

인문사회연구회

협동학술총서 2003-01

국내적 통일인프라 실태

협동연구 학술회의(2003. 9. 26) 발표논문집

통 일 연 구 원

○본 자료는 2003년 9월 26일 롯데호텔 사파이어볼룸에서 개최된 「2003년 협동연구」 학술회의 회의내용을 정리한 것입니다.

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

< 행사 일정 >

09:00~09:30 등 록

09:30~10:00 개 회 식

개회사 : **서병철** (통일연구원 원장)

축 사 : **조건식** (통일부 차관)

격려사 : **최송화** (인문사회연구회 이사장)

10:00~12:00 제1회의 **국내적 통일인프라와 국민합의**

사 회 **박영규** (협동연구 총괄팀장)

발 표 「남북관계의 진전과 국내적 영향」
최진욱 (통일연구원 선임연구위원)
「통일정책과 국민통합」

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

토 론 **최완규** (경남대 북한대학원 부원장)
박찬봉 (통일부 통일정책실 정책심의관)

12:00~13:30 오 찬

< 행사 일정 >

13:30~15:30 제2회의 분야별 통일인프라 실태 I

사 회 장명봉 (국민대학교 교수)

발 표 「외국 민주시민교육의 통일교육적 함의:
통일교육 인프라 구축 방향 모색」

길은배 (한국청소년개발원 연구위원)

「통일관련 법·제도 인프라 실태 및
문제점」

제성호 (서울국제법연구원 상임연구위원)

토 론 김석향 (통일교육원 교수)

한상희 (건국대학교 교수)

15:30~16:00 휴 식

16:00~18:00 제3회의 분야별 통일인프라 실태 II

사 회 김영윤 (통일연구원 선임연구위원)

발 표 「국내적 통일인프라 구축을 위한
실태조사: 경제분야」

조영기 (통일미래연구소 연구위원)

「북한이탈주민 사회적응 실태」

이금순 (통일연구원 통일학술정보센터
소장)

토 론 임강택 (동북아경제중심추진위원회
수석전문위원)

윤인진 (고려대학교 교수)

차 례

학술회의 총서 2003-01

제1회의: 국내적 통일인프라와 국민합의

- 발 표** 「남북관계의 진전과 국내적 영향」
최진욱(통일연구원 선임연구위원)
「통일정책과 국민통합」
조 민(통일연구원 선임연구위원)
- 토 론** 최완규(경남대 북한대학원 부원장)
박찬봉(통일부 통일정책실 정책심의관)

제2회의: 분야별 통일인프라 실태 I

- 발 표** 「외국 민주시민교육의 통일교육적 함의: 통일교육
인프라 구축 방향 모색」
길은배(한국청소년개발원 연구위원)
「통일관련 법·제도 인프라 실태 및 문제점」
제성호(서울국제법연구원 상임연구위원)
- 토 론** 김석향(통일교육원 교수)
한상희(건국대학교 교수)

제3회의: 분야별 통일인프라 실태 II

발 표 「국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사:
경제분야」

조영기(통일미래연구소 연구위원)

「북한이탈주민 사회적응 실태」

이금순(통일연구원 통일학술정보센터소장)

토 론 **임강택**(동북아경제중심추진위원회 수석전문위원)

윤인진(고려대학교 교수)

제 1회의

국내적 통일인프라와 국민합의

남북관계의 진전과 국내적 영향

최진욱

(통일연구원 선임연구위원)

남북관계의 진전과 국내적 영향

최진욱(통일연구원 선임연구위원)

I. 서론

지난 5년간 김대중정부의 대북정책은 남북관계에 많은 변화를 가져왔다. 남북정상회담이 개최되었고, 9차례의 장관급회담을 비롯하여 군사, 경제, 체육, 적십자 등 분야별 회담이 이어졌다. 이러한 회담들을 통해 많은 중요한 합의가 이루어져 금강산 관광, 개성공단 건설, 동해선·경의선 건설 등이 진행중이며, 많은 수의 남측 인사들이 북한을 방문하였다. 북한은 내부적으로 '7.1 경제관리개선 조치'를 시행하고, 신의주 특별행정구를 지정하였으며, 북·일정상회담 등을 통해 변화의 몸짓을 보이기도 하였다.

그러나 다른 한편으로는 잠수정 침투사건과 두차례의 서해 도발사태, 대포동 미사일 시험발사 등 군사적 위협이 이어졌다. 특히, 부시 행정부 등장 이후 경색되기 시작한 북미관계는 2002년 10월 북한의 농축핵 프로그램의 시인으로 인해 긴장상태에 빠졌으며, 한미관계에도 부정적 영향을 미치게 되었다. 북·미관계의 긴장은 불가피하게 남북관계에도 부정적 영향을 미치게 되었다.

한편으로는 핵개발을 지속하고 다른 한편으로는 대외개방과 내부 개

혁의 제스처를 보이는 북한을 상대하는 것은 과거의 북한에 비해 훨씬 어려운 일임에 틀림없다. 무엇보다 북한의 의도 및 대북인식에 대한 해석상의 차이는 남남 갈등과 한미 갈등의 주요 원인이 되고 있다.

본 연구는 국민적 합의와 국제협조가 대북 정책 추진과정에서 가장 중요한 요소라는 인식 하에 국민의 정부 5년간 국민인식 변화실태와 국민갈등 양상을 분석하고 자 한다. 국민의식 변화실태는 대북인식과 안보의식을 중심으로 분석된다. 갈등양상은 대북포용정책에 대한 전반적인 지지에도 불구하고 국민적 갈등이 심화된 원인을 분석한다. 이상의 분석을 바탕으로 국민적 합의기반 조성방향을 제시하고자 한다. 본 연구를 토대로 국민적 합의기반 마련과 한미공조체제를 중심으로 한 국제협력체제 확립에 기여하고자 한다.

II. 국민의식변화 실태: 대북인식 및 안보의식

본 절에서는 국민의 정부 5년간에 한국민의 대북인식 및 안보의식이 어떻게 변했고 그 원인은 무엇인지에 대해 논하고자 한다. 먼저 주요 현안별로 국민의식의 변화상황을 개괄적으로 살펴보고, 국민의식 변화의 원인들을 구체적으로 분석할 것이다. 한국민의 안보의식 변화 실태를 파악할 수 있는 방법으로 국민의 정부 출범 초기인 1998년에 실시했던 여론조사와 김대중 정부가 막을 내린 직후인 2003년의 여론조사를 같은 항목 중심으로 비교분석하였다.

1. 국민의식변화 실태

국민의 정부 5년만에 북한에 대한 인식에서 긍정적 인식과 부정적 인식의 비율이 완전히 역전되었음을 알 수 있다. 북한에 대한 우리 국민들의 인식을 묻는 항목에서, 1998년도 조사결과는 지원대상(12.4%), 협력대상(24.8%), 경쟁대상(3.3%), 경계대상(40.6%), 적대대상(13.8%)으로 나타났으며, 전체적으로 긍정적 인식(지원 및 협력 대상)이 37.2%인 반면, 부정적 인식(경계 및 적대 대상)이 54.4%로 나타났다. 같은 질문에 대해서 2003년도 조사결과는 지원대상(15.6%), 협력대상(36.9%), 경쟁대상(4.3%), 경계대상(27.7%), 적대대상(12.0%)으로서, 긍정적 인식이 52.5%인 반면, 부정적 인식은 39.7%로 나타났다.

북한의 장래에 대한 전망에서는 낙관적 전망이 현저히 증가하였음을 보여주고 있다. 북한의 장래가 어떻게 될 것인가라는 물음에 대해서, 1998년도 조사결과는 경제난 등으로 붕괴할 것(45.8%), 그러저

력 생존해 나갈 것(43.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(4.7%)란 답변이 나왔다. 같은 질문에 대해서, 2003년도 조사결과와 비교하면 경제난 등으로 붕괴할 것(26.2%), 그럭저럭 생존해 나갈 것(28.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(42.3%)이었다.

북한의 적화통일 정책에 대한 질문에서는 적화통일에 대한 우려가 현저히 줄어들었음을 보여주고 있다. 이는 남북관계 개선과 함께 북한의 경제적, 군사적 능력이 약화되었다는 일반적인 인식이 반영된 것으로 볼 수 있다. 북한이 적화통일 정책을 고수하고 있는가라는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과와 비교하면 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(7%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(30%), 정책변화 없이 기회를 엿보고 있음(58.1%)으로 나타났다. 같은 질문에 대해서, 2003년도 조사결과와 비교하면 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(14.2%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(49.8%), 적화통일 정책에 전혀 변화가 없음(32%)으로 나타났다.

북한에 대한 긍정적인 인식, 북한의 장래에 대한 낙관적인 견해, 북한의 적화통일 정책에 대한 우려의 감소는 상호 보완작용을 일으키면서 핵문제에도 불구하고 남북관계의 개선과 교류협력이 지속되어야 한다는 여론을 조성하는 바탕이 되고 있는 것으로 보인다. 이런 여론은 구체적으로 북한의 핵개발 의도에 대한 선의적인 해석, 북핵 해결의 해법으로 남북협력 선호, 냉전의식 약화, 대북 포용정책 지속 희망 등을 통해 나타나고 있음을 2003년도 여론조사 결과를 통해 다음과 같이 알 수 있다.

북한의 핵개발 의도를 묻는 질문에 대해 핵무기 보유(11.2%)보다는 대미 협상력 제고(40.4%)와 체제위기 극복 수단(45.5%)이란 해석이 압도적 다수를 차지함으로써 북한의 핵개발 의도에 대한 선의적

인 해석이 우세했다. 북핵 문제 해결을 위해 남북협력과 한미협력 가운데 우선되어야 할 것을 택일하는 질문에서는 남북협력(58.6%)이 한미협력(34.7%)보다 월등이 높았다. 6·29 서해교전과 북핵 개발과 같은 사건에도 불구하고 남북교류와 협력을 지속해야 하는가의 질문에서도 동의한다는 의견이 68.9%(적극 동의 21.1%, 대체로 동의 47.8%)로서 반대의견 27.7%(대체로 반대 20.1%, 적극 반대 7.6%)보다 훨씬 높았다. 국민의 정부 5년 간의 남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적인 영향을 미쳤는가라는 질문에 동의하는 의견이 69.4%(매우 그렇다 12.1%, 약간 그렇다 57.3%)로서 반대하는 견해 23.5%(별로 그렇지 않다 20.8%, 전혀 그렇다 않다 2.7%)보다 많은 것도 국민들의 대북 인식 추세에 비춰볼 때, 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 대북 포용정책을 지속할 것인가의 물음에 대해서도 찬성하는 의견이 68.4%(적극 찬성 13%, 대체로 찬성 55.4%)로서 반대의견 31.5%(대체로 반대 25.4%, 적극 반대 6.1%)에 두 배 이상 높았다.

한편, 북한정권과 남북관계 개선에 대한 호의적인 분위기에에도 불구하고 북한의 무력도발과 한반도 전쟁발발 가능성에 대한 우려는 5년 전과 비교할 때 큰 변화가 없다는 사실이다. 북한의 무력도발 가능성이 존재한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%) 모두에서 국민의 정부 5년간의 차이를 느낄 수 없다. 이는 앞서 살펴본 다른 항목의 조사결과 추세에는 배치되는 내용임과 동시에, 우리 국민들이 적어도 한반도 안보정세에 대해서는 상당한 불안감을 갖고 있다는 것을 반증한다. 남북개선에 대한 우호적인 분위기를 감안한다면 안보불안감은 상대적으로 높아졌다고 볼 수도 있을 것이다. 이런 현상은 2002년 10월에 북한 핵문제가 다시

발생하고, 2003년도 한반도 위기설이 퍼지는 등 북핵문제를 둘러싼 국민들의 위기의식을 반영하고 있다고 해석된다.

2003년도 여론조사는 핵문제와 관련하여 한반도에서 전쟁이 발발할 가능성을 물었는데, 그 결과 매우 높다(8.8%), 다소 높다(42.3%), 별로 없다(30.1%), 거의 없다(17.1%)라는 답변이 나왔다. 전쟁가능성이 높다는 의견이 50%를 넘음으로써 역시 안보분야는 북한에 대한 우호적인 인식이 증가한 다른 항목들의 일반적인 추세와는 다르다는 점을 보여줬다.

국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선의 중요성은 상대적으로 줄어들었다. 남북관계 개선이 가장 시급한 분야를 묻는 질문에서 5년 전에 비해 경제교류는 38.1%에서 31.4%로 줄어든 반면, 군사안보는 16.3%에서 26.9%로 증가했다. 향후 대북정책에서 가장 중시해야 할 요소를 묻는 2003년도 여론조사에서도, 자유민주주의체제 수호(11%), 국가안보(17.2%), 북한의 변화를 위한 노력(20.7%), 경제적 실리(17.6%), 남북관계 개선(29.5%) 등의 답변이 나왔다. 북한 변화의 귀결점이 한반도 긴장완화와 자유민주주의에 입각한 평화 통일임을 감안할 때, 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 남북관계 개선의 우선순위는 낮아졌음을 알 수 있다. 국민의 정부 5년 동안 남북간에 군사적 긴장완화 분야의 성과가 거의 없었고, 북핵 문제의 재발로 인해 한반도 안보위기가 고조되고 있다는 인식과 더불어 남북경제협력 확대의 현실성에 대한 회의적인 시각이 배경이 된 것으로 보인다.

2. 국민의식 변화의 원인 분석

지금까지의 분석을 토대로 볼 때, 우리 국민들의 안보의식은 뚜렷하게 상반된 모습을 보여주고 있다. 한편으로는, 북한정권과 북한의 장래, 북한의 대남정책과 우리의 대북정책에 대한 긍정적인 인식은 증가하고 있지만, 다른 한편으로는 한반도 안보상황과 전쟁발발 가능성 및 국가안보태세에 대한 불안감을 보여주고 있는 것이다. 이렇게 대조적인 입장이 표출된 가장 큰 원인은 국민의 정부 5년 동안 비군사 분야의 남북한 교류협력은 크게 증진된 반면에 군사·안보 분야의 남북대화는 지지부진했고, 2002년말 재발된 북핵 위기로 한반도에 새로운 긴장국면이 조성되었기 때문인 것으로 파악된다. 북한정권과 북한이 관련된 정책에 대한 우리 국민들의 호의적인 인식이 높아진 배경에는 경제·사회문화 분야의 교류협력 증대, 남북정상회담과 6·15 공동선언, 김대중 정부의 냉전구조 해체 노력, 모호해진 주적 개념 등이 자리 잡고 있는 것으로 파악된다. 군사적 긴장완화 성과의 부진과 북핵문제와 안보위기의 재발은 군사 분야의 남북관계가 오히려 악화되었음을 반증하는 사건들로서 국민들의 안보불안감을 조성하는 중요한 원인으로 파악된다.

가. 경제·사회문화 교류협력의 증대

김대중 정부 하에서 경제·사회문화 분야의 남북교류는 양적으로 비약적인 팽창을 했다. 정부 차원의 회담 건수가 많아지고 북한을 방문해서 그곳의 현실을 직접 체험하는 우리 국민들의 수가 많아짐에 따라 북한과 남북관계에 대한 우호적인 인식도 높아졌다고 볼 수 있다.

경제·사회문화 분야 교류협력의 특성상 정치적으로 민감하거나 군사적으로 예민한 문제가 다뤄지는 것이 아니라 경제적 이익이나 민족애에 발로한 지원과 협력이 주된 의제이기 때문이다.

먼저 정부차원의 교류협력을 본다면, 김대중 정부 5년간 경제 분야에서는 경제협력추진위원회와 경제협력실무협의회 등이 총 19회 개최되었고 공동보도문도 세 건, 합의서 11 건이 채택되었다. 적십자회담과 아시아 경기대회 참가를 위한 체육회담 등 사회문화 분야의 회담에서는 모두 여덟 차례가 열렸고 공동보도문 세 건, 합의서 네 건이 채택되었다. 경의선 철도와 도로 연결 사업을 통해 좁은 지역이긴 하지만 비무장지대에서 철책과 지뢰가 없는 지역이 탄생했다. 남북간의 철도·도로 연결사업은 1982년 우리 정부가 20개 시범실천사업의 하나로 서울-평양간 도로연결사업을 제의한 이래 만 20년만에 이뤄진 것이다. 남북 교역도 김대중 정부 출범 초기에 2억 달러에 불과하던 것이 2002년도에는 그 3배인 6억 달러에 육박했다. 정부차원의 대북 지원도 김대중 정부 5년간의 액수가 3,488억원으로서 김영삼 정부 3년 간의 지원액 2,114억원보다 많았다.

남북간의 인적·물적 왕래의 규모도 비약적으로 성장했다. 김영삼 정부 5년간 북한을 방문한 남한주민들은 모두 1,727명인데 비해, 김대중 정부에서는 총 37,028명이 북한을 방문했다. 이는 1989년 6월 남북교류협력에 관한 기본지침이 시행된 이후 1997년까지의 방북인원 2,405명의 15.4배에 해당하는 규모이다. 김영삼 정부 5년간의 남북간 물자교역 액수는 총 12억 3천여만불인데 비해, 김대중 정부에서는 모두 19억 5천만불 어치의 교역이 성사되었다.

이산가족상봉은 5차례의 상봉단 교환을 통해 총 1,004건에 5,400여 명의 이산가족이 상봉을 했고 민간차원의 상봉도 820건에 달했다.

김대중 정부 출범이전에 정부와 민간차원에서 이뤄졌던 이산가족 상봉건수가 연평균 20건이었던 데 비해서 크게 높아진 수치이다. 김대중 정부 5년간 생사와 주소가 확인된 건수도 총 3,338건에 달하는데 이 역시 김대중 정부 이전의 연평균 127건에 비해 약 3배 늘어난 것이다.

이산가족상봉이 우리 국민들의 대북 인식에 미친 영향은 지대한 것으로 보인다. 이산가족 당사자들뿐만 아니라 TV를 통해 상봉 장면을 시청한 많은 국민들이 크게 감명을 받았을 것이기 때문이다. 이런 사실은 김대중 정부의 대북정책 가운데 가장 큰 업적이 무엇이었느냐는 2003년도 여론조사 질문에 대해서 이산가족상봉이 48.1%를 차지함으로써 남북정상회담(23.9%)과 금강산관광(10%)을 크게 앞질렀다는 사실에서도 알 수 있다.

나. 남북정상회담과 6·15 공동선언

한국 국민들로 하여금 북한에 대한 호의적인 인식과 북한과 남북관계의 장래에 대해 희망적인 관점을 갖게 만든 가장 중요한 이벤트를 들자면 두말한 나위 없이 2000년 6월 평양에서 개최된 남북정상회담일 것이다. 남북분단 50년만에 양측의 지도자들이 직접 만났다는 사실 하나만으로도 정상회담은 민족사에 획을 긋는 역사적인 사건이었다. 분단 이후 여러 차례 정상회담을 개최하려는 시도가 있었으며, 이 과정에서 남북한의 최고 지도자들이 만나다면 한반도의 분단 상황에 무언가 획기적인 전기가 마련되지 않을까하는 막연한 기대감이 높아져온 것도 사실이다. 마침내 성사된 정상회담이 이런 기대에 부응했다는 사실은 정상회담 직후 실시된 각종 여론조사에 그대로 나타났다.

중앙일보의 여론조사에 따르면, 정상회담이 성공적이었다는 평가(97.4%)가 그렇지 않다는 평가(2.2%)를 압도했으며, 6·15 공동선언이 이행될 것이라는 전망도(75%)도 그렇지 않을 것(21.4%)이라는 예측에 비해 훨씬 높았다. 정상회담 이후 북한사회가 변할 것이라는 기대감도 73.4%에 달함으로써 변하지 않을 것이라는 의견(25.8%)을 크게 앞질렀다. 김정일 위원장의 서울방문도 거의 모두가 찬성했으며(95.8%), 대북정책 추진방향도 북한에 어느 정도 지원을 해준 후에 개방을 유도하자는 의견(70.9%)이 상호주의를 추구(24%)하거나 적대대상으로 경계해야 한다(4.1%)는 의견에 비해 월등이 많았다. 남북관계가 변화하면 주한미군을 전면철폐(10.7%)하거나 단계적으로 감축하자(68.8%)는 감군의견이 현 수준을 유지해야 한다는 의견(18.8%)보다 높았다. 국가보안법도 전면폐지(18.5%)하거나 부분개정(66.6%)하는 등 손질을 해야 한다는 의견이 압도적이었다.¹⁾

같은 시기에 한국일보가 실시한 여론조사에 따르면, 김정일 위원장에 대한 부정적이 이미지가 많이 개선되었다는 의견이 42.3%로서 부정적인 이미지가 불변했다는 의견(12%)보다 훨씬 높았다. 정상회담을 계기로 우리 사회에 나타난 김정일·북한 붐에 대해서도 남북화해와 동질성 회복 측면에서 긍정적인 현상이라는 견해(54.5%)가 1회성 행사에 너무 과민하게 반응한다는 부정적인 인식(41.5%)보다 많았다.²⁾

조선일보의 여론조사에서는 북한의 전쟁도발 위험이 없다는 의견(전혀 없다 21%, 별로 없다 32%)이 있다는 의견(많다 5%, 약간

1) 「중앙일보」, 2000년 6월 16일.

2) 「한국일보」, 2000년 6월 17일.

있다 33%)보다 높게 나타났다. 남북관계 개선을 위해서 우리 정부가 북한에 더 많은 양보를 해야 하는가라는 질문에 대해서는 양보해야 한다는 견해(54%)가 양보해선 안된다는 견해(38%)보다 많았다.³⁾

다. 냉전구조 해체 노력

한반도에서 냉전구조를 해체하고 평화체제를 구축하려는 국민의 정부의 노력은 햇볕정책이란 이름아래 실천되어 왔다. “한반도 냉전구조 해체”라는 단어가 국내에서 공식적으로 사용되기 시작한 것도 김대중 대통령에 의해서였을 정도로 김대중 정부의 냉전구조 해체 의지는 매우 강했다.⁴⁾ 김대중 정부에게 있어 냉전구조 해체의 구성 요건은 다음과 같이 다섯 가지로 파악되었다: ①남북 불신과 대결을 화해·협력 구조로 전환, ②북·미, 북·일 관계의 개선과 정상화, ③북한의 경제개방과 국제사회 참여, ④한반도 군비통제 및 대량살상무기 제거, ⑤정전체제의 평화체제로의 전환.⁵⁾

김대중 정부는 “평화, 화해, 협력의 실현을 통한 남북관계 개선”의 기치아래 적극적인 햇볕정책을 추진해왔다. 초기에 햇볕정책으로 명명되었던 현 정부의 대북 정책은 이후 국내외의 반발에 부딪혀서 그 이름을 대북 포용정책으로 바꾸었다. 하지만 한국의 역대 정권 가운데

3) 『조선일보』, 2000년 6월 17일.

4) “한반도 냉전구조 해체”라는 단어가 공식적으로 사용되기 시작한 것은 김대중 대통령이 1998년 12월 7일 미국의 페리(William Perry) 대북정책조정관을 면담한 자리에서이다. 이 면담에서 김대통령은 “한반도에 반세기간 지속된 냉전구조를 해체하는 작업”이 북한의 대량살상무기 개발 문제의 근본적 해결방법이라는 점을 강조했다. 『조선일보』, 1998년 12월 8일.

5) 다섯 가지 요건은 1998년 12월 31일 한겨레신문의 신년특집 “남북관계 전망과 대북정책 방향”에서 임동원 당시 외교안보수석에 의해 처음으로 제시되었다.

데 김대중 정부만이 북한과 화해하고 포용하는 대북 정책을 취한 것은 아니라는 반론도 만만치 않다. 어쨌든 김대중 정부의 대북 정책을 간단명료하게 상징할 수 있는 용어로 “햇볕정책” 만큼 좋은 것이 없을 것이다. 햇볕정책은 그 추진과정에서 세 가지 원칙과 여섯 가지 추진기조 및 세부 추진과제로 구체화되었다.⁶⁾

한 연구에 의하면 대북 포용정책은 다음과 같이 다섯 가지 운용원칙을 갖는 것으로 이해할 수 있다.⁷⁾ 첫째, 전략적 공세주의이다. 종래에 북한의 정책적 주도에 대해 반사적으로 대응하는 수동적 자세에서 벗어나 능동적으로 주도권을 장악할 수 있는 대북 정책을 전개하는 것이다. 둘째, 정경분리정책이다. 서해교전 사태에도 불구하고 금강산 관광사업이 지속되었던 데서 볼 수 있듯이, 정경분리를 통해 신뢰를 구축하고 북한의 변화를 유도하여 평화공존의 기틀을 마련하는 것이다. 셋째, 부문별 상호주의 적용이다. 해당 분야와 사안별로 북한의 행동에 상응하는 대응을 하겠다는 것으로서, 경제분야의 협력에도 불구하고 군사도발이 있을 경우, 서해교전 사태에서와 같이 단호히 대처하는 것이다. 넷째, 국제적 공조체제의 구축이다. 남북관계 개선이 양자의 노력만으로는 어렵기 때문에 주변 강국과 국제기구의 지원과 건설적 협력을 최대한 끌

- 6) 3원칙은 ①한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③남북간 화해협력의 적극 추진이고, 여섯 가지의 추진기조는 다음과 같다: ①안보와 화해협력의 병행추진, ②평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④남북간 상호이익 도모, ⑤남북 당사자 해결원칙 하에 국제적 지지확보, ⑥국민적 합의에 의한 대북 정책 추진. 세부 추진과제는 ①남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, ②정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③남북이산가족 문제의 우선적 해결, ④북한의 식량문제 해결을 위한 대북 지원, ⑤대북 경수로지원사업의 차질없는 추진, ⑥한반도 평화환경 조성 등이다. 통일부, 『98 통일백서』, (서울: 통일부, 1999), pp. 35~45.
- 7) 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축,” 『국가전략』, 제5권 2호 (1999), pp. 160~163.

어냄으로써 우호적 대외여건을 조성하는 것이다. 마지막으로, 국내적 합의를 중시하는 것이다. 대북 정책을 국민적 합의에 바탕을 두고 운용함으로써, 대내여건을 우호적으로 관리해나가는 것이다.

남북정상회담에 응한 것에서 볼 수 있듯이, 북한은 햇볕정책과 김대중 정부에 대해 초기의 의심에서 벗어나 어느 정도 신뢰감을 가졌던 것으로 보인다. 김대통령이 밝힌 대로, 북한이 처음에는 햇볕정책에 매우 거부적인 반응을 보였었지만, 2000년 3월 9일 베를린선언이 북한의 태도 변화의 전환점이 되었던 것으로 판단된다.⁸⁾ 그러나 2001년 새로 출범한 미국의 부시 행정부가 북한에 대한 강경한 입장을 밝히는 가운데 북한은 남북간의 공식대화를 연기하거나 무산시키는 지연 전략을 펴왔다. 북한의 이러한 미온적 태도의 배경에는 미국의 정권교체와 대북 정책 변화에 대한 북한의 부정적 인식이 자리 잡고 있다. 예를 들어, 2001년 5월 페르손 스웨덴 총리의 북한 방문시 김정일 위원장은 남북화해 과정에 대한 “미국의 간섭”을 큰 문제로 지적하고, 제2차 남북정상회담도 미국의 대북 정책 검토가 끝나는 것을 보아가면서 하겠다는 의사를 밝힌 바 있다.⁹⁾ 김위원장은 페르손 총리를 만난 자리에서 “김대중 대통령과의 개인적 우정을 중요하게 생각하지만 김대통령이 미국의 영향을 너무 많이 받고 있다”는 우려 섞인 견해도 표출하기도 했다.¹⁰⁾

8) 김대통령은 ASEAN과 남한, 중국, 일본이 참가하는 싱가포르 정상회의 기간 중(2000년 11월 23-29일), 싱가포르 동남아연구소가 주최하는 “싱가포르 렉처”에 초청을 받아 한반도의 평화와 군축 문제에 대해 특강을 했다. 이 강연에서 김대통령은 베를린 자유대학에서 행한 연설에서 북한에 대한 적극적인 경제지원을 약속했고 남북한 정상이 만나서 대화할 것을 제의한 사실을 소개하면서, 북한이 남한의 진의를 이해하고 남한과의 대화에 동의하게 된 결정적인 계기가 바로 이 베를린선언이었다고 밝혔다.

9) 『동아일보』, 2001년 5월 7일.

10) 위의 글.

라. 모호해진 주적 개념

국민의 정부 5년간의 대북 정책에서 가장 논란이 많았던 개념을 들 라면 우리 국방부의 “주적” 개념일 것이다. 우리 군은 북한을 주적으로 상정한 국방전략을 수립하고 군 장병들을 교육시켜왔다. 국방부가 매년 발간하는 국방백서는 1995년부터 주적인 북한의 무력침공으로부터 국가를 보위하는 것을 국방목표로 설정했다.¹¹⁾ 1999년도 국방백서는 국방목표를 “외부의 군사위협과 침략으로부터 국가를 보위하는 것” 이라고 해서 북한을 명시하지 않았지만, 이를 부연 설명하는 부분에서는 북한을 다시 주적으로 명시했다.

그러나 정상회담이 개최된 2000년도의 국방백서에도 북한을 주적으로 상정하는 표현이 등장함으로써 남북관계와 우리 내부에서 모두 논란이 되었다. 북한의 조국평화통일위원회는 우리 국방부를 규탄하는 대변인 성명을 발표했고,¹²⁾ 북한은 2000년 12월 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 국방백서의 주적 문제를 제기하며 회담을 지연시키는¹³⁾ 등 남북관계가 주적문제로 한때 경색되기도 했다.

북한을 주적으로 설정할 경우 남북정상회담을 가진 이후에 펼쳐졌던 남북관계의 장밋빛 청사진 속에서 주적개념 자체가 모호해질 수밖에 없었다. 김정일 위원장이 정상회담 중이던 2000년 6월 15일 국방위원회를 소집해서 북한군에 대해 대남비방방송을 중지하도록 명령

11) 1993년까지의 국방백서는 국방목표를 “적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고...”라고 했으나, 1994년도 국방백서는 동구 공산체제의 붕괴 등 세계정세의 변화를 감안해서 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고...”라고 수정했다. 하지만 ‘서울 불바다’ 발언으로 대북 여론이 악화되자 국방부는 1995년도 국방백서부터 “주적인 북한”이란 용어를 사용하기 시작했다.

12) 『조선중앙방송』, 2000년 12월 11일.

13) 『조선일보』, 2000년 12월 14일.

한 것도¹⁴⁾ 한국이 주적개념을 고집하는데 중요한 장애로 작용했을 것이다.¹⁵⁾

한국에서 북한에 대한 주적개념이 모호해진 것과는 반대로 미국의 부시 행정부는 2002년 1월 대통령 연두교서에서 북한을 “악의 축”(Axis of Evil)으로 지목하는 등 북한 정권에 대한 부정적인 인식을 강화했다. 부시 대통령은 취임 이후 처음으로 서울을 방문한 자리에서도 북한 정권과 북한 주민을 구분해서 접근해야 한다는 의미 있는 견해를 제시했다. 그는 자신이 악의 축이라고 지칭한 것은 북한 주민을 굶주림에 허덕이게 만드는 북한 정권이라고 못 박으면서, 김정일 정권이 변화된 모습을 보여주지 않는 한 자신의 발언을 바꿀 생각이 없다는 의사도 분명히 했다. 반면에 독재체제에서 살고 있는 북한 주민들에 대해서는 동정을 금할 수 없고 매우 우려하고 있다면서, 북한 정권이 어떻게 나오던 주민들의 굶주림을 해소하기 위한 인도적 차원의 식량지원은 계속하겠다고 말했다. 부시 대통령의 북한 정권과 주민을 구분하는 입장은 노무현 대통령과의 정상회담에서도 그대로 표명되었다.¹⁶⁾ 부시 행정부의 “북한 정권과 주민 차별화 전략”은 김대중 정부의 대북포용정책에서는 볼 수 없는 부분이다.

14) 『한겨레신문』, 2000년 6월 16일.

15) 조성태 남한 국방장관도 2000년 6월 16일 정상회담 이후 남북 화해분위기를 조성하기 위해서 대북 비방방송을 전면 중단할 것을 지시했다. 『한국일보』, 2000년 6월 17일.

16) 노무현 대통령은 2003년 5월 16일 샌프란시스코 현지 동포들과의 간담회에서 다음과 같이 밝혔다: “부시 대통령은 북한 정권과 북한 국민을 분리했다. 정권은 미워하지만 국민들은 불쌍하게 생각하고 동정심 갖고 있다는 점을 여러 차례 반복했다. 인도적 지원은 계속하겠다는 말도 거듭 확인했다. 무슨 약속 위해 주고받은 게 아니고 부시 대통령이 자신의 심경을 밝히면서 말한 것이므로 아주 정확하다. 여러 가지 맞춰보면 안정 평화 깊이 인식하고 (북한)동포에 대한 애뜻한 동정심 갖고 있는 게 분명하다.” “노 대통령 ‘춧불시위는 반미 아니다,’” <http://www.srch.chosun.com>, 2003년 5월 16일.

Ⅲ. 국민갈등 양상

김대중 정부 시기의 여론 조사 추이를 보면 일반적으로 대북포용정책에 대한 국민의 지지도가 낮다고 할 수 없다. 정부의 대북정책을 평가하는 질문에 대해서, 적극 찬성(8.9%), 대체로 찬성(55%), 대체로 반대(29.2%), 적극 반대(6.6%)가 나왔다. 김대중 정부의 대북정책에 대해 63.9%의 지지라는 전반적으로 좋은 평가를 받고 있음을 보여주고 있다.

그러나 김대중 정부의 전 시기에 걸쳐 대북정책을 둘러싼 사회 내의 갈등이 비교적 높은 수준에서 유지되었다. 여론조사 결과상 비교적 높은 지지에도 불구하고, 왜 사회 정치적 갈등은 완화되지 않았는가에 대한 질문이 제기된다.

1. 대북 불신감

대북 화해·협력정책에 대한 국민적 지지는 높으나 구체적인 추진방식에 있어 논란이 존재한다. 논란은 대북 안보와 화해라는 이중성과 우리 사회에 뿌리깊이 존재하는 대북 불신감에 기인한다.

전반적으로 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에는 국민 대부분이 동의하고 있으나 그 방법론에 대해서는 이견이 있는데, 이는 대북인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 시기와는 상관없이 국민의 1/3은 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 경계하고 있다. 대체로 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 6:4 정도의 비율로 나타나는데, 이는 대북접근방식에 대해 의견이 분분할 소지가 많음을 말해 준다.

대북정책에 비판적인 국민들은 북한이 대남혁명전략을 포기할 것인지에 대해 회의적이다. 그 수가 줄어들긴 하였지만, 2003년 조사에서 ‘적화통일정책에 전혀 변화가 없다’고 응답한 수가 32%에 달하였다. 그러므로 대북정책에 대한 국민적 공감대를 확산시키기 위해서는 빈번한 당국간 회담의 개최 등 드러나는 현상으로만 설득될 수 없는 점을 감안, 북한의 대남혁명전략에 변화가 있는지의 여부에 대해 명쾌한 설명이 있어야 한다.

과거에 비해 대북 여론이 호전되고 있는 것은 분명하지만, 이는 반공주의로 대표되는 보수적 정치관이 바뀌어서가 아니다. 곧 북한의 국력이 쇠퇴함에 따라 북한이 남한과 공존을 원한다는 인식이 늘어남에 바탕을 두고 있는 것이다. 따라서 남북관계가 다소 개선되더라도 북한이 이러한 인식에 반대되는 행위를 할 경우 여론은 다시 북한에 대한 불신으로 돌아설 것이다.

2. ‘지지’의 상이한 개념

포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성될 수 있는데, 그 정책을 지지한다고 해서 다수의 하위 내용 모두를 지지하는 것은 아니다. 정책을 지지하여 합의를 이룬 구성원내에서도 일부는 모든 내용을 지지하는 반면 다른 일부는 몇 가지의 내용만을, 또 다른 일부는 극소수의 내용만 지지하는 경우도 있다. 그리고 똑같이 지지한다 하더라도 지지하는 열정에 있어 차이가 있으며 생각에서의 합의가 반드시 행동에서의 합의를 수반하는 것도 아니다. 곧 어떤 생각에 동의한다 해서 그 생각을 실현하기 위한 구체적 행동의 실행에도 동의한다는 것은 아니다.

결국 어떤 정책에서 사회 구성원의 대부분이 합의를 이룬다 하더라도, 그런 합의내에서조차 많은 개인적 차이가 있다. 예를 들면 거의 모든 국민들이 북한과 화해·협력하고 북한을 도와주는 정책을 지지할 수 있으나 지원하는 조건이나 방식에 관해 동의하지 않을 수도 있다.

따라서 합의의 차원(dimension)이나 영역(boundary)은 상황과 문제에 따라 가변적이라고 할 수 있다. 한 때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지기도 한다.¹⁷⁾ 때때로 합의는 매우 포괄적일 수도 있고 또 상황과 조건의 변화에 의해서 그 참여자의 일부 혹은 많은 부분이 이탈할 수도 있다.

합의 형성에서의 이러한 변화는 사회 중추세대의 변화나 정치적 리더쉽, 사회성격의 변화 등에 연유한다. 이 점에서 모든 사람이 참여하는 합의는 존재하기 어렵다. 특히 다양한 이익을 가진 개인들이 자유롭게 활동하는 대규모 사회에서는 더욱 그러하다.¹⁸⁾

3. 정치구도: 여소야대

대통령제하에서는 대통령도 의회도 모두 국민투표에 의해서 선출되기 때문에, 양측 모두 정치적 정당성을 과시할 수 있다. 따라서 여소야대 대통령제하에서는 구조적으로 갈등이 심화될 수밖에 없다. 거대야당에 직면한 대통령측은 의회를 통하지 않고 국민에 직접 호소하는

17) 통일문제에 대한 합의결과의 가변성과 비합리성을 보여주는 논문으로서는 김재한, “한국 국가전략의 개념적 구도,” 『국가전략』 제5권 1호 (1999), pp. 215-248 참조.

18) 이 점에서 대북정책상의 큰 틀에 대한 합의의 추구는 가능할지 모르나 세세한 문제에서 합의의 형성은 거의 불가능하다고 할 수 있다.

정책을 취하고자 시도할 수 있다. 이렇게 되는 경우, 대북정책을 둘러싼 정책 대결은 의회와 정치의 장을 벗어나게 될 수 있다. 구체적으로 대통령/여당 측과 원외 시민단체 간의 공동전선이 형성될 수 있다. 또한 대북정책의 대국민 설득과 의사결정이 의회내의 토론과 정책 대결이 아니라, 정부 또는 친정부 시민단체가 주도하는 ‘통일교육’을 통해 이루어질 수도 있다.

또한 대통령과 야당 양측이 국민적 정당성에 대한 확신 및 이데올로기적·규범적 확신에 기초, 상대방의 정치적 정당성을 인정하지 않고 또한 상대측을 이데올로기적·규범적으로 공격하게 될 때, 갈등은 더욱 치열해 질 수 있다. 대북정책에 대한 논쟁은 정책 타당성과 합리성의 차원에서 이루어지는 것이 아니라, 이른바 친북·진보세력 대 냉전·수구 세력이라는 등식과 어휘를 사용한 이데올로기 투쟁으로 변화될 수 있다. 한국의 경우, 대북정책 논쟁이 전통적으로 정책 논쟁이 아니라 이데올로기 논쟁에 의해 크게 영향받는 경향이 나타나며, 여기에 지역 대립이 중첩되어 영향을 끼치고 있었다.

또한 대통령제하에서는 정당은 정치적 책임이나 정책 형성에서 그다지 큰 역할을 하지 못한다. 정당들은 사적인 도당이나 정책적 이념적 지향이 복잡하게 섞여있는 상황을 벗어나지 못할 가능성이 높아지며, 한국의 경우 실제로 그러했다. 따라서 이념·정책 대결에서 정당의 역할보다는 대중 여론 매체의 여론 주도 역할이 크며, 여러 종류의 시민단체의 목소리가 중요한 역할을 하게 된다. 정당의 논리제공 및 정치교육 기능이 미미하기 때문에, 이념 정책 대결이 세련되지 못하고, 거칠어지는 양상이 존재한다. 또한 일반적으로 정치와 정치인은 부패한 것으로 간주되고 있기 때문에, 정책보다는 정치가 개인에 대한 불신과 증오 때문에, 정책 자체 또는 비밀교섭 등 실무 행위가 불

신당하는 가능성이 증대했다.

4. 미국과의 관계

한국 정부와 미국정부간의 대북 정책 우선 순위의 차이가 한미간의 신뢰, 한국내의 국내 정치 갈등을 확대하는 원인 중의 하나가 되고 있다. 한미 정부간의 갈등은 불가피하게, 한국 내부에서의 갈등을 확대시킬 잠재력을 가지고 있다. 이러한 갈등을 완화하기 위해서는 미국과의 상징적 친밀감이 강화될 수 있는 여건 마련에 노력하는 한편, 남북관계 유지와 발전에서 실리를 챙길 수 있는 것이 가능할 수 있는 논리개발 등 여러 노력이 시도되어야 할 것이다.

IV. 국민적 합의기반 조성 방향

정책에 대한 국민적 지지는 정책의 민주성과 체계성에 달려있다. 민주성은 정책결정 과정에서의 여론수렴과 국민참여 등을 통해, 체계성은 정책결정의 투명화 등을 통해 확보될 수 있다.

1. 국민참여 확대

참다운 민주국가는 참여사회를 지향한다. ‘참여’란 국민이 정부의 정책수립과정에 직·간접적으로 관여하는 자발적 행동을 말하는데, 이는 다수결원칙, 평등, 국민주권 등과 더불어 민주정부의 필수요소로서 국민주권의 실현수단이다.

모든 사람들에 의한 최대한의 참여는 현대 민주주의에서 하나의 이상일 뿐 아니라 국민 각자가 가지는 문제의식이다. 그러나 시각이 서로 다른 다원주의 사회에서는 특정 문제에 대한 국민적 참여가 심각한 분열로 귀결되기 쉽다.

그동안 우리 사회에서도 다양하고 자율적인 이익집단이 분화되어 통일문제에 관해 여러 이해집단의 공통분모를 이끌어 내는 것이 쉽지 않았다. 대다수 국민이 어떤 형태이든 사회집단 혹은 이익집단에 참가하고 있는 상황에서는 자기가 속한 집단에의 소속감을 통해 대북문제와 관련된 어떤 쟁점에서 일정 견해를 지지하는 수가 많다. 이러한 견해는 집단간의 이해관계에 의해 상충되는 경우가 많으며 이에 대한 일차적 조정이 관련 집단들에 의해 이루어지지 않는 경우 그 조정을 정부가 담당할 수 밖에 없고 그 조정의 결과가 정책으로 나타난다고 할 수 있다.

조정을 위해서 필수적인 것이 광범위한 여론수렴이다. 곧 여론수렴은 정부가 국민의 집합적 의사를 수집하여 정책에 반영하는 과정이다. 그런데 여론수렴은 정책과정에 투입된 여론의 수용 행위이고, 참여는 정책과정에 대한 여론의 투입 행위라고 할 수 있다. 이 점에서 사실 양자는 동일하며, 따라서 여론수렴 방법이 바로 참여방법이라고 할 수 있다.

정책결정자의 입장에서 보면 여론수렴은 참여의 목적을 충족시키는 동시에 참여를 진작하는 활동이다. 따라서 정부가 국민참여를 확대하기 위해서는 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영해야 한다. 이는 국민이 주인인 민주사회의 정책은 적극적으로 국민의 여론을 수렴·반영한 것일 때 정당성을 가진다는 주장에 비추어도 당연한 것이다.

참여나 여론수렴은 대표성이 있어야 한다. 참여나 여론수렴을 위한 충분한 제도적 장치가 마련되어 참여가 확대되는 것도 중요하지만 대표성을 확보하는 것도 중요하다. 참여가 일부 계층의 전유물이 되면 결과가 그 계층의 이익만을 강화시켜 결국 공익을 저해하게 될 것이므로 참여과정에 모든 시민 모든 계층이 망라되는 참여의 대표성 또는 포괄성이 확보되어야 한다.¹⁹⁾

따라서 일반 국민을 대상으로 한 여론조사외에 각계 각층의 국민의 견을 파악하고 수렴할 수 있는 방식을 다양화할 필요가 있다. 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 일반시민으로 개방되어 있는가 일부로 제한되어 있는가와 여론수렴시 표출된 의사가 개인의 의견인가 다수의 집합적 의견인가와 밀접한 함수관계에 있다. 수렴되는 여론의 대표성은 여

19) 이승중, 『민주정치와 시민참여』 (서울: 삼영, 1993), p. 131.

론수렴 대상이 개방적이고 표출된 의사 형태가 집합적일수록 높다.

‘남남갈등’은 민간통일운동에서 「문민정부」까지 목소리가 크지 않았던 우리 사회내 진보집단들의 참여가 폭발적으로 늘어난 데 한 가지 원인이 있고 또 우리 사회의 발전과정에서 필연적으로 거쳐야 하는 현상이지만 ‘창구 다원화’의 사회적 영향을 예상하고 그 대책 마련에 소홀한 결과라고도 할 수 있다. 방북경쟁 과열, 대북 뒷돈 거래 등 ‘창구 다원화’의 부작용이 ‘남남갈등’을 심화시키는 요인으로 작용하고 있으므로 이를 시정할 수 있는 조치가 필요하다.

2. 정책추진의 투명성 제고

대북정책이 국민의 지지를 얻기 위해서는 국민으로부터 신뢰를 확보해야 하고 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 정책추진에서 투명성이 있어야 한다.

정책추진이 투명성과 합리성을 가지려면 첫째, 합리적인 절차를 거쳐 수립·추진되어야 하며, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 민주화 이후에도 계속된 우리 정치의 문제점은 정책결정의 불투명성이었다. 정책이 누구에 의해, 어디에서 결정되는지가 분명하지 않았다. 주요 정책이 공식적인 결정구조와 상관없이 최고 통치권자의 친·인척이나 측근에 의해 결정되는 일이 많았다.

과거에는 대북정책도 즉흥적으로 결정되거나 비공식적인 기구 및 인물이 밀실에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 대북정책은 항상 보안성을 이유로 또는 ‘기득세력들의 조직적 저항’을 극복한다는 명분으로 비공식적인

정책결정 메카니즘이 작동할 가능성이 있다. 「참여정부」가 “법과 제도에 따라 정책을 추진하며 정책 추진절차와 방식을 개선함으로써 정책에 대한 대내외 신뢰도를 제고하는 데 중점을 두겠다”고 다짐하고 있는 것도 이러한 판단을 없애겠다는 의지의 표현일 것이다.

둘째, 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 없어야 한다. 물론 오랫동안 적대관계를 유지해 온 북한과의 협상은 때로는 정책의 전환과 국내적 파장을 야기할 수 있는 중대성 때문에 최고위 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단을 요구한다. 때문에 최고 정치지도자와 측근인 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 정책이 추진되고 진행되는 경우가 있다.

적절한 때에 신속하게 정책결정이 이루어지는 효율성과 정책결정의 민주성 및 정당성은 서로 상충될 수 있다. 민주적 절차에 따라 많은 사람이 공개적으로 참여하는 정책결정보다 소수의 사람이 비공개적으로 참여하는 정책결정이 더 도움이 될 경우도 많다. 그러나 우리 사회의 추세가 탈권위주의화, 민주화, 공개화인 점을 감안할 때 정책의 투명화는 피할 수 없는 길이다. 번거롭고 시간이 걸리는 단점이 있지만 정해진 절차와 제도를 준수하면 정책의 정당성과 민주성이 확보되고 이로 인해 국민의 지지가 높아지면 정책 추진에서 오히려 효율성이 증대될 수 있다.²⁰⁾

셋째, 정책의 정치적 이용이 없어야 한다. 최초의 남북 정상회담으로 대북정책에 대한 국민의 지지와 환호가 절정에 올랐던 무렵에 실시한 「중앙일보」의 여론조사에서조차 국민의 77.4%가 대북정책이 국내정치의 수단으로 이용되고 있다는 생각을 갖고 있음을 밝혔다.²¹⁾

20) 김욱, “한국 통일·외교정책결정체계의 효율성 제고 방안,” 「통일경제」, 1997년 5월호, pp. 102-103.

2000년 4월 총선이 실시되기 몇일전에 남북한이 정상회담을 갖기로 한 합의서가 발표되었다. 야당과 일부 국민들은 총선 이후에 발표해도 좋을 사안을 발표한 것은 이를 선거에 이용하겠다는 저의를 드러낸 것이라고 격렬히 비난했다. 아무리 좋은 정책이라도 그것이 정치적으로 이용된다고 국민이 생각하면 실망하고 지지할 수가 없게 된다. 이 점에서 대북정책을 정부의 업적으로 적극 홍보하는 것에는 주의가 요망된다. 많은 국민들이 대북정책의 정치적 이용을 의심하고 있는 상황에서 자칫 잘못하면 홍보가 국내정치적 지지 기반으로 활용하려는 의도로 이해되어 정쟁의 빌미를 제공할 수 있다.

넷째, 대북정책 수립 및 집행과 관련된 정부 부처간의 마찰과 견해 차이가 정책 자체에 대한 국민 불신의 원인이 되는 경우가 있음에 비추어, 부처간의 사전 조율이 더욱 원활히 이루어져야 한다. 「국민의 정부」 이후 남북접촉과 각종 대북사업이 대폭 늘어났고 「참여정부」에서도 이러한 흐름은 계속될 것으로 보이는데, 남북접촉과 대북사업이 증가하면 그만큼 관련 정부 부처의 수도 늘어나기 마련이다. 이 경우 정부 부처간의 협조가 잘 이루어지지 않거나 부처 이기주의로 인해 마찰이 발생할 수 있다.

따라서 정책결정에 참여하는 다양한 행위자와 그들이 대변하는 각종 이익들을 조정하고 통합함으로써 정책의 일관성 및 체계성을 확보하는 것이 중요하다. 이러한 조정 및 통합 기능을 담당하는 기구가 ‘국가안전보장회의’이므로 현행의 ‘국가안전보장회의’ 중심의 정책수립과 집행체계가 유지되어야 한다.²²⁾

21) 「중앙일보」, 2000. 8.14.

22) 「통일연구원」이 2003년 6월 실시한 여론조사에서 “통일정책 결정과정이 부처간 협의하에 정책 조율을 제대로 이루면서 전개되고 있다고 생각하느냐”는 질문에 대해 “그렇다”는 응답이 29.8%, “그렇지 않다”가 61.4%였다.

3. 초당적 협력

초당적 협력 확보는 두 가지 차원에서 접근하여야 한다. 하나는 행정부와 국회간의 관계 재정립이고 또 하나는 여야당간 협력관계의 구축이다.

국민의 동의를 얻고 국민을 설득하기 위해서는 민심 흐름에 민감한 정당과 국회가 정책결정에 참여할 필요가 있다. 우리 사회가 민주화됨에 따라 정책결정에서 국회의 역할이나 영향력이 증대되었음에도 불구하고 대북정책에 관한 한 여타 정책분야에 비해 상대적으로 국회의 참여나 역할이 충분하지 않았다. 여기에는 국회의 정보부족과 전문성의 결여 등이 요인으로 작용했지만 국회의 참여는 국민적 지지의 전제인 정책의 민주성 및 정당성 확보를 위해서 필요하다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다.

국회가 정책결정 과정에서 좀더 적극적인 역할을 하기 위해서는 기존의 소관 상임위원회를 연중무휴화하거나 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 활성화하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 정부는 국회에 대해 형식적으로 협의하거나 통보하는 수준이 아니라 실질적으로 상의하고 협의하여야 한다.

초당적 협력의 한 방안으로서, 국회에서 ‘민족의 상황에 대한 연례 보고’를 실시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 1968년 이후 서독 총리는 연방의회에서 ‘(분단 독일에서의) 민족의 상황에 대한 보고’를 연례적으로 실시하였는바, 이와 유사한 것을 대통령이 국회를 상대로 실시할 수 있을 것이다. 대통령이 대북정책 및 북한 상황과 관련 국회와 국민에게 정보를 제공하고, 관심을 환기하며, 초당적 협의와 협력을

구할 수 있는 하나의 실질적 기회가 될 수 있을 것이다. '민족의 상황에 대한 보고'는 1967년 연방의회 정당들의 합동 발의를 계기로 연례적으로 1사분기에 실시되어 왔는데, 그 목적은 첫째, 분단된 두 독일의 생활조건에 대해 보고, 둘째, 동독 주민에 대한 경제적·정치적 문화적 도움을 제공, 셋째, 양독 주민간의 연계와 공통성을 보여주는 것, 넷째, 두 독일간의 긴장완화에 기여, 다섯째, 동독의 주민에게 자신의 처지와 서독에 대해 정보를 제공, 여섯째, 서베를린과 서독 본토간의 밀접한 연계를 강조 등이었다.

초당적 협력을 확보하기 위해서는 정부가 기본적으로 비밀거래, 밀실정책 등 정쟁의 소지를 제공하지 않는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 특히 민족의 운명과 직결된 문제에서 선의의 경쟁과 비판은 바람직하지만 여·야가 서로를 무조건 비방하고 배제하는 일이 있어서는 안된다. 야당도 전문성에 입각한 정부의 주도권 행사를 인정하고 일상적인 정책결정에 대한 지나친 개입이나 무조건적인 정책 비판은 삼가하는 성숙된 태도를 보여야 한다.

야당은 북한에 일방적으로 양보한다고 비판한다. 북한이 받는 것만큼의 호의를 보이지 않고 있음에도 계속 대규모로 지원하고 있다고 인식하고 그것에 대해 불만인 것이다. 따라서 북한에 지원할 규모나 방법 등에 대해 야당을 대상으로 여론수렴 과정을 거쳐도 그렇게 부담이 크지는 않다. 비판이 거셀수록 동의를 얻으려는 노력을 보여야 한다.

여소야대의 대통령제하에서, 대북정책을 둘러싼 국내갈등의 핵심은 여야의 대립적 관계라고 할 수 있다. 여야 정치인의 행위와 발언은 여론 매체의 가장 많은 주목을 받고 있으며, 산하 우호 단체들의 행

위를 유발하고 복돋는 경향이 있다. 또한 정당의 논평과 정치인의 발언은 대북정책과 관련 각각 논리제공 및 정치교육의 효과를 갖고 있기 때문에, 국민의 여론 형성과 향배에 지대한 영향을 끼치고 있다.

또한 대북정책을 둘러싼 여야 갈등은 단순히 이 분야에서의 정책·이념의 차이에서 기원하기도 하지만, 정국 주도권을 둘러싼 다른 분야에서의 권력투쟁의 부산물로 더욱 첨예화되는 경향이 있다. 특히 대통령/여당은 소수파이면서 정책을 주도적으로 이끌어가야 하지만, 거대 야당으로부터 끊임없이 방해받는 상황에 직면하게 되며, 이 경우, 대북정책을 국내정치의 주도권 장악을 위한 수단으로 사용하고자 하는 유혹에 빠지게 된다.

따라서 여소 야대의 상황에서, 대북정책 관련한 갈등을 증폭시키지 않기 위해서는 여야의 협력적 관계가 필요하다. 이를 위해서는 대통령/여당 측이 대북정책을 전략적으로 이용하고 있다는 의혹에 빠지지 않는 것이 중요하다. 이를 위해서는 대북정책을 초당적으로 다룰수 있어야 한다. 특히 대통령/여당 측은 야당의 보수적 견해를 적대시하지 말아야 하며, 야당이 정책에 협력해 올 수 있는 여러 차원의 명분과 실리를 제공할 수 있어야 할 것이다.

4. 국민의 이해 증진

대북정책을 추진함에 있어 국민여론을 파악하고 수렴해야 하지만 여론을 지나치게 의식해서는 안된다. 사실 모든 사람을 만족시킬 수 있는 정책이란 현실적으로 불가능하다. 따라서 여론을 선도하고 정책에 대한 국민의 이해를 얻기 위한 다양한 노력이 필요하다.

가. 대북포용정책의 기초 및 홍보 논리의 재구성

김대중 정부 시절, 대북정책 논리상의 규범적 차원, 정책 추진상의 실무적 차원에서 북한에 대한 명확한 명분상의 우세를 유지하지 못하였다. 따라서 이것이 보수파의 비판 또는 때때로 중간파의 소원(疏遠)감을 유발했다고 할 수 있다. 실제로, 김대중 정부의 대북정책에 대한 논쟁과 비판에서 국가관, 역사관, 헌법상의 가치 등과 관련된 내용이 국내정치 논쟁의 주요 주제로 종종 등장하고 있다. 또한 북한과의 협상의 논리와 실무 및 의전에서의 한국의 품격과 자세 등에 관해 논란이 발생하는 경향이 있었다.

이는 대북포용정책의 필요성 전개 논리, 홍보 방식에 문제가 있었음을 말해준다. 무엇보다 대북포용정책의 필요성의 주요 논리요소 중의 하나가 ‘북한이 변했고 변화할 수밖에 없기 때문에, 포용정책을 취해야 한다’로 설정되어 있기 때문에, 일부 정부부처의 북한 분석이나 논평이 ‘북한 변화’의 증거를 발견하고 입증하기 위해 무리한 논리를 전개한 측면이 있었다. 일반적으로 정부의 포용정책 홍보 논리가 북한변화, 남북관계 등의 여러 측면에 대해 지나친 장미빛 낙관론을 지지를 끌어내기 위한 도구로 이용해왔기 때문에, 그 지나침이 정치적 의심을 유발하며, 종종 대북정책에 대한 냉소주의를 초래하기도 하였다. 둘째, 김대중 정부 하에서는, 이념적 규범적 견해 차이를 적대적 대립관계로 인식하는 경향이 있었다. 일반적으로 대북포용정책 옹호파는 반대 진영의 ‘냉전적 대결의식’ 또는 ‘냉전 문화’를 문제삼고 적대시하는데, 이는 보수적 반대진영의 ‘냉전의식’에도 문제가 있지만, 포용정책 옹호논리 자체에도 문제가 있는 것으로 인정하고 반성의 계기로 삼아야 할 것이다. 나아가, 국민의 대북정책에 대한 불만을 무지의

소치이자 ‘통일교육’이 부족한 탓으로 인식하는 경향이 있었다.

동일한 정책 방향도, 그것을 어떻게 논리적으로 뒷받침하느냐에 따라, 반대파를 자극할 수도 있고, 끌어안아 무력화시킬 수도 있다. 보수파의 논리를 ‘포용’함으로써, 공격의 빌미를 주지 말며, 정부의 정책이 학문적인 분석상의 ‘참’과 ‘오류’의 논쟁의 대상이 되지 않도록 재구성할 필요가 있을 것이다. 포용정책 1기(김대중 대통령시기)의 논리는, 90년대 중반까지의 남북관계 관련 ‘냉전 인식’을 논박하기에 적절한 방식으로 구성되어 있었다고 할 수 있다. 북한 변화 낙관론, 북한의 (입장에서 북한의) 처지 이해하기, (군사적) 적이자 동포론, 남북관계 진전 낙관론 등에 입각해 있었던 한편, 남북관계의 열어가기 위해 북한과의 마찰을 극소화하고자 하는 ‘유연한’ 자세가 기초를 이루고 있었다. 이러한 관점에서 ‘통일교육’은 ‘튼튼한 안보’에 기초하지만, 모든 어려움에도 불구하고 어떻게든 북한과 관계 개선해야 한다는 입장에서 이것을 피교육자가 납득하도록 설득하는데 주안점을 두고 있었다. 이러한 논리에 따라 북한과의 협상에서도 여러 모로 마찰을 피해보고자 하는 노력에 주안점을 두었고, ‘통일교육’에서 체제간 이념적 차이를 강조하거나 북한 내부 정치의 심각한 상황(독재와 인권유린 등)을 거론하지 않았다.

포용정책 2기(노무현 대통령시기)의 대북포용정책 옹호 및 홍보 논리는 변화된 상황에 맞게 강조점의 변화를 보여야 할 것이다. 다음과 같은 내용이 강화되어야 한다. 첫째, 한국의 민주주의와 경제성장의 자부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어가는데 주도적 역할을 해야 한다는 것이다. 둘째, 한국의 자유, 민주주의, 인권, 시장경제 등은 지난 50년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해 성취한 소중한 자산이며, 우리는 이를 더욱 발전시켜나가

기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외되고 있는 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며, 이를 개선하기 위해 백방으로 노력을 아끼지 말아야 한다는 것이다. 셋째, 남북한은 내부 체제도 다르고 국가이익도 반드시 일치하는 것이 아니기 때문에, 남북관계의 진전은 반드시 쉽고 빠르게 전개될 것이라고 낙관만은 할 수 없지만, 우리는 남측의 안보와 번영을 지키면서 남북관계를 전진시키기 위해 냉정한 입장에서 최대의 건설적 노력을 기울여야 한다는 것 등등이다.

나. 북한정보 개방

국민적 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 국민 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북문제에 대해 균형있는 관점을 갖는 것이다. 이를 위해서는 북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 국민에게 개방하여 국민의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 하여야 한다. 북한에 대한 관심이 큰 반면 정보가 부족해 북한의 실상을 제대로 모른다면 이러한 관심도와 지식간의 심한 불균형이 대북정책에 대한 오해와 무용한 논쟁을 야기할 수 있다. 또한 정보와 지식의 차이인 ‘지식격차’(knowledge gap)가 빈부의 격차처럼 사회통합을 가로막는 장애요소가 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

지금도 북한관련 정보는 그 특수성을 이유로 접근에 여러 가지 현실적 제약이 있는데, 그 제약의 완화가 대북정책에 대한 국민적 논의의 개방과 활성화를 보장해 줄 수 있다. 북한과 대치중인 현실을 고려하여 보안사항이 필요한 경우도 있겠지만 국민들의 지적 능력과 판

단력을 과소평가한 데 따른 지나친 비밀주의는 시대의 변화양상에 따라 바뀌어야 한다. 특히 정보통신 분야의 발달로 인터넷 등에 과거 금기시되던 북한관련 정보가 쏟아져 나오는 실정에서 정부의 정보 과보호와 비공개는 무의미한 것에 가깝다고 할 것이다.

정부는 북한정보 자료공개 확대 차원에서 북한방송의 단계적 개방 방침을 밝힌 바 있고, 전국에 12개의 북한관을 운영하는 등 북한 실상을 실증적으로 알려주기 위한 제반 조치들을 취하고 있는데, 이런 조치들이 보다 더 확대되어야 한다. 북한 방송 및 출판물의 개방은 북한의 실상에 대한 국민의 객관적 이해를 도와 '남남갈등' 해소에 기여할 수 있을 것이다.

다. 언론의 협조 유도

언론 매체는 여론과 정책을 연결하는 고리로서 매우 중요한 역할을 수행한다. 언론 매체는 여론을 발판으로 하거나 여론을 선도할 목적으로 특정 사안을 이슈화하여 정책결정자의 대응을 촉구한다. 이 경우 정책결정자는 언론의 의제설정(agenda-setting)를 무시하기 어렵다. 이것이 정책결정 과정에서 언론이 행사하는 가장 중요한 영향력의 원천이라고 할 수 있다.

대북정책을 추진하고 정책에 대한 국민의 지지율을 높이려면 언론의 협조는 필수적이다. 지금까지 우리 언론은 보도를 통해 국민에게 대북문제에 대한 정보를 제공하고 정부의 대북정책을 설명하여 국민적 관심을 불러 일으키는 등 통일문제에 기여해 왔다고 할 수 있다.

그러나 언론의 보도에 대해 부정적인 평가가 있는 것도 사실이다. 이 분야의 전문가 70여명이 가장 문제로 지적한 첫 번째 범주는 북한

또는 통일문제를 해석하는 방식과 보도환경이 제한되어 있다는 측면이었다. 보도방향이 정권논리에 좌우되어 문제해결에 대한 방향제시나 국제관계에 대한 이해가 결여되어 있다는 지적이 13.0%로 가장 많았으며 한정된 정보원에 너무 높은 의존도를 보인다는 것이 12.0%, 기사 작성이 냉전적이라는 지적이 11.5%, 추측 보도이거나 사실을 확대 해석했다는 것이 11.5%였다.

그 다음으로 지적한 것은 북한관련 보도의 상업성, 언론사간의 경쟁, 흥미위주식 보도경향이었다. “이데올로기적 편향성과 강한 선정적 상업주의”를 지적한 응답이 8.5%였는데, 전문가들은 이른바 언론의 색깔과 읽히기 위주의 선정주의를 객관적 보도의 저해 요소로 꼽았다. 북한관련 보도는 독자나 시청자들의 관심을 유도하기 위해서 가급적이면 극적이어야 하고 너무 복잡한 사안까지 건드려 혼선을 초래하는 일을 없도록 간단명료해야 하며 사람 위주로 보도하여 흥미를 배가시킨다고 한다.²³⁾

취재에 대한 제약이 많고 정보공개가 충분치 않은 것이 이러한 평가가 나오게 되는 중요한 이유의 하나이다. 따라서 언론 보도의 기초라고 할 수 있는 취재원의 다변화, 북한관련 보도의 특수성에 따른 정부와의 긴밀한 협조가 필요하다. 언론이 국민적 합의 형성에 기여하도록 유도하기 위해서는 정부가 적극적으로 언론에 정보를 제공해야 한다. 북한관련 보도의 일차적 정보원이 정부일 수밖에 없는 현 상황에서 충분한 정보제공은 취재편의를 위해서만이 아니라 다양한 형태의 보도나 프로그램 기획을 가능하게 하며 결국 북한이나 통일에 대한 국민 개개인의 견해를 수렴하는 데 기여할 수 있다. 언론이 정

23) 김용호, 『외교안보정책과 언론 그리고 의회』 (서울: 오름, 1999), p. 14, 18, pp. 104-106.

부와 정책에 대한 감시자 혹은 비판자의 기능을 하지만 대북문제에서 중요한 협력자가 될 수 있고 정책과 그 필요성을 국민에게 알려주는 홍보 기능도 수행할 수 있음을 명심해야 한다.

정부의 협조 못지않게 중요한 것이 책임있는 보도를 위한 언론사 스스로의 노력이다. 특히 언론 자체가 이념적 정향의 자기속박으로부터 벗어나는 일이 필요하다. 언론은 대북정책에 대한 각종 사회집단의 의견을 매개하는 기능을 수행하여야 한다. 분단과 오랜 군사정권의 지속으로 우리 사회의 이념적 갈등은 첨예하다. 이 이념적 갈등을 완화하기 위해서는 서로 다른 이념적 정향을 가진 사회집단들이 공개적으로 의사를 교환하고 이를 통해 상호간의 이해를 증진해야 하는데, 이를 주도할 수 있는 것이 언론이다. 언론이 특정한 이념적 정향에 사로잡혀 있다면 다양한 논의를 수용할 수 없고 의견의 취합보다는 오히려 분열을 확대할 여지가 많다. 따라서 대북문제에 관한 보도나 논설은 열린 시각과 평형감각을 유지해야 한다.²⁴⁾

24) 이우영, 「통일과정에서 매스미디어의 역할」, (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 77-79.

V. 결 론

김대중 정부는 남북 정상회담을 비롯한 획기적인 사업을 진척시킴으로써 국민들로부터 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만 ‘대북 불법송금’이나 ‘퍼주기론’ 등으로 인해 부정적인 평가도 만만치 않은 것이 사실이다.²⁵⁾ 김대중 정부는 출범부터 소수정권이라는 사실을 간과하고 민족의 염원인 통일문제만 해결하면 모든 것을 덮을 수 있을 것이라는 생각에서 국민섣득 작업을 소홀히 했다. 보수적 시각을 표명하면 ‘반통일세력’으로 치부했고, 적극적으로 다가가 보수세력을 설득하는 일에 소홀히 했다. 이 과정에서 야당의 협조를 확보하지 못하고 갈등이 확대되어 갔다.

더구나 남북정상회담을 ‘4·13총선’ 직전인 4월 10일 발표함으로써 통일문제의 정치적 이용이라는 의혹을 받았고 총선결과는 ‘여소야대’로 나타났다.²⁶⁾ 선거결과는 이후 김대중 정부의 대북 정책 추진을 어렵게 만들었다. 통일문제를 푸는 지도자는 민족의 영웅으로 남을 것이라는 신화가 깨진 것이다. 역대 대통령들은 정치적 정통성 보완을 위해 통일문제를 활용하였다. 특히 그들은 정상회담에 대한 집착을 버리지 못하였다. 정통성 문제에서 자유로운 김대중 대통령도 예외는 아니었다.

결국 김대중 정부는 햇볕정책에 대한 상대적 지지율이 높았음에도 불구하고 초당적 지지 확보는 물론 초지역적 지지 및 초계층적 지지 확보도 기대에 미치지 못했던 것으로 평가된다. 그 이유는 물론 대북

25) 통일연구원에서 지난 2003년 6월 실시한 여론조사에 의하면 대북 포용 정책에 대한 긍정적인 평가는 64%, 부정적 평가는 36%였음.

26) 16대 국회의원 선거결과는 한나라당 133석, 민주당(집권당) 115석, 자민련 17석, 민주당 2석, 한국신당 1석, 무소속 1석 등이었음.

햇볕정책의 유효성에도 불구하고 햇볕정책이 ‘건고한 상호주의’를 주장하는 국민적 정서를 만족시켜주지 못했고 전쟁방지를 위해 가장 중요한 평화문제에 대한 해답을 주지 못했기 때문이다.

한편, 햇볕정책의 궁극적 목적은 교류협력을 통한 북한변화에 있었음에도 불구하고, 과연 그것이 성공했느냐는 의문이 많이 제기되었다. 북한은 경제난으로 인해 남한의 지원을 바랬지만 대남 적화정책을 포기했다는 명백한 증거는 보여주지 못했다. 특히 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문이 수정되지 않음으로써 남한내 보수파들은 김대중 정부의 대북 포용정책은 ‘허구’라고 비판하였다. 2회에 걸친 ‘서해사태’는 이러한 비난을 합리화시켜주는 증거가 되었다.

결론적으로 김대중 정부의 대북 포용정책은 국민의 60% 내지 65%정도의 지지를 받았음에도 불구하고 그것이 특정 지역의 적극적 지지에 한정되고, 사후적으로 정책의 투명성이 문제가 됨으로써 그 성과가 빛을 바래는 결과를 가져왔다. 이것은 노무현 정부가 향후 대북 정책을 어떻게 수행해야 할 것인가에 대한 교훈을 주고 있다.

향후 북한 핵문제 해결과 이후의 대북정책의 수행과정에 있어서, 북한의 의도에 대한 철저한 분석을 바탕으로 대북문제에 대한 대내외적 인식공유의 틀을 마련하려는 노력이 필요하다. 한·미·일 정책협의 시 실무차원에서 북한의 의도에 대한 심층적 분석과정이 요구된다. 국내적으로는 단정적 판단에 근거한 대북정책 추진에 대하여 국민들의 정서가 따르지 못함으로 인하여 정부의 대북정책에 대한 폭넓은 지지를 확보하지 못하였고, 대북정책이 정쟁의 대상이 되어 국민들이 이념적으로 분열되는 결과를 초래하였음을 우리는 잘 알고 있다. 요컨대, 국민적 합의와 한·미 공조야말로 대북정책 성공의 두 축이라고 할 수 있으며, 이는 대북인식의 공유에서부터 시작되는 것이다.

통일정책과 국민통합

조 민
(통일연구원 선임연구위원)

통일정책과 국민통합

조 민(통일연구원 선임연구위원)

조선국민에게

동족상잔은 언제나 죄악이다. 그것은 다만 민족의 역량을 소모하고 조국의 재건을 연할 뿐이다. 더욱이 도에 넘친 잔인한 행위는 국제적으로 조선민족의 위신을 추락케 하여 독립을 방해하는 결과를 가져올 뿐이다. 얼마나 비탄한 일이나?

여러분! 지금부터 여러분은 정치상, 경제상 어떠한 불행, 불만이 있든지 또는 좌거나 우거나 어떠한 악질적 선동이 있든지 그 선동에는 속지 말고 여러분의 불평불만은 합법적으로 해결을 얻기로 하고 각각 고생스러운 생활을 참고 지켜가면서 동포끼리 서로 싸우는 비극은 즉시 그칠 것이다.

살벌과 파괴와 방화 등은 가장 큰 죄악이요 민족의 대불행이다. 여러분은 다만 합작에 의한 고심참담한 건설을 함께 신뢰하고 지지하면서 총역량을 집합하여 이 중대한 시국을 수습키로 하자!

미군정청과 좌우합작위원회 공동회담 개최에 즈음한
한미공동성명 1946년 10월 26일

I. 서론 : 국민통합의 당위성

동강난 산하(山河), 찢겨진 국민. 이는 남북분단의 역사 위에 남남

분열의 현실을 표상하는 말이다. 이 경우 ‘한 민족, 두 국가(one nation, two states)’ 상태에, ‘한 국가, 두 국민(one country, two people)’의 갈라지고 찢긴 형태가 나타날 수도 있다. 이러한 최악의 시나리오는 반드시 거부되어야 한다.

국민통합은 평화와 번영의 디딤돌이다. 노무현 대통령은 제16대 대통령 취임사를 통해 “개혁은 성장의 동력이고, 통합은 도약의 디딤돌”이라는 인식하에, 국민통합이야말로 이 시대의 “가장 중요한 숙제”라는 점을 역설하였다. 그런즉 평화와 번영과 도약의 새 역사를 만드는 도정에 국민 모두가 동참하기 위해서는 먼저 이념, 지역, 계층, 세대 간 갈등이 해소되는 국민통합의 장(場)이 마련되어야 한다.

노무현 대통령의 「참여정부」는 21세기 한국사회의 변화를 요구하는 보다 개혁적이고 진보적인 정치세력의 지지와 열망을 기반으로 출범하였다. 그러나 현 정부 출범과 함께 우리 사회는 노사갈등을 비롯하여, 특히 한반도의 평화와 통일 문제를 둘러싸고 진보·좌파와 보수·우파간 이념적 대립 양상인 보혁(保革)갈등의 진통을 겪고 있다. 이러한 보혁갈등으로 인한 ‘남남갈등’은 심각한 국론분열로 인식될 정도로 점점 더 골이 깊어가고 있는 실정이다.

최근 한국사회의 보혁대결은 과거의 이념 갈등과는 전혀 다른 양상을 띠고 있다. 역대 정권에서 정치적 비판세력이었던 진보성향의 정치세력이 역사상 최초로 집권에 성공함으로써 전통적인 보수계몽니의 정치지형에 결정적인 균열을 가져왔다. 이러한 정치균열은 진보·좌파와 보수·우파 양측 모두 충분히 예상하거나 준비하지 못한 상황이었으며, 이 과정에서 이념적 계몽니의 전도(顛倒)현상이 나타나게 되었다. 이에 한국의 진보세력은 지금 이 ‘역사적 국면’에 쐬기를 박고 다시 ‘보수반동의 계절’로 회귀하지 못하도록 더욱 강렬한 정치적·이념

적 드라이브를 요구하고 나섰다. 다른 한편 민주화 시대이래 한국정치의 역학구도에서 경향적 퇴조의 길을 걷고 있던 산업화주도 정치세력과 한국사회의 이념적 지형에서 점차 왜소화되고 있던 보수세력은 그들 존재 자체의 의의와 역할이 철저히 부정되는 현실 속에서 상당한 분노와 함께, 더 이상 물러설 곳이 없다는 절박한 위기감으로 일전불사의 의지를 결집하고 있는 중이다. 정치영역 뿐만 아니라, 학계, 종교계, 언론계(신문, 방송, 인터넷), 문화예술계, 산업현장, 시민단체, 심지어 교단에까지 불어닥친 “내편-넌편”의 편가르기로 온나라는, 해방정국에서 분출되었던 극단적 좌우대결의 소용돌이처럼, 또다시 집단적 어리석음과 광기(狂氣)에 사로잡혔다. 이 그로테스크한 장면이 지금 한국사회가 맞닥뜨린 현실이다.

과거 정부는 시민사회의 질서를 유지하고 산업화와 근대화 등의 국가목표를 통해, 반공적 체제유지를 위해 체제비판 세력을 배제하고 억압하는 한편, 국민통합을 이루어낼 수 있었다. 특히 온 국민이 공핍으로부터 탈출하자는 ‘위로부터’ 정부 주도의 국정목표를 한국인의 집합적 의지로 결집시킬 수 있었다. 그러나 지금은 ‘잘살아 보세!’라는 정부 주도의 구호 한마디에 모든 국민이 열광적으로 따랐던 그러한 집합의지인 ‘엘랑’*élan*을 기대하는 것이 불가능한 상황이 되었다. 오히려 현실은 그러한 상황과는 정반대로, 민주화가 진전되어 가면서 과거 국가에 의해 억압되었던 시민사회의 자율성이 보장되고 시민사회가 국가를 포섭하는 구조 위에서 국가의 정책목표를 위한 ‘위로부터’ 국가 주도의 국민통합은 사실상 불가능하게 되었으며 오히려 국정목표의 설정 자체가 국민을 분열시키고 시민사회내 갈등을 유발하는 계기로 작용하면서 국정 수행과정에서 많은 난관에 부딪히는 경우를 종종 보게 된다.

그럼에도 국민통합 문제를 주요한 국정 과제로 삼지 않을 수 없는 데에는 남북한 화해협력 과정에서 대북정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 광범한 국민적 합의기반을 확충해야 하며, 이를 위해서는 우리 사회 내부에서 대북정책을 둘러싸고 나타나고 있는 남남갈등의 극복없이 불가능하다는 사실에서 비롯되었다. 즉, 민족화해 못지않게 남남대화도 중요하다는 인식이 고취되면서 우리 사회의 다양한 계층, 지역 그리고 세대를 아우르는 국민적 통합의 절실함이 부각되었다.¹⁾

1) 1998년 9월, ‘민족화해’를 모토로 설립된 통일운동협의체인 민족화해협력 범국민협의회는 다음해 1999년에 ‘남남대화’의 중요성을 지적했다. 민화협 정책위원회 편, 「민족화해와 남남대화」(한울아카데미, 1999), 참조.

II. 보혁갈등의 배경 및 존재양태

1. 보혁갈등의 배경

최근 한국사회에서 보혁갈등은 거의 모든 분야에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 보혁갈등의 대표적인 형태는 민족화해 과정에서 나타난 남남갈등이다. 남남갈등은 통일 및 대북정책을 둘러싼 궁극적 목표, 현실인식, 접근방식 등의 차이에서 오는 이념적 갈등 양상이라 할 수 있다. 남북한 분단체제가 타파되지 않는 한 통일정책의 추진과 한반도 문제의 접근방식을 둘러싼 보혁갈등은 쉽사리 해소되기 어렵다. 좌우대립 또는 보혁갈등은 분단체제 자체에 내장된 고유한 속성이다. 좌파와 우파, 보수와 진보는 분단체제의 쌍생아로서 냉전시대의 오랜 관행적 침묵 상태를 깨고 최근 한국사회의 모든 분야에서 대립적·갈등적 입장을 드러내고 있다. 특히 김대중 정부의 햇볕정책을 둘러싼 지지와 비판이 남남갈등을 야기한 계기였다면, 그러한 남남갈등의 배경 위에서 노무현 정부의 대미인식과 대북정책은 한국 사회의 다양한 입장과 이념의 차이를 보다 뚜렷이 드러내는 균열점으로 작용했다.

가. 보혁갈등은 좌파 우파 모두 위기의식의 표출이다

그런데 한국사회의 국론분열로, 최근 시민사회내 투쟁적 대결양상으로 나타나고 있는 보혁갈등의 특징은 좌·우 양측 모두 심각한 위기의식의 표출이라는 데에 있다. 위기의식은 진보주의적 좌파의 입장에서는 한국현대사의 굴곡 속에서 마침내 집권 고지에까지 올랐지만, 이 ‘역사적’ 계기를 지켜내고 진전시킬 수 있는 물질적 토대가 충분히

구축된 상태도 아니며 더욱이 정치적·이념적 헤게모니를 완전히 장악한 상태도 아니라는 데에서 긴장과 위기감이 나타날 수 있다. 여기서 보수세력의 반격과 특히 외세 즉, 진보주의적 좌파의 존재와 향방에 커다란 영향을 미치는 외생 변수인 미국의 입장이 진보세력의 집권에 결코 우호적이지 아니라는 점에서 미국에 대한 비난과 함께 우려감이 증착되고 있다.

보수우파의 위기의식도 심각한 수준이다. 보수우파는 두 번에 걸친 대통령 선거에서의 패배로 엄청난 충격과 좌절로 거의 정신적 공황 상태에 빠지다시피했다. 여기에다 분단 반세기 동안의 보수우익의 이념과 가치체계였던 반공자유주의가 해체되면서 남한 사회내 친북성향이 확산되고, 한미동맹의 근간이 흔들리는 상황 속에서 보수주의자들의 설 땅조차 찾기 어려울 뿐만 아니라 한국의 미래가 암담하다는 분노와 우려가 점증하고 있었다. 이처럼 보수우파는 정치적·이념적으로 자기 위상을 정립하지 못하고 있던 상황에 북핵 문제와 현 정부 출범을 전후로 주한미군과 한미동맹, 그리고 이라크 파병 문제 등을 둘러싸고 (반북)반핵과 국익의 기치아래 보수우익의 존재확인과 결집을 과시함으로써 정치적·이념적 패퇴의 위기를 극복할 수 있는 계기를 마련하였다. 현 단계 한국사회의 좌·우 대치구도가 이와 같은 심각한 위기의식에 기인한다면, 이러한 갈등양태는 돌출적이고 과격한 언행을 낳을 수 있고 비타협적이고 가치편향적인 논리와 주장은 점차 극한적 투쟁양식과 폭력으로 기울어질 경향성이 높다는 점에서 무척 우려되는 상황이 아닐 수 없다.

사회운동의 모멘트는 왜곡된 억압체제에 대한 저항의식과 자기희생을 통한 도덕성을 행동의 준거로 삼는데, 현재 우리 사회의 보혁갈등은 “밀리면 끝이다”, “더 이상 밀리면 자멸한다”는 강박관념에 사로잡

히 극단적 언사와 과격한 행동을 표출하고 있는 상태다.

나. 보수주의자의 초상

한국의 보수주의자들은 스스로 건국의 주역으로, 산업화의 주체세력 이자 주력군으로 자임해왔다. 오늘날 한국사회의 경제적 성공의 신화는 마땅히 보수주의자들에게 돌아가야 할 당연한 몫이라 할 수 있다. 그러나 보수주의자들은 지금 그들의 자식 세대로부터 아무런 존경을 받지 못하고 어떠한 감사의 말을 들어보지도 못한 가운데, 오히려 ‘수구꼴통’으로 혐오와 비난의 대상이 되고 말았다. 이런 점에서 한국의 보수주의는 역사 해석에서 패배했고, 스스로의 이미지 관리에서도 실패했다. 이 모든 결과는 바로 현실에 안주하고 변화를 거부하면서 수구기득권층으로 전락하고 만 보수주의자 스스로에게 귀책사유가 있다. 말하자면 보수주의자들은 오래 동안 역사와 미래에 대한 성찰(省察)능력을 상실해왔으며, 심지어 산업화 과정의 어두운 진실에 도전해온 반독재 투쟁과 민주화의 참된 의미를 이해하려는 의지가 거의 없었다고 할 수 있다.²⁾

IMF로 인한 우리 사회의 광범한 충격은 중산층의 몰락과 해체의 가속화로 나타났다. 이미 IMF 충격 이전부터 신자유주의적 세계화에 의해 우리 사회 기층 민중의 배제와 중산층의 해체가 진행되어 왔으나 IMF로 인해 우리 사회의 대다수 성원의 전통적인 중산층의식조차

2) 보수정치인의 자기진단인 “우리 보수는 무엇을 잘못했는가?” 라는 글에서 4가지 잘못을 술회했다. 첫째, 지향해야 할 가치에 투철하지 못했다. 둘째, 내부 기회주의와 기득권 세력에 관대했다. 셋째, 자기 혁신과 변화를 주저했다. 넷째, 유능하고 참신한 차세대를 키우지 못했다 등으로 요약한 바 있다. 최병렬, ‘대한민국 한국정치 한나라당이 가야할 길’(2003.5.27).

사라지고 말았다. 중산층의 몰락은 극심한 계급적 양극화 현상을 초래했으며, 그 결과 정치사회적 불만이 팽배하고 미래에 대한 전망의 부재로 사회적 구심력이 상실되었다. 이 과정에서 보수특권층에 대한 증오와 엘리트계층에 대한 실망과 혐오로 사회변혁의 열망이 고조되는 가운데 민중주의적 지향성을 표방하는 포퓰리즘적 형태의 주장에 동의하는 분위기가 배태되었다. 사회경제적으로 특권 향유의 기득권층은 도덕적 비난의 대상이 되었을 뿐만 아니라, 정치사회적 엘리트층은 한국사회의 미래를 담당하기에는 이미 부패와 부정의의 대명사이자 극복대상으로 인식되었다.

다. 진보좌파의 존재이유(raison d'être)

역사적 사회주의의 대실패에도 불구하고 한국의 좌파는 살아남았다. 여기엔 신자유주의의 세계화의 질은 그림자가 사회정의의 비판의식을 다시 일깨웠던 것이다. 자유시장의 신화를 신봉하면서 궁극적으로 초국적 자본의 이익에 복무하는 신자유주의를 무비판적으로 수용할 수 없으며, 한국사회가 신자유주의적 세계화에 의해 해체되고 모든 인간의 삶의 조건이 파괴해질 수밖에 없는 현실에서 신자유주의 즉, 자본주의에 배한 비판세력으로 한국사회에서 좌파의 존재이유가 재발견될 수 있었다.

신자유주의적 세계화는 국제기구와 초국적 금융자본의 이익과 일치하는 미국의 세계지배 전략으로 강요된 현실이다. 신자유주의 강령인 '탈규제화, 자유화, 민영화'의 세 가지 흐름은 국가이데올로기 수준으로 격상되면서 미국과 국제기구의 경제정책의 전략적 도구로 기여했다. 미국 경제는 모든 대항세력과 국제적 통제로부터 벗어나 "승리자

가 모든 것을 갖는다”는 하나의 철칙을 관철시켰다. 1990년대 초부터 전 지구를 휩쓴 세계화는 자본의 자유를 위한 이데올로기로 자유무역을 통한 복리증진은 허구적 논리로, 민주주의와 삶의 질에 대한 무차별적 공격으로 나타났다. 세계적 차원의 경제적 통합, 즉 세계화 과정이 동반하는 결과는 한편으로는 미국을 비롯한 전 지구적 패권국가와 제3세계 비유럽국가 사이의 증폭되는 간극과 함께, 다른 한편으로는 미국이든 한국이든 지구상의 모든 국가의 중산층의 몰락과 더불어 자본주의의 역사만큼 오래된 분배갈등을 더욱 첨예화시키는 결과를 초래했다.³⁾

특히 이 과정에서 한국의 진보주의적 좌파는 신자유주의의 본산인 미국을 한국 민주주의와 한국 민중의 삶의 기반을 위협하는 새로운 제국주의로 규정하면서, 한반도의 평화와 남북한 통일에 대한 ‘우리 민족끼리’의 민족주의적 정서를 이해하지 못하는 하나의 ‘외세’로서 극복대상으로 인식하는 경향을 보였다. 이처럼 한국의 반미감정은, 오래 동안 반미감정의 무풍지대였지만, 신자유주의적 세계화의 충격과 한국의 민주주의와 경제력에 조용하는 국가적 위상과 민족적 자주의식이 전혀 반영되지 않는 한미관계 등은 비판과 극복의 대상이 되지 않을 수 없었다.

2. 보혁갈등의 존재양태

보혁대결의 가장 중심축인 남남갈등은 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵문제, 한미동맹과 주한미군 문제 등 한미관계 일반으로부터

3) 한스 페터 마르틴·하랄트 슈만 지음/강수돌 옮김, 「세계화의 뒷」(영림카디널, 1997), pp. 189~247.

보다 추상적인 평화, 분단극복, 민족문제 등 모든 사안에 대해 대립축을 형성하고 있다. 대북인식과 한미관계의 문제를 둘러싼 친북적 성향은 반미로, 반북적 성향은 친미로 연계된다는 점에서 다소 과도한 단순화를 시도한다면 ‘친북=반미’와 ‘반북=친미’로 바라볼 수 있다.

이러한 남남갈등에 대한 이해방식으로, 남남갈등은 분단 반세기 이상의 적대관계가 남북한 화해협력관계로 전환되는 과도기적 상황 즉, 한반도 냉전체제의 해체과정에서 나타나는 불가피한 진통이라는 논리가 일반적이다. 사실 과도기적 상황에서 나타나는 문제라는 점도 무시할 수 없다. 그러나 이러한 시각은 두 측면에서 문제점을 안고 있다. 하나는 남북한 화해협력의 역사적 당위성을 전제로 화해협력의 패러다임이 자리잡으면 남남갈등은 자연스럽게 해소된다는 통과의례적 진통으로 보는 시각이다. 모든 정치사회적 갈등은 궁극적으로 시간이 해결해 준다는 사고방식은 인류의 경험칙에 비취 전혀 틀린 말은 아니지만 엄연한 현실적인 남남갈등의 극복에 구체적인 시사점을 주지 않는다. 다른 하나는 남남갈등은 남북한 ‘화해협력’의 역사적 대명제에 동의하지 않거나 아직 냉전의식을 극복하지 못한 데에서 나타나는 갈등으로 설명한다. 이 경우 남남갈등은 화해협력론과 냉전의식과의 갈등이라는 이분법적 구도로 파악되면서 갈등의 한 당사자는 다른 측에 의해 설득과 홍보의 대상이 된다. 이러한 구도에서 남남갈등의 양 당사자의 서로 다른 입장의 경청을 통한 존중과 상호이해의 틀을 발견하기는 어렵다.

가. 좌·우 역할의 전이현상

우리 사회의 갈등은 민주화 이후에도 좌·우갈등은 내연(內燃)하고

있었으나, 김대중 정부이후부터 나타나기 시작한 좌·우갈등의 새로운 특성은 내생적(endogeneous) 성격이 강한 갈등이라는 점이 주목된다. 이는 분단이후 민주화 이전까지 우리 사회의 갈등의 성격이 세계적 냉전체제로부터 기인한 외생적(exogeneous) 성격과는 다르다는 점이다. 그리고 김대중 정부시기까지 ‘침묵하는 다수’로 자처했던 보수우파가 노무현 정부가 들어서면서 ‘행동하는 우파’로 바뀌기 시작했다는 것도 전혀 다른 현상이다.

진보좌파는 항일세력, 자주, 반독재민주화 운동의 역사적 계보 위에서 통일, 평화, 민주, 개혁세력으로 자임한다. 한국사회의 역학구도를 통일/반통일, 평화지향/전쟁추구, 민주/반민주, 개혁/반개혁 등의 이분법적 구분 속에서 진보좌파는 반외세 민족주의적 성향을 보이는 한편, 북한체제에 대한 관용성을 발휘하고 있다. 반면 보수우파는 건국과 산업화의 주역이나 친일잔재세력으로 분단체제에서 친미·반공반북세력으로 탈바꿈하면서 분단수혜층, 외세기생세력, 수구 기득권세력으로 비판받아 왔으나, 오래 동안 한국사회의 모든 분야에서 헤게모니를 장악해왔다.

한국사회는 1987년에 형성된 정치균열의 구조가 지금까지 지속되고 있는 형태로 1987년 6월항쟁 결과 쟁취한 대통령직선제 구도와 함께 민주화운동의 투쟁의 장(場)이 제도권 정치에 흡수된 현재까지를 정치구조의 특징을 일단 ‘87체제’라 부른다면, 노태우 6공정부-김영삼 문민정부-김대중 국민의 정부-노무현 참여정부의 시기까지 진보세력의 점진적 득세와 보수세력의 경향적 퇴조를 보여온 역사였다고 할 수 있다. 그런데 반독재 민주화시대에는 진보좌파세력 대 국가공권력과의 충돌이 일반적인 현상이었다면, 현 정부아래서는 시민사회 내의 좌·우, 보·혁 대결로 나타나는 한편, 보수우익측에서 정부에 대

한 비판세력으로 등장한 것이 새로운 현상이다. 특히 양측 모두 한국 사회의 미래지향적 대안 제시를 둘러싼 갈등이라기보다 반미친북의 ‘반전평화’, 반북친미의 ‘반김반핵’ 등 네거티브 캠페인을 전개하면서, 규범적 가치인 민족중시 논리와 현실적 가치인 국가이익 중심논리의 대립상을 보여주고 있다.

나. 햇볕정책과 상호침투

햇볕정책은 ‘대립과 갈등의 시대’로부터 ‘화해와 대화의 시대’로 전환하는 데 크게 기여했다. 추진과정에서 국민적 여론수렴과 정책추진의 투명성을 강조하였음에도 불구하고 국민들의 지속적이고 충분한 지지를 얻지 못하고 오히려 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’을 부각시킨 아쉬움이 있다. 이는 국내적 냉전의식의 문제도 있지만, 김대중 정부의 대북정책의 ‘목적정당성’에 대한 지나친 확신으로 인해 정책적 ‘수단의 정당성’을 간과한 데에서 빚어진 측면도 없지 않다. 그럼에도 햇볕정책은 남북관계를 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시켜야 하는 탈냉전의 역사적 과제에 부응한 정책이었으며, 햇볕정책 추진과정상의 문제점은 대결로부터 화해, 불신으로부터 대화로의 전환 과정에서 반드시 겪어야 하는 예고된 혼란과 진통으로 이해할 수 있다.

화해협력은 언술 차원에서 담론적 헤게모니를 장악하면서 이데올로기적 도그마 수준으로 자리잡은 측면도 있으나, 주목되는 사실은 햇볕정책·화해협력은 남북한 사회에 각각 의도하지 않은 역설적 현상을 초래했다는 점이다. 즉, 남한 사회에서 ‘민족화해’ 담론은 남남갈등을 유발하는 요인으로 작용했지만 반미 분위기와 결합하여 대선국면에서 북한 김정일 정권에 상대적으로 포용적인 정치세력의 집권에 긍정적

인 요인으로 작용했던 것이다. 이와 더불어 햇볕정책은 북한 주민들에게는 남북한 인적·물적 교류를 통한 외부정보의 유입으로 체제 이반의 계기를 제공하면서 북한체제의 주민통제력의 근간을 흔들어 놓았다. 말하자면 햇볕정책은 남북한 사회 양측에 의도하지 않은 상호침투 효과를 가져왔던 것이다. 상호침투의 결과 남한사회에는 친북 분위기를 우려하는 목소리가 나타나게 되었으며, 북한사회에는 엘리트층의 부패와 독직 그리고 주민대중의 국가통제망으로 부터의 일탈현상이 증대되는 한편 탈북자들의 말처럼 “낮에는 사회주의, 밤에는 자본주의”의 사회분위기가 나타나게 되었다. 더욱이 화해협력정책에 의한 대북경협은 북한 주민의 대남 적개심을 해소시키고 남한 사회에 대한 긍정적인 관심을 유발시키기도 했으며, 북한체제의 변화를 불가역적 상황으로 이끄는 데 기여했다. 어쨌든 중장기적 전망에서 보면, 햇볕정책에 의한 남북한 사회의 상호침투 효과는 보다 개방적이고 미래지향적인 체제 중심으로 민족사가 진전될 계기로 작용했다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 국민통합: 균열점과 통합전망

현재 한국사회의 좌·우의 시좌구조(視座構造)는 김정일 체제의 북한과 그리고 미국을 어떻게 보느냐 하는 데에서 결정되는데, 좌파는 민족적 가치와 ‘자주’를 앞세우는 반면, 우파는 국가이익을 앞세우면서 자유민주주의의 정체성을 강조하고 있다. 따라서 이제 한국사회의 이념적 문제를 ‘소모적인 논쟁’으로 밀쳐버리지 말고 적극적인 토론영역으로 끌어들이는 작업이 필요하다. 이 장에서는 보혁갈등의 근본적인 균열점을 세 차원에서 즉, 대북인식과 관련한 민주적 평화론, 대미관 그리고 통일관을 중심으로 접근하고자 한다.

1. 북한과 민주적 평화론

김대중 정부의 대북시각은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한의 체제는 이미 실패한 체제로 오래 지속될 수 없다. 둘째, 그렇다해도 북한이 곧 붕괴할 가능성이 별로 보이지 않는다. 셋째, 비록 우리가 기대하는 것만큼 큰 변화는 아니지만 북한의 변화는 이미 시작됐다. 넷째, 그럼에도 북한의 대남전략 군사노선은 포기하지 않고 계속 유지할 것이다.⁴⁾ 이러한 대북인식에 기반한 대북정책은 봉쇄정책, 불개입정책, 포용정책의 세 가지 옵션이 있을 수 있는데, 이 가운데 미국이 1970년대 동유럽에 구사했던 데탕트정책 즉 화해정책인 포용정책(내용적으로 화해협력정책, 비유법으로 햇볕정책)이 한반도 평화통일을 추구하는 데에 현실적으로 적용 가능한 정책으로 이해되었다. 나

4) 임동원, “국민의 정부의 대북정책” <민족의 화해와 평화를 위한 제2차 조찬 포럼> 1999년 3월 11일.

아가 포용정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 한반도 냉전구조가 해체되어야 한다는 인식아래 냉전구조 해체를 위한 과제를 제안했다. 한반도 냉전구조 해체를 위해 우리 정부는 북한의 변화와 개방을 위한 여건조성과 핵·미사일 등 대량살상무기 제거를 주요 과제로 삼았다.⁵⁾

그런데 결과는 한반도 냉전체제 해체를 위한 정부의 의지와 노력에도 불구하고 한계에 부딪히고 말았다. 이는 미국 클린턴 민주당 정부와는 달리 부시 공화당 정부의 강경한 대북정책을 문제삼을 수도 있지만, 핵·미사일 등 대량살상무기에 집착할 수밖에 없는 북한 수령체제의 고유한 속성을 간과한 측면도 무시할 수 없다. 더욱이 북한의 개혁·개방은 대외적 여건조성에 영향을 받을 수도 있지만 근본적으로 개혁·개방은 그 자체가 목적이라기 보다는 김정일체제 유지를 위한 종속변수의 성격이기에 체제유지에 충격을 가하거나 마이너스 효과를 가져올 수 있는 개혁·개방은 언제든지 거부될 수 있다. 따라서 개혁·개방은 불가역적 상황에서 떠밀려 조금씩 진전되거나 “열었다 닫았다”를 반복하면서, 다른 한편 체제유지를 보장받기 위해 군사중심주의와 대민통제기구의 강화와 함께 대량살상무기에 대한 유혹을 떨쳐버릴 수 없게 된다. 요컨대 북한 수령체제 자체가 존속하는 한 한반도 평화체제 구축을 위한 냉전구조의 해체는 불가능하다고 볼 수 있다. 달리 말해 한반도 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축의 전제는 북

5) 냉전구조 해체의 5가지 과제: ①남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ②미·북 제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위협을 감소시키고 관계개선, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임 있는 일원으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경 조성, ④한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기 통제·제거, 군비통제 실현, ⑤정전체제의 남북평화체제로의 전환, 법적 통일에 앞서는 사실상의 통일상황 추구 등. 김대중 대통령 CNN 위성회견(1999년 5월 5일), 참조.

한체제의 ‘정상화’에 달려 있다고 해도 과언은 아니다.

중국과 러시아는 이미 20세기 전체주의 국가의 낡은 유제를 극복하고 시장경제 중심으로 경제성장의 안정적인 궤도에 올랐을 뿐만 아니라 정치사회적 민주화의 도정에 놓였다. 이처럼 과거 사회주의 국가로 한반도의 안보불안과 전쟁위협을 적대적 국가였던 중국과 러시아는 모두 시장경제와 민주주의를 수용함으로써 이들 국가에 의한 안보위기와 전쟁가능성은 이제 비현실적인 것으로 되었다. 이렇게 볼 때 안보불안과 전쟁위협이 근본적으로 해소되는 길은 주변 관련국의 체제적 성격, 즉 민주주의 체제의 수용 여부에 달려 있다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 냉전구조 해체와 한반도의 평화는 곧 북한체제의 민주주의 수용 여부와 더불어 인류 보편적 가치와 문명사회의 규범을 존중하는 데 달린 문제라고 하겠다.

이 지점에서 필자는 냉전체제 붕괴이후 전쟁과 평화에 대한 경험적 연구를 통해 ‘국가는 민주적일수록 그들의 대외관계가 평화적이다’는 사실을 발견한 ‘민주적 평화론’(Democratic Peace)의 의의를 강조하고 싶다.

가. “민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다(Democracies almost never fight each other)”

어떤 나라가 민주적일수록 그 나라는 평화지향적이며 더욱이 ‘민주국가 상호간에는 전쟁이 없다’는 명제는 1960년대 이래 민주적 평화론자들의 지속적인 연구관심사였다. 여기서의 민주주의는 칸트가 말하는 통치방식으로서의 공화제의 연장선 위에 있으며, 이를테면 자유롭고 공명한 선거에 의한 지도자의 선출, 인권의 보장, 권력분립 등을

내용으로 하는 정치구조와 제도를 가리킨다.⁶⁾ 현대 민주주의는 일찍이 달(Robert A. Dahl)이 규정한 권력핵이 다원화되고 중층적이고 상호 규정적인 권력구조(poliarchy)를 말할 수도 있으며, 헌팅턴의 견해처럼 21세기의 민주주의체제는 단순화시켜 말한다면, 후보자의 자유 경쟁과 주기적인 공명선거가 보장되는 체제로 규정할 수도 있다.⁷⁾ 어쨌든 이들 민주적 평화론자들의 경험적 연구에 의하면 국가는 민주적 일수록 그들의 대외관계는 평화적이다. 그리고 민주국가의 경우도 폭력을 사용하고 전쟁을 수행하지만 적어도 민주국가끼리는 전쟁하는 경우가 없다. 이러한 ‘민주적 평화론’에 대한 경험적 연구로 맵스트는 1789년에서 1941년까지 116개의 전쟁에 대한 연구를 통하여 민주국가 간의 전쟁이 없음을 증명하고 있으며⁸⁾, 림멜도 민주국가간에는 전쟁이 거의 없었다고 주장한다.⁹⁾

민주국가끼리 싸우지 않는 이유는 무엇인가? 그 대답은 지극히 간단하다. 즉, 민주국가 지도자들은 전쟁을 함으로써 얻을 수 있는 인센티브가 거의 없기 때문이다. 민주국가가 타국과의 관계에서 무력 분쟁의 길로 나아가면 국민은 전쟁을 정치의 연속이라고 본 클라우제비츠(Karl von Clausewitz)와 달리 그것을 다른 수단에 의한 외교정책의 연장으로 보지 않고 대외정책의 실패로 보기 때문이다.¹⁰⁾ 민주국가의

6) Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World*(Princeton University Press, 1993), p. 3.

7) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman: University of Oklahoma, 1991), pp. 7~9.

8) Dean Babst, “Elective Government: A Force for Peace,” *Industrial Research*(April 1972), pp. 55~58.

9) R. J. Rummel, “Libertarianism and International Violence,” *Journal of Conflict Resolution*, 27, 1(1983), pp. 27~71.

정치지도자들은 전쟁으로 생명과 재산을 잃기를 꺼리는 국민들의 여론을 거부할 수 없는 것이다. 민주적 평화론자인 러셀은 민주국가간에 전쟁이 없는 이유를 민주국가의 규범-문화와 구조-제도를 통해 보다 분석적으로 설명하기도 한다.¹¹⁾ 민주국가의 지배적인 규범은 평화적인 경쟁, 그리고 설득과 타협이다. 비민주국가에서는 정책결정자나 독재자가 권력유지를 위한 국내정치 갈등이나 타국과의 갈등해결 방식으로 위협과 폭력적 수단을 손쉽게 선택하나, 민주국가에서는 평화적인 규범-문화와 정책결정 구조가 그와 같은 폭력적인 수단의 선택을 허용하지 않는다.

그러나 민주국가이면서 가장 많은 전쟁을 수행한 나라는 바로 미국이다. 촘스키는 냉전시대 미국이 개입하지 않은 전쟁은 없었다는 입장에서 미국이 테러의 표적이 될 수밖에 없는 이유를 밝히고 있다.¹²⁾ 20세기 미국은 제3세계의 지역긴장 유지와 개입전쟁을 통해 '제국'의 신화를 유지해왔다. 이는 일찍이 아이젠하워 대통령이 그의 유명한 고별연설에서 경고했던 군산복합체가 지구상 모든 분쟁의 배후가 되고 있는 사실을 반증한다.¹³⁾ 그런데 민주국가인 미국이 지역분쟁을 조종하고 개입하는 상대는 대부분 비민주국가인 경우가 많다 그러나

10) Alex Mintz and Nehemia Geva, "Why Don't Democracies Fight Each Other?" *Journal of Conflict Resolution*, 37, 3(1983).

11) Bruce Russett, "The Fact of Democratic Peace," *Debating the Democratic Peace*(the MIT Press, 1996), pp. 58~81.

12) 노암 촘스키 지음/장영준 옮김, 「불량국가: 미국의 세계지배와 힘의 논리」 (두레, 2001) 참조.

13) Dwight D. Eisenhower, "Liberty Is at Stake"(1961), in *Super-State: Reading in the Military-Industrial Complex*, eds., Herbert I. Schiller and Joseph D. Phillip(Urbana, Ill., 1970), p. 32.

예외적인 사례, 즉 미국이 민주적 국가에 개입한 사례도 적지 않다. 물론 이 경우는 은밀한 정치공작과 배후조종의 형태로 개입하는데 한국제주도(1948), 이란(1953), 과테말라(1954), 인도네시아(1957), 브라질(1961), 칠레(1973), 니카라과(1981) 등으로, 이들 나라들은 국내적으로 민주적 절차에 의해 수립된 정부임에도 불구하고 냉전시대 공산화나 친소 성향으로 기울어질 것을 우려하여 정부전복 공작이나 분쟁을 배후 조종했던 것이다.

‘민주적 평화론’은 이처럼 민주국가인 미국이 민주국가인 제3세계 국가를 전복시키기 위한 은밀한 공작이나 반정부세력의 배후조종 - 미국의 배후조종에 의한 쿠데타세력이 집권한 경우 전 정부보다 훨씬 덜 민주적이고 폭압적인 정권인 사례도 많다 - 형태까지 포괄하여 설명하는 데에는 한계를 지닌다. 그러나 정치적으로 안정되고 산업화된 민주국가끼리는 갈등적인 대외관계가 분쟁이나 공개적인 전쟁으로까지 발전되지는 않는다는 명제는 여전히 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 이는 제2차 세계대전후 서구유럽국가간, 또는 미국과 산업화된 민주국가간 분쟁이나 전쟁이 일어나지 않았고 앞으로도 비평화적 전쟁 가능성은 높지 않다는 경험적 규범적 사실을 확인한다면 다시, “민주적일수록 평화적이다”는 명제의 타당성을 주장할 수 있다. 어쩌면 이러한 민주적 평화론은 하나의 ‘자기충족적 예언’(self-fulfilling prophecy)의 효과를 지닌다고 할 수 있다. 인간의 규범이 행동을 규율하는 것이라면 규범의 내면화는 그 규범의 현실화로 이끌 수 있다. “민주국가끼리는 전쟁하지 않는다”는 명제를 되풀이함으로써(규범성) 민주국가끼리 전쟁하지 않을 개연성(실천성)이 강화될 것이다. 민주주의의 보편화에 상응하여 세계적 수준에서도 민주국가 상호간에 군사적 대립과 전쟁의 가능성은 크게 줄어들 것은 분명하다.¹⁴⁾

한반도 냉전구조의 평화체제 구축은 김대중 정부의 대북정책의 목표였을 뿐만 아니라, 현 정부 평화번영 정책의 기본구도도 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기 억제와 군사적 신뢰구축과 군축을 통한 평화체제 구축을 지향하고 있다. 그러나 우리 정부의 의지와 노력과는 달리 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축은 북한체제 자체의 속성과 분리해서 접근할 수 없는 문제임이 여실히 증명되고 있다. 북한은 개혁·개방을 체제유지를 위한 불가피한 선택으로 여기면서도, 체제보장의 안전판이라 할 수 있는 핵·미사일 등 대량살상무기의 포기가 쉽지 않다는 사실을 보여주고 있다. ‘주체국가’ 북한은 미국으로부터 체제보장을 얻어내기 위해 핵·미사일 카드를 활용하지 않을 수 없고, 미국 조야에서 언급되는 ‘정권교체’(regime change) 시나리오에 촉각을 곤두세우고 있다. 체제유지 자체가至高의 선이며, 개혁·개방, 대미정책, 대외정책, 대남정책 등 모든 대내외 정책을 체제유지의 목표에 둔다면, 남북관계와 한국의 안보 그리고 한반도의 평화는 북한 통치엘리트의 체제유지 목표에 종속될 수 밖에 없다.

만약 한반도를 비롯한 동북아시아의 긴장이 미국의 국익에 유리하다고 판단한다면 북한 수령체제의 존재와 행태는 미국의 국가이익과 군수산업의 이익에 기여하는 순기능적 역할을 하는 역설이 발생한다. 최근 미국 중앙정보국(CIA) 산하 국가정보위원회(NIC)의 보고서에 나타난 한국의 포용정책이 가져올 북한 변화 상황에 대해 우려의 눈초리로 바라보고 있는 모습은 우리에게 많은 점을 시사한다.¹⁵⁾ 즉, 미국은 한국의 포용정책이 지난 50년간 주요 적대국이자 군사적 위협

14) 최상룡, 「평화의 정치사상」(나남출판, 1997), pp. 269~276.

15) US National Intelligence Council, North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report (May, 2001), p. 6.

으로 보아왔던 북한이 남한의 포용정책으로 개혁·개방에 성공하여 민주적 국가로 전환하는 것이 미국의 안보패러다임에 도전이 되며, 주한미군 주둔의 명분을 약화시켜 한반도에서의 미국의 전략적 입장이 수정되는 것을 바라지 않는 것으로 확인되었다. 따라서 현 단계에서 미국은 한반도 평화체제 구축에 적극적일 이유가 없으며, 동북아지역에서의 미국의 위상과 역할이 축소 조정될 수 있는 북한의 민주화 시나리오를 바라지 않고 있다고 추론된다.

한반도에서 전쟁을 막고 평화를 구축하는 길은 ‘민주적 평화론’에서 강조하는 바와 같이, 남북한 모두 전쟁이 누구에게도 아무런 이익이 되지 않는 국가일 때에만 가능하다. 북한의 민주주의만이 남북한 공존 공영의 미래를 보장할 수 있다. 따라서 북한체제의 민주주의적 수용, 문명사회의 규범과 인류보편적 가치의 존중 등의 문제가 긴급하다는 사실에 대한 인식의 전환이 절실히 요구된다. 물론 북한의 민주주의가 당위적 요청임에도 불구하고 미국적 가치와 패권에 도전하는 “반(反)기독교, 반(反)민주주의, 반(反)시장주의” 정권을 분쇄함으로써 민주주의의 강제화된 확산을 추구하는 미국의 신보수주의자들(Neo-Conservative: Neo-Con)의 신념에 전혀 동의할 수 없으며¹⁶⁾, 또한 우리가 북한의 민주화를 강요하는 것도 결코 바람직하지 않다.

그러나 북한 핵·미사일 문제를 둘러싼 한반도 위기국면의 주기적 발생은 결코 ‘냉전구조 해체=한반도평화체제 구축’의 패러다임으로만 해결될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점을 이해할 필요가 있다.

16) Statement of Principles, *Project for the New American Century*(PNAC, June 3, 1997), <http://www.newamericancentury.org>.

한반도의 평화는 전쟁을 일으키거나 위기국면을 조성할 필요도 없으며 국제사회에서 ‘불량국가’로 규정될 이유도 없는 북한체제의 최소한의 민주주의적 형식과 내용의 수용 태도 여부에 달려 있다고 하겠다. 이는 우리 사회의 민주주의의 내용과 성격을 성찰할 수 있는 계기이기도 하며, 통일한국의 정치체제의 미래와도 관련된 문제이기도 하다. 따라서 한반도의 구조적 위기와 불안정한 평화를 안정적인 평화체제로 정착시킬 수 있는 중장기적 전망 속에서, 북한체제의 민주화 문제를 우리의 인식체계 속에 편입시킴으로써 통일과 대북정책에 대한 국민통합의 지평을 열어갈 수 있다.

2. 대미관(對美觀): 미국은 우리에게 무엇인가?

미국은 우리에게 무엇인가. 분단과 전쟁, 군부독재, 신자유주의적 세계화. 이는 한국 현대사 자체로, 한국현대사의 모든 부정적인 형태와 극복해야 할 대상의 배후엔 반드시 미국이 도사리고 있다는 인식이 널리 확산되고 있다. 분단의 원흉이자, 남북한 화해협력과 통일을 가로막는 제국주의적 외세로, 미국은 한국사회의 모든 악의 근원이다. 이러한 인식은 분명 충격적이고 새로운 현상이다. 촛불시위가 온 나라를 태울 수 있고, 적어도 반미전선에 동참하지 않는 정치세력의 집권을 좌절시킬 수 있었으며 친미성향의 지식인과 정치가는 반민족적 반통일적 인사로 비난과 매도의 타깃이 되는 것이 오늘의 현실이다.

한반도의 분단은 전후 냉전체제의 형성기에 진영간 대결의 최전선으로서 강대국간 패권정치의 제물이었다. 그러나 분단이 외세의 한반도 강점에 의한 것이었다면, 전쟁은 남북한 각각 미국과 소련의 외세를 배경으로 등장한 정치세력이 외세에 의존하여 무력으로 통일을 추

구하려는 과정에서 일어난 민족내적인 문제였다. 분단은 국제정치의 논리에 의한 것이었다면, 동족상잔의 전쟁은 무력통일을 추구한 북한의 정책적 결단에 의해 일어난 것으로 북한의 예상과는 달리 미국의 개입으로 한국전쟁은 국제전으로 비화하게 되었다. 그러나 전쟁의 포성은 잠시 멎었으나 전쟁이 완전히 끝난 상태는 아닌, 전쟁도 평화도 아닌 상태가 반세기 이상이나 지속되고 있다. 역사적 가정이 허용된다면, 북한에 의해 한반도가 통일되었다면 통일조국은 과연 우리가 소망하는 바람직한 나라였을까?

가. 반미감정 : 집단적 자아발견

한국은 냉전시대부터 미국중심의 세계질서의 최대의 피해자이자 수혜자이다. 한국의 국방은 미국에 의존적이었지만 역설적으로 구공산권과 북한의 안보위협으로부터 미국의 의존적 보장을 받음으로써 한국은 경제성장과 민주주의적 발전을 구가할 수 있었다. 그러나 최근 SOFA(한미주둔군지위협정)개정, 한미동맹, 주한미군, 이라크 파병 문제 등을 둘러싸고 반미감정이 고조되면서 한미관계가 크게 흔들리고 있다. 이는 종속적인 전통적 한미관계를 극복하고 보다 ‘대등한’ 관계를 바라는 대중적 바람과 한국인의 자주의식의 고양으로 볼 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 반미감정을 한국인의 ‘집단적 자아발견’ 현상으로 접근할 수도 있다. 이를테면 ‘미국없는 한국’을 꿈꾸는(?) ‘민족주의적’ 성향의 표출 현상은 오래동안 잊혀졌던 정체성의 발견 즉, 집단적 자아발견 현상으로도 이해할 수 있다. 지난해 월드컵에서의 환희는 그야말로 ‘어느 날 갑자기’ 한국의 젊은이들로 하여금 한국인이라는 사실이 이처럼 자랑스러울 수가 없었던 집단적 엑스터시 순간

을 맛보게 했다. 그것은 광장의 환희였으며 집단군무였고, 의식세계 밑바닥의 찌꺼기를 한꺼번에 뱉어내는 집단 푸닥거리였다. 그들 젊은 이들의 부모세대는 어떠한가. 식민지, 전쟁, 빈곤, 산업화와 독재, 정치적 부패..... 모두 우울하고 처참한 경험뿐이었고, 이처럼 듣고 싶지도 않고 내세우고 싶지도 않은 ‘궁핍과 질곡’의 역사를 전세계의 지구촌을 향해 한 순간에 쏟아내리는 순간이었다. 전후 세대에 각인된 미국의 그 엄청난 무게도 그 순간만은 아무것도 아니었다. 바로 이 시점에 동두천 두 여중생의 비보가 들려왔던 것이다. 여기에 촛불시위는 한국 젊은이의 굴종과 예측의 역사의식에 불을 붙였다. 이처럼 ‘자랑스런 자기 찾기’ 형태로 나타난 집단적 자아찾기는 그동안 미군의 술한 파렴치 범죄에 대해 굴종적 모욕감을 느끼면서도 참아왔으나 이제 더 이상 인내할 수 없으며, 당당한 대한민국을 인정해 주지 않는 미국에 대한 집단적 분노의 표출로 반미감정이 폭발했던 것이다. 미국의 무게에 짓눌린 한국의 기성세대와 보수정치권은, 물론 미국조차도, 이 촛불 속에 타고 있는 당당한 분노의 힘을 이해하지 못했다.

나. ‘9·11’과 미국

‘9·11’은 21세기 세계사를 읽는 열쇠 말이다. 미국의 패권은 ‘9·11’을 계기로 심각한 도전에 직면해 있다. 미국의 세계제패의 헤게모니는 지속될 것인가, 그렇잖으면 쇠락을 길을 걸을 것인가는 한국인의 대미인식에 중요한 시사점을 제공한다. 우선 미국의 쇠퇴 경향을 강조하는 입장이 있다. 월리슈타인은 미국 대외정책의 매파들은 미국에 대한 도전에 힘으로 즉각 대응할 것을 주장하고 있으나, 그럼에도 정치·경제 영역에서의 미국 헤게모니는 점차적으로 쇠퇴하고 있음을 역

설하였다. 그는 현재의 미국을 ‘힘없는 초강대국’(The Powerless Superpower)로 규정하면서, 미국 스스로 이러한 지위를 인정하지 않으려는 데에 더 큰 한계가 있음을 지적하였다.

제2차 세계대전 이후 미국은 3번의 전쟁(한국전, 베트남전, 걸프전)을 통해 1번의 패배와 2번의 무승부를 기록하면서 '70년대 이래 세계 지배의 쇠퇴 경향을 보여오던 중 '9·11'을 통해 하강국면을 그리고 있다. 월러슈타인은 미국의 매패가 주도하는 이라크 공격은 미국의 ‘점진적인’ 쇠퇴국면을 군사적, 경제적, 이념적 차원에서 보다 ‘급격한’ 쇠락의 길로 나아가게 할 것으로 경고했다. 문제는 미국 헤게모니 쇠퇴 여부가 아니라, 미국은 어떻게 하면 미국 자신이나 전세계에 큰 피해 없이 명예롭게(gracefully) 쇠퇴하느냐로 귀착된다고 주장한다.¹⁷⁾ 이러한 논리를 뒷받침이라도 하듯이 미국 경제가 세계경제의 충격에 점점 더 취약성을 드러내고 있는 통계들도 주목된다.¹⁸⁾

그러나 이와 상반되는 주장도, 통계 자료의 제시와 함께, 우리의 관심을 끈다. 지금 여러 측면에서 미국의 어려움이 나타나고 있지만, 미국의 국력을 그렇게 호락호락하게만 볼 수 없다는 주장도 제기되고 있다. 세계적 수준에서 군사와 정치경제질서를 재편하고 있는 미국의

17) I. Wallerstein, “The Eagle Has Crash Landed,” *Foreign Policy*, July-Aug 2002.

18) 미국내 총생산(GDP) 성장률은 1940년대 4.47%, 50년대 3.92%, 60년대 4.05%, 70년대 2.79%, 80년대 2.64%, 90년대 0.9%, 1991년 -0.5%(폴 케네디, 「21세기 준비」(한국경제신문사, 1993), p. 373); 최근 미국경제성장률은 50년만의 최저치 1%를 기록했으며, 부시 대통령 취임 당시 정부재정 흑자 전망은 최근 4천억 달러 적자로 수정. 가계부채 3조 5천억 달러로 증대. 부시 정부 출범 뒤 민간부문의 일자리 200만개 축소. 빈곤선 이하의 미국인 150만 명 가까이 증대. 민간의 주식보유액은 4조5천억 달러로 축소(S. 해리슨, <한겨레>02.10.21).

일방주의적 주도권에 대한 국제사회의 비판적 여론이 거세지고 있으나, 현실적으로 어떠한 국가도 단독으로나 집단적으로나 미국의 힘에 도전하지 못하고 있는 상황에서 향후 미국의 군사적·경제적 패권은 상당기간 지속될 것으로 보는 전망이 우세하다.¹⁹⁾

미국은 냉전체제 붕괴이후 아무도 인정하지 않는 가운데 스스로 세계의 경찰로 자처했으며, 그 결과 1990년대 초반부터 세계문제에 대한 책임은 미국에게 돌아갔다. 이러한 세계문제들을 냉전시대에는 양극체제로부터 빚어진 갈등으로 인식될 수 있었으나 이제는 모두 미국 때문이라고 여긴다. 이러한 상황은 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 첫째 미국은 세계 어느 나라도 억제할 수 없을 정도로 막강한 국력, 특히 군사력을 가졌다.²⁰⁾ 둘째, 유엔의 역할과 기능은 한계를 드러내고 있다. 셋째, 신국제질서 아래 증폭되는 갈등, 여타 강대국들간이나 중간급 국가들간 정치, 경제, 종교적·문화적 갈등이 계속 일어나고 있음에도 불구하고 이를 조정할 수 있는 국제기구나 조정자가 없다. 여기에서 지구상의 모든 대립각의 최종 정점에 미국이 놓여 있다. 더욱이 “서구-기독교-백인문화”가 국제사회의 만약의 근원이며 그 핵심이 미국이라는 인식이 만연되고 있는 분위기 속에서 반미감정은 세계적인 현상으로, 반미대열에 합류하는 것만으로도 진보와 세계정의를 실천하는 것으로 인식되는 경향이 크다. 이러한 데에는 두말 할 나위 없이 전지구적 차원에서 세계패권을 관철하고자 하는 미국 일방

19) 세계각국의 GDP(2001년) 미국 90,395억\$, 일본 56,515억\$, 독일 27,019억\$, 프랑스 18,123억\$; 이춘근, “미국국력의 실체,” Opinion Leader's Digest 03-17(No. 222, 2003.05.28), www.cfe.org/OLD/

20) 2003년도 미국국방비 3,800억\$(미국 GDP 3.2%), 전세계 모든 국가들의 국방 총액(7,500억\$)의 50.7%. Berkowitz, The New Face of War(Free Press, 2003), pp. 4~8.

주의의 책임을 묻지 않을 수 없다. 그런 점에서 미국은 오늘날의 국제사회야말로 보다 대등한 민족국가 중심의 국제체제로 발전될 수 있기를 바라는 세계 모든 국가의 염원과 세계의 양심적 지성인들의 호소에 귀를 기울여야 할 때이다.

다. 국가발전전략 기본방향

21세기 국제질서가 미국중심의 세계체제의 구축전략이 성공적으로 추진될 것인지, 역(逆)으로 경향적 하강국면을 보일 것인지는 지금으로서는 속단하기 어렵다. 그러나 분명한 사실은 적어도 10년 이내에 미국에 도전할 수 있는 국가가 나타나리라고는 생각할 수 없으며 상당기간 미국의 세계적 헤게모니는 유지될 것으로 전망할 수 있다. 여기서 우리는 한국의 국가발전전략의 수립과 통일을 위해 미국과의 미래지향적 관계설정을 모색하지 않을 수 없다.

한반도의 평화와 통일은 미국의 이해와 협조 없이는 불가능하다. 한반도의 민족문제에 미치는 외세, 즉 미국의 규정력은 지대하다. 한국은 해양세력과 대륙세력과의 틈바구니에서 어느 한쪽으로 기울지 않고 ‘형평성’을 유지해야 하는 숙명적 긴장의 끈을 놓치는 순간 되돌아올 수 없는 나락에 빠지게 된다. 최근 우리는 ‘동북아경제중심국가’를 국가발전전략으로 삼고 ‘동북아’ 담론을 활발하게 개진하고 있는 중이다. 그런데 이러한 동북아 담론은 한국의 국가발전전략 방향의 일정한 중심축의 이동 현상을 가리키고 있다. 즉, 과거 김영삼 정부의 ‘환태평양 시대’의 캐치프레이즈로부터 김대중 정부의 ‘한반도’ 중심론, 그리고 현 정부의 ‘동북아’ 담론으로 국가발전전략의 방향이 환태평양-한반도-동북아로 이동하는 것으로 나타난다. 동북아는 한반도와 중국

북부지방인 만주와 그리고 시베리아 지역을 아우르는 지역 개념이나, '환태평양'으로부터 '동북아'로의 이동의 배경에 미국으로 대변되는 해양세력으로부터 중국으로 대변되는 대륙세력으로의 편향성이 나타날 수 있는 가능성을 경계해야 한다.

미국을 비롯한 서방세력으로부터의 점진적 이탈은 해양세력과 대륙세력을 잇는 가교(架橋)적인 지정학적 특수성을 안고 있는 한국에게 어떠한 미래가 보장될 수 있겠는가. 탈미친중(脫美親中)의 미래는 없다. 21세기에 다시 쓰는 한국책략(韓國策略)이 있다면, 우리가 선택해야 할 국가발전전략의 기본 방향은 미국과의 굳건한 유대 위에 동북아의 공동의 번영을 위해 중국과의 연대를 공고히 다지는 이른바, '친미연중'(親美聯中) 원칙을 지켜나가야 한다. 이를테면 오래된 벗과 우의를 더욱 두텁게 하면서 이웃의 새 벗과 절친하게 지내자는 말이다.

라. 자주와 국가이익

자주(自主)와 한·미 동맹의 긴장관계를 해소해야 한다. 자주는 외세에 대한 일방적 '배타적' 태도가 아니며, 또한 그것에 대한 '동화적' 태도도 아닌 국가목표 달성의 추구하고 관련된 정치적 신중함(prudence)과 균형잡힌 선택이다. 우리 민족은 한반도의 대륙세력과 해양세력의 중간지대인 지정학적 특수성으로 인해 숭한 피침의 역사를 겪으면서, 근대국가 수립의 좌절과 국권상실로 인해 강대국의 간섭과 개입에 대한 강한 반외세 저항의식을 내면화시켜왔다. 이러한 반외세 의식은 한국 근현대사의 정치의식을 규정해온 민족주의적 성향과 어울려 '자주(자주성·자주의식)'는 도덕적·규범적 언술로 고양되어온 측면이 있었다.

최근 한미관계에서 제기되는 자주는 그 성격과 실천적 방법과는 무관하게 반미감정의 형태로, 특히 민족 문제에 영향을 미치는 미국의 한반도정책에 대한 비판과 미국탈피 자주외교 주장으로 나타나고 있는 점이 특징이다. 이러한 반미감정과 자주의식은 미국의 일방주의적 대외정책과 한국민의 민족적 자긍심에 대한 미국측의 오랜 불감증과 외면으로 인해 미국이 자초한 측면도 있다. 여기에서 우리 사회 인구의 대부분을 차지하는 전후세대인 젊은층의 경제발전과 민주주의의 성취에 의한 자신감과 남북한 화해협력 분위기의 고양에 따른 민족 미래에 대한 낙관적 기대감도 반영되어 있다. 자주는 정치, 경제, 문화, 군사력 등 다양한 부문에서 한국의 대외역량의 증대에 비례하여 성취될 수 있는 대상이다. 국가 정책적·실천적 차원에서 자주의 문제는 국가이익과의 관련 속에서 신중하고 타산적인 접근을 통해서 단계적·점진적으로 성취해 나가야 할 과제다. 핵문제 접근 과정에서 북한이 주장하는 반외세 ‘민족공조’는 자주와는 무관하다.²¹⁾

자주는 원칙적 입장, 한반도 현안에 대한 선언적 입장 그리고 향후 우리의 국제사회에서의 역할에 대한 비전 천명 등의 세 측면에서 표방될 수 있다. 첫째, 원칙적 차원에서 “우리의 운명을 우리 스스로 결정한다”는 입장이 중요하다. 이는 우리 민족의 운명이 강대국의 의지에 따라 좌우되면서 우리 스스로 결정할 수 없었던 좌절과 굴곡의 한국현대사의 통절한 반성을 촉구하는 문제다. 둘째, 한반도문제와 관련하여, “한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다”는 입장의 선언이 절실하다. 전쟁은 우리 국가뿐만 아니라 우리 민족 자체의 파멸이다.

21) 북한은 핵문제가 북-미간의 문제일 뿐 아니라 ‘남과 북의 조선민족 대 미국과의 문제’라고 규정하여 민족공조를 강조하였다.(<노동신문> 2002. 10.29); “우리 민족끼리” 여섯 글자에는 조국통일을 위한 당의 근본입장과 근본원칙, 근본방도가 함축되어 있고...”(<노동신문> 2003. 6.13).

따라서 한반도의 전쟁과 평화의 문제에 대한 우리 스스로의 판단과 결정이 존중되어야 한다는 우리의 강력한 의지를 천명할 필요가 있다. 셋째, 향후 국제사회에서의 한국의 역할과 관련하여, “한국은 경제적 위상에 걸맞는 정치적 역할을 담당하겠다”는 비전 제시가 요망된다. 따라서 자주의식은 결코 배타적인 대외의식이 아니라, 오히려 국제사회의 협력과 협조를 얻어내면서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 이해되어야 한다.

3. 통일관: 자유민주주의의 재해석

한반도의 평화는 한민족의 통일보다 중요하다. 이는 평화와 통일의 이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한, 평화가 통일에 우선한다는 뜻이다. 그렇다면 남북한 긴장완화와 평화공존이 분단을 항구화하고 통일과는 반대쪽으로 치닫는 길인가. 그렇지 않다. 통일과 평화는 반드시 배타적 관계는 아니다. 물론 평화를 위해 통일을 유보할 수는 있으나, 통일을 위해 평화를 포기할 수는 없다. 그러나 우리의 엄중한 과제는 평화와 통일의 협연(協演)을 추구하는 데 있다. 비록 통일을 먼 지평에 설정하더라도 통일의 상(像) 즉, 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 통일정책과 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 마련할 수 있다.²²⁾

남북한 어느 쪽이 통일을 주도해야 하는가, 이는 달리 말해 누가

22) 노 대통령, 통일고문회의 고문단과 오찬간담회(2008.7.24), “그 동안 저는 통일이라는 말을 즐겨 쓰지 않았다”며 그 이유를 설명했다. 즉 ‘어떤 통일이냐’에 대해 확고한 방향이 서있지 않기 때문에 자칫하면 평화를 쟁 수도 있고, 국민의 안정된 삶을 송두리째 흔들 수도 있다는 것이 노 대통령의 지적이다. <http://www.president.go.kr>

통일을 말할 자격이 있는가라는 정통성의 문제로 귀착된다. 사실 민족 분단사는 정통성 쟁탈의 역사였다고 해도 지나친 말은 아니다. 남과 북은 각각 스스로의 정통성을 상대방의 부정에서 찾았다. 민족사 담당의 주체의 선언은 항상 타방의 정통성과 자신의 정통성의 주장으로 일관해 오면서 공존을 거부해왔고 상호포용을 터부시해왔다. 상대방의 존재를 부정함으로써 자신의 존재의의를 발견하고자 했다.

이러한 인식을 전제로 여기서 정통성의 문제를 세 차원에서 접근해 보자. 첫째, 민족사의 주체 문제로, 남북한 건국세력 중 누가 식민지 지배 하에서 끝까지 항일투쟁을 지속했느냐 하는 문제다. 긴 말 할 것 없이 건국 주체의 성격 문제로, 이는 남한 정권의 아킬레스건으로 북한의 한판 승리로 끝난다. 둘째, 그렇다면 어떤 사회를 만들려고 했는가? 이는 이념과 제도의 문제로, 북한은 집단적 공익과 평등적 분배정의의 이념에 기반한 사회를 만들려고 했고, 남한은 개인의 자유와 선택을 중요시한 자유시장의 이념을 선택했다. 그러나 이제 그러한 이념과 제도에 기반한 체제경쟁은 이미 승부가 끝났고, 우리가 상상할 수 있는 미래시간 내에 승부가 역전될 전망은 거의 없다. 셋째, 이 마지막 요소를 앞의 두 요인보다 더욱 중요한 변수라고 볼 수 있는데, 그런 점에서 앞의 두 요소에 수궁하지 않아도 좋다. 참다운 정통성은 남북한 체제를 넘어 어느 쪽이 문명사회의 규준에 부합하는 인류 보편적 가치관과 인간존중의 삶의 양식, 그리고 인간존엄성과 미래지향적 가치관을 지향하고 있는가 하는 문제다. 과연 어느 쪽이 이러한 규준에 보다 부합되며, 적어도 남과 북 어느 쪽이 그러한 가능성을 보여주고 있다고 생각하는가? 이러한 논리를 북한측에 당당하게 밝혀도 좋다. 이념과 체제의 우위논쟁을 유도하지는 것이 아니라, 북한이나 남한이나 우리 민족이 어디로 가야 할 것인지 명확한 목표

지점을 설정하는 데 도움이 되기 때문이다.

통일에 대한 우리의 접근방식은 마치 숲을 보고 나무를 보면서 가지와 잎사귀를 논하듯이 접근해야 한다. 거시적으로 보고 전략적으로 접근하고 시간이 다소 걸리더라도 장기적인 접근이 필요하다. 양자를 병행해서 접근해야 하는 것이 우리의 입장이고, 시간이 걸리는 문제이기 때문에 단계적으로 접근해가는 것이 바람직하다. 이런 점에서 통일의 로드맵이라 할 수 있는 이정표(里程標)가 필요하다. 이러한 이정표를 마련하는 작업에 앞서, 국민적 합의의 토대 위에서 통일의 원칙과 방향이 설정되어야 할 것이다. 물론 전쟁은 통일과정에서 철저히 배제되어야 한다는 점에서 통일원칙은 평화적 합의통일에 초점을 둔다. 평화적 합의통일의 원칙아래 두 가지 가능한 통일 시나리오는, 미국-캐나다 모델(2국체제)과 통합적 자유민주주의 모델(1국체제)로 상정할 수 있다.

가. 평화공존의 제도화를 통한 미국-캐나다 모델(2국체제)

이는 간단한 신분확인만 거치면 자유롭게 왕래할 수 있는 미국-캐나다 관계를 남북한 관계의 모델로 상정한 것으로, 이론적으로는 연방제론에 닿아있다. 이 모델은 남북한 장기적 공존을 전제로 북한의 성공적인 개혁·개방에 의한 연착륙 형태로, 한반도의 두 개의 민주국가가가 병립하는 상태다. 이는 상당한 시간을 요하지만 궁극적으로 북한의 경제적 시장경제와 정치적 민주주의 체제로의 전환을 기대하고 있는 모델이다. 그러나 이 모델은 북한 수령체제의 존속과는 병행할 수 없는 형태로, 북한 수령체제 해체 후 북한사회가 상당한 수준의 민주화가 이루어진 상태를 전제하고 있다. 그런 점에서 한반도의 2국

체제인 미국-캐나다 모델이 가장 바람직한 형태가 될 수 있지만 현실적 가능성의 측면에서는 회의적이다.

나. 통합적 자유민주주의국가(1국체제)

한국통일의 시나리오는 대개 남한 중심의 시장경제와 민주주의 사회로의 북한의 편입(흡수)을 상정하고 있다. 남한 중심의 통일 시나리오의 가장 체계적인 완결판은 미국CSIS(Center for Strategic & Int'l Studies)의 2002년 8월의 한 정책보고서라 할 수 있다. 이 보고서의 제목은 “통일 한국을 이룩하기 위한 미국 정책의 청사진”으로, 미국인과 한국인의 다수의 전문가가 참여하였다. 여기에서는 “한반도에서 통일국가의 등장은 동아시아 지역의 역사에서 결정적인 계기가 될 것”이라고 전제하면서, CSIS는 3가지 통일 시나리오로 평화통일, 붕괴흡수통일, 전쟁통일(북한패망)로 전망했다. 한반도의 통일은 한국 정부의 통치권이 한반도 전역으로 확대하는 것으로 보고 있는 점이 주목된다.²³⁾ 한편 미국 CIA가 전망한 「2015년의 세계」에서도 2015년 시기엔 통일한국이 동북아 군사강국으로 부상할 것으로 내다보고 있는 것으로 미루어²⁴⁾, 남한 주도의 통일한국에 대한 전망이 우세한 것을 알 수 있다.

현재 실현가능성이 높은 통일형태는 자유민주주의를 표방하는 남한

23) CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward A United Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program*(August 2002).

24) NIC 2000-12(December 2000), *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future with Nongovernment Experts*(<http://www.cia.gov/>),

체제 중심의 통일이다. 그 반대 방향 즉, 북한식 수령중심체제 또는 ‘우리식 사회주의’가 유지되는 방향으로의 남북한 통합은 21세기 세계사의 흐름과 조화되지 않을 뿐만 아니라 민족사의 바람직한 발전방향과도 부합되지 않으며, 더욱 현실적 가능성이 거의 없다는 데에 큰 의의가 없을 것이다. 그러나 문제는 여전히 남는다. 현실적 가능성이 모든 사람들의 동의를 요청하고 합의를 기대할 수 있는 도덕적 힘을 지닌 것은 아니다. 남한 사회의 불평등성, 비인간적 경쟁체제, 물신주의, 문화적 예속성 등 우리 사회의 고유한 모순이 해소·극복되지 않은 상태에서 남한 중심의 통일방식은 북한지역을 점령지화 하여 약탈하고 북한주민들을 이등 국민으로 만드는 ‘내부 식민지’ 형태에 불과할 수 있다는 점에서 무엇보다 우리 사회 내부에서부터 많은 비판과 저항에 직면할 것이다. 이를테면 통일에 대한 ‘현실’ 논리는 항상 힘의 논리이며, 사회경제적 강자의 논리에 부응하기 때문에 ‘현실’ 논리만으로 통일문제에 대한 국민통합을 기대하기는 불가능하다. 따라서 통일문제에 대한 접근방향에 있어서 현실적 가능성의 측면과 사회정의 차원의 규범성이 동시에 고려되지 않으면 국론통일, 국민통합은 하나의 구호에 그칠 뿐이다.

동서독 통합이 우리에게 주는 시사점은 양 체제의 비교적 높은 친화성(affinity)이야말로 통합을 순조롭게 이루어질 수 있게 했던 배경이었다는 점이다. 서독은 유럽에서도 높은 수준의 사회보장국가로, 자본주의 시장경제에서 가장 좌파적 이념체제라 할 수 있는 사회민주주의의 전통과 굳건한 토대를 확보하고 있었다. 동독은 동구사회주의의 진열창으로, 가장 발달된 선진사회주의 국가였다. 이런 배경 속에서 양 체제의 통합은 이념 및 체제 통합차원에서 서로 한걸음씩 양보하는 형태로 통합과정에서 큰 갈등은 나타나지 않았다. 이를테면 서독은

전통적인 사회보장국가 체제에서 동독에 대한 경제적 부담과 사회적 약자에 대한 배려를 당연히 감내해야 하는 것으로 받아들일 수 있었다. 그와 함께 동독 주민들이 국가(계획) 중심에서 시장중심사회로 전환하는 과정에서 가혹한 개인책임사회의 충격과 고통을 극복할 수 있었던 데에는 서독의 대대적인 지원정책의 결과이기도 하지만, 서독 사민주의 국가의 노동계급 중심의 정치체제와 이념과 사회주의 국가의 동독 주민들의 가치체계가 서로 친화성을 지니고 있었기 때문이라고 하겠다.²⁵⁾

자유민주주의는 그 역사만큼 폭넓은 스펙트럼을 지니고 있다. 자유민주주의는 자본주의적 시장경제와 조응하는 본질상 우파적 이데올로기라 할 수 있으나 사회정의, 국민복지, 계급조화 등을 긍정하는 진보적 속성도 지니고 있는 점에서 이념적 탄력성이 크다. 자유가 박탈된 강제적 평등사회의 한계가 폭로되는 데 70여년의 시간이 소요되었다면, 사회정의가 배제된 자유의 야만성과 폭력성을 만나는 데 불과 10여년 시간 밖에 걸리지 않았다. 통일은 남한 중심의 자유민주주의체제로 이루어질 개연성이 높다. 통일을 준비하는 우리 사회는 더욱 민주화되고 자유와 함께 계층간 조화와 형평성을 높여나가야 공동체적 구심력을 추구할 수 있고, 국민통합의 기반을 확충할 수 있을 것이다. 통일한국의 미래상에 대한 좌·우파간의 간극을 좁히고 접점을 확대시키기 위해서는 자유민주주의의 진보적·전향적 해석과 적용을 시도할 필요가 있다.

25) 북한 김정일은 사회국가 스웨덴 체제를 가장 선망하는 것으로 알려졌다. 올브라이트 미 전(前)국무장관 회고록, <중앙일보>2003. 9. 17.

IV. 국민통합 방향: 양극(兩極)을 넘어

모든 중간(中間)은 중용(中庸)이 아니다. 한국 현대사에서 중간과는 남북한 어느 쪽에도 발을 붙이지 못하고 실패한 역사로 중간과, 중간영역은 언제나 그렇듯이 어느 쪽도 지지세력으로 끌어들이 수 없었으며, 아무도 만족시키지 못했다. 이념적 극단을 경계했던 민족주의자들의 호소도 양 극단의 논리를 극복할 수 있는 통합력을 보여주지 못했던 데에 한계가 있었다. 지금도 마찬가지다. 좌파와 우파의 양 극단의 한계를 지적하고 상호이해를 강조하는 조화노선은 진보·보수 양측으로부터 비난의 대상이 된다. “어느 쪽이냐”는 질식할 것 같은 분위기 속에서 양측의 문제점을 비판하는 중간노선은 설자리가 없는 상황이다.

1. 합의창출의 전제

국민통합은 과불급(過不及)이 아닌 중용의 길을 찾는 일이다. 달리 말해 ‘다양성 속에서 통일성’을 찾는 길이요, ‘통일성 속에서 다양성’을 모색하는 과정을 통해 이루어질 수 있다. 통합의 지표를 산술적 평균에서 찾을 수는 없다. 국민여론의 평균치를 존중한다고 해서 국론통합에 근접하는 것은 아니다. 특히 대북정책이나 안보 분야의 경우 해당 사안에 대한 전문성과 여타 국정분야에 대한 파급효과를 충분히 고려할 수 있는 경륜있는 그룹의 견해는 감정적이고 정치적 선동에 영향받는 국민여론 보다 중요하다. 또한 안보 외교분야는 국민여론에 노출되는 상태가 반드시 바람직한 것은 아니며, 국가이익을 위해 공개될 수 없는 경우도 있기 때문에 정책 결정과정 국민여론을 참고하

고 존중해야 하나 국민여론이 정책결정의 준거가 될 수는 없다.

통일정책을 둘러싼 보혁갈등을 극복하고 국민통합을 이루어나가기 위해서는 각각의 분야에서 다음과 같은 기본 인식이 요망된다.

첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청될 수밖에 없다. 이는 정치지도자의 존재이유이기도 하다. 국회의 존중과 정당정치의 활성화를 통해 국민여론을 제도정치권에서 수렴해 나갈 수 있도록 해야 한다.

둘째, 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중하다. 국론통합은 커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 이와 함께 중요한 국가발전전략과 대북정책의 큰 틀은 공청회 개최, 공개 세미나 등을 통해 학계 언론계 등 전문가 그룹과 오피니언 리더들과의 충분한 논의와 의견 수렴을 거쳐 정책결정에 이르는 과정을 거쳐야 한다. 국가 핵심정책이 소수의 이너서클(inner circle)에 의해 은밀히 급조된 후 불쑥 공개하는 형태는 혼란을 불러 일으킬 수밖에 없으며, 사후 대국민 홍보와 설득을 통해 이해와 지지를 요구하는 관행에서 국론통합을 기대하는 것은 그야말로 연목구어(緣木求魚)라 하겠다. 이런 점에서 정부는 문명사적 전환기에 국가와 민족의 미래지향적 방향 위에서 공청회 공개토론회 등을 통해 장기적 전망의 국가발전전략과 통일정책 수립과 관련한 국론을 수렴하는 노력을 지속해 나가야 한다. 국내차원서는 균형성장을 추구하면서 사회정의 실현하려는 진보적 성향의 정책을 추진할 수 있으나, 국제관계와 대북정책에서는 국가이익 우선의 현실주의적 노선을 수용하는 것이 바람직하다.

셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균

형감각과 역할이 무척 중요하다. 지나친 자기확신과 독선에 찬 이념형적 인간은 바로 지식인이나 사회지도층 인사들로, 이들 오피니언 리더들이 어느 면에서는 중요와 갈등을 부추기는 편가르기의 주역을 맡고 있다는 점도 되돌아보아야 한다. 지금 우리 사회의 지식인들에겐 어느 쪽으로도 기울어지지 않는 절제된 균형감의 유지가 절실히 요구되고 있는 실정이다.

2. 국민참여 확대

온-라인(On-Line) 및 오프-라인(Off-Line) 양 측면의 활용을 병행해야 할 것이다. 온라인 세대는 변화 지향적 세대로 능동적·창조적 행위 양태와 더불어 「참여정부」의 통일정책을 긍정적으로 인식하는 경향을 보이는 비교적 젊은 30·40 연령층으로 인터넷을 생활화하고 있다. 그러나 통일과 민족문제에 대해 감정적으로 접근하는 경향이 강하며, 보다 책임있는 인식과 대안모색적 노력이 요망되는 세대이다. 오프라인 세대는 과학·기술의 발달에 따른 급속한 변화에 쉽게 적응하기 어려운 중장년 세대로 소수 예외적 사람들을 제외하고는 인터넷 문화보다는 신문 TV 등 전통적 매체에 익숙한 세대로 50·60 연령층이다. 이 세대는 통일 및 안보정책에 대해 보다 정부의 보다 안정적인 접근을 바라는 있는데, 정부가 온라인 세대만을 ‘국민참여’의 주된 파트너로 삼고 있는 것이 아닌가 하는 의혹들을 불식시키기 위해서도 오프라인 세대를 적극적으로 포섭해야 한다.

시민단체(NGO)의 정책결정 수립과정에서의 역할과 위상은 신중하게 검토되어야 하다.²⁶⁾ 시민단체의 열정과 신념은 존중되어야 하나, 시

26) 현 정부에 와서는 한국사회에서는 참다운 의미의 비정부기구(Non

민단체의 비전문성과 무책임성에 대해 시민단체 스스로의 깊은 자각이 필요한 시기다. 공동체의 존망과 미래의 명운이 달린 통일과 대북정책 등 사활적인 국가 주요 정책은 뜨거운 가슴으로 접근될 수 있는 성격의 문제가 아니다. 통찰력과 냉철한 이지(理智)를 지닌 차가운 머리가 요구되는 상황이 일반적이기 때문이다. 지금 신념과 열정에 사로잡힌 시민단체가 우리 사회에서 보혁갈등의 중심에 서있고 ‘편가르기’의 주역이라는 사실을 인식해야 한다.

3. 합의창출의 방향

가. ‘최소주의적 합의’에 합의하자(Minimalism of Consensus)

최소한 좌·우 모두 양 극단은 배제되어야 한다는 원칙에 국민적 컨센서스를 이루자. 성조기·인공기 불태우기, 한총련 탱크 시위, 대구유니버시아드 대회중 북한자금 행위, 협박과 위협 시위 등 자극적·반(半)폭력적 행위는 우리 사회에서 추방되어야 한다. 것처럼 동맹국 미국과 화해협력의 파트너인 북한을 자극하거나 반대견해를 밝힌 사람에 대한 모욕과 협박 등 극단행동은 퇴출시키지 않으면 안된다. 이러한 돌출적 극단행동이 관용된다면 앞으로 더 큰 폭력을 불러올 수 있기 때문이다. 그러한 행위에 대한 옹호와 비난 등의 소모적 논쟁은 우리 사회 자체를 피폐하게 만들 뿐이다. 따라서 사회적 규범을 벗어나는 비시민적 극단적 행동에 대한 한계선(Red Line)을 설정할 필요

Governmental Organization: NGO)는 사라졌고, 과거의 진보적 NGO는 지금은 모두 정부와 ‘코드’를 맞추는 (친)정부기구(Governmental Organization: GO)로 전락했다는 지적과 함께, 우후죽순처럼 나타나고 있는 시민단체의 정치사회적 폐해도 경계되어야 한다.

가 있다. 한국은 법치주의 공화국이다.

나. 성찰적 태도

보수우익은 이제는 합리적인 발언임에도 불구하고, 기득권을 비판하는 발언은 모두 좌파적·혁명적으로 몰아붙이는 언행을 자제해야 한다. 미래에 대한 비전은 전혀 없고, 보수기득권의 이익과 자리에 대한 지나친 방어와 집단히스테리 현상은 국민들의 혐오감을 유발할 뿐이다. 스스로 거울에 비친 얼굴을 들여다 볼 줄도 알아야 한다. 진보좌파도 마찬가지다. 문명사적 전환과정에 이념적 편향성은 세계사적 조류와 부합하지 않는다. 특히 대북인식은 민주주의의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범과 함께 우리 인류가 성취해온 보편적 가치기준으로 바라보아야 할 때이다. 진보좌파는 책임질 수 있는 현실적인 대안 제시로 국민 앞에 나서야 한다.

다. “같음을 지향하되, 차이를 존중한다”(求同存異)

우리 사회의 좌파와 우파의 문제는 설득과 타협의 관계가 아니라, 지속적 대립과 대치의 관계로 정립되어 왔다. 우리에겐 변증법적 지양을 통한 좌우대립의 새로운 통합원리(合: Synthese)가 나타난 경험을 찾기가 어렵다는 점에서, 동양적 사유형태로 ‘서로 다른 것을 지향하면서도 조화를 이루는 화이부동(和而不同)’의 존재양식을 발견할 필요가 있다. 국민 여론의 다양성과 상호 충돌, 그리고 갈등표출 영역을 확인하면서 상호공존, 즉 ‘화이부동’의 가치와 존재양식을 배양시켜 나가는 것도 바람직하다.

라. 이분법적 구도 타파해야

남남갈등 해소 또는 국정 현안문제 해결방안 모색을 위한 토론, 좌담 등은 좌·우 갈등현실을 확인시키는 결과를 낳거나, 더욱이 갈등해소에 기여하기는커녕 갈등의 골을 더욱 깊게 패이게 하는 역할을 하는 경우를 종종 발견할 수 있다. 예컨대 서로 서로 다른 입장을 대립적으로 부각시키는 신문의 기획편집 방식, 서로 마주보면서 대립각을 세우도록 하는 TV 토론방식은 시청률에 승부를 거는 방송의 기본 속성이나 오히려 갈등구도를 더욱 선명히 하면서 갈등해결의 전망을 왜곡시키게 된다. 이러한 모습 등은 극복되어야 하며 서로 중간 지점을 확대시켜 나가고, 절충적 입장과 조화를 모색하는 방식들을 관행화시킬 필요가 있다.

마. 양극(兩極)을 넘어

원효의 화쟁(和靜)사상은 조화와 상생적 가치를 추구하는 사상으로, 우리의 전통사상의 맥박 속에 연면히 흐르고 있다. 화쟁은 다양성이 상극성(相剋性)으로 타락하지 않고 통일성이 획일성으로 전락하지 않는 정신문화의 뿌리라 할 수 있다. 통일과 민족화합을 바라보는 우리는 누구나 보편화되기 어려운 특정 견해에 대한 집착과 아집(我執)에 사로잡혀 굴절된 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 우리 민족사에서 최초로 통일을 성취한 신라의 삼국통일 과정을 목격한 원효(元曉)는 진리(法)에 이르는 길을 제시함으로써 분열의 시대상을 넘어 통합의 대안을 제시하고자 했다. 그는 진리에 대한 잘못된 가설을 극복하고 그 가설에서 나타나는 의심을 제거하기 위해 ‘일심(一心)법을 세우고 ‘이문(二門)을 열었다. 여기서 ‘일심(一心)/이문(二門)’의 사상은

진리가 일원적이냐 이원적(다원적)이냐 하는 양자택일적 논리를 넘어서 있는 경지와 차원을 뜻하는 것으로, 진리의 세계(眞如門)나 생멸의 세계(生滅門)나 서로 다르지 않은 근원(一心)의 각각의 모습일 뿐이다. 진리를 깨닫는 마음이나 생사번뇌의 세계를 체험하는 마음은 다같은 하나도 아니요(非一), 그렇다고 각각 다른 두 개도 아니다(非異)는 논리이다. 여기서 원효의 ‘화쟁(和諍)’ ‘화회’(和會) 사상이 나타나는 계기를 보자.

만약 서로 상이한 견해가 서로 쟁론을 벌일 때, 유견(有見)과 같다고 말하면, 공견(空見)과 다르게 되고, 만일 공집(空執)과 같다고 말하면 유집(有執)과 다르게 되어, 같다고 또는 다르다고 주장하는 바가 더욱 세차게 싸움을 벌이게 된다. 또 다시 그 두 개가 같다고 하면 그 둘이 내부에서 서로 다투게 되고, 다르다고 하면 둘이 갈라져 싸우게 된다. 이런 까닭에 비동(非同) 비이(非異)라고 말해야 한다. 비동(非同)이라는 것을 말 그대로 취하면 모두가 허용(許容)하지 않음을 뜻하고, 비이(非異)라는 것을 뜻으로 말하자면 불허함이 없음을 뜻한다. 비이(非異)라고 함으로써 그 감정에 어긋나지 않고, 비동(非同)이라고 함으로써 도리어 어긋나지 않는다. 감정상으로는 논리상으로 서로 어긋음이 없다.²⁷⁾

화쟁(和諍)은 단순히 싸움을 말리는 데서 그치지 않고 온갖 대립과 반목을 해소할 수 있는 통합원리이다.²⁸⁾ 원효의 통합논리가 우리 시대의 원리로 새롭게 부각되어야 하는 이유는 그것이 개인과 집단 모

27) 원효, 『금강삼매경론』 (삼성출판사), p. 466.

28) 김형효, “원효사상의 현재적 의미와 한국사상사에서의 위치,” 『聖·元曉 大 심포지움(1987.11.1~2, 서울) 『원효연구논총』(국토통일원 조사연구실), 참조.

두에게 상극(相剋)보다는 상생(相生)의 결과를 가져다주기 때문이다.²⁹⁾ 성경의 말씀도 마찬가지로, 치우침과 극단을 경계할 것을 가르치고 있다. 모세를 계승한 여호수아에게 여호와께서 일러주신 말씀은 율법을 다 지켜 행하고 “좌로나 우로나 치우치지 말라. 그리하면 어디로 가든 지 형통하리라”(여호수아 1-7) 했듯이, 편견과 아집의 좌·우 극단논리에 큰 경종을 울린다.

진보좌파나 보수우익이나 통일문제를 바라보는 데 있어서 민주주의를 향유하고 인간존엄성과 삶의 질이 보장되는 그러한 민족사회를 추구한다는 점에서 다를 바가 무엇이 있겠는가? 바로 이 지점에서 우리는 좌파와 우파는 대화와 토론을 바탕으로 아집과 억견을 극복하고 마침내 서로 갈등적이었던 견해의 상호침투를 이루는, 가다마(H. G. Gadamer)의 표현을 빌면, ‘지평의 융합’(Fusion of Horizons)을 기대할 수 있다.

29) 근대화 논리는 이분법적 흑백논리(友敵, 옴음/그림, 선/악, 근대/전통, 능률/비능률, 효율/비효율, 성공/실패, 성장/분배, 자유/평등)에 기반하여 중간적 공존영역 거부로 나타난 특성이 있다.

제 1회의 토 론

○ 최완규(경남대 북한대학원 부원장):

대북·통일문제의 어떤 해법보다는 본질적인 문제를 몇가지 집고자 한다. 첫째, 우리사회에서 과연 ‘통일’이 무엇을 의미하는가에 대한 구체적인 방향성이 없는 것 같다. 김대중 정부이래 정부의 통일정책에 대한 방향 및 의지표명을 하지 않았다고 생각한다. 무엇이 바람직한 통일인가에 대한 국민적 합의가 부재하며, 이에 대북인식상에 혼란이 상당하다고 생각한다.

둘째, 대북인식에 대한 시각문제를 몇가지 말하고자 한다. 과거 통일·대북·남북문제에 있어 인식상의 양극구도를 가지고 있었다. 정부여당이 국가안보우선주의패러다임의 시각에서 북한을 보수적으로 보고, 북한의 변화를 인정하지 않고 강경하게 다루는 시각을 가지고 있었다. 반면 진보·보수단체에서는 민족우선주의시각으로 북한을 보다 전향적이고, 북한의 변화를 인정하며 처지를 이해하려는 입장에 서있었다. 세력구도로 보면, 정부여당의 시각이 압도적인 비대칭적인 양극구도를 형성하고 있었다. 김대중 정부출범이후 이러한 양극구조의 질 자체가 변화되었음을 볼 수 있다. 오히려 과거 야당이나 재야단체들이 가졌던 대북인식 및 시각을 정부와 여당이 상당부분 갖게 되었고, 과거 정부여당의 인식을 보수야당 및 재야 세력이 갖는 인식구도의 역전 현상이 일어났다. 이때 어느 쪽에서 주도권을 형성하는냐를 볼때, 정부측에서 완전하게 주도권을 행사하지 못했기 때문에 대북인식상의

혼란이 가중되기 시작했고, 6.15남북정상회담을 계기로 해서 더욱더 가속화되는 양상을 보여왔고, 이것이 남남갈등으로 연결이 되어 왔다. 이러한 양극구도의 형성과 이를 설득·대화와 타협으로 해소할 수 있다는 시각은 상당히 단순한 생각이라고 본다. 방법론적으로 볼때, 시각이나 패러다임은 각자가 속해있는 인식공동체나 학문공동체에서 통용되는 묵시적인 가정들이다. 이것은 포괄적으로 볼때, 이론적으로 반증이 불가능한 것이다. 설득을 통해서 의견수렴시킬수 있는 가능성이 희박하다. 현상자체가 어떤 가정에 딱 맞아떨어지더라도 패러다임의 변화는 상당히 어려우며, 좀더 현실적으로 봐야 한다.

현재 우리는 두가지 패러다임, 국가안보주의 시각이나 민족우선주의 시각을 가지고 있으며, 각각의 시각에 맞게 해석할 수 있는 것이다. 그러나 현실적으로 양쪽의 시각으로 설명할 수 밖에 없는데, 어느 하나의 시각만으로 모든 현상을 해석하는 오류를 범하고 있다. 보수쪽에서는 국가안보주의의 시각에서, 진보쪽에서는 민족우선주의의 시각에서만 평가하려는 경향이 있다. 우리가 볼때는 대상과 현상인 북한이 이중성을 가지고 있기 때문에 어느 한쪽의 시각이 주도권을 형성하기는 어렵고, 이중성을 인정하는 바탕하에서 북한을 이해하는 폭을 넓혀야 한다고 생각한다.

덧붙이면, 우리사회에서 일련의 양극구도를 해소하는 방식으로 국민적 합의와 초당적 협조등에 대한 좋은 의견을 피력하여 주셨는데, 본질적으로 통일문제와 대북정책의 문제는 정치적인 성격을 띠는 사안이므로 초당적 협력과 국민적 합의라는 것은 싶지 않다. 따라서 정치성을 부인하지는 말라는 것은 아니며, 정치성을 띄지만 방법론적인 해결에서 다른 차원의 접근이 필요하다.

조민 박사의 글을 볼 때, 흔히 보수-우익이고, 진보-좌익이라는 개

념을 쓰고 있는데, 보수가 반드시 우익이고, 진보가 반드시 좌익인 것은 아니다. 좌익의 세력이 우익의 세력을 압도하고, 좌익의 세력이 많다고하면 이는 대한민국의 정체성에 문제가 있다고 생각한다. ‘좌익’이라는 표현은 상당한 부정적이며 위험한 표현이다. 보수-우익과 진보-좌익을 어떤 의미에 사용하였는지 부연설명이 필요하다.

조민 박사께서 햇볕정책이 남북상호간에 침투효과를 냈다고 말하면서 북측에서도 많은 영향을 미쳤고, 북한도 많이 변화하고 있다라는 견해에 대해 저는 북한의 커다란 변화를 보지 못했다. 구체적으로 햇볕정책의 어떤 부분들이 북의 변화를 야기시켰는지 알고 싶다.

○ 박찬봉(통일부 통일정책실 정책심의관):

대북정책추진과정에서 국민적 합의 문제는 어느때보다 중요하며, 심각함을 실감하고 있다. 대북정책과 관련하여 국민적 합의의 중요성은 역대정부에서도 강조되어왔다. 문민정부에서는 3단계 3기조 중의 하나였고, 국민의정부의 대북포용정책에서 중요한 문제로 다루어 왔으며, 참여정부에서는 평화번영정책 추진원칙 4가지 중의 하나로 중요한 사안임을 강조하고 있다.

통일과 관련하여 정부측에서는 국민적 합의를 어떻게 할 것인지를 항상 고민하고 있지만 국민적 합의에만 안주할 수 없으며, 국민적 합의자체 뿐만아니라 합의의 범위를 확대해 나가는 것에도 초점을 맞추어야 한다. 정부측에서는 여러 가지 문제가 있음에도 불구하고 상당 부분은 국민적 합의가 충분히 가능하다고 생각한다. 대북정책의 사안에 대해 여론조사 등에서 보면, 약 70%가 꾸준하게 지지함으로 나타나고 있다. 이는 국민적 합의에 바탕을 둔 정책을 실시하는데 기본적인 토양은 마련하고 있다고 생각한다. 왜 전체적인 지지가 있음에도 국론 분열현상이 크게 부각이 되는가에 유념을 하면서 국민적 합의를 확대하려고 노력하고 있다.

그렇다면 정부가 어떤 부문과 내용에 대해 국민적 합의를 이루려고 하고 범위를 확대하고자 하는가이다. 기본적인 대립세력은 반전-반김 운동이며, 기본적인 원인은 북한에 대한 인식과 이에 기초한 북한문제의 접근방법의 두가지 측면에서 볼수 있다. 정부의 북한에 대한 인식은 상대적으로 이견의 폭은 크지는 않으며, 이유는 대북포용정책과 평화번영정책을 추진함에 있어 정부의 인식이 크게 달라졌다고 생각하지 않는다. 통일은 기본적으로 헌법에 기초하며, 이는 자유민주주의

기본질서이다. 자유민주주의적 기본질서를 유지할 수 있는 방법으로 통일을 지지하는 것이지 훼손되는 방법이나 목표로 추진될 수는 없는 것이다. 현재 문제는 북한의 변화를 이끌어내고, 자유민주주의 틀로 어떻게 끌어들이는가 하는 방법에 관한 의견의 차이를 보인다고 생각한다.

정부 대북정책의 기본바탕에는 일종의 대북자신감이라고 말할 수 있다. 냉전체제 와해는 사회주의체제의 붕괴와 한계를 본 것이다. 이에 남한이 우위에 있는 입장에서 우리가 먼저 다가야한다는 정책의 동기가 있음에 합의되어야 한다. 자신감을 바탕으로 좀더 열린 자세로 다가갈 수 있다고 생각하며 이에 국민적 이해가 있길 기대한다. 북한에 대해 열린 자세로 다가가는 것은 북한의 변화시켜야 한다는 공통의 목표를 달성하는데서 바람직하며, 인식에 합의와 확대해 나가는 것이 정부의 정책이다. 하지만 이에 대한 분열적인 인식을 가지는 것을 알고 있으며, 한미관계에서도 나타나는 현상이다.

한미관계에 있어서도 근본적으로 분열적인 측면보다는 공통의 컨센서스가 있다고 생각한다.

북한에 인식에 있어 한미간에 큰 차이는 없다고 생각한다. 미국도 북한핵문제를 해소해서 한반도에 비핵화를 달성해야 한다는 기본적인 목표와 인식을 같이 하지만 풀어가는 방법에 대해 정도의 차이가 있는 것이다. 이를 외교적인 방법을 통해 해결해나갈 수 있는 것이다. 이런 분열적인 요소들이 있지만, 기본적인 공감대를 유지하고 있는 상황에서 분열적인 요소들을 잘 조절하여 나가다면 합의를 이끌어 나갈 수 있는 측면이 존재한다고 생각한다.

제 2회의

분야별 통일인프라 실태 I

외국 민주시민교육의 통일교육적 함의: 통일교육 인프라 구축 방향 모색

길은 배

(한국청소년개발원 연구위원)

외국 민주시민교육의 통일교육적 함의: 통일교육 인프라 구축 방향 모색

길은배(한국청소년개발원 연구위원)

I. 문제제기

그동안 통일교육은 반공교육, 멸공교육, 승공교육, 이데올로기 비판 교육, 이념교육, 안보교육, 통일·안보교육, 그리고 현재의 통일교육 등으로 그 명칭을 달리하며 발전하여 왔다. 이러한 통일교육의 발전 과정에는 항상 공교육이 그 중심적 위치에 놓여 있었으며, 그 대상은 주로 학생층을 상정하였다. 최근에 들어서야 정부중심의 공교육체계와 더불어 민간차원의 사회교육체계가 새로운 통일교육의 주체세력으로 등장하면서 교육 대상이 점차 성인층까지 확산되고 있다. 그러나 문제는 이러한 통일교육의 발전과정에서 보여지는 추진체계의 양분화 및 교육대상의 확산 현상 등이 그 교육적 성과를 얼마나 양산해 내고 있는가 하는 점이다.

어떤 측면에서는 반공교육, 멸공교육, 승공교육을 받은 기성세대와 현재의 통일교육을 받거나 받고 있는 젊은층간에 통일의식을 둘러싼 또 다른 세대분할 현상이 일어나고 있다고 한다면, 그것은 그간의 통일교육이 우리 사회내에 통일 담론과 관련한 또 다른 치유하기 어려

운 문제를 던진 것이라 할 수 있다. 흔히 이야기하는 남남갈등의 문제이다. 통일문제를 이야기 할 때 기성세대에 비하여 전혀 다른 의식과 반응을 보이는 젊은층이 기성세대가 만들어 놓은 통일교육의 시스템에 온전히 수용적일 것이라고 하는 것은 선부른 예단으로 보여진다. 또한, 우리 사회내에 존재하는 다양한 목소리들 계층별, 성별, 지역별로 분화된 통일의식과 유사한 계층 내에서도 보수와 진보의 입장에서 있는 갈등을 어떻게 통일된 교육시스템으로 수용할 것인가는 결코 쉬운 문제가 아닌 것이다. 그렇다고 이들 모두를 겨냥한 맞춤형 통일교육 시스템을 갖추는 일 또한 현재의 통일교육 지원 환경을 고려할 때 요원한 일이다.

그동안 통일교육은 일정부분 각 정치체제의 통치이데올로기를 전파·선도하는 역할을 수행하였다. 이것은 그간의 ‘통일교육기본지침서’를 통하여 확인할 수 있으며, 통일교육의 방향과 개념 정립 등에서 상당부분 혼란을 야기시켰음이 사실이다. 이러한 문제는 현 시점에서도 여러 부분에서 쉽게 발견할 수 있다. 최근 청소년들은 한반도 내에서의 우리 민족간의 통일문제에 관해서도 탈관심화 현상을 보이고 있는데, 최근의 통일교육지침 등에서는 ‘동북아 시대를 대비한 통일교육’ 등과 같이 청소년층으로는 쉽게 이해하기 어려움 담론이 첨가되어 그들이 어떠한 반응을 보일 것인가가 우려된다.

물론, 그간의 통일교육이 우리 사회에 기여한 바 또한 크다 하겠다. 남북문제, 또는 통일문제를 이분법적으로 비교적·적대적 관계의 연장선상에서 이야기하던 것이, 최근 들어 북한 주민의 생활세계를 중심으로 하는 이해차원으로 발전하고 있는 것 등은 분명 통일교육의 성과라 할 수 있다. 특히, 지난 2000년의 남북정상회담을 계기로 하여 남북관계가 개선되면서 통일교육의 접근 방향에 많은 변화를 가져온

것은 사실이다. 그러나 현실적으로 장기적 구상을 가진 통일교육 시스템을 갖추지 못한 학교교육 체제 및 취약한 사회교육체제, 그리고 관련 통일교육 전문가의 절대 부족 현상 등은 통일교육의 효과성 파급을 위한 것에 심각한 장애요인이라 보여진다.

그러므로 본고에서는 우리의 통일교육 실태를 진단하고 외국의 민주시민교육 사례를 분석하여 우리 통일교육에 주는 시사점을 살펴보고자 한다. 우리의 통일교육과 외국의 민주시민교육을 동일한 선상에서 그 내용, 교육방법, 지원체계 등을 비교적으로 재단할 수는 없을 것이다. 그러나 현 시점에서 우리의 발전적 통일교육을 모색하기 위한 접근방향, 교육방법, 지원체계 구축 등의 제영역에 시사하는 바는 클 것으로 예상된다.

II. 통일교육의 실태

여기서는 학교와 사회통일교육의 추진과정에서 나타나는 문제점을 중심으로 그 실태를 진단한다. 학교통일교육은 청소년 대상의 설문조사 결과에 기초하여 현 교육의 문제점을 살펴보고, 제7차 교육과정에서 과거와 비교하여 변화된 내용을 중심으로 그 내용을 진단한다. 그리고 사회통일교육은 공공기관보다 민간 사회교육기관의 교육실태를 기관별 이념성향, 교육방법, 협조체제 등의 문제에 초점을 맞추어 살펴본다.

1. 학교통일교육

학교통일교육은 제4차 교육과정까지 안보중심의 내용으로부터 평화공존과 화해·협력을 기본이념으로 하는 제7차 교육과정에 이르기까지 시대적 상황과 국제관계 및 남북관계의 변화에 따라 발전해 왔다. 학교통일교육의 저변확대를 위해 교육인적자원부 및 시·도교육청은 ‘통일교육시범학교’로 35개교(초등학교 13, 중학교 16, 고등학교 6)를 지정하여 운영하고 있으며, 이들 시범학교에 대해서는 통일·북한 문제를 주제로 한 시사 및 영상자료와 학교통일교육 참고자료인 ‘열리는 통일 신나는 미래’ 등을 지원하고 있다. 또한, 학교통일교육 전문인력 양성 정책의 일환으로 단기연수를 정기적으로 실시하고 있으며, 2002년에는 온라인교육(On line)과 집합교육(Off line)을 연계한 교육모형을 창출하여 실시하고 있다. 더욱이 2001년부터는 전국의 시·도교육청 통일교육담당 장학사 32명으로 구성된 「통일교육담당장학협의회」를 구성하여 초·중·고등학교의 통일교육에 대한 효과적인 지

원을 위해 노력하고 있다. 그러나, 학교통일교육은 과거부터 현재까지 지적되어 온 문제점이 부분적으로 상존하고 있는 실정이라 하겠다.

먼저, 현행의 학교통일교육에 대한 청소년들의 반응을 알아보기 위하여 민주평화통일자문위원회사무처가 2002년 5월 ‘피앤피리서치’ 회사에 용역 발주하여 전국 남녀 중·고등학생 1,200명을 대상으로 실시한 설문조사 결과¹⁾를 살펴보면 현행 통일교육의 문제점을 알 수 있다. 청소년들이 선호하는 통일교육 관련 매체는 영화(26.7%), TV드라마·코미디(24.6%), 컴퓨터게임(16.1%), 대중가요(14.7%) 순으로 나타나, 최근 청소년들의 대중문화 선호도가 매우 높음과 무겁고 따분한 내용보다는 가볍고 재미있는 소재에 관심을 갖는 청소년들의 문화적 특성이 잘 나타났다. 북한관련 정보·지식 입수 경로는 TV·라디오(51.1%), 학교선생님(22.8%), 신문·잡지(17.1%), 인터넷·채팅(7.3%) 순으로 나타나, TV, 신문 등 대중매체의 의존도가 68.2%로 교사보다 3배 가량 높게 나타났다. 특히, 청소년들의 인터넷·채팅을 통한 북한관련 정보·지식의 입수 비율이 7.3%이고, 통일문제와 관련하여 주로 이용하는 사이트로는 검색엔진이 63.4%, 신문사 19.9%, 정부기관 10.1%, 대학연구소 2.9%로 나타나, 검색엔진을 통한 무제한적 북한·통일관련 정보·자료의 접촉이 상당부분 진행되고 있음을 보여준다. 그리고 학교에서 배우는 통일교육의 영향력은 대체로 낮게 평가하고 있어 주목된다. 학교통일교육에 대하여 ‘유익하다’는 의견이 41.6%인 것에 반해, ‘유익하지 않다’는 부정적 의견이 58.4%로 나타났다. 학교통일교육의 가장 큰 문제점으로 ‘내용이 지루하고 어렵다’는 의견이 39.4%이고, ‘학생들 스스로 관심 부족’이

1) 길은배, 「청소년 통일의식에 기초한 통일교육 활성화 방안 연구」 민주평통 사무처 용역과제, 2002, 15-16쪽.

35.6%, '선생님의 불충분한 설명'이 18.3%, '시간부족'이 6.8% 순으로 나타났다.

또한, 학교 현장에서 통일교육을 담당하고 있는 교사 대상의 설문조사에서는 80% 이상이 문제점이 있다고 응답하고 있다. 그 주요 문제로 통일교육 방향의 혼란과 개념정립 부재(38.8%), 자료부족(26.3%), 교과서의 관련내용 부족(13.6%), 시수 부족(11.8%), 전문지식 부족(9.5%) 등을 지적하고 있다.²⁾

위의 설문조사 결과는 현행의 학교통일교육이 청소년들의 관심과 흥미를 촉발시키기에 한계가 있음과 우리의 학교통일교육이 안고 있는 문제점이 무엇인가를 시사하고 있다. 우선 청소년 대상의 설문조사 결과는 현행의 학교통일교육이 청소년층의 변화되고 있는 문화적 특성을 적절하게 반영하고 있지 못함을 보여준다. 이 문제는 곧 청소년들의 관심과 흥미를 유도할 수 있는 통일교육 방법의 적정성 문제를 비롯한 통일교육 담당 교사들의 보다 높은 전문성 제고 노력이 필요함을 보여준다 하겠다.

또한, 교사 대상의 설문조사 결과에서는 현행의 통일교육 지원 시스템과 관련한 문제점들이 나타나고 있다. 통일교육 방향의 혼란과 개념정립 문제는 앞서 문제제기에서 언급하였듯이 그동안의 통일교육이 각 정치체제의 통치이데올로기를 일정부분 교육하는 도구로서의 역할에서 비롯된 바가 크다 하겠다. 그 외의 시수부족, 자료부족, 전문지식 부족 등은 현재의 학교 교육과정에서 통일교육이 차지하는 위상이 매우 취약함과 현장에서 통일교육을 담당하는 교사들 대상의 통일교육 지원체제가 열악함을 보여주는 증거들이다.

2) 함인희 외, 『통일교육 분야별 실태조사 및 개선방안 연구』 통일부 용역과제, 2002, 115쪽.

이러한 문제점들은 제7차 교육과정의 통일교육관련 주요 내용의 변화를 중심으로 그 실태를 보다 구체적으로 살펴볼 수 있다. 2000년도에 제7차 교육과정이 도입되면서 통일교육 관련 주요 변화를 살펴보면, 첫째, 도덕, 사회교과 외에 국어과에서도 초등학교 단계에 대체로 학년별로 1단원, 그리고 중·고교에서도 배정³⁾하고 범교과적으로 지도하도록 하고 있다. 둘째, 학생중심 선택 교육과정 및 수준별 교육과정의 도입으로 통일교육을 보충·심화하여 나갈 수 있도록 하고 있다. 셋째, 재량활동, 특별활동 등을 통해서도 통일교육을 할 수 있도록 하고 있다. 특히, 재량활동은 학생들의 자기주도적 학습능력을 촉진하고 기본 공통과정을 보충·심화하는 목적으로 설치되어 통일교육이 그 대상이 될 수 있도록 하고 있다.⁴⁾

그러나 제7차 교육과정 도입 후 2년이 흐른 지금, 일선학교에서 추진되고 있는 통일교육 실태를 살펴보면 그 취지를 제대로 반영하거나 실천하는 것에 많은 어려움이 있음을 알 수 있다. 우선 학교통일교육의 주요 과목인 도덕과에 배정된 시수는 초등학교 3~6학년에서 1시간, 중학교 1~2학년 2시간, 중학교 3학년 1시간, 고등학교 1학년 1시간 등으로 제6차 교육과정에 비해 주당 수업시간이 줄어 있다. 물론, 이를 보충하는 방안으로 범교과에서 통일교육을 다루도록 하고 있다. 국어, 사회과 등의 과목에서 통일관련 내용을 다룰 여지가 있는 것은 사실이다. 일반적으로 사회과에서는 초등학교 사회, 국사, 공통사회 그리고 정치, 경제 편에서 통일에 직·간접으로 관련된 내용을 부

3) 초등학교 3학년 2학기 '하나가 되어', 중학교 3학년 1학기 '남북한 언어 차이', 그리고 고등학교 '북한의 말과 글' 등의 단원을 들 수 있다.

4) 최영표, "학교통일교육의 평가와 발전과제," 민주평화통일자문회의 주최, 「참여정부의 통일교육, 새로운 패러다임 모색」 통일교육 발전방안 워크숍 발표논문, 2003, 25-26쪽.

분적으로 다룰 수 있다. 위에서 언급한 바와 같이 국어과는 초등학교의 경우 통일에 관한 염원과 남북 언어 차이가 다루어지고 있고, 중학교와 고등학교에서는 각각 언어의 이질화 현상에 대한 소단원 하나씩만 있을 뿐이다.

또한 심화·보충 교육이 가능한 재량 활동이나 특별 활동 시간을 최대한 활용하여 통일교육을 추진할 수 있는 제도적 장치가 마련된 것은 사실이나, 이 또한 일선학교의 교장, 교사를 비롯한 학부모의 절대적 지원이 없는 상황에서 그 파급효과를 기대하는 것은 어려운 상황이라 하겠다. 특히, 인문계 고등학교의 경우 대입시라는 현실적 문제에 부딪쳐 재량활동이나 특별활동 시간에 통일교육을 배정하는 것은 매우 어려운 실정이다. 통일교육 시범학교를 비롯한 몇몇 통일교육관련 담당 교사들의 노력에 힘입어 교과외 특별활동의 일환으로 현장학습 및 수련활동을 통한 지도, 각종 학교 행사를 통한 지도, 게시물 및 통일관 운영을 통한 지도, 초청 강연 및 VTR상영, 훈화 및 방학과제를 통한 통일교육이 시도되고 있으나, 그 내용 및 횟수에 있어서 상당히 제한적이다.

이외에도 교육지자체에 시달된 통일교육 지침에서는 지역사회의 자원을 활용하여 통일교육관련 종합 네트워크 구축을 통한 통일교육 추진, 생활문화 중심의 다양한 소재발굴을 통한 통일교육 추진, 그리고 교육방법에서 청소년 중심의 참여·체험학습, 학생 위주의 교수·학습, 다양한 매체 활용 등을 통한 통일교육 추진 등을 강조하고 있다. 그러나 지역사회의 관련 기관간 네트워크 구축을 통한 통일교육 역시 많은 일선 학교가 재량 및 특별활동 시간에 통일교육을 배정하여 지역사회에 개방하지 않는 한 그 추진실적은 미미할 뿐이다. 더욱이 현재의 통일교육은 그 내용과 방향에 대한 다양한 논의의 스펙트럼을

인정하지 않아 외부 인사에게 특강을 맡기거나 공동의 사업을 전개하는 것에도 한계가 있을 수밖에 없다.

또한, 최근 들어 다양한 형태의 통일교육 교수법 및 프로그램이 개발·보급되고 있으나, 이를 활용하는 담당 교사들의 전문지식 부족과 학교 현장 및 교급별 학생 수준에 맞는 프로그램화가 미미하여 그 활용도가 제한적이다. 학교통일교육 담당자들의 전문성 강화를 위한 지원체계가 얼마나 열악한지는 다음의 조사결과를 통해서도 엿볼 수 있다. 현재 통일교육 연수는 통일교육원 교육과 전문직 연수를 통해 이루어지고 있다. 통일교육원에서 실시하는 연수의 참가율은 시·도교육청 장학사 81.3%, 통일교육 시범학교 담당교사 74.1%, 그리고 일반학교 담당교사가 46.5%로 높게 나타난다. 반면 전문직 연수의 경우 지역교육청 장학사가 50%로 가장 높고, 일반학교의 교장·교감단이 25.0%, 그리고 통일교육원 교육을 받은 자가 14.7%로 상당히 낮게 나타난다.⁵⁾ 그 내용 또한 특강, 현장견학, 강의식 교육, 세미나 등으로 이루어져 현장에서 활용 가능한 프로그램별 통일교육 교수법 연수 등은 찾아보기 힘든 실태이다.

이상과 같이 학교통일교육 시스템은 과거에 비하여 많은 발전과 변화가 있었음은 사실이나, 여전히 인프라 측면에서 그 실천과제가 많음을 알 수 있다. 특히, 청소년 대상의 설문조사 결과에서 확인한 바와 같이 학교통일교육이 그들의 문화적 특성을 따라잡거나 적절하게 수용할 수 있는 체노력이 이루어지지 못할 경우 교육의 높은 성과를 담보할 수 없다는 점은 시사하는 바가 크다 하겠다.

5) 함인희 외, 앞의 책, 123쪽.

2. 사회 통일교육

최근 들어 사회 통일교육은 그 중요성이 점차 강조되고 있으며, 교육시 다양한 접근 방향과 실천 방법 등이 시도되고 있다. 과거에는 일부 단체, 특히 경제정의실천시민운동연합(경실련), 참여사회시민연대, 홍사단민족통일운동본부 등에서 부분적으로 통일교육을 시행하였다. 그러나 이들 시민단체들의 주요 활동 내용을 보면 환경운동 및 의회 감시활동 등의 정치개혁운동, 그리고 소속 단체원의 이익보호 활동 등에 한정된 측면이 강하였다. 이는 한국의 시민단체가 북한 및 통일 문제는 위에서 열거한 사업들에 비하여 그들의 일상생활과 밀접한 관련성이 상대적으로 적었다고 판단하였거나, 혹은 이들의 개입여지가 적었기 때문에 발생한 것이기도 하다. 그러나 최근 들어 북한-통일 문제는 정부 혹은 몇몇 특정 시민단체만의 개별적인 관심 사항이 아니라, 전 시민사회차원의 참여가 필요하다는 인식이 확산됨에 따라 점차 참여가 활발해지고 있다.

현재 사회 통일교육은 크게 공공 사회교육기관과 민간 사회교육기관에서 이루어지는 통일교육으로 분류할 수 있다. 공공 사회교육기관으로는 공무원교육원이나 교원연수원 등을 대표적으로 들 수 있으나, 이들 사회교육기관의 경우 공무원교육원이나 교원연수원을 제외하고는 통일교육이 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 공무원교육원의 경우도 일반 공무원에 대한 연수과정 내에서 주로 소양분야의 한 과목으로 통일관련 과목을 설치하여 운영하고 있고, 그 내용 또한 대부분 정부시책 과목에 따라 일률적으로 선정된 과목이 1-2시간 배당되어 교육이 진행된다. 중앙공무원교육원의 교과목을 보다 구체적으로 살펴보면 「민족공동체통일방안」, 「국제정세와 통일안보」, 「교류협력시

대의 우리의 자세」, 「최근 북한동향과 우리의 자세」 등으로 수업도 강의식 형태로 이루어지고 있다. 이렇게 진행되는 통일교육은 수강인원의 과다와 교수요목의 천편일률성, 수강자들의 무관심, 평가항목에서의 제외라는 문제점을 안고 있다.

반면, 민간 사회교육기관의 통일교육은 상대적으로 창의적인 교육 목표와 내용을 통한 다양한 교육방법이 시도되고 있다. 여기에는 경실련통일협회, 남북어린이어깨동무, 중앙대 남북통합교실, 천주교민족화해위원회, 한국여성단체협의회, 홍사단민족통일운동본부, 통일교육협의회 등이 포함된다.

중앙대 남북통합교실의 통일교육에서 주목되는 점은 체험학습(가상 및 현장 체험학습) 뿐만 아니라 토론식 수업방법을 도입하여 수강자들의 자기주도식 학습을 유도하는 점이다. 남북통합교실은 통일 후 가장 심각하게 제기될 것으로 보이는 남북한 주민의 정서적 통합에 필요한 방안을 마련한다는 목표 하에 남북한 출신이 공동으로 참여하여 북한 가계부 쓰기, 사회생활 체험, 더불어 살기 등 가상체험프로그램을 운영하고 있다. 교육방법도 강의방식이 아닌 다양한 토론을 통해서 북한을 간접적으로 체험할 수 있도록 운영하고 있다.⁶⁾

또한, 이들 기관은 통일문제를 일정한 공간에 앉아서 듣는 교육이 아니라, 지역축제나 행사 등을 기획하여 누구나 자유롭게 참여할 수 있는 형태를 지향하는 특성도 보여주고 있다. 예를 들어 2000년도에 한국여성단체협의회, 한국식생활개발연구회, 홍사단민족통일운동본부 등이 공동으로 기획하여 운영한 ‘통일문화한마당’은 1부 토론마당에 이어 2부에서는 ‘여성통일맛이 길놀이’, ‘열림굿’, ‘북한향토음식 시연

6) 한만길, “사회 통일교육의 내용분석과 개선방향,” 제6차 통일교육발전워크숍 발표논문, 2001.

회', '북한영화 맛보기', '여성통일갤러리', '여성통일염원 표현의 장' 등 축제형태의 간접적 통일교육을 실시하였다. 이러한 시도는 학습자들이 의무적으로 통일교육에 임하기보다는 자율적으로 참여하기 때문에 교육의 내실화 및 교육에의 적극성이 발휘됨으로써 호응도가 높게 나타난 경우이다. 아울러 한국여성단체협의회는 사회통일교육에 여성의 참여를 주도하고 있다. 급변하는 남북관계 속에서 통일에 대한 기대와 우려가 피부로 다가오고 있지만 여전히 여성들은 정부 주도의 통일논의 과정에 소외되어 있는 것이 현실이다. 이에 통일준비 과정의 여성 참여 확대를 위한 활동으로 2002년에는 '남북여성통일대회'를 개최하였고, 중·장년층 여성을 대상으로 하는 여성통일교육 프로그램을 계속적으로 확대, 실시하고 있다.

그리고 최근 들어 사회 통일교육 프로그램은 평화교육이나 다문화 이해교육 등과 같이 그 접근방법이 민주시민교육의 일환으로 추진되기도 한다. 예를 들어 남북어린이어깨동무가 2003년 6월 건국대학교에서 평화 문화제, 콘서트, 대행진으로 진행한 '2003 남북어린이어깨동무 대행진'은 글과 그림을 통해 참가 어린이들이 평화와 통일에 대한 꿈을 보일 수 있는 행사로 추진되었다. 또한, 통일교육에 대해 서로 공유하고 대화함으로써 더욱 발전된 교육 프로그램 및 관련 정보·자료를 구축할 수 있는 접근을 시도하는 단체도 있다. 그 대표적인 사례가 통일교육협의회⁷⁾이다. 이 단체는 2003년도 회원단체간 주요 연대사업으로 통일교육 사례발표, 워크숍 개최 등 일상사업, 연구

7) '통일교육협의회'는 2002년 12월 기준 통일교육전문위원협의회, 한국자유총연맹, 경실련 통일협회 등 90개 단체가 회원으로 가입하고 있다. 주요 사업으로 통일교육에 관한 조사 및 연구, 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물 발간, 통일에 관한 계몽 및 홍보, 통일부장관으로부터 위탁받은 업무, 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항 등을 수행하고 있다.

사업(회원단체용 통일교육프로그램 개발 등), 여성·청소년·지역주민·시민 등 대상별 통일교육사업, 정기통일강좌·통일포럼·세미나 등의 통일교육사업을 추진하고 있다.

그러나 사회 통일교육은 여전히 체제 혹은 이념 중심의 내용과 교육 이념의 혼란으로 초래되는 문제점들이 노출된다. 예컨대 교육내용이 이념이나 체제 내지 제도에 집중되어 있어 실질적인 통일 대비 교육으로써 부족하며, 교육기관 별로 북한·통일문제에 대한 인식의 큰 편차로 수강자들이 혼란을 겪는 경우이다. 교육내용에 있어 어느 기관에서는 철저한 반공논리에 치우쳐 교육을 시키는가 하면, 어느 기관에서는 통일 지상주의적 교육을 실시하는 곳도 있다. 북한에 대한 이해에 있어서도 한쪽에서는 적대적 타도의 대상으로 보는가 하면 다른 한쪽에서는 무조건 포용해야 할 대상으로 인식하는 경향을 보인다.⁸⁾ 이는 기본적으로 통일관 및 북한관의 차이에서 비롯된 것으로 통일교육에 참여하고 있는 사회교육기관들이 개선해야 할 가장 큰 현안 문제로 보여진다. 또한, 사회교육은 대상자가 다양하고 교육방법도 복잡적이다. 그렇기 때문에 교육내용을 개발·운영하는데 있어서도 대상에 맞는 다양하고 적시적인 프로그램을 개발, 활용해야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 일관성과 체계성이 부족한 측면이 있다. 즉, 수강대상의 관심이나 요구, 수준을 고려하지 않는 것이다. 그밖에도 자체 교육공간 확보의 문제 등으로 강의식 위주의 교육 형태를 띠는 경우가 많고, 1-2회의 단기적 강좌로 교육의 효과를 떨어뜨리는 문제점 등이 있다.

이러한 문제점은 통일교육에 대한 학습자들의 무관심, 기관장 및 교육기획자의 통일마인드 부족, 교육인프라의 미비 등에서 연유한다.

8) 송영대, “사회통일교육의 현황과 개선방안,” 평화문제연구소, 2001.

따라서 사회교육기관에서의 통일교육 확대와 질적 내실화를 위해서는 관계자들의 통일의식 제고가 절대적으로 필요하다. 이러한 문제점들이 점차 개선되어 간다면 다른 교육기관에 비해 상대적으로 창의적인 교육 목표와 내용, 다양한 교육 방법을 시도할 수 있어 그 파급효과가 클 것으로 기대된다.

Ⅲ. 외국의 민주시민교육 사례 분석

우리 통일교육의 발전적 시사점을 도출하기 위하여 미국, 독일의 민주시민교육 사례를 고찰한다. 미국, 독일의 민주시민교육은 우리의 통일교육과 그 목적, 성격 등의 여러 면에서 차별화 될 수 있으나, 이의 사회적 확산과 교육효과를 제고하기 위한 접근방법, 지원체계 등은 유사하게 전개되고 있으므로 이러한 부분에 초점을 맞추어 살펴본다.

1. 독일의 시민정치교육

독일의 시민정치교육은 그 역사가 오래되었을 뿐만 아니라 사회전반에 걸쳐 다양한 형태로 시행되고 있다. 즉 시민정치교육은 모든 종류의 교육과정 -학교교육, 성인교육, 학교 밖의 청소년 교육, 직업교육- 에서 일반적인 교과목의 틀 속에 자리잡고 있다. 이렇듯 시민정치교육이 사회 곳곳에 뿌리내릴 수 있었던 배경에는 국가의 주도적 역할과 적극적인 지원이 있었다.

분단직후 서독정부는 정부기구로서 연방 및 주 정치교육본부를 설립하고 학교 및 사회단체들에게 시민정치교육을 위한 다양한 지원을 함으로써 시민정치교육의 기틀을 확립했다. 그러나 정부는 포괄적인 지침을 마련할 뿐이며, 구체적인 내용을 강요하지 않는다. 따라서 각종 정치 및 사회단체들이 주관하는 시민정치교육 프로그램은 각자의 정치적 성향을 반영한다. 이 맥락에서 독일의 시민정치교육 체계는 다원적인 구조를 가지고 있다고 말할 수 있다.

시민정치교육은 학교, 다양한 형태의 회의, 세미나 등을 통해서 뿐만 아니라 시민들이 원하면, 독학으로도 가능하다. 이러한 다양한 방

식 덕분에 독일의 시민정치교육은, 비록 수치로 계산하기는 어렵지만, 독일의 민주 정치문화를 구축하는 과정에 매우 크게 기여했다. 독일통일 이후 분단시기동안 서독에서 정착된 시민정치교육의 틀은 동독에 이전됨으로써 동독의 민주화는 물론이고 사회문화적 통일후유증을 최소화하는데 적지 않은 역할을 하고 있다.

가. 학교에서의 정치교육

독일의 학교는 기본법에 따라 국가의 감독을 받는다. 교육기회의 평등주의에 따라 대부분의 학교는 공립이며, 드물게 종교단체에서 운영하는 기숙학교 형태의 사립학교가 있지만, 이 역시 국가의 감독아래 있다. 그러나 연방정부는 교육에 대한 직접적인 관할권을 갖지 않는다. 연방정부에는 문부성이 존재하지 않으며, 각 주정부의 문부성이 학교체계에 대한 책임을 맡고 있다. 즉 각 주정부가 자신의 주에 소재한 학교의 교육 및 교과과정을 결정하고, 또 교과서도 승인한다. 다만 주별로 교육의 질적 차이를 최소화하기 위해 각 주문부성 장관회의(KMK)가 상설화 되어 있다. 주문부성 장관회의가 교육의 큰 틀을 조정하지만, 주마다 교육체계 및 교과과정에 적지 않은 차이가 엄연히 존재한다.

이러한 학교제도의 특성 탓에 학교의 정치교육은 각 주문부성이 책임을 진다. 학생들은 학교에서 정치교육의 기초를 배운다. 일차적으로 학교생활을 통해 민주적 행동을 연습함으로써 정치참여를 위한 능력과 태도를 익힌다. 나아가 정치교육은 특정 교과목으로서 학년 수준에 따라 개설된다. 이를 위한 교과서나 교보재는 각 주마다 자체 제작되기도 하지만, 대개의 경우에는 연방 및 주정치교육본부, 전독연구

소의 도움을 받는다. 이 과정에서 주문부성 장관회의가 중요한 역할을 한다. 1978년 11월 ‘독일문제에 대한 서독 문부성의 지침’은 그 회의의 중요성을 보여주는 대표적인 예이다.⁹⁾

- 9) 이 지침서의 주요 골자를 요약하면, 우선 학교 수업에서 유념해야 할 <권고사항>으로서 ① 독일 문제는 동시에 유럽문제이다. ② 동서독 관계의 발전은 평화 지향적인 정책을 통하여 달성될 수 있다. ③ 독일의 분단은 여러 가지 원인을 가지고 있다. ④ 민족적 통일을 위한 우리의 노력은 정당하다. ⑤ 역사적 유산에 대한 책임은 독일인 모두에게 공통적으로 관계된다. ⑥ 국경선 양편에 살고 있는 독일인들은 공통의 역사, 언어, 문화를 통해 결속되어 있다. ⑦ 독일의 국민들은 공동 국가를 갖고 있지는 않지만, 하나의 공동 국적을 가지고 있다. ⑧ 동독의 체제와 서독 질서와의 비교는 기본법에 제시되어 있는 가치 척도에 따라 이루어진다. ⑨ 동독에 있는 독일인들의 인권이 보장되어야 한다고 주장하는 것은 우리의 당연한 권리이며 인도주의적 의무이다. ⑩ 인권에 대한 요구는 결코 내정간섭이 아니다. ⑪ 동독은 서방의 영향력에 폐쇄정책으로 대응하려고 한다. ⑫ 몇 가지 중요한 사건들은 동독주민들도 독일 통일에 대한 의지가 있다는 것을 말해준다. ⑬ 동독의 독일인들도 동독의 발전에 대한 자부심이 커지고 있다. ⑭ 독일의 통일은 우리의 목표이다. ⑮ 서독이 독일 전체를 대변하지는 않는다. 이러한 권고사항들을 바탕으로 독일문제와 관련된 수업에서 고려되어야 할 <보충사항>으로는 ① 독일 문제는 특히 역사, 일반사회, 지리, 국어 교과에서 다루어져야 한다. ② 학생들은 독일 국가(國歌)의 멜로디를 알아야 하며, 3절을 암기하여야 하고, 학생들에게 독일 국가의 역사를 학생들의 연령에 따른 이해 수준에 맞게 설명하여야 한다. ③ 초등학교를 졸업하면 학생들은 독일이 분단 국가임과 베를린이 옛 수도였음을 알아야 한다. ④ 역사수업에서는 독일 민족의 탄생과 독일 역사의 주요 사항들, 예를 들어 중세 독일 민족의 이주 역사, 종교개혁, 농민전쟁, 19세기 민족자유 운동, 1871년의 독일제국 수립 등을 가르쳐야 한다. 국가사회주의(나찌즘)를 다룰 때에는, 나찌의 팽창정책과 그것으로부터 야기된 동구권에서의 독일 영토의 상실, 독일의 분단 등이 함께 설명되어야 한다. 제 2차 세계대전 이후의 역사는 특히 삼급학년에서 다루어지는데, 연합국의 점령으로 인한 독일의 분할, 포츠담 협정, 독일 동부지역(동독)의 분리, 동독지역으로부터 독일인의 추방, 독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)의 수립, 동서 긴장 관계 속에서 양대 군사동맹(북대서양 조약기구와 바르샤바 조약기구)의 생성 및 그 의미, 60년대 말 이래의 긴장완화 노력은 반드시 다루어져야 한다. 김나지움 삼급반에서는 기초과정과 심화과정을 통하여 독일 문제에 대한 지

이상과 같은 독일학교제도에 대한 기본지식의 바탕 위에 각급 학교 별로 실시된 정치교육의 체계와 운영을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 초등학교

초등학교에서의 정치교육은 1960년대 말부터 본격적으로 시행되었다. 당시 초등학교에서 정치교육의 방법을 둘러싸고 많은 논의들이 있었다. 1960년대 말까지는 대체로 자연 및 사회환경을 교육하는 향토과목(Heimatkunde)을 통해서 초등학생에 대한 정치교육이 실시되었다. 이 과목은 능동적인 학습과 현장탐구학습을 강조하는 것이었으나, 정치·사회적 맥락을 이해시키기보다 단순한 제도 측면에 초점을 맞춘 것이었다. 예를 들면, 시청이나 시장을 설명하면서 “아빠가 가족을 돌보듯이 시장은 우리를 보살핀다”와 같은 방식으로 서술된 것이었다. 비판적 시각에서 볼 때, 이러한 방식은 체제 순응적 교육에 지나

식을 확대하고 심화하여야 한다. ⑤ 일반사회 교과에서는 동독의 지배체제, 이데올로기 및 사회경제적 상황의 주요 특징들이 다루어져야 한다. 직업학교에서는 관련 지식들이 심화되고 확대되어야 한다. ⑥ 지리교과에서는 독일의 정치적 구조와 독일 각 지방의 주요특징들이 다루어져야 한다. 여기에는 동구권에 있는 옛 독일 지역의 특징도 포함된다. 특히 베를린과 베를린에 연결된 교통망은 중요하게 다루어져야 한다. 동독과 서독의 경제와 사회를 비교 할 때는 에너지 공급, 주요 산업, 환경 보호, 교통, 관광 산업, 유럽공동체(EG)와 상호경제원조위원회(RGW)와 같은 경제공동체에의 가입 등의 문제들이 포함되어야 한다. ⑦ 중등단계의 국어수업에서는 독일 민족의 성립과정에서 문예 작품이 갖고 있는 의미를 시대별로 다루어야 한다. 그리고 동독의 문학 작품은 특별히 상급반에서 다루는 것이 바람직하다. ⑧ 기타 다른 교과에서도, 특별히 미술과 음악 교과에서 독일 문제와 동독의 상황과 관련된 주제들이 다루어져야 한다. ⑨ 동서독 기본조약에 대한 연방헌법재판소의 평결은 수업에서 특별한 의미를 지니고 있다.

지 않았다.¹⁰⁾

이러한 비판이 제기되면서 교육과정에 대한 개혁이 이루어졌다. 1969년 노르트라인-베스트팔렌 주는 향토과목을 ‘사실수업’(Sachunterricht)으로 대체했으며, 1970년 주문부성 장관회의의 권고에 따라 다른 주에도 적용되었다. ‘사실수업’은 사회과목을 다루는 수업으로서 정치교육에 대한 당시 서독의 관심을 반영하고 있다. 즉 초등학교에서도 사회과목은 사회적 갈등을 간파할 수 있는 능력을 키워주어야 한다는 점이 부각되었다. 특히 초등학생들은 자신이 경험한 갈등을 학습의 출발점으로 삼을 때, 효과적이라는 입장이 강조되었다.

그러나 1970년대 중반부터는 초등학교 수준에서 정치교육이라는 개념이 점점 약해지고, 사회과 교육은 더 이상 정치교육을 위해 필요한 구성요소로 간주되지 않았다. 이후 어떤 주는 ‘사실수업’을 다시 ‘향토 및 사실과목’으로 개칭하면서 새로운 과목에는 노골적인 정치적 목표 설정과 주제는 많이 사라졌으며, 대신에 대중매체가 초등학교의 교육 수단으로 활용되기 시작했다. 그리고 제3세계, 평화교육, 환경교육 등에 관한 주제가 강하게 부각되었다.¹¹⁾

(2) 김나지움

주마다 약간의 차이는 있으나, 김나지움의 교과과정은 대체로 5학년부터 10학년까지의 중등과정과 11학년부터 13학년까지의 상급과정으로 구분된다. 이러한 교육단계의 설정은 1960년 주 문부성 장관회

10) 허영식, “정치교육의 체계와 운영,” 전득주 편, 『독일연방공화국: 정치교육, 민주화 그리고 통일』 (서울: 대왕사, 1996), 358쪽.

11) 허영식, 위의 책, 359쪽.

의에서 결정된 ‘자아브뤼켄 기본합의’에 기초를 두고 있다.

이 합의에 따라 정치교육은 공동사회과(역사, 지리, 사회)의 틀 속에서 상급과정의 필수 학습대상으로 지정되었으며, 모든 학생은 이 과목에 대한 구두시험을 치러야 했다. 1962년 주 문부성 장관회의는 “김나지움 12-13학년 공동사회과를 위한 기본지침”을 마련하여 공동사회과목에 대한 학습내용을 보다 구체적으로 제시했다. 이에 따르면, 공동사회과목 중 하나인 ‘사회’의 기능은 새로운 사회질서에서 작용하는 집단들간의 긴장관계와 그 질서의 조건을 가르치고, 학생들로 하여금 판단능력을 촉진하여 명확한 주관을 정립토록 도와주는 것으로 규정되어 있다. 또한 역사, 지리, 정치·사회의 교과목들간 밀접한 연관성을 보여주기 위해 구두시험에서는 세 과목을 묶어서 공통점수가 부여되도록 했다.¹²⁾ 1975년 주 문부성 장관회의는 대학입학 자격시험(Abitur)에서 정치교육 관련과목을 어떻게 다룰 것인지를 제시하는 ‘아비투어를 위한 통일된 필요조건’이라는 결정을 내렸다.

김나지움에서의 정치교육은 그 범위와 수준을 둘러싸고 많은 논란들을 겪었다. 한편에서는 대학교육에서 요구되는 범위와 수준을 충족해야 한다는 주장이 있는 반면, 다른 한편에서는 학문연구의 성격보다는 자율적인 시민으로서 성장할 수 있는 프로그램에 만족해야 한다는 주장이 맞섰다. 이러한 가운데 공동사회과목 중에 역사학습이 더욱 강조되는 추세를 보여왔다.

(3) 주요학교

주요학교는 인문교육적 전통이 지향했던 일반교육과 직업교육의 이

12) 허영식, 앞의 책, 363-364쪽.

분법을 극복하기 위해 1964년 설치된 교육과정으로서 김나지움과 달리 ‘조기직업교육’과 ‘청소년학교’의 특징을 띤다. 청소년학교는 청소년이 자신에 대해서는 물론이고 다른 사람들과 공유하는 세상에 대해 보다 긍정적인 관계를 확보할 수 있도록 교육하는데 초점을 맞추는 특징을 갖는다. 따라서 주요학교에서 정치교육의 의미는 매우 크다.

타 학교와 비교하여 주요학교의 주요 교과목은 ‘노동과목’(Arbeitslehre)이다. 이 과목이 강조되는 만큼 사회과목의 수업시간이 줄어들게 되어 정치교육이 상대적으로 약한 듯이 보인다. 그러나 이에 비례하여 국어와 역사교과에 정치교육적 성격을 더욱 강화하여 정치교육의 효과를 높이고 있다. 또한 노동과목은 직업교육의 성격을 띠고 있기 때문에 여기서는 정치적·사회적 문제들이 저절로 드러난다. 특히 경제, 노동, 법규범과 정치의 상호관계가 부각됨으로써 정치교육의 효과가 자연스럽게 수반된다. 나아가 청소년학교의 특성에 걸맞게 학습내용과 학생들의 구체적이고 직접적인 현실을 연결시킴으로써 학교생활에서 민주적 덕목과 시민의 권리와 책임을 스스로 발견하게 만드는 교육이 이루어진다.¹³⁾

(4) 실업학교

실업학교는 교육수준이 낮은 계층의 자녀들이 사회적인 신분상승의 기회를 가질 수 있는 곳이다. 교육목표자체가 취업이나 대학입학 중 어느 하나를 지향하지 않기 때문이다. 무엇보다 실업학교 졸업생들은 김나지움의 상급과정에 진학할 수 있는 길이 언제나 열려있다. 물론 기본적으로 졸업 후 취업할 수 있는 특정한 분야의 교육이 주를 이루

13) 허영식, 앞의 책, 360쪽.

고 있다. 그러나 학문적 소양을 갖춘 학생의 경우에는 김나지움에 입학 가능하다. 따라서 주요학교와 비교하여 교육과정이 1년 더 길며, 외국어와 자연과학 영역에서 더 많은 교육내용이 제공된다.

실업학교에서 정치교육은 역사, 지리, 사회, 공동사회, 종교, 경제, 법 등의 여러 과목에 분산되어 있다. 그러나 이러한 과목의 시간 수, 교과통합의 정도, 필수와 선택과목의 선정 등은 각 주마다 상이하기 때문에 일반화가 쉽지 않다. 그러나 대체로 고학년의 사회과목을 통해 정치교육이 이루어지고 있다. 여기에 더하여 직업교육과정에서 정치·사회적 문제가 부각됨으로써 자연스럽게 정치교육이 이루어지기도 한다.

나. 학교 밖에서의 정치교육

학교 밖에서의 교육은 매우 광범위하다. 그러나 정치교육은 대체로 청소년교육과 성인교육의 장에서 시행되고 있다. 청소년 대상의 정치교육은 대체로 연방청소년협회에 소속된 전국 규모의 단체들에 의해 이루어진다. 성인교육은 앞에서 언급한 시민대학을 포함하여 노동조합, 교회, 정당의 정치적 재단, 민간단체 등에서 이루어진다. 이러한 사회 및 정치단체들의 청소년 및 성인 정치교육은 여러 기준에 따라 국가의 지원을 받을 수 있다. 독일정부는 다원주의적 정치교육을 추구해 왔기 때문에 사회단체의 자율적인 교육을 장려하고, 다양한 지원을 해왔다. 단 국가의 지원은 교육담당기관이 기본법을 충실히 지킬 때만 가능한 것이다.

제도화된 사회 및 정치단체들의 주요 정치교육 담당기관들은 단체의 성격에 따라 ‘정치교육위원회’(Ausschuß für Bildung)를 각각 조

직하여 공동의 이해를 표출하고 상호간의 조언과 경험을 교환한다.¹⁴⁾ 무엇보다 종교, 세계관, 정치정향, 이해관계 등에서 상호 갈등이 발생할 수 있기 때문에 위원회를 통해 대화와 공동의 문제를 다루는 것은 반드시 필요하다. 물론 이외에도 제도화되지는 못했지만, 다양한 이슈(환경, 평화, 여성 등)를 중심으로 사회운동을 전개하는 다양한 사회단체들도 실천적 의미의 정치교육을 담당하고 있다.

여기서는 학교 밖의 정치교육이 가장 활발하게 이루어지는 대표적인 기관들인 교회, 정당의 정치재단을 중심으로 살펴본다.

(1) 교회

교회단체가 실시하는 정치교육은 크게 두 가지 성격을 띤다. 하나는 일반적인 정치교육이며, 다른 하나는 교회 자체의 과제로서 종교적 문제를 넘어 사회문제에 내재하는 다양한 가치판단의 기준을 제시하는 것이다. 사실 교회의 정치교육은 종교단체의 특징을 뚜렷이 반영하고 있다. 즉 자신들의 경험과 종교적 교리가 학습과정에서 결합된다. 그럼에도 불구하고 정치적 행위능력을 배양하는 데 중점을 두는 정치교육의 목표가 결코 무시되지 않는다.

교회의 정치교육은 참가자들이 스스로의 필요성에 의해 자발적으로 참석하도록 프로그램이 마련된다. 교육방식으로는 주로 세미나 형식이 애용되고 있다. 주제도 전쟁과 평화, 인종문제, 실업문제, 첨단과학 등의 시사문제에서 제3세계의 개발에 이르기까지 다양하다. 세미나 이외에도 정치·사회·경제 문제에 관한 체계적인 강좌가 개설되기도 한다. 이러한 교육은 교회소속의 교육원, 종교적 성격을 띤 사회단체

14) Helmuth Stock, 『앞의 글』, p.54.

및 연구소 등이 맡고 있다.¹⁵⁾

(2) 정당의 정치재단

독일에는 의회에 진출한 정당의 경우, 법적으로 정당의 소속은 아니지만 정당에 가까운 정치재단을 각각 두고 있다. 이러한 제도는 어떤 다른 국가에서 찾아보기 힘든 독특한 것이다. 정치재단들은 기본적으로 각 정당의 이념을 사회적으로 구현하는 데 있으나, 공공성을 매우 강하게 띠고 있다. 현재 독일에는 여섯 개의 정치재단이 존재한다. 1925년에 설립된 ‘프리드리히 에버트 재단’(SPD소속), 1958년에 설립된 ‘프리드리히 나우만재단’(FDP소속), 1964년에 설립된 ‘콘라드 아데나워재단’(CDU소속), 1967년에 설립된 ‘한스 자이델재단’(CSU소속), 1988년에 설립된 ‘하인리히 뵐재단’(Grüne소속), 통일이후 설립된 ‘로자 룩셈부르크재단’(PDS소속)이다.¹⁶⁾

모든 정치재단은 기본적으로 정치교육, 장학사업, 학문연구, 국제적 사업 등의 네 가지 과제를 수행한다. 이 중에서 정치교육은 가장 핵심적인 분야이다. 정치교육과 관련하여 각 재단은 소속정당의 이념적 색채를 완전히 탈색했다고는 말할 수 없지만, 정치교육의 기본체제나 개념, 방향, 내용구성 등에 있어서는 큰 차이를 보이지 않는다. 즉 모든 재단은 현재와 미래에 대한 시민의 책임을 강화하고, 시민들이 민주사회에서 능동적으로 참여할 수 있는 능력과 자세를 갖추며, 복잡

15) W.W. Mickel & D. Zitzlaff (hrsg.), *Handbuch zur politischen Bildung* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1988), p.480-483.

16) Helmuth Stock, “Politische Erwachsenenbildung(BRD),” 『제1차 한국독일학회 국제학술회의 자료집』 (2001.6.11-12), 61쪽.

하게 변화하는 세계에서 민주적 정치문화의 형성에 기여할 수 있도록 만드는 것에 정치교육의 핵심과제로 삼고 있다.

정치재단들은 법적으로 등록협회의 성격을 띠고 있다. 그러나 재정은 거의 90%이상 국가의 지원에 의존하고 있다. 이는 정치재단의 공공성을 보여주는 단면이다. 국가의 재정지원은 각 정치재단의 활동영역에 따라 여러 부처로부터 온다. 예컨대 국제적 활동이나 외국학생들에 대한 장학사업은 경제협력부와 외무성의 예산을 지원 받으며, 정치교육에 대해서는 내부성의 지원을, 그리고 다양한 사업들에 따라 교육과학부, 연방의회, 내독성 등으로부터 지원을 받는다. 연방정부의 지원 이외에도 각 주의 성인교육법 규정에 따른 주 정부의 지원, 교육참가자들의 자체부담과 같은 재단의 자체수입, 그리고 소액이나마 기부금 등을 통해서 재정을 충당한다.¹⁷⁾

2. 미국의 민주시민교육

미국의 민주시민교육은 다양한 기관에 의하여 학생과 성인들을 대상으로 자율적으로 이루어져 왔지만, 학습의 효율성이나 체계적인 측면에서 학교에서의 민주시민교육이 핵심적 위치를 차지해 왔다. 유치원부터 12학년까지 미국의 초·중등학교 공교육 체제는 학생들에게 시민성을 가르칠 책임을 안고 있다. 한국과 유사하게 미국의 초등학교에서는 대부분 사회과 과목 및 교과서 내에 시민교육 영역이 포함되어 있고, 중등 수준에서는 공민, 민주주의의 원리, 정부, 그리고 민주

17) R. Kress, "Politische Stiftungen," *Handwörterbuch des politischen Systems der BRD*, hrsg. von U. Andersen & W. Woyke (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992), pp. 41-42.

주의의 문제점 등의 과목을 통해 민주시민교육이 별도로 실시되고 있다. 대부분의 주에서 모든 학생에게 민주시민교육 관련 과목을 필수적으로 선택하도록 요구하고 있으나, 민주시민교육 영역에서 보다 체계적인 교수·학습은 중·고등학교 수준에서 실시되고 있다.¹⁸⁾

또한, 미국의 민주시민교육은 학교교육에 국한되지 않는 사회교육의 성격을 지니고 있기도 하다. 가정, 대중매체, 이익집단, 군대, 각종 시민교육단체 및 정부 기관 등도 초·중등학교의 학생들만이 아닌 성인들에게까지 시민교육을 실시하고 있다. 미국에서는 독일의 ‘연방정치교육원’이나 일본의 ‘공민관’과 같은 공식적인 시민교육기관이 없기 때문에 학교와 여타 사회 기관을 통하여 다양하게 민주시민교육이 이루어지고 있다.¹⁹⁾

가. 학교에서의 민주시민교육

(1) 민주시민교육의 최근 동향

미국 민주시민교육의 실제적인 효과의 검증 및 발전 계기를 마련하고자 실시되었던 NAEP(National Assessment for Educational Progress)의 시민교육 보고서는 미국에서의 민주시민교육의 방향성에 대한 시사점을 제공한다. 로스²⁰⁾는 앞으로 미국의 민주시민교육

18) R. Braungart & M.M. Braungart, "Citizenship and Citizenship Education in the United States in the 1990s", *Citizenship and Citizenship Education* (London : The Woburn Press, 1998) ; R.G. Niemi & J. Junn, *Civic Education* (New Haven : Yale University Press, 1998).

19) 최종덕, "미국의 민주시민교육의 체제와 전망", 『민주시민교육논총』, 제2권 1호, 1997.

의 과제는 학생들이 그들 자신의 사회적 상황을 이해하고, 탐구하며, 분석하고 행동화의 과정을 통해 이러한 사회적 상황을 변화시킬 수 있는 방법을 학습하도록 하는데 도움을 줄 수 있는 교육과정을 개발하는 것이어야 한다고 역설했다. 또한 민주주의 사회에서 학생들을 바람직한 시민으로 성장하도록 돕는다는 것은 사회적 환경의 실상에 대해 물음을 던지고, 이해하며, 조사해 볼 수 있는 기회를 갖는다는 것과 변화를 추구하고, 정의를 도모하며, 배려를 실천할 수 있는 기회를 제공하는 것을 의미한다는 것이다.

최근 미국 사회과협의회(NCSS)를 중심으로 이슈 중심의 교육과정(Issues-centered curriculum)에 대한 관심이 크게 고조되고 있다는 점은 바로 이러한 인식과 맥락을 같이한다.²⁰⁾ 물론 이슈 중심의 교육과정은 이미 오래 전부터 사회과 교육과정 구성을 위한 중요한 요소 중의 하나로 주창되어 왔다. 하지만 최근 이슈 중심의 교육 과정을 내세우는 학자들은 이제까지 이와 같은 교육과정에 대한 논의가 이론적인 수준에 머물렀고, 실제로 교육과정 구성의 원리에 충실히 반영되지 못하였을 뿐만 아니라, 단위 학교의 교육 과정에서도 제대로 적용되지 못했다고 비판한다.

이슈 중심의 교육과정은 특히 가르치려는 내용과 함께 지적 능력의 향상을 강조한다. 교과서 내용을 단순히 암기하기보다는 학생들 스스로 문제를 규정하고, 근거 자료를 수집하고 평가하며, 효율적이고 실

20) E.W. Ross, "Creating a Civic-Minded Political Culture: What Does the Civics NAEP Mean for Mean for Social Studies Education?", *Theory & Research in Social Education*, Winter 2000, Volume 28, Number 1. 2000.

21) R.W. Evans & D.W. Saxe(ed.), *Handbook on Teaching Social Issues* (Washington, D.C. : National Council for the Social Studies, 1996).

행 가능한 대안을 탐색하고, 이러한 이슈가 사회에 실제로 확산되어 있을 경우 이에 영향력을 행사할 수 있는 참여 기회를 갖도록 권장한다. 또한 이들은 이슈 중심의 교육과정만이 민주주의의 이상과 실제에서 발생하는 괴리를 적절히 다룰 수 있고, 학생들의 고등 사고 능력을 촉진시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 강조한다.²²⁾

이들은 전통적인 민주시민교육의 방법에 대하여 다음과 같은 문제를 제기하며, 민주시민교육을 위한 교실에는 이슈 중심적 교수·학습이 보다 적합하다고 강조한다.

전통적인 시민교육의 교수방법들은 토론이 가능한 실질적인 이슈들이 무시되고, 가치관 갈등이 소홀히 다루어지는 상태로 민주적 가치들을 논의해 왔다. ... 또한 학교에서의 정치 사회화, 특히 시민교육의 교실에서 진행된 수업들은 민주사회에서의 갈등과 이견의 역할을 축소하는 풍토를 조장해 왔다.

한편, 이슈 중심의 시민교육 교육과정을 강조하는 학자들은 다음과 같은 이유를 들면서 이것이 협동학습과 연계될 때, 가장 큰 효과를 발휘할 수 있다고 말한다.²³⁾ 우선 협동학습 프로그램은 민주사회의 시민이 되기 위한 가치들을 학생들에게 가르칠 수 있는 효과적인 수단이 된다. 즉, 협동학습 상황은 그룹 내에서 서로 다른 관점을 가진

22) P.G. Avery, J.L. Sullivan, E.S. Smith, S. Sandell, "Issues-Centered Approaches to Teaching Civics and Government", *Handbook on Teaching Social Issues* (Washington, D.C. : NCSS, 1996).

23) G. Faichney, "Citizenship Education: Whose Agenda? Whose Challenge?", Paper presented at the meeting of the National Council for the Social Studies, San Antonio, 2000.

개인간의 갈등과 대립을 어떻게 타협과 협력으로 이끌 수 있는가에 대한 학습이 가능하도록 돕는다. 다음으로 협동학습은 또한 타인의 관점에서 세상을 볼 수 있는 능력과 타인의 권리와 이익을 존중하려는 태도를 신장시킨다는 점에서 민주 시민과 민주적 가치를 위한 학습에 매우 적합한 것이다.

(2) 민주시민교육의 내용

미국 사회과학협의회(NCSSL)는 1994년, 사회과의 교육과정 구성에 표준이 될 10가지 주제 사항을 선정하여 초·중등학교 사회과 내용을 조직하기 위한 지침을 마련하였다. 이 중 ‘시민성의 이념과 실천’이라는 주제에 초점을 맞춘다면, 그것과 관련된 기대 수준은 다음과 같이 정리할 수 있다.²⁴⁾

- ① 인간의 존엄성, 자유, 정의, 평등, 법치주의 등 민주정치체제의 핵심 이념의 기원을 설명하고 영향을 해석한다.
- ② 시민의 권리 및 책임의 원천과 그 예를 확인·분석·해석·평가한다.
- ③ 공공 문제에 대한 정보를 살피고 접근하며, 분석·조직·종합한다 (다양한 관점을 확인하고 기술하고 평가한다).
- ④ 민주정치체제에서의 시민의 이념과 부합되는 토론과 참여를 실천한다.

24) NCSS, *Expectations of Excellence: Curriculum Standards for Social Studies* (Washington, D.C. : National Council for the Social Studies, 1994).

- ⑤ 공공 정책에 대한 다양한 형태의 시민 활동의 영향을 분석하고 평가한다.
- ⑥ 공식적·비공식적인 정치 행위자로서의 관점으로부터 다양한 공공 정책과 문제들을 분석한다.
- ⑦ 공공 정책의 개발과 의사결정을 형성하고 영향을 미치는 여론의 효과에 대하여 평가한다.
- ⑧ 공공 정책과 시민의 행위가 민주적 통치의 이념을 어느 정도 반영하고 뒷받침하는가에 대하여 평가한다.
- ⑨ 공공의 관심사와 관련된 목표를 달성하기 위한 정책과 행동 계획을 형성한다.
- ⑩ 공동선을 강화하기 위한 활동에 참여한다.

민주시민교육의 내용 구성과 관련하여 여기서 또 하나의 사례를 소개하고자 한다. 미국의 시민교육센터(Center for Civic Education)에서는 미국 입헌 민주주의의 보전과 발전을 위해 필수적인 근본 가치들 및 원리들에 충실할 수 있는 유능하고 책임감 있는 시민으로 성장할 수 있도록 지도할 수 있는 교육 지침을 마련하여 학교에 제공할 목적으로 “시민 및 정부에 관한 국가적 기준들”(National Standards for Civics and Government)을 제정하였다. 이 문서에는 시민교육의 영역에서 학생들이 무엇을 알아야 하고 무엇을 할 수 있는가에 관한 일종의 내용 기준들(content standards)을 제시하고 있다. 물론 이러한 내용 기준들은 구체적인 교육 내용이나 수업을 이끌 수 있는 방법 및 전략을 보여주지는 않지만, K-4학년, 5-8학년, 9-12학년 단위로 묶어서 학생들이 무엇을 알아야 하고 무엇을 할 수 있는가에 대한 개략적인 지침을 제공하고

있다. 여기에서 주목할만한 측면은 기본 개념에 대한 지식의 전달보다는 실제적인 이슈와 이에 관련된 조사 및 다양한 해석, 평가가 가능하도록 했다는 점이다. 또한 이슈 중심의 교육과정을 중시하면서도 나선형 교육과정의 형태를 취하고 있다는 점도 주요 특징 중의 하나라고 볼 수 있다. 미국 사회과협의회(NCSS)에서 제시한 “사회과교육을 위한 교육과정 기준”도 이와 크게 다르지 않다. 이러한 미국 시민교육센터와 사회과협회의 시민교육에 대한 국가적 기준들은 학생들이 무엇을 알아야 하고 무엇을 할 수 있는가에 대한 “큰 그림”(big picture)을 제공하고 있다.

(3) 민주시민교육의 방법

NAEP(National Assessment for Educational Progress)의 시민교육 보고서의 분석 결과에 기초하여 미국 시민교육 수업 방법상의 실태를 제시하면 아래의 <표 1>와 같다.

〈표 1〉 9-12학년에서의 시민교육 교수 방법

(단위: %)

	거의 매일	주 1-2회	월 1-2회	연 몇회	전혀 없음
교과서 읽기	47	40	8	3	3
교과서 내용을 분석하고 토론하기	55	29	10	4	3
시사(current events) 토론하기	43	37	12	5	3
테스트 혹은 퀴즈	14	64	20	1	1
제시된 문제에 대한 자기 생각 적기	23	45	20	6	6
자신이 연구한 것을 발표하기	34	18	15	16	18
교재 내용 암기하기	17	28	22	16	18
교과서 외의 다른 교재 읽기	11	33	27	16	13
그룹 프로젝트에 참여하기	5	13	31	28	24
세 페이지 이상의 보고서 작성하기	5	8	31	36	21

※ Niemi & Junn, 1998: NAEP의 설문 결과

〈표 1〉에서 알 수 있는 바와 같이, 교과서를 읽는 것, 교과서 내용을 분석하고 토론에 참여하는 것, 그리고 시사(current events)에 대한 토론이 미국 시민교육 및 정부 관련 수업의 가장 일반적인 형태이며, 그룹 프로젝트에 참여하기 및 보고서 작성하기는 매월 1-2회 혹은 일년에 몇 차례 실시하는 것으로 나타났다. NAEP의 조사 결과에서 한 가지 주목할 만한 점은 수업 시간에 테스트 혹은 퀴즈를 보는데 학생들의 학업 성취도 분석 결과, 매일보다는 매주, 매주보다는 월 단위로 테스트 및 퀴즈를 보았다는 학생들의 성취도가 높은 것으로 나타났다. 또한 교과서를 읽고 암기하는 수업 방식의 비중이 높았다고 응답한 학생들보다 교과서를 읽고 토론하며, 시사문제에 대한 토론에 참여하는 기회가 많았다고 응답한 학생들의 성취도가 높은 것

으로 나타났다. 이를 통해 NAEP는 ‘고등 사고 능력의 신장’에 중점을 두는 것이 사실을 기억하는데도 매우 효과적이라는 것을 강조했다. 아울러 미국 정부 및 정치에 관한 학습 형태는 민주주의의 이상(ideal)에 비추어 모순적이고 논쟁 가능한 현실적 측면을 반영할 필요가 있다고 역설했다. 즉, 민주주의의 실체는 이상과 심각한 차이를 보이고 있으며, 이러한 괴리에 대한 토론을 소홀히 하는 것은 어떤 의미에서 미국 정치에 대한 왜곡이라고 해석하였다. 결국 NAEP의 분석 결과는 민주 시민 교육에서 이슈 중심의 교육 과정의 필요성을 뒷받침하는 데에도 기여하였다고 볼 수 있다.

최근 민주시민교육을 포함한 미국 사회과 교육에서는 사회과 교육을 위한 구성주의적 접근에 대한 관심이 높아지고 있다.²⁵⁾ 사회과에서의 구성주의적 교수·학습은 학생들이 실제적 사례를 조사하고, 분석하며, 평가하는 과정에서 개념에 대한 이해를 구성한다는 점에 특히 주목하고 있다. 개념에 대한 참 이해는 다양한 맥락 및 상황에서 그 개념을 응용하고 적용할 수 있는 과정을 통해 생성된다는 것이다. 예를 들어, 민주시민교육 영역에서 교육 과정과 관련된 기본 개념으로는 시민, 권리, 그리고 책임 등이 있다. 이러한 개념들에 대한 이해는 실제적 사건들과 사회적 상황에 관한 이슈들을 직접 해석해보고, 분석해보며, 평가하는 과정에서 계발된다. 즉, 개념에 대한 보다 심층적 이해는 그 개념들을 실제적 삶의 상황들(real-life situations)에 적용해 보는 학습 경험을 갖는 것을 통해 가능하다는 것이다.

한편, 다양한 인터넷 기술이 시민 교육을 포함한 미국의 사회과 교

25) E. Jadallah, “Constructivist Learning Experiences for Social Studies Education”, *The Social Studies*, September/October 2000.

육 과정을 풍요롭게 하고 교수 방법을 향상시킬 수 있는 중요한 방법이라는 인식이 확산되고 있다. 이제 사회과 교사들은 World Wide Web(WWW) 사이트들의 선택과 활용뿐만 아니라 온라인(on-line) 토론에 참여시킬 수 있는 가이드스 역할이 요구되고 있다. 이러한 능력을 갖추지 못한다면, 미래의 민주사회에서 필요한 시민적 자질을 향상시키는데 유익한 인터넷상의 정보들을 방치하거나 폐기하는 결과를 초래하게 될 것이라고 본다. 최근 민주시민교육을 포함한 사회과 교육의 출판물 중에서 인터넷 기술의 활용에 관한 안내서와 연구 결과물들이 급증하고 있다는 점을 감안한다면, 최근 미국 민주시민교육의 교수 방법상의 추세를 충분히 짐작할 수 있을 것이다.²⁶⁾

나. 학교 외 시민단체들에 의한 민주시민교육

미국 민주주의의 근본적인 가치들에 헌신하는 시민성 함양을 추구하는 각종 시민교육기관들의 목록과 이들의 주요 역할을 간략하게 제시하면 아래와 같다. 여기서 제시된 목록은 미국 정치학회(American Political Science Association)에서 미국의 주요 민주시민교육 기관들의 설립 목적에 따라 4가지로 분류²⁷⁾해 놓은 것에 따른 것이다.

‘학교를 통한 시민교육의 활성화’를 지원하는 시민교육 기관들은 교육과정이나 교육 프로그램들을 연구·개발하여 민주시민교육의 방향이나 지침을 제공하고 있다. 특히 미국사회과교육협회(NCSS)와 시민교육센터(Center for Civic Education)에서는 참여 민주주의 국가

26) B. Larson & Keiper, “Civic Education”, Surfing Social Studies (Washington, D.C. : NCSS, 1999).

27) <http://www.apsanet.net>

에서 시민으로서의 의무를 충실히 이행하는데 필요한 지식, 지적 기 능, 시민적 가치들을 가르치고 있는 교육자들에게 국가 수준의 개략적 인 교육과정을 연구·개발하여 시민교육의 방향성을 제공하고 있다. 이 두 기관 이외의 대부분의 시민교육 기관들에서는 교사의 전문성 제 고를 위하여 각종 교사 교육 프로그램 제공하고 있으며, 민주사회에서 시민적 참여에 관한 프로그램, 협동적 문제 해결과 의견 수렴에 기초 한 의사 결정 능력을 향상시키는 프로그램, 경험에 기초한 교수·학습 프로그램, 다양성을 존중하고 사회 정의에 헌신하는 사람을 육성하기 위한 프로그램, 공동체 봉사 활동과 교실 수업을 연결시키는 프로그램 등의 각종 교육 프로그램들을 연구·개발하여 교사들에게 보급하고 있 다.

‘리더쉽, 액티비즘, 정치적 참여를 촉진하기 위한 노력’을 강조하는 시민교육 기관들은 교과서나 강의에 의한 교육 방식으로는 민주주의 의 작동원리, 정치적 과정, 국제적 이슈 등에 대한 충분한 이해와 정 치 참여를 위한 동기 부여를 제공할 수 없다고 강조한다. 이들 기관 에서는 모든 시민들이 정부의 결정에 영향력을 미칠 수 있는 권리를 가지고 있다는 점을 부각시키면서 실제적인 정치적 참여의 경험을 갖 도록 지원하는 다양한 참여 프로그램들을 제공하고 있다. 예를 들어, 지역 사회, 정부, 국가적 차원의 문제에까지 적극적으로 참여하는 시 민의식을 강조하는 시민교육 기관인 Close Up Foundation의 경우, 지역, 주, 연방의 정책 결정자들과 시민들이 워크숍이나 토론을 통해 해당 공동체가 안고 있는 핵심적 이슈들에 대하여 논의할 수 있는 프 로그램을 설치하여 운영하고 있다.

‘시민교육의 일환으로서 공동체 봉사 활동’을 지원하는 시민교육 기 관들은 대체로 젊은 세대들에 의해 나타나고 있는 공동체와 정치에

대한 무관심, 자기 중심적이고 물질 숭배적 경향성의 문제를 지적하면서, 봉사 활동을 통해 이러한 문제를 극복하고자 노력하고 있다. 공공 사업에 참여하면, 학생들은 공동체 의식을 느끼게 되고, 건전한 민주주의 정신을 발전시킬 수 있다는 점에 착안한 것이다. 예를 들어, AmeriCorps를 중심으로 한 3개의 시민교육 기관을 통해 매해마다 2백만명 이상의 미국 시민들이 공동체 및 자원 봉사 활동에 참여하고 있다.

‘국제적 차원에서 민주주의의 정착과 시민교육의 활성화’를 지원하는 시민교육 기관들은 전 세계에서 자유 민주주의의 확산·발전을 돕고, 평화교육 및 인권교육에 관한 교육 프로그램을 제공하며, 국제적 문제들에 대한 미국의 역할을 논의할 수 있는 기회를 갖도록 돕고 있다.

이상에서 제시한 시민교육 기관들 외의 사회단체들 및 공공 기관에서도 시민교육을 지원하고 담당하고 있다. 미국 변호사 협회(American Bar Association)의 경우 ‘시민 교육 분과’(Division for Public Education)를 설치하여 법, 법률 제도, 법률 과정들에 대한 이해를 증진시키고, 책임 있고 참여하는 시민에게 요구되는 기능, 태도 및 가치들을 함양시키기 위해 법 관련 교육(Law-related education) 및 시민교육 프로그램을 기획하여 시민교육의 주요 내용으로 정착시켰다.²⁸⁾ ABA는 또한 학생들의 헌법 지식과 법과 정의, 권리와 책임 등에 대한 토론을 강화하기 위한 프로그램을 고안하여 학교에 배부하고 있다.

28) C. Jeffrey & C. Richard, “Educating youth for decency and virtue: Law-related education and its implication for character education”, *Journal of Humanistic Counseling, Education & Development*, 39(1), 2000.

공공 도서관, 박물관, 학교 등의 공공 기관에서 성인들을 대상으로 실시하는 시민교육 프로그램이 있고, TV, 영화 등의 대중매체를 통하여 민주시민의식과 애국심을 고취시키기도 한다. 정부 기관인 이민·귀화국(Immigration and Naturalization Service)은 미국 시민권 취득을 원하는 사람들에게 미국의 역사와 정부 제도, 정치 과정에 관한 기본적인 지식을 학습하도록 필기시험을 부과하여 그들을 미국 주류 사회의 일원으로 참여할 수 있도록 유도하고 있다. TV 채널 중 PBS, C-SPAN(케이블)은 공공의 문제와 정치적 쟁점, 의회 의원들의 활동에 대하여 집중 방영함으로써 시민들의 정치 의식 향상에 기여하고 있다.

IV. 외국 민주시민교육의 통일교육적 함의

민주시민의 육성은 우리 국민의 통일 역량을 강화하는데 기여할 뿐만 아니라, 통일 과정과 통일 이후의 민주 국가 건설에도 매우 중요한 것이다. 이념과 체제를 달리하는 환경 속에서 성장해 온 사람들이 통일이 되어 새로운 국가를 형성하고, 그 속에서 서로의 생존을 보장해 주는 가운데 함께 살아가기 위해서는 무엇보다도 민주적인 생활 규범이 체질화되어 있어야만 한다. 서로 다른 생각을 가진 사람들이 어떤 방법과 절차에 의해 공통의 합의를 도출할 수 있는지를 알게 하고, 통일의 과정이나 절차가 자발적 참여에 의해 민주적으로 이루어져야 한다는 사실을 이해시키고, 통일 문제에 대한 국민들의 의사 결정력과 문제 해결 능력을 고양하는 것이 현재 우리의 통일교육에서 매우 중요한 과제일 것이다. 외국의 민주시민교육 사례를 기초로 통일교육적 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외국의 민주시민교육은 무엇보다 다양한 기관과 관련 기관간의 긴밀한 네트워크 형성을 통하여 청소년과 성인들을 대상으로 자율적으로 이루어지고 있고, 학문분야나 정치 현실에서 존재하는 다양한 관점과 의견들을 인위적 제외·선별·왜곡됨이 없이 교육 중에도 그대로 다룬다는 점이다. 이것은 우리 사회 역시 과거와는 달리 정부 및 학교 주도에서 벗어나 정부·학교와 시민교육 기관들 간의 긴밀한 파트너십과 협력 속에서 이루어질 때, 북한·통일에 관한 객관적 지식을 갖추고, 통일환경을 올바르게 판단하며, 아울러 비판의식을 갖고 통일과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 돕는 교육효과를 기대할 수 있다는 것을 시사한다. 학교가 통일교육을 위한 중요한 공간이듯이 다른 사회단체 및 언론 등도 통일교육을 위한 장으로 기능할 수 있어야 한다.

그러기 위해서는 외국의 사례에서 볼 수 있듯이 학교 및 사회교육기관, 그리고 사회교육기관간에 통일교육과 관련한 긴밀한 협조·지원체계가 이루어져야 한다. 예를 들어 독일의 경우 ‘정치교육위원회’를 구성하여 사회교육기관간의 시민교육 방향, 내용 등을 실질적으로 조정·협의를 할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 외국의 민주시민교육은 민주주의의 핵심 가치(자유·정의·평등)를 사회 구성원들에게 확산·강화시키기 위한 각종 프로그램을 개발·운영하고 있다. 특히 서독의 ‘정당의 정치재단’ 사례의 경우는 소속 정당의 정치적 색채를 완전히 탈색한 가운데 민주시민적 가치를 교육시키는 것에 주력하고 있다. 이들은 자국민들에게 ‘민주 시민’으로서의 신념과 역량을 배양하는 것이 국제 사회에서 진정한 민주시민 공동체를 실현시키기 위한 초석이 되며, 자국민들의 민주시민적 자질이 향상될 수 있다고도 본다. 우리의 경우, 통일이 남북한 모두에게 가치가 있는 까닭은 그것이 민족적 측면에서나 국가·사회적 측면에서 ‘보다 격상된 삶’을 위한 전제 조건이기 때문이다. 보다 격상된 삶이란 인간의 존엄성이 커지고 자유, 기회 균등, 복지가 충분히 보장되는 명실상부한 민주 시민사회에서의 삶이다. 우리 민족에게 있어 이러한 진정한 민주시민사회의 형성이 곧 남북통일의 지름길이며, 거꾸로 통일교육을 체계적으로 실시하고 운영하는 것은 국민들에게 성숙한 민주시민으로서의 자질을 갖출 수 있게 하는 측면도 있다. 이런 점에서 통일교육과 민주시민교육의 두 차원은 상호 긴밀히 연결시켜야 하는 과제임이 분명하다. 서독의 경우 분단상황에서도 별도의 통일교육이 존재하였던 것이 아니라 시민교육을 통하여 미래지향적인 통일 이후의 독일시민 상을 추구한 것은 우리에게 매우 시사적이다.

셋째, 외국의 민주시민교육 기관들은 여러 가지 사회문제의 개선을

위해 가능한 다양한 관점을 평가할 수 있는 자유로운 분위기를 확보하는 방향으로 시민교육의 과제를 설정하고 “행함에 의해 배우는”(learning by doing) 것이 가장 효율적이라는 점에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 교육 방법도 일방향적 전달식·주입식이 아닌, 상호간의 의사소통을 가능하게 하고 실제적인 정치적 참여 및 공동체 봉사 활동을 청소년들에게 제공하는 “체험 학습, 활동 지향 학습, 자기 주도적 학습, 참여 지향의 학습 원리”가 강조되고 있다. 통일교육의 방법에 있어서도 자신의 민주적 참여 및 의사소통의 권리를 능동적으로 행사하며, 실천하는 가운데 깨우쳐 가도록 격려할 때, 교육의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 서독의 경우 초등학교 단계에서의 시민교육은 별도의 교재 없이 대중매체를 활용하여 체험적, 자기주도적 교육을 실시하여 그 교육적 효과를 높이고 있다. 또한, 학교별 특성에 따라, 예를 들면 ‘주요학교’의 경우 직업교육을 통한 시민교육을 장려하고 있다. 우리도 실업계 학교의 경우 직업교육을 통한 통일교육, 예컨대 북한의 직업교육을 소개하고 통일과정 및 이후의 단계에서 요구되는 직업교육의 방향을 교육시키는 차원에서 인문계 학교와의 통일교육을 차별화 하는 방안이 검토될 필요성이 있다.

넷째, 최근 미국에서는 공동체 생활에서 봉사정신을 강조하여 건전한 민주시민에 필요한 책임감과 권리 의식을 체험적으로 함양시키는 방법을 택하고 있다. 청소년들은 봉사활동을 통하여 민주주의의 생활적 의미를 터득하게 되고, 공동 사회의 제반 문제에 대한 이해심과 해결책에 관심을 갖게 된다는 교육적 효과를 노리고 있는 것이다. 이와 같이, 학교 내외의 교육에서 봉사활동의 중요성을 강조하고, 공동 사회의 제반 문제를 함께 푸는 습관을 길러주기 위해 노력하는 것은 성숙한 시민성뿐만 아니라, 통일시대에 필요한 인성을 함양하는데도

효율적일 수 있다. 탈북청소년 및 북한청소년 돕기 등과 같은 영역에서 청소년봉사활동 프로그램을 개발·운영할 필요가 있다.

다섯째, 외국의 경우 민주시민교육의 핵심 교과인 사회과 교사들의 전문적 자질의 부족에 대한 지적이 항상 민주시민교육의 개선 과제로 제시되어 왔다. 이러한 현상은 우리의 통일교육에서도 결코 예외는 아니어서 학교통일교육 담당 교사를 비롯한 사회교육기관의 통일교육 담당자들에 대한 전문성 강화 교육의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 통일교육을 민주시민교육적 관점에서 실행할 수 있는 교사들의 전문적인 능력이 부족하기 때문에 이들을 위한 다양한 연수과정이 개설·운영되어야 하며, 이의 참여를 촉진할 수 있는 다양한 참여기제의 개발이 시급하다.

여섯째, 최근 민주시민교육을 포함한 미국 사회과 교육 방법상의 주된 관심은 ‘테크놀로지’ 분야이다. 즉, 컴퓨터는 청소년들이 가진 지적, 도덕적 잠재력을 자신의 내부로부터 끌어내는데 매우 유용한 도구일 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 이제 미국 사회과 교사들에게는 웹사이트들의 선택과 활용뿐만 아니라 온라인(on-line) 토론에 참여시킬 수 있는 안내자 역할이 요구되고 있다. 인터넷을 통해 사회적 이슈를 가르치려는 미국 시민교육의 방법이 우리의 통일교육에 다음과 같은 많은 시사점을 제공한다. 즉, 남북한간의 사회적, 정치적, 경제적, 문화적인 이슈들을 가르치기 위한 교수 전략을 세우는데 있어 인터넷은 풍부한 자료를 제공할 수 있고, 청소년들이 그러한 다양한 관점에 기초한 정보들을 해석해 보고 평가해 보는 과정과 자신의 지식, 관점에 기초하여 신중하게 대안을 탐색해 보는 과정 등은 통일시대에 대비한 민주시민교육적 노력의 중요한 일환이 될 수 있다. 이를 위하여 교사 및 청소년들에게 남북한간의 최근 이슈들을 담은 사이트, 교수·학습 계획

안 사이트, 청소년들을 위한 퀴즈 사이트와의 링크가 가능하도록 인터넷 학습(e-learning) 체제를 구축할 필요가 있다. 미국에서는 주로 지역 사회 및 대학 도서관, 연구 기관에서 초·중등학교 청소년들의 시민 교육을 위한 인터넷상의 지원 체제를 구축하고 있다.

일곱째, 독일 사회교육기관의 시민정치교육은 ‘연방정치교육법’의 테두리 내에서 그 교육을 시키게 되어 있고, 이의 준수 여부를 확인하여 잘 이행하고 있는 기관에 대해서는 재정적 지원을 해주고 있다. 우리 사회통일교육의 가장 큰 문제점 중에 하나는 주관 기관의 다양한 이념적 스펙트럼으로 인한 수강자들의 혼란이다. 정부에서 마련하여 제공하고 있는 ‘통일교육기본지침서’는 그 구인력이 미약하여 사회통일교육기관들로부터 외면당하고 있다. 현재의 통일교육이 이러한 다양성을 인정하지 않고 통일적 통일교육을 지향하는 것이 원칙이라면 독일의 사례가 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

참고문헌

- 길은배, 「청소년 통일의식에 기초한 통일교육 활성화 방안 연구」, 민주평통사무처 용역과제, 2002.
- 송영대, “사회통일교육의 현황과 개선방안,” 평화문제연구소, 2001.
- 정창우, “미국 민주시민교육의 이상과 실제”, 『도덕과 교육론』(서울: 교육과학사, 2001).
- 최영표, “학교통일교육의 평가와 발전과제,” 민주평화통일자문회의 주최, 「참여정부의 통일교육, 새로운 패러다임 모색, 통일교육 발전방안 워크숍 발표논문, 2003.
- 최종덕, “미국의 민주시민교육의 체제와 전망”, 『민주시민교육논총』, 제2권 1호, 1997.
- 한만길, “사회 통일교육의 내용분석과 개선방향,” 제6차 통일교육발전 워크숍 발표논문, 2001.
- 함인희 외, 「통일교육 분야별 실태조사 및 개선방안 연구」 통일부 용역과제, 2002.
- 허영식, “정치교육의 체계와 운영,” 전득주 편, 『독일연방공화국: 정치교육, 민주화 그리고 통일』, (서울: 대왕사, 1996).
- Avery, P.G., Sullivan, J.L., Smith, E.S., Sandell, S., “Issues-Centered Approaches to Teaching Civics and Government”, *Handbook on Teaching Social Issues* (Washington, D.C. : NCSS, 1996).
- Braungart, R. & Braungart, M.M. “Citizenship and Citizenship Education in the United States in the 1990s”, *Citizenship and Citizenship Education*

- (London : The Woburn Press, 1998).
- Evans, R.W. & Saxe, D.W.(ed.), *Handbook on Teaching Social Issues* (Washington, D.C. : National Council for the Social Studies, 1996).
- Faichney, G., “Citizenship Education: Whose Agenda? Whose Challenge?”, Paper presented at the meeting of the National Council for the Social Studies, San Antonio, 2000.
- Jadallah, E., “Constructivist Learning Experiences for Social Studies Education”, *The Social Studies*, September/October 2000.
- Jeffrey, C. & Richard, C., “Educating youth for decency and virtue: Law-related education and its implication for character education”, *Journal of Humanistic Counseling, Education & Development*, 39(1), 2000.
- Kress, R., “Politische Stiftungen,” *Handwörterbuch des politischen Systems der BRD*, hrsg. von U. Andersen & W. Woyke (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992).
- Larson, B. & Keiper, “Civic Education”, *Surfing Social Studies* (Washington, D.C. : NCSS, 1999).
- Mickel, W.W. & Zitzlaff, D.(hrsg.), *Handbuch zur politischen Bildung* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1988).

- NCSS, *Expectations of Excellence: Curriculum Standards for Social Studies* (Washington, D.C. : National Council for the Social Studies, 1994).
- Niemi, R.G. & Junn, J., *Civic Education* (New Haven : Yale University Press, 1998).
- Ross, E.W., “Creating a Civic-Minded Political Culture: What Does the Civics NAEP Mean for Mean for Social Studies Education?”, *Theory & Research in Social Education*, Winter 2000, Volume 28, Number 1. 2000.

통일관련 법·제도 인프라 실태 및 문제점

제 성 호

(서울국제법연구원 상임연구위원)

통일관련 법·제도 인프라 실태 및 문제점

제성호(서울국제법연구원 상임연구위원)

I. 서 론

사전에 충분한 법적 대비 없이 통일의 상황을 맞이할 경우 일관성이 없는 임기응변식 대응을 하게 될 공산이 크며, 통일과정에서 돌이킬 수 없는 혼란과 후유증을 유발하게 될 수도 있다. 통일이라는 법률행위 그 자체뿐만 아니라 통일에 이르는 과정도 역시 법적 규율에서 자유로울 수는 없다. 통치행위라는 이름 하에 제왕적인 방식으로 대북정책이나 남북교류를 추진할 경우 국민적인 지지와 협력을 이끌어 내기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 김대중 정부 말기에 불거져 나온 대북 뒷거래는 이 점을 잘 말해주고 있다. 법치주의에 입각한 남북교류와 대북정책은 민주적인 법치국가에서 당연히 요구되는 것이라고 하겠다.

같은 분단국으로서 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일은 일찍부터 이러한 점들에 착안하여 내독간의 교류와 통합을 위해 법적·제도적인 준비를 충실하게 해왔다. 그러기에 독일통일은 통일문제에 대한 법적 접근의 필요성과 중요성을 우리에게 웅변적으로 교훈해 주고 있다.

이러한 점을 깊이 유념하여 지금부터 남북교류협력, 나아가 남북한의 평화적 통합에 관한 이론 및 방식, 그리고 그에 수반되는 법제적 뒷받침에 관한 치밀한 연구를 통해 범치주의에 충실한 무리없는 통일을 준비해야 한다. 특히 남북대화와 교류협력은 4600만 국민의 생활공간 및 생활방식에 깊은 영향을 줄 수 있는 사안으로서 그에 관한 정책결정은 매우 중요한 국법행위라는 점을 인식하고 반드시 법의 테두리 내에서 질서정연하게 이루어져야 한다.

2003년 2월 출범한 노무현 정부는 통일·안보정책의 명칭을 ‘평화번영정책’이라고 명명하면서 기본적으로 김대중 정부의 대북 화해·협력 정책을 계승할 것임을 분명히 하고 있다. 노무현 정부는 한반도평화를 기초로 해서 민족의 공동번영을 적극 추구하겠다는 것이다. 특히 평화번영정책이 설정한 ‘동북아중심국가의 건설’이란 정책목표를 달성하기 위해서는 남북교류협력의 확대 및 활성화가 선결되어야 가능하다. 이러한 점을 고려할 때 참여정부를 표방하는 노무현 정부 하에서 남북경제교류는 계속해서 발전해 나갈 것으로 예상된다.

물론 작금의 남북관계는 2002년 10월 이후 등장한 북한 핵문제로 인해 기대수준 만큼 진전을 보지 못하고 있는 것이 사실이다. 하지만 남과 북이 협력의 파트너로서 서로를 필요로 하고 있는 만큼, 적절한 시기에 남북화해·협력의 기운이 다시 고조될 것으로 기대된다. 이와 관련해서 2000년 6월 평양에서 채택된 6·15 남북공동선언은 여전히 남북관계 개선과 발전의 지렛대요 모멘텀을 유지하는 역할을 하고 있다고 하겠다.

주지하는 바와 같이 제1차 남북정상회담의 결과 5개항의 6·15 남북공동선언이 채택되었는데, 동 선언의 제4항에서는 경제·사회·문화·체육·보건·환경 등 다방면의 교류협력을 명시하고 있다. 이 조항에 근

거하여 지금 남북공동선언의 이행·실천을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있다. 앞으로 열릴 남북장관급회담이나 남북경협추진위원회 등 당국간 회담에서는 경의선철도 연결, 개성공단 건설, 금강산 육로관광 추진, 남북체육교류를 비롯한 사회·문화교류 확대 등 분야별 교류협력 활성화문제가 보다 깊이 있게 논의될 것으로 관측된다.

특히 김정일의 서울 답방이 성사되고 제2차 남북정상회담이 열리게 되면, 남북관계를 한층 더 높은 수준으로 발전시키는 계기가 될 것으로 보인다. 제2차 남북정상회담에서는 한반도의 평화와 안정문제, 이산가족의 고통해소문제와 더불어 남북교류협력 활성화문제가 보다 심도있게 논의될 것이기 때문이다. 이 중에서도 특히 남북교류협력 활성화문제는 정치적으로 덜 민감한 문제로서 남북한 정상이 자연스럽게 협의를 시작해서 비교적 용이하게 합의를 도출할 수 있을 것으로 전망된다.

남북교류협력의 활성화를 위해서는 먼저 남북교류협력이 제도화·규범화의 틀 속에서 추진되어야 하며, 그래야 안정성과 지속성을 가질 수 있다. 그동안 국내적 차원에서는 남북교류협력의 법제화가 상당부분 완비되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 아직도 남북교류협력 활성화를 위한 제도적 정비라는 측면에서 볼 때 불충분한 점이 너무 많다.

평양 남북정상회담을 전후한 대북 뒷거래 의혹은 따지고 보면 정상적인 남북교류협력과 불법적 또는 부당한 대북 뒷거래간의 명확한 구별이 없이 남북관계에서 교류, 협력, 지원이 무원칙하게 실시돼 왔기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 현상은 남북관계에 적용될 법규가 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」이라고 한다), 남북협력기금법과 국가보안법 등 법적인 인프라가 아직도 미비하다는 사실과 관련이 있다. 다른 한편 그간 남북교류·협력 관련 법제의 개정

등 남북관계관련 법제도의 개선노력에도 불구하고 현 관련 법·제도는 변화된 상황을 충분히 반영하지 못하는 측면도 있다. 또한 남북경협은 만족스러울 정도의 법치주의에 근거하여 추진되지 못하고 있다. 여전히 남북교류협력은 통일부 고시들에 의해 실시되고 있기 때문이다. 이런 점에 비추어 향후 남북교류협력이 본격화될 경우 『남북교류협력법』체제의 전반적인 정비는 불가피하다.

앞으로 남북교류협력을 활성화하고 민족통일을 촉진하기 위해서는 『남북교류협력법』 등 관련 국내법상의 교류규제조항들을 촉진조항으로 개정하는 작업이 시급히 요구되고 있다고 하겠다. 이와 더불어 남북교류협력을 제도화하기 위한 법적 인프라의 구축 및 발전적인 방향에서의 지속적인 정비는 남북교류협력 관행의 공개와 명확화, 관련 정보의 광범위한 공유 등이 선결돼야 가능한 일이다. 그럼에도 불구하고 이같은 작업이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이라고 할진대 제도적 차원에서 대북교류협력 관련 정보의 공개 및 공유의 제도화가 필요하다고 할 것이다.

지난 김대중 정부가 추진했던 대북 햇볕정책 실행상의 문제점과 남북정상회담의 후유증 등을 고려할 때 가능한 한 모든 남북화해·협력을 위한 사업, 민족공동체 형성을 위한 대북사업은 법치주의의 틀 내에서 질서있고 안정적으로 수행되어야 한다. 그러기 위해서는 국내적인 통일인프라 구축 및 정비가 시급하다고 하지 않을 수 없다. 또한 통일 이후의 통합을 성공적으로 달성하기 위해서도 통일 전단계에서부터 남북한간의 법적 이해와 협조가 이루어져야 하는 바, 이런 관점에서 볼 때 남북한간, 특히 우리의 통일대비 법적 인프라에 대한 실태 및 보완·발전방안 연구는 매우 긴요한 과제라고 할 것이다.

이하에서는 이러한 점에 착안하여 남북통일과 관련있는 현행 법적·

제도적 인프라를 총괄적으로 고찰하고, 현행 통일대비 법·제도 인프라에서 나타나고 있는 문제점을 간단히 조명해 보기로 한다. 이와 같은 연구는 향후 법제분야의 통일대비 인프라를 정비할 때 다소나마 도움이 될 것으로 내다보인다.

II. 통일 관련 법제 인프라의 현황

1. 통일관련 기본법: 헌법

가. 총설

우리나라 헌법은 1948년 7월 제정 이래 지금까지 영토조항을 두고 있다. 현행헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있다.¹⁾ 이 조항은 대한민국 헌법은 결코 남한에만 시행되는 것은 아니고 우리나라 고유의 영토 전체에 시행되는 것이라는 것을 명시하기 위해 설치한 것이다. 말하자면 대한민국 헌법은 제정 당시부터 분단국 헌법이 아니라 한반도 전체에 적용되는 헌법으로 구상되었던 것이다. 이는 또한 국가와 국민들에게 통일을 현실화하기 위해 노력할 의무를 부과하면서, 통일은 현행 대한민국 헌법체제 하에서 이루어져야 한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

헌법 제3조의 규정에 의하면, 북한지역은 대한민국 영토의 일부로서 대한민국의 주권이 미치고, 이에 반하는 어떠한 주권적 실체의 존재도 부인된다. 따라서 북한 공산정권은 ‘정부를 참칭하는 반국가단체’ 내지 ‘반란집단’에 불과한 것으로, 그리고 북한지역은 반국가단체에 의해 불법적으로 강점된 ‘미수복지역’으로 규정될 수밖에 없었다. 이러한 헌법관에 따라 종래 6·25를 전쟁이 아니라 사변이라고 명명하였으며,

1) 헌법 제3조. 제헌 당시 영토조항은 헌법 제4조였다. 영해와 영공은 영토에 당연히 종속하는 것이기 때문에 헌법은 이들에 관해서는 언급하지 않고 단지 영토에 관해서만 규정하고 있을 뿐이다. 권영성, 『헌법학원론(상)』 (서울: 법문사, 1979), p. 140.

이는 북한을 국가가 아닌 반란집단으로 보는 시각의 반영이었다.

한편 제5공화국 시절인 1987년 12월에 제정된 현행헌법에서는 전문에서 조국의 평화적 통일에 관한 사명을 천명하는 동시에, 제4조에서 평화통일조향을 두고 있다. 그에 의하면, “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 되어 있다. 평화통일조향은 80년대의 민주화를 기반으로 해서 분출한 통일운동과 통일논의를 수용하면서, 정부가 보다 적극적으로 대북 및 통일정책을 추진할 수 있는 공간을 제시하는 기능을 제공하였다.

이전의 역대 정부들이 나름의 통일정책이나 통일원칙을 표방했었지만, 그것은 어디까지나 정부 주도하에 정책이고 논의였다. 반면 그간 민간 차원에서의 통일논의는 사실상 금기시됐었던 것이다. 하지만 1980년대 중반 이후 세계적으로 불어닥친 탈냉전의 조류와 민주화운동에 힘입어 통일논의가 점차 개방화의 분위기를 맞이하기 시작한다.

나. 헌법내 통일관련 조향의 규범적 의미

(1) 헌법 전문과 평화적 통일의 사명 천명

우리 헌법 전문에서는 “... 우리 대한 국민은 ... 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 ...”라고 하여, 조국의 평화적 통일을 민족적 과제로 자각하고 있음을 명백히 하고 있다.²⁾ 이에 따라 헌법 제4조에서는 평화통일조향을 두고 있다. 이러한 규정들은 헌법이 조국의 평화적 통일을 국가적·국민적 과제로 설정하고 있음을 표명한

2) 권영성, 『헌법학원론 보정판』 (서울: 법문사, 2000), p. 130.

것일 뿐만 아니라, 북한을 대화와 협력을 위한 동반자(partner)로 예정한 것이라고 볼 수 있다.

그리고 헌법 제66조 제3항은 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”고 규정하여 대통령의 직무에 평화적 통일에 성실하게 노력할 의무를 포함시키고 있다. 또 헌법 제69조는 대통령이 그 취임 시에 ‘조국의 평화적 통일…에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실하게 수행할 것’을 선서하게 하고, 제92조 제1항은 ‘평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다’고 규정하고 있다. 이 밖에 헌법 제72조는 “대통령은 … 통일에 … 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 하여, 대통령이 통일에 관한 중요정책을 직접 국민투표에 붙여 결정함으로써 국민적 정당성을 확보할 수 있도록 하고 있다.

이상의 규정에 비추어 우리 헌법상 통일정책을 수립하고 집행하는 최종적인 권한과 책무는 대통령의 몫이라 할 수 있다. 그러나 이것이 평화통일정책의 수립에 관한 대통령 또는 정부의 배타적 독점권을 규정한 것은 아니다. 통일정책은 전체국민의 의사를 수렴하여 민주적이고 공개적으로 수립되어야 한다. 따라서 대통령은 민주평화통일자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 통일정책을 수립하되, 가급적이면 이를 국민투표에 붙여 결정해야 한다.³⁾

(2) 영토조항의 규범적 의미

주지하는 바와 같이 현실적으로 대한민국의 국가권력은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 설정된 군사분계선 이남지역에서만

3) 위의 책, p. 184.

실효적으로 행사될 수 있고 그 이북지역에는 미치지 못하고 있다. 이러한 사실에도 불구하고 국가기본법(최고법)인 헌법이 영토조항을 두고 있는 것은 몇 가지 법적 의미를 지니고 있다.

첫째, 한반도가 사실상(*de facto*) 분단되어 있는 것과는 별개로 적어도 법률상(*de jure*) 또는 규범적(*in norm*)으로는 분단되어 있지 않다는 것, 다시 말하면 대한민국의 영토가 단일적인 것임을 헌법상 선언·강조한 의미를 갖는다.

둘째, 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속도서라면 전(全) 한반도에 있어서 대한민국만이 정통성과 법통성을 갖는 유일한 국가이고, 그 영토 안에는 대한민국 이외의 어떠한 국가도 존재할 수 없다.

셋째, 만일 한반도 내에 대한민국 이외의 어떤 정치집단이 존재하고 그것이 일정한 정도의 국가성을 보유하면서 대한민국의 정통성에 도전한다면, 그 집단은 국가보안법 제2조에 규정된 바와 같이 정부를 참칭(僭稱)하거나 국가변란을 목적으로 하는 정치적 결사로서 반국가단체로 간주될 수 있다.⁴⁾ 그러한 정치집단이 반국가단체로 인정될 경우 동 집단이 점거하는 지역은 이른바 미수복지역에 해당하게 된다.

이러한 영토조항의 논리에 따라 대한민국은 북한을 국가로 인정할 수 없다. 실제로 우리 정부는 이상과 같은 법해석론에 의거하여 아직까지 북한을 국가로 승인하지 않고 있다. 그리고 군사분계선 이북지역은 이른바 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호를 참칭하는 반국가단체가 불법적으로 점거하고 있는 미수복지역으로 간주되고 있다.⁵⁾

4) 그러한 정치적 결사 내지 집단은 국내법상으로는 반국가단체이나, 국제법상으로는 반란단체 또는 반도단체(*insurgency*)로 파악될 수 있다.

5) 이것이 기존의 헌법해석론이다. 권영성교수는 영토조항의 법적 의미를 ① 대한민국의 영토가 구(舊) 한국인 대한제국시대의 국가영역에 입각하고 있으며, ② 대한민국 영토의 범위를 명백히 하여 타국의 영토에 대한 야심이

판례도 기본적으로 이러한 입장을 취하고 있다.

그러나 영토조항이 북한에 대해서 국제법상 국가로 승인하지는 않되 국가에 준(準)하는 실체임을 인정하는 것을 반드시 금지하는 것은 아니라고 보는 것이 타당하다. 즉 한반도 내에 존재하는 다른 정치적 결사를 국가로 인정하지는 않으나, 그와 같은 정치실체의 존재를 인정하고 특수관계의 논리에 입각하여 동 실체와 화해·협력 및 평화공존의 관계를 형성해 나감으로써 궁극적으로 통일을 지향하는 것은 영토조항의 정신에 배치되는 것이 아니라고 할 것이다. 왜냐하면 영토조항 그 자체가 통일에의 지향 및 민족통일·국가통일의 완성을 추구하는 의미를 내포하고 있기 때문이다.

(3) 평화통일조항의 의미

헌법 제4조는 남북한의 통일추진원칙으로서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일의 원칙을 천명하고 있다. 이 같은 통일추진 원칙은 통일헌법의 이념을 강조한 것일 뿐만 아니라 통일의 방법과 절차를 규정한 조항이라 할 수 있다.

이 평화통일조항은 국민적 합의에 바탕을 둔 국민의 정치적 결정을 규범화한 것으로 그것은 우리의 국가적 목표인 동시에 헌법의 기본원리라고 할 수 있다. 그것은 또한 국내의 정치적 기본질서에 관한 규범이면서, 국제적 기본질서에 관한 규범이기도 하다. 더욱이 그것은

없음을 표시하는 국제평화주의를 지향하며, ③ 대한민국만이 한반도에 있어서 정통성과 법통성을 갖는 유일한 국가이고, 군사분계선 이북지역은 이른바 조선민주주의인민공화국이라는 국호를 참칭하는 반국가단체가 불법적으로 점거하고 있는 미수복지역임을 강조한 것이다. 권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문사, 1988), pp. 142~143.

우리 민족의 지상과제로서 평화통일의 책무를 헌법상 의무화한 것으로 모든 국가기관과 국민을 구속하는 효력을 가진다.⁶⁾

2. 통일지향 및 분단관리 법령: 화해·평화·안보·통일을 위한 적극적인 법제

가. 통일지향적 교류법: 남북교류협력 관련 법령

(1) 남북교류협력법

제6공화국 출범후 88서울올림픽의 성공적 개최, 북방정책의 활발한 추진 및 민주화의 실현 등을 통해 한층 성숙된 국민적 역량은 보다 전향적인 통일정책을 수행할 수 있는 내적 기반이 되었다. 또한 대외적으로도 동서화해와 공산권의 개혁·개방화 등 국제정세의 근본적인 변화는 우리의 통일정책에 유리한 환경을 조성함과 아울러 남북관계 개선 및 통일문제에 대한 우리의 능동적이고 탄력적인 대응을 요구하게 되었다. 정부는 이러한 국내외적 통일환경의 변화에 부응하고, 국민적 여망을 받아들여 남북관계를 개선하고 평화통일의 새지평을 열기 위한 지속적인 실천노력을 기울여 왔으며, 그 일환으로 남북간의 교류협력을 법적으로 보장하는 장치를 마련하였던 것이다.

남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정된 법률은 남북교류협력법과 다음 항목에서 살펴 볼 남북협력기금법의 2개이며, 이 두 법 각각에 대한 2개의 시행령과 2개의 시행규칙, 그리고 이들 법령의 운영을 위해 발령된 하위법규들이 있다.

6) 권영성, 『헌법학원론 보정판』, pp. 182, 183.

「남북교류협력법」(1990년 8월 1일 제정)은 장별 편성을 하지 않은 채 모두 30개 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ① 목적·정의·다른 법률과의 관계 등 총칙적 규정(제1조 내지 제3조), ② 남북교류협력추진 협의회의 설치·운영에 관한 규정(제4조 내지 제8조), ③ 남북한 왕래에 관한 규정(제9조 내지 제11조), ④ 물자교역(제12조 내지 제15조) 및 협력사업(제16조 내지 제18조)에 관한 규정, ⑤ 결제기구·교통·통신·검역 등 부수적 규정, ⑥ 행정지원 및 협조요청, 다른 법률의 준용 등 보칙적 규정(제24조 내지 제26조), ⑦ 벌칙(제27조 내지 제29조), ⑧ 북한주민 의제규정(제30조) 등이다.

「남북교류협력법시행령」(1990년 8월 9일 제정)은 母法과 달리 장별 편성을 하여 총 6개 장 53개 조문으로 되어 있으며, 모법의 위임을 받아 그 미비점을 상당히 보완하고 있다. 그리고 「남북교류협력법시행규칙」(1990년 11월 9일 제정)은 주로 서식에 관해 10개 조문을 두고 있다.

이들 법령의 운영과 구체적인 실시를 위해 18개의 고시와 7개의 훈령이 발령되어 있다. 그 중에서 중요한 몇 가지를 들면, ① 「남북교류협력법」 제11조와 동법 시행령 제22조 및 제52조와 관세법 및 동법 시행령의 관계 규정에 근거한 「남북한왕래자휴대품통관에관한고시」(12개 조문으로 구성), ② 「남북교류협력법 시행령」 제24조에 근거한 「남북한왕래자의휴대금지품및처리방법」(8개 조문으로 구성), ③ 「남북교류협력법」 제13조 및 제14조에 근거한 「남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」(6개 조문으로 구성), ④ 남북물자 교류 시 통관업무의 원활과 적정을 기함을 목적으로 마련된 「남북교역물품통관 관리에관한고시」(21개 조문으로 구성), ⑤ 「남북교류협력법」과 동법 시행령에서 경제분야 협력사업에 관하여 통일원장관에 위임

된 사항을 근거로 제정된 「남북경제협력사업처리예관한규정」(13개 조문으로 구성), ⑥ 「남북교류협력법」 제2조 4호에 의해 국내기업 및 경제단체가 남북경제교류협력의 효과적인 추진을 위해 북한지역에 사무소를 설치하고자 할 경우, 이에 적용할 승인절차 등에 필요한 사항을 규정하기 위해 마련된 「국내기업및경제단체의북한지역사무소설치예관한지침」(12개 조문으로 구성), ⑦ 「남북교류협력법」 제26조 4항 및 동법 시행령 제50조 5항에 근거한 「대북투자등에관한외국환관리지침」(25개 조문으로 구성), ⑧ 「남북교류협력법」 제11조, 제26조 3항·4항 및 동법 시행령 2조 1항, 제23조, 제50조 3항과 5항에 의거하여 남북한간에 교역되는 식물에 대한 검역요령을 정하여 검역업무의 원활과 적정을 기함을 목적으로 제정된 「남북한간에반출·입되는식물에대한검역요령」(5개 조문으로 구성), ⑨ 「남북교류협력법」 및 동법 시행령에서 문화·체육·학술 등의 협력사업에 관하여 통일부장관에게 위임한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하기 위해 마련된 「남북사회문화협력사업처리예관한규정」(10개 조문으로 구성), ⑩ 「남북교류협력법」에 의거하여 북한방문증명서를 발급함에 있어 고령 이산가족 등에 대해 그 절차를 간소함으로써 이산가족교류를 촉진하기 위해 제정된 「이산1세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」(5개 조문으로 구성), ⑪ 「남북교류협력법」에 의거하여 금강산 단체관광객 등에 대한 북한방문증명서를 발급함에 있어 필요한 사항을 규정하기 위해 제정된 「금강산관광객등의북한방문절차에대한특례」(9개 조문으로 구성), ⑫ 외국환관리규정 제18-11조의 규정에 의하여 북한지역 관광을 위해 통일부장관으로부터 북한방문 승인을 받은 자의 환전을 규정할 목적으로 제정된 「북한지역관광에따른환전지침」(7개 조문으로 구성), ⑬ 「남북교류협력법시행령」 제42조에 근거한 「남

북한간수송장비은행승인신청에관한고시」(4개 조문으로 구성), ⑭ 「남북교류협력법」 제20조 2항 및 동법 시행령 제43조 6호의 규정에 의하여 남북교류협력의 발전과 선박운행의 안전을 위한 선박은행승인기준을 정하기 위해 마련된 「남북한간선박은행승인기준에관한고시」(5개 조문으로 구성), ⑮ 인도적 대북사업의 적정하고 효율적인 추진과 대북지원사업에 대한 남북협력기금의 지원에 관하여 필요한 사항을 정하기 위해 제정된 「인도적대북사업처리에관한규정」(13개 조문으로 구성)을 들 수 있다. 이 밖에도 「남북출입장소에관한고시」, 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」, 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」, 「금강산관광객에대한경비지원에관한지침」, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」, 「남북회담대표단의북한방문절차에대한특례」, 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」, 「북한주민사체처리지침」이 마련되어 있다.⁷⁾

이상에서 보듯이 다양한 형식으로 발령된 법규의 명칭으로는 고시 외에도 규정, 지침 혹은 특례라는 용어가 사용되고 있다. 위의 여러 가지 법규 중에서 「북한주민사체처리지침」은 국무총리 훈령이다. 「대

7) 「이산1세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」은 남북한간 인적 교류에 관한 법규로서 모두 남북교류협력법에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다. 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」은 남북한 인적 교류, 특히 이산가족교류를 촉진할 목적에서 관련 정보의 통합적 운용을 위한 센터의 설치·운영에 관한 것으로서 이 지침도 역시 넓게 보면 남북교류협력법에 근거하여 제정된 것이라 할 수 있다. 한편 「인도적대북사업처리에관한규정」은 남북교류협력법에 명백한 근거를 두고 있지는 않으나, 남북교류협력법상의 물자교역, 협력사업 등에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다고 하겠다.

북투자등에관한외국환관리지침』과 『북한지역관광에따른환전지침』은 재정경제부고시이며, 『남북한간에반출·입되는식물에대한검역요령』은 농림부고시이다. 그리고 『남북한왕래자휴대품통관에관한고시』와 『남북교역물품통관관리에관한고시』는 관세청 고시이다. 그리고 『이산1세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침』, 『남북이산가족교류를위한절차간소화지침』, 『남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례』, 『이산가족교류경비지원에관한지침』, 『남북회담대표단의북한방문절차에대한특례』, 『이산가족정보통합센터관리·운영지침』은 통일부 훈령이다. 그 밖의 나머지 13개 법규는 모두 통일부고시로 발령되어 있다.

상기 25개의 고시와 훈령을 분야별로 나누어 보면, 남북한 왕래에 관한 것이 8개(이 중 이산가족 관련 왕래는 3개), 남북교역 및 수송에 관한 것이 5개, 경제 및 사회·문화협력사업에 관한 것이 5개(북한지역 사무소 설치, 외국환관리, 환전에 관한 지침 포함), 남북협력기금 사용 또는 경비지원과 관련 있는 것이 4개(이산가족 경비지원 1개 포함), 대북 인도적 사업처리에 관한 것이 1개, 이산가족정보통합센터 운영에 관한 것이 1개, 북한주민 사체처리에 관한 것이 1개이다.⁸⁾

이와 같은 남북교류협력법 체계는 남북간의 접촉·왕래·교역·협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고, 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하며, 이 법에 위배된 행위에 대해서는 절차위반에 대한 질서벌로써만 규율하고 있는 바, 이는 우리 헌정사상 최초로 남북간 교류협력을 법적으로 보장함으로써 헌법에 규정된 국민의 기본권을 확대·발전시켰다는 의의를 지닌다.

8) 통일부, 『남북교류협력법규집』 (서울: 통일부, 2002); 통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr>) 중 자료실(통일관련 국내법령) 참조.

(2) 남북협력기금법

7·7특별선언이 발표되고 남북한간의 교류협력을 제도적으로 보장하기 위하여 남북교류협력에관한기본지침을 잠정적으로 제정 시행한 이후 인적·물적교류가 점진적으로 증대되기 시작하였다. 또한 국민들 내부에 잠재되어 있던 다양한 교류협력 요구가 분출되기에 이르렀다. 남북한간 인적·물적 교류가 점차적으로 증대되는 상황하에서 체제가 달라 불가피하게 발생하는 민간 차원의 손실과 이산가족 방문단 교환 등 인도적 사업 등에 대해서는 정부가 지원을 해야 한다는 국민적 요구가 점차 부상하기 시작했다. 정부는 이러한 남북한간 교류협력의 요구를 실현시킬 수 있도록 하는 동시에 이를 촉진·지원할 대책수립이 필요하다고 인정하여 기금설치에 대한 대책의 마련에 착수하였다.

우선 정부는 남북관계 개선정책의 일환으로 3,000억원 규모의 남북협력기금 설치 계획을 수립하고 동 기금의 설치를 위한 법률제정 작업에 돌입하였다. 1989년 11월 제147회 정기국회 예산결산위원회에서도 남북교류협력을 지원할 기금설치 문제가 거론되어 국회차원에서 기금설치에 대한 공감대가 형성되었다. 이후 1990년 2월 22일 국무회의에서 남북협력기금법안을 의결하고 1990년 3월 5일 제148회 임시국회에 동 법안을 제출하였다.

남북협력기금법의 제정에 대하여는 행정부뿐만 아니라 국회에서도 이의없이 그 필요성을 인정하고 있었다. 하지만 이 법 제정의 선행조건이라고 할 수 있는 남북교류협력에관한특별법안의 처리가 지연되고 있었기 때문에 자동적으로 남북협력기금법안의 처리가 유보되기도 하였다. 그러나 마침내 제150회 임시국회에서 남북교류협력에관한특별법안이 여·야 합의에 의해 1990년 7월 14일 남북교류협력에관한법률로 수정되어 처리되게 되자, 이와 함께 남북협력기금법안도 정부제

출안대로 통과되었고 법률 제4240호로 1990년 8월 1일 공포되었다.

남북협력기금은 남북교류협력을 지원하여 이를 촉진함으로써 민족 공동체의 회복과 발전에 기여하고 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 유효한 수단으로 작용함은 물론 통일 후에 소요될 비용을 최소화시키는 효과를 가져올 것이다.

「남북협력기금법」(1990년 8월 1일 제정)은 남북한간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 이를 관리·운영하기 위하여 제정된 법이다. 이 법도 「남북교류협력법」과 마찬가지로 장별 편성을 하지 14개의 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ① 목적·정의 등 총칙적 규정(제1조 내지 제2조), ② 기금의 설치와 재원마련(제3조 내지 제5조), ③ 기금의 운용·관리(제7조), ④ 기금의 용도(제8조), ⑤ 기금의 회계기관(제9조), ⑥ 일시차입(제10조), ⑦ 여유자금의 운용과 이익 및 결손의 처리(제12조 내지 제13조), ⑧ 보고 및 환수와 감독 및 명령과 같은 기금사용자에 대한 통제(제11조 및 제14조) 등이다. 「남북협력기금법」은 시행령(1990. 12.31 제정, 20개 조문으로 구성) 및 시행규칙(1991년 3월 27일 제정, 3개 조문으로 구성)과 더불어 다른 기금법령과 유사한 체제로 구성되어 있다.

남북협력기금을 운용하기 위한 절차 등을 규정하기 위해 「남북협력기금법시행령」 제20조에 근거하여 「남북협력기금운용관리규정」이 통일부고시로 마련되어 있다. 장별 편성을 하고 있는 이 규정은 모두 10개 장 72개 조문으로 구성되어 있다. 이 밖에 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」과 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」, 「금강산관광객에대한경비지원지침」이 있다. 이 세 지침은 모두 남북교류협력법의 하위법규적인 측면을 갖고 있는 동시에, 남북협력기금법의 하위법규로서의 성격도 아울러 갖고 있다. 그러나 기금지원지침이라는 명칭에서 알 수 있듯이 기금운용 내지 지원에 관

한 것이므로 보다 직접적으로는 남북협력기금법의 하위법이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다.

나. 분단·평화관리적/안보관련 형사법: 국가보안법

현행 국가보안법의 입법취지와 주요특징은 우선 법을 해석·적용함에 있어서 국민의 기본권을 최대한 보장하고 범집행에 있어서 고도의 신중성을 기한다는 점에 있다. 또한 국가보안법은 구 법과 달리 반국가단체의 개념을 축소하여 ‘지휘통솔체제를 갖춘 단체’에만 엄격하게 한정하고, 처벌의 범위를 제한함으로써 법의 남용 소지를 제도적으로 방지하려고 하고 있다.

국가보안법의 주요내용을 개관하면 대략 다음과 같다.

첫째, 국가보안법은 구 법의 규율대상이었던 ‘북한을 이롭게 하는 행위,’ 즉 반국가단체의 이익이 된다는 정(情)을 알거나 반국가단체를 이롭게 한’ 행위 대신에 대한민국의 안보침해행위, 즉 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한 정을 알면서 한 행위를 처벌하는 방식으로 법의 적용범위를 제한하고 있다. 이와 함께 인권침해 방지를 위한 보호 규정(1991년 5월 개정시 신설)을 두고 있다. 즉 국가보안법 제1조 제2항에서 “이 법을 해석·적용함에 있어 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다”는 조항을 설치하고 있는 것이다.

둘째, 반국가단체의 개념 제한으로 반국가단체 구성죄의 처벌범위를 축소하고 있다. 국가보안법 제2조 제1항에서는 반국가단체를 ‘정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사

또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체'로 제한하고 있다.⁹⁾ 그 결과 구 법 하에서 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 '공산계열의 노선에 따라 활동하는 국내외의 결사 또는 집단'도 반국가단체로 본다는 규정(구 법 제2조 제2항)과 함께 반국가단체나 그 구성원의 이익이 된다는 점을 알면서 ① 국외공산계열의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의하거나 협의하기 위하여 잠입하거나 탈출한 행위, ② 찬양·고무, ③ 회합·통신 등의 행위에 대한 처벌 규정은 삭제 또는 개정되게 되었다(구 법 제6조 제3항, 제7조 제2항, 제8조 제2항).

셋째, 국가기밀 또는 군사기밀의 경중을 구분¹⁰⁾하여 법정형을 세분화하고 있다. 즉 형법 제98조에 규정된 행위를 하거나 국가기밀을 탐지·수집·누설·전달하거나 중개한 때에는 이를 구별하여 처벌하고 있다. 그리하여 현행 국가보안법은 (1) 군사상 기밀 또는 국가기밀이 국가안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람에게만 지득(知得)이 허용되고 적국 또는 반국가단체에 비밀로 하여야 할 사실, 물건 또는 지식인 경우에는 사형 또는 무기징역에 처하고, (2) 기타의 군사상 기밀 또는 국가기밀의 경우에는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처하도록 하고 있다(법 제4조 제1항 제2호 '가' 및 '나' 목).

넷째, 반국가단체 구성원 등과의 금품 수수, 잠입·탈출, 찬양·고무,

9) 구 법에서는 반국가단체를 '정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단'이라고만 규정하고 있었다. 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다.

10) 현행 국가보안법은 기밀을 '국가의 안전에 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람만이 접근할 수 있는 지식'과 그 밖의 것으로 세분하고 있다.

회합·통신 기타의 연락행위는 국가의 존립과 안전이나 ‘자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 행한 경우’에 한해서 처벌하고 있다(법 제5조 제2항, 제6조 제1항, 제7조 제1항, 제8조 제1항). 구 법에서는 동기와 목적을 불문하고 처벌했는데, 현행 국가보안법은 적용범위를 제한하고 있는 것이다. 이는 1990년 4월 2일자 헌법재판소의 한정합헌 결정의 정신을 대폭 수용한 것이라고 하겠다. 이로써 남북교류협력 관련 행위는 대한민국의 안보를 위태롭게 하는 반국가성을 갖는 경우에만 처벌되도록 하였다.

다섯째, 불고지죄와 관련하여 구 법에 비해서 신고대상 범죄를 대폭 축소하고 있으며, 친족관계의 경우 형의 필요적 감면사유로 정하고 있다(제14조). 즉 현행 국가보안법은 반국가단체의 구성등(제3조), 목적수행(제4조), 자진지원(제5조 제1항) 등 간접관련 범죄에 대한 불고지만 처벌하고, 금품수수(제6조), 찬양·고무(제7조), 회합·통신(제8조), 편의제공(제9조)에 대한 불고지는 처벌대상에 포함시키지 않고 있다.¹¹⁾ 또한 본범(本犯)과 친족관계에 있는 때에는 형을 필요적으로 감경 또는 면제하도록 하고 있다. 이는 구 법에서 동일한 경우에 감경 또는 면제할 수 있다고 규정하여 임의적 감면사유로 하고 있었던 것과 대비되는 부분이다.

여섯째, 유죄선고 시 자격정지(명예형) 병과규정을 임의적인 규정으로 명시하고 있다. 구 법에서는 유기징역형을 선고할 때 그 형의 장기 이하의 자격정지를 필요적으로 부과하도록 하고 있었는데, 현행 국가보안법에서는 자격정지를 임의적으로 並科할 수 있도록 하고 있는 것이다.

일곱째, 현행 국가보안법은 예비·음모죄를 대폭 제한적으로 규정하고

11) 구 법에서는 이러한 행위들도 불고지죄의 처벌대상에 포함시켰었다.

있다. 현행법에서는 구 법과 비교할 때 반국가단체 가입권유, 금품수수, 찬양·고무, 이적단체 구성원의 허위사실 날조유포, 이적표현물 소지, 회합·통신, 편의제공의 경우 예비·음모를 처벌대상에서 제외시켰다.¹²⁾

3. 남북합의서: 남북기본합의서, 6·15 공동선언 및 4개 경협합의서

가. 남북기본합의서

남북기본합의서의 정식명칭은 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’이다. 이 합의서는 남북고위급회담을 통해 1991년 12월 13일 채택되었으며, 1992년 2월 19일 발효되었다. 이는 남북한이 통일을 지향하는 과정에서 평화공존체제를 실질적으로 제도화할 수 있는 근거를 마련한 최초의 남북 당국간 합의서라는 점에서 그 의미가 있다. 남북기본합의서는 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류협력 등 3개 부문으로 구성되어 있다.

남북기본합의서의 법적 성격에 관하여는 동 합의서가 조약체결능력이 있는 당사자간에 이루어졌고, 조약의 내용이 실현가능하고 적법한 것을 목적으로 하였기 때문에 조약에 해당한다는 주장¹³⁾과 우리 정부가 남북기본합의서를 대통령결재만으로 발효시켰으며, 북한이 이에 대하여 이의를 제기하지 않았으므로 조약이 아니며 남북한 당국 사이

12) 남북문제연구소, 『국가보안법 어떻게 달라졌나』, 시사문제 6 (서울: 남북문제연구소, 1991), pp. 18~24; 제성호, “개정 국가보안법의 분석 및 평가,” 미발간 보고서 (서울: 민족통일연구원 정책연구실, 1991년 5월), pp. 1~8 참조.

13) 이장희, “남북합의서의 국제법적 성격,” 『남북합의서의 성격과 그 실현방도』, 제1회 평화통일대토론회(1992), p. 5 이하 참조.

에서 민족내부관계를 규정하기 위하여 채택된 특수한 약정이라고 보는 견해가 대립하고 있다.¹⁴⁾

효력면에서 이 합의서는 조약의 성격을 가지기 때문에 효력발생과 동시에 기존의 남북관계 법령과 남북기본합의서 사이에는 후법우선의 원칙에 따라 구법이 개정되거나, 효력을 상실할 수밖에 없다. 그런 점에서 국가보안법을 비롯한 각종 법규의 전면적인 재검토 역시 수반되어야 한다. 북한 역시 이에 상응하는 조치가 필요하다.

하지만 이상의 소론과는 달리 우리 정부와 법원은 여전히 남북기본합의서의 조약성을 부인하고 있으며, 신사협정(gentlemen's agreement) 내지는 정치적 합의라는 입장을 고수하고 있다.

나. 6·15 남북공동선언

6·15 남북공동선언은 국제법적 측면에서 법적 구속력이 결여된 신사협정에 속한다. 그러나 이 선언은 남북관계에 있어 그 어느 문서보다 가장 중요한 문서이다. 남북공동선언은 ① 자주적 통일, ② 남과 북의 통일방안 중 공통점 인정 및 접점을 찾는 방향에서의 통일추진 노력, ③ 8·15 이산가족교환방문, ④ 경제교류 등 다방면의 교류, ⑤ 이를 실천하기 위한 당국간 대화재개, ⑥ 김정일 국방위원장의 서울 방문 수락 등의 6가지 합의사항을 담고 있다. 남북공동선언 채택 의의는 남북기본합의서(1991.12.13)의 실천 내지 이행체제로의 진입이라고 밝히고 있다. 남북공동선언은 남북한 정상이 직접 서명하여

14) 박윤훈, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향,” p. 3. 남북합의서가 국제법상의 조약이 아니라는 주장의 내용과 그에 대한 상세한 검토는 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 48~74 참조.

그 실천성을 담보했다는 점과 김정일 국방위원장의 서울방문 수락 등 획기적인 내용이 담겨있다.

남북공동선언은 역사적으로 볼 때 그 맥락과 정신은 7·4 남북공동성명(1972)과 남북기본합의서(1991) 등 기존 남북간 주요 합의문서에 닿아 있으며, 어떤 측면에서든 이들 기존의 문서를 발전시킨 것이라 할 수 있다. 이들 세 문서 중 남북기본합의서의 법적 성격에 대해서는 아직까지 논의가 있으나, 7·4 남북공동성명과 더불어 6·15 남북공동선언은 신사협정의 형태에 속한다는 것이 분명하다.

다. 4개 남북경협 합의서

남북공동선언의 제4항에서는 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”고 규정하여 다방면의 교류협력을 명시하고 있다. 정부는 이 조항의 이행 차원, 특히 경제교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 투자보장, 이중과세 방지 등 경제분야의 합의서 채택이 시급하다는 인식하에 다각적인 노력을 기울여 왔다. 우선 제2차 남북장관급회담에서 이 문제를 공식적으로 제기한 이래 남북장관급회담과 남북경협 실무접촉 등 당국간 대화채널을 통해 북한을 설득한 결과 마침내 2000년 11월 11일 제2차 남북경협 실무접촉에서 4개의 경제분야 합의서를 채택(가서명)할 수 있었다. 이후 4개 남북경협 합의서들은 2000년 12월 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 정식으로 서명되었다. 그 합의서들은 ① 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, ② 「남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서」, ③ 「남북사이의 청산결제에 관한

합의서」, ④ 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」이다. 여기서 이 4개 합의서의 주요내용을 지적하면 다음과 같다.¹⁵⁾

첫째, 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서는 ① 투자자산 및 투자자의 정의(제1조), ② 투자의 허가 및 보호(제2조), ③ 투자의 대우(제3조), ④ 수용 및 보상(제4조), ⑤ 송금의 보장(제5조), ⑥ 투자자 대 당국간의 분쟁해결절차(제7조), ⑦ 보다 유리한 규칙 또는 대우의 적용(제8조), ⑧ 정보의 교환(제10조) 등을 규정하고 있다.

둘째, 「남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서」에서는 ① 세금의 종류와 이중과세 방지의 적용대상(제2조 및 제3조), ② 거주자 및 고정사업자의 판정(제4조 및 제5조), ③ 사업소득(제5조, 제7조 및 제8조), ④ 배당금, 이자 및 로얄티 등 투자소득(제10조~제12조), ⑤ 직종별 용역제공대가(제14조, 제15조, 제17조), ⑥ 이중과세방지방법(제22조), ⑦ 차별금지(제23조), ⑧ 합의절차(제24조), ⑨ 정보교환(제25조) 등을 규정하고 있다.

셋째, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에서는 ① 청산결제의 대상 및 한도(제1조 및 제2조), ② 은행선정과 청산계정 개설(제3조), ③ 신용한도(제4조), ④ 결제통화(제5조), ⑤ 청산기간(제6조), ⑥ 결제절차와 방법(제7조), ⑦ 일반결제(제8조), ⑧ 해석·적용상의 문제해결(제9조) 등을 규정하고 있다.

넷째, 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」에서는 ① 상사분쟁 해결 원칙(제1조), ② 중재위원회 구성 및 기능(제2조 및 제3조), ③ 중재위원회의 의사결정방식(제4조), ④ 중재인의 자격과 명

15) <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14408.htm>
통일부 통일정책실, “투자보장 등 4대 합의서 관련 해설자료,” 『통일속보』, 제2000-9호 (2000.11.14), pp. 1~15 참조.

부의 적성 및 교환(제5조 및 제6조), ⑤ 중재의 대상 내지 중재위원회의 분쟁사건 관할(제8조), ⑥ 중재신청 등 중재절차(제9조 및 제10조), ⑦ 중재판정부의 구성방법(제10조), ⑧ 중재장소의 결정(제11조), ⑨ 중재판정의 준거법(제12조), ⑩ 중재판정의 방법(제13조), ⑪ 중재판정의 효력 및 집행(제14조) 등을 규정하고 있다.¹⁶⁾

이 네 가지 남북경협 합의서 채택은 6·15 남북공동선언의 제4항에서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시키 나가기로 한 합의를 이행하는 구체적 조치라고 할 수 있다. 물론 이 같은 조치는 남북한 당국간 협의를 통해 양자간에 공동으로 적용될 남북경협 분야의 제도적 장치를 최초로 마련했다는 점에서 중대한 의미를 갖는 것이다. 아울러 그것은 남북경제협력 활성화와 남북경제공동체 형성도 남북한이 대화와 협력을 통해 얼마든지 슬기롭게 해결할 수 있다는 자신감과 방향을 보여 준 것으로 평가된다. 앞으로 4개 남북경협 합의서의 이행여부에 따라 여타의 남북한간의 합의사항들도 단계적으로 이행되어 나갈 것이다.

4. 기타

이 밖에 인도적 사안 관련 법제로서 이산가족교류·대북지원 관련 법령과 탈북자 관련 법령(북한이탈주민법제)이 있으며, 통일대비 가치관 함양 및 통일문화 형성 관련 법령으로서 통일교육지원 법령이 있다. 지면관계상 여기서 자세한 설명은 생략하기로 한다.

16) 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」에 관한 약간의 법적 검토에 관해서는 제성호, “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁해결을 중심으로-”, pp. 283~293 참조.

Ⅲ. 통일대비 법·제도 인프라의 적용실태

1. 헌법 및 국가보안법의 적용실태¹⁷⁾

가. 정부의 적용

헌법은 국가의 기본법으로서 법률·명령·규칙 등 하위법규의 규범력을 갖게 하는 시원적 규범이기 때문에 모든 국가활동의 척도가 된다. 정부는 헌법규정에 따라 대북 및 통일정책을 추진한다. 이는 헌법 제4조의 구체적인 실천이라고 할 수 있다.

헌법 제4조, 제66조 제3항과 제69조를 체계적으로 해석할 때 대북 및 통일정책의 최종적 책임자는 대통령이다. 내각의 일 부처인 통일부는 대북업무 주무부서로서 대통령을 보좌한다. 이 밖에 정부는 국가안전보장회의나 남북교류협력추진협의회, 북한이탈주민대책협의회 등 범정부적인 협의체나 유관부처간의 실무협의기구를 통해 수시로 협조하면서 대북 및 통일정책업무를 조정함으로써 일관성 있게 추진하고 있다.

국가보안법은 헌법에 명시된 국가이념인 자유체제 유지 및 수호를 위한 체제방어법 내지 안보형사법이다. 국가보안법의 집행 및 적용은 일차적으로 정부, 특히 검찰과 경찰, 국가정보원 등 공안기관에 의해 이루어진다. 최근 언론보도에 따르면, 국가보안법의 적용실적은 점점 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁸⁾ 국가보안법의 집행이 정당한

17) 국가보안법의 보다 구체적인 적용실태에 관하여는 본서의 부록을 참조.

18) 최근 5년간 검찰에 의해 사법처리된 국가보안법 위반사범 숫자가 해마다 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 2003년 9월 9일 법무부가 국회 법사위

것이었는데 하는 점은 최종적으로 사법부의 판단에 의해 결정된다.

나. 사법부(대법원)의 적용

대법원을 정점으로 하는 사법부는 헌법 제3조 영토조항에 의거, 북한이 군사분계선 이북지역을 불법적으로 점거하는 반국가단체로 규정하는 한편, 국가보안법이 북한의 대남전략에 대응하는 목적을 가지며, 남북관계 현실에서 필요한 자위적·방어적 법률로서 합헌적(合憲的)인 것이라고 보고 있다. 이는 국가보안법 폐지를 주장해 온 시민단체·권단체의 입장을 부인하는 것이라고 하겠다.

에 제출한 반국가단체 및 이적단체 구성, 한총련 가입, 이적표현물 반포 등 국보법 위반사범 입건 및 처리 현황에 따르면 지난 99년 506명에 달했던 위반사범이 올해 상반기(1~6월)에는 48명 수준으로 대폭 감소한 것으로 집계됐다. 국보법 위반사범은 99년 506명을 기록한 뒤 하향세로 접어들어 2000년 286명, 2001년 247명, 2002년 231명으로 꾸준한 감소 추세를 보이고 있으며 올해의 경우 상반기까지 입건된 48명에 한총련 수배해제 대상자 79명을 포함시키더라도 총 130명선으로 최근 5년간 최저치를 기록할 전망이다. 반면 국보법 위반사범에 대한 기소유예를 포함한 불기소 비율은 99년 38.1%, 2000년 46.1%, 2001년 39.7%, 2002년 33%로 꾸준히 30%선 이상을 유지해오다 올 들어 19%선으로 뚝 떨어진 것으로 집계됐다. 또 국보법 위반사범 가운데 구속자 비율은 99년 61.7%를 고비로 한풀 꺾여 2000년 45.5%, 2001년, 51.1%, 2002년 56.7%로 50%대 안팎을 맴돌다 올해 상반기 72.9%로 다시 높아졌다. 2001년 8월부터 2003년 6월까지 최근 2년간 국보법 제7조(찬양·고무등)가 적용돼 사법처리된 위반사범은 총 390명으로 이중 250명이 기소됐으며, 138명은 불기소처분을 받은 것으로 나타났다. 가족과 친족이라도 반국가사범을 수사기관 등에 신고하지 않은 자를 처벌하도록 규정, 개폐 논란이 빚어지고 있는 제10조(불고지죄)가 적용된 사례는 2년간 1건도 없었다. “국보법 위반사범 최근 5년간 감소추세: 99년 506명서 올해 130명… ‘불고지죄’ 2년간 단 1건,” 연합뉴스 속보, 2003년 9월 9일자 참조.

대법원은 1990년 9월 25일 선고한 '90도1451 판결'에서 다음과 같이 설시하고 있다.

“우리 헌법이 전문과 제4조, 제5조에서 천명한 평화통일의 원칙과 국제평화주의는 자유민주적 기본질서라는 대전제 하에서 추구되어야 하는 것이므로 아직도 북한이 막강한 군사력으로 우리와 대치하면서 우리 사회의 자유민주적 기본체제를 전복할 것을 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있어 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 하여 우리 헌법이 천명한 국제평화주의 등의 원칙과 모순되는 법률이라고 볼 수 없고(당원 1990.6.8 선고, 90도646판결 참조), 더욱이 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있어 법리상 이 지역에서는 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체도 인정할 수가 없는 것이므로(당원 1961.9.28 선고, 4292형상48 판결 참조), 비록 북한이 국제사회에서 하나의 주권국가로 존속하고 있고, 우리 정부가 북한 당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토고권을 침해하는 반국가단체가 아니라고 단정할 수 없으며 ….”¹⁹⁾

또한 대법원은 남북한 유엔동시가입과 「남북기본합의서」 서명과 같은 사유가 있다고 해서, 혹은 헌법과 「남북교류협력법」이 평화통일의 원칙을 선언하고 이를 실현하기 위한 노력의 일환으로 제한적인 남북

19) 대법원 1990년 9월 25일 선고, 90도1451 판결. 법원행정처, 『법원공보』, 제884호 (1990. 11.15), p. 2224 이하.

교류를 규정하고 있다고 해서 “북한이 국가보안법상의 반국가단체가 아니라고 할 수 없고, 또한 국가보안법은 동법 소정의 행위가 국가의 존립과 안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 경우에 적용되는 한에서는 헌법상 보장된 국민의 권리를 침해하는 법률이라고 볼 수 없고, 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 하여 헌법상 평화통일의 원칙에 배치된다거나 또는 국가보안법이 죄형법정주의에 배치되는 무효의 법률이라고 할 수 없다”고 판시하고 있다.²⁰⁾ 대법원은 지금까지 이 같은 입장을 계속 견지하고 있다.²¹⁾

다. 헌법재판소의 적용

헌법재판소²²⁾에 자주 제기되는 사건 중의 하나가 국가보안법 내용

20) 대법원 1992년 8월 14일 선고, 92도1211 판결. 법원행정처, 『법원공보』, 제929호 (1992. 10.1), p. 2711 이하.

21) ‘북한은 국가보안법상의 반국가단체’이며 ‘국가보안법은 여전히 남북관계에서 유효한 합헌적인 법률’이라는 입장은 1990년대에 대법원이 내린 일련의 판결들에서 재확인되고 있다. 그 대표적인 대법원 판결로는 90도 646 판결(1990.6.8 선고), 90도1518 판결(1990.9.14 선고), 91도 2419 판결(1991.12.24 선고), 91도3279 판결(1992.3.31 선고), 92도1244 판결(1992.8.18 선고), 92도1711 판결(1993.2.9 선고), 93도1951 판결(1993.10.8 선고), 94도930 판결(1994.5.24 선고), 95도1624 판결(1995.9.26 선고), 96도2673 판결(1996.12.23 선고) 등이 있다. 정인섭 편, 『한국관계국제법』, p. 108 참조.

22) 헌법재판소는 헌법재판기관, 헌법수호 및 보장기관, 기본권보장기관, 권력통제·순화기관으로서의 지위를 갖는다. 헌법재판소는 좁은 의미의 사법부를 구성하지 아니하나, 대법원을 정점으로 하는 사법부와 상호 수평적인 관계에서 독립적인 활동을 하며, 또한 상호통제적인 관계를 형성하고 있다. 우리 헌법은 헌법재판소의 헌법재판권, 그리고 법원사법의 원칙 및 법원의 일반재판권 분장을 통해 ‘이원적 사법부 구조’를 창설하고 있다고 볼 수 있다. 권영성, 『헌법학원론』, 보정판 (서울: 법문사, 2000), pp.

이 헌법상의 기본권 보장조항과 합치되는가 여부에 관한 문제이다. 헌법재판소는 1990년 4월 2일 국가보안법 제7조 1항의 찬양·고무죄가 헌법에 위반되는지, 그리고 헌법 제4조의 평화통일조항과 국가보안법의 관계에 관한 심리를 마치고, 국가보안법을 한정합헌(限定合憲)으로 판시하는 결정을 내린 바 있다. 이 헌법재판소 결정은 장대현 외 2인이 제청신청을 하였고, 관할법원인 마산지방법원 충무지원이 1989년 11월 10일 헌법재판소에 위헌제청 신청(89초308)을 해 음에 따라 내려지게 되었다. 이 사건에서는 국가보안법 제7조(찬양·고무) 1항과 5항의 위헌여부가 쟁점이었는데, 청구인은 동 조항들이 헌법상 죄형법정주의(제12조 1항)에 위배되어 위헌이라고 주장하였다. 헌법재판소는 결정을 내리는 과정에서 국가보안법의 해당 조항과 헌법 제4조 평화통일조항과의 관계를 검토하였다.

헌법재판소의 결정(다수의견) 중 관련 부분은 다음과 같다.

“제7조 제1항의 찬양·고무죄를 문언 그대로 해석한다면 헌법 전문의 “평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”의 부분과 헌법 제4조의 평화적 통일지향의 규정에 양립하기 어려운 문제점이 생길 수도 있다. 물론 여기의 통일은 대한민국의 존립과 안전을 부정하는 것은 아니고 또 자유민주적 기본질서에 위해를 주는 것도 아니며 오히려 그에 바탕을 둔 통일인 것이다. 그러나 제6공화국 헌법이 지향하는 통일은 평화적 통일이기 때문에 마치 냉전시대처럼 빙탄 불상용의 적대관계에서 접촉·대화를 무조건 피하는 것으로 일관할 수는 없는 것이고 자유민주적 기본질서

에 입각한 통일을 위하여 때로는 북한을 정치적 실체로 인정함도 불가피하게 된다.

북한집단과 접촉·대화 및 타협하는 과정에서 자유민주적 기본질서에 위해를 주지 않는 범위 내에서 때로는 그들의 주장을 일부 수용하여야 할 경우도 나타날 수 있다. 순수한 동포애의 발휘로서 서로 도와주는 일, 체제문제와 관계없이 협력하는 일은 단일민족으로서의 공감대 형성이며, 이는 헌법 전문의 평화적 통일의 사명에 입각하여 민족의 단결을 공고히 하는 소위인 것으로서 헌법정신에 합치되는 것일 수도 있다.

그러나 앞서 본 바와 같은 찬양·고무죄의 처벌범위의 광범성 때문에 자유민주적 기본질서에 입각한 통일정책의 추구나 단순한 동포애의 발휘에 지나지 않을 경우라도 그 문언상으로는 북한의 활동에 동조하거나 북한을 이롭게 하는 것이 된다는 해석으로 연결되어 처벌될 위험이 있다. 그러나 제7조 제1항의 그 다의성 때문에 위헌문제가 생길 수 있다고 해서 전면위헌으로 완전폐기되어야 할 규정으로는 보지 않으며 완전폐기에서 오는 법의 공백과 혼란도 문제지만, 남북간에 일찍이 전쟁이 있었고 아직도 휴전상태에서 남북이 막강한 군사력으로 대치하며 긴장상태가 계속되고 있는 마당에서는 완전폐기함으로써 오는 국가적 불이익이 폐기함으로써 오는 이익보다는 이익형량상 더 클 것이다. …

국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 각 그 소정 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험성이 있는 경우에 적용된다고 할 것이므로 이와 같은 해석 하에서는 헌법에 위반되지 아니한다고 할 것이다.”²³⁾

본 결정은 헌법재판소가 국가보안법의 합헌성 여부에 대하여 첫 번째로 내린 것으로 이른바 한정합헌의 판시를 한 것으로 유명하다. 한마디로 헌법재판소는 국가보안법이 헌법 전문과 제4조 평화통일조항에 위반되지 않는다고 보고 있는 것이다. 헌법재판소는 국가보안법의 헌법적 근거에 관해 분명하게 언급하고 있지 않지만, 국가보안법의 헌법 제3조 영토조항과 제37조 2항의 ‘기본권 제한에 관한 일반적 유보조항’에 의거하여 제정된 유효한 법률이라고 보고 있는 것으로 추정된다.²⁴⁾ 다만 한정합헌의 결정을 통해 그 남용에 따른 인권침해의 가능성을 최소화할 것을 주문한 것으로 판단된다. 이 결정이 있는 직후 정부는 국가보안법 개정에 착수하여 1991년 5월에 8차 개정을 마무리하였음은 주지하는 바와 같다.²⁵⁾

23) 헌법재판소 1990년 4월 2일 선고, 89헌가113 결정(국가보안법 제7조에 대한 위헌심판). 헌법재판소, 『헌법재판소 판례집』, 제2권 (1990), p. 49 이하. 이 때 변정수 헌법재판소 재판관은 “북한을 반국가단체로 규정지움으로써 북한을 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 범죄단체임을 전제로 하는 국가보안법의 여러 규정은 헌법의 평화통일조항과 상충된다. 특히 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 반국가단체인 북한에게 이로운 것은 곧 대한민국에 해롭다는 상호 배타적인 적대관계의 논리를 강요하고 있어 더욱 평화통일조항에 위반된다. 국가보안법이 그대로 존속하는 한 북한을 대등한 당사자로 전제하고서 추진되고 있는 정부의 통일정책 내지 대북한 정책은 명백히 국가보안법에 위반한 범죄행위이다.”라는 반대의견을 제시한 바 있다. 이와 유사한 논지에서 더 나아가 헌법재판소의 한정합헌결정을 신랄하게 비판하는 견해로는 배종대, “다시 한번 국가보안법을 말한다,” 『법과 사회』, 제4호 (1991), pp. 143~150 참조.

24) 이와 관련, 권영성 교수는 국가보안법의 헌법적 근거에 관해 제3조 영토조항설과 제37조 2항의 ‘일반적 법률유보조항설’이 대립되고 있는데, 제1차적으로는 헌법 제3조 영토조항이고 제2차적으로는 제37조 2항의 ‘일반적 법률유보조항’이라고 보아야 할 것이라고 논하고 있다. 권영성, 『헌법학원론』, p. 125.

25) 이후 헌법재판소가 내린 같은 논지의 판례로는 ① 1990년 6월 25일 헌

이후 헌법재판소에는 남북교류협력법과 국가보안법간의 상충·모순을 들어 남북교류협력법 제3조가 헌법에 위반한다는 점을 판시해 주도록 요청하는 헌법소원(청구인: 박병준, 관련사건: 서울형사지방법원 90노1344 국가보안법 위반)이 제출되었다.²⁶⁾ 이에 1993년 7월

법재판소 전원재판부, 90헌가11 결정과 ② 1992년 4월 14일 헌법재판소 전원재판부, 90헌바23 결정 등이 있다. 헌법재판소, 『헌법재판소 판례집』, 제2권(1990), p. 165 이하; 헌법재판소, 『헌법재판소 판례집』, 제4권(1992년), p. 162 이하 참조.

- 26) 청구인 박병준은 천주교 신부로서 「천주교 정의구현 전국사제단」이 1989년 7월 경 미국 영주권자인 문규현 신부를 북한에 파견한 것이 문제가 되어 국가보안법 제6조(잠입·탈출) 위반(공동정범)으로 기소되었다. 제1심 법원에서 유죄판결을 선고받고 항소하여 소송 계속 중 「남북교류협력에 관한 법률」이 공포·시행되자 그 법률 제3조에 관하여 위헌여부 신청을 하였으나 그것이 기각되자 헌법재판소에 헌법소원의 심판청구를 하였다. 청구인은 자신이 소속한 「천주교 정의구현 전국사제단」이 문규현 신부를 북한에 파견한 것은 남한과 북한과의 남북교류 및 협력을 목적으로 한 것이었고, 문규현 신부는 재외공관의 장(뉴욕주재 대한민국 총영사)에게 신고를 마치고 북한을 방문하였다고 주장하였다. 공소제기후 공포·시행된 「남북교류협력에 관한 법률」, 제9조 제2항은 “재외국민이 외국에서 북한을 왕래하는 때에는 재외공관의 장에게 신고하여야 한다”라고 규정하였으며, 벌칙을 규정한 동법 제27조에서도 재외공관의 장에게 신고하고 북한을 왕래한 재외국민은 처벌대상에서 제외시키고, 다만 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 재외국민에 대하여서만 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제27조 제2항 제1호) 이에 청구인은 남북한을 왕래한 재외국민의 경우 위 법률이 시행된 이후는 국가보안법 제6조 소정의 잠입탈출죄가 적용될 수 없고 위 법률 제27조 제2항에 의하여서만 처벌여부가 정하여져야 하며, 청구인이 재판을 받고 있는 사건의 경우 자신의 행위가 국가보안법 제6조 위반이 된다 하더라도 범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구 법보다 경한 경우에 해당되므로 형법 제1조 제2항에 의하여 당연히 「남북교류협력에 관한 법률」에 의하여 규율되어야 한다고 주장하였다. 그런데 심판청구 대상법률인 「남북교류협력에 관한 법률」, 제3조는 “남한과 북한과의 왕래·교류·협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범

29일 헌법재판소 전원재판부는 92헌바48(남북교류협력에 관한 법률 제3조 위헌소원) 결정으로써 남북교류협력법과 국가보안법의 관계를 법리적으로 명쾌하게 설명한 바 있다.

헌법재판소 결정 중 관련 부분은 다음과 같다.

“국가보안법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 하여(그 법률 제1조) 제정된 법률이고, 『남북교류협력에 관한 법률』은 남한과 북한과의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하여(그 법률 제1조) 제정된 법률로서 상호 그 입법취지와 규제대상을 달리 하고 있을 뿐만 아니라, 구 국가보안법 제6조 제1항의 잠입·탈출죄는 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 준다는 점을 알면서 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출하는 경우에 성립한다고 해석되고(현행 국가보안법 제6조 제1항, 당 재판소 1990.4.2. 선고, 89헌가113 결정 각 참조), 『남북교류협력에 관한 법률』 제27조 제2항 제1호의 죄는 재외국민이 재외공관의 장에게 신고하지 아니하고 외국에서 북한을 왕래한 경우에 성립하며 여기서 말하는 왕래라 함은 남한과 북한간의

위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”라고 규정하여 남북한을 왕래한 남북한 주민이나 재외국민에 대하여 『남북교류협력에 관한 법률』의 전면적 적용원칙을 일부 배제하고 ‘정당하다고 인정되는 범위 안에서’만 적용하도록 하고 있다. ‘정당하다고 인정되는 범위’라는 개념은 매우 애매하고 막연한 표현이어서 이는 인신보호 대헌장인 죄형법정주의에서 요구되는 형벌법규의 명확성의 원칙에 반하여 결국 죄형법정주의와 평등의 원칙에 위반된다고 주장하였다. 정인섭 편, 『한국판례국제법』, pp. 129~130.

상호교류 및 협력을 목적으로 하는 왕래에 한한다고 해석되므로(위 법률 제3조 참조) 양자는 그 구성요건을 달리한다.

이는 현단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위하여는 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다.

이와 같이 국가보안법(1991.5.31. 개정의 전후를 막론하고)과 「남북교류협력에 관한 법률」은 상호 그 입법목적과 규제대상을 달리하고 있으며 따라서 구 국가보안법 제6조 제1항 소정의 잠입·탈출죄와 「남북교류협력에 관한 법률」 제27조 제2항 제1호 소정의 죄(같은 조문 제1항 제1호 전단 소정의 죄도 같다)는 각기 그 구성요건을 달리하고 있는 것이므로 위 두 법률조항에 관하여 형법 제1조 제2항이 적용될 수 없고, 청구인에 대한 공소장 기재의 공소사실을 보면 청구인의 행위에 관하여는 「남북교류협력에 관한 법률」은 적용될 여지가 없다고 할 것이므로 그 법률 제3조의 위헌여부가 당해 형사사건에 관한 재판의 전제가 된 경우라고 할 수 없다.”²⁷⁾

또한 헌법재판소는 국가보안법이 국제평화주의에도 배치되지 않는

27) 헌법재판소, 『헌법재판소 판례집』, 제5권 2호 (1993), p. 65 이하.

다는 입장을 밝히고 있다.²⁸⁾ 헌법재판소는 이상과 같은 입장을 지금까지 그대로 견지하고 있다.

2. 남북교류협력법의 적용실태

가. 정부의 적용

남북한간에 교류협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 7·7 선언 이후이며 남북교류협력에 관한 법률적 뒷받침이 이루어지면서 교류협력은 활기를 띠기 시작하였다. 특히 정부에서는 1998년 4월 30일 ‘정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화조치’를 발표하여 민간 스스로의 판단과 책임에 따라 자율적으로 남북교류협력을 추진할 수 있는 여건을 마련하였다. 또한 ‘남북경협 활성화 조치’를 뒷받침하기 위해 관련 법령을 정비하여 남북교류협력 관련 총 규제 40건 중 14건을 폐지하고 15건은 개선하여 교류협력 절차를 크게 간소화하였다.

(1) 인적 교류

인적 교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 왕래와 남북한 및 제3국 등에서 직·간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 접촉으로 대별된다. 현재 남북한주민의 왕래 경로는 판문점을 통한 왕래와

28) 헌법재판소는 『92헌마 6등(병합)』사건에서 내린 결정(1997.1.16)에서 “... 신·구 국가보안법의 해석·적용상 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 헌법이 규정하는 국제평화주의나 평화통일의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다”고 판시하고 있다. 권영성, 『헌법학원론』, p. 125.

제3국을 통한 왕래가 있는 바, 이제까지 판문점을 통한 왕래는 주로 당국간 회담을 위한 왕래 또는 당국의 주선에 의한 민간인들 왕래이고 민간인들은 대부분 제3국을 통해서 왕래하였다. 특히 정주영 현대그룹 명예회장이 1998년 6월과 10월에 걸쳐 소떼 1,001마리를 이송한 것이 지금까지 판문점을 통과한 최초의 민간인 왕래라고 하겠다. 그동안 남북한간 인적교류는 당국간 합의에 의한 단체교류가 대부분으로 민간인의 개별적 교류는 기대에 미치지 못했다. 그러나 1998년 현대그룹의 금강산 관광사업 성사로 남한주민의 북한방문이 대규모로 이루어지고 있어, 인적교류의 새로운 전기가 마련된 것으로 평가되고 있다.

남북간 왕래는 1989년 6월 12일 ‘남북교류협력에관한지침’ 시행 이후 2002년 12월까지 남한주민의 북한방문은 39,977명이며, 이외에도 1998년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항한 이래 2002년 12월까지 512,441명이 금강산을 관광하였다. 북한주민의 남한방문은 작년 9월의 북한 아시아경기대회 참가 675명의 방문을 포함해 2002년 12월 말 현재 1,534명으로 집계되고 있다. 한편 남북한 주민간의 접촉은 주로 남한주민의 북한주민 접촉 형태로 이루어지고 있는 바, 신청 25,165건(45,160명), 승인 24,697건(43,470명), 성사 7,873건(17,295명)으로 집계되었다.

남북한주민의 분야별 접촉현황을 보면 가장 많은 접촉을 한 것이 경제계 인사들이었고 그 다음이 이산가족, 학술·문화계, 종교계, 언론·출판계, 체육계, 관광·교통계 인사 순이다.

(2) 남북 교역

1988년 10월부터 시작된 남북한간 교역은 정부의 노력과 민간업체의 적극적인 참여 및 북한의 경제난 타개를 위한 실리적 목적 때문에 비록 제3국을 통한 간접교역 형태이기는 하지만 인적교류에 비해서는 상대적으로 활발한 편이다.

남북교역의 연도별 추세를 보면, 1988년 교역이 시작된 이래 1990년까지 3년간은 그 실적이 저조하다가 남북교류협력 관계법령이 제정·시행된 1991년에는 전년에 비해 8배 이상 급신장하였다. 1998년 IMF 관리체제하의 남북교역은 상당히 감소하였으나, 1999년에는 다시 3억 4천만 달러로 신장되었고 2000년에는 4억 2,515만 달러의 기록을 세웠으며, 2001년에는 인천-남포항의 운항차질과 남북관계 소강상태, 국내경기 침체 등의 상황 속에서도 4억296만 달러 수준을 유지하였으며 2002년에는 지속적인 거래성 교역의 높은 증가율과 9월 이후 연말까지 대북 식량차관, 철도 도로 연결 자재장비 등 비거래성 교역이 대폭 증가에 따라 6억 4,173만 달러를 기록했다.

남북한간에 교역이 시작된 이후 2002년 12월까지 교역실적은 35억7,090만 달러에 이르렀다. 이 중에서 북한으로부터 반입액은 20억 6,629만 달러인데 비해 반출액은 15억 461만 달러에 불과하여 남북한간 교역에서 북한은 15억 334만 달러의 흑자를 보았다. 이와 같이 남북한 교역이 불균형을 나타내는 이유는 북한의 외화부족과 대북식량 비료지원 등 인도적 물자지원에 따른 비거래성 교역 부분이 상당부분 포함되어 있기 때문이다.

남북교역은 대부분 간접교역 형태로 진행되고 있다. 간접교역의 문제점 등을 고려하여 우리는 남북한간 직교역을 추진하고자 했으나 북

한의 반대로 실현되지 못하고 있다. 그러나 우리 기업의 해외현지법인이나 해외지사를 통해서 점진적으로 직교역 형태로 이루어지기도 하고, 사실상 우리 기업과 북한 업체간의 직교역이지만 서류상으로 간접 교역의 형태를 취하기도 한다.

이와 함께 최근 남북한간에는 위탁가공형태의 교역이 매년 급증하는 추세에 있다. 위탁가공교역이란 생산공정의 일부를 북한의 업체에게 위탁하는 형태의 교역을 말한다. 이 중에서도 초보적인 형태가 임가공교역인데, 이는 북한 업체에게 원부자재(原副資材)를 공급하고, 북한 업체에서는 노동력을 제공하여 노임을 취하고 제품을 만들어 보내오는 형태의 교역인 것이다. 임가공품목은 대부분 봉제품이지만 칼라TV, 자동차 배선, 기계류 설비, 컴퓨터 조립 등으로 그 품목이 점차 확대되고 있다.

위탁가공교역은 2002년 12월 현재 엘지상사, (주)삼성물산, (주)IMRI 등 108개 사가 참여하고 있다. 남북교역의 품목 수는 568 품목에 이르고 2002년에 참여한 교역업체는 432개에 이르고 있다.

현재 추진되고 있는 남북교역이 각기 남북한 경제에서 차지하는 비중은 크게 다르다. 우리의 전체 무역량에 비해서 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 경미하지만, 북한의 총 무역규모로 보아 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 전체 무역규모의 25%이상을 차지하여 매우 크다는 것을 알 수 있다.

남북교역에 참여하는 우리 업체는 초창기에 대기업 중심으로 추진되어 오다가 점차 중소기업의 참여가 활발해지기 시작하였다. 이처럼 남북교역이 추진되어 오는 과정에서 남북한의 경제체제의 차이에서 오는 구조적인 문제점, 북한의 외화 및 교역 대상물품의 부족, 분쟁해결장치 등 제도상의 미비점 등이 드러나고 있다. 따라서 북한이 개방

정책으로 과감하게 전환하고 2000년 12월 서명된 경협합의서 발효 등 제도적 장치가 마련되면 남북교역이 직교역으로 전환되고 남북한 중앙은행간에 청산결제 계정이 체결됨으로써 남북교역이 더욱 활성화될 수 있을 것이다.

(3) 협력사업

남북한간의 교역이 추진되어 성과를 보임에 따라 우리 기업들은 북한지역 투자에 관심을 보이기 시작했다. 이에 따라 정부는 1994년 11월 ‘남북경협 활성화 조치’를 발표하고 이를 뒷받침하기 위해 다음달 ‘남북경제협력사업처리에관한규정’과 ‘국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침’을, 1995년 6월 28일에는 ‘대북투자등에관한외국환관리지침’을 마련하였다. 1998년 경협활성화 조치를 취한데 이어 2000년 12월 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4개 경협합의서를 채택하였음은 기술한 바와 같다.

우리 정부는 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업에 대해 최초로 경제협력사업자 승인을 부여한 이래 같이 2002년 12월말 현재까지 52건의 경제협력사업자 승인과 25건의 경제협력사업 승인을 하였다.²⁹⁾ 김대중 정부 출범 이후에는 18건의 경제협력사업 승인이 있었다. 특히 2002년에는 한국원자력안전기술원, (주)IMRI 등 2건의 경제협력사업 승인이 이루어졌다. 위와 같은 정부의 남북경협

29) 남북경제 협력사업자로 활동중인 52개 기업 중 협력사업 승인을 받은 기업은 금강산 관광사업과 개성지역에 공단조성사업을 추진하는 (주)현대아산을 비롯하여 (주)태창, (주)녹십자, (주)한국전력, (주)한국통신, 외환은행 등이며, 나머지 27개 기업은 현재 북한측과 구체적인 사업추진에 대한 협의를 진행중이다.

활성화 조치와 적극적인 경제협력사업자 승인조치에 따라 경제교류와 협력이 꾸준히 증진되어 왔다.

정부는 사회·문화분야의 협력사업의 경우 2002년 12월까지 대한탁구협회를 비롯하여 총 34개 단체에 대해 협력사업자 승인을 부여하였다. 대한탁구협회는 물론 중앙일보사의 통일문화연구소 등 31개 단체가 협력사업 승인을 받아 북한측과 구체적인 사업추진을 완료했거나 진행 중에 있다.

사회·문화협력사업의 경우 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구대회에 단일 팀을 구성하여 참가한 사례가 있으며, 최근에는 평양교예단의 서울공연(2000.6.1~10), 언론사 사장단의 방북(2000.8.5~12, 56명), 남북교향악단(KBS교향악단, 조선국립교향악단) 합동연주회 개최(2000.8.20~22, 서울), 춘향전 평양공연(2001.1.30~2.3), 8·15 남북공동행사(2001.8.15~21, 평양), 남북교향악단 합동연주회(2002.9.16~22), 대중가수 평양특별공연(2002.9.25~30), 금강산가극단 합동공연(2002.11.30~12.10), 고구려 유물전시회(2002.12.6부터 3개월간) 등 점차 다양화되는 추세에 있다. 한편 정부는 남북간에 사회·문화협력사업 확대 및 활성화를 위해 실천이 용이하고 책임성 있게 추진되며 남북관계에 파급효과가 큰 사업에 대하여는 가능한 한 협력사업자 승인을 부여한다는 적극적인 입장을 갖고 있다.

나. 사법부의 적용실태

사법부가 남북교류협력법을 해석·적용하는 과정에서 우리가 발견할 수 있는 사실은 이 법이 헌법 제4조 평화통일조항에 의거하여 제정된

것으로서 평화통일을 추진하기 위한 수단을 절차화하고 그것을 제도적으로 뒷받침하기 위한 법으로 보고 있다는 사실이다. 평화통일조항의 법적·규범적 의미를 감안하면, 우리 대법원이 남북교류협력법과 평화통일조항과의 관계를 다음과 같이 정리해서 설명할 수 있다.

“남북교류협력은 남북한관계를 개선하고 점진적으로 평화적 통일을 이룩하기 위한 가장 현실적이며 효과적인 수단이다. 따라서 남북교류협력을 보장하고 지원하는 것은 평화적인 통일정책의 일환으로서 통일을 지향하는 헌법의 정신에 부합된다.

정부가 초헌법적인 조치나 통치행위에 의거하여 평화통일정책을 추진하는 것은 법치주의 정신에 반하며, 어디까지나 국민적 합의를 기반으로 행정의 합법률성의 원칙에 맞게 남북교류협력을 법적으로 제도화하는 것이 필요하다. 이것은 대한민국 헌법의 기본질서의 하나인 자유민주적 기본질서의 기본적 요청이다. 바로 이러한 요청에 따라 정부는 남북교류협력을 활성화하고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률안」을 국회에 제출하였고, 국회는 1990년 8월 1일 이를 통과시켰다. 따라서 「남북교류협력법」은 국민의 대표기관인 국회의 심의·의결을 거쳐 제정·공포된 법률로서 국민적 합의에 기한 법률이라 할 수 있다.

정부는 남북교류협력에 관한 행정작용의 주체로서 권력분립원칙에 의거하여 또한 필요할 경우에는 국회의 협조와 적절한 통제하에, 이 법을 평화적 통일정책 추진차원에서 책임있고 질서있게 집행할 일차적 책임을 갖는다.”

이와 같이 볼 때 헌법 제4조의 평화통일조항은 남북간 인적·물적교

류 활성화를 위해 제정된 남북교류협력법의 근거규정이 된다고 할 것이다.

한편 그동안 남북교류협력법의 입법단계에서 이 법이 헌법 제3조 영토조항에 위반되지 않는가 하는 문제가 제기된 바 있었다. 즉 헌법 제3조에서는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있는데, 남북교류협력법에서는 우리의 통치권이 북한지역에 미치지 못하고 있다는 전제를 하고 있는 바, 이러한 전제를 명시적으로 밝히는 것이 위헌의 소지가 있다는 견해가 있었다. 사실 이와 같은 견해는 형식논리적 측면에서 볼 때에는 일응 타당성이 있다는 점도 부인하기 어렵다.

그러나 다른 한편 대한민국의 통치권이 사실상 북한 지역에 적용되지 못하고 있는 현실을 인정하지 않는 것은 정부가 추진하고 있는 평화통일정책의 현실적 기초가 상실되는 것은 물론, 남북교류협력법의 성립기반을 부인하게 되는 결과가 되는 것이다. 정부가 남북교류협력법을 제정하는 것은 우리 헌법에 규정된 영토의 일부를 포기하거나 주권의 효력범위를 축소하겠다는 의사를 표시하는 것이 아니라 단지 피할 수 없는 현안문제를 해결하기 위해서 ‘부득이 현실을 인정하는 해결방법’을 모색하는 것일 뿐이라는 점에서 이 법이 헌법 제3조 영토조항에 배치되는 것은 아니라고 할 것이다.³⁰⁾ 이미 살펴 본 바와 같이 헌법

30) 김천식, “법적 보장으로 본 『남북교류협력법』,” p. 83; 필자는 이제 영토조항을 새롭게 해석해야 한다고 생각하고 있다. 즉 남북관계가 직급의 상황에서 보듯이 본질적으로 변화하고 있는 법현실을 감안할 때 이제는 더 이상 영토조항이 규범력을 갖지 않는 조항으로 보고, 기존의 형식논리를 고수하기 보다는 “대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로서 구성되어야 한다”는 당위적 명제를 선언한 선언적 규정으로 이해함이 법리상 더욱 타당하다고 생각한다. 즉 영토조항은 재통일(reunification)의 명제를 함축하는 조항으로 보아야 할 것이다. 그리고 평화통일조항은 제3조 영

전문과 제4조에서는 평화통일의 의지를 분명히 밝히고 있는 바, 이러한 헌법이념과 정신에 따라 통일정책을 추진하기 위해 「남북교류협력법」을 제정하는 것은 필요하며 또한 불가피한 일이라고 하겠다.

3. 남북협력기금법의 적용

남북협력기금은 1991년 축구·탁구 등 체육분야의 국제대회 남북단일팀 참가 사업 지원 등에 사용하였다. 그러나 북한 핵문제로 인해 남북관계가 경색되었던 1993년과 1994년에는 집행되지 않았다.

북한의 식량사정이 어려워지기 시작한 1995년 북한에 쌀 15만톤을 무상지원하기 위한 기금집행을 시작으로 1996년부터 국제기구의 인도적 지원사업 참여에 있어서 남북협력기금을 사용하였다. 이 외에도 경수로사업에 대해서도 사전 용역비로 49억원을 지원하고, 1998년에는 초기사업비 675억원을 대출하였다. 1999년에는 북한의 농업생산성 향상을 위해 비료를 지원하기로 하고 대한적십자사를 통해 비료 5만톤을 지원하는 데 남북협력기금 160억원을, 정부가 직접 비료 6.5만톤을 지원하는 데 179억원을 각각 사용하였다.

2000년에는 경수로 본공사 착공에 따른 경수로사업 대출 3,259억

토조항에서 강조된 통일을 이룩함에 있어서 그 방식이 특별히 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 방법일 것을 명시한 것이라고 보아야 한다. 이 때 헌법 제4조가 말하는 통일의 실체는 남북한에 현존하는 2개의 정부를 하나로 통일하는 것이며, 동시에 2개의 법질서를 통합하여 하나의 법질서를 창출하는 것을 말하는 것이라 할 수 있다. 이와 같이 해석할 경우 영토조항의 존재가 평화통일조항과 조화될 수 있으며 더욱이 평화적 통일의 걸림돌이 되는 것도 아니라 하겠다. 제성호, “헌법상 통일관련조항의 개폐문제,” 『통일연구논총』, 창간호 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 282.

원, 북한의 식량난 완화를 위한 식량차관 867억원, 비료 30만톤 지원에 944억원을 집행하였다. 또한 경의선 철도·도로 연결에 146억원, 남북교향악단 합동연주회 및 평양교예단, 평양학생소년예술단 공연지원에 23억원, 이산가족 방문단 교환사업에 23억원 등을 집행하였다.

2001년도 기금집행은 보다 다양한 분야에 걸쳐 이루어졌다. 구체적으로 보면 비료 20만톤 지원사업에 639억원, 식량차관(쌀 30만톤, 옥수수 20만톤)으로 190억원, 경의선 철도 및 도로 연결사업에 899억원, 제2차, 3차 남북이산가족 교환방문사업에 9억원, 대북지원 민간단체 지원사업에 38억원, 이산가족 교류경비 지원사업에 4억원, 6.15금강산 민족통일 대토론회 경비지원에 3억원 등을 집행하였다. KEDO 경수로사업 대출 2,555억원, 경험추진기업에 대해 경험자금 대출 450억원, 교역자금 대출 11억원 등 총 5,544억원의 남북협력기금을 집행하였다.

2002년도 기금집행은 대통령 특사 방북(4.3~4.6) 이후 남북간 회담을 비롯한 각 분야의 교류협력이 활성화 됨에 따라 다양한 분야에 걸쳐 기금이 지원되었다. 주요 집행내역을 보면, 비료 30만톤 지원사업에 833억원, 식량차관(쌀 40만톤) 967억원, 자재·장비차관 306억원, 경의선 철도 및 도로 연결사업에 260억원, 동해선 철도 및 도로 연결사업에 86억원, 제4차·5차 남북이산가족 교환방문사업에 14억원, 대북지원 민간단체 지원사업에 54억원, 이산가족 교류경비 지원사업에 5억원, 금강산 관광객에 대한 경비지원에 215억원, 제14회 부산아시안게임 북한 참가 관련 지원에 14억원 등을 집행하였다. KEDO 경수로사업 대출 3,009억원, 경험추진기업에 대한 경험자금 대출 358억원, 교역자금 대출 4억원 등 총 6,495억원의 남북협력기

금을 집행하였다.

<표 1> 연도별·용도별 남북협력기금 집행실적

(단위: 억원)

용도구분	'91~'97	'98	'99	2000	2001	2002	누계
주민왕래지원				2.8 (1)	2.5 (1)	236.9 (9)	242.2 (11)
사회문화협력사업지원		0.3 (1)		6.4 (1)	1.0 (1)		17.2 (5)
손실보조	12.7 (1)						12.7 (1)
반출입자금대출				5.0 (1)	10.8 (9)	3.9 (5)	19.7 (15)
경협사업자금대출					450.0 (1)	357.7 (3)	807.7 (3)
민족공동체회복지원	2,124.6 (10)	874.2 (5)	343.3 (3)	5,292.3 (20)	5,080.0 (34)	5,896.0 (46)	19,610.4 (82)
무상	2,124.6 (10)	199.0 (4)	343.3 (3)	1,165.5 (18)	1,887.6 (32)	1,614.0 (43)	7,334.0 (77)
대출		675.2 (1)		4,126.8 (2)	3,192.4 (2)	4,282.0 (3)	12,276.4 (5)
합계	2,146.8 (13)	874.5 (6)	343.3 (3)	5,306.5 (23)	5,544.3 (46)	6,494.5 (63)	20,709.9 (117)

※ ()는 기금사업 건수

IV. 통일관련 법령의 종합적 평가와 문제점

1. 통일관련 법령·제도의 종합적 평가

우리나라의 현행 남북한 관계에 대한 법체계는 이중적 구조로 되어 있다. 기본적으로는 북한과의 통합을 염두에 두고 있으나, 북한에 대한 태도는 적대적 관계와 동반자적 관계를 함께 규정하고 있다. 따라서 통일과정에서 북한을 여하히 인식하느냐 하는 문제는 매우 복잡미묘한 것임을 보여주고 있다. 전통적인 관계인 적대적 관계는 북한의 실체를 인정하지 않고 반국가단체에 의해 점령당한 지역으로 상정하는 태도로서 우리 헌법 제3조의 영토조항과 국가보안법의 태도가 이를 대변하고 있다.

영토조항에서 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 하여 한반도 내에서 대한민국의 주권행사를 방해하는 북한을 반국가단체로 규정하였으며, 이에 따라 반국가단체인 북한과의 교류는 원칙적으로 금지되었다. 또한 북한의 위협으로부터 국가를 지키기 위하여 국가보안법을 두어 형법적 제재를 통한 국가안보를 꾀하였다.

반면 동반자적 관계의 규정은 1970년대부터 현실을 인정하고 동반자적 관계를 규정하기 시작하였다. 헌법 제4조에서 평화통일조항을 두어 북한의 실체를 인정하고 정부통제하에 교류를 허용하였다. 남북관계의 진전에 따라 남북교류협력법 등을 두어 교류를 활성화하기 위한 법적 장치를 두었다.

그러나 우리 법체계 내에서 북한을 반국가단체로 또는 민족동반자로 보는 객관적 구별기준은 여전히 모호한 점이 있다. 그 결과 법적 용에 있어서 일관성을 상실하거나 혼선을 초래하는 일이 적지 않다.

하지만 법이란 법적 안정성과 예측가능성을 생명으로 하는 바, 예측가능성이 떨어지는 법은 국민의 자유와 권리를 제약할 소지가 많으므로 가급적 법적용의 불명확성이나 불일관성은 최소화시켜 나가야 한다. 하지만 남북관계의 과도기적 이중성이 지속되는 현단계에 있어서 남북관계를 규율하는 법으로는 당분간 국가보안법과 남북교류협력법을 병존, 이들을 안정적으로 남북관계를 발전시켜 나갈 수밖에 없다고 하겠다. 다만 언제까지나 북한에 대한 이중적인 법적 지위를 인정하거나 이를 고수하려는 태도는 통일지향론의 관점에서 볼 때 바람직하다고 보기 힘들다. 그러한 입장이나 태도는 냉전적·대결적인 문화를 확대재생산하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 남북화해·협력의 여건조성 등 남북관계가 질적으로 발전할 경우에는 국가보안법에 대한 전향적 검토가 요망된다고 하지 않을 수 없다.

한편 통일에 있어서 법적 대비는 필수적이며, 일시에 이루어질 수 없는 일이다. 이에 남북한 법제 통합은 단계적인 대응 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 우리 정부의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 통일추진구도에 따라 남북한의 법제통합도 단계별로 모색할 필요가 있다. 법제통합을 이루기 위하여 우선 우리나라의 통일관련 법제의 현황과 적용실태에 대하여 검토할 필요가 있다. 이러한 작업을 기초로 결국은 통일헌법의 마련으로 나아갈 수 있을 것이며, 통일헌법의 마련은 남북한의 법체계통합의 일환으로 최종적인 단계에서 이루어질 수 있을 것이다.

2. 통일관련 법령의 주요 문제점

가. 헌법의 영토조항과 통일조항의 상충문제

규범적 측면에서 볼 때 현행헌법(제6공화국 헌법)은 제4조에 평화통일조항을 신설하여 평화적 통일의 의지를 강조하고 있는 바, 한반도의 법적 분단을 부인하는 영토조항과 분단을 전제로 하는 평화통일조항의 두 규범간에는 법리상 상충되는 점이 있지 않은가가 문제로 제기될 수 있다. 현실적인 면에서도 영토조항이 그간 한국정부의 통일정책의 실제, 즉 헌법현실과 어느 정도 괴리현상을 보여 온 것도 부인할 수 없는 사실이다. 7·7선언의 천명, 「한민족공동체통일방안」의 대북제의, 8차에 걸친 남북고위급회담 개최, 남북한 유엔동시가입, 기본합의서 채택 등은 영토조항과 통일정책의 실제간의 모순을 잘 보여주는 단적인 예들이다. 이러한 모순은 특히 남북한 유엔동시가입 후에 더욱 심화되고 있다.³¹⁾

특히 남북한이 유엔에 동시가입하고 기본합의서를 채택함에 따라 이제 상호 체제인정 및 존중, 즉 제한적이거나 ‘국가적 실체성’을 인정할 수 밖에 없는 상황에 이르렀다. 따라서 앞으로도 현재의 영토조항을 존치하면서 기존의 해석론을 고수할 경우, 법리상의 모순을 피할 수 없게 된다. 왜냐하면 영토조항의 법리를 그대로 따르면 유엔회원국의 하나인 조선민주주의인민공화국이 다른 유엔회원국인 대한민국 영토중 군사분계선 이북지역을 불법으로 영유한다는 것이 되기 때문

31) 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응,” 남북한 UN가입과 한반도통일문제에 관한 공법적 대응, 한국공법학회 제21회 학술발표회 (1991.11.2). p. 45.

이다.³²⁾

뿐만 아니라 우리 헌법이 갖고 있는 ‘완성국가의 헌법적 성격’과 영토조항의 형식논리에 따르면 현행헌법상 가능한 통일방안은 결국 대한민국헌법이 존속하는 가운데 북한정권이 소멸되어 스스로 남한정부의 지배하에 들어오는 것, 즉 흡수통일 이외에 다른 통일방식의 여지가 없다는 결론에 이를 수 있다. 이러한 통일방안은 냉전 이데올로기에 입각한 것으로서, 남북한의 현실에 비추어 실현가능성이 희박한 것이며 정부가 통일정책과도 부합되지 않는 것이다.³³⁾

따라서 앞으로는 영토조항에 대한 기존의 형식논리를 그대로 고수하기는 어렵게 되었다.³⁴⁾ 그러한 해석은 지나치게 형식논리적인 것일 뿐 아니라 자기중심적인 것이며, 실제로 그동안 우리의 통일정책은 물론이고 민족사의 발전방향과도 거리가 먼 것이라 하지 않을 수 없다. 이와 같이 영토조항의 형식논리와 통일정책의 현실, 즉 헌법규범과 헌법현실간에 모순과 괴리가 노정되고 있음을 감안할 때, 통일정책과 관련된 헌법문제로서 영토조항의 개폐문제에 대하여 새로운 해결책을 모색하지 않으면 안된다고 하겠다.

32) 이러한 입장을 취하는 대표적 학자로는 배재식 교수와 김찬규교수 등을 들 수 있다. 배재식, “남북한의 국가성,” 『법률신문』, 1991년 8월 15일, p. 3; 김찬규, “UN가입과 남북한의 법적 지위,” 『법률신문』, 1991년 8월 19일, p. 6 참조.

33) 장명봉, “통일문제와 관계법의 괴리 -통일정책과 헌법문제를 중심으로-,” 『사상과 정책』, 1989년 가을호, pp. 6~7; 한편 대한민국 역대정부의 통일정책에 대한 법적 평가에 대해서는 김철수, 『현대헌법론』 (서울: 박영사, 1979), pp. 11~19 참조.

34) 영토조항에 대한 기존의 해석론에 관해서는 제성호, “헌법상 통일관련조항의 개폐문제,” pp. 265~267 참조.

나. 국가보안법의 개폐논의

6·15 남북공동선언 채택이래 우리 사회에서는 냉전적·대결적인 법제, 특히 국가보안법을 개폐해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그에 따라 국가보안법 개폐를 둘러싼 논쟁이 가열화되고 있고, 이른바 남남갈등도 증폭되고 있는 상황이다. 특히 참여정부를 표방하는 노무현 정부도 대통령의 후보시절 국가보안법 개폐를 언급한 바 있어 이 문제는 향후 우리 사회에서 국론을 분열시킬 수 있는 기폭제가 되고 있다고 하겠다.³⁵⁾

그러나 우리 사회에서 국론분열이 지속될 경우 심각한 역기능이 우려된다. 무엇보다 정부가 일관성 있는 대북정책 추진은 물론이고, 남북관계 개선의 발목을 잡을 가능성이 크다. 그런 점에서 국론분열의 소지가 큰 국가보안법 개폐문제에 슬기롭게 대처해 나가는 것이 긴요하다. 말하자면 국가보안법 개폐문제에 대한 다양한 입장을 아우를

35) 참여연대와 민주노총, 민주화를 위한 변호사모임 등 250여개 시민사회단체로 구성된 ‘국가보안법폐지 국민연대’는 2003년 2월 20일 향린교회에서 합동기자회견을 갖고 국가보안법 폐지와 양심수 석방을 새 정부에 촉구한 바 있다. “국보법 폐지, 양심수 석방 촉구,” 『연합뉴스 속보』, 2003년 2월 20일자. 이후 자민련은 대변인 논평을 통해 “북한은 전혀 변한게 없는데 우리만 일방적으로 변하지는 주장에 결코 동의할 수 없다”고 하면서, “북한의 대남적화 통일전략이 바뀌지 않는 한 국가보안법을 폐지하거나 개정해선 안된다”고 주장했다. 또한 자민련은 같은 논평에서 “국가보안법은 북한에 대한 법이며, 다수 국민의 권익을 보호하기 위해 소수 위반자를 처벌하기 위한 법으로 국민생활에 전혀 피해를 끼치는 법이 아니다”고 강조하고, “국가보안법은 우리 국민의 생존권과 국가안보에 직결된 문제라는 점을 직시해야 한다”고 덧붙였다. “자민련 국보법 폐지 반대,” 『연합뉴스 속보』, 2003년 2월 20일자. 한편 노무현 대통령은 후보 시절부터 국가보안법 폐지를 강력하게 주장했었기 때문에 앞으로 이 법의 개폐 문제가 현 정부 하에서 가장 뜨거운 쟁점의 하나가 될 것으로 관측된다.

수 있는 최대공약수를 찾아냄으로써 국론분열의 위기를 국민통합의 기회로 승화시키는 노력이 필요하다고 할 것이다.

국가보안법 개폐문제에 대한 우리 사회의 입장은 이념적 성향에 따라 폐지론과 존치론으로 대별되고 있다. 전자의 입장은 국가보안법이 법근원적으로 ① 위헌성(반인권성), ② 반통일성, ③ 반민주성을 내포하고 있다는 데 그 근거를 두고 있다. 그러나 후자의 입장은 이에 반대한다.³⁶⁾ 국가보안법에 대한 이 같은 입장 차는 결국 안보를 우선시하는 안보중시론과 인권을 보다 앞세우는 인권중시론 중 어느 것에 더 중점을 두느냐의 철학적인 선택과 불가분의 관계에 있는 것이라고 하겠다. 물론 그러한 선택은 각자의 세계관과 국가관(국가의 목적), 그리고 인권관에 의해 좌우될 것이다.

다. 남북교류협력법상의 문제점

(1) 위헌성 논의(소수견해)

남북교류협력법에서 제기되는 가장 근본적인 문제는 위헌성의 문제이며, 포괄적 위임을 금지하고 있는 법정신에 반하는 점을 무시할 수 없다. 남북관계는 다양한 사실관계를 규율하거나 사실관계가 수시로 변화할 것이 예상되는 영역이어서 어느 정도의 포괄적 위임이 불가피하다고 보여지는 측면이 없는 것은 아니다. 하지만 그럼에도 불구하고 위와 같은 사정은 사실적인 사정에 지나지 않아 국민의 기본권을 전면적으로 박탈하는 정도에까지는 이를 수 없으며 설혹 제한하는 경

36) 제성호, “국가보안법과 남북갈등,” 『중앙법학』, 제4집 제3호 (2002), pp. 69~111 참조.

우에도 구체적인 상황하에서 구체적인 유보사항을 두어 제한할 수 있을 뿐이다.

헌법은 평화적 통일이 민족적 사명임을 밝힘으로써 통일의 주체인 민족구성원, 대한민국 국민이 통일에 대한 권리와 의무의 주체인 점을 명확히 하고 있다. 따라서 민족적 사명인 조국의 평화적 통일을 달성하기 위한 주체로서 국민은 이에 걸맞은 권리와 의무를 지고 있다고 하겠다. 특히 조국의 평화적 통일을 위한 주체로서의 권리는 헌법에 의해 부여된 것으로서 구체적인 행사방법이나 절차 등을 하위법률이나 규정으로 밝힐 수 있을 뿐 그 권리 자체를 하위법률 등으로 박탈할 수는 없다.

그럼에도 남북교류협력법 규정은 평화적 통일의 주체이며 헌법상의 권리를 가지고 있는 민족구성원의 통일을 위한 접촉, 구체적으로는 남한 주민의 북한주민과의 접촉을 기본적으로 승인의 대상으로 함으로써 민족구성원의 통일에 관한 권리를 직접적이고 본질적인 측면에서 침해하고 있다. 이 조항은 남한주민이 조국의 평화적 통일을 위해서 북한주민을 만나는 행위를 승인제로 함으로써 북한주민 접촉행위 일체를 금지해 놓은 상태에서 이를 제한적으로 운용하여 통일부의 판단에 의하여 이를 합법화시키는 문제점을 안고 있다. 이런 측면에서 통일부의 승인은 법규에 의한 일반적인 상대적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 행위를 할 수 있게 해주는 행위, 즉 허가행위라는 성격을 가지고 있다. 따라서 이를 반대해석하면 위 법 조항은 남한주민이 조국의 평화적 통일을 위해서 북한주민을 만나는 것 자체를 불법으로 규정해 놓은 상태에서 이를 제한적으로 승인하여 합법화 시킴으로써 헌법에서 규정한 대한민국 국민의 기본권을 전면적으로 제한하는 입법형태를 취하고 있다. 위 조항은 헌법에서 보장하고

있는 국민의 기본권을 통일부장관의 승인 여하에 따라서 좌우하도록 되어 있는 바 이는 뒤에서 보는 바와 같이 승인에 대한 어떠한 기준도 설정하지 않은 상태에서 통일부장관의 주관적이고 자의적인 집행에 의하여 국민의 기본권을 제한하는 형식을 취하고 있어 국민의 기본권을 전면적이고 본질적으로 침해하는 것으로서 위헌의 소지를 안고 있다.³⁷⁾

(2) 법체계상의 문제

남북교류협력법은 북한을 적대관계의 당사자가 아닌 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 실정법으로 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용³⁸⁾되는 남북교류협력의 근거법이지만, 남북교류협력에 있어 특별법인가 기본법인가에 대하여는 논란이 있다. 이에 대하여 남북교류협력법은 국가보안법을 적용하지 않는 것이 '정당하다고 인정되는 범위'에서 적용된다는 점에서 국가보안법에 대한 특별법의 지위를 해석적 방법으로 부여하고자 하는 견해³⁹⁾가 있으나, 남북교류협력법을 국가보안법의 특별법으로 성격

37) 헌법재판소의 판결에 따르면 남북교류협력법 제9조 제3항은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙에 어긋나거나 법치주의 혹은 거주·이전의 자유를 규정한 헌법 제14조, 통신의 자유를 규정한 헌법 제18조에 위배된다고 할 수 없고 규정이 헌법의 통일원칙에 위배된다고 할 수도 없다. 그러나 통일부장관이 인도적 차원의 지원을 금지할 수는 없고 다만 그 시기와 방법에 있어서 정부의 대북정책의 방향과 어긋나지 않도록 조정하기 위한 승인권을 가진다고 해석하는 한 이는 과잉금지원칙을 규정한 헌법 제37조 제2항에 위배된다고 볼 수 없다. 1993. 7. 29. 선고 92헌바48.

38) 남북교류협력법 제3조.

39) 박윤훈, "남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향," 『서울대학교 법학』, 제34권 제1호(1993), p. 6.

을 해석적 방법으로 부여하기보다는 향후 제정될 모든 남북교류·협력과 관련된 법령에 대하여 기본법의 지위를 갖는 법을 새로이 제정하는 방법으로 남북관계를 규율하는 법률의 지위가 국민적 합의에 의하여 확보되어야 할 것이다.

남북교류협력법은 경제적 인적·물적 교류와 사회문화 분야에서의 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라 근본적으로 그 성격이 다른 대북인도적 지원도 동법을 준용하여 적용하여 왔는데, 이는 법체계상의 일관성을 위해 현실을 외면하고 하나의 법으로 다양하고 광범위하게 이루어지는 남북간의 모든 교류협력을 무리하게 규율하는 것으로 이미 현재의 법체제를 통한 남북관계의 규율은 한계에 직면해 있다고 할 수 있다.

(3) 과도한 준용 및 위임규정: 남북교류협력행정의 합법률성(법치행정)문제

남북교류협력법 제26조(다른 법률의 준용) 제1항은 이 법에서 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 '대외무역법' 등 무역에 관한 법률을 준용한다고 하고, 동조 3항은 남북한 간 투자, 물품의 반출·반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 외국환관리법, 외자도입법, 한국수출입은행법, 수출보험법, 대외경제협력기금법, 수출용원재료에대한관세등환급에관한특례법 등을 준용한다고 규정하고 있다. 이외에도 남북교류협력법 제21조는 수송장비 등의 출입관리에 관하여 출입국관리법 제65조 내지 제72조의 준용을 규정하고 있다.

그러나 남북기본합의서와 교류협력분야 부속합의서 정신에 비추어

볼 때, 특수관계에 있는 남북한이 상호간의 교역과 협력사업 등 경제 교류에 제26조 제1항 및 제3항과 같이 국가간 경제교류에 적용되는 법률을 적용하는 것은 법리상 타당하지 않다.⁴⁰⁾ 이는 남북교류협력에 있어서 북한을 외국으로 인정하는 결과가 되기 때문이다. 이는 남북한 간 ‘잠정적 특수관계’ 정신과 배치되는 것으로서 국제무대에서 남북교역이 민족내부교류임을 주장하는데 약점이 될 수 있다.

따라서 대외적으로 남북교역의 민족내부교류성을 주장하기 위해서는 남북교역의 국내거래성을 더 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북교류협력법의 준용규정을 개정하는 것으로는 한계가 있으므로 남북교류협력법 제26조 및 동조에 의거하여 준용되는 관계규정과 기타 남북교류관련조문 등을 모두 묶어 새로운 기본법에 포함시키도록 하여야 할 것이다.

남북교류협력법은 많은 부분에서 시행령에의 위임을 규정하고 있는데 단순히 절차적인 사항을 위임한 것은 크게 문제가 되지 아니하지만, 남북한 왕래에 대한 심사(제11조), 물품의 반출·반입에 대한 승인(제13조), 협력사업자의 승인(제16조), 협력사업의 승인(제17조) 등 중요한 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있는 바 이는 국민의 기본적 자유와 권리를 제한하는 사항을 위임입법에 의해 규정하도록 하는 것으로써 헌법에 위반된다는 비판이 따를 소지가 있다. 이러한 사항은 새로운 기본법에 명시적으로 그 구체적인 기준과 요건 등을 규정함으로써 위헌성의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

40) 오준근, “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향,” 『통일문제연구』, 제4권 1호 (1992), pp. 43~47; 박윤훈, “남북기본합의서이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향,” p. 10.

(4) 남북교류협력추진협의회의 구성문제

남북교류협력추진협의회는 국무총리가 지명하는 차관급 공무원만으로 구성된다는 점에서 창구단일화론에 근거한 제도적 장치라는 비판이 제기되고 있다. 즉 정부측의 의견만으로 남북교류협력을 결정할 수 있도록 하는 것은 남북화해·협력시대에 걸맞지 않는 정부 독주의 대북정책 추진이라는 것이다. 게다가 협의회의 의안준비와 위임사무처리를 위한 실무위원회를 설치할 수 있도록 하고 있는데, 모든 사무는 간사와 이를 뒷받침하는 실무위원회의 실무적 처리에 전적으로 맡겨지게 되어 협의회는 들러리 기관화될 우려까지 있어 문제가 된다고 한다.⁴¹⁾ 남북교류협력법시행령(1989.8.9)에 의하면 실무위원회는 위원장인 통일부 차관을 포함하여 15명 이내로 구성하는데, 이는 협의회위원, 소속 행정기관의 장 및 협의회 위원장(통일부장관)이 상정할 안건과 관련있다고 인정하는 행정기관장이 지명하는 소속 1급 내지 3급 공무원으로 구성하도록 하고 있다(제6조). 이 협의회의 구성에 있어서 민간인에게도 위원직을 개방해야 한다는 주장이 높아지고 있다. 통일문제가 민족문제인 이상 가급적 많은 민간 전문가들의 참여가 바람직함은 두말할 것도 없다.

(5) 남북회담 및 합의서 체결에 관한 국내법적 근거 미비

1971년 이후 남북대화가 시작되었지만, 지금까지 뚜렷한 법적 근거 없이 그동안 남북회담과 남북합의서 채택이란 국가행위가 이루어

41) 김성남, “남북교류협력법안 검토,” 『인권과 정의』(대한변호사협회), 1989년 8월호, p. 37.

져 왔다. 대북정책 관련 활동 및 회담업무가 법치주의의 틀 밖에서 최고통치권자의 임의적인 판단에 의해 추진되어 왔던 것이다. 이에 따라 대북정책 및 남북회담은 이른바 통치행위라는 이름 하에 실정법의 규제를 받지 않고 무원칙하게 실행되었던 또한 사실이다. 그 결과 대북정책은 정권 차원의 치적쌓기나 대국민 통일홍보를 위한 국내정치적 목적에 이바지하는 사업으로 전락하는 부정적인 현상마저 초래한 적도 있었다.

대북정책 및 남북회담이 법치주의의 규율을 받지 못함에 따라 등장한 부정적인 현상의 하나가 바로 2000년 6월 남북정상회담개최 직전 북한에 건네졌다고 하는 대북 뒷거래 의혹이다. 대북정책의 투명성, 국민적 정당성, 강한 추동력(실효성)을 확보하기 위해서라도 만시지탄의 감이 있기는 하지만, 지금부터라도 남북회담 개최, 남북회담 대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 국가사무로 규정하고, 일관성 있게 처리해야 할 때가 되었다고 하겠다.⁴²⁾ 이는 남북대화의 지휘체계를 확립하고 정책추진상의 혼선(회담 주도권 장악 시도 등 부처간의 이기주의)을 방지하는 면에서도 시급한 조치라고 할 것이다. 한편 국가안전보장, 입법사항, 중대한 재정적 부담이 따르는 사항 등 중요한 내용을 다루는 남북합의서의 경우에 있어서도 외국과의 중요한 조약 체결시와 마찬가지로 국회의 통제를 받도록 하는 것이 바람직하다. 이는 국민적 합의에 입각한 대북정책 추진이라는 관점에서 보더라도 타당한 조치라고 할 것이다.

42) 이와 관련, 외국이나 국제기구와의 업무(조약체결, 국제회의 참석 등)에 관해서는 「정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률」이 제정되어 있으며, 이 법에서 외교통상부 장관이 주무 행정관청의 장으로 규정하고 있다.

V. 통일관련 법제 개선·보완방안

1. 영토조항과 통일조항의 상충 해결방안

단기적 해결방안은 영토조항을 개정하지 않는 가운데 새로운 헌법 해석론을 모색하여 영토조항과 평화통일조항간의 모순을 해결하는 방안이다. 이하에서는 이에 관한 몇가지 헌법해석론을 제시하기로 한다.

과거의 해석론을 폐기하고 영토조항의 새로운 해석론을 정착시킬 수 있는 방법으로는 구체적으로 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다. ① 통일부 또는 법무부장관 등 관련 정부부처의 장(長)이 기자들과의 회견시 입장을 표명하거나, ② 역시 통일부 또는 법무부 장관 등이 특별한 계기를 활용하여 영토조항의 해석을 포함하는 성명이나 선언을 발표하거나, ③ 통일부 대변인의 담화를 발표하거나, 또는 ④ 통일정책 관련 해설자료를 발간함으로써 정부의 입장을 명백히 천명하는 방법(정부의 유권해석 부여)에 의해 표명될 수도 있고, ⑤ 헌법 재판소나 대법원의 관련판례에서 판결문(사법해석)을 통해 표명될 수도 있을 것이다. 물론 최종적으로는 마지막에서 제시한 바와 같이 사법부의 판결에 의해 분명히 확인되어야 한다.

새로운 해석론의 정착을 위해 원용될 수 있는 법적 논거로는 영토조항과 평화통일조항의 합치적(양자가 상충·모순되지 않는다고 보는 조화적인) 해석, 이념적·정책적인 면에서 평화통일조항의 우월적 효력 인정, 헌법변천이론에 의거한 새 해석론(영토조항을 명목적·선언적 조항으로 보는 견해) 등을 들 수 있다.

영토조항을 새로운 해석론에 따라 규범력이 없는 선언적 조항으로 볼 경우 중·장기적으로는 영토조항을 개정하거나 또는 영토조항과 평

화통일조항을 통합하는 방향으로 개정함이 바람직 하다고 생각된다.⁴³⁾

2. 남북교류협력법의 정비

남북교류협력이 본격화되고 대규모로 추진될 경우에는 현행 남북교류협력법에 대한 전면적인 손질이 불가피하다고 하겠다. 전면적인 대폭의 손질은 결국 법체제를 바꾸는 것이라고 할 수 있다. 현행 남북교류협력법체제를 전면 개편할 경우 당연히 새 법은 교류규제법이 아니라 명실공히 교류촉진법으로서의 제 기능을 수행하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 남북교류협력법을 가칭 ‘남북화해·협력기본법’으로 대체하는 것이 좋을 것이다.

가. 기본법의 위상에 맞는 체제 도입: 장·절 편성

현행 남북교류협력법에서는 남북교류협력에 관한 절차에 관하여 단지 30개의 조문만을 두고 있다. 이것은 인적·물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있는 것에 어울리지 않는 것이며, 이 때문에 그 동안 체계성의 면에서 불충분하다는 비판을 받아 왔다. 조문 나열식의 법과는 달리 시행령은 장별 편성으로 되어 있는데, 이 점에서 법률과 시행령이 균형을 이루지 못하고 있다. 「남북교류협력법」의 규정 내용의 다양성에 비추어 「남북화해·협력기본법」이라는 새로운 입법을 추진할 경우에는 장·절의 편성을 도입함으로써 기본법으

43) 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 108~124 참조.

로서의 위상에 걸맞는 체제를 갖추도록 해야 한다.⁴⁴⁾

나. 법치주의에 입각한 교류협력 제도화

(1) 하위법령에 대한 구체적 위임의 근거 명시

현재 남북교류협력법과 그 하위법령인 남북교류협력법시행령에 명시된 내용 중 중요한 사항은 ‘남북화해·협력기본법’에도 그대로 규정되게 될 것이다. 이 때 특별히 유념할 것은 현행 남북교류협력법시행령에 규정된 많은 사항은 성질상 법률로 정할 것이 적지 않은 바, 그러한 내용은 과감히 ‘남북화해·협력기본법’으로 끌어올려야 한다는 점이다. 만일 ‘남북화해·협력기본법시행령’에 관련 규정을 그대로 둘 경우에도 상위법에서 구체적으로 범위를 정하여 위임의 근거를 분명하게 명기해야 할 것이다. 그리고 기본법에서 구체적으로 위임된 범위 내에서 시행령(대통령령)을 마련하고 이를 집행함으로써 법치주의에 입각한 남북화해협력 추진을 제도적으로 뒷받침해야 한다.⁴⁵⁾

이와 함께 남북화해·협력의 독자성 확보를 위해 다른 법령의 준용을 최소화하는 한편, 현행 남북교류협력법 제26조에 의거하여 준용되는 법률의 관계규정을 가능한 한 ‘남북화해·협력기본법’에 흡수하여 규정하도록 해야 한다. 부득이 다른 법률을 준용할 경우에는 준용법률

44) 박윤훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향,” 서울대학교 법학연구소, 『남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책』, 법학연구소 주최 세미나 주제발표문 (1992.9.25), p. 33.

45) 오준근, “남북교류·협력에 관한 현행법제와 그 개선방향,” 『통일문제연구』, 제4권 1호(1992), p. 46 참조.

만을 열거할 것이 아니고 준용법률의 조문을 구체적으로 명시해야 한다.⁴⁶⁾

다만 조세관련 사항의 경우에는 다른 입법례와의 균형 및 조세법률주의의 정신을 고려하여 관련 세법에서 자세하게 규정하고, ‘남북화해·협력기본법’에서는 준용의 근거만 두는 것이 타당하다. 조세관련 사항을 시행령과 같은 하위법령에서 규정하는 것은 적절치 못하다고 하겠다.

(2) 법률에 의한 특례 인정

특례를 둘 경우에는 법에서 가칭 ‘남북화해·협력기본법’에 관련 내용을 직접 규정하여야 한다. 예컨대 현행 남북교류협력법 제26조 제4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서는 다시 관계 행정기관의 장에게 위임하는 방식은 개선되어야 한다.⁴⁷⁾

다. 남북교류협력의 민족내부교류성 강조

현행 남북교류협력법의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동합의서 제15조에 부합되지 않는다. 따라서 ‘남북화해·협력기본법’을 제정할 때에는 남북관계의 특성에 맞게 남북교류협력의 민족내부거래성

46) 위의 논문, pp. 43, 48; 장명봉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” 『통일』, 통권 제135호 (1992.12), p. 51.

47) 박윤훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향,” p. 34.

을 제고하는 방향으로 개정·보완해야 한다. 예컨대 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족내부거래로 국가간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항(Generale Klausel)을 설치해야 할 것이다.

한편 외국에 관한 규정만을 두고 북한에 관한 규정을 두고 있지 않은 여타 국내법령의 경우에도 남북관계의 특수성을 감안하여 필요시 대북관련 조항을 두는 방향으로 개정할 필요가 있다. 즉 대북관련 사안에 대해서는 외국에 적용되는 규정들을 변형시켜 따로 규정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

라. 교류협력의 세분화에 따른 규제장치 마련

남북한관계가 개선되고 교류협력이 양과 질의 면에서 현저하게 발전하게 될 경우 남북교역보다 협력사업의 비중이 증가될 것이다. 그렇게 될 경우 현행법의 3개 조문으로 다양한 물적 교류협력을 모두 소화하기는 어려울 것이다. 특히 여러 가지 유형의 남북한간의 다양한 협력사업을 모두 ‘협력사업’이라는 범주 속에 포함시켜 일률적으로 규율하는 것은 타당하지도 않으며, 또한 적절하지 않은 결과를 가져오게 될 것이다.

따라서 정부가 가칭 ‘남북화해·협력기본법’을 제정할 경우, 이 법에서 인적 교류·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류협력에 관한 구체적 양태를 이 기본법에서 개괄적으로, 각론적 사항은 분야별 단행법으로 분리 제정하는 방식(이 방안은 환경정책기본법과 동법에 대한 분야별 세부 단행법을 제정한 입법례를 따르는 것이라 할 수 있다)이 될 것이다.

현재는 인적 교류를 북한주민 접촉과 북한방문으로 나누어 규정하

고 있으나, 이러한 구분은 지나치게 단순한 것이라고 하겠다. 북한주민 접촉도 회합의 경우와 정보통신수단을 사용하는 경우에 엄청난 차이가 있다. 그런 점에서 북한주민 접촉을 단순접촉, 통신에 의한 접촉으로 대별하고, 후자를 다시 ① 우편통신교류, ② 전신·전화, ③ 인터넷을 활용한 컴퓨터통신 등 정보통신교류 등으로 나누어 규정토록 해야 한다. 특히 북한주민 접촉의 경우에는 다양한 방식에 따라 승인제(허가제)와 신고제, 완전 허용(민간인의 자율규제) 등 다양한 규율방법을 고려해야 할 것이다. 방문 내지 왕래의 경우에 있어서는 단순한 통행, 친지방문, 여행·관광목적의 일시적 방문, 북한 내의 장기체류 등을 구별하고 여기에 경제협력사업 상담 또는 사회·문화협력사업 추진, 인도적 지원 등 방문목적에 감안한 처리방향을 정하는 것이 타당하다.⁴⁸⁾

또한 목적 교류도 정치·군사분야, 경제분야, 사회·문화분야, 인도적 분야 등으로 구분하여 규정하는 것이 바람직하다. 경제교류분야는 남북교역과 대북투자로 대별하되, 남북교역은 단순 직교역, 임가공교역, 간접교역 등으로 나누어 규정하고, 대북투자는 다시 ① 남한의 대북 직접투자의 경우, ② 제3국 현지법인을 통한 대북투자의 경우, ③ 두 만강지역개발사업과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, ④ 제3국에서의 남북한 공동투자 내지 공동진출의 경우 등으로 세분하여 규정하는 것이 좋을 것이다. 또한 대북 직접투자는 일반적인 합작투자자와 장기간의 대규모 천연자원공동개발사업으로 나누어 규정하는 방안도 아울러 고려할 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 한편 인도적 분야의 경

48) 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” p. 22 참조.

49) 박윤훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향,” p. 33; 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』 (서울: 통일

우에도 대북 직접지원과 유엔인도지원조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance: UNOCHA)을 통해 북한에 현금이나 현물을 제공하는 경우와 같이 국제기구를 통한 대북 간접지원으로 대별하되, 대북 직접지원에 있어서는 ① 정부차원의 대규모 지원, ② 민간차원의 소규모 지원, ③ 인도적 차원의 남북경협 또는 사회·문화협력사업으로 나누어 규정하는 것이 바람직하다. 또한 매칭펀드제도도 법에서 규정하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이와 같이 남북교류협력의 유형별로 각각의 경우에 자세한 적용기준 및 절차에 관해 규정해야 할 것이다. 사회·문화분야의 경우도 마찬가지로 가능한 한 세분하여 규정하는 것이 요망된다고 할 것이다.

마. 실체법규정 마련

남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 이에 따라 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족·상속 등 분야의 실체법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.⁵⁰⁾

3. 국가보안법의 정비

원, 1994), pp. 20, 31~33 참조.

50) 박윤훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향,” p. 38.

남북경제교류 활성화를 위해서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법의 재검토가 필요할 것이다. 현재까지 우리 정부의 기본입장은 국가보안법이 남북교류협력을 제한하거나 금지하고 있지 않으며, 그 대신 남북화해·협력은 남북교류협력법에 의해 제도적으로 보장되고 있다는 것이다. 반면 북한은 국가보안법이 남북화해·협력을 저해하고 있다고 주장하면서, 이 법의 폐지를 완강하게 요구하고 있는 만큼, 우리가 북한의 주장을 무한정 외면하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 우리로서는 국가보안법 개폐문제에 대한 적절한 대응책을 강구해 두어야 할 것이다.⁵¹⁾

하지만 일부에서 주장하는 바와 같이 당장 국가보안법을 폐지하는 것은 적절치 않다. 국가보안법은 북한의 대남전략에 효과적으로 대응하는 법률이라는 점에서 그 효용성과 타당성이 인정되기 때문이다. 그런 점에서 국가보안법 존치를 전제로 일부 개정하는 방안을 적극 고려함이 현실적이라고 생각된다.⁵²⁾ 이런 점을 감안해서 다음에서는 국가보안법 존치를 전제로 남북화해·협력을 촉진하고 측면에서 이를

51) 이 밖에도 북한의 정치실체 부인 논리에 서 있는 용어들, 예컨대 수복, 미수복지구, 북한괴뢰 등과 같은 용어를 담고 있는 법이나 규정을 남북화해·협력 내지 평화적인 민족통일 지향적인 방향으로 개정하는 노력도 병행되어야 할 것이다. 그런 관점에서 수복은 통일, 미수복지구는 군사분계선 이북지역, 북한괴뢰는 북한으로 변경, 표기하는 것이 바람직하다고 하겠다.

52) 물론 남북화해·협력이 심화·발전하고 이를 기초로 남북한이 ‘남북연합’단계에 진입하게 될 경우에는 현행 국가보안법을 폐지하고 가칭 「민주질서기본법」을 새로 제정하거나 또는 ‘국가보안법의 관련 규정을 형법에 흡수하는 방안 등을 고려할 수도 있을 것이다.

지원한다는 차원에서 동법을 일부 개정하는 방안을 제시하기로 한다.

첫째, 국가보안법 제2조, 반국가단체의 정의와 관련하여 정부참칭 조항의 삭제를 고려할 수 있다. 현행 정부참칭조항을 그대로 둘 경우, 북한은 대남적화활동과 관계없이 당연히(*ipso facto*) 반국가단체가 된다. 왜냐하면 북한은 군사분계선 이북지역에서 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호 하에 대한민국의 주권과 부딪치는 정부를 참칭하는 단체로 간주되기 때문이다. 그렇지만 북한을 원초적으로, 그리고 무조건적으로 반국가단체로 규정하려는 자세는 남북기본합의서 제1조의 상호 실체 인정·존중정신에 맞지 않는 점이 있다. 또한 2000년 6월의 남북정상회담 개최, 6·15 남북공동선언의 채택 등으로 남과 북이 상호 실체를 인정하는 전향적인 태도와 배치되는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 점에서 앞으로 국가보안법을 개정할 경우 반국가단체의 정의와 관련, 정부참칭 부분은 삭제하고 ‘국가변란을 목적으로 하는 결사’로 제한하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁵³⁾

이러한 수정된 반국가단체 정의조항 하에서도 북한의 대남적화혁명 노선으로부터 우리의 안보를 효과적으로 지킬 수 있다고 하겠다. 만일 북한이 대남전략을 포기하지 않고 대한민국을 전복하거나 자유민주주의체제를 위협하는 반국가적 활동을 지속할 경우, 북한은 ‘국가변란을 목적으로 하는 결사’로서 반국가단체로 규정될 수 있기 때문이다. 그러나 북한이 대남적화활동을 하지 않을 경우에는 반국가단체가 아니라 남북교류협력법에 따라 화해·협력의 대상, 민족통일을 위해 대화하고 접촉해야 할 실체가 된다. 즉 남북관계의 이중성이 국가보안

53) 이동복, “국가보안법 개폐문제 검토,” 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회, 『국가보안법 개정을 위한 대토론회』에서 배포된 별지 토론문 (서울: 새정치국민회의, 1999.9.29), pp. 4~5.

법과 적절하게 조화될 수 있는 것이다.

둘째, 국가보안법 제7조의 찬양·고무죄를 엄격하게 제한하여 적용하는 것이 바람직하다. 현재 국가보안법 위반사범의 90% 이상은 이 찬양·고무죄와 관련되는 것이라고 한다.⁵⁴⁾ 이 같은 점을 고려할 때 일차적으로 찬양·고무죄를 삭제하도록 노력하되, 이것이 여의치 않을 경우 동 범죄의 처벌과 관련해서 ① 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 정을 알면서 한 행위일 것이라는 조건 외에도 ② 선전·선동이나 위계 등의 불법적 요소가 존재하며, ③ 옥외의 장소에서 불특정 다수인을 대상으로 찬양·고무 등의 행위를 할 것 등 구성요건을 엄격히 제한하여 적용하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그러할 경우 국가안보 유지의 공익적 필요(헌법 제37조 2항 참조)와 표현의 자유간의 조화를 기하면서 인권침해의 소지를 상당히 줄일 수 있다고 본다. 물론 국민의 대다수가 원할 경우 제7조의 찬양·고무죄를 예컨대 ‘반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동에 동조하여 국가변란을 선전·선동하는 행위’로 제한하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다고 생각된다.⁵⁵⁾

셋째, 국가보안법 제10조의 불고지죄도 역시 개정검토의 대상이 된다고 본다. 그 동안 불고지죄의 처벌은 양심의 자유를 침해하는 것이라는 비판이 있어 왔다. 가능한 한 불고지죄를 완전 폐지하도록 노력하되, 이것도 역시 여의치 않을 경우 친족간에 있어서는 불고지죄의 성립을 부정토록 해야 할 것이다.

넷째, 이적표현물에 관한 죄도 일부 개정해야 할 것이다. 1999년

54) 한인섭, “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근,” 『인권과 정의』, 통권 제280호 (1999년 12월), p. 66.

55) 이동복, “국가보안법 개폐문제 검토,” p. 6.

10월부터 가정에서 파라볼라 안테나만 설치하면, 누구나 북한이 송출하는 해외위성방송을 자유로이 수신할 수 있게 되었다. 또 지방에서는 단파 라디오방송 수신기만 부착하면 누구나 북한의 단파 라디오방송을 청취할 수 있다. 그리고 아무나 마음만 먹으면 북한위성방송이나 단파 라디오방송을 일부 녹화 또는 녹취하여 그러한 자료를 가정에서 소지할 수 있게 되었다.

이러한 사실에 비추어 우선적으로 이적표현물의 소지 또는 복사의 죄를 국가보안법에 의한 처벌대상에서 제외시키는 것이 바람직하다. 하지만 이적표현물의 취득·판매·반포 등의 범죄는 현행대로 존치토록 하되, 남북관계 진전 및 우리 사회에 대한 영향 등을 고려하여 단계적으로 폐지하는 것이 바람직하다.⁵⁶⁾

다섯째, 국가보안법상의 회합·통신, 반국가단체 점거지역에로의 탈출과 그 지역으로부터의 잠입에 관한 죄이다. 이러한 범죄들은 외관상 『남북교류협력법』에 의거하여 정부(통일부장관)의 승인을 받지 않고 행한 무단의 북한주민접촉과 북한방문과 유사한 것들이다. 그런 점에서 『남북화해협력기본법』에서 그러한 행위유형들을 규율하도록 하고, 국가보안법에서는 이러한 범죄를 삭제하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.⁵⁷⁾

한편 국민적인 합의하에 가칭 『민주질서기본법』을 제정하게 될 경우 위의 지적사항을 감안해서 대한민국의 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 반국가단체를 위한 간첩행위, 명백하고 현존하는 위협을

56) 제성호, “북한방송 개방의 방법론과 법적 문제,” 『통일정책연구』, 제8권 1호 (1999), pp. 76~77 참조.

57) 제성호, “국가보안법에 대한 남한의 입장,” 국가안보정책연구소, 『정책연구』, 통권 제137호 (2001년 봄-겨울 합본호, 2001.11), pp. 178~185 참조.

갖는 반국가단체의 찬양·고무, 국가전복을 위한 소요 또는 파괴, 이 같은 행위의 선전·선동 등의 행위를 엄정하게 규율하도록 해야 할 것이다.

4. 가칭 「남북관계발전기본법」의 조속한 제정

주지하는 바와 같이 「남북기본합의서」 서문에서는 남북한관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’라고 명시하고 있다. 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성(점진적 발전성) 등의 특성을 갖고 있다고 하겠다.⁵⁸⁾ 그 중에서도 이중성이라 함은 ‘대외적으로 1민족 2국가(사실상의 국가), 대내적으로 1민족 2체제’의 이원성을 말하는 것 외에도 북한의 지위가 우리와의 관계에서 형사법적 측면에서는 반국가단체로, 그리고 교류법적 측면에서는 남북교류협력의 상대방, 민족통일을 위한 동반자라는 양면성을 갖는 것으로 간주되고 있다.

향후 남북한관계의 진전에 보조를 맞추어 우리가 진실로 북한의 정치실체를 인정하고 함께 통일을 만들어 나가야 할 동반자로 받아들일 자세가 되어 있다면, 북한의 실체부인의 논리를 바탕으로 하고 있는 현행 법체계를 대폭 수정하거나⁵⁹⁾ 또는 그것이 어렵다면 헌법 제3조 영토조항의 준치를 전제로 하여 보다 통일지향적인 대북 법인식을 내포하는 가칭 ‘남북관계기본법’을 새로이 제정하는 방안을 검토할 필요

58) 제성호, 『남북한 특수관계론 -법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 27~33.

59) 이 경우 헌법 제3조 영토조항, 국가보안법, 북한을 괴뢰, 그리고 북한지역을 미수복지구라고 표현하는 법령 등을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.

가 있다. 그럼으로써 대북정책 및 남북한관계의 현실과 현행 법체계간의 괴리를 줄여 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

이러한 조치는 정부가 대북정책을 제도화된 틀 속에서 객관적이고 투명하게 추진할 수 있는 제도적인 기반이 되는 것으로서 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 아울러 남북관계기본법 제정은 민족통일의 과정에서 야기될 수 있는 사회구성원들간의 이념적 대립(이른바 남남갈등)을 조화롭게 해결하는 한편, 국민적 합의와 지지 하에 일관성 있는 대북 및 통일정책을 창출하는데 도움이 될 것으로 보인다. 이와 관련해서, 최근 정부와 여당에서 가칭 남북관계기본법 제정을 신중하게 추진하고 있는 것은 매우 시의적절한 움직임이라고 할 것이다⁶⁰⁾.

남북관계기본법을 제정할 경우 이 법에 담을 내용으로서는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 먼저 전향적·통일지향적인 입장에서 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 것이 바람직하다. 그러한 법적 지위 규정으로 다음과 같은 내용을 예시할 수 있을 것이다. “대한민국은 분단국으로서 한반도 내에 2개의 정치실체가 존재함을 인정한다. 북한은 우리와 대등한 정치실체로서 함께 통일을 이루어 나가야 할 민족동반자이다(제×조 제1항).” “남한과 북한 사이의 관계는 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다. 대한민국은 필요시 남북 쌍방간의 관계에 대해 ‘1민족 2체제’의 지위를 부여할 수 있다(제×조 제2항).” “대한민국은 「남북기본합의서」의 체제인정

60) 최근 일부 여야 국회의원들은 향후 남북한간에 체결될 각종 합의서의 법적 성격, 각 합의서 체결절차를 일괄적으로 규율하는 기본법으로서 가칭 「남북관계기본법」의 제정 필요성을 언급한 적이 있다.

·존중 정신에 따라 북한당국이 자기측 지역에 대해 관할권을 가짐을 인정하며, 북한의 내부분제와 시책에 간섭하지 아니한다(제×조 제3항).” 우리 헌법 제3조와의 법적 관련성과 정치·외교적인 논란 가능성을 고려해서 제2항에서 대외적으로 「1민족 2국가」 부분을 명시하지 않는 것이 좋을 것으로 사료된다. 그 대신 국제무대에서 사실상 그러한 취지의 관행을 축적해 나감으로써 상호 대외적인 실체를 인정하여 정치적 신뢰를 쌓아 나가는 것이 더욱 적절할 것이다.

둘째, 북한주민의 법적 지위에 관한 규정은 대한민국의 인적 관할권을 축소하는 것이기는 하나, 지금까지 북한주민에 대해 통치권을 행사하지 못한 현실에 비추어 볼 때 남북관계기본법을 제정할 경우, 법 현실에 맞게 북한주민의 법적 지위에 관한 규정을 두는 것이 바람직하다고 하겠다. 예컨대 다음과 같은 방식으로 북한주민에 관한 규정을 신설하는 방안을 고려할 수 있다. “대한민국은 조국의 평화적 통일이 실현되기 전까지 또한 남북한이 달리 합의하지 않는 한, 군사분계선 이북지역에 거주하는 주민(이하 북한주민이라 한다)에 대한 인적 관할권은 북한당국이 행사함을 인정·존중한다. 그러나 북한주민은 어떠한 경우에도 외국인으로 취급되지 아니한다.”

한 가지 유념할 것은 통치권이란 표현은 북한의 국가성을 인정할 여지가 있으므로 가능한 한 사용하지 않고, 인적 관할권이란 용어로 표기하는 것이 타당하다는 점이다. 이와 같은 북한주민의 법적 지위에 관한 규정은 북한주민이 탈북·귀순해 올 때 우리 국민으로 취급할 수 있는 가능성을 허용하면서, 동시에 남북간 인적 교류과정에서 북한주민(행정 및 당관료 포함)이 남한에 체류중일 때 우리측이 관할권을 행사하지 못하는 현실(현실적으로 북한주민은 非國民)을 반영하는 장점을 갖고 있다고 할 것이다.

셋째, 남북합의서 체결의 권한 및 주무부처를 명시해야 한다. 대통령은 일반적으로 대외적 대표권을 가지며, 국제법적 의미의 조약을 체결·비준하는 권한을 갖는다. 남북합의서 체결권도 기본적으로 국가원수인 대통령의 권한이다. 그런 점에서 대통령이 남북합의서의 체결권자라는 사실과 더불어, 대통령은 법률이 정하는 바에 따라 권한있는 정부대표에게 남북합의서 체결의 권한을 위임할 수 있음을 명기하도록 해야 한다. 아울러 남북한 특수관계를 고려할 때 남북간 합의서 체결사무는 통일부가 이를 전담하도록 하는 것이 타당하다고 하겠다. 일반 외국과의 조약체결사무는 외교통상부가 담당하고 있으나, 남북간의 합의서에 대해서는 원칙적으로 외교통상부가 개입하지 않는 것이 바람직하다. 또한 그것이 「남북기본합의서」 및 6.15 남북공동선언의 정신에도 부합하는 것이라고 할 것이다.

넷째, 남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 규정을 두어야 한다. 남북합의서는 필요시 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’에 있는 북한과 특수조약(*treaty sui generis*)으로 체결될 수 있음을 명기해야 한다.⁶¹⁾ 그러나 앞으로도 사안의 성질상 법적 구속력을 갖는 합의보다 정치적 선언이나 신사협정으로 체결함이 더욱 상당하다고 할 경우가 적지 않을 것이다. 그런 점에서 특수조약 체결의 가능성을 인정함에도 불구하고 과거에도 그랬던 것처럼 장래에 있어서도 남북한이 신사협정을 얼마든지 체결할 수 있음을 분명히 해야 할 것이다. 이러한 점을 고려해서 ‘필요시’하는 수식어를 붙인 것이다. 아울러 특히 중요한 남북

61) 여기서 ‘필요시’라는 단서(제한)를 부가한 것은 남북한간의 모든 합의를 반드시 법적 구속력을 갖는 특수조약으로 체결해야 하는 것은 아니라는 점 때문이다.

한간의 특수조약에 대하여는 국회의 비준동의를 거쳐야 한다는 점을 규정해야 한다.

다섯째, 그 동안 남북한이 여러 가지 합의를 체결했음에도 불구하고 북한측의 불성실한 태도 때문에 제대로 이행되지 않는 것들이 적지 않다. 민족통일의 대장전이라고 불리는 「남북기본합의서」는 그 대표적인 예라 할 수 있다. 앞으로도 「남한은 이행, 북한은 불이행」이라는 상황에 직면할 가능성은 충분히 존재한다. 북한이 합의를 이행하지 않는데도 우리측만 합의서에 구속되어 일방적으로 이행하는 불균형적인 사태는 적절치 못하다. 마땅히 그에 대한 대응조치를 강구해 두어야 한다. 이런 점을 감안해서 상대측이 남북합의를 중대하게 위반할 경우, 우리측이 당해 합의서의 (작용)정지에 관한 조항을 두는 것이 바람직하다. 이와 관련, 조약의 작용(효력)정지에 관한 법리는 조약법에 관한 국제법상 일반적으로 널리 인정되고 있는 원칙이라고 할 것인 바, 이를 남북관계에 준용하여 남북합의서의 정지에 관한 규정을 두는 것은 필요하고도 또한 매우 의미있는 조치라고 할 것이다

5. 4대 남북경협 합의서 후속조치 강구

2002년 12월 제4차 남북장관급회담에서 채택된 네 가지 남북경협 합의서는 6·15 남북공동선언의 제4항에서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시켜 나가기로 한 합의를 이행하는 구체적 조치라고 할 수 있다. 물론 이 같은 조치는 남북한 당국간 협의를 통해 양자간에 공동으로 적용될 남북경협 분야의 제도적 장치를 최초로 마련했다는 점에서 중대한 의미를 갖는 것이다. 아울러 그것

은 남북경제협력 활성화와 남북경제공동체 형성도 남북한이 대화와 협력을 통해 얼마든지 슬기롭게 해결할 수 있다는 자신감과 방향을 보여 준 것으로 평가된다. 앞으로 4대 남북경협 합의서의 이행여부에 따라 여타의 남북한간의 합의사항들도 단계적으로 이행되어 나갈 수 있다.

이처럼 남북경협의 가장 기본적인 법제도적 하부구조인 투자보장 또는 이중과세 방지 등에 관한 4대 남북경협 합의서가 체결되기는 했으나, 아직까지 이들을 국내적으로 실시할 구체적인 법·제도적 정비가 제대로 이루어지지 않고 있다. 남북경협 합의서들을 헌법 제6조에 명시된 조약의 형식으로 체결해야 국내법과 같은 효력을 갖게 되는데, 이를 위한 후속조치가 불충분한 것이다. 따라서 가급적 빠른 시일안에 남북한이 4대 남북경협 합의서를 민족내부관계를 규율하는 특수조약으로 간주하여 이를 국내법적으로 효력을 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 통해 우리 정부는 남북경제협력 활성화를 위한 제도화에 주력해야 할 것이다. 이는 앞에서 언급한 가칭 ‘남북관계발전기본법’의 조속한 제정과 연동되어 있는 문제라고 할 것이며, 북한 측의 상응하는 조치도 필요한 과제라고 할 것이다.

또한 2002년 12월 8일 금강산에서 채택된 개성공업지구 통신에 관한 합의서, 개성공업지구 통관에 관한 합의서, 개성공업지구 검역에 관한 합의서도 가능한 빠른 시일안에 발효시켜야 한다. 이 밖에 앞으로 남북교류협력이 활성화될 경우, 남북한간에 신변안전보장합의서 또는 남북통행합의서, 남북저작권 보호에 관한 합의서, 경의선 철도·도로에서의 차량운행에 관한 합의서, 임진강 공동수해방지사업을 위한 합의서, 해상운송(해운)에 관한 합의서, 남북공동어로구역 설치 및 운영에 관한 합의서 등을 체결해야 할 것이다.

VI. 결 론

분단국내에서 서로 대립하고 경쟁하는 2개의 분단실체를 하나의 국가로 통일하는 과제(정치적 통일)는 중국에 있어서는 서로 이질적인 법질서를 하나의 법질서로 재편하는 작업, 즉 ‘법통합’으로 귀결되게 된다. 그러한 점에서 통일은 확실히 법률문제이다.

1990년 10월 3일 이루어진 동서독의 통일은 이와 같은 당연한 사실을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다. 동서독은 통일과정은 물론이고 통일 후 새로운 통일국가 건설과정에서도 안정적이고 질서있게 통일을 추진하기 위해 그때그때 필요한 법적 조치를 즉각적으로 취하였던 것이다. 그래서 혹자는 독일통일을 ‘법적 통일’이라고까지 말하기도 한다.

이 점은 남북한의 경우에도 그대로 타당하다. 남북통일을 순조롭게 추진한다는 것을 다른 말로 하면 남북 당사자의 이견을 적절히 조율하는 가운데 남북한의 이질적인 법체계를 단일화한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 법통합이 잘 이루어지 않을 때 남북 양측 주민들간에 불신과 갈등이 노정될 것이고, 이는 사회·문화·심리적 통합을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 그런 점에서 통일실현단계에서 법률가들의 역할은 아주 막중하다고 하지 않을 수 없다.

위에서 살펴본 바와 같이 국제법적 측면에서 볼 경우 한반도에 사실상 남북한(대한민국과 조선민주주의인민공화국)이라는 2개의 국가가 존재함에도 불구하고 우리 국내법상으로는 상대방의 국가성을 부인함으로써 발생하는 국제법과 국내법과의 괴리, 국가보안법과 남북 교류협력법을 동시에 존치시킴으로써 생기는 적대관계이자 동반자관계라는 모순, 대북화해정책과 공안정국의 공존으로 발생하는 이념의 혼란 등의 문제가 발생하고 있다. 이런 괴리와 모순을 해소하기 위해

서는 통일관련 법제 정비가 요구된다고 하겠다. 그러나 남북관계가 갖는 이중성, 과도기성에 비추어 남북문제, 통일문제를 법적인 관점에서만 보기 어렵게 만드는 요인이 있는 것 또한 부인하기 어렵다. 아무튼 앞으로 남북관계가 한 차원 더 질적으로 발전하게 될 경우 남북교류와 통일에 대비한 법적 접근의 필요성과 중요성은 더욱 부각될 것으로 내다보인다.

남북관계의 규범화·법제화는 대략 다음과 같은 방향에서 추진할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 남북교류협력법을 남북합의서의 정신에 따라 자유로운 왕래·교류를 보장해 주는 명실공히 남북관계의 기본법으로 위상을 갖추도록 해야 한다. 남북관계 진전에 맞추어 현행 남북교류협력법을 대폭 개정하거나 가칭 ‘남북화해협력기본법’으로 대체하는 방안을 신중하게 검토해야 할 것이다.

둘째, 특별형법으로서 국가보안법과 같은 법률은 대부분의 나라들이 가지고 있고, 또 우리의 경우 북한의 대남전략에 효과적으로 대응하기 위해서는 당분간 필요한 점을 부인하기 어렵다. 하지만 현행 국가보안법은 남북교류행위와 관련하여 국민의 자유를 지나치게 억제하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있고, 남북관계 개선에 부분적으로 걸림돌이 되고 있는 점도 없지 않으므로 인권침해 소지가 큰 조항부터 개정해 나감으로써 안보(질서)와 인권이 함께 숨쉴 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 4대 남북경협 합의서를 비롯한 남북합의서들은 국가간 조약은 아니지만 민족(분단국) 내부의 관계를 규율하는 특수조약으로서 법적 효력을 가지는 문서로 인정하는 것이 타당하다. 그리고 이와 상충되는 국내법규들을 정비해야 한다.

넷째, 남북회담 대표 임명 및 전권위임장 수여 등 남북회담 운영, 남북합의서 체결 및 국내법적 효력 부여, 남북합의서의 효력 정지 등을 규율하는 남북관계기본법의 제정도 앞으로 적절한 시기를 택해 제정하도록 해야 한다.

이와 같은 법정비를 통하여 현재 추진중인 통일정책을 구체적으로 현실화시킬 때 또한 남북한간에 발생하는 새로운 법률문제에 항상 즉각적으로 대처할 수 있는 체제를 마련할 때 비로소 언제든지 통일이 이루어지더라도 무리없는 통일을 제도적으로 뒷받침할 수 있게 될 것이다. 민족의 통일은 어디까지나 준비하는 자에게 찾아오는 것이다.

제 2회의 토 론

○ 김석향(통일교육원 교수):

통일교육은 교육의 차원보다는 청소년, 성인, 여성 등도 함께하는 생활문화의 차원으로 확대되어야 한다는 생각에 동의한다. 우선 논문의 구성은 우리들의 통일교육의 실태 및 문제점 지적, 그렇다면 대안은 독일과 미국의 교훈제시와 우리가 생각해 볼 것으로 나뉘어 있다. 큰 틀에서 실태조사부분을 동의하면서도 구체적인 부분에서 아쉬움이 있다. 통일교육의 해결책을 독일이나 미국에서 찾아야 하는가에 대한 의문이다. 외국의 사례는 이미 분석을 통해 나와 있고, 이를 전제로 우리사회에서 그런 문제가 왜 나타난 것이냐의 대한 심층적인 분석이 필요하지 않을까 생각한다. 가령 교사들에게 물어볼때 통일교육의 개념이 부재하고 혼란스럽다는 견해에 대해 왜 그렇게 느끼는지, 따라서 교사가 가지는 문제점은 무엇이고, 지적한 것처럼 통일교육지침서가 혼란을 유발시켰다면, 지침서의 어떤 부분과 무엇이 문제인지 등을 논의하는 것도 필요하다고 생각한다. 우리가 흔히 잘못되었다는 부분이 있다면 구체적인 실태와 정확한 분석이 없는 상황에서, 전망부분을 정확히 제시하지 못하는 실정이다. 외국사례를 통해 기존 사례를 연구하는 것도 중요하지만, 선행연구가 되어 있으며 우리들의 문제들을 총체적으로 집어보는 것도 해야 한다. 현재 얼마나 열악한 여건에서 일하고 있는데, 어느 정도의 성과를 내고 있다라는 것을 수

치로 알려주었으면 한다.

구체적인 언급을 하면 첫째, 본문 1-2쪽에서 “통일교육은 일정부분 각 정치체제의 통치이데올로기를 전파·선도하는 역할을 수행...이것은 ‘통일교육기본지침서’를 통해 확인할 수 있으며 통일교육의 방향과 개념 정립 등에서 상당부분 혼란을 시켰음이 사실이다”라는 부분에서 통일교육의 혼란이 있다고 하는데 구체적인 언급이 필요하다.

둘째, 3쪽에서는 학교교육에 대해 언급하고 있는데, 학교 통일교육은 정책적으로 교육부(행정)-통일연구원(연구)-통일교육원(실행)가 연계되어야 하는 부분이다. 각 역할에 비중과 범위를 설정하는 것이 필요하다고 보며, 이를 어떻게 조합시켜야 하는가에 대한 연구도 중요하다.

셋째, 실제 통일교사들에게 자기 인식 문제를 조사하였더니, 80%가 문제가 있다고 지적하면서 가장 큰 문제로 통일교육의 방향혼란과 개념정립의 부재라고 말하고 있다. 반면 길은배 박사께서는 통일교육 문제해결의 대안으로 6쪽에 교수법을 강의해야 한다고 제시하고 있다. 교사들의 요구는 개념의 부재와 개념의 혼란이며, 사실 교육기법은 교사들이 잘 알고 있다고 본다. 관점과 개념의 부재는 정부에서 재정립하는 노력이 우선 되어야 한다.

공공교육기관이나 연구분야에서는 교육기법의 문제보다 관점의 문제를 연구하고 제시하는 것이 필요하다. 최근에 교사들이 질문과 답변하는 것들 중에서 인공기를 아이들에게 가르쳐주는 것이 무엇이 잘못되었는가에 대해 문의한다. 문제는 태극기도 같이 가르쳐야 한다. 각기 다른 역사적 상황을 설명하면서 북한의 국기는 무엇이며, 왜 분단이 되었으며, 앞으로 어떻게 해야 하는지에 대한 교육이 함께 진행되어야 한다.

○ 한상희(건국대학교 교수):

논문에서는 헌법에서의 영토조항과 통일조항의 문제점을 제기하고 있다. 헌법재판소가 북한을 반 국가단체 및 반란단체라는 대법원의 견해에서 약간 수정하여 교류협력의 대상과 미수복 단체라는 이중적 지휘론을 선언하였다. 문제는 우리의 법제 과정에서도 이중적인 태도를 보이면서 헌법재판소가 가지는 한계를 드러내었다.

헌법의 제정당시 임수경·문규현 신부사건의 시의성 때문인지 모르겠으나, 일반적인 남북관계의 법해석에서 원론적으로 이중적인 지위를 가진다고 할뿐 어떠한 경우에 이를 적용시킬 것인지에 대한 동의가 없었다. 이에 대법원이 국가보안법을 자의적으로 해석하는 범위를 더욱 강화시켰다고 생각한다.

법 판단은 기본적으로 명확성을 기초로 하는 것이다. 인공기를 흔드는 것 등의 현안에 대해 국민정서가 용납하지 못해 허용이 안된다는 식이 되어서는 안된다. 대법원 등에서 명확한 기준을 제시하지 못하기 때문에 통일관련 법제적용의 난맥상 및 남남갈등, 통일교육의 개념혼란의 주요 원인이라고 생각한다.

발제자가 남북교류협력법, 남북경협합의서, 4대 기본합의서 등의 법적지위를 어떻게 볼 것인가의 문제를 지적하면서 국제조약과는 다른 특수조약으로 보아 헌법6조에 의해 국내법으로 수렴되는 것으로 하자는 의견에 동의한다.

질문은 실제 헌법6조에 따라 기준을 하며 만약 특수조약으로 개념 규정 한다면 외국에서 통상적으로 받아들여줄 수 있느냐(인정하여 줄 것인가)의 문제이다. 이에 대해 국회가 합의서를 집행하기 위한 부속 법률을 제정하는 것이 바람직하며, 집행에 필요한 예산심의 및 관리

하여 간접적으로 국내법화하는 것이 필요하다고 생각한다. 2000년 당시 대북지원과 관련한 법안을 국회에 제출시, 국회는 당시 비준대상이 아니다라는 이유로 법안을 유보시켰다. 국회는 그 당시 남북교류와 관련한 모두 권한을 방기하였고, 시행령이나 부속법률의 제정없이 권한을 직무유기한 것이다.

질문은 논문 p. 52의 ‘전향적인 통일지향적인 입장에서 북한의 법적지위를 두는 것이 좋겠다’라는 주장에 대해 별도의 비준보다는 부속법률을 만드는 것이 바람직하다고 생각한다. p. 50 ‘이적표현물의 취득 판매는 존치하자’에 대해서는 지금까지 이적표현물의 판단주최는 법원이 아니었고 공안문제연구소 등이었다. 사법기관이외의 부설기관에서 판단이 이루어지고, 이를 검사의 공소장에 베끼는 현실에서 정상적인 법 판단의 과정이 아닌 사후적으로 이용하여 결정되기 때문이다. 법규정이 어떻게 만들어지느냐는 그것을 만들 현실이 어떠한 것인가에 대한 논의가 우선되어야 한다.

제 3 회의
분야별 통일인프라 실태 Ⅱ

국내적 통일인프라 구축을 위한
실태조사: 경제분야

조영기

(통일미래연구소 연구위원)

국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야

조영기(통일미래연구소 연구위원)

I. 서론

1. 문제제기 및 연구내용

남북관계는 1980년대 중반 이후 국제환경의 변화 속에서 남한의 지속적인 대북포용정책 추진과 북한의 태도 변화를 바탕으로 꾸준히 발전해 오고 있다. 1990년대 초반 북한핵문제로 인한 한반도 내외의 정세 경색과 긴장고조, 1990년대 중반 북한의 심각한 경제위기, 1990년대 말 남한의 일시적 경제위기 등으로 남북관계가 정체되기도 했으나, 2000년대 초라는 현 시점에서 살펴볼 때 남북관계는 지난 1980년대 말에는 도저히 기대할 수 없는 수준으로까지 발전하였다. 김대중 정부 5년에 걸친 대북포용정책은 이러한 성과를 거둘 수 있도록 한 주요한 정책적 기반이 되었다. 2000년 6월 남북정상회담을 거치면서 남북은 50년에 걸친 적대관계를 벗어나 화해를 위한 실질적인 교류·협력을 추진하기 시작하였다. 비록 2001년 초 부시 행정부의 등장에 따른 미국의 대북압박정책과 2002년 10월 발생한 북한핵개발

을 둘러싼 2차 핵위기에도 불구하고, 남북관계는 화해의 단계를 넘어 본격적인 협력의 단계로 접어들기 시작한 것으로 판단된다.

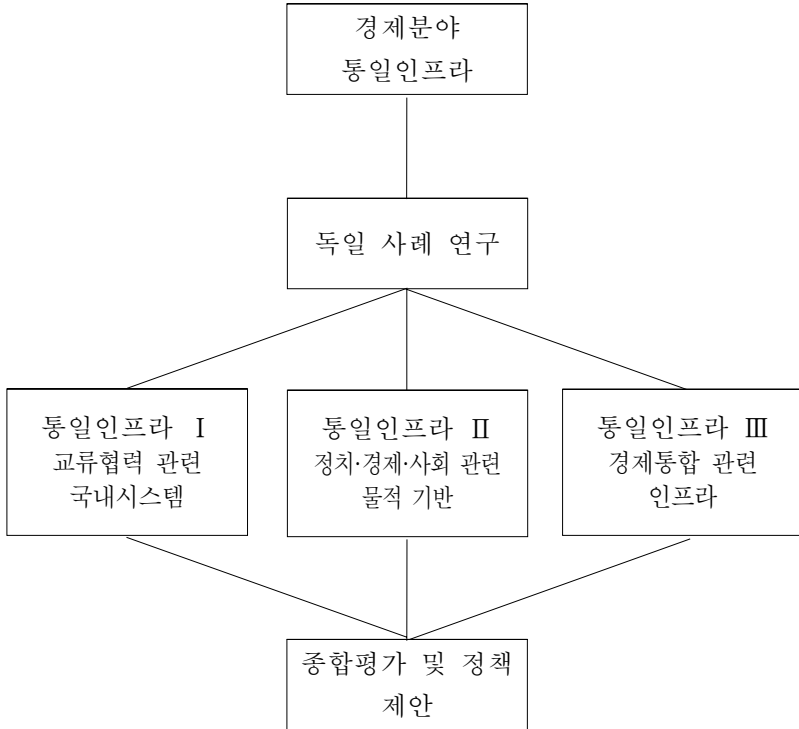
남북관계의 지속적 발전과 새로운 단계 진입을 바라보면서, 우리 사회는 남북관계 발전이 중장기적으로 한반도의 평화통일로 연결될 것이라는 기대와 함께 이러한 발전과 변화의 과정에 발맞춘 준비가 남한 사회 전반에 걸쳐 이루어져야 할 것이라는 평가를 하게 된다. 사실 현 단계 남북관계의 실태를 살펴보면 현상적으로 정부당국간 대화와 민간차원의 사회문화교류는 활발하게 확대되고 있으나, 남북관계 발전에서 매우 중요한 역할을 할 민간차원의 순수 경제교류협력은 충분히 확대·심화되지 못하고 있다. 남북 물자교류에서 비거래성교역의 비중은 여전히 거의 절반에 달하고 있으며, 북한 경제의 침체로 반출입의 불균형과 위탁가공교역의 거래성교역 대비 비중 증대는 여전히 현상이다. 남북 교류협력에서 나타나고 있는 이러한 한계점들은 주로 북한의 정치·사회적 경직성과 경제적 침체에 기인하고 있다. 하지만 경제분야 남북교류협력에서 남한이 주도적 역할을 할 수밖에 없는 상황에서 북한에 원인이 있는 한계점만을 지적하고 남북관계를 발전시킬 수 있는 방안을 적극적으로 모색하지 않는다면, 현 단계 남북관계 발전을 중장기적 차원의 평화통일로 연결시킬 수 있는 가능성을 우리 스스로 포기하고 말았다는 비판을 면할 수 없다. 남북관계는 현재의 발전수준에도 불구하고 여전히 우리 사회의 좀더 적극적인 정책 대응을 요구하고 있다.

통일인프라 형성과 관련된 논의는 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째는 남북화해와 평화통일에 대한 장기적 전망에 기초하여 통일과정의 각 단계별로 정책과제와 대응방안을 제시하는 작업이다. 이러한 논의는 그 동안 우리 사회에서 많은 주목을 받았던 통일방안 연구와

직접 관련되어 있으며, 기존 통일방안 연구의 연장선 위에서 추진될 수 있다. 둘째는 통일인프라와 관련한 우리 사회의 현황을 파악하고 중장기적인 대응방안을 마련하는 작업이다. 이러한 논의는 현 단계 남북관계 변화가 남한 사회에 미치는 영향에 대한 분석으로부터 그리고 독일 통일에 대한 연구로부터 도움을 받을 수 있다. 셋째는 통일과정에서 실제로 요구되는 통일인프라를 각 분야별로 구축할 수 있는 구체적인 실행계획을 작성하고 추진전략을 제시하는 작업이다. 이러한 논의는 자칫 통일과정에서 직면할 수 있는 혼란을 최소화하고 남북의 통일과 통합을 순조롭게 추진할 수 있도록 기여할 것이다.

이 글에서 우리는 통일인프라의 실태를 경제분야를 중심으로 조사하고 그와 관련한 정책과제를 제시하려고 한다. 우선 경제분야 통일인프라의 개념 및 정책과제와 관련한 예비적 고찰을 한 후(Ⅰ), 독일의 통일과정에서 얻을 수 있는 정책적 시사점을 도출할 것이다(Ⅱ). 다음으로 경제교류협력 관련 국내 시스템 현황(Ⅲ), 경제·사회복지 관련 물적 기반의 실태(Ⅳ), 남북간 경제교류협력 및 경제통합과 관련한 재정 부문의 실태와 과제(Ⅴ) 등을 살펴본다. 마지막으로 현 단계 우리 사회의 경제분야 통일인프라를 종합적으로 평가하고 이와 관련한 중장기적인 기본정책을 제안하려고 한다(Ⅵ). 연구의 구성도는 다음의 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 연구의 구성도



2. 경제분야 통일인프라의 개념과 의미

남북이 분단 상태에서 통일로 가는 과정은 기존 질서와 제도를 변화시키고 새로운 질서와 제도를 형성시키는 과정이다. 자연히 이러한 과정은 정책적 대응이 충분한 경우에조차도 예상하지 못한 혼란을 낳

을 수 있다. 최근 남북관계가 대북포용정책 추진으로 대립구조에서 점차 화해협력구조로 전환되고 있으나, 그와 함께 대북정책의 추진에 대한 국민적 합의기반의 부족에 따른 남남갈등을 비롯하여 통일과정에서 예상되는 다양한 문제들이 등장하고 있다. 교류협력의 확대과정에서 필요한 정부의 제도적 장치 미비 및 지원기금 부족, 남북관계 개선에 따른 남한 내 사회의식 및 정치문화의 변화 미흡, 남북관계 개선을 뒷받침할 국제사회에서의 지지세력 구축 부족 등은 분단에서 통일로 가는 과정을 힘들고 장기화시킬 가능성이 있다.

통일인프라는 통일과정에서 발생할 다양한 문제를 해결하고, 통일로 가는 길을 단축시키고 순탄하게 만드는 데에 필요한 우리 사회의 역량이라고 할 수 있다. 다시 말해 통일인프라는 남북관계 개선과정 및 통일과정에서 나타날 내부적 혼란과 장애를 극복하고 남북관계의 지속적 개선과 그에 따른 평화통일 과정을 효율적으로 뒷받침해 낼 남한 사회의 역량이라고 할 수 있다. 남북관계 개선과 평화통일 과정을 뒷받침하는 남한 사회의 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 골고루 구축되어야 한다. 따라서 통일인프라는 사회의 변화와 관련한 한 사회의 역량은 단순히 물질 차원에서뿐만 아니라 인적, 정책적, 제도적 차원에서 평가되어야 한다.¹⁾

경제분야 통일인프라는 남북 경제교류협력을 활성화시키면서 중장기적으로 남북 경제공동체를 형성하기 위해 필요한 경제분야의 인프라

1) 이런 의미에서 통일인프라는 하드웨어와 소프트웨어 양 측면을 다 지닌다. 한편 현 단계에서 통일과 관련해서는 남북관계 개선에 따른 중장기적이고 점진적인 평화통일을 일반적으로 예상하고 있지만, 돌발적 상황에 따른 급격한 통일의 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 당연히 급격한 통일에 대비한 우리 사회의 역량도 통일인프라임에 분명하다. 이 글에서는 논의의 일관성과 현실성을 고려하여 급격한 통일과 관련한 통일인프라에 대한 논의는 배제하였다. 이는 별도의 연구를 필요로 한다.

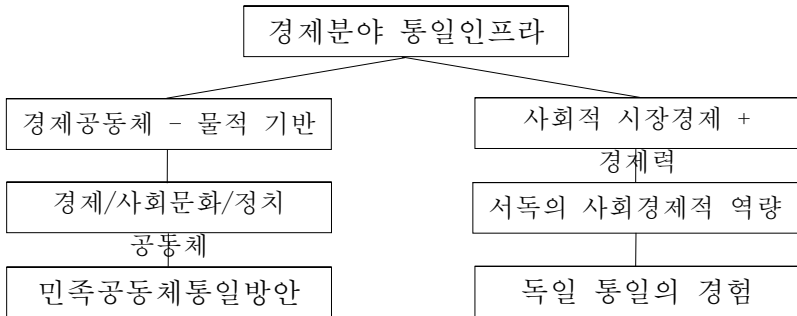
라를 의미한다. 경제적 차원에서 남북의 통일이란 남북 경제교류협력의 활성화를 통해 남북 경제가 점차적으로 하나의 경제로 통합되는 것을 의미한다고 할 때, 경제분야 통일인프라를 경제교류협력 활성화와 경제공동체 형성을 위한 인프라로 규정하는 것은 큰 무리가 없어 보인다. 물론 경제교류협력 활성화와 경제공동체 형성의 궁극적 목표인 남북 경제의 통합이라는 관점에서 바라보면, 경제분야 통일인프라는 남북 경제력 격차를 해소할 수 있는 역량과 체제 차이를 극복할 수 있는 역량으로 구분해 볼 수도 있다. 경제분야 통일인프라의 주요 영역을 간단히 설명하면 아래와 같다.

- 교류협력 관련 국내시스템: 남북 경제교류협력을 활성화시키고 남북 경제력 격차를 축소하는 데 주요한 역할을 할 국내의 경제교류협력 관련 지원체계 또는 법·제도적 장치
- 경제·사회 관련 물적 기반: 북한 경제 지원 및 경제통합을 위한 기반이 될 남한 내부 경제체제 및 경제역량, 남북경제공동체 형성 과정에서 발생할 수 있는 지역간, 계층간 사회경제적 소외와 이질감 해소를 위한 공동체적 안전관으로서 역할을 해야 할 남한 사회복지제도 등을 포함
- 경제통합 관련 인프라: 남북경제공동체 형성, 경제통합 및 통일 경제 형성 과정에서 필요한 통일비용을 조달할 수 있는 역량 및 제도적 장치

경제분야 통일인프라는 통일인프라 중에서도 기초적이고 중심적인 부분이다. 이는 현재 우리 사회가 일반적으로 받아들이고 있는 통일 정책과 통일방안의 관점에서나, 그리고 독일 통일의 경험이 주는 시

사점의 측면에서나 확연하게 드러나고 있다. 특히 민족공동체를 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체라는 세 부분으로 나누어볼 때, 경제공동체 형성을 가장 우선적으로 이루어야 할 과제로 파악하고 있는 것이다. 실제적으로 반세기가 넘도록 분단 상황에 놓여 있던 한반도에서 정치공동체나 사회문화공동체 형성보다도 경제공동체 형성이 비교적 용이할 것이라고 판단하는 것은 납득할 만하다. 독일 통일의 경우에도 서독이 혼란 상황에 빠진 동독을 경제적으로나 사회적으로 흡수할 수 있었던 역량은 서독의 경제력 및 서독의 독특한 사회경제체제라고 할 사회적 시장경제체제로부터 나왔다. 이런 점에서 경제분야 통일인프라는 통일과정에서 필요한 인프라 중의 인프라라고 할 수 있을 것이다.

<표 1-2> 경제분야 통일인프라의 의미



3. 현 단계 국정 기본 방향과 경제분야 통일인프라

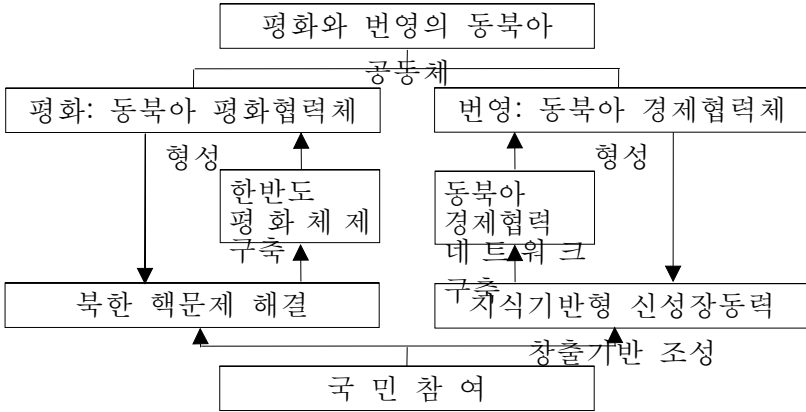
경제분야 통일인프라의 구축을 위해서는 현 단계 한국 정부의 국정

기본 방향과 잘 조화되는 통일인프라 구축을 위한 정책방향을 제시해야만 할 것이다. 2003년 2월 출범한 ‘참여정부’는 평화번영정책을 천명하고 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 위해 한국 사회가 중심적 역할을 할 것을 주요 국정지표로 제시하고 있다. 현 정부가 내세우고 있는 국정목표 및 국정과제를 살펴보면, ‘평화와 번영의 동북아시아’가 세 번째 국정목표이며, ‘한반도 평화체제 구축’과 ‘동북아 경제중심국가 건설’이 첫 번째와 다섯 번째 국정과제이다. 이러한 국정지표를 고려할 때 경제분야 통일인프라 구축은 현 정부에서 체계적으로 추진될 수 있을 것으로 판단된다.²⁾

동북아 중심국가 건설이라는 국정과제는 평화번영정책의 핵심적 추진전략 중의 하나이다. 현재 정부가 제시한 동북아 중심국가의 개념도는 아래와 같다.³⁾ 정부는 이러한 동북아 중심국가를 건설하기 위한 정책구상의 두 축으로 동북아관 슈만플랜(경제협력 확대 및 경제공동체 형성 촉진)과 미살플랜(역내 지역개발 및 경제부흥 추구)을 제시하고 있다.

-
- 2) 최근 정부는 ‘동북아 경제중심국가’라는 개념보다는 ‘동북아 중심국가’라는 개념을 사용하고 있다. ‘경제중심’이라는 표현이 갖는 제한성을 고려한 결과라고 판단된다. 아래에서 우리도 ‘동북아 중심국가’라는 개념을 사용할 것이다. 여기에서 우리는 ‘동북아 중심국가’와 관련한 정부 안에 대해서는 비판적 검토를 하지 않겠다.
- 3) 정태인, “동북아 평화와 번영: 동북아 경제중심 - 비전과 과제,” 세종연구소, 『평화와 번영의 동북아 시대 - 과제와 전략』(제10차 세종 국가전략 포럼, 2003. 9. 18).

<표 1-3> 동북아 중심국가 구상



평화번영정책과 동북아 중심국가 구상은 경제분야 통일인프라 구축과 밀접한 연관을 갖는다. 통일인프라 구축 자체가 화해번영정책의 결과로 나타나기 시작한 평화통일에 대한 기대로부터 정책적 과제로 등장하였다는 사실은 말할 것도 없으며, 평화번영정책이 추구하는 경제협력과 경제부흥이 기본적으로 남북 경제교류협력과 밀접한 관계를 맺지 않을 수 없기 때문이다. 당연히 교류협력과 관련한 국내 시스템 구축을 주요한 과제의 하나로 삼고 있는 경제분야 통일인프라 구축정책은 평화번영정책의 핵심 요소가 되어야 할 것이다.

Ⅱ. 독일의 통일 인프라 사례 조사

1. 서독의 통일인프라 구축에 대한 방향

- 서독정부가 통일을 위한 인프라 건설을 본격적으로 시작하게 된 것은 1970년대 초반부터임.
 - 이 시기는 이미 빌리 브란트(Willy Brandt)가 수상에 오르
고 동방정책(Ostpolitik)을 취하면서 동서독 간에 화해와 협
력의 싹이 트고 있던 시기.
 - 브란트는 동방정책의 기치 하에 1970년에 독소조약을 체결하
였고, 폴란드와도 기본조약을 체결함.
 - 1972년에 기본조약을 체결하면서 서독은 동독과의 교류를 활
성화하기 위한 인프라 건설에 적극적으로 나섬.
- 서독정부의 통일정책은 “접근을 통한 변화(Wandel durch
Annäherung)”로 가능한 한 동서독간의 주민들의 접촉을 증대
시키기 위한 정책을 추구함.
- 동독과의 교류 및 접촉을 활성화하기 위한 인프라 구축을 위해
서 서독정부는 현금이나 물자 등의 직접지원 뿐만 아니라 서독
의 對동독 특혜조치 등 다양한 정책을 구사하면서 양독간의 화
해와 협력을 통한 통일기반조성을 위한 인프라 구축에 힘썼음.
- 서독정부의 對동독 통일인프라 구축사업은 인도적 차원의 개인
이나 교회 차원뿐만 아니라, 서독정부 차원의 사업 등 다방면에
서 이루어졌음.

2. 서독의 인프라 구축 사업

가. 사회 문화교류를 위한 인프라 구축

(1) 개인 및 단체들의 對동독 송금 및 소포발송 제도 구축.

○ 서독의 실상 전파

- 서독주민들이 동독에 살고 있는 친척들과의 자유로운 교류를 통해서 동독주민들에게 서독의 생활상을 알림으로써 동독주민들의 의식이 깨일 수 있도록 함.
- 이는 서독정부의 접근을 통한 변화정책의 가장 기본적 원칙으로 가능한 한 최대한 동서독 주민간의 접촉을 가능하게 하기 위한 인프라 구축에 힘썼고, 서독의 사회상을 알리기 위한 방편으로 현금송금허용, 소포 및 편지교류를 위한 제도구축 등에 노력.
- 서독주민의 동독주민에 대한 물자지원도 가능하였는데, 이는 Genex⁴⁾나 동독의 교회지원을 통해서 가능하였음.

(2) 동독주민의 서독방문을 위한 서독 중앙정부와 지방정부의 보조금 지급

○ 서독정부는 동독주민이 서베를린이나 서독지역을 방문할 경우

-
- 4) Genex는 동독 정부가 외화를 벌어들이기 위해서 1962년에 취리히와 코펜하겐등에 설치한 면세상품점이다. 여기에서는 단순한 소비재부터 자동차에 이르기까지 다양한 물건들이 판매되었다. 동독정부는 Genex를 통해서 동독상품 판매와 외화벌이라는 두개의 목적을 동시에 달성할 수 있었다.

이들에게 여행 보조금을 지원하였음.

- 1959년부터 동독주민 1인당 30마르크가 지원되었고, 1987년부터는 100마르크가 지원됨.
- 이러한 지원은 주정부뿐만 아니라 지방정부에서도 이루어졌는데 1964년부터 주정부는 동독주민 1인당 연 2회에 한하여 각각 20마르크씩을 지원하였음.
- 서독정부의 동독주민에 대한 지원은 1956년 의료사업에서도 시작되었다. 동독주민의 서독지역 방문시 응급환자, 노약자의 병세 악화시 서독정부는 환자의 진료가 이루어질 수 있도록 지원하였음.

(3) 서독주민의 서베를린 및 동독방문에 대한 보조

- 도로이용료 및 입국비자금의 지불
 - 동독정부는 동독을 방문하거나 서베를린을 방문하는 서독주민들에게 동독지역의 도로이용료를 강제적으로 부과하였는데, 이는 동독이 서독과 서베를린 그리고 동독지역과의 접촉을 차단하기 위한 정치적 목적에서 시작되었음.
 - 이는 동서독 주민간 접촉에 있어서 상당한 장애요인으로 작용하게 되어 서독정부는 1972년부터 서베를린과 서독간의 도로이용료를 동독정부에게 직접 지불하면서 동서독 교류를 위한 일종의 인프라 구축을 시도
 - 도로 사용료 이외에 서독주민이 서베를린을 방문하기 위해서는 통과 비자를 발급 받거나 동독지역을 방문하기 위해서 입국비자를 발급 받아야했음

- 서독정부는 동서독간의 교류확대를 위해서 서베를린과 서독간의 통과비자는 1972년부터 일괄적으로 지불하였고, 동독지역 입국비자는 1973년부터 60세 이상의 노인에 대해서만 서독정부가 동독정부에 일괄 지불함

(4) 사회간접자본 확충

- 서독은 동독과의 경제협력 초기부터 동독내의 사회간접자본 확충에 많은 노력을 기울였음.
 - 60년대 말부터 동서독간의 화해분위기가 조성되면서 교통분야의 협력에 대한 논의가 많았고, 1972년에 기본조약이 체결된 후부터 이 분야에서의 협력이 현실화되었음.⁵⁾ 베를린왕복철도와 도로 등 교통로 확장과 개선은 동독이 1974년에 먼저 제안을 하였고, COMMECON 회원국들 역시 동유럽과 서유럽을 연결하는 교통망확충이 필요하다고 인식했기 때문에 이를 적극 지지하였음.
 - 동독과 동유럽의 이러한 필요성에도 불구하고 동독은 이 도로의 건설비를 서독이 전적으로 부담하는 것을 명확히 하였음.⁶⁾

5) 1972년 5월 26일 양국은 기본조약 제7조 3호에 대한 추가의정서를 통해서 교통분야에서의 협력에 대해서 합의 하였음.

6) 이러한 사업에 대하여 재정적 부담으로 인해서 서독 내에서도 많은 비난이 있었으나 동독은 서독정부의 호의에 대하여 정치적인 반대급부를 제공하였다. 즉, 동독정부는 서독인들의 동독 방문시 연금수령자들에게 대한 최소환전 의무를 면제해 주었고, 더 많은 정치범을 석방하여 서독으로 넘겼으며, 유로수표(Eurocheck)과 크레딧카드의 동독 도입을 허가하였다.

- 서독은 재정적 부담에도 불구하고 이 사업이 서독과 서베를린의 통행을 안정적으로 유지시킬 수 있고, 서베를린과 서독지역과의 연계를 강화할 수 있는 방법이라고 생각했기 때문에 이 사업을 적극적으로 추진하게 되었음.

- 철도와 도로확장공사 외에도 서독정부는 서독주민들이 서베를린으로 여행하는데 있어서 불편함으로 줄이고자 1971년 12월 17일에 동독과의 통과여행 협정(Transitabkommen)을 체결하였음.
 - 이때부터 서독정부는 그 동안 서독주민들이 동독지역 통과시 지불했던 도로 사용료를 일괄적으로 지불하게되었음.
 - 이 협정이 맺어진 후 서독정부는 동독에게 매년 2억 2490만 마르크를 지불하였으나, 시간이 지나면서 서독주민들의 동독방문이 증가하여 5억 2500만 마르크로 증액하였음.
 - 여행객 외에 서독지역에 등록된 차량이 동독을 여행할 경우에도 서독정부가 일괄적으로 연 5000만 마르크를 동독에게 지불해왔음.

<표 2-1>고속도로 공사를 위한 서독정부의 대동독 재정지원

합의시기	공사내용	재정지원
1965	Hirschberg 부근의 Saale 교량공사	550만 DM
1975. 12. 19. 합의 (1976년부터 1979년 까지 분할지급)	Helmsteht-Berlin 간 고속도로 보수공사	2억 5,950억 DM
1977. 12. 22.	Helmsteht-Berlin 간 보완공사	273만 DM 추가 지불
1978. 11. 16. 합의 (1979년부터 1982년 까지 분할지급)	Berlin-Hamburg 간 고속도로 보수 공사	12억 DM
1980년 4월 30일 합의	Werta-Einselnach 고속도로 신설 및 확장	2억 6,800만 DM

자료: 주독대사관, 동서독 교류협력 사례집, 1993. 에서 종합

- 그 외 철도교통여행에 따르는 불편함을 제거하기 위해서 서독은 동독에게 1976년에 2600만 DM, 1977년에 1860만 DM를 지불하였음.
- 또한 서독정부는 1980년 4월 30일에는 동서독간 철도운송을 원활히 하기 위해서 동독지역의 공사에 1000만 DM, 그리고 서베를린지역의 공사에 900만 DM를 지원한바 있다. 그밖에도 서독과 서베를린간의 수로를 원활히 하기 위해서 1978년 11월에는 2000만 DM를 동독에 지원하였고, 그후에도 Teltow운하 개통을 위해서 7000만DM를 지불하였다. 또한 서독정부는 1980년 4월에 Mittelland 운하를 확장할 것을 동독과 합의하고 1억 5000만 DM을 지불한바 있다. 이처럼 철도, 도로 그리고 수로의 공사 등을 서독정부가 적극적으로

추진함으로써 서독기업들은 동독과의 경제협력에 있어서 물류 비용을 상당량 줄일 수 있었고, 경제교류 역시 활성화 될 수 있었다.

나. 교역활성화를 위한 인프라 구축

(1) 내독교역을 통한 동독상품에 대한 특혜

- 서독은 분단이후 줄곧 동독과의 경제관계를 내독간의 무역 (Innerdeutscher Handel)으로 규정하였음.
 - 서독은 이러한 사실을 통일이전의 헌법 제23조에 명확히 규정하고 있음.⁷⁾
 - 구서독 헌법 제23조는 서독헌법의 효력범위(Geltungsbe- reich des Grundgesetzes)를 규정하는 조항으로 그 범위를 동독지역까지 포함하고 있으며, 따라서 서독 입법기관은 내독교역에 관한 법률적용에 있어서도 관세법이나 대외무역법을 적용하지 않고, 연합국의 군정법(MRG) 53호의 외환 관리법(Devisenbewirtschaftungsgesetz)을 적용하였음.
 - 서독은 1952년 GATT회원국 가입 시에도 동서독의 교역을 내 독거래로 인정받았고, 1957년 유럽경제공동체(EEC) 창설을 위한 로마조약 체결 시에도 내독교역과 관련된 부속합의서를 체결함으로써 동서독교역에 관한 무관세 원칙을 보장받았음.

7) 서독의 헌법 제23조 효력범위(Geltungsbereich des Grundgesetzes)는 통일과 함께 사라졌고 현재는 유럽연합(Europäische Union)조항으로 대체되었다.

- 이러한 서독정부의 노력으로 동독은 동구권 국가들과는 달리 EC회원국이 아니면서도 서유럽시장에 관세를 지불하지 않고 진출할 수 있게 되어 가격경쟁력을 높일 수 있었고, 이를 통해서 상당한 경제적 이익을 얻을 수 있었음.

(2) 동독상품에 대한 세금면제 혜택

- 서독은 동독상품이 서독시장 내에서 가격경쟁력을 가질 수 있도록 하기 위해서 통상 서독시장 내에서 일반적으로 적용되는 부가가치세 14%를 적용하지 않았음.
- 뿐만 아니라 서독정부는 서독기업들이 동독상품을 구입하도록 장려함으로써 동독이 서독시장을 개척하는데 도움을 주었음.
- 이처럼 서독은 동독에게 각종 특혜와 경제교류를 위한 제도적 유인정책을 취함으로써 동독이 스스로 내독간의 경제교류에 적극 나설 수 있도록 하였고, 이를 통해서 많은 경제적 이익을 얻을 수 있게 하였음.
- 서독의 이러한 대동독 특혜정책으로 인해 서독은 동독의 가장 매력적인 시장이 되었고 동독은 섬유, 의복, 유리 도자기 등 생산품의 3/4을 서독으로 반출하였으며, 화학제품이나 철강 등도 50%이상을 서독으로 공급하였음.

(3) 스윙제도를 통한 자원보조

- 서독은 경화가 부족한 동독에게 서독과의 교역에 있어서 동독의 상품이나 용역을 현물로 지급할 수 있도록 하기 위해서 내독교

- 역 초기부터 청산결제(Bilaterales Clearing)제도를 신설하였음.⁸⁾
- 이를 위해 동서독은 각각 중앙은행에 청산계정을 설치하고 청산용 화폐단위로서 “청산단위(Verrechnungseinheit)”라는 인위적인 화폐를 채택하였음.
 - 공식적으로 서독 마르크(DM)와 동독마르크 교환비율은 1:1로 결정하였음.⁹⁾
- 이러한 서독정부정책은 초기에 동독과의 경제협력을 활성화하는데 많은 도움이 되었음.
- 특히 동독 마르크는 태환성(convertibility)과 안정성이 낮았기 때문에 동독과 경제협력을 했던 서독기업들의 입장에서는 동독화폐에 대한 위험부담이 컸으나 이 청산계정을 통해서 서독기업인들은 동독화폐의 안정성과 지불능력부족에 대한 우려를 없앨 수 있었음.
- 청산계정을 도입한 초기에는 양독간의 교역이 쌍무관계의 원칙(Bilateralitätsprinzip)에 따라서 상호 균형을 이룰 수 있도록 추진하였으나, 이것이 동독의 미약한 경제력으로 인해 양독간 교역증진의 장애요인으로 작용하게 되었고, 동독이 채무불이행 상태에 빠지게 되자 이를 해결하기 위한 방안으로 일정한도의 금액을 무이자로 차용할 수 있는 청산용 융자(Swing: Verrechnungskredit)제도를 도입하였음.
- 이로써 동독은 부족한 외화를 스윙차관을 이용함으로써 세계

8) 청산계정은 1949년 10월 8일 프랑크푸르트협정에서 합의되었음.

9) 내독거래에 있어서 청산결제 외에도 경화로 지불할 수 있는 “현금지불특수 구좌 S (Barzahlungssonderkonto S)”를 개설되었으나 실제교역에서는 많이 이용되지 못했다.

시장에서 적용되는 이자만큼을 절약할 수 있는 효과를 볼 수 있었음.

- 스윙차관은 양독의 무역량에 따라서 유동적이었으며 동서독 정부의 합의에 의해 결정되었으나 통일직전에는 이용한도가 8억 5000만 VE에 이르렀음.

<표 2-2>스윙차관 최고액의 변화

기간	스윙 최고액
1960~1968	2억 VE*
1968~1975	7억 5000만 VE
1976~1982	8억 5000만 VE
1982~1985	6억 VE
1986~1990	8억 5000만 VE

* VE: Verrechnungseinheit(청산단위)

자료: 주독대사관, 동서독 교류협력 사례집, 1993, p.395에서 종합

(4) 기술과 차관제공

- 서독은 동서독 기업들의 경제협력을 촉진하고, 동독산업의 경쟁력 강화를 위해서 1970년대부터 동독지역에 투자설비를 유치할 수 있도록 하였음.
- 이를 위해서 필요한 각종 기술과 투자재원은 동독정부에게 장기 저리차관 형태로 융자해 주었으며 특히 서독은 동독산업의 경쟁력강화에 필수적인 직접투자를 권장함으로써 서독정부가 재원을 조달하고 이 프로젝트에 다수의 서독기업이 참여하게 하였음.

- 이 제도를 통해서 동독은 제철소나 화학공장의 설비를 서독에서 반입하여 현대화함으로써 경쟁력을 높일 수 있었고, 서독정부는 여기서 생산된 제품의 대부분을 다시 서독으로 반입함으로써 동독의 경제적 이익을 보장하였음.

- 사회주의 계획경제의 실패로 인해 1980년대에 들어 동독경제가 어려워지고 채무구조가 악화되자, 서독정부는 동독의 요청을 받아들여 차관을 제공하였음.
 - 당시 서독 수상이었던 Helmut Kohl은 서독의 바이에른 주립은행(Bayerische Landesbank)에게 동독에게 차관을 제공하기 위해서 은행컨소시엄을 구성할 것을 요청하였음.
- 바이에른 주립은행은 이 요청을 받아들여 1983년 7월에 서독의 6개 은행과 함께 컨소시엄을 구성하여 동독측에 5억 마르크의 차관을 Libor 금리 1%, 상환기간 5년을 조건으로 제공하였음.
- 도이체방크(Deutsche Bank) 역시 콜 수상의 요청을 수락하여 같은 해에 17개의 은행과 함께 컨소시엄을 구성하여 5억 마르크의 차관을 바이에른 주립은행과 같은 조건으로 동독에게 제공하였고, 그 다음해에 다시 25개의 은행과 함께 컨소시엄을 구성하여 9억5천만 마르크의 차관을 동독에게 제공하였음.
- 1983년과 1984년에 동독에 지급된 19억 5천만 DM의 차관은 당시 국제사회에서 신용하락으로 차관을 도입하기 어려운 상황에서 Moratorium 직전까지 치달던 동독의 국제거래를 회복시켰고 경제 및 사회안정에 큰 도움이 되었음.

3. 서독의 통일 인프라 구축 사업의 시사점

- 동서독의 경제협력은 서독정부의 적극적인 지원정책으로 인해 통일이 되기까지 꾸준히 성장할 수 있었음.
 - 양독간 교역구조나 무역량이 만족할 만큼 성장한 것은 아니었으나¹⁰⁾ 동서독의 경제교류는 서독에게는 긴장완화와 동독과의 유대감을 깊게 할 수 있는 정치적 목표를 달성하게 했고, 동독에게는 서독으로부터 기술 및 투자재원 등 경제적으로 도움을 받을 수 있게 하여 상호 보완적인 역할을 해왔음.

동서독의 경제협력에서 한국이 얻을 수 있는 교훈은 아래와 같음.

- 첫째, 서독의 대동독 정책은 정권이 바뀌고 국제적 환경의 변화에도 불구하고 일관성 있게 추진되었음.
 - 서독정부는 1950년 한국전쟁으로 인해 남북관계가 중단된 것을 중요한 교훈으로 삼고, 냉전상황에서도 동독과의 정치·군사적인 긴장완화와 경제협력의 촉진, 민간교류의 활성화를 위한 정책을 일관성 있게 추진하였음.
 - 70년대에 시작된 브란트의 독일정책은 80년대에 들어 소련이 아프가니스탄을 침공하고, 유럽에서 미·소간의 중거리 미사일 배치로 대립이 심화되어, 동서독 사이에도 새로운 냉전의 분

10) 동서독의 경제교역은 제3국과의 대외무역 발전추세보다는 미미했다. 1955년을 기준으로 1987년까지 내독교역은 12배 증가하였으나, 같은 기간 동안 서독의 대외무역은 19배 증가하였으며, 동독은 36배 증가하였다. 내독 무역이 대외무역에서 차지하는 비중 역시 서독의 경우 1955년에는 2.3%, 1970년에는 1.8% 1987년에는 1.5%밖에 되지 않았고, 동독은 1955년에는 12.3% 1970년에는 11.4% 1987년에는 7.6%이었다.

- 위기가 조성되는 상황에서도 지속되었음.
- 특히 1982년에 서독정권이 진보적인 사민당(CDU)에서 보수적인 기민당(CDU)으로 바뀌었을 때도 서독의 신정부는 미·소의 안보이해 때문에 동서독이 다시 냉전시대로 회귀하는 것을 방지하고자 사민당시절의 브란트의 독일정책을 계속 유지하였음.
 - 당시 기민당(CDU)정부는 양독간의 군사적 긴장완화는 물론이고 동독의 경제회생을 지원함으로써 동독주민들이 경제적 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 가장 최선의 통일정책임을 강조하였음.
 - 80년대에 들어 동독의 경제상황이 심각해지자, 동독경제의 회생을 위해서 당시 극 보수파이고 철저한 반공주의자인 기사당(CSU)의 당수 슈트라우스(Strauss)가 동독에게 직접 차관을 주선했다는 사실은 경제교류를 통해 민족내부의 평화를 관리하였다는 측면에서 시사하는 바가 큼.
- 둘째, 서독은 동독과의 교역초기부터 경제교류를 촉진하기 위한 협정과 환경개선, 제도적 장치, 그리고 동독지역의 사회간접자본에 막대한 재원을 투자함으로써 기업들의 거래비용을 낮추는데 주력하였음.
- 이는 전통적으로 국가가 적극적으로 시장의 거래환경과 인프라를 조성함으로써 시장에서 자유경쟁이 이루어지게 하고, 시장에는 직접적으로 간섭하지 않는다는 서독정부 경제정책의 원칙에서부터 시작된 것임.
 - 서독정부는 시장의 실패가 일어나는 부분에 적극적으로 개입

함으로써 시장환경을 개선하고, 특정기업이나 산업에 대한 직접적인 지원보다는 전체기업의 수익성 향상에 도움이 될 수 있는 공공 분야에 대한 투자에 집중함으로써 정부의 기업지원에 대한 명분 논란을 제거하였음.

- 셋째, 서독정부의 대동독 재정적 지원에 대한 국민적 합의와 인내심이 동서독간 평화 및 번영을 유지하는데 가장 중요한 밑받침이 되었음.
 - 서독정부가 동독에 대해서 유화정책으로 바뀌게되는 70년대에 들어서 서독정부의 동독에 대한 지불금이 급격히 증가하게 되었음.
 - 서독정부는 1971년부터 1975년까지 3억 5200만 마르크, 1976년부터 1980년까지 8억 3900만 마르크, 1981년부터 1985년까지 10억 2500만 마르크, 1986년에는 9억 4600만 마르크, 1987년에는 8억 4000만 마르크, 그리고 1988년에는 9억 3700만 마르크를 동독에 지불하였음.¹¹⁾
 - 이러한 서독정부의 대동독 경제지원과 특혜정책에 대하여 서독의 집권당 내부에서도 많은 반발이 있었으나 서독정부는 가

11) 이 금액은 총 49억 3900만 마르크로서 독일 연방예산에 의한 지불금, 기타 공공재정에 의한 지불금이다. 이 금액에는 개인의 사증비용이나 도로 사용비용은 포함되어있지 않고, 서독정부가 80년대에 동독에게 빌려준 차관도 포함되지 않다. 이 금액 외에도 서독정부가 동독 정치범 석방을 위해서 동독정부에게 비공식적으로 상당한 금액의 돈을 지불한 것으로 알려지고 있으나, 정확한 금액은 아직까지 밝혀지지 않고 있다. Kupper, "Die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen und ihr politischer Stellenwert", Politische Bildung 1990, 1. (주독대사관 번역: 내독간 경제 및 그 정치적 평가) p. 7. 참조

시적인 비용보다도, 정치적 화해와 긴장완화와 같은 계량화할 수 없는 이윤에 더 큰 의미를 부여하였고, 국민들에게 이러한 정책을 꾸준히 지지해줄 것을 촉구하였음.

- 무엇보다도 서독정부가 49억3900만 DM를 지불 할 수 있었던 것은 서독정부의 경제적 지원이 있을 때마다 동독이 그 반대급부로써 상호 민간인 방문확대, 동독입국제한요건 완화, 편지 및 소포검열의 완화, 인권문제개선 등 상호주의적 입장에서 서독측의 정치적 요구를 들어주었기 때문이며, 이를 통해서 동서독은 경제협력에 있어서의 상호 명분을 살릴 수 있었음.¹²⁾

○ 넷째, 동서독의 경제협력이 서독의 적극적인 기술 및 재정적 지원에도 불구하고 동독의 경제개혁 미비로 인해 교역구조가 바람직하지 못하게 발전하였다는 점은 북한의 향후 경제발전 방향에 대한 시사점을 제공함.

- 동서독 무역의 상품구조를 살펴보면 상품공급과 수요가 내독 교역 초기부터 기형적이었음.
- 기초소재, 생산재, 광산물이 대종을 이루었고, 투자재의 의미가 상대적으로 미미해 현재 남북한 관계와 비슷한 개도국간의 교역에서나 볼 수 있는 형태이었음.
- 이러한 교역문제를 해결하고 직접투자를 통해 상호보완성(Komplementarität)을 추구하자는 제안도 줄곧 있었으나,

12) 이 액수에는 서독정부의 대동독 차관은 포함되지 않았다. 이외 서독은 동독과의 정치적 협상과 동독의 정치범석방을 위해서 동독에 비공식적으로 지불한 돈은 아직까지도 밝혀지지 않고 있다.

동독정부의 경제개혁기피로 인해 양독간의 경제교류의 질적 향상은 이루어지기 어려웠고, 심지어 서독정부의 막대한 재정적 지원에도 불구하고 경제체제의 붕괴를 막을 수 없었음.

- 이는 중국과 대만의 관계에서 중국이 적극적인 개혁과 개방정책을 취하면서, 중국경제의 발전은 물론이고 대만의 경제협력도 활성화되고 있는 것과는 대조적이라 할 수 있음.
- 이러한 점들은 북한도 시장도입을 통한 개혁과 개방정책을 취할 경우에만 남한과의 경제협력이 북한의 경제회복에 본격적인 도움이 될 수 있음을 시사함.

Ⅲ. 국내적 통일인프라 실태 I

- 남북교류협력 관련 국내 시스템

1. 중앙정부 남북교류협력 지원시스템 실태

가. 입법부 지원체계

(1) 통일외교통상위원회의 조직과 역할

입법기관에서 남북문제와 관련한 조직은 ‘통일외교통상위원회’이다. 제16대 국회의 외교통상위원회는 남북경협외 제도적 틀을 마련한 4개 경협 합의서의 국회비준과 행정부의 대북활동에 법적 구속력을 부여하고 대북관계의 투명성을 높이는 것을 골자로 하는 가칭 ‘남북관계발전기본법’ 제정안을 국회에 제출했다. 동 법은 남북한 상호원조와 안전보장, 통일문제에 관한 중요한 사항을 결정하거나 남북관계에서 국민적 재정부담 요인이 발생하는 남북합의서를 처리할 경우 국회의 비준동의를 받도록 했다.

(2) 남북관계발전지원특별위원회의 조직과 역할

최근 국회는 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 구성하여 민족적 역량을 결집하여 통일에 관한 국민적 여론을 수렴하고 국회차원에서 체계적이고 종합적 통일대비책을 강구하고 있다. 동 ‘특별위원회’는 여야의원 30명으로 구성되어 2002년 11월 7일부터 2004년 5월 29일까지 활동하는 한시적 위원회이다.

(3) 국회의원연구단체

통일과 남북교류·협력과 관련된 의원연구단체는 21세기 동북아 평화포럼 등 정치, 경제, 사회, 문화 등의 분야에서 결성되어 있지만, 정치·외교분야의 단체가 다수를 차지하고 있다. 그리고 연구단체의 인적 구성은 정치·외교 분야는 정당 위주이며, 경제·교육과 같은 비정치적 성향의 단체는 정당별 편중현상이 다소 완화된 상태이다. 통일 관련 국회의원 연구단체는 분야별로 전문가 초빙강연, 세미나 개최 등의 활동을 하고 있다. 의원 연구단체의 활동은 의원상호간에 통일과 관련된 제반문제에 대한 관심을 고조시켜줄 뿐만 아니라, 통일관련정보를 공유함으로써 정책입안·수립·결정과정에서 발생할 수 있는 시간과 비용의 낭비를 줄일 수 있다. 그러나 의원연구단체는 대부분이 정당 위주로 결성되어 있어 회원간 연구결과에 대한 정보가 한 개 정당에 편중되어 정당간 정보왜곡 내지 대립을 초래할 우려가 있다. 이는 결과적으로 소모적 정책대결로 이어져 국론을 분열시키는 부작용을 일으킬 가능성이 매우 높다.

나. 중앙정부의 지원체계

(1) 외교·안보 관련부처의 지원체계

(가) 통일부의 지원체계

통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육 기타 통일에 관한 사무를 총괄하는 부처이다. 통일부는 통일과 관련된 제반 정책과 전략수립, 집행과 관련된 업무를 수행하기 위해 2

실 3국 13과 16 담당관의 조직에 정원은 222명이다.

‘국민의 정부’ 출범과 함께 전개된 화해·협력정책은 북한의 변화를 촉진시켜 한반도의 평화를 유지하려는 정책이다. 따라서 화해·협력정책은 다양한 형태의 남북대화와 인적·물적 교류와 협력이 필수적이며, 이를 추진하기 위한 제도적 준비가 수반되어야만 한다.

남북관계의 실질적 개선을 위해서는 당국간 대화가 필수적이다. 남북대화는 ‘6·15 남북정상회담’ 이전에는 간헐적으로 개최되었지만 ‘6·15 남북정상회담’ 이후에는 매우 다양한 채널을 통해 현안별로 남북대화가 성사되어 남북현안에 대한 합의와 협의가 진행되었다. ‘국민의 정부’ 출범이후 남북대화는 남북정상회담, 장관급회담, 남북경제협력추진위원회, 실무접촉, 실무협의회 등과 같은 다양한 형태로 빈번하게 진행되었다.

남북교류·협력은 1988년 ‘7·7선언’을 계기로 인적, 물적 교류와 협력이 시작하였다. 특히 정부는 남북교류협력의 중요성을 인식하고 정경분리원칙과 민간의 자율적 판단과 스스로의 책임에 따라 남북경제 협력을 추진할 수 있는 여건을 조성하고 관광, 문화예술, 체육, 종교 등 다양한 분야에서 사회문화교류가 지속적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련함으로써 남북교류와 협력은 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 일관된 남북경제교류·협력의 추진은 남북한의 신뢰구축으로 이어져 남북사이의 철도·도로연결, 해운협력, 임진강 수해방지, 개성공단착공, 금강산 육로관광 등과 같은 결실을 맺었다.

통일부는 남북교류협력이 법의 테두리 내에서 추진될 수 있도록 하기 위해 1990년 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 제정하고, 새로운 상황을 규율하기 위한 법령의 개정과 법령적용과정에서 세부사항을 정하기 위해 고시, 훈령 등 하위 법령을 정비하였다. 그리고 남북간의 상

호교류와 협력사업을 지원하는데 필요한 자금을 확보하여 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 ‘남북협력기금법’에 따라 남북협력기금을 관리·운영하고 있다. 1998년 ‘경협활성화 조치’ 이전에는 주로 정부차원의 대북지원, 경수로건설사업지원 등의 공공용도에 사용하였으나, ‘경협활성화 조치’이후 기업도 기금의 실질적 수혜자가 될 수 있도록 조치하였다. 또한 남북한은 남북경협의 법적 제도적 장치를 마련하기 위해 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁 해결 등 4개 경협합의서를 타결하였다.

남북한의 문제 - 통일 및 남북대화·교류·협력 -는 대내적 문제이면서 동시에 국제적 문제이다. 따라서 남북한의 실질적 협력증진은 남북당사국뿐만 아니라 주변이해 당사국과의 긴밀한 협조와 이해가 있어야만 한다. 그러나 현재 통일부의 기능과 역할, 조직은 주로 대내적인 문제해결에 치중해 있어 대외적인 홍보와 교섭력이 매우 취약한 실정이다. 그리고 북한과의 교류협력이 남북한에만 국한된 것이 아니고 많은 외국의 기관 및 기업들의 관심이 집중하고 있는데도 통일부의 교류협력국은 북한과의 접촉이나 왕래 또는 협력에 국한되어 있다. 또한 남북경협은 정부차원의 경협, 민간차원의 경협, 인도주의적 차원의 경제지원 등 세 가지 범주에서 진행되고 있다. 그러나 현실적으로 정부차원의 경제협력과 민간차원의 경제협력에 대한 경계가 모호하기 때문에 수익성을 중시해야 할 민간차원의 경협이 민족적 관점에서 접근할길 기대하는 현상이 있으며, 정부차원의 경협이 수익성 위주로 전개해야 하는 경우도 있기 때문에 경협에 장애요인으로 작용하고 있다.

(나) 외교통상부의 지원체계

외교통상부의 대북한 업무는 주변국가간의 정치적 협력과 외교정책

수립과 협조이다. 외교통상부는 남북정상회담 개최로 마련된 남북관계 진전의 계기를 유지하기 위해 대북 화해·협력정책과 한반도 평화정착을 위한 외교적 노력을 기울이고 있다. 외교통상부는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국들의 대북 화해·협력정책에 대한 협조와 지지확보에 주력하고 있다. 이를 위해 외교통상부는 한·미, 한·일, 한·중간 정상회담과 외무장관회담, 대북정책조정그룹(TCOG : Trilateral Coordination and Oversight Group)회의 등 고위급 협의를 통해 대북정책에 대한 관련국간 협의체널을 구성하고 있다. 특히 대북정책조정그룹(TCOG)회의는 미국 일본과의 긴밀한 대북정책 공조를 유지하기 협의기구로 현안발생시 수시로 대북정책을 조정하고 있다. 그리고 북한이 2000년 아세안지역안보포럼(ARF : ASEAN Regional Forum)에 정식 가입함으로써 남북한이 함께 참여할 수 있는 다자외교의 무대가 확대되었다. 따라서 외교통상부는 다자외교를 통한 한반도의 평화정착과 안정을 위한 구축방안을 강구하고 다자외교를 적극 활용하고 있다.

(2) 경제관련부처의 지원체계

(가) 재정경제부의 지원체계

재정경제부에서 남북경제교류·협력관련 업무는 경제협력국 국제경제과에서 담당하며, 남북경협 관련업무의 총괄부서로서 경협의 장·단기 정책개발과 부처간 정책조정 업무를 수행하고, 남북경협의 제도적 틀을 마련하기 위해 ‘남북경제협력추진위원회’와 ‘남북경제협력제도실무협의회’ 등과 같은 실무위원회를 주관하고 있다. 남북한은 경협실무 접촉을 통해 2000년 11월 4개 경협 합의서에 가 서명하는 성과를

거두었으며, 2000년 12월 경추위의 구성과 운영에 대해 합의하였다.¹³⁾ 경추위는 남북장관급 회담의 합의·위임에 따른 당국간 경제협력 및 민간 경제협력 추진과 관련당국간 협력이 필요한 사항을 협의하기 위해 구성된 조직으로 현재까지 5차례의 회담이 개최되었다. 경추위는 경협업무를 효율적으로 수행하기 위해 업무성격에 따라 실무협의회 또는 실무접촉을 통해 남북한간의 의견을 조정하고 있다. ‘남북경제협력제도실무협의회’는 2002년 6월 4개 경협합의서의 후속조치를 마련하기 위해 조직되었으며, 남북간의 통행, 통신절차, 산업표준 및 산업재산권, 상사중재위원회의 구성과 운영과 관련된 업무를 협의 중에 있다. 그리고 제도실무협의회는 2003년 7월 4개 경협합의서의 발효통지문을 교환합의, 원산지 확인절차에 관한 합의서의 채택, 청산결재를 위해 남한은 한국수출입은행을 북한은 조선무역은행을 청산은행으로 선정하였다. 또한 재정경제부는 개성공단개발, 남북철도·도로연결, 금강산관광사업 등의 업무를 추진하기 위해 관련부처와 업무협의를 통해 남북한의 실무회담을 조정하고 있다.

그리고 재경부는 남북경협활동을 지원하기 위해 남북협력기금 지원과 남북경협사업 및 사업자 승인을 검토하여 관련부처에 통보하는 업무를 담당하고 있다. 민간부문의 경협사업은 상업적 차원에서 추진하고, 정부는 남북경협의 원활한 추진을 위해 제도적 장치 마련에 주력하여야 한다. 여기서 남북경협의 역할은 ‘남북한 문제해결을 위한 신뢰구축’이라는 점을 감안할 때 남북경협의 신뢰구축은 매우 중차대한 일임은 자명하다.

13) 제4차 남북장관급 회담에서 경제협력추진위원회의 구성과 운영에 대해 합의하였다.

(나) 산업자원부의 지원체계

산업자원부는 제조업체의 대북진출지원과 원산지 확인 및 증명서 발급과 관련된 업무를 담당하고 있다. 산업자원부의 남북경협 관련업무는 개성공단개발이 완료되지 않았기 때문에 아직 미미한 실정에 머물고 있지만, 남북경제교류·협력이 활발해지면 업무량이 증가할 것으로 예상된다. 산업자원부는 2001년 1월 ‘남북전력협력실무협의회’에 참석, 2002년 10월 ‘개성공단건설실무협의회’에 참석하여 소관업무를 협의하였다.

산업자원부는 향후 개성공단과 북한경제특구가 활성화되면 남북한 산업구조조정에 대비한 사업자선정, 사업품목결정 등의 업무수행, 생산제품의 시장 및 판로에 대한 정보제공과 무역인력양성을 위해 북한 지역내 무역관 개설 계획 수립이 필요하다. 그리고 산업자원부는 분단으로 발생한 남북한 산업표준과 관련된 업무, 산업재산권(특허권, 의장 및 실용신안권)의 보호와 관련된 업무를 효과적으로 추진할 수 있는 대책을 마련하여야 한다.

(다) 건설교통부의 지원체계

건설교통부의 남북경제협력관련 주요업무는 개성공단건설과 남북철도·도로연결 사업이다. 개성공단건설업무는 국토정책국 입지계획과에서, 남북철도·도로연결 업무는 수송정책실 남북교통과에서 담당하고 있다. 건설교통부는 남북장관급 회담 또는 경제협력추진위원회의 합의에 따라 개성공단건설 실무협의회, 임진강수해방지 실무협의회, 남북철도·도로연결실무협의회와 실무접촉을 통해 남북한간의 실무차원에서 의견을 협의하고 조정하였다. 특히 건설교통부는 2000년 8월 합의되어 착공이 지연되어 오던 개성공단건설 착공과 남북철도·도로

연결을 북한과 협의하여 마무리하였다.

(라) 농림부의 지원체계

농림부에서 남북경제교류·협력관련 업무는 농업정책국 농업정책과와 농촌개발국 개발정책과에서 담당하고 있다. 농림부는 2001년 북한 농업개발에 대한 전문적 기술자문과 새로운 협력사업추진을 위해 정부와 민간의 북한농업 전문가를 중심으로 ‘북한농업지원협력단’을 구성하였다. 협력단은 기획, 식량 및 과수, 축산, 잠업, 농업생산기반 등 5개 분과로 구성하여 분야별 전문가 협의를 통해 북한농업 지원방향을 체계적 종합적으로 점검하고, 이를 바탕으로 지원사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 목적에서 구성되었으며, 남북한의 종합적 협력사업을 추진할 수 있는 제도적 장치이다.¹⁴⁾ 그리고 농림부는 ‘농업분야 남북고위급 회담’창설을 제안하였다. ‘농업분야 남북고위급회담’이 정례화되면 농업분야에서 실질적 협력과 북한농업기반의 재건을 위한 제도적 장치구축에 진전이 예상된다. 한편 농림부는 북한농업 관련연구를 추진하여 2002년까지 26과제를 마무리함으로써 정책수요에 대비하고 있으며,¹⁵⁾ 북한농업연구자도 양성하고 있다.

(마) 과학기술부의 지원체계

과학기술부에서 남북한의 과학기술협력업무는 과학기술정책실 정책총괄과에서 남북한의 과학기술 협력관련업무와 남북한 공동 연구개발 사업을 추진하고 있다. 남북한은 슈퍼 옥수수 공동연구 등 6개의 과

14) www.maf.go.kr, 민관 합동 “북한농업지원협력단” 발족(2001.4.16)

15) 대표적인 연구성과물은 “북한의 농산물 유통과 농민시장 운영실태”, “북한 산 농임산물 반입관리제도 개선방안” 등이 있다.

학기술협력사업을 추진하고, 기관별로 산재된 북한과학기술정보를 종합적 체계적으로 제공하기 위해 ‘북한과학기술 네트워크’의 구축을 추진할 계획이다. 남북한의 과학·기술협력은 바세나르체제(Wassenaar Arrangement)의 이중용도품목(List of dual use goods)대상에 포함된 전략물자 반출금지로 인해 많은 제약을 받고 있다. 여기서 이중용도품목이란 군수용으로 사용될 수도 있고 민수용으로 사용될 수 있는 품목을 말하며, 과학기술의 발달로 전자, 통신분야의 기술집약적 설비들은 대부분 포함된다. 그러나 이중용도품목에 해당하는 품목의 최종용도에 대한 통제기준이 모호하다. 즉 평화적 목적을 수행하기 위한 이전은 허용하고 있지만 용도통제의 기준이 자의적 기준에 따라 결정되고 있다.¹⁶⁾ 따라서 남북한의 과학·기술교류가 활성화되기 위해서는 이중용도품목의 최종용도에 대한 명확한 기준을 설정하는 것이 필요하다.

2. 지방자치단체의 남북교류협력 지원체계

가. 자치단체 남북 교류 추진의 필요성과 추진유형

6.15 정상회담을 계기로 각 자치단체는 중앙정부 차원과는 별도로 독자적인 남북교류를 추진하기 시작하였다. 자치단체의 대북교류는 향후 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 막중하다는 차원에서 적극 추진 필요성이 제기되고 있다. 현재 대북교류가 중앙정부에서 독점함에 따라 대부분의 교류 및 협력의 프로그램이 정치적 성격이

16) 최종용도와 관련하여 모호한 규정은 “수출자가 알고 있거나 인식하고 있는 경우”와 “의심되는 경우” 등이 있다.

강하고, 정부 차원에서 추진되는 관계로 다양성이 부족하다. 특히 지자체의 참여가 부진함에 따라 남북교류 협력에 대한 전국적인 지지와 공감대를 획득하는데 미흡하였다. 이념과 체제의 색깔이 중앙정부보다 강하지 않은 지자체로서는 지역 특성에 맞는 사업을 통해 남북교류 협력을 추진할 경우 남북간 이질화를 극복하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

현재 자치단체의 대북교류는 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 도정차원에서 본격적으로 대북교류를 추진한 경우다. 둘째, 시·군·구 차원에서 추진한 경우다. 셋째, 특정 사업과 연계하여 추진한 경우다. 이상의 세 가지 사례를 분야별로 살펴봄으로써 각각의 지원 체계, 성과와 특성을 파악하기로 한다.

(1) 도정차원의 대북교류 추진

(가) 강원도의 지원체계와 특성

강원도는 세계화·지방화의 국제사회 변화 추세에 부합하고 남북지방간 유기적 연계로 남북교류협력을 실질적으로 활성화시킨다는 목적하에 자치단체 중에서 가장 적극적으로 대북 교류·협력에 나서고 있다. 특히 지방간 교류는 지역·산업의 균형적인 발전을 촉진시킬 수 있는 전략적·선택적 방안이 될 수 있으며 서로를 이해하게 되어 남북주민의 사회통합에 크게 기여할 것으로 판단하고 있다. 이는 더욱이 같은 도명을 사용하는 유일의 분단도인 강원도의 남북간 협력은 ‘가시적 성과를 달성한 남북협력의 모델’로서 바람직한 사례가 될 것이다.

강원도는 중장기적 구상하에 지난 1998년 9월 전국 자치단체 최초로 기획관리실에 남북교류 전담팀을 설치하였으며 2001년 3월에는

남북협력담당관실로 확대 개편하여 본격적인 대북교류 조직을 정비하였다. 또한 도민들의 참여를 유도하기 위해 사단법인 ‘남북강원도협력협회’(2000년 5월) 및 ‘북강원 연구센터’(2000년 6월) 등을 설립하여 ‘북강원편람’·북강원 알기 인터넷 서비스 제공 등 정보를 도민들에게 공유하게 하여 도민들의 남북협력사업에 대한 이해와 참여의 폭을 넓혔다. 2001년 3월에는 남북교류협력지원팀을 남북교류협력담당관실로 조직을 확대 개편하였다. 이러한 강원도의 노력은 2003년 7월 평창이 2010년 동계 올림픽을 개최하기 위한 홍보 노력을 전개하는 과정에서 북측의 적극적인 참여와 지지로 성과를 거두었다.

이러한 인프라를 구축함과 동시에 도지사를 비롯한 대표단이 2000년 12월 16일~20일까지 평양을 방문하여 남북강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서¹⁷⁾ 및 3개 협의서를 체결하였다. 김진선 지사의 방북은 지방자치단체장으로서의 최초의 공식방문이었다. 2001년 4월 3개 협력사업을 성실히 이행하기 위하여 북강원도 고성군 남강 하류에서 어린 연어 55만 마리를 공동 방류하였다. 이 사업은 분단 55년만에 자치단체가 공동으로 추진한 최초의 사업이었다. 2001년 6월에는 남북강원도간 두 번째 협력사업으로 금강산 지역에서 솔잎혹파리 공동방제 작업이 실시되었다. 2003년 7월에는 1,000ha에 달하는 지역에서 솔잎혹파리 공동 방제작업을 전개함으로써 산림자원 보호라는 쌍방의 경제적 이익 및 설악·금강권 연계 관광개발 및 환경보전에

17) ① 쌍방은 역사적인 6.15 남북공동선언의 정신에 부합되는 협력을 위하여 함께 노력, ② 쌍방은 내년 초부터 씨감자원종장 시설건설, 솔잎혹파리 방제, 자원보호 증식사업을 공동전개 ③ 쌍방은 그 밖의 상호관심사로 되는 문제들에 대하여 협의 ④ 남측은 북측강원도 인민위원회 대표단이 남측강원도를 방문하도록 초청하였으며 북측은 적절한 시기에 방문하는데 동의 ⑤ 쌍방은 이상의 문제를 추진하기 위하여 앞으로 상당기간 필요한 경우 실무접촉을 진행

기여하였다. 세 번째 사업은 강원도 기후와 여건이 비슷한 북측 지역에 6,000평 규모의 씨감자 원종장을 건설하기로 하였다. 향후 강원도의 남북교류협력 사업은 DMZ 평화공원 건설, 동해선, 경원선 철도 연결, 남북교류타운 조성 및 설악-금강권 개발 등을 중심으로 지정학적 여건을 활용한 각종 사업이 활발히 추진됨으로써 통일 기반 조성에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

강원도의 남북교류협력은 ‘3대 원칙’에 입각하여 추진되고 있다. 즉 평화를 담보로 하는 화해·협력관계를 유지 발전시켜 나가고, 협력사업도 상호공동이익을 추구하며, 장기적으로는 평화통일의 토대를 구축하는 데 기여하는 원칙을 준수하고 있다는 점에서 자치단체 교류 중에서 가장 바람직한 사례라고 볼 수 있다. 특히 도민적 이해와 바탕 위에서 인내심을 가지고 꾸준히 추진하며, 접경지역의 남북교류거점 ‘3대 모델¹⁸⁾’ 사업 구상을 지속 추진하는 것은 정책의 정당성과 합리성 확보차원에서 바람직하다고 볼 수 있다.

(나) 제주도의 지원체계와 내용

제주도의 남북교류사업은 ‘평화의 섬(Island of Peace)’ 구상과 맞물려 있다.¹⁹⁾ 평화의 섬 지정을 통하여 제주도는 단순한 관광지로서만이 아니라 한반도의 평화 및 신뢰 구축을 위한 평화회담 장소로서, 나아가 동북아시아의 평화와 안정을 확보하기 위하여 중요한 역할을

-
- 18) ① 물류기지 모델 : 철원지역 평화플라자, 평화시 조성(물류산업 행정중심지), ② 평화교류 모델 : 인제·양구지역 평화생명마을 조성, 이산가족 면회소 설치 ③ 관광개발 모델 : 동해안 지역 설악·금강권 개발 평화의 문 등
- 19) 고성준, “남북 화해·협력 시대와 제주”, 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』(제주도 동아시아 연구소·통일문제연구협의회 공동주최 권역별 세미나 자료집), 2000. 9.20, 28-51쪽.

할 수 있을 것으로 기대되고 있다.²⁰⁾ 특히 제주도는 2000년 남북 국방장관회담과 3차 남북장관급 회담이 개최되고 백두산 한라산 교차관광이 장관급 회담 합의사항으로 정해지는 등 남북 교류협력의 장으로 부각되고 있다. 이러한 일련의 과정에서 제주가 차지하는 비중과 역할에 관심이 집중되고 있다.²¹⁾

최근 제주도민의 대거 방북은 제주도민들이 동포애를 담은 감귤을 지난 '98년부터 4년간 1만3,572톤과 당근 6천톤을 국제적십자연맹 등을 통해 북측에 보냈고 2001년에는 제주산 우량 씨감자 3,000개 및 제주산 말 3마리가 전달한데 대한 감사의 표시로 이루어졌다. 북한은 2001년 5월 감귤을 지원해 준데 대한 보답으로 2002년 5월 인원에 관계없이 도민을 초청해 평양과 백두산을 보여주고 방문단의 제주-평양 직항로 이용도 허용할 것이라는 약속을 했고 이를 이행한 것이다. 또한 2003년에도 8월에 300여명의 대규모 도민 방북이 이루어져 지자체간 남북교류 협력의 모델이 되어 가고 있다. 또한 전라남도 남북교류협의회는 2003년 8월 지역 농민들이 사용하던 콤바인 50대를 평안남도 대동군 협동농장에 전달하는 한편 대표단이 평안남도와 공동으로 건설한 '대동농기계수리공장' 준공식에 참석하는 등

20) 김부찬, “남북교류·협력과 제주 ‘평화의 섬’, 『제주발전연구』 4호, 2000, 제주발전연구원, 10쪽.

21) 일부에서는 제주도가 남북대화의 장으로 이용되고 있는 것이 북한 집권층의 제주에 대한 특별한 관심에 기인하고 있다는 주장도 있다. 북한이 통일을 주장할 때 제주도가 한반도의 최첨단이라는 상징성을 고려하여 ‘백두에서 한라까지’라는 슬로건을 사용한다는 점, 제주도가 43사건이라는 비극적인 역사가 이루어진 장소라는 점, 그리고 제주도민들이 인도주의적 차원에서 ‘북한 감귤 보내기 운동’을 전개하고 있는 점 등이 북한의 최고 정책결정자들이 제주에 대한 긍정적 인식을 갖게 한 원인이라고 지적하고 있다. 김부찬, 14-15쪽.

본격적인 교류에 나서고 있다.

(다) 경기도의 지원체제

경기도는 2001년 11월 도의회 제165회의에서 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 도의 자원에서 뒷받침하고 관련사업을 추진하기 위하여 경기도남북교류협력조례를 공포하여 남북교류협력을 위한 법적인 토대를 구축하였다. 특히 조례에서는 남북교류협력 및 통일정책을 추진하기 위하여 남북협력기금을 설치함으로써 지방정부 차원의 재원 조달 법적 근거를 제시하였다. 현재 중앙정부 차원의 남북협력기금이 조성되고 있으나 지방정부 차원에서 남북협력기금 조성을 법적으로 규정한 것은 경기도가 최초다.

(라) 제주도, 강원도 및 경기도의 남북교류협력 지원체제의 비교

강원도, 경기도와 제주도의 남북교류협력은 크게 두 가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 도가 갖는 지리적 문화적 역사적 산업적 배경과 경험을 최대한 살려 남북교류에 나섬으로써 일정 성과를 달성하고 있다. 둘째, 남북교류협력은 예산이 필요한 만큼 도민들의 지지를 토대로 추진되고 있다. 강원도의 경우 도민과 함께 한다는 측면에서 조례 제정, 사단법인 남북강원도협력협회 설립, 북강원 정보 도민 제공 등을 추진하였다. 제주도는 2000년 11월 실시한 조사에서 감귤보내기, 씨감자보내기와 같은 민간차원의 경제교류, 이산가족 면회소 설치, 그리고 북한과의 관광벨트 구축 등 남북교류협력 사업의 추진이 제주지역에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 인식하는 주민들이 83.6%를 차지하여 도민들의 지지를 받고 있는 것으로 나타났다.²²⁾ 경기도는

22) 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 『제주형 평화의 섬 모형과

2001년 11월 조례를 제정하여 정부의 남북협력 및 통일정책을 지방자치단체 차원에서 뒷받침하고자 남북교류협력기금을 설치하고 기금의 운용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하였다.

(2) 시·군·구의 교류협력

부산시를 제외하고는 시·군·구의 대북 교류사업 추진은 도정 차원보다 활성화되지는 못한 실정이다. 일부 시·군·구를 제외하고는 특정사업을 이벤트성으로 제안하는 정도에 그치고 있다. 부산시는 2003년 8월 30일 안상영 시장 등 부산시 북한교류협력단이 5박 6일간 북한을 방문하여 북한과 다양한 사업을 합의하였다. 특히 부산시는 부산지역 기업들이 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만 건설 및 운영분야에서 북한과 본격 경제교류를 추진하기로 경제교류협력의정서를 교환함으로써 구체적인 사업 추진이 가시화되었다는 점에서 성과가 크다.

이외에 서울 강동구는 북한 평양시 강동군과 동일 지명을 근거로 교류를 시도하고 있다. 김충환 구청장이 2002년 4월 평양을 방문하여 구(區)단위 차원의 교류를 타진한 바 있다. 강동구의 암사동 유적지 등을 북한의 사적지와 연계하는 등 ‘선사문화학술회의’를 개최하는 방안을 모색하고 있다. 또한 구로구는 평양시 구 또는 소도시와, 관악구는 강감찬 귀주대첩 전적지라는 이유로 평북 구성시와 의주군과 교류를 추진하고 있다. 도봉구는 함흥(화학공업교류), 청진(자유무역항) 및 평남 상원군(농산물)과 교류를 추진하고 있다.

대구시 동구는 대구시에 고려시대 문화재가 풍부하다는 이유로 개성광역시 개풍군과 교류를 추진하고 있다. 이외에 강원도 철원군은

남북 철원군간 농업교류와 공예·대봉국 학술회의 및 대봉제에 북철원을 초청하는 문제를 협의 중에 있다. 강원도 고성군은 농축산분야 교류협력을 추진하고 있다. 양구군은 군사분계선 접경 및 금강산 육로관광에 대비하여 북한 창도군과, 태안군은 군민의 다수가 6.25때 황해도에서 남하했다는 이유로 황해도 해주시와 각각 교류를 추진 중에 있다.

이외에 시단위로는 대전시가 남포 및 개성과 과학담당 도시라는 연결로, 원주시가 도시규모가 비슷하고 신흥도시라는 이유로 원산시와, 경주시가 개성광역시와 신라수도와 고려수도라는 이유로, 포항시가 청진시와 철강도시 및 항만도시의 공통성을 이유로, 군산시가 해주시와 항구도시의 공통성을 이유로, 목포시가 신의주시와 1번 국도의 출발점과 종착점이라는 지리적 공통성을 이유로, 평양시는 남포시 및 해주시와 항만 물류 도시의 공통점을 이유로 교류를 추진하고 있다.

(3) 특정사업과 연계한 교류협력

도나 시·군·구 차원에서 자매결연을 맺어 지속적인 교류협력을 추진하는 이외에 각 자치단체에서 국내외 스포츠 경기나 각종 공연 등 행사에 북한 특정 지역대표나 북한당국을 초청하는 사업을 추진하는 사례가 있다. 부산은 북측에 제81회 전국체전 성화를 금강산에서 요청하여 성사되었다. 대전시는 제2차 WTA 총회에 북한의 과학도시를 초청하였다. 경북도는 경주세계문화엑스포에 북한인사를 초청하고, 제주도는 한라에서 백두까지 통일염원 합수(合水)·합토(合土)를 추진하였다. 충남도는 2002 안면도 꽃박람회에 북한 참여를 요청하였다. 충남도는 2002년 동아마라톤에 북한을 초청하였다. 전북도는 군산-전

주간 국제마라톤대회에 북한을 초청하는 등 특정 이벤트성 사업별로 북한을 초청하였다.

나. 자치단체 남북교류협력 추진상 과제와 대응방안

(1) 교류협력 추진상 과제

(가) 구체성 결여

현재 자치단체의 남북교류는 일부 사업을 제외하고는 구체성이 결여되어 있다. 북측의 교류대상을 선정한 기준은 △도시규모 및 여건의 유사성, △분단전 행정구역의 동일성, △역사적 유사성, △실향민의 고향, △동일지명 등으로 구분되고 있다.²³⁾ 자치단체 남북교류사업의 구체성이 결여된 것은 북측과의 사전접촉이 용이하지 않음에 따라 북측에 대한 상황을 제대로 인식하지 못하고 우리측 기준으로 판단하여 접촉 상황을 상정함으로써 현실적인 구체성이 결여되는 경우가 비일비재하였다. 일부 자치단체의 남북교류사업이 승인만 받아놓고 성사되는 일이 없어 지지부진하자 중앙정부에서 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”를 별도로 구성하여 엄격한 심사를 하기로 방침을 정하여 실현성이 없거나 전시성, 일회성 사업의 승인은 가급적 보류하고 있는 것은 상당수 사업의 구체성이 결여되어 있다.

(나) 전시성 사업 추진으로 성과 별무

특정 지자체에서 사업을 추진하여 언론에 보도되거나 대외 이목이 집중될 경우 여타 민선 자치단체장의 경우 이를 간과하기 어렵다. 차

23) 행정자치부, 『통일대비 행정자치부의 역할과 과제』, 1998, 301-303쪽.

기 선거에서 당선되기 위해서는 주민들의 관심을 유도하고 여타 자치 단체보다 낙후되지 않았다는 평가를 받기 위해서는 준비가 부족하더라도 외형상 지역 사업을 추진할 수밖에 없다. 남북교류협력도 비슷한 상황이다. 구체적인 정보 및 사업선정 등 기초적인 준비 없이 언론에 우선적으로 발표하는 사례가 상당하다. 따라서 사업 성사율이 10%미만에 그치고 있는 것은 우연이 아니다.

그러나 이러한 사업추진 관행이 ‘한건주의’라는 비난을 받기는 하겠지만 일부 불가피한 측면이 있기도 하다. 초기에 다소 준비가 부족한 유사한 사업들이라도 대북 교류협력 추진을 통해서 북한에 대한 정보도 습득하고 남북교류의 현실도 인식함으로써 점차 효율성도 모색할 수 있는 만큼 무조건 비판보다는 관심을 제고한다는 측면에서 긍정적인 면이 있다.

(다) 북측의 무리한 대가 요구

현재 북측이 당국간은 물론 민간과의 남북교류협력에 나서기 위해서는 일정 정치적 경제적 이득이 있어야 한다. 북한은 당국간 회담을 통해서 식량과 비료를 반대급부로 지원받고 있다. 민간단체의 대북 교류를 통해서도 기타 의약품, 농기계 및 의류 등을 남측으로부터 전달받고 있다. 즉 ‘지원없이 교류없다’라는 명제를 철저히 실천하고 있는 것이다.

북측으로서는 남측과의 교류를 통해 남측의 자본주의적 사고방식과 문화가 침투해올 위험성이 높음에 따라 위험을 감수하고 교류협력을 추진할 이점이 필요한 만큼 북측의 대가 요구는 불가피한 측면이 있다. 특히 해당 시·도 인민위원회, 민족경제연합회, 민족화해협력위원회 및 하부기관에서 남측과 교류협력을 하기 위해서는 국가보위부,

노동당 및 군부 등 권력기관의 승인이 필수적이기 때문에 이들을 무마할 일정한 경제적 대가 지불은 현실적으로 불가피한 측면이 있다.

(2) 효율적인 대응방안

(가) 체계적인 사전준비

자치단체에서는 다소 시일이 소요되더라도 사전 치밀한 계획을 세우고 북측과의 교류협력에 나서야 한다. 2001년 3월 11일에서 17일간 평양을 방문기로 하고 중간 경유지인 북경에서 머물던 고재유 광주시장 일행은 중개업체인 (주)시스젠의 업무처리 혼선으로 북한 범태평양조선민족경제개발촉진협회로부터 막대한 입북료를 요구받고 중도에 포기하고 돌아오는 사태가 발생하기도 하였다. 중간 브로커의 횡포와 미숙한 업무처리, 남측 자치단체의 성급한 일 추진으로 예산만 낭비한 사례로 간주되고 있다.

(나) 중앙과 지자체간 긴밀한 협력체계 유지

기초자치단체는 물론 광역자치단체도 대북관련 정보가 부재하여 북측의 정확한 상황을 인식하기란 용이하지 않다. 정보부재, 접촉 중개라인의 연결 어려움, 소요예산의 조달 곤란 등으로 효율적이고 원활한 남북교류협력을 추진하기란 어렵다. 따라서 중앙과의 긴밀한 연계 관계를 가지고 교류협력에 나서야 한다.

행정적인 문제는 행정자치부와 협의를 하는 한편, 북한의 실정 및 남북교류협력 창구 등 북한관련 제반사항은 통일부·국정원 등과 긴밀한 협조를 하는 것이 시행착오를 줄이는 방법이다. 또한 통일연구원을 비롯한 북한연구기관 및 전문연구자들의 자문을 받는 것도 필요하

다. 중앙정부는 교류협력사업의 내실있는 추진을 위해 사전심사 강화로 자치단체의 사업추진을 도와주는 역할을 하여야 할 것이다.

구체적으로 심사전 국정원 등 관련부처의 공식의견을 수렴함으로써 심사의 전문성을 확보하고 정부내 혼선을 방지하여야 할 것이다.²⁴⁾

(다) 중앙차원의 지원체계 구축

남북관계가 주기적으로 소강상태를 유지하고, 예정되었던 회담도 갑자기 중단되는 등 중앙정부로서도 향후 일정을 확정하기 어려운 상황에서 지방정부의 대북 교류·협력을 정확한 스케줄을 가지고 추진하기는 어려운 일이다. 따라서 중앙차원에서 지자체의 대북교류를 체계적으로 담당할 기구를 설치, 운영하는 것이 필요하다. 가칭 지자체 교류협력사업 종합지원센터(가칭) 등을 설치하여 운영하면 효율적일 수 있다. 종합지원센터는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성, 대북 접촉추진, 대북 교류협력사업의 성공 및 실패사례 등 정보를 제공하고 교류협력의 네트워크를 구성할 수 있다.²⁵⁾

(3) 지자체의 남북 교류·협력 추진방향

(가) 교류협력 추진분야

① 경제적 접근

각 지자체의 경제적 측면에서 대북 교류·협력은 크게 세 가지로 구

24) 금창호, 32쪽.

25) 최진욱, “경기도 대북교류협력의 추진방향: 사업내용 및 추진전략”, 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안』, 통일연구원, 2001.10, 33-34쪽.

분될 수 있다. 첫째는 북측과의 교통망의 연계를 추진해야 한다. 남측 구간 경의선의 연결공사가 완료되어 도라산역까지 열차가 운행됨으로써 경기도 북부지역 및 접경지역에 대한 접근이 용이하여짐으로써 관광 수 증가 및 지가 상승 등 개발여건이 호전되고 있는 것은 바람직한 일이다. 경의선 철도·도로 출입관리시설(CIQ)의 설치를 위한 기본계획이 실행에 옮겨지면 인근지역에 대한 개발을 확대할 수 있을 것이다. 또한 서울-고양-파주-판문점-개성-평양으로 이어지는 국도 1호선(판문점-개성)의 남방한계선까지 4차로를 확장하고 판문점까지 2차로 5.4km를 포장하고 향후 판문점까지 4차로 확장설계를 완료할 것이다.²⁶⁾ 서울-의정부-동두천-연천과 철원-평양-원산으로 연결되는 국도 3호선과 경원선 철도를 연결시켜 국토의 기간축을 회복시키는 것이 필요하다. 또한 김포-강화-개풍-해주축의 연결도 필요하다.²⁷⁾ 남북 교역 물동량이 비관적 시나리오에 의할 경우는 2004년에 127만3,000톤, 2006년에 171만3,000톤에 달하고, 낙관적 시나리오에 의할 경우는 2004년에 200만8,000톤, 2006년에 339만3,000톤에 이를 전망이다. 따라서 남북 도로망 확충은 불가피 할 것이다.

둘째, 물류기지의 확보에 주력하여야 한다. 수도권 북부지역은 남북 교류 확대는 물론 포화상태에 이른 수도권 남부지역의 물류를 분산시킨다는 차원에서 수도권 북부 지역에 물류기지 확보가 필요하다. 입지조건은 경의선축의 경우 남한의 인천국제공항, 인천항과의 고속도로에 의한 접근이 양호하고 북한의 최대 항만인 남포항과 해주항과의 접근이 가능하다. 배후지역으로는 남한의 수도권과 북한의 평양,

26) 한승헌·경상현, “남북한 교통망 연결 계획”, 『토목』, 대한토목학회지, 제 49권, 제2호, 2001.2.

27) 이영균 외, 『남북한간 교통·물류체계 정비 확충방안』, 교통개발연구원, 2001.11, 21-33쪽.

남포, 개성과의 연계가 양호하여 배후산업단지 및 배후도시 지원 여건이 양호하여 남북한간 및 기타 외국과의 수송여건이 양호한 교통의 결집지역이다. 경원선축의 경우 교통하부 구조는 다른 지역과 비교하여 미약한 실정으로 국도 3호선, 국도 47호선, 서울-의정부간 간선철도 및 경원선의 단선철도만으로는 남북교역의 활성화에 대응할 수 없다. 따라서 경의선축에 물류기지를 구축할 수 있다.²⁸⁾

셋째, 남북교류협력을 위한 공간 확보가 필요하다. 남북화해협력시대에는 남북화물 수송이 해상보다는 육로에 의존하게 될 것이다. 이 경우에 DMZ 인근에 국제물류기지를 설치할 경우 남북경협 활성화를 가로막는 물류비용을 대폭 절감할 수 있을 것이다. 휴전선 인근의 대규모 물류기지 구상은 6.15 정상회담 당시 북측이 남측의 민간기업들에게 발전소 건설을 대가로 비공식적으로 제시한 것이다.

또 다른 공간확보는 공단의 건설이다. 이미 남북간에 구체적인 합의가 진행된 개성공단은 경인공업지대와 연계가 가능하다. 개성공단은 남한 전용공단으로서 좋은 조건을 갖추고 있다. 우선 남한과 지리적으로 가까워 송전을 통해 전력부족 문제를 용이하게 해결할 수 있으며, 경의선은 물론이고 인근에 있는 인천항이나 인천신공항을 활용할 수 있어 물류비를 절감할 수 있다.²⁹⁾ 특히 개성경제특구를 남한의 경인공업지역과 연계시킬 경우 시너지 효과를 거양할 수 있을 것이다. 개성공단에 공단이 건설되고 육로를 통한 관광이 실현되면 인적교류가 급격히 확대될 것으로 보여 경기도의 대북 교류·협력은 새로운 전기를 맞을 것으로 전망된다.³⁰⁾

28) 안병민·민승기·임재경, 「남북교역활성화에 대비한 수도권 북부지역 물류기지 건설방안」, 2001. 11, 교통개발연구원, 47-91쪽.

29) 임강택, “개성공단, 경인공업지대와 연계가능”, 『통일한국』, 2000.9, 46-49쪽.

이외에 휴전선 인근에 남북한 농업협력을 위한 농업시범농장 (Demonstration farm)을 설치하여 남측의 기술과 북측의 노동력이 결합하여 식량난을 극복하는 모델을 제시할 수도 있을 것이다. 최근에 쟁점이 되고 있는 임진강 수해방지 사업 등을 추진할 수 있을 것이다. DMZ 생태관광 등도 고려할 만하다. 마지막으로 북한과의 접경지역에 대한 투자를 확대하여 이 지역을 남북교류협력을 위한 기지로 육성할 수 있을 것이다. 접경지역에 대한 지원을 본질적으로 국내 지역 및 경제구조에 한정하지 않고 대북 교류·협력 정책의 일환으로 추진토록 한다.³¹⁾

② 사회문화 및 인도적 접근

경기도와 강원도는 해방 전에 북측 지역에 포함되는 등 황해도와 같은 생활권에 있었다. 그래서 인천 등지에는 실향민이 다수 거주하고 있다. 정서적으로 북측과 교류협력을 추진할 여건은 다른 도보다 유리하다고 할 수 있다. 일단 경기도와 강원도내의 각종 문화예술 행사를 북측과 연계시키는 방안이 필요하다. 경기도의 경우 수원시향, 부천국제영화제, 고양청소년오케스트라 공연 등 일부 능력을 인정받고 있는 행사에 북측 카운터 파트를 초청할 수 있다. 물론 일정액의 출연료는 불가피 할 것이다. 물론 문화공연은 일회성으로 그치지만 회수를 더할수록 점진적으로 남북한간에 축적된 이질감을 극복할 수 있을 것이다.

30) Sung-Wook Nam, "Theory and Practice : Kaeseong and Inter-Korean Economic Cooperation," 『East Asian Review』, vol.13 No.1 Spring 2001, pp 23-45.

31) 장승우, 「경기도의 남북교류협력사업 추진방안」, 통일연구원, 2001.10, 58-59쪽.

한편으로 이산가족 상봉을 위한 면회소 및 관련시설을 경기도에 건설하는 방안도 마련해 볼 수 있다. 물론 북측에서는 금강산의 관광수입을 올리기 위하여 금강산 지역을 면회소로서 주장하고 있지만 금강산이 상설 면회소로서 기능하기에는 거리가 멀고 비용이 만만치 않다. NGO 들의 대북지원 사업을 경기도가 중앙정부와 함께 체계적으로 지원하는 시설을 건립하는 것도 대북 교류·협력의 한 방안이 될 것이다. 또한 최근 탈북자들의 급증으로 안성 하나원이 포화상태에 달한 것을 감안하여 북부지역에 대규모 탈북자 정착 교육시설을 설치할 수도 있다.

③ 지리적 접근

경기도와 강원도는 어쨌든 북측과 가장 쉽게 접근할 수 있는 지리적 특성을 보유한 도다. 경기도가 대북 교류·협력에 나서야 하는 이유는 접경지역 개발과 맞물려 있다. 북측과의 교류협력을 확대함으로써 수도권 북부지역을 개발하는 효과를 달성할 수 있을 것이다. 그간 사실 수도권 북부지역은 접경지역이라는 이유로 개발에서 제외되고 소외되었다. 남북 화해협력의 시대에 수도권 북부지역은 북측으로 가는 길목에 해당하는 만큼 각종 개발에 혜택을 받을 것이며 받아야만 할 것이다. 이와 관련하여 북측을 전망할 수 있는 관광용 전망대를 접경지역에 건설한다든지 대규모 북한 체험관을 건설한다든지 북한과 관광을 연계시킬 수 있는 단지 등도 조성할 수 있을 것이다. 또한 비무장지대내 금촌 및 개풍군의 접경지역에 평화시를 건설하여 통일·외교 단지 및 각종 국제회의·체육행사에 활용되도록 한다.³²⁾

32) 최진욱, 29쪽.

(나) 추진전략

남북교류협력은 북한이라는 상대가 있는 사업이기 때문에 아무리 이상적인 사업이라도 북측이 합의하지 않으면 현실성이 없다. 따라서 북측에서 남측의 제안을 수용할 여건을 현실적으로 만들어 줄 수밖에 없다. 여건을 조성하기 위해서는 몇 가지 체제를 구축하는 것이 필요하다. 첫째, 기본적으로 남북교류협력은 초기에는 무형의 효과보다는 유형의 투자가 필요한 만큼 재정적 능력 범위 내에서 일정 부분을 예산에 반영하는 것이 필요하다. 도의회의 심사와 협의를 거쳐 예산의 일부를 기금으로 조성하는 것도 필요하다.

둘째, 대북 교류협력을 전담할 조직 구성이 필요하다. 경기도 의회가 2000년 10월 독자적으로 남북교류추진특별위원회를 구성하여 운영하여 오고 있는 것은 바람직한 일이다. 현재 도 차원의 전담조직이 업무 추진사항이 미흡함에 따라 구성되지 않고 있으나 전담직원 및 조직을 구성하는 것은 교류협력 활성화에 불가피하다. 조직은 강원도의 사례를 참조하면 될 것 같다. 교류사업을 수립하는 과정에서는 반드시 행정자치부의 자치단체 ‘남북교류심사위원회’와 사전 협의를 진행시키는 것도 필요하다.

셋째, 도민의 참여기반을 확대하여야 한다. 남북교류협력은 예산이 수반됨은 물론 향후 지역 개발 등에서 도민들에게 상당한 영향을 미치는 만큼 도민의 교류협력정책 수립에 도민들의 의사를 반영하고 참여하는 체제를 마련해야 한다. 강원도가 민관합동의 조직을 상설화시키고 제주도가 도민들의 감귤관련 방북시 도민들을 참여시키는 것도 참고할 만 한다.

3. 민간기업 남북경제교류 시스템 실태

가. 민간기업 대북사업과 정부 승인 시스템

(1) 대북사업 유형

민간기업의 대북사업은 교역과 투자의 두 가지 방식으로 분류할 수 있다. 통일부에서 교역통계를 작성하기 위한 분류에 따르면 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공교역으로 나뉘며, 2002년 12월말 현재 전체 교역에서 차지하는 비중이 각각 50.1%, 49.9%이다. 상업적 매매거래는 단순 교역으로서 초창기 남북경제교류가 시작되던 당시부터 현재까지 1차 상품을 중심으로 이루어지고 있다. 위탁가공교역은 원부자재를 북측에 반출하여 북한에서 완제품 또는 반제품을 생산하고 이를 국내 반입 또는 제3국으로 수출하는 방식으로서 92년에 시작되어 현재는 남북경제교류에서 가장 유망한 분야로 인식되고 있다.

투자분야는 북한 현지에서 자본을 직접 투자하여 기업을 운영하는 방식이다. 남북한 경제교류를 전반적으로 다루는 4개 경험 합의서가 공식 발효되었고 그 가운데 “남북사이의 투자보장에 관한 합의서” 제 2조 1항 “남과 북은 자기 지역 안에서 상대방 투자자의 투자에 유리한 조건을 조성하고 각자의 법령에 따라 투자를 허가한다”라는 규정에 따라 남한기업들도 북한의 외국인투자법에 의해 투자를 할 수 있는 길이 열리게 되었다. 북한의 외국인투자관련법에 기초할 때, 합작기업, 합영기업 및 외국인 기업 등 세가지 형태의 투자가 가능하다. 그러나 2002년 11월에 발표된 개성공업지구법에 따르면 법의 적용대상범위가 남한기업으로 구체적으로 명시되어 있기 때문에 북한 외국인 투자

법에 명시된 대상범위인 해외동포의 범주에 남한기업이 포함되지 않는다는 해석이 가능하다. 따라서 그 동안에는 남한기업의 대북투자가 제도적으로 허용되지 않았던 것으로 볼 수 있다. 다만 최근까지 이루어진 투자들, 즉 대우의 남포공단, 현대의 금강산 관광 및 통일그룹의 평화자동차 등은 특별한 경우로 보는 것이 타당하다.

「남북교류협력에 관한 법률」의 제2조에 따르면 교역과 협력사업으로 나눌 수 있다. 2항의 규정에는 “교역이라 함은 남한과 북한간의 물품의 반출·반입”을 말하며, 4항에는 “협력사업이라 함은 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말한다”라고 규정되어 있다. 교역의 경우 자동승인품목과 제한승인품목으로 나뉘어져 있는 교역의 품목범위에서 제한승인품목의 경우 정부의 승인이 특별히 필요하다. 반면 협력사업으로 분류된 경우 정부로부터 협력사업자 및 협력사업 승인을 받아야 대북사업이 가능해진다.

(2) 통일부의 승인을 받는 시스템

(가) 북한주민접촉승인

사업초기 또는 사업성사를 위해서는 북한주민접촉신청을 해야 한다. 주민접촉 가능기간은 현재 1회의 단수와 3년 동안의 복수로 나뉘며, 마치고 비자를 받는 것과 같이 대북사업에 참여하는 기업은 항상 주민접촉승인을 받아 놓고 있어야 한다. 현재와 같이 빈번한 만남이 있는 상태에서 접촉승인을 사전에 받도록 하는 것은 문제가 있기 때문에 사후 신고제 등의 방법으로 개선의 필요성이 제기되고 있다. 남북교류협력법 제정 당시와 현재의 상황이 많이 변화되었기 때문에 현실 변화에 맞도록 규정을 변경해야 한다고 제기되는 분야는 바로 인터넷 접촉 등

이다. 법이 제정된 1990년에는 우리나라에 인터넷이 거의 보급되지 않은 상태였지만 현재는 초고속 인터넷 보급률이 세계1위를 자랑하고 있을 뿐만 아니라 북한에서도 이와 관련된 사이트를 많이 개설해 놓고 있다. 또한 일본에 거주하고 있는 조선국적의 조총련계 교포들과의 접촉에 대해서도 분명한 입장정리가 필요한 실정이다.

(나) 방북승인

현재 사업협의를 위해 북한을 방문하려면 정부의 승인이 필요하다. 초창기 방북이 빈번하지 않고 신변보장에 대한 남북간에 암묵적인 합의가 없던 시절에는 이 증명서를 북측에서 오히려 요구하는 경우도 있었으며, 방북시 북측 안내자들이 보관하고 있다가 방북을 마치면 돌려주는 경우도 많았다. 그러나 최근에는 북측에서 이러한 요구는 없어진 상태다. 다만 방북과 관련하여 사전에 방북 승인을 받아야 하면, 방북승인을 처리하는 기간이 약 20일 정도 소요되기 때문에 급한 결정은 불가능한 상황이다. 그러나 경제교류의 형태가 다양해 지면서 수시로 북한을 방문할 뿐만 아니라 예고치 못한 일로 인해 급하게 방문해야 할 경우가 빈번하게 발생하는데 제약요인이 되고 있다. 이와 같이 방북을 위한 사전 승인제도는 경협활성화를 위해서는 제약요인이 되고 있다.

(다) 교역대상물품과 관련한 자동승인품목과 제한승인품목

북한에 대한 국제사회의 경제제재 및 바세나르 협정에 따른 이중용도 물자 반출 제한 등으로 대북 반출입 제품은 자동 승인과 제한 승인 품목으로 나뉘어져 있다. 최근에는 대부분 자동 승인 품목에 포함되지만 이중용도와 관련하여 제한을 받는 품목들이 있기 때문에 주의

를 요할 뿐만 아니라 사업에 한계를 가지고 있다. 특히 전자제품의 경우 대부분이 이중용도 품목이 될 수 있기 때문에 많은 제약이 따른다. 예를 들면 486급 이상의 PC는 북한으로 반출이 금지되어 있다. 그러나 위탁가공 등의 생산활동을 위해서는 대부분 컴퓨터에 의해 생산공정이 제어되고 있으며 프로그램 또한 적어도 팬티엄급 이상의 용량을 지닌 컴퓨터에서 가동되는 것들이 대부분이기 때문에 이러한 제한은 현실성이 크게 떨어지고 있다. 또한 이러한 규제는 결국 현재 진행되고 있는 단순임가공 수준을 넘어서기 위해서는 북한의 대외관계 개선 및 그에 따른 반출품목 제한 완화라는 비경제적 요인들이 제거되어야만 사업의 질적 도약을 기대할 수 있음을 의미하는 것이다.

한편 북한을 직접 대상으로 하는 것은 아니지만 산업자원부는 최근의 수출통제 강화 움직임에 대응하여, 주요 수출통제 수단인 캐치올 통제(Catch-all Controls) 제도를 2002년 12월 24일에 도입하여 2003년 1월 1일부터 시행하고 있다. 캐치올 통제는 수출품목이 WMD의 개발 및 생산에 이용되거나 이용될 우려가 있는 경우, 동 품목의 수출이 통제되는 제도로 사실상 거의 전 공산품이 통제대상품목에 포함되어 있다. 이와 관련, 우리 기업이 캐치올 통제를 포함한 “전략물자 수출통제” 제도를 위반하는 경우 국제사회로부터 수출입 금지 조치 등 무역제재를 받을 수 있다. 더욱이 핵과 미사일 문제로 국제사회와 대립하고 있는 북한에 대한 수출은 이러한 제도 운영에 따른 주의가 더욱 필요해 지고 있는 반면, 남북경협이 제약요인으로 작용하고 있다. 특히 이 캐치올 제도는 최근에 도입된 제도이기 때문에 우리기업들은 이 문제에 크게 관심을 두고 있지는 않지만 위반할 경우 국제사회에서 활동하는데 많은 제약이 뒤따른다는 점에서 정부의 보다 다양하고 강력한 캠페인이 요구된다.

(라) 협력사업 승인과 협력사업자 승인

대북사업을 할 수 있도록 기업에 기능을 부여하기 위해 통일부는 협력사업자 승인을 내주며, 협력사업자 승인을 받은 기업이 북측과 협의하여 남북간 협력사업을 제안하면 이에 대한 협력사업 승인을 내주고 있으나 최근에는 협력사업자 승인과 협력사업 승인을 동시에 내주고 있다. 2003년 7월말 현재 협력사업자 승인을 받은 건수는 모두 53건이며 이 가운데 4건에 대해서는 취소 조치가 취해진 바 있다. 협력사업 승인 건수는 동기간 25건이다. 특히 햇볕정책이 적극 추진되었던 DJ정부시절 보다는 오히려 97년과 98년에 승인건수가 급증함을 알 수 있는데 이에 대한 해석은 다양하게 할 수 있다. 즉 1994년 11월에 있었던 남북경협활성화 조치를 통해 500만달러 이하의 대북투자가 허용된 이후 많은 기업들이 북한 방문을 통해 투자사업에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 북한 최초의 개방지역인 나진선봉에 대한 투자 협의가 활발하게 이루어졌다. 그러나 이후 대북압박과 봉쇄를 주축으로 대북정책을 추진했던 문민정부는 대북투자과 관련된 협력사업자 및 사업승인을 제한적으로 내줌으로서 정권말기와 신 정부 출범과 시기를 같이하여 밀렸던 사업들이 동시에 추진된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이후에 다시 건수가 급격하게 줄어든 이유는 다음과 같이 볼 수 있다. 정부차원에서 막을 경우 경제적 이유보다는 정치적 이유로 진출을 못하게 됨으로서 북한시장에 대한 객관적인 판단을 할 수 있는 기회가 원천적으로 차단되게 된다. 그러나 이러한 장막이 거치고 북한시장을 기업들이 직접 경험하면서 북한시장에 대한 환상이 깨졌기 때문으로 볼 수 있다.

(마) 인터넷 신청

통일부는 2003년 2월17일부터 인터넷 홈페이지 상에 남북교류협력시스템을 개통하여 북한주민접촉신청, 북한물품반입, 수송장비 운행, 남북교류협력사업(자) 승인신청 등 32종의 교류협력관련 민원을 통일부를 방문하지 않고 인터넷으로 신청할 수 있도록 했다. 아울러 신청한 민원의 처리 진행상황과 결과를 확인할 수 있다. 남북교류협력시스템 홈페이지(<http://inter-korea.unikorea.go.kr>) 또는 통일부 홈페이지를 통해 접속할 수 있다. 이는 증가하고 있는 수요를 신속하게 처리함과 동시에 보다 편리한 제도적 틀을 만든다는 차원에서 도입된 것으로 많은 기업들이 유용하게 활용하고 있다.

(3) 문제점

남북교류협력에 관한 법률은 1990년에 마련됐다. 현재 경제교류와 관련된 사항은 이 법률에 기초해서 운영되고 있다. 그러나 남북관계의 현실은 지난 10여년 동안 너무도 큰 변화가 있었다. 탈냉전이라는 주변 환경의 근본적 변화는 물론이고, 남북정상회담, 남북간의 빈번한 왕래 및 경제교류 등이 그것이다. 초창기 수백만 달러의 규모에서 출발했지만 이제는 연간 약 6억 달러 이상의 규모를 유지하고 있으며, 사업 방식도 교역, 위탁가공, 투자 및 개발용역 등 다양한 형태로 발전하고 있다. 즉 교류협력법의 전반적이 손질이 필요함을 의미하는 것이다. 교류협력법은 교류 당사자 등을 보호하는 차원과 남북한 대립구도에서 정부차원에서 대부분을 관리하려는 차원에서 도입된 법률로서 남북간 교류 확대보다는 관리에 초점이 맞춰져 있다. 그러나 현재 대북정책은 교류와 협력을 확대해 나가는데 초점이 맞춰져 있다. 제도와 정책이 근본적으로 다른 바탕에 근거하고 있다면 시대의 변화

와 함께 법제도의 변화가 수반되어야 한다는 것이 많은 사람들의 지적이다.

나. 대북사업추진 시스템

(1) 대북사업 추진 이전의 정보수집 시스템

기업들이 처음 대북사업에 참여하는데 어려움으로 지적하는 것이 “어떻게 하면 사업을 할 수 있는가”이다. 사실상 많은 정보들이 언론 보도 및 각종 자료를 통해 공개되어 있다. 통일부는 인터넷을 통한 각종 승인 신청 시스템을 구축하는 등 대북사업의 편의성을 도모하기 위한 다양한 시스템을 도입하고 있다. 대부분의 국내 언론사들은 북한과 관련된 독자적인 사이트를 운영하고 있다. 통일부 등 정부기관에서 제공하는 자료를 통해 정보를 수집할 수도 있다. 최근에는 남북 당국간 회담이 다양하게 이루어지고 있기 때문에 상대적으로 많은 정보 자료들을 통일부 등을 통해 수집할 수 있다. 그러나 통일부 등 제반 관련부서로부터 직접적인 가이드를 받는 경우는 제한된 인원 및 시간 등으로 인해 쉽지 않은 실정이다. 또한 KOTRA, 한국무역협회, 중소기업협회 등의 각종 단체를 통해 정보를 수집하고 분석할 수 있다. 그리고 기존 사업추진 기업체 등을 통한 정보수집이 가장 빈번한 사례라고 할 것이다. 위탁가공에 참여했거나 현재 추진하고 있는 기업체 수자가 170여개에 달하고 있기 때문에 이들 기업들을 통해서 북한시장에 대한 보다 구체적인 정보를 수집할 수 있으며, 동종 및 이종의 기업체들이 상호 협력하에 대북사업에 진출하는 사례를 많이 볼 수 있다. 그밖에 중국 및 일본 등 해외지역에서 북한과 직간접적

사업을 추진하고 있는 기업 및 개인들로부터 정보를 수집할 수 있다.

이와 같이 많은 정보수집루트가 있음에도 불구하고 대부분의 기업들이 아직도 대북사업을 위한 정보수집에 어려움을 토로하고 있는 실정이다. 그 이유는 바로 북한과의 직접 접촉을 통한 정보수집이 어렵기 때문이다. 그리고 비록 직접 접촉을 통해 자료를 수집한다고 하더라도 북한 스스로가 공개하는 기초 자료들이 전무한 상태이기 때문이다. 사업 분석에 가장 기초라고 할 수 있는 거시경제통계가 전혀 발표되지 않고 있기 때문에 북한시장의 현재 상황을 객관적으로 판단할 수 있는 근거가 없다.

(2) 북한기업 접촉 시스템

북한과 교류하기 위해서는 직접적인 접촉이 필요하다. 그런데 초기에 북한기업들과 접촉할 수 있는 시스템이 극히 취약하다. 그 이유는 북한과 직접 통신이 불가능하기 때문이다. 통신연락이 어렵기 때문에 제3국에서 직접 만나는 방식을 취해야 한다. 또한 그렇게 만남을 주선하기 위해 중간에 소개자가 반드시 필요하다. 즉 공식적인 경로를 통해 이루어질 수 있는 시스템이 아직 구축되지 않은 상태이다. 각종 단체를 통한 북한시장 접근, KOTRA를 통한 알선 의뢰, 북경 등 제3국에서 활동하는 에이전트, 현지인 및 기업, 기존 대북사업을 추진하고 있는 기업을 통한 접촉 등이 일반적이다.

이러다 보니 사업협의 시스템도 취약하기는 마찬가지이다. 남북간 직통전화 및 팩스서비스, 인터넷망 연결 및 남북간 직접 방문 등 일반적인 시스템이 갖춰져 있지 않다. 서로간 의사소통을 위해서는 일단 중국 북경 등 제3국에서 만나야 하며, 지속적인 사업협의도 북경

제3국을 통해 전화, 팩스 등을 이용하여 진행해야 한다. 중국사업을 위해 북경지역에 사무소가 있는 기업의 경우 상대적으로 원활하게 북측과 의사소통 및 사업협약이 가능하지만, 대북사업만을 위해 해외출장소를 설립하기에는 아직 대북사업의 규모가 따라가지 못하고 있는 실정이다.

(3) 물자운송 시스템

남북간의 물자교류는 주로 해상운송을 이용하고 있다. 직항로가 개설되어 있지 않던 시기에는 중국 등 제3국을 직접 거쳐 물자가 교류됐으며, 현재도 서류상으로는 제3국 경유 형태가 많이 있다. 2003년 상반기 남북간 선박운항은 편도기준으로 817회이며 남한에서 북한으로의 운항은 350회, 북한에서 남한으로의 운항은 467회였다.

전반적으로 해상운송을 중심으로 비정기 항로가 운항되고 있는데, 물동량이 절대적으로 부족하여 물류비용이 과다하게 책정되고 있을 뿐만 아니라 안정적인 물류가 이루어지지 못하고 있다. 비정기 항로로서 높은 가격과 함께 안정성이 떨어지므로 가격경쟁력을 유지하는데 한계가 있고 이로 인해 기업들의 참여가 저조하며 물동량은 증가하지 않는 악순환이 지속되고 있다. 경의선 및 동해선 연결을 통해 육상운송이 가능해 진다면 이러한 문제는 일순간에 해소될 수 있다.

(4) 금융 시스템

남북간에는 공식적인 은행거래 계약이 체결되어 있지 않기 때문에 남북간 직접 금융거래는 사실상 불가능한 상태이다. 다만 경수로 사

업을 위해 외환은행이 경수로 사업부지내에 은행점포를 개설하여 운영하고 있다. 일반적으로 현재는 홍콩, 마카오, 싱가포르 등 제3국 은행에 개설된 북한측 구좌, 또는 북한의 해외은행 지점 등에 직접 현금을 송금하는 방식으로 대금결제를 하고 있다. “남북사이 청산결제에 관한 합의서”가 발효되면서 청산은행으로 남한은 수출입 은행을 북한은 무역은행을 각각 지정했다. 또한 이 합의서 8조에는 일반결제 은행도 지정하도록 명시되어 있기 때문에 조만간 남북간에 코레스 계약에 기초한 정상적인 무역거래가 가능해 짐은 물론 실질적인 직교역이 이루어질 수 있을 것으로 예상된다.

상호 결제통화의 경우, 달러화가 기본이었으나 지난해부터 북측은 유로화 결제를 요구하고 있다. 이에 따라 달러화를 기축통화로 사용하고 있는 남한기업들 입장에서는 불필요한 환전 수수료가 추가 발생하고 있는 실정이다. 북한이 유로화를 요구하고 있는 이유는 다분히 정치적 성격이 강하다고 할 것이다.

(5) 대북사업 자금조달 시스템

대북사업은 일반적인 해외사업과는 달리 내국간 거래로 인식되고 있을 뿐만 아니라, 사업의 특성상 위험도가 높기 때문에 국내 금융기관으로부터 원활한 사업자금 조달이 어려운 실정이다. 물론 대기업의 경우는 기존 거래 금융기관으로부터 우대금리의 조건으로 사업자금을 대출받을 수 있겠지만, 자금력이 떨어지는 중소기업들의 경우는 금융기관으로부터 자금을 조달하기가 어려운 상태이다. 통일부에서 운영하고 있는 남북협력기금 가운데 대북사업을 위한 자금대출기능이 있으나, 일반 은행으로부터의 대출보다 까다로운 실정이다.

협력기금에서의 자금대출에 대해 좀더 자세하게 설명하면 다음과 같다. 정부는 현재 남북협력기금을 조성하여 대북사업을 추진하는 기업들에 대해 사업자금을 공급하고 있다. 특히 기금대출 시행과정에서 경험기업이 그 동안 제기해 온 절차 간소화, 대출이자율 인하 등 애로·건의사항을 수렴한 남북협력기금 대출제도 개선안을 '03년 2월6일부터 시행했다. 이를 위해 정부는 『남북협력기금법시행규칙』, 『남북협력기금운용관리규정』 및 『남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침』을 개정·고시한 바 있다. 주요 개정사항은 ①대출절차를 간소화, ② 대출이자율의 인하, ③ 대출신청 접수창구의 다원화, ④ 중소기업에 대한 신용대출 요건 완화, ⑤ 실적한도 대출방식의 도입, ⑥ 대기업집단에 대한 경험자금 대출제한 완화, ⑦ 사후관리의 강화 등을 그 내용으로 하고 있다.

다. 4개 경험합의서 발효와 경험시스템의 변화

(1) 합의서 발효의 효과

4개 경험합의서가 발효됨으로서 경험환경에 큰 변화가 초래될 것으로 보인다. 첫째, 남북경협 제도화 단계로의 진입이 본격화됨을 의미한다. 지난 10여년간의 남북경협은 제도보다는 관행에 기초해서 추진되어 왔기 때문에 안정성과 지속성 측면에서 불안한 상황이 지속될 수밖에 없었다. 4개 합의서 발효로 인해 남북경협이 당국차원의 제도적 틀 안에서 운영됨으로서 확대 발전을 위한 기반이 마련되었다.

둘째, 남북경협이 직교역 체제로 전환되는 계기가 마련되었다. 그동안 남북경제교류는 제3국 경유의 간접교류 방식으로 인해 불필요한

비용이 발생함으로써 경쟁력 약화의 원인이 되어 왔다.

셋째, 남북한의 특수관계로 인한 경협외의 제약요인들이 줄어드는 계기가 되었다. 남북한은 기본합의서에 특수관계로 규정되어 있기 때문에 일반적인 외국과의 경제교류와는 법적, 제도적 지위가 다르게 해석됨으로서 경협외에 참여하는 기업들이 상대적으로 불이익을 당하는 경우가 발생했다.

전반적으로 4개 합의서가 발효됨으로서 기존 참여 기업들에게는 경협 환경이 크게 개선되었지만, 신규 참여기업들의 증가를 기대하기는 힘들다. 그 이유는 신규 참여기업들은 사실상 경협 합의서가 없어서 참여하지 않았던 것이 아니고 북한의 시장환경이 불확실하기 때문이었다. 4개 합의서 발효로 시장환경이 개선됐다고도 볼 수 있지만, 북한 시장환경의 실질적 개선(이른바 개혁과 개방)은 아직 국내기업들이 활동하기에는 적합하지 않은 상태이다.

(2) 추가적으로 필요한 경협외의 제도적 장치

3통 보장 합의서(가칭)가 체결되어야 한다. 통행, 통신, 통상 등 경제교류의 기본적인 사항에 대한 합의서가 필요하며, 현재의 4개 합의서는 총론은 없는 가운데 각론만 있는 형상이므로 남북경협외의 총론적이라고 할 수 있는 3통 보장 등의 합의서가 있어야 한다. 그러나 이러한 문제를 포괄할 수 있는 “남북기본합의서”를 발효시키는 것이 급선무라고 할 수 있다.

또한 추가적인 합의서를 도출하는 것을 우선시하기 보다는, 4개 합의서가 조속하게 정착될 수 있도록 후속 작업을 추진하는데 주력하는 것이 바람직하다. 그리고 투자보장합의서에 들어있는 북한내 투자관

련법규 적용 범위를 명확히 해야 한다. 북측은 남한기업의 투자범위를 구체화하지 않고 있기 때문에 혼란이 많은 바, 투자보장합의서에 규정하고 있는 내용이 어디까지 포함되는지를 정확하게 확인한다. 또한 청산결제보다는 일반결제가 조속히 정착될 수 있도록 유도해야 한다. 현재는 청산결제은행을 규정했는데 추가적으로 청산결제와 관련된 사항을 구체화함과 동시에 청산결제방식은 최소화해야 한다. 반면 일반결제방식을 일반화되게 유도하기 위해 일반결제은행의 지정을 서둘러야 하며, 기존 대금결제방식도 남북간 코레스 체결 은행간에 이루어지도록 함으로서 남북거래의 투명성을 확보하는데도 주력해야 한다. 이는 남북경협이 건전성 확보에도 필요함은 물론 북측의 무리한 요구를 완화시킬 수 있는 근거가 됨과 동시에 북한이 시장을 받아들인데 결정적인 역할을 하게 될 것이다. 그밖에 분쟁조절 위원회의 조속한 설치가 필요하다.

IV. 국내적 통일인프라 실태 II

- 경제, 사회복지 관련 물적 기반 실태

1. 경제적 영역의 물적 기반 실태

가. 도입

통일 대비 인프라 구축이란 통일된 온 국민들의 사회적 합의를 바탕으로 하나의 정치·경제적 질서 하에서 하나의 정부 체제를 이루어 생활해나가기 위해 필요한 기반 조성을 의미할 것이다. 여기에는 무엇보다도 오랜 기간 동안의 단절로 인한 남북간의 상이한 의식 구조는 물론, 상이한 경제체제와 발전 과정, 경제력 격차 등이 하나의 정치·경제적 협동체제를 구축하는 데 가장 큰 장애물로 작용할 것이다. 따라서 하나의 정치·경제적 질서 확립을 위해서는 양 지역에서 거주하고 있는 주민들의 의식 구조 동질화와 함께, 이전보다 한 단계 발전된 수준으로의 경제 발전과 경제력 격차 완화 과정이 필요하며, 구축 과정에서 부작용을 최소화시키는 데 주안점을 두어야 할 것이다.

이런 문제의 해결이 정치·경제·사회 문화 부문의 통일 인프라 구축을 위한 과제가 될 것이며, 이는 어느 한 쪽의 일방적·무력적 통일이 아니라 점진적·평화적 통일을 전제로 하며, 지금 현 단계에서는 경제력에서 우위에 있는 남한이 상당 부분 부담하는 것이 불가피하다. 따라서 통일 인프라 구축은 단기 및 중장기적 개념을 종합적으로 고려하여 단계적으로 추진되어야 할 것이며, 논의 시작의 기본 시각은 북한을 국제적으로 고립·붕괴시키기보다는 북한 경제의 회복 지원과 정

상화를 위해 남한이 북한의 경제 개혁·개방을 지원해주는 방향으로 나아갈 것이라는 데에서 출발한다. 이를 위해 단기적으로는 인적·물적 교류 확대를 위한 남북경협 활성화를 통해 상호간의 이질감을 해소시키는 한편, 중장기적으로는 민족경제의 균형 발전과 남북경제공동체(한반도 경제권) 형성, 나아가 동북아 경제중심(허브) 구상 실현에 두고 추진해나가야 한다.

통일을 대비한 경제 부문의 국내 인프라 구축에는 상당한 시간과 자본이 필요한 만큼, 부작용을 최소화하기 위해서는 국내외 정치·경제 여건의 호조와 하부 기반 조성, 국민적 합의 도출이 필요하다. 즉 ① 거시 경제 안정화, ② 재정의 건전화, ③ 전력과 철도·도로 등의 SOC 시설 확충, ④ 북한 인력의 교육 프로그램 개발 및 지원, ⑤ 법·제도적 장치 마련 등이 요구되며, 이들 부문에 대한 국내 기반 조사가 충분히 사전 검토되어야 할 것이다. 그러나 통일은 남북만의 양자간 문제뿐 아니라 주변국과 연계된 국제적인 문제인 만큼 남북한 및 주변국가들의 협조를 유도하기 위한 ‘연계’ 전략이 필요하며, 비용의 최소화와 효과 극대화를 위해서는 시범 사업 선정을 통한 ‘선택과 집중’ 전략이 요구된다.

이런 측면에서 본다면 북한의 경제특구 정책이 성공하도록 지원해주는 것은 매우 유용하고도 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 즉 북한의 성공적인 경제특구 지원을 통해 북한의 개혁·개방과 남북경협 활성화, 그리고 대규모 인적·물적 교류 활성화를 통한 동질감 회복과 남북경제공동체 형성을 촉진하고, 나아가 특구 지원을 동북아 경제중심 구상이란 큰 틀 속에서 추진함으로써 남한 내부와 남북간은 물론, 주변국들의 호응을 유도할 수 있을 것이다.

나. 통일 인프라 조성 실태와 과제

(1) 거시 경제 안정화

통일 기반 조성에는 대규모의 재원이 필요할 뿐 아니라, 무엇보다 유의해야 할 것은 통합 후의 사회 불안과 갈등을 최소화하는 것이다. 더욱이 통일 기반 조성을 남한의 경제적 부담으로 가정한다면, 향후 한국경제가 중장기적으로 안정적이고도 지속적으로 발전 가능해야 할 것이며, 또한 1인당 국민소득 2만 달러 목표의 조기 달성도 필요하다. 이는 국민 개개인의 조세 규모와 조세부담률 인상을 위한 재정 건전화의 전제 조건이기도 하다.

최근 세계 경제의 세계화(globalization)와 지역통합(regional economic integration) 추세는 세계의 공장으로서 급부상하고 있는 중국과 함께 한국경제에 있어서 위협요인이자 기회요인으로 작용하고 있다. 특히 한·중·일의 동북아 지역경제가 세계 경제에서 차지하는 비중이 커지고 있을 뿐 아니라, 3국간의 역내 교역 비중이 커지고 있는 점은 한국이 동북아 경제중심 국가로 성장할 수 있는 가능성을 높이고 있다.

동북아 지역경제는 GDP 기준으로 2000년 현재 세계의 20%에서 2010년에는 27%로 커지고 세계 무역은 13.2%에서 30%로 급성장할 것이라는 전망이다. 또한, 동북아 3국간의 역내 교역 비중은 현재 19.3%로 EU(63.5%), NAFTA (54.1%) 수준에 크게 못 미치고 있어, 향후 지역경제의 성장과 더불어 지역경제 통합 여지가 높다고 하겠다. 이는 지역 내의 무한한 성장 잠재력을 촉진할 수 있는 제도적 기반이 조성되어 있음을 시사한다.

한국은 세계 제2위의 경제대국인 일본과 경제대국으로 급부상하고 있는 중국 사이에 있을 뿐 아니라, 미개발 자원의 보고인 러시아 극동 지역과 인접해 있으며, 서울에서 3시간 비행 거리 내에 인구 100만 명 이상의 대도시가 43개나 있다. 특히 중국의 WTO 가입 이후 동북아 지역에서의 실질적인 경제 통합이 가속화됨에 따라 ‘동북아 비즈니스 권’의 형성은 더욱 빨라질 것으로 예상되고 있어, 한반도의 지경학적 인 이점은 IT 분야의 강점과 함께 한국경제의 중장기 성장 전망을 밝게 해주고 있다. 이런 측면에서 본다면 정부의 동북아 구상은 협소한 한국경제가 한 단계 더 높은 경제 도약을 이루기 위한 새로운 수요처를 모색해야 할 시점에서, 21세기 한국경제의 새로운 성장 엔진과 공간을 제공하는 발전적 구상이라고 할 수 있다.

<표 4-1> 세계경제 속에서의 동북아 3국 경제 규모

(2000년 기준)

회원국명	국토면적 (1000km ²)	인구 (100만명)	GDP (10억\$)	1인당 GDP(\$)	경제 성장률 (%)	수출 (10억\$)	수입 (10억\$)
한국	99	47.3	480.2	10,158	8.9	167.0	152.1
일본	378	126.9	4,614.1	36,372	1.7	479.7	375.0
중국	9,561	1,260.7	1,103.7	875	8.1	311.4	235.7
3국합계 (A)	10,038	1,434.9	6,198.0			958.1	762.8
세계전체 (B)	133,567	6,016.6	31,396.7	5,377	4.2	6,341.2	6,675.1
비중 (A/B %)	7.5	23.8	19.7			15.1	11.4

이러한 동북아 구상이 실현되기 위해서는 무한 경쟁 시대에서 지속적으로 성장할 수 있는 안정적인 노사문화 정착과 함께, 우리 경제의 산업 경쟁력 향상, 빈부 격차와 남남 갈등 해소를 위한 성숙한 시민 의식 함양, 국민 대통합의 지도력 등이 요구된다. 무엇보다도 한반도의 특수성, 즉 남북간의 정치·군사적 불안정성 해소를 통한 한반도의 안정과 평화가 전제되어야만 가능하다. 그러나 현실적으로 한국경제는 고임금과 물류난, 대립적 노사관계와 여야 정치, 북핵 문제, 까다로운 행정 규제와 높은 교육비 등으로 공장의 해외 이전과 이민은 늘어나고 성장 잠재력은 감소하고 있으며, 청년 실업 확대와 중산층 붕괴가 진행되고 있다. 상기의 현안 문제에 발목이 잡혀 중장기적인 구상은 뒷전에 밀리는 것이 아닌가라는 의구심마저 불러일으키고 있어 한국경제의 안정적 성장은 낙관할 수 없는 실정이다.

또한 한국경제의 안정적인 성장과 더불어, 북한 당국도 보다 적극적인 개혁·개방 정책 추진으로 북한 경제가 빠른 속도로 성장하여 남북간의 경제력 격차를 완화시켜야만 남한의 경제적 부담 축소와 정치적 안정을 도모할 수 있을 것이다.

(2) 재정 건전화

남북관계가 개선되고 남북협력이 확대됨에 따라 대규모 경협 사업 추진에 따른 정부의 SOC 건설비용 수요가 커지게 된다. 나아가 향후의 통일에 대비해서도 재정의 건전화가 필요하며, 이를 위해서는 조세 부담률을 일정 부문 상향 조정이 불가피할 것으로 생각된다. 다행이 2000년 이후 우리나라의 GDP 대비 종합재정수지는 약간의 흑자를 보이고 있어 건전해졌다. 그러나 조세 부담률의 상향 조정과 이들

재원의 대북 관련 지출에 대해서는 국민적 공감대 형성이 쉽지 않다.

많은 설문조사에서도 나타났듯이 대부분의 국민들은 대북 지원과 통일 비용 분담의 필요성과 중요성에 대해 총론적으로는 동의하면서도, 막상 조세 부담을 인상을 통한 자신들의 부담 증가에는 상당한 저항이 있는 것이 사실이다. 심지어 남북협력사업 재원 마련을 위해 국민 1인당 1만 원 정도의 남북협력기금을 부담하자는 설문에서도 절반 이상(51.4%)이 반대 의견을 표시했다.³³⁾

대북 지원이 시작된 지난 1995년 6월부터 2003년 6월까지의 지원액은 연평균 1,074억 원으로 1인당 평균 2,300원 내외에 불과하다. 차관 공여액을 포함할 경우의 대북 지원액은 연평균 1,604억 원으로, 1인당 3,400원에 불과함에도 불구하고³⁴⁾ 일부 보수층으로부터 ‘퍼주기’ 비난을 받았었다. 이는 국내에서 연간 버려지는 음식물 비용 8,000억 원의 20%, 금년도 국방비 17.4조 원의 0.9%, 지난 1973~90년까지의 서독의 對동독 연평균 지원액 32억 달러의 4.3% 수준에 불과하다. 더욱이 우리 정부의 對러시아 경협차관 당감액이 6.6억 달러이고, 대북 지원이 대남 적대감 약화와 상호 의존도 향상을 통한 한반도의 긴장 완화 및 북한 설득을 위한 지렛대 역할을 해왔던 점을 감안한다면 대북 지원액은 그다지 큰 비용이 아니라고 할 수 있다.

한편 우리나라의 방위비 지출 규모는 전체 예산의 약 16.5% 내외로, 2003년의 경우에는 18조 2,038억 원에 달한다. 소모적 경비 성격의 방위비 가운데 1%(약 1,820억 원)만이라도 남북한 화해 협력

33) 현대경제연구원, “남북관계의 현안 및 전망에 관한 국민 여론 조사,” 『통일경제』, 2000. 11. pp. 100~101.

34) 인교준, “국민 1인당 연평균 대북 지원액 3천400원,” 『연합뉴스』, 2003. 9. 11.

과 긴장 완화, 상생의 경험 사업을 위한 재원으로 사용한다면 남북 협력기금의 확충은 더욱 빨라질 것이다.

<표 4-2> 한국의 주요 재정 지표

(단위 : 10억원, %)

	1995	1998	2000	2001	2002	2003
경상 GDP	377,350	444,367	521,959	545,013	588,614	638,647
조세 부담률	19.1	19.1	21.8	22.5	21.8	22.7
종합재정수지	1,241	-18,757	6,527	7,268	22,665	-
재정수지/GDP	0.3	-4.2	1.3	1.3	3.9	-
세출(일반회계)	51,498	73,226	88,736	99,181	109,630	111,483
- 세출 / GDP	13.6	16.5	17.0	18.2	18.6	17.5
- 방위비	11,368	14,162	15,479	16,065	17,106	18,204
- 방위비/세출	22.1	19.3	17.4	16.2	15.6	16.3

자료 : <http://www.mpb.go.kr>

(3) 사회간접자본(SOC) 시설 확충 : 전력과 수송망을 중심으로

(가) 전력 부문

전력을 비롯한 에너지 부문은 한 나라의 기간 산업으로서 산업 활동을 비롯한 국민 경제 전반에 걸쳐 지대한 영향을 미치는 경제 발전의 초석일 뿐만 아니라, 국가의 안보와 존립과 직결되는 매우 중요한 인프라이다. 특히 남북관계에 있어서 전력은 매우 중요한 의미를 갖는다. 대북 전력 지원 문제는 북핵 문제와 김정일 국방위원장의 담판 조건과 함께, 향후 남북관계 방향을 결정짓는 최대 변수중의 하나로 지적할 만큼 매우 특별한 의미가 있다. 또한 대북 전력 지원 및 협력은 인도적 차원의 일회성 사업을 넘어, 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 자생력 회복을 통한 산업 생산의 선순환 구조를 유도함으로써 남북경

협 활성화를 직·간접적으로 지원해줄 수 있다는 측면에서 매우 중요한 사안이다. 이는 특히, 개성공단사업의 성공적 수행과 6.15공동선언 제4항에서 합의한 ‘민족 경제의 균형적 발전’ 계획의 실현이란 단기적 측면뿐 아니라, 중장기적으로도 남북경제공동체 형성을 위한 첫 걸음이 될 것이며, 통일 비용 절감 차원에서도 시급히 해결되어야 할 사안이다.

남한내 전력의 대북 지원에 대한 의견에 있어서는 대부분(88.8%)가 찬성을 했으나, 무조건적 지원(7.7%)보다는 “북측도 이에 상응한 조건을 수용해야 한다”는 조건부 지원(81.1%)을 선호하는 것으로 조사되었다. 전력 지원 방식에 있어서는 “기존의 발전 시설을 수리해준다”는 의견이 가장 많았으며(41.2%) 그 다음으로는 “남는 전기를 송전한다”(25.0%), “무연탄 등 발전 연료를 지원한다”(15.4%), “발전소를 새로 지어준다”(15.0%)의 순으로 나타났다.³⁵⁾

한편, 남한은 세계 12위의 전력 소비국으로서, 향후 전력 수요는 2020년까지 연평균 2.9%의 안정적 증가가 예상된다.³⁶⁾ 그러나 남북한 전력 통합, 특히 북한의 수요 증가에 대비한 통합 에너지 수급을 감안한다면 그렇게 넉넉한 편이 아니다. 따라서 현재 남한이 갖고 있는 에너지 부문의 문제점을 검토해볼 필요가 있으며, 이를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 남한은 에너지 소비의 97%를 수입에 의존하고 있는 대표적인 에너지 안보 불안 국가이다. 이는 국내 부존 자원의 부족이라는 한계와 에너지 공급국(중동 지역)과 지리적으로 멀리 떨어져 있는 지

35) 현대경제연구원, “남북관계의 현안 및 전망에 관한 국민 여론 조사,” 『통일경제』, 2001. 3. pp. 82~83.

36) 김경술, 『남북통합 에너지 수급 구조 분석 연구』, 2002. 12. 에너지경제연구원, p. 100.

리적 환경에 기인한다. 이런 측면에서 본다면 최근의 동북아 정치·경제적 환경 변화는 남한의 에너지 안보 능력 제고에 긍정적 신호를 제공해주고 있다. 동북아 역내 전력망 연계나 천연가스 파이프라인의 건설 등은 보다 안정적이고 경제적인 에너지 수급을 가능케 해준다. 북한을 통해 대륙과 연결된 대륙 연계형·개방형 에너지 공급 시스템 건설은 주요 정책 과제가 되고 있다.

둘째, 환경친화적 요구와 함께 지역이기주의의 심화로 신규 발전소 건설을 위한 입지가 부족하다. 환경 기준의 강화와 환경 친화적 에너지 설비투자, 청정 에너지와 고효율 에너지 이용 기술 개발 등은 물론, 이외는 별도로 자연환경 보전과 주거환경 개선이라는 또 다른 환경 문제가 강화되고 있다. 에너지 수요 증가에도 불구하고, 환경적으로 논란이 심한 원자력 발전소와 핵 폐기물 저장 시설, 유연탄 등 화력 발전시설, 석유 저장시설 등의 설비 건설을 위한 입지 확보 문제가 갈수록 심화되고 있는 제약 요인이다.

(나) 수송망 부문

많은 경험인들과 전문가들은 남북경협 활성화를 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 사안으로 경의선 철도 등의 수송망 연결을 꼽는다. 남북간 수송망 연계는 수송 시간과 물류비 절감 등의 직접 효과³⁷⁾를 비롯하여, 대규모 인적·문화 교류 확대를 통한 한민족의 동질

37) 경의선 철도 연결 및 북한 지역 철도 개보수를 통한 남북한 물류 측면의 직접적인 경제적 효과는 투자액 43.5억 달러보다 훨씬 많은 53.9~71.4억 달러로 추정되었다. 또한 북한 지역의 철도 개보수가 이루어질 경우에는 총 112.0억 달러의 간접 효과가 있을 것이다(최임봉, “남북 철도 연결에 따른 경제적 파급효과 분석 : 경의선 연결 및 북한 철도 개보수 효과를 중심으로,” 『산은조사월보』, 2003. 4. pp. 1~30.)

감 회복과 한반도의 평화 안정, 나아가 동북아의 물류 및 비즈니스 중심국가 구상 실현을 가시화 하는 데에도 크게 기여할 것이다.

최근 북측은 전력 문제 해결을 위해 한반도횡단철도(TKR)과 시베리아횡단철도(TSR)를 연결하고자 하는 러시아의 관심을 유도하기 위해 동해선 연결에 관심을 보이고 있다. 동해선은 군사분계선~강릉까지의 127km 구간을 복원하려면 토지 수용비 약 2조 원과 7~8년의 공사 기간이 소요될 것으로 예상된다. 그래서 우선적으로 군사분계선~저진까지의 9km를 연결하고, 북한은 군사분계선에서 온정리까지의 18km 구간을 연결하는 데 초점을 두고 있다.³⁸⁾ 중장기적으로 정부는 2014년까지 철도가 없는 삼척~포항 구간에 동해중부선 171.3km를 신설하고, 영동선(강릉~삼척)과 동해남부선(포항~부산)을 연결하여 강릉~부산을 잇는 동해안 철도를 건설할 계획이다.³⁹⁾

경의선 철도는 남북한간에 단선으로 연결하여 운영되도록 되어 있다. 북한 구간은 단선으로 시설이 되어 있어서 앞으로도 단선으로 운영될 것이다. 남한 구간은 2006년까지 문산~용산 구간의 복선 계획이 있는데 이는 수도권 광역 전철 기능을 가진 철도로 운영될 것으로 보여 화물을 위한 선로 운행에는 여유가 없을 것이다. 착공 1년이 지난 경의선 철도의 경우, 군사분계선에서 3.5km, 동해선 철도는 2.3km의 궤도 부설을 마친 상태이다. 남측은 북측의 경의선 및 동해선의 철도·도로 공사를 위해 이미 80개 품목의 1차분 자재와 장비를 지원했으며, 통일부는 추가로 “10월부터 자재와 장비 제공에 나서

38) 김영식, “북 ‘경의선보다 동해선 먼저’: 시베리아횡단철도와 연결, 러 지원 기대,” 『연합뉴스』, 2002. 8. 19.

39) 최준호, “강릉~부산 잇는 동해안 철도 건설 : 2014년까지 삼척~포항 신설,” 『중앙일보』, 2003. 8. 9. 제8면.

2003년 내에 300억 원, 내년에 600억 원을 지원할 방침”이라며 “자재 및 장비 사용의 투명성 확보를 위해 올 11월까지 동·서해에 2차례 방문기로 합의했으며, 정기적으로 사용 현장을 방문하고 기술 지원을 지속적으로 추진하겠다”고 밝혔다.⁴⁰⁾

또한 경원선은 의정부~동두천 22.3km 구간은 2004년까지 복선 전철화계획이 있는데 이 노선도 수도권광역전철 기능을 할 것이다. 이 두 노선은 장래 운영계획에 있어서 첨두시에 4분 간격으로 운영할 것을 고려하고 있어서 화물수송에 할당될 회선 수가 거의 없을 것으로 보인다.

이밖에 도로 공사는 경의선의 경우 철도보다 진척률이 높아 포장공사만을 남기고 있다. 동해선의 경우에는 금강산 육로관광으로 7번 국도의 연결, 포장 공사가 진행되고 있어 조만간 완공될 예정이다. 또한 철도 및 도로 연결을 통한 남북한간 여객 및 화물 통행을 위해 군사분계선 부근에 출입사무소를 조만간 개설할 예정이다. 정부는 출입사무소를 출입국 기능 외에, 철도와 도로 이용과 관련된 문제가 발생할 경우에 대북 연락 및 협상 기능도 부여한다는 복안을 갖고 있으며, 출입사무소에 CIQ(통관, 검색, 검역) 업무를 전담하는 인력을 상주시키는 방안을 검토중에 있는 것으로 알려지고 있다.

한편, 남북한간 연계가 가능한 4개 철도노선으로 총 120회의 운행이 가능하며 이중 남북한간 철도 화물은 총 72회 정도 수송이 가능할 것이다. 남북한간 연계가 가능한 4개 철도 노선은 전부가 단선으로 연결되도록 계획되어 있는 바, 단선 1개 노선의 선로 용량은 왕복 40회 정도이다. 이중 금강산선은 최종 목적지가 금강산으로서 화물을

40) 인교준·김병수, “금강산관광 경비 지원 재개 논란,”(종합) 「연합뉴스」, 2003. 9. 16.

수송하기에는 부적절하므로 제외한다. 따라서 경의선, 경원선, 동해북부선 등 3개 노선을 화물이 이용할 경우 총 120회까지 운행이 가능할 것으로 보인다.

(4) 지적 인프라 확충 : 북한 인력의 교육 프로그램 개발 및 지원

남북관계의 불안정성에도 불구하고, 기업들이 북한 진출을 희망하는 이유로는 양질의 저렴한 노동력 활용을 비롯하여, 유사한 문화와 언어 소통을 꼽는다. 그러나 많은 방북 기업들은 “말은 통하되 대화가 되지 않는다”는 표현을 자주 쓴다. 이는 KEDO 경수로 현장에서의 노동신문과 최근의 유니버시아드 대회 기간 중의 현수막 등에서 경험했었던 김 위원장의 초상화 훼손 사건을 비롯하여, 남북한의 초·중·고 교과서를 비교를 통해 언어의 심각한 이질성을 지적한 보고서⁴¹⁾에서 확인되었다. 언어의 이질성은 생각과 행동, 문화의 괴리를 초래하므로 본격적인 교류 협력 활성화에 커다란 장애 요인으로 작용할 것이다.

또한, 북한의 11년의 의무교육 과정을 통해 경제력에 비해 고학력의 인력을 배출하고 있지만, 이 기간 동안에 실업계 과정을 배제시키고 있다. 이로 인해 직업 교육 훈련은 성인 직업 훈련기관이 담당하고 있으며, 이는 공장고등전문대학과 공장대학⁴²⁾과 같은 산업체 부

41) 한국어문교열기자협회 남북어문교류위원회는 지난 4월부터 4개월간 북한의 초·중·고 교과서 7개 과목 9권을 조사한 결과, 번역하지 않으면 이해하기 힘들 정도로 남북한 언어의 이질화 현상이 심각하다고 지적하였다 (한평수·이현미, “남북 교과서 언어 이질화 심각,” 『문화일보』, 2003. 9. 15. 제1면, 제28면)

42) 공장대학은 공장의 근로자들이 작업에 필요한 지식과 기술을 생산 현장에서 습득·개발하도록 직장 내 교육 훈련(On the job training) 기관의 성격을 가지며, 북한 전역에 걸쳐 100여 개가 설립되어 있다. 이는 주로

설형 기관과 각 대학의 통신학부와 TV대학 등의 통신 교육형 기관으로 구분된다.⁴³⁾ 또한 최근에는 경제관리 개선조치 등을 통해 인센티브제도 도입을 확대하고 있기는 하지만, 자유경쟁의 시장경제제도와는 커다란 차이를 보인다.

지난 6월의 개성공단 착공식으로 대규모 인력 수요가 예상됨에 따라 북한 인력의 노무관리와 생산성, 시장경제 의식 정도 등에 대한 관심이 커지고 있다. 북한 역시 개성공단 개발에 적극적인 자세를 보이고 있는 이유는 노동력 제공을 통한 단순한 외화벌이 차원을 넘어, 북한 경제 회생과 성장 잠재력 확충을 위한 선진 기술 도입과 생산성 향상에 상당한 관심을 갖고 있기 때문으로 추측된다. 그러나 북한의 노동력과 노무관리에 대한 국내 연구 기반은 일천한 수준이며, 대부분이 인문·사회 계통의 연구기관들이다. 따라서 이들 전문가들은 북한 인력 고용의 주목적인 기술 및 생산 부문보다는 자본주의 시장경제 의식의 제고에 중점을 두고 있는 듯하다. 따라서 북한 인력에 대해 경쟁적 시장경제 의식의 도입과 함께, 전문 기술과 생산 관리시스템을 전수시키기 위한 전문 인력의 교육 프로그램 개발과 양성 계획 마련이 요구된다. 이들 교육기관은 북측 당국의 폐쇄성 한계와 남측의 교육비 절감을 위해 개성공단 내에 설치하는 것이 현실적으로 유용할 것이다.

연합기업소 및 1급기업소에 부설되는 형식으로 건립되었으며, 규모가 작은 공장의 경우에는 여러 공장이 연합하여 설립하였다.(한국개발연구원, 「북한 경제 발전 전략의 모색」, 연구보고서 2002-09, 한국개발연구원, 2002. 12. pp. 56~70.)

43) 한국개발연구원, 전제서, pp. 56~70.

(5) 법·제도적 장치 마련

금강산관광지구법과 개성공업지구법의 지정·발표에 이어, 지난 8월 20일에 4대 남북경협 합의서가 발효됨에 따라 경협 활성화를 위한 법·제도적 환경이 크게 개선되었다. 이번에 발효된 4대 합의서는 투자보장합의서를 비롯하여, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결절차 등에 대한 합의서이다. 이외에도 청산결제 은행의 선정과 '원산지 확인 절차에 관한 합의서'를 채택하였으며, 개성·금강산지구의 통행합의서를 체결하였다. 이는 대북 투자의 불안감과 불확실성 해소, 소득세 경감 등을 통해 대규모 투자와 교류 협력 활성화는 물론, 남북경제공동체 형성에도 크게 기여할 것이다.

그러나 발효된 경협합의서가 실제 경협에 적용되어 성과를 거두기 위해서는 구체적인 관련 세부 하위 규정 마련과 기존의 규정·약관의 개정 등의 후속 조치가 이루어져야 할 것이다. 보다 중요한 것은 경협 현장의 목소리가 반영되어야 한다는 점이다. 또한 형식은 합의서이나 내용상으로는 국가간 '조약' 형태로 체결되어 합의 이행이 구속력을 갖도록 '규정의 국제화'를 지향해야 한다. 예컨대, 투자보장합의서의 경우 최혜국 대우가 아닌 내국민 대우로의 전환과 민족 내부 합의서로의 국제적 인정 획득 방안 모색이 요구된다. 이는 이중과세방지 문제와 관련하여 향후 남북경협이 확대될 경우에 WTO나 제3국의 국제 통상 규범에 제약을 받을 수 있음에 대비할 필요가 있다. 공공 목적의 투자 자산 수용시의 보상 문제와 국제시장 가치로의 환산 기준 및 보상금 지급 방식에 대한 규정을 보다 구체화·세분화하고, 이를 명문화해야 할 것이다. 이외에도 기업의 자유로운 경제 활동을 담보할 수 있는 3통(통행, 통신, 통관)이 보장되어야 하며, 투자 및 세금

관련 법령 등의 정보 교환이 이루어져야 실제적인 대규모 투자로 이어질 수 있을 것이다.

청산결제합의서의 경우에는 청산결제의 대상 품목과 한도, 청산계정의 신용 한도와 대월 범위 등에 대해 사전에 충분한 협의와 조속한 합의가 뒤따라야 한다. 상사분쟁해결합의서의 경우에도 중재의 신속성을 보장하기 위해 상사중재위원회의 설치 및 운영 문제의 조속한 합의와 함께, 분쟁 해결 결과가 법률적·행정적 효력(구속력)을 갖도록 북한의 국제투자분쟁해결기구(ICSID) 가입을 적극 유도해야 한다. 이외에도 개성공단 착공에 따른 남측 인력의 신변보호를 위한 민간인 자유통행 문제와 함께, 이들 남북경협 실무 협상과 기업 활동 지원을 전담해줄 수 있는 ‘경제상주대표부’의 조속한 설치 합의가 필요하다.

(6) 성공적인 경제특구 지원

최근 북한은 대대적인 경제 정책 변화 조치를 단행하였으며, 그중에서도 관심을 끄는 것은 4개의 경제특구를 통한 적극적인 대외 개방 정책 표방이다. 특히 북핵 파문속에서 단행한 금강산 및 개성지구의 특구 지정과 특구법 발표 등은 단기적으로는 7.1 경제관리 개선조치와 신의주 특구 계획 실패의 부작용을 예방하기 위한 후속 조치로서, 공급 물자 부족에 따른 물가 불안과 사회 이탈 현상을 최소화하는 데 일차적인 목적이 있는 듯하다. 그러나 중장기적으로는 폐쇄적 사회주의 계획경제와 자력 갱생의 민족 경제 건설 전략의 한계를 인식하고, 빈곤의 함정(poverty trap)에서 벗어나 외자 유치를 통한 강성대국 건설로의 정책 전환인 동시에, 체제 유지와 경제난 해결을 위한 불가피한 선택이 아닌가 생각된다. 이는 대중 선동에 의한 내자 동원만으

로는 생산성 향상과 공급 능력 확대에 한계가 있으며, 북한 경제가 그만큼 어려워졌다는 현실을 반영한다고 하겠다.

경제특구라는 특정 지역을 집중 개발하는 불균형 성장 전략은 남북한 모두에게 이익을 주는 상생(win-win)의 발전 전략이다. 우선 북한 입장에서 보면 체제 안정과 단번 도약의 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있다는 매력적인 발전 전략이다. 남한에 입장에서 수도권의 공단과 동해안 관광단지의 개발을 통해 국내의 산업 경쟁력을 제고시키고 굴뚝 없는 외화 획득원으로 개발할 수 있다는 점에서 매우 중요한 정치·경제적 의미를 갖는다.

다시 말해, 경제특구는 하나의 단순한 생산 단지 조성 차원을 넘어, 본격적인 남북경협 확대와 동북아 진출을 위한 거점 역할을 한다는 차원에서 ‘산업 및 통일 인프라’ 역할을 한다고 할 수 있다. 따라서 단순히 민간 차원의 대북 사업이 아니라, 정부의 남북경협 활성화 지원 및 수입 대체산업 육성, 중소기업의 가격 경쟁력 지원이란 ‘공적 역할’(경제적 사업)과 함께, 한반도의 긴장 완화라는 ‘정치·안보적 역할’(평화적 사업)의 복합적 기능을 갖고 있는 만큼, 정부는 원칙과 소신을 갖고 통일경제적 시각으로의 중장기적인 접근 자세가 필요하다.

2. 사회복지 영역의 물적 기반 실태와 과제

정치, 경제적 영역에서 진행되는 남북한의 통일이 총체적으로 완수되기 위해서는 통일과정 초기단계에 폭발적으로 증가할 것으로 예상되는 복지수요가 충족되어야 함은 물론이고 궁극적으로는 통합된 사회복지제도의 수립을 통한 통일과정의 안정성이 확보되어야 한다. 통일과정 초기의 복지수요에 대한 대비와 질적으로 안정된 통합 사회복지

지제도의 구축은 경제력과 소득수준의 격차가 큰 남북한의 통합과정에서 발생할 수 있는 지역간, 사회계층간의 경제적, 정치적인 이질감과 소외감을 구체적인 수준에서 완화시키는 역할을 함으로서 총체적 통일과정의 성공적 진행을 위한 공동체적 안전판 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

또한 질적으로 안정된 통합 사회복지제도는 통일과정에서 여러 종류의 집단이기주의를 극복하게 하고 남북한 주민 모두에게 통일과정이 공동체적 동류의식을 회복, 강화해 가는 과정임을 체감하게 해 줌으로서 통일의 정당성을 공유하게 하는 토대로 작용할 것이다.

통일과정에서 요구되는 남북한 주민 특히 북한 주민의 복지수요를 안정적으로 충족시키기 위한 남한의 사회복지 인프라의 실태를 평가한다. 통일대비 복지 인프라를 파악하고 평가하기 위해서는 우선 통일과정에서 예상되는 실질적인 복지수요의 유형과 유형별 복지수요의 크기가 정리되어야 할 것이다. 단기적으로는 통일의 초기단계에서 발생할 대규모 인구이동과 북한지역의 경제적 어려움으로 인한 빈곤과 실업문제의 증폭 등으로 인해 초래되는 복지수요와 중장기적으로는 남북한간의 이질적인 복지체제와 복지재원의 격차를 극복하고 복지에 대한 권리를 동등하게 보장하기 위해서 필요로 하는 복지수요를 예상할 수 있다. 특히 중장기적인 복지수요의 질과 양을 예상하고 근원적으로 충족하기 위해서는 상이한 방향으로 발전되어온 남북한간의 복지이념과 제도의 차이에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 이것은 통일을 완성해 가는데 있어 궁극적으로 통합복지체제를 구축해야 하는 과제를 해결하기 위해서도 검토될 필요가 있는 것이기도 하다.

가. 남북한 복지체제의 특징비교

남북한 복지체제의 특징적인 것으로 우선, 분단후 초기단계에서는 북한의 복지에 대한 이념적 우위가 돋보이지만 남북한간 경제력의 격차가 커지면서 실질적 복지공급능력에서 남한의 우위가 확연해지고 있다는 점이다. 분단 초기에 남북한간 경제적 능력에 큰 차이가 없었음에도 체제이념적 수준에서 사회복지를 보장한 북한은 40년대 말부터 50, 60년대에 이르기까지 국가사회보장을 근간으로 하여 사회보험 등 제반 복지체도를 적어도 형식의 측면에서는 상당히 완결적인 수준에서 구축한 반면, 남한은 60년대 중반부터 사회보험제도가 시작되고 80년대 후반과 90년대에 들어와서 급속히 확대된다.(박순성, 1995; 박진, 이유수, 1994) 그러나 80년대 이후 특히 90년대 중반 이후의 경제난을 겪으면서 대부분의 복지급여가 제대로 지급되지 않는 등(이철수, 2003) 국가의 복지공급 능력은 마비 수준에 이르고 있다.

둘째, 사회보험 구조에 있어서 남한의 소득보장 체계는 사회적 위험의 유형과 직업범주를 기준으로 이루어져 있으나, 북한의 경우 모든 사회적 위험을 포괄하는 제도적 특징을 가지고 있어서 남한에 비해 단순한 구조로 되어있다.

셋째, 복지전달체계에 있어서 남한은 고용보험, 군인연금 등은 정부에서 국민연금, 산재보험, 의료보험 등은 해당 공단에서 관리운영하고 퇴직금, 출산급여 등은 기업에서 운영되는 등 분산적인 형태를 띄고 있는데 반해, 북한의 경우 중앙정부의 사회보험국과 그 산하 조직에 의해 운영되는 통합적 형태를 보이고 있다.

넷째, 재원조달 방식에서 남한의 사회보험 재정이 보험가입자 기여

금, 고용주 부담금, 정부 지원금 등으로 구성되는 반면, 북한의 경우 대부분의 재정책임을 국가가 담당하고 있다.

결국 북한은 사회주의 국가이념에 입각해 높은 수준의 사회복지 체제를 구축해 왔음에도 이에 상응할 수 없을 정도로 국가의 재정능력이 급격히 약화되면서 현실적으로 제도에 걸맞는 복지공급을 할 수 없게 되었다. 특히 2002년 7.1 경제관리개선조치로 인한 임금상승과 가격현실화 그리고 배급제의 점진적 폐지는 사회주의 우월성을 상징하는 대표적 사회보장제도인 국가사회보장과 국가사회보험은 위기에 직면해 있다고 할 수 있다.

반면에 남한의 사회복지지는 근대적인 사회복지가 시작된 1960년대 이래로 잔여적 복지의 성격을 갖는 낮은 수준의 복지제도를 유지해 왔으나 김대중 정부 들어 4대 사회보험의 정비와 확대, 공적부조로서 국민기초생활보장법의 제정, 사회복지서비스의 강화 경향 등 제도적으로 상당히 개선되어 왔다. 그러나 이러한 복지제도의 확충과 복지 지출의 증가 등으로 확인되는 복지확대의 노력에도 불구하고 그 결과는 포괄적 복지체제로의 변화는 진행되지 않고 있고 소득분배구조의 불평등과 빈곤의 재생산을 해소하지 못함으로써 한국 복지체제가 질적인 수준에서는 여전히 잔여성과 낙후성을 탈피하지 못하고 있음도 확인되어진다.

나. 통일과정에서 예상되는 복지수요의 유형

통일과정에서 예상되는 복지수요는 단기적으로 발생할 것으로 보이는 복지수요와 중장기적으로 충족되어야 할 복지수요로 나누어 볼 수 있다.

우선 단기적인 것으로 두 가지 복지수요 유형을 상정할 수 있다. 하나는 통일직전과 직후 북한에 지속되고 있는 경제난과 함께 북한지역의 기존 경제체제가 혼란을 일으키면서 실업자가 증가하고 부민들의 빈곤이 심각한 수준으로 심화되면서 발생하는 복지수요이다. 또 하나는 이러한 상황과 더불어 가중되고 있는 남북한 경제력과 소득수준의 격차로 인해 북한주민이 남한지역으로 대규모의 이동을 하게 됨으로써 발생할 복지수요이다.

그런데 북한지역에서 남한지역으로의 인구이동으로 인한 복지수요의 규모는 예상되는 이동인구의 규모에 비례할 것이다. 이주민 규모의 추정은 통일관련 다른 추정치들과 마찬가지로 통일과정의 유형에 따라 크게 달라질 수 있는 것이지만 일반적으로 최소 200만 명에서 최대 1000만 명까지 추정되고 있다. 독일 통일과정에서 동독주민의 서독지역으로의 이주 규모가 동독인구의 8.6%인 것을 적용하여 200만 명으로 예상(박진, 1996)하는 것에서부터 통일직후 북한 실업률을 20~30%로, 그리고 전체 실업자의 2/3가 통일 이후 2-3년간 이주할 것으로 예상하여 300만명(류우익, 1993), 북한 주민의 평균 소득수준이 남한 주민의 60% 수준까지 이르는데 통일 이후 25년간이 걸린다고 보면서 이 때까지 북한주민의 40%인 960만명이 이주할 것으로 예상(Nolard, 1997)하기도 한다. 그러나 북한 빈곤계층 인구의 남한지역 이동규모는 통일과정에서 북한 지역에 대한 응급구호의 효율적 성공여부에 달려 있다고 할 것이다.

북한주민의 실업과 빈곤문제로 인한 복지수요도 통일직후 북한지역의 실업자 수에 비례할 것이고(조동호(1997년)에 의하면 168-570만명) 통일과정이 북한경제의 자생력을 강화하면서 이루어져 가느냐에 달려 있는 문제이지만 이 역시 북한지역에 대한 초기 응급구호의

적절한 시행으로 완화되어야 할 문제이므로 이에 대한 응급 복지공급 시스템을 준비해야 할 것이다.

다음으로 중장기적으로 충족되어야 할 복지수요로 남북한간의 이질적인 복지체제와 복지재원의 격차로 인해 발생하는 복지수요이다. 통일한국은 궁극적으로 단일한 통합복지체제를 구축해 나가야 할 것인데, 이는 단기적인 복지수요의 원천인 북한주민의 실업과 빈곤문제 그리고 남한 지역으로의 이동문제를 해결하는데 결정적인 역할을 하는 것이기도 하다. 북한지역의 경제력을 강화해 나감과 동시에 복지에 대한 남북한 주민간에 동등한 권리가 보장될 때 빈곤과 실업으로 인해 야기되는 지역간 이동문제는 해결될 수 있기 때문이다.

다. 복지 인프라 실태와 과제

첫째, 단기적 복지수요를 충족시킬 복지인프라는 아직 구체적으로 가시화되어 있지 않다. 통합 초기의 혼란가능성에 대한 ‘응급구호 계획’의 수립이 준비되어 있지 않을 뿐만 아니라 ‘응급구호’ 수요의 정도를 파악하는 것도 체계적으로 진행되지 않고 있다. 그리고 이와 관련한 복지 전달체계도 아직 갖추어지지 않고 있으며 응급구호에 필요한 복지재원의 확보방안도 공론화 되지 않고 있다. 따라서 남북통일 초기 현행 북한 국가배급체계의 와해와 체제전환기적 경기침체로 인하여 북한주민의 대량실업과 빈곤심화가 예상됨으로 복지체제를 포함한 남북한의 사회경제체제 통합이 정착되어 북한주민들이 새 제도에 적응할 때까지는 이 단계에서 요구되는 북한주민의 기본생활보호를 위한 정책대응 방안이 모색될 필요가 있다.

‘응급구호’의 주요 구성은 우선, 북한지역 주민에 대한 기본 식량배

급과 교육, 의료, 주택 등에 대한 국가적 서비스이며 다음으로, 북한지역 주민의 최저생계수준 보장을 위한 실업자 구호와 최하위소득계층에 대한 보조금지급 등으로 이루어져야할 것이다. 그리고 ‘응급구호 계획’의 수립을 위해서는 응급구호의 필요에 대한 정확한 파악과 응급구호 계획의 실행기관이 준비되어야 할 것이다. 더불어 북한주민들에 대한 ‘응급구호’의 필요정도를 설정하기 위해서는 최저생활수준의 규정, 수혜대상계층의 파악, 보조금 지급방식에 대한 사전적 결정 등이 이루어져야 하며, 보조금 지급대상자 파악, 적절한 보조금 전달체계의 확립을 미리 준비, 계획해야할 뿐만 아니라 유사시에 북한주민들에 대한 ‘응급구호’를 적절하고도 원활하게 수행하기 위해서는 실행기관을 준비적 형태로 신설하는 등 유관 행정체계의 구축이 필요하다.

둘째, 중장기적인 과제인 통합복제체제 구축을 위해 남한이 갖고 있는 역량으로서 복지제도를 평가해 보자. 여기서는 사회보험체제에 국한해서 평가해 보기로 한다. 우선, 연금제도와 관련된 것이다. 사회주의체제로 인해 보편주의적 기초보장을 특징으로 하는 북한의 경우와 달리 남한의 연금체제는 특수지역과 국민연금으로 2원화 되어 있고, 후자의 경우 기초보장과 소득비례보장이 혼합되어 있다. 그러나 남한의 공적연금제도는 소위 ‘정적립방식’에 근거하고 있으나, 향후 재정적자와 기금고갈로 장기적으로 기능중지 상태에 이를 수 있는 개연성이 있으므로 이대로 북한지역으로까지 확대 적용하기에는 한계가 있다. 통일연금제도의 기초를 확보하기 위해서는 공적연금제도의 적용대상을 확대해야할 뿐만 아니라 연금적립방식의 개선을 통한 재정건전화의 구조적으로 확보가 과제이다.

건강보험제도의 경우도 상대적으로 높은 ‘자기부담’을 기초로 한 ‘기여에 대한 보장’ 형태인 의료보험체제이며, 산재보험의 경우도 소득비

례에 의한 소득보장이면서도 특수직종근로자나 임시직근로자 등이 제외되어 있는데 통일 이후 기초보장의 성격의 의료보험, 산재보험을 당연시하는 북한 주민이나 북한 근로자에 대한 복지공급의 실효성을 위해서도 심리적 설득의 측면에서 의미를 갖기 위해서도 통일을 대비한 단계적 제도 보완계획의 구체화가 시급하다. 한편, 고용보험제도는 통일 후 실업문제와 가장 깊이 관련된 것인데 95년 시행이후 아직까지 초기시행단계인데, 북한지역에 적용하기 위해서는 과도기적으로 이원적 적용을 한다든가 하는 계획이 필요하다.

이를 위하여 남북한 사회복지제도의 통합을 준비할 행정기관과 연구기관이 설립될 필요가 있으며 이 기관들을 통해 제도적 통합절차와 행정적 전달체계의 확립 그리고 통합에 필요한 재원의 조사와 확보방식의 모색 등을 수행케 할 수 있을 것이다.

안정적이고 균형잡힌 통일을 이루어가기 위해서 남한복지제도가 지향해야할 방향은 무엇보다 복지에 대한 비잔여주의적 관점의 확립, 남북한 지역 전체에 대하여 복지대상에 대한 보편적 성격의 인정, 복지제도 전체구조의 일관성과 총체성의 견지 등으로 요약할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 방향으로의 복지정책은 조세정책, 재분배정책 등 거시경제정책 일반과 결합되어야 복지제도가 실효성을 가질 수 있다는 복지·경제정책에 대한 통합적 관점에 기초해서 구상되어야 할 것이다. 남북간 유기적 경제관계에 기초하여 민족경제공동체가 구축되어 가고 이의 선순환이 지속되면서 북한 경제의 자생성이 증대될 때 남북한간 경제력 격차는 완화되며 북한주민의 불필요한 복지수요는 감소될 것이고 따라서 통일로 인한 남한의 복지부담은 줄어들 것이기 때문이다.

V. 국내적 통일인프라 실태 III

- 통일비용과 재원조달기반

1. 문제제기

궁극적인 남북통일에 앞서 남북 경제공동체의 실현을 위해서 해결해야 할 첫 번째 과제는 남북한 경제가 장기적으로 수렴(convergence)하도록 하는 경제적 기반을 마련하는 것이며 이를 위해서 단기적으로 북한의 경제회복을 통한 남북경제의 격차 축소와 남북경제의 보완적 구조 개편, 투자자금조달을 위한 장기적 방안 마련이 요구되며 이는 본격적인 경제통합시 예상되는 막대한 통일비용을 사전에 절감할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

한국은행의 최근 추계에 의하면 2001년 현재 남북한의 명목 국민총소득(GNI)는 각각 543조 8746억원, 20조 2870억원으로 남한의 경제규모는 북한의 약 27배에 달하며 일인당 소득은 남한이 약 13배에 이를 정도로 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 경제적 격차는 남북 경제공동체 형성에 큰 걸림돌로 작용하게 될 것이며 갑작스러운 통일이 이루어지는 경우 한반도 경제를 파국으로 몰고 갈지도 모를 폭발력을 가지고 있음을 상기하여야 한다.

비록 점진적으로 화해와 협력을 바탕으로 한 경제교류 및 협력을 통하여 북한경제가 빠른 성장세를 보인다고 해도 남북한의 경제적 격차가 좁혀지는데 몇 십년이 걸릴 수 있다. 동서독 통일 당시 서독은 통일 후 매년 3백억 ∞ 4백억 마르크(약 16조 5천억 ∞ 22조원) 정도의 통일비용을 예상하였으나 실제 10년 기간동안 매년 초기 예상액

의 5배가 넘는 통일비용이 지불되었으며 공공 부문투자액만을 볼때 매년 국내총생산(GDP)의 4%-6%에 해당하는 자금이 투하되어 약 2조 6천 억 마르크(약 1천 4백53조 원)이 투하되었다. 동서독의 경제적 격차해소에 걸릴 시간에 대한 추정도 연구자마다 크게 다르며 Sinn and Sinn(1992)의 20년부터 Barro and Sala-i-Martin (1993)의 84년까지 다양한 의견이 제시되고 있다. 분명한 것은 빠른 시간내에 동서독의 경제적 수렴을 달성하는 것은 어려우며 동서독의 격차 축소를 위해서는 향후에도 막대한 재정부담이 예상된다는 것이다.

남북한 경제의 수렴문제에 있어서 경제적으로 수렴하는 지역들의 경우 일반적으로 소득이 낮은 지역의 성장률이 높은 지역의 성장률을 약 2%만큼 초과한다는 Barro and Sala-i-Martin(1995)의 이른바 “2% 규칙(two-per cent rule)”을 남북한 경제에 적용하면 지금의 북한의 성장률로는 결코 남한경제에 수렴할 수 없다는 결론이 나온다. 따라서 남북한 경제가 서로 수렴하여 통일비용을 줄이기 위해서는 북한경제의 성장이 지금보다 훨씬 빨라야 한다. 남북한 통일에 있어서 통일비용의 재원조달에 따른 재정 부담을 사전에 경감할 수 있는 경제통합방안을 마련해야 할 것이며 남북의 경제통합단계 이전에 남북경제 공동체를 형성하여 남북경제의 보완적 구조 개편을 해야 할 필요가 있다.

본 장에서는 남북한 경제통합시 발생할 수 있는 통일비용과 이 재원을 조달할 수는 국내 인프라 실태를 살펴보고 문제점을 분석하여 향후 발생할 수 있는 막대한 통일비용을 절감할 수 있는 방안들을 마련하는데 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 남북한 경제통합과 통일비용

가. 남북한 경제통합의 경제적 영향

남북한간의 경제통합은 이질적인 경제체제의 결합이라는 점에서 급격하게 경제통합을 하는 경우, 단기적으로 북한 지역에는 비효율적인 국영기업들의 도산에 따른 대량실업 등 경제적 혼란이 오게 되고, 남한경제는 북한의 경제재건과 통합의 조정비용을 지불하기 위한 재정 부담의 가중으로 어려움을 겪게 될 것이나 중·장기적 측면에서 본다면 남북한의 경제통합은 남북한 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

경제통합이후 제도적 정비가 효과적으로 이루어진다면 북한지역에 대한 투자증대와 노동인력의 재교육 등을 통하여 생산성이 급상승할 여건은 충분하다고 판단된다. 북한경제체제의 시장화는 사유화가 전제되어야 하므로 사유화에 따른 부작용이 발생할 수 있으나 이것이 마무리되면 경쟁시장원리가 작동하여 산업생산이 증가할 것으로 기대될 뿐만 아니라 남북대치에 따라 남북한이 지출하고 있는 막대한 군사비의 감소는 투자자금으로 전환할 수 있으며 군사인력의 산업인력으로의 전환은 산업구조개편을 유발하여 통합이후 남북한 경제성장에 크게 기여하게 될 것이다.

경제통합초기 남한경제는 통일경기에 힘입어 호황을 보이는 한편 북한은 산업구조 조정에 의한 침체가 심화되는 양극화 현상을 보일 것이나 2~3년 지나서부터는 북한지역 인력의 재교육과 산업구조 조정이 어느 정도 이루어지고 사회간접시설에 대한 투자가 활성화되면 통합경제의 지속적인 성장이 가능할 것이다. 남북한의 경제통합은 자

연적, 경제적, 사회적 여건의 변화를 통하여 남북한의 경제성장에 영향을 미치게 되며 북한지역의 풍부한 지하자원의 개발과 이용이 가능해지고 이는 자원의 해외의존도를 경감시킴으로서 성장을 촉진시키는 요인이 될 수 있다. 남북한 경제통합은 초기에 인적자원의 증가로 실업문제 등, 경제적 부담이 되지만 경제활동인구는 중요한 생산요소이기 때문에 경제성장의 잠재력으로 작용할 수 있으며 특히 남북한 통합 후 군비감축에 의한 군사인력의 생산인력으로의 전환은 경제성장에 크게 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

또한 남북한 경제통합은 장기적 관점에서 자연자원과 인적자원 그리고 투자재원의 증가를 통해 총공급 측면에서 경제성장을 촉진시키게 되며, 통합에 따른 국내시장의 확대는 총수요확대를 통하여 성장에 기여하게 될 것이다. 또한 한반도의 지리적 여건과 지형 등에 의해 철도, 도로, 해운 등이 모두 크게 발전 될 것으로 예상된다. 북한의 지역적 특성으로 말미암아 미발달된 해상수송의 발달이 예상되고 사회간접자본의 확충은 국제경쟁력을 강화시켜 수출증대에 기여하고 경제성장의 촉진요인이 될 것이다. 국제무역의 경우도 자연자원의 확대에 의해 자원의 해외 의존도가 줄어들고 인력자원의 증대로 국제경쟁력을 더욱 강화할 수 있다.

통합된 한반도 경제는 중국과 일본이라는 거대 시장의 중심에 있으므로 동북아 경제에서 중요한 역할을 할 수 있으며 물류 및 금융의 중심지로 도약할 수 있는 지정학적 조건을 가지고 있기 때문에 남북한 경제통합은 시너지 효과를 극대화할 수 있다.

나. 남북한 경제통합과 통일비용

남북한 통합에 따르는 통일비용에 대하여 모두가 동의하는 일관성 있는 개념이 정립되어 있지 않으나 통일비용을 이질체제의 통합에 따라 발생하는 부작용의 제거를 위한 사회적 기회비용으로 보는 견해와 통일이후 북한지역에 대한 추가투자 비용으로 보는 견해, 그리고 가장 협의의 통일비용 개념으로서 향후 수익이 예상되는 신규투자를 제외한 순수한 정부지출분만을 통일비용에 포함해야 한다는 견해 등이 있어 통일비용추정결과에 큰 차이를 일으키는 요인이 되고 있다.

통일비용의 추정을 위한 선행 연구로서 경제통합의 방식과 형태 그리고 통합경제의 장기 발전방향에 대한 연구가 이루어지지 않았다. 통일비용의 크기는 통합방식, 양체제의 발전단계, 상대적 경제력의 격차, 경제주체들의 신체제에 대한 적응속도 등에 따라 달라지는데 급진적 흡수통합은 점진적 방법에 의한 통합의 경우보다 통일비용의 부담 훨씬 클 것으로 예상된다.

기존의 국내외 통일비용의 에 관한 연구들은 주로 남북한의 경제력 격차 축소를 위한 비용을 통일비용으로 정의하고 통일이후 주어진 기간내에 북한의 일인당 국민소득을 남한의 일인당 국민소득의 일정수준(100% 혹은 80%)까지 올리기 위해 필요한 투자지출액과 정부지출액을 산출하고 있다. 그러나 남북한간 경제력 격차의 축소를 위한 투자는 통합경제의 장기 발전전략에 근거하여 이루어질 것이기 때문에 통일비용의 추정을 위해서는 우선 통일이후 장기 발전전략에 근거하여 남북경제력 격차 축소의 폭과 속도를 추정해야 한다.

남북한 경제통합은 경제발전단계와 산업구조가 상이한 두 경제를 하나의 경제로 동질화시키는 과정으로 이질체제의 통합은 과도기적으

로 심한 부작용을 초래할 것이며 이 부작용의 크기를 통일비용으로 정의할 때, 통일비용은 통일이전 통일환경 조성을 위한 비용과 통일이 실현되었을 경우 그 동안의 분단상황에 따른 이질적 요소들을 제거하기 위해 과도적 또는 마찰적으로 발생하리라 예상되는 사회·경제적 기회비용인 체제통합비용으로 나눌 수 있다.

통일환경 조성비용이란 통합이전 경제교류 및 협력의 단계에서 남한정부가 지불해야 할 남북한간 경제교류 및 협력 확대를 위한 지원비용이 주를 이루게 된다. 남북한 경제통합 후 양 체제의 동질화를 위한 체제조정의 과정에서 지불해야 하는 체제통합비용은 경제통합의 한 과정으로서 추진되는 실물경제 통합단계(경제동맹), 단일통화가 창출되는 통화통합(통화동맹)단계와 사회통합(사회동맹)단계에서의 제도변화에 대응하여 정부가 지불해야 하는 직접지원비용(예: 동서독간 1:1의 화폐 교환시 서독정부의 부담), 즉 제도적 비용과 이와 같은 제도적 통합에 따라 부수적으로 발생하는 통합의 과도기적 부작용의 제거를 위한 간접지원비용 등이다.

간접지원비용으로는 경제통합의 과정에서 발생하는 북한 국영기업의 도산과 이로 인한 대규모 실업에 따른 보조금지급, 경제통합이후 북한지역 기업들의 생산성 향상을 위한 지원비용과 사회간접시설 확충에 드는 비용 등을 들 수 있다. 통합이후 민간부문의 북한지역 투자비용 등은 장래 수익이 예상되는 것이므로 좁은 의미의 통일비용은 체제조정 비용 중 순수한 정부부담 즉 재정지출분만을 의미한다.

남한이 부담하여야 할 통일비용의 주요 내용으로는 경제통합이후 북한지역에서 발생할 것으로 예상되는 비효율적 기업들의 퇴출로 인한 대량의 실업에 대한 보상과 이에 따른 고용대책에 드는 비용, 북한지역의 노후화된 산업시설의 대체와 함께 신규 시설투자에 투입되

는 공공자금, 그리고 직업교육 및 훈련 등 각종의 신체제 적응능력 배양과 인적자본형성을 위한 비용 등이다.

남북한 통일이후 우리가 부담해야 하는 통일비용은 통일의 개념정의에 따라 비용규모가 크게 달라지지만 동서독 통일 경험에서 볼 수 있듯이 예상하지 못한 지출을 제외하고도 막대한 재원이 들어 갈 것으로 추정된다. 통일비용은 구체적인 추정방법에 따라 작게는 약 1000억 달러(약 120조 원)에서 많게는 4000억 달러(약 480조 원) 이상까지 되는 것으로 추정되었다.

따라서 막대한 통일비용이 결국 남한경제에 엄청난 부담을 준다는 인식을 갖게 되었고 통일비용에 대한 논의가 오히려 국민들의 통일기피증을 유발시키고 있는 실정이다. 그러나 남북한 경제통합은 북한의 저렴한 인력, 풍부한 천연자원과 남한의 자본, 기술, 해외시장 기반 등 남북한간의 상호 보완적인 부존자원이나 경제 구조 등을 고려해 볼 때 장기적으로 통일된 한반도 경제에 많은 활력을 가져다 줄 것으로 판단되는 등, 통일의 긍정적 효과에도 불구하고 과도기적으로 남북간 이질적 체제의 통합은 심한 부작용을 초래할 것이다.

3. 통일비용의 재원조달기반

가. 재원조달기반의 현황

통일비용을 크게 통일이전 남북한간 교류와 협력 강화를 통하여 긴장을 완화하고 통일의 분위기를 조성하기 위하여 필요한 남한의 지원비용, 즉 통일환경 조성비용과 통일이후 이질적인 체제의 제도적 통합과정에서 발생하는 사회, 경제적 비용, 즉 체제통합비용으로 구분할

수 있다.

현재 남한의 통일환경 조성비용을 위한 유일한 재원은 정부가 운용 및 관리하고 있는 남북협력기금이며 남북협력기금은 남북한의 교류와 협력을 지원하기 위한 필요재원을 확보하기 위하여 1990년에 제정된 「남북협력기금법」에 의하여 설치되었다. 「남북협력기금법」의 제 1 조 목적에 명시되어 있듯이 남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 자금이며 따라서 이 법에서 규정하고 있는 기금의 성격이 일부 간접적인 체제통합비용으로 볼 수 있는 점도 있지만 현실적으로 운용되고 있는 내용은 통일이후의 체제통합비용이라기 보다는 통일환경 조성비용으로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

남북협력기금은 불안정한 남북관계라는 특수성을 감안하여 북한관련 사업에 필요한 비용을 탄력적으로 마련하여 교류 및 협력을 활성화하고 평화적 통일환경을 조성하기 위한 성격을 가진 자금이다. 이 기금은 통일에 대비한 자금의 적립이라는 측면도 어느 정도 있지만 현재 운용되고 있는 상황은 다양한 분야에서의 교류 및 협력을 활성화하기 위한 경상적 지출을 위한 자금의 성격이 강하다.

남북협력기금은 「남북협력기금법」에 따라 정부 및 정부외의 자에 의한 출연금, 공공자금관리기금예수금, 기금자체의 운용수익금, 필요에 따라 재정융자특별회계, 금융기관으로부터의 장기차입금, 기타 대통령령이 정하는 수입금으로 재원을 마련할 수 있다. 그동안 남북협력기금은 주로 정부출연금과 공공자금관리기금예수금으로 조성되었다. 남북협력사업의 특수성으로 기금조성에 정부가 중심적 역할을 할 수 밖에 없다는 사실을 감안하더라도 민간출연금의 비중이 매우 낮아 국민적 합의가 중요한 통일에 관한 일반국민들의 참여를 유도하지 못하고 있는 실정이다.

1991년부터 기금이 조성되기 시작하여 2003년 7월까지 조성된 남북 협력기금은 총 3조 7,397억원이나 그 동안의 지출을 뺀 순 조성액은 2조 4,192억이며 현 보유자금은 약 9,000억원 규모이다.

<표 5-1> 남북협력기금 조성현황

구분	금액	비율
정부출연금	18,250 억원	48.80 %
민간출연금	23 억원	0.06 %
공공자금관리기금예수금	16,397 억원	43.85 %
운용수익	2,711 억원	7.25 %
기타수입금	16 억원	0.04 %
계	37,397 억원	100 %

자료: 통일부, 『남북협력기금 통계』, 2003.8.

1991년부터 조성된 남북협력기금은 주민왕래, 교류협력, 인도적 지원 등 경상적 지원, 기금운용비용, 공공자금관리기금예수금상환에 지출되었다. 주민왕래에 대한 지원은 북한선수단지원 등 체육행사, 남북합동 대회, 금강산관광경비지원 등에 대한 지출이며 교류협력은 경의선과 동해선 철도연결사업, 도로연결사업 등에 대한 지출이고 인도적 지원은 이산가족 교류, 대북지원 민간단체 지원, 대북 식량 및 비료지원 등에 대한 지출이다.

남북협력기금에 의한 지원방식은 무상 이전지출(unilateral transfer)과 유상 이전지출(requited transfer)이 있다. 금강산 관광지원이나 이산가족교류지원 등과 같이 인적교류, 문화, 학술, 체육 분야에서 남한이 일방적으로 지원하는 무상이전지출이 대부분이며 유

상이전지출은 대북식량차관 제공이 있다. 어려운 북한경제와 남북관계 현실을 고려할 때 남한에 의한 일방적 지원이 불가피한 측면이 있다. 사실『남북협력기금법』의 제 8 조 5항은 ‘기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원’이라는 상당히 포괄적인 규정으로서 교류와 협력에 관한 거의 모든 사업을 지원할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

국민의 정부가 추진한 햇볕정책의 영향으로 그 동안 이산가족 상봉, 쌀과 비료 제공, 금강산 관광사업, 아시안 게임, 경의선 연결, 국도 7호선 연결, 남북광물자원 개발 등, 다양한 형태의 교류 및 협력 사업들이 진행되었고 이들 사업에 남북협력기금이 사용되었다. 참여 정부에 들어와서도 이산가족방문, 금강산관광경비지원 등, 국민의 정부가 시작한 계속사업들에 기금이 사용되고 있다.

북한의 핵문제가 원만히 해결될 경우 남북한 교류 및 협력이 활성화되고 다양한 대북지원사업이 전개될 가능성이 높아 당초 남북한간 합의된 사업들이 진행된다면 기금사용이 증가할 것으로 예상된다. 특히 개성공단조성은 중요한 남북협력사업으로서 그 동안의 위탁가공물 등 화물을 해상운송에 의존하던 것을 육상운송으로 전환됨으로써 물류비용이 감소하고 북한의 값싼 노동력과 남한의 자본 및 기술이 결합하여 상호보완성을 극대화할 수 있는 중요한 경제협력사업이다.

<표 5-2> 남북협력자금 지출현황

구분	금액	비율(%)
경상적 지원	8,279 억원	62.70 %
운용비용	1,878 억원	14.22 %
공공자금관리기금예수금상환	3,048 억원	23.08 %
계	13,205 억원	100 %

자료: 통일부, 『남북협력기금 통계』, 2003.8.

남북한간 경제통합은 장기적으로 북한의 저렴한 노동력과 지하자원, 남한의 자본과 기술의 상호보완적 결합을 통하여 통일된 한반도 경제의 성장을 이끌 것으로 예상되나 북한의 경제상황이 호전되지 못하여 잠재적인 경제성장경로에 들어서지 못한다면 체제통합은 단기적으로 남한경제에 엄청난 부담으로 작용할 것이며 경제적으로 뿐만 아니라 정치, 사회적으로 갈등과 부작용을 유발할 것이다. 앞서서도 언급한 바와 같이 남북한의 체제통합비용은 적게는 120조 원에서 많게는 480조 원 이상으로 평가되고 있으며 이 비용은 통일된 한반도 경제가 단기간에 감당하기 어려운 비용으로서 사전에 재원조달을 위한 충분한 준비가 선행되어야 한다.

갑작스러운 통일이 이루어진다면 통일된 한반도는 적어도 경제적으로 큰 혼란에 빠질 것으로 예상되며 통일의 역사적 당위성에 앞서 최소한의 비용으로 효율적으로 체제통합을 이룩할 수 있는 사전적 준비가 필요하다. 통일이후 체제통합비용의 조달재원으로 북한지역이 시장경제로 경제체제를 전환하는 과정에서 국유재산과 기업들의 매각대금, 군사비지출감소 등 여러 가지 분단비용의 감소, 장기적으로 경제성장이 이루어지는 경우 증가하는 세수입 등을 들 수 있으나 통일이

전 어느 정도의 체제통합을 대비하는 자금을 기금형태로 보유할 필요가 있다.

통일비용에 대한 재원조달기반으로 해석될 수 있는 남북협력기금은 주로 통일환경 조성비용으로 남북한간 교류 및 활성화를 위한 경상지출에 사용되고 있다. 현재 진행되고 있는 남북한 교류 및 협력에 대한 지원은 사실상 통일비용(통일환경 조성비용)을 지불하고 있는 것이며 따라서 보다 체계적인 계획을 수립하여 중장기적인 안목으로 기금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 통일환경 조성비용이 적재적소에 효율적으로 사용된다면 통일이후 체제통합비용은 감소할 것이며 체제통합에 따른 사회, 경제적 부작용도 줄게 될 것이다.

나. 재원조달기반의 문제점과 평가

통일환경 조성비용으로서의 남북협력기금은 사실상 군사적으로 대치중인 남북한간의 교류 및 협력을 위한 기금이라는 점에서 기금의 수요와 공급이 남북관계의 안정성 여부에 큰 영향을 받고 있다. 6.15 남북정상회담이나 이산가족상봉행사 등 남북관계가 안정되고 원만하면 다양하고 활발한 대북지원사업으로 인하여 기금에 대한 수요가 증대하고 북한의 군사도발이나 북한의 핵문제 등 남북관계가 긴장되면 남북협력사업이 중지되거나 감소하여 수요가 감소한다. 기금의 공급 역시 원만한 남북관계가 유지되는 경우 국민 정서적으로나 정치적으로 공급재원 마련에 어려움이 없으나 남북한 군사적 분쟁이나 핵문제가 대두되면 국민정서적 측면에서나 정치권에서 대북사업에 대한 기금사용을 ‘피주기’로 비판당하게 된다.

국민의 정부가 추진해 온 대북포용정책인 햇볕정책으로 대북관련

사업이 활성화되는 반면에 햇별정책에 대한 찬반양론이 첨예하기 대립되어 사업재원인 남북협력기금의 사용처와 방법에 관한 정치적 갈등이 심화되고 있다. 또한 남북협력기금의 사용과 관련된 세부적 사항들에 대하여 국회의 사전동의를 받도록 요구하고 있어 탄력적인 기금 사용에 제약이 걸리고 있다. 뿐만 아니라 재원조달면에서 재원의 90% 이상을 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금에 의존하고 있고 민간 출연금이 0.06%에 지나지 않아 재원확보를 위한 민간부문의 자발적 참여가 극히 저조한 실정이며 국민적 합의와 협조가 필요한 통일문제에 대한 국민적 관심을 유도하기 위한 대책이 없다. 대북지원에 대한 남남갈등이 심화되고 있는 상황에서 현실적으로 민간부문으로부터의 출연금 증가를 유도하기 더욱 어려워지고 있다.

또 다른 통일환경 조성비용의 재원조달기반으로 금융기관으로부터의 장기차입금을 들 수 있으나 차입을 통한 재원조달은 지급이자 때문에 중장기적으로 재원조달기반에 부담으로 작용할 수 있으며 궁극적으로 차입금과 지급이자는 세수증가를 통하여 변제되어야 하기 때문에 중장기적인 재원조달기반으로 적합하지 못한 것으로 판단된다.

기금은 국가운영과 관련된 경상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정한 목적을 가진 사업을 위한 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률로 정한 특별한 자금이다. 남북협력기금도 남북한 교류 및 협력의 활성화라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특별히 설치된 자금으로 통상적인 예산과는 달리 탄력적인 운용이 가능하고 기금설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금사용에 융통성을 가지고 있다. 물론 기금사용의 투명성과 효율성이 확보되지 않는다면 기금이 갖는 운용상 탄력성이라는 장점이 경우에 따라 단점으로 작용할 수 있다.

너무 많은 기금을 유지하면 자원배분의 비효율성이 발생하며 또 너

무 적게 유지하면 기금의 설치 목적을 달성하지 못하게 되므로 기금 수준의 적정성(optimality)문제가 중요하며 구체적이고 실현 가능한 적정 기금수준에 대한 논의가 있어야 한다. 남북관계의 불확실성과 불안정성으로 인하여 적정한 남북협력기금수준을 결정하는데 많은 어려움이 있는 것이 사실이나 통일환경 조성을 위한 지출은 향후에 있을 통일에 따르는 급격한 변화를 피하고 통일비용을 줄이는 역할을 하기 때문에 남북협력기금의 적정수준에 관한 연구가 필수적이다.

통일비용을 위한 재원조달기반은 항상 예측하기 어려운 불확실성과 위험성을 내포하고 있는 남북관계를 감안하여 다원화되어 있지 못하고 정치적인 갈등구조에 크게 영향을 받는 등, 통일환경 조성을 위한 재원조달기반이 안정적 계획에 입각하지 못한 취약성을 가지고 있다고 판단된다. 통일비용 중 체제통합비용은 통일이후에 지출되는 비용이긴 하지만 그 비용이 막대하여 중장기적으로 충분한 대비를 하지 않는다면 통일로 인한 혼란이 가중될 수 있으나 체제통합비용은 통일이후에 지출되는 비용이기 때문에 사전에 재원을 확보하기에 많은 어려움이 있는 것도 사실이다.

통일비용을 위한 재원조달기반으로 생각할 수 있는 방안들로 통일세의 도입, 국공채발행, 남북경제교류로부터 수익을 얻는 사업자들로 부터 통일진흥기금을 출연받는 것 등을 들 수 있다. 통일세는 일종의 목적세로서 국민적 합의와 정치권의 동의가 있어야 하며 조세저항이 있을 것으로 예상되나 통일이 중장기적으로 남한경제에도 긍정적인 효과가 있다는 점을 인식시켜 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있다면 재원조달이 편리한 방법임에는 틀림없다. 학자에 따라 예산의 일정률(예를 들면 1%)을 통일기금으로 적립하자는 주장도 제기되고 있으나 이 역시 기금규모의 적정성 문제를 해결하여야 하며 국민적 합의와

정치권의 동의가 요구되는 사항이다. 국공채발행은 궁극적으로 통일 비용을 차세대에도 부담시킨다는 측면이 있으나 발행규모에 따라 단기적으로 이자율의 증가하여 국내 경제를 위축시킬 가능성이 있으며 남북간 경제교류의 수익자들로부터 수익의 일부를 기금으로 출연받는 것도 재원조달의 한 방법이 될 수 있으나 불확실성이 제거되어 남북간 경제교류가 활성화되고 거래규모가 커져 대북사업과 거래로부터 이익이 나는 상황이 아니라면 크게 기대할 바가 못 된다.

VI. 종합평가와 정책제안

본 장에서는 지금까지 분석된 경제분야 통일인프라의 실태를 종합적으로 평가하고, 이를 토대로 경제분야 통일인프라와 관련된 기본 정책을 제안하려고 한다.

- ① 분야별 실태에 대한 평가와 요약
- ② 분야별 실태의 시사점
- ③ 실태조사와 관련된 정책제안

경제분야 통일인프라의 실태와 관련하여 정책적으로 주목해야 할 사안은 세 가지이다. 첫째는 통일과정에서 필요한 통일인프라의 구체적 항목을 주기적으로 점검·보강하는 일이다. 둘째는 통일인프라의 각 항목별 실태를 분석·평가하는 일이다. 셋째는 통일인프라의 적정 수준을 파악·유지하는 일이다. 이러한 세 가지 작업은 성격상 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 조정되어야 한다. 실제로 남북관계의 발전과 통일과정의 진전에 따라 이전에 필요하다고 판단되던 인프라가 이미 충족되었거나 다른 이유로 불필요하게 될 수 있으며, 새로운 분야가 필요한 항목으로 대두될 수 있다. 또한 각 항목별 실태를 분석·평가하고 적정 수준을 파악·유지하는 작업은 제한된 예산제약 하에서 통일인프라 구축이 효율적으로 진행되기 위해서 반드시 주기적 이루어져야 한다.

위에서 제시된 세 가지 정책적 과제가 효율적으로 달성되기 위해서는 세 가지 정책적 고려가 필요하다. 첫째, 경제분야 통일인프라를 확정하고 평가하고 점검하는 업무를 담당하는 기관이 필요하다. 새로운

기관을 설립하지 않더라도, 통일부 내에 경제분야 통일인프라를 포함한 전 분야 통일인프라를 관장하는 부서 또는 팀을 설치하거나 담당관을 임명하여야 한다. 그동안 경제분야 교류협력과 관련하여 남북간에 제도적 장치를 마련하는 문제 못지않게 남한 내 법·제도의 정비와 관련한 요구가 많았다. 더욱이 최근에는 남북관계의 발전에 따라 우리 사회 내부에서 다양한 갈등이 발생하였을 뿐만 남북관계 발전을 막는 제약요인도 등장하고 있다. 이러한 문제들을 체계적으로 조사·정리하고 해결방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 경제분야 통일인프라의 실태 조사·분석·평가를 위한 관련 부처간 협조체계를 구축하여야 한다. 현재 통일과 관련한 업무는 대부분 통일부에서 담당하고 있지만, 남북관계가 발전하고 통일과정이 진척될수록 각 사안별로 다양한 부처들이 개입되지 않을 수 없다. 이미 경수로건설지원사업이나 개성공단개발사업에 재정경제부, 외교통상부, 산업자원부 등이 업무추진을 위해 공동으로 협의하지 않을 수 없었다. 경제분야 통일인프라 구축과 관련해서 일차적으로는 통일부가 주축이 되고, 관련 부처들이 공동으로 조사·분석·평가에 참여할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 초기에는 통일부가 간사역할을 하는 부서가 되어 네트워크 형식으로 협력을 이루다가, 통일과정에 본격적으로 접어들면 독자적인 기관 또는 기구를 만들어야 할 것이다.

셋째 경제분야 통일인프라의 적정 수요를 측정하고 공급 방안을 제시하기 위한 남북간 협력방안을 강구하여야 한다. 남북 교류협력의 확대·심화와 통일과정의 진전은 남북 모두에 변화를 가져온다. 통일인프라는 남한 사회의 변화에만 대응하기 위한 것이 아니라, 남북관계 변화와 북한의 변화에 대응하기 위한 것이다. 특히 현재 남북간 경제력 격차와 북한 경제의 현황을 고려할 때, 통일인프라의 대부분은 북

한 경제의 개혁·개방 및 안정·성장을 지원하기 위한 것이거나 남북 경제력 격차 해소와 체제 통합을 위한 것이다. 이런 점에서 경제분야 통일인프라의 적정 수요와 공급 방안을 현실성 있게 제시하기 위해서는 북한 경제의 실상을 파악하지 않을 수 없다. 바로 이 점에서 남북간 정보교류와 실태조사를 위한 협력이 반드시 필요하다.

이상과 같은 세 가지 정책적 고려와 함께 현 단계부터 경제분야 통일인프라 구축을 위해 서둘러야 될 과제가 두 가지 존재한다. 첫째는 경제분야 통일인프라와 관련한 조사·분석 작업을 체계화하여 조사·분석 결과를 자료화해야 한다. 자료화된 결과는 관련 부처들과 전문가들 사이에 공유되어야 하며, 상황의 변화에 따라 주기적으로 갱신되어야만 할 것이다. 둘째는 경제분야 통일인프라를 조사·분석할 전문가를 양성해야 한다. 전문가에 의해 경제분야 통일인프라가 주기적으로 조사·분석·갱신될 때 발전하는 남북관계와 통일과정에 알맞은 통일정책이 수립될 수 있을 것이다. 이러한 두 가지 과제는 현 단계에서 모두 통일부의 몫이라고 하겠다.

북한이탈주민 사회적응 실태

이 금 순

(통일연구원 통일학술정보센터 소장)

북한이탈주민 사회적응 실태

이금순(통일연구원 통일학술정보센터 소장)

I. 서 론

국내입국 북한이탈주민의 수는 1990년대 중반이후 지속적으로 증가하여 왔다. 초기와는 달리 탈북사태가 북한내부의 사회변화와 중국 등 체류국의 여건변화 등으로 인해 새로운 단계로 발전되고 있다. 가족단위의 탈북현상이 두드러지면서 탈북연령이 어린이에서부터 노인에 이르기까지 다양화되었다. 따라서 이들의 사회적응 지원도 개별집단의 특성에 맞게 다각도로 모색되어야 한다.

북한이탈주민의 국내입국과정에 국내외 인권단체들과 전문브로커들이 개입됨에 따라 북한이탈주민의 보호도 새로운 양상을 띠게 되었다. 비공식적인 채널을 통해 자력으로 입국하는 비율이 증가하면서 젊은 여성들의 입국과 관련 새로운 정책과제들이 제기되고 있다. 이들은 대부분 현지 체류기간 중 인신매매, 동거를 경험하였으며, 이들의 입국으로 인해 상대남성이나 자녀들의 추가입국시도 등 가족문제 등이 발생하고 있다. 최근 들어 기입국 북한이탈주민들이 자신들의 가족을 입국시키려는 시도가 늘고 있으며, 이를 위해 다양한 채널이 활용되고 있다. 초기의 단순생존형 탈북에서 이제는 보다 나은 삶을 찾아

가족단위의 이주를 목표로 한 국내입국이 증가하고 있다.

이와 같이 북한이탈주민의 규모와 성격이 변화됨에 따라, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원문제를 체계적으로 재검토할 필요성이 제기되고 있다. 그러나 기존의 연구는 북한이탈주민의 적응과정에서 발생하는 일반적인 문제점에 대한 부분적인 접근에 그치고 있다. 최근 새로운 경향에 대한 연구의 필요성이 일부학자들에 의해 제기되기도 하였으나, 북한이탈주민문제의 특수성으로 인해 전반적인 적응실태에 대한 체계적인 접근이 이루어지지 못하였다. 본 연구는 북한이탈주민들의 우리사회 적응을 효율적으로 지원하기 위한 정책방안을 개발하기 위한 기초 작업으로, 북한이탈주민의 적응실태를 북한이탈주민 본인들과 관련 지원인력(담당공무원, 민간단체)들의 시각에서 다각도로 분석하여 부적응의 요인을 추론하고자 하였다.

1993년 이후에 입국한 북한이탈주민들의 전반적인 적응실태를 살펴보기 위해 문헌조사, 설문조사, 심층면담을 병행하였다. 이를 바탕으로 북한이탈주민의 보호 및 정착지원체계를 재정비하기 위한 정책방향과 사안별 정책과제를 제시하고자 한다.

설문조사는 전반적인 적응실태를 파악하기 위해 북한이탈주민 본인과 이들의 사회적응과정에 관여한 관련기관 및 민간단체 실무자들에 대해 경제상태 등 외연적인 적응실태와 주관적인 만족도를 측정하는 방식으로 진행하였다. 일반설문조사 및 북한이탈주민에 대한 기존 설문조사의 낮은 회수율을 감안하여 1993년 이후 국내에 입국한 북한이탈주민 전원에 대한 전수조사를 실시하였다. 2,510명의 북한이탈주민에게 우편조사방식으로 설문을 진행하였다. 북한이탈주민 780명으로부터 설문지를 회수하였으며, 상당수의 북한이탈주민의 경우 주소지 불명으로 우편물이 반송처리되었다. 설문조사기간 중 일부 북한이

탈주민은 전화와 첨부편지로 개인적인 어려움을 호소하거나, 북한이탈주민 지원체계에 대한 의견을 개진하기도 하였다.

또한 북한이탈주민 지역정착을 지원하기 위한 보호담당관(거주지보호, 신변보호, 취업보호)들이 현장에서 접하는 적응과정상의 문제점을 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 지난 4월 7일부터 통일교육원에서 3기에 걸쳐 전국지역 보호담당관들의 교육이 이루어졌으며, 이 기회를 활용하여 212여명을 대상으로 설문을 실시하였다.¹⁾ 또한 교육기간동안 연구참여자들이 강의나 토론에 참여하였고 분임토의 발표내용을 모니터링하면서, 제기된 문제점과 개선방안을 설문조사를 보완하는 방식으로 정리하였다. 정착지원센터 수용기간 및 거주지 정착기간에 자원봉사에 참여하는 민간단체들이 보는 북한이탈주민의 사회적응 문제를 알아보기 위해 자원봉사자 51명에 대한 설문을 실시하였다.²⁾ 북한이탈주민정책의 입안 및 집행에 중요한 역할을 맡고 있는 통일부 정착지원과, 하나원 실무자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 북한이탈주민의 적응과정에서 문제점으로 제기되고 있는 국민들의 부정적인 인식을 확인하기 위해, 국민통일여론조사에 북한이탈주민관련 문항 3개를 추가하는 방식으로 진행하였다.

-
- 1) 조사에 응답한 보호담당관 중 신변보호담당관은 56명(26.4%), 거주지보호담당관은 115명(54.2%), 취업보호담당관은 33명(15.6%)으로 구성되어 있다. 이 중 남성은 165명(77.8%), 여성은 40(18.9%)이다. 연령대는 20대가 89명(4.2%), 30대가 79명(37.3%), 40대가 94명(44.3%), 50대가 20명(9.4%) 60대가 1명(0.5%)으로 보호담당관의 80%정도가 30대와 40대로 절대 다수(81%)를 차지하고 있다.
 - 2) 연령별로는 응답자 35명 가운데 71%인 25명이 40대로 가장 많고 50대(14.3%)가 그 다음으로 많아, 자원봉사자는 주로 40대와 50대의 중년층이었다. 이렇게 볼 때, 북한이탈주민 정착을 지원하는 자원봉사자는 40대-50대의 중년 여성들이 절대 다수를 차지하고 있다.

단순 설문조사의 문제점을 보완하기 위해 설문조사에 참여한 일정 수를 대상으로 심층면담을 실시하였다. 이를 통해 적응과정에서 나타나는 구체적인 문제점을 집중적으로 추론해 내고자 하였다. 참여연구자들은 일반적으로 예상되는 문제점을 확인하거나, 자연스러운 대화를 통해 대상자들이 평소에 안고 있던 문제점에 대한 의견들을 충분히 개진할 수 있도록 하는 방식으로 심층면담을 진행하였다. 이를 통해 적응과정에서 나타나는 구체적인 문제점과 이를 극복하려는 노력을 검토해 보고자 하였다.

II. 북한이탈주민의 현황

1. 국내입국 북한이탈주민 규모 및 변화 유형

가. 국내입국 북한이탈주민 규모

북한이탈주민의 규모는 분단 이후 매년 10명 내외로 발생하여, 1990년까지 공식적으로 발표된 인원이 600여명이었으나, 사회주의 체제가 붕괴되고 김일성 사망과 북한의 경제난 등 체제위기가 고조된 1990년대 이후 높은 증가세를 보이고 있다. 따라서 전체 북한이탈주민 중 1990년 이후 입국자가 절반을 넘고 있다. 특히 1999년에 처음으로 100명을 넘어 148명이 입국했으며, 2000년 312명, 2001년 583명, 2002년에는 전년도 2배 정도인 1,140명이 입국함으로써 년 간 1천명 시대를 열었다³⁾.

<표 2-1> 국내입국 북한이탈주민 규모

구분	'89 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02		'03 상반기	합계
														상반기	하반기		
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	561	579	598	3,728

2003년 상반기에 598명이 추가 입국함으로써 총 입국인원은 3,728명이며, 이들 중 사망과 이민자 등을 제외한 국내 거주인원은

3) 통일부, “북한이탈주민 보호 및 정착지원” <http://www.unikorea.go.kr/> (2003. 1. 27)

3,479명이다. 2003년도 상반기 입국자는 598명(남 244명, 여 354명)으로 전년 동기(561명) 대비 약 7% 증가함으로써 1999년 이후 매년 2배 수씩 급증을 보이다가 금년 들어 증가율이 대폭 둔화되었다. 그러나 이러한 증가세의 둔화는 중국과 동남아시아 지역의 사스(급성호흡기 증후군) 여파로 일시적으로 둔화된 것인지, 그 외의 요인이 작용했는가에 대한 분석이 요구되고 있다.

나. 변화유형

최근 입국한 북한이탈주민들은 기존 입국자와 비교하여 출신성분, 입국목적, 입국경로, 성별분포와 연령 등에서 유의미한 차이가 나타나고 있다. 최근 북한이탈주민들을 중심으로 이러한 특징들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 가족단위 북한이탈주민의 입국 증가이다. 가족단위 탈북은 노인층과 여성, 청소년, 그리고 유아 북한이탈주민의 증가를 가져와 북한이탈주민의 적응에 새로운 전환기를 맞고 있다. <표 2-2>에서 보는 것과 같이 최근 입국자의 경우 가족단위 입국자가 단독 입국자보다 더 높은 비율을 차지하고 있다. 2001년도의 경우에도 가족 동반 입국자의 비율은 56.4%로 나타나 있다.⁴⁾ 가족단위 입국자의 증가는 중국 등 체류국가의 단속강화, 북한 내의 남한사회에 대한 정보유입 증가, 북한 내의 이동 용이성 증가, 그리고 기 입국한 북한이탈주민의 잔여 가족 입국 지원이 큰 원인으로 작용하고 있다. 1990년대 후반 이후 북한이탈주민의 급속한 증가와 특히 가족단위 입국자의 증가는

4) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, (서울: 통일부, 2002. 4), 4쪽.

이미 국내와 들어와 정착과정에 있는 북한이탈주민들이 자신의 가족들을 입국시키기 위해 노력한 결과라 볼 수 있다. 북한이탈주민의 대부분은 국내 입국 후 자신의 잔여가족에 대한 입국을 추진하게 된다. 이들의 이러한 노력은 1994년 이후 본격화 된 북한주민의 중국과 러시아 지역으로의 탈출 증가와 국내 입국 북한이탈주민의 정착금 증가로 인한 소요 비용문제의 해결, 그리고 전문적인 브로커와 알선단체의 등장으로 실효를 거두게 되었다.

<표 2-2> 최근 가족단위 북한이탈주민 입국 현황(2002년 현재)

당해년도	입국자 (명)	가족단위 (가족)	가족단위 입국자 (명)	전체에서의 비율 (%)
1990-1993	34	0	0	0(%)
1994	52	3	10	19.2(%)
1995	41	4	13	31.7(%)
1996	56	9	27	48.2(%)
1997	85	17	59	69.4(%)
1998	71	12	34	47.9(%)
1999	148	36	91	61.5(%)
2000	312	50	131	42.0(%)
2001	583		329	56.4(%)
2002	1140	164	446	39.1(%)
누계	2423		1140	47.0(%)

출처: 통일부, 「북한이탈주민 정착지원업무 실무편람」, 재정리

북한이탈주민들의 잔여 가족에 대한 입국 노력은 중국과 러시아 등지에 체류하고 있는 가족뿐만 아니라 북한내에 있는 가족들까지 대상으로 하고 있으며, 그 성공 가능성은 상당 수준에 이르고 있다. 이들의 이러한 행위는 신 이산가족 상봉의 의미를 갖기 때문에 인도주의적 입장에서 바람직한 것으로 볼 수 있으나, 국내 정착을 돕기 위해

지급되는 정착금의 상당 부분이 가족의 입국을 위한 비용으로 지출되기 때문에 부적응의 원인이 되고 있다. 또한 자신의 잔여 가족 입국을 위해 직접 중국 등으로 출국하는 경우 자신의 신변안전에 대한 위협 요인 되고 있다. 특히 가족 입국을 위해 중국으로 출국한 북한이탈주민의 실종 사건 때문에 논란이 제기되고 있다.

둘째, 여성 북한이탈주민의 입국 증가이다. 1990년 이전 여성 북한이탈주민은 10% 미만이었으나, 90년대 후반 가족단위 탈북이 증가하면서 여성 북한이탈주민이 20~40% 수준을 보였다. 2000년 전체 북한이탈주민의 입국 규모는 312명이었으나 이 중 여성은 126명으로서 40.4%를 차지하고 있다. 또한 2001년의 경우 전체 583명 중 여성이 289명으로서 49.6%를 차지하고 있다. 그러나 2002년 12월 31일 현재 입국자 1140명 중 여성은 625명으로써 54.8%를 차지하고 있어 여성이 더 높은 비율을 차지하고 있다.⁵⁾ 2003년 상반기 입국자 598명 중 여성은 354명으로써 59.2%를 차지하고 있어 그 비율이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 여성 입국자의 비율은 60-70%까지 증가할 것으로 예상된다. 이것은 중국 내 북한이탈주민의 여성 비율을 고려한 것이다. 특히 10대 후반에서 30대 초반의 단신 여성이 급격히 증가하고 있다. 여성 북한이탈주민의 입국 증가는 중국과 러시아 등지의 국외 북한이탈주민 중 여성의 비율이 매우 높은 것과 관련이 있다. 이들은 탈북 초기 남한으로 입국하기 위한 정보와 자금 등을 갖추지 못한 상태로 3~4년 정도씩 현지 생활을 경험하였다. 이와 같은 현지화 경험은 이들에게 단독으로 남한행을 추구할 수 있는 정보와 자금을 마련할 수 있도록 했으며, 언어의 습득과

5) 통일부, “북한이탈주민 보호 및 정착지원” <http://www.unikorea.go.kr/>(2003. 1. 27)

현지인의 조력을 통해 자신의 능력으로 남한행을 실현시킬 수 있게 되었다.

<표 2-3> 여성 북한이탈주민 입국 현황

연도 성별	89년 이전	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	총계
남자(%)	563 (92.8)	9	9	6	8	48	35	43	56	54	90	186	294	515	1,966 (62.5%)
여자(%)	44 (7.2)	0 (0)	0 (0)	2 (25)	0 (0)	4 (7.7)	6 (14.6)	13 (23.2)	29 (34.1)	18 (25.0)	58 (39.2)	126 (40.4)	289 (49.6)	625 (54.8)	1,214 (37.5%)
계(명)	607	9	9	8	8	52	41	56	85	72	148	312	583	1,140	3,130

출처: 통일부, 「2003 통일백서」 재정리

현재 중국에는 수만 명의 젊은 북한 여성들이 조선족이나 중국인의 동거인으로 생활하고 있다. 이들이 남한행을 희망할 경우 이들이 남한 입국자의 주류를 형성하게 될 것이다. 남한 정부는 이들이 여권위조와 밀항 등의 방법으로 입국을 시도할 경우 이를 통제할 수단이 미미한 상황이다. 따라서 현지 적응능력을 상당 수준 갖고 있는 여성 북한이탈주민의 입국은 지속적으로 증가할 것이며, 이들의 증가는 적응과정에 따라 새로운 부적응 현상을 초래할 가능성이 매우 높은 실정이다.

셋째, 북한이탈주민의 연령층이 다양화되어 유아와 청소년층 그리고 노령자가 증가하였다. 북한이탈주민의 가족단위 입국 증가와 여성 북한이탈주민의 증가는 북한이탈주민의 연령층을 매우 다양하게 분포시키고 있으며 이러한 현상은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 1990년대 전후 북한이탈주민의 대부분은 20~40대의 젊은 남성들이었다. 최근 북한이탈주민의 경우에도 20~40대 연령층이 70~80%로서 다

수를 차지하고 있으나 미취학연령층과 취학연령층, 그리고 노령층이 20-30%⁶⁾를 차지하고 있기 때문에 학교생활적응과 육아문제, 그리고 노인문제 등 새로운 적응 문제와 사회복지적 대응책 마련이 요구되고 있다.

<표 2-4> 2003년 입국 북한이탈주민 연령 현황

(2002. 6월 현재)

나이	10세미만	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	계
인원	23	69	165	200	97	19	25	598
비율	3.9	11.5	27.6	33.4	16.2	3.2	4.2	100

넷째, 해외체류 기간이 장기화되고 있다. 재외북한이탈주민의 현지 체류기간이 점차 장기화되면서 국내 입국 북한이탈주민의 현지 체류기간도 점차 장기화되고 있다. 북한이탈주민의 현지 체류경험과 기간은 사회적응에 영향을 미치는 요인으로 알려져 있다. 2003년 입국한 북한이탈주민의 탈북후 국내 입국까지 해외에서 체류하는 기간은 4-5년이 28.2%로 가장 높았으며, 5-6년이 25.7%, 1년 미만 12.1% 순서이며, 개인당 평균 체류기간은 3년11개월이었다. 이것은 2002년의 경우 3-4년 47.4%, 1년 미만 20.9%, 1-2년 19.5%의 순서이었으며, 평균 체류기간 3년 2개월과 비교할 경우 점차 체류기간이 증대되고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 결과는 최근 북한이탈주민의 입국 증가세는 신규 탈북 주민의 증가가 아닌 기존 재외 북한이탈주

6) 2002년도의 경우 30대 32.3%, 20대 29.2%, 10대 13.6%, 40대 11.3%로 나타났다.

민의 입국시도가 지속되고 있기 때문임을 보여주는 것이다. 즉 잠재적 입국자인 재외북한이탈주민이 한국행을 시도할 경우 국내 입국자는 지속적으로 발생할 것임을 보여주고 있다.

<표 2-5> 2003년 입국 북한이탈주민의 해외체류 기간 현황

(2003. 5월 현재)

기간	1년 미만	1-2년	2-3년	3-4년	4-5년	5-6년	6년 이상	탈북후 출생	계
인원	61	42	33	50	142	129	41	5	503
비율	12.1	8.4	6.6	9.9	28.2	25.7	8.1	1.0	100

다섯째, 국제결혼의 성격을 갖는 입국자의 증가 가능성이 높다. 북한이탈주민이 조선족이나 중국인과 결혼하여 동반 입국을 시도하는 사례가 발생하고 있다. 중국 체류 탈북 여성의 상당수는 조선족 또는 한족 남성과 사실상의 혼인관계를 유지하고 있다. 이러한 경우 남편의 지원을 받아 아내인 탈북 여성이 먼저 입국한 후 그 자녀와 남편을 입국시키는 사례가 나타나고 있다. 이와 같이 조선족 남성들이 탈북 여성과 결혼 후 아내를 먼저 남한으로 보내고 이후 자신도 국제결혼 등의 형식을 통해 남한으로 들어오는 새로운 유형이 증가할 것으로 보인다. 또한 탈북 남성의 경우에도 제3국 체류시 자신을 보호하고 지원해 준 여성과 혼인관계를 맺고 입국 이후 배우자를 입국시키는 사례가 있어왔다. 이러한 사례는 계속하여 발생할 것으로 보인다. 그러나 일부의 탈북 여성은 입국 후 자신의 제3국 생활과 입국을 지원했던 한국 남성과의 결별을 요구하고 있기 때문에 새로운 사회문제로 확산될 가능성이 높은 상황이다.

여섯째, 탈북과 입국 목적의 변화 추세이다. 최근 입국 북한이탈주민과 중국, 러시아 등지에 체류하고 있는 북한이탈주민의 상당수는 기존의 탈북 사유와는 다른 목적을 갖는 경우가 많다. 1990년대 후반 급격히 증가했던 북한이탈주민의 탈북 사유는 대부분 경제난과 식량난으로 인한 식량구입과 경제적 빈곤의 해결을 위한 목적이었다. 그러나 최근 북한이탈주민의 상당수는 단순히 식량구입만이 아니라 더 나은 삶의 조건을 위한 이주의 성격이 강하며, 특히 정치적 망명자라는 인식을 갖는 경우가 증가하고 있다. 먼저, 더 나은 삶을 추구하기 위한 이주자 성격의 북한이탈주민이 급증했다는 사실에 주목할 필요가 있다.

북한주민에게서 탈북은 더 이상 식량난으로 인한 절박한 생존의 문제만은 아닌 것으로 보인다. 이제 대부분의 북한이탈주민은 더 나은 생활환경을 찾아 나선 자발적 이주민의 성격을 갖는다. 그 이유는 북한의 식량문제가 일정 수준 해소되고 있으며, 절대적인 식량난을 겪으며, 최악의 조건에 있었던 주민들은 사망 또는 이미 탈출했기 때문으로 보인다. 최근 중국으로의 탈출자 대부분은 돈을 벌어 보려는 생각으로 나온다. 따라서 출신 계급과 직업의 분포를 살펴보면 북한사회의 최하층보다는 오히려 중상류층이 상당수를 차지하고 있다. 또한 정치적 망명자라고 인식하는 사람들이 증가했다는 사실이다. 자신이 정치적 망명자라 주장하는 북한이탈주민들은 현재 남한 정부의 북한이탈주민 처우와 활동제한에 대해 거부감을 보이고 있다. 자신들은 북한에 대한 민주화와 통일사업을 하려고 남한에 온 것이지 밥을 벌 어먹기 위해 온 것은 아니라는 주장이다. 심지어 일부는 북한 사회주의 체제에 대한 우월성을 강조하는 경우도 발생하고 있다.

Ⅲ. 북한이탈주민의 적응 실태

1. 적응의 의미

일반적으로 적응은 인간이 새로운 환경의 물리적, 사회·경제적, 문화적 환경의 변화를 수용하고 이에 적절히 대처하는 것을 의미한다. 즉 적응은 인간이 환경의 변화에 대처하여 생존과 번영을 누리는 과정이다.⁷⁾ 그러므로 적응은 사회적으로는 개인을 둘러싼 사회환경의 기대·요구 등에 개인이 맞추어 행동하는 것을 의미하고, 심리적으로는 주변 환경 속에서 살아 남기 위한 각 개인의 투쟁을 의미한다. 이처럼 적응은 객관적 조건만이 아니라 개인이 느끼는 심리적·주관적 측면의 조건을 포함한다.

그러므로 적응은 “개인이 자신의 내적·심리적 욕구와 외적·사회적 환경과의 사이에 조화를 이루어 일상생활에서 좌절감이나 불안감 없이 만족을 느끼는 상태”라고 정의할 수 있다. 북한이탈주민이 적응 단계에 이르기 위해서는 남한사회 일반 구성원들과 동등한 기회구조를 갖는 것이 필요하며, 또한 자신의 욕구 충족과 함께 욕구의 조절이 필요하다. 이러한 정의에는 개인의 욕구와 환경이라는 중요한 2가지 개념이 내포되어 있기 때문에 개인의 적응을 위해서는 개인의 성격과 욕구 그리고 이를 충족시킬 수 있는 환경적 여건이 중요하다. 따라서 우리는 사회적 환경에 적합하도록 인간행동이 변화되는 것을 사회적응이라 한다. 즉 사회적응은 개인이 주변환경과 조화로운 관계를 유

7) John T. Doby, Alvin Boskoff, and William Pendletoe, *Sociology: The Study of Man in Adaptation* (Lexington, Mass.: D. C. Heath and Co., 1973), pp.8-9.

지하기 위하여 자신의 변화를 의도적으로 추구하거나 사회적 변화를 유도해 나가며, 개인이 사회의 일원으로 사회적 규범과 가치, 문화양식에 적응하는 것을 말한다.

일반적으로 적응된 인간은 정상 인격을 소유하며 정상적으로 욕구 충족을 하게 된다. 인간에게서 욕구의 충족은 적응으로 연결되나, 욕구의 불만족은 좌절감이나 박탈감을 야기한다. 인간이 좌절감이나 박탈감을 느끼면 공격적 행동을 하게 되고 집단행동화 하는데, 특히 개인의 스트레스나 불만이 사회운동의 주된 원인이 될 수 있다.⁸⁾

인간이 정상적인 사회생활을 유지하기 위해서는 사회적 환경과 바람직한 관계를 유지해야 하기 때문에 사회와 접촉을 하지 않고는 정상적인 생활을 해 나갈 수 없다. 개인은 사회에서 자신의 욕구충족이 좌절될 경우 다양한 형태의 부적응 현상을 나타낸다. 아이젠크(H. J. Eysenk)에 의하면 바람직하지 못한 방향으로 평균에서 벗어나 일상적인 현상이 아닐 때, 그것을 부적응 혹은 이상(異常)이라고 부른다.⁹⁾ 우리는 일반적으로 적응과 부적응을 구분하는 기준으로, 특수한 병적 증상의 유무, 통계적으로 보아 평균치에서 많이 벗어난 행동특성, 그 문화의 가치 체계에서 벗어난 행동특성, 그리고 각 개인을 중심으로 하여 그 개인 자신이 자기의 내적 혹은 외적 문제로 인해 얼마나 괴로워하는가의 정도를 제시할 수 있다.

이처럼 적응이나 부적응 현상은 개인과 환경 사이에 조화로운 관계가 유지되느냐에 관계되는 것으로, 본질적으로 결정되는 것이 아니라

8) Harold Kerbo, "Movements of Crisis and Movements of Affluence: A Critique of Deprivation and Resource Mobilization Theories", *Journal of Conflict Resolution* Vol.26. No.4, December 1982, pp.645-663.

9) H. J. Eysenk, *Handbook of Abnormal Psychology* (New York: Basic Books, 1959), p.151.

개개인의 성격과 의지 그리고 능력의 차이에 따라 달라질 수 있는 것이다. 또한 적응 - 부적응의 평가는 문화적 배경과 관련을 맺고 있고 시대정신에 따라서 그 평가기준도 달라질 수 있다.

이러한 부적응을 해소해 나가는 과정이 바로 적응과정이라고 할 수 있다. 이질적인 문화간의 적응과정에서 나타나는 가장 중요한 변화는 정치, 경제, 기술, 언어, 종교, 사회제도 등의 변화와 대인관계와 심리 내적인 관계의 변화라고 할 수 있다. 이러한 심리와 행동의 변화는 새로운 환경에 적응하는 인간에게 필연적으로 일어난다.¹⁰⁾ 우리가 적응을 하나의 과정으로 인식하는 경우, 적응은 단선적이며, 시간적으로 발전하는 개념이다. 베리(J. W. Berry)는 적응과정을 통합(integration), 동화(assimilation), 분리(separation), 주변화(marginalization)의 4가지 유형으로 나눈다.¹¹⁾ 동화는 자신의 문화나 정체성의 유지를 원하지 않고 새로운 사회의 문화만을 추구하는 경우이며, 통합은 자신의 문화를 유지하는 것에 관심을 가지면서도 다른 사람과의 관계도 유지하는 경우이며, 분리는 자신의 문화를 고수하고 타인과의 접촉을 회피하는 경우이며, 주변화는 자신의 문화 유지에 대한 관심이나 능력도 없으면서 타인과의 관계 유지에도 관심이 없는 경우이다.

적응의 과정은 주로 적응단계에 의해 논의된다. 고든(M. Gordon)은 동화과정을 7단계로 나눈다.¹²⁾ 첫째 단계는 문화적 동화

10) Emeka Nwadiora and Harriette McAdoo, "Acculturative Stress among Amerasian Refugees: Gender and Racial Differences", *Adolescence* Vol.2, No.17 (1996), pp.480-481.

11) J. W. Berry, "Psychology of Acculturation", *Nebraska Symposium on Motivation 1989- Cross-Cultural Perspective* Vol.37. (Lincoln: University of Nebraska Press, 1990), p.216.

12) Milton M. Gordon, *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origin* (New York: Oxford

(cultural assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 새로운 환경에 적응하여 문화적 규범에 적응한다. 둘째 단계는 구조적 동화(structural assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 새로운 사회의 경제, 제도적 구조를 수용한다. 셋째 단계는 결혼 동화(marital assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 새로운 사회의 관습과 제도에 통합된다. 넷째 단계는 정체성 동화(identificational assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 새로운 사회의 정서적 유대를 형성한다. 다섯째 단계는 태도수용적 동화(attitude receptional assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 기존 시민의 태도, 신념, 가치관과 일치하게 된다. 여섯째 단계는 행위수용적 동화(behavior receptional assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 기존 사회의 일원으로 완전히 합치하게 된다. 마지막으로 시민적 동화(civic assimilation)이다. 이 단계에서 인간은 시민사회의 가치를 공유함으로써 갈등없이 시민사회의 구성원이 된다. 그러나 각 단계가 시계열적으로 나타난다고 보기는 어려우며, 문화접변에서 나타나는 다양한 유형들을 범주화한 것으로 보아야 할 것이다.

따라서 적응의 영역은 크게 사회와 문화로 나눌 수 있다. 또한 적응은 객관적 측면과 주관적 측면으로 나누어 볼 수 있다.¹³⁾

University Press, 1964), p.71.

13) 이온죽, “탈북동포 수용의 제 문제”, 『북한학보』 제18집, 1994, 254-255쪽.

<표 3-1> 적응의 영역과 측면

영역	객관적 측면	주관적 측면
사회	생태적 정착, 주거안정 고용과 직업, 생계안정 사회적 지위획득, 계층적 사회이동 조직적 귀속과 참여 원초적 유대형성과 집단참여	객관적 영역의 모든 부문에서 만족감과 동일시, 일체감 성취
문화	언어습득, 생활양식 수용, 일상적 형태습득	사고방식, 세계관, 가치지향 습득

위에서 살펴보았듯이 적응은 객관적 조건만이 아니라 개개인이 느끼는 심리적·주관적 측면의 조건이 함께 성숙되어야 이루어질 수 있다. 즉 적응은 태도변용의 한 형태이면서 그 지향하는 목표라 할 수 있다. 본 논문에서는 북한이탈주민에 대한 설문조사결과를 중심으로 사회적응 실태를 검토해 보고자 한다.

2. 주관적 적응도

가. 현재만족도

개인이 느끼는 사회적응도를 파악하기 위해 북한이탈주민들의 현재 만족도를 살펴보았다. 북한이탈주민의 한국생활에 대한 만족도를 묻는 설문에서 60.5%가 만족하는 것으로 응답하였으며, 6.7%만이 불만을 표시하였다.

<표 3-2> 현재 한국생활 만족도

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	191	24.6
다소 만족	278	35.9
보통	254	32.8
다소 불만족	44	5.7
매우 불만족	8	1.0
합 계	775	100.0

<표 3-3> 한국에 올 때 가장 기대한 것

	빈 도	유효 퍼센트
신변 불안 해소	167	24.5
물질적 풍요(경제적 여유)	95	13.9
교육의 기회	59	8.7
원활한 인간관계 형성	33	4.8
자유로운 생활	301	44.1
기타	27	4.0
합 계	682	100.0

<표 3-4> 현재 가장 필요한 것

	빈 도	유효 퍼센트
물질적 풍요(경제적 여유)	201	28.8
자신의 학교교육	75	10.8
원활한 인간관계 형성	99	14.2
자녀교육	90	12.9
기타	35	5.0
합 계	697	100.0

북한이탈주민들이 입국하면서 기대하는 것은 타인의 간섭을 받지 않는 자유로운 생활, 신변불안 해소, 물질적 풍요, 본인의 교육기회 순으로 나타난다. 50대 이상의 경우에는 교육의 기회는 전혀 고려치 않는 것으로 나타났다. 반면 현재 가장 필요한 것은 물질적 풍요(경제적 여유), 가족들의 신변확인이 주요 관심사로 나타나고 있으며, 원활한 인간관계 형성, 자녀교육, 자신의 학교교육 순이다.

<표 3-5> 현재직업 만족

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	43	15.6
다소만족	73	26.4
보통	105	38.0
다소 불만족	39	14.1
매우 불만족	16	5.8
합 계	276	100.0

북한이탈주민의 사회적응을 물질적으로 뒷받침할 수 있는 직업의 만족도와 관련하여 만족 (42.0%)이 불만족(19.9%)보다 높게 나타나 대체로 만족한다고 인식할 수 있다. 그러나 전체 응답자(780명)중 직업을 갖고 있는 비율이 낮아 응답자의 수가 276명에 그치고 있어, 전체 북한이탈주민의 직업만족도로 규정하는데는 한계가 있다.

나. 건강상태

개인의 사회적응실태를 간접적으로 측정해 볼 수 있는 지표로 건강

상태를 살펴보고자 하였다. 건강상태가 좋다는 응답은 21.9%에 그치고 있으며, 나쁘다는 경우가 43.3%로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 실제 신체질환유무를 나타내는 것이라고 단정하기는 어려우며, 본인들이 느끼는 건강상태로 심리적인 어려움을 반영하는 것으로 평가된다. 북한이탈주민의 사회적응을 지원하는 보호담당관, 실무자, 자원봉사자들의 애로사항중 하나는 다수의 북한이탈주민들이 건강상의 이유로 사회적응교육, 취업 등에 소극적인 경향을 보이고 있다는 점이다. 실제 건강검진에 나타난 결과 이상소견이 없는 경우에도, 두통이나 소화불량 등 본인들이 신체적 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-6〉 건강상태

	빈도	유효 퍼센트
매우 좋다	63	8.2
다소 좋다	106	13.7
보통이다	269	34.8
다소 나쁘다	249	32.2
매우 나쁘다	86	11.1
합계	773	100.0

3. 객관적 적응도

가. 경제적 실태

북한이탈주민의 경제적 실태를 살펴보기 위해 소득(모든 종류의 수입)에 대한 설문을 실시하였으며, 51~100만원의 경우가 45.6%,

50만 원 이하가 41.3%로 나타났다. 국민기초생활보장에 따라 생계비를 지급받는 경우가 665명으로 응답하고 있어, 대부분의 응답자들이 월 평균 소득에 생계비보조금을 포함하지 않고 있는 것으로 평가된다. 따라서 <표 3-7>이 북한이탈주민의 실제 월평균소득, 경제적 어려움을 보여주고 있다고 단정하기는 한계가 있다.

<표 3-7> 월평균 수입

	빈 도	유효 퍼센트
50만원 이하	284	41.3
51-100만원	314	45.6
101-150만원	61	8.9
151-200만원	22	3.2
201만원 이상	7	1.0
합 계	688	100.0

<표 3-8> 국민기초 생활보장 지급기간

	빈 도	유효 퍼센트
1년 미만	349	49.4
1년 이상 - 3년 미만	281	39.7
3년이상 - 5년 미만	45	6.4
받은 적이 없다	32	4.5
합 계	707	100.0

현재 직종을 묻는 설문에 무직(41.5%), 기타(20.6%), 학생(18.7%) 등 대부분(80.3%)이 정상적인 경제활동을 하지 못하고 있는 실정으로 보인다. 또한 취업자의 경우에도 정규직의 비율(36.1%)

이 매우 낮게 나타나고 있다. 비정규직의 비율이 높은 이유로는 능력 부족(31.9%)을 가장 큰 이유로 응답하고 있으나, 기초생활보장에 따른 생계비 수급을 위해서(22.5%) 정규직 취업을 기피하는 것으로 보인다. 남성의 취업율이 여성에 비해 높게 나타나고 있으며 전체적인 비율구조와 비교할 때 상대적으로 회사원의 비중이 높다. 정규직과 비정규직의 취업형태는 남녀의 성별차이에 따라 큰 차이를 보였다. 남자는 41.4%가 정규직에 있는 반면, 여자는 26.8%만이 정규직 직장을 갖고 있다. 동시에 남자는 48.3%가 비정규직인데 비해 여자는 68.0%가 비정규직으로 근무하고 있어, 남녀간 취업형태의 차이가 큰 것으로 나타났다.

정규직·비정규직 취업형태는 연령에 따라서도 뚜렷한 차이를 보인다. 40대 이상은 정규직과 비정규직의 비율이 50:50의 비슷한 분포를 이룬 반면, 30대 이하는 비정규직이 정규직의 2배에 달할 정도로 많은 비율을 차지한다.

<표 3-9> 현재직종

	빈 도	유효 퍼센트
공무원	4	.5
회사원	87	11.8
연구원	7	.9
자영업	38	5.2
농수산업	5	.7
학생	138	18.7
무직	306	41.5
기타	152	20.6
합 계	737	100.0

<표 3-10> 취업형태

	빈 도	유효 퍼센트
정규직	88	36.1
비정규직(아르바이트 등)	136	55.7
기타	20	8.2
합 계	244	100.0

<표 3-11> 비정규직인 이유

	빈 도	유효 퍼센트
취업난	40	20.9
능력부족	61	31.9
차별대우	24	12.6
생계보호비 수급을 위해	43	22.5
기타	23	12.0
합 계	191	100.0

나. 사회동화

<표 3-12>에서 나타난 바와 같이 ‘매우 잘 어울린다’(13.4%), ‘잘 어울리는 편이다’(34.7%) 등 긍정적 응답자가 어울리지 못한다(8.5%), 전혀 어울리지 못한다(4.0%) 등 부정적 응답을 한 비율이 12.6%에 불과한 점을 볼 때 북한이탈주민들은 이웃, 직장동료들과 대체로 잘 어울리고 있는 것으로 나타나고 있다. 다른 연령층에 비해 10대와 20대가 상대적으로 잘 어울린다고 응답하고 있다.

그리고 국내거주 기간을 기준으로 할 때 3년 이상 4년 이하 거주한

응답자가 상대적으로 잘 어울린다고 답변하고 있다. 또한 1년 이상 3년 이하 외국에서 생활한 응답자가 상대적으로 잘 어울린다고 답변하는 비율이 높게 나타나고 있다.

결혼 유무를 기준으로 할 때 결혼하지 않은 응답자가 주변사람들과 잘 어울린다는 비중이 결혼한 응답자보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 가족 모두 입국한 응답자가 상대적으로 잘 어울린다는 비율이 높게 나타나고 있다.

<표 3-12> 이웃, 직장동료 등과 관계

	빈 도	유효 퍼센트
매우 잘 어울린다	101	13.4
잘 어울리는 편이다	262	34.7
보통이다	298	39.4
어울리지 못하는 편이다	65	8.6
전혀 어울리지 못한다	30	4.0
합 계	756	100.0

<표 3-13> 동네 이웃과 교류

	빈 도	유효 퍼센트
1주일에 한번	281	37.5
1달에 한번	157	21.0
1년에 한번	15	2.0
없다	296	39.5
합 계	749	100.0

보호담당관들이 본 북한이탈주민의 사회동화 실태는 본인들의 응답

과 다른 결과를 보여준다. 사회적응 과정에서 중요한 교육의 장이 될 수 있는 남한 주민들과의 어울림과 관련, ‘조금 잘못 어울림(121명)’과 ‘매우 잘못 어울림(50명)’이 총 153명(72.2%)으로 나타나고 있다. 한편 ‘잘 어울린다’는 지적이 한 건도 없다. 특히 신변 및 취업보호담당자와 50대 이상이 ‘조금 또는 매우 잘 못 어울린다’고 지적하는 비율이 매우 높다(75% 이상).

종교를 갖고 있는 지 여부와 관련하여 69.2%가 종교를 갖고 있다고 답하였으면서 압도적으로 기독교가 62.3%를 차지하고 있다. 4년 이상 6년 미만 외국생활거주자의 경우 종교를 갖고 있는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 가족 모두 입국한 경우 종교를 갖고 있다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 종교를 갖고 있는 목적과 관련하여 ‘마음의 평화를 위해서’가 77.6%를 차지하고 있다. 그리고 ‘주위 사람들과 교류하기 위해서’라고 응답한 비율이 그 뒤를 이어 12.8%를 차지하고 있다. 이외에도 ‘입국 과정에서의 도움 때문’이라고 응답한 비율이 5.8%를 차지하고 있다. 여성들이 남성에 비해 ‘마음의 평화를 위해 종교를 갖는다’고 더 많이 응답하고 있다. 1년 이상 3년 이하의 거주자의 경우 ‘주위사람들과 교류하기 위해’ 종교를 갖는 다는 비율이 ‘마음의 평화를 위해 종교를 갖는’ 비율보다 높게 나타나는 특징을 보이고 있다.

1년 이상 외국거주자의 경우도 전체적인 비중으로 볼 때 ‘주위사람들과 교류하기 위해’ 종교를 갖는 비율이 ‘마음의 평화를 위해 종교를 갖는’ 비율보다 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 결혼한 응답자도 전체적 기준에서 볼 때 ‘주위사람들과 교류하기 위해’ 종교를 갖는 다는 비율이 ‘마음의 평화를 위해 종교를 갖는다’는 비율보다 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 이상에서 볼 때 여성의 경우 ‘마음의 평화

를 위해' 종교를 선택하는 비율이 높고 국내거주기간에 따라 '주위 사람과의 교류'를 위해 종교를 갖는 경향도 강하게 나타나고 있다.

〈표 3-14〉 종교활동

	빈 도	유효 퍼센트
기독교	467	62.3
천주교	33	4.4
불교	12	1.6
기타	7	.9
종교 없다	231	30.8
합 계	750	100.0

〈표 3-15〉 종교를 갖는 목적

	빈 도	유효 퍼센트
마음의 평화를 위해서	377	77.6
한국에 입국하면서 목사나 스님, 신부 등의 도움을 받았기 때문에	28	5.8
종교단체에서 지원해 주는 것이 있어서	1	.2
나중에 목사나 스님, 신부가 되기 위해서	11	2.3
주위 사람들과 교류하기 위해서	62	12.8
없다	7	1.4
합 계	486	100.0

〈표 3-16〉 한국에서 학교에 다닌 기간

	빈 도	유효 퍼센트
1년 이하	136	21.5
1년-2년	42	6.6
2년-3년	16	2.5
3년 이상	19	3.0
다닌 적이 없다	420	66.4
합 계	633	100.0

한국에 입국한 이후의 교육기간에 대해 ‘다닌 적이 없다’가 66.4%로 압도적으로 높게 나타나고 있으며 1년 이하가 21.5%를 차지하고 있다. 1년 이상은 12.1%에 불과하다. 2년 이하 교육을 받은 기간을 기준으로 할 때 남성이 높게 나타나고 있다. 50대, 60대는 2년 이상 교육을 받은 응답자가 전무하다. 그렇지만 30대와 40대의 경우에도 한국에서 학교를 다니고 있는 것으로 나타나고 있다. 거주기간이 길어질수록 상대적으로 3년 이상 학교를 다닌 기간을 갖는 응답자의 비율이 높게 나타나고 있다. 1년 초과 2년 이하 외국생활 거주자는 전체적인 비율과 비교할 때 학교 다닌 적이 없다보다 1년 이하의 교육기간이 높게 나타나고 있는 반면, 3년 초과 4년 이하 외국생활거주자는 반대의 현상을 보이고 있다.

결혼한 응답자는 학교를 다닌 적이 없다는 비중이 높고 1년 이하 교육기간은 낮게 나타나는 반면, 결혼하지 않은 응답자는 학교를 다닌 적이 없다는 비중이 낮고 1년 이하 교육기간은 높게 나타나고 있다. 가족 모두 거주하는 경우 1년 이하 교육기간이 상대적으로 비중이 낮고 단독인 경우 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이와 같이 교

육은 연령, 국내거주기간, 결혼유무, 동거 형태 등의 요소가 골고루 영향을 미치고 있다.

<표 3-17> 여가시간 하는 일

	빈 도	유효 퍼센트
독서	106	16.8
텔레비전 시청	287	45.5
친구만남	58	9.2
컴퓨터	118	18.7
여행	9	1.4
영화	5	.8
기타	48	7.6
합 계	631	100.0

남한사회의 적응과 관련한 여가활용에 대해 ‘텔레비전 시청’이 45.5%로 가장 높게 응답하고 있으며 컴퓨터 18.7%, 독서 16.8%, 친구만남 9.2%의 순으로 응답하고 있다. 10대는 컴퓨터, 그리고 30대까지는 컴퓨터에 여가를 많이 보내고 있다. 또한 친구를 만나서 여가를 보내고 있는 비율도 10대, 20대, 30대에서 상대적으로 높게 나타나고 있다. 특히 친구를 만나서 여가를 보내는 연령층은 30대까지에 거의 국한되어 응답하는 특징을 보이고 있다. 그리고 30대부터 텔레비전을 보면서 여가를 보내고 있는 비율이 높아지는 특징을 보이고 있다. 또한 40대와 50대는 상대적으로 독서로 여가를 보내는 비율이 높게 나타나고 있다.

대졸 이상은 독서, 텔레비전 시청, 컴퓨터의 비율이 비슷하게 나타나고 있으며 ‘친구만남’은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 전문학교

졸업자의 경우 텔레비전 시청이 대졸의 경우와 비교하여 높게 나타나고 있지만 독서, 시청, 컴퓨터가 상대적으로 비슷하게 나타나며 친구 만남도 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 3년 이상 거주하면서 컴퓨터를 사용하는 비중이 상대적으로 높아지고 있다. 결혼한 응답자는 텔레비전을 시청하는 비율이 상대적으로 높고 독서와 컴퓨터는 상대적으로 낮게 나타난 반면, 결혼하지 않은 응답자는 텔레비전 시청 비율이 상대적으로 낮고 독서와 컴퓨터는 상대적으로 높게 나타나고 있다.

가족 중 일부가 입국한 경우 상대적으로 텔레비전 시청 비율이 높게 나타나고 있다. 가족 모두 거주하는 경우, 부부가 거주하는 경우 텔레비전을 시청하는 비중이 상대적으로 높게 나타난 반면, 단독으로 거주하는 경우 텔레비전을 시청하는 비중이 낮은 대신 독서의 비중이 높게 나타나고 있다. 북한과 제3국에 직계가족이 있는 경우 텔레비전 시청비중이 상대적으로 높게 나타나는 반면, 그렇지 않은 경우 상대적으로 텔레비전 시청비중이 낮게 나타나고 있다.

IV. 사회적응 지원정책에 대한 평가

1. 재정지원에 대한 평가

가. 북한이탈주민의 평가

북한이탈주민들은 대체로 정부의 사회적응 지원정책에 대해 만족(59.8%)하고 있으며, 불만을 표시한 경우는 13%에 그치고 있다. 불만을 표시한 영역은 취업보호와 생계비지원, 임대주택, 정착금, 직업훈련, 교육보호 순으로 나타난다. 설문조사에서는 구체적인 불만내용이 언급되지는 않고 있으나, 심층면담과 설문조사 진행과정에서 북한이탈주민들의 특수한 요구를 파악할 수 있었다. 가장 큰 불만이 취업보호인 것으로 나타나고 있으나, 고용장려금을 지급하는 현행 취업보호제에 대한 불만이라기보다는 의무고용제와 같은 보다 적극적인 취업정책에 대한 기대로 평가된다. 주택의 경우에는 다수의 북한이탈주민들이 수도권 배정을 선호하고 있으나, 임대주택 공급 여건에 따라 개인들의 1차 희망지역에 배정되는 비율이 낮은 것으로 보인다.

<표 4-1> 한국정부 지원수준

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	230	29.9
다소 만족	230	29.9
보통	210	27.3
다소 불만족	81	10.5
매우 불만족	19	2.5
합 계	770	100.0

<표 4-2> 정부지원 중 불만요소

	빈 도	유효 퍼센트
정착금	45	6.5
임대주택	74	10.7
생계비지원	101	14.6
직업훈련	38	5.5
교육보호	32	4.6
취업보호	173	24.9
기타	12	1.7
없다	219	31.6
합 계	694	100.0

나. 보호담당관의 평가

국민기초생활보장법상 생계급여 등이 북한이탈주민 정착에 어느 정도 도움이 된다고 생각하느냐는 질문에 설문에 참여한 보호담당관들은 ‘매우 도움이 된다’ 71명(33.5%), ‘조금 도움이 된다’가 68명(32.1%) ‘보통이다’가 29명(13.7%)이고 ‘도움이 안된다’는 지적은 한 건도 없다.

모든 보호담당관의 절대 다수가 도움이 된다는데 동의하고 있으나, 취업보호담당관(25.9%)과 신변보호담당관(19.6%)은 ‘도움이 안 된다’ 또는 ‘전혀 도움이 안 된다’고 지적하였다. 이들은 지급된 현금의 사용용도에 대해 부정적인 견해를 가지고 있으며, 안정된 직업을 얻는 것이 무엇보다 중요하다고 생각하는 것으로 보인다. 또한 현금급여가 북한이탈주민들의 자립 의지에도 역효과를 낼 수 있다는 것을 암시하고 있다.

보호담당관들의 현재의 정착 지원제도에 대한 만족도에서 ‘만족과 불만족이 양분되어 있다. ‘대체로 불만’이 82명(38.7%)이고, ‘대체로 만족’이 78명(36.8%)으로 나타나고 있다. ‘만족도 불만도 없다’는 35명(16.5%)로 나타나고 있다. 정부의 북한이탈주민에 대한 지원제도에서 거주지보호담당자의 불만족(44.7%)은 신변 및 취업보호담당자(각각 34.5%와 27.3%)보다 높게 나타나고 있는 것은, 북한이탈주민 보호 업무가 중앙정부에서 지방정부으로 위임사항은 증대되고 있으나 이에 따른 예산과 인원 등에 대한 지원이 없어 활동에 제약을 받고 있기 때문인 것으로 생각된다. 정부부처간 협조에 대한 귀하의 평가에 대해서 ‘중간수준’이라는 대답이 86명 (40.1%), ‘조금 잘 못되고 있다’가 74명(34.9%), ‘조금 잘되고 있음’이 30명(14.2%)으로 나타나고 있다.

보호 업무에 경험이 많은 4년 이상 6년 이하가 정부 부처간 협조에 부정적인 지적이 많아 부처간 협조에 개선점이 있다는 것을 말해주고 있다. 현재까지도 정부부처간 협조를 위한 정보 및 네트워크 구축이나 정보 교환도 제대로 되지 않고 있어 부정적인 평가는 당연한 것일지 모른다. 현재 정부의 정착지원 제도에 대해서 찬반이 갈라져 있는 바, 특히 거주지보호담당관은 규정 상 업무는 가장 많으나 실제 하는 일은 가장 적다. 또한 정부가 지방정부에 정착지원 업무를 위임하고 있으나 예산과 인원 등 지원이 이루어지지 않고 있어 불만이 많은 것 같다. 또한 정착업무의 기관 간 협조체제를 구축하기 위한 정보 공유 및 네트워크 구축 사업 등이 미비하여 효율적인 지원체제가 구축되지 않아 지원 업무가 보호담당관 개인의 능력과 관심에 의존하고 있는 실정이다.

2. 하나원 교육에 대한 평가¹⁴⁾

북한이탈주민의 사회정착지원센터인 하나원의 필요성에 대한 북한이탈주민의 의견을 묻는 질문에 응답자의 88.9%라는 압도적 다수가 하나원의 필요성을 인정하고 있다.

<표 4-3> 하나원의 필요여부

	빈 도	유효 퍼센트
필요 있다	616	88.9
필요 없다	77	11.1
합 계	693	100.0

하나원 교육이 생활에 어느 정도 도움이 되었다는 질문에 대해서는 매우 긍정적이었다는 사람이 221명(32.15%), 다소 긍정적이었다는 사람이 215명(31.2%)로 과반수가 넘는 반면 다소 부정적이었다라는 응답자 48명(7.0%)와 매우 부정적이었다는 응답자 19명(2.8%)들은 소수에 불과하였다. 그러나 보통이라고 대답한 사람도 적지 않고(186명, 27.0%) 도움이 되었다는 사람의 비율이 63.3%에 그쳤다는 점을 고려한다면 하나원 교육이 효율성에 대해서는 제고의 필요성이 있다고 볼 수 있다.

하나원 생활의 만족도에 대해서는 응답자 가운데 198명(31.5%)이 한국사회에 대한 정보제공을 꼽았으며 다음으로 163명(25.9%)이 직

14) 조사 대상 북한이탈주민주민들은 대부분 하나원에서 교육을 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 전체 780명 가운데 89.9%인 701명이 하나원 교육은 받았으며, 받지 않은 사람은 74명(9.5%)에 불과하였다.

업·진로에 대한 생각 구체화 및 기능실습이라고 응답하였다. 그리고 마음의 안정을 찾을 수 있는 기회가 되었다는 사람이 152명(24.2%), 한국사람들과 친밀한 관계를 가질 수 있는 기회가 되었다고 응답한 사람도 47명(7.5%)의 순이었다. 정보제공이나 기능 실습 등 실용적인 차원의 응답이 과반수가 넘었다는 것은 북한이탈주민이 가장 관심있는 것이 생활문제라는 것을 보여준다고 할 수 있다.

<표 4-4> 하나원 생활의 가장 만족스러운 요소

	빈 도	유효 퍼센트
한국사람들과 친밀한 관계를 가질수 있는 기회	47	7.5
한국사회에 대한 정보제공	198	31.5
직업·진로에 대한 생각 구체화 및 기능 실습	163	25.9
마음의 안정을 찾을 수 있는 기회 제공	152	24.2
없다	69	11.0
합 계	629	100.0

하나원 생활의 불만에 대한 질문에 대해서는 응답자 가운데 교육운영방식을 꼽은 사람들이 228명(35.1%)으로 가장 많았다. 다음으로 151명(23.3%)이 희망하는 기술 및 기능에 대한 교육미비를 꼽았고, 한국사회에 대한 충분한 정보제공부족(93명, 14.3%), 강의식 수업(72명, 11.1%), 폐쇄적 운영방식(61명, 9.4%), 관리자들의 태도(44명, 6.8%)의 순으로 불만 요소들 꼽았다. 관리자들의 태도나 운영방식 등 하나원 운영에 관련된 요소들보다 교육과 관련된 불만이

많은 것을 알 수 있는데 교육방법과 교육내용 양쪽에 고루 불만이 있다고 볼 수 있다.

<표 4-5> 하나원 생활 중 가장 불만족스런 요소

	빈 도	유효 퍼센트
희망하는 기술 및 기능에 대한 교육미비	151	23.3
한국사회에 대한 충분한 정보제공부족	93	14.3
관리자들의 태도	44	6.8
폐쇄적 운영방식	61	9.4
강의식 수업	72	11.1
교육운영방식	228	35.1
합 계	649	100.0

적절한 하나원 교육기간에 대한 질문에 대해서는 1-2개월이 326명으로 제일 많았고, 다음으로 251명이 3개월을 꼽아 6개월 이상을 적절하다고 생각한 사람들을 압도하였다. 이것은 하나원 생활이 단기간에 끝나는 것을 바람직하다고 생각하는 경향이 있음을 보여준다고 할 수 있는데 동시에 현재의 교육기간이 비교적 적절한 것으로 북한이탈주민들은 인식하고 있다고도 볼 수 있다. 그러나 기간에 대한 문제는 하나원 프로그램의 충실성에 따라 영향을 받을 수 있는 것으로서 단기간의 하나원 생활을 선호하는 경향이 절대적인 것이라고 보기는 다소 어려울 것이다.

<표 4-6> 적절한 하나원 생활기간

	빈 도	유효 퍼센트
1~2개월	326	47.9
3개월	251	36.9
6개월	66	9.7
1년이상	11	1.6
기타	26	3.8
합 계	680	100.0

하나원에서 어떤 교육이 필요한가에 대한 질문에 대해서는 3가지를 꼽도록 하였는데, 한국사회교육이 292명으로 가장 많았고(15.7%), 컴퓨터 교육이 271명(14.6%), 언어교육이 212명(11.4%), 현장체험 학습과 운전이론 교육이 각각 196명(10.6%)으로 뒤를 이었다. 다음으로는 외국어교육이 필요하다는 응답이 148명(8.0%), 정착사례의 필요성을 이야기한 경우가 144명(7.8%)이었다. 한국사회 이해교육이 필요하다는 응답이 많기는 하였지만 비율이 아주 높은 것은 아니었다고 볼 수 있다. 반면에 컴퓨터나 운전 등 실생활과 직접적인 관련이 있는 교육을 선호하는 비율이 상대적으로 높았다고 볼 수 있다.

<표 4-7> 교육에서 필요한 내용

	빈도	유효 퍼센트
외국어교육	148	8.0
심리상담 및 정서순화교육	103	5.6
언어교육	212	11.4
한국사회 이해교육	292	15.7
컴퓨터 교육	271	14.6
현장체험 학습	196	10.6
진로 및 직업교육	153	8.3
정신교육	86	4.6
정착경험사례	144	7.8
보호담당관 특강	21	1.1
의·식생활 관리교육	28	1.5
운전이론교육	196	10.6
기타	4	.2
합계	1854	100.0

하나원에서 수행하고 있는 교육방식의 만족 여부에 대한 질문에서는 매우 만족한다는 응답자가 20.4%, 다소 만족한다라는 응답이 32.6%로 과반수가 만족하고 있음을 알 수 있다. 앞의 불만요소를 물어본 질문에 대해서는 교육방식을 꼽았던 사람들이 제일 많았다는 사실과는 다소 상충되는 방식이라고 볼 수 있다.

<표 4-8> 하나원 교육방식만족

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	141	20.4
다소 만족	225	32.6
보통	246	35.6
다소 불만족	64	9.3
매우 불만족	15	2.2
합 계	691	100.0

하나원 교육중 한국사회 이해에 도움이 되었느냐는 질문에는 응답자 가운데 64.9%가 도움이 된다고 응답하여 비교적 하나원 교육이 효과적이었음을 알 수 있다. 그러나 어떠한 교육이던지 간에 어느 정도 효과는 있다는 점을 고려한다면 64.9%의 비율은 그다지 높은 수치는 아니라고 할 수 있다. 앞의 불만요소에 대한 질문에서 교육과 관련된 항목(강의 방식, 교육운용방식)에 대한 불만이 46.2%에 달했다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 필요한 강의 내용에서 한국사회 이해 교육에 대한 욕구가 많았다는 점을 생각한다면 피교육생의 욕구에 비해서는 강의의 내용이나 효율이 그다지 높지 않았다고도 볼 수 있다.

<표 4-9> 하나원교육중 한국사회 이해 강의의 사회적용 도움

	빈 도	유효 퍼센트
매우 된다	158	22.9
어느 정도 된다	290	42.0
보통이다	179	25.9
거의 도움이 안된다	56	8.1
전혀 필요 없다	8	1.2
합 계	691	100.0

여성 입국자가 늘어남에 따라 최근 통일부는 하나원 분원을 설치하여 여성 북한이탈주민들의 적응교육을 실시하고 있다. 이와 관련한 의견을 북한이탈주민에게 물어보았는데, 응답자의 과반수가 찬성하는 것으로 나타났다(매우찬성 40.2%, 다소찬성 18.3%). 반면에 만족하지 못한다는 응답은 21.0%에 불과해 북한이탈주민들은 남녀를 분리 수용하는 현행 제도가 바람직한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

하나원에서는 현재 다양한 종교활동이 보장되고 있으며, 각 종교단체에서는 현재 선교활동을 펴고 있기도 하다. 이에 대한 북한이탈주민의 반응을 물어보았는데, 응답자의 과반수 이상이 종교활동에 만족하고 있다(매우만족 230명, 33.2%; 다소만족 160명, 23.1%). 반면에 부정적인 반응을 보인 사람은 소수에 불과하여(다소 불만족 27명, 3.9%; 매우 불만족 15명 2.2%) 현재의 종교활동이 비교적 만족스럽게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 4-10> 독신입국여성 분원 교육에 대한 의견

	빈 도	유효 퍼센트
매우 찬성	266	40.2
다소 찬성	121	18.3
보통	136	20.5
다소 불만족	69	10.4
매우 불만족	70	10.6
합 계	662	100.0

<표 4-11> 하나원 종교활동

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	230	33.2
다소 만족	160	23.1
보통	260	37.6
다소 불만족	27	3.9
매우 불만족	15	2.2
합 계	692	100.0

하나원이 필요없다는 사람을 대상으로 필요 없는 이유를 물어보았는데 과반수 이상인 39명(55.7%)가 폐쇄성을 지적하고 있으며, 다음으로 교육의 비효율성(11명, 15.7%), 운영방식의 비합리성(9명, 12.9%)을 지적하고 있으며, 기타 응답도 있었다(11명, 15.7%). 따라서 비록 불만족스러운 요소가 없지 않으며, 교육의 내용에 있어서도 원하는 것들이 많지만 현재의 하나원 체제가 필요함을 인정하고 있다고 볼 수 있다. 다만 불필요하다는 요인의 내용을 보다 세밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 폐쇄성에 대한 불만이 많다는 점은 현재와 같은 폐쇄구조를 지속시킬 필요가 있을까에 대한 의문을 갖게 한다. 또한 앞의 교육관련 질문이나 불만요소에 대한 질문을 고려할 때, 현재의 체제를 유지하면서 교육내용이나 체제를 개선하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

한편 하나원 이외의 적응교육지원체계에 대한 의견을 물어보았는데 순수 민간지원체계를 꼽은 사람이 전체의 35.9%(144명)로 제일 많았고, 북한이탈주민만의 공동체 정착촌을 꼽은 사람도 31.9%(128명)로 적지 않았다. 순수민간 운영의 정착시설이 필요하다는 주장을

어느 정도 뒷받침하는 의견이 적지 않다고 볼 수 있지만, 자신들만의 공동체 형성 필요성을 느끼고 있는 사람도 적지 않다는 것은 중요한 부분이라고 할 수 있다. 이것은 남한사회에서 살아가면서도 역시 같은 탈북 경험을 가진 사람들이 실질적인 도움이 된다는 것을 의미하는 것이며, 동시에 남한사람과 어울려서 정착하는 것이 쉽지 않음을 보여주는 것이라고 볼 수도 있기 때문이다.

<표 4-12> 필요 없는 이유

	빈 도	유효 퍼센트
운영방식의 비합리성	9	12.9
북한이탈주민들만의 집단생활에서 오는 폐쇄성	39	55.7
교육의 비효율성	11	15.7
시설이나 비품의 낙후에서 오는 불편함	0	0
기타	11	15.7
합 계	70	100.0

3. 보호담당관제에 대한 평가

가. 북한이탈주민의 평가

지역사회 내에서 생활하면서 신변보호 담당관(담당경찰)의 도움에 대한 만족 정도를 알아본 결과를 보면, 매우 만족하거나 다소 만족하는 경우가 약 54%로 나타나 과반수 이상이 만족하는 것으로 분포되었으며 다소 불만족하거나 매우 불만족하는 경우는 약 13%정도로 나타

났다.

북한이탈주민의 거주지 보호 담당자(지역 시,군,구청)의 도움에 대한 만족 정도를 보면 매우 만족하거나 다소 만족하는 경우는 약 31% 정도이며, 다소 불만족하거나 매우 불만족하는 경우는 약 22%정도로 분포되었다. 이는 신변보호 담당관의 도움에 대한 만족도 보다는 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 취업보호 담당자(노동부 고용안정센터)의 도움에 대한 만족 정도를 알아본 결과를 보면, 매우 만족하거나 다소 만족한 경우가 약 29%정도이며 다소 불만족하거나 매우 불만족한 경우는 약 26%정도로 나타났다. 이는 앞에서 본 신변보호담당관 및 거주지 보호 담당관의 도움에 대한 만족도보다 불만족의 분포가 크게 높은 것으로 나타나 실질적인 도움의 개발이 요구된다.

나. 보호담당관의 평가

보호담당관에 대한 설문조사의 결과는 매우 긍정적인 것으로 나타나고 있다. 거주지보호업무제도가 북한이탈주민에게 도움이 되는냐는 질문에 ‘도움이 된다’가 112명(52.8%), ‘매우 도움이 된다’가 19명(9.0%)로 절대 다수가 긍정적인 평가를 내리고 있고, ‘보통이다’가 59명(27.8%)으로 나타나고 있다. 물론 ‘도움이 안된다’는 지적인 한 건도 없다.

취업보호제도가 북한이탈주민에게 도움이 된다고 생각하느냐는 질문에 113명(53.3%)이 ‘도움이 된다’, ‘많이 도움이 된다’가 17명(8.1%)으로 긍정적인 평가가 높다. ‘보통이다’가 71명(33.5%)이고 도움이 안된다는 지적인 한 건도 없다. 거주지보호 및 취업보호제도는 북한이탈주민들의 사회적응 지원에 절대 필요한 제도라고 모두 인

정하고 있다. 보호담당관들은 북한이탈주민들의 사회적응 과정에서 누가 중요한 역할을 하는가에 대해서, 거의 과반수(103명, 48.6%)가 보호담당관들의 역할이 중요하다고 지적하고 ‘동료 이탈주민’의 중요성은 50명(24.1%), 그리고 ‘남한 동료’가 22명(10.4%)으로 나타나고 있다.

북한이탈주민을 지원하고 있는 정부나 민간단체의 담당자들에게 필요한 교육은 ‘북한이탈주민의 문제와 이해’가 제일 중요하다고 지적하였다(101명, 47.6%). 그 다음이 심리적 적응 방법 교육(65명, 30.7%), 정착 지원상의 실무절차(17명, 8.0%)로 나타났다. 특히 20대 보호담당관은 다른 연령 대와 달리 심리적 적응 방법이 중요하다고 지적하는 빈도수가 높은 것은 20대가 북한이탈주민을 다루는데 경험과 자신이 부족하다는 것을 말해주는 것으로 해석된다.

보호담당관의 담당 업무에 만족도는 ‘대체로 만족’이 41.0%, ‘매우 만족’이 26.4%, ‘만족도 불만도 없음’이 28.3%로 지적되고 있다. 특히 ‘불만족한다’고 지적한 사람은 없었다. 보호업무에 만족하는 빈도수는 과반수가 넘고 있으나, 이 중 신변보호담당관의 만족도는 다른 보호담당관에 비해 낮다. 신변보호담당관은 고유 업무인 신변보호 이외에 북한이탈주민의 일반 생활 일체를 관여하고 있어 업무의 과중으로 인해 낮은 만족도를 보이는 것으로 생각된다.

여성 보호담당관의 만족도(33.3%)가 남성 보호담당관(42.7%)에 비해 낮게 나타나고 있는 것은 북한이탈주민들의 여성에 대한 낮은 신뢰도와도 관계가 있는 것 같다. 특히 업무 만족도에서도 20대 보호담당관의 불만(44.4%)이 다른 연령 대에 비해 높게 나타나고 있는 것은 대인관계의 미숙과 경험 부족 등에서 비롯된다고 볼 수 있다. 따라서 북한이탈주민 보호담당관은 연령적으로 30대 이상으로 대인관

계나 인생 경험이 풍부한 사람 또는 독실한 종교인으로 사명감을 가진 사람이 적절할 것으로 평가된다.

보호담당관이 사회적응을 지원하는데 가장 중요하다고 생각하는 역할을 순서별로 보면 ‘사회적응 안내 및 조언자’(136명, 64.2%), ‘민간단체와의 연계자’ 및 ‘취업 알선자’ 역할(각 각 20명, 9.4%), ‘문제해결사(일종의 패키지 서비스)’ 역할(17명, 8.0%)로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 보호담당관의 ‘신변보호자’로서의 역할(12명, 5.7%)은 가장 낮게 지적되고 있다. 보호담당관 모두 사회적응 안내 및 조언자 등 교육적인 역할이 가장 중요하다고 지적하고 있다. 그러나 신변보호담당관(15.4%)이 취업보호담당관(9.1%)에 비해서 취업알선의 역할이 중요하다고 지적하고 있는 것은 사회적 적응에 취업이 우선과제라는 생각이고, 한편 취업보호담당관은 연계자의 역할을 취업알선보다 높게 평가하고 있는 것은 업무 자체가 연계 역할이기 때문일 수도 있다. 한편, 여성 보호담당관은 조언자 및 연계 역할을 더욱 중요시하고, 남성 보호 담당관은 취업알선과 신변보호를 더욱 중요시하고 있다.

현재 접촉하는 북한이탈주민에 대한 신뢰도에서 ‘대체로 신뢰’가 91명(42.9%), ‘신뢰도 불신도 아님’이 91명(42.9%), ‘대체로 불신이 21명(9.9%)로 나타나고 있다. 이것은 북한이탈주민들을 대체적으로 신뢰하고 있는 것으로 평가된다. 보호담당업무에서 가장 큰 애로사항에 대한 대답에서 ‘북한이탈주민들의 적응 의지 부족’을 지적한 담당관이 가장 많은 103명(48.6%)이고, 그 다음이 ‘북한이탈주민들의 저항 및 돌출행위’가 34명(16.0%), 그리고 ‘담당관의 북한사회

15) 1999년 민성길, 전우택, 윤덕용의 신변보호담당관에 대한 연구와 흡사하게 보호담당관은 “문제해결사” 보다 “교육자”로 역할 규정이 더 성공적이고, 또한 애로 사항의 직접 해결보다 전문기관에 연계시키는 것이 더 바람직하다는 것이다.

및 주민들의 이해 부족이라는 대답이 33명 (15.6%)으로 나타났다. 보호담당관의 대부분은 북한이탈주민의 적응 의지 부족이 가장 심각한 문제라고 지적하고 있다.

보호담당관들은 북한이탈주민의 사회적응에 있어서 자신들의 역할이 중요하다고 인식하고 있고, 업무의 만족도 높다고 할 수 있다. 또한 보호담당관의 주요 기능이 일반적으로 남한 사회를 정확하게 이해시키는 건설한 교육자 및 조언자의 기능을 강조하고 있다. 그러나 보호담당 업무에 적합한 사회적 배경 요인으로는 30대 이상의 남녀로 탈북지원 경험이 있어야 하고 대인관계나 생활 경험 등에서 자신감이 있어야 북한이탈주민들과의 신뢰 관계 설정 및 업무 추진에 긍정적으로 작용할 수 있을 것 같다.

북한이탈주민들이 보호담당관을 대체로 신뢰하고 있고, 교차분석에 의하면 이 중 신변보호담당관에 대한 신뢰도는 다른 보호담당관에 비해 가장 높게 나타나고 있다(‘매우 또는 대체로 신뢰’가 61.5%). 한편, 여성보호담당관에 대한 신뢰(7.3%)는 남성 보호담당관(17.9%)보다 낮게 나타나고 있으며, 20대 보호담당관이 북한이탈주민들이 자기를 불신하고 있다고 생각하는 비율이 30대 이상보다 현저히 높게 나타나고 있다(33.3%). 담당경험이 4년 이상 6년 이하는 북한이탈주민들의 신뢰를 받고 있다는 평가(66% 이상)가 3년 이하(47% 이하)보다 월등히 높다.¹⁶⁾ 이것은 다분히 여성과 젊은 층을 낮게 평가하는 북한이탈주민들의 사회문화적 차이와 보호담당관의 경험 및 자신감 부족에 기인하고 있는 것으로 보인다. 따라서 보호담당

16) 전우택(외)의 2001년 조사에서도 북한이탈주민들의 신변보호담당관이 어려울 때 상담 받고 싶은 사람으로 전체 45.6%(241명)로 가장 많이 이들에 대한 신뢰도는 높은 것으로 확인되고 있다.

관은 30대 이상의 유경험자들이 담당하는 것이 업무를 효과적으로 수행하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

4. 민간단체 지원에 대한 평가

가. 북한이탈주민의 평가

현재 하나원에는 다양한 분야의 시민들이 개인적 수준에서 혹은 단체의 수준에서 자원 봉사 활동을 펴고 있다. 이들에 대한 북한이탈주민들의 반응을 물어보았는데, 응답자의 72.6%라는 대다수가 자원봉사 활동에 만족하고 있음을 알 수 있다(매우만족 280명, 40.5%; 다소만족 222명, 32.1%). 반면에 부정적인 반응은 2.1%에 불과하였다. 따라서 북한이탈주민들은 비교적 하나원의 자원 봉사활동에 대하여 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-13> 하나원 민간단체 자원봉사 활동

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	280	40.5
다소 만족	222	32.1
보통	175	25.3
다소 불만족	12	1.7
매우 불만족	3	.4
합 계	692	100.0

사회정착단계에서 민간단체의 지원에 대한 질문에 대해 북한이탈주

민들은 34.2%가 만족한다고 응답한 반면 불만족의 경우는 12.3%로 나타나고 있으며, 보통이라고 응답한 경우가 다수(53.5%)를 차지하고 있다.

<표 4-14> 민간단체지원

	빈 도	유효 퍼센트
매우 만족	94	12.7
다소 만족	159	21.5
보통	396	53.5
다소 불만족	63	8.5
매우 불만족	28	3.8
합 계	740	100.0

나. 자원봉사자의 평가

자원봉사자들은 자신들의 업무에 대해 ‘대체로 만족’하는 사람이 35명(68.6%)으로 가장 많고, 1명은 ‘매우 만족’(2.0%)하였으며, ‘만족도 불만도 없음’(7명, 13.7%), ‘매우 불만’(2명, 3.9%) 등으로 응답하였다. 북한이탈주민의 적응과 관련하여 자원봉사자의 역할 가운데 가장 중요한 것으로는 ‘사회적응 안내 및 조연자’(35명, 68.6%)로서의 역할이며, ‘민간단체와의 연계자’(7명, 13.7%) 혹은 ‘문제해결사’(3.9%), ‘신변보호자’(1명, 2.0%) 등의 역할을 거론하였다.

현재 접촉하는 북한이탈주민이 응답자인 자원봉사자를 얼마나 신뢰한다고 생각하는냐는 질문에 대해서는 ‘신뢰도 불신도 아님’(17명, 33.3%)이라는 응답이 가장 많았으며, ‘대체로 신뢰’(7명, 13.7%)하

거나 ‘매우 신뢰’(1명, 2.0%)를 포함하여 신뢰할 것이라는 응답이 8명(15.7%)이었고, ‘대체로 불신’한다는 응답은 5명(9.8%)이었다.

자원봉사를 하면서 가장 큰 애로사항으로 지적한 것은 ‘북한이탈주민의 적응 의지 부족’(13명, 25.5%)이었다. 그 다음으로 ‘북한이탈주민의 불안심리와 지원자에 대한 불신’(8명, 15.7%), ‘북한이탈주민의 저항 및 돌출행위’(7명, 13.7%), ‘본인의 북한사회 및 주민에 대한 이해 부족’(7명, 13.7%) 등을 애로사항으로 지적하였다.

자원봉사자들의 70.6%는 자신들의 북한이탈주민 지원업무에 매우 만족하고 있고, 특히 사회적응 안내자와 조연자로서의 역할에 큰 자부심을 갖고 있는 것으로 나타났다. 동시에 북한이탈주민들의 적응의지가 부족하다는 점과 자원봉사자들에 대한 불신 등이 업무수행의 애로사항으로 지적되고 있다.

V. 사회적응에 영향을 미치는 요인 평가

1. 전반적인 평가

가. 북한이탈주민의 평가

<표 5-1> 사회적응 어렵게 하는 원인

	빈 도	유효 퍼센트
나 자신의 소극적 태도와 무능력	266	38.6
정부와 지역사회의 지원 수준 부족	62	9.0
한국 주민의 냉대와 편견	157	22.8
경제적 어려움	106	15.4
가족에 대한 염려	70	10.2
기타	28	4.1
합 계	689	100.0

북한이탈주민의 한국 사회적응을 어렵게 하는 원인으로 나타난 요인을 보면 나 자신의 소극적 태도와 무능력을 가장 많이 꼽아 약 39%로 나타났으며 한국 주민의 냉대와 편견은 약 23%로 나타났다. 또한 경제적 어려움은 약 15%, 정부와 지역사회의 지원수준 부족은 9%로 분포되었다. 한국 사회 적응의 어려움은 본인의 노력과 인간관계에 있다는 측면이 약 60%이상 지적되었으며, 경제적 요인은 약 24%정도인 것으로 나타났다.

〈표 5-2〉 생활에 큰 어려움

	빈 도	유효 퍼센트
외로움 및 고독감	132	18.9
한국사회에서 역할상실	87	12.4
건강상의 문제	108	15.5
근로능력 상실로 인한 경제적인 어려움	101	14.4
식사, 빨래 등 일상생활 유지의 어려움	8	1.1
여가, 문화 프로그램 및 공간 부족	30	4.3
가족 돌보기의 어려움	28	4.0
특별한 문제가 없다	164	23.5
기타	41	5.9
합 계	699	100.0

현재 북한이탈주민들이 인식하는 가장 큰 고민과 관련하여 취업문제 39.7%, 가족문제 26.6%라고 답변하여 취업과 가정이 가장 큰 고민으로 나타나고 있다. 친구관계 9%, 진학문제 8%가 그 뒤를 잇고 있다. 여성은 상대적으로 가족문제에, 남성은 상대적으로 취업문제에 더 많은 고민을 하는 것으로 나타나고 있다.

10대는 압도적으로 진학문제가 가장 큰 고민거리라고 답변하고 있다. 20대가 되면서 취업, 가족, 진학의 순으로 고민하는 것으로 나타나고 있다. 30대는 압도적으로 취업문제가 가장 고민거리라고 인식하고 있으며 가족문제에 대한 고민비중이 높아지고 있다. 특히 30대의 경우 상대적으로 이성문제에 대한 고민의 비율이 높게 나타나고 있다. 40대는 취업문제에 여전히 관심을 두면서 가족문제에 대한 관심의 비

중이 높아지고 있다. 50대에 이르면 취업과 가족이 비슷한 비중을 가지면서 미세하나마 가족에 대한 고민이 높아지고 있다. 60대 이상이 되면 압도적으로 가족문제가 가장 큰 고민거리가 되고 있다.

2년 이상 6년 이하 외국생활 거주자의 경우는 전체비중이라는 차원에서 볼 때 가족문제보다 취업문제가 고민거리라고 응답한 비중이 상대적으로 높은 반면, 2년 이하 외국 거주자는 상대적으로 가족에 대한 고민이 취업보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 결혼한 응답자가 가족, 취업문제 모두 상대적으로 고민을 많이 하는 반면, 결혼하지 않은 응답자는 가족, 취업문제에 대해 상대적으로 덜 고민하는 것으로 나타나고 있다. 가족 모두 입국한 경우 상대적으로 가족문제에 대한 고민의 비중이 낮게 나타나고 있다. 가족 모두 거주하는 경우 진학문제의 비중이 상대적으로 높고 가족문제는 상대적으로 낮은 반면, 부부가 거주하는 경우는 가족문제가 상대적으로 비중이 높게 나타나고 있다. 북한이나 제3국에 직계가족이 있는 경우 가족 문제가 상대적으로 높게 나타나고 있는 반면, 그렇지 않은 경우 가족문제가 상대적으로 낮게 나타나는 특징을 보이고 있다.

나. 보호담당관의 평가

사회적응에 대한 보호담당관의 전반적인 평가는 ‘사회적응을 못 한다’가 140명(66%), 그 다음이 ‘보통이다’가 57명(26.9%)으로 나타났다. ‘적응을 잘 한다’는 경우는 한 건의 경우도 없었고, ‘적응한다’가 11명(5.2%)으로 전반적으로 적응에 문제가 있다고 지적하고 있다.

그러나 여성 보호담당관이 남성보다 적응 평가에 긍정적인 태도를 보이는 경향이 있는바, ‘적응한다’에서 여성 담당관(12.5%)이 남성

담당관(3.6%)보다 높게 나타나고 있다. 또한 보호담당관의 연령이 40-50대의 70%이상이 '적응을 못 한다'를 지적하여 부정적인 평가를 하고 있는 반면, 20대의 보호담당관은 33.3%가 '적응한다'를 지적하여 다른 연령층에 비해 가장 긍정적인 평가를 하고 있다. 특히 신변 보호 담당관들이 다른 담당관들보다 북한이탈주민들의 사회적응에 부정적인 태도를 취하고 있는 것은 북한이탈주민들과 잦은 접촉으로 그들의 실상을 잘 알기 때문이다. 북한이탈주민 등의 적응 능력 부족과 놀고 먹어도 된다는 인식이 팽배한 것이 문제라고 지적하고 있다. 사회적응에 영향을 미치는 요인으로는 '북한에서의 학력 및 경력'이 가장 중요한 요인으로 나타났고(36명, 17%), 그 다음이 '가족동반 여부'가 31명(14.6%), '중국 체류경험'이 11명(5.2%)으로 나타났다. 거주지보호담당관은 '북한 내 학력 및 경력'(37.3%)과 '가족동반여부'(29.4%)의 중요성을 지적하고 있으나 취업보호담당관은 '중국 내 체류경험'이 사회적응 과정에 더 중요한 변수라고 지적하고 있다. 취업보호담당관과 여성보호담당관은 '중국 내 체류경험'이 중요하다고 지적하고 있다. 또한 20대와 50대 보호담당관과 3년 이상의 경험을 가진 보호담당관은 '중국 내 체류 경험'이 사회적응에 중요하다고 지적하고 있다.

이러한 지적은 상당한 보호담당관들이 북한이탈주민들이 중국 체류 시 가진 직장이거나 생활 양태에 대해서 부정적인 평가를 하고 있고, 중국 체류 시 습득한 좋지 않은 사고나 행동이 북한에서 직접 남한으로 귀순자들보다 남한 사회에 적응하는데 부정적으로 작용하고 있다고 평가하고 있다.

사회적응에 부정적인 요인으로 북한이탈주민들의 '소극적인 태도'(111명, 53.3%)가 가장 중요한 요인이라고 지적하고 있다. 그리

고 ‘북한이탈주민들의 능력부족’(40명, 18.9%)과 ‘남한사회의 차별대우 및 편견’(33명, 17%)을 들고 있다.

보호담당관은 사회부적응 요인으로 북한이탈주민의 의지 부족이 가장 큰 요인이라는 데는 과반수 이상이 동의하고 있다. 그러나 거주지 보호 및 취업보호담당관(20~21%)은 신변보호담당관(10.9%)보다 사회적 차별이 문제라고 지적하는 빈도수가 많았다. 이러한 지적은 지역별 차이에서도 나타나고 있는바, 서울, 경기지역 보호담당관은 북한이탈주민의 소극적 태도 다음으로 능력부족보다는 사회적 차별과 편견을 지적하는 경우가 많다.

특이 사항은 보호담당관의 연령별 차이로는 20대-30대는 북한이탈주민들의 소극적 태도 다음에 사회적 차별과 편견 등이 중요하다고 지적하는 반면에 40대~50대는 능력 부족을 들고 있다. 보호담당관 경험 기간이 5년 이상 6년 이하인 경우에는 사회적 차별 및 편견이 북한이탈주민들의 소극적 태도보다 사회적응에 더욱 중요한 요인이라고 지적하고 있다. 북한이탈주민들의 소극적 태도나 의지 부족은 곧 정부와 남한 사회에 대한 의존과 막연한 기대로 간주되기 쉬우나 북한이탈주민들은 과거 사회주의체제의 ‘보호문화’에서 완전히 탈피하지 못하고 있다는 점을 감안하여야 하고 이러한 태도는 과도기에서 자연스러운 현상일 수 있다. 그러나 이러한 사고와 태도를 교정하기 위해서도 남한 사회에 대한 객관적이고 정확한 교육이 필요하다.

보호담당관들은 예외 없이 여성북한이탈주민(125명, 59%)가 남성북한이탈주민(79명, 37.3%)보다 사회적응이 용이하다고 지적하고 있다. 이 결과는 기존의 신변보호담당관에 대한 연구(민성길, 전우택, 윤덕용의 「북한이탈주민과 통일준비」, 1999년 10월 조사 연구)와 신변보호담당관에 대한 심층 면접(2003년 통일연구원에서 증언)에서

얻은 결과와는 완전히 다른 것으로, 기존의 조사는 여성보다 남성이 책임감이 있고 활동적이라 적응 빠르다고 지적하였다.

이와 같이 다른 결과가 나온 이유로는 첫째, 민성길(외)의 1999년 조사 등 기존의 조사에서는 대상자의 절대다수(80%)가 남성이어서 결과가 남성에 편향되어 나타날 가능성이 높다. 둘째, 현재는 여성북한이탈주민수가 증대되었고 남성에 비해 여성들이 직장에서의 틈새시장이 많아(정규직이 아니라도 아르바이트 등) 직장을 얻는 기회가 남성들에 비해 많다는 것을 의미할 수 있다. 마지막으로 북한에서는 남성에게 복종적인 문화보다는 남한의 활동적인 문화에 접하게 되어 적극성을 띠게 되었을 것으로 보인다. 특히 최근 식량난으로 북한 여성들이 장사에 나서는 등 가족의 생계를 책임지거나 이에 큰 몫을 하는 경우가 늘고 있다.

사회적응을 잘하는 연령을 순서대로 나열하면 30대(87명, 41.0%)가 가장 잘하고, 그 다음이 20대(61명, 28.8%), 10대(25명, 11.8%), 40대(23명, 10.8%) 마지막으로 50대(10명, 4.7%)로 나타나고 있다. 적응정도는 30대와 20대가 148명(69.8%)으로 나타나고 있고 일반적으로 젊은 층이 적응이 용이한 것으로 나타나고 있다.

보호담당관 모두가 20대-30대가 비교적 사회적응에 용이하고, 10대와 40대는 사회적응에 문제가 있다고 지적하고 있다. 특히 30대 북한이탈주민은 가정에 대한 책임 및 사회정착의 필요성이 급박한 과제로 대두되고, 20대는 특유의 도전과 기회를 활용하려는 진취적인 사고를 추구하기 때문인 것으로 생각된다. 한편, 10대는 심리적인 반항기, 40대는 사회주의체제에서의 오랜 경험에 의한 경직성 때문에 적응에 문제가 따른다고 생각된다.

여성 보호담당관(55.2%)은 남성 보호담당관(38.4%)보다 10대와

20대가 용이하다고 지적하는 수가 많은 반면, 남성 보호담당관(17.7%)은 여성 보호담당관(7.9%)보다 40대와 50대가 적응에 용이하다고 지적하는 수가 많게 나타나고 있다. 또한 연령별 차이로는 50대 보호담당관은 40대 이상의 북한이탈주민이 10대보다 적응이 용이하다고 지적하고 있다. 이러한 현상은 보호담당관의 성별, 세대별 차이를 보여주는 것으로 생각된다.¹⁷⁾

일반적으로 북한이탈주민들의 사회적응에 문제가 많다는 것이 지적되고 있다. 그러나 교육 수준이 높거나, 20대의 젊은 층과 가족의 책임을 지는 30대, 여성들이 사회적응에 용이하다고 지적되고 있다. 또한 사회부적응의 요인으로는 북한이탈주민의 '의지 부족'이 가장 많이 지적되고 있다. 북한이탈주민들은 과거 사회주의체제의 '보호 문화'에 익숙해져 있고, 빠른 시일 내에 체제가 다른 남한 사회문화에 적응하는 것이 어렵다는 것은 자연스러운 과정의 하나 일 수 있다. 따라서 북한이탈주민에 대한 적응 교육에서 남한 사회의 실체를 있는 그대로 정확하게 교육시키는 것이 적응에 도움을 줄 수 있다.

북한이탈주민들이 사회적응 과정에서 어려울 것이라고 지적한 문제들에서 가장 많이 지적된 것은 경제문제(76명, 35.8%)였고, 그 다음이 가족문제(53명, 25.1%)와 교육문제(39명, 18.4%)였다. 그러나 50대 보호담당관은 경제문제보다 가족문제가 더욱 중요하다고 지적하고 있어 다른 연령대보다 다소 보수적인 생각, 그러나 사회적응에 도움이 될 수 있다는 것을 암시하고 있다. 한편, 충청, 전라도, 제

17) 민성길, 전우택, 윤덕용의 1999년 10월 조사에서는 신변보호담당관들은 10대~20대가 적응이 빠르고 30대 이상은 상당한 어려움이 따른다고 지적하고 있어 상당한 변화 양상을 보이고 있다. 이것은 신변보호담당관들의 이념적인 편향을 반영하거나, 그 동안 북한이탈주민들의 이념이나 생각이 많이 변했다는 것을 반영하고 있는 것으로 추측된다.

주지역 담당보호관은 중요성에서 역순으로 교육, 가족, 경제문제를 들고 있다. 북한이탈주민들이 지방의 교육 환경에 자주 불만을 토로하는 것으로 간주된다.

2. 세부요인 평가

가. 사회적 편견

북한이탈주민 설문조사결과에 따르면 ‘한국주민들이 북한이탈주민을 무시한다’는 견해에 대해서는 다소 찬성 등 긍정적 응답이 32.9%, 다소 반대 등 부정적 응답이 30.6%로 비슷하게 나타나고 있는 바, 이러한 비율 구성을 볼 때 북한이탈주민들은 남한 사회에서 북한출신이라는 이유로 무시당한다는 견해에 대하여 상반된 견해를 표출하는 특징을 보이고 있다. 그리고 보통이라고 답한 응답자가 36.5%로 상당수가 유보적인 태도를 나타내고 있는 것으로 판단된다.

성별을 기준으로 할 때 남성들이 약간 더 무시하고 당한다고 인식하고 있다. 학력별 별다른 차이는 없지만 대학교 졸업 이상의 고학력자의 경우 무시당한다는 견해에 대해 찬성하는 비율이 다른 학력자에 비해 높게 나타나고 있다. 국내거주 기간을 기준으로 할 때 2년 이상의 거주자가 상대적으로 무시당한다는 인식을 높게 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

외국거주 1년 이하의 응답자는 무시당한다는 견해에 찬성하는 비율이 높게 나타나고 있으나 1년 이상 외국생활자는 무시당한다는 견해에 대하여 찬성하는 비율이 상대적으로 낮아지는 추세를 보이고 있다. 독신으로 입국한 경우 무시당한다는 견해에 부정적인 비율이 상대적

으로 높게 나타나고 있다.

<표 5-3> '한국주민이 무시한다'는 의견

	빈 도	유효 퍼센트
매우 찬성	78	10.3
다소 찬성	170	22.5
보통	275	36.5
다소 반대	120	15.9
매우 반대	111	14.7
합 계	754	100.0

<표 5-4> 북한이탈 주민에 대한 편견을 갖게된 가장 큰 이유

	빈 도	유효 퍼센트
말투가 달라서	65	9.9
능력이 부족해서	38	5.8
사고방식이 달라서	181	27.6
노력 없이 기대수준이 높아서	70	10.7
북한에서 왔기 때문에	263	40.1
별다른 이유 없이	39	5.9
합 계	656	100.0

북한이탈주민에 대해 편견을 갖는 이유와 관련하여 '북한에서 왔기 때문에'가 응답자의 40.1%를 차지하여 출신지역이 가장 커다란 이유를 차지하고 있다. 단순히 출신지역이 북한이라는 이유만으로 편견을 갖는다고 인식하는 비율이 가장 높게 나타나고 있는 것이다. 다음으로 '사고방식이 달라서'라고 답한 응답자가 27.6%를 차지하고 있다.

이외에도 ‘노력없이 기대수준이 높아서’ 10.7%, ‘말투가 달라서’가 9.9%를 차지하고 있다. 여기서 북한이탈주민들은 ‘능력이 부족해서 편견을 갖는다’는 견해에 대해서는 상대적으로 부정적인 견해(5.6%)를 표출하고 있다. 전문학교 이상 고학력자일수록 ‘북한에서 왔기 때문에’ 편견을 갖게 된다고 인식하는 비율이 높게 나타나고 있다. 3년 이상 4년 이하 거주자의 경우 ‘북한에서 왔기 때문’ 보다 ‘사고방식이 달라서’라고 응답한 비율이 높게 나타나는 특징을 보이고 있다.

이와 같이 국내거주 기간이 길어져도 3년 이상 4년 이하를 제외하면 ‘북한출신이기 때문에’ 편견을 당한다는 인식에는 변함이 없다. ‘사고방식이 달라서’라는 응답이 27.6%를 차지하여 2순위 이유로 꼽고 있지만 북한이탈주민들은 사고방식의 차이가 남한인의 편견에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 아니라고 인식하고 있다. 이러한 북한이탈주민들의 인식을 고려할 때 통합을 추진하는 과정에서 사고방식의 차이 극복보다는 ‘북한출신’이라는 편견의 극복이 가장 심각한 것으로 판단된다. 즉, 또 하나의 심각한 지역갈등의 요소라고 생각된다. 단독으로 입국한 응답자의 경우 ‘북한에서 왔기 때문’ 보다 ‘사고방식이 달라서’라고 응답한 비율이 높게 나타나는 특징을 보이고 있다.

통일문제국민여론조사(2003)¹⁸⁾에 따르면 북한이탈주민에 대해 ‘동포애를 느낀다’는 비율이 58%, ‘이방인 같이 느껴진다’가 12.9%, ‘적대감이 느껴진다’의 경우 5.5%, ‘별 감정이 없다’는 21.7%, ‘생각해 본 적이 없다’가 1.9%로 나타난다. 성별 응답비율을 보면, 남성(61.7%)의 경우 여성(54.2%)보다 북한이탈주민에 대해 호의적인 감정을 갖고 있는 것으로 응답하고 있다. 북한이탈주민의 사회적응도에 대해서는 긍정적(32.5%)이라는 평가가 부정적(26.8%)보다 다소

18) 전국단위 1000명에 대한 설문조사의 결과이다.

높게 나타났으나, 다수(40.7%)는 보통이라는 응답을 하고 있다. 북한이탈주민이 도움을 요청할 경우 태도에 대한 설문에는 ‘돕겠다’는 응답이 49.5%, 관계기관 통보가 40.5%, ‘거절하겠다’는 응답이 5.1%, ‘생각해 본적이 없다’는 경우가 4.9%로 나타난다. 남성(57.8%)이 여성(41%)보다 적극적인 지원의사를 나타내고 있다.

나. 가족의 신변불안

<표 5-5> 정착금 및 수입을 북한 중국의 가족에게 송금, 데려오기 위해 사용할 의양

	빈 도	유효 퍼센트
최우선적으로 사용하겠다	487	63.5
조금 생각 있다	206	26.9
거의 생각 없다	22	2.9
전혀 생각하지 않고 있다	26	3.4
관심 없다	26	3.4
합 계	767	100.0

<표 5-6> 제3국 체류기간의 사회적응 영향정도

	빈 도	유효 퍼센트
매우 긍정적	109	14.6
다소 긍정적	271	36.3
보통	256	34.3
다소 부정적	71	9.5
매우 부정적	39	5.2
합계	746	100.0

<표 5-7> 체류기간 영향이 있다면 누구

	빈 도	유효 퍼센트
선교사	218	32.8
중국 조선족	291	43.8
입국브로커	43	6.5
재외공관원	17	2.6
기타	96	14.4
합 계	665	100.0

북한이탈주민들은 자신들이 국내에 입국한 이후 중국이나 북한에 남아있는 가족들의 신변확인을 하고자 한다. 가족들의 신변불안이 북한이탈주민들의 사회적응에 매우 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특히 최근 들어 중국과의 연락통로가 다양하게 열려있기 때문에, 이를 활용하여 가족들의 입국방안을 모색하게 되는 경우가 늘고 있다. <표 5-5>에 나타난 바와 같이 북한이탈주민의 대다수(90.1%)가 가족들의 입국을 위해 정착금과 기타 수입을 활용할 의사가 있는 것으로 나타난다. 실제 입국과정에 소요되는 자금을 본인의 정착금으로 후 지 불하기도 하고, 가족들의 신변불안을 해소하기 위해 송금하는데 활용 하는 비율이 증가하고 있는 것으로 평가된다.

보호담당관의 설문조사결과에서도 북한이탈주민들이 중국이나 북한에 거주하는 가족을 국내에 입국시키고자 하는 것에 대한 생각을 묻는 질문에서 85명(40.1%)이 정부차원의 지원이 필요하다고 지적하였고, 52명(24.5%)이 민간차원이 지원이 바람직하다고, 그리고 39명(18.4%)이 바람직하지 않다고 지적하였다. 보호담당관들은 모두 정부의 지원을 지적하고 있으나, 이에 대한 신변보호담당관의 지지율

(29.1%)은 가장 낮은 뿐만 아니라 가장 많은 수(22명, 40.0%)가 ‘바람직하지 않다’고 지적하고 있다. 또한 20대와 담당 경험이 4~5년차가 바람직하지 않다고 지적하는 경우가 40%이상으로 나타나고 있다. 이는 현재의 북한이탈주민 본인들도 사회적응에 문제가 많은데 가족까지 데려오는데 정부가 지원한다는 것을 반대하는 것으로 보인다.

다. 취업

보호담당관의 설문조사 결과에 따르면, 북한이탈주민들의 직업능력에 대한 평가에서 ‘별로 없다’가 95명(44.8%), ‘보통이다’가 67명(31.6%), 그리고 능력이 ‘조금 있다’가 27명(12.7%)으로 나타나고 있다. 보호담당관 모두가 북한이탈주민들이 직업능력이 부족하다는데 동의하나, 신변보호담당관이 북한이탈주민들의 직업능력에 대해서 가장 부정적인 평가를 하고 있다.¹⁹⁾ 한편, 여성, 20대, 2년 이하 경험의 보호담당관들은 상대적으로 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

40대 이상의 보호담당관은 ‘별로 없다’가 55% 이상이나, 20대는 ‘조금 있다’와 ‘많이 있다’ 등 긍정적 평가가 44.4%로 가장 높게 나타나고 있다, 그 이유는 20대와 경험이 적은 담당관은 북한이탈주민들의 사회적응을 다분히 자기 식으로 생각하고 있는 것으로 보인다. 북한이탈주민이 취업한 경우에 사장 및 주변 동료들의 북한이탈주민에 대한 태도는 부정적인 경우가 67명(31.6%), 긍정적인 경우는 27

19) 민성길(외) 1999년 조사에서 윤덕용은 신변보호담당관이 북한이탈주민 직업 능력에 가장 부정적 평가(85.25)를 하고 있는 것과 일치하고 있다.

명(12.7%), 보통인 경우가 101명(47.6%)으로 나타나고 있다. 일반적으로 중립적인 평가이나 긍정보다는 부정적인 지적이 많다.

사업주가 북한이탈주민을 채용한 이유 중에서 주위의 권유(신변보호, 거주지보호, 취업보호담당관)가 91명(42.7%)으로 가장 많고, 취업보호제(고용유지지원금)때문인가 57명(26.9%), 그리고 인력난 때문으로가 38명(17.9%)이었다. 신변 및 거주지보호담당관이 '주위의 권유'가 가장 중요한 영향을 미친다고 지적한 반면, 취업보호담당관의 절대 다수는 '고용유지지원금' 때문이 가장 중요한 이유라고 지적(71%)하고 있다. 이것은 개인적이 차이 또는 직업적인 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 한편, 여성 보호담당관도 취업보호담당관처럼 고용유지지원금(51.4%)제도라고 지적하고 있는바, 북한이탈주민의 취업이 능력 때문이 아니고 권유나 취업보호제 때문이라면 북한이탈주민의 취업이 불안정하다는 것을 말해주고 있다.

지역적으로는 강원, 서울, 경상도 지역의 순으로 타 지역에 비해 인력난을 지적하는 경향이 높았다. 북한이탈주민이 직장생활을 하는데 어려운 점은 직업능력 부족이 86명(40.6%), 동료들과 어울리지 못하는 것이 55명(25.9%), 사회복지적인 수혜로 어려움이 없어서가 31명(14.6%)으로 나타나고 있다.

북한이탈주민 직장 생활의 문제점은 우선 북한이탈주민들의 직업능력 부족, 이와 관련된, 직장과 주변동료들의 차별이 직장생활에 적응을 어렵게 만들고 있다. 직업훈련이 취업에 도움이 된다고 생각하는 가라는 질문에 '도움이 된다'가 102명(48.1%), '많이 도움이 된다'가 28명(13.1%)으로 도움이 되고 있다는 긍정적인 대답이 130명(61.2%)으로 나타나고 있다. '보통이다'가 73명(34.4%)이다. 한편 '도움이 안된다' 또는 '전혀 도움이 안된다'는 지적은 한 건도 없다.

전반적으로 북한이탈주민들의 직업능력에 문제가 있고, 이와 관련하여 직장을 얻은 이후에도 능력과 관련하여 직장에서 차별 또는 동료들의 부정적인 평가가 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 직업훈련도 전문화되지 않을 경우에 취업보호담당관이 지적하듯이 직장에 대한 지원금 때문에 북한이탈주민이 취업하는 것은 취업의 불안정을 말해 주고 있다. 이에 대한 정부의 장기적인 대책(기업들에 대한 의무고용 할당제와 관련된 세제 지원 등 제도화 필요성)이 요구된다.

라. 결혼

북한이탈주민대상 설문조사 결과에 따르면, 남한주민과의 결혼이 사회적응에 도움이 되는 지 여부에 대한 질의에 대해 다소 찬성 이상이 52.0%로 다소 반대 이상 17.7% 보다 압도적으로 높게 나타나고 있다. 이러한 비율 구성을 볼 때 북한이탈주민들은 남한주민과의 결혼이 남한사회 적응에 도움이 된다고 인식하고 있다. 연령을 기준으로 볼 때 40대 이상이 남한주민과의 결혼이 상대적으로 남한사회의 적응에 도움이 된다는 인식을 갖고 있다. 즉, 결혼의 경험이 있으면서 남한사회를 바라보는 연령층이 남한주민과의 결혼에 대하여 우호적으로 인식하는 것으로 판단된다.

대학 졸업이상의 고학력자일수록 남한주민과의 결혼이 적응에 도움이 된다고 인식하는 비율이 높게 나타나고 있다. 그리고 3년 이상 장기 거주자일수록 남한주민과의 결혼이 사회적응에 도움이 된다고 인식하는 비율이 높아지고 있다. 결혼한 응답자의 경우 도움이 된다는 견해에 대해 찬성하는 비율이 상대적으로 낮고 반대한다는 응답이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 반면, 결혼하지 않은 응답자의 경우가

도움이 된다는 견해에 대해 반대한다는 응답이 상대적으로 낮게 나타나는 특징을 보이고 있다.

가족 모두 입국한 응답자는 적응에 도움이 될 것이라는 질문에 상대적으로 부정적으로 인식하고 있는 반면, 단독으로 입국한 응답자는 도움이 될 것이라고 응답한 비율이 상당히 높게 나타나고 있다. 친구와 입국한 응답자도 상대적으로 도움이 된다고 응답하고 있다. 가족 모두 거주하는 경우 결혼이 도움이 되는 것에 대해 상대적으로 부정적으로 응답한 반면, 단독으로 거주하는 경우 도움이 된다는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이러한 전체적인 응답상황을 고려할 때 기혼자, 가족 동거자보다 독신자, 미혼자가 남한인과의 결혼이 남한사회 적응에 도움이 된다고 인식하는 것으로 나타나고 있다.

결혼상대의 선택과 관련하여 남한주민 27.8%, 북한이탈주민 28.4%, 출신지역이 상관없다가 27.3%라고 답변하고 있다. 남한인과의 결혼이 남한사회 적응에 도움이 된다는 견해가 압도적으로 높은 비율을 감안할 때 실제 결혼 상대 선택에서는 남한 주민이 상대적으로 낮게 나타나는 특징을 보이고 있다.

연령층을 볼 때 20대와 30대가 상대적으로 남한주민과의 결혼에 적극적인 것으로 나타나고 있다. 전문학교 졸업 이상의 고학력자가 남한주민을 배우자로 택하겠다는 비율이 상대적으로 높으며 대졸 이상은 비율이 보다 더 높게 나타나고 있다. 1년 이하 거주자는 북한이탈주민을 결혼상대로 선택하겠다는 비율이 남한주민보다 높게 나타나고 있지만 1년 이상 거주자부터 비율이 역전되고 거주기간이 길어질수록 남한주민을 선택하겠다는 비율이 높게 나타나고 있다.

4년 이하 외국생활거주자의 경우 남한주민과 결혼하겠다는 비율이 북한이탈주민을 선택하겠다는 비율보다 높게 나타나고 있으나 4년 이

상 외국에서 생활한 응답자의 경우 북한이탈주민과 결혼하겠다는 비율이 같거나 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 결혼한 응답자는 북한이탈주민을 선택하겠다는 비율이 상대적으로 높은 반면, 결혼하지 않은 응답자는 남한주민을 선택하겠다는 비율이 높게 나타나고 있다.

가족 모두 혹은 일부, 친구와 입국한 응답자는 북한이탈주민을 결혼상대자로, 단독으로 입국한 응답자는 남한주민을 결혼상대로 선택하겠다는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 단독으로 거주하는 경우 남한주민과 결혼하겠다는 응답이 배 이상의 비율로 나타나고 있는 반면, 부부로 거주하는 경우 북한이탈주민과 결혼하겠다는 비율이 배로 나타나고 있다. 그리고 가족모두 거주하는 경우도 북한이탈주민을 결혼상대로 선택하겠다는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

직계가족을 두고 온 경우 북한이탈주민을 결혼상대로 선택하겠다는 비중이 상대적으로 높게 나타난 반면, 그렇지 않은 경우 남한주민을 상대로 선택하겠다는 비중이 높게 나타나고 있다. 이상의 전체적인 비율을 볼 때 연령이 낮은 20대, 30대와 고학력자, 미혼자 등이 남한주민을 결혼상대자로 선택하겠다는 인식을 강하게 갖고 있는 반면, 기혼자의 경우 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 기혼자나 부부가 거주하는 동거형태의 경우 실제 남한주민과 결혼할 때 발생하는 각종 문제에 대한 현실적인 판단을 우선시하고 있기 때문인 것으로 추정된다.

<표 5-8> '남한주민과 결혼이 사회적응에 도움' 의견

	빈 도	유효 퍼센트
매우 찬성	180	24.2
다소 찬성	207	27.8
보통	225	30.2
다소 반대	96	12.9
매우 반대	36	4.8
합 계	744	100.0

<표 5-9> 결혼상대 선택

	빈 도	유효 퍼센트
남한주민	176	27.8
북한이탈주민	180	28.4
출신지역은 상관없다	173	27.3
결혼할 의사가 없다	52	8.2
기존 배우자를 기다리겠다	52	8.2
합 계	633	100.0

<표 5-10> 어려울 때 의논상대

	빈 도	유효 퍼센트
없다	99	14.0
가족 및 친척	253	35.7
하나원 담당관	9	1.3
신변보호담당관	171	24.2
거주지보호담당관	24	3.4
취업보호담당관	1	.1
탈북동료	78	11.0
민간단체	9	1.3
동네이웃	16	2.3
기타	48	6.8
합 계	708	100.0

VI. 결 론

북한이탈주민의 사회적응 문제는 급증하고 있는 입국자의 사회정착을 지원하기 위한 현안차원에 그치지 않는다. 본 연구는 급증하는 북한이탈주민의 적응을 효율적으로 지원하기 위한 사회적 지원체계를 개발하기 위한 기초연구 차원에서 북한이탈주민의 적응 실태를 체계적으로 점검하고자 하였다. 이를 통해 북한이탈주민의 사회부적응으로 인한 우리 사회 내 통일에 대한 거부감을 최소화하고, 남북한 주민간의 사회통합을 위한 정책방안을 추론해 낼 수 있을 것이다. 탈북 사태가 국제적 사안으로 부각됨에 따라, 국내외 통일환경의 기반을 구축하기 위한 정책적 차원에서도 북한이탈주민문제에 대한 재조명이 이루어져야 한다.

본 논문은 북한이탈주민의 사회적 지원체계 수립을 위해 진행된 기초실태조사 결과의 일부분만을 담고 있다. 정책의 대상자인 북한이탈주민 본인들과 정책의 기획과 집행에 관련된 실무자들에 대한 설문과 면담의 결과는 최종보고서에서 보다 체계적으로 재정리 될 것이다. 서론에서 언급한 바와 같이, 북한이탈주민의 유형이 변화함에 따라 제기되는 다양한 세부집단별 수요조사의 형태로 분석이 이루어질 것이다. 따라서 최종보고서는 기본설문과 집단별 면담을 통해 제기된 청소년, 여성, 노인, 성인 남성 등 세부집단별 적응실태를 구체적으로 담게 될 것이다.

또한 북한이탈주민의 규모가 증가함에 따라 조정보완이 불가피한 정책사안(정착금, 기초생활보장 특례조항, 지역단위 지원체계)에 대한 북한이탈주민 본인과 관련실무자들의 의견을 정리할 필요가 있다. 탈북을 둘러싼 환경변화로 인해, 북한이탈주민들은 남아있는 가족들을

입국시키기 위한 개인적인 노력을 시도할 수 있게 되었다. 따라서 현실적으로 북한이탈주민들의 초기 사회정착과정에 가족들의 신변보호 및 입국지원이 상당한 경제적 및 심리적 부담으로 작용하고 있다. 설문조사 진행과정에서 개인적으로 제기되고 있는 특수한 상황에 대한 논의도 보다 활발히 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 북한이탈주민의 국내입국으로 인해 야기되는 신이산가족문제에 대한 대안 모색이 정책적 차원에서 이루어져야 할 것이다.

북한이탈주민의 규모가 증가하면서, 현실적인 필요에 따라 지방정착이 확대되고 있다. 따라서 효율적인 지역단위 지원체계의 마련이 시급히 이루어져야 한다. 이를 위해 본 연구에서 이루어진 북한이탈주민 설문조사와 보호담당관, 실무담당관, 자원봉사자의 설문조사를 토대로 지역단위 지원체계의 구축방향을 제시하게 될 것이다.

또한 본 설문조사의 결과와 기존의 조사들과의 비교분석을 통해 북한이탈주민의 적응실태 및 요구사항이 어떻게 변화하여 왔는가를 추적해 볼 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 본 연구의 기본 목표가 북한이탈주민의 사회적응을 보다 효율적이고 체계적으로 지원하기 위한 것인바, 최종보고서는 설문조사와 면담결과를 세부 정책사안별로 정리하여 분석하게 될 것이다.

제 3회의 토 론

○ **임강택(동북아경제중심추진위원회 수석전문위원):**

경제분야에 대한 통일인프라가 무엇인가에 대한 구체적인 개념정리가 필요하다. 본문에서 ‘경제인프라’에 대한 애매하고 포괄적인 개념정의는 연구결과의 제약으로 남을 것으로 본다.

전체적으로 몇가지 언급하면 첫째, 논문의 전체구성은 국내교류협력관련제도, 경제사회물적기반, 경제통합관련인프라로 나뉘는데, 현실적인 문제에 기반하여 좀더 동태적인 연구를 진행시켰으면 한다. 둘째, 통일인프라에 대한 기본인식이 아쉽고, 기초개념에 대한 작업이 부족하다는 것과 이로 인해 각 장의 연결이 매끄럽지 못하다. 특히 독일연구 분야에서는 앞의 문제제기, 연구내용과 마무리가 크게 연계되어 있지 못하다. 셋째, 국제적인 협력체계를 구축하기 위한 노력도 국내인프라 구축의 일부분이라고 볼때, 이에 대한 언급이 없는 것이 아쉽다. 앞으로 경제분야에서 국제적인 협력체계를 구축하는 것이 매우 중요하며 최소한의 문제제기라도 있어야 한다.

구체적인 언급을 한다면, 제2장에서는 정부차원의 지원체계와 관련 법적체계가 어떻게 통일인프라 차원에서 구축되어 있고, 서독의 경우에는 국제적 차원의 세부적인 경제인프라 협력체계가 어떻게 구축되었는가를 보는 것이 필요하다.

제3장에서는 내용보다는 전체적인 집필체계에 대한 문제이다. 첫째, 논문의 전개가 나열적이고, 평면적·단절적으로 접근되어 있다. 국가 전

체차원의 지원체계가 무엇인지에 대한 큰 그림을 그려놓고, 각 국회, 정부, 지자체의 역할을 정리하는 것이 필요하다. 예를 들어 정부의 역할에서는 각 부처별로 나누어 설명하며, 주관부처인 통일부를 중심으로 각 부처와 역할 및 보완관계를 어떻게 형성하고 있는가를 설명하는 것이 각 지원체계를 파악하는데 필요하다고 생각한다. 이러한 과정들을 명쾌하게 큰 그림으로 도식화하는 것이 필요하다. 둘째, 각 절간의 연계성이 결여되어 있다. 각 절이 독립적으로 진행되어 하나의 일관된 논리가 필요하다. 2절에서는 다른 절과는 달리 추진상의 과제와 향후 추진전망이 나오고, 3절에서는 민간기업에 인프라를 다루면서 통일부 승인시스템, 대북사업추진시스템을 언급하는 것은 적절하지 않다고 본다. 제도구축에서 경제협약의서부분은 좀더 비중있게 다루어야 하며, 경제협력의 제도화라는 별도의 장으로 구성하여 지금까지의 제도화 실태와 향후 제도화의 문제를 다루는 것이 필요하다고 생각한다.

제4장에서는 경제와 사회복지부분의 물적기반조성부분을 다루면서 북한인력 지원문제와 법·제도적 장치마련이 언급되고 있는 것은 부적절하다고 생각한다. 필요하다면 제목을 물적·인적기반의 인프라 실태로 수정하는 것이 바람직하다. 사회간접자본 시설확충부분의 내용은 초보적인 작업이라고 생각하며, 각 분야별 남북한 사회간접자본의 현황 비교와 향후 북한의 사회간접자본 문제해결을 위한 과제는 무엇인지를 보는 것이 필요하다. 지금까지는 육로, 수송, 전력중심이었다면 통신부분도 함께 봐야 할 것이며, 가능하면 관련 통계치들을 제시하였으면 한다.

제5장에서는 통일비용과 재원조달 관련 내용은 기존연구와의 차별성이 없다는 점이 아쉽고, 국제사회의 협력을 통해 재원마련의 가능성과 방안부분을 다루는 것이 필요하다.

○ 윤인진(고려대학교 교수):

이번 연구는 탈북자 문제의 실태를 포괄적이고 다차원적인 접근을 통해 연구가 진행되고 있다고 생각한다. 기존에 탈북자연구는 재정적인 한계와 개별연구자 역량의 한계 등으로 부분적인 연구가 진행되어 왔고, 실태의 상충된 결과와 정책제안 등의 혼란이 있는 상황에서 여러 혼란을 해소하는데 기여한다고 생각한다.

탈북자문제에 대한 실태는 연구자와 정부당국자간의 상당한 논란의 소지가 되고 있다. 예를들어, 탈북자들의 실업률 등을 두고 정부당국에서는 부정적인 측면이 제기되는 것을 주저하는 쪽이다. 반면 본 논문에서 탈북자의 실업률이 40%를 넘는 상황을 직시할 필요가 있다. 실태를 정확하게 분석하여 이에 기초한 정책을 제시해야만 문제해결을 할 수 있다.

몇가지 구체적인 언급을 하면 첫째, 연구의 자료수집 기간이 많지 않고, 기술통계에만 머물고 있어 풍부한 자료를 사용하지 못한 아쉬움이 있다. p3에는 현재 입국자의 수가 점점 둔화되고 있는 원인이 중국 사스 등의 일시적인 문제인지, 국내 입국 탈북자가 포화상태가 되었는지 등을 깊이 고려해보아야 한다. 향후 정부의 정책대응과도 밀접하게 연관이 있으므로 최근 국내입국자의 지속적인 감소 원인은 무엇인지를 관심있게 봐야 한다. p3에 기존과 최근 입국자를 비교하고 있는데 비교시점을 명확하게 해주었으면 한다.

둘째, 이 연구에서는 단순히 탈북자대상 뿐만아니라 탈북자와 관련된 정부기관, 거주지담당관, 취업보호담당관, 자원봉사자 등을 다차원적인 접근을 하고 있는데, 각각의 조사결과가 일치하지 않는 문제가 있다. 예를들어 사회적응에 대해 탈북자들은 잘 적응한다고 평가하고

있는데, 보호담당관들은 적응하지 못한다고 평가하고 있다. 다양한 평가를 비교하는 것도 필요하지만, 그들의 평가가 일치하지 않을 때 결과를 어떻게 다시 평가할 것인가의 문제이며 결과에 대한 메타분석적인 것이 필요하다. 적응의 문제에서는 누가 '적응'에 대해 정할 것인가의 문제, 다차원적인 분석이 일치 않을 때 어떻게 조정할 것인가의 문제이다.

연구분석과 관련하여 p9에서 적응의 영역과 측면을 주관적·객관적 적응도를 통해 보여주고 있다. 실질조사에서는 각 개념을 질문이란 변수로 조작화하여 설문조사를 하였는데, '적응'의 주·객관적인 측면들을 병렬식으로 기술하고 있으며, 어떤 통합된 개념으로 나타나고 있지 않다. 조사보고시에는 객관적·주관적 분석을 통해 '적응'에 관한 여러 가지 기준과 다양한 측면 등을 고려한 통합적인 척도(기준)을 만들고, 이를 통해 객관적인 평가가 있어야 한다고 생각된다.

셋째, 하나원의 교육방식과 개선방안을 교육관련 전문기관인 한국교육개발원, 한국교육과정평가원 등과 협력하여 탈북자 및 통일교육의 연구를 진행하는 것이 바람직하다고 본다. 논문 23P에서 탈북자의 상당수가 직업능력을 갖추고 있지 못함을 지적하고 있으며, 이에 직업훈련을 통해 경쟁력을 갖추기는 힘들며, 또한 생활보조비를 계속 주는 것도 바람직하지 않다고 생각한다. 논문에 탈북자의 상당수가 공동체정착촌 등을 기대하고 있다고 지적하고 있는데, 본인도 자활공동체 등을 적극적으로 고려해야한다고 생각한다. 정부정책은 기본적으로 탈북자들이 사회빈곤층으로 전락하지 않도록 하는 것이 최소한의 목표이며, 장기적인 자립정책을 기대하기는 힘들 것이라고 본다.

덧붙이면, 좀 더 심층적인 연구를 위해서는 전문가워크숍이나 연구의뢰 등을 통해 다른 전문가들도 함께 참여할 수 있는 방안들을 모색

해야 한다. 특히 본 연구의 설문조사 데이터들이 보다 적극적으로 활용될 수 있었으면 한다.