



# 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안

이금순 · 고성호 · 안혜영 · 장혜경

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 북한대학원대학교, 대외경제정책연구원

## 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4.19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 양동문화사 (02-2272-1767)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 7,500원

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안 / 이금순, 고성호, 안혜영, 장혜경  
[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-17-06)  
참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-537-2 93340 : ₩7,500

북핵 문제[北核問題]

한반도 비핵화[韓半島非核化]

평화 통일[平和統一]

349.11-KDC4

327.519-DDC21

CIP2009004218

## “비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
09-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획 (총괄보고서)	통일연구원
09-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	통일연구원
09-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	통일연구원
09-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	북한대학원대학교
09-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	대외경제정책연구원
09-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	통일연구원

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	여 인 곤 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 종 철 선임연구위원 조 민 선임연구위원 함 택 영 교수(북한대학원대학교) 조 명 철 선임연구위원(대외경제정책연구원) 이 금 순 선임연구위원 장 의 관 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	박 종 철 선임연구위원	전 현 준 선임연구위원 최 진 욱 선임연구위원 홍 우 택 부연구위원
	통일연구원	조 민 선임연구위원	전 성 훈 선임연구위원 정 영 태 선임연구위원 허 문 영 선임연구위원
	북한대학원대학교	함 택 영 교수	구 갑 우 교수 이 수 형 연구위원(국가안보전략연구소) 이 승 열 연구위원(이화여자대학교 통일학연구원)
	대외경제정책연구원	조 명 철 선임연구위원	홍 의 표 전문연구위원
	통일연구원	이 금 순 선임연구위원	고 성 호 교수(통일교육원) 안 해 영 조교수(한국보건복지인력개발원) 장 해 경 선임연구위원(한국여성정책연구원)



# 목차

C o n t e n t s

## 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성 방안

이금순, 고성호, 안혜영, 장혜경

### 제 1장 서론 / 1

### 제 2장 비핵·개방·3000 구상과 행복공동체 형성

01 비핵·개방·3000 구상과 행복공동체	6
02 행복공동체의 정의와 내용	10
03 행복공동체 형성의 필요성	
가. 정부의 '비핵·개방·3000 구상'의 이행 기반 조성	25
나. 인도적 문제의 해결과 북한 주민의 삶의 질 향상	28
다. 남북간 관계개선과 평화통일의 기반 구축	32
라. 통일 대비 사회문화적 문제 해결의 기반 구축	34

### 제 3장 행복공동체 추진 구도

01 추진 목표 및 기본방향	
가. 추진 목표	38
나. 기본방향	41
02 추진방안	
가. 핵폐기 합의단계	46
나. 핵폐기 이행단계	47
다. 핵폐기 완료단계	48

### 제 4장 남북간 인도적 협력 실태 및 추진방안

01 인도적 협력의 개념과 내용	52
-------------------	----

02 분야별 협력 실태 및 평가	가. 이산가족문제	53
	나. 납북자	59
	다. 국군포로	66
03 분야별 협력 추진 방안	가. 기본방향	70
	나. 세부방안	72

## 제 5장 **삶의 질 향상을 위한 협력 실태 및 추진 방안**

---

01 삶의 질 향상 개념과 내용		80
02 삶의 질 향상을 위한 분야별 실태 및 평가	가. 복지 분야	82
	나. 교육 분야	89
	다. 여성 분야	92
03 분야별 협력 추진 방안	가. 기본방향	109
	나. 세부방안	111

## 제 6장 **결론 / 125**

---

## 참고문헌 / 129

---

## 최근 발간자료 안내 / 133

---

〈표 II-1〉 ‘행복’의 차원	16
〈표 II-2〉 사회권 지표	17
〈표 II-3〉 이산가족문제 관련 국제조약 및 결의 규정	30
〈표 III-1〉 행복공동체 단계별·부문별 추진 내용	45
〈표 IV-1〉 연령별 이산가족 신청자 현황	54
〈표 IV-2〉 가족관계별 이산가족 신청자 현황	54
〈표 IV-3〉 출신지역별 이산가족 신청자 현황	54
〈표 IV-4〉 성별 이산가족 신청자 현황	54
〈표 IV-5〉 거주지별 이산가족 신청자 현황	55
〈표 IV-6〉 연령별 이산가족 신청 사망자 현황	55
〈표 IV-7〉 이산가족 교류현황(1989.6.12~2009.8.31)	56
〈표 IV-8〉 이산가족 중개자별 성사현황(1989.6.12~2009.8.31)	57
〈표 IV-9〉 이산가족 중개지별 성사현황(1989.6.12~2009.8.31)	57
〈표 IV-10〉 전쟁시기 납북자 규모	59
〈표 IV-11〉 납북 및 억류자 현황	62
〈표 IV-12〉 국군포로 현황	67
〈표 IV-13〉 연도별 귀환 국군포로 현황	67
〈표 IV-14〉 남북대화시 납북자 국군포로 거론 사례	69
〈표 V-1〉 주요 사회제도의 주요 기능과 사회복지 기능	83
〈표 V-2〉 행복공동체 형성을 위한 남북한 사회복지체계 발전 비교	85
〈표 V-3〉 남북한 교육기관수 비교	89
〈표 V-4〉 교육 분야 대북지원 현황	90
〈표 V-5〉 북한의 자본주의 경제·금융관련 교육프로그램 현황	91
〈표 V-6〉 북한의 전문인력 해외연수교육 실시현황	91

〈그림 Ⅲ-1〉 행복공동체 형성 목표 및 추진 구도	40
〈그림 Ⅲ-2〉 행복공동체 형성 추진 단계	50



# 제1장

## 서론

비핵 · 개방 · 3000구상 : 행정패러다임의 체형성숙안



# 제1장

## 서론

이명박 정부는 외교안보 전략목표로 상생과 공영의 남북관계를 설정하고, “남북한이 서로에게 진정 도움을 주는 미래지향적 남북관계”를 구축하겠다는 의지를 분명히 하였다. 정부는 국제협력을 통해 북핵문제의 실질적 진전을 이루고, 이와 아울러 남북한 간 경제, 사회, 문화 협력을 심화하고 체계화하는 노력이 필요함을 확인하였다.

남북간 인도적 사안을 해결함으로써, 남북한 주민이 행복한 ‘행복공동체’를 실현한다는 것도 대북정책의 주요 목표로 설정되어 있다. 이는 남북 분단이 남북한 주민 모두의 삶을 제약하는 요소로 작용하였다는 점을 반영하고 있다. 정부가 분단으로 인해 발생한 인도주의 사안들을 해결함으로써 남북한 주민의 행복을 제고하기 위한 노력을 강화하겠다는 것이다. 이는 분단과 냉전의 아픔을 치유하고자 하는 구체적인 실행방안은 남북관계 발전과 밀접히 연계되어 있다는 인식에 기초하고 있다.

본 연구는 정부가 추진하는 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 남북간의 인도적 협력증진 방안이 어떻게 구체화되어야 하는지를 살펴보고자 한다. 이제까지 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 남북간 인도적 협력은 구체적으로 언급되지 못하여 왔다. 그러나 인도적 협력증진은 정부의 대북정책에서 주요한 과제로 설정되어 왔으며, 남북관계 추진과정에서 어느 사안보다 우선적으로 추진되어야 하는 현안과제이다. 이러한 차원에서 현재 정부가 추진하고 있는 대북정책에서 인도적 협력의 중요성과 의미가 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 남북자, 국군포로, 이산가족 관련 남북간 인도적 협력실태를 검토하고, 향후 추진방안을 제시할 것이다. 현 정부는 이산가족문제의 근원적 해결이 필요하다는 점에서, 생사·주소확인 및 상봉의 전면적 실시, 서신교환, 고향방문을 단계적으로 추진할 것으로 알려지고 있다.<sup>1)</sup> 남북자 및 국군포로 문제

1) 통일교육원, 『통일문제 이해 2009』 (서울: 통일교육원, 2009), p. 71.

는 현 정부의 우선적인 정책과제로 강조되고 있다. 이와 같이 남북간 인도적 사안들의 해결노력이 병행되어야만 정부가 지향하는 상생·공영의 남북관계 구현이 가능할 것이다. ‘비핵·개방·3000 구상’에서 제시된 중점 프로젝트 중 교육 및 복지 분야 실행계획도 본 연구의 범위에 포함될 것이다. 이는 상생·공영의 대북정책을 추진하기 위한 구체적인 전략으로서 남북간 인도적 사안뿐만 아니라 북한주민들의 삶의 질을 향상하기 위한 차원에서 교육과 복지 분야의 협력방안을 검토할 것이다. 또한 여성 분야의 협력실태를 살펴보고, 구체적인 협력방안을 제시하고자 한다. 이는 상생·공영의 남북관계를 구현하기 위한 ‘행복공동체’ 형성과정에서 양성평등이 중요한 가치로 구현되어야 한다는 인식에 기초하고 있다. 분단으로 인해 고착화된 구조적 불평등을 해결하기 위한 보다 적극적인 정책이 요구된다.

분단의 상처와 이질감을 극복하기 위한 인도적 협력은 당위적 필요성에도 불구하고, 현실적인 추진과정에서 여러 가지 어려움을 보여 왔다. 특히 인도적 협력방안을 둘러싸고 사회적 갈등도 표출되어 왔다는 점을 반영하여, 본 연구는 국민적 이해를 제고하면서 정책을 추진할 수 있는 구체적인 방안들을 제시해 보고자 한다.



# 제 2 장

‘비핵·개방·3000  
구상’과 행복공동체  
형성

비핵·개방·3000구상 : 행복공동체 형성방안



## 제2장

# ‘비핵·개방·3000 구상’과 행복공동체 형성

### 1. ‘비핵·개방·3000 구상’과 행복공동체

정부는 상생공영의 남북관계를 발전시켜나가기 위한 하나의 전략적 방안으로 ‘비핵·개방·3000 구상’을 제시하였다. 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 핵을 포기하고 대외적으로 개방할 경우 우리 정부가 국제사회와 협조하여 경제·교육·인프라·재정·생활향상 등 5대 프로젝트를 추진함으로써, 10년 내에 북한 주민의 1인당 소득이 3,000달러 수준에 이르도록 지원한다는 계획이다.<sup>2)</sup>

정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 핵을 포기함으로써 얻게 될 경제적 혜택을 구체적으로 제시함으로써 북한의 자발적 핵 포기를 유도하는 전략적 접근이다. 북한이 핵을 포기하고 남북간 군사적 신뢰가 구축되면 한반도에 평화정착이 가시화될 수 있다는 점에서 이 구상은 한편으로는 한반도의 ‘평화공동체’ 달성을 목표로 하고 있다.

다른 한편, 이 구상은 남북 ‘경제공동체’의 달성을 지향하고 있다. 북한이 핵을 포기하고 대외 개방을 할 경우, 정부가 북한의 경제회생을 지원함으로써 북한 주민의 생활수준이 향상되는 것은 물론 남과 북의 경제가 상호 보완적인 구조를 활용하여 북 모두에게 이익이 되는 방향으로 발전되어 나갈 것이다. 북한 경제의 회생은 우리 경제에도 새로운 성장 동력을 제공할 수 있다는 점에서, 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 남북이 상호 경제적 이익을 충족시킬 수 있는 전략적 구상이라고 할 수 있다.

결국 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한의 핵폐기를 유도하고 남북간 군사적 신뢰를 구축하여 평화공동체를 형성하고, 북한의 개방과 경제발전을 통해 남북이 상호 이익을 추구할 수 있는 경제공동체를 달성하려는 양면적

2) 통일부, 『통일백서 2009』 (서울: 통일부, 2009), p. 40.

목표를 가지고 있다. 평화체제의 수립과 경제적 협력은 궁극적으로 평화통일의 실질적 기반이 되며 이를 통해 우리 사회의 선진화가 촉진된다는 점에서, ‘비핵·개방·3000 구상’은 한반도의 안정과 통일 그리고 미래 발전을 향한 우리 정부의 전략적 국가발전 구상이라고 할 수 있다.

북한은 우리 정부의 의도와는 달리 ‘비핵·개방·3000 구상’을 전면적으로 부정하고 있다. 북한의 부정적 입장은 부분적으로 이 구상의 궁극적 목표가 우리의 일방적 관심사인 북한의 비핵화에 국한된 정책으로 평가하기 때문으로 보이며, 이런 문제를 극복하기 위해서는 이 구상의 종착점이 북한의 발전을 촉진하는 등 남북한 주민 모두의 복지를 증진시키기 위한 정책이라는 점을 강조할 필요가 있다.

사실 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 궁극적으로 남북한 주민이 모두 행복하게 살 수 있는 사회적 조건의 형성을 도모하는 포괄적 전략이다. 이 구상에 따르면, 북한의 비핵화 결단에 이어 북한의 경제, 재정, 인프라, 교육, 그리고 생활향상 등 5대 중점 프로젝트를 추진하고 궁극적으로 북한 주민의 삶의 질을 향상시켜나가기 위한 지원을 하게 된다. 결국 ‘비핵·개방·3000 구상’은 특정 분야에 국한된 전략이라기보다는 정치·군사적 차원, 경제적 차원, 그리고 사회적 차원을 포괄하는 폭넓은 접근 방식이라고 할 수 있다. 행복공동체의 형성이 ‘비핵·개방·3000 구상’의 궁극적 목표라는 점을 분명히 한다면, 북한도 이 구상에 대해 거부할 수 있는 명분이 그만큼 감소될 수밖에 없다.

다른 한편, 행복공동체의 형성은 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행을 촉진하는 사회적 기반이 될 수 있다. 북한은 우리 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대해 처음부터 부정적 반응을 보이고 있는 바, 이는 이 구상 자체에 대한 거부감일 수도 있지만 이명박 정부에 대한 부정적 인식 때문일 수도 있다. 이런 맥락에서, 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 실천에 옮기기 위해서는 북한의 협조가 필요하며 이는 다시 남북간 정치군사 외적 신뢰구축을 요구한다.

신뢰 구축을 위해서는 우선적으로 상호 체제에 대한 존중과 더불어 서로 간 관심사에 대한 협력이 필요하다. 북한의 입장에서는 쌀과 비료 등 식량난을 해결할 수 있는 인도적 차원의 지원을 포함하여, 인프라 구축과 재정지원 등 경제적 차원의 협력이 포함될 수 있다. 물론 신뢰는 일방적이기 보다는 쌍방향적 차원에서 형성된다고 볼 때, 북한도 우리의 관심사를 해결하는데

협력을 해야 할 것이다. 여기에는 이산가족, 국군포로·납북자 문제의 해결, 그리고 북한 주민의 인권개선이 포함될 수 있다. 사실 자신의 의지 및 노력과는 상관없이 고통을 받는 소수자의 문제를 해결하는 것이야말로 민족 전체의 관심사이며 행복공동체 형성의 선결요건이다.

북한의 입장에서 볼 때, ‘비핵·개방·3000 구상’이 가져올 파급효과를 차단할 수 있는 장치를 구비하는 것도 이 구상의 이행을 위한 신뢰 구축의 기반이 될 수 있다. 행복공동체의 형성은 북한의 경제발전을 전제로 하며 이를 위해서는 남북간 경제협력이 수반되어야 한다. 그러나 경제발달이 사회의 안정과 주민 각각의 행복을 증진시키기보다는 오히려 사회 불안정을 가져오는 등 부정적 파급효과도 예상해볼 수 있다. 북한이 개혁·개방을 주저하고 핵 개발 등 정치·군사적 사안에 집착하는 이유 중의 하나로 이런 파급효과를 경계하고 있다는 점에서, 북한의 불안정에 대비하는 사회적 안전망(safety network)을 제공해 준다면 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행 기반이 더욱 강화될 것이다. 이러한 차원에서 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 이행하기 위해서는 상호 신뢰구축이 필요하며, 북한의 관심사를 반영하는 행복공동체의 추진은 ‘비핵·개방·3000 구상’의 추동력을 제공할 것이다.

행복공동체의 형성과 신뢰 구축 그리고 ‘비핵·개방·3000 구상’ 등 일련의 접근방안은 정부의 ‘민족공동체통일방안’과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 민족공동체통일방안은 통일의 달성을 점진적·단계적 과정으로 설정한 가운데, 비정치적 분야의 관심사를 공동으로 해결해나가면서 신뢰의 구축 및 상호이해의 증진을 도모하고 이를 기반으로 점차적으로 통일을 달성하려는 방안이다.<sup>3)</sup> 이른바 ‘기능주의적 접근’은 사회적·경제적 신뢰구축을 전제로 하며, 행복공동체의 형성은 비정치적 분야에서 서로의 관심사에 대한 협력의 증진을 가져온다는 점에서 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행 토대가 된다.

정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행과 행복공동체 형성간의 관계는 ‘항상성(homeostasis)’이라는 사회구성 원리에서도 접근해볼 수 있다. 사회는 정치·경제·사회·문화 등 상이한 제도로 구성되어 있지만, 각각은 상호의존적인 관계를 맺으면서 균형을 추구하는 경향이 있다. 항상성이란 이와 같이

3) 통일부, 『통일백서 1995』 (서울: 통일부, 1995).



분화되고 상호의존적 부분들이 서로 영향을 주고받으며 균형을 유지하려는 속성을 의미한다.<sup>4)</sup> 이를 남북관계에 적용해 볼 때, 평화공동체, 경제공동체, 그리고 행복공동체는 분석적으로 상이한 개념이며 상이한 목표를 지향하고 있지만, 실천적으로는 상호 보완적 관계에 있다고 할 수 있다.

북한의 비핵화와 군사적 신뢰구축 그리고 실질적 평화체제의 구축이 이행되지 않은 상태에서 남북한 주민의 행복한 삶을 기대하기 힘들다. 역으로, 인도적 문제를 해결하고 북한의 안정이 이루어지지 않은 상태에서 실질적 평화체제가 구축되기도 힘들다. 그리고 경제공동체도 같은 맥락에서 이해할 수 있다면, 북한의 비핵화와 개방 그리고 경제발달을 통한 행복공동체는 서로 영향을 미치는 일련의 상호의존적 관계에 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 행복공동체의 추진을 통해 정치적·경제적 협력을 기대할 수 있다는 것이다.

요약하면, 행복공동체의 형성은 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행을 촉진하는 수단인 동시에 그 이행의 결과라고 할 수 있다. 첫째, ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행이 남북간 신뢰구축을 전제로 한다면, 행복공동체의 형성은 이 구상의 이행을 위한 하나의 수단이다. 행복공동체의 형성을 통해 동질성을 확보해나가면서 인도적 협력과 사회문화적 교류를 통해 남북간 신뢰를 높여나간다면 정치적·군사적 갈등도 그만큼 줄어들 수 있으며, ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행환경도 그만큼 개선될 수 있기 때문이다. 또한 북한의 교육환경을 개선하고 사회복지를 증진시킴으로써 북한이 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는 기반이 조성된다. 결과적으로, 이 구상이 우리의 일방적 관심사만이 아니라 북한주민의 생활 향상을 지원하는 등 북한의 관심사를 포함하고 있다는 점에서 북한 당국자들의 의구심을 불식시키는데도 도움이 된다.

둘째, 행복공동체의 형성은 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행으로 나타나는 사회문화적 차원의 결과이다. 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’이 이행된다면, 핵문제의 해결과 군사적 신뢰구축을 통해 평화공동체가 형성되고, 상호보완적 관계를 이용하여 남과 북이 모두 경제적 이익을 얻을 수 있는 경제공동체가 형성되며, 이 과정에서 남북한 주민 모두는 생활의 기회와 삶의 질이 향상될 것으로 여겨진다. 구체적으로, ‘비핵·개방·3000 구상’이 이행되고 행복공

4) Talcott Parsons, *The Social System* (New York: Free Press, 1951), p. 481.

동체가 추진되면 이산가족·국군포로·납북자 문제의 근본적 해결을 기대할 수 있으며, 북한의 입장에서는 인도적 대북지원과 북한 주민의 기초 생활향상을 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 행복공동체의 정의와 내용

행복공동체는 초보적 차원에서 모든 구성원이 편견과 차별을 극복하고 공동의 질서를 유지해가며 편안하게 살아가는 사회조직의 한 유형이라고 볼 수 있다. 최근 행복공동체에 관한 관심은 물질적 풍요가 인간의 행복을 보장하는 것이 아니라는 점에 착안하여 증대되고 있다. 이명박 정부도 상생공영의 대북정책을 통해 평화공동체 및 경제공동체의 형성과 더불어 행복공동체의 형성을 남북관계 개선의 핵심 비전으로 제시하고 있다. 사실 모든 국가정책의 최종 목표가 국민의 행복 증진이라고 볼 때 행복공동체에 대한 정책적 관심은 일면 자연스러운 현상이라고 할 수 있으며, 대북정책이라고 해서 예외가 될 수 없다.

과거의 대북정책도 명시적이든 묵시적이든 행복과 연관된 정책적 목표를 추구하여 왔다고 볼 수 있지만, 행복공동체라는 개념이 하나의 독립된 개념으로 취급된 것은 이명박 정부의 ‘상생과 공영의 대북정책’이 제시되면서부터이다. 구체적으로, 정부는 ‘실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전’을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하고자 하는 대북정책을 제시하였으며, 평화공동체·경제공동체·행복공동체를 그 ‘비전’으로 제시하고 있다. 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’도 표면적으로는 핵문제의 해결과 북한의 개방 그리고 대북지원을 통한 북한의 경제 발전을 도모하는 등 정치군사적 그리고 경제적 차원의 목표를 갖고 있지만, 궁극적으로는 남과 북의 주민 모두가 평안하게 살아갈 수 있는 행복공동체의 형성을 지향한다고 볼 수 있다.

그러함에도 불구하고, 행복공동체에 대한 개념정의는 아직도 모호한 상태로 남아 있다. 정부 자료에는 공통적으로 이산가족, 납북자·국군포로 문제 해결, 삶의 질 향상이 행복공동체의 주요 속성으로 제시되어 있으며, 경우에 따라 민족공동체 의식, 인도적 문제, 인권, 대북지원 등 다양한 개념이 사용되

고 있다.<sup>5)</sup> 통일부가 발간한 대북정책 해설 자료에서는 “남북한 주민이 행복하게 살고 평화통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표”라는 대통령 취임사를 인용하면서 행복공동체라는 개념보다는 여전히 ‘자유, 복지, 인간의 존엄성이 보장되는 민족공동체’라는 개념을 사용하고 있다.<sup>6)</sup>

행복공동체에 대한 학문적 논의가 일천한 시점에서, 통일문제를 다루는 대북정책에서 이에 대해 심층적 논의를 할 것으로 기대하기 힘든 것도 사실이다. 그러나 최소한도의 개념적 정의가 선행되었을 때, 상생공영정책의 3대 비전 중 하나인 행복공동체를 이해하는데 도움이 되며 또한 실천적으로 명확한 목표를 설정할 수 있다는 점에서 행복공동체에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 할 수 있다.

특히 상생공영의 대북정책에서 ‘비핵·개방·3000 구상’이 차지하는 역할이 크다는 점에서 그러하다. 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 직접적으로 북한의 비핵화를 통한 평화공동체의 형성 그리고 북한의 개방과 남북경제협력을 통한 경제공동체의 형성을 도모한다. 그러나 모든 정책이 그러하듯이, ‘비핵·개방·3000 구상’의 궁극적 목표는 남북한 주민 모두의 행복한 삶을 보장하는 것이며, 정부도 이와 관련 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결은 물론 직접적 지원과 경제발전 지원을 통한 북한 주민의 생활향상을 추진한다는 입장이다. 결국 대북정책의 올바른 이해 그리고 정책의 구체화를 위해서라도 행복공동체 개념에 대한 세련화가 필요한 실정이다.

행복공동체의 개념이 모호하기는 순수 학문분야도 마찬가지이며, 대북정책에서 차지하는 모호성은 이를 반영하는 현상이라고도 할 수 있다. 분석적으로 볼 때, 행복공동체(happiness community)는 행복과 공동체라는 2개의 개념으로 구성된다. 일반적으로 행복(happiness)은 만족, 쾌락, 혹은 즐거움 등 내적 감정의 상태를 의미하며 심적으로 ‘좋은 어떤 것’을 의미할 따름이다. 공동체(community)의 개념도 비교적 긴 역사를 가지고 있으면서 이에 대한 통일적 합의는 가지고 있지 못한 상태로서, 역시 ‘좋은 생활’로 대표되는 사회적 질서를 의미할 따름이다. 통일·북한문제와 관련한 공동체에 대한 논의는

5) 예를 들면, 통일부, 『상생과 공영의 대북정책: 한반도 평화통일의 꿈이 더욱 가까워집니다』 (발간일자 미상), 그리고 통일부, 『통일백서 2009』 (서울: 통일부, 2009) 참조.

6) 통일연구원, 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』 (서울: 통일연구원, 2008).

비교적 활발히 진행되어왔다는 점에서, 여기서는 행복에 대해 초점을 맞추고자 한다.<sup>7)</sup>

행복은 ‘생활에서 충분한 만족과 기쁨을 느끼는 흐뭇한 상태’라는 사전적 의미에서 보듯이 일차적으로는 주관적·감정적 개념이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 사람이라면 누구나 행복한 생활을 누리고 싶어 할 것이며, 행복의 추구는 인류의 보편적 가치로 여겨지고 있다. 우리 헌법에도 전문에 “안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”한다고 명시되어 있으며, 제10조에는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 명시함으로써, 행복권을 헌법적 가치로 설정하고 있다.

일반적 차원에서 행복은 만족, 쾌락, 혹은 즐거움 등 내적 감정의 상태라고 정의할 수 있다. 그러나 행복을 구체적으로 정의하고 그 원천을 규명하는 작업은 쉽지 않다. 행복은 명시적이든 묵시적이든 누구나 그리고 시대와 사회에 관계없이 추구해왔으며, 철학, 종교, 심리학 그리고 생물학 등 학문분야에 따라 다양하게 접근할 수 있기 때문이다. 행복의 추구가 인류의 궁극적 가치라는 점에서, 행복을 정의하고 그 결정 요인을 규명하기 위한 노력은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.

서구의 고전 철학자들은 단순한 감정 보다는 ‘좋은 삶(good life)’이라는 차원에서 행복을 정의해왔다. 예를 들어, 아리스토텔레스는 인간이 합목적적으로 추구하는 유일한 것은 부, 명예, 건강, 혹은 우정이 아니라 행복이라고 지적한 바 있다.<sup>9)</sup> 다시 말해, 인간이 부, 명예, 건강, 혹은 우정을 추구하는 이유는 그 자체를 위해서가 아니라 행복해지기 위해서라는 것이다. 이와 같이, 그리스어인 Eudaimonia(영어로는 happiness로 번역됨)에서 유래하는 고전적 의미의 행복은 감정이나 상태가 아니라 활동(activity)이며, ‘좋은 삶’이라는 특징을 갖는다.

일상적으로는 안녕(well-being)이나 삶의 질(quality of life)이 고전적 개

7) 사회문화적 차원에서의 공동체 논의는 기존의 사회문화공동체와 민족공동체 논의를 참조할 것. 예를 들어, 윤덕화·김도대, 『남북한 사회·문화공동체 형성방안』(서울: 민족통일연구원, 1992); 이우영, “사회문화공동체의 개념,” 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제』(서울: 통일연구원, 2002); 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2002); 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방안』(서울: 통일연구원, 2004).

8) 네이버 국어사전, <<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=42028100>>.

9) 위키피디아 백과사전, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Happiness>>, (검색일: 2009.8.11).

념을 의미하기 위해 사용되고 있다. 삶의 질(QOL)이 개인 혹은 집단이 느끼는 안녕(well-being)을 의미한다는 점에서 안녕과 삶의 질 간에는 개념적으로 차이가 없다고 해도 과언이 아니다. 삶의 질을 구체적으로 적시하기는 힘들지만, 대체로 육체적 그리고 심리적이라는 2가지 요소로 구성된다. 육체적 측면은 신체의 생존욕구와 환경적 변덕에 대한 보호를 포함하며, 심리적 측면은 긍정적 혹은 부정적 감정 상태를 포함한다. 행복은 개개인의 심리 상태를 반영하는 주관적 현상이지만, 일정한 육체적·물질적 기반을 기초로 한다는 점에서 복합적 상태라고 할 수 있다.

행복 개념의 주관성은 긍정심리학의 창시자 중 한 명으로 알려지고 있는 셀리그먼(Seligman)의 정의를 통해서도 뒷받침된다.<sup>10)</sup> 셀리그먼은 행복을 긍정적 감정과 긍정적 활동으로 구성된다고 보고 있으며, 긍정적 감정은 과거, 현재, 그리고 미래와 연관시켜 설명하고 있다. 그에 의하면, 과거와 관련된 긍정적 감정은 흐뭇함, 자부심, 그리고 정신적 안정이 포함된다. 미래와 관련된 긍정적 감정은 낙관, 희망, 그리고 신뢰를 포함한다. 현재와 관련된 긍정적 감정은 쾌락(pleasure)과 만족(gratification)이라는 2가지 범주로 구성되는 바, 신체적 쾌락은 ‘순간의 쾌락’이며 통상적으로 외적인 자극을 전제로 한다. 만족은 완전한 몰입, 자의식의 제거, 그리고 감정의 절제를 전제로 하며, 만족이 종결될 때 긍정적 감정을 느끼게 된다. 가장 심오한 행복감은 의미 있는 생활 즉, 자기 자신의 즉각적 목표 이상의 더 큰 목적을 위해 자신의 능력을 발휘할 때 느낄 수 있다. 이런 맥락에서, 행복은 생애과정을 통해 형성되고 경험되는 긍정적인 심적 상태라고 할 수 있으며, 여기에는 육체적 쾌락은 물론 정신적 안정, 욕구충족, 희망 등 다양한 심리적 만족감이 포함된다.

사회적 차원에서 볼 때, 행복은 사회적 연결망(social network)을 반영하는 현상이라고 할 수 있다. 파울러와 크리스타키스(Fowler and Christakis)에 의하면, 인간은 사회적 연결망을 확장해 나감으로써 행복감을 느낀다.<sup>11)</sup> 사회적 연결망의 증대는 정보 소통의 원활화, 공동의 화제와 활동, 그리고 관심사의 충족을 수반하며 연결망에 참여하는 다른 행위자 역시 행복감을 느낀다는

10) Martin Seligman, "Can Happiness be Taught?," *Daedalus Journal*, Spring (2004).

11) James H. Fowler and Nicholas A. Christakis, "Dynamic Spread of Happiness in a Large Social Network," *British Medical Journal* (2008). ([http://www.bmj.com/cgi/content/full/337/dec04\\_21](http://www.bmj.com/cgi/content/full/337/dec04_21)) PDF).

점에서 행복은 집단적 성격을 띤다. 이런 주장은 행복한 사람과 같이 할 때 행복감이 증대된다는 점을 시사한다. 더욱이 이 연구에 의하면, 행복은 친구, 형제자매, 배우자, 이웃 등 친밀한 관계를 통해 전파되는 경향이 있다. 결국 친밀한 인적 관계는 행복의 결정요인인 동시에 행복의 전파자로 역할을 하는 반면, 소외·격리·고립 등 사회적 연결망의 약화 혹은 결여는 행복에 부정적 영향을 행사하게 된다.

최근 ‘행복’에 대한 관심의 증대는 경제적 발전을 행복의 증진으로 규정하는 일차원적 견해에 대한 반론에서 시작된 것으로 보인다.<sup>12)</sup> 익히 알려진 바와 같이, GNP나 GDP 등 소득수준의 향상을 경제정책의 성과를 측정하는 척도로 사용하여 왔으며, 이는 소득이 향상될수록 만족감이 증대된다는 전제에서 출발한 것이다. 그러나 소득의 증대가 곧 행복의 증대로 연결되지 않는다는 연구결과들이 발표되면서, 이런 전제는 도전받기 시작하였다.

이스털린(Easterlin)은 특정 국가 내의 경우 소득이 높은 사람일수록 행복감을 느낄 가능성이 높기는 하지만, 기본적 욕구를 충족시켜줄 수 있을 만큼 소득 수준이 높은 국가 간에는 소득과 행복간에 거의 관계가 없다고 주장한 바 있다. 물질적 욕구가 일정한 수준으로 충족되면 소득이 증가하더라도 행복은 거의 증가하지 않는다는 이른바 ‘이스털린 패라독스(Easterlin paradox)’가 사실이라면, 기본 욕구가 충족되는 국가의 정책은 경제 성장이 아니라 삶의 만족도를 높여주는 독자적인 정책이라야 한다.

많은 연구결과는 경제발달과 행복간에 오랫동안 가정되었던 관계가 일정한 경제수준 이상을 달성한 국가에서는 매우 약한 상관성을 보여주고 있다. 예를 들어, 일인당 GNP가 20,000~35,000 달러인 국가의 경우 일인당 GNP가 10,000 달러가 안되는 국가에 비해 생활만족도가 겨우 몇 퍼센트 상회할 따름이다.<sup>13)</sup> 일반적으로 생활만족도가 빈국에서 낮은 것은 사실이지만, 평균소득 10,000 달러 이하의 수많은 국가들의 행복수준은 훨씬 부유한 국가의 행복수준과 비슷하게 나타나고 있다. 이와 같이, 일부 경제학자들의 주장에 의하면, 평균적으로 볼 때 부국이 빈국보다 행복감을 느끼는 경향이 있지만, 일인당 GDP가 약 15,000 달러 이상 넘어가면 평균소득은 행복에 거의 영향을 미치지

12) Michael Rustin, "What's Wrong with Happiness," *Soundings* Vol. 36 (2007).

13) Richard Layard, *Happiness: Lessons from a New Science* (New York: Penguin Press, 2005).

못한다.<sup>14)</sup>

이른바 이스털린 패라독스에 대한 반론이 많이 제기되고 있는 것도 사실이다. 즉, 부국인 경우에도 소득수준이 향상됨에 따라 국민의 생활만족도는 그만큼 증가한다는 것이다.<sup>15)</sup> 다시 말해, 물질적 욕구의 충족 정도가 행복의 수준을 결정하는 요인이며 이런 맥락에서 생활 만족도를 높이기 위해서는 경제성장에 중점을 뒀야 한다는 전통적 사고가 여전히 유효하다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 소득 수준과 행복수준간의 관계는 아직까지는 불명확하다고 볼 수 있으며, 이는 같은 물질적 조건에서도 행복감은 개인에 따라 다른 주관적 측면이 있기 때문이라고 할 수 있다.

행복에 관한 논의를 종합해볼 때, 행복은 육체적 안녕과 물질적 충족 그리고 사회적 관계를 기초로 형성되는 정신적 ‘삶의 만족’이라고 정의할 수 있는 바, 그 관계는 <표 II-1>에 요약·제시되어 있다. 표에 제시되어 있듯이, 행복은 궁극적으로 정신적 생활만족도를 나타내며 이는 사회구성원 각자의 주관적 평가에 의존한다. 생활만족도는 일정한 객관적 욕구의 충족을 전제로 하는바, 여기에는 쾌락과 건강 등 육체적 안녕, 소득과 생활기회의 확충 등 물질적 충족, 그리고 원만한 대인관계와 신뢰 그리고 미래에 대한 낙관 등 사회적 관계의 개선이 포함된다. 이렇게 보면, 행복공동체는 정신적으로 평안한 사회구성원들이 일정한 정체감을 가지고 신뢰를 바탕으로 상호 교류하는 사회조직의 한 유형이라고 정의할 수 있다.

14) Bruno S. Frey and Alois Stutzer, *Happiness and Economics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001).

15) 예를 들어, Michael Hagerty and Ruut Veenhoven, "Wealth and Happiness Revisited," *Social Indicators Research* Vol. 64 (2003), pp. 1~27, <<http://www2eur.nl/tsw/research/veehoven/Pub200s/2003e-full.pdf>>; Justin Wolfers and Betsey Stevenson, *Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox*, *Brookings Papers on Economic Activity*(2008), <<http://bpp.wharton.upenn.edu/betseys/papers/Happiness.pdf>>를 참조할 것.

<표 II-1> '행복'의 차원

정신적		생활만족도		
		↑	↑	↑
객관적		육체적 안녕 (쾌락, 건강 등)	물질적 충족 (소득, 생활기회 등)	사회적 관계 (형평성, 관계, 성취감 등) (낙관, 희망, 신뢰 등)
남북 관계 분야	목표	북한(보건복지)	북한(경제발달, 교육)	남북한(정체성, 신뢰, 희망, 정신적 안정)
	방법	인도적 지원	개발지원	인도적 문제 해결과 남북관계 개선

남북관계 차원에서 볼 때, 행복공동체는 일차적으로 북한 주민의 건강한 삶과 물질적 욕구의 충족이 전제되며 또한 남과 북이 인도적 문제를 해결하고 민족적 정체성과 상호신뢰를 구축할 때 형성될 수 있다. 이를 위해서는 남과 북이 다각적으로 교류하고 협력할 필요가 있다. 단순화의 위험이 있기는 하지만 현 상태에서 볼 때, 식량과 의약품 등 대북지원을 통한 북한 주민의 신체적 안녕의 증진, 북한의 경제발달 지원을 통한 북한 주민의 물질적 욕구의 충족 및 생활향상, 그리고 이산가족·국군포로·남북자 문제의 해결과 남북관계 개선을 통한 인도적 문제의 해결과 신뢰구축이 우선적으로 검토될 수 있다.

최근 행복에 대한 국내의 연구관심도 높아지고 있는바, 이는 국민의 생활만족도가 소득 수준에 비해 매우 낮은 상태이며 이제는 경제성장과 별도로 행복을 증진시키기 위한 별개의 정책적 관심이 필요하다는 점을 반영하는 현상이라고 할 수 있다. 예를 들어, 양현미·심광현은 소득의 증가가 행복의 증진을 위한 필요조건은 되지만 충분조건은 아니라는 이스털린 패라독스에 근거하여 국가의 발전목표를 '부(wealth)에서 삶(life)으로' 전환해야 한다고 주장한다.<sup>16)</sup> 이 주장에 의하면, 문화가 행복의 주요 결정 요인이며, 행복에

16) 양현미·심광현, 『문화의 사회적 가치: 행복연구의 정책적 함의를 중심으로』 (서울: 한국문화관광연구원, 2008).



긍정적 영향을 주는 문화는 개인의 자율성과 다양성을 존중하는 등 인간에 대한 신뢰가 높은 문화이다.

행복과 관련된 국내의 연구는 행복 개념에 대한 정의나 결정 요인보다는 실용적 차원의 지표 구성에 초점을 맞추고 있다. 국내의 행복개발지수 연구를 보면, 통계개발원의 행복지수 개발 연구, 한국보건사회연구원의 사회지표 개발 등이 좋은 예이다.<sup>17)</sup> 국가인권위원회에서는 행복을 구성하는 객관적 지표를 사회권으로 한정하여 기초 연구를 수행하였는바, 구체적 지표는 <표 II-2>에 제시되어 있다. 먼저 사회권은 소득보장, 건강, 주거, 노동, 그리고 교육의 5개 영역으로 구분하였고 각 영역은 다시 수준별로 사회적 기본권을 반영할 수 있는 지표들을 개발하였다. 결과적으로 이 행복지수는 총 5개 영역, 3개 수준에 걸쳐 모두 85개의 지표들로 구성된다.

<표 II-2> 사회권 지표

영역	차원	지표구성		
		제1수준	제2수준	제3수준
소득 보장 (20)	빈곤	-빈곤율 (상대빈곤) -빈곤율 (최저생계비) -빈곤갭	-장기빈곤율 -근로빈곤율	
	소득불평등	-5분위분배율	-지니계수	
	공적연금· 공공부조	-공적연금수혜율 -공적연금가입율 -공공부조수혜율		
	기타 소득보장		-고용보험가입율 -산재보험가입율 -산전후휴가이용율 -상병급여수혜율	-육아휴직급여이용율 -폐질·장해급여수혜율
	재분배효과			-빈곤감소율 -빈곤갭감소율 -지니계수개선율 -5분위배율개선율
건강 (19)	최선의 의료서비스	-건강보장사각지대인 구비율 -건보본인부담율(보장 율) -과부담의료비지출가	-의료급여대상자 본인 부담율 -활동 의사수 -노인 인플루엔자 예방 접종률	-이주민, 이주노동자 를 위한 의료시설확 보율

17) 황명진·심수진, 『행복지수의 개발』 (서울: 통계개발원, 2004); 황명진 외, 『한국의 행복지수 개발·조사연구』 (서울: 한국보건사회연구원, 2008).

		구비율 -소아예방접종율	-자궁경부암검진율 -국민의료비 중 공공의료비 비중		
	안전작업·생활환경	-식품미보장율 -상수도보급율			
	건강수준	-출생시 기대수명 -총사망율 -영아사망율	-주요질환에 의한 사망률 -저체중아출생 -자가보고 건강수준	-조기사망	
주거 (12)	주택의 적정성	-최저주거기준 미달가구수 -주거비 부담정도	-공공임대주택 거주가구비율	-노인및 장애인 편의시설 설치가구비율	
	점유의 안정성	-홈리스 수 -강제퇴거가구수	-비닐하우스 거주가구수 -쪽방거주 인구수	-비자발적 이주가구수	
	주거권 실현과정	-개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공하는 제도 여부	-지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율	
노동 (20)	노동시장	전체 고용	-고용율	-비경제활동인구비율	-여성고용율 -25~34세 여성고용율 -여성비경제활동인구비율 -25~34세여성비경제활동비율 -혼인, 임신, 출산전후 탈락율
		경제활동인구	-실업율 -취업율	-비임금근로자비중 -성별청년층실업율	-자영업과파급가족종사비율
		비정규인구	-한시적근로자비율	-전체비정규직비율 -저임금근로자비율	-임시, 일용, 호출근로, 시간제, 파견, 용역, 사내하청
	노사관계	-전체노조조직율	-고용형태별 조직율	-단협적용율 -고용형태별단협적용율	
교육 (14)	중등교육	-중등교육탈락율	-연령별탈락율	-계층간사교육비 비중 -지역간사교육비 비중	
	평생교육	-평생학습참여비율	-저소득층참여율	-고용형태별 비율 -성별 비율	
	소득격차	-연령집단별 소득격차 -학력별 소득격차	-수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	-성별 소득격차 -고용형태별 소득 격차 -학력별 소득격차	

자료: 문진영 외, “사회권 지표개발을 위한 기초연구,” (국가인권위원회, 2008).

첫째, 소득보장영역은 빈곤, 소득불평등, 공적연금·공공부조, 기타소득보장, 재분배효과 등 5개 하위 차원에 걸친 총 20개의 지표로 구성되었다. 빈곤 차원에서는 상대적 빈곤율, 최저생계비기준 빈곤율, 빈곤갭, 장기 빈곤율, 그리고 근로 빈곤율 등 5개의 지표가, 소득불평등 차원에서는 소득5분위 분배율과 지니계수 등 2개 지표가, 공적연금·공공부조 차원에서는 공적연금 가입률, 공적연금 수혜율, 그리고 빈곤층의 공공부조 수혜율 등 3개의 지표가, 기타소득보장에서는 고용보험 가입률, 산재보험 가입률, 산전산후 휴가 이용률, 상병급여 수혜율, 육아휴직 급여 이용률, 그리고 폐질·장해 급여 수혜율 등 6개의 지표가, 재분배효과 차원에서는 빈곤 감소율, 빈곤갭 감소율, 지니계수 개선율, 그리고 5분위배율 분배율 등 4개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제1수준이 7개, 제2수준이 7개, 제3수준이 6개이다.

둘째, 건강권 영역은 최선의 의료서비스, 안전작업·생활환경, 건강수준 등 3개 하위 차원에 걸쳐 총 19개의 지표로 구성되었다. 최선의 의료서비스에서는 건강보장사각지대인구비율, 건강보험 본인부담률(또는 건강보험 보장률), 과부담 의료비지출 가구비율, 소아 예방접종률, 의료급여대상자 본인 부담률, 활동 의사수, 노인 인플루엔자 예방접종률, 자궁경부암 검진율, 국민 의료비 중 공공의료비 비중, 그리고 이주민·이주노동자를 위한 의료시설 확보율 등 10개의 지표가, 안전작업·생활환경 차원에서는 식품 미보장률과 상수도보급률 등 2개 지표가, 건강수준 차원에서는 출생시 기대수명, 총사망률, 영아사망률, 주요 질환에 의한 사망률, 저체중아 출생, 자가보고 건강수준, 그리고 조기사망 등 7개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제1수준이 9개, 제2수준이 8개, 제3수준이 2개이다.

셋째, 주거권 영역은 주택의 적정성, 점유의 안정성, 그리고 주거권 실현과정 등 3개의 하위차원에 걸쳐 총 12개의 지표로 구성되었다. 주택의 적정성 차원에서는 최저주거기준 미달 가구수, 주거비 부담정도, 공공임대주택 거주 가구비율, 그리고 노인 및 장애인 편의시설 설치가구비율 등 4개 지표가, 점유의 안정성 차원에서는 홈리스 수, 강제퇴거 가구수, 비닐하우스 거주 가구수, 쪽방거주 인구수, 그리고 비자발적 이주 가구수 등 5개 지표가, 주거권 실현과정에서는 개발사업으로 인해 영향받는 주민에 대한 주거보장, 주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부, 그리고 지자체 주택분쟁

조정위원회 설치비율 등 3개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제1수준이 5개, 제2수준이 4개, 제3수준이 3개이다.

넷째, 노동권 영역은 전체고용, 경제활동인구, 비정규노동인구, 그리고 노사관계 등 4개 하위차원에 걸쳐 총 20개의 지표로 구성되었다. 전체고용 차원에서는 고용률, 비경제활동인구비율, 여성 고용률, 25-34세 여성 고용률, 여성 비경제활동인구 비율, 25-34세 여성 비경제활동비율, 그리고 혼인·임신·출산을 전후로 한 여성고용 탈락률 등 7개 지표가, 경제활동인구 차원에서는 실업률, 취업률, 비임금 근로자 비중, 성별 청년 실업률, 그리고 자영업·무급가족종사비율 등 5개 지표가, 비정규인구 차원에서는 한시적 근로자비율, 전체비정규직비율, 저임금근로자비율, 그리고 임시·일용·호출근로·시간제·파견·용역·사내하청노동자 등 4개 지표가, 노사관계 차원에서는 전체 노조 조직률, 고용형태별 조직률, 단협적용률, 그리고 고용형태별 단협적용률 등 4개지표가 개발되었다. 수준별로는 제1수준이 5개, 제2수준이 6개, 제3수준이 9개이다.

끝으로, 교육권 영역은 중등교육, 평생교육, 그리고 소득격차 등 3개 하위 차원에 걸쳐 총 14개의 지표로 구성되었다. 중등교육 차원에서는 중등교육 탈락률, 연령별 탈락률, 계층간사교육비 비중, 그리고 지역간사교육비 비중 등 4개 지표가, 평생교육 차원에서는 평생학습참여비율, 저소득층참여율, 고용형태별 비율, 그리고 성별 비율 등 4개 지표가, 소득격차 차원에서는 연령집단별 소득격차, 학력별 소득격차, 수도권과 지방대 졸업생간 소득격차, 성별 소득격차, 고용형태별 소득격차, 그리고 학력별 소득격차 등 6개 지표가 개발되었다. 수준별로는 제1수준이 4개, 제2수준이 3개, 제3수준이 7개이다.

행복 혹은 삶의 질에 대한 이론적 논의와 경험적 연구 결과를 종합해볼 때 몇 가지 일반화를 시도해볼 수 있다. 첫째, 행복은 특정한 요인에 의해 결정되는 단일차원의 개념이라기보다는 복합적 개념이며 신체적·물질적·사회적 욕구간 균형의 유지가 요구된다. 예를 들면, 순간적인 육체적 쾌락이 지속적인 정신적 만족감을 가져온다고 보기 힘들며, 소득이 높다해도 사회적으로 소외되어 있다면 주관적인 생활만족도는 낮게 나타날 수 있다.

둘째, 행복은 감정적으로 느끼는 심적 상태라는 점에서 최종적으로는 주관적 평가이기는 하지만, 최소한도의 외적 조건이 뒷받침 되어야 한다는 점에

서 객관적 조건의 형성을 요구한다. 객관적 조건이란 의식주, 건강, 성 평등, 소득, 교육, 보건, 여가, 수명 등 좋은 삶을 위해 필요한 보편적인 상황이다. 개인적으로 행복을 증진시키기 위해 노력한다 하더라도, 사회적으로 소외되거나 차별 받을 때 불행을 느낄 수 있으며 반대로 주변 환경이 개선될 경우 개인적 노력과는 별개로 행복감이 증진될 수 있다.

셋째, 행복의 객관적 상황에 대해 지속적인 연구가 필요하다. 행복과 연관된 사회지표들은 행복이라는 주관적 의미를 객관적 차원에서 접근함으로써 각 사회의 행복수준을 평가할 수 있는 출발점으로서 의의가 크다고 할 수 있다. 그러함에도 불구하고 현재까지 개발된 지표는 지속적인 비판과 논의의 대상이 될 것이다. 특히 우리와 같은 분단국의 경우, 개인적 노력이나 경제적 성장을 통해 지속적 행복을 보장하기 힘들다는 점에서 분단과 남북 대결 등 행복에 부정적 영향을 끼칠 수 있는 구조적 조건에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 예를 들어, 이산가족이나 국군포로·납북자 가족의 경우 건강, 교육, 복지 등 객관적 상황이 개선된다 하더라도 주관적 차원의 행복감은 한계가 있을 수밖에 없다.

요약컨대, 행복을 신체적인 안녕을 바탕으로 느끼는 정신적 만족감의 총체라고 한다면, 행복공동체는 신체적·정신적인 안녕을 유지하면서 하나의 정체감을 가지고 상호교류 하는 구성원의 집단이라고 정의할 수 있다. 행복은 궁극적으로 사회 구성원 각자의 주관적 평가라는 점에서 조건이 동일하다고 할지라도 개인의 감정 혹은 평가에 따라 달라질 수 있는 상대성을 내포하고 있기 때문에 객관적으로 측정하는 데는 많은 논란의 여지가 있다. 그러나 객관적 지표를 활용한다면 주관적 측정보다 시공간적인 비교가능성이 높다. 또한, 정책의 효과성을 평가할 수 있는 객관적 기반이 되기 때문에 활용가능성이 높으며, 객관적 지표의 개발을 위한 노력은 지속될 것으로 보인다.

그럼에도, 지금까지 개발된 객관적 지표는 분단과 대결 그리고 그로 인한 심리적 불안 등 우리나라 고유의 상황이 반영되지 못하고 있다. 사실 그 동안의 경제성장에도 불구하고 행복지수가 상대적으로 낮게 나타나는 것은 부분적으로 우리의 특수 상황을 반영하는 현상이라고 할 수 있다. 그렇다면, 분단의 문제를 극복하지 못한 상태에서 삶의 만족도를 높이려는 정책은 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 맥락에서, 상생공영의 대북정책이 추구하는 행복공

동체의 형성은 분단의 문제 그리고 남북관계와 북한의 특수성에서 기인한 문제의 해결을 전제로 한다.

남북한 행복공동체는, 행복공동체라는 개념 자체가 그러하듯이, 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야는 물론 개인적·사회적·국가적 차원 등 다양한 차원에 걸친 복합적 개념이라고 할 수 있다. 정치적으로 평화와 안보 문제의 해결이 하나의 예가 될 수 있으며, 궁극적으로는 통일을 통해 국민의 행복을 제한하는 특수 상황을 극복할 수 있다. 그러나 상생공영의 대북정책에서 추구하는 행복공동체가 정치·경제 외적 분야로 한정되고 있다는 점에서, 행복공동체 형성에 필요한 내용을 사회적·인도적 차원의 문제로 한정한다면 이산가족문제와 국군포로·납북자 문제의 해결 그리고 복지·교육·여성을 포함한 북한 주민의 인권 신장과 삶의 질 개선으로 나눌 수 있다.

이산가족·국군포로·납북자 문제 등 인도적 문제의 해결은 분단에 따른 남북주민의 고통을 완화하고 삶의 질을 향상시켜 궁극적으로 남북 7천만 모두의 행복을 구현하는 기반이 될 수 있다. 현재 이산가족정보통합센터에 등록된 이산가족 찾기 신청자만 12만 7천명에 달하지만, 해마다 4~5천명이 사망하여 이미 4만 여명이 운명을 달리하였다. 이 중 80세 이상이 37%인 3만2천명에 달하고 있어 자연 감소 속도는 더 빨라질 것으로 보인다. 더욱이 1년에 1,000명의 이산가족이 상봉한다 해도 현재 상봉신청자의 욕구를 충족시키기 위해서는 80~90년이라는 장구한 세월이 걸린다. 이제라도 더 이상 한을 품고 유명을 달리 하지 않도록 북한의 전향적 조치가 필요한 실정이다.

국군포로와 납북자 문제는 북한의 비협조로 인해 실질적 진전이 이루어지지 못하고 있는 분야이다. 북한은 국군포로와 납북자가 존재하지 않는다고 주장하고 있으며, 이들의 생사나 활동상황이 정확히 확인되지 않고 있다. 국군포로는 1994년 조창호 소위의 탈북 귀환 이후 2008년까지 76명이 탈북귀환하였고, 정부는 귀환한 국군포로와 탈북자의 진술을 바탕으로 2008년 말 현재 560여명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정하고 있다. 이들은 자신의 의사에 반하여 북한에 억류되어 있을 뿐 아니라 진학·직장배치·배급 등 일상생활 여러 분야에서 차별적 대우를 받는 것으로 알려지고 있다.

납북자는 크게 6·25전쟁 중 납북자와 전후 납북자로 분류되는바, 전쟁 중 납북자는 정확한 규모가 밝혀지고 있지 않지만 8만 명을 상회하는 것으로

집계되고 있다. 전후 납북자는 1965년 대성호 이후 총 3,811명으로 집계되고 있으며, 이중 3,310명이 귀환되었으며, 7명은 탈북 귀환에 성공하여 2008년말 현재 북한에 억류되어 있는 납북자는 494명으로 추정되고 있다. 분단과 남북 대결의 직접적 피해자인 국군포로와 납북자의 문제 해결은 당사자의 고통을 경감시키는 것은 물론 사회적으로 소수자에 대한 배려 차원에서라도 시급히 해결해야 할 과제이다.

북한의 경우 최소한도의 인권이 보장되어야 하며 이를 위해서는 물질적 기반의 확충과 더불어 보건·복지 서비스의 제공 그리고 교육의 질적 개선이 행복한 삶을 위한 조건이 된다. 우선적으로 경제회생을 통해 절대 빈곤이 퇴치되어야 한다. 현재 1,000달러 정도로 추정되는 1인당 GDP로는 의식주 등 기본적인 생활을 보장할 수 없으며, 더욱이 남북간에 보이고 있는 현저한 경제적 격차는 상대적 빈곤을 야기함으로써 상호교류를 위축시키는 결과를 가져올 수 있다. 행복공동체를 형성하기 위해서는 절대빈곤층의 해소가 급선무라고 할 수 있다.

특히 북한의 식량난은 영·유아의 발육을 저하시키고 정신적 장애를 가져올 뿐 아니라 북한의 사망률을 높이는데 기여하고 있다는 점에서 시급히 해결해야 할 과제이다. 행복공동체는 신체적 안녕을 기초로 한다는 점에서 북한의 식량난은 최우선 해결과제이다. 이를 위해서는 구호차원의 식량지원은 물론 농업의 생산성 향상을 위한 비료와 농기계 그리고 영농기술의 지원도 고려해야 한다. 또한 병원의 확충과 의료시설의 현대화 그리고 의약품 등 복지 서비스의 확충에도 관심을 가져야 한다.

북한의 자생적 발달을 도모할 수 있는 하나의 방법은 교육 기회의 확충과 교육 서비스의 질적 향상이라고 할 수 있다. 교육은 그 사회의 지식과 기술을 전수함으로써 사회발전을 견인하는 역할을 하는바, 구성원의 입장에서 볼 때 ‘교육권’은 자신의 인적자본(human capital)을 높이고 사회참여를 높일 수 있는 기반이 된다. 교육은 김일성·김정일 부자의 이상화 그리고 ‘공산주의형 인간’의 확대재생산을 목표로 하는 정치교육보다는 보다 실용적인 교육 프로그램이 되어야 하며, 이와 병행하여 교육시설의 확충 및 균등한 교육기회의 보장 등 교육제도가 개편되어야 한다.

인권 측면에서 여성은 가장 차별받는 집단이라고 할 수 있다. 북한의 여성

은 양적으로는 사회참여가 활발하지만 의사결정권이 절대 부족하며 ‘여성’ 부문에 집중되는 등 질적으로 차별을 받고 있다. 더욱이 사회적 노동에 참여하면서도 가사노동은 거의 전담하는 등 권위주의적 가부장제의 가장 큰 피해자라고 할 수 있다. 성 평등은 그 자체로 차별받는 여성의 지위를 높이는 길일 뿐 아니라, 이를 통해 사회의 조화로운 발전을 도모할 수 있다는 점에서 시급히 해결해야 할 과제이다.

요약컨대, 행복은 궁극적으로 사회 구성원 각각의 평가에 의존하는 주관적 감정이지만, 행복 수준을 높이기 위해서는 정치·경제·사회·문화 등 복합적이며 객관적인 기반이 조성되어야 한다. 남북간 행복공동체의 추진은 행복한 생활을 영위할 수 있는 기반 조성이라고 할 수 있으며, 남북간 협력도 이런 기반 조성에 초점을 맞춰야 한다.

사회문화적 차원에서의 행복공동체의 형성은 ‘사회권’의 보장을 기반으로 한다. 여기에는 빈곤과 경제적 불평등의 해소, 건강과 보건 증진, 주거 문제의 해소, 사회적 참여, 교육을 통한 자아개발 등이 포함될 수 있다. 특히 한반도의 경우 분단과 남북대결 그리고 북한의 특수성으로 인한 사회권의 침해로부터 구제하는 것이 행복 증진의 필수조건이라고 보면, 이산가족·국군포로·남북자 문제가 최우선적으로 해결되어야 하며 이와 병행하여 복지·교육·여성의 문제를 해결함으로써 북한주민의 삶의 질을 높여나가는 것이 필요한 실정이다.

### 3. 행복공동체 형성의 필요성

넓은 의미에서 보면, 모든 국가 정책의 궁극적 목표는 국민들의 신변을 보호하고 생활수준과 삶의 질을 향상시킴으로써 국민 개개인이 행복한 삶을 누릴 수 있도록 하는데 있다고 해도 과언이 아니다. 비록 행복은 사회구성원 개개인이 판단하는 주관적 개념이기는 하지만, 행복한 생활을 할 수 있는 객관적 기반을 조성하는 것은 국가의 책무라고 할 수 있다. 특히 대북정책은 분단과 남북대결 그리고 북한 상황의 특수성에서 기인하는 구조적 문제를 해결해나감으로써 국민들이 신체적으로 그리고 정신적으로 안락한 생활을 할 수 있는 기반을 조성하는데 초점을 두어야 한다.

남북관계에 한정하여 볼 때, 행복공동체의 형성은 크게 4가지 측면에서



필요하다고 할 수 있다. 첫째는 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행과 평화통일의 실질적 기반을 구축하기 위해서이다. 북한의 비핵화와 한반도의 평화체제 형성은 정치·군사 외적 차원의 신뢰구축을 전제로 한다. 북한의 경제발달을 위해서는 교육과 여성의 사회참여 기반이 조성되어야 하며, 고도성장의 부작용을 경감시켜줄 수 있는 복지 제도가 병행되어야 한다.

둘째는 인도적 문제의 해결과 북한 주민의 삶의 질을 향상시켜야 할 필요성이다. 이산가족·국군포로·남북자 문제의 해결은 당사자의 고통을 경감시켜주는 인도적 문제이며, 국가적 차원에서는 행복공동체 형성의 선결요건이다. 이와 병행하여 북한 주민의 생활기회 향상은 최소한도의 인간다운 삶을 보장하는 것이며, 남과 북의 주민이 편견과 차별의식을 극복하고 신뢰를 바탕으로 교류할 수 있는 물질적 기반이 된다.

셋째, 행복공동체의 형성은 남북간 관계 개선과 평화통일의 기반을 구축하는데 기여하게 될 것이다. 행복공동체의 형성은 상호 신뢰를 높이면서 같은 민족으로서의 정체성을 발달시켜나가는 기반이 된다. 특히 통일이 가져올 사회문화적 충격과 ‘통일비용’을 줄여나간다면 통일에 대한 막연한 두려움을 극복하고 통일에 대한 무관심도 그만큼 감소될 수 있다. 결국 행복공동체의 형성은 남북간 격차에서 기인하는 정체성과 사회문화적 갈등을 예방함으로써 평화통일을 달성하는 기반이 된다.

그리고 마지막으로 행복공동체의 형성은 통일을 대비하는 사전준비과정이라는 점에서 유용하다. 통일은 궁극적으로 남북한 주민 모두가 육체적으로 안락한 가운데 정신적 만족감을 가지고 더불어 살아가는 상태가 되어야 한다. 행복공동체의 형성을 통하여 남과 북의 주민이 서로간 편견과 차별의식을 극복함으로써 불필요한 갈등을 감소시킬 수 있으며, 교육과 복지 등 사회적 기반을 사전에 조성해 나감으로써 이른바 ‘통일비용’을 줄여 나가는 효과도 기대된다.

### 가. 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행 기반 조성

앞서 언급하였듯이, 북한은 우리 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 자신들의 ‘무장해제’ 혹은 붕괴를 유도하는 정책, 다시 말해 남한의 일방적 이익에 부합

되는 정책으로 평가하면서 이에 대해 거부하는 것으로 보인다. 특히 이명박 정부가 들어서고 ‘원칙’을 중요시하는 대북정책을 추진하면서 우리 정부에 대한 불신을 노골적으로 드러내왔다. 이런 상황에서 정부의 정책을 성공적으로 이행하기 위해서는 북한의 불신을 극복하고 신뢰를 형성할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다. 행복공동체 형성이 명시적이든 암묵적이든 남과 북이 모두 추구하는 정책적 목표라고 본다면, 이에 대한 논의는 서로의 관심사에 대한 논의가 되며 북한도 이에 동참해 올 가능성이 있다. 결국 행복공동체 형성에 대한 논의는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행 토대가 될 수 있다.

정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’이 실천에 옮겨진다는 것은 곧 북한의 고도성장을 의미하는 바, 고도성장의 기반 조성을 위해 그리고 고도성장이 수반하는 사회적 부작용에 대처한다는 측면에서도 행복공동체를 형성해 나갈 필요가 있다. 정부의 구상에 의하면 북한의 비핵화 진전 및 북한의 개방과 더불어 북한의 고도성장을 뒷받침할 수 있는 경제협력을 실천에 옮기게 되며, 경제협력은 10년 이내에 북한의 1인당 국민소득 3,000 달러의 달성을 목표로 하고 있다. 북한의 1인당 국민소득이 10년 이내에 3,000 달러가 되기 위해서는, 현재의 수준을 1,000 달러로 가정할 경우 연평균 약 12% 정도의 성장률을 보여야 한다.

북한의 1인당 국민소득 3,000 달러 달성은 우리의 지원만으로 가능한 것이 아니며 비핵화·개방화가 3,000 달러를 보장하는 것은 더더욱 아니다. 이를 달성하기 위해서는 남한 및 국제사회의 지원과 더불어 북한도 비핵화 및 개방화를 통해 국내외적 투자환경을 개선하고 경제발전을 이루려는 의지를 보여야 한다. 이런 맥락에서, ‘비핵·개방·3000 구상’은 남과 북이 공동으로 추진하는 북한의 근대화 방안이라고도 할 수 있다.<sup>18)</sup>

행복공동체의 형성은 북한의 근대화와 관련하여 고도성장의 조건과 결과 등 2가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 북한이 고도성장을 이루기 위해서는 이에 부합하는 사회적 조건이 형성되어야 한다는 점이다. 근대화의 5단계 설로 유명한 로스토(Rostow)에 의하면, 전통적 경제가 도약하기 위해서는 사회적, 경제적, 그리고 정치적인 ‘도약예비조건(preconditions for take-off)’

18) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2008).

이 구비되어야 한다.<sup>19)</sup> 특히 사회의 구성원들이 경제성장이 삶의 질을 향상시키며 경제성장이 가능하다는 확신을 가져야 하며, 새로운 경제제도를 이해하고 이에 참여할 수 있는 능력을 갖추어나가야 한다. 북한 교육제도의 근대화, 성 평등과 사회참여 등 여성의 지위 및 복지 향상도 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

북한의 경제적 성장을 위해서는 인적 자본의 확충이 필요하며, 이는 기본적으로 교육의 근대화를 통해 해결되어야 한다. 공산주의형 인간의 양성 등 정치적 목적의 교육을 탈피하여 보다 실용적 유형의 교육에 중점을 두며, 새로운 경제상황에 대해 확신을 가지면서 이에 부합되는 지적·기술적 기반을 갖추고 경쟁과 협동을 조화롭게 활용할 수 있는 인간형이 양성되어야 한다. 가부장적 권위주의 하에서 차별받는 여성도 공정한 기회를 가질 수 있는 사회 환경도 조성되어야 하며, 이는 새로운 교육이 담당하여야 할 임무이다.

지속적 경제성장을 위해서는 경제성장의 필요성과 유용성에 대한 확신을 가질 수 있도록 제도적 장치를 개선할 필요가 있다. 교육도 부분적인 역할을 할 수 있지만, 사회복지 체계의 개선은 전 주민이 성장의 혜택을 경험적으로 느낄 수 있는 대표적 장치이다. 북한 주민은 북한 사회의 전반적 경제성장을 통해 개인적으로 삶의 질의 향상을 누릴 수 있어야 하며, 이는 다시 경제성장 에 대한 동기를 부여하게 될 것이다.

둘째는 고도성장이 가져올 수 있는 부작용에 대비하는 측면에서 행복공동체의 형성이 필요하다고 할 것이다. 역사적으로 볼 때, 고도성장은 거의 예외 없이 실업과 파산 등 성장의 부작용이 나타나면서 빈부격차의 심화와 빈곤층의 발생, 사회적 소외 등 성장의 문제가 발생하면서 사회갈등을 유발하고 상당수 구성원들의 삶의 질이 하락하는 문제를 가져왔다. 북한이라고 해서 예외일 수 없으며, 이런 맥락에서 행복공동체의 형성은 고도성장의 부작용에 대비한 사회적 안전망의 구축이라는 차원에서 이해될 수 있다.

사회안전망은 실업이나 빈곤, 재해, 질병과 노화에서 기인한 고통을 경감시키거나 더 심한 상태로 전락하지 않도록 하는 사회적 보호 제도이다. 사회안전망의 구축은 소득재분배 기능을 수행함으로써 빈곤층과 취약계층에 가

19) Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (New York: Cambridge Univ. Press, 1960).

해지는 고통을 경감시키는 직접적 효과가 있을 뿐 아니라, 교육·건강 등 보다 미리지향적인 인적자본(human capital)을 축적하는데 투자할 수 있는 여력을 증대시킨다.

사회안전망에는 식량과 현금 등 직접적 지원에서부터 공공사업에 이르기까지 다양한 형태가 있으며, 지원 주체에 따라 국가나 공공 단체에 의한 공적 프로그램과 NGO, 회사, 자선단체 등 사적 활동으로 구분할 수 있다. 어느 경우든, 내적 가용자원이 부족한 북한이 스스로 효과적인 사회안전망을 구축할 것이라고 기대하기 힘들다고 볼 때, 결국 남과 북이 협력하여 행복공동체를 형성해 나간다면 북한 지역의 사회안전망으로서의 기능을 수행하게 될 것이다.

북한의 개방과 근대화 과정에서 나타날 수 있는 상호 편견과 차별의식, 정체성의 혼란 등 가치관의 문제를 극복하기 위해서도 행복공동체의 형성이 요구된다. 북한의 개방화는 한편으로는 북한 주민의 열등의식 혹은 상대적 박탈감을 증폭시키고 다른 한편으로 남한 주민의 우월감을 조장할 수 있다. 특히 경제적 차이의 표면화는 서로가 서로에 대한 차별의식과 위화감을 야기할 수 있다. 이런 맥락에서, 행복공동체를 발전시켜 나간다는 것은 경제적 차이에도 불구하고 하나의 민족으로 정체성을 확고히 하고 민족공동체 의식을 촉진하는 과정이기도 하다.

요약컨대 행복공동체의 발전과정은 서로에 대한 신뢰를 확보하는 과정일 뿐 아니라, 북한의 경제발전을 직접적으로 혹은 간접적으로 지원하는 과정이며, 또한 민족적 동질성을 고양시키는 과정이라고 할 수 있다. 이런 맥락에서, 행복공동체의 형성은 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 실천할 수 하나의 토대라고 할 수 있다.

#### 나. 인도적 문제의 해결과 북한 주민의 삶의 질 향상

분단과 대결 그리고 체제의 특수성에서 기인한 인도적 문제를 해결한다는 차원에서도 행복공동체의 형성은 필요하며, 인도적 문제의 해결은 행복공동체 형성의 필수 조건이라고도 할 수 있다. 인도적 문제의 해결이란 분단과 대결 과정 그리고 체제의 특수성에서 발생한 사회적 소수자들의 고통을 경감

시키며 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있는 조건의 형성을 의미한다. 남북 간 현안이 되어 있는 인도적 분야는 일차적으로 북한 주민의 열악한 삶을 개선시키는 일이며, 이는 식량난 등 경제적 문제를 해결하는데 있다. 우리의 입장에서는 이산가족 문제와 납북자·국군포로 문제의 해결을 제시할 수 있다.

세계적 차원의 냉전이 종식되고 인류의 보편적 가치인 자유와 번영을 추구하는 오늘날에도 한반도에는 이념적 갈등으로 빚어진 분단과 단절의 고통이 지속되고 있다. 특히 20세기 냉전의 유물인 이산가족 문제는 21세기에 들어와서도 해결되지 않은 상태로 남아 있다. 대부분의 이산가족은 남북분단과 6·25전쟁을 거치면서 생성되었다는 점에서, 이 문제는 반세기 이상 지속되고 있다. 대부분의 이산가족들은 재결합은 고사하고, 생사확인도 안된 상태이며, 특히 이산 1세대는 한을 안고 세상을 떠나고 있다는 점에서 시급히 해결해야 할 과제이다.

사실 국제사회에서 가족권은 가장 기본적인 인권의 하나로 인정되고 있다. 헤어진 가족 성원이 생사확인, 서신교환, 상봉, 그리고 재결합을 하는 것은 기본적 권리이다. 이와 같은 가족권은 <표 II-3>에 요약되어 있듯이, 유엔헌장(1945년), 세계인권선언(1948), 전시 민간인의 보호에 관한 제네바 제4협약(1949년), 그리고 국제인권규약(1966년)에 명시되어 있을 뿐 아니라 적십자회의 등 국제회의에서도 인도적 차원에서 이산가족 문제의 해결을 촉구하고 있다. 또한 1977년 체결된 제1추가의정서에도 각국은 ‘전쟁으로 인해 이산된 가족’과 ‘무력충돌의 결과 이산된 가족’의 재결합에 협조할 것을 의무로 명시하고 있다.<sup>20)</sup>

20) 통일부, 『통일백서 2009』; 임순희 외, 『이산가족찾기 60년』 (서울 : 대한적십자사, 2005).

**<표 II-3> 이산가족문제 관련 국제조약 및 결의 규정**

근거	조항
유엔헌장 (1945.6.26)	○모든 사람을 위한 인권과 기본적 자유의 보편적 존중과 준수 및 이를 위한 유엔과의 협력의무 규정 ※한국 및 북한 1991.9.17 동시 가입
세계인권선언 (1948.12.10)	○제12조: 가정통신에 대한 불법간섭 배제 및 보호권리 ○제 13조: 모든 사람의 거주이전의 자유와 출국 권리 보장 ○제 16조: 가정의 사회의 자연적·기본적 기초단체이며 사회와 국가의 보호를 받음. 가족구성원이 서로 소식은 받고 재결합하는 것은 인간의 기본적 권리
전시민간인의 보호에 관한 제네바 제4협약 (1949.8.12)	○제25조: 충돌 당사국의 가족통신 지체금지 및 신속 전달 의무 ○제 26조: 이산가족 재회목적 조회에 대한 충돌당사국의 편의제공 의무 및 상호연결 회복 장려 ○제 27조: 가족권이 존중을 받을 권리 ※ 한국 1966.8.16, 북한 1957.8.27 가입
제18차 적십자국제회의 (1952, 토론토)	○각국 적십자사가 이산가족 재회 실현 문제를 인도적 과업으로 규정하고 이를 해결하기 위한 역할을 수행할 것을 촉구
제19차 적십자 국제회의 (1957, 뉴델리)	○모든 적십자기관과 정부는 이산가족 문제해결에 가일층 노력할 것을 촉구
제20차 적십자 국제회의 (1965, 비엔나)	○모든 적십자 단체와 정부는 평화와 이해를 증진시키는 인도적 조치들을 완전히 달성하기 위한 노력을 강화할 것을 결의
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (B 규약) (1966.12.6.)	○제12조: 주민의 자유로운 주거선택과 이전권리 및 출국·귀국 권리 보장 ○가족 통신에 대한 불법간섭 배제 및 침해불가 규정 ※ 한국 1990.4.10, 북한 1981.9.4. 가입(제41조의 가입국 상호제기 조항 유보) ※제49회 UN인권소위에서 “북한에 거주이전의 자유보장”을 촉구하고 국제사회가 북한인권상황에 관심 가질 것을 권고하는 결의문 채택. 북한은 동규약탈퇴를 선언했으나 UN인권이사회는 B규약은 세계인권선언과 함께 국제인권장전이고 탈퇴허용 조항이 없는 이유로 탈퇴불가 결의 및 철회 압력

출처: 임순희 외, 『이산가족찾기 60년』 (서울: 대한적십자사, 2005).

국군포로나 납북자의 경우도 유사한 경우이다. 국군포로·납북자 문제는 북한 당국이 그 존재 자체를 부인하고 있기 때문에 이들의 생사나 활동상황이 정확히 확인되지 않고 있다. 그러나 조창호 소위 등 국군포로 자신의 귀환 그리고 북한이탈주민들에 의해 일부나마 정황이 드러나고 있다. 납북자의 경우, 전쟁 중 납북자는 물론 KAL 기 승무원과 어부 등 전쟁 이후의 납북자에 대해서도 북한당국은 여전히 부정하고 있다.

납북이 진정으로 행복공동체를 구성하고자 한다면 이런 인도적 문제가 일차적으로 해결되어야 한다. 첫째는 당사자들의 행복증진이다. 소득이 증가하고 즐거운 생활을 하려고 노력한다고 해도, 반세기 이상 가족의 생사조차도 알지 못하는 이산가족들의 생활만족도 증진에는 한계가 있을 수밖에 없다. 둘째는 사회적 차원의 행복증진이다. 행복이 사회적 연결망을 통해 전파된다고 볼 때, 인도적 문제로 고통을 겪고 있는 사람들은 사회적 만족을 제한하는 결과를 가져오게 된다. 결국 이산가족·국군포로·납북자 문제를 해결한다는 것은 당사자들의 행복 증진뿐만 아니라 우리 사회 전체의 복리 증진에도 기여하게 될 것이다.

북한의 입장에서는 생활수준의 향상과 삶의 질 개선이 우선적 인도적 사안이며 행복 증진에 가장 큰 기여를 할 것이라고 기대할 수 있다. 북한의 경제난에 대해서는 비교적 잘 알려지고 있다. 곡물생산량은 수요량에 비해 해마다 50~200만 톤 정도 부족하며, 외화난과 국제곡물가격의 인상은 기아를 심화시키고 있다. 신발·비누·의복 등 이른바 생활필수품도 사실상 공급이 중단되면서 개별적으로 구입해야 하는 상황이다.

식량난은 특히 영·유아와 임산부 그리고 노인층에서 심각한 건강문제를 야기하고 있다. 영·유아와 임산부의 영양 결핍으로 남과 북의 어린이들 간의 현격한 체격 차이를 보이고 있다. 북한의 경제난은 식량난을 넘어 의료보건 체계의 붕괴와 교육환경 악화를 가져오고 있으며, 여성도 경제활동과 가사노동을 병행해야 하는 등 이중적 부담이 심화되고 있다.

북한주민의 생활만족도는 경제성장과 소득수준의 향상에 의해 상당히 증가할 것으로 보인다. 체제개혁과 대외개방이 필요한 이유 중의 하나는 바로 경제성장을 통해 북한 주민의 생활수준을 높이는데 있다. 물론 경제성장의 과실이 북한 주민들에게 분배됨으로써, 북한 주민들에게 경제성장이 필요하

다는 당위성과 함께 할 수 있다는 확신과 자신감을 불어넣어 줄 필요가 있다.

경제성장이 시간을 요하는 개념이라면, 북한주민의 교육과 복지를 향상시키는 것은 북한 주민의 행복을 비교적 단기간 내에 높일 수 있는 방법이다. 교육시설을 확충하고 현대화 하는 것과 더불어, 교육 프로그램을 보다 실용적으로 개선함으로써 북한 주민들의 실생활 향상에 기여해야 한다. 인도적 대북지원도 적절한 절차에 따라 진행함으로써 북한 주민의 식량난을 경감시키고 복지 향상에 기여해야 한다. 특히 권위적 가부장제 하에서 부당한 대우를 받으면서 사회참여와 함께 가사를 전담하는 등 이중 부담을 안고 있는 북한 여성의 사회적 지위 향상을 도모해나간다면 북한 여성의 삶의 질도 개선될 것으로 전망된다.

요약컨대, 행복공동체의 형성은 분단과 대결 그리고 북한 체제의 특수성에 의해 고통 받는 계층의 삶의 질의 향상을 위해서 필요하다. 이산가족·국군포로·납북자 등 인도적 문제는 당사자는 물론 사회전반의 행복수준을 높일 수 있다. 북한의 경우, 경제성장과 병행하여 인도적 지원을 통해 전반적인 복지 수준을 높여나가는 것은 인간으로서의 존엄을 보장하는 길이다. 남과 북은 정치적·경제적 이해관계를 초월하여 당사자의 고통을 줄이고 최소한도나마 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있는 조건을 형성해야 하며, 같은 민족으로서 인도주의 정신은 물론 동포애적 차원에서 서로 협력해 나가기 위해 행복공동체 형성에 노력해야 한다.

#### 다. 남북간 관계개선과 평화통일의 기반 구축

행복을 정신적 만족감의 총체라고 한다면, 대북정책에서 말하는 행복공동체는 남과 북의 주민 모두가 육체적으로 안락한 가운데 정신적으로 만족하는 심적 상태라고 할 수 있다. 특히, 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결을 통해 당사자의 고통을 줄여나가고, 북한 주민의 복지 수준을 높여 나가는 것이 행복공동체가 추구하는 주요 내용이라고 할 수 있다.

분단과 대결 그리고 갈등으로 점철되어온 남북관계가 지속되는 한 행복한 삶을 기대하기는 힘들다. 특히 한반도 및 북한의 특수성으로 인한 편견과 차별의식이 극복되어야 하며, 남과 북은 한 민족으로서의 공동체 의식을 바



탕으로 서로의 관심사를 발달시켜 나가야 한다. 특히 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결 그리고 북한에 대한 경제적 지원 등 인도적 협력은 그 문제 자체의 해결뿐 아니라, 협력과정에서 대결과 적대의식으로 점철되어온 남북관계의 개선에 긍정적 영향을 행사하게 될 것이다. 남과 북이 인도적 사안에 대해 접촉과 대화의 기회를 확대시켜나가면서 민족적 공감대를 형성하고 상호신뢰를 회복해나간다면, 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행과 더불어 대화를 통한 평화적 통일의 길을 열게 될 것으로 기대할 수 있다.

남과 북이 행복공동체를 발전시켜 나간다면, ‘통일 무관심’ 현상의 극복에도 기여할 것으로 보인다. 통일 무관심 현상은 사회규모의 증가와 다양화로 인한 관심의 분산, 북한의 경제적 낙후와 통일비용의 문제, 그리고 호전성과 비타협적 행태를 보여 온 북한에 대한 불신 등 다양한 원인이 있을 것으로 보이며, 그만큼 통일 무관심 현상을 극복하는 것도 복합적일 수밖에 없다. 정체성의 결핍과 통일이 가져올 사회문화적 충격도 부분적이거나 통일무관심을 촉진하는 것으로 보인다. 행복공동체의 형성과 발전은 통일 이후의 삶을 예시하는 ‘통일 실습장’의 역할을 함으로써, 같은 민족으로서의 정체성을 확보하고 통일에 대한 막연한 두려움을 극복하는데 기여할 것이다.

행복공동체의 형성은 북한에 대한 민족공동체 의식을 향상시킴으로써 결국 통일의 당위성을 이해하는데 기여할 것이다. 이산가족 문제 등 인도적 문제의 해결은 북한 당국에 대한 우리 국민의 신뢰를 높여 줄 것이다. 반대로 북한 주민의 복지 향상을 위한 우리의 노력은 북한 당국과 주민 모두 우리에게 대한 신뢰를 높여 줄 것이다. 결국 남과 북이 교류 협력을 통해 공동의 관심사를 해결해 나간다면 같은 민족으로서의 정체성을 강화시키고 상호 신뢰를 높여 감으로써 통일에 대한 관심이 높아질 것으로 기대된다.

요약컨대, 행복공동체 형성은 남북통일의 기반이 된다. 남북간에는 역사적·문화적 공유성에도 불구하고, 분단체제를 유지하면서 역사인식이 상이하고 비슷한 가치관과 생활양식을 발달시켜왔다. 더욱이 6·25 전쟁을 경험하면서 적대의식과 피해의식이 침체화되었고, 상대방을 대결의 대상으로 여겨왔다. 남과 북은 행복공동체의 형성을 통해 민족적 정체성을 확보하고 공동체 의식을 발달시켜 나간다면, 상호 신뢰가 증대되고 통일에 대한 막연한 불안감을 극복함으로써 평화적 통일의 촉진제 역할을 할 것으로 기대된다.

## 라. 통일 대비 사회문화적 문제 해결의 기반 구축

분단 이후 상이한 체제와 발달과정 속에서 살아온 남북 주민이 통일이 되어 교류할 때 심각한 사회문화적 갈등이 발생할 것이라는 점에 대해서는 이론적·경험적으로 이미 공유되고 있다. 통일독일에서 겪고 있는 이른바 Osis와 Wessis의 문제는 하나의 좋은 예이다. 동서독 간에는 통일이전에 비교적 활발한 왕래와 교류가 있었음에도 불구하고 통일 이후 감정이 악화되고 갈등이 심화되었다는 점에서 볼 때, 이미 전쟁을 경험했으며 상대적으로 교류와 왕래가 부족한 남북한이 통일될 때 사회문화적 갈등을 해소하는 것은 결코 쉬운 작업이 아니다. 남과 북이 행복공동체를 형성해 나간다면 그만큼 상호 이해의 폭이 넓어질 것이며 결과적으로 불필요한 갈등도 감소하게 될 것이다. 행복공동체의 형성은 통일이 이루어질 경우 남북한 주민 사이에 발생할 수 있는 사회문화적 갈등을 사전적으로 예방 혹은 경감시킴으로써, 이른바 ‘통일비용’의 절감이라는 효과를 달성하는데 도움이 된다.

행복공동체의 형성은 그 자체로 통일비용을 감소시키는 결과를 가져온다. 통일비용은 북한 주민의 복지 지원 비용, 치안유지 비용, 교육비용 등 경제외적 비용이 포함된다. 행복공동체의 형성은 통일 이전에 북한 교육시설의 확충과 현대화 그리고 북한 주민의 인간다운 삶을 보장함으로써 사회의 전반적 안정을 도모할 수 있다. 북한 사회의 안정화는 불필요한 남북간 갈등을 해소하고 북한 주민의 대량 남하를 억제하는 기능을 하게 되며, 이는 결국 통일이 우리 사회에 가져올 부담을 완화시켜 주는 작용도 할 것으로 보인다. 결국 교육과 사회복지 그리고 북한 주민의 삶의 질 향상 등 행복공동체 형성을 위한 투자는 북한 주민의 생명과 건강을 보호하고 물질적 생활수준을 향상시키는 등 직접적으로 북한 주민을 위한 투자이지만, 간접적으로 통일이 가져올 부정적 영향을 경감시킨다는 차원에서 우리를 위한 투자이기도 하다.

북한 주민의 삶의 질의 향상은 통일 이후 사회통합을 촉진하는 부수적 효과를 가져 올 수도 있다. 편견과 갈등은 한편으로는 상호 몰이해에서 기인한 가치관의 차이에서 기인하기도 하지만 다른 한편으로는 물질적 기반의 차이에서 온다고도 볼 수 있다.<sup>21)</sup> 남북간 자원·시설·역할의 불균형적 분배는 그 자체가 갈등의 원인이며 상이한 가치관을 야기함으로써 갈등을 증폭시키

는 역할을 한다고 볼 때, 경제 성장과 복지체계의 개선을 통해 북한 주민의 삶의 질을 높여나간다면 사회통합을 달성하는데 기여하게 될 것이다.

통일한국의 비전은 궁극적으로 남북한 주민 모두가 육체적으로 안락한 가운데 생활수준을 높여나가는 한편 정신적으로 평안한 남과 북의 주민들이 신뢰를 바탕으로 더불어 살아가는 행복공동체의 형성이라고 해도 과언이 아니다. 통일은 법적·체제적 통합을 초월하여 자유와 번영을 통해 인간다운 삶이 보장되는 사회를 형성해나가는 과정이다. 양적인 성장을 추구하면서도 동시에 소외된 계층을 배려해야 하며, 특히 분단 등 과거의 속박에서 벗어나 남과 북 7천만 국민 모두가 새로운 미래를 설계할 수 있는 환경을 조성해 나가야 한다.

통일은 단순히 분단 이전의 상태로 돌아가는 과거로의 회귀가 되어서는 안 되며, 문명사적 발달과정에 부합하는 미래지향적 통일이라야 한다. 우리 민족이 공유했던 가치관이나 규범을 단순히 회복하는 차원을 초월하여, 단순히 분단과 남북 대결로 인한 상처를 치유하는 차원을 초월하여, 새로운 이념과 새로운 목표가 추구되어야 한다. 서로를 이해하고 배려하면서 공동으로 질서를 유지하는 등 다원주의적 가치관 가치관에 기반을 둔 행복공동체는 인류가 추구하는 보편적 가치라고 할 수 있다. 결국 행복공동체의 형성은 우리만이 아니라, 남과 북만이 아니라 세계인이 공유하는 가치로서 통일한국이 추구하여야 할 마땅한 가치라고 할 수 있다.

21) 고성호, “남북한의 사회통합,” 김학준 외, 『21세기 한민족 통합론』 (인천: 인천대학교 평화통일연구소, 2000), pp. 191~218.



# 제 3 장

## 행복공동체 추진 구도

비핵 · 개방 · 3000구상 : 행복공동체 형성방안



# 제3장

## 행복공동체 추진 구도

### 1. 추진 목표 및 기본방향

#### 가. 추진 목표

행복공동체는 민족 구성원이 육체적·정신적 안녕을 이룬 가운데 공동의 가치관을 바탕으로 헌신·몰입하는 사회조직이다. 행복공동체의 형성은 실천적으로 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 이행할 수 있는 신뢰 구축 및 여건 조성에 그 목표가 있으며, 궁극적으로는 인도적 문제를 해결하고 북한 주민의 삶의 질을 향상시킴으로써 평화통일의 기반을 조성하는데 목표가 있다. 이와 같은 행복공동체 형성의 목표는 그 추진체계(안)와 더불어 <그림 III-1>에 요약·제시되어 있다. 이 그림에 나타나 있듯이, 행복공동체는 평화공동체 그리고 경제공동체와 더불어 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 이행하기 위한 토대이면서 평화적 통일을 달성하는 기반이다.

행복공동체를 형성하기 위해서는 인도적 문제의 해결과 북한 주민의 생활향상을 통해 삶의 질이 개선되어야 한다. 인도적 분야는 시급히 해결해야 할 사안으로서, 여기에는 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결 그리고 인도적 대북지원이 포함된다. 인도적 협력은 당사자들의 고통을 경감시키는 한편 인도적 문제를 해결하는 과정에서 남과 북이 같은 민족으로서의 정체성을 발달시키고 상호 신뢰를 증진시키게 될 것이다.

북한주민의 생활향상은 북한주민의 삶의 질을 높여주는 한편 ‘비핵·개방·3000 구상’을 지속적으로 추진할 수 있는 동력을 제공하게 된다. 북한의 개방과 더불어 고도성장을 견인하기 위해서는 사회기반시설의 확충과 더불어 교육에 대한 투자가 선행되어야 한다. 경제발전이 삶의 질을 높일 것이라는 확신을 갖게 하기 위해서 복지 기반을 확충해야 하며, 경제 발전과정에서 발생할 수 있는 빈곤층의 발생 등 ‘낙오자’에 대한 사회적 안전망 구축 차원에

서도 필요하다. 특히 여성들로 하여금 성차별을 극복하고 사회참여를 촉진함으로써 자아를 실현하고 생활향상을 도모할 수 있는 여성지위향상 프로그램을 가동할 필요가 있다.

행복공동체를 형성하기 위해서는 인도적 협력을 우선시 하는 가운데, 북한 주민의 생활 향상을 위한 프로그램을 가동하기 위해 남북간 합의에 따라 행복공동체추진협의회(가칭)를 구성할 수 있다. 이 협의회는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행 단계에 따라 부문별로 실태를 파악하여 협력 사업을 발굴하고, 지원 프로그램을 구체화하며, 궁극적으로 인도적 문제를 근원적으로 해결하고 북한 주민의 생활향상 프로그램을 이행하기 위한 기구이다. 이 협의회는 인도적 분과와 생활향상 분과를 둘 수 있으며, 생활향상 분과는 교육, 주민복지, 여성 등으로 세분화할 수도 있다.

인도적 분과는 이산가족·국군포로·납북자의 실태를 파악하고, 생사확인, 서신 등 정보교환, 상봉, 그리고 궁극적으로 자유의사에 따른 완전한 재결합 문제를 담당한다. 또한 북한의 식량사정과 주민 건강에 대한 실태를 파악하고, 취약계층에 대해 긴급 지원을 하는 등 인도적 대북지원도 인도적 분과의 주요 업무이다.

교육 분과위에서는 북한의 교육 실태를 파악하고, 새로운 환경에 부합되도록 교육 프로그램을 개편한다. ‘비핵·개방·3000 구상’이 이행됨에 따라 단계적으로 교육시설을 현대화하고 교재·기자재를 제공하는 등 교육환경을 개선하며, 교사의 재교육을 지원하는 등 북한의 고도성장을 견인할 수 있는 인적 자원의 확충을 담당한다.

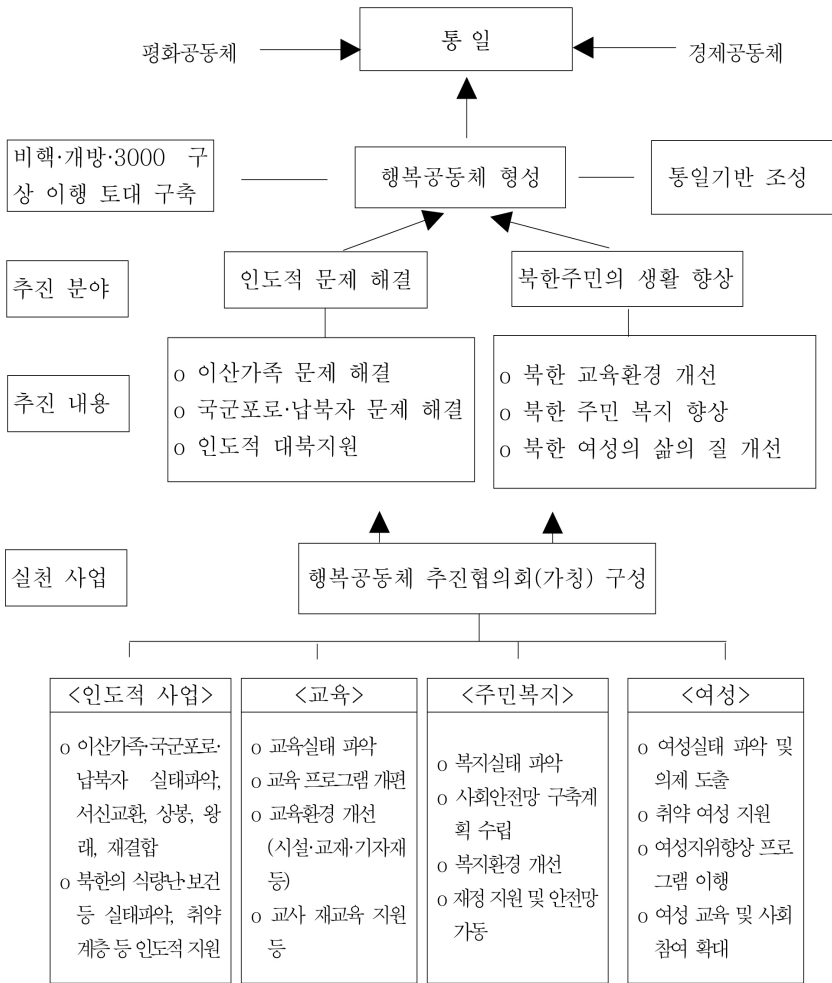
주민복지 분과위에서는 북한 주민의 전반적 복지향상 업무를 담당한다. 이 분과위에서는 북한의 복지실태를 파악하고, ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행에 대비한 사회안전망 구축 계획을 수립한다. 의료지원을 통해 북한의 보건복지 환경을 개선하고 재정 이전을 통해 북한 주민의 전반적 삶의 질을 향상시키는 것도 주민복지 분과위의 주요 업무이다.

여성 분과위는 북한 여성의 지위향상을 도모한다. 북한 여성의 실태를 파악하고 여성의제를 도출하며, 취약 여성을 위한 지원사업도 여성 분과위에서 담당한다. ‘비핵·개방·3000 구상’이 이행됨에 따라, 점차적으로 여성의 지위향상을 위한 프로그램을 가동하고 여성 교육 및 사회참여 확대를 위한 프로

그램을 전면적으로 이행한다.

요약컨대, 행복공동체의 추진은 인도적 문제를 해결하여 당사자의 고통을 완화하고 남북간 신뢰를 구축하는데 그 목표가 있으며, 중장기적으로 북한 주민의 생활 향상을 도모함으로써 ‘비핵·개방·3000 구상’의 성공적 이행을 뒷받침하는데 그 목표가 있다. 남북간 신뢰구축과 북한주민의 생활향상은 민족공동체 의식을 강화하고 평화통일을 달성하는 사회적 기반이 된다는 점에서, 행복공동체의 최종 목표는 평화통일을 달성하는데 있다.

<그림 III-1> 행복공동체 형성 목표 및 추진 구도





## 나. 기본방향

분단과 대결로 점철되어온 남북간 관계를 고려해볼 때, 행복공동체의 형성이 결코 쉬운 작업은 아니다. 특히 북한체제의 특수성과 특수한 행태 그리고 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대한 북한 당국의 부정적 입장을 고려해 볼 때, 행복공동체의 형성은 원칙을 유지한 가운데 가시적 효과를 산출할 수 있을 때 소기의 목표를 달성할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서, 행복공동체의 형성과 발전을 위하여 몇 가지 기본 방향을 설정해볼 수 있다.

첫째, 행복공동체는 남북간 관계의 특수성을 고려하여 점진적·단계적으로 추진하되 사안의 긴급성을 감안하여 우선순위를 조정하여 추진할 필요가 있다. 인도적 분야는 시급해 해결해야할 과제이다. 이산가족 문제의 경우, 고령화를 감안하여 원하는 이산1세대는 모두 상봉할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 이와 병행하여, 생사확인과 서신교환을 추진하여야 하며, 점차적으로 자유왕래를 보장하고 궁극적으로 재결합을 지원함으로써 이산가족 문제를 근본적으로 해결해야 한다.

국군포로·납북자의 경우도 유사하다고 할 수 있다. 북한이 이들의 존재를 부인하는 현 상황에서 ‘광의의 이산가족’ 개념을 적용하여 전면적 상봉의 기회를 부여함으로써 최소한도의 가족권을 보장해줄 필요가 있다. 그러나 국군포로·납북자 문제는 자국민 보호의 차원에서 접근해야 하며, 정부는 강한 의지를 갖고 이 문제의 완전하고도 조속한 해결을 위해 노력해야 한다. 우선적인 실태파악을 위해 남과 북이 협조해야 하며, 그 결과에 따라 점차적으로 남한에 있는 가족과의 서신교환 및 상봉 그리고 남한으로의 자유귀환이 보장되어야 한다.

북한주민에 대한 인도적 지원도 시급한 사안이다. 북한은 해마다 식량 50~150만 톤 정도 부족한 상황이며, 식량 분배가 중단된 지 이미 10년 이상이 되었다. 물론 텃밭을 경작하거나 개인적 상행위를 통해 식량을 조달하기는 하지만 한계가 있을 수밖에 없다. 식량부족은 특히 영유아, 임산부, 노약자 등 특수 계층의 영양부족을 야기하는 등 시급한 상황이다. 이 외에도 의약품과 의료장비의 지원도 요구된다. 대북 인도적 지원은 남북관계가 진전됨에 따라 신속히 이루어져야 한다.

둘째, 북한 주민의 생활향상 프로젝트와 같이 시간을 요하는 사안은 남북 관계 및 ‘비핵·개방·3000 구상’의 진전에 따라 단계적으로 추진할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이, 사회는 정치·경제·사회·문화 등 상이한 제도로 구성되어 있지만, 각각은 상호의존적인 관계를 맺으면서 균형을 추구하는 이른바 ‘항상성’을 갖고 있다. 공동체는 분석적으로는 부문별로 접근할 수 있으나 실천적으로 상호 연관되어 있는 총체적 구조이기 때문에 부문별 선후관계를 규정하기 힘들다는 지적도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>22)</sup> 총체적 상호의존 관계를 남북관계에 적용해볼 때, 평화공동체, 경제공동체, 그리고 행복공동체는 분석적으로 상이한 개념이며, 상이한 목표를 지향하고 있지만, 실천적으로는 상호 보완적 관계에 있다고 할 수 있다. 요점은 행복공동체의 형성이 다른 부분과 독립적으로 진행될 수 없다는 점에서, 북한 주민의 생활향상 프로젝트 등 비교적 장기간에 걸친 사업은 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행 등 전반적 남북관계의 발전에 따라 단계적으로 추진되어야 한다.

단계적 추진의 예로는 북한의 비핵화 결정에 따라 교육·보건복지·여성 등 분야별 실태조사를 진행하고, 이를 점차 발전시켜 실행계획을 세우고, 완전한 핵폐기와 더불어 전면 가동하는 방식을 들 수 있다. 지역적으로 볼 때, 특정 지역을 선정하여 교육환경 개선과 주민 복지 향상, 그리고 여성의 삶의 질 개선 등 북한 주민의 생활향상 프로젝트를 시범 가동하고 점차적으로 북한 전 지역으로 확대하는 것도 단계적 추진의 한 방안이라고 볼 수 있다.

셋째, 가시적 결과를 도출함으로써 보다 진전된 수준의 행복공동체를 발전시켜 나가야 한다는 점이다. 가시적 결과가 필요한 이유는 그 결과를 산출하는 과정에서 남북대화가 진행되는 등 당국자 간 신뢰를 구축할 수 있으며, 주민의 입장에서 행복공동체의 발전 계획이 자신들에게도 이익이 된다는 점을 경험할 수 있기 때문이다. 물론 사안의 긴급성을 감안하여 부분적이거나 이산가족·국군포로·납북자 문제가 즉각 해결되어야 하며 이에 상응하여 인도적 대북지원도 즉각 실시해야 한다. 비교적 많은 시간과 비용을 요하는 사업, 이를테면 남과 북이 합의하는 북한 주민의 생활향상 프로젝트도 핵

22) 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방안』(서울: 통일연구원, 2004).

문제 해결 등 정치적·군사적 사안과 관계없이 선별적으로 추진해볼 필요가 있다. 북한의 보건 인력 훈련 및 취약계층에 대한 치료 등이 여기에 포함될 수 있다.

북한의 교육환경 개선, 북한 주민의 복지 향상, 여성의 삶의 질 개선 등 북한 주민의 생활향상 프로젝트의 경우도 북한의 핵폐기 과정에서 일정 지역을 선정하여 시범적으로 가동할 필요도 있다. 실천적으로 볼 때, 황해남도의 개성과 강원도(북)의 고성군 등 남북경제협력지구가 우선적 시범지역으로 고려해 볼 수 있다. 앞서 언급하였듯이, 사회는 ‘총체적 구조’이기 때문에 경제협력의 지속성 여부는 사회문화적 협력의 지속성과 연관되어 있으며, 경제협력지구에서의 행복공동체 가동은 지구경제협력의 지속성을 뒷받침하며 북한 전 지역으로 파급되는 토대가 될 수 있기 때문이다. 행복공동체 시범지구의 설정은 지역적 차원에서 단계적 접근이라고 볼 수도 있다.

넷째, 행복공동체의 형성은 남북간 관계의 진전은 물론 통일을 대비하는 차원에서 보다 장기적으로 그리고 일관적으로 추진되어야 한다. 행복공동체를 구성원들이 육체적·정신적 안녕을 이룬 가운데 공동의 가치관을 바탕으로 헌신·몰입하는 사회조직의 한 유형이라고 본다면, 행복공동체는 ‘있음 혹은 없음(either/or)’로 판정될 수 없으며, 오직 정도(degree)로만 측정될 수 있을 따름이다. 이런 맥락에서, 행복공동체의 형성은 통일의 전단계로 이해될 수도 있지만, 통일 이후에도 추진되어야 하는 연속적 과정으로 이해할 필요가 있다. 이런 맥락에서, 행복공동체의 형성은 ‘비핵·개방·3000 구상’을 이행하기 위한 수단만이 아니라 그 구상의 궁극적인 목표가 되어야 하며, 미래지향적 관점에서 설계하고 지속적으로 추진되어야 한다.

행복공동체 형성을 지속적·장기적 과정이라고 한다면, 행복공동체 형성 방안은 통일 이후에 예견되는 남북간 사회분열적 요인을 제거할 수 있는 방안을 포함한다. 물론 행복공동체의 형성이 남북간 합의를 요하며 북한의 특수성으로 인해 처음부터 구체적 실천 사업에 합의하기는 어려울 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고, 교육환경은 북한의 개방화·시장화 그리고 남북통일에 대비하고 기여할 수 있는 기술과 가치관의 배양할 수 있도록 개선되어야 한다. 북한 주민의 생활환경도 남북간 경제력 격차가 통일한국의 사회통합을 저해하는 요인이라는 점에서 꾸준히 개선되어야 한다.

요약컨대, 행복공동체의 형성은 분단의 폐해와 남북대결 그리고 북한 체제의 특수성에서 기인한 문제를 해결하고 북한 주민의 생활향상을 통해 남북간 격차를 좁혀나감으로써 실천적으로는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행을 뒷받침하고 장기적으로는 통일의 실질적 기반이 되는 방향으로 추진해 나가야 한다. 이를 위해, 이산가족·국군포로·납북자 문제와 인도적 차원의 대북지원은 최우선적 과제로 접근할 필요가 있다. 북한 주민의 생활향상 프로젝트는 남북관계의 진전과 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행과정에서 단계적으로 접근해 나가되, 분야별·지역별로 우선순위를 설정하여 이행함으로써 그 효과를 체감하고 파급효과를 높일 수 있는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

## 2. 추진방안

행복공동체는 본질적으로 구성원들이 육체적·정신적 안녕을 이룬 가운데 공동의 가치관을 바탕으로 헌신·몰입하는 사회조직의 한 유형이라고 할 수 있다. 또한, 행복공동체의 형성 및 발전은 특정 시점에서 종결된다고 볼 수 없고, 지속적으로 추진해야 하는 국가적 과제이다. 더욱이, ‘총체적 상호의존관계’라는 사회구조의 속성으로 볼 때 행복공동체는 북핵문제의 해결과 정치·군사적 신뢰구축을 통한 평화공동체 및 북한의 개방화와 경제적 협력을 통한 경제공동체와 균형을 맞춰 추진해나가야 한다. 구체적으로, 행복공동체의 형성과 발전은 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 이행단계에 따라 선별적으로 추진함으로써 남북관계의 개선과 평화통일 기반 조성에 기여할 수 있도록 추진하여야 한다.

그러함에도 불구하고, 이산가족·국군포로·납북자 문제의 해결과 순수 인도적 차원의 대북지원은 인도적·동포애적 차원에서 최우선적 과제로 추진되어야 한다. 이런 점을 감안하여, 행복공동체 형성 방안을 인도적 문제와 북한 주민의 생활향상으로 나누어 단계적으로 제시하고자 한다.

비핵화의 단계로는 비핵화 합의단계, 이행단계, 그리고 완료단계 등 3단계로 구분하여 각 단계에 부응하는 부문별 추진 목표와 내용을 제시하였다. 이와 관련 2가지 사항을 지적해두고자 한다. 첫째는 정치적·군사적 사안의 진전과 별개로 상호 신뢰를 확인하는 예비단계를 설정할 필요성이 있다는

점이다. 남북간 관계의 특수성으로 볼 때, 순수 인도적 사안은 핵문제와 독립하여 추진할 필요성이 있다. 인도적 문제의 해결은 시급한 문제일 뿐 아니라 남과 북의 최우선적 관심사라는 점에서, 당사자의 고통을 경감시키는 한편 남북간 신뢰를 확인할 수 있는 효과적인 사안이다. 물론 북한이 핵 폐기 합의에 즉각 호응해 온다면 예비단계는 핵 폐기 합의단계에 포함될 수 있다.

둘째는 비핵화 단계가 명확히 3단계로 나눌 수 없듯이, 단계별 추진 목표와 내용 또한 명확히 구분 짓기 힘들다는 점이다. 교육개선을 예로 들면, 교육실태 조사를 진행함과 동시에 북한에 대한 기자재를 부분적으로 제공할 수 있으며 시범지역을 선택하여 그 지역 내에서 본격적으로 추진할 수 있다. 특히 인도적 문제의 경우, 예비단계에서부터 현재의 상봉 기초를 유지해 가는 가운데 실태조사를 실시할 수 있으며 합의 결과에 따라 핵 문제와 별개로 완전히 해결할 수도 있다. 이런 맥락에서 보면, 단계별 추진 목표와 내용은 상호 중첩될 수 있지만 그럼에도 불구하고, 개념적 가이드라인이 될 수 있다는 점에서 그 유용성을 인정해야 할 것이다.

비핵화의 단계에 따른 행복공동체 형성 과정은 <표 III-1>에 요약 제시되어 있다. 이 표에 나타나 있듯이, 예비단계에서는 인도적 문제해결 추진과 신뢰 구축을 위해 우선 인도적 협력을 시작하여야 한다. 이제까지 진행된 인도적 협력을 체계적으로 평가하고 정부의 '비핵·개방·3000 구상'에서 제시된 원칙에 근거하여 인도적 협력에 착수할 필요가 있다. 인도적 차원의 협력은 시간적으로 촉박한 사안이다.

<표 III-1> 행복공동체 단계별·부문별 추진 내용

단계	부문			
	인도적 협력	북한주민 생활향상		
		교육	복지	여성
예비단계	인도적 협력 시작	-	-	-
핵폐기 합의단계	-인도적 협력 지속 -인도적 협력 중장기 프로그램 수립	-교육실태 파악 -개발지원계획 수립	-복지현황 파악 -지원계획 수립 -남북협력 정례화 -취약계층 지원	-여성실태 파악 및 여성의제 도출 -취약여성 지원
핵폐기 이행단계	-인도적 협력 확대 실시	-전문/기술인력 양성계획 수립	-사회안전망 구축 계획 수립	-여성 지위 향상 계획 수립

		-국제기구 협력계획 수립 -교육협력 정례화 -전문인력 양성교육 시범 실시	-인간개발계획 본격 협의 -복지협력 제도화 -지역사회개발사업 시범 운영	-여성 교육 및 사회참여 확대 계획 수립
핵폐기 완료단계	-인도적 문제 근본적 해결	-전문인력 양성 본격화 -국제협력 제도화 -기술교육센터 운영	-사회안전망 구축 제도화 -복지지원 본격화 -지역단위 사회개발센터 운영	-여성지위향상 프로그램 본격 이행

행복공동체 형성을 위한 인도적 협력과 북한주민 생활향상 프로젝트의 추진 내용과 방안을 비핵화 단계에 따라 제시하면 다음과 같다.

### 가. 핵폐기 합의단계

북핵 폐기 합의단계에서는 인도적 협력을 지속하면서, 중장기적인 인도적 협력 계획 수립 및 북한주민생활향상 프로그램의 체계적인 준비 작업에 착수하여야 할 것이다. 이를 행복공동체 추진위원회(가칭)의 구성·설치를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 위원회는 남과 북의 차관급 인사를 공동 위원장으로 하며, 그 밑에 사무처와 국장급을 단장으로 하는 분과위원회가 설치될 수 있다. 분과위원회는 운영과정에서 인도적 사업 분과위원회와 생활향상분과위(교육 분과위, 복지 분과위, 여성분과위)로 나눌 수 있다.

핵폐기에 합의가 이루어지면, 분과위원회는 중장기적인 사업계획 추진을 위해 체계적인 사안별 실태조사 작업을 실시하여야 한다. 이산가족·국군포로·납북자 등 남북간 인도적 사안의 경우 남북당국 간 협의를 위한 실태 조사와 병행하여 상봉행사를 지속하여야 한다. 북한주민의 생활향상을 위해서는 긴급지원과 병행하여 중장기적 추진계획 수립을 위한 기초조사, 즉 북한의 식량 생산·공급실태, 보건의료 실태 파악, 취약계층의 영양상태 조사를 통해 사안별 구체적 상황을 파악하여야 한다. 교육 분야 경우에는 시장경제 적합성 여부 등 북한의 교육 내용, 교사의 전문성, 교재·기자재·학용품 현황과 이용실태, 학교 등 교육시설, 학업 성취도, 영양 취약학생 실태 등을 통해

지원 내용, 정도, 우선순위 등 향후 중장기 지원계획에 반영하여야 할 것이다. 복지 분야의 경우에도 북한 내 빈곤층, 의료 서비스 실태, 주민 건강상태, 빈곤층의 보호와 자립 기반 등 공공부조, 의료보험, 국민연금, 산업재해보상 보험, 고용보험 등 사회보험, 상담, 지도, 재활 서비스, 노인복지 등 사회복지 실태 등을 파악하고, 사안 별 중점 지원 분야를 설정할 필요가 있다. 여성 분야는 여성의 노동참여 및 성분업 실태, 여성 및 사회전반의 성역할 및 성평 등 의식, 여성의 영양상태 및 육아실태 등에 대한 체계적인 파악이 이루어져야 한다. 이와 같이 핵 폐기 합의단계에서는 중장기적 지원계획 수립을 위한 분야별 기초조사가 필요하며, 이는 북한의 제도 및 기초자료 분석과 함께, 남북 혹은 국제기구와 공동으로 현장조사가 병행되어야 할 것이다.

#### 나. 핵폐기 이행단계

핵폐기 이행단계에서는 인도적 협력의 전면적인 확대와 함께, 주민생활향상 프로그램을 시범적으로 추진하면서 중장기적인 지원협정 체결 추진이 이루어져야 할 것이다. 핵 폐기 합의 단계에서 파악된 실태 분석을 기초로 하여 인도적 문제의 근원적 해결 및 북한주민생활향상 프로그램 지원 협정 체결을 추진한다. 여기에는 지원 분야, 내용, 우선순위, 지원방법, 평가방안 등이 포함되어야 한다.

먼저 인도적 사안의 경우에는 이산가족·국군포로·납북자의 전면적 생사확인 및 서신교환 및 상봉확대를 실현함으로써 제한적이나 모든 이산가족의 아픔을 덜어줄 필요가 있다. 이와 함께 인도적 차원의 대북지원도 확대 실시하고, 구호적 차원의 지원에서 북한의 자생력 형성에 기여할 수 있는 개발지원으로 확대할 필요가 있다.

북한주민 생활향상을 위해 교육 분야에서는 학용품과 교육용 사무용품 지원, 취약 학생 급식 지원 등을 통해 교육 인프라 재건과 함께 북한의 경제개발을 주도할 전문 기술인력 양성사업을 지원하여야 한다. 복지 분야에서는 경제협력과 병행하여 공공근로 등 소득사업 지원, 의약품 및 의료 장비 지원, 의사 연수 기회 부여, 취약계층 재정 지원, 사회 복지사 양성 프로그램 등을 가동할 수 있다. 여성 분야의 경우 남북여성교류 지원, 여성 리더십 교육

프로그램, 모성프로그램을 추진하는 것이 필요하다.

핵폐기 이행단계에서는 핵폐기 완료단계에서 시행될 분야별 프로젝트의 시범사업을 추진하는 것이 바람직하다. 시범사업은 남북협력지구를 시범지역으로 설정하여 생활향상 프로젝트를 시범가동 하는 방식으로 추진하도록 하며, 현실적으로 북한이 원하는 지역을 감안하여 선정하여야 할 것이다. 이러한 시범지역에서는 교육, 복지, 여성 문제 등 우선순위에 따른 사업을 추진할 수 있다. 이러한 시범사업 추진은 행복공동체 추진협의회를 창구로 하여 추진하는 것이 필요하다. 이러한 과정에서 회담의 정례화 보장, 사무처의 상설화, 지원 부서 설치 등을 추진하며, 사안별 추진 프로그램에 대한 지속적인 관리와 평가가 이루어져야 한다.

#### 다. 핵폐기 완료단계

북핵 폐기가 완료되는 시점에서는 행복공동체 형성을 위한 프로그램을 전면적으로 추진하여야 할 것이다. 즉 인도적 사안의 완전한 해결을 위한 제도화 및 주민생활 향상 프로젝트의 본격 가동이 이루어져야 한다. 이산가족·국군포로·납북자 문제의 근원적 해결을 위해 자유로운 서신교환 및 상봉, 자유의사에 따른 재결합이 추진될 것이다.

핵폐기 완료 단계에서는 전면적인 대북지원을 실시함으로써 북한 주민의 초저 건강생활이 보호받게 될 것이다. 이를 위해, 주민생활향상 프로젝트와 관련 교육 분야에서는 새로운 교육 프로그램 가동, 교재·학용품·교육용 기자재 전면 지원, 학교 시설의 재건축 등 현대화 작업과 함께, 북한의 경제개발을 위한 전문기술인력 양성 프로그램이 전면적으로 확대되어야 한다. 복지 분야의 경우에는 북한 주민의 최소한도의 삶의 질 보장 프로그램이 가동되어야 한다. 즉 소득 창출을 위한 취업기회 확충, 병원 재건축·신축, 의약품·의료장비의 본격적 제공 시작, 사회복지 인력 양성 등이 추진되게 될 것이다. 여성들의 사회적 역할을 제고하기 위해 취약여성을 집중지원하고 모성 프로그램을 전면 가동하는 등 북한 여성의 삶의 질을 제고하기 위한 정책도 전면 가동하게 될 것이다.



앞서 언급했듯이, 각 단계가 명확한 것이 아니며 각 단계로 이행하는 시간도 일정한 것이 아니다. 핵 폐기에 합의한 후 즉각 이행 그리고 즉각적 핵폐기가 가능하며, 합의 후 즉각 이행단계로 진입할 수 있지만 완전한 폐기까지는 많은 시간이 소요될 수 있다. 그리고 인도적 사안과 북한주민생활향상 프로그램은 남과 북이 협조를 해야 한다는 점을 고려해 볼 때, 행복공동체의 형성은 명확하게 핵문제 해결의 각 단계에 따라 추진해야 하는 것은 아니다. 예를 들면, 핵 폐기 합의 단계에서 그 효과를 체험할 수 있도록 부분적으로 북한주민의 생활향상 프로그램을 가동할 수 있으며 시범사업 및 시범지역을 선택하여 실천에 옮길 수도 있다.

‘비핵·개방·3000’의 이행 그리고 궁극적으로 평화통일의 실질적 기반을 구축하기 위하여 추진되는 행복공동체의 추진방안을 요약하면 <그림 III-2>와 같다. 이 그림에 제시되어 있듯이, 남북간 신뢰 구축을 위해 인도적 협력을 시작하면서 행복공동체를 형성하기 위한 협정의 체결을 추진한다. 이 협정은 핵 폐기합의 단계에서 체결되어야 하며, 그 협정에는 행복공동체추진협의회(가칭)설치 규정을 둬으로써 인도적 문제의 해결과 북한 주민의 생활향상을 위한 협력의 제도화를 추진한다. 이 협의회는 행복공동체 형성을 위한 기초 자료를 축적하기 위하여 부문별 실태조사를 실시하여 향후 추진사업을 발굴한다.

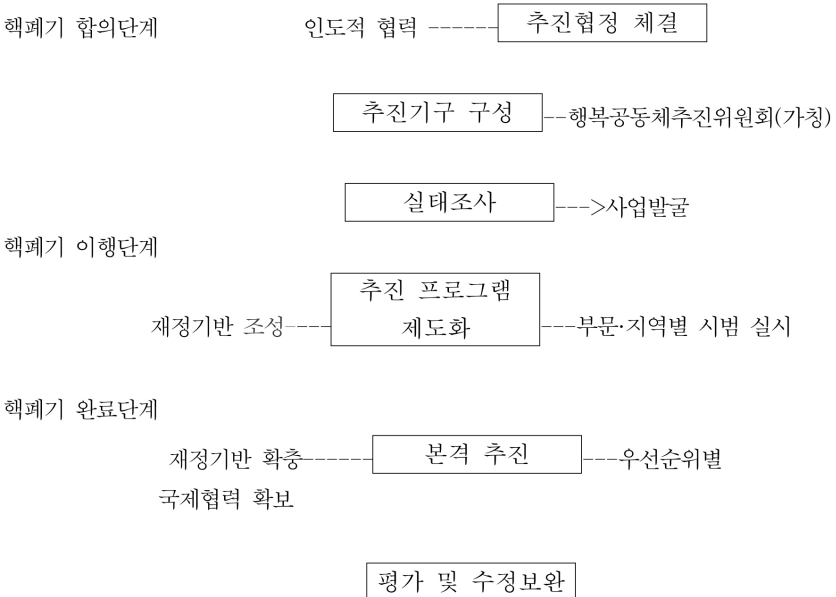
핵 폐기 완료단계에 들어서면, 인도적 문제의 근원적 해결을 위한 협의를 시작하고 이산가족·국군포로·남북자의 지속적 상봉을 실시하며 북한에 대한 인도적 지원도 확대 실시한다. 이 단계에서는 주로 전 단계에서 도출한 사안을 이행에 옮길 수 있는 프로그램을 개발한다. 이 프로그램은 다음 단계에서 본격 추진할 수 있도록 구체적이어야 하며, 이와 병행하여 국내적으로는 소요 재정기반을 확충할 수 있는 제도적 조치도 강구한다. 이 단계에서도 행복공동체 추진 효과를 체험할 수 있도록 부문별·지역별로 선별하여 시범사업을 추진할 수 있으며, 그 결과는 다시 프로그램을 수정·보완하는데 이용될 수 있다.

마지막 단계는 핵폐기 완료단계이다. 이 단계는 정치군사적으로는 평화환경이 조성되고 경제협력도 본격화되는 단계로서, 평화공동체, 경제공동체, 그리고 행복공동체가 본격적으로 추진되는 등 ‘비핵·개방·3000 구상’이 마무

리 되는 단계이다. 이 단계에서는 전 단계에서 마련된 프로그램이 우선순위에 따라 전면 이행된다. 이산가족·국군포로·납북자 문제가 완전 해결됨으로써, 서신교환과 상봉이 보장될 뿐 아니라 자유로운 왕래 및 자유의사에 따른 재결합도 보장된다. 북한주민의 생활향상 프로그램도 본격 가동되어 북한의 교육 여건이 개선되고, 건강 및 복지도 증진되며, 여성의 문제도 상당 부분 개선된다.

행복공동체의 형성이 특정 시점에서 종결되는 것이 아니라 통일 이후까지 꾸준히 추진되어야 하는 지속적 사업이라면, 각 사업은 단계마다 그 효과성과 효율성이 평가되어야 한다. 그 평가 결과에 따라 사업계획의 내용과 우선순위 그리고 추진 방법이 수정·보완됨으로써, 실천적으로는 ‘비핵·개방·3000구상’이 완전히 이행될 수 있는 토대를 강화하고 궁극적으로는 인도적 문제의 해결과 북한 주민의 생활향상을 통해 평화통일의 실질적 기반을 구축해 나가야 한다.

**<그림 Ⅲ-2> 행복공동체 형성 추진 단계**



# 제 4 장

## 남북간 인도적 협력 실태 및 추진방안

비핵 · 개방 · 3000구상 : 행방미상인민체 형성방안



## 제4장

# 남북간 인도적 협력 실태 및 추진방안

### 1. 인도적 협력의 개념과 내용

이제까지 남북관계 추진과정에서 ‘인도적 협력’은 주로 북한에 대한 ‘인도적 지원’을 중심으로 논의되어 왔다. 이와 함께 ‘인도적 지원’의 개념에 대한 차이로 인해 상당한 갈등이 야기되어 왔다. ‘인도주의(humanitarianism)’는 정치나 이념·인종·종교를 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위로 규정된다.<sup>23)</sup> 전쟁의 참화를 완화하고자 하는 전쟁법 개념에서 출발한 국제인도법 전통은 1864년 제네바협약에 의해 공식 인정된 국제적십자사의 활동과 밀접한 관련이 있다. 국제인도법 전통은 1·2차 세계대전을 거치면서 국제연맹과 국제연합에 의해 거듭 확인되었고, 유엔헌장과 세계인권선언 등에 기초한 국제인권레짐과 함께 더욱 발전되어 왔다. 전쟁 중 부상병과 전쟁포로에 대한 구호에서 출발한 국제적십자사의 인도주의 사업이, 국제기구뿐만 아니라 비정부기구들의 다양한 활동으로 확대되게 되었다. 따라서 인도주의 사업은 단순히 분쟁지역에 대한 활동에 한정되지 않고, 극심한 재난이 발생하여 인도적 위기상황(humanitarian crisis)이 초래된 지역에 대한 구호 및 복구, 재난예방 사업까지를 포괄하게 되었다. 또한 재난관리(disaster management) 개념이 도입되면서, 긴급구호 차원을 넘어선 복구 및 예방사업으로 확대되게 되었다.

‘인도적 협력’은 ‘인도주의’ 실현을 목표로 이루어지는 협력으로 규정될 수 있다. 인도주의는 ‘국제사회의 인간존엄에 대한 재확인’이라는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 어떠한 상황에서도 인간의 가치가 정치적 가치에 우선하여야 한다는 점이다. 따라서 남북간 ‘인도적 협력’은 분단으로 인해 야기된

23) IFRC, *World Disaster Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 141~143; 이금순, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 4에서 재인용.

비인도주의적인 상황들을 해결하기 위한 노력이어야 할 것이다. 남북간 인도주의 사안으로는 전쟁과 분단으로 인해 생사조차 알지 못하고 지내야 했던 이산가족의 문제, 북한에 의해 납치·억류되었던 납북자 문제, 국군포로 문제, 기본적인 권리가 침해 되고 있는 북한주민 인권문제 등이 남아있다. 분단으로 인해 소홀히 여겨졌던 개인의 기본적 권리를 재인식하는 것이야말로 상생·공영의 남북관계 구현을 위해 매우 중요한 과제이다. 실제 이와 같은 사안들의 해결을 위해서는 남북간 협력이 전제되어야 하나, 북한이 논의를 기피하는 등 정치적으로 매우 민감한 사안으로 취급되어 왔다. 따라서 문제해결의 절박성에도 불구하고, 남북관계 추진에 있어서 매우 부담스러운 사안으로 치부되기도 하였다.

## 2. 분야별 협력 실태 및 평가

### 가. 이산가족문제

#### (1) 문제 현황

전쟁과 분단으로 가족들이 남북으로 헤어져 살게 된 이산가족의 규모는 1970년 법원이 북한지역에서 월남한 가족을 대상으로 실시한 가호적 신고자 546만 3천명을 기준으로 인구증가비율을 감안하여 추산되어 왔다. 이들 중 2009년 9월 말 현재 대한적십자사, 통일부, 이북5도위원회가 공동운영하는 이산가족정보통합센터에 등록한 수는 총 127,674명으로(사망 41,195명, 생존 86,479명) 집계되고 있다. 상봉을 신청한 이산가족들의 구체적인 특성을 보면, 고령화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 90세 이상이 3,914명이며, 80대 28,238명, 70대 33,180명인 반면, 60대 13,275명, 50대 이하는 7,772명에 그치고 있다. 가족관계별 신청자 분포를 보면, 부부/부모/자식 등의 비율이 47.3%로 가장 높게 나타나고 있다. 이산가족들의 출신지역은 지리적으로 가장 가까운 황해도의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 이산가족들의 성별 분포를 보면, 남성이 65%로 높게 나타나고 있다. 이는 전쟁 중 가장 혹은 장남 등이 단기 피신 이후 가족들과 재결합하려 했던 상황을 반영하는 것으로 보인다. 아래의 표에서 알 수 있듯이 고령이산가족들의 사망규모를 감안할 때, 이산가족

문제해결은 시급히 이루어져야 할 당면한 과제이다. 시간이 경과할 경우 이산가족 1세대의 사망이 본격화될 것이라는 점에서, 분단으로 인한 기본적인 가족권 침해 회복이 생존에 이루어질 수 있도록 당국차원의 노력이 본격화되어야 할 것이다.

**<표 IV-1> 연령별 이산가족 신청자 현황**

구 분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	계
인원수(명)	3,914	28,238	33,280	13,275	7,772	86,479
신청비율(%)	4.5	32.7	38.5	15.3	9.0	100

출처: 이산가족정보통합센터

**<표 IV-2> 가족관계별 이산가족 신청자 현황**

구 분	부부/부모/자식	형제/자매/동생	3촌 이상	계
인원수(명)	40,865	34,105	11,509	86,479
신청비율(%)	47.3	39.4	13.3	100

출처: 이산가족정보통합센터

**<표 IV-3> 출신지역별 이산가족 신청자 현황**

구 분	황해	평남	평북	함남	함북	경기	강원	기타	계
인원수(명)	20,205	11,586	7,083	10,099	2,850	3,220	1,527	29,909	86,479
신청비율(%)	23.4	13.4	8.2	11.7	3.3	3.7	1.8	34.5	100

출처: 이산가족정보통합센터

**<표 IV-4> 성별 이산가족 신청자 현황**

구 분	남자	여자	계
인원수(명)	56,252	30,227	86,479
신청비율(%)	65	35	100

출처: 이산가족정보통합센터

&lt;표 IV-5&gt; 거주지별 이산가족 신청자 현황

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북
인원수	26,285	4,432	2,079	7,252	799	1,986	635	23,975	5,123	2,577
신청비율	30.4	5.1	2.4	8.4	0.9	2.3	0.7	27.7	5.9	3.0

구 분	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타	무기재	해외	계
인원수	2,602	1,529	1,225	2,473	1,866	637	1	3	1,000	86,479
신청비율	3.0	1.8	1.4	2.9	2.2	0.7	0.0	0.0	1.2	100.0

출처: 이산가족정보통합센터

&lt;표 IV-6&gt; 연령별 이산가족 신청 사망자 현황

구 분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	계
인원수(명)	12,508	19,403	8,038	1,055	191	41,195
신청비율(%)	30.4	47.1	19.5	2.5	0.5	100

출처: 이산가족정보통합센터

## (2) 협력 실태

이산가족들의 절박한 상황을 해결하기 위한 남북간 협력은 남북적십자사를 통해 시도되어 왔다. 남북간 체제경쟁 과정에서도 이산가족상봉사업은 남북화해 분위기 조성방안으로 활용되기도 하였다. 1972년 남북한이 이산가족관련 5개 의제에 합의한 이후, 이산가족문제 해결을 위한 남북한 논의가 추진되어 왔다. 1985년 예술단 공연과 함께 이산가족 고향방문단 교환사업이 성사되기도 하였다. 2000년 제1차 남북정상회담을 계기로 이산가족상봉행사가 지속적으로 추진되었다. 남북정상이 합의한 6·15 공동선언에 ‘인도적’ 문제 해결노력<sup>24)</sup>을 명문화하였고, 6·15 공동선언의 이행이라는 차원에서 이루어진 이산가족방문단 교환, 생사·주소 확인, 서신교환, 비전향장기수의 송환 등이 추진되었다. 정부는 남북장관급회담 및 남북적십자회담 등을 통해 이산

24) 6·15 공동선언 제3항은 8:15에 즈음하여 흩어진 가족과 친척들을 교환하고, 비전향장기수 등 인도적 문제를 조속히 해결한다고 규정하고 있다.

가족 교류 확대를 지속적으로 추진하여 왔으며, 2005년 통일부장관의 6.17 면담을 계기로 대면 상봉을 정례화·제도화 하는 단계로 발전시켜 왔다. 2000년 6·15 공동선언이후 2005년 말까지 총 16차례 상봉행사를 통해 상봉에 19,960명(3,935가족), 생사확인 30,901명, 서신교환에 679명의 이산가족이 참여하였다. 또한 2005년 광복 60주년을 계기로 이산가족 화상상봉을 새롭게 도입하여 거동이 불편한 고령 이산가족 상봉의 기회를 확대하였다. 이를 통해 7차례의 화상상봉이 이루어졌다. 2005년 4월 영상편지 제작사업에 착수하여 4,000여 편의 이산가족 영상편지를 제작하여 동영상 데이터베이스로 구축하고 인터넷서비스를 시작하였다. 또한 2005년 8월 이산가족면회소 착공식을 개최하여 2008년 7월 12일 연면적 6,000평 규모의 이산가족면회소를 완공하였다.

이산가족찾기 신청자에 비해 당국차원의 이산가족 교류 규모가 매우 적은 상황에서 정부는 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 제3국을 통한 민간차원의 교류를 촉진하기 위해 1998년부터 소요경비 일부를 지원하여 왔다. 2009년 2월부터는 당국 간 교류중단을 감안하여 민간차원의 이산가족교류 지원금을 생사확인 100만원, 상봉 300만원, 교류지속 50만원으로 인상하였다.

2009년 남북적십자회담이 재개됨에 따라, 추석계기 이산가족 상봉행사가 성사되었다. 이명박 정부는 이산가족문제의 근원적 해결 필요성을 강조하였고, 적십자회담을 통해 이산가족 문제 등 인도적 문제를 남북관계 발전의 견지에서 계속 협의하기로 합의하였다. 상봉행사는 이산가족면회소에서의 단체상봉이 이루어졌고, 1차(2009.9.26-28) 554명, 2차(2009.9.29-10.1) 334명 총 888명의 가족이 참여하였다.

<표 IV-7> 이산가족 교류현황(1989.6.12~2009.8.31)

접촉신청	생사확인	상 봉	서신교환
17,944(19,853)	10,482	5,653	12,042

\* 85년도 교류(생사 65건, 상봉 65건 제외)



&lt;표 IV-8&gt; 이산가족 증개자별 성사현황(1989.6.12~2009.8.31)

구 분	남북당국	해외동포	주선단체	언론매체	기타 (동향인 등)	무기재	계
생사확인	6,668	2,255	947	127	320	165	10,482
상 봉	3,935	1,169	271	24	229	25	5,653

출처: 통일부, 남북교류협력동향

&lt;표 IV-9&gt; 이산가족 증개지별 성사현황(1989.6.12~2009.8.31)

분야	지역	남북한	중 국	일 본	미 국	캐나다	기 타	무기재	계
	생사확인		6,668	3,010	126	385	61	70	162
상 봉		3,936	1,655	20	-	-	9	33	5,653

출처: 통일부, 남북교류협력동향

### (3) 평가

이제까지 이산가족상봉행사는 이산가족들에게 희망과 동시에 새로운 아픔과 좌절을 안겨 주게 되었다. 이는 우리정부가 상봉의 정례화와 교류의 제도화를 끌어내고자 노력하여 왔으나, 남북간 대화중단 등으로 인해 이산가족들의 기대와는 달리 더디게 진행될 수밖에 없었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 여러 가지 제약 속에 지속적으로 추진된 이산가족 상봉은 이산가족문제에 대한 사회적 인식을 재정립시키는 계기가 되었던 것으로 평가된다. 이제까지 북한사회에서 소외계층으로 차별 받아 온 이산가족(월남자 가족)들의 위상이 변화되고 있는 것으로 보인다. 동시에 우리 사회에서도 분단과정에서 월북자를 포함한 다양한 형태의 이산가족들이 발생한 상황에 대한 이해의 폭이 넓어진 것으로 평가된다. 또한 우리는 이산가족들의 상봉 과정을 지켜보면서, 오랜 이산을 통해 형성된 다른 삶의 모습 등 이산가족문제의 현실을 여러 각도에서 재조명할 수 있었다. 교류사업의 추진 결과 상봉 대상 가족이 부모와 자식과 같이 직계가족인 경우 재정지원 등 적극적인 교류를 희망하고 있으며,<sup>25)</sup> 이는 이산가족 문제가 갖고 있는 시간적 절박성을

보여 주고 있다. 즉 이산 1세대의 생존기간 안에 가족관계의 끈이 이어지지 않는다면, 상대에 대한 무관심과 이로 인한 가족 간의 원망과 갈등을 낳게 될 것이다.

이산가족문제가 남북관계의 진전에 미치는 의미는 매우 중요함에도 불구하고, 이제까지 제대로 인식되지 못한 측면이 있다. 즉 남북간 화해와 협력이 가장 가시적으로 표출되는 사안이 바로 이산가족의 교류이며, 이는 이산의 당사자가 아닌 경우에도 남북이 화해와 협력을 지속해 나가야만 하는 당위성을 인식시켜줄 수 있기 때문이기도 하다. 그러나 이산가족들의 만남에 대한 열망이 큰 만큼, 이를 제약하고 있는 현실에 대한 좌절과 실망감이 동시에 표출되기도 하였다. 그러나 현실적으로 이산가족문제는 남북당국 간의 대화와 협상을 통해 제도적인 틀을 만들어야만 하기 때문에 상당한 인내와 노력이 요구되는 사안이다.

이제까지 이산가족 상봉행사는 정부간 대규모지원(식량차관,<sup>26)</sup> 무상비료<sup>27)</sup>과 병행하여 이루어져 왔던 것이 현실이다. 매 번 회담을 통해 대북지원과 이산가족 행사가 협의 추진되어 왔다. 따라서 북한에 대한 ‘피주기 논란’ 및 남북관계 경색국면에서 대북지원에 대한 국민적 여론이 부정적으로 형성될 경우 실질적으로 이산가족 상봉행사는 중단될 수밖에 없는 것이 남북관계의 현실이다. 이산가족면회소 설치를 통해 이산가족 상봉의 상시화 및 정례화가 모색되어 왔으나, 이 또한 당국관계에 의해 커다란 영향을 받게 되어 있다.

25) 신 울, “인도주의 정신으로 본 대북포용정책과 이산가족 문제,” (남북이산가족교류협의회 정책토론회 발표논문, 2001.6.18).

26) 2000년 외국산 쌀 30만 톤 및 중국산 옥수수 20만 톤(1,057억), 2002년 국내산 쌀 40만 톤(1,510억), 2003년 국내산 쌀 40만 톤(1,510억), 2004년 국내산 쌀 10만 톤 및 외국산 쌀 30만 톤(1,359억), 2005년 국내산 쌀 40만 톤 및 외국산 쌀 10만 톤(1,787억), 2007년 국내산 쌀 15만 톤, 외국산 쌀 25만톤(1,649억 원) 총계 쌀 240만 톤과 옥수수 20만 톤(8,872억원)을 차관방식으로 지원하였다.

27) 비료지원은 1999년 15,5만 톤을 시작으로 매년 30만 톤(2001년 20만 톤, 2005년 35만 톤, 2006년 35만 톤) 2007년까지 255.5만 톤(7,995억 원)을 지원하였다.

## 나. 납북자

### (1) 현황

#### (가) 6·25 전쟁 납북역류자

6·25 전쟁기간 납북된 남한국민들의 규모는 정확히 파악되고 있지는 않으며, 당시 문건에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 1950년 공보처 통계국 서울특별시피해자명부(2,438명),<sup>28)</sup> 1951년 6·25사변 피납치인사가족회의 6·25사변 피납치인사 명부(2,316명),<sup>29)</sup> 1952년 10월 정부에서 간행된 6·25사변 피납치자 명부(82,959명),<sup>30)</sup> 1953년 통계연감(84,532명), 1954년 내무부 치안국 납치자 명부(17,940명),<sup>31)</sup> 1956년 대한적십자사 신고서 명부(7,034명)<sup>32)</sup> 등이 부분적으로 전쟁 납북자의 규모를 보여주고 있다. 동일한 인물들이 각기 다른 명부에 수록되어 있어, 전쟁 시기 납북을 확인하여 주고 있다.

<표 IV-10> 전쟁시기 납북자 규모

구 분	출 처	인 원
서울시 피해자명단	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1950)	2,438명
6·25사변 피납치자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1952)	82,959명
6·25사변 피납치자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1953)	84,532명
6·25사변 피납치자명부	내무부 치안국(1954)	17,940명
실향사민등록자명단	대한적십자사(1956)	7,034명

출처: 이금순 외, 『북한인권백서 2009』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 295.

28) 동 자료에는 피살, 납치, 행방 3가지 유형으로 분류하여 피해자의 인적사항(성명, 성별, 연령, 직업, 소속 및 직위, 피해년월일, 피해유형, 피해장소, 약력, 주소)이 포함되어 있다.

29) 전쟁 중인 1951년 결성된 가족회가 작성한 명부로 대부분 서울지역출신 납북자의 인적사항(성명, 직장, 연령, 주소, 피해월일)이 기록되어 있다.

30) 6·25전쟁납북인사가족협의회가 공개한 동자료에 의하면 피납치자의 인적사항(성명, 성별, 연령, 직업, 소속 및 직위, 납치년월일, 납치장소, 주소)이 기재되어 있으며, 지역별로 총 5권으로 구성되어 있다.

31) 내무부 치안국이 작성한 명부로 납치주체를 포함한 개별인적사항(성명, 성별, 연령, 직업, 납치연월일, 납치장소, 납치상황, 6·25당시 주소)이 총 2권의 책으로 되어 있다. 6·25전쟁납북인사가족협의회는 이 명부에서 납북자의 수가 대폭 축소된 원인은 강제 징집된 의용군들이 제외되었기 때문이며, 1952년 명단에 없던 사람이 본 명부에 추가되어 있는 것으로 보아, 6·25납북자의 규모가 1952년 명부에 나타난 82,959명보다 훨씬 더 많을 것이라고 주장한다.

32) 동 신고서는 유일하게 납북당시 상황이 포함되어 있어 1차 증언으로 매우 중요한 자료이다.

6·25전쟁납북인사가족협의회<sup>33)</sup>는 1946년 김일성 담화 ‘남조선에서 인테리들을 데려올 데 대하여’에서 나타난 바와 같이, 부족한 인력문제를 해결하기 위해 전쟁초기인 1950년 7~9월의 3개월 동안 대한민국 국민을 대규모(88.2%)로 납북하였다는 것이다.<sup>34)</sup> 지역별로는 서울과 수도권 인근(42.3%)이 가장 높은 비율을 보이며, 서울, 경기도, 충청도에서 발생 빈도가 높게 나타났다. 강원도는 인구수에 비해서 납북자 비율이 가장 높게 나타나고 있으며, 이는 강원도의 지리적인 특성으로 인한 것이다. 가족협의회는 ‘서울의 식량 상황에 관하여(1950.7.17)(북한 7인군사위원회 제18호 결정서)<sup>35)</sup>와 ‘서울시민 전출사업에 관한 협조사에 대하여-강원 내 제3440호(1950.9.5)<sup>36)</sup>라는 문건을 근거로 1950년 7월 초부터 서울시민 납북사건이 진행되었다고 주장하고 있다.

납치유형은 당시 북한군이 납북자들의 개인별 인적사항을 사전에 파악하여 자택에 직접 찾아와 납치하는 것이 대부분이었던 것으로 나타난다. 전쟁납북자<sup>37)</sup>의 대부분은 남성(98.1%)이었고, 납북자의 직업은 고르게 분포되어 있으나, 경찰, 공무원, 군인, 변호사, 검찰간부, 국회의원, 언론인, 학생, 교수, 교원 등 지식인들이 대거 포함되어 있었다. 납북자 중에는 외국인 20명도 포함되었고, 이들 중 남자는 19명, 국적은 미국, 프랑스, 독일 등이었으며 6명이 성직자들이었다. 2007년 4월 공개된 미 중앙정보국(CIA)의 비밀해제 문서도 납북자의 존재를 재확인하고 있으며, 중요인사들은 중국에 넘겨지기도 했다고 밝히고 있다.<sup>38)</sup>

33) (<http://www.korwarabductees.org>) 참조.

34) 김명호, “6·25전쟁 납북자 실태의 실증적 분석에 관한 연구,” 『한국전쟁납북사료자료집』(서울: 한국전쟁납북사료자료원, 2006), pp. 1114~1149. 이금순 외, 『북한인권백서 2009』(서울: 통일연구원, 2009), p. 295에서 재인용.

35) “해방된 서울시민(로동자)들로서 공산, 광산, 기업소에 취직을 알선하기 위하여 공화국 북반부에 전출하는 사업이 각 관계 부분에서 진행되고 있는바 (중략) 모집자 중 도주자가 있을 시 체포하라.” 국사편찬위원회, 『북한관계 사료집-16』(과천: 국사편찬위원회, 1993), (<http://www.kwari.org>).

36) 일본 기무라 미쓰히코 교수가 구소련 기밀문서에서 발견한 북한의 제18호 결정서 제3에는 “서울시 임시 인민위원회 위원장은 성과 기관의 필요 수량 신청에 응하여 북조선의 광공업 기업과 농촌에 50만 명의 주민을 시로부터 조직적으로 후송할 의무를 진다”고 명시하고 있다. 이 문건은 당시 최고 권력기구인 7인 군사위원회가 서울시 임시 인민위원회 위원장(이승엽)에게 보낸 문건이다. (<http://www.kwari.org>).

37) 전쟁당시 납북자 유형은 월간조선사, 『625 납북자 82959명』(서울: 월간조선사, 2003).

38) 1951년 8월 8일자 ‘만포진 포로에 대한 북한인들의 취급’ 첩보 보고서는 독립운동가인 박모씨가 1950년 9월 남측의 주요 인사 4,600명을 북한으로 집단 납북하는데 주도적인 역할을 했으며 납북자가 10월 19일 만포진에 도착한 이후 대다수는 이곳 수용소에 수감됐으나 중요 인사들은 압록강 너머로 이승태 만주공안경찰에게 넘겨졌다고 기록했다. 『연남뉴스』, 2007년 4월 13일; 이금순 외, 『북한인권백서 2009』(서울: 통일연구

1951년 9월 1일 부산에서 결성된 6·25사변피랍치인사가족회(이하 가족회)가 납북자 명부를 작성하고 이를 당시 국회의장인 신익희 의장에게 전달하였다. 1954년 3월 1일 휴전협정에 따라 실향민 교환이 있었으나, 북한은 외국인 19명만을 송환하고 납북자들은 포함시키지 않았다. 이에 따라 가족회는 국제적십자사와 유엔을 통한 가족송환 노력을 추진하였으며, 1956년 대한적십자사는 6월 15일부터 8월 15일까지 총 7,034명의 납북자 신고를 접수받았다. 대한적십자사는 접수된 명단을 국제적십자사에 전달하고 북한적십자사와 교섭해 줄 것을 요청하였으며, 1957년 2월 26일 북한적십자사의 남북회담제의가 있었으나 성사되지 못하였고, 11월 7일 북한적십자사가 337명의 납북자 생존사실과 주소와 직업을 ‘실향사민소식조사회답서’라는 제목으로 회신하여 왔다. 같은 해 12월 3일 북한적십자사는 국제적십자사를 통해 월남인사 14,132명의 행방조사를 요청하여 왔다. 가족회 회원들이 당시 납북자 명단을 작성하고 있던 휴전협정위원회를 3차례 방문하여 정기보고서를 작성한 이후 1960년 6월 30일 가족회의 활동이 중단되었다.

전쟁납북자들의 문제는 2000년 11월 30일 ‘6·25사변납북자가족회’가 창립되고, 2001년 9월 6일 ‘6·25전쟁납북인사가족협의회’로 개칭하면서 활발하게 재조명되기 시작하였다. 동 단체는 2002년 3월 『6·25 사변 피납치자 명부』를 발굴하여, 이를 성명, 성별, 연령, 직업, 소속 및 직위, 납치연월일, 납치장소, 주소 등 8개 항목으로 세분화하여 94,700명의 명부를 발간하였다. 또한 2005년 6월 납북자 명부를 수정·보완하여 동 단체 산하 『한국전쟁납북사건자료원』을 설립하고, 데이터베이스와 납북사건 목격자 증언을 채록하고, 이를 웹상으로도 공개하고 있다.<sup>39)</sup> 이러한 활동을 통해 가족협의회는 전쟁납북자들의 생사확인과 송환이 보다 빠른 시간 안에 이루어지도록 촉구하고 있다. 가족협의회는 2008년 8월 19일 납북자 문제가 “한국사회에서 조차 여론화하기 어렵고 목격자들이 나이가 들어 하나들 세상을 뜨고 있다”는 현실을 감안하여 ‘돌아오지 못한 사람들’이라는 UCC를 제작하여 홈페이지를 통해 공개하였다.

원, 2009), p. 296에서 재인용.

39) <<http://www.kwari.org>> 참조.

(나) 전후 납북억류자

휴전 이후 북한으로 납치된 사람은 총 3,795명이고, 이들 납북자중 교육수준, 신체건강 등 활용도를 고려하여 본인들의 의사와 관계없이 억류된 것으로 알려지고 있다.<sup>40)</sup> 납북자 중 3,316명(87.0%)은 납북 이후 6개월부터 1년 이내에 귀환하였고, 최근 탈북하여 귀환한 8명을 제외하면 현재 총 505명이 북한에 억류되어 있는 것으로 알려지고 있다.

<표 IV-II> 납북 및 억류자 현황

구분	계	어부	KAL기	군·경	기타	
					국내	해외
피납자	3,822	3,720	50	25	6	21
귀환자	3,317	3,270	39	-	-	8
미귀환자	505	450	11	25	6	13

출처: 통일부, 납북피해지원단

북한당국은 휴전 이후 1955년 5월 28일 「대성호」의 어부 10명을 강제 납치한 이후 총 3,720명의 어부를 납북하였다가 3,262명을 돌려보내고, 8명이 자력으로 탈북 귀환하여 현재까지 450명의 어부를 억류하고 있다.<sup>41)</sup> 1995년 5월 30일 「제86우성호」의 어부 8명(납북 도중 3명 사망)을 강제 납북하였다가 1995년 12월 26일 판문점을 통해 돌려보내기도 하였다. 납북어부들 중에는 선장이 주도하여 위장 납북되었다고 주장하는 경우도 발생하였으며, 당시에는 납북자들이 월북자로 간주되기도 하였다. 또한 1974년 어로작업 중 북한 경비정의 공격을 받고 침몰한 것으로 증언되는 수원 32호의 선원들도 생사여부를 알 수 없어 현재 납북억류자 명단에 남아있다. 납북어선들의 경우 일부 어부들이 기록 없이 승선한 경우가 있기 때문에 이들은 납북자 명단에 포함되어 있지 않을 것으로 추정된다. 2007년에는 월북으로 처리되었던 군무원의

40) 귀환 납북자 이재근에 따르면, 봉산 21호와 22호 선원 27명은 해주에서 평양으로 이관되어 어선이 간첩선인지 여부를 확인하기 위한 조사 작업을 받았다고 한다. 이러한 과정에서 신체건강하고 일정수준(고교중퇴 이상)의 학력을 가진 어부 7인을 선발하여 청진에서 교육을 실시하였고, 나머지 어부들은 귀환 조치하였다.

41) 총 8명이 탈북하여 입국하였으나 이중 일부는 납북억류자 명단에 포함되어 있지 않았다.

아들이 국민고충처리위원회에 민원을 제기하여 납북자로 인정되기도 하였다. 당시 7급 군무원이던 조병욱은 1977년 10월 21일 경남 진해시 육군 제3정비장에서 정비반장으로 일하다 2인승 경비행기를 타고 조종사와 함께 월북한 것으로 처리되었다. 민원제기로 인해 통일부가 국방부에 조사를 요청하였고, 군 검찰 수사기록 검토에 따라 월북 용의점이 없는 것으로 확인되어, 납북자로 인정되었다.

2007년 11월 납북피해자보상및지원심의위원회가 설치되어 가족에 대한 피해위로금 신청 심의 과정에서 기존 정부관리 납북자 명단에 포함되지 않았던 길용호 선원 14명(1966.1.22)과 남풍호 선원 6명(1967.12.21 납북), 베트남 파병중 납치군인 등이 납북피해자로 추가 인정되게 되었다.

## (2) 협력 실태

### (가) 6·25 전쟁 납북역류자

전쟁 시기 납북역류자의 문제는 남북간 체제경쟁시기에 전쟁이라는 혼란기에 발생하였기 때문에 월북과 납북여부를 명확히 규명하기 곤란하다는 점에서 제대로 논의되지 못하여 왔다. 오히려 가족 구성원의 ‘행방불명’이 오랜 기간 가족 전체의 삶을 제약하는 요소로 작용하여 왔다. 이러한 차원에서 국가인권위원회는 2004년 4월에 이어 2008년 7월 23일 납북피해자 구제와 보상을 위한 실태조사 및 특별법 제정 권고의 이행을 촉구하였다.

2002년 9월에 열린 제4차 남북적십자회담에서 남북은 ‘지난 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 자’들의 생사·주소확인 문제를 협의·해결할 것에 합의하였다. 이후 제15차 남북장관급회담(2005.6.21~2005.6.24)에서 “전쟁 시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 협의(공동보도문 3항)”하기로 합의하였다. 이어 제6차 적십자회담(2005.8.23~2005.8.25)과 제16차 남북장관급회담(2005.9.13~2005.9.16)에서 전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 문제를 계속 협의하기로 하였다. 2006년 3월 22일 제13차 이산가족 상봉시 처음으로 전쟁납북자 가족을 포함시키고자 4명의 생사확인을 요청하였지만, 납북당사자 모두 확인이 불가능하였고, 이들 중 1명의 납북자가 북한가족들을 상봉하였다.

## (나) 전후 납북억류자

전쟁 중 납북억류자와는 달리 전후 납북억류자의 생사확인 및 가족상봉은 매우 제한적이지만 납북이산가족상봉을 통해 이루어져 왔다. 제2차 납북이산가족 상봉(2000.11.30~2000.12.2)과 제3차 상봉(2001.2.26~2001.2.28)행사에서 동진호 선원 강희근(1987.1.15 납북)과 KAL기 스튜어디스 성경희(1969.12.11 납북)가 납측가족을 만났으나, 자신들을 ‘의거입북자’로 밝힘으로써 납북억류자의 존재를 인정하지 않는 북한당국의 입장을 옹호하였다. 2001년 북한이 제3차 이산가족 방문단 납측후보자 200명의 재북 가족에 대한 생사확인 회보서에서 1987년 납북된 이재환의 사망사실을 알려오자, 납북자 가족단체는 북한당국에 대해 사망 시기와 사망 원인 규명 및 유해 송환을 요구하였으나 북한은 이를 받아들이지 않았다. 2000년 이래 16차례에 걸친 이산가족 상봉행사를 통해 대한적십자사는 북한 측에 전후납북억류자 97명에 대한 생사확인을 요청한 결과 15명 생존, 19명 사망, 63명 확인불가 통보를 받았다. 그리고 생존자 15명 중 14명이 납측가족과 상봉하였으며, 이들은 모두 북한에 배우자와 자녀들을 두고 있어 상봉행사에 16가족 73명이 동반 참여하였다.

납북억류자 문제에 대해 북한은 자신의 의지에 따라 북한에 입국한 ‘의거입북자’ 혹은 북한체류를 희망한 자라는 이유로, 납북억류자 존재 자체를 부인하면서 이에 대한 우리정부의 논의를 거부하여 왔다. 납북자문제는 ‘자국민 보호’ 의무뿐만 아니라, 관련가족들의 인권침해문제로서도 매우 시급히 해결되어야 할 남북간 인도주의 사안이다. 이러한 남북간 인도주의 사안을 해결하기 위해 한국정부는 남북적십자회담에서 이산가족문제와 함께 국군포로 및 납북자 문제 해결을 지속적으로 촉구하여 왔다. 이러한 결과 납북자 및 국군포로 문제에 대해 남북당국 간 협의가 시작되게 되었다. 북한당국이 납북자 및 국군포로의 존재자체를 부인하기 때문에, 논의과정에서 용어와 관련하여 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 실종자의 개념이 도입되었다. 즉 2002년 9월에 열린 제4차 남북적십자회담에서 남북은 ‘지난 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 자’들의 생사·주소확인 문제를 협의·해결할 것에 합의하였다. 이후 제15차 남북장관급회담(2005.6.21~2005.6.24)에서 “전쟁시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 협의(공동보도문



3항)“하기로 합의하였다. 이어 제6차 적십자회담(2005.8.23~2005.8.25)과 제16차 남북장관급회담(2005.9.13~2005.9.16)에서 남측은 시범생사확인사업 등 남북자문제와 국군포로문제 해결을 지속적으로 촉구하였다. 이에 대해 북측은 생사확인 대상을 군인, 민간인 구분 없이 ‘전쟁시기 행불자’로 한정하여 실시하고, 일반 이산가족 상봉행사시 생사확인에 포함시키는 포괄적인 방식을 주장하였다. 즉 북한당국은 아직도 전후 남북억류자에 대한 생사확인 에 대해서는 논의자체를 거부하고 있다. 또한 제7차 남북적십자회담(2006.2.21~2006.2.23)에서 남북은 이산가족 문제에 ‘전쟁 시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들’에 대한 생사확인문제를 포함시켜 협의·해결해 나가기로 공식 합의함에 따라 전후 남북자문제가 남북간 공식 의제로 다루어질 수 있게 되었다. 2008년 남북관계 경색으로 당국 간 남북자 논의는 이루어지지 않았으며, 남북자가족모임이 남북자의 명단을 대북전단에 담아 보내는 사업을 추진하자 북한당국은 크게 반발하였다.<sup>42)</sup>

### (3) 평가

남북억류자의 문제는 사안의 중대성에도 불구하고, 북한이 존재 자체를 인정하지 않음으로써 본격적인 당국 간 협의가 이루어지지 못하였다. 다만 우리 정부가 ‘특수이산가족’으로 규정하고, ‘전쟁 중 소식을 알 수 없게 된 자’ 등의 용어를 수용하는 수준에서 당국 간 협의가 이루어져 왔다. 이와 함께 이산가족 상봉행사 시 남북자들의 생사확인과 상봉을 지속적으로 추진되었다. 이산가족 상봉행사 시 참여한 남북억류자들은 대부분 전후 남북억류자들이며, 북한에서 가족을 형성하고 생활하고 있는 것으로 드러났다. 특기할 만한 사안은 1987년 동진호 선원출신 남북억류자의 경우 절반정도가 이산가족상봉에 참여하였다. 이산가족 상봉행사에서 나타난 바와 같이, 남북억류자의 해법은 가족의 입장에서도 단순히 남북억류자 본인의 송환으로만 해결하기에는 어려운 상황이다. 특히 미혼상태에서 북한으로 납치된 경우에는 남측의 부모나 형제자매가 있기는 하지만, 북측에서 형성한 결혼관계로 인해 배우자와 자녀를 두고 있기 때문이다.

42) 로동신문(2008년 11월 29일)은 〈빠라살포사태의 장본인은 누구인가〉라는 논평을 통해 대북전단이 북한에 대한 엄중한 도발행위라고 규정하였다.

납북억류자 문제는 가족들의 생사를 알지 못한 채 지내야 했던 고통스러운 분단의 상처이다. 이러한 개인적 고통과 함께 남북체제 대결상황에서 행방을 알 수 없는 납북된 가족이 간첩임무 등을 부여받아 납파될 수 있다는 가능성을 당연시 하던 사회적 환경이 제약으로 작용하였다. 따라서 상당수의 납북 억류자 가족들은 공안당국의 지속적인 관리뿐만 아니라 주위의 곱지 않은 시선들을 운명처럼 감내하면서 살아온 것이다. 또한 경제적으로 여유롭지 못한 어부출신 등의 납북자 가족들은 생계책임자인 가장 등의 실종으로 인해 자녀교육 및 생계에서 극심한 어려움에 처하게 되었다. 귀환납북자들의 상황을 통해 알 수 있듯이 단신 입국인 경우에는 북한에 두고 온 가족들에 대한 심리적 부담을 안은 채 살아가게 된다는 점에서, 문제해결 과정에서 북한에서 형성한 가족들에 대한 감안이 필요하다. 이산가족 상봉행사를 추진하는 과정에서 납북억류자의 생사확인이 이루어졌으며, 상당수는 확인불가 통보를 받게 되었다. 이와 같이 현실적으로 북한당국이 확인불가 입장을 전달하는 경우에는 별다른 조치를 취하지 못하는 상황에 대한 보완이 필요하다.

6·25 전쟁 납북자의 경우에는 가족단체의 규명노력에도 불구하고, 전후 납북자문제와 다른 어려움들이 있는 것이 사실이다. 우선 기간이 오래 경과하였고, 규모 면에서 전후 납북자와는 현격한 차이를 보이고 있다는 점에서 개별적인 차원의 접근에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 민간인 납치문제라는 점에서 남북당국이 보다 적극적인 해결의 의지를 보일 필요가 있다. 즉 전쟁 시기에 발생했던 민간인 납치문제 자체를 인정하고, 이를 일반이산 가족 문제와는 다른 시각에서 접근하려는 노력을 경주하여야 할 것이다. 또한 전쟁이라는 혼란시기에 발생한 민간인 납치 문제가 오랫동안 우리사회 안에서 제대로 조명되지 못함으로써, 당사자 가족들에게 지워졌던 고통과 부담에 대한 사회적인 재인식 작업이 이루어져야 할 것이다.

## 다. 국군포로

### (1) 현황

북한에 억류되어 있는 국군포로의 규모는 한국전쟁 중 실종된 것으로 신고된 행방불명자가 4만 1,971명이며, 이중 포로교환시 귀환자 8,726명, 유가족

신고와 관련 자료에 의하여 전사 처리된 자 1만 3,836명, 이들을 제외한 1만 9,409명으로 추정된다. 국군포로는 한국전쟁 포로송환 협상에서 귀환하지 못한 대상자들이라는 점에서, 이들의 정확한 규모는 북한과 중국의 객관적인 자료가 확보되어야 추정이 가능하다. 당시 포로송환 협상 과정을 살펴보면 북한 지역에 남겨진 국군포로의 규모는 현재 국방부의 집계보다 많을 가능성이 있다.

<표 IV-12> 국군포로 현황

총인원	포로교환	전사처리	실종자
41,971	8,726	13,836	19,409

출처: 국방부

이 중 증언자들의 증언을 통해 560명 정도가 생존해 있을 것으로 추정된다. 그러나 최근 귀환한 국군포로 중 일부는 전사자로 처리되어 있었기 때문에 실제 북한에 억류된 생존 국군포로의 숫자는 국방부 주장보다는 많을 것으로 평가된다.

북한에 억류된 국군포로 중 귀환자는 1994년 조창호 소위를 시작으로 계속 하여 발생하고 있으며, 2008년 12월 기준 귀환 국군포로 본인 76명, 동반 가족이 161명에 이르고 있다.

<표 IV-13> 연도별 귀환 국군포로 현황

년도	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	총계
포로	1	1	4	2	9	6	6	5	14	11	7	4	3	73
가족	-	2	5	8	9	12	9	10	34	18	32	13	5	157

출처: 통일부, 2008년 12월 현재.

귀환 국군포로와 탈북자들의 증언에 따르면, 국군포로들은 전쟁 시기 인민군으로 재편입 되거나, 휴전 이후 1954년부터 1956년 사이에 대부분 탄광, 기업소, 농촌지역에 집단배치 되어 전후복구 작업에 동원되었던 것으로 파악

된다. 2007년 4월 12일 발표된 미 국방부 비밀해제 문서(“한국전쟁 포로들의 소련 이동 보고서”)에 따르면<sup>43)</sup> 수천 명의 국군포로들이 1951년 11월~1952년 4월 오희츠크 등 소련 극동항구로 이송된 뒤 야쿠츠크 주변의 콜리마 수용소 등으로 보내졌던 것으로 알려지고 있다.<sup>44)</sup> 미 국방부 문서는 추크치해 지역으로 이송된 포로들은 최소 1만 2천 명에 달하고 도로공사와 비행장 건설 등에 동원되어 사망률이 높았다고 기록하고 있다. 이에 대해 2007년 12월 18일 한국 국방부는 미 국방부 문서작성자를 비롯하여, 국군포로 소련 이송을 주장한 구 소련 장성 강상호의 아들, 카자흐스탄 거주 한국전 참전 고려인 10여 명, 귀환 국군포로, 러시아 체류 탈북자 100여 명의 증언, 러시아 군사사연구소 방문 등을 통해 확인했으나, 국군포로 이송을 확인할 증거를 찾지 못하였다고 밝혔다.

국군포로의 대부분은 함경북도 및 함경남도 지역 탄광에 배치되었던 것으로 추정된다. 이것은 당시 북한에서 탄광 노동자 확보가 절대적으로 필요할 상황이었으며, 일반주민들이 탄광 노동을 기피하였고, 탄광의 경우 생활에 대한 감시와 통제가 용이하였기 때문이다. 1990년대 이후 식량난이 지속됨에 따라, 이들 탄광지역에서 거주하던 국군포로들이 탈북하여 국내입국을 시도하는 경우가 늘어나게 되었다. 국내입국 국군포로의 규모가 증가하게 된 것은 정부가 귀환국군포로의 정착지원을 위한 특별법을 제정하면서, 탈북 및 귀환여건이 크게 변화하였기 때문이다.

## (2) 협력 실태

이제까지 2~16차 남북적십자 간 이산가족 상봉행사를 통해 국군포로 101명의 생사확인 의뢰가 이루어져, 13명 생존확인, 12명 사망확인, 76명 확인불가, 11명 상봉이 성사되었다. 이와 함께 국군포로 관련 20가족(78명)이 상봉에 참여하였다. 2009년 추석계기 상봉에서도 국군포로가 가족을 만나게 되었다.

43) 미국과 러시아가 냉전 종식후 한국전쟁 당시 미군 포로의 러시아 생존 여부 확인 및 유해 발굴, 반환을 위해 공동으로 만든 ‘미·러 합동 전쟁포로 및 실종자 위원회’가 조사활동 결과의 하나로 1993년 8월 26일, 작성한 것이다.

44) 『연합뉴스』, 2007년 4월 13일; 이금순 외, 『북한인권백서 2009』, p. 314에서 재인용.

&lt;표 IV-14&gt; 남북대화시 남북자 국군포로 거론 사례

일 자	주요 내용
제3차 남북적십자실무접촉 전체회의시 발언 (2003.1.22)	- “이번 회담에서 전쟁이후 소식을 알 수 없게된 사람들의 생사·주소확인 문제도 협의하여 진전이 있어야 한다는 점을 강조합니다.”
제13차 남북장관급회담 전체회의시 발언 (2004.2.3~2.6)	- “전쟁기간 및 그 이후 행불자의 생사주소 확인 사업을 조속히 착수하고 서신교환도 이루어질 수 있도록 귀측의 적극적인 협력을 촉구합니다.”
제15차 남북 장관급회담시 합의사항 (2005.6.21~24)	- 제3항: “제6차 적십자회담을 8월중에 개최하여 전쟁시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 협의하기로 한다.”
제16차 남북 장관급회담시 합의사항 (2005.9.13~16)	- 제4항: “전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 문제를 적십자회담에서 계속 협의·해결해 나가기로 합의하였다.”
제17차 장관급회담 (2005.12.13~16)	2월안으로 적십자회담을 개최, ‘상호 관심을 갖는 인도주의 문제들’을 협의·해결기로 합의 - ‘상호 관심을 갖는 인도주의 문제들’은 우리 측이 강력 제기한 이산가족 서신교환 및 남북자·국군포로들의 생사·주소 확인사업 등을 포괄함.
제7차 적십자회담 (2006.2)	이산가족문제에 포함하여 전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 시범적 생사확인 협의에 합의

### (3) 평가

국군포로의 문제는 남북 당국 간 협의조차 이루어지지 못하던 사안이다. 전후 전쟁포로 처리과정에서 개인의 의사를 객관적으로 규명하고 이를 바탕으로 한 적절한 문제해결이 이루어지지 못하였다. 국군포로의 존재 자체가 북한당국의 제네바협약 위반이라는 점을 반영한다는 점에서 남북자 문제와 마찬가지로 북한당국은 수용을 거부하여 왔다. 국군포로들은 전쟁기간 동안 북한군에 투입되어 활용되기도 하면서, 마치 자발적으로 인민군대에 자원한 것으로 호도되기도 하였다. 전후에는 당국이 국군포로들을 집단적으로 탄광

등 오지에 배치하여 노동력으로 활용하여 왔다. 남한출신인 자체가 북한사회 내 생활에서 제약이 되었으며, 국군포로들은 이를 당연한 운명으로 수용하였던 것으로 보인다. ‘괴로군 포로’ 등으로 호칭되기도 하였으며, 북한 내에서도 신분상태가 열악한 계층과 결혼하게 되었다. 분단상황이 장기화되고, 북한 내에서 가족을 형성하고 생활하게 됨에 따라 국군포로의 문제가 남북 당국이 풀어야 할 인도적 사안으로 다루어지지 못하였다. 식량난으로 북한을 탈출하여 국내로 입국을 희망하는 국군포로가 발생하면서, 국군포로에 대한 우리 정부의 보호의무가 새롭게 부각되게 된 것이다. 이와 함께 동반 탈북한 국군포로가족의 신변안전 및 입국지원이 일반 탈북자 문제와는 구별되어야 한다는 입장이 제기되게 되었다.

국군포로들은 본인들의 의사와 무관하게 북한에서 생활할 수밖에 없는 처지에 놓이게 되었다는 점에서, 비록 장시간이 경과하였다 하더라도 우선적으로 해결되어야만 하는 인도적 사안이다. 국군포로들의 경우에도 북한 내에서 형성한 가족관계를 감안할 때 귀환 국군포로 본인뿐만 아니라 직계 가족에 대한 우선적인 보호와 지원이 이루어져야 한다. 그러나 여전히 탈북하여 보호를 요청하는 국군포로의 경우에도 입국지원에 어려움이 있으며, 북한에 체류하고 있는 국군포로에 대한 지원 방안은 강구되지 못하고 있는 실정이다.

### 3. 분야별 협력 추진 방안

#### 가. 기본방향

분단으로 인해 개인의 가장 기본적인 권리가 침해되어 왔다는 점에서, 남북간 인도적 사안에 대한 보다 적극적인 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 당사자들의 고령화와 함께 이들 생전에 가족의 생사를 확인하고, 소식을 주고받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 개인들의 의사에 따라 재결합의 방안이 제도화될 수 있도록 하는 근원적인 해결방안이 마련되어야 한다. 이러한 점에서 정부가 북한당국과 협의를 통해 이산가족, 납북자, 국군포로 문제에 대한 근원적인 해결을 제도화하기 위해 노력하여야 할 것이다. 이명박 정부는 2009년 9월 열린 남북적십자회담에서 이와 같은 근원적 해결입장

을 분명히 한 바 있다. 그렇다면 ‘비핵·개방·3000 구상’을 추진하는 과정에서 정부는 남북간 인도적 사안의 해결을 어떻게 구체화할 것인가? 앞서도 지적한 바와 같이 소위 ‘비핵·개방·3000 구상’에는 북한의 핵문제 해결 및 개방노력과 병행하여 북한주민의 삶의 질 향상을 위한 적극적인 지원방안들이 포함되어 있다. 이와 같이 별도로 남북간 인도적 사안에 대한 방안은 언급되지 않고 있으나, 정부의 대북정책인 상생·공영정책에는 인도적 협력 증진이 주요과제로 명시되어 있다.

남북간 인도적 사안 해결을 위한 기본 방향은 다음과 같이 추진되어야 할 것이다. 첫째, 이제까지 인도적 사안의 중요성이 제대로 인식되지 못하였다는 점에서, 상생·공영의 남북관계 실현을 위해서 개인의 기본적인 권리에 대한 재확인이 이루어져야 한다. 남북 체제대결과정에서 안보상의 이유로 무시되고 제약되어 왔던 개인의 권리가 얼마나 중요한 사안인지에 대한 사회적 재확인이 필요하다. 이를 바탕으로 정부가 북한과의 적극적인 해결노력을 추진할 수 있을 것이다. 현실적으로 남북간 인도적 사안 해결을 위해서는 남북 당국 간의 정치적 타협이 이루어져야 하며, 남북한 공히 국내 정치적으로도 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 사안의 실질적 해결을 위해서는 문제의 시급성과 인도적 특성을 부각시켜 나가는 것이 바람직하다.

둘째, 인도적 사안의 해결을 위해서는 남북 당국 간의 협력이 필요하다는 차원에서, 문제 미해결의 책임에 대한 비난과 책임추궁 보다는 실질적인 해결방안에 대한 논의가 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 남북간 인도적 사안은 전쟁과 냉전이라는 역사적 비극 속에서 개인의 인권이 공공연하게 침해당한 것이며, 한반도 전역에서 발생한 남북한 공통의 문제라는 인식을 확산시키는 것이 필요하다.<sup>45)</sup> 따라서 남북간 인도적 사안은 정치적 동기에 입각한 범죄의 처벌과 배사의 차원이 아닌 보편적 인권의 회복차원에서 접근하는 것이 바람직하다.<sup>46)</sup> 이를 통해서 남북간 인도적 사안을 남북당국이 현안으로 수용하고, 이를 해결하기 위한 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

45) 허신열, 통일연구원 국군포로·납북자 문제해결방안 토론회 발제문, 2007.6.13; 김수암 외, 『국군포로·납북자 문제 해결방안』(서울: 통일연구원, 2007), p. 39에서 재인용

46) 강태호, 통일연구원 국군포로·납북자 문제해결방안 토론회 발제문, 2007.6.27; 김수암 외, 『국군포로·납북자 문제 해결방안』(서울: 통일연구원, 2007), p. 39에서 재인용

셋째, 인도적 사안의 궁극적인 해결방안은 당사자의 의사를 객관적으로 파악하고, 이에 기반 하여 마련되어야 한다. 문제발생이후 오랜 시간이 경과 되어 개인별로 상황이 다르다는 점에서, 가족 재결합 및 귀환 등의 방식도 개인의 의사에 따라 다양한 해결방안이 모색되어야 한다. 또한 전반적으로 문제해결의 제도화는 단계적으로 이루어지게 될 것이나, 당사자들의 고령화 등을 감안하여 다양한 해결방식을 최대한 동원할 수 있어야 할 것이다.

넷째, 북한의 현실을 감안하여 인도적 문제해결을 위해 필요한 물적 자원 들을 지원하는 것이 필요하다. 북한에 거주하고 있는 이산가족, 납북자, 국군 포로들의 생사를 확인하고, 이들이 남한 가족과 교류할 수 있도록 하기 위해서는 북한의 관련 실무기관에 대한 지원이 전제되어야 한다. 다만 필요한 지원은 필수기자재 및 관련인력에 대한 식량지원 등 현물지원의 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 북한 내 체류 당사자에 대한 남한 내 가족들의 물품지원 등이 제도화될 필요가 있다.

## 나. 세부방안

### (1) 이산가족

#### (가) 핵폐기 합의단계

이명박 정부가 제시하고 있는 이산가족 문제의 근본적 해결은 이산1세대의 고령을 감안할 때 기존의 소규모 상봉 방식으로는 이산가족들이 안고 있는 고통이 해결될 수 없다는 인식에서 출발하고 있다. 남북은 1972년 이산가족 관련 남북적십자회담 5개 의제(1. 남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제, 2. 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제, 3. 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 서신거래를 실시하는 문제, 4. 남북으로 흩어진 가족들의 자유의사에 의한 재결합 문제, 5. 기타 인도적으로 해결할 문제에 합의한 이래, 이를 추진하기 위한 일련의 협의 및 사업들을 진행하여 왔다. 2000년 정상회담이후 이산가족 상봉행사가 크게 확대되기는 하였으나, 이전부터 남북이 협의하기로 합의하였던 사안들에서 커다란 진전을 이루지



는 못하였다.

정부는 북한에 대해 이산가족 문제 해결을 위한 보다 적극적인 제안들을 제시할 필요가 있다. 즉 이산가족 문제의 근원적 해결을 위한 노력을 북한에 촉구하면서, 문제해결에 소요되는 자원에 대한 지원의사를 분명히 할 필요가 있다. 물론 북한의 입장에서는 기존과 같이 대규모의 지원을 매개로 매 번 남북이 협상하는 방식을 취하고자 할 수 있다. 그러나 국내적으로 ‘퍼주기 논란’과 함께 지원의 투명성 및 효율성에 대한 논란이 지속되고 있다는 점을 감안할 때, 이산가족 문제 해결을 위한 차원의 대가성 지원이 현실적인 방안이 될 것이다.

핵폐기 합의 단계에서는 이산가족정보통합센터에 가족찾기를 신청한 이산가족들에 대한 전면적인 생사확인이 현실적으로 어렵다면, 신청자의 연령 등을 감안하여 1차적으로 90세 이상, 85세 이상, 80세 이상, 75세 이상 등으로 분류하여 생사확인 요청을 실시하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 생사확인 요청과 함께 개별 성사건수 당 일정금액 상당의 현물(식량 및 생필품) 지원을 실시하는 것이 필요하다. 이전과 같이 생사확인 요청 시 확인불가 통보에 대해서는 지원액을 최소화 할 필요가 있다. 다만 사망 통보경우에 대해서는 사망관련 세부정보 제공에 대해서 현물보상을 실시하는 것이 바람직하다. 이를 통해서 서신거래 및 상봉 등 보다 근원적인 해결을 위한 토대를 마련할 수 있을 것이다.

또한 기상봉 이산가족들의 경우 개인 희망자에 대해 자유로운 서신거래 및 상시상봉(화상 및 면회상봉)을 제도화하는 것이 필요하다. 이 경우에도 정부가 성사건수 별로 분기별 혹은 반기별 정산을 통해 현물지원을 실시할 수 있을 것이다. 다만 기상봉자의 경우 추가상봉 등에 소요되는 비용은 원칙적으로 자부담하도록 하고, 기초생계급여 수급자 등에 대해서는 정부가 지원하는 방식으로 추진하여야 할 것이다.

#### (나) 핵폐기 이행단계

핵폐기 이행단계에서는 이산가족정보통합센터에 가족상봉을 신청한 이산가족 전원의 명단을 북한에 통보하고, 이들의 생사확인을 위해 필요한 대북 물자지원을 확대할 필요가 있다. 이산가족면회소의 본격적인 가동을 통해

상시상봉을 제도화하는 것이 바람직하다. 또한 고령 이산가족들의 건강 상황을 감안하여 북한 가족과 수시로 화상 상봉할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 물론 이산가족들의 상봉 관련하여서는 성사규모를 감안하여 북한 적십자사에 대한 현물지원을 추진하여야 할 것이다. 상봉과 병행하여 생사확인인인 이산가족들의 서신거래를 제도화할 필요가 있다. 이미 상봉한 가족들이 용이하게 가족들의 안부를 전할 수 있도록 남북적십자사를 통한 서신거래를 주기적으로 실시할 수 있을 것이다.

이산 1세대들의 사망상황 등을 감안하여 가족 간의 상속 및 증여를 제도화하는 방안을 남북당국 간에 마련할 필요가 있다. 이제까지 소수의 경우이기는 하지만 이산가족들의 상속 분쟁이 민사재판의 형식으로 진행되어 왔다. 따라서 개별 이산가족이 북측 가족에게 법적으로 상속할 수 있는 법률과 제도를 마련할 필요가 있다.

#### (다) 핵폐기 완료단계

핵폐기 완료단계에서는 이산가족들의 상봉 및 서신거래의 상시화하도록 하고, 이에 필요한 물자지원을 전격적으로 실시할 필요가 있다. 이와 병행하여 이산가족들 간의 물품 및 현금 지원이 가능하도록 제도화하는 것이 필요하다. 궁극적으로 이산가족 문제 해결은 가족들의 의사에 따른 재결합 방안이 마련되어야 한다는 점에서, 이를 위한 준비단계로 이산가족들의 고향방문을 추진할 필요가 있다. 1980년대에는 이산가족들의 고향방문이 논의·추진되기도 하였으나, 2000년대 이후에는 전혀 이루어지지 못하였다. 단기 고향방문뿐만 아니라, 가족초청에 따른 이산가족의 장기체류 허용을 제도화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 단순히 남북적십자사 차원의 협의를 넘어서 정부 관련당국 간의 합의가 필요할 것이다. 다만 남북한 가족들의 재결합 의사를 객관적으로 파악할 수 있는 틀이 마련되어야 할 것이며, 북한가족의 남한 이주 요구가 급증할 수 있다는 점에서 이주 허용의 범위가 구체적으로 규정되어야 할 것이다. 장기적으로 가족 재결합을 추진하도록 하되, 중단기적으로는 가족초청에 따른 방문 허용이 현실적인 방안이 될 것이다.

## (2) 납북자

### (가) 핵폐기 합의단계

납북자의 경우에는 전쟁 중 자발적인 실향문제가 아니라, 자의에 반하는 납치와 억류에 의한 강제 실향이라는 점에서 일반이산가족 문제와 별도로 적극적인 해결노력을 경주하여야 할 것이다. 따라서 전후 납북자의 경우에는 이산가족찾기 신청과 별개로 정부가 관리하고 있는 납북자 명단을 근거로 북한에 전면적인 생사확인을 요청할 필요가 있다. 현재 통일부의 납북자 데이터베이스를 기초로 북측에게 통보할 생사확인 명단을 재작성하는 것이 필요하다. 예를 들어 피랍 및 귀환과정에서 사망한 것으로 추정되는 명단은 일차적으로 제외한 납북자 명단을 북측에 전달하고, 이에 필요한 자원을 현물로 보상하는 것이 필요하다. 이와 같이 납북자들의 생사확인 노력과 병행하여 가족상봉 규모를 확대하기 위해 일반 이산가족보다 우선적으로 추진하고, 북한적십자사에 대한 물자지원을 적극적으로 실시할 필요가 있다. 또한 이미 상봉한 납북자 가족들의 화상상봉, 서신거래 등을 제도화하여야 한다.

### (나) 핵폐기 이행단계

납북자 문제의 적극적인 해결을 위해 독일 정치범 거래(Freikauf)방식을 도입하는 것이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다.<sup>47)</sup> 현재 소수이지만 탈북하여 국내로 귀환하는 납북자들이 발생하고 있다는 점에서, 당국 간의 거래를 통해 납북자들의 국내입국을 추진하는 방안이 협의될 필요가 있다. 독일의 경우에서와 같이 당국 간 정치적 타결의 결과로 추진될 수 있을 것이나, 실제 추진방식은 민간의 현물지원 방식으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 남북관계 현실상 민간기관을 통한 추진이 어렵다고 한다면, 남북적십자사 채널을 활용하는 것도 검토할 필요가 있다. 이와 같은 납북자의 경우 일반 이산가족의 생사확인 및 서신거래, 상봉보다는 차별성 있는 지원을 통해 북한의 협력을 유도하는 것이 필요하다. 그러나 앞서서도 지적한 바와 같이 납북억류자들이 이미 북한에서 형성한 가족관계를 감안하여 이들이 스스로

47) 손기웅 외, “동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점.” (통일부 정책용역보고서, 2008).

항구적인 해결방안을 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 가족결합의 원칙이 존중되도록 하여야 한다. 귀환을 희망하는 납북억류자의 경우 단독 귀환이 이루어지더라도, 북한에 남은 가족들과 자유롭게 서신거래 및 왕래를 할 수 있도록 여건이 조성되어야 할 것이다. 이러한 환경이 조성될 경우 납북자 거래가 정치적 차원에서 활용되지 않고, 인도적 사안으로 평가 받을 수 있을 것이다.

납북억류자가 이미 사망한 경우에는 양 측 가족들의 협의에 의해 유해송환을 추진할 필요가 있다. 유해송환은 매우 상징적인 의미를 지니게 될 것이며, 북한당국의 입장에서도 자신들의 인도적 협력을 부각시킬 수 있는 계기가 될 것이다. 따라서 우리정부는 이미 사망한 납북억류자의 유해송환을 위한 제반비용을 북한당국에게 제공하고, 가족 간의 협의를 통해 유해송환을 추진하는 것이 바람직하다.

#### (다) 핵폐기 완료단계

핵폐기 완료단계에서는 납북억류자들의 개인의사를 감안하여 궁극적인 해결방안이 마련되어야 한다. 즉 납북억류자들이 귀환을 희망하는 경우, 남한에서 정착할 수 있도록 하여야 할 것이다. 다만 납북억류자가 북한에서 형성한 새로운 가족과의 이산상황을 감안하여 가족 간의 자유로운 상봉과 서신 및 물품 거래 등이 허용되어야 할 것이다. 이러한 경우에도 직계가족의 동반 귀환이 허용될 수 있어야 한다는 점에서, 북한주민의 남한 체류허용을 위한 법제도 정비가 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 납북억류자 남한 가족들의 북한방문이 허용될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 북한체류를 희망하는 납북억류자에 대한 재정적 지원방안도 검토될 필요가 있다. 현재 정부가 귀환 납북억류자의 정착지원관련 재정지원을 실시하고 있다는 점을 감안할 때, 북한체류희망자에 대해서도 재정지원이 검토될 수 있을 것이며 다만 지원의 규모는 귀환자의 경우보다 크게 감축되어야 할 것이다.

### (3) 국군포로

#### (가) 핵폐기 합의단계

국군포로의 경우에도 납북억류자의 문제와 유사하게 자의에 반하는 북한 억류였다는 점에서 일반이산가족 문제와는 별도의 접근이 이루어져야 한다. 국군포로의 경우에도 이산가족찾기 신청과 별개로 국방부가 관리하고 있는 국군포로 명단을 근거로 북한에 전면적인 생사확인을 요청할 필요가 있다. 또한 전면적으로 국군포로 생사확인 및 유해송환 등을 위해 남북군사당국 간 협의를 진행하고, 이에 필요한 자원을 현물로 보상하는 것이 필요하다. 핵폐기 합의단계에서도 국군포로 문제 해결을 위한 적극적인 노력이 추진될 필요가 있다. 일반 이산가족 문제와는 별도로 국군포로의 유해송환을 위한 기초조사 등을 위해 남북 군사당국간 협의 및 물자지원이 추진될 필요가 있다.

#### (나) 핵폐기 이행단계

국군포로 문제의 적극적인 해결을 위해 납북억류자와 유사하게 독일 정치범 거래(Freikauf)방식을 적용할 필요가 있다. 이제까지 탈북 하여 국내로 귀환하는 국군포로가 상당수에 이르고 있기 때문에, 군사당국 간의 거래를 통해 국군포로 문제를 해결하는 방안이 협의될 필요가 있다. 국군포로의 경우에는 실무당국 간의 거래방식으로 현물지원을 실시하는 것도 검토될 수 있을 것이다. 이와 같이 국군포로의 경우 일반 이산가족의 생사확인 및 서신거래, 상봉보다는 차별성 있는 지원을 통해 북한의 협력을 유도하는 것이 필요하다. 납북억류자들의 경우와 유사하게 국군포로의 경우에도 이미 북한에서 장기간 가족관계를 유지하여 왔다는 점에서 하여 이들이 스스로 항구적인 해결방안을 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다. 가족결합의 원칙을 존중하면서, 북한 내 체류를 희망하는 경우에는 이들에게 적절한 지원을 추진하는 것도 필요하다. 귀환을 희망하는 국군포로의 경우에도 단독 귀환이 이루어지더라도, 북한에 남은 가족들과 자유롭게 서신거래 및 왕래를 할 수 있도록 제도가 마련되어야 할 것이다. 이미 사망한 국군포로의 경우에는 양 측 가족들의 협의를 의해 유해송환을 추진할 필요가 있다. 납북억류자의 경우와

같이 유해송환은 남북한당국의 인도적 협력을 부각시킬 수 있는 주요한 계기가 될 것이다. 따라서 정부는 이미 사망한 국군포로의 유해송환을 위한 제반 비용을 북한당국에게 제공하고, 가족 간의 협의를 통해 유해송환을 적극적으로 추진하여야 할 것이다.

(다) 핵폐기 완료단계

핵폐기 완료단계에서는 국군포로 생존자의 개인의사를 감안하여 궁극적인 해결방안이 제도화 되어야 한다. 납북억류자의 경우와 유사하게 남한 귀환을 희망하는 국군포로에 대해서는 직계가족을 동반한 남한 정착이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 납북억류자 직계가족의 남한 정착 허용제도와 같이 국군포로 직계가족에 대한 정착허용제도가 마련되어야 할 것이다. 이와 병행하여 북한 내 체류를 희망하는 국군포로에 대해서는 현행 귀환 국군포로 지원제도를 감안하여 정부차원의 재정지원이 이루어질 필요가 있다. 또한 국군포로의 남한가족의 북한방문이 우선적으로 허용될 수 있도록 하여야 할 것이다.

# 제 5 장

삶의 질 향상을  
위한 협력 실태 및  
추진방안



## 제5장

# 삶의 질 향상을 위한 협력 실태 및 추진 방안

### 1. 삶의 질 향상 개념과 내용

삶의 질 향상은 남북한 행복공동체 형성을 위한 주요한 기반이 될 것이다. ‘삶의 질 향상’에 대한 접근을 위해서는 국제사회가 중요시 하고 있는 요소들을 검토해 볼 필요가 있다.<sup>48)</sup> 첫째, 국제사회는 빈곤의 복합성 및 다면적 성격을 중요시 하고 있다. 유엔인권최고대표사무실은 빈곤을 “충분한 생활 수준과 다른 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리들을 향유하는데 필요한 자원, 역량, 선택, 안전, 권력이 지속적으로 또는 만성적으로 박탈된 상태”라고 정의하고 있다.<sup>49)</sup> 빈곤이 단순한 재화의 결핍에서만 초래되는 것이 아니라, 차별, 착취 등 매우 복합적 요인에 의해 발생한다는 인식이 확대되고 있다. 즉 빈곤은 단순히 경제적인 차원의 저소득 상황만을 의미하는 것이 아니며, 박탈, 취약성, 주변화, 배제와 같은 요인으로 인해 구조화되고 있다는 점이다. 더욱이 ‘빈곤’이 그 자체로 인권침해인 동시에 인권침해의 요인으로 작용하고 있다는 점이다.<sup>50)</sup> 빈곤이 인간존엄을 위협하는 요소라는 점에서, 국제사회는 ‘빈곤완화’를 주요 목표로 설정하여 왔다. 다수의 지원사례에서 나타난 바와 같이 지원이 빈곤지역에 대한 단순구호물자 전달에 그치는 경우 원조에 대한 의존성으로 인해 수원국의 자구노력이 이루어지지 못하는 문제점을 안고 있다. 따라서 지원과정에서 지원대상자들을 단순히 자선활동의 수혜자로 규정하지 않고, 자발적인 참여를 통한 권한강화(empowerment)를

48) 김수암, “북한주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원방안,” (국가안보전략연구소, 2009.10).

49) 위의 글.

50) Thomas Pogge, ed., *Freedom from Poverty as a Human Right* (New York: Oxford University Press, 2007); 김수암, “북한주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원방안,” p. 8에서 재인용



위한 노력들이 강조되고 있다.

둘째, 인간개발(human development)의 관점은 삶의 질 향상을 위해 중요하다. 위에서 언급한 바와 같이 국제사회는 지원을 통해서 특정지역의 주민들을 빈곤극복 및 변화의 주체로 설정하고, 이들의 역량을 개발하고자 노력하여야 한다는 점이다. 인간개발은 다양한 기회제공을 통해 스스로의 삶의 질을 개선하기 위해 선택할 수 있도록 하는 점을 중시하고 있다. 즉 단순한 지원의 수혜를 넘어서서, 선택기회를 확대함으로써 실천적인 변화를 추구하는 행동지향적인 접근 방식이다.

셋째, 삶의 질 향상은 사회개발의 관점에서 접근될 필요가 있다. 사회개발은 개발과정에서 모든 사회 구성원들이 동등한 혜택을 받고 참여할 수 있도록 사회규범과 제도를 정비하는 노력이다. 여기에서는 사회적 배제의 개념이 중요하게 다루어지며, 사람을 배제하는 행위자뿐만 아니라, 빈곤층과 취약계층의 생계와 참여에 부정적 영향을 미치는 구체적인 관계망, 제도, 과정들이 중요시 된다.<sup>51)</sup> 따라서 특정지역 주민들의 삶의 질을 개선하기 위해서는 개발 과정에 영향을 미치는 사회규범과 제도를 정비할 필요가 있다.

넷째, 인간안보 관점에서 삶의 질 문제가 논의되어야 한다. 2001년 설립된 인간안보위원회는 인간안보의 목적을 “인간의 자유와 성취도를 증진시키는 방향으로 모든 인간의 핵심적인 가치를 보호”하는 것으로 정의하고 있다.<sup>52)</sup> 인간안보는 인간의 생존, 인간다운 삶, 존엄성을 유지하도록 정치, 사회, 환경, 경제, 군사, 문화시스템을 구축하는 것을 의미한다. 인간안보는 인간개발과 인권에 잘 부합되는 개념으로서, 근본적으로 교육, 참여를 위한 기회 등과 연계되어 있다.

51) Gloria Davis, *A History of the Social Development Network in the World Bank 1973~2002*, World Bank, *Social Development Papers*, No. 56, 2004; 김수안, “북한주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원 방안,” p. 9에서 재인용.

52) United Nations Commission on Human Security, *Human Security Now: Protecting and Empowering People* (New York, UN Press, 2003).

## 2. 삶의 질 향상을 위한 분야별 실태 및 평가

### 가. 복지 분야

#### (1) 사회복지와 사회제도

사회구성원들이 자신의 기본적 욕구를 스스로의 힘으로 충족시킬 수 없게 되는 상황을 인정하고, 사회구성원의 기본적 욕구를 충족시키기 위하여 가족, 시장, 국가의 외부에 따로 만들어진 사회적 기제이다. 여기서 스스로란 구성원 자신과 가족 등의 비공식적 지원체계이며, 기본적 욕구는 절대적인 최소한의 욕구수준을 의미하기 보다는 사회가 사회구성원 모두에게 기본적으로 보장되어야 한다고 합의하는 욕구의 수준 즉, 의식주의 충족과 자기능력개발 및 자기실현 등이며 이는 그 사회 생산성 수준, 사회적 연대에 의해 결정된다.

따라서 사회복지의 개념은 첫째, 공식화된 상호부조 및 공동체 의식을 기반으로 하며, 이는 비공식적이고 개별적이고 자의적인 활동과는 구별된다. 둘째, 직접적인 소비욕구에의 관심으로 표현된 인본주의에 기초하여 미충족된 욕구를 해결하여 인간다운 삶을 확보해주는 것이 우선적 기능이다. 셋째, 인간의 욕구의 통합적 이해에 기초한 기능적 포괄성을 갖는다. 이는 인간욕구에 대한 통합적 이해를 전제로 하며 따라서 모든 사회제도 전반에 걸쳐 관여하는 기능적 포괄성과 일반성이 사회복지의 고유한 속성이다. 넷째, 사회제도로서 역사성을 전제로 한다. 기존사회제도들의 기능적인 실패와 이에 대한 제도적 대응을 전제로 하는 개념. 사회복지 기능이 주변적이고 임시적인 것으로부터 벗어나 지속적이고 중심적인 것으로 변화하는 과정은 주어진 사회의 주요사회제도와의 역사적 관계의 산물이다.

기존의 사회제도들이 사회구성원의 기본적인 욕구를 충족시키는데 실패하고 비공식적 상호부조(informal social support)기제도 여의치 않을 때 공식적인 상호부조(formal social support) 기제를 발전시켜 기능적인 공백을 메우며 성장하였다.

이는 산업화와 더불어 진행되며 산업화와 같이 도시화, 정보화의 진행은 가족, 지역사회, 종교공동체의 해체를 가속화 시켰으며 전통적인 비공식적 지지체계를 급속도로 붕괴시키고 빈부의 격차 심화 및 새로운 사회적응의

문제를 확대시켰다. 산업화에 따른 물질적 풍요에도 불구하고 충족되지 않은 기본욕구는 확대되었고 이를 위한 공식적인 사회복지활동도 지속적으로 확대되었다. 그 결과 비공식적인 지지체계를 대신하여 직장우애조합, 지역공제회, 자선박애단체, 자원봉사기관 등 민간상호부조 기제들이 성장하였고, 민간부분의 기본욕구충족에 한계가 있으므로 국가가 사회구성원의 기본적인 욕구충족을 위한 상호부조를 법률에 의하여 강제하게 되면서 사회복지는 경제 정치 등의 다른 사회제도와 상호연관성을 갖고 주요 기능을 수행하게 된다.

<표 V-1> 주요 사회제도의 주요 기능과 사회복지 기능<sup>53)</sup>

사회제도	핵심조직	주요 기능	사회복지 기능
가족	가족	출산, 사회화, 보호, 친밀 관계, 정서적 지원	피부양 가족의 보호, 가족간·세대간 재정지원
종교	교회, 사찰	영적 개발, 사회통합	교파별 복지, 보건, 교육상담, 사회적 서비스
경제 <sup>54)</sup>	생산자(회사), 소비자(가구)	재화의 생산, 분배, 소비, 교환, 고용	복지서비스와 재화의 영리적 생산, 기업복지
정치 <sup>55)</sup>	중앙정부, 지방정부	사회통제, 집합적 목표를 위한 자원의 동원과 분배	공공복지서비스, 소득, 의료, 교육, 주택 보장
사회복지	회원단체 자원봉사기관 사회복지기관	상호부조, 박애	자조, 자원봉사 지역사회서비스 사회복지서비스

## (2) 남북한 사회복지의 특징과 문제

현재까지 남북통일 이후에 사회복지 분야의 통합 등에 대해서는 실질적 협의가 된 바는 없는데 이제는 이러한 분야에 대한 연구뿐만 아니라 논의도 구체화되어야 한다. 사회복지 분야에 대한 통합을 연구하고 방안을 모색하여

53) Gilbert and Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Allyn & Bacon, 1977), p. 3.

54) Gilbert and Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Allyn & Bacon, 1977)에서는 시장으로 표현되어 있음.

55) Gilbert and Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Allyn & Bacon, 1977)에서는 정치를 국가로 표현하고 있음.

실질적인 합의가 이루어져 나가야하며 자료의 제한으로 다소 어려운 연구가 되겠지만 통일을 위한 초석이 된다는 측면에서 의미 있는 작업이라고 볼 수 있다.

남북한 사회복지 통합은 통일 이후 초창기 사회복지제도 적용과 북한지역 사회복지제도에 대한 재정지원 방안 그리고 완전통합 시기에 이주민에 대한 법과 제도의 적용 등으로 구체화하여야 한다. 사회복지란 사람들의 생활상의 위험(노령, 질병, 산재, 실업 등)이나 곤경에 대해 법으로 정해진 일정한 사회적 급부(현금, 현물, 서비스)를 제공하는 사회제도 혹은 사회적 장치를 의미한다. 사회복지(social security)라는 말은 유럽에서 종래 행해져온 사회보험(social insurance)이라는 말의 사회(social)와 대공항시 미국의 긴급 경제보장위원회(Emergency Economic Security Committee)의 보장(security)의 합성어로 1935년 미국에서 사회복지법(Social Security Act; SSA) 이후에 널리 보급되었다.

공공부조제도의 주요 대상은 생활능력이 없거나 일반적인 국민생활수준에 미달하는 저소득층으로, 이들에게 기본적인 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주택급여 등의 급여를 제공하는 것이다. 공공부조제도의 재원은 국가의 일반조세이며, 공공부조대상자들은 그들이 법에서 정한 적절한 부조대상자에 해당하는 것인지 여부를 판단 받기 위하여 자산조사(means-test)와 같은 일정한 심사를 받아야 한다. 사회보험의 자격은 대상자들이 미리 지불한 기여금에 의하여 발생하며, 이에 비해 공공부조의 자격은 생계능력에 대한 심사에 의해 주어지는 것이다.

사회복지 기본법에서는 사회보험에 대해 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의해 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도(제3조)”라고 정의하고 있다. 사회복지서비스는 사회보험 및 공공부조가 물질적 보장을 주된 내용으로 하는 데 비해, 비물질적 보장을 내용으로 하는 개별 차원의 사회적 서비스를 의미한다.

**<표 V-2> 행복공동체 형성을 위한 남북한 사회복지체계 발전 비교**

	기간	북한	남한
1단계	1950년대	1950년대 사회복지입법의 근간마련 -조국광복회의 10대 강령(1935)중 사회 정책관련내용: 노동조건 개선, 임금인 상, 노동법안작성, 노동자 보험법 실시, 실업구제, 남녀평등, 의무적 무료교육 -헌법공포(1948) : 의료상 물질적 제공, 민생 및 유아보호 등. 북한사회주의 체 제형성 초기단계에 사회정책으로 사회 주의 이데올로기의 구현과 사회주의 체제 형성을 촉진하는 역할 수행. 단 경 제적 여건으로 제대로 수행오디지 못 하고 선언적의미만 갖음.	조선 구호령(1932년 시행) 최초의 빈민 생활보호 내용을 갖고 있는 최초 시행된 근대적 의미의 사회복지정책임
2단계	1960년대	1960년대 '인민 경제발전 7개년 계획(1961) 사회주의 공업화에 초점을 맞춘 산업발전을 위해 전 국민을 동원하고 보건, 교육, 주택, 여성, 탁아 생활 필수품공급등 제반 사회정책 조치추진 <sup>56)</sup> 발전정책상의 불균형을 해소하려 노력	1960년대-1970년대 5.16군사혁명 이후 본격적 산업화 추진후 사회복지정책의 대량 입법화 생활보호법(1961), 산업 재해 보상보장법(1963), 의료보상법(1963)등
3단계	1970년대	1970년대이후 '사회주의 헌법' 공포(1972): '하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여'라는 집단주의 원칙에 기초하여 국민의 기본 권리로서 무상치료제, 무료의무교육, 사회보험과 사회복지, 노동량과 질의 분배, 휴식권리 여성보호 및 탁아, 국가유공자원노동을 담고 있음. 보다 확대되고 구체화된 형태의 생활수준과 격차를 줄이고자 노력	1970년대 이후 1976년도 의료보상법 개정이후 제도적 구조화를 시행한 시기이며 사회복지서비스실시를 위한 법적토대마련
	1980년대	신헌법을 기초로 교육, 보건, 노동, 여성 및 탁아등의 정책이 새로운 법령체정으로 나타나고 기본방침은 노동자와 농민간의 계급적 차이의 해소와 소비생활 수준의 향상에 두고 있음. <sup>57)</sup>	

56) 국토통일원, 『북한법령집』 (서울: 국토통일원, 1971), p. 891.

57) 1980년대 이후 소비생활의 향상이 법령측면에서는 강조되고 있다.

### (3) 행복공동체형성을 위한 남북한 사회복지 비교분석

#### (가) 남한 사회복지의 구조와 기본원리

사회복지는 각종 사회적 위험에 대한 보상을 목적으로 하는 사회보험 제도들과 빈곤자 집단의 보호와 자립을 위한 공공부조, 모든 국민을 대상으로 상담, 재활, 직업소개 및 지도, 사회복지 시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원함을 목적으로 하는 사회복지 서비스 제도들로 구성된다.(사회복지 기본법 3조)

사회보험제도들로서는 의료보험과 국민연금, 산업재해보상보험과 고용보험제도들이 존재한다. 국민연금은 가입대상자 범위를 전 국민으로 규정하고 있으며 의료보험의 경우에는 직역, 지역별로 분리된 조합방식으로 피보험자들을 관리하고 있으나 1989년부터 사실상 전 국민에게 적용되고 있다. 따라서 이 두 개의 사회보험은 보편주의 원칙에 기초한다고 볼 수 있다. 산업재해보상보험과 고용보험은 사업장 근로자들로 제한되어 있어 국민전체를 가입 대상으로 하는 의료보험 및 국민연금과 구별된다.

이들 네 제도들은 사회보험의 원리로서 보험의 원리가 적용되는 것은 공통점이나 사회연대의 원리는 네 가지 제도가 각각 차이를 보인다. 의료보험의 사회연대의 범위는 보험재정의 단위라 할 수 있는 조합 구성원들 간의 연대로 제한된다. 국민연금의 경우 가입자들 간의 연대는 의료보험 보다 넓으나 보험료 납부와 연금수혜의 인과관계가 엄격히 적용되기 때문에 보험료 납부실적이 저조하거나 가입에서 제외된 국민들에 대한 급여는 존재하지 않는다. 따라서 국민연금의 연대성의 성격도 국민연대에 기초한다고 볼 수 없다. 국민연금의 기초급여는 가입자 집단의 연대의 원칙에 기초하고 있다. 산업재해보험과 고용보험은 가입자 집단인 사업장 근로자들과 고용보험의 경우 가입자인 단위 사업장들 간의 경제적인 대원리가 작용한다. 이와 같이 우리나라의 사회보험제도들은 보험원칙에 있어서는 충실하나 사회연대의 원칙에 있어서는 매우 제한적인 것이 문제로 지적될 수 있다. 공공부조의 범위에 속하는 것으로는 국민기초생활보장과 의료보호가 있다. 이 부조의 개념으로 국가가 생활능력이 없는 극빈층에게 국민연대의 원리 기초하여 기본생활과 자활에 필요한 급여를 실시한다. 생활보호의 급여는 가족이 아니고 개인단위로

제공된다. 사회복지 서비스 제도는 법적 성격이 매우 모호한 제도이다. 우선 이것의 범위 안에서 제공되는 각종 급여와 서비스는 무료의 원칙으로 운영되며 그 재원은 국비, 지방비 등의 공공예산과 민간인 또는 단체의 후원금으로 구성된다. 따라서 급여와 서비스는 수혜자의 법적 권리나 제공자의 의무개념에 기초하고 있지 않고 자선 또는 박애정신에 기초하고 있다. 이들 제도들은 민간사회의 연대원리에 기초한 급여와 서비스들을 제공하고 있으나 활동의 성격이 자율적이나 임의적이고 법적인 구속력을 지니지 않는다는 의미에서 사회복지제도의 범위에 포함시키는데 무리가 따른다. 다만 상담, 지도 등의 사회복지사들에 의하여 제공되는 상담, 재활 등의 전문서비스와 케어 등의 일반서비스가 사회복지 법정급여와 함께 사회복지권리 개념의 일부를 구성하게 되면 이 부분은 사회복지제도의 일부로 편입될 수 있다고 본다.

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 사회복지 제도는 극빈층의 기본욕구 충족과 재활을 목적으로 하는 공공부조 부문을 제외하고는 국민연대의 원칙에 기초한 국민기본생활의 보장을 목적으로 하는 제도가 존재하지 않는다. 이것은 달리 말해서 우리나라에는 모든 국민들의 경제생활 안전을 보장하는 보편적 사회 보장제도가 사실상 존재하지 않고 있음을 의미한다.

#### (나) 북한 사회복지의 구조와 기본원리

북한의 사회복지체계는 3분법으로 설명할 수 있는데, 첫째는 보험원칙에 기초하며, 단기급여(6개월 미만)를 실시하는 사회보험과 둘째는 부조의 원칙에 기초하며, 6·25참전 인민군부상자와 유가족, 국가유공자와 협동 농민들에게 급여(장기급여)와 기타 부수적인 혜택(직업보장, 주택 보장, 취업교육 등)을 제공하는 사회복지, 셋째는 전 인민을 대상으로 무상의료 원칙에 따른 활동을 하는 의료보장 체계로 구성된다.

##### 1) 사회보험의 기본원리

노동법(1978.4)에는 노동인력에 대한 생활보장에 대하여, “국가는 로동장애, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회복지 제에 의한 일시적 보조금을 주며 그 기간이 6개월이 넘으면 국가 사회복지제도에 의한 로동능력 상실연금을 준다”고 규정하고 있다. 사회보험의 대상자

는 사무원과 노동자(피보험자) 및 부양가족이며 보상 대상으로 하는 사회적 위험으로서는 질병, 부상, 임신, 해산 등 소득의 단절을 초래하는 것들이 포함되어 있다. 사회보험의 사무는 직장이 위치하고 있는 도와 시의 인민위원회가 맡으며 행정에 필요한 비용은 국고와 지방비에서 지출한다(사회보험법 14조). 북한의 사회보험은 보험원칙에 기초하여 가입자는 보험료를 납부하고 소득에 비례한 급여를 받는 것으로 되어있다. 그러나 보험료는 고용주 부담분과 피보험자분으로 나뉘어 있지만(동법 19조) 후자는 보험료의 5분의 1 미만이고 대부분은 고용주부담으로 되어있다. 고용주는 보험료 납부의무를 가진다(동법 19조). 급여의 종류는 단기급여 성격의 보조금과 장기급여 성격을 띠는 연휴금, 의료현물급여에 해당하는 의료상 방조와 기타 해산보조금, 장례비, 실업보조금으로 구성된다.

사회보험 급여는 정률제 원칙에 기초하여 지급되며, 급여수준은 종사하는 직종의 위험도와 피보험자의 근속연수에 따라 차이가 나는데 대상자 임금의 최하 50%에서 75%로 되어있다(동53조). 해산 보조금의 경우는 이보다 수준이 높아서 최근 6개월 평균 임금액의 90%(동60조)로 되어 있으며 산전후가 보조금은 42일 분을, 산후휴가 보조금은 35일 분이 지급된다(동60조). 사회보험법(1946) 제정 이후에 많은 시간이 흘렀기 때문에 많은 변화가 있었을 것으로 예상은 되지만 이를 입증할 만한 자료가 존재하지 않고 있다.

## 2) 사회복지의 개념

북한의 사회복지법이라 할 수 있는 ‘국가 사회복지에 관하여(1951.8)’는 한국전쟁에 참가했다가 부상당한 사람들과 사망자 유족, 연로한 자에 대한 국가적 보호를 규정하고 있다. 이 제도는 점차 수혜대상자 범위를 넓혀간 것이 특징적인데, 예컨대 국가유공자들에게 적용범위가 확대되고(1956.2) 이어서 협동농민들에게 확대되었다(1985). 사회복지는 연휴금의 형태로 퇴직 노동자와 사무원 폐질자 등에게도 지급된다. 사회복지의 국가의 재정과 행정으로 운영되며 급여형태는 현금급여와 현물급여가 혼합된 상태로 지급되는 것으로 판단되나 급여의 수준은 그리 높지 않은 것으로 추측된다. 급여 이외에도 직업보장, 취업교육, 주택보장 등이 급여이외에도 지급된다. 위에 지적한 국가유공자와 전쟁유가족 등 특수 계층의 사람들 이외에 사무원, 노동자



들이 사회보험법의 연금 형태로 급여가 규정되어 있는 것으로 미루어 대다수 북한 사회복지의 대상자 수준에 있어 보편주의 원칙을 보여주는 하나의 예라 할 수 있다. 사회복지의 급여수준에 있어서 국가공로자에게는 일반 근로자들에 비해 높은 수준의 급여가 시행되고 있는 것으로 알려져 있다.

## 나. 교육 분야

북한의 교육제도는 유치원(1년), 소학교(4년), 중학교(6년) 과정이 무상교육으로 운영되고 있다. 고등교육기관은 종합대학교 3개교이며, 단과대학은 198개교로 구성되어 있다.

<표 V-3> 남북한 교육기관수 비교

구분	남한			북한		
	초등학교	중등학교	대학교	소학교	중학교	대학교
1990	6,335	4,157	533	4,790	4,062	273
1992	6,122	4,274	593	4,790	4,062	280
1998	5,688	4,657	994	4,880	4,770	280
1999	5,544	4,684	1,006	4,810	4,840	280
2000	5,267	4,688	1,159	4,810	4,840	280
2001	5,322	4,739	1,236	4,810	4,840	300
2002	5,384	4,804	1,278	4,886	4,772	301
2003	5,463	4,881	1,348	4,948	4,825	772
2004	5,541	4,968	1,370	4,946	4,823	772

출처: 신효숙, “비핵·개방·3000 구상’ 5대 중점프로젝트 중 교육분야 추진방안,” 남성욱·서재진 외, 『한반도 상생프로젝트: 비핵·개방·3000 구상』 (서울: 나남신서, 2009) p. 131.

대북지원과정에서 식량난으로 타격을 받은 북한의 교육 인프라를 복구하기 위한 차원의 지원이 이루어져 왔다. 아래의 표에서 알 수 있듯이, 교육분야 지원은 크게 영양개선사업과 교육환경사업의 방식으로 추진되어 왔다. 북한의 교육기반 시설은 1990년대 중반이후 지속된 자연재해와 경제난으로 인해 제대로 기능할 수 없는 상황에 처하게 된 것으로 평가된다. 학생들이

식량난으로 결석하는 비율이 급증하였고, 심지어 교육을 담당하는 교사 등 교육인력들도 식량배급이 중단되면서 장사 등 스스로 생계해결을 위한 방안을 강구할 수밖에 없게 되었다.

<표 V-4> 교육 분야 대북지원 현황

지원단체	지원사업 구분 및 지원내용			
	영양개선 사업 (영양·보건분야 연계프로그램)	교육환경개선 사업		
		교육물자지원	교육인프라 (교육환경 과학화· 학교개보수)	교육프로그램 교류사업
동북아교육문 화협력재단	함북 어린이집 10여곳에 영양식 지원	-교육기자재, 학용품 총 66,310\$	-라선어린이집 건립 -평양과학기술 대학 건립	평양과학기술대 학과 남북한 인 력양성 협력프로 그램 개최
대한적십자사	기본생필품 및 영양식 지원	-학용품 세트 -학생용가방 등 총 361,003\$		
용천돕기운동 본부 (우리민족 창구)		-교육용 비품 -학교비품 등 총 231,544,563\$		
우리겨레하나 되기운동본부	기본생필품 및 영양식 지원	-교과서용 종이, 공책 -김일성종합대학 기 숙사의 학생 복지후 생용품 등		'남북교육협력추 진위원회' 구성 을 통한 학술· 교류 추진
우리민족서로 돕기운동	기본생필품 및 영양식 지원	-학용품 -교과서용 종이 총 825,143\$		하나프로그램센 터와 북한 소프 트웨어 전문인력 교육
월드비전		=책가방 9,100\$		
유네스코한국 위원회	기본생필품 및 영양식 지원	-교과서용 종이 99,923\$		
유진벨	기본생필품 및 영양식 지원	-학용품 등 437,766\$		
천주교한마음 운동본부	기본생필품 및 영양식 지원	-가방 및 학용자재 118\$		
통일준비네트 워크		-노트 등 22,833\$		

&lt;표 V-5&gt; 북한의 자본주의 경제·금융관련 교육프로그램 현황

설치기관	설치연도	설치내용
김일성종합대학	1997	·‘자본주의 경제’강좌 개설
	2000	·‘법률대학’ 신설(국제법 전문가 양성) ·경제학부에 ‘무역경제학과’ 신설(자본주의 기업관리 연구 주력)
나진정보센터	1998	·무역전문가 양성기관 설립
무역성	2000	·‘자본주의제도연구원’ 설립
정준택 원산경제대학	2000년대	·‘무역경제학과’, ‘국제금융학과’ 신설 ·자본주의 경제관련 다양한 강좌 개설
기타 대학	2000년대	·‘무역경제학과’ 신설
평양비즈니스 스쿨	2005	·스위스개발지원청 지원으로 설립(최초 사립경영학교)

출처: 신호숙, “‘비핵·개방·3000 구상’ 5대 중점프로젝트 중 교육분야 추진방안,” 남성욱·서재진 외, 『한반도 상생프로젝트: 비핵·개방·3000 구상』.

&lt;표 V-6&gt; 북한의 전문인력 해외연수교육 실시현황

주관	기간	장소	참가자	비고
아시아재단(미)	1999-2002	중국	사회과학원, 대회경제협력촉진위원회 등 10명	국제법, 조세·회계 등 통상이슈, 경제특구
스톡홀름 경제대	2001	평양, 하노이 등	김일성종합대 경제학교수	경제학 교육 및 스위스 정부관료, 기업체 방문
시라큐스대(미)	2003	미국	김책공업대 공동학술 연구체결	헨리루스재단 및 포트재단 지원
극동국립대(러)	2003	러시아	김일성대 학생 학술교류 체결	
프리드리히 나우만재단(독)	2004.7	독일	북한정부, 연구소, 학자 등 60여명	시장경제 국가 및 기업회계 제도
국제협상 응용센터(스)	2004.9	스위스	외무성, 무역성, 경공업성등 관료 14명	WTO, 국제경제, 국제교섭, 시장경제 등 교육

출처: 신호숙, “‘비핵·개방·3000 구상’ 5대 중점프로젝트 중 교육분야 추진방안,” 남성욱·서재진 외, 『한반도 상생프로젝트: 비핵·개방·3000 구상』, p. 132.

## 다. 여성 분야

핵무기개발을 둘러싼 주변국과 남북한 당사자의 갈등에도 불구하고 한국 정부는 실질적인 교류와 대화의 채널을 모색함으로써 통일을 향한 꾸준한 노력을 경주해 왔다. 이러한 노력은 경제 및 사회문화의 교류협력 부문에서 괄목할 만한 성과를 보여주었고 이제는 ‘비핵·개방·3000 구상’ 아래 남북한 행복공동체 실현을 위한 협력의 수준을 보다 확대·심화시키려는 가운데 있다.

이러한 가운데 본 절은 행복공동체 실현 추진전략의 일환인 삶의 질 향상 문제를 남북한 여성의 사회적 현실과 여성복지정책의 특성 및 한계를 통해 남녀평등을 구현하고자 하는 여성의 적극적 역할에서 찾아보고자 하였다. 통일 독일의 사례는 여성의 적극적인 참여가 배제된 통일의 과정이 통일 후 여성들의 불평등한 지위를 더욱 심화시키고 있음을 단적으로 보여주는 데,<sup>58)</sup> 독일의 통일과정과 결과는 우리에게 많은 시사점을 제공해주는 교과서인 셈이다. 무엇보다 통일과정에서 여성의 주도적인 역할을 유도하고 통일 한국사회가 남녀평등 사회의 위상을 확보하기 위해서는 남북한체제와 이념의 차이에도 불구하고 여성의 사회참여를 보장하는 사회정책이 적극 추진될 필요가 있다. 이런 점에서 현재 남북한 여성들의 사회적 지위향상과 이를 위한 제도방안에 관한 남북한의 구체적인 관심과 공동의 삶의 질 향상 방안 모색은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

### (1) 통일과 사회복지, 그리고 여성의 문제

통일, 사회복지, 그리고 여성의 문제를 연관지어 논의하는 이유는 사회복지의 각 국가의 정치이념과 체제, 가족제도와 그 이념, 그리고 남녀관계의 특징을 반영하여 구성되는 제도이기 때문이다.<sup>59)</sup> 개별 국가에서 사회 구성원이 사회복지의 혜택을 받을 수 있는 근거는 사회권(social rights)에 기반하고 있다. 남한과 북한의 양 정치이념에서도 권리개념은 핵심을 이루면서 중립적으로 표현되는 이 권리가 그 사회의 계층적, 지역적, 성별 요소 등에 의해 사회성원 모두에게 평등하게 부여되지 못하는 것이 현실이다. 그 동안 남북

58) 게르다 체반스키 저, 여성한국사회연구소 옮김, 『고요한 해방』 (서울: 한국신학연구소, 1999).

59) 김경희 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』 (서울: 미래인력연구센터, 2001).

한 사회에서 사용되어 온 여성복지의 개념은 한정된 대상과 욕구를 가진 여성에 대한 서비스를 의미하였다. 특히 남한에서는 요보호 여성 및 모성과 관련하여 사회적으로 보호받아야 될 부분으로 제한된 복지를 의미하였고, 이러한 경향은 국내외적으로 기존의 여성복지 서비스가 여성문제 해결이나 전반적인 여성복지 증진에 기여하지 못했다는 비판에 직면해 있는 것이 사실이다. 따라서 바람직한 여성복지는 보편적으로 모든 여성들이 사회보장제도의 접근할 수 있도록 확장될 필요가 있다.<sup>60)</sup>

상대적으로 남성에 비해 열세에 놓여 있는 여성의 사회적 지위를 보장하고 이를 정책적으로 수정, 보완하는 여성복지정책의 발달이 지체되어온 한국사회에서는 통일과정에서 여성의 적극적 참여가 보장되지 않을 경우, 통일한국사회에서 남북한 여성의 불평등은 더욱 심화될 가능성이 높음은 이미 독일통일의 경험에서 충분히 확인되고 있기 때문에 향후 남북한 여성들은 이러한 문제를 해결할 수 있는 상당한 준비와 노력이 필요하다고 본다.

주지하듯이, 남북한 복지정책에서 여성은 기본권을 가진 완전한 독립적 존재이기보다는 가족 내에서 복지의 기능을 수행하는 대행자로 여겨지거나 일차적인 가족 의존적 존재로 규정되고 있다. 이와같이 여성에 대한 전근대적 규정은 결과적으로 노동시장에서 여성을 독립된 생계부양자로 인정하기보다는 생계보조자로 인식함에 따라 노동시장 내 다양한 성차별적 관행이 유지되게 하고 있다. 또한 사회의 불균형과 불평등을 분배정책을 통해 완화시키는 제도적 장치에 해당하는 복지정책에서 조차 여성들의 복지는 기본권의 실현이 아니라 경제적 비용의 문제로 고려되는 경향을 나타내고 있다. 따라서 한국사회의 경우 고용관계에 기초하여 지급되는 대부분의 복지정책의 혜택은 과거에서부터 누적되어 온 여성에 대한 고용차별과 관행으로 인해 여성들은 불완전한 고용형태로 통합되어 있어 온전한 혜택을 받지 못하고 있다.

더욱이 북한의 경우 중앙집권화 된 계획경제에 의해 전 여성들의 고용이 명문화되어 있지만, 남북한 사회통합 과정에서 시장경제를 수용하게 된다면 성별직업분리, 여성노동의 주변화 등 노동시장에서의 여성차별의 강화가 충

60) 위의 책.

분히 예견될 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 현재 북한 여성들이 경험하는 극심한 경제난은 명문화되어 있는 여성의 사회적 보장시스템을 근본적으로 마비시킴으로써 여성의 기초적인 모성권과 노동권을 크게 위협하고 있다. 그리고 이같은 상황은 결과적으로 북한여성의 의식을 변화시키는 촉매제로 작용하기도 하지만, 동시에 통일을 대비하는 장기적인 안목에서 여성을 지원하는 사회적 인프라의 구축을 어렵게 만드는 요인이기도 하다. 왜냐하면 남북한 여성복지 인프라의 격차는 결과적으로 통일비용을 높여줌으로써 통일자체를 지연시키게 될 뿐만 아니라 통일의 경제논리에 따라 여성을 지원하는 사회적 인프라의 중요성이 간과될 수 있기 때문이다.

## (2) 남북한 여성복지정책 특성과 문제점

### (가) 북한의 사회복지제도와 여성복지정책

북한의 사회복지정책에 대한 법적 근거는 여러 곳에서 발견할 수 있다. 북한 사회주의 헌법 제3장 ‘문화’ 및 제4장 ‘국민의 기본권리와 의무’에는 ‘의무교육, 탁아소, 유치원 운영의 국가사회부담, 전반적 무상치료제 및 예방의학적 방침, 노동, 휴식, 무상치료, 교육 등의 권리, 남녀평등’ 등과 같은 사회보장 시책을 명시하고 있다. 북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령(1946)에서는 ‘8시간 노동제, 노동보호 및 사회보험제 실시, 남녀동일임금제, 유년노동금지, 유급휴가제, 건강보호대책’ 등을 언급하고 있다.<sup>61)</sup>

북한은 1946년 근로자만을 대상으로 하는 사회보험법을 제정하여 의료보장, 연금, 산업재해, 실업 등을 적용하였으나, 전 국민에 대한 연금제도를 국가사회보장법(1951)에 의해 실시하고 있다. 1978년 사회주의노동법에 따라 임금노동자를 대상으로 노동력상실연금, 실업보조금, 장례보조금, 해산보조금, 폐질연금, 유가족연금, 연로연금, 영예군인연금 등을 제공하며 이후 협동농장의 농민까지 확대하고 있다. 노령연금 및 유가족연금은 국가사회보장제에 의해 국가가 생활보조금으로 지급하는 사회보장으로 분류되고 있다.<sup>62)</sup> 급여자격에서 완전노령급여는 20년 이상 가입한 국민에게 주어지며,

61) 김한중, “통일의 고통을 덜어줄 복지제도 확충,” 대통령저문 21세기위원회 저, 『2000년에 열리는 통일시대』 (서울: 동아일보사, 1993).

남성은 정년이 60세이며, 여성은 55세이다. 북한은 정액연금 형태로 월 기본 생활비의 60~70%에 해당하는 수준의 급여가 현금과 현물의 형태로 주어진다.<sup>63)</sup> 1952년 실시된 무상치료제는 초기에 당, 정, 군 간부 및 그 가족 등에게만 해당되었으나 1960년도부터 주민들을 대상으로 한 무상치료를 실시하고 있으며, 현금급여로 요양비, 해산보조비, 약제비 등을 지급하고 있다. 북한사회에서 남한의 공적 부조로 분류될 수 있는 생활보호, 원호구호, 재해구호와 같은 제도는 빈곤층을 위한 정책이 아니라 생활향상을 목적으로 한 배급품의 지급과 영예군인, 혁명투사와 같은 특정 층에 대한 포상의 성격을 가지고 있다.<sup>64)</sup> 북한의 사회복지 서비스로는 탁아소, 요양원, 양로원과 같은 시설이 있다. 북한사회에서 노인은 자식들이 부양하는 것이 일반적이며 노부모 부양은 장남이 대부분의 책임을 가지고 있으며, 자식이 없는 노인에게 한해서 양로 시설에 위탁되고 있지만 그다지 체계화되어 있는 것 같지 않아 전반적으로 가족 내의 노인이나 병약자를 돌보는 일, 그리고 가족내의 갈등 등을 조절하는 역할과 같은 복지기능은 사회에서 해결되기보다는 가족 내에서 여성들에 의해 수행되고 있다고 볼 수 있다.

북한의 여성복지 정책의 특징은 전 여성을 대상으로 한 노동보호 및 모성 보호를 포함하고 있으며, 전 여성의 기본적인 사회적, 교육적 욕구 등을 정책 대상과 내용으로 하는 보편적인 성격을 띠고 있다. 북한은 해방 직후부터 여성문제의 해결과 여성의 정치적 권리를 강조하고 그 실천을 위한 정책을 단계적으로 수립해 왔다.<sup>65)</sup>

북한은 전 국민의 완전고용을 사회체제의 기본으로 하기 때문에 경제활동에 있어서 성차별은 크게 드러나지 않는다. 여성의 경제활동 참가율은 90% 이상이며, 취업률은 총 취업인구의 48% 정도인 것으로 알려져 있다. 경제활동 참가율에 있어서 차별은 크지 않지만, 성별에 따른 직업과 직무 분리 현상이 어느 정도인지는 구체적으로 밝혀지지 않는다.

62) 김한중, “통일의 고통을 덜어줄 복지제도 확충,” 박진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』 (서울: 한국개발연구원, 1994).

63) 박순성, 『통일한국의 사회복지정책』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 20~24.

64) 박진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』.

65) 북한의 여성정책 발전단계에 대해서는 김재인·장혜경·김원홍, 『남북연합단계에서의 여성정책 추진 방안』 (서울: 통일연구원, 2001)을 참조.

여성의 노동계급화를 위하여 북한의 사회주의노동법은 여러 가지 모성조치를 취하고 있다. 북한의 사회주의노동법 제66조에는 여성 근로자들은 정기 및 보충 휴가 외에 근속연수에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전, 산후 휴가를 받도록 되어 있다. 또한 노동법 제59호는 국가는 여성근로자들에게 노동보호사업에 특별한 관심을 가지고 있는 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성근로자들을 위한 노동보호 위생시설을 충분히 갖추어야 하며, 여성들에게 힘들고 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없으며 젖먹이를 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동을 시킬 수 없도록 되어 있다.<sup>66)</sup>

북한에서 여성의 사회적 노동 참여를 확대하기 위하여 실시한 대표적인 사업은 보육원의 설립이었다. 1947년 북조선 인민위원회 보건국 명령 제 5호에 의해 탁아소 규칙을 제정, 공포하고, 1949년에 개정하였으며, 1954년에 탁아소 증가율이 190.8%에 이르렀다. 개정된 ‘탁아소에 관한 규정’은 생후 1개월부터 만 3세까지의 유아를 가진 노동여성으로 하여금 탁아소를 이용하도록 하고 있다.<sup>67)</sup> 북한의 탁아소법은 국가, 사회적 경영을 기본 방침으로 한다. 그 후 탁아소, 유치원 사업을 전 인민적 운동으로 꾸리며 보육교양사업을 개선, 강화하는 정책(1968), 탁아소, 유치원의 물질적 토대를 튼튼히 꾸리기 위한 해당 기관의 의무를 부과하는 정책(1971)을 채택하였다. 1976년 4월에 ‘어린이 보육교양법’을 제정하여 취학전 유치원 교육 1년을 의무화하였다. 이 법은 모든 여성들을 아동교육의 부담에서 해방하고 모든 아동을 주체의 혁명적 인간으로 양육하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법은 어린이를 혁명 위업의 대를 이을 계승자로 규정하고 이들의 양육을 국가와 사회가 부담한다는 공산주의 정치사상교양과 여성 노동력 동원을 목적으로 하는 것이라고 평가되고 있다.<sup>68)</sup>

66) 북한의 모성보호 제도의 주요내용을 보면 1) 여성근로자에게 직장 재량에 따라 생리휴가를 실시한다. 2) 근속연한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일의 산전산후 유급휴가제를 실시한다(1986년부터는 산전 60일, 산후 90일로 늘려 1백 50일 간의 유급휴가제를 실시하고 있다). 3) 다태 분만여성에 대한 특별보호로서 유급의 산후휴가를 더주고 양육 보조금과 양육 보조인력을 지원한다. 4) 세 명의 어린이를 가진 여성 노동자의 하루 노동시간은 6시간으로 단축한다. 5) 여성의 인텔리화 정책에 따라 여성들의 교육기회를 늘리고 기술교육을 통한 근로여성의 전문성을 제고한다. 북한의 여성노동자에 관한 모성보호제도는 자본주의 취업에서와는 달리 국가가 제공하는 사회보장으로서의 성격을 갖는다; 이은옥, 『북한사회의 체제와 생활』 (서울: 법문사, 1993).

67) 윤미량, 『북한의 여성정책』 (서울: 한울, 1991).

68) 손봉숙, 『북한의 여성, 그 삶의 현장』 (서울: 공보처, 1995).



그러나 북한이탈여성주민들의 이야기에 따르면 탁아소의 시설수준이 낮거나, 경제활동에 참여하지 않는 여성들인 경우 직접 가정에서 육아를 담당하고 있다고 한다. 다른 사회주의 국가에서와 마찬가지로 여성들의 양육과 가사노동에 대한 사회적 지원은 남녀평등의 실현이라는 궁극적 목적보다는 완전고용을 이루기 위한 정책의 성격이 강하다. 북한의 탁아소 시설이 여성 노동력의 활용이라는 점에 주안점을 두면서도 실질적으로 어린이를 양육하는 것은 원래 여성의 책임으로 여겨지고 있으며 어머니의 자녀교육의 중요성이 강조되고 있다.<sup>69)</sup>

북한에서 여성의 경제활동을 지원하기 위한 정책은 탁아제도 이외에 가사노동의 사회화의 일환인 밥 공장과 반찬공장을 들 수 있다. 밥 공장은 대도시에서 3, 4개 정도가 있고 된장이나 간장공장은 군마다 또는 몇 개 군에 한군데씩 있다고 한다.<sup>70)</sup> 그러나 남한에 있는 북한이탈여성주민들의 이야기에 따르면 북한사회에서 지역적으로 균등하게 가사노동의 사회화가 이루어지고 있는 것은 않은 듯 하며, 특히 농어촌에는 이러한 시설이 미비하다고 한다.

이처럼 북한은 사회주의 건설이념에 따라 국가가 가사노동과 육아의 사회화를 어느 정도 진전시켰지만, 북한 사회주의가 ‘사회주의 대가정론’에 기반하고 있는 가족국가의 성격을 가지고 있기 때문에 여성들의 높은 경제활동 참여가 가족 내에서의 성별분업을 없앤 것은 아니라고 볼 수 있으며 가족생활은 전통적인 성역할에 의해 유지되고 있음을 알 수 있다. 즉 북한의 여성복지정책은 평등의 지향과, 사회주의 건설이라는 목표와 함께 여성의 노동계급화와 가정혁명화를 추진하여 왔으나 여전히 가정내 가사책임과 자녀양육은 주부의 책임으로 되어 있고 특히 최근의 북한의 경제적 어려움이나 위기 상황에서는 여성들의 복지가 감소하거나 후퇴하는 양상을 보이고 있다고 하겠다.<sup>71)</sup>

69) 장혜경·김영란, 『북한이탈주민가족의 가족안정성 및 사회적응과 여성의 역할』 (서울: 한국여성개발원, 2000).

70) 윤미량, 『북한의 여성정책』.

71) 북한이탈주민과의 인터뷰는 1990년 경제난 이후 여성들의 사회적 및 가정적 부담이 증가되었음에도 불구하고 북한당국의 관심과 대책은 여전히 무방비 상태를 말해주었다. 국가적인 식량과 부식물 공급이 중단된 상태에서도 가족의 식생활을 책임져야했음도 불구하고 여성들의 경제적 어려움의 해소 및 복지 등과 관련하여 아무런 대책을 내놓고 있지 못하고 오히려 장사, 매음매춘과 같은 각종 형태의 생활전선에 내몰고 있다고 하였다(2002년 4월 18일).

(나) 남한의 사회복지제도와 여성복지정책

남한의 사회복지제도는 사회보험제도를 기축으로 하여 공적부조와 사회복지서비스를 포함하는 형태로 형성되었다. 북한이 사회복지제도의 적용대상을 건국초기에서부터 확대했던 것과 달리, 남한사회는 남한의 사회복지제도는 공무원, 군인, 대기업 등 실시하기 용이한 계층에서 점차 전 국민으로 수혜 범위를 넓혀가는 특징을 보여준다. 이처럼 사회복지의 적용대상을 선별주의에서 보편주의로 확대하는 과정은 1980년대 중반의 사회, 정치, 경제적 변화를 기점으로 하여 진행되었다.<sup>72)</sup>

1960년대부터 1980년대 중반까지 남한의 사회복지제도는 저소득층을 대상으로 한 생활보호(1961), 의료보호(1977)를 중심으로 형성되었고, 연금제도는 공무원, 사립학교 교직원, 군인 등 특정계층에서부터 시작되었다. 1963년 의료보험법이 제정되어 1976년 전면개정을 통하여 직장의료보험이 등장하였으며, 1977년 500인 이상, 1981년 100인 이상, 1989년 5인 이상 사업장으로 확대되었다. 1977년에는 의료보호법이 제정되어 생활이 곤란한 국민을 부조하게 되었다. 1980년대 후반부터는 복지요구가 증대하고 정치적 사안이 되면서 연속적인 사회보장 관련 입법과 사회복지 서비스가 확대되었다. 의료보험의 경우, 1988년 농어촌 지역 의료보험을 실시하고 1989년 도시지역의료보험이 실시되어 전국민의료보험을 시행하였다. 고용보험의 경우에는 1995년 30인 이상의 사업체에 적용되었다가 1998년 9월부터는 5인 이상 기업체에 확대 적용되고 있다. 1998년 10월 1일부터 근로자를 고용하는 모든 사업장에 적용하기로 확정하였다.

남한의 사회보험제도가 여성에게 차별적인 영향을 끼칠 수 있는 측면은 먼저 노동시장에 참여하고 있지 않는 여성의 경우, 특히 기혼여성들은 복지수혜의 근거가 결혼관계 및 기타 다른 가족관계로부터 도출된 피부양자로서만 보험급여를 받게 되어 여성들의 독립적인 삶은 어려워지게 된다는 점이다. 비록 경제활동을 하지 않는 여성들도 개인연금에 가입할 수 있으나 보험료의 부담을 느껴서 개인 가입이 용이하지 않은 것이 현실이기 때문이다.

노동시장에 참여하고 있는 여성의 경우, 특히 연금이나 고용, 실업 보험에

72) 김경희 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』.

있어서는, 근속연수가 보험 수급의 내용을 결정하기 때문에 양육과 가사로 인한 일의 단절은 여성들의 복지수급권에 불리하게 작용하게 된다. 1995년의 국민연금 가입자 726만 명 중 남성이 537만 명, 여성이 189만 명으로 여성은 26.1%, 2005년의 경우에는 전체 가입자 1101만 명중 남성이 1101만(65.2%), 여성이 588만 명으로(34.8%)(국민연금관리공단 자료실) 여성의 비율이 다소 증가하였지만, 여전히 여성인구의 1/3만 적용되는 수준이다. 또한 연금수급권의 자격이 최소한 15년 이상을 요구하고 있는데, 여성취업자의 70%가 비정규직의 형태로 취업하고, 여성의 가정내 역할 및 책임에 대한 사회적 지원체계가 미비한 상황에서 여성들의 빈번한 노동단절 및 고용불안정의 상황은 여성취업자의 연금수급권을 더욱 제한하게 된다. 성차별적인 고용구조 속에서 여성들은 낮은 임금, 단속적 고용으로 인한 짧은 평균 취업기간, 비정규적인 고용형태로 인해, 고용상의 혜택 및 사회보장 혜택에서 제외되는 결과를 가져올 수 있다. 최근 노동유연화의 확산으로 급격하게 진행되고 있는 고용관계의 여성화(feminization of work)는 사회보험제도의 성차별적인 성격을 강화시키게 된다.<sup>73)</sup>

남한의 여성복지는 매우 소극적인 의미의 부녀복지라는 개념에 의존하고 있으며, 1980년대까지만 하더라도 모든 여성을 일차적 대상으로 하는 보편적 여성복지정책이 없었다.<sup>74)</sup> 1980년대까지의 여성복지정책은 요보호대상 혹은 모성보호의 차원에서 이루어지고 있다. 주로 여성이 대상이 되는 복지는 공적 부조와 사회복지 서비스로 영세여성가구주, 미혼모, 윤락여성, 가출여성과 같은 보호가 필요한 집단이었고, 이들에 대한 복지에 대하여 부녀복지라는 용어를 사용하였다. 정부에서 요보호여성을 위한 사회복지 서비스 중의 하나는 성매매 여성과 가출여성을 위한 상담사업과 선도보호사업을 들 수 있다. 1995년 현재 전국 시·도 및 시·군·구에 28개소의 부녀상담소와 주요역, 터미널, 기차촌 등에 94개소의 간이부녀성상담소를 설치하고 있다. 저소득모자가정에 대해서 보육료와 자녀학자금, 자립정착금을 지원하고 있다. 이들 가정은 2000년 10월부터는 국민기초생활보장법에 의해 최저생활을 보장받

73) 조순경, "민주적 시장경제와 유교적 가부장제," 『경제와 사회』, 제57호 (한울, 1998).

74) 강이수·정혜선, "여성정책과 평등지위의 실현," 김호기 외 『6월 민주항쟁과 한국사회 10년 II』 (서울: 당대, 1997).

게 된다.

1980년대 말에 들어서면서 요보호여성을 대상으로 하는 복지에서 일반여성을 위한 복지가 조금씩 확장되었다. 특히 1987년 이후 여성노동과 관련된 정책이 제정되거나 개정되었다. 1989년에 만들어진 남녀고용평등법은 “헌법의 평등이념에 따라 고용에 있어서 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하는 한편 모성을 보호하고 직업능력을 개발하여 근로여성의 지위향상과 복지증진에 기여함을 목적”으로 한다. 이 법의 기본이념은 “근로여성은 경제 및 사회발전에 기여하며 다음세대의 출산과 양육에 중요한 역할을 담당하는 자이므로 모성을 보호받으면서 성별에 의한 차별없이 그 능력을 직장생활에서 최대한 발휘할 수 있어야 한다”고 인식하고 있다. 1989년에 만들어진 이후 2번의 개정을 거치면서 용모 등을 이유로 한 고용상의 차별을 금지하고, 배우자에게도 육아휴직을 허용하고 있다. 배우자에게 육아휴직을 허용한 것은 육아는 여성만의 역할은 아니라는 인식이 정책담론으로 싹트고 있는 것이라 해석할 수도 있으나, 아직은 기업문화나 사회문화적인 환경이 이를 뒷받침하지 못하고 있다. 또한 노동시장에서 여성에 대한 간접차별과 경제위기 이후 가속화되는 여성 고용의 불안정은 여성들에게는 노동시장 진입부터 남녀평등한 노동권이 보장되어야 한다는 과제를 안고 있다고 하겠다.

1991년의 영유아보육법 제정이후 1997년의 개정과 2001년의 개정을 통하여 남한의 보육정책은 커다란 변화와 발전의 과정에 있다. 2001년 개정된 법안은 남한의 보육정책의 “패러다임의 전환”이라고 불릴만큼 획기적인 변화의 기반을 마련하였다. 종전의 보육정책이 보육의 “가족내 책임, 여성의 책임”이라는 사회적 분업, 성별 분업에 의한 구조를 기반으로 하였다면, 변화된 보육정책에서는 보육의 “사회적 책임”을 강조하고, 아동의 보육권리와 여성의 노동권리를 똑같이 중요한 핵심문제로 수용한다.<sup>75)</sup> 영유아보육법은 1980년대 이후 기혼여성 노동자의 비중이 급격히 늘어나고 아동의 양육문제가 심각한 사회문제로 나타나자 보육의 책임이 국가에 있다는 주장이 제기되면서 만들어졌다. 영유아보육법 제정과정에는 1980년대 이후 활발하게 전개된 탁아운동이 커다란 역할을 하였다. 제정 당시 국가는 아동복지법 시행령

75) 여성부, 『보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구』 (서울: 여성부, 2003); 여성부, 『보육제도 개선을 위한 정책과제 대안연구』 (서울: 여성부, 2004).

의 수준에서 탁아정책을 시행하려 하였으나 독립적인 탁아법을 요구하는 탁아운동의 주장을 일부 수용하였다. 1990년대에 들어서면서 모성보호 비용의 사회적 부담화에 대한 논의와 요구가 제기되고 있으나 기업, 정부, 여성노동자, 여성운동 등의 역학관계 속에서 여성들의 평생평등 노동권을 보장하기 위한 방법으로서 모성보호에 대한 보장은 여전히 쟁점이 되고 있다. 비록 남녀고용평등법에서는 종업원 300인 이상 민간기업에서는 직장보육시설을 설치하도록 하고 있으며 정부가 함께 지원하도록 하고 있으나, 이는 권고사항일 뿐, 현실화되기에는 아직도 많은 장애요인을 가지고 있다. 또한 자녀출산과 양육은 여성개인의 문제가 아니라 남녀모두의 문제이자 사회적 문제라는 공감대가 형성되고 있다고는 하나, 여전히 사회적 보육시스템은 대단히 미비하다. 자녀양육의 저조한 사회적 분담실태는 결과적으로 여성의 결혼연령의 증가와 독신율의 상승, 그리고 출산율의 하락으로 표출되고 있는데, 일과 가정의 양립이 어려운 사회에서 여성들이 선택할 수 있는 것은 고작해야 결혼이나 일을 포기하거나 출산을 연기하는 것뿐이기 때문이다.

### (3) 남북한 사회변화와 여성복지쟁점<sup>76)</sup>

북한 사회는 1970년대까지 안정된 경제성장과 확대를 경험하면서 사회주의 체제의 근본 골격을 완성시켰다면, 1980년을 전후해서는 석유파동과 부등가교환으로 대외채무액이 급증하면서 급기야 채무불이행국가라는 낙인까지 받게 된다. 뿐만 아니라 1980년대 들어 구소련과 중국이 개혁, 개방정책으로 전환하면서 북한사회는 자본주의 국가뿐만 아니라 여타 사회주의 국가로부터 불어오는 개혁개방의 바람 앞에서 외부로부터 불어오는 자본주의 물결을 경계하면서도 북한사회에 필요한 기술과 자금의 안정적 확보라는 국가발전 전략의 총체적 위기에 직면하게 되었다고 볼 수 있다. 이러한 고민의 결과, 북한은 중국형의 ‘경제특구’ 방식을 취하지 않고 평양 중심으로 합영·합작사업을 유치함으로써 자본주의적인 문화나 제도의 유입을 봉쇄하고자 하였다.<sup>77)</sup> 그러나 이러한 방식은 기술이나 자본, 물류의 원활한 소통을 저해하고 통관절차가 복잡함은 물론 정치적 상황에 쉽게 영향 받게 됨으로써 성공을

76) 보다 구체적인 내용은 김경희 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』 참조.

77) 김연철, 신지호, 동용승 공저, 『남북경협 가이드라인』 (서울: 삼성경제연구소, 2001).

거두기 어려웠다고 평가된다.

80년대의 이러한 경제발전전략의 실패에도 불구하고 북한사회는 중국과 같이 개혁개방정책으로서 사회주의 모순을 극복하기 보다는 사회주의권, 비동맹 국가들과의 교류 증대와 자체 자력갱생을 통한 자립경제노선만을 고수함으로써 1990년대 이후의 경제위기를 자초하게 된다. 1980년대 북한은 정치적으로는 김정일 국방위원장의 후계체계를 구축해 가는 시기로서 주체사상과 수령제를 강조함으로써 더욱 경직된 성격을 띠게 되었다. 경제체계에서는 ‘대안의 사업체계’에 따라 기업이나 공장은 운영되면서 계획경제가 짝 짜여 들어 갔고 사회적으로는 집단주의, 공산주의적 사회관계가 더욱 경직되었다. 결과적으로 북한은 자력갱생의 원칙과 경제적 효율성·성장의 딜레마에서 자력갱생의 원칙을 우선하였기에 공업의 저발전은 결과적으로 일용품의 부족을 낳았고, 주민의 일상생활을 압박하기 시작하였다. 따라서 1990년대 이후 지속적인 마이너스 경제성장을 거듭하였고, 1993년 제3차 7개년 계획이 실패한데 이어 1995년 이후부터 수년간 지속된 흉수와 가뭄으로 극심한 식량난을 겪게 되었다. 이로 인해 식량과 각종사회서비스 공급이 중단되고 중앙통제체제가 이완되면서 자력구제의 생계유지를 위한 북한인민들의 장사, 외화벌이 등의 사경제가 만연되었다.<sup>78)</sup>

1980년대 말까지만 해도 장마장에 소극적이던 대다수 주민의 일상생활은 1990년대 들어 식량공급이 끊기기 시작하면서 급기야 1995년 ‘고난의 행군’ 시기 주민의 대량아사 사건과 함께 급격하게 확산되기 시작한다. 물론 이런 ‘극적’인 형태로 장마당이 확산된 것은 경제적 요인과 더불어 강력한 정치사회적 주민통제기제 등과 같은 비경제적 요인들이 동시에 작용한 결과이다. 따라서 이전까지와 비교해서 김일성이 사망한 1994년 무렵까지만 해도 매뚜기 장마당이 늘어나고 부녀자들의 장마당 참여가 늘어나기는 했지만 북한당국의 강력한 단속으로 인해 외견상 커다란 변화가 발견되었던 것은 아니다. 그러나 1995년 이후 시내가 전체적으로 본격적인 식량공급이 마비되면서 장마당 등의 장사와 외화벌이의 참여가 급속히 확산되었으며, 인근 농촌지역이나 타지방 되거리 장사꾼도 부쩍 늘어났다.

78) 이미경, “경제난 이후 북한여성의 삶과 의식의 변화,” 『아세아연구』, 116호, (고려대학교 아세아문제연구소, 2004) p. 183.

특히 공장, 기업소 등이 자체적으로 종업원들의 식량을 책임지고 해결하고 기동을 보장하는 중앙의 지시가 하달된 직후부터 주민들의 개별적 장사형태는 급증할 수밖에 없었다. 이러한 변화로 인해 개별 가계의 생계유지의 주된 책임이 이로써 세대주에 연계된 배급식량과 노임에서 가족단위로 이전하게 됨으로써 공식적인 본업대신에 가족구성원들의 부업이 주된 생계유지 수단이 되었고, 장마당을 통한 장사활동은 이제 북한주민의 생계에 가장 중요한 방편이 되었다. 이러한 경제체제의 변화는 비단 경제영역에만 국한되는 것이 아니라 사회부문에 파급효과 또한 더욱 현저하다고 예측된다. 요컨대 배급제도가 사실상 폐지되고, 임금노동제의 도입으로 북한 주민의 생활양식과 가치의식을 크게 변화시키는 계기로 작용할 것이기 때문이다. 이전에는 당의 입당과 당과 수령에 대한 충성으로서 생계가 보장되었지만 이제는 노동을 해서 돈을 벌고 그 돈으로 상품을 시장에서 구매해야 하는 시장에 적응해야 하는 것이다. 따라서 북한사회에서 50년 동안 강조 받아온 사회주의적 삶의 방식이 이제는 생계를 위한 화폐획득이 가장 주요한 가장 중요한 삶의 목표로 대치되는 구조적 조건으로 변화된 것이다.

최근의 연구결과에 의하면, 경제난 이후 여성들은 경제활동과 성역할에서 일부 변화된 모습을 감지되고 있다. 경제난으로 인한 식량난이라는 가족 및 국가차원의 위기를 맞이하여 여성들은 공식공급체계가 마비된 상황에서도 작업장에 고정적으로 출근해야 하는 남편에 비해 이동이 자유롭다는 점에서 적극적인 경제활동의 주체자로 부각되고 있음이 바로 그것이다. 물론 경제난 이전과 이후가 마찬가지로 대부분 생계유지 차원에서의 경제활동임에도 불구하고 경제난 이전의 북한여성들은 가부장적이며 전통적인 성역할의 충실한 대행자였다면, 극심한 생활고로 인해 여성들이 장마당을 주도하거나 외지로의 생계형 장사로 장기간 집을 비우는 여성들이 급증하면서 가사와 육아가 전적으로 여성들의 책임이라는 가부장적 의식의 변화가 발견되고 있다.<sup>79)</sup>

기실, 80년대 이후 경제성장이 지체되면서 생산현정에서의 인력동원이 둔화됨에 따라 북한여성은 이전보다 원하는 직장을 갖기 어렵게 되었고, 특히 결혼 이후에는 정규직장을 얻기가 더욱 힘들어졌다. 이에 따라 일부의 전문

79) 이미경, “경제난 이후 북한여성의 삶과 의식의 변화,” p. 185.

직 여성을 제외한 대부분의 기혼 북한여성들은 부양으로 남아 있으면서 가족 형태의 부업을 통해 부족한 생계비를 보충하는 생활방식을 취할 수밖에 없었다. 또한 북한당국은 경제난으로 공장가동률이 급격히 떨어지고 의식주를 비롯한, 교육, 의료 등 각종 사회보장제도가 비정상적으로 운영됨에 따라 자력갱생의 원칙을 내세워 국가와 사회의 부담을 개별가정으로 돌리게 되었던 것이다.<sup>80)</sup>

물론 북한여성들의 부업활동은 경제난 이전부터 있어 왔으나 중앙공급체계가 점차 마비, 중단되면서 더욱 활성화되기 시작했고, 배급이 아닌 자력으로 생계를 유지하게 되면서 여성들의 경제활동은 전업의 성격이 보다 강화되었다. 이에 따라 여성은 점차 가정내 생계 주책임자로 부상하게 된다. 그러나 북한여성들의 경제활동이 완전히 남편을 대신했다고 보기는 어렵다.<sup>81)</sup> 일부 능력과 수완이 뛰어난 여성들은 남편의 직업과 별개로 자신의 능력을 발휘하여 가족의 삶의 질을 높이는 사례도 없지 않지만, 가부장제적 권위주의라는 북한체제의 특성상 북한여성의 삶은 남편의 사회적 지위와 직업에 의해 크게 좌우되었으며 이러한 현상은 경제난 이후에도 크게 변화되지 않았다.

그럼에도 불구하고 1995년 이후 북한사회 전역에 걸친 아사자가 속출하고 북한당국의 통제가 느슨해지면서 생계유지 방안으로 본격화된 장사를 통해 여성들이 보다 능동적으로 환경변화에 대처함으로써 아내의 가족이탈, 남편의 가출, 아이의 유기 등과 같은 세포단위인 가족의 변화가 감지되고 있는 것이다. 요컨대 한국사회는 1990년대 이후 여성들의 급격한 변화로 가족과 젠더관계가 가장 뜨거운 이슈로 등장하고 있다면, 북한은 1990년대 이후 극심한 경제난에 직면하여 가족해체가 일부 목도되고 전통적인 가장의 역할에 위기가 봉착되면서 상대적으로 아내의 활약상으로 인한 가족내 여성의 지위 변화가 서서히 나타나고 있음이 탈북자 증언을 통해 확인된다.

한국사회의 경우에는 1980년대 중반 이후 사회민주화운동과 함께 노동운동, 여성운동이 결실을 맺게 되면서 남녀고용평등법 등이 제정되어 결혼 및 출산 퇴직제에 대한 행정감독이 강화되기 시작하였다. 뿐만 아니라 경기호황으로 인력부족현상이 발생하면서 제조업과 생산직을 중심으로 기혼여성근

80) 박현선, 『현대 북한사회와 가족』 (서울: 한울, 2003), pp. 369~372.

81) 이미경, “경제난 이후 북한여성의 삶과 의식의 변화,” p. 189.



로자가 급격히 증가하여 여성취업은 결혼 전에 잠시 거쳐 가는 과도기적 통로가 아니라 전생애적 과정으로 인식되기 시작했다. 더욱이 IMF 경제위기로 인한 대량실업사태는 1990년대 이후 증가세를 보여 온 여성노동시장참여의 당위성을 높여주었을 뿐만 아니라 생계부양자로서의 남성 지위가 약화되는 계기가 되었다. 예컨대 2002년 사회통계조사에 의하면, 15세 이상 여성의 약 90%가 ‘여성이 직업을 가지는 것이 좋다’고 응답하였고, 40.2%는 ‘가정 일에 관계없이 일 한다’라고 답해 여성의 취업의식이 매우 적극적임을 알 수 있다.

그러나 확대된 여성의 취업욕구에도 불구하고, 여성이 노동시장에서 수용되는 방식은 여전히 모순적이다. 교육기회의 증가와 가족구조의 변화로 인해 여성들이 체감하는 취업의 필요성은 높아지고 있지만, 여전히 노동시장에서의 여성차별과 배제는 크게 변화되지 않은 것이다. 무엇보다 여성들은 노동시장의 진입조차 상당한 어려움을 겪게 되는데, 이는 남성과는 다른 여성의 특성이 노동시장에서 왜곡되어 있기 때문이다. 따라서 여성들은 높은 취업욕구와 학력이라는 상징적 자원을 소유한다고 할지라도 남성들과 같은 경제활동 참여가 보장되지 않는다. 이러한 노동시장 상황은 기본적으로 여성의 독립적인 생존권 확보에 치명적인 결함으로 작용하게 된다.<sup>82)</sup>

무엇보다 남성과 달리 여성의 결혼여부는 노동시장에서 여성에게 상당히 불리하게 작용한다. 이는 여성이 담당하는 가사노동과 돌봄 노동에 대한 사회적 저평가와 이로 인한 완전한 노동력을 시장에서 제공할 수 없을 것이라는 사회통념에 기인하는 것이다. 실제로 가족에서 행해지는 가사 및 자녀양육 관련 노동의 분담율을 살펴보면, 기혼 여성은 취업여부와 상관없이 전통적인 가사활동에서 90% 이상을 담당하고, 노약자 및 자녀 등의 가족보살피기에서도 여성의 행위자 비율은 매우 높아 비취업 여성의 경우에는 79.3%, 취업주부의 경우에는 56.2%에 달하고 있다.<sup>83)</sup> 이러한 가족 내 성별분업은 취업주부의 이중고를 가져올 뿐만 아니라 여성의 사회적 노동 참여기회를 제한하는 가장 큰 요인으로 작용하게 된다. 여성을 돌봄노동자로서 규정하는

82) 김혜영·이은주·윤홍식, “여성빈곤의 구조적 요인과 빈곤의 여성화,” 『아시아 여성연구』, 44집 1호 (숙명여자대학교 아시아 여성연구소, 2005), pp. 21~22.

83) 통계청, 『생활시간 조사 종합분석 사업보고서』 (서울: 통계청, 1999).

성별분업은 결과적으로 학교를 졸업하고 노동시장에 진입한 여성들조차 결혼이나 출산과 함께 노동시장을 떠나 자녀양육이 마무리될 때까지 경제활동을 중단하게 만드는 것이다.

이러한 사회적 모순에 대한 문제제기는 1990년대를 전후로 활발하게 제기되고 일정부분 그 성과를 거둠에 따라 여성정책은 급속히 변화되어 왔다. 특히 여성정책의 의제설정과 논의에 있어 여성운동단체가 주도하고 이를 정부가 수용하는 방식으로 여성정책이 빠르게 발전해온 것도 사실이지만, 아직 전반적인 사회정책의 기초에서 남녀를 어떻게 개념화하고 남녀의 차이와 평등성을 어떻게 보완할 것인지는 아직까지 분명하지 않다.

예컨대 90년을 ‘모성보호의 해’로 선포한 이후 최근까지 여성계는 여성의 평등노동권과 건강권을 확보하기 위해 출산휴가, 수유시간 제공 등 모성보호 정책을 적극 추진해 왔다. 그러나 모성을 주로 여성노동권의 관점에서만 바라볼 뿐, 여성의 출산과 양육이 일어나는 구체적인 맥락으로서 가족의 변화를 유도하고 가족생활을 지원하는 정책이 뒷받침되지 않음으로써 여성의 부담을 덜어주는 제도로 정착할 것인지에 대한 우려와 함께 양육의 여성고착화가 강화된다는 비판에 직면해 있다. 결과적으로 이같이 저조한 자녀양육의 사회적 분담실태는 결과적으로 여성의 결혼연령의 증가와 독신율의 상승, 그리고 출산율의 하락으로 표출되고 있는데, 일과 가정의 양립이 어려운 사회에서 여성들이 선택할 수 있는 것은 고작해야 결혼이나 일을 포기하거나 출산을 연기하는 것뿐이기 때문이다.<sup>84)</sup>

한편, 고용평등법이 제정된 이래 여성노동에 관한 인식의 전환이 이루어짐으로써 여성의 독립적인 생산노동자로서의 평생 평등노동권이 위협받지 않도록 법적 제체를 정비해 왔다. 주로 임금, 고용, 승진 등에서의 성차별 금지에 초점을 맞추었으므로 여성노동 조건은 크게 개선되어 왔지만, 이러한 성과에도 불구하고 여성노동운동의 방향이 전체 여성노동자의 고용조건을 개선하는데 한계를 드러내고 있다. 이는 성차별 금지에 초점을 둔 여성노동정책의 내용이 IMF 경제위기 이후 급격히 변화하고 있는 여성노동시장의 현실을 제대로 반영하지 못한 결과이다. 즉 여성노동시장은 비정규 여성노동자가

84) 김혜영·이은주·윤홍식, “여성빈곤의 구조적 요인과 빈곤의 여성화.”

대다수임에도 불구하고 모집, 채용, 임금, 승진 등에서의 성차별 금지는 이미 소수가 되어버린 정규노동자에 한정될 뿐이라는 비판에 직면하고 있다.<sup>85)</sup> 따라서 향후 여성노동의 문제는 전체여성의 대다수를 점하는 비정규직 노동에 집중적으로 대처해야 한다는 과제를 안고 있다.

#### (4) 독일 통일경험의 교훈

독일의 통일과정에서 동서독 여성교류협력의 특징은 양독간의 교류가 구동독 여성들로 하여금 동독내에 ‘시민사회’를 형성하는 역할수행에 기여함으로써 여성교류의 사회통합적 의미를 발견할 수 있다는 점이다.<sup>86)</sup> 구동독에서 여성단체는 정부차원의 『독일민주여성단체(DFD)』가 중심이었는데 1970년대 말 1980년대에는 평화나 환경운동을 주제로 생겨난 비공식적인 여성단체들은 구서독의 여성단체나 국제여성단체와 연관을 맺었고 교회와 도서관은 의사교환을 위한 중요 매개체 역할을 하였다.<sup>87)</sup> 평화나 환경문제 외에 비공식적이지만 정치적 문제 및 가정의 사회화, 교과서에서의 성역할, 교회와 사회에서의 여성의 지위, 여성에 대한 폭력 등 사회문제를 주제로 한 많은 토론은 동독여성들의 의식화에 영향을 미쳤다. 또한 이 과정에서 서독단체들의 민주화 및 사회체제 개혁을 위한 동독시민들의 의식 및 조직화교육은 『노이에스 포럼』이라는 단체에서 여성들의 의식화에 영향을 주었다.<sup>88)</sup>

그러나 동서독여성들이 여러 경로를 통해 통일과정에 기여했음에도 불구하고 통일직전에 급진전된 제도적 통일과정에서 이들의 소외는 동서독 여성운동의 특성과 경험 그리고 정치문화상의 차이에 대한 관점을 충분히 반영할 수 있는 기회를 갖지 못하였다. 통일 이후 여성관련 정책이 여성에게 유리하지 못한 것으로 나타나 사회통합차원에서 그 한계점을 드러내었다. 특히 통

85) 장하진 외, 『근로여성정책의 변화에 관한 연구』(서울: 노동부, 2001).

86) 게르다 체판스키는 통일직후 옛 동독지역에 살았던 다양한 연령층의 각계 각층 여성을 인터뷰함으로써 변혁이전과 변혁이후 동독 여성들의 삶의 모습, 체재에 대한 그들의 견해, 희망, 혼란스런 감정, 현재 겪는 어려움 등을 통해 사회통합을 위해서는 여성들간의 이해가 무엇보다도 중요함을 말하였다; 게르다 체판스키 저, 『여성한국사회연구소 역, 『고요한 해방: 동독의 여성들』(서울: 한국신학연구소, 1999).

87) 한독워크숍 (2000.5.12~5.20, 독일 베를린).

88) 통일이 되는 시점에서 경제적 문제와 통일찬반문제가 우선적으로 다루어짐으로써 여성문제는 중요 이슈가 되지 못하자 ‘새로운 포럼’이라는 단체에서 여성들이 단체내의 지도부가 남성들로만 구성되고 이들 지도부 남성들이 여성문제는 차후에 시간이 있으면 그 때 해결하자는 입장을 취한 것에 반발하였다. 이에 이들 여성들은 다른 단체들에서 빠져 나온 여성들과 연합하여 여성 NGO를 결성하게 되었고 나중에 『독일여성연합(UFV)』을 형성하였다.

일이 서독의 기존정책을 구동독이 일정 받아들여야하는 상황이었기에 구서독여성들의 지위가 약화되었다.<sup>89)</sup> 구서독 여성운동의 주요 이슈를 보면 이들 여성들에게는 직업, 탁아, 성적 자유를 주요 사업과제로 삼았던 반면 구동독 여성의 입장에서는 그러한 이슈들은 이미 실천된 것이었다. 또한 구동독 여성의 경우는 여성차별에 대한 논의가 없는 반면 구서독은 그렇지 않아 여성으로서의 요구가 다른 차원이었다.<sup>90)</sup> 이는 여성들 간의 다른 경험들과 기대들 그리고 정치문화들로 인해 ‘같은 언어로 말하는 데’는 어려움을 겪고 있음을 보여주고 있어 이를 개선하기 위한 많은 노력을 기울여야 할 것을 말해주고 있다.

이러한 문제는 통일이후 구동독 여성들의 실업과 사회보장책의 미흡, 즉 통일 이전 동독에서 여성은 가계수입의 40%를 벌었고, 이에 비해 서독여성은 단지 18%에 불과하였다. 구체적으로 통일독일의 구동독 지역에서는 여성들의 실업률이 남성에 비해 현저하게 증가하였다. 1989년 중반에서 1991년 중반 사이에 남성 실업자는 300%가 증가한 반면 여성 실업자는 500%가 증가하였다. 여성실업과 사회보장정책이 미흡하여 실업자의 70%가 여성이었으며, 12시간 운영하던 탁아제도가 7시간으로 단축되었고, 여성우선 해고와 양육으로 인하여 여성들이 재취업의 기회를 가질 수 없었다. 특히 구동독지역 독신모들의 빈곤이 가속화되었고, 1989년 이후 출산율이 64%나 감소되었다. 국가에서 경영하는 탁아소가 자본주의적 영리경영으로 전환되면서, 탁아비가 엄청나게 올랐고, 결국 이를 감당하지 못하는 여성들은 일자리를 떠나야 했으며 이런 현실들이 동독지역 여성들의 임신기피로 이어지기까지 하였던 것이다. 게다가 동독여성들의 가치관 혼란<sup>91)</sup> 등 통일과정과 통일 이후 사회통

89) 특히 동독지역 여성들은 실업 및 탁아문제, 낙태문제의 차별조항, 교육제도의 차이에서 오는 문제점 등 여러 가지 어려움을 겪으면서 사회변화에 따른 심리적 불안감을 느끼고 있다; 평화를 만드는 여성회, “남북여성교류의 전망과 과제,” (평화를 만드는 여성회, 1998).

90) 말하자면 동독에서는 여성해방이 이루어졌고 차별주의가 없었다는 것이었다. 그러나 동독이 공식적으로 남녀평등을 달성하였다고 했지만 사실상 당 지도층에서는 거의 여성을 찾아 볼 수 없었고 서독에서도 마찬가지로 교수 중에서는 여성비율은 5%에 불과한 것을 볼 때 슈미트국장은 여성차별은 동서독 여성들의 동일한 문제로 보기도 하였다(한독워커스 자료 참고).

91) 통일이후 구동독지역 여성들의 여성해방론은 사회주의 여성해방론에 기초하면서 과거 남성과 경제적인 측면에서 동등한 관계를 유지하여 여성문제 해결의 실마리를 가부장제에서 찾았다. 반면, 구서독 여성들은 개인의 자유와 권리를 주장하면서 남성을 적으로 간주하는 여성해방론을 제시하였다. 이렇게 기본적인 여성의 권리에 대한 인식의 차이와 함께 자신들의 삶의 양태가 질적인 삶을 부여받게 된 것도 아니라는 현실 속에서 삶에 대한 가치관이 혼란되고 또한 구서독지역 여성들의 우울감에서 오는 좌절감으로 인해 사회 심리적으로 불안을 겪고 있다.

합 과정에서 발생했던 이러한 문제들은 통일과정에 있는 우리 여성들에게 시사하는 바가 크다. 즉 사회주의 체제에서 가능했던 모성보호 및 근로보호를 위해 만들어진 각종 법률이 시장경제로 이행하면서 오히려 여성을 차별하는 근거로 작용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있는 것이다.

동서독의 경험은 전반적으로 구서독의 다원주의와 시민사회, 경제대국으로서의 역량이 일관되게 구동독과의 인적·물적 교류정책을 이루었고 이 과정에서 양 독간 여성단체들의 교류협력이 구서독 정부 및 여성단체들의 지원 하에 상호이해를 위한 만남과 대화에 기여하였다는 점이 강조된다. 그럼에도 통일 후 상호이해가 어려웠던 것을 볼 때 다양한 만남과 대화가 보다 강조되어야 함을 시사한다. 또한 통일과정에서 정책결정자로서의 여성의 참여와 여성관련 이슈들에 대한 지속적인 논의(남북여성관련법과 제도에 대한 노동 정책이나 사회복지정책 등)의 필요성을 강조함으로써 여성들간의 교류협력 활성화와 통일정책의 입안 및 집행과정에서 여성들의 개입은 매우 중요함을 시사하고 있다.

### 3. 분야별 협력 추진 방안

#### 가. 기본방향

첫째, 북한주민의 삶의 질 향상은 침해된 인간존엄성을 회복시킨다는 차원에서 접근되어야 한다. 이제까지 남북협력과정에서 북한주민의 인간존엄성 회복 혹은 인권증진이 정책목표로 설정되지 못하였다. 김대중 정부와 노무현 정부는 대북 인도적 지원의 당위적 목표를 인류보편적 가치인 인도주의 정신 구현, 남북화해 협력 실현과 동포애 전달을 통한 민족공동체 회복으로 명시하여 왔다.<sup>92)</sup> 북한인권의 심각성이 국제 공론화되면서, 지난 정부는 대북지원을 통해 식량난에 처한 북한주민들의 ‘먹고 사는 권리(right to food and nutrition)’ 등 북한주민의 경제·사회적 권리 신장을 도모하고 있다고 설명하였다. 그러나 기존 정부의 대북지원이 북한주민의 인도적 상황을 파악하고

92) 통일부, 『통일백서 2005』, p. 160; 김수안, “북한주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원방안,” p. 20에서 재 인용.

이에 근거하여 체계적으로 추진된 인도적 차원의 사업이라고 규정하기에는 무리가 있다는 지적이 제기되어 왔다. 실제 대북지원 추진과정에서 우리 정부는 인도주의 정신 구현보다는 남북관계 관리 및 개선이라는 목표에 더욱 치중하여 왔다. 2003년 5월 발표된 정부의 대북 쌀 제공 관련 해설자료에 따르면, 첫째, 대북 식량지원은 남북간 대화와 협력을 이어지게 함으로써 북핵문제로 인한 위기감 확산방지와 한반도 상황의 안정적 관리에 기여, 둘째, 식량지원은 북한을 남북대화로 유도하고, 남북대화를 우리가 주도해 나가기 위한 유력한 수단, 셋째, 대북 식량지원은 북한의 변화와 개방 유도라는 중장기 전략적 목표 측면에서 필요, 넷째, 대북 식량지원시 우리의 정책목표 달성을 위한 수단을 강화해 나갈으로써 식량지원의 효과를 제고할 수 있다는 것이다. 이와 같이 대북지원이 남북 당국 간 대화를 확대하기 위한 주요한 수단으로 인식되어 왔다. 따라서 북한주민들의 분야별 실태를 파악하여 실제 인도적 위기상황에 처해있는 주민들의 침해된 권리를 회복시켜주고자 하는 접근은 이루어지지 못하였다.

둘째, 인간개발에 대한 통합적 접근이 필요하다. 주민들의 자발적인 참여를 최대한 이끌어 낼 수 있는 방식의 협력이 추진되어야 한다. 대북지원이 단순한 긴급구호물자 차원에 머물러 있는 경우 북한주민들의 개발역량을 강화하기에는 무리가 있다. 대북지원이 장기화되면서 개발구호 혹은 개발지원 사업으로의 전환이 시도되어 왔다. 특히 국제기구와 민간차원에서는 여성에 대한 소액대출(micro-credit) 사업, 지역개발사업 등이 소규모 단위의 실험사업으로 추진되기도 하였다. 북한의 빈곤계층 및 취약계층이 단순히 지원의 수혜자로 머물지 않고, 빈곤을 극복할 수 있는 주체로 참여할 수 있는 프로그램은 매우 미흡하였다. 특히 우리 정부차원에서 인간개발차원의 통합적 접근개념은 제대로 반영되지 못하여 왔다.

셋째, 북한주민의 삶의 질 향상을 위해서는 북한당국의 책임성(accountability)이 강화되어야 한다. 특정지역 주민들의 삶의 질 향상은 단순히 외부의 지원으로 달성되기에는 무리가 있다. 특히 삶의 질 향상을 위해서는 사회개발차원의 접근이 필요하다는 점에서, 당국차원에서 개발 혜택의 불공평성 등을 시정하기 위한 사회규범 및 제도를 마련하여야 한다. 이는 곧 북한사회가 국제사회의 보편적인 가치와 규범에 기반 하여 법률과 제도를 정비하는 것을

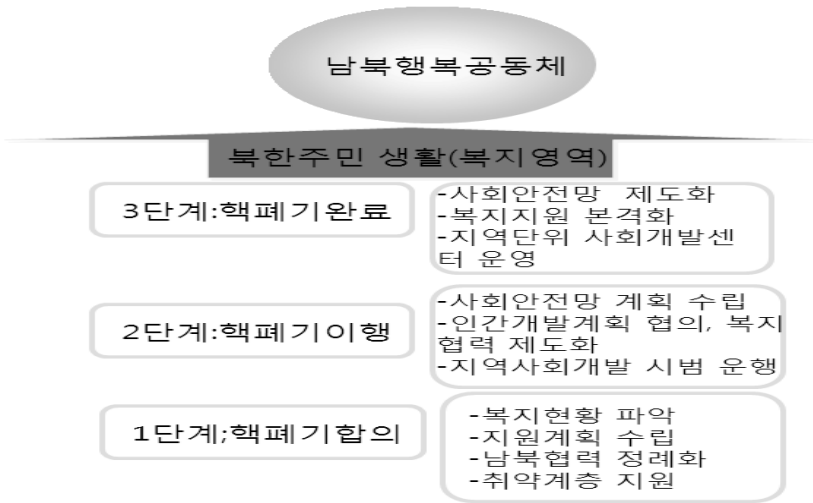
의미한다. 북한당국이 주민들의 삶의 질과 관련하여 자체계획을 수립하고, 국제사회와 협력을 통해 이를 달성하기 위한 자구노력이 이루어져야 한다.

## 나. 세부방안

### (1) 복지분야

사회복지통합의 기본원칙을 논하기 위해서는 먼저 행복공동체 형성의 배경적 상황을 보면, 남북의 상생공존의 차원에서 정부가 제시하고 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 의미에서 나타난다. 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 핵을 포기하고 대외적으로 개방할 경우 우리 정부가 국제사회와 협조하여 경제·교육·인프라·재정·생활향상 등 5대 프로젝트를 추진함으로써, 10년내 북한 주민의 1인당 소득이 3,000달러 수준에 이르도록 지원한다는 구상을 기본으로 하고 있다.<sup>93)</sup> 이는 한편으로 한반도의 ‘평화공동체’ 달성을 목표로 하고 있으며, 또한 남북간 ‘경제공동체’의 달성을 지향하고 있다. 즉, 북한이 핵을 포기하고 대외 개방을 할 경우, 정부가 북한의 경제회생을 지원함으로써 북한 주민의 생활수준 향상을 도모할 수 있음 물론 남북경제가 상호 보완적인 구조를 활용하여 남북 모두에게 이익이 되는 방향으로 발전되어 나갈 것을 전제로 한다. 북한주민생활의 향상과 삶의 질 개선은 궁극적으로 취하고자하는 한반도의 성과목표가 될 수 있다. 이를 위한 단계적 노력이 지속적으로 논의되고 실행적 차원에서의 협의가 시도되어야 한다.

93) 통일부, 『통일백서 2009』(서울: 통일부, 2009), p. 40.



(가) 핵폐기 합의 단계: 북한주민 생활향상 프로그램 준비 착수

핵폐기 합의 단계에서 행복공동체 형성을 위해 추진해야 할 첫번째 작업은 실질적 작업을 해나갈 수 있는 핵심 멤버로 위원회를 구성으로 행복공동체 추진위원회(가칭)내 사회복지 분과위원회를 구성한다. 이 단계에서 수행할 수 있는 작업은 다음과 같다.

1) 북한주민 생활향상과 관련 실태조사 사업실시 및 복지현황 파악

전반적인 남북의 사회복지실태를 파악한다. 이는 소득 및 건강실태파악으로 빈곤층, 의료 서비스 실태, 주민 건강상태; 공공부조 및 빈곤층의 보호와 자립 기반; 사회보험으로 의료보험, 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험; 사회복지서비스영역으로 상담, 지도, 재활 서비스; 노인복지 등을 중점으로 하며, 여러 분야 중 중점 지원 분야 선정하여 추진할 수 있다. 실태파악의 방법은 북한의 제도 및 기초자료 분석과 현장 방문 실사를 병행한다.

2) 지원계획의 수립

지원계획 수립과정에서 우선해야 하는 작업은 어느 정도의 지원을 단계적으로 할 것이냐와 관련된 복지수준을 정하는 것이다. 이를 위해 행복공동체 형성의 조건으로의 사회복지의 수준 파악하기 위하여 참고적으로 먼저 현재



적 시점의 선진국(OECD국 중심)의 사회복지수준을 조사한 결과는 다음과 같다. 핵폐기 합의단계에서의 적절한 사회복지수준을 가늠하기 위하여 전제로 소득보장 및 건강, 노동 상태 등을 OECD국가 중심으로 파악하였다.

(단위: %)/(출생시기대수명단위: 세)

국가	소득보장		건강(의료보장)			노동		
	1인당 GDP (2007, 통계청)	공공부조 수혜율 GDP대비 (2007, eurostat)	국민의료비 중 가계지출비용 <sup>95)</sup> (2006 OECD Health Data 2008)	식품미 보장율 (2008, faostat)	출생시기대수명 (2010, 통계청)	고용율 (2007, 통계청)	실업율 (2008, 통계청)	한시적 근로자 비율(2007, 통계청)
한국	21,655		36.9	25.3	79.4	63.9	3.2	8.9
룩셈부르크	104,863	11.2	6.5	-	79.5	63.0	4.9	13.1
노르웨이	82,299	11.0	15.6	64.8	80.6	77.5	2.6	20.4
아이슬란드	64,848	15.1	18.0	0	81.8	85.7	3.0	15.9
아일랜드	59,871	8.2	12.4	65.2	79.9	69.0	6.3	20.3
덴마크	56,941	10.5	14.4	112.6	78.3	77.3	3.4	17.7
스위스	56,806	-	30.3	50.5	81.8	78.6	3.3	25.4
스웨덴	49,493	17.0	-	139.9	80.9	75.7	6.2	14.4
네덜란드	47,129	21.0	6.0	21.2	80.0	74.1	3.9	36.1
핀란드	46,521	14.2	18.7	113.2	79.6	70.5	6.4	11.7
영국	45,995	11.1	-	125.3	79.4	72.3	5.7	23.3
미국	44,732	-	12.8	125	79.2	71.8	5.8	12.6
오스트리아	44,601	18.0	16.5	137.4	80.0	71.4	3.8	17.2
오스트레일리아	43,534	-	18.2	-	81.5	72.9	4.2	24.1
벨기에	43,506	23.5	20.7	48.4	79.7	61.6	7.0	18.3
캐나다	43,282	-	14.5	113.7	80.7	73.6	6.1	18.2
프랑스	41,998	20.0	6.7	329	81.2	64.0	7.4	13.4
독일	40,252	18.5	13.2	147.8	79.9	69.0	7.5	22.2
이탈리아	35,637	15.2	20.2	77.6	81.2	58.7	6.7	15.1
일본	34,384	-	14.3	22.4	82.7	70.7	4.0	18.9
스페인	32,626	14.3	22.0	81.7	80.9	66.6	11.3	10.9
그리스	28,091	14.8	-	73.3	79.2	61.5	7.7	7.8
북한		-			67.3			

위의 표에서 보면 한국의 복지적 상황도 선진국과 비교해 보았을 때 전반

94) 1인당 GDP, 통계청, 2007.

95) 국민의료비 중 가계지출비용의 원래 조사 항목은 건보본인부담율(보장율)이었음.

적인 하위권의 수준을 보이고 있고, 자료를 구하기는 어려웠으나 북한의 경우는 더욱 열악한 수준이다. 일례로 건강영역에서 출생시의 기대수명은 OECD국가의 대체적인 범주가 79-82세를 보이고 있는데 북한의 경우 약 67세로 나타나고 있어 최대 15세까지의 격차를 보이고 있는 상황이다. 이러한 열악한 상황을 점진적으로 개선해나가는 노력은 인권을 포함한 주민의 기본적 생존과 연계된 것이며, 북한주민의 행복권확보차원 뿐만 아니라 남북의 연대감 및 공동체 형성을 위한 기본적 작업이 될 수 있다.

### 3) 남북 협력의 정례화 및 기본방향 공유

사회복지는 남북 공동체의 동질성과 삶의 질 향상을 위한 방향으로 추진되어야 하며, 빈곤과 실업문제의 극복, 사회적 안정의 제공, 소득 재분배의 수단으로 기능을 수행하여야 한다. 또한 노동의 유연성 증진, 경제정책과의 연계와 생산성 증진과 맞물려서 진행되어야 하며 이러한 목표간의 적절한 조화가 이루어져 나가야 한다. 즉 양면적이거나 상충적이 측면의 세부적 분석을 통한 적절한 지점의 설정과 협의가 필요하다.

### 4) 취약계층의 지원

국가내의 공공부조 수급자를 포함한 취약계층에 대한 최저 수준의 지원과 관리는 행복공동체 수립의 초기 단계에서부터 실질적인 혜택이 이루어져야 하며 이에 대한 수준은 사회적 환경과 합의적 수준에서 결정될 수 있다.

(나) 핵폐기 이행단계: 주민생활향상 프로그램 지원협정 체결 및 시범 가동  
핵 폐기 합의 단계에서 파악된 실태 분석을 기초로 하여 인도적 문제의 근원적 해결 및 북한주민생활향상 프로그램 지원 협정 체결-지원 부문, 내용, 우선순위, 그리고 지원방법을 명시한다.

#### 1) 사회적 안전망 구축계획 수립

국민의 행복권 확보를 위한 남북행복공동체형성은 사회복지 전 영역에서의 단계적 안전망의 확보와 구축이 시스템적으로 전제 되어야 한다. 이를 위한 사회복지 분야별 통합의 영역별 과제는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

- ① 소득보장 - 전 국민의 최저수준의 소득보장의 결정과 개별적 사회적 위험에 대처 할 수 있는 공공보조, 사회보험 등의 설계
- ② 건강(의료보장) - 1차 의료기관을 공공부분으로 구성하며, 2·3차 의료 기관은 공공과 민간이 혼합된 형태로 의료공급체계의 마련
- ③ 노동 - 취업기회 제공(경제협력과 병행하여), 의약품 및 의료 장비 지원, 의사 연수 기회 부여, 취약계층 재정 지원, 사회 복지사 양성 프로그램 가동
- ④ 사회복지서비스 - 사회복지 전문인력의 확충과 사회복지시설의 확대와 복지관의 지역적 안배 및 확대 운영, 아동, 가족, 노인, 장애인 서비스의 통합적 실시, 지역사회 기업, 종교 단체 등 민간자원의 활성화
- ⑤ 전달체계 - 각 지역간 특수한 요구 충족이나 지역간 격차를 줄이기 위한 지역복지의 분권화를 전제로 한 전달체계 실시
- ⑥ 재정 - 국가의 일반재정, 국방예산의 사회복지비로의 일정 전환, 사회복지공공모금회등 기금증대와 효율적인 기금관리를 통한 총량 확보  
우선적 지원 부문 및 내용으로는 시범지역 설정 후 남북협력지구를 시범지역으로 설정하여 생활향상 프로젝트를 시범가동 하되, 북한이 원하는 지역을 고려하여 협의하며, 제한된 지역에서의 행복공동체 초기 단계 진입을 시범적으로 시도해 나간다.

지원방법으로는 행복공동체 형성 협의회로 창구를 단일화하는 것이 필요하며, 회담의 정례화 보장, 사무처 설치, 지원부서 설치, 분배 투명성 강화, 지원부서의 현장 방문, 공동 monitoring 등을 고려한다.

## 2) 인간개발의 본격화의 및 복지협력의제도화

행복공동체를 위한 사회복지영역의 제도와 지역, 국가, 세계적 차원에서의 연계를 도식화 하면 다음과 같다.

구분	Local	Nation	Global	서비스 구분	
시장		5대 사회보험		사회보험 서비스	제1체계 (First System)
비시장		영리조직에 의한 서비스	상업적 활동의 국제지원 서비스	영리민간조직 서비스	제3체계 (Third System)
	사회적일자리	사회적 기업	공정거래기업	사회적 기업 서비스	
	핵가족에 의한 비공식 서비스	확대가족 및 친구 등에 의한 비공식서비스	국제 비공식 서비스	비공식지원서비스	
비시장	지역복지시설	비영리 조직에 의한 서비스	국제자선단체 서비스	비영리 민간조직 서비스	제2체계 (Second System)
	사회복지서비스	공공부조 및 법정급여	난민정책	계획공공서비스	

A. 공식 지원
  B. 비공식지원
  C. 사각

위의 표에서와 같이 시장 구조 및 비시장구조에서의 역할과 복지공급체계 (지역, 국가, 세계)별 수행체계에 따른 프로그램을 수준별로 계획하고 공식적 필수 지원과 비공식적 지원 및 사각지대의 대처 방안 등을 고려하여 행복공동체형성을 위한 사회복지수행의 계획을 면밀히 구조화 하고 협력체계를 구상한다.

### 3) 지역사회개발 사업의 시범운영

계획된 사업들을 시범지역별로 운영하여 장단점 및 모형등을 개발하여 확대 적용 할 수 있는 근거를 마련한다.

(다) 핵폐기 완료 단계: 주민생활향상 프로그램 확대 시행 및 초기 행복공동체 형성

주민생활향상 프로젝트가 본격 가동되고 복지적 측면에서 북한 주민의 최소한도의 삶의 질 보장 프로그램을 가동한다. 예를 들면, 취업기회 확충의

경우 경제협력과 더불어, 병원 재건축·신축, 의약품·의료장비 본격적 제공 시작하며 필요한 인력을 확보배치 한다.

- ① 사회안전망 구축의 제도화
- ② 복지 지원의 본격화
- ③ 지역단위의 사회개발센터의 운영 등 위의 합의단계와 이행단계에서 진행해 온 사업을 본격 가동하여 행복공동체의 구체적 형성과 실행을 진행해 나간다.

위의 3단계는 단계별과제가 순차적으로 명확하거나 각 단계별로 진전해 나가는 시간적 간격이 일정한 것도 아니다. 핵 폐기에 합의, 이행 그리고 핵폐기가 빠른 시일내에 진행될 수도 있고 상당기간 소요될 수도 있다. 그러나 실제 사회복지 영역의 단계별 과제는 합리적인 안의 개발과 기준설정과 남북의 협의와 공조 등이 요구되기 때문에 일정한 기간과 노력이 필요하다. 또한 적절한 프로그램이라 하더라도 시범적 검증과 지역에서의 정착이 요구되기 때문에 이에 대한 다각도의 시뮬레이션과 정교한 설계작업 등이 착실히 진행되어야 한다.

## (2) 교육 분야

### (가) 핵폐기 합의단계

‘비핵·개방·3000 구상’에 포함된 5대 중점프로젝트 중 하나로서 교육분야 지원은 경제·금융·기술 전문인력 양성 및 기술교육센터 건립 등 북한의 인적 자원역량의 강화를 목표로 하고 있다. 그러나 북한 비핵화 1단계에서는 북한의 교육분야 개발지원계획을 수립하는 것에 주력하는 것이 바람직하다. 즉 북한의 인적자원 현황 및 교육환경을 파악하고, 중장기적으로 북한인력 자원 개발계획을 마련하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 북한 교육성 등 관련 실무기관들과의 협의를 정례화 함으로써, 북한의 실정에 맞는 인력개발체계를 수립하는 것이 필요하다.

1990년대 중반부터 지속된 식량난으로 인해 북한의 교육체계가 제대로 기능하지 못하였던 것으로 평가된다. 국제사회의 지원으로 일부 교육시설 등의 복구, 어린이 영양지원, 교육기자재 지원 등이 실시됨에 따라, 지원지역

교육현장에는 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다. 경제난으로 산업시설들이 제대로 가동되지 못하면서, 관련 산업인력들에 대한 교육체계에도 상당한 영향을 미친 것으로 파악된다. 따라서 비핵화 1단계에서는 기초 교육체계를 일정수준으로 회복시킬 수 있는 지원이 이루어지는 것이 바람직하다. 핵폐기 진전과정을 감안하여 전문인력 양성이 이루어질 것이라는 점에서, 북한 관리인력들에 대한 해외산업시설 및 교육내용 공동조사 및 토론회를 추진할 필요가 있다.

(나) 핵폐기 이행단계

핵폐기 이행단계에서는 북한개발관련 전문 및 기술인력 양성 계획을 수립하여야 한다. 북한의 기존 교육체계로는 북한개발에 투입할 내부인력들의 체계적인 양성이 어렵다는 점을 감안하여, 단기적, 중장기적으로 투입할 전문 및 기술인력 교육이 필요하다. 이를 위해서는 북한교육 및 경제당국, 국제관련 기구, 국내외 대학 및 관련교육기관 등과 협력이 이루어져야 할 것이다.

북한 교육분야 지원을 위한 국제기구 협력 계획이 수립될 필요가 있다. 북한교육 전반에 대한 체계적 지원을 위해서는 국제사회와의 역할분담과 협력이 이루어져야 할 것이다. 이 단계에서는 남북 교육협력 제도화를 추진할 필요가 있다. 물론 전면적인 교육협력은 핵폐기 완료단계에서 가능할 것이기 때문에, 시범적인 교육협력을 추진하기 위해 제도적인 틀을 정비하는 것이 바람직하다. 시범교육훈련 사업으로는 전문인력 양성을 시범 실시하는 것이 고려될 수 있다.

(다) 핵폐기 완료단계

북핵 폐기가 완료되는 단계에서는 북한개발을 위한 전문인력 양성을 본격화하게 될 것이다. 또한 북한 교육분야 관련 국제협력도 남북협력과 병행하여 제도화하는 노력이 필요하다. 정부가 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 제시한 바와 같이 북한 지역별로 기술교육센터를 설치하여 운영할 필요가 있다. 또한 북한의 교육제도가 원활하게 기능할 수 있도록 하는 복합적인 지원도 이루어져야 할 것이다. 북한의 경제개발 인력을 위한 전문인력 양성은 북한의 기존인력에 대한 보수교육 방식으로 진행될 것이다. 이와 병행하여 북한

의 사회개발을 위해 북한주민들의 자발적인 참여가 전제되어야 한다는 점에서, 북한 내 사회교육 프로그램을 활성화하는 것이 필요하다. 이러한 사회교육을 통해 북한주민들이 스스로 빈곤을 타파하고 개발의 주체로 역할 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 북한주민들이 오랜 기간 동안 생활총화 및 사상 학습 등을 받아 왔다는 점을 감안하여, 사회교육의 방식 및 운영주체에 대한 신중한 검토가 이루어져야 할 것이다.

### (3) 여성 분야

#### (가) 핵폐기 합의단계

통일, 여성 그리고 복지를 연관하여 논의했던 이유는 사회변동의 과정 속에서 여성들이 주변화 될 가능성을 배제하기 위함이며 따라서 통일사회의 삶의 질 향상 인프라의 방향은 성별 노동분업과 가부장적 이데올로기에 기반하지 않은 남녀평등한 복지제도가 구현되어야 한다는 데 모아진다. 이러한 전제하에 통일과정에서 남녀평등한 복지제도 구현을 위한 구체적인 방안을 생각해 보면 다음과 같다.<sup>96)</sup>

첫째, 남북한 통일과정에서 남녀평등을 삶의 질 향상 원리로 실현하기 위해서는 우선 남북한 사회가 공통으로 제기할 수 있는 여성의제가 무엇인지를 추려내고 적극적으로 제기하는 작업이 요구된다. 그 동안 평화운동과 통일운동을 통하여 남북한 여성들이 이산가족의 문제, 정신대 문제 등을 공동의 사안으로 제기하고 함께 논의하여 왔다. 이러한 사안들 외에도 남북한 여성의 복지와 관련하여 통일과정에 반영되고 실현되어야 할 여성들의 요구를 모으는 작업이 필요하다. 만약에 통일과정에서 여성의제들을 명확하게 제시할 수 없다면, 독일경험에서 나타난 것처럼 여성들의 삶의 질 향상 사안은 정치적이거나 경제적인 사안에 밀려 부차적으로 취급될 수 있기 때문이다. 남북한 여성들의 복지와 관련하여 사회통합 과정에서 예견할 수 있는 여성들의 고용불안정의 문제와 여성들이 수행하는 가족의 복지기능이 공적인 영역

96) 김재인·장혜경, 『여성비정부가구를 통한 남북한 교류협력 활성화방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000); 김재인·장혜경·김원홍, 『남북연합단계에서의 여성정책 추진 방안』 (서울: 통일연구원, 2001); 김경희 외, 『여성이 만드는 통일한국의 미래』.

에서 고려되어야 한다는 점은 가장 커다란 쟁점이 되어야 할 것이다. 이러한 쟁점들이 해결되지 않는다면 현재의 사회복지제도 내에서 여성의 복지수급권은 불리한 상태로 지속될 것이다.

둘째, 공동의 여성의제를 발굴하기 위해서는 남북한 여성들이 서로를 인식하고 이해할 필요가 있다. 북한의 경우는 당과 국가에 의해 사회보장정책이 정비되고 건국 초기부터 북한의 여성들은 사회적 노동에 참여하고 이를 지원하는 법과 제도를 통하여 남녀평등을 인식해 왔다고 할 수 있지만 국가에 의해 주어지는 남녀평등의 권리가 가족 내의 성별분업과 일상생활의 가부장적 요소들에 대한 비판의식으로써까지 확대되지는 못하였다. 반면 남한은 시민운동이 복지정책 형성에 많은 영향을 끼쳤고 남한의 여성들은 주체적인 여성운동 조직과 활동을 통하여 제도정치와 정부를 비롯한 공적영역에서 남녀평등권의 보장과 실현을 요구해 왔다. 이러한 차이가 남북한 여성들을 실질적으로 만드는 절대적인 요소는 아니지만 고려되어야 할 점이며 공동의 의제를 추려내는 작업은 이러한 차이에 대한 고려와 상호보완적인 역할을 모색하는 과정이 되어야 할 것이다.

이렇게 볼 때 남북한 여성들간의 교류협력활성화는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 남북한 여성은 남북의 정치·경제적 제도의 차이 외에도 여성이 처한 사회적 상황, 성역할 인식에 대한 차이 등으로 인해 공동의제 발굴은 쉽지 않다. 북한은 여성의 높은 노동참여율과 많은 탁아시설 등을 근거로 여타 사회주의 국가들처럼 여성이 노동자로서 ‘이미 해방되었다’고 말하고 있다. 북한에서 여성의 권리, 복지 등을 주장하는 행동은 사회주의 혁명사상의 해이로 비판을 받고 있고, 남한사회에서 여성취업, 일·가정양립, 가정 내 여성의 지위, 가사분담, 가정폭력, 성희롱, 낙태 등의 여성의제들은 북한여성에게는 거리가 먼 단어들이다.<sup>97)</sup>

공동의제 개발을 통한 교류 활성화는 궁극적으로 행복공동체 실현을 위한 초석이다. 그러나 지금까지 남북여성교류는 의제나 실제 교류에 있어서 매우 제한적이다. 서독주민들은 동독에 살고 있는 친척들과의 자유로운 교류를 통해서 생활상을 알리고 동독주민들의 의식변화에 영향을 미쳤다. 이렇게

97) 조용남, “남북여성교류의 현황과 과제,” (민주평화통일자문회의 여성분과위원회 제5차 회의자료, 2001), pp. 11~12.



되기까지는 서독정부가 접근을 통한 변화라는 가장 기본적 원칙이었으며 이를 위해 최대한 동서독 주민간의 접촉을 가능하게 하기 위한 인프라 구축에 노력을 기울였다. 이러한 서독정부의 사례는 공동의제발굴을 위한 정부차원의 노력들이 중요함을 시사하고 있으며 현재 이산가족정책은 공동의제발굴을 위한 중요한 기회로 될 수 있다. 오랜 분단의 시간은 남한과 북한 간의 이질감을 심화시켜왔기 때문에 남북간 다양한 교류와 접촉은 서로에 대한 이해를 높이고 신뢰를 구축함으로써 통일을 위한 초석이 된다.<sup>98)</sup> 이러한 가운데 ‘남북여성교류’의 확대는 행복공동체 실현을 위한 과정에서 중요한 위치를 가질 수 있을 것이다.

셋째, 남녀평등을 남북한 통일사회 복지정책의 하나의 원리로 삼고 여성의 제를 명확히 하려면, 여성들의 정치적 역할이 뒷받침 되어야 할 것이다. 여성들이 정책결정과정에 영향을 미치지 못한다면 남녀평등적인 복지정책의 관점은 사회프로그램에 반영될 수 없기 때문이다. 이제까지 남한과 북한사회에서 여성이 정책대상자, 사회정책프로그램의 수혜자로 존재하기는 했지만 복지 제도 구성에 적극적으로 참여하였다고 말할 수는 없다. 남한의 경우, 1990년대에 와서 이전 시기와 비교될 정도의 여성정책들이 형성되고 있지만 실질적인 양성평등을 이루기에는 아직 많은 과제들을 안고 있다. 양성평등사회 구현에 여성부의 역할이 그 위상과 책임이 보다 강화된다면 통일사회의 양성평등적 복지제도 구현에 많은 기여를 하게 될 것이다. 북한의 경우, 여성정책을 따로 전담하는 기구는 존재하지 않으며, 다만 전국적 조직인 조선민주주의여성동맹이 있다. 그러나 여맹의 주요기능은 정치학습에 있으며 여성의 권익을 옹호하고 대변하는 것은 아니다. 더욱이 1991년에 제정된 사회주의 가족법은 전통적 가족주의를 부각시켜 그 이전의 법령들 보다 여성 불평등을 강화하는 방향으로 후퇴하고 있다는 평가를 받고 있다.

핵폐기 합의단계에서는 장기간 식량난으로 현실적으로 매우 취약한 여성 계층에 대한 지원을 실시하는 것이 필요하다. 기존의 영유아 사업들과 연계하여 임산부 여성에 대한 집중지원을 실시하는 것이 바람직하다. 이를 통해 모성보호가 제도적 차원에 머무르지 않고 현실화될 수 있도록 할 수 있을

98) 통일부, 『통일백서 2009』, p. 25.

것이다. 식량난으로 출산을 기피하는 경향을 감안할 때, 임산부 여성에 대한 보건 및 영양지원, 교육사업 등을 체계적으로 추진하는 것이 필요하다. 북한의 유일한 여성조직인 여맹이 이제까지는 여성의 권익을 대변하는 기능을 하지 못하여 왔으나, 외부세계의 여성지원의 창구 역할을 수행할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

(나) 핵폐기 이행단계

북핵 폐기 이행단계에서는 북한사회 내 여성 지위 향상을 위한 종합계획 수립이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 남북 당국 간 여성개발을 위한 협력을 협의하고 제도화하기 위한 노력이 경주되어야 할 것이다. 북한사회 내에서 여성의 사회참여가 어떻게 이루어지고 있으며, 양성 평등의 관점에서 이를 어떻게 평가할 수 있을 것인지에 대한 분석이 이루어져야 한다. 여기에는 여성 교육 및 사회참여 확대 계획 수립과 함께, 실제 여성들이 사회개발에 참여할 수 있도록 하는 환경조성 방안이 포함되어야 한다. 북한당국 차원의 여성개발계획 수립이 이루어지도록 하기 위해서는, 우리 정부관련 부처 및 여성계가 적극적으로 북한에 대한 기술지원을 실시하여야 한다. 이와 병행하여 북한이 여성개발계획에 관심을 가질 수 있도록, 여성에 대한 세부지원 프로그램을 시범적으로 운영하도록 지원하는 것이 필요하다.

(다) 핵폐기 완료단계

북핵폐기 완료단계에서는 핵폐기 이행단계에서 북한사회 내 여성지위향상 프로그램이 본격적으로 이행되도록 하여야 할 것이다. 핵폐기 완료단계에서는 북한사회에서 여성정책과 여성문제를 다루기 위한 정부조직을 제도화하도록 유도할 필요가 있으며, 더불어 여성비정부기구의 활동도 보다 조직화되도록 하여야 할 것이다.<sup>99)</sup> 북한 여성의 지위향상문제는 남녀평등한 복지정책의 실현이라는 의제에 대한 강력한 집행체제의 기능 수행정도에 따라 그 정도를 가늠할 수 있을 것이다. 양성평등 복지정책의 실현은 주요 쟁점으로 부각되는 여성고용불안정의 문제와 여성들이 수행하는 가족의 복지기능이

99) 김재인·장혜경, 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 활성화방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000)를 참조.

공적영역에서 고려되어질 때 달성될 수 있다. 즉 여성들의 관점이 반영되는 정책의 힘으로 통일 이후의 독일 여성들의 삶의 모습에서 나타나는 많은 한계들이 사라질 때 가능할 것이다. 특별히 사회복지정책 및 프로그램의 성주류화와 여성빈곤탈피를 위한 공공부조제도 기능의 강화, 가족의 구조 및 구성원의 역할 변화에 따른 가족정책, 여성의 경제활동 참여 증대에 따른 실질적인 일가족양립정책의 시행은 통일 이후 여성의 지위향상에 가장 큰 영향을 미치는 정책이 될 것이다.



# 제 6 장

## 결 론



## 제6장 결론

정부의 대북정책 추진목표의 하나로 남북한 주민이 행복한 ‘행복공동체’를 형성하는 것이 설정되어 있다. 남북 분단이 남북한 주민 모두의 삶을 제약하는 요소로 작용하였다는 역사적 사실을 감안할 때 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북간 인도적 사안의 해결은 행복공동체 형성을 위해서 매우 중요한 과제이다. 정부의 대북정책이 북핵문제의 본질적 해결과 함께, 북한의 개발을 통해 경제발전 및 사회발전을 지원한다는 것이다. 남북한 주민이 모두 행복하게 살 수 있는 사회적 조건의 형성을 도모하는 포괄적 전략으로서 ‘비핵·개방·3000 구상’에 따르면, 북한의 비핵화 결단에 이어 북한의 경제, 재정, 인프라, 교육, 생활향상 등 5대 중점 프로젝트를 추진함으로써 북한 주민의 삶의 질을 향상시켜나가기 위한 지원을 하게 된다. 결국 ‘비핵·개방·3000’은 특정 분야에 국한된 전략이라기보다는 정치·군사적 차원, 경제적 차원, 사회적 차원을 포괄하는 복합적 접근이라고 할 수 있다. 본 연구를 통해 남북간 인도적 문제를 해결하기 위한 기본방향 및 구체적인 방안과 삶의 질 향상을 위한 교육, 복지, 여성분야 세부 추진방안을 살펴보았다. 삶의 질 향상은 북한의 사회개발 차원의 접근을 통해 이루어질 수 있을 것이다. 각 사안별 세부 추진방안은 엄격하게 비핵화 단계별로 구분하여 시행될 수 없는 것이 현실이다. 그러나 각 사안별로 체계적인 실태조사를 거쳐 단계별로 지원을 추진하는 것이 바람직하다. 교육, 복지, 여성분야에서 궁극적으로는 남북협력을 제도화하고, 국제기구와의 협력을 통해 북한의 사회전반 분야의 기본적인 인프라 형성이 될 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

행복공동체 형성이라는 관점에서 정부의 대북정책을 재조명함으로써, 분단으로 무시되어 왔던 개인의 권리에 대한 재인식이 한반도에서 확대될 수 있도록 할 수 있을 것이다. 또한 분단과정에서 구조화된 가부장적 사회문화를 극복할 수 있도록 남북한 여성들의 공동노력이 이루어져야 할 것이다. 이를 통해서 북한여성들이 단순히 빈곤한 취약계층을 넘어서서, 북한의 빈곤

감축을 위한 주체로 기능할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다. 행복공동체 형성방안은 북한에 대한 단순한 경제적 지원차원을 넘어서서, 북한사회개발을 위해 필요한 인력양성, 사회적 규범 및 가치 확대, 북한사회변화과정에서 기본적인 사회안전망 구축이라는 의미를 지니게 될 것이다.





## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 게르다 체판스키 저, 여성한국사학회연구소 (역). 『고요한 해방: 동독의 여성들』.  
서울: 한국신학연구소, 1999.
- 국사편찬위원회. 『북한관계 사료집-16』. 과천: 국사편찬위원회, 1993.
- 김규륜 외. 『상생과 공영의 대북 정책: 체계와 추진전략』. 서울: 통일연구원,  
2008.
- 김귀옥. 『북한여성들은 어떻게 살고 있을까』. 서울: 당대, 2000.
- 김수곤 외. 『통일이후의 사회와 생활』. 서울: 미래인력연구센터, 1996.
- 김수암 외. 『국군포로·납북자문제 해결방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 국토통일원. 『북한법령집』. 서울: 국토통일원, 1971.
- 김재인·장혜경. 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 활성화방안 연구』.  
서울: 통일연구원, 2000.
- 김재인·장혜경·김원홍. 『남북연합단계에서의 여성정책 추진 방안』. 서울: 통  
일연구원, 2001.
- 김재인·장혜경·김선옥·김귀옥. 『남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방  
안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 남성욱·서재진 외. 『한반도 상생프로젝트: 비핵·개방·3000 구상』. 서울: 나남  
신서, 2009.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계연구』.  
서울: 통일연구원, 2008.
- 심영희·김엘리 엮음. 『한국여성평화운동』. 서울: 한울아카데미, 2005.
- 양현미·심광현. 『문화의 사회적 가치: 행복연구의 정책적 함의를 중심으로』.  
서울: 한국문화관광연구원, 2008.
- 월간조선사. 『6·25 납북자 82959명』. 서울: 월간조선사, 2003.
- 윤덕희·김도태. 『남북한 사회·문화공동체 형성방안』. 서울: 민족통일연구원,  
1992.
- 윤택림 외. 『여성이 만드는 통일한국의 미래 : 여성의 시각으로 본 통일 문제  
와 통일한국 사회』. 서울: 미래인력연구센터, 2001.

- 이금순. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임순희. 『식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임순희 외. 『이산가족찾기 60년』. 서울: 대한적십자사, 2005.
- 장혜경·김영란. 『북한이탈주민가족의 가족안정성 및 사회적응과 여성의 역할』. 서울: 한국여성개발원, 2000.
- 장하진 외. 『근로여성정책의 변화에 관한 연구』. 서울: 노동부, 2001.
- 조한범. 『남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박영규·김수암. 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박진·이유수. 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』. 서울: 한국개발연구원, 1994.
- 통계청. 『생활시간 조사 종합분석 사업보고서』. 서울: 통계청, 1999.
- 통일교육원. 『통일문제 이해 2009』. 서울: 통일교육원, 2009.
- 통일부. 『통일백서 1995』. 서울: 통일부, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2009』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『남북사회문화교류 중장기로드맵 설정 및 추진전략연구』. 서울: 통일부, 2008.
- 통일연구원. 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 한인영 외. 『남북여성교류 활성화 연구』. 서울: 여성부, 2008.
- 한명진·심수진. 『행복지수의 개발』. 서울: 통계개발원, 2004.
- 황명진 외. 『한국의 행복지수 개발·조사연구』. 서울: 한국보건사회연구원, 2008.

Frey Bruno S. and Stutzer, Alois. *Happiness and Economics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

IFRC. *World Disaster Report 1997*. New York: Oxford University Press,

1997.

Layard, Richard. *Happiness: Lessons from a New Science*. New York: Penguin Press, 2005.

Parsons, Talcott. *The Social System*. New York: Free Press, 1951.

Thomas Pogge, (ed.). *Freedom from Poverty as a Human Right*. New York: Oxford University Press, 2007.

Rostow, Walt W. *The Stages of Economic Growth*. New York: Cambridge Univ. Press, 1960.

## 2. 논문

김명호. “6·25전쟁 납북자 실태의 실증적 분석에 관한 연구.” 『한국전쟁납북 사건사료집』. 서울: 한국전쟁납북사료자료원, 2006.

김수암. “북한주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원방안.” 국가안보전략연구소, 2009.

김혜영·이은주·윤홍식. “여성빈곤의 구조적 요인과 빈곤의 여성화.” 『아시아 여성연구』. 44집 1호, 2005.

강이수·정혜선. “여성정책과 평등지위의 실현.” 김호기 외. 『6월 민주항쟁과 한국사회 10년 II』. 서울: 당대, 1997.

권영경. “통일이후 여성노동정책과제 및 통합방향.” 『통일연구』. 3권 1호, 1999.

김한중. “통일의 고통을 덜어줄 복지제도 확충.” 대통령자문 21세기위원회 저. 『2000년에 열리는 통일시대』. 서울: 동아일보사, 1993.

신 율. “인도주의 정신으로 본 대북포용정책과 이산가족 문제.” 남북이산가족교류협의회 정책토론회 발표논문, 2001.

윤인진. “남북한 사회통합모델의 새로운 모색.” 『아세아연구』. 105호, 2001.

윤미량. “납북자 관련 대북협상의 경과와 성과.” 『납북자 관련 인권문제와 해결방안』. 국가인권위원회주최 공청회, 2003. 12. 19.

이미경. “경제난 이후 북한여성의 삶과 의식의 변화.” 『아세아연구』. 116호, 2004.

이우영. “사회문화공동체의 개념.” 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제』.

서울: 통일연구원, 2002.

조순경. “민주적 시장경제와 유교적 가부장제.” 『경제와 사회』. 제57호, 1998.

고성호. “남북한의 사회통합.” 김학준 외. 『21세기 한민족 통합론』, 2000.

장경섭. “통일 한민족국가의 사회-시민권의 관점에서 본 ‘준비된’ 통일.” 『남

북한 이질화의 현황과 통합모델의 모색』. 서울: 세종연구소, 1995.

함인희. “북한식 사회주의체제와 여성관.” 『민족과 문화』. 제9집, 2000.

Seligman, Martin. “Can Happiness be Taught?.” *Daedalus Journal*. Spring 2004.

James H. Fowler and Nicholas A. Christakis. “Dynamic Spread of Happiness in a Large Social Network.” *British Medical Journal*. 2008.

Rustin, Michael. “What’s Wrong with Happiness.” *Soundings* Vol. 36, 2007.

Hagerty, Michael. and Veenhoven, Ruut. “Wealth and Happiness Revisited.” *Social Indicators Research* Vol. 64, 2003.

### 3. 기타자료

『연합뉴스』.

여성부 주최 보육사업의 공공화 및 다양화 실행방안 연구 전문가 세미나, 2003.7.16.

한국보건사회연구원, 보육제도 개선을 위한 정책과제 대안연구-여성부 연구  
용역자료, 2004.

## 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영초 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원

2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민	외 공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜	외 공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택	외 공저	10,000원

**학술회의총서**

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

**협동연구총서**

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화 번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학	외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화 번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호	외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영	외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈	외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜	외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕	외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모	외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기	외 공저	8,500원

2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

논 총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

**북한인권백서**

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외 공저	20,000원

**기 타**

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

**연례정세보고서**

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

◆ 비매품 ◆

**통일정세분석**

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순	
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영	
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈	
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영	
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영	
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤	
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호	
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태	
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호	
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤	
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영	
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤	



2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

**KINU 정책연구시리즈**

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로-납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응**

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

**월간 북한동향**

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

**한반도 평화체제 연구총서**

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

**Studies Series**

2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi Soo-Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am

- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime  
and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong



# 통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

## 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

## 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

## 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자  
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





