

종합결과보고서:  
국내적 통일인프라 실태조사

박 영 규  
김 수 압

통 일 연 구 원

◆  
목 차

I. 서론 .....	11
1. 연구의 필요성과 목적 — 11	
2. 연구범위 — 14	
가. 통일인프라의 개념 • 14	
나. 통일인프라의 구성요소 • 17	
3. 연구방법과 내용 — 19	
II. 의식차원 실태조사: 여론분야 .....	24
1. 국민의식 변화실태 대북인식 및 안보의식 — 24	
2. 국민의식 변화의 원인 분석 — 29	
3. 국민갈등 양상 — 29	
4. 합의 기반 조성 방향 — 33	
III. 제도차원 실태조사: 법제분야 .....	43
1. 통일 관련 법·제도 인프라의 현황 — 43	
가. 통일관련 법령의 현황 • 43	
나. 통일관련 제도의 현황 • 45	
2. 통일관련 법·제도의 문제점 — 47	
가. 통일관련 법령의 문제점 • 47	
나. 통일관련 제도의 문제점 • 52	
3. 통일관련 법·제도의 개선방안 — 56	
가. 통일관련 법령의 개선 • 56	

나. 통일관련 기구 및 제도의 개선 • 63

IV. 정치차원 실태조사: 정책분야 ..... 68

- 1. 대외정책 추진과정에 대한 이론적 연구 — 69
  - 가. 자유민주주의 국가 • 69
  - 나. 사회주의 국가 • 70
- 2. 분단국 및 북한의 통일정책 추진과정 실태 연구 — 72
  - 가. 서독의 독일정책 결정과정 • 72
  - 나. 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁 • 73
  - 다. 중국과 대만의 통일정책 추진 과정 • 74
  - 라. 북한의 통일정책 추진과정 • 75
- 3. 정책 조정 및 통합과 국가안전보장회의(NSC) — 76
- 4. 국회의 역할과 정당간 정책공조 및 협의과정 — 78
- 5. 국민여론 수렴 및 정책반영 과정 — 80
- 6. 대북정책과 국민통합 방향 — 81
- 7. 대북정책 추진과정에서 주변국과의 유기적 협력관계조성 실태 — 83
- 8. 대북정책 추진 사례 연구: 한국의 핵정책 — 84
- 9. 통일정책 추진체계 개선의 기본방향 — 87

V. 경제차원 실태조사: 경제분야 ..... 93

- 1. 통일인프라 실태조사 — 93
  - 가. 경제분야 통일인프라와 동북아 경제중심국가 • 93
  - 나. 독일의 통일인프라 구축 사례와 시사점 • 95
  - 다. 중앙정부, 지방자치단체, 기업의 지원시스템 • 97
  - 라. 경제영역의 물적 기반 실태 • 103
  - 마. 사회복지 영역의 물적 기반 실태 • 103
  - 바. 통일비용과 재원조달기반 실태 • 105

2. 경제인프라 개선의 기본방향 — 106

VI. 사회·문화차원 실태조사(I): 통일교육분야 ..... 109

1. 통일교육의 실태 — 109
2. 통일교육에 대한 의견조사 — 114
3. 통일에 대한 이미지 분석 — 115
4. 통일교육의 성과 분석 — 116
  - 가. 부문별 분석 • 117
  - 나. 영역별·쟁점별 분석 • 118
5. 외국의 사례연구와 시사점 — 119
6. 통일교육 개선방향 — 123

VII. 사회·문화차원 실태조사(II): 북한이탈주민분야 ..... 128

1. 북한이탈주민의 현황 — 130
2. 북한이탈주민의 적응 실태 — 133
  - 가. 적응의 의미 및 이론 • 1133
  - 나. 전반적인 적응실태 • 135
  - 다. 객관적 적응도 • 138
3. 사회적응에 영향을 미치는 요인 평가 — 140
  - 가. 전반적 평가 • 140
  - 나. 세부요인 평가 • 141
4. 사회적응 지원정책에 대한 평가 — 148
  - 가. 재정지원에 대한 평가 • 148
  - 나. 하나원 교육에 대한 평가 • 148
  - 다. 보호담당관제에 대한 평가 • 150
  - 라. 민간단체 지원에 대한 평가 • 151
  - 마. 적응지원인력의 평가 • 151

5. 향후 과제 —	169
VIII. 결론 및 정책제언 .....	171
1. 인식차원: 여론분야 —	171
2. 제도차원: 법제분야 —	174
3. 정치차원: 통일정책분야 —	178
4. 경제차원: 경제분야 —	181
5. 사회·문화차원: 통일교육분야 —	184
6. 사회·문화차원: 북한이탈주민분야 —	186
참고문헌 .....	190

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성과 목적

대북포용정책의 지속적 추진으로 남북관계는 대립구조에서 화해협력구조로 전환되는 계기가 마련되었으며, 남북관계 개선에 있어서도 실질적인 성과들이 나타나고 있다. 특히 북한 핵문제 해결과정에서 6자회담의 성과에 따라 한반도의 평화구조가 정착되고 남북관계가 더욱 통일을 지향하는 관계로 발전될 가능성도 커졌다.

한편 남북관계가 전개되는 과정에서 국내적으로 다양한 분야에서 부적응 및 지체현상들이 나타나고 있다. 이른바 ‘남남갈등’이란 용어로 표징되고 있는 국론분열 양상뿐만 아니라, 남북관계 발전에 대한 국내적 준비도 매우 미흡한 실정이다.

특히 남남갈등은 김대중 정부 이래의 햇볕정책의 유용성을 둘러싼 국내의 입장차이를 반영하고 있는데, 햇볕정책 지지론은 북한이 과거와 달리 본질적으로 변화하기 시작하였다는데 초점을 맞추고 있으며, 남측이 주도권을 쥐고 확실한 신뢰구축을 쌓기 위해 일정 정도 시혜차원의 지원이 불가피하다는 점을 강조하고 있다. 특히 미국의 대북 경제제재 완화와 관계개선이 북한의 변화를 유도하는 직접적이고 중요한 조치임을 강조한다. 그러나 햇볕정책 반대론은 북한이 변하지 않았다는 전제위에 김정일은 북한을 개방할 생각이 없으며 최근의 일련의 유화적인 조치들은 체제유지를 위한 원조 확보차원의 제스처에 지나지 않는다는 입장을 취하고 있다. 즉 북한체제는 본질적으로 변화하지 않았으며 단지 체제통제·유지 차원에서 외교전술적 변화를 모색하고 있다고 강조한다.<sup>1</sup>

1 남남갈등은 ‘퍼주기라는 용어로 압축되면서 이분법적 도식으로 고착화되고, 8.15

## 12 종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사

또한 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언이후 북·미관계와 한·미관계를 둘러싼 국내 여론의 입장 차이도 확연하게 나타나, 북한책임론과 미국의 일방주의 외교라는 상반된 평가가 대립되었다. 북한책임론 주장은 북한이 북·미관계 진전을 가로막고 있고 대량살상무기 개발 시도에 대한 단호한 행동이 필요하기 때문에 ‘악의 축’ 발언은 정당하다는 것이며, 반면에 미국의 일방주의를 비판·반대하는 입장은 이 발언의 동기가 국방예산 증액과 반테러 전쟁 전선 확대를 위한 명분 쌓기이며, 이 발언으로 한반도의 전쟁 가능성이 높아졌기 때문에, 일방적 군사 개입주의에 다름 아니라고 비판하였다.

이에 따라 한·미공조를 둘러싸고 햇볕정책을 포기하고 한·미공조에 주력해야 한다는 입장과 햇볕정책을 기본으로 부시를 설득하여야 한다는 입장이 충돌하고 있다. 한·미공조 강화론은 햇볕정책이 그 동안 북한의 변화를 가져오지 못했기 때문에 한·미 동맹체제에 입각한 강력한 억지력이 필요하다고 주장하고 있으며, 반면에 햇볕정책 유지론은 그 동안의 햇볕정책의 성과와 긴장고조가 가져올 부정적 파급효과를 거론하면서, 미국을 설득하여야 한다고 주장하고 있다.

대북정책을 둘러싼 이와 같은 입장 차이와 공방은 범국민적 지지를 바탕으로 한 대북·통일정책 추진을 매우 어렵게 하고 있으며, 결과적으로 통일대비 능력을 약화시킨다는 점에서 적극적인 해소책이 필요하다.

또한 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반영역에서 남북교류·협력이 점증되고 있으나, 우리 내부의 준비 또는 대응태세가 종적으로나 횡적으로 균형있게 완비되어 있다고 말하기는 어렵다. 종적 관점에서 볼 때, 현재의 남북관계

---

방북단의 방명록 사건을 결정적 계기로 ‘남남갈등’이란 새로운 용어가 회자되었다. 그후 남남갈등 양상은 제2서해교전, 북한의 핵개발 시인 등의 사건으로 더욱 증폭되고 대통령선거 과정에서 전쟁론자와 평화론자의 입장차이로까지 첨예화되었다.

는 과거의 남북관계의 연장선상에서 미래의 통일을 지향하는 바탕위에 정립되고 추진되어야 하나, 과거의 남북관계 전개과정과 실태에 대해서는 몰이해하여 북한의 의도와 행태를 임의로 해석하고, 미래에 대한 명확한 방향성도 없이 현재의 이벤트성 행사에만 치중하려는 경향을 보일 우려가 있다. 또한 횡적 관점에서 볼 때, 남북간의 각 영역별 관계는 상호간에 밀접한 연계하에 이루어져야 하나, 그렇지 못한 경우가 많다. 물론 어느 특정 영역의 발전의 다른 영역의 발전을 선도할 수도 있으나, 이는 적어도 남북관계 발전에 대한 횡적 관점을 전제하면서 선도영역이 어떻게 후진영역을 추동시킬 것인가에 대한 종합구도를 가진 바탕위에서만 가능하다.

이렇게 볼 때, 통일을 지향하는 남북관계 발전을 위해서는 무엇보다 우리 내부의 통일인프라를 전반적으로 검토할 필요가 있다는 인식에 이른다. 국내적 통일인프라 구축이야말로 대북정책의 추진력을 강화하고 남북관계의 안정적 발전 및 통일과정으로의 순조로운 이행을 위해 일차적으로 요구되는 기반이기 때문이다.

이에 따라 본 연구는 국내적 통일인프라 구축방안을 연구함에 있어서 다음과 같은 연구목적을 설정한다.

첫째, 국내적 통일인프라의 제반 현황을 점검함으로써 미래지향적 구조와 역량을 구비하고, 모든 통일인프라 영역이 상호 연계하에 유기적으로 기능할 수 있는 틀을 마련함으로써 통일인프라의 종적·횡적 관점을 확립하고 나아가 통일의 거시적 비전을 제공한다.

둘째, 남북한 통일 및 사회통합이 순조롭게 추진되기 위해서는 국내적 통일인프라가 궁극적으로 국제적 남북간 통일인프라로 확장되어야 하는 바, 그 기반이 되는 국내적 통일인프라가 건실하게 구축될 수 있는 방안을 연구·제시한다.

셋째, 통일인프라 구축을 위한 정부의 정책입안과 추진에 구체적으로 기여



할 수 있는 연구를 수행한다.

넷째, 통일문제라는 학제적 과제에 대한 종합적 연구를 통하여 관련 연구 기관의 연구역량을 결집하고 시너지 효과를 창출함으로써 학제적 연구사례의 모범을 제공한다.

## 2. 연구범위

### 가. 통일인프라의 개념

인프라스트럭처(Infrastructure)는 사회적 생산기반을 의미하는 다분히 경제학적 용어이나, 이를 통일문제에 적용하여 통일인프라라고 지칭할 때, 이는 통일기반, 통일여건 등의 개념과 연관될 수 있다.

그러나 통일은 남과 북의 두 정치적 실체 또는 영토, 국민의 결합이라는 결과적 개념이라기 보다는 남과 북의 주민이 완전한 하나로 되는 과정적 개념이다. 통일은 지리적으로 국토를 하나로 통합하는 것 이상의 의미를 지닌다. 정치적으로는 선진화된 자유민주주의 체제를 확립하는 것이고, 경제적으로 경제 민주화와 복지국가를 실현할 수 있는 시장경제질서를 발전시켜 나가는 것이며, 분단으로 이질화된 문화를 한 차원 높은 한민족의 문화로 승화시키는 것이다. 이런 점에서 통일이란 “우리 민족이 나뉘어 서로 다른 체제에 속해 살면서 형성된 적대적인 관계를 극복하고, 하나의 민족공동체를 이루어 조화롭게 살아가는 상태”라고 규정할 수 있으며, 궁극적으로 남북한 주민이 사회심리적으로 “우리는 한민족, 하나의 국민”이라고 느끼게 되는 상태라고 할 수 있다.

통일은 분단 이전의 상태로 돌아가는 것이 아니라 서로 다른 역사의 길을 걷고 있는 남북의 민족구성원이 현재의 조건과 상황을 고려하여 다시 새로운 하나의 공동체 사회로 발전해 나가는 창조적 과정이다.

또한 통일의 개념은 완전한 의미의 통일국가 형성에 국한하여 사용되는 것이 아니다. 제도적으로 하나를 이루는 완전한 통일을 이루기 전에도 민족의 동질성 범주를 확대하고 「사실상 통일」 상태를 이루는 것은 얼마든지 가능하기 때문이다. 통일은 실현과 미실현의 이분법적 개념이 아니라 지속적인 발전과정으로 보아야 한다.

이렇게 볼 때, 통일인프라는 단순히 결과로서의 통일을 실현할 수 있는 사회적 기반으로 이해되는 것이 아니라, 통일이 과정의 의미에서 이해되어야 하듯이, 통일인프라는 이를 가능하게 하는 모든 기반 및 여건을 말한다.

통일인프라 형성과 관련된 논의는 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 남북화해와 평화통일에 대한 장기적 전망에 기초하여 통일과정의 각 단계별로 정책과제와 대응방안을 제시하는 작업이다. 둘째, 남북관계 발전과 통일과정 진척에 따른 남한의 다양한 변화와 문제점을 파악하고 적절한 대책을 마련하는 작업으로 통일인프라를 파악하고 평가하는 작업을 의미한다. 셋째, 통일과정에서 요구되는 통일인프라를 각 분야별로 구축할 수 있는 구체적인 실행계획을 작성하고 추진전략을 제시하는 작업으로 통일과정에서 직면할 수 있는 혼란을 최소화하고 남북의 통일과 통합을 순조롭게 추진할 수 있도록 기여할 것이다.

통일인프라는 통일과정에서 발생할 다양한 문제를 해결하고 통일로 가는 길을 단축시키고 순탄하게 만드는 데에 필요한 우리 사회의 역량이라고 할 수 있다. 즉 통일인프라는 남북관계 개선과정 및 통일과정에서 나타날 내부적 혼란과 장애를 극복하고 동시에 남북관계의 지속적 개선과 중장기적인 평화통일 과정에 따른 다양한 사회적 수요를 효율적으로 뒷받침해 낼 남한 사회의 내부 역량이다. 남북관계 개선과 평화통일 과정을 뒷받침하는 남한 사회의 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 골고루 구축되어야 한다. 또한 통일인프라는 단순히 물적 기반만을 의미하지 않는다. 사회의 변화와 관련한 한 사회의 역량은 단순히 물적 차원에서뿐만 아니라 인적, 정책적, 제도적 차원에서 평

가되어야 하기 때문에 통일인프라는 통일과정을 단축하고 안정적으로 관리하도록 하는 포괄적인 사회적 자본이라고 할 수 있다.

통일인프라는 먼저 정신적 인프라와 물질적 인프라로 대별될 수 있다. 통일이 모든 방면에서 남과 북의 주민이 다양성에 기초하여 동질적인 삶의 양식과 정신문화를 공유하는 상태를 의미한다면, 통일인프라는 이를 실현하려는 정신적 의지와 이를 실현할 수 있는 구체적인 물질적 기반을 가르킨다. 이때 정신적 인프라는 남과 북의 주민들이 갖고 있는 통일에 대한 인식과 태도에서부터 통일후 한민족공동체가 발전시켜 나가야 할 통일문화에 이르기까지 광범위한 개념을 지칭할 수 있으며, 물질적 인프라는 경제여건에서부터 사회문화적 물질기반까지 포함한다.

또한 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 분야별 인프라로 구분될 수 있다. 우리의 통일방안은 한민족공동체통일방안 이래 화해·협력, 남북연합, 통일실현이라는 점진적·단계적 통일방안을 유지하고 있고, 이는 정치공동체, 경제공동체, 사회·문화공동체 형성의 바탕위에 통일국가를 이루는 과정론적 통일방안이다. 그러나 각각의 분야별 통일인프라가 각각의 공동체에만 상응하는 인프라 개념인 것은 아니다. 정치적 통일인프라는 정치공동체 뿐만 아니라, 경제공동체와 사회·문화공동체 형성의 기반과 여건으로 작용하며, 여타 분야별 인프라도 마찬가지이다. 이는 각 분야별 통일인프라가 상호 밀접하게 연계되어 작용하고 있음을 의미한다.

통일인프라는 국내적 인프라와 국제적 인프라로 나눌 수 있다. 통일은 남과 북의 민족내부문제인 동시에 국제문제라는 이중성을 갖고 있다. 이는 한반도의 평화공존과 통일문제가 남북한간의 주도적 해결노력과 함께 미국을 비롯한 중국, 일본, 러시아 등 주변국들의 지지와 협력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 즉 통일을 실현하기 위해서는 민족의 주체적 통일역량을 강화하는 동시에, 주변정세를 통일에 긍정적인 방향으로 조성하고 주변국들이 통일을 지원

할 수 있도록 유도하는 적극적인 국제적 통일기반 조성노력이 강구되어야 한다. 이런 점에서 국내적 통일인프라와 국제적 통일인프라는 대별될 수 있으나, 특히 오늘날처럼 급속한 속도로 세계화·정보화가 진전되고 있는 가운데, 국내외를 구분하는 것이 무의미할 수도 있다. 국내적 통일인프라와 국제적 통일인프라는 상호 밀접한 연계를 갖고 연동되어 있어, 국제적 통일환경이 유리하게 전개되면 국내적 통일인프라가 강화되고, 국내적 통일인프라의 강화는 국제적 통일환경의 개선에 기여하기 때문이며, 국제적 통일환경의 악화는 국내적 통일인프라도 동반 침체시키며, 또한 국내적 통일인프라가 미비된 상황에서 국제적 통일환경이 좋아지기는 어렵다.

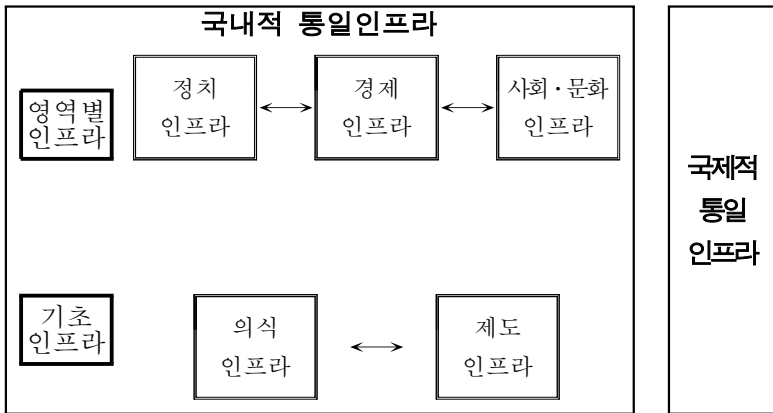
이런 관점에서 볼 때, 국내적 통일인프라는 남북관계의 지속적 개선을 뒷받침할 우리 사회 내부의 역량 강화와 아울러 중장기적으로 점증하게 될 통일수요에 대비하는 각 분야의 통일대비능력의 강화를 내용으로 하는 개념이다. 물론 이 때 사용되는 ‘국내적’의 의미가 ‘국제적이 아닌’의 뜻은 아니다. ‘국내적’이란 남북관계 개선 및 통일에 필수적인 국제적 협력 활성화를 위한 국내적 기반 강화의 의미를 포함한다는 점에서 국제적 협력관계를 포함한다. 또한 이 연구에서 시도하는 ‘통일인프라 구축’의 개념은 대북정책 추진 및 통일과정으로의 이행을 위한 제반차원의 국내적 기반 조성을 지향한다는 점에서 포괄적인 범위를 포함하고 있다.

#### 나. 통일인프라의 구성요소

통일인프라는 정신적·물질적, 정치적·경제적·사회문화적, 국내적·국제적 등 여러 다른 각도에서 다층적으로 구별될 수 있으나, 어느 하나라도 독자적으로 존재하는 것은 없으며, 서로 밀접한 연계하에 모든 것이 전체 통일과정의 디딤돌로 작용하고 있다. 따라서 통일인프라의 분석·연구는 정신적·물질

적, 정치적·경제적·사회문화적, 국내적·국제적 수준을 종합적이며 중층적으로 검토하는 바탕위에서 이루어져야 하며, 이는 모든 구체적인 통일인프라 연구에서 동일하게 적용되어야 한다. 바꿔 말하자면, 본 연구 주제가 다루고자 하는 어떤 세부 연구과제도 모두 정신적·물질적, 정치적·경제적·사회문화적, 국내적·국제적 수준을 동시에 검토하면서 연구가 수행되지 않으면 안된다.

그러나 연구를 효율적으로 진행하기 위해 세부 연구과제를 크게 범주화할 필요가 있다는 생각에서 국내적 통일인프라를 다음과 같이 기초인프라와 영역별 인프라로 대별하였다.



국내적 통일인프라와 국제적 통일인프라는 상호밀접하게 연계되고, 기초인프라인 통일관련 의식과 통일관련 제도는 정치, 경제, 사회·문화의 모든 인프라에 작용하며, 각 영역별 인프라는 상호 작용하는 것으로 본다.

이런 관점에서 본 연구는 국내적 통일인프라를 의식, 제도, 정치, 경제, 사회·문화의 5가지 차원으로 나누었으며, 이를 바탕으로 다음과 같은 세부 구성요소와 연구주제를 도출하였다.

의식인프라는 통일인프라의 정신적 영역이며, 통일에 대한 국민의식, 여론, 문화 등이 중요 구성요소가 된다.

제도인프라는 통일인프라 전반의 법, 제도, 기구 등이 그 구성요소가 된다.

정치인프라는 정치공동체 형성을 위한 통일인프라로서 통일방안, 대북·통일정책, 제도 등이 중요 구성요소가 된다.

경제인프라는 경제공동체 형성을 위한 통일인프라로서 경제적 물적기반, 경제정책, 제도 등이 그 구성요소이다.

사회·문화인프라는 사회·문화공동체 형성을 위한 통일인프라로서 주민통합, 이질화, 통일교육, 통일문화 등이 해당한다.

### 3. 연구방법과 내용

본 연구는 2003년부터 3개년에 걸쳐 실시하되, 각 연도별 사업의 연계성을 도모하며, 국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사에서부터 유사 사례연구를 기초로 효과적인 정책대안을 마련하는데 주안점을 두었다. 특히 통일을 대비하여 국내적으로 조성하고 구축해야 할 프로그램을 종합적으로 정립하는 데 중점을 두고 연구를 추진하였다.

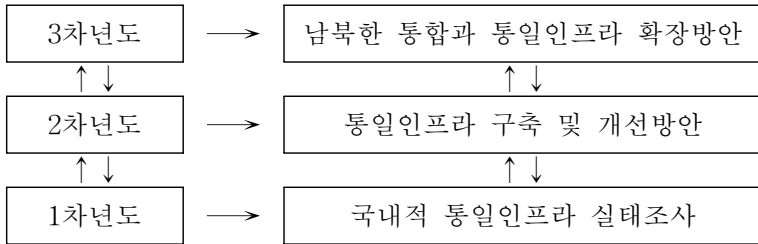
1차년도(2003년)에는 국내적 통일인프라의 실태를 조사한다. 국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 및 사례연구를 통해 현 단계의 상황을 종합적으로 분석하여 2차년도에 추진하게 될 정책대안마련의 기초자료를 축적하는데 연구의 주안점을 둔다.

2차년도(2004년)에는 통일인프라 구축 및 개선방안을 연구한다. 1차년도의 연구를 통해 축적된 기초자료를 토대로 통일인프라 구축을 위한 분야별 구체적 정책대안 마련에 중점을 두고 연구를 추진한다.

3차년도(2005년)에는 남북한 통합과 통일인프라 확장방안을 연구한다. 남북한 통일 및 사회통합을 순조롭게 추진하기 위하여 국내적으로 구축된 통일인프라가 남북한을 포괄하는 방향으로 확장할 수 있는 구체적인 분야별 정책대안

을 마련하는데 중점을 두고 연구를 진행한다.

**<대주제: 국내적 통일인프라 구축방안>**



본 연구는 1차년도 동안 설정된 통일인프라의 제반 구성요소별로 세부 연구주제를 도출하고, 정책대안 마련을 위한 기초를 마련한다는 차원에서 남북관계 개선과정에서 나타나고 있는 영역별 부적응 및 지체현상의 실태를 조사하는데 역점을 두고 연구를 추진하였다.

이를 위해 본 연구에서 설정된 통일인프라의 제반 구성요소별로 세부 연구주제를 도출하였는데, 이는 구성요소별 실태를 가장 명확하게 보여줄 수 있는 핵심지표를 선정하여 이를 연구대상으로 하는 방식을 취하였다.

먼저 의식인프라에서는 특히 남남갈등과 퍼주기 논쟁 등의 사례에서 나타나는 통일대비 기반으로서 남북관계 진전에 대한 최근 우리 사회의 국민적 합의가 대표적 시금석이라는 관점에서 남북관계 진전에 대한 국민여론 실태 연구를 주제로 하였다.

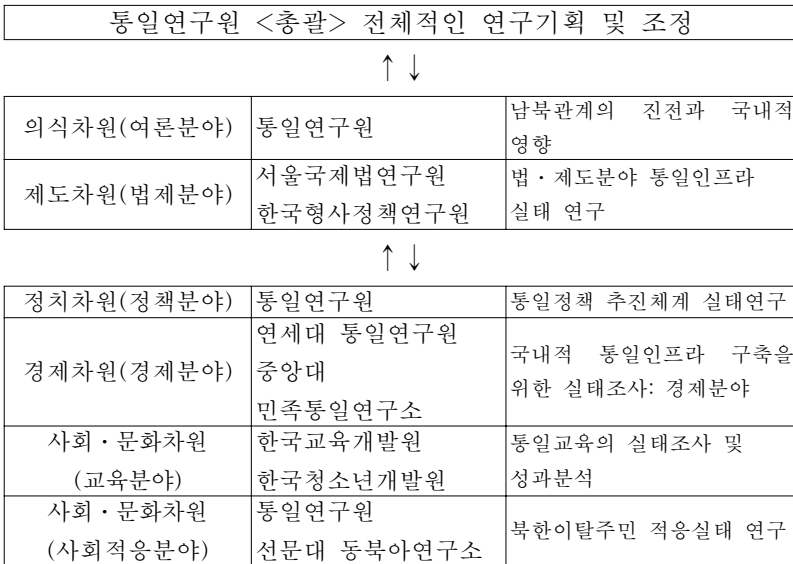
제도인프라에서는 통일관련 법률 및 제도 전반의 실태조사를 연구대상으로 하였다.

정치인프라에서는 통일정책 형성과정의 효율성이 정치분야 통일인프라의 가장 중요한 바로미터라는 시각에서 통일정책 형성과정 및 실태를 연구하였다.

경제인프라에서는 단순한 남북협력기금 등 재정적 차원의 인프라 뿐만 아

나라 남북교류를 지원하는 제반시스템 등 전반적인 실태를 검토하였다.

사회·문화인프라에서는 건전한 통일문화 형성의 차원에서 통일교육 현황 및 교육체제 실태연구를 주요한 연구대상으로 삼았으며, 이와 함께 북한이탈주민의 남한사회에의 적응 실태를 연구함으로써 남북간의 이질성 극복문제를 중요한 과제로 선정하였다.



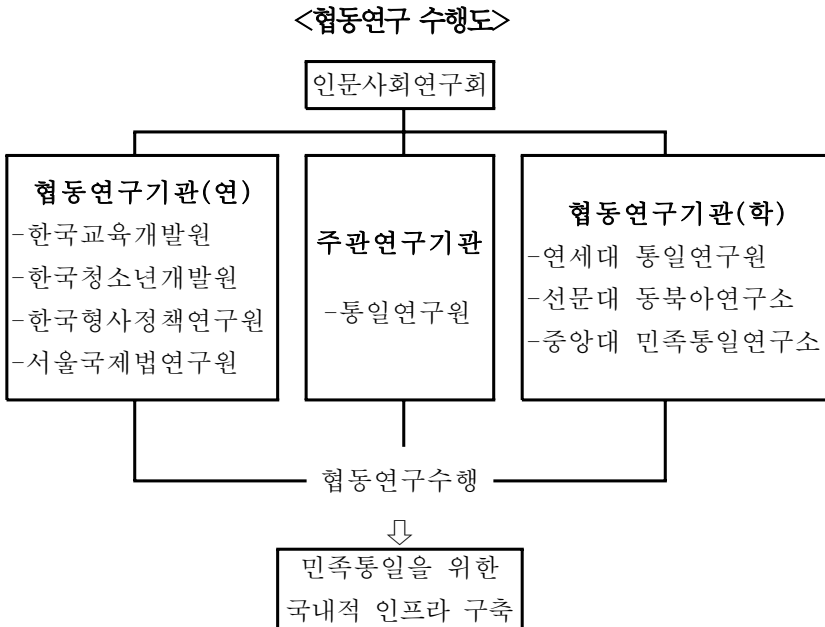
이에 따라 본 연구는 총 6개의 세부 연구주제를 수행하였는 바, 학제간 협동연구사업의 효율성을 제고하기 위해 4개의 국책연구기관과 1개의 민간연구소, 3개의 대학교 부설 연구기관이 공동으로 참여하였다.

총괄 연구기관인 통일연구원은 전체적인 연구 설계와 추진을 비롯하여 여론분야의 남북관계의 진전과 국내적 영향, 정치분야의 통일정책 추진체계 실태 연구, 사회·문화분야의 북한이탈주민 적응실태 등을 분석하였다.



22 종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사

한국교육개발원과 한국청소년개발원은 사회·문화(교육)분야에서 통일교육의 실태조사 및 성과를 분석하였으며, 서울국제법연구원과 한국형사정책연구원은 제도분야에서 통일관련 법·제도인프라 실태를 분석하였다. 연세대 통일연구원과 중앙대 민족통일연구소는 경제분야에서 인프라 실태를 분석하였다. 외부기관의 경우 기관간의 컨소시엄 형태로 연구를 추진함으로써 시너지 효과를 창출하도록 유도하였다.



이 연구는 우선적으로 통일인프라의 구성요소와 연구방법·내용을 위와 같이 잠정 규정하였으나, 통일인프라가 효율적으로 구축되기 위해서는 다음과 같은 작업이 필수적임을 강조하고 싶다.

첫째, 통일과정에서 필요한 통일인프라의 구체적 항목을 주기적으로 점검·보강하여야 한다. 둘째, 통일인프라의 각 항목별 실태를 분석·평가하여야 한다. 셋째, 통일인프라의 적정 수준을 파악·유지하여야 한다. 이러한 세 가지

작업은 성격상 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 조정되어야 한다. 따라서 본 연구는 이와 같은 문제의식을 견지하면서 연구를 진행하였으며, 앞으로도 진행해 나갈 것이다.

끝으로 본 보고서는 ‘통일인프라 실태조사’라는 전체 방향과 개념을 공유하면서 분야별로 추진된 연구결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 종합보고서이다.

## II. 의식차원 실태조사: 여론분야

### 1. 국민의식 변화실태: 대북인식 및 안보의식

한국인의 안보의식 변화 실태를 명료하게 파악하기 위해 통일연구원이 국민의 정부 출범 초기인 1998년에 실시했던 여론조사와 김대중 정부가 막을 내린 직후인 2003년의 여론조사를 같은 항목을 중심으로 비교 분석하였다.

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. 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식의 비율이 완전히 역전되었음을 알 수 있다.

북한의 장래가 어떻게 될 것인가라는 물음에 대해서, 1998년도 조사결과는 경제난 등으로 붕괴할 것(45.8%), 그럭저럭 생존해 나갈 것(43.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(4.7%)이란 답변이 나왔다. 같은 질문에 대해서, 2003년도 조사결과의 답변은 경제난 등으로 붕괴할 것(26.2%), 그럭저럭 생존해 나갈 것(28.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(42.3%)이었다. 북한의 장래에 대한 비관적인 전망이 반 이상으로 크게 줄은 반면, 희망적 전망이 열 배 정도로 높아졌다는 것도 햇볕정책이 가져온 외형상의 성과라고 볼 수 있다. 북한이 적화통일 정책을 고수하고 있는가라는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과는 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(7%), 정책은 여전

하나 그럴 힘이 없음(30%), 정책변화 없이 기회를 엿보고 있음(58.1%)으로 나타났다. 같은 질문에 대해서, 2003년도 조사결과는 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(14.2%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(49.8%), 적화통일 정책에 전혀 변화가 없음(32%)으로 나타났다. 적화통일을 포기하고 남북공존을 원한다는 북한정권에 대한 우호적 인식이 배 이상 증가했고, 적화통일을 추진할 능력을 과소평가하는 인식도 크게 높아진 반면, 기존 정책에 변화가 없다는 경계심은 반 정도로 낮아졌다.

정부의 대북정책을 평가하는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과는 매우 잘 함(3.3%), 대체로 잘함(23.6%), 보통(40.1%), 대체로 못함(19.4%), 매우 못함(6.7%)이었는데 비해, 2003년의 경우 적극 찬성(8.9%), 대체로 찬성(55%), 대체로 반대(29.2%), 적극 반대(6.6%)가 나왔다. 5년 전에 40.1%를 차지했던 유보적인 입장이 대부분 찬성하는 쪽으로 기울었음을 알 수 있다. 김대중 정부의 대북 정책에서 가장 아쉬웠던 부분을 묻는 질문에 대한 답변은 과도한 대북지원(41.9%), 국민적 합의와 정책의 투명성 부족(53%), 안보문제 소홀(48%) 순으로 나왔다.

북한 정권의 무력도발 가능성을 묻는 질문에 대해, 1998년도 여론조사의 답변은 매우 크다(12.2%), 다소 크다(45.5%), 별로 없다(31.2%), 거의 없다(7.7%)였는데 비해, 2003년도 여론조사는 매우 크다(17.9%), 다소 크다(40.7%), 별로 없다(23.9%), 거의 없다(14.9%)였다. 무력도발 가능성이 존재한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%)에서 모두 국민의 정부 5년간의 차이를 느낄 수 없다. 이는 다른 항목의 조사결과에서 나타난 바와 같이 북한에 대해 우호적으로 인식하는 경향이 높아진 추세에는 배치되는 내용이다.

대북정책과 관련된 문제로서, 남북관계 개선이 가장 먼저 이뤄져야 할 분야를 묻는 1998년도 조사의 결과, 정치적 신뢰구축(19.7%), 군사적 대결 해소

(16.3%), 경제교류(38.1%), 체육·문화교류(6.8%), 이산가족 상봉(18.7%)이란 답변이 나왔다. 2003년도 여론조사는 정부의 통일정책이 역점을 두어야 할 분야를 질문했는데, 정치적 신뢰구축(16%), 국가안보(26.9%), 경제교류(31.4%), 사회·문화교류(19.7%) 등의 답변이 있었다. 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선을 강조하는 의견은 줄어들었음을 알 수 있다. 안보를 중시하는 견해가 많아졌다는 것도 북한에 대한 호의적인 인식이 높아진 것에 비춰볼 때 의외의 결과이다.

이러한 조사결과를 토대로 볼 때, 국민의 정부 5년간 한국인의 대북 인식에 다음과 같은 뚜렷한 변화가 발생했음을 알 수 있다.

첫째, 북한을 지원과 협력의 대상으로 보는 긍정적인 인식이 37.2%에서 52.5%로 증가한 반면, 경계와 적대적 대상으로 보는 부정적 인식은 54.4%에서 39.7%로 크게 줄었다는 사실이다. 국민의 정부 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 인식이 완전히 뒤바뀐 것이다.

둘째, 5년 전과 비교할 때, 북한이 붕괴하거나 그러저럭 생존할 것이라는 북한의 장래에 대한 비관적인 전망이 89.2%에서 54.6%로 줄어든 반면에 개방을 통해 경제난을 극복할 것이라는 희망적인 전망은 4.7%에서 42.3%로 높아졌다.

셋째, 북한의 대남 적화통일 정책을 과소평가하는 인식이 높아진 것이다. 이는 남북관계 개선과 함께 북한의 경제적, 군사적 능력이 약화되었다는 일반적인 상식이 반영된 것으로 볼 수 있다.

넷째, 김대중 정부의 대북정책에 대해 전반적으로 좋은 평가를 하고 있다는 사실이다. 5년 전에 비해 대북정책을 잘한다는 평가가 26.9%에서 63.9%로 높아졌다.

북한의 장래에 대한 낙관적인 견해와 북한에 대한 우호적인 인식, 북한의 적화통일 정책에 대한 과소평가와 대북정책에 대한 호의적인 평가는 상호 보완

작용을 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, 냉전외식 약화, 대북포용정책 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 선의적인 해석이 우세했다. 북핵 문제 해결을 위해 남북협력과 한미협력 가운데 우선되어야 할 것을 택일하는 질문에서는 남북협력(58.6%)이 한미협력(34.7%)보다 월등히 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 월등히 높았다. 국민의 정부 5년 간의 남북관계 변화가 우리사회의 냉전외식을 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 그렇지 않다 2.7%)보다 많은 것도 국민들의 대북 인식 추세에 비춰볼 때, 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 대북포용정책을 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.

다섯째, 북한정권과 남북관계 개선에 대한 호의적인 분위기에도 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 추세

에는 배치되는 내용임과 동시에, 우리 국민들이 적어도 한반도 안보정세에 대해서는 상당한 불안감을 갖고 있다는 것을 반증한다. 남북관계 개선에 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.

이와 관련, 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 보여주었다.

여섯째, 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. 이는 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 인식을 갖고 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 분야의 남북대화는 지지부진했고, 2002년 말 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.

## 3. 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 갈



등이 비교적 높은 수준에서 유지되었다. 여론조사 결과상 비교적 높은 지지에도 불구하고, 왜 사회·정치적 갈등은 완화되지 않았는가에 대한 질문이 제기된다.

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 현상으로부터 설득될 수 없는 점을 감안, 북한의 대남혁명전략에 변화가 있는지의 여부에 대해 명확한 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 늘어난 데 바탕을 두고 있는 것이다. 따라서 남북관계가 다소 개선되더라도 북한이 이러한 인식에 반대되는 행위를 할 경우 여론은 다시 북한에 대한 불신으로 돌아설 것이다.

포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성될 수 있는데, 그 정책을 지지한다고 해서 다수의 하위 내용 모두를 지지하는 것은 아니다. 정책을 지지

하여 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. 한때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지기도 한다. 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.

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

선이 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 기초하여 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 대통령제하에서 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 불신당하는 가능성이 증대했다.

한국 정부와 미국 정부간의 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 있

는 여건 마련에 노력하는 한편, 남북관계 유지와 발전에서 실리를 챙길 수 있는 것이 가능할 수 있는 논리개발 등 여러 노력이 시도되어야 할 것이다.

#### 4. 합의 기반 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.

참다운 민주국가는 참여사회를 지향한다. ‘참여란 국민이 정부의 정책수립 과정에 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 여론수

럼은 정책과정에 투입된 여론의 수용 행위이고, 참여는 정책과정에 대한 여론의 투입 행위라고 할 수 있다. 이 점에서 사실 양자는 동일하며, 따라서 여론 수렴 방법이 바로 참여방법이라고 할 수 있다.

정책결정자의 입장에서 보면 여론수렴은 참여의 목적을 충족시키는 동시에 참여를 진작하는 활동이다. 따라서 정부가 국민참여를 확대하기 위해서는 대북 문제와 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.

따라서 일반 국민을 대상으로 한 여론조사 외에 각계 각층의 국민의견을 파악하고 수렴할 수 있는 방식을 다양화할 필요가 있다. 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 일반시민으로 개방되어 있는가 일부로 제한되어 있는가와 여론수렴 시 표출된 의사가 개인의 의견인가 다수의 집합적 의견인가와 밀접한 함수관계에 있다. 수렴되는 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 개방적이고 표출된 의사 형태가 집합적일수록 높다.

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 밑에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 대북정책은 항상 보안성을 이유로 또는 ‘기득세력들의 조직적 저항을 극복한다는 명분으로 비공식적인 정책결정 메카니즘이 작동할 가능성이 있다. 참여정부가 “법과 제도에 따라 정책을 추진하며 정책 추진절차와 방식을 개선함으로써 정책에 대한 대내외 신뢰도를 제고하는 데 중점을 두겠다”고 다짐하고 있는 것도 이러한 폐단을 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.

셋째, 정책의 정치적 이용이 없어야 한다. 최초의 남북 정상회담으로 대북 정책에 대한 국민의 지지와 환호가 절정에 올랐던 무렵에 실시한 「중앙일보」

의 여론조사에서조차 국민의 77.4%가 대북정책이 국내정치的手段으로 이용되고 있다는 생각을 갖고 있음을 밝혔다.

2000년 4월 총선이 실시되기 몇일전에 남북한이 정상회담을 갖기로 한 합의서가 발표되었다. 야당과 일부 국민들은 총선 이후에 발표해도 좋을 시안을 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 참여정부에서도 이러한 흐름은 계속될 것으로 보이는 데, 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.

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 정책결

정에서 국회의 역할이나 영향력이 증대되었음에도 불구하고 대북정책에 관한 여타 정책분야에 비해 상대적으로 국회의 참여나 역할이 충분하지 않았다. 여기에는 국회의 정보부족과 전문성 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 실시하였는 바, 이와 유사한 것을 대통령이 국회를 상대로 실시할 수 있을 것이다. 이는 대통령이 대북정책 및 북한 상황과 관련 국회와 국민에게 정보를 제공하고, 관심을 환기 하며, 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 필요



하다. 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 행위를 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 이끌어 가야 하지만, 거대 야당으로부터 끊임없이 방해받는 상황에 직면하게 되며 이 경우 대북정책을 국내정치의 주도권 장악을 위한 수단으로 사용하고자 하는 유혹에 빠지게 된다.

따라서 여소야대의 상황에서 대북정책 관련한 갈등을 증폭시키지 않기 위해서는 여야의 협력적 관계가 필요하다. 이를 위해서는 대통령·여당 측이 대북정책을 정략적으로 이용하고 있다는 의혹에 빠지지 않는 것이 중요하다. 이를 위해서는 대북정책을 초당적으로 다룰 수 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.

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.

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 대북포용정책 필요성의 전개 논리, 홍보 방식에 문제가 있었음을 말해 준다. 무엇보다 대북포용정책의 필요성 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 있

는 것으로 인정하고 반성의 계기로 삼아야 할 것이다. 나아가, 국민의 대북 정책에 대한 불만을 무지의 소치이자 '통일교육'이 부족한 탓으로 인식하는 경향이 있었다.

동일한 정책 방향도, 그것을 어떻게 논리적으로 뒷받침하느냐에 따라, 반대파를 자극할수도 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, 1990년대 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, 남북관계를 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 인권 유린 등)을 거론하지 않았다.

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

외되고 있는 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며, 이를 개선하기 위해 백방으로 노력을 아끼지 말아야 한다는 것 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.

김대중 정부는 남북 정상회담을 비롯한 획기적인 사업을 진척시킴으로써 국민들로부터 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만 ‘대북 불법송금’이나 ‘피주기론’ 등으로 인해 부정적인 평가도 만만치 않은 것이 사실이다. 김대중 정부는 출범부터 소수정권이라는 사실을 간과하고 민족의 염원인 통일문제만 해결하면 모든 것을 덮을 수 있을 것이라는 생각에서 국민실덕 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. 선거 결과는 이후 김대중 정부의 대북 정책 추진을 어렵게 만들었다. 통일문제를 푸는 지도자는 민족의 영웅으로 남을 것이라는 신화가 깨진 것이다. 역대 대통령들은 정치적 정통성 보안을 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 햇볕정책의 유효성에도 불구하고 햇볕정책이 ‘견고한 상호주의’를 주장하는 국민적 정서를 만족시켜주

지 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 않았으므로 남한내 보수파들은 김대중 정부의 대북포용정책은 ‘허구’라고 비판하였다. 2회에 걸친 ‘서해사태’는 이러한 비난을 합리화시켜주는 증거가 되었다.

결론적으로 김대중 정부의 대북포용정책은 국민의 60% 내지 65%정도의 지지를 받았음에도 불구하고 지역적, 계층적으로 고른 지지를 받지 못하고, 사후적으로 정책의 투명성이 문제가 됨으로써 그 성과가 빛을 바래는 결과를 가져왔다. 이것은 향후 대북 정책을 어떻게 수행해야 할 것인가에 대한 교훈을 주고 있다.

### III. 제도차원 실태조사: 법제분야

통일이라는 국가행위(법률행위) 그 자체뿐만 아니라 통일에 이르는 과정도 역시 법적 규율에서 자유로울 수는 없다. 이 같은 시각에서 우리는 지금부터 남북교류협력, 나아가 남북한의 평화적 통합에 관한 이론 및 방식, 그리고 그에 수반되는 법제적 뒷받침에 관한 치밀한 연구를 통해 법치주의에 충실한 무리없는 통일을 준비해야 한다. 이러한 점에 착안하여 통일과 관련있는 현행 법·제도 인프라 및 문제점을 고찰하고 개선방안을 제시하기로 한다.

#### 1. 통일 관련 법·제도 인프라의 현황

##### 가. 통일관련 법령의 현황

통일관련 법령 및 제도는 한반도 상황의 변화에 따라 점진적으로 그 내용과 폭이 확대되어 왔다. 정부 수립초기에는 헌법과 국가보안법이 남북관계를 규율해 왔다. 그러던 것이 1990년에 들어와 남북관계를 보는 시각이 바뀌게 되었다. 북한을 비로소 교류협력의 파트너로 인식하기에 이른 것이다. 그 결과 1990년 8월 남북교류협력법과 남북협력기금법이 제정되었다. 하지만 우리의 대북인식 변화는 주로 경제와 사회·문화분야에서 나타난 것이었을 뿐이며, 정치·군사적인 면에서는 그러하지 못했다.

1994년 이후 탈북자문제가 남북간 이슈로 등장하게 되면서, 1997년에 북한 이탈주민법이 제정되기에 이른다. 김대중 정부 출범 후에는 햇볕정책 추진과 남북화해·협력의 무드 조성으로 대국민 통일교육의 필요성이 확산되게 되었다. 이에 정부는 1999년에 통일교육지원법을 제정하여 사회교육 차원의 통일

교육을 지원하는 다각적인 방안을 강구하기 시작하였다. 2000년 남북정상회담으로 이산가족교류의 물꼬가 트이자 이산가족교류를 지원하는 법령도 부분적으로나마 정비를 보게 되었다.

이처럼 우리의 대북 및 통일관련 법령은 시대상황의 전개에 따라 혹은 남북한간에 새로운 이슈가 등장할 경우 그때그때 필요에 의해 제정되었던 것이며, 장·단기 통일 마스터플랜의 틀 속에서 이루어진 것은 아니다. 어찌보면 이러한 현상은 당연한 것이라고도 할 수 있을 것이다.

아무튼 전체적으로 볼 때 우리나라의 현행 통일관련 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 국기를 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 법적용에 있어서 일관성

을 상실하거나 혼선을 초래하는 일이 적지 않다. 본래 법은 법적 안정성과 예측가능성을 생명으로 하는 바, 예측가능성이 떨어지는 법은 국민의 자유와 권리를 제약할 소지가 많으므로 긴급적 법적용의 불명확성이나 불일관성은 최소화시켜 나가야 한다.

다만 남북관계의 과도기적 이중성이 지속되는 현단계에 있어서 남북관계를 규율하는 법으로는 당분간 국가보안법과 남북교류협력법을 병존, 이를 토대로 안정적으로 남북관계를 발전시켜 나갈 수밖에 없다고 하겠다. 그렇다고 해서 언제까지나 북한에 대한 이중적인 법적 지위를 인정하거나 이를 고수하려는 태도는 통일지향적인 관점에서 볼 때 바람직하다고 보기 어렵다. 이러한 입장이나 태도는 냉전적·대결적인 문화를 확대 재생산할 수도 있기 때문이다. 따라서 남북회해·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.

#### 나. 통일관련 제도의 현황

통일관련 제도는 정부기구와 민간단체, 통일연구기관과 시민단체 등으로 이루어지고 있다. 정부기구로는 대통령과 대통령 보좌기관, 내각의 통일부, 외



교통상부, 국방부, 그리고 대통령 직속기관인 국가정보원이 있다. 또 통일정책 자문기관으로 국가안전보장회의와 민주평화통일자문회의 등이 있다. 한편 대북 관련 시안을 다루기 위해 범정부 차원에서는 국가안전보장회의 상임위원회, 남북교류협력추진협의회, 북한이탈주민대책협의회, 통일교육심의위원회, 경수로사업지원기획단 등이 설치되어 있다. 이러한 기구들이 해당 시안을 전문적으로 다루고 있고, 또 주요현안 발생시마다 시의적절하게 필요한 대책을 내놓고 있다고 볼 수 있다.

그런데 현재 범정부 차원의 기구는 주로 정부관리들 중심으로 구성되어 있고, 민간 전문가들의 참여가 극도로 제한되어 있다. 단지 통일교육심의위원회에 만 정부위원 외에 일정 수의 민간위원이 참여하도록 되어 있을 뿐이다. 하지만 이 위원회의 경우 단지 심의기능만을 가질 뿐, 의결기능을 갖지 못하여 민간부문의 역할은 극히 미미한 것이라고 하지 않을 수 없다.

이상과 같은 현실에 비추어 보면, 마치 통일문제는 정부가 주도할 수밖에 없고, 또 그래야 하는 것으로 오해될 소지가 있다. 그러나 통일문제는 엄연히 민족문제이며, 통일의 과정에서 민족성원의 자유로운 참여가 보장되어야 한다. 그것은 비단 교류협력의 추진에만 해당되는 것은 아니다. 주요 정책수립 및 결정과정에서 민간 전문가들의 참여도 최대한 보장하는 것이 민주화시대의 올바른 대북 및 통일정책 방향이라고 보아야 할 것이다. 아울러 무역협회나 중소기업연합회 등을 중심으로 설치·운영되고 있는 남북경협관련 민간위원회를 최대한 활용하는 것이 요망된다고 하겠다.

또한 현행 통일관련 기구와 제도의 운영실태를 들여다 보면, 국회가 너무 왜소하다는 느낌을 지우기 어렵다. 통일문제에 있어서 정부가 담당하는 기능과 역할은 너무 비대한 반면, 국회의 역할은 별로 부각되지 못하고 있다. 국회가 정부의 대북정책 수립 및 추진에 대하여 적절한 견제를 하는 것 외에도 앞으로는 직접 남북간 국회교류나 회담을 추진하는 것도 적극 고려해야 할 때가 되었

다고 본다.

각종의 통일연구기관과 시민단체의 역할이 나날이 증대되고 있기는 하지만 아직까지 만족스러운 수준까지 이르지 못하고 있다. 이와 관련해서 정부가 통일연구기관이나 시민단체에 대해 충분한 대북 정보를 제공하지 않는 것이 문제로 되고 있다. 정부가 민간기관과 단체를 파트너로 인정하여 함께 가는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 대북정책 결정과정에서 정부관리들과 통일연구기관의 전문가들이 자주 워크숍을 가져 주요 현안에 대해 의견을 교환하는 기회를 갖는 것이 바람직하다. 아울러 정부는 통일연구기관의 연구결과 및 시민단체들의 건의사항을 최대한 수렴함으로써 민주적인 통일정책을 추진하도록 해야 할 것이다.

만간단체들도 정부의 인정이나 지원에만 기댈 것이 아니라, 상호간에 선의의 경쟁과 협력을 통해 자생력을 갖는 노력이 요구된다고 할 것이다.

## 2. 통일관련 법·제도의 문제점

### 가. 통일관련 법령의 문제점

#### (1) 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. 특히 남북한이 유엔에 동시가입하

고 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 영토 중 군사분계선 이북지역을 불법으로 영유한다는 것이 되기 때문이다. 따라서 앞으로는 영토조항에 대한 기존의 형식논리를 그대로 고수하기는 어렵게 되었다.

## (2) 국가보안법의 개폐논의

6·15 남북공동선언 채택 이래 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 될 수 있다고 하겠다.

우리 사회에서 국론분열이 지속될 경우 심각한 역기능이 우려된다. 무엇보다 이러한 국론분열은 정부가 일관성 있는 대북정책 추진은 물론이고, 남북관계 개선의 발목을 잡을 가능성이 크다. 그런 점에서 국론분열의 소지가 큰 국가보안법 개폐문제에 슬기롭게 대처해 나가는 것이 필요하다.

## (3) 남북교류협력법의 몇 가지 문제점

남북교류협력법은 북한을 적대관계의 당사자가 아닌 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 실정법으로 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하

여 다른 법률에 우선하여 적용되는 남북교류협력의 근거법이지만, 남북교류 협력에 있어 특별법인가 기본법인가에 대하여는 논란이 있다.

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. 또한 과도한 하위법규에 의 위임규정은 오래전부터 남북교류협력행정의 합법률성문제를 제기하여 왔다.

이 밖에 남북교류협력법 제26조 제1항은 이 법에서 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 ‘대외무역법’ 등 무역에 관한 법률을 준용하도록 하고 있다. 이는 남북한간 ‘잠정적 특수관계’ 정신과 배치되는 것으로서 향후 우리 정부가 국제무대에서 남북교역이 민족내부교류임을 주장하는데 약점이 될 수 있다.

한편 남북간 인적·물적교류의 과정에서 북한주민에게 현금이나 물건의 송금이나 증여를 하는 경우가 적지 않게 발생하고 있는데, 아직까지 이에 관한 법규가 마련되어 있지 못하여 예측가능성과 법적 안정성을 떨어뜨리고 있다. 그동안 이러한 상태를 장기간 방치했기 때문에 2000년 6월 남북정상회담개최 직전에 불법적인 방법으로 대북송금이 이루어지는 환경을 제공하기에 이르렀다고 볼 수 있다.

#### (4) 북한이탈주민법의 문제점

첫째, 정부는 탈북자를 위해 마련된 법과 정책의 집행에 안주하고 있다. 또

한 정부의 탈북자 지원은 정착금·주거지원 등 여전히 물질적인 지원에 치우쳐 있다. 탈북자들의 남한사회 적응 등 심리적·정신적인 측면에 착안은 하고 있지만, 그에 필요한 훈련프로그램은 아직도 미비하다.

둘째, 하나원에서의 사회적응훈련 기간이 너무 짧다. 현재의 프로그램 이수만으로는 남한사회에 배출될 때 어느 누구도 쉽게 성공적인 정착을 할 수 있을 것이라고 자신할 수는 없을 것이다.

셋째, 직업훈련이 개개인의 능력과 적성이 고려되지 않은 채, 그것도 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 하나원에서는 운전, 봉제 등 극히 초보적인 것만 교육하고 있는 실정이다.

넷째, 현재 하나원 내에서 탈북자들의 건전한 생활태도를 함양하고 교육분위기 확보 차원에서 정착금 감액제도를 이용하고 있다. 일종의 징계를 통한 탈북자 군기잡기라고 할 수 있는데, 그와 더불어 보다 적극적인 인센티브를 동시에 개발할 필요가 있다.

다섯째, 탈북자들에 대한 사후관리체제, 특히 무연고 청소년 탈북자들의 체계적 보호가 미흡하다. 거주지보호 담당관제도를 두고 있기는 하지만, 형식적으로 실시되고 있다는 지적이 없지 않다.

여섯째, 하나원에서의 탈북자 관리요원은 대부분 사회복지문제를 전문으로 하지 않는 행정공무원들이다. 보다 많은 전문인력을 확보하고 체계적인 탈북자 보호·관리시스템을 구축해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

일곱째, 이 밖에 탈북 브로커들의 정착금 가로채기 가습, 국내수용 이후의 탈북자 차별대우가 계속 문제가 되고 있다.

##### (5) 통일교육지원법의 문제점

1999년 8월 통일교육지원법이 제정된 이후 4년간의 세월이 흘렀다. 그간

이 법을 실시한 경험에 비추어 다음 몇 가지 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다.

첫째, 법에 ‘통일교육’의 정의는 있지만, 통일교육에서 사용되고 있는 ‘통일교육전문인력’, ‘통일교육단체’, ‘통일교육시설’에 대한 용어가 정의되어 있지 않다.

둘째, 현재 통일교육 실시를 위한 시설부족 현상이 심화되고 있다. 따라서 대체시설 등 가용한 모든 시설을 통일교육을 위한 시설로 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 통일교육의 대상은 전체 국민이다. 그런데 통일교육의 내용이 지역에 따라 지지와 비판의 편차가 너무 크다는 문제점과 사회적 갈등이 나타나고 있다.

넷째, 통일교육 시설의 현황이 제대로 파악되고 있지 못하다. 그 결과 통일교육 시설의 체계적인 관리시스템의 마련이 시급한 실정이다.

다섯째, 현재 통일교육 반영시간이 너무 적다. 2주 이상 3월 미만 교육훈련과정의 경우 1시간, 3월 이상 6월 미만 교육훈련과정의 경우 2시간, 6월 이상 교육훈련과정의 경우 3시간으로 되어 있다. 통일교육의 중요성에 비추어 볼 때 통일교육 반영시간을 확대해야 한다.

#### (6) 남북회담 및 합의서 체결에 관한 국내법적 근거 미비

1971년 이후 남북대화가 시작되었지만, 지금까지 뚜렷한 법적 근거 없이 그동안 남북회담과 남북합의서 채택이란 국가행위가 이루어져 왔다. 대북정책 관련 활동 및 회담업무가 법치주의의 틀 밖에서 최고통치권자의 임의적인 판단에 의해 추진되어 왔던 것이다. 대북정책의 투명성, 국민적 정당성, 강한 추동력(실효성)을 확보하기 위해서라도 만시지탄의 감이 있기는 하지만, 지금부터

라도 남북회담 개최, 남북회담 대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 국가사무로 규정하고, 일관성 있게 처리해야 할 때가 되었다고 하겠다. 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 체결 때와 마찬가지로 국회의 통제를 받도록 하는 것이 바람직하다.

## 나. 통일관련 제도의 문제점

### (1) 국가안전보장회의의 조직·운영의 문제

우선 노무현 정부에 들어와 국가안전보장회의사무처가 너무 비대화되고 있다. 국가안전보장회의사무처는 사무처 역할만 하면 되는데, 중요한 외교·안보·통일정책을 마련하고 부처간 조정 역할을 하는 등 임무가 지나치게 확대되었다. 따라서 내각의 관련부서, 즉 통일부, 외교통상부, 국방부 등과 국가정보원의 업무와 중복되는 일을 하고 있다. 게다가 특별히 중요한 외교·안보시안을 다루는 것에 그치지 않고, 예컨대 남북인터넷교류 확대 및 관련 법령 정비 여부에 대한 정책적 판단을 하는 등 통일부의 교류협력국에서 다루어야 할 일반적인 시안까지 관할하는 양상을 보이고 있다. 이는 조직의 비대화에 따른 필연적인 현상이라고 보인다. 하지만 이는 내각의 통일부, 외교통상부, 국방부 등 대북안보 관련 부처의 반발을 사고 있는 요인이 되고 있다.

또한 국가안전보장회의사무처가 통일부, 외교통상부, 국방부, 국정원에서 올라오는 정보와 보고사항을 취합하고, 이를 총괄하기에는 인력 및 전문성이 부족하다. 또한 장관급 부서인 국가안전보장회의가 내각의 3개 부서와 대통령

직속기관인 국가정보원을 팀에 거느리는 듯한 현체제는 효율적인 대북 및 통일 정책 추진에 보탬이 되지 못한다고 하겠다.

## (2) 남북교류협력추진협의회 구성 및 운영문제

남북교류협력추진협의회는 국무총리가 지명하는 차관급 공무원만으로 구성 된다는 점에서 창구단일화론에 근거한 제도적 장치라는 비판이 제기되고 있다. 즉 정부측의 의견만으로 남북교류협력을 결정할 수 있도록 하는 것은 남북화 해·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. 남북교류협력법시행령에 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 바람직 함은 두말할 것도 없다.

한편 노무현 정부에 들어와 남북교류협력추진협의회 역할이 상대적으로 위축되고 있다. 국가안전보장회의 상임위원회와 동 사무처의 역할이 강조되고 여기서 남북교류협력 사안도 다루어지다 보니, 남북교류협력추진협의회 기능 이 과거보다 활성화되지 못하는 것이 아닌가 생각된다. 최근 남북교류협력추진 협의회가 열리지 않고 유관부처간에 문서의 수·발신만으로써 서면회의를 하는 것도 그러한 사실을 뒷받침하는 증거라고 볼 수 있을 것이다.



### (3) 남북협력기금 지원제도상의 문제점

우선 남북협력기금은 기금운용수익금을 제외하고 현재까지 정부출연이 거의 100%를 차지함으로써 정부의 기타 자금원에 의한 협력기금조성(예: 금융기관 이자수익 등)은 한계를 드러내고 있다. 정부 출연금도 1998년과 1999년 2년 동안 중단됨으로써 기금확충의 한계를 드러낸 바 있다.

둘째, 남북협력기금의 집행은 현재 통일부가 관계부처와 협의하고 남북교류협력추진협의회에서 심의·의결하는 형태로 추진되고 있으나, 이와 같은 결정과정에서 국민여론이 제대로 반영되지 못하는 경향이 있다.

셋째, 기금운용의 효율성이 낮으며, 남북관계 변화에 따른 협력기금사용으로 연도별 초기운용계획과 연말 실적간에도 적지 않은 차이가 발생하고 있다.

넷째, 정부는 1998년 4월 25일 국무회의를 통해 대북 경수로 건설사업의 한국 분담금 조달을 위해 전기료의 3% 범위 내에서 부과금을 물릴 수 있도록 하는 내용의 남북협력기금법 개정안을 심의·의결한 바 있다. 그러나 이와 같은 방식의 대북 경수로 건설지원사업은 한국전력공사와 같은 공기업이 '남북협력사업'의 주체(남북협력사업자)에의 포함여부, 정부가 남한의 '법인·단체'에 포함될 수 있는지의 논란, 3%씩 일괄 부담에 따른 형평성문제, 여타 공공요금에의 과급효과, 국민적 동의 획득 여부 등의 면에서 문제가 있다.

### (4) 북한이탈주민 지원체계의 문제점

현재 북한이탈주민대책협의회는 1년에 1-2회 정도밖에 열리지 않고 있다. 북한이탈주민법이 제정된 직후 북한이탈주민 기본대책을 수립하고, 주요 현안에 대한 대응을 하기 위해 협의회가 비교적 자주 열렸으나, 이후에는 그 회수가 현저히 줄어들었다. 그 대신 소위원회 중심으로 회의가 열려 주요현안에 대응

하고 있다. 이것이 문제로 될 수는 없을 것 같다.

최근 통일부 안팎에서는 인도지원국 정착지원과와 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)로 구성되는 현행 통일부 조직으로 점차 늘어나는 탈북자들의 국내정착문제에 효율적으로 대처할 수 있을지에 대해 회의적인 시각들이 나타나고 있다. 무엇보다도 통일부는 대북 및 통일관련 업무의 주무부처로서 취약계층(특히 탈북자라는 특수계층)의 사회복지업무를 담당하는 부서가 아니다. 또한 탈북자 지원업무를 효과적으로 수행할 수 있는 전문인력도 갖고 있지 못하다. 그러기에 근자에 현행 탈북자 지원체계를 개편해야 한다는 목소리가 조심스럽게 나오고 있다.

#### (5) 통일교육지원체계의 문제점

우선 통일교육이 갖는 사회적 파급효과에 비추어 공공성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 비판이 있다. 즉 정부의 적절한 지도 및 안내 역할이 긴요하다는 지적이 일고 있는 것이다.

현행 통일교육지원법에 의하면, 통일교육심의위원회는 모두 25인의 위원으로 구성된다. 그런데 동법 제5조 3항에 따라 “위원회의 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 통일부장관이 임명한다. 다만, 위원중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.”고 되어 있다. 이와 관련해서 통일교육심의위원회의 구성이 너무 정부 주도로 되어 있다는 문제점이 지적되고 있다. 말하자면 민간의 다양한 목소리를 반영하기 위해서는 민간전문가 그룹의 보다 많은 참여가 필요하다는 것이다.

### 3. 통일 관련 법·제도의 개선방안

#### 가. 통일 관련 법령의 개선

##### (1) 영토조항과 통일조항의 상충 해결방안

단기적 해결방안은 영토조항을 개정하지 않는 가운데 새로운 헌법해석론을 모색하여 영토조항과 평화통일조항간의 모순을 해결하는 방안이다. 이에 관한 몇 가지 헌법해석론을 제시하면 다음과 같다. 영토조항의 새로운 해석론을 정착시킬 수 있는 방안으로는 ① 통일부 또는 법무부장관 등 관련 정부부처의 장(長)이 지지들과의 회견시 입장을 표명하거나, ② 역시 통일부 또는 법무부 장관 등이 특별한 계기를 활용하여 영토조항의 해석을 포함하는 성명이나 선언을 발표하거나, ③ 통일부 대변인의 담화를 발표하거나, ④ 통일정책 관련 해설자료를 발간함으로써 정부의 입장을 명백히 천명하는 방법(정부의 유권해석 부여)에 의해 표명될 수도 있고, ⑤ 헌법재판소나 대법원의 관련판례에서 판결문(사법해석)을 통해 표명될 수도 있을 것이다.

새로운 해석론의 정착을 위해 원용될 수 있는 법적 논거로는 영토조항과 평화통일조항의 합치적(양자가 상충·모순되지 않는다고 보는 규범조화적인) 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 개폐하거나 또는 영토조항과 평화통일조항을 통합하는 방향으로 개정하는 방안도 고려할 수 있다고 생각된다.

## (2) 국가보안법의 개정

남북경제교류 활성화를 위해서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법의 재검토가 필요하다. 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 남북한간의 정치·군사적 대치현실, 안보(자유민주주의질서의 유지)와 인권의 공존 논리, 법의 개폐가 가져올 사회적 파장 등을 종합적으로 고려하여 조심스럽게 접근해야 한다.

현 단계에서는 국가보안법 존치를 전제로 인권침해소지가 큰 조항부터 일부 개정하는 방안을 적극 고려함이 현실적이라고 생각된다. 국가보안법을 개정할 경우 우선적으로 제7조의 찬양·고무죄와 제10조의 불고지죄를 일부 삭제하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

## (3) 남북교류협력법의 개정

남북교류협력이 본격화되고 대규모로 추진될 경우에는 현행 남북교류협력법에 대한 전면적인 손질이 불가피하다고 하겠다. 현행 남북교류협력법체제를 전면 개편할 경우 당연히 새 법은 교류규제법이 아니라 명실공히 교류촉진법으로서의 제 기능을 수행하도록 해야 한다. 전면 개편의 방향은 다음과 같은 것을 제시할 수 있다.

첫째, 새 법에는 남북교류협력 관련 기본법의 위상에 걸맞는 체제를 도입해야 한다. 구체적으로 교류협력을 세분화하여 규정하되, 장·절 편성을 하도록 해야 한다. 북한주민 접촉은 단순접촉, 통신에 의한 접촉으로 대별하고, 후자를 다시 ① 우편통신교류, ② 전신·전화, ③ 인터넷을 활용한 컴퓨터통신 등

정보통신교류 등으로 나누어 규정하는 한편, 방문 내지 왕래의 경우에 있어서는 단순한 통행, 친지방문, 여행·관광목적의 일시적 방문, 북한 내의 장기체류 등을 구별하여 처리하는 것이 타당하다.

둘째, 법치주의에 입각한 남북교류협력을 제도화해야 한다. 하위법령에 대한 구체적 위임의 근거를 명시하는 한편, 현행 남북교류협력법시행령에 규정된 사항중 입법사항은 대폭 법으로 끌어올려야 한다. 이와 함께 남북화해·협력의 독자성 확보를 위해 다른 법령의 준용을 최소화하는 한편, 부득이 다른 법률을 준용할 경우에는 준용법률만을 열거할 것이 아니고 준용법률의 조문을 구체적으로 명시해야 한다.

셋째, 새 기본법에서는 남북관계 내지 분단국 내부교류의 특성에 맞게 남북교류협력의 민족내부교류성을 특히 강조해야 한다. 예컨대 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족내부거래로 국가간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항(Generale Klausel)을 설치하는 것이 바람직하다.

넷째, 현재 인적·물적 교류 등 현재 남북교류를 추진하려고 하는 지는 대부분 통일부장관의 승인을 받도록 되어 있는데, 획일적으로 남북교류를 모두 통일부장관의 승인에 묶어두는 것은 적절하다고 할 수 없다. 앞으로 정부는 적절한 시기에 국민적 합의를 기초로 북한주민 접촉승인제를 일부 개선토록 해야 한다. 나아가 장기적으로는 북한주민접촉제도를 전면 신고제로 전환하는 한편, 일부의 교류에 대해서는 법적 규제에서 제외시키는 방안을 긍정적으로 검토해야 할 것이다.

다섯째, 6·15 남북정상회담 개최를 둘러싼 대북송금 특검수사는 향후 남북관계의 올바른 운영방향을 시사하고 있다. 앞으로 대북비밀 송금과 같은 남북관계 왜곡을 방지하려면 북한주민에 대하여 일정 규모 이상의 송금 또는 증여를 할 경우 반드시 통일부 장관의 승인을 받도록 해야 한다. 이를 위하여 정부는 대북 송금 및 증여의 승인기준, 송금 및 증여의 방법 및 구체적인 처리절

차 등을 포괄적으로 규정하는 법규를 조속한 시일 안에 제정해야 할 것이다.

여섯째, 앞으로 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 실제법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.

#### (4) 북한이탈주민법의 개정

우선 현행 북한이탈주민법은 비교적 소수의 탈북자들이 개별 또는 공동으로 입국하는 경우를 전제로 해서 제정된 법이므로 앞으로 발생가능한 대량 탈북사태를 염두에 둔 종합적인 대응방안을 강구해야 한다. 아울러 탈북자문제의 근본적인 해결을 위한 하부구조 개선 차원에서 정착시설을 확충하고 지방정부의 참여 확대를 법제화해야 한다.

둘째, 현재는 탈북자 사회적응교육을 2개월만 실시하고 있는데, 이 중 현장학습은 62시간에 불과하다. 이런 점을 감안해서 앞으로 정부는 사회적응훈련 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 다양화하고 내실을 기해야 한다.

셋째, 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 특히 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다.

넷째, 사회적 일탈행위를 일삼는 무연고 탈북 청소년문제를 해결하기 위해서는 ‘대안학교’의 설립을 추진해야 한다. 또한 정부는 무연고 탈북 청소년들

각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록 하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다. 아울러 무연고 탈북 청소년에 대한 법정 후견인제도를 도입하고, 그 실질적인 운용을 뒷받침할 수 있는 제도를 마련해야 한다.

다섯째, 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있도록 하고 있는 규정을 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면 서도, 다른 한편으로 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 동시에 강구해야 한다.

여섯째, 기존의 체제경쟁 차원에 토대를 둔 고위층 탈북자의 우대문제는 남북한 주민 통합의 차원에서 대폭 개선하도록 해야 할 것이다. 이와 관련, 보 로금제도는 폐지하거나 존치하더라도 그 금액을 대폭 삭감하는 것이 타당하다고 하겠다.

이 밖에 점증하는 탈북자의 추세에 맞추어 지방에 거주하는 탈북자들의 성공적인 정착가능성을 높이기 위한 정책구상과 민간기관의 실천방안을 모색하는 한편, 노인 탈북자들을 위한 다양한 프로그램과 탈북자 부부의 심리적 갈등을 해소할 수 있는 프로그램을 개발하고 이에 대한 지원책을 마련해야 할 것이다.

##### (5) 통일교육지원법의 개정

정부는 가급적 빠른 시일 안에 통일교육지원법이 제정된 이후의 통일교육 환경변화를 반영하고 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하는 것이 바람직하다. 이같은 작업은 통일교육 추진의 체계성을 확보하고 통일교육의 범국민적 확산 기반을 강화하는 데 도움이 될 것이다. 그간 통일교육지원법상의 문제점

으로 지적되고 있는 것을 고려할 때 대략 다음과 같은 방향에서 법개정을 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 통일교육지원법에 ‘통일교육’ 외에 ‘통일교육전문인력’, ‘통일교육단체’, ‘통일교육시설’에 대한 용어의 정의를 추가한다.

둘째, 통일교육을 실시하는 개인이나 단체가 통일교육을 위하여 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위 안에서 관련 법령이 정하는 바에 따라 이용할 수 있도록 한다.

셋째, 통일부장관은 지역주민을 대상으로 통일교육의 실시, 통일교육에 관한 정보의 수집·제공 등의 기능을 수행하는 지역통일교육센터를 운영할 수 있도록 한다. 또한 통일교육단체, 통일교육시설, 기타 통일교육능력이 있다고 인정되는 기관이나 단체를 지역통일교육센터로 지정할 수 있도록 한다.

넷째, 통일교육시설을 설치·운영 또는 폐쇄하고자 하는 자는 통일부장관에게 신고 또는 통보하도록 하였으며, 통일부장관은 신고된 시설의 운영을 위하여 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 한다.

다섯째, 현재 통일교육 반영시간이 너무 적다. 통일교육의 중요성에 비추어 볼 때 통일교육을 반영하는 노력을 해야 할 기관의 통일교육 반영시간을 확대해야 한다.

이 밖에도 평생교육법에 의해 설치된 평생교육시설도 교육훈련과정에 통일교육을 반영하는 노력을 하도록 할 필요가 있다.

#### (6) 가칭 남북관계기본법의 조속한 제정

주지하는 바와 같이 『남북기본합의서』 서문에서는 남북관계를 ‘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.

우리가 평화적 통일을 이룩하기 위해서는 통일에 이르는 과정에서 이 같은 남북한 특수관계를 안정적으로 유지·발전시켜 나가는 것이 가장 중요하다. 남북관계 발전과 관련해서 무엇보다도 남북 당국간 회담 개최, 남북회담 대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 국가사무로 규정하고 일관성 있게 처리해야 한다. 또한 남북관계 및 북한의 지위에 관한 규정과 더불어 남북한간에 상주대표부 교환·설치의 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려할 때 우리 사회 일각에서 논의되고 있는 남북관계기본법을 제정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

#### (7) 4대 남북경협 합의서의 후속조치 강구

남북경협의 가장 기본적인 법·제도적 하부구조인 투자보장 또는 이중과세 방지 등에 관한 4대 남북경협 합의서가 체결되기는 했으나, 아직까지 이들을 국내적으로 실시할 구체적인 법·제도적 정비가 제대로 이루어지지 않고 있다. 무엇보다도 남북한이 4대 남북경협 합의서와 앞으로 체결할 후속합의서들을 민족 내부관계를 규율하는 (분단국 내부의) 특수조약으로 간주하여, 이를 국내법적으로 효력을 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 전술한 가칭 '남북관계(발전)기본법'의 제정과 연동되어 있는 것이기도 하다. 한편 2002년 12월 8일 금강산에서 채택된 개성공업지구 통선에 관한 합의서, 개성공업지구 통관에 관한 합의서, 개성공업지구 검역에 관한 합의서도 가능한 빠른 시일 안에 발효시켜야 한다.

## 나. 통일관련 기구 및 제도의 개선

### (1) 국가안전보장회의의 구성 및 운영방식의 개선

전술한 바와 같이 노무현 정부에 들어와 국가안전보장회의가 너무 비대화 되는 경향이 있다. 우선 국가안전보장회의사무처에 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실 및 위기관리센터를 두어야 할 필요성과 당위성이 분명치 않다. 이 부서에서 담당하는 일은 통일부, 외교부, 국방부, 국가정보원 등에서 모두 담당하고 있기 때문이다. 이처럼 기구를 확대한 것은 사무처에서 일하고 있는 직원의 면면과 경력을 살펴볼 때, 위인설관(爲人設官)의 측면도 있다고 할 수 있다. 아무튼 현재 국가안전보장회의사무처는 내각에 대한 상급부서 역할, 일종의 옥상옥에 지나지 않는다는 비판이 적지 않다는 점에 유념할 필요가 있다. 또한 국가안전보장회의사무처와 청와대 내의 국가안보보좌관실, 외교보좌관실, 국방보좌관실간의 관계도 분명치 않으며, 업무중복의 가능성이 높다.

이런 점에 비추어 국가안전보장회의사무처는 과감히 축소하여 예전의 김대중 정부 시절의 사무처 편제로 환원하는 것이 타당하다. 그리고 내각의 관련 부처가 책임성을 가지고 대북 및 통일관련 업무를 추진토록 하되, 국가안전보장회의 상임위원회는 범정부적인 협의체로서 대북 및 통일정책을 둘러싼 정부부처간 이견을 조정토록 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 요컨대 국가안전보장회의 사무처는 사무처 역할에 그치도록 해야 할 것이다.

한편 현재 국가안보보좌관이 국가안전보장회의사무처장 직책을 겸하고 있는데, 동 사무처를 확실하게 장악할 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않을 경우 차관급의 국가안전보장회의사무처 차장이 막강한 권한을 행사할 위험이 있다. 이를 막기 위한 제도적 장치가 완비되어야 한다. 그리고 현재 국가안보보좌관과 외교보좌관 및 국방보좌관간의 관계가 분명치 않은데, 뒤의 두 보좌관

은 국가안보보좌관의 지휘·통제를 받도록 대통령비서실직제를 바꾸어야 할 것이다.

## (2) 남북교류협력추진협의회 구성 및 운영방식 개선

그 동안 남북관계 개선을 주도해 온 것은 다방면의 남북교류협력이었으며, 이 때문에 자연스럽게 남북교류협력추진협의회 역할은 지대하였었다. 그러나 최근 국가안전보장회의사무처의 역할이 비대해지면서, 남북교류협력추진협의회 기능이 상대적으로 미약해진 것으로 관측된다. 현 정부에 들어와 남북교류협력추진협의회 개최 건수는 예년과 비슷한 수준이기는 하지만, 서면회의와 같은 약식회의로 대체되는 등 대북정책을 협의·조정하는 중요성과 비중이 종전보다 떨어지는 징후를 나타내고 있다.

하지만 남북관계의 지나친 정치화를 줄이고, 화해·협력을 촉진하기 위해서는 남북교류협력추진협의회 위상을 제고하는 것이 필요하다. 앞으로 대북교류협력 활성화 차원에서 국가안전보장회의사무처의 대북교류협력업무(특히 심의·조정 기능)는 대폭 줄이고, 통일부 교류협력국과 남북교류협력추진협의회에 이관 또는 환원하는 것이 타당하다. 관련 법·제도의 보완을 적극 추진해야 할 것이다.

한편 앞서 지적한 바와 같이 통일문제가 민족문제이며 통일과정에서 다양한 민족구성원의 참여와 교류협력이 절대적으로 필요한 이상, 남북교류협력추진협의회에 기금적 많은 민간 전문가들이 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 문호를 과감히 개방해야 한다. 이를 위해 남북교류협력법의 개정을 적극 검토해야 할 것이다.

## (3) 남북협력기금 지원제도의 개선

먼저 현 남북협력기금 규모는 향후 남북협력사업 활성화에 대비하여 확대해야 한다. 특히 남북관계 개선에 효력을 발휘할 수 있는 소규모 다분야 협력사업 지원을 위한 기금 확충이 필요하다. 남북협력기금의 확충방안으로는 ① 관세 대신 일정비율의 기금출연 유도방안, ② 특정시설물 운영을 통한 기금조성방안, ③ 민간차원의 출연금 확대 유도방안, ④ 이자소득세의 통일기금화방안, ⑤ 통일복권의 발행을 통해 협력기금화하는 방안 등을 고려할 수 있다. 그리고 금융대출 기능 강화를 통해 남북협력기금의 규모를 일정 수준 이상으로 유지하는 것이 바람직하다.

둘째, 남북협력기금 사용 시 국민적 합의기반을 강화할 필요가 있다. 이러한 점에서 일정한 규모 이상의 남북협력기금을 사용할 경우 국회의 동의를 받는 방안을 고려할 필요가 있다. 국회의 동의 획득 기준으로는 남북경제협력의 경우 총 규모 500억원, 사회·문화협력의 경우 총 규모 50억원을 원칙으로 하되, 다년간 계속 사업인 경우 연도별 100억을 초과하면 거기에 해당되는 협력사업도 역시 국회의 동의를 받도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 정부는 국회의 동의를 받는 것을 번거롭게 생각할 것이 아니라, 국민적 합의에 기초한 대북정책이 민주적 정당성과 강력한 추동력을 가질 수 있음을 유념하고 보다 적극적인 자세를 가져야 할 것이다.

셋째, 남북협력기금은 주로 남북 당국간 합의 도출 사업과 이산가족교류 지원사업 등에 사용해야 한다. 민간 차원의 사회·문화교류와 경제교류는 남북교류 초기에는 활성화 차원에서 일정 부분 정부가 지원을 하되, 점차 남북교류가 확대되어 나감에 따라 그 규모를 축소해야 한다. 한편 경수로사업 지원 등 대규모의 대북지원 자금은 별도 예에서 충당하도록 해야 한다.

넷째, 남북협력기금 관련 민·관 자율조정실무기구를 설치·운영해야 한

다. 정부와 중소기업을 비롯한 민간기업 등이 참여하는 민·관 자율기구인 ‘남북경협추진실무협의회’를 적극 활용하여, 협력기금의 조성과 사용을 위한 정책 개발기구로 운영할 필요가 있다. 이를 통해 정부와 기업, 기업 상호간 남북협력기금 관련 정보를 교환하고, 민·관간의 협조강화로 과당경쟁을 자율적으로 방지해야 할 것이다. 아울러 동 기구는 중소기업의 남북경협에 대한 정부의 남북협력기금 지원이 활성화될 수 있는 자율조정기구로서의 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 점차 남북협력기금의 민간기금형태로의 전환을 모색해야 한다. 장기적 관점에서 남북협력기금을 민간기금형태로 전환하여 자율적 운용이 가능하도록 하되, 통일부는 감독(monitoring) 기능을 행사하는 것이 바람직하다.

#### (4) 북한이탈주민 지원체계 개선

현재 북한이탈주민대책협의회는 탈북자정책을 협의·심의·조정하는 사실상 최고의 범정부 협의기관이다. 상부구조는 그런대로 잘 정비되어 있다고 볼 수 있지만, 현재는 제대로 가동되지 못하고 있다. 그러나 그보다는 실제로 탈북자들의 국내 정착 지원을 담당하는 하부구조가 더 문제이다.

통일부 정착지원과와 ‘하나원’ 조직만으로는 실효적인 탈북자의 보호 및 국내 정착 지원에 어려움이 있다. 어느 의미에서는 통일부 중심의 탈북자정책이 전문성 결여로 인해 이미 한계에 도달했다고 볼 수 있다. 따라서 현행 조직 외에 경수로사업지원기획단과 유사한, 가칭 북한이탈주민지원기획단을 통일관계장관회의규정에 의거하여 통일부 내에 설치하고, 관련 부처의 인력을 파견받아 여기서 효과적인 탈북자정책을 수립하고 추진하는 방향으로 지원체계를 바꾸는 방안을 고려해야 할 것이다. 그렇게 될 경우 통일부 인도지원국의 정착지원과와 ‘하나원’을 북한이탈주민지원기획단 산하기관으로 이관조치할 수 있

을 것으로 생각된다.

위에서 남북교류협력추진협의회에 관해 언급한 것과 마찬가지로 탈북자 보호 및 국내정착 지원문제와 관련해서도 민간전문가들의 참여를 허용하는 것이 타당하다고 본다. 정부의 보다 전향적인 자세가 요망된다고 할 것이다.

#### (5) 통일교육 지원체계의 개선

정부는 통일교육이 보다 내실있게 이루어질 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다. 통일부장관은 주무부서로서 통일교육의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정할 수 있고, 이를 관계기관 및 단체의 교육(훈련)과정에 반영할 것을 요청할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 관계기관 및 단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 당해 교육(훈련)과정에 반영하도록 해야 할 것이다. 이는 통일부장관이 학교교육과정 등의 자율성을 침해하지 않는 범위 안에서 필요한 통일교육의 기준과 내용의 기본적인 사항을 정함으로써 통일교육의 공공성을 확보하고 체계적인 통일교육을 추진하기 위함이다.

정부는 통일교육지원법상 통일교육심의위원회의 구성이 너무 정부주도로 되어 있다는 비판을 수용하여 위원회의 구성을 바꾸어야 한다. 즉 통일교육심의위원회를 각계 대표로 구성함으로써 통일교육정책의 중립성과 국민합의성을 제고해야 한다. 이를 위해서 예컨대 통일부장관의 통일교육심의위원 임명에 있어 국회의장 추천을 9인으로 확대하고 당연직 위원수를 축소해야 한다. 또한 통일교육협의회 및 중앙에 조직된 교원단체가 각각 3인을 추천하도록 하는 것이 바람직하다.

#### IV. 정치차원 실태조사: 정책분야

김대중 정부의 대북포용정책은 남북관계 개선을 위한 기반을 구축했다는 점에서 평가를 받을 수 있다. 그러나 대북포용정책의 방향성은 기본적으로 적합한 것이라 할 수 있으나, 추진과정(결정 및 집행과정)에서 문제점과 취약성도 드러났다. 예컨대 국가안전보장회의(NSC)를 통한 대북정책 추진체계의 개선에도 불구하고, 대북정책 형성의 투명성 확보의 미비, 소수의 정책결정 및 비선의존성, 부처간의 효율적 협력구도의 미비, 전문가의 효과적 활용 미비, 대북정책의 형성에 대한 국민적 참여 미비, 대북정책에 대한 국민적 합의기반 미비 등이 그것이다.

따라서 본 연구는 효율적인 대북정책 추진체계를 형성하기 위해 현 상황을 진단하고 문제점이 있을 경우 이를 개선·발전시키기 위한 기본 틀을 마련하려는 취지에서 현황에 대한 실태조사와 아울러 타국의 현황 및 국내 사례를 검토하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 연구하고 있다.

먼저 대외정책 추진과정에 대한 연구를 자유민주주의의 국가와 사회주의의 국가의 경우로 구분하여 선행이론적 연구를 검토한 후, 구체적 사례를 분단국가(동·서독, 남·북예멘, 중·대만, 북한)중심으로 살펴보고 있다. 이후 우리나라의 경우, 대북정책 추진체계와 관련하여 행정부와 입법부 그리고 국민의 직접적 참여를 통해 어떻게 이뤄지고 있는지를 분석하고 있다. 예컨대 정부의 대북정책 조정과정에서 중요한 위치를 차지하고 있는 NSC, 국회에서 정당간 정책 공조 및 협의과정, 통일부와 민주평화통일자문회의를 통한 국민여론의 수렴 및 정책 반영 과정 그리고 이른바 남남갈등으로 일컬어지는 국론분열 실태를 점검하고 있다. 그리고 대북정책 추진과정에서 미·일·중·러 등 주변국과의 유

기적 협력관계 조성 실태를 점검하고 있으며, 대북정책 추진사례 연구의 일환으로 한국의 핵정책을 첨가하였다.

마지막으로 이와 같은 연구에 기초해서 대북정책의 결정 및 집행과정의 문제점 및 현황을 종합적으로 파악·분석함으로써, 후속연구를 통한 구체적 세부 방안 정립을 위한 개선방향을 제시하고 있다.

## 1. 대외정책 추진과정에 대한 이론적 연구

### 가. 자유민주주의 국가

외교정책은 한 나라가 국가이익의 추구를 위해 대외적으로 추진하는 정책을 의미한다. 실제에 있어서 외교정책은 특정한 분야 또는 상대방에 대한 제한된 목적을 달성하기 위한 구체적인 행동을 의미하는데, 통일외교정책, 안보외교정책, 경제외교정책 또는 대북정책, 대미정책, 대일정책 등으로 구체화할 수 있다. 일반적으로 한 나라의 외교정책을 결정하고 집행하는 정책결정자에게 영향을 미치는 요소는 다양하다. 분석적 차원에서 외교정책의 영향 요소들을 개인, 역할, 사회, 정부, 체제 등으로 구분할 수 있다. 모든 국가에서 이러한 요소들이 정책결정과정에 유사한 비중으로 투입되는 것은 아니지만, 자유민주주의 국가의 정책결정과정에는 이러한 요소들이 정책결정과정에 영향을 미친다. 외교정책 결정과정 분석의 초점은 정책결정에 미치는 영향 요인, 정책결정의 행위자, 정책결정의 구조 등에 있다.

자유민주주의 국가 외교정책 결정과정 분석 모델들은 외교정책 결정과정의 모든 측면을 설명하는 것은 아니며, 각기 다른 가정과 주요 분석 초점을 가지고 있다. 그러나 자유민주주의 국가 외교정책 결정과정에서의 핵심적 인과관계를 규명하려는 이론은 유사한 외교정책과정에 적용 또는 응용이 가능하다.



외교정책 분석은 어떤 특정한 국가에 국한되지 않고 일반적인 접근에 토대를 두고 있다.

외교정책 결정 및 집행과정을 분석하는 다양한 모델들은 실제에 있어서는 특정 국가의 사례를 분석하는 과정에서 어떤 특정한 측면을 중점적으로 검토하게 된다. 그만큼 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 요인들이 다양하고 그 비중 또한 다르게 나타나기 때문이다. 외교정책의 분석 초점의 다양성에도 불구하고 일반적으로 외교정책의 결정구조를 논의하는 경우 정책을 결정하는 제도적 측면을 살펴게 된다. 즉 정책결정과정에 참여하는 주요 행위자들의 정책결정과정에서의 역할과 비중을 보게 되는 것이다. 정책결정과정에서의 주요 행위자 또는 역할 요인들은 각 나라의 정치체제의 성격에 따라 다르다. 자유민주주의 국가의 외교정책은 대통령 및 행정부와 의회, 그리고 이익집단, 언론, 정책전문가집단 등 외교정책의 제반 행위자간에 공식적, 비공식적으로 연구·토론·입안·집행·조정 등의 순환과정을 거치는 다원주의적 정책결정과정을 지향한다. 왜냐하면 대통령과 외교안보정책을 담당하는 행정부처가 정보의 우위에서 특정 사안에 대한 정책결정을 추진하더라도 그 정책결정은 결국 전체 사회에 영향을 미치기 때문이다. 이러한 다원주의적 외교정책 결정과정의 전형적인 예로 미국의 정책결정구조를 살펴보았다. 미국의 외교정책결정 및 집행과정은 대통령과 의회의 역할관계, 정부 각 부처, 그리고 이들에게 영향을 미치는 이익집단, 여론 및 언론, 정책연구기관 등의 제반 행위자간의 상호작용 속에서 이루어지는 것이다.

#### 나. 사회주의 국가

사회주의 국가 외교정책 결정과정에 대한 모델은 세 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 합의 모델(Consensus Models)이다. 이 모델은 외교정책 목표나 방

항과 관련하여 정책결정자들 사이에 결정적인 불일치가 없는 것으로 상정한다. 당 총비서가 외교정책을 결정하는 것으로 간주하는 전제 모델(the autocratic model), 정치국에 의해 형성되는 것으로 설명하는 과두제 모델(the oligarchic model) 등이 여기에 속한다.

둘째, 갈등 모델(Conflict Models)이다. 이 모델은 사회주의 국가의 외교정책을 여러 집단 또는 파벌들간 경쟁의 산물로 간주한다. 외교정책을 경쟁파벌 제거 차원에서 이용하는 것으로 분석하는 파벌 모델(factional model), 이상주의와 실용주의의 대립 산물로 설명하는 좌·우 갈등 모델(left/right conflict model), 집단적 이해관계의 타협산물로 간주하는 다원주의 모델(pluralist models), 그리고 당료보다 군 간부와 중공업담당 관료 연합체에 의해 형성되는 것으로 보는 군산복합체 모델(the military-industrial complex model) 등이 여기에 속한다.

셋째, 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models)이다. 이 모델은 합의 및 갈등 모델을 조화시켜 설명력을 높였다. 고위 정책결정 수준에서는 합의 모델이, 하위 정책결정 수준에서는 갈등 모델이 적실성이 높은 것으로 주장하는 분석수준별 접근 모델(level of analysis approach), 정책입안 시점에서는 갈등 모델이 유효하나, 정책결정 및 집행 시점에서는 합의 모델이 설명력이 높은 것으로 주장하는 시간별 접근 모델(sequential or temporal approach), 정책결정자의 지도력과 쟁점영역 그리고 위기상황에 따라 합의 모델과 갈등 모델 연속선상에서 결정되는 것으로 주장하는 연속체 모델(continuum model) 등이 여기에 속한다.

이 같은 분석 모델에 기초하여 소련 및 중국의 외교정책 결정과정을 특징화하면 다음과 같다. 소련의 경우 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하였는바, 전제 모델과 과두제 모델에 의해 가장 잘 설명된다. 전제적 특성은 전통적인 짜르(tsar)체제 유산에, 과두제적 특성은 레닌의 볼셰비키 유산에 기인하는

것으로 분석된다. 중국의 경우는 시기별로 다른 모델에 의해 설명해야 하는 것으로 보인다. 1960년대 문혁 시기에는 주지파를 축출하는 과정에서 파벌 모델이, 1970년대 초·중반에는 모택동 1인 통치하의 전제 모델과 화국봉 치하의 과두제 모델이, 1970년대 후반부터는 실용주의자 등소평 치하에서 다원주의 모델의 일종인 당·정 그룹 모델이 적실성이 높은 것으로 판단된다.

## 2. 분단국 및 북한의 통일정책 추진과정 실태 연구

### 가. 서독의 독일정책 결정과정

새로운 동방정책과 독일정책을 추진했던 브란트 수상은 여야간 의석수의 차이가 매우 미미했던 시기였음에도 불구하고 제도 및 인적 개혁과 정보의 통제를 통해 독일정책의 입안·추진과정에서 연방수상의 영향력을 크게 확대하였다. 우리의 경우에도 대통령의 대북·통일정책에 대한 관심이 클수록 정책결정 과정에 대한 영향력 행사의 욕구는 클 것이다. 이 경우 브란트 수상의 사례처럼 대통령은 정치적 역할분담을 통해 대북·통일정책은 직접 관장하되, 기타 정치 영역은 관련 행정부처에 상당부분의 권한을 위임하는 방안을 고려할 수 있다.

브란트 정부의 경우 독일 및 동방정책의 기초확립이나 주요사안에 대한 결정은 전적으로 수상청 및 브란트의 측근에 의해서 이루어졌다. 외무성과 내무성은 정책결정 전(前)단계를 준비하거나, 결정된 사항을 세부적으로 이행하는 역할을 담당하였다. 심지어 정부의 가장 중요한 내각회의조차도 독일 및 동방정책에 대한 어떠한 결정적인 영향력을 행사하지 못했다. 주요 사안들은 연정의 주요 인물들에 국한된 비공식대화의 자리에서 결정되었다. 이와 같이 특정 인물이 독일정책을 주도적으로 추진함에 따라 그의 확대된 영향력을 우려한 야당은 물론 여당으로부터도 그에 대한 비난이 쏟아졌고 이는 독일정책의 추진을

위한 정부내 팀워크 형성에 걸림돌이 되었다. 우리의 경우, 대북·통일정책의 결정과정이 제도가 아니라 청와대나 대통령의 측근을 중심으로, 주요 인물들에 국한된 비공식대화의 자리에서 이루어진다면 정책결정과정에서 시너지를 도출할 수 있는 정부내 팀워크 형성이 어렵게 된다. 또한 소수의 주요 인물이 대북·통일정책을 주도적으로 추진할 경우 권력의 역학관계 혹은 남북·국제관계의 변화에 따라 일거에 도태될 수 있어 정책의 일관성 유지나 공고한 지지기반 확보가 어렵게 된다.

브란트정부는 여야협력을 이끌어내기 위하여 야당에게도 협의를 추진하였으나, 외교적 비밀성·민감성을 이유로 야당에게 충분한 정보를 제공하지 않은 결과 브란트의 정책에 대하여 야당은 크게 비판하였고, 정부정책에 대하여 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪었다. 남북관계의 특성상 대북·통일정책의 효과적인 추진에는 국민적 공감대 형성이 절대적으로 필요하며, 이를 위해서는 여야 정당간의 협력이 반드시 필요하다. 만약 외교적 비밀성과 민감성을 이유로 대통령이나 여당이 야당에게 충분한 정보를 제공하지 않는다면 정부정책에 대하여 야당이 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪어 결국 대북·통일정책의 추진 기반이 근본적으로 흔들릴 수 있다.

#### 나. 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁

남북예멘의 보수·강경파들은 상대방 체제의 전복을 통한 무력통일을 추구하였다. 그러나 무력통일이 실현 불가능하다는 것을 인식한 북예멘의 진보적 정권과 남예멘의 실용주의 정권은 화해·협력을 통한 평화공존 및 합의통일을 모색하게 되었다.

북예멘의 합디 정권은 남예멘에 대한 포용정책을 채택하였으나 그의 통일정책은 보수 부족세력들의 반발로 좌절되었다. 합디가 추구했던 대남 포용정책

은 살레 정권에 와서 결실을 맺었다. 살레는 보수세력과 타협하며 먼저 정치적 안정과 경제성장을 추구하였다. 그후 석유 개발로 국가 재정이 증대하자 살레 정권은 보수세력과 사우디아라비아의 간섭에서 벗어나 비교적 자유롭게 통일정책을 추진하였다. 그러나 남예멘을 대등한 자격으로 포용한 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하여 결국 재분열의 위기를 겪고 무력으로 통일을 완결 지었다.

남예멘의 루바이 알리 정권은 남북 화해정책을 추진하였으나 친소 강경파의 반발을 초래하였다. 알리 니셀 정권은 실용주의 대외정책을 추진하여 남북 예멘은 장기간 평화공존 상태를 유지하였다. 그러나 그의 실용주의 정책도 경제성장을 달성하지 못함으로써 강경파들의 비판을 받게 되었다. 남예멘이 통일에 합의하게 된 것은 소련의 개혁·개방으로 사회주의 체제가 실패했다는 것을 자각했기 때문이다. 그러나 살레 대통령이 남예멘측에게 유리한 통일 조건을 제시하지 않았다면 남예멘도 통일에 관한 국내적 합의를 이루기 어려웠을 것으로 평가된다.

#### 다. 중국과 대만의 통일정책 추진 과정

중국 정치체제의 중요한 특징 중의 하나는 정치권력이 고도로 중앙에 집중되어 있다는 것이다. 공산당 내에서도 최고 지도자와 소수의 지도자에게 권력이 집중되어 있다. 따라서 중국의 통일정책은 최고 지도자와 당 중앙에 의해서 결정되어 왔으며, 국무원과 전인대 및 시민단체는 큰 영향을 미치지 못하고 있다.

그러나 1980년대 말 이후 중국과 대만간 교류 협력이 확대됨에 따라, 중국과 대만 모두 양안관련 업무 처리 및 통일정책 추진을 위해 체계화된 기구를 설립할 필요성을 인식하게 되었다. 중국과 대만은 양안관련 정책추진을 위해 가동해 온 비공개·비상설 기구를 양성화하고, 새로운 기구를 설립하는 등 통일정책

관련 조직을 확대·강화하게 되었다. 중국의 경우, 당 중앙 대만공작영도소조, 국무원 대만사무관공실, 해협양안관계협회, 정치협상회의 등이 대만정책을 결정하는 데 중요한 역할을 하는 기구로 작용하고 있다. 개혁·개방기 이후에는 정치 제도화가 진전됨에 따라 대만과 이해관계를 갖고 있는 푸젠성 등 지방정부와 전문가들도 중국의 대만정책 결정과정에 상당한 역할을 담당하고 있다.

중국과 대만간 교류·협력 분위기가 무르익고 1980년대 말과 1990년대 초 사회주의 국가들이 붕괴되자, 대만도 통일정책을 체계적이고 효율적으로 추진해 나갈 필요성을 갖게 되었다. 이에 따라 통일정책을 효율적으로 추진하기 위해 국가통일위원회와 행정권 대륙위원회 그리고 해기회 등 통일정책 관련기구를 창설하게 되었다. 민진당 집권 이후에는 소수정당으로 집권한 한계를 극복하기 위해 총통부 자문기구로 국가통일위원회 이외에 초당파소조(跨黨派小組)를 구성하고 있으며, 행정원 대륙위원회가 통일정책을 집행하는 역할을 하고 있다.

대만은 민주주의체제를 유지하고 있기 때문에 행정원에서 결정한 대중관련 법안을 입법원에 상정하여 심의를 통과해야 하는 등 여론의 동향을 고려하여 대만정책을 결정하고 있다. 또한 중국과 대만간 경제 의존도가 심화됨에 따라 재계의 영향력도 무시할 수 없을 정도로 강화되고 있으며, 학계와 언론계도 대만의 대중정책 결정과정에 일정부분 영향을 미치고 있다.

#### 라. 북한의 통일정책 추진과정

북한의 권력구조는 외형상 권력핵심인 노동당을 정점으로 정권기관과 군이 피라미트 형태의 삼각구도를 형성하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 모든 권력이 오직 최고정책결정자인 김정일 총비서 겸 국방위원장에게 집중되어 있다. 김정일 위원장은 외형상 형식적·공식적인 부문은 실무자에게 맡기고, 실질

적·비공식적·공작·무력적인 것은 본인이 직접 장악하여 지도하고 있는 것으로 분석된다. 대남사업과 관련하여 사망이전에 대남담당 비서인 김용순이 대남담당부서중 공식적인 남북대화를 취급하는 통일전선부만을 관장하고, 간첩을 파송하고 지하당 사업을 조직하며 무력통일을 추진하는 사회문화부·대외정보조사부·작전부 등은 김정일이 직접 관장하고 있는 것으로 보인다.

한편 김정일 사망이후 대남정책은 통일전선부를 통해 김정일 위원장에게 보고하는 하의상달식 정책결정과정과 김정일 위원장의 지시에 의한 상의하달식 정책결정과정 등 두 가지가 주류를 이루고 있는 것으로 분석된다. 김정일 위원장은 친위세력을 통해 보고체계 및 정책집행 체계를 장악하고, 문제처리시 해당 실무자에게 직접 연락을 취하는 모습을 보여 주고 있다. 이 같은 김정일 위원장의 대남정책 결정과정은 중형무진 제왕형(경쟁형: competitive) 전제모델로 규정할 수 있을 것이다. 대남 공작사업은 대남사업을 전담하는 대외연락부, 작전부, 35호실과 인민무력부 정찰국에서 각각 자체 계획을 수립한 후, 김정일 위원장의 비준을 받아 집행하고 있다. 따라서 이들 공작 부서의 업무는 김정일 위원장의 직접적인 통제아래 이루어지고 있기 때문에 김정일 위원장 이외에 어느 누구의 지휘나 협의·조정 없이 해당 조직들이 자체적으로 수행하고 있는 것으로 알려졌다.

### 3. 정책 조정 및 통합과 국가안전보장회의(NSC)

통일 및 대북정책은 북한을 대상으로 하되, 한반도 문제의 국제화로 인하여 주변국 및 국제기구의 협력을 필요로 하는 정책이다. 그리고 통일 및 대북 정책은 북한이 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있기 때문에 화해·협력과 안보의 균형을 유지하면서 추진되어야 하고, 이를 위해 포괄적 안보전략을 필요로 한다. 즉 통일 및 대북정책은 통일부,

국방부, 외교통상부, 국가정보원 등 관계 부처의 조정 및 협의를 요구하는 정책인 것이다.

따라서 김대중 정부는 출범과 더불어 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대해 대응하기 위한 포괄적 국가안보전략의 기획·수립 및 이행점검, 안보와 화해·협력의 균형잡힌 대북 정책의 추진 등을 위하여 국가안전보장회의(NSC)가 상설화되었고, 나아가 노무현 정부의 등장과 함께 평화번영정책의 수행을 위하여 (1) 탈냉전시대의 안보환경의 변화와 포괄적 국가안보전략의 수립기능 강화, (2) 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화 및 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, (3) 국가위기관리시스템의 확립 등을 배경으로 국가안전보장회의(NSC)가 확대·개편되었다.

노무현 정부의 확대·개편된 국가안전보장회의(NSC)의 조직은 정책조정 수준에 따른 다층적 협의체와 이를 지원하는 참모조직으로 구성되어 있는데, 협의체로는 대통령이 주재하는 국가안전보장회의 본회의, 안보보좌관 겸 사무처장이 주재하는 각료급 상임위원회, 그리고 상임위원회의 효율적 운영을 위해 사무처장이 주재하는 실무조정회의와 정세평가회의가 있고, 참모조직으로는 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터 등 4개의 전문부서가 있다.

그리고 이와 같은 특징을 지닌 국가안전보장회의(NSC)의 조직은 김대중 정부의 국가안전보장회의(NSC)의 조직에 비해 상당히 개선된 것으로 평가되고 있으나, 실제 운영에 있어서는 정책시스템의 결함에 따른 국가안보보좌관의 리더십의 한계, 정책조정능력의 한계, 참모진 인적구성의 전문성 문제 등 적지 않은 문제점을 노출하였다.

요컨대 현행 국가안전보장회의(NSC)는 조직의 확대 및 개선에도 불구하고 (1) 정책시스템의 문제, (2) 정책조정 및 통합 기능의 한계, (3) 참모진의 인적구성의 전문성 문제 등의 문제점을 노출하며 비판을 면하지 못하고 있는 것이다.



#### 4. 국회의 역할과 정당간 정책공조 및 협의과정

본 연구는 민주화시대의 대북정책이 추진되는 과정에서 대의정치의 핵심적 존재인 국회와 정당의 역할을 검토해 보는 데 목적을 두고 있다. 일반적으로 한국이 채택하고 있는 자유민주주의는 내적 요구의 우선을 전제로 하는 이데올로기이자 체제이다. 따라서 민주화란 다른 무엇보다도 한국사회를 구성하고 있는 시민적 요구에 반응하는 정치체제로의 이행을 의미한다.

이에 따라 민주화는 과거 대통령과 소수 정책결정자들의 전유물이었던 대북 이슈의 영역을 허물었을 뿐만 아니라 대북정책 결정과정에 의회, 시민단체, 여론 등 다양한 정치, 사회적 행위자들의 직·간접적인 견제와 감시, 그리고 참여와 개입을 불가피하게 만들었다. 본 연구는 한국의 민주화 과정에서 탄생한 문민정부로부터 국민의 정부와 참여정부에 이르기까지의 세 차례에 걸친 각기 다른 정권하에서 추진되어 왔던 대북정책에서 국회와 정당이 민주적인 정치기제로서의 역할을 제대로 이행하여 왔는지를 실증적으로 검토해 보고자 하였다.

전반적으로 한국의 민주화는 대의제 민주주의의 핵심적 요소인 국회의 위상과 역할을 격상시키면서 북한 핵문제의 전개과정에서 국정감사, 대정부질문 및 상임위 활동, 국회차원의 성명 및 결의문 등을 통해 정책결정과정에 참여하고 정부에 대한 비판과 견제기능을 수행할 수 있는 여지를 확대하는 데 기여하였다.

그러나 민주화시대의 대북정책이 추진되는 과정에서의 국회의 위상과 역할은 세 차례의 정권교체 과정을 통해 탄생한 분점정부(divided government)에 의하여 커다란 영향을 받아 왔다. 문민정부는 여대야소의 정당체계를 통해 친정부적 국회상을 연출하는 데 유리한 기반을 구축할 수 있었던 반면에, 국민의 정부나 참여정부에서는 여소야대의 정당구도로 인해 국회로부터 강력한 견제를 받는 위치에 놓이게 되었다. 민주화시대의 행정부와 입법부사이의 관계도

여당이 우세를 점하게 되면 국회의 대정부 견제능력이 저하되는 반면에 야당이 우세하게 되면 국회의 대정부 견제능력이 증대하는 것으로 나타났다.

그러나 민주화 이후에도 국회는 대체로 대북정책과 관련하여 정부정책을 견제하는 데 한계가 있음을 보여 주고 있으며 여전히 정책수립과 정책조정 장치로서의 기능보다 정책결정에 필요한 공론의 한 부분으로서의 위상과 역할에 머무르는 모습을 보여주고 있다.

한편 국회 정상화의 가장 커다란 걸림돌의 하나로 지목되고 있는 정당들은 대북정책을 추진하는 과정에서 시안에 따라 갈등과 협력의 관계를 선택하여 왔다. 한국의 원내정당들은 근본적으로 보수정당의 성격을 띠고 있다는 점에서 남북관계의 안정적이고 점진적인 변화를 모색하려는 데에는 정책협조가 잘 이루어지고 있으나, 세부적인 쟁점에 대해서는 여전히 커다란 편차를 보이고 있다.

앞으로 국회가 대북정책을 추진하는 과정에서 생산적인 기능을 담당하기 위해서는 초법적인 통치행위의 차원에서 추진되고 있는 정책시안들에 대한 입법통제를 강화하여 법과 제도에 의거하여 추진되는 법치행정을 제도화시키는 것이 필요하다.

그리고 점차적으로 복잡하고 다양한 방식으로 확장되고 있는 남북관계의 추세변화에 대응하여 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화 될 수 있도록 국회차원에서도 제도적 뒷받침이 능동적으로 강구되어야 할 것이다. 이를 위하여 국회는 입법통제와 예산통제를 통하여 비합법적이고 비공식적인 행위들이 재생산되지 않도록 감시감독 기능을 강화할 필요가 있다. 다음으로 국회는 민주화시대의 급격한 정책변화의 와중에서 동반되고 있는 남남갈등을 조정하고 통합하여 국민적 동의에 기초한 힘있는 정책이 추진될 수 있도록 국민적 동의의 기능을 강화하는 일이 시급한 과제라고 할 수 있다.

결국 민주화 이후에도 한국의 국회는 행정부와 대등한 입장에서 대북정책을 결정하고 추진하는 과정에 참여하지는 못하고 있으나, 정부가 주도하는 정

책을 견제하고 보완하는 역할은 점진적으로 확대되고 있다는 점에서 상호보완적 차원의 동반자관계를 통한 국가이익의 창출에 기여할 수 있는 개선의 여지는 충분하다고 볼 수 있다.

## 5. 국민여론 수렴 및 정책반영 과정

정부에서는 대북정책을 수립·집행하고, 그 결과를 평가하여 정책에 반영하는 과정에서 다양한 형태로 국민의 여론을 수렴하며 전문가의 견해를 참조하고 있다. 통일부는 대북·통일정책을 수립·집행하며, 그 결과를 평가하여 정책을 조정하는 과정에서 다양한 방식으로 국민들의 여론을 수렴하고 전문가와 여론 주도층의 견해를 참고한다. 통일부가 국민여론을 수렴하는 방식은 크게 여론조사기관을 활용한 여론조사, 전문가와 여론 주도층의 자문·평가회의를 통한 국민의견 수렴, 인터넷을 통한 여론수렴 등 3가지로 나뉘어 진다.

국민여론을 수렴하여 대통령에게 자문하고 건의하는 것에 초점을 맞추고 있는 민주평통의 국민여론 수렴 및 대북·통일정책에 대한 반영체계는 정책입안과 수행에 직접적으로 반영하는 통일부외는 다를 수밖에 없다. 여론 수렴에서 민주평통이 갖는 장점은 다양한 여론수렴 통로를 확보하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이를 기반으로 민주평통은 현안에 대한 정책적 자문과 건의를 체계적으로 수행하고 있는 것으로 평가된다.

민주평통은 수렴된 여론을 바탕으로 정책의 건의와 자문 시안을 작성하고, 내부 검토를 거친 뒤 최종적으로 채택된 건의안은 대통령에 직접적으로 보고하며, 각종 회의와 세미나, 인터넷을 통해서 전문가들과 일반국민들에게 전달한다. 민주평통의 국민여론 수렴 방식은 다양한 집단을 대상으로 하는 설문조사와 통일모니터링, 그리고 인터넷을 통한 여론수렴 등으로 구분된다.

통일부와 민주평통의 여론수렴 및 정책에 반영하는 시스템을 종합적으로

분석하면, 정부차원의 대북정책 관련 여론조사와 이를 정책에 반영하는 체계가 지속적으로 개선되고 있음에도 불구하고 근본적인 해결책 모색이 필요한 것으로 평가된다. 구체적인 개선방향으로 다음의 3가지를 제시하고자 한다.

첫째, 여론조사의 내용을 보다 체계화 시키고 이를 정기적인 여론조사를 통해서 실시함으로써 객관적인 평가자료로 축적해 나갈 필요가 있다.

둘째, 여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책의 신뢰도를 제고하는 데 유용할 것이다. 드문 경우이기는 하지만 정부에 불리하게 나타난 결과는 발표되지 않은 경우가 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, ‘여론전문가제’의 도입이 필요하다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다. 지금까지는 여론조사의 과정과 평가까지 민간전문가를 활용함으로써 정부가 활용할 수 있는 중요한 자료를 사장시키는 경우가 많았다고 할 수 있다. 이를 위해 정부의 조직을 개편하여 관련 인력을 확보할 수 있도록 해야 한다.

## 6. 대북정책과 국민통합 방향

대북정책 추진과정에 있어서 국민통합은 가장 중요한 국정 과제라 할 수 있다. 남북한 화해협력 과정에서 대북정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 광범한 국민적 합의기반을 확충해야 하며, 이를 위해서는 우리 사회 내부에서 대북정책을 둘러싸고 나타나고 있는 남남갈등의 극복없이 불가능하기 때문이다. 즉, 민족화해 못지않게 남남대화도 중요하다는 인식이 고취되면서 우리 사회의 다양한 계층, 지역 그리고 세대를 아우르는 국민적 통합의 절실함이 부각되고 있다.

보혁대결의 가장 중심축인 남남갈등은 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵문제, 한미동맹과 주한미군 문제 등 한미관계 일반으로부터 보다 추상적인 평화, 분단 극복, 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.

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. 따라서 보혁갈등의 근본적인 균열점을 세 차원에서 즉, 대북인식과 관련한 민주적 평화론, 대미관 그리고 통일관을 중심으로 접근할 필요가 한다.

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 정당정치 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.

셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감각과 역할이 무척 중요하다. 지나친 자기확신과 독선에 찬 이념형적 인간은 바로 지식인이나 사회지도층 인사들로, 이들 오피니언 리더들이 어느 면에서는 중요와 갈등을 부추기는 ‘편 가르기’의 주역을 맡고 있다는 점도 되돌아보아야 한

다. 지금 우리 사회의 지식인들에게는 어느 쪽으로도 기울어지지 않는 절제된 균형감의 유지가 절실히 요구되고 있다.

#### 7. 대북정책 추진과정에서 주변국과의 유기적 협력관계조성 실태

우리 정부의 청와대, 외교통상부, 통일부, 국방부, 국정원 등은 대북정책을 추진하는 과정에서 미·일·중·러 주변 4국과의 유기적인 협력관계를 유지하고 있다. 통일부가 1996년부터 미·일·중에 파견하고 있는 통일연구관들은 주재국에서 북한관련 주요 자료와 정보를 수집하는 데 큰 기여를 하고 있다.

제1차 북핵위기는 북·미 「제네바 기본합의문」이 1994년 10월 21일 채택되어 평화적으로 해결되었는데 여기에는 문민정부의 긴밀한 대주변국 협력관계가 큰 기여를 하였다. 국민의 정부 말기에 제2차 북핵위기가 발생하였다. 이는 문민정부가 북핵 문제를 근원적으로 해결하지 못하였다는 것을 입증한다. 또한 문민정부는 두만강지역 개발계획의 조속한 실시, 제네바 합의 이후 북·미관계 개선과 남북관계의 조화와 병행, 한국형 경수로의 대북 지원 등을 위해 주변 4국과 유기적인 협력관계를 유지하였다.

국민의 정부는 2002년 10월 북한의 핵개발 시인으로 제2차 북핵위기가 야기되자 대화를 통해 평화적으로 해결하기 위해 한·미·일 국제공조체제를 강화하고 중·러의 중재를 유도하는 정책을 수행하였다. 그러나 국민의 정부는 '선 북한의 핵개발 포기를 주장하면서 대북 강경정책을 수행하는 부시 미 정부와 북핵 정보판단에 대한 입장차이, 대북 중유공급의 지속 문제, 한국인의 반미 감정 고조 등으로 갈등을 겪었다. 경제면에서 국민의 정부는 대북 경수로 지원사업의 차질없는 추진, 미국의 대북 경제제재 완화, 일본의 대북 전쟁배상금 지불, 시베리아 횡단철도(TSR)-한반도종단철도(TKR) 연결의 추진 등을 위해 노력하였다.

참여정부와 일·중·러 등과의 유기적 협력관계는 대체로 유지되었으나, 국민의 정부 시기에 시작되었던 북·미 정부와의 견해차 및 갈등은 참여정부에 와서도 북핵문제 해결을 위한 대화방식과 대북 경제지원 여부, 미 2사단의 재배치 문제 등으로 증대되었다. 그러나 2003년 3월 하순부터 참여정부의 대북 및 대미정책에서 증대한 변화가 나타났다. 이는 국제적 신용평가 기관인 무디스에 의한 한국의 신용 하향조정 움직임, 한국의 이라크전 파병 등 때문이었다. 중국의 중재로 북·미·중간 3자회담이 4월 23·25일 북경에서 개최되자 북핵문제 해결에서 한국의 '주도적 역할'을 표명하던 참여정부는 한국의 '적극적 역할'이라는 현실주의적 정책으로 전환하였다. 남북한과 주변 4국간 6자회담이 8월 27-29일 북경에서 개최되었는데, 여기에는 중국의 적극적인 중재뿐만 아니라 북핵 문제를 평화적으로 해결하고자 하는 참여정부의 대주변 4국 협력관계가 긍정적인 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 경제면에서 참여정부는 국민의 정부와 같이 제2차 북핵위기에 돌부리고 대북 경수로 지원사업의 계속적 추진과 TSR-TKR 연결을 위해 관련국들과 유기적인 협력관계를 유지하고 있다.

한편 우리 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서 주변국과의 협력관계를 조성하는 데 있어서 노정되고 있는 문제점들은 주변국의 한반도정책에 대한 냉철한 이성적 고찰의 부족, 전통적 한·미 우호관계의 악화, 러시아 확대정책, 탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 상응하지 못하는 외교 인력과 제도 등이라고 할 수 있다.

## 8. 대북정책 추진 사례 연구: 한국의 핵정책

박정희 정부 하 한국은 공개적으로는 IAEA와 NPT 가입국으로서 핵기술의 평화적 이용 약속을 지키면서 핵 국가들의 원자력기술 및 장비지원을 확보

하고 다른 한편으로는 핵의 군사적 이용을 위한 은밀한 준비 등의 2중적 핵정책을 추구해온 것으로 보인다. 1970년을 거치면서 미군철수 계획 지연 모임을 갖거나 핵무기 개발을 위한 구체적 실무기구 설립에 착수하였던 것으로 전해지고 있다. 국방과학 연구소와 무기개발위원회가 그것이다. 한국정부는 핵무기 개발에 필요한 핵연료 재처리시설을 프랑스로부터 구입하기 위한 논의가 시작되었던 것으로 추정된다. 미국은 한국 정부에 대해서 프랑스로부터의 핵 재처리 시설 도입계획 취소 압력으로 응대했으며 한국 측은 재처리 시설구입 계획을 포기하기에 이르렀던 것이다.

박정희 정권의 핵무장 시도를 촉진한 가장 결정적인 요인은 안보적 측면에서 찾고 있는 것이 가장 자연스러운 것으로 판단된다. 스칼라피노(Robert Scalapino)교수는 일찍부터 미국의 안보공약에 대한 믿음이 약화되면 될수록 한국과 타이완 같은 국가를 핵무장 선택 쪽으로 정책결정을 단행하도록 유인한다고 분석한 바 있다. 박정희 정부하의 핵무장 정책 결정은 박정희 대통령 자신의 개인적 통치 차원에서 거의 독단적으로 이루어진 것으로 판단된다. 즉 박정희의 통치 스타일이 1970년대 한국의 핵무장 정책 결정을 하는 데 절대적으로 영향을 미친 것이라 할 수 있다. 박정희 정권은 핵무장 여론에 힘입어 은밀하게 그리고 매우 의욕적으로 핵무장 정책을 결정하여 실행에 옮긴 것으로 평가된다.

1991년 11월 8일 노태우 대통령이 「한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언」을 함으로써 한국의 한반도 비핵화 정책을 처음으로 공식화하게 되었다. 노태우 대통령의 비핵화 선언의 내용은 두 가지로 대별된다. 하나는 핵의 평화적 목적으로의 이용을 확인한 것이고, 다른 하나는 한반도 비핵화를 검증하는 것이었다. 한국이 비핵화 정책을 공식적으로 서둘러 채택하게 된 배경에는 북한의 핵문제와 미국의 압력 요인 및 한국의 평화적 핵개발 지향성이 자리잡고 있다.



한국의 핵 관련 정책은 기본적으로 미국정책의 범주 내에서 결정되고 추진되어왔다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 핵정책 관련 한국 정부가 최소한도의 자주적인 정책적 결정을 결핍한 것은 아니다. 노태우 정부의 비핵화 정책 결정은 북한 핵문제를 주체적으로 해결할 수 있는 입지를 구축하기 위한 적극적인 대응태도의 하나로 볼 수 있다. 노태우 정부가 북핵문제의 심각성을 고려해서 이를 남북안보회담 차원에서 해결해보고자 하는 의도를 간과해서는 안된다.

김영삼 정부는 북 핵문제 해결을 통한 한반도비핵화를 유지하기 위해서 북·미협상을 비롯한 모든 대화창구가 필요하다는 전제하에 북·미협상을 위한 한·미간 공조체제 강화를 모색하였다. 북한의 핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계의 실질적인 진전과 진정한 의미의 화해와 협력이 이루어질 수 없는 만큼 남북대화도 불가피하게 북한의 핵문제와 결부시켜서 추진되어야 한다는 것이 김영삼 정부의 기본입장이었다.

북한 핵문제 해결 관련, 김대중 정부의 해법은 대화를 통한 평화적 방법과 한·미·일 공조체제를 통한 대응, 그리고 핵문제와 남북대화 분리추진 등이다. 김대중 정부가 대화를 통한 평화적 방법을 강조한 것은 부시 행정부의 대북 강경책으로 인하여 야기될 수 있는 한반도의 군사적 위기를 사전에 억제하는 데 목적을 두고 있는 것으로 보인다.

노무현 대통령은 대통령 후보 시절부터 북한의 핵문제 해결과 관련하여 '북한 핵포기-대북지원'이라는 일괄타결 방식을 제시해왔다. 노무현 정부는 북핵문제의 일괄타결을 위해서 현재 '북·미 동시행동에 따른 단계적·포괄적 북핵 해결원칙'을 구체화한 '3단계 북핵문제 해결방안'을 마련해 놓고 있는 것으로 알려지고 있다.

한국의 핵무장 정책도 비핵화 정책도 미국의 결정적 개입으로 이루어졌다는 사실을 알 수 있다. 박정희의 핵무장 노력은 미국의 주한미군 철수와 전술핵 철거 위협에 크게 영향을 입었다는 사실은 주지하는 바와 같다. 노태우 대통령

의 비핵화 선언도 북한 핵문제 해결을 위한 미국의 대 한국 영향력에 기인하는 바가 크다는 사실은 자명하다. 한국의 핵정책에 있어서 미국의 영향력이 이와 같이 강하게 작용해온 것은 한국의 안보유지에 있어서 미국의 역할이 그만큼 지대하다는 사실을 의미한다. 따라서 미국의 한반도 안보에 대한 강한 영향력이 상존하는 한 한국은 독자적 핵정책을 펴기는 어려울 것이다. 북한의 핵문제 해결과정에서도 미국의 영향력은 절대적이다. 미국이 바라는 대로 다지들의 기본 원칙 속에서 핵문제 해결을 위한 2차 6자회담이 예정되어 있다. 6자회담에서도 북핵문제 관련, 우리의 의지와 정책방향이 어느 정도 반영될 수 있을 지에 대해서는 의문이 남는다.

#### 9. 통일정책 추진체계 개선의 기본방향

첫째, 자유민주주의 국가 외교정책 결정과정의 이상적 모델이 주는 시사점은 다음과 같다. 개인, 사회, 정부, 체제 등의 영향을 통일정책 결정과정에서도 당연히 고려해야 하는 바, 대통령 및 행정부와 국회, 이익집단 및 시민단체, 언론, 정책 전문가집단 등 여러 행위자간에 상호 영향을 주고받는 순환의 정책결정과정이어야 하며, 이들 집단간의 이해관계를 사전에 조율하는 것이 바람직하다. 그리고 미국의 외교안보정책 결정과정을 살펴볼 때, 우리의 통일정책 결정과정에서도 대통령과 국회 간에 상호 정책 협의 채널을 상설화하는 것이 필요하다.

둘째, 사회주의 국가 외교정책 결정과정은 합의 모델(Consensus Models), 갈등 모델(Conflict Models), 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models) 등 3가지로 유형화할 수 있다. 구소련의 경우 주로 합의 모델에 의해, 중국의 경우 파벌에 의한 갈등모델 시기도 있었으나 역시 합의 모델에 의해 외교정책이 결정·추진된 것으로 나타났다. 따라서 합의에 의한 정책결정이 이뤄

지는 사회주의 국가와의 외교적 협상을 힘있게 진행하기 위해서는 우리도 합의에 의한 정책결정이 절대 요청된다.

셋째, 서독의 독일정책 결정과정에서 우리가 시사받을 수 있는 점은 다음과 같다. 통일정책 결정과정에서 대통령의 권한은 정치적 스타일과 리더쉽, 그리고 여야간의 세력관계에 의해 영향을 받을 것이다. 대통령의 통일정책에 대한 관심이 클 경우, 브란트 수상의 사례처럼 대통령은 정치적 역할분담을 통해 대북·통일정책은 직접 관장하되 기타 정치영역은 관련 행정부처에 상당부분의 권한을 위임하는 방안을 고려할 수 있다. 그리고 집권당이 국회내 안정의석을 획득하였을 경우 정부의 통일정책은 효율적으로 추진될 수 있다. 집권당이 안정의석을 획득하지 못하였을 경우, 대통령은 브란트 수상과 같이 제도개혁을 통해 혹은 정보통제를 통해 대북·통일정책 결정과정에서 효율성을 증가시킬 수 있다. 또한 남북관계의 특성상 대북·통일정책의 효과적인 추진에는 국민적 공감대 형성이 절대적으로 필요하며, 이를 위해서는 여야 정당간의 협력이 반드시 필요하다. 한편 브란트 정부와 같이 대북·통일정책의 결정과정이 제도가 아니라 대통령의 측근을 중심으로, 주요 인물들에 국한된 비공식 대화의 자리에서 이루어진다면 정책결정과정에서 시너지를 도출할 수 있는 정부내 팀워크 형성이 어렵게 된다. 또한 소수의 주요 인물이 대북·통일정책을 주도적으로 추진할 경우 권력의 역학관계 혹은 남북·국제관계의 변화에 따라 일거에 도태될 수 있어 정책의 일관성 유지나 공고한 지지기반 확보가 어렵게 된다. 그리고 브란트 정부가 보여주었듯이 여야 정당간에 대북·통일정책의 역할분담이 필요하다.

넷째, 예멘의 통일협상과정에서 우리가 배울 수 있는 점은 다음과 같다. 평화적 통일을 달성하기 위해 상대방의 실체를 인정하고 상대방 체제에 대한 분열전략을 추구해서는 안된다. 또한 상호 불신 가운데 작성된 합의서는 이해대립이 재발될 경우 쉽게 백지화되는 바, 합의 자체에 집착하지 말고 통일원칙에

관해서는 양보할 수 없다는 자세로 대화를 지속해야 한다. 그리고 분단체제 내부의 정치·사회세력의 권력투쟁과 밀접히 결합되어 있음을 보여주는 바, 평화체제와 합의통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 정부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각기 내부적으로 국민적 합의를 도출해내야 한다. 또한 아무리 합리적인 정책도 정치지도자들이 당파적 이익과 개인의 권력유지에 몰두하게 되면 무기력해지는 바, 정치 자금 및 활동의 투명성 확보 등 정치제도를 합리화시키고 정치인들이 국민들에 책임지는 민주주의 풍토를 확립해야 한다. 그리고 예멘통일은 남예멘이 사회주의체제가 실패했다는 것을 자각하고 개방·개혁을 실시하여 체제간 이질성이 해소됨으로써 실질적인 결실을 맺게 되었는데, 북한의 개방·개혁을 촉구할 수 있는 다각적 방안을 모색해야 한다. 마지막으로, 예멘 통일은 남북한이 통일과정을 원만하게 진행시키고 통일 이후 정치·사회적 안정을 확보하기 위해서는 통일 협상과정을 공개하고 국민적 합의를 도출해 낼 수 있는 통일방식을 채택해야 한다는 교훈을 준다.

다섯째, 중·대만의 사례는 남북교류 활성화를 더욱 촉진시키는데 반공식적(半公式的) 기구와 민간단체의 중요성을 입증하고 있다. 남북한 정부간 관계가 악화되더라도 이에 크게 영향을 받지 않고 남북한간 교류협력이 지속되도록 하기 위해 반공식 기구의 역할을 강화할 필요가 있다. 그리고 양안간 교류협력이 확대됨에 따라 지방정부와 경제계가 중·대만의 통일정책을 유연한 방향으로 추진하도록 하는데 강력한 영향력을 발휘하고 있다는 점이다. 이러한 사실은 남북한간 교류협력이 증대될수록 남북한의 상대방에 대한 정책도 대화와 협력을 중시하는 방향으로 변화될 것이라는 점을 시사한다. 따라서 남북한간 교류협력을 강화하는 것이 남북한의 통일정책을 보다 합리적이고 이성적인 방향으로 변화시키는 현실적인 방안이다.

한편 노태우·김영삼·김대중 정부하에서 전개된 우리의 대북정책 추진체계에 대한 분석결과에서 찾을 수 있는 개선점들은 다음과 같다. 첫째, 국가안

정보장회의(NSC)는 질적 개선을 위하여 (1) 국가안보보좌관의 권한과 책임, 역할 등을 보다 명확히 하여 참모진의 지휘·통솔능력을 강화하여 정책조율 및 통합능력을 제고하여야 할 것이고, (2) 참모진의 인적구성도 창의성과 전문성을 바탕으로 한 정책능력의 균형있는 질적·양적 보강을 이루어 정책의 이념적 혼선을 극복하여야 할 것이며, 나아가 (3) 한반도 문제의 국제화에 따른 대응으로서 전략적 통일외교를 추구할 수 있는 역량을 강화하면서, 보다 체계적인 운영을 추구하여야 한다.

둘째, 국회가 대북정책을 추진하는 과정에서 생산적인 기능을 담당하기 위해서는 초법적인 통치행위의 차원에서 추진되고 있는 정책사안들에 대한 입법통제를 강화하여 법과 제도에 의거하여 추진되는 법치행정을 제도화시키는 것이 필요하다. 그리고 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화 될 수 있도록 국회차원에서도 제도적 뒷받침이 능동적으로 강구되어야 한다. 이를 위해 국회는 입법통제와 예산통제를 통하여 비합법적이고 비공식적인 행위들이 재생산되지 않도록 감시감독 기능을 강화해야 한다. 또한 국회는 민주화시대의 급격한 정책변화의 와중에서 동반되고 있는 남남갈등을 조정하고 통합하여 국민적 동의에 기초한 힘있는 정책이 추진될 수 있도록 국민적 동의의 기능을 강화하는 일이 시급한 과제라고 할 수 있다.

셋째, 국민여론 수렴 및 정책반영 과정과 관련해서는 구체적 개선방향으로 3가지를 제시할 수 있다. 여론조사의 내용을 보다 체계화 시키고 이를 정기적인 여론조사를 통해서 실시함으로써 객관적인 평가자료로 축적해 나가야 한다. 그리고 여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책의 신뢰도를 제고하는데 유용할 것이다. 마지막으로 '여론전문가제'의 도입이 필요하다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다.

넷째, 대북정책과 국민통합 방향과 관련해서는, 다음과 같은 점을 유의해

야 한다. 21세기 ‘한국책략(韓國策略)’으로, 우리 국가발전전략의 기본 방향은 한미관계에서 보다 대등한 관계를 지향해 나가되, 한반도의 평화와 통일과정에서 미국과의 미래지향적 상호이익의 공유를 통한 한미간 유대의 기반을 더욱 굳건히 다지는 한편, 동북아의 공동의 번영과 미래를 위해 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 중국과의 연대를 공고히 구축해 나가는 것이 바람직하다. 동시에 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중한 바, 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복잡한 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 대외관계의 중요성 못지않게 국민적 지지를 얻어 내기 위한 ‘대(對)국민 외교(public diplomacy)’의 중요성을 깊이 인식해야 한다.

다섯째, 우리 정부가 대북정책 추진과정에서 대주변국 협력관계 조성시 다음과 같은 4가지를 유념하도록 한다. 통일문제는 뜨거운 민족적 열정만으로 추진할 수 있는 것이 아니다. 한반도에는 주변 4국의 정치적, 안보·군사적, 경제적 이해가 첨예하게 얽혀있기 때문에 우리 정부는 이를 냉철한 이성으로 고찰하면서 대북 및 통일정책을 추진해야 한다. 그리고 유일 초강국 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 것이 무엇보다 중요한 사안이다. 통일의 기회가 도래했을 때 미국의 적극적인 협조 없이는 통일이 불가능함을 명심해야 한다. 나아가 우리 정부가 대북 및 통일 정책을 수행하는 데 있어서는 미·중·일뿐만 아니라 러시아와의 협력도 매우 중요하다. 마지막으로 한국이 동북아 평화와 번영의 중심 국가가 되려면 탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 맞는 외교 인력과 제도를 갖추어야 한다. 정부가 지역과 경제 분야의 전문가들을 적극 활용할 수 있도록 개방적이 대폭 확대되어야 한다.

여섯째, 북한 핵문제 해결과정과 관련해 유의해야 할 점은 다음과 같다. 북핵문제는 우리의 안보문제와 직결되며, 우리의 안보적 대응은 두가지로 나타났다. 하나는 박정희 정부가 보여준 것으로 우리도 핵무장을 선택하여 남북한간

핵군형을 유지하여 한반도의 안보를 확보하는 것이고, 다른 하나는 노태우 정부에서 추진된 것으로 한반도 비핵화 정책의 추진으로 북핵 문제를 해결하려는 것이다. 그러나 이 모두 매우 제한적 범위의 정책결정자들이 은밀하게 그리고 조급하게 추진됨으로 대내외적인 부정적 여파가 심화되었다. 따라서 안보와 관련된 행정책의 결정은 보다 광범위한 토의와 체계적인 정책결정 과정을 거치지 않을 경우 돌이킬 수 없는 안보불안과 함께 국익을 해치는 결과를 가져오게 된다는 사실을 간과해서는 안된다. 또한 우리가 먼저 어떤 결정을 내리게 될 경우 북한 역시도 여기에 따라서 같은 결정을 내리지 않을 수 없을 것이라는 다소 ‘감상적’ 판단을 지양해야 한다. 또한 북한의 핵문제는 단순히 남북한간의 군사문제일 뿐만 아니라 국제적 평화를 해치는 문제이기 때문에 이의 해결을 위해서 우리는 국제적 공조를 바탕으로 한 남북간의 대화를 동시에 필요로 한다는 전제하의 대북정책을 결정해 나가야 할 것이다.

## V. 경제차원 실태조사: 경제분야

### 1. 통일인프라 실태조사

#### 가. 경제분야 통일인프라와 동북아 경제중심국가

남북관계는 1980년대 중반 이후 국제환경의 변화 속에서 남한의 지속적인 대북포용정책 추진과 북한의 태도 변화를 바탕으로 꾸준히 발전해 2003년도 말 현 시점에서 바라볼 때, 1980년대 말에는 도저히 상상할 수 없었던 수준으로까지 진전하였다. 이러한 진전은 김대중 정부의 대북포용정책과 2000년 6월 남북 정상회담을 거치면서 남북은 50년에 걸친 적대관계를 벗어나 화해를 위한 실질적인 교류·협력을 추진하기 시작하였다. 이제 남북관계는 화해의 단계를 넘어 본격적인 협력의 단계로 접어들기 시작한 것으로 낙관적 평가를 할 수 있다.

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 전반에서 이루어져야 할 것이다. 현 단계에서 남북 교류협력이 확대·심화되지 않고 있는 한계점은 주로 북한의 정치·사회적 경직성과 경제적 침체에 기인한다. 그리고 남북관계, 특히 경제분야 남북교류협력은 남한이 주도적 역할을 할 수밖에 없는 상황에 처해있다. 이러한 상황인식은 남북관계에서 남한의 주도적 역할이 요구되며, 이는 남북관계 발전을 중장기적 차원의 평화통일로 연결시킬 수 있는 가능성도 남한이 가지고 있다고 할 수 있다. 한편 남한에서도 대북정책 추진과 관련한 국민적 합의기반의 부실, 남북관계 발전에 따른 남한 내 이념논쟁 심화,



통일환경 조성을 위한 국내외의 유기적 협력체제 부재 등 다양한 분야에서 남북관계 발전과 한반도 평화통일에 대한 장애요인들이 나타나고 있는 실정이다. 남북관계는 현재의 발전수준에도 불구하고 여전히 우리 사회의 좀더 적극적인 정책 대응을 요구하고 있는 것이다.

현 시점에서 남한 사회에 요구되는 것은 중장기적으로 우리 사회에서 남북관계 발전과 평화통일에 대비한 내부적 역량을 강화하는 일로 통일을 촉진하고 통일에 대비하는 사회적 인프라를 구축하는 일에 적극적이고 능동적인 노력을 기울여야 한다. 1990년대 초 독일통일과정을 지켜보면서 우리 사회에서는 통일비용에 대한 논의가 활발하게 일어났다. 그런데 통일비용과 관련한 논의는 분명 그 자체로 일정한 성과를 내어놓았음에도 불구하고, 남북관계 발전과 한반도 평화통일과 관련해서는 적절한 정책적 시사점을 제시하지 못하였다. 이러한 상황에서 1990년대 말부터 북한 경제의 회복조짐과 2000년대에 들어 북한의 개혁·개방정책으로 통일환경이 변화되었으며, 통일관련논의도 북한 체제의 점진적 변화와 남북관계의 단계적 발전에 따라 이루어질 중장기적 평화통일과정에 대응한 정책을 중심과제로 삼게 되었다. 이러한 환경변화는 통일인프라 형성과 관련된 연구가 통일논의의 핵심으로 위치를 구축하였다.

경제분야 통일인프라는 남북 경제교류협력을 활성화시키면서 중장기적으로 남북 경제공동체를 형성하기 위해 필요한 경제분야의 인프라를 의미한다. 경제분야 통일인프라는 통일인프라 중에서도 기초적이고 중심적인 부분이다. 특히 민족공동체를 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체라는 세 부분으로 나누어 볼 때, 경제공동체 형성을 가장 우선적으로 이루어야 할 과제로 파악하고 있는 것이다.

경제분야 통일인프라의 구축을 위해서는 현 단계 한국 정부의 국정 기본 방향과 잘 조화되는 통일인프라 구축을 위한 정책방향을 제시해야만 할 것이다. 2003년 2월 출범한 참여정부의 평화변영정책은 한반도의 당면한 안보 현

안을 평화적으로 해결함으로써, 한반도에 평화를 정착시키고 동북아에서 안보협력이 가능하도록 하는 것이다. 평화변영정책은 한반도에서 평화가 정착될 때 한반도와 동북아 지역에서 공동 번영의 기회가 다가올 것이라고 생각한다. 평화변영정책과 동북아 중심국가 구상은 경제분야 통일인프라 구축과 밀접한 연관을 갖는다. 평화변영정책이 추구하는 경제협력과 경제부흥이 기본적으로 남북 경제 교류협력과 밀접한 관계를 맺지 않을 수 없기 때문이다. 당연히 교류협력과 관련한 국내 시스템 구축을 주요한 과제의 하나로 삼고 있는 경제분야 통일인프라 구축정책은 평화변영정책의 핵심 요소가 되어야 할 것이다.

#### 나. 독일의 통일인프라 구축 사례와 시사점

서독정부의 통일을 위한 인프라 건설은 1970년대 초반 빌리 브란트(Willy Brandt) 수상의 동방정책(Ostpolitik)을 취하면서 본격적으로 시작하게 되었다. 서독정부의 통일정책은 “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”로 가능한 한 동서독간의 주민들의 접촉을 증대시키기 위한 정책을 추구하였다. 동독과의 교류 및 접촉을 활성화하기 위한 인프라 구축을 위해서 서독정부는 현금이나 물자 등의 직접지원 뿐만 아니라 서독의 對동독 특혜조치 등 다양한 정책을 구사하면서 양독간의 화해와 협력을 통한 통일기반조성을 위한 인프라 구축에 힘썼다. 서독정부의 對동독 통일인프라 구축사업은 인도적 차원의 개인이나 교회 차원뿐만 아니라, 서독정부 차원의 사업 등 다방면에서 이루어졌다. 서독정부의 통일인프라구축은 교류협력과 관련한 통일인프라, 정치·경제·사회·물질 기반과 관련한 인프라, 경제통합관련 인프라로 나누어 검토할 수 있다. 교류협력과 관련된 통일인프라는 사회·문화교류를 위한 인프라 구축과 경제교류 활성화를 위한 인프라로 구분된다. 그리고 사회간접자본 확충, 국제적 환경조성, 민주주의 및 통일교육 등으로 구분하여 정치·경제·사회·물

적 기반과 관련한 인프라를 구축하였다. 경제통합과 관련하여 사회보장제도구축 등의 사회정책적 인프라를 구축하였다.

교류협력기에 서독정부는 동서독 주민들 간의 접촉을 최대한 유도하고자, 각종 유무형적 인프라 구축에 적극적인 정책을 취했다. 가능한 한 많은 접촉을 통한 동독체제의 변화 유도, 이것이 바로 서독의 대동독 통일 정책이었다. 동독이 외환수입의 반대급부로 보장한 베를린으로의 통로제공, 상호 민간인 방문확대, 동독 입국제한 요건 완화, 편지 및 소포검열의 완화 등과 같은 것들이 가장 대표적인 통일인프라라고 볼 수 있다.

교류협력기에 서독의 통일인프라 구축사업으로부터 우리가 얻어야 할 시사점은 첫째, 서독의 접촉을 통한 변화 전략이 통일을 위한 내부적 환경개선에 크게 기여한 것처럼 남북한도 접촉을 최대한으로 보장할 수 있는 방향으로 통일인프라를 구축하여야 한다. 둘째, 서독의 통일인프라 구축사업은 정권이 바뀌고 국제환경의 변화에도 불구하고 꾸준히 지속된 것처럼 통일인프라 구축사업은 정권차원의 협력사업이 아니라 장기적 관점에서 국제정세와 국내정치 상황의 변화에도 꾸준히 지속되어야 한다. 셋째, 서독의 대동독을 향한 통일인프라 구축사업들은 교역초기부터 상호 교류를 촉진하기 위한 협정과 환경개선, 제도적 장치를 마련함으로써 경제교류와 방문시 거래비용을 낮춘 것처럼 정부는 소위 “시장의 실패”를 사전에 차단하여 교류와 협력환경을 개선하고, 특정기업이나 산업에 대한 직접적인 지원보다는 전체기업의 수익성 향상에 도움이 될 수 있는 공공 분야에 대한 인프라 구축에 집중 투자되어야 한다.

경제적, 정치적, 사회적, 물리적 측면에서의 인프라로는 도로, 운하, 철도, 고속도로와 같은 실제 교통관련 인프라를 적극적으로 지원하여 동독내의 경제 및 정보교류와 이동성을 높였다. 또한 동서독간의 교류확대를 가져왔을 뿐만 아니라 서방 유럽국들과의 경제교류와 협력이 가능하게되어 동독을 서방세계에 연결하는 교량의 역할을 할 수 있었다. 이러한 사실은 남한이 북한과의 교류

에서 그 기반이 되는 물리적 인프라 개선에 좀 더 많은 관심을 가져야한다는 사실을 보여주고 있다.

대내적으로는 민주주의 및 통일교육을 시행하여 사회적으로 공통의 가치관과 동일한 정체성을 가질 수 있는 기반을 확보한 것들이 독일로 하여금 통일의 기회를 적극적으로 현실화할 수 있는 계기를 제공한 인프라가 되었다. 이러한 사실은 현재 대북정책을 두고 오히려 남남갈등이라는 내부갈등이 자꾸만 재연되는 현상에 많은 가르침을 주고 있다. 우리사회내에 기본적으로 필요한 공동의 가치관이나 역사인식에 대한 교육이나 민주주의 교육이 더 먼저 이루어져야 하는 통일의 인프라임을 독일의 사례는 명백히 보여주고 있다.

#### 다. 중앙정부, 지방자치단체, 기업의 지원시스템

##### (1) 중앙정부 남북교류협력 지원시스템

입법부에는 통일외교통상위원회와 남북관계발전지원특별위원회가 구성되어 있으며, 통일관련 각종 연구단체가 구성되어 있다. 또한 국회는 2002년 11월 국회차원에서 체계적이고 종합적 통일대비책을 강구하기 위해 '남북관계발전지원특별위원회'를 구성하여 운영하고 있다. 제16대 국회는 2003년 남북경협외 제도적 틀을 마련한 4개 경협합의서를 비준하고, 정부의 대북활동에 법적 구속력을 부여하고 대북관계의 투명성을 높이는 것을 골자로 하는 '남북관계 발전기본법' 제정안을 제출하였다.

행정부의 남북교류·협력지원체계는 통일부가 주축이 되어 구축·운영하고 있다. 통일부는 남북교류·협력의 제도적 장치를 마련하기 위해 1990년 '남북교류협력에 관한 법률'을 제정하였다. 또한 통일부는 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 '남북협력기금법'에 따라 남북협력기

금을 관리·운영하고 있으며, 남북간의 상호 교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 남북교류협력추진협의회를 설치·운영하고 있다. 통일부의 기능과 역할은 '남북교류의 활성화'를 통한 한반도의 평화정착과 통일이라는 과업을 수행하는 데 초점을 두고 대내적 문제에 치중하고 있다. 그러나 북한 핵문제를 포함한 남북관계 개선 및 남북교류·협력은 남북한만의 문제가 아니고 국제적인 문제와 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 현재 주로 대내적 문제해결에 치중된 통일부의 기능·역할·조직을 대외 홍보 및 교섭을 위한 능력을 높일 수 있도록 조정하는 것이 필요하다.

외교통상부는 주변국가간의 정치협력과 외교정책사항에 관한 업무를 담당하고 있으며, 미국·일본·중국·러시아 등 주변국들의 대북화해·협력정책에 대한 협조와 지지확보에 주력하고 있다. 이를 위해 외교통상부는 한·미, 한·일, 한·중 정상회담과 외무장관회담을 개최하고, 대북정책조정그룹회의 등과 같이 대북정책에 대한 관련국간 정책조정을 위한 채널을 유지하고 있다.

재정경제부는 경제협력 관련 업무의 총괄부서로서 남북경협이 장·단기 정책개발과 부처간 정책조정 업무를 수행하고 있다. 재정경제부는 남북경협의 제도적 틀을 마련하기 위해 설립된 남북경제협력추진위원회와 남북경제협력제도 실무협의회를 주관하고 있으며, 개성공단개발, 남북철도·도로연결, 금강산관광사업 등의 업무를 추진하기 위해 관련 부처와 업무협의를 통해 남북한의 실무 회담을 조정하고 있다. 한편 통일부와 재정경제부는 남북경제교류·협력 관련 업무를 중복하여 처리하고 있기 때문에 통일정책 업무와 경제교류·협력 관련 업무를 분리하여 운영하는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

산업자원부는 개성공단 등 경제특구, 일반 제조업의 대북진출 지원과 원산지 확인 및 증명서 등의 업무를 담당하고 있다. 산업자원부의 업무와 관련, 개성공단개발이 아직 초기 단계이기 때문에 부처간 업무협조체계에는 별다른 문

제점이 발생되지 않고 있지만, 공단개발이 본격화되고 남북경협이 활발해지면 업무가 증대할 것으로 예상되기 때문에 전담부서의 신설이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 산업자원부는 남북한 산업구조조정에 대비한 중·장기 계획을 체계적으로 수립하여 사업자선정, 사업품목결정 등의 업무를 수행하여야 하며, 시장 및 판로에 대한 정보제공과 무역인력양성을 위한 북한지역 내 무역관 개설 계획수립, 산업표준마련, 산업재산권보호 등의 업무를 추진할 수 있는 대책을 마련하여야 한다.

건설교통부는 개성공단건설과 남북철도·도로연결 사업 업무를 담당하고 있다. 건설교통부는 향후 개성공단건설 및 하부구조의 구축, 단기적으로 남북한 철도 및 도로 연결, 장기적으로는 한반도 횡단철도망의 구축과 북한 내 도로망의 재정비 계획을 수립 추진하여야 한다.

농림부는 북한농업의 현황 파악·지원·협력업무, 북한과 경제협력 및 투자 업무, 통일 이후 남북한 농업구조 통합 방안, 북한산 농산물 반입제도와 반입물품 규정, 반입승인에 관한 업무와 관계부처 간 협조 업무를 담당하고 있다. 농림부는 2001년 북한농업개발에 대한 전문적 기술자문과 새로운 협력사업추진을 위해 정부와 민간의 북한농업 전문가를 중심으로 '북한농업지원협력단'을 구성하여 운영하고 있다. 현재 '농업분야 남북고위급 회담' 창설을 제안해 두고 있는 상태이며, 이 회담이 성사된다면 농업분야에서 실질적 협력과 북한농업기반의 재건을 위한 제도적 장치구축에 진전이 있을 것으로 예상된다.

과학기술부는 남북한의 과학기술협력 관련 업무와 공동 연구개발 사업을 추진하고 있다. 과학기술부는 북한적응용 슈퍼옥수수 남북공동연구개발 등의 공동연구를 추진하였으며, 북한과학기술정보를 종합적·체계적으로 제공하기 위해 '북한과학기술네트워크'의 구축을 추진할 계획이다. 그러나 남북한의 과학기술협력은 상당수의 품목이 바세나르체제의 이중용도품목대상에 포함되어 전략물자 반출금지로 인해 많은 제약을 받고 있기 때문에 협력성과는 뚜렷하지

못한 상황에 머물고 있다. 따라서 남북한의 과학기술협력 사업은 비정치적 특색이 있는 식량문제와 관련된 농업 및 바이오 기술(bio technology)분야의 수급과 관련된 발전기술 및 에너지 분야, 의료문제와 관련된 의·과학 분야, 위탁가공 교역과 관련된 애로기술 분야 등에서 협력이 용이할 것으로 판단된다.

## (2) 지방자치단체의 남북교류협력 지원시스템 실태

2002년 6월 남북정상회담을 계기로 각 지방자치단체는 중앙정부와는 별도로 독자적인 남북교류·협력을 추진하기 시작하였다. 지방자치단체의 교류·협력사업은 향후 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 막중하다는 차원에서 적극 활성화되어야 한다. 현재 중앙정부가 교류·협력사업을 독점함에 따라 대부분의 교류·협력 프로그램은 정치적 성격이 강하고 다양성이 부족하다. 무엇보다도 지자체의 참여가 부진함에 따라 남북교류·협력에 대한 전국적인 지지와 공감대를 획득하는 데 성공하지 못하고 있다. 이념과 체제의 색깔이 중앙정부보다 강하지 않은 지자체는 지역 특성에 맞는 사업을 통해 남북교류·협력을 추진함으로써, 좀더 효율적으로 사업을 추진할 수 있을 것이며 또한 남북간 이질화를 극복하는 데에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

분단체제의 극복은 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부 차원에서 동시에 진행되고 병행될 경우 효과가 극대화될 수 있다. 결국 중앙정부의 큰 틀의 통일정책 안에서 분권적·미시적 접근이 통일의 물꼬를 틀 수 있다는 인식에 따라, 지역 특성에 맞는 남북교류·협력이 활성화되어야 한다. 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 점점 중요해지는 만큼 지방정부의 역할과 과제에 대한 연구가 진행되어야 한다.

지방자치단체 차원의 남북교류·협력은 현재 몇 가지 과제를 안고 있다. 첫 번째 과제는 구체성의 확보이다. 현재 지방자치단체의 교류·협력사업은 일

부를 제외하고는 구체성이 결여되어 있다. 북측의 교류대상을 선정하는 기준은 도시규모 및 여건의 유사성, 분단 이전 행정구역의 동일성, 역사적 유사성, 실향민의 고향, 동일지명 등으로 구분되고 있다. 지방자치단체 교류·협력사업의 구체성이 결여된 것은 북측과의 사전접촉이 용이하지 않음에 따라 북측에 대한 상황을 제대로 인식하지 못하거나, 또는 남한의 기준으로 판단하여 접촉 상황을 상정하기 때문이다. 일부 자치단체의 교류·협력사업이 승인만 받아놓고 성사되는 일이 없어 지지부진하자 중앙정부에서 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”를 별도로 구성하여 엄격한 심사를 하기로 방침을 정하였다.

두 번째 과제는 전시성 사업의 지양이다. 특정 지자체에서 사업을 추진하여 언론에 보도되거나 대외 이목이 집중될 경우 다른 민선 자치단체장의 경우 이를 무시하기 어렵다. 차기 선거에서 당선되기 위해서는 주민들의 관심을 유도하고 여타 자치단체보다 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 사업성사율이 10% 미만에 그치고 있는 것은 우연이 아니다.

세 번째 과제는 북측의 무리한 대가 요구를 극복하는 일이다. 현재 북측은 남북교류협력에 나설 때 일정 정도 정치적·경제적 이득을 목표로 삼고 있다. 북한은 당국간 회담을 통해서도 식량과 비료를 반대급부로 지원받고 있으며, 민간단체의 대북교류를 통해서도 기타 의약품, 농기계 및 의류 등을 남측으로부터 전달받고 있다. 북한은 ‘지원 없이 교류 없다’라는 명제를 철저히 실천하고 있는 것이다. 사실 북한의 해당 시·도 인민위원회, 민족경제연합회, 민족화해협력위원회 및 하부기관에서 남측과 교류협력을 하기 위해서는 국가보위부, 노동당 및 군부 등 상부 권력기관의 승인이 필수적이기 때문에 이들을 무마할 정도의 경제적 대가를 지불하는 것은 현실적으로 불가피한 측면이 있다.



### (3) 민간기업 남북경제교류 지원시스템 실태

지난 10년 넘게 이루어진 남북경협역사를 감안할 때 교류시스템은 상대적으로 많은 변화와 발전이 있었다. 우선 눈에 띄는 것은 간접거래에서 직접거래로 전환되고 있다는 점이다. 4개 경협합의서(투자보장, 이종과세방지, 분쟁조절, 청산결제 관련 합의서)의 발효로 제도적 틀 안에서 안정적으로 경제교류를 추진할 수 있는 기반이 조성되었다는 점은 주목할 만하다. 휴전선을 바로 넘나드는 경협으로 확대될 수 있는 기반도 마련되고 있다. 개성공단 개발, 금강산 관광, 동해선·경의선 연결사업 등은 분단구조를 해소해 나갈 수 있는 좋은 초석이 될 것이다. 지난 시기의 경협을 바탕으로 사업의 초기단계에서 사업 성사에 이르기까지 나름대로 관행과 관습이 정착되고 있다.

그러나 아직까지 민간기업차원에서 북한시장에 대한 관심이 그렇게 높다고는 볼 수 없다. 지금까지 대북사업에 참여한 경험이 있는 기업들이 수백 개에 불과하다는 점은 사회적 관심도에 비해 실질적 관심도는 높지 않음을 의미한다. 더욱이 대우의 남포공단 및 현대아산의 금강산 사업을 계기로 대북사업에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 사업가들이 대부분이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 역시 북한 체제의 불투명성, 불확실성에 기인하는 면이 크다. 결국 북한의 시장환경이 전반적으로 개선되기까지는 경험이 크게 확대될 것을 기대하기는 어려울 것이다. 현재로서는 북한 핵문제가 해결됨에 따라 실마리를 풀어나갈 수 있을 것으로 판단된다.

또한 지금까지 형성된 경제교류·협력의 관행들은 국제 기준과는 많은 차이를 보인다. 그러나 시대가 변하면서 남북경제교류·협력도 국제 관행에 맞출 필요가 점점 증대되고 있다. 남북교류를 통해 경쟁해야 할 시장은 바로 국제시장이기 때문이다. 따라서 지금부터는 민간기업 차원의 남북경제교류 시스템도 점차 국제적 기준에 맞추는 방향으로 나가야 할 것이다.

## 라. 경제영역의 물적 기반 실태

통일을 대비한 경제영역의 물적 기반은 남북간 경제체제 차이 및 경제력 격차의 극복을 위한 남한 내부의 경제적 역량 강화를 의미한다. 통일에 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. 무엇보다도 ①거시경제 안정화, ②재정 건전화, ③전력과 철도·도로 등 SOC 시설 확충, ④북한 인력의 교육프로그램 개발·지원, ⑤법·제도적 장치 마련 등이 가장 중요한 물적 기반이라고 판단된다. 한편 통일은 남북 양자간 문제뿐 아니라 주변국과 연계된 국제적 문제인 만큼 남북한 및 주변국가들 사이의 협조를 유도하기 위한 ‘연계’ 전략이 필요하며, 또한 비용 최소화와 효과 극대화를 위해서는 시범 사업 선정을 통한 ‘선택과 집중’ 전략이 요구된다.

이런 측면에서 본다면 북한의 경제특구정책이 성공하도록 지원해주는 것은 매우 유용하고도 현실적인 대안이 될 수 있다. 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.

## 마. 사회복지 영역의 물적 기반 실태

통일과정에서 예상되는 복지수요는 단기적 수요와 중장기적 수요로 나뉜다. 단기적 수요로는 두 가지를 상정할 수 있다. 하나는 통일 직전과 직후 북한에 지속되고 있는 경제난과 함께 북한지역의 기존 경제체제가 혼란을 일으키면

서 실업자가 증가하고 주민들의 빈곤이 심각한 수준으로 심화되면서 발생하는 복지수요이다. 다른 하나는 이러한 상황과 더불어 가중되고 있는 남북한 경제력과 소득수준의 격차로 인해 북한주민이 남한지역으로 대규모 이동을 하게 됨으로써 발생할 복지수요이다. 중장기적 수요로는 남북간 이질적 복지체제와 복지재원의 격차를 극복하고 복지에 대한 권리를 동등하게 보장하기 위해서 필요로 하는 복지수요를 예상할 수 있다. 통일한국은 궁극적으로 단일한 통합복지체제를 구축해 나가야 할 것인데, 이는 단기적 복지수요의 원천인 북한주민의 실업과 빈곤문제 그리고 남한 지역으로의 이동문제를 해결하는 데 결정적 역할을 하는 것이기도 하다. 북한지역의 경제력을 강화해 나감과 동시에 복지에 대한 남북주민 간에 동등한 권리가 보장될 때 빈곤과 실업으로 인해 야기되는 지역 간 이동문제는 해결될 수 있기 때문이다. 그러나 단기적 복지수요나 중장기적 복지수요를 충족시킬 복지인프라는 아직 체계적으로 준비되어 있지 않다.

단기 과제에 대한 준비상태를 보면, 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 복지전달체제도 아직 갖추어지지 않고 있으며 응급구호에 필요한 복지재원의 확보방안도 공론화되지 않고 있다. ‘응급구호 계획’의 수립을 위해서는 응급구호의 내용에 대한 정확한 파악과 응급구호 계획의 실행기관이 준비되어야 할 것이다. 더불어 북한주민들에 대한 ‘응급구호’의 필요 정도를 설정하기 위해서는 최저생활수준의 규정, 수혜대상계층의 파악, 보조금 지급방식에 대한 사전적 결정 등이 이루어져야 하며, 보조금 지급대상자 파악, 적절한 보조금 전달체계의 확립을 미리 준비·계획해야 한다. 또한 유사시에 북한주민들에 대한 ‘응급구호’를 적절하고도 원활하게 수행하기 위해서는 실행기관을 예비적 형태로 신설하는 등 유관 행정체계의 구축이 필요하다.

중장기적 복지수요를 위한 과제인 통합복지체제 구축 역시 4대 사회보험

을 중심으로 계획적으로 준비되어야 할 것이다. 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 도출 등을 수행하게 해야 할 것이다.

#### 바. 통일비용과 재원조달기반 실태

통일비용에 대한 국외 재원조달기반은 전무한 실정이다. 한반도 에너지 개발기구(KEDO)와 같이 프로젝트 차원에서 사업비의 일정 비율을 관련국들이 부담하는 경우가 있으나 포괄적이고 지속적으로 유지될 수 있는 재원조달기반은 존재하지 않는다. 통일비용에 대한 국내 재원조달기반으로 해석될 수 있는 남북협력기금은 주로 통일환경 조성비용으로 남북교류 활성화를 위한 경상지출에 사용되고 있다. 현재 진행되고 있는 남북교류·협력에 대한 지원은 사실상 통일비용(통일환경 조성비용)을 지불하고 있는 것이며, 따라서 체계적 계획을 수립하여 중장기적 안목으로 기금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 통일환경 조성비용이 적재적소에 효율적으로 사용된다면 통일이후 체제통합비용은 감소할 것이며 체제통합에 따른 사회·경제적 부작용도 줄게 될 것이다.

통일환경 조성비용으로서의 남북협력기금은 사실상 군사적으로 대치중인 남북간의 교류·협력을 위한 기금이라는 점에서 기금의 수요와 공급이 남북관계의 안정성 여부에 큰 영향을 받고 있다. 남북정상회담이나 이산가족상봉행사 등 남북관계가 안정화되면, 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, 남북간에 군사적 분쟁이나 핵문제가 대두되면 국민여론

이나 정치권이 대북사업에 대한 기금사용을 ‘퍼주기’로 비판하는 경향이 발생하게 된다.

기금은 국가운영과 관련된 정상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정한 목적을 가진 사업을 위해 특정한 기금을 운용할 필요가 있을 때 법률로 정한 특별한 기금이다. 남북협력기금도 남북교류·협력의 활성화라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특별히 설치된 기금으로 통상적인 예산과는 달리 탄력적인 운용이 가능하고 기금설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금사용에서 융통성을 가지고 있다. 물론 기금사용의 투명성과 효율성이 확보되지 않는다면 기금이 갖는 운용상 탄력성이라는 장점이 경우에 따라 단점으로 작용할 수도 있다. 그리고 기금수준의 적정성(optimality)문제가 중요하며 구체적이고 실현가능한 적정 기금수준에 대한 논의가 있어야 하나 적정수준의 기금문제는 아직 초보단계에 지나지 않는다. 또한 통일환경 조성비용의 재원조달기반은 장기차입금과 통일세의 신설, 국공채발행 등의 방법이 있지만, 기금조달방법에 따라 각기 장단점을 가지고 있기 때문에 엄밀한 연구가 필수적이다.

## 2. 경제인프라 개선의 기본방향

경제분야 통일인프라의 실태와 관련하여 정책적으로 주목해야 할 시안은 세 가지이다. 첫째, 통일과정에서 필요한 통일인프라의 구체적 항목을 주기적으로 점검·보강하는 일이다. 둘째, 통일인프라의 각 항목별 실태를 분석·평가하는 일이다. 셋째, 통일인프라의 적정 수준을 파악·유지하는 일이다. 이러한 세 가지 작업은 성격상 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 조정되어야 한다.

세 가지 정책적 과제가 효율적으로 달성되기 위해서는 세 가지 정책적 고려가 필요하다.

첫째, 경제분야 통일인프라를 확정하고 평가하고 점검하는 업무를 담당하는 기관이 필요하다. 구태여 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 아니라 남북관계 발전을 막는 제약요인도 등장하고 있다. 이러한 문제들을 체계적으로 조사·정리하고 해결방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 경제분야 통일인프라의 실태조사·분석·평가를 위한 관련 부처간 협조체계를 구축하여야 한다. 현재 통일과 관련한 업무는 대부분 통일부에서 담당하고 있지만, 남북관계가 발전하고 통일과정이 진척될수록 각 시안별로 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 변화 자체에 그리고 북한의 변화에 대응하기 위한 것이다. 특히 현재 남북간 경제력 격차와 북한 경제의 현황을 고려할 때, 통일인프라의 대부분은 북한 경제의 개혁·개방 및 안정·성장을 지

원하기 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.

## VI. 사회·문화차원 실태조사(Ⅰ): 통일교육분야

지난 2000년의 남북정상회담을 계기로 하여 남북관계가 개선되면서 통일교육의 접근 방향에도 많은 변화를 가져왔으나 장기적 구상을 가진 통일교육 시스템을 갖추지 못한 상태이다. 그러므로 최근의 통일교육의 변화에 대한 체계적인 진단과 함께 성과에 대한 종합적인 분석이 필요하다.

통일교육의 새로운 접근 모형에 근거하여 통일교육 실태의 진단과 성과를 분석하고, 이러한 연구 결과를 바탕으로 하여 향후 남북한 통일을 준비하는 대비책을 세워야 할 것이다.

이 연구는 통일교육 기관에 대한 실태조사를 실시하였으며, 학생과 교사에 대한 요구조사를 실시하고 통일교육 전문가에 대한 의견조사를 실시하여 통일교육의 성과를 분석, 진단함으로써 통일교육의 새로운 시스템을 구축하는 데 시사점을 도출하고자 하였다.

### 1. 통일교육의 실태

현재의 통일교육은 과거에 비하여 괄목할 만한 발전을 이룩한 것이 사실이다. 우선 통일교육을 지칭하는 명칭이 과거 남북간의 정치·군사적 대결과 제 영역의 비교적 시각을 전제로 한 이념적 색채를 벗어난 것에서 찾아볼 수 있다. 통일교육 환경을 유인한 주체가 남북관계를 정점으로 하는 정치·군사적 구조라고 하더라도 내부적 반성과 이를 실천적 발전 전략으로 연결시킬 수 있는 그 간의 무성한 논의와 각종의 시도가 이를 뒷받침하였기에 가능한 것이라 보여진다. 이것은 무엇보다도 남북 분단의 구조를 극복하고자 하는 민족적 과제를 많은 사회 구성원들이 공통분모로 인식하고 있음을 증명하는 것이다.



그러나 이러한 과정에서 북한을 보는 시각과 통일의 접근 방법이 계층, 연령, 성, 지역별로 상호 갈등을 일으켜 통일문제에 관한 남남갈등이라고 하는 또 다른 차원의 문제를 양산해 낸 것도 역시 사실이다. 통일의 당위성에 대한 각종의 설문조사 결과 약 70% 정도의 긍정적 응답률이 나타나는 것은 앞에서 지적한 남남갈등이라고 하는 ‘현재적 인식’과 통일의 당위성이라고 하는 ‘미래적 목표’ 간에 커다란 간극이 있음을 보여주는 지표이다. 그렇다면 우리 사회구성원들을 대상으로 한 통일의 당위성에 대한 계몽은 이제 어느 정도 그 목표를 달성한 것이라고 보여진다. 다양성과 다의성을 중시하는 자유민주주의의 사회질서 하에서 특정 주제에 대한 70% 정도의 합의된 의식을 발견할 수 있는 사례가 힘든 점을 고려할 때, 이와 관련된 노력은 소기의 목적을 달성한 것으로 평가하는 것이 타당할 것이다. 그러나 통일과 관련한 남남갈등의 문제를 풀어 가는 방법은 그렇게 간단치가 않다. 남남갈등의 문제는 일정부분 각 개인의 정치적 이데올로기를 비롯한 사회문화적 경험 등에 밀접히 연관된 것으로 통일의 당위성과 같은 찬·반의 태도가 아니라, 보다 복잡한 합의에 관한 내면적 문제이기 때문이다. 이러한 측면에서 남남갈등 해소를 위한 가장 적실성 있는 방법을 통일교육에서 찾을 수 있다. 즉, 통일교육은 북한·통일에 대한 이해차원뿐만 아니라, 남남갈등의 해소 방안에 그 전략적 접근 노력이 맞추어져야 함을 의미하는 것이다.

그러므로 그동안 통일교육의 발전과 내실을 제고하기 위한 노력이 다방면에서 추진되었다. 먼저, 통일교육지원법의 제정을 비롯한 통일교육심의위원회 및 실무위원회의 설치·운영 등과 같은 제도화의 실적에서 그것을 찾아볼 수 있다. 또한 학교통일교육의 활성화를 위한 노력의 일환으로 교과목의 재구성과 특별활동 및 재량활동 시간의 활용 가능성이 열리고 각종의 관련 교수법, 프로그램, 사례집 등이 발간·보급되고 있으며, 사회통일교육에 참여하는 민간단체의 증가와 이의 협의·조정을 위한 통일교육협의회의 발족에서도 그러한 성과

가 나타난다.

먼저 통일교육의 하드웨어를 구성하고 있는 행정관리 체계는 통일교육의 법적 근거를 마련하고 정책적 방향성을 결정지으며, 그 실행력을 관리하는 면에서 중요하다. 현재 통일교육의 법적 근거는 통일교육지원법이다. 또한 정책적 방향성은 동법에 의하여 설치된 통일교육심의위원회 및 실무위원회의 심의 사항인 통일교육기본계획과 지침서를 통하여 나타난다. 그리고 실행주체는 정부부처인 통일부, 교육부를 비롯한 통일교육원, 민주평통, 교육지자체, 각급 학교, 공공·민간사회통일교육 기관 등이다. 문제는 중앙정부차원의 정책적 효율성을 제고할 수 있는 협의 시스템으로 통일교육심의위원회 및 실무위원회가 마련되어 있으나 실질적 작동을 통한 정책협조를 이끌어 내기에는 역부족이라는 점이다. 이러한 기구가 관련 업무를 처리하기 위하여 연 몇회 정도의 개최 실적을 갖고 있는가를 살펴보면 그 한계를 감지할 수 있다. 물론, 통일교육관련 주요 정책을 심의, 결정하는 것으로 그 기능의 효용성을 높게 평가할 수 있을 것이다. 그러나 통일문제가 우리 민족의 최대 관심사이며, 현재의 통일교육이 통일과정 및 이후의 사회통합단계에서 미칠 파장을 고려한다면, 적어도 통일교육실무위원회의 상설화가 검토되어야 할 것이다.

또한 학교 통일교육은 제7차 교육과정을 통하여 범교과로의 확대, 특별활동 및 재량활동 시간의 활용 가능성 등과 같은 성과를 이룩하였다. 물론, 과거에 비하면 획기적 발전으로 평가할 수 있으나, 제도적 성과가 반드시 피교육생의 교육적 효과로 연결되는 것이 아니라는 것에 문제의 본질이 존재한다. 7차 교육과정상의 통일교육 시수는 6차 교육과정의 그것에 비하여 시수가 축소되었다. 외연만을 비교할 때 당연히 시수가 많은 6차 교육과정의 통일교육이 효과가 많아야 했을 것이다. 결과는 그렇지 않다. 통일교육이라는 교과목의 특성을 고려할 때 반드시 시수, 교과목의 범위 등과 같은 제도적 발전보다도 교육의 내실을 기할 수 있는 교육방법이 더욱 중요한 것으로 보인다. 이것은 청소년 대

상의 설문조사 결과를 통하여 간접적으로 확인할 수 있다. 예로 청소년들은 통일의식에 영향을 미치는 요인이 학교통일교육이나 교사보다도 친구를 비롯한 신문, TV, 인터넷 등의 대중매체가 더욱 크다고 응답한다. 결국 통일교육은 단순히 인지적 영역에서 지식을 암기해 가는 과정이 아니라 일상생활의 한 부분으로 체험해 가는 접근 방법이 더욱 효과적이라고 하는 것을 시사한다. 일부 통일교육 담당 교사를 중심으로 일상생활의 소재를 활용한 교육방법, 신문 등을 활용한 자기 주도적 학습방법, 그리고 특별활동 및 재량활동 시간을 활용한 체험적 교육방법 등의 시도는 통일교육의 특성을 감안한 매우 적시적인 접근전략으로 평가된다. 그러기 위해서는 청소년층을 겨냥한 통일교육과정의 제도적 마련과 함께 담당 교사들의 전문성을 제고하기 위한 제도적 장치도 함께 논의되어야 한다. 이들에 대한 제도적 성과가 미비한 현 시점에서 학교통일교육의 활성화 방안을 기대하는 것은 매우 성급한 기대일 것이다. “교육적 성과는 교사의 질을 넘지 못한다”는 말에 유의할 필요성이 있다.

사회통일교육 역시 이의 활성화를 통한 파급효과를 기대하기 위해서는 여러 가지 부문에서의 선결과제가 있음을 시사 받는다. 예를 들어 사회통일교육 참여 기관간의 이념적 편차를 줄일 수 있는 제도적 장치 마련, 재정 지원과 전문인력의 활용 방안, 기관간 정보, 자료 등의 공유 시스템 구축 방안 마련 등이다. 그리고 현재 사회통일교육의 중추적 역할을 담당하고 있는 통일교육원과 통일교육협회의 기구를 확대·운영하는 정책적 결단이 요구된다. 통일교육원의 경우 적은 전문인력이 사회교육과정을 포함한 학교통일교육과정, 남북교류협력과정, 공직자통일교육과정, 특별연찬과정 등과 같이 5개 과정의 통일교육을 시행하고 있다. 그러나 과정별 교과목 및 교육내용을 살펴보면 교육대상의 특성과 욕구를 고려한 차별화 전략이 제대로 안되고 있음을 발견할 수 있다. 이것은 그 업무의 중요도 및 업무량에 비하여 투입 인력의 비율이 매우 불균형적인 현상에서 1차적 원인을 발견할 수 있다. 그러므로 제한된 인력에 의한 모

든 교육과정의 통합적 운영시스템보다 각 과정별 특성화를 고려한 전문 담당 기구의 설치와 전문인력의 확충이 필요하다.

또한 사회통일교육기관간의 연계·협력과 정보, 자료의 공유 시스템 구축을 목적으로 설립한 통일교육협회의 운영실태에서도 비슷한 문제점이 나타난다. 협의회는 시·도 단위의 지부 설립이 제도적으로 마련되어 있으나, 3년이 지난 현재까지 관련 추진실적이 저조하다. 지역사회차원의 사회통일교육 활성화를 위해서도 시·도 단위의 지부 설립은 매우 시급할 것으로 판단된다. 더욱이 협의회 최근 운영실태는 사회통일교육기관간의 연대를 통한 사업보다 개인 연구자 중심의 프로젝트화 추진 경향을 보이고 있어 운영방향을 검토할 필요성이 있다 하겠다.

끝으로 통일교육의 활성화 방안을 논의할 때 항상 쟁점이 되는 부분은 정부와 민간차원의 협력, 민간사회교육기관간의 협력, 사회교육기관과 학교통일교육간의 협력체계 구축 문제이다. 이것은 통일교육을 추진하는 각 주체별 단선적 접근 전략보다 종합 네트워크 구축을 통한 접근 방법이 보다 효율적이기 때문이다. 현재를 살아가는 사회구성원들의 일상생활 영역은 단순히 한 단면에만 국한되는 것이 아니다. 예로 청소년들은 주로 학업과 관련된 학교, 학원 등의 공간에서 많은 시간을 보내고 있으나, 통일의식에 영향을 미치는 매개체는 친구, 부모를 비롯한 각종의 대중매체 등 그 범위가 다방면에 걸쳐 있다. 그러므로 통일교육 관련 종합 네트워크 구축의 필요성이 줄곧 제기된다. 그러나 현재의 네트워크 구축 실태는 그 실적이 매우 미미할 뿐만 아니라, 단순히 연 몇 회 정도의 회의 실적만을 갖고 있거나, 관련 프로젝트를 수주 받고 수행하기 위한 협의체적 성격, 또는 사회통일교육 시행을 위한 강사 pool제 성격의 협의체 등 초보적 단계에 머물고 있는 실정이다. 그러므로 현재 활동 중에 있는 통일교육 협력기관의 운영 내실화 제고 방안과 함께 보다 많은 수의 통일교육관련 종합 네트워크 구축 방안이 심도 있게 검토되어야 한다. 특히, 각 지자체 단위에

서 통일교육관련 종합 네트워크 역할을 담당할 수 있는 기구의 설치 문제가 적극적으로 검토되어야 한다.

## 2. 통일교육에 대한 의견조사

중·고등학교 학생과 교사, 그리고 대학생을 상대로 실시된 통일교육 관련 의견조사를 통해 확인된 내용과 해결해야 할 과제를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 통일에 대한 전망과 기대에 있어서는 전반적으로 긍정적인 답변이 많았다. 그런데 연령별, 집단별 차이가 일정하게 나타났는데, 특히 중·고등학생들이 정부의 대북 지원사업이나 통일의 과정 전반에 있어서 보다 소극적이고 부정적인 경향을 보였다. 그런 점에서 청소년들에게 통일에 대한 비전과 의지를 제대로 심어주기 위한 통일교육의 내실화가 중요한 과제로 대두하고 있다.

둘째, 통일된 상태에 대해 최근의 통일교육지침에서는 남북한 주민의 사회문화적 통합을 통해 실질적으로 남북이 하나되는 것을 강조하는데 비해 이 문제에 대한 교사들의 인식은 '상호체제의 인정과 교류'라는 소극적 상태로 생각하고 있어서 통일교육의 지도에 혼선을 빚을 우려가 있다.

셋째, 최근의 북핵사태는 북한과 지속적인 대화와 협력을 계속하려는 과정에서 국내외적으로 많은 곤란을 초래한 것이 사실이다. 그러나 이런 북핵사태가 조사 대상자들의 통일에 대한 전망에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 다만 청소년 집단의 경우에는 부정적인 영향을 미친 것으로 드러났으며, 그만큼 중·고등 학생들에게 통일의 당위성을 감성적 차원이 아니라 이성적으로 깨우쳐 주어야 함을 알 수 있다.

넷째, 정부의 대북지원 정책은 우리사회 내부에서 정파간에 이견이 매우 큰 이슈인데, 이번 조사에서 많은 사람들은 인도적 차원의 일방적 지원 보다 일

정한 요구조건이 따른 지원을 지지하고 있음을 알 수 있었다. 그런데 교사들의 경우 다른 조사 집단에 비해 상대적으로 인도적 지원을 지지하는 비율이 높음을 볼 때 지원방식의 결정이 여론의 잣대만이 아닌 종합적인 판단을 통해 이루어져야 할 것임을 알 수 있다.

다섯째, 통일교육의 실제에 있어서는 최근의 화해협력과 평화번영을 향한 통일의 방향에 상응하여 북한 바로 알기, 남북한의 차이점 이해, 민족공동체 의식 등의 내용이 많이 다루어지고 있음을 알 수 있다. 교육방법으로는 여전히 강의식 수업이 주도적이지만 중학교 수준에서부터 점차 다양화되고 있음을 감지할 수 있다. 그러나 현행 통일교육의 문제점에 대한 반응과 결부시켜 볼 때 다양한 교육방법 보다 더 중요한 것은 가르치는 사람의 전문성 확보와 참신하고 알찬 학습내용과 학습자료의 개발에 있음을 알 수 있다.

### 3. 통일에 대한 이미지 분석

통일과 북한에 대한 이미지 요인분석 및 이런 이미지와 통일실천행동과의 연관성을 밝히는 회귀분석을 통해서 다음의 몇 가지 사실을 확인할 수 있었다. 먼저 통일에 대한 이미지의 분석에서 세 집단간에 약간의 차이는 있지만 대체로 실천성, 필요성, 만족성(발전성), 수단평가라는 네 가지 요인으로 구분할 수 있었다. 통일의 실행과정에 관련된 실천성 부분에서는 불안과 혼란에 대한 우려를 포함하고 있지만 통일에 대한 긍정적 전망을 보이고 있었다. 필요성 측면에서는 통일을 필연적이고 의미 있는 것으로 지각하며, 만족성 측면에서는 통일을 발전적이고 합리적인 것으로 느끼고 있었다. 수단평가는 통일의 과정과 절차가 자주적이며, 그만큼 불확실한 것으로 느끼는 양면성을 담고 있었다.

둘째, 북한주민에 대한 이미지 분석 또한 집단간의 세부적인 차이에도 불구하고 합리성, 협조성, 활동성, 비현실성 네 가지 요인으로 추출할 수 있었다.

합리성 요인에서는 북한 주민에 대한 느낌으로 개방적이고 창의적인 이미지로, 협조성 요인에서는 북한주민들을 진실되고 타협적인 것으로 보고 있었다. 북한 주민과 관련하여 부정적인 느낌이 부각된 활동성 요인에서는 수동적, 완고함, 절망적 등의 형용사들이 포함되었고, 비현실성 요인에서는 이상적 성향이 강한 것으로 느끼고 있었다.

셋째, 이들 이미지 요인이 통일과정에서의 실천적 행동의도와 어떻게 연관 되는지 회귀분석을 통해 확인한 결과 각각의 이미지 요인이 통일행동과 유의미한 상관관계를 보이는 것으로 확인되었다. 이런 상관성을 고려할 때 통일에 대한 분명하고 긍정적인 확신을 갖지 못한 경우나 북한주민에 대한 편견과 불신이 해소되지 않은 상태에서는 인위적인 통일이 되더라도 사회통합에 이르는 보다 완전한 통일은 이루어지기 힘들다는 것이다. 그런 점에서 개개인의 주관성의 영역에 속하는 이미지를 통제할 수는 없지만 남북관계의 지속적인 개선과 다양한 만남, 상호교류를 통해 서로를 보다 잘 이해하고 긍정적인 신뢰를 심어 주는 일이 학교안팎에서 생활화되어야 안정적이고 발전적인 통합으로 나아갈 수 있음을 알 수 있다.

#### 4. 통일교육의 성과분석

통일교육의 성과분석은 부문별, 영역·쟁점별로 나누어 살펴 보았다. 부문별로는 통일교육의 방향과 목표, 통일교육 내용, 통일교육 방법, 통일교육 지원체제의 네 부문으로 나누고 각 부문별 주요 내용을 선정한 후 분석의 준거를 설정하였다. 영역·쟁점별로는 영역은 학교통일교육과 사회통일교육으로 나누고, 쟁점은 7개 이슈를 선정하였다.

### 가. 부문별 분석

통일교육의 방향과 목표부문에서는 5개 내용별로 타당성을 준거로 하여 전문가들의 의견을 들어 보았는데 내용별로 서로 다른 특성을 보여주고 있다. 평화공존과 화해·협력 추구, 평화와 협력의 태도 형성, 북한사회의 객관적 이해에 있어서는 대체로 긍정적인 반응을 보이고 있으며 부분적으로 미진하다는 반응을 보이고 있다. 이에 대해 민족공동체 의식의 함양에 대한 현행 통일교육의 기여에는 절반만 긍정적 반응을 보이고 있으며, 바람직한 통일·안보관의 확립에 대한 현행 통일교육의 기여에는 긍정적인 반응을 보이는 자보다 보통, 미흡하다는 반응을 보이는 자가 더 많았다.

통일교육 내용부문에서는 적합성을 준거로 4개 내용을 선정하여 전문가의 의견을 들어 보았다. 통일의 필요성, 북한사회의 이해, 통일환경의 변화에 대한 이해에 있어서는 대체로 반수 이상이 긍정적인 평가를 하고 있는데 대해, 통일을 준비하는 자세에 대해서는 부정적인 반응이 긍정적 의견보다 더 많아 내용별로 적합성에 의문이 간다는 반응을 보이고 있다.

통일교육 방법부문에서는 적절성을 준거로 삼았으며 5개 내용을 중심으로 살펴 보았다. 개방적 토론의 활성화, 다양한 정보자료의 활용, 다양한 체험활동 참여, 학생과 시민의 능동적인 참여에 있어 대체로 미흡하다는 의견이 약간 더 많은 실정이어서 성과가 미흡한 것으로 판단된다. 이유로는 교·강사 자질과 의지의 문제, 교육방법에 대한 관심의 부족을 들고 있다. 그리고 통일교육 접근방법의 다양성에 대한 의견에 있어서는 대체로 긍정적이라는 반응을 보이고 있으면서도 남남갈등의 심화를 우려하고 있다.

통일교육 지원체제부문에서는 합리성을 준거로 삼아 5개 내용을 중심으로 살펴 보았다. 통일교육 전문가 양성, 교사의 연수, 정부와 교육기관, 민간간 협력체제, 정보와 자료의 지원, 통일교육기회의 확대의 내용별로 그간 어느 정도



개선되는 성과도 있었지만 문제도 여전히 상존하고 있다고 보고 있어 구체적인 평가를 보유하고 있으며 개선책들도 나름대로 제시하고 있다.

#### 나. 영역별 · 쟁점별 분석

통일교육 영역별로 살펴 보면, 먼저 학교통일교육에 있어서는 남북화해와 협력 그리고 평화에 기여하여 나름의 성과를 얻고 있는데 2000년 이후 더욱 긍정적으로 변하고 있지만 아직까지도 개선하여야 할 문제는 많은 것으로 지적되고 있다. 사회통일교육에 있어서는 과거에 비해 객관적 교육기회가 보다 많이 제공되고 있으며 대결에서 화해·협력의 방향으로 선회하고 있다. 그러나 정형화된 프로그램의 미비, 수업시 균형 잡힌 통일관 형성 미흡 등의 문제가 상존하고 있다는 반응을 보이고 있다.

쟁점별 분석결과를 보면, 주변국가 인식에 있어서는 최근 비판적 접근으로 혼란스럽지만 민족주의 의식이 고조되고 있으며 새로운 대미협력의 관점을 조성하게 될 것으로 보고 있다.

주한 미군에 대한 인식은 최근 부정적 경향이 확산되고 있는 등 우려를 나타내고 있으며 실사구시적 이해가 필요한 시점이라는 것을 밝히고 있다.

북한체제에 대한 인식은 엇갈린 반응을 보이고 있다. 이전에 비해서는 상당히 호의적, 우호적으로 바뀌었지만 우월감에 바탕한 인식, 편향적인 인식, 실상과 거리 있는 인식도 여전히 존재하고 있다. 북한의 핵개발 의혹을 우려하는 경향을 보이고 있으며, 실체가 드러나면 북한인식에 있어 부정적인 영향을 줄 것으로 보고 있다.

북한에 대한 식량 지원은 인도적 지원을 동의하며 그 필요성을 인정하면서도 무조건적 지원보다는 상대적인 지원도 고려되어야 함을 밝히고 있다.

북한과의 경제협력은 대체로 그 필요성을 인정하며 긍정적으로 보고 있다.

한반도 평화정착에 있어서는 우선적인 과제로 인식하고 있지만 현존하는 난관이 많아 쉽게 이루어지지 않을 것으로 보고 있다.

## 5. 외국의 사례연구와 시사점

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. 그런 점에서 외국의 민주시민교육 사례를 기초로 향후 통일교육을 위한 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 공간이듯이 다른 사회단체 및 언론 등도 통일교육을 위한 장으로 기능할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 외국의 사례에서 볼 수 있듯이 학교 및 사회교육기관, 그리고 사회교육기관 간에 통일교육과 관련한 긴밀한 협조·지원체계가 이루어져야 하다. 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 시민 사회에서의 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 봉사활동을 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 차별화하는 방안이 검토될 필요성이 있다.

넷째, 최근 미국에서는 공동체 생활에서 봉사정신을 강조하여 건전한 민주 시민에 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 청소년 봉사활동 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 참

여기제의 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 계획안 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. 현재의 통일교육이 이러한 다양성을 인정하지 않고 통일적 통일교육을 지향하는 것이 원칙이라면 독일의 사례가 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

여덟째, 영국의 평화교육은 평화 그 자체가 교육의 목적으로 설정되어 있

다. 따라서 우리 통일교육이 통일을 목적으로 하는 교육이 되기보다는 개인과 사회와 국가, 더 나아가서 세계의 평화를 목적으로 하는 방법과 과정으로서의 통일에 대한 인식과 교육이 필요하다.

아홉째, 통일교육의 일관성, 지속성이 유지되어야 한다. 물론, 교육의 수혜자에 문제가 있을 수도 있고, 정책을 입안하는 제도권의 문제, 더 나아가 사회구조적인 문제일 수도 있다. 그러나 영국의 평화교육 체제 역시 완벽하지 않으나 20세기 초부터 정책의 일관성과 지속성이 유지되고 있다. 이것은 아무리 좋은 교육제도라고 할 지라도 그것의 지속성이 담보되지 못하면 교육적 효과가 미미하다는 것을 시사한다.

열째, 회복적 정의로서의 통일교육 접근전략이 마련되어야 한다. 이 개념은 최근 미국의 기독교를 중심으로 전개되고 있는 운동으로 피해자와 가해자 전체가 회복되어야 할 대상으로 보는 것이다. 즉, 통일에 있어서도 남한과 북한이 서로 함께 회복되어지기 위한 방법으로서의 평화와 정의, 그리고 통일교육 전략이 필요하다.

## 6. 통일교육 개선방향

최근 들어 남북관계가 급속도로 변화하는 상황에서 통일교육에 대한 반성의 목소리가 높다. 학생과 국민들은 북한사회를 어떠한 시각으로 바라보아야 할 것인지, 통일문제를 어떻게 이해해야 할 것인지 혼란스러워 하고 있다. 그동안 남북한은 분단 상황에서 상호 대결적이며 경쟁적인 교육을 지속하였다. 남한에서는 반공교육 또는 통일안보교육이라는 이름으로 북한을 경계하거나 싸워서 이겨야 할 대상으로 가르쳐 왔다. 반면에 북한은 남한을 적화통일의 대상으로 설정하고 학생들에게 남조선해방에 대한 의지를 심어주려는 교육을 해 온 것이다. 이와 같이 남북한은 한 민족이며 동포이면서도 학생과 주민들에게

상대방에 대하여 부정적인 태도를 갖도록 교육해 온 것이 사실이다.

이제 우리는 대립과 갈등보다는 화해와 협력의 길을 모색해야 하는 상황이라고 할 수 있다. 국제경쟁의 시대에 있어서 남북한은 화해와 협력을 통하여 우리 민족 모두의 이익을 도모해야 할 것이다. 이러한 의미에서 남북한의 화해와 협력을 촉진할 수 있는 교육의 과제를 모색하는 일은 대단히 의미 있는 작업이라고 볼 수 있다.

통일교육이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1980년대부터라고 할 수 있다. 1990년대 들어오면서 통일교육은 새로운 전기를 마련하게 되었다. 소련을 비롯한 구 공산권 국가들의 체제 붕괴와 냉전 구도의 종식, 그리고 동서독의 통일은 우리의 분단상황과 통일교육에도 상당한 영향을 미쳤다. 통일교육은 냉전적 사고를 기초로 북한을 적으로 규정하기보다는 함께 살아야 할 이웃으로 규정하였으며, 이러한 전제 위에서 적극적 의미의 통일교육으로 전환하였다.

그러나 우리 사회에서 북한관과 통일관은 세대에 따라 계층과 지역에 따라 현저하게 차이가 나타나고 있다. 이러한 통일관의 차이는 통일교육의 혼란을 초래하기도 하고 통일정책의 혼선을 가져오기도 한다. 이러한 통일문제에 대한 사회적 혼란을 방지하고 일관성 있는 정책을 실천하기 위한 노력이 필요할 것이다. 통일문제에 대한 범국민적 토론을 통하여 지지를 확보할 수 있는 기본 방향에 대한 합의가 필요하다.

최근에는 남북간의 다양한 교류와 협력이 추진되고 있다. 남북정상회담을 계기로 하여 이산가족상봉이 이루어졌으며, 경의선 철도복원 공사 착공식과 다방면에 걸친 경제 협력이 추진되고 있다. 문화교류와 스포츠 교류 등을 통해 남북관계가 점차적으로 개선되고 있다.

이제 남북간의 화해 협력이 어느 때보다도 중시되는 상황에서 남북간의 분단으로 인하여 야기되고 있는 상호 적대적이며 대결적인 분단체제를 해체하고 화해 협력의 방안을 모색하는 과제가 중요한 문제로 제기되고 있다. 남북한은

상호 화해와 협력을 추구하기 위한 노력을 기울여 나가야 하며, 이를 위하여 학생과 국민들에게 상대방을 인정하고 수용할 수 있는 태도와 의식을 심어 주어야 할 것이다. 무엇보다도 교육분야에서 상호 적대적이며 대결적인 요소를 규명하고 이를 극복할 수 있는 방안을 강구하는 것은 중요한 과제라고 할 수 있다. 남한 주민이나 북한 주민들에게 모두 서로에 대한 이해와 화해를 도모하고 남북의 통일에 대한 적극적 태도를 함양할 수 있는 교육이 필요하다.

지금이야말로 모든 국민들이 북한을 바르게 이해하고 통일문제를 합리적으로 인식할 수 있도록 체계적인 교육활동이 전개되어야 할 시기이다. 모든 국민과 학생들이 북한을 이해하고 통일에 대한 건전한 판단능력을 가질 수 있도록 통일교육의 새로운 접근이 필요한 때이다. 모두가 새로운 통일학습의 지리에 참가해야 할 때이다. 이를 위한 종합적인 대책과 새로운 접근이 필요하다.

통일교육의 방향은 평화공존 모형으로 전환되고 있다. 통일교육으로서의 평화교육은 학생들이 '평화능력', 즉 평화를 만들어 갈 수 있는 능력을 형성하도록 하는 교육을 의미한다. 평화를 만들어 간다는 것은 기존의 삶의 조건 속에서 갈등의 요소들을 파악하고, 그러한 갈등을 평화적인 방법을 통하여 해결하며, 이전과는 다른 대안적인 삶의 질서를 창출하는 것을 의미한다.

이러한 평화능력은 분단체제를 극복하고 통일을 실현하는 과정에서 핵심적으로 요구되는 사회적 역량이라고 할 수 있다. 왜냐하면 한반도의 분단상태가 우리의 평화로운 삶을 저해하는 장애 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 한반도의 상황에서 평화능력은 곧 통일과정을 이끌어 가는 문제해결능력으로서 작용하게 될 것이다. 평화능력은 통일과 관련된 지식을 포함하여 다층적인 삶의 차원에서 겪게 될 다양한 갈등을 해결하는 문제해결능력을 의미하는 것이다. 즉, 통일교육은 남북간의 갈등을 평화적으로 해결하는 능력을 길러주는 교육이며, 통일의 과정과 통일 후 수많은 갈등 상황에서 발생할 문제를 해결하는 능력을 키워준다는 의미에서 그 중요성이 강조되고 있다. 이러한 의미에서 통



일교육은 평화교육의 한국적 형태로 구현된다고 할 수 있다.

통일교육은 1990년대 이후 통일환경이 변화함에 따라 다양하고 개방적인 형태로 변화하고 있음을 알 수 있다. 무엇보다도 통일교육은 정부 중심의 교육 형태에서 민간 단체로 확대되고 있으며, 교육내용이나 방법 또한 다양한 양태를 보이고 있다. 사회 통일교육의 유형을 교육방법에 따라 분류하여 살펴보았다. 그런데 공공 교육기관의 통일교육은 강의 중심으로 이루어지고 있는 반면에, 민간단체의 통일교육은 가상 및 현실체험학습, 수련활동, 지역행사와 연계하여 다양한 형태로 실시되고 있음을 알 수 있다.

통일교육은 북한의 현실과 통일문제에 대한 정확한 정보와 지식, 그리고 이를 바탕으로 하는 합리적인 판단과 비판이 통일교육의 기초가 되어야 할 것이다. 그리고 현재의 통일교육이 도덕 윤리과를 중심으로 다루도록 하고 있는데, 이것을 범교과적으로, 그리고 모든 교육활동으로 확대해야 할 것이다. 즉, 통일교육 관련 교과를 모든 교과로 확대하여 북한 및 통일문제를 각 교과와 특성에 적합하도록 반영하는 것이다. 또한 학교 현장에서 다양한 체험활동, 특별활동을 통하여 통일교육을 활성화할 수 있도록 지원 대책을 강구해야 할 것이다. 교원들 역시 통일문제에 대한 일반적인 인식을 제고시키기 위하여, 그리고 각 교과와 관련한 통일문제에 대한 이해를 높이기 위하여 통일교육 연수 기회를 확대해야 한다. 사회 통일교육을 개선하기 위해서는 정부와 민간단체의 협력이 중요하며 강의 중심의 교육에서 탈피하여 다양한 교수방법의 개발이 필요하다.

통일교육의 효율적 추진을 위해서는 국가적 차원에서 통일교육이 지향해 나갈 기본 목표와 방향을 교육강령의 형태로서 제정할 필요가 있다. 통일교육강령은 통일교육의 기본적인 명제로서 범국민적 토론을 통하여 지지를 확보할 수 있는 내용으로 구성하고, 초당파적 차원에서 제정 공포하도록 해야 할 것이다.

국민들이 통일문제에 자유롭게 의견을 제시하고 이를 바탕으로 하여 통일

교육의 방향을 설정해야 할 것이다. 통일문제에 대하여 국민적 합의를 이끌어 내고 통일교육을 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 초당파적인 통일교육 협의체가 구성되어야 한다는 점을 제안하였다. 국민들의 북한관이나 통일관의 차이와 혼란을 극복하는 차원에서 통일교육 기본 지침을 개발하거나, 공공 및 민간 사회교육기관의 통일교육을 지원하는 등 정부의 통일교육 지원체제가 강화되어야 함을 제안하였다. 더불어 통일교육지원법 등 법적·제도적 정비도 필요함을 제안하였다.

무엇보다도 통일교육을 활성화할 수 있는 정부의 관심과 지원이 필요하다. 최근 들어 통일교육에 대한 관심이 높고 사회적인 문제로 부각되고 있음에도 불구하고 체계적인 정책지원은 미흡한 실정이다. 통일교육을 지원하여 활성화할 수 있는 예산의 확보가 중요하며, 정부의 지원과 더불어 민간 교육기관의 관심이 높아져야 할 것이다. 또한 통일교육을 체계적으로 실천할 수 있는 전문 인력의 양성이 필요하다.

## VII. 사회·문화차원 실태조사(II): 북한이탈주민분야

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 탈북자 연구의 필요성이 일부학자들에 의해 제기되기도 하였으나, 북한이탈주민문제의 특수성으로 인해 전반적인 적응실태에 대한 체계적인 접근이 이루어지지 못하였다.

이러한 시점에서 북한이탈주민 문제를 전반적으로 재조명해보고, 북한이탈주민들의 보호 및 정착지원을 위한 북한이탈주민 정책의 현실적인 개선방안을 논의해 볼 필요가 있다. 본 연구는 급증하는 북한이탈주민의 적응을 효율적으로 지원하기 위한 사회적 지원체계를 개발하기 위한 기초연구 차원에서 북한이탈주민의 적응 실태를 체계적으로 점검하기 위한 것이다. 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 시안으로 부각됨에 따라, 국내외 통일환경의 기반을 구축하기 위한 정책적 차원에서도 북한이탈주민문제에 대한 재조명이 이루어져야 한다.

1993년 이후에 입국한 북한이탈주민들의 전반적인 적응실태를 살펴보기 위해 문헌조사, 설문조사, 심층면담을 병행하였다. 이를 바탕으로 북한이탈주민의 보호 및 정착지원체계를 재정비하기 위한 정책방향과 시안별 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 진

행하였다. 일반설문조사 및 북한이탈주민에 대한 기존 설문조사의 낮은 회수율을 감안하여 1993년 이후 국내에 입국한 북한이탈주민 전원에 대한 전수조사를 실시하였다.

또한 북한이탈주민 지역정착을 지원하기 위한 보호담당관(거주지보호, 신변보호, 취업보호)들이 현장에서 접하는 적응과정상의 문제점을 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 정착지원센터 수용기간 및 거주지 정착기간에 자원봉사에 참여하는 민간단체들이 보는 북한이탈주민의 사회적응문제를 알아보기 위해 자원봉사자 51명에 대한 설문을 실시하였다.<sup>2</sup> 북한이탈주민정책의 입안 및 집행에 중요한 역할을 맡고 있는 통일부 정착지원과, 하나원 실무자를 대상으로 설문조사를 진행하였다. 북한이탈주민의 적응과정에서 문제점으로 제기되고 있는 국민들의 부정적인 인식을 확인하기 위해, 국민통일여론조사에 북한이탈주민관련 문항 3개를 추가하는 방식으로 진행하였다.

본 연구는 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 개선할 수 있도록 하는 방식으로 심층면담을 진행하였다. 이를 통해 적응과정에서 나타나는 구체적인 문제점과 이를 극복하려는 노력을 검토해 보고자 하였다.

본 연구는 북한이탈주민들의 적응실태를 다각도로 조명하여 적응과정에서 나타나는 부적응의 요인들을 체계적으로 분석하고, 현행 북한이탈주민의 정

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.

착지원체계를 세부시안별로 점검하여 개선방안을 제시할 것이다. 또한 세부집단별로 적응실태 및 특성을 분석함으로써 지원체계를 보다 집단별로 세분화·구체화할 수 있는 대안을 모색할 것이다. 본 연구는 지원정책의 대상인 북한이탈주민들뿐만 아니라 관련기관의 실무자, 전문연구자들의 의견을 검토하여 지원체계의 효율성을 재점검함으로써, 보다 효율적인 사회지원체계를 구축할 수 있을 것이다.

## 1. 북한이탈주민의 현황

2003년도 7월 현재까지 남한에 입국한 북한이탈주민은 총 3,835명이고, 사망자나 해외 이민자를 제외하면 3,500명이 국내에 거주하고 있다.<sup>3</sup> 북한이탈주민들의 국내입국은 1994년 이후 급격히 증가하여 2000년에는 312명을 기록하였고, 2001년에는 583명, 2002년에는 1,140명으로 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 2003년도에도 국내 입국 탈북자의 수가 꾸준히 늘어 7월 말까지 705명으로 지난해 같은 기간 630명에 비해 12% 늘어났다.<sup>4</sup>

북한이탈주민들의 입국이 크게 증가하면서 이들의 탈북 동기나 규모, 유형, 연령과 직업 등도 다양해지고 있다. 2002년에 국내 입국한 북한이탈주민의 유형별 현황을 살펴보면, 가족단위의 입국증가로 여성이 절반이상(55%)을 차지하고 있으며, 연령 분포 면에서는 20-30대가 61.5%로 예년처럼 청년층이 과반수 이상을 차지하고 있다. 그리고 출신지역은 대부분 함경도(76.9%)이며, 출신계층은 노동자·농장원(44.2%)이 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

남한에 입국한 북한이탈주민들만을 대상으로 탈북 동기를 살펴볼 때 이전

3 통일부, 「북한이탈주민 보호 및 정착지원」, 2003년1월27일.

4 「연합통신」, 2003년8월7일.

에는 성분차별이나 인권침해를 받는 가운데 막다른 상황에서 불가피하게 탈북한 경우가 많았다. 반면 전 가족의 해상탈출에서 알 수 있듯이 최근에는 생명의 위협을 무릅쓰고라도 북한의 심각한 경제난·식량난으로 인한 곤궁을 개인적 차원에서 해결하려고 탈북하는 경우가 늘고 있다. 가족단위의 입국이 증가하게 된 것은 중국 등 체류지에서의 단속강화로 인한 신변위협, 남한사회에 대한 정보유입증가, 기입국한 탈북자들의 잔여가족 입국을 위한 경제적 지원, 관련 전문브로커 및 알선단체들의 활동 확대 등에 기인한다.

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, 가족 단위 북한이탈주민의 입국 증가이다. 가족단위 탈북은 노인층과 여성, 청소년, 그리고 유아 북한이탈주민의 증가를 가져와 북한이탈주민의 적응에 새로운 전환기를 맞고 있다. 최근 입국자의 경우 가족단위 입국자가 단독 입국자보다 더 높은 비율을 차지하고 있다. 가족단위 입국자의 증가는 중국 등 체류국가의 단속강화, 북한내의 남한사회에 대한 정보유입 증가, 북한내의 이동용이성 증가, 그리고 기 입국한 북한이탈주민의 잔여가족 입국 지원이 큰 원인으로 작용하고 있다.

둘째, 여성 북한이탈주민의 입국 증가이다. 1990년 이전 여성 북한이탈주민은 10% 미만이었으나, 1990년대 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. 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. 현지화 경험은 이들에게 단독으로 남한행을 추구할 수 있는 정보와 자금을 마련할 수 있도록 했으며, 언어의 습득과 현지인의 조력을

통해 자신의 능력으로 남한 행을 실현시킬 수 있게 되었다. 따라서 현지 적응 능력을 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 다수를 차지하고 있으나 미취학연령층과 취학연령층, 그리고 노령층이 20-30%를 차지하고 있기 때문에 학교생활적응과 육아문제, 그리고 노인문제 등 새로운 적응 문제와 사회복지적 대응책 마련이 요구되고 있다.

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 탈북 후 국내 입국까지 해외에서 체류하는 기간은 4-5년이 28.2%로 가장 높았으며, 5-6년이 25.7%, 1년 미만 12.1% 순서이며, 개인당 평균 체류기간은 3년1개월이었다. 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 북한이탈주민의 입국시도가 지속되고

5 2002년도의 경우 30대 32.3%, 20대 29.2%, 10대 13.6%, 40대 11.3%로 나타났다.

있기 때문임을 보여주는 것이다.

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.

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.

## 2. 북한이탈주민의 적응 실태

### 가. 적응의 의미 및 이론

일반적으로 적응은 인간이 새로운 환경의 물리적, 사회·경제적, 문화적 환경의 변화를 수용하고 이에 적절히 대처하는 것을 의미한다. 즉 적응은 인간



이 환경의 변화에 대처하여 생존과 번영을 누리는 과정이다.<sup>6</sup> 그러므로 적응은 사회적으로는 개인을 둘러싼 사회환경의 기대·요구 등에 개인이 맞추어 행동하는 것을 의미하고, 심리적으로는 주변 환경 속에서 살아남기 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 유지하기 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 하게된다. 인간에게서 욕구의 충족은 적응으로 연결되나, 욕구의 불만족은 좌절감이나 박탈감을 야기한다. 인간이 좌절감이나 박탈감을 느끼면 공격적 행동을 하게되고 집단행동화 하는데, 특히 개인의 스트레스나 불만이 사회운동의 주된 원인이 될 수 있다.<sup>7</sup>

6 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.

7 Harold Kerbo, “Movements of Crisis and Movements of Affluence: A

이와 같이 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.

## 나. 전반적인 적응실태

### (1) 일반적 특성

우편설문대상자 2510명중 설문에 응답한 780명의 일반적 특성을 살펴볼 필요가 있다. 설문에 참여한 북한이탈주민은 남성(50.8%)과 여성(49.2%)의 비율이 큰 차이를 보이지 않고 있다. 연령별로는 30대가 35.7%로 가장 많고, 20대(23.7%), 40대(18.9%), 50대(9.4%), 60대(7.7%), 10대(4.6%) 순으로 나타난다.

학력별로는 무학(0.5%)과 인민학교졸업(4.3%)이 5%미만이며, 대부분의 북한이탈주민은 고등중학교 이상의 학력을 갖추고 있다. 고등중학교 졸업자(62.0%)가 대부분이며, 전문학교(16.5%), 대학교 이상(16.7%)의 경우도 상당한 것으로 나타나고 있다.

국내체류기간을 묻는 문항에 대한 답은 1년 이하인 경우가 300인으로 전체의 39.5%를 차지하며, 2년 미만인 경우 29.2%, 3년 미만인 경우 15.4%를 차지하며, 4년 미만과 5년 미만이 각각 6.7%와 3.3%로 나타난다. 국내 거주기간이 5년 이상 즉 1998년 이전 입국자의 경우는 43건으로 전체의 5.6%에 그치고 있다. 연도별 입국자의 규모를 감안하더라도 체류기간이 긴 북한이탈주민의 경

우 설문응답률이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 최근 입국한 경우 사회적응에 대한 관심과 의견이 더욱 많기 때문인 것으로 보인다.

설문대상 북한이탈주민의 해외체류기간은 1년 이하가 160건으로 21.4%, 3년에서 4년 이하가 156건으로 20.9%를 차지하고 있다. 2년 이상 3년 이하인 경우는 17.8%, 4년 이상 5년 이하가 16.4%, 1년 이상 2년 이하의 경우는 11.2% 순으로 나타나고 있다. 해외 체류기간이 5년 이상인 경우도 11.3%인 것으로 응답하고 있다.

설문에 응답한 북한이탈주민의 현재 결혼상태는 미혼인 경우(432건, 56.7%)가 기혼인 경우(330건, 43.3%)보다 높게 나타나고 있다. 국내입국 시 가족을 동반한 경우가 47.8%이며, 친척(0.6%)이나 친구(14.4%)와 같이 입국한 경우를 제외하고 단독으로 입국한 경우는 269건인 34.8%이다. 현재 가족과의 동거여부를 묻는 질문에, 독신인 경우가 35.7%이며, 가족단위, 부부, 양부모와 같이 살고 있는 비율이 40.2%, 19.5%, 1.7%로 나타나고 있다. 북한이나 제3국에 직계가족을 두고 있는 경우가 63.2%로 그렇지 않은 경우(36.8%)보다 높게 나타나고 있다.

응답자가 현재 거주하고 있는 지역은 서울이 가장 높은 45.0%를 차지하고, 경기, 부산, 대전, 경남, 충남, 강원, 인천 등의 순서로 나타나고 있다. 최근 영구임대주택의 공급여건 및 지방정착을 유도하기 위해 북한이탈주민의 지방정착을 적극 장려하고 있으나, 높은 비율의 북한이탈주민이 서울 및 수도권에 거주하고 있는 것으로 보인다.

## (2) 주관적 적응도

탈북자 본인이 느끼는 주관적 사회적응도를 파악하기 위해 북한이탈주민들의 현재 만족도를 살펴보았다. 북한이탈주민의 한국생활에 대한 만족도를 묻

는 설문에서 60.5%가 만족하는 것으로 응답하였으며, 6.7%만이 불만족을 표시하였다. 북한이탈주민들이 남한입국 시에 기대하였던 사항과 현재 필요한 것과는 어떻게 다른지 살펴볼 필요가 있다. 북한이탈주민들이 입국하면서 기대하는 것은 타인의 간섭을 받지 않는 자유로운 생활(44.1%), 신변불안 해소(24.5%), 물질적 풍요(13.9%), 본인의 교육기회(8.7%) 순으로 나타난다. 50대 이상의 경우에는 교육의 기회는 전혀 고려치 않는 것으로 나타났다. 반면 현재 가장 필요한 것은 물질적 풍요 및 경제적 여유(28.8%), 가족들의 신변확인(28.3%)이 주요 관심사로 나타나고 있으며, 원활한 인간관계 형성(14.2%), 자녀교육(12.9%), 자신의 학교교육(10.8%) 순이다.

북한이탈주민의 사회적응을 물질적으로 뒷받침할 수 있는 직업의 만족도와 관련하여 만족(42.0%)이 불만족(19.9%)보다 높게 나타나 대체로 만족한다고 인식할 수 있다. 남자가 여자에 비해 현재의 직업에 만족하는 비율이 다소 높게 나타나고 있으나, 의미 있는 차이는 아니다. 그러나 전체 응답자(780명)중 직업을 갖고 있는 비율이 낮아 응답자의 수가 276명에 그치고 있어, 전체 북한이탈주민의 직업만족도로 규정 하는 데는 한계가 있다.

### (3) 건강상태

개인의 사회적응실태를 간접적으로 측정해 볼 수 있는 지표로 건강상태를 살펴보고자 하였다. 건강상태가 좋다는 응답은 21.9%에 그치고 있으며, 나빠지는 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 건강

상의 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.

#### 다. 객관적 적응도

##### (1) 경제적 실태

북한이탈주민의 경제적 실태를 살펴보기 위해 소득(모든 종류의 수입)에 대한 설문을 실시하였으며, 51-100만원의 경우가 45.6%, 50만원 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 위의 설문조사결과가 북한이탈주민의 실제 월평균소득, 경제적 어려움을 보여주고 있다고 단정하기는 한계가 있다.

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 능력부족(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.

## (2) 사회동화

이웃 및 직장동료들과의 관계를 묻는 설문에 ‘매우 잘 어울린다’(13.4%), ‘잘 어울리는 편이다’(34.7%) 등 긍정적 응답자가 다수이고, 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.

종교를 갖고 있는지 여부와 관련하여 69.2%가 종교를 갖고 있다고 답하였으며 압도적으로 기독교가 62.3%를 차지하고 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.

### 3. 사회적응에 영향을 미치는 요인 평가

#### 가. 전반적 평가

북한이탈주민이 평가하는 북한이탈주민의 한국사회 적응 정도에 대한 물음에 대해 긍정(26%)보다는 부정적(45.5%)인 평가가 높다. 부적응의 원인으로서는 ‘자신의 노력 없이 기대가 큼’(37.7%), ‘삶의 목표 불확실’(22.6%), ‘생활 적응 교육이 부족하기 때문에’(15.1%), ‘직업을 잘못 선택해서’(11.6%), ‘기타’(6.3%), ‘안이한 삶’(5.6%), ‘죄책감 때문에’(1.2%) 등의 순으로 나타났다. 그러나 한국거주 기간별로 7년 초과 8년 이하 응답자들은 ‘삶의 목표 불확실’을 첫 번째로 지적하였다. 또한 외국생활 기간별로 6년 초과 7년 이하 응답자들은 삶의 목표 불확실, 안이한 삶 등의 순으로 답하였다.

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.

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.

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.

어려운 일이 생겼을 때 주로 누구와 의논하는가에 대한 물음에서는 ‘가족 및 친척’(35.7%), ‘신변보호담당관’(24.2%), ‘없다’(14.0%), ‘탈북동료’(11.0%), ‘기타’(6.8%), ‘거주지보호담당관’(3.4%), ‘동네이웃’(2.3%), ‘하나원 담당관·민간단체’(1.3%), ‘취업보호담당관’(0.1%) 등의 순으로 나타났다. 한국거주 기간별로 1년 이하 응답자는 ‘신변보호담당관’을 첫 번째로 지적하였다.

입국 후 현재까지 지내면서 한국사회에 적응하는 데 가장 도움이 많이 된 것을 보면 ‘정부의 교육과 지원’이 약 40%로 가장 높게 분포되었고, ‘나 자신의 노력’은 27%로 나타났다. 그 외 종교 및 학교, 민간단체가 약 11%이며 가족 및 먼저 입국한 동료는 각각 약 4%정도로 나타났다.

한국 사회에 적절히 적응하는 데 소요되는 기간을 3년 이상이 약 33%로 가장 높고 1년 정도가 약 21%, 3년 정도는 약 20%정도로 나타났다. 이는 적응기간이 길수록 적응이 잘 된다고만 볼 수 없으며 개인별 특성과 성향에 따라 약간의 차이가 있는 것을 알 수 있다.

## 나. 세부요인 평가

### (1) 사회적 편견

북한이탈주민 자신들에 대한 한국사람들의 태도에 관한 물음에는 총 응답자의 51.4%가 ‘무관심’하다고 답하였으며, ‘우호적’이라고 답한 사람은 총 응



답자의 41.0%로 나타났다. 한국사람들의 태도가 북한이탈주민의 사회적응에 어떤 영향을 미치는가에 대한 물음에는 총 응답자의 76.7%가 ‘긍정적’이라고 답하였다(‘보통’46.1%포함). ‘부정적’이라고 답한 사람은 총 응답자의 23.4%로 나타났다. 성별로는 여자(9.6%)보다 남자(13.7%)가 더 ‘부정적’이라고 답하였다.

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 ‘보통’이라고 답한 응답자가 36.5%로 상당수가 유보적인 태도를 나타내고 있는 것으로 판단된다.

북한이탈주민에 대해 편견을 갖는 이유와 관련하여 ‘북한에서 왔기 때문’이 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 갖는다는 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 ‘북한 출신이기 때문에 편견을 당한다는 인식에는 변함이 없다. ‘사고방식이 달라

서리는 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 ‘북한출산’이라는 편견의 극복이 가장 심각한 것으로 판단된다.

통일문제국민여론조사(2003)<sup>8</sup>에 따르면 북한이탈주민에 대해 ‘동포애를 느낀다’는 비율이 58%, ‘이방인 같이 느껴진다’가 12.9%, ‘적대감이 느껴진다’의 경우 5.5%, ‘별감정이 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 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.

## (2) 가족의 신변불안

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 모색

8 전국단위 1000명에 대한 설문조사의 결과이다.

하게 되는 경우가 늘고 있다. 북한이탈주민의 대다수(90.1%)가 가족들의 입국을 위해 정착금과 기타 수입을 활용할 의사가 있는 것으로 나타난다. 실제 입국과정에 소요되는 자금을 본인의 정착금으로 후지불하기도 하고, 가족들의 신변불안을 해소하기 위해 송금하는데 활용하는 비율이 증가하고 있는 것으로 평가된다.

### (3) 취업

탈북자들의 취업은 가장 심각한 문제인 것 같다. 무직이라고 응답한 사람들이 무려 41.5%나 된다. 학생(18.7%)을 제외하면, 기타 응답을 포함하여 직업을 가지고 일하는 사람들은 39.8%에 불과하여, 일하는 사람보다 실업자가 더 많은 비율을 차지하고 있다. 무직의 경우, 남자는 35.8%, 여자는 47.6%로 여성이 남성보다 무직의 비율이 11.8%나 높다.

직업을 갖지 않은 사람들은 직업이 없는 이유에 대해 '자신의 능력부족'(23.9%)을 가장 많이 꼽았으며, '나이가 많거나 적기 때문'(16.5%), '정부의 취업알선 부'(11.8%) 등을 지적하였다. 40대 이하의 젊은 연령층일수록 '자신의 능력부족'을 가장 중요한 원인으로 응답하였고, 50대 이상의 고령자들은 '나이가 많거나 적기 때문'이라고 응답하는 경향이 강했다. 한편, 전문학교 이하의 학력자들은 직업이 없는 이유를 '자신의 능력부족'으로 가장 많이 응답한 반면, 대학 학력자들은 '나이가 많거나 적기 때문'이었는데 가장 많이 응답하였다.

취업자 가운데는 정규직(36.1%)에 비해 비정규직(55.7%)이 압도적으로 많았다. 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 비

정규직으로 근무하고 있어, 남녀간 취업형태의 차이가 큰 것으로 나타났다.

비정규직으로 일하는 사람들은 정규직으로 취직하지 못하는 이유에 대해 ‘능력부족(31%)이라고 응답한 사람들이 가장 많았고, ‘생계보조비 수급을 위해(22.5%), ‘취업난(20.9%)을 꼽았다. 가족이 모두 함께 한국에 온 경우는 비정규직 취업 원인을 ‘취업난’으로 가장 많이 응답한 반면, 가족의 일부 또는 친구·친척과 함께 왔거나 단독으로 온 경우에는 ‘능력부족’을 가장 중요한 요인으로 지적하였다. 또 현재 가족과 함께 살고 있는 사람들은 “생계보호비 수급”을 가장 우선적인 원인으로 꼽았으며, 독신자나 부부의 경우에는 “능력부족”을 가장 우선적인 요인으로 지적하였다.

직장생활을 하는데서 가장 어려운 점으로 꼽히는 것은 ‘업무수행을 위한 능력부족(24.4%)이었다. 그 다음으로 ‘대인관계(14.4%), ‘급여취약(10.4%) ‘출퇴근 문제(7.2%) 등이 지적되었다. 반면, 직장생활의 어려움을 묻는 질문에 직장생활에서 애로사항이 없다고 응답한 사람도 28.8%나 된다.

#### (4) 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.

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.

#### (5) 제3국 체류경험

제3국(중국 등) 체류기간이 한국사회적응에 어떤 영향을 미치고 있는가에 대한 물음에는 총 응답자의 85.3%가 '긍정적'이라고 답하였다(보통34.3%포함). 성별로는 여자(6.3%)보다 남자(8.4%)가 더 긍정적이었다. 제3국 체류기간이 영향을 미쳤다면 어떤 사람의 영향이 가장 크다고 생각하는가에 대한 물음에는 '중국 조선족(43.8%), '선교사(32.8%), '기타(14.4%), '입국브로커'(6.5%), '재외공관원'(2.6%) 등의 순으로 답하였다. 한국거주 기간별로는 5년 초과-6년 이하, 7년 초과-8년 이하 응답자들은 '선교사', '기타' 등의 순으로 나타났다.

#### (6) 학력과 경력

한국사회 적응에 북한의 학력이 도움된다는 사람(32.6%)보다 도움이 되지 않는다고 생각하는 사람(43.9%)이 11% 가량 많았다. 북한의 학력이 남한사회 적응에 도움이 되지 않는다는 응답은 남녀간에 뚜렷한 차이를 보였다. 남자는 39.2%가 북한의 학력이 남한사회 적응에 도움이 된다고 응답한데 비해, 여자는 25.3%만이 도움이 된다고 답하였다. 한편, 남자의 37.8%는 북한의 학력이 도움이 되지 않는다고 생각한 반면, 여자는 50.8%가 도움이 되지 않는다고 응

답하여, 여성들이 남성들에 비해 북한학력의 역할을 훨씬 부정적으로 평가하고 있다.

또한 북한의 학력에 대해서는 대학교 이상의 학력을 가진 사람들은 북한에서의 교육경험이 남한생활을 적응하는데 크게 도움이 된다고 응답하여, 전문학교 이하의 학력자들의 생각과 뚜렷한 대조를 이룬다. 전문학교 이하의 학력자들은 북한의 학력이 별 도움이 되지 않는다고 응답한 사람들이 많은 반면, 대학교 이상의 학력자는 도움이 되지 않는다(26.8%)고 생각하는 사람들보다 도움이 된다(55.9%)고 생각하는 사람들이 2배 이상 많아, 대졸이상의 학력자들은 북한의 학력을 긍정적으로 평가하고 있다.

한국에서의 거주기간에 따라 북한의 학력에 대한 태도도 다르게 나타난다. 한국거주 기간이 1-2년인 사람들은 북한의 학력이 남한생활 적응에 별로 도움이 되지 않는다고 응답하는 비율이 매우 높은 반면, 3년 이상 거주한 사람들은 부정적 응답과 긍정적 응답이 비슷한 비율을 보였다. 남한생활 정착 초기 1-2년간은 북한의 학력이 무용지물처럼 느껴지다가, 시간이 지날수록 북한에서 배운 교육경험이 도움이 된다고 느끼는 것으로 추론해 볼 수 있다.

학력과 마찬가지로 북한의 직장생활 경험도 한국사회에서 적응하는데 도움이 된다는 사람(30.0%)보다 도움이 되지 않는다는 사람(40.2%)이 10% 정도 많았다. 북한에서의 직장생활 경험에 대해서는 남녀간에 뚜렷한 차이를 나타낸다. 남자는 36.9%가 북한의 직장생활이 남한생활 적응에 도움이 된다고 응답한 반면, 여자는 25.8%만이 도움이 된다고 대답하였다. 한편, 도움이 되지 않는다는 데 대해서는 남자의 36.1%가 응답한데 비해, 여자의 49.7%가 응답함으로써 여자가 남자보다 북한 직장경력의 역할에 대해 부정적으로 응답하였다.

한국거주 기간에 따라 다르게 나타난다. 즉 한국거주 기간이 1년 이하로 짧은 사람들은 북한의 직장생활 경험이 남한생활 적응에 도움이 되지 않는다고 응답한 사람이 많은 반면, 2년 이상 거주한 사람들은 도움이 된다고 응답한 사

람들이 많았다. 이러한 현상은 한국에 입국한지 1년 이하되는 탈북자들은 급작스런 생활환경의 변화로 인해 북한에서의 경험이 거의 소용없다고 생각함으로써 생겨나는 것 같다. 그러나 시간이 지나면서 북한의 직장생활 경험이 남한생활 적응에도 도움이 된다는 의식을 갖게 되는 것으로 추론해 볼 수 있다.

#### 4. 사회적응 지원정책에 대한 평가

##### 가. 재정지원에 대한 평가

북한이탈주민들은 대체로 정부의 사회적응 지원정책에 대해 만족(59.8%)하고 있으며, 불만을 표시한 경우는 13%에 그치고 있다. 성별로는 여자(5.8%)보다 남자(7.2%)가 ‘불만족’한 것으로 나타났다. 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.

##### 나. 하나원 교육에 대한 평가<sup>9</sup>

하나원 교육이 생활에 어느 정도 도움이 되었다는 질문에 대해서는 매우 긍정적이었다는 사람이 222명(31.9%), 다소 긍정적이었다는 사람이 216명

---

9 조사 대상 북한이탈주민들은 대부분 하나원에서 교육을 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 전체 780명 가운데 89.9%인 701명이 하나원 교육을 받았으며, 받지 않은 사람은 74명(9.5%)에 불과하였다.

(31.1%)로 과반수가 넘는 반면 다소 부정적이었다라는 응답자 48명(7.1%)과 매우 부정적이었다는 응답자 19명(2.7%)들은 소수에 불과하였다. 그러나 보통이라고 대답한 사람도 적지 않고(186명, 27.2%) 도움이 되었다는 사람의 비율이 63%에 그쳤다는 점을 고려한다면 하나원 교육의 효육성을 제고할 필요가 있다.

하나원 생활의 만족도에 대해서는 응답자 가운데 198명(31.5%)이 한국사회에 대한 정보제공을 꼽았으며 다음으로 163명(25.9%)이 직업·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 기능실습 등 실용적인 차원의 응답이 과반수가 넘었다는 것은 북한이탈주민이 가장 관심있는 것이 생활문제라는 것을 보여준다고 할 수 있다.

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 요소를 꼽았다. 관리자들과 태도나 운영방식 등 하나원 운영에 관련된 요소들보다 교육과 관련된 불만이 많은 것을 알 수 있는데 교육방법과 교육내용 양쪽에 고루 불만이 있다고 볼 수 있다.

적절한 하나원 교육기간에 대한 질문에 대해서는 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.



하나원 교육중 한국사회 이해에 도움이 되었느냐는 질문에는 응답자 가운데 64.9%가 도움이 된다고 응답하여 비교적 하나원 교육이 효과적이었음을 알 수 있다. 그러나 어떠한 교육이든지 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, 교육운영방식)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.

#### 다. 보호담당관제에 대한 평가

지역사회 내에서 생활하면서 신변보호 담당관(담당경찰)의 도움에 대한 만족 정도를 알아본 결과를 보면, 매우 만족하거나 다소 만족하는 경우가 약 54%로 나타나 과반수이상이 만족하는 것으로 분포되었으며 다소 불만족하거나 매우 불만족하는 경우는 약 13%정도로 나타났다. 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.

## 라. 민간단체 지원에 대한 평가

현재 하나원에는 다양한 분야의 시민들이 개인적 수준에서 혹은 단체의 수준에서 자원봉사활동을 펴고 있다. 이들에 대한 북한이탈주민들의 반응을 물어 보았는데, 응답자의 72.6%라는 대다수가 자원봉사활동에 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.

사회정착단계에서 민간단체의 지원에 대한 질문에 대해 북한이탈주민들은 34.2%가 만족한다고 응답한 반면 불만족의 경우는 12.3%로 나타나고 있으며, 보통이라고 응답한 경우가 다수(53.5%)를 차지하고 있다. 성별로는 남자보다 여자가 더 긍정적으로 답하였다. 연령대별로 10대 응답자들은 1명(매우 불만족)을 제외한 나머지 모두가 '만족한 것으로 답하였다.

## 마. 적응지원인력의 평가

### (1) 보호담당관의 평가

북한이탈주민의 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, '적응 한다'가 11명(5.2%)으로 적응에 문제가 많은 것으로 지적하고 있다.

신변 보호담당관들이 다른 담당관들보다 탈북자들의 사회적응에 부정적인 태도를 취하고 있는 것은 탈북자들과 잦은 접촉으로 그들의 실상을 잘 알고 있기 때문인 것으로 보인다. 이들 신변보호관들은 북한이탈주민들이 적응 능력이

부족할 뿐만 아니라 놓고먹어도 된다는 인식이 팽배한 것이 문제라고 지적하고 있다.

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 특히 여성 보호담당관은 ‘중국 내 체류경험’이 중요하다고 지적하고 있다. 이러한 지적은 많은 보호담당관들이 탈북자들의 중국 체류 시 가진 직장이나 생활 양태에 대해서 부정적인 평가를 하고 있고, 중국 체류 시 습득한 신체적, 정신적 충격으로 인한 개인관계의 문제점 또는 중국 등에서 습득한 좋지 않은 사고나 행동이 북한에서 직접 남한으로 귀순한 북한이탈주민보다 남한 사회에 적응하는데 부정적으로 작용하고 있다고 평가하고 있다.<sup>10</sup>

보호담당관은 사회적응에 부정적인 요인으로 탈북자의 의지 부족이 가장 큰 요인이라는 데는 과반수 이상이 동의하고 있다. 그러나 거주지보호 및 취업 보호담당관(20-21%)은 신변보호담당관(10.9%)보다 사회적 차별이 문제라고 지적하는 빈도수가 많았다. 이러한 지적은 지역별 차이에서도 나타나고 있는바, 서울, 경기지역 보호담당관은 탈북자의 소극적 태도 다음으로 능력부족보다는 사회적 차별과 편견을 지적하는 경우가 많다.

탈북자들의 소극적 태도나 의지 부족은 곧 정부와 남한 사회에 대한 의존과 막연한 기대로 간주되기 쉬우나 탈북자들은 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.

---

10 전우택·윤덕룡·민성길, “보호경찰관의 탈북자 지원 경험 분석”, 전우택·윤덕룡·민성길, 「탈북자와 통일준비」, 제2장 참조

이와 관련, 보호담당관은 북한이탈주민이 사회적응에 가장 필요한 교육은 전반적인 남한 사회에 대한 이해가 다수인 55.7%이고, 직업훈련은 27.4%, 심리적 안정은 9.9%로 나타나고 있다. 남한 사회에 대한 정확한 이해를 돕는 교육이 탈북자들의 전반적인 적응 태도를 변화시킬 수 있다는 것으로 분석된다. 그렇지 않을 경우에 정부나 사회에 대한 막연한 기대 등 북한식의 '보호 및 의존적인 태도가 지속될 가능성이 높다.

일반적으로 탈북자들의 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 탈북자의 '의지 부족'이 가장 많이 지적되고 있다. 탈북자들은 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 탈북자에 대한 적응 교육에서 남한 사회의 실체를 있는 그대로 정확하게 교육시키는 것이 적응에 도움을 줄 수 있다.

보호담당관의 설문조사에 의하면 북한이탈주민에 대한 직업능력 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 탈북자들이 직업능력이 부족하다는데 동의하나, 신변보호담당관이 탈북자들의 직업능력에 대해서 가장 부정적인 평가를 하고 있다.<sup>11</sup>

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%)이었

11 전우택·윤덕룡·민성기, 「탈북자와 통일준비」, p.59. 1999년 조사에서 윤덕룡은 신변보호담당관이 북한이탈주민의 직업 능력에 대해 가장 부정적 평가(85.2%)를 하고 있는 것과 일치하고 있다.

다.

신변 및 거주지보호담당관이 '주위의 권유'가 가장 중요한 영향을 미친다고 지적한 반면, 취업보호담당관의 절대 다수는 '고용유지지원금'이 가장 중요한 이유라고 지적(71%)하고 있다. 이것은 보호담당관의 개인적인 차이 또는 직업적인 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 한편, 여성보호담당관도 취업보호담당관처럼 고용유지지원금(51.4%)제도라고 지적하고 있는바, 탈북자의 취업이 능력 때문이 아니고 권유나 취업보호제 때문이라면 북한이탈주민의 취업이 불안정하다는 것을 말해주고 있다.

전반적으로 탈북자들의 직업능력에 문제가 있고, 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 탈북자가 취업하는 것은 취업의 불안정을 말해주고 있다. 이에 대한 정부의 장기적인 대책(기업들에 대한 고용관련 세제 지원 등 제도적 지원)이 요구된다.

보호담당관이 지적한 문제점으로는 우선 보호담당관(신변, 거주지, 취업) 간의 유기적인 협조체제 구축으로 상호 신뢰를 강화하여 업무의 효율화를 기하지 못하고 있다는 것이다. 가령 취업보호담당관에 대한 북한이탈주민에 대한 정보가 제공되지 않아 업무에 지장을 받고 있다는 것이다. 이를 개선하기 위해서 필요한 정보를 교환할 수 있는 간담회 등 정례적인 모임 또는 정보 교환제도의 구축이 요구된다는 것이다. 또한 정부지원도 형식적이고 관계부처의 관심도 부족하여 지원업무의 지속적인 개선과 조정이 안 되고 있다는 지적이다.

이와 관련하여 북한이탈주민의 적응 의지와 성취동기가 약하고, 일 안해도 된다는 생각을 가지고 직장을 구하기보다는 기초생활비에 의존하여 살아가려는 경향을 보인다. 직장을 얻으려는 욕구 부족의 요인은 취업보호제와 현금급여가 문제이고 북한이탈주민의 눈높이가 문제로 남한 실상에 대한 정확한 교육이 필

요하다는 지적이다.

거주지 보호담당관들은 북한이탈주민을 보호 관리할 수 있는 예산이 필요하다고 주장하고 있어, 중앙정부는 권한 위임과 함께 예산도 시급히 위임하는 제도적 개선을 서두를 필요가 있고, 지방정부의 사회복지과로 업무의 통합이 바람직하다는 지적이 있다.

정부의 정착지원과 국민기초생활법상 지원이 병행되고 있는 것은 사회적응에 장애요인이 되고 있어 사회적응 정도에 따라 지원제도에 차등을 둬으로써 사회적응을 촉진시키는 매체로 활용하는 것도 고려해야 한다는 것이다. 또한 사회활동연령에 대한 지원을 줄이거나(기초생활보장을 5년에서 3년으로), 남한의 영세민에 준하는 지원 또는 지원 중단 등을 통해서 정착 의지를 고취시켜야 한다는 극한 처방도 제시하고 있다. 또한 현재의 정착금은 과도하고 이를 장기저리 대부제도로 전환하는 것도 고려해야 한다는 지적이 있다.

특히 북한이탈주민관련 전산시스템을 구축하여 보호업무를 지원하는 국민기구간의 유기적인 협조체제를 강화하고 업무의 효율성을 제고해야 할 것이다. 또한 이러한 시스템 구축은 북한이탈주민의 체계적이고 지속적인 관리 및 적응상태를 파악하는 데 도움이 될 것이고, 앞으로 대규모 이탈에 대비하여 지원업무를 총괄하는 통합기관(신변, 거주, 취업업무를 통합)의 설립하여 one-stop 서비스를 제공하는 것도 고려해야 한다는 것이다.

하나원의 교육기간이 짧고 직업교육이 강화되어야 하고, 퇴소 후에도 6개월-1년 정도의 직업훈련이 필요하다는 지적이다. 교육 내용에서도 남한 사회의 실상을 제대로 알리는 교육이 북한이탈주민의 눈높이를 현실화하는데 도움이 된다는 지적이다. 특히 북한이탈주민의 사회화를 촉진시키기 위해서는 교육기간 중 남한의 민박가정에 투숙시키는 과정을 두어 남한사람들의 생활상을 자연스럽게 소개하고 주변사람들과 어울리는 사회화 교육을 강화할 필요가 있다는 지적은 유의할 필요가 있다.

사회적응에 대한 능력 개발과 의식 변화를 유도하는 교육을 강화해야 한다는 지적이 많다. 따라서 일을 하지 않으면 살 수 없다는 사회적응 배양 및 훈련도 1년 이상이 필요하고, 북한이탈주민이 많이 거주하는 지역부터 이를 전문으로 하는 전문직원을 배치하여 시험적으로 보호업무를 전담하도록 할 필요가 있다. 특히 직업교육을 강화하고 취업알선기관이 전국적인 네트워크를 가지고 활동할 수 있어야 한다는 지적이다. 특히 북한이탈주민의 배정 시에 취업이 용이한 공장 등이 많은 곳으로 우선 배정하고 배정지역에 따라 지원금을 차등 지급하는 제도를 개선해야 한다는 것이다.

## (2) 실무자의 평가

북한이탈주민 업무를 담당하고 있는 통일부 실무자들은 북한이탈주민의 남한사회 적응 수준이 낮은 것으로 평가하고 있다. 전체 51명 중 적응을 못한다는 응답은 54.9%로 나타나고 있으나, 적응하고 있다는 응답은 23.5%에 불과하다. 응답결과는 하나원 근무자와 정착지원과 근무자간에 차이가 나타나지 않고 있다. 또한 하나원 개소 1주년이 지난 2000년 8월 하나원 근무자를 대상으로 실시된 윤여상의 동일 조사결과(대체로 적응 20%, 대체로 부적응 80%)와도 차이가 거의 나타나지 않고 있다.<sup>12</sup> 이러한 결과는 북한이탈주민의 남한사회 적응 수준이 낮다는 것을 의미하며, 정책 담당부서 실무자들도 동일하게 인식한다는 것은 지원체계에 대한 전반적인 보완 필요성이 높다는 것을 의미한다.

북한이탈주민의 사회적응 과정에 가장 큰 영향을 미치는 요인들로 제시된 것을 순위별로 살펴보았다. 먼저 1순위로 제시된 것은 중국 내 체류경험

<sup>12</sup> 윤여상, 「북한이탈주민 지원과 사회적응교육에 대한 실태조사 - 하나원 담당자」(2000. 10) (미발간자료) 참조

(30.6%), 가족동반 여부(22.2%), 연령(11.1%), 출신성분(8.3%), 그리고 성별과 북한 내 학력 및 경력(2.8%)의 순서이다. 그러나 2순위와 3순위로 가장 많이 제시된 것은 북한 내 학력 및 경력(39.4%)과 가족동반 여부(30.3%)이다. 이와 같은 결과는 북한이탈주민 업무를 담당하는 실무자들은 이들의 사회 적응에 큰 영향을 미치는 요인으로 중국 내 체류경험, 가족동반 여부, 북한 내 학력과 경력을 중시함을 보여주는 것이다.

정부 실무 관계자들은 북한이탈주민들이 현재의 정착지원 제도에 대하여 대체로 만족하고 있을 것으로 이해하고 있다. 구체적으로 살펴보면 매우 만족 5.9%, 대체로 만족 58.8%, 만족도 불만도 없음 17.6%, 대체로 불만 15.7%, 매우 불만 2.0%로 나타나며 이러한 조사결과는 북한이탈주민을 대상으로 조사한 결과(매우 만족 29.9%, 대체로 만족 29.9%)와 유사하게 나타난다. 즉 현재의 북한이탈주민 지원제도에 대해서는 정책 집행자와 정책대상자 모두가 상당 수준의 만족도를 보이고 있다.

현재의 지원정책에 대한 만족도는 상호 높은 수준임을 보여주고 있으나, 정책 대상자인 북한이탈주민에 대한 관계 실무자의 신뢰도는 낮은 것으로 나타난다. 조사결과 북한이탈주민을 대체로 신뢰한다는 응답은 29.4%에 불과한 반면에 신뢰도 불만도 아님 45.1%, 대체로 불신 23.5%, 매우 불신 2%로 나타나기 때문에 실무자들의 북한이탈주민에 대한 신뢰수준은 상당히 낮다는 것을 알 수 있다. 정착지원 업무 실무자들과의 심층면접 결과에 의하면 북한이탈주민에 대한 실무자들의 불신 수준은 설문조사 결과보다 상당 수준 높은 것으로 보인다.<sup>13</sup> 그럼에도 불구하고 설문조사 방법에서는 그러한 인식이 크게 드러나지 않는 것은 자신의 담당 업무와 대상자들에 대한 불만을 공개적으로 제기하

13 2003년 8월 27일 하나원과 정착지원과 실무자 면접 결과(통일연구원내 면접 실시).



는 것이 바람직하지 않다는 인식이 반영되었기 때문으로 보인다.

그러나 북한이탈주민이 정착지원 실무를 담당하는 자신들을 얼마나 신뢰할 것인가에 대한 질문에 대해서는 매우 신뢰 9.8% 대체로 신뢰 58.8% 신뢰도 불신도 아님 27.5% 대체로 불신 3.9%로 응답하고 있다. 이것은 정착지원 실무자들이 북한이탈주민에 대해서는 신뢰도가 낮지만 자신들에 대한 북한이탈주민들의 신뢰도는 상당히 높을 것으로 인식하고 있음을 보여주는 것이다.

북한이탈주민 정착 지원 업무를 담당하는 실무자들의 업무 만족 수준은 그리 높지 않은 것으로 나타난다. 자신의 업무에 대하여 만족하는 비율은 54.9%에 불과하기 때문이다. 이러한 결과는 2000년 조사 당시 만족하는 비율 73.3%와 비교하면 더욱 낮아진 것이다. 실무자들의 업무 만족도가 낮지 않은 것은 북한이탈주민들의 사회적응 교육을 담당하는 하나원과 이들의 관련 민원을 처리하는 통일부 정착지원과 모두 북한이탈주민들의 생활관리가 어렵고 이들의 과잉 기대수준과 심리적 불안정성, 공격적 성향 때문에 업무에 어려움이 있음을 원인으로 밝히고 있다.<sup>14</sup> 또한 업무 만족도는 통일부 정착지원과와 하나원 본원과 분원 근무자간에 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 이것은 기획부서와 실제 집행부서간에 큰 차이가 없음을 보여주는 것이다. 그러나 관계자의 업무 만족 수준은 전체 공무원 업무 만족도와의 비교가 필요한 사항이다.

북한이탈주민 정착지원 업무는 정부 내 10여개 유관기관들간의 역할분담을 통하여 시행되고 있다. 따라서 정부 관련 부처간의 원활한 업무협조는 업무 수행을 위하여 매우 중요한 사항이다. 그러나 현재 정착 지원 실무자들은 정부 부처간 업무협조가 원활하지 못한 것으로 평가하고 있다. 즉 업무 협조가 잘되고 있다는 응답은 39.2%에 불과하기 때문이다. 특히 북한이탈주민 정착 지원

14 2003년 8월 27일 하나원과 정착지원과 실무자 면접 결과(통일연구원내 면접 실시).

업무는 통일부가 총괄을 맡고 행정자치부, 보건복지부, 노동부, 교육인적자원부, 국가정보원 등과 매우 밀접한 관계를 맺고 있으나, 각 기관별 수직적 위계 구조보다는 상호 수평적 성격이 강하기 때문에 업무의 총괄 기능에 제한이 따르는 것으로 보인다.

북한이탈주민 정착 지원 실무자들은 취업보호제도와 거주지보호제도의 유용성을 높게 평가하고 있으나 거주지보호제도의 유용성에 이의를 제기하는 주장도 일부 나타나고 있다. 취업보호제도가 도움이 안된다는 응답은 전혀 없지만 거주지보호제도는 11.7%가 제시되고 있다. 업무 실무자들과의 심층면접 결과 지방자치단체 거주지보호담당관들의 인식부족을 중요한 요인으로 제기하고 있었다.

북한이탈주민 정착 지원업무 실무자들은 업무 수행시 애로사항으로 북한이탈주민의 적응의지 부족(53.2%)을 가장 많이 지적하였으며, 북한이탈주민의 저항 및 돌출행동과 이들에 대한 불신을 다음 순위로 제시하였다. 그러나 북한이탈주민의 저항과 돌출행위, 그리고 이들의 불안심리와 지원자에 대한 불신 때문에 어려움을 겪는다는 것은 결국 북한사회와 북한이탈주민에 대한 이해부족에 기인하는 것이다. 그럼에도 불구하고 실무담당자들의 이해부족을 지적한 비율은 매우 낮은 실정이다. 이러한 결과는 실무 담당자들의 업무 전문성 제고와 업무 대상자 이해를 위한 심층적인 보수교육의 필요성을 제기하는 것이다.

북한이탈주민 정착지원 업무 실무자들은 현재 북한이탈주민의 사회적응 과정에서 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 보호담당관(56.3%)과 동료 이탈주민(29.2%)으로 인식하고 있으며, 남한동료(8.3%)와 사회단체 및 자원봉사자(4.2%), 사회복지관(2.1%)의 역할은 매우 미미한 것으로 평가하고 있다. 그러나 북한이탈주민의 사회적응을 위해서 가장 중요하다고 생각하는 역할의 순위는 사회적응 안내 및 조언자(58.3%), 취업알선자(25%), 문제해결사(10.4%)로 제시하였으며, 신변보호자와 민간단체와의 연계자로서의 역할에는

큰 의미를 부여하지 않았다. 이러한 결과는 현행 제도에서 북한이탈주민의 사회적응을 위한 가장 중요한 역할은 신변보호담당관이 담당하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이들의 사회적응을 위하여 가장 필요한 역할은 사회적응 가이드와 취업알선자 역할임을 보여주고 있다. 이러한 결과는 현행 제도에서 북한이탈주민에 대한 초기 사회적응 가이드와 취업알선자 역할을 신변보호담당관이 주로 수행하고 있기 때문에 나타나는 것이다. 또한 북한이탈주민의 사회적응을 위한 역할 중에서 민간단체와의 연계자 역할에 대한 비율이 매우 낮게 나타나고 있으나, 지역사회와 종교단체나 민간단체들과의 자매결연이 도움이 안 된다는 응답은 14%에 불과하지만 도움이 된다는 응답은 86%로 나타나고 있다. 이것은 실무 담당자들은 민간과의 자매결연이 순기능으로 작용하는 것으로 평가하고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 결과는 2000년 조사당시의 도움이 된다는 응답률 80%보다 다소 상향된 것이다.

북한이탈주민 정착지원 실무자들은 북한이탈주민에게 가장 필요한 교육을 직업훈련(56.5%)으로 지적하였다. 이것은 북한이탈주민들의 취업과 안정적인 직장생활이 보장되기 어려운 현실을 반영한 것이다. 이러한 결과는 향후 북한이탈주민 관련 정책의 개선 시 직업훈련과 취업제도가 중요한 항목이 될 것임을 보여주는 것이다. 또한 북한이탈주민을 담당하는 정부나 민간단체 실무자에게 가장 필요한 교육 내용은 북한이탈주민의 문제 이해(65.3%)가 가장 높게 나타났으며, 심리적 적응방법(18.4%)과 정착지원 실무절차(8.2%)가 다음 순위를 차지하고 있다. 이것은 사업 대상자에 대한 철저한 분석이 선행되어야 실질적인 지원효과를 가져올 수 있음을 보여주는 것이다.

북한이탈주민의 대부분은 중국과 북한지역에 잔여가족을 두고 있다. 따라서 북한이탈주민들이 잔여 가족을 국내 입국시키고자 노력하는 것에 대한 의견을 묻은 결과 민간차원의 지원이 필요하다 34%, 정부차원의 지원이 필요하다 30%, 현재와 같이 개인에게 맡겨둔다 28%로 나타나고 있으나 바람직하지 않

다는 응답은 불과 8%로 나타난다. 이러한 결과는 정부 관계자들이 잔여가족의 입국은 인도주의적 입장을 고려하여 불가피한 것이며, 현실적으로 가족의 재결합이 적용에 유리하게 작용할 것이라는 생각을 하기 때문으로 보인다.

북한이탈주민의 직업능력에 대한 평가결과를 살펴보면, 북한이탈주민이 직업능력을 갖고 있다는 응답은 17.6%에 불과하며 직업능력이 없다는 평가는 47.1%에 달하고 있다. 이러한 결과는 북한이탈주민을 직접적으로 관리하고 교육을 담당하는 실무자들의 평가라는 측면에서 주목할 필요가 있다. 이들의 직업능력이 낮거나, 없다는 것은 북한이탈주민의 취업을 위해서는 직업훈련이 선행되어야 함을 의미하는 것이다.

북한이탈주민을 채용할 경우 가장 큰 이유는 정부가 제공하는 고용유지지원금(32.7%)과 신변보호, 거주지보호, 취업보호담당자의 권유(30.6%) 때문인 것으로 인식하고 있다. 이러한 결과는 사업주가 북한이탈주민을 채용하는 것은 자체의 인력난 때문보다는 정부의 지원정책과 주변 인사들의 사적 부탁 때문임을 보여주는 것이며, 결국 현재 상황에서 이들의 취업 향상을 위해서는 제도적 지원의 활성화가 전제되어야 할 것으로 보인다.

현재 정부가 북한이탈주민의 정착 지원을 위하여 실시하고 있는 국민기초생활보장법상의 현금급여는 이들의 정착에 도움이 되기보다는 부정적인 결과를 야기하고 있다는 응답이 제시되었다. 북한이탈주민 정착 지원업무 실무자들은 국민기초생활보장법상의 현금급여가 매우 도움이 된다 9.8%, 조금 도움이 된다 21.6%, 보통이다 7.8%, 도움이 안된다 31.4%, 전혀 도움이 안된다 29.4%로 응답하고 있기 때문에 현금급여 방식은 긍정적 결과보다는 자립의지를 약화시켜서 부정적 결과를 초래할 것이라는 인식을 갖고 있다. 이러한 인식은 심층면접 결과 더욱 분명하게 제시되고 있다. 또한 북한이탈주민에게 실시되는 직업훈련은 취업에 매우 큰 도움이 되는 것으로 인식되고 있다. 즉 많이 도움된다 31.4%, 도움된다 52.9%, 보통이다 15.7%로써 도움이 되지 않는다

는 응답지는 없었다. 그러나 직업훈련을 경험한 북한이탈주민을 대상으로 실시한 결과는 많은 도움이 되었다 14.7%, 대체로 도움이 되었다 30.6%, 보통이다 13.9%이며, 거의 도움이 되지 않았다고와 전혀 도움이 되지 않았다는 응답이 27.4%로 나타나고 있어 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 결과는 직업훈련의 효과성에 대한 면밀한 사후 평가 필요성을 보여주는 것이다.

북한이탈주민 정착지원 업무를 담당하고 있는 통일부 정착지원과와 하나원 담당자, 그리고 대성공사 담당자에 대한 설문조사와 심층면접 결과는 북한이탈주민 정책을 기획, 집행, 평가하는 역할을 담당하는 주무부서의 북한이탈주민과 현행 제도에 대한 인식과 태도를 제공한다. 측면에서 의미를 부여할 수 있다. 위에서 제시된 설문조사와 심층면접 결과를 문제점에 대한 대안제시를 중심으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부내 유관기관간 역할분담과 협력체계 강화가 필요하다.

둘째, 전체적으로 적응 수준이 낮은 것으로 나타나기 때문에 적응력을 제고시킬 수 있는 체계적인 종합 계획의 수립이 요구된다.

셋째, 북한이탈주민의 부적응 원인은 본인들의 소극적인 자세와 태도에 근본적 원인이 있다고 제시되고 있으므로 북한이탈주민의 자세와 태도를 적극적으로 전환시킬 수 있는 사회적응 프로그램이 요구된다.

넷째, 사회적응 교육 프로그램 구성시 북한이탈주민의 적응에 영향을 미치는 변수들을 고려하여 설계되어야 한다.

다섯째, 북한이탈주민에 대한 업무 담당자들의 신뢰도와 이해수준이 낮은 것으로 나타나기 때문에 업무 담당자들에 대한 전문 연수 프로그램을 개발하여 이해수준을 제고시켜야 할 것이다.

여섯째, 북한이탈주민 관련 업무 담당자들의 업무에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타나기 때문에 이들의 만족도를 제고시킬 수 있는 방안이 제시되어야 한다.

일급제, 북한이탈주민의 직업능력을 제고시키고 직장내 차별대우를 시정할 수 있는 제도적 장치가 구축되어야 할 것이다.

### (3) 자원봉사자의 평가

탈북자들의 사회적응에 대해 자원봉사자들은 응답자의 52.9%인 27명이 ‘적응을 못한다’라고 평가하였으며, ‘적응한다’는 응답은 7명(13.7%)에 불과하였다. ‘보통이다’는 응답은 14명(27.5%)이었다. 자원봉사자들의 절반 이상이 탈북자들의 남한 사회 적응을 실패한 것으로 보고 있다. 면담에 응한 민간단체의 한 실무자는 현재 탈북자들의 적응도를 백분율로 표현하면 가장 높게 잡아 30% 정도라고 평가하였다. 자원봉사자들은 13.7%만이 탈북자가 남한사회에 적응하고 있는 것으로 판단하고 있다. 자원봉사자들의 눈으로 볼 때, 전반적으로 탈북자의 남한사회 적응에 문제가 심각한 것으로 평가하고 있다.

탈북자들의 남한주민과의 관계에 대해서는 ‘조금 잘못 어울림’(28명, 54.9%)과 ‘매우 잘못 어울림’(5명, 9.8%) 등 총 33명(64.7%)이 남한주민들과 잘 어울리지 못하는 것으로 지적되었다. 남한주민과 잘 어울린다고 응답한 사람은 3명(5.9%)에 불과하다. 자원봉사자들은 탈북자들이 남한주민들과 잘 어울리지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다. 이러한 현상에 대해 면담에 참여한 실무자는 탈북자들이 남한사람들을 매우 선별적으로 사귀는 경향 때문이라고 지적한다. 특히 남한사람들이 자기들에게 도움을 줄 수 있느냐, 없느냐를 판단하여 분명한 선택을 하는 경향이 있다고 설명한다.

탈북자의 남한사회 부적응의 원인으로서 ‘북한이탈주민자신의 소극적 태도’(26명, 51.0%)를 가장 많이 꼽았으며, ‘두고 온 가족의 신변불안’(9명, 17.6%), ‘남한사회의 차별대우, 편견’(8명, 15.7%) 등도 지적하였다. 자원봉사자들의 절반 이상은 탈북자들의 부적응을 남한사회의 내적 환경이 열악하다

거나 정부의 지원이 미흡하기 때문으로 보지 않고, 탈북자 자신들이 스스로 삶을 개척해 나갈 의지가 부족함을 지적하고 있다.

앞 장에 분석된 탈북자들에 대한 설문조사 결과에 의하면, 탈북자들은 다른 탈북자들의 부적응 원인을 ‘자신의 노력 없이 기대가 크다’(37.7%)는 점 때문으로 지적하고 있는데, 자원봉사자들도 그와 마찬가지로 탈북자 스스로가 적응하려는 의지가 부족하다는 점을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 탈북자들의 적응 태도의 문제점에 대해서는 실무자 면담에서도 공통적으로 지적되었다. 탈북자들은 초기 정착금과 임대아파트 등을 제공받기 때문에 처음 1-2년간은 일하려는 동기를 부여받지 못하며, 3-4년이 지나면서 이러한 생각이 비관되고 지적하였다.

탈북자들이 현재 겪고 있는 가장 큰 문제점으로는 ‘가족문제’(22명, 43.1%), ‘경제문제’(9명, 17.6%) 등이 지적되었다. 탈북자 자신들은 현재 필요로 하는 것을 ‘가족문제’(25.3%)와 ‘경제문제’(25.8%)로 비슷하게 응답한 반면, 보호담당관들은 경제문제(35.8%), 가족문제(25.1%)로 보였다. 이에 비해 자원봉사자들은 ‘가족문제’를 매우 중요한 변수로 꼽고 있다. 실무자들도 현장에서 경제문제는 오히려 탈북자들의 사회적응에 큰 문제가 아니라고 지적하였다. 자원봉사자들의 이러한 평가는 앞서 지적한대로 자원봉사자들이 주로 40-50대 중년 여성들로 가족의 유대를 중요하게 보기 때문이 아닌가 생각된다.

자원봉사자들은 탈북자의 사회적응에 큰 영향을 미치는 요인으로 ‘가족동반여부’(17명, 33.3%)를 가장 중시하였다. 그 다음으로 사회적응에 중요한 변수는 ‘북한 내 학력 및 경력’(11명, 21.6%), 연령(7명, 13.7%) 등이 지적되었다. 보호담당관의 경우에는 ‘북한 내 학력 및 경력’이 탈북자의 사회적응에 가장 중요한 요소로 보고 있는 반면, 자원봉사자들은 ‘가족동반여부’를 주요변수로 지적하고 있다. ‘가족문제를 탈북자 적응의 가장 큰 문제점으로 꼽고 ‘가족동반여부’를 적응에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 지적한 점이 자원봉사자들의 설

문조사에서 나타난 독특한 특징이라고 볼 수 있다.

자원봉사자들이 ‘가족동반여부’를 탈북자 사회적응의 가장 중요한 변수로 지적하고 있는 이유는 자원봉사자들의 인구학적 특성이 주로 40-50대 여성들이라는 점 때문이 아닌가 생각된다. 자원봉사에 참여하는 40-50대 중년 여성들은 대부분 안정된 가정을 유지하고 있는 사람들일 확률이 높으며, 때문에 심리적 안정과 사회적 적응을 하는데서 가족의 역할을 특히 중시하는 경향이 강할 것이다. 따라서 중년 여성의 관점에서 볼 때, 탈북자들의 가족 동반 여부가 남한생활 적응의 성패를 가르는 중요한 요인으로 인식되고 있다.

자원봉사자들은 탈북자들의 사회적응에 ‘가족’을 매우 중요한 요인으로 인식하고 있다. 탈북자들의 사회적응에 가장 중요한 변수로 33.3%의 자원봉사자들이 ‘가족동반여부’를 꼽았고, 43.1%의 자원봉사자들이 현재 탈북자들이 겪는 가장 큰 문제로 ‘가족문제’라고 하는데서도 자원봉사자들이 탈북자 적응과정에서 가족변수를 중시하고 있다는 사실을 엿볼 수 있다. 이는 탈북자 보호담당관이 탈북자들이 겪는 문제를 ‘경제문제’로 보고 있는 것과 대조를 이룬다. 자원봉사자들은 탈북자들의 적응과정에서 ‘가족문제’를 다른 무엇보다 중요한 요소로 평가하고 있다.

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. 조사에 참여한 많은 자원봉사자가 2-3년의 경력자라는 점을 감안하면 자원봉사자들은 자신들의 봉사활동에 대해 대체로 만족하면서 자원봉사를 지속하고 있는 것으로 볼 수 있다.

탈북자의 적응과 관련하여 자원봉사자의 역할 가운데 가장 중요한 것으로는 ‘사회적응 안내 및 조연자’(35명, 68.6%)로서의 역할이며, ‘민간단체와의 연계자’(7명, 13.7%) 혹은 ‘문제해결자’(3.9%), ‘신변보호자’(1명, 2.0%) 등의



역할을 거론하였다. 설문조사에 참여한 많은 자원봉사자들은 탈북자들과 대면하여 교육하고 상담하는 사람들로써 남한사회에서 어떻게 살아야 하는지 자신들의 경험을 들려주며 이들의 사회적응을 안내하고 도움을 주는데서 가장 큰 자부심을 갖고 있는 것으로 나타났다.

한편, 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.

자원봉사자들은 70.6%가 자신들의 탈북자 지원업무에 매우 만족하고 있고, 특히 사회적응 안내자와 조언자로서의 역할에 큰 자부심을 갖고 있는 것으로 나타났다. 동시에 탈북자들의 적응의지가 부족하다는 점과 자원봉사자들에 대한 불신 등이 업무수행의 애로사항으로 지적되고 있다. 자원봉사자와 탈북자의 관계는 아직 신뢰의 관계로 정착되지는 못하였으나, 과거와 비교할 때 불신의 정도가 감소하는 긍정적인 관계로 발전하고 있음이 확인되었다.

전반적으로 자원봉사자들은 탈북자들이 직업능력을 충분히 갖추고 있으면서도 일하려는 의지가 부족하여 적응에 실패하는 것으로 평가하고 있다. 56.8%의 자원봉사자들은 탈북자들이 직업능력을 갖고 있다고 보지만, 동시에 51.0%의 사람들은 탈북자들의 소극적인 태도가 부적응의 주요 원인이라고 인식하고 있다. 또한 정부나 민간단체 등에서 탈북자에 대한 각종 경제적 혜택을 제공하고 있는 것도 탈북자들이 직장생활을 적극적으로 하지 않는 이유라고 보고 있다. 그럼에도 불구하고 자원봉사자의 70.6%는 탈북자에 대한 현금지원은 탈북자 정착에 크게 도움이 되고 있다고 평가한다. 또 직장에서 사업주나 동료들이 특별히 부정적인 태도를 갖고 있지 않음에도 불구하고, 상당한 차별대우를 받고 있다고 자원봉사자들은 인식하고 있다. 그 이유는 탈북자들이 자신의

능력 때문에 취직한 것이 아니라, 담당보호관의 소개나 혹은 사업주가 고용유지지원금을 타기 위해 취직되었다고 보기 때문이다.

자원봉사자들은 탈북자의 남한사회 적응 과정에서 사회단체와 사회복지기관의 역할이 매우 중요한 것으로 평가하였다. 탈북자들의 정착과정에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 기관과 관련하여 응답자들은 ‘사회단체’(19명, 37.3%), ‘보호담당관’(14명, 27.5%), ‘사회복지기관’(6명, 11.8%), ‘동료 이탈주민’(5명, 9.8%) 등의 순으로 지적하였다. 탈북자 정착과정에서 가장 큰 역할을 하는 기관으로 49.1%가 사회단체와 사회복지기관 등 민간단체를 꼽은 것이다.

자원봉사자들은 정착지원 과정에서 정부 부처간 협조에 대해 49.0%가 대체로 잘 이루어지고 있는 것으로 평가하였고, 거주지보호 제도나 취업보호 제도 및 보호담당관의 역할에 대해 매우 성공적인 것으로 평가하였다. 이러한 정부의 제도적 준비와 더불어 탈북자 정착과정에서 중요한 역할을 하고 있는 사회단체와 복지기관에 대한 지원을 확대함으로써 탈북자의 남한사회 적응력을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 탈북자들이 남한사회에 적응하는 과정에서 민간단체와 자원봉사자들의 활동이 그만큼 중요하기 때문이다.

자원봉사자들은 정부나 민간이 탈북자들의 가족을 국내로 입국시키는 기획탈북을 적극적으로 지원하는 것이 필요하다고 인식하고 있다. 탈북자들이 중국이나 북한에 거주하고 있는 가족을 국내로 입국시키려는 시도에 대해 자원봉사자들은 ‘정부차원의 지원이 필요하다’(15명, 29.4%), ‘민간차원의 지원이 필요하다’(13명, 25.5%) 등 정부나 민간 차원의 지원을 해야한다는 의견이 54.9%로 많았다. ‘바람직하지 않다’는 의견은 8명(15.7%)이었고, ‘현재와 같이 개인에게 맡겨둔다’는 의견은 6명(11.8%)이었다. 자원봉사자들은 가족의 동반 여부를 적응의 가장 중요한 요인으로 보고 있기 때문에, 탈북자들이 중국이나 북한에 있는 가족들을 국내로 입국시키는 문제를 적극적으로 지원해야 한다고 평가하고 있다.

이러한 의견을 감안해 볼 때, 탈북자들이 남은 가족들과 재결합하도록 할 수 있는 적극적인 대책마련이 시급하다. 탈북자들의 기획탈북을 정부차원에서 공개적으로 지원하는 것은 남북관계의 성격상 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 불구하고 탈북자들에 대해 일선에서 지원활동을 벌이고 있는 자원봉사자들의 입장에서는 간과할 수 없는 중요한 문제인 것이다. 북한에 남은 가족들에 대한 탈북자들의 심리적 고통과 좌절을 가까이 지켜보는 과정에서 절실하게 느끼는 자원봉사자들의 이러한 제안은 신중하게 고려되어야 할 것이다.

내실 있는 직업훈련을 위해서는 하나원에서부터 교육과정을 세분화하여 전문적인 직업교육을 실시해야 한다. 탈북자들이 하나원 교육을 받는 동안 희망 분야의 직종을 선택하게 하고 1지망, 2지망, 3지망 등으로 신청하도록 하여 전문적인 직업훈련이 이루어지도록 해야 한다. 직업교육은 남한사회 적응 과정에서의 중요성을 감안하여 어느 정도의 강제성을 띠어야 한다고 한 실무자는 지적하였다. 이러한 훈련과정이 2년 정도 지속되어야 한다. 35세 이하의 탈북자 경우에는 가능대학 등을 활용하여 무상학업과 직업훈련을 한꺼번에 하는 것도 좋은 방법이다. 민간단체가 직업훈련을 실시할 수 있도록 정부의 재정적 지원을 확대해야 한다.

자원봉사자들은 탈북자들의 남한사회 부적응의 가장 중요한 원인을 탈북자의 소극적 태도로 꼽았으며 탈북자들이 직업능력이 있음에도 불구하고 적응의 지가 부족하다는 점을 지적하였다. 탈북자들의 직장생활에서도 가장 장애가 되는 요인으로 생계급여다 훈련수당이다, 교회지원이다 하여 너무 많은 지원을 받는 나머지 일할 필요를 느끼지 않는다는 현실이 지적되었다. 실무자 면담에서도 탈북자들의 경제형편은 오히려 적응하는데 심각한 문제가 되지 않는다고 지적되었다. 탈북자들이 적응하지 못하는 데는 자신들의 적응의지가 부족한 데도 상당부분 기인하는 것으로 나타나고 있다.

따라서 탈북자들의 적응을 돕기 위해서는 우선 이들의 태도와 의식을 ‘적

극적 사고방식으로 비꾸어 놓을 필요가 있다. 탈북자들이 스스로의 힘으로 남한사회에서 살아갈 수 있다는 자신감과 자신의 노력을 통해 얻는 소득으로 살아가려는 성실한 삶의 자세가 무엇보다 우선시되어야 한다. 탈북자들에게 이러한 자립의지를 어떻게 불어넣어 주느냐 하는 것이 문제이다. 극기훈련이나 종교단체에서 시행하는 정신훈련 프로그램에 참여시키는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 탈북자들의 적응을 위해서는 탈북자들의 적극적 사고방식 함양이 무엇보다 중요하다.

## 5. 향후 과제

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.

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 구축방안이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

현행 보호담당관제가 제대로 기능하지 못하는 요인으로는, 보호담당관들의 업무가 북한이탈주민의 정착지원에만 한정되어 있지 않고 기타의 업무 중 하나로 규정되어 있다는 점이다. 이러한 업무부담 등으로 인해 개인적인 관심과 역량에 따라 보호담당관의 역할이 크게 달라질 수 있다는 점이다. 또한 북한이탈주민의 지역정착단계에서 보호담당관들(거주지보호, 신변보호, 취업보호)들 간의 유기적인 협조체계가 매우 중요한 시안으로 규정되어 있고, 거주지보호담당관이 주도적인 역할을 담당하여야 한다.

북한이탈주민의 사회정착을 위해서는 본인들의 정착의지와 능력이 가장 중요한 변수라고 보인다. 설문조사에 나타난 바와 같이, 본인들의 '무능력하고 소극적인 태도'가 부적응의 주요 요인으로 지적되고 있다. 북한이탈주민들이 자신감을 갖고, 보다 적극적인 취업활동 등을 할 수 있도록 하기 위한 지도가 필요하다. 이를 위해서는 현재의 정착지원 정책 가운데 북한이탈주민들의 자립의지를 막는 기초생활보장 특례조항에 따른 생계비 보조정책을 조정할 필요가 있다.

북한이탈주민들의 사회적응에는 상당한 기간이 소요되는 것으로 평가된다. 따라서 이들의 사회적응 과정을 관심과 인내를 가지고 지켜보는 사회적인 환경을 조성하는 것이 필요하다. 또한 정부차원에서도 정착지원시설인 하나원을 중심으로 북한이탈주민의 사후관리과를 신설하여, 거주지 정착이 초기정착지원시설 내 정착지원과 연계될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## VIII. 결론 및 정책제언

### 1. 인식차원: 여론분야

김대중 정부의 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·일 정상회담 등을 통해 변화의 조짐을 보이기도 하고 있다.

그러나 다른 한편으로는 잠수정 침투사건과 두 차례의 서해 도발사태, 대포동 미사일 시험발사 등 군사적 위협이 이어졌다. 특히 부시행정부 등장이후 경색되기 시작한 북미관계는 2002년 10월 북한의 농축핵 프로그램의 시인으로 인해 긴장상태에 빠졌으며, 한미관계에도 부정적 영향을 미치게 되었다. 북미관계의 긴장은 장기적으로 남북관계에도 부정적 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

한편으로는 핵개발을 지속하고 다른 한편으로는 대외개방과 내부 개혁의 제스처를 보이는 북한을 상대하는 것은 과거의 북한에 비해 훨씬 어려운 일이다. 무엇보다 북한의 의도 및 대북인식에 대한 해석상의 차이는 남남 갈등과 한미 갈등의 원인이 되고 있다.

이 연구는 국민적 합의와 국제협조가 대북 정책 추진과정에서 가장 긴요한 요소라는 인식 하에 국민들의 북한관련 인식, 대내외 환경인식, 대북정책에 대한 인식 등을 체계적으로 분석하고 대응책을 제시하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이 연구를 토대로 국민적 합의기반 마련과 한미공조체제를 중심으로 한

국제협력체제 확립에 기여하고자 한다.

이를 위해 먼저 남남갈등으로 표징되는 국민여론 실태를 파악하고 그 해소 대책을 제시하는 것이 시급하다고 판단하였다.

국민여론 실태는 북한관련 인식, 대내외환경 인식, 대북정책에 대한 인식 등 세 가지 영역으로 나누어 분석하였다. 먼저 북한관련 인식에 있어서는 특히 북한의 지도자 및 실상, 북한의 변화의지, 북한에 대한 인식, 북한의 변화정도, 북한의 정책방향, 북한의 장래, 대남도발 가능성, 남북한 분단 실체 등에 국민 여론을 살펴보았다.

대내외 환경인식과 관련하여, 통일에 우호적인 주변국, 북·미관계, 통일기반 조성, 한반도 평화유지 방안 등에 대한 국민의 여론을 조사하였고, 대북정책에 대한 인식에 있어서는 통일에 대한 견해, 대북포용정책, 통일교육방법, 남북한 군비감축, 남북관계 개선 우선 분야, 북한의 위협에 대한 대처 능력 등을 검토하였다.

또한 분야별 국민의 인식이 지역별, 세대별, 계층별로 어떻게 차이가 나는지에 대하여 분석하였으며, 특히 여론조사 결과 첨예하게 여론이 분열되고 있는 사안에 대하여 심층적으로 분석하였다.

그 결과, 국민의 정부 5년간 북한·통일문제에 대한 우리 국민의 인식은 다음과 같은 뚜렷한 변화가 나타났음이 확인되었다.

첫째, 북한을 경계와 적대적 대상으로 보는 부정적 인식이 크게 줄어든 대신, 지원과 협력의 대상으로 보는 긍정적인 인식이 크게 증대하였다. 둘째, 체제붕괴 등 북한의 장래에 대한 비관적 전망이 줄어들고, 반면에 개방을 통해 경제난을 극복할 것이라는 희망적 전망이 높아졌다. 셋째, 북한의 대남 적화통일 정책을 과소평가하는 인식이 높아졌다. 넷째, 김대중 정부의 대북정책은 전반적으로 좋은 평가를 받았다. 다섯째, 그러나 북한의 무력도발과 한반도 전쟁 발발 가능성에 대한 우려는 상존하고 있다. 여섯째, 국가의 정체성과 안보를 지

켜야 한다는 주장이 강조된 반면, 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선의 중요성은 상대적으로 줄어들었다.

즉, 우리 국민들의 안보의식은 뚜렷하게 상반된 모습을 보여주고 있다. 한편으로는 북한 정권과 북한의 장래, 북한의 대남정책과 우리의 대북정책에 대한 긍정적인 인식을 갖고 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 분야의 남북대화는 지지부진했고, 2002년 말 재발된 북핵 위기로 한반도에 새로운 긴장국면이 조성되었기 때문이며, 동시에 경제·사회문화 분야의 교류협력 증대, 남북정상회담과 6·15 공동선언, 김대중 정부의 냉전구조 해체 노력, 모호해진 주적 개념 등으로 북한정권과 북한이 관련된 정책에 대한 우리 국민들의 호의적인 인식이 높아졌기 때문으로 파악된다.

그 결과 김대중 정부의 전 시기에 걸쳐 대북정책을 둘러싼 사회 내의 갈등은 비교적 높은 수준에서 유지되었다. 대북 화해·협력정책에 대한 국민적 지지는 높으나 구체적인 추진방식에 있어 논란이 존재하였으며, 그 논란은 대북 안보와 화해라는 이중성과 우리 사회에 뿌리깊이 존재하는 대북 불신감에 기인한다.

국내적 통일인프라 구축을 위해서는 국민여론의 통합이 필수적이며, 정책에 대한 국민적 지지를 얻기 위해서는 정책의 민주성과 체계성, 투명성과 합리성이 무엇보다 필요하다는 인식에서, 이 연구는 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 정책은 합리적인 절차를 통해 수립·추진되어야 하며, 둘째, 정책결정과정에서 극소수인사에게 편중되어서는 안되고, 셋째, 정책이 정치적으로 이용되어서는 안되며, 넷째, 정부부처간의 사전조율이 원활하게 이루어져야 한다.



## 2. 제도차원: 법제분야

김대중 정부는 평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고, 정경분리에 입각한 실사구시적인 대북정책을 추진해 왔으며, 그 결과 금강산관광사업 성사, 평양 남북정상회담(2000.6.13-15) 개최, 경의선철도 연결, 개성공단 건설 추진 등 남북관계에서 가시적인 성과를 이룩하였다.

그러나 최근 평양 남북정상회담을 전후한 대북 뒷거래 의혹에서 보여주는 바와 같이 정상적인 남북교류협력과 불법적 또는 부당한 대북 뒷거래간의 명확한 구별이 없이 남북관계에서 교류, 협력, 지원이 이루어져 온 것이 사실이다. 이러한 현상은 남북관계에 적용되는 남북교류협력법, 남북협력기금법과 국가보안법 등 법적 인프라가 극도로 미비하기 때문에 발생하는 현상이라고 볼 수 있다. 또한 남북교류협력의 관행이 아직도 투명하지 못한 부분이 있고, 제도화 되어야 할 부분이 많이 있는데, 그렇지 못하여 대북교류협력은 여전히 일부 선발 교류 추진자들 외에는 쉽게 엄두를 내지 못하는 영역으로 존재하기 때문이다.

사실 남북교류협력을 제도화하기 위한 법적 인프라의 구축은 남북교류협력 관행의 공개와 명확화가 선결되어야 가능한 일이라고 할 것이나, 관련 기업들은 그러한 관행을 영업비밀로 생각하여 공개하지 않으려는 비밀주의에 빠져 있으며, 정부 실무자도 해당 분야에 대해서는 근무기간 중 어느 정도 숙지하면서 일을 처리하고 있지만, 정부 내에서조차 종합적인 체계화작업이 이루어져 있지 못한 것이 현실이다.

김대중 정부가 추진한 햇볕정책의 문제점을 고려할 때 앞으로 남북화해·협력은 법치주의의 틀 내에서 질서있고 안정적으로 수행해야 할 것이며, 그러기 위해서는 국내적인 통일인프라구축이 시급하다고 하지 않을 수 없다. 한편 통일 이후의 통합을 성공적으로 달성하기 위해서도 통일 전단계에서부터 남북한간의 법적 이해와 협조가 이루어져야 하는 바, 이런 관점에서 볼 때 남북한

간, 특히 우리의 통일대비 법적 인프라에 대한 실태 및 보완·발전방안의 연구는 필요하며 이는 매우 중요한 과제라고 할 것이다.

이 연구는 이런 관점에서 통일과 관련있는 현행 법·제도 인프라 및 문제점을 고찰하고 개선방안을 제시하였다. 먼저 우리나라의 통일관련 법체계는 이중적 구조로 되어 있다. 기본적으로는 북한과의 통합을 염두에 두고 있으나, 북한에 대한 태도는 적대적 관계와 동반자적 관계를 함께 규정하고 있다. 즉 헌법의 영토조항에서 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 하여 한반도 내에서 대한민국의 주권행사를 방해하는 북한을 반국가단체로 규정하였으며, 이에 따라 반국가체인 북한과의 교류는 원칙적으로 금지되었다. 그러나 헌법 제4조에서 평화통일조항을 두어 북한의 실체를 인정하고 정부통제하에 교류를 허용하였다. 남북관계의 진전에 따라 남북교류협력법 등을 두어 교류를 활성화하기 위한 법적 장치를 두는 등 동반자적 관계를 규정하고 있다.

한편 통일관련 제도는 정부기구와 민간단체, 통일연구기관과 시민단체 등으로 이루어지고 있는데, 범정부 차원의 기구는 주로 정부관리들 중심으로 구성되어 있고, 민간 전문가들의 참여가 극도로 제한되어 있으며, 각종 통일연구기관과 시민단체의 역할이 나날이 증대되고 있기는 하지만, 아직까지 만족스러운 수준까지 이르지 못하고 있는 실정이다.

이에 따라 그간 남북교류·협력 관련 법제의 개정 등 남북관계관련 법·제도의 개선노력에도 불구하고 현 관련 법·제도는 변화된 상황에 적합하지 않은 측면이 상존하고 있다.

한반도에 사실상 남북한(대한민국과 조선민주주의인민공화국)이라는 2개의 국가가 존재함에도 불구하고 우리 국내법상으로는 상대방의 국가성을 부인함으로써 발생하는 국제법과 국내법과의 괴리, 국가보안법과 남북교류협력법을 동시에 존치시킴으로써 생기는 적대관계이자 동반자관계라는 모순, 대북화해정책과 공안정국의 공존으로 발생하는 이념의 혼란 등의 문제가 발생하고 있는 것

이다. 남북관계가 갖는 이중성, 과도기성에 비추어 남북문제, 통일문제를 법적 관점에서만 보기 어렵게 만드는 요인이 있는 것 또한 부인하기 어렵다. 그럼에도 불구하고, 이런 괴리와 모순을 해소하지 않고서는 국내적 통일인프라가 구축될 수 없으며, 따라서 무엇보다도 그 기반으로 통일관련 법제 정비가 요구된다고 하겠다.

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 「남북회해·협력기본법」으로 대체하는 방안을 신중하게 검토해야 할 것이다.

둘째, 특별형법으로서 국가보안법과 같은 법률은 대부분의 나라들이 가지고 있고, 또한 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 숨 쉴 수 있도록 해야 할 것이다.

즉 국가보안법은 안보와 인권이라는 두 가지 중요한 법익을 균형적으로 보호하는 법이 되도록 해야 한다. 안보만을 보아서도 안되고 인권만을 강조해서도 안된다. 남북한간의 정치·군사적 대치현실, 안보(자유민주주의질서의 유지)와 인권의 공존 논리, 법의 개폐가 가져올 사회적 파장 등을 종합적으로 고려하여 조심스럽게 접근해야 한다. 이러한 시각에서 볼 때 국가보안법 폐지론(진보적 입장)이나 국가보안법의 존치론(보수적 입장)은 모두 양 극단의 것이라 할 수 있다. 따라서 남북관계 현실에 맞게 국가보안법을 일부 개정하되, 국가안보와

인권이 최대한 조화를 이루도록 해야 할 것이다. 현단계에서는 가령 불고지죄나 찬양고무죄, 이적표현물의 죄 등 인권침해소지가 큰 조항부터 일부 삭제 또는 개정하거나 구성요건을 엄격히 하는 방향에서 보완하는 방안을 강구하는 것이 국가보안법 개폐문제에 대한 현실적인 대응책이 될 것으로 생각된다.

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 가칭 남북관계(발전)기본법의 제정도 앞으로 적절한 시기를 택해 제정하도록 해야 한다.

한편 통일관련 기구 및 제도는 현재 그런대로 잘 정비되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 국가안전보장회의사무처의 비대화와 내각의 유관부처들과의 갈등은 시정해야 할 것이다. 또 남북교류협력추진협의회는 인적 구성을 개편하여 민간전문가들의 참여를 허용하도록 하는 한편, 현행 북한이탈주민 지원체계와 통일교육지원체계의 정비도 가급적 빠른 시일 안에 추진할 필요가 있다.

이상과 같은 방향의 법정비를 통하여 대북 및 통일정책의 실효적인 추진을 현실화시킬 때, 또한 남북한간에 발생하는 새로운 법률문제에 항시 즉각적으로 대처할 수 있는 체제(mechanism)를 마련할 때 대북정책이 국민적 지지를 바탕으로 보다 강력한 추동력을 가지면서 추진될 수 있을 것이다. 나아가 미래의 언젠가에 남북통일이 이루어지더라도 무리없는 법적 통일을 제도적으로 뒷받침할 수 있게 될 것이다. 민족의 통일은 어디까지나 (법적으로 충분한) 준비를 하는 자에게 찾아 오는 것이다.

### 3. 정치차원: 통일정책분야

대북포용정책은 남북한간의 화해와 협력을 위한 기초를 마련하였으며, 현실 가능한 수단들을 동원하여 남북관계 개선을 위한 기반을 구축했다는 점에서 긍정적 측면이 있는 반면, 정책결정 및 추진 과정에서 문제점도 노출되었다. 안정되고 제도화된 남북관계를 만드는 현실적 정책으로서 포용정책에 대한 공감대가 형성되어 있으나, 대북포용정책의 진행과정에서 제기된 문제점에 대해서 효과적으로 대응했느냐와 이 과정에서 추진력을 얻을 수 있는 합의기반 구축이 미흡했다는 점이 지적될 수 있다.

특히 대북포용정책의 기본방향위에서 보다 세밀하고 구체적인 계획의 수립이 전제되어야 했으며, 이를 기초로 한 정책의 수립 및 완급조절이 필요했었다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 대북정책 추진체계의 문제점은 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시키는 요인으로 작용했다고 할 수 있으며, 다음과 같은 문제점들을 노정했다. 즉 NSC를 통한 대북정책 추진체계의 개선에도 불구하고, 대북정책 형성의 투명성확보의 미비, 소수의 정책결정 및 비선의존성, 부처간의 효율적 협력구도의 미비, 전문가의 효과적 활용 미비, 대북정책의 형성에 대한 국민적 참여 미비, 대북정책에 대한 국민적 합의기반 미비 등이 지적될 수 있다.

즉 국내적 통일인프라 구축을 위해서는 무엇보다도 통일정책이 합리적으로 입안·추진되어야 함은 물론, 정책을 형성·집행하는 과정에서 발생할 수 있는 국민여론의 추이에 면밀하게 반응하면서 국민여론을 통합해나가는 것이 무엇보다도 필요한데, 현재의 대북포용정책은 그런 측면을 상당부분 결여하고 있다고 지적할 수 있다. 따라서 대북정책은 무엇보다도 남남갈등을 비롯한 제반 장애요인들을 완화·제거하여 정책형성 및 집행과정이 통일 역량의 극대화 차원에서 발전되어야 할 필요가 있다.

대북정책 추진실태에 대한 조사결과를 바탕으로 향후 바람직하고 효율적인

대북정책 추진체계 수립을 위한 기본방향을 제시하자면 다음과 같다. 첫째, 국가안전보장회의(NSC)는 질적 개선을 위하여 ①국가안보보좌관의 권한과 책임, 역할 등을 보다 명확히 하여 참모진의 지휘·통솔능력을 강화하여 정책조율 및 통합능력을 제고하여야 할 것이고, ②참모진의 인적 구성도 창의성과 전문성을 바탕으로 한 정책능력의 균형있는 질적·양적 보강을 이루어 정책의 이념적 혼선을 극복하여야 할 것이며, 나아가 ③한반도 문제의 국제화에 따른 대응으로서 전략적 통일외교를 추구할 수 있는 역량을 강화하면서, 보다 체계적인 운영을 추구하여야 한다.

둘째, 국회가 대북정책을 추진하는 과정에서 생산적인 기능을 담당하기 위해서는 초법적인 통치행위의 차원에서 추진되고 있는 정책사안들에 대한 입법 통제를 강화하여 법과 제도에 의거하여 추진되는 법치행정을 제도화시키는 것이 필요하다. 그리고 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화 될 수 있도록 국회차원에서도 제도적 뒷받침이 능동적으로 강구되어야 한다.

셋째, 국민여론 수렴 및 정책반영 과정과 관련해서는 ①여론조사의 내용을 보다 체계화 시키고 이를 정기적인 여론조사를 통해서 실시함으로써 객관적인 평가자료로 축적해 나가야 한다. ②여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책의 신뢰도를 제고하는데 유용할 것이다. ③마지막으로 '여론전문가제'의 도입이 필요하다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다.

넷째, 대북정책과 국민통합 방향과 관련해서는, 우리 국가발전전략의 기본 방향은 한미관계에서 보다 대등한 관계를 지향해 나가되, 한반도의 평화와 통일과정에서 미국과의 미래지향적 상호이익의 공유를 통한 한미간 유대의 기반을 더욱 굳건히 다지는 한편, 동북아의 공동의 번영과 미래를 위해 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 중국과의 연대를 공고히 구축해 나가는 것이 바람직

하디는 인식을 기초로 하여야 한다. 특히 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중한 바, 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다.

다섯째, 대주변국 협력관계에서 ①통일문제는 뜨거운 민족적 열정만으로 추진할 수 있는 것이 아니며, 한반도에는 주변 4국의 정치적, 안보·군사적, 경제적 이해가 첨예하게 얽혀있기 때문에 우리 정부는 이를 냉철한 이성으로 고찰하면서 대북 및 통일정책을 추진해야 한다. ②유일 초강국 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 것이 무엇보다 중요한 시안이다. 통일의 기회가 도래했을 때 미국의 적극적인 협조 없이는 통일이 불가능함을 명심해야 한다. ③나아가 미·중·일 뿐만 아니라 러시아와의 협력도 매우 중요하다. ④탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 맞는 외교 인력과 제도를 갖추어야 한다. 정부가 지역과 경제 분야의 전문가들을 적극 활용할 수 있도록 개방적이 대폭 확대되어야 한다.

여섯째, 북한 핵문제 해결과정과 관련, 안보와 관련된 정책결정은 보다 광범위한 토의와 체계적인 정책결정 과정을 거치지 않을 경우 돌이킬 수 없는 안보 불안과 함께 국익을 해치는 결과를 가져오게 된다는 사실을 간과해서는 안 된다. 우리가 먼저 어떤 결정을 내리게 될 경우 북한 역시도 여기에 따라서 같은 결정을 내리지 않을 수 없을 것이라는 다소 '감상적' 판단을 지양해야 한다. 또한 북한의 핵문제는 단순히 남북한간의 군사 문제일 뿐만 아니라 국제적 평화를 해치는 문제이기 때문에 이의 해결을 위해서 우리는 국제적 공조를 바탕으로 한 남북간의 대화를 동시에 필요로 한다는 전제하의 대북정책을 결정해 나가야 할 것이다.

#### 4. 경제차원: 경제분야

김대중 정부의 5년에 걸친 대북포용정책의 추진으로 남북관계는 반세기에 걸친 적대적 관계를 벗어나 화해협력단계에 접어들기 시작하였으며, 우리 사회는 장차 다가올 남북연합단계 및 통일국가단계를 위해 경제분야의 국내적 통일 인프라 구축을 준비해야 한다. 그러나 경제분야 남북관계의 실태를 살펴볼 때, 정부당국간 대화와 민간차원의 사회문화교류는 활발하게 확대되고 있으나, 민간차원의 순수 경제교류협력은 정체상태에 있는 실정이다.

우선 남북교류협력 지원시스템을 살펴볼 때, 행정부의 경우, 통일부가 주축이 되어, 외교통상부, 재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 농림부, 과학기술부 등이 시스템을 구축·운영하고 있는데, 외교통상부는 주변국가간의 정치협력과 외교정책사항에 관한 업무를 담당하고 있으며, 재정경제부는 경제협력 관련 업무의 총괄부서로서 남북경협외의 장·단기 정책개발과 부처간 정책조정 업무를 수행하고 있다. 산업자원부는 개성공단 등 경제특구, 일반 제조업의 대북진출 지원과 원산지 확인 및 증명서 등의 업무를 담당하고 있으며, 건설교통부는 개성공단건설과 남북철도·도로연결 사업 업무를 담당하고 있다. 농림부는 북한농업의 현황 파악·지원·협력업무, 북한과 경제협력 및 투자업무, 통일 이후 남북한 농업구조 통합 방안, 북한산 농산물 반입제도와 반입물품 규정, 반입승인에 관한 업무와 관계부처간 협조 업무를 담당하고 있고, 과학기술부는 남북한의 과학기술협력 관련 업무와 공동 연구개발 사업을 추진하고 있다. 한편 입법부에는 통일외교통상위원회와 남북관계발전지원특별위원회가 구성되어 있으며, 통일관련 각종 연구단체가 구성되어 있다. 또한 국회는 2002년 11월 국회차원에서 체계적이고 종합적 통일대비책을 강구하기 위해 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 구성하여 운영하고 있다.

남북정상회담을 계기로 각 지방자치단체도 중앙정부와는 별도로 독자적인



남북교류·협력을 추진하기 시작하였다. 지방자치단체의 교류·협력사업은 향후 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 막중하다는 차원에서 적극 활성화되어야 한다. 그러나 현재 중앙정부가 교류·협력사업을 독점함에 따라 대부분의 교류·협력 프로그램은 정치적 성격이 강하고 다양성이 부족하다. 또한 민간기업의 남북경제교류 지원시스템도 상대적으로 많은 변화를 보이고 있다. 특히 간접거래에서 직접거래로 전환되는 등 제도적 틀 안에서 안정적 교류를 모색하고 있다. 그러나 지금까지 형성된 경제교류·협력의 관행들은 국제 기준과는 많은 차이를 보인다.

남북간 경제체제 차이 및 경제력 격차의 극복을 위한 남한 내부의 경제적 역량 강화를 의미하는 경제영역 통일인프라의 물적 기반은 여전히 매우 취약하며, 이를 구축하기 위해서는 상당한 시간과 자본을 필요로 하며, 부작용을 최소화하기 위해서는 국내외 정치·경제 여건의 호조와 허부 기반 조성, 국민적 합의 도출이 필요하다. 무엇보다도 ①거시경제 안정화, ②재정 건전화, ③전력과 철도·도로 등 SOC 시설 확충, ④북한 인력의 교육프로그램 개발·지원, ⑤법·제도적 장치 마련 등이 중요하다. 사회복지영역의 물적 기반도 매우 취약한 상황이며, 단기적 복지수요나 중장기적 복지수요를 충족시킬 복지인프라는 아직 체계적으로 준비되어 있지 않은 것으로 평가된다.

한편 통일비용과 재원조달기반도 매우 취약하여, 우선 통일비용에 대한 국외 재원조달기반은 전무한 실정이며, 국내 재원조달기반으로 해석될 수 있는 남북협력기금은 주로 통일환경 조성비용으로 남북교류 활성화를 위한 경상지출에 사용되고 있다.

따라서 경제분야 통일인프라 구축이 매우 시급하고도 중요하며, 이를 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 세가지 정책고려가 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. 그 동안 경제분야 교류협력과 관련하여 남북간에 제도적 장치를 마련하는 문제 못지 않게 남한 내 법·제도의 정비와 관련한 요구가 많았다. 이러한 문제들을 체계적으로 조사·정리하고 해결방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 경제분야 통일인프라의 실태조사·분석·평가를 위한 관련 부처간 협조체계를 구축하여야 한다. 현재 통일과 관련한 업무는 대부분 통일부에서 담당하고 있지만, 남북관계가 발전하고 통일과정이 진척될수록 각 시안별로 다양한 부처들이 개입되지 않을 수 없다. 이미 경수로건설지원사업이나 개성공단개발사업에 재정경제부, 외교통상부, 산업자원부 등이 업무추진을 위해 공동으로 협의하지 않을 수 없었다. 경제분야 통일인프라 구축과 관련하여 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 변화 자체에 그리고 북한의 변화에 대응하기 위한 것이다. 특히 현재 남북간 경제력 격차와 북한 경제의 현황을 고려할 때, 통일인프라의 대부분은 북한 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 정책적 고려와 함께 현 단계부터 경제분야 통일인프라 구축을 위한 과제는 첫째, 경제분야 통일인프라와 관련한 조사·분석 작업을 체계화하여 조사·분석 결과를 자료화해야 한다. 둘째, 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.

##### 5. 사회·문화차원: 통일교육분야

남북정상회담을 계기로 하여 남북관계가 개선되면서 통일교육의 접근 방향에도 많은 변화를 가져왔다. 특히 북한을 객관적으로 이해하고 민족의 이질화된 생활공간을 재통합시키기 위한 차원보다는 오히려 남북한간의 이질화 및 적대감을 심화시키는 결과를 초래하였던 기존의 안보·통일교육과 달리, 새로운 통일교육은 그 내용구조에 있어서 정치체제나 이념보다 북한주민의 생활상, 사회구조와 가치관 등 생활문화에 주목하고 교육의 주체에서도 정부와 민간의 협조와 역할 분담을 강조하고 있다.

그러나 장기적 구상을 가진 통일교육 시스템은 아직 미비된 상태이다. 통일교육이 구체적으로 어떤 성과를 가져왔는지를 분석한 결과, 우선 통일교육의 목표 부문에서 현행 통일교육이 평화공존과 화해 협력의 추구, 평화와 협력의 태도 형성, 북한사회의 객관적 이해에 대한 기여도에서는 대체로 긍정적인 반응을 보이지만, 민족공동체 의식의 함양에 대한 기여에는 절반만 긍정적 반응을 보였다.

또한 통일교육의 내용 부문에서도 통일의 필요성, 북한사회의 이해, 통일환경의 변화에 대한 이해에 있어서는 대체로 긍정적인 평가를 하고 있는데 비해, 현행교육이 통일을 준비하는 자세를 심어주는 측면에서는 부정적인 평가가 더

많았다.

교육방법에 있어서는 개방적 토론의 활성화, 다양한 정보자료의 활용, 다양한 체험활동 참여, 학생과 시민의 능동적인 참여 등이 대체로 미흡하다는 의견이 적지 않았다. 특히 교사와 강사의 자질과 의지, 교수 방법에 대한 관심의 부족 등을 많이 우려하고 있는 것으로 나타났다.

한편 통일교육 지원체제와 관련하여, 통일교육 전문가 양성, 교사의 연수, 정부와 교육기관 및 민간 사이의 협력체제, 정보와 자료의 지원, 통일교육기회의 확대 등에서 그간 어느 정도 개선되는 성과도 있었지만 문제도 여전히 상존하고 있다고 보고 있다.

영역별 상황을 검토할 때, 학교통일교육에 있어서는 남북화해와 협력 그리고 평화에 기여하여 나름의 성과를 얻고 있으며, 특히 2000년 이후 더욱 긍정적으로 변하고 있지만 아직까지도 개선하여야 할 문제는 많은 것으로 지적되었고, 사회통일교육에서는 과거에 비해 객관적 교육기회가 보다 많이 제공되고 있으며 대결에서 화해, 협력의 방향으로 선회하고 있지만 정형화된 프로그램의 미비, 균형 잡힌 통일관 형성 미흡 등의 문제가 상존하고 있다고 볼 수 있다.

통일교육은 국민들의 통일에 대비하는 합리적인 태도와 건전한 의식을 형성하는 것으로서, 통일을 준비하는 중요한 노력이자 과제라고 할 수 있다. 대북 정책 추진을 위한 국민적 합의 기반, 남남 갈등, 통일기반의 확충, 국제사회의 유기적인 협력 구도 설정 등 다양한 분야에서 내부적인 장애 요인들이 나타나고 있다. 따라서 향후 남북 관계를 개선하기 위한 노력과 함께 남한 사회 내부의 다양한 장애 요인들을 제거하기 위한 통일교육 정책과 통일교육 시스템 구축 등의 국내 인프라 조성 방안이 시급한 과제라고 할 수 있다.

그러나 현 통일교육체제는 남북관계가 개선되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이다. 현실적으로 장기적 구상을 가진 통일교육 시스템을 갖추지 못한 학교교육 체제 및 취약한 국민교육체제, 관련 통일교육 전문가의 절대 부족

현상 등 많은 문제점을 노출하고 있다. 따라서 현행 학교교육 및 대국민 통일교육을 종합적으로 재검토하여 통일교육전문가를 양성하기 위한 법적·제도적 정비 방안과 함께 통일교육 관련 종합지원센터를 설치하는 방안 등 통합적인 교육 및 관리 시스템을 구축하는 것이 시급하다.

국제경쟁의 시대에 남북한은 화해와 협력을 통하여 민족의 이익을 도모해야 할 것이며, 이러한 의미에서 남북한의 화해와 협력을 촉진할 수 있는 교육의 과제를 모색하여야 한다. 또한 통일교육은 통일의 과정과 통일 후 발생할 수 있는 수많은 갈등 상황에서 문제를 평화적으로 해결하는 능력을 키워주는 한국적 평화교육의 구현을 추구해야 한다. 이런 점에서 통일교육의 효율적 추진을 위해서는 국가적 차원에서 통일교육이 지향해 나갈 기본 목표와 방향을 교육강령의 형태로서 제정할 필요가 있다.

통일교육강령은 통일교육의 기본적인 명제로서 범국민적 토론을 통하여 지지를 확보할 수 있는 내용으로 구성하고, 초당파적 차원에서 제정 공포하도록 해야 할 것이다. 이와 관련, 통일문제에 대하여 국민적 합의를 이끌어내고 통일교육을 효율적으로 추진하기 위한 초당파적인 통일교육협의체가 구성될 필요가 있다.

## 6. 사회·문화차원: 북한이탈주민분야

1990년대 이후 북한의 경제난으로 인해 많은 북한주민이 생존을 위해 북한을 탈출하고 있다. 이러한 탈북사태는 시간이 경과하면서 더욱 미묘하고 복잡한 양상을 보이고 있는데, 현재 중국과 러시아 등지에 체류하고 있는 북한이탈주민은 상당한 규모에 이르는 것으로 추산되고 있으며, 이들은 북한으로의 귀환보다는 보다 나은 삶을 찾아 국내입국을 시도하고 있다.

북한이탈주민의 보호와 정착지원은 인도적 차원에서 뿐만 아니라 통일환경

조성 및 국내 통일기반구축이라는 측면에서 매우 중요한 정책과제로 제기되고 있다. 특히 북한의 정치적, 경제적 상황이 단기간에 개선되지 않는 한 북한이탈 주민들의 국내입국은 급증할 것으로 전망되며, 북한이탈주민의 남한 적응문제는 통일과 관련, 남북한간의 사회·문화적 동질화와 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다.

이제까지 국내 입국한 북한이탈주민의 수는 1990년대 중반이후 지속적으로 증가하여 2002년에는 1,141명의 북한이탈주민이 우리사회에 정착하게 되었으며, 2003년도 7월 현재까지 남한에 입국한 북한이탈주민은 총 3,835명이고, 사망자나 해외 이민자를 제외하면 3,590명이 국내에 거주하고 있는 것으로 파악된다.

초기와는 달리 탈북사태가 북한내부의 사회변화와 중국 등 체류국의 여건 변화 등으로 인해 새로운 단계로 발전되고 있는데, 가족단위의 탈북현상이 두드러지면서 탈북연령이 어린이에서부터 노인에 이르기까지 다양화되었다. 따라서 이들의 사회적응 지원도 개별집단의 특성에 맞게 다각도로 모색되어야 하는 상황에 처하고 있다.

또한 북한이탈주민의 국내입국과정에 국내외 인권단체들과 전문브로커들이 개입됨에 따라 북한이탈주민의 보호도 새로운 양상을 띠게 되었다. 뿐만 아니라 비공식적인 채널을 통해 자력으로 입국하는 비율이 증가하면서 젊은 여성들의 입국과 관련하여 새로운 정책과제들이 제기되고 있다. 이들은 대부분 현지 체류기간 중 인신매매, 동거를 경험하였으며, 이들의 입국으로 인해 상대남성이나 자녀들의 추가입국시도 등 가족문제 등이 발생하고 있는 실정이다.

이에 따라 최근 들어 기입국 북한이탈주민들이 자신들의 가족을 입국시키려는 시도가 늘고 있으며, 이를 위해 다양한 채널이 활용되고 있다. 즉 초기의 단순생존형 탈북에서 이제는 보다 나은 삶을 찾아 가족단위의 이주를 목표로 한 국내입국이 증가하고 있는 것이다.

북한이탈주민의 규모와 성격이 변화되고, 탈북사태가 국제적 사안으로 부각되면서, 국내의 통일환경 기반을 조성하기 위한 정책적 차원에서도 북한이탈주민의 보호 및 정착지원문제도 체계적으로 재검토하지 않으면 안되며, 그 재검토 또는 개선을 위해 다음과 같은 점이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

첫째, 북한이탈주민의 사회정착을 위해서는 본인들의 정착의지와 능력이 가장 중요한 변수인 것으로 보인다. 특히 북한이탈주민 본인들의 '무능력하고 소극적인 태도가 부적응의 주요 요인으로 지적되고 있다. 북한이탈주민들이 자신감을 갖고, 보다 적극적인 취업활동 등을 할 수 있도록 하기 위한 지도가 필요하다. 이를 위해서는 현재의 정착지원 정책 가운데 북한이탈주민들의 자립의지를 막는 기초생활보장 특례조항에 따른 생계비 보조정책을 조정할 필요가 있다.

둘째, 북한이탈주민의 정착을 제도적으로 지원하는 방안이 다각도로 마련되어야 한다. 특히 북한이탈주민들의 사회적응에는 상당한 기간이 소요되는 것으로 평가된다. 따라서 이들의 사회적응 과정을 관심과 인내를 가지고 지켜보는 사회적인 환경을 조성하는 것이 필요하다. 또한 정부차원에서 정착지원시설인 하나원을 중심으로 북한이탈주민의 사후관리과를 신설하여, 거주지 정착이 초기정착지원시설 내 정착지원과 연계될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 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 구축방안이 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 현행 보호담당관제가 제대로 기능하지 못하는 요인으로는, 보호담당관들의 업무가 북한이탈주민의 정착지원에만 한정되어 있지 않고 기타의 업무 중 하나로 규정되어 있다는 점이다. 이러한 업무부담 등으로 인해 개인적인 관심과 역량에 따라 보호담당관의 역할이 크게

달라질 수 있다는 점이다. 또한 북한이탈주민의 지역정착단계에서 보호담당관들(거주지보호, 신변보호, 취업보호) 간의 유기적인 협조체계가 매우 중요한 사안으로 규정되어 있고, 거주지보호담당관이 주도적인 역할을 담당하여야 한다.

넷째, 북한이탈주민문제를 북한주민의 남한사회로의 적응이라는 일방적 차원의 문제로만 파악할 것이 아니라, 남한사회가 북한이탈주민을 어떻게 수용할 것이라는 양방적 또는 다방적 차원의 문제를 종합적으로 검토하여야 한다.

다섯째, 북한이탈주민문제는 궁극적으로 남북한간의 동질성 회복이라는 사회·문화분야 통일인프라의 가장 중요한 구성요소에 대한 시금석이라는 인식을 바탕으로 적극적인 정책고려와 재정지원이 필요하다.



## 참고문헌

### <국내 문헌>

#### 1. 단행본

강정모 「북한의 산업 및 무역구조」. 경희대학교 아시아-태평양지역연구소, 1995.

구영록 「韓國과 햇볕정책」. 서울: 법문사, 2000.

국토통일원 남북대화사무국 「남북대화」. 각호

국토통일원 「통일문제에 관한 국민 여론조사」. 국토통일원, 1989.

국토통일원 「통일정책 추진에 관한 국민여론 조사 보고서」. 국토통일원, 1990.

길은배 「청소년 통일의식에 기초한 통일교육 활성화 방안 연구」. 민주평통사 무처 용역과제, 2002.

김국신 「예멘 통합 사례연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.

김도태 「통일과정에서 정당역할 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.

김만규·백광일·문정인 「대미통상로비연구」. 인천: 인하대학교 국제관계연구소, 1987.

김병국 외 「한국의 보수주의」. 서울: 인간사랑, 1999.

김병로 「주체사상의 내면화 실태」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

김성철 외 「북한사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1996.

김성철 「북한 지식인 정책의 변화」. 서울: 통일연구원, 1995.

- 김성호 「하나원 실태조사보고서: 자유를 향한 새로운 삶을 위하여」. 2001년 5월 13일
- 김연철·박순성 편 「북한 경제개혁연구」. 아연학술총서2-북한연구시리즈, 2002.
- 김연철·신지호·동용승. 「남북경협 가이드라인」. 삼성경제연구소, 2001.
- 김영운. 「남북한 금융분야 협력방안」. 통일연구원, 2001.
- 김영운. 「사회적 시장경제질서의 구동독지역 적용에 관한연구」. 통일연구원 연구총서 99-07, 1999.
- 김용호 「외교안보정책과 언론 그리고 의회」. 서울: 오름, 1999.
- 김태우. 「우리핵은 왜 안되는가」. 서울: 지식 산업사, 1994.
- 김학성. 「동·서독 인적교류 실태 연구」. 민족통일연구원, 1996.
- 김학성. 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」. 민족통일연구원, 1995.
- 김학성·김기정·배종윤. 「남북교류협력 체계의 정비와 민주적 통제 강화방안」. 국회 통일외교통상위 정책연구보고서, 2003.
- 김학수. 「두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망」. 대외경제정책연구원, 1993.
- 김현우. 「한국정당통합운동사」. 서울: 을유문화사, 2000.
- 남만권. 「국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석」. 서울: 한국국방연구원, 1991.
- 노암 촘스키 지음, 장영준 옮김. 「불량국가: 미국의 세계지배와 힘의 논리」. 두레, 2001.

192 종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사

- 박순성. 「통일한국의 사회복지정책」. 민족통일연구원, 1994.
- 박영호. 「한국의 대미 통일외교전략」. 통일연구원, 1998.
- 박원순. 「국가보안법연구 1: 국가보안법 변천사」. 2판. 서울: 역사비평사, 1990.
- 박종철 외. 「1992년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박진·이유수. 「남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향」. 한국개발연구원, 1994.
- 박형중 외. 「신동방정책과 대북포용정책」. 서울: 두리, 2000.
- 배정호. 「21세기 한국의 국가전략과 안보전략」. 통일연구원, 2002.
- 백진현·제성호. 「군비통제 검증관련 기구 및 법령에 관한 연구」. 서울: 한국 전략문제연구소, 2001.
- 서동만. 「정상회담 이후 북한의 대내외 정책방향」. LG 경제연구원, 2000.
- 서울특별시 통일교육과학연구원. 「초등학교 통일교육 수업의 실제」. 서울: 서울특별시교육과학연구원, 2001.
- 서재진 외. 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 서진영 편. 「현대중국과 북한 40년」. 서울: 고려대아세아문제연구소편, 1989.
- 세종연구소. 「미국의 국가안보회의」. 성남: 세종연구소, 1998.
- 손호철. 「신자유주의시대의 한국정치」. 서울: 푸른숲, 1999.
- 신동천·윤덕룡·정영주. 「경제협력과 통일비용 -동서독과 남북한의 비교분석」. 삼성경제연구소, 1998.
- 신상진 외. 「한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안」. 통일연구원, 2000.

- 신세호 외. 「독일 교육통합과 파생문제점 분석연구」. 서울: 한국교육개발원, 1993.
- 신용도·이상목·조성일 「북한 경제체제전환 분석」. 소화, 2002.
- 안병민·손지언 「남북한간 인적·물적 수송의 활성화를 위한 교통부문의 법적·제도적 정비방안-육상교통을 중심으로」. 교통개발연구원, 2001.
- 이승중. 「민주정치와 시민참여」. 서울: 삼영, 1993.
- 이우영. 「통일과정에서 매스미디어의 역할」. 민족통일연구원, 1996.
- 이원섭. 「새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실」. 한겨레신문사, 1997.
- 이철수. 「북한사회복지-반복지의 북한」. 청목출판사, 2003.
- 이춘근. 「북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망」. 서울: 세종연구소, 1995.
- 이호재. 「핵의 세계와 한국 핵정책-국제정치에 있어서의 핵의 역할」. 서울: 법문사, 1987.
- 임강택. 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」. 민족통일연구원, 1998.
- 전성훈. 「통일한국의 비핵정책」. 통일연구원, 2002.
- 전성훈. 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로」. 민족통일연구원, 1996.
- 전우택·윤덕룡. 「북한이탈주민 사회적응실태 조사보고」. 서울: 북한이탈주민 후원회, 2001.12.
- 전홍택·오강수. 「북한의 외국인투자제도와 대북 투자추진방안」. 한국개발연구원, 1995.
- 전홍택·이영선 편. 「한반도통일시의 경제통합전략」. 한국개발연구원, 1997.
- 전홍택. 「전환기에 선 북한경제」. 한국개발연구원, 1995.

- 제성호 「남북경제교류의 법적 문제」. 서울: 집문당, 2003.
- 제성호 「남북한 특수관계론: 법적 문제와 대책」. 서울: 한울아카데미, 1995.
- 제성호 「통일시대의 법」. 서울: 중앙대학교 출판부, 2003.
- 조명철 편 「북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제」. 대외경제정책연구원, 2001.12
- 조은석 외. 「남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구」. 통일연구원, 2000.
- 최수영 외. 「1994년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 민족통일연구원, 1994.
- 최수영 외. 「1995년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 민족통일연구원, 1995.
- 최수영 외. 「1999년도 통일문제 국민여론조사」. 통일연구원, 1999.
- 최의철·신현기. 「남북한 통일정책과 교류협력」. 서울: 백산자료원, 2001.
- 최종고 「북한법」. 박영사, 1996.
- 최진욱 외. 「1998년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 민족통일연구원, 1998.
- 통계청. 「남북한 경제사회상 비교」. 각년호
- 통일교육원 「통일교육원 30년사: 통일교육의 발자취, 1972-2002」. 통일교육원, 2002.
- 통일부. 「통일교육 기본지침서」. 각년호
- 통일부. 「통일백서」. 각년호
- 통일부. 「남북경협사례집 1-4」. 1995
- 통일부. 「남북교류협력법규집」. 2002.
- 통일부. 「동·서독교류협력사례집」. 1993.12
- 통일부. 「북한개요」. 각년호

- 통일부. 「월간남북교류동향」. 각월호
- 하영선. 「한반도의 핵무기와 세계 질서」. 서울: 나남, 1991.
- 한겨레신문사·경남대극동문제연구소. 「남북경협 사례집」. 2000.3.
- 한국개발연구원. 「KDI 북한경제리뷰」. 각월호
- 한국교육개발원. 「각급 학교 및 사회교육기관 통일교육 실태조사와 활성화 방안 연구」. 서울: 한국교육개발원, 1999.
- 한국교육과정평가원. 「중·고등학교 도덕·사회과 통일교육 자료 개발 연구」. 서울: 한국교육과정평가원, 2001.
- 한국토지공사. 「통일과 국토」. 각호
- 한만길 외. 「학교 통일교육 내용의 체계화 방안 연구」. 서울: 한국교육개발원, 1997.
- 함인희 외. 「통일교육 분야별 실태조사 및 개선방안 연구」. 통일부 용역과제, 2002.
- 허문영. 「북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 현대경제연구원. 「통일경제」. 각호
- 황병덕. 「분단국 경제교류·협력 비교연구」. 민족통일연구원, 1998.
- 황의각. 「북한 경제론: 남북한 경제의 현황과 비교」. 나남, 1993.

## 1. 논문

- 권영진. “북한 핵문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구 -대외환경과 국내정치 의 갈등을 중심으로-”. 박사학위논문 고려대학교 대학원, 1998.

- 길정우. “통일을 위한 실질적 대비방안: 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향”. 민족통일연구원. 「민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향」  
서울: 민족통일연구원, 1994.
- 길정일. “미국 국가안전보장회의(NSC) 운영사례 연구”. 『국가전략』, 6권 2호,  
2000년 여름호.
- 김건오. “제15대국회 의안처리 현황분석”. 『국회보』, 2000.5.
- 김기수. “문민정부의 대북정책 기조와 성격에 관한 연구 -정책의 형성과 일관성 분석을 중심으로-”. 박사학위논문 한양대학교대학원, 2001.
- 김기정. “국제 체제하에서의 외교 정책의 목표와 수단”. 구본학 외 공저 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사, 1995.
- 김기정. “한국의 대북정책과 관료정치”. 『국가전략』, 제4권 1호, 1998 봄·여름.
- 김도중·김형준. “남북관계와 국내정치: 갈등구조 통일담론을 중심으로”. 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000).
- 김성남. “국회 국가보안법 개폐에 관한 공청회 의견서”. 『인권과 정의』. 제162호 (1990년 2월).
- 김성남. “남북교류협력법안 검토”. 『인권과 정의』 (대한변호사협회), 1989년 8월호
- 김승대. “북한이탈주민의 법적 지위 토론문”. 「남북교류와 관련한 법적 문제점 (1)」. 통일사법정책자료 2003-1 (서울: 법원행정처, 2003).
- 김연명. “DJ정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서?”. www.jinbo.net. 2001.
- 김영운. “남북한 경제교류·협력의 성과와 발전전망”. 김영운 외. 『북한 핵문제와 남북한관계의 진로』, 서울: 통일연구원, 2002.

- 김영일 “북핵관련 국회대표단 회의”. 『국회보』, 2003년 3월호
- 김영재·이승현 “남·북한 신정부의 대북·대남정책”. 『국제정치논총』, 제39집 1호, 1999.
- 김 욱. “한국 통일·외교정책결정체계의 효율성 제고 방안”. 『통일경제』, 1997년 5월호
- 김재한 “한국 국가전략의 개념적 구도”. 『국가전략』 제5권 1호 (1999).
- 김치수. “북한정책의 혼선과 갈등”. 『신동아』, 1994년 9월호
- 김천식. “법적 보장으로 본 「남북교류협력법」”. 『통일한국』. 1990년 9월호
- 김학성. “독일의 외교정책”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.
- 남성욱·공선영. “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구”. 고려대 북한학 연구소 주최 국제학술세미나. 「7·1조치 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망」. 2003. 6. 26.
- 도희근. “통일관련 법정정책의 문제점 비판”. 『법과 사회』(‘법과 사회’이론연구회). 제7호 (1993).
- 동용승. “남북한간 투자 10년 평가와 과제”. 『북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제』. 조명철 편 대외경제정책연구원, 2001.
- 동용승. “북한의 외국투자유치 관련법제의 현황과 활용 방안”. 『남북교류협력 법제 논문자료집』. 통일원, 1996.
- 문정인 “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축”. 『국가전략』, 제5권 2호 (1999).
- 민주평화통일자문회의사무처. “민주평화통일자문회의 제10기 주요 업무추진 실적”. 상임위원회 회의자료 (2003.5.20).



- 박명립. “분단질서의 구조와 변화”. 『국가전략』, 제3권 1호, 1997 봄여름.
- 박순성. “남북한 경제와 남북한 경제관계 - 상황, 구상, 전망”. 『사회경제평론』. 17호, 한국사회경제학회, 2001.
- 박순성. “전환기의 북한경제와 남북 경제관계,” 『북한 경제개혁연구』. 김연철, 박순성(편), 아연학술총서2-북한연구시리즈, 2002.
- 박용주. “북한 경제 체제 전환 예상모형과 주요 과제,” 『북한 조사 연구』. 통일 정책연구소, 1999.
- 박용현. “『통일대비교육지원법』의 입법방향과 주요 내용”. 통일대비교육지원법 제정 공청회. 『통일대비교육지원법의 입법방향과 실천과제』. 서울: 통일원, 1997.
- 박윤희. “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향”. 서울대학교 법학연구소. 『남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책』. 법학연구소 주최 세미나 주제발표문 (1992.9.25).
- 박윤희. “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향”. 『서울대학교 법학』. 제34권 제1호 (1993).
- 박재창. “미국 상원의 대한 외교정책 결정구조”. 민만식 외. 『현대 미국정치 of 쟁점과 과제』. 서울: 전예원, 1996.
- 박찬욱. “활력있는 국회로의 전환”. 참여사회연구소 편, 『우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제』. 서울: 푸른숲, 1997.
- 배종대. “다시 한번 국가보안법을 말한다”. 『법과 사회』. 제4호 (1991).
- 배중윤. “한국외교정책 결정과정과 관료정치”. 박사학위논문 연세대학교대학원

- 2001.
- 배중윤. “한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해”. 『국제정치논총』, 제42집 4호, 2002.
- 서재진 “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로”. 한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 1993. 6. 15.
- 손광락. “북한재정제도의 문제점과 개혁전망”. 『북한 경제제도의 문제점과 개혁전망』. 민족통일연구원, 1996. 10. 30.
- 송영대. “북, 聯共聯北전략 주력할 것”. 『조선일보』, 2000.년 7월 14일.
- 신동천·이영선 “대북 투자와 북한경제”. 『경제학연구』 제 44집 제 3호, 1997.
- 신상진 “민진당 집권 이후 중·대만관계: 분석과 전망”. 『統一政策研究』, 제9권 1호, 2000년 여름.
- 楊藝東 “和平統一, 一國兩制是對毛澤東思想的新發展”. 『統一論壇』, 1993年 第1期 1993.
- 양운철 “남북한 경제협력과 평화통일 기반조성”. 양운철(편). 『남북한 경제협력』. 성남: 세종연구소, 1997.
- 연현식. “러시아의 외교정책”. 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사, 1995.
- 오기성. “학교 통일교육의 현황과 과제”. 공주대학교 통일교육연구소, 2001.
- 오승렬 “북한경제제도의 한계와 개혁방향”. 『북한 경제제도의 문제점과 개혁전망』. 민족통일연구원, 1996. 10. 30.
- 오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향”. 『통일문제연구』. 제4권 1호 (1992).

- 외교통상부. “탈북자문제 현황 및 대책”. 국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속 의원 간담회 자료 (2002.6.24).
- 유승익. “외교 정책 결정 과정과 구조”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.
- 유종권. “남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁”. 「북한 경제제도의 문제점과 개혁전망」. 민족통일연구원, 1996. 10. 30.
- 유찬열. “미국의 외교정책”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사, 1995.
- 윤영오. “2001년 여야관계 분석”. 『사회과학연구』, 제14집, 서울: 국민대학교사회과학연구소, 2001.
- 윤정원. “북한 핵문제에 대한 미의회의 청문회활동 분석”. 『국제정치논총』, 제39집 3호, 1999.
- 이교덕. “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이”. 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이동복. “국가보안법 개폐문제 검토”. 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회. 「국가보안법 개정을 위한 대토론회」에서 배포된 별지 토론문 (서울: 새정치국민회의, 1999.9.29).
- 이영선. “남북한 경제의 보완성과 경쟁성: 남북한 경제교류에 주는 시사점”. 『제15회 한국동북아경제학회 학술대회 발표논문집』. 1996.
- 이영선·신동천. “남북교류의 경제 및 교역여건”. 『북한진출 기업전략』. 이영선, 유한수(편) 오름, 1997.
- 이우영. “평화변영시대 통일교육의 방향과 과제.” 민주평화통일자문회의 주최.

- 「참여정부의 통일교육, 새로운 패러다임 모색」 통일교육 발전방안 워크숍 발표논문, 2003.
- 이우영. “평화번영시대 통일교육의 방향과 과제.” 민주평화통일자문 회의 주최. 「참여정부의 통일교육, 새로운 패러다임 모색」 통일교육 발전방안 워크숍 발표논문, 2003.
- 이장희. “남북합의서의 국제법적 성격”. 「남북합의서의 성격과 그 실현방도」. 제1회 평화통일대토론회(1992).
- 이정진. “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화”. 『국제정치논총』, 제43집 1호, 2003.
- 이정진. “한국의 민주화와 대통령의 권력변화 : 금융실명제와 대선후보 결정과정을 중심으로”. 『한국정치학회보』, 제36집 2호, 2002 여름.
- 이정희. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로”. 『국제정치논총』, 제42집 4호 (2002).
- 이종석. “남북한의 비거래성 경제관계 10년 평가와 과제”. 「북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제」. 조명철 편 대외경제정책연구원, 2001.
- 이태정. “남북경제교류 또는 통합이 산업의 지역분포에 미치는 영향: 이론적 분석”. 『통일연구』. 1999.
- 이태정. “개성경제특구개발의 타당성과 문제점.” 「통일과 국토」, 가을(2000).
- 임동욱. “정책결정과 여론의 관계 : 일치성 및 영향력을 중심으로”. 『입법조사연구』 246호, 1997년 8월호.
- 임복규. “통일이전의 서독과 동독의 법적 지위”. 남북교류와 관련한 법적 문제점 (2), 통일사법정책자료 2003-1. (서울: 법원행정처, 2003).

- 임성호 “국회의제설정의 기능과 주도권”. 한국정치학회 편, 『한국의회정치론』, 서울: 건국대학교출판부, 1999.
- 임혁백. “비교시각에서 본 한국민주주의”. 『국가전략』, 제3권 1호, 1997 봄여름.
- 장명봉. “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제”. 『통일』, 통권 제135호 (1992.12).
- 장명봉. “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응”. 남북한 UN가입과 한반도통일문제에 관한 공법적 대응. 한국공법학회 제21회 학술발표회 (1991.11.2).
- 장명봉. “통일문제와 관계법의 괴리 -통일정책과 헌법문제를 중심으로-”. 『사상과 정책』, 1989년 가을호.
- 장명봉. “통일교육 활성화를 위한 입법회의 요청 - 통일대비교육 지원법 제정의 중요성”. 한국대학교육협의회/평화통일교육연구위원회. 『통일대비교육지원법 제정을 위한 세미나』, 1997. 7. 3.
- 장훈. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원”. 『한국정치학회보』, 제35집 4호, 2001.
- 전광석. “동·서독 통일의 헌법문제”. 『한림대학교 논문집』 (인문사회과학편) 제8집 (1990.12).
- 전광석. “동서독통일의 방법론에 대한 헌법논의”. 『독일통일의 법적 조명』 (서울: 박영사, 1994).
- 전성훈. “신정부 출범과 한·미 관계 변화 전망”. 『국제문제』, 2003년 4월 호.
- 전웅. “한국외교정책의 전통과 연구현황”. 이범준·김익곤. 『한국외교정책론-이론과 실제』, 서울: 법문사, 1993.

- 정영국. “한국 의회정치와 외교정책”. 『의정연구』, 제2권 2호, 1996.
- 정영태. “정치분야의 개혁과제”. 참여사회연구소 편 『우리가 바로잡아야 할 39 가지 개혁과제』. 서울 : 푸른숲, 1997.
- 정창우. “미국 민주시민교육의 이상과 실제”. 『도덕과 교육론』.(서울: 교육과학사, 2001).
- 정창우. “미국 민주시민교육의 이상과 실제”. 『도덕과 교육론』(서울: 교육과학사, 2001).
- 정형근. “동서독간 경험활성화 지원정책과 시사점”. 『통일경제』. 2001년 7·8월호
- 정형근. “남북한 동시발전을 위한 경제협력 모델”. 『북한 경제개혁연구』. 김연철, 박순성(편). 이연학술총서2-북한연구시리즈, 2002.
- 정형근. “동독 국유 재산 사유화 정책의 남북 통일에의 적용가능성 검토”. 『북한 조사 연구』. 통일 정책 연구소, 1999.
- 정형근. “북한경제의 체제전환과 사유화”. 『경상논총』. 1998. 6., pp. 195-230.
- 제성호 “『국민의 정부』의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안”. 『남북이산가족문제 해결방향』. 학술회의 총서 99-04 (서울: 통일연구원, 1999).
- 제성호 “개정 국가보안법의 분석 및 평가”. 미발간 보고서 (서울: 민족통일연구원 정책연구실, 1991년 5월).
- 제성호 “국가보안법과 남남갈등”. 『중앙법학』. 제4집 제3호 (2002).
- 제성호 “국가보안법에 대한 남한의 입장”. 국가안보정책연구소 『정책연구』. 통권 제137호 (2001년 봄-겨울 합본호, 2001.11).
- 제성호 “남북교류협력법의 법체계상 문제점과 보완방향”. 통일원 『남북교류협

력 법제논문자료집」 (서울: 통일원, 1996).

제성호 “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁해결을 중심으로-”. 「남북한 화해·협력 촉진방안」. 인문사회연구회 협동연구총서 2000-02 (서울: 통일연구원, 2000.12. 26).

제성호 “남북기본합의서의 법적 성격-민변의 북한주민 접촉신청 관련 대법원 판결분석”. 「국제판례연구」 (서울국제법연구원) 제1집 (1999).

제성호 “대량 탈북자 발생시 공법적 대응”. 「법제연구」. 통권 제12호 (1997).

제성호 “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안”. 「형사정책연구」. 제7권 1호 (1996).

제성호 “북한방송 개방의 방법론과 법적 문제”. 「통일정책연구」. 제8권 1호 (1999).

제성호 “헌법상 통일관련조항의 개폐문제”. 「통일연구논총」. 창간호 (서울: 민족통일연구원, 1992).

조명철 “남북한간 교역 10년 평가와 과제”. 「북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제」. 조명철 편 대외경제정책연구원, 2001.

조영기. “국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야”. 통일연구원 「국내적 통일인프라 실태」. 협동연구학술회의발표논문집 (2003.9.26).

주독대사관 “통독을 전후한 연방정치교육센터 활동”. 「독일통일관련 자료」 100-130 (1991. 11).

주독대사관 “통독을 전후한 연방정치교육센터 활동”. 「독일통일관련 자료」 100-130 (1991. 11).

최선근. “미국의 국내정치와 외교정책”. 이태환 편 「국내정치와 대외정책: 미·

중·일·러를 중심으로, 성남 세종연구소, 1998.

최선근 “IMF 시대 대미의회 외교전략”. 『정책과제보고서 98-03』, 성남 세종연구소, 1998. 6.

최수영 “북한의 외자유치 추진현황과 전망”. 『통일연구논총』, 제2권 1호, 민족통일연구원, 1993.

최영진 “제16대 총선과 한국 지역주의 성격”. 『한국정치학회보』, 제35집 1호 (2001).



- 최영표 “학교통일교육의 평가와 발전과제”. 민주평화통일자문회의 주최. 「참여 정부의 통일교육. 새로운 패러다임 모색」 통일교육 발전방안 워크숍 발표논문, 2003.
- 최영표 “학교통일교육의 평가와 발전과제”. 민주평화통일자문회의 주최. 「참여 정부의 통일교육. 새로운 패러다임 모색」 통일교육 발전방안 워크숍 발표논문, 2003.
- 최완규. “Icarus의 비운 : 김영삼정부의 대북정책 실패요인”. 『한국과 국제정치』 제14권 2호, 1998 가을·겨울.
- 최정원 “국회 입법과정의 변화와 특징”. 『한국정치학회보』, 제35집 3호, 2001.
- 최종덕. “미국의 민주시민교육의 체제와 전망”. 『민주시민교육논총』. 제2권 1호, 1997.
- 최종덕. “미국의 민주시민교육의 체제와 전망”. 『민주시민교육논총』. 제2권 1호, 1997.
- 최준혜. “남북한 경제교류를 통한 한반도 평화체제 모색”. 『2002 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』. 제2권 통일부, 2002.
- 통일부. “통일교육”. 『2001신진연구자 북한 및 통일관련 논문집(제2권)』(통일부, 2001).
- 통일부. “통일교육”. 『2001신진연구자 북한 및 통일관련 논문집(제2권)』(통일부, 2001).
- 한국산업연구원 “남북한 관광협력의 추진 방향”. 『실물경제』. 1998.7.22.
- 한국은행. “북한 GNP 추정결과”. 한국은행 공보자료. 각 년도.

- 한만길 “사회 통일교육의 내용분석과 개선방향”. 제6차 통일교육발전워크숍 발표논문, 2001.
- 한만길 “통일의식 변화와 통일교육의 과제” 「남북한 회해 · 협력시대의 개막과 교육의 과제」. 한국교육개발원 창립 제28주년 기념 교육 정책포럼. 2000.8.10.
- 한만길 「통일 사회 적응을 위한 교육의 과제」 제5회 통일대비 교육포럼 (서울:한국교육개발원, 1998)
- 한만길 「통일시대 북한 교육론」. (서울:교육과학사, 1997)
- 한만길 “통일의식의 변화와 통일교육의 과제”. 한국교육개발원 편 『교육정책포럼 자료집』. 서울: 한국교육개발원, 2000.
- 한만길·오기성·정영순 “통일환경 변화에 따른 학교 통일교육 활성화 방안 연구”. 「통일교육 지도지침 및 자료 개발」 (서울 : 한국교육개발원, 1999).
- 한용섭 “北 ‘군사 신뢰구축’ 응하라”. 『동아일보』. 2002년3월4일.
- 한인섭 “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근”. 「인권과 정의」. 통권 제280호 (1999년 12월).
- 한준. “남북정상회담 이후 북한·통일·남북관계에 대한 국민의식 변화”. 『사회비평』(2001, 여름호).
- 함택영. “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰”. 함택영 외. 『남북한 군비경쟁과 군축』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992.
- 허문영. “북한의 통일정책”. 『북한외교정책』. 서울: 서울프레스, 1995.

- 허문영. “신정부 출범에 따른 북한의 대남정책 변화 전망”. 『통일연구논총』, 제7  
1호, 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 허영식. “정치교육의 체계와 운영”. 전득주 편 「독일연방공화국: 정치교육, 민  
주화 그리고 통일」 (서울: 대왕사, 1996).
- 홍관희. “남북한 정치안보 대화의 전개와 문제점”. 김영운 외. 『북한 핵문제와  
남북한관계의 진로』, 서울: 통일연구원, 2002.
- 홍용표. “대남정책”. 『북한이해의 길잡이』, 서울: 박영사, 1999.
- 홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향”. 『남북  
교류협력 법·제도 실천과제 연구』 (서울: 통일원, 1994).
- 홍훈. “남북한 경제위기의 비교 연구를 위한 시론”. 『통일연구』, 제3권 제1호,  
연세대학교 통일연구원, 1999.
- 황의각. “북한의 공업구조와 특성”. 북한경제 FORUM 「북한경제논총」, 1995,  
pp. 1-60.

#### <국외 문헌>

Barber, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in  
the White House*, 3rd ed., Englewood Cliffs, New Jersey:  
Prentice-Hall, 1992.

- Berger, S. and Dore, R. eds. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- Berkowitz, Bruce. *The New Face of War*. Free Press, 2003.
- Bernard, Thomas J. *The Consensus–Conflict Debate: Form and Content in Social Theories*. New York: Columbia University Press, 1983.
- Bidwell, Robin. *The Two Yemens*. Boulder: Westview Press, 1983.
- CSIS. *A Blueprint for U.S. Policy toward A United Korea*. A Working Group Report of the CSIS International Security Program, August 2002.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1992.
- Halliday, Fred. *Revolution and Foreign Policy: The Case of South Yemen 1967–1987*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Heitger, Bernhard. *Minimum Wages and Employment: The Case of German Unification*. Kiel Working Paper No.1045. The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 2001.
- Hether, D. *Peace Through Education*. Lewes : The Falmer Press, 1984.
- Hicks, D. ed. *Education For Peace*. London : Routledge, 1988.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma, 1991.
- Murrell, Peter. *The Nature of Socialist Economies: Lessons from Eastern European Trade*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

- 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.
- Noland, Marcus. *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*. Institute for International Economics, 2000.
- Noland, Marcus. *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Special Report 10, Institute for International Economics, 1998.
- Putnam, Joel Robert D. and Bert A. Rockman. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge : Harvard University Press, 1981.
- Rescher, Nicholas. *Pluralism Against the Demand for Consensus*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press, 1993.
- Schqweisfurth, M. & Davies, L., et.al. *Learning Democracy and Citizenship*. London : Symposium Books, 2002.
- Spanier, John and Eric M. Uslaner. *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 5th ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.
- US National Intelligence Council. *North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report*. May, 2001.

- Bodensieck, Heinrich, Deutschland-Politik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1982.
- Deutscher Bundestag (1994), Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern. Drucksache 12/6854.
- DIW, IfW, IWH, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland. Nr.1-Nr.18. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1990-2002.
- Ehlermann, Claus-Dieter, Siegfried Kupper, Horst Lanbrecht/Gerhard Olig, Handelspartner DDR-Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen (Baden-Baden, 1975).
- Engelhardt, W.W., 'Möglichkeit einer Wissenschaften von der Sozialpolitik', Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft, 1973 Heft 3, P.551
- Gesamtdeutsches Institut, Aus der Tätigkeit des Gesamtdeutschen Instituts: 1969 bis 1991 (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1991).
- Görtemaker, Manfred, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart, München: Verlag C.H.Beck, 1999.
- Kupper, Siegfried, Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung (Köln, 1972)
- Ludwig, U, R. Stäglin and C. Stahmer., Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung, Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung, Duncker & Humblot, Berlin, 1996.

- Maibaum, Werner, Geschichte der Deutschlandpolitik, Bonn, 1998.
- Mickel, W.W. & Zitzlaff, D. (hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1988).
- Mickel, W.W. & Zitzlaff, D.(hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1988).
- Potthoff, Heinrich, Im Schatten der Mauer Deutschlandpolitik 1961 bis 1990, Berlin, 1999.
- Schmid, Günther, Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970, Köln: Wissenschaft und Politik, 1979.
- Schmidtchen, G., Wie weit ist der Weg nach Deutschland? Leske & Budrich, Opladen, 1997.
- Waldhausen, Karl-Heinrich v., Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen Bundesrepublik und DDR (NJW, 1980).
- Weidenfeld, W., K-R. Korte (Hg.), Handbuch zur deutschen Einheit. Bundeszentrale fuer Politische Bildung. Bonn, 1993.
- 張同新, 何仲山 主編 「一國兩制與海峽兩岸關係」. 北京: 中國人民大學出版社, 1998.
- 張良 編 「中國六四真相」. 上冊, 香港: 明鏡出版社, 2001.
- 全國臺灣研究會 編 「臺灣問題重要文獻資料」. 北京: 北京出版社, 1993.
- 朱成虎 主編 「中美關係的發展變化及其趨勢」. 南京: 江蘇出版社, 1998.
- 彭懷恩. 「中華民國政治體系的分析」. 臺北: 時報出版社, 1983.

- Abramowitz, Morton, James Laney et al., "Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula", Council on Foreign Relations, October 7, 1998.
- Almond, Gabriel A. and Laura Roselle, "Model Fitting in Communism Studies", Frederic J. Floron, Jr. & Erik P. Hoffmann eds., Post-Communist Studies and Political Science: Methodology and Empirical Theory in Sovietology, Boulder: Westview Press, 1993.
- Aspaturian, Vernon V., "소련의 외교정책", 허만 역, 매크리디스 편, 『각국의외교정책론』, 서울: 탐구당, 1982.
- 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).
- Azhary, M. S. El, "Aspects of North Yemen's Relations with Saudi Arabia", Pridham ed., Contemporary Yemen: Politics and Historical Background, London: Croom Helm, 1984.
- Babst, Dean, "Elective Government: A Force for Peace", Industrial Research, April 1972.
- Barnaby, C. F., "The development of Nuclear Energy Programs", C. F. Barnaby, ed., Preventing the Spread of Nuclear Weapons, London: Souvnr, 1969.



- Berlin, Isaiah. "The Apotheosis of the Romantic Will". in Isaiah Berlin, ed. *The Crooked Timber of Humanity*. London: John Murray, 1990.
- 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).
- Bunce, Valerie. "Comparing East and South". *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3 (July 1995).
- Burrowes, Robert D., "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen: 1986 and beyond", *The Middle East Journal*, vol.43 No.3, Summer 1989.
- Chellaney, Brahma, "The Challenge of Nuclear Arms Control in South Asia", *Survival*, vol.35 No.3, Autumn, 1993.
- Cigar, Norman, "South Yemen and the USSR: Prospects for the Relationship", *The Middle East Journal*, vol.39 No.4, Autumn 1985.
- Cleave, William R. Van, "Nuclear Proliferation: The Interaction of Politics and Technology", Ph.D. dissertation at Claremont Graduate School, 1967.
- Dallin, Alexander, "Soviet Foreign Policy and Domestic Politics: A Framework for Analysis", Erik P. Hoffman and Frederic J. Floron eds., *Conduct of Soviet Foreign Policy*, New York: Aldine Publishing Co., 1980.
- Destler, I. M., "National Security Management: What Presidents Have Wrought", *Political Science Quarterly*, vol.95, Winter 1980-81.

- Dunbar, Charles, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects",  
The Middle East Journal, vol.46 No.3, Summer 1992.
- Easton, David. "Systems Analysis and Its Classical Critics". Political Science  
Reviewer, vol. 3 (Fall 1973).
- Eisel, Stephan. "The Politics of United Germany". Daedalus, Vol. 123, No. 1  
(Winter 1994).
- Eisenhower, Dwight D, "Liberty Is at Stake", Herbert I. Schiller and Joseph  
D. Phillip, Super-State: Reading in the Military-Industrial Complex,  
Urbana, Ill., 1970.
- Eisenstadt, S. N. "The Breakdown of Communist Regimes". Daedalus, Vol.  
121, No. 2 (Spring 1992).
- Faichney, G., "Citizenship Education: Whose Agenda? Whose Challenge?",  
Paper presented at the meeting of the National Council for the Social  
Studies, San Antonio, 2000.
- Fulbrook, Mary. "Aspects fo Society and Identity in the New Germany".  
Daedalus, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994).
- Gause, F. Gregory III, "Yemeni Unity: Past and Future", The Middle East  
Journal, vol.42 No.1, Winter 1988.
- Goodman, Melvin A, "Foreign Policy and Decision-Making Process in the  
Soviet Union", Hafez Malik, ed, Domestic Determinants of Soviet  
Foreign Policy towards South Asia and the Middle East, Hong Kong:  
Macmillan Press, 1990.

Gray, Virginia, "Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analysis", *American Journal of Political Science*, vol.20, 1976 May.

Grossman, Gregory. "The 'Second Economy' of the USSR". *Problems of Communism*, Vol. 26 (September-October 1977).

Halliday, Fred, "Soviet Relations with South Yemen", Pridham ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*, London: Croom Helm, 1984.

Hamrin, Carol Lee, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations", Thomas W. Robinson and David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy*, New York: Clarendon Press, 1994.

Harrison, Selig, "Japan and nuclear weapons", Selig Harrison, ed., *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

Havel, Vaclav. "The Power of the Powerless". in Vaclav Havel, et al.. *The Power of the Powerless*. New York: M. E. Sharp, 1992.

Henkin, Louis, "Foreign Affairs and the Constitution", *Foreign Affairs*, vol.66 No.2, 1987/1988.

Holloway, David, "Military Power of Political Purpose in Soviet Policy", Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann, ed., *Soviet Foreign Policy in a Changing World*; New York: Aldine Publishing Company, 1986.

House-Senate Conference Report for HR4328, "Sec. 582. Korean Peninsula

- Energy Development Organization”, Omnibus Appropriations Bill, October 19, 1998.
- Humphrey, Hubert H. and John Glenn, “U.S Troop Withdrawal from the Republic of Korea”, A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 95th Congress, 2nd Session, January 9, 1978, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1978.
- Hunter, Robert E., “Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy”, U.S. Foreign Policy Agenda(Electronic Journal of the Department of State), vol.5 No.1, March 2000.  
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51hunt.htm>
- 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.
- Kim, Sung Chull. “Systemic Change in North Korea and Development of South-North Korean Relationship”. in Yong Pil Rhee, ed. Complex Systems Model of South-North Korean Integration. Seoul: Seoul National University Press, 1996.
- Kirk, Don. “South Korea issues report on North Korean explosions”. New York Times, July 9, 2003.

- Kitronos, Robert W., "The CPSU Central Committee's International Department", Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann, eds., *Soviet Foreign Policy in a Changing World*, New York: Aldine Publishing Company, 1986.
- Kolkowicz, Roman, "The Military and Soviet Foreign Policy", Roger E. Kanet ed., *Soviet Foreign Policy in the 1980s*, New York: Praeger, 1982.
- Kress, R., "Politische Stiftungen," *Handwörterbuch des politischen Systems der BRD*, hrsg. von U. Andersen & W. Woyke (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992).
- Kuran, Timur. "Now Out of Never: The Element of Surprises in the East European Revolution of 1989". *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (October 1991).
- Kuran, Timur. "The Inevitability of Future Revolutionary Surprises," *American Journal of Sociology*, Vol. 100, No. 6 (May 1995).
- Lackner, Helen, "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization", Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*, London: Croom Helm, 1984.
- Larson, B. & Keiper, "Civic Education", *Surfing Social Studies* (Washington, D.C. : NCSS, 1999).
- Lee, Young-Sun., "Economic Integration of the Korean Peninsula: A Scenario Approach to the Cost of Unification," in Sung Yeung Kwack(eds.), *The Korean Economy at a Crossroad*, Praeger, Westport, Connecticut,

1994.

- Malik, Hafez, "Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy: an Introduction", Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy toward South Asia and the Middle East, Hong Kong: Macmillan Press, 1990.
- Mintz, Alex and Nehemia Geva, "Why Don't Democracies Fight Each Other?", Journal of Conflict Resolution, vol.37 No.3, 1983.
- Naujoks, P., K.-D. Schmidt, "Foreign Direct Investment and Trade in Transition Countries: Tracing Links", Kiel Working Paper No.667, Kiel Institute of World Economics, 1995.
- Noland, Marcus, "Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification," IIE Working Paper 96-13, 1996.
- Noland, Marcus, "The Cost and Benefits of Korean Unification," IIE Working Paper 98-1, 1998.
- Noland, Marcus, S. Robinson and M. Scatasta, "Modeling Economic Reforms in North Korea," Working Paper Series #96-10, Institute for International Economics, 1996.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Li-Gang Liu, "The Economics of Korean Unification," IIE Working Paper 97-5, Published in Journal of Public Reform, 1999.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang., "Famine in North Korea : Causes and Cures," IIE Working Paper 99-2, 1999.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang., "Modeling Korean

- Unification ", IIE Working Paper 99-7, 1999.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang., "Rigorous Speculation: The Collapse and Revival of the North Korean Economy," IIE Working Paper 99-1, 1999.
- Ra'anan, Uri, "Soviet Decision-Making and International Relations", Problems of Communism, no.19, Nov-Dec, 1980.
- Rosati, Jerel, "Developing Decision-Making Framework : Bureaucratic Politics in Perspective", World Politics, No.33, January 1981.
- Rosenau, James N., "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", The Scientific Study of Foreign Policy, New York: Nichols Publishing Company, 1980.
- 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.
- Rubinstein, Alvin Z., "Russias Relations with North Korea" in Stephen J. Blank and Alvin Z. Rubinstein (eds) Imperial Decline: Russias changing role in Asia, Durham and London: Duke University Press, 1997.
- Rummel, R. J., "Libertarianism and International Violence", Journal of Conflict Resolution, vol.27 No.1, 1983.
- Russett, Bruce, "The Fact of Democratic Peace", Debating the Democratic

- Peace, the MIT Press, 1996.
- Sands, Barbara N. "Decentralizing an Economy: The Role of Bureaucratic Corruption in China's Economics Reforms". *Public Choice*, Vol. 65, No. 1 (1990).
- Sanger, David. "Bush and and South Korean president are vague on North Korea strategy". *New York Times*, May 15, 2003.
- Scalapino, Robert, "Approaches to Peace and Security in Asia", Chawla Scudershan ed., *Changing Patterns of Security and Stability in Asia*, New York: Praeger, 1980.
- Schmidt, Klaus-Dieter, "German Unification: A Progress Report". Kiel Working Paper No.722. The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1996.
- Schneider, William, "The Old Politics and the New World Order", Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild, *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, New York: Harper Collins, 1992.
- Schrodt, Philip A., "Review of *The World in their Minds* by Y.Y.I. Vertzberger", *American Political Science Review*, vol.85 No.4, 1991.
- Schulzinger, Robert D., "Public-Private Dialogue: An Open U.S. Foreign Policy System", *U.S. Foreign Policy Agenda*(Electronic Journal of the Department of State), vol.5 No.1, March 2000.  
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51schu.htm>



Soltwedel, Rüdiger, "The Threat of Migration-Can it Be Contained? Lesson for Korea from German Unification?", Kiel Working Paper No.898. The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1998.

Streeck, W., "German Capitalism: Does it Exit? Can it Survive?", *New Political Economy*, Vol. 2, No. 2, 1997.

Thielbeer, Siegfried, "重修舊好? 眞不可思議-論中國統一問題", 『亞洲與世界文摘』, 第1卷 第2期, 1984.

Tower, John, Edmund Muskie, and Brent Scowcroft, "Tower Commission Report", Harry A. Bailey, Jr. and Jay M. Shafritz, ed, *The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives*, Chicago, IL: The DorseyPress, 1988.

Van den Berghe Pierre L. "Dialectic and Functionalism: Toward a Theoretical Synthesis". *American Sociological Review*, Vol. 28 (1963).

Verba, Sydney, "Assumptions of Rationality and Non-rationality in Models of the International System", James N. Rosenau, ed, *International Politics and Foreign Policy*, New York: Free Press, 1969.

Wallerstein, I., "The Eagle Has Crash Landed", *Foreign Policy*, july-aug 2002.

Wayne, Stephen J., "The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making", *U.S. Foreign Policy Agenda*(Electronic Journal of the Department of State), vol.5 No.1, March 2000.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm>

- Whiting, Allen S., "Foreign Policy of China", Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, 6th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985.
- Wildavsky, Aaron, "The Two Presidencies", Harry A. Bailey, Jr. and Jay M. Shafritz, ed., *The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives*, Chicago, IL: The Dorsey Press, 1988.
- Wøever, Ole, "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis", Walter Carlsnaes and Steve Smith, ed., *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*.
- Bundeszentrale für politische Bildung, "Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven der politische Bildung in der BRD," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Sonderdruck (10. April 1992).
- Helmuth Stock, "Politische Erwachsenenbildung(BRD)," 『제1차 한국독일학회 국제학술회의 자료집』 (2001.6.11-12).
- Kress, R., "Politische Stiftungen," *Handwörterbuch des politischen Systems der BRD*, hrsg. von U. Andersen & W. Woyke (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992).
- Mußnug, Reinhard, "Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen des Bundesrepublik Deutschlands," *Isensee/*

Kirchhof, *Handbuch des Staatsrecht*, Bd. I (1987).

Blumewitz, Dieter, “Genießt der Vorsitzende des Staatsrats der DDR in der Bundesrepublik Immunität nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts?,” *JZ*, 1985.

### 3. 기타

각종 언론, 인터넷 자료