

2004 북한 및 통일관련

신진연구 논문집 3

전상필



통 일 부

본 논문집은 2004년도 북한 및 통일문제 신진연구학자 연구지원 사업의 결과보고서를 3권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자의 개인적인 견해로서 공식 의견은 아니라는 점을 알려드립니다.

목 차

1. 안보의식과 통일의식의 개념적 관계정립을 통한 군 통일교육 발전방향 연구	1
박 균 열(국방대 전문연구원)	
2. 남북통일 대비 정보통신산업의 교류기반 조성을 위한 통일 정보통신산업 창업보육센터(Business Incubator)조성 정책 추진방안에 관한 연구	37
배 경 화(중소기업진흥공단 선임연구원)	
3. 북한 체제전환의 사회적 비용에 따른 통일 한국 의료보장정책의 과제	99
배 화 숙(부산대 강사)	
4. 북한동화와 통일주체의 도서를 이용한 초등학교 통일교육 활동안 모색	147
서 미 옥(경북대 강사)	
5. 남북한 경제협력활성화를 위한 세관 통관체제 구축에 관한 연구 ..	189
신 승 만(건국대 강사)	
6. 북한의 남북교역 관련법규의 제문제 및 정책적 대응방안	229
이 기 희(건국대 강의교수)	
7. 또래 협력학습(peer tutoring)을 통한 북한이탈 대학생의 학업 적응 프로그램 개발 및 평가 연구	277
전 명 남(연세대 교육개발센터)	
김 현 아(통일부 하나원)	

안보의식과 통일의식의 개념적 관계정립을 통한 군 통일교육 발전방향 연구



박 군 열
(국방대 전문연구원)

목 차

【 요약 문 】	3
1. 머리말	5
2. 안보의식과 통일의식의 개념 및 관계	7
3. 군 통일교육의 의의와 영향요인	10
4. 군 통일교육의 변천과 현실태 분석	16
5. 군 통일교육의 발전방향	26
6. 맺음말	34
【 참고문헌 】	35

【 요약 문 】

본 연구는 군 통일교육이 안고 있는 ‘안보’와 ‘통일’의 이중적 관계에 대한 해법을 제시하는 데 그 주된 목적이 있다. 이를 토대로 하여 장기적인 군 통일교육 발전방향을 제시하고자 한다.

군 통일교육은 학교 및 일반사회에서의 통일교육과 다소 성격이 다르다. 일반사회에서의 통일교육은 객관적 실체로서의 ‘북한 바로알기’와 통일의 동등한 파트너로서 ‘북한과의 대화와 협력’ 또는 ‘민족의 동반자로서의 관계회복’ 등에 초점이 두어진다. 반면 군 통일교육은 군의 가장 중요한 존재이유(raison d'être)인 국가의 안전보장과 밀접한 관련을 가지고 있다. 그런데 군 또한 국가의 한 요소이므로 국가 및 국가의 권위를 위임받은 정권의 영향을 받을 수밖에 없다. 그리하여 군 통일교육은 안보의식에 기반을 두면서 일반사회의 통일교육과 연계성을 갖고 통일을 이루어낼 수 있는 판단능력, 행동능력, 가치와 인식, 갈등처리능력 등을 배양해 나가야 하는 이중적 상황에 놓여있다.

최근 남북관계의 가시적 진전으로 인해 소위 “튼튼한 안보를 토대로 한 통일정책 추진”이라고 하는 슬로건이 설득력을 잃어가고 있다. 이와 같은 인식은 대체로 일반 국민이 대북정책을 국내정책의 연장선 속에서 바라보고 있기 때문에 비롯된 것으로 본다. 필자의 생각으로는, 더 근본적인 근원은 안보(=국가안보)와 통일의 관계를 제대로 인식하지 못한 데서 비롯된 것으로 본다. 안보는 전통적인 안보개념에서부터 오늘날 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념에 이르기까지 많은 개념적 발전을 이루어왔지만, 그 근본적인 바탕은 ‘안전의 보장’에 있다. 그 자구적인 의미도 여기서 비롯된 것이다.

결국 국가의 안전을 보장하는 일은 국가대사 중에서 가장 중요한 것이다. 따라서 안보는 국가와 생명을 같이하는 개념이며, 통일은 국가의 미래형이다. 통일을 위해 안보가 양보되어야 한다거나 과소평가되어서는 안되는 것이다. 이와 같은 개념간의 관계설정은 일반 학교에서나 사회통일교육에도 적용되어야 하겠지만, 특히 국가의 정체성을 상징하는 군대에서의 통일교육은 더욱 분명하게 해야 할 것이다.

1. 머리말

본 연구는 현재 우리 군의 통일교육을 위한 발전방향을 모색하는 데 그 목적을 두고 있다. 통일교육이란 역사적 필연성에 의해 실현될 수 밖에 없는 국가적 과제 중의 하나이다. 현재의 통일교육지원법 제2조의 의하면, 통일교육은 우리 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하고 있다.

이러한 국가전반적인 통일교육의 필요성은 군대에서도 예외없이 적용되고 있다. 특히 군대의 통일교육은 현실적으로 군사적 대치 상황에 있는 통일의 대상이기도 한 북한과의 관계를 고려할 때, 일견 그 필요성이 없는 것으로 생각될 수도 있다. 하지만 이는 잘못된 발상이다. 왜냐하면 통일이 국가의 중대사인 한 국가의 정체성을 그대로 이어받은 군대는 당연히 이를 임무수행의 연장선상에 놓아야 하는 당위성을 갖고 있기 때문이다.

그런데 이와 같은 국가적 통일교육의 필요성과 군대 내에서의 통일교육을 위한 정당성에도 불구하고 ‘통일’과 ‘안보’에 대한 관계를 제대로 설정하는 데는 그 인식의 토대가 튼튼하지 못한 실정이다. 통일부의 통일교육을 위한 기본지침에서는 통일과 국가안보의 관계에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

통일과 국가안보는 불가분의 관계이다. 통일교육은 국제적인 탈냉전과 남북 간 교류협력의 진전에도 불구하고 국제적 안보환경의 변화, 한반도의 군사적 대치상황, 북한의 핵문제 등 여러 가지 안보위협 요인이 상존하고 있음을 분명히 인식시켜야 한다. 또한 남북간 교류협력의 심화 및 여러 가지 통일노력은 튼튼한 국가안보를 전제로 이루어져야 함을 가르쳐야 한다(통일부, 2004:7).

또한 통일부의 자료에 의하면, 통일교육을 위한 각급 교육현장에서 실천해야 할 과제 중에서 안보와 통일에 대한 교육내용을 다음과 같이 제시하고 있다.

나. 평화통일의 바탕인 국가안보의 중요성 인식
냉엄한 국제질서와 한반도의 군사적 대치상황을 직시하게 함으로써 국가안보가 반드시 필요하며 중요하다는 점을 인식시킨다. 튼튼한 안보가 뒷받침이 되어야만 한반도에 평화가 정착되고 남북한간에 안정적인 교류협력이 추진되어 평화통일을 이룩할 수 있기 때문이다(통일부, 2004:8).

이렇듯 현재의 우리 통일교육은 ‘민족의 통일’과 ‘국가안보’를 동시에 강조하고 있다. 하지만 우리 국민들의 일반적인 정서는 이 두 가지의 개념은 상충되는 것이라고 느끼는 경우가 많다. 즉 일반 국민들은 동해안에서 금강산 관광선이 운항을 할 때 서해안에서는 북한 함정에 의한 북방한계선(NLL: Northern Limited Line) 월선으로 인해 우리 측 해군과의 교전이 발생한 사실을 쉽게 이해할 수가 없을 것이다.

더욱이 군인들은 이와 같은 일반 국민들의 통일과 안보에 대한 정신적인 혼란 이상의 어려움을 안고 있다. 즉 실제 상충적으로 느껴지는 국가안보와 통일의 관계 속에서 전자의 영역 속에서 후자를 교육하려고 하는 것은 일견 군인들에게 모순되게 보이기도 하다.

아울러 군대는 부여된 임무를 수행해야 하는 특수한 상황과 특히 군사적으로 대치하고 있는 북한측이 통일의 대상이라고 하는 이중적인 특성에도 불구하고, 정부의 방침에 따라 통일교육을 받아야 하는 약자의 입장에 놓이게 한다.

이와 같은 점은 군 통일교육의 당위성을 주장하는 데 있어서 군 내부적인 저항요소이기도 하다. 즉 말 그대로 튼튼한 안보가 바탕이 되어야 통일이 된다고 한다면 군인은 튼튼한 안보에만 집중하면 되는 것이지 통일에까지 신경쓸 겨를이 없다고 주장할 수도 있다는 것이다. 그런데 사실상의 통일단계에서는 분야별로 통합이 동시에 추진된다는 점과 군 내부에서의 인적 자원이 계속해서 순환된다는 점, 그리고 직업군인의 경우 대민·대관 교류가 지속적으로 이루어지기 때문에 그 당위성은 충분히 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 기존 통일교육에 있어서 통일과 안보의 관계를 상대적 경중 또는 선후의 관계로 설정한 것으로 진단하고, 그에 대한 해결책으로 체용(體用)의 관계로 전제하고자 한다. 즉 근본(=體)에 해당되는 것은 ‘국가안보’이며, 국가의 전략적 목표(=用)에 해당되는 것은 ‘통일’이라고 보는 것이다. 이와 같은 관계 속에서는 일반 국민을 대상으로 한 통일교육에서나 군 통일교육에서나 근원적인 문제제기를 받지 않을 수 있다. 이러한 토대 하에 군대의 통일교육 방향을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 핵심적인 주제이다.

2. 안보의식과 통일의식의 개념 및 관계

2.1. 안보의식과 통일의식의 개념

“튼튼한 안보가 뒷받침이 되어야만 평화통일을 이룩할 수 있다”(통일부, 2004:8)는 말은 안보와 통일에 대한 관계 설정에 있어서 선안보·후통일의 관계로 인식될 수 있다. 이러한 구도는 그 적용 대상이나 공간, 제한된 시간 등의 문제에 있어서 매번 그렇게 해야 되는 것인지 아니면 최초 기획을 할 단계에서만 고려되는 것인지 분명하지 않은 점이 있다. 또한 안보는 전담부처인 국방부(=군)에서 하고, 통일은 그 전담부처인 통일부에서 한다는 식으로 이해될 수도 있다. 이에 국가적 차원에서 통일부의 입장에서는 앞서 말한 바와 같은 ‘선안보·후통일’의 주장을 할 수도 있겠으나, 실제 안보를 담당하고 있는 군의 입장에서는 ‘통일’을 얘기한다는 자체가 현실적으로 상당히 이율배반적인 요소를 내포하고 있다.

우선 이러한 문제점의 해결을 위해서는 안보(의식)와 통일(의식)에 대한 명확한 개념 고찰이 필요하다. 첫째, 안보란 ‘국가의 안전보장’을 의미한다. 흔히 안보에 대해 말할 때, 두 가지의 오용 사례를 생각해 볼 수 있다. 먼저 과거 권위주의 시대의 정권 연장을 위해 악용되었던 ‘안보논리’이다. 다음은 수구보수(守舊保守)와 개념상의 친화로 이해하고 있는 점이다. 그러나 객관적으로 볼 때 국가 범주의 불변성이라는 점과 옛 것을 고집하는 것이 아니라 정책 결정과 집행의 신속성이 국가의 안위를 보장해주는 점도 있다는 점에서 이 두 가지의 오용 사례는 국가안보에 대한 바른 이해라고 할 수 없다. 따라서 안보라는 개념은 국가 공동체 속에서 어떠한 세력에 편향된다거나 어떠한 정권에 의해 곡해되어서도 안되는 그야말로 국가와 정체성을 함께 하는 매우 중요한 개념이다. 마찬가지로 논리로 안보의 개념이 국가와 일치하듯 안보의식도 국가의식과 일치하는 것으로 이해되어야 한다.

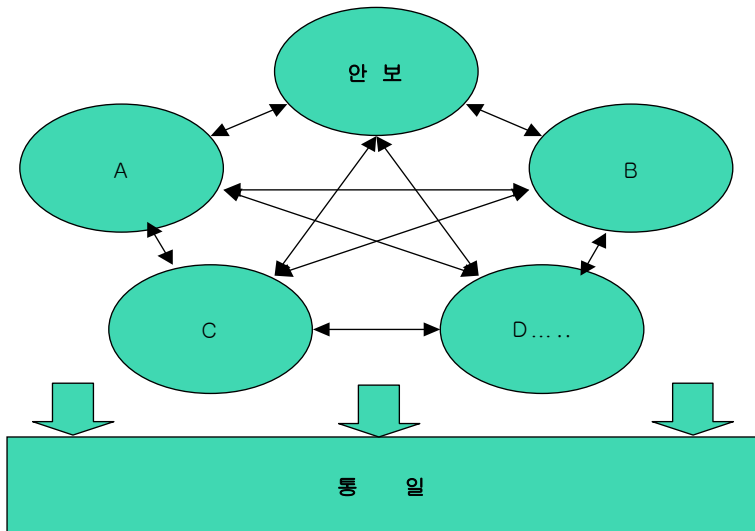
이와 같이 안보의 개념이 절대적 개념이라고 한다면, 두번째의 통일 개념은 상당히 제한적이며 상대적인 개념이다. 즉 통일이란 국가의 분단으로 인해 국가의 주요한 구성요소 중의 하나인 국민들이 통일을 염원할 때 국가의 중요사업 중의 하나로 대두되는 것이다.

2.2. 안보의식과 통일의식의 관계

안보의식과 통일의식의 관계에 대해 살펴보겠다. 다음 두 가지의 측면에서 생각해 볼 수 있다. 논리적 우선성의 입장과 포함관계에 의한 시각이다.

첫째, 논리적 우선성의 입장에서 본 안보와 통일의 관계이다. 앞서 언급한 바 있는 “튼튼한 안보가 뒷받침이 되어야만 평화통일을 이룩할 수 있다”(〈그림 1〉)는 통일부의 입장은 똑같은 내용이 포함되면서도 전혀 다른 뉘앙스를 풍기는 말도 생각해 볼 수 있다. 즉 “튼튼한 안보가 지속될 때 평화통일도 생각할 수 있다.”(〈그림 2〉) 전자는 안보보다는 통일에, 후자는 통일보다는 안보에 더 많은 비중을 두고 있는 견해일 것이다.

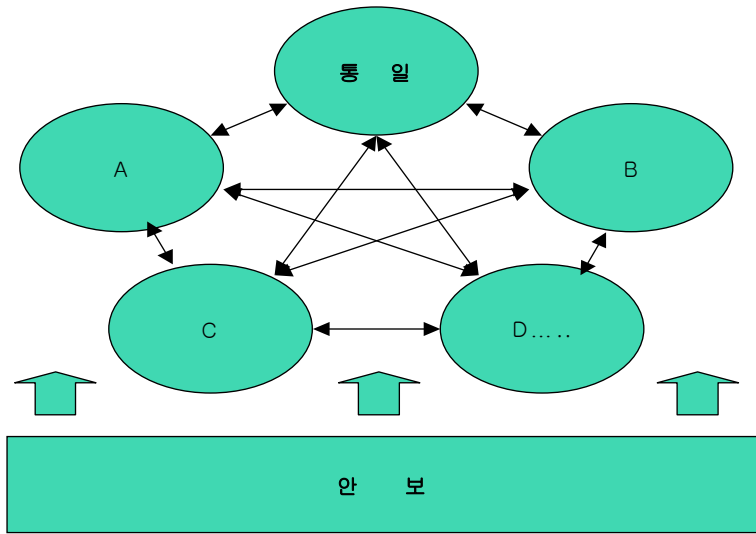
〈그림 1〉은 통일이라고 하는 지상과제를 이룩해 내기 위해서는 국가 정책의 주요한 요소 중의 하나인 안보가 전제되어야 한다는 것을 나타내주고 있다.



〈그림 1〉 통일을 위한 요건 중의 하나로서의 안보

한편 〈그림 2〉는 국가의 생존을 보장해 주는 안보가 전제되고 난 뒤에 국가의 과업 중의 하나인 통일을 추진해 나갈 수 있다는 것을 나타내 준다.

둘째, 포함관계에 의한 입장이다. 즉 통일과 안보 중에서 어느 개념이 다른 것을 포괄하는지의 문제이다. 다음 <표 1>과 같이 네 가지의 유형을 상정해 볼 수 있다.



<그림 2> 안보를 토대로 한 통일추구 모형

<표 0> 안보와 통일의 포함관계 유형

	논리 그림	논리식
유형 I		$\text{안보} \cup \text{통일}$
유형 II		$\text{안보} \cap \text{통일}$
유형 III		$\text{안보} \subset \text{통일}$
유형 IV		$\text{안보} \supset \text{통일}$

위의 표에서 유형 I ~ IV는 현재 우리나라에서 안보와 통일의 포함관계를 요약한 것이다. 우선 유형 I은 안보와 통일을 상호 독자적인 관계로 인식하는 것이다. 유형 II는 안보와 통일은 독자적인 요소이기는 하지만 중요한 부분에서는 공조를 통해 협력해야 할 필요가 있다는 것이다. 유형 III은 통일이 안보를 포괄한다는 것이다. 유형 IV는 안보가 통일을 포괄하는 것이다. 앞의 두 개는 양자간의 독자성을 강조하는 데 관심이 있고, 후자의 두 개는 양자간의 포함·불포함을 나타내고 있는 것이면서 약간의 이념성, 즉 국가주의와 민족주의의 대립양상을 보이고 있다.

3. 군 통일교육의 의의와 영향요인

3.1. 군 통일교육 개념 및 의의

‘군 통일교육’에 대한 국방부에서의 공식적인 용어는 현재로서는 없다. 통일부의 한 용역연구과제에 의하면 군 통일교육에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.

군 통일교육은 튼튼한 안보를 바탕으로 통일국가 건설에 대비하고 이를 완성시키기 위해, 장병들에게 북한의 실체와 변화하는 남북관계 및 통일 환경의 실상을 정확하게 이해시키고 남북관계를 미래지향적인 관점에서 풀어나가는 역량을 배양하는 데 필요한 가치관과 태도를 함양하기 위한 것으로 올바른 국가관, 안보관, 통일관 확립을 위한 교육적 노력을 의미하다.

통일교육에 대한 통일부의 정의는 향후 연구에 어느 정도 밑바탕이 될 수 있을 것이다. 군의 입장에서 본 새로운 정의를 위해서는 다음과 같은 기준들을 토대로 심도 있는 논의를 해야 할 필요가 있다(<표 2> 참조).

아래의 표에서 보는 바와 같이 군 통일교육을 정의하기 위해서는 군대라고 하는 주제에 천착하여 고려해볼 필요가 있다. 군 통일교육을 포괄하기 위해서는 $A(a-1, a-2, a-3) \times B(b-1, b-2, b-3)$ 의 구도를 동시에 고려할 때 충분히 논의 되었다고 할 수 있다. 우선 ‘군대’(A)라고 하는 변수에 관심을 두고 생각해 보면, 군대는 군 막사, 군관련 내용, 군인 등을 포함해야 한다. 즉 군 막사내에서, 군관련 내용으로, 군 장병을 대상으로 통일교육을 할 때 이를 군 통일교육이라고 할 수 있을 것이다.

<표 1> 군 통일교육을 정의하기 위한 기준틀

		통일교육(B)						
		통일과 관련된 내용과 주제를 통해서 통일의식 형성을 목표로 함(b-1)				안보를 튼튼히 하는 것으로 통일교육을 대체(b-2)		
		통일의 당위성 (b-1-1)	통일의 대상 바로 알기 (b-1-2)	통일의 주체 (b-1-3)	통일의 이념 등 (b-1-4)	국가관 (b-2-1)	군대관 (b-2-2)	군인관 등 (b-2-3)
군대 (A)	군 막사(=장소) (a-1)	-	-	-	-	-	-	-
	군 관련 소재(=내용) (a-2)	-	-	-	-	-	-	-
	군 장병(=대상) (a-3)	-	-	-	-	-	-	-

한편 ‘통일교육’(B) 변수를 생각한다면, 우선 통일과 직접적으로 관련된 내용과 주제를 교육함으로써 통일의식을 고양하는 것을 말한다(b-1). 전형적인 통일교육의 정의가 될 수 있겠지만, 적을 통일의 대상으로 인식해야 하는 군의 특수성을 감안하여, 이 분야에 대한 하위요소(b-1-1~4 등)를 많이 개발해야 할 필요가 있을 것이다. 다음으로 통일지상주의자나 민족주의자 또는 반국가주의자들이 간과할 수도 있는 측면인데, 사실 군의 고유한 임무수행은 그 자체로서 통일을 지지하고 보장해 주는 전제가 되는 것이므로 이 분야에 대한 하위요소(b-2-1~3 등)의 개발에도 관심을 가져야 할 것이다.

이상의 논의를 총합해 볼 때, 군 통일교육이란 “국가·사회적인 통일교육의 보편성과 군 고유의 임무수행을 병행하면서, 군대 내에서, 군관련 내용으로, 군인들을 대상으로 실시하는 통일교육”이라고 할 수 있을 것이다.

이렇듯 군 통일교육은 일반사회에서의 통일교육과 다소 성격이 다르다. 일반사회에서의 통일교육은 객관적 실체로서의 ‘북한 바로알기’와 통일의 동등한 파트너로서 ‘북한과의 대화와 협력’에 초점이 두어진다. 군 통일교육은 군의 가장 큰 존재이유(raison d'être)인 국가의 안전보장과 밀접한 관련을 가져야 한다. 군 통일교육은 안보의식에 기반을 두면서 일반사회의 통일교육과 연계성을 갖고 통일을 이루어낼 수 있는 판단능력, 행동능력, 가치와 인식, 갈등처리능력 등을 배양할 수 있도록 해야 한다. 그동안 통일교육은 일관된 지침없이 반공교육, 안보교육, 통일안보교육 등 정권이나 통일환경 내지는 남북관계 변화에 따라 가변적으로 이루어져 교육현장에 혼란을 주었다. 이러한 실정은 군 통일교육에 있어서도 크게 다름이 없으며, 군 임무의 특수성에 입각한 군 통일교육 지침이 없

이 일반 국민 대상의 통일교육의 지침에서 크게 벗어나지 않고 있다.

그런데 최근 안보를 중요시한다고 하면서도 소위 포괄적 안보(comprehensive security) 개념을 강조하면서 군사안보의 중요성을 과소평가하려는 경향이 사회 저변에 깔려있는 듯하다. 군의 통일교육은 그 존재이유인 “국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 한다”는 헌법 제5조의 시원적 정체성과 “국민의 생명과 재산을 보호한다”는 군인복무규율은 군대가 갖는 자체 정신에 그 바탕을 두고 있으며, 더욱이 “통일을 지향하고; 민족문화의 창달에 노력해야 한다”는 헌법 제4조와 제9조의 정신은 군인들로 하여금 안보의식과 통일의식이 갈등없이 발현될 수 있음을 나타내주고 있다.

군대는 사회 내의 어느 집단보다도 조직화되고 규율화되어 있어서 특정 목적을 달성하는 데 큰 효율을 발휘할 수 있다. 장병들에 대한 효과적인 통일교육을 통해 통일국가를 대비하고 진정한 의식적·심리적 통합을 완성시키기 위한 노력과 통일 이후 민족공동체의 삶에 관한 자세를 확립할 경우 그 영향은 군내부에만 머무르는 것이 아니다. 장병들이 군에서 통일에 대한 긍정적인 가치관과 태도를 함양할 경우, 이들이 전역후 사회 전반에 미치는 영향력은 상당할 것이다.

군대의 입장에서 볼 때 통일교육은 사실 사치와도 같이 느껴진다. 통일교육이라고 하는 특별한 주제의 교육을 하지 않고 맡은 바 임무만을 수행한다고 해도 책망하거나 비난받을 일이 아니다. 하지만 군 통일교육의 충분한 당위성은 아니라고 하더라도 군대사회가 일반사회와의 연계 속에서 끊임없는 구성원들의 교류가 있다고 하는 점을 생각해 보면 그 당위성을 과소평가하여 맡은 바 임무만을 수행하겠다고 말할 수는 없을 것이다. 이 점이 바로 군 통일교육의 의의라고 할 수 있다.

3.2. 군 통일교육 영향요인

군 통일교육을 위한 사실상의 영향요인은 우선 단일 주체로는 국민으로부터 가장 많은 권위를 위임받은 대통령 요인이다. 둘째, 통일과 관련된 제반 업무를 관장하는 통일부 요인이다. 셋째, 안보·국방분야를 관장하는 국방부 요인이다.

첫째, 청와대에 의한 영향요인이다. 대통령의 통일과 관련된 의지와 입장 표명은 통일문제에 그대로 직결되는 가장 중요한 영향요인 중의 하나이다. 역대 정권에서도 이러한 사실은 여실히 드러났다. 현재의 참여정부에서도 이와 같은 점은 그대로 유지되고 있다. 최근 국가안전보장회의(NSC)에서 발간한 책자에 의하면, 참여정부는 국가안보전략으로 평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 그리고 포괄안보 지향 등 네 가지를 제시하였다. 그

중에서 군 통일교육을 위한 영향요인이라고 말할 수 있는 것은 첫번째의 평화변영정책 추진과 관련이 있다. 참여정부는 평화변영정책을 추진하는 과정에서 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 어떠한 형태의 전쟁에도 반대하며, 모든 갈등과 현안은 대화를 통해 평화적으로 해결한다. 둘째, 서로를 인정하는 토대 위에서 상호 신뢰우선 원칙과 호혜주의를 추구한다. 셋째, 모든 한반도 문제는 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력을 통해 해결한다. 넷째, 국민적 합의를 토대로 ‘국민과 함께 하는 정책’이 되도록 한다(국가안전보장회의, 2004:24).

국가안전보장회의 발행 책자를 통해서 본 현 청와대의 군 통일교육에 대한 시사는 ‘평화, 공동번영, 화해, 안정’ 등의 가치를 강조하고 있는 것으로 요약된다. 이를 교육내용에 구현하는 데 있어서는, 민족주의와 같은 가치주관적인 내용보다는 현재 상태를 그대로 상호 인정하면서 전쟁을 반대하고 모든 문제를 당사자 간의 평화적인 수단을 통해서 공동번영을 더 강조해야 할 것이다.

결국 이 요인에 의한 군 통일교육에 대한 시사는 군대에 대해 장병들에게 적개심을 강조하는 것보다는 평화의지를 더 강화해야 하며, 전쟁은 평화를 위한 수단에 불과하며, 일단 유사시에는 현재 상태의 안전을 보장하기 위해 최선의 노력을 다해야 한다는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 통일부에 의한 영향요인이다. 현행 통일교육의 총론적 지침은 대체로 통일문제의 성격, 북한이해의 관점, 통일 미래상과 통일준비의 3대 영역으로 구분된다. 통일부의 군 통일교육을 위한 기본적인 과제는 다음 몇 가지로 정리된다. 첫째, 군 통일교육은 민주사회 건설을 위한 올바른 국가관에 기초한 민주시민을 육성할 수 있도록 실시되어야 한다. 둘째, ‘선안보·후통일’ 논리의 당위성이 명확히 교육되어야 한다. 셋째, 확고한 대적관을 견지하는 가운데 포괄적인 안보교육을 지향한다. 넷째, 군 통일교육은 인간중심의 교육을 지향하면서, 체제 확산적이며 적극적인 방향에서 이루어져야 한다. 다섯째, 통일교육 자체가 민주적이어야 한다. 여섯째, 수요자 중심의 통일교육을 실시하여야 한다. 일곱째, 불변요소와 가변요소의 적절한 균형교육을 실시한다.¹⁾

이와 같이 통일부의 ‘통일교육지침’에 의하면(오기성 외, 2003), 군 통일교육은 우리나라의 모든 이념적 스펙트럼을 모두 포괄하려고 하고 있는 듯한 느낌을 준다. 특히 둘째와 셋째는 같은 맥락이기는 하지만 첫번째와 상충되는 면이 있고, 넷째와 다섯째 등은 군대의 속성과 큰 관련이 없고 오히려 학교 및 사회 통일교육에서 강조되어야 할 것으로 보인다. 그 중에서도 특히 두 번째의 “선안보 후통일” 논리의 당위성이 명확히 교육되어야 한다”는 지침은 앞서 지적한 바와 같이 포함관계(또는 중요도)라기보다는 선후의 문제로 안보와 통일의 관계

1) 상세한 내용은 오기성 외(2003:105)를 참조할 것.

를 설명하는 논리이다. 이는 상기 일곱가지 지침 중에서도 가장 애매모호하다. 상세한 내용은 다음과 같다.

안보와 통일의 상호 독립성과 우선순위 및 순차성에 대한 분명한 인식이 정립되어야 한다. 통일은 단순한 국가통합의 차원에서 해결될 문제가 아니라, 한민족 사회구성원 모두의 삶의 질을 높이는 데 목표를 두고 민족사회 구성원의 터전을 하나로 만든다는 것을 의미한다. 통일의 당위성은 북한 동포에게도 남쪽 사람들의 삶의 질을 나누어 갖게 하자는 이타적 동포애로부터 출발한다. 이러한 점에서 통일은 자유민주주의 체제 속에 북한 주민을 포용하는 방식의 통일이어야 한다.

아무리 통일을 원한다하더라도 한국이 지향하고 있는 ‘모두가 자유롭고, 고른 복지를 누리며, 동등한 정치참여의 기회를 누리는’ 자유민주주의 체제를 포기할 수는 없다. 자유민주주의 기본가치는 통일에 선행하는 것이며, 통일의 목표가 되는 것이다. 통일이 포기할 수 없는 민족적 과제라고 해서 어떤 통일이든지 성급하게 받아들일 수 없으며, 그렇기 때문에 통일을 위해서는 우선적으로 공고한 국가의 안전보장이 전제되어야 하는 것이다. 경제력과 군사력 등의 힘이 뒷받침되지 않는 통일논의는 자유민주주의에 기초한 통일 국가의 실현을 보장할 수 없다.

균건한 안보와 남북의 교류 협력은 평화와 통일로 나아가는 두 개의 수레바퀴이며, 균건한 안보는 통일로 나아가기 위한 선행 조건이다. 이러한 점에서 확고한 평화에서 의지와 안보가 뒷받침될 때 통일과업을 달성할 수 있다는 ‘선안보 후통일’ 논리의 당위성이 명확히 교육되어야 할 것이다.(오기성 외, 2003:151)

이와 같이 현행 통일교육지침은 ‘안보’와 ‘통일’의 관계를 선후의 관계로 놓고, 안보를 선행되어야 할 조건으로 전제하고 통일을 달성해야 할 과제로 상정함으로써 가시적으로는 전자의 중요성을 높여주는 듯한 느낌을 주지만 실제로는 통일을 위해서는 안보가 전제되고, 희생되어야 한다는 느낌을 줄 수 있다. 또한 시간적으로 현존하는 두 개의 개념을 선후의 관계로 놓고 보는 것도 사실 상 현실성이 낮다. 안보는 국가와 생명을 같이 하는 것으로서 한 순간 달성되었다고 해서 마지막까지 보장되는 것이 아니다. 국가의 안전을 보장받는 일은 순간이 아니라 지속적인 관계 속의 움직이는 시간 속에서 가능하다.

또한 기술방식에 있어서도 교육내용, 방법, 이념 등이 복합적으로 섞여 있어서 정확한 실태파악에 근거한 통일교육의 추진이 용이하지 않은 듯한 느낌을 준다.

셋째, 국방부에 의한 영향요인이다. 국방부 차원에서 군 통일교육을 다루기

위해서는 연례적인 정신교육지침에 반영되어야 한다. 현재로서는 이 계획에 통일에 대한 구절이 일절 없는 실정이다. 다만 그 중점에서 다음과 같은 점을 강조하고 있을 뿐이다.

안보상황에 부응하는 장병 정신무장 강화를 위하여 교육내용 체계를 신병은 ‘국가관과 군인정신’ 함양에 중점을 두고, 장병은 ‘군인정신’과 ‘국가관’ 그리고 ‘안보관’ 확립을 중점으로 하여 이를 숙지 및 신념화함으로써 대적필승의 군인정신을 함양한다(국방부, 2004:1).

국방부의 또 다른 자료에 의하면, 장병 정신교육의 방향을 제시하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

장병정신교육 방향은 먼저, 확고한 대적관을 확립하기 위하여 현재의 안보상황을 장병들에게 올바르게 인식시키고 변함없는 북한의 위협 및 실체를 교육함과 아울러, 정부의 ‘평화번영정책’은 강력한 힘이 바탕이 되어야 함을 장병들에게 분명히 인식시키는 것이다. 아울러, 우리 안보의 기본축인 한·미 동맹관계에 대해서 한·미동맹과 주한미군의 한반도 안보에 대한 역할을 충분히 이해시키고, 경제적·군사적 이익 등 주한미군 주둔의 필요성에 대한 인식을 제고시켜 확고한 한·미연합대비태세를 유지해 나가는 것이다. 또한 투철한 군인정신을 바탕으로 올바른 가치관 정립과 군인윤리에 기초한 건전한 직업관을 정착시켜 행동화하는 참군인을 육성하는 것이다(국방부, 2003b:55).

이를 통해 볼 때, 현재 군 정신교육 계획자에게 있어서의 통일교육은 앞서 <표 2>에서 언급한 바 있는 ‘안보를 튼튼히 하는 것으로 통일교육을 대체’(b-2) 하려는 입장을 견지하고 있는 느낌을 준다.

이렇듯 군 통일교육에 영향을 미치는 국방부 요인은 현실적으로는 가장 권위있는 구속력이 있어야 함에도 불구하고, 통일부의 ‘통일교육지침’ 개발을 고려해볼 때 다소 소극적인 것이 아닌가 하는 느낌이 든다.

전반적으로 군 통일교육에 영향을 미칠 수 있는 요인(=법령 등)들이 많이 있을 수 있겠지만, 대체로 청와대, 통일부, 국방부 요인을 관심있게 살펴보았다. 상대적으로 국방부 자체적인 군 통일교육 발전 노력의 과제는 상존해 있어 보인다. 그 구체적인 방식으로 통일부의 경우처럼, 외부 연구용역 형식도 고려해볼만 하다.

4. 군 통일교육의 변천과 현실태 분석

4.1. 군 통일교육의 변천

군대 내에서 장병들을 대상으로 하는 정신교육 중에서 특히 이념적인 성격이 강한 교육을 ‘정훈교육’이라고 말한다.²⁾ 앞서도 언급한 바와 같이 현재 우리 군내에서는 ‘통일교육’이라고 하는 독자적인 명칭의 교육과정인 것이 없는 실정이다. 따라서 기존의 정신교육이나 정훈교육 내에서 이 분야와 관련이 있는 부분을 중심으로 연계하여 살펴보고자 한다. 또한 동시대의 이념교육을 담당해 왔던 학교교육에서의 통일교육에 대한 시대적 흐름을 간접적으로 살펴보고자 한다. 이는 군 통일교육에 대한 편린을 체계화하는 데 간접 참고자료가 될 수 있을 것이다.

우선 학교교육에서의 통일교육에 대해 탐색해 보고자 한다. 통상 교육과정에서 교육목표는 해당 교육의 이념을 담고 있기 때문에, 교육과정의 변천에 있어서 교육목표를 참고하고자 한다.

우리나라의 광복 이후 교수요목기부터 현재까지의 교육과정 개정에서 도덕·윤리과에서 취급해 온 교육목표 중 통일관련 교육목표는 주로 멸공, 필승, 반공, 승공, 격멸, 애국애족, 분쇄, 민주주의 우월성 등에서 보듯이 전투적, 정의적 입장을 고수하고 있다. 하지만 1981년부터 1992년(제4차교육과정~제5차교육과정)까지는 민주주의의 우월성을 바탕으로 사상적 역량 기르기, 분단 현실에 대한 이해와 북한의 실상과 허구성 파악, 그리고 자유민주주의 체제의 수호를 통한 평화통일 등의 이데올로기 비판교육 내지 정신교육적 목표를 강조하고 있다. 이어서 통일교육기인 1992년(제6차교육과정)부터는 인류공영, 민족공동체의 식, 통일이후, 세계시민 등을 강조하여 공동체 변영의 관점에서 교육목표가 설정되었다(권순환, 2004:10). 학교교육에 있어서 시기별, 학교급별 통일교육의 목표체계는 다음 <표 3>과 같다.

2) 정훈교육이란 군내에서의 ‘정치훈련’(political training)을 담당하는 교육활동을 말한다. 정치학에서 말하는 정치사회화(political socialization) 또는 정치교육(political education) 등과 유사한 성격을 가진다. 현재 우리 한국군에서는 이 분야에 대한 전문적인 업무를 관장하는 정훈병과가 있다. 하지만 최근에는 정훈병과의 업무 분화로 인해, 정훈교육, 공보활동, 문화활동 등으로 3분화 현상이 매우 심화된 실정이다. 더욱 우려되는 것은 정훈병과의 정체성과 직결되는 교육기능이 탈냉전 이후 급격한 자기개발 노력의 부족으로 인해, 공보활동이나 문화활동 등에 비해 소홀히 다루어지고 있다는 사실이다.

<표 2> 시기별, 학교급별 학교교육(도덕·윤리과)에서 통일교육의 목표

	교육과정	학교급별		
		초등학교	중학교	고등학교
반공 교육기	교수요목기 (1946-1954)	·멸공·필승 신념 ·안전보장	·반공사상 함양 ·정신무장	·공산집단과 전쟁에서 승리하기 위한 체계적 반공교육
	제1차교육과정 (1954-1963)	·반공정신 고취 ·자유우방과 교류	·애국·애족사상 고취 ·반공·방일 정신 배양	·애국·애족 사상 고취 ·반공·방일 정신 배양
	제2차교육과정 (1963-1973)	·민주주의의 우월성과 공산주의의 그릇됨 인식, 멸공통일 ·애국애족 태도 함양	·국가, 민족 사랑과 민주주의에 대한 신념 갖기 ·공산침략 격멸, 세계평화 기여	·공산주의의 모순과 허구성 인식, 침략 분쇄 결의 ·평화통일의 사명감 갖기
	제3차교육과정 (1973-1981)	·민주주의의 우월성과 공산주의의 그릇됨 인식, 멸공통일 ·평화통일의 태도	·공산주의의 허구성 인식, 민주주의의 우월성 파악 ·공산침략 분쇄와 평화통일	·공산주의의 기만성 분석, 비판 ·평화적 승공 민주 통일 신념
	제4차교육과정 (1981-1987)	·공산 침략 경계 ·민주주의 우월성 이해 ·평화통일의 신념	·민주주의의 우월성 인식 ·공산집단의 도전에 대응 ·민주 평화통일에 이바지	·공산주의의 도전 극복을 위한 사상적 역량 기르기 ·민주평화통일의 신념
통일· 안보기	제5차교육과정 (1987-1992)	·분단현실과 북한실상 이해 ·대한민국의 정통성, 우월성 이해 ·민주적 평화통일의 인류공영에 이바지	·대한민국의 정통성과 우월성 깨닫기 ·북한의 허구성 비판 ·자유민주주의체제 수호, 발전의지 갖기	·공산체제의 실상 파악 ·민주평화통일의 신념
통일 교육기	제6차교육과정 (1992-1997)	·민족적 사명감과 긍지 갖기 ·평화통일에 대비와 인류공영에 이바지	·국가와 민족 문화 사랑 ·통일의 과제 인식 ·민족 공동체 의식과 통일실현 의지 갖기	·통일이후의 바람직한 한국인상 이해 ·통일과업의 달성과 인류공영에 이바지
	제7차교육과정 (1997-현재)	·애국애족의 자세 ·분단의 현실과 남북한의 통일정책 및 과제 파악 ·통일 이후의 세계시민으로 능력 견지	·애국애족의 자세 ·분단의 현실과 남북한의 통일정책 및 과제 파악 ·통일 이후의 세계시민으로서의 능력 견지	·도덕 -애국애족의 자세 -분단의 현실, 통일정책 파악 -통일이후 세계시민으로서의 능력 견지 ·시민윤리: 민족공동체 의식과 세계시민의 자세 확립 ·윤리와 사상: 민족공동체의 발전과 통일 이후의 민족국가 실현 ·전통윤리: 전통윤리에 나타난 국가·사회의 윤리적 규범 이해

자료: 교육인적자원부(2001), 권순환(2004:11) 재인용.

이와 같은 학교교육에서의 통일교육은 그 시대적 흐름의 분류기준에서 보는 바와 같이, 반공교육 → 통일·안보교육 → 통일교육 순으로 그 강조점이 변화하여 왔다.

한편 군 정훈교육의 역사는 그 시기에 있어서 약간의 전후 차이는 있겠지만, 대체로 정훈교육을 위한 기본교재 개정과 맥락을 같이 한다. 정훈교육의 교재는 많은 굴곡이 있었으나, 1976년 국방부 단위의 최초 교재 통일이 있기 이전까지는 특별정훈교육 교재로서 한시적으로 교육목적에 부합되게 제작, 활용되었다.

군 정훈교육의 기본교재는 1976년 12월 국방부에서 ■■국군정훈교정■■이라는 최초의 국방부 단위의 교재를 발간하고 난 뒤부터 1979년 제1차 교재개정으로 ■■국군정신교육 교본(1·2·3부)■■이 발간되었으며, 제2차 개정으로 1981년 개정본인 ■■국군정신교육 교본■■이 발간되었고, 제3차 개정으로 1989년 개정본인 ■■정신교육 기본교재■■가 발간되었고, 제4차 개정으로 1993년 ■■국군정신교육 교본■■이 발간되었고, 1998년 ■■국군정신교육 기본교재■■가 발간되었으며, 그리고 최근에는 제5차 개정에 의해 1999년 연말에 ■■(정신교육기본교재) 위기극복을 위한 우리의 다짐■■이 발간되었다. 이후의 정신교육교재는 권위있는 단권 형태의 교재양식이 아니라 계급별로 구분되어 개발되고, 국방일보를 통해 제공되는 등 일반 학교의 교과서에서 찾을 수 있는 형식미를 잃게 되었다. 이것이 교육의 성과에는 어느 정도 긍정적인 영향을 미치게 되는지에 대해서는 별도의 논의가 필요하겠지만, 가독성의 측면에서는 진일보했다고 볼 수 있다.

이와 같은 군 정훈교육 교재의 개정 변천사는 초·중등 교과서가 7차 교육과정 개정에 이르기까지의 변천을 보이고 있는 것에 비하면 정훈교육의 총 역사에 비해 상대적으로 적은 회수이기는 하지만 사실상의 교재통일이 되고 난 1976년 이후부터 24년 동안 총 다섯 번의 개정이 단행된 것이므로 교재수명이 평균 5년이 되지 않으며, 특히 최근년에 가까워질수록 1990년대에만 들어서만도 세 번이 바뀌는 것은 교육환경의 다변화와 장병 개개인들의 자아실현과 발달에 대한 관심보다는 가르쳐야 할 덕(virtue)이 더 중요하다고 판단하는 교육의 사회화 기능에 더 많은 관심을 갖고 진행된 것으로 보인다.

우리 군의 통일교육의 변화과정은 다음 <표 4>에 나타난 정훈교육에 있어서의 강조하는 내용의 시대적 흐름을 통해 간접적으로 살펴볼 수 있다.

<표 4> 한국군의 정훈교육 강조 내용 변천과정

	내 용
1950년 이전	<ul style="list-style-type: none"> · 국군 3대 선서: 민족과 국가 수호, 반공, 국군사명 완수 · 사병훈 복무신조 7항 · 국군맹서(1949년) · 군인복무령(1950년)1: 충성으로써 국토방위, 멸공정신, 군기유지, 통일 과업 완수
1950년 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 군인의 길(1957년): 민족 전통 정신계승, 국토 수호 · 군인복무규율(1966년, 대통령령)2) -명예, 충성, 용기, 신념, 임전무퇴기상, 애국애족정신 · 민족사의 정통성 수호(국군의 이념 개정)
1970-80 년대	<ul style="list-style-type: none"> · ‘자주국방’이라는 새로운 구호 등장: 월남패망 계기 · 군인의 길, 전투수칙, 멸공구호, 멸공투쟁 3대 지표 지속 · 군의 정치적 중립 강조(1988) -군인복무규율 ‘충성의 의무’ 신설 -‘헌법준수’를 내포한 임관선서 조항 신설 -정치관여 금지조항 구체화: 정치행위제한(군인복무규율 제18조)
1990년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 복무신조(우리의 결의) 제정(1991년) · 군인의 길, 전투수칙, 멸공투쟁3대지표, 멸공구호 폐지 -육군 장병의 정신 및 행동지표 정립 · 국군병영생활 규정(1998년, 국방부훈령 제600호) · 군인복무규율: 기존 군인정신 덕목 지속 <p>* 군 전문직업주의 추구</p> <ul style="list-style-type: none"> -정치중립을 지키며, 정치개입을 하지 않는다는 소극적 ‘직업주의’에서 적극적 ‘전문직업주의’로의 도약 -무기의 규모, 조직의 복합성, 시대의 변화, 군 구성원들의 의식 변화를 통해 지속적으로 추진

자료: 정신교육연구회(1978); 박성수 외(1990); 육군제2훈련소(1992); 조승욱(1998: 35-81) 등을 토대로 재구성.

주1) ‘군인복무령’은 원본을 찾기가 어려웠음.

2) ‘군인복무규율’은 대통령령으로 1966년 제정되어, 이후 8차에 걸쳐 수정보완되어 오늘에 이르고 있음. 여기서 군인정신 핵심가치의 대강은 “명예, 충성, 용기, 신념, 임전무퇴기상, 애국애족정신”으로 유지되어오고 있음.

이상의 논의를 토대로 볼 때, 군 통일교육은 학교교육과 거의 같은 교육목표를 지향해 왔지만, 철저한 안보중심의 정훈교육에서 볼 수 있듯이 통일교육에 대해서는 큰 관심과 교육적 열의가 부족한 것으로 평가된다. 그렇다고 해서 국가적 통일과업의 추진에 방해가 된 것은 아니었다. 즉 현재까지의 군 통일교육은 소위 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 한 통일’의 역대 정부가 지향해 왔던 통일과업 추진의 대강을 벗어나지 않고 있으며, 앞의 논의에서 언급한 <그림 2>의 안

보를 토대로 한 통일추구 모형과 <표 1>에서 언급한 바 있는 ‘안보가 통일을 포함하는 형태’(=유형Ⅳ)로 추진되어 왔던 것이다.

4.2. 군 통일교육의 현실태 진단

군 정훈교육은 군인정신, 국가관, 그리고 안보관 확립을 위해 부대 정신전력 극대화 및 대적 필승의 자신감을 갖는데 기여하는 것을 목적으로 한다. 따라서 군 통일교육은 튼튼한 안보를 바탕으로 통일국가 건설에 대비하고 이를 완성시키기 위해, 장병들에게 북한의 실체와 변화하는 남북관계 및 통일환경의 실상을 정확하게 이해시키고 남북관계를 미래지향적인 관점에서 풀어나가는 역량을 배양하는데 필요한 가치관과 태도를 함양하기 위한 것으로 올바른 국가관, 안보관, 통일관 확립을 교육적 노력을 의미한다.

그런데 현재의 군 정훈교육은 통일에 대한 관심과 열망에 비해, 공식적인 교육과정으로 흡수하지는 못한 상황이다. 국방부의 정훈교육을 위한 지침에서는 대상별 군 정훈교육 목표를 다음 <표 5>와 같이 제시하고 있는데, 여기에서도 통일과 관련된 내용은 찾아볼 수 없다.

<표 5> 대상별 군 정훈교육 목표

대 상		교육목표
간 부	영관장교	◦정신교육 지도 및 관리능력 구비
	위관장교	◦병 교육 및 지도능력 구비
	부 사 관	◦국가관·군인정신·안보관 확립
병 사	신 병	◦국가관·군인정신 함양
	기 간 병	◦군인정신 함양, 국가관 확립, 안보의식 고취

자료: 국방부(2004:2).

현재의 군 정훈교육의 연간 시간 편성표를 보면(<표 6> 참조), 현재의 군 정훈교육은 기본교재를 중심으로 하면서, 시대적 요청사항을 간헐적으로 교육하는 식으로 시간이 편성되어 있다. 특히 기본교재의 ‘군인정신’, ‘국가관’, 그리고 ‘안보관’은 군 정훈교육의 가장 중심적인 목표 역할을 수행하고 있는데, 군 통일교육은 이 중에서도 국가관과 안보관과 직접적인 관련이 있다고 볼 수 있다.

<표 6> 부대별 연간 정훈교육 시간

		부대별 ¹⁾ 시간			비고
		전투부대	기행부대	경계부대	
계		108	72	36	
정신교육 기본교재	군인정신	12	12	12	
	국가관	12	12	12	
	안보관	12	12	12	VTR 시청/기본교재 운동, 발표·토의
시사안보2)/총효예		36	36	경계부대의 경우 별도 가용시간 활용	
단결/문화활동		36	기행·경계부대의 경우 별도의 가용시간 활용		

주1) 부대별 구분에 있어서, ‘전투부대’란 교육·훈련 등의 일반적인 부대활동이 가능한 부대를 말하고, ‘기행부대’란 ‘기술’과 ‘행정’을 주로 하는 부대를 말하며, ‘경계부대’란 특수한 작전(예, 전방철책선 경계 등) 수행을 담당하는 부대를 말함.

2) ‘시사안보’란 갑작스럽게 쟁점으로 부각된 안보사안에 대해 국방부 및 군의 입장에서 올바른 방향을 제시해주는 교육적 활동을 말함. 다분히 이 교육은 군인정신이나 안보의식을 고취하고자 하는 데 초점이 두어져 있기 때문에, 화해와 협력을 위한 교육과는 거리가 멀다고 볼 수 있음.

자료: 국방부(2004:21).

위의 <표 6>에서 제시된 시간편성계획을 토대로 실제 교육은 매주 수요일 오전 ‘정신교육의 날’ 교육을 통해서 이루어진다. 교육운용은 전투부대 기준으로 주당 3시간을 기본으로 실시하고, 각 과목별 시간은 각급 부대의 실정을 고려하여 운용된다. 여기서 기본정훈교육은 반드시 1시간 이상 실시하도록 되어 있다. 기본정훈교육은 매주 국방일보에 게재되는 기본교재를 활용, 전군이 동일한 내용을 실시하고, 부대훈련 등 기타 사정으로 해당 주 교육이 불가능할 경우 해당 과목에 대한 교육은 생략할 수 있다. 국방일보에 게재되는 기본교재는 기본정훈교육(50%), 가치관/총효예(25%), 시사안보 교육 및 주요 강조사항(25%) 등으로 구성된다. 기본정훈교육은 기본교재를 활용, 제대별 특성에 맞게 VTR 시청후 운동, 발표 및 결론 순의 진행을 원칙으로 하되, 각급 부대 실정을 고려하여 다양한 교육방법을 적용할 수 있도록 되어 있다. 교관용 정신교육 교재는 서론 및 결론을 제시할 때 참고자료로 활용된다(국방부, 2004:7).

따라서 현재의 가장 권위있는 정신교육 기본교재는 ‘국방일보’이다. 그런데 교재가 신문에 게재된 자료를 중심으로 꾸며져 있다는 것은 일반적인 교육현장에서는 장려사항이 아니다. 교과서는 해당 교육을 위한 일종의 상징적 권위를 가지고 있기 때문에 지질이나 형태, 삽화 등에 이르기까지 세심한 관심과 배려

가 필요하다. 2004년의 경우, 국방일보를 통해 제공된 교육내용의 목차는 다음 <표 7>과 같다.

<표 6> 국방일보에 게재된 기본교재 목록

주 차	제목	주 차	제목	주 차	제목
1	나는 왜 군복을 입고 있는가	19	나는 왜 군복을 입고 있는가	37	나는 왜 군복을 입고 있는가
2	나는 왜 군복을 입고 있는가	20	우리가 만들어가는 국군의 역사	38	나는 왜 군복을 입고 있는가
3	군대는 사회와 어떻게 다른가	21	군대는 사회와 어떻게 다른가	39	군대는 사회와 어떻게 다른가
4	군인의 가치관과 행동 규범	22	군인의 가치관과 행동 규범	40	군인의 가치관과 행동 규범
5	호국사상의 전통과 상무정신	23	호국사상의 전통과 상무정신	41	호국사상의 전통과 상무정신
6	참 군인의 길	24	참 군인의 길	42	참 군인의 길
7	자랑스런 우리의 역사	25	자랑스런 우리의 역사	43	자랑스런 우리의 역사
8	대한민국의 탄생과 정통성	26	대한민국의 탄생과 정통성	44	대한민국의 탄생과 정통성
9	나는 왜 자유민주주의를 수호해야 하는가	27	나는 왜 자유민주주의를 수호해야 하는가	45	나는 왜 자유민주주의를 수호해야 하는가
10	군복 입은 민주시민	28	군복 입은 민주시민	46	군복 입은 민주시민
11	통일시대의 전망과 대비	29	통일시대의 전망과 대비	47	통일시대의 전망과 대비
12	우리가 열어가야 할 조국의 미래상	30	우리가 열어가야 할 조국의 미래상	48	우리가 열어가야 할 조국의 미래상
13	인류의 전쟁은 왜 계속되는가	31	인류의 전쟁은 왜 계속되는가	49	인류의 전쟁은 왜 계속되는가
14	안보환경과 한·미동맹체제	32	안보환경과 한·미동맹체제	50	안보환경과 한·미동맹체제
15	우리의 적은 누구인가	33	우리의 적은 누구인가	51	우리의 적은 누구인가
16	북한 군사위협실체	34	북한 군사위협실체	52	북한 군사위협실체
17	끊임없는 대남도발	35	끊임없는 대남도발		
18	우리는 싸워 이길 수 있다	36	우리는 싸워 이길 수 있다		

주: 국방일보에 게재된 교육자료는 기본적으로 연 52주 중에서 18개 과목이 3회 반복적으로 편성되어 있으나, '끊임없는 대남도발'과 '우리는 싸워 이길 수 있다'가 마지막 부분에서 생략되게 편성됨. 20주차의 제목이 '나는' 대신에 '우리가'로 대체되어있는 것을 제외하고는 일치하고 있음. 통일관련 교육은 11주, 29주, 47주에 편성되어 있음.

자료: 국방부 홈페이지(http://www.mnd.go.kr/cms.jsp?p_id=0021100000000) 토대로 국방일보(2003.1.1~12.31)를 기준으로 대조하여 보완함.

<표 8> 군 정훈교육에 있어서 통일교육내용의 비교

	11주차	29주차	47주차
교육중점	왜 통일을 해야하며 통일은 또 어떻게 대비해야 하는가를 이해하고, 통일을 위해서 우리 군이 해야 할 일이 무엇인가를 강조함.	-	분단국의 통일사례를 통해 우리 실정에 맞는 통일방법은 무엇이며 통일이후 후유증을 최소화하기 위해 어떻게 통일을 준비해야 하고 우리 군은 어떤 자세를 가져야 하는가를 재인식하는데 있음.
주요내용 표제어	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 반세기만의 포용 ◦ 왜, 통일을 해야 하는가? ◦ 통일은 어떻게 해야 할 것인가 ◦ 아리랑을 합창할 날을 기다리며 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일의 상징 브란덴부르크 문 ◦ 남북한 통일방안 비교 ◦ 우리정부의 통일노력 ◦ 통일한국의 미래상 ◦ 어떤 대비가 필요한가 ◦ 통일시대 군의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 분단국 통일의 교훈 ◦ 독일의 흡수통일 ◦ 무력에 의한 베트남 통일 ◦ 성급했던 예멘의 통일 ◦ 통일의 교훈과 우리 군의 자세
교육요지	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일의 당위성 <ul style="list-style-type: none"> -인도적 차원 -민족사적 요청 -국제적 요청 ◦ 통일한국의 미래상 	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 분단국 통일사례 <ul style="list-style-type: none"> -독일 -베트남 -예멘 ◦ 분단국 통일의 교훈 <ul style="list-style-type: none"> -무력에 의한 통일 경계 -무분별한 협상 경계 -국민적 통합역량 극대화 ◦ 우리 군의 자세 <ul style="list-style-type: none"> -정부의 '평화변영정책'을 뒷받침하기 위한 자주적 선진국방 구현
토의과제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일의 당위성에 대하여 논의하여 보자. ◦ 통일로 인해 후유증을 겪었던 나라의 예를 발표해 보자. ◦ 통일시대를 대비하여 우리가 해야 할 일은 무엇인가? 	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 분단국의 통일과정에서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 무엇인가? ◦ 우리 정부의 평화변영정책에 대해 설명해 보자. ◦ 통일을 위해 우리 군은 어떠한 자세를 가져야 하는가.
참고문헌	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일부, 통일교육기본지침서, 2003. ◦ 국방대, 통일과 무형전력, 2002. ◦ 국방부, 미래를 대비하는 선진국군, 2001. 	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일부, 통일교육기본지침서, 2003. ◦ 양창식 편, 배반당한 베트남 혁명, 도서출판 알파, 2002. ◦ 통일교육원, 통일문제이해, 1998. ◦ 통일부, 참여정부의 평화변영정책, 2003.

자료: 국방부 홈페이지(http://www.mnd.go.kr/cms.jsp?p_id=0021100000000).

위의 표에서 보는 바와 같이 현행 군 통일교육은 년 총 52주 중에서 3주를 할애하고 있으며, 내용은 같은 주제로 다루어지고 있다. 국방부는 이와 같은 교육진행을 국군교육훈련 이념 및 정훈활동 규정(국방부 훈령 제690호, 694호)에 근거하고 있다고 소개하고 있다(국방부, 2003a: 활용지침).

그런데 3회 반복하게 되어 있는 교육내용도 약간의 변화가 있다. 통일과 관련된 11, 29, 47주차의 교육내용을 비교해 보면 그러한 변화를 발견할 수 있다(<표 8> 참조).

국방일보를 통한 자료 제공에 대해, 필자가 공동연구원으로 참여하는 연구에서 이와 관련된 반응을 조사해 보았다. 반응은 국방일보에 대한 ‘활용도’와 ‘만족도’를 중심으로 살펴보았다(김병조 외, 2004:160-164).

우선 “귀하는 국방일보에 게재된 정신교육자료를 어느 정도 효율적으로 사용하고 계십니까?”라는 질문에 대해, 국방일보를 통한 정신교육자료에 대해 효율적으로 사용하고 있다는 입장(매우 효율적으로 사용 + 효율적으로 사용하는 편)이 44.3%로 그렇지 않다는 입장(효율적으로 사용하지 않는 편 + 전혀 효율적으로 사용하지 않고 있다) 18.3%보다 많게 나타나 효율적으로 사용되고 있는 것으로 볼 수 있다(<표 9> 참조).

<표 9> 국방일보에 게재된 정신교육자료 활용 효율성

	빈도	백분율(%)
매우 효율적으로 사용하고 있다	185	13.7
효율적으로 사용하는 편이다	415	30.6
보통이다	478	35.3
효율적으로 사용하지 않는 편이다	171	12.6
전혀 효율적으로 사용하고 있지 않다	80	5.9
잘 모르겠다	25	1.9
계	1354	100.0

다음으로 “귀하는 국방일보에 게재된 정신교육자료에 대해 어느 정도 만족하십니까?”라는 질문을 했는데, 만족한다는 입장(매우 만족 + 만족하는 편)이 46.6%로 우선 그 시도는 긍정적이라고 할 수 있다. 다만 아직도 보통이라고 생각하고 있는 비율이 37.5%로 나타나 개선의 여지는 남아 있다고 보인다(<표 10> 참조).

<표 10> 국방일보에 게재된 정신교육자료에 대한 만족도

	빈도	백분율(%)
매우 만족한다	153	11.3
만족하는 편이다	478	35.3
보통이다	508	37.5
만족하지 않는 편이다	92	6.8
전혀 만족하지 않는다	36	2.7
잘 모르겠다	87	6.4
계	1354	100.0

<표 11> 군 교관용 정훈교재에 나타난 통일교육 개요

	내용요약	유의 및 강조점
교육목표	◦ 분단 고통 이해와 통일 필요성 인식	
교육중점	◦ 민족의 분단극복과 평화적 남북문제 해결을 위한 필요성 이해 ◦ 평화변영정책을 추진해야 하는 당위성 인식 ◦ 우리 민족이 나가야 할 바람직한 통일 방향 이해	◦ 역사적·시대적 사명으로서의 통일의 당위성 인식
핵심내용	◦ 평화통일의 당위성 -압제와 기아에서 북한주민 구출 -민족국가의 전통계승으로 민족정기 회복 -국제사회의 주역으로 발전 가능 ◦ 대북정책의 세 가지 대안 -봉쇄정책: 강경 대응으로 국제적 고립 유도 -무관심정책: 의도적 외면으로 포기 유도 -평화변영정책: 분단상황의 슬기로운 극복으로 평화적 남북통일 유도 ◦ 평화변영정책의 필요성 -군사적 긴장완화로 평화공존 실현 -민족의 공동이익 극대화 ◦ 통일국가의 미래상 -남북한 이질감 극복과 동질성 회복 -자유·복지·인간존엄성 보장 ◦ 우리 군의 역할 -군건한 한·미동맹을 바탕으로 한 강력한 군사대비태세로 평화변영정책 뒷받침	◦ 민족분단의 슬기로운 극복을 위해서 평화변영정책의 필요성을 강조

자료: 국방부(2003a:148).

이상의 내용을 종합해 볼 때, 국방일보를 통한 정신교육자료의 제공에 대해 활용도 측면에서는, 효율적이라는 비율(44.3%)이 비효율적이라는 비율(18.3%)보다 높게 나타나 대체로 효율적이라고 할 수 있다. 한편 만족도 측면에서는 만족한다는 비율(46.6%)이 만족하지 않는다는 비율(37.5%)보다 약간 높게 나타나 대체로 만족은 하지만, 활용도에 비하면 만족도 약간 낮은 것으로 보인다. 여기에 대한 다양한 인구통계변인별 활용도와 만족도를 높일 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 무엇보다도 핵심적인 관건은 내용의 수준과 흥미의 수준을 동시에 만족시키는 것이다.

국방일보를 통한 자료의 제공과 동시에, 실제 교육을 담당할 교관을 위한 교관용 정신교육 교재도 개발되어 보급되고 있는데, 그 책자에 소개된 통일관련 내용은 위의 <표 11>과 같다.

현재의 군 정훈교육관련 교과 편성 중에서는 가장 권위있는 내용이지만, 내용의 면에서 볼 때 미흡한 점이 많다. 우리 정부의 대북한 통일을 위한 노력에 대한 기본적인 언급이 부재한 실정이며, 현 정부의 대북 통일정책의 정당성을 소개하고 홍보하는 내용으로만 편성되어 있다. 요컨대 현재의 군 통일교육은 이 전시기의 통일·안보교육으로서의 성격을 고수하고 있는 수준으로 평가된다.

5. 군 통일교육의 발전방향

군 정신교육의 주제는 국가 정신교육의 주제만큼이나 중요하고 또한 매우 포괄적이다. 군 정신교육은 과거 이념성향이 짙은 교육내용을 다루기보다는 인성교육의 성격이 매우 강하다. 따라서 군 정신교육은 일반 학교 및 사회의 보편성을 갖추고 있는 통일교육을 포용하여 교육될 수 있는 충분한 긍정적 요소를 갖추고 있다. 향후 군 통일교육의 발전방향은 군의 모든 교육에 적용하는 것이라기보다는 주로 병사들을 대상으로 하는 기본정훈교육을 중심으로 언급하고자 한다. 그리하여 그 언급은 방식은 현행 통일부의 통일교육지침에 포함된 군 통일교육지침의 가이드라인을 토대로 이를 발전시키는 방향으로 진행할 것이다. 발전방향은 국가적 수준, 군대적 수준에서 제시하고자 한다.

5.1. 국가 수준의 통일교육 발전방안

군 통일교육은 사실상 군대만이 수행하는 것이 아니라, 국가적 수준에서 공

감대가 형성될 때, 그 효과는 배가될 것이다. 이러한 점에서 국가 수준의 통일 교육을 위한 몇 가지 개선사항을 제시하고자 한다.

첫째, 건전한 민주시민교육을 위한 국가수준의 교육 프로그램을 개발해야 한다. 우리 한민족에게 있어서, 통일 그 자체는 목표가 아니라 한민족이 항구적으로 평화와 번영을 누리기 위해 현실적으로 달성해야 할 전술적 목표이다. 단지 그 목표 달성의 시기가 요원한 것으로 생각되기 때문에 원대한 전략적 목표로 오해되고 있다고 본다. 즉 통일은 한민족이 건전한 민주시민으로서 지향해야 할 현실적인 덕목 내지는 가치라고 할 수 있기 때문에 지나친 통일 중심의 국민적 공감대 형성은 바람직하지 못하다고 본다.

따라서 국민들을 대상으로 하는 건전한 정신교육 프로그램을 개발하여, 통일 준비, 통일과정, 통일이후 단계에서 영향을 가져올 수 있도록 해야 할 것이다. 독일의 경우 군을 포함하는 국가수준의 정신교육 체계가 잘 구축되어 있었다. 이는 통일을 위한 사전 준비에서부터 실질적인 통일과정, 그리고 통일이후 사람과 사람간의 인간적인 통합분야에서 진가를 발휘했다. 또한 독일은 전국적 규모의 정당들이 통일문제를 주요한 정강으로 채택하여 국민들의 통일에 대한 관심도를 계도해 나갔다.

현재 우리나라에서는 ‘자유총연맹,’ ‘재향군인회,’ 그리고 ‘YMCA’ 등과 같은 전국적 규모의 크고 작은 단체들이 있다. 하지만 국가기관에서 주관하는 정신교육 프로그램은 전무한 실정이다. 이전 시기에 ‘새마을운동본부’가 있기는 했지만 요즘은 유명무실한 실정이고, 그것조차도 과거시대의 권위주의산물로 평가되고 있는 실정이다. 이에 대한 국가 차원에서의 대책이 필요하다.

둘째, 국가 통일교육 기본계획 수립시 불변요소와 가변요소를 종합적으로 판단하여 용어순화, 용어상의 통일, 그리고 기본대계가 유지될 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 최근 통일부의 공식적인 기본지침서와 통일부 용역연구 보고서를 살펴보면 이러한 점은 여실히 드러나고 있다(<표 12> 참조). 사소한 내용이기는 하지만 여기서 ‘기본지침서’라고 하는 용어는 ‘기본계획서’라고 하는 것이 좋을 듯하다. 왜냐하면 공식적인 공권력의 대상이 될 수 없는 ‘언론’ 등이 포함될 수 있기 때문이다. 기본적으로 불변요소에는 목표, 지향이념, 기본내용체계 등이 심화토론을 거쳐 확정되어야 할 것이고, 각 분야별 지침과 지도방향에 대해서는 가변적으로 할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 국가수준의 통일교육 계획 수립시 가장 우선되어야 하는 요소 설정시 가치(value)보다는 국가(state)에 초점을 맞추어야 할 것이다. 흔히 통일교육 계획을 수립·시행할 경우, 기본철학 내지는 지향이념의 기본적인 틀을 설정할 때 사상성이 강한 용어를 사용하는 경우가 있다. 이는 매우 추상적이라서 많은 논

<표 12> 최근 통일교육 지침서 관련 체계 비교

	2003년 통일교육기본지침서	2003년 통일부 용역연구 (오기성 외, 2003)	2004년 통일교육기본지침서
장 편 성	I. 목표와 과제 1.통일교육의 목표 2.통일교육의 과제	I. 목표와 과제 II. 기본적 가치철학	I. 목표와 과제 1.통일교육의 필요성 2.통일교육의 목표 3.통일교육의 실천과제
	II. 내용체계 1.통일의 필요성 2.북한사회의 모습 4.북한의 변화이해 5.통일환경의 변화 6.대북정책과 남북관계의 변화 7.통일국가의 실현 8.통일을 준비하는 우리의 자세	III. 통일교육 총론적 지침 1.통일문제의 성격 2.북한이해의 관점 3.통일미래상과 통일준비	II. 내용체계 1.통일문제의 이해 2.북한의 이해 3.북한의 변화 4.통일환경의 변화 5.남북관계 개선노력 및 국가안보 6.통일국가의 목표와 방향 7.통일을 위한 준비 자세
	III. 지도원칙 1.통일교육의 일반적 지도원칙 2.통일교육의 대상별 지도방안	IV. 통일교육 영역별 지침 1.학교 통일교육의 과제 2.사회 통일교육의 과제 3.군 통일교육의 과제 4.언론의 통일교육적 역할	III. 지도원칙과 실천방향 1.통일교육의 지도원칙 2.통일교육의 실천방향 3.지도상 유의사항

란이 일어날 수도 있다. 특히 현실적으로도 남북한간에는 ‘민주주의’나 ‘평화’ 등과 같은 아주 기초적인 용어에서조차 같은 이해를 나누고 있지 못한 실정이다. 따라서 자유주의, 민족주의, 평화주의 등과 같은 추상적 이념보다는 “통일은 대한민국의 항구적 안전과 번영을 도모하는 데 도움이 되기 때문”이라고 하는 ‘안전과 번영’의 차원에서 상대적으로 평이한 설정이 보다 현실적이라고 생각한다.

넷째, 국가안보에서 군사안보에 대한 중요성을 간과해서는 안된다. 오늘날 포괄적 안보라는 개념의 등장으로 인해 환경안보, 경제안보, 전력안보, 에너지안보, 인간안보 등의 다양한 안보의 개념이 등장하고 있지만, 사실은 군사안보가 가장 중요한 위치를 점하고 있다. 예컨대 환경안보를 실제로 구현하기 위해서는 ‘환경부’ 직원들과 청소부들이 이 문제를 해결할 수는 없다. 그렇다고 TV어린이 프로그램에서나 나옴직한 ‘환경전사 젠타포스’가 우리나라의 환경안보를 지켜줄 수도 없는 형국이다. 그런데 군사안보는 군대라고 하는 고유한 공동체와 군인이라고 하는 고유한 구성원이 있다. 또한 군사적 안보를 위해서는 가장 소중한 목숨도 잃을 수도 있다. 이러한 이유 때문에 군사안보는 국가의 안전보장에 있어서 가장 중요한 위치에 있다고 할 수 있는 것이다. 이와 같은 연장선상에서 보면, 그 나라 군대를 사랑하고 소중히 여기는 것은 국가의 안전보장을 위한 첩경

이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 국가의 항구적인 평화와 번영을 위해 통일이 필요하다면, 현재와 미래의 국가의 안전을 보장하고자 하는 군사안보가 필수불가결한 것이라고 할 수 있다. 이는 곧 국가안보에 있어서 군사안보의 중요성을 말해주는 것일 뿐만 아니라 통일이 국가의 안전보장(=안보)보다 더 중요하고, 더 범위가 넓다고 말할 수 없는 근거이기도 하다.

다섯째, 국가의 안전보장을 위해 ‘고정적인 위협세력’(=적 개념)에 천착하는 사고를 지양해야 하겠다. 어떤 생명체가 안전을 보장받기 위해서는 상황과 여건에 따라 많은 변화를 도모해야 한다. 예를 들어 깊은 산중을 걸어가는데 독사(毒蛇)를 보게 된다면 재빨리 도망가는 것이 자신의 안전을 보장받는 첩경일 것이다. 한편 폭풍우가 휘몰아칠 때에는 밖에 나가기보다는 집안에서 조용히 기다리는 것이 자신의 안전을 도모하는 일일 것이다. 이와 같은 외부의 실제적 적대세력에 의해서 안전이 위협받는 경우도 있을 수 있지만, 자신의 게으름이나 과도한 사고와 행동에 의해 안전을 보장받지 못하는 경우도 있다. 이와 같이 안전보장은 매우 탄력적이고, 다양한 변화를 요구한다.

따라서 현재 우리나라의 일부 사람들이 특정의 ‘고정적인 적 개념’을 상정하고 거기에만 대응하면 된다고 하는 안보의식은 지양해야 할 것이다. 물론 여기에는 비용요소가 많이 작용하고 있지만, 사고의 유연성을 보다 적극적으로 발휘해야 할 것이다.

5.2. 군대 수준의 통일교육 발전방안

군대 내에서의 통일교육의 발전을 위한 방안으로 다음 몇 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 통일의식이 군인으로서 갖추어야 할 올바른 의식 중에 어떻게 위치해야 하는지에 대한 당위적 방향을 조속히 설정해야 할 필요가 있다. 필자는 군인 정신 재정립을 위한 기본 틀을 다음 세 가지로 설정하고자 한다. 즉 ①군인이라면 마땅히 갖추어야 할 가치(핵심가치), ②핵심가치를 보조해 주는 가치, ③군인으로서 갖추면 도움이 되는 가치(주변가치)로 구분하였다. 이 중에서 군내에서의 통일교육은 군인으로서 바람직하게 갖추어야 할 가치 중에서 ‘군인으로서 갖추면 도움이 되는 가치’(=주변가치) 중에서 ‘시대관’의 영역 속에 포함할 수 있다(<표 13> 참조). 즉 군인은 국군의 가장 중요한 구성원이고, 그 국군은 국가로부터 정체성을 부여받는 것이기 때문에, 군인에게 있어서 ‘통일’이라고 하는 과업이 자신들의 고유한 임무가 되지 않는 한 중핵가치(core value)의 위치를 점

할 수는 없는 것이다.

<표 13> 한국군의 군인정신 덕목과 통일의식간의 관계

구 분	대영역	세부덕목	
핵심가치 (군인이라면 마땅히 갖추어야 할 덕목)	①국가관	애국심	
	②군대관	명령에 대한 복종심	
	③군인관	확고한 사생관	
보조가치 (군인정신의 핵심가치를 보조하는 덕목)	①국가관	국기애(國旗愛), 국가애(國歌愛), 법규존중 등	영역중복가치: 희생봉사 정신, 렬사봉공(또는 렬사보국) 정신 등
	②군대관	단결, 군기, 책임감, 상무, 존중, 인애, 신의 등	
	③군인관	사기, 필승의 신념, 충성심,1) 명예, 용기 등	
주변가치2) (군인으로서 갖추면 도움이 되는 덕목)	①인간관	사랑, 박애, 배려, 보은 등	
	②종교관	절대자에 대한 믿음, 해탈에 대한 믿음 등	
	③학문관	면학정진, 검허, 지행합일 등	
	④직업관	직업적 소명의식, 전문적 역량 등	
	⑤역사관	역사적 인물 및 진실(사료)에 대한 분별력, 존중감 등	
	⑥시대관	민주주의관, 북한관, 분단국 통일사례, 통일관(의식) 등	
	⑦경제관	자본주의적 가치, 검소한 경제생활, 적정국방비 인식	

주1) 여기서의 ‘충성심’은 개인윤리의 덕목이다. 그 앞에 ‘나라에 대한’이라는 말이 붙어야 현재 흔히 ‘애국심’과 같이 혼용해서 사용되고 있는 뜻으로 받아들여질 수 있다고 봄. 따라서 필자는 이를 개인윤리의 영역에 포함함.

2) ‘군인정신의 주변가치’는 보편적으로 강조되고, 권장되는 일반사회에서의 가치관 및 가치덕목을 말한다. 뒷 부분의 해당항목에서 보다 상세히 설명할 것임.

둘째, 연례적으로 수립·시행되고 있는 군 정훈교육계획 속에 통일교육 내용을 포함해야 한다. 이는 국방부 자체적으로도 할 수 있고, 통일부의 협조요청에 의해 국방부에서 추진할 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 현재의 통일부에서 연례적으로 발행하고 있는 ‘통일교육기본지침서’ 속에 군 통일교육 분야를 언급해야 한다. 국방부는 이를 토대로 실제 교육계획 수립과 각종 교재 제작 및 참고교재 선정시 참고해야 할 것이다.

셋째, 국방부 차원에서 정훈활동에 대한 연구와 교육을 전담하는 기구를 조속히 복구해야 한다. 우리 한국군의 정신교육 전담기관은 현재로서는 사실상 부재한 실정이다. 1979년 고 박정희 대통령의 지시에 의해 ‘국군정신전력학교’가

창설되고, 이후 직제 개편에 의거 ‘국방정신교육원’으로 개명되고, 급기야 1999년에는 조직 자체가 해체되어 2000년에는 국방대학교의 일개 처(=정신교육처) 수준으로 감소 편성되었다.³⁾ 또한 연구기능은 현재 국방대학교 안보문제연구소의 1개 실(=정신전력연구실)에서 수행하고 있으며, 전문연구지(=정신전력연구)는 창간호의 명맥을 겨우 유지하고 있는 실정이다. 이와 같이 기존 조직 중에서 폐지된 기능 중에서 현재 다른 조직에서 다시 그 기능을 수행하고 있는 국방대학교 내의 ‘국방정신교육단’⁴⁾과 최근 논의되고 있는 ‘국방리더십센터,’ 그리고 육군종합행정학교의 정훈학처 등의 기능은 과거 국방정신교육원의 기능이 오히려 방만해지는 역기능을 초래하고 만 실정이다. 사실상 국방정신교육원이라고 하는 기구의 기관장 자리 하나를 폐지하는 결과 이상의 효과를 기대할 수 없다고 보여진다. 요컨대 국방 정신교육의 필요성은 상존하고, 투여되는 예산은 최소한 기존 수준에 밀리지 않다는 것이다. 이러한 상황은 국방 정신교육을 전담하는 기구의 복구를 위한 충분한 필요조건이 된다고 판단된다.

넷째, 통일대비 군 전문요원을 양성해야 한다. 통일은 현재 우리 한국의 입장에서 볼 때, 가장 중요한 국가적 사업 중의 하나이다. 따라서 통일교육이라는 별도의 상징성이 있는 교육의 필요성은 매우 높다. 그렇지 않고 다른 교육과정의 일부 과목군(群) 중의 하나로 생각하게 된다면, 통일을 준비하고, 통일과정을 이끌어나가고, 완전한 통일을 일구어 낼 수 없을 것이다. 선행연구를 토대로 통일대비 군 전문요원 양성 교육과정 시안을 마련해 보았다(<표 14> 참조).

다섯째, 군인에 대한 정치교육이 필요하다. 우리나라 헌법에 명시된 것처럼 군인은 정치적 중립을 지켜야 한다. 하지만 군인이 정치적 무지를 지켜야 한다는 말은 없다. 군인이 정치적인 의식을 갖고 있다는 것은 국가정치의 향방을 잘 이해하고, 중간단계의 지휘관을 통해서 자신에게 부여된 명령을 제대로 이해할 수 있는 안목을 갖게 되는데 큰 도움이 된다. 독일의 군사통합과정에서도 급변하는 통일 상황 속에서 거기에 합당한 정확한 지침이 주어진 것이 아니었다. 고급간부에서부터 초급간부에 이르기까지 모든 군 간부는 군 정신교육센터에서 최초로 공감을 갖고 전수받은 정치적인 의식을 토대로 언론매체 등을 통해 얻게 되는 정치적인 상황에서 스스로 판단할 수 있었다. 정확한 개념을 가진 상태에서 중립성이 보장된 정치적인 인식과 판단은 전반적인 국가 통일의 과정과 맥을 같이 할 수 있었고, 또한 그 실패율도 낮출 수 있었던 것이다. 현재 우리 군의 경우 정치적 중립성을 지키는 것이 정치적 무지를 견지하는 것으로 오해

3) ‘정신교육처’는 이후 국방대학교의 ‘정신교육부’라는 이름으로 잠정 운용되었으나, 최근에 직무연수부 예하 1개 처(=정신교육처)로 하향 조정되어 편제화되었다.

4) 이 국방정신교육단 내에는 야전 장병들을 대상으로 하는 순회정신교육 전문강사와 정신교육용 교재 집필을 위한 집필위원으로 편성되어 있다.

되어서는 안될 것이다. 고도의 정치의식은 오히려 군사분야에 있어서 정치인들을 설득하고 리드할 수 있을 것이다. 하물며 국가의 매우 중요한 과업인 통일과정에서 군사통합은 그 승패를 좌우할 만큼 중요한 의미를 가진다. 여기에 군인들의 정치적 의식이 기여해야 된다는 것은 자명한 이치이다. 우리의 군사통합과정에서는 이러한 점이 간과되어서는 안될 것이다.

<표 14> 통일대비 군 전문요원 양성 교육과정(시안)

영역	교육과정	주요내용	시행처	협조처
한국군의 규범과 임무	군인복무규범	◦ 병역법, 군법 ◦ 군인복무규율	국방대학교 (직무연수부 정훈교육처)	국방부 법무관리관
	병영생활	◦ 사기, 복지, 근무 ◦ 군대예절	"	국방부 인사복지국
	한반도 안보현실과 군의 임무	◦ 군의 사명과 임무 ◦ 한국군의 편성 ◦ 한반도 주변상황	"	국방부 정책기획관
북한군 심리분석	주체사상 내면화 실태분석	◦ 주체사상 학습체계 ◦ 사회분야별 주체사상 내면화 실태 ◦ 사회집단별 내면화 차이	"	국방정보 본부
	북한군 근무실태	◦ 지휘체계 ◦ 인사관리 ◦ 군의 근무일반	"	"
	귀순용사와의 대화	◦ 귀순후 인식의 변화	"	"
민족 동질성 형성	민족사의 재인식	◦ 남북한의 역사인식 ◦ 북한의 역사왜곡 실태 ◦ 남북한 역사의 동질성	"	국방부 정훈기획관
	민족문화의 재발견	◦ 전통문화와 민족정신 ◦ 남북한의 민속놀이 ◦ 남북한의 세시풍속	"	"
	언어와 민족정신	◦ 남북한의 언어정책 ◦ 남북한 언어변동의 특성 ◦ 남북한 군사용어 비교	"	"
	통일조국의 미래	◦ 삶의 조건, 어제와 오늘 ◦ 민족저력의 활성화 ◦ 통일조국의 역사적 의의와 과제	"	"
체제적응 교육	민주시민교육	◦ 민주주의 정치체제의 특성 ◦ 한국의 정치체제 ◦ 민주시민의 자세	"	"
	자본주의 경제체제	◦ 자본주의 시장경제의 원리 ◦ 경제성장과 복지 ◦ 한국의 근로정책	"	"

자료: 장경모(1996:151-152)를 참고하여 보완함.

여섯째, 이상의 논의를 토대로 통일교육을 포함하는 군 정훈교육 체계를 구축해야 할 것이다. 교관용 정훈교육교재에 의하면, 군 정훈교육에서 통일교육은 ‘군인정신’과 ‘국가관’ 그리고 ‘안보관’의 세 개 영역 중에서 국가관 영역에서 다루어지고 있다. 그런데 안보관은 엄밀히 보면 국가관에 포함될 수도 있으며, 세 요소 중에서 군인정신은 덕목인 반면에 국가관과 안보관은 ‘가치에 이르는 관점’(=가치관)이라고 할 수 있으므로 같은 범주에 있지 못하다. 차체 군의 정체성과 밀접한 관련 속에서 이 분야 구분을 재설정할 필요가 있다. 즉 국가관, 군대관, 군인관으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서 다루고 있는 통일문제는 기존 영역으로 본다면 국가관에 가장 적합할 것으로 보이지만, 군의 고유 임무수행과 대비해 볼 때 그 비중이 낮다. 따라서 여러 가지의 다른 관점 등을 다시 묶어서 ‘시대관’이라고 하는 관점을 새롭게 상정할 필요가 있다. 이렇게 하여 통일교육을 포함하는 전반적인 군 정훈교육의 대강을 제시하면 다음 <표 15>와 같다.

<표 15> 통일교육을 포함한 군 정훈교육 체계(시안)

			요망수준		주(主) 교관	교육수단/자료	교육내용	
			정도	통일 의식				통일정책/ 분단국통합사례
계급별	병사	신병	초보이해	○		중대장	신병교육교재	
		기간병	이해, 신념화	○		중대장	국방일보 게재 자료	
		전역병	정리, 사회적응	○		정훈장교	-	
	부사관	신념화 (사례위주)		○	대대장이상, 교관	정신교육 교재 (교관용)		
	장교	신념화, 교관화		○	대대장이상, 교관	정신교육 교재 (교관용)		
부대별 (병사중심)	전투부대	이해, 신념화	○		중대장	국방일보 게재 자료	·국가관 -애국심	
	기행부대	이해, 신념화	○		중대장	국방일보 게재 자료		
	경계부대	이해, 신념화	○		소대장	국방일보 게재 자료		
간부교육 (장교중심)	양성교육	이해		○	학위교육, 훈육관	학위교육교재, 훈육	·군대관 -명령과복종	
	초등군사반 (소위)	신념화, 교관화		○	교관, 훈육관	정훈교육, 훈육	·군인관 -사생관	
	고등군사반 (중-대위)	신념화, 교관화		○	교관, 훈육관	정훈교육, 훈육	·시대관 -한미동맹 -통일의식 -분단국 통합사례 등	
	각군대학 (소령급)	신념화, 교육과정설계		○	교관	정훈교육		
	합참대학	신념화, 교육정책수립		○	교관	교재		
부대교육	기본정훈교육	이해, 신념화	○		중대장	VTR테이프/ 국방일보 게재 자료		
	시사안보교육	시사이해, 신념화	○		중대장	국방부 자체 및 획득자료		
	간부교육	신념화, 교관화		○	대대장이상	정신교육 교재 (교관용)		
	정신교육단 순회강사 교육	개념이해, 신념화	○		국방대학교 순회강사	강연		

6. 맺음말

본 연구는 군대 내에서의 통일교육을 바르게 추진하기 위한 토대를 마련하기 위한 데 그 목적이 있다. 현재 군 통일교육은 사실상 교육이 되고 있음에도 불구하고 교육과정에 ‘통일’이라고 하는 주제가 공식적으로 편성되어 있는 못한 실정이다. 또한 통일부는 외부 용역보고서에서 군 통일교육에 대한 부분이 포함되어 있었음에도 불구하고 시간상의 제약이 있었겠지만, 2004년도 통일교육기본 지침서에는 이를 포함하지 않고 있는 실정이다.

본 연구에서 군 통일교육을 정초하기 위해 필자가 전제한 것은 국가의 존속을 가장 원초적으로 지지하고 회구하는 ‘안보의식’은 모든 국가 내의 가치의식을 위한 출발점이라는 점이다. 따라서 통일이 국가적 대과업이기는 하지만 상황에 따라서 평화공존이 더 좋은 국가정책이 될 수도 있다는 점에서 통일에 대한 가치의식(=통일의식)은 안보의식의 범주를 넘어설 수 없다는 점을 강조하였다. 이와 같은 대전제를 기초로 하여, 현실적으로 군 정훈교육내에서 통일교육을 구현할 수 있는 방향을 제시하였고, 이를 구체화할 수 있는 모델을 시안으로서 제안하였다.

따라서 군의 통일교육은 특정 정권의 통일정책과 그 치적을 홍보하는 데 초점을 두어서는 안되며, 국체(國體)의 차원에서 정권중립적인 방향으로 추진해나가야 할 것이다. 결국 안보를 튼튼히 하는 그 자체는 통일 뿐만 아니라 국가적인 모든 분야의 장·단기적, 전략·전술적인 정책의 수립과 집행에 전제가 되는 것이므로, 군 정훈교육에 있어서 안보의식에 위해가 초래될 정도의 통일의식의 교육은 삼가야 할 것이다.

【 참고문헌 】

- 국가안전보장회의, 평화번영과 국가안보, 2004.
- 국방부, 「정신교육 기본교재-위기극복을 위한 우리의 다짐」, 1999.
- 국방부, 「2004년 정훈공보활동 지침」, 2004.
- 국방부, 「국군정신교육 교본」(1·2·3부), 1979.
- 국방부, 「국군정신교육 교본」(개정판), 1981.
- 국방부, 「국군정신교육 교본」(개정판), 1993.
- 국방부, 「국군정신교육 기본교재」, 1998.
- 국방부, 「국군정훈교정」, 1976.
- 국방부, 「정신교육 교재」(교관용), 2003a.
- 국방부, 「정신교육 기본교재」(개정판), 1989.
- 국방부, 「참여정부의 국방정책」, 2003b.
- 김병조·이상목·박균열·박민형, 「범국민 안보의식 여론조사(군인)」, 국방대학교 안보문제연구소, 2004.
- 권순환, “도덕·윤리과의 통일교육이 한국의 정치문화 발전에 미친 영향에 관한 연구”, 「도덕윤리과교육」, 제18호, 한국도덕윤리과교육학회, 2004, pp.1-22.
- 박성수 외, 「현대사 속의 국군」, 전쟁기념사업회, 1990.
- 오기성 외, 「통일교육지침체계 재정립에 관한 연구」, 통일부, 2003.
- 육군제2훈련소, 「군인정신표출사례집」, 1992.
- 정신교육연구회, 「한국의 군인정신」, 삼화출판사, 1978.
- 조승욱, “한국군 군대문화 조형 방향: 반성과 조망”, 육군사관학교 화랑대연구소, ■■■(건군 50주년 기념 98 군사연구세미나) 한국군 군대문화의 회고와 발전적 정립■■■, 1998, pp.35-81.
- 통일부, 「2003 통일교육기본지침서」, 2003.
- 통일부, 「2004 통일교육기본지침서」, 2004.
- http://www.mnd.go.kr/cms.jsp?p_id=00211000000000.

남북통일 대비 정보통신산업의 교류기반 조성을 위한 통일 정보통신산업 창업보육센터(Business Incubator) 조성 정책 추진방안에 관한 연구



배 경 화

(중소기업진흥공단
선임연구원)

목 차

【 요약 문 】	39
1. 서론	43
2. 창업보육센터(Business Incubator) 및 남북한 정보통신산업에 대한 이론적 고찰	48
3. 주요국의 창업보육센터(Business Incubator) 운영 현황 및 지원체제 벤치마킹	62
4. 남북통일 대비 정보통신산업 통일 BI(Business Incubator)센터 조성 정책	73
5. 결론	92
【 참고문헌 】	97

【 요약 문 】

최근 남북한의 정보통신산업분야의 협력 논의가 활발히 추진되기 시작함에 따라 본 논문에서 제시한 정보통신산업분야의 통일BI센터 조성정책에 대해 구체적인 검토가 필요하다. 즉, 남북한 공동 통일BI센터 조성정책에 있어서 남한은 인적·물적 기반을 갖추고 있으나, 지속적인 시장확보와 새로운 기술이 필요하고, 북한은 아직 관련 기술이나 기반이 미비하여 제품자체를 생산하는데 필요한 자금, 인력, 인프라 등 여러 가지 부문에서 문제를 안고 있는 상황에서 산업·경제분야에서의 협력은 큰 의미를 가진다 할 것이다. 실제, 독일의 경우에도 통일전 동독과 서독이 통일의 계기가 된 한 분야가 정보통신관련 인프라 구축 관련 교류였고, 중국과 대만의 경우도 정보통신분야에 관련해서는 정치적인 논리를 배제하고 활발한 교류하고 있는 바는 우리에게 시사하는 바가 크다.

이에 본 논문에서는 향후 통일한국의 인프라 조성을 위해 정보통신산업 남북한의 통일BI(Business Incubator)센터 조성 정책을 추진하기 위해, 우선, 남한의 BI센터의 지원체제에서 향후 남북한이 공동으로 추진할 수 있는 BI센터조성을 위한 지원체제 및 서비스, 형태 등을 살펴보고, 이를 체계화하여 지원모델을 설정하였다. 둘째, 이렇게 체계화된 지원모델을 토대로 실제 북한의 현실에 적합한 통일BI센터의 조성 준비과정을 제시하였으며, 또한, 이에 따른 단계별 조성정책을 제시하였다. 마지막으로, 정보통신산업분야의 남북한 통일BI센터 조성을 추진함에 있어서 장애요인들 중에서 통일BI센터 추진시에 해결해야 할 장애요인을 살펴보았다. 구체적으로, 본 논문에서 제시하고 있는 IT산업분야의 단계별 통일BI조성정책 추진에 있어 제1단계(입지선정 및 운영형)에서는 북한에 남한 창업보육센터(Business Incubator) 컨설팅 전문인력이나 시스템이 진출하기 위해서는 우선적으로 하드웨어적인 시설이 필요하다. 그 형태로는 크게 두 가지를 제시할 수 있는데, 첫째, 산업단지로서 현재 조성되고 있는 개성공단지역에 통일BI센터를 조성함으로써 남북간의 정보통신산업육성·지원을 할 수 있는 교류의 장을 만드는 것이다. 둘째, 단지조성이 현실적으로 불가능할 경우에는 남한의 창업보육센터와 같은 역할과 기능을 할 수 있는 정보통신산업 인큐베이터를 북한의 정보통신산업관련기관에 조성하는 것이다. 북한의 정보통신관련기관들이나 대학에 정보통신창업인큐베이터를 설치하고 남한 관련 전문가들과 북한의 전문가들이나, 기술진이 상호교류할 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

제2단계 전략으로서(통일 BI센터의 지원체제 및 전략 수립) 통일BI센터의 지원체제 구성하는 것인데 이를 크게 3가지로 구분될 수 있다. 북한의 기술을 활용하기 위해서는 기술을 훈련시킬 수 있는 현대적인 설비와 장비를 갖추는 것

이 필수적인 요소이다. 즉, BI센터의 기본적인 요소인 H/W시설을 갖추는 것이 필수적이다. 이를 위해 남한에서 1999년부터 추진해오고 있는 남한의 유희설비 이전과 더불어 공동 BI센터의 H/W시설 마련을 위한 별도의 계획이 필요하다. 또한 제2단계 전략에서는 다른 무엇보다도 통일BI센터에 입주해 있는 기업들을 지원하기 위한 프로그램을 구축하는 것이다. 이 프로그램은 크게 지원프로그램과 지원성격별 지원프로그램으로 구성할 필요가 있다. 우선, 1단계로서 배아기 단계의 창업보육지원시스템 구축이다. 즉, 신생 벤처기업이나 예비창업자가 가지고 있는 아이디어나 사업구상을 구체화해주고, 타당성을 검토해 줄 수 있는 시스템의 도입이다. 여기에는 창업관련 컨설팅프로그램이 필요하다. 둘째, 2단계로서 아동기단계로서 북한의 대학이나 각 기관의 창업보육센터에 입주하고자 하는 입주기업 선정 및 입주 후 1~5개월까지 기간동안 기업에 적합한 운영전략과 지원프로그램을 입주기업과 협의하여 마련하고, 개별입주기업의 특성에 따라 마련된 운영전략과 지원프로그램에 따라서 최소 3개월에서 최대 2년까지 각종 지원프로그램을 동원하여 창업성공율의 증가는 물론이고, 사업기반 마련, 시장개척 등에 중점·지원한다. 특히, 이 단계에서는 기술개발지원, 경영관리지원, 기타 공용서비스 지원 등을 기본 지원프로그램으로 하여 지원해주고, 판로개척이나 시장조사, 해외 시장정보, 해당 전문기술분야 등은 별도의 지원프로그램을 마련하여 전문적이고 체계화된 서비스를 지원해주어야 한다. 그리고 졸업기간을 입주기업의 업종과 개발상품의 특성에 따라 차등화시켜 적용하여 할 것이다. 또한, 입주초기에는 입주기업의 시장확보 수준이 전반적으로 낮아 임대료가 낮은 수준에서 책정이 되나, 입주업체의 시장점유율이 높아짐에 따라 차등 적용할 필요가 있다. 마지막으로, 3단계로서는 자발적 성장기로서 북한의 창업보육센터를 졸업한 업체들을 대상으로 향후 조성해 갈 정보통신산업 통일BI(Business Incubator)센터에 우선적으로 입주시킴으로써 북한에서 계획중인 금강산 벨리 구축이나 중국의 중관촌(中關村)형태의 정보통신분야의 첨단산업단지의 초석을 마련하는 것이다. 다만, 제2단계에서는 공동BI별도로 인원과 물자의 원활한 교류도 중요하겠으나, 상호 정보의 자유로운 이동이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 남북한의 경제통일을 위한 준비과정에서 관련 법규와 규정들에 대한 준비가 필수적이다. 투자협력의 경우 남한기업의 북한지역의 투자형태로 이루어지고 있는데 따라, 법령, 규정, 고시, 지침 등에 산재 있는 반출·입 관련 항목들을 정비하는 것이 시급하다. 실제, 북한의 외국인 투자법령의 일반적인 특징은 법률체계가 모호한 요소가 많다는 점이다. 현실적으로 북한의 폐쇄적인 경제시스템과 소극적인 태도로 법 집행의 효과가 거의 없는 실정이다. 동서독교역에서도 서독은 베를린협정에 의거 비관세원칙을 유지하였으며, 동독상품에 대해 부가가

치세 경감 및 면제, 청산계정, 은행차관 제공 등의 방법을 채택하였다.

제3단계 전략으로서(통일BI센터 설치를 위한 재원마련) 남북한 통일BI센터를 설립하는 초기에는 이와 같은 대규모의 재원이 필요하며, 남한의 정보통신기업이 정보통신산업 통일BI센터에 입주해서 북한의 기술인력과 정보를 교류하고, 그들의 기술자들과 사업화 아이템을 정하고 만들어 가는데 필요한 기업운영을 위한 사회간접자본 건설에 소요되는 비용을 지속적으로 투입할 수 있는 재원마련이 다른 무엇보다도 중요하다. 그리고 중장기적으로는 북한의 정보통신산업을 필두로 정보통신산업을 통한 경제의 회생 및 남한의 대북 진출 정보통신기업이나 정보통신산업 통일BI센터의 입주기업에 대한 별도의 지원 자금과 재원은 반드시 필요하다 할 것이다. 현재 초기 정보통신산업 통일BI센터 설립 단계에서는 남북협력기금 등의 확충과 효율적인 이용, 그리고 관련부처에 별도의 센터 설립비용을 반영하여 재원으로 활용해야 할 것이다. 이 센터를 설치하기 위한 소요자금의 충당은 우선적으로, 남한의 정보통신산업관련 기업지원자금을 사용하되 기조성된 남북한협력기금중에서 경수로 계정 및 공적기금을 제외한 부분을 활용하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이 협력기금이 SOC투자를 위한 재원이 되기 위해서는 정보통신산업관련 대기업과 중소기업의 참여가 허용되고, 무상자원의 비중이 축소되어야 하며, 유상대출의 비중 등이 제고됨으로써 자금운영의 효율성을 극대화하는 방안도 검토해야 할 것이다.

마지막으로, 제4단계(남북한의 기술적 노하우 공유 네트워크 구축)에서는 남북한의 정보통신산업이 통일BI센터에 입주할 경우에 가장 필수적인 것 중에 또 하나가 다양한 네트워크의 구축이다. 중국의 중관촌의 경우 ‘북경신기술협회’나 ‘미국영기업협회’등을 중심으로 기업간 협력관계를 지원하고 있다. 이는 단순히 기업이 집적한 ‘물리적 집적지’만이 아니라 기술정보공유, 인력수급지원 등 실질적인 네트워킹이 이루어지는 곳으로서 자리잡기 위한 노력을 경주하고 있다. 이 센터에는 남한의 정보통신기업과 북한의 기술인력간의 네트워킹, 남한의 정보통신컨설팅 전문인력과 북한의 기술인력간 네트워킹, 남한의 창업보육센터(Business Incubator)전문인력과 북한의 기술인력간의 네트워킹 등 다양한 남북한 정보통신산업 네트워크가 구축되어야 할 것이다. 특히, 정보통신산업과 관련한 네트워킹의 주된 역할은 한국정보통신센터, 한국정보통신산업연합회, 한국창업보육센터협의회 등 민간기관이 주가 되어 이루어져야 할 것이다.

결론적으로, 남북한이 분단된 지 50여년 만에 남북정상회담이 이루어졌고, 다양한 형태의 민관의 만남이 이루어지고 있다. 이제는 실질적인 상호이익되는 공동 프로젝트를 추진할 시기이며, 그 중에서 특히 남북한 정보통신산업의 육성을 통해 경제통일의 초석다지는 계기를 마련할 때가 바로 지금이라 할 수 있다.

이에 본 논문에서 제시한 남북한 정보통신산업 창업보육센터 조성정책은 점진적이고, 체계적인 보완과 그에 따른 검토 후에 접근이 필요하다. 남북한의 통일에 있어서 정보통신의 의미는 50여년 넘게 분리되어 온 민족과 문화의 동질성을 회복하는데 가장 중요한 요소가 되고, 통일을 앞당기는 선도적 역할을 수행할 수 있는데 큰 의미가 있다.

1. 서론

1.1. 연구 배경 및 목적

1.1.1. 연구 배경

21세기 지식기반시대를 맞이하여 정보화를 변화의 축으로 하여, 모든 산업의 패러다임이 정보화를 통한 패러다임의 전환이 진행되고 있다. 정보의 디지털화와 양방향 네트워크화는 산업전반에 걸쳐 규모의 경제와 범위의 경제를 통한 생산성 향상으로 연결되고, 다양한 정보가 네트워크를 통해 쉽게 공유됨으로써 경쟁의 양상도 달라지고 있다. 이처럼, 정보화 물결은 시대적 요구사항이자, 이에 효과적으로 대응하지 못하는 국가나 민족은 21세기 이후 지속적인 발전을 기약할 수 없게 되었다. 이런 변화의 물결에 우리나라처럼 남과 북이 분단되어 있는 국가도 예외는 아니다. 따라서 통일 이후의 한반도의 경쟁력 제고와 남북 통일을 위한 기반조성을 위해 정보화 인프라의 구축은 다른 어느 것보다도 중요한 의미를 지닌다.

남북한의 경제협력은 2000년 6월 15일 남북정상회담을 계기로 남북한의 교류협력이 다양한 형태를 띠게 되었고, 북한의 대외경제관계 확대의 중요성은 증가하고 있다. 그리고 국민의 정부에 들어서면서 햇볕정책 기조로 남북한 정상회담이 이루어지고, 이에 따른 활발한 남북경협¹⁾이 가속도를 더해 가고 있다. 그러나 실질적인 부문에서 과거 남북경협이 위탁가공 내지는 단순 임가공 수준의 교류에 머무르고 있어 발전적인 남북교류, 더 나아가 경제통일의 모델을 제시하는 데는 아직 미흡한 실정이다. 이제 과거 남북한의 경제교류가 정치논리에 의해 좌우되어 왔다면, 남북정상회담이후 상호주의에 입각하여 남북한 공동으로 추진할 수 있는 남북한 대응책 마련이 시급한 시점이다. 실제로, 남북경협의 기존 사례들을 보면, 남북경협 모델 설정에 있어서 사업자체의 확장성과 외부효과가 큰 부문이 유리하며, 경제성 측면에서도 수익성과 공공성을 모두 이룰 수 있는 모델 설정이 필요하다. 이는 남북정상회담이후 남북관계에 있어서 긍정적인 방향으로 나아가고 있는 현 단계에서 향후 통일한국에 대비한 정책 마련에 필수

1) 남북한이 1988년 말에 시작된 남북경협이라 현재까지 지속적으로 진행되고 있으며, 2003년 기준으로 남북교역규모는 7.2억달러로서 1999년의 3.3억 달러에 비해 약 2배 이상으로 성장하였다. 전체 교역규모중 거래성 교역액은 4억 868만 달러, 비거래성 교역액은 3억 1,554억달러이며, 위탁가공은 2003년 남북한간 위탁가공 교역규모는 1억 8,500만달러로 1999년에 비해 85%증가하였으며, 1992년의 84만달러에 비해 200배 규모로 성장하였다.

적인 요인이며 그 대안으로서 남과북이 모두 중요하게 생각하는 정보통신산업 분야의 협력체계 구축이 무엇보다 시급하다.

이미 국제적으로 정보통신산업의 기술혁신 속도가 가속화되고 있는 가운데 선진기업들이 원천기술력을 바탕으로 강력한 진입장벽을 구축하거나 로얄티 공세를 강화하는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 이에 따라 과거 후발 기업들의 기술도입과 모방에 의한 Catch-up 전략은 더 이상 그 효과를 발휘하기 힘들어는 상황이다. 다시 말해서, 원천기술의 지속적인 배양 및 이를 바탕으로 한 신속한 기술혁신이 뒷받침되지 않을 경우 차별화된 경쟁우위를 확보할 수 없는 상황에 처해 있다. 통일정책적인 측면에서는 정보통신부문의 기술교류 및 협력은 통일경제의 하부구조로서 인체의 신경망과 같은 성격을 띠고 있으며, 정보통신부문의 공동 추진은 남북경협을 새로운 전기를 마련하는 계기가 될 것이다. 그리고 남북한간의 정보통신산업 교류협력은 정보통신산업의 경쟁력을 상호 보완하고 증진시킴으로써 정보화시대를 맞아 국가경쟁력을 강화시키는 데에 중요한 역할을 할 것이다. 허나, 전력, 수송 등 북한의 열악한 SOC 시설은 남북경협 활성화에 저해하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이를 효과적으로 해결하기 위해 단기적으로는 전자부품 및 TV, 음향기기 등 일부 가전제품 조립산업을 중심으로 하여 VCR, 냉장고, 세탁기 등의 자전제품, 시스템·단말기 등 통신장비 분야는 중장기적으로 추진될 수 있다. 그리고 그 중에서도 S/W 개발이 다른 어느 부문보다도 우선 추진될 수 있는 유망한 분야로 지목되고 있다. 실제, 북한의 컴퓨터 S/W 개발은 상당한 수준에 올라있으며, 수학, 물리학 등 기초과학이 상대적으로 발달되어 있는 상황이다. 그러므로 상용화가 가능한 부분부터 연차적으로 남북한 협력을 추진할 수 있을 것이다. 다만, 북한의 응용과학부문은 기초과학에 비해 상대적으로 낙후되어 있고, 자본주의적 비즈니스마인드가 없는 상황에서 북한의 여건에 적합한 새로운 남북경협을 통한 통일경제의 초석이 되는 정보통신산업의 상호협력 방안을 단계적으로 구축할 필요가 있다. 남한은 정보통신인력의 절대부족, 정보통신인력의 유동성 문제 심각, 대형 프로젝트 수행의 어려움, 장기적 프로젝트의 수행 어려움, 인건비 급성장으로 인한 정보통신분야 국제경쟁력이 급락하고 있다. 이에 북한은 우수한 정보통신인력 확보, 정보통신인력 유동성 축소, 대형프로젝트 수행가능, 안정적 장기 프로젝트 수행가능하다. 북한이 우수하고 저렴한 인력과 하드웨어와는 대조적으로 소프트웨어 부문의 인력과 기술은 빠른 속도로 발전하며, 각종 인식기술은 상용화가 가능할 정도로 세계적 수준이다.

한편, 남한은 최근까지 정보통신산업 육성을 위한 정부의 인프라구축을 위한 노력은 공공차원에 있어 상당히 성공적이었으며, '97년 IMF 환란이후의 국가경

제의 활성화 및 회복에도 정보통신산업의 역동성은 큰 역할을 수행했다. 그리고 그 과정에서 특히, 정보통신산업의 창업활성화를 위해 중요한 역할을 한 창업보육정책은 창업자가 기술 및 지식을 사업화하는 과정에서 당면하는 다양한 경영자원의 부족을 보완하고, 경험이 부족한 창업자들이 창업과 성장과정에서 겪는 어려움을 극복하도록 도와줌으로써, 창업성공률 제고와 벤처마인드의 확산 및 창업촉진에 중요한 영향을 미친 것으로 평가되고 있다. 이처럼, 정보통신산업분야에 있어 남한은 인적·물적 기반을 갖추고 있으나 지속적인 시장확보와 새로운 기술이 필요하고, 북한은 아직 관련 기술이나 기반이 미비하여 제품자체를 생산하는데 필요한 자금, 인력, 인프라 등 여러 가지 부문에서 문제를 안고 있는 상황이다. 실제, 독일의 경우에도 통일전 동독과 서독이 통일의 계기가 된 한 분야가 정보통신관련 인프라 구축 관련 교류였고, 중국과 대만의 경우도 정보통신분야에 관련해서는 정치적인 논리를 배제하고 활발한 교류하고 있는 바는 우리에게 시사하는 바가 크다.

이에 본 논문에서는 향후 통일한국에 대한 준비로서 경제통일을 위한 정보통신산업의 남북한간의 공동BI(Business Incubator)센터 조성 정책을 제시하고자 한다. 다만, 이 조성전략이 여러 가지 장애요인들이 해결된다는 전제하에 가능한 정책일 것이다.

1.1.2. 연구 목적

세계적으로 정보통신분야가 지식경영사회를 선도하는 견인차 역할을 하고 있다는 데에는 재론의 여지가 없다. 북한은 최근 정보통신분야의 발전을 통하여 경제문제를 해결하려는 구도아래 정보통신기술에 대한 관심을 가지고 적극적인 정책을 추진하고 있다. 남북한 정보통신분야 기술협력에 관한 연구는 남북통일의 단계적 접근에 있어 상호부담이 적은 비정치적 분야에서 선도적인 협력추진을 제시하여 상호신뢰 구축에 이바지할 것이다. 더 나아가 통일이후에 남북한간의 기술 및 정보격차의 해소를 통하여 이질감을 완화시켜 통일비용을 절감할 수 있다. 이를 위해 우선, 대내적으로는 정보통신부문의 남북한 협력은 경제, 사회, 문화 전 부문에 걸친 남북한 교류협력과 경제협력 활성화에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면, 정보통신산업을 통해 남북한 경제, 사회적 협력을 확대하고 통합을 촉진하여 중장기적으로는 기술의 격차로 인한 통일 내용을 분산, 절감할 수 있는 동시에 민족경제의 균형적 발전을 도모할 수 있기 때문이다. 그리고 북한의 소프트웨어 기술은 상당한 수준에 오른 것으로 평가되고 있어 이 부문에 있어 남북한 경제협력의 전망을 밝게 하고 있다. 또한, 인터넷, 정보통신

기기 등에 비해 소프트웨어의 교류협력사업은 정치적 부담이 상대적으로 적은 이점이 있다. 남한은 풍부한 자본과 기술, 또 여기서 분출되는 아이디어를 가지고 국내는 물론 세계시장을 상대로 하는 마케팅 능력이 있으나, 높은 인건비와 기술인력의 부족으로 어려움을 겪고 있는데 반해, 북한 상당한 기술과 양질의 풍부한 기술인력을 가지고 있으면서도 계획경제 체제하에서 나타날 수 있는 창의력과 상업화 기술의 한계, 그리고 시장개척의 한계나 소프트웨어산업육성에 대한 저해요인으로 작용하고 있는 실정이다.

정보통신산업의 공동추진을 위해서 그 잠재력이 크고, 남북한이 상생하는 협력의 새로운 대안이 될 수도 있지만, 경제성 분야라든지 여러 가지 제약요인에 대한 사전 정리작업이 필요하다. 즉, 정보통신기업의 직접 대북진출시에는 적극적이면서도 신중한 자세가 필요하다. 정보통신산업은 시장상황에 민감하게 대처해 나가야 하는 특성을 가지고 있으므로, 아직 북한은 이러한 측면에서 사업을 추진하기에는 그 여건이 미비된 점이 많다. 특히, 소유권 문제, 관련업체 진출과 관련된 국제법상의 제약 등에 있어서 매우 유연한 대응이 요구되는 벤처사업의 형태로 정보통신산업이 직접 대북 진출을 도모할 때에는 세심한 전략이 필요할 것이다. 실제, 정보통신산업분야의 대북진출시 바세나르협약에 의한 대북 이중용도²⁾ 물자 수출금지 조항 등으로 해서 의외의 장애에 직면할 수 있다.

이와 같은 장애요인들로 인해 정보통신산업부문에서 남북한 교류협력은 북한의 체제유지와 관련하여 커다란 위협이 될 수 있다는 북한당국의 인식으로 인해 극히 제한된 범위내에서 이루어져 온 것이 사실이다. 과거 독일의 경우 통일 후 다른 어떠한 사회간접자본보다도 정보통신인프라에 대한 개선의 욕구가 높았다는 사실은 한반도 통일에서 북한지역의 신속한 통신망 구축과 남한 통신망과의 효율적인 통합이 얼마나 큰 의미를 가질 수 있는가를 시사하고 있으며, 이에 대한 논의도 심도 있게 다루어져야 할 것으로 판단된다.

한편, 북한의 과학기술중시정책은 기술혁신이라는 차원을 넘어 향후 중장기 발전 전략의 목표로서 이른바 정보통신산업의 집중 육성이라는 보다 적극적인 의미를 포함하고 있다. 북한에서 그 동안 추진했던 이른바 "혁명적 경제정책"은 자력갱생 원칙을 강조한 "강계의 혁명 정신"이나 절대적 노동력의 동원을 강조하는 "제2의 천리마 대고조"운동을 통해 먹는 문제를 해결하고 북한 경제를 정상화하는 데 유용한 방도일 수 있으나, 정상화 이후에 북한이 추구해야 할 중장기 경제 정책의 한계를 전제로 향후 북한의 경제발전과 사회주의 건설의 전략적 토대로서 제시된

2) 여기서 이중용도란, "군수용으로 사용될 수도 있고 민수용으로 사용될 수도 있는 품목을 말하는데, 전자·정보전이 현대전의 주된 개념이고 보면, 전자·전기, 통신분야의 기술집약적 설비들은 거의 다 여기에 해당될 수 있다.

목표라 할 수 있다.³⁾ 이처럼 북한이 정보통신분야의 중요성을 인식하고 정책의 최우선과제로 삼겠다는 의지를 표명한 시점에서, 남한도 정보통신산업의 중요성이 더해가고 가고 있어 남북한 공동의 정보통신산업에 대한 인프라 구축과 협력체제 마련은 통일한국의 중요한 초석이 될 것이다. 즉, 남한의 정보통신산업에 있어서는 선진국과 견줄만한 인적·물적 자원을 가지고 있는 것이 사실이다. 이런 자원들을 유효 적절하게 활용하고, 북한은 알려지지 않은 정보통신기술분야에 대한 상업화 및 제품화를 위한 상호 교류체제의 마련이 시급하다.

이와 같은 남북한의 정보통신산업에 대한 필요성에 따라 본 논문에서도 경제분야 통일을 위해서 그 중 파급효과 가장 큰 정보통신산업분야의 통일BI센터 조성정책을 제시하고자 한다. 실제, 정보통신산업의 남북한 통일창업보육센터(BI: Business Incubator) 조성정책은 큰 의미를 지닌다 할 것이다. 남한의 창업보육센터는 선진국보다는 다소 떨어지기는 하지만, 이 통일창업보육센터 조성정책을 통해서 정보통신기술을 상업화, 산업화하는 중요한 역할을 북한이 수행할 수 있을 것이다.⁴⁾ 더 나아가 남북한 정보통신산업 협력은 남북통일의 선도적인 정책으로서 매우 중요한 의미를 가진다. 남북한간 정보통신교류는 반세기 넘게 단절되어 온 민족과 문화의 동질성을 회복하고, 남북한간의 정보통신산업의 협력은 통일을 앞당기는 선도적인 역할을 할 수 있다는 데에 큰 의미가 있다. 따라서, 이를 위해서 우선, 남한의 BI센터의 지원체제에서 향후 남북한이 공동으로 추진할 수 있는 통일BI센터조성을 위한 지원체계 및 서비스, 형태 등을 살펴보고, 이에 따른 체계화하여 지원모형을 설정하고자 한다. 둘째, 이렇게 체계화된 지원모형을 토대로 실제 북한의 현실에 적합한 정보통신산업 통일BI센터의 조성 준비과정을 제시하고, 이에 따른 단계별 조성정책을 제시하고자 한다. 마지막으로, 정보통신산업 통일BI센터조성을 추진함에 있어서 장애요인들 중에서 통일BI센터 추진시에 해결해야 할 장애요인을 살펴보고자 한다.

1.2. 연구 방법 및 모형

1.2.1. 연구 방법

본 논문의 연구방법은 문헌조사를 중심으로 전개하였다. 문헌조사는 본 논문

3) 김근식, “김정일 시대의 북한 경제정책변화 : 혁명적 경제 정책과 과학 기술 중시 정책”, 『통일경제』, 2001.1·2, 통권 제73호, 현대경제연구원, 2001, p.44.

4) 최근 정보통신정책연구원에서 IT부분의 남북협력사업을 인터넷사업, 소프트웨어사업, 통신서비스사업 등을 중심으로 제시하고 있다. 공영일, 「정상회담을 전후한 IT부분의 남북한 교류협력 동향분석」, (정보통신정책연구원, 2000. 9.)

의 핵심 키워드인 정보통신산업과 BI(Business Incubator), 남북경협 등에 대한 이론적인 배경과 실태 등을 국내외의 논문, 보고서 등 선행 연구자료와 정부기관의 관련자료를 수집·분석하였으며, 특히, 통일한국을 위해서는 논자의 주장을 현실화할 수 있는 방안을 구체화하기 위해서 이에 대한 각종 전문자료와 관련기관의 정책의지 등을 논문의 분석 틀에 적합한 부분을 참조하여 분석·고찰하였다.

1.2.2. 연구 모형

<그림 1> 연구모형

2. 창업보육센터(Business Incubator) 및 남북한 정보통신산업에 대한 이론적 고찰

과거 통독과정에서 서독정부는 동독과의 다각적인 교류협력정책을 추진하였

으며, 이는 독일통일에 큰 영향을 미친 것으로 밝혀지고 있다. 특히, 경협으로 많은 도움을 동독에 줌으로써, 서독은 통일비용의 감소와 함께 양국관계개선을 통해 정치·경제적인 안정을 도모하였다. 또한, 중국과 대만의 경우에도 현재 정경분리의 원칙에 따라 추진하여 왔으며, 1999년의 대만 기술제품의 1/3이 중국에서 제조되었으며, 중국 하이테크제품 생산의 60%를 대만기업이 차지하고 있다. 이처럼 우리와 유사한 위치에 처한 주변국들의 상황을 볼 때, 경제 분야의 협력은 통일한국을 준비하는데 있어서 중요한 요소이고, 그 중에서 정보통신 기술분야는 비정치적·기능적인 통합의 한 분야임과 동시에 여타 분야의 교류 및 협력을 촉진시키는 수단적인 역할을 수행할 수 있다. 그리고 더 중요한 것은 독일이나 중국의 경우에서도 볼 수 있듯이 열악한 상황하에서도 동독, 중국에서의 정보통신산업분야가 자리잡았고, 통일준비과정에서 중요한 역할을 수행하였다. 그리고 본 장에서 살펴보고자 하는 창업보육센터의 역할은 서독과 동독의 지역적 특성·여건에 맞는 BI운영시스템, 중국의 중관촌 등 정치적으로나 경제적으로나 상당히 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이에 여기서는 창업보육센터에 대한 기본적 개념과 역할, 지원서비스 및 국내 현황 등을 자세히 살펴보고자 한다.

2.1. 창업보육센터(Business Incubator)의 개념 및 지원서비스

2.1.1. 창업보육센터(Business Incubator)의 개념

일반적으로 창업보육센터(Business Incubator)정책이란, “대학, 공공연구기관, 지방정부, 민간기관 등이 신생중소기업의 창업을 촉진하고 육성하기 위해 설립한 것으로서, 창업자들을 입주시켜서 제반 혜택 및 서비스를 제공함으로써 신생중소기업의 생존율을 제고하고, 기술혁신결과의 실용화 촉진, 신사업 창출, 고용 창출, 지방경제 활성화, 기술인력 양성, 대학 연구소 연구기능의 활성화 등 공공과 민간의 개발목표를 동시에 만족시킬 수 있는 매우 효과적인 정책지원사업”을 의미한다.⁵⁾ 이처럼 창업보육센터(Business Incubator)의 기본개념은 널리 알려져 있으나, 창업보육센터(Business Incubator)의 구체적 개념은 연구자들에 따라 달리 정의되기도 한다. 그리고 이와 유사한 개념으로는 기술보육센터(Technology

5) 배종태, “우리 나라 창업보육센터의 활성화 방안”, 『21세기를 향한 과학산업단지과 벤처기업의 성공전략 국제 워크샵 자료』, 한국과학기술원 신기술창업지원단, 1998. 8. 10, pp. 157-158.

Incubator : TI)⁶⁾, 기술혁신센터(Technology Innovation : TIC)⁷⁾, 기술창업보육센터(Technology Business Incubator : TBI)⁸⁾ 등을 들 수 있다. 또한, Lalkaka & Pingdp에 따르면 창업보육센터(Business Incubator)는 “사업보육과정을 통하여 소규모 기업과 기술혁신을 지원(Nutritioning)하는 곳”이라고 정의하여, BI를 상당히 광범위하게 정의하고 있는 반면, Haugen & Dovin의 경우 “중소기업의 성공을 목표로 하며, 창업초기의 혹은 성장중인 중소기업체가 지역적으로 위치해 있으며, 이러한 기업을 지원하기 위한 일련의 서비스가 집중되어 있는 시설들로 구성된 경제개발 도구”로 보다 좁은 의미로 정의하고 있다. Lalkaka는 최근의 혁신적 기술출현, 기술변화속도 및 패턴의 급격한 변화 등으로 기술개발의 어려움을 감안할 때, 개발도상국들은 잠재적 창업가들의 훈련, Seed-Money, 사업계획지원 등을 통해 성공적인 사업을 추진할 필요가 있으며, 더 나아가 유망 중소기업의 개발과 고용창출에 중요한 공헌을 할 수 있다고 하였다. 국내 관련법규인 중소기업창업지원법 제2조7에 따르면, “창업보육센터라 함은 창업의 성공가능성을 높이기 위하여 창업자에게 시설 및 장소 등 각종 지원을 제공함을 주된 목적으로 하는 사업장을 말한다”라고 정의하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 연구자들은 창업보육센터를 다양한 관점에서 정의하고자 하였지만, 일부분의 특성이 강조되었거나 너무 포괄적인 측면에서 언급되기도 했다. 창업보육센터(BI)의 기본개념은 잘 알려져 있으나, BI의 구체적인 개념은 연구자들에 따라 달리 정의되기도 한다. 또한, 1980년 초반까지는 창업보육센터 시설과 서비스가 거의 동일한 개념으로 인식되어오다가 기업환경과

-
- 6) 기술보육센터는 기술개발단계의 지원을 중심내용으로 하며, 기술적인 아이디어 또는 개발 중인 기술의 완성을 목표로 한다는 데에 그 특징이 있다. 구체적인 활동내용은 전문인력의 파견을 통한 기술지도, 공동개발, 필요자금 지원 및 알선, 각종 실험 계측장비와 컴퓨터 등 관련기기는 사용할 수 있는 편의제공 등이 주가 되고, 경우에 따라서는 사무실, 진신 전화시설 등 각종 시설을 제공하는 경우도 있다.
 - 7) 기술혁신센터는 대학캠퍼스 또는 연구기관 내에 기업 또는 공공기관의 지원으로 자원을 공동 투입하여, 기업화를 목표로 산업계가 필요로 하는 연구개발 및 기술혁신 활동을 하는 곳을 의미하며, 기술단지(Technology Park)와 유사한 개념이라 할 수 있다. 연구개발 단계상의 TI영역과 비슷한 점이 있다.
 - 8) 기술창업보육센터는 대학, 공공연구기관, 지방정부, 민간기관 등이 기술집약적 중소기업의 창업을 촉진하고 육성하기 위해 설립된 곳이다. 이러한 TBI는 이미 개발된 기술의 사업화 즉, 창업활동을 지원한다는 점에서 높아지고, 신규창업의 상당부분이 기술집약적 중소기업의 창업을 통해 나타나면서, BI중에서도 이러한 기술집약적 중소기업 또는 기술수준이 높은 창업자들만을 입주대상으로 하는 경우가 많아지고 있는데, 이러한 BI를 특히 TBI라고 부른다. 우리 나라의 경우 대다수의 BI가 기술집약적 중소기업을 입주 대상으로 하는 TBI를 표방하고 있어서 BI와 TBI라는 용어는 엄격히 구분되기보다는 혼용되고 있는 상황이다. 실제로 세계 각국에서는 창업보육센터를 여러 가지 명칭으로 부르고 있으나, 그 특성은 위에서 설명한 몇 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 경우에 따라서 BI 및 관련기능들이 서로 결합되거나 전체기능의 일부로 포함되어 운영되기도 한다.

추진방식, 형태 등이 급속히 변화하면서, 그에 따른 창업보육센터의 운영방식 및 개념도 다양화·전문화되어가고 있는 추세이다. 특히, 민간차원에서 창업보육센터의 수익모델에 대한 회의가 계속적으로 제기되고 있고 기업의 성장단계에 따른 전문창업보육지원서비스에 대한 욕구가 커지면서 이러한 흐름을 포괄하고 미래지향적인 용어의 정의가 필요한 시점이다.

2.1.2. 창업보육센터(Business Incubator)의 지원서비스

창업보육센터(Business Incubator)에서 제공되는 지원서비스로는 첫째, 사업장소의 제공으로 시가보다 보통 5~70%가 저렴하게 사업장소를 제공해야 하며, 둘째, 컴퓨터 네트워크, 워크스테이션, 공용기기 등을 설치 또는 설비를 사용할 수 있도록 알선해주는 역할을 해야 하며, 셋째, 교수 등 각 분야 전문가들의 기술자문, 학생활용 등의 기술 및 인력을 지원하고 있어야 하며, 넷째, 입주기업들 간의 상호교류의 장을 마련하여 상호간의 정보를 교류할 수 있게 해 주어야 하며, 마지막으로 일반운영지원 및 부대시설 등의 사용편의를 도모해 주어야 한다.

한편, 창업보육센터의 자원은 크게 인적 자원, 물적 자원, 재무적 자원으로 구분해 볼 수 있으며, 이는 창업보육센터의 다양한 지원서비스 활동의 토대가 된다. 우선, 인적자원에는 센터장, 스태프 등 외에도 센터가 직·간접적으로 사용할 수 있는 전문가집단(pool)을 포함한다. 물적 자원은 창업보육센터의 공간, 공용설비 등을 포함한다. 그리고 재무적 자원에는 연간 운영자금, 입주기업에 대한 지원(투·융자)자금 등 센터가 직접적으로 운용할 수 있는 자금 등이 포함된다. 이처럼 창업보육센터의 운영에 있어서 이 세 가지 차원은 필수적이며, 특히, 남북한 공동의 BI센터 조성시 이에 대한 부문을 남한에서 제공할 수 있을 것이다. 단기적으로는 대부분의 자원을 남한에 의존할 수밖에 없는 경우가 많겠지만 장기적으로는 부문별 인력이나, BI센터의 입지조성 등을 가능한 한 북한에서 직접 운영이 가능하도록 운영능력을 강화시키는 것이 필요할 것이다.

또한, BI센터에서 제공되는 지원서비스와 관련해서 중요한 고려사항은 지원되는 서비스의 종류 및 가치, 서비스에 대한 사용료 지불여부 및 방법 등이다.⁹⁾

9) Smilor가 언급했듯이 의도적으로 통제된 조건을 만들어 주는 것이 중요하며 이 때 통제된 조건이라는 것의 핵심은 바로 지원서비스라고 할 수 있다. Lichtenstein & Lyons는 성공적인 창업보육센터 경영수단에 대한 지침서에서 창업보육센터가 지원하는 서비스는 서비스를 받는 기업의 특성, 작업환경 등을 고려하여 기업이 원하는 특정 한 니즈(needs)에 근거하여야만 한다고 주장하고 있다. 즉 창업보육센터의 담당자는 자기가 창업자(입주기업의 경영자)인 것처럼 사고하여야 하며, 창업자들이 가장 필요로 하는 핵심적인 자원이 무엇인지를 진단하여야 한다. 그들은 100여가지가 넘는 성공적인 지원서비스들의 구체적인 내용을 제시하고, 창업자(입주기업)가 필요로 하는 자원과 그들이 갖는 여러 가지 제약조건을 양 축으로 하는 ‘진단 및 처방 매트릭스’를 통해 창업자(입주기업)의 니즈

일반적으로 창업보육센터의 가장 중점적인 서비스는 시설 및 설비의 제공, 사무·행정지원, 일반경영·마케팅·회계·세무·법률 등 각종 경영지원 그리고 다양한 기술지원의 제공을 통하여 창업자로 하여금 그들의 에너지를 조직의 경영이나 자금조달보다는 제품 및 서비스의 개발에 더욱 쏟을 수 있도록 지원하고 있다.

2.2. 남한의 창업보육센터(Business Incubator) 운영 현황

남한의 창업보육센터(Business Incubator)사업은 1990년 12월 제10회 창업지원심의회에서 창업기업 보육센터 설립·운영지원계획이 의결되고, 1991년 11월 창업기업보육센터 설립 및 업무운용준칙의 고시로 보육사업을 추진할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.¹⁰⁾ 그 후 1992년 4월에 공공부문에서 중소기업진흥공단이, 동년 11월에는 민간부문에서 (주)중부산업컨설팅이 각각 정부로부터 사업자로 지정되어 창업보육센터를 설립·운영하기 시작하여, 대학부문으로 볼 수 있는 한국과학기술원이 1994년 6월 기술창업지원센터(TBI)를 설립하였다. 지방자치단체는 서울특별시가 1995년 9월에 처음으로 건립하였으며, 현재 공공기관과 지방자치단체, 대학, 연구소 등에서 활발히 진행되고 있는 실정이다. 현재, 중소기업청(이하 ‘중기청’으로 약칭)에서 설립·지정한 창업보육센터의 수는 1997년 말의 12개, 1998년 말의 30개, 2003년 7월 현재 총 361개가 지정·운영되고 있다. 또한, 최근에 중기청에서 인터넷 비즈니스의 창업이 활성화되고, 예비창업자가 증가함에 따라 기존의 BI하고 다른 방향으로 인터넷창업보육센터(Internet Business Incubator)를 전국의 대학을 중심으로 30개 곳에 설립·운영되고 있다. 또한, 여성창업자들을 지원하기 위해 최근에는 전국에 7개 도시에 여성창업보육센터를 설립·운영중이다. 우리나라의 창업보육정책은 2003년 현재 중기청을 비롯한 8개 중앙부처가 지원하고 있으며, 1998년부터 2003년 기간 동안 창업보육센터 입주기업이 창출한 고용인원 수는 9만 5,862명으로 나타나고 있다. 다만, 남한의 창업보육정책은 부처간 정책조정기능 미흡에 따른 보육센터의 과다 설치 및 중

(needs)와 그에 적합한 서비스의 내용을 제시하고 있다. 그들이 제시한 ‘진단 및 처방’ 매트릭스는 보육프로그램의 효과성을 평가하는데도 유용하게 사용될 수 있다. Raymond W. Smilor, Michael Doud Gill, Jr, *The New Business Incubator*, Lexington Books, 1986.

10) 2000년 1월 21일자로 중소기업창업지원법이 개정된 내용을 보면, 제5조 ②에 의거하여 창업보육센터를 설립·운영하고자 하는 자(이하 “창업보육센터 사업자”라 한다)로서 이 법에 의한 지원을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 중소기업청장의 지정을 받아야 한다고 규정하고 있다.

복지원, 기업성장단계에 부합한 보육기능 미흡, 중소기업시책과의 연계성 부족, 기업성장단계에 부합한 보육기능 미흡, 중소기업시책과의 연계성 부족, 지역발전과 연계하지 못한 중앙정부 위주의 정책추진 등으로 해결해야 할 많은 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 여기서는 남한의 창업보육센터 현황을 H/W적인 측면, S/W적인 측면, 입주기업적인 측면 등에서 살펴보고자 한다.

2.2.1. H/W적인 측면에서의 운영현황

남한의 창업보육센터의 하드웨어적인 운영현황을 살펴보면, 우선, BI전담인력은 창업보육센터별 전담인력은 3명이 53%이며, 센터별로 평균 2.9명의 전담인력을 보유하고 있는 실정이다. 미국 3.1명, 일본 7.1명, 독일 4.3명에 비하면 상대적으로 적은 편이다. 둘째, BI센터의 투자비용을 보면, BI사업자도 건립시 자체투자도 하고 있으나, 이의 대부분을 건축비와 기자재비로 사용하고 있어 BI의 H/W구축에만 치중되고 있다.¹¹⁾ 셋째, BI센터 입주기업수를 보면, BI센터당 평균 22개의 보육실을 보유하고 있으며, 평균 입주기업 수는 14개로서 총 입주기업수는 1,902개의 기업이 입주하고 있는 것으로 조사됐다. 독일의 22.4개 기업, 미국의 12개 기업, 일본의 8.7개 기업이 입주하고 있다.¹²⁾ 농림부와 환경부의 경우는 관련 창업보육센터에 운영비만 지원하고 있다.

<표 1> 창업보육센터에 대한 연도별 재정지원 추이

(단위: 억원)

구 분	시설·설비자금	운 영 비	기 타	합 계

주: 기타는 산업자원부의 TBI(신기술창업보육사업) 자금임.

11) 부처별로 창업보육센터에 대한 재정 지원실태를 살펴보면, 중소기업청이 2,048억 6,000만원으로 전체의 42.7%를 차지하고 있으며, 다음으로 산업자원부 1,582억원(33.0%), 정보통신부 833억 4,000만원(17.4%), 문화관광부 200억원(4.2%), 과학기술부 123억 8,000만원(2.6%) 등의 순으로 나타남.

12) 신창호, 「산업지원기반의 국내외 사례」(서울시정개발연구원, 1997), p.128.

<표 2> 창업보육센터에 대한 부처별 재정지원 현황

(단위: 억원)

구 분	시설·설비자금	운영비	기 타	합 계

주: 농림부, 환경부가 지원하는 창업보육센터는 중소기업청으로부터 시설·설비자금을 지원받아 설립되었으며, 해당 부처가 보육센터에 운영비만 지원하고 있음.

<표 3> 보육센터 입주기업 수 및 입주율 현황

(단위: 개, %)

구 분	보육센터 수(A)	입주가능 보육실 수(B)	입주기업 수(C)	센터 당 입주기업 수(C/A)	입주율 (C/B)
중기청(일반BI)	292	4,846	3,850	13.2	79.4
중기청(여성BI)	14	171	154	11.0	90.1
중기청 소계	306	5,017	4,004	13.1	79.8
정통부(대학BI)	20	283	244	12.2	86.2
정통부(S/WBI)	18	565	459	25.5	81.2
정통부 소계	38	848	703	18.5	82.9
문화관광부	10	154	124	12.4	80.5
산업자원부	6	384	210	35.0	54.7
농 립 부	(3)	(34)	(32)	10.7	94.1
과학기술부	1	100	87	87.0	87.0
환 경 부	(1)	(12)	(10)	10.0	83.3
합 계	361	6,503	5,128	14.2	78.9

자료: 중소기업특별위원회·산업연구원, 실태조사 결과, 2003.

주: 중소기업청의 경우, 1개의 입주기업이 2개 또는 그 이상의 보육실을 활용하는 경우가 있어, 창업보육센터의 실제 입주율은 전체적으로 88% 수준에 이르는 것으로 파악되고 있음.

우리나라 창업보육센터의 입주율은 평균 78.9%로 부처별로는 농림부의 창업보육센터 입주율이 94.1%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 과학기술부 87.0%, 환경부 83.3%, 정보통신부 82.9%, 문화관광부 80.5%, 중소기업청 79.8%(일반창업보육센터 79.4%, 여성창업보육센터 90.1%)등으로 조사되었다.

2.2.2. S/W적인 측면에서의 운영현황

S/W적인 측면에서의 운영현황을 보면, 우선, 임대료 수준을 보면, 중기청이 지정·운영하고 있는 창업보육센터 입주업체에 대한 임대료는 57%(81개)의 센터가 평당 1만원이하를 받고 있으며, 평균 임대료는 평당 1.5만원수준으로서 선진국보다는 매우 저렴하나, 임대료에 포함되는 서비스의 질적인 면에서 수준이 떨어지고 있다. 미국의 경우 평균 161달러~647달러, 일본의 경우 평균적으로 평당 29,547엔, 독일의 경우 평균적으로 사무실 및 공장임대료 202마르크 정도이다. 둘째, BI센터 운영형태는 중기청에서 지정·운영되고 있는 BI센터에서는 아직 대부분이 비영리를 목적으로 운영되고 있는 실정이다. 또한, 최근에 인터넷 창업보육센터의 설립 등 다양한 형태의 BI설립되고 있으나 아직 초보적인 단계이다. 셋째, BI입주기업에게 제공되는 서비스를 보면, 시설 및 운영기기 지원과 저렴한 임대료 등의 사업화에 필요한 기술개발이나 마케팅전략, 법률적인 자문, 자금유치 등의 서비스는 아직 초보적인 단계에 지나지 않고 있다. 특히, 중기청 BI는 연구개발지원을 위한 기술요원 서비스, DB정보제공, 연구개발자금 지원 등의 부문과 시장개발 및 마케팅전략부문에서 타 기관의 BI보다는 다소 떨어지는 것으로 조사되었다.¹³⁾ 넷째, 지원되고 있는 서비스 제공주기를 보면, 중기청 지정 BI뿐만 아니라 타 기관도 마찬가지로 H/W적인 서비스는 항상 지원되고 있으나, S/W적인 서비스는 비정기적으로 제공되거나, 전혀 제공되고 있지 않은 것으로 나타났다.

2.2.3. 입주기업측면에서의 운영 현황

입주기업측면에서의 운영현황을 살펴보면, 우선, 입주기업 형태에서 입주기업의 대부분이 첨단S/W나 인터넷, 신기술분야를 영위하고 있으며, 보육센터사업자도 전자, 정보통신, 신소재, 신기술, 생명공학, 유전공학, 첨단기기, S/W개발 특히 멀티미디어, 인터넷 응용, 그룹웨어, 게임, 통신, CAD/CAM 등 기술집약적이고 첨단산업을 중심으로 입주업체를 선호하고 있는 실정이다. 또한, 중기청

13) 안준모외 1명, 「국내외 창업·보육 지원 사업방향 및 모델정립에 관한 연구」, 한국소프트웨어지원센터, 1998. 3, pp.23-30.

지정·운영BI센터에 입주한 기업 중 실제 벤처기업으로 확인받은 기업은 전체 입주기업 중 117개로(6.2%)에 불과하며, 반면에 일반기업은 93.8%인 1,785개가 입주하고 있는 것으로 조사됐다. 미국의 경우 BI입주기업 업종분포는 서비스업(36%), 경공업(20%), 기술제품(16%), 연구개발(11%) 순이다.

다음으로, BI센터 입주동기를 보면, 예비창업 기업들이 BI센터에 입주하게 된 주된 동기는, 입주기업들이 대부분 다양한 지원프로그램 등의 소프트웨어적인 측면을 지원받기 위해서 입주하는 것보다는 임대료 및 기업이미지 신장 등의 하드웨어적인 측면에서 유리한 입지를 확보할 수 있기 때문에 입주하는 것으로 조사됐다. 그러나 이 조사결과는 국내 BI센터가 아직 미국이나 독일과 같은 다양한 지원프로그램이나 서비스가 갖추어지지 않아 이 부분에 대한 인식이 부족함 일수도 있다.

2.3. 남북한의 정보통신산업 실태 분석

여기서는 남북한의 정보통신산업의 실태와 현황을 간략히 살펴봄으로써 정보통신산업의 협력방안 도출의 자료로 삼고자 한다.¹⁴⁾

2.3.1. 남한의 정보통신산업 실태분석

2.3.1.1. 정보통신산업의 산업적 위치

우리나라의 정보통신산업은 1980년대 TV, 비디오, 전자레인지, 모니터 등 전자산업의 후신으로서 그 기반을 다져왔고, 1990년대에는 21세기 지식정보사회의 기간산업으로서 정책적으로 집중·육성되고 있는 산업이다. 우리나라 정보통신산업은 산업화시대의 중추산업이던 철강, 자동차, 석유화학 등의 산업이 성숙단계에 접어들고, 또한 중국 등 후진 개도국과의 경쟁이 격화됨에 따라 우리나라의 전반적인 산업구조조정이 요구되는 1980년대 말부터 핵심산업으로 관심을 받아 왔다. 전자산업에서 다져온 기술축적과 국가적인 육성노력에 힘입어 우리나라의 정보통신산업은 1990년대 들어 연평균 21.8%라는 고도성장을 기록하면서 1980년대의 철강, 자동차, 석유화학 산업을 능가하는 주력산업으로 부상하였다.

남한의 정보통신산업은 핵심기술개발 및 인력 양성, 정보통신산업의 활성화,

14) 정보통신(IT)산업분야의 남북한 통일BI센터조성정책을 위해서는 4가지 기본방향이 충족되어야 한다. ① 판매시장을 고려하면서 북한을 우리의 생산기지화, ② 남북한 생산요소의 비교우위에 따른 상호보완성의 적극 활용, ③ 북한의 개발방식에 있어서 특정지역에 대한 집중투자 또는 불균형 성장, ④ 공기업과 정부차원의 역할 확대 등이 요구된다. 최수영, 「남북경협 모델설정」, 통일연구원, 2000. 12, p.3.

해외진출 지원 등 정부의 전략적인 육성과 발전기반 강화로 수출과 경제성장의 핵심동력으로 성장하였다. 또한, 정보통신산업이 다른 산업에 비해 중요성을 갖는 것은 정보통신산업이야말로 기술의 전파에 있어서 가장 큰 역할을 하는 산업이라는 점이다. 기술은 정보의 한 형태이므로 정보기기와 통신기기의 발달 및 통신서비스의 대용량화, 고속화 및 광역화는 결국 기술혁신의 결과가 빠른 속도로 넓은 지역에 전파되는 것을 용이하게 한다. 정보통신산업의 이러한 측면은 인터넷 혁명으로 대변되는 정보와 통신의 획기적 융합과 함께 더욱 강화되고 있다.

2.3.1.2. 정보통신산업의 시장적 위치

우리나라 정보통신산업의 시장에 차지하고 있는 위치를 살펴보면, 우선, 정보통신산업의 생산은 1997년 75조 5,000억원에서 연평균 19.9%의 성장을 이룩하여 2002년 187조원을 기록하였으며, 정보통신산업의 부가가치가 국민경제에서 차지하는 GDP비중도 1997년 8.6%에서 2002년에는 14.9%로 증가하였다. 이와 함께 정보통신산업이 전체산업에서 2002년에는 14.9%로 증가하였다. 이와 함께 정보통신산업에서 차지하는 수출비중은 1997년 23.0%에서 2002년에 28.5%로 증가하였으며, 정보통신산업 무역수지 흑자는 총 676억 달러에 달하여 전체산업 무역수지 흑자(944억 달러)의 71.6%를 점유하고 있다.¹⁵⁾

둘째, 2002년말 현재 전산업 종사자수는 11,748천명으로 '98년부터 연평균 2.7%증가율을 보이며 성장하였으며, 정보통신인력은 1998년말 총 1,040천명에서 2002년말 현재 1,237천명으로 연평균 4.4%의 증가율을 보이며 성장하였다. 정보통신인력의 증가는 전산업 종사자의 연평균 증가율인 2.7%를 훨씬 웃도는 수치이다. 한편, 정보통신산업 종사자수는 2002년말 현재 50만명으로서 전체 산업 취업자수의 약 2.3%를 차지하고 있다. 특히, 소프트웨어산업은 1998년 이후 연평균 25.4%의 높은 고용증가율을 보이면서 고용창출을 주도하고 있다.

셋째, 기술개발자금 지원, 창업기반 조성 등을 통한 정보통신중소·벤처기업의 집중 육성에 힘입어 정보통신중소·벤처기업에 근무하는 근로자수도 1999년 7만 7,720명에서 2002년에는 26만 3,000명으로 증가하였다. 이와 함께 정보통신중소·벤처기업의 생산과 수출이 1998년부터 2002년까지 연평균 26.2% 및 32.4%가 증가함으로써 2002년도 정보통신 중소기업의 생산은 전체 정보통신산업의 25.7%인 48조원, 수출은 27.2%인 126억 달러에 달하고 있다.

15) 정보통신부, 「정보통신백서」, 2003.

2.3.1.3. 남한의 정보통신산업의 산업경쟁력

최근 들어 통신기술의 급격한 변화와 함께 정보기술협정(ITA) 및 WTO기본 통신협상, 그리고 통신기기분야 쌍무협상 등들이 타결됨으로써 정보통신서비스 시장 뿐만 아니라 정보통신기기 및 소프트웨어에 이르기까지 전 분야의 시장개방이 가속화되고 있다. 또한 미국의 클린턴 정부의 주도하에 글로벌 정보통신 인프라망 구축을 위한 범세계적 정부 및 민간 노력이 날로 강화되는 추세에 있으며, 정보통신분야에서 절대적 경쟁우위를 확보하고 있는 미국 등의 G7을 중심으로 마련된 각종 규제기준과 표준화 및 지적재산권 정책 등이 범세계적으로 통용될 가능성이 증대되고 있다. 따라서 정보통신산업의 산업경쟁력이 낙후되면 자칫 국내시장도 같이 잃게 될 뿐만 아니라 통신주권을 침해받을 수도 있게 되며, 한 번 잃게 되는 기술격차를 만회하기 매우 어렵게 되고 있어 이 분야의 경쟁력 확보가 시급한 실정이다. 그리고 일단 경쟁력의 우위가 확보되면 광대한 글로벌 정보통신시장에서 무한한 성장잠재력을 향유할 수 있는 여건이 조성되고 있다.¹⁶⁾ 또한, 정보통신기술이 급속히 변화해감에 따라 컴퓨터, 통신, 방송산업, 인터넷, 정보서비스산업 등간의 경계도 애매 모호해지고, 신기술의 출현과 기술융합으로 하드웨어인 정보통신기기의 라이프사이클도 짧아졌다. 이로 인해 정보통신산업을 영위하고 있는 기업간의 수평적 합병이나, 수직적인 인수, 사업 전환 등의 다양한 형태의 구조조정이 일어나고 있다.

2.3.2. 북한의 정보통신산업 실태분석

2.3.2.1. 북한의 정보통신산업 현황 및 실태

북한이 정보과학 및 정보산업 분야에 대한 투자가 본격적으로 시작된 것은 1988년부터 시작한 과학기술발전 3개년 계획이 수립되면서부터이다. 제1차 과학기술 발전 3개년 계획(1988~1991)의 주요 내용은 15개 종합과제와 44개 대상과제로 구성되었다.¹⁷⁾ 특히, 이 기간 동안에는 대규모 집적회로, 대출력 고내압 반도체 생산의 공업화와 경제 주요 부문의 전산화의 일환으로 조선컴퓨터센터를 중심으로 전산망을 구축하며 소프트웨어 산업과 아울러 하드웨어와 자동화 요소 등의 생산에 비중을 두었다. 제2차 과학기술발전 3개년 계획(1991~1994)은 2000년까지 전국적으로 모든 분야의 전산 자동화와 초대규모 집적회로 생산의

16) 대한상공회의소, 「정보통신산업의 경쟁력강화를 위한 관련제도 및 정책개발」, 1998. 8, pp.36-37.

17) 북한의 김일성이 1994년 유럽 순방시 각국의 정보기술발전상을 보고 정보전자산업을 중심으로 한 첨단 기술 분야의 중요성을 인식, 순방 국가들과 각각의 기술 협력 계약을 체결하고 실습생을 유럽 각국에 파견하여 선진 정보통신기술을 습득하도록 했다.

공업화를 당면 목표로 했으며, 32비트 초소형 컴퓨터의 공업화와 64비트 초소형 컴퓨터 연구개발에 박차를 가하였다. 그리고 유엔기관에도 협조를 요청하고 있어 그 동안 UNDP와 UNIDO를 통한 원조와 함께 국제연합대학 부설 국제소프트웨어기술연구소(UNU/IIST)와도 소프트웨어 공동 개발에 대한 양해 각서를 교환했다. 허나, 북한은 어려운 경제 사정과 對공산권수출통제조정위원회(COCOM)규제 등, 여러 가지 제한으로 인해 첨단 컴퓨터 장비의 도입에 어려움이 많은 실정이다. 이로 인해 하드웨어 부문에 주력하기보다는 지식 산업인 소프트웨어 분야에 주력하고 있다.¹⁸⁾

2.3.2.2. 북한의 정보통신기술실태

실제로, 북한의 정보통신산업을 포함한 정보통신산업의 성장 역사는 비교적 상당히 짧으며, 하드웨어 분야의 기술수준은 남한과 비교해서 상당히 뒤떨어진 것으로 알려지고 있다. 이 같은 실정에서도 북한의 응용 소프트웨어 분야에서는 북한이 나름대로 입지를 구축했다는 것이 북한전문가들의 견해이다. 북한은 정보통신산업이 선진국과의 기술적인 차이가 있다는 것을 인식하고, 조선컴퓨터센터, 김책공업대학 전기계산학부 등 컴퓨터 프로그램 관련 기관에 최근 상당한 투자를 국가적으로 하고 있는 실정이다. 1990년대 초에는 286컴퓨터가 주종을 이루었지만 최근 북한자료에 등장하는 설비는 CD-ROM과 마우스 등을 갖춘 비교적 우수한 장비들이 등장하고 있다. 북한 소프트웨어개발에서도 산업과 관련된 부문들과 서방 세계에서는 개발이 어려운 고려의학(한의학)을 비롯한 언어 인식, 보안인식, 게임, 음어 등의 분야에 역점을 두고 있다. 허나, 전반적으로 낙후된 상태에서도 군사분야 컴퓨터 기술만큼은 상당한 수준을 유지하고 있는 것으로 북한 전문가들은 판단하고 있다. 이는 북한 경제가 철저히 이중적인 구조를 유지하고 있는데, 군수 공업을 비롯해 국가적인 차원에서 힘을 기울이는 분야는 상당한 기술 수준을 나타내고 있는 반면, 민간 경제분야의 전반적인 수준은 크게 낙후돼 있는 실정이다.

또한, 북한은 컴퓨터와 정보산업분야의 대외 협력에도 나름대로 관심을 기울여 1980년대 말부터는 외국의 최신 과학기술 정보와 학술 정보를 신속하게 받아들이기 위해 UNDP의 지원으로 광케이블망을 구축하는데 주력해왔다. 그리고 1963년 8월에 설립된 중앙과학기술통보사는 내각의 과학원 산하기관으로 해외 선진 과학기술 보급 및 내부 인트라넷망을 담당하고 있다. 이 기관을 통해 해외 과학기술 정보를 북한의 과학기술자들이 신속하게 받아들일 수 있는 내부 인트라넷 전산망에 홈페이지

18) 박찬모, “북한의 정보화 동향과 남북한 통합”, 1999. 5. 22. 한림대 민족통합포럼 발표내용 정리

이지를 구축한 바 있다. 또한 최근에 북한 관련 인터넷 등장과 해킹사태¹⁹⁾로서 이는 북한당국에게 컴퓨터에 대한 새로운 인식을 심어주는 계기가 되었다.

한편, 북한은 초기 투자자본이 많이 소요되는 하드웨어산업보다는 인간의 두뇌와 창조력만 있으면 생산해 낼 수 있는 소프트웨어 분야에 많은 관심을 보이고 있다. 특히, 국민의 소프트웨어에 관한 인식을 높이고 프로그램 기술발전을 도모하기 위해 매년 경연대회도 실시하고 있다.²⁰⁾ 또한, 북한은 소프트웨어 기술을 위한 국제협력을 위해서도 다방면으로 적극적인 추진을 하고 있다. 일례로, UNU/IIST소장을 1993년, 1994년 그리고 1998년에 세 차례 초청해 소프트웨어 기술에 대한 단기 강좌를 개최했으며, 마카오의 IIST에도 유능한 과학자를 보내어 연수를 받게 했다. 1993년 10월 UNU/IIST와 북한의 국가과학기술위원회 사이에 체결된 양해각서를 체결하였다. 이 같은 노력에도 불구하고 아직도 지방으로 가면 컴퓨터 인력이 매우 부족하여 나진·선봉특구에 입주하는 외국 기업들이 컴퓨터 요원을 구할 수 없어 곤란을 겪고 있다고 한다.²¹⁾

실제, 북한에서 개발된 정보통신관련 소프트웨어들을 보면, 조선컴퓨터센터에서 개발한 금빛말(Golden Horse)은 지문에 의한 체질분류 및 진단체계 프로그램, 지문자물쇠(FVS-P : 지문의 고유한 특성을 이용하여 개인을 확인하고 문열기 기능을 하는 시스템) 등을 개발하였으며, 이 밖에도 생체 및 지문인식보안 시스템부문에 상당한 기술을 보유한 것으로 알려지고 있다.²²⁾ 이처럼 북한의 정보통신산업은 하드웨어 부문의 기술과 인프라 부족에도 불구하고, 소프트웨어 부문의 우수한 기술과 인적자원을 바탕으로 하여 매우 빠른 속도로 발전하고 있는 것으로 평가된다. 북한의 소프트웨어산업에서 음성 인식, 문자 인식, 지문 인식 등 각종 인식기술은 이미 세계적인 수준에 올라 있으며, 각종 제어 시스템과 자동화시스템에서도 국제적인 기술 수준을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다. 북한에서 개발된 소프트웨어의 주요 특징은 인공지능, 퍼지이론, 영상처

19) 과거 1995년 초에 영국의 한 소년이 북핵관련 극비 정보를 빼내 인터넷에 올린 사건은 북한으로 하여금 인터넷과 정보통신에 대한 관심을 갖게 한 계기가 되었다. 물론, 당시 유출된 핵정보는 북한 자체가 아닌 미국 뉴욕주에 있는 그리피스 공군기지 내의 컴퓨터에 보관되어 있던 정보였다. 해커가 북한의 컴퓨터망에 직접 침투한 것도 아니었으나, 북한측의 충격이 컸던 것으로 알려지고 있다. 폐쇄적인 북한사회의 특성으로 국제적인 정보유출 문제는 생각할 수도 없는 일이었으나, 북한의 핵 정보가 해커에 의해 해킹되었다는 것은 실로 놀라만한 일이다.

20) 1990년 12월 17일부터 19일까지 평성에서 진행된 제1차 '전국 프로그램 경연대회'에서는 전국 각지 프로그램 개발 부문의 과학자와 기술자, 교원, 학생들이 참가했으며, 응용프로그램과 봉사프로그램, 체계 프로그램 분야에서 개발된 440여 건의 프로그램이 경쟁했다. 이 프로그램 경연대회는 매년 실시되고 있으며 출품되는 작품의 질도 점차 향상되어 가고 있다.

21) <http://www.hri.co.kr/nk/전문가논단/ex9-74.htm>

22) <http://www.hri.co.kr/nk/전문가논단/ex2-47.htm>

리, 문자인식, 음성인식, 지문인식, 기계 번역 등 첨단 정보기술을 활용한 제품들이 많다는 것이다. 또한, 군사기술과 기초과학기술이 발달되어 있어, 이와 관련된 수치 계산, 통계프로그램도 우수한 것으로 알려져 있다. 이중에는 지금 당장이라도 상업화를 할 수 있는 분야는 남한의 마케팅능력을 활용하여 상품화하고, 경쟁력이 있는 기술은 남북한이 이를 활용할 수 있는 분야도 있다.

2.3.2.3. 북한의 S/W연구개발 기관²³⁾

북한의 소프트웨어 연구개발에 있어 중요한 역할을 수행하는 기관으로는 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 평양컴퓨터기술대학 등 대학과 국가과학원(DPRK Academy of Sciences), 평양정보센터(PIC), 조선컴퓨터센터(KCC) 그리고 지금은 KCC에 통합된 은별 컴퓨터기술연구소(Silver Star)등 연구소가 있다.

<표 4> 남북한의 정보통신산업협력의 사례

분 야	업 체	사업내용

자료: 정보통신부

23) 박찬모, “북한 정보통신기술의 현황과 전망 : 북한의 소프트웨어기술현황과 남북교류 방안”, SK내부자료, 2001.

3. 주요국의 창업보육센터(Business Incubator) 운영 현황 및 지원체제 벤치마킹

여기서는 정보통신산업을 중심으로 한 통일한국 인프라 구축을 위해 남북한 통일 창업보육센터(BI) 조성정책 추진에 따라 각 부문별로 주요 선진국이나 주변국들의 운영현황 및 지원체제에 대해서 벤치마킹하고자 한다. 우선, 미국의 경우에는 자본주의체제에서 BI사업을 제일 먼저 시작한 나라로서 그들의 운영 시스템과 지원서비스부문에서 벤치마킹을 하고, 둘째, 독일의 경우에는 우리나라와 유사한 분단국의 상황에서 통독과정상에서의 BI사업 추진과 그에 따른 주변 경제환경에 대한 경험적인 사례를 검토해보고자 하며, 마지막으로 북한과 같이 사회주의 국가인 중국의 BI인 중관촌의 운영사례를 면밀히 검토함으로써 정보통신산업 통일 BI센터조성정책의 밑그림을 그리고자 한다.

T
o
보
통
서
주
및
T
로

<그림 4> 주요국의 BI지원체제 벤치마킹 모형

3.1. 미국의 창업보육센터(Business Incubator) 운영 현황 및 지원 체제

3.1.1. 창업보육센터의 운영현황

미국의 창업보육지원정책은 1980년대 초 뉴비즈니스 인큐베이터의 개념이 형성될 무렵 본격적으로 시작되어 그 이전에는 사이언스 파크(Science park)나 연구단지(Research park)의 건립과 더불어 이를 확대·발전하여 기술혁신센터를 단지내에 포함하여 운영한 경우도 다수 등장하기 시작했다. 당시에 사회적으로 미국은 석유파동과 닉슨독트린 등으로 인해 대기업중심의 경제시스템이 흔들리게 됨에 따라 1970년대 이후 고용개발과 新산업창출 등 사회경제의 성장정책이 시행되면서 그 역할이 중요시되기 시작했다.

미국은 초기의 창업보육센터의 설립에 다음과 같은 사회경제적인 환경여건이 가장 큰 영향을 미쳤던 것으로 조사됐다.²⁴⁾ 첫째, 철강, 자동차, 기계 등 미국내 동북부나 중서부지역의 전통적인 조종업종이 산업기반의 약화와 고실업률로 고전하고 있을 때, 고용창출, 산업기반의 다양화, 노후시가지의 재개발 등을 위하여 市나 카운티 등 공공부문의 주도하에 건립되기 시작하였다. 둘째, 산학공동연구와 기술이전의 필요성을 인식하여 첨단지향의 소규모사업을 지원하는 대학연관형 창업보육센터의 필요성이 증대되었고, 이곳에서는 교수들의 경영 및 기술자문 기회의 제공, 대학원생이나 졸업생의 취업기회의 확대측면에서도 그 유용성이 제기되었다. 이 유형의 창업보육센터는 대규모 리서치 파크나 사이언스 파크내에 설립되는 것이 보통이다. 셋째, 민간이 영리를 위하여 소규모 비즈니스에 대한 사업기회의 확대, 투자이익 및 부동산 수익의 확보 등을 목적으로 창업보육사업을 실시하였으며, 이 경우에는 민간사업주체는 자신의 경영 노하우나 경험, 인맥 등을 이용하여 사업을 실시하게 되었다.

한편, 미국의 창업 및 창업보육지원정책의 특징은 정부의 직접적인 창업지원보다는 엔젤, 벤처캐피탈회사 등 민간투자가 대학들의 창업을 지원하고, 적극 유인하는데 정책의 초점이 맞추어져 있다. 즉, 정부주도의 창업지원책보다는 자연발생적인 창업으로, 대학이 참여하는 산학협동 형태로 나타났다. 미국의 중소기업청은 창업기업에 대한 민간의 투자를 유도하기 위하여 SBIC(Small Business Investment Company)프로그램을 1958년부터 시행하고 있다. 이 프로그램은 민간이 소유·운영하는 SBIC은 민간이 소유·운영하는 SBIC가 자본의 ½이상 투자하면 SBA로부터 투자·장기처리용자, 지급보증과 같은 자금지원 뿐만 아니

24) http://www.soholink.co.kr/changup/ven_6/ven_22.html.

라, 각종 세금감면을 해 주고 있다. 이러한 미국의 창업지원정책은 ① 벤처기업의 장래성을 평가하고 자금을 제공해주는 짜임새가 시스템으로서 구축되어 있다는 점, ② 지원목적은 벤처기업의 보호가 아니라 경쟁을 조성하는 것이기에 보다 우수한 벤처기업에 투자가 가능하다는 점, ③ 정부, 대학, 민간단체의 지원시스템이 네트워크로 정비되어 있다는 점, ④ 기업의 성장단계에 맞추어 멘토, 엔젤, 벤처캐피탈 등 다양한 투자자가 존재하며 회계사무소, 법률사무소, 컨설턴트 등 폭넓은 지원층이 형성되어 있다는 점, ⑤ 각종 자원봉사단체가 소수 민족 출신에 대한 창업지원을 해주고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 그 결과, 1998년 미국 창업보육센터협회(NBIA: National Business Incubator Association)의 조사에 따르면 <표 4>에서 보듯이 1998년 현재 미국전역에 걸쳐 587개의 창업보육센터가 운영 중에 있으며, 이들이 지역경제나 국가경제에 미치는 역할은 중요한 의미를 갖는다.

<표 4> 미국 창업보육센터의 위치

창업보육센터의 위치	창업보육센터 수

자료: NBIA, The state of art the Business Incubation Industry, 1998.

<표 5> 미국 창업보육센터의 유형별 특성

유형	Mixed use	Technology	Manufacturing	Targeted	Service	Empowerment	other	전 체
보육센터 (비율)	172 (43%)	100 (25%)	40 (10%)	37 (9%)	22 (6%)	19 (5%)	6 (2%)	396 (100%)

자료: 상계서

미국의 창업보육센터는 1980년에 50개 미만이던 것이 1990년대 중반 이후 급증하여 1998년 6월 현재 600개 이상으로 급격히 증가하였다. 미국의 창업보육센터는 지금까지 19,000여개의 신생기업을 보육하였고, 245,000여명의 신규고용을 창출하는데 기여하였다.

<표 6> 미국 창업보육센터 유형에 따른 입주기업의 생존률

구 분	창업보육센터 서비스를 받은 기업수(평균)	'98년 현재 활동 중인 기업수 (평균)	생존율

자료: 상계서

<표 7> 미국 창업보육센터 위치에 따른 입주기업의 생존율

구 분	창업보육센터 서비스를 받은 기업수(평균)	'98년 현재 활동 중인 기업수(평균)	생존율
Rural	2,059(31)	1,469(23)	71%
Suburban	2,009(52)	1,025(32)	62%
Urban	4,720(48)	3,734(38)	79%
전 체	8,788(43)	6,458(32)	73%

자료: 상계서

그러나 미국의 창업보육지원도 닷컴기업의 몰락으로 인해 기존의 벤처인큐베이터의 70%이상이 문을 닫거나 업태를 전환하고 있는 실정이다. 그 이유는 창업보육지원정책이 잘 발달되어 있는 미국에서도 인큐베이터의 본질을 제대로 이해하지 못하고 이 사업을 단순히 수익창출의 한 비즈니스 모델로만 간주하는 데서 야기된 것이다. 즉, 창업보육지원정책의 핵심은 양질의 차별화된 서비스 프로그램을 보유하고 이를 통해 수익 창출을 위한 시스템이 갖추어지는 것이라 할 수 있기 때문이다.²⁵⁾ 미국의 창업보육정책을 보면 정부주도가 아닌 민간의 주도로 창업이 활성화되었다는 점이 남북한 상호협력을 통한 통일 창업보육센터를 운영하는 방향에 시사하는 바가 크다. 미국정부의 창업정책은 창업에 대한 인프라 구축과 더불어 기업들간의 경쟁에 초점을 맞추어 진행됨으로 해서 민간주도의 창업분위기를 더욱 활발하게 추진시켰다. 우리나라의 경우 정부주도의 창업지원정책이 이뤄지고 있으나, 향후 정부는 기본정책만을 수립하고 민간이 세부적·구체적 정책을 이뤄나가는 방향으로 이뤄져야 할 것이다. 다음으로, 미국의 창업보육지원정책에서 눈에 띄는 점은 실패에 대한 부담이 없다는 것이다. 다른 나라와 달리 미국정부는 창업지원 후 실패하면 지원금을 반환해야 하는 부담감이 없다. 이는 참신한 아이디어는 있으나, 물질적 위험으로 인한 창업에 대한 주저를 해소해주는 부분이다. 물론, 미국의 이런 정책이 가능한 것은 상업에 대한 민간의 투자가 90%이상이기 때문에 가능하다는 점에서 우리에게서는 아

25) 매일경제신문, “美 벤처 인큐베이터 위기- 전문성 없어 30%도 생존 어려워”, 2000. 8. 24.

직 실현이 어려울 듯하다.

한편, 미국 창업보육센터의 유형을 살펴보면, 혼합형(Mixed Use) 창업보육센터가 전체의 43%로서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 기술창업보육센터가 25%로서 높은 비중을 차지하고 있고, 특화(Targeted)된 창업보육센터도 틈새영역으로 성공적인 형태를 보이고 있다. 특히 기술창업보육센터의 경우 1989년부터 1995년까지 급속히 증가하였으며, 1995년 이후로는 증가추세가 둔화된 상태인 것으로 조사되고 있다. 미국 창업보육센터들의 연간 운영비를 살펴보면 해마다 약간씩 증가하고 있는데 1998년 현재 적게는 \$3,000에서 많게는 \$30,000,000을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 평균적으로는 \$256,713을 이용하고 있다.

3.1.2. 미국 창업보육센터의 지원서비스

미국 창업보육센터들이 입주기업에게 제공하는 지원서비스 중에 H/W적인 서비스와 S/W적인 서비스를 다양하게 활용하고 있다.²⁶⁾ 여러 가지 지원서비스 중 기초적인 사업지원, 마케팅 지원, 네트워킹 활동 등은 대부분의 창업보육센터에서 제공하고 있는 반면, 제품설계 지원, 경영정보시스템, 규제대응 지원 등은 소수의 기업들만이 제공하고 있음을 볼 때 미국의 창업보육센터들도 전문적인 경영 서비스 지원에 어려움이 있음을 알 수 있다.

26) 미국의 BI가 제공하는 서비스의 활용도를 보면, 공간제공(100%), 경영계획 및 실행(85%), 자금조달중계(84%), 재무 및 회계(65%), 법률 및 지적재산권(44%), 일반경영관리(97%), 사무지원(85%), 마케팅(79%), 기술지도(50%), 기타(10%) 등이다.

<표 8> 미국 창업보육센터의 사무실지원 서비스 제공현황

사무실 지원 서비스	창업보육센터 수	창업보육센터 비율

자료: 상계서

<표 9> 미국 창업보육센터의 경영지원 서비스 제공현황

경영지원서비스	창업보육센터 수	창업보육센터 비율
Help with Business Basics	249	96%
Marketing Assistance	232	89%
Networking Activities	224	86%
Accounting/Financial Management	200	77%
Help with Access to Commercial Loans/Funds	201	77%
Links to Higher Education	197	76%
Affiliate Programs	163	63%
Investor/Strategic Partner Linkages	151	58%
Comprehensive Business Training Program	127	49%
General Legal Services	122	47%
Management Team Development	114	44%
Federal Contract Procurement Assessment	113	43%
International Trade Assistance	110	42%
Mentoring Programs	109	42%
New Product Assessment	106	41%
Technology Commercialization	105	40%
Intellectual Property Management	97	37%
Manufacturing Practices Assistance	97	37%
Help with Regulatory Compliance	80	31%
Management Information System	66	25%
Product Design Assistance	59	23%

자료: 상계서

3.2. 독일의 창업보육센터(Business Incubator) 운영 현황 및 지원 체제

독일에서의 창업보육센터는 연구개발 결과의 산업으로의 이전촉진을 목적으로 미국과 몇몇 유럽국가의 도움을 받아 1983년에 처음으로 기술창업보육센터를 설립되었으며, 이들 기술센터와 창업보육센터의 네트워크는 급속히 증가하였다. 독일의 기술창업보육센터는 테크놀러지파크와 기술창업보육센터가 결합된 테크놀러지 인큐베이터형(제3섹터형)으로 지역내의 관련기관이 합동 추진하고 있어 지방자치단체의 역할이 상당히 강하다. 특히, 독일의 기술창업보육센터는 독일이 처한 특별한 상황을 적절히 이용한 것으로서 서독지역의 구조적인 문제를 극복하고, 동독지역의 산학연계 활성화에 주안점을 두고 있다.

실제로, <표 10>은 독일내 기술 및 창업보육센터의 현황을 보여주고 있는데, 독일의 혁신을 위한 기술센터 및 창업보육센터 네트워크는 현재 200개가 운영 중에 있으며 1996년에만 26개의 창업보육센터가 설립되었으며, 이들 네트워크에 2,000개의 기업체, 연구기관, 혁신지원 서비스 업체들로 구성되어 있으며 종사인력은 42,000명에 달하고 있다. 이들 네트워크는 지역경제발전의 중추적인 역할을 담당하고 있으며 독일 전역에 걸쳐 현재 200개에서 21세기에는 혁신적인 벤처기업 지원을 위해 300개의 기술 및 창업보육센터 네트워크를 구성할 예정이다. 이들 기술센터 및 창업보육센터 네트워크는 정보 및 컴퓨터 기술, 통신, 소프트웨어 및 멀티미디어, Micro-electronics 및 자동화 기술, Robotics, 환경기술, Micro-structure 기술, 신소재, Bio-technology, 의료기술 등과 같은 신규 및 첨단분야의 기술의 개발과 응용에 적극적으로 참여하고 있다. 각 센터당 평균 25개의 기업들과 연구기관이 입주하여 200명의 종업원을 고용하고 있으며, 각 기업당 평균 8명의 종업원을 고용하고 있다. 지난 몇 년 동안 센터에 입주 가능한 전체면적은 1백3십만 m^2 로 급속히 증가하였으며 센터당 평균 5,400sq.mt.의 가용공간을 확보하고 있다. 독일에서는 지난 몇 년간 창업보육센터에서 연간 1,000개의 신규기업을 창업하는데 지원하였으며, <표 10>에 나타나 있듯이 1983년 이후 약 7,000개의 기업이 창업하였으며, 이중 약 5,000개의 기술중심 기업이 새롭게 설립되었다.

특히, 이들 기업들의 성공률을 살펴보면 창업보육센터에 입주해 있는 동안에는 5~7%의 기업만이 폐업하고 있는데 이는 독일 기업의 경우 평균적으로 창업후 3년 후에는 50%정도만이 사업을 지속하고 경우와 비교할 때 기술 및 창업보육센터에 입주한 기업들의 성공률은 매우 높다.

<표 10> 독일내 기술 및 창업보육센터 현황

창업보육센터 현황	서독	동독	독일 전체

자료: OECD, Technology Incubators: Nurturing Small Firms, 1997.

한편, <표 11>에서 보듯이 기술 및 창업보육센터는 독일의 전체 대학 중에서 76%에 해당되는 59개 대학 내에 설치되어 있으며 이외 대학들에서도 최근 창업보육센터의 설립을 추진하고 있다. 전체 창업보육센터 중에서 47%가 대학과 같은 고등교육기관이 있는 도시에 설립되어 있으며 26%는 대학연구기관이 없는 도시지역에 설립되어 있다. <표 11>은 또한 기술창업 비중도 보여주고 있는데 창업보육센터에 있는 전체 기업 중에서 77%가 기술중심 창업기업이며 설립된지 오래되고 도시에 위치한 창업보육센터의 경우에는 90%이상이 기술중심 기업이 입주해 있다. 전체 창업기업 중에서 연구기관에서 창업한 경우가 49%이며 특히 대학에서 창업한 경우가 26%로 이들 중 가장 높은 창업율을 보이고 있다. 독일 창업보육센터의 기본기능은 창업기와 초기 성장기에 대한 지원이 주요 업무를 담당하고 있으며 창업보육센터별로 3년~7년까지 입주할 수 있으며 지금까지 입주기한을 넘긴 2000개의 벤처기업들이 기술 및 창업보육센터를 졸업하고 인근 기술, 산업 또는 사업단지로 옮겨서 다음 성장단계를 경험하고 있다.

1988년에 정식 출범한 독일연방혁신센터연합회(ADT)는 창업과 혁신을 지원하기 위한 네트워크 구축에 핵심적인 역할을 하였으며, 독일 기술창업보육센터가 성장하는데 기반을 제공하였다. ADT는 우선, 현존하고 있는 기술창업보육센터를 지원하고, 이 센터들을 후원하는 연구소, 기술이전사무소, 기술혁신 컨설턴트, 은행 및 금융기관, 보험회사들이 정책적으로 하나의 연합을 이루어 기업의 창업을 지원하도록 기술지향적 환경을 조성하였다. 그리고 센터가 입주기업들에게 수준 있는 서비스를 제공할 수 있게 지원하는 것이며, 이들이 전국적인 네트워크로서 폴란드, 오스트리아, 체코슬로바키아, 러시아, 헝가리, 스위스, 발틱국가, 프랑스, 네델란드, 영국, 스칸디나비아 국가들의 단체들과 협력하고 있다.²⁷⁾

27) LG생산기술원, 「한국형BI모델 및 운영메뉴얼」, 2000, p.26.

<표 11> 독일 창업보육센터 입주기업 특성

창업특성	센터위치				
	센터위치	전체	대학내 위치	공공기관 위치	기타 위치

자료: OECD, Technology Incubators: Nurturing Small Firms, 1997.

결국, 창업보육센터와 관련하여 통독과정에서 서독은 구동독지역에 대한 투자를 증대시키기 위해 정부가 적극적으로 개입하여 투자를 지원하였으며, 독일 경제통합과정에서 역시 이러한 방향으로 진행되었다. 특히, 중소기업 창업에 대한 특별지원시책으로서 우선, 자기자본 보조금(Equity Capital Assistance)을 통하여 자영업창업자금을 장기 저리로 융자하거나, 둘째, “유럽부흥계획(ERP)”에 따라 중소기업 창업, 환경보호 투자, 에너지 절약사업 투자, 기업재건 등에 대해 융자지원, 셋째, “재건금융공단(KFW)”에 의한 장기 저리 융자, 넷째, “독일정산은행(Deutsche Ausgleichsbank)”의 융자지원 등의 추가 정책 등을 실시하였다.²⁸⁾

이는 정보통신분야와 관련하여 동서독 협력사례는 우리 나라에 있어서도 중요한 의미를 가지고 있다. 즉, 당시 서독의 Telekom 2000사업은 동독지역에 최신기술을 이용하여 정보통신기반을 구축함으로써 급격히 증가하는 정보통신서비스에 대한 동독지역 주민들의 기본적인 욕구를 충족시키고, 동독지역 기업들에게 최신의 정보통신 서비스를 제공하여 생산성을 향상시킴으로써 동독지역의 경제를 활성화시키려는 데에 그 목적이 있다. 이 Telekom 2000사업을 통해서 동독의 정보통신수준을 단기간에 서독수준에 근접하게 끌어올렸다. 뿐만 아니라 동독지역 주민들과 여론기관들도 Telekom 2000사업의 성공에 대하여 긍정적인 평가를 내리고 있으며 업무수행 능력과 기업의 경쟁력 향상과 국제적으로 위상을 높이는 계기를 마련하게 되었다. 독일의 정보통신분야의 통합의 가장 큰 특징은 다른 분야에서와 같이 동독을 서독에 흡수하는 형식이였다. 그러나 정치적 변화에 주도된 정보통신 통합이 통합과정과 실현에 있어서 큰 혼란이 없었던 것은 역시 동서독 상황에 상대방을 인정하는 기본입장에 바탕을 두고 수십 년간 쌓아온 교류의 귀중한 경험이 있었다는 것을 주목해야 한다. 또한, 정보통신 산업분야의 창업보육센터를 북한에 공동으로 설치함에 있어서 가장 중요한 인프라인 기반구축방법 측면에서 북한지역의 정보통신기반 구축은 장기적인 실행 계획을 수립한 후 단계적으로 실천해 나가야 할 것이다.²⁹⁾

28) 산업연구원, 「남북한 경제통합의 추진방향」, 1993, pp.38-39.

29) 정원무, “통일이후 북한지역 정보통신기반 구축방안에 관한 연구”, 경희대 대학원 석사

3.3. 중국의 창업보육센터(Business Incubator)의 운영 현황과 지원체제

사회주의 국가에서 창업보육센터를 운영하는 경우는 거의 없는 실정이다. 중국의 경우 정치와 경제를 분리하여 자본주의식 경제운영방법을 도입함에 따라 특정지역에 미국의 실리콘밸리와 같은 단지를 조성하고 그 안에 세부적으로 운영할 수 있는 Tool로서 창업보육센터사업을 도입하여 실시하고 있는 실정이다. 본 논문에서 특히, 중국의 기술창업보육센터 운영사례를 벤치마킹하고자 한다. 실제, 중국의 창업보육사업은 1988년에 UN의 Fund for Science and Technology의 지원하에 시작되었으나 사회주의 국가에서 민간소유 기업이라는 개념이 아직까지 생소하고 기술창업인(Technopreneur)들에 대한 서비스 제공자의 네트워크가 충분하지 않은 실정이다. 그러나 The State Science & Technology Commission은 TORCH office를 통한 지속적인 노력으로 1997년 85개의 기술창업보육센터를 운영하고 있으며, 중앙정부에서 3천5백만 RMB를 투자해왔고 지역자금원천으로부터 10억 RBM의 투자를 이끌어냈다. 중국의 창업보육사업의 다음단계는 국제사회와의 연계를 강화하는 것이며, TORCH programme office 의해 추진되고 있는 국제창업보육사업이 이러한 향후 발전방향으로의 중요한 과정에 있다. 중국 창업보육센터는 비영리, 정부소유 조직으로 설립되었으며 시험운영 단계(pilot phase)를 거쳐 중국의 경제개혁 프로그램에 실질적으로 기여하는 완전하게 운영되는 단계로 들어섰다. 일반적으로 중국의 창업보육센터는 미국의 창업보육센터보다 더 큰 규모를 가지고 있으며, 그 차이는 <표 12>과 같다. 창업보육센터에 입주한 창업인과 종업원들의 2/3은 인근 대학이나 연구기관(Technical Institute)에서 왔으며 중앙정부의 직접적인 역할은 초기자금(seed funding)을 제공하는데 제한되어 있다. 그리고 상당수의 창업보육센터들은 local loan이나 투자자금을 관리하거나 입주기업에 대한 loan guarantee나 지분투자를 제공하고 있다. 또한 몇몇 창업보육센터는 위험투자자금(risk capital fund)을 위해 지역원천들과 협력하고 있다. 1994년에 운영중인 73개의 창업보육센터는 2천3백만 square meter의 공간을 차지하고 전체 US \$ 2억의 매출합을 가진 2,000개의 기업들을 지원하였으며 1993년까지 29개의 창업보육센터에서는 160개의 입주기업을 졸업시켰다. 이러한 중국 창업보육센터의 성공이 지역 창업보육센터가 직면한 문제점들을 완전히 제거하지 못하며 이들의 당면 문제로는 입주기업에 대한 불충분한 지원, 지역기술개발 수준의 낙후, 창업보육센터의 관리부실과 센터장

의 잦은 교체, 유능한 advisory와 훈련서비스의 개발 부재, 입주기업의 선정 및 퇴출에 대한 표준의 부재 등의 문제를 가지고 있다. 중국은 이러한 창업보육센터의 발전 추세에 맞추어 현재의 85개 창업보육센터를 2000년까지 100개로 늘리고 3,000개의 입주기업을 지원하여 60,000명의 고용창출을 유도할 수 있도록 추진하고 있다.³⁰⁾

<표 12> 중국과 미국 창업보육센터의 비교

구 분	중국(1994)	미국(1996)

자료: Lalkaka, Rustam, Supporting the Start and Growth of New Enterprises, UNDP, 1997.

한편, 벤처창업보육단지의 형태로 조성된 중국의 중관촌은 남쪽의 백석교(白石橋)에서 북쪽의 과학촌(科學村)에 이르는 총 연장 8km의 전자상가단지와 ‘중관촌(中關村)’³¹⁾, ‘과학촌’, 상지정보산업단지(上地情報產業團地)로 구성된다. 특히, 과학촌은 중국과학원과 중국공정원 등 연구 인력 1만 5,000명을 보유한 최고 두뇌 집단의 집합체로 첨단 과학기술 산업의 배후지 역할을 하고 있다. 상지정보단지는 미국의 IBM과 GE, 일본의 미쓰비씨 등 130여개에 이르는 세계적인 기업들과 네트워크 등 중국의 중견 기업들이 입주해 있는 전자정보산업단지이다. 1999년도에 중관촌은 그 명성에 맞게 상당한 성장을 기록하였는데, 1999년 한해 동안 전년보다 93%가 늘어난 1,227개 사가 이 지역에서 창업을 하였으며, 총 입주 기업이 6,690개 사의 지난해 매출액은 전년 대비 405가 증가한 864억 위안에 달하였다. 이는 북경 전체 공업 총생산의 67%에 달하는 것이며, 이 지역 기업들의 평균 R&D투자는 매출액의 8%에 달하고 있다.³²⁾ 특히, 중관촌은 벤처기업으로의 자금유입을 촉진하기 위하여 2000년 4월부터 인큐베이팅시스템을 포함하는 중관촌 기술교역센터를 운영하고 있으며, 인큐베이팅 기구에 대한 표준과 관련 정책을 제정하였다. 이처럼 중국의 경우에도 정보통신관련 첨단산업 단지를 조성하고 그 안에서 자유롭게 관련 벤처기업들이 창업할 수 있는 시

30) 이달환, 「지방경제활성화를 위한 창업보육센터의 운영실태와 효과적인 발전방안」, 과학기술정책연구원, 1999. 10, pp.74-77.

31) 중국정부는 올해 안에 중관촌 과기원구를 중국최고의 창업센터 및 인큐베이터로 키워 매출액 및 공업생산액, 수출총액을 1999년 대비 20~30%증가시킬 계획으로 있으며, 중장기적으로는 ‘중국의 실리콘밸리 및 중국과학기술의 메카로서 자리잡을 수 있도록 키울 계획을 가지고 있다. KOTRA, 전계자료, 2000. 5. 26.

32) 김화섭, “중국의 실리콘 벨리 : 중관촌”, 현대경제연구원, 2000.

시스템을 마련해 놓았다. 중국의 기술창업보육센터는 1차적으로는 대외적으로 각국과 국제적인 교류네트워크를 확립과 기술인력들의 양성에 초점을 맞추어 진행되었으며, 2차적으로는 소요자금이나 각종 창업보육지원서비스 및 자본주의 방식의 도입을 신중히 검토하고 있는 단계이다. 실제, 중국과 대만의 경우 초기에는 대만과 지리적으로 인접한 광둥성과 복건성에서 주로 교류와 투자가 이루어졌으나, 대만투자기업의 대륙투자 경험 축적과 중국 내수시장의 성장 등을 바탕으로 대만투자기업들의 투자전략이 바뀌고 있는 실정이다. 대만은 중국과의 경제협력을 통한 실리를 추구하고, 중국은 대만투자의 필요성을 이미 인식하고 복건성 하문에 경제특구를 설치하는 등 다양한 형태의 교류가 이루어지고 있다. 특히, 대만 및 선진국의 여러 정보통신업체 및 중국 자체 정보통신업체들이 중관촌에 입주하여 제품 생산은 물론이고, 다양한 민간 교류의 첨병 역할을 하고 있다. 이처럼 중국의 정보통신산업분야의 창업보육사업시스템의 도입은 향후 북한의 BI구축의 모델이 될 수 있을 것이다.

4. 남북통일 대비 정보통신산업 통일 BI(Business Incubator)센터 조성 정책

현재 북한에서 최첨단 기술에 관한 현황 및 자료수집을 매우 힘든 일이다. 향후 한반도 통일의 가장 기초 인프라로서의 역할을 하게 될 정보통신 기술에 대해 남한은 북한의 정보통신 기술 및 동향에 많은 관심을 가져야 하며, 특히 컴퓨터 관련기술에 대하여 표준화된 상태에서의 연구개발은 향후 한반도의 통일비용의 많은 감소를 가져오게 될 것이다. 즉, 현실적으로 다소 멀게 느껴지는 한반도 통일에 대비한 북한 정보통신기술에 대한 관심 제고와 아울러 정보통신 분야에서의 통일을 위한 노력은 향후 통일비용 감소와 경제적, 사회적, 문화적인 인프라 구축에 반드시 필요한 과제일 것이다.

과거 남북한의 경제협력은 정부 당국간 제도적인 장치가 마련되어 있지 않아, 상품·임가공 교역 및 투자 등 민간 경협이 발전도 자체적으로는 거의 한계에 도달한 것으로 평가되고 있다. 그러나 최근 남북 정상회담이후 그 후속 조치로서 실무급 회담이 진행되었고, 현대그룹의 개성공단 준공 발표 후 입주기업선정 등 실질적인 경제적 협력이 진행되고 있다. 그리고 교류 및 협력부문에서 그 간 간과되어 왔던 남북기본합의서 이행 합의로 발전될 가능성이 보이고 있다.³³⁾

이 경우에 남북한간에는 자원 공동 개발 및 물자 교류, 과학기술·교육·문예·언론 등의 교류, 우편 및 전기통신 교류 등이 시간을 두고 실현될 수 있는 토대를 마련하는 것이다. 따라서 남북관계의 진전을 계기로 남북경협 의 형태도 좀 더 다양하고, 전문적인 분야에서 추진되어야 한다. 이에 본 논문에서는 남북한간의 정보통신산업 공동육성을 위한 “(가칭)정보통신산업 통일창업보육센터(BI: Business Incubator)센터” 조성정책에 대해서 살펴보고자 한다.

현 남북한관계에서 남북한 정보기술의 상호 협력가능성이 가장 높은 분야는 하드웨어적인 부분보다는 소프트웨어적인 부문이라 할 수 있다. 특히, 소프트웨어 부문에 있어서는 북한은 하드웨어분야보다 기술 대비 자본 투입을 크게 필요로 하지 않는 소프트웨어 분야는 상대적으로 어느 정도 수준에 도달해 있다. 북한 역시 이 분야가 설비 투자의 비중이 매우 낮다는 점에서 성장 주력 분야로 평가하고 있다. 이에 따라 북한은 조선컴퓨터센터를 중심으로 우수 인력을 이 분야에 중점 배치하고 있다. 북한은 1990년대 중반 이후 김정일의 외국기술 도입 강조로 전문서적 보급과 국제소프트웨어 박람회 참가 등 기술력 향상에 주력하여 일부 프로그램이 국제경쟁력을 갖출 정도로 발전하였다. 향후 북한은 기술력 격차를 극복하기 위해 조선컴퓨터센터 등을 내세워 제3국과의 기술제휴 등 기술도입에 적극적으로 나설 계획을 가지고 있다. 특히, 남북정상회담이후 북한의 소프트웨어 산업은 다시 한번 주목을 받게 되었고, 남북한의 정보통신산업중 소프트웨어 산업협력은 윈-윈(Win-Win)모델로 평가할 수 있다. 그리고 정보통신산업관련 소프트웨어의 남북한 공동개발도 가능하고, 대북 위탁 개발도 가능할 것으로 판단된다. 또한 남한의 정보통신관련 하드웨어 기술과 북한의 소프트웨어 기술의 접목, 남한의 정보통신기술과 북한의 기초과학기술의 접목, 남한의 자본 및 마케팅 능력과 북한의 인식분야의 전문기술과의 접목도 가능할 것이다. 이처럼 그 형태나 상호교류 방법은 다양할 것이나, 무엇보다도 이 같은 교류를 할 수 있는 차별화된 인프라가 구축되어야 할 것이다. 여기에는 남북한 정부는 물론이고, 민간기업들이 적극적으로 참여할 수 있도록 인센티브와 유인요인을 제공해야 할 것이다.³⁴⁾ 북한은 김정일 국방위원장이 신사고 발언, 상하

33) 2000년 8월 중국 연길에서 개최되었던 한·중학술회의에서 국토연구원의 박영철 연구위원은 국토를 효율적으로 개발한다는 측면에서 개성에 대규모 공단을 조성하기보다는 여러 지역에 소규모공단을 건설하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 시사저널, 2000. 9. 14.

34) 현재 남한은 S/W부문의 성장이 급속히 진행돼 2004년까지 14.6%의 증가가 예상되는데 반해, 인력은 15만명이 부족할 것으로 전망된다. 최근 S/W인력난으로 해외 인력 수입까지 검토되고 있음을 감안할 때, 북한의 풍부한 양질의 인력을 활용할 수 있는 협력모델의 개발이 필요한 시점이다. 허운나, “남북정보통신교류의 정치·경제적 의의와 추진방향”, 『정보산업』, 3~4월호, 한국정보산업연합회, 2001, p.14.

이 방문과 중국의 개혁 개방 찬양보도와 관련하여 대외개방이 경제발전을 주도 하면서, 대내개혁은 북한의 정치·경제현실을 판단하면서 개방에 어느 정도 자신감이 생겼을 때 실시하는 ‘go-stop’방식의 ‘先개방, 後개혁’이라는 독특한 북한식 경제발전모델을 추구할 것으로 예상되고 있다.³⁵⁾³⁶⁾

이처럼 북한은 최근 들어 과학기술분야의 중점 육성을 강조하고 있다. 북한은 전자공업성을 신설하였으며, 그 동안 금속기계공업성에서 담당했던 전자 및 정보과학업무를 분리하여 집중적으로 육성할 것임을 내포하고 있다. 현재, 북한에서 정보통신관련 기관으로는 과학원, 중앙과학기술정보연구소, 김일성종합대학, 김책종합대학, 평양전자계산기 단과대학 등이 있다. 특히, 1999년에 북한은 김일성종합대학내에 컴퓨터대학을 설립하고, 평양에 평양컴퓨터기술대학을 설립한 데 이어, 최근 함경남도 함흥에도 함흥컴퓨터기술대학을 신설하였다. 북한의 정보 기술인력 양성과 인프라 구축은 중앙에서 지역으로 내리 구축하는 체계로 추진되고 있으며, 현 단계에서 각 도는 그 거점으로 위치 지어져 있는 듯하다. 또한, 1995년 5월에 기초과학 부문의 과학 기술자를 양성하는 이과대학을 비롯해 주요 대학이 위치하고 있는 평양시 은정구역을 ‘과학지구’로 지정한 바 있다.

앞의 남북한 정보통신산업의 실태와 경쟁력, 주요 선진국의 BI정책 실태분석 등을 토대로 여기서는 남북한의 정보통신산업 육성을 위한 통일BI센터 조성 정책을 구체적으로 단계별 정책방안을 제시하고자 한다.

35) 홍순직, “김정일 총비서의 신사고의 북한의 개혁·개방”, 『통일경제』, 현대경제연구원, 2001. 3. 4, p.54.

36) 북한은 올해 신년사에서 북한은 “사회주의 경제건설의 가장 중요한 전선은 전력공업, 석탄공업, 금속공업, 철도운수”라고 강조하고, 이를 위해 ① 대규모 수력발전소 건설, 석탄 생산증가 등으로 전력 생산 정상화 도모, ② 금속공장의 설비현대화로 철강재 생산의 혁신, ③ 철도운수 정비보강 등을 제시하였으며, 이 밖에도 경공업부문에서의 1차 소비품과 기초식품 생산, 농업생산 증대로 언급하고 있다. 노동신문, 2001. 1. 1.

<표 13> 북한 정보통신산업의 종합적 현황

구분	기본인프라	추진 주요기관	특징

자료: 구해우, 「북한의 정보통신산업 현황과 남북경협 전망」, 2001.

<표 14> 남한의 정보통신기업의 대북 진출에 따른 SWOT분석

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> -S/W분야 임가공은 설비투자나 물류비용의 투입없이 가능하여 다른 임가공분야에 비해 수익률이 높음 -남한 정보통신기업의 성장 -대북 정보통신건설업 업체들의 등장 	<ul style="list-style-type: none"> -국내업체간의 과다경쟁 -국내 정보통신산업의 부품 및 장비산업으로의 편중 -원천 및 기초 기술의 부족 -현재의 정보통신산업의 재편과정
기회(Opportunities)	위협(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> -인력난을 겪고 있는 남한의 기업들은 저렴한 비용으로 고급 정보통신인력을 활용할 수 있음 -북한의 정보통신인력은 수준 높은 교육을 받은 고급 인력 -북한의 정보통신산업 장려 정책 -언어장벽이 없음 -장기간 프로젝트 수행과 안정적인 기업 활동 가능 -중국 및 러시아 등 동북아 시장의 인접 	<ul style="list-style-type: none"> -북한 체제변화의 불확실성 -인프라의 절대부족 -내수시장의 미형성 -단기수익 불가능 -바세나르 협정 -전통산업 기반의 미흡

4.1. 남북한 통일기반 조성을 위한 정보통신산업분야의 단계별 통일BI센터조성 정책방안

최근 들어, 북한은 정보통신분야 남북경협에 많은 관심을 보이고 있다. 이는 실제, 방북해 북한과의 협상을 시도한 여러 업체들에게서 확인되는 부분이다. 실제, 국내 정보통신기업들에게 새로운 기회로서, 양질의 저렴한 북한인력을 사용해 원가를 절감하고, 신시장을 개척할 수 있는 가능성이 보이는 것이다. 반면에 북한으로서는 인력제공을 통한 수익뿐 아니라, 남한의 발전된 기술이전을 통한 정보통신산업 전반의 발전을 꾀할 수 있는 기회이기도 하다.

4.1.1. 제1단계 - 입지선정 및 운영형태

북한의 산업입지는 일반적으로 다음과 같은 특성을 보이고 있다. 우선, 도·농의 구별을 줄이고 생산지와 소비지를 근접시킨다는 명분하에 지방분산정책을 채택하고 있다는 것이다. 둘째, 기계공업과 같은 군수산업의 입지는 효율성과는 무관하게 안보상의 이유로 내륙 깊숙한 지역(예컨대 양강도, 자강도 등의 북부 내륙지방)을 택하고 있다는 점이다. 셋째, 지방공업, 즉 생필품을 생산하는 경공업은 공장들을 단지화시키지 않고 각 지방마다 지역의 원료를 기초로 하여 생산하도록 유도하고 있다는 점이다. 넷째, 소비재 생산은 기본적으로 지역단위로 자급자족하는 것을 목표로 하였기 때문에 각 군내에 1개씩 읍을 두고 그곳에 지방공업을 개발하는 정책을 사용했으며, 경영체제를 효율화하기 위해 시·군 단위의 지방공장을 큰 단위로 묶어 종합공장체제로 관리하고 있다는 점이다. 그리고 지역별 기반시설을 통해 북한의 산업입지 잠재력을 평가하면 평양-남포지역을 중심으로 대도시 및 인근지역, 북중 접경지역(신위주포함) 등이 크다. 이 지역은 노동력과 수요가 풍부하고 기반시설 및 집적효과 등이 양호한 것으로 평가되고 있다.

이 같은 북한의 산업입지 특성을 토대로 북한에 남한 창업보육센터(Business Incubator) 컨설팅 전문인력이나 시스템이 진출하기 위해서는 우선적으로 하드웨어적인 시설이 필요하다. 그 형태로는 크게 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 정보통신산업 창업보육센터(Business Incubator) 단지로서 현재 조성중인 개성공단에 정보통신산업 창업보육센터(Business Incubator) 단지를 조성함으로써 남북간의 정보통신산업육성·지원을 할 수 있는 교류의 장을 만드는 것이다. 둘째, 단지조성이 현실적으로 불가능할 경우에는 남한의 창업보육센터와 같은 역할과 기능을 할 수 있는 정보통신산업 인큐베이터를 북한의 정보통신산업관련

기관에 조성하는 것이다. 북한의 정보통신관련기관들이나 대학에 정보통신창업 인큐베이터를 설치하고 남한 관련 전문가들과 북한의 전문가들이나, 기술진이 상호교류할 수 있는 기반을 조성하는 것이다.³⁷⁾ 정보통신산업분야의 통일BI센터(Business Incubator)를 개성공단 및 북한의 경제특구 등을 중심으로 하여 시범·조성한 후에 예비창업자나 창업기업들이 북한의 기술인력을 활용하거나, 교류를 통해 공동·진출하고자 할 경우 이에 대한 관련 컨설팅과 지원 프로그램 등을 통해 초기의 리스크를 줄이고, 남북 상호간에 시범적으로 조성할 수 있을 것이다.

북한의 정보통신관련기관이 4개 기관에 정보통신산업 인큐베이팅 설치를 위해서는 각 기관과 대학의 성격을 사전에 조사할 필요가 있다. 우선, 과학원은 소프트웨어와 관련된 이론 및 설계적인 문제를 연구하는 기관으로서 1970년에 설립되었다. 국내용 및 수출용 프로그램의 개발, 소프트웨어 분야의 인재양성, 소프트웨어 기술 및 제품의 보급, 북한경제 각 부분에 소프트웨어 기술 도입 연구 등을 주요 연구과제로 삼고 있다. 산하에는 공업과학원, 경공업과학원, 농업과학원, 의학과학원, 사회과학원 등이 있다. 둘째, 중앙과학기술정보연구소는 과학기술 정보뿐만 아니라 경제 및 무역에 관한 정보도 수집, 보급하며 경제, 무역 및 기술관련 훈련코스도 확장하여 시행하고 있다. 마이크로 VAXII 컴퓨터를 사용하고 있으나 썬 워크스테이션을 통하여 전국 각지에 통신망을 구축하고 멀티미디어를 사용할 수 있도록 광역통신망 구축을 담당하고 있다. 셋째, 김일성종합대학은 중앙도서관과 다이얼 업으로 연결되어 있으나 활용도는 매우 낮은 것으로 알려지고 있다. 김일성종합대학은 1986년에 설립된 컴퓨팅센터가 있는데 약 40명의 학술진과 30명의 보조인원이 있다. 메인프레임(EC1140)을 보유하고 있지만 거의 사용하지 않고 있으며 홍콩에서 들여온 VAX3400과 DEC 3000/800 두 대를 캠퍼스 내의 PC와 LAN으로 연결하여 쓰고 있다. 이곳에서는 연구보다는 시스템 설치나 유지보수, 그리고 몇개의 시스템에 프로그래밍을 하

37) 최근 현대그룹에서 언급하고 있는 개성공단은 기존의 대북사업보다 성공할 가능성이 높기는 하지만 풀어야 할 과제도 적지 않다. 북한 인력 관리에서의 자율성 보장, 남한과 개성공단간의 자유로운 왕래 보장, 도로·전력 등 SOC의 해결, 제품의 판로 확보, 공단 건설에 필요한 자금 확보 등이 그것이다. 또한, 나진·선봉지역내의 나선지대는 동북아의 중계 무역 기지와 관광지, 그리고 수출 가공 기지로 육성한다는 계획 하에 SOC 시설 확충을 위한 외자 유치에 총력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 북한의 계획은 대규모 자본 및 장시간의 공사 기간이 소요되므로, 정치적 안정과 투자 보장 협정이 마련되지 않은 상태에서는 어려운 실정이다. 따라서 이 지역은 단기적으로는 수출 유망 업종과 경공업 중심의 노동 집약 산업, 낮은 투자 위험도와 단시간의 공사 기간 소요 업종 중심이 되고 있다. 또한 항구 도시인 점을 이용하여 수리 조선 및 선박 해체 사업이나 컨테이너 제작, 전기·전자 부품의 조립 등도 중단기적으로는 가능할 것이며, 풍부한 지하 자원과 산림 자원을 이용하는 자원 개발 사업은 중장기적으로 유용한 사업이다.

고 있는데 파스칼이나 볼랜드 터보C, 그리고 볼랜드 C++ 등을 가지고 있다. 셋째, 김책공업종합대학은 계산기 학부와 계산기 연구소가 따로 있어 교육과 연구를 병행하고 있다. 특히 1993년 5월 18일에 김일성의 교시로 3백만달러를 투입해 실험설비 등을 갖추었는데 이 중 썬 스팩 1대, 매킨토시 1대, 486기종 약 1백30대, 386기종 약 1백대, 286기종을 약 5백대 구입했다고 한다. LAN시설도 잘 되어 있는 편이며, 현재 중점적으로 연구하는 분야는 기계번역(러시아어를 조선어로), 지도정보처리(GIS), 3차원도형처리, 문자인식(숫자 및 한글의 필기체 인식) 등이다. 마지막으로, 평양전자계산기 단과대학은 1985년에 설립된 컴퓨터 요원 양성기관이다. 11년 의무교육을 마친 후 입학하는 학생들에게 4년제로 교육시키는 단과대학으로 학생 수는 1천 5백명정도, 하드웨어와 소프트웨어 기술자 육성이 주된 목적이다. 현재 북한에는 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 평리리과대학, 평성리과대학, 평양전자계산기대학을 포함하여 1백여개 대학과 1백 20여의 단과대학(전문대), 전문학교(기능대학)에서 한해에 대략 1만명의 정보통신인력이 배출되고 있는데, 그들 중 10%에 달하는 1천여명이 정보통신분야에 취직하고 나머지 9천명은 직장을 갖지 못하고 있다. 1986년부터 1999년까지 북한은 모두 10만여명의 대졸 및 전문대졸 출신의 정보통신 인력을 양성하였지만, 현재 전공분야에서 일하는 사람은 불과 5천명뿐이다. 즉, 현재 미취업 상태에 있는 북한의 대졸 및 전문대졸 정보통신 인력은 9만여명 정도라고 한다. 북한의 정보통신인력 수준에 대한 중요한 사실은 일정정도의 교육을 실시하면 즉시 생산라인에 투입할 수 있는 기초과학기술을 보유한 우수한 인력을 다수 보유하고 있다는 것이다. 이런 정보통신인력 활용과 관련해 주목할 만한 점은 북한당국도 최근 들어 경제재건과 첨단산업의 육성을 위한 기술인력 양성에 대한 지대한 관심을 보이고 있다는 점이다. 그리고 북한은 정보통신인력 양성 및 정보통신마인드 조성을 우선적 당면과제로 설정하고, 내각 교육성 산하에 「프로그램교육지도국」 및 「컴퓨터교육센터」를 2000년 3월에 신설했으며, 2001년 들어 만경대학 생공전, 평양학생소년궁전, 금성 제1·2고등중학교 등 4개소에 「컴퓨터 수재 양성기지」를 2004년 1월에 창설하기도 했다. 그러나 교육내용은 컴퓨터에 관한 기본지식과 소프트웨어 개발 관련 내용에 치중하는 기초단계를 벗어나지 못하고 있다.³⁸⁾

한편, 북한 소프트웨어 개발의 특징은 그 범위가 다양하고 독창적이라는 점이다. 보안인식시스템, 한방침술시스템, 워드프로세서, 경영관리, 항공교통관리지휘시스템, 게임소프트웨어, 옷 설계프로그램 등 다양한 분야에서 개발이 이루어지고 있으며, 한의학의 활용이나 무술수련 소프트웨어 같은 참신한 기획력을 보

38) 김영운, 「북한의 산업입지와 남북협력 -첨단기술산업분야 중심-」, 2001. 7, p.84.

여주고 있다. 이러한 방식의 협력은 우선, 자본의 투입이 상대적으로 적고, 어느 정도 검증된 기술을 바탕으로 사업을 한다는 점에서 위험부담도 상대적으로 적을 것이다. 또한, 다른 분야에서는 당장 북한의 기술 및 인력을 활용할 수 있을 것으로 평가되고 있다. 즉, 그래픽이나 애니메이션 등에서 북한의 기술과 인력을 활용할 수 경우 비용을 크게 절감할 수 있을 것이라고 한다. 그리고, 일정한 수준에 있는 북한의 S/W인력을 직접 개발에 투입하는 방식도 남한의 S/W인력난을 감안한다면 검토해 볼 필요가 있다. S/W교육과정은 그 자체가 매우 유익한 기술훈련과정이기 때문에 이를 통하여 북한의 관련 인력을 확충하고 기술수준을 향상시키는 효과도 있을 것이다. 북한은 S/W에 비해 H/W기술이 낙후되어 있지만, 북한의 기술흡수능력은 상당하며, 일부 분야에서는 외부로부터의 지원이 있으면, 빠르게 기술이 성장할 수 있는 잠재력을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 북한의 이러한 기술흡수능력을 활용하여 일정한 수준의 기술을 요구하는 정보통신분야에서의 공동 프로젝트마련을 검토할 필요가 있다.

이처럼 북한의 정보통신관련 대학에 남한의 창업보육센터나 인큐베이터를 설치하여 관련 전문가들이 상주하여 상호 관련 분야의 전문기술을 교류하는 것은 물론이고, 센터내에서 사업화된 아이템은 국내외 시장에서 진출가능성이 있을 경우에 남한의 벤처캐피탈의 도움을 받거나 남한의 자본력과 마케팅능력을 지원으로 세계진출의 타당성도 검토할 필요가 있다. 실제로, 북한에 정보통신산업 창업보육센터(Business Incubator) 센터를 조성하는 것이 현실적으로 불가능한 것만은 아니다. 일례로, 중국은 이미 이동통신 단말기, 컴퓨터 등에서 세계적인 생산기지로 부상하고 있을 뿐만 아니라, 현재의 성장속도라면 향후 수년 내에 미국과 함께 세계 최대의 시장이 될 것이다. 1999년 북경시에만 9,000개가 넘는 벤처기업이 창업을 하였으며, 신랑망(新浪網 : www.sina.com), 소후(www.SOHO.com)등이 세계 인터넷 업계에 혜성처럼 등장하고 있다. 이러한 중국 정보통신산업의 성장을 상징적으로 보여주고 있는 것이 중관촌이다. 중관촌은 남쪽의 백석교에서 북쪽의 과학촌에 이르는 총 연장 8km의 전자상가단지과 ‘중관촌’³⁹⁾, ‘과학촌’, 상지정보산업단지로 구성된다. 특히, 과학촌은 중국과학원과 중국공정원 등 연구 인력 1만 5,000명을 보유한 최고 두뇌 집단의 집합체로 첨단 과학기술 산업의 배후지 역할을 하고 있다. 상지정보단지는 미국의 IBM과 GE, 일본의 미쓰비시 등 130여개에 이르는 세계적인 기업들과 네트워크 등 중국의 중견 기업들이 입주해 있는 전자정보산업단지이다. 지난해 중관촌은 그 명

39) 중국정부는 올해 안에 중관촌 과기원구를 중국최고의 창업센터 및 인큐베이터로 키워 매출액 및 공업생산액, 수출총액을 1999년 대비 20~30%증가시킬 계획으로 있으며, 중장기적으로는 ‘중국의 실리콘밸리 및 중국과학기술의 메카로서 자리잡을 수 있도록 키울 계획을 가지고 있다. KOTRA, 전계자료, 2000. 5. 26.

성에 맞게 상당한 성장을 기록하였는데, 1999년 한해 동안 전년보다 93%가 늘어난 1,227개 사가 이 지역에서 창업을 하였으며, 총 입주 기업이 6,690개 사의 지난해 매출액은 전년 대비 405가 증가한 864억 위안에 달하였다. 이는 북경 전체 공업 총생산의 67%에 달하는 것이며, 이 지역 기업들의 평균 R&D투자는 매출액의 8%에 달하고 있다.⁴⁰⁾ 특히, 중관촌은 벤처기업으로의 자금유입을 촉진하기 위하여 2000년 4월부터 인큐베이팅시스템을 포함하는 중관촌 기술교역 센터를 운영하고 있으며, 인큐베이팅 기구에 대한 표준과 관련 정책을 제정하였다. 실제로, 중국 중관촌의 경우 해외자본의 유치와 지속적인 성장세 유지를 위해 '중관촌재건설'계획을 추진 중에 있다. 이 중에서 '신기술 산업을 위한 북경 실험구 투자정책'의 주요내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 중관촌에 투자 혹은 입지하는 경우 과학기술, 산업기술, 교통, 관광, 상업, 금융, 오락, 교육, 스포츠, 고급아파트 및 빌딩건설 등의 분야에만 국한된다. 둘째, 주택용지 임대연합은 70년, 사업용, 교육용부지 임대연합은 50년, 오락용 부지 임대연합은 40년으로 한다. 셋째, 투자기업에게는 창립일로부터 3년간 세금혜택을 준다. 넷째, 중관촌에서 활동하는 첨단기업에 대해서는 국가로부터 40~60%에 달하는 소득세율을 15%로 감면 받는다. 만일 기업의 수출총액이 당해 연도 총생산액의 40%이상일 경우 소득세율은 10%로 줄어든다. 다섯째, 신기술개발을 위한 생산 및 사업용으로 신규 건설된 건물에 대해서는 건물구입이나 건축시점으로부터 5년 동안 부과되는 '투자촉진을 위한 규제세'를 면제받는 등 다양한 지원책을 실시하고 있다. 이처럼 중국의 경우에도 정보통신관련 첨단산업 단지를 조성하고 그 안에서 자유롭게 관련 벤처기업들이 창업할 수 있는 시스템을 마련해 놓은 것처럼, 북한에도 정보통신산업 및 관련산업의 첨단산업 인큐베이팅 산업단지를 조성하는 것이다. 이때에 무엇보다도 가장 필요한 것은 남한의 적극적인 협조이며, 관련 인적·물적교류가 이루어져야 할 것이다. 실제, 북한의 아·태평화위원회에서 요청하고 있는 가칭 "금강산밸리"가 이와 유사하다. 금강산 지역에 실리콘밸리와 같은 첨단 기술연구개발단지를 조성한다는 것이다. 즉, 현대그룹이 마스터플랜을 짜고 시설을 제공하는 형태로 금강산밸리를 조성하고, 북한의 첨단 기술인력을 활용해 첨단 기술연구개발을 공동으로 추진한다는 것이 그 주요 내용이다. 여기서 북한이 이러한 첨단산업단지를 조성하면서 기대하는 것은 선진 기술 및 관리방법의 이전이라 할 수 있다. 그러나 여기서 문제가 되는 것은 노동력 조달, 모집방법, 교육시스템, 생산관리, 생산 설비·기술·원재료의 조달 및 판매, 임금체계, 생활환경, 경영과제 등이 문제가 될 것이다. 그러므로 이는 현실적으로 급히 서둘러서 될 과제는 아니다. 이처럼 첨단산업단지가 성공적으로 조

40) 김화섭, 전계자료, 2000.

성되기 위해서는 각 산업분야별 관련 시설 등이 먼저 조성된 후에 이들간의 상호 네트워크를 구성하는 것이 더 효율적이다.

4.1.2. 제2단계-통일 BI센터의 지원체제 및 전략 수립

정보통신산업 통일BI센터의 지원체제 구성은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 우선, 북한의 기술을 활용하기 위해서는 기술을 훈련시킬 수 있는 현대적인 설비와 장비를 갖추는 것이 필수적인 요소이다. 즉, BI센터의 기본적인 요소인 H/W시설을 갖추는 것이 필수적이다. 이를 위해 남한에서 1999년부터 추진해오고 있는 남한의 유휴설비이전과 더불어 공동 BI센터의 H/W시설 마련을 위한 별도의 계획이 필요하다. 실제로, 미국 창업보육센터들이 입주기업에게 제공하는 지원서비스 중에 H/W적인 서비스와 S/W적인 서비스를 다양하게 활용하고 있다. 여러 가지 지원 서비스 중 기초적인 사업지원, 마케팅 지원, 네트워킹 활동 등은 대부분의 창업보육센터에서 제공하고 있다.

둘째, 제2단계에서는 통일BI센터(Business Incubator)에 입주해 있는 기업들을 지원하기 위해서는 무엇보다도 단계별 지원프로그램이 마련되어야 한다. 즉, 여기서의 단계별지원프로그램은 ① 1단계로서 배아기단계의 창업보육지원시스템 구축이다. 즉, 신생 벤처기업이나 예비창업자가 가지고 있는 아이디어나 사업구상을 구체화해주고, 타당성을 검토해 줄 수 있는 시스템의 도입이다. 여기에는 창업관련 컨설팅프로그램이 필요하다. ② 2단계로서 아동기단계로서 북한의 대학이나 각 기관의 창업보육센터에 입주하고자 하는 입주기업 선정 및 입주 후 1~5개월까지 기간동안 기업에 적합한 운영전략과 지원프로그램을 입주기업과 협의하여 마련하고, 개별입주기업의 특성에 따라 마련된 운영전략과 지원프로그램에 따라서 최소 3개월에서 최대 2년까지 각종 지원프로그램을 동원하여 창업성공율의 증가는 물론이고, 사업기반 마련, 시장개척 등에 중점·지원한다. 특히, 이 단계에서는 기술개발지원, 경영관리지원, 기타 공용서비스 지원 등을 기본 지원프로그램으로 하여 지원해주고, 판로개척이나 시장조사, 해외 시장정보, 해당 전문기술분야 등은 별도의 지원프로그램을 마련하여 전문적이고 체계화된 서비스를 지원해주어야 한다. 그리고 졸업기간을 입주기업의 업종과 개발상품의 특성에 따라 차등화시켜 적용하여 할 것이다. 또한, 입주초기에는 입주기업의 시장확보 수준이 전반적으로 낮아 임대료가 낮은 수준에서 책정이 되나, 입주업체의 시장점유율이 높아짐에 따라 차등 적용할 필요가 있다. ③ 3단계로서는 자발적 성장기로서 북한의 창업보육센터를 졸업한 업체들을 대상으로 향후 조성해 갈 정보통신산업 창업보육센터(Business Incubator) 산업단지

우선적으로 입주시킴으로써 북한에서 계획중인 금강산 벨리 구축이나 중국의 중관촌형태의 정보통신분야의 첨단산업단지의 초석을 마련하는 것이다. 다만, 제2단계에서는 사전적인 제약요인 해결을 위해 통일BI별도로 인원과 물자의 원활한 교류도 중요하겠으나, 상호 정보의 자유로운 이동이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 남북한의 경제통일을 위한 준비과정에서 관련 법규와 규정들에 대한 준비가 필수적이다.⁴¹⁾ 투자협력의 경우 남한기업의 북한지역의 투자형태로 이루어지고 있는데 따라, 법령, 규정, 고시, 지침 등에 산재 있는 반출·입 관련 항목들을 정비하는 것이 시급하다. 실제, 북한의 외국인 투자법령의 일반적인 특징은 법률체계가 모호한 요소가 많다는 점이다. 현실적으로 북한의 폐쇄적인 경제시스템과 소극적인 태도로 법 집행의 효과가 거의 없는 실정이다. 동서독교역에서도 서독은 베를린협정에 의거 비관세원칙을 유지하였으며, 동독상품에 대해 부가가치세 경감 및 면제, 청산계정, 은행차관 제공 등의 방법을 채택하였다. 이와 같은 사례를 볼 때, 정보통신산업과 관련된 통일BI센터조정 정책을 추진하기 위해서는 관련 법규 및 제반 환경조성도 부수적으로 동시에 수행해야 한다.

4.1.3. 제3단계-통일BI센터 설치를 위한 재원마련

남북한 통일BI센터(Business Incubator) 센터를 설립하는 초기에는 이와 같은 대규모의 재원이 필요하며, 남한의 정보통신기업이 정보통신산업 통일BI(Business Incubator)센터에 입주해서 북한의 기술인력과 정보를 교류하고, 그들의 기술자들과 사업화 아이템을 정하고 만들어 가는데 필요한 기업운동을 위한 사회간접자본 건설에 소요되는 비용을 지속적으로 투입할 수 있는 재원마련이 다른 무엇보다도 중요하다. 그리고 중장기적으로는 북한의 정보통신산업을 필두로 정보통신산업을 통한 경제의 회생 및 남한의 대북 진출 정보통신기업들을 통일BI센터의 입주기업에 대한 별도의 지원 자금과 재원은 반드시 필요할 것이다. 현재 초기 통일BI(Business Incubator)센터 설립 단계에서는 남북협력기금 등의 확충과 효율적인 이용, 그리고 관련부처에 별도의 센터 설립비용을 반영하여 재원으로 활용해야 할 것이다. 통일BI(Business Incubator) 센터를 설치하기 위한 소요자금의 충당은 우선적으로, 남한의 정보통신산업관련 기업지원자금을 사용하되 기조성된 남북한협력기금⁴²⁾ 중에서 경수로 계정 및 공적기금

41) 탈냉전 이후 COCOM체제를 이어받은 바세나르협약(Wassenaar Arrangement)에 근거한 이중용도품목이란, 군수용으로 사용될 수도 있고, 민수용으로도 사용될 수 있는 품목을 말한다.

42) 남북간 상호교류 및 협력을 지원하기 위한 남북한협력기금을 설치하고, 이의 관리·운동을 위해 ‘남북협력기금법’(90.8)이 제정되었고, 남북협력기금의 지원을 위해 2000년 11월 통일부는 ‘남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침’(99. 10.제정)을 개정하였다.

을 제외한 2,180억원 정도를 이용할 수 있으므로 이를 활용하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이 협력기금이 SOC투자를 위한 재원이 되기 위해서는 정보통신 산업관련 대기업과 중소기업의 참여가 허용되고, 무상자원의 비중이 축소되어야 하며, 유상대출의 비중 등이 제고됨으로써 자금 운영의 효율성을 극대화하는 방안도 검토해야 할 것이다. 남북협력기금은 '91년 설치된 이래 현재까지 총 4조 4,611억원을 조성하여 3조 7,140억원을 사용하였고, 7,469억원을 보유하고 있으며, 주요 재원으로는 정부출연금, 공공자금관리기금예수금, 기금운용수익금 등으로 조성되고 있다. 남북관계발전에 따라 기금수요도 지속적으로 증가하고 있으며, 남북간 기합의 사항의 차질없는 이행을 위해 기금의 주재원인 정부출연금 규모를 늘려나갈 필요가 있다.

<표 15> 북한지원에 활용 가능한 재원 규모 및 평가

구 분	용 도	규 모	사용조건	전 망

자료: 삼성경제연구소, “남북정상회담과 경제협력”, 「CEO information」, 제249호, 2000. 6. 7, p.14.

실제, 독일은 통일 직전인 1990년 초반까지 구 동서독 경제협력의 주요 특징으로 지적되어야 할 점은 구 동서독간 직접투자와 합작·합영은 구 동독의 합작·합영 불허 원칙에 따라 전혀 불가능했다는 점이다.⁴³⁾ 또한 독일은 통일후 동서독간의 경제통합의 촉진을 위해서 몇 개의 기금을 신설하거나 기존의 경협 장치들을 보완하였다. 그러나 독일에는 우리의 남북협력기금과 유사한 목적으로 통일 이전에 설치된 기금은 없었다. 다만, 동서독간 교류와 협력을 촉진하고, 경제적 상호의존관계를 심화시키기 위해서 구체적이고, 실천적인 지원제도가 다양하게 운영되고 있었다. 우선, 구동서독 경제통합과정에서 활용된 기금은 종류가 많지만 실제 통일과제와 직접적인 관련이 있는 것은 “독일통일기금”과 “채무유산변제기금” 등 두 가지 뿐이다. 다음으로, 구서독측이 통일과제와 구동서독의 경제통합을 위해서 기금 또는 유사한 형태로 행한 재정지원은 통일기금 외에도

동 지침에 따르면, 경제협력사업자금의 대출대상에 30대 대규모기업집단에 속하는 기업이 제외되었다.

43) <http://www.hri.co.kr/nk/전문가논단/ex3-3.htm>

다수가 있다. 그 가운데 대표적인 것으로 “지역경제 구조개선을 위한 공동과제”, “동독 부흥을 위한 공동과제”, “EC지역발전기금” 등을 들 수 있다. 이들은 통일 직후 매년 50억 DM이상씩을 구동독의 민간기업활동을 위한 기반조성과 사회간접자본 확충을 위해서 지원되었다. 구동독의 사회간접자본 형성을 위한 프로그램외에 구동독 민간 경제 활성화를 위해서도 다양한 지원프로그램이 제공되었다. 그 가운데 독일분담은행을 통해서 지원되는 프로그램은 주로 중소형 기업의 창업과 확장을 지원하는 ERP-창업지원계획, 확장 및 기술혁신투자재원 계획, 자본금 지원 계획 등과 역시 ERP-대출프로그램, KFW-투자프로그램, KFW-주거공간현대화프로그램 등 KFW내의 프로그램이 있다.

<표 16> 북한의 지역개발을 위한 단계별 재원조달 가능성

단계	북한경제연착륙 (1단계)	북한경제기반강화단계(2단계)	남북 경제통합단계 (3단계)

자료: 김철, “두만강유역 중소 연계지역 개발현황 및 당면한 문제”, 「한·중·조 협력을 통한 지역개발방안 연구」, (국토연구원, 2000), p.12.

주: 1단계와 2단계는 남북협력기로, 3단계는 경제통합기로 볼 수 있음.

마지막으로, 동서독간의 통일이 달성된 이후에 활용된 기금과 달리, 통일 이전 구 동서독간의 경협촉진을 위한 장치로서 청산결제(Swing), 상품교역의 연불수출보험제도, 시설 투자재의 연불수출지불보증제도, 그리고 대규모 공공차관 등이 있는데 이들은 기금 형태가 아니라 경협을 지원하는 정책수단인 것이 특징이다. 통일전 구서독은 구동독과의 경협촉진을 위해서 별도의 협력기금을 조성하는 대신, 교역장애제거, 구동독 당국에 대한 유인책 제공, 구동독의 외환 애로 타개 지원 등을 통해서 교류와 접촉을 촉진하고 긴장을 완화시키는데 주력하였다. 실제로, 남북한 통일 시점까지 동서독 수준의 경제력을 갖는 것이 현실적으로 불가능할 것으로 예측되기 때문에, 우리의 경우에는 정부재정보다는 국제금융기구나 국제민간자본을 통해 소요재원을 조달하는 것이 필요하다. 이렇게 국제금융기구로부터의 지원을 확보하기 위해서는 남한 경제에 대한 국제 사회

의 신인도제고가 선행될 필요가 있다. 독일재건은행(KFW)의 경우 1990년대 중반이후 동독지역에 대한 투자재원의 30%가량을 해외시장에서 조달하고 있는데, 이것은 독일재건은행의 국제신인도가 높기 때문이다. 다만, 최근에 한국수출입은행이 개성에서 조선무역은행과 남북청산결제⁴⁴⁾은행간 실무접촉을 개최하고, 「청산결제업무에 관한 합의서」에 서명한 것은 본 연구에 있어서 큰 의미를 가진다. 이번 청산결제은행간 합의서는 남북간 교역에 대한 직접 대금결제의 발판을 마련하고, 향후 실질적인 금융협력으로 발전할 수 있는 기반을 구축하였는데 의의가 있다.

4.1.4. 제4단계 - 남북한의 기술적 노하우 공유 네트워크 구축

<그림 5>는 본 논문의 단계별 구축전략 기반위에서 좀 더 나아가 자발적으로 성장해 나가는 모형을 제시한 것으로, 북한의 정보통신산업은 이와 같은 모형으로 발전해 나갈 수 있음을 제시한 모형이다.

남북한의 정보통신산업 통일BI(Business Incubator)센터에 입주할 경우에 가장 필수적인 것 중에 또 하나가 다양한 네트워크의 구축이다. 중국의 중관촌의 경우 ‘북경신기술협회’나 ‘비국영기업협회’등을 중심으로 기업간 협력관계를 지원하고 있다. 이는 단순히 기업이 집적한 ‘물리적 집적지’만이 아니라 기술정보 공유, 인력수급지원 등 실질적인 네트워킹이 이루어지는 곳으로서 자리잡기 위한 노력을 경주하고 있다. 특히, 중관촌은 이들 협회의 조직과 활동을 정부가 직간접으로 지원함으로써 자율적인 성장을 촉진하고 있다. 또한, 북경신기술협회(Beijing New-tech Firms Association)과 비국영기업협회(Non-state-owned Enterprise Association)은 주로 중관촌내 각 업체들의 경험을 공유할 수 있도록 회합을 주선하는 활동을 하고 있다. 이는 중관촌내 기업간에 비공식적이고 대면

44) 청산결제란 남북교역에 대해 매 거래시마다 현금으로 상대측에 결제하지 않고, 청산결제 은행에 개설된 청산계정에 기장해 두었다가, 그 차액을 1년 단위로 청산하는 방식이다. 한국수출입은행, “한국수출입은행, 남북 청산결제 은행간 합의서 타결”, 보도자료, 2004. 6. 26.

<그림 5> 정보통신산업의 남북한 통일BI의 단계별 조성정책과 운영정책

적인 관계를 형성하는데 도움을 주고 있다. 그러나 많은 기업이 각기 다른 국영 기관에서 분리·신설되었기 때문에 아직까지는 다른 업체들과의 협력관계 형성이 미비하고, ‘모태조직’과의 관련이 밀접한 편이다.⁴⁵⁾ 이처럼 중국도 같은 산업 지구내에 기업간 네트워크를 구축함으로써 입주기업들간의 상호협력할 수 있는 기반을 조성해 나가는 것이다. 정보통신산업 통일BI(Business Incubator) 센터에는 남한의 정보통신기업과 북한의 기술인력간의 네트워킹, 남한의 정보통신컨설팅 전문인력과 북한의 기술인력간 네트워킹, 남한의 창업보육센터(Business Incubator)전문인력과 북한의 기술인력간의 네트워킹 등 다양한 남북한 정보통신산업 네트워크가 구축되어야 할 것이다. 특히, 정보통신산업과 관련한 네트워킹의 주된 역할은 한국정보통신센터, 한국정보통신산업연합회, 한국창업보육센터협의회 등 민간기관이 주가 되어 이루어져야 할 것이다. 그 이유는, 남북한 양쪽 당사자인 정부가 주가 될 경우에는 다소 경직될 수 있으며, 자칫 잘못하면 실질적인 효과를 볼 수 없기 때문이다. 그러므로 이와 같은 네트워크 구축은 정

45) 황주성의 3인, 「정보통신산업지구 활성화를 위한 연구 -서울S/W타운을 중심으로-」, 정보통신정책연구원, 1999. 12, pp.78-79.

<표 19> 협력주체별·기술분야별 협력방안

구 분	1단계 (단순교류협력단계)	2단계(본격적인 교류협력단계)	3단계(통일을 전제로 한 교류협력 단계)

부에서 관련 제반 환경과 여건을 조성하고, 실질적인 것은 민간에서 전담하는 것이 효과적일 수 있다. 예를 들어, 현재 정보통신인력을 양성하고 있는 조선컴퓨터센터, 평양프로그램센터, 김일성 종합대학 및 기타 중소규모의 연구기관과 대학 내에 컴퓨터 소프트웨어 연구시스템을 구축하여 북한에서 상대적 우위를 갖고 있는 항공관제시스템, 지문인식시스템 등 생체측정기술 응용분야 및 음성인식, 자동번역프로그램, 바둑, 장기 등 오락프로그램, 아동 및 학생 대상의 멀티미디어 교육프로그램을 집중 개발하도록 한다는 것이며, 이들에 공동창업보육센터의 설치를 검토해야 할 것이다. 또한, 북한의 정보통신인력이 2001년 현재 10만명으로 추산되는데, 실제 자기 전공부문에 활용하는 인력은 5천명 미만으로 이들을 효과적으로 활용할 수 있도록 공동창업보육센터의 인력활용 방안도 모색되어야 할 것이다.

이처럼 경제분야의 통일한국을 위한 정보통신산업의 통일BI센터 조성정책은 향후 다양한 측면에서 그 효과가 기대되며, 이를 추진하는데 있어서 반드시 사전에 철저한 준비작업이 필요하다. 그리고, 조성된 창업보육센터는 <그림 5>과 같이 지속적으로 발전할 것이다.

4.2. 통일인프라 구축을 위한 정보통신산업분야의 남북한 통일BI센터 조성정책의 장애요인

4.2.1. 남북한 경제상황에 맞는 운영모델 개발 부족

김정일이 중관촌을 시찰하고 금강산밸리나 개성공단 등의 프로젝트에 적극적인 관심을 보인다고는 하나, 이는 중국식 개혁개방정치와는 다른 의미가 내재되어 있다. 즉, 북한은 중국의 개혁정치를 답습하기에는 중국에 비해 체제가 취약하고, 좁은 영토로 인해 과감한 개혁수행이 현실적으로 어렵다는 것이다. 예를 들어, 과거 중국에서는 중앙으로부터 권한을 이양받은 지방정부가 실용주의

에 입각, 외국과의 교류에 있어 탄력적인 태도를 보였지만, 북한 중앙집권적인 개발정책을 펴고 있으므로 이는 어려울 것이다. 그러므로, 일단 정부 대 정부의 교류에서 정부대 민간의 교류를 활성화해나며, 정부가 뒤에서 지원하는 시스템이 필요하며, 양쪽의 민간전문인력과 기술들의 상호목적성을 충족할 수 있는 교류 시스템이 요구된다. 실제, 남북한 정보통신분야에서 기존에 이행되었던 협력방식은 원부자재와 설비 제공형 임가공 사업을 비롯한 형태로 진행되어 왔다. 이는 초기에 리스크를 분산하고, 일정 수준까지는 진행될 수 있으나, 본 연구에서 제시하는 북한의 정보통신인력을 효과적으로 활용할 수 있는 모델은 되지 못한다. 그러므로, 최근에 조성하는 개성공단에 본 논문에서 제시하는 정보통신분야의 창업보육센터를 조성하는 것을 검토할 필요가 있다.

4.2.2. 북한에 정보통신관련 전문기술 미비

분단 50여년이 지나면서 공통된 전문 용어의 사용에 있어 이질적인 부문이 상당히 존재하고 있다. 실제로, 북한의 정보통신기술분야를 평가해 보면, 하드웨어 분야는 침체를 거듭하고 있다. 통신분야도 광케이블 구축 노력을 하고 있으나, 자본 부족, 기술적 문제 등으로 부진하다고 평가할 수 있다. 이러한 부진의 이유는 전략물자 수출통제체제로 컴퓨터를 비롯한 하드웨어 분야의 설비 수입 및 기술 습득이 불가능했기 때문이다. 그러므로 향후 정보통신기술과 인력의 원활한 교류를 위해서는 자판표준안의 도출이나, 용어의 통일 등을 통해 남북한 정보통신기술의 초석을 마련하고, 이를 정보통신산업 인큐베이팅센터에서 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 남한의 경우도 선진국과의 기술격차가 여전한 것으로 보이며, 선진국의 개방압력 및 기술이전의 기회는 앞으로 극복할 과제로 등장하고 있다. 실제 BI센터 구축시 북한지역의 정보통신기반 구축은 남한이 주도해 나갈 수밖에 없는 상황에서 이 같은 조성정책은 부담으로 작용할 수 있다. 실제, 북한의 컴퓨터 보급률이 1%에도 미치지 못하고 있으며, 통신망, 전력 등 SOC인프라가 절대적으로 필요한 실정이다. 2001년에 남북 합작으로 게임개발사를 설립하려던 KTB네트워크는 북한의 게임프로그램머가 부족하다고 판단하여 합작사업을 무기한 연기한 사례를 볼 때, 아직 북한에 정보통신산업과 관련된 여러 가지 인프라가 부족한 실정이다.

4.2.3. 점진적 접근 시나리오의 부재

정보통신기업에게는 환경 개선에 정도에 따라 대북사업을 점진적이며, 단계적으로 추진하는 신중한 자세가 요구된다. 남북경협이 여건이 종전보다는 개선될 가능성이 높아지긴 했지만, 경협이 활성화되고, 기업이 대북사업에 본격적으로 뛰어들기에는 충분할 정도인지는 지금 가늠하기가 어렵다. 특히 수익성을 추구하는 민간기업의 경우 이를 장기적 관점에서 추진할 수 있는 시스템이 갖추어지지 않은 현 상황에서 무분별한 진출은 그 리스크가 크다할 것이다.

4.2.4. BI입주기업에 대한 지원서비스 Tool의 미비

남한에서는 현재 대학을 중심으로 창업과 관련된 과목을 개설하여 창업교육을 진행하고 있으나 아직 그 내용이나 방법에 있어 미약한 점이 많다. 또한 창업관련 강의도 한 학교에서 1강좌를 넘는 경우가 거의 없어 창업교육이 실질적으로 예비창업자들을 위한 교육의 장으로서 제대로 역할을 수행하지 못하고 있

는 실정이다. 2003년 12월 현재 우리나라의 창업강좌 지정현황을 보면, 일반강좌가 50개, 전문강좌 24개가 지정·운영되고 있으나, 미국과 같이 전문적이고 체계적인 창업교육프로그램은 갖추지 못하고 있는 실정하에서 북한의 공동BI센터 조성 후에 입주한 기업이나 전문가들에 대한 교육서비스를 제공하기에는 미비한 점이 많다.

4.2.5. 공동 BI구축전략 추진시 법적·제도적인 정비 미비

남북한간의 투자, 물품의 반출·반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 많은 법률들이 연관되어 있다.⁴⁶⁾ 그러나 정부는 1990년 8월 1일 부로 남한과 북한간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 특별히 남북교류협력에 관한 법률을 제정하였다. 이 법은 남한과 북한과의 왕래·교역·협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 적용하도록 되어 있다.

북한은 90년대에 들어서서 대외 경제 개방을 표방하면서 1992년 4월 9일의 헌법 개정으로 외국인의 합법적인 권익 보장(제16조)과 외국 법인 또는 외국 기업과의 기업 합병 및 합작 장려(제37조) 조항을 신설한 데 이어 「외국인투자법」(1992년 10월 5일)을 비롯한 외국인투자 및 대외경제관계법들을 제정하고, 1984년의 「합영법」을 개정하여(1994년 1월) 서방의 자본과 기술의 도입을 통한 북한 경제의 회생 내지 활성화를 도모하였다. 북한은 이에 따라 남한의 기업과 기업인의 투자를 장려하는 조치를 취해 왔다. 즉, 북한의 외국투자법제는 투자 당사자로 ‘공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선 동포’도 다른 나라의 기관·회사·기업체들과 개인 및 기타 경제 조직과 함께 북한 영역 안에 투자할 수 있다고 하였다. 이는 남북경협을 확대하는 법적 기반을 구체적으로 마련한 것으로, 북한의 자유경제무역지대를 비롯한 여타 지역에 대한 진출 대상을 남한 기업과 투자자들로 확대하고 있다. 남북간 이중과세방지협정이 북한의 세금법에 우선한다는 구체적인 내용을 포함시킴으로써 대북 투자 남한 기업의 권익을 보호하는 조치 및 바세나르 협약에 따른 첨단기기 및 기술의 북한 영입에 대한 문제 등도 장애요인작용할 수 있다. 즉, 바세나르 협약에 따라 북한과 같은 분쟁 우려국에 대해서는 이중용도(민간용도와 군수용도)로 사용이 가능한 품목에 대한 수출을 제한하고 있으므로 남북 정보통신산업의 통일BI센터 정책에 있어서도 문

46) 외국환관리법, 외국인 투자촉진법, 한국수출입은행법, 수출보험법, 대외경제협력기금법, 법인세법, 소득세법, 조세감면규제법, 수출용원재료에대한관세등환급에관한특례법, 기타 대통령령이 정하는 법률 등임.

제가 되는 것이다. 이 때 정보통신분야에 해당하는 기술집약적 설비의 상당부분은 위 이중용도 품목에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 바세나르협약에 따른 수출입통제 목적은 분쟁우려국에서 민간품목을 군사적 용도로 사용하는 것을 규제하는데 있는 것이므로, 수출품의 용도를 어떻게 보느냐에 따라 본 논문에서 주장하는 정책의 가능성은 크게 달라질 수 있다. 따라서, 수출입 품목에 대한 군사적 전용의 방지대책과 아울러 남북경협이 활성화를 위해 용도판정의 기준을 정해두는 것이 필요하다고 하겠다. 이 밖에도 남북교류협력법 제9조 제3항은 “남한의 주민이 북한의 주민 등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉한

고자 할 때에는 통일부장관의 승인을 얻어야 한다”라고 규정하고, 남북한의 안정적인 교류를 촉진하고 있고, 반국가적인 이적목적의 대북접촉은 국가보안법 등으로 처벌되고 있다. 그러나 통신기술의 발전에 따른 인터넷 등을 통한 접촉 등에 대한 법적, 제도적인 적용 등에 대한 문제가 등장할 수 있는 장애요인이다. 결국에는 정보통신산업분야의 공동BI센터를 조성하는 정책을 추진하기 위해서는 대외적으로 「바세나르협약(The Wassenaar Arrangement)」에 따른 북한 등의 사회주의국가에 대한 수출규제문제를 해결해야 하고, 국내적으로는 「남북교류협력에관한법률」과 「국가보안법」, 「남북경제협력사업처리예관규정」등과 전기통신기본법, 전기통신사업법 등에 규정된 남북의 교류와 협력과 관련된 법적인 문제들을 해결해야 한다. 이 밖에도 예상하지 못한 여러 가지 장애요인들이 등장할 수 있다. 특히, 바세나르협약에 대해서는 북한을 테러지원국 리스트에서 제외될 수 있도록 남북상호간이 정치적으로 노력해야 하는 것은 물론이고, 북한에 반입되는 구형 컴퓨터 등 IT장비에 대해 일률적으로 가로막을 것이 아니라, 선별적으로 허용될 수 있도록 장치를 마련해야 할 것이다. 북한은 이미 중국을 통해서 중국산 IT장비들이 도입되는 현실을 볼 때 바세나르협약의 무조건적인 적용은 개선에 여지가 있다할 것이다.

5. 결론

북한은 2001년 들어 “21세기 정보산업시대”이며, “첨단과학기술은 곧 컴퓨터 산업”임을 강조하면서 인민경제 등 모든 부문의 정보화 없이는 강성대국 건설이 불가능하다고 역설하고 있다. 그리고 구체적으로 정보통신산업 육성을 경제회복의 중심고리로 제시하면서 각종 과학기술 전시회를 비롯하여 정보화 연구토론회, 언론선전 등 다양한 방법을 통해 정보통신산업의 중요성을 부각하고 있

다. 북한은 정보통신산업에 대한 관심을 경제의 「단변도약」을 위한 것임을 지적하고 있다.

이처럼 북한은 북한의 정보통신 기술은 그 동안 고집해왔던 주체사상과 자력갱생의 원칙으로 외국의 첨단 기술 유입을 막아 왔고, 경제 사정의 악화로 하드웨어등 장치산업에 투자를 할 수 없었기 때문에 남한에 비해 여러 면에서 많이 낙후되어 있다. 특히 통신 분야에서 그 정도가 매우 심하여, 통일이 된다 할 때 남북한 정보통신산업 분야 통합에 있어 커다란 문제를 야기하게 될 것이다.

한편, 최근 남북한의 정보통신산업분야의 협력 논의가 활발히 추진되기 시작함에 따라 본 논문에서 제시한 정보통신산업분야의 통일BI센터 조성정책에 대해 구체적인 검토가 필요하다. 즉, 남북한 공동 통일BI센터 조성정책에 있어서 남한은 인적·물적 기반을 갖추고 있으나, 지속적인 시장확보와 새로운 기술이 필요하고, 북한은 아직 관련 기술이나 기반이 미비하여 제품자체를 생산하는데 필요한 자금, 인력, 인프라 등 여러 가지 부문에서 문제를 안고 있는 상황에서 산업·경제분야에서의 협력은 큰 의미를 가진다 할 것이다. 실제, 독일의 경우에도 통일전 동독과 서독이 통일이 계기가 된 한 분야가 정보통신관련 인프라 구축 관련 교류였고, 중국과 대만의 경우도 정보통신분야에 관련해서는 정치적인 논리를 배제하고 활발한 교류하고 있는 바는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이에 본 논문에서는 향후 통일한국의 인프라 조성을 위해 정보통신산업 남북한의 통일BI(Business Incubator)센터 조성 정책을 추진하기 위해, 우선, 남한의 BI센터의 지원체제에서 향후 남북한이 공동으로 추진할 수 있는 BI센터조성을 위한 지원체제 및 서비스, 형태 등을 살펴보았고, 이에 따른 체계화하여 지원모델을 설정하였다. 둘째, 이렇게 체계화된 지원모델을 토대로 실제 북한의 현실에 적합한 통일BI센터의 조성 준비과정을 제시하였으며, 또한, 이에 따른 단계별 조성정책을 제시하였다. 마지막으로, 정보통신산업분야의 남북한 통일BI센터 조성을 추진함에 있어서 장애요인들중에서 통일BI센터 추진시에 해결해야 할 장애요인을 살펴보았다.

구체적으로, 본 논문에서 제시하고 있는 정보통신산업분야의 단계별 통일BI 조성정책 추진에 있어 제1단계(입지선정 및 운영형)에서는 북한에 남한 창업보육센터(Business Incubator) 컨설팅 전문인력이나 시스템이 진출하기 위해서는 우선적으로 하드웨어적인 시설이 필요하다. 그 형태로는 크게 두 가지를 제시할 수 있는데, 첫째, 현재 조성되고 있는 개성공단지역에 통일BI센터를 조성함으로써 남북간의 정보통신산업육성·지원을 할 수 있는 교류의 장을 만드는 것이다. 둘째, 단지조성이 현실적으로 불가능할 경우에는 남한의 창업보육센터와 같은 역할과 기능을 할 수 있는 정보통신산업 인큐베이터를 북한의 정보통신산업관

련기관에 조성하는 것이다. 북한의 정보통신관련기관들이나 대학에 정보통신창업인큐베이터를 설치하고 남한 관련 전문가들과 북한의 전문가들이나, 기술진이 상호교류할 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

제2단계 전략으로서(통일 BI센터의 지원체제 및 전략 수립) 통일BI센터의 지원체제 구성하는 것인데 이를 크게 3가지로 구분될 수 있다. 북한의 기술을 활용하기 위해서는 기술을 훈련시킬 수 있는 현대적인 설비와 장비를 갖추는 것이 필수적인 요소이다. 즉, BI센터의 기본적인 요소인 H/W시설을 갖추는 것이 필수적이다. 이를 위해 남한에서 1999년부터 추진해오고 있는 남한의 유희설비 이전과 더불어 공동 BI센터의 H/W시설 마련을 위한 별도의 계획이 필요하다. 또한 제2단계 전략에서는 다른 무엇보다도 통일BI센터(Business Incubator)에 입주해 있는 기업들을 지원하기 위한 프로그램을 구축하는 것이다. 이 프로그램은 크게 지원프로그램과 지원성격별 지원프로그램으로 구성할 필요가 있다. 우선, 1단계로서 배아기단계의 창업보육지원시스템 구축이다. 즉, 신생 벤처기업이나 예비창업자가 가지고 있는 아이디어나 사업구상을 구체화해주고, 타당성을 검토해 줄 수 있는 시스템의 도입이다. 여기에는 창업관련 컨설팅프로그램이 필요하다. 둘째, 2단계로서 아동기단계로서 북한의 대학이나 각 기관의 창업보육센터에 입주하고자 하는 입주기업 선정 및 입주 후 1~5개월까지 기간동안 기업에 적합한 운영전략과 지원프로그램을 입주기업과 협의하여 마련하고, 개별입주기업의 특성에 따라 마련된 운영전략과 지원프로그램에 따라서 최소 3개월에서 최대 2년까지 각종 지원프로그램을 동원하여 창업성공율의 증가는 물론이고, 사업기반 마련, 시장개척 등에 중점·지원한다. 특히, 이 단계에서는 기술개발지원, 경영관리지원, 기타 공용서비스 지원 등을 기본 지원프로그램으로 하여 지원해주고, 판로개척이나 시장조사, 해외 시장정보, 해당 전문기술분야 등은 별도의 지원프로그램을 마련하여 전문적이고 체계화된 서비스를 지원해주어야 한다. 그리고 졸업기간을 입주기업의 업종과 개발상품의 특성에 따라 차등화시켜 적용하여 할 것이다. 또한, 입주초기에는 입주기업의 시장확보 수준이 전반적으로 낮아 임대료가 낮은 수준에서 책정이 되나, 입주업체의 시장점유율이 높아짐에 따라 차등 적용할 필요가 있다. 마지막으로, 3단계로서는 자발적 성장기로서 북한의 창업보육센터를 졸업한 업체들을 대상으로 향후 조성해 갈 정보통신산업 통일BI(Business Incubator)센터에 우선적으로 입주시킴으로써 북한에서 계획중인 금강산 벨리 구축이나 중국의 중관촌형태의 정보통신분야의 첨단산업단지의 초석을 마련하는 것이다. 다만, 제2단계에서는 공동BI별도로 인원과 물자의 원활한 교류도 중요하겠으나, 상호 정보의 자유로운 이동이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 남북한의 경제통일을 위한 준비과정에서 관련 법규와 규정들에 대

한 준비가 필수적이다. 투자협력의 경우 남한기업의 북한지역의 투자형태로 이루어지고 있는데 따라, 법령, 규정, 고시, 지침 등에 산재 있는 반출·입 관련 항목들을 정비하는 것이 시급하다. 실제, 북한의 외국인 투자법령의 일반적인 특징은 법률체계가 모호한 요소가 많다는 점이다. 현실적으로 북한의 폐쇄적인 경제시스템과 소극적인 태도로 법 집행의 효과가 거의 없는 실정이다. 동서독교역에서도 서독은 베를린협정에 의거 비관세원칙을 유지하였으며, 동독상품에 대해 부가가치세 경감 및 면제, 청산계정, 은행차관 제공 등의 방법을 채택하였다.

제3단계 전략으로서(통일BI센터 설치를 위한 재원마련) 남북한 통일BI센터를 설립하는 초기에는 이와 같은 대규모의 재원이 필요하며, 남한의 정보통신기업이 정보통신산업 통일BI센터에 입주해서 북한의 기술인력과 정보를 교류하고, 그들의 기술자들과 사업화 아이템을 정하고 만들어 가는데 필요한 기업운동을 위한 사회간접자본 건설에 소요되는 비용을 지속적으로 투입할 수 있는 재원마련이 다른 무엇보다도 중요하다. 그리고 중장기적으로는 북한의 정보통신산업을 필두로 정보통신산업을 통한 경제의 회생 및 남한의 대북 진출 정보통신기업이나 정보통신산업 통일BI센터의 입주기업에 대한 별도의 지원 자금과 재원은 반드시 필요하다할 것이다. 현재 초기 정보통신산업 통일BI(Business Incubator)센터 설립 단계에서는 남북협력기금 등의 확충과 효율적인 이용, 그리고 관련부처에 별도의 센터 설립비용을 반영하여 재원으로 활용해야 할 것이다. 이 센터를 설치하기 위한 소요자금의 충당은 우선적으로, 남한의 정보통신산업관련 기업지원자금을 사용하되 기조성된 남북한협력기금중에서 경수로 계정 및 공적기금을 제외한 부분을 활용하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이 협력기금이 SOC 투자를 위한 재원이 되기 위해서는 정보통신산업관련 대기업과 중소기업의 참여가 허용되고, 무상자원의 비중이 축소되어야 하며, 유상대출의 비중 등이 제고됨으로써 자금 운영의 효율성을 극대화하는 방안도 검토해야 할 것이다.

마지막으로, 제4단계(남북한의 기술적 노하우 공유 네트워크 구축)에서는 남북한의 정보통신산업이 통일BI센터에 입주할 경우에 가장 필수적인 것 중에 또 하나가 다양한 네트워크의 구축이다. 중국의 중관촌의 경우 ‘북경신기술협회’나 ‘미국영기업협회’등을 중심으로 기업간 협력관계를 지원하고 있다. 이는 단순히 기업이 집적한 ‘물리적 집적지’만이 아니라 기술정보공유, 인력수급지원 등 실질적인 네트워킹이 이루어지는 곳으로서 자리잡기 위한 노력을 경주하고 있다. 이 센터에는 남한의 정보통신기업과 북한의 기술인력간의 네트워킹, 남한의 정보통신컨설팅 전문인력과 북한의 기술인력간 네트워킹, 남한의 창업보육센터(Business Incubator)전문인력과 북한의 기술인력간의 네트워킹 등 다양한 남북한 정보통신산업 네트워크가 구축되어야 할 것이다. 특히, 정보통신산업과 관련

한 네트워킹의 주된 역할은 한국정보통신센터, 한국정보통신산업연합회, 한국창업보육센터협의회 등 민간기관이 주가 되어 이루어져야 할 것이다.

결론적으로, 남북한이 분단된 지 50여년 만에 남북정상회담이 이루어졌고, 다양한 형태의 민관의 만남이 이루어지고 있다. 이제는 실질적인 상호이익되는 공동 프로젝트를 추진할 시기이며, 그 중에서 특히 남북한 정보통신산업의 육성을 통해 경제통일의 초석다지는 계기를 마련할 때가 바로 지금이라 할 수 있다. 이에 본 논문에서 제시한 남북한 정보통신산업 창업보육센터 조성정책은 점진적이고, 체계적인 보완과 그에 따른 검토 후에 접근이 필요하다. 남북한의 통일에 있어서 정보통신의 의미는 50여년 넘게 분리되어 온 민족과 문화의 동질성을 회복하는데 가장 중요한 요소가 되고, 통일을 앞당기는 선도적 역할을 수행할 수 있는데 큰 의미가 있다. 이처럼 정보통신 교류협력의 기반이 마련되면 전자산업분야와 정보통신기기 분야의 교류가 필수적으로 수반되어 전기통신 서비스 산업분야 및 컴퓨터 관련 산업도 동시에 활성화되면서, 경제통일의 초석을 다질 수 있을 것이다. 다만, 본 논문이 제한된 북한의 자료와 단기간의 검토로 인해 다소 미진한 점이 있으나 이를 토대로 향후 좀 더 구체적인 정책을 수립하는데 도움이 되었으면 한다.

【 참고문헌 】

- [1] KOTRA(2000.5), 「KOTRA 해외동향」.
- [2] LG생산기술원(2000), 「한국형BI모델 및 운영메뉴얼」.
- [3] 공영일(2000.9), “정상회담을 전후한 IT부문의 남북한 교류협력 동향분석”, 정보통신정책연구원.
- [4] 김화섭(2000), “중국의 실리콘 벨리 : 중관촌”, 현대경제연구원.
- [5] 노동신문, 2001.1.1.
- [6] 대한상공회의소(1998.8), 「정보통신산업의 경쟁력강화를 위한 관련제도 및 정책개발」.
- [7] 매일경제신문(2000.8.24), “美 벤처 인큐베이터 위기- 전문성 없어 30%도 생존 어려워”.
- [8] 황주성의 3인(1999.12), 「정보통신산업지구 활성화를 위한 연구 - 서울 S/W타운을 중심으로 -」, 정보통신정책연구원.
- [9] 박찬모(1999. 5), “북한의 정보화 동향과 남북한 통합”, 한림대학교.
- [10] 배종태(1998.8), “우리 나라 창업보육센터의 활성화 방안”, 「21세기를 향한 과학산업단지과 벤처기업의 성공전략 국제 워크샵 자료」, 한국과학기술원 신기술창업지원단.
- [11] 산업연구원(1993), 남북한 경제통합의 추진방향」.
- [12] 시사저널, 2000. 9. 14.
- [13] 신창호(1997), 「산업지원기반의 국내외 사례」, 서울시정개발연구원.
- [14] 안준모외 1명(1998.3), 「국내외 창업·보육 지원 사업방향 및 모델정립에 관한 연구」, 한국소프트웨어지원센터.
- [15] 양문수·김석진(2000.7), “정상회담 이후 기업의 대북사업 전략”, LG경제연구원.
- [16] 오문석(1999.6), “성장주도산업으로 떠오른 IT산업의 현주소”, 「주간경제」 525호, LG경제연구원.
- [17] 전자신문, “창업보육센터, 이대로 안된다”, 2000. 8. 21~24.
- [18] 정보통신정책연구원(2000.2), 「정보통신산업 월간 동향」.
- [19] 정원무(2000.2), “통일이후 북한지역 정보통신기반 구축방안에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- [20] 최수영(2000.12), 「남북경협 모델설정」, 통일연구원.
- [21] 한국경제신문, “2차전자 시장. 한일간 치열한 쟁탈전 예고”, 2000. 2. 29.

- [22] 허운나(2001), “남북정보통신교류의 정치·경제적 의의와 추진방향”, 「정보산업」, 3~4월호, 한국정보산업연합회.
- [23] 홍순직(2001.3), “김정일 총비서의 신사고의 북한의 개혁·개방”, 「통일경제」, 현대경제연구원.
- [24] <http://www.hri.co.kr/nk/전문가논단/ex3-3.htm>
- [25] <http://www.hri.co.kr/nk/전문가논단/ex2-47.htm>
- [26] <http://www.hri.co.kr/nk/전문가논단/ex9-74.htm>
- [27] <http://www.inews24.com>
- [28] http://www.soholink.co.kr/changup/ven_6/ven_22.html.

북한 체제전환의 사회적 비용에 따른 통일 한국 의료보장정책의 과제



배 화 숙
(부산대 강사)

목 차

【 요약 문 】	101
1. 서론	103
2. 체제전환의 사회적 비용과 대응	106
3. 북한의 체제전환이 의료보장에 미치는 영향	127
4. 통일 한국의 의료보장정책의 과제	134
5. 결론 및 제언	140
【 참고문헌 】	142

【 요약 문 】

통일 한국에서 의료보장 정책을 결정하고 제도를 개발하는데 있어 현실적으로 고려해야 할 변수를 규명함으로써 바람직한 제도를 설정하는데 필요한 근거를 제시할 수 있다는 것에 의의를 가진 본 연구의 목적은, 기존에 남북한이 각각 유지하고 있던 의료보장제도가 통일이라는 거대한 변화의 과정 속에서 어떻게 변화해야 할 것인가에 주목하면서, 북한의 체제 전환에 따른 사회적 비용이 의료보장에 미칠 영향을 구체적으로 예측하고 통일 한국에서 사회보장을 유지하고 발전시키기 위한 의료보장정책의 과제를 도출하는 것이다.

통일 이후 북한 지역에서 이루어질 체제전환을 고려하면서 도출한 통일 한국의 의료보장의 과제는 다음과 같다. 과제를 도출하여 미리 대비하는 작업은 통일 이후 사회보장체계의 신속한 수립과 안정화를 가져올 것이며 궁극적으로 남북통일의 목적인 사회통합의 수준을 향상시키는데 기여할 것이다. 따라서 통일 한국이 남북한에 적용하게 될 의료보장제도의 목표를 설정할 때 고려되어야 할 부분이라고 할 수 있다.

첫째, 경제체제 변화로 인해 증가될 사회적 약자들의 의료 접근성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 사회적 불평등을 최소화하고 양질의 인적자원을 형성할 수 있도록 의료 급여의 포괄성을 확보하고 안정적인 제도 운영을 위한 부담 배분의 형평성을 유지할 수 있는 의료체계를 개발해야 한다.

셋째, 체제전환으로 인해 긴급하게 발생한 의료 욕구에 대응할 수 있는 체계를 준비해야 하고 북한 지역에서의 안정성 있는 의료 서비스를 공급하기 위한 의료 인프라 구축을 위한 재정을 확보해야 한다.

넷째, 급격한 사회변동 속에서 사회적 약자를 더욱 양산하는 구조를 방지하기 위한 다양한 참여 시스템, 특히 의료보장과 관련한 의사결정에의 참여제도를 활성화해야 할 것이다.

체제전환이라는 상황은 여러 가지 측면에서 개혁보다 강력하게 추진된다는 속성 때문에 지속적으로 추진하기가 어려우며 그것을 관찰하는 데도 오랜 시간이 필요하게 된다. 체제전환 과정에서 나타나는 특징은 그 결과를 예측하기 어려우며 종종 의도되지 않은 결과가 나타난다는 것이다. 따라서 지속적인 정부의 정책적 개입이 불가피하다고 할 수 있다(임강택, 2001). 반대로 표현하면 체제전환으로 인한 재정적 위기, 긴급한 사회적 수요, 정치적 불안정 속에서 임시적이고 단선적으로 이루어지는 사회정책은 사회비용을 완화하는 응급구호적인 정책이 되기 쉽고 전환기를 거쳐 궁극적으로 지향해야 할 사회로의 진입에 오히려

비효과적일 수 있다.

통일 한국에서도 정부의 기능은 적어도 단기적으로는 상대적으로 강화될 가능성이 높다. 예를 들어, 공공재의 확충이나 북한주민에 대한 사회보장제도의 실시와 최소한의 생존권 보장, 경제적 질서의 조속한 확립, 낮은 실업률의 유지 등은 정부의 강력한 개입을 예견케 하는 사안들이다. 또한 노동문제의 안정, 남북한 주민간의 사회적 갈등, 북한지역에서의 정당의 확립 등은 경제 외적인 정부의 역할임을 알 수 있다.

이러한 문제들은 통일 초기의 전환단계에서 일시적으로 정부 역할을 확대하는 것으로 해결할 수 없을 것이다. 또한 가시적이면서도 빠른 정책 효과를 위해 선별적이며 일부 대상자 중심의 서비스 프로그램, 민영화 및 탈 규제화 등은 인적 자원 측면 혹은 사회복지적 측면에서는 지속적인 문제 해결의 방안이 되지 못할 수도 있다. 의료보장은 특히 사회보장의 핵심 부분으로써 그 제도의 성공 여부가 미칠 사회적 여파를 고려할 때 장기적인 안목을 가지고 접근하는 것이 필요하다. 의료보장제도를 구성하는 각각의 체계들이 체제전환으로 어쩔 수 없이 발생한다고 보는 개개인의 희생을 소홀히 하지 않고 사회통합을 고려하면서 만들어져야 할 것이다.

1. 서론

1.1. 연구목적

한반도의 통일은 국제정세의 변화와 남북한 간 관계의 성격과 질에 따라 직접적으로 영향을 받고 있을 뿐만 아니라 남한 사회 내에서 통일에 대한 당위성에 대한 입장의 차이가 혼재되어 있고, 북한 정권에 대한 일방적 동조 형태로만 ‘친북’을 규정하는 것과 같은 제한적 시각이 여전히 존재하고 있다. 이와 같이 남한과 북한의 통일과 관련된 사안에 대해 사회적 합의를 이끌어 내는 것에서부터 구체적 실현 방향과 방법을 모색하는 것은 단순한 일이 아님은 자명한 일이다.

이러한 이유 때문에 통일의 전 과정에 대한 일치된 의견을 신속히 이끌어 낼 수 없다하여도 남북한 통일에 대한 당위성에 대한 기본적 합의만이라도 존재한다면 통일에 대한 대비는 다각적으로 이루어져야 한다. 그렇다면 바람직한 통일 혹은 통일 과정이란 무엇인가? 그것은 소극적으로는 어떠한 형태로든 감당해야 할 사회 변화로 인한 사회적 비용을 최소화하는 것이며, 적극적으로는 통일한국이 복지국가로 건설될 수 있도록 하는 방향성과 토대를 구축하는 것이다. 통일이라는 거대한 사회 변동과정에서 최소화 시켜야 할 사회적 비용이란 통일의 형태에 따라 그 규모나 성격이 달라지겠지만 정치, 경제, 교육, 문화 등의 전 영역에서 새로운 사회 틀을 구성하기 위해 정부 혹은 전 국민이 부담해야 하는 재정투자, 자원동원, 노력, 희생 등을 포함할 수 있다.

북한 지역의 체제전환 과정과 결과에 대한 관심을 가져야 하는 이유가 여기에 있다. 남한의 시장경제중심 자본주의로의 전적인 흡수가 아니라 하더라도 현 재 동구권의 변화와 북한 내부의 변화 등을 돌이켜 볼 때 통일은 북한으로 하여금 체제 전환의 과정으로 끌어 낼 가능성이 높고 이로 인한 변화의 성격과 크기는 통일이라는 동일 사건 앞에 서있는 남한 지역의 그것과는 사뭇 다를 것이다. 따라서 북한 지역의 변화에 초점을 맞추어 주민들의 생활안정과 사회적응의 문제를 최소화하고 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 피해와 문제를 최소화하기 위한 문제예측과 그에 대한 대비는 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

그렇다면 체제 전환과정에서 발생할 수 있는 문제들 중 우선적으로 관심을 가져야 하는 것은 무엇인가. 체제전환의 과정에서 통일 정부가 해결해야 할 많은 문제들이 수면위로 떠오르게 될 것이다. 이들 중에서도 육구가 발견되면 제도의 조정과 완성을 기다릴 수 없으며 급여와 서비스를 지연시킬 수 없는 문제

중 하나가 보건의료 문제이다. 또한 최근까지의 자료로 통해서 볼 수 있는 열악한 보건의료 실태를(연하청, 2000; 문옥륜, 2001; 노용환·연하청, 1997) 가진 북한의 문제는 현재 남한에 산재되어 의료보장의 문제점과 중첩되면서 그 어려움은 가중 될 것이다. 따라서 의료 관련 정책이 한국 사회의 급격한 변화를 초래할 통일을 대비하지 못한다면, 남북한 전 주민의 사회통합을 저해할 수 있는 원인이 되는 것은 물론 다른 사회적 비용을 초래하고 또한 적응과 발전 과정에서는 물론 복지국가 건설이라는 궁극적 목표를 이루는데도 걸림돌이 될 것이다.

통일 이후에 발생하는 예측불허의 규모와 성격을 가진 사회문제에 대해 구체적으로 접근하려는 노력과 대처방안을 사전에 마련하는 것은 남북한 통일 과정에서 가장 핵심적인 사안이 될 것이다. 특히 동유럽의 여러 국가들의 그것처럼 통일과정에서 북한이 경험하게 될 체제 전환의 과정은 통일 한국의 각 사회제도에 어떠한 형태로든 영향을 줄 것이므로, 기존의 제도와는 달리 체제전환으로 인해 고려해야할 변수들을 구체화하고 이의 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 대응과제를 정리, 도출하는 것이 필요하다. 특히, 사회변동으로 인한 사회문제 가운데 큰 영역을 차지할 보건의료문제를 해결할 수 있는 의료보장의 정책 과제를 도출하고 이를 해결하기 위한 대응책을 모색하는 것은 통일을 대비하는 논의로서 매우 중요하다.

따라서 본 연구의 목적은, 기존에 남북한이 각각 유지하고 있던 의료보장제도가 통일이라는 거대한 변화의 과정 속에서 어떻게 변화해야 할 것인가에 주목하면서, 북한의 체제 전환에 따른 사회적 비용이 의료보장에 미칠 영향을 구체적으로 예측하고 통일 한국에서 사회보장을 유지하고 발전시키기 위한 의료보장정책의 과제를 도출하는 것이다.

통일 한국에서 의료보장 정책을 결정하고 제도를 개발하는데 있어 현실적으로 고려해야 할 변수를 규명함으로써 바람직한 제도를 설정하는데 필요한 근거를 제시하는 것이 본 연구의 의의이다. 구체적 통일 비용을 산정하려는 것은 아니지만 재정부담, 보험료에 대한 논의, 확대되는 의료부조에 대한 예상문제 등을 논하게 되면 다른 후속 연구들을 통해 구체적 통일 비용을 산정하는데 있어 유용한 자료를 제공할 수 있으리라 기대한다.

1.2. 연구 범위 및 방법

남북한 통일과 관련한 의료보장제도에 대한 선행연구들의 대부분은 남한 부담의 최소화화 및 인구 이동의 억제 등 경제·사회적 충격을 최소화하는 것을 통합의 가치와 원칙으로 삼고 있으며, 북한제도의 장점에 대한 수용력이 비교적

약하고 통일 후 적용할 의료보장제도 역시 시장 경제 중심의 자본주의하에서 이루어질 것이라는 것을 전제하고 있다. 일부 연구들은(정경배 외, 1993, 문옥륜, 1998) 통일 이전 단계에서 개선되어야 할 부분과, 통일 직후 단계에서 필요한 조정 및 새로운 상황 변수에 대한 대처방법에 대해서도 구체적으로 제시하면서 통일 방식이 급진적이냐 점진적이냐에 따라 의료보장 통합모형을 제시하였고, 통일 전후의 시기를 구분하여 각 시기별로 보건의료제도를 어떻게 통합시켜 나갈지 구체적으로 논하고 있다.

그런데 통일 후 적용할 의료보장 정책이 보다 현실적합성을 가지기 위해서는 각종 정보와 자료를 분석하는 과정에서 남북한 각각의 현재 의료보장제도의 장점을 끌어내거나 북한의 보건의료 실태가 남한에 비해 열악하다는 정도를 설명하는 수준으로 멈추어서는 안 된다. 그리고 무엇보다 현재의 보건의료 실태를 확인하고 문제를 해결하는 논의에서 남한 의료보장제도로의 편입만을 전제로 하고 있어 통일로 인한 사회변동의 영향을 구체적으로 분석하는 작업이 부족하므로, 이를 보완하여 구체적으로 적용할 대안의 현실성을 뒷받침하는 작업이 필요하다.

남북한이 각기 발전시켜온 제도의 장점이 있음에도 불구하고 통일과정에서 발생할 수 있는 문제에 대처하기에는 남북한 양 제도 모두 많은 한계를 가지고 있다. 따라서 통일 이후의 의료보장제도는 보다 혁신적인 관점과 대안을 필요로 한다. 북한 실태를 고려하여 급증하게 될 의료 욕구의 규모와 의료보장에 필요한 비용에 대한 남한지역 혹은 통일 정부의 부담에 대해 구체적으로 예측하고 합리적인 대안을 모색하는 연구가 지속적으로 필요한 시점에서, 통일 이후 제도에 보다 직접적인 영향을 줄 북한 사회 내의 경제사회적 변화를 주시하고 유사 경험을 한 국가의 사회변화와 대응을 분석하여 통일 이후 발생할 수 있는 문제를 예측하는데 구체적으로 반영할 수 있을 것이다.

본 연구의 대상은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 북한의 체제전환으로 인한 사회변동, 그리고 이로 인한 의료보장에의 영향이다. 통일을 전제로 남북한 체제통합과정에서 북한이 경험하게 될 전환의 내용이므로 이를 현실성 있게 예측하기 위해서는 동유럽 국가들과 독일 통일 이후 동독의 체제전환의 경험이 주요 사례 연구 대상이 된다. 그런데, 체제전환이라는 거대한 변수가 담고 있는 내용을 모두 고려할 수는 없으므로 전환으로 인한 사회변동이 의료보장의 체계 및 제도 적용에서의 변화에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 변수로 제한하여 연구하였다. 또한 사회변화로 인해 새롭게 발생할 수 있는 의료 욕구와 기존의 제도 형태로는 의료보장을 유지할 수 없도록 하는 변수를 찾고 이들이 의료장제도 운영에 어떻게 영향을 줄 것인지에 대해 설명하고자 한다.

통일 한국이 선택하게 될 의료보장의 형태를 단순하게 결정할 수는 없지만 사회보장의 대표적인 형태는 사회보험과 공공부조이므로 본 연구의 대상이 되는 의료보장은 가장 직접적인 제도체계인 공공 의료보험 및 의료보호에 한정하며, 통일 한국에서 부분적으로 중요한 역할을 담당하게 될 민간 의료보장은 연구범위에서 제외한다.

2. 체제전환의 사회적 비용과 대응

1990년대 이후 기존의 국제관계는 근본적으로 변화가 일어났다. 1991년 소련의 해체는 곧 공산권 국가라는 정체성의 전복으로 이어졌고 소련을 중심으로 얽혀져 있던 모든 정치·경제적 연계가 와해되어 공산권 국가간의 경제체제 전체가 일시적으로 무너지는 것을 경험하였다. 북한 역시 1980년대 이후 경제관계가 소련에 상당히 의존적이었던 것을 고려하면 소련의 붕괴가 북한에 준 충격은 상당했을 것이며 또한 에너지, 식량, 자본재 등 중요한 기초 원료들의 공급국이었던 동유럽의 경제적 침체로 인해 공급 중단 사태에 이른 것은 북한 내 경제 운영에 치명적으로 작용했음을 짐작할 수 있다.

한편, 독일의 통일은 이러한 상황과 맞물려 남북한 통일의 가능성을 높게 평가하는데 상당부분 공헌하였다. 이러한 영향 하에서 통일 후의 북한 사회 내의 변화에 주시한다면 동유럽 국가의 변화와 대응, 통일 독일이 경험한 문제와 그 대처는 통일을 준비하는 과정에 있어서 매우 중요한 정보와 도전을 제공하고 있다. 본 절에서는 동유럽 국가들이 경험한 체제전환의 내용과 그에 따른 사회적 비용을 설명하고 통일 이후 북한의 체제전환으로 인한 사회적 비용을 예측하고자 한다.

2.1. 체제전환의 내용과 사회적 비용

2.1.1. 체제전환의 개념과 내용

‘체제전환(transition)’은 주로 정치적 측면을 중심으로 논의되는 주제였다. 그러다가 동유럽 국가들의 경험을 통해 경제적 측면에서의 변화에 대해 초점을 두고 연구되며 새롭게 규정되고 있는 주제이다. 물론 본 논의는 이러한 정치·경제적 전환이 그 국가에 사회적인 영향을 직접적으로 줄 뿐 아니라 국제관계

에도 영향을 준다는 것에 초점을 맞추어 논하고자 한다.

체제전환은 그 범위에 따라 ‘이중 전환(dual transition)’과 ‘단일 전환(unitary transition)’으로 구분할 수 있다. 이중전환은 정치체제와 경제체제가 동시에 전환하는 것을 말하며, 대부분 혁명과 같은 급격한 정치변동이 계기가 된다. 러시아와 동중부 유럽 국가들의 사례가 이에 해당된다. 반면에 단일 전환은 정치체제나 경제체제 둘 중 하나만 전환하는 것을 의미하며, 엘리트들의 개혁의지가 중요한 영향을 미치는 것이 특징이다(이기동, 1997:37).

체제전환에 대한 또 다른 개념 정의로서는 코르나이의 ‘사회주의 체제전환(post-socialist transition)’과 ‘변혁(revolution)’이라는 용어를 들 수 있다. 코르나이는 내부적으로 사회주의 특성이 많이 남아 있는 상태에서 자본주의 시장경제로 이행되어 가는 것을 ‘사회주의 체제전환’이라고 규정하였고, ‘변혁’은 전혀 다른 체제로 전환하는 것을 의미하는 것으로, 기존 사회체제의 가장 근본적인 특성에서 지속적이고 급진적인 변화가 이루어진 경우를 말한다(임강택, 2001). 어떤 나라에서는 변혁이 개혁 작업을 통하여 진행되기도 하였는데 헝가리와 폴란드가 그 예라고 할 수 있다. 또 어떤 국가에서는 개혁 작업 없이 변혁이 이루어지기도 했는데 동독이 그 경우에 해당한다.¹⁾

체제전환의 속도에 따라서는 급진적인 전환방법으로서 충격요법적 방법과 점진적인 방법이 있다. 충격요법적(shock-therapy) 방법이란 “시장경제 질서와 자유민주적인 정치 질서 수립에 필요한 주요 기본정책들이 일시적으로 결정 내려지고 동시에 진행됨으로써 사회주의 체제의 전환을 추진하는 것”이며 점진적인 방법은 중앙계획경제가 단계적인 개혁을 통해 체제전환을 이룩하는 것, 즉 사회주의 체제의 경제·사회적 기초가 장기간에 걸쳐 변화되는 것을 말한다(최영철, 1996:110).

이의 예를 들면 동독의 체제전환은 통독 당시의 정치·사회적인 환경에 의해 급진적으로 이루어진 것이라 볼 수 있고 동유럽 국가들은 점진적인 체제전환을 시도하는 국가들이라 할 수 있다. 점진적인 방법을 선택하여 상당한 성공을 거둔 것으로 평가받는 헝가리를 제외하고는 급진적 전환의 동독은 그로 인한 많은 후유증을 겪고 있으며 점진적 전환을 시도하는 국가 역시 별다를 성과

1) 사회주의 체제전환에 대한 보충 설명으로서, 라빈(M. Lavigne)은 개혁의 성격을 사회주의 경제체제의 특성인 공산당의 엄격한 통제(one-party), 단일한 국가소유제(one-property), 중앙에 집중된 단일계획(one-plan) 체계의 일부를 부분적으로 교정하는 작업으로 정의하고 있으며, 이 과정에서 계획경제의 기본 틀을 유지하는 것으로 인식하고 있다. 라빈은 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁 작업이 ①공산당의 통제력 완화를 통한 의사결정의 분권화, ②국가소유의 독점 완화를 통한 소유제도의 다양화, ③시장적 요소의 도입을 통한 정부의 계획과 시장의 조화라는 3가지 형태로 추진된다고 설명한다(임강택, 2001).

를 이루지 못하고 있다고 평가되기도 한다.

코르나이가 규정한 ‘사회주의 체제전환’은 앞서의 단일전환의 성격과 유사하며 ‘변혁’은 이중전환의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 한 사회 내의 경제적 전환 혹은 정치적 전환이 단일한 형태로 일어난다 해도 결국은 전 사회내의 각 구조에 영향을 미치게 될 것이다. 그러나 변혁 혹은 이중 전환은 그 사회의 구조와 구성원들에게 미치는 영향은 매우 급격하면서도 클 것이다. 이것은 전환의 속도가 점진적인가 혹은 급진적인가 하는 문제와는 별개로 전환의 영향은 동일한 결과를 초래할 것으로 보인다.

이중전환 국가들은 경제개혁으로 인한 정치적 비용을 크게 부담하고 있고, 이러한 정치적 비용들은 다시 경제개혁에의 부담으로 환류 하는 경향을 보인다고 할 수 있다. 따라서 이중전환 국가들은 정치체제를 위협할 수 있는 사회적 비용을 최소화하는 체제전환 전략의 선택이 불가피하다(이기동, 1997:38). 이것은 상대적으로 경제전환에 주력하는 것을 어렵게 만들어 사회발전에 걸림돌이 된다는 주장인데 결과적으로 체제전환 과정에서는 그로 인한 충격을 최소화하고 사회통합의 유지를 목표로 하여 전환을 관리해야 한다는 것을 알 수 있다.

체제전환의 성격을 그 범위와 속도에 따라 그 내용이 달라지지만 공통적인 전환의 내용, 특히 사회보장제도와 직접적으로 영향을 주고받게 될 것은 역시 경제 체제의 전환이다. 경제체제의 전환 속도에 대해서 보면, 급진적 체제전환은 중앙계획경제에서 시장경제로의 체제전환에 따라 요구되는 경제자유화, 구조개혁 및 안정화정책들을 짧은 기간에 전면적으로 시행하는 것을 말하며, 점진적 전환은 이들 정책들을 단계적으로 시간을 두면서 점진적으로 시행하는 것을 의미한다. 동구 사회주의국가들의 체제전환에 대해 지적하였듯이 체제전환 속도에 있어서 급진적이냐 점진적이냐는 경제 논리적 이슈로 출발되었기보다는 정치적 논쟁으로서 출발하였다. 실제 점진적이라고 할 수 있는 헝가리의 경우나 대표적 급진적인 전환국가인 폴란드의 경우를 보더라도 체제전환을 위해 유사한 정책들이 동시에 추진된 것으로 나타나 정책의 차이는 크지 않았다(신용도 외, 2002: 248).

기술적인 면에서 볼 때 사회주의 경제체제의 이행은 대략 다음과 같은 정책의 변화에 기초한다. 거시경제 안정화, 가격 자유화, 사유화, 노동시장의 개혁, 은행제도의 개선, 세제개혁, 법률개선, 사회복지제도의 개선 등이다. 그러나 문제는 이러한 경제정책들이 짧은 기간 안에 전부 실행될 수 없다는 점이다. 아무리 사회주의 계획 경제를 시장경제로 유도하려고 해도 자본과 인력의 부족, 사회주의 관성의 지속, 노멘클라투라 계급의 저항, 노동조합, 대중적 지지기반의 취약 등 체제이행은 상당한 어려움에 직면하였다. 즉, 개혁의 초기에는 시장경제

로의 개혁에 대한 낙관론은 상당한 도전을 받았다(최준욱 외, 2002:11).

체제전환 과정에서 중요한 변화 내용 중 하나가 조세제도의 변화 및 재정상태의 변화이다. 이것은 변화의 크기도 중요할 뿐 아니라 그러한 변화 자체가 체제전환의 중요한 구성 요소가 된다. 체제전환의 핵심은 공공부문의 역할을 재정립하는 것이며, 그 구성요소로 소유권 측면에서의 공공부문의 역할 재정립과 자원의 배분 및 활용에 있어서의 국가의 역할 재정립을 들 수 있다. 전자가 사유화를 의미하는 것이라면, 후자는 조세와 재정의 기능을 새로이 정립하고 정착시키는 것이다(최준욱 외, 2002:18).

다양한 체제의 전환 형태와 과정에서 단지 경제체제의 전환의 중심 즉, 시장경제의 기능이 최대한 신속히 운영될 수 있도록 하는데서 목표가 멈추지 않아야 한다. 체제전환이 이루어지는 과정에서 발생하는 경제·사회적인 부담과 부작용을 최소화하려는 것이 공통된 목표가 되어야 한다. 물론 부작용을 최소화하는데서 그치는 것이 아니라 경제 사회적 발전에 직접적으로 기여할 수 있는 보다 적극적인 개입과 정책이 필요하다.

본 연구의 대상은 북한의 체제전환으로 인한 사회변화이다. 통일과 관련하여 북한은 어떤 변화체제, 속도를 경험하게 될 것인가? 현재 북한 사회 내에서 진행 중인 대외 경제 개방, 경제체제의 일부 수정이 통일 이후에 어떤 형태로 영향을 줄 것인가? 무엇보다 동유럽 국가들과 다른 상황은 서로 다른 체제의 역사를 가진 남한과 통일한다면 경제통합을 포함한 체제통합을 이루어야 하는 것이다.

그러므로 남북한 경제통합은 사회주의 경제체제의 전환 뿐 아니라 두 개의 서로 다른 경제단위가 통합되는 것을 의미하기 때문에 동구국가들의 체제전환 사례와는 다른 모습을 가질 것이다. 남북한 경제통합이 이루어질 경우 그 형태가 독일과 비슷한 모습으로 진행될 것인가에 대해서는 예측하기는 어렵겠지만(신용도 외, 2002:245), 독일은 체제전환과 경제통합이 동시에 빠르게 진행된 사례로서 북한의 체제 전환과정을 다른 동유럽 지역보다는 동독지역에서의 경험의 성격에 더 가까울 것임을 짐작할 수 있다. 그러나 북한지역 체제전환과 남북한 경제의 통합이 어떠한 형태로 추진되는가에 따라서 이에 대한 대응과 정책 방향이 달라져야 한다는 것은 분명하다.

그런 점에서 통일 이후의 북한의 체제전환은 앞서 논한 개념 중 이중전환의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 통일까지의 과정은 여러 방법이 있을 수 있지만 궁극적으로 남북한 통일이라는 사건을 통해 하나의 체제로의 통합은 또한 서로 다른 체제로 변화시키는 변혁의 성격을 가진다고 할 수 있다. 그렇다면 이중 전환을 가정하는 것이 합리적인 것이라면 그 이후 사회의 운영에 있어서는 고려

할 것이 훨씬 많아진다. 단순히 경제적 어려움만이 아니라 정치적 불안정, 그로 인하여 민생이 뒷전이 되거나 우선순위가 완전히 밀려날 수 있다는 것에 더욱 주의할 필요가 있다.

2.1.2. 체제전환으로 인한 동유럽의 사회적 비용

경제체제 측면에서 탈 사회주의적 체제전환을 하는 국가 들 중에서 정치적 체제전환과 맞물려 전환을 관리하는 국가들의 사례는 통일 이후 북한 사회에서 발생할 수 있는 변화와 그에 따른 문제를 이해하는데 도움을 줄 수 있다. 따라서 러시아나 중국보다는 동유럽 및 동독의 체제 전환으로 인한 사회적 비용의 내용을 확인하고 정리하는 것이 이러한 문제 발생을 예방하거나 최소화하고 또한 효과적으로 대처 할 수 있는 대안을 미리 준비할 수 있는 자료로 활용할 수 있다.

국가 전체의 각 분야에서 발생한 전환으로 인한 사회적 비용을 분류하면 크게 경제구조 측면에서의 사회 비용, 인간 개발(혹은 인적 자원) 측면에서의 사회 비용으로 나눌 수 있다. 먼저, 경제구조 측면에서의 사회비용의 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

이기동은(1997)은 체제전환으로 인한 사회비용과 같은 의미로 ‘전환비용’ 이라는 용어를 사용하면서 점진적 전환이든 급진적 전환이든 전환전략과 상관없이 사회비용은 많이 들었다는 것을 강조하였다. 전환비용이란 대표적으로 경제성장률 하락, 투자 위축, 생산성 하락, 실질소득 감소, 실업증가 등을 들었다. 그 중에서 실질소득과 실업을 전환비용을 측정하는 대표적 지표로 활용하였는데 그 이유는 국민들의 물질적, 심리적 상태의 변화와 가장 밀접한 관련이 있기 때문이다. 실업은 체제전환 국가 모두의 문제가 되었다. 국가가 직접 운영하던 기업들의 매각 및 민영화 과정에서 발생하는 실업, 민영화된 기업들의 부실 운영과 실패로 인한 노동 수요의 감소로 인하여 실업이 증대하였다.

민간부문 고용이 실업을 완화시키지 못하고 있는 이유는 첫째, 규모가 작아 고용을 늘릴 수 있는 여건과 재정의 부족, 둘째, 필요한 숙련 노동자의 부족, 미숙련 혹은 반숙련 노동자들의 실업률 상승, 셋째, 높은 사회보장 부담금은 신규 고용을 소극적으로 만들었고 넷째, 노동자의 이동성이 낮아서 실업이 높은 지역에서 낮은 지역으로의 노동력 배분이 잘 이루어지지 않은 것도 들 수 있다(조동호, 1997:52).

각국의 공식보고에 의한 실업률을 보면, 전환이 시작된 시점 이전에는 실업이 없다고 보고한 국가들이 있는데 이는 이전 사회주의 체제 속에서 공식적으

로 실업이 존재하지 않았다는 것을 보여준다. 여기서 더욱 주의해서 보아야 할 것은 체제 전환 초기에 실업이 급격하게 증가한 국가들이 많다는 것이다. 1991년의 불가리아, 1992년의 리투아니아, 1991년과 1993년의 폴란드, 그리고 타지키스탄 역시 실업률이 급증한 것을 볼 수 있다. 전환이 시작되고 초기 5년 사이에 급증한 실업은 그 이후에도 현저하게 감소되는 국가는 없고 증가된 실업률을 유지하고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 1> 각국의 공식 보고에 의한 실업률(1990-1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
아르메니아	...	...	3.5	6.2	5.6	8.1	9.7	11
불가리아	1.6	10.5	13.2	16.3	14.1	11.4	11.1	14.2
에스토니아	...	...	...	5	5.1	5.1	5.6	5.4
카작스탄	0	0	0.5	0.5	8.0	11.0	13.0	13.5
키르기즈스탄	...	0	0.1	0.2	4.1	5.7	7.8	7.5
라트비아	...	...	2.3	4.7	6.4	6.3	7.2	6.7
리투아니아	...	0.3	1.3	4.2	3.8	6.1	7.1	5.9
몰도바	...	...	0.1	0.7	1.1	1.4	1.4	1.7
폴란드	6.3	12.2	14.3	16.4	16	14.9	13.6	10.5
러시아	0	0	4.8	5.7	7.5	8.8	9.3	9.0
타지키스탄	...	...	0.3	1.1	1.7	1.8	2.8	4.7
투르크메니스탄	2.0	2.0	...	...	...	3.0	...	...
우크라이나	0	0	0.3	0.4	0.4	0.5	1.6	2.9

출처: Kolodko(1999), Górnjak(2000:161)에서 재인용.

서로 다른 체제를 유지하고 있었으며, 경제격차가 컸던 동서독도 마찬가지로 통일된 이후 구동독 지역의 산업붕괴로 인해서 엄청난 노동시장의 혼란을 경험했다. 통일 직후 구동독의 공식적 실업률은 17%에 달한 것으로 발표되었지만 실제 실업률은 그보다 훨씬 높았다. 구동독의 산업붕괴는 당초 예상보다 훨씬 뛰어넘는 통일비용을 초래하였다.

사회안전망을 마련했음에도²⁾ 동독의 실업률은 서독의 실업률에 비해 항상 높았고 그로 인한 빈곤 문제와 사회환경적 불평등의 문제는 강화되었고 이의

2) 이와 같은 높은 실업자 수도도 불구하고 실업률이 낮게 계산된 이면에는 잘 발달된 독일의 노동 시장 기제에 기인된 바 크다. 예를 들어 통일 초기에는 단축근로시간제, 조기정년제도, 직업훈련제도 등 모든 형태의 노동시장 시스템에 의해서 실업자의 대책이 마련되었던 것이다. 여기에서 막상 실업자가 되었을 때 생계유지를 위한 각종 사회보장제도를 준비하였다(선한승, 1998:99).

해결을 위한 사회보장비도 예상된 이상으로 이전하게 되었다. 통일 사회에 대한 동독 주민들의 기대를 실망시키게 되는 구체적 상황 중 하나가 바로 실업이었다. 실업은 한편으로는 절박하게 ‘자본주의적 인간’으로의 변신을 강요하면서, 다른 한편으로 변신에 필요한 내적·외적 보상요인의 박탈을 강요하는 상황이라고 할 수 있다(전성우, 1997).³⁾

실업의 다른 지표라고 할 수 있는 경제활동 참가율의 저하도 각 국가들에게서 공통적으로 나타났다. 경제체제전환과 그 이후 진행된 생산의 위축이 경제활동 참가율 저하를 가져온 것은 놀랄만한 일이 아니다. 동구국가 등 중 불가리아, 헝가리, 체코, 폴란드, 슬로바키아에서 경제활동참가율은 1989년에서 1992~93년 사이에 크게 감소하였다(Boeri, 1995, 조동호, 1997:40에서 재인용). 그리고 실제적으로는 공식적인 통계보다 더 낮아졌을 수도 있다. 이러한 경제활동 참가율 저하 요인으로는 첫째, 조기퇴직제도에 의한 경제활동 인구 감소, 둘째, 고등교육기관으로의 진학, 셋째, 여성노동력의 퇴장 등이다. 특히 여성 노동력의 경제활동 감소는 남성에 비해 더 큰 폭으로 감소되었는데 이는 과거에 직장에서 탁아, 육아시설 등을 제공하였으나 경제체제전환 및 민영화의 진전에 따라 이와 같은 혜택이 감소하게 된 것의 영향이라고 할 수 있다. 이 또한 여성 노동력이 감수해야 했었던 사회적 비용이라고 할 수 있다.

그리고 노동시장 상황은 실업자를 빈곤하게 만드는 것과 함께 새로운 사회적 범주, 노동 빈민(working poor)을 만들었다. 이 문제는 전환을 이행하고 있는 모든 11개국의 임금 영역에서 흔히 나타난 것이었다. 전환기 첫 5년 동안은 모든 영역에서 임金の 하락이 일어났다(Górniak, 2000:161). 또한 체불된 연금, 임금, 급여 등의 GDP의 40%에 이르기까지 한 카자흐스탄의 예도 있다(UNDP, 1999).

실업만큼이나 생활에 직접적으로 영향을 주는 것이 물가 상승이다. 실업으로 인한 수입 감소와 함께 실질 소득을 감소시키는 결과 때문에 더욱 문제가 되었다. 폴란드는 개혁이전인 1989년 소비자 물가 상승률이 640%를 기록하였으며 유고슬라비아의 경우도 1989년의 소비자 물가 상승률이 2,700%에 달하였다. 루마니아와 불가리아도 통화팽창이 심각한 수준이었으며, 개혁이 시작된 후인 1991년 소비자 물가 상승률이 불가리아 334%, 루마니아 175%를 기록하였다(조동호, 1997:22). <표 2>는 동유럽 국가 중 체제 전환의 대표국이라 할 수 있는 폴란드, 체코, 헝가리의 소비자물가 상승률을 보여주고 있다. 이전의 계획경제에 의한 공급 구조가 와해되고 시장경제체제로의 적응이전에 물자의 부족과 통화

3) 『Economist』(1998.6.18)에 의하면 통일 이후 5,510억 US달러의 공적 기금이 동독으로 투입되었으며, 이것은 연대기금이라는 명목 하에 과세한 것으로 동독에 기여한 것이다. 그럼에도 98년 6월의 동독의 실업률은 17.2%이었으며 이것은 서독의 2배 이상의 비율이었다. 생산성은 1/3 정도 낮고 수출이 약화되고 동독회사들의 파산이 증가하였다.

팽창으로 인한 결과라고 할 수 있다.

<표 2> 소비자물가 상승률 추이(연말대비 상승률, %)

	1989	1990	1991	1995	1999	99/89(배)
폴란드	639.5	249.0	60.4	21.6	9.8	63.1
체코공화국	1.5	9.6	56.6	7.9	2.5	3.7
헝가리	18.1	33.4	32.2	28.3	11.2	7.3

자료: EBRD; OECD, Economic Outlookm Dec. 1999. 명창식, 2001에서 재인용.

둘째로, 인적자원 혹은 인간 개발 측면에서의 사회비용을 살펴보자. UNDP (1995)는 체제전환을 통한 변화의 네 과정을 설명하면서 인적인 측면에서 전환의 비용을 규정하였는데, 변화의 과정은 먼저, 바람직한 경제 구조의 규정하고, 충격을 최소화하고 사회통합을 유지하는 체제전환 과정을 관리하고, 이로 인한 전환 비용을 극복하는 과정이다. 이는 사회 지출을 감소시키고, 노동시장 비용을 증가시키고 기업을 효율화한다는 의미에서 사회적 책임과 인적 자본 양성에의 책임을 감소시키는 과정을 포함한다. 이 과정은 또한 경제는 성장해도 노동 시장이 회복되지 않는 결과를 낳기도 하는 것과도 관련이 있다.

그리고 인적인 측면에서 전환의 비용을 규정하면서 다음 네 가지 요인의 혼합이라고 설명하였다. 첫째, 보건의료 체계의 지출 감소, 둘째, 가장의 소득 붕괴, 셋째, 국가 행정체계의 파괴, 마지막으로 심리사회적 스트레스를 들었다. 불안정, 가족 붕괴, 소외 등의 문제, 사망률의 증가 등도 부가적인 결과라고 할 수 있는데 이는 사회통합(social cohesion)이 긴장 하에 들어가고 악화되는 것에 영향을 주었을 것임을 알 수 있다.

중유럽 및 동유럽 즉 탈 사회주의 체제전환을 이행하고 있는 국가들의 인간 개발 보고서에 따르면, 자유 등에서 많은 진전이 있었으나 인간 안보(human security)에서의 손실은 심각해졌다. 기본적 경제·사회적 권리의 상실을 동반한 자유라고 볼 수 있으며, 위에서 논한 실업은 물론이고 비공식 부문에서의 불안전 고용, 공식부문이라도 임금이 보장 되지 않았으며 저임금 고용, 비공식부문에서의 불안전 고용 등이 문제가 되었다(UNDP, 1999). 전환 이전의 포괄적인 사회보호 체계는 붕괴되고 수많은 기본적 사회 서비스는 비용지불을 요구하거나 부분적으로 민영화되었다. 민간 설비가 자본능력 있는 부유한 이들을 위해 대체되는 동안 공공교육과 의료 설비는 더 열등하게 되어 갔다.

UNDP(1999:5)의 보고서에서는 인적 비용에 대해 명확하게 규정하였는데 이

의 지표로서 기대수명, 이환율, 빈곤-소득의 빈곤 뿐 아니라 인적 자본의 빈곤을 포함 한다-, 소득과 부의 불평등, 성차별, 교육적 기회의 감소 등을 사용하여 각 국가들의 사회적 비용을 설명하였다. 동유럽 국가들의 공통적인 결과는 부실한 영양상태, 저 체중 출산 증가, 임금 혹은 연금의 실질 가치가 하락하여 생활 유지가 어려워졌으며, 성인 남성의 사망률 증가, 이혼 및 자살의 증가, HIV 관련 질병의 증가, 또한 이들 문제로 인한 결과로서 아동의 빈곤, 유기, 고아의 증가 등의 현상을 나타냈다. 실제적으로 1990년대의 기대 여명은 그 이전보다 낮아졌다. 그리고 소득과 부의 불평등이 가속화 되는 가운데 소득이 노동에서 자본으로 재분배 되어 불평등도가 상승하였고, 임금과 소득의 차별 확대 역시 불평등 가속화하고 이러한 현상은 사회서비스와 사회보호에서의 접근을 기대할 수 있는 인간 안보에의 심각한 붕괴의 원인을 제공하였다. 적정영양, 건강한 생활, 알맞은 교육에 대한 수급권리가 더 이상 존재하지 않게 된 것이다(UNDP, 1999:7).

이러한 수급권리가 더욱 취약해진 집단은 이주자와 난민들이었다. 인구의 이동은 사회보호정책의 기획과 실천에 새로운 문제를 제기하였으며 일반적으로 여러 형태의 사회보호 수급권을 갖지 못하는 새로운 계층이 되었다.

2.2. 사회적 비용에 대한 사회보장에서의 대응

이상에서 설명된 전환과정에서의 사회 비용에 대한 사회보장 제도 및 프로그램의 역할과 기능에 대한 논란이 있어왔다. 첫째, 집합적 현금 지출은 거의 증가하지 않았다는 사실은 적응을 더 어렵게 만들었다는 점이고, 둘째, 계획 경제하에 있었던 기존 시스템과 전환 이후의 프로그램과의 갭이 형성되었다는 것이다. 예를 들어, 경제 주기에 대비한 서구의 사회보장에 비해 인플레이션과 실업자 보상과 관련된 프로그램이 없었던 동 유럽의 사회보장은 그 대처능력과 포괄성에 있어서 현실적인 한계를 가지고 있었던 것이다. 즉 동유럽의 사회보장은 필요를 해결하기 위한 기본적인 소득 보장만을 목적으로 한 사회보장체계였다고 할 수 있다(Fajth, 1999:423). 이런 점에서 동유럽의 사회보장에서의 대응 즉 사회보장 프로그램들은 그 기능이 저하되어 적어도 전환과정의 초기에는 적절한 대응을 하기 어려울 수밖에 없었다고 할 수 있다.

그런데도 동유럽 국가들은 재정위기를 극복하고 재정상태를 개선하기 위한 필요 때문에 오히려 사회보장 프로그램을 축소하거나 철회하였다. 또한 과세 체계가 이윤에서 개인 소득과 소비세를 근거로 변동되었음에도 불구하고 재정안정을 개선시키지 못하고, 오히려 고용은 감소하고 영세 자영업은 증가하는 가운

데 높은 사회보장 부담을 피하려는 고용주의 노력들로 재정 안정은 더욱 어려워졌다고(Fajth, 1999:425) 평가된다. 예를 들어 노동민들은 경쟁력이 없는 직업을 가졌고 가족 중 다른 사람들을 부양하는 사람들이었는데, 고용인주들은 때때로 이들에게 비밀리에 임금을 지불했는데 소득세와 노동비용을 증가시키는 보험료 기여를 피하기 위해서였다.

그럼에도 불구하고 전환기의 국가들의 전반적인 발전에 기여한 것이 사회보장제도이다. 기대수명을 연장시키거나 교육기회와 같은 인간 능력에 기반한(human capabilities-based) 지표들이 다른 유사 수준의 국가들보다 높다면(Fajth, 1999:425) 그것은 사회보장의 순기능에 따른 것이라 할 수 있다. 여기서는 의료보장제도에 영향을 미친 사회비용에 초점을 두고 각 국가들이 의료보장 부문에서 어떻게 대응하였는가를 살펴보고자 한다.

2.2.1. 동유럽 국가들의 대응

체제전환기 동안 권위주의 정치로부터 민주적 정치로의 전환 혹은 계획 경제로부터 시장경제로의 전환과 같은 문제에 비하여 사회정책은 상대적으로 정책방향이 불분명하고 점진적이며 부분적으로 이루어졌다. 그리고 사회정책분야에서는 경제정책에 비하여 과거와 연속성을 지닌 부분이 많다. 정책결정자들은 체제전환기에 처음부터 새로운 정책과 새로운 제도를 창조하는 것이 아니라 이미 존재하는 제도를 재구조화하고 이를 시장체제의 환경에 맞추어 조정하는 것이다(Götting, 1994:182, 오정수·정영택, 1999:22에서 재인용). 전환기 사회정책의 변화에 영향을 주었던 요인은 여러 가지가 있다. 탈 사회주의 사회의 제도의 변화를 위한 기회구조에는 거시경제의 조건, 구체제의 제도적 유산, 각 국가별 이념적 지향성, 국내정치의 역학과 과정, 국제기구의 영향 등이 포함되어 있다.

이러한 요인의 영향 하에서 동유럽의 사회정책의 전환은 자본주의체제에서의 일상적인 사회정책과는 다른 점이 있다. 체제 전환기의 정책 담당자는 일상적인 분배정책의 측면뿐만 아니라 제도적 설계의 기본적인 사항에 대하여 결정하여야 한다. 계획경제로부터 시장경제로의 전환이 의미하는 바는 경제정책과 사회정책의 제도적 구분, 정책기능 수행자의 책임, 사회적 급여에서 공공과 민간의 혼합, 생산과정의 위험, 즉 실업에 대한 대책이 필요하였음을 의미한다(오정수·정영택, 1999:22).

이러한 상황 속에서도 기존의 제도를 재구조화하고 시장체제 환경에 적응하는 형태로 사회보장을 유지시킨 이유는 사회보장제도를 새롭게 시작할 만한 사회적 여유 및 재정적 여유가 없었을 것이고, 기존의 제도를 성공적인 전환에 대

한 걸림돌로 여기며 이를 수정하거나 없애고자 하는 사회적 저항이 많았기 때문이라 짐작할 수 있다.

한편 그림에도 불구하고 체제전환을 경험하지 않은 국가들과 비교하면 전체 예산 중 사회보장지출이 차지하는 비중이 증가하는 것이 특징이다. 이는 소득수준과 무관하게 거의 대부분의 체제전환국에서 발생한 변화라고 할 수 있다. 이와 같이 이전지출·사회보장 관련 지출의 비중이 상대적으로 높아지는 것은 한편으로는 사회주의 체제하의 주요 생필품에 대한 가격보조, 높은 사회보장의 전통이 존재하고, 다른 한편으로는 체제전환 과정에서 발생하는 실업과 같은 불안요인으로 인해 새로운 사회보장의 수요가 출현하기 때문이다(최준욱 외, 2002: 128-129).

체제전환으로 인한 사회변화와 문제에 대해 사회보장이 어떻게 대응 하였는가, 특히 사회비용으로 인한 의료보장에의 영향과 아울러 사회문제에 대한 의료보장제도 측면에서의 대응을 중심으로 살펴보자. 1926년부터 소비에트 연방은 국민 보건서비스를 실시하였다. 치료, 입원, 처방을 전 국민에게 무료로 제공했는데 이것은 다른 동유럽 국가, 서유럽에서도 적용되었다. 그런데 서구의 국가들보다 공공의료 지출은 점차 감소하고 인프라의 발전이 낙후되는 결과를 낳았다(Fajth, 1999:420). 동유럽 국가들 간 유사한 기존 의료보장 시스템은 체제전환과정에서 변화의 직접적 현상이 된다.

먼저, 헝가리는 1990년대 초부터 보건의료 체계의 개혁을 시작하였다. 사회보장체계에 의하여 국가재정의 지원을 받아 운영되었으나 국가예산 의존도가 너무 크고 이에 따른 예산의 제약은 보건의료 서비스 재원의 삭감을 초래하였다. 또한 사회보험 원칙이 아닌 일반재정에 의하여 이루어짐으로써 제도의 성격과 다른 이질적 요소가 포함되어 재정이 다른 곳으로 유출되기도 한 문제가 있었기 때문이다. 개혁이후는 국가는 보건 서비스의 직접적인 행정으로부터 점차 물러났으며, 직접적인 행정의 기능은 1991년의 입법에 의하여 여러 수준의 하위 기관들에 위임되었다. 사회보장은 국가예산으로부터 분리되었으며, 이에 따라 수입과 지출의 통제가 가능하게 되었다. 1992년 독립된 의료보험 기금과 운영기관이 설립되고 사회보장법의 개정에 의하여 피보험자의 범위가 결정되었으며, 개인들은 월 소득의 4%(상한선 있음) 고용주는 18%를 기여하도록 하였다(오정수·정연택, 1999:100). 또한 1992년 일차 보건의료 시스템의 개혁이 시작되었고 의사들에 대한 인센티브가 환자 수에 따라 주어졌다. 의료 인력의 민영화는 1992년부터 현저해져 1998년부터 의사들(주치의)은 자영업자들이 되었다. 불행하게도 인센티브는 그렇게 효과적이지는 않았다(Ferge and Tausz, 2002:186).

그런데, 최근의 평가를 보면 실업자가 급증하여 의료보험의 기반이 취약해졌

고 고용주들은 부담을 줄이기 위해 피용자들을 비공식적으로 고용하여 보건의료 재정체계를 더욱 비형평적이 되도록 만들었다. 더 많은 의료 서비스를 경제활동 인구보다 연금수급자나 실업자 등에게 제공하여 지속적인 재정부족 상태가 되었고(오정수·정연택, 1999:100-102), 인원 당 지불비용은 감소되었고 부정거래는 더 증가하여 기여 시스템의 형평성은 점점 약해졌다. 이것은 누진적 보험료는 점점 더 감소되었고, 정비례의 부가적인 기여만이 증가되고 개별 부담은 계속 증가한다는 것을 의미한다. 결과적으로 헝가리의 보건체계의 미래는 불투명하다고 평가를 받고 있으며 의료보장의 개혁에도 불구하고 사망률 등이 유럽에서 최악 상태이며, 질병 예방에 우선순위를 부여하지 못하여 문제가 가중되고 있다고 평가받고 있다.

다음으로 슬로베니아는 체제전환 초기의 보건의료 상태는 서구의 기준에 의해서도 양호한 것으로 판단되었으나 광범위한 보건의료제도망은 관료화되고 파편적이었으며, 의료제공자와 수혜자 모두 효율을 추구할 동기가 결여되어 있고 기존 제도의 기득권이 개혁을 가로막고 있었다. 결과적으로 서비스 질은 하락하고 환자 부담이 증액 되는 등의 부정적 결과를 낳고 있었다. 체제 전환이 일어나면서 의료보장에서 의료보험제도를 도입하였다. 재정의 일부만을 정부 일반 조세에서 충당하고 인력 및 장비에 대한 지원방식에서 치료에 대한 지원방식으로 전환하였다.

그런데 보편주의적 의료보험 프로그램이 유지되고 있으나 서비스의 범위는 오히려 감소하였다. 보편주의 프로그램에서 제외되는 서비스를 보장하기 위하여 추가의 보험제도가 제공되었고 1993년 초에 이미 대부분의 사람들이 여러 가지 추가 의료보험에 가입하였다(오정수·정연택, 1999:137-8).

폴란드도 다른 동구 국가와 마찬가지로 공산주의 하에서는 보건의료 서비스를 무료로 제공하고 있었다. 그러나 체제전환 시기의 정부 예산의 변화와 의료의 민영화는 수많은 폴란드 주민에게 보건 의료의 이용을 불확실한 것으로 만들었다. 낙후된 보건의료 시스템을 유산으로 받은 폴란드 정책 입안자들은 행정비용 감소, 의료 전문가들의 자영업화, 보다 효율적인 자원 배분 등에 목표를 두었다. 그러한 가운데 1990년대 초의 개혁 예산은 보건복지부의 재정을 점차적으로 삭감하였으며, 1994년부터는 병원의 침상을 10~20% 감소시키도록 추진하였다. 폴란드의 보건 정책의 장기 목표는 사회화된 의료를 지원하는 것에서 보편적 의료보험료를 통해 민간이 운영하는 보건 시스템으로 전환하는 것이었다. 보험료는 노사가 반씩 부담하였는데 1995년까지는 보험료와 정부의 보건의료 조세를 통해 독립할 수 있을 것으로 보았으나 그 이후에도 의료보험 시스템이 자립할 때까지 정부 예산으로 계속 지원하였다(<http://countrystudies.us/poland>).

1990년에 시작된 경제적 ‘충격요법’은 수많은 폴란드인들이 공산주의 시대 하에서 익숙해 있던 보건의료와 복지 서비스의 보장 수준을 감소시켰다. 공해, 열악한 근무조건, 부족한 주택, 심리적 좌절 등을 주요 문제로 지적했는데 이는 불균형한 영양, 열악한 경제적 조건, 알콜리즘 등과 함께 보건의료 서비스의 열악성을 그 이유로 설명하기도 했다.

마지막으로 체코 공화국을 보면, 1993년부터 사회복지 시스템 개혁이 경제개혁과 함께 시작되었다. 일반적인 ‘사회보장’을 시행하는 가부장적 국가에서 개인과 가족에게 더 많은 책임을 지우는 사회정책들이 만들어졌다. 새로운 시스템에서는 퇴직보험이 주가 되는 사회보험, 빈곤선 이상이지만 재정상태가 어려운 이들을 위한 차별화된 보조를 제공하는 형태의 국가 보조, 사회부조가 핵심이 되었다(Illner, 1998:147).

그런데, 체코의 보건체계 변화는 덜 성공적이며, 전환에 있어서 부정적인 결과 중 하나라고 평가된다. 중앙 집중화된 체계는 폐지되고 보건의료 서비스는 독립적 조직 형태가 다수가 되었다. 국가의 서비스를 무료로 받는 대신 보편적 건강보험은 국가와는 다른 독립적인 보험회사의 영향을 받는 형태가 시작되었다. 공급되어야 하는 기본적 서비스의 범위가 결정되지 않은 채, 비용은 올라갔고 약품 등이 경쟁적 가격으로 책정되었다. 일부 의료보험 회사는 재정적 어려움을 경험했고, 주요 병원은 부채가 커져 파산한 병원도 다수였다. 의료 인력은 낮은 임금 때문에 불만이 많았으며 많은 이들이 그 분야를 떠났다(OECD, 1996; Matějů and Věceník, 1995, Illner, 1998:148에서 재인용).

이러한 상황의 원인은 쉽게 추측할 수 있다. 이전의 30여 년 동안의 건강에 해로운 생활 스타일, 공해, 보건교육의 빈약, 현대 의료장비의 부족 등 보건의료 부분에서의 불만족 상태에서 보다는 약간의 개선이 있었다고 평가받았던(Illner, 1998:162) 체코였다. 그럼에도 불구하고 보험료를 납부할 수 없는 인구 층이 증가하게 되고, 이것은 민간 보험회사의 운영에도 부담을 주는 요소가 될 뿐 아니라 역 선택의 문제로 인해 서비스의 포괄성과 질은 낮아지면서도 제도의 운영 역시 어려워지는 결과를 가져오게 한 것이다. 의료서비스는 국가 책임 하에 보편적 서비스 형태로 이루어져야 하는 의료의 특수성을 거스리며 체제전환 속에서 시장경쟁 우선의 원리를 중심으로 변화했기에 당연히 생겨날 수 있는 상황들이라 할 수 있다. 이 상황은 갈수록 더욱 악화되고 있다고 평가받고 있다.

각 국가들의 대응은 체제전환으로 인한 재정 수입 감소와 실업 등에 대해 적절하게 대응하지 못한 것이 공통점이라고 할 수 있다. 아울러 기존체제에서의 정책이 가진 문제를 개선하기 위해 시장경쟁의 원리로 방향을 설정했다는 점도 전환 경험 국가의 공통점이다. 반면 중·상층은 사회보장제도에 참여해서 얻는

인센티브가 거의 없다고 보고 저임금 소득자는 비공식부문에서 일하므로 사회보장의 기회를 놓치게 되는 구조가 되었다고 볼 수 있다.

사회보장제도가 전환과정에 있는 사회에 긍정적인 역할을 했었음에도 불구하고 전체 경향이 집합주의적 해결에서 개인주의화된 해결로의 변화라고 할 수 있다. Fajth(1999:433)는 이것은 경제적으로 볼 때 유용해 보이나 차별, 사회적 불리함에 대응하는 사회적 분야에서 일반적으로 적용하는 데는 정당성이 약하다고 덧붙였다.

체제의 전환 그리고 그로 인한 위기 상태에서 삶의 질은 매우 급격하게 변화할 것이다. 그런데 삶의 질에 대한 개념이 어떠한가에 의해 영향을 받아 그 만족도가 달라질 수 있다고 주장하는(최준욱 외, 2002) 이들도 있다. 예를 들면, 도시주민, 젊고 교육수준이 높은 사람들, 자영업자들은 개선되었다고 평가하나 노인, 비숙련 노동자, 작은 도시 혹은 시골의 주민들은 나빠졌다고 평가하기 때문이라고 하는데 이러한 분류를 주의 깊게 볼 필요가 있다. 이것은 삶의 질에 대한 개념을 서로 달리하는 이들의 차이가 아닐 수 있다. 오히려 체제전환 이전 사회에서 이미 주변부에 있던 자들은 전환과정에서 여전히 불리한 지위를 가지며 전환으로 인한 이익은 분배받지 못하고 그에 따른 사회적 비용만 지불하는 계층이 되었기 때문으로 해석할 수 있기 때문이다.

즉, 시장경제 논리로 진행되는 체제 전환의 과정에서의 변화를 인적 자본의 투자라는 측면에서 평가한다면, 전환으로 인한 사회변화는 약자를 더욱 약자화하여 사회적으로 배제되기 쉬운 계층으로 만들 수 있다는 관점이 전환 과정에서의 문제에 대한 대응과 정책 형성에서 필요한 것이다.

2.2.2. 통일 독일의 대응

통일 독일, 특히 동독의 체제 전환 사례가 다른 동유럽 국가보다 함의점이 많은 이유는 체제전환이 체제통합의 한 부분으로 이루어졌기 때문이다. 전환으로 인한 여러 문제에 대응한 사회보장제도 역시 체제 통합이라는 궁극적 목적 하에 이루어진 제도 통합의 성격을 또한 가지고 있었기에, 이는 남북한 통일 후 북한 지역이 경험하게 될 변화 과정과 고려해야 할 상황이 유사하다고 볼 수 있기 때문이다.

일반적으로 동서독의 체제통합 이후 급진적 전략을 채택하고 추진한 독일은 통일 이후 엄청난 통일 비용 부담과 사회경제적 후유증을 겪고 있다고 평가받는다. 이러한 전략상의 실패는 서독정부가 동독 공산주의로부터 물려받은 경제적 유산을 면밀히 진단하지 않은 탓으로 돌리기도 하는데(이기동, 1997:50), 동

<표 3> 동독 지역의 평균소득으로 산정할 경우 빈곤율

	1990	1991	1992	1993	1994
계	14.0	12.2	11.5	12.1	11.6
서독지역	10.5	10.0	10.0	11.1	11.1
동독지역	26.7	20.5	17.6	16.0	13.8

* 빈곤선은 서독지역 평균소득의 50%로 설정, 동독의 소득은 구매력으로 환산
 자료: Wienand, 1997:56, 오정수·정연택, 1997:260에서 재인용.

독의 화폐가치에 대한 과대평가로 서독인들의 경제적 비용 증대를 초래하였고 급진적인 사유화정책은 동독지역 내에 실업자를 양산하였으며, 동독의 노동자들이 대거 서독지역으로 몰림으로써 노동시장의 지역간 불균형 현상을 초래하였다는 사실은 많은 보도와 문헌들을 통해서 확인할 수 있다.

그렇다면 전환과정에서 발생한 의료보장에서의 문제에 대해 통일 독일은 어떻게 대응하였는가. 독일은 실업의 증가, 동서독 간 경제사회적 수준의 차이, 급증한 이주민 문제, 그리고 무엇보다 의료보장제도의 상이성으로 인한 제도 통합과정상의 문제가 전환과정에서 가장 큰 과제였다. 특히 동독의 기존 의료 시스템에서 새로운 제도로의 전환이 시작되면서, 환자들은 더 훌륭한 급여를 원하고 의사들은 개업하기를 원하게 되어(Henke, 1990:354) 통합과정에서 상당한 조정이 요구되었다. 의료보장제도의 통합과정에서 발생한 문제와 대응을 요약하면 다음과 같다.

의료보장 통합에 있어서 급여 범위의 조정은 다른 부분보다 상대적으로 어려움이 적었을 것으로 보인다. 기존의 의료보험제도를 통해서 서독은 포괄적인 급여를 제공하고 있었고 동독 역시 그 수준의 차이가 있다 하더라도 국가가 주체가 되어 의료 급여를 포괄적으로 제공하였기 때문이다.

서독으로 이주한 난민에게 일시적 보호조치를 하였으며 서독 질병보험법에 따라 급여를 제공하였다(통일원, 1993). 그리고 신연방주가 된 동독 지역에 공적자금을 투입하여 결과적으로 1995년부터 2001년까지 589개의 새로운 시설이 가동될 수 있었는데 최소한 공적 투자자금의 20%가 주정부 혹은 지방자치체에 의해서 조달되었고 연방정부가 80%를 부담하여 재정 원조가 이루어졌다(통일부, 2003).

실업 등으로 인해 보험료를 납부하지 못한 이들을 위한 조치를 취하였는데 제 1차 통일조약의 내용을 토대로 하여, 종래 동독의 법규에 따라 의료보험에서 지급되었으나 서독 법규에 의해서는 의료보험의 급여 형태에 속하지 않는 급여

는 우선 동독 국가재정에서 지급하고 연금생활자들 또한 의료보험에 가입되며 연금생활자의 의료보험료는 연금에서 의료보험료로 일괄 공제하였다. 또한 동독 지역의 상설 및 아동보건소 시설투자는 의료보험의 보험료에 의하지 않고 국가 재정으로부터 충당하였다(손명세·이용갑·박종연, 1999:43). 동독 지역의 본인 부담금은 1992년 6월 30일까지 서독지역의 50% 수준으로 부담하도록 하였으며, 1993년 6월 30일부터 동서독 본인 부담 분은 동일한 규정을 따르게 되었다(오정수·정연택, 1999:286).

통일 독일의 사회보장제도의 운영에 필요한 재원의 조달 및 관리와 관련된 특징들로는 다음과 같은 것들이 지적되고 있다(이정우, 1997:50). 첫째, 국가의 일반재정으로부터 분리되어 제도별로 독립적인 재원의 조달과 관리가 이루어졌는데, 이에 따라 개별 사회보장제도 재정운영의 투명성과 자율성이 제고되었다. 둘째, 사회보험제도의 경우 노사절반부담의 원칙이 적용되었으며, 보험료 수준은 서독지역과 동일하게 책정되었다. 셋째, 동·서독 지역의 개별 사회보험제도 간 재정조정제도와 연방정부의 재정지원을 통해 통일 과도기 동안 동독지역 사회보험제도의 적자요인을 완화하였다.

결과적으로 통일 후 몇 년 동안 이루어진 동독지역 의료보험재정 안정, 특히 수입측면의 안정은 실업자에 대하여는 연방 고용청이 전액을, 연금 수급자에 대하여는 연금보험자가 절반을 부담하는 '의료보험료'라는 간접적인 이전지출형태로 인해 가능하였다(오정수·정연택, 1999:293). 이를 통해서 볼 때 의료보험 부분에서 동서독 간 직접 이전지출은 없었다고 하여도 적자 해결과 재정안정을 위한 정부의 다른 기관 주체들의 부담이 일정부분 있었기에 가능한 것이라는 것을 설명해주고 있다.

의료보장 통합과정에서 특이한 사항이며 또한 가장 직접적인 효과를 이끌어 낸 정책은 '병원재정조달법(Krankenhausfinanzierungsgesetz)'에 의한 동독의 병원 시설의 개수와 설립에 대한 투자이다. 병원 시설 문제는 주정부 소관임에도 불구하고 동독 주가 열악하여 연방정부가 이를 위해 직접 투자할 수 있도록 하였던 것이다. 또한 주의 깊게 볼 것은 동독지역의 의료 인력수의 확보와 의료 서비스 수준을 제고하기 위한 재교육을 위하여 연방정부, 의료보험사, 병원대표, 의사협회 등 다원화된 비용부담 주체들이 합의를 통해 그 비용을 담당하였다는 것이다(배화숙, 2004).

동독 지역에 대한 서독 혹은 연방 정부의 재정 지원을 보여주는 <표 4>에서와 같이, 이상의 논의에서 발견할 수 동독 지역의 전환과정이 동유럽 국가의 전환 과정에서의 대응과 다른 점은 집중적으로 지원 하였던 서독이 존재했기 때문에 다른 시도가 가능하였고 그에 따른 결과들을 가질 수 있었다는 것이다.

그럼에도 동유럽의 다른 국가들과 유사한 문제의 소지를 가진 현상도 발견된다.

<표 4> 동독지역에 대한 공공부문의 재정지원 규모(1991-1995)

(단위: 10억DM)

재정지원 내역	1991	1992	1993	1994	1995
연방정부의 재정지원	75.7	95.9	117.8	120.4	156.5
지방자치단체간 재정지원	5.0	5.0	10.0	14.0	17.0
독일통일기금	35.0	33.9	35.2	34.6	9.5
유럽연합 재정지원	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0
사회보험간 재정지원	30.2	50.8	56.4	49.8	51.5
총재정지원액	134.4	164.1	170.8	173.5	211.5
순재정지원액	105.7	131.0	135.9	130.9	161.0
순재정지원액/서독지역 GNP	3.8	4.5	4.6	4.2	5.0

자료: Sachverständigenrat(1995). Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, (이용하·이정우, 2002:129에서 재인용)

동독의 경우 통일 전 약 340개소의 일반개업의원이 1994년 말 약 22,000개소로 증가하였으며, 치과의원은 약 450개소에서 약 12,000개소로 증가하였는데 국가에 의해 계획되고 통제되던 지역에서 시장논리를 근간으로 하여 의료서비스가 단기간에 급격히 확대 공급됨에 따라 서비스의 질과 지역적 불균등이라는 문제도 유발시켰다(손명세·이용갑·박종연, 1999:57). 그리고 동독의 병원 설립과 보수를 위한 지원은 직접적이고 가시적인 효과를 가져왔고 시장경쟁 위주의 병원개업은 절대 수 확대에는 효과적일 수 있지만 역시 지역적 불균등 문제를 일으켰다는 점에서 의료 서비스에 대한 접근성을 상대적으로 약화시키는 결과를 초래하였다고 평가할 수 있다.

동유럽 국가와 중앙아시아 국가들이 사회주의 시기 동안은 기본적인 형태로 개발된 사회복지 시스템과 완전 고용을 누렸다. 이 두 가지는 나름대로 적절한 삶의 기준을 보장하는 것이었다. 소련의 붕괴 이후 갑작스럽게 증가되고 체제전환 과정에서 여지없이 발생하게 된 빈곤은 몇 가지 요인들의 혼합으로부터의 결과이다. 앞서 논한 대로 경제 위기, 실질임금의 감소와 불평등의 증가, 대량 실업, 비정기적인 임금과 연금과 공공서비스의 안정성 파괴 등이 그것이다.

사회의 대변혁이라 할 수 있는 체제 전환 과정 속에서 이러한 문제가 전혀 발생하지 못하게 하는 것은 무리한 기대이다. 따라서 이러한 상황 속에서 경제의 지속적 발전과 사회적 안정을 위한 해결방안을 모색해야 하는데 이를 추진하기 위한 필수요소인 재정의 안정화를 가져오는 데는 대부분의 국가들이 실패

했다는 사실에 주목할 필요가 있다.

기존에 정부가 책임을 지고 있던 기능이 민간경제활동의 범주로 이양되면서 재정지출이 감소하는 요인도 발생한다. 반면, 체제전환 또는 체제전환 과정에서의 경제여건 변화에 따라 새로운 지출소요도 발생한다. 실제로 계획 경제에서는 사후적인 재정적자도 거의 미미하여 큰 중요성을 가지지 않는 것이 일반적이었으나 체제전환 과정에서 조세수입 기반이 빠르게 침식되는 것에 비해, 재정지출은 조세수입의 감소만큼 빠른 속도로 감축하기 어려운 상황이 전개되어 재정적자가 크게 발생할 수 있다. 특히 체제전환 초기 과정에서 발생하는 상황에 대해 사전적 이해가 부족하고 변화를 정확히 예측할 수 없게 되면서 재정적자가 더욱 심화되는 경향이 있었다(최준욱 외, 2002:20).

재정 적자 혹은 불안정은 이차 분배라고 할 수 있는 소득 재분배에도 부정적인 영향을 미친다는 점에서 이를 미리 예측하고 방지하는 것은 매우 중요하다. 이 문제는 다시 사회복지를 위한 지출을 감소시켜야 한다는 압력을 형성하게 되어, 구체제보다 나은 생활 여건의 보장과 생활수준의 향상에 대한 국민들의 기대와 상충하게 된다.

체제전환으로 인한 재정 수입 감소와 실업에 대해 비교적 잘 준비하고 대처하였던 동서독 또한 효과적인 제도 통합과 정책의 과정이 매우 오랜 시간에 걸친 것이었으며, 그 과정에서 사회통합이 저해되기도 하면서 갈등이 상존해 있었음을 감안한다면 시장경쟁 중심의 정책과 재정삭감 위주의 정책의 한계를 인지하고 그에 대한 대응을 준비하고 추진해야 한다.

따라서 각 정부는 각 분야별 지출에서 경제 안정의 잠재력에 영향을 미칠 수 있는 분야의 재정지출에 대한 충분한 투자를 하지 못하는 것이 문제를 심각하게 만들 수 있다는 것을 인지하고 재정안정 뿐 아니라 재정지출의 질도 중요하게 관리해야 할 필요가 있다. 예를 들어, 보건에 대한 지출이 단기적으로는 경제성장에 미치는 효과는 명확하지 않지만, 그 수준이 낮은 것이 삶의 질과 관련되어 있는 것은 물론이고 장기적으로는 사회적 비용유발을 통해 성장에도 부정적으로 작용할 수 있다(최준욱 외, 2002:132)는 것을 인지하여 사회 투자와 관리, 그에 따른 책임을 고려해야 한다.

2.3. 통일 후 북한의 체제전환 내용과 사회적 비용

통일 후 북한에서 경험하게 될 체제전환의 내용과 사회적 비용은 유사한 상황을 역사적 경험으로 가지고 있는 동유럽과 동독 등의 현실을 통해 예측할 수 있다. 체제의 개념에서 논하였듯이 북한은 변혁의 성격이 강한 이중 전환을

경험하게 될 것이다.

특히 경제체제의 변환을 중심으로 다양한 변화의 과정을 경험하게 될 것이다. 통일 한국의 경제체제의 기본가치는 경제적 자유가 보장되고, 모든 사람들이 기회균등이 실현되고 공정한 임금이 지급되며, 산업의 민주화가 이루어지는 분배적 평등이 이루어져야 하며, 그리고 사회보장제도가 구축되고 환경보전과 생활환경이 개선되어 개인과 집단의 삶의 질이 만족스러운 수준을 달성할 수 있도록 계획된 사회적 서비스와 제도들의 조직적 체계로서 복지경제체제가 이루어져야 한다. 아울러 이를 위해 북한의 사회경제체제의 전환이 필수적이라고 할 수 있다(최철영, 1996:27).

그런데 통일이 남북한 주민들의 복지수준을 향상시킬 것이라는 막연한 기대는 여러 가지 이유로 충족되기 어려울 수도 있다. 경제적으로 한국보다 여건이 나았던 독일의 경우에도 과중한 통일비용으로 인해 경제가 후퇴를 면치 못했던 사실이 이를 입증한다.

통일한국의 경우도 대량의 실업사태와 인구의 급격한 이동에 따른 혼란과 북한지역 노동력의 공동화, 남한의 주택, 의료 등의 사회문제 등으로 복지욕구가 팽창하리라 예상된다. 이것은 곧 사회갈등으로 이어져 사회통합의 가장 큰 저해요인이 될 가능성이 크다(홍기준, 1999:382). 이를 위한 논의를 진행시키기 위해 북한 체제의 전환을 가정하고 그로 인한 사회 비용을 정리하면 다음과 같다.

2.3.1. 실업과 빈곤

남북한이 하나의 경제체제로 통합되는 과정 속에서 현재의 남북한 경제격차와 북한의 심각한 경제 침체 등은 필연적으로 대량의 실업사태를 불러 올 것이다. 홍기준(1999:384)은 북한주민의 대규모이동에 의해서도 실업문제가 심화될 것으로 보고, 이를 예방하기 위하여 통일 이후 일정기간동안 북한지역을 특별경제지구로 설정하여 인구이동을 제한할 필요가 있으며, 고용효과가 높은 공공투자를 통해 실업을 최대한 흡수하고, 장기적으로 북한지역의 산업육성과 직업교육 등 물적, 인적, 자본조정이 필요하다고 주장하기도 하였다.

급속한 통일 시에 사회복지부문에서 가장 주목하여야 할 사항은 북한정권의 변화 과정에서 예상되는 북한지역 경제 붕괴에 따른 빈곤과 실업문제를 들 수 있다. 이 두 가지 문제는 비단 사회복지정책에 의하여만 해결될 수 있는 성질의 것은 아니며, 다른 정책과의 연계를 통한 종합적 대처로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 또한 이 문제의 해결은 통일에 있어서 외형적 통일을 유도하고 통일 이후에 남북한 사회통합을 통한 완전한 통일 한국의 기틀을 이룰 수 있는가

에 대한 정책적 과제로서 중요성이 있다(강욱모 외, 2002:419).

그런데, 일정기간 문제 해결에 도움이 될 지라도 공공 투자를 통한 실업 흡수는 그리 단순한 문제가 아니며 남한에서의 실업문제 해결을 위한 정책으로서의 경험상 전적으로 성공적이었다고 할 수 있는 방법이 아니었으므로 실업문제 해결을 위해서는 신중한 고려가 필요하다. 공공정책을 통한 실업인구를 위한 단순 해결책이 효과적이지 않다면 역시 국가가 주체가 되는 장기적인 정책인 필요한 부분이다.

실업문제 해결에 성공하지 못하면 기존 경제 수준의 격차에 덧붙여 절대 빈곤은 물론 상대적 빈곤까지 심화되는 결과를 낳을 것이다. 빈곤은 제 2, 제 3의 사회문제의 원인이 된다는 점에서 실업과 그 결과로 인한 빈곤의 문제는 통일 이후 남북한 전체에 중요한 사회복지 문제가 될 것이다.

현실적으로 고용여부 중심으로 구조를 형성하고 있는 사회보험이 주가 되는 각종 정책에서 실업이 만연하게 되면 그 재원의 형성에 있어서 어려움은 물론이고 사회복지 명목으로 지출되어야 하는 부분이 상대적으로 확대될 것이기에 재정에 상당한 타격이 올 것이다. 마찬가지로 과세부담을 줄여주어야 하는 대상인 빈곤층의 확대는 공적부조를 실시해야 하는 정부의 재정에 역시 어려움의 원인이 될 것이다. 결과적으로 실업과 빈곤은 사회보장재원의 안정에 직접적인 타격을 주게 될 것임을 알 수 있다.

2.3.2. 사회 환경적 · 기회 불평등

통일 이후 사회 남북한의 경제 · 사회적인 현실에서 비롯되는 차이로부터 유발될 불평등 문제는 통합된 사회복지가 담당해야 될 핵심과제가 될 것이다. 즉, 사회복지의 여러 형태의 불평등 요인에 의해 발생하는 기본적 욕구를 충족하도록 기대될 것인데 통일 후에 가장 두드러지게 나타날 여러 사회현상을 집약적으로 정리할 수 있는 개념은 ‘불평등적’ 요소일 것이다.

국민생활의 평등화 전략이 핵심과제가 되어야 한다고 주장하는 이유는 기본적으로 남 · 북 주민생활을 특징짓는 사회현상 중 불평등 요인이 가장 큰 문제로 부각될 수 있다는 예측이 가능하기 때문이다. 통합된 복지체계의 해결과제가 될 불평등의 요인은 ㉠남북한 경제 현실에서 비롯되는 불평등, ㉡남북한 사회의 부의 편재에 의한 불평등, ㉢산업간 기술수준의 차이에 의한 불평등, ㉣인구학적 기회불평등-연령, 성별, 가족상황, 자녀수, 전문자격 등에 따른 불평등을 들 수 있다. 특히 ‘기회의 불평등’은 독일의 경우에도 통일이 전개되는 과정에서 처음으로 동독인들이 당면하게 되었던 문제였다(김형식, 2000:186-187). 교육, 문

화, 의료 등 사회 전반적인 자원에 대한 접근성을 떨어뜨리는 사회환경적 불평등, 기회불평등의 문제 역시 빈곤만큼이나 수많은 문제들을 양산할 수 있는 근원적인 문제라고 할 수 있다.

기회불평등으로 인하여 새로운 체제에 대한 개인의 부적응과 사회통합의 저해는 체제전환으로 인한 대표적 사회 비용이 된다. 이것을 사회비용으로 보는 것은 단순 체제전환이 아니라 통일이라는 체제 통합의 성격을 포함하고 있는 남북한의 특수성 때문이다. 통일 이후 동서독이 기대했던 만큼 사회통합을 이루지 못했을 때 자원 이전에 대한 서독 지원 주민들의 지지를 얻기가 힘들었으며 결과적으로 동독 지역 주민들의 심리 정서적 문제와 함께 사회적 불만이 누적되는 결과를 가져왔다. 이를 볼 때 통일이라는 사건으로 인해 체제통합을 포함하는 체제전환의 특수성을 고려해 사회비용을 줄일 수 있어야 할 것이다.

2.3.3. 대량의 남하 이주 및 탈북자 입국

위에서 논한 실업과 빈곤 그리고 불평등의 문제는 결과적으로 북한 주민들의 남한 이주를 초래할 것이다. 그리고 1990년 후반부터 급증하고 있는 탈북자들 중 인접국가에서 체류하고 있는 이들이 입국하게 될 것이다. 경제생활 수준에서 남한이 일방적으로 높고 북한 지역의 사회발전을 위한 인프라가 구축되지 못한 상태에서 실업의 증가나 생활고는 자연스럽게 남한 쪽으로의 이주를 증가시킬 것임을 예상할 수 있다.

빈곤문제는 비경제 활동계층으로 경제활동 계층에 의하여 피부양 상태에 있었거나, 국가에 의하여 보호를 받던 계층이 중심이 될 것으로 판단된다. 이 빈곤계층의 남한지역 이동규모는 통일과정에서 북한지역에 대한 응급구호의 효율적 성공여부에 달려 있고, 통일 후에는 남북간의 사회부조 및 사회복지 서비스에 대한 제도적 차이를 얼마나 줄일 수 있는가에 따라 결정될 것이다(강욱모 외, 2002:421)

그런데 북한의 체제 전환에서 동유럽 국가와 달리 추가적으로 고려해야 할 사회 비용은 통일 비용이다. 위기관리 비용, 경제재건 비용, 제도 통합 비용, 사회보장비용 등이 대표적인 예이다. 이것은 북한의 체제전환으로 인한 사회 비용의 내용과 중첩되는 부분이 많다.

통일비용은 단순히 소모성 비용이 아니다. 그것은 앞의 경제재건 비용이나 사회보장비용 등에서 알 수 있듯이 지출의 결과가 사라져 버리는 소모성 비용이 아니라, 나중에 열매를 거둘 수 있는 미래지향적 투자가치로서 이해할 필요가 있다. 예컨대 북한 지역에 대한 산업투자, 사회간접 자본, 국토의 균형개발

투자 등은 같은 동포인 북한 주민의 삶의 질 향상과 그에 따른 남북주민의 화합과 일체화가 곧 민족사회의 건강성 회복을 위한 튼튼한 기반을 마련하는 길이 되기 때문이다(조민, 1997:123).

통일 후 북한 지역의 체제전환으로 인한 사회비용은 직접적으로 의료보장제도에 특히 통일 국가에서 남북한 지역에 동일하게 적용하게 될 통합된 의료보장제도의 형성과 운영에 영향을 주게 될 것이다. 통일 직후의 북한 지역의 실업률이 매우 높을 것이며 그에 따라 북한 주민의 의료비 부담능력은 매우 낮을 것이다. 이러한 상황을 예상할 때, 정부 재정 부담 능력을 고려한 의료보장방안 및 재원조달방안을 준비할 필요성을 인지해야 하며 또한 북한 의료 인력의 새로운 보건의료체제에 대한 적응력 등 북한의 체제전환으로 인한 사회변화의 영향을 고려하는 것은 통일 한국의 의료보장정책의 과제를 설정하는데 필수적인 작업이라고 할 수 있다.

3. 북한의 체제전환이 의료보장에 미치는 영향

서로 상이한 체제의 논리 아래 배타적 감정을 지속시켜 온 양 사회가 사회통합에 이르기 위해서는 여러 장애요인을 극복할 수 있는 면밀한 노력이 필요하다(임현진, 2000:110). 따라서 적어도 통일을 논할 때는 체제 통합을 넘어서 궁극적 통일이라고 할 수 있는 사회통합을 이끌어 내는 논의가 필요하다. 이러한 노력의 한 부분으로써 통일 이후 발생할 수 있는 대표적인 문제와 관련된 요인들을 찾아 그 영향관계를 확인함으로써 이후 문제 해결에 대한 논의를 보다 명확히 할 수 있다. 여기에서 의료보장제도의 통합논의에 앞서 북한의 변화가 의료보장제도에 어떻게 영향을 미치게 될 것인가를 확인하고자 한다.

3.1. 통일 한국에서 의료보장의 의의

통일 이후 남북한의 사회통합은 정책의 개입 없이 자연발생적으로 일어나는 것이 아니라 의도적이며 정책적인 노력이 필요한 것이다(조흥식, 2000: 225). 사회변동으로 발생할 수 있는 부담과 고통이 대다수 일반 국민들의 몫이 될 수 있는 사회적 부담의 문제를 해결하여 사회통합을 효과적으로 이루어 갈 수 있는 기제가 바로 사회복지제도이다. 이러한 사회복지가 사회통합의 기능을 수행하는데 있어 영향을 주는 사회구조의 변화에 대한 고려가 있어야만 제도의 체

계와 운영의 형태와 관련한 요인을 찾을 수 있고 그 영향 정도 및 이에 따른 해결과제를 모색하는 작업이 뒤따르게 된다.

경제·사회·문화적으로 판이하게 다른 체제 속에서의 적응의 문제는 사회복지적 측면에서 볼 때 중요한 화두라고 할 수 있다. 대체로 북한 주민이 다수가 될 가능성이 높은 잠재적 사회적 약자들은 경제·사회적으로 다른 지원체계를 가지기가 어려우며, 이들에 대한 사회복지적 대처가 미리 준비되어 있지 못하면 다양한 문제의 파생을 가져올 것은 분명하다.

보건의료 부분은 비정치적 성격을 가지고 있기에 관련 논의와 정책 실현이 상대적으로 자유롭다고 강조하는 연구들이 많이 있다. 그러나 남북한 통일과 함께 교류와 지원을 위한 자원 공급이 제도화되고 남북한 모든 주민이 의료보장 제도를 통해 형평성 있는 적절한 서비스를 공유하는데 얼마나 오랜 기간이 걸릴지 모르는 상황이 시작되면, 향후 통일 국가에서 의료보장제도의 개발과 적용의 과정은 치열한 정치적 논쟁의 현장이 될 것이다. 따라서 분명한 정책 목표에 따라 남북한 실태를 고려하여 개발된 의료보장제도를 실현하는 과정이 남북한이 각각 가졌던 단점을 극복하고 복지 국가로의 기틀을 새롭게 다지는 기회가 될 수 있도록 하는 준비가 반드시 필요하다.

남북한 통일 후 하나 된 국가를 이루어 가는데 있어 사회보장은 핵심적 역할을 하게 될 것이며, 아울러 의료보장은 사회보장체계에서의 기본적인 요소로서 남북한 통일 후 발생할 수 있는 문제의 해결과 예방에 중요한 방법 혹은 분야가 될 것이다. 통일 후 의료보장제도가 분단되었던 두 국가의 사회통합을 이루는데 공헌한다는 점이 첫 번째 의의라면 두 번째는 다른 사회보장제도, 다른 사회복지 정책이 적절한 기능을 수행할 수 있도록 하는 기초라는 점이 그 의의라고 할 수 있다.

의료보험을 포함한 의료보장은 국민의 의료비용을 사회연대성의 원리에 따라 공동체적으로 해결하는데 그 목적과 기능이 있다. 이에 따라 의료보장제도는 질병으로 인하여 발생하는 비용과 경제활동을 중지함으로써 나타나는 소득손실을 보장하는 기능을 수행하여야 한다. 그리고 건강의 의미는 사회복지적 관점에서 볼 때, 건강의 중요성은 무엇보다도 개인으로 하여금 무엇인가 할 수 있도록 한다는 점에서, 그리고 결과적으로 질병이 사람의 능력을 박탈한다는 점에서 이해되어야 한다. 이것은 건강의 자원으로써 개념화되는 것을 의미한다. 물론 신체와 능력의 적절한 기능은 그 자체로 좋은 것이다. 그러나 사회복지의 요소로서 건강을 생각할 때, 그것의 유익은 우선 사회적 차원에서 그리고 노동과 사회적 활동에 참여할 수 있다는 점에 있다(Erikson et al. ed., 1987:195).

인적자본향상의 이득은 다른 것에 비해 명확하며, 인적자본향상을 위한 지출

은 단순히 소비가 아니라 투자의 성격이 강하기 때문에 다른 사회복지정책들의 지출과는 달리 시장경제를 왜곡할 가능성이 적어 효율적이다. 따라서 의료보장 제도의 발전과 정착은 통일 이후 북한 주민이 건강한 노동력으로 투입될 수 있도록 하는데도 직간접적으로 영향을 미치게 될 것이다. 통일 후 사회체제의 변화 속에서 일자리 부족으로 실업이 급격히 늘어날 것이라는 점이 많은 연구들을 통해 예상되고 있다. 따라서 일자리 창출을 비롯한 고용정책이 효과적으로 적용되기 위해서는 새로운 일자리에 적응하고 필요할 기술을 익힐 수 있는 건강의 확보가 전제되어야 한다. 아울러 건강과 일자리의 확보는 공적 부조 형태의 지원을 점차 감소시키며 장기적으로 볼 때 사회복지 재정의 급격한 증가를 완화시킬 것이다(배화숙, 2004).

통일 후 사회보장체계에서의 의료보장의 세 번째 의의는 인구 이동 억제를 위한 기제라는 점이다. 북한지역에서 의료 욕구 및 보건의료 문제를 해결하기 위한 긴급 지원을 포함하여 의료보장을 정착시키게 되면 치료에서 혹은 사회보장 불평등으로 인한 인구 이동을 억제시킬 수 있다. 인구이동의 억제는 통일 이후 사회의 불안정성을 감소시킬 수 있다는데 의의를 가지고 있다.

3.2. 체제전환 과정이 의료보장에 미치는 영향

3.2.1. 의료보장체계와 의료의 특수성

의료보장(medical security)을 남한에 적용하면 사회보험형태의 국민건강보험과 사회부조 형태의 의료급여제도를 가리키는 것인데, 현대 복지국가는 인간이 생애에 걸쳐 봉착할 수 있는 다양한 위험과 함께 질병과 장애로부터 건강을 지키기 위한 의료보장 제도를 발전시켜 왔다. 사회보험을 통하여 개인의 불확실한 장애의 위험을 확률적으로 예측 가능한 사회적 위험으로 전환하는 의료보험제도를 도입하였고, 장애와 노령 등으로 경제적 빈곤에 처한 사람들에게는 공적부조 형태의 의료보호제도를 도입하였다.

의료보장이 주로 사회보험의 형태로 이루어지는 것은 국가가 개입하여 국민 건강과 생활의 안정을 도모하고, 사회보험이라는 기술원리를 통해 개인의 위험을 보험가입자 전원에게 분산하여 각 개인이 경제적 능력에 따라 보험료를 부담하고 개별부담에 관계없이 필요에 따라 균등한 급여를 받게 함으로써 질병발생 시 가계에 지워지는 경제적 부담 경감시켜 소득재분배 기능을 수행하기 위해서이다(김태성·김진수, 2002:263). 무엇보다 중요한 의료보장의 목적은 국민의 의료비용을 사회연대성의 원리에 따라 공동체적으로 해결하는 것이다. 이를

위해 일부 국가에서는 국가가 국민이 필요로 하는 의료를 무료로 제공하는 보건 서비스(health service)를 제공하는데, 상병치료에 한정되지 않고 포괄적 의료서비스를 제공하는 것과 함께 의료제도의 종합적 조직화를 전제로 하여 사회주의를 지향했던 국가 중심으로 채택되었던 시스템이다.

사회적 어려움에 대처하고 예방하기 위한 사회보장의 목적을 실현시키기 위해서는 어떤 체제하에서 혹은 어떤 원리 하에서든 의료보장을 구성하는 각 요소가 유기적으로 기능해야 한다. 의료보장의 각 요소들이 어떻게 서로 연결되어 있으며 영향을 주고받는 가를 보여주는 그림이 의료보장 체계라고 할 수 있다.

의료보장을 효과적으로 시행하기 위해 고려되어야 할 의료보장체계 구성요소는 무엇인가?⁴⁾ 의료보장체계의 각 요소가 어떻게 기능 하는가는 의료보장의 유형, 특성을 결정하게 되는 것이다. 선행연구들에서 제시된 내용(문옥륜, 1998; 양봉민, 1999; 찰스 노만드, 1996; 이규식, 2002; Salloway, 1982) 토대로 정리하면 의료보장의 체계요소는 의료보장의 자원 조달과 배분, 의료 인력을 포함한 의료서비스 전달체계, 의료보장의 관리체계, 의료 급여 형태와 범위, 의사 결정에의 참여체제로 구성되는 것으로 정리할 수 있다.

체제전환 과정이 통일 이후의 의료보장에 미치는 영향을 살펴보기 전에 먼저 의료보장의 각 체계에 영향을 주는 의료의 특수성을 살펴볼 필요가 있다. 이것은 전환과정에서 발생하는 사회적 비용이 어떻게 의료보장에 영향을 주는지 거칠게나마 그 경로를 추측할 수 있기 때문이다.

의료보장제도는 사회보장제도의 하나로서 사회보장의 일반적 속성을 갖고 있기도 하지만 타 사회보장제도에 비하여 여러 가지 측면에서 다른 특성을 가지고 있다. 보건의료가 가지는 특수성은 의료보장이 정책으로 형성되거나 개혁이 필요할 때 중요하게 고려함으로써 의료보장 제도로서의 효과성과 효율성을 제고할 수 있다. 의료서비스가 재화로서 가지는 특성으로는 첫째, 소비자 무지 곧 정보의 비대칭성, 둘째, 수요의 불확실성 및 불규칙성, 셋째, 치료의 불확실성이다. 공급측의 불확실성인 치료의 불확실성은 일반 국민에게 질병의 위협으로부터 조직적이고 체계적인 대응을 유도한다. 넷째, 공급의 법적 독점성, 다섯째, 적절한 보건의료 서비스를 통하여 건강을 보호한다는 것은 질병의 과급효과를 줄이게 되며, 그 혜택은 당사자뿐만 아니라 그 가족 혹은 사회전체에 돌아가게 되는 우량재(merit goods)로서의 특성이다. 마지막으로, 보건의료 서비스의

4) 이규식(2002)은 '의료체계'를 의료서비스의 생산과 이용을 포괄하는 데 관련된 모든 것으로 해석하며, 한 국가나 사회가 그 구성원의 건강수준을 향상시키기 위한 의료서비스의 생산, 소비, 분배에 관련되는 요인들 간의 구조적, 기능적 체계를 총칭하는 것으로 보고 있다. 국가나 사회가 개입하는 것으로 규정했다는 점에서 의료체계와 의료보장체계는 상당부분 중첩된다.

소비는 외부효과를 낳는다는 점인데(양봉민, 1999:26-32) 외부효과를 고려할 때 정부는 시장에 개입하여 직접 예방서비스를 제공하거나 가격보조를 통해 적정량의 서비스를 제공하는 정책을 구사하게 되는데 반면, 예방서비스 등을 민간시장에 맡겨 놓으면 사회적 편익을 최대화 하는 적정량의 예방 서비스는 제공되지 못하게 될 수 있다는 점을 시사한다.

그렇다면, 의료보장체계 각 요소에서 어떤 특수성이 고려되어야 할 것인가. 수요의 불확실성·외부효과는 의료보장 재원에서 고려되어야 하고, 수요불확실성·공급의 법적 독점성 등은 서비스 전달체계에서, 우량재로서의 특수성·현물급여라는 특성은 의료보장 관리체계에서 고려되어야 할 것이다. 정보 비대칭성·치료의 불확실성은 의료 서비스의 수요와 공급과 관련되어 있다. 그리고 재화로서 의료의 특수성, 다른 사회보장과 다른 현물급여라는 특수성을 전체적으로 반영하여 의료서비스를 보다 효율적으로 개입하기 위해서는 정부의 역할 확대 및 강화가 필요하다.

대부분의 시장에서 정부의 개입은 경제적 효율을 떨어뜨리며 민간자율화(Privatization)보다 바람직하지 못하다고 알려져 있다. 그러나 보건의료 시장의 민영화는 공급자간의 경쟁을 증가시키기보다 오히려 감소시키는 역할을 하며, 따라서 시장원리에 의한 자원배분보다 공공부문이 개입하는 계획된 보건의료제도가 바람직하다(Maynard, 1993). 따라서 인력, 시설, 기술과 같은 보건의료자원의 배분을 전적으로 시장기능에 일임하지 못하기 때문에 보건의료는 정부 공공정책의 주요 정책 대상이 되고 있다. 의료보장은 건강유지를 통하여 국민 복지에 매우 중요한 역할을 담당한다. 많은 사람들이 보건의료 서비스는 거의 무상으로 대다수 국민에게 제공되어야 한다고 주장하는 것도 이 때문이다.

3.2.2. 체제전환의 사회적 비용이 의료보장에 미치는 영향

남북한의 현행 보건의료 실태가 통일 이후 의료보장의 문제에 직접적으로 영향을 주게 될 것이지만 그와 더불어 남북한 전 지역을 관통하게 될 사회적 변화로서 통일의 영향, 특히 북한의 체제전환으로 인한 사회변동은 의료보장에 직접적인 영향을 주게 될 것이므로 이를 고려하여 의료보장의 과제를 도출할 수 있어야 할 것이다.

기준에 남북한이 각각 유지하고 있던 의료보장제도가 통일이라는 거대한 변화의 과정 속에서도 의료욕구에 대해 적시에 서비스를 제공하고 그 효과를 전 주민이 평등하게 나눌 수 있게 되면 주민들에게 사회연대를 실현하는 동력을 제공하게 될 것이며, 이 점에서도 의료보장은 남북한 통일에서 궁극적인 사회통

합을 위한 중요한 전제조건이자 도구의 하나로서 중요한 제도라는데 이론이 없을 것이다. 그런 점에서 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적 비용이 통일 이후 의료보장에 어떻게 영향을 미칠 것인가를 예측하는 것은 중요한 과정이라 하겠다.

먼저, 경제활동 참가율 저하를 포함하여 실업과 빈곤의 문제는 의료보장제도가 어떤 형태로 운영되는가와 상관없이 의료보장제도 그 자체의 기반을 불안정하게 하는 요인이 된다. 실질 소득 감소와 실업은 의료비 부담능력을 급격하게 하락시키고 아울러 의료보장에서 중요한 체계인 재원조달 부문에서 치명적인 불안정을 가져오게 한다. 의료보장의 형태가 각출의 보험료를 기반으로 하는 사회보험 형태라면 이로 인한 부정적 영향은 더욱 직접적일 것이며, 의료보장제도가 조세를 기반으로 하는 국민보건서비스 형태라고 하더라도 정부 재정의 불안정으로 인해 서비스의 안정적인 공급과 양질을 보장할 수 없게 된다.

만약 동유럽의 대응처럼 의료보장제도의 관리와 운영을 민영화하고 시장경쟁 원리에 따라 운영하게 되면 의료비 부담 능력이 없다는 문제는 개인에게서 더욱 심각하게 된다. 의료보장의 궁극적인 목적과는 별개로 지불능력 있는 사람들에게 대해서만 서비스가 제공되고 부담 능력이 없는 이들은 민간 의료 서비스의 이용에서 배제될 수밖에 없기 때문이다.

통일 직후의 북한 지역의 실업률이 매우 높을 것이며 그에 따라 북한 주민의 의료비 부담능력은 매우 낮은 수준일 것이다. 이러한 상황을 예상할 때, 통일 정부는 주민의 재정 부담 능력을 고려한 의료보장방안 및 재원조달방안을 준비할 필요가 있다. 특히 통일 직후의 시기 동안 즉 전환과정의 초기에 급격하게 증가될 실업자와 그의 가족들을 의료보장제도에서 수용될 수 있도록 하기 위해서 임시적인 대응책 또한 필요할 것이다.

둘째, 사회 환경적 및 기회의 불평등의 문제로 인한 의료보장에의 영향은 보건의료 교육 및 의료 서비스에 대한 접근성의 제한에 영향을 주게 될 것이다. 아울러 사회적 참여 기회의 제한은 의료보장 관련 정책의 의사결정 과정에서 영향력을 가질 수 없다는 점도 중요하다. 불평등의 문제는 사회 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 줄 것인데, 의료서비스의 공급에 있어서 지리적 형평성, 비용 형평성을 확보하지 못하게 되면 이환율 및 사망률의 증가 뿐 아니라 사회 구성원들 사이의 통합을 저해하게 될 것이다.

또한 남한의 의료체계처럼 병원 소유의 90%가 민간에 의한 것이고 의료보장제도는 있지만 시장경쟁 원리에 의존하고 있어 의료의 공공성을 확보하지 못하고 있을 경우, 본인 부담의 비중은 높아가더라도 의료 접근성 면에서 지역적 불평등 및 소득 계층간 불평등을 직접적으로 초래하게 될 것이다. 이런 점에서

체제전환의 효율성을 높이기 위해 가능한 빨리 시장경제체제를 도입하는 것이 급선무라고 하는 주장(최준욱, 2002)을 그대로 받아들일 수 없는 부분이 의료보장이라고 할 수 있다.

셋째, 대량의 남하 이주 및 탈북자의 입국은 노동의 공급과 수요 측면의 균형을 일시적으로 깨뜨릴 수 있어 앞서 언급한 실업 문제와도 직접적으로 연결되기도 한다. 무엇보다 공식적인 의료보장의 제도권 밖에 있던 사람들이 일시적으로 제도권내로 진입하는 것 혹은 진입시키는 것은 어려운 과제가 될 것이다. 이들이 정규적인 소득을 근거로 하는 의료비용의 부담 능력을 갖추고 있을 것이라고 보기는 어렵다. 그럼에도 일시적으로나마 난민과 같은 불안정한 생활을 하게 될 이들에게 지불능력이 없다는 이유로 긴급한 의료서비스의 필요를 해결하지 않을 수는 없는 것이다. 따라서 이들을 위한 의료 서비스 공급 비용의 문제, 제도권 내로 진입하는 과정에서의 행정적인 절차의 문제 등에 영향을 주게 될 것이다.

덧붙여, 북한의 체제전환은 동유럽 국가들에서처럼 경제체제 중심의 전환으로만 그치는 것이 아니라 통일로 인한 각 체제의 통합을 과제로 안고 있다는 점에서 남한과의 의료보장제도의 통합 또한 하나의 부담이 된다. 통합의 형태와 방법을 논외로 한다 해도 제도통합 시 반드시 필요한 북한 의료 인력의 재교육, 새로운 의료보장제도의 적응력 향상, 남한과 동일한 수준의 의료 설비의 확보 등 의료 인프라 구축이 전환 과정에서 북한 지역의 의료보장제도 운영과 형태에 직접적인 영향을 미치는 요소가 될 것이다.

남북한 통일 이후 의료보장정책의 과제 예측하는데 있어서 현재 진행중인 북한의 상황 변화는 매우 중요한 변수가 된다. 최근 북한 사회의 변화를 보여주는 것으로 노동계층의 임금인상, 의·식·주 공급제의 점진적인 폐지, 공장·기업소의 책임경영 강화 등의 내용을 담고 있는 2002년에 이루어진 7.1 경제개선 조치와 특별 행정구에서 의료보험제를 실시한다고 명시한 2002년 9월 12일 제정의 ‘조선민주주의 인민공화국 신의주특별행정구 기본법’을 들 수 있다. 이러한 변화는 향후 북한 사회복지의 성격 변화에 지속적으로 영향을 주게 될 것이다. 그러나 이러한 조치가 북한의 의료보장제도의 기본 구조에 직접적인 혁신을 가져올 지는 아직 지켜보아야 할 문제이다. 특별행정구에서 실시하기로 제시한 의료보험의 구체적 형태를 확인할 수는 없기도 하지만 이것이 다시 북한의 일반적 제도에 대해 역으로 영향을 주게 된다 해도 현재 북한이 안고 있는 의료보장의 문제의 성격을 단기간에 변화시킬 수 있는 것으로는 보이지 않는다.

4. 통일 한국의 의료보장정책의 과제

북한지역의 체제전환 및 경제통합은 무엇보다도 중앙계획경제체제의 유지를 통해 쌓여 온 자원배분의 왜곡과 경제의 불안정성을 해소하고 체제전환 및 통합이 북한지역에 미치는 경제적 충격을 줄이면서, 시장경제체제의 조속한 확립과 기반구축을 통해 북한지역의 장기적 경제성장을 촉진하고 남북한 소득의 격차를 줄이는데 중점을 두고 추진되어야 할 것이다(신용도 외(2003:245).

경제체제전환의 형태에 있어서 또 한 가지 지적할 수 있는 것은 설사 국가가 급진적 방법을 택하였다고 해도 모든 부문에서 급진적 방법을 택할 필요는 없다는 것이다. 경제체제전환 초기의 경제조건이 급진적 방법을 택하도록 하였다고 해도 개별경제부문이 처한 상황에 따라 그 부문에서는 점진적 방법을 택하는 편이 나올 수도 있는 것이다. 또한 부문마다 변화에 대한 적응 속도에 차이가 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 예를 들면 자본시장의 적응 속도에 비해 노동 시장의 적응 속도는 상대적으로 느릴 수밖에 없는 것이다(조동호, 1997:23).

변혁적인 성격의 이중전환이 될 북한의 체제 전환에 있어서 중요한 것은 정치적 상황이다. 전환과정에서 개혁 초기에 나타날 수밖에 없는 국민의 불만이나 반대에 대한 대응의 방향성을 결정하는 데 있어 정치적인 상황은 중요한 요소가 될 것이다. 국가의 대응 방향성에 따라 경제체제전환의 형태나 속도를 결정하게 될 터인데 이것은 사회복지 분야에서의 전환의 성격에도 영향을 직접적으로 미칠 것이다. 어떤 형태로든 사회 각 구조의 전환 속도가 서로 다를 수 있다는 것을 고려하며 각 분야의 조정 가운데 정책을 펼쳐야 한다는 것이 중요한 함의이다.

기존의 자본주의를 수정하고 사회 안정을 꾀하기 위해 적용하였던 전통적인 사회보장의 체계는, 한 사회의 체제가 급격히 변화되고 그로 인해 유지되고 있던 각종 사회보장 기체들이 제 기능을 발휘하지 못하는 상황에서나 혹은 그 전환으로 인한 새로운 문제가 발생하였을 때 그 본래의 기능을 감당하기는 어렵다. 왜냐하면 전통적인 사회보장체계는 근본적으로 경제활동 참가율이 높고, 고용이 안정적이며 또한 장기 고용을 전제로 하여 구상된 것이기 때문이다. 급격한 사회문제의 예를 들면, 경제 공황, 재분배의 역량이 없는 인구의 다수가 빈곤하게 되는 등의 문제에 효과적으로 대처할 수가 없었다. 이러한 점은 체제전환이라는 급격하면서도 포괄적인 변화로 인한 문제에 대처하기 위해서는 기존의 해결방안의 틀이라는 시각을 벗어나 보다 폭넓게 문제의 전후를 파악하는 것이 필요하다 하겠다.

예를 들어, 북한의 보건의료제도와 관련 연구들 중 의료전달체계 및 지불제도에 관한 연구들에서는 자유 시장경제적인 의료체계의 틀 내에서 북한의 장점을 수용할 수 있는 의료전달체계 및 보수지불제도가 어떤 형태인가를 검토하는 것에 초점이 맞추어져 있는데, 이러한 관점 하에서는 통일 후 북한지역의 경제상황 등을 고려하지 못해 실질적으로 활용할 수 있는 효과적 대처방안을 모색하는데 한계를 가질 수 있다.

통일한국의 보건의료 체계에 대하여 국민의 건강권 보장과 보건의료에서의 사회정의 실현, 그리고 보건의료의 공공성을 강화하기 위하여 국가의 역할을 증대시키는 방향 제시가 필요하다(문옥륜, 1993:490). 사회적 약자를 우선 고려하면서 보편적 복지제도를 형성하는 평등의 가치와 사회 모든 계층을 아우르는 사회연대가 의료보장제도를 통하여 실현되어야 할 것이다. 의료 서비스의 공공성을 감안하여 정부 역할이 증대되도록 하여 보건의료의 재원조달, 의료공급, 각종규제, 정보제공, 정책결정 및 긴급구호 기능 등과 관련하여 지금의 남한에서보다 정부의 역할이 증강될 수 있도록 해야 한다는 것이 일반적으로 제안된 바(김한중, 1996), 비용적·지리적 접근성을 높여 형평성 있는 의료 서비스 공급과 포괄적인 급여가 이루어지도록 하고 남북간의 불평등의 여지를 최소화하여 사회복지 가치를 실현하는 것이 통일 한국의 의료복지정책의 방향이 되어야 한다.

통일 이후 북한 지역에서 이루어질 체제전환을 고려하면서 도출한 통일 한국의 의료보장의 과제는 다음과 같다. 과제를 도출하여 미리 대비하는 작업은 통일 이후 사회보장체계의 신속한 수립과 안정화를 가져올 것이며 궁극적으로 남북통일의 목적인 사회통합의 수준을 향상시키는데 기여할 것이다. 따라서 여기서 제시되는 과제는 통일 한국이 남북한에 적용하게 될 의료보장제도의 목표를 설정할 때 고려되어야 할 부분이라고 할 수 있다.

첫째, 경제체제 변화로 인해 증가될 사회적 약자들의 의료 접근성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

남북한의 의료보장제도를 비교할 때 재원조달과 의료공급을 사회화시킨 북한의 국영 의료제는 서비스 대상의 포괄성을 극대화한 것이 장점이고 남한은 포괄성은 부족하지만 급여 충분성 면에서 질적으로 우수하다고 할 수 있으나, 양 체제 모두 의료보장의 지역별·사회계층별 불평등 문제가 도사리고 있다(조홍식, 2000: 31). 의료 접근성에 대한 불평등의 문제는 의약품과 같은 의료 자원이 부족해지면 더욱 극단적으로 심화될 것이기에 통일 시에 문제가 될 여지가 크다.

그리고 의료접근성에 제한을 받는 대표적인 집단으로는 북한 지역에서 남한 지역으로 이주한 주민과 제 3국에서 입국하게 될 기존 북한이탈 주민들이 될

것이다. 이들이 단기간에 유입되었을 때 남북한의 경제 사회 문제에 적잖은 영향을 줄 것으로 예상할 수 있다(선한승, 1998: 135). 통일 후 의료보장제도가 현재 남한의 사회보험 형태라면 이주자들은 보험에 가입하기 전까지 한동안 의료보호의 대상이 될 수밖에 없으며, 실업과 저소득으로 인하여 잠재적으로 빈곤화될 가능성이 높아 질병으로 인한 소득중단이나 응급구호 욕구가 급증하게 될 것이다. 그렇다면 급여 포괄성에서 제약이 많은 남한의 건강보험제도는 이주민들의 욕구를 충족시키는 데는 곧 바로 한계를 드러내게 될 것이다. 마찬가지로 급여자격을 지나치게 제한하거나 의료 서비스가 충분히 제공되지 못하면 기본적인 권리로서 건강권을 확보하지 못하고 서비스 접근성에서 불평등을 더욱 강화시키게 될 것이다.

이주하지 않는 주민이라 하더라도 기존의 북한의 무상치료제가 즉각적으로 없어진다면 북한 주민들은 의료 서비스에서 공백을 경험하게 될 것이고, 북한 지역에서 제공되는 서비스가 남한의 의료 인력이나 의료기관에서 제공하는 수준에 미치지 못하면 병원이나 의료 인력이 확보된다고 하여도 실질적인 접근성을 제한하여 북한 주민에 대한 의료보장에 심각한 차질을 가져올 것이다.

결국 이전부터 극심한 빈곤에 시달리고 있는 북한의 현 상황과 통일로 인한 사회적 혼란, 부적응과 실업 등의 문제로 인해 보건의료 문제는 더욱 심각해 질 것이며 기존의 제도가 가지고 있는 의료 전달체계로는 건강상의 불평등을 해결하기가 어려울 것이라고 예측할 수 있다. 따라서 이주민들이 긴급하게 필요한 서비스를 받을 수 있도록 의료보장의 제도권으로 진입하기 전의 과도기적 장치들이 반드시 필요하다. 아울러 남한 시스템으로는 북한 지역에서의 의료 접근성을 확보하기 어려울 것이라고 예측할 때 공식적으로 내세운 원칙의 측면에서 의료 접근성의 형평성이 우월한 북한의 원칙을 최대한 살리는 것도 중요한 방향성이다.

둘째, 사회적 불평등을 최소화하고 양질의 인적자원과 의료 급여의 포괄성을 확보하도록 하는 안정적인 제도 운영을 위한 의료보장 체계를 개발해야 한다. 여기에는 재원을 누가 부담할 것인가에 대한 형평성을 유지할 수 있도록 하는 체계가 포함된다.

남북한이 통일이 되었을 때 떠오를 중요한 문제 중 하나는 의료 서비스 공급에서 급여의 포괄성을 갖지 못하는 것을 들 수 있다. 남북한이 각각 발전시켜 온 의료보장제도에서는 급여의 범위가 서로 달라 제도를 통합하는 과정을 어렵게 해 문제가 될 소지가 있기 때문이다. 사실상 북한에 비해 남한이 상대적으로 현물 급여가 포괄적이지 못하다는 것이 직접적인 원인이 될 가능성이 높다. 급여의 범위를 인위적으로 제한하게 되면 의료 서비스에 대한 개인의 재정적 부

담이 증가하여 접근성이 떨어지게 되고, 그 결과 필요한 서비스를 받을 수 있는 사람과 그렇지 못한 사람들 간의 사회통합도 저해하게 될 것이다. 사회연대 원리를 충분히 실현하지 못하여 의료 서비스를 형평성 있게 제공하지 못하면 결국 국민의 건강권은 의료보장제도를 통해서도 확보할 수 없게 될 것이다.

동유럽의 체제전환 과정에서 볼 때 기존 사회주의식 의료보장체계가 가지고 있는 장점을 수용하지 못하고 시장경쟁 원리를 우선으로 하여 의료보장제도를 개혁했을 때 단기적으로 비용의 감소로 인한 재정 감축 효과가 있었겠지만 일반적 보건의료 서비스의 질을 높이지 못했고 의료보장체계에서 배제되는 이들의 불만이 증대되었다는 것을 보았다. 불평등을 최소화할 수 있는 정책 방향을 설정할 필요가 여기에 있다.

사회보험이 주가 되는 각종 정책들은 사회변동으로 인한 실업이 만연하게 되면 그 재원 형성이 어려워지며, 사회복지명목의 공공지출이 상대적으로 확대 될 것이기에 재정에 상당한 타격이 올 것이다. 그리고 과세부담을 줄여주어야 하는 대상인 빈곤층의 확대는 공공부조를 실시해야 하는 정부의 재정에 부담을 가중시킬 것이다. 결과적으로 실업과 빈곤은 사회보장재원의 안정에 직접적인 타격을 주게 될 것이며, 기여나 급여에서 문제가 발생하게 되는 것은 의료보험 제도도 예외가 아닐 것이다. 통일 이후 사회에서 의료의 욕구는 증가하는데 그것의 충족을 위한 재원은 감소될 수밖에 없게 된다는 것이다.

통일 후의 의료보장제도를 보험료에 거의 전적으로 의존하고 있는 현행 남한 의료보험의 형태로 할 경우 북한 지역의 경제 구조도 참조하여 보험료 징수 원칙 및 징수율 등을 고려해야 한다. 도시와 공업부문에서의 실업의 문제만큼 중요하게 보아야 할 점은 1999년 현재 농가인구 비중이 36.7%인 북한에서 경제 체제전환 과정에서 사유화를 거쳐 농업이 개별 소유화 되었을 경우 보험료 부담과 관리 문제는 새로운 과제가 될 것이기 때문이다. 직업을 가진 이들은 사용자가 보험료의 반을 부담하게 되겠지만, 저소득 자영업자와 실직자들의 실직 기간 동안은 보험의 각출료를 모두 부담해야 하므로 피보험자의 부담을 가중시키게 될 것이다.

그리고 북한 제도의 경우는 현재 북한의 무상치료제를 이끌어 가고 있는 정부예산에 일부 의존한다고 하여도, 저소득층이 확대될 것이며 실업으로 인한 소득 중단, 기업의 약한 경쟁력 등으로 인해 조세를 통한 재원 확보에도 한계가 있을 것이다. 이것은 동유럽 대부분의 국가에서 재정 감소의 경험을 통해서 확실히 예측할 수 있는 부분이다. 무엇보다 의료보장을 포함해 각종 사회보장 제도를 지원하는 비용 충당을 위해 남한 지역의 과세율을 높이는 것도 사회적 합의를 얻기가 쉽지 않을 것이다.

한편, 의료보장의지불보수체계로서 남한의 행위별 수가제는 통일 한국에서 그대로 유지하게 될 경우 심각한 문제를 제공하게 될 것이다. 다른 형태의 비용 통제 기제가 없는 상태에서의 행위별 수가제는 의료보장 재정 파탄을 멈추게 하지 못할 것이다. 통일 한국의 의료보장제도에서는 의료보장 재정체계 즉 재원 조달과 배분에 대한 전반적인 혁신이 있어야만 통일로 인한 문제를 최소화하면서 환자에게는 적정한 의료서비스를, 보험자는 장기적으로 안정된 의료보장제도를 유지할 수 있을 것이다.

셋째, 체제전환으로 인해 긴급하게 발생한 의료 욕구에 대응할 수 있는 체계를 준비해야 하고 북한 지역에서의 안정성 있는 의료 서비스를 공급하기 위한 의료 인프라 구축을 위한 재정을 확보해야 한다.

통일 후 의료보장제도 정착화를 위해 가장 많은 재원이 필요하면서도 긴급한 문제는 북한 지역에서 의료 인프라 구축 문제이다. 의료 인프라를 구축한다는 것은 의료시설의 적절한 설치, 양질의 의료 인력의 배치, 그리고 기본적인 의약품의 충분한 공급 등을 가능하게 하는 것이다.

가장 시급한 과제는 의약품의 충분한 공급이다. 필수 의약품이 부족하게 되면 지역의료체계가 건강증진, 예방, 치료 역할을 효율적으로 할 수 없게 된다. 전문 의료 인력이라 하더라도 필수 의약품과 장비가 없으면 생산적으로 일할 수 없기 때문에 북한 지역의 의료 인프라 구축을 위해 장기적인 지원 계획을 세우고 효율성을 최대화 할 수 있는 구체적 방안들을 제시할 수 있어야 할 것이다. 그리고 의료 인프라가 충분히 구축되기 전에 있어야 할 응급 구호에 대한 대책도 필요하다. 긴급 투입할 수 있는 자원을 어떻게 준비하는가, 의료인력 및 사회보장 행정 인력들을 얼마나 투입할 수 있는가 등에 대한 구체적인 논의가 필요하다.

탈 사회주의 체제 전환을 경험한 여타 동유럽 국가들과는 달리 개혁과정을 비교적 안정적이고 지속적으로 추진할 수 있는 구동독 지역의 동력은 서독 혹은 통일 연방정부였음을 볼 때 남북한 통일 이후의 남한에서의 역할에 대한 보다 현실적으로 고려하고 통일 기금과 같은 책임 있는 지원을 위한 대비가 있어야 할 것이다.

넷째, 급격한 사회변동 속에서 사회적 약자를 더욱 양산하는 구조를 방지하기 위한 다양한 참여 시스템, 특히 의료보장과 관련한 의사결정에의 참여제도를 활성화 해야 할 것이다. 통일 이후 사회에서 의료 서비스의 수요와 공급에서 심각한 불균형이 있거나 서비스를 제공하기 위한 부담이 증폭되는 상황이 발생하면 제한된 공급 안에서 경쟁해야 하는 서비스 수요자들의 입장은 더욱 불리해지고 의사결정과정에서의 영향력이 더욱 약해질 수 있다. 특히 시민운동의 경험이

부채하고 국가가 제공하는 공영서비스로서 의료서비스를 받아온 북한 주민들은 의사결정 과정에서 더더욱 배제될 수도 있다는 점을 미리 고려해야 한다.

일단 남북한 통일이 된다고 하면 초기에는 상대적으로 부유한 남한과 민주 정치의 경험이 거의 없는 만성적인 빈곤상태의 북한은 극심한 불평등적 관계로 만나게 될 것이다(김형식, 1998). 새로운 사회에 대한 적응의 문제는 남북한 주민 모두가 경험해야 할 것이지만, 그 과정에서 상대적으로 사회적 약자 층이 될 가능성이 더 높은 북한 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 구조와 기회를 만드는 것은 매우 중요하다. 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 사회 불평등의 문제를 상쇄시킬 수 있는 중요한 방법이기도 하다.

그리고 정서적인 통합과 연대를 위해 주민의 참여를 강화하고 의사소통 할 수 있는 통로나 기관으로서 사회복지기관을 활용하여 사회복지 업무를 전담하거나 신속히 해결할 수 있는 전달체계를 구성하고, 정보의 평등한 공유를 도모하고 정서적·심리적 동질감을 형성하는데 기여할 수 있도록 해야 한다. 이 점에서 통일 정부는 북한지역의 욕구를 드러내고 참여할 수 있는 다양한 제도를 실현하기 위해 노력해야 한다(배화숙·박병현, 2002).

이상에서 제시된 의료보장정책의 과제는 통일 한국이 의료보장제도를 형성하고 추진하는데 있어서 하나의 방향성이라고 할 수 있다. 이의 적용은 남북한의 통일 방식이나 혹은 속도에 따라 그 구체적 실현화의 형태가 달라질 것이다. 급속한 방식으로 일 국가체제로 통일이 이루어졌을 경우에도 남북한이 가지고 있던 기존의 의료보장제도의 차이가 큼으로 인해 단일 의료보장제도를 일시에 실시하는 것은 불가능 할 것이다.

무엇보다 북한 지역의 변화로 인한 문제에 대한 효과적인 대처를 위한 과도기적 제도 혹은 대처가 필요하다. 예를 들어 사회보험 형태의 의료보험제도를 궁극적 통일 한국의 의료보장의 형태로 본다면 공공 부조 형태의 의료 보호를 초기에는 확대할 필요가 있으며 이후 점차 의료보험의 제도권 안으로 진입할 수 있도록 합리적인 장치를 준비해야 한다. 이 때 동일 소득 동일 보험료를 납부할 수 있도록 해야 하며 동유럽에서처럼 사회보장 부담에 대한 기업의 회피가 없도록 다른 노동 및 경제정책과 더불어 효율적인 관리 필요성을 강조해야 할 것이다.

혹은 완전한 단일 체제 단일 국가 형태의 통일 국가가 되기 이전 과도기 형태로 단일 체제 이 국가 형태 혹은 연방제 형태의 과정을 거쳐야 한다면 각기 유지하고 있던 의료보장제도를 상호 수렴하는 과정으로서 제도의 유사성을 확대하고 각기 가지고 있던 기능의 한계에 대해 신속한 개선을 시도해야 할 것이다. 통일 이라는 전면 국가 재구조화 시점을 통한 시너지를 활용하여 남북한 각

각의 제도를 넘어서는 혁신적인 의료보장체계에 대한 도전을 위한 연구와 교류를 확대시켜야 할 것이다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 기존에 남북한이 각각 유지하고 있던 의료보장체도가 통일이라는 거대한 변화의 과정 속에서 어떻게 변화해야 하는가에 주목하면서, 북한의 체제 전환에 따른 사회적 비용이 의료보장에 미칠 영향을 고려하여 통일 한국에서 사회보장을 유지하고 발전시키기 위한 의료보장정책의 과제를 도출하였다.

동독을 포함하여 동유럽 국가의 체제전환 경험은 다양한 형태로 시사점을 제공했는데 여기서 Jensen(2003:108)의 주장에 귀 기울일 필요가 있다.

“변화하는 세계에서 장기적인 경제 전환은 체계적인 거시 경제 개혁을 수행하고 유지하는 능력에 달려 있다. 이 개혁들은 시민들이 지속적으로 그것을 지지할 때만이 가능하다. 시민들을 빈곤하지 않도록 예방하는 것과 개혁의 이익을 보다 평등하게 분배하는 것이 개발 국가에서 경제개혁을 완성하는 중요한 요소이다.”

체제전환 국가들을 비교한 Jensen의 발견은 빈곤 주변의 인구가 많을수록 경제개혁의 높은 수준을 달성하지 못했으며 이것은 탈공산주의 전환에 우선하여 사회경제적 불리한 조건 예를 들어 소득불평등, 빈곤 등이 경제개혁을 방해할 수 있다는 이론을 지지한다는 것이다.

흔히 체제 전환은 사회주의 경제 체제의 열등성과 자본주의 경제체제의 우월성을 기본으로 하여 방향 지워진다. 그러나 서구 자본주의 혹은 서구 복지국가의 사회 운영 및 조정의 방식이 자동적으로 각종 문제해결로 이끄는 기제는 아니라는 것이다. 민주주의가 정치체제 또한 인간의 고통을 감소시키는데 반드시 공헌한다고도 할 수 없다(Ferge and Tausz, 2002:197-8). 기존의 사회적 약자는 물론이고 기존의 삶의 형태를 부인하고 급격한 사회 체제의 전환을 경험하면서 더욱 증가하게 되는 사회적 약자들이 무시되는 정책들은 제거되어야 하며, 시장경제에서 경쟁 원리로 승리한 일부 계층에게 오히려 더 큰 분배의 몫을 제공하지 않도록 하는 긴장이 필요하다 하겠다.

체제전환이라는 상황은 여러 가지 측면에서 개혁보다 강력하게 추진된다는 속성 때문에 지속적으로 추진하기가 어려우며 그것을 관찰하는 데도 오랜 시간

이 필요하게 된다. 체제전환 과정에서 나타나는 특징은 그 결과를 예측하기 어려우며 종종 의도되지 않은 결과가 나타난다는 것이다. 따라서 지속적인 정부의 정책적 개입이 불가피하다고 할 수 있다(임강택, 2001). 반대로 표현하면 체제전환으로 인한 재정적 위기, 긴급한 사회적 수요, 정치적 불안정 속에서 임시적이고 단선적으로 이루어지는 사회정책은 사회비용을 완화하는 응급구호적인 정책이 되기 쉽고 전환기를 거쳐 궁극적으로 지향해야 할 사회로의 진입에 오히려 비효과적일 수 있다.

통일 한국에서도 정부의 기능은 적어도 단기적으로는 상대적으로 강화될 가능성이 높다. 예를 들어, 공공재의 확충이나 북한주민에 대한 사회보장제도의 실시와 최소한의 생존권 보장, 경제적 질서의 조속한 확립, 낮은 실업률의 유지 등은 정부의 강력한 개입을 예견케 하는 사안들이다. 또한 노동문제의 안정, 남북한 주민간의 사회적 갈등, 북한지역에서의 정당의 확립 등은 경제 외적인 정부의 역할임을 알 수 있다(최준욱 외, 2002:213).

이러한 문제들은 통일 초기의 전환단계에서 일시적으로 정부 역할을 확대하는 것으로 해결할 수 없을 것이다. 또한 가시적이면서도 빠른 정책 효과를 위해 선별적이며 일부 대상자 중심의 서비스 프로그램, 민영화 및 탈 규제화 등은 인적 자원 측면 혹은 사회복지적 측면에서는 지속적인 문제 해결의 방안이 되지 못할 수도 있다. 의료보장은 특히 사회보장의 핵심 부분으로써 그 제도의 성공여부가 미칠 사회적 여파를 고려할 때 장기적인 안목을 가지고 접근하는 것이 필요하다. 의료보장제도의 각각의 체계들을 구성하는데 있어서 체제전환으로 인해 어쩔 수 없는 것이라고 보면서 개개인의 희생을 소홀히 하는 일은 없어야 할 것이며, 사회통합을 궁극적 목적으로 두고 새롭게 발생할 문제에 대해 효과적이면서도 장기적으로 발전시킬 수 있는 제도 유형이 무엇인가를 고려하면서 형성되어야 할 것이다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 경남대학교 북한대학원 엮음(2003). ■■■북한 연구방법론■■■. 한울 아카데미.
- 김진수(1996), “통일에 대비한 인구이동 및 사회복지 대책방안”, ■■■한국사회정책■■■, 3호.
- 김진수(2001), “장기적 관점에서 본 사회변화와 사회보험의 과제”, 한국사회복지학. vol. 46. 한국사회복지학회.
- 내외통신사(1995), ■■■북한실상 종합자료집- 탈북자들의 증언을 통해 본 북한 사회-■■■, 내외통신사 부설 북한문제 연구소.
- 대외경제정책연구원(2002), ■■■북한경제백서■■■.
- 동상일(1999), “社會主義國家의 體制轉換에 따른 生産性變化 研究; 中國과 폴란드를 중심으로”, 부산대 박사학위논문.
- 문옥륜(1999), “북한의 보건의료 연구”, ■■■분단반세기 북한 연구사■■■. 한울 아카데미.
- 박장현 편역(1999), ■■■독일 통일, 한국의 모델인가■■■. 문원출판.
- 박종연(2002), “북한의 보건의료 실태와 통일 후 건강보장체계의 과제”, ■■■남북한 보건의료■■■, 제 3권, 아주남북한보건의료연구소.
- 배화숙·박병현(2002), “독일의 경험을 통해서 본 남북한 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향”, ■■■사회과학논총■■■제 29호, 부산대학교 사회과학대학.
- 배화숙(2004), “통일 한국의 의료보장모형 개발”, 부산대학교 박사학위 논문.
- 손명세·이용갑·박종연(1999), ■■■통일독일의 보건의료체계 변화■■■. 아주남북한보건의료연구소
- 신용도·이상목·조성일(2002), ■■■북한경제체제 전환 분석■■■, 소화.
- 양운철 편(1999). ■■■사회주의 경제체제의 전환■■■.세종연구소.
- 연하청(2000), ■■■북한의 인구·보건 정책■■■, 아주남북한보건의료연구소.
- 연합통신(1993), ■■■독일통일의 명암- 통독 3년이 우리에게 주는 교훈 -■■■.
- 임강택(2002), ■■■북한의 개혁·개방정책 추진 전망■■■
- 오정수·정연택(1999), ■■■社會主義 體制轉換과 社會政策■■■, 집문당.
- 이기동(1997), “사회주의 체제전환전략과 전환비용”, ■■■定正■■■, Vol.

- 10(1), 건국대학교.
- 이상민(2002), ■■■러시아의 체제전환 과정에서 나타난 국가의 역할과 그 전망■■■, 집문당.
- 이용하·이정우(2002), ■■■통일시 남북한 연금제도의 통합방안에 관한 연구■■■. 국민연금관리공단·국민연금연구센터.
- 이종서(1998), “분단국의 통일전후기 사회통합에 관한 연구.” 대구대 박사학위논문.
- 이철수(2003), ■■■북한 사회복지-반복지의 북한-■■■, 청목출판사.
- 전성우(1997), “통일 독일의 사회통합.” ■■■남북한 사회통합-비교사회론적 접근-■■■. 민족통일연구원.
- 전우택·민성길(2002), “공산주의 국가에서 자본주의 국가로의 전환에서 나타나는 사회심리적 갈등과 그 해소 방안(루마니아 사례를 중심으로)”, ■■■통일 연구■■■, 연세대학교 통일연구원.
- 정경배 외(1993), ■■■남북한 사회보장 및 보건의료 제도 통합방안■■■, 한국보건사회연구원.
- 조동호(1997), ■■■경제체제전환기의 노동정책 : 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점■■■ 한국개발연구원.
- 조흥식(2000) “남북한 사회통합을 위한 사회복지의 과제”. ■■■21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근■■■. 서울대학교 출판부.
- 최준욱·이명현·전택승(2002), ■■■체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점■■■, 한국조세연구원.
- 최철영(1996), 동구국가의 경제체제전환과 남북한 통합, ■■■통일문제와 국제관계■■■Vol. 7.
- 통일 연구원(2000), ■■■북한인권백서■■■
- 통일부(2003), ■■■독일통일백서■■■(독일연방수상실. 「독일통일 현황에 관한 독일연방정부의 2002년 연례보고서」)
- 통일원. 1993. ■■■독일통일실태 자료집-경제·사회분야-■■■.
- 통일원(1995), ■■■독일 통일 5주년 현황과 전망■■■.
- 한국보건사회학회 편(2000), ■■■사회변화와 보건복지■■■. 태일사.
- 한기성(1999), “통일비용 최소화를 위한 정책에 관한 연구.” 성균관대 박사학위논문.

2. 외국문헌

- Brauberger, Stefan(1992), "Einigungsvertrag(통일조약)". 《독일통일소사전》. 주독대사관.
- Carlisle, Sandra(2001), "Inequalities in health: contested explanations, shifting discourses and ambiguous policies," *Critical Public Health*, Vol. 11(3):267-280.
- Fajth, Gáspár(1999), "Social Security in a Rapidly Changing Environment: The Case of the Post-Communist Transformation". *Social Policy & Administration*. Vol. 33(4).
- Ferge, Zsuzsa & Tausz Katalin(2002), "Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years". *Social Policy & Administration*. Vol. 36(2).
- Gostin, Lawrence O.(2001). "Public Health, Ethics, and Human Rights: A Tribute to the Late Jonathan Mann". *Journal of Law, Medicine & Ethics*. Vol 29. The American Society of Law, Medicine & Ethics
- Górniak, Jaroslaw(2000), "Poverty in Transition: Lessons from Eastern Europe and Central Asia", *Choice for the Poor - Lessons from national poverty strategies-* , UNDP.
- Henke, Klaus-Dirk(1990), "Das Gesundheitssystem im gesamtdeutschen Einigungsprozeß". *Wirtschaftsdienst*. VII. (독일통일과정에서의 의료보험제도)
- Hiatt, Howard H.(1994), *America's Health in the Balance: choice or Chance*. 양봉민 역. 《위기의 보건의료》.나남.
- Holeschovsky, Christine(1992), "사회통합". 《독일통일소사전》. 주독대사관.Kern, William S.(1992), *From socialism to market economy : the transition problem*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research
- Illner, Michal(1998), "The Changing Quality of Life a Post-Communist Country: The Case of Czech Republic", *Social Indicators Research*, Vol. 43(141-170).
- Jensen, Nathan, M.(2003). "Rational Citizens Against Reform - Poverty and Economic Reform in Transition Economies". *Comparative Political Studies*, Vol. 36(9).
- Mann, Jonathan M.(1998), "Public Health and Human Rights". *Journal of the Section of Individual Rights & Responsibilities*. Vol. 25(4).

- Matějů and Věcerník(1995), Social Costs of Transformation, National Report, Czech Republic, Institute for Human Sciences, Vienna, SOCO Working Papers.
- Müller, Katharina(2002), "From the State to the Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union". *Social Policy & Administration*. Vol. 36(2)
- Patton, Carl V. and David S. Sawicki(1993), Basic Methods of Policy Analysis and Planning. NJ: Prentice Hall
- Policing Economic Transition and Increasing Revenue: A Case Study of the Federal Tax Police Service of the Russian Federation 1992-1998. *Europe-Asia studies*, VOL.52 NO.3
- Puidak, Peter(1991), "Social security implications of a reunified Germany." *Social Security Bulletin*. Vol 54. Dec.
- Smith, Adrian(2000), Employment restructuring and household survival in 'postcommunist transition': rethinking economic practices in Eastern Europe, *Environment & planning* ,VOL.32 NO.10
- Titmuss, Richard, M.(1987). *The Philosophy of Welfare*. Allen & Unwin Ltd.
- UNDP(1999), *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS*.
- UNDP(1995), *Human Development Under Transition-Summaries of National Human Development Reports, Europe and CIS*
- UNICEF(2000),. *International Symposium on Health and Medical Care for the DPRK*. in *Country Health Profile of WHO*
<http://countrystudies.us/poland>
<http://www.undp.org/rbec/nhdr/1996/summary>
<http://w3.whosea.org/cntryhealth/dprkprea/index.htm>

북한동화와 통일주제의 도서를 이용한 초등학교 통일교육 활동안 모색



서 미 옥
(경북대 강사)

목 차

【 요약 문 】	149
1. 서론	151
2. 동화를 활용한 통일교육	154
3. 동화의 주제를 심화시키는 추후활동	156
4. 초등학교 통일교육 활동안	158
5. 연구절차 및 방법	160
6. 통일교육 활동안 개발	162
7. 결론 및 논의	183
【 참고문헌 】	185

【 요약 문 】

바람직한 통일교육을 위해서는 남북한 사회의 동질성과 이질성을 편견 없이 받아들여야 한다. 그러나 오랫동안 분단 상태에서 서로 다른 이념과 체제로 사회화되어 자라왔던 남북한의 아동들이 문화적 괴리상태에 놓여있는 것은 사실이다.

남·북한 아동과 청소년들이 서로 한 민족이라는 것을 이해할 수 있도록 반공교육이 아니라 통일교육으로의 방향전환이 필요하지만, 현재 유치원 교육과정부터 대학교육과정에 이르기까지 통일교육을 적용하는데 다음과 같은 문제점이 제기된다. 통일 및 북한에 대한 교육 자료의 부족, 통일과 북한에 대한 지식 부족, 교육내용 선정 및 범위 설정의 어려움, 교사용 참고책자의 부족, 교육과정 주제와 통일 및 북한 관련 내용과의 연결 문제이다.

최근에 여러 출판사에서 북한동화를 모음집으로 엮은 책들이 출판되고 있으며, 통일이나 북한을 다루는 아동도서들이 범람하고 있는 상태이다. 그러나 북한과 통일의 문제를 다루는 도서에 대한 객관적인 평가도 없이 아동들에게 소개하는 것은 정서적인 면에서 다소 우려된다. 북한 동화의 내용 중에 민주주의와는 다른 사상이나 이념이 내재되어 있거나, 아동도서들이 무분별하게 북한의 문화를 소개한다면 오히려 초등학생들이 왜곡된 시각을 가질 수도 있기 때문이다. 그러므로 일선교사나 교육학자들을 중심으로 우리나라에서 출판되고 있는 북한동화와 통일과 관련된 도서들이 검토되어야 할 것이다.

본 연구목적은 초등학교에서 적용할 수 있도록 북한을 바르게 이해하고 평화통일에 대한 바람직한 생각을 갖게 하는 교육활동을 모색하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다. 첫째, 초등학교 현장에서 적용할 수 있는 북한동화와 통일주제의 도서를 선별한다. 둘째, 동화의 주제를 극대화할 수 있는 추후활동을 계획한다.

인터넷 서점과 출판사의 홈페이지에서 검색어로 ■■북한 동화■■ ■■통일■■ ■■통일교육■■등을 입력하여 북한을 소개하거나 통일과 관련된 동화 18권이 1차적으로 수집되었다. 1차 수집된 동화는 연구자와 교육학과 및 국문학 전공의 박사과정 2인에 의해 다시 재검토되는 과정을 거쳐, 초등학교의 통일교육에 적합하다고 판단되는 8권의 도서가 선별되었다. 선별된 동화는 ■■북한 동화 모음집■■, ■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까■■, ■■친구 없이는 못살아■■, ■■다 타고난 재주가 있지요■■, ■■작다고 깔보다 큰 코 다쳐요■■, ■■북한에서 온 내 친구■■, ■■사고뭉치 북한 박사■■, ■■반갑습네다■■이다. 이들 동화를 매체로 초등학생의 통일교육을 위한 활동안이 계획

되었다. 활동안은 초등학생들이 북한과 통일에 대해 흥미를 가질 수 있도록 구성되었는데, 개별활동, 모듈활동, 전체활동을 중심으로 북한 어린이에게 편지 쓰기, 퀴즈활동, 통일 포스터 만들기, 이야기 나누기, 북한 놀이하기, 남·북한 응원가 만들기 등과 같은 내용들이다. ■■■다 타고난 재주가 있지요■■■, ■■■작다고 깔보다 큰 코 다쳐요■■■, ■■■친구 없이는 못살아■■■, ■■■북한동화 모음집■■■은 북한의 언어를 그대로 사용하고 있기 때문에 남한의 어린이들도 북한의 언어를 자연스럽게 익힐 수가 있는 장점이 있다. 또한 동물이 주인공으로 등장하는 북한동화가 많기 때문에 남한의 어린이들이 별다른 이질감 없이 내용을 이해할 수가 있고, 북한의 어린이도 우리와 유사하다는 것을 깨닫게 될 것이다.

그러나 북한과 남한의 동화가 현저히 다른 점도 있다. 예를 들어, ■■■북한동화 모음집■■■중 일부분인 ‘목동과 선녀’는 이야기의 곳곳에 일과 노동의 중요성이 강조되고 있기 때문이다. 이것은 북한이 아동기부터 일과 노동을 강요하는 사회주의 국가라는 것을 나타낸다. 초등학교의 교사 또는 부모들이 이런 동화를 어린이에게 들려줄 때는 북한은 예술품이나 연극, 문학작품 등을 통해서도 평범한 사람들의 노동력이 곧 국가의 주요한 원동력이라는 것을 강조하기 때문에 줄거리에서도 노동을 의도적으로 강조한다는 설명을 덧붙여야 할 것이다. 따라서 책을 읽고 난 후에 반드시 아동과 느낀 점에 대한 이야기 나누기 활동이 이루어져야 한다. 이러한 활동을 통해 올바르게 남·북한의 차이점과 동질성을 인식할 수 있기 때문이다.

본 연구의 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 북한과 통일 주제의 동화를 이용한다면 남한의 초등학생들이 북한에 대한 편견과 문화적 괴리가 감소될 것이다. 둘째, 과거에는 반공교육에 치중하여 통일교육이 엄격했으나, 어린이들이 좋아하는 동화를 매체로 활용하기 때문에 아동의 흥미와 동기를 유발할 수 있다. 셋째, 동화의 주제를 극대화할 수 있는 다양한 추후활동을 통해서 통일교육에 대한 이해가 증진될 것이다. 넷째, 남과 북은 오랫동안 분단되어 언어측면에서도 많은 차이가 있다. 아동이 북한 주제의 동화를 읽게 되면, 북한에서 사용하는 단어와 어휘에 대해서도 쉽게 이해할 수 있을 것으로 본다. 통일교육에 대한 관심이 높은 즈음에 본 연구는 초등학교 현장에서 실용가능성이 높다고 할 수 있다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

21세기를 맞이하여 민족과 통일에 대한 관심이 제기되고 있고, 1994년 김일성 사망이후 탈북자도 매년 증가하고 있는 추세이다. 남한에서 탈북자와 연변동포들을 쉽게 접할 수가 있으며, 통일에 대한 논의도 정치, 경제, 사회권뿐만 아니라 교육계에서도 주요한 관심사가 되었다. 그동안 통일교육은 유치원 교육에서 대학의 교양과목으로까지 확대·시행되었다. 그러나 통일을 대비한 학교 교육과정이나 통일교육 프로그램의 개발, 통일교육의 활성화 방안이 모색되고 있지만, 민족적 동질성 회복은 여전히 해결해야할 주요과제로 남겨진 상태이다.

통일교육의 목표는 민족통합을 이루는 인식과 정서 그리고 실천간의 상호조직적인 접근으로 정리될 수 있다. 과거에는 이념교육에 치중하였지만, 오늘에는 민족적 통합을 위한 감성교육에 초점을 두고 있다. 즉 바람직한 통일교육을 위해서는 남북한 사회의 동질성과 이질성을 편견 없이 받아들여야 함이 필요하다(김숙자 외, 2003a).

그러나 오랫동안 분단 상태에서 서로 다른 이념과 체제로 사회화되어 자라왔던 탈북 아동과 청소년이 남한사회에 적응을 하는 데에 어려움을 호소한다는 연구들이 있다(민성길, 2000, 민성길, 2002; 이기영, 2002; 이순형, 1999). 그 이유로 남한의 통일교육이 아직 제대로 자리 잡지 못하고 있음을 들 수가 있다. 예를 들어 일부 탈북 청소년들은 친구들과 자연스러운 교우관계를 형성하는데 어려움을 겪거나 탈북자라는 사실이 알려질 경우에 소위 ‘왕따’를 당하기 쉽기 때문이다(이기영, 2002). 이와 같이 탈북 청소년들이 남한에서 새로운 삶을 시작하려 할 때 가장 어려움을 겪는 것은 남한 국민들의 편견이다. 북한에서 왔다는 것이 알려질 경우에 이들을 무시하거나 불쌍하게 보는 등의 잘못된 인식을 지니면서 다르게 본다는 점이다.

이를 토대로 살펴보면, 남·북한 아동과 청소년들이 서로 한 민족이라는 것을 이해할 수 있도록 반공교육이 아니라 통일교육으로 방향전환의 필요성이 제기된다. 현재 유치원 교육과정에서도 ■■북한에 관심 가지기■■라는 내용이 제시되어 있으나, 아직 체계적으로 일선교사들이 지도하지 못하고 있다. 우선한 민족의 동질성을 강조할 수 있는 통일교육의 실제 활동과 지도방법에 대한 구체적인 지침서 보급이 시급하다고 본다(지성애, 김숙자, 1998, 재인용).

1990년 10월에 독일이 통일되었을 때, 구 동독지역 주민들은 엄청난 사회적

변화를 경험하였다. 정치적, 경제적 통일을 넘어서 문화적, 심리적 통합이 쉽지 않았다고 보고 되었다. 통일이후에 동·서독 지방 청소년들을 비교한 연구에서 동독지방 청소년들이 서독지방 청소년들보다 체제변화의 적응에 더 많은 시간이 소요되고, 긴장감과 우울 경향이 높은 것으로 나타났다((Trommsdorff, 1994; Wagner & Sydow, 1996, 김혜은, 서봉연, 이순형, 1999, 재인용).

독일의 경우를 참고해 보면, 통일교육에서 남북한 아동과 청소년들이 문화적인 이질감을 해소하기 위해서는 서로의 문화를 이해하는 교육이 필요할 것 같다. 즉 통일교육에서 북한의 삶을 무시하는 것이 아니라 남북한 생활을 동시에 인정하고 각 사회의 가치와 특징을 인정하게 하는 것이다(전우택, 2002). 동·서독의 청소년들이 보여준 여러 가지 문제들을 기초로 볼 때, 우리나라도 장차 통일에 대비한 교육과정에서 서로의 문화를 이해하는 방안이 계획되어야 할 것이다.

문화적인 괴리는 민족 동질성을 회복하는 걸림돌이 되리라 생각된다. 실제로 남한에 거주하고 있는 탈북 아동과 청소년을 보면, 앞으로 통일이 되었을 때 야기될 수 있는 여러 가지 현상들을 짐작할 수가 있다. 탈북 청소년들 중에는 북한과 남한의 문화를 잘 통합하지 못하고 남한의 노래나 놀이문화에 지나치게 적극적으로 편승하려 하거나, 남한 청소년들의 차림새와 놀이 문화를 선망하면서 남한의 대중문화에 낯설어한다. 이와 같은 놀이문화에 대한 괴리를 경험하는 청소년들은 남한 사회에서 부적응 뿐만 아니라 문화적 장애를 야기하게 된다(이기영, 2002).

통일교육의 문제점으로 다음과 같은 것이 지적되고 있다. 교사들이 통일 및 북한에 대한 교육 자료의 부족, 통일과 북한에 대한 지식 부족, 교육내용 선정 및 범위 설정의 어려움, 교사용 지침서와 참고책자의 부족, 교육과정 주제와 통일 및 북한 관련 내용과의 연결 상의 문제이다(지성애, 김숙자, 1998). 무엇보다도 통일교육을 위해 교육활동을 계획할 때, 일방적으로 한 쪽의 문화를 수용하도록 강요하기보다는 남한에서도 북한의 문화를 이해하고 친밀감을 형성할 수 있는 교육내용을 구성하는 것이 필요할 것 같다.

본 연구는 초등학교에서 적용할 수 있도록 북한을 바르게 이해하고 평화통일에 대한 바람직한 생각을 갖게 하는 교육활동 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서는 무엇보다 흥미를 유발할 수 있는 교육 자료가 필요하므로 북한동화를 비롯하여 통일과 관련된 주제가 있는 아동도서들을 교육매체로 활용하기로 한다. 어린이가 어른으로 성장해 가는 동안 여러 가지 사회, 문화적 요인의 영향을 받게 되는데 그 중의 하나로 동화와 같은 도서가 정서적, 인지적 발달에 미치는 힘은 지대하다고 본다. 동화와 그림책은 아동들이 가장 손쉽게 접할 수 있는 교육매체로써 풍부한 삶의 경험을 제공해주며, 다양한 지식과 정보를 획득하

게 하고, 문제 해결력을 키우게 하여 사회의 구성원으로 잘 적응할 수 있는 촉진제 역할을 하기 때문에 교육학자들에 의해 그 효용성이 입증되어 왔다(서미옥, 2002).

최근에 여러 출판사에서 북한동화를 모음집으로 엮은 책들이 출판되고 있고 통일이나 북한을 다루는 아동도서들도 범람해 있다. 그러나 성장하는 아동들의 정서에 지대한 영향을 미치게 되는 책의 중요성에 비해 북한과 통일의 문제를 다루는 도서에 대한 평가도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이라 다소 우려되는 부분이 있다.

북한 동화에서 민주주의와는 다른 사상이나 이념이 내재되어 있거나, 현재 출판되는 아동도서들이 무분별하게 북한의 문화를 소개한다면 오히려 초등학생들이 왜곡된 시각을 가질 수도 있기 때문이다. 그러므로 일선교사나 교육학자들을 중심으로 우리나라에서 출판되고 있는 북한동화와 통일과 관련된 도서들을 검토해야 하며 이러한 자료들을 어떻게 통일교육으로 연계할 수 있는지에 대해 고심해야 한다. 동화와 같은 도서의 교육적, 교훈적 가치는 문학작품을 통해 지도하고자 하는 교육목적을 어디에 두느냐, 어떠한 책의 내용을 선정하느냐 또는 어떠한 방법으로 책을 들려주느냐에 따라 방향이 많이 달라질 수가 있다. 2003년에는 남북한이 동시에 그림책¹⁾이 출판되기도 하였으나, 아직 이러한 자료들이 체계적으로 분류되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국내에 북한동화와 통일 주제의 동화에는 어떤 것이 있고, 어떠한 내용을 포함하고 있으며, 이러한 자료들을 통일교육을 위한 교육과정에 어떻게 적용할 수 있는지에 대해 탐색되어야겠다.

북한 동화와 아동 도서들을 통일교육의 매체로 활용하게 된다면 다음과 같은 장점이 기대된다. 첫째, 동화는 아동에게 가장 친숙하고 손쉽게 접할 수 있는 매체이므로 초등학생들이 흥미를 가질 수 있다. 둘째, 비지시적이고 강압적이지 않은 방법으로 통일교육이 가능하다는 점이다. 셋째, 교사나 부모들도 손쉽게 통일교육에 적용할 수 있는 교육매체로 활용할 수 있다. 넷째, 문학작품들은 계속 보관할 수 있으므로 추후에도 아동이 자주 읽을 수가 있어 통일교육에 대한 파급효과가 오랫동안 지속될 수 있다.

본 연구를 통해 초등학교에서 통일교육을 위한 활동안의 모색과 더불어 남북한 통일에 대비해 어린이들이 남북한의 사회·문화적 이질감의 해소와 민족동질성을 회복하는 기초 자료가 될 것이다.

1) 2003년도 삼성출판사에서 ‘북한 어린이가 보는 그림동화책’이 남북한에서 동시 출판되었다. 그러나 이 책은 절판 상태라서 본 연구의 분석대상에서 제외되었다.

1.2 연구문제

이러한 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

첫째, 초등학교 현장에서 적용할 수 있는 북한동화와 통일주제의 도서를 선별한다.

둘째, 동화의 주제를 극대화할 수 있는 추후 활동안을 계획한다.

2. 동화를 활용한 통일교육

성장환과 김영하(2001)의 연구에 의하면, 초등학교 교사들은 북한과 통일문제에 대해 관심을 가지고 있다고 응답한 비율이 57.7%로 나타났고, 초등학교의 통일교육 방향은 민족의 사회·문화적 동질성 회복을 위한 교육(64.9%)이어야 한다고 응답하였다. 또한 초등학생들의 통일문제에 대한 관심도는 매우 저조한 것(38.2%)로 나타났으며, 통일교육 관련 수업 만족도에 대해 응답자의 57.2%가 불만족을 토로하였다. 특히 수업진행상의 문제점으로 구태의연한 수업내용(53.6%), 강의식 수업 진행(20.4%), 교사의 전문성 미흡(19.6%)의 순으로 들고 있다. 통일교육과 관련된 수업의 교재 선택으로 시청각 교재의 사용, 신문 등과 같은 시사자료의 이용, 진보적인 시각의 교재 사용이 선호되었다. 이를 토대로 살펴보면, 초등학생을 대상으로 생동감 있는 통일교육프로그램의 개발과 교육매체로도 다양한 자료의 개발이 필요한 시점이다.

최근에 북한과 통일 주제의 동화가 수 십여 권이 출판되고 있다. 동화란 말의 가장 포괄적인 개념은 아동에 들려주기 위한 환상성이 풍부한 이야기로 정의할 수가 있다. 유형별로는 전래동화와 창작동화, 환상동화, 생활동화로 구분할 수 있다. 전래동화는 옛날이야기, 신화, 전설, 우화, 미담 등을 뿌리로 하고 있는 문학으로, 흔히 옛날이야기와 같은 개념으로 사용된다. 창작동화는 작가의 상상력으로 그려낸 환상을 대표하는 환상동화와 일상생활의 사실성을 대표하는 생활동화로 구분된다. 아동은 환상동화보다 사실동화에서 등장인물의 행동, 장면, 사건을 자신의 경험과 연결하려는 반응이 더 높다고 한다. 환상동화는 아동의 궁금증을 초래하여 탐구력과 상상력을 계발해주는 역할을 하며, 사실동화는 아동들로 하여금 등장인물과 자신의 경험에 대한 공통점을 새롭게 인식하여 생활태도를 긍정적인 방향으로 변화시키는데 유용하다(강은진, 현은자, 1998).

교육현장에서 동화를 매체로 한 수업이 많이 이루어지고 있는데, 동화 읽기

는 아동으로 하여금 등장인물이 처한 문제에 공감하며, 함께 문제해결 과정을 생각해볼 수 있도록 한다. 특히 교육에 활용되는 동화는 이야기의 내용이 아동들의 추론수준과 유사한 발달수준에 있고 주인공의 감정이 잘 드러나 있어서 감정이입이 잘되며 주제가 명확한 것이 좋다고 한다(이상금, 장영희, 2001).

아동에게 책을 들려주면, 어휘력의 발달과 같은 문해 능력이 향상될 뿐만 아니라, 직접적인 가르침보다는 이야기를 통한 간접적인 방법이 더 동기화가 될 수가 있다. 또한 이야기 속의 주인공의 감정과 자신의 문제를 연관지어 동료와 어떻게 상호작용을 해야 하는지에 대한 구체적인 예를 제공받는다. 무엇보다도 동화는 아동에게 기쁨과 즐거움을 제공한다는 장점이 있다.

최근에 국내에서 출판된 북한동화와 통일교육과 관련된 도서를 고찰해보면 다음과 같다. 2003년에 ■■북한 어린이가 보는 그림 동화집■■은 북한의 금성청년출판사로부터 글과 그림을 받아서 국내의 모 출판사가 시판한 것이다. 이것은 최초로 남북한이 동시에 출간한 그림책으로서 국내법의 많은 절차를 거쳐 북한에서 중국을 통해서 보내온 원고들이 검토되어 발간되었다. 특히 이 책에 실린 글과 그림은 북한 작가들의 것을 그대로 실은 것이라 북한 문화에 대한 이해를 증진시킬 수 있다.

정진경의 ■■북한에서 온 내 친구■■는 초등학교의 통일교육을 위한 교재가 될 수 있음을 나타낸다. 이 책의 의의는 남북 사이의 차이를 어떻게 이해하고, 서로 공존할 수 있는 방법론을 찾을 수 있는지에 대해 초점을 맞추고 있다. 전체적인 책의 구성은 문화 이해지(culture assimilator)라는 방법에 기초하여 남과 북 사이의 문화를 이해하는 사례로 되어 있다. 서로 다른 문화에서 온 사람들이 그 문화의 차이 때문에 상대방을 이해하기 어려워 갈등이 발생할 수 있는 상황을 설정해 놓고, 각각의 상황마다 상대방의 행동의 이유를 다각도에서 생각해보게 하고 그 행동의 이유를 문화적 배경 속에서 이해하게 함으로써 상대방에 대해 이해하게 하는 방법이다. 북에서 온 친구 ‘광남’이를 통해서 남한의 아이 ‘슬기’가 북한에 대한 잘못된 고정관념을 개선해 가는 과정이 사실적으로 묘사되어 있다(전효관, 2003, pp.192-196).

분단의 아픔을 겪은 60대 이상의 세대에 비해 요즘의 10대들은 통일에 대해 다소 무관심한 편이다. 그런데 최근에 개봉한 강재규 감독의 ■■태극기 휘날리며■■를 통해 젊은 세대들이 통일, 분단된 나라의 아픔을 체감하게 되었다. 이것은 교과서에서 다룰 수 없는 엄청난 문화의 힘이다. 통일주체의 다양한 도서를 통해 통일교육 활동안을 계획한다면, 남북한의 다른 문화를 이해하는데 도움이 되며 또한 민족 동질성을 회복하는 계기가 될 것이다.

3. 동화의 주제를 심화시키는 추후활동

동화와 소설, 동시와 같은 문학적 작품들에 대한 교육적, 치료적 효과는 이미 확인되었으나, 단순히 책을 읽기보다는 책을 읽은 후에 유아와 교사가 상호작용을 할 수 있는 환경을 제공하는 것이 바람직하다(서미옥, 2002). 즉 통일교육의 효과를 증대시키기 위해서는 단순히 북한 주제의 동화를 읽는 것으로 끝나는 것이 아니라, 동화의 주제를 심화시킬 수 있는 추후활동(follow up activity) 및 확장활동(extension activity)이 필요하다.

대표적인 추후활동으로 토론활동과 미술활동이 있다. 김영옥과 윤경선(1999)은 토론활동을 효과적인 교수방법으로 제안하고 있다. 문학작품에 대해서 교사나 부모가 아동과 나누는 질 높은 상호작용은 아동의 추론 능력 뿐 아니라 정서적·사회적 발달을 도울 수가 있다. 북한 주제의 동화에 대해서 이야기를 나눔으로써 아동들은 동화 속의 일들을 간접적으로 체험하게 되고, 이야기의 내용을 자신의 매일 일상 속의 행동에 능동적으로 관련짓게 된다(Vandenplas-Holper & Others, 1988). 그러나 토론활동을 효과적으로 이끌어 나가기 위해서는 교사의 역할과 교실환경이 중요한 요인으로 작용한다. 우선 집단의 크기가 아동의 언어적 반응의 촉진에 영향을 미친다고 한다. 대집단보다는 개별지도나 소집단 구성 시에 더 많은 언어적 반응을 유도할 수가 있다. 이러한 이유로 인해 집단 대화나 토론에 참여하는 집단의 아동은 5~10명 정도가 바람직하며, 아동들이 서로 얼굴을 볼 수 있도록 둥글게 앉거나 반원으로 앉는 것이 적당하다고 한다.

교사는 토론활동에서 중재자와 촉진자의 역할을 하여야 하고, 질문 체제를 갖춘 토론활동이 구성원들 간의 더 많은 상호작용을 자극한다. 즉 교사는 적절한 질문을 통해 집단원들의 사회적 상호작용이 활발해질 수 있는 안내자의 역할을 수행해야만 한다. 통일교육을 위해서 교사는 ‘예, 아니오’와 같은 단순한 반응을 요구하는 질문을 하기보다는 아동들이 다양한 생각을 표현할 수 있도록 개방적 질문을 하는 것이 효과적이다(Haden, Reese와 Fivush, 1996). 특히 북한 아동이 주인공으로 등장하는 동화를 읽은 후에 주인공의 동기와 감정, 상대방의 마음과 기분, 행동의 결과에 초점을 둔 내용을 포함하는 질문을 한다면 그 효과가 더 극대화될 것으로 기대된다. 토론활동이 적극적으로 활성화되도록 효율적인 발문 및 개입을 할 수 있는 교사훈련이 필요함을 강조하고 있다(김숙령, 성원경, 조인경, 1998). 즉 아동이 읽은 책의 양보다는 교사와 부모가 어떠한 방식으로 책을 읽어 주느냐와 어떻게 토론 활동을 진행하느냐가 중요한 문제이므로

이런 점을 부각시키는 수업활용방안을 모색하는 연구가 이루어져야 할 것 같다.

한편 유연수와 이양희(2001), 서미옥(2002)은 동화를 읽고 난 후에 음악활동, 놀이활동, 미술활동과 같은 다양한 활동도 효과적임을 보고하였다. 이밖에도 Bhavnagri와 Samuel(1996), Wilder와 Williamson(2001)도 동화를 읽은 후에 역할연기, 미술활동, 음악활동과 같은 추후활동을 구성하였다. 즉 이야기의 주인공이 되어 역할연기를 하거나 이야기의 주제를 묘사하는 그림을 그리는 미술활동을 하기, 또는 학생들이 집단으로 이야기를 나타내는 랩송을 만드는 음악활동을 하는 것이 주제를 더 강화한다고 한다.

특히 미술활동의 장점은 아동이 자기를 쉽게 표현하게 하고 언어적 상호작용을 보충할 수 있는 중요한 활동이며, 외부세계와 자신의 감정을 이해하는 기회를 제공한다. 미술활동은 개인이 아니라 집단으로도 활동을 계획할 수 있다. 특히 전체 학급이 참여하는 집단미술활동은 자발적인 협력성이 요구되며 동료와의 관계나 교사와의 관계를 긍정적으로 발전시킬 수 있는 촉진제가 된다고 한다(Ross, 1997). 이밖에도 Pardeck(1997)은 책의 내용을 묘사하는 플라주 만들기나 동화의 주제를 묘사하는 그림 그리기, 책 속의 주인공을 비누나 진흙으로 만드는 기법 등을 제안하였다. 이러한 미술활동은 동화의 주제를 더 명확하게 아동에게 전달할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다.

선행연구를 고찰해보면, 북한 주제의 동화를 읽고 그에 따른 추후활동 방안을 모색한 연구는 극히 드물다. 대부분의 연구가 아동의 사회적 기술의 향상(서미옥, 2002; 이효정, 1998; 최윤정, 이기숙, 1999; Anderson, 2000; Beaty, 2000; Bhavnagri & Samuel, 1996; DeGeorge, 1998; Doll, 1997; Gross & Ortiz, 1994; Honig & Wittmer, 1996; Mullen, 1999; Pardeck, 1997)이나 도덕성의 향상(김규수, 안연경, 소성숙, 2002; 김명희, 김영옥, 2000)과 관련된 동화를 읽고 난 후에 추후활동을 모색한 연구들 뿐이다. 그러나 북한과 통일주제의 동화를 읽고 난 후에 다양한 추후활동을 하는 것이 초등학생들로 하여금 동화의 주제에 대해 더 명확히 이해할 수 있는 촉진제가 될 것으로 기대된다.

임현모(2002)는 초등학생의 통일교육 지도방법으로 북한 문학작품을 활용하기, 북한 영화, 만화 애니메이션에 대한 감상문을 쓸 것을 강조했지만, 구체적으로 어떤 문학작품을 이용해야하는 지에 대한 언급은 없다. 선행연구의 대부분이 통일문제에 대한 관심도나 인식(김숙자 외, 2003a, 2003b; 이원영 외, 2003; 최민수, 김명화, 2003; 최민수 외, 2002)에 대한 조사나 방향만 제시하고 있다. 추병완(2001)이 초등학생을 대상으로 재량활동시간에 적용할 수 있는 구성주의적 통일교육프로그램을 제시하고 있고, 김영하(2001)가 통일교육 교수모듈을 간단하게 제시하였으나, 구체적인 교육활동의 개발은 미흡하여 현장에서 교사들이 적

용하기에는 다소 어려운 점이 있다. 본 연구를 통해 동화를 활용해서 학생들이 직접 흥미 있게 참여할 수 있는 교육활동안이 계획된다면, 앞으로 통일교육을 하는데 기여할 것으로 본다.

4. 초등학교 통일교육 활동안

통일교육은 어린 시기부터 시작하는 것이 바람직할 것이다. 그럼에도 불구하고 유아를 대상으로 한 통일교육에 대한 프로그램이나 교육활동안은 다수 보고되었지만(김숙자 외, 2003a, 2003b; 이원영 외, 2003; 최민수, 김영화, 2003; 최민수, 김숙자, 지성애, 2002), 초등학생을 대상으로 한 연구(김영하, 2001; 임현모, 2002; 추병완, 2001)는 너무 미흡한 실정이다.

유아기는 Piaget의 인지발달단계에서 전조작기에 해당되므로 아직 인지적으로 미성숙한 단계이다. 따라서 논리적 사고가 가능한 구체적 조작기에 해당되는 초등학교 시기가 북한과 통일에 대한 체계적인 공교육이 시작되는 시점이라고 볼 수 있다. 미래의 통일 주역이 될 초등학생들이 북한을 우리와는 별개의 적대시해야 하는 대상이 아니라 서로 협력하고 합리적으로 갈등을 해결하고자 하는 태도를 양성하는 것이 필요하다.

초등학교 교육과정에 나타난 통일교육에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 초등학교 2학년 1학기 바른 생활에 ■■■통일의 길■■■이라는 단원이 있다. 여기서 남북한은 한 조상을 가진 민족으로 살았고, 남북이 갈라지기 전 같은 땅이었다는 것을 이야기하며 통일에 대한 염원과 백두산과 금강산의 풍경을 담고 있다. 또 2학년 1학기 ■■■생활의 길잡이■■■에는 북한에 사는 내 친구들, 북한 어린이들의 생활, 북한에 대한 관심과 통일 염원 갖기 등이 실려 있다. 3학년 1학기 도덕 과목 ■■■한겨레 한나라■■■라는 단원에서는 우리 겨레가 휴전선 사이에서 두고 남북으로 갈려져 있다는 내용과 현충일을 예로 들어 한국전쟁을 언급하고, 우리나라 땅과 우리는 왜 통일을 해야 하는가를 말하고 있다. 4학년 1학기 도덕은 ■■■겨레의 소망■■■의 단원에서 통일이 이루어져야 하는 까닭 알기와 분단으로 인한 폐해를 인식하고 통일의지 기르기, 통일조국의 미래상을 그리면서 통일된 나라로 가는 길도 작은 한 걸음부터 확실하게 밟아야 한다고 설명하고 있다. 5학년의 도덕 과목 중 ■■■평화통일을 위하여■■■는 통일이 반드시 평화적인 방법에 의해 이루어져야 함을 알리고, 비평화적인 방법으로 통일을 이루었을 때 나타나는 결과를 예측해 보고 있다. 또한 평화통일의 방법으로

구축한 교류, 자유선거를 알기 쉽게 설명하고 있다. 6학년 도덕 과목의 ■■■통일을 이루기 위한 노력■■■의 단원에서는 통일의 필요성과 통일을 위한 노력에 대하여 설명하고, 통일을 등산에 비유하여 계획, 준비, 위험, 그리고 정상에서의 성취감을 이야기하고 있다(손병선, 김창희, 조동관, 2002, pp.270-271). 그러나 2학년에서 6학년까지 비교적 많은 분량에서 북한과 통일교육에 대한 부분을 다루고 있지만, 통일의 대상인 북한의 문화적인 측면의 이해는 다소 부족한 것 같다. 또한 초등학생이 북한 사람도 나와 같은 한 민족이라는 동질성을 느끼기에는 다소 어렵고 딱딱한 내용들이 대부분이다.

서미옥과 김현아(2003)의 연구에 의하면, 북한 아동과 청소년들이 놀이문화나 즐겨 부르는 노래에서도 남한과 유사한 부분이 많이 발견되었다. 최근에 한류열풍이 중국을 비롯한 동남아에서 나타나고 있는데, 이러한 계기는 바로 대중문화의 영향이라고 할 수 있다. 동남아인들이 우리나라의 드라마, 영화, 음악을 통해 대한민국에 대해 친밀감을 가지게 되었다는 것은 간과할 수 없는 사실이다. 이러한 맥락으로 오랫동안 분단된 남·북한의 동질성을 회복하는 매개체로 문화산물을 활용하는 것이 효과적일 것이다.

이러한 맥락으로 유성호(2002)는 문학을 이용한 통일교육이 구체적이고 실현 가능한 교수법임을 주장하고 있다. 그는 박완서의 단편 ■■■그 여자네 집■■■, 윤홍길의 중편 ■■■장마■■■의 한 부분, 최인훈의 장편 ■■■광장■■■의 작품을 통해 청소년들이 지난 시대의 폭력성과 민족사적 비극성 그리고 평화통일의 당위성에 대해 학습할 수 있게 교수학습방안을 모색하였다. 그러나 그의 연구는 남한의 문학작품을 통해 중등학교 이상에 적합한 교수학습방안을 구안하고 있다. 또한 문학작품을 읽고 난 후의 추후활동에 대한 계획안은 없다. 서미옥(2002)은 문학작품에 대한 주제의 효과를 높이기 위해서 토론활동이나 미술활동, 게임 등과 같은 추후활동을 하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 그러므로 도서를 읽는 것도 중요하지만, 도서의 주제를 심화할 수 있는 추후활동이 병행되어야 할 것이다.

선행연구를 고찰하면, 초등학생을 대상으로 통일교육 지도방법을 제안한 연구로 임현모(2002), 추병완(2001), 김영하(2001)가 있다. 그러나 이 연구들은 북한동화와 통일교육에 관련된 문학작품을 구체적인 교육활동 안으로 개발하지 않았다. 교육현장이나 가정에서 쉽게 활용할 수 있는 문학작품을 초등학생들의 통일교육에 적용한다면 그 효과가 더 증진될 것으로 본다.

5. 연구절차 및 방법

5.1 연구절차

인터넷 서점과 출판사의 홈페이지에서 검색어로 ■■북한 동화■■ ■■통일■■ ■■통일교육■■등을 입력하여 북한을 소개하거나 통일과 관련된 동화 18권이 1차로 수집되었다. 수집된 자료의 목록은 다음 <표 1>과 같다.

1차 수집된 동화는 연구자와 교육학과 및 국문학 전공의 박사과정 2인에 의해 주요 내용이 분석되었다. 동화의 내용이 통일교육에 효과적인 주제를 명확히 내포하고 있는지와 초등학생이 이해하기 쉬우며 흥미를 유발하는 내용으로 구성되어 있는지가 중점적으로 검토되었다. 1차 수집된 동화 중에서 초등학교의 통일교육에 적합하다고 생각되는 동화로 최종적으로 8권이 선별되었다. 구체적인 내용은 표 2와 표 3에 제시된 바와 같다. 선별된 동화를 중심으로 동화의 주제를 극대화 할 수 있는 교육활동안이 계획되었다. 교육활동안은 통일교육을 위해 토론활동, 미술활동, 게임 등으로 구성되어 있는데, 고안된 교육활동안은 현직 초등교사 3인에 의해 타당성을 검증 받았다. 연구절차를 구체적으로 제시하면 다음 <그림 1>과 같다.

<표 1> 1차 수집된 초등학생용 북한과 통일주제의 동화책 목록

저자(년도)	동화 명	출판사

북한을 소개하는 동화책 1차 자료수집과 문헌연구

<그림 1> 연구절차

5.2 최종 선정된 동화 목록

<표 2> 최종 선정된 북한동화와 통일주제의 동화책 목록

저자(년도)	동화 명	출판사
박영규(2001)	북한 동화 모음집	행림출판사
이상배(2001)	북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까	파랑새 어린이
이재복(1992)	친구 없이는 못살아	산하
이재복(1997)	작다고 깔보다 큰 코 다쳐요	산하
이재복(1998)	다 타고난 재주가 있지요	산하
장수하늘소(2001)	사고뭉치 북한박사	웅진닷컴
정진경 외(2002)	북한에서 온 내 친구	우리교육
조대현 외(2000)	반갑습네다	파랑새 어린이

<표 3> 동화의 주제 및 내용 분류

동화제목	주제 및 내용
북한 동화 모음집	북쪽에서 초등학생들이 즐겨 보는 잡지 ■■아동문학■■에서 우리나라 정서와 비슷한 내용을 골라서 엮은 책이다. 북쪽에서 쓰는 표현을 그대로 사용하여 문장이 독특하고, 내용도 북한정서를 많이 반영하고 있다.
북한어린이들은 어떤 놀이를 할까	북한에서 어린이들이 행해지는 놀이가 그림과 함께 자세히 소개되어 있다. 북한의 놀이는 대부분 우리나라의 1950년대와 1960년대에 행해졌던 전래놀이가 그대로 남아 있다. 삽화도 곁들여져 있어 더 생동감 있는 놀이모습을 전달하고 있다.
친구 없이는 못살아	북한의 어린이가 읽는 동화를 엮은 첫 번째 이야기이다. 총 4부로 구성되어 있는데, 1부는 ■■세상에 공짜가 어디 있나요■■ 2부는 ■■잘못을 숨기면 어떻게 될까요■■ 3부는 ■■어른들의 말을 잘 들어야죠■■ 4부는 ■■친구 없이는 못살아■■와 같은 교훈적인 이야기들로 구성되었다. 등장인물은 모두 동물들이다.

<표 3> 계속

다 타고난 재주가 있지요	북한의 어린이가 읽은 동화를 엮은 두 번째 이야기이다. 총 4부로 구성되어 있는데, 1부는 ■■■욕심꾸러기들이 벌을 받게 된다■■■는 내용이다. 2부는 ■■■다 타고난 재주가 있다■■■는 교훈을 주는 내용이다. 3부는 ■■■거짓말쟁이는 들통이 난다■■■는 내용이며, 4부는 ■■■자기 물건은 소중히 다루어야 한다■■■는 내용으로 이루어져 있다. 내용들이 이솝우화와 유사한 교훈을 담고 있다. 저학년에게 적합한 동화이다. 동화는 북한 말을 그대로 사용하고 있어 자연스럽게 북한 말을 익힐 수가 있다.

6. 통일교육 활동안 개발

6.1. 동화명 : 조롱박과 쭈그렁박

- (1) 출처: ■■■친구 없이는 못살아■■■ 중에서
- (2) 적용대상: 초등학교 저학년
- (3) 줄거리

사슴은 처마 밑에 박씨를 묻어 부지런히 조롱박을 가꾸었다. 무더운 여름에도 땀을 흘리며 물을 길는 사슴을 보고, 그늘 밑에서 부채질을 하던 너구리는 비웃었다. 가을이 되자. 사슴네 집 높다란 지붕에는 크고 작은 조롱박이 많이 달렸다. 마음씨 착한 사슴은 잘 여문 조롱박을 따서 가마에 찢 후에 이웃들에게 조롱박을 골고루 나누어주었다. 이웃들은 조롱박을 받은 후에 사슴이 너무 착하다며 감탄을 했다. 이웃들은 자신들의 집에 있던 꿀이나 떡, 갖가지 산열매들을 사슴네 집으로 가지고 왔다. 사슴네 공간은 이웃들이 가져다 준 꿀, 떡, 과일로 가득 찼다. 이 사실을 엿보던 너구리는 자신도 사슴처럼 조롱박을 이웃들에게 나누어 준 후에 맛있는 산열매를 얻으려고 생각했다. 그 이듬해 너구리는 조롱박을 심었다. 그러나 게으른 너구리는 박씨만 심어놓고, 김을 매거나 거름을 주기보다 그늘에서 매미소리를 듣고 놀았다. 가을에 박이 자랐지만 시들시들하고 여물지가 않았다. 너구리는 서둘러 물렁물렁한 박을 따서 이웃들에게 나누어주었다. 그리고는 이웃들이 자신에게 가져다 준 과일이나 꿀을 넣어둘 공간을 크게 지었다. 이를 본 이웃들은 영큼한 너구리의 속셈을 알게 되었다. 날이 밝은 후 너구리가 공간으로 달려가자, 그곳에는 너구리가 이웃들에게 준 물박이 가득 쌓여 있었다. 너구리를 보고 이웃들은 지금이라도 마음을 고쳐먹고 열심히 일을 하라고 충고를

한다. 자신의 잘못을 깨달은 너구리는 호미를 들고 일터로 나간다.

(4) 추후 활동

- 전체 활동(학급전체) : 북한동화를 읽고 난 후의 느낀 점을 발표한다.
- 모듈활동(5-6명) : 동화 중에서 가장 기억에 남는 장면을 그림으로 그린다.
- 전체 활동(학급전체) : 북한동화와 유사한 남한의 동화에는 어떤 것이 있는 지 알아본다.
- 개별 활동 : 독후감을 쓴다.

(5) 기대효과

북한의 어린이들도 동물이 주인공으로 등장하는 재미있는 동화를 읽는다는 것을 알게 된다. 그러나 북한의 동화는 게으르고 욕심이 많은 주인공이 나중에 열심히 일을 하게 된다는 것을 강조하고 있는 반면에 남한의 동화는 욕심이 많은 주인공이 벌을 받게 된다는 권선징악적 내용을 강조한다는 점이 다르다는 것을 알게 된다. 이를 통해 남한과 북한의 문화적 차이를 이해할 수 있다.

6.2. 동화명: 가나다 지킴이

(1) 출처: ■■■반갑습네다.■■■중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 고학년

(3) 줄거리

통일이 되었다. 서울에 사는 주인공인 ‘솔빛나’는 학교를 대표해서 몇몇 학생들과 함께 평양에 있는 자매학교에 다녀왔다. 그 후로 평양에 있는 학생으로부터 편지 한 통이 왔다. 그런데 우리 글로 쓰여져 있었지만, 편지의 내용을 알 수가 없었다. 북한 말과 남한 말이 너무나 다른 것이 많았기 때문이다. 솔빛나 반의 학생들은 오십 년 동안 떨어져 살아서 남북의 말이 달라졌다고 여기고, 서로 함께 북한 말을 인터넷과 서점에서 찾아보기로 한다. 모두들 북한에서 온 편지를 한 장씩 복사해서 모레까지 각자 알아오기로 하였다. 이러한 친구들의 도움으로 솔빛나는 북한에서 온 친구의 편지를 무사히 읽게 된다. 그리고 이번 기회에 ‘가나다 지킴이’라는 우리의 한글을 지키자는 뜻으로 모임을 만들고 발대식을 가진다.

(4) 추후 활동

- 집단 활동 : <표 3>의 북한 편지를 교사가 학급전체에게 제시한 후에 아동들이 남한 말로 번역하도록 한다. 누가 가장 북한 편지를 정확하게 번역을 하였는지를 비교하고, 생소한 북한말을 배운다.

- 집단 활동 : 북한 친구들에게 편지를 쓴다. 쓴 편지는 전체 학급원에게 발표를 한다.

(5) 기대효과

통일을 대비해 남·북한의 언어 차이에 의해 야기될 수 있는 상황이 잘 설정되어 있으므로, 아동들이 동화 속의 ‘솔빛나’와 학급친구들처럼 남·북한의 언어 차이를 합리적으로 극복해 갈 수 있을 것이다.

<표 4> 북한에서 온 편지의 예

솔빛나야 안녕 ? 나는 네가 우리 집에 와서 며칠 묵을 때 좀더 잘해주지 못한 것을 후회하면서 가을에 너희 학교에 가서 서울 구경을 할 기대에 부풀어 있다. 그 곳 인민 학교(a) 학생들도 잘 있겠지 ?

오늘은 일요일인데 너는 무얼 하고 지내니 ? 우리 아버지는 정무원(b)이고, 어머니는 직장 세대(c)라 쉬는 날이지만, 우리들 성화에 낮전(d) 일찍 모란봉으로 가족 들모임(e)을 나갔단다. 어머니는 얼굴에 물크림(f)을 바른 후, 분으로 진단정(g)을 하고, 손톱물감(h)도 예쁘게 칠하셨단다. 나는 고운 동강옷(i)으로 치장을 하고, 모처럼의 나들이라 어머니를 졸라서 괘발(j)을 싸고 찬단물(k)과 가락지빵(l), 설기과자(m)도 사 가지고 와서 부모님을 따라갔단다. 아침에는 되는 대로 남세무침에다 얼럭밥(n)을 먹고, 시금치국 마룩(o)을 후룩후룩 마셨는데도 그 맛이 얼마나 좋았는지 너는 모를거야.

이곳에 왔던 서울의 애들을 만나보니 대부분 연습하고(p), 우선우선한(q) 것은 좋은데 너무 똥똥해뭍까봐(r) 할 애들도 많더라. 솔빛나 너는 얼굴에 오목샘(s)이 있고, 짧은 바지 아래로 드러나는 다리매(t)가 늘씬해 예외지만 말이다.

날거리(u)가 너무 더운 계절이지만, 하늘에는 데미구름(v)이 햇빛을 가려 주어 다행이었단다. 나는 집에 돌아오자마자 냉동기(w)에서 얼음 보숭이(x)를 꺼내먹으면서 텔레비(y)에서 하는 그림 영화(z)를 구경하며 보냈지.

- 이하 생략 -

<표 5> 북한에서 온 편지의 정답

번호	정답	번호	정답	번호	정답
a	초등학교	b	공무원	c	맞벌이 부부
d	오전	e	소풍	f	로션
g	질은 화장	h	매니큐어	i	투피스
j	도시락	k	냉 주스	l	도넛
m	카스텔라	n	잡곡밥	o	국물
p	씩씩하고	q	시원시원한	r	살빼야
s	보조개	t	각선미	u	날씨
v	몽계구름	w	냉장고	x	아이스크림
y	텔레비전	z	만화영화		

6.3. 동화명: 빛바랜 운동화

- (1) 출처 : ■■■반갑습네다■■■중에서
- (2) 적용대상 : 초등학교 고학년
- (3) 줄거리

탈북해서 남한에서 살고 있는 순득이네 집 거실, 텔레비전 바로 옆에는 빛바랜 운동화가 한 켤레가 있다. 여러 번을 빨아 원래의 색깔은 다 날아가고, 미처 날아가지 못한 푸른색이 은은하게 숨어있는 운동화이다. 나는 순득이와 친해져서 스스럼없이 순득이네 집에 드나들게 되었다. 그런데 거실에 놓여있던 운동화가 궁금해서 그 이유를 묻자 순득이는 운동화를 보고 “우리 아버지”라고 하였다. 순득이네 식구는 살기가 어려워 두만강을 건너 연변 조선족 자치주에 사는 큰아버지 댁에 가려고 하였다. 한밤중 몰래 두만강을 건너는 중에 물살이 너무 거칠어서 아버지는 동생 순님을 물가 쪽으로 힘껏 던지고 자신은 급류에 휩쓸려 내려갔다. 경비병에게 걸리까봐 “여보” “아버지” 소리 한번 못 부르고 아버지를 흘려가는 강물에 맡겼던 것이다. 나중에 아버지의 운동화만을 찾을 수 있었다고 한다. 그 후로 순님이네 가족은 운동화를 아버지처럼 여기게 되었다. 나는 이 이야기를 듣고 가슴 깊은 곳에 뜨거운 그 무엇이 솟아올랐다.

(4) 추후 활동

- 개별 활동 : 탈북자에 대한 신문 스크랩을 한다.
- 전체 활동(학급전체) : 탈북자에 대한 기사를 접하면서 자신이 느꼈던 점을 이야기해 본다.
- 전체 활동(학급전체) : 주변에 탈북 아동이나 탈북자를 만난 경험이 있는지 이야기를 나눈다.
- 모듈 활동(5-6명) : 뉴스나 신문에서 본 탈북 아동이나 청소년들이 우리나라에서 적응하기 위해 우리들이 할 수 있는 일에 대하여 이야기를 나눈다.

(5) 기대효과

매년 많은 탈북자들이 남한에 오지만, 이들이 남한에서 적응하기가 쉽지 않은 것은 사실이다. 남한 사람들이 이들에 대한 편견과 선입견을 가지고 있기 때문이다. 탈북 아동과 청소년들은 학교에서 다른 말투를 쓰고 문화가 다르다는 이유로 따돌림을 당한다고 한다. 주인공 순득이를 통해 이들이 얼마나 힘들게 자유를 찾아 남한으로 오게 되었는지를 깨달을 수 있다. 이 동화를 통해 남한의 어린이들이 탈북자에 대해 따뜻한 시선을 가질 수 있을 것이다.

<표 6> 탈북자와 관련된 신문기사의 예

[2004년 8월 25일 동아일보] 에서 인용

“남한에 온 북한사람을 ‘탈북자’라고 부르지 않았으면 좋겠어요. 그냥 자유를 찾아 온 동포일 뿐입니다.” “대안학교 학생도 ‘탈학생’이라고 뼈뚫하게 바라보곤 해요. 공부 외에도 배울 게 많은 곳인데…”

소수라는 이유로, 남과 다르다는 이유로 우리 사회의 이방인으로 남아 있던 남과 북 출신의 10대가 만났다. 북한을 탈출해 남한으로 온 청소년과 대안학교 ‘미디어스쿨’ 학생들이다.

이들은 청소년정보문화센터인 스스로넷이 19~24일 마련한 ‘꿈터 프로젝트’에서 형제자매의 인연을 맺었다. 서울 송파 청소년수련관에서 하룻밤을 보내며 물건을 교환하는 벼룩시장 행사 등을 가졌다.

23일 오후 3시 서울 용산구 용산동 전쟁기념관. 10~16세 북한 출신 청소년 7명과 16~19세 대안학교 학생 8명은 삼삼오오 물려다니며 디지털카메라 셔터를 눌러댔다. 군인 동상, 비행기 모형 등을 촬영하고 사진을 컴퓨터로 옮겨 인터넷 홈페이지에 올리는 과정을 배우기 위해서다.

북한 청소년 김예림(가명·14)양과 박효리(가명·16)양은 남한생활에 대해 “북한이 가난한 나라로 인식되고 있어 ‘북에서 왔다’는 말을 하지 않는다”고 입을 모았다.

김양은 “학교에서 친구를 몇 명 사귀었지만 북에서 왔다는 소문이 돌자 거리를 두더라”며 “북한 사람도 같은 민족인데 못한 사람처럼 바라보는 것이 견디기 어렵다”고 말했다.

황수현양(18)은 “북한 아이들은 낯선 사람을 만났을 때 자신을 표현하는 데 서툴지만 한국 아이들보다 더 순수하다”며 이들에게 좀더 많은 관심을 가져줄 것을 당부하기도 했다.

이들은 24일 꿈터 프로젝트가 끝난 뒤에도 토크이 만나 영화를 보러가거나 부족한 과목을 함께 공부하기로 약속했다. 다정하게 어깨동무를 한 채 전쟁기념관을 둘러보는 남과 북 출신의 청소년은 어느새 하나가 돼 있었다. - 중략 -

6.4. 동화명: 북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까

6.4.1. 수박 따기 놀이

(1) 출처: ■■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까■■■중에서(p.18-31)

(2) 놀이 진행방법

아이들이 두 편으로 나뉘어 주장을 가린다. 키 순서대로 차례차례 서서 앞에 있는 친구들의 허리를 단단히 잡는다. 이때의 맨 앞의 주장은 힘이 세고, 키가 크며, 행동이 빠른 사람이 말고 마지막 수박이 되는 사람은 행동이 빨라야 한다. 모습이 마치 수박넝쿨과 같다고 해서 ‘수박 따기’ 놀이라고 부른다. 노래를

부르면서 앞사람의 허리를 잡고 마당을 빙빙 돌아다닌다. 양쪽 주장은 상대편의 꼬리수박을 잡거나, 앞사람의 허리를 잡은 손을 놓치게 되면, 수박넙쿨이 떨어진 것으로 간주하여 놀이에서 지게 된다. 이긴 팀은 “와 수박 뺏다, 만세” 라고 하고, 진 팀은 “아이고, 수박 떨어진다” 라고 말한다.

(3) 추후활동

- 전체 활동(학급전체) : 체육시간이나 재량활동시간에 아동들이 실제로 ■■■수박 따기■■■놀이를 한다.
- 모듈 활동(5-6명) : 북한과 남한의 어린이들의 놀이를 비교해본다. 전지(4절 지)에 놀이문화의 유사점과 차이점을 도표로 완성한다.

(4) 기대효과

이 놀이는 실제로 1950년대와 60년대 우리나라에서 행해지던 놀이로서 60대 이상의 어른들은 이 노래를 기억하고 계신다. 운동장에서 아동들이 실제로 놀이를 해본다면, 남·북한의 놀이가 유사하다는 것을 느끼게 될 것이다. 민족의 동질감을 회복하며, 아이들 간의 협력성도 증진될 수 있다.

6.4.2. 줄넘기 놀이

(1) 출처: ■■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까■■■중에서(p.62-69)

(2) 놀이 진행방법

북한에서는 소녀들이 새끼줄을 쥐고 빙빙 돌리는 줄넘기 놀이를 많이 한다. 이 때 다음과 같은 노래²⁾를 부르며 줄넘기를 한다.

“손님, 들어오세요.
안녕하세요.
하나 둘 셋 가위 바위 보
진손님 어서 나가 주세요.”

(3) 추후활동

- 전체 활동(학급전체) : 체육시간이나 재량활동시간에 ■■■줄넘기 놀이■■■를 한다. 7-8명이 한 팀이 되어 어느 팀이 가장 많이 줄넘기를 하는지 시합을 한다.

2) 이 노래는 1940년대와 1950년대에 우리나라의 초등학생들도 부르던 것이다. 서미옥과 김현아(2003)에 의하면, 우리의 아동 놀이문화는 서구화 되어가고 있지만, 북한의 놀이에서는 우리나라의 전통놀이가 많이 남아 있다고 한다.

- 모듈활동(5-6명) : 북한과 남한에서 줄넘기를 하며 부르는 노래를 찾아본다. 우리나라에서 줄넘기를 하며 부르는 노래는 어떤 것이 있는지 알아본다.
- 교사 활동 : 교사는 줄넘기를 하면서 부를 수 있는 노래를 오디오테이프를 들려준다. 또한 북한 어린이들이 줄넘기를 하는 장면(방송국의 자료화면, 인터넷 검색 참고)을 비디오테이프를 보여준다.

(4) 기대효과

줄넘기 놀이는 남한에서도 많이 행해지던 놀이다. 그러나 최근에 남한의 아동들은 인터넷이나 컴퓨터 게임을 더 즐겨한다. 북한의 놀이를 통해 우리나라 1950년대와 60년대의 전통놀이에 대해 배울 수 있다. 또한 다함께 학습의 학생들이 줄넘기 놀이를 하며 협력성을 증진시키고, 흥겨운 줄넘기 노래도 배울 수 있다.

6.4.3. 동화명: 알치기 놀이

(1) 출처: ■■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까■■■중에서(p.76-80)

(2) 놀이 진행방법

유리구슬 다섯 개로 알치기 놀이를 할 수 있다. 알치기는 바닥에 고무신 모양으로 길쭉하게 그림을 그려 1번부터 6번까지 표시를 한다. 표시를 한 곳에 간장종지가 들어갈 만한 구멍을 판다. 알을 굴려서 1 → 2 → 3 → 4 → 5 → 6 → 1까지 돌아오는 놀이인데, 먼저 돌아오는 사람이 이기게 된다. 땅이 평평하지 않고 경사가 불규칙하므로 알이 어떻게 굴러가는 지를 잘 가늠해야 한다.

(3) 추후활동

- 모듈 활동(3명) : 체육시간에 한 명은 심판관이 되고, 나머지 두 아동들은 알치기 게임을 한다.
- 전체 활동(학년전체) : 북한의 아동들이 즐겨하는 놀이를 해 본 경험을 서로 이야기해본다.

(4) 기대효과

이 놀이도 예전에 우리나라에서 많이 행해지던 놀이였으나, 요즘 아동들은 컴퓨터 게임에만 익숙해 있어 대도시에 사는 아동들은 이런 활동에 참여할 기회가 없었다. 알치기는 세심한 동작과 집중력을 키우는 데도 도움이 된다. 특히 남자 아이들이 좋아할 놀이다.

6.4.4. 동화명: 앞 뒤로 달리기 놀이

(1) 출처: ■■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까■■■중에서(p.90-94)

(2) 놀이 진행방법

이 놀이는 분단을 이루는 집단원 중에서 2명이 짝이 되어 서로 등을 대고 손을 머리 위로 올려서 맞잡고 달리는 게임이다. 짝이 되는 두 어린이는 체격이 비슷하고, 성격이 잘 맞아야 한다. 호흡이 잘 맞아야 넘어지지 않고 빨리 달릴 수 있다. 첫 주자와 마지막 주자의 순서를 정하여 상대 팀을 이길 수 있도록 전략을 짜야 한다. 놀이를 하면서 다음과 같은 노래를 부른다.

종종 걸어라 뒤로 걸어라
 종종 걸어라 빨리 걸어라
 걸음을 맞춰 마음을 합쳐
 우리 편이 이겨야 한다.

(3) 추후활동

- 모듈 활동(2명): 2명이 한조가 되어 체육시간이나 재량활동시간에 ■■■앞 뒤로 달리기 놀이■■■를 한다. 우승을 한 모듈에게는 모두 박수를 쳐준다.
- 전체 활동(학급전체): ‘앞으로 달리는 놀이’와 ‘앞뒤로 달리는 놀이’에서 어떤 차이점이 있었는지 서로 이야기를 나눈다.
- 전체 활동(학급전체): 이 놀이를 통해 모듈활동에서 어떤 점이 필요하고 중요한지에 대해 이야기를 나눈다.

(4) 기대효과 :

이 놀이는 어린이들에게 운동신경의 발달을 도와주며, 운동장 한 켠에서 할 수 있는 아주 재미있는 놀이이다. 또한 2명이 협력해서 달리기를 하므로 또래간의 교우 관계도 증진된다.

6.4.5. 동화명: 왼발 뺏다 오른발 뺏다 놀이

(1) 출처: ■■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까 ■■■중에서(p.96-99)

(2) 놀이 진행방법

다섯 명이 가위, 바위, 보를 하여 진 사람이 술래가 된다. 출발선에서 다른 친구들은 깨금발로 출발하여 종착점까지 도착해야 한다. 출발선의 약 2미터 거리에는 술래가 양 팔을 벌리고 지키고 서 있다. “자, 출발이다”의 신호에 따라 네 친구들은 왼발 아니면 오른발을 들고 깨금발로 출발한다. 노래를 부르며 박

자에 맞춰 외발로 쪼뼛다. 다리가 아프면 발을 바꿔 쪼뼛다. 술래는 다른 친구들이 쪼뼛나가지 못하도록 양팔을 벌리고 살펴본다, 친구들이 외발로 서 있거나 앞으로 나아갈 때는 잡을 수 없고, 두 발이 땅에 닿을 때에만 잡을 수 있다. 술래는 행동이 빠르지 못한 친구를 지목하여 잡을 수 있다. 한발로 계속 서 있는 것은 힘이 들기 때문에 두발로 서 있는 친구가 있으면 언제라도 잡을 자세를 취하며 따라 움직인다. 만약 모든 친구들이 무사히 종착점에 도달하게 된다면 술래는 다시 한 번 술래를 해야 한다.

(3) 추후활동

- 집단 활동(전체학급) : 체육시간이나 재량활동시간에 ■■■원발 쪼뼛다 오른 발 쪼뼛다 놀이■■■를 한다. 담임선생님도 함께 참여를 하여 아동들과 어울린다.
- 모듈활동(5-6명) : 이 놀이와 유사한 남한의 놀이를 비교해본다.
- 집단 활동(전체학급) : 이 놀이를 통해 느낀 점을 나눈다.

(4) 기대효과 :

이 놀이는 어린이들에게 운동신경의 발달을 도와주며, 운동장 한 켠에서 할 수 있는 아주 재미있는 놀이이다. 한꺼번에 다수의 많은 인원이 참여할 수 있으므로 담임교사도 참여할 수 있다. 북한의 어린이들이 ‘전쟁놀이’만을 하는 것이 아니라 우리처럼 재미있는 놀이를 하며 논다는 것을 인식하게 된다.

6.5. 동화명: 무엇을 몰랐나

(1) 출처 : ■■■다 타고난 재주가 있지요■■■중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 저학년

(3) 줄거리

굶주린 여우 세 마리가 한 그루의 돌배나무를 만났다. 먹음직한 돌배 알이 여러 알 달려있었으나 너무 높은 가지에 달려 있어서 손이 닿지가 않았다. 이때 가까운 언덕에서 토끼 형제가 서로 힘을 합쳐 사이 좋게 돌배를 따는 것을 보게 되었다. 여우들도 토끼들이 하는 대로 탐을 쌓았다. 제일 몸이 실한 똥보 여우가 밑에 서고, 그 다음엔 불여우가 어깨 위에 오르고, 제일 작은 알록 여우가 맨 위에 올라섰다. 첫 돌배 알을 따 알록 여우는 돌배를 따서 제 입에 먼저 넣었다. 돌배를 먹는 소리를 듣자 불여우와 똥보 여우는 화가 났다. 그러나 알록 여우는 돌배를 혼자서만 세알을 먹고 겨우 한 알을 아래로 내려보냈다. 그러나 그 돌배는 불여우가 먹었다. 알록 여우는 세알을 자기 주머니에 넣고 다시 한 알을 내려보냈는데 그것은 불여우가 먹고

또 아래로 내보내지 않았다. 맨 아래에 있던 똥보 여우는 화가 나서 이들을 골탕 먹이려고 바윗돌이 있는 쪽으로 넘어졌다. 알록 여우와 불여우는 다치게 되었고, 똥보 여우는 이들의 주머니에서 굴러 나온 돌배를 주우려고 벼랑 끝으로 달려갔다. 그러나 알록 여우와 불여우가 다시 일어나 서로 돌배를 가지려고 치고 받고 싸움질을 하다가 모두 벼랑으로 떨어지고 말았다.

(4) 추후 활동

- 집단 활동(전체학급) : 북한의 동화를 읽고 느낀 점을 이야기 해본다.
- 개별 활동 : 가장 기억에 남는 장면을 그림으로 그린다.
- 모듈 활동(5-6명) : 친구간에 우정과 신뢰가 왜 중요한지 이야기를 나눈다.

(5) 기대효과

북한의 동화도 이솝우화처럼 교훈을 주는 이야기가 있다는 것을 알게 된다. 친구들과의 우정과 신뢰의 중요성을 일깨워 주며, 욕심을 부리면 벌을 받게 된다는 내용이다. 저학년들을 위해 교사가 동화책에 나오는 그림을 확대해 칼라로 제작하거나 실물투영기로 보여준다면, 아동들의 흥미를 더 높일 수 있을 것이다.

6.6. 동화명: 정철이가 보던 그림책

(1) 출처 : ■■■다 타고난 재주가 있지요■■■중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 전 학년

(3) 줄거리

정철은 학교 도서관에서 우리나라 짐승들이 그려져 있는 새로 나온 그림책을 하나 빌렸다. 정철은 조용한 개울가의 느티나무 그늘 밑에서 책장을 벌컥벌컥 뒤지기 시작했다. 그러다가 책장 하나가 찢어져버렸다. 그 때 ‘아 야 야!’ 하는 소리가 들렸다. 그 소리는 그림책 속의 꼬리가 짧은 노루가 지르는 비명이었다. 정철은 놀라서 책을 던졌다. 정철은 풀밭에 납작 엎드려 있다가 아무 소리가 들리지 않자, 다시 책장을 벌컥벌컥 넘겼다. 이번에는 책장에 그린 다람쥐가 허리가 아프다고 하였다. 정철이가 책장을 마구 넘길 때마다 그림책 속의 동물들은 아프다고 비명을 질렀다. 정철은 이들에게 시끄럽다고 소리를 지르고는 책을 베고 잠이 들어버렸다. 꿈속에서 정철은 땀을 잡으러 가다가 비를 맞았다. 그런데 책 속의 동물들이 모두 달아나고 하나도 없고 빗자국만 얼룩덜룩하게 되어 있었다. 정철은 도서관 선생님께 야단을 맞는 것이 두려워 책 속의 동물들을 찾아다니기 시작한다. 산 속에서 다람쥐를 만난 정철은 책 속으로 다시 들어가 줄 것을 부탁한다. 그러나 다람쥐는 정철이가 책을 너무 거칠게 다루어서 책 속으로 들어가지 않겠다고 말한다. 정철은 다람쥐를 달래어 책 속으로 들여보낸다. 계속해서 다른 동물들을 찾던 정철은 밤이 되자 길을 잃고 말았다. 그러다가 ‘숲 속 병원’

이라는 곳을 발견하게 된다. 병원에서 만난 동물들은 정철이의 이름을 모두 알고 있었다. 그 이유는 그동안 정철이가 책을 함부로 다루어서 그림책 속의 동물들이 이 병원에 와서 치료를 받았기 때문이다. 정철은 병원에서 그림책 속에서 빠져나간 동물들을 모두 만난다. 정철은 앞으로 책을 함부로 다루지 않는다고 약속을 하고, 동물들을 모두 그림책 속에 다시 넣어 돌아온다.

(4) 추후 활동

- 전체 활동(학급전체) : 동화를 읽고 느낀 점을 이야기한다.
- 모듈 활동(5-6명) : 주인공 정철처럼 자신도 물건을 함부로 다룬 경험이 있으면 이야기를 나눈다.
- 개별 활동 : 주인공인 정철에게 편지를 쓴다.

(5) 기대효과

물건을 소중히 다루지 않는 친구들에게 교훈을 주는 이야기이다. 우리나라 초등학생들도 학용품을 잃어버려도 찾아가지 않는 경우가 많다. 또한 도서관의 책은 소중히 다루어야 하는데도 여기저기 찢어져 있는 곳이 많다. 이 책을 읽으면서 공중도덕을 지키며 공공도서관의 책을 내 물건보다 더 소중히 다루는 습관을 키울 수가 있다.

6.7. 동화명: 광남이와 슬기

(1) 출처: ■■북한에서 온 내 친구■■중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 전 학년

(3) ◦ 에피소드 1 : 놀이공원

슬기(남한의 여자아이) 외삼촌이 슬기네 집에 와서 놀이공원에 데리고 간다고 하였다. 슬기는 광남이(북한에서 온 남자아이)에게도 함께 가자고 하였다. 놀이공원에 가는 길에 슬기는 북한은 경제적으로 어려워 놀이공원이 있어도 많은 시설이 없을 거라는 생각이 들어 광남이에게 놀이기구 타는 법을 알려주어야겠다고 생각했다. 그래서 놀이기구에 대해 설명을 하였으나, 광남이는 전혀 호기심을 나타내지 않았다.

◦ 에피소드 2 : 군대가는 삼촌

광남이가 슬기네 집에 놀러갔는데 슬기가 훌쩍 울고 있었다. 그 이유는 놀이공원에 데리고 갔던 외삼촌이 군대를 가기 때문이라고 했다. 슬기는 자기가 무척 좋아하는 외삼촌이 군대에 가면 맛있는 것도 마음대로 못 먹고, 덥거나 추울 때 고생만 할 것이기 때문에 외삼촌이 불쌍하다는 것이다.

◦ 에피소드 3: 슬기의 생일잔치

슬기의 생일날, 슬기는 광남이와 몇몇 친구들을 음식점으로 초대해 생일잔치를 했다. 슬기 어머니는 친구들을 위해 이것저것 맛있는 음식을 많이 시켜주셨다. 광남이는 어떻게 이 많은 음식을 다 먹느냐고 놀라워했다. 음식을 다 먹고 나오는 길에 광남이는 음식점 종업원들이 남은 음식들을 치우며 모두 쓰레기통에 버리는 것을 보았다.

(4) 추후 활동

- 모듈 활동(5-6명) : 모듈별로 퀴즈활동을 한다. 교사가 아래에 제시된 에피소드 1, 2, 3의 문제를 내고, 모듈별로 의논할 수 있는 10분간의 시간을 준다. 모듈 대표는 정답을 칠판에 적는다. 정답을 맞춘 모듈에게는 ‘북한 퀴즈 박사’라고 새겨진 명찰(별모양 ☆)을 달아준다. 교사는 너무 정답만을 강조하는 것이 아니라, 왜 그렇게 생각하는지에 대한 이유를 설명하는 시간을 갖게 한다. 이런 방법으로 퀴즈활동을 하여 가장 많은 명찰(☆☆)을 받은 모듈이 승리하게 된다.

★ 에피소드 1: 광남이는 왜 슬기의 설명을 재미없어 하였을까 ?

- ① 광남이는 놀이공원에서 노는 것을 별로 좋아하지 않아서
- ② 슬기가 또 남한 자랑을 하니까 듣기가 거부해서
- ③ 북한에도 그런 놀이공원이 상당히 있어서
- ④ 슬기가 말이 많은 게 귀찮아서

《정답》 ③ 북한에도 놀이공원이 있다.

《해설》 평양의 놀이공원은 남한의 놀이공원에 비해 시설 면에 있어서도 별로 뒤지지 않을뿐더러 규모 면에서도 상상을 뛰어넘을 정도로 크다. 놀이시설은 일본이나 체코, 불가리아에서 수입해서 훌륭하다고 한다.

★ 에피소드 2: 광남이는 울고 있는 슬기가 연약하고 이상하게 보였습니다.
왜 그랬을까요 ?

- ① 북한에서는 군대에 가는 건 혜택인데 그걸 싫어하는 게 이상하다.
- ② 외삼촌이 남자인데 무슨 걱정이 많은지 모르겠다.
- ③ 전쟁도 아닌데 군대간다고 걱정하는 게 한심하다.
- ④ 조금만 고생하면 대우를 받을 수 있는데, 힘들다고 걱정하는 게 이상하다.

◀정답▶ ①, ④

◀해설▶ 북한에서는 군대에 가려는 사람이 많아서 군대에 가기가 쉽지가 않다. 군 복무기간이 13년이나 되는데도 군대에 가려는 사람이 많은 것은 군 복무 중에 당원이 될 수도 있고, 대학에도 들어갈 수 있는 혜택이 있기 때문이다. 북한은 징병제가 아니며 모병제인데도, 서로 군대에 가고 싶어하므로 광남에게는 슬기가 우는 이유를 이해할 수 없었기 때문이다.

★ 에피소드 3: 음식을 버리는 것을 보고, 광남은 몹시 불만스러운 표정을 지었다. 광남이는 무엇 때문에 그랬을까요 ?

- ① 음식을 너무 많이 시켜서 다 먹지 못하고 버리게 되는 것 때문에
- ② 자신이 나중에 그렇게 많이 차려서 초대할 수 없기 때문에
- ③ 생일케이크가 없었기 때문에
- ④ 음식에 머리카락이 들어 있어서

◀정답▶ ①

◀해설▶ 북한에서는 외식을 하는 일이 거의 없다. 부유한 사람들은 특별한 날이나 명절에 가족이 모여 시내의 관급 식당에 가서 식사를 하지만 전체 인구의 1%도 안된다. 또한 우동 한 그릇의 값이 보통 사람들의 6개월치 월급과 맞먹는다. 그러므로 음식을 남길 정도로 주문해서 남겨서 버리는 일이 좋게 보일 리가 없습니다.

(5) 기대효과

남북한의 문화적 차이를 이해할 수 있다. 아이들은 북한에 대한 선입견을 배제하고 상대방의 행동을 상황 속에서 이해할 수 있게 된다. 남북한의 아동들이 왜 서로 다르게 생각하는지, 왜 다르게 행동하는지를 인식하게 된다면 통일이 되었을 때 서로 다른 가치관으로 혼란이 야기되는 것을 감소할 수 있을 것이다.

6.8. 동화명: 그림 토끼들의 운동회

- (1) 출처: ■■작다고 깔보다 큰 코 다쳐요■■중에서
 (2) 적용대상 : 초등학교 전 학년
 (3) 줄거리

철호가 냇가에서 미역을 감고 있는데 자기 집 검둥이가 달려와 ‘초대장’이 왔다고 한다. 그 초대장은 학교 운동장에서 ‘그림 토끼’들이 운동회를 하니 구경을 오라는 내용이었다. 철호는 호기심으로 운동회 구경을 갔다. 운동장에는 철호네 학급 친구들과 상급생 누나 형들도 모여 있었다. 운동장에는 토끼들이 가슴팍에 철호네 학급친구들의 이름을 하나씩 달고 있었다. 토끼들 중에 제일 크고 푹푹하게 생긴 잿빛 토끼의 가슴에는 철호의 이름이 붙어있었다. 모두 어제 숙제로 그려낸 토끼들이었다. 많은 토끼들 중에서 철호가 그린 토끼가 100m 경기와 장애물 경기에서 모두 일등을 하였다. 철호는 기분이 으쓱해졌다. 마지막으로 토끼와 토끼를 그린 주인이 함께 달리기를 하는 시합을 하게 되었다. 그런데 다른 토끼들은 자신의 주인을 잘 찾아가는 데 철호의 토끼는 철호를 보고도 모른 척을 하였다. 화가 난 철호는 앞으로 나가서 “내가 철호란 말이야. 철호” 라고 말했지만, 잿빛 토끼는 아니라고 하면서 철호의 형인 철남에게 달려갔습니다. 운동장에서는 웃음보가 터지고 철호는 망신을 당했습니다. 토끼 그림을 그리는 숙제를 철호가 하지 않고 형인 철남이가 대신 그려주었기 때문입니다. 이번 대회에서는 달수의 토끼가 일등을 하였습니다. 분해서 눈물을 흘리는 잿빛 토끼에게 철호는 미안하다고 사과를 하고 다음부터는 자신이 숙제를 하겠다고 다짐했습니다.

(4) 추후 활동

- 전체 활동(학급전체) : 동화를 읽고 느낀 점을 이야기한다.
- 전체 활동(학급 전체) : 자신의 힘으로 숙제를 하지 않은 학생은 그 때의 경험을 이야기한다.
- 모듈활동(2-3명): 모듈별로 <표 7>에 제시된 워크시트의 북한말 뜻을 알아맞힌다. 교사는 A4용지 크기의 워크시트를 모듈별로 한 장씩 나누어준다.

<표 7> 북한말 뜻 알아맞추기 워크시트

북한말	어떤 뜻일까요 ?	북한말	어떤 뜻일까요 ?

<표 8> 북한말 뜻 알아맞추기 정답

북한말	어떤 뜻일까요 ?	북한말	어떤 뜻일까요 ?

(5) 기대효과

북한의 초등학생들도 우리와 유사한 정서가 있다는 것을 일깨워주는 동화이다. 자신의 힘으로 숙제를 하지 않는 초등학생이 주인공으로 등장하므로 아동들이 쉽게 공감할 수가 있으며, 즐겁고 흥미롭게 읽을 수 있다.

6.9. 동화명: 우정을 실은 밤기차

(1) 출처: ■■■반갑습네다■■■중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 전학년

(3) 줄거리

남과 북한의 어린이들이 모두 참가하는 3,000미터 남자달리기 경기가 열렸다. 지난 봄 평양에서 남한의 준이는 북한의 '리동식'에게 패하였다. 이번에는 꼭 우승하기로 결심한 준이는 리동식을 견제하며 앞서거나 뒤서거나 하면서 선두로 달리기 시작한다. 준이는 마지막 한바퀴를 남기고 속도를 내어 리동식을 제치고 일등으로 달리게 된다. 그런데 결승점이 보이기 시작한 시점에서 갑자기 왼쪽 다리에 쥐가 난다. 준이는 이를 악물고 통증을 참으며 한쪽 다리를 질질 끌기 시작하였다. 준이는 이제 모든 것이 다 틀렸다고 생각되었다. 그런데 리동식은 결승점으로 달리지 않고 “최준, 힘내”하면서 격려를 한다. 준이는 한쪽 다리를 질질 끌고 결승점으로 다가섰다. 관중석에서 박수와 함성이 터져 나오고 준이는 정신을 잃는다. 병원에서 정신을 차리고 선수 숙소로 돌아온 준이는 오늘의 우승이 리동식의 양보로 얻은 것이라서 꺼림칙한 기분이 들었다. TV에서는 오늘 있었던 3,000미터 남자 결승 경기에 대한 보도를 보여주고 있었다. 리동식은 인터뷰에서 “저는 오늘 경기에서 최준 동무에게 졌습네다. 결코 우승을 빼앗기거나 양보를 한 것이 아닙네다. 최준 동무는 정말 잘 달렸는데 바로 몇 미터 결승점을 두고 갑자기 사고가 생긴 일인데, 그 틈을 타서 우승을 하고 싶지는 않았습네다.” 라고 말하는 것을 듣게 된다. 준이는 비로소 리동식의 진심을 알 수 있었다. 그리고 기자는 한창 경기 중에 리동식의 아버지가 돌아가셨다는 연락이 왔고 리동식이 오늘 밤 아홉시 기차로 떠난다는 것을 보도하였다. 준이는 아버지와 함께 기차역으로 달려나간다. 두 어린이는 서로 다시 만날 때 멋지게 겨루어 보자고 약속을 한다.

(4) 추후 활동

- 전체 활동(학급 전체) : 동화를 읽고 느낀 점을 나눈다.
- 전체 활동(학급전체) : 올림픽이나 아시안 게임 때 남북한의 선수들이 동시에 입장하는 장면을 보고, 어떤 생각을 했는지 이야기를 나눈다. 교사는 2002년 아시안게임과 2004년 올림픽 게임 때, 남·북한 선수들이 동시 입장 하는 장면을 비디오테이프 자료로 보여준다.
- 모듈 활동(5-6명) : 건전한 스포츠 정신에 대해 이야기를 나눈다.
- 모듈 활동(5-6명) : 남·북한의 응원가를 만들어서 연습해 본다. 각 모듈별로 응원가를 발표한다.

(5) 기대효과

남·북한의 아동들은 서로 오랫동안 떨어져 있었기 때문에, 서로 경쟁을 하거나 배척하는 마음이 생길 수도 있다. 이 동화를 읽음으로써 북한의 어린이도 건전한 스포츠 정신을 가지고 있다는 것을 알게 되며, 우정에 대해 생각하게끔 하는 동화이다. 남·북한의 응원가를 만들어 봄으로써 통일에 대한 염원을 증대시킬 수 있다.

6.10. 동화명: 북한사회는 어떤 모습일까 ?

6.10.1. 6월 1일은 ?

- (1) 출처: ■■■사고몽치 북한 박사■■■p.114 중에서
- (2) 적용대상 : 초등학교 전 학년
- (3) 줄거리

만화 주인공이 야구를 하다가 유리창을 깬다. 하지만 오늘이 '6월 1일'이 아닌 번만 봐달라고 한다. 왜 그럴까 ?

어린이를 사랑하는 마음은 남북한이 같다. 남한에서는 5월 5일이 '어린이 날'이지만, 북한은 6월 1일이 '국제 아동절'로 정해져 있다. 아동절에는 평양의 만경대 유희장에서 평양에 사는 어린이와 여성, 외국인 어린이와 여성이 모여서 예술 공연과 체육경기를 한다. 그리고 각 도·시·군에서도 자전거 경기, 통일 기차놀이, 활쏘기, 체조 등의 체육과 오락을 즐긴다. 하지만 북한은 '국제 아동절'이 공휴일이 아니기 때문에 일반부모들도 직장을 나간다. 남한의 어린이들이 어린이날을 기다리듯이 북한 어린이들도 선물을 받을 수 있어서 이날을 기다린다.

(4) 추후 활동

- 모듈 활동(7-8명): 모듈별로 통일주제의 만화를 그린다. 준비물은 2절지와 자, 싸인펜이 필요하다.
- 모듈 활동(5-6명) : 모듈별로 통일주제의 포스터를 만든다. 준비물은 4절지 1장, 잡지와 신문 스크랩, 크레파스, 물감, 싸인펜 등이다.
- 모듈 활동(5-6명): 북한과 남한의 문화·생활의 공통점과 차이점을 비교한다. 2절지에 도표로 완성을 한다.

6.10.2. 우리들의 꿈

(1) 출처: ■■사고몽치 북한 박사■■p.116 중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 전 학년

(3) 줄거리

수업시간에 선생님께서 “너희들은 커서 어떤 일을 하고 싶나”고 질문하셨다. 아이들은 제 각기 국가대표 선수, 과학자, 의사, 백댄서라고 발표를 하였다. 아이들의 장래희망은 여러 가지인데 그 중에서도 연기자, 가수, 모델 등 연예인이 가장 많았다. 북한에서도 가수나 영화배우는 인기가 높아서 되고 싶어하는 사람이 많다. 북한도 돈을 많이 벌수 있고 여러 곳을 자유롭게 돌아다니는 직업이 인기가 높다. 그러나 의사나 교수는 남한과 달리 월급이 적어서 별로 인기가 없고, 탄광 노동자는 월급이 많아도 힘이 들어서 싫어한다고 한다. 그래서 운전사나 기관사처럼 돌아다닐 수 있는 직업이나 외화를 만지는 무역 실무자가 되고 싶어한다. 또한 외교관이나 유학생이 되고 싶어하며, 여자들은 식당 접대원이나 상품판매원과 같은 서비스업의 인기가 높다.

(4) 추후 활동

- 전체 활동(학급전체) : 자신의 장래 희망을 발표한다.
- 모듈 활동(5-6명) : 북한과 남한의 인기 직업의 차이를 비교해본다.
- 모듈 활동(5-6명) : 앞으로 통일이 되면, 어떤 직업이 인기가 높아질 것인가에 대해 토론한다. 또한 새로 생기게 될 직업에 대해서도 조사한다. 모듈별로 얻어진 결과들은 발표한다.

(5) 기대효과

■■사고몽치 북한 박사■■는 다음과 같은 만화로 된 짤막한 이야기들로 구성되어 있다. 첫째, 북한 아이들은 어떻게 학교생활을 할까 둘째, 북한 사람들은 어떻게 생활할까 셋째, 북한의 사회는 어떤 모습일까 넷째, 북한 말과 우리 말은 얼마나 다를까 다섯째, 북한은 어떤 예술과 체육활동을 할까 여섯째, 북한

에는 어떤 문화제와 관광지가 있을까 일곱째, 통일은 어떻게 해야 할까 등과 같은 7가지 주제별로 다양한 에피소드들이 제시되어 있다. 우선 초등학생들이 만화를 통해서 북한을 알게 하기 때문에 무엇보다도 흥미진진하다. 통일이 된다면, 어떤 직업이 성행할 지에 대해 예측해볼 수 있고, 북한의 문화에 대해 폭넓게 이해할 수 있게 된다.

6.10.3. 누더기

(1) 출처: ■■사고뭉치 북한 박사■■■p.62 중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 전 학년

(3) 줄거리

오늘 예쁜 내 짝 보람이가 이상한 옷을 입고 왔다. 보람이의 찢어진 청바지는 정말 마음에 들지 않는다. 그러나 다른 아이들은 예쁘다고 칭찬을 하였다. 보람이의 찢어진 청바지를 보면서 어른들이 나쁘다는 생각이 들었다. 다 찢어진 청바지를 만들어서 팔다니 양심 없는 행동이다.

(4) 추후활동

- ° 모듈 활동(5-6명): 남한과 북한의 다른 패션에 대해 이야기해본다. 남한과 북한의 의상을 그림으로 그려본다.
- ° 전체 활동(학급 전체): TV나 매스컴에서 북한의 의상을 보고 어떤 느낌을 받았는지 이야기 해본다.

(5) 기대효과

1970년대 북한의 여자들은 흰 저고리에 검정 통치마 한복을 즐겨 입었다. 1990년 여름, 북한에도 짧은 바지와 반소매 와이셔츠가 북한에도 등장했지만 그 옷을 입은 사람은 주위 사람들의 눈총을 받았다고 한다. 우리가 북한의 의상이 어색하듯이 북한도 남한의 의상이 이상하게 보일 수 있다는 점을 이해하게 해주는 만화이다.

6.10.4. 평양과 서울

(1) 출처: ■■사고뭉치 북한 박사■■■p. 169중에서

(2) 적용대상 : 초등학교 전 학년

(3) 줄거리

철우는 서울에 와서 껌병이와 함께 시내구경을 한다. 철우는 평양도 북한의 수도라서 사람이 많고 전철을 타고 다니는 사람이 많다고 껌병이에게 이야

기한다. 그러나 꺼병이는 믿지 못한다. 철우는 평양에는 아무나 살지 못한다고 한다. 평양에 살려면 여러 자격이 필요하다고 한다. 평양은 교통이나 문화시설 등이 잘 갖추어져있기 때문에 평양에서 살다가 다른 지방으로 가면 실망을 많이 한다.

(4) 추후활동

- 개별 활동 : 인터넷 검색과 신문자료를 통해 북한의 주요 도시와 특징에 대해 알아본다.
- 모듈 활동(5-6명) : 북한의 문화재에 대해 알아본다. 문화재가 위치한 곳을 지도로 나타낸다.
- 모듈 활동(5-6명) : 북한과 서울의 역사에 대해 인터넷으로 자료 수집을 하여 모듈별로 통일신문을 만든다.

(5) 기대효과

북한 사람들은 평양에 사는 것을 출세한 것으로 여긴다. 평양은 북한의 하나뿐인 특별시로서 고조선과 고구려의 도읍지였고, 도시 중심부에 대동강과 보통강이 흐르며 낮은 산지로 둘러싸여 있다. 단군릉, 동명왕릉, 쌍영총 등 역사와 전통을 보존하고 있는 도시이면서 북한의 교통, 문화, 정치 등 모든 분야의 중심지로 발전하고 있다. 평양에는 만수대 예술극장을 비롯한 여러 개의 극장과 문화예술회관, 김일성 종합대학을 비롯한 주요 교육기관이 있고, 또 평양에서부터 모스크바를 잇는 국제열차도 운행되고 있다. 그 밖에도 평양시의 특성이 잘 드러난 락원거리, 비파거리, 창광거리, 천리마거리 등 볼거리가 많다. 아동들이 평양에 대해 자료를 수집하는 동안 북한에 대해 좀 더 상세히 알 수 있는 계기가 된다.

6.11. 동화명: 목동과 선녀

(1) 출처: ■■북한동화 모음집■■중에서 p.151-

(2) 적용대상 : 초등학교 고학년

(3) 줄거리

옥황상제가 사는 하늘나라에 땅에서부터 오는 오색찬란한 빛이 비쳐왔다. 옥황상제는 땅 나라에 여러 번 다녀온 선녀를 불러 ‘빛을 뿜는 보물’을 찾아 오라고 한다. 선녀는 목동을 만나 ‘빛을 뿜는 보물’이 어디에 있는지 묻게 된다. 목동은 땅 사람들이 그 보물을 자기 목숨처럼 귀중하게 여기므로 가르쳐 줄 수 없다고 한다. 선녀는 보물을 가지고 가지 못하면 옥황상제에게 벌을 받는 것이 두려워 목동을 따라 땅 나라에서 살게 된다. 선녀는 일하는

법을 전혀 몰랐으나 목동의 도움으로 농사를 짓는 법을 배웠고 차츰 일에 재미를 붙이게 되었다. 해가 몇 번 바뀌는 동안 목동과 선녀는 가정을 이루어 살게 되었다. 선녀는 목동이 한 겨울에도 힘들게 일을 하는 것을 보고, 함께 ‘빛을 뿜는 보물’을 가지고 하늘나라로 가자고 한다. 하지만 목동은 화를 내며 하늘나라에서 놀고 먹는 것보다 이 땅에서 일을 하며 사는 것이 얼마나 보람이 있는 일인가를 가르쳐 준다. 선녀는 잘못을 뉘우치고 함께 일을 하였다. 어느 날 목동은 선녀를 데리고 선녀가 그토록 찾던 보물을 보여 주었다. 오색찬란한 빛은 산마루 바위 속의 굴에서 나는 금빛 컵에서 나오는 것이었다. 그런데 하늘나라 옥황상제는 선녀가 명령을 거역하고 땅에서 사는 것을 노여워하여 선녀네 집으로 불덩이를 내려보냈다. 선녀네 집은 순식간에 불태워졌고 선녀는 울면서 하늘나라로 가지 않고 이 땅에서 살겠다고 하였다. 그러자 옥황상제는 선녀를 용서하고 열심히 살라고 하였다. 목동과 선녀는 그 이후로 행복하게 살았다고 한다.

(4) 추후 활동

- 모듈 활동(5-6명) : 북한의 동화 ■■■목동과 선녀■■■와 남한의 동화 ■■■선녀와 나뭇꾼■■■을 비교하고 어떤 차이점이 있는지 찾아낸다. 줄거리의 차이점을 모 둘별로 워크시트에 작성하여 발표한다.
- 모듈 활동(7-8명) : ‘내가 작가라면, 이야기의 결말을 어떻게 구성할 것인지’에 대해 글짓기를 한다. 이를 중심으로 각색된 북한의 동화 ■■■목동과 선녀■■■를 역할극으로 꾸민다.

(5) 기대효과

북한의 동화 ‘목동과 선녀’는 남한의 어린이들이 즐겨 읽던 ■■■선녀와 나뭇꾼■■■과 등장인물과 배경은 유사하나 주제와 줄거리의 진행방식이 매우 다르다. 우선 북한의 동화 ■■■목동과 선녀■■■는 이야기의 곳곳에 일과 노동의 중요성이 강조되고 있다. 이것은 북한이 일과 노동을 강요하는 사회주의 국가라는 것을 나타낸다. 이와 반면에 남한의 동화 ■■■선녀와 나뭇꾼■■■은 나쁜 일을 하면 벌을 받게 되고 정직해야 한다는 권선징악적인 요소가 강하다. 초등학교의 교사 또는 부모들이 이런 동화를 어린이에게 들려줄 때는 북한동화의 줄거리가 왜 노동을 강조하는지에 대한 설명도 덧붙여져야 할 것 같다. 북한은 예술품이나 연극, 문학작품 등을 통해서도 평범한 사람들의 노동력이 곧 국가의 주요한 원동력이라는 것을 강조하기 때문이다. 이러한 점으로 인해 탈북자나 북한사람들의 가치관이나 정서가 우리와도 다를 수밖에 없는 이유를 설명해야 할 수 있을 것이다. 이 동화는 북한의 언어를 순화하지 않고 거의 그대로 쓰고 있어 남북한의 언어차이도 알 수 있게 한다.

7. 결론 및 논의

본 연구는 북한동화와 통일 주제의 도서를 이용하여 초등학교의 통일교육 활동안을 개발하는 것이 목적이다. 초등학생을 대상으로 북한의 사회, 경제, 문화를 소개하는 도서들과 북한동화까지 출판되고 있는 시점이지만, 이러한 자료들은 아직 체계적으로 분류되지 못하고 있다. 그동안 통일교육의 문제점으로 지적되어 온 통일교육을 위한 자료의 부족, 실제활동과 지도방법에 지식 부족을 감안해 볼 때 아동 문학작품이 통일교육에 활용된다면 초등학생들의 통일교육에 기여할 것으로 보인다.

본 연구에서 초등학교의 통일교육에 적합하다고 판단되는 ■■북한 동화 모음집■■, ■■북한 어린이들은 어떤 놀이를 할까■■, ■■친구 없이는 못살아■■, ■■다 타고난 재주가 있지요■■, ■■작다고 깔보다 큰 코 다쳐요■■, ■■북한에서 온 내 친구■■, ■■사고뭉치 북한 박사■■, ■■반갑습네다■■의 8권의 도서가 선정되었다. 이들 동화를 매체로 초등학생의 통일교육을 위한 활동안이 계획되었다. 활동안은 개별활동, 모듈활동, 전체활동을 중심으로 북한 어린이에게 편지 쓰기, 퀴즈활동, 통일 포스터 만들기, 이야기 나누기, 북한 놀이하기, 남·북한 응원가 만들기 등과 같은 내용들이다.

연구결과를 고찰하면 다음과 같다. ■■다 타고난 재주가 있지요■■, ■■작다고 깔보다 큰 코 다쳐요■■, ■■친구 없이는 못살아■■, ■■북한동화 모음집■■은 북한의 언어를 그대로 사용하고 있기 때문에 남한의 어린이들이 북한의 언어도 자연스럽게 익힐 수가 있는 장점이 있다. 통일이 된다면 남북한의 서로 다른 언어로 인해 학문적인 용어와 운동경기의 용어의 정립에서부터 여러 가지 일상 언어들의 재검토가 대대적으로 이루어질 것이다. 그러므로 아무런 준비 없이 통일을 맞이하기보다는 문학작품을 통해 자연스럽게 북한에 대해 공부하는 것은 통일교육을 위해 바람직할 것으로 생각된다. 또한 북한동화도 동물이 주인공으로 등장하고 있기 때문에 남한의 어린이들이 별다른 이질감 없이 내용을 이해할 수가 있으며 북한도 우리와 유사한 점이 많다는 것을 깨닫게 된다.

그러나 북한의 문화를 소개하는 도서들을 무분별하게 전파하기보다는 교사나 부모의 세심한 지도가 필요하다고 생각된다. 예를 들어 북한의 동화 ■■목동과 선녀■■는 이야기의 곳곳에 일과 노동의 중요성이 강조되고 있기 때문이다. 이것은 북한이 아동기부터 일과 노동을 강요하는 사회주의 국가라는 것을 나타낸다. 초등학교의 교사 또는 부모들이 이런 동화를 어린이에게 들려줄 때는

북한은 예술품이나 연극, 문학작품 등을 통해서도 평범한 사람들의 노동력이 곧 국가의 주요한 원동력이라는 것을 강조하기 때문에 줄거리에서도 노동을 강조하고 있다는 설명을 덧붙여야 할 것이다. 따라서 책을 읽고 난 후에 반드시 아동과 느낀 점에 대한 토론 활동이 이루어져야 하겠다. 이러한 활동을 통해 올바르게 남·북한의 차이점과 동질성을 인식할 수 있다.

다음과 같이 본 연구의 기대효과를 요약하고자 한다. 첫째, 북한과 통일 주제의 동화를 이용한다면 남한의 초등학생들이 북한에 대한 편견과 문화적 괴리가 감소될 것이다. 둘째, 과거에는 반공교육에 치중하여 통일교육이 엄격했으나, 어린이들이 좋아하는 동화를 매체로 활용하기 때문에 아동의 흥미와 동기를 유발할 수 있다. 셋째, 동화의 주제를 극대화할 수 있는 토론과 음악, 미술, 게임, 역할극과 같은 다양한 추후활동을 통해서 통일교육에 대한 이해가 증진될 것이다. 넷째, 남과 북은 오랫동안 분단되어 언어측면에서도 많은 차이가 있다. 아동이 북한 주제의 동화를 읽게 되면, 북한에서 사용하는 단어와 어휘에 대해서도 쉽게 이해할 수 있을 것이라 본다. 통일교육에 대한 관심이 높은 즈음에 본 연구는 초등학교 현장에서 실용가능성이 높다고 할 수 있다.

후속연구를 위해 몇 가지를 제언하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 초등학생을 대상으로 한 동화와 문학작품만이 선별되었다. 앞으로 청소년이나 대학생을 대상으로 통일교육을 위한 바람직한 도서의 선별도 이루어졌으면 한다. 둘째, 다양한 통일교육 활동안의 개발이 이루어져야 할 것 같다. 본 연구에서 8권의 동화 중에서 일부분만을 발췌하여 추후활동을 계획하였으나, 본 연구에서 소개되지 않은 다른 동화들도 통일교육에 효율적으로 활용할 수 있는 내용이 다수가 있다. 지속적으로 이에 대한 연구가 이루어졌으면 한다. 셋째, 본 연구는 통일교육에 적용될 수 있는 활동안을 개발하였으나, 이것이 실제 초등학교 현장에서 아동들의 북한과 통일문제에 대한 인식을 어느 정도 변화시킬 수 있는지에 대한 검증은 이루어지지 않았다. 후속연구는 초등학생을 대상으로 실험연구를 계획하여 통일교육 활동안의 효과가 직접적으로 검증되었으면 한다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 강은진, 현은자(1998). 환상동화와 사실동화에 대한 유아의 반응 비교연구. *아동교육연구*, 169-182.
- 김규수, 안연경, 소성숙(2002). 동화를 통한 통합적 도덕교육의 효과. *열린유아교육연구*, 6(4), 45-64.
- 김명희, 김영옥(2000). 전래동화에 나타난 도덕적 갈등상황의 토의활동이 유아의 대인문제 해결사고에 미치는 영향. *아동학회지*, 21(2), 157-169.
- 김숙자, 김규수, 김현정, 장희경(2003a). 도시 지역 유치원의 일일 교육계획안에 나타난 통일교육과 민주시민 교육내용분석- 통일 사회지향적인 민주시민교육활동 프로그램 모형 준거개발을 위한 기초연구(III). *열린유아교육연구*, 8(2), 49-71.
- 김숙자, 김규수, 김현정, 장희경(2003b). 도시 지역 유치원의 민주시민 교육실천에서 나타난 교사의 교수-행동 통일사회 지향적인 민주시민 교육활동 프로그램 모형 준거개발을 위한 기초연구 (I). *열린유아교육연구*, 8(2), 73-94.
- 김영옥, 윤경선(1999). 친사회적 토의활동이 유아의 사회적 기술에 미치는 영향. *아동학회지*, 20(3), 307-324.
- 김영하(2001). 초등학교 통일교육 교수모듈 개발. *신진연구자 북한 및 통일관련논문집: 통일부*, 1-90.
- 김혜은, 서봉연, 이순형(1999). 통일 이후 구 동독지역 청소년과 성인의 심리적 적응과 사회변화에 대한 태도. *인간발달연구*, 6(2), 2-17.
- 민성길(2000). *통일과 남북 청소년*. 연세대학교 출판부.
- 민성길(2002). 통일한국의 미래시대, *통일연구*, 6(1), 5-45.
- 서미옥(2002). 사회적 기술훈련이 유아의 사회적 기술 및 상호협력행동에 미치는 효과. 경북대 대학원 박사학위논문.
- 성윤숙, 이소희(2003). 게임방 청소년의 사이버일탈과정에 관한 문화기술적 연구. *아동학회지* 24(3), 109-134.
- 성장환, 김영화(2001). 대구·경북지역 초등학교 교사들의 통일교육에 관한 인식조사 연구. *한국동북아논총*, 제 18집, 189-211.
- 손병선, 김창희, 조동찬(2002). 통일문제에 관한 정치사회화과정-초·중·고등학교 통일교육을 중심으로. *한국정치외교사논총*, 23(2), 255-285.

- 유성호(2002). 문학교육에서 통일에 관한 효율적인 교수학습방안. *신진연구자 북한 및 통일관련논문집, 제 4권: 통일부*, 3-32.
- 이기영(2002). 탈북 청소년의 남한사회 적응에 관한 질적분석. *한국청소년연구, 13(1)*, 175-224.
- 이상금, 장영희(2001). *유아문학론*. 교문사.
- 이순형(1999). 중국, 남한과 북한 어린이들의 노래놀이와 한민족 정서. *한국 아동학회 20주년 기념 추계학술대회: 밀레니엄 시대의 아동환경 변화와 아동학의 기여*. 55-119.
- 이순형(2000). 중국연변 조선족 어린이들의 놀이와 놀이노래 조사연구. *아동학회지, 21(3)*, 69-83.
- 이효정(1998). 동화책을 통한 소집단 토의가 협력적 문제해결에 미치는 영향. *이화여자대학교 석사학위논문*.
- 임현모(2002). 한반도 통일환경변화와 초등학교 통일교육. *한국동북아논총, 제 25집*. 147-177.
- 전우택(2002). 탈북자들을 통하여 보는 남북한 사람들의 통합전망. *통일연구, 6(1)*, 47-61.
- 전효관(2003). 소프트해진 통일교육, 그 쟁점과 위상. *현대북한연구: 경남대학교 북한대학원*, 189-220.
- 조선일보(2004.8.23). 초중고 통일과목 신설추진
- 지성애, 김숙자(1998). 통일에 대비한 남북한 유아교육에 관한 연구. *유아교육연구, 18(2)*, 25-50.
- 추병완(2001). 초등학교 재량활동을 위한 구성주의적 통일교육프로그램 개발. *신진연구자 북한 및 통일관련 논문집: 통일부*, 243-302.
- 최민수, 김명화(2003). 통일교육 활동 적용이 유아의 통일이식에 미치는 영향. *열린유아교육연구, 7(4)*, 245-270.
- 최민수, 김숙자, 지성애(2002). 통일교육 관련 교육활동 자료개발을 위한 유아통일교육 내용 요소에 대한 고찰. *열린유아교육연구, 7(3)*, 263-290.
- 최윤정, 이기숙(1999). 그림 동화책 읽어주기와 토의가 유아의 친사회적 행동 및 추론에 미치는 영향. *아동학회지, 20(3)*, 275-291.

2. 외국문헌

Anderson, P., L.(2000). Using literature to teach social skills to adolescent

- with LD. *Intervention in School and Clinic*, 35(5), 271-279.
- Beaty, J.(2000). *Skills for preschool teaches*(6th). Prentice-Hall, Inc. 219-237.
- Bhavnagri, N. P., & Samuels, B. G.(1996) Children's literature and activities promoting social cognition of peer relationships in preschoolers. *Early Childhood Research Quarterly*, 11, 307-331.
- DeGeorge, K. L.(1998). Friendship and stories: Using children's literature to teach friendship skills to children with disabilities. *Intervention in School and Clinic*, 33(3), 157-162.
- Doll, B., & Doll, C. (1997). *Bibliotherapy with young people*. Libraries Unlimited, Inc.
- Haden, C. A., Reese, E., & Fivush, R.(1996). Mothers' extra-textual comments during storybook reading: Stylistic differences over time and across texts. *Discourse Process*, 21, 135-169.
- Honig, A. S., & Wittmer, D. S.(1996). Helping children become more prosocial: Ideas for classrooms, families, schools, and communities. *Young Children*, Jan. 62-71.
- Hurrelmann, H.(1991). *Sozialisation und Gesundheit Weinheim* : Juventa.
- Mullen. J.(1999). *The Grinch, Lorex, Yertle the Turtle and others as advocates in a literature-based collaborative group approach to social skills building in a therapeutic day school: A new use for Seuss*. Unpublished Doctorial Dissertation. University of Chicago school.
- Pardeck, J. T., & Pardeck, J. A.(1997). Recommended books for helping young children deal with social and development problems. *Early Child Development and Care*, 136, 57-63.
- Ross, C.(1997). *Something to drawing on*. Jessica Kingsley Publishers.
- Trommsdorff, G.(1994). Psychologische Probleme bei den Transformationsprozessen in Ostdeutschland. In G. Trommsdorff(Hrsg.). *Psychologische Aspekte des soziopolitischen Wandels in Ostdeutschland*. Berlin : Walter de Gruyter.
- Wagner, C. & Sydow H.(1996). Entwicklung und Sozialisation von Jugendlichen vor und nach der Vereinigung Deutschlands. In S. Hormuth, W.R. Heinz, H. J.

- Konradt, H. Sydow & G. Trommsdorff(Hrsgs.) *Individuelle Entwicklung, Bildung und Berufsverlaufe. Opladen* : Leske Budrich.
- Vandenplas-Holper, C. H., & Others.(1988). Enhancing Children's prosocial development by teacher implicated storytelling and discussion. ED.290566.
- Wilder, A. A. & Williams, J. P.(2001). Students with severe learning disability can learn higher order comprehension skills. *Journal of Educational Psychology*, 93(2), 268-278.

남북한 경제협력활성화를 위한 세관 통관체제 구축에 관한 연구



신 승 만
(건국대 강사)

목 차

【 요약 문 】	191
1. 서론	193
2. 남북교역에 관한 이론적 고찰	194
3. 남북교역의 반출입 통관절차와 세관협력 사례	205
4. 남북 경제협력활성화를 위한 세관협력방안	216
5. 결론	224
【 참고문헌 】	226

【 요약 문 】

정부는 1988년 7월 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 통해 남북한 분단의 벽을 넘어 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것을 선언하였다. 이러한 성과는 과거 냉전시대에서 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해에 의한 남북 교류협력시대의 개막을 천명한 것이다.

남북경협으로 통칭되고 있는 대북 사업은 단순물자교역, 위탁가공교역 등 교역사업과 북한 현지에 투자하는 협력사업으로 구분할 수 있다. 그간 남북교역을 중심으로 한 남북경협은 어려운 추진여건에도 불구하고 지난 10여 년 동안 꾸준히 진행되었으며, 남북간이 신뢰회복과 화해 분위기를 조성하는 역할을 수행하여 왔다.

특히 2000년 남북은 제1차 남북장관급회담에서 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하기로 하고, 제2차 남북장관급회담에서 서울에서 신의주간 사이의 철도를 연결하며, 문산에서 개성사이의 도로를 개설하기로 합의함에 따라 남한 정부는 2000년 9월 19일 부터 경의선 철도·도로 연결공사를 본격적으로 추진하였다.

이러한 분위기에 힘입어 2002년 12월 남북은 세관협력의 이행을 명시한 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」를 타결함으로써 남북간 교역 확대에 따른 새로운 세관 통관 체제 구축이 과제로 떠오르고 있다. 남북 교역이 증가할수록 교역 지원과 사회 안전 측면에서 관세 행정에 대한 수요는 더욱 증가할 것으로 예상되는바 남한 세관은 새로운 통관 체제 구축과 함께 남북 교역 확대에 따른 새로운 수요를 만족시켜야 한다.

21세기 남북경제협력시대에 대비한 새로운 통관 체제 구축이라는 과제는 우리 세관만의 문제가 아니며 세관행정은 남북한간에 서로 맞물려 있기 때문에 실효성이 있는 대북 통관 체제 구축 역시 우리 세관의 노력만으로는 부족하다. 따라서 남북 교역 확대에 따른 사회적 수요를 만족시키고 새로운 통관 체제를 체계적으로 구축하기 위해서는 남북 세관간의 교류 협력이 필수적이다.

따라서 본 연구에서는 남북 경제협력 활성화에 따른 새로운 통관 체제 구축 및 남북 세관간의 협력사례를 고찰한 후, 지금까지 남북간 교역현황과 왕래자통관에 따른 관세 행정 차원의 대응에서 간과해 온 문제점을 통하여 남북한간 새로운 통관체제 구축을 위한 남북 세관의 협력 방안을 제시하고자 한다.

본 연구에서는 남북경제협력 활성화를 위한 양국간의 세관협력방안을 크게 두 가지 측면 즉, 거시적 측면과 미시적 측면으로 접근하였다. 먼저 거시적 측면의 경우, 첫째 남북통관협력위원회 구성, 북한 세관행정 지원, 남북세관행정의 협력채널 구축 등 남북 세관협력의 공동사업을 추진해야 한다. 둘째 남북관계

개선 및 통관경제의 기반구축을 마련하여 물류비 절감문제 해소 및 경협관련 정보 공유 체계를 구축하여야 한다. 셋째, 국제관세협력 강화지원사업 등을 통하여 북한이 관세관련 국제기구 활동에 관심을 갖고 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이며, 동서독이 세관행정 사례를 통하여 새로운 통관체제를 모색할 수 있도록 세관협력을 지원해야 할 것이다.

미시적 측면의 경우 첫째, 세관제도 및 절차상의 지원협력을 통하여 불편한 통관절차의 축소 및 간소화가 필요하며 이러한 절차를 각 부처와 협의 및 일원화하기 위해서 남북교역 전담부서를 구성하여 업무를 체계적으로 지원해야 한다. 둘째, 남북통합세관 상설협력기구 설립으로 수출입신고서 등의 양식의 표준화 및 세관영어의 표준화에 대한 노력이 요구되고 있으며 관세행정을 통일화하여 통일된 관세법 체계를 통한 남북한 한민족 경제공동체를 구축해야 할 것이다. 마지막으로 세관 전문인력 양성 및 홍보사업 등의 협력이 요구되고 있다.

21세기는 세계화·정보화의 가속화로 인해 Global 경제시대의 지식정보화 도래, 국제분업의 확대, 생산의 세계화 등 전통적인 거래와 생산형태의 틀을 깨는 획기적 변화를 수반하고 있다. 따라서 남북세관협력도 국제정치·경제·무역의 변화와 궤를 같이하면서 21세기에 요구되고 있는 새로운 미션의 효율적 수행과 수요자 중심의 세관협력 구현 및 새로운 조직 문화의 수립이 요구되고 있다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

정부는 1988년 7월 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 통해 남북한 분단의 벽을 넘어 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것을 선언하였다. 이러한 성과는 과거 냉전시대에서 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해에 의한 남북 교류협력시대의 개막을 천명한 것이다.

남북경협으로 통칭되고 있는 대북 사업은 단순물자교역, 위탁가공교역 등 교역사업과 북한 현지에 투자하는 협력사업으로 구분할 수 있다. 그간 남북교역을 중심으로 한 남북경협은 어려운 추진여건에도 불구하고 지난 10여 년 동안 꾸준히 진행되었으며, 남북간이 신뢰회복과 화해 분위기를 조성하는 역할을 수행하여 왔다.

특히 2000년 남북은 제1차 남북장관급회담(2000. 7. 29~31)에서 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하기로 하고, 제2차 남북장관급회담(2000. 8. 29~9. 1)에서 서울~신의주 사이의 철도를 연결하며, 문산~개성사이의 도로를 개설하기로 합의함에 따라 남한 정부는 2000년 9월 19일 부터 경의선 철도·도로 연결공사를 본격적으로 추진하였다.

이러한 분위기에 힘입어 2002년 12월 남북은 세관협력의 이행을 명시한 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」를 타결함으로써 남북간 교역 확대에 따른 새로운 세관 통관 체제 구축이 과제로 떠오르고 있다. 남북 교역이 증가할수록 교역 지원과 사회 안전 측면에서 관세 행정에 대한 수요는 더욱 증가할 것으로 예상되는바 남한 세관은 새로운 통관 체제 구축과 함께 남북 교역 확대에 따른 새로운 수요를 만족시켜야 한다.

21세기 남북경제협력시대에 대비한 새로운 통관 체제 구축이라는 과제는 우리 세관만의 문제가 아니며 세관행정은 남북한간에 서로 맞물려 있기 때문에 실효성이 있는 대북 통관 체제 구축 역시 우리 세관의 노력만으로는 부족하다. 따라서 남북 교역 확대에 따른 사회적 수요를 만족시키고 새로운 통관 체제를 체계적으로 구축하기 위해서는 남북 세관간의 교류 협력이 필수적이다.

따라서 본 연구에서는 남북 경제협력 활성화에 따른 새로운 통관 체제 구축 및 남북 세관간의 협력사례를 고찰한 후, 지금까지 남북간 교역현황과 왕래자 통관에 따른 관세 행정 차원의 대응에서 간과해 온 문제점을 통하여 남북한간 새로운 통관체제 구축을 위한 남북 세관의 협력 방안을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 방법

본 연구에서는 이와 같은 연구의 목적을 달성하기 위해 이론적 접근보다는 세관 행정에 적용이 가능한 다양한 사례분석을 통하여 연구하고자 한다.

본 연구 방법은 첫째, 국내에서는 남북세관협력과 관련한 연구문헌이 현실적으로 부족하기 때문에 실질적인 연구 분석이 불가능하다는 판단 하에 문헌에만 의존하지 않고 관세청, 유엔 아시아태평양경제협력이사회 아이사횡단철도(UN ESCAP Trans-Asian Railway) 인터넷 사이트 등을 방문해 사이버 공간안에 있는 정보에 대해서도 관심을 가지고 연구하고자 한다. 둘째, 이러한 연구방법을 바탕으로 기존 연구에서 간과하였던 새로운 아이디어 및 비전 제시에 초점을 두으로써 기존 논의의 반복에 그치지고 마는 연구는 지양하고자 한다. 셋째, 본 연구에서는 우리 세관에서 바라본 방안뿐만 아니라 협력의 파트너로서 북한 세관의 현황 및 남북 세관협력을 위한 다양한 관점에서 연구 주제를 분석하여 방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 총 5개장으로 구성하고자 한다.

제1장에서는 서론으로 연구의 목적 및 방법을 제시한다. 제2장에서는 남북교역에 관한 이론적 고찰로, 남북교역의 추진현황 및 남북교역 환경의 변화를 고찰한다. 제3장에서는 남북교역의 반출입 통관 절차 및 우리나라의 실정과 유사한 동서독간의 사례 및 국내의 사례를 분석하고 그에 대한 제 문제를 제시한다. 제4장에서는 상기 내용을 근거로 남북한 세관 협력 방안을 거시적, 미시적 측면으로 제시하고자 한다. 제5장에서는 본 연구의 내용을 요약한다.

2. 남북교역에 관한 이론적 고찰

2.1. 남북교역의 개관 및 추진 현황

2.1.1. 남북교역의 개념

남북교역이란 남한과 북한간의 물품의 반출·반입¹⁾을 말하며, 반출·반입이라 함은 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여 등을 원인으로 하는 남북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동도 포함)을 의미한다.²⁾ 따라서

1) 한국무역협회, 남북경협 실무 길잡이, 1998, p.3.

제3국산 물품이라 하더라도 남북한을 이동할 경우에는 남북교역(반출입)에 해당되며, 북한산 물품이 제3국으로 수출되어 남한으로 수입되는 경우는 대외무역(수입)에 해당된다. 남북교역에 해당하는 경우에는 수출·입절차와 구분되는 반출·입절차에 따라 이를 추진해야 한다.

「남북교역 물품통관 관리에 관한 고시」³⁾ 제2조에서 반입물품이라 함은 북한에서 남한으로 운송(단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동을 포함한다)되어 반출되는 물품을 말한다고 하여 남북교류협력에 관한법률 제13조 및 동법시행령 제26조의 규정에 의하여 반출입승인을 받은 물품에 대하여 반출입절차를 규정하고 있다.⁴⁾

이러한 의미의 남북교역에는 단순한 반출·입 외에도 연계교역, 임가공교역 등 여러 가지형태가 있을 수 있다. 연계교역은 반출과 반입이 연계된 교역을 말하며, 물물교환(Barter Trade), 구상교역(Compensation Trade), 대응구매(Counter Purchase)등⁵⁾을 포함한다. 임가공교역은 가공임을 지급하는 조건으로 가공할 원부자재의 전부 또는 일부를 북한으로 반출하여 이를 가공한 후 가공물품을 반입하는 위탁가공교역과, 가공임을 가득하기 위하여 북한으로부터 가공할 원부자재를 반입하여 이를 가공한 후 가공물품을 반출하는 수탁가공교역을 총칭하는 것으로, 이중 위탁가공교역은 최근 들어 증가추세를 보이고 있으며, 향후 발전가능성이 높은 교역방식이라 할 수 있다.

2.1.2. 남북교역의 당사자

남북한 교역의 주체에 관하여 「남북기본합의서의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제1조 제4항에서는 “남북 사이의 경제협력과

2) 통일부, 남북교역실무안내, 2000, p.40. 남북교류협력 제2조 참조.

3) 2001, 5, 29, 관세청고시 제2001-24호

4) 승인을 받지 아니한 반출입 물품으로서 남북교류협력에 관한법률 제26조제1항, 동법시행령 제50조제1항 및 대외무역법 제19조제1항 단서, 동법시행령 제33조의 규정에 의한 수출입승인면제 요건에 부합되는 물품에 대하여는 남북교역물품통관관리에 관한고시가 적용된다. 다만, 대외무역관리규정 별표3-1 제1호 가목, 나목, 다목 및 별표 3-2 제1호 가목, 나목, 다목에 규정된 휴대품 및 이사물품은 제외한다.

5) 물물교환이란 환거래가 발생하지 않는 단순한 물물교환 방식의 무역거래형태이며, 하나의 계약서로 거래가 성립한다. 구상무역이란 물물교환과 유사하지만 환거래가 발생하고 대응수입의무를 제3국에 전가할 수 있는 거래로서 원칙적으로 수출 수입거래를 하나의 계약서로 작성하며, 통상 Back to Back L/C, Escrow L/C, Thomas L/C 등 특수신용장을 이용한다. 대응구매란 대응수입 계약조건에 따라 수출액의 일정비율에 상당하는 상품을 대응수입해야 하는 점에서 구상무역과 비슷하지만 수출과 수입이 별도의 매매계약서나 신용장에 의해 이행되는 별도거래(two-way trade)방식으로 거래가 이루어지는 무역형태이다(강홍중·신민호, 무역실무(서울:지원미디어, 2001), pp.35~37).

교류협력의 당사자는 법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제기관이 되며, 경우에 따라 개인도 될 수 있다.”고 규정하고 있다. 따라서 개인도 남북한 교역의 주체가 될 수 있지만, 현실적으로 북한측의 교역의 주체는 다른 외국과의 무역과 마찬가지로 남북한간의 교역을 승인받은 무역회사들이 그 주체가 되고 있다.⁶⁾

남북교역(북한과 제3국간 물품의 중계무역 포함)을 할 수 있는 자는 무역업 고유번호⁷⁾가 부여된 업체(관계자)가 추진할 수 있으며, 통일부장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 교역당사자 중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다. 다만, 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관은 무역업 고유번호 부여 여부와 관계없이 교역을 할 수 있다.⁸⁾

따라서, 무역업 고유번호를 받은 자면 남북교역을 할 수 있으나, 유통질서확립 또는 보건·안전상의 사유 등으로 인하여 국내법체계에서 특수한 자격을 요구하는 품목을 교역하고자 하는 자는 해당 품목의 취급자격도 갖추어야 한다. 특수취급 자격이 요구되는 경우는 먹는 샘물, 식품류, 주류, 북한도서 및 정기간행물, 삼산화비소, 한약재 등이다.⁹⁾ 교역의 상대방인 북측도 대외무역을 할 수 있는 자이어야 한다. 즉 대외경제거래를 하도록 북한 당국으로부터 승인받은 기관, 기업소, 단체만이 교역의 당사자가 될 수 있다. 현재 북한에서 대외경제거래를 하도록 승인받은 기관, 기업소는 노동당과 정무원 등 산하에 많은 무역상사가 있지만 정무원 대외경제위원회 산하의 ‘삼천리 총회사’와 ‘광명성 총회사’등이 가장 유명하다.

2.1.3. 남북교역의 종류

(1) 물자교역

물자교역이라 함은 넓은 의미로는 남북교역 전체를 의미하지만 일반적으로 매매계약에 의한 단순 상품거래를 말한다. 남북교역에서도 대외무역이 인정하고 있는 일반적인 거래방법들이 모두 인정되고 있으나, 남북관계의 특수성으로 인해 특별한 제한이 부과되는 경우도 있다. 현재 남북한간 물자교역은 거래당사자간의 관계에 의해 직접교역과 간접교역으로 구분하고 있으며, 교역의 90% 이상이 제3국 중개인을 통해 간접교역형태로 진행되고 있다.¹⁰⁾

6) 한국법제연구원, 북한의 무역관련제도에 관한 연구, 용역보고서, 2000, pp.94~95.

7) 대외무역법 제18조 및 동법시행령 제30조 및 제31조, 대외무역관리규정 제3-5-1조

8) 남북교류협력에 관한법률 제12조

9) 매일경제, 2000 9, 20,(수), 뉴스검색: <http://news.never.com>.

10) 정만식, 남북한무역구조론(서울 : 청목출판사, 1999), p.258.

우리 정부는 직접교역의 확대를 위해 노력하고 있으며, 최근 직접교역 비중이 점차 증가하는 추세이다.

1) 간접교역

간접교역은 북한기업과 제3국 중개상간 계약이 선행된 후 다시 중개상과 남한기업간 계약이 이루어지므로 남한기업의 계약당사자는 북한측의 계약위반 등으로부터의 위험을 회피할 수 있다. 반면 중개상의 손실보전능력에 한계가 있을 수 있고, 중개상이 중개수수료 폭리를 취하거나 계약위반을 할 수 있는 여지도 있고 업무처리에 신속성을 기하기 어렵다는 단점도 있다.

2) 직접교역

직접교역은 시간과 경비절감, 업무촉진의 정확성, 정부의 승인 심사시 또는 통관시 원산지 확인 등에 있어서 유리하지만, 북한 현지에서의 상품 검사나 클레임 해결이 곤란하다는 단점이 있다. 정부는 반입승인을 요하는 품목 중 한약재, 당면, 호두 등 업체의 반입경쟁률이 비교적 높은 일부 품목에 대하여 제3국 물품의 북한산 위장 반입시도를 차단하고 남북상사간 직계약을 촉진하기 위해 북한과의 직계약자에 한해 반입우선권을 부여하고 있으며, 승인의 요건은 한 계약서상에 남북 거래당사자의 서명이 있어야 하고 북한계약 당사자의 여권사본 등 신원증명서류를 제시하여야 한다.

(2) 위탁가공교역

대북한 위탁가공교역¹¹⁾은 남한에서 원부자재의 일부 또한 전부를 공급하여 북한에서 완성품 또는 반제품으로 가공하여 반입하는 형태의 교역을 말한다. 즉 남한의 자본기술력과 북한의 인력이 결합되는 형태로서 물품의 소유권은 남한의 원부자재 공급자에게 있으며 북한에는 가공임만을 지급하는 형태의 교역이다. 북한은 위탁가공교역을 남한이 원부자재와 설비를 투자하고 북한이 노동력을 투자하는 일종의 공동투자, 북한단독 경영의 합작사업으로 보려는 경향이 있으나 이러한 인식의 차이로 인해 발생하는 문제점은 거의 없다. 남북한간 임금수준 차이 등 상이한 경제구조를 감안할 때 상호보완성이 높은 위탁가공 분야는 섬유류, 전자부품 조립 등 노동집약적인 산업분야가 유망할 것으로 보인다. 위탁가공교역으로 반입되는 물품은 의류가 대부분을 차지하고 있으나 칼라TV,

11) 남북한간의 거래는 내국간거래라는 입장에서 우리 정부는 무역 대신 교역이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 본 논문에서도 남북한간 위탁가공의 경우는 위탁가공교역이라는 용어를 사용하고, 일반적인 무역관계에서는 위탁가공무역이라는 용어를 사용한다.

TV스피커, 자동차배선, 전자부품 조립 등으로 그 품목이 점차 다양해지고 있다.¹²⁾

2.1.4. 남북교역의 형태

남북한간의 반출입은 명분상으로는 지역간 교역(regional trade)이지만 실재상으로는 국가간 교역(international trade)의 형태를 취하고 있다. 그러나 국가간 교역이라고는 하지만 남북한간의 반출입은 수교국가간의 일반형태도 아니며, 그렇다고 비수교국가간의 협정무역도 아닌 특수한 형태의 교역이다. 즉, 남북한간의 반출입은 일단은 비수교국가간의 무역으로 분류하면서도 민간차원의 협정도 존재하지 않는 독특한 교역형태이다.¹³⁾

2.1.5. 협력사업

협력사업은 북한현지에 투자법인을 설립하는 형태로서 북한에서는 합영사업과 합작사업으로 구분하고 있다. 합영사업은 남북한이 공동투자하고 공동경영하는 사업방식이며 합작사업은 두 가지로 구분하여 남북한이 공동투자하고 북한이 단독경영하는 방식과 남한이 단독 투자하여 단독경영하는 방식으로 구분하고 있다.

북한측은 남한기업에 대해서는 공동투자·북한단독경영 형태의 합작사업만을 고집하고 있으며, 이 경우 실질적인 경영이득을 얻기가 곤란하다. 우선 북한측의 경영목표가 이윤추구보다는 고용창출에 치우쳐 있으므로 북한측이 단독경영을 할 경우 경영수익이 제로가 될 때까지 인원을 고용하는 경향이 있으며 북한의 경영기법, 생산관리기법 등도 남한에 비해서는 크게 뒤쳐져 있어 생산성 향상을 통한 이익창출을 기대하기 어려운 것으로 파악되고 있다.

특히 남북한간에 투자보장협정이나 이중과세방지협정 등 협력사업을 위한 기본적인 제도적 장치가 마련되어있지 않은 것도 사업을 추진하는데 중요한 장애요인이 되고 있다. 이와 같은 장애요인에도 불구하고 장기적인 관점에서 보면 협력사업이 바람직한 방향이기는 하나 단기적으로는 협력사업의 전단계 혹은 협력사업의 보완책으로 위탁가공교역이 추진될 수 있다. 따라서 남북한 당국간 합의에 의한 제도적 장치가 마련되고, 협력사업 추진이 본격화되기 전까지는 위탁가공교역이 남북교역의 주요한 분야가 될 것이다.

12) 정만식, 전계서, p.265.

13) 윤기관, 남북한 무역경제(충남 : 충남대학교 출판부, 1999), p.506.

2.2. 남북교역환경의 변화

2.2.1. 남북교역 현황

남북간 물자교역은 1988년 10월 「7·7선언」의 후속조치로 정부가 대북한 경제개방조치를 취한 이후 추진되기 시작하였으며, 조치 발표후 첫해인 1989년 교역량은 1,872천달러에 불과하였다. 1990년 8월 남북교류협력에관한법률 및 동법시행령이 제정·시행되어 남북경협을 추진할 수 있는 제도적 장치가 마련되면서 1991년에는 교역량이 1억달러를 넘어섰고, 1992년에는 1억 7천만달러를 상회하는 규모로 대폭 증가하였으며 위탁가공교역도 추진되기 시작하였다.

북한 핵문제로 남북관계가 어려웠던 1993년과 1994년에도 물자교역은 꾸준히 진행되어 교역량이 2억달러 수준에 이르렀고 위탁가공교역도 2천5백만달러를 상회하는 수준으로 확대되었다. 1994년 11월 정부가 남북간 시범적 경협사업과 기술자 방북을 포함한 제1차 남북경협 활성화조치를 취한 이후 남북간 교역량이 큰 폭으로 증가하여 1995년에는 2억8천만달러를 기록하였다.

1996년에는 북한 잠수함 침투사건 등으로 인해 교역규모가 전년에 비해 다소 감소되기는 하였으나, 1997년에는 북한으로부터 철강금속류의 반입증가와 위탁가공교역의 확대, 대북경수로지원사업의 진전에 따라 남북교역사상 처음으로 3억달러를 돌파하였다.

그러나 1998년 4월에 제2차 남북경협 활성화조치를 통해 대북접촉 및 방북요건 완화, 위탁가공교역 및 대북투자 촉진을 위한 조치가 시행되었음에도 불구하고 IMF 상황하의 환율상승 및 내수경기 위축에 따른 교역여건의 악화로 교역이 전년보다 다소 감소하였다.

1999년에는 IMF 경제상황에서 급감하였던 거래성 교역이 국내경기 회복에 따라 크게 증가하였으며 비료 등 대북지원 증가와 금강산 관광사업 등 경협추진에 따른 물자반출의 급증으로 3억 3천만 달러까지 증가하였다.

2000년에는 위탁가공교역의 확대, 북한산 농림수산물 반입증가에 따라 거래성 교역이 늘어난 데다 비료 등 대북지원과 경수로 사업 등 대북경협 추진에 따른 비거래성 물자의 반출 증가세가 계속된 데 힘입어 남북교역액이 4억 2천만달러로 증가해 1989년 남북교역이 시작된 이래 최대규모를 기록하였다.

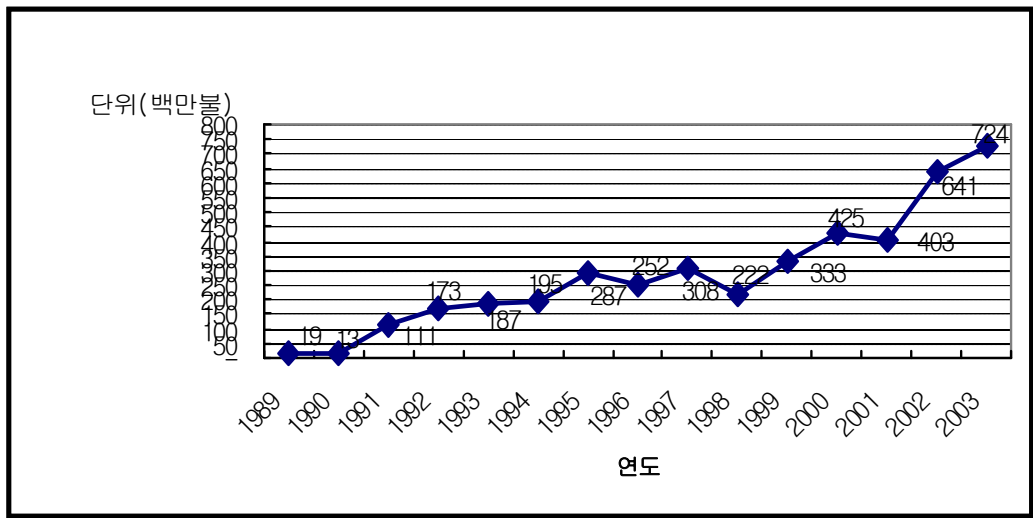
2003년 남북교역은 4개 경협합의서 채택을 비롯한 남북경협의 활성화에 힘입어 전년보다 12.9% 증가한 7억 2천 만달러에 이르렀다. 반입은 2억 8,925만달러로 전년보다 5.5% 증가하고 반출도 4억 3,496만 달러로 17.5% 증가하였다. 반입은 북한의 경제사정 등으로 인해 반입 품목이 제한되어 그 증가율이 낮은

반면, 반출은 경협사업의 진전에 따라 관련 물자의 수요가 확대됨에 따라 증가율이 높은 편이다.

2003년도 전체적인 교역규모의 증가는 전년에 이은 위탁가공교역 및 상업적 매매거래가 4억 867만 달러로 전년보다 19.2% 증가하는 등 거래성교역의 꾸준한 증가세와 인도적 대북지원, 식량차관 제공, 남북철도·도로 연결공사 관련 자재·장비 지원 등 비거래성교역이 3억 1,553만 달러로 5.6% 증가함에 따른 것이다.

1989년 남북교역이 시작된 초기에는 2천만 달러에도 미치지 못하였던 교역규모가 2002년 6억 달러, 2003년 7억 달러에 이르게 됨으로써 1989년과 비교할 경우 교역규모는 38배 증가하여 2002년부터 남한이 중국에 이어 북한의 제2교역상대로 부상하게 되었다.

따라서 남북경제협력의 활성화에 따라 육상 교역이 확보될 경우 물류 절감과 수송기간 단축으로 인해¹⁴⁾ 남북교역규모는 급속히 늘어날 것으로 판단되며, 남북교역규모의 급격한 증가라는 미래의 교역 여건에 적절하게 대처하기 위해서는 남북한간의 세관협력이 필수적이라 판단된다.



자료: 통일부, 「2004 통일백서」(서울: 통일부, 2003), p.168.

<그림 1> 연도별 남북교역현황

14) 수송비용과 시간 비용을 감안한 총 비용은 철도나 도로가 해상 운송에 비해 현저하게 낮다. 현재 인천~남포 20피트 짜리 컨테이너 수송비용은 약 1,000달러로 인천~대련간 400~500달러의 두배에 달하고 있다. 그러나 경의선이 연결될 경우 이 비용은 200달러 선으로 줄어들 것이다. 운송기간도 10일 이상 걸리던 인천~평양의 해운~육로 이용시보다 절반 이하로 크게 단축될 수 있다(김영운, “남북한 철도 연결의 효과와 과제-의미와 추진 과제”, 「통일경제」, 서울: 현대경제연구원, 2000, p.13참조).

〈표 1〉 남북교역 현황

(기준일/단위: 2003.12.31, 천달러)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건 수	품목수	금 액	건 수	품목수	금 액	건 수	품목수	금 액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	43	105,719	-	16	5,547	300	57	111,266
1992	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
1993	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
1994	708	80	176,298	267	87	18,249	975	158	194,547
1995	976	109	222,855	1,668	167	64,436	2,644	244	287,291
1996	1,475	130	182,400	1,908	167	69,639	3,383	258	252,039
1997	1,806	143	193,069	2,185	284	115,270	3,991	365	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	379	129,679	4,810	449	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	405	211,832	6,510	488	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	527	272,775	7,394	578	425,148
2001	4,720	201	176,170	3,034	492	226,787	7,754	549	402,957
2002	5,023	204	271,575	3,773	495	370,155	8,796	572	641,730
2003	6,356	186	289,252	4,853	530	434,965	11,209	588	724,217
계	31,624		2,355,544	27,562		1,939,578	59,186		4,295,122

* 1995년 교역실적은 대북 쌀지원 237,213천달러 반출을 제외한 것임.

자료: 통일부, 「2004 통일백서」(서울: 통일부, 2003), p.168.

2.2.2. 남북교역 유형과 현황

(1) 교역유형

북한은 남북한간의 물자교역을 공식적으로 인정하지 않고 있기 때문에 남북 교역은 대부분이 해외중개상을 통한 간접교역 형식으로 추진되고 있다. 그러나 최근에는 한약재와 농산물 및 위탁가공무역의 일부품목에 대해 북한 당사자와 직접 협의하고 계약하는 직접교역 방식도 일부 이루어지고 있다.

반입과 반출의 비율은 초기에는 10:1 비율에도 미치지 못하였으나 1996년에는 3:1, 1997년에는 1.7:1로 반출의 비중이 점차 증가하여 1998년에는 1:1.4, 2000년에는 1:1.8의 비율로 반출이 반입을 초과하고 있다. 이는 위탁가공교역 확대에 따른 원부자재의 반출증가와 KEDO가 지원하는 중유, 금강산 관광사업물자, 경수로물자, 무상지원물자, 기타 협력사업용 물자의 반출이 크게 증가한 데 따른 것이다.

대북지원이나 협력사업용 물자를 제외한다면 실제로 남북교역에서 주요한 역할을 담당하고 있는 위탁가공교역이 크게 증가하여 오고 있는 이유를 양국가

의 입장에 따라 살펴보면 다음과 같다.

남한의 입장에서는 첫째, 일반교역의 경우는 우리가 북한으로부터 구입할 수 있는 물품이 한정되어 있고, 북한에서 볼 때도 우리 물품을 구입할 능력에 한계가 있어 교역규모가 크게 확대되기 어려우나 위탁가공교역의 경우는 이러한 제약이 존재하지 않는다.

둘째, 남한에서는 1980년대 말부터 급속히 진행된 임금상승으로 노동집약적 상품의 가격경쟁력이 크게 약화되어 남한에 비해 상대적으로 임금수준이 낮은 북한과의 위탁가공교역은 이들 상품의 가격경쟁력을 확보할 수 있는 방안이 된다.

셋째, 위탁가공교역은 그 성격상 합작투자의 전단계라 할 수 있으므로 남북한간의 경제협력이 활성화되어 합작 또는 단독투자의 실행이 가능해지는 경우에 대비한 경험을 습득할 수 있다.

한편 북한의 입장에서 보면 어떠한 대외경제교류방식보다도 유리한 측면이 많다. 첫째, 위탁가공교역은 생산공정에 대한 감독권한이 북한에 있으므로 북한이 대외경제관계 확대시 두려워하는 시장경제질서의 확산에 효과적으로 대응할 수 있다. 위탁가공교역은 남한 등 제3국으로부터 원부자재를 제공받아 북한이 자체적으로 완성품을 만들어 반출하는 것이며 그 전과정을 북한이 스스로 관리할 수 있으므로 외부로부터 들어올 수 있는 충격을 최소화할 수 있게 된다.

둘째, 위탁가공교역은 북한이 추가적인 노력을 기울이지 않고도 손쉽게 외화를 획득할 수 있는 수단이 된다. 현재 북한은 경제난으로 인해 스스로 투자재원을 조달하기가 어려울 뿐만 아니라 대외신용도의 악화 및 사회간접자본시설의 미비로 해로부터의 투자유치도 쉽지 않은 상황이다.

셋째, 위탁가공교역을 통하여 최신기술을 습득할 수 있으며 해외 경제동향도 입수할 수 있다. 또한 디자인, 포장, 납기 등에서 국제적인 노하우를 얻을 수 있다는 장점도 있다.

이렇듯 위탁가공교역은 남북한 모두에게 상당한 이점이 있어 남북교역이 전반적으로 정체상태에 있음에도 불구하고 위탁가공교역은 비약적으로 성장하여 오고 있다.

북한과의 위탁가공교역은 큰 의미가 있다. 우리가 북한과 경제교류협력을 추진하는 것은 단순히 경제적 이익만을 추구하기 위한 것이 아니라 경제분야의 교류협력을 통하여 남북한간 신뢰의 회복에 이바지함으로써 통일을 앞당기고 또한 통일 후에 예상되는 경제적 문제점들을 사전에 완화시키기 위한 측면도 있을 것이다. 따라서 전반적인 남북경제관계의 침체 속에서 비약적인 성장을 하고 있는 위탁가공교역을 더욱 확대시키는 것은 현단계의 남북경제관계에 있어서 가장 중요한 과제의 하나임에 틀림없다.

(2) 교역현황

2003년도 거래성교역(상업적 매매거래, 위탁가공)은 4억 867만 달러로 전년대비 19.2% 증가하였고, 전체교역액의 56.4%를 차지하였다. 이중 반입은 2억 8,908만 달러로 전년대비 7.0%, 반출도 1억 1,959만 달러로 64.3% 각각 증가하였다.

거래성교역중 상업적 매매거래는 2억 2,367만 달러로 전년대비 30.2% 증가하고, 전체 교역액의 30.9%, 거래성교역의 54.8%를 차지하였고, 위탁가공교역은 1억 8,500만 달러로 전년대비 8.1% 증가하고, 전체 교역액의 25.5%, 거래성교역액의 45.2%를 차지하였다. 또한 비거래성교역은 3억 1,553만 달러로 전년대비 5.6% 증가하고, 전체교역액의 43.6%를 차지하였다.

<표 2> 유형별 남북교역 현황

(기준일/단위 : 2003.12.31, 천달러)

구분		반입	반출	합계	구성비	전년대비 증가율
거	상업적 거래	18,154	784	18,938	35.0	11.5
		(16,405)	(579)	(16,984)	(22.9)	
래	위탁가공	6,789	6,403	13,191	24.4	0.7
		(6,691)	(6,413)	(13,103)	(17.7)	
소 계		24,943	7,187	32,129	59.4	6.8
		(23,096)	(6,992)	(30,087)	(40.6)	
비	경수로사업	-	123	123	0.2	-93.3
		(0)	(1,838)	(1,838)	(2.5)	
래	금강산관광사업	-	2,684	2,684	5.0	38.4
		(1)	(1,938)	(1,939)	(2.6)	
거	협력사업	-	69	69	0.1	-92.5
		(31)	(888)	(919)	(1.2)	
래	KEDO 중유	-	-	-	0.0	-
		(0)	(0)	(0)	(0)	
	대북지원	-	19,084	19,084	35.3	-51.4
		(0)	(39,277)	(39,277)	(53.0)	
소 계		-	21,960	21,960	40.6	-50.1
		(32)	(43,941)	(43,973)	(59.4)	
총 계		24,943	29,146	54,089	100.0	-27.0
		(23,127)	(50,933)	(74,060)		

* ()안은 2002년 금액임.

자료 : 통일부, 「2004 통일백서」(서울 : 통일부, 2003), p.170.

주요 유형별로는 인도적 지원물자인 대북지원이 2억 7,065만 달러로 비거래성교역액의 85.8%를 차지하고 있으며, 경수로 사업 2,376만 달러, 금강산 관광

사업 1,610만 달러, 협력사업 501만 달러로 각각 비거래성 교역액의 7.5%, 5.1%, 1.6%를 차지하고 있다.

(3) 남북간 교역수지

2003년도 교역 수지는 명목상으로는 남한이 1억 4,571만 달러 흑자이나 비거래성 반출입을 제외한 실질교역 수지는 1억 6,941만 달러로 적자이다. 1989년부터 2003년까지 누적 명목 수지는 남한이 4억 1,596만 달러 적자이나 비거래성 교역을 제외한 누적 실질 수지는 이보다 훨씬 적자 폭이 큰 16억 7,283만 달러이다.

이러한 교역 수지 구조는 금강산 관광사업, 비료지원, 경의선·동해선 철도·도로연결공사 관련 자재장비와 식량차관 등을 추진하면서 이른바 비거래성 교역이 큰 비중을 차지하게 되면서 적자 폭이 확대되고 있는 추세에 따른 것이다.

이러한 교역수지의 불균형은 북한경제의 반입 여력이 확보되고, 청산결제 등을 통해 교역품목이 확대되면 다소 완화될 수 있을 것으로 전망된다.¹⁵⁾

<표 3> 연도별 남북한간 교역수지

(기준일/단위 : 2003.12.31, 천달러)

연도	반 입	반 출	계	교역수지		비 고
1989	18,655	69	18,724	-18,586		-
1990	12,278	1,188	13,466	-11,090		-
1991	105,719	5,547	111,266	-100,172	(-100,172)	1991~2003 연평균 -29,714 (-126,397)
1992	162,863	10,563	173,426	-152,300	(-152,300)	
1993	178,167	8,425	186,592	-169,742	(-169,742)	
1994	176,298	18,249	194,547	-158,049	(-158,049)	
1995	222,855	64,436	287,291	-158,419	(-169,414)	
1996	182,400	69,639	252,039	-112,761	(-127,016)	
1997	193,069	115,270	308,339	-77,799	(-133,049)	
1998	92,264	129,679	221,943	37,415	(-40,629)	
1999	121,604	211,832	333,437	90,228	(-53,929)	
2000	152,373	272,775	425,148	120,402	(-61,315)	
2001	176,170	226,787	402,957	50,617	(-110,639)	
2002	271,575	370,155	641,730	98,580	(-197,419)	
2003	289,252	434,965	724,217	145,713	(-169,419)	
합 계	2,355,544	1,939,578	4,295,122	-415,963	(-1,672,834)	

* ()내는 경수로 물자, 대북 무상지원, KEDO 중유, 협력사업용 물자 등 비거래성 반출입 금액을 제외한 실질교역수지임

자료 : 통일부, 「2004 통일백서」(서울 : 통일부, 2003), p.173

15) 통일부, 「2004 통일백서」(서울 : 통일부, 2003), p.170.

3. 남북교역의 반출입 통관절차와 세관협력 사례

3.1. 반입통관절차

3.1.1. 반입물품의 장치

북한물품을 국내에 반입하려면 통일부장관으로부터 남북한 교역대상반입승인을 얻어야 한다. 북한으로부터 반입된 물품은 관세법에서 규정한 보세구역이나 통관장 등 지정된 장치 장소에 장치하여야 한다.¹⁶⁾ 다만, 거대중량 또는 기타 사유로 인하여 보세구역에 장치하기 곤란한 물품과 동식물검역물품 등의 경우에는 타소장치허가를 통관지세관에 신청하고 반입물품을 해당장소에 장치할 수 있다.

3.1.2. 반입신고

북한에서 물품을 반입하고자 하는 자는 수입통관사무처리에 관한 고시에서 정하는 바에 따라 세관장에게 신고를 하고 그 신고수리를 받아야 한다.¹⁷⁾ 동시에 남북교역물품 중 남북교류협력에 관한 법령 및 기타 법령에 의하여 승인·추천 또는 기타 조건의 구비를 요하는 물품에 대하여는 관세법 제226조의 규정에 의하여 세관장이 이를 확인하도록 하고 있다.¹⁸⁾

원산지가 북한인 반입물품은 남북교류협력에 관한 법률 제26조 제2항 단서의 규정에 의하여 관세를 부과하지 아니하고 있으므로 북한산임을 증명하는 원산지 증명서 및 기타 서류를 구비하여야 한다. 따라서 북한으로부터 물품을 반입하는 자는 반입신고시 당해물품의 원산지증명서 등 관세자료를 제출하고 확인을 받아야 한다. 다만 세관장이 반입신고시에 이를 제출할 수 없는 부득이한 사유가 있다고 인정하는 때에는 당해 반입물품의 신고수리 전까지 제출하게 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 원산지 확인에 있어서는 직접운송을 원칙으로 하고 있다.

3.1.3. 원산지표시

남북교역물품통관관리에 관한 고시 제17조 제1항에서는 “세관장은 북한으로

16) 남북교역물품통관리에 관한 고시 제4조 제1항.

17) 남북교역물품통관리에 관한 고시 제5조 제1항.

18) 남북교역물품통관리에 관한 고시 제10조.

부터 반입되는 물품(여행자 휴대품 등 수입승인면제 물품을 포함한다) 중 원산지 표시가 부착된 물품에 대하여는 통관시 원산지 표시가 부착된 상태로 물품은 원산지를 표시하지 않아도 통관이 허용된다. 다만 포장물품 등에 부착 또는 인쇄된 선전문구 등이 하나에 해당되는 때에는 이를 사전에 제거한 후 통관을 허용하고 있다.

3.1.4. 반입물품검사

북한으로부터 남한에 반입되는 물품은 관세를 면제하고 있으므로 반입물품의 원산지 확인을 위해 모든 물품을 검사대상으로 지정하고 있다(전량검사).

3.1.5. 반입신고

물품반입에 대한 신고수리가 이루어지면 장치장소로부터 화물을 인수하며 이 때부터 관세법상 내국물품이 된다.

3.1.6. 제세납부

현행 관세법은 추상적인 납부의무를 납세의무자의 신고에 의하여 조세 채권·채무관계를 1차적으로 확정하는 신고납부방식이므로 반입물품 인수(반입신고수리) 후 15일 내에 납부하여야 한다.

이는 관세만 면제되며 기타 내국세는 납부하여야 하는 것을 의미하며, 부가 가치 등의 내국세를 부과, 징수하는 경우 과세표준에 사용되는 물품의 가격은 관세법(관세평가 시행세칙) 등의 규정을 준용하여 결정한다. 다만, 구상무역방식으로 반입하는 물품은 그 거래의 성립 또는 가격의 결정이 금액으로 환산할 수 없는 다른 조건이나 사정에 의하여 영향을 받은 것으로 보아 제2방법 이하의 방법을 순차적으로 적용하여 가격을 결정하도록 하고 있다.

3.2. 반출통관절차

3.2.1. 반출신고

북한으로 물품을 반출하고자 하는 자는 당해 물품을 선(기)적하기 전까지 소재(예정)지 관할 세관장에게 반출신고를 하고 수리를 받아야 한다.

3.2.2. 반출물품의 검사

반출물품의 검사는 원칙적으로 생략하나 다만 현품을 확인할 필요가 있는 세관장 확인대상 물품 등의 경우 현품검사를 할 수 있다. 특히 북한으로 반출하는 물품 중 전략물자 수출입공고상의 전략물자에 해당하는 물품 및 이에 해당된다고 인정되는 물품에 대하여는 중점적으로 심사하고 물품검사를 실시하도록 규정하고 있다.¹⁹⁾

3.2.3. 반출신고수리 및 반출신고필증교부

세관장은 전송받은 신고자료에 대하여 그 내용이 반출신고서 작성요령에 적합하게 작성되었는지 여부를 검토한 후 신고를 수리한다. 다만 현품확인이 필요한 경우에는 EDI방식이 아닌 반출신고서 및 첨부서류를 제출받아 그 내용을 확인한 후 신고를 수리한다.

3.2.4. 관세 등 환급

관세환급이란 수출물품 생산에 소요된 원재료의 수입시에 납부한 관세 등을 수출자에게 되돌려 주는 것을 의미한다. 남북교류협력에 관한 법률시행령 제50조 4항에 의하여 북한으로의 물품 반출은 ‘수출용 원자재에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법’ 제2조에 규정한 ‘수출 등’에 해당되지 않음에도 환급대상 수출로 의제하고 있으므로 관세 등 환급 특례를 받는다. 그러나 반출입 승인을 받아 대북한 위탁가공 반출물품(반출입 승인을 받지 아니하고 북한에서 제조·가공한 후 재반입 할 것을 전제로 반출한 물품 및 제3국으로 수출한 물품을 포함한다)에 대하여는 관세 등을 환급하지 아니한다. 다만 대북한 위탁가공 물품을 남북교류협력에 관한 법률 제13조 및 대외무역법 제19조 제1항의 규정에 의하여 반출승인 또는 수출승인을 받아 북한에서 판매하거나 제3국으로 수출하는 경우 당해 위탁가공을 위하여 반출한 물품에 대하여는 환급을 허용하고 있다.

3.3. 국내외 세관협력 사례 및 제문제

3.3.1. 국내외 세관협력 사례

(1) 동서독 세관협력

동서독간 교역용 물품과 재산의 반입·반출은 1969년에 개정된 피점령지역

19) 남북교역물품통관관리에 관한 고시 제10조 단서.

간 교역법령(Interzonenhandelsverordnung)이 발효되기 전까지는 반드시 상대방의 허가를 필요로 하게 되어, 결국 1건의 교역에 두개의 허가승인이 필요하다.

그러나 1969년 이후 허가면제품목이 공시되면서 신고서 제출 혹은 일부 제품은 신고서 제출까지 면제되었으나, 그 외 물품은 1969년 이전과 동일하다. 이러한 반출입 허가면제대상 품목은 매년 연방관보에 공시되었다.

세부적으로는 화물별로 운송관련 서류 및 기타 면제사실증명용 서류를 검사시점까지 제출해야 하며, 특히 화물운송로를 통해 운송될 경우 반출자는 운송장에 허가면제 대상임을 명기해야 했다. 또한 개별허가를 필요로 하는 품목의 운송은 계약체결과 동시에 물품운송과 지불이 허용되었으며, 허가서가 분실될 경우에는 부분으로 대체가 가능하였고, 허가의 유효기간은 통상 3개월로 한정되었으나 필요에 따라 근거가 분명하면 연장이 가능하였다. 이 개별허가는 타인에게 양도할 수 없으며, 동서독간의 물품거래는 동서독간 국경통과지역 중 일정장소를 통한 운송으로만 이루어졌다.

한편 이러한 물품감독에 있어서 특이한 점은 동독이 관세법상 외국이 아니므로 동서독 물품거래에 대해 세관수속절차를 행하지 않았다는 점이다. 그러나 서독은 “세관”이, 동독은 국경통과지역의 “국경검문소”, “자유항사무소”가 이러한 물품거래에 대한 감독을 이행하였다.

한편 한국의 경우 중국이나 러시아와의 통관수송에 참고가 될 만한 규정은 경유무역거래이다. 여기서 경유무역거래란 협의적으로는 “물품이 한 국가에 적치되거나 변경되거나 가공·처리되지 않으면서 그 국가를 통과하는 무역”을 말하며, 광의적으로는 “물품이 원산지로부터 제3국에 있는 경유무역거래인을 통해 수입국의 구매자에게 판매되는 거래”를 의미한다. 따라서 서독의 경우 동독과 경유무역거래를 위해서는 “경유무역허가신청서”를 제출하여야 한다.

또한 물품의 통과 시에는 제3국의 상품이 서독을 통과하여 동독으로 혹은 동독의 물품이 서독을 통과하여 제3국으로 운송될 경우, ‘물품송장’과 ‘반입허가서’는 필요 없도록 규정하고 있다.

(2) 남북한 세관협력 사례

2002년 12월 8일 남북²⁰⁾은 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」를 채택함으로써 남북 세관 당국간 교류협력에 관해 합의하였다. 동 합의서는 총 13개조와 부록으로 구성되었다.

동 합의서는 남북이 개성공업지구에서의 반출입 물자와 우편물, 통행차량 및

20) 서명인은 남북경제협력추진위원회 남측위원장 재정경제부 윤진식 차관과 북남경제추진위원회 북측위원장 조선민주주의 인민공화국 국가계획위원회 박창련 1부 위원장이다.

인원의 휴대품에 대한 통관을 원활하게 할 목적으로 합의한다는 점을 밝히고 있으며 제10조는 세관당국간 교류협력을 명시하여 “쌍방의 세관당국은 공업지구 반출입되는 물자의 통관을 원활하게 하기 위하여 상호 교류 협력한다”고 규정하고 있다. 또한 제9조에서는 “쌍방은 통관과 관련하여 제정 또는 수정, 보충하는 법규를 제공하며, 상대측의 자료협조요청에 대해 특별한 사정이 없는 한 지체 없이 응한다”고 명시하고 있다.

<표 4> 개성공업지구 통관에 관한 합의서 조항

개 요	
제1조	정 의
제2조	출입통로의 지정
제3조	공업지구세관의 설치
제4조	통행차량의 등록 및 출립확인
제5조	통행차량의 세금 등 면제
제6조	반출입물자 등에 대한 통관절차
제7조	반출입 절차
제8조	반출입 물자의 운송
제9조	정보제공
제10조	세관당국간 교류협력
제11조	해석 및 적용
제12조	수정 및 보충
제13조	효력발생 및 폐기
부 록	

자료: 통일부, 개성공업지구 통관에 관한 합의서(<http://www.unikorea.go.kr>)

남북 정상회담 이후 정부는 공사의 추진을 위해 범정부차원의 「남북철도연결사업추진단」을 구성하여 관련부처의 역할을 효율적으로 분담하게 하는 등 사업을 총괄·조정하도록 하였다. 한편 철도·도로로 이용한 인적 및 물적 왕래가 이루어질 경우, 처음으로 육로를 통한 출입이라는 점을 감안하여 원활한 출입심사·세관·검역 업무와 관련된 기본계획을 마련하였다. 이를 위하여 법무부, 보건복지부, 관세청 등 관련부처 실무자로 구성된 경의선 출입관리시설(CIQ) 실무지원팀을 구성하여 효율적인 계획마련과 공사진행이 될 수 있도록 하였다.²¹⁾

또한 관세청은 경의선 연결에 대비하여 도라산역에 출입관리시설을 건립하기로 하였으며 남북간 출입화물 및 여행자 정보 사전 교환 등을 추진하기로 하였다.

21) 통일부, ■■■통일백서■■■(서울 : 통일부, 2002), pp.70-71.

3.3.2. 남북한 세관행정상의 제문제

(1) 북한세관의 자의적 관행

북한의 관세관리기관은 무역성 산하 기구로 관세관리총국과 세관이 있다. 관세관리총국은 관세와 관련된 업무를 총괄하는 기관으로 관세관련기관의 직접적인 통할, 조직화의 관리, 관세정책의 입안, 관세기준에 관한 문제의 해결, 관세통계의 조직화 등의 업무를 담당하고 있다. 그리고 세관은 관리관리총국의 지도하에 실제적이고 구체적인 관세업무를 수행하는 기관으로 국경을 통과하는 화물의 적법성에 대한 검사와 단속업무와 과세금액의 산정 및 징수의 업무를 담당하고 있다.²²⁾

특히 북한의 국경세관은 구가안전보위부 소속으로 세관장과 당비서, 세관원, 감독원, 회계원 등으로 구성되어 있다. 현재 북·중 국경세관은 평북 신의주, 자강도 마포, 양강도 혜산·삼장, 함북 무산·회령·남양 등 10곳에 있다.²³⁾

북한은 93년 세관행정을 규율하기 위해 조선민주주의 인민공화국 세관법²⁴⁾을 제정하였으나 일선 세관, 변경 사무소, 동식물 검역소 등에 근무하고 있는 세관원들은 부조리 관행이 심각한 것으로 지적되고 있다. 또한 북한 세관원들은 협정에 명시된 절차나 규칙보다는 자의적인 관행에 따라 세관업무를 처리하고 있기 때문에 부패와 비리의 문제가 만연하다.

북한 세관의 이러한 문제점은 북한과 교역이 가장 활발한 중국과의 국경 세관 행정 사례에서 잘 알 수 있다.

<사례 1>를 통해 비교적 우호적인 관계속에서 교역하고 있는 북·중간 교역에서도 북한 세관원들은 물품 강요 등과 같은 규정에 어긋나는 행동을 하고 있음을 알 수 있다. 즉 북한 세관원들은 통관 시 많은 구실을 만들어 통관을 어렵게 하고 있다.

22) 한국수출입은행, 「남북경제협력실무안내」, 1994, p.37.

23) “북·중 국경세관 세풍속도”, 2002. 5. 20일자 기사 참조.

24) 북한의 관세법 체계는 개정헌법(제38조)에서 관세정책을 명기하고 이에 따라 일반법적 성격을 갖는 93년 11월 결정된 “세관법”과 95년 9월에 결정된 특별법적 성격의 “자유경제무역지대 세관규정”이 있다(조영기, “북한의 무역 및 관세체제에 관한 연구” 통일미래연구소, 2002, pp.5~6. 참조).

<사례 1> 북한과 중국과의 국경세관 운영²⁵⁾

조선 세관은 비용징수의 큰 어려움에 빠져 있다. 1990년대 초부터 조선 측의 요구에 의해 길림성 대외무역회사들은 중국 측의 트럭을 파견하여 조선에서 지정한 지점에서 화물을 접수하였는데 1996년전 까지 이에 대해 조선 측은 아무런 비용도 징수하지 않았다. 그러나 1997년부터 조선 측은 많은 비용을 징수하여 중국 측에서 수입하는 제품의 원가를 대폭적으로 높이는 등 중국과 조선간의 무역발전에 제약을 하고 있다.

조선 측 공무원들의 행위가 규범화되지 않았는바 물품을 강요하는 현상이 비교적 엄중하다. 또한 최근 조선 측의 세관, 변경 검사소, 동식물 검역소, 대외무역 주관부문 등 유관부문의 공무원들이 중국 무역상들에게 물품을 가용하는 상황이 날로 엄중해지며 만약 만족을 얻지 못할 경우 통관시 많은 제약을 가하고 있으며 중국 측 인원이 조선에서 업무 상담을 진행하는 것마저 금지하고 있다. 그러므로 매번 계약 체결의 승패는 조선 측 공무원의 무리한 요구를 만족시키는가의 여부에 따라 결정되고 있다. 이는 중국 측 기업의 부담을 증가시킬 뿐만 아니라 중국 측 기업인들의 감정을 해치게끔 하는 것이다. 만약 이상의 문제들이 해결되지 못한다면 중국과 조선간의 민간 경제무역은 발전되기가 어려울 것이다.

또한 <사례 2>를 통하여 뇌물 요구 등 북한 세관의 통관관행은 경제교역에 한정되어 있는 것이 아니라 친지방문 등 다른 목적으로 방북하는 경우에도 만연되고 있다.

25) 진용산, “1990년대 이래 중-조 경제관계 및 그가 조선 사회 생활에 미친 영향”, 학술논문발표대회, 한국정신문화연구원, 2002.

(<http://www.aks.ac.kr/EngHome/files/nk7.htm>, 2004. 7. 31).

<사례2> 친지방문²⁶⁾

가난한 데서 살고 또 부패가 판을 치는 사회에서 사는 북한 세관원의 습성을 잘 알기에 우리 조선족들은 누구나 술, 고급담배, 각종 먹거리 등을 한 짐씩 준비해 그들에게 안겨 준다. 7년 전까지만 하여도 그만큼 것이면 고맙다고 인사하던 그들이 그 후부터는 욕심이 커졌는지, 사회가 그렇게 변했는지 무한정 빼앗으려고 덤벼들었다. 아무리 항의해도 법이 없는 사회가 북한이어서 이 후부터는 조선족들이 할 수 없이 그들에게 순응하게 되었다. 그 방법인 즉 오후 3시께에 세관에 들어가면 그들이 4시에 퇴근해야 되기에 “뇌물”을 빼앗을 시간이 충분하지 않아 더 빼앗는 수법을 쓰지 못하기 때문이다. 그러니 오후 3시 무렵이면 그런 요령을 아는 사람들로 세관은 항상 복잡하다. 아무리 군소리 없는 중국 쪽 세관을 통과해 북한 쪽 세관에 들어서니 방문객들로 복잡했다. 짜증난 세관 일꾼들의 왜가리 목청이 귀에 거슬렸다. 그들은 만나는 사람마다 편잔이다. 중략...

내가 준비해간 한 박스 가량의 “뇌물”을 건네주자 그들은 아무말 없이 가라고 증명서를 내주었다.

<사례 1>과 <사례2>를 통하여 북한 세관행정의 문제점은 남한 세관에게도 커다란 부담이 될 것이다. 즉 남북교역의 증대로 남북 육로 이용이 가능해지고 남북간 물품과 여행객의 왕래가 증가하고 있는 현 상황에서 한국의 교역종사자들이 불합리한 북한 세관의 행정으로 인해 피해를 본다면 결국 남북한 경제협력의 저해요인으로 작용될 것이다.

(2) 남북통관시스템의 상이성

남북한 사이에 상이하게 운영되는 통관시스템은 통관지원 행정의 장애가 된다. 이러한 통관시스템의 차이는 해운을 통한 남북간 물자교역과 인적 왕래의 사례를 통해 잘 알 수 있다. 즉 선박에 대한 과도한 검사와 조사, 북한에서 발행하는 선화증권(Bill of Lading : B/L) 등 선적관련 서류가 선박의 국내 입항시 제출하는 우리의 적하목록 신고 시스템과 상이해 선적화물에 대한 재확인, 컨테이너 번호에 대한 세관의 재확인 등으로 화물의 납기 지연이 발생하고 있다.

(3) 반출입 통관절차상의 관세행정 문제

1) 원산지제도의 문제점

첫째, 남북한 원산지 확인기관간 협력의 실효성 문제이다. 원산지증명서가
 ① 적법한 기관이 발급한 유효한 것인지의 여부에 의문이 있는 경우 ② 당해

26) 이문일, “남북 정상회담 직후 중국 조선족의 북한 방문 30일간의 이야기”, 「월간조선」, 조선일보사, 2000.

증명서에 발행기관 및 관계기관에 이의 확인을 요청할 수 있다고 규정²⁷⁾하고 있으나 세관 당국과 북한 원산지증명서 발행기관과의 긴밀한 협력이나 공식화된 기구가 없는 상태에서 그 실효성이 의문시되며, 원산지 확인이 불명확한 경우 관세법 해석의 기준은 명백히 원산지가 북한산이 아니라는 객관적인 증거가 없는 한 국민에게 유리하게 해석하여 관세를 면제하는 것이 타당하다 생각된다.

둘째, 원산지 표시방법의 혼란으로 남북교역물품 통관관리에 관한 고시 제16조 제2항에서는 “원산지증명서는 한글 또는 영어로 표기된 것이어야 한다”라고 규정하고 있으나²⁸⁾ 원산지제도 운영에관한고시 제2-1조 제2항에서는 “원산지증명서는 한국어, 영어 또는 불어로 표기한 것이어야 한다”라고 규정하고 있어 불어로 표기된 경우 이를 인정할 것인지에 대한 혼란의 우려가 있다.

셋째, 원산지표시 삭제근거의 불명확실성이다. 북한물품에 대하여는 원산지표시 부착이 강행규정은 아니나 현장에서 북한산에 대하여 원산지표시가 된 물품을 반입하는 이유는 다른 외국물품과는 달리 같은 민족의 물품이라는 친밀성과 함께 북한의 천연상태의 미가공식료품 등이 반입되는 경우 청정지역에서 생산된 것임을 강조하기 위한 전략 등의 이유로 원산지표시를 하고 있는데, 그럼에도 불구하고 사전에 원산지표시를 제거하여야만 통관을 허용하는 사규로 「북한 및 반국가단체와 그 구성원의 활동을 찬양, 선전하는 내용」, 「공산주의 이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용」, 「대한민국의 정통성을 부인하거나 국헌을 문란하게 하는 내용」, 「기타 국민의 안보의식에 중대한 악영향을 미칠 우려가 있는 내용」등이라는 불명료한 규정을 사용하고 있는데 이는 관세청 고시로 규정할 사항이 아니라 생각된다.

특히, 남북한간 교류협력이 증대되면서 국가보안법에 대한 개정이 논의되고 있는 가운데 관세청 고시로 원산지표시 삭제조항을 규정한다는 것은 행정부가 입법권을 행사하는 것이며, 이는 권력분립 원칙에 반하는 조치이며, 나아가 이러한 반국가단체 등의 규정은 상위법률의 규정에 의하여 다루어지면 충분한 것이며, 법률의 집행기관인 관세청에서는 법을 근거로 하여 통관에 대한 제한을 두어야 하지 불명료한 고시에 의하여 통관에 대한 제한을 두어서는 안 된 것이다.

2) 물품가격 평가방식의 문제점

남한반입물품의 내국세 등을 부과, 징수하는 경우 과세표준에 사용되는 물품의 가격은 관세평가 시행세칙 등의 규정을 준용하여 결정하도록 하되, 구상무역 방식으로 반입하는 물품은 그 거래의 성립 또는 가격의 결정이 금액으로 환산

27) 남북교역물품 통관관리에 관한 고시 제10조 제12항.

28) 남북교역물품통관관리에관한고시 제10조 제2항.

할 수 없는 다른 조건이나 사정에 의하여 영향을 받은 것으로 보아 제2방법 이하의 방법을 순차적으로 적용하여 자격을 결정하도록 하고 있는데, 이는 북한으로부터 우리나라에 반입되는 물품에 대한 실제거래가격을 인정하지 않고 제2방법 이하를 순차적으로 적용하게 하여 결과적으로 화주의 내국세 부담이 증가하는 결과를 초래하는 것이다²⁹⁾. 다만, “물품의 가격을 제6방법에 의하여 결정하는 경우에는 금액으로 표시된 당해 반입물품의 가격을 기초로 결정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 구상무역방식의 남북교역은 북한의 대외지급통화의 부족 등의 사유로 그 방식이 당분간 지속될 것으로 생각되어지는데, 북한으로부터 반입되는 물품을 일률적으로 제1평가방법 제외대상으로 법률의 구체적인 수권 없이 고시상에 규정하여 당해 실제거래가격과는 직접적인 관련이 없는 동종·유사물품 평가 등의 방법을 순차적으로 적용하게 함으로써 화주에게 불이익한 행정처분을 하게 될 것이며, 이는 화주가 반입 신고한 물품이 제2평가방법 적용 제외대상임을 입증하는 책임이 반입신고를 부인하는 과세관청에 있다는 점에 비추어, 고시를 인용하여 기계적으로 제2방법 이하를 적용하여 내국세를 부과하는 것은 납세자의 권리를 부당하게 침해하는 위헌적 규정이라 생각된다.

3) 북한반입물품 전량검사의 문제점

원산지가 북한인 물품은 관세를 면제받으므로 관세포탈 등을 막기 위하여 현행 고시는 북한물품이 국내에 반입되는 경우 모든 물품을 검사대상으로 규정하고 있는 것은 남북한간의 교류와 협력을 증대시킨다는 교류원칙에 반하는 조치이다. 다만, 관세청이 향후 검사비율을 일정 비율 이하로 인하하여 남북한 교류에 대한 제한을 완화하고자 하고 있으나, 이 역시 검사비율을 정형화한 기계적인 검사비율을 의미한다 할 것이다.

4) 반출입 물품에 대한 분쟁처리 규정의 미비

우리나라 관세법에서는 과세관청의 처분에 대하여 이의신청, 심사청구, 심판

29) 관세법 제30조에서는 과세물품의 평가에 있어 “수입물품의 과세가격은 우리나라에 수출하기 위하여 판매되는 물품에 대하여 구매자가 실제로 지급하였거나 지급하여야 할 가격”이라고 규정하여 실거래가격을 원칙으로 하고 있다. 다만, 이러한 실거래가격을 인정하지 못하는 사유를 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 당해 물품의 처분 또는 사용에 제한이 있는 경우.
- ② 당해 물품에 대한 거래의 성립 또는 가격의 결정이 금액으로 계산할 수 없는 조건 또는 사정에 의하여 영향을 받은 경우
- ③ 당해 물품의 수입후의 전매·처분 또는 사용에 따른 수익의 일부가 직접 또는 간접으로 판매자에게 귀속되는 경우.
- ④ 구매자와 판매자간에 대통령이 정하는 특수관계(이하 “특수관계”라 한다)가 있어 그 관계가당해 물품의 가격에 영향을 미친 경우.

청구, 행정소송 등을 할 수 있도록 규정하고 있으며, 북한 세관법 제50조에서는 “세관 수속과 검사, 관세납부와 관련한 의견상이는 해당 세관과의 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없는 경우 상급세관에 신소청원을 제기하여 해결할 수 있다. 신소청원을 받은 상급세관은 그것을 접수한 날부터 20일안에 처리하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 동법 제51조에서는 “신소청원의 처리 결과에 대하여 의견이 있을 경우에는 신소를 처리받은 날부터 10일안에 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있다.”라고 하여 남한과 마찬가지로 권리구제제도를 규정하고 있다.

그런데 이러한 권리구제조항이 상이한 체제에 있는 남북한간에 서로 다른 지역에 있는 국민에게도 적용될 것인가 하는 문제이다.

이러한 법률적용의 문제점은 북한 세관법 제49조의 적용과 관련하여 남북한 사이의 형사재판과 관련하여 더 큰 문제로 나타날 수 있다. 북한 세관법 제49조에서는 “세관법규를 어기고 우리나라에 들여오거나 다른 나라로 내가는 짐과 운송수단은 억류 또는 몰수한다. 정상이 엄중한 경우에는 책임 있는 자에게 행정적, 형사적 책임을 지운다.”라고 규정하고 있다.

여기서 남한과 북한의 형사재판권과 관련한 법제를 살펴보면, 먼저 남한은 속지주의를 적용한다는 것이다. 즉, 형법 제2조는 대한민국영역내에서 죄를 범한 내국인과 외국인에게도 우리형법이 적용된다고 규정하고 있고, 우리 헌법은 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 규정하여 북한지역도 헌법상 대한민국 영토의 일부분으로 보고 있다. 동시에 속인주의에 따라 형법 제3조는 대한민국 영역 외에서 죄를 범한 내국인에게 형법이 적용된다고 규정하고 있고, 형법 제6조는 대한민국영역 외에서 대한민국 또는 대한민국국민에 대하여 죄를 범한 외국인에게 적용된다. 다만 행위지의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하거나 소추 또는 형의 집행을 면제할 경우에는 예외로 한다고 규정하고 있어 속인주의 원칙을 채택하고 있다.

한편 북한의 법제를 살펴보면 공민원칙(속인주의)에 따라 북한형법 제7조는 “이 법은 조선민주주의 인민공화국 영역 밖에서 죄를 범한 우리나라 공민과 우리나라에서 죄를 범한 다른 사람에게도 적용한다”고 규정하고 있다. 또한 북한 세관법 제7조에서는 “이 법은 우리나라 국경을 통과하는 짐과 운송수단을 관리하는 기관, 기업소, 단체와 공민에게 적용한다. 우리나라에 주재하는 다른 나라, 국제기구의 대표기관, 우리나라 국경을 넘는 다른 나라 공민에게도 이 법을 적용한다.”라고 규정하고 있다.

동시에 영역원칙(속지주의)에 따라 북한 형법 제7조는 “우리나라에서 죄를 범한 다른 나라 사람에게도 적용된다”라고 규정하고 있다.

그럼 여기서 남북한간 교류에 따른 관세법에 대한 재판관할권을 어느 지역에서 행사할 것인가 하는 딜레마에 빠지게 되는 것이다.

(4) 남북교역 전문 세관인력의 부족

경의선 및 동해선 육로 연결 사업 추진과 남북사이에 통관과 관련한 각종 합의서가 체결되고 있지만 이에 대비할 남북교역 전문세관 인력은 부족한 상태이다.

경의선을 비롯한 육로 연결 사업 추진에 따른 새로운 통관체제 구축에 대한 수요가 증가하면서 전문 세관인력에 대한 수요가 절실히 요구되고 있다. 해운과 같은 남북간 기존 교역이 꾸준히 확대되고 있기 때문에 전문 세관 인력 부족은 시급히 해결되어야 할 과제이다. 또한 북한의 통관에 대한 정보에 대한 수요가 있다고 해도 이러한 정보는 전문세관인력이 아니면 제공할 수 없다.

(5) 정보 관리 및 제공기능 미흡

한국의 관세청의 경우 남북 통관관련 정보 관리 및 제공 기능이 미흡한 상태이다. 육로 교역에 대비하여 남북한 간의 통관과 관련한 합의와 그에 따른 정보가 충분히 출판됨에도 불구하고 관세청 인터넷 홈페이지에서는 이러한 정보들을 찾아보기 힘들다.

예를 들면 2002년 12월 30일 관세청이 육로 교역에 대비해 새로운 통관 체제 구축 차원에서 추진 중이었던 도라산역 세관 시설 건립의 개요 및 현황과 같은 기본 정보조차 관세청 홈페이지에서는 안내하지 못하고 있다. 통관과 관련하여 남북이 합의한 ‘개성공업지구통관에 관한 합의서’에 관한 관련 정보 안내도 마찬가지이다.

따라서 북한의 세관관련 정보를 얻기 위한 교역자들은 관세청 홈페이지를 방문해도 남북 통관업무와 관련한 관세행정 에 관한 정보가 미흡하기 때문에 관세 행정의 이해뿐만 아니라 정보획득도 하지 못하고 있다.

4. 남북 경제협력활성화를 위한 세관협력방안

4.1. 거시적 측면에서의 협력방안

4.1.1. 세관협력의 공동사업 추진

(1) 남북통관협력위원회 구성

“개성공업지구 통관에 관한 합의서”를 바탕으로 하여 우리 정부는 북측에 통관 분야의 협력방안을 논의하기 위한 “남북통관협력위원회” 구성을 제안하여야 한다. 동 위원회의 구성은 남북 통관업무와 관련한 문제를 논의하고 다양한 협의를 할 수 있는 통로가 될 것이다. 또한 남북경제협력의 활성화에 따른 통관과 관련하여 발생할 수 있는 당면과제를 북측과 협의하고 논의할 수 있는 매개체가 될 것이다. 이러한 위원회 활동을 통해 남북 세관 당국은 “세관 상호 지원에 관한 합의서” 체결도 추진할 수 있을 것이다.

나아가 남북이 상이한 세관 용어의 통일화 작업, 세관 관련 각종 서식의 통일 작업 등 다양한 통관과 관련한 공동 협력사업을 실행해 나가야 한다. 또한 남북 교역의 어려움과 남북 교역이 갖는 중요성을 감안할 때 수송, 검역, 원산지 증명, 통관 등과 같은 물자 교역 과정에서 발생할 수 있는 절차의 표준화를 통해 신속한 처리가 가능하도록 해야 한다.³⁰⁾

그러나 이러한 사업에 있어서의 세관 협력은 사안에 따라 유연성을 발휘하여 세관 용어 통일 작업의 경우 세관 당국간 협의를 통한 타결보다는 민간 차원의 남북간 학술교류나 국어학자간 문화교류를 통해 더 수월하게 이행될 수 있도록 해야 한다. 또한 통관과 관련한 각종 신고서의 서식도 비공식 수준의 관세학자간의 교류로 이행을 전개시킬 수 있을 것이다. 세관 협력 과제도 사안에 따라 공식 수준의 통로보다는 더 자유로운 비공식 수준의 통로로 적극 활용할 필요가 있다. 세관협력 차원에서 협의나 협력이 필요하다더라도 사안에 따라서는 학술이나 전문가 교류와 같이 굳이 세관 당국자간 공식 수준의 논의 채널이 아니어도 해결이 가능하다. 다른 협력분야와는 달리 특수하고 전문영역인 세관협력 영역에서 이러한 전략은 매우 유용할 것이다. 왜냐하면 다른 교류 채널로 사안을 넘김으로서 그 만큼 세관 당국자간 대화의 자리에서는 중요한 다른 의제 논의에 대해 좀 더 많은 시간을 쓸수 있기 때문이다.

(2) 북한세관 행정 지원

남북경제협력의 활성화를 촉진시키기 위한 통관체제를 구축하기 위해서는 선진국형 세관제도를 가지고 있는 한국이 북한의 통관제도 개선을 지원해야 한다. 낙후된 북한 세관 통관제도의 개선 없이는 한국의 세관이 마련한 대책과 통관 지원 노력은 북한 세관의 낙후된 통관 행정으로 인해 상쇄될 수 밖에 없을 것이다.

30) 양범직, “남북 교류 협력 행정 절차 간소화 방안”, 『통일경제』, 현대경제연구원, 1998, p.14.

따라서 남북경제협력의 활성화에 적합하게 북한의 세관통관제도가 개선될 경우 남북한 물품교역의 수월성과 촉진에 크게 도움이 될 것이다.

또한 북한 세관 시스템의 현대화 지원을 위하여 남한이 새롭게 도입하는 첨단 세관 장비 확충 사업과 병행하여 교체 후 발생하는 잉여 세관장비를 북한에 지원하여야 한다.

현재 철도와 도로 등 육상을 이용한 남북경제협력이 크게 증가함에 따라 남북 통관제도의 효율성 제고는 중요한 과제이다. 이러한 점에서 낙후된 북한의 세관 장비와 그에 따른 전근대적 통관 운영기업은 이러한 통관의 효율성 측면에서 커다란 걸림돌이 될 것이다. 남북의 통관 장비의 수준에 현격히 차이가 존재하고 그에 따라 남과 북의 통관 시스템이 호환성 없이 별개로 작동한다면 신속하고 효율적인 통관은 기대할 수 없다. 따라서 통관장비의 교체 후 발생하는 잉여 통관장비를 북한에 지원하는 방안은 이러한 문제점을 해소시켜 줄 것이다. 또한 장비지원과 함께 세계적인 수준에 있는 남한의 통관기법을 전수함으로써 북한 통관의 현대화를 지원하고 남북세관간 상호 예측 가능한 통관 시스템을 구축함으로써 통관행정을 안정적으로 구현할 수 있을 것이다.

또한 남한의 통관 장비지원사업은 남북이 통관 시스템을 공유할 수 있게 하고 이를 통해 통관 관련 절차의 표준화를 촉진시켜 통관의 신속화를 기대할 수 있을 것이다.

이러한 첨단 장비의 지원을 통한 통관의 효율성 제고의 수혜는 북한을 오가는 남한측 교역종사자 및 왕래자에게 돌아갈 것이기 때문에 개성공업지구 세관관 같은 남한의 물자와 왕래자의 출입 수요가 많은 곳부터 우선지원 해야 할 것이다. 따라서 이를 위해 대외무역법상 “전략물자수출입공고”에서 수출입 제한 품목을 일부 완화하는 방안을 검토해야 한다. 남북 통관 업무의 효율성 제고 차원에서 잉여 세관 장비의 지원이 이뤄질 수 있도록 관련 정부 부처와 긴밀히 협의해야 할 것이다.

(3) 남북세관행정의 협력채널 구축

남북경제협력의 확대에 따라 남북 관세 협력 방안을 긴밀히 협의해 나갈 수 있도록 남북세관협력 회의를 정기적으로 개최하여야 한다.

주요 교역 거점에 소재한 남북세관간 결연을 추진하고 이를 통해 정보교환, 교역업무 협조, 세계 세관 동향 공동 파악 등을 추진하여야 한다.

“개성공업지구 통관에 관한 합의서”를 바탕으로 우선 개성공업지구 세관과 협력을 위해 남한측 세관과 개성공업지구 세관간의 협력 사업을 추진시킴으로써 남북간의 교역량이 많은 지역의 세관간 협력 교류를 점차 확대시켜야 할 것

이다.

4.1.2. 남북관계 개선 및 통일경제의 기반 구축

지금까지의 남북한 경제협력 발전과정은 초기에는 상품의 반입·반출을 위주로 홍콩이나 중국 등을 경유하는 간접교역으로 시작하여, 점차 북한에 원자재 및 가공기술을 제공함으로써 비교우위가 있는 노동력을 활용하여 완제품을 생산하는 위탁가공교역형태로 추진되어 왔다. 또한 최근에는 개성공단 및 금강산 관광사업 등에 대한 합작투자의 형태로 변화발전하고 있다.

남북관계를 개선하려는 남한 정부의 의지와 남북교역을 위한 제도적 장치 마련이 남북교역의 활성화 요인으로 작용하고 있는 것이다. 그러나 남한의 경제상황이 호전되지 않는다면 기업들의 대북 진출도 쉽게 이루어지기 어려울 것이다. 북한도 경제난 극복을 위해 남북경협에 보다 적극적인 자세를 보일 것으로 예상된다.

대치 상태의 남북관계와 남북경협에 대한 양측 당국간의 입장 차이로 인한 남북경협 사업 추진의 불가측성과 민감한 국민 여론 반응, 그리고 정부의 대북 포용정책의 일관성 유지 문제, 대규모 사업에 따르는 자본 조달과 외국인 관광객 유치 문제, 이중 과세 방지 및 투자 보장 협정, 분쟁 조정 등의 법적·제도적 장치 마련 문제, 관광객 수요 창출을 위한 다양한 관광 코스와 상품 개발 문제, 그리고 남북한 직수송로 개설을 통한 물류비 절감문제 등은 반드시 해결되어야 할 과제이다. 또한 일반적인 생산 기지 조성의 경우와 마찬가지로 개성공단 사업의 경우에는 전력·육로 수송 체계 등의 안정적인 생산 기반 구축 문제와 입주업체들의 판로망 확보를 위한 미국의 대북 경제제재 해제 문제 등은 반드시 극복해야 할 과제이다.

직교역 비중을 확대하고 경협 관련 정보 공유 체계를 구축해야 할 것이다. 단기간내 직교역으로의 전환이 어려울 것이나, 신용 높은 중개상을 확보하고 기업간 과당 경쟁을 사전에 예방하기 위해서는 남북경협에 관련한 정보와 자료를 정부와 기업·학계가 공유하고 효율적으로 이용할 수 있는 정보망 체계가 구축되어야 한다.

4.1.3. 국제관세협력강화를 위한 지원

(1) 북한의 관세관련 국제협력 유도

2000년 WCO 총회의 경우 ‘무역의 원활화 및 사회안전을 위한 세관의 역할을 증진 할 수 있는 국제공조강화 방안’ 논의를 의제로 다루었다. 이러한 의제

는 북한 역시 관심을 가지고 있는 의제이기도 하다. 따라서 남한은 WCO 총회에 북한이 옵서버 자격 혹은 회원의 자격으로 총회에 참여할 수 있도록 적극 주선함으로써 북한이 관세관련 국제기구 활동에 관심을 갖고 참여할 수 있도록 협력해야 한다.

따라서 남북한 경제협력의 활성화로 인해 남북교역 및 제3국간의 교역에 대비하여 관세행정관련 국제협약에 북한이 가입할 수 있도록 지원해야 한다.

(2) 국제철도협력기구 회원국간 세관 협력 강화

1950년대 중반부터 사회주의국가들은 사회주의국가 철도운소협정(SMGS)을 맺고 있다. 소련붕괴 이전에는 북한에서 소련을 거쳐 동독까지 화물이 운송되었다. 따라서 통관 경험이 풍부한 관련 회원국들과 세관 통관관련 문제를 협의해 나가야 한다.

한국은 2002년 현재 국제철도협력기구(OSJD: Organization for Railway Cooperation)에 가입하고 있지는 않으나 경의선이 연결됨에 따라 가입이 예상된다. 북한을 경유하여 제3국으로 가는 철도 수송에 대비하여 관련 국가의 세관 당국과 협의체를 구성하여 관세 분담, 국제범죄 대응방안 등 다양한 이슈에 대해 연구, 협의해나가야 할 것이다.

특히 유엔 아시아·태평양경제협력이사회의 「아시아횡단철도를 이용한 컨테이너 운송 프로젝트」에 참여하고 있는 나라들과 세관 통관 협력을 위한 국제작업반 구성을 모색하거나 국제 공동세미나 개최로 관세 이슈에 대한 협의해나감으로써 한반도와 제3국간 육로 교역에 따른 세관 관련 문제에 대비해나가야 한다.

이러한 활동을 통해 우리 세관은 육로 직교역 체제에 대비하여 테러, 밀수, 마약 등 세관 차원의 다양한 이슈에 대한 공동 대응책을 마련할 수 있을 것이다. 무엇보다 우리 세관은 국제관세기구(WCO)등 관세관련 국제무대에서 관심의제를 발의하여 육로 통관 체제 구축과 관련한 사안의 해결을 위해 리더십을 발휘해야 한다.

내부적으로는 육로 직교역 체제로 이행하기 위한 범정부차원에서 부처간 「남북 육로교역을 위한 정부공동작업반」을 구성하고, 외부적으로는 WCO, ASEM, 국제철도협력기구(OSJD), UN ESCAP(유엔 아시아태평양경제사회이사회) 도로·관광 인프라 위원회 등을 비롯하여 새로운 육상 교역로에 놓여 있는 관계국가들과 협의체 성격의 「유라시아 육로 교역을 위한 국제 공동 관세연구작업반」 구성을 제안하여 출입관리시설(CIQ)절차와 방법 간소화 방안을 협의해나가는 등 능동적으로 준비해나가야 한다.

(3) 국제 정보교류 활동 강화

남북한 통관 실무와 관련하여 국제 정보교류 활동을 강화해야 한다. 특히 통일 이전 서독 정부(세관)가 동독을 상대로 교역물품과 왕래자에 대한 통관을 지원하기 위해 이행했던 세관 행정 사례들은 분단 상황에서 새로운 통관체제를 모색해야 하는 우리에게 시사하는 바가 크다. 분단 시기 독일(서독) 세관의 대동독 통관 행정 사례에 대해 폭넓은 연구가 이뤄져야 한다. 관세청은 이를 위해 한·독 관세협력 회의에서 독일이 육로를 통해 동독을 거쳐 제 3국으로 나가는 경우 서독 세관이 취한 통관절차와 국제적 합의는 무엇이었고 어떻게 이행되었는지, 적대관계에 있었던 동독과의 육로 교역에서 탈세, 밀수, 안전위해물품 반입 방지를 위해 서독 세관이 취한 세관 행정은 무엇이었던지, 국제관세기구와 같은 국제기구와 협력 노력은 무엇이었던지 등에 대해 독일 세관과 협력을 통해 습득하여 남북간 통관 행정에 반영해야 한다.

다른 한편으로는 중국 세관과 교류를 통해 육로를 통한 새로운 대북 통관 체제 출범에 실질적인 대비를 해야 한다. 중국을 상대로 하는 세관협력활동 시 북·중 세관협력 사례에 관한 정보교류 활동을 강화해야 한다. 중국은 북한과 육로 교역을 수십 년간 지속적으로 해왔기 때문에 대북 육로통관 관련하여 북한 세관에 대해 경험이 풍부하다.

따라서 육로 교역 분야에서 대북 세관협력 경험 습득을 위해 우리 세관은 한·중 세관협력 통보를 적극 활용해야 한다. 북한 세관과 협력 경험이 있는 중국 세관 실무자와 정보교류의 기회를 늘려나가야 할 것이다.

중국의 세관 실무 당국자나 전문가 그룹을 초청하여 대북 세관협력사례를 들어볼 수도 있을 것이다. 예컨대 육로를 통한 대북 교역이 크게 증가했던 중국 지린성의 장백 통상구 사례와 관련하여 중국 세관실무자를 초청하여 북한 세관 제도와 대북 세관협력에 관한 실질적인 정보를 구할 수도 있을 것이다. 그와 함께, 양자간 혹은 국제기구와 같은 다자간 국제 관세협력 활동 차원에서 남북간 통관 사업에 대해 설명회를 가지고 관심 있는 외국의 세관이나 민간 전문가로부터 관련 자문을 구하는 활동을 강화해야 한다. 다방면으로 세관협력을 강화함으로써 우리 세관은 육로를 통한 새로운 대북 통관 체제 출범에 실질적인 대비를 해야 한다.

(4) 남북한 무역의 민족 내부 거래 승인

남북간 무역(Intra-Korean Trade)은 국제적으로 민족 내부 거래로 공인을 받지 못하고 있다. 남북간 무역은 정부가 세계무역기구에 가입하면서 제정한 세계무역기구 협정 이행에 관한 특별법, 남북교류협력법, 남북기본합의서에 의거,

북한산 원산지 증명이 되면 민족내부거래로 인정하여 무관세로 국내에 반입되고 있다. 그러나 남북간 경제협력이 증가되면서 육상을 이용한 직교역이 가능해지고 무관세 교역 규모가 확대되면 제3국이 불공정 무역을 이유로 세계무역기구에 제소하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 남한의 세관은 외교통상부, 통일부 등 각 부처와 함께 이에 대한 대책이 마련되어야 한다.

4.2. 미시적 측면에서의 협력방안

4.2.1 세관제도 및 절차상의 지원협력

첫째, 세관제도 및 절차의 수정 및 보완이다. 남북 경제협력에 따른 남북간 교역량 급증에 대비해 남한의 세관은 남북간 위탁가공물품에 대한 통관검사 비용을 전량검사³¹⁾에서 범규 위반 사실이 없는 업체에 대하여는 20% 이하 발취검사를 실시하는 방식으로 검사절차를 개선하였다. 그러나 수입물품에 대한 평균 검사비용이 6%에 비해 여전히 높아 남북 교역에 불리하게 작용할 수 있다. 따라서 육로 직교역 통관에 대비하여 남북교역에서 불편한 통관절차를 축소하고 간소화해야 할 필요가 있다.

특히 향후 남북간 도로운송의 활성화에 대비, 관세법 규정과 절차를 보완하여 근거 없이 불필요하게 서류 제출 등을 요구하지 않도록 해야 한다. 이를 위해 통일부를 비롯하여 통관행정에 간여하고 있는 각 정부 부처와 통관행정 정보를 공유함으로써 통관 수속 과정에서 중복이 되는 행정 절차는 간소화해야 할 것이다. 즉 통일부에 신고한 사항을 다시 관세청에서도 신고하도록 요구한다면 세관 업무의 수월성은 떨어질 수 밖에 없다.

따라서 통관에 필요한 행정 수속 절차를 검토하고 각 정부관계 부처 사이에 중복되는 행정절차를 관계 부처와 협의, 일원화해 나갈 필요가 있다. 이러한 역할을 위해 부서별 분산되어 있는 업무를 창구를 일원화시킬 수 있는 「남북교역 전담부서(Task Force)」를 구성하여 관련 사업을 전담하고 업무를 체계적으로 수행할 수 있도록 지원해야 한다.

둘째, 전자통관시스템 활용을 통한 통관절차의 간소화이다. 관세 행정 전산화와 연계하여 통관절차를 전산관리 시스템을 도입하는 등 통관업무가 신속하고 간편하게 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 관세청 인터넷 사이트에서도

31) 수입통관시 우범성이 있거나 불성실업체에서 수입신고한 물품, 변질 또는 손상된 물품, 종량세 물품, 기타 일부 발취검사로는 물품의 수량, 규격, 성질 등을 확인하기 곤란하다고 세관장이 정한 물품(다만, 외견상 내용물을 식별할 수 있는 것은 전량검사를 생략한다.)에 대해서는 전량검사를 실시한다.

남북통관 시 필요한 관련 민원서류³²⁾를 안내하고 전송받을 수 있도록 21세기 환경에 적합한 전자관세 행정시스템의 구축이 절실히 요구된다.

따라서 남북 통관 시 복잡한 행정 절차가 요구되는 만큼 관세청이 담당하는 통관업무를 전산화 및 온라인을 지속적으로 실현하여 불필요한 행정절차를 줄여나가야 한다.

또한 통일부는 2002년 “남북교류협력정보관리시스템” 구축 일환으로 관세청과 연동되는 부가가치통신망(VAN) EDI 시스템을 구축하고 있다. 이처럼 육로 교역에 대비한 새로운 남북 통관체제에 적합한 ‘통관 소프트웨어 개발 사업’에도 주력하여 장기적으로 남북한 통관 행정 업무도 ‘종이없는(paperless) 전자통관’이 가능하도록 해야 할 것이다.

한편 관세청은 2002년말 서류없이 통관할 수 있는 전자수입통관제도를 실시한 바 있다. 또한 관세청은 종이서류 없는 전자통관을 악용한 마약 등 밀수, 탈세, 안전위해 물품반입 등을 방지할 수 있는 이른바 “서류제출대상 선별시스템”을 개발하였다.

이처럼 21세기 초일류 세관을 위한 통일부 및 관세청의 빠른 대처는 남북한 간의 교역물품과 왕래자에 대한 통관 업무에 대해서도 적용 가능할 것이다. 따라서 정보기술(IT)이 발달함에 따라 복잡한 남북사이의 현행 통관절차를 간소화하기 위해서는 ‘남북 전자 통관 실현을 위한 정부의 장기적 계획’을 세워 남북한 통관실정에 적합한 통관 제어기술을 확충해 나가야 할 것이다.

4.2.2. 남북통합 세관상설 협력기구 설립

2000년 6.15선언 이후 남북경제협력의 확대, 경의선 복원 및 이산가족 상봉 등 남북한의 인적, 물적 교류가 증대되고 있는 것에 맞추어 남북한간의 정상회담의 정례화와 더불어 장관급 회담의 지속적인 개최를 통한 양 지역 세관당국 간의 긴밀한 협력체제를 구축할 필요가 있다.

즉, 단기적으로는 경의선 복원에 따른 통관역 운영 및 운영요원의 구성, 기차를 이용해 남북한을 왕래하는 화물과 사람에 대한 양 체제간의 관할권 문제 등을 논의하기 위한 실무협상이 이루어져야 할 것이다.

특히, 남북한 교류 증대에 따른 각 체제의 관세규정 위반자에 대한 관할권을 명확히 하는 것이 급선무일 것이다. 특히 남과 북은 이미 상호체제를 인정하기로 합의하였으므로, 재판관할권 등을 인정하는 것은 헌법 등에서 북한을 우리나라

32) 일반적으로 남북통관 전후 작성해야 하는 통일부 민원서류를 포함하여 관세청 민원 서류인 남북한 왕래자 휴대품신고서 등이 있다.

라로 규정하고 있는 조항에 반하는 위헌적인 것이라고 생각할 수 있겠으나 재판관할권 인정이 곧 우리나라의 헌법을 부인하는 것은 아니며, 이는 남북한간 통일을 위한 첫 단계로서 잠정적인 과도기적인 수단이 되어야 하는 것을 의미한다.

장기적으로는 남북한 세관당국간의 상설 협의기구를 통하여 수출입신고서 등의 양식의 표준화 및 세관영어의 표준화에 노력하여야 할 것이다. 또한 나아가 관세행정을 통일화하여 통일된 관세법체계를 통한 남북한 그리고 연변을 포함하는 범 한민족 경제공동체를 구축해야 할 것이다.

그리고 현행 관세를 면제하는 규정은 외국의 입장에서 자국에게만 관세를 부과하여 부당한 처분이 될 수 있으므로 최혜국대우원칙을 주장하여 관세 면제를 주장할 근거가 될 수 있으며, 법률적으로 남한과 북한은 UN에 동시 가입을 하여 대외적으로는 상호 독립된 국가이므로 관세면제 법적 근거가 없는 것이므로 현행 남북한의 거래가 아직 미미하여 외국의 통상압력이 없으나 향후 남북경제협력이 활성화되면 필연적으로 외국으로부터 관세면제 압력이 가해질 것으로 판단된다. 따라서 남북은 이를 사전에 방지하기 위하여 상호간에 무역협정을 체결하여 관세를 면제하는 것이 외국 통상압력으로부터 양 체제가 실리를 취할 수 있는 길이 될 수 있을 것이다.

4.2.3. 세관 전문인력 양성 및 홍보사업

앞으로 남북경제협력의 활성화를 대비하기 위해서는 세관분야에 대한 전문인력 양성이 절실히 요구된다. 따라서 관세분야인력의 전문교육을 전담하고 있는 “국세공무원교육원”에서는 ‘남북교역 전문 세관 인력 양성을 위한 교육과정’을 개설하고, 이렇게 양성된 전문 인력은 통관업무와 관련하여 학계와 민간부분에서 관세 전문 인력으로 채용될 수 있도록 지원을 확보해야 한다.

한편 남북교역 전문 세관인력 양성은 이미 시행 중에 있는 해외 관세제도를 활용하여 통일 이전 육로 교역이 활발히 이루어진 바 있는 독일에 해외 파견함으로써 분단체제하의 동서독간에 체결되어 내독 교역(Inter-German Trade) 지원에 크게 기여했던 세관 관련 협정들과 제도들을 벤치마킹함으로써 남북경제협력의 활성화를 위한 세관행정에 활용해야 할 것이다. 또한 산학관으로 연계된 전문팀구성을 통하여 동서독 정부가 상호 교역 지원을 목적으로 마련하였던 세관제도와 세관행정의 연구 및 정보획득에 대한 지원도 절실히 요구된다.

5. 결론

21세기 남북경제협력의 시대를 앞두고 있는 현 상황에서 세관의 역할은 새로운 요구를 요청받고 있다. 남한 세관의 활동영역과 과제 및 남북 경제협력에 따라 통상환경의 변화에 적합한 세관구축이 요구되고 있다. 이를 위해서는 남북 경제협력의 활성화를 위해 추진 중인 경의선 도로-철도를 이용한 남북교역확대로 사회적 수요 및 이에 적합한 새로운 세관통관체제를 구축하기 위해서는 북한과의 교류협력은 필수적이다.

앞서 살펴보았던 동서독 사례를 통하여 세관 당국의 물품 교역 지원을 위해 다양한 세관협력 방안을 벤치마킹할 수 있을 것이다. 현재 남북 세관협력상에서는 통관 규제와 통관 시스템의 호환 문제 등 남북세관사이에 존재하는 제도 및 시스템 문제와 남북교역 전문세관인력 부족에 따른 정보의 제약 등의 제문제가 존재하고 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제점을 극복하고 남북경제협력의 활성화를 지원할 수 있는 세관협력방안을 제시하고자 하였다.

본 연구에서는 남북경제협력 활성화를 위한 양국간의 세관협력방안을 크게 두 가지 측면 즉, 거시적 측면과 미시적 측면으로 접근하였다. 먼저 거시적 측면의 경우, 첫째 남북통관협력위원회 구성, 북한 세관행정 지원, 남북세관행정의 협력채널 구축 등 남북 세관협력의 공동사업을 추진해야 한다. 둘째 남북관계 개선 및 통관경제의 기반구축을 마련하여 물류비 절감문제 해소 및 경험관련 정보 공유 체계를 구축하여야 한다. 셋째, 국제관세협력 강화지원사업 등을 통하여 북한이 관세관련 국제기구 활동에 관심을 갖고 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이며, 동서독이 세관행정 사례를 통하여 새로운 통관체제를 모색할 수 있도록 세관협력을 지원해야 할 것이다.

미시적 측면의 경우 첫째, 세관제도 및 절차상의 지원협력을 통하여 불편한 통관절차의 축소 및 간소화가 필요하며 이러한 절차를 각 부처와 협의 및 일원화하기 위해서 남북교역 전담부서를 구성하여 업무를 체계적으로 지원해야 한다. 둘째, 남북통합세관 상설협력기구 설립으로 수출입신고서 등의 양식의 표준화 및 세관영어의 표준화에 대한 노력이 요구되고 있으며 관세행정을 통일화하여 통일된 관세법 체계를 통한 남북한 한민족 경제공동체를 구축해야 할 것이다. 마지막으로 세관 전문인력 양성 및 홍보사업 등의 협력이 요구되고 있다.

21세기는 세계화·정보화의 가속화로 인해 Global 경제시대의 지식정보화 도래, 국제 분업의 확대, 생산의 세계화 등 전통적인 거래와 생산형태의 틀을 깨

는 획기적 변화를 수반하고 있다. 따라서 남북세관협력도 국제정치·경제·무역의 변화와 궤를 같이하면서 21세기에 요구되고 있는 새로운 미션의 효율적 수행과 수요자 중심의 세관협력 구현 및 새로운 조직 문화의 수립이 요구되고 있다.

이러한 시대적 요구에 부응하기 위해서는 남북세관협력에서도 남북경제협력 확대라는 국제적 대사에 부응하여 모든 역량을 결집하여야 하며, 아울러 급변하는 국내외 정세에 탄력적으로 대응하여 경제의 활력 회복 및 통일에 기여하고 국민의 다양한 요구에 부응하는 세관통관구축 구현에 최선을 다하여야 할 것이다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 강홍중, “남북한 관세협력에 관한 연구”, 「관세학회지」, 제2권 제1호, 한국관세학회, 2001.
- 강홍중·신민호, 「무역실무」, 서울: 지원미디어, 2001.
- 관세청, 「관세연감」, 2001~2003.
- 김경석, “남북한 및 동북아 지역의 육로 직수송 방안에 관한 연구”, 「북한 및 통일문제논문집」, 통일부, 1998.
- 김영윤, “남북한 철도 연결의 효과와 과제: 의미와 추진과제”, 「통일경제」, 현대경제연구원, 2000.
- 김정식, “남북 물류시장의 통합환경과 방향: 접경지역내 남북경제 특구조성 방안을 중심으로”, 「통일연구」, 연세대학교 통일연구원, 2000.
- 김태현, “동서독 무역의 경제통합론적 특징과 남북교역에의 시사점”, 「경상논총」, 한독경상학회, 2001.
- 손희두, “북한 무역관련제도에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2000.
- 송계의, “남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델”, 「북한 및 통일문제논문집」, 통일부, 1998.
- 양범직, “남북 교류 협력 행정 절차 간소화 방안”, 「통일경제, 현대경제연구원」, 1998.
- 유완영, “기업 시각에서 본 대북 사업의 문제점과 대응”, 「통일경제」, 현대경제연구원, 2000.
- 유하영, “남북한 교역에서 준국제사법의 적용에 관한 연구”, 「북한 및 통일문제논문집」, 통일부, 2000.
- 윤기관, 「남북한 무역경제」, 충남: 충남대학교 출판부, 1999.
- 이문일, “남북 정상회담 직후 중국 조선족의 북한 방문 30일간 이야기”, 「월간조선」, 월간 조선사, 2000.
- 이상목, “남북한 상품시장의 통합 환경과 가능성”, 「통일연구」, 연세대학교 통일연구원, 2000.
- 전자신문, “남북 교류협력 지원 시스템 및 기술협력 체제 구축 본격화”, 기사내용, 2002. 10. 4.
- _____, “대북경제교류업무 EDI로 처리한다”, 기사내용, 2002. 4. 3.
- 정만식, 「남북한 무역구조론」, 서울: 청목출판사, 1999.

- 정형곤, “동서독간 경험 활성화 지원 정책과 시사점”, 『통일경제』, 현대경제연구원, 2001. 7.
- 제성호, “남북한 경제공동체 형성을 위한 법·제도적 실천과제”, 『통일연구』, 연세대학교 통일연구원, 2000.
- 조영기, “북한의 무역 및 관세체제에 대한 연구”, 통일미래연구소, 2002.
- 진용산, “1990년대 이래 중-조 경제관계 및 그가 조선 사회 생활에 미친 영향”, 『한국정신문화연구원 학술회의논문』, 한국정신문화연구원, 2000.
- 통일부, 『남북경제협력사업 실무안내』, 2001.
- _____, 『2001 통일백서』, 서울: 통일부, 2002.
- _____, 『2004 통일백서』, 서울: 통일부, 2003.
- 한국무역협회, 『남북경협 실무길잡이』, 서울: 한국무역협회, 1998.
- 한국법제연구원, 『북한의 무역관련제도에 관한 연구』, 용역보고서, 2000.
- 한국수출입은행, 『남북경제협력실무안내』, 1994.
- 홍순용, “중소기업의 남북경제협력”, 『나라경제』, 한국개발원, 2001.
- 『남북교역 물품통관 관리에 관한 고시』
- 『대외무역법 및 동법 시행령』
- 『대외무역관리규정』
- 『남북교류협력에 관한 법률』

2. 국외문헌

- UN, Asian Highway-The Road Networks connecting China, Kazakhstan, Mongolia, The Russian Federation, and the Korean Peninsula (<http://www.unscap.org>), 2001.
- _____, Development of Asia-Europe Rail Container Transport Through Block-Trains: Northern corridor of the Trans-Asian Railway (<http://www.unscap.org>), 1999.

북한의 남북교역 관련법규의 제문제 및 정책적 대응방안



목 차

【 요약 문 】	231
1. 서론	235
2. 남북교역의 의의 및 추이	237
3. 남북경협 4개 합의서의 검토	242
4. 북한의 대외경제법제의 주요 내용	254
5. 남북교역 관련 북한 대외경제법제의 문제점과 과제	264
6. 대응방안 및 결론	269
【 참고문헌 】	274

【 요약 문 】

남북간의 경제교류협력은 분단이후 지속되어 온 불신을 해소하고 민족의 동질성을 회복해 나가는데 있어 가장 중요한 견인차 역할을 해왔으며, 남북간 긴장을 완화하고 평화분위기를 조성함으로써 실질적인 남북관계 개선을 선도해왔다. 남북간의 경제교류협력은 주로 남북교역 위주로 이루어지고 있기 때문에 남북 교역은 남북관계의 차원에서 바라보아야 할 민족적 사업이다. 이러한 의미에서 참여 기업의 자본과 교섭능력만으로는 그 궁극적 목표를 달성하기가 어려운 것이 현실이다. 남북교역이 실질적 남북교류로 결실을 맺기 위해서는 정부 차원의 지원과 국민적 공감대가 형성된 기초에서만 그 성과가 보장된다고 하겠다. 남북교류가 원활하게 이루어지기 위해서는 남북 당국간의 대화 및 협의가 우선되어야 하며, 가장 시급히 해결해야 할 사안은 남북교역을 활성화시킬 수 있도록 해주는 법적·제도적 장치의 확보이다.

1988년 남한정부의 「7·7선언」 이후 추진되기 시작한 남북간의 공식 물자교류는 교역규모가 1989년 1,870만 달러로 시작하여 2003년에는 그 규모가 7억 달러를 상회하고 있으며, 현재 남한은 명실 공히 북한의 제2위의 교역상대로 부각되었다. 이와 같이 남북교역규모가 증대됨에 따라 남북교역과 관련된 국내제도 뿐만 아니라 북한의 관련 제도에 대한 이해의 필요성이 증대되고 있다. 이는 남한기업의 대북교역에 있어 국내절차는 국내의 관련법규에 의거하여 추진되지만 그 이외에는 모두 북한의 대외경제법제에서 규정된 방식으로 진행될 수밖에 없기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 남북당국은 「남북경협 4개 합의서」에 서명하여 2003년 8월부터 발효되고 있지만 동 합의서는 주로 남측의 대북투자 와 관련된 내용으로 구성되어 있는 실정이며, 통관·검역·원산지규정 등 남북교역시 실무상 직면하는 문제에 대해서는 합의를 못하고 있다. 또한 동 합의서를 구체화하는 후속협약도 「청산결제업무에 관한 합의서」를 제외하고는 담보상태를 보이고 있다. 따라서 향후 동 합의서의 내용과 관련하여 세부 분야에 대한 남북 당국간 합의가 필요하며, 이를 통하여 「남북경협 4개 합의서」가 남북교역에 적용되는 보다 안정적인 제도적 틀로서 발전해야 할 과제를 남기고 있다.

한편, 남북한간의 기업창설, 이윤분배, 기술자 및 노동자채용, 기업의 경영과 조직, 기업해산, 상사중재 등에 대해서는 북한당국은 아직도 아무런 조치를 취하지 않고 있다. 또한 북한 내부적으로도 남북교역 및 남한기업의 대북한투자에 대해서 적용할 수 있는 마땅한 국내법규가 없는 것도 현실이다.

북한은 남한과 달리 특별히 남북한간의 경제교류·협력을 추진하기 위한 특별입법을 하지 않고 있다. 다만 「헌법」, 남북간의 경제협력에 관한 합의, 외국인

투자관련법규, 「대외경제중재법」, 「대외민사관계법」, 「무역법」 등의 국내법의 틀 속에서 남북한간의 교역에 따른 문제를 해결하려는 것으로 보인다. 이러한 법규들은 그 자체에 헌법상의 외국인투자보장 문제, 법률정보의 접근 문제, 법률조항의 구체성 문제, 분쟁해결법규의 실효성 문제, 법률의 대외지향성 문제, 법률 적용사례의 부재 문제 등 많은 문제점을 지니고 있으며, 그나마도 남북교역은 민족내부거래라고 하여 남한기업에게 그대로 적용할 수 없게 되어 있다.

따라서 남북간의 교역을 효과적으로 실천하기 위해서는 우리 정부는 북한측에게 「남북경협 4개 합의서」에 따라 남북교역 및 대북 투자에 특별히 적용할 수 있는 특별입법을 제정하도록 촉구하는 한편 북한의 대외경제관계법령에서 규정한 독소조항을 보완·개선하도록 유도하여야 할 것이다.

또한 「남북경협 4개 합의서」의 성실한 이행을 위하여 우리 정부는 북측과의 충분한 논의를 통하여 남북이 서로 준수할 수 있는 현실적이고 구체적인 세부 하위규정을 마련하고, 이를 세분화·국제화·명문화하여 북측이 합의서를 이행하지 않을 경우에는 불이익을 받도록 조치함으로써 남북교역의 법적 장애요인을 최소화 시켜야 할 것이다.

이와 함께, 남북장관급회담과 경협추진위원회 등 당국간 회담의 정례화를 통해 남북교역의 제도적 장치 마련을 위한 실무협의회를 구성·운영하여 남북경협 내지는 남북교역 관련문제를 논의할 상설 채널을 확보하여야 할 것이다.

다른 한편으로 우리정부는 북측에게 남북간의 교역과 상사활동을 포괄적으로 규율하고 국제통상조약으로서의 성질을 지니는 가치 ‘남북교역협정’의 체결을 촉구하여야 한다. 남북이 남북교역협정을 체결할 때에는 협정문 안에 남북한간의 교역을 민족내부거래로 한다는 규정을 전제로 두고 투자원본의 회수에 관한 규정, 과실송금의 보장에 관한 규정, 내국민대우에 관한 규정, 수용 또는 국유화의 방지 보장에 관한 규정, 통관과 비관세에 관한 규정, 통화와 대금결제 및 지급방법에 관한 규정, 이중과세 방지에 관한 규정, 준거법과 분쟁해결에 관한 규정, 투자보험과 투자보증에 관한 규정 등이 포함되어 있어야 할 것이다.

이러한 방안들이 당장 실현되기 어렵다면, 차선의 대안으로 북한에 진출하는 우리기업의 투자보호를 위한 측면에서라도 북한의 헌법과 외국인투자관련법령 및 대외경제관련법령 등에 일정기간 동안 수용이나 국유화가 없을 것임을 보장하거나 국제기준에 합당한 보상지급을 약속하는 구체적인 내용을 포함하는 조항을 삽입하도록 요청하여 우리기업들의 북한진출에 불확실성을 감소시켜 주어야 할 것이다.

한편, 이상에서 언급한 사항들이 성사되기 전까지는 우리기업들도 대북교역 및 투자시 남한기업의 대북교역 및 투자에 대해 북한의 외국인투자관련법령과

대외경제관련법령들이 적용된다는 점을 계약서에 반드시 명기함으로써 적어도 북한이 인정하는 법적 보호를 받도록 하는 것이 필요할 것이다. 아울러 계약서 내에 불가항력조항이나 분쟁해결 방안 등 간접적인 투자보호방법이 될 수 있는 관련규정을 명확하게 삽입하여 거래 및 투자위험을 줄이는 노력도 함께 하여야 할 것이다.

1. 서론

북한은 1970년대 초반부터 대외경제개방정책을 시도한 이후 대외경제개방에 대한 미온적인 태도로 인하여 커다란 성과를 얻지 못하자 최근 들어 그 속도를 가속화시키고 있다. 북한의 대외경제개방의 가속화 추세는 최근에 북한이 발표한 일련의 정책에서도 여실히 드러나고 있다. 북한은 2002년 7월 1일 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 확보한다는 원칙하에, 물가·임금·환율 등의 가격 현실화와 함께 배급제의 일부 폐지와 보급제로의 변화, 공장·기업소의 책임경영과 실적제 도입, 가족영농제로의 전환과 조세제도 도입 등을 골자로 하는 「7·1 경제관리 개선조치」라는 내부개혁을 통해 경제운영방식을 바꾸었음 뿐만 아니라, 외자유치를 위해 신의주·금강산·개성의 3개 지구를 경제특구로 지정하는 대대적인 개방조치를 단행하였다. 더욱이 북핵 파문 속에서도 시행된 대규모 경제시찰단의 남한 파견과 금강산·개성지구의 특구법 발표는 대외경제개방을 통한 이른바 ‘강성대국’ 건설에 대한 북한 당국의 강한 의지를 시사한다. 이러한 북한의 대외경제개방에 대한 일련의 노력에 우리나라도 적극적으로 보조를 맞추어 왔으며, 실제로 북한의 대외교역에 있어서 우리나라는 커다란 비중을 차지하고 있다.

1988년 남한정부의 「7·7선언」 이후 추진되기 시작한 남북간의 공식 물자교류는 교역규모가 1989년 1,870만 달러로 시작하여 2003년에는 그 규모가 7억 달러를 상회하고 있으며, 현재 남한은 명실 공히 북한의 제2위의 교역상대로 부각되었다. 이와 같이 남북교역규모가 증대됨에 따라 남북교역과 관련된 국내제도 뿐만 아니라 북한의 관련 제도에 대한 이해의 필요성이 증대되고 있다.

이는 남한기업의 대북교역에 있어 국내절차는 국내의 관련법규에 의거하여 추진되지만 그 이외에는 모두 북한의 대외경제법제에서 규정된 방식으로 진행될 수밖에 없기 때문이다. 물론 2003년 8월 발효된 「남북경협 4개 합의서」가 존재하지만 동 합의서의 시행에 관한 구체적인 후속 협약의 체결이 신속히 이루어 지지 않고 있는 실정이다.

북한은 대외경제개방정책의 추진을 위한 법제로서 헌법적 근거하에 「외국인투자법」을 외국인 투자의 기본법(외국인투자법 제2조)으로 하여 비 은행기업의 경우에는 형태에 따라 「합영법」, 「합작법」, 「외국인 기업법」, 「개성공업지구법」 등을 그리고 은행의 경우에는 모든 투자형태에 대하여 「외국인 투자은행법」을 특별법으로 두어 외국인투자관련법제를 갖추고 있으며, 그러면서 대외경제개방을 위한 일반법제로서 「대외민사관계법」, 「대외경제계약법」, 「대외경제중재법」,

「무역법」¹⁾, 「가공무역법」, 「공증법」, 「토지임대법」, 「외화관리법」, 「환경법」, 「보험법」, 「세관법」, 「외국인투자기업 및 외국인세금법」, 「외국인투자기업 파산법」 등의 입법을 통하여 대외경제관련법제²⁾를 갖추어 대외경제개방을 뒷받침하고 있다. 그 밖에도 「자유경제무역지대법」 및 그 관련법제와 「민법」 등 관련규정을 통한 법적 기반을 형성하여 대외경제개방정책을 추진하고 있다. 그러므로 남북간의 교역규모가 확대되고 있는 현시점에서 이들 법제에 대한 연구는 남한의 입장에서는 필수적이다.

이에 비추어 본 연구에서는 그 대상을 북한의 대외경제개방과 관련된 법제 중 ‘대외경제관련법제’에 중점을 두되, 특별히 남북교역에 직·간접적으로 적용되는 현행 「대외민사관계법」, 「대외경제계약법」, 「대외경제중재법」, 「무역법」, 「가공무역법」 등 북한의 대표적 대외경제관련법제를 중심으로 고찰하고자 한다. 북한의 대외경제관련법제는 외국의 대북한 교역 및 투자에 적용되는 가장 근본이 되는 일반적인 법규로서 북한이 대외경제개방정책을 수행하는데 있어 중요한 기능을 수행하고 있다.

한편, 「남북경협 4개 합의서」는 북한이 남북교역에 적용할 특별한 법규를 마련해 두지 않은 현재의 상태에서 남한의 대북한 교역에 적용되는 중요한 법규이다. 동 합의서는 남북교역을 포함한 남북 경제협력을 안정적인 토대 위에서 진행될 수 있도록 하기 위한 제도적 보장장치로서의 역할을 수행할 것을 목적으로 마련되어 이미 발효 중인 법규이다. 따라서 본 연구에서는 북한의 대외경제법제의 구체적 내용의 고찰과 함께 이미 발효된 「남북경협 4개 합의서」의 체제 및 내용을 상세히 검토하고 이를 통하여 북한의 대외경제법제의 문제점과 과제를 파악하여, 현실적으로 우리 정부가 취할 수 있는 대응방안을 모색해 보고자 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 남북간의 실물교역에 직·간접적으로 적용되는 북한의 관련 법규의 구체적 조항과 남한과 북한에서 기존에 발간되어 있는 문헌 및 논문자료, 정부 발간자료, 보도자료 등을 상세히 분석하는 문헌연구의 방법을 택하였다.

-
- 1) 학자에 따라 「무역법」을 북한이 대외경제관련법제로 분류하였다고 판단할 만한 증거가 없기 때문에 동법을 북한의 대외경제관련법으로 분류하는 것을 유보하거나 대외경제법제로 포함시키는 것을 부정하는 견해도 있으나, 대외적 실물경제거래의 기본은 무역이고, 북한이 1998년 헌법개정을 통하여 대외무역을 강화하고 이를 통하여 세계 각국 및 국제기구 등 국제경제체제에의 참여를 모색하고 있음을 감안할 때, 본 논문에서는 「무역법」을 북한의 대외경제법제에 포함시키기로 한다.
 - 2) 이들 법령 이외에도 외국인투자기업 노동규정, 외국인투자기업 등록규정, 외국인투자기업 재정관리규정, 외국인투자기업 최신기술도입규정 등도 ‘일반법규의 성격을 지니는 대외경제관련법제’에 포함시킬 수 있다.

2. 남북교역의 의의 및 추이

2.1. 의의

남북한은 1992년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이른바 「남북 기본합의서」)와 「남북 교류·협력에 관한 기본합의서」에서 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발과 합작투자 등을 실현해 나가기로 합의하였다. 특히 동 합의서에서는 남북한간의 물자교류를 “민족내부교류”로서 규정³⁾함으로써 남북한간의 물자교류가 국가와 국가간의 무역이 아님을 명백히 하고 있다. 그에 따라 우리 정부는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하고 동 법률에서 남북간의 물품이동을 남북교역으로 정의하고 수출·수입이 아닌 반출·반입으로 규정하면서 상호간의 반출·반입물품에 대해서는 민족 내부교역으로 간주하고, 관세 및 기타 고려되는 세금을 부과하지 않고 있다. 여기서 “반출·반입”이라 함은 매매·교환·임대차·사용대차·증여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동을 의미하며, 단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동을 포함한 개념이다.⁴⁾

따라서 남북교역의 범위에는 남북간의 상업적 거래와 위탁가공교역⁵⁾ 등의 거래성 교역뿐만 아니라 KEDO의 중유지원, 인도적 지원 목적의 대북 물자 반출, 경수로 건설 및 금강산 관광사업에 따른 대북 물자반출, 대북 비료지원 등 경제적 목적 이외의 비거래성 교역도 포함된다,

이러한 남북교역은 남한의 입장에서 단기적으로 ①북한의 저렴한 생산요소를 활용한 생산 코스트 절감을 통해 기업 경쟁력을 제고하고, ②북한과의 경제 협력을 통한 인적·물적 교류확대로 남북한간 긴장을 해소하고 신뢰를 구축하며, ③북한의 경제난 완화에 기여하고 북한경제의 개혁·개방을 유도하고, ④인도주의 차원에서 북한 주민의 생활고 완화를 목적으로 추진되고 있다. 한편, 중장기적으로는 ①남북을 하나의 경제권으로 통합하여 규모의 경제 실현과 비교우위의 결합으로 국제경쟁력 강화하고, ②북한의 돌연한 붕괴로 초래할 수 있는 남한경제에의 부정적 충격을 미연에 방지하고, ③동북아경제 중심국가로 한국의

3) 「남북 기본합의서」 제15조, 「남북 교류·협력 부속합의서」 제1조 제10항.

4) 「남북교류협력에관한법률」 제2조 2호, 3호

5) 위탁가공교역은 국제간 거래인 위탁가공무역을 남북한 거래에 대비한 개념으로 가공임(加工賃)을 지급하는 것을 조건으로 가공할 원·부자재의 전부 또는 일부를 북한의 거래 상대방에게 반출하여 이를 가공한 후 당해 가공제품을 남한에 재반입하거나 제3국으로 수출하는 교역을 말한다.

위상을 제고시키며, ④북한의 경제발전 지원을 통하여 남북간 경제력 격차를 줄여 막대한 통일비용을 절감할 목적으로 실시되고 있다.⁶⁾

2.2. 추이

한반도 전쟁이후 단절되었던 남북한간 공식적인 물자교류는 남한 정부가 1988년 7월에 남한과 북한간의 교역의 문호를 개방하고 남북한의 교역을 민족 내부거래로 간주한다는 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(7·7선언)과 이의 후속 조치로서 그 해 10월 「남북물자교류에 관한 기본지침」을 발표함에 따라 남북간의 물자교류가 추진되기 시작하였다.⁷⁾ 이에 따라 비록 그 규모는 미미하였지만 1989년에는 1,870만 달러, 이듬해인 1990년에는 1,340만 달러의 교역량을 달성하면서 남북한간 공식적인 물자교역이 이루어지게 되었다.

이렇게 남북한간 공식적인 물자교류가 본격화되자 이에 대한 체계적이고 합법적인 지원·관리를 위한 법·제도적인 장치 마련의 필요성이 제기되었으며, 남한정부는 1990년 8월 「남북교류협력에관한법률」 및 「동법시행령」을 제정·시행하게 되었다. 이에 따라 1991년에는 교역량이 1억 달러를 넘어섰으며 1992년에는 1억 7천만 달러를 상회하는 등 그 규모가 대폭 증가하게 되면서 종전의 단순 물자교역 형태를 벗어나 보다 더 발전된 위탁가공교역이 추진되기 시작하였다.⁸⁾

이후 북한의 1993년 NPT탈퇴선언 등 핵문제로 인해 남북관계가 일시적으로 경색되기도 하였으나 1994년의 「남북경협활성화조치」 등에 힘입어 1995년부터는 남북교역규모가 2억 달러 수준을 넘어서기 시작하였다. 1997년에는 북한산 철강금속류의 반입증가와 위탁가공 교역의 확대, 그리고 경수로건설사업의 시작에 따른 공사물자의 반출증가 등으로 남북교역 규모가 3억 달러를 초과하였다.

1998년에는 외환위기로 인한 대내외 경제여건의 악화로 남북교역도 위축되어 교역량이 전년보다 28% 감소한 2억 2천만 달러에 그치기도 하였다. 1999년에는 국내경기회복에 따라 위탁가공교역이 확대되고 금강산 관광사업 및 경수로 건설사업 등 경협사업이 진전됨에 따라 교역량이 다시 3억 달러를 초과하였다. 2000년에는 농수산물의 반입증가, 전기·전자제품 등 위탁가공교역의 확대, 대북 비료지원, 경수로 본공사 착수 등에 따라 남북교역이 사상 처음으로 4억

6) 이동철, “최근 남북경협의 여건과 향후 과제”,

KOTRA, <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/030306.jsp>, 2003.

7) 최수영, “북한의 대외경제 개방 정책과 전망”, 통일연구원, 1994, 12, p.56.

8) 통일부, 「남북교역실무안내」, 통일부 교류협력국, 2004, p.22.

달러를 초과하였고, 2001년에는 남한의 경기 침체, 남북간 운송여건 등으로 2000년에 비해서 교역량이 소폭 감소하였으나 2년 연속 4억 달러 선을 계속 유지하였다. 2002년에는 거래성 교역의 꾸준한 증가세와 함께 비거래성교역인 남한의 대북 식량차관, 철도·도로연결공사 관련 자재·장비 지원 등에 따라 남북교역 사상 처음으로 6억 달러를 넘어섰고 남한이 북한의 제2위 교역상대로 부상하게 되었다. 2003년에는 남북교역량이 2002년 대비 12.9% 증가한 7억 2천만 달러를 기록하여 전년도에 이어 북한의 제2위 교역상대를 유지하였다(<표 1> 참조).⁹⁾

<표 1> 남북교역 현황

(단위: 천 달러)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건 수	품목수	금 액	건 수	품목수	금 액	건 수	품목수	금 액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	43	105,719	-	16	5,547	300	57	111,266
1992	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
1993	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
1994	708	80	176,298	267	87	18,249	975	158	194,547
1995	976	109	222,855	1,668	167	64,436	2,644	244	287,291
1996	1,475	130	182,400	1,908	167	69,639	3,383	258	252,039
1997	1,806	143	193,069	2,185	284	115,270	3,991	365	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	379	129,679	4,810	449	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	405	211,832	6,510	488	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	527	272,775	7,394	578	425,148
2001	4,720	201	176,170	3,034	492	226,787	7,754	549	402,957
2002	5,023	204	271,575	3,773	495	370,155	8,796	572	641,730
2003	6,356	186	289,252	4,853	530	434,965	11,209	588	724,217
계	31,624		2,355,544	27,562		1,939,578	59,186		4,295,122

주) 1995년 교역실적에는 대북 쌀지원 237,213천 달러 반출을 제외한 것임
 자료 : 통일부, 「2004 통일백서」, <http://www.unikorea.go.kr>, 2004.

9) 통일부, 「2004 통일백서」, <http://www.unikorea.go.kr>, 2004.

<표 2> 남북교역과 남북한 대외교역 규모 비교

(단위: 백만 달러, %)

구분	연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	남북교역액		287	252	308	222	333	425	403	642	724
남 한	대외교역 총액	260,177	280,054	280,781	225,595	263,438	332,749	291,537	314,597	372,644
	총교역액에 대한 남북교역액 비중	0.11	0.09	0.11	0.10	0.13	0.13	0.14	0.20	0.19
	남북교역액 순위	60위	69위	62위	69위	60위	60위	62위	50위	49위
	남북교역 규모와 비슷한 교역대상 국가(교역액)	카타르 (280)	알제리 (252)	에콰도르 (305)	헝가리 (220)	알제리 (325)	스리랑카 (438)	콩고 공화국 (406)	파키스탄 (672)	덴마크 (738)
북 한	대외교역 총액	2,052	1,977	2,177	1,442	1,480	1,973	2,270	2,260	2,391
	총교역액에 대한 남북교역액 비중	14.0	12.7	14.1	15.4	22.5	21.6	17.7	28.4	30.3
	남북교역액 순위	3위	3위	3위	3위	3위	3위	3위	2위	2위

자료: 한국무역협회(KITA.net), 남북교역통계 및 한국무역통계를 이용하여 작성.

<표 3> 북한의 주요 무역 상대국별 무역현황

(단위: 백만 달러, %)

순위	국가	북한의 수출		북한의 수입		수출입계		점유율	
		2002년	2003년	2002년	2003년	2002년	2003년	2002년	2003년
1	중국	271	395	467	628	738	1,023	32.6	42.8
2	일본	234	174	135	92	370	265	16.3	11.1
3	태국	45	51	172	204	217	254	9.6	10.6
4	인도	5	2	187	158	191	159	8.5	6.7
5	러시아	4	3	77	116	81	118	3.6	4.9
5개국 합계		558	624	1,038	1,198	1,596	1,820	70.6	76.1
계		736	777	1,524	1,614	2,260	2,391	100.0	100.0

자료: KOTRA, 「2003년 북한의 대외무역동향」, 2004.

이와 같이 남북교역은 규모면에서 지난 13년간 38배 이상 성장하였다. 그럼에도 불구하고 남북교역이 남한경제에 미치는 영향은 아직은 미미한 수준이다.

최근의 예로 살펴보더라도 2003년 중 남북교역액 7억 2천만 달러는 남한의 총 대외교역액 3,726억 4천만 달러의 0.19%에 불과해 남한의 대외교역 순위에서 북한은 49위에 해당한다.¹⁰⁾

반면, 남북교역이 북한에 미치는 영향은 상당히 크다. 2003년도 남북교역액 7억 2천만 달러는 북한의 2003년도 대외교역 총액 23억 9천만 달러의 30.3%에 해당하고 북한의 대외교역 순위에서 남한은 중국(10억 2천만 달러)에 이어 2위를 차지하고 있어 북한의 입장에서 남한은 중요한 교역상대임을 알 수 있다(<표 2> 및 <표 3>참조).

남북간 교역품목의 수는 1989년에는 25개에 불과하였으나, 2002년 572개, 2003년 588개로 꾸준히 증가해 왔으며, 2003년의 경우 반입 품목 수는 186개로 전년에 비해 18개 감소한 반면, 반출 품목 수는 530개로 35개 증가하였다(<표 1> 참조). 북한에서 반입되는 품목 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 품목은 농림수산물, 섬유제품, 철강·금속제품 순으로 농림수산물은 꾸준히 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

한편, 남북간의 교역을 거래형태별로 살펴보면, 남북교역 초기에 해외중개상을 통해 간접교역 형태로 진행되어 오다 1990년대 중반부터 한약재, 농산물, 위탁가공교역의 일부 품목을 중심으로 남북교역 당사자간 직접 계약을 체결하여 거래하는 직접교역의 비율이 증가하고 있는 추세이다.¹¹⁾

그러나 아직까지 통행·통신 제약에 따른 거래위험을 줄이기 위해 중개교역을 하는 경우가 많다.¹²⁾ 그러나 남과 북은 2003년 8월 28일 남북경제협력추진위원회 제6차 회의에서 남북한간 상품 및 임가공거래를 직접교역방식으로 더욱 확대 추진하기로 합의하였으며, 「남북교역 4개 합의서」¹³⁾ 발효 등 남북교역의 제도적 장치가 확대되고 있어 남북간 직접교역의 비중은 점차 확대될 것으로 전망된다.¹⁴⁾

10) 독일의 경우 통일직전인 1989년 당시 동서독 교역규모가 서독 대외교역 총액의 1.3%를 차지하였다.

11) 직접교역은 교역과 관련된 교역상담에서부터 대금결제에까지 이르는 제반사항을 제3국의 중개없이 남북한이 직접적인 당사자가 되어 처리하는 것을 의미하는 것으로, 물품의 반출입시 선화증권상의 최종 목적지와 제품의 원산지로 남한과 북한이 명시되어 상호 인정하여 교역하는 것이다. 따라서 직접교역은 남북한이 상대방을 사실상 공식적인 교역상대국으로 인정하는 행위이다.(김영운, “남북교역의 현주소 : 무엇이 경협확대의 제약요소인가?”, 「2004 북한경제 심포지엄 자료」, 한국수출입은행·통일연구원, 2004. 7. p.50.)

12) 통일부가 한국무역협회와 공동으로 2003년 9월에 300여개의 남북교역업체를 대상으로 교역실태조사를 실시한 결과 남북교역 당사자간 직접 계약하는 직접교역 업체수의 비율은 17.4%인 반면, 제3국 중개인을 통한 간접교역은 60.1%, 직접교역과 간접교역 방식을 병행하는 혼합교역은 22.5%인 것으로 조사됐다.(한국무역협회·통일부, 「남북교역실태조사결과」, 2003. 9. 30.)

13) 「남북경협 4개 합의서」의 주요 내용은 본 논문의 제3장 참조.

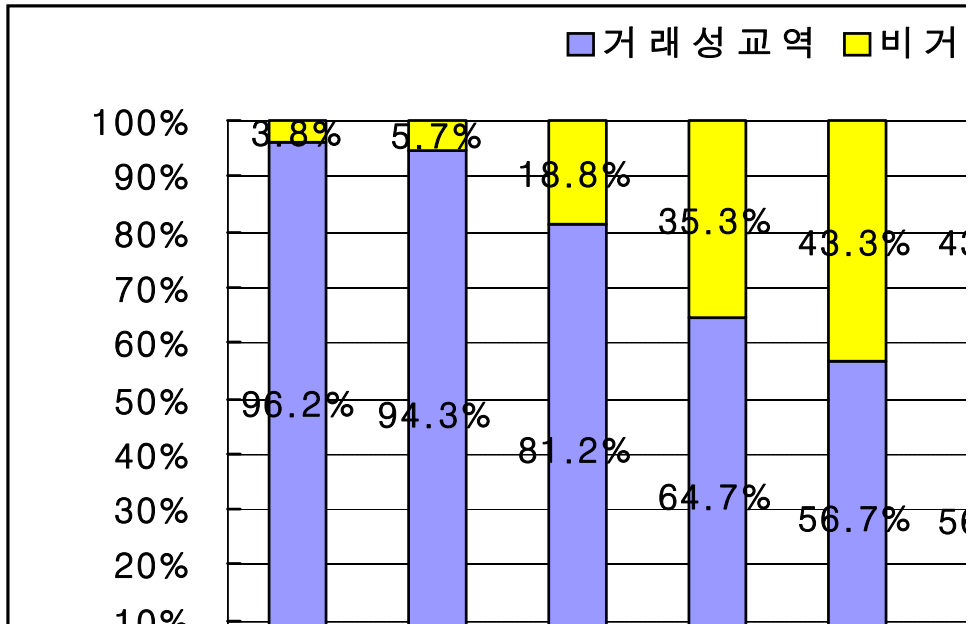
14) 통일부, 「남북교역실무안내」, 통일부 교류협력국, 2004, p.25.

3. 남북경협 4개 합의서의 검토

3.1. 남북교역의 실무적 난관

남북교역이 괄목할만한 양적 성장이 있었다는 점에서는 논란의 여지가 없다. 그러나 질적인 측면에서는 업계나 학계의 의견이 분분한 실정이다.

주목해야 할 것은 경제성 거래의 정체현상의 지속이다. 예컨대, 경제성 거래를 나타내는 지표인 거래성 교역¹⁵⁾이 4억 달러대에 불과하며, 전체교역에서 차지하는 비중도 아직 50%대에 불과하다(<그림 1> 참조). 그나마 거래



자료: 한국무역협회(KITA.net), 남북교역통계

<그림 1> 남북교역 중 거래성 교역과 비거래성 교역 비중 추이

성 교역에서 위탁가공교역이 차지하는 비중이 매우 크고 상대적으로 상업적 거래의 비중은 적은 실정이다(<표 4> 참조). 이는 북한으로부터 반입할만한 물품이 변변치 못하고, 북한으로 물품을 반출하는 것도 쉽지 않다는 것을 시사한다. 이를 환연하면, 남북교역에 참여하는 남한 기업들 입장에서는 북한경제의

15) 상업적 교역과 위탁가공 교역을 의미 함.

정상화 없이는 북한으로부터의 반입확대가 어렵고, 북한의 열악한 외환사정으로 인하여 반출에 어려움을 겪고 있다는 것이다.

<표 4> 남북교역 중 거래성 교역 추이

(단위: 천 달러)

연도	거래성 교역 총계	상업적 거래				위탁가공 교역			
		반출	반입	계	비중	반출	반입	계	비중
1989	18,724	69	18,655	18,724	100.0			0	0.0
1990	13,466	1,188	12,278	13,466	100.0			0	0.0
1991	111,266	5,547	105,719	111,266	100.0			0	0.0
1992	173,425	10,362	162,225	172,587	99.5	200	638	838	0.5
1993	186,592	4,402	175,182	179,584	96.2	4,023	2,985	7,008	3.8
1994	194,547	6,906	161,977	168,883	86.8	11,343	14,321	25,664	13.2
1995	276,295	28,722	201,681	230,403	83.4	24,718	21,174	45,892	16.6
1996	237,784	17,220	146,162	163,382	68.7	38,164	36,238	74,402	31.3
1997	250,301	23,845	147,387	171,232	68.4	36,175	42,894	79,069	31.6
1998	143,689	21,914	50,787	72,701	50.6	29,617	41,371	70,988	49.4
1999	189,035	21,670	67,746	89,416	47.3	45,883	53,736	99,619	52.7
2000	239,719	31,978	78,551	110,529	46.1	57,224	71,966	129,190	53.9
2001	236,313	10,492	100,897	111,389	47.1	52,345	72,579	124,924	52.9
2002	342,959	4,382	167,400	171,782	50.1	68,388	102,789	171,177	49.9
2003	408,679	46,227	177,443	223,670	54.7	73,370	111,639	185,009	45.3

자료: 한국무역협회(KITA.net), 남북교역통계

이와 같은 상황에서 KEDO의 중유지원, 인도지원용 물자의 반출, 경수로 및 금강산 관광사업, 비료지원 등 비거래성 교역의 확대를 통해 남북교역액을 신장시킬 수는 있을 것이다. 그러나 경제성 거래의 확대발전이 없이는 남북교역 규모가 일정수준 이상으로 확대되는 것은 불가능하다.

이와 같은 이유로 남한기업들이 새로운 돌파구로 주목한 것은 대북 위탁가공교역이었다. 남한에게 판매할 물품이 변변치 못하고 물품을 구매할 돈이 없는 북한 경제현실을 감안하여 원료, 자재, 기술, 설비, 마케팅 채널을 제공하여 북한에서 임가공하는 방식이었다. 그러나 이 역시 비정상적인 비즈니스환경과 열악한 북한의 인프라시설이 대북 위탁가공교역 확대의 제약요소로 등장하였고, 물류비 등 부대비용의 문제도 대북 교역업체의 커다란 애로사항으로 등장하고 있다. 또한 자유로운 통행, 통신, 통상의 제한에서 파생된 수송상의 애로, 커뮤니케이션의 장애, 파행적인 상담 등이 거래비용을 상승시키고 있으며, 납기의

차질, 기술지도의 어려움, 회계상 생산원가화할 수 없는 비용 등이 대북 임가공의 확대를 가로막고 있다. 임가공의 질적 수준이 고도화되면서 저렴한 임가공비나 무관세혜택의 장점도 점차 사라지고 있다.¹⁶⁾

이상과 같이 남북교역이 추진·증대되는 과정에서 남북한의 경제체제의 차이에서 오는 구조적인 문제점, 북한의 외화 및 교역 대상물품의 부족, 분쟁해결장치 등 제도상의 미비점 등이 표출되어 왔는데, 남한 당국은 이러한 문제점들을 제도적으로 해소하기 위하여 지속적으로 노력을 기울여 왔다.

특히 남한당국은 2000년 「6·15 남북정상회담」 이후 본격화되기 시작한 남북한 양국간 대화를 통해 북한을 적극적으로 설득하였고, 정부 및 민간단체들도 대북 지원과 교류 협력에 노력을 기울였다. 그 결과 북한당국의 화답이 이루어져 남북한 경제협력을 규율할 수 있는 제도적 장치가 마련되기 시작하였다.

결정적인 흐름은 2002년 7월 단행된 북한의 「7·1 경제관리 개선조치」가 분수령이 되었는데, 북한이 대외적으로 공표한 「금강산관광지구법」(2002년 11월 25일)과 「개성공업지구법」(2002년 11월 26일)이 바로 그것이었다. 이와 함께 2003년 하반기부터 투자보장, 이중과세 상사중재, 청산결제와 관련된 「남북경협 4개 합의서」가 발효되고, 개성공업지구 및 금강산관광지구 관련 규정들이 집중적으로 제정되면서 남북한 경제교류가 과거 비공식화 단계로부터 공식화의 단계로 이행되게 되었다.¹⁷⁾

6·15 남북 정상회담 이후 남북경협과 관련된 남북 당국간 합의 현황과 북한 내부의 법제화 현황은 <표 5>와 <표 6>과 같다.

16) 현실적으로 북한에서 조달할 수 있는 원자재가 없다는 사실을 감안하여 위탁가공무역의 북한생산의 원가구조를 분석한 국내의 한 연구에 의하면, 북한에서 임가공시 가공비문제는 전혀 문제가 되지 않으며 오히려 제3국과 비교하여 경쟁적인 조건의 제공도 가능한 것으로 되어 있다. 문제는 물류비 및 부대비용의 문제로 이것이 남북한간의 무관세혜택을 상쇄하고 있다는 것이다.(이종근, “북한생산의 원가구조”, 연구보고서 2003-1, 경남대 극동문제연구소, 2003. 2, pp.1-15.)

17) 배종렬, “남북교역의 환경변화와 해결과제”, 「수은북한경제」, 2004년 여름호, 한국수출입은행, 2004. p.65.

<표 5> 6·15 남북 정상회담 이후 남북경협관련 남북 당국간 합의 현황

합의서 명칭	2000	2002	2003	2004
남북사이의 투자보장에 관한 합의서	서명(12.16)		발효(8.20)	
남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서	서명(12.16)		발효(8.20)	
남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서	서명(12.16)		발효(8.20)	
남북사이의 청산결제에 관한 합의서	서명(12.16)		발효(8.20)	
개성공업지구 통신에 관한 합의서		서명(12. 8)		
개성공업지구 통관에 관한 합의서		서명(12. 8)		
개성공업지구 검역에 관한 합의서		서명(12. 8)		
남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서		서명(12 .6)		
남북해운합의서		서명(12.28)		
동·서해지구남북관리구역임시도로통행의군사적보장을위한합의서			서명(1.27)	
남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서			서명(7.31)	
남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서			서명(10.12)	
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서				서명(1.29)
남북사이의 열차운행에 관한 기본 합의서				서명(4.13)
남북해운합의서				서명(5.28)
'남북해운합의서'의 이행과 준수를 위한 부속합의서				서명(5.28)

자료: 통일부, 「남북합의자료」, 2004. 7. ; 통일부, 「개성공단 법규집」, 2004. 4. ; 조선통신 (<http://www.kcna.co.jp>)

<표 6> 6·15 남북 정상회담 이후 남북경협관련 북한 내부 법제화 현황

법령 명칭	2002	2003	2004
조선민주주의인민공화국개성공업지구법	재정(11.20) 공표(11.26)		
개성공업지구 개발규정		제정(4.24) 공표(6.28)	
개성공업지구 기업창설·운영규정		제정(4.24) 공표(6.28)	
개성공업지구 노동규정		제정(9.18) 공표(10. 1)	
개성공업지구 세금규정		제정(9.18) 공표(10. 1)	
개성공업지구 관리기관설립·운영규정		제정(12.11) 공표(12.17)	
개성공업지구 출입·체류·거주규정		제정(12.11) 공표(12.17)	
개성공업지구 세관규정		제정(12.11) 공표(12.17)	
개성공업지구 외화관리규정			제정(2.25) 공표(3. 5)
개성공업지구 광고규정			제정(2.25) 공표(3. 5)
개성공업지구 보험규정			제정(9.21) 공표(10.11)
조선민주주의인민공화국금강산관광지구법	제정(11.13) 공표(11.25)		
금강산관광지구 개발규정		제정(5.12) 공표(6.28)	
금강산관광지구법 기업창설·운영규정		제정(5.12) 공표(6.28)	
금강산관광지구관리기관 설립운영규정			제정(4.29) 공표(5.26)
금강산관광지구 세관규정			제정(4.29) 공표(5.26)
금강산관광지구 출입·체류·거주규정			제정(4.29) 공표(5.26)
금강산관광지구 외화관리규정			제정(5. 6) 공표(5.29)
금강산관광지구 광고규정			제정(5. 6) 공표(5.29)
금강산관광지구 노동규정			제정(5. 6) 공표(5.29)
금강산관광지구 부동산규정			제정(9.21) 공표(10.11)

자료: 통일부, 「남북합의자료」, 2004.7.; 통일부, 「개성공단 법규집」, 2004.4.; 조선통신(<http://www.kcna.co.jp>)

3.2. 남북경협 4개 합의서의 내용과 후속조치

남한과 북한은 분단이후 남북한간의 자주적 노력에 의해 불신과 대결을 청산하고 평화와 통일을 이루어 나갈 수 있는 토대를 마련하기 위해 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북 고위급회담에서 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한합의서」(이하 “남북 기본합의서”)를 체결하였다. 「남북 기본합의서」는 남북한간의 화해와 협력의 관계를 규율하는 근본규범이라 할 수 있고 국제법상 조약으로서의 효력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 「남북기본합의서」 제15조에서는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”라고 규정하고 있어 남북경제교류·협력의 근거가 되고 있다. 이에 따라 남북한당국은 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의하였고, 1992년 9월 17일에 「남북교류 협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」(이하 “부속 합의서”)를 발효시켰다.

「남북기본합의서」는 남북경제교류·협력에 관한 기본원칙을 선언한 것에 지나지 않기 때문에 「부속 합의서」에 13개 항목에 걸쳐서 남북경제교류협력에 관한 기본원칙을 규정(동 합의서 제1조)하고 있는데, 여기에는 남북경제교류협력에 관한 실시원칙과 협력분야, 상대측 인원의 자유로운 경제활동과 편의를 보장할 것을 내용으로 하고 있으며, 자원의 공동개발, 합영·합작 등 경제협력사업의 대상과 형식, 물자교류의 품목과 규모, 교류물자의 가격, 대금결제 방식, 투자보장, 이중과세의 방지, 분쟁조정절차 등과 같이 일반적인 국제통상조약의 내용으로 삼을 수 있는 것들에 관하여 쌍방이 합의하여 정하도록 하고 있다.

이에 근거하여 남북한 당국은 2000년 12월 16일 제4차 남북 장관급회담에서 남북간 경제협력을 안정적인 토대 위에서 진행될 수 있도록 하기 위한 제도적 보장장치 마련을 위해 「남북경협 4개 합의서」에 정식 서명하였고, 이후 국회의 비준을 거쳐 2003년 8월 18일에 판문점에서 동 합의서를 공식 교환함에 따라 정식으로 발효되었다.

「남북경협 4개 합의서」는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(이하 “투자보장 합의서”), 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」(이하 “이중과세방지 합의서”), 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」(이하 “상사분쟁해결 합의서”), 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」(이하 “청산결제 합의서”) 등 4개의 합의서를 총칭하며, 동 합의서는 다음의 몇 가지 면에서 그 의의를 살펴볼 수 있다.

첫째, 남북한 사이에 공동으로 적용되는 제도적 장치를 남북당국간 협의를

통해 구체적인 경제활동을 공동으로 규율하는 제도적 장치를 마련한 것은 동 합의서가 최초라는 점에서 그 의의가 크다. 즉, 동 합의서의 체결로 향후 남북 경협을 위한 법·제도적 보장장치를 마련하고, 남북경제공동체 형성의 토대를 남북한이 대화와 협력을 통해 마련해 나아가는 선례를 남기게 되었다.

둘째, 「투자보장 합의서」는 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려함으로써 남북경협의 안정적인 발전토대를 구축하게 되었다. 특히 남북한간의 교역은 ‘민족내부거래’라는 남북경협의 특수성을 고려함과 동시에 국제관행을 수용함으로써 향후 남북간 체결되는 각종 세부합의서의 모범을 제시한 것이라 할 수 있다. 남북한의 경제원칙과 제도가 서로 다른 현실에서 남북한의 당국자가 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려하여 제도적 장치를 마련한 것은 앞으로 전개되는 남북경협의 안정적 발전을 예고하는 것으로 추진되는 남북한의 경제교류협력사업을 위한 제도적 보장책이 될 것이다.

셋째, 동 합의서의 체결은 북한의 경제개혁과 투자유치에 대한 의지를 확인하는 동시에 남북경협에 대한 강한 의지를 보여주는 것이다. 북한의 입장에서 남한과의 경협활성화를 위한 제도적 보장책은 제3국의 대북 투자에 대한 안정적인 기조를 대외에 과시하는 효과를 가져오게 될 것이다. 「남북경협 4개 합의서」의 주요내용은 <표 7>과 같다.

「투자보장 합의서」가 채택되기 전까지 남북간은 명시적으로 상대방의 투자와 투자자를 보호하고 있는 법령을 마련해 두고 있지 않았다. 그동안 투자된 대우, 현대 등 몇몇 사례는 기업 총수들이 북한 최고 지도자와의 면담을 통해 북한이 투자를 특별히 허용함으로써 성사된 것이었다. 「투자보장 합의서」에 따라 남한기업들의 대북한 투자에 대한 법적 안정성을 어느 정도 확보할 수 있는 공식적인 법체계가 마련되었다.

「이중과세방지 합의서」는 소득발생지와 거주지의 이중과세를 방지하기 위한 방법으로 일반적으로 사용되는 세액공제방식을 채택하지 않고 소득면제방식을 채택(제22조)함으로써 대북진출기업의 세부담 경감을 도모하였다. 세액공제방식은 북한에서 발생한 소득을 남한내에서 다시 과세하여 세액을 계산하고, 이미 북한에 납부한 세금을 공제해 주기 때문에 남한의 세율이 북한의 세율보다 높은 경우 남한에서 추가적인 과세가 이루어지지만, 소득면제방식은 북한에서 발생한 소득을 남한에서 처음부터 과세대상에 포함하지 않으므로 추가적인 과세가 없게 된다. 다만, 동 합의서에서는 이자·배당·로얄티 등 수동적 소득에 대하여는 국제적 관례에 따라 세액공제방식을 적용하기로 하였다. 이에 따라 남한의 대북 투자기업은 북한이 14%의 소득세를 부과하고 남한은 27%의 소득세를 각각 부과하고 있다는 점에서 13%의 세액 감면 효과를 거둘 수 있게 되었다.

<표 7> 「남북경협 4개 합의서」의 주요내용

<p>● 투자보장 합의서</p>
<p>○ 남과 북은 각자의 법령에 따라 상대방 투자자에 의한 투자를 허가하고, 상대방 투자자의 투자자산을 보호하되, 그 투자자 및 투자자산에 대하여는 최혜국대우를 부여하도록 함.</p> <p>-이와 함께 투자 및 기업활동을 목적으로 하는 인원들의 출입, 체류, 이동 등과 관련한 문제를 호의적으로 처리하기로 함</p> <p>○ 남과 북은 상대방 투자자가 행한 투자에 대한 수용의 경우에는 적법절차에 따르도록 하되, 정당한 보상을 하도록 함.</p> <p>○ 남과 북의 일방과 그 상대방 투자자간에 발생하는 분쟁은 협의에 의하여 해결하도록 하되, 협의에 의하여 해결되지 아니하는 경우에는 남북상사중재위원회에서 이를 해결하도록 함.</p>
<p>● 이중과세방지 합의서</p>
<p>○ 일방의 기업이 상대방안의 고정사업장을 통하여 얻은 기업이윤 중 동 고정사업장에 귀속시킬 수 있는 이윤에 대하여는 그 상대방이 과세할 수 있도록 함.</p> <p>○ 일방의 기업이 자동차·열차·배·비행기 같은 수송수단을 통하여 얻은 이윤에 대하여는 그 일방이 과세하되, 상대방에서 얻은 이윤은 세액의 50%를 감면하여 그 상대방이 과세할 수 있도록 함.</p> <p>○ 일방에서 발생하여 상대방의 거주자에게 지급되는 배당 이자 및 사용료에 대하여는 그 상대방에서 과세할 수 있되, 동 소득이 발생하는 일방에서도 그 소득총액의 10%를 초과하지 아니하는 범위안에서 과세할 수 있도록 함.</p> <p>○ 일방의 거주자와 기업은 동일한 여건하에 있는 상대방의 거주자와 기업보다 불리한 세금을 부담하지 아니하도록 함.</p>
<p>● 청산결제 합의서</p>
<p>○ 청산결제는 남과 북이 합의하여 정하는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래의 대금에 대하여 적용하도록 함.</p> <p>○ 남과 북은 각각 청산결제은행을 선정한 후 상대방 은행의 이름으로 청산계정을 개설하도록 하되, 결제통화는 원칙적으로 미 달러화로 하도록 함.(남북합의 하에 다른 화폐로 할 수 있음)</p> <p>○ 청산결제 이외의 대금결제는 국제관례에 따른 일반결제방식으로 이루어지도록 함.</p> <p>*합의서 서명일로부터 6개월 이내에 청산결제방식으로 거래할 상품과 한도, 청산계정의 신용한도, 청산결제은행 선정 문제 등 협의하기로 함.</p>

● 상사분쟁해결 합의서

- 남과 북은 경제교류·협력과정에서 발생하는 상사분쟁을 해결하기 위하여 각각 위원장 1인 및 위원 4인으로 남북상사중재위원회를 구성하도록 함.
 - 남북상사중재위원회는 당사자가 동 위원회에 제기하여 해결할 것을 서면으로 합의한 상사분쟁사건과 「투자보장 합의서」 제7조 제1항에 규정된 상사분쟁사건을 관할토록 함.
 - 중재판정부는 당사자의 합의에 따라 선정되는 중재인 3인으로 구성되며, 당사자가 합의하지 못한 때에는 남북상사중재위원회에서 작성한 중재인명부에서 각각 1명의 중재인을 선정하며, 그 2명의 중재인이 의장중재인 1명을 선정하도록 함.
 - 중재인이 합의하지 못하는 경우 쌍방 중재위 위원장이 합의에 의해 의장중재인 선정(순차추첨방식도 활용 가능)
 - 중재위 위원장이 합의하지 못하는 경우 ‘국제투자분쟁해결기구(ICSID)’가 중재위의 의뢰에 따라 의장중재인 선정
 - 남과 북은 특별한 사정이 없는 한 중재판정을 구속력이 있는 것으로 승인하고, 해당지역의 확정판결과 동일하게 집행하도록 함.
- * 합의서 서명일로부터 6개월 이내에 남북상사중재위원회의 구성 및 운영사항을 협의하여 정함.

자료: 통일부. “투자보장 등 4대 합의서의 타결의의 및 주요내용”, 「보도자료」, 2000 .11. 13. : 통일부, 「남북경협 합의서 해설자료」, 2001. 5. 25. 정리

「상사분쟁해결 합의서」는 남북간 상사분쟁은 당사자가 협의하여 해결하는 것을 원칙으로 하되, 협의에 의해 해결되지 않는 분쟁은 남북한 공동으로 구성된 ‘남북상사중재위원회’의 중재로 해결하는 것을 주요골자로 하고 있다(제1조, 제2조). 동 합의서가 채택되기 전까지는 남북경협사업의 경우 상사분쟁 발생시 뚜렷한 해결절차가 없다는 점도 남한 기업의 대북사업 추진에 걸림돌로 작용하였다. 실제로 그간 남북교역은 중개인을 통한 간접교역의 비중이 높았는데 그 이유 중 하나가 직접교역에서는 클레임 등 분쟁이 발생해도 해결하기가 곤란하다는 점이었다. 이러한 상황에서 동 합의서의 발효는 남한 기업들이 대북 사업을 안정적으로 추진하는데 기여할 것이다.

남과 북은 동 합의서에 대한 후속조치로써 2003년 10월에 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하고, 중재위원회의 구성 및 운영에 관한 세부규정을 합의하였다. 또한 동 위원회가 내린 결정은 최종판결의 효력을 가지기 때문에 남과 북의 재판기관에서 재심을 금하도록 합의하였다.

「청산결제 합의서」에서는 남과 북이 협의하여 정하는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래대금에 대해 청산결제를 적용하고 청산결제의 대상물품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한하는 것으로 규정하고 있다(제1조, 제2조). 청산결제란 남북교역에 대해 매 거래시마다 현금으로 상대측에 결제하지 않고, 청

산결제은행에 개설된 청산계정에 기장해 두었다가 그 차액을 1년 단위로 청산하는 방식이다.¹⁸⁾ 동 합의서에서는 청산결제방식 이외의 대금결제와 자본의 이동은 국제관례에 따라 남과 북이 각기 지정하는 은행을 통해 일반결제방식으로 결제하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 지난 10여년 동안 간접교역 형태로 추진된 남북교역이 공식적인 직교역으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다.¹⁹⁾

한편, 남북 양측은 「청산결제 합의서」의 실질적인 이행을 위한 후속 협의를 거듭한 결과, 「남북 당국간 청산결제거래를 위한 합의서」가 2004년 4월 22일 가서명되는데 이어, 2004년 6월 25일 개성에서 남북 청산결제은행인 한국수출입은행과 조선무역은행²⁰⁾간에 청산결제에 따른 이자계산방식, 차액잔고 청산방법 등의 구체적 내용을 담은 「청산결제업무에 관한 합의서」에 가서명하였다.

이로 인하여 남북교역에 참여하는 남측 교역기업들은 반출대금을 수출입은행에서 직접받을 수 있게 되어, 제3국을 통한 대금결제에 따른 시간과 금융비용을 절감할 수 있고, 반출대금을 보다 안정적으로 회수할 수 있게 되었다. 동 합의서에 따르면 청산결제 대상 품목은 남북 당국이 매년 결정하고, 청산결제 기간은 매년 1월1일부터 12월31일까지 1년으로 하되 2004년에는 합의서 발효일부터 12월31일까지 하기로 결정하였다. 또한 청산결제 통화는 미국 달러화로 하고 이자율은 연 1%로 책정했으며, 남북이 청산결제 할 수 있는 범위인 신용한도는 연간 청산결제한도의 15%로 합의하였다

청산결제은행간 합의서는 최초로 남북한 은행이 직접 만나 협의하여 타결한 것으로 남북간 교역에 대한 직접 대금결제의 발판을 마련하고, 향후 실질적인 금융협력으로 발전할 수 있는 기반을 구축했다는 데 의의가 있다.

남북 당국간 청산결제거래를 위한 합의서가 가서명되는데 이어 청산결제은행간 합의서가 가서명됨에 따라, 청산결제 시행을 위한 당국 및 은행간 합의서는 양측 서명권자의 서명 등 발효절차만 남겨두고 있다.

18) 청산결제제도는 1931년 스위스와 헝가리간에 처음으로 채택된 이후 제2차 세계대전 이전에는 유럽 국가간의 무역확대 방안의 하나로 비교적 널리 사용되었다. 그러나 전후 국제통화기금(IMF)에 의한 국제금융질서가 확립됨에 따라 청산결제제도는 시장경제권 국가들 사이의 통용이 저하되었다. 따라서 청산결제제도는 주로 사회주의국가간의 무역결제수단으로 이용되어 왔으며 일부 시장경제 국가와 사회주의 국가들 사이에 통용되고 있다.(KDI, 북한경제리뷰, 한국경제연구원 북한경제팀, 2004. 2.)

19) 지길홍, “남북경협의 국제환경 변동 : 대(對)동북아 국가와의 협력을 중심으로”, 『통일연구논집』, 대학통일문제연구소협의회, 2002. 10, pp.376-377.

20) 조선무역은행의 정식 명칭은 ‘조선민주주의 인민공화국 무역은행’으로 1959년 11월에 설립됐으며 북한의 대외 금융사업과 외국환 결제 업무를 담당하고 있다.

3.3. 남북교역에서 남북경협 4개 합의서의 적용한계

북한은 사회주의 국가이기 때문에 남한에 상응하는 기업조직 및 운영에 관한 법제가 없고, 외국인 투자 관련법과 대외민사관계법, 대외경제계약법, 대외경제중재법 등이 있으나 이는 외국과의 투자 및 거래관계에 적용되고 남한 내지 남한동포에게는 적용되지 않는다. 일례로 북한의 외국인투자관련법령²¹⁾에서는 외국투자가를 “공화국령역안에 투자하는 다른 나라의 법인과 개인”으로 정의하고 있으며, 외국투자기업에 대해서도 “공화국령역안에 창설한 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 내용으로 하는 ‘외국인투자기업과 외국기업’을 말한다”고 규정(외국인투자법 제2조)하고 있는데, 남한 내지 남한기업은 북한의 규정상 외국 내지 외국기업이 아니기 때문에 남한기업의 대북한투자는 관련법규의 적용대상이 아니다. 이는 우리나라가 북한을 단일국가로 인정하지 않고 한국의 일부로 보고 있는 것과 마찬가지로 북한도 남한을 북한 영역의 일부로 보고 있는 데에 기인한다. 또한 해외조선동포들도 해당법규에 따라 공화국영역 안에 투자할 수 있도록 규정(외국인투자법 제5조)하고 있는데, 이 역시 동일한 논리로 남한동포는 북한의 규정상 해외조선동포가 아니기 때문에 해외동포 투자에 관한 관련법규의 적용대상이 아님을 시사하고 있다.²²⁾

이와 같이 본다면 북한은 기존의 외국인투자 및 외국기업과의 거래법주를 외국인, 해외동포, 남한동포 등으로 구분하여 각각에 따른 대응을 한다는 원칙을 세운 것으로 판단된다. 즉, 북한은 남한의 경우 별도의 법체계를 통해 규율하겠다는 의지를 표현하고 있는 것이다.

결국 남한기업의 대북한 투자 및 교역은 「남북경협 4개 합의서」에 근거하여 처리될 것이다. 동 합의서의 발효로 남북한간의 경제교류협력에 관한 법제도적인 불확실성이 어느 정도 개선된 것은 사실이다. 그러나 비록 동 합의서가 발효되었다고 하지만 동 합의서의 내용은 즉시 시행하여 남북교역 및 투자에 적용

21) 남한기업의 대북투자는 주로 북한의 저렴한 노동력을 이용하여 현지에서 생산된 물품을 남한으로 반입할 목적으로 이루어지고 있는 실정이기 때문에 남북교역과 직접적인 관계를 지니고 있다. 미국, EU, 일본 등 남한의 주요 수출국들의 북한에 대한 경제제제조치로 인하여 남한기업이 북한 현지에서 생산한 물품을 제3국으로 수출하는 것은 거의 이루어지지 않고 있다.

22) 1991년의 남북기본합의서에서 남북한의 관계를 “잠정적 특수관계”로 보고 있다. 이와 같이 남북한의 관계를 국가 대 국가의 관계로 보지 아니한 것은 민족사적 정통성에 기초한 국가의 법적 정통성을 유지하기 위한 것이라고 한다. 남북한간에 교역이 이루어진다고 하더라도 그것에서 묵시적인 국가승인의 의사를 추론할 수는 없다.(김명기, “북한의 국제법상 지위”, 『국제문제』, 1993. 10, p.70. ; 이재곤·박덕영, “남북한 경제교역상의 국제법적 문제점 및 그 대책에 관한 소고”, 『90 신진학자 북한·통일연구논문집』, 통일부, 1990, p.28.

될 수 있는 것은 아니다. 동 합의서에서는 기본적인 사항만을 정하고 있을 뿐, 동 합의서에서 남북이 합의한 내용인 투자보장, 이중과세의 문제, 상사분쟁해결, 청산결제 등에 관해서 실무적·기술적인 부분들에 대한 구체적인 후속 협약이 체결되어 있지 않다. 물론 상사분쟁 해결과 관련하여서는 남북 양측이 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하고 있지만 이는 상사중재위원회 구성 및 운영에 관한 세부규정의 합의일 뿐 중재시 적용할 남북 양측의 중재규칙 제정 등 후속조치가 미비된 상태이다. 한편, 청산결제와 관련하여서는 남북이 「청산결제업무에 관한 합의서」에 가서명하고 발효절차만 남겨두고 있지만, 이 역시 그 적용 결과를 속단할 수 없다. 청산결제 도입논의가 시작된 1990년대 초반에는 남북교역 규모가 미미하여 제도도입에 문제가 없었으나, 현재는 상당한 규모의 교역이 이루어지고 있으며, 나름대로 거래관행도 정착되어 있다. 그럼에도 불구하고 「청산결제 합의서」와 「청산결제업무에 관한 합의서」 등에서는 청산결제 이외의 대금결제는 국제관례에 따른 일반결제방식으로 이루어지도록 정하고 있을 뿐, 청산결제와 기존거래관행과의 조화를 도모할 수 있는 구체적인 방안이 제시되어 있지 않다.

이와 더불어 북한측 청산은행인 조선무역은행이 과연 청산결제 이외의 신용장(L/C)에 의한 결제방식 및 추심에 의한 결제 방식(D/P, D/A) 등 국제거래에서 보편적으로 사용되고 있는 결제방식들을 처리할 수 있는 시스템이 존재하는지도 의심스럽다.²³⁾

또한 「투자보장 합의서」도 “남과 북은 상대방 투자자가 행한 투자에 대한 수용의 경우에는 적법절차에 따르도록 하되, 정당한 보상을 하도록 규정”하고 있는데 여기서 ‘적법절차’와 ‘정당한 보상’이 어떠한 절차와 어느 정도 수준의 보상인지를 예측하기가 쉽지 않을 뿐더러 남한기업의 투자에 대한 수용을 대비한 북한의 법령정비가 이루어지고 있는지도 의심스럽다. 이와 함께 동 합의서에서 남북은 “각자의 법령에 따라” 투자에 대한 허가와 보호를 한다고 규정(제2조)하고 있는데, 북한의 외국인투자관련법령에서는 남한측의 투자에 대해 뚜렷하게 명시하고 있지 않으므로 모순이 발생한다. 이러한 현실에서 「남북경협 4개

23) 잘 알려진 바와 같이 북한의 조선무역은행은 1970년대 중반이후 북한의 부실채권문제로 국제적으로 신용이 하락하고, 당이나 군경제와 관련을 맺은 금융기관의 영향력 확대로 그 동안 제 기능을 수행하지 못하였다. 조선무역은행이 다시 주목을 받기 시작한 것은 2002년 「7·1 경제관리 개선조치」 이후 북한의 환율이 달러당 2.2원에서 150원 수준으로 평가절하되고, 북한의 청산결제은행으로 지정된 이후부터이다. 향후 남북한 금융협력은 청산결제를 시작으로 하여 환결제, 기업신용평가, 투자알선 및 정보제공체제로 발전하게 될 가능성이 높다. 그 과정에서 북한 은행시스템의 개편이 요구되며, 무역은행의 신용장이 국제적으로 통용될 수 있는 체제의 확립은 필수적일 것이다.(배종렬, “남북경제협력 사업의 문제점과 개선방안”, 「북한경제논총」, 제9호, 2003. pp.98-99.)

합의서」에서 정한 일반적이고 모호한 조항들을 구체적이고 실현가능하게 하도록 하는 후속 협정의 체결이 절실한 상황임에도 불구하고 아직은 답보상태이다.

또한 북한에서는 동 합의서에서 다루어지지 않고 있는 문제인 남북간의 기업창설, 이윤분배, 기술자 및 노동자 채용, 기업의 경영과 조직, 기업의 재산 등에 대해서는 아무런 별도의 법적 규정을 마련해 두지 않고 있으며, 이와는 별도로 남북간의 실물 교역과 밀접한 관계를 지니는 통신·통관·검역·원산지 규정 등에 대한 남북간의 합의도 이루어지지 않고 있는 실정이다.

따라서 남북교역과 남한의 대북투자에 대한 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 「남북경협 4개 합의서」의 내용을 구체화하는 후속 협정의 체결이 필요하고, 또한 동 합의서에 포함되지 않은 일반적인 상사법적·회사법적 문제와 통행·통신²⁴⁾·통관·검역·원산지 규정 등에 대해서도 북한측이 남한과의 체제상 차이를 인정한다면 남북한의 거래에 합당한 별도의 법률을 마련해야 할 것이다.

그런데 북한이 이러한 입법을 하거나 또는 이에 관한 남북한간의 협약을 체결하는 경우에는 기존의 외국인 투자 관련법을 준거 내지 준거법으로 삼을 가능성이 크다고 본다. 또한 북한 헌법에 입각하여 관련 문제를 해석할 것이다. 이러한 측면에서 남한의 입장에서 북한의 헌법과 외국인투자와 관련된 일반법규의 성격을 지니는 북한의 대외경제관련법제는 중요한 의미를 지닌다.

4. 북한의 대외경제법제의 주요 내용

4.1. 대외경제개방의 헌법적 근거

북한은 '1948년 헌법(인민민주주의 헌법)'을 폐지하고, 1972년에 채택한 「사회주의 헌법」을 20년만에 개정(「1992년 헌법」)한데 이어, 동 헌법을 1998년에 재차 개정(「1998년 헌법」)하였다. 북한의 '1992 헌법'은 북한의 대내외적 환경변화에 대한 대응책으로 국제사회의 고립탈피와 경제난타계의 필요에 따라 대외정책의 이념과 원칙을 수정하고 대외경제개방정책의 법적 토대 마련을 특색으로 하고 있으며, 「1998년 헌법」은 이를 보완하고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 북한의 「1992년 헌법」은 “자기령역 안에 있는 다른 나라 사람의 합법

24) 대북사업을 하는 남한기업들을 상대로한 한 설문조사에서 「남북경협 4개 합의서」의 후속조치로서 통행 및 통신 합의서 채택과 시행을 가장 시급한 과제로 설정하고 있다.(김영운, 전개논문, pp.49-50.)

적 권리와 이익을 보장한다”(제16조)고 규정하여 북한에 대한 외국인투자에 관한 법적 보호 및 촉진의 법적 기반을 마련하고 있다.

둘째, “자주·평화·친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동원칙이다”라고 규정(제17조)하여 대외정책면에서 개방노선을 천명하고 서방의 자본과 기술의 도입을 위한 법적 근거를 마련하였다.

셋째, “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다”고 규정(제37조)하여 대내외 경제개방정책을 위한 헌법적 근거를 마련하였다. 또한 ‘1998년 헌법’은 “특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설·운영을 장려한다”는 조항을 추가하여 북한이 대외개방을 확대하려는 의지를 표명하였다. 이에 따라 북한은 라진·선봉 이외의 지역에도 이른바 ‘경제특구’를 설치하여 서방의 외자유치 및 경제개방정책을 추진해 나가고 있다.

이상과 같은 헌법적 근거의 마련은 북한이 서방국가의 자본과 기술을 도입하여 경제회복 및 활성화를 위한 구체적인 정책시행을 추진하고자 하는 것을 의미한다. 실제로 북한은 이에 기초하여 외국인의 대북한투자를 위한 법제 정비를 추진하였으며, 사회주의경제원리를 탈피하여 비록 일부이지만 자본주의의 시장경제원리를 도입하고 있다.

그러나 북한의 헌법에는 외국인 투자를 ‘장려하는 조항’만 있을 뿐 외국인 투자를 ‘보장하는 조항’이 없어 여전히 북한 당국에 의한 외국인 투자기업의 국유화 가능성을 배제할 수 없다.

4.2. 대외경제계약법

「대외경제계약법」의 제정(1995년 2월 22일)은 북한의 대외정책의 변화를 보여주는 입법의 하나이다. 동법에 의해 북한에서 대외무역·투자 및 서비스관련 제반 상업계약의 체결형식 및 절차와 계약이행의 내용과 효과 등에 관한 법제의 기본골격을 갖추게 되었다. 동법 시행 이전에는 북한의 대외경제계약은 외국인투자관계법과 북한민법 등에 의해 규율됨으로써 계약체결의 절차와 방법, 계약불이행시 손해배상, 계약강제이행수단, 분쟁해결절차와 방법 등에 관한 법적 문제들이 명확하지 않았으나, 동법의 제정으로 이러한 문제들을 다소나마 해소할 수 있게 되었다.²⁵⁾

25) 신웅식, “북한의 대외경제계약법”, 「월간 경영법무」 제17호, 한국경영법무연구소, 1995. 8, p.20 ; 법원행정처, 「북한의 중재제도 : 국가중재재판제도를 중심으로」, 통일사법정책자료 95-IV, 법원행정처, 1995, pp.135-136.

동법의 목적은 북한기업과 외국기업간 대외경제계약의 체결과 이행을 규율하며 계약당사자의 권익을 보호하며, 북한과 외국과의 경제적 협조와 교류를 확대·발전시키는 데 두고 있다(제1조). 북한기업이 외국기업과 체결하는 대외경제상사거래는 동법에 따라야 하며, 동법에서 규정하지 않은 사항은 다른 해당법규(예컨대 민법, 사회주의상업법, 외국인투자관련법 등)에 의거하도록 하였다(제8조). 동법은 북한기업과 외국기업간의 국제상사거래를 위한 대외경제계약, 즉, 모든 형태의 무역·투자·봉사(서비스) 등에 관련한 계약을 그 적용대상으로 한다(제2조). 한편 대외경제에 있어 외국과 맺은 조약과 관례를 존중한다는 원칙규정(제5조)은 북한이 경제법적 측면에서 국제화를 위해 진일보한 것으로 평가할 수 있다.²⁶⁾

그러나 동법에서 대외경제계약 당사자를 대외경제계약을 할 수 있도록 승인 받은 기관, 기업소, 단체로 한정시키고, 개인은 이 범위에서 제외시키고 있다(제3조). 더욱이 대외경제계약에는 내각의 대외경제기관의 감독·통제를 받도록 함으로써 그 활동을 제약하는 규정을 두고 있다(제7조).

또한 계약의 형식을 반드시 서면(인쇄전신이나 모사전신으로 맺은 계약도 서면계약으로 인정)으로 할 것을 원칙(제13조)으로 하고 있어 국제거래에서 일반적으로 통용되는 계약자유 원칙(liberty of contract)²⁷⁾을 크게 훼손하고 있으며, 계약의 효력발생과 관련하여서도 ①계약당사자들이 계약서에 수표(서명)한 때, ②계약서에 지적한 계약효력발생조건이 이루어진 때, ③승인을 받아야 하는 계약은 해당기관이 승인한 때에 각각 효력이 발생하는 것으로 규정(제14조)하여 세계 각국의 계약과 관련된 국내법이나 각종 국제조약에서 수용하고 있는 대화자간 거래의 도달주의 원칙에도 벗어나고 있다. 즉, 계약은 일방 당사자(청약자)의 청약에 의한 타방 당사자(피청약자)의 승낙에 의하여 성립되어 법적 효력이 발생하는데, 세계 각국의 국내법이나 각종 국제조약에서는 대화자간 승낙의 의사표시는 당사자에게 도달하였을 때 효력이 발생하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 북한의 대외경제계약법은 이와는 큰 차이를 보이고 있다.

4.3. 대외민사관계법

북한은 1995년 최고인민회의 상설회의 결정(1995년 9월 6일)으로 「대외민사

26) 상계논문, p.21.

27) 계약자유 원칙이란 계약에 의한 법률관계의 형성은 법의 제한에 저촉되지 않는 한, 완전히 각자의 자유에 맡겨지며, 법도 그러한 자유의 결과를 될 수 있는 대로 존중한다는 원칙이다. 계약자유 원칙은 계약 상대방 선택의 자유, 계약체결의 자유, 계약내용 결정의 자유, 계약방식의 자유 등을 그 내용으로 한다.

관계법」을 채택하였다. 동법은 북한 최초의 국제사법으로서 이제까지 개별법령에서 규정하였던 섭외적 법률관계에 관해 체계적인 준거규정을 마련한 대외민사관계의 준거법이다. 동법에 의하면 대외민사관계란 “대외매매관계, 해상수송관계, 대외보험관계와 같은 재산관계와 외국국민들의 상속관계, 가족관계와 같은 다른 나라 법인, 국민들을 상대로 하여 이루어지는 재산, 가족관계를 의미한다.”²⁸⁾ 동법은 북한의 대외개방정책을 뒷받침하는 중요한 입법의 하나이며, 동법의 시행으로 인하여 북한은 국제교류를 확대하는 길을 열게 되고, 외국인투자유치 및 대외개방정책이 추진되면서 필연적으로 발생하게 되는 외국과의 경제교류에 의한 인적·물적 교류에 따른 사법상 섭외적 법률관계의 안전을 위한 법적 장치를 마련하게 되었다.

동법의 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동법의 목적은 대외민사관계에서 당사자들의 권익보장과 대외경제협력 및 교류의 발전에 기여하는 데에 있다(제1조). 동법에서는 이른바 ‘당사자 주권 존중의 원칙’을 근본원칙의 하나로 삼고 있다고 강조하고 있다.²⁹⁾ 동법은 북한의 대외민사관계의 당사자로서 북한의 법인·공민과 외국법인·외국인 사이의 재산 및 가족관계에 적용되는 준거법으로서 이에 관한 민사분쟁의 해결절차에 관하여 규정하였다(제2조, 제16조). 또한 국가에 대해 당사자의 자주적 권리존중과 평등과 호혜의 원칙을 구현할 의무를 부여하였다(제3조, 제4조).

둘째, 동법에서는 내용면에서 최근의 국제사법의 입법경향을 반영한 규정들을 포함하고 있다. 즉, 동법에서는 국제거래에 있어서 점유권, 소유권 등의 물권에 대해 목적물의 소재지법을 준거법으로 할 수 있도록 하였으며(제22조), 계약에 있어서는 당사자의 합의에 따른 국가법을 적용하도록 하여 계약의 준거법과 관련하여 당사자주의 원칙을 정하였다(제24조).

4.4. 대외경제중재법

북한은 1999년 8월 2일 ‘중앙방송’을 통해 「대외경제중재법」을 채택·시행한다고 발표하였다. 북한은 대외경제개방정책을 추진하는 과정에서 외국인투자 및 대외경제관련 법규를 제정하여 시행해왔으나 외국투자기업과의 분쟁발생시 이의 해결을 위한 통일된 기본법규가 없어 투자자 보호가 미흡한 것으로 평가되어 왔다. 새로이 제정된 「대외경제중재법」에 의해 북한은 외국인 투자자 보호를

28) 박명희, “공화국대외민사관계법의 몇가지 특징에 대한 이론적 고찰”, 「김일성종합대학학보: 력사, 법학」 제43권 4호, 김일성종합대학출판사, 1997, p.53.

29) 상계논문, pp.53-56.

위한 또 하나의 법제 정비를 이룬 것이라 평가할 수 있다. 북한에서 외자유치 활성화를 위한 제도적 정비노력의 일환으로 채택한 동법은 대외무역을 강화하고 있는 시점에서 대외경제와 관련하여 발생할 소지가 있는 분쟁을 해결하기 위한 제도를 보완함으로써 외국의 대북투자의 확대를 도모하는 목적을 달성하기 위하여 마련한 것이라 할 수 있다.

동법은 총 4개장 43개 조항으로 구성되어 있는데, 그 주요 내용과 특징은 다음과 같다.

첫째, 북한의 대외중재와 관련한 기본법적 성격을 지니고 있다. 북한에는 분쟁발생시 이의 해결을 위한 총괄법으로 1995년에 제정된 「중재법」이 있으나 이는 북한의 기관, 기업소, 단체간 분쟁을 해결하기 위한 법이다. 동법의 제정 이전까지의 북한의 대외중재는 「외국인 투자법」, 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」 등 단행법률에서 각각 분쟁해결을 규정하고 있었으나 총괄하는 기본법은 없었다. 다만 국제무역 촉진위원회 산하의 「무역중재위원회 사전심의 규정」(1989년 1월)이 무역중재를 비교적 상세히 규정하고 있었으며, 무역중재는 이 규정을 적용하여 왔던 것으로 추정된다. 동법의 제정에 따라 무역중재에 관하여 법해석과 적용상의 모호성이 제거되어 북한의 외국투자기업에 대한 권익보호의 강화가 기대된다. 동법은 대외경제분쟁해결의 제도와 질서를 세워 분쟁사건을 정확히 심리해결하고 분쟁당사자들의 권익을 보호하는 데 이바지하는 것이라고 그 목적을 명시하고 있다(제1조).

둘째, 대외경제관련 중재기관을 일원화하였다. 종전에는 중재제도가 국가중재와 무역중재로 나뉘어져 있어 법해석에 따라 중재기관이 달라질 가능성이 있었으나 대외경제에 관한 분쟁해결을 조선국제무역중재위원회와 조선해사중재위원회에서 담당하도록 하고, 조선국제무역중재위원회는 무역, 투자, 봉사와 관련한 분쟁을, 조선해사중재위원회는 해상수송, 해난구조, 공동해손 같은 분쟁을 심리하도록 규정하였다(제2조).

셋째, 대외경제중재로 심리해결하는 분쟁을 ①북한의 기관, 기업소, 단체와 외국기업 사이에 생긴 분쟁, ②북한의 기관, 기업소, 단체와 외국인투자기업 사이에 생긴 분쟁, ③외국인투자기업과 외국인투자기업 사이에 생긴 분쟁, ④외국인투자기업과 외국기업 사이에 생긴 분쟁, ⑤외국기업과 외국기업 사이에 생긴 분쟁, ⑥북한의 기관, 기업소, 단체, 외국인 투자기업 및 외국기업과 해외조선동포, 외국인 사이에 생긴 분쟁 등으로 규정(제4조)하여, 중재대상에 외국인투자기업, 외국기업, 해외조선동포 등을 명시함으로써 이들의 권익보호를 분명히 하였다. 특히 해외조선동포를 포함한 것은 재일동포 기업과의 무역강화의 의지를 표명한 것이라 할 수 있다. 아울러 중재대리인 및 재결원(중재인) 자격요건에 외

국인 및 재외동포를 포함시키고 있다(제19조).

넷째, 대외경제중재에 관하여 국제조약 및 국제적 관례를 준수하겠다는 의지를 표명하고 있다(제7조). 종전 중재제도에서 중재결과의 실효성을 보완한 것으로 대외경제관련법에서 국제법 존중의 의사를 포함시키고 있는 것과 맥락을 같이 하고 있다.

다섯째, 중재제기와 심리에 있어 그 절차를 명기하였다. 분쟁당사자의 중재위원회에 대한 중재제기(제8조)와 중재위원회의 접수, 부결결정(제12조), 피신청자의 맞중재 제기(제14조), 중재신청자의 중재제기 변경과 취소 내지 청구포기(제15조)에 대한 규정이 이에 속한다. 또한 중재심리는 재결원 1명 또는 3명으로 구성되는 ‘재결원협의회’가 행하도록 하였으며(제18조), 중재심리는 중재위원회의 소재지에서 비공개를 원칙으로 하도록 하였다(제26조).

여섯째, 분쟁해결 원칙으로 공정성, 신속성을 명시(제6조)함으로써 외국인(투자)기업에 대한 배려를 강화하였다. 이는 중재위원회의 중재제기 후 접수 결정 여부를 10일 이내로 결정하여야 한다고 한 조항(제12조)과 중재심리기간을 5개월로 제한한 조항(제31조) 등을 통해서도 알 수 있다. 특히 제1조에서 분쟁당사자들의 권리와 이익을 보호한다고 하여, 국가이익을 우선하는 종전의 태도에서 발전된 면모를 보여주고 있다.

북한은 동법의 시행에 의해 대외중재에 관하여 다소 법해석 및 적용상의 모호성을 제거함으로써 외국인투자기업에 대한 권익보호를 강화하는 조치를 취할 수 있게 되었다. 동법의 목적³⁰⁾이 그대로 실현되는 경우 그동안 운용되어 온 대외무역분쟁에 관한 북한의 중재제도가 발전적 면모를 보이게 될 것이다.

그러나 북한의 대외경제중재제도에 대한 평가를 하기에는 아직 그 대상의 확정에 있어 불충분하다. 동법의 시행에 따른 사례검토가 뒤따라야 하지만, 이에 관한 사례가 없는 실정이다. 실제로 남북간의 경제협력부문에서 남북의 교역량과 대북한 투자실적은 점차 증대하고 있으나 그에 부수하여 발생하는 분쟁에 대한 해결사례는 공식화되지 않고 있다.³¹⁾

30) “조선민주주의 인민공화국 대외경제중재법은 대외경제분쟁해결에서 제도와 절차를 엄격히 세워 분쟁사건을 정확히 심리해결하고 분쟁당사자들의 권리와 이익을 보호하는데 이바지한다.” 「대외경제중재법」 제1조

31) 북한의 ‘조선대외무역중재위원회’는 대외경제중재법의 제정 이후 3건의 분쟁해결사례가 있으며, 라진·선봉무역지대에 지부설치가 준비중에 있는 것으로 알려지고 있다. 한국개발연구원 북한경제팀, 「북한경제리뷰」 제2권 6호, 한국개발연구원, 2000, pp.18-19.

4.5. 무역법

북한은 1998년 3월에 정부기관지인 ‘민주조선’을 통하여 「무역법」을 채택하였다고 발표하였다. 북한 「무역법」은 총 5장 58개 조문으로 구성되었으며, 무역에 있어 제도와 질서를 수립하며 대외시장을 확대하고 무역수지의 균형을 보장하여 인민경제발전에 공헌하는 것을 사명으로 하고 있다.

북한은 이러한 정책적 요구를 관철하기 위하여 무역법의 사명이 규정되었다고 하고, 이른바 “우리식 사회주의”의 본성적 요구를 바탕으로 무역을 한층 더 발전시킬 수 있게 법적인 보장을 한 것이 무역법이라고 한다.

북한의 설명에 의하면 「무역법」은 다음의 내용에 관하여 규정하고 있다.³²⁾

제1장에서는 무역법의 기본으로서 이 법의 사명, 무역의 기본원칙과 요구에 대하여 규정하였다. 여기서 무역을 하는 데 있어 지켜야 할 기본원칙으로 무역의 다각화, 다양화, 신용준수를 들고 있다. 무역을 다각화, 다양화한다는 것은 각 부문, 각 단위로 각국과의 무역거래를 다양한 형식, 방법으로 실행하는 것이며, 신용을 지킨다고 하는 것은 수출품목의 질과 납입기일을 보장하고 대금을 적시에 지불한다는 것을 의미한다. 이 원칙은 무역거래를 폭넓게 실행해 외국의 경제봉쇄를 물리치고 사회주의 건설을 강건히 추진할 수 있도록 하는 원칙이다. 무역에 있어 지키지 않으면 안될 다른 하나의 원칙은 무역을 인민경제계획과 계약에 입각해 실행하고 국가의 수출입허가질서를 지키는 일이다. 이 원칙은 사회주의 계획경제의 본성적 요구와 자립적 민족경제를 견고히 보호하고, 무역수지의 균형을 보장하기 위한 요구로부터 제기된 원칙이다.

또한 무역거래원칙을 구현하는 데 있어서의 요구사항으로 무역의 통일적 균형을 위한 지도와 보장강화, 무역일꾼의 계획적인 육성, 세계 각국과 국제기구와의 교류·협력 발전 등을 들고 있다.

제2장에서는 무역회사의 설립과 관리운영절차에 관하여 규정하고 있다. 무역법은 무역회사를 수출입활동의 담당자로 그 지위를 규정하였는데, 이는 다양한 형식과 방법으로 실행하는 무역거래를 자기 소유재산으로 채산을 맞춰 경영활동상의 책임을 지도록 한다는 것이다. 북한은 이렇듯 무역회사의 법적 지위를 명확하게 함으로써 무역회사의 역할을 높이고 대외무역을 계획적으로 발전시키는 일이 가능하게 되었다는 점을 강조한다. 동법에 의하면 무역회사는 대외경제기관 또는 해당기관의 승인에 의해 설립되고, 무역회사가 계약을 정확히 체결·이행하게 하기 위하여 해당기관이 심의하도록 되어 있다.

32) 민주조선, 1998년 3월 10일, 13일, 17일, 각 p.2. 현재 「무역법」의 법조문 자체는 대외적으로 공개되지 않고 있다.

제3장에서는 무역계획작성의 원칙과 그 시행에 제기되는 문제에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 무역계획은 인민경제계획의 중요항목으로 규정하고 계획의 일원화와 세부화에 의해 무역활동을 국가의 통일적 계획하에 전개할 수 있도록 하여 무역발전과 인민경제발전에 기여한다고 하였다.

또한 여기에는 수출계획과 수입 계획, 무역화물수송계획과 수출품, 수출협동품의 생산계획작성 절차에 관하여 규정하고 있으며, 이와 함께 무역화물수송계획을 품종별, 수송수단별, 구간별로 나눠 연간, 분기, 월별로 세울 것을 규정하고 있다.

제4장에서는 수출입허가기관과 수출입허가질서, 허가를 받는 물자의 반출입질서에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 수출입허가를 받고자 하는 무역회사는 수출입허가승인신청서를 제출하고 승인을 받아 수출 또는 수입업무를 시행한다고 되어 있다. 또한 수출입허가는 정무원 대외경제기관(중앙무역지도기관)이 해당문서와 계약서를 검토하여 시행하도록 하였다. 이는 수출입물자에 대한 국가의 지도통제의 강화를 보장하는 제도적 조치라 할 수 있다.

제5장에서는 무역사업의 지도통제에 제기되는 요구에 관하여 규정하였다. 여기서 정무원 대외경제기관(중앙무역지도기관)이 해당기관, 기업소, 단체로 하여금 수출품의 비중을 높이고 무역을 확대·발전시킬 것을 규정하였다. 또한 여기에는 다양한 형식과 방법으로 무역을 확대 발전시키는 일에 관해서도 규정하고 있으며, 해당기관이 무역사업과 관련해 제기되는 문제를 적시에 정확히 시행하는 일에 관해서도 규정하고 있다.

이상과 같은 동법의 내용과 범명칭으로 미루어 보건데, 동법은 일견 대외적으로 북한과 외국간의 무역을 규율하고 있는 법으로 보여질 수도 있으나 북한 내에서 무역활동에 대한 국가의 통제·관리방안을 제도화시키기 위하여 제정된 법이라고 판단된다.

4.6. 가공무역법

북한은 최고인민회의 제10기 제4차 회의(2001년 4월 5일)에서 「가공무역법」을 승인하였다. 북한에서 「가공무역법」의 제정은 대외무역의 발전을 통한 경제의 활성화를 도모하려는 북한의 정책의지를 바탕으로 한 것이다.

북한의 대외경제부문에서 커다란 비중을 차지하고 있었던 가공무역은 동법의 제정 이전까지는 명확한 기준 없이 관행에 의하여 이루어져 왔다. 북한은 동법의 제정을 통하여 가공무역을 법제도적 틀 속에서 규율함으로써 가공무역을 촉진시킬 수 있는 법적 토대를 마련하였다.³³⁾

특히 남북간교역에 있어서 위탁가공교역이 증대하고 있는 상황에서 동법의 제정은 남북간 경협에 있어 이해가 일치하고 있다는 점에서 의미를 찾아볼 수 있다. 즉, 남한의 입장에서는 북한으로부터의 반입품목의 제한과 구매력의 한계라는 제약이 위탁가공교역의 경우에는 존재하지 않고, 북한의 저렴한 임금에 의해 상품의 가격경쟁력을 높일 수 있기 때문이며, 한편 북한의 입장에서든 위탁가공교역을 통하여 시장경제체제의 확산을 차단하면서 북한이 스스로 전 공정을 관리할 수 있는 장점과 기존의 설비와 노동력을 이용하여 외화를 쉽게 획득할 수 있는 장점이 있으므로 이상적인 대외경제교류방식으로 분석되기 때문이다.

동법은 총 5장 42개 조문으로 구성되어 있는데, 그 주요 내용과 특징은 다음과 같다.

첫째, 동법에서는 동법이 외국과의 경제교류의 확대를 통한 외화수입의 증대를 위한 법제임을 명백히 하고 있다. 즉, 동법에서는 “이 법의 목적은 가공무역에서 제도와 질서를 엄격히 세워 외화수입을 늘리고 대외경제교류를 확대·발전시키는 데 이바지하는 것”이라고 규정하고 있다(제1조).

둘째, 동법에서는 가공무역의 유형에 관한 정의를 규정하고 있다. 일반적으로 가공무역은 다른 나라에서 원료, 반제품, 부분품을 수입하여 가공·조립 후에 수출하는 것을 말한다. 이에 비해 동법에서는 “가공무역은 외국기업으로부터 원료, 반제품, 부분품을 받아 그 요구대로 가공, 조립하여 주고 가공비를 받는 위탁가공무역³⁴⁾과 외국기업으로부터 원료, 반제품, 부분품을 세관의 감독 밑에 무관세로 수입하고 그것을 가공, 조립하여 수출하는 보세가공무역 같은 여러 가지 형식으로 한다”라고 규정(제3조)하여 위탁가공무역과 보세가공무역 등 여러 가지 형식의 가공무역을 인정하고 있다.

셋째, 동법에서는 가공무역의 범위와 국내주체, 지역을 확대하고 있다. 라진·선봉경제무역지대 같은 특수경제지대에서만 보세가공무역을 하고, 보세가공무역 이외의 가공무역은 북한내 모든 지역에서 가능하도록 하였다(제4조). 이에 따라 가공무역은 북한전역에서 가능하게 되었으며, 이는 현실적으로 이루어지고 있는 위탁 가공무역을 북한당국이 공적으로 인정하였다는데 그 의의가 있다. 결국 동법의 제정으로 인해 북한에서의 가공무역이 법적 정당성과 안정성을 확보하게 되었다. 또한 가공무역의 당사자에 관하여 국가 또는 사회협동단체의 무역회사

33) 북한은 1996년 2월 14일 위탁가공무역과 관련된 북한 최초의 법규인 「자유경제무역지대 가공무역규정」을 제정하고 동 규정 제2조에서 위탁가공이라는 용어를 ‘샅가공’이라고 정의하기도 하였으나 동 규정은 자유경제지대에 한정하여 위탁가공무역의 추상적인 원칙들만 나열한 제한적 규정이므로 일반적 의미의 위탁가공무역법규라고 보기는 힘들다.

34) 위탁가공무역은 가공임을 지급하는 조건으로 거래가 이루어지기 때문에 흔히 “임가공무역”이라고 불린다.

가 하되, 상급기관과 합의하여 필요에 따라 공장, 기업소도 가공무역을 할 수 있도록 하였다(제5조). 이와 같이 개별공장, 기업소가 가공무역의 직접 당사자가 되도록 한 조치는 그 의의가 크다. 그러나 가공무역의 주문자에 대해서는 여전히 '외국기업'으로 한정(제3조)하고 있어 남한기업의 지위는 여전히 불확실한 상태이다.

넷째, 동법은 외국기업의 대북투자를 위하여 진일보한 조치를 취하고 있다. 예컨대, 기술원조를 위한 외국기술자의 초빙 및 기술전수를 위한 북한기술자의 파견을 가능하도록 하는 것(제33조)과 함께 외국기업의 품질검사원을 북한내에 체류하도록 하는 조치를 취하였다(제34조). 이는 그간 북한진출 외국기업 및 남한기업의 현안으로 대두한 문제로서 외국기술자의 파견에 대한 법적 보장을 한 것이다. 이는 종래 상부의 허가 등의 통제 아래 이루어진 사안으로 해당기업의 자율성에 입각하고 있다는 점에서 큰 변화를 보이고 있다.

다섯째, 동법에서는 가공무역의 활성화를 위하여 가공무역으로 국가에 이익을 가져온 무역회사와 공장, 기업소에 대한 상금을 부여하는 우대제도를 도입하였다(제38조). 이는 자본주의의 시장경제방식의 통제수단과 생산성 향상을 위한 인센티브제를 제도화한 것으로 시장경제 방식을 도입한 것이라 할 수 있다.

이와 같이 북한이 위탁가공무역에 대하여 법률을 제정하고 정책적인 의지를 보이고 있는 것은 위탁가공무역을 통하여 공장가동률을 제고하고, 외화수입을 증대할 필요성을 인식하였기 때문으로 풀이된다.³⁵⁾

그러나 동법은 대외경제개방을 위한 법적 보장이라는 측면과 함께 북한은 세계 각국 및 국제기구와의 가공무역사업의 국제교류를 강화한다고 하면서도(제7조) 국가의 안전보장과 사회공동의 이익에 저해를 줄 수 있는 대상에 대한 가공무역승인을 금지하도록 하고 있어(제12조), 체제안전보장을 위하여 대북진출에 제한을 가할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 결과적으로 이러한 조항들은 경제개방과 개혁의 조치가 북한체제의 수호의 일환으로 추진되고 있음을 시사하는 부분이다.

또한 동법은 철저한 지도 통제의 강화를 통한 가공 무역의 확대라는 다소 상충된 면을 포함하고 있다. 동법은 전체적으로 북한의 무역회사, 공장, 기업소에 대한 지도, 통제를 강화하는 규정이 많은 반면 외국기업에 대해서는 오히려 불리하게 해석될 수 있는 조항이 규정되어 있다. 예컨대, 계약당사자는 가공무역계약을 제때에 정확히 이행하여야 한다고 규정하면서 무역회사와 공장, 기업

35) 북한은 위탁가공무역에 대하여 수탁자의 생산기술·노동력·자연조건의 효과적 이용을 통하여 수출을 증대시키고 대외시장을 확대함으로써 외화를 획득하는데 그 의의를 두고 있다.(사회과학출판사, 『경제사전』, 제2권, 1985. p.720.)

소는 외국기업에 계약이행 담보금을 세울 것을 요구할 수 있다고 규정(제17조)하고 있는데, 이는 북한 기업이 계약이행 담보금을 요구할 수 있는 근거를 마련했다고 할 수 있고, 위약금 지불, 손해보상 청구를 할 수 있는 경우를 한정적으로 명기한 것(제18조)은 북한의 재판기관 또는 중재기관에서만 분쟁을 해결할 수 있는 구조(제42조)에서는 외국기업에게 불리하게 적용될 가능성이 많다.

아울러 동법은 분쟁해결의 공정성이 결여되어 있다. 동법에서는 합의가 없는 경우 북한의 중재 또는 재판기관에 제기해야 하고 제3국의 중재 또는 재판기관이 제외되어 있다(제42조). 이는 공정한 분쟁해결을 원천적으로 봉쇄함으로써 외국기업들에게는 상당히 불리하게 작용할 수 있을 것이다.

5. 남북교역 관련 북한 대외경제법제의 문제점과 과제

북한의 대외경제법제는 북한의 대외경제개방정책을 뒷받침하는 법제정비로서 마련된 것이다. 이들 법제의 내용은 본질적으로 북한의 사회주의경제원리와는 큰 차이를 보이고 있다. 특히 북한의 대외경제법제는 북한의 대외무역 강화라는 정책적 전환을 위한 법적 기반 형성을 위해서 마련되어진 것이다. 더욱이 사회주의경제체제의 국제적 연대가 와해된 가운데 북한이 자본주의국가와의 교류와 협력을 표방하면서 자신들의 경제발전에 대한 의지를 표명하고 있는 것을 이들 법제를 통하여 살펴볼 수 있다. 그러나 북한의 헌법 및 대외경제법제는 그 내용과 운용면에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

5.1. 헌법상의 외국인투자보장 문제

북한의 헌법은 외국인투자를 ‘보장’하는 규정이 없을 뿐만 아니라 외국인투자의 보장을 헌법에 의하여 법률에 위임하는 규정이 없고, 단지 외국인 투자를 장려하는데 그칠 뿐이다(북한 헌법 제37조). 또한 북한은 헌법이나 외국인투자법에서도 시장경제를 허용하면서 외국인투자를 받아들이는 규정이 없기 때문에 북한의 헌법과 외국인 투자활동이 상충될 우려가 있고, 이와 함께 북한 헌법은 외국인 투자를 ‘장려’하는 측면에서 외국 투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장하고 있으나, 국유화의 가능성을 배제하지 않는다는 점에서 시장경제를 신봉

하는 외국인 투자자에게는 매우 불안한 것이다. 이는 남한동포 내지 남한기업의 대북 투자에도 이러한 원리가 적용될 가능성이 크다.

북한의 헌법은 사회주의 경제체제를 바탕으로 하고 있다. 따라서 북한이 시장경제를 바탕으로 하는 외국의 기업투자에 대해서 헌법상의 합헌성을 부여하기 위해서는 헌법에 외국인 투자를 보장하는 조항을 두거나 최소한 헌법조항의 위임에 의하여 법률로써 보장하는 규정이 있어야 할 것이다.

5.2. 법률정보의 접근 문제

북한의 대외경제법제는 그 구체적 내용에 대한 접근이 불가능한 경우가 존재한다. 이는 북한의 비체계적인 입법행태에서 비롯된 것이기도 하지만, 대부분 대외경제법제의 제정 및 개정에 관한 내용의 미공표로 인하여 발생하고 있다. 대외경제법제는 외국의 대북무역 및 대북투자 관련된 법제이기 때문에 공식적인 절차와 방법에 의하여 대외에 신속하고 구체적으로 알려져야 하지만 북한의 대외경제법제의 공표는 그러하지 못한 경우가 있다. 일례로 「무역법」의 경우 북한의 정부기관지인 「민주조선」에 대체적인 내용만 게재되었으나, 아직 그 법조문이 알려지지 않고 있다. 이러한 이유로 새로운 법령의 제정이나 기존법제에 대한 개정이 이루어질 경우, 그것이 어떠한 절차에 따르는지 또한 어떠한 배경 아래 이루어지는지에 대해 추측만이 가능하게 되는 경우가 발생한다.

대외경제법제가 갖는 대외성에 비추어 이들 법제에 관한 투명하고도 신속한 법률정보의 제공이 요청된다.

5.3. 법률조항의 구체성 문제

북한의 대외경제법제는 그 조항의 구체성이 결여되어 있다. 북한의 경우 법규자체가 실제적 규정과 절차적 규정, 규범력을 담보하지 못하고 선전이나 홍보를 위한 추상적 선언에 그친 조항이 아직까지 완전히 없어지지 않았다. 예컨대, 「대외경제중재법」은 중재비용(구체적 요율표), 중재제기시의 필요문건, 재결원자격, 심리절차 등과 관련하여 구체적인 규정이 마련되어 있지 않다. 모호한 규정은 실제 외국인(남한동포)이나 외국(남한)투자기업이 대북무역(교역)을 행하거나 대북한 투자시에 외국인 및 외국투자기업에 불리하게 해석될 여지를 두고 있다.

따라서 북한은 대외경제법제의 내용을 더욱 구체화시키고 세부적인 하부 시행규정들을 시급히 마련하여야 할 것이다.

5.4. 분쟁해결법규의 실효성 문제

북한은 대외경제법제는 국제거래에서 발생가능한 분쟁해결과 관련하여 국제규범의 준수에 대한 실효성 확보가 미흡하다. 북한은 국제상사분쟁에 대한 국제규범의 준수와 관련하여 「대외경제중재법」에서 “국제조약 및 관례를 존중한다”고 천명하고 있다. 그러나 현재 북한이 중재와 관련된 국제규범에 가입하지 않음으로써 그 신뢰에 대한 의구심을 낳게 하고 있다. 예컨대, 북한은 「국제연합외국중재 판정의 승인 및 집행에 관한 협약(United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award)」[이른바 ‘뉴욕협약’]과 「국가와 타국가 국민간 투자분쟁의 해결에 관한 협약(International Center for the Settlement of Investment Disputes)」[이른바 ‘ICSID 협약’ 또는 ‘워싱턴 협약’]에 가입하지 않고 있어 법집행상의 구속력이 강제되기 힘든 실정이어서 동 법에 의한 합리적이고 공정한 분쟁해결을 기대하기는 어렵다.

중재판정은 당사자간에 있어서 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다. 그러나 중재판정은 그 자체 집행력을 가지지 아니하고 중재지의 법원에 의한 집행판결을 받아야 집행력을 가지게 된다. 중재판정이 집행되지 않는 경우, 중재판정은 상업적 가치가 없다. 이러한 중재의 특성에 따라 국제거래분쟁의 해결수단으로 중재가 활용되기 위하여는 중재판정의 승인과 집행에 국가를 초월한 협력이 필요하다. ‘뉴욕협약’은 회원국들이 분쟁당사자들의 중재합의 및 중재판정을 존중할 것과 중재판정의 집행을 위해 협력할 것을 주내용으로 하고 있기 때문에 중재판정의 실효성을 갖추기 위한 절대적인 조건이 되고 있다. 현재 미국, 중국, 일본 및 EU 각국을 비롯하여 전세계 120여개국이 비준하였으며, 남한 또한 ‘뉴욕협약’의 체결국가로서 이에 따라 외국 중재판정이 국내에서 집행되는 데에 별다른 문제가 없다고 할 수 있다. ‘ICSID 협약’ 역시 국제투자분쟁의 해결과 관련하여 ‘뉴욕협약’과 유사한 내용을 두고 있다. 그러나 북한은 동 협약들에 가입하고 있지 않아 법집행상의 구속력이 강제되기 힘든 실정이다.

한편, 제3국에서의 중재의 경우에도 북한은 이를 승인하지 않고 주권면제³⁶⁾를 주장하여 이의 집행을 회피할 가능성이 크다. 이미 국제사회에서는 경제행위

36) 주권면제란 외국이나 외국재산은 그 국가의 주권적, 통치적 내지 공적 행위와 관련하여 타국의 사인이 제기한 소송에서 법정지국 법원의 사법적 관할권으로부터 면제되는 것을 말한다. 즉, 외국국가나 그 국유재산에 관한 소송에 있어서는 국제관습법상의 원칙에 따라 국내법원은 재판권을 행사할 수 없다는 것이다. 주권면제이론은 공산주의 국가에서는 대외무역기구 및 기업체가 모두 정부의 지휘아래 있기 때문에 동서국가간에 무역을 하는 경우 가장 문제되었던 사안 중의 하나였다. 따라서 주권면제이론을 배제하는 규정을 두는 것은 동서무역에 있어 자본주의 국가의 기업입장에서 우려되는 분쟁해결과 관련된 문제점을 해결한 것이다.

와 관련하여서는 국가 또는 정부가 주권의 면제를 주장할 수 없다는 제한적 주권면제이론이 일반적이다.

그러므로 「대외경제중재법」에서도 명시하고 있듯이 국제규범의 준수에 관해서 향후 앞서 언급한 중재관련 국제조약에 가입하는 등 보다 명확한 조치가 뒤따라야만 동법의 실효성과 신뢰성을 확보하게 될 것이다. 이는 남북간 체결한 「상사중재해결 합의서」 및 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」에서 규정한 남북 양측의 중재판정의 승인 및 집행에 대한 실질적 이행방안 확보라는 측면에서 매우 중요하다.

5.5. 법률의 대외지향성 문제

북한의 대외경제법제는 그 개방의 폭이 여전히 좁다. 북한의 「무역법」에서는 대외무역에 있어 제도와 질서를 엄격하게 강조하고 있고, 동법의 목적에서 무역수지의 균형을 보장할 언급함으로써 동법이 전반적으로 사회주의적 계획경제의 원리에 따른 통제경제적 성격을 지니고 있다는 것을 간접적으로 시사하고 있다. 즉, 동법은 대외무역에 있어서도 인민경제계획에 의한 무역계획, 무역허가, 국가의 엄격한 지도 및 통제 등에 관한 가능성을 열어 주고 있다. 아울러 북한의 「무역법」은 무역분야에서의 국제교류와 협력을 강조하고 있지만 이는 대체로 무역의 균형을 고려한 지도와 보장, 무역에 대한 사회적 관심과 인력양성 등 대내적인 부문을 강조하고 있다. 이러한 점은 북한의 경제개방정책 수행에는 바람직하지 못한 입법태도이다. 이에 비하여 남한 및 세계 주요국의 무역관련 법제에서는 개별기업의 무역행위에 대해 국가의 최소간섭원칙과 최혜국대우 원칙 그리고, 자국에게 불공정한 무역행위를 행하거나 차별적인 무역행위를 행한 외국기업·국가에 대한 제재 등을 규정하고 있어 북한의 「무역법」과는 크게 대비되는 모습을 보이고 있다.³⁷⁾

향후 북한은 국가간의 최혜국대우와 무역제재 등에 관한 대외적 사항을 대외경제법제에 삽입하여 국제적 신뢰성을 확보하여야 할 것이다.

37) 일례로 남한의 무역에 관한 일반법인 「대외무역법」 제3조 2항에서는 “정부는 이 법이나 다른 법률 또는 헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에서 무역에 대한 제한을 정한 규정이 있는 경우에는 그 제한을 정한 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위안에서 이를 운영하여야 한다”라고 규정하여 자유롭고 공정한 무역의 원칙을 천명하고 있으며, WTO의 「반덤핑협정」, 「상계관세협정」 등 국제규범과 미국의 「통상법」 등에서도 최혜국대우 및 불공정 무역에 대한 제재 등에 관한 규정을 두고 있다.

5.6. 법률적용사례의 부재 문제

북한의 대외경제법제는 그 법령의 실제적용사례를 확인할 수 있는 정보가 부족하다. 앞서 살펴보았듯이 북한은 대외경제법제를 통하여 대외경제개방을 위한 제도적 여건을 마련하고 있다. 그러나 이에 관한 구체적인 실재를 알 수 있는 자료가 공개되지 않고 있다. 특히 「대외경제중재법」을 통한 피해구제 및 대외분쟁의 해결사례는 지금까지 알려진 바가 거의 없다. 비교적 최근의 북한의 대외경제법제의 정비라는 점을 고려하더라도 이에 관한 구체적인 적용사례를 찾을 수 없는 실상은 북한의 대외경제법제의 실효성에 대한 의구심을 가지게 하고 있다.

법령적용의 구체성과 현실성이 확인되지 않으면 그 법에 대한 신뢰성을 확보하기 어렵다는 점에서 대외경제법제를 통한 실질적인 분쟁해결과 불복절차에 의한 권익보장의 실례가 많이 나와야만 할 것이다. 이는 북한의 대외경제법제가 대외적으로 명목상 또는 장식적인 개방의 도구로 비추어지는 것을 방지하는 중요한 사안이다.

5.7. 법률의 남한기업 적용 문제

남한의 입장에서 무엇보다도 문제시되는 것은 북한의 대외경제법제 중 어느 법률에서도 남한기업에 대한 구체적 언급이 없다는 점이다. 일례로 북한의 「가공무역법」에서 남한기업에 대한 언급이 없어 위탁가공무역의 주문자 범위에 남한기업의 포함여부가 불분명하다. 이는 북한이 이러한 남북교역을 공식적으로 인정하지 않고 있다는 것을 의미한다. 남북의 경제교류와 협력을 “나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래”임을 「남북경협 4개 합의서」 전문에 명시하여 북한 당국이 합의하였고, 북한의 입장에서 제2위의 교역상대인 동시에 위탁가공무역의 최대 교역 파트너가 남한기업임을 감안하면 북한 당국의 보다 적극적인 자세가 필요하다.

현재 북한의 법·규정 제정상황은 경제특구를 제외한 지역의 경우 그 경제협력사업을 규율할 법체계가 「남북경협 4개 합의서」라는 것을 제외하고는 투명하게 알려져 있지 않은 상태이다. 예컨대, 「상사분쟁 해결 합의서」에 의하면 분쟁 해결방식으로 소송을 제외한 협의, 중재, 조정방식을 채택하고 있고, 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남한 또는 북한의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 하는 것으로 되어 있다. 문제는 북한의 관련 적용법령이다. 북한의 국제무역분쟁해결제도는 공화국 민법, 민사소송법, 대

외경제중재법, 판결판정집행법, 대외민사관계법 등 국내법규범들과 국제조약과 국제관례에 기초하며, 무역, 투자, 봉사와 관련한 분쟁은 조선국제무역중재위원회 중재규정에 따르는 것으로 되어 있다. 그렇지만 남측과의 분쟁에 대해 어떤 법·규정을 적용할지 명시적으로 규정된 것은 현재 없는 실정이다.

따라서 북한은 남북교역 및 투자시 적용되는 법령이 무엇인지를 남측 기업에게 알려주는 제도적 장치를 북한이 강구할 필요가 있다.

현실적으로 북한과의 교역 및 투자 그리고 교역의 연장선상에서 벌어지는 설비제공형 위탁가공교역이 경제특구 이외의 지역에서 이루어지는 상황을 감안할 때 북한도 남한의 「남북교류협력에관한법률」 체계와 같은 유사한 법·규정을 제정하고, 동 법·규정 등에 북한 내부의 준용 법·규정을 명시하여 법제도적 측면에서 투명성을 강화하는 것이 필요하다.

이상과 같이 북한의 대외경제법제는 대외경제개방을 향한 법적 근거를 마련하는 법제라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있지만 그 내용과 범위에서는 미흡한 부분이 상당수 존재한다. 따라서 북한이 대외경제개방정책을 추진하면서 예상되는 성과를 도출하기 위해서는 북한 스스로 대외경제법제의 한계를 자각하고 현재보다 대외경제개방의 원리와 내용을 가일층 강화시키는 방향으로 근본적이고 본질적인 면에서 대외경제법제의 정비작업을 추진하여야 할 것이다.

6. 대응방안 및 결론

북한은 최근 「7·1 경제관리 개선조치」를 통하여 국가경쟁력의 근본적 전환을 위하여 대외관계를 적극적으로 확대·발전시켜 국제사업에 적극 협력해 나갈 것을 천명하였다. 북한의 성공적인 개혁·개방을 위해서는 북한경제체제의 합리화는 물론이고 남북경제교류협력의 합리성 제고가 필수적이다. 이는 북한에게 있어서 남한은 제2의 교역상대로 남한과의 교역이 북한의 경제에서 차지하는 비중이 매우 크고, 남한의 입장에서는 북한과의 경제교류협력이 민족의 통일과 통합된 경제권의 형성을 위한 현시대의 절대명제이며, 이를 위해서는 남북경제교류의 저변 확대가 무엇보다도 중요하기 때문이다.

1988년 우리 정부의 '7 7선언' 및 '대북경제개방조치'와 곧 이어 1989년의 '남북교류협력에 관한 지침'과 관련 법령이 제정되면서 시작된 남북경제교류협력은 긴장과 관계개선이 교차되는 과정에서도 그 동안 양적으로, 질적으로 적지 않은

발전을 해 왔다. 남북경제교류협력은 지금까지 교역 위주로 발전해 왔는데 경협 초기에 1천9백만 달러에도 미치지 못하던 남북교역 규모는 1991년에 1억 달러를 돌파하였고, 1995년 2억 달러 돌파에 이어 2000년 이후에는 4억 달러 수준에 이르고 있으며, 2003년에는 7억 2천만 달러를 초과하여 해가 갈수록 증가세를 보이고 있다.

남북한간에는 현재 「남북기본합의서」와 「부속 합의서」가 체결되어 있고 이에 근거하여 「남북경협 4개 합의서」가 체결되어 있다. 「부속합의서」에서는 자원의 공동개발, 합영·합작 등 경제협력사업의 대상과 형식, 물자교류의 품목과 규모, 교류물자의 가격, 대금결제 방식, 투자보장, 이중과세의 방지, 분쟁조정절차 등 일반적인 국제통상조약의 내용으로 삼을 수 있는 13개 항목에 관하여 쌍방이 합의하여 정하도록 하고 있다. 남북은 이 중 「남북경협 4개 합의서」를 통하여 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁절차, 청산결제에 대해서 합의하여 남북경제협력의 리스크를 제거하고 안정성을 높이는 법적·제도적 기반을 마련하였다.

그러나 동 합의서는 주로 남측의 대북투자과 관련된 내용으로 구성되어 있는 실정이며, 통관·검역·원산지규정 등 남북교역시 실무상 직면하는 문제에 대해서는 아직도 합의를 못하고 있다. 또한 동 합의서를 구체화하는 후속협약도 「청산결제업무에 관한 합의서」를 제외하고는 답보상태를 보이고 있어 향후 세부 분야에 대한 남북 당국간 합의를 통하여 보다 안정적인 제도적 틀로서 발전해야 할 과제를 남기고 있다.

한편, 남북한간의 기업창설, 이윤분배, 기술자 및 노동자채용, 기업의 경영과 조직, 기업해산, 상사중재 등에 대해서는 북한은 아직도 아무런 조치를 하지 않고 있다. 또한 북한 내부적으로도 남북교역 및 남한기업의 대북한투자에 대해서 적용할 수 있는 마땅한 국내법규가 없는 실정이다.

남한은 「남북교류협력에관한법률」과 그 시행령을 통해서 특별히 남북한간의 경제교류·협력을 추진하기 위한 국내법적 토대를 마련하고 있으나 북한은 남북교류협력을 추진하기 위한 특별입법을 하지 않고 있다. 다만 북한은 북한 「헌법」, 남북간의 경제협력에 관한 합의, 외국투자관련법규, 「대외경제중재법」, 「대외민사관계법」, 「무역법」 등의 국내법 틀 속에서 남북한간의 교역에 따른 문제를 해결하려는 것으로 보인다.

앞서 살펴본 바와 같이 이러한 법들은 그 자체에 헌법상의 외국인투자보장 문제, 법률정보의 접근 문제, 법률조항의 구체성 문제, 분쟁해결법규의 실효성 문제, 법률의 대외지향성 문제, 법률적용사례의 부재 문제 등 많은 문제점을 지니고 있으며, 그나마도 남북교역은 민족내부거래라고 하여 남한기업에게 그대로 적용할 수 없게 되어 있다.

남북교역과 관련된 법제 구축이 이루어지고 있는 현재의 과도기적 상황에서 단기간내에 사회·경제 체제를 달리하는 남북간에 관련법규에 대한 완벽한 준비를 합의할 것을 기대하기에는 현실적으로 무리가 따른다. 이러한 문제는 어느 정도의 시간을 가지고 남과 북이 협의를 통하여 점진적으로 해결할 수 밖에 없을 것으로 보여진다.

현재 남북관계의 기본적 흐름을 볼 때, 향후 남북한간에는 여러 분야에 걸쳐 상당한 합의문서의 체결이 예상된다. 이러한 합의문서가 적법하게 체결되어 그 효력을 발생하기 위하여는 그 법적 형식 및 체결과정에 대하여 우리 정부의 상당히 신중하고 치밀한 접근자세가 요구되며, 이러한 합의문서의 실질적 이행을 보장하기 위한 제도적 장치 마련을 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

따라서 이하에서는 남북교역과 관련되어 발생하는 법적 불확실성을 제거하여 남북교역을 효과적으로 성사시키기 위한 몇 가지 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 남간의 교역을 효과적으로 실천하기 위해서 우리 정부는 북한측에게 「남북경협 4개 합의서」에 따라 남북교역 및 대북한투자에 특별히 적용할 수 있는 특별입법을 제정하도록 촉구하는 한편, 북한의 대외경제관계법령에서 규정된 독소조항을 보완·개선하도록 적극 요구하여야 할 것이다. 남측은 이미 남북교역과 관련된 각종 법령을 제정하고 이를 현실에 맞추어 정비하는 노력을 기울이고 있지만, 북측은 이러한 노력이 부족한 것으로 보여진다. 따라서 남북교역은 어느 일방의 노력과 희생에 의하여 이루어지는 것이 아니라 남북공동의 노력을 필요로 하는 사업임을 북측에 적극 주지시킬 필요가 있다.

둘째, 「남북경협 4개 합의서」의 실질적 이행을 위하여 우리 정부는 북측과의 충분한 논의를 통하여 남북이 서로 준수할 수 있는 현실적이고 구체적인 세부 하위규정을 시급히 마련하여, 이를 세분화·국제화·명문화하여야 한다. 또한 북한이 합의사항을 이행하지 않을 경우 이에 대한 구속력 또는 대항력을 갖는 담보장치가 마련될 수 있도록 정부의 능동적인 대북 협상전략이 요구된다. 이는 남북간의 각종 합의서 내에 상대방이 합의서를 이행하지 않을 경우에는 불이익을 받도록 하는 규정을 둬으로써 가능할 것이다.

셋째, 남측도 우선 「남북경협 4개 합의서」 및 그 후속 합의서에서 기합의된 규정을 바탕으로 경협 활성화를 위해 적용할 수 있는 부문은 우선 적용하면서 점차 개선해나가야 할 것이다. 예컨대, 투자보장합의서가 발효되었으므로 북한 지역에 투자한 시설과 설비를 자산으로 인정하여 장기 저리의 담보 대출허용하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

넷째, 남북장관급회담과 경험추진위원회 등 당국간 회담의 정례화를 통해 남북교역의 제도적 장치 마련을 위한 실무협의회를 구성·운영하여 남북교역 내지

는 남북경제교류협력을 논의할 상설 채널을 확보하여야 할 것이다. 또한 북측에게 관문점이나 접경 지역에 연락사무소와 전화회선을 설치할 것을 제의하고, 전문 상담역 배치 등을 요구하여 남북교역에 관한 진일보한 법적·제도적 장치 마련으로 남북교역사업의 안정성을 제고시켜야 할 것이다. 이러한 방안들은 자유로운 기업 활동을 영위할 수 있는 통행, 통신, 통화(3통) 보장을 통해 직교역 체제로의 전환을 추진하는데 역점을 두고 추진되어야 할 것이다.

다섯째, 이와 함께 우리정부는 북측에게 남북간의 교역과 상사활동을 포괄적으로 규율하고 국제통상조약으로서의 성질을 지니는 가칭 ‘남북교역협정’의 체결을 촉구하여야 한다. 남북간 체결한 「부속합의서」에 남북경제교류협력의 실시에 관한 구체적인 사항을 남북이 서로 합의하여 정하도록 하고 있는 이상 남북간의 교역협정 체결은 충분한 법적 근거를 지니고 있다.

일반적으로 국가간 통상협정에는 쌍무적 투자보장협정이 보편화되어 있다. 그 주요 내용은 최혜국 대우, 국유화수용·몰수에 대한 보장, 불가항력으로 인한 손해발생시 이에 대한 보상, 투자원본 및 이익 회수의 보장, 과실송금의 보장, 공정한 분쟁해결의 보장 등을 내용으로 하고 있다. 그러므로 향후 남북이 남북교역협정을 체결할 때에는 협정문 안에 남북한간의 교역을 민족내부거래로 한다는 규정을 전제로 두고 투자원본의 회수에 관한 규정, 과실송금의 보장에 관한 규정, 내국민대우에 관한 규정, 수용 또는 국유화의 방지 보장에 관한 규정, 통관과 비관세에 관한 규정, 통화와 대금결제 및 지급방법에 관한 규정, 이중과세 방지에 관한 규정, 준거법과 분쟁해결에 관한 규정, 투자보험과 투자보증에 관한 규정 등이 포함되어 있어야 할 것이다.

여섯째, 위에서 언급한 방안들이 당장 실현되기 어렵다면, 차선의 대안으로 북한에 진출하는 우리기업의 투자보호를 위한 측면에서라도 북한의 헌법과 외국인투자관련법령 및 대외경제관련법령 등에 일정기간 동안 수용이나 국유화가 없을 것임을 보장하거나 국제기준에 합당한 보상지급을 약속하는 구체적인 내용을 포함하는 조항을 삽입하도록 요청하여 우리기업들의 북한진출에 불확실성을 감소시켜 주어야 할 것이다.

한편, 이상에서 언급한 사항들이 성사되기 전까지는 우리기업들도 대북교역 및 투자시 ‘남한기업의 대북교역 및 투자에 대해 북한의 외국인투자관련법령과 대외경제관련법령들이 적용된다는 점’을 계약서에 반드시 명기함으로써 적어도 북한이 인정하는 법적 보호를 받도록 하는 것이 필요할 것이다. 아울러 계약서 내에 불가항력조항이나 분쟁해결 방안 등 간접적인 투자보호방법이 될 수 있는 관련규정을 명확하게 삽입하여 거래 및 투자위험을 줄이는 노력도 함께 하여야 할 것이다.

남북교역의 활성화는 어느 한쪽의 일방적인 노력이나 지원을 통하여 이루어지는 것이 아니라 남북 상호간에 이해와 협력이 선행될 때 비로소 가능하다. 따라서 남북한 당국은 서로 남북교역의 불확실성을 제거하기 위한 법률과 제도의 개선을 위해 노력하는 자세가 필요하다. 특히 우리정부는 북측의 수용 가능성 및 남북교역에 미치는 영향을 신중히 고려하여 북한당국과 협의해 나가야 할 것이다.

마지막으로, 남북교역과 관련된 당사자들은 남북한 경제공동체의 형성과 발전을 추구하는 현 단계에서 북한지역의 경제운영 및 상황은 우리 경제와 결코 무관하지 않다는 점을 상기하여야 한다. 이러한 측면에서 향후 북한법규의 규범과 현실의 일치문제에 관한 진일보된 심층적인 연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 김명기, “북한의 국제법상 지위”, 『국제문제』, 1993. 10.
- 김연철, “북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망”, 『통일문제연구』, 제9권 제2호, 1997.
- 김연철·신지호·동용승, 『남북경협 GUIDE LINE』, 삼성경제연구소, 2001.
- 김영윤, “남북교역의 현주소 : 무엇이 경협확대의 제약요소인가?”, 『2004 북
한경제 심포지엄 자료』, 한국수출입은행·통일연구원, 2004. 7.
- 동명환, “중소기업의 남북경협환경”, 연구보고서 2003-2, 경남대학교 극동문
제연구소, 2003.
- 박명희, “공화국대외민사관계법의 몇가지 특징에 대한 이론적 고찰”, 『김일성
종합대학학보: 력사, 법학』 제43권 4호, 김일성종합대학출판사, 1997.
- 박석삼, “남북경제협력의 현황과 향후 과제”, 한국은행, 2002.
- 박정원, 『북한의 대외경제중재법에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2000.
- 배종렬, “남북경제협력 사업의 문제점과 개선방안”, 『북한경제논총』, 제9호,
2003.
- _____, “남북교역의 환경변화와 해결과제”, 『수은북한경제』, 2004년 여름호,
한국수출입은행, 2004.
- _____, “북한 외국투자관계법령의 문제점과 대책”, 『남북한경제협력; 발전전
략과 정책과제』, 배종렬·박유환편, 한국수출입은행, 2000. 4.
- 법원행정처, 『북한의 중재제도 : 국가중재재판제도를 중심으로』, 통일사법정
책자료 95-IV, 법원행정처, 1995.
- 손경원, 『국제무역분쟁해결제도』, 평양, 2003.
- 신지호, “7·1조치 이후의 북한경제”, 『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 제7호, 한
국개발연구원, 2003. 7.
- _____, 『북한의 개혁·개방: 과거·현황·전망』, 한올아카데미, 2000. 9.
- 신웅식, “북한의 대외경제계약법”, 『월간 경영법무』 제17호, 한국경영법무연
구소, 1995. 8.
- 오승렬, “북한의 개방정책”, 『북한의 개방과 개혁정책』, 인제대학교 인문사회
과학연구소, 2001. 10.
- 유승호, “남북한간 청산결제제도 도입의 효과”, 『수은해외경제』 2003년 10월
호, 한국수출입은행, 2003.

- 유하영, “국제법상 남북한 교역에 관한 연구”, 명지대학교 대학원 박사학위 논문, 1994.
- 이동철, “최근 남북경협에의 여건과 향후 과제”, KOTRA, <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/030306.jsp>, 2003.
- 이재곤·박덕영, “남북한 경제교역상의 국제법적 문제점 및 그 대책에 관한 소고”, 『90 신진학자 북한·통일연구논문집』, 통일부, 1990.
- 이종근, “북한생산의 원가구조”, 연구보고서 2003-1, 경남대 극동문제연구소, 2003. 2.
- 장명봉, “북한 개정 헌법(1998.9.5)의 경제조항 변화의 고찰”, 현대경제연구원, 『통일경제』, 46호, 1998.
- 제성호, “남북경협에 따른 법적 문제와 대응방안”, 『통일경제』, 제7호, 현대경제사회연구원, 1995.
- _____, 『남북한특수관계론』, 한울, 1995,
- _____, “북한의 외국인 투자관련 법령 분석 및 평가”, 『統一研究論叢』, 제2권 1호, 민족통일연구원, 1993.
- 조명철·이성봉, “남북경협 4대 합의서의 보완 과제”. 『통일경제』 제78호, 2001. 11.
- 지길홍, “남북경협에의 국제환경 변동 : 대(對)동북아 국가와의 협력을 중심으로”, 『통일연구논문집』, 대학통일문제연구소협의회, 2002. 10.
- 최수영, 『남북한 경제교류·협력 제도화 방안』, 통일연구원, 2001.
- _____, “북한의 대외경제 개방 정책과 전망”, 통일연구원, 1994, 12.
- 최승환, “남북교류협력의 활성화를 위한 기본원칙과 법적·제도적 개선방향”, 『국제법연구』 제1권 1호, 국제법학회, 1993.
- 최신림·이석기, 『남북한 경제협력 방안』, 산업연구원, 2000.
- 통일부, 『2004 통일백서』, <http://www.unikorea.go.kr>, 2004.
- _____, 『남북교역실무안내』, 통일부 교류협력국, 2004. 12.
- _____, “남북경협 합의서 해설자료”, 『보도자료』, 2001. 5. 25.
- _____, “평화와 협력의 실천”, 『최근 남북합의사항 설명자료』, 2002. 9.
- _____, “투자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용”, 『보도자료』, 2000. 11. 13.
- 한국개발연구원 북한경제팀, 『북한경제리뷰』 제2권 6호, 한국개발연구원, 2000.
- 한국무역협회·통일부, 『남북교역실태조사결과』, 2003. 9. 30.
- 한국은행, “2003년 북한 경제성장률 추정 결과”, 『보도자료』, 2004. 6. 8.
- KOTRA, 『2003년 북한의 대외무역동향』, 2004.

민주조선, 1998년 3월 10일, 13일, 17일.

2. 외국문헌

Andrew Natsios, “The Politics of Famine in North Korea”, Special Report, United States Institute of Peace, August, 1999.

Broches, Aron, “Bilateral investment protection treaties and arbitration of investment disputes”, 『The Art of Arbitration』, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1982.

Bryan, Greyson·Horton, Scott·Radin, Robin. “Foreign Investment Regulations of the Democratic People’s Republic of Korea”, Fordham International Law Journal, Vol. 21, 1997.

Scott Snyder, “Challenges Building a Korea Peace Process : Political and Economic Transition on the Korea Peninsular”, Special Report, United States Institute of Peace, June, 1998.

UNDP·UNIDO, 『DPRK’s Rajin-Sonbong Economic Trade Zone: Investment & Business Guide』, June, 1996.

木棚照一, “朝鮮民主主義人民共和國の對外民事關係法に關する若干の考察”, 『立命館法學』, 第249號, 東京 : 立命館大學法學會, 1996.

西尾 昭, 『朝鮮民主主義人民共和國 外國人投資關聯法制』, 東京: 啓文社, 1997.

또래 협력학습(peer tutoring)을 통한 북한이탈 대학생의 학업 적응 프로그램 개발 및 평가 연구



전 명 남

(연세대 교육개발센터)



김 현 아

(통일부 하나원)

목 차

【 요약 문 】	279
1. 서론	281
2. 또래 협력학습	282
3. 북한이탈 대학생의 학업적응	286
4. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습(peer tutoring) 프로그램 개발	297
5. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습(peer tutoring) 프로그램 평가	303
6. 결론과 제언	311
【 참고문헌 】	314

【 요약 문 】

대학에 재학중인 북한이탈 학생들의 학업실태를 조사하여 이에 기초한 또래 협력학습(peer tutoring)프로그램을 개발하여 평가하는데 연구의 목적이 있다. 또래 협력학습은 현대의 대학생들이 가지는 고차적이고 어려운 학문적 및 사회적 요구에 부응할 수 있는 효과적인 학습방법으로 인정받아오고 있다. '또래 협력학습(peer tutoring)'은 '유사한 연령'과 '비슷한 교육수준'의 학생들이 '튜터(tutor)'와 튜티(tutee)'의 역할을 맡아서, 함께 돕고 가르치며 배우는 학생주도의 학습방법이다. 또래 협력학습의 이론적 배경은 특히, '인지발달론', '사회심리학 이론' 및 '개인 및 전문적 발달론'의 도식에 기반을 두고 발전해오고 있다. 이 연구에서는 또래 협력학습의 이론적 기반을 탐색하여 북한이탈 대학생을 위한 학습방법으로 적용하였다.

북한이탈 대학생의 학습 실태에 대한 설문지와 면접반응 결과, 학교공부와 진로문제가 가장 우선 순위의 고민으로 나타났으며, 대학입학 후 공부를 하면서 느끼는 어려움의 정도에 대해 '매우 어렵다'와 '조금 어렵다'고 반응자 모두 대답하여 학생들 모두 대학에서 공부를 하는데 어려움을 느끼고 있음이 드러났다. 면접반응 결과 북한이탈 대학생들은 대학교육에서 활용되는 언어사용과 남북간의 언어차이(특히 영어)로 인해 대학 공부가 힘들다고 했다.

이러한 북한이탈 대학생을 위해 자신이 공부하고 싶은 교과목이나 학습내용을 가지고 튜터와 튜티가 주도적인 상호작용을 할 수 있는 협력학습 프로그램을 개발하였다. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램의 내용은 '오리엔테이션', '세미나', '학생개발의 날(Students Development Day)', '30시간의 또래 튜터링', '포럼 및 참가자 시상'으로 구성되었다. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램 평가 결과, 참가자들의 만족도가 높게 나타났다.

정부차원의 통일 및 대북정책이 주도적으로 전개되더라도 문화적 및 교육적 여건이 함께 발맞추어 나가지 않으면, 남북 분단의 장벽을 극복해내는 것은 불가능할 것이다. 이 연구의 시작과 과정 및 결론에 나타난 바와 같이, 북한이탈 대학생들이 성공적인 대학학습을 할 수 있도록 하기 위해서는 '또래 협력학습 프로그램'과 같은 체계적인 학습지원이 학교 내·외부에서 제공될 필요가 있다.

1. 서론

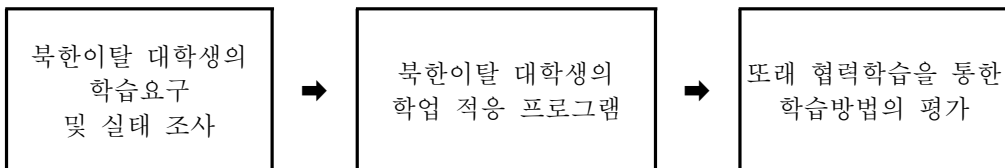
1.1. 연구의 목적

또래 협력학습(peer tutoring)을 통해 북한이탈 대학생의 학교에 대한 소속감과 학업증진을 목표로 하는 학업적응 프로그램 개발 및 평가 연구이다. 대학내에 재학 중인 북한 출신 학생들의 학업적응을 지원하기 위한 이 연구의 구체적인 목표는 다음과 같다.

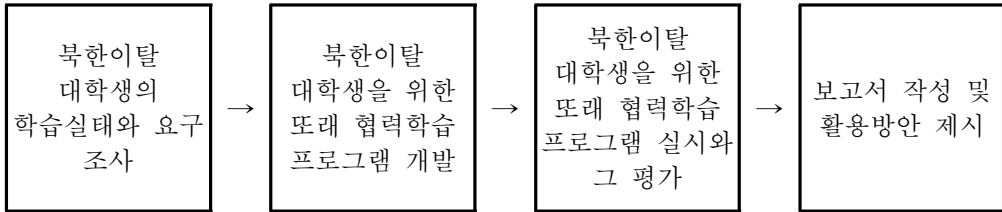
- 북한이탈 대학생들의 학업에 대한 요구 및 학습실태를 조사하여 학습지원의 기초 자료를 구축한다.
- 북한이탈 대학생들의 학업에 대한 흥미를 유발하고 학업증진에 도움을 제공한다.
- 북한이탈 대학생들의 학교에 대한 소속감을 부여하고 증진시킨다.
- 또래 협력학습을 통한 북한이탈 대학생의 학업 적응 프로그램을 개발한다.
- 북한이탈 대학생들의 학업 적응도를 극대화한다.
- 북한이탈 대학생의 또래 협력학습 프로그램 평가를 실시하여 개선과 보완을 기한다.

1.2. 연구의 범위

또래 튜터링 협력학습을 통한 북한이탈 대학생의 학업 적응 프로그램 개발 및 평가 연구는 다음의 세 가지 범위에 초점을 두고 있다.

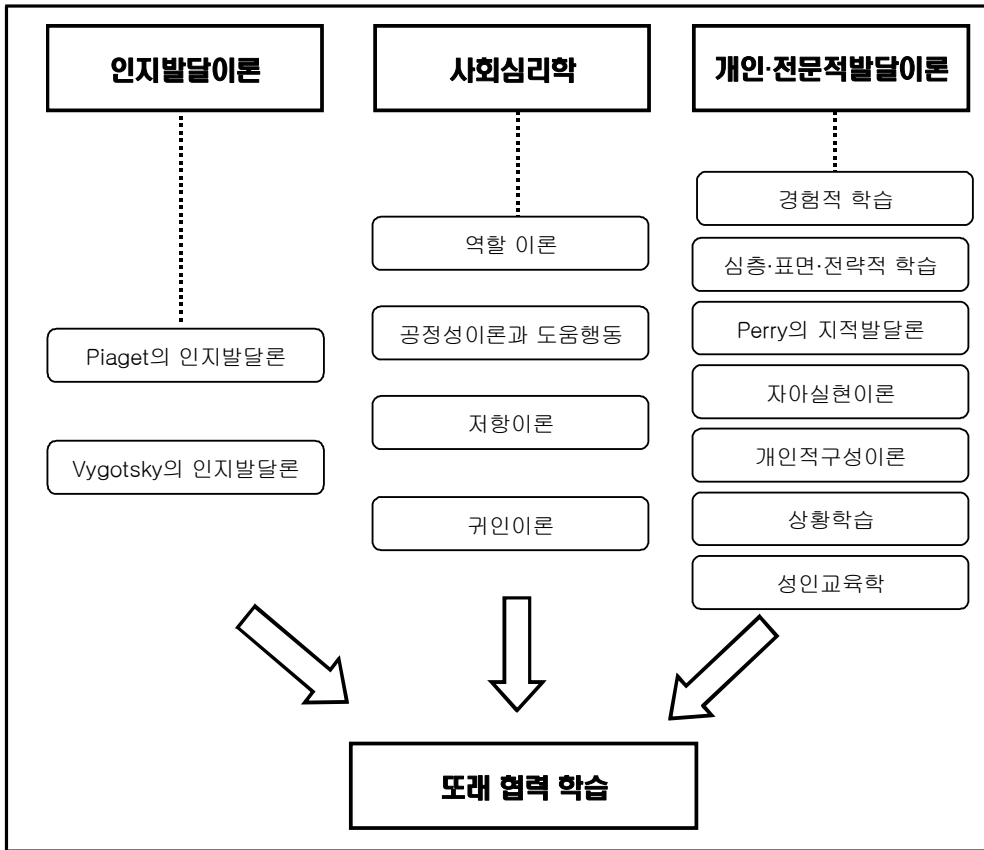


1.3. 연구의 방법



2. 또래 협력학습

또래 협력학습(peer tutoring)이 학생들의 학문적 성취를 증진시키는데 효과적인 방법으로 인정받아오고 있다(Greenwood, Carta, & Hall, 1988; Jenkins & Jenkins, 1985; Lew, Mesch, Johnson, & Johnson, 1986; Magolda & Rogers, 1987). ‘또래(peer)’는 같은 사회적 입장에 있는 개인을 가리킨다. 또래는 경험적 정의로 사용되는 경향이 있으며(Goldschmid & Goldschmid, 1976), ‘유사한 연령’과 ‘비슷한 교육수준’의 학생들이 될 수 있다. 또래 협력학습에서 또래는 ‘협동하는 또래(co-peers)’ 혹은 ‘가까운 또래(near-peers)’이다. 또래 협력학습은 학생들이 협동적으로 공부하는 방법의 하나로, 전문적인 교사가 아닌 유사한 사회적 집단의 사람들이 서로 함께 학습하도록 돕고, 가르치면서 스스로 학습하는 방법이다(Topping, 1996). 또래 협력학습에는 다양한 유형이 있으나 그 가운데 또래 튜터링 방법이 1990년대에 대학에서 가장 활발한 학습법이다. 토핑(Topping)에 의하면 또래 협력학습에서는 구체적으로 취하는 역할에 따라 다른 특징이 있다. 튜터링 상황에 따라 누군가가 ‘튜터(tutor)’의 역할을 하고, 반면에 누군가가 ‘튜티(tutee)’의 역할을 맡게 된다. 즉, 누군가가 튜티를 맡는 반면에 또 다른 누군가가 튜터의 역할을 맡게 된다. 포만과 카즈덴(Forma & Cazden, 1985)은 또래 협력학습이 발생하면, 두 명의 개인들 간에 ‘지식(knowledge)’ 면에서 차이가 있을 필요가 있다고 주장한다. 그래서 대부분의 또래 협력학습에서는 보다 지식이 많은 사람들이 지식이 적은 사람들에게 튜터로서 행위할 수 있다.



<도 1> 또래 협력학습 방법의 이론적 배경과 틀

또래 협력학습은 특히, 현대의 대학생들이 가지는 고차적이고 어려운 학문적 요구와 사회적 요구에 맞추어서 발달되고 있다(Bruffree, 1978; Magolda & Rogers, 1987). 또래 협력학습 방법이 학생들의 능동적인 학습에 대해 직접적으로 초점을 맞출 수 있는 유용한 전략임에도 불구하고, 국내에서는 그 의미의 이해 뿐만 아니라 접근의 문제점에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 따라서, 이 연구는 또래 협력학습방법의 의미를 기술하고, 이론적 기반을 탐색하여, 북한이탈 대학생들을 위한 학습방법으로 적용하고 평가해내는데 목적이 있다.

형식적인 고등교육에서 또래 협력학습 방법의 활용은 1951년에 독일의 자유 베를린 대학(Free University of Berlin)의 ‘또래에 의한 교수(teaching by peer)’에서 시작되었다. 또래 협력학습 방법은 특히, ‘인지발달론’, ‘사회심리학 이론’ 및 ‘개인 및 전문적 발달론’의 도식에 기반을 두고 발전해오고 있다.

2.1. 또래 협력학습의 인지발달론적 이론적 기초

또래 학습의 가치는 삐아제(Piaget)와 비고츠키(Vygotsky)의 인지발달론에서 강조되어 왔다. 삐아제(Piaget)는 특히 여러 가지 관점에서 생기는 ‘인지적 갈등(cognitive conflict)’의 가치를 강조하였다. 새로운 정보에 직면한 개개인은 자신의 현재의 지식의 정신적 조작과 사고에 맞지 않는 경우에 ‘인지적 불평형(disequilibrium)’을 야기한다고 보았다. 이것은 학습자의 새로운 정보의 ‘동화’를 이끌며, 세계에 대한 이해를 수정하도록 해준다. 그리하여 새로운 ‘평형’이 일어나도록 돕는다. 이러한 방식으로, 학습자는 자신의 지식을 구성한다. 삐아제(Piaget, 1971)는 또래간의 협동이 사고와 토론의 실제적인 교환을 격려해 준다고 믿었다. 또한, 또래간의 협동이 마음(mind), 객관성(objectivity), 성찰(discursive reflection)의 발달에 핵심적이라고 보았다. 또래 튜터링에 대한 Piaget의 영향은 현재의 연구들에서 빈번히 언급된다. 링과 시트(Ring & Sheets, 1991)는 튜터 훈련 프로그램에 기반을 두는 ‘연구-기반적 이론 모델’을 제안하였는데 여기에서 학생들이 보다 자기-주도적이 되는 삐아제(Piaget)의 능동적 학습을 강조하였다. 코흐(Koch, 1992)가 제안하는 짝문제해결(pair problem-solving)과 수학학습을 위한 ‘소집단 협동 그룹’은 역시 삐아제(Piaget)의 구성주의의 중요성을 강조하고 있다.

인지 발달은 사회적 상호작용을 필요로 한다며, 비고츠키(Vygotsky, 1962)도 또래 학습을 가치롭게 생각했다. 비고츠키(Vygotsky)는 또래간의 협동 혹은 연장자의 안내로 발달될 수 있는 기술의 범위는 혼자서 획득할 수 있는 어떤 것보다도 크다는 근접발달대(zone of proximal development : ZPD) 이론을 주장하였다. 포만과 카즈덴(Forman & Cazden, 1985)은 공동으로 공부하는 방법과 혼자서 공부하는 수행의 효과를 비교하는 연구결과를 설명하기 위하여 비고츠키(Vygotsky)의 근접발달대(ZPD)의 이론적 틀을 사용했다. 우드(Wood, 2001)도 또래 협력학습 지원의 주요 특징으로 근접발달대(ZPD)에서의 비계설정(scaffolding)의 중요성을 강조하였다.

2.2. 또래 협력학습의 사회심리학적 이론적 기초

슬래빈(Slavin, 1985)은 모든 협력학습 방법은 사회심리학적 연구와 이론에 기초를 두고 있다고 주장한다. 또래 튜터링의 사회심리학적 이론적 기초는 ‘역할이론’, ‘공평성 이론’, ‘저항이론’, ‘귀인이론’ 등에서 찾아볼 수 있다. 또래 튜터링 학습에 대한 사회심리학적 이론적 조망은 이 학습방법의 문제를 최소화하고

학생들의 학습에서의 이득을 최대화하는데 도움을 제공할 수 있다. ‘역할이론(role theory)’의 경우 사람들의 행동은 맡고 있는 역할을 살펴봄으로써 이해할 수 있다는 접근이다. 고프만(Goffman, 1956)은 ‘역할(role)’이란 용어를 특별한 행동의 수행에 관련시키고 있다. 역할은 사회적 구성원의 행동 세트(set of behaviors)로, ‘태도(attitudes)’, ‘의무(obligations)’, ‘특권(privileges)’과 관련되며, 지위를 차지하고 있는 개개인에 관한 기대와 관련된다. 또래 협력학습의 대표적인 또래 튜터링에서도 튜터와 튜티라는 역할을 맡게 된다. 호킹(Hawkins, 1982)은 ‘친구’와 ‘가르치는 사람’이라는 튜터의 이중 역할에서의 어려움을 보고하였다. 길람(Gillam et al., 1994)도 글쓰기 실험실의 맥락에서 튜터와 튜티들의 역할을 탐색하여 ‘동료학생의 역할(fellow student)’과 ‘보다 능력있는 학생(more capable peer)’이라는 문제의 이중 역할을 발견하였다. 또한 튜티인 학생들은 마찬가지로 사회적 평등이나 갈등을 느낄 수 있다.

2.3. 개인 및 전문적 발달론의 이론적 기초

손더와 킹던(Saunders & Kingdon, 1998)은 또래 협력학습의 이론적인 틀로써 개인적 및 전문적 발달론을 제안하고 있다. 이를 구체적으로 보면 경험적 학습, 심층·표면 및 전략적 학습 페리(Perry)의 지적발달론, 자아실현 이론, 개인적 구성이론, 상황학습, 성인교육학 등이다. 1969년에 로저스(Rogers)에 의해 시작된 ‘경험적 학습(experiential learning)’에서 행동에 중요한 영향을 미치는 유일한 학습은, ‘자기 발견 및 자기약속의 학습(self-discovered, self-appointed learning)’이다(Rogers, 1969, 153). 로저스(Rogers)에게 경험적 학습은 개인적 변화와 성장과 동일한 개념이다. 로저스(Rogers)는 ‘학습에 대한 학습’, ‘변화에 대한 개방성’을 강조하였다. 또래 튜터링 학습활동에 내재하고 있는 개인적인 관여 및 능동적 학습은 경험적 학습과 연관성이 있다. 스웨덴의 마톤(Marton)의 연구와 영국의 엔위슬(Entwistle)에 의한 ‘심층학습(deep learning)’·‘표면학습(surface learning)’ 및 ‘전략적 학습(strategic learning)’은 개인적 및 전문적인 발달 이론의 면에서 또래 튜터링 학습을 뒷받침하고 있다. ‘변환’을 욕구로 하는 ‘심층 학습’은, 자료와 아이디어를 이해하고 관여하며, 새로운 자료를 기존의 인지 구조에 관련시키려는 것으로 특징지을 수 있다. 심층처리적인 학생들은 교육과정 내용에 능동적으로 개입한다. ‘표면학습’은 ‘재생산 지향적이며, 목적(purpose) 혹은 전략(strategy)에 대해 반성하지 않고 공부하는 것을 가리킨다. 또한, 전략적 접근 혹은 조직화 접근은 일반적으로 학점을 최대화하려는 접근을 의미한다. 전략적 접근을 취하는 학생들은 학업단서에 민감하며, 단서를 탐색하

고, 강의자의 질문이나 단서를 사용하여 이전 시험지를 꼼꼼히 검토한다. 전략적 접근의 학생들은 학업평가의 필수요건이나 준거에 특히 민감하다. Pask(1975)는 학습에 대한 학생들의 접근 유형에 기초하여 '대화 학습 이론(conversation theory of learning)'을 제안하였다. Pask의 접근에 따르면 가장 결정적인 학습 방법은 '가르치며 공부하기(teachback)'이다. 즉, 한 사람이 다른 사람에게 공부한 것을 가르치는 방식이다. 특히, Lave 등(Lave, 1999; Lave & Wenger, 1990)의 '상황학습(situated learning)' 이론에서는 '학습은 활동, 맥락과 그것이 일어나는 문화의 함수'라고 가정한다. 이러한 신념은 많은 교실 학습 활동이 추상적이고 명백히 맥락-탈피적 지식인 점과는 대조를 보여준다. 상황적 학습의 두 가지 주요한 원리는 지식은 실제의 맥락에서 제시될 필요가 있으며, 학습은 사회적 상호작용과 협동을 필요로 한다는 것이다.

3. 북한이탈 대학생의 학업적응

2004년 7월 말 기준 국내에 거주하고 있는 북한이탈주민은 5,010명이며, 이 중 전문대를 포함해 대학에 들어간 북한이탈주민은 모두 286명이다(통일부 통계자료, 2004). 특히, 2003년에 대학에 입학한 북한이탈주민자만도 102명에 달하여(전교학신문) 남한에 거주하면서 대학을 다니고 있는 북한 학생들이 증가하고 있다. 이들은 남북한의 교육체계와 내용 또는 사회문화적 차이에서 비롯되는 여러 가지 적응문제에 부딪히고 있음에도 불구하고 북한이탈주민의 대학생활 적응에 관련된 몇몇 연구(이혜경, 2003; 조영아·전우택, 2004)를 제외하고는 이에 대한 체계적인 연구는 이루어지지 않고 있으며 대학생활에 있어서 학업적응이 가장 중요한 적응요인임에도 불구하고 이들의 학습실태에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있으며 이들을 위한 학교당국의 별도 관리 프로그램도 없는 실정이다.

따라서 북한이탈주민의 대학생활에서 학습적 문제를 파악할 수 있는 직접적인 조사를 실시하여 적절한 교육적 방안이나 배려를 고려할 필요가 있다. 이 연구에서는 국가적 과제인 '평화번영정책'과 '대북 화해협력 정책'을 구현하고 남한에서 공부하고 있는 북한이탈 대학생의 학습 실태를 파악하여 보다 실제적인 북한이탈 대학생을 위한 대학 학습지도 방안을 마련하는데 기여할 것으로 기대된다. 또한 실증적인 자료조사를 통해 보다 정확하게 북한이탈 대학생의 학습실태를 알아내어 한국에서 민주시민으로 성장하고자 하는 이들에게 특별한 기관

적 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 이 연구에서 제시되는 실증적 자료는 북한이탈 대학생들이 필요로 하고 있는 대학 학습 지원체제를 구축해 내는데 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다. 이러한 대학 학습 지원체제는 북한이탈 대학생들이 교육 및 지원 프로그램의 결함으로 인하여 남한의 적응 및 학업에서 실패하지 않도록 해주는 안전망 역할을 해 줄 것으로 기대된다.

3.1. 북한이탈 대학생의 교육 및 학습실태 관련 연구

현재 남한 대학에 다니고 있는 대부분의 북한 출신 학생들은 남한의 대학사회에 대해서 충분히 이해하지 못한 채 대학에 입학하게 된다. 그러므로 이들 역시 대학생활 중에 급격한 문화적 차이를 절감하게 되며 대학시기 동안 남한의 새로운 문화에 적응하면서 자신의 존재와 능력을 발견해야 하는 이중부담을 지닌 채 심리 발달상의 위기를 잘 극복해야 하는 입장에 놓이게 된다.

북한이탈 대학생은 남한 교육 체제에 적응할 때 근본적으로 몇 가지 면에서 취약하다. 이들은 남한 학생들과는 다른 교육 과정 속에서 다른 교육 내용을 학습했다. 교육이 지향하는 가치와 인간상이 다른 사회체제에서 교육받았으며 남한 학생들과는 상이한 학과목을 이수했다. 같은 과목이라 할지라도 사회나 국사와 같은 일부 과목에 있어서는 남한에서 가르치는 내용과는 전혀 다른 내용을 배웠다. 따라서 새롭게 학습해야 할 지식이 많고 때로는 새로 배운 지식을 기존의 것과 비교하고 수정해야 하는 경우도 있다. 또한 탈북 이후 남한에 입국하기까지 중국이나 제 3국에서 보내야만 했던 수년 동안 학업을 계속할 수 없는 경우도 많았다. 더구나 지난 10여 년간 북한의 교육제도가 제대로 기능하지 못하여 북한에 있는 동안에도 제대로 학교를 다니지 못한 탈북자들도 있어서 대다수가 학업상의 공백기를 갖고 있다. 그래서 많은 경우 남한의 같은 또래 학생들에 비해 교육 과정이 뒤쳐져 있고 새로이 학업을 시작해야 하는 고충을 안고 있다(조영아·전우택, 2004).

3.1.1. 북한이탈 대학생의 교육적응의 의미와 외국사례

이금순 등(2003)이 지난 2003년 780명을 대상으로 이들의 적응실태를 조사한 결과 북한이탈청소년들의 경우 남한사회에 적극적으로 적응하기 위해서는 진학이나 학업문제가 가장 중요한 것이라고 생각하고 있었으며, 이들이 남한에 오기 전에 기대한 것도 학업이지만, 현재 가장 중요하게 생각하고 있고 동시에 고민하는 것도 학업문제라고 하였다.

교육적응이란 학습자가 교육제도 및 교육환경과 상호작용함으로써 교육적으로 성장 발달해 나가는 과정이라고 정의할 수 있다. 이러한 교육적응을 미시적 차원에서는 개인 심리에 초점을 둘 경우에는 교육상황에 관련된 자아개념, 태도, 동기, 갈등, 정서, 불안 등의 요인이 포함된다. 반면 거시적 차원에서의 교육적응은 교육제도, 교육풍토, 인간관계, 학교생활, 교수학습 등의 과정에서 나타나는 상호작용을 의미한다. 특히 다양한 교육적 상황에서 개인이 학습활동을 전개하면서 변화·발전해 나가는 과정이라고 할 수 있다. 또한 교육적응을 사회문화적 적응의 유형에 비추어 보면 동화형, 분리형, 주변형에서 벗어나 통합형을 지향하는 교육적 과정이라고 할 수 있다(오기성, 2000).

특히, 대학생활에서 적응한다는 것은 기본적으로 대학 내에서 학업과 관련된 생활 즉, 수업이나 시험 등의 구체적인 학업에 적응하는 것을 의미하며 대학 내에서의 대인관계나 과외 활동 등의 사회생활에 적응하고 심리적 스트레스에 대해 적절히 대처하며 자신이 다니는 대학이나 학교 학생에 대한 전반적인 애착이나 호감, 유대감을 갖는 것이다(Baker & Siryk, 1984). 이를 통해 북한이탈 대학생의 대학생활 적응 또한 학업 적응이 우선되어야 함을 시사한다.

발달단계상 대학 시기는 자아정체감을 형성하고, 미래 사회인으로서의 역할을 감당하기 위한 준비를 해야 하는 시기로(Erikson, 1950), 청년기의 대학생들은 대학 생활의 갈등과 혼란을 겪고 해결해나가는 과정을 통해 통합된 자기인식과 정체감을 이룩하게 된다. 그런데 이민자나 난민들과 같이 문화가 바뀐 사람들은 이러한 이 시기의 발달적 위기를 극복하는데 더 큰 어려움을 느낀다. 자신이 그동안 살아왔던 환경과 문화가 바뀐으로써 오는 정체감의 혼란이 청년기에 부딪히는 자신의 존재와 능력에 대한 개인적인 혼란감과 맞물리면서 심각한 정체성 혼란에 빠질 가능성이 커진다. 또한 발달 단계에 따른 어려움이 이문화 적응상의 어려움과 겹쳐지면서 개인적인 문화적응 역시 더욱 힘들어진다(Tobin & Friedman, 1984; Yeh, 2003).

이민자나 난민의 연구에 의하면 이들은 그 나라에서의 사회경제적 지위를 습득하기 위해 고등교육을 선택하게 되나 진학을 시도하더라도 영어가 미숙하거나 이주 전 국가와는 다른 교육과정 및 평가로 인해 이주 및 난민자에 대한 차별을 경험하며 이로 인해 정체감 형성에 어려움을 느끼는 것으로 보고되어졌다(Truong, 2001). 또한 학습차이를 극복하지 못할 경우 중도탈락하게 됨을 알 수 있었다(Trinh, 2002). 그는 베트남 난민학생 11명의 수료자와 중도탈락자 14명을 대상으로 하여 이들의 동기정도, 이주에 대한 극복능력, 자기교습 혹은 자기훈련, 학습동기, 교사 및 부모의 지지 정도를 살펴보았는데, 중도탈락자 집단은 자신이 왜 공부를 해야 하는지에 대한 학습동기가 부족하고 부모들이 베트

남에 그대로 남아 있는 단독 입국자가 대부분 이었다. 이를 통해 똑같이 학습에 대한 어려움을 느낀다 하더라도 학습목적과 동기가 뚜렷하고 부모의 지지 상태가 양호할수록 이주민 혹은 난민들의 학교적응이 훨씬 용이함을 알 수 있다.

물론 탈북과정을 경험하고 극복하는 회복력이나 가족적 지지체계 등의 개인차 요인이 북한이탈 대학생 학교생활 적응에도 영향을 미치겠지만, 학교체제 및 교수방법 등의 이중문화적인 차이로 인하여 경험할 수 있는 학습의 어려움을 학교당국에서 이들을 위한 다양한 학습지원 프로그램을 도입하여 적극적으로 도움을 주는 것이 바람직할 것이라고 생각한다. 이들은 북한에서의 대학학력이 인정되지 않는 상태에서 남한대학에 편입하거나 남한에 입국 후 여러 가지의 다양한 직업경험을 통해 남한사회에서 차별당하지 않고 떳떳하게 살아갈 수 있는 유일한 방법이 대학진학이라고 생각하고 대학생활을 시작하게 된다. 학습으로 인해 대학생활에 어려움을 느끼고 있음에도 불구하고 개인의 문제로 치부해 버릴 경우 이들은 또다시 우리사회의 주변인으로 남게 될 것이다. 따라서 북한이탈 대학생이 대학사회에서 중도탈락하지 않고 남한대학에서 제대로 적응하고 대학졸업 후에도 이들이 남한사회의 중요한 사회인이 될 수 있도록 지원해주어야 할 필요성이 대두된다.

3.1.2. 이주민과 난민 연구에서의 교육문제

난민 아동과 청소년은 개인적 문화적 적응에서 제도적 차원에 이르기까지 학교환경에서 어려움을 겪고 있다(Huang, 1989; Schapiro). 새로운 문화에 접하면서 난민학생들은 학교에서 외국인이 된 것과 같은 문제를 경험하게 된다. 언어, 억양, 옷차림에서의 차이, 의사소통과 사회적 상호작용의 문화적 차이, 습관과 음식의 차이 등은 학교 동료들로부터의 편견과 차별을 유발하게 한다. 뿐만 아니라 학교당국과 정신건강 전문가들은 외상(trauma)을 겪어왔던 난민 아동의 행동에 대해 오진을 하기도 하고(UN Educational, Scientific, and Cultural Organization, 1952) 이러한 것은 학교 배치와 교육지도 방향에 있어서도 문제점을 가져온다. 코크(Kolk, 1987)는 “외상이 있는 어린이는 공격성을 완화시키는 데 어려움이 있고 다른 사람에게 파괴적으로 행동하는 경향이 있다”(p. 16)고 하였다. 유사한 형태가 다른 난민 집단에서도 보고되었는데, 다드파(Dadfar, 1994)는 아프칸 난민에게서, 아드덕코빅 등(Ajdukovic & Ajdukovic, 1993)은 크로아티아 난민에게서, 부스비(Boothby, 1994)는 일반적인 난민 아동에게서 마찬가지로 현상이 있음을 보고하였다.

개인적, 문화적 어려움과 더불어 난민 학생들은 학교 환경이 달라짐으로 인

해 이중적인 어려움을 겪는다(Bemak & Chung, 2002). 난민 학생들은 학업성적의 평가기준의 차이에서 오는 적응의 문제와 스트레스가 더 해진다(Bemak & Chung, 2003). 교육평가의 도구 자체가 그 나라의 문화에 맞게끔 만들어져 있고, 교육기회의 불평등 문제이다. 즉, 이들 난민들은 대부분 도시빈민 학교 체제에서 교육을 받기 때문이다. 이러한 문제는 교사의 질, 교사의 편견, 의욕 없는 교사, 교수매체의 부족, 과대한 학급인원, 난민에게 적합하지 않는 표준화된 교육과정, 본국에서 평가도구에 대한 문화적 편견 등이 포함된다(Dana, 2000; Gibson, 1997; McDonnell & Hill, 1993).

학급규제의 기준과 학교에서의 행동에서의 차이가 더해지면서 과외 시간에도 학교에 입학한 난민 신입생들을 쉽게 접할 수가 없게 되고, 학업에 대한 기대감과 개인적 성장이 생활방식 및 세계관에 적합하지 않을 수도 있다. 많은 난민 학생들은 그들 스스로가 학업적 성공의 가치를 문화적 동화, 건강, 사회적 연계망, 문화적응, 기쁨, 즐거움, 흥미와 같은 질적인 측정에 두기 보다는 성적 순위, 시험점수, 자기수행, 학급순위, 능력별 학급편성, 승부와 같은 경쟁적 성공에 두고 있는 것으로 나타났다(Hertzberg, 1998).

뿐만 아니라 학교에 대한 중요한 문제는 언어습득의 문제이다. 이주한 나라의 언어를 훈련하는데 대부분의 시간이 집중되어지면서, 미국의 경우 제2외국어로 영어를 습득하는 것이 사회통제의 한 형태로 되어져 있다(Gronzalez & Darling-Hammond, 1997). 과도한 언어훈련의 압력은 무력감을 느끼게 하고 이주전 외상을 재현하도록 자극받을 수 있다. 좌절, 분노, 위축, 혼란은 학교실패를 유발하고 문화적응 문제로 이어진다(Bemak & Chung, 2003).

3.1.3. 북한이탈 청소년 및 대학생의 학습실태 관련 연구

지금까지 북한이탈 청소년에 관련된 연구는 북한에서의 교육 및 조직생활(김동규, 1990; 김명진, 1999; 이무철, 1998), 정신건강 및 심리적 특성(김현아·전명남, 2003; 김홍규, 1992; 도중수, 2000; 민성길·신의진, 2001; 민성길·전우택, 1997; 최현·김지영, 1993), 학습을 포함한 남한생활 적응에 관련된 연구(박선경, 1998; 엄경남, 2001; 이기영, 2002; 장창호, 2000; 한만길 등, 1999; 홍덕기, 2001)이거나 적응프로그램 개발 및 방안(오기성, 2000; 정병호, 2001, 2003)이었다.

한만길 등(1990)은 초·중등 및 대학에 재학하고 있거나 최근에 졸업한 학생 및 주민 78명을 대상으로 남한 학교 적응실태를 분석한 결과 첫째 편입학과정에서 대부분의 탈북 학생은 학습수준이나 학습능력의 차이가 나타났기 때문에 1-2년 수준 낮추어서 편입학을 하지만 학교 단계별로 학력을 인정받고 있었

다. 둘째, 이과과목이나 암기과목은 수월하나 국어, 국사, 문법, 영어 등에 어려움을 느꼈다. 셋째 초등학교 편입학한 대부분의 탈북학생들은 비교적 잘 적응하는데 비해, 중등학교나 대학에 편입학한 탈북학생들은 학습능력이 현저하게 낮은 것으로 나타났다. 넷째 남한 교육풍토에 대한 인식에서 교실과 수업분위기의 자유로움에 대해서는 긍정적으로 보는 반면, 개인주의적 내지 이기주의적 성향이 강한 것에 대해서는 부정적 평가를 내리고 있었다. 다섯째 자아상과 관련시켜 볼 때 북한에서의 자신의 모습이 지금보다 더 앞서 있었다고 보는 경우가 많았다. 아울러 탈북학생의 34.1%가 자신이 북한에서 왔다는 것을 모르는 새로운 학교나 지역에서 다시 시작하고 싶어 하는 경향을 보였다. 그는 또한 탈북학생들이 문화적 이질성을 극복하고 교육체계에 적응하는데 도움을 줄 수 있는 남한 교육에 대한 안내서를 통해 사전교육이 필요하다고 보았다. 하지만 이 연구는 대학생에 초점을 맞추기 보다는 초·중등 및 대학생의 광범위한 연구대상을 선정하였기 때문에 북한이탈 대학생의 학습실태로 보기는 어려운 한계점이 있었다.

대학생만을 대상으로 한 연구로는 이혜경(2003)의 연구를 들 수 있다. 이 연구에서 서울에 거주하는 총 7명의 북한 출신 대학생들을 대상으로 질적 연구를 하였는데, 그 결과 대학 진학을 준비할 당시에는 남한 교육 수준에 대한 이해와 경험에 부족하여 혼란스러움과 난감함을 경험하면서도 ‘대학진학을 남한 정착의 지름길’이라고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 대학에 들어와서는 낯선 대학 체계와 내용, 남한 사회에 대한 이해부족으로 당혹감과 혼란스러움을 느낀다고도 하였다. 처음부터 공부를 다시 시작하는 것을 힘들어했으며 특히, 영어 및 남북한간의 학습방법의 차이로 인해 어려움을 겪고 있었고, 쉽게 정을 주지 않는 남한 친구들과 진정한 친구가 되기 힘들다고 느끼고 있었다. 또한 마음의 안정을 얻지 못하여 우울함과 외로움, 죄책감, 집중력 장애를 경험하면서도 힘든 상황을 담담하게 받아들이려고 노력하고 있다고 하였다.

최근 조영아·전우택(2004)의 경우 북한출신 대학생들의 대학생활 적응에 대한 질적 연구를 살펴본 결과, 북한 출신 학생들의 대학입학 동기는 (1) 남한의 전체의 학력 중시 풍토 분위기의 영향 (2) 학연을 맺을 필요성 (3) 새로운 공부를 하고 싶은 동기였고, 학교생활 중의 어려움은 (1) 학업과 정보습득에서 능력의 한계를 경험 (2) 인간관계의 어려움, (3) 타인의 도움을 청하는 것의 어려움, (4) 심리적인 어려움, (5) 학업과 경제적 활동을 병행해야 하는 어려움 (6) 미래와 취업에 대한 걱정 (6) 자기만의 정체감 형성의 어려움이었다.

이들 연구를 종합해 볼 때 영어 및 남북간의 학습차이로 인한 학업 부적응의 문제가 북한이탈 대학생의 주된 고민임이 입증되어졌다. 하지만 이들은 북한

을 탈출하면서부터 신분이 노출되면 불리하기 때문에 자신의 문제를 은폐시키게 되고 제3국 체류기간이 길어질수록 그 누구도 믿고 의지할 수 없으며 혼자 모든 것을 결정하고 판단 내려야 한다는 생각이 굳혀지게 된다. 이러한 자기해결성의 특성은 대학생활에서도 그대로 반영이 되어 평소 학교 친구들이나 교수 등의 주변 사람들의 도움 없이 혼자서 공부를 하고 있어서 혼자 공부를 해야 하는 것으로 인해 학업생활에서 더 큰 난관에 부딪히게 되고 더 힘겹게 대학생활을 하는 것으로 나타났다. 따라서 북한이탈 대학생의 학업증진을 위해서는 학교 및 정부차원에서 보다 적극적인 서비스 개입을 해야 함을 시사해준다.

3.1.4. 선행 연구의 특징과 대학 교육적 측면에서의 한계

북한이탈 청소년 및 대학생에 대한 연구의 주제는 ‘남북한의 교육제도 및 조직성격의 차이에 대한 비교연구’, ‘심리적 특성 및 정신건강에 관련된 연구’, ‘북한 청소년 및 대학생의 적응실태 및 프로그램 개발 연구’에 한정될 정도로 그 담론의 폭이나 깊이가 아직 충분히 이루어지지 않은 상태이다. 뿐만 아니라 이들의 적응 프로그램의 경우도 포괄적인 내용을 다루고 있거나 교육적 및 학습 실태를 파악하고 실질적으로 프로그램을 운영하여 평가한 것에 대한 연구는 전무한 실정이다.

뿐만 아니라 북한이탈 대학생을 위한 현행 교육 실태와 교육적 관점에서 문제점을 살펴보면, ‘북한이탈주민 정착지원제도에 의한 교육 체제’를 통해 정착지원금과 사립대학 공납금 지원, 중·고등학생의 학비 지원, 임대주택, 의료보호, 직업훈련 등이 이루어져서 교육지원을 받을 기회를 얻는다. 교육지원은 본인의 경우 35세 미만까지 가능한데 국립대학은 공납금 전액이 면제가 되며 사립의 경우 50%가 면제된다. 그러나 대학에 입학한 다음에 북한이탈 학생들이 겪는 어려움은 그 동안 다루지 못하여 왔으며, 적절한 교육방향에 대해서도 논의가 부족한 실정이다.

3.2. 북한이탈 대학생 교육과 학습실태 관련 연구방법

3.2.1. 연구대상

2003년 6월에 서울 소재 대학교 2개교에 다니고 있는 북한이탈 대학생 19명 가운데 연구에 협조할 의사를 밝힌 8명을 대상으로 학습실태 파악에 관련된 설문과 면접을 실시하였다. 이 가운데 설문지에 모두 응답한 학생은 1학년생 4명, 2학년생 1명, 3학년생 2명, 4학년생 1명이었다. 이 연구에서 최종 면접대상

은 설문지에 응답한 학생 가운데 전화 통화하여 동의에 응한 3명의 학생(남학생 2명, 여학생 1명)이었다.

3.2.2. 연구도구와 내용

3.2.2.1. 학습 실태 파악 조사지

대학생활의 목표, 대학생활 중 가장 열심히 하고 싶은 일, 학업목표, 공부를 가장 많이 하는 영역, 대학 입학 후 공부를 하면서 느끼는 어려움의 정도와 이유, 강의 관련 교수님과의 면담 횟수 등을 선택형 또는 자유반응형으로 반응하도록 하였다.

3.2.2.2. 면접내용

면접에 응한 북한이탈 대학생(남학생 2명, 여학생 1명)을 대상으로 ‘현재 대 학교공부에서 어려운 점’을 자유롭게 말하도록 했다. 주로 면접에 참가한 학생이 대화를 이끌어 가는 개방형으로 제시하였다. 중단되는 경우에는 ‘좀 더 자세 히 말씀해 주십시오’ 등의 요청을 하였다. 면접은 참가한 대학생들이 충분히 보고하였다고 하는 시점에서 종료하였다. 면접내용 결과는 참여자의 반응을 공통 성에 근거하여 범주화하고 하위범주로 묶는 과정을 거쳤다.

3.2.2.3. 연구절차와 자료분석

설문지를 통한 자료의 수집과 면접은 2003년도 6월과 7월에 이루어졌다. 심 리검사를 10시간 이상 교육받은 검사실시자 1명이 설문지를 배포, 실시, 수거하 였다. 면접(interviews)은 개인별로 이루어졌으며, 면접장소는 대학내 세미나실 이었다, 면접시간은 개인별로 15 분 가량 진행되었다. 면담내용은 철저한 비밀 보장과 함께 종이에 받아 적는 방법을 활용하였다. 수집된 자료는 연구의 목적 을 달성하기 위하여 SPSS for Windows(ver. 11)를 활용하여 빈도분석을 했으 며, 면접으로부터 얻어진 자료는 내용 분석을 통해 범주화하였다.

3.3. 북한이탈 대학생 교육과 학습실태 관련 연구결과

3.3.1. 설문지 반응 결과

대학생활의 목표, 대학생활 중 가장 열심히 하고 싶은 일, 학업목표, 공부를 가장 많이 하는 영역, 대학 입학 후, 공부를 하면서 느끼는 어려움의 정도와 이유, 강의 관련 교수님과의 면담 횟수를 포함하는 설문지의 결과는 다음과 같다.

3.3.1.1. 대학입학 후의 고민

대학에 입학한 후, 가장 큰 고민이 무엇인지에 대하여 조사한 결과, 8명 가운데 3명이 학교공부(37.5%), 진로문제 3명(37.5%), 인간관계 2명(25.0%)의 응답을 보여주었다.

<표 3-1> 대학입학 후의 고민

	학교공부	인간관계	숙식문제	학비문제	이성교제	진로문제	기타	전체
반응수 (%)	3 (37.5)	2 (25.0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3 (37.5)	0 (0)	8 (100)

3.3.1.2. 대학생활 중 가장 열심히 하고 싶은 일

북한이탈 대학생들에게 대학생활 중 가장 하고 싶은 일에 대하여 의견을 물은 결과, 전공공부 및 학업이 1순위(75.0%)로 나타나 학생들이 대학생활에서의 첫 번째 목표를 학업에 두고 있음이 조사되었다. 학업에 이어 관심이 많은 것으로는 취업준비에 1명(12.5%), 해외연수 및 교환학생에 1명(12.5%)이었다.

<표 3-2> 대학생활의 목표

	동아리 활동	전공공부 및 학업	사회봉사 활동	이성 교제	취업 준비	해외연수 및 교환학생	폭넓은 대인관계	취미 활동	기타	전체
반응수 (%)	0 (0)	6 (75)	0 (0)	0 (0)	1 (12.5)	1 (12.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	8 (100)

3.3.1.3. 학업목표

대학에서의 가장 큰 학업목표가 무엇인지에 대하여 조사한 결과, 가장 많이 나타난 것은 사회적 인정과 명예가 4명(50%), 자아실현이 2명(25%)이었고, 지식함양과 유학이 각각 1명(12.5%)이었다.

<표 3-3> 대학에서의 학업 목표

	지식 함양	취직	자아 실현	유학	고시 합격	사회적 인정과 명예	물질적 풍요	대학원 진학	인성 개발	기타	합계
반응수 (%)	1 (12.5)	0 (0)	2 (25.0)	1 (12.5)	0 (0.0)	4 (50)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	8 (100)

3.3.1.4. 공부를 가장 많이 하는 영역

재학 중 공부를 가장 많이 하는 영역이 무엇인지 조사한 결과, 전공관련 공부에 5명(62.5%), 외국어에 2명(25%), 일반상식에 1명(12.5%)으로 나타났다.

<표 3-4> 가장 많이 공부하는 영역

	전공관련	전공이외 교과	외국어	고시	공무원 시험	일반상식	컴퓨터 관련	기타	합계
반응수 (%)	5 (62.5)	0 (0)	2 (25)	0 (0)	0 (0)	1 (12.5)	0 (0)	0 (0)	8 (100)

3.3.1.5. 대학입학 후, 공부를 하면서 느끼는 어려움의 정도와 이유

대학에 입학한 후, 공부를 하면서 느끼는 어려움의 정도에 대하여 조사한 결과, 매우 어렵다 3명(37.5%), 조금 어렵다에 5명(62.5%)이 반응하여 학생들의 대부분이 대학에서 공부를 하는 데에 어려움을 느끼고 있음이 보고되었고(표 IV-5), 어려움을 느끼는 가장 큰 이유는 ‘수업 내용이 어려워 따라가기 힘들다’에 4명(50%), 공부하는 방법을 모르기 때문이 3명(37.5%)인 것으로 조사되었으며, 1명은 ‘영어를 못해서’라는 기타 반응을 보여주었다.

<표 3-5> 대학공부의 어려움 정도

	매우 어렵다	조금 어렵다	보통이다	조금 쉽다	매우 쉽다	전체
반응수 (%)	3 (37.5)	5 (62.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	8 (100)

<표 3-6> 대학공부에 어려움을 느끼는 이유

	수업내용이 어려워 따라가기 힘들다	왜 공부해야 하는지 모르겠다	수업내용이 나의 흥미와 맞지 않는다	어떻게 공부해야 하는지 모르겠다	기타
반응수 (%)	4 (50)	0 (0)	0 (0)	3 (37.5)	1 (12.5)

3.3.1.6. 강의 관련 교수님과 면담 회수

지난 한 학기동안 강의와 관련하여 교수님과 면담한 회수에 대하여 조사한 결과, ‘만난 적 없다’인 ‘0회’에 1명(12.5%), 1회에 5명(62.5%), 2회에 2명(25%)으로 나타났다. 북한이탈 대학생 8명 가운데 한 학기에 3회 이상 강의 관련 교수

님과 면담한 경우는 없었다.

<표 3-7> 강의 관련 교수님과 면담 회수

	없다	1회	2회	3회	4회 이상
반응수 (%)	1 (12.5)	5 (62.5)	2 (25)	0 (0)	0 (0)

3.3.2. 면접 반응 결과

‘현재 대학공부에서 어려운 점’을 자유스럽게 언어적으로 표현하도록 했을 때 북한이탈 대학생들이 공통적으로 표현하는 내용은 다음과 같다. 즉, 북한이탈 대학생들은 대학교육에서 활용되는 영어사용과 남북간 언어의 차이에 힘들다고 보고하였다.

“물론 한국학생들(여기서는 남한 학생을 의미)도 함께 어렵지만.....저희들과는 또 다른 차원에서 힘들 것이라고 생각합니다. 공부하면서 각 전공과목마다 제일 어려운 문제가 영어가 걸림이 되는 것 같습니다. ... 또 생소한 한국어회로 인해 이해의 폭이 좁아질 수 밖에 없습니다(북한이탈 여학생 1).”

“저희가 가장 어려워 하는 부분이 영어입니다. 특히 북한에서 공부하였던 영어는 영국식 영어입니다. 영어를 몇 년간 배웠다고 하여도 일반 대학생과 비교할 때 어려운 점이 많습니다. 친구들이 일반적으로 쓰는 말도 컨셉이니 리포트니 영어가 많아 힘들습니다.....저 같은 경우에는 초등학교 영어부터 속성으로 배우고 싶습니다(북한이탈 남학생 1).”

“한국에 온지 6년이 넘었지만 영어와 한문으로 뒤섞인 전공과목을 따라가기 힘들었습니다. 한국 어휘의 어려운 단어들과 문장들로 인해 시험 볼 때에도 문제 파악을 못하는 경우도 있습니다. 교과목의 전문 용어뿐만 아니라 학생들 사이에서 흔히 쓰는 말을 알아듣지 못해 대화가 되지 않아 힘든 경우가 많았습니다(북한이탈 남학생 2).”

3.4. 북한이탈 대학생 교육과 학습실태 관련 연구 결론

서울시 소재 Y, E 대학에 다니고 있는 8명의 북한이탈 대학생에게 질문지와 면접법을 통해 학업 실태와 곤란을 다루는 조사를 실시하였다. 조사 결과, 북한이탈 대학생들의 대학생활의 가장 큰 고민은 학교공부와 진로문제가 가장 우선 순위였으며, 대학생활 중 가장 열심히 하고 싶은 일은 전공공부 및 학업이 1순

위로 나타났다. 대학에서의 가장 큰 학업목표가 무엇인지에 대해 조사한 결과, 가장 많이 나타난 것은 사회적 인정과 명예가 1순위였으며 자아실현이 2순위였다. 재학 중 공부를 가장 많이 하는 영역이 무엇인지 조사한 결과, 전공 관련 공부, 외국어의 순위로 나타났다. 대학 입학 후 공부를 하면서 느끼는 어려움의 정도와 이유를 물었을 때, 매우 어렵다와 조금 어렵다에 모두 반응하여 북한이탈 학생들 대부분이 대학에서 공부를 하는데 어려움을 느끼고 있음이 보고 되었으며, ‘수업 내용이 어려워 따라가기 힘들다’와 ‘공부하는 방법을 모르기 때문에’, ‘영어를 못해서’ 등이 주된 원인이라고 반응했다. 강의 관련 교수님과의 면담 횟수도 2회 이하로 나타났다. 북한이탈 대학생 3명을 면접하였을 때 참여한 학생 모두 대학교육에서 활용되는 언어사용과 남북간 언어의 차이(특히 영어)로 인해 대학공부가 힘들다고 보고했다. 이 연구의 가장 큰 성과는 북한이탈 대학생이 남한 대학에 다니면서 겪는 실제적인 장애에 대한 실태조사와 파악이 가능하였다는 점이다.

4. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습(peer tutoring) 프로그램 개발

일찍이 Newcomb(1966)은 또래 집단(peer group)을 대학의 학부교육(undergraduate education)에서 가장 강력한 영향을 가진다고 규명한 바 있다. 또래 집단은 서로 상호작용하는 사람들과 같은 지위에 있는 사람들로 구성된다. 최근 들어 새롭고 다양한 협동학습의 방법들이 제안되고 있는 가운데 특히 또래 협력학습 방법이 주목을 받고 있다. 또래 협력학습 방법은 교사는 가르치고 학생들은 복사하는 수업과 개인적 학습의 과정과 결과에는 개인적 책임만이 존재하는 학습현장을 바꾸고 보완해줄 수 있을 것으로 기대된다. 또래 협력학습의 잇점은 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 또래 협력학습 방법은 학생들의 학습에서의 ‘관여(involve)ment) 부족’ 문제를 해결해 줄 수 있는 방법이다. 이미 30년 전에 Collier(1969)는 교육 프로그램에서 학생들이 학습활동에 관여하지 않게 되는 문제를 해결하여 교육실제를 개선해야 한다고 주장한 바 있다. 즉 또래 협력학습을 통해 학습할 내용을 중심으로 한 학생-학생간의 상호작용을 통해 학생들이 학교학습에 부적응하는 문제에 대처할 수 있고 교육활동에의 직접적인 참여를 이끌 수 있다.

둘째, 또래 협력학습 방법은 학교에서 추가의 경제적 비용을 들이거나 학생들의 교수-학습의 새로운 단위를 구축하지 않고도 학생들의 학습을 증진시킬 수 있다. Goldschmid(1976)는 또래 협력학습이 학교의 경제적 상황에 관계없이 학생들의 학습과 수행을 증진시킬 수 있다고 보았다.

셋째, 또래 협력학습은 학생들의 능동적인 학습(active learning) 활동을 증진시킬 수 있다. Arreaga-Mayer(1998)는 실증적인 연구에서 또래 협력학습을 통해 학생들의 능동적인 학습활동이 증진됨을 보고하였다. 학생 스스로 공부할 내용을 선택하거나 학생이 자발적으로 학습에 참여하는 과정은 능동적인 학습활동을 강화시킨다.

넷째, 또래 협력학습 방법은 개인주의로 만연된 교육 현장의 문제에 대한 진단을 처방해 줄 수 있는 현대적인 협력학습(cooperative learning) 방법으로 제안되고 있다. O'Donnell과 King(1999)은 또래 협력학습을 통해 대화가 많아지고, 수학과 같은 교과목 공부에서 생산적인 집단 상호작용이 발달하며 이러한 과정에서 자연스럽게 협동적 맥락이 형성됨을 밝혔다.

다섯째, 또래 협력학습은 지적기술이나 태도 및 동기 등에 변화를 가져올 수 있는 학습 증진의 방법으로 고려되고 있다. Arreaga-Mayer(1998)는 또래 협력학습에 참가한 모든 학생들이 '학습내용의 마스터', '정확도' 및 '유창성'을 촉진시킨다는 연구 결과를 발표하였다. 계속해서 또래 협력학습을 통해 참여자들 모두 학문적 성취, 진전, 과지를 증진시키는 증명된 전략으로 밝혀지고 있다 (Goodlad, 1998; Topping, 1996).

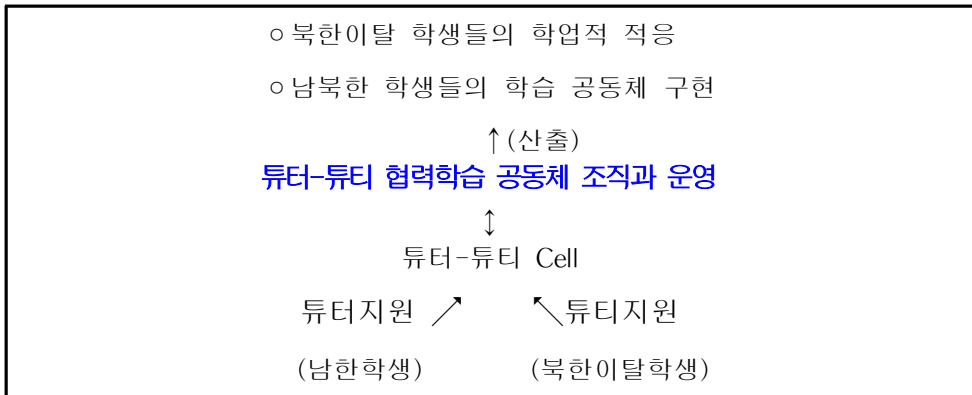
현재, 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램들이 제안되고 있으나 이론적 및 실천적 기반이 약하고, 구체적인 방법론의 제시에서 미약한 상황이다. 따라서 이 연구에서는 1차적으로 문헌개관과 자료조사 결과에 기초하여 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램의 모형을 구축하고, 이 모형에 기초한 프로그램을 개발하고 적용하였다.

4.1. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램 모형, 목적 및 기대효과

이 프로그램의 명칭은 북한 학생들이 연세인으로서의 소속감을 느끼고 하나됨을 기대하는 취지에서 교내에서는 “연세 하나 학습프로그램”으로 칭하였다. 북한이탈 대학생은 튜티(tutee)로서, 남한의 대학생들은 튜터(tutor)로 활동하는 학습 공동체(learning community)를 형성한다. 남한과 북한 학생들 모두 자원자

로 구성(volunteering)되며, 강제적으로 프로그램에 가입시키지 않는다. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램의 모형과 구체적인 목적은 다음과 같다.

[프로그램 모형]



<그림 4-1> 북한이탈 대학생의 또래 협력학습 프로그램 모형

[프로그램 목적]

- 북한 학생들의 학업 향상
- 대학학업에 흥미 유발
- 학교에 대한(연세인으로서) 소속감 부여
- 대학생활에의 적응 유도

[프로그램 기대효과]

연세 하나 학습프로그램은 연세대학교에 재학 중인 북한 학생들에게 보충학습을 제공하고자 하는 교육지원 프로그램이다.

보충학습을 통하여 다음과 같은 효과를 기대한다.

- 첫째, 학생들이 학습방법이나 학습내용의 차이에서 오는 학습곤란을 지각하고
- 둘째, 그 차이를 극복할 수 있는 개별화학습을 받아 학업 능력을 높이며
- 셋째, 학업부진을 해소하여 대학생활에 잘 적응하고 학습동기를 유발하도록 한다.

4.2. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램의 내용

북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램인 ‘연세 하나 학습프로그램’은 북한 학생들의 교육요구에 부응하여 지원되는 보충학습 프로그램의 성격을 가지고 있다. 기초 자료조사에 기초하여 북한이탈 학생들을 위한 연세 하나 학습 프로그램 내용은 ‘대학교과목 공부’, ‘영어’, ‘의사소통 및 인간관계’ 및 ‘대학공부에서의 학습기술’을 포함시키며 또래 협력학습이 이루어질 수 있도록 보충·지원한다.

[프로그램 실시 기간 및 내용]

북한 학생들을 대상으로 한 연세 하나 학습프로그램은 2003학년도 1학기에 시작되어 현재와 미래에도 계속되는 프로그램으로 북한이탈 학생과 남한 학생 간의 협력학습은 학기제로 운영한다. 남한 학생은 튜터(tutor)로 북한 학생은 튜티(tutee)로 교과목을 정해 학습목표를 설정하고 학기당 30시간 정도 함께 협력 학습하며 필요시에는 그 역할을 바꾸어 활동한다.

[프로그램의 특징]

- 2003년 3월 교육개발센터 학습지원부 출범으로 남한에서는 최초로 북한이탈대학생들과 남한학생들이 공동 협력하여 공부하는 하나학습 프로그램(또래 협력학습) 실시
- 자원봉사 튜터들의 활약으로 남한과 북한이탈 학생들의 학습증진 및 선후배 간의 연결고리로서의 역할
- 2003학년도 1학기, 2학기, 3학기 운영을 거치면서 북한이탈 학생들의 개별화된 학습지원으로 발전
- 프로그램 개발 단계에서 운영 및 결과 평가에 이르기까지 북한이탈 학생들의 다양한 교육적 요구사정과 학습실태 조사를 통해 개별 학생들에게 적합한 협력학습 프로그램 개발 및 운영
- 학습계획, 토론, 최종 보고서 작성을 통한 학습 성찰 저널 완성
- 튜터(tutors)로 활동한 학생들에게 자원봉사 인증서 수여
또한 튜터에게 학기별 30시간 활동에 대해 자원봉사학점(1학점 인정)
- 튜터와 튜티를 위한 소집단 학습방법 세미나를 통해 지속적인 교육
- 학습전략 Tip 및 자료제공을 통한 학생들의 학업 증진

[참여 학생들]

	튜 터	튜 터
지원 자격	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 과목 성적 A이상인 자 ■ 대상 과목 전공 대학원생 (전공이 아닌 경우, 대상 과목 에 대한 성적 제출) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Y 대학교에 재학중인 북한 이탈 학생

하나 학습 프로그램에 참여하는 학생들에 대한 특전 :

- ① 자원봉사 인증서 배부
- ② 사회봉사 학점 인정 (1학기 1학점)

4.2.1. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램 오리엔테이션

북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램 오리엔테이션은 학습이 연결된 튜터와 튜티가 처음 만나는 모임으로, 프로그램 운영에 대해 숙지하고 활동을 준비하는 시간이다. 그러므로 튜터와 튜티는 이 모임에 꼭 참석하여야 한다. 그리고 공부목표, 시간 및 장소, 개별 계획을 서로 논의하여야 한다. 또한 주의해야 할 사항은 아래와 같다.

- ▶ 오리엔테이션 시, 튜터는 성적증명서 제출
- ▶ 튜터, 튜티 첫 모임 ➡ 튜터링 일정표 작성
- ▶ 오리엔테이션 후, 튜터는 학습계획서 제출

4.2.2. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 세미나

북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램 세미나는 튜터 2회, 튜티 1회로 진행되며, 튜터는 2회 중에 1번은 반드시 참석하여야 한다. 세미나는 튜터링 활동을 위해서 학생들이 알아야할 소그룹 학습활동에 대한 지식을 얻으며, 현재 진행 중인 튜터링 활동에 대한 질문사항, 요구사항을 나누는 자리이다.

- 커뮤니케이션 기술

매번 다른 주제를 정하여 토론을 하거나 발표하도록 함. 커뮤니케이션 기술의 교수목표는 다음과 같다.

- 남한사회의 다문화에 대한 이해
- 의사소통 능력 신장

- 생소한 어휘에 친숙하도록 함
- 학생생활의 적응 유도

■ 기본 영어 활용

교재를 정하거나 유인물을 준비하여 강의식으로 세미나 진행.

- 문법, 어휘, 독해 능력 신장에 초점을 맞추어 수업 진행

■ 대학공부에서의 학습기술

대학에서 효과적으로 학습할 수 있는 기술에 대한 정보와 자료 제공

4.2.3. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램: 학생개발의 날(Students Development Day) 행사

북한이탈 대학생을 위한 '학생개발의 날(Students Development Day)' 행사를 실시한다. 북한이탈 대학생과 협력학습을 하는 튜터 학생들과 함께 참여하여 남한과 북한 생활에서의 차이나 적응 문제를 토론하며, 관심이 있는 외부인사도 초대하여 효과적인 대학생활이 될 수 있도록 이끈다.

북한이탈 대학생을 위한 '학생 개발의 날' 행사를 2004년 5월 27일(목) 오후 5시-8시까지 개최하였다. 북한이탈 대학생들의 학습에 대한 설명회와 행사에 참여한 튜터(tutor)와 튜티(tutee)학생들간의 '이야기 나눔' 시간을 가졌다. 이날 행사에는 2004학년도 1학기에 튜터와 튜티로 활동한 학생 8명과 외부 인사들이 함께 참석하였다.

4.2.4. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램(peer tutoring) 운영

본격적으로 튜터와 튜티가 만나 튜터링을 하는 과정이다. 총 30시간 이상의 튜터링을 하여야 튜터링을 완결할 수 있었다. 튜터와 튜티는 시간계획을 잘 세워야 할 뿐 아니라, 서로 약속한 날짜와 시간을 잘 지켜야 튜터링이 원활하게 진행될 수 있다.

4.2.5. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램(peer tutoring) 참가자 시상

공식적인 튜터링 활동을 모두 마친 후에는, 튜터링 포럼을 통해 자원봉사로

수고한 튜터들에게 인증서를 배부하고, 타의 모범이 되는 튜터링 활동에 대해서 시상을 하는 시간을 갖게 된다. 이로서 한 학기 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습이 종결된다.

- ▶ 행사 1 : 자원봉사활동 인증서 수여
- ▶ 행사 2 : 우수팀 시상

5. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습(peer tutoring) 프로그램 평가

전체 북한이탈자 수(數)는 물론 교육받을 필요가 있는 북한이탈 청소년의 수가 증가하고 있으며, 대학에 입학할 희망하는 학생수도 점차 많아지고 있다. 현재 북한이탈 대학생을 위한 적절한 또래 협력학습 프로그램의 구안과 실천도 필요하지만, 또한 개발된 교육프로그램을 평가하고, 또 이러한 평가 결과를 근거로 하여 프로그램을 개선 또는 개정할 적은 없었다. 북한이탈 학생을 위한 교육적 시도들이 1 회성이나 단시성으로 끝난 이유는 교육프로그램에 대한 평가가 연결되어 이루어진 적이 없기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서, 이 연구에서는 개발한 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램을 평가해냄으로써 자기수정을 통해 보다 바람직한 프로그램을 구축해내고자 시도하였다.

5.1. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램의 평가

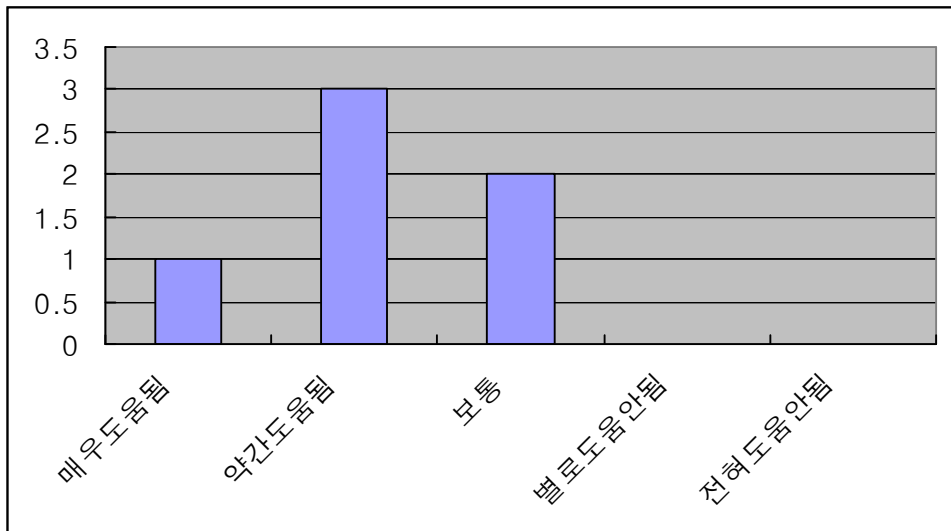
북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램을 평가를 위해 프로그램 운영 후에 튜터와 튜티를 대상으로 하는 설문조사와 프로그램 참가소감을 거두어 정리하였다. 설문조사를 통해 ‘북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램이 대학공부에 도움이 된 정도’, ‘다음 학기에 개최되는 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램’에의 참여 여부, ‘프로그램 참가 전·후의 비교’를 알아 보았으며, 튜터 학생 3명과 튜티 학생 1명의 프로그램 참가소감을 덧붙였다.

5.1.1. 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램이 대학 공부에 도움이 된 정도

북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램이 대학공부에 도움이 된 정도를 조사한 결과, ‘매우 도움됨’에 16.6%, ‘약간 도움됨’에 50%, ‘보통’에 33.3%, ‘별로 도움안됨’과 ‘전혀 도움안됨’에는 0%의 응답이 나타나 참여 학생들이 하나 학습 프로그램을 통해 대학공부에 도움이 많이 된 것으로 나타났다.

<표 5-1> 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램이 대학공부에 도움이 된 정도

	매우도움됨	약간도움됨	보통	별로도움안됨	전혀도움안됨
반응수 (%)	1 (16.6)	3 (50)	2 (33.3)	0 (0)	0 (0)



<그림 5-1> 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램이 대학공부에 도움이 된 정도

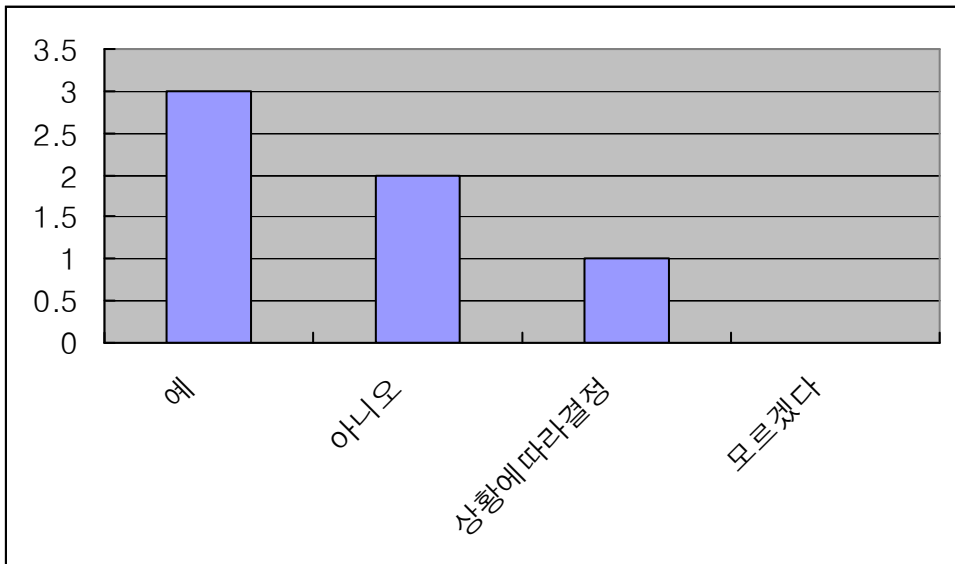
5.1.2. 다음 학기에 개최되는 ‘북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램’에의 참여 여부

다음 학기에 개최되는 ‘북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램’에의 참여 여부를 조사한 결과, ‘예’에 50%, ‘아니오’에 33.3%, ‘상황에 따라 결정’

에 16.7%, ‘모르겠다’에는 응답자가 없었던 것으로 나타나, 참여학생들이 다음 학기에도 하나 학습 프로그램에 참여하는데 관심이 많은 것으로 나타났다.

<표 5-2> 다음 학기에 개최되는 ‘북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 프로그램’에의 참여 여부

	예	아니오	상황에따라결정	모르겠다
반응수 (%)	3 (50)	2 (33.3)	1 (16.7)	0 (0)



<그림 5-2> 다음 학기에 개최되는 북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 프로그램에의 참여 여부

5.1.3. 북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 프로그램참가 전-후 자유반응식 설문반응 비교

북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 프로그램 참가 전,후의 소감을 자유 반응식의 설문으로 묻은 결과, 다음과 같은 응답이 나왔다.

<표 5-3> ‘북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 프로그램’ 참가 전-후 자유반응식 설문반응 비교

참가 전(前)	참가 후(後)
<ul style="list-style-type: none"> · 탈북자는 북한체제의 희생양 피난민 · 북한학생들에 대한 이해가 부족 · 북한학생은 다를 것이라는 편견 · 공부하는 방향을 잘못 찾았다 	<ul style="list-style-type: none"> · 남한에서 또 다른 사회화가 필요하다. · 남한 내 대학생과 별다른 차이가 없다. 똑같은 고민, 다만 성격차 있음 · 북한학생들에 대한 이해가 깊어졌다. · 그들도 나와 같다는 생각을 갖게 됨. 사회적 약자를 즐거움을 느끼며 도울 수 있다는데에서 오는 보람과 뿌듯함 · 부족한 공부를 어떻게 해야할지 알게 되었다.

5.1.4. 북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 프로그램참가 소감문[튜터(tutor)-튜티(tutee)]

[프로그램 참가자 소감 : 튜터(tutor) 1]

전문적 지식을 가진 바보로부터의 탈출

윤 들

(중문&동양사 전공,00)

연세하나학습프로그램튜터

지난 6월말에 교육개발센터 주최로 열렸던 “공부도 기술이다”워크샵에 참가했다가 우연히 기회가 닿아서 튜터로서 하나 프로그램을 진행해왔다. 이전부터 고민하고 있던 바와 관련된 일이어서 큰 망설임 없이 튜터에 지원했다. 그 고민이란 ‘돈과 배움’, 전문적 지식을 가진 바보 문제에 관한 것들이었다.

수능시험을 치른 후 깨닫게 된 것 중 하나는 “배움이 돈과 밀접하게 관련돼 있다”는 사실이었다. 돈이 매개되지 않으면 뭔가를 배우거나 누군가를 가르치는 일이 진행되지 않는다는 것을 이전에는 별로 생각해보지 못했다. 학교를 다니는 것 외에 뭔가를 직접 찾아서 배울 시간 자체가 많지 않았고 누군가 가르쳐 볼 일도 없었기 때문인지 모르겠다. 배움의 대부분을 차지했던 학교는 비용과 시간을 고려해서 다닐지 말지를 선택할 문제가 아니었고, 옆에 앉은 친구에게 뭔가를 가르쳐주고 나서 돈을 받을 일은 없었던 것이다. 그러나 수능시험을 본 이후 배움이 돈과 연결되어 있음을 깨닫는 데에는 그다지 시간이 걸리지 않았다. 운전학원에 다니고 영어회화 학원에 다니고 체육관에 등록을 하려면 돈을 지불해야

만 했다. 돈을 내고 배우는 것이 원칙과 같은 것이었다. 뭔가를 가르칠 때에도 마찬가지였다. 과외를 할 때 나를 한 학생과 연결해주는 것은 학생의 배우고자 하는 의지나 나의 가르치려는 의지가 아니라 돈이었다. 자신은 과외를 할 생각이 없는 데도 부모님께서 시켜서 마지못해 몸을 비틀며 과외를 받는 아이들과 씨름할 때면 정말 도움이 필요한 데 돈이 없어서 과외를 받지 못하는 아이들도 있겠다는 생각이 들었다. 현재 우리사회에서는 배움이 각 개인의 필요에 근거해서 분배되는 것이 아니라 지불능력에 근거해서 분배되고 있다는 생각을 자주 했다. 그리고 비용과 보수의 문제를 떠나 필요에 의해 배움과 가르침이 이뤄질 수 있으면 좋겠다는 생각을 하게 됐다.

(하나 프로그램을 포함해서) 독수리 튜터링 프로그램에 관심을 갖게 된 다른 이유 하나는 내가 가지고 있는 지식이 굉장히 불균형하다는 데에서 오는 불안감 때문이었다. 대학생들의 절반 이상을 보내고 나니 그 동안 내가 습득한 지식이 인문학에 지나치게 편중돼 있다는 생각이 들었다. (물론 전공과목에 대한 이해도 턱없이 부족하지만) 자기 전공에 대해서만 알 뿐 그 외의 분야에 대해서는 무지한 바보라 해도 할 말이 없는 상태였다. 자연과학과 사회과학에 대한 기본적인 이해 없이 인문학을 제대로 이해할 수 있을까 하는 생각에 수학, 물리학, 생물학, 경제학, 법학 등을 배우고 싶었는데 접근이 쉽지 않았다. 간단하게는 관련 과목들을 수강하는 방법이 있었는데, 전공학점을 채워야 하고 학점관리도 해야 하기 때문에 선뜻 선택하지 못했다. 청강을 해보기도 했지만 전공과목 준비에 바빠 끝까지 듣지 못하는 경우가 많았다. 그리고 사실 내가 필요로 한 것은 교수나 강사의 전문적인 지도가 아니라 관련된 고전을 소개받고 기본적인 지식을 전달받는 정도였기 때문에 굳이 수업을 들을 필요까지는 없기도 했다. 관련학과의 학생이 친구를 가르쳐 주듯이 가르쳐 주었으면 좋겠다는 생각이 들었다. 현재 내가 비교적 공부할 시간이 많은 대학생이고 우리대학교가 종합대학인 만큼 도움을 받아 공부하기에는 좋은 조건이지 않은가. 그러나 어떻게 만났어야 할지를 몰라 하고 싶다는 생각만 하고 있던 차였다.

두~울.

위와 같은 생각을 하던 중 하나 프로그램이 운영되고 있음을 알게 돼서 튜터로서 프로그램에 참가하게 됐다. 일주일에 두 번씩 7, 8월 두 달 동안의 교육 프로그램을 튜터 지원자들이 나눠서 진행했다. 탈북자 학생들이 가장 어려움을 겪는 과목인 영어를 문법 중심으로 커리큘럼을 짜서 방학 동안 공부하는 방식이었다.

튜터로서 교육 프로그램을 진행하며 느낀 점은 가르치면서 내가 더 분명히

이해하게 됐다는 점이였다. 수업 시간에 자신이 발표한 주제에 대해서는 잘 알게 되는 것처럼 가르쳐 본 내용은 더 분명히 이해하게 됐다. 나는 알고 있지만 다른 사람은 잘 모르고 있는 내용을 다른 사람이 알아들을 수 있게 설명하려면 최소한 설명할 내용에 대해서는 분명히 이해하고 있어야 한다. 가르치기 위해서 관련된 책들을 찾고 설명할 내용을 스스로 정리하면서 나의 지식이 가다듬어지는 것을 느낄 수 있었다. 누군가에게 도움이 되고자 하는 생각에서 참가했던 일이지만 스스로가 다시 이해하게 됐다는 점에서 기회가 된다면 전공과목을 가르치는 튜터를 해보고 싶다는 생각도 들었다. 튜터의 입장에서 생각해 봤을 때에도 괜찮을 것 같다. 나보다 어떤 분야에 대해 더 많이 알고 있는 이가 나를 가르쳐줘서 관련 지식을 쌓는 경험은 세미나나 스터디 같은 형식을 통한 학습과는 또 다른 만족을 줄 것 같다.

세~엿.

독수리 튜터링과 같은 방식을 통해 배움을 주고받는 것이 성공적이려면 몇 가지 조건이 필요한 것 같다. 모든 교육과정이 그렇겠지만 우선 배우려는 사람과 가르치는 사람의 목적의식이 분명해야 하는 것 같다. 이는 위에서 언급한 돈 문제와도 관련이 있는 사항인데, 또래집단을 통한 학습이고 무료로 강의가 진행되다 보니 강의의 효과가 낮아지는 문제가 생길 수 있기 때문이다. 배우는 사람 자체가 “얼마나 잘 하겠어. 그냥 공짜로 배우는 거니까 한번 들어두는 거지.”라는 식으로 낮은 기대치를 갖고 교육 프로그램에 참석하다보면 이를 위해 어떤 준비도 하지 않아서 배워 가는 바가 많지 않게 될 것이다. 또, 가르치는 사람이 “돈 받고 하는 일도 아니고 이 분야에 대해서 잘 모르는 사람이니까 대충 하고 넘어가자”라는 자세로 임한다면 역시 교육 프로그램의 효과는 미미할 것이다. 낸 돈이 아까워서 억지로라도 공부하게 되기 때문에 일부러 학원에 등록하기도 하고, 받은 돈이 무서워서 시간 지켜가며 가르쳐주게 되는 면이 있기는 하다. 그러나 돈이 오가지는 않지만 서로가 귀한 시간을 내서 배우고 가르치려고 한 것인 만큼, 수업의 가치를 스스로 높일 수 있도록 해야 할 것 같다. 배우는 사람은 수동적인 자세에서 벗어나 가르치는 사람에게 지적 긴장감을 줄 수 있도록 나름대로 준비를 하는 것이 필요할 것이다. 그리고 가르치는 사람은 자신의 지식을 가다듬는 계기라는 자세로 임해야 만족감이 커질 것이다.

[프로그램 참가자 소감 : 튜터(tutor) 2]

배우고 동시에 성장하는 프로그램

오진우

(정외, 99)

연세하나학습프로그램튜터

제가 맡은 과목은 영어였습니다. 북한 귀순 학생들의 경우에는 우리와 성장 배경이 다르기 때문에 영어에 가장 많은 이질감을 느끼고 학습에 어려움을 느끼는 것 같았습니다. 한국에 와서 생활하면서 생각보다 많은 부분에서 영어가 사용되고 있다는 사실을 알고 영어를 배우는 것에 약간의 조바심도 느끼는 것 같았습니다. 한 학기동안 영어를 완전히 배운다는 것은 불가능했지만 앞으로 좀 더 영어를 배워나가면서 영어와 친숙해질 수 있도록 하는데 중점을 두었습니다. 개인적으로는 영어뿐만 아니라 사이사이 만나서 이야기 하면서 같은 또래로서 공감대를 형성해 나가고 서로를 좀 더 이해하는데 더 큰 의의가 있었다고 생각합니다.

[프로그램 참가자 소감 : 튜티(tutee) 3]

조금이나마 도움이 되었다는 것이 기쁘고...

이돈영

(영문, 99)

연세하나학습프로그램튜터

튜터링 준비를 하면서 스스로에게 동기부여가 되었고 계획하면서 공부하는 습관을 들일 수 있었다. 또 튜터에게 조금이나마 도움이 되었다는 것이 기쁘고 보람찼다. 교재는 English Expression Dictionary(넥서스)였고, 튜터링 방식은 각 챕터마다 중요한 영어회화 표현을 익히고 역할극을 통해 반복연습하고, 매주 30분씩 짧은 에세이를 읽고 논의하며 모든 내용은 영어로 진행했다. 각 주별 활동은 다음과 같다.

-제1주: Pack1 인사처럼 가볍게 주고 받는 말 - 인사나 초대, 접대, 감사 등의 첫만남과 만남의 초기에 주고받는 표현을 읽고, 언어가 문화의 상징적 집합물임을 주제로 한 에세이를 읽었다.

- 제2주: Pack6 대화할 때 기본이 되는 말 - 의사소통, 의견을 제안하기, 관심과 관련, 이해와 신뢰와 관련한 표현을 읽혀 쉽게 영어로 쉽게 주제를 제시하고 받아들일 수 있는 바탕을 읽혔다.
- 제3,4주: Pack7 효과적으로 의사를 전달하는 말 - 대화와 토론, 주장, 충고, 부탁, 설득, 동의와 반대와 같은 다양한 어감을 표현하는 관용구를 읽혔고 고려시대의 궁정생활이란 주제로 토론을 벌였다.
- 제5주: Pack10 생각의 방법 및 패턴을 표현하는 말 - 생각, 기억, 인식, 가정, 추측, 단정, 의심과 같은 좀 더 세밀한 의식을 표현하는 법을 읽히고 더불어 튜티의 문법교재를 통해 가정법을 훑었다.
- 제6주: Pack5 동작, 습관, 행동 등 움직임 표현하는 말 - 동작, 습관, 행동, 왕래발착 등 acting과 관련된 회화표현을 배우고 과거시제, 현재완료시제 등 시간표현과 관련한 문법을 읽혔다.
- 제7주: Pack9 사회, 경제활동과 관련된 말 - 은행관련, 학업관련, 직업, 근무와 같은 일상생활에서 필요한 회화표현을 배우고 특히 캠퍼스 내에서 이루어지는 업무와 관련된 표현을 읽혔다.
- 제8주: 복습 및 free talking - 그 동안 외운 관용구를 복습하고, 튜티가 쓴 레포트를 중심으로 영어토론을 벌였다. 중간 중간에 대화 중에 나온 문법사항과 회화표현을 검토하였다.
- 제9,10주: Pack12 기호나 감정, 자세를 표현하는 말 - 기호, 선호, 취미, 감정, 의지, 결심, 인내, 용기와 같은 회화표현을 읽히고, 일본과 한국의 결혼 문화에 관한 에세이를 읽었다.

[프로그램 참가자 소감 : 튜티(tutee) 1]

지속적인 관심과 배려에 감사하며...

윤 수 경

(정외, 99)

연세하나학습프로그램튜티

처음에는 교육개발센터 하나 프로그램을 한 한기에 운영되는 걸로 그치겠지 하고 별로 기대도 안하고, 관심도 없었는데, 매 학기마다 이렇게 지속적인 관심과 배려 속에 저는 그저 고마울 따름입니다. 정말 진심으로 감사드립니다. 세 학기에 걸쳐 튜티로 참가하여 공부를 하였습니다. 매 번 느끼고, 생각하는 것인데 정말 감사하고, 열심히 공부해야겠다는 결심이 쉽니다. 솔직히 저보다 나이

도 어리지만 항상 친절하고, 제가 공부를 잘 못하지만 차근차근 잘 학습할 수 있었습니다. 그리고 이런 기회를 통해서 남한 사회의 좋은 이미지를 가지게 됩니다. 자본주의의 기본 상식인 개인주의를 벗어나 저 같은 사람들을 위해서 그것도 학생들이 좋은 일을 하고, 이런 좋은 일을 할 수 있도록 도와주셔서 감사할 뿐입니다. 특히 이번 튜터는 성격도 너무 활발하고, 실력도 너무 높고, 저의 맘에 딱 들었습니다. 저는 이 프로그램을 통해서 정말 한국 사람들의 ‘정’을 느낄 수 있었습니다. 물론 공부는 더 말할 여지가 없었습니다. 덕분에 성적이 잘 나왔습니다. 정말 감사해요.

6. 결론과 제언

북한이탈 대학생들의 학습요구와 실태를 파악하고, 이에 적절한 교육적 지원 방안으로 “또래 협력학습(peer tutoring)을 통한 북한이탈 대학생의 학업 적응 프로그램 개발 및 평가 연구”를 진행하였다. 이 연구를 통해 얻게 된 결과는 다음과 같다.

- 북한이탈 대학생들의 학업요구 및 실태 파악
- 북한이탈 대학생들의 학습방법이나 학습내용의 차이에서 오는 학습곤란 지각
- 북한이탈 대학생들을 위한 또래 협력학습 모형 및 프로그램 개발
- 문화적 차이를 극복할 수 있는 개별화 협력학습을 통한 학업 능력 향상
- 북한이탈 대학생들의 학업부진을 해소하여 대학생활에 잘 적응할 수 있도록 하며 학습동기 유발
- 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램에 대한 평가

북한이탈 대학생의 또래 협력학습(peer tutoring) 프로그램 개발 및 평가 연구의 결과를 통해 내린 결론은 구체적으로 다음과 같다.

- 북한이탈 대학생의 교육과 학습실태에 대한 연구 결과(3장 참조)에서 학생들이 학교공부와 진로문제를 가장 고민하고 있고, 대학공부에 대해 모두 ‘어렵다’고 지각하고 있음이 밝혀졌다. 또한 대학교육에서 활용되는 언어사용과 남북간 언어의 차이(특히, 영어_로 인해 대학공부가 힘들다고 보고하

고 있다. 따라서 북한이탈 대학생을 위한 학업적 지원이 절실히 요구된다고 결론내릴 수 있다.

- 이 연구에서 개발한 프로그램에 대한 내용 만족도(5장 참조)에서 보면 북한이탈 대학생들을 위한 협력학습 프로그램이 참여한 학생들에게 만족한 결과를 주었음을 알 수 있다. 따라서 개발된 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램은 계속적으로 운영하거나 확대·보급할 필요가 있다.

이 연구의 결과와 결론에 기초하여 북한이탈 대학생이 필요로 하고 있는 대학의 학습 지원체제를 제안해 볼 수 있다.

- 북한이탈 대학생들이 성공적인 대학학업을 할 수 있도록 하기 위해서는 소수학생학습지원(minority students learning supports : MSLS)이 대학교 내·외부에서 제공되어야 할 것이다. 북한 학생이 대학 사회에서 겪는 곤란을 점검하고 이들의 요구에 적합한 학습실제를 제공할 수 있는 학습지원 시스템을 구축해 줄 수 있을 것이다.
- 제도적으로 대학교에 입학하기 전에 보충학습 프로그램(supplementary learning program)에 참가할 수 있는 기회를 제공할 필요도 있다. 미국 대학의 경우에는 일반 대학생들을 대상으로 수학, 과학, 기초과목을 대학교육 수준보다 한 단계 낮은 수준으로 공부하여, 대학에 개설된 교과목들을 이수하는 보충학습 과정을 만들어서 공부할 수 있도록 배려하고 있다.
- 북한이탈 대학생들을 면접하였을 때 대학공부에서 영어사용과 남북한 언어 차이에서 학업적 어려움을 겪는다고 보고하고 있어, 이들을 위한 영어와 남한 언어 사용에 대한 교육이 강화될 필요가 있다.
- 대학교육과 더불어 북한이탈 대학생들이 사회적인 인정과 명예를 얻을 수 있는 다음 세계에 대한 연결과 대안이 마련되어야 한다. 이 연구의 결과에서 북한이탈 대학생들이 대학공부에서 겪는 실제적 어려움이 많이 보고되었다. 그러나, 북한이탈 대학생들 가운데는 학업적 어려움뿐만 아니라 학문적 기쁨을 누리고 있는 학생들도 상당수 있을 것이다. 북한이탈 대학생 가운데 우수한 성적으로 졸업을 한 경우에 사례 발굴하여 시상을 하거나, 취업의 세계와 연결시켜 줄 수 있는 연계망 또한 마련되어야 할 것이다. 종합컨대, 북한이탈 대학생들이 국내 대학에 잘 적응하며, 중도탈락을 하지 않고 건전한 시민으로 성장할 수 있는 교육대책과 더불어 국내 대학교의 학습에 적용할 수 있는 체제적 접근이 시도되어야 할 것이다.
- 이 연구에서 개발한 북한이탈 대학생을 위한 또래 협력학습 프로그램 평

가결과 참여한 학생들 모두 만족하였음을 보고하고 있다. 따라서 이 프로그램이나 유사 프로그램을 북한이탈 학생들과 남한 학생을 대상으로 보급할 수 있는 제도적 및 재정적 지원이 마련되어야 할 것이다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 김동규(1990). *교육심리방법론*. 김형찬(편). *북한의 교육*. 을유문화사. 167-204.
- 김명진(1999). *북한 청소년 조직 생활에 관한 연구*. 서울대 석사학위논문.
- 김현아·전명남(2003). MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성. *통일연구*: 연세대학교 통일연구원. 7(2), 129-160.
- 김홍규(1992). *남북한 청소년의 이질성과 동질성의 요인분석*. 한국청소년 연구원 보고서: 민족 정체성과 남북한 청소년.
- 도종수(2000). 남북한 청소년의 사회화 비교. 남북한의 심리적 통합. *2000년도 한국 심리학회 춘계 심포지엄 자료집 한국심리학회*. 93-113.
- 민성길·신의진(2001). 기아와 북한 청소년의 정신건강. *연세대학교 통일연구원 정기 학술회의 자료집*.
- 민성길·전우택(1997). 북한 청소년에 대한 이해. *통일연구 창간호*, 141-173.
- 박선경(1998). *탈북 청소년의 학교 적응에 관한 연구*. 가톨릭대학교 석사학위논문.
- 엄경남(2001). *탈북 청소년의 남한사회 적응에 관한 연구: 심리·사회적인 측면을 중심으로*. 서울여자대학교 석사학위논문.
- 오기성(2000). *북한이탈주민 대학교육 지원방안 연구*. 통일부.
- 이금순(2003). *북한이탈주민 적응실태 연구*. 통일연구원.
- 이기영(2002). 탈북 청소년의 남한 사회 적응에 관한 질적 분석. *한국 청소년 연구*, 13(1), 175-224.
- 이무철(1998). 북한 중 고등학생들의 생활 “담임 잘못 만나면 일만 한다”. *통일한국 2월호*, 72-77.
- 이혜경(2003). *북한이탈주민 대학생의 학교생활에 관한 체험연구*. 이화여대 석사학위논문.
- 장창호(2000). *탈북 청소년의 적응에 관한 사회 사업적 고찰*. 강남대 석사학위논문.
- 전교학신문(2003). 탈북자들의 대학진학 현주소. *전교학 신문*, 10월 13일자.
- 정병호(2001). *탈북 학생 사회 학교 조기 적응을 위한 특별 교육 프로그램 개발 연구*. 교육인적 자원부.
- 정병호(2003). *탈북, 아동 청소년들의 남한 사회 적응문제와 대응방안*. 탈북 청소년 교육 제도의 현황 및 제안: 북한이탈주민 지원 민간단체 협

의회 아동, 청소년 분과 세미나 발표집.

- 조영아 · 전우택(2004). 북한출신 대학생들의 대학생생활 적응에 대한 질적 연구. *한국심리학회: 상담 및 심리치료*, 16(1).
- 최현 · 김지영(1993). 청소년의 성격 형성과정에 대한 남북한 비교 연구. 남북의 장벽을 넘어서: 통일과 심리적 화합. 서울: 한국심리학회, 224-245.
- 통일부(2004). 통일부 내부자료.
- 한만길 · 현주 · 김창환 · 오기성(1999). 북한이탈주민의 남한 교육 적응 연구. 한국교육 개발원.
- 홍덕기(2001). 탈북귀순 청소년의 생활적응에 관한 연구: 학교 및 사회생활을 중심으로. 서울교육대학교 대학원 석사학위 논문.

2. 외국문헌

- Adjukovic, M., & Adjukovic, D.(1993). Psychological well-being of refugee children. *Child Abuse and Neglect*, 17, 843-854.
- Annis, L.F.(1983a). The processes and effects of peer tutoring, *Human Learning*, 2, 39-47.
- Annis, L.F.(1983b). The processes and effects of peer tutoring, *Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association*, Montreal, Canada, April.
- Arreaga-Mayer, C.(1998). Increasing active student responding and improving academic performance through class wide peer tutoring. *Intervention in School and Clinic*, 34(2), 89-94.
- Baker, R.W. & Siryk, B.(1984). Maturity adjustment to college. *Journal of Counseling Psychology*, 31, 179-189.
- Barton, D. & Hamilton, M. (1998). *Local literacies: Reading and writing in one community*. London: Routledge.
- Bemak, F., Chung, R.C.Y., & Pedersen, P.B.(2003). *Counseling Refugees: a psychosocial approach to innovative multicultural interventions*. London: Greenwood Press.
- Bemak, F. & Chung, R.C-Y.(2002). Counseling and psychotherapy with refugees. In P.B. Pedersen, J.G. Draguns, W.J. Lonner, & J.E. Trimble (Eds.), *Counseling across culture*, (5th ed., pp. 209-232). Thousand Oak, CA: Sage.

- Bemak, F. & Chung, R.C-Y.(2003). Working with children and families from recent immigrant groups(2nd ed., pp.84-101). In P. Pedersen & J. Carey (Eds.), *Multicultural counseling in schools*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Benware, C.A. & Deci, E.L.(1984). Quality of learning with an active versus passive motivational set. *American Educational Research Journal*, 21(4), 755-765.
- Bierman, K.L., & Furman, W.(1981). Effects of role and assignment rationale on attitudes formed during peer tutoring. *Journal of Educational Psychology*, 73(1), 33-40.
- Blowers, S., Ramsey, P., Merriman, C., Grooms, J.(2003). Patterns of peer tutoring in nursing. ProQuest Medical Library. *Journal of Nursing Education*, 204-211.
- Bossert, S.T.(1988). Cooperative activities in the classroom. *Review of Research in Education*, 15, 225-250.
- Brown, J.S., Collins, A., & Duguid, P. (1989). Situated cognition and the culture of learning. *Educational Research, Jan-Feb*, 18(1), 32-42.
- Bruffee, K.A.(1978). The Brooklyn Plan: attaining intellectual growth through peer-group tutoring. *Liberal Education*, 64(4), 447-468.
- Bruffee, K.A.(1993). *Collaborative learning. Higher education, interdependence, and the authority of knowledge*. Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press.
- Collier, K.G.(1969). Syndicate methods : further evidence and comment. *University Quarterly*, Autumn, 23(4), 431-436.
- Cross, K.P.(1999). <http://tip.psychology.org/cross.html>
- Dadfar, A.(1994). The Afghans: Bearing the scars of a forgotten war. In A.J. Marsella, T. Bornemann, S. Ekblad, & J. Orley(Eds.), *Amidst peril and pain: The mental health and well-being of the world's refugees*(pp. 125-139). Washington, DC: American Psychological Association.
- Dana, R.H.(2000). Psychological assessment in the diagnosis and treatment of ethnic group members. In J.A. Aponte & J. Wohl(Eds.), *Psychological intervention and cultural diversity*(pp. 59-74). Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.

- Erikson, E.H.(1950). *Child and society*. New York: Norton.
- Fantuzzo, J.W., Dimeff, L.A., & Fox, S.L.(1989). Reciprocal peer tutoring : A multimodal assessment of effectiveness with college students. *Teaching of Psychology*, 16(3), 133-135.
- Fantuzzo, J.W., Riggio, R.E., Connelly, S., & Dimeff, L.A.(1989). Effects of Reciprocal Peer Tutoring on Academic Achievement and Psychological Adjustment: A Component Analysis. *Journal of Educational Psychology*, 81(2), 173-177.
- Fisher, J.D., Nadler, A., & Whitcher-Alagna, S.(1982). Recipient reactions to aid. *Psychological Bulletin*, 91(1), 27-54.
- Forman, E.A., & Cazden, C.B.(1985). Exploring Vygotskian perspectives in education: the cognitive value of peer interaction. In J.V. Wertsch (ed.). *Culture, communication and cognition: Vygotskian perspectives*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Garrett, M.P.(1982). Toward a delicate balance ; The importance of role playing and peer criticism in peer tutoring training. in M. Harris, *Tutoring writing. A sourcebook for writing labs*, Glenview, IL: Scott, Foresman & Company.
- Gibson, M.A.(1997). Complicating the immigrant/involuntary minority typology. *Anthropology and Education Quarterly Review*, 28(3), 431-454.
- Gillam, A., Callaway, S., & Wikoff, K.H.(1994). The role of authority and the authority of roles in peer writing tutorials. *Journal of Teaching Writing*, 12(2), 161-198.
- Goffman, E.(1956). *The presentation of self in everyday life*. Edinburgh : Edinburgh University Press.
- Goldschmid, B., & Goldschmid, M.L.(1976). Peer tutoring in higher education : A review', *Higher Education*, 5, 9-33.
- Gonzalez, J.M., & Darling-Hammond, L.(1997). *New concepts for new challenges: Professional development for teachers of immigrant youth*. Washington, DC: Center for Applied Linguistics.
- Goodlad, S.(1998). *Mentoring and tutoring by students*. London: Kogan Page.
- Greenwood, C.R., Carta, J.L., & Hall, V.(1988). The use of peer tutoring

- strategies in classroom management and educational instruction. *School Psychology Review*, 17, 258-275.
- Griffin, B.W. & Griffin, M.M.(1997). The effects of reciprocal peer tutoring on graduate students' achievement, test anxiety, and academic self-efficacy. *The Journal of Experimental Education*, 65(3), 197-209.
- Hawkins, T.(1982). Intimacy and audience: The relationship between revision and the social dimension of peer tutoring. In M. Harris, *Tutoring writing. A sourcebook for writing labs*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman & Company.
- Heider, F.(1958). *The psychology of interpersonal relations*, London: Wiley.
- Herzberg, M.(1998). Having arrived: Dimensions of educational success in a transitional newcomer school. *Anthropology & Educational Quarterly*, 29(4), 391-418.
- Homans, G.C.(1976). 'Commentary', in L. Berkowitz and E. Waalster (eds). *Advances in experimental social psychology*, vol. 9, Equity theory : toward a general theory of social interaction, New York : Academic Press.
- Houston, J.P., Bee, H., Hatfield, E., & Rimm, D.C.(1979). *Invitation to psychology*, New York : Academic Press.
- Huang, L.N.(1989). Southeast Asian refugee children and adolescents. In J. T. Gibbs & L.N. Hurang(Eds.), *Children of color: Psychological internentions with minority children*(pp. 278-321). San Francisco: Joss-Bass.
- Hull, G.A., & Schultz, K.(2001). Literacy and learning out of school: A Review of theory and research. *Review of Educational Research*, 71(4), 575-611.
- Jenkins, J. & Jenkins, L.(1985). Peer tutoring in elementary and secondary programs. *Focus on Exceptional Children*, 17, 3-12.
- Kelley, H.H.(1955). *The psychology of personal constructs*, vols 1 & 2, New York : Norton.
- Knowles, M.(1984). *The adult learner: A neglected species*. 3rd ed. Houston, Texas : Gulf Publishing.
- Koch, L.C.(1992). Revisiting mathematics. *Journal of Developmental*

Education, Autumn, 16(1), 12-18.

- Lave, J.(1999). <http://tip.psychology.org.lave.html>.
- Lave, J. & Wenger, E.(1990). *Situated learning: legitimate peripheral participation*. Cambridge: University Press, UK.
- Lew, M., Mesch, D., Johnson, D.W., & Johnson, R.(1986). Positive interdependence, academic and collaborative skills group contingencies, and isolated students. *American Educational Research Journal, 23*, 476-488.
- Livingstone, D.W.(1998). *The education-jobs gap: Underemployment or economic democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Long, E.(2002). *Why aren't they calling? Nonparticipation in literacy and upgrading programs*. Toronto: ABC CANADA Foundation.
- Magolda, M.B., & Rogers, J.L.(1987). Peer tutoring: Collaborating to enhance intellectual development. *The College Student Journal, 21*, 288-296.
- Mann, A.F.(1994). College peer tutoring journals : maps of development. *Journal of College Student Development, May, 35*, 164-169.
- Maslow, A.H.(1954). *Motivation and personality*. New York: Harper Row.
- McDonnell, L.M., & Hill, P.T.(1993). *Newcomers in American schools-Meeting the educational needs of immigrant youth*. Santa Monica, CA: RAND.
- Nadler, A. & Fisher, J.D.(1986). The role of self esteem and perceived control in recipient reaction to help : theory development and empirical validation. In L. Berkowitz (ed.) *Advances in Experimental Social Psychology, 19*, 81-122.
- Nadler, A., & Fisher, J.D.(1986). The role of self esteem and perceived control in recipient reaction to help: theory development and empirical validation. In L. Berkowitz (ed.). *Advances in Experimental Social Psychology, 19*, 81-122.
- Newcomb, T.M. & Wilson, E.K.(eds). (1966). *College peer groups: problems and prospects for research*, Chicago : Aldine.
- O'Donnell, A.M. & King, A.(1999). *Cognitive perspectives on peer learning*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Pub.
- PaPadopoulos, R.K.(2002). *Therapeutic care for refugees : No place like*

home. N.Y.: KARNAC.

- Pask, G.(1975). *Conversation, cognition, and learning*. New York: Elsevier.
- Piaget, J.(1971). *Science of education and the psychology of the child*, trans. D. Coltman, London : Longman.
- Ring, S., & Sheets, R.A.(1991). Student development and metacognition : foundations for tutor training. *Journal of Developmental Education, Fall, 15*(1), 30-32.
- Roberts, V.C.(1994). *Tutor resource manual: Tutoring students in the community college*. Arrowhead Community Colleges, Virginia, Minnesota, ED document 304 227.
- Rogers, C.R.(1969). *Freedom to learn*. Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Rubenson, K., & Xu, G.(1997). Barriers to participation in adult education and training: Towards a new understanding. In P. Belanger & A. Tuijnman(Eds.), *New patterns of adult learning: A six-country comparative study*(pp. 77-100). Oxford/Paris: Pergamon & UNESCO Institute for Education.
- Saunders, D. & Kingdon, R.(1998). Peer tutoring and peer assisted student support: five models within a new university. *Mentoring and Tutoring, 5*(3), 3-13.
- Slavin, R.E.(1985). An introduction to cooperative learning research . In R. Slavin, S., Sharan, S., Kagan, R., Hertz-Lazarowitz, C., Webb and R. Schmuck (eds). *Learning to cooperate, cooperating to learn*. New York and London : Plenum Press.
- Smith, R.G.(1997). Integrating computer-based instruction and peer tutoring. *Intervention in School and Clinic, 33*(1), 65-69.
- Sussman, S.(2001). The demographics of low literacy. In M. C. Taylor (Ed.), *Adult literacy now!* (pp. 67-79). Toronto, ON: Irwin.
- Tobin, J.J., & Friedman, J.(1984). Intellectual and developmental stresses confronting Southeast Asian refugee adolescents. *Journal of Operational Psychiatry, 15*, 39-45.
- Topping, K.J.(1996). The effectiveness of peer tutoring in further and higher education: A topology and review of the literature. *Higher Education, 32*, 321-345.

- Trinh, D.T.(2002). Factors related to public high school completion and non-completion among vietnamese refugee students. unpublished doctoral dissertation. University of Missouri - Saint Louis.
- Truong, H.T.(2001). Vietnamese young women from the third wave of immigration: Their struggle for higher education. unpublished doctoral dissertation. University of Massachusetts amherst.
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization(UNCESO). (1952). *The psychological and social adjustment of refugee and displaced children in Europe*. Geneva, Switzerland: Author.
- Vygotsky, L.S.(1962). *Thought and language*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Walster, E., Berscheid, E., & Walster, G.W.(1973). New directions in equity research. *Journal of Personality and Social Psychology*, 25(2), 151-176.
- Webb, N.M.(1992). Testing a theoretical model of student interaction and learning in small groups. In R. Hertz-Lazarowitz and N. Miller (eds). *Interaction in cooperative groups*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Wood, D.(2001). Scaffolding, contingent tutoring and computer-supported learning. *International Journal of Artificial Intelligence in Education*, 12, 280-292.
- Yeh, C.J.(2003). Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths. *Journal of Counseling and Clinical Psychology*, 9, 34-48.