈피하여 지방분권적 정치질서 확립을 요구하고 있다.

그러나 중앙정치권의 인식은 아직도 지방자치를 중앙정치권의 권력확장을 위한 부수적인 산물에 불과하다고 보는 경향도 잔존하고 있다. 그러나 국가가 모든 중요한 권력을 장악하고 있는 경우에 다변적이고 다원적인 현재와 미래의 정치·경제·사회·문화적인 제반문제를 신속하고 적절하게 대응할 수 없게 되며, 이 경우 국가는 일종의 과부하에 걸려 동맥경화증에 시달리게 되는 것이다. 따라서 국가가 제대로 기능하기 위하여는 국가 전체의 존립과 통합을 위하여 불결한 권력을 제외하고는 지방자치단체에게 실질적인 권력(사무·권한·재정의 이양)을 이양하는 신축성이 요구되는 것이다. 또한 남북관계와 관련하여서도 일정 사안이 헌법상 당해 자치단체 내의 ‘주민의 복리’에 관한 사무이고 이에 대하여 자치단체가 헌법상 전권한성 원칙에 의하여 독자적 결정 내지 교섭권한이 인정된다면 지방자치제도를 통한 국민적 합의 도출이 가능해 지는 것이라 할 수 있다. 현행 법상 지방자치단체가 헌법 제117조에서 보장되는 자치권을 온전하게 행사할 수 있는 영역은 당해 자치단체에 속하는 고유사무에 한하는데 현행 지방자치법은 제9조에서 자치단체의 고유사무를 예시하고 있고, 제11조에서는 지방자치단체가 원칙적으로 관여할 수 없는 전속적 국가사무를 규정하고 있는데 동조 제1호에 의하면 외교, 국방등 국가의 존립에 관한 사무에 대하여는 지방자치단체의 관여가 금지되어 있으므로 — 대북·통일 정책도 국가의 존립에 관한 사항이라고 판단하는 한 — 현행 법제 하에서 지방자치단체의 대북·통일정책의 수립권 내지 관여권은 원칙적으로 봉쇄되어 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

나. 지방자치단체의 대북교섭권 인정 여부

오늘날 지방자치단체가 국가의 한 구성부분을 이루며 분권화된 국가기관이라는 측면에서 본다면 성질상 자치단체가 수행할 수 없는 사무는 존재하지 않아서 남북관계에 대하여도 사안의 내용이 지방의 이해관계 내지 주민의 복리에 직결되어 있고 성질상 자치단체가 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 이상 지방자치단체의 대북협상권 등을 금지할 이론상의 근거는 찾기 어렵다 할 것이다. 그러나 지방자치단체의 대북관계 참여권에

대한 이론적 타당성에도 불구하고 그 실질적 실현 여부는 신중을 기하여야 한다. 즉, 대북정책은 그 중요성에 비추어 보아 일관성·통일성이 그 어느 영역보다 강하게 요청되기 때문이다. 따라서 장기적으로 지방자치단체에 대북관련 참여권을 인정하더라도 그 영역을 경제, 문화, 종교 등 일정 영역에서의 대북 협의권에 한정하고 대북·통일정책의 수립·추진권을 포함하여 최종적 결정권은 중앙정부의 전속관할로 하는 것이 타당하다. 여러 가지 문제점에도 불구하고 지방자치제도 활성화를 통한 자치단체의 대북관련 참여권을 포기할 수 없는 것은 바로 통일 후의 상황을 고려해야 하기 때문이다. 50여 년 동안 민주주의를 경험하지 못했던 북한주민들에게는 통일 후의 급변한 상황이 큰 충격으로 다가와 아노미현상에서 빠져 나오지 못하고 상대적 박탈감에 의한 심각한 통일후유증을 겪을 가능성이 있다. 따라서, 지방자치제도의 활성화를 통하여 광범위한 주민자치의 경험을 축적시키는 것은 통일 후 북한 주민의 민주역량을 도모하여 민족의 실질적 통합에 기여함을 간과해서는 안될 것이다. 이런 점에서 ‘통일교육 지원법’이 부분적이거나 지방자치단체의 관여권을 인정함은 매우 고무적인 것이라 본다(동법 제7조 및 동법시행령 제14조 제2항).

4. 정보공개제도와 국민적 합의

대북관련 정보의 공개는 효율적인 대북정책 수립 및 그 바탕이 되는 국민적 합의 도출에도 긍정적으로 기능함을 지적하지 않을 수 없다. 일반적으로 이들 정보의 비공개에 대한 요청은 — 만일 그러한 비공개가 국내정치적 고려에 기인한 것이 아니라면 — 과도한 정보공개에 의하여 불순한 방법으로 정보가 악용될 우려가 있다는 점, 북한측의 요구 등에 의하여 정보공개가 適時性이 결여되어 있다는 점등에서 기인한다고 할 수 있다. 그러나 우리 사회의 민주적 성숙도를 고려하건대, 약간의 시행착오는 예상되지만, 과감한 정보공개를 통한 失보다는 利得이 더 크다고 보아야 한다. 즉, 성숙된 시민사회에서의 부적절한 정보공개는 사회의 자정능력에 의하여 자기제어가 가능하다는 이론적 논의에서 뿐만 아니라, 예상되는 약간의 문제점도 장기적으로 볼 때 우리가 통일과정에서 필연적으로 겪어

야 될 至難한 시련이라 본다면 이를 감수해야만 하는 것이기 때문이다. 대북관련 정보공개는 또한, 정책결정의 투명성을 제고하여 시민사회의 자발적 협력을 기대할 수 있을 뿐만 아니라 민간 부문에서의 건전한 대북·통일정책의 개발에도 기여할 것임은 의문의 여지가 없다 하겠다. 따라서 국가안위에 대한 직접적 위협이 예상되는 경우나 대북·통일정책 추진에 회복할 수 없는 장애가 우려되는 경우를 제외하고는, 예컨대 학문적 연구 목적으로 정보공개가 청구되는 경우나 정책결정에 민간 전문가가 참여하는 경우 등 그 목적의 순수성이 담보되는 경우에는, 가능한한 대북관련 정보공개의 대상과 범위를 확대하는 것이 바람직하리라 본다.

5. 바람직한 법통합을 통한 국민적 합의 창출

가. 통일 이후 법통합의 기본방향 : 배분적 정의의 실현을 통한 완전한 국가통합의 달성

법통합은 북한사회와 북한주민의 정치·경제·사회·문화등 모든 분야에서 특수여건을 고려한 통일사회정책을 추진하는 방향에서 추구되어야 하며 이러한 의미에서 현행 대한민국헌법의 기본원리의 하나인 복지국가 또는 사회국가원리는 통일 이후 법통합의 지도원리로서 북한사회와 주민에 대한 특별배려를 통해 구체화되어야 하고, 사회적 기본권을 보장한 헌법과 이를 실현하기 위한 각종 법령과 제도들이 이러한 특별배려의 수단으로 조율되어야 한다. 앞서 제시한 단계적 통합방안을 추진하는 경우 적어도 과도기 동안은 남북한간에 상이한 법제도가 존속하는 결과가 될 것이나 그러나 이러한 이원적 법상태는, 통일 이후의 법통합이 어디까지나 국가적·전사회적 통합을 궁극적인 목표로 하는 것이므로, 과도기에 있어서도 국가적 통합을 저해하는 법질서의 분열현상을 용납하여서는 안될 것이다. 통합의 충격을 극소화 할 필요나 분야별 차등화의 요구는 국가통합이라는 보다 근본적인 목표에 비추어 필요한 최소한의 정도와 범위에 그쳐야 한다. 이를 위하여는 남북한 주민의 실질적인 통합을 가능하게 하는 보다 고차적인 국가이념과 조직원리가 모색되어야 하는데, 그것은 바로

민주주의와 법치주의에서 찾아야 할 것이다.

나. 법통합을 위한 전제조건

(1) 남한 내부적 법개혁 및 법제정비

과거 군사독재를 거치는 동안 누적되어온 반민주적·반법치주의적 잔재가 상존하고 있는 한 이를 해결하지 않고는 법통합을, 그것도 남한에서 적용되었던 법령들을 북한지역에 연장하는 방식으로, 추진하는 것은 그 정당성을 손상시키는 결과가 된다. 따라서 민주주의와 법치주의원칙에 따라 법제를 정비하고 반민주적·통일저해적 법령과 관행을 척결하기 위한 자체적인 법개혁이 이루어져야 한다. 법개혁의 최우선적인 실천과제는 법과 법질서가 그 본래의 기능을 회복하고 신뢰할 수 있는 정의의 기준으로 復位될 수 있도록 하는데 있다.

(2) 북한의 법과 법현실에 대한 고려

법통합을 위하여 북한의 법과 법현실을 고려함에 있어서는 북한의 법과 법현실에 ‘있는 그대로’ 존재가치를 인정하는 것이 아니라 오히려 법통합의 현실적 여건을 파악하여 이를 고려한다는 관점에서 접근해야 할 것이다. 북한의 법과 법현실 역시 현재와 같은 상태 그대로는 법통합의 대상이 되기 어렵다고 보아야 할 것이며, 또한 잠정적인 법의 공백이 뒤따르지 아니면 북한 자체의 代替的인 법질서가 형성될지 예측하기 어려운 측면이 있다는 점도 고려해야 한다.

(3) 통일 前段階(예컨대 남북연합단계)에서의 남북간 법적 교류의 추진

통일 이후의 법통합을 보다 성공적으로 달성하기 위해서는 통일 전단계부터 남북한간의 법적 이해와 협조가 이루어질 수 있도록 쌍방간 법적 교류를 추진할 필요가 있다. 남북한간의 법적 교류는 통일 이후의 법통합을

순조롭게 추진하는 사전정지작업의 의미를 가지고 있다는 점에서 결코 소홀히 할 수 없다. 남북간의 법적 교류는 그 실행가능성과 현실적 유용성 면에서 가장 우선순위를 지니고 있는 분야에서 추진되어야 한다. 그러한 분야로는 예컨대 현재 남북간에 가장 큰 현안이 되고 있는 경제협력분야, 환경보호 및 환경경제, 원자력 또는 핵의 평화적 이용방법, 에너지문제 그리고 경제하부구조 또는 사회간접자본의 구축 등을 생각할 수 있을 것이다.

(4) 법통합을 위한 독립기구의 설치 필요성

법통합의 과제가 장기적이고 종합적인 성격을 띠는 이상 이들 각부처의 개별적 작업에 맡기기 보다는 법통합 추진방향을 모색하기 위한 전사회적 연구네트웍을 구축하여 여기에 행정 각 부처, 입법부, 사법부등 국가기관과 지방자치단체, 그리고 변호사협회, 법학교수단체 등과 같은 법조직능단체가 참여하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가장 바람직하기로 는 남북한 법통합을 추진하기 위한 분야별 전문가와 정책담당자들을 망라한 통합적인 정책추진기구를 설치하여 구체적인 법통합방안을 마련하고 이를 위한 자원조달방법을 강구하도록 하는 것이다.

VI. 결 론

최근의 남북한 관계의 발전은 향후 민족공동체 형성을 촉진하고, 궁극적으로는 민족의 평화적인 통일을 위한 밑거름이 될 것이다. 통일은 이질적인 두 개의 법질서를 하나의 법질서로 통합·재편하는 작업으로 남과 북을 하나의 법적·정치적 공동체로 만드는 과정인 동시에 그 결과라고 할 것이다. 남북한의 통일방안은 그러한 법·정치공동체 형성의 방향과 기초를 제공하는 의미를 갖는다. 남북한은 6.15남북공동선언의 제2항에서 남측의 연합제안과 북측의 “낮은 단계의 연방제안”간에 공통성이 있음을 인정하고 이 방향에서 통일을 추진하기로 하는데 합의하였는데 이는 서로의

통일방안을 서로가 받아들인 것은 아니지만 양 통일방안에 공통성이 있다고 인정한 것으로 향후 남북한의 통일협상을 촉진할 고리가 되어 앞으로 남북한 통일방안의 접점을 찾는 일이 남북한협력체제 구축 내지는 통일을 위한 가장 중요한 당면과제가 될 것이다.

우리는 자유민주주의를 국가이념으로 채택하고 있어 공산주의 법질서를 수용할 수 없기 때문에 우리 헌법상 연방제는 불가능하다. 따라서 향후 정부가 남북공동선언의 제2항을 이행·실천해감에 있어서 우리 헌법 질서에 부합되지 아니하는 합의를 하여서는 아니되며 우리측의 연합제안을 중심으로 양측의 통일방안의 공통성이 있는 것부터 접점을 찾는 노력을 하여야 할 것이다.

현대국가는 법의 통일체로서 기능하며 “법의 통일”은 국가통일의 핵심적 개념이며 동시에 국가의 형성과 국가의 과제를 인식하기 위한 방법이기도 하다. 이러한 점에서 법의 통합은 통일한국의 지배구조의 본질적 측면이며, 또한 민족국가 내지 “전체로서의 한국”의 형성을 보증하는 수단이기도 하다. 우리가 앞에서 본 독일 통일의 과정에서 본 바와 같이 남북한 통일이 법적인 측면에서 경우에 따라서는 입법과정에서 북한주민의 소외현상, 지방자치의 위축현상, 법규범에 대한 인식의 부족에 오는 규범의 실패현상 등의 부작용이 독일에서보다 악화된 모습으로 표출되어 실질적이고도 완전한 의미에서 남북한 통일을 저해할 수 있으므로 향후 남북한 통일을 향한 법통합 내지 이와 연관된 법적 문제의 해결은 앞의 논의들을 종합해 보건대 법통합을 위한 남한의 내부적 법개혁 및 법적정비, 북한의 법과 법현실에 대한 고려, 통일 전단계에 있어 남북한간 법적 교류의 추진등의 요청을 염두에 두면서 장기적인 전략에 의해 수행되어야 할 것이다.

이러한 과정에서 무엇보다 필요한 것은 대북 통일정책에 대한 전국민적 합의를 도출하는 것이라고 할 수 있겠는데 이러한 측면에서 정부의 대북 정책에 대한 국민적 합의를 조성하기 위한 홍보활동과 통일교육을 강화하는 노력과 함께 다양한 통일논의를 수렴할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급하다고 할 것이다.

남북한 평화공존을 위한 청소년의
사회·문화적 동질성 증진방안 연구

길 은 배 (한국청소년개발원)

이 종 원 (한국청소년개발원)

최 원 기 (한국청소년개발원)

남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회·문화적 동질성 증진방안 연구

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북한 청소년의 사회문화적 특징
- III. 북한·통일관련 청소년 의식조사
- IV. 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안
- V. 결 론

1. 서 론

본 연구는 그동안 심화되었거나 현재까지 부분적으로 잔존하고 있는 남북한의 사회문화 구조와 청소년들의 이질성과 동질성 실태를 비교적 시각에서 고찰함으로써 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진방안을 구안하는데 초점을 맞추고 있다.

청소년중심의 사회문화적 동질성 증진 노력은 그동안 정치 및 영토상의 체제통합에 중점을 두어 왔던 남북한 통합논의의 접근 시각과 범위를 새롭게 확산시키는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 즉, 우리사회에서 통합논의는 분리된 정치적 실체로서의 남북한이 하나의 체제, 하나의 국민으로 합쳐지는 방법과 과정뿐만 아니라, 보다 장기적인 관점에서 통일과정

과 이후에 전개될 지역간·계층간·집단간의 갈등을 극복할 수 있는 새로운 통일접근 기제를 탐구하지 않으면 안된다는 당위론적 명제를 제시한다. 이러한 관점에서 청소년중심의 사회문화적 동질성 증진 노력은 통일을 촉진하기 위한 수단적 개념보다 통일과정 또는 이후에 이루어져야 할 내적 통합, 즉 진정한 사회통합을 위한 과정론적 시각에서 접근하는 것이 타당할 것이다.

그러므로 본 연구에서는 그동안 형성되어 온 남북한의 사회문화적 구조와 이의 영향 하에 있는 청소년들의 이질성과 동질성을 담론적 차원에서 고찰하고, 우리 청소년대상의 설문조사 결과와 탈북청소년 대상의 심층면접 결과를 비교·분석하여 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진 방안을 구안한다.

2. 남북한 청소년의 사회문화적 특징

가. 사회문화적 특징

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

첫째, 남한은 개인의 창의성과 자율성을 중시하는 반면에 북한은 집단주의를 중요시하는 특징을 들 수 있다.

둘째, 남한 문화의 다양성과 북한 문화의 획일성을 들 수 있다.

셋째, 남한의 권위주의 문화와 북한의 계급문화를 들 수 있다.

넷째, 남한 문화의 개방성과 북한 문화의 폐쇄성을 들 수 있다.

이와 같이 남북한의 사회문화 구조가 극명하게 대비되는 이유는 북한문화의 혁명성에 기인한 것으로 보인다. 다시 말해 북한은 사회주의 혁명의 완결을 위하여 전통적인 가족제도를 해체하고 사유재산을 몰수하였으며, 토지개혁을 단행하였고 생산과 노동의 집단화를 실천함으로써 집단노동, 집

단주의 문화가 발달하였다. 반면, 남한은 급격한 산업화의 진전과 서구사조의 유입에 따른 전통문화의 변질, 그리고 구성원의 가치체계가 변화되어 북한과는 많은 부분에서 상이한 사회문화적 구조를 형성하였다고 볼 수 있다.

나. 남북한 청소년의 행동양식 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 남북한의 사회문화 구조는 성격과 그 내용에 있어서 상당한 이질화 현상을 보이고 있다. 그 하위구조에 놓여 있는 남북한 청소년간의 의식과 행동양식은 양쪽 사회에 형성되어 있는 사회문화적 환경에 크게 영향 받고 있어, 더욱 극명한 대조를 이루고 있을 것으로 예상된다.

첫째, 집단주의와 이기적·개인주의를 들 수 있다.

둘째, 배타주의와 극단주의를 들 수 있다.

셋째, 몰개성화와 다양한 개성의 행동양식을 들 수 있다.

넷째, 일원적 절대주의와 다원적 상대주의를 들 수 있다.

이상에서 살펴본 것과 같이 남북한 청소년간에 형성되어 있는 의식이나 행동양식은 그 사회 전반에 형성되어 있는 사회문화적 특성과 밀접한 연관을 맺으며 발전하고 있는 것이 사실이다. 이것은 현 단계에서 사회문화분야의 동질성 증진을 전제로 추진되는 제노력들이 어떠한 형태로든 양쪽의 주민과 청소년들에게 직·간접적인 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 논리적 근거이다. 즉, 사회문화분야를 중심으로 한 제노력은 간접적으로, 그리고 청소년분야를 중심으로 한 제노력은 남북한 청소년들의 의식 및 행동양식에 직접적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 왜냐하면 한 사회에 형성되어 있는 사회문화는 타 문화와의 접촉시 연령과 계층을 포함하여 교차적인 상호작용을 하는 문화적 특성을 갖고 있기 때문이다.

다. 사회문화 구조의 이질적·동질적 측면

사회문화적 이질화를 체제 이질성과의 인과관계에서만 바라보는 태도는 단순성으로 말미암아 현실을 제대로 파악할 수 없게 만들뿐만 아니라, 체

제 경쟁이라는 냉전적 사고를 그대로 반영하고 있다는 점에서 또 다른 문제를 갖는다.

먼저, 남북한의 사회문화분야를 중심으로 한 이질화는 전 부문에 걸쳐 상당히 심화되어 있다. 이념체계는 남한의 경우 자유민주주의, 시장경제적 가치관 등이 형성되어 있으나, 북한은 주체사상, 사회주의적 가치관 등이 형성되어 있다. 특히, 이러한 이념체계는 남북한간의 정치·군사적 대결구도와 갈등 관계를 형성하는 중심축으로 작용하고 있으며, 체제의 이질화에서 비롯된 다양한 통일정책은 정치사회화 과정을 통하여 소속 주민 및 청소년들에게 절대적 영향을 미치고 있다.

또한, 규범적 가치의식은 남한이 개인의 권리를 존중하는 개인주의적 도덕관이 확립되어 있고, 합리적 사고가 사회운영의 기본 원리로 정착되어 있으나, 북한은 개인보다는 집단의 이익과 집단주의적 가치를 더 중시하며, 혁명적 사고를 절대시하는 원리가 만연해 있다. 이것은 남한 사회가 다원적이며 다양한 경쟁을 토대로 운영되고 있어, 융통성과 자율성이 보장된 사회인 반면에 북한 사회는 경직되고 자율성이 근원적으로 차단된 사회임을 보여주는 단적인 예라고 볼 수 있다.

그리고 남한 사회는 산업화·근대화 과정을 거치면서 급격한 사회변동과 함께 역동적 미래지향성을 추구하는 가치관이 폭넓게 퍼져있으나, 북한 사회는 폐쇄적·통제적 통치구조와 미분화된 사회구조를 갖고 있음에 따라 근대성보다는 전통적 가치에 보다 매몰되어 있다.

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

3. 남북한 청소년 의식비교 및 시사점

가. 동질성

(1) 청소년 문화

우선, 학교생활에 있어 찾아볼 수 있는 남북한 청소년 문화의 동질성은 교과 과정상 수학이나 기타 과학과 관계된 영역에서 찾아볼 수 있다. 예를 들면 탈북청소년들의 이야기에서도 제시되어 있는 바와 같이 수학은 그들이 남한에 와서 공부하는 경우 가장 무리 없이 오히려 쉽다고 느낄 수 있는 정도로 북한에서 수학은 중요한 기초과목으로 되어 있다는 점이다. 과학 과목에 있어 용어상 차이점을 제외하면 커다란 문제가 없다고 한다. 수업이 여타의 이유로 이루어지지 못했을 때 보충수업을 하는 부분도 형식적인 면에서는 동일한 부분인 것 같다. 또한 학교 교실을 통해 점차 무너져 가는 교사의 권위나 위상도 현재의 남북한을 비교해보았을 때 동질적인 부분이라고 할 수 있다. 물론 그 원인에 있어서는 커다란 차이를 지니고 있지만 나타나는 외형적인 부분에서는 동일한 측면이 보여진다.

한편, 청소년 문제행동의 측면에 있어서도 남북한 청소년 행동의 공통점이 확인되어진다. 예를 들면, 학교에서 흡연을 하는 경우가 오늘날 급속히 증가하고 있는 추세라는 것을 들 수 있다. 이 밖에도 그 정도나 외형적 특성에는 다소 차이가 있지만 청소년 폭력이나 가출 등도 남북한 사회에서 모두 발생하고 있는 청소년 문제들 중 하나이다.

여가에 있어서도 청소년들이 집단적으로 모여 악기(기타)나 카세트 등을 들고 음악을 즐기고자 하는 것, 즉 청소년 여가가 집단적으로 이루어지며 주로 음악과 스포츠(축구, 당구 등) 등이 주요 소재로 작용하고 있다는 점등은 매우 유사한 부분이라고 할 수 있다.

(2) 분단상황에 대한 인식

남북 분단상황에 대한 인식정도는 남한과 북한 청소년들의 의식간에 커

다란 차이가 없다고 볼 수 있다. 우선 북한 청소년들의 경우 현재의 경제난과 같은 어려움의 원인이 남북분단에 있다고 봄으로써 분단상황에 대해 부정적인 시각을 공유하고 있었으며, 남한 청소년들 역시 조사결과를 보면 남북 분단상황에 대해 만족하지 않는 경우가 전체의 48.1%에 달하는 등 분단 상황 자체에 대한 인식은 부정적인 것으로 나타났다.

그러나, 북한 청소년들의 경우 탈북청소년들의 이야기에 의하면 남북 분단상황에 대한 부정적 시각의 정도가 남한의 정도보다 매우 높을 것이라고 하는 추측을 할 수 있는 등 인식의 정도에 있어서는 차이가 있을 것으로 판단되어 진다.

(3) 통일의 당위성

통일의 당위성에 대한 인식에 있어서도 남북 청소년들간 태도는 매우 유사한 정도를 보이고 있다고 볼 수 있다. 즉, 남한 청소년들의 경우 조사대상자의 81.8%가 ‘통일은 반드시 이루어져야 한다’와 ‘통일은 이루어져야 한다’에 응답하고 있으며, 북한 청소년들의 경우에도 대부분의 청소년들이 현재의 어려운 경제적 상황을 타개하고 또한 지금까지 교육받아왔던 교육내용으로부터 강한 영향을 받고 있어 남북통일은 반드시 이루어져야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타나는 등 양체제 청소년들 모두 통일의 당위성에 대해 긍정적으로 인지하고 있다고 할 수 있다.

(4) 남북한 동질성 증진을 위한 과제

남북한 동질성 증진을 위해 가장 시급히 해결해야할 과제에 대한 질문에 대한 응답결과 남북 청소년 모두 가장 중요한 과제로 김정일 체제의 붕괴를 지적하고 있는 등 의식의 동질성을 보이고 있다. 남한 청소년의 경우 전체 응답자 중 28.7%가 이 응답항목에 응답하고 있으며, 북한 청소년의 경우에도 앞서 살펴본 바와 같이 면접에 응한 탈북청소년들 중 대다수가 가장 중요한 사항으로 이와 동일한 태도를 보이고 있었다. 그러나, 이 부분 역시 다소의 상이함이 존재할 수 있다고 한다면, 남한 청소년

년들은 다른 과제들, 예를 들면 ‘북한사회의 개혁, 개방(25.7%)’, ‘남한과의 교류, 협력 확대(25.4%)’ 등에도 중요성을 표시하고 있는데 반하여, 북한 청소년들의 의식은 대부분이 김정일 체제의 붕괴에 응답함으로써 그 정도에 있어서의 차이를 보여주고 있다.

나. 이질성

(1) 청소년 문화

우선 대표적인 부분으로서 학교생활에서의 교과내용상 차이점을 들 수 있다. 남한 청소년들이 입시위주의 교육으로 인하여 다양한 과목에 대한 경쟁위주의 교육을 공교육과 사교육을 통해 받고 있는 데 반해, 북한 청소년들은 계층 성분이나 가족의 사회적 위치 등에 의해 이미 어느 정도 상급학교(대학)로의 진학 가능성이 결정되어 있으며, 따라서 한국에서와 같은 경쟁적 모습은 찾을 수 없다는 것이다.

청소년 문제에 있어서는 남한 사회에서 왕따와 같은 이지메식 폭력이 일반적인데 반해 북한에서는 집단 패싸움과 같은 폭력이 주를 이루고 있다는 점도 상이한 부분이라고 할 수 있으며, 북한에서는 남녀 합반이 기본이기는 하지만 이성교제가 활발하지 않는데 반해 남한에서는 어느 경우이든 청소년들 사이에 남녀 이성교제가 보다 보편적이고 수월하게 이루어진다고 하는 점도 다른 부분이라고 할 수 있다.

여가의 측면에서 보면 이와 같은 두 문화간의 상이함은 더욱 명확해진다고 할 수 있는데, 남한 청소년들의 여가 공간이 부족하다고 하지만 북한 청소년들의 여가는 아예 그 개념조차 논의되고 있지 않은 상황으로서 따라서 여가의 수준이 매우 열악하며, 그 결과 이상에서 살펴본 바와 같이 폭력이나 음주, 흡연 등과 같은 지위비행적 차원을 통해 여가를 대신하고자 하는 경우가 많다고 볼 수 있다. 남한 사회에서의 청소년들이 여가시간을 이용하여 노래방, pc방, 영화관 등을 이용하는 것과는 매우 대조적인 부분이라고 할 수 있을 것이다.

(2) 통일에 대한 관심 정도

통일에 대한 당위성에서 보여주었던 동질적 태도와는 달리 통일에 대한 관심 정도에 대한 남북한 청소년들의 태도는 다소 이질적인 모습으로 나타났다. 우선 남한 청소년들의 경우 전체 응답자 중 통일에 대해 관심이 있는 경우가 31.0%, 그저 그렇다에 응답한 경우가 49.8%, 그리고 관심이 없다에 응답한 경우가 19.2%의 수치를 보였다. 이를 확대 해석한다면 70%이상의 청소년들이 남북통일에 대해 관심이 없거나 매우 적음을 나타낸다고 볼 수 있다. 그러나, 탈북청소년들의 경우 면접결과 피면접자 전체가 통일에 대해 매우 높은 관심을 보였고 이는 곧 통일에 대한 당위성과 밀접히 연계되어졌다. 북한 청소년들이 통일에 대한 당위성과 관심 정도가 상호 일치되는 데 반해 남한 청소년들은 두 항목간 태도의 상이함을 나타내고 있는 것이다. 이와 같은 상이함은 북한 청소년들, 특히 탈북 청소년들이 통일에 대해 진정으로 희망하고 있는데 반해 대다수의 남한 청소년들은 교과서적 통일 희망과 현실적 관심 사이에 격차가 존재하고 있다고 분석으로 설명될 수 있을 것이다.

(3) 통일의 장애요인

통일의 장애요인에 대한 생각에 있어서도 남북 청소년들의 태도간에는 다소의 이질성이 관찰되어진다. 여러 응답항목들 중 남한 청소년들은 ‘북한이 공산주의체제 고수’가 통일을 위해 가장 커다란 장애요인이라고 응답하고 있으며, 이외에도 ‘남북한의 경제력 차이’, ‘남북한 지도층의 이해관계’, ‘남북한의 이념대립’ 등을 그 요인으로 지목하고 있다. 반면, 북한 청소년들은 가장 커다란 장애요인으로 ‘미군 주둔’과 남한의 정부를 지목하고 있는 등 양 체제 청소년들간의 관점에 있어 커다란 이질성이 존재하고 있음을 알 수 있다. 이는 북한의 경우 정보의 차단과 사상교육의 강화 등으로 이루어진 왜곡된 관점 주입에 의해 그와 같은 태도가 나타났다고 보여진다.

(4) 통일을 위한 과제

앞서 살펴보았던 남북한 동질성 증진을 위한 과제에서와는 달리 통일을 위한 과제에서는 남북한 청소년간 이질적 태도가 강하게 나타나고 있다. 남한 청소년들은 통일을 위해 중요시해야할 과제로 ‘남북한간 상호 이해 및 신뢰구축’, ‘북한의 자유화 및 개방’, ‘서신왕래 및 이산가족 등의 상호 방문’ 등에 응답했지만, 북한 청소년들은 동질성 증진 과제에서와 동일하게 무엇보다도 김정일 체제의 붕괴가 이루어져야 한다고 하는 태도를 보이고 있다. 최근 볼 수 있는 햇빛 정책도 중요하게 작용할 수 있지만, 어떤 방식으로든 김정일 체제가 붕괴되지 않고서는 통일이 이루어질 수 없다는 것이다.

(5) 전통적인 규범이나 관습의 사회적 영향력

면접 대상 탈북 청소년들은 대부분 남한 사회가 한국적 전통을 더 잘 보존하고 있다고 말했다. 북한사회는 김일성 유일체제로서 전통이나 역사에 대한 교육이나 보존이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 그 대표적인 예로 세종대왕이 한글을 창조했다는 역사적 사실에 대해 남한에 와서야 알게 되었다고 했다. 그러나, 한 편 남한 청소년들은 권위주의, 가부장주의, 남존여비사상, 상부상조의 관습, 부모에 대한 효도 관념, 조상숭배 사상, 노인공경 의식 등 비교적 전통적인 것에 가깝다고 판단되어지는 가치관들이 북한 사회에서 보다 잘 이루어지고 있다고 응답하고 있는 등 북한 사회를 더욱 전통적인 사회로 보고 있는 것으로 나타났다.

다. 남북한 청소년 행동특성에 대한 상호 의식비교

남한 청소년들이 생각하고 있는 북한청소년들의 행동특성은 대부분 ‘타율적이다’, ‘집단주의적이다’, ‘몰개성적이다’, ‘폐쇄적이다’, ‘엄격하다’, ‘협동적이다’, ‘성실하다’, ‘근면하다’, ‘비사교적이다’ 등으로 나타났다. 그러나 북한 청소년들은 면접 조사에서 실시한 이미지 조사결과 자신들에 대한

이미지로 ‘자율적이다’, ‘집단주의적이다’, ‘몰개성적이다’, ‘폐쇄적이다’, ‘협동적이다’, ‘엄격하다’, ‘불성실하다’, ‘게으르다’, ‘비사교적이다’ 등에 표시함으로써 남한 청소년들이 바라보는 북한 청소년들의 행동특성에 대한 그것과 다소의 차이를 보이고 있다. 특히 ‘자율적이다’, ‘불성실하다’, ‘게으르다’ 등의 항목은 남한 청소년들이 바라 본 생각과 전혀 다른 생각으로서 독특한 특징을 보이고 있다. 한 편, 북한 청소년들은 남한 청소년들에게 ‘타율적이다’, ‘경쟁적이다’, ‘개인주의적이다’, ‘개성적이다’, ‘개방적이다’, ‘자유롭다’, ‘성실하다’, ‘근면하다’, ‘사교적이다’ 등의 이미지를 부여하고 있는데 이 또한 ‘성실하다’ 와 ‘근면하다’라고 하는 항목들은 남한 청소년들이 북한 청소년들에게 부여한 이미지 군으로서 상호 서로를 성실하고 근면하다라고 판단하고 있다라고 하는 특성을 보여주고 있다.

라. 시사점

남북한 청소년들간의 동질성과 이질성의 부각은 남북한 동질성과 이질성을 파악하고 이를 통일을 위한 기초 자료로 활용하려고 하는 연구 및 정책입안자들에게 다음과 같은 몇 가지 시사점을 던져줄 수 있다고 볼 수 있다.

첫째, 그 동안 정확하게 분석하지 못했던 남북 청소년들의 동질성과 이질성에 대하여 정확한 기준과 방향성이 설정될 수 있다는 점이다.

둘째, 동질성 증진과제와 통일을 위한 과제에 있어 남북 청소년들, 특히 남한 청소년들이 상이한 태도를 보이고 있다는 점은 곧 북한 청소년들이 통일을 희망하는 정도 보다 남한 청소년들이 희망하는 정도가 여러 가지 원인에 의해 상대적으로 미약하다고 하는 현실을 보여주고 있다고 할 수 있다.

셋째, 통일이나 동질성 증진을 위한 정책의 방향성에 있어 그 무엇보다도 김정일 체제의 붕괴가 중요한 변수임을 이번 조사결과를 통해 확인할 수 있었다.

넷째, 전통에 대한 관념뿐만 아니라 일반적인 태도에 대해서도 양 체제 청소년들은 서로를 제대로 이해하고 있지 못하다고 하는 부분을 알 수 있었다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 탈북청소년들의 말처럼 청소년 세대는 서로 이

해하고 어울릴 수 있는 능력이 기성세대보다 월등히 높기 때문에 청소년들을 중심으로 한 상호 문화교류를 지속적으로 시행할 필요가 있다는 것이다.

결국, 이와 같은 몇 가지 중요 시사점들을 바탕으로 향후 통일정책이 구성되어진다면 양 체제간의 청소년 문화 동질성이 증가될 가능성이 높아질 것이며, 이는 곧 올바른 방향성을 지니는 통일로의 걸음을 더욱 발전시키는 중요한 계기로 작용할 것이다.

4. 남북한 청소년의 사회문화적 동질성 증진방안

남북한 두 사회에 존재하고 있거나 형성되어 있는 ‘다름’과 ‘차이’를 인정하여, 새로운 가치체계나 목표를 창출하고 우리 사회구성원들의 인식전환과 변화를 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 제방안을 살펴보면 다음과 같다.

가. 교류·협력 참가 활성화 및 관련제도의 개선

청소년들의 교류를 활성화하기 위해서는 불필요한 많은 장애를 제거하여야 한다. 교류관련 신청서 서식이나 양식, 그리고 절차에 있어서 성인들이와 달리 간단한 절차 등이 마련되어야 한다. 특히, “청소년 교류활성화 촉진 특례법(가칭)”과 같은 제도적 장치를 제안한다. 여기에는 인솔자의 책임 하에 방북 또는 방남이 될 수 있도록 하는 등의 획기적 조치와 관련된 내용이 포함되어야 한다. 동시에, 자매 결연을 통한 상호 방문, 홈스테이 제도의 활용, 육로를 통한 수학 여행 및 졸업 여행, 각종 학술 탐사 활동 등이 쉽게 보편화될 수 있도록 하는 내용 등도 제도적으로 보장될 수 있도록 장치가 마련되어야 한다.

나. 청소년 참여기제 마련

앞으로의 정치적 상황에 따라 북한·통일관련 활동 참여의 폭은 훨씬 넓어질 수도 있으나, 직접 참여에는 여전히 많은 제한이 예상된다. 그러므로 각종 국제 평화 단체 등을 통하여 제한 없이 참가하는 방안을 강구

할 필요가 있다. 당국에서는 청소년들의 이러한 활동을 유도하기 위해서 유인책을 마련하여야 할 것이다. 북한 돕기 운동에 참여하는 청소년들에게는 봉사활동으로 인정해 주거나, 해당 청소년들이 희망할 경우에 북한 관련 직종에서 우선적으로 인턴십을 경험할 수 있도록 하는 기회를 부여하는 것 등이 그 예라고 할 수 있다. 그리고 북한의 수용여부에 따라 달라지겠지만, 우리 청소년들이 각 종의 봉사 활동을 직접적으로 실행할 수 있는 방안(북한에 의료 봉사활동을 가는 경우, 농업 생산 기술이나 서비스 정신의 전파 등)의 모색과 북한 돕기 운동에 적극적으로 참여한 청소년들에게 우선적으로 그 참여 기회를 제공하는 것과 같은 참여 기제가 마련되어야 한다.

다. 청소년 문화운동 전개

청소년들이 동질성을 증진하는 데는 합리적인 이성을 통하여 설득력 있게 접근하는 방안도 중요하지만, 심리적·정서적인 동질감을 갖게 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이러한 접근 방법으로 청소년중심의 문화운동을 들 수 있다. 예를 들어 남북한 문학 읽기 동호회, 남북한의 좋아하는 가요 부르기 동호회, 남북한 영화 동호회의 결성, 통일 캠프 개최 등을 들 수 있다.

그러나, 이러한 문화활동이 사업과 같은 일회성보다는 지속적인 연계성을 갖고 추진될 수 있도록 하는 제노력이 동질성 증진 방안으로 효율성이 높을 것이다.

라. 통일관련 관심 제고 방안 강구

평화 공존의 단계에서 청소년들의 통일에 대한 관심을 제고하는 방안은 청소년들의 특성을 고려하는데서 찾아야 할 것이다. 매체나 인터넷이 청소년들의 눈과 귀를 붙잡고 있는 현실을 고려할 때, 홈페이지나 인터넷을 이용하여 상호간의 정보나 의사교환이 이루어진다면 그 파급효과는 기대 이상일 것이다. 이와 더불어 청소년들의 통일 관심을 제고하기 위해서는

대중 매체를 활용하는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 대중 매체는 동일한 내용을 전파하는 데 있어 그 어느 것보다 탁월하다. ‘북한 리포트’ 등을 통해 우리 청소년들이 북한을 이해해 가는 과정을 보면 그 효과를 짐작할 수 있을 것이다. 또한, 청소년들을 중심으로 한 남북 상호간의 동질성 증진 방안으로 가장 효율적인 것 중 하나가 체육 활동을 통한 상호 이해의 증진이다. 각종 체육 행사를 학교 단위로 지역 단위로 연계하여 치루는 것은 청소년들의 동질성 증진에 매우 효과가 높은 수단이 될 것이다.

마. 통일교육과 교과내용의 개선

통일문제 접근은 각급 학교 중심의 교육도 중요하지만, 지역 사회와 가정, 사회 기관과 연계된 통일 교육도 중요하다. 그러므로 청소년의 또 다른 가치관 형성에 절대적 영향을 미치는 부모에 대한 교육과 청소년을 부모와 함께 묶어서 교육하는 방법 등이 강구되어야 한다.

또한, 평화공존의 단계에서 요구되는 통일교육은 통일 이후에 우리 국민의 통합을 이끌어 낼 수 있는 교육 내용까지도 포함하는 방향성을 갖고 이루어져야 한다. 그러한 교육 내용으로 공동체 교육, 평화 교육, 다문화 교육, 시민 교육 등이 좋은 대안이 될 것이다. 그 밖에 전 교과목으로의 통일교육 확대, 시민사회 차원의 통일교육 지원 등이 모색되어야 한다.

바. 시민단체와 청소년간의 네트워크 구축

‘화해와 평화’, ‘민족적 동질성의 확대’를 위한 접근 방법으로 청소년 체험학습만큼 효과적인 것은 없다. 이를 위해 시민단체 주도에 의한 청소년 체험학습이 확대되어야 한다.

그리고 최근 ‘통일을 생각하는 서울교사모임’과 같은 교사단체와 ‘남북어린이어깨동무’ 등은 청소년과 어린이를 대상으로 ‘통일캠프’, ‘평화캠프’와 같은 독자적인 어린이 청소년 단체활동을 활발하게 전개하고 있다. 따라서 시민단체와 청소년지도자간의 협력에 의한 청소년 단체활동을 체계화하는 정책적 노력이 강구되어야 한다.

사. 대중매체 보도 내용의 개선과 전문지도자 양성

대중매체의 보도는 청소년들에게 결정적인 영향력을 미치고 있다. 때문에 청소년의 긍정적 의식 형성을 위한 방송인들의 보도 내용 개선 노력과 이를 촉구하고 감시하는 시민사회의 역할이 요구된다. 동시에 교사와 청소년지도자 등과 같이 제활동에 관여하는 학교 및 시민단체의 구성원에 대한 재교육, 전문화 교육이 광범하게 이루어져야 한다.

남북연합단계에서의 여성정책 추진방안

김 재 인 (한국여성개발원)

장 혜 경 (한국여성개발원)

김 원 홍 (한국여성개발원)

남북연합단계에서의 여성정책 추진방안

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북연합 추진배경
- III. 성 관점(Gender-based)의 정책과 남북연합
- IV. 남북연합 추진과 여성참여
- V. 남북한 여성조직과 정책
- VI. 전문가 설문조사 결과
- VII. 남북연합단계에서의 여성정책 추진방안
- VIII. 요약 및 결론

1. 연구의 필요성 및 목적

본 연구의 목적은 남북연합 추진과정에서 여성의 역할에 대한 중요성의 인식 및 이를 강화하는 것과, 여성들이 남북연합환경 조성의 일익을 담당할 수 있는 여성정책을 수립하고 추진할 수 있도록 하는 것이다. 즉 남북연합추진과정에서 여성의 역할을 구체화하여 여성역할의 중요성과 그 의미를 부각시키고 이를 기반으로 남북연합단계에서의 구체적인 여성정책방안을 모색하는 것이다.

2. 연구내용 및 방법

연구의 내용은 첫째, 남북연합추진 배경을 통해 남북연합의 의미와 방향, 그 추진체계와 기능을 알아보고, 둘째, 남북연합단계에서 여성참여를 위해서는 성 관점 정책이 중요하며 이에 입각해 여성역할의 중요성을 통일교육, 남북한 여성교류협력, 그리고 여성평화운동측면에서 살펴보았다. 셋째, 남북한 여성정책의 추진체계 및 여성정책의 현황을 비교 분석하였으며 넷째, 남북연합 추진을 위한 여성정책방안을 모색하였다.

연구방법은 1)국내·외 **관련자료 분석 및 전문가 설문조사**(2001년 7월 20일부터 9월 10일까지 총 35명이 응답하였다), 2)국내 **워크숍 개최**(2001년 9월 24일), 3) **국제 워크숍 및 학술회의 참가**(한러 워크숍: 2001년 8월 20일부터 27일까지 러시아 모스크바와 독일 프랑크푸르트, **한중 학술회의** : 2001년 10월 15일부터 20일까지 한중 워크숍, 연변에서 실시), 4) **국내학술회의 개최**(2001년 11월 2일 개최, 연구결과의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 것임), 그리고 5) **자문회의**를 개최하여 연구의 진행과정과 방법, 전문가 설문조사의 내용과 구체적 항목에 대한 검토, 그리고 여성정책방향에 대한 논의가 있었다.

3. 영역별 남북한 여성정책의 비교

먼저 여성정책의 기저에 있는 여성관을 볼 때 단순하게 비교하기는 어렵지만, 남한에서는 여성들이 현대적 성 역할관을 가지고 있으며, 북한은 사회주의 여성관을 가지고 있다. 남한에서 여성들은 진취적, 독립적, 열정적이고 자신감과 자존심을 가지고 자립자강의 의지와 경제적 독립을 소유한 여성들이 더 바람직하다고 생각하고 있는데 비해, 북한은 여성을 노동력의 평등을 위한 대상으로 생각하고 바람직한 여성상으로 남성과 동일하게 사회에 전반적으로 참여하고 기본적으로 노동할 수 있는 능력을 가진 여성으로 본다. 이는 점이다.

여성 관련법 중 남한의 남녀고용평등법(1987) 및 남녀차별금지및구제에관한법률(1999)과 북한의 남녀평등권에 대한 법령(1946)을 보면, 북

한은 1940년대 남녀평등권에 대한 법령(1946)을 제정하고 여성들이 직업에 종사하는데 절실하게 요구되는 부분을 중심으로 제시하고 있다. 그리고 1990년에 이르러서야 가족법을 제정하였지만 부부 자녀관계, 부양의무, 후견, 상속 등 다른 가족법 분야는 규정하지 않고 있다. 남한은 1940년대 후반에서 1960년대까지는 여성들의 직업활동이 북한처럼 활발하지 않았다. 1970년대에 이르러서야 경제발전에 여성들의 참여가 두드러졌고 1990년대에 이르러서 남녀평등 관련법이 제정되기 시작하여 북한을 능가하는 여성관련법이 차례로 제정되었다. 1987년 남녀고용평등법(노동부)을 통해 고용에서의 불평등 상황을 제거하기 위한 노력을 해왔으며, 1999년(대통령직속여성특별위원회)에는 남녀차별금지및구제에관한법률을 제정하여 고용 이외에 교육, 재화와 용역 등을 포함하는 폭넓은 범위에서 남녀차별 상황을 제거하기 위한 방안을 강구하고 있다.

여성교육정책을 보면, 남북한의 여성교육의 목적과 이념의 괴리가 크다. 남한은 현모양처론→남녀역할분업론→양성평등론으로 발전을 거듭하면서 남녀역할분업론에 대한 비판을 통해 양성평등한 교육이념이나 양성성에 대한 논의가 열기를 띠었다. 그 결과 1995년부터 중학교 남녀학생들이 가정과 기술교과 동일 이수로 전환을 하였다. 앞으로 제8차 교육과정개정 시에는 고등학교에서도 남녀학생들이 가정기술교과를 동일 이수할 수 있도록 하기 위한 노력을 여성계가 계속하고 있는 중이다. 북한의 경우에는 봉건적 여성상→혁명적·노동계급적 여성상으로의 진전→최근 전통적 여성상 강조하는 상황을 맞고 있다. 북한은 당초 유교적이고 혁명적인 여성상을 강조하였고, 성차별이나 불평등 가능성을 배제하지 못하였으며 이는 최근 경제난으로 인한 여성실업자가 가정으로 돌아간 결과로 해석되기도 한다. 교육기회에서 의무교육이 남한 6년(2001년 지역에 따라 9년), 북한 11년(1975년, 유치원 1년 포함)인데 남한은 의무교육 연한이 북한보다 낮다. 그러나 남한은 경제수준의 향상으로 중등단계 및 고등교육 진학률이 급속히 증가하고 있다. 2000년 현재 고등학교의 진학률이 여학생 99.6%(남학생 99.5%)에 이르러 거의 모든 학생들이 고등학교 진학하고 있는 것을 알 수 있다. 북한은 중등단계의 의무교육 실현, 고등교육의 대중화, 여성 인텔리화 정책을 시행할 시도를 하였으나, 국가주도

의 직장배치로 사회생활에서 남녀 동일한 지위획득으로 이어지지 못하는 한계를 낳고 있다.

여성노동정책 중 근로여성복지로 출산휴가제도와 자녀양육의 사회화를 보면, 남북한이 모두 여성의 노동보호를 위해 출산관련 휴가제도를 마련하여 실시하고 있다. 북한의 경우 산전산후휴가를 사회주의노동법 제76조에 제시 1986년 산전 60일, 산후 90일 5개월간의 유급휴가를 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 자녀를 위한 수유시간(1일 2회 30분 허용)을 노동시간 후 휴식시간을 이용할 수 있도록 하고 있다. 북한에서는 탁아소규칙(1947년)과 탁아소에 관한 규정(1949년)을 마련하여 일일·주·월·계절탁아소를 운영하고 있으며, 출산 후 90일이 지나면 모든 유아탁아소에 맡겨 자녀양육을 할 수 있도록 하고 있으며, 만 4세가 되면 의무적으로 유치원에 보내게 하고 있다. 남한에서는 남녀고용평등법(제12조 1987년)와 영유아보육법(제7조 1991년)의 규정에 의거 사업주가 취업을 지원하기 위해 설치한 수유·탁아 등 육아에 필요한 시설로서 상시 여성근로자 300인 이상인 사업장은 의무적으로 설치토록 하고 있다. 또한 육아휴직제도로 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자가 그 영아의 양육을 위해 휴직을 신청하는 경우 사업주가 이를 허용토록 규정하고 있다. 최근 들어 모성보호법(2001)에서는 90일간의 산전산후 유급휴가를 받도록 하는 등을 통해 근로여성들의 복지와 가정과 직장의 조화를 이룰 수 있도록 하기 위해 노력하고 있다.

여성정치 관련정책을 보면, 남북한 여성들의 정치 및 정책결정에의 참여현황을 보면, 북한은 1990년 최고인민회의 대의원 20.0%, 상임상설회의 위원 13.3%, 1998년 각각 20.2%, 12.5%이다. 남한의 경우를 보면, 1992년에는 지역구 0.4%, 전국구 6.5%, 1997년 지역구 0.8%, 전국구 14.9%의 여성이 진출하고 있다. 1990년대 남한의 국회의원 수는 북한의 최고인민회의 대의원 수에는 못 미치나 상임회의 위원수 비율 보다는 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편 지방의회 의원의 증가비율을 보면, 1995년 시·도 의회의원은 9.3%, 시·군·구 의회의원은 16%를 점하고 있다.

4. 여성정책 강화방안

여성정책 강화방안은 단기정책을 중심으로 정부와 여성비정부기구 각각의 역할과 협력을 통한 역할을 제시하였다.

가. 정부

1) **성인지적 통일정책수립** : (1) 성인지적 관점에서의 남북한 교류협력정책 수립, (2) 정책결정과정에서의 여성참여 최소한 30%까지 보장, (3) 통일부에 여성문제 전담 부서 설치, (4) 남북한 공동합의서 및 교류협력관련법 등에 여성부문 포함

2) **여성비정부기구에 대한 적극적 지원정책 실시** : (1) 정부의 허가를 받는 행정절차와 과정의 단순화 시도, (2) 남북교류협력기금을 통해 여성비정부기구의 남북교류 및 경제협력사업방식의 대북 지원사업의 재정적 지원, (3) 여성비정부기구들간의 네트워크축 지원, (4) 통일관련 학술교류 지원

3) **남북연합단계에서의 여성부문 실천과제의 수행** : (1) 여성자신들의 삶의 현장 중심으로 남북한 여성교류·협력 프로그램의 내용과 유형 설정: 여성들이 가장 선호하는 생활영역을 중심으로 교류, 상호 신뢰 구축토록 지원, 정부지원 및 협력의 구체적인 내용 : 문화교류 (여성음악회, 영화감상 함께 하기, 토속음식 만들기, 미술·옷 등의 전시회), 학술토론 (평화와 여성, 여성운동 등), 전문가 파견(의사, 약사, 교사 등), 지자체를 통한 남북한 자매결연 등에서 인권문제, 여성의식문제 등으로 확대, 상호 경험을 교환할 수 있는 파트너 확보, 접촉활동 시행, 여성계, 다양한 단체가 여성의 대표성을 고려하되, 영역에 따라서는 각 단체가 각기 고유의 특성을 갖고 교류토록 지원, (2) 남북한 여성간 통일교육의 공교육화와 활성화, (3) 숙박교류 프로그램 운영

나. 여성비정부기구의 역할

1) **남북연합 추진사업의 내용구상** : (1) 남북한 여성의 공감대 형성 가능 주제 개발, 실현-① 일제의 전후 보상문제, ② 요리대회, ③ 미용대회, ④ 여성의 건강문제, ⑤ 농촌총각문제, ⑥ 가정생활, ⑦ 결혼풍습 등, (2) 다양하고 구체적이며 여성의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야로 교류영역 설정-남북한 여성간 인적 교류사업 ① 이산가족 노인여성들의 이산가족 재회, ② 지방자치단체간 여성단체 중심의 자매결연 등. (2) 남북한 여성의 공감대 형성 가능 주제 개발, 실현-① 일제의 전후 보상문제, ② 요리대회, ③ 미용대회, ④ 여성의 건강문제, ⑤ 농촌총각문제, ⑥ 가정생활, ⑦ 결혼풍습 등. (3) 다양하고 구체적이며 여성의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야로 교류영역 설정-남북한 여성간 인적 교류사업 ① 이산가족 노인여성들의 이산가족 재회, ② 지방자치단체간 여성단체 중심의 자매결연 등

2) **남북연합 추진을 위한 방법론 구축** : (1) 여성비정부기구의 역량 강화, (2) 북한여성 및 아동 지원운동을 병행하면서 남북여성교류 모색, (3) 남북한 여성간에 상호 공통성이 있는 분야에서 우선적인 교류·협력 추진, (4) 북한의 전문가단체와의 교류를 통한 여성접촉과 현재 북한을 이끄는 여성지도자들과(부록참조)의 접촉 시도

3) **여성교류·협력 실천과제** : (1) 여성비정부기구에 대한 인식 제고와 활동분야의 확대, (2) 모든 여성들의 통일의식을 향상시켜 다수의 여성들의 교류 동참, (3) 단체의 특성에 맞게 북한의 여성단체 및 지역단체와 교류·협력할 수 있는 사업의 구상

다. 정부와 여성비정부기구의 역할

1) **협력관계 증진** : (1) 여성비정부기구는 북한과의 협력·교류할 수 있는 주제와 분야, 교류방식을 다양하게 설정하여 정부를 통해 북한과 접촉 (2) 정부는 여성비정부기구들이 북한에 대한 인식을 분명히 할 수 있는 대북 정보 제공, 남북교류 시 대북 창구 역할을 하며 북한주민 접촉승

인, 방북승인, 사회문화협력사업자 및 사업승인, 남북협력기금지원 등을 적극적으로 지원.

2) 국제여성비정부기구와의 협력관계 구축 : (1) 전 세계적으로 성(gender) 이슈가 되고있는 여성의 빈곤문제나 여성 가주구의 문제를 통해 이를 다루고 있는 국제기구 및 비정부기구와의 연대를 통해 북한여성 및 어린이 지원사업과 연대를 지원하고 이들과의 직접적인 교류 기회의 형성 (2) 연변의 부련회를 중심으로 조선족여성들과의 교류 및 지원 (3) UN 비정부기구의 소액신용(Microcredit) 프로그램의 적극적 활용.

5. 결론

남북연합단계에서 여성정책은 이러한 단기과제들을 중심으로 여성교류 협력, 여성통일교육, 평화문화운동이 확산되어야 한다. 이를 통해 궁극적으로 1)남북한 여성의 이질감 극복을 위한 평화지향적 통일교육의 실시, 2)북한바로알기운동의 활성화와 통일문화운동을 전개하며 통일대비 미래 지향적 여성정책의 패러다임의 구축, 3)남북한 공동의 여성의제의 발굴 및 공론화, 그리고 예산확보를 통한 교류활성화, 4)여성들의 통일과정 정치적 참여확대 구축, 5)여성들의 통일역량증진과 세력화(empowerment)를 위한 정부조직의 강화, 6)북한사회 내에 자율적인 여성조직이 형성될 수 있도록 제 3국 여성과의 협조체제 구축에 기여해야 할 것이다.

남북연합의 정부·행정체제 구축방안

양 현 모 (한국행정연구원)

이 준 호 (동국대학교)

남북연합의 정부·행정체제 구축방안

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 「국가연합」에 대한 고찰
- III. 분단국 통일방안으로의 국가연합
- IV. 한반도 통일방안으로서의 국가연합
- V. 남북한 정부·행정체제의 비교
- VI. 남북연합의 정부·행정체제의 설계
- VII. 결 론

이 연구는 2000년 6월 15일 남북공동선언에서 남북한이 통일의 원칙으로 합의하였던 남한의 '남북연합'과 북한의 '낮은 단계의 연방제'를 보다 구체화하는 의미로서 남북연합의 정부·행정체제 구축에 관하여 제시하고자 한다.

먼저 제2장에서는 남북한에 통일방안에서 적용되었던 국가연합과 연방제의 개념을 결합방식, 국제법상 주체, 구성원이 가지는 국적, 법질서, 중앙정부, 군·경찰 통제권을 주요 항목으로 비교함으로써 국가연합과 연방제가 가지고 있는 특성을 살펴보았다. 또한 국가연합과 연방제가 각 국가들에 어떻게 적용되어졌는지를 정부구성기구들을 중심으로 검토함으로써 향후 남북한의 공동체 구성에 주는 함의를 찾고자 하였다.

국가연합의 경우 유럽연합, 독립국가연합, 러시아·벨로루시 국가연합, 영연방의 사례를 검토하였으며 연방제는 미국연방, 독일연방, 소련연방을 중심으로 검토하였다. 이와 같은 국가연합과 연방제의 사례들에서는 공통적으로 안정적인 공동체의 구성과 지속을 위하여 집행기관의 역할을 강화한다는 특징을 보여주었으며 남북한에게 공동체 내 구성국들간 마찰과 갈등을 상쇄시키는 조정자로서의 역할이 중요함을 교훈으로 주고 있다.

다음으로 제3장에서는 분단국의 통일방안으로서 국가연합을 제시하였던 예멘의 사례와 독일의 사례를 검토하였다.

예멘과 독일의 국가연합안은 통일국가건설을 전개하는데 있어서 제 역할과 기능을 수행하지는 못하였다. 그러나 예멘과 독일의 국가연합안은 남북공동선언을 통하여 국가연합적 통일원칙을 합의한 남북한에게 단계적 통일과정의 중요성과 함께 단계의 이행과정 속에서 상호간 이해관계를 조정하고 전구성원이 동의하는 통일국가를 구성해야 한다는 과제를 남북한에게 제시하고 있다.

다음으로 제4장에서는 국가연합과 연방제가 남북한이 분단 이후 제시하여왔던 통일방안들 속에서 구체화된 과정들에 대하여 검토하였다.

국가연합을 통일방안으로서 상정하고 있는 남한의 경우 6공화국의 ‘한민족공동체통일방안’, 김영삼 정부의 ‘민족공동체 통일방안’, 그리고 현 정부인 김대중 대통령의 ‘3단계통일론’ 각 방안들이 공통적으로 상정하고 있는 남북연합의 성격을 검토하였다. 또한 남북연합을 구성형태가 유사한 유럽연합과 비교함으로써 그 특징을 살펴보았다.

연방제를 통일방안으로 상정하고 있는 북한의 경우 1960년의 ‘남북련방제창설제안’을 시작으로 하여 1973년의 ‘고려련방공화국 창설안’, 1980년의 ‘고려민주련방공화국 창설안’, 1990년의 ‘고려민주련방공화국 창립방안’을 통일방안으로 제시하였는데 북한 통일방안은 공동체 구상과 관련하여 연방제를 그 중심개념으로 제시하였다. 그러나 북한은 완성된 형태로의 연방제국가 건설을 통일방안으로 제시하였던 데에서 1990년대 이후 수정적인 태도를 보이게 된다. 북한은 ‘느슨한 단계의 연방’이라는 과도체제의 필요성을 제기하면서 연방제에 대한 수정적인 입장을 견지하였는데 이는 남북한이 공동선언에서 국가연합으로의 통일원칙을 합의할 수 있었

던 근거가 되었다.

다음의 제5장에서는 남북연합의 정부·행정 체제 설계를 위하여 남북한 정부·행정체제를 비교함으로써 공동정부 구성시 합일점을 갖기 위한 접근을 시도하였다. 남북한 정부·행정체제의 비교는 정부조직의 기본원리, 중앙행정조직, 행정환경으로서 정치체제와 사법제도를 주요 변수로서 비교하였는데 이를 통하여 도출되는 남북한 정부의 조직구조와 기능 및 행정과정은 남북연합 기구의 구조와 기능결정에 중요한 의미로서 영향을 미치게 될 것이다.

마지막으로 제6장에서는 남북한의 공동체로서 인식하고 있는 과도체제로서 남북연합의 정부·행정체제를 설계하는 데 있어서 그 과제로 상호간 신뢰의 회복, 부문별 과제로 법·제도의 정비, 경제교류의 활성화, 군사적 신뢰구축, 남북한 주민간 갈등의 최소화, 국제관계에서의 협력을 제시하였다. 또한 남북연합의 적합한 기구를 구성하기 위한 방안으로서 행정수요를 예측하는 것과 관련하여 부문별로 경제, 지방자치, 산업자원, 정보통신, 군사·국방, 건설·교통, 농림수산, 교육·문화, 환경의 9개 부문으로 세분화하여 제시하였다. 본 연구에서는 이와 같은 부문별 과제와 행정수요의 검토를 통하여 공동기구는 최고의사결정기관으로서 남북정상회의, 집행기구로서 남북각료회의, 입법기구로서 남북평의회, 사법부로서 남북연합재판소를 제시하였다. 또한 남북연합 공동기구 설계에서는 그 부속기구로서 남북정상회의에는 비서실, 군사위원회, 통화위원회를 제시하였으며 남북각료회의에서는 상임위원회, 사무총국을 제시하는 것으로 보다 구체화하였다.

한편 남북연합 구성을 위한 남한 행정체제의 조직 구축과 관련하여 4개안의 구상을 제시하였다. 제1안은 국무회의와 동등한 권한을 가지는 통일정책회의를 신설하는 방안이며 제2안은 대통령이 관장하는 민족통일기획원을 설치하는 안이다. 제3안과 제4안에서는 기존 남한 정부조직내에서 통일기구를 신설하는 방안을 제시하였는데 제3안은 행정각부에 북한 담당부서를 신설하는 방안이며 제4안은 기존의 통일부를 공동정부의 창구 역할로 이용하는 방안을 구상하였다.

본 연구의 남북연합 정부·행정체제 검토는 분단 이후 심화되어온 남북

한에 공존하는 구성원들의 이질화를 해소하고 동질성을 회복하는 의미로서 매우 중요한 사안일 것이며 남북한은 남북공동선언의 합의정신에 입각하여 통일방안을 보다 구체화하는데 노력하여야 할 것이다.

남북 교육공동체 구성을 위한 교육통합방안 연구
- 남북한 평화공존상황을 중심으로

한 만 길 (한국교육개발원)
김 형 찬 (미국서부워싱턴대학교)
최 영 표 (동신대학교)
윤 종 혁 (한국교육개발원)
김 정 래 (한국교육개발원)
이 명 준 (한국교육과정평가원)
박 정 현 (한국교육개발원)

**남북 교육공동체 구성을 위한
교육통합방안 연구**
- 남북한 평화공존상황을 중심으로

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북한 평화공존과 교육의 방향
- III. 평화공존 상황의 교육 시나리오 설정
- IV. 남북한 교육제도 통합의 과제
- V. 남북한 교육과정 통합의 과제
- VI. 남북한 교육행정 통합 방안
- VII. 교육공동체 구성을 위한 단계적 과제
- VIII. 결 론

남북한의 평화공존 상황은 화해 협력을 바탕으로 하여 정치경제의 영역 뿐만 아니라 사회 문화의 영역에서 공동체를 형성하고 특수한 기능적인 연계를 하는 단계라고 할 수 있다. 이 상황에서 남북한의 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 궁극적으로 남북의 교육체제가 유기적인 결합과 통합을 통하여 교육공동체를 형성할 수 있는 상황을 만드는 것이라고 할 수 있다.

교육 분야에서 남북한의 교류와 협력으로부터 교육제도, 교육과정, 교

육행정 통합 등 많은 과제를 해결해야 할 것이다. 남북한의 교육통합을 거쳐서 주민들이 서로 이해하고 화합하면서 하나의 공동체를 형성하는데 필요한 의식, 가치관, 태도를 형성하는 것은 교육이 해야 할 의무이다. 따라서 앞으로 남북의 평화공존 상황을 통한 국가 연합단계에서 발생할 수 있는 정치, 경제, 문화, 사회적 상황을 전망해 보고, 이에 기초하여 남북의 교육공동체를 형성하기 위한 통합 과제를 설정하는 작업이 필요하다.

남북의 교육공동체를 구성하기 위하여 우선 교육체제에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 남북한 교육체제의 공통점과 차이점을 찾아냄으로써 장차 평화공존 상황에 적합한 교육통합 방안을 구상할 수 있다. 이를 위해 본 연구는 평화공존 단계의 성격과 교육상황을 고찰하고, 평화공존을 위한 교육의 방향을 논의하고자 한다. 이를 바탕으로 교육제도, 교육과정, 교육행정 측면의 교육통합 시나리오를 구성할 수 있다.

남북한이 모두 평화공존 체제를 구축하여야 한다는 당위성은 다음의 몇 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 단일국가 형성을 위한 통일의 논리를 한 차원 높은 단계로 승화시킬 필요가 있다는 것이다. 둘째, 통일이 국가 발전을 가져온다는 주장에 대한 과학적이고 신뢰로운 증거를 확보하는 과정이기도 하다. 셋째, 통일된 국가만이 그 민족의 안전과 발전을 가져온다는 논리에 대한 보완된 증거를 필요로 하고 있다. 이런 관점에서 남북한 평화공존체제를 구축하는 것은 남북한이 궁극적으로 통일을 이루기 위한 전제와 노력의 과정으로 이해해야 할 것이다.

이와 같은 평화공존의 제조건을 고려할 때 평화교육의 방향을 설정할 수 있을 것이다. 남북한의 평화교육은 일차적으로 상호간의 분쟁을 방지하고, 남북 주민들이 평화의 사상, 평화의 개념뿐만 아니라 평화적으로 행동하는 방법과 기술을 습득하고 연마하는 과정이 중요하다. 그런 면에서 특히 가치 ‘한민족평화교육센터’를 설치·운영하여 평화교육을 실현하기 위한 남북 교육교류·협력 과정을 만드는 것이 필요한 것이다.

본 연구는 남북한 교육공동체 구성을 위한 접근 방법의 하나로서 미래를 예측하는 시나리오 기법을 활용하고 있다. 즉, 남북한 평화공존상태 또는 정치권에서 제기하고 있는 ‘남북연합단계’가 어떤 상황에 있는 것인지를 규명하고 있다. 이를 바탕으로 현재 상황이 남북한 상호간의 화해

협력으로 나아가는 시점으로 보고 시나리오 기법을 적용하고 있다. 남북한 교육공동체 구성은 남북 통합 방안의 하나로서 어떻게 구성되어야 하는가를 발생 가능한 상황으로 설정하고 검토함으로써 남북한 화해 협력과 평화공존의 상황에서 통일 노력을 검토하고 있다.

시나리오 기법을 활용한 평화공존 상황의 교육 전개 과정은 다음과 같이 이해할 수 있다. 제1단계는 남북한 언어의 이질성과 교육이념의 차이를 확인하는 적극적인 평화교육의 단계이다. 적극적인 평화교육은 남북한의 교육공동체 형성을 위하여 남북간에 일차적으로 요구되는 상호 이해와 같은 인지능력을 확보하는 것이다. 제2단계는 교육제도의 통합을 모색하기 위하여 시나리오 작성을 통해 '해결해야 할 이슈'를 정하는 '교육제도의 호환성' 단계이다. 여기에는 교육체제, 학교제도, 교원의 지위 및 처우, 교육행정체제, 교육지원체제 등이 모두 포함될 수 있다. 남북한간의 대학 입학자격인정, 학력인정, 학술교류의 문제에서 불확실성을 추출하고 이를 토대로 하는 호환가능성을 탐색하게 된다. 제3단계는 남북한의 실제 교육에서 사용되는 교육용어의 통합과 관련된 '교육과정의 호환성 단계'이다. 이는 남북 언어를 공통된 교육용어로 활용하는 과정의 교재와 경비 부담 문제, 교육목표에 따른 교육평가 체제 준거 등을 전제로 하고 있다.

이러한 배경 속에서 본 연구는 교육제도, 교육과정, 교육행정의 세 가지 영역을 대상으로 평화공존상황의 시나리오를 구성하고 있다. 특히 이에 따른 몇 가지 하부 영역에서 상호 호환 가능한 변인을 확정적인 변인으로 하고, 이에 따라 예측할 수 있는 변인을 불확정 변인으로 하여 시나리오 상황을 설정하고 있다.

평화공존체제에서 교육제도에 대한 통합 논의는 비정치적인 부문을 중심으로 교류·협력에 관심을 가지게 될 것이다. 남북한 교육제도 협력방안은 주로 대학입학자격인정, 학력인정, 학술교류 등 주로 세 가지 측면을 중심으로 교육통합을 상정할 수 있다. 이는 대부분 평화공존 상황에서 남북한 교육제도 중에서 별다른 변화 없이 수용할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 공통점을 가지고 있다.

평화공존 상황의 대학입학자격 시나리오는 크게 세 가지 경우로 설정할 수 있다. 첫째는 중등교육과정 졸업자 및 졸업예정자를 대학 입학자격 인

정으로 하는 경우(시나리오 I)이며, 둘째는 중등교육과정 졸업자 및 졸업 예정자 중 일정 수준 이상의 자질을 지닌 자를 대학입학자격자로 하는 경우(시나리오 II)이다. 셋째는 일정 수업연한을 대학 입학자격으로 인정하는 경우(시나리오 III)를 생각할 수 있다.

시나리오 I은 수업연한이 다름에도 불구하고 교육단계를 기준으로 자격을 인정하기 때문에 행정적으로 간편하고 학생들도 이해하기 쉽고 접근이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 북한 학생들의 신체 연령이 남한 학생보다 열세를 드러내는 등 학력 편차의 문제점이 발생할 수 있다. 그러므로 가칭 ‘대학입학예비고사’ 혹은 ‘대학진학예비학교’ 운영 등을 통해 북한 학생들의 학력을 보완하는 과정이 제시되어야 할 것이다.

시나리오 II는 실질적으로 상대 지역에 대한 학업생활 적응과정에 중점을 두어 진학 후 곤란을 겪을 가능성이 적다는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 보수성이 강해 교류·협력이 제한적일 수 있다는 문제점, 과외교육비 지출의 과다 현상 등의 부수적인 장애 요소가 있다. 이는 일정 학업수준 미달자 및 부적응 예상자 등을 대상으로 하는 일정 기간의 보충과정을 국가 차원에서 마련하고, 북한 학생에 맞는 평가체제를 갖추어서 해소할 수 있다.

시나리오 III은 수업연한을 대학입학자격으로 인정하기 때문에 수업량을 기준으로 하는 합리성을 가지고 있다. 그러나 북한의 학교의 졸업장을 인정하지 않는 등 미흡한 제도 절차, 그리고 교육과정의 중복·결손에 따른 교육의 비효율성이 문제점으로 발생할 수 있다.

학력인정 시나리오는 학교교육 단계를 기준으로 하는 경우(시나리오 I)와 수업연한을 기준으로 하는 경우(시나리오 II)로 생각할 수 있다. 시나리오 I은 학교교육 단계를 기준으로 학력을 인정하기 때문에 행정적으로 간편하고 학생의 접근이 용이한 장점이 있다. 그러나 교육현장의 교학 및 학생지도 측면에서 여러 가지 어려운 문제가 발생할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 북한 학생이 남한으로 이동하는 경우 수업연한으로 정치하고, 남한 학생이 북한으로 이동하는 경우 학교교육단계로 정치할 수 있다. 그리고 학교교육 단계별로 예비과정 혹은 적응과정을 설치하여 운영하는 방안도 생각할 수 있다.

시나리오 II는 신체적·정신적 연령을 적응의 전제조건으로 삼고 있어 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 이 방안도 남북한 수업연한 차이에 따른 부적응 현상이 발생할 수 있으며, 교육과정의 중복 및 결손 현상의 문제점이 생길 수 있다. 그러므로 시나리오 I과 같이 남북한 학생별로 다른 기준을 적용하는 방안 혹은 일정 기간의 보충 및 적응과정을 제도적으로 보완하는 과정이 필요하다고 볼 수 있다.

한편 남북한의 학술교류는 정치적·사회적 변화 요인 등으로 인하여 점진적·단계적으로 추진할 것으로 예상할 수 있다. 학술교류는 초기 단계에서 남북한이 아닌 제3국을 통해 간접적으로 접촉하는 방식에서 시작하여 점차 남북 지역에서 직접 개최하는 방식으로 진행될 것이다. 남북한 학술교류는 남북 역사관의 현격한 차이로 인해서 사실상의 논의가 어렵다는 견해가 나오고 있다. 이와 함께 북한 학문의 편협성과 이질적인 학문 풍토로 인하여 상호 이해가 부족한 상황에서 해결하기 곤란한 논쟁이 발생할 수도 있다. 특히, 남북간의 학술 교류시에 진보 세력이 주도하게 될 경우 남북 사회의 보수층을 자극하여 사회갈등의 요인으로 작용할 수도 있다.

그러므로 남북한 학술교류는 이런 문제점을 극복할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 첫째, 학술교류 과정에서 남한측의 인내가 필요하며, 토론을 통해 상호 이해하는 풍토를 조성해 나가야 한다. 둘째, 남북간의 인식이나 방법상의 차이를 점진적으로 해소하여 나아갈 수 있는 체제를 체계적으로 갖추어야 한다. 셋째, 학술교류는 비정치적인 분야부터 단계적으로 추진하며, 첨예한 논쟁점은 회피하지 말고 집중적으로 논의할 필요가 있다. 넷째, 학술교류는 교류원칙과 기본방향을 분명하게 하고, 이를 준수하기 위한 효과적인 조정기구가 필요하다. 다섯째, 학술교류는 민주적·인간적·민족적 가치에 입각하여 이질성을 완화할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 여섯째, 학술교류가 활성화될 수 있도록 다양한 방식의 지원 조치가 있어야 한다.

남북한 평화공존 상황에서 교육과정 통합은 다음과 같은 방식으로 이루어져야 한다. 교육과정을 통합하기 위해서는 우선 현재의 남북한 교육과정 편제를 비교하여 상호간 특성 및 장단점 등을 분석해야 한다. 남북한

교육과정의 초기 통합단계는 남북한 사회의 중요한 가치와 이념을 다루는 교과서보다는 비교적 이념적 성향이 적은 교과를 중심으로 통합을 모색하는 것이 바람직하다. 이념 지향적 교과와 통합은 비이념 지향적 교과와 통합보다는 쉽지 않을 것이다. 그러나 교육과정 통합의 초기 단계에서 적어도 이들의 교육과정 통합을 위한 요구사항, 즉 전통적 정서와 가치, 민주주의 평등 이념 등의 최소 요건들을 합의할 필요가 있다.

남북한 교육과정 통합을 위해서는 다음과 같은 협력 방안을 모색해야 한다. 첫째, 남북한이 모두 필요로 하는 인간성과 인간능력을 함양하여야 할 것이다. 남북의 교육과정 통합을 위해서는 남북한이 확실하게 협의의 주제와 범위를 정하고 그에 따라 객관적이고 합리적으로 논의를 통하여 합의에 도달하여야 한다. 둘째, 교육과정의 통합을 위해서는 먼저 그것의 기본이 되는 교육목표에 대한 합의가 있어야 한다. 셋째, 남북의 교육과정 편제를 동일하게 구성하기 위한 방안을 마련해야 한다. 현재 북한의 교육과정은 인민학교 4년, 고등중학교 6년을 합해서 10년이고, 이에 따라 교육과정 편제가 구성되어 있다. 이는 남한의 7차 교육과정에서 국민공통기본교육과정으로 정한 10년의 교육과정 편제와 거의 동일하다고 할 수 있다. 여기에서 남한의 11, 12학년에 해당하는 교육과정 편제를 구성하는 것을 포함하여 10학년 이후의 2년에 상응하는 교육과정 편제는 남북한이 함께 논의해야 할 것이다. 넷째, 정치나 경제 체제에 지나치게 관련되지 않는 공통의 기본교육과정에 합의해야 한다. 다섯째, 교육과정 통합을 위한 공동 협의기구를 구성해야 할 것이며, 이를 통해 국가 수준의 통합교육과정과 교과서 개발이 이루어져야 한다.

평화 공존 상황에서 남북한 당국은 중앙정부 및 지방정부 차원, 그리고 북한의 어려운 교육제정을 지원하는 방안을 중심으로 교류·협력을 촉진할 수 있다. 이에 대한 여러 가지 방안과 시나리오를 중심으로 남북 교육행정을 연계하는 방안은 다음과 같이 구현할 수 있다.

중앙행정기구는 제1시나리오(범 민간단체 차원의 구성 방안)와 제2시나리오(반관반민 성격의 합의체 방안)로 제시할 수 있다. 제1시나리오는 남북한 교류에 대비하여 설치하고 있는 기존의 각종 협력기구를 보완하는 작업에 중점을 두고 있다. 이 방식을 추진하기 위해서는 첫째, 남북한 교

육 협력기구를 구성할 경우, 민간 단체를 중심으로 하는 비정부기구를 중심으로 운영해야 할 것이다. 둘째, 협력 기구를 체계적으로 운영하기 위해서는 남북한 교육자간 상호 방문, 교육·연수 프로그램의 개발, 북한 지역의 각급학교 정상화 지원 방안 논의, 남북한 교과 내용 및 과정에 대한 비교 연구 등을 통하여 교육통합을 지향하는 방안을 모색해야 한다. 셋째, 현실적인 협력 추진 방안을 실천할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 남북 양측의 대표성을 갖고 있는 교원 단체 및 비정부기구 대표자들이 참여하는 방안을 모색해야 한다.

제2시나리오는 남북한 학제 균등화를 포함한 교육제도 기구와 교과내용을 조화시키기 위한 교과서 편찬 기구를 조성하여 교육당국 및 일선교사, 학부모 등이 공동으로 참여할 수 있도록 한다. 이에 소속된 위원회 혹은 자문단은 각계 원로, 전문가, 및 현장교사 등으로 구성원을 둘 수 있다. 이를 위해서, 첫째 양국 정부간 공식적인 후원과 협력을 통해 상호 교육 정책 및 행·재정적인 협력 방안을 모색해야 한다. 둘째, 협력기구에 대한 양국 중앙정부의 역할을 재조정하고, 이에 상응하는 사업을 전개해야 한다. 셋째, 반관반민의 성격을 분명하게 유지·조정할 수 있는 기구로 구성되어야 한다. 넷째, 교육계 인사를 중심으로 하는 자문 위원회를 구성하는 등 협력 기구의 역량을 최대화할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

지방정부간 교육행정 통합을 위한 교류·협력은 제1시나리오(남한은 현재와 같은 교육행정체제)와 제2시나리오(남한의 일반행정과 교육행정이 통합되는 경우)로 이해할 수 있다. 제1 시나리오는 남북한 양측이 지방정부 차원의 대표단을 파견하여 위원회를 구성하고 동등한 입장에서 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제가 해결되어야 한다. 첫째, 교류·협력 기구를 효율적으로 운영하기 위한 중앙정부와 지방정부간의 상호 유기적인 연계 체제가 필요할 것이다. 둘째, 지방정부간 협력기구를 효율적으로 운영하는 인적·물적 자원 배분 및 플랜이 마련되어야 한다. 셋째, 각 지방정부의 특성을 존중하는 방향으로 협력·교류사업을 추진해야 한다. 넷째, 남북한 교육협력의 장애를 극소화할 수 있는 조치를 강구해야 한다.

제2시나리오는 남북한의 특정 지방정부간에 자매결연을 맺는 방식은

예상할 수 있다. 각 지방들의 특색에 맞는 교육기관을 함께 육성하고, 각종 교육자료 및 학생·교사·교육전문가들을 상호 교환하는 과정은 교육동질화에 많은 기여를 할 것이다. 이를 추진하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제를 해결해야 한다. 첫째, 중앙정부 수준의 통일 시나리오 및 중장기 플랜을 보완하는 과정으로 지방정부간 교류·협력을 추진하는 방침이 확정되어야 한다. 둘째, 지방정부 자체적으로 교육재원을 안정적으로 확보하여 지방정부간 교육 협력 및 교류 사업을 지속적·장기적으로 추진해야 한다. 셋째, 남한의 지방정부가 추진하는 사업내용과 추진방향을 적극적으로 보장해줄 수 있는 체제를 구축해야 한다. 넷째, 남북 지방정부간의 제도적·이념적인 차이를 극복할 수 있는 방향으로 교류·협력기구를 운영해야 한다.

한편 북한의 부족한 교육재정을 지원하는 방법으로는 첫째, 교육재정 지원은 북한의 교육정상화에 기여할 수 있는 분명한 목표와 명분 속에서 진행되어야 한다. 둘째, 교육재정 지원제도는 국가 수준의 장기 정책 플랜으로 확보하는 방안을 마련해야 한다. 셋째, 남한측은 교육재정 지원을 위하여 국민과 정부가 협력하여 다각적인 방식으로 공동지원대책을 마련해야 한다. 넷째, 현재 남한의 정부 재정 및 국민총생산 영역을 대체 전환하여 일정 부분을 보조하는 방식을 활용할 수도 있다. 다섯째, 교육에 대한 공적 책임의식을 확보하는 차원에서 대북 지원정책을 현실적으로 마련해야 한다.

남북의 평화공존과 교육공동체 구성을 위한 단계적 과제로서 상호 이해와 협력을 바탕으로 공동의 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 그러나 현재로서 본격적으로 남북한의 교육분야 교류·협력 사업을 추진하는 것은 여러 가지 해결해야 할 과제들이 남아 있다. 우선 평화공존을 위한 통일교육의 과제를 이해해야 할 것이다. 평화교육의 관점에서 통일교육을 이해할 수 있는 발상의 대전환이 구축되어야 하며, 북한 사회를 이해하는 교육, 그리고 평화 공존을 위한 교육을 먼저 추진·정착시켜야 한다.

이와 같은 평화교육에 바탕한 남북한 교류 협력의 원칙은 다음과 같은 관점에서 출발해야 한다. 첫째, 교육분야의 교류·협력은 비이념적이며 비정치적인 분야에서부터 출발해야 한다. 둘째, 교육분야의 교류협력은 북

한 사회의 변화와 민족동질성 회복에 과급 효과가 큰 분야부터 시작해야 한다. 셋째, 교육 분야의 교류 협력은 남북한이 상호 호혜적인 분야부터 추진해야 하며, 상호 대등한 입장에서 참여할 수 있도록 추진해야 한다. 넷째, 교육분야의 교류협력은 다양한 영역과 방법을 동원하면서 점진적이고 단계적으로 접근을 해야 한다. 다섯째, 교육 분야의 교류협력은 다양한 통로를 통하여 활성화하도록 해야 한다. 여섯째, 교육 분야의 교류·협력은 교육과 관련이 깊은 경제, 과학·기술, 문화·예술·체육 분야의 교류·협력과 연계하여 추진해야 한다.

평화공존 상황에서 교육분야 교류·협력의 단계는 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 북한 교육을 지원하는 사업을 전개하여 북한 교육에 필요한 물자를 지원하는 사업을 적극적으로 추진해야 한다. 둘째, 교류협력 사업의 일환으로 교원과 학생들이 중심이 되는 교환 방문, 공동 행사 개최, 현장 답사 등의 사업을 전개할 수 있다. 셋째, 남북한 교육과 학술분야의 공동 발전을 위한 연구와 협의를 추진할 수 있다. 넷째, 남북한 교육의 차이와 유사점을 분석하고, 상호 유기적인 통합이 가능한 방안을 모색하는 협의와 연구가 이루어져야 한다.

그러므로 교육제도, 교육과정, 교육행정 등 남북한 교육통합을 위한 실천 과제로서 교육 분야 교류·협력 과제가 우선되어야 할 것이다. 북한에 대한 교육물자 지원사업, 교육학술 관련 기초자료의 교환, 남북한 교육학술자료센터의 설치 운영, 남북한 공동행사의 개최, 남북한 교원 학생의 상호 방문, 남북한 교육발전 협의기구 구성 등은 이런 교류·협력을 위한 대표적인 과제라고 할 수 있다. 이런 유형의 사업 실천을 통해 상호 신뢰와 교류·협력의 성과를 보임으로써 각 교육 영역별 통합의 과제에 쉽게 접근할 수 있을 것이다.

남북한의 평화공존 상황에서 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 과정이라고 할 수 있다. 이와 같은 평화공존 상황에서 교육의 과제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 새로운 접근 방식이 필요하다고 볼 수 있다. 첫째, 남북한 교육의 차이와 이질성을 어느 정도 인정하고 그것을 이해하려는 자세가 확립되어야 한다. 둘째, 남북한은 우선 상대방에 대한 왜곡과 비방의 교육을 중단해야 한다.

셋째, 남북한 교육의 통합 관점에서 남북한 교육의 동질성을 이해하고, 이를 보편적인 가치 기준에서 발전시키고 보완할 수 있는 방안이 개발되어야 한다. 넷째, 북한 교육에 대한 다양하고 심층적인 이해를 위하여 북한 연구가 더욱 활발하게 전개되어야 한다.

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한
직업교육훈련분야의 연계방안 연구

강 일 규 (한국직업능력개발원)

옥 준 필 (한국직업능력개발원)

이 은 구 (한남대학교)

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계방안 연구

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북한 직업교육훈련분야의 연계에 영향을 미치는 환경 요인
- III. 북한 직업교육훈련분야의 전반적 분석
- IV. 북한 직업교육훈련의 특성과 남북한 비교
- V. 남북한의 각 분야에서 연계 사례와 시사점
- VI. 결론 및 정책 제언

지난 세기는 동서간의 냉전과 이데올로기에 따른 남북한의 반목과 경쟁의 시대였다면, 21세기는 화해와 협력을 통한 상호 공감대의 형성과 통일시대를 이룩해야 하는 시대적 과제가 우리 민족의 당면 목표라고 볼 수 있다. 이러한 추세와 목표는 한반도를 둘러싼 국내외적인 변화에서 볼 때 매우 긍정적인 방향으로 변동하고 있다.

이러한 국내외적인 변화와 함께 정부차원에서 평화통일을 위한 부단한 노력과 구체적인 방안을 제시해 오고 있다. 물론 이러한 제안과 발표는 대부분 상호 의견의 불일치와 북측의 일방적인 파기로 무산된 경우가 많았지만, 최근 들어 이러한 경향은 많이 변화되고 있는 양상을 보이고 있

다. 가장 큰 변화는 현 정부가 들어선 이후 대북포용 정책을 추진하면서 남북한간 긴장 완화와 평화공존을 위한 인식이 확산되고, 이를 바탕으로 한 상호 교류 및 협력이 점차 증진되고 있는 추세이다.

이러한 남북한간의 화해 협력의 분위기와 더불어 남북한 평화공존의 확보와 연합단계로 진일보 발전시킬 필요가 있다. 그 동안 분단의 경험을 겪은 국가들이 통일과정에서 보여준 사례는 각기 환경의 차이와 역사·문화적 배경의 차이로 인하여 그 결과를 달리하고 있음을 알 수 있다. 결국 우리의 경우도 외국의 사례와 다른 방식의 통일 과정을 겪게 될 것이다. 그 과정은 평화적이고 단계적이며, 민족적 화해와 연합을 추구하는 새로운 우리의 모델에서 찾을 수밖에 없다. 이를 달성하는 방법 중의 하나가 경제협력과 함께 상호 인적자원개발을 통한 민족적 경쟁력 강화라고 볼 수 있다. 즉 남북한간 평화공존과 함께 경제협력이 활성화되기 위해서 이를 뒷받침할 수 있는 가장 밀접한 분야의 하나가 바로 상호 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야라고 볼 수 있다.

□ 북한 직업교육훈련의 특성과 동향

첫째, 직업교육훈련에 대한 당의 역할 강화와 중앙과 지방 및 산업체의 연계를 들 수 있다. 북한의 노동당과 정부 당국은 소위 혁명과 건설의 수요에 의하여 매 시기마다 직업교육훈련의 기본방침을 제시하고, 직업교육훈련사업을 완전히 국가교육사업 안에 두고 있으며, 또한 국가에서 책임지고 계획을 수립·관리하고 있다. 한편 북한의 직업교육훈련은 중앙과 지방 및 산업체를 밀접히 결합시킴으로써 국가의 교육경비를 최대한 줄이고자 노력하고 있다.

둘째, 직업교육훈련에서 기초교육과 기술교육의 연계 강조이다. 북한에서는 근로자들에 대하여 소위 문화수준이라고 하는 기초 능력 수준을 부단히 제고하여야만 근로자들이 기술교육을 더욱 잘 받을 수 있으며, 문화기술수준을 제고하여야 선진적인 과학기술을 습득하여 발명·창조를 하고, 근로자계급의 역사적 임무를 완수할 수 있고 주장하고 있다.

셋째, 직업교육의 다양화와 업여교육 및 정규교육의 연계 강화를 들 수

있다. 북한에서는 각 지방의 조건과 직장근로자들의 지식수준에 의하여 다양한 형식의 직업교육을 조직하고 있다.

넷째, 기술교육과 사상교양의 결합이다. 북한의 직업교육훈련기관들은 교육과정의 운영에서 사상교양에 관한 과목과 내용을 강조하고 있다. 북한은 직업교육훈련에서 사상교양과목의 비중을 일반학교 교육정도로 중시하고, 직업교육훈련에서 각종 강습회, 강의회, 자습회 등을 통해 간부들 뿐만 아니라 전체 근로자들에 대한 정치학습교육과 재교육을 광범위하게 실시하고 있다.

다섯째, 기술교육과 관리교육의 결합 및 간부교육의 강화를 들 수 있다. 북한은 간부들의 정치사상수준, 과학기술수준, 경영관리수준의 제고에 큰 관심을 갖고, 각급·각 유형의 간부 재교육제도를 실시하고 있으며, 단기적인 양성교육과 장기적인 연수교육의 두 가지로 구분하여 실시하고 있다.

여섯째, 기술(자격)심사제도의 도입을 통한 고찰(심사)와 승급(혹은 강급)의 연계 추진이다. 북한에서는 직업교육훈련을 강화함과 동시에 소위 기술고찰(기술심사)제도를 도입하여 승급 혹은 강급(기술심사제도)에 활용하고 있다.

□ 남북한의 직업기술교육과 자격 체제 비교

○ 교육 전반의 비교

먼저 남한과 북한의 교육 이념 및 목표를 비교해 보면 유사성보다는 상당한 차이점을 보이고 있다. 남한은 민주주의 교육 이념을 지향하고, 북한은 공산주의 교육 이념을 지향하고 있다. 남한은 교육 기본법에서 홍익 인간의 이념 아래 공민으로서의 자질, 국가의 발전과 인류 공영에 기여할 것을 교육목적으로 명시하고 있다.

다음으로 남한과 북한의 교육 제도를 비교해 보면, 학교 단계별 교육 연한에 있어서 남한은 초등 교육 6년, 중등 교육 6년, 고등 교육 4년인데 비하여, 북한은 초등 교육 4년, 중등 교육 6년, 고등 교육 4(6)년으로 초등학교 단계가 남한보다 2년 짧게 편제되어 있다. 의무 교육 연한에

있어서는 남한이 초등학교부터 중학교까지 9년인데 비하여 북한은 유아 교육 높은 반 1년부터 고등중학교까지 11년으로 남한보다 2년이 더 길다.

유아 교육 단계에서 남한은 개인의 성장 발달을 중시하고 자율 선택적 교육으로 의무 교육에 포함시키지 않고 있는데 반해, 북한은 공산주의적 인간 육성에 중점을 두고 의무 교육에 포함시켜 국가 사회적 지원을 통해 무상으로 교육하고 있다. 중등 교육 단계에서 남한은 전기와 후기를 각각 3년으로 구분하고 있는데 비해서 북한은 전기와 후기 구분 없이 6년 동안 통합하여 교육하고 있다.

고등 교육 단계에서 남한은 전문대학을 포함하여 대부분의 대학들이 종합 대학의 성격을 띠고 있는데 비해, 북한은 특정 분야의 전문가 집단을 양성할 목적으로 특성화된 대학으로 운영되고 있다. 또한 산업 현장에서 일하면서 계속해서 배울 수 있는 교육 체계로서 공장대학, 농장대학, 어장대학 등이 발달해 있다. 남한의 경우에도 이와 유사한 사내 기술 대학 등을 운영하고 있으나 북한에 비해 그리 활성화되어 있지는 못하다. 남한은 계속 교육의 기회를 부여하는 다양한 형태의 사회 교육 기관이 발달해 있다.

한편으로 남한과 북한의 교육과정 및 내용을 보면, 남한은 주지주의적 학습 능력의 함양이라는 교육의 본질적 가치를 중시하는 반면에, 북한은 실제 생활에서의 응용 능력을 중심으로 교육의 실용적 가치를 중시하고 있다. 남한에서는 '진리 탐구의 정신과 과학적 사고력, 창조적 활동과 합리적 활동'을 강조하고 있다.

남한과 북한은 교육 행정에 있어서도 차이를 보이고 있다. 남한과 북한 모두 중앙 집권적인 교육 행정이 이루어지고 있으나, 남한의 경우 교육 자치를 지향하여 많은 행정 권한을 지방으로 이양하고 있는데 반해, 북한은 여전히 권위주의적인 교육 행정을 하고 있다. 또한 남한은 교육 행정의 전문성을 중시하고 있는 반면에 북한은 교육 행정의 전문성보다는 당의 정치 방향을 우선시 하고 있다. 그리고 남한의 경우 지방의 교육 행정과 일반 행정이 분리되어 있는데 반해 북한은 통합되어 있다.

○ 직업기술교육 체제 비교

남한은 초등학교와 중학교에서는 교양적 차원에서 기초적인 직업기술교육을 하며, 중등 교육 후기에 해당하는 고등학교 단계부터 졸업 후 직업 세계에 취업하고자 하는 실업계 고등학생과 일반계 직업 과정 학생들을 대상으로 본격적인 직업기술교육을 실시한다. 이에 반해 북한은 의무 교육 단계인 고등중학교 때까지는 기초 직업기술교육에 중점을 두며 중등 이후의 단계에서부터 본격적인 전문 직업기술교육을 한다.

학교 급별로 전문 직업기술교육을 시작하는 시기를 보면, 북한이 남한보다 늦게 시작하는 것처럼 보이지만 연령으로 보면 같은 시기(남북한 모두 만 16세)에 전문적인 직업기술교육을 하는 것이다. 또한, 북한의 인민학교와 고등중학교의 교육 내용을 보면, 일반 교육과 직업기술교육의 결합을 통한 통합적인 교육을 하고 있어 초·중등 교육에서 직업기술교육을 소홀히 다룬다고 할 수는 없을 것이다. 남한의 경우에도 고등학교 단계에서는 기초 직업기술교육을 강조하는 추세여서 엄밀한 의미에서 남북한 모두 본격적인 전문 직업기술교육은 중등 교육 이후의 단계에서 이루어지고 있다고 할 수 있다.

중등 교육 이후의 단계에서 이루어지는 전문 직업기술교육을 보면, 남한은 전문대학이나 기능대학을 중심으로 산업대학·일반대학에서 실시하고 있고, 북한의 경우에는 유사하게 고등전문학교·단과대학·종합대학 및 중앙급 대학 등에서 본격적인 전문 직업기술교육을 하고 있다.

또한, 북한의 경우에는 계속 직업기술교육 차원에서 산업 현장에서 일하면서 계속해서 배울 수 있는 고등 교육 체계를 중시하여 공장대학·농장대학·어장대학 등이 활성화되어 있는데 반해, 남한의 경우에는 이와 유사한 성격의 교육 훈련 기관으로 사내 기술 대학이나 기술 대학 등이 있지만 활성화되어 있지는 못하다. 그러나 남한의 경우에는 공공 기관이나 민간에서 운영하는 직업전문학교·직업훈련원·기술계 사설학원 등에서 직업기술교육을 활발히 전개하고 있다.

○ 자격 체제 비교

남북한 자격제도의 중요한 차이점은 응시자격과 자격의 등급에 있다.

북한의 경우 장기간의 현장경력을 갖고 있어도 전문학교 및 대학을 졸업하지 않으면 기능에서 준기사나 기사 자격 취득 시험에 응시할 수 없다. 반면에 남한에서는 국가기술자격이외의 국가자격의 일부를 제외하고 대부분 학력에 관계없이 현장 실무경력만으로 자격시험에 응시할 수 있다. 또한 남한의 국가기술자격은 정부에 의해서 동일한 체제로 운영되고 있으나 북한은 자격종목에 따라 다양하게 자격의 급수가 나누어져 있다.

검정방법에 있어서도 북한의 기능 자격은 필기시험과 실제 작업의 평가를 통해 합격 여부를 판단하고 있다. 그러나 기능학교 및 양성소를 졸업하지 않고 경력을 통해 자격에 응시하는 종목 가운데에는 실기만 실시하는 종목도 있으나 자격 수준의 특성상 이론보다 실기능력의 중요함을 이해한다면 남한 자격으로 인정시 문제될 것이 없다고 생각한다. 남한의 경우도 대부분 기능자격은 필기와 실기시험을 실시하도록 되어있으나, 미장·조적·건축목공·비계 등의 종목과 같이 이론적인 면보다 기능이 중요한 분야는 필기시험을 실시하지 않고 있다.

준기사 및 기사 자격은 졸업 시 해당분야에 대한 이론시험·외국어·논문등을 통과해야만 무급의 자격 취득하고, 급수의 자격은 1년 이상의 현장경력이 있어야 취득할 수 있으므로 학력·자격·산업현장의 경험이 자연스럽게 연계되고 있음을 알 수 있다.

전체적으로 북한의 자격체제를 남한의 자격체제와 비교하였을 때 두 체제가 상당히 유사함을 알 수 있으며, 북한자격을 남한자격으로 인정하는데 무리가 없을 것으로 판단된다.

□ 남북한간 각 분야에서 추진 된 연계의 시사점

첫째, 남북한간 교류 및 협력을 통한 연계에서 정치적 변수가 너무 많은 영향을 미치고 있다. 즉 사례가 대부분 비정치적 분야임에도 불구하고 남북한간 교류 및 협력에 변수로 작용하는 정치적 환경의 변동에 따라 그 성과가 좌우되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 그 동안 남북한의 각 분야에서 이루어진 교류 및 협력을 통한 연계는 지속성이 없음을 알 수 있다. 대부분 일회성이거나 한 두 번의 접촉

등으로 끝나는 경우가 대부분이다. 즉 남북한간 연계의 연례화나 제도화가 없음을 알 수 있다.

셋째, 남북한 평화공존과 연합단계를 추진하는데는 우선 비정치적 분야의 교류 및 협력이 필요하다. 문화·체육 등 비정치적이면서 남북한 주민의 접촉을 통한 민족적 동질감 확보에 수월성이 높은 분야일수록 연계 가능성이 높음을 알 수 있다.

넷째, 직업교육훈련분야의 남북한 연계는 우선 남한의 지원이 필요하다. 대부분의 남북한 연계는 남한의 재정적 지원과 양보가 연계를 성사시키는데 기여하고 있음을 알 수 있다. 즉 북한의 경제적·재정적 어려움을 등고려하여 단계별로 지원을 하고, 후에는 연계에 필요한 비용을 상호 대등하게 지출할 필요가 있다.

다섯째, 남북한간 직업교육훈련분야의 연계에서 남북한의 당국자간 접촉을 통한 협정체결이 필요하다. 교류 및 협력의 일관성과 지속성 확보를 위해서는 남북한간 책임 있는 관계자간 양해각서 등 관련 협정을 맺을 필요가 있다.

여섯째, 남북한간 직업교육훈련분야의 연계에서 우선 시범적으로 연계할 수 있는 기관의 선정과 이 분야에 대한 전문성 제고가 필요하다.

일곱째, 남북한간 각 분야의 연계는 우선 상호 적극적인 자세와 신뢰감의 구축이 필요하다.

□ 방안

남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계는 북한의 어려운 여건을 고려한 다양한 형태의 지원을 통한 연계가 필요하다. 가장 바람직한 것은 남북한이 공동으로 협력하여 남북한 주민 모두의 직업능력을 향상시킬 수 있는 방향으로 연계가 추진되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 북한의 참여가 부정적이기 때문에 우리의 지원이 필요한 것이다. 특히 재정적인 측면은 지원과 연계를 구체화시킬 수 있는 중요한 영역이라고 볼 수 있다.

연구의 결과 남북한간 직업교육훈련분야의 연계는 주체적 차원에서 크

계 기관과 단체 등으로 구분할 수 있다. 기관과 단체는 남북한 연계의 주체가 됨으로 이들의 역할과 기능은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 주로 정부, 기업, 종교단체, NGOs, 국제기구 등을 들 수 있다. 또한 남북한 연계를 위해서 어느 장소를 사용하느냐하는 문제는 매우 중요하다. 즉 직업교육훈련분야의 연계를 위한 시설과 장비를 설치해야 되는데, 어느 지역이 가장 적합한가하는 문제이다. 물론 북한이나 남한의 생산현장이나 교육훈련기관이 가장 좋겠지만, 현재 남북관계 및 기타 변수로 인하여 매우 유동적이기 때문에 현 단계에서는 연변지역이나 개성공단 건립이 추진되는 상황을 고려하여 휴전선지역을 통한 연계방법이 적절할 것으로 판단된다.

인적차원의 연계는 북한 당국에서 당 성향 등을 엄격한 심사를 거쳐 선발된 제한된 요원이 될 것으로 예상된다. 직업훈련과정 차원의 연계는 남한의 직업훈련은 「근로자 직업훈련촉진법」에 의거 양성훈련·향상훈련·전직훈련·재훈련 등으로 구분하고 있으나, 현 단계에서는 산업수요에 의해 예상되는 훈련직종과 북한체제에서의 사회진출 분화과정 등을 고려하여 양성훈련·향상훈련·주부 및 여성과정으로 구분할 수 있다. 직업교육훈련의 연계 직종 선정은 북한의 개방 속도에 따라 달라질 수 있는데, 앞으로 북한의 개방 수준에 따라 우리 나라의 과거 1970년부터 21C 현재의 산업이 모두 공존하는 사회가 될 것으로 보여 진다. 북한도 그 준비를 위해 단순 임가공에서 단순조립·중화학 공업·신기술 및 지식기반분야 이르기까지 인적자원 개발을 위하여 계층별 다양화를 추구할 것으로 보여진다. 또한 장기적 발전측면에서 특히 신기술 및 지식기반분야의 인적자원개발에도 강한 희망을 표할 것으로 보여진다. 남북한 연계를 위한 각 직종별 교육훈련내용은 북한 수준에 맞게 별도로 과정별로 편성하여 운영하는 방안도 검토 될 수 있으나, 현재의 북한 경제·사회·교육수준 등 광범위한 연구 검토가 요구됨으로 현 단계에서는 남한 내에서 기 개발되어 운영되고 있는 「근로자 직업훈련촉진법」에 의한 「직업능력개발 훈련기준」에 준용하여 운용되는 것도 고려해 볼 수 있다. 훈련방법 차원의 연계는 교육훈련을 남한 교사가 주체가 되어 담당하는 것을 전제로 한다면, 훈련방법도 남한에서 실시되고 있는 이론, 실기 4단계 지도 기법에 의한 모듈 훈련방법이

유리 할 것으로 예상된다.

직업훈련을 위한 훈련 장비분야의 연계는 북한의 인력양성을 위한 기존 장비나 북한 내 생산 장비를 활용하는 방안이 검토 될 수 있으나, 북한 귀순자의 증언에 의하면 “관련 장비가 매우 낙후”되어 있을 뿐 아니라 남북경협(또는 제3국)에 의해 신설되는 현장의 장비와 크게 상이할 것으로 보아 남한에서 대부분 확보하는 방안이 바람직 할 것으로 보인다. 직업훈련교재는 훈련교과내용이 남한의 『직업능력개발훈련기준』에 의해 실시될 것이므로 남한에서 기개발된 교재활용이 적절할 것으로 보고 있지만, 남북한이 연계하여 공동으로 외국어·언어·기초학력 수준 등이 고려된 교재로 재편되었을 때 훈련성과 향상에 기여할 수 있을 것이다. 직업훈련교사의 연계는 현재 남한의 유경험 교사(구조조정시 퇴직자 포함) 및 현장경력자 중 유자격자를 선발하여 배치하는 것이 적합할 것이나, 학습성과를 한층 향상시키기 위해서는 준비된 교사가 참여되어야 할 것이다. 또한 북한에서 현직에 종사하고 있는 교사들의 재교육 및 훈련 후 배치(교사 또는 보조교사 형태)하는 방안도 고려할 수 있다.

마지막으로 이러한 지원을 통한 연계는 북한 당국의 직업능력개발에 대한 기본적인 이해와 북한 주민의 적극적인 참여가 필요하다. 특히 북한은 체제의 안정을 우려하여 모든 교육훈련에서 사상교육을 강조하고 있음을 고려할 때, 남북한간 연계는 기술·기능 능력의 향상과 더불어 직업의식 함양에 도움이 될 수 있는 제도적 장치와 남북한간 관련 협정체결이 필요하다.

남북한 농업기술교류·협력 세부실행계획

신 동 완 (한국농업사회발전연구원)

박 석 흥 (한국농업사회발전연구원)

박 근 용 (한국농업사회발전연구원)

김 정 호 (한국농업사회발전연구원)

이 근 상 (한국농업사회발전연구원)

이 상 풍 (한국농업사회발전연구원)

정 주 호 (한국농업사회발전연구원)

최 영 경 (한국농업사회발전연구원)

남북한 농업기술교류·협력 세부실행계획

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 북한농업기술의 분야별 현황과 문제점
- III. 남북농업기술 교류 협력 방안
- IV. 남북농업기술 교류 협력 세부 계획
- V. 북한 농업생산기반의 정비방안
- VI. 후속연구 과제

I. 서 론

북한이 당면한 제일 큰 과제가 식량부족이다. 주요 식량작물의 평균 생산성이 남한의 약 반이다. 경영체제를 제외한 영농방법이나 기후풍토 등 자연생산 여건이 크게 다르지 않으므로 쌀·옥수수·감자 등 주곡작물뿐만 아니라 원예·축산·잠사업 등 모든 분야에 걸쳐 생산자재의 공급증대, 생산기반의 개선보완, 개별영농의 허용 등 경영체제의 변화와 더불어 영농기술의 개량이 진전되면 생산성 향상의 가능성은 크다. 농사에 관한 북한의 시험연구기관의 수나 농업기술인력, 농과계 전문교육기관의 수 등이 남한에 지지 않으며 전국에 걸친 중앙집권적 생산체제에 속달되어 있으므로 오

히려 선진개량기술의 보급이 빠르게 이루어질 수 있으므로 주곡 자급의 달성가능성이 큰 것이다.

지난 2000년 6월 15일, 반세기 정치적 극한 대립의 벽을 허는 남북정상 공동선언이후, 남북한의 정치적 화해협력의 기운이 조성되고 있는 차체에 정부의 통일정책 기조에 의한 통일연구원 협동연구의 한 과제로 2000년도에는 “남북농업기술 교류·협력방안(기초)연구”보고서를 완성하였고 이를 바탕으로 금년도에는 102건의 남북한 농업기술교류협력 세부 설계서를 작성하게 되었다.

이 연구의 목표는

- (1)북한이 생산성 증대로 식량을 증산하여 식량위기를 극복하고
- (2)인구밀도가 높고 논농사 중심인 남한과 밭농사가 많고 비옥한 산야의 면적이 큰 북한이 상호 보완하여 장차 동북아시아의 농업 강국으로 성장할 수 있는 기초를 구축하는데 두었고

연구의 범주는 논농사·밭농사·과수·채소·축산·잠사업의 6개 분야로 나누고 교류협력의 형태를 지원·교류·협력·상업적 투자의 4개로 나누어 우리가 조사한 북한농업에 대한 국내외 농업자료를 최대한 이용하여 분야별 7인의 전문가가 합동하여 세부 설계서를 작성한 것이다. 이 설계서의 이용과 추진은 정부의 남북통일추진 계획의 틀 안에서 행정적으로 농림부가 조정 보완하고 남북간 실무적인 협의 추진과정에서는 농업기술의 연구·지도·훈련 전담기관인 농촌진흥청이 주관하여 대북 창구를 일원화하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 필요에 따라 6년간 정부의 용역연구사업으로 북한농업기술을 조사 분석하였고 이 연구계획을 분담해 온 공동연구자의 자문과 협력이 성과를 높이는데 도움이 될 것이다.

II. 북한농업기술의 현황과 문제점

1차년도 연구결과 보고서에서 종합 분석한 분야별 농업의 개황과 문제점에 대하여 최근에 조사된 새로운 국내외 정보와 자료로 보완하였으며 저생산의 요인인 분야별 문제점과 개선방안의 줄거리를 열거하였다. 이

장에서는 시급히 개선해야 할 분야별 중점 문제점을 열거한 것으로서 다 음장의 남북한 농업기술 교류 협력 방안과 세부 실행계획서 작성의 근거 가 된 것이다.

1. 벼농사

①쌀 생산성과 품질이 낮다 ②냉상육묘는 모판면적과 육 묘자재와 노동 력이 과도하게 소요된다. ③본 논 모내기 재 식밀도가 너무 많으며 ④이 양기 작업체계가 비능률적이며 ⑤식물농약 조제시용으로 병해충방제 효율 이 몹시 낮다.

2. 밭농사

①적지에 적작물이 재배되도록 재조정하여야 하며 ②옥수수 이식재배 방식이 획일화 되어있고 ③과도한 밀식재배가 성행하고 있으며 ④타 작물에 비하여 밭작물 재배 연구가 저조하고 ⑤생력기계화 재배가 부진하며 ⑥종자 생산과 관리기술 이 낙후되어 있다.

3. 과수

①과실의 생산성이 몹시 낮으며 ②품종갱신이 미흡하고 ③산지 과수원이 많아서 관리가 어렵고 비능률적이다.

4. 채소

①직파재배와 영양단지에 의한 이식재배 방법이 개선되어야 하며 ②자 급비료 이용 시비추천이 불합리하고 ③채소 종류가 단순 하며 ④자가조제 방제약시용으로 방제효율이 낮고 ⑤시설재배 가 부진한 상태다.

5. 축산

①가축의 공동집단 사육체제 ②가축사육 기반 빈약 ③사료 사정악화 ④가축생산 능력 저조 ⑤축산물 생산공급량 격감 ⑥대단위 국·도영 목장의 기존 축사·사료공장시설·기자재 의 노후

6. 잠사업

- ①빵발 생산성 저조 ②빵나무 장려 품종의 제한적 보급
- ③용도 다양한 누에 품종의 제한 ④잠실과 개량 잠구 부실
- ⑤고치와 수출생사의 질이 떨어지고
- ⑥견직기술이 낙후되어 있다.

Ⅲ. 세부실행 계획서

1차 년도 연구에서 농업을 6개 분야로 나누고 교류 협력의 추진형태를 지원·교류·협력·상업적 투자로 4등분하여 사업의 내용과 추진주체를 포함한 표를 작성한 바 있다(<표 3-1>).

본 연구에서 ①지원은 인도적 차원에서 대가성 없이 정부나 공공기관, 국제기관이나 제 3국, 또는 민간단체나 개인자격으로 물자나 서비스를 무상으로 공여 하는 것으로 정의하고 ②교류는 남북한이 호혜원칙아래 협의하여 필요로 하는 정보와 사람과 물자를 주고받는 것을 의미하며 ③협력은 농업발전을 위하여 서로 합의한 과제에 대하여 공동으로 참여하고 계획하고 추진하여 성과를 공유토록 하는 사업을 말하며 ④상업적 투자는 자본주의 시장경제 제도아래 수익을 위하여 국가나 민간단체가 투자하고, 생산하고, 교역하는 위탁생산이나 계약생산, 합영·합작투자 사업과 공동개발, 무역, 외국자본유치나 차관사업 등을 포괄하는 개념으로서 남북간 교류 협력관계가 완숙해짐에 따라 민간 자본에 의한 투자사업의 비중이 커질 것이다.

이 연구에서 벼농사 15, 밭농사 15, 과수 19, 채소 16, 축산 18, 잠업 19 계 102건의 6개 분야별 4개 추진형태별 “남북농업기술교류 협력 세부 설계서”를 작성하였거니와 File 체제로 작성한 이 자료는 앞으로 호혜원칙아래 남북간 대표가 회합하여 공동으로 검토 보완하며 남북 농업기술의 공동 발전을 위한 기초자료로서 이용되도록 작성한 것이다. 이용의 편의를 위하여 매 건당 분할하여 복사가 가능하도록 개조식 설명과 도표화하도록 노력하였다.

북한의 농업생산기반에 관한 연구

노 건 길 (농어촌환경기술연구소)

이 중 기 (농어촌환경기술연구소)

최 진 욱 (농어촌환경기술연구소)

한 상 욱 (농어촌환경기술연구소)

북한의 농업생산기반에 관한 연구

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 선행연구 및 연구사
- III. 연구방법
- IV. 북한의 농업생산기반 현황 및 문제점
- V. 북한 농업생산기반의 정비방안
- VI. 후속연구 과제

1. 연구배경과 연구방법

북한이 식량문제에 허덕이는 근본적인 원인을 농업생산기반시설의 관점에서 분석하고, 그 대책을 수립하는 것이 이번 연구의 목적이다. “남북연합과 평화공존의 관점”에서 북한의 농업생산기반 현황에 대한 기존 자료를 토대로 단기 및 중장기적 방안으로 구분하여 연구하였다.

2. 토지자원 및 농업용수 개발

북한의 경지면적은 1999년 기준으로 1,992천ha이고 그중 논 면적

585천ha, 밭 면적 1,407천ha로 1인당 경지면적은 남한이 423m²인 것에 비해 북한은 835m²로서 두 배로 많으며, 논과 밭에서도 인구 1인당 면적이 북한이 각각 많다. 그러면서 북한이 식량부족에 허덕이는 것은 체재 상의 문제이기도 하지만 농업기반시설이 한발에 이겨내는 내한성에 문제가 있는 것 같으며, 홍수에 대한 대비책도 불비하다고 판단된다.

가. 북한의 농지조성

(1) 간척 사업

우리나라는 서남해안을 따라 810천ha(남한 508천ha, 북한 302천ha)의 간척 가능잠재면적 중 1,000ha이상의 개발 실적은 남한 77,778ha, 북한이 59,520ha이다.

(2) 다락밭 건설

5대 자연개조 사업으로 계단식 밭을 만들 목적이지만, 표토 유실로 농지의 황폐, 하천에 토사의 퇴적으로 홍수의 범람 등 역기능적 피해가 따르고 있다고 판단된다.

(3) 새땅 찾기

4대 자연개조 사업의 새 땅 찾기 200천ha를 목표로 추진되었다. 한편 식량 배급사정이 나빠지면서 개인이 주변 미간지를 개간하여 임의로 채소 등을 심어 먹는 뚝배기밭이 늘어나게 되었다.

나. 농업용 수원공 건설

남북한 수원공을 비교하여 보면 저수지에서는 남한이 17,956개로 북

한의 1,890개보다 9.5배나 많고, 양수장은 북한이 36,400개로 남한의 6,398개보다 6배나 많다. 그 이외에도 보(洑)는 남한이 많으며, 지하수 공수는 북한이 많다. 이를 볼 때 남한은 저수지 중심으로 수원공을 개발하여 초기의 투자가 많이 들어갔으나 유지관리비가 싼 이점이 있고, 북한은 양수장 중심으로 건설하여 초기 투자비용은 적게 들어갔으나, 유지관리비가 많이 들어가게 되어 있다. 현재 북한의 피폐한 경제력으로 유류비 및 유지보수비를 확보하지 못하는 것이 관개용수 확보에 어려움이 있는 요인 중의 하나가 되고 있다고 판단된다.

다. 서해갑문 건설

서해갑문은 1981년 5월22일부터 '86년 6월 24일까지 약 5년에 걸쳐 완공하였으며, 그 시설 내용은 방조제 7,782m, 배수갑문 36련(Q=48,000cms)에 통선문 3개소로 2천~5만톤 급 배가 접안 및 통과가 가능하다. 건설에 소요된 비용은 북한 화폐로 40억 원이 투입되었으며, 흙 1,500만 m³, 돌 1,600만 m³, 콘크리트 200만 m³에, 연 인원 18,000천 명이 투입되었다.

라. 2천리 물길

북한 서해안 평야지대와 해안 간척농지의 관개용수공급을 위해 간선수로 1,000리, 지선수로 1,000리로서 서로 다른 수계를 연결하는 관개체계를 이루고 있다. 이들은 (1) 태천-곽산-철산 물길(평안북도), (2) 평양시 물길, (3) 평안남도 물길(서해갑문 물을 이용), (4) 황해북도 물길, (5) 황해남도 물길 등이며, 서로 연결되었으나, 모두 동일한 기후대에 소속되어있고 12단을 양수하는 등 기술적으로 무리한 계획으로 추진된 것 같다.

마. 수리시설 관리제도

수리시설관리규정을 채택(1992. 6. 10)하고, 이 집행을 위한 수리시설관리 세칙(6장 55조)을 제정 (1992. 8.11)하였다. 수리시설 관리, 운영 중앙기관인 농업성 밑에 도농촌경제위원회, 그 아래에 군협동농장 경영위원회가 있다.

3. 농업생산기반시설의 문제점

가. 자연재해에 대한 대응문제

(1) 가뭄재해

(가) 남한에서는 수리시설물은 경제성과 유지관리를 고려하여 10년에 1회 한발빈도를 허용기준으로 계획한다. 그러나 북한은 당의 정책에 따라 기술성, 경제성을 벗어난 무리한 사업으로 시행된 것으로 보이며, 자연 환경에 절대 순응해야하는 작부를 인위적으로 역행한 결과로 한해의 피해가 큰 것 같다.

(나) 반면에 10년 1회 한발빈도의 규정에 따른다면, 2000년도의 한발은 신의주는 50년, 평양은 30년 빈도에 해당하는 대단한 가뭄이었다.

(다) 양수장 체재의 문제점은 '70년 이전에 건설한 양수장 10,920여 개의 시설은 내용 연한인 30년을 지나고 있어 노후화 되어 기능이 감퇴 되었을 것이다.

(라) 양수시설을 무리하게 계획하였으며. 그 예로 남강-미루벌 물길에서는 12단 230m 양정으로 관개하는 지역이 있다.

(마) 양수기의 마모 손상된 부품 교환 및 수리가 요구되나 북한의 현재사정으로 봐서 순정품으로 교체하지 못하고 있는 것 같다.

(바) 북한은 10m 양정의 1ha논에 용수공급을 위하여 691kWh의 전력이 소요된다. 이는 남한보다 165% 정도로 높게 에너지를 더 많이 소비하고 있다.

(2) 홍수피해

(가) 북한에서 1995년 7월 8일~8월27일(50일간)의 강수량은 733mm로 연 강수량의 73% 이상이 내린 데에 기인하고 있으며,

(나) 홍수피해가 큰 이유는 지형적으로 산이 많고 하천의 경사가 급하여 홍수 유달시간이 짧은데 있다

(다) 다락밭, 땀기 밭 조성이 산사태와 표토 유실로 토사가 하천에 퇴적되어 하천의 범람을 야기시켜 농경지의 침수, 유실 및 매몰의 피해를 가져온 것으로 생각된다.

(라) 강우강도가 작은 '96년도에도 피해가 큰 것은 '95년도 홍수 피해의 복구가 미진하였던 탓으로 생각된다.

나. 농업생산 시설물의 유지관리 문제

(1) 저수지

누수차단을 위한 중심점토(투수계수는 10^{-6} m/s)는 다짐강도가 높아야 하고 누수방지를 위하여 시멘트 그라우팅 공법으로 끝처리를 잘 하여야 하나, 북한의 현 실정으로 보아서 어려움이 있었을 것이다.

(2) 물 관리체계

북한은 무리한 물관리 체계를 수립하였다. 그 예로 66천ha(실 제는 57,107ha)의 기양지구 태성호의 필요저수량이 최소한 28,550h-m($57,107ha \times 0.5h-m$)인대, 계획된 저수량은 12,107h-m로 필요저수량의 42%밖에 되지 않는다. 이 부족한 16,440h-m(58%)는 대동강 물을 기양 1, 2단 양수장(직경 700mm, 10대)에서 공급하도록 되어 있어 용수확보에 무리가 있다.

(3) 양수장 관리

북한은 70년대 이전에 건설한 10,920개의 양수장이 경제적 내용연한이 지난 시설물이다. 현재 북한의 경제사정으로 보아, 주요부품의 순정품 수입에 소요되는 외자부족과 에너지부족으로 양수장의 운영관리가 곤란한 실정으로 보인다.

(4) 송수관로

30년 이전에 시설된 1,990 km의 송수관로는 노후화 현상이 심하며, 그중 316km는 즉시 교체를 요하는 심각한 실정에 있다.

(5) 취입보

산사태와 표토 유실로 천정천(天井川)을 만들었다. 이는 남한의 60년대 산림황폐 시절과 같다고 할 수 있다. '95~'96 홍수피해를 당한 1,077개의 취입보 중 316개소가 아직도 복구되지 않고 있다.

(6) 용수로

수로의 통수단면유지를 위한 수초제거와 보수, 토사매몰, 부유물 제거 등이 요구된다. 그러나 이러한 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 최근에는 FAO와 같은 국제기구에서 유지관리를 위하여 수로의 구조물화를 적극적으로 권장하고 있다.

4. 북한의 농업생산기반시설의 정비방안

가. 북한의 농지이용 변천

북한지역의 논 면적은 해방 전 323.7천ha에서 585천 ha로 260천ha

나 늘었고, 밭은 114천ha 가 줄어든 약 1,530천ha 이다. 그러나 옥수수 재배면적 600천 ha로 늘리면서 밭관개를 추진하고 있다. 용수를 필요로 하는 무리한 작부체계와 논면적의 증대에 따른 무리한 용수계획 때문에, 그 동안의 적극적인 농업용수개발에도 불구하고, 과거부터 부족한 용수를 해결하지 못하고 있는 것 같다.

나. 북한의 정책변화

(1) 최근 OPEC 차관으로 무리하게 계획된 “개천-태성호”의 수리관리 체계를 양수장에서 중력식 관개로 교체하고 있다.

(2) 옥수수 재배에 있어서는 농지보전과 지력보호 차원에서 그 면적을 줄이는 정책을 받아들이고 있으며,

(3) 해방 전 전통적인 2년 3작 체계 또는 비관개 밭작물(조,콩,감자)을 이용한 2모작 작부체계 가 부활될 수 있는 전망을 보여주고 있다.

5. 단기대책 및 방안

가. 쌀 자급을 위한 관개개선 및 작부체계의 전환

(1) 북한의 논 585천ha에서 4.5m³/ha로 증산이 될 수 있다면, 연간 2,632.5천 m³이 생산될 수 있고, 1인당 119.2kg 씩 소비할 수 있다.

(2) 논농사 중심으로 수리시설을 변경하는 것이 적은 비용으로 기존의 관개시설을 복구하는 것이 최선의 방법이며 신속한 효과를 거둘 수 있다. 밭 지역은 조와 콩을 주작으로 하는 전통적인 2년3작 체계로 복귀시켜 무리한 다단양수를 지양하여야 한다.

(3) 쌀은 같은 공산체재에 있는 흑룡강성이 5t/ha, 길림성 4.8 ~ 6.1t/ha의 수량을 생산하고 있는 것으로 보아, 북한도 정책여하에 따라 쌀 증산 가능성이 있다.

(4) 모든 지원을 논 585천ha에 집중한다면 4.5m/t/ha의 쌀 생산이 가능하므로, 지원비용을 절감할 수 있고, 관개용수도 절약할 수 있다.

(5) 이를 위하여 남북연합의 실질적인 차원으로 농업분야의 기술교류가 전제되어야 한다. 시범농장을 남북한이 공동 운영하여 쌀 증산의 가능성을 제시할 수 있다.

나. 기반시설의 단기대책 방안

(1) 노후철관 1,990km중 노후된 316km의 철관을 즉시 교체하여야 하므로 단기대책에 포함, 최우선적으로 추진하여야 한다.

(2) 양수장 보수는 홍수피해 미 복구 양수장 367개소를 단기 대책에서 즉시 복구하는 것으로 건의하였다

(3) 저수지 복구는 미 복구된 13개소를 우선 개보수하는 것으로 건의하였다.

(4) 간척지 복구는 홍수로 유실된 방조제 270km중 미 복구된 100km를 단기대책의 복구계획에 포함되어야 한다.

(5) 농경지 및 수로 복구는 미 복구 상태인 논 20천ha를 수로복구와 병행하여 단기대책으로 실시할 것을 건의한다.

다. 시설물의 개, 보수비용 추정

(1) AREP(Agricultural Recovery and Enviromental Protection)을 위해 북한이 UNDP에 제출된 1998~2000년 실행계획 중 수해복구 자금 추정금액은 1,485백만\$ 이다.

(2) 이를 근거로 농경연에서는 수해복구 비용을 총계 9,939억 원 (한국원화)으로 추정하고 있다.

(3) 시설물의 정확한 현지조사 자료 수집이 현실적으로 불가능하기 때문에 추정된 비용의 신뢰도는 낮은 편이다.

6. 중·장기계획

북한의 식량부족문제를 항구적이고 한반도 연합 또는 통일이후의 식량수급 계획과 연계하여 수립하여야 할 것이며, 농업용수를 수자원확보, 환경보전 및 국토이용종합개발계획 차원으로 중·장기계획이 수립되어야 한다.

가. 시설물 검토 및 마스터플랜 수립

(1) 종합적인 현황조사

농업생산기반 시설물의 정확한 현황정보를 입수하기가 어려운 상황이므로 NASA 또는 우리별 무궁화 2호 등 고해상도의 위성 사진을 입수, 분석하여야 하는데 이는 정부의 정책적인 지원을 받아 사진입수와 판독 및 분석을 통한 자료수집이 우선 필요하다.

(2) 시설물 안전진단

(가) 수리시설물은 물과 흙이 접촉하므로 포화, 동결 융해에 따라 침식이

쉽게 일어나므로 안전진단이 필요하다.

(나) 안전진단 업무는 1단계로 시각적으로, 2단계는 분야별로 각종 첨단 기자재를 이용하며, 3단계로 조사된 자료의 분석 결과에 따라 안전성 등급(정도)을 작성하며, 4단계로 이 결과에 따른 개수, 보수, 폐기대상을 결정하고, 소요예산 추정과 투자 우선 순위를 정 한다.

(3) 잔존가치 판단

(가) 시설물의 안전진단 결과에 따라 시설물의 잠재가치(현재기능상태)가 결정되며 개수, 보수 또는 폐기계획을 수립하여, 일련의 과정을 거쳐 시설물의 종합대책을 수립하고, 남북연합단계에서 중. 장기적인 시설물의 개수보수 마스터플랜을 수립한다.

(나) 이들 결과를 토대로 남북한 상호 보완적인 농업생산기반을 위한 종합개발계획을 수립한다.

나. 국제적 금융기관 등의 차관사업 건의안

(1) FAO/UNDP의 AREP 프로그램

(가) 북한의 농업개발에 외국지원 프로그램은 1996년도 중반에 추진한 ARRP(Agricultural Relief and Rehabilitation Program)에 이어 1998년도 시작된 AREP(Agricultural Recovery and Enviromental Protection) 프로그램이다.

(나) AREP 보고서는 농업생산기반을 복구하는데 필요한 비용을 1억 4,400만 \$로 추산하고, 그 중 1999년에서 2005년까지 6,000만 \$가 소요되고, 1999-2001년 기간에는 약 3,900만 \$이 필요한 것으로 추정하고 있다.

(다) 남한의 농지기반개발사업에 투입된 차관금액은 3억1,920만 \$이며, 이자율은 3.25%~ 8.90%, 거치 기간은 3.5년~7.0년, 상환기간은 18년~ 23.5년 정도로 되어 있다. 따라서 북한의 자금소요량은 납득할 수

있는 금액이며 이러한 자금은 앞으로 차관자금으로 추진되어야 할 것이다.

(라) 사업에 대한 Feasibility study는 이 분야에 경험이 있는 남한 기술자들을 활용하여야 할 것이며, 그 비용을 남한이 지원하는 방안도 검토하여야 할 것이다.

(마) 그러기 위해서는 북한 지역의 방문이 자유로워야 하고 자료 수집이 원활히 된다는 전제 하에서 가능하다.

7. 후속연구과제

(1) 2001년 11월 1~2일 통일연구원 세미나에 참석한 모든 석학들의 공통된 의견은 북한의 식량난을 해결하지 못하고 남북통일의 문이 열릴 때, 남한이 부담해야할 경제적 부담은 너무나 크고, 식량대란을 염려하였다.

(2) 지금까지는 식량생산에 기본인 농업생산기반시설의 검토와 평가를 통일연구 분야에서 심도 있게 다루지 못하였던 것도 사실이었다. 따라서 이 분야의 연구는 계속되어야 한다.

가. 응급조치를 위한 단기대책 방향 결정

이번 연구는 북한의 현장 방문을 할 수 없는 상태에서 수행된 것이므로 이를 보다 심도 있게 조사, 분석하여 가급적으로 현실에 가까운 복구비용 추정하고, 지원방법을 수립하는 데에 후속연구사업에서 보완되어야한다.

나. 중·장기대책 시행방안

(1) 북한의 항구적이고 안정적인 식량문제 해결은, 한반도의 국토이용 종합개발과 수자원종합개발 등 거국적인 사업계획이 수립되어야 할 것이다. 그러나 이는 남북한간에 정책적 이념차이로 현실적으로 어려울 것이나 환경이 성숙되기를 마냥 기다린다는 것은 바람직하지 못한 것으로 생

각된다. 그러므로

- (가) 북한의 농업기반시설 현황과 정확한 현장조사 자료를 위성사진을 이용하여 파악, 공사비를 추정한다.
- (나) 쌀 생산위주의 수리시설을 위한 작부체계 조정을 최근 10년 간의 기상자료를 이용하여 조정, 수립한다.
- (다) 생산기반시설 정비방안과 재원조달 방안을 모색한다.
- (라) 남북당국자간에 합의에 따라 시범농장을 적절한 장소에 설치하고, 공동운영을 함으로서 기술을 전수하고 이전한다.

(2) 중국 연변 천지실업공사와 평안남도 인민위원회 농업국장 간에 “작물들의 공동연구, 공동개발 실현 농장운영”에 관한 의향서 11개 조항을 2001. 5. 29 평양에서 체결한 바가 있으며, 그 대상 면적은 50~ 100ha로 추정되고 있다. 이 같은 사항들이 보다 심도 있게 검토, 분석되어야 하며, 북한의 근본적인 문제점들이 분명하게 노출될 것이다. 이에 따라 대책과 처방에 대하여 보다 신뢰성 있는 해결책이 마련될 수 있을 것이다.