

統一研究論叢
第 6 卷 1 號, 1997

인쇄/1997년 7월 26일

발행/1997년 7월 28일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/편집위원회

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-600) 서울특별시 도봉우체국 사서함 22

전화(대표)900-4300 (직통)901-2521~2

팩시밀리 901-2541

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 발행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 737-7498

ISSN 1225-6064

14,500원

統一研究論叢

第6卷1號 1997

민족통일연구원

本 論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者的 個人的인
見解이며 當 研究院의 公式的인 意見을 반영하는 것
이 아님을 밝힙니다.

目 次

統一研究論叢

第6卷 1號 1997

〈기획논문〉 통일교육의 현황과 과제

- 통일교육 개선방향 : 사회문화적 측면을 중심으로 ... 김도태·이경화... 1
초·중등학교 통일교육의 내용과 통일과정에서의 심리적 문제... 최은수... 23
대학 통일교육의 문제점과 개선방향 이우영... 49
북한이탈주민의 사회적응교육방안 이금순·송정호... 71
북한 주민의 통일사회 적응을 위한 교육 내용의 체계화 방안 ... 한만길... 95

〈연구논문〉

- 「미·일 안보공동선언」과 한국의 통일환경 이교덕...125
북한인권 개선을 위한 국제협력방안 제성호...153
북한 암시장의 경제·사회적 영향..... 김영운...189
사회주의경제의 체제전환전략 : 급진론과 진화론 박형중...221
독일 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화전략 연구 이봉기...243
통일한국의 균통합 방안 손기웅...283

Abstracts305

통일교육 개선방향: 사회문화적 측면을 중심으로

김도태·이경화*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------|-------------------|
| I. 서 론 | IV. 새로운 통일교육 실천방안 |
| II. 기존의 통일교육 평가 | V. 결 론 |
| III. 신편러다임의 구조 | |

I. 서 론

한국에 살고 있는 사람이면 누구나 통일에 관심을 가지고 있으며, 많은 사람들이 통일준비 과정의 하나로 통일교육의 필요성을 인식하고 있다. 특히 통일 이후의 사회에 대해 관심을 가진 사람들은 통일이 가져올 정치·사회적 혼란과 갈등을 우려하고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 다수의 전문가들이 효율적인 통일교육 실시 방향과 적절한 내용을 연구·제시하려고 노력해 왔다.

종래 실시되어 온 한국사회의 통일교육은 이데올로기를 중시하여 공산주의 이념에 대한 자유민주주의의 우월성을 강조하였으며, 통일의 정치제도

* 민족통일연구원 정보자료실장; 서울여대 강사(교육학 박사)

적 당위성을 강조하는데 초점을 두었다. 또한 통일의 중요성에 비추어 경제, 사회, 문화 등 다양한 방면에서의 통일대비를 주장하여 왔다.

그러나 이러한 강조와 주장에도 불구하고 남한주민이 통일에 대해 갖는 태도는 그다지 긍정적이지 못하다. 한 조사에서 나타난 주민의 태도를 보면 70%의 청소년이 통일에 대해 ‘관심없다’고 하였고, 성인들은 ‘모른다’라는 응답이 다수였다.¹⁾ 이러한 응답이 나오게 된 원인은 과거의 통일교육이 지나치게 추상적인 개념의 지식만을 전달하는 원칙적이고 형식적인 수준에 머무르고 있었던 데서 기인한다. 따라서 이러한 교육의 결과 소수의 통일교육 관련 인사들을 제외한 각 개인들은 통일을 수행하는데 있어서 그들 스스로가 무능력하다고 믿게 되었고, 통일 후의 사회가 겪게 될 다양한 형태의 갈등에 대해 개인이 직접 관여할 수 있는 여지가 별로 없다는 좌절감을 갖게 되었던 것이다.

그러면 이러한 한국사회 주민들에게 필요한 새로운 통일교육은 어떠한 것이어야 하는가? 이제 통일교육은 개인으로 하여금 현실적이고 실제적인 경험을 획득할 수 있는 형태로 추진되어야 한다. 그 결과로 통일과정 및 이후의 사회문제에 대해 남한 주민 각자가 직접 책임을 느끼고 해결에 참여할 수 있게 하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 기존의 통일교육 현황과 내용을 검토하여 문제점을 밝히고, 이에 따른 새로운 교육방향을 제시하려고 한다.

이를 위해 본 연구의 진행은 기존의 통일교육 문제점을 보완하기 위한 통일교육 패러다임을 우선 설정하여 통일교육의 흐름을 이해하고, 다음으로 남한 주민이 북한 사회를 접촉하는데 도움이 되는 실제적이고 현실적인 방법으로서 두 문화의 상호접촉을 전제로 하는 통일교육의 실제적 프로그램을 제시해 보고자 한다.

1) 홍성태 외, 「한반도 통일대비 통일관과 안보관 인식 제고에 관한 연구」(서울: 교육부, 1996), p. 13.

II. 기존의 통일교육 평가

통일교육에 대한 평가는 기존의 통일교육 관련 논문들을 검토·정리하는 간접적인 방법을 통해, 통일교육의 주체, 방향, 내용 등 세 가지 측면에서 살펴 보고자 한다.

종래 통일교육은 정치적 영향력을 행사하는 정부기관 혹은 정부관련 공공기관이 주체가 되어 제한적이고 배타적으로 실시되어 왔다.²⁾ 정부가 중심이 되는 통일교육 실태에 관하여는 홍성태 외 5인이 수행한 주민의 ‘통일관’ 관련 연구에서의 통일정책 결정과정에 관한 설문조사 결과가 뒷받침한다.³⁾ 연구조사 결과는 응답자의 36%가 통일정책이 ‘국내정치상황에 따라 만들어진다’라는 대답을 보여주고 있다. 반면에 14%의 응답자만이 통일정책 결정과정이 ‘국민의 여론을 수렴해서 만든다’라고 대답하였다.⁴⁾ 이러한 설문조사의 응답으로부터 유추해 보면 주민들은 통일문제를 정부가 배타적으로 담당하고 있다고 인식하는 것으로 생각된다.

또한 이러한 응답을 통해 추론되는 사실은 주민들이 통일환경을 변화시키는 일은 그들의 능력과는 거리가 먼 것이라는 방관적 포기자세를 갖고 있다고 하는 것이다. 특히 정확한 정보를 갖지 못하는 주민들로서는 정부의 여론 유도방향에 따라 통일의 시기가 급박하다고 믿거나, 아직 시기상조라고 믿기도 하는 등, 수동적 지위를 가질 수 밖에 없다. 결국 이러한 주민들의 자세는 통일교육의 결과로서, 정부가 주민들에게 어떠한 내용의 정보와 교육기회를 제공하는가에 따라 주민들의 통일관이 결정된다고 판단할 수 있다.

2) 대표적인 기관으로는 통일원 내 통일교육원, 그리고 학교교육을 담당하는 교육부 산하 교육기관들을 들 수 있다.

3) 홍성태 외, op. cit.

4) Ibid, p. 77.

공공기관 외에 통일교육에 부분적으로 책임이 있는 주체로는 각급 학교를 들 수 있다. 학교는 교육부의 하부조직으로 볼 수 있는 바, 각 학교에서는 교육부에서 하달되는 통일관련 교육내용을 중심으로 통일교육을 실시해 왔다. 그런데 이러한 교육과정은 입시위주로 짜여진 교육환경과 관련을 맺고 있어서 현실적으로는 효율성의 문제에 부딪치고 있다. 통일교육은 타고과와는 달리 생활에 근간이 되는 교육이므로 별개로 취급되어야 함에도 불구하고, 학교는 교육의 효과를 달성하기 위해 학생들에게 시험 대상과목으로 제공하였다. 즉 학교에서 제공하는 통일교육은 교육을 제공받는 학생들에게 이중적 부담을 지게 하였다. 학생들은 통일교육을 교과내용에 포함되어 있는 지식으로만 여기게 되었으며 실제로 다가올 통일에 대해 청소년세대로서 지각할 수 있는 적극적인 태도를 형성하지 못하였다.

한편 통일과정에서나 통일 후의 사회상황에 원만하게 대응하도록 하기 위해 실시되는 통일교육임에도 불구하고 교사들은 교육부에서 의도한 정해진 지식만을 학생들에게 전달함으로써 교육과정을 획일화시켜 왔다. 이러한 교육은 비창의적이고 무비판적인 학생만을 배출하게 되는 한편, 교사들의 역할을 획일적인 통일교육의 전달자 역할을 수행하는 것으로 한정시켰다.

학교 외에 통일교육의 주체가 되는 사회 하부조직으로 시민단체가 있다. 현재 한국사회에는 많은 시민 단체가 통일원의 허가를 받아 남한 주민을 대상으로 통일의 중요성을 제시하는 활동을 하고 있다.⁵⁾ 그러나 이들은 대북접촉활동, 혹은 정부정책 비판 시도 등의 현실적인 통일활동에 관심을 갖고 있는 반면, 통일교육과 같은 이차적 활동은 소홀히 하고 있다.⁶⁾ 시민단체에서 행해지는 통일에 관한 활동내용을 살펴보면 종교나 예술분야와 같은 특정 분야에만 치우쳐 있어 일반 시민들의 참여가 어려운 상황이다.⁷⁾

위에서 살펴 본대로 통일교육의 주체는 다양할 수 있으나, 실제로 결정

5) 종교단체나 「경제정의실천시민운동연합」 등이 북한식량 지원 활동에 주민의 참여를 활발히 유도하고 있다.

6) 김도태, “21세기 통일환경변화와 통일교육 실천방향,” 한국정치학회 특별학술회의, (1996.10).

7) 조민, 「통일과정과 민간단체의 역할」 (서울: 민족통일연구원, 1996).

적인 비중은 남한주민을 대상으로 실시되는 일방통행식 정부주도의 통일교육에 주어져 왔다고 볼 수 있다. 또한 학교를 통한 통일교육은 성장기의 학생들을 대상으로 하므로 그 중요성이 크나, 상부로부터 제공된 내용을 학생들에게 무비관적으로 전달한다는 점에서 그 중요도에 비해 부적절한 점이 보였다. 또 시민단체의 경우 특정영역에 국한된 활동으로 인해 일반 시민에 대한 교육의 실시에는 한계가 있으며 시민들의 참여가 용이하지 않다는 문제점을 갖고 있다.

통일교육은 주로 남한사회와 북한사회를 견주는 상호비교 방식으로 추진되었다. 구체적으로는 남북한 인간교육 비교,⁸⁾ 이념교육 비교,⁹⁾ 정치사상교육의 비교¹⁰⁾ 등의 사례에서 나타나듯이 대다수 연구가 남북한 비교를 통해 남한 체제의 우월성을 강조하고 북한체제의 약점을 들추어 내는 것이었다.

이러한 연구들은 남한 주민들에게 대북우위의 자신감을 고취시켜 남한체제의 안정화에 긍정적인 도움을 주기는 하였다. 그러나 여기에는 간과되고 있는 두가지 역기능이 함께 내포되고 있다.

첫째로 비교연구는 문화보편적 연구로서 누구에게나 공통적으로 적용되는 준거 틀을 전제로 한다. 서로 다른 문화가 하나의 기준에 의해 비교될 때 문화의 다양성이나 상대성은 무시될 수 밖에 없다.¹¹⁾ 실제로 남한 사회의 기준에 맞추어 북한 사회를 연구하는 경우 북한사회는 극단적으로 이질적인 사회로 표현될 뿐 아니라, 동시에 열등한 사회로 묘사될 수 있다. 결국 두 사회의 이질적 특징을 대비시키는 작업은 남북한 각각의 사회가 지닌 사회·문화적 본성을 이해하는데 장애를 조성할 뿐 아니라, 상대사회에 대해 부정적인 시각만을 낳게 된다.

8) 김종례, 「남북한 인간교육의 비교연구 : 초등교육을 중심으로」 (단국대학교 교육대학원 석사논문, 1992).

9) 고재원, 「남북한의 중등학교 이념교육 비교연구」 (단국대학교 교육대학원 석사논문, 1987).

10) 김동성, 「남북정치사상교육의 비교」 (단국대학교 교육대학원 석사논문, 1985).

11) Betancourt H.&Lopez S. R., "The Study of Culture, Ethnicity, and Race in American Psychology," *American Psychologist* (June 1993), p. 629.

둘째로, 비교연구를 통해서 각 사회가 지닌 공통적 가치나 기준에 대한 인정이 이루어지기 어렵다는 것이다. 즉 두 사회에서 공통적으로 인정되는 가치들이 다양하게 존재하고 있음에도 불구하고, 비교연구의 결과를 통해서 각 사회가 지닌 특성만을 중시하므로 공통가치의 존재는 무시된다. 남북한 주민의 가치의식 비교를 실행하고 있는 이장호¹²⁾의 논문에서는 선호되는 가치순위를 매겨 놓았는데 순서는 다르다 할지라도 두 사회에서 공통적으로 인정되는 가치가 존재하고 있음이 확인되고 있다.

또한 남북한 두 사회는 교육 이념으로 ‘자주적 인간’, ‘창조적 인간’이라는 가치를 공통적으로 추구한다.¹³⁾ 두 집단이 나타내는 상반된 행동 때문에 이러한 공통가치는 소극적으로 평가될 수 밖에 없다. 그러나 남북한 사회의 통일에 앞서 우선 두 사회가 상호 접근 하기 위해서는 우선 공통가치에 대한 적극적인 인정으로 두 사회가 최소한 표면적인 이해만이라도 구해야 할 것이다. 즉 두 사회집단의 이질적 행동기준이나 가치는 각 사회의 상황적 속성과 관련을 지어 이해하는 것이 타당하며, 이를 무조건 부정하는 것은 통일에 도움이 되지 못한다는 것이다.

통일교육 내용과 관련, 흔히 제기되는 비판은 교육 내용이 일관성이 없고 연계성이 낮다는 것이다. 통일교육 내용의 일관성 부족문제는 많은 전문가들이 자신의 관심영역에 따라 통일정책을 입안·제시하거나, 통일교육 교과과정을 결정·실시하기를 주장하는데서 기인한 결과이다. 정치학을 전공하는 사람들에 의해 주도된 통일교육은 정치체제 관련 교육에 의존하였으며, 교육학자들은 교육이론(탐구학습, 개발학습 등)의 적용을 주장해 왔다. 또한 심리학자들은 심리학적 측면(창의력 개발프로그램의 운영)에서 통일교육을 논의하기를 희망하였다. 이처럼 각 분야별로 달리 제시되고 있는 통일교육은 결과적으로 분야별로 독립적이며 개별적인 효과만을 기대하게 된다.¹⁴⁾

12) 이장호, “남북한 사회통합과 통일교육 : 문제와 대비책,” 민족통일연구원주최 ‘통일교육과 남북한 사회통합 전문가워크숍’ 발표논문, 1997. 4. 28

13) 신명순 외 5인, 「통일한국에서의 민주시민교육방안 연구」(서울:교육부, 1995), pp. 60~61.

한편 통일교육의 내용이 이데올로기 중심으로 구성되어 지나치게 추상적이라는 비판이 따른다. 학생들이 통일교육에 흥미나 관심을 가지기 어려운 이유도 이러한 추상적 이념교육 실시에 있는 것으로 보인다. 이념중심적 통일교육에 따라 파생된 지식은 자연히 정치·도덕·사회 등의 영역에서 다루어졌으며, 이러한 분야에서 통일교육을 배타적으로 취급함으로써 인해 현실적이고 포괄적이어야 할 통일교육이 추상적이고 규범적인 방향으로 가게 된 원인이 되었다.

위에서와 같은 기존의 통일교육에 대한 평가를 요약해 보면 통일교육의 주체와 관련, 정부(관련기관 포함)의 영향력이 커서 교육이 지나치게 획일적으로 이루어지고 있다는 점과, 교육주체인 정부, 학교, 시민단체들이 실시하는 교육이 일방적이어서 주민들이 통일에 대해 수동적인 존재로 남고 있다는 점이다.

또한 통일교육의 방향은 비교연구를 통한 문화보편적 접근에 의해 북한 사회를 이해하고 있기 때문에 남한 체제의 우월성을 강조하는 반면, 남한 주민에게 북한사회 및 주민이 열등하다고 인식하도록 만드는데 초점이 두어졌다. 이는 남한 주민으로 하여금 통일과정이나 통일후의 사회에 대해 비관적인 생각을 갖게 만든다.

통일교육의 내용은 이데올로기 교육을 중심으로 실시되어 남한주민이 통일후의 사회에 대해 현실감을 갖는 것을 어렵게 했으며, 특정교과 중심으로 이루어짐으로 인해 교육의 책임을 특정인(학교의 경우 도덕교사, 혹은 사회교사 등)에게만 부여하는 결과를 낳았다.

이러한 문제를 가진 통일교육이 지속되는 경우 이질화된 남북한 사회의 통합은 해결방안을 찾기 어려울 것이며, 문제를 해결하는데 장기적인 시간이 걸릴 것으로 생각된다. 따라서 통일이 가시화되고 있는 현재의 시점은 적절한 통일교육 방안을 새로이 마련·실시해야 하는 시점이라 할 수 있다.

14) 영역별로 연구된 통일교육의 내용을 현장에서 실시하는 교사들은 일관성이 부족하고 연계성이 미미하다고 지적을 하였다. 통일연수원 교사연수(1995) 또한 각 기관마다 자신의 입장에 대한 우월성을 주장하여 합일된 방향을 찾기가 어렵다고 하였다. 홍성태 외, op. cit.

III. 신파러다임의 구조

1. 문화이입(acculturation)의 적용

다원화된 사회에서 활동하는 사람들의 경우 인성발달도 다양하게 나타나게 된다. 대체로 일반적 다원사회에서 나타날 수 있는 인간의 인성발달 유형은 문화적 흡수자, 문화적 고립자, 문화적 배척자, 문화적 상호주의자 등 네 종류로 나누어 볼 수 있다. 이들 유형별 특징을 남북한 사회의 이질화 상태와 통일의 가능성을 고려하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문화적 흡수자의 특성을 가진 개인은 자신이 속한 사회의 가치나 규칙을 무시하고 상대 사회의 것만을 인정하는 사람들이다.¹⁵⁾ 이러한 개인은 언어의 사용(심지어 억양이나 사투리까지)이나 표정등에 이르기 까지 상대 사회의 것을 모방한다. 중앙일보의 통계조사에 의하면 통일후의 사회가 남한 체제를 중심으로 이루어지리라고 믿는 남한주민들이 52%나 된다고 하였다.¹⁶⁾ 이 조사를 통해 보면 남한주민들 사이에는 이 유형이 나타나기 어려운 인성인 것으로 추정된다.

둘째, 문화적 고립자는 자신이 속한 사회의 가치나 관습만을 인정하고 상대 사회가 지닌 것들은 배척한다. 이러한 특성을 가진 개인들은 이질적인 문화와의 접촉에서 갈등을 경험하는데, 이는 자신이 속한 사회의 가치나 기준안에서만 생활을 하고 있다 할지라도 상대사회와의 접촉을 완전히 단절할 수는 없기 때문이다. 자신이 속한 사회에서 배운 행동으로 상대 사회 주민과 교류를 하는 경우 자신과 다른 가치를 가지고 있는 상대에 대해

15) Wong-Rieger & Quintana, "Comparative Acculturation of Southeast Asian and Hispanic Immigrants and sojourners," *Journal of Cross-Cultural Psychology* (Vol. 18, No.3, 1987), p. 346.

16) 홍성태 외, op. cit., p. 79 참조.

거부감을 갖기 쉬우며, 상대 사회의 주민을 이해하려고 하지 않고 자신이 속한 사회안에서만 최선을 다하려고 한다. 더욱이 상대사회 주민에 대해 우월감을 갖고 대하기 때문에 불안과 불편의 수준이 높아진다. 그래도 이러한 특성을 가진 개인은 자신이 노력을 하면 얼마든지 갈등을 극복할 수 있다고 믿는다.¹⁷⁾ 통일과정에서 남한주민들이 가장 흔히 보여줄 것으로 추정되는 유형이다.

세째, 문화적 배척자는 자신이 속한 사회나 상대사회를 모두 부정하므로 자신이 속한 사회와 상대사회를 오가면서 자신의 정체감으로 고생을 한다. 자신의 갈등을 해결하기 위해 이러한 개인은 자신이 속한 사회의 관습이나 가치를 배척하고 상대 사회에 속한 사람이 되려고 하여 상대 사회 주민앞에서 자신이 속한 사회의 사회적 관습이나 가치를 경멸한다. 그러나 상대 사회에 속하여서는 자신이 그리던 모습을 찾기 어렵다. 문화적 배척자는 큰 갈등을 갖고 있지는 않으나 자신이 가진 사회문화적 특성에 대해 적대감과 거부감정을 가지고 있어서, 이러한 거부감이 자신이 속한 사회에 대해서도 경멸적인 태도를 보이게 될 뿐 아니라 폭력을 일으키게 될 수 있다.¹⁸⁾ 이러한 유형은 한국 사회에서 흔히 나타날 것으로는 예상되지는 않으나, 통일 이후 북한지역 주민들 사이에 가장 빈번하게 나타날 것으로 추정된다.

넷째, 문화적 상호주의자는 자신이 속한 사회와 상대 사회의 이질적 문화구조 사이에서 두 문화의 상호작용 영역을 이해하면서 자신의 정체감을 갖는 사람들이다. 이 유형의 사람들은 두 사회 사이에서 사회문화적 유동성을 성취하면서 경제적, 정치적 장애(불력)를 상황에 따라 전략적으로 극복한다.¹⁹⁾ 이들은 이러한 과정에서 갈등을 겪게 되는데, 그 이유는 문화흡수자나 문화고립자들에 대해 참을 수 없어 하고, 자신이 속한 사회의 사회적 가치를 일방적으로 인정하지 않고 상대 사회의 특정한 면을 함께 인정

17) Sue S.&Sue D., "Chinese Personality and Mental Health," *Amerasia Journal* (Vol. 1, No. 2, 1971), p. 39.

18) Ibid., p. 40 참조.

19) Ibid., p. 346.

하기 때문이다. 젊은 세대는 상대문화의 이해정도와 이해내용 면에서 부모나 다른 기성세대와 상이하여 대립하기도 한다.²⁰⁾ 이러한 개인은 자신이 속한 사회에서 발생하는 문제가 상대 사회로부터 유래한다고 믿기 때문에 상대 사회를 어느 정도 관찰하여 두 사회 가치를 화합시키려고 노력하며, 다른 문화적 상호주의자들과 함께 자신의 정체감을 찾으려고 한다. 통일한 국사회에서는 이 유형이 가장 보편적인 주민인성의 특성이 되어야 할 것으로 보인다.

사람의 인성발달 유형을 보아 알 수 있듯이 개개인들은 자신이 속한 사회로부터 배운대로 상대사회를 이해하고 자신의 정체감을 형성한다. 그러나 개인의 인성 발달은 제각기 다르며, 이에 따라 대처하는 방향도 다르다. 한국사회에서도 향후 통일과정에서 북한사회 접촉에 따라 주민들의 인성발달이 다양하게 나타날 것으로 예상된다. 따라서 건전한 통일한국 사회를 건설하기 위해서는 다양한 인성을 갖는 주민들을 통일사회에 적절한 문화 상호주의자로 유도하기 위한 노력이 필요하게 된다.

통일교육은 이러한 노력의 일환이 되어야 한다. 즉, 통일교육은 남한주민이 북한문화가 우리의 문화와 상이함을 이해하여 북한주민 혹은 사회를 현실상황에 맞게 적절히 이해하도록 하는 것에 목적을 두어야 한다. 다원적 사회안에서 살고 있는 남한 주민들이 북한 사회의 가치나 기준을 이해하고, 또 그 과정에서 발생하는 갈등을 긍정적으로 해결하려고 하는 사고의 틀을 갖도록 해야 하는 것이다.

한편 북한 사회와의 접촉에서 남한 주민이 긍정적인 사고를 갖도록 격려하고 지원하더라도 상이한 사회문화적 환경에서 남한 주민은 갈등을 경험하게 될 것이다. 남한 사회에 익숙한 주민이 통일후 새로이 만들어지는 환경에 적응하려면 사회적·문화적 갈등이 일어나고,²¹⁾ 심리적 갈등이 생겨난다.²²⁾ 유일사상으로 철저히 무장하여 타문화를 이해하지 못하는 북한사회

20) Ibid., p. 42.

21) Matsuoka J., "Differential Acculturation among Vietnamese Refugees," *Social Work* (Vol. 35, No. 4, 1990), p. 342.

22) Fong S., "Assimilation and Changing Social roles of Chinese Americans," *Journal of Social Issues* (Vol. 29, No. 2, 1974), p. 115.

와 접촉하는 것은 남한주민에게 정서적 불안과 개인적 기대의 상실을 가져올 수 있다. 또한 남한주민은 북한사회에 대해 바람직하지 못한 경멸감이나 우월감을 가질 수도 있다. 통일교육은 이러한 남한주민에 대해 북한사회를 이해시키고, 나아가 남북한간 차이에서 오는 주민의 불안감 혹은 우월감을 해소시키는 방향으로 실시되어야 한다. 통일교육의 실시방향은 상이한 두 문화가 접촉하는 경우, 이에 대해 원만한 타협을 전제로 하는 문화이입의 논리에서 모색될 수 있다. Gordon(1964)에 의하면 문화이입은 “각 개인이 자신의 활동, 자신의 작업에서의 변화 뿐 아니라 자신의 사고구조, 가치와 신념 등에서의 변화”라고 정의된다.²³⁾ 이러한 문화이입의 개념은 남북한 사회의 동질화를 필요로 하는 통일과정에서 한국사회 주민들이 사고와 가치기준의 변화를 요구받게 될 것이라는 사실을 가리킨다.

사람이 사회문화적으로 경험하는 범위는 넓어서 사고와 가치기준의 변화를 내용으로 하는 문화의 전이는 다차원적인 측면에서 일어난다. 주민의 문화전이 속도를 중심으로 보면 문화이입 촉진요인과 지연요인이 있고, 주민들의 특성(성별, 세대별, 연령별, 사회계층별)에 따라서도 문화전이는 다르게 진행된다. 또한 사회분야별로는 언어학적, 심리학적, 사회문화적 요인들이 문화의 전이에 영향을 미친다.²⁴⁾ 따라서 통일교육의 내용에서 이러한 요인을 단계적, 체계적으로 반영시켜 교육적 효과를 극대화하여야 한다.

그러나 이러한 많은 사실을 인지한다 할지라도 문화접촉을 하는 과정에서 다양한 문제가 발생할 수 있기 때문에 이를 극복하기 위해서는 통합사회에서 문제가 될 만한 이슈나 기준 등에 대해 구체화시키는 작업이 필요

23) Wong-Rieger & Quintana(1987)에서 재인용.

24) 두 집단의 언어사용과 언어 선호도 등이 언어학적인 요소이고, 심리학적인 요소로는 북한 주민의 얼굴표정, 제스처, 감정표현 등과 같은 것을 포함한다. 사회문화적인 요소로는 북한 사회의 사회적 가치, 관습, 사회적 기대 등이며 문화적 특징으로는 전통, 관습, 문화적 정체성과 문화적 선호도 등에 관한 내용(음식물, 옷, 교과내용의 종류나 교과과정의 종류, 음악)을 참고로 한다. Suinn R. M., et al., “The Suinn-Lew Asian Self-Identity Acculturation Scale: an Initial Report,” *Educational and Psychological Measurement* (Vol. 47, 1987), pp. 401~407.

하다. 결국 남한주민이 통일 이후의 사회에서 경험하게 될 문제들을 사전에 경험하고 대처할 수 있도록 하여 새로운 사회에서 적절한 활동을 하도록 돕는 것이 통일교육의 내용이 되어야 한다.

2. 실패러다임의 틀

위에서 논의해 온 문화이입의 내용을 고려할 때 기존의 통일교육이 갖는 문제들을 보완적으로 해결하기 위해서는 새로운 패러다임이 요청된다.

새로운 패러다임을 설정하는데 있어서 우선 고려해야 할 것은 남한 사회와 북한 사회가 지닌 가치와 기준의 차이를 인식하는 일이다. 이 과정에서 발생하는 갈등을 극복하기 위해 남한사회 주민은 인지구조를 변화시켜야 한다. 이처럼 요구되는 변화는 개인의 변화 뿐 아니라 사회전체의 변화를 대상으로 하는 바, 통일교육은 정치교육만이 아니라 사회문화적 요인을 제 공하는 교육으로 구성되어야 한다.

새로운 패러다임을 설정하기 위해 변화의 대상을 통일교육의 주체, 방향, 내용으로 한정하여 간단히 제시하고자 한다. 기존의 통일교육의 일차적인 주체인 정부는 남한 주민에게 효과적인 영향을 미치지 못했는데, 이는 주민 개개인의 인성발달이 다르다는 전제를 무시한데서 기인한다. 따라서 새로운 패러다임에서는 각 개인이 그들의 특성대로 사회문화적 접촉을 시도할 것이라는 사실을 고려하여, 정부가 일방적으로 통일교육을 주도하는 ‘정부주도 민간지원’의 통일교육이 아니라 ‘정부-민간 협력’의 형태로 변모를 이루어야 한다.

또한 실패러다임에서 요구되는 기본적인 전제 중 하나는 주민 각자의 주체적 위상에 대한 인식이다. 통일교육의 피교육자인 남한 주민 각자는 정부의 움직임에 수동적이 아닌 능동적으로 대응하는 존재가 되어야 한다. 능동적 개인은 통일과정에서 발생하는 혼란을 자신의 책임이라고 여기고 스스로 해결하려는 자세를 갖게 되기 때문이다. 남한주민의 이러한 태도형성은 통일과정이나 통일후 사회에서 주민들로 하여금 북한 주민과의 상호작용 뿐 아니라 남한 주민들 간의 상호작용에서도 적절한 대응을 하도록

해 줄 것이다.

통일교육의 이차적인 주체인 학교는 지식을 전달하는 역할에 더하여 나름대로 정보를 분석하여 학교상황에 맞게 변형할 수 있는 기능을 가져야 한다. 즉 학교당국은 교육부의 의도를 중시하되 아동의 발달심리적 단계를 고려하고, 사회환경까지를 고려하여 상황에 대응하는 교육을 추진해야 한다.

한편 교육을 담당하는 교사의 교육내용 결정권한의 폭이 확대되어야 한다. 교사는 학교를 다니는 학생에 대해 일차적인 책임이 있고, 학생의 부모교육도 간접적으로 책임을 지고 있기 때문이다. 따라서 교사는 통일교육에 능동적이고 적극적인 태도를 견지할 수 있어야 한다. 교사의 역량이 학생과 부모 뿐 아니라 더 나아가 지역사회에까지 영향을 미칠 수 있게 되는 경우, 이는 또 하나의 주체인 시민단체와의 연계성도 모색할 수 있다.

통일교육 방향과 관련하여서는 문화특수적 접근을 선택하여야 한다. 종래 통일교육의 방향은 문화보편적 접근에 의한 비교연구를 통해 얻어진 연구결과를 토대로 남한주민을 교육시키는 것이었기 때문에 남한 주민은 통일과정이나 통일 후의 사회에서 남한사회의 우월성을 바탕으로 북한 주민을 대하게 된다. 이러한 교육의 결과는 통일사회의 사회통합을 지연시키게 될 것이며, 남한 주민에게도 상당한 불안과 불편을 제공하게 될 것이다.

이러한 문제들을 보완·해결하기 위해서 새로운 교육방향에서는 각지역 사회의 속성을 이해하는 문화특수적 접근을 시도해야 한다.²⁵⁾ 남한주민이나 북한 주민이 보이는 행동의 다양성과 상대성을 인정하기 위해서는 문화특수적/反비교적 접근이 더 타당하기 때문이다. 이러한 반비교적 접근에 따른 이해는 개인으로 하여금 긍정적이고 확산적인 사고를 형성시키게 되는데,²⁶⁾ 긍정적 사고는 남북한 사회에서 논의되어야 할 주제, 기준, 표준

25) 문화특수적 접근은 특정한 사회내에서 발생하는 다양한 현상에 관해 분석하는 가운데, 그 문화안에서 의미있다고 간주되는 내용에 관심을 갖는 것이다. Sue & Padilla, (1986), p. 55.

26) 확산적 사고(divergent thinking)는 다양한 기준과 규칙의 존재를 인정하는 사고를 가리키는 것으로, 신축성과 유연성이 높은 경우를 의미한다. 대칭되는 개념은 수렴적 사고(convergent thinking)이다. Ibid., p. 65.

등을 명백하게 구체화시키므로 통일 후의 사회를 예측하는 데 유리할 수 있다.²⁷⁾ 또한 확산적 사고는 통일과정이나 통일 후의 사회에서 남북한 주민들이 실제로 경험하는 갈등을 해결하는데 기여하게 된다.

문화특수적 접근에 따른 통일교육에서는 북한의 실상을 남한 주민에게 소개시키는 작업만이 아니라, 남한 사회가 지닌 속성도 함께 살펴 보는 작업이 따라야 한다. 북한 사회에서는 경직되고 획일적인 사회가 보여주는 변화와 발전의 저수준에도 불구하고, 유일 문화의 순수성이 강조되는 긍정적 측면이 존재한다. 한편 다원화된 남한 사회에서는 구성원 간에 갈등이 존재하며, 이에 대한 정당한 평가가 남한 사회의 속성을 이해하는 데 도움이 된다.²⁸⁾

통일교육의 내용에서는 이념교육이 주는 비현실적 측면을 보완하기 위해 생활교육에 강조점을 두어야 할 것이다. 이념교육은 우리의 실생활에서 현실적으로 지각할 수 있는 내용을 포함하고 있지 않으므로 일반시민에게 불안과 스트레스의 원인을 제공하게 된다.²⁹⁾ 반면 생활교육은 삶의 의미를 전달하는 것으로 현실생활의 합리성과 정당성을 지적한다. 따라서 남한주민은 생활교육을 통해 남북한 주민간 생활양식의 차이를 이해하고 양지역 주민의 이질적 삶에 대해 이해의 폭을 넓힐 수 있게 된다.

생활교육을 구성하는 과목에는 통일후의 사회생활에 적절한 규칙과 행동

27) 문화특수적 접근의 효과는 문화의 상대성과 다양성을 인정하기 때문에 남한 사회안에 내재하는 사회적 현상을 파악하는데도 도움이 된다. 남한 사회에서는 민주주의의 이념이 사회적 특성이라고 주장하고 있으면서도, 주민들은 민주주의 이념을 수행하는데 있어서 갈등을 경험해 왔다(홍성태 외, op. cit.). 대학생들이 사회주의 체제를 선호하는 것이 그 예이다.

28) 상황특수적 접근은 다음과 같이 설명할 수 있다: 인간의 가치관과 태도는 사회적 환경에 영향을 받는다. 문화의 차이가 존재한다. 이러한 차이가 인간의 인지적, 사회적, 행동적 발달을 가져온다.

29) 누구든 자신에게 익숙하지 않은 지식을 제공받는 과정에서는 불안과 스트레스를 경험하게 된다고 한다. Gallimore R. "Mapping Teacher's Zones of Proximal Development: A Vygotskian Perspective on Teaching and Teacher Training," International Symposium on Research on Effective and Responsible Teaching (Switzerland, Fribourg; University of Fribourg, 1990), p. 24.

기준, 그리고 북한 주민의 관습, 일상생활습관, 아동 양육방법, 대화방식 등 다양한 내용이 포함될 수 있다. 특히 생활교육의 일환으로 실시될 수 있는 역사교육은 매우 중요한 바, 남북한 역사에 대한 문화인류학적 내용을 통해 남한 주민의 남북한 생활문화에 대한 호기심을 자극하는 효과를 제고할 수 있다. 더욱이 이러한 작업은 한민족공동체의 분위기를 조성하는 계기가 될 뿐 아니라, 지역적으로 대륙의 끝에 있는 우리 민족이 대륙으로 뻗어나가는 위치를 차지할 수 있다는 심리적 자부심을 제공할 수도 있다.

생활교육 내용과 함께 중요한 것은 교육실시 방법이다. 다양한 내용으로 구성되는 생활교육 실시를 위해서는 특정교과를 설정하는 것보다 전교과과정을 통하여 폭넓게 국민의 정체성을 심어주는 것이 적절하다. 또한 통일교육을 담당하는 다차원적 팀(정치학자, 교육학자, 심리학자, 정부요원, 교사)의 개념을 도입하여 이념중심의 기존 통일교육이 갖는 한계성을 극복하는 것도 중요한 과정이 된다. 이렇게 총체적으로 구성된 교육은 통일교육 대상의 다양한 특성을 고려하기 때문에 통일교육에 대한 기준을 정하는데 효율적일 수 있다.

〈표 1〉 통일교육의 개선방향(신구패러다임 비교)

	구패러다임	신패러다임
교육목표	정치제도적 통일지향	사회문화적 동질화지향
주 체	정부중심(일방적 노력) (각 교육기관은 지식전달자) (교사는 부분 책임자) (개인은 수동적 존재)	정부, 민간(협력체제) (각 교육기관은 지식 해석 및 전달자) (교사는 총체적 책임자) (개인은 능동적 존재)
방 법	문화보편적 접근 (남북한 차이강조)	문화특수적 접근 (남북한 각 사회 속성 이해)
내 용	이념교육 (분야별 교육 지향)	생활교육 (총체적 교육 지향)

IV. 새로운 통일교육 실천방안

새로운 통일교육은 피교육자인 남한 주민 각자가 통일과정이나 통일후의 사회에 대해 책임이 있음을 지각하도록 하는데 목표를 두어야 한다. 이러한 교육목표는 남한 주민에게 한국인으로서의 정체성을 인식하는 교육을 제공함으로써 달성될 수 있으며, 이에 따라 남한 주민은 통일은 물론 북한 사회에 대해서도 관심을 가지게 된다.

이러한 통일교육을 실시하기 위해서는 근본적으로 한국사회에서 보편화 되어 있는 가치나 규칙의 기준을 바꾸어야 하는 어려움이 있다. 이는 기존의 통일교육이 한가지 규칙이나 기준을 인정하는 획일적 환경하에서 실시되었다면, 새로운 교육은 다양한 규칙이나 기준을 인정하는 다원화된 사회 환경으로의 변화를 필요로 한다는 것을 의미한다. 또한 이를 이미 위에서 언급한 표현으로 바꾸어 본다면 남한 주민은 확산적 사고를 가져야 한다는 것으로, 이는 개개인마다 학습적, 행동적, 사회적 발달의 차이가 있다는 사실을 인정하는 통일교육이 실시되어야 한다는 것이다. 따라서 이러한 근본적인 개선방향을 고려하여, 아래에서는 새로운 패러다임에 입각한 구체적인 통일교육 개선방안을 용례별로 간략히 제시해 보고자 한다.

1. 통일교육 주체관련 개선방안

○ 통일교육평가위원회 설치

정부와 민간이 협조체제를 구축하기 위해서는 양자가 함께 참여하여 ‘통일교육평가위원회’라 부를 수 있는 공동조직을 구성할 수 있다. 동 위원회는 유능한 통일교육 전문가를 선정하여 구성하고, 통일교육 실시를 위한 현정부의 역할을 대행하도록 한다.

통일교육평가위원회의 역할로는 통일교육기관들 간의 조정을 통해 연계

성 있는 통일교육 실시를 가능하게 하는 것과, 교육개선을 위해 요구되는 사항들을 취합·정리하여 정부의 정책에 반영토록 하는 것을 들 수 있다. 또한 평가위원회는 각 시, 도 지역별로 우수한 활동을 한 교육기관을 선정하여 정부의 지원이 가능하도록 격려해 주는 역할도 할 수 있다.

○ 교육기관의 자율성 증대

학교나 민간 교육기관들은 통일교육 실시과정에서 지식전달 기능만이 아니라 교육프로그램을 개발하고, 실시된 교육의 평가 및 개선대책을 마련하는 기능까지 담당해야 한다. 이는 교육기관이 평가위원회에 대해 통일교육 실시관련 정보를 제공해야 하는 일선기관이 되어야 하기 때문이다. 이를 위해 이들 기관은 평가위원회와의 긴밀한 협조가 필요함과 아울러, 상당한 자율성을 필요로 하게 된다. 교육기관의 자율성은 교육담당요원들의 역할 증대로 이어지기도 해야 하는 바, 이는 교사들의 경험과 의견이 교육정책에 반영되어야 하기 때문이다.

○ 시민사회와 학교기관의 연계

(부모교육 실시)

부모를 대상으로 통일교육을 실시하는 방안이 시민사회와 학생들을 연결하는 차원에서 고려되어야 한다. 부모들이 가진 사회적 가치나 기준은 학생들의 그것과 다르다. 특히 통일을 보는 시각과 관련, 부모세대가 받았던 통일교육은 학생들이 현시점에서 제공받는 통일교육과 달라 이들간에는 통일을 보는 시각의 차이를 초래할 수 있다. 따라서 부모교육은 부모와 자녀간에 생길 수 있는 통일관련 갈등요인(사회적 문화적 심리적 요인을 포함)을 제거하는데 필요하며, 궁극적으로 통일에 필요한 사회적 통합을 촉진하는데도 유용하다.

통일과 관련된 부모교육은 성인교육을 담당하는 시민단체에서 실시할 수도 있으나, 이 경우 시민단체는 학생교육을 실시하는 학교와 밀접한 연계를 필요로 한다. 이는 학생들의 사고와 교육내용을 반영시켜 부모교육이 이루어져야 부모·자녀간의 갈등을 좁혀나갈 수 있기 때문이다.

(자매결연제도)

통일교육은 전국민이 자발적으로 참여해야 하고 전국민은 나라의 평화와 안정이라는 일치감을 가져야 하므로 시민단체와 학교기관간의 연결은 필수적이다. 상호 자매결연제도를 장려하는 것이 학령기 아동과 학생들이 통일교육 내용과 관련, 기성세대의 움직임을 자연스럽게 접할 수 있다는 점과 세대간에 발생할 수 있는 사고체계의 차이를 감지하는 기회를 갖는다는 점에서 효과적이다.

2. 통일교육 실시방향 재편

○ 학습방법의 개선

이미 언급한대로 효과적인 통일교육은 남북한 각 사회의 문화적 특수성을 이해시키는데 초점을 두는 것이다. 특히 오랜동안 지속되어 온 남북간 이념중심의 경쟁으로 말미암아 남한 사회에서는 북한에 관한 사실교육을 소홀히 하여 왔다. 따라서 향후 통일교육을 위한 학습방법의 개편방향은 기본적으로 북한에 대한 이해의 비중을 늘리는 것이다. 이에 따라 교육 내용에는 북한 주민의 생활상, 언어, 전통, 기타 사회문화적 배경 등을 소개하는 교육이 포함되어야 할 것이다. 동시에 남한사회에 대한 긍정적 이해를 촉구할 수 있는 열린 교육도 함께 고려되어야 한다.

한편 통일교육을 담당하는 교사는 신문이나 잡지에 수록되어 있는 내용, TV 프로그램 등을 보조교재로 사용함으로써 교육의 현실감을 높이는 것이 필요하다. 종래 남북한 양지역이 상호 교류를 단절하여 왔으므로 지역특성의 차이정도를 모르는 주민들에게는 보조교재의 존재가 북한이해를 제고하는데 실질적인 도움이 되기 때문이다.

○ 교육담당 교사(상담원)의 훈련 활성화

남한주민 뿐만 아니라 향후 북한 주민까지도 대상으로 하는 통일교육은 문화적 고립자나 문화적 배척자와 같은 인성유형의 출현을 소홀히 할 수 없다. 이러한 유형의 개인을 문화적 상호주의자의 입장을 가지도록 하는데

에는 전문가의 도움이 필요하게 된다. 또한 통일교육은 이념교육만이 아니라 통일과정과 이후의 사회에서 발생하게 될 다양한 분야의 문제(재산문제, 결혼문제, 직업문제 등)를 다루게 된다. 따라서 통일교육을 담당할 교사나 상담원의 수요가 여러 분야에 걸쳐 크게 증대될 것으로 예상된다.

이에 대비하여 통일교육 담당요원을 확보·훈련해야 하는 문제가 새로운 통일교육의 실시와 연결된다. 담당교사와 상담요원에게는 남한 사회를 충분히 이해하고 북한 사회를 잘 알 수 있도록 체계적인 학습이 필요하다. 학습효과 제고와 상담요원 활용을 위해서 자격증을 수여하는 프로그램을 개발·발전시키는 것도 하나의 방법일 수 있다.

3. 교육내용의 재개편

○ 생활교육 실시

생활교육은 주민이 접촉하고 있는 문화 아래서 통일과정이나 통일후의 사회문화적 변화과정을 통하여 경험하게 될 현실적이고 실질적인 내용을 중심으로 구성되어야 한다. 일상생활을 영위하는 주민이 경험하는 내용으로는 도로, 건물의 이름 등과 같은 물리적 환경에 관한 것부터 사회적 규칙, 가치, 신념, 역할 등에 이르기까지 다양하다.³⁰⁾ 생활교육의 내용도 이러한 일상의 경험을 바탕으로 하여 작게는 개인의 언어사용, 개인의 심리적 요인에서부터 크게는 한국인의 관습과 습관을 포함하는 것으로 구성되어야 한다.

통일교육 차원에서 구체적으로 고려할 수 있는 생활교육 사례의 하나는 지역구분을 제거하는 내용이다. 남과 북, 혹은 충청 영·호남의 지역구분을 부정하고, 보다 세분화된 개인의 '출신지'에 대한 자긍심을 심어주는 교육이 하나의 생활교육이 된다. 지역적 특성을 살린 교육행사로는 각 지방의 음식소개, 전래동화소개, 지역인사 초청강연 등을 개최할 수 있다. 또한 생활교육의 수단으로는 대중언론과 TV매체(연속극이나 오락프로그램 등)의

30) Triandis 외(1980), Batancourt & Lopez의 논문에서 재인용, 1979, p. 630.

효과적인 활용도 고려할 수 있다.

○지역사회의 인적/물적자원 활용

도시에 사는 주민과 지방에 사는 주민은 통일교육에 관해 사회문화적으로 경험하는 내용이 다르므로 통일과정이나 통일후의 사회에서 각 지역사회가 맡는 역할도 달라야 한다. 따라서 지역사회의 고유한 자원을 활용하여 통일교육을 실시하여야 하는 바, 지역사회가 가진 인적자원(통일관련 업무 종사자, 연장자 등)을 이용하여 통일교육강좌를 개최하거나, 북한 품물 소개행사, 북한 물품 바자회 등을 통하여 물적자원을 동원할 수 있어야 한다. 지역적 특성을 살린 통일교육의 제공으로 지역주민은 제각기 통일교육내용이 자신의 주변 이야기라는 사고 속에 실제적이고 현실적인 감각을 가질 수 있게 된다.

○통일교육 프로그램의 종합적 구성

통일교육 프로그램은 생활교육의 현실성을 반영하여 종합적으로 구성되어야 한다. 종합적 프로그램 개발은 특정영역의 사람들만으로는 효과를 기대하기 어려우므로, 다수의 관련영역 전문가들을 공동으로 참여시켜야 한다. 여러 분야를 망라하는 다원적 연구팀에 의해서만 생활교육을 강조하는 종합적 프로그램이 만들어질 수 있기 때문이다. 한편 프로그램에는 통일교육의 현실성이 반영되어야 하는 바, 이를 위해서는 연구팀 구성원 내의 상호 협력이 강조되어야 할 것이다.

V. 결 론

기존의 통일교육은 이념과 체제능력을 대상으로 하여 남북한간 차이를 강조하는 비교중심적 교육이었다. 통일교육을 통해 지향하는 목표는 정치제도적 통일이었으며, 정부 중심적인 통일교육이 이루어졌다. 교육담당자

들은 정부의 통일정책에 충실한 지식전달자에 머물렀으며, 피교육자들은 수동적인 자세에서 통일교육을 수용하였다. 이러한 교육과정은 남한체제의 우월성을 홍보하고, 사회내부적으로 대북한 경쟁에 유리한 여론기반을 조성하는데 초점이 있었다.

그러나 탈이념 시대에 들어서 우리사회는 전쟁을 피하고, 평화적인 방법으로 통일을 달성한다는 논리를 전제로 하게 되었다. 따라서 현 시점에서 통일교육은 평화통일의 정당성을 강조하고 남북한 사회·문화 동질화를 통한 통일을 추구하는 것이어야 한다.³¹⁾

여기서 두 문화의 접촉과 상호변화를 바탕으로 하는 문화이입의 논리가 정당성을 갖는다. 새로운 통일교육환경에서 강조되는 점은 남한 주민이 사회·문화 접촉에서 발생하는 문제들에 대해 확산적 사고를 통해 긍정적으로 대처할 수 있어야 한다는 것이다. 또한 문화이입의 논리에 따른 통일교육의 방향은 남한 주민이 통일교육의 주체라는 사고를 형성하여 통일과정에서 발생하는 갈등을 스스로 해결하도록 하는 능동적 자세를 갖게 만드는 것이다.

이러한 당위적 목적을 달성하기 위해 통일교육은 새로운 패러다임을 요구하게 된다. 통일교육 환경 변화에 따른 새로운 패러다임 변화방향은 교육주체와 관련, 정부중심적 교육으로 부터 정부-학교-시민단체들의 협력교육으로 변화되어야 한다. 또한 교육효과를 증대시키기 위하여 학교나 시민기관들의 자율성을 제고해야 한다.

한편 통일교육은 문화보편적 비교교육이 아니라 각각의 사회를 속성대로 이해하는 문화특수성 강조교육이 선호되어야 한다. 이는 남북한 사회의 차이를 강조하기 보다는 양지역 사회의 특수성을 이해하는 교육이어야 한다는 것이다.

이러한 교육방향에 따라 교육의 내용도 달라져야 하는 바, 이념교육은 생활교육으로 대체되어야 할 것이다. 과목·분야별 구분이 이루어지는 기존

31) 현 정부의 「민족공동체 통일방안」을 살펴 보더라도, 사회문화적 동질화를 통한 남북한 합의방식은 정치제도적 통일의 전단계가 된다.

의 정치이념적 교육보다는 다양한 생활내용을 전교과에 고루 분배하는 총체적 교육이 요구되는데, 이는 통일교육을 통일환경 변화에 따라 탈이념적이고 실리적인 방향으로 개선해 나가는데 유리하기 때문이다.

초·중등학교 통일교육의 내용과 통일과정에서의 심리적 문제

최 은 수*

◁ 목 차 ▷	
I. 서 론	IV. 통일사회에의 적응을 위한 교육적 과제
II. 남북한 학교 교육과정과 통일 교육 내용	V. 결 론
III. 통일과정에서의 심리적 문제	

I. 서 론

남북이 분단된 후 냉전체제속의 상이한 이데올로기 하에서 우리 민족은 서로 반목하고 대립되는 분열 상황 속에서 반세기가 흘렀다. 그 동안 남한의 경우 반공주의, 반사회주의, 유교주의 등의 이데올로기로, 북한은 마르크스-레닌주의, 혁명전통사상과 반제국주의, 반자본주의, 김일성 주체사상이 일종의 ‘제도화된 사고구조(institutionalized thought structure)’로 자리잡아 왔다.¹⁾

* 숭실대학교 인문대 교수

그러나 그 가운데서도 우리 민족에게 있어서 부정할 수 없는 최대의 염원은 ‘통일’이었다.

오늘날 국제사회는 냉전 시대에서 화해·협력의 시대로 변화되어 가고 있으며, 이러한 국제적 현상은 한반도의 통일 환경에도 직·간접적 영향을 미치고 있다. 지금까지 대결상태 속에 있던 남북은 유엔 동시 가입, 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 채택 등을 통해 정치·군사적 긴장감이 크게 완화되었다. 현재 공식적인 남북간의 대화는 거의 중단된 상태로 있으나 이제 남북은 적대관계를 지양하고 동반자 관계를 수립하고자 하는 시기를 맞고 있다. 오랫동안 남북간에 가로 놓여 있던 통일의 장애요인들이 하나 둘씩 제거되면서 통일의 가능성이 한층 높아지고 있는 것이다. 따라서, 통일은 이제 단순한 염원일 뿐만 아니라 우리의 민족 공동체 회복을 위해 기필코 해결해야 할 ‘현실문제’가 되었다.

그런데 진정한 남북통일은 정치체제와 지역의 통합만을 의미하는 것이 아니다. 정치적 통일을 통해 형식적인 통일은 이루어질 수 있으나 민족의 동질성을 회복하고, 민족 공동체를 형성할 수 있어야 진정한 의미에서의 통일이 완성된다고 말할 수 있기 때문이다.

동서독의 통일과정에서 우리가 간과할 수 없는 중요한 사실은 통일에 대비한 그들의 교육적 노력과 준비성이다. 자라나는 청소년들에게 이데올로기적 대립 개념에서 탈피하여 독일 민족의 단일성에 대한 자각 의식을 갖게 하고 통일된 독일에서의 삶에 적응할 수 있도록 시행된 서독의 민주시민교육이 오늘날 독일 통일의 원동력이었다고 해도 과언이 아니다.

통일교육은 통일이라는 당위적 과제 해결에 있어서 국민적 합의와 공감대를 형성함과 동시에 북한 주민에 대한 이해를 촉진시킴으로써 민족공동체 의식을 고양하여 통일과정과 통일 후에 따르게 될 갈등과 혼란 요소를 사전에 방지할 수 있도록 해야 한다. 이에 부응하여 교육부에서도 「우리 민족의 한결같은 염원인 평화통일을 앞당겨 실현하고 나아가 통일된 국가

1) 최은수, “통일교육의 현황과 과제,” 「도산학술논총」, 제5집, 도산아카데미연구원, 1996, pp. 94~95.

에서 행복한 삶을 이룩하기 위한 바람직한 가치관과 태도를 국민 모두에게 심어주기 위한 교육으로서의 통일교육」을 제6차 교육과정에 적극적으로 반영하고, 각급 단계의 학교교육에서 추구되고 강조되어야 할 통일교육의 목표와 내용 및 방법을 지침서에 담아 제시하고 있다. 이제 통일교육을 통해 북한을 올바르게 이해하고, 통일을 대비해 지금까지 너무나 현격한 차이를 나타내고 있던 남북한의 교육수행 체제를 통합하는 작업을 추진해야 한다.

하지만, 우리의 학교 통일교육은 그 동안 민족의 동질성 회복보다는 이질성을 조장하는 교육에 치중해 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러데 실제적으로 통일을 준비하는 교육 체제에서 학교교육이 차지하는 비중은 대단히 크다. 그것은 학교교육이 자라나는 청소년들에게 민족 내부의 화합과 동질성을 확보하고 진정한 통일의식을 고취함에 있어서 매우 중요한 역할을 하기 때문이다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 초·중·고등학교를 중심으로 하여 학교 통일교육의 현황을 분석하고 다가올 통일사회에의 적응을 위한 통일교육의 과제를 제시하고자 한다. 특히, 이 글의 내용은 학생들에 대한 통일교육에서 북한의 이미지를 어떻게 다루어야 할 것인지, 그리고 북한 주민을 받아들일 심성을 어떻게 형성해야 할 것인지에 초점을 맞추고자 한다. 이러한 연구 목적을 위하여 이 글은 다음과 같이 전개가 된다. 우선 첫째로 학교 통일교육이 지향해야 하는 민족동질성 회복과 통일지향적 성격의 가능성과 한계성을 확인하는 절차로서 일종의 ‘하드웨어’적인 측면에서의 남북한 학교 교육과정을 상호 비교 분석하고, 아울러 남한의 초·중고 학교에서 이루어지고 있는 통일교육의 내용을 현행 〈초·중·고 교육과정〉을 바탕으로 살펴 보겠다. 둘째, 일종의 ‘소프트웨어’적인 측면에서 북한의 이미지 구상과 북한주민에 대한 심성을 형성하는 문제에 대하여 교육적 대안에 중점을 두고, 통일과정에서의 심리적 문제, 특히 남북한의 이질성과 동질성 문제, 청소년의 통일의식 문제, 북한사회 및 주민에 대한 이미지 제고 등에 관하여 기술하도록 하겠다. 세번째는 이러한 하드웨어적인 측면과 소프트웨어적인 측면에서의 분석을 바탕으로 다가오는 통일사회에의 효과적인 적응을 위한

교육적 과제를 제시하도록 한다. 마지막으로 이 논문의 내용을 요약함으로써 결론으로 삼았다.

II. 남북한 학교 교육과정과 통일교육 내용

통일교육은 학습자로 하여금 북한체제를 객관적으로 이해하고 통일에 대한 긍정적인 태도를 갖출 수 있도록 하는 한편, 자유 민주주의에 대한 확고한 신념과 생활태도를 갖게 하고 민족공동체 형성을 위한 가치관과 능력을 기르는데 목적을 두어야 한다. 또한 분단 현실에 대한 올바른 이해와 인식을 갖게 하여 장차 통일에 대한 논의와 결정에서 책임 있는 민족 성원으로서 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

그러므로 통일교육을 통해 통일에 대한 합리적인 태도와 통일문제에 대한 적극적인 참여기능을 배양하고 민족공동체 의식을 고양하여 통일을 앞당김과 동시에 통일 이후에 나타나게 될 문화지체 현상을 최소화하여, 단순한 지리상의 통일이 아닌 참다운 통일을 이룩함으로써 한민족공동체의 안녕과 번영을 모색하여야 한다.

그럼에도 불구하고 지금까지 실시되어온 통일교육은 비록 교과서 내용은 전향적으로 바뀌었으나 실제 학교교실의 현장에서는 국가안보 교육, 국민정신 교육, 반공정신 교육, 승공 교육 등으로 일관해 온 것이 사실이다. 이는 엄밀한 의미에서 수세적 성격을 띤 안보 논리의 차원이었다고 할 수 있다. 그러나, 이제부터의 학교 통일교육은 명실공히 민족동질성 회복과 통일문화의 창조에 이바지 할 수 있는 인간상의 육성에 목표를 두고 통일지향적 성격의 교육이 되어야만 한다.

이러한 관점에서 남·북한 학교교육과정을 비교해 보고 학교교육 내용상의 통일교육 현황을 살펴보고자 한다.

1. 남북한 학교 교육과정 비교

남북한은 공통적으로 의무교육을 중시하고 있는데 초등교육 단계부터 시작하여 점차적으로 중등교육까지 무상 의무교육을 확대하는 경향을 보이고 있다. 남한의 경우에는 의무교육 기간을 6년(일부는 중학교 단계인 9년)까지로 규정하고 있으나 완전 무상 의무교육이라고 볼 수는 없다. 그런데 북한은 국가가 의무교육의 조직·집행과정을 직접 관장하여 1년 동안의 학교전 의무교육을 포함하여 모든 학생들에게 전반적으로 11년간의 의무교육을 무상으로 실시하고 있다.

남북한 초등교육의 교육과정은 <표 1>에 나타난 바와 같다.

<표 1> 남북한 초등교육 교육과정 편제 비교

남			북		
교 과	총시수	%	교 과	총시수	%
국 어	850	21.0	국 어	1,068	30.9
산 수	612	15.1	수 학	982	28.4
자 연	510	12.6	자 연	148	4.2
체 육	406	10.0	체 육	456	13.1
음 악	272	6.7	음 악	304	8.7
미 술	272	6.7	도화 공작	304	8.7
도 덕	136	3.4	경애하는 수령 김	78	2.5
사 회	476	11.8	일성 원수님 어린		
실 과	136	3.4	시절		
특별 활동	238	5.9	친애하는 지도자	78	2.5
학교재량시간	136	3.4	김정일 동지 어린		
			시절		
			공산주의도덕	152	4.3
	4,046	100.0		3,570	100.0

주 : 1) 남한의 편제는 제6차 교육과정에 따른 것으로 3~6학년을 대상으로 함.
 2) 북한의 편제는 1994년에 시행하고 있는 교육과정으로 인민학교 1~4학년을 대상으로 함.

위의 <표 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 남북한 교과목 상의 차이를 보면 남한의 사회과가 북한에는 개설되지 않고 있다는 점과, 북한의 경우 김일성과 김정일의 우상화 교육이 교육과정에서 정식으로 자리잡고 있다는 점이다. 북한이 정치사상교양을 대단히 높은 비중으로 강조하면서도 이와 같이 사회과를 의도적으로 배제하는 이유는 사회과가 의도하는 목표, 즉 사회적 사실과 현상을 올바르게 이해하고 이를 비교 분석할 수 있는 능력의 배양을 북한 사회가 원하지 않고 있다는 데에서 찾아야 할 것으로 보인다.

또한 북한에는 ‘공산주의 도덕’ 과목이 부활함으로 인하여 소위 ‘우리식 사회주의’ 교육이 재강화되고 있음을 암시하여 주고 있다. 김일성 부자 관련 교과에서 정치사상교육에 관한 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 공산주의 도덕 과목에서도 이러한 내용을 담고 있는 점을 감안한다면 공산주의 도덕 교과는 김일성 부자 교과와 상호 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다.²⁾

다음의 <표 2>는 남북한 중등학교 교육과정을 비교한 것이다.

<표 2>에서 제시된 바와 같이 남북한의 큰 차이점은 개설 교과목의 차이이다. 북한은 총 24개 교과 중 김일성 부자 관련 과목이 4개 설치되어 있으며 전반적으로 교과 선택의 폭이 제한되어 있다. 고등중학교 과정에서도 북한은 김일성 교과와 김정일 교과를 두고 있을 뿐만 아니라 이를 한 단계 높여서 각각 혁명 활동과 혁명 역사로 세분화하고 있어서 김일성 일가에 대한 우상화 교육에 큰 노력을 기울이고 있음을 보여주고 있다. 교과별 비중에 있어서는 몇 개 과목에서 남북한 사이에 차이를 보이고 있는데, 남한이 (특히 고등학교 단계에서) 국어와 외국어에 큰 비중을 두는 반면, 북한은 상대적으로 수학과 과학에 매우 큰 비중을 두고 있다.

위에서 초·중등학교 교육과정을 비교 분석해 본 대로, 남북한의 학생들은 비정치적 및 비사상적 교과과정에서는 공통적인 부분이 많으나, 정치사상 교육의 측면에서는 매우 상이하고도 이질적인 교육을 받아오고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 점은 학생들을 상대로 두 사회 상호간의 이머

2) 서울교육대학교 교육과정 연구위원회, 「남북한 교육과정 및 교과서 비교분석 모형 개발 연구」(서울교육대학교, 1995), p. 79.

〈표 2〉 남북한 중등학교 교육과정 편제 비교

북			한			북			한		
중 학교			고등학교 인문·사회과정			교 과			총시수 %		
교 과	총시수	%	교 과	총단위수	%	교 과	총시수	%	교 과	총시수	%
도 덕	204	5.9	윤 리	6	3.0	위대한 수령 김일성 원수님 혁명활동	150	2.2	위대한 수령 김일성 원수님 혁명역사	195	2.9
						친애하는 지도자 김정 일 동지 혁명활동	112	1.7	친애하는 지도자 김정 일 동지 혁명역사	110	1.6
						현행 당 정책	102	1.5			
국 어	476	13.7	국 어	28	14.0	국어문학	769	11.0			
			국 사	6	3.0	역 사	280	4.2			
사 회	374	10.8	사 회	22	11.0	지 리	344	5.1			
수 학	408	11.8	수 학	18	9.0	수 학	1,283	19.0			
과 학	406	11.7	과 학	18	9.0	물리, 화학, 생물	1,340	19.9			
체 육	306	8.8	체 육	14	7.0	체 육	309	4.6			
음 악	136-204	3.9-5.9	음 악	4	2.0	음 악	143	2.1			
미 술	136-204	3.9-5.9	미 술	4	2.0	미 술	76	1.1			
한 문	136	3.9	한 문	8	4.0	한 문	251	3.7			
외국어	408	11.8	외국어	30	15.0	외국어	591	8.8			
실업, 가	306	8.8	교 련	12	6.0	여학생실습(여)	210	3.1			
정	136	3.9	실업, 가정	16	8.0	기계조작실습(남)	197	2.9			
가 정	170	4.9	교양선택	2	1.0	실 습	220	3.3			
기술산업	102-204	2.9-5.9	특별활동	12	6.0	제 도	60	0.9			
자유선택	102-204	2.9-5.9									
(한문, 컴 퓨터, 기 타) 특별 활동											
	3,468	100.0		200	100.0		(여) 6,545 (남) 6,532	100.0			

주 : 1) 중학교는 제6차 교육과정을, 고등학교는 제5차 교육과정을 대상으로 함. 이는 고등학교의 경우 제6차 교육과정에서는 과목별 단위수가 지정되어 있지 않기 때문이다.

2) 북한의 편제는 1986년에 공포한 편제임.

지를 형성하는 데에 있어서, 그리고 통일과업을 수행해 나가는 데에 있어서 긍정적인 면보다는 부정적인 면으로, 가능성 보다는 한계성을 부각하는 요소로 작용할 것으로 여겨진다.

2. 학교교육 내용상의 통일교육 현황

통일교육은 남북한의 평화적 통일에 기여할 수 있는 개개인의 능력을 배양하고, 통일과정에서 발생하는 문제를 해결하고 난관을 극복할 수 있는 체제역량을 강화해야 한다. 그리고 그런 바탕 위에서 남북한의 이질성 극복과 동질성 회복을 통한 민족공동체의 실현을 촉진하는 통일문화를 창조해야 하며, 남북한이 단계적인 통합과정을 거치면서 표출될 갈등과 마찰을 해소하는 체제융합 기능까지도 할 수 있는 교육이 되어야 할 것이다.³⁾

현재 통일교육은 주로 가치관, 태도 등의 정의적 특성에 강조점을 두고 도덕과와 윤리과를 중심으로 구성되어 있으며, 이외에 국어과, 사회과에서는 통일관련 부분이 대단히 미미하게 반영되고 있을 뿐이다.

제6차 초·중·고교 도덕/윤리과 교육과정에서 통일교육은 두 가지 차원에서 지도 방향이 제시되고 있다. 첫째는 내용 차원으로서 ‘북한의 현실과 남북한의 비교,’ ‘통일과정의 이해,’ ‘통일 상황 전망,’ ‘통일 사회에의 적응’을 포함하고 있다. 둘째는 통일교육을 통해 길러야 할 성향의 차원에서 지식, 가치 판단 능력 등의 인지적 요소와 ‘통일의 의지,’ ‘통일 준비,’ ‘통일 이후 대비’와 같은 정의적 태도 및 통일을 실현시키려는 실천 동기 등이 포함되어 있다.

이러한 목표 하에 실시되고 있는 학교 통일교육의 현황을 알아보기 위해 현재 학교 통일교육을 위해 사용되고 있는 바른 생활, 도덕, 윤리 교과서의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

3) 한만길, “학교통일교육의 사회과학적 접근 모색,” 「통일문제연구」, 제6권 2호, 1994, pp. 164~187.

가. 초등학교 통일교육 내용

초등학교의 도덕과 통일교육의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2학년에서는 국가와 민족을 사랑하는 마음을 가지고 통일의지를 다지게 한다. 3학년에서는 국가, 민족 생활에 필요한 기본적인 규범들의 의미와 중요성을 이해하게 하며, 나라와 민족을 사랑하는 마음으로 분단 극복의 의지를 가지게 한다. 4학년에서는 국가와 민족의 일원으로서 자신의 생활태도를 가다듬고, 국가 발전에 공헌하려는 자세를 가지게 한다. 5학년에서는 국가, 민족 생활에 필요한 여러 규범들 간의 관련성을 파악하게 하여, 이를 바탕으로 평화통일과 국제 우호를 위해 노력하는 자세를 가지게 한다. 6학년에서는 민족의 일원으로서 긍지와 사명감을 가지고 다가올 통일에 대비하여 세계 평화와 인류 공영에 이바지하는 태도를 가지게 한다.

이에 대한 자세한 내용은 다음과 같다.

[2학년 1학기 바른 생활] 통일의 길 : 통일의 필요성; 통일에 대한 염원

[2학년 1학기 생활의 길잡이] 북한에 사는 친구들 : 북한 어린이들의 생활; 북한에 대한 관심과 통일 염원 갖기

[3학년 1학기 도덕] 한 겨레 한 나라 : 현충일; 우리 나라 땅; 우리는 왜 통일을 해야 할까요

[4학년 1학기 도덕] 겨레의 소망 : 통일이 이루어져야 하는 까닭 알기와 분단으로 인한 피해를 인식하고 통일의지 기르기; 통일 조국의 미래 모습에 대한 글을 통해 조국의 미래상을 그려봄과 동시에 통일의지 기르기

[5학년 도덕] 평화통일을 위하여 : 통일은 반드시 평화적인 방법에 의해 이루어져야 함을 알기; 비평화적인 방법으로 통일을 이루었을 때 나타나는 결과를 예측해 보고 평화 통일의 필요성 살펴보기; 평화 통일을 이루기 위한 과정을 이해하고 통일의지 다지기; 평화 통일을 이루기 위한 노력들과 우리가 평화통일을 위해 할 수 있는 일 찾아보기; 북한이 우리 민족의 평화통일에 방해가 되는 행동을 했던 사례 알아보기

[6학년 도덕] 통일을 이루기 위한 노력 : 통일의 필요성과 통일을 위한

노력에 대하여 알아보기; 등산과 통일을 위한 노력의 유사성을 살펴봄으로써 통일의 길에 대해 알아보기; 민족공동체 통일 방안을 알아보기; 통일이 되었을 때를 상정하여 서로 간의 이해와 조화를 이루려는 노력을 알아 보기; 통일의 필요성에 대해 구체적 사례를 통해 알아보기

위에서 살펴 본 대로 초등학교 통일교육 내용은 ‘통일을 위한 노력’에 비중을 크게 두고 있는 것을 볼 수 있다. ‘통일을 위한 노력’은 2학년부터 6학년에 이르기까지 비교적 많은 분량으로 다루어지고 있다. ‘북한 현실 이해 및 남북한 비교’의 내용과 관련하여 ‘민족의 동질성 인식’은 2학년 1학기에서 다루고 있다.

나. 중학교 통일교육 내용

중학교 1학년 도덕의 내용체계에서 국가·민족 생활 영역은 올바른 애국 애족의 자세를, 2학년에서는 민족 분단의 원인과 배경, 북한의 현실, 통일을 위한 남북한의 노력과 문제점을, 3학년에서는 민족공동체의 변영, 통일 국가의 실현, 세계 속의 한국인 등을 다룬다. 좀더 자세한 내용은 다음과 같다.

[중 1 도덕] 나라의 중요성과 나라발전 - 통일의 전망에 대해 논의한다.

[중 2 도덕] 민족통일 문제와 북한의 현실 - 민족 분단의 원인과 과정, 북한의 현실, 남북한의 통일정책을 제시한다. 우리 민족은 남북으로 분단된 채 서로 다른 정치체제 속에서 살아오고 있지만, 반드시 공존 공영해야 할 동포임에 틀림없다라는 문제를 제기한다. 이런 문제들을 해결하는 과정에서, 우리는 민족 분단의 비극과 북한의 현실을 올바르게 파악하고, 자주적인 평화통일의 신념을 굳게 다질 수 있을 것이다.

[중 3 도덕] 국제 질서가 어느 때보다도 복잡하고, 급속히 변화하고 있는 현실 속에서 남북 분단을 어떻게 극복하고 시대적 변화에 능동적으로 대처할 것인가가 큰 과제이다. 이에 민족공동체에 대한 올바른 시각을 가지고, 민족공동체의 완성을 위해 어떤 노력을 해야 하는지 알아야 한다. 또한 통일 국가의 실현과 세계 속의 한국인 상을 형성하기 위한 우리의 자

세를 살펴본다.

이상에서 보는 대로, 중학교 통일교육의 내용은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 분단 이후 계속되어 온 남북한 상호간의 불신과 적대감을 해소하고 신뢰를 회복하여 통일의 문제를 진지하게 다룰 수 있는 민족공동체 의식의 고양에 중점을 두고 있다. 둘째, 통일 문제와 관련된 역사적 사실을 객관적으로 인식하게 하며, 한반도의 통일 문제를 둘러싼 국내외적인 상황들과 조건들에 대한 이해를 높이도록 하였다. 셋째, 통일 이후의 전망에 대해서도 통일국가의 미래상을 조망함으로써 통일에 대한 설득적인 논리를 강조하고 있다.

다. 고등학교 통일교육 내용

고등학교 교육과정 중 윤리과목의 내용체계에서 통일과제 영역은 우리나라의 통일 문제, 민족 통일의 조건, 통일 이후의 전망 등을 다룬다.

[고등학교 윤리] 우리나라의 통일 문제, 민족 통일의 조건, 통일 이후의 전망 등이 제시된다. 지난 반세기 동안 지속된 남북 단절에서 비롯된 민족적 장벽을 허물고 통일을 이루어야 할 시점에 와 있음을 인식하고, 통일의 과제 달성을 위하여 학생들로 하여금 국토와 민족이 분단된 이유와 배경, 통일의 당위성과 그 의미를 알도록 한다. 그리고 우리의 통일 정책과 통일을 위해 우리가 노력해야 할 문제도 생각하도록 한다. 동시에 통일에 대해서 북한이 내세우고 있는 주장에서부터 통일 장애요인과 한반도를 둘러싸고 있는 정세에 대해서도 상세히 알 필요가 있다. 그리고 통일 국가를 실현하기 위한 조건과 예상된 통일의 과정, 통일 국가의 미래상과 통일 과제 및 앞으로의 전망에 대해 살펴본다.

고등학교 윤리 교과서에는 ‘남북한 현실’ 내용이 거의 다루어지지 않고 있다. 북한 사회가 변화되고 있는 현실을 보다 직시할 필요가 있고, 고등학교 학생 수준에서 북한 사회의 실상을 통해 앞으로 통일을 추진해 가는 과정과 통일 이후의 문제점들이 무엇인가를 생각하게 하고, 이에 대한 대비책을 찾아보도록 하는 등의 노력을 기울이게 할 필요가 있다.

이와 같은 통일교육의 내용 체계는 현 시점에서 통일교육의 상황 및 여건의 변화와 관련지어 볼 때 다음과 같은 점에서 수정·보완할 필요가 있다. 첫째, 북한을 비판하기 위한 남·북한 체제 비교나 분단의 현실 파악이 아니라, 민족동질성 회복을 위한 '북한 현실의 이해'가 절실히 요청된다. 북한 현실에 대한 이해는 북한의 어린이나 청소년, 주민들의 생활 등을 포함한 정치, 경제, 사회, 문화적 현실과 같은 내용으로서 학생들로 하여금 통일의 상대방을 좀더 잘 이해할 수 있도록 할 뿐만 아니라 건전한 통일문화를 형성하는데 도움을 줄 수 있기 때문에 매우 중요하다고 여겨진다. 둘째, 통일의 준비라는 영역은 그 개념이 매우 불분명하다. 따라서 보다 명료한 의미를 드러낼 수 있는 영역의 설정이 요청된다. 셋째, 통일 이후에 대비하여 사회 통합 문제의 영역을 보충해야 한다.

따라서 이러한 단원의 학습을 통해 기대되는 학교 통일교육의 목적은 학생들로 하여금 남북한의 현실, 통일의 과정, 통일 상황에 관하여 올바른 지식과 합리적인 판단력을 습득하도록 하며, 통일을 준비하는 동시에 통일 이후를 대비하는 바람직한 태도를 형성함으로써 보다 발전적인 민족공동체를 건설하는데 기여하도록 지도하는 것이다. 그러므로 민족공동체의 구성원으로서 자주적, 평화적, 민주적 통일을 위하여 우리가 해야 할 일을 이해하고 실천할 수 있도록 해야한다.

III. 통일과정에서의 심리적 문제

통일이란 정치제도나 경제체제와 같은 외형상의 문제만이 아니라 사람과 사람사이의 통일을 의미하므로 우리들이 통일을 논의하는 과정에서 심리·정서적인 면에서의 통일에 대하여 충분히 준비하여야만 한다. 독일의 경우, 통일 후 동독 사람들은 스스로를 독일의 2류 시민으로 인식하고 서독 사람에 대한 심한 열등감을 갖고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 민족동질성 회복을 통한 민족간의 일체감을 갖는 일이 통일을 대비한 우선 과제라 여

겨진다. 따라서, 무엇보다도 심리·정서적인 면에서 통일을 저해하는 요인을 제거함이 진정한 통일을 촉진시키는 일일 것이다.

오수성의 연구에서는 심리학적으로 주목되는 통일의 저해요인으로서 적색 콤플렉스(red complex)를 들고 있다.⁴⁾ 한국 전쟁의 전후 세대 모두에게 빨갱이라는 개념은 하나의 콤플렉스로 작용했다. 우리 나라의 역대 통치자들은 북한 또는 북한 사람들을 희생양으로 상정하여 한국 전쟁의 아픈 상처를 가진 남한 사람들에게 적색 콤플렉스를 조장함으로써 반공 이데올로기를 창출하여 통합의 기제로 사용했다.

개인의 입장에서 보면 희생양을 통해 좌절과 갈등의 돌파구를 찾고 정서적 긴장을 해소할 수 있다. 개인의 무의식에 적색 콤플렉스가 잠재되어 있어 사람들은 희생양에 대해 내적 적개심을 투사하여 정서적 균형을 얻게 된다. 이것이 오랜 세월 지속되면서 또는 반공교육을 받게 되면서 하나의 콤플렉스로 작용하여 집단 무의식의 내용을 이루었다는 가정도 해 볼 수 있다.

이러한 심리·정서적인 면에서의 갈등을 극복하고 민족의 동질성을 회복함으로써, 북한에 대한 이미지를 제고하고 통일 이후 북한주민을 감당할 수 있는 심성을 형성하기 위한 사전 준비로서의 통일교육이 필요하다. 이를 위해 통일과정에서의 논의되어야 할 심리적 문제로서 남·북한의 이질성과 동질성, 청소년의 통일의식, 그리고 북한 사회·주민에 대한 이미지 제고 등에 관하여 살펴보도록 하겠다.

1. 남북한의 이질성과 동질성 문제

남북이 분단된 후 그 동안 우리는 북한을 같은 동족으로 이해하고 협력해야 할 대상으로 인식하기보다는 멸공교육, 반공교육을 통해 적대시하고 부정적인 시각을 갖도록 교육받아 왔다. 이러한 교육은 민족 분단의 실제

4) 오수성, “적색공포의 본질과 심리적 작용,” 「남북의 장벽을 넘어서—통일과 심리적 화합」 한국심리학회 1993년 통일문제 학술 심포지움, 1993, pp. 81~90.

를 정확히 파악함으로써 극복의 길을 모색케 하는 교육이 아니라, 분단체제의 종속물로서 분단의 양편에서 이를 합리화함으로써 현실적으로 서로를 부정하고 민족의 이질화를 더욱 심화시키는 방편이 되고 말았다.

공산주의를 무조건 미워하고 반대하도록 가르친 획일적인 반공교육의 분위기 속에서 결국 ‘흑백론적 가치관’이 자라게 된 것이다. 한편 남북한은 그 동안 전혀 다른 정치, 경제, 사회 문화체제를 유지하면서 고유의 교육 제도를 발전시켜 왔으므로 교육의 목적, 내용 및 방법에 있어서 상이할 수밖에 없었다. 더구나 우리는 북한에 대한 사실 정보가 차단되었던 상태이므로 북한을 같은 민족으로 이해하기에는 많은 어려움이 있었다.

따라서 남북간의 이질성은 각 분야에서 드러나고 있다. 현실적으로 남북의 교육에는 이질적인 요소가 대단히 많다. 이러한 이질성이 동질성을 회복하는데 장애가 될 뿐만 아니라, 앞으로 민족공동체를 형성하는데 걸림돌이 될 것임에 틀림없다. 그러므로 우리가 하나의 민족공동체를 형성하고 통일의 길을 추구하려면 상호간의 이질성을 해소하고 동질성을 넓혀 나가는 일이 중요한 과제가 될 것이다.

민족동질성을 회복한다는 말은 민족의 동질적인 요소를 발견해 이를 바탕으로 같은 민족으로서 공동체를 형성하는데 촉매제로 승화시키고자 하는 것인데, 이는 남북한의 통일을 이루는 기반인 동시에 민족공동체를 형성하는 기본적인 조건이라 할 수 있다. 따라서 동질성을 회복할 수 있는 작은 단서라도 포착해 이를 보완하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.⁵⁾

남북간의 이질화를 극복하고 동질성을 찾기 위한 통일교육의 방향으로는 무엇보다도 민족동질성의 발굴을 위한 노력이 필요하다. 남북은 이데올로기의 차이 이전에 하나의 민족임을 인식해야 한다. 따라서, 기본적으로 이질성보다 동질성이 더 많다고 보아야 한다. 남과 북이 하나의 언어로 의사소통이 가능하고, 민족의 오랜 전통 속에서 민족 내부의 문화와 관습의 동질성을 찾을 수 있을 것이다. 현재의 생활 내에서도 생활방식, 교육 중시의 가치관, 가족주의의 생활 등의 동질성이 있다. 우리는 민족의 역사와

5) 한만길, “통일시대를 대비하는 우리 교육의 방향과 과제,” 도산아카데미 제2회 통일 교육 세미나 자료, 1996, p. 29.

문화에 대한 연구를 통하여 동질성을 찾으려는 노력을 계속해야 한다. 만일 정치적으로 통일이 된다고 하더라도 하나의 민족으로서 문화적 동질성이 파괴되어 버렸다면 진정한 의미에서의 민족통합이 이루어졌다고 볼 수 없기 때문이다.

지금까지의 통일교육은 우리의 자체적인 노력으로 분단을 극복하고 언젠가 민족통합을 이루게 될 날을 위한 준비를 하지 못했다고 할 수 있다. 예컨대 우리 나라와 같이 민족이 분단된 독일의 경우에는 분단 이후에도 공동의 국어사전을 편찬하고 정기적인 보완작업을 펴는 등 ‘하나의 독일’임을 강조해 왔는데 비해서 우리는 이러한 노력이 일부 학자들에 의해 제안되었을 뿐이다.

민족공동체를 형성하는데 중요하게 고려될 수 있는 동질성의 원천은 민족의 전통 문화와 현재의 생활 문화에서 찾을 수 있다. 민족의 동질성을 과거의 전통 문화에서 발견하려는 노력은 우리의 고유 문화를 발굴하고 계승한다는 점에서 의의가 있을 것이다.

남북한이 아직까지 전통적인 민족 문화와 도덕 규범을 그래도 지속시켜 왔다는 점을 중시한다면, 그것들을 민족동질성을 찾는 데 있어서 하나의 중요한 자원으로 삼아야 할 것이다. 민족동질성을 회복하는 방안 중 하나가 과거의 역사와 문화 속에서 남북이 공유할 수 있는 부분을 찾아나가는 것이다. 분단 이후 남북의 문화가 아무리 이질화되었다 하더라도 조상 대대로 오랜 역사를 이어오면서 계승된 민족 문화의 뿌리는 남아 있게 마련이다. 그것을 찾아내는 일이 민족동질성을 회복하는 데 있어서 중요한 지름길이 될 것이다.

한편, 민족의 동질성을 남북한의 현실 문화 속에서 찾으려는 연구도 있다. 윤덕희와 김규륜은 남북한 사회 문화 비교를 통해 남북간에는 이질적인 요소가 많음에도 불구하고 현실적으로 상당한 부분에서 동질성을 유지하고 있음을 지적했다.⁶⁾ 언어의 동질성, 가족 문화의 동질성, 동질적인 유

6) 윤덕희·김규륜, 「한민족 공동체 구체화 방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 3~4.

교 문화, 민족주의, 인간 중심적인 사상 및 정신적 가치를 존중하는 의식 등은 민족적 동질성이 존재하는 요소라고 할 수 있다.

이러한 동질성은 사회적 특성에서도 발견된다. 이은죽은 남북한이 공통적으로 가족주의적 집단주의가 강하고 가부장적 권위주의가 사회질서를 지배하며, 강렬한 권력과 지위 지향성과 자녀교육에 대한 열망이 강한 점으로 보아 한국 사회의 전통적 특성이 동일하게 남아 있다고 보았다.⁷⁾

결국 동질성은 남북한의 현재 생활 안에서 생활방식, 사고체계, 가치관 등의 형태로 존재하고 있음을 인식하고, 이러한 요소들을 동질성 확보의 중요한 기반으로 삼아야 할 것이다.

따라서, 통일에 대비한 우리의 교육은 민족동질성의 회복을 위한 교육이어야 한다. 40년 이상이나 서로 다른 체제에서 서로 다른 역사관, 국가관, 인간관을 갖고 있던 이산 가족이 함께 모여 산다는 것은 그리 쉬운 일이 아닐 것이다. 분단 이후 남북한간에는 그 이질화가 아주 심각한 수준에 이르렀다. 따라서 남북한간의 이질화가 심화되었다는 말은 남북한을 횡적으로 비교했을 때 지극히 타당한 말일 것이다.⁸⁾

앞으로의 통일교육은 우리 민족의 역사적 전통을 통하여 민족적인 동질성이 유지되어 왔음을 강조해야 하며 북한에 대한 이미지도 이러한 방향에서 제고되어야 할 것이다. 이질화된 남북한을 하나의 민족으로 통합하여 공동체적인 삶을 형성하기 위해 필요한 교육에는 북한에 대한 이해교육, 남북간의 적대감 해소와 신뢰감 형성, 민족의 자존과 주체성의 함양, 공동체적 삶의 형성과 같은 교육적 의미를 내포하고 있어야 한다. 또한 통일을 준비하고 통일 이후를 대비하려면 통일 교육을 위한 교육과정 개발이 필요하다. 모든 교과에 걸쳐서 북한에 관한 이해를 도모할 수 있는 내용을 다루어 통일교육에 반영시켜야 하며, 특별활동 등 학생들의 모든 교육활동 속에 통일교육 내용이 다루어져야 할 것이다.

7) 이은죽, 「북한사회연구」, 서울대출판부, 1990 참조.

8) 박재주, “민족동질성 회복을 위한 통일교육,” 「교육연구」, 12권 9호, 1992, pp. 25.

2. 청소년의 통일의식 문제

우리의 젊은 세대인 청소년들이 통일에 대해 어떠한 의식을 갖고 있는지는 통일문제를 생각하는 시점에서 우선적으로 짚어보아야 할 문제이다. 세대별로 볼 때, 우리 사회에서 6·25사변을 체험한 기성세대는 누구보다도 북한을 경계하고 적대시하는 반면에, 6·25를 체험하지 않은 젊은 세대는 기성세대에 비하여 대북 경계심이 절실하지 않은 것이 현실이다.

한국교육개발원에서 실시한 청소년들의 통일의식 조사 결과에 의하면, 청소년들은 통일에 대한 관심이 그리 크지 않으며 필요성도 절감하지 못하고 있다고 보고하고 있다.⁹⁾ 대학생의 경우에는 어느 정도 통일의 필요성에 동의하는 비율이 높았으나 많은 중고등학생들은 통일이 불필요하다고 느끼고 있었다. 그리고 많은 수의 학생들이 통일 이후의 사회에 대하여 비관적인 견해를 갖고 있었다. 학생들의 북한관에 대해 조사 결과는, 절대 다수의 학생들이 북한 사회에 대한 평가에서 북한은 살기 힘든 곳이라는데 동의했다. 그리고 많은 수의 대학생들은 북한 주민을 ‘동포’로 인식하나 중고교생들 중에는 많은 수가 동포로서보다는 ‘불쌍한 사람’으로 인식하고 있었다.

최근에 실시된 여러 연구들¹⁰⁾의 결과에서는 우리 나라 대다수의 청소년들이 통일에 대한 의지가 약하고, 통일의 당위성에 대한 인식이 지극히 희박하다고 보고하였는데, 이는 학교 통일교육에서의 문제점과 현실주의적인 의식 성향이 반영된 것으로 분석된다.

실제로 청소년의 통일의식을 형성해 주는 우리 나라 통일교육의 현실은 통일 환경의 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 시대에 뒤쳐진 채 다음과

9) 한국교육개발원, 「학생의 건전한 통일관 형성을 위한 교육방안」, 한국교육개발원, 1996 참조.

10) 한국교육개발원, 앞의 책; 한국청소년연구원, 「청소년의 통일의식에 관한 연구」(한국청소년연구원 '92 연구보고서, 1992); 오기성, “이질화 극복을 위한 통일교육의 방향 모색,” 「북한」, 1995년 6월호, pp. 188~197 참조.

같은 몇 가지 점에서 통일교육 지체현상을 나타내고 있다.¹¹⁾

첫째, 교육적 지침이나 계획, 통일교육의 목표와 내용, 지도방법 그리고 통일교육의 지원 관리 체제 등에 명확한 패러다임이 형성되어 있지 못하고 그때 그때의 시대적 요구에 따라가는 임기응변의 차원을 벗어나지 못하고 있다.

둘째, 종래의 통일교육은 지나치게 감상적이어서 학생들에게 통일에 대한 적절한 동기를 유발하지 못하고, 오히려 북한에 대해 뿌리 깊은 불신만을 심어주어 반통일적인 신념을 형성하게끔 할 뿐이었다.

셋째, 우리의 통일교육은 미래지향적이지 못할 뿐만 아니라 그 내용도 객관적이지 못하였다. 따라서 참다운 민족 화합과 민족공동체 형성에 기여하게 하거나 통일 조국의 미래에 대한 확고한 비전을 갖도록 하지 못하고 편협한 냉전논리만을 답습하는 수준에 머물러 있었다.

넷째, 교사들의 통일교육에 대한 소신과 자질의 부족, 통일교육의 지원과 관리체제에 문제가 있다. 담당교사들이 통일문제에 대하여 소신 있는 명확한 가치 판단은 유보한 채, 단순히 교과서의 내용을 요약해주고 그 내용을 이해시켜 주는 수준에 그치고 있다. 이에 따라 학생들의 통일에 대한 의지와 상상력, 통일문제에 대한 논의방식과 절차, 남북한의 현실에 대한 균형감각과 통일방안에 대한 객관적인 안목의 형성이나 통일조국의 미래상에 대한 확신과 긍지의 형성에는 아직 미완성적이다.

학생들의 통일의식은 우리 사회의 전반적인 통일의식을 반영하고 있다. 학생들은 학교교육의 영향 또는 사회적인 영향을 받으면서 나름대로 통일의식을 형성해 나가고 있다. 이러한 점을 고려할 때 우선 학생들의 통일의식에 대한 정확한 분석을 통하여 청소년들의 통일관을 건전한 방향으로 육성하는 통일교육 방안이 필요하다.

이에 대한 교육적 과제로서 청소년들의 통일의식 전환을 위한 몇 가지 교육방안을 제시하면 다음과 같다.¹²⁾

11) 한국교육개발원, 앞의 책, pp. 25~30.

12) 한국교육개발원, 앞의 책, pp. 31~36.

첫째, 올바른 통일관을 형성하는 교육의 실시이다. 우리가 통일에 대해 ‘건전하고 합리적인 판단 능력을 지닌 민족공동체의 자발적인 선택을 통하여 분단 현실을 극복하려는 민족의 대통합 운동’이라는 관점을 취한다면, 이제 새로운 통일교육은 올바른 통일관을 형성하는 교육이 되어야 한다. 이를 위해서는 학생들의 자율적인 판단과 상상력, 탐구력을 존중하는 바탕 위에서 개방적이고 탐색적인 수업분위기 속에서 진지한 토론을 하는 등 다양한 교수기법과 학습자료들의 활용이 이루어져야 한다.

둘째, 민족공동체 윤리의식을 형성하는 교육의 실시이다. 민족공동체는 한 민족이라는 자아의식에 기초하고 있는 만큼, 우리 모두가 준수해야 하는 하나의 규범체계가 민족공동체 윤리의식이라 하겠다. 같은 민족으로서의 동질의식 회복과 동시에 비인간화 상태에 있고, 또 소외된 북한 주민에 대하여 올바른 인식과 구원의 의지를 형성함이 윤리의식을 회복하는 길이다.

셋째, 통일국가에 대한 확신과 미래상을 심어주는 교육의 실시이다. 우리가 지향해야 하는 통일은 냉전체제 하의 복고주의적인 통일이 아니라 미래지향적인 관점에서 세계 속에서 한 민족이 더불어 살아가는 새로운 하나의 국가를 형성하는 것이다. 그러므로 새로운 통일교육은 통일국가의 미래상에 대한 명확한 인식과 그것의 구현을 위해 적극적으로 노력하는 성향을 북돋울 수 있는 교육이 되어야 한다.

넷째, 적극적인 평화의식을 개발하는 교육의 실시이다. 평화란 인간공동체를 창조하는 과정으로서, 사랑과 인도주의에 기초를 둔 사회 조화를 위한 열망이라 할 수 있다. 우리가 지향하는 민족공동체의 이념은 적극적인 평화라 할 수 있으며, 이는 구체적으로 민족의 자주성, 참된 평등주의의 구현, 정의와 세계애의 고양 등을 포함하고 있다.

다섯째, 편견과 고정관념을 해소하는 교육의 실시이다. 지금까지 실시되어온 반공교육이나 안보 위주의 교육으로 인해 북한에 대하여 학생들에게 각종 편견이나 고정관념이 형성되어온 것이 사실이다. 그러므로 이를 해소할 수 있는 올바른 통일교육을 위해서는 학생들로 하여금 북한의 실상을 바로 알 수 있도록 하고, 비판적 사고를 함양하게 하는 한편 동질성을 확

인하는 학습경험을 제공해 주어야 한다.

여섯째, 민주시민적 자질을 육성하는 교육의 실시이다. 새로운 통일교육에 있어서는 생활방식으로서의 민주주의가 교육의 내용인 동시에 교육의 원리로서 다루어져야 할 것이다. 즉, 민주시민적 자질을 기르는 통일교육이 되어야 한다. 민주시민적 자질을 함양함으로써 통일을 준비하는 과정 및 통일 이후에 발생할 것으로 예상되는 제반 갈등과 문제들을 원만하게 해결하여 우리가 바라는 이상적인 통일국가 건설에 기여할 수 있을 것이다.

이상과 같은 청소년의 건전한 통일의식 형성을 위한 통일교육은 학교교육만으로는 기대한 바의 성과를 거두기가 사실상 어렵다. 따라서 각종 사회교육기관에서 통일교육의 기능을 강화해야 할 것이며, 통일과 관련된 단체들이 학교와 연계체제를 형성하여 통일교육의 지원과 관리체제를 활성화함으로써 청소년 통일교육의 내실화를 이룩해야 할 것이다.

3. 북한 사회·주민에 대한 이미지 형성 제고

우리 사회에서 북한 사회와 주민에 대한 이미지 형성의 차이는 세대에 따라 그 차이가 클 뿐만 아니라 시기에 따라서 다르게 나타나고 있다. 북한 주민을 우리의 이웃과 동포로서 포용해야 한다는 인식을 갖는 국민이 있는가 하면, 여전히 북한은 우리가 경계하고 대결해야 할 적과 같은 상대로 인식하는 국민들도 있다. 이러한 이미지 형성은 시대적인 사건의 발생이나 정치적인 상황의 변화에 따라 달라지고 있다.

지난 반세기 동안 북한 체제를 유지할 수 있었던 가장 중요한 요인 중의 하나는 대남 적대감이라 하겠다. 이로 인해 북한 주민들의 대부분은 남한에 대한 불신감과 적대감을 가지고 있다. 그러나 소련 및 동구 사회주의 국가가 붕괴됨으로써 북한은 체제유지에 위기감을 느끼고 더욱이 경제가 어려워짐으로써 북한 주민의 의식에 변화를 가져오고 있는 실정이다. 향후 북한에서 경제난이 지속되고, 정권의 정당성이 실추되어 물리적 억압이 강화될 경우 북한 주민들은 외부로의 탈출을 선택할 가능성이 높아질 것이

다.

한편, 탈냉전 시대라는 국제 사회의 대세 속에서 북한의 지도부도 변화하는 국제사회의 영향을 받지 않을 수 없는 상황으로 내몰리게 될 것이다. 그러나 북한 정권이 불안정해지고 북한 주민들의 의식이 변화된다고 해도 남북간에 적대관계가 계속 유지되고 주민들간에 적대의식과 상호 불신감이 해소되지 않는다면 통일을 달성하기란 요원한 일이 아닐 수 없다. 설령 통일이 된다고 하더라도 남북 주민들간의 적대감과 이질감은 엄청난 어려운 문제를 야기하게 될 것이다.

따라서, 이러한 상호불신감을 없애고 통일에의 길을 순탄케 하려면 통일교육의 내용에 있어서 북한 주민들이 ‘공산주의적 괴물’이 아니며, 우리와 같은 언어를 사용하는 혈연공동체이고, 같은 민족 문화의 특성을 공유하고 있는 하나의 민족이라는 의식을 확고하게 담고 있어야 한다.

남북이 분단되어 상이한 체제 속에서 반세기를 살아왔지만 이 기간은 한 민족 5천년의 역사에 비한다면 너무나도 짧은 기간이다. 이러한 사실을 상기한다면 남북간의 적대감과 이질성을 강조하기보다는 같은 민족으로서의 동질성을 확인하여 더욱 발전시키려는 노력이 더 필요하다고 하겠다. 실제 남·북한의 전통 문화와 전통 의식에는 동질성이 보존되어 오고 있음을 살펴볼 수 있다. 명절의 예를 보면, 북한 일반 주민들의 의식 속에는 구정, 한식, 단오, 추석 등과 같은 전래의 음력 명절이 일부 농촌 지역에서 잔존해 왔다. 또한 북한은 설에는 옷놀이·연날리기·자치기, 단오와 추석에는 그네뛰기·널뛰기·씨름 등의 민속놀이를 권장하고 있으며 각각 새로운 운영방식을 개발해 보급하고 있는 것으로 전해진다.¹³⁾

북한 주민들에 대한 가치 체계와 의식구조를 분석한 선행연구¹⁴⁾ 결과들로부터 몇 가지 특징들을 살펴볼 수 있다. 첫째, 주체사상에 의한 전체주의, 집단주의, 반이기주의, 반개인주의적 성향이 강하게 나타난다. 둘째, 북한 주민은 타율적이고 수동적인 성향이 강하다. 셋째, 북한 주민은 자기

13) 김기환, “북한의 명절,” 『통일한국』, 1995, pp. 46~48.

14) 한국교육개발원, 앞의 책 ; 한국청소년연구원, 앞의 책 ; 오기성, 앞의 책 참조.

중심적이고 배타적이며 적대감이 강하고 폐쇄적인 성향이 강하다. 넷째, 자유보다는 평등을 중시하는 성향을 지닌다. 다섯째, 전통적인 가부장적 권위주의 성향이 강하다.

이와 같은 일반적인 북한 주민의 의식 성향 분석과 함께 고려되어야 할 또다른 의식구조의 측면은 북한 사회에도 최근 급격한 도시화와 사회구조 변화로 정보 통제가 어려워지고 서구 문화의 영향이 나타나면서 의식구조에 변화가 일고 있는 것으로 분석되고 있다. 주민들이 사회제도나 당에 대해 반항하거나 반체제적 행동을 보이기도 하고 당정 간부들의 각종 부조리와 근무태만, 각종 경제 범죄, 청소년 비행, 노동 기피 현상, 서구 풍조 등이 일고 있는 것으로 보도되고 있다. 새로운 혁명 후기 세대들이 성장함에 따라 '주체사상'에 입각한 집단주의적이고 순응적이며 폐쇄적인 의식구조가 점차 와해되기 시작하고 있는 것으로 분석되고 있다. 이러한 의식구조와 가치관의 변화 조짐에 대한 분석은 성급한 판단이라고 할 수도 있으나 남북간에 이질성을 완화하고 동질성을 강화시켜 상호간의 이미지를 제고시킬 수 있는 가능성을 보여준다고도 할 수 있다.¹⁵⁾

결국, 민족공동체의 관점에서 볼 때 북한을 우리 민족의 일원으로, 우리 동포의 하나로 인식하는 것이 매우 중요하다. 따라서 민족공동체 교육은 이질화된 남북한을 하나의 민족으로 융합하여 공동체적인 삶을 형성하는데 필요한 이념을 가르치는 데에 초점을 맞추어야 한다. 사실 남북은 현실적으로 분단되어 서로 이념과 체제는 달리고 있으나 기본적으로 하나의 역사와 전통과 문화를 지니고 있다. 뿐만 아니라 무엇보다도 남북은 서로 피가 섞인 형제가 있으며 서로를 잘 알고 있는 이웃이 있다. 이것이 민족공동체의 원천인 것이다. 이렇게 볼 때 이제는 북한 사회와 북한 주민에 대한 이해의 폭을 넓혀나갈 수 있어야 하며, 남북간의 적대감을 하루빨리 해소하고 민족으로서의 신뢰감을 형성해야 한다. 또한 남북간에 민족적인 동질성을 인식하고 공동체적 삶을 형성할 수 있도록 하는 이미지 제고 차원

15) 한국교육개발원, 「남북한 학생과 주민의 통일 사회 적응 연구」(한국교육개발원 연구 보고서 RR 95-8, 1995), p. 38.

의 민족공동체 교육이 시급하다고 하겠다.

IV. 통일사회에의 적응을 위한 교육적 과제

우리 사회에는 통일에 대한 열망이 높은 세대가 있는 반면에 통일에 대해 무관심한 세대도 공존하고 있다. 또한 북한에 대하여 대결의식과 적대감을 갖고 있는 세대도 있으며 북한을 우호협력의 대상으로 인식하는 세대도 있다.

이제 통일을 준비하는 일은 우리 사회 내부에 존재하는 이러한 통일관의 차이를 극복하고, 시각을 달리하는 세대와 집단, 계층이 서로의 통일관을 이해하면서 조화롭게 발전시키는 일부터 시작해야 한다. 이해와 조화를 통해 건전하게 형성된 국민의 통일관을 기초로 할 때 학생들의 통일관도 건전한 방향으로 육성될 수 있을 것이다. 북한을 우리와 함께 살아야 할 공동체라는 통일관에서 본다면 통일교육은 북한에 대한 포용적인 태도와 협력할 수 있는 자세를 갖도록 하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

현재의 학교 통일교육은 도덕·윤리과를 중심으로 다루도록 되어 있는데, 학교 통일교육이 지향해야 할 방향을 전통적인 윤리의식의 측면, 민족주의의 측면, 평화교육의 측면, 민주시민 교육의 측면 등으로 설정하여 상호보완적인 역할을 담당할 수 있도록 해야 한다. 또한, 21세기부터 적용될 제7차 교육과정에서는 통일교육의 관련 내용을 더욱 확대하여 이를 범교과적으로, 그리고 특별활동을 포함한 모든 교육활동에서 다루어질 수 있도록 해야 한다. 즉, 북한 및 통일 문제를 각 교과와 특성에 적합하게 반영하고, 모든 교과에서 통일에 관련되는 내용을 포함할 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대 국어과는 북한 언어의 이질성과 동질성, 그리고 북한의 전래 동화 등에 관한 내용을 포함할 수 있으며, 사회과에서는 북한의 주민 생활, 자연 지리적 특성에 관한 내용을 포함시킬 수 있을 것이다. 또한 예체능 교과에서도 북한의 예술, 체육, 민속 경기, 오락 등에 관한 내용을 다룰

수 있을 것이다¹⁶⁾. 우리 민족은 오랜 역사를 거쳐오면서 전통, 관습, 언어, 민족정신 등에서 동질적인 문화와 역사를 형성해 왔다. 그러므로 앞으로의 학교 통일교육은 무엇보다도 남북한 간의 동질성 회복을 위한 민족문화 전통의 회복에 노력을 기울여야만 한다.

그리고, 학생들은 북한 실상에 관한 정보를 주로 언론 매체를 통하여 습득하고 있기 때문에 통일 의식을 형성하는데 있어서 언론 매체의 역할은 대단히 중요하다. 학교에서 배우는 교과서의 내용과 교사의 가르치는 내용이 아무리 북한에 대하여 이질성보다는 동질성을 추구하는 방향으로 서술되고 수업이 진행된다고 할지라도 언론 매체가 정략적으로 이를 훼손하는 방향으로 보도가 된다면 이는 학교교육의 효과가 무산되는 결과를 가져오게 될 것이다.

마지막으로 학교교육에서 통일교육에 대한 체계적인 지도체계가 더욱 중요하다는 사실을 간과해서는 안된다. 통일교육은 교과서나 수업 시간을 통해서만이 아니라 학교 행사, 단체 활동, 사회 활동 등의 다양한 교육 활동을 통하여 이루어져야 한다. 따라서 앞으로 보다 더 다양한 각도에서 통일교육을 위한 방법론이 개발되어야 하겠다.

V. 결 론

지금까지 우리는 초·중·고등학교 통일교육에서 북한에 대한 이미지 형성을 어떠한 방향으로 변화시켜야 할 것인가, 그리고 통일 후 북한의 주민을 맞아들일 심성을 어떻게 형성할 것인가에 초점을 맞추어 당위론적인 입장에서 통일교육의 방향과 과제를 논하였다. 이를 요약하면 다음과 같다. 남북이 분단된 후 반세기 동안 우리 민족은 상이한 이데올로기 하에서 서로 반목하고 대립되는 상황 속에서 지냈다. 그러나 현실적으로 국제사회는

16) 한만길, “통일시대를 대비하는 우리교육의 방향과 과제,” 도산아카데미 제2회 통일교육 세미나 자료, 1996.

냉전 시대에서 화해·협력의 시대로 변화되어 가고 있으며, 이는 한반도의 통일 환경에도 영향을 미치고 있다. 진정한 남북통일은 민족의 동질성을 회복하고 민족공동체를 형성할 수 있어야 한다. 따라서 이제 학교교육 역시 남북통일이라는 민족적 열망을 실현시키기 위한 사전준비의 측면에서 통일교육 문제에 우선적인 초점을 맞춰야 할 필요가 있다.

통일교육은 학습자로 하여금 남북한 분단 현실에 대한 올바른 이해와 인식을 갖게 하고 통일에 대한 긍정적인 태도를 갖추어 장차 통일에 대한 논의와 결정에서 책임 있는 민주성원으로서의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 이러한 측면에서 다가올 통일사회에의 적응을 위한 통일교육의 현황과 과제는 다음과 같다.

우선, 남북한의 학교교육제도와 통일교육의 현황을 알아보면, 북한은 남한에 비해 의무교육 기간이 11년으로 더 긴데, 이는 사상혁명을 통한 사회주의의 조기 실현 방침이 의무교육의 발전을 이끌어 온 결과로 판단된다. 또한 제6차 초·중·고교 도덕·윤리과 교육과정에서 목표로 하고 있는 통일교육은 두 가지 차원에서 지도 방향이 제시되고 있다. 먼저 내용 차원으로 ‘북한의 현실과 남북한의 비교’, ‘통일과정의 이해’, ‘통일 상황 전망’, ‘통일 사회에의 적응’을 포함하고 있다. 다음으로는 통일교육을 통해 길러야 할 성향의 차원에서 지식, 가치 판단 능력 등의 인지적 요소와 ‘통일의 의지’, ‘통일 준비’, ‘통일 이후 대비’와 같은 정의적 태도 및 통일을 실현시키려는 실천 동기 등이 포함되어 있다.

앞으로의 통일교육은 심리·정서적인 면에서의 갈등을 극복하고 민족의 동질성을 회복하기 위한 방향으로의 적극적인 선회가 필요하다. 이질화된 남북한을 하나의 민족으로 통합하여 공동체적인 삶을 형성하기 위해 필요한 교육에는 북한에 대한 이해교육, 남북간의 적대감 해소와 신뢰감 형성, 민족의 자존과 주체성의 함양, 공동체적 삶의 형성과 같은 교육적인 의미가 구체적으로 내포되어야만 한다.

결론적으로 북한을 우리와 함께 살아야 할 공동체라는 통일관을 갖고 북한에 대한 포용적인 태도와 협력할 수 있는 자세를 갖도록 유도하는 학교 통일교육이 필요하다고 할 것이다.

빈 면

대학 통일교육의 문제점과 개선방향

이 우 영*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|------------------|----------------------------|
| I. 문제제기 | III. 대학통일교육의 문제점과 개선
방향 |
| II. 통일교육과 대학통일교육 | IV. 맺음말 |

I. 문제제기

최근 통일교육에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 정부에서는 통일과 관련된 입법을 추진하고 있고, '제7차 교과과정 개편 과정'에서도 통일교육은 중요한 과제 중의 하나이다. 몇몇 학교는 통일교육 시범학교로 지정되어 있다. 이와 더불어 최근 시민단체에서도 통일교육에 대한 관심이 점차 높아지는 경향이 있다. 시민단체에서 통일과 관련된 강좌를 개설하거나, 기존 교육 프로그램에 통일교육에 관한 내용을 포함하고 있다.¹⁾ 이와

* 민족통일연구원 연구위원

- 1) 카톨릭, 경실련 등은 통일과 관련된 독립된 교육 프로그램을 실시하고 있으며, 조계종은 통일 문제를 다루는 잡지를 발간하고 이와 연관된 강좌를 개최하고 있다. 조민, 「통일과정에서 시민단체의 역할」(서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

같이 통일교육에 대한 관심이 다양하게 펼쳐지고 있는 것은 다음의 몇 가지 이유 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 동구 사회주의의 몰락과 독일 통일이후 활성화되었던 통일에 대한 성급한 기대가 일종의 '거품'으로 판단되면서 통일 문제를 보다 냉정하게 생각하는 경향이 두드러졌기 때문이다. 더욱이 독일 통일의 갖가지 후유증을 목격하면서 통일을 이루는 것 못지 않게 어떤 과정을 거쳐 통일을 이루는가도 중요하며 바람직한 통일을 위해서는 통일에 대한 대비가 필요하다는 것을 깨닫게 되었다고 볼 수 있다. 둘째, 북한의 심각한 경제난으로 북한체제의 붕괴 여부가 관심사로 대두되었기 때문이다. 북한의 붕괴는 통일로 이어질 것이라는 생각을 불러일으키면서 관념적인 차원에서가 아니라 구체적인 문제로서 통일을 생각하게 되었다고 볼 수 있다. 셋째, 최근에 급격하게 증가한 이탈 북한 주민들의 영향이다. 북한 이탈 주민들의 급증하는데 비해서 이들을 남한사회에 정착시키는 준비는 미비하여 북한 이탈 주민의 적응 문제가 사회적 관심사로 부각되었다. 이 결과 통일 이후 북한주민과 남한주민과의 인간적인 통합문제가 제기되었고, 이러한 문제를 극복하기 위해서 일정한 교육이 필요하다는 결론에 이르렀다고 볼 수 있다.

통일교육이 중요하다는 생각에 대해서는 사회적 동의가 이루어지고 있다고 볼 수 있으나 통일교육의 방향과 내용에 대한 논의는 불충분하다. 또한 과거의 역사적 경험과 현재의 교육여건을 고려할 때 통일교육은 시행되는 것 자체가 중요한 것이 아니라 어떤 내용으로 어떻게 진행되어지는가 하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 통일교육의 방향과 내용에 대한 진지한 연구가 없이 통일교육이 추진된다면 과거 권위주의체제 시절의 반공교육과 같이 지배집단의 체제유지에 기여하는 교육으로 전락할 수 있다. 또한 입시와 학점만이 중시되는 현재의 교육 풍토 하에서는 새로운 교과목의 증설로 학생들에게 수업의 부담만 더해질 수 있다. 그리고 통일교육과목을 어느 학과가 담당하여야 할 것인가를 둘러싼 학문간 이해 다툼이 생겨날 가능성도 배제하지 못한다.

이 글은 바람직한 대학통일교육의 교육 방향과 내용은 무엇인가를 규명하는데 일차적인 목적이 있다. 이를 위해서 우선적으로 대학에서 이루어지

고 있는 통일교육의 현황과 문제점을 알아보고 이를 토대로 대학통일교육의 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

II. 통일교육과 대학통일교육

1. 통일교육의 변천과정

다른 교육과 마찬가지로 대학통일교육도 전체적인 통일교육 체계의 한 부분이며 동시에 초·중등 통일교육의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 따라서 대학통일교육을 이해하기 위해서는 통일교육 체계의 전반적인 특성과 초·중등 통일교육의 현황을 살펴볼 필요가 있다.

해방이후 미 군정기에는 ‘일반명령 제4호’에 따라 ‘신조선의 조선인을 위한 교육방침’이 정해졌는데 여기에는 통일은 물론이고 반공에 관한 내용은 전혀 없었으며, 남한 정부 수립초기에는 반공이 강조되기는 하였으나 교육차원에서 반공교육이 체계화된 것은 한국전쟁 이후 ‘제1차교육과정’(1954년)이 만들어지면서부터이다. 이후 현재의 ‘제6차교육과정’에 이르기까지²⁾ 통일관련 교육은 ‘반공교육’→‘통일·안보교육’→‘통일교육’의 변천과정을 거쳐 왔다고 볼 수 있다(〈표 1 참조〉).³⁾

지금까지 반공교육, 멸공교육, 승공교육, 국방·안보교육, 이데올로기 비판 교육, 이념교육, 안보교육, 국민정신교육, 통일·안보교육 및 통일대비교육 등 다양한 명칭으로 이루어진 기존의 통일교육은 다음의 몇 가지 측면에서 문제가 있었다고 볼 수 있다.

2) 전반적인 교과내용을 규정하는 교육과정 개편은 제1차(1954년), 제2차(1963년), 제3차(1973년), 제4차(1981년), 제5차(1989년)의 단계를 거치면서 현재 중학교는 1995년부터, 고등학교는 1996년부터 제6차 교육과정이 시행되고 있다.

3) 통일원, 「통일교육 기본 방향」(서울: 통일원, 1990), p. 35; 최완규 외, 「21세기 통일교육의 방향과 과제」(서울: 교육부, 1996) 참조.

〈표 1〉 통일관련 교육의 변천과정

교과과정	통일관련 교육의 위상	교육내용 및 목표	비 고
제1차 (54년)	• ‘사회생활’ 교과 의 일부부분으로	• ‘도의교육’의 일환으로 실행됨. 반공과 항일이 목표	
제2차 (63년)	• 초·중등학교 : ‘반 공·도덕’ 교육의 독립 • 고등학교 : ‘국민윤 리’	• 사회생활과 분리된 반 공교육	• 1969년 ‘반공 및 국민윤 리’로 개칭 • 1970년부터 대학에서 국 민윤리 교과 설치
제3차 (73년)	• 반공을 제외하고 ‘도덕’ 교과로 정규 화	• 민주주의에 대한 신념을 굳게 하고, 공산주의 침 략을 격멸함으로써 승공 통일을 이룩하고 나아가 인류공영에 이바지하게 함	• 통일교육 관계 교재인 ‘승공통일의 길’과 ‘자유 수호의 길’ 별도 제공 • 1977년 서울대학교에 ‘국 민윤리학과’를 대학원과 정으로 설치 • 1981년 전국의 국립사범 대에 ‘국민윤리교육과’ 설 치
제4차 (81년)	• 반공교육의 영역 확대	• 공산주의 도전을 극복할 수 있는 사상적 역량을 길러 민주적 평화통일의 신념을 정착	
제5차 (89년)	• 반공교육을 ‘통일 ·안보교육’으로 개 칭	• 반공영역의 내용을 반공 체제 및 현실에 대한 합 리적인 비판과 우리체제 의 우월성을 강조하는 방향으로 확대	• 고등학교 ‘국민윤리’교과 서에는 북한은 우리의 존재를 실질적으로 위협 하고 있는 실제로 강조 하는 동시에 우리의 반 쪽으로 언젠가는 합쳐야 할 형제로 묘사
제6차 (95년)	• ‘통일·안보교육’이 ‘통일교육’으로 • 안보교육은 통일 교육의 일환으로	• 유치원 : 북한에 대한 관 심 가지기 • 초등학교·중학교 : 초등 학교3학년부턴 ‘도덕’과 목 중 ‘국가·민족생활’ 영역에서 분단상황, 북한 현실, 통일의 당위성 교 육 • 고등학교 : ‘윤리’과목 중 통일과제 영역에서 통일 문제, 통일의 조건 통일 이후의 전망을 다룸	• 대학에서 통일교육에 관 한 내용 없음

* 최완교 외, 「21세기 통일교육의 방향과 과제」 참조.

첫째, 기존의 통일교육은 정확한 의미에서 통일교육이라기보다는 일종의 안보교육이었다고 볼 수 있다. 체제경쟁을 전제로 북한의 대남침략에 대응하여 남한의 자유민주주의체제를 수호하는 것이 통일교육의 핵심적인 내용을 이루고 있었다. 따라서 북한의 실상을 정확히 알리는 것보다는 북한체제의 부정적인 측면을 극대화하여 북한을 열등한 상대로 인식하게 하는 한편, 북한체제의 호전성을 강조하여 북한에 대한 공포감을 조성하는 것이 교육의 주요 목표였다고 볼 수 있다.

둘째, 기존의 통일교육은 정권의 유지에 주안점을 두었다고 볼 수 있다. 남북한 대치 국면을 강조함으로써 권위주의적 정권 유지의 필연성을 도출하는 데 주안점을 두었다. 통일교육과정에서 정부 통일정책의 우월성을 강조하는 반면 민간부문 통일논의의 문제점을 부각함으로써 통일논의의 정부 독점을 정당화하는 경우도 적지 않았다.

셋째, 통일교육이 사회주의에 대한 비판 또는 자유주의 체제의 우월성 강조 등 체제중심으로 이루어졌다. 통일문제를 체제통합의 문제로 인식한 결과 통일교육에서 남북한 체제비교나 통일정책의 적실성 문제가 가장 핵심적인 사항이 되었다. 따라서 통일의 궁극적인 목표라고 할 수 있는 사회·문화적 통합이나 심리적인 차원의 인간통합에 대한 논의는 상대적으로 경시되었다.

넷째, 통일교육이 일방적이었다. 통일교육의 내용구성이나 방법 설정에 이르기까지 정부가 일방적으로 결정하여 교육을 실시하였다. 다양한 사회 집단의 통일문제에 대한 의견이나 통일교육에 대한 요구사항이 수렴되지 못하여 통일교육에 대한 관심이 점차 감소되는 결과를 초래하였다.

다섯째, 기존의 통일교육은 비체계적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 전반적인 교육체제와의 연계성, 시민교육과의 체계적 관계가 수립되지 않은 채 파편적으로 통일교육이 이루어져 왔다. 또한 통일교육과 관련한 정부부처들간에도 통일교육에 대한 유기적인 협조체제가 부재하였다. 또한 정치 논리에 따라 통일교육이 강화되기도 하고, 경시되기도 하는 등 통일교육에 대한 일관된 체제가 부족하였다고 볼 수 있다.

여섯째, 천편일률적인 통일교육이 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 교육단

〈표 2〉 학교에서 배우는 통일교육에 대한 견해

		흥미있고 유익하다	더 많이 가르쳐주면 좋겠다	시험때문에 공부한다	관심없고 지루하다
전 체		8.4%	48.8%	26.4%	16.5%
교육 단계별	중학생	10.7%	54.8%	19.8%	14.7%
	고등학생	6.1%	38.9%	33.2%	21.8%
	대학생	7.9%	55.8%	27.0%	9.4%

출처 : 한만길, 「건전한 통일관 형성을 위한 교육방안」, 한국교육개발원 주최 제1회 통일대비 교육 포럼 발표논문(1996. 10. 30).

계, 교육주체에 대한 고려 없이 대동소이한 통일교육이 이루어졌으며, 다양한 교육방법을 활용하기보다는 일방적인 주입식 강의 위주의 교육이 중심을 이루었다.

통일교육이 여러 가지 문제점을 갖고 있다는 점은 현재 통일교육을 받고 있는 학생들의 평가에서도 잘 나타나고 있다고 볼 수 있다. 서울지역의 중학교 581명, 고등학교 545명, 대학교 294명 등 총 1,425명을 대상으로 학생들의 통일 의식 실태를 조사한 연구에⁴⁾ 따르면 통일교육이 흥미 있거나 유익하다고 대답한 비율이 8.4%에 불과하다(〈표 2 참조〉). 반면에 더 많이 가르쳐주면 좋겠다는 응답은 전체의 48.8로 통일교육에 대한 욕구는 적지 않다고 보아야 할 것이다. 다만 고등학생의 경우는 입시에 대한 부담이 상대적으로 큰 까닭으로 더 많이 가르쳐주면 좋겠다는 응답이 상대적으로 적고 시험 때문에 공부한다는 응답은 상대적으로 많다고 볼 수 있다.

2. 대학통일교육의 현황

6차에 걸친 교과과정 개편에도 불구하고 대학의 통일교육에 대해서는

4) 한만길, “건전한 통일관 형성을 위한 교육방안,” 한국교육개발원 주최 제1회 통일대비 교육 포럼 발표논문(1996. 10. 30).

명시적인 규정이 없다. 통일보다는 반공이나 안보교육이 강조되었던 교육 체계 아래에서 대학에서도 통일교육보다는 반공교육이 강조되었다. 1970년대까지는 학도호국단체제하에서 군사훈련을 받았고, 1980년대에는 이념 교육이라는 명목하에 대학생들은 국민윤리 교과에서 공산주의와 북한체제를 비판하는 내용의 교육을 교양필수로 이수하여야 하였다. 따라서 기존의 대학통일교육도 초등이나 고등 교육단계의 통일관련 교육과 차별성이 없었다고 볼 수 있다.

통일문제만을 다루고 있는 것은 아니지만 대학에서 통일과 연관된 교과목은 국민윤리 교과라고 할 수 있다. 1968년 정부는 국민윤리 과목을 교양과목으로 채택할 것을 각 대학에 권장하였고, 2년 후인 1970년 국민윤리 교과목이 설치되었고, 교육법 시행령 제119조를 개정하여 이를 필수 과목(2학점)으로 지정함으로써 1988년까지 국민윤리는 ‘국책과목’으로 자리를 잡았다. 1981년부터 1988년까지 국민윤리 교과목은 학생들이 2학점씩 2학기에 걸쳐 이수하여야 할 필수과목이 되었고, 이념교육이 더욱 강화되었다. 1989년에 국민윤리 과목을 교양과목으로 채택할 것을 각 대학의 재량에 맡겨졌으며, 거의 대부분의 대학들은 국민윤리를 교양 선택과목으로 개편하였다. 1990년에 문교부는 대학 국민윤리 과목의 존폐 여부를 대학의 자율에 일임하였고, 이를 계기로 대학 교양 과목에서 국민윤리라는 과목명이 사라지게 되었고 이를 대체할 과목들이 점진적으로 개설되었다. 이 가운데 통일과 직간접적으로 관련이 있는 과목들로 ‘민주 시민의 윤리,’ ‘현대 민주주의론,’ ‘현대 정치와 이데올로기,’ ‘북한학,’ ‘한반도 통일론,’ ‘한국 정치론’ 등이 있다.⁵⁾

국민윤리로 대표되는 기존의 대학통일교육은 엄격한 의미에서 통일교육이라기 보다는 반공교육이고 안보교육이라고 보아야 할 것이다. 그러나 교양필수로 선정하면서까지 반공이나 안보교육을 강조하였음에도 불구하고 의도했던 교육적 효과를 거두었다고 보기는 어렵다. 1980년대부터 운동권을 중심으로 한 ‘북한 바로 알기’운동은 학생들에게 급속하게 확산되었고,

5) 최완규 외, 「21세기 통일교육의 방향과 과제」 (서울 : 교육부, 1996), p. 203.

이것이 재야 통일운동의 시초가 되었다는 사실은 기존의 반공·안보 교육이 지극히 비효과적이었으며, 설득력도 없었다는 것을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.

국민윤리 과목이 필수에서 선택으로 바뀌고, 곧 이어 교과목이 폐지된 것은 사회의 민주화 현상과 일맥상통하는 것이라고 볼 수 있으며, 과거의 일방적인 반공교육이 더 이상 실효성이 없다는 사실에 대한 객관적 평가에서 나온 것이다. 그러나 다른 한편으로 국민윤리 교과목의 폐지는 통일관련 교과목이 학교에 따라 없어지거나, 대학교과과정에서 통일관련 교과목의 비율이 현저히 낮아지는 결과를 가져왔다. <표 3>은 필자가 입수가 가능한 대학의 과목 요람을 통하여 대학의 통일교육 현황을 정리한 것이다. 이에 따르면 조사대상 103개교 가운데 통일관련 과목을 개설한 학교는 40개교에 불과하였고 그 가운데 8개대학이 두과목 이상의 과목을 개설하였고, 나머지는 한과목을 개설하고 있다. 과목내용은 '북한의 이해'나 '북한학'과 같이 개괄적인 과목이 주를 이루었고, 다음으로 '북한의 사회'와 '북한의 문화' 등의 과목이 많았다. 통일교육이 중요함에도 불구하고 전반적으로 통일관련 교과목이 개설된 학교의 수도 적고 또한 개설된 통일관련 교과목의 숫자도 적다고 볼 수 있다. 또한 개설된 과목이 대부분 개괄적인 내용이고 구체적인 분야를 다루는 과목은 상대적으로 적다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 대학의 통일교육 현황

과 목 명	숫 자
통일문제·한반도 통일론	10
북한의 정치	6
북한의 이해·북한학	14
북한의 정치와 사회	6
북한 경제	1
북한 사회의 이해·북한 문화	13

* 대상 대학 총수 103개 중에서 통일관련 교과 개설 학교수는 총 40개교였음. 2개 이상의 강의를 개설한 학교는 8개교.

** 북한학과는 제외.

*** 각 대학의 요람을 참조

국민윤리 교과목의 폐지이후 교양과정이나 전공과목에서 부분적으로 통일과 관련된 교과목이 개설되었으나, 고등교육기관이 대학에서 현재 한국 사회의 가장 중요한 문제인 통일문제를 보다 적극적으로 다루어져야 한다는 논의가 최근 들어 활발하게 이루어지고 있다. 이와 같은 논의는 일차적으로 몇몇 대학에서 「북한학과」가 개설되는 결과를 가져왔다. 1994년 동국대학교(야간·40명)를 시작으로 명지대학교(야간·40명, 1995년), 관동대학교(주간·50명, 1996년), 고려대학교(주간·30명, 1997년)에 「북한학과」가 설립되어 현재 학생들이 수학하고 있다. 학부의 북한학과는 아직 초보단계 이지만 특수 대학원의 북한학 혹은 통일정책 관련 교육은 상대적으로 활발하다. 1996년 현재 서강대학교의 공공정책대학원을 비롯하여 총 13개 대학에서 통일관련 특수 대학원을 설치 운용하고 있다.⁶⁾

현재 학부 북한학과와 대학원에 통일관련 학과를 두고 있는 주요 대학에 개설된 교과 과정은 <표 4>에 정리되어 있다. 이 표를 보면 현재 북한관련 학과를 개설한 대학의 교과과정은 주로 북한 정치와 체제 그리고 통일정책에 중점이 두어져 있음을 알 수 있다. 전공기초로 정치학이나 정책학을 채택하고 있으며, 이데올로기 연구, 조선로동당 연구, 북한 지도나 연구 등 북한 정치와 관련된 과목이 압도적으로 많다고 볼 수 있다. 또한 국제관계나 동북아정치와 같은 국제정치학과 관련된 과목도 적지 않다. 반면에 경제를 다루는 과목은 상대적으로 적고, 북한의 사회나 일상생활 그리고 문화를 다루는 과목은 더욱 적다. 이러한 차원에서 본다면 현재 운용되고 있는 북한학과는 북한정치학에 가깝다고 볼 수 있다. 이와 같이 편중적으로 교과과정이 구성되어 있다면 학과의 교육목표인 “북한학은 한반도 분단의 원인과 북한 사회주의체제의 형성과 발전과정 그리고 북한의 현실을

6) 경기대학교 통일안보대학원(북한정치경제 전공), 경희대학교 평화복지대학원(평화안보학과, 동북아학과), 고려대학교 정책과학대학원(북한 및 지역연구학과), 국민대학교 정치대학원, 단국대학교 행정대학원(외교안보학과), 동국대학교 행정대학원(안보행정학과, 북한학과 1.2군), 숭실대학교 통일정책대학원(통일정책학과), 서강대학교 공공정책 대학원(북한학과), 아주 대학교 공공정책 대학원(정책학과), 연세대학교 행정대학원(북한학과), 외국어대학교 정책과학대학원(외교안보학과 북한전공), 인천대학교 행정대학원(안보통일정책 전공), 중앙대학교 행정대학원(안보정책전공).

〈표 4〉 북한학과 교과과정

학 교	학과	교 과 목
동국대	북한학과	<ul style="list-style-type: none"> • 정치학개론 • 북한개론 • 사회주의체제론 • 북한정치론 • 해방전후사연구 • 북한지도자연구 • 남북한관계론 • 정치이데올로기론 • 조선로동당연구 • 북한경제론 • 주체사상연구 • 국제관계론 • 북한 정치행정제도론 • 마르크시즘변천사 • 북한학연구방법론 • 북한대외관계 • 북한사회론 • 사회주의 정치경제학 • 북한의 대남정책 • 비교공산주의 정치 • 동북정치경제론 • 북한군사론 • 북한무역론 • 조총련연구 • 사회주의체제개혁론 • 한반도통일론 • 한국전쟁연구 • 제3세계와 북한 • 남북한체제비교론 • 분단국통일사례연구 • 북한문화교육론 • 북한 헌법과 법체제
명지대	북한학과	<ul style="list-style-type: none"> • 사회과학개론 • 최근의 북한정세 • 북한학개론 • 한반도와 국제환경 • 사회주의체제론 • 북한정치론 • 남북경협과 경제통합 • 한국공산주의의 운동사 • 남북한관계론 • 냉전과 분단 • 자본주의와 사회주의 • 북한사회론 • 조선로동당사 • 북한의 경제발전 전략 • 북한의 문학과 예술 • 동북아 국제관계론 • 비교공산주의 • 북한의 통상 및 산업정책 • 북한경제론 1.2 • 남북한 통일방안과 평화 • 맑시즘의 이해 • 북한의 미디어 정책 • 사회주의정치경제론 • 국제공산주의운동사 • 북한의 헌법과 법체제 • 주체사상론 • 북한행정론 • 중·러·북한의 경제협력 • 북한의 외교 • 비교혁명론 • 북한의 개혁과 대외개방 • 북한학연구방법론1.2 • 사회주의체제 개혁론 • 북한의 엘리트와 리더쉽 • 한국전쟁사 • 동아시아 정치경제론 • 북한의 정치문화와 사회화 • 공산체제의 붕괴와 그 이후 • 통일한국과 체제통합 • 김일성연구 • 북한군사론 • 분단국 통일 사례연구
송실대 통일정책 대학원	통일정책학과	<ul style="list-style-type: none"> • 정책학원론 • 북한학 • 남북한 통일정책 비교 • 북한정치론 • 남북한 경제체제연구 • 한국정치론 • 현대정치이데올로기 • 서구사회주의 연구 • 분단문제와 통일 • 강대국 외교정책론 • 한국공산주의운동사 • 남북관계론 • 북한행정론 • 남북한법률연구 • 북한군사론 • 북한원전강독 • 북한특강
서강대 정책대학원	북한학과	<ul style="list-style-type: none"> • 북한학총론 • 주체사상 • 북한정치론 • 공산주의론 • 한국공산주의운동사 • 북한원전강독 • 북한행정론 • 북한경제론 • 북한사회론 • 북한외교론 • 북한군사론 • 북한문화론 • 북한의 대남전략 • 북한인민 생활연구 • 비교공산주의체제론 • 남북한체제비교 • 북한체제의 개혁·개방 • 북한의 인문지리 • 북한의 문학 • 북한의 문학예술 • 북한의 언어 • 북한 정치사 • 조선노동당연구 • 김일성·김정일리 평전 • 북한의 산업구조 • 북한의 대외무역 • 남북한 군비경쟁과 군축 • 조총련 연구 • 북한헌법과 통치구조 • 북한의 교육 • 북한의 한국사 인식 • 남북한 통일정책비교 • 통일한반도의 미래상 • 동북아 국제질서와 통일외교 • 남북한 경제협력론 • 통일과정론 • 독일통일연구 • 북한 특강 I·II

체계적으로 연구하고, 이를 바탕으로 하여 분단된 민족과 국토를 슬기롭게 통일하고 민족의 동질성을 회복하고자 노력하는 학문으로서, 북한학 전반에 관한 기초지식과 연구방법론을 체계적으로 학습케하여 남북교류·협력과 평화정착 및 민족의 재통합에 기여하는 북한 전문가를 양성함”(동국대)을 달성하기 어렵다고 볼 수 있다.

현재 북한학과가 북한정치나 체제문제 등에 치중된 교과과정을 갖고 있는 것은 일차적으로 북한학과가 정치학을 전공한 학자들의 주도로 개설되었고 인원구성도 정치학자들이 중심이 되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 올해 개설된 고려대학교 북한학과의 경우 교육학자 1인이 현재 전임으로 재직하고 있으나 그밖에 동국대는 정치학자가 3인, 명지대는 정치학자가 4인, 관동대는 정치학자 1인이 전임교수진을 구성하고 있다. 특수대학원의 북한학과의 경우 별도의 전임 교수진은 없으나 대부분 정치학을 전공한 학자가 책임을 맡고 있는 경우가 대부분이다.

북한학과가 독립되어 있지 않은 대부분의 대학에서는 통일관련 교과목이 교양 과목으로 실시되거나 정치외교학과의 전공선택 과목으로 과목이 개설되어 있다. 현재 몇몇 대학에서 이루어지고 있는 통일관련 교과목의 강의 구성을 정리한 것이 <표 5>이다. 통일관련 교양과목의 중심은 「북한의 이

<표 5> 통일관련 과목의 강의 내용

학 교	과 목	내 용	비 고
성균관대	북한사회의 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 북한사회를 어떻게 이해할 것인가 • 문화적 거리감 인간적 친근감 • 종교와 문화 • 김일성과 김정일: 인물과 사상 • 정치체제 • 주체사상 • 군부의 역할과 군사화 • 경제체제와 발전전략 • 사회구조와 사회발전 • 외교정책과 외교관계 • 통일은 어떻게 오는가? • 사회주의 체제의 발전과 변화 전망 	<ul style="list-style-type: none"> • 담당교수: 사회학
중앙대	남북 사회 비교	<ul style="list-style-type: none"> • 남북의 이질화 및 체제 비교 • 남북의 사회 및 법률제도 • 남북의 정치제도 • 남북의 경제생활 • 남북의 주민의식의 차이 • 남북의 가정생활 • 남북의 교육생활 • 남북의 문화생활 	<ul style="list-style-type: none"> • 담당교수: 경제학 • 남북학생동시수업 • 시민교육적 성격

학 교	과 목	내 용	비 고
서 강 대	남북한 통일 정책 비교	• 통일문제의 이해(1), (2), (3) • 독일, 베트남, 예멘, 중국 사례	• 담당교수: 정치학 • 정의과 전공과목
숙명여대	북한의 이해	• 북한 정권과 주체사상 • 권력구조와 조직 • 사회, 문화 정책과 정치 사회화 • 북한의 영화 • 경제체제 및 정책 • 외교정책 • 군사 안보 정책 • 핵정책 • 북한의 대남 통일 정책 • 김정일체제와 북한의 변화 전망 • 남북한 교류협력확대 및 통일과정 논의	• 담당교수: 정치학
한 양 대	북한사회의 이해	• 지형학적 환경의 변화와 북한 • 냉전의 붕괴 • 중국의 자본주의적 개혁과 개방 • 북한의 정치체제 및 사상 • 북한 경제체제와 개혁·개방 전망 • 북한의 산업화 전략과 대외교역 • 또 하나의 북한사회 • 가정·여성·노인과 가정생활 • 노동자·농민의 삶 • 청소년 및 대학생의 의식과 삶 • 북한의 영화 및 예술 • 사회통제와 일탈 • 비교사회적 관점에서 본 남북 사회통합의 문제	• 담당교수: 사회학 • 귀순자를 포함한 분야별 전문가 초빙강의
상 명 대	북한의 이해	• 북한은 우리에게 무엇인가 • 일제하 사회주의자들의 이념과 활동 • 북한정권의 수립 과정 • 북한 농민의 삶은 어떻게 변해왔나 • 북한영화 감상과 귀순학생과의 대화 • 김일성·김정일 연구 • 북한은 우리 역사를 어떻게 바라보는가 • 북한 사회주의의 건설 과정 • 유일체제와 주체사상 • 당·국가기구·대중단체 • 문학을 통해서 본 북한 사회 • 가정·여성·학생·대중문화 • 경제 현실과 전망 • 남북통일의 길을 찾아서	• 담당교수: 사학 • 전문학자 팀티칭
연 세 대	북한의 정치와 사회	• 남북분단과 북한체제의 형성과정 • 북한 정치에서의 당과 군의 역할 • 북한의 대외 관계 • 북한의 핵문제 • 사회주의 경제체제와 북한의 경제적 위기 • 북한의 사회구조 • 북한주민의 생활실태 • 북한의 언론 • 북한의 문화와 예술 • 김일성과 주체사상 • 김정일체제의 등장 • 북한의 통일정책과 남북통일의 전망	• 담당교수: 정치학

해」류의 과목이다. 이 과목은 기본적으로 북한에 대한 개괄적인 이해를 강의 목표로 하고 있으며 정치·경제·사회·문화 등 북한체제 전반에 대한 내용을 강의에 담고 있다. 세부 강의 내용은 학교에 따라 다소간 차이를 보이고 있는데 이는 일차적으로 교양과목을 책임지고 있는 학과와 담당교수에 따른 것이라고 할 수 있다. 예를 들어 상명대학교의 경우 사학을 전공한 교수가 과목을 책임지고 있는 까닭으로 북한의 역사 등 역사적인 문제가 상대적으로 중시되고 있으며, 정치학과에서 과목을 담당하고 정치학과 교수가 강의의 책임을 지고 있는 숙명대학의 경우에는 외교정책이나 군사·안보 정책과 같은 국제정치적인 맥락이 중시되고 있다. 반면에 사회학과 교수가 수업을 진행하고 있는 한양대의 경우에는 가정생활이나 청소년 생활과 같이 북한사회의 일상적인 모습을 강조하는 경향이 있다.

강의 진행은 두 가지 유형으로 나누어진다. 하나는 강사 1인이 전체 강의 과정을 전담하는 경우이고 또 하나는 팀티칭 혹은 전문가 초빙과 같은 분담체제이다. <표 5>에 나온 대학 중 한양대와 상명대가 강의를 분담하는 경우이다. 수업의 방법은 다른 교과목과 마찬가지로 강사가 강의를 일방적으로 진행하는 경우와 학생들이 수업에 참여하여 발표하는 경우로 나뉘어진다. 강의의 진행이나 수업 방식에 상관없이 대부분의 강의에서 북한영화 감상을 시행하는 것은 공통적인 현상이라고 볼 수 있다. 북한영화 감상이 공통적으로 실시되고 있는 통일원에서 대학생들을 대상으로 영화감상 프로그램을 실시하고 있는 것과 무관하지 않다고 생각할 수 있다.

통일관련 교과목에 대한 학생들의 반응은 학교와 담당교수에 다소간 차이가 있으나 과목 자체에 대해서는 흥미를 갖고 있다는 반응을 보이고 있으며, 수강신청 인원도 적지 않다.⁷⁾ 한 대학에서 실시한 ‘북한의 이해’ 과목에 대한 학생들의 평가에 따르면 가장 인상깊었던 주제로 꼽은 것으로 ‘북한 영화 감상’이 39.0%로 제일 높았고, 다음으로 ‘북한의 문학’ 12.4%, ‘탈북학생과의 대담’ 11.8%, ‘북한경제’ 10.9%, ‘김일성·김정일 연구’

7) 숙명여대, 상명대학의 경우는 수강 신청 인원이 400명을 상회하고 있고, 한양대학의 경우 행당과 안산 양캠퍼스에서 총 수강인원이 800명에 육박하고 있다.

7.6%, '북한의 문화' 2.4%, '항일무장투쟁사' 2.4%의 순이었다.⁸⁾ 또한 추가했으면 하는 주제로 '북한의 실상(29.9%)', '북한 교육(11.7%)', '북한 언어와 남북한 언어차이(10.4%)', '탈북학생과의 대화 확대(10.4%)', '통일방안 및 통일 후 남북한의 변화(9%)' 등을 꼽고 있다. 한 학교의 경우 이므로 일반화되기는 어렵지만 전반적으로 학생들이 관심 있는 분야는 북한의 일상생활이나 사회문화적 특징이라고 볼 수 있다. 이러한 경향은 서울지역 각급 학생들을 대상으로 한 여론조사의 결과와도 흡사하다(〈표 6〉 참조). 북한 과목이 아니라 통일과 관련된 교육에 대한 요구사항이므로 북한의 이해와 같은 교과목에 대한 요구와 사소한 차이가 있으나, 북한 분야에서는 북한사회의 실상을 가장 궁금하게 여기고 있으며, 통일문제에 대해서는 통일 이후 예상되는 상황과 같은 실질적인 차원의 문제에 관심이 많음을 보여준다고 할 수 있다.

구체적인 수업 진행 과정에서는 학생들은 자료의 부족을 첫번째 문제로 꼽고 있다. 의욕적으로 공부를 해보고 싶어도 다양한 자료가 부족하고, 있는 자료에 대한 접근도 여의치가 않다는 것이다. 자료에 대해서는 강의를 진행하는 교수들도 문제를 지적하고 있다. 특히 북한 원전에 대한 활용이

〈표 6〉 통일과 북한 문제에 대하여 가장 궁금한 사항

		북한사회의 실상	남북한의 통일정책	통일 이후의 상황	통일에 대비하는 자세	궁금한 것 없음	기 타
전 체		27.9%	11.1%	39.3%	10.2%	9.7%	1.8%
교 육 단계별	중학생	25.3%	11.5%	39.6%	9.6%	12.6%	1.4%
	고등학생	28.9%	9.6%	41.0%	7.2%	10.8%	2.6%
	대학생	31.6%	13.1%	35.5%	17.0%	1.4%	1.4%

출처 : 한만길, 「건전한 통일관 형성을 위한 교육방안」, 한국교육개발원 주최 제1회 통일대비 교육 포럼 발표논문(1996. 10. 30).

8) 상명대학교 「북한의 이해」 과목에 대한 학생들의 평가

법적이고 제도적인 문제로 자유롭게 이루어지지 못하고 있음을 지적하는 경우가 많았다. 예를 들어 학생들이 가장 인상 깊게 받아들이는 북한영화 감상도 학교에서 실시하는 것은 불가능하고 통일원의 특수자료실에 반드시 가야하는데 일차적으로 수업이 잇달아 있는 학생들을 인솔하고 학교 밖으로 가는 것이 용이한 일이 아니다. 현재의 원칙에 따르면 지방에서 강의를 하는 교수나 학생들은 수업시간내에 북한영화 관람은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 또한 현재 통일원 특수자료실의 수용능력은 최대 70명에 불과하여 대형 강의를 듣는 학생들의 시청각교육도 근본적으로 어렵다.

다음으로 학생들이 갖고 있는 수업 진행의 불만은 강의 내용이 피상적이라는 점이다. 강의 내용이 피상적인 것은 일차적으로 시간 부족 때문이라고 볼 수 있다. 한 학기안에 북한 사회의 기본적인 특성을 알기에는 시간이 부족하며, 더욱이 중등교육과정에서 기초적인 북한관련 상식도 없는 현실을 고려한다면 북한에 대한 심층적인 강의를 진행하기는 더욱 어렵다. 그리고 이에 못지 않게 강의를 담당할 교수의 능력도 문제가 될 수 있다. 북한을 전공하는 학자라 하더라도 각각의 고유 전공이 있기 마련이고 자신의 전공과 동떨어진 내용을 강의하는 것은 일정한 한계가 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 전문가 초빙강의나 팀티칭 형식이 바람직하다고 볼 수 있으나 이 경우 수업체제의 일관성이 유지되기 어려운 문제가 있다. 실제로 이와 같은 형식의 강의를 듣는 학생들은 수업 내용이 중복되는 문제가 있고, 전반적으로 혼란스럽다는 반응을 보이고 있다.

III. 대학통일교육의 문제점과 개선 방향

1. 대학통일교육의 문제점

지금까지 살펴본 대학의 통일관련 교육의 현황을 고려할 때 현재 다음의

몇 가지 차원에서 대학통일교육의 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 통일관련 교과목의 양이 절대적으로 부족하다는 점이다. 어떤 대학은 '북한의 정치와 사회,' '분단과 통일,' '현대 마르크시즘' 등 넓은 의미에서 북한이나 통일과 관련된 강의가 많지만, 어떤 대학은 통일과 관련된 강의를 전혀 없거나 있다고 하더라도 일년에 한 강좌에 불과하다. 특히 정외과나 사회학과와 같이 통일문제와 직간접적인 연관이 있는 학과가 있는 경우에는 교양으로 통일관련 과목이 개설되어 있지 않더라도 전공 선택 과목으로 통일과 연관된 과목이 개설되어 학생들이 수강할 기회가 있다. 그러나 이와 같은 학과가 없는 학교에서는 통일관련 교과목을 학생들이 들을 기회가 거의 없다고 할 수 있다.

둘째, 강의의 다양성이 부족하다. 강의 수가 부족한데서 비롯되는 문제이겠지만 대부분의 대학에서 통일관련 교과목으로 채택하고 있는 것은 「북한의 이해」이고, 이 과목은 담당교수에 따라 강의 내용에 다소간의 차이가 있으나 전반적으로는 강의 내용이 대동소이하다. 그리고 「북한의 이해」는 북한에 대한 개괄적인 소개에 그치고 있다. 수업 진행 방식도 대부분 담당교수의 강의를 중심으로 이루어지고 있으며 학생들이 능동적으로 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있다.

셋째, 담당교수의 전공에 따라 편향적인 강의를 이루어지는 경우가 적지 않다. 예를 들어 정치학을 전공하는 교수의 강의는 북한 정치나 남북관계에 대해서는 심층적인 강의가 가능하나 다른 분야에 대한 강의는 상대적으로 수준이 떨어지는 경향이 있다. 더욱이 대부분의 대학에서 통일관련 교과목을 정외과가 관장하는 경우가 많은 현실을 고려한다면 북한에 대한 이해나 통일문제에 대한 인식이 정치학적인 관점으로 고정될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

넷째, 사회 전반적인 통일교육이나 대학내 다른 교과목과의 연계성이 부족하다. 중등교육과정에서 학생들이 받은 통일교육에 대한 적절한 고려 없이 강의의 내용이 결정되는 경향이 있다. 그리고 각종 사회교육에서 이루어지는 통일관련 교육과의 관계, 언론 등에서 구현되는 통일문제와의 연관성이 결여되어 있는 경우가 적지 않다. 또한 개별 전공과목 가운데 통일문

제와 관련이 있는 과목과의 연계성이 부족하다. 따라서 대부분 통일관련 과목은 일회적인 강의로 그치고 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 북한이나 통일문제에서 구조나 체제의 차원이 상대적으로 강조되는 반면, 일상생활 차원은 경시되는 경향이 있다. 이러한 결과 학생들의 요구사항과 강의의 내용이 어긋나는 경우도 종종 발생하고 있다고 볼 수 있다. 학생들은 북한사회의 현실이나 북한사람들의 일상생활에 관심이 높다. 그리고 통일문제에서는 통일이후에 구체적으로 어떠한 문제가 발생할 것인가 그리고 통일을 위해서 개인적인 차원에서 어떤 준비를 할 것인가 하는 등의 보다 실질적인 문제에 관심이 높다. 그러나 대부분의 통일관련 강의는 북한의 이념체제나 권력구조, 그리고 남북한 체제비교를 상대적으로 중시하고 있으며, 통일문제에서는 통일정책을 중점적으로 다루고 있다.

여섯째, 북한학과의 경우도 적지 않은 문제점을 갖고 있다. 학과가 개설된지 얼마되지 않아서 졸업생을 배출하지는 않았으나, 현재 재학중인 학생의 대부분이 진로 문제를 걱정하고 있으며, 학문적 정체성에 대해서도 회의가 많다. 또한 학과의 전임교수진이 정치학 전공자 일변도로 구성되어 있다는 점도 균형잡힌 북한 연구를 어렵게 할 뿐아니라, 다양한 분야의 통일문제 전문가를 양성하는데 도움이 되지 못하고 있다고 볼 수 있다.

일곱째, 통일관련 교과목의 담당교수들의 능력 문제이다. 북한이 남한과 한민족이라고 하더라도 지난 50년 동안 북한사회는 남한사회와는 구별되는 독특한 사회체계를 발전시켜왔다. 따라서 북한을 이해하기 위해서는 적지 않은 노력이 필요하다. 그럼에도 불구하고 북한은 남한사회의 변형 내지는 남한의 일부분으로 인식하고, 기본적인 지식이 없이 북한을 연구하거나 강의하는 것이 가능하다고 생각하는 경향이 있다. 이와 같은 인식을 갖고 있는 학자들이 대학에서 통일관련 교과를 진행하는 것은 올바른 통일문제 인식을 저해할 수도 있다.

2. 바람직한 대학통일교육의 방향

통일문제에 대한 인식이 보다 다양해지고 통일교육에 대한 관심이 높아

지고 있음에도 통일교육이 지향하는 목표나 방향 그리고 세부적인 단계별 통일교육의 방향이나 내용에 대해서는 여전히 발전된 논의가 이루어지지 않고 있다. 통일교육이 문자 그대로 통일문제에 긍정적으로 기여하기 위해서는 무엇보다도 통일교육의 근본 목표에 대한 합의가 이루어질 필요가 있다.

윤건영은 기존의 통일교육 논의를 종합하여 통일교육은 통일을 대비하고, 통일이후의 문제를 해결하기 위해서 개인능력을 배양하고, 체제역량을 강화하고 통일문화를 창조하고, 체제융합의 기능을 수행하는 것이라고 개념 정의하고 있다(윤건영, 1992). 그리고 통일원은 대학통일교육에서 강조되어야 할 목표 또는 내용으로 ① 자유민주주의 체제에 대한 확신(공산주의 체제와의 비교, 남북한 사회 비교), ② 통일의 조건과 장애 요소, ③ 통일의 절차와 방안에 대한 이해, ④ 통일 후의 국가 건설 과정에서 제기 될 문제, ⑤ 통일 후 국가 양태에 대한 신념 등을 지적하고 있다(통일원, 1995). 이와 같은 통일교육이나 이의 일부분인 대학통일교육에 대한 개념 정의는 미래지향적이고 통일을 실질적으로 준비하는데 무게 중심을 두고 있다는 점에서 과거의 반공주의적인 통일교육관 보다는 진일보한 측면이 있다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 자유민주주의 체제의 우월성을 강조한다든지 체제역량을 중시한다는 점에서 여전히 대결주의적이고 냉전적인 사고구조로부터 자유롭지 않다고 볼 수 있다. 이것은 여전히 통일교육을 윤리나 도덕과목으로 취급하고 있으며, 통일교육을 정치교육의 일환으로 인식하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 통일문제의 상대방인 북한에 대한 올바른 이해 문제를 간과하고 있다는 점이 문제가 될 수 있다.

통일교육은 목표는 기본적으로 통일을 지향하는 의식을 개개인이 가질 수 있도록 하고, 이를 위해서 필요한 북한 및 통일문제에 대한 정확한 정보를 제공하며, 통일과정에서 사회전체와 개개인이 경험할 수 있는 문제에 대한 적응력을 높이는데 두어져야 할 것이다. 통일교육의 기본 목표는 대학통일교육에도 공통적으로 적용되어야 할 것이나, 이에 덧붙여 대학이 보다 전문적인 지식인을 배양한다는 점에서 북한 및 통일문제에 대한 전문적

인 연구가 가능할 수 있는 기본적인 토대를 마련하는데 대학통일교육의 부차적인 목표를 두는 것이 바람직하다.

대학통일교육의 기본 방향을 고려하고 지금까지 살펴본 대학통일교육의 실상을 고려할 때, 대학통일교육이 보다 긍정적인 성격을 갖기 위해서는 다음의 몇 가지 측면의 노력이 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 통일관련 교과목의 양적 확대가 필요하며, 통일관련 교과목간의 유기적인 연결망을 구성할 필요가 있다. 일차적으로 교양 과목이나 유관 학과의 전공과목에서 북한이나 통일을 다루는 독립된 교과목을 개설하여, 학생들이 통일문제에 대한 관심을 자극하고 동시에 과목 선택의 폭을 넓혀 주는 것이 바람직하다. 최소한 학교 차원에서는 북한에 대한 이해를 증진하는 개괄적인 과목과 통일문제를 구체적으로 다루는 과목 등 두 개의 강좌를 개설하는 것이 필요하다. 그리고 가능하다면 북한이나 통일문제와 직접적인 관련이 있는 인문사회과학 계통의 학과나 학부에서는 보다 전문적인 교과목을 개설하는 것이 바람직하다.

둘째, 새로운 교과목 개설과 더불어 통일문제와 관련있는 학과에서는 강의 내용에 북한 및 통일문제를 포함하도록 할 필요가 있다. 예를 들어 해방후 문학사에 북한문학을 포함하고, 현대 한국 음악에 북한 음악을 포함하는 것이다. 이를 위해서는 교수들이 학생들 보다 앞서 통일문제에 관심을 갖는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 교수들의 북한 및 통일연구를 자극할 수 있는 보조제도를 확립할 필요가 있다.

셋째, 통일관련 과목의 활성화와 학생들의 교육 효과 확대를 위해서는 북한 및 통일문제와 관련된 자료를 충분히 마련할 필요가 있다. 대학은 북한에서 발간되는 각종 출판물과 시청각 자료를 확보하여야 할 것이며, 이를 학생들이 활용할 수 있도록 법적·제도적인 문제를 개선하는 노력을 경주하여야 한다.

넷째, 북한학을 학문적으로 정립할 수 있는 제도적 방안을 강구할 필요가 있다. 최근 일본학이나 미국학과 같은 지역연구가 활성화되고 있으나 북한학은 학문적으로 무시되는 경향이 있다. 어떤 면에서는 북한 연구도 일종의 지역연구로 발전하는 것이 객관적으로 북한을 이해하는데 도움이

될 수 있다. 북한학과를 증설하는 문제도 검토할 수 있을 것이며, 학부제 하에서 북한전공을 제도화하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

다섯째, 북한 및 통일관련 과목을 담당하는 동시에 전반적인 대학통일교육을 관리하기 위해서 통일문제 전문가를 대학에서 채용하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 교육적인 차원에서뿐만 아니라 통일과 연관된 학문 발전을 위해서도 북한 및 통일문제 전문학자가 있는 것이 긍정적일 수 있다.

여섯째, 통일교육의 교과목은 학제적 구조를 갖는 것이 필요하다. 이를 위해서 통일관련 교과목은 담당교수의 책임 하에 일관성을 유지하면서도 실질적인 강의에서는 다양한 전문학자나 전문가들이 참여하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 이와 같은 방식을 채택하기 위해서는 학교 당국의 관심과 지원이 필수적이다.

일곱째, 통일의 실현과 완성에는 사회구성원의 적극적인 참여와 의지가 중요하다고 본다면 통일은 일종의 사회운동이기도 하다. 이러한 차원에서 통일과 관련된 학생운동도 보다 활성화될 필요가 있다. 실질적으로 통일을 준비하는 학생운동을 자극하고 이를 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 통일과 관련된 행사를 기획하고 실행하는 것도 중요한 의미를 가질 것이다.

IV. 맺음말

대학의 통일교육이 활성화되는 것은 대학이나 대학구성원만의 문제는 아닐 것이다. 초·중등학교에서부터 사회교육에 이르는 전반적인 통일교육의 올바른 방향 정립이 이루어지고, 교육체제가 완성될 때 대학통일교육도 그 속에서 보다 높은 교육적 효과를 얻을 수가 있을 것이다. 또한 교육의 연속성을 고려한다면 초·중등교육에서 이루어진 통일교육을 심화하는 것이 대학통일교육의 중요한 목표가 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 역으로 대학통일교육은 다른 단계의 통일교육보다 우

선적으로 활성화할 필요성이 있다. 그것은 초·중등과정에서 올바른 통일교육을 이루기 위해서는 관련교사의 확보가 선행되어야 하는 것이고, 이들의 양성은 결국 대학이 맡는 것이기 때문이다.⁹⁾ 이와 아울러 통일을 대비하는 사회적 작업의 시급성이 날로 더해가는 현실을 고려하더라도 대학통일교육의 활성화는 다른 교육과정의 통일교육체제 정비에 앞서 중요한 의미가 있다고 볼 수 있다. 이를 위해서 여러 가지 차원의 제도 개선도 필요하겠지만, 무엇보다도 우선적으로 대학과정에서 통일교육이 필요하다는 인식전환, 그리고 현실에 적합하면서도 통일과정에 실질적인 도움이 되는 통일교육을 모색하는 적극적인 노력이 필요하다고 할 수 있다.

9) 대학교육이 다른 교육단계보다 우선적으로 필요하다는 것을 보여주는 하나의 예가 국악교육이 될 수 있다. 교육과정개편과정에서 국악교육을 음악교육과정에 포함하기로 결정하였으나 국악을 가르칠 수 있는 음악교사가 부족하여 실제로 교육이 이루어지지 않는 경우가 있었다.

빈 면

북한이탈주민의 사회적응교육방안

이금순·송정호*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------------------------|------------------|
| I. 서론 | III. 사회적응교육 실시방안 |
| II. 북한 이탈주민의 사회적응실태
와 심리적 적응방안 | IV. 결론 |

I. 서론

1990년 이후 지속되어온 북한의 경제난 및 식량난 그리고 이로 인한 사회적 불안정이 최근 연속된 수해로 인해 극도로 악화되면서 북한을 탈출하는 주민의 수가 급증하고 있다. 북한이 처해 있는 어려움은 구조적인 문제에서 비롯된 것으로서 단기내 해결이 불가능하다는 점에서 앞으로 북한을 탈출하는 주민들의 규모는 계속 확대될 것으로 전망된다.

현재까지 우리 사회에 정착한 북한이탈주민¹⁾은 650명선(사망·이민 및

* 민족통일연구원 연구위원 ; 민족통일연구원 연구원

1) '북한이탈주민'을 종래에는 일반적으로 '귀순자'라고 통칭하였다. 그러나 '귀순자'라는 용어가 이데올로기적 의미를 내포하고 있고, '귀순자'들 스스로가 이 용어에 대해 거

주소불명으로 인한 신원확인 불가능자 제외)을 육박하고 있으며²⁾, 북한을 탈출하여 중국·러시아 등 제3국에 불법 체류하고 있는 북한이탈주민들은 1,500명선을 넘어서고 있다.³⁾ 주로 북한과 중국·러시아와의 국경지대를 경유한 북한이탈주민들의 탈출은 그 동기가 매우 다양하며, 최근 들어서는 가족동반 탈출, 해상 탈출, 엘리트계층 탈출의 증가라는 특징을 나타내고 있다.

중국·러시아에 불법 체류하고 있는 북한이탈주민들은 현지국이나 우리 정부로부터 신변보호를 받지 못한 채 북한과 중국·러시아 간에 체결된 「밀입국자송환협정」 등에 의거하여 북한으로 강제 송환되는 경우도 많기 때문에 다수가 남한사회로의 정착을 희망하고 있다.

그러나 국내로 유입된 북한이탈주민들은 여러 가지 면에서 사회정착에 어려움을 겪고 있고, 최근에는 이들의 사회적 부적응이 몇 가지 사건으로 구체화되기도 하였다. 이에 따라 이들에 대한 정착지원문제가 사회적 관심사로 대두되었고, 특히 북한의 장래와 대량탈북의 가능성에 대한 우려의 목소리가 높아지면서 언론이나 학계를 중심으로 이들의 사회적응실태에 대한 논의가 활발히 전개되었다.

정부는 최근 논의된 북한이탈주민 지원대책의 문제점을 중심으로 「귀순 북한동포보호법」을 개정·보완하여 새로운 법안인 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」⁴⁾을 제정하여 1997년 1월 공포하였다. 그리고

부감을 갖고 있다는 많은 지적이 있는 이후부터는 보통 ‘탈북주민’ 혹은 ‘탈북자’, ‘이주자’나 ‘탈북 이주자’ 등의 용어가 사용되고 있다. 그러나 이들 용어들도 그 적용상의 범위나 정의를 불명확하게 한 채 사용되고 있는 경우가 많다. 본 연구에서는 1997년 7월부터 시행되는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」상의 용어인 ‘북한이탈주민’이라는 용어를 사용한다. 동법은 제1조에서 북한이탈주민을 “군사분계선이 북지역(북한)에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민”이라고 명시하고 있다.

2) 1997년 국내로 입국한 북한이탈주민의 수는 6월 현재 49명이다.

3) 북한인권정보센터, 「'97 북한인권백서」(서울:민족통일연구원, 1997), p. 14.

4) 그러나 새로운 법률의 문제점과 미비점에 대한 지적도 나오고 있다. 이종훈, 「탈북 북한주민 정책의 문제점과 향후 과제」, 「탈북 북한주민 체제적응 현황과 과제」(중앙대 민족발전연구원 주최 통일정책 대토론회 자료집); 이정우·김형수, 「탈북이주자 사회

새로운 법률에 의거하여 북한이탈주민 업무를 통일원으로 이관하게 되었다.⁵⁾

현재까지 북한이탈주민에 관련된 연구는 주로 이들의 사회적응실태 및 문제점, 정부대책의 문제점 및 대응책 등에 초점을 두고 진행되어 왔으며,⁶⁾ 이러한 연구들을 통해 전문가들은 바람직한 북한이탈주민정책의 기본방향을 제시하였다. 그러나 바람직한 정책방향을 제시한 연구결과가 많음에도 불구하고 이러한 정책방향의 구체적인 실행방안을 제시하는 연구는 매우 드문 실정이다.⁷⁾

정착지원 개선방안(서울: 한국보건사회연구원, 1996); 최성철, “북한탈출주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률안의 분석,” 「통일」(1996.11), pp. 28~31; 이영애, “탈북자 대책마련은 통일과정의 시작이다,” 「자유공론」(서울: 자유공론사, 1996.12; pp. 106~116 참조.

- 5) 1997년 5월 28일 입법예고된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률시행령안」 제41조에 따르면, 사회적응교육은 정착지원시설 보호기간중 실시함을 원칙으로 하며(1항), 통일원장관은 보호대상자가 국민으로서 기본소양을 함양할 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 제반영역에 걸친 교과과정을 마련하여 사회적응교육을 실시하여야 한다(3항).
- 6) 박종철·김영운·이우영, 「북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안」(서울: 민족통일연구원, 1996); 통일원, 「북한주민의 의식변화와 사회통제」(서울: 통일원, 1994); 김영수·정영국, 「탈북 귀순자 남한사회 적응실태 조사」(서울: 통일연구원, 1996); 선한승, 「북한 탈북 노동자의 적응력 실태와 과제」(서울: 한국노동연구원, 1995); 한국교육개발원, 「내가 받은 북한교육」(서울: 한국교육개발원, 1994); 전우택, 「통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구」(통일원 1995년도 연구용역 과제); 윤여상, 「귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구: 귀순자 수기의 내용분석을 중심으로」(영남대 석사학위논문, 1994); 오혜정, 「귀순북한동포의 남한사회 적응 실태」(서강대 석사학위논문, 1995); 전우택·김명세·박종규, “탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 「통일한국에서 예상되는 사회갈등과 그 대책」(연세대 통일연구원 학술회의 발표자료, 1997.5); 윤덕룡·강태규, “탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등,” 「통일한국에서 예상되는 사회갈등과 그 대책」; 고태우, “월남귀순자 현장 경험사례,” 강광식 외, 「통일후유증 극복방안 연구: 민족사회적 가치체계의 용화」(성남: 한국정신문화연구원, 1994); 이종훈, “남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향,” 「현안분석」, 제119호(국회입법조사분석실, 1996.4); 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안,” 「형사정책연구」, 제7권1호(1996 봄) 참조.
- 7) 이철우, 「탈북귀순자의 한국사회 적응력 제고에 관한 정책적 대응방안 연구」(통일원 1996년도 연구용역 과제); 이만식, 「북한출신 남한이주자의 국내 적응력 향상을 위

본 연구는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원대책의 방향과 문제점에 대한 기존 연구성과를 토대로 하여 북한이탈주민들의 사회적응을 돕기 위한 지원대책 중 하나인 사회적응교육의 구체적인 시행방안을 제시하고자 한다. 북한이탈주민들의 사회적응지원에 관한 연구는 ‘사람의 통일’⁸⁾을 모색하고 통일 이후 남북한주민들의 사회통합방안의 기초를 마련한다는 점에서 매우 중요하며, 그 연구성과는 통일교육의 기초자료로도 유용할 것이다.

II. 북한이탈주민의 사회적응실태와 심리적 적응방안

1. 사회적응의 의미

사회적응이란 개인이 주변 환경과의 조화로운 관계를 유지하기 위하여 학습을 통하여 자신의 변화를 추구하거나 사회적 변화를 유도해 나가며, 개인이 한 사회의 일원으로서 사회적 규범과 가치, 문화양식에 적응하는 것을 말한다. 또한 정치사회학적 관점에서 접근한다면, 사회적응이란 정치적 상황의 변화나 사회적 환경의 변화를 계기로 개인의 성장에 있어서 중대한 변화를 경험하는 재사회화라고 말할 수 있다.⁹⁾

따라서 북한이탈주민들의 사회적응이란 북한이탈주민들이 우리 사회의 기본적인 이념과 가치체계를 수용하면서 일상생활에 적응해 가는 것을 말하며, 심리적으로 자아정체성을 확립하고 안정을 찾아가는 것을 의미한다.¹⁰⁾

한 통합적 지원 모델개발」(통일원 1996년도 연구용역 과제) ; 이장호, “북한출신(탈북) 이주민 심리-사회적응 프로그램”(중앙대 민족발전연구원 주최 남북통합교실 발표자료).

8) 전우택·민성길, “북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제점,” 「탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책」(연세대 통일연구원 주최 탈북자 대책을 위한 대토론회 발표자료, 1996), p. 1.

9) 한만길, “탈북 이주자의 남한사회 적응문제와 재사회화 방안,” 「통일연구논총」, 제5권2호(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 217~218.

북한이탈주민들의 사회적응을 지원하기 위한 사회적응교육은 북한이탈주민들에게 우리 사회에 대한 인식의 기회를 제공할 뿐만 아니라 일상생활에 필요한 실제적인 지식을 학습시킴으로써 스스로의 행동을 결정하고 책임질 줄 아는 민주시민으로 만들기 위한 것이다.¹¹⁾

그러나 북한이탈주민들의 사회적응과정은 이민과 같이 한 사회에서 다른 사회로 이주한 사람들이 새로운 환경에 적응해 가는 과정과는 다른 특징을 지니고 있다. 즉 북한이탈주민들은 오랜 기간동안 우리 사회와 전혀 다른 정치·사회체제하에서 생활하여 왔으면서도 남한과 동일한 민족적 유산과 생활방식을 공유하여 왔기 때문에 이들의 사회적응과정은 보편적인 문화적응과정이나 사회적응과정과는 다른 특징을 나타내게 된다. 물론 이들이 남한사회의 규범 및 가치관을 수용하는 동화과정은 일반인들이 새로운 사회로 적응해 가는 과정과 비슷한 점이 많다. 그러나 이들이 남북한체제의 차이에도 불구하고 동일한 민족적 규범과 생활양식을 바탕으로 남한사회에 단력적으로 적응해 가는 과정이나 남한사회가 이들의 요구를 수용하고 남북한통합을 대비하여 점진적으로 대응해 가는 조절과정은 일반적인 사회적응과정에서 나타나지 않는 다른 특징이기도 하다.

2. 북한이탈주민 사회적응실태

북한이탈주민의 사회적응교육을 실시하기 위해서는 이들의 사회적응실태와 적응상 겪게 되는 어려움을 검토해 볼 필요가 있다. 북한이탈주민의 사회적응실태는 연구초점에 따라 적응단계 및 적응영역 별로 나누어 고찰해 볼 수 있다. 그러나 각 단계 및 영역별로 지적되는 문제점들은 대체로 중층적·상호복합적인 성격을 지닌 경우가 많으며, 적응상 겪게 되는 어려움의 비중은 개인별로 격차를 보이는 경우가 많다. 기존의 연구들이 공통적으로 지적한 적응상의 문제점은 다음과 같다.

10) 박종철·김영운·이우영, 「북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구」, pp. 94~95.

11) 이철우, 「탈북귀순자의 한국사회 적응력 제고에 관한 정책적 대응방안 연구」, p. 52.

첫째, 북한이탈주민들은 적응과정에서 ‘사회연계체제 빈약으로 인한 외로움’ 때문에 가장 큰 어려움을 겪고 있다.¹²⁾ 북한이탈주민들은 대부분 단신 탈북하였기 때문에 삶의 배경이었던 가정, 이웃, 친구 등 사회적 관계망을 모두 잃어버린 상태에서 새로운 인간관계를 형성하는 데 어려움을 겪고 있다.

둘째, 북한이탈주민들은 경제적으로 자립할 수 있는 능력을 갖추지 못했기 때문에 정착에 어려움을 겪고 있다. 현재까지 안정적인 직장 부재, 돈에 대한 이중적인 태도, 재산관리 능력의 부족 등으로 인해 경제적 자립을 이루지 못한 경우가 많다.

셋째, 남한사회에 대한 지식과 이해부족으로 인해 어려움을 겪고 있다. 남한사회에서 살아가는 데 필요한 기초적이고 상식적인 예비지식이 없어 곤란을 겪는 경우가 많으며, 일상언어의 차이, 영어 및 한자 등 외래어 사용에 인해 어려움을 겪는 경우가 대부분이다.¹³⁾ 이로 인해 일부는 다양한 형태의 사회악에 무방비로 노출되기도 한다.

넷째, 북한사회와 자신의 정체성에 대한 혼란, 남한입국에 대한 자신의 만족감 여부, 자신의 장래에 대한 불안감, 북에 두고 온 가족에 대한 죄책감, 종교인의 호의에 대한 혼란감 등으로 심리적인 어려움을 겪고 있다.

다섯째, 남북한주민들의 가치관의 차이에서 오는 어려움으로서 흑백논리에 바탕을 둔 직선적이고 단순경직된 사고방식, 상이한 생활예절, 권위주의적인 사고방식 및 여성지위에 대한 이해 부족 등으로 인해 대인관계에서 어려움을 겪고 있다. 또한 오랫동안 집단주의적인 생활양식에 익숙해 왔기 때문에 남한의 개인주의적인 생활양식에 대해 혼란을 겪고 있다.

여섯째, 북한이탈주민들은 남한사람들의 무관심과 냉정함 때문에 사회적

12) 전우택·민성길, “북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제,” p. 6. 민족통일연구원의 연구결과를 보면, 탈북주민들이 꼽는 남한생활의 어려운 이유로 “친척이나 친구가 없음”(23.7%)이 “주위의 무관심과 냉대”(36.8%), “북한 가족에 대한 죄책감”(26.3%)과 함께 높은 비율을 차지하고 있다. 박종철·김영운·이우영, 「북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구」, pp. 77~78.

13) 김영수·정영국, 「탈북 귀순자 남한사회 적응실태 조사」, pp. 10~11.

응과정에서 어려움을 겪고 있다. 예를 들어 대학생들을 대상으로 한 한 의 식조사에 따르면, 조사대상자중 상당수가 북한이탈주민들을 단순히 호기심의 대상으로 여기고 있거나, 북한사회에 적응하지 못한 ‘문제아’란 관점에서 바라보고 있다.¹⁴⁾ 이와 같이 일반인들은 북한이탈주민에 대해 차별의식이나 편견을 가지고 있으며, 북한이탈주민들에 대한 지원정책의 내용을 거의 알고 있지 못하는 경우가 많다. 따라서 이들의 부적응이 남북한의 체제의 차이로 인한 어려움에서 비롯된 것이라고 보기보다는 이들의 능력부족에서 비롯되었다고 인식하는 경우가 많으며, 향후 북한이탈주민들의 증가에 따른 지원규모의 확대와 우리 사회의 혼란을 우려하는 경우가 많다.

3. 사회심리적 적응방안

북한이탈주민들의 심리적 안정문제는 사회적응 전과정에 걸쳐 모든 삶의 영역에 지속적으로 영향을 미치는 무엇보다 중요한 문제이다. 사회적응과정에서 직접 부딪치게 되는 여타의 어려움은 쉽게 드러나고 대부분의 경우 구체적인 학습을 통해서 극복될 수 있으나, 사회심리적인 어려움은 겉으로 잘 드러나지 않으면서도 단기간에 해소가 어렵다. 그리고 이같은 심리적 어려움은 정착초기단계보다 오히려 시간이 지난 이후 현실적인 문제에 부딪치면서 점차 커지는 경우도 많다.¹⁵⁾

일반생활영역에서 원만한 활동을 유지하도록 하는 사회심리적 적응을 위해서는 무엇보다도 자아정체성의 확립이 중요하다. 대부분 북한이탈주민들은 사회적응과정에서 자아정체성에 대한 심한 갈등을 경험하게 되고, 상당수는 가족관계의 단절로 인한 외로움과 복에 남겨둔 가족 및 친지에 대한

14) 부모나 처자식을 버리고 남한으로 입국한 것에 대해 비판하는 응답의 경우가 약 80%에 이르며, 북한이탈주민들이 충분한 보상금과 강연료 수입 등으로 인해 소수를 제외하고는 꽤 잘 살고 있다고 응답한 경우가 80% 이상이라는 점에서 북한이탈주민들에 대한 왜곡된 인식을 볼 수 있다.

15) 설문조사에 의하면 북한이탈주민들의 ‘적응상 위기기간’은 남한생활을 시작한 2년째로 나타나고 있다. 전우택·김명세·박중규, “탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” pp. 13~14 참조.

죄책감¹⁶⁾ 때문에 정신적인 어려움을 지속적으로 겪게 된다. 소수의 경우에는 새로운 사회에서 피보호자의 위치에 처하게 되었다는 무력감으로 인해 자존심에 상처를 받게 되며, 사회조직에 심리적으로 편입되지 못함으로써 열등감과 피해의식을 갖게 된다. 더욱이 일부는 우리 사회의 부정적인 시각과 무관심으로 인해 좌절감마저 느끼게 된다. 또한 많은 북한이탈주민들은 탈북과정에서 상당한 공포감을 경험하였기 때문에 일정기간 동안 ‘외상 후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder)’에 가까운 심리적 불안을 겪게 된다.¹⁷⁾

북한이탈주민들의 원만한 사회정착에 심대한 영향을 미치는 심리적 어려움을 덜어주기 위해서는 다음과 같은 방안을 모색해 볼 수 있다.

첫째, 일차적으로 일정기간 동안 북한이탈주민들에 대한 전문심리치료를 실시하고, 사회적응교육과정에 다양한 심리상담 프로그램을 포함시키도록 한다.

둘째, 정착지원기간동안 담임관을 중심으로 한 개별 보호 및 관리체계를 도입하여 북한이탈주민들로 하여금 담임관들과 친밀한 관계를 유지하면서 개별적인 어려움을 감당할 수 있도록 한다.

셋째, 북한이탈주민에 대한 사회적 지원체계(social supporting system)를 마련하도록 한다. 새로운 지역에 정착하는 것은 단순히 물리적 편입 차원에서 그치는 것이 아니라 새로 정착한 지역의 공동체 구성원으로서 자아 정체성을 확립하는 것을 의미한다. 따라서 북한이탈주민들의 새로운 자아 정체성의 확립을 위해서는 물질적 지원이나 새로운 사회에 적응하고자 하는 개인들의 노력뿐만 아니라 기존 사회구성원들이 이들을 공동체 구성원

16) 이러한 점은 “부모형제가 나를 용서해도 나는 나 자신을 용서할 수 없다. 분명히 내 소신껏 결정한 행동이지만 부모형제 앞에서는 영원히 죄인일 수밖에 없다. 그것이 내가 평생 지고갈 평생의 고통스런 업보이다”라고 기술한 한 북한이탈주민의 수기에도 잘 나타나고 있다. 문용수 편, 「마지막 선택」(서울:하나로출판사, 1991).

17) ‘외상 후 스트레스 장애’는 “통상적인 상황에서는 겪을 수 없는 극심한 위협적인 사건(예를 들어, 강간, 폭행, 전쟁, 홍수, 지진 등)으로 인해 심리적 충격을 경험한 다음에 일으키는 특수한 정신과적 증상”이라고 정의된다. 이정균, 「정신의학」(서울:일조각, 1994), 이장호, 「북한출신 이주민 심리-사회 적응 프로그램」, p. 7에서 재인용.

으로 적극 수용하려는 노력이 필요하다.¹⁸⁾

새로운 사회적 관계망에 편입되지 못하고 고립된 상태로 지내고 있는 북한이탈주민들을 공동체의 구성원으로서 적극 수용하기 위해서는 결혼을 통한 가족형성, 개인가정 및 단체와의 자매결연사업, 입양 등을 주선하여 새로운 인간관계를 형성하도록 도와줄 필요가 있다.¹⁹⁾ 또한 이들이 지역주민들과 유대관계를 형성할 수 있도록 자연스러운 만남의 장을 마련해 주는 것도 필요하다. 독일의 경우 지역단위의 시민대학이나 체육동호회 모임을 통해 이주민과 지역주민들이 공동활동과 자연스러운 대화를 유지하면서 서로에 대한 이해를 높여갔다. 우리의 경우에도 시민대학과 유사한 지역단위의 강좌가 마련되어 있기는 하지만 아직 초보적인 단계이므로 앞으로 민간단체들이 사회적 지원체계 확보를 위한 사회교육 프로그램 개발에 적극적으로 나설 수 있도록 지원을 강화하여야 한다.

넷째, 북한이탈주민들의 심리적 어려움을 덜어주기 위해서는 이들이 친목단체를 활성화할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 기존 송의동지회나 동의동지회, 동류회 등과 같은 북한이탈주민 친목단체들은 서로의 어려움을 달래주고 용기를 북돋아 주는 데 한계가 있었던 것으로 평가된다. 물론 탈북이라는 공통점 하나만으로 북한이탈주민들이 즉각적인 인간관계를 형성하기에는 어려움이 따른다.²⁰⁾ 이들 서로간에는 사회적·정치적 가치관과 삶에 대한 태도에 차이가 있을 수 있고, 일부는 연좌제에 대한 막연한 두려움도 가지고 있을 수 있기 때문이다. 하지만 극단 「오마니」와 같이 뚜렷한 활동목적 가진 이들의 모임은 안정적인 정착에 상당한 도움을 줄 것으로 평가되기 때문에 이에 대한 지원이 요구된다.

다섯째, 북한이탈주민들의 심리적 어려움은 상당부분 이들에 대한 우리 사회의 부정적 인식과 편견에 의해 가중되고 있기 때문에 이들에 대한 우리 사회의 이해를 높이기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 우선 언론

18) 박종철·김영운·이우영, 「북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구」, pp. 112~113.

19) 자매결연이나 입양사업은 가능한 탈북주민의 보호사업에 직접 참여하는 개인이나 단체를 중심으로 실시하도록 하는 것이 바람직하다.

20) 전우택·민성길, 앞의 글, p.8.

과 시민단체들의 역할을 제고시켜야 한다. 언론은 북한이탈주민들의 삶을 객관적으로 소개하여 일반인들이 이들에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있도록 보다 많은 기회를 제공해 주어야 하며, 시민단체들은 남북한 서로 알기 교육 등을 실시하여 일반인들의 전반적인 통일의식과 북한이탈주민들에 대한 관심을 제고시키도록 노력하여야 한다.

Ⅲ. 사회적응교육 실시방안

1. 기본방향 및 원칙

북한이탈주민들은 오랜 기간동안 남한사회와는 전혀 다른 체제에서 생활해 왔기 때문에 모든 것이 낯설게 느껴질 뿐만 아니라 이로 인해 미래의 삶을 설계하는 데 있어서 두려움마저 느끼고 있다. 따라서 이들의 성공적인 사회정착을 위해서는 무엇보다도 새로운 사회환경에 대한 기본교육이 선행되어야 한다.

사회적응교육은 궁극적으로 북한이탈주민들의 조기정착에 필요한 자립기반을 조성하는 데 목적을 두고 있다. 사회적응교육은 이같은 목적을 원활히 달성하기 위해서 북한이탈주민들의 정착의지(성취욕구, 독립심 등) 제고, 민간참여 활성화, 기타 정착지원방안과의 연계라는 교육방향을 가지고 시행되어야 한다.

이들에 대한 조사기간 이후 일정기간동안 관계기관의 요원들에 의해 개별적으로 실시되어 왔던 기존 사회적응교육은 대체적으로 비효율적이었던 것으로 평가된다.²¹⁾ 즉 기존 사회적응교육은 위와 같은 교육방향을 가지고

21) 기존 보호기관의 사회적응교육에 대한 문제점으로 지적된 사항은 다음과 같다. 첫째, 신분조사를 실시한 기관에서 교육이 이루어졌기 때문에 북한이탈주민 스스로가 교육의도에 대해 긍정적인 시각을 갖지 못했다. 둘째, 보호기관이 적응교육 전담기관이 아니었기 때문에 체계적인 교육프로그램의 개발이나 실행을 우선 목표로 할 수 없었다. 셋째, 교육과정이 폐쇄적이었기 때문에 민간의 참여나 의견 반영이 이루어지지 못했다.

시행되었다기보다는 북한이탈주민들이 우리 사회에 대한 구체적인 지식이나 정보를 거의 접하지 못하고 ‘막연한 기대감’만을 갖고 있는 상황에서 생활안내 중심으로 실시되어 왔다.²²⁾

기존 사회적응교육의 문제점을 극복하고 체계적인 사회적응교육을 실시하기 위해서는 다음과 같은 원칙을 바탕으로 대책을 수립하는 것이 바람직하다.

첫째, 교육단계를 구분하고 단계별로 특성있는 교육목표를 설정하도록 한다. 예를 들어 심리적 안정과 사회체제에 대한 기본이해, 생활안내교육, 직업훈련 준비 등과 같은 부분이 각 단계별 특성에 맞게 집중 교육되도록 하여야 한다. 물론 이러한 단계별 교육목표들이 특정단계에서 완성될 수 있는 것이 아니기 때문에 일정부분의 교육내용은 지속될 수밖에 없다. 그러나 교육단계를 구분하고 각 단계를 특성화시켜 북한이탈주민들이 교육에 대해 지속적인 흥미를 갖도록 유도하여야 한다.

둘째, 북한이탈주민들의 연령, 학력 및 경력뿐만 아니라 탈북경로 등을 고려하여 교육대상을 분류하도록 한다. 우선 최근 가족단위의 탈북이 증가하고 있음을 고려하여 교육대상을 크게 성인과 청소년으로 분류하도록 한다. 성인들에게는 직업훈련 이전에 기본적인 소양교육 중심의 사회적응교육을 실시하고, 청소년들에게는 남북한 교육과정의 차이를 보충하기 위한 기본교육을 실시한 후 해당 학교에 취학시키도록 한다.

셋째, 북한이탈주민들의 의견을 반영할 수 있는 교육체계를 수립하고, 개인별 적성 및 능력과 관심사항을 고려하여 신축적인 교육방안을 마련하도록 한다. 교육과정은 공통 필수과정과 북한이탈주민들의 필요에 따른 선택과정으로 구분하여 북한이탈주민들의 개별적인 희망사항을 교육과정에 반영하도록 한다. 또한 교육기간도 개인별 적응능력 및 학습속도, 성취도 및 필요도에 따라 일정단위로 조정하도록 한다.

22) 자세한 교육내용은 박종철·김영윤·이우영, 「북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구」, pp. 17~19 참조.

2. 교육내용

사회적응교육은 크게 우리 사회체제에 대한 소개교육(우리 사회의 이해), 생활안내교육, 직업지도교육 등으로 나눌 수 있다. 각 분야별 교육내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

가. 사회체제 소개교육

북한이탈주민들로 하여금 우리 사회의 기본원칙들을 습득하도록 하기 위해서는 우리 사회의 정치·경제체제의 기본구조 및 보편적인 사회문화에 대한 교육을 실시하여야 한다. 북한이탈주민들에 대한 교육목표가 우리 사회에 대한 올바른 이해를 통한 생활적응에 있다는 점에서 우리 사회를 있는 그대로 보여주어야 한다. 우리 사회의 기본이념과 체제를 설명하는 과정에서 남북간의 직접적인 체제비교는 최대한 피하는 것이 바람직하다. 북한이탈주민들이 비록 북한체제를 버리고 우리 사회를 선택한 사람들이기는 하지만 오랜 기간동안 생활해 온 북한사회 전체를 부정하는 것은 이들에게 상당한 충격을 가져다 줄 것이고 반발감을 유발할 수 있기 때문이다. 독일의 경우에는 ‘이주민’들에게 사상 전향을 위한 정치교육은 실시하지 않았으며, 다양한 사회적응교육을 실시하여 이주자 스스로가 양체제에 대한 이해를 바탕으로 이 문제를 판단하도록 하는 데 주안점을 두었다.²³⁾

(1) 정치체제

자유민주주의의 기본원리 및 가치(자유, 평등, 인간존엄 등)를 설명하고, 정부의 기본 조직체계, 민주시민의 기본적인 권리와 의무 및 자질과 태도, 자유민주적 선거의 의미와 절차, 지방자치제도 등을 교육하여야 한다. 또한 우리 국가의 기본적인 상징체계(국기, 국화, 국경일 등)를 설명

23) 박종철·김영운·이우영, 「북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구」, pp. 41~43.

하는 등 대한민국의 국민으로서의 소속감을 키워주기 위한 다양한 내용을 교육하여야 한다.

(2) 경제체제

자본주의 시장경제체제의 기본원리에 대한 교육은 북한이탈주민들의 사회정착을 위해서 매우 중요하다. 이들의 정착의지를 제고시키기 위해서는 북한이탈주민들에게 우리 사회가 수요와 공급의 경제원칙에 따라 운영되는 사회로서 사회구성원 개개인이 스스로의 노력에 의해 삶을 유지하고 있음을 주지시켜야 한다. 즉 일반시민들이 자신의 능력과 노력에 따른 경제적 보상을 받고 있으며, 이를 기초로 자녀교육, 생계유지, 주택마련, 여가생활 등 일상적인 삶을 유지하고 있음을 실감할 수 있도록 하여야 한다. 또한 모든 경제행위에는 책임이 수반된다는 점도 이해시켜야 한다. 이러한 점에서 교육기간에 자본주의 경쟁의 원칙을 부분적으로 활용하여 교육효과를 높이는 방법을 도입하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

(3) 사회체제

북한이탈주민이 일반적인 남북한의 문화 차이를 극복하고 정상적인 사회인으로서 조기에 정착해 갈 수 있도록 우리 사회의 가족생활, 직장생활, 여가생활 등에 대한 보편적인 가치관과 사회문화를 교육하여야 한다.²⁴⁾ 아울러 우리 사회에는 다양한 가치관과 사회문화가 혼재하고 있고, 집단주의적인 가치와 권리 못지 않게 개인적인 가치와 권리도 중시되고 있다는 사실을 알려주어야 한다.

대다수 남성이었던 기존 북한이탈주민들은 북한식의 가부장적인 문화를 당연시하여 사회적응에 중요한 결혼문제 등에 어려움을 겪어 왔다. 따라서 보편적인 가족문화를 교육하는 과정에서 여성들의 사회적 역할을 강조하여

24) 이만식은 탈북주민의 사회적응을 돕기 위해 사회복지의 한 방법인 문화습득 훈련프로그램(인식훈련, 행동조절, 경험훈련, 문화 속의 자아인식)을 제시하고 있다. 이만식, 「북한출신 남한이주자의 국내 적응력 향상을 위한 통합적 지원 모델개발」, pp. 11~14.

여성에 대한 인식을 제고시킬 필요가 있다.

또한 우리 사회의 다양한 사회문제와 아울러 이를 해결하기 위한 여러 가지 노력들도 교육하여야 한다. 특히 북한이탈주민들의 정착과 깊이 관련 있는 정부차원의 사회복지제도(취약계층에 대한 사회의 보호 및 배려) 및 각종 사회복지시설, 시민단체의 사회복지사업 등에 대해서도 자세히 교육할 필요가 있다.

(4) 기타교육

일반적으로 북한이탈주민들이 우리 역사에 대한 이해가 부족한 것으로 것으로 나타나기 때문에 우리 사회체제에 대한 이해를 돕기 위해 기본적인 역사교육을 실시하여야 한다. 역사교육을 실시함에 있어서는 남북간의 차이를 설명하기보다는 특정사건이나 인물에 대해 남북한이 얼마나 다르게 해석하고 있는가를 설명하는 방식을 취하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 공통적인 역사문제를 다룬 영화나 소설 등을 교육자료로 활용할 필요가 있다.

나. 생활안내교육

생활안내교육은 사회체제에 대한 전반적인 교육을 기초로 하여 북한이탈주민들이 정착과정에서 접하게 될 문제점들을 중심으로 현장실습을 병행하여 실시하도록 한다.

(1) 언어

정착초기단계부터 기본적인 언어교육(이질화된 일상언어, 상용한자, 상용외래어 등)을 비중있게 다루어야 한다. 대부분 북한이탈주민들은 남북한 언어 차이에서 비롯된 의사소통상 문제로 인해 일상생활뿐만 아니라, 직장생활 혹은 학교생활에 있어서 많은 어려움을 겪어 왔다. 따라서 언어교육은 오랜 기간동안 지속적으로 실시하는 것이 바람직하다.

(2) 생활경제

돈의 단위와 가치, 생필품 구입방법을 포함한 합리적인 소비생활, 저축 방법, 생활자금 융통, 정착금의 관리 등과 같이 구체적인 가계경제에 관해 교육하여야 한다. 이를 위해서 대규모 재래시장, 백화점, 지역상가 등과 은행 등 금융기관을 방문하여 이들로 하여금 다양한 상품 종류를 직접 알아보도록 하고 필요상품을 직접 구입하거나 이용해 보도록 하는 현장실습을 병행할 필요가 있다.

(3) 생활법률

일상생활과 관련된 법률사항들을 구체적인 상황별로 소개하도록 한다. 교통법규를 비롯하여 구매계약, 자금거래, 근로계약, 결혼 및 이혼 등과 관련된 법규에 명시된 절차와 구체적인 권리 및 의무사항을 설명하고, 아울러 법률사고 발생시 실질적인 조력을 얻을 수 있는 기관과 단체들을 알려주도록 한다.

(4) 생활예절

대부분 북한이탈주민들은 생활예절 때문에 어려움을 겪고 있다. 사회적응기간동안 예절의 의미, 사회생활 및 직장생활과 대인관계에 있어서의 기초예절, 관혼상제에 따른 생활풍습 등을 구체적인 상황별로 설명하고, 실습교육을 병행하도록 한다.

(5) 종교

북한이탈주민들의 심리적 안정을 위해서는 종교를 갖도록 유도하는 것이 바람직하다. 기존 북한이탈주민들은 많은 경우 종교에 대한 이해없이 종교단체의 지원에 관심을 갖고 종교활동에 참여하여 왔기 때문에 진정한 의미의 종교활동을 해왔다고 볼 수 없다. 따라서 다양한 종교를 소개하고 종교의 진정한 의미를 알 수 있도록 교육할 필요가 있다.

(6) 북한이탈주민 지원정책 소개

대부분 북한이탈주민들은 자신들에 대한 정부의 보호 및 지원대책에 대해 막연한 기대를 갖고 있다. 따라서 전반적인 사회체제에 대한 교육을 실시한 이후에는 보호 및 정착지원의 내역(정착금지급, 주거지원, 직업교육 및 알선, 교육지원 등)과 의무들을 설명하여야 한다. 즉 이들의 자립의지를 제고시키기 위해서는 정부지원에 대한 기대수준을 현실화시키고 스스로 노력해야 한다는 점을 깨닫도록 유도하는 작업이 필요하다. 개인별 지원내역에 대한 설명과 아울러 이들 스스로가 실질적인 정착에 대비하여 구체적인 생애설계를 하면서 자신들에게 필요한 교육과정을 선택할 수 있도록 상담해 주어야 한다.

(7) 지역사회안내

북한이탈주민들이 정착하게 될 지역사회에 대한 소개교육이 필요하다. 지역별 교육시설(초중등학교), 공공시설(동사무소, 우체국, 병원, 은행) 이용법, 사회복지시설의 현황 및 이용법에 대해 설명하고 현장견학을 병행하도록 한다. 또한 지역별 시민단체 및 주민모임들의 활동, 종교별 모임에 대해서도 설명하고, 이들과의 연계방안을 제시해 주도록 한다.

다. 직업지도교육

북한이탈주민들이 정상적인 생활인으로서 정착하기 위해서는 무엇보다도 안정적인 소득원을 갖고 경제적인 자립을 이루어야 한다. 현재 북한이탈주민들은 개인의 경제능력과 가족수에 따라 정착금을 지급받고 있으나, 이는 생계유지를 위한 것이 아니다.²⁵⁾ 따라서 북한이탈주민들이 사회정착을 위해서 안정적인 수입이 보장된 직업을 구하고 자활능력을 제고시킬 수 있도록 직업훈련의 필요성에 대해 교육하여야 한다.

25) 현재 북한이탈주민들은 평균 1인당 영구임대주택의 임대보증금이 포함된 약 1,700만원 정도의 정착금을 지급받고 있다.

기존 북한이탈주민들에 대한 취업지도는 적절한 준비절차없이 관계기관의 담당관에 의해 이루어져 왔기 때문에 직장에 제대로 적응하지 못하는 북한이탈주민이 많았다. 이들에 대한 직업교육도 부분적으로 시행되기는 하였으나 학력이나 경력 배제, 낮은 참여도, 미비한 교육환경 때문에 교육효과를 거두지 못하는 경우가 많았다.

대부분 북한이탈주민들이 자신들이 선택할 직업에 대해 가장 많은 관심을 갖게 된다는 점에서 이들 스스로가 기술과 능력에 따라 진로를 결정할 수 있도록 도와주어야 한다. 이를 위해서는 본격적인 직업훈련²⁶⁾ 이전 단계에서 적절한 직업소개교육이 이루어져야 하고, 각자의 적성과 능력, 희망사항이 파악되어야 한다.

이들의 전직과 경력을 바탕으로 해당 분야에 대한 직업소개교육을 실시한 후 전문 직업상담가나 사회복지사 등이 이들의 적성검사, 인성검사, 학력 및 경력사항 등과 희망사항을 참고로 적합한 직업분야를 선택할 수 있도록 지도하여야 한다. 아울러 희망직업분야의 직업현장을 견학하고 취업자들과의 토론 및 간담의 시간도 마련하여 이들이 올바른 선택을 할 수 있도록 지원하여야 한다.

한편 직업훈련은 궁극적으로 취업을 위한 것이라는 측면에서 훈련기간뿐만 아니라 취업 이후에도 일정기간동안 담당전문가의 지속적인 지도를 받을 수 있도록 하여야 한다. 이는 직업훈련과정에서의 어려움을 전문가와 상담하게 함으로써 직업훈련의 효율성을 높이고, 훈련내용이 부적절한 경우 이를 변경하기 위한 것이다. 미국의 경우 경제적으로 어려운 사람들과 취업에 장애가 있는 사람들에게 실시하는 직업훈련과정에서 사회복지사가 중요한 역할을 담당하고 있다. 예를 들어 사회복지사들이 직업훈련 참여자의 취업능력에 대한 사전평가, 취업장애 요소의 인식과 제거, 취업계획 작성, 직업훈련의 진척도 평가 및 검토, 구직활동 보조임무를 맡고 있다.²⁷⁾

26) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제16조에 의하면, 직업훈련을 희망하는 북한이탈주민은 직업훈련을 받게 되어 있다.

27) 이만식, 「북한출신 남한이주자의 국내 적응력 향상을 위한 통합적 지원 모델개발」, p. 16.

한편 북한이탈주민들 스스로가 선택한 직업에 만족하기 위해서는 학력 및 자격인정 여부가 중요하기 때문에 각 직업분야별로 자격인정 절차 및 보충교육 지침을 마련하여야 한다.²⁸⁾ 그러나 학력 및 자격을 인정받더라도 직장생활에 필요한 인간관계, 노동규범, 업무처리 등에 대한 기본적인 교육이 요구되며, 남북한간의 교육과정의 차이 및 기술수준의 차이로 인한 보충교육을 실시하는 경우에는 일반인을 대상으로 한 직업훈련 프로그램보다는 장기간의 시간이 필요할 것으로 보인다.

3. 교육방법

교육내용에 따라 다양한 교육방법을 선택하도록 한다.

우선 사회교육은 전문강사의 일방적인 주입식 강의보다는 토론방식의 교육방법을 취하도록 하며, 교육효과를 높이기 위해 시청각교재를 포함한 다양한 매체를 활용하도록 한다. 우리 사회의 일반적인 원리에 대한 기본적인 이해를 돕기 위해 분야별 ‘지침서’(안내책자)를 마련하고, 지침서 개발에는 기존 북한이탈주민들의 개별적인 적응경험과 사례를 반영하도록 한다. 신문, 잡지, TV 등 매체를 활용할 경우에는 현재 우리 사회에서 중요하게 논의되고 있는 시사성있는 주제들을 교육과정에 포함시키고, 언어 교육도 동시에 실시하도록 한다.

북한이탈주민들이 실제적인 감각을 익힐 수 있도록 현장견학 및 체험교육을 적극 활용하도록 하며, 검증된 민간단체의 자원봉사요원들을 동행시키도록 한다. 우리 사회의 다양한 현장 견학과 방문, 그리고 실습과 체험-예를 들면 사회복지시설의 방문과 자원봉사 체험-은 북한이탈주민들이 우리 사회에 대해 가지고 있는 막연한 기대감이나 실질적인 정착과정에서 부딪칠 수 있는 당혹감을 줄이는 데 도움을 줄 수 있다. 아울러 공공시설 이용, 시장보기 등 현장실습은 정착지원시설에서 받은 교육내용을 북한이탈주민 스스로가 체득하고, 일반생활에 무리없게 적용할 수 있도록 하는 데

28) 새로운 법률 제14조와 15조에 의하면, 북한이탈주민들은 일정한 심의절차를 거쳐 북한 및 외국에서의 학력과 경력을 인정받을 수 있다.

도움을 줄 것이다. 또한 민간단체 자원봉사요원들의 참여는 북한이탈주민들을 공동체 구성원으로서 수용하려는 우리 사회의 노력을 제고시키고, 북한이탈주민들의 대인관계에 대한 두려움을 없애는 데에도 도움을 줄 수 있다.

4. 교육시행관련 준비대책

가. 전문인력 확보 및 훈련

(1) 담임관

교육기간동안 북한이탈주민들이 인간적으로 신뢰하고 의지하며, 자신들의 고충을 상담할 수 있는 담임관을 양성하여 이들로 하여금 북한이탈주민과 친밀한 개별관계를 유지하면서 적응생활을 지도하도록 한다. 이를 위해서 전담기관인 통일원은 기존 보호기관이었던 「대성공사」의 축적된 경험을 전수받아 북한이탈주민들의 사회적응을 지원할 수 있는 담임관을 시급히 양성하여야 한다.

또한 통일원은 담임관제도의 효율적 운용을 위해서 조사기간동안 보호 및 정보수집 기능을 담당하는 대성공사와 유기적인 협조체계를 구축하여야 한다. 양기관 담당관의 상호협조채널을 통해 개인별 특이사항과 고려사항을 철저히 파악하고 개인별 적응지원이 연계성을 갖고 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

(2) 강의요원

강의요원은 해당 교육영역에 대한 전문적인 지식뿐만 아니라 북한사회 전반과 해당분야 북한실상에 대한 기본지식²⁹⁾을 갖추고 있으며, 북한이탈주민의 사회심리적 특성을 깊이 이해할 수 있는 소양을 갖춘 자로 한다.

29) 남북한 언어 차이는 교육의 효율성 측면에서 대단히 중요하다. 따라서 강의요원들의 해당 영역에서의 북한식 용어의 의미와 쓰임새 등을 사전에 숙지하여야 한다.

이를 위해서 통일원은 인원을 확보하고 사전교육을 실시하여 강의요원을 양성하여야 한다. 강의요원 양성시에는 강의요원과 교육대상자 간의 불필요한 상호적응기간을 최소화하기 위해 소수정예화하여야 한다. 강의요원들의 교육경험을 축적하여 교육방향 및 내용을 조정해 나가고, 이를 토대로 북한이탈주민들의 대량화에 대비한 교육대책도 마련해 나가야 한다.

또한 기존 북한이탈주민들을 선발하여 특별강의요원으로 활용하도록 한다. 각 분야별로 사회정착에 성공한 북한이탈주민들은 일반강의요원보다 현실감있는 강의내용을 교육할 수 있고 이들의 정착의지를 제고시킬 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 기존 북한이탈주민들은 일반강의요원과 교육대상자 간의 상호적응에 도움을 줄 수 있고, 교육대상자들이 느끼고 있는 심리적인 어려움의 해소에 많은 도움을 줄 수 있다.

(3) 민간단체의 자원봉사요원

실내교육 이외의 현장견학 및 실습교육에는 보조요원들이 동행하는 것이 바람직하다. 보조요원들을 정식인력으로 충원하는 것은 비현실적이기 때문에 검증된 자원봉사인력을 투입하도록 한다.³⁰⁾ 자원봉사요원의 활용은 단순히 경제적인 효율성의 차원뿐만 아니라 민간인들과의 자연스런 접촉기회의 증대를 가져와 교육적 효과를 더욱 제고시킬 것이다. 더욱이 역량이 있는 자원봉사요원의 육성은 장차 남북한 사회통합에서 ‘사람의 통일’을 이루는데 가장 중요한 요소로 작용할 것이며, 통일과정에서 예상되는 민간차원의 참여와 인적 서비스의 조직화에 대한 방안 모색에 크게 기여할 것이다.

자원봉사요원은 역량이 있는 사회봉사단체에서 일정기간 자원봉사의 경험을 갖고 있는 자를 대상으로 선발하도록 한다. 자원봉사요원들의 선발, 사전교육 및 훈련, 배치 및 업무부여 등은 전담부서의 관리요원이 통일적으로 수행하고 봉사요원들의 업무와 역할에 대한 지도감독 및 평가 등은 담임관이 실시하도록 한다. 담임관은 봉사요원들에게 임무를 부여하기 이전

30) 현재 「한국자원봉사단체협의회」와 몇몇 대학의 교과과정 등을 통해 양성된 고급의 자원봉사인력은 상당한 것으로 파악된다.

에 사전 협의를 실시하고, 봉사요원들이 업무 이후에는 간단한 보고형식을 거치도록 의무화한다.

나. 강의요목 및 교수지침 마련

사회적응교육의 단계별 목표를 실현하기 위한 표준강의요목을 상세히 작성하고, 강의요원들을 위한 교수지침을 마련하도록 한다. 강의내용은 해당 강의요목에 맞는 내용으로 충실하게 구성되어야 하며, 강의는 기초적인 내용에 대한 설명 이후 구체적인 사항들을 소개하는 방식으로 이해하기 쉽게 이루어져야 한다.

교육의 효율성을 제고하기 위해서는 강의요원들과 담임관들은 전체적인 강의요목과 교수지침에 대한 공감대를 사전에 형성하도록 한다. 이를 위해서 강의요원 상호 간의 그리고 강의요원과 담임관 간의 사전 협의가 필요하며, 세부적인 강의내용 조정작업도 사전 협의를 통해서 이루도록 한다.

다. 참여유도 방안마련

일반적으로 교육효과는 교육대상자의 교육태도와 교육환경에 따라 크게 좌우된다. 사회적응교육에 대한 북한이탈주민들의 보다 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 북한이탈주민들 스스로가 교육의 필요성을 자각하여야 하기 때문에 초기단계에서 개별담임관의 역할이 중요하다. 개별담임관은 북한이탈주민들에게 정착의지와 교육의 필요성을 고취시키는 가운데 각 개인의 특성과 흥미분야, 그리고 적응기간 이후의 정착가능성을 반영하여 일부 선택과정의 교과내용을 조정하도록 한다.

또한 정착지원시설에서의 사회교육기간 동안 북한이탈주민들 스스로가 자율적인 분위기를 유지하면서 교육에 능동적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하도록 한다. 이를 위해서 대부분 북한이탈주민들이 자신들에게 보장된 지원내역에 관심을 가지고 있기 때문에 교육태도 및 열의도에 대한 객관적인 평가기준을 마련하고, 이를 정착지원에 반영하는 방안을 도입해 볼

필요가 있다. 이러한 방식은 자신들의 노력에 비례하여 보상이 따른다는 우리 사회의 기본원리와 권리만큼 책임이 따른다는 우리 사회의 규범을 교육하는 효과도 부수적으로 가져올 수 있다.

라. 거주지 사회적응방안과의 연계

새로운 법률은 1년간의 정착지원시설 보호와 함께 2년간의 거주지 보호를 명시하고 있다.³¹⁾ 정착지원시설에서의 정규교육과정을 마친 대부분 북한이탈주민들은 거주지 정착과정에서 직업, 교육 등 생활 전분야에 대한 포괄적인 보충교육을 필요로 하게 될 것이고, 교육의 필요성에 대한 체감도는 실제 부딪치는 어려움만큼이나 커질 것이다. 따라서 정착지원시설에서의 정규교육 이외에 사회정착과정에서 교육희망자를 대상으로 한 보충교육과 재교육을 실시할 수 있는 교육체계를 마련하여야 한다.

거주지에서의 적응교육은 교육희망자의 필요에 따른 특정분야의 단기교육이 바람직하며, 지역사회에 위치한 여러 기관들을 연계시키는 사회복지서비스를 토대로 실시되는 것이 유용하다. 북한이탈주민에 대한 거주지에서의 사회복지서비스는 보호의 연속성 보장, 북한이탈주민들의 서비스 접근 용이, 요구와 필요에 따른 적절한 서비스 제공을 주요 목적으로 한다.³²⁾ 이같은 사회복지서비스의 기법은 북한이탈주민들의 지역사회로의 통합과 민간단체들의 문제해결로의 참여를 유도하는 방안이기 때문에 교육효과를 더욱 제고시킬 수 있다.

따라서 거주지 지원방안으로 사회복지서비스의 활용하기 위해서 지역중심의 북한이탈주민 지원체계를 수립하고, 북한이탈주민들의 지원 및 관리주체를 지역단위의 사회복지기관으로 하는 것이 바람직하다. 그리고 개별

31) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제22조에 따르면, “통일원장관은 보호대상자가 정착지원시설로부터 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는데 따른 애로사항의 해소 기타 자립 정착에 필요한 보호를 실시할 수 있으며, 보호업무를 내무부장관과 협의하여 거주지 관할 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.”

32) 이만식, 「북한출신 남한이주자의 국내 적응력 향상을 위한 통합적 지원 모델 개발」, pp. 17~23.

북한이탈주민에 대한 지원 주체는 사회사업의 개별 서비스뿐만 아니라 지역사회의 자원과 정부의 정책에 대해서 잘 알고 있어야 한다. 현재 가장 쉽게 도입할 수 있는 방안으로 고려해 볼 수 있는 것은 지역단위로 설치되어 있는 종합사회복지관의 전문사회복지사들을 활용하는 방안이다.³³⁾ 또한 북한이탈주민들에 대한 사회복지체계의 체계적인 적용, 지역사회의 적극적인 참여, 북한이탈주민과 지역주민의 원활한 사회통합을 유도하기 위해 참여를 희망하는 지역민간기구 및 자원봉사자들을 사회복지관을 중심으로 조직화하여 운영하는 방안도 모색해 볼 수 있다.

이같이 기존 사회복지체계를 활용할 경우 정착지원시설의 사회적응교육 담당관이 개별 지원 주체들에게 상세한 교육내용 및 상담내용, 개인별 특이사항과 고려사항들을 이관해 주어 단계별 관리가 단절되지 않고 보다 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

IV. 결 론

이상과 같이 본 연구는 북한이탈주민들의 사회적응실태 및 문제점에 지적인 기존 연구를 토대로 정부의 정착지원대책 중 하나인 사회적응에 관한 교육지원방안을 구체적으로 살펴 보았다. 초기단계의 사회적응교육은 북한이탈주민들이 정착과정에서 겪게 되는 매우 다양한 어려움을 해소시키는데 기초적인 지식을 제공할 뿐만 아니라 새로운 사회의 가치관과 규범을 쌓아가는 데 중요한 역할을 담당한다.

따라서 북한이탈주민 1명의 정착을 돕기 위해서는 100명의 노력이 필요하다는 말처럼³⁴⁾ 정상적인 사회적응교육을 위해서는 관련부처들의 협조를

33) 현재 전국에는 312개의 지역종합사회복지관이 있으며, 각 종합사회복지관에는 전문사회사업가가 7~8명씩 근무하고 있다.

34) 이화수, “탈북자 지원을 위한 대책과 과제”(크리스찬 아카데미 남북관계 대화모임 개회사, 1996.9.20).

통한 정부의 다양한 지원이 필요하며, 이후 정착과정에서의 보충교육 및 재교육과 무리없이 연결되기 위해서는 민간단체의 유기적인 협조가 필요하다.

따라서 지금은 북한이탈주민들에 대한 원활한 사회적응교육의 실시를 위해서 각기 실행가능한 체계적인 작업을 다시 한 번 검토하고, 사전준비작업을 실행에 옮겨야 할 단계이다. 예를 들어 사회적응교육에 참여할 인원에 대한 사전 파악과 교육이 이루어져야 하고, 민간단체들의 역할에 대한 조정도 이루어져야 한다. 여기에서는 간단하게 민간단체들의 참여 방안에 대한 검토하고 글을 마치고자 한다.

현재 민간단체들의 참여가 필요하다는 공감대는 형성되었지만 민간단체들의 역량이 열의에 비해 부족한 경우가 대부분이다. 그러나 민간단체들의 역량을 육성하고 이들의 경험 축적을 돕기 위해 초기단계부터 이들을 참여시키는 방안을 강구해 볼 필요가 있다. 민간단체의 역할이 초기단계에서는 매우 적을지 모르지만 정부와의 유기적인 협조 속에 단계별로 참여를 확대한다면 이들의 역할도 증대될 것이다. 즉 일정기간동안의 제도적인 지원사업은 중앙정부나 지방자치단체가 담당하고, 그외 지원사업은 민간단체가 담당하게 하여 민간단체들의 역할을 제고시킬 필요가 있다.

민간단체들을 참여시킬 경우에는 단체간의 경쟁으로 인한 부작용을 막기 위해 협의회의 형식으로 공동참여를 유도하고 단체별 전문성을 고려하여 활동영역을 구분하는 것이 바람직하다. 예를 들어 심리적인 지원사업은 종교단체를 중심으로 이루어질 수 있도록 조정하는 것이 바람직하다. 독일의 경우 종교 및 일반자선단체들이 이주민이 새로운 환경에 적응하면서 겪게 되는 심리적 불안감을 덜어 주기 위하여 안내 및 자문사업을 적극적으로 시행하였다.

북한이탈주민 지원사업에 대한 민간단체들의 참여 확대는 우리 사회 구성원들과 북한이탈주민과의 공감대를 형성하는 데 크게 기여할 것이며, 이는 통일 이후 남북한 사회통합에 커다란 기여를 할 것이다. 또한 민간단체들의 적극적인 참여와 관심은 북한이탈주민들에 대한 우리 사회의 편견을 바로 잡고 보다 따뜻하고 열린 마음을 불러 일으키게 하는 데 도움이 될 것이다.

북한 주민의 통일사회 적응을 위한 교육 내용의 체계화 방안

한 만 길*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|---|-----------------------------------|
| I. 문제의 제기 | 주의 |
| II. 북한 주민의 통일사회 적응 양상 전망 | IV. 북한 주민의 통일사회 적응을 위한 교육 내용의 체계화 |
| III. 북한 주민 교육의 접근 방법 : 문화적 보편주의와 문화적 상대 | V. 결론 : 통일사회를 위한 준비 |

I. 문제의 제기

남북한은 지난 50년 분단의 과정을 거쳐 오면서 상호간 갈등과 반목이 지속되었을 뿐만 아니라 남북간의 이질성도 심화되어 왔다. 이로 인하여 남북한의 통일이 실현된다고 하더라도 분단으로 인한 후유증은 심각하게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 통일 이후에 나타날 분단 후유증은 개인의 심리적인 차원에서부터 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에 걸쳐 보편적으

* 한국교육개발원 통일교육팀장

로 나타날 것이다.

특히 통일 이후 북한 주민들의 갈등과 부적응은 남한 주민들에 비해 더욱 심각할 것이다. 그것은 통일 이후의 사회는 어떠한 형태이든지 개방적인 민주사회일 것이며 자유경쟁을 원칙으로 하는 시장경제 체제가 수립될 것이기 때문이다.¹⁾ 현재 북한 주민들은 폐쇄적인 독재체제, 국가 통제의 계획경제 체제에서 생활하는 데 익숙해 있기 때문에 통일 이후의 개방적인 민주사회, 시장경제 체제에서 적응하는 데 어려움이 많을 것이다.

더우기 북한 주민들은 남한 주민들의 의식과 가치관, 그리고 생활 방식과 태도에 대하여 생소함과 격차를 느끼게 될 것이기 때문에 이로 인한 부적응과 갈등은 심각할 것이다. 일반적으로 남한 주민들은 개인주의, 자유주의, 합리주의, 사적 이익의 추구, 자유 경쟁과 개인의 노력을 통한 보상 추구 등의 가치의식을 형성하고 있다. 그러나 북한 주민들은 집단주의, 공동체의식, 인정주의, 사적 이익의 금기시, 출신성분과 충성도에 따른 보상 등의 가치의식을 형성하고 있는 것으로 알려져 있다.

이와 같이 남북한 주민의 의식과 가치관이 차이를 보이고 있는 현실에서 통일 이후에는 남북한 주민의 의식적인 괴리와 갈등은 더욱 심각하게 나타날 것이다. 만약 통일 사회가 남한과 유사한 형태로 실현된다고 가정할 때 북한 주민들이 겪는 갈등은 더욱 심각할 것이다. 따라서 북한 주민들이 통일 사회에서 겪게 될 적응양상을 전망해 보고 그들의 원만한 적응을 돕기 위한 교육대책을 모색할 필요가 있다.

여기에서는 북한 주민의 통일사회 적응 양상을 전망해 보고, 이에 기초하여 통일사회에서 북한 주민의 적응 교육 방안을 제시하기로 한다. 북한 주민의 통일사회 적응 양상은 탈북 이주자의 남한 사회 적응 실태, 그리고 북한 주민들의 인성 특성을 고려하여 유추하는 방법으로 전망해 보았다. 북한 주민들이 통일사회에서 적응하는 데 있어서 적응 양상의 긍정적 측면

1) 이 논문은 통일 후의 국가체제를 기본적으로 개방적인 민주주의 정치체제, 자본주의 시장경제체제로 전제한다. 이는 국제적인 추세로서 공산주의체제의 붕괴, 중국의 개혁과 개방정책, 그리고 남북 관계에서 남한의 전반적인 국력 우위, 북한의 경제 침체 등 요인을 고려할 때 타당한 전제라고 본다.

과 부정적 측면을 구분하여 정리해 보았으며, 이에 기초하여 교육 방안을 제시하였다.

II. 북한 주민의 통일사회 적응 양상 전망

통일 이후의 북한 사회 상황을 전망하고 주민들의 적응 양상을 전망하기는 대단히 어렵다. 현재 북한 사회의 현실과 주민들의 생활 양태를 정확히 파악하기도 어려운 상황에서 통일 이후의 상황을 예측하기는 그 보다 더욱 어려운 작업이다.

그러나 북한 주민에 대한 교육 방안을 모색하는 데 있어서 북한의 통일 사회 상황을 전망해 보고, 북한 주민의 행동 특성을 예측하는 것은 필수적인 과정이라고 할 수 있다. 통일 사회에서 북한 주민들을 학습자로 볼 때 학습자의 특성과 학습자가 처하고 있는 학습 상황을 이해하는 것이 필수적이기 때문이다.

통일 사회에서 북한 주민들의 적응 양상을 예측하기 위하여 이전에 이루어진 연구를 종합적으로 검토하여 정리하였다. 우선 통일 이후의 북한 사회 상황에 대한 예측 연구들이 여기에 포함되었다.²⁾ 이러한 연구 결과를 정리하면서 통일 이후에 북한의 정치, 경제, 사회문화적인 변화 양상을 제시하였다. 또한 북한 주민들의 적응 양상을 예측하기 위하여 북한 주민의 인성 특성 연구,³⁾ 탈북 이주자의 남한 사회 적응 실태 연구⁴⁾ 등의 결과를

2) 한백연구실, “통일한국 당면과제 예측,” 「포럼 21」한백연구재단, 1993년 8집 ; 차재호, “통일한국의 사회심리학적 문제와 전망,” 「포럼 21」한백연구재단, 1993년 ; 한국교육개발원, 「남북한 학생과 주민의 통일사회적응 연구」 1995 ; 박영호, 「통일 이후 국민통합방안 연구」 민족통일연구원, 1994 ; 이우영, “통일 이후 단계에서의 융화 방안,” 강광식 외 공저, 「통일 후유증 극복 방안 연구」한국정신문화연구원, 1994.

3) 서재진, 「또 하나의 북한사회」나남, 1996 ; 서재진, 「북한주민의 인성 연구」 민족통일연구원, 1992.

4) 한만길 “탈북이주자의 남한 사회 적응문제와 재사회화 방안,” 「통일연구논총」 제5권

〈표 1〉 북한 주민의 통일사회 적응양상과 교육 방안

생활영역	적응 양상 전망		교육 방안
	순적응	부적응	
정치생활	<ul style="list-style-type: none"> • 집단에의 충실 • 의무감, 봉사정신 • 순응적 태도 	<ul style="list-style-type: none"> • 수동적 태도 • 권리의식 부족 • 자율적 판단력 부족 • 능동적 참여의식 부족 • 법제도 이해 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의 이해 • 주체사상과 이상화비판 • 산업화, 정보화, 개방화 • 권리와 책임의식 • 법제도 이해 • 정치 참여 의식
경제생활	<ul style="list-style-type: none"> • 근면성 • 내핍생활 • 강인성 	<ul style="list-style-type: none"> • 수동적 경제 행위 • 국가에 대한 의존 • 경제적 풍요에 대한 지나친 기대 • 자본주의 경제에 부정적 태도 견지 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장경제의 장단점 인식 • 사회주의 경제의 특징과 문제 인식 • 자율적 경제행위와 자유경쟁 이해 • 경제 지식 정보의 습득
사회문화생활	<ul style="list-style-type: none"> • 단결심, 공동체 의식 • 조직지향성 • 도덕규범의식 • 인정과 의리 • 소박함 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인주의 기피 • 심리적 불안정과 정체성 상실 • 가부장 의식 • 영어, 역사, 한문, 경제 지식의 미숙 • 대중문화에 대한 거부감 	<ul style="list-style-type: none"> • 심리적 정체성 형성 • 문화의 다양성 이해와 수용자세 • 민족문화와 공동체 의식 형성 • 대중문화에 대한 비판의식 • 대중사회의 지식, 정보습득 능력 구비
직업생활	<ul style="list-style-type: none"> • 근면성 • 강인성 	<ul style="list-style-type: none"> • 취업과 사회적 지위 불안정 • 직무능력의 미흡 • 직무관행 미숙 	<ul style="list-style-type: none"> • 진로·직업 선택 • 직업기술의 훈련 • 직업정보의 습득 • 직장의 풍토 이해

참고하였다. 현재 북한 주민의 인성 특성을 고려하고 탈북 이주자의 적응 실태를 참고하여 북한 주민들이 통일 사회에서 보여줄 적응 양상을 전망해 보았다.

통일 사회에서 북한 주민들의 적응 양상은 현재 남한에서 탈북자들의 적응 양상과 유사할 것이다. 통일사회는 남한 사회와 유사한 사회체제를 갖추게 될 것으로 전제할 때 북한 주민들의 통일 사회 적응 양상을 전망하는데 있어서 탈북자의 남한 사회 적응 양상은 중요한 단서를 제공해 줄 것이다. 물론 이러한 예측은 가상적인 사실을 유추하여 미래를 전망해 본다는 한계가 있다. 통일 사회에서 북한 주민의 적응 양상을 정확히 예측하기는 사실상 불가능한 일이다. 따라서 이러한 유추에 의한 미래 전망이 이 연구의 한계라는 사실을 미리 밝힌다.

먼저 통일사회에서 북한 주민들의 적응 양상을 정리하여 표로서 제시하였다. <표 1>은 북한 주민들의 적응 양상을 순적응 측면과 부적응 측면으로 나누어 정리하였으며, 적응 양상에 따른 교육 방안을 제시하였다. 이 절에서 적응 양상을 설명하고 교육 방안은 다음 절에서 구체적으로 설명하기로 한다.

1. 정치생활의 적응 양상

통일 이후의 사회에서 북한은 정치적으로 혼란과 갈등을 야기할 것이다. 첫번째 문제는 북한 사회 내부의 정치적인 갈등이고, 두번째 문제는 남북한의 지역적인 갈등이다. 북한 내부의 정치적인 불안정 상황이 전개되면서 각 정치 세력과 집단들은 권력을 둘러싼 갈등이 표면화될 것이다.⁵⁾ 북한의 당 간부를 비롯한 기득권층의 불만과 일반 주민들의 저항 또는 보복 사태

2호, 1996 ; 민족통일연구원. 박종철 외, 「북한 이탈 주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안」 민족통일연구원, 1996.

5) 한백연구실, “정치 분야의 통일 상황 예측,” 「한백 21」 1993, p. 23 ; 박광주, “통일 한국의 정치적 갈등구조,” 한국정치학회 편, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, 1993, p. 47.

가 야기될 것이다. 또한 남북 간에는 권력을 둘러싼 갈등뿐만 아니라 상호 정체 체제와 의식의 차이로 인한 갈등이 심화될 것이다.

이러한 상황에서 북한 주민들은 정치적인 이념과 체제의 불안정, 그리고 지도층에 대한 불신이 증대되면서 정체성을 상실하고 방황하게 될 것이다. 특히 북한 주민들은 오랜동안 권위주의 체제에서 복종적이고 수동적인 태도⁶⁾를 내면화하고 있는 상황에서 스스로의 정체성을 형성하고 정치적인 태도를 습득하는 데에는 상당한 기간이 소요될 것이다.

더욱이 북한 주민들은 개방적인 민주사회에 대하여 아무런 지식과 정보를 갖지 못하고 실질적인 체험도 하지 못하였기 때문에 통일 사회에 적응하는 데에는 많은 어려움이 있을 것이다. 통일 사회에서 북한 주민들은 정치적인 이념의 차이, 권리와 책임에 대한 인식의 부족, 자신의 의사결정 능력의 부족과 경험의 미비로 인하여 부적응 양상을 보일 것이다. 또한 일상생활 속에서 민주적인 질서와 규칙에 대한 이해의 부족으로 인하여 불만을 느끼게 될 것이다.

정치적인 측면에서 북한 주민들이 민주사회에서 적응하는 데에는 신분과 계층에 따른 차이가 클 것으로 예상되고 있다. 예컨대 고위 간부들은 북한의 지배체제의 정당성에 대한 확신이 강하기 때문에 그들이 통일된 민주사회에 적응하는 데에는 그만큼 어려운 점도 많을 것이다. 반면에 일반 주민이나 정치적으로 소외되었던 계층은 북한의 지배 이념에 대한 신념이 약할 것이므로 민주사회에 적응하는데 어려움이 적을 것이다. 또한 중간 지식인 계층은 외부의 정보가 유입되면서 다른 사람들보다 빠르게 적응해 갈 것이다.

이러한 점을 고려할 때 북한 주민 교육은 민주주의와 사회주의에 대한 이해, 북한의 주체사상과 이상화에 대한 비판의식 형성, 권리와 책임의식의 형성, 정치 생활에 대한 능동적인 태도를 형성하는 데 초점을 두어야 한다.

6) 서재진, 「북한 주민의 인성 연구」 민족통일연구원, 1992, p. 72.

2. 경제 생활 영역의 적응 양상

통일 이후에 북한은 경제적으로 침체 상황 속에서 새로운 발전에 대한 기대와 욕구가 충만해 질 것이다. 북한 주민들은 북한 지역에서 새로운 경제적인 개발에 적극 참여할 것이며, 한편으로는 남한 지역으로 이주하려는 주민들이 발생함으로써 상당한 이동과 동요가 예상되기도 한다.

북한 주민들은 남북한의 경제적인 격차에 대하여 민감하게 인식할 것이며, 이로 인하여 열등의식과 모멸감을 갖게 될 것이다. 경제적 격차로 인하여 남북한 주민 간에는 갈등이 예상된다. 북한 주민들은 한편으로는 자본주의 시장경제에 대한 호의적 태도를 가질 것이며, 동시에 부정적 태도를 갖는 이중성을 띠는 것이다. 자본주의 체제에 대하여 거부감을 갖는 집단도 발생할 것이다.

북한 주민들의 경제적인 태도에서는 시장경제에 적응하기 부족한 측면이 노출될 것이다. 그들은 시장경제에 대한 이해가 부족하고 능동적인 경제생활을 영위하는 경험을 갖고 있지 않다. 북한의 경제는 국가통제의 사회주의 계획경제로서 국가의 계획과 통제에 의하여 획일적으로 운용되고 있다. 따라서 개인의 경제행위도 당과 조직의 지시와 명령에 따라 타율적으로 수행될 뿐이다. 그리하여 개인이 능동적이며 창의적인 경제활동을 영위하는데 어려운 측면이 나타날 것이다.

그리고 북한 주민들은 자신의 능력을 개발하고 남보다 더욱 열심히 일함으로써 더 많은 보상을 받으려는 경쟁의식도 부족하며, 미래 생활을 대비하는 마음자세도 부족하다.⁷⁾ 한마디로 말하면 북한 주민들은 경제적인 관념이 부족하다고 할 수 있다. 시키는 대로 일하고 주는 대로 받는 것이 북한 주민들의 경제적인 행태라고 할 수 있다.

따라서 경제생활 영역에서는 시장경제의 장단점을 바르게 이해하고, 사회주의 계획경제의 현실과 문제를 인식하도록 해야 한다. 또한 시장경제

7) 서재진, 앞의 책, p. 87.

체제에서 자유경쟁과 자율적인 경제 행위를 이해하는 한편, 시장경제의 부정적 요인에 대하여 적응할 수 있는 태세를 갖추도록 해야 할 것이다.

3. 사회문화 생활 영역의 적응 양상

사회문화적인 측면에서 북한 주민들은 북한 체제의 혼란으로 인하여 가치관의 혼란에 빠지게 될 것이며, 심각한 불안 심리와 좌절감에 휩싸일 것이다.⁸⁾ 북한 주민들은 심한 패배의식에서 무기력감과 허탈감에 빠져 들면서, 부정부적 공격 심리를 표출할 가능성도 있다. 또한 남한 주민들에 대하여 열등의식과 혐오감을 표출할 것이며, 북한 지도층에 대하여 강한 분노와 저항을 나타낼 것이다.

통일사회에서 북한 주민들은 개방사회와 대중사회의 문화적인 충격을 받게 될 것이다. 그들은 폐쇄적이고 권위주의적인 북한 문화에서 벗어나 개방적이며 물질주의적인 대중문화에 접하게 되면서 많은 부적응을 경험할 것이다. 문화적인 변화에 쉽게 적응하는 집단도 있을 것이지만 적응하지 못하는 집단은 심각한 사회적인 문제를 야기할 가능성도 있다.

북한 주민들은 남한의 개인주의적 태도, 사유재산 제도, 자유경쟁의 원칙, 빈부의 격차, 자율적인 대중조직, 남녀 평등 의식, 개방적인 언론 매체 등을 접하면서 남북한 간의 차이 때문에 부적응을 경험할 것이다. 북한 주민들은 자본주의 시장경제의 현실을 경험하지 못하였다. 따라서 개인의 사적인 이득을 취득하는 원리, 즉 개인의 능력과 노력에 따른 재산의 취득, 개인 의사에 따른 자유경쟁과 타인과의 이해관계를 조정하는 태도를 형성하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 개방적인 민주사회에서 남녀 관계, 언론의 기능, 대중 문화의 실상을 제대로 이해하지 못하고 있는 것이다.

북한 주민들 가운데 사회주의에 대한 확신이 강한 이들은 남한의 자본주

8) 한백연구실, “통일 이후의 사회문화적인 상황 예측,” 「한백 21」 1993, p. 21 ; 이장호 편, 「남북의 장벽을 넘어서 : 통일과 심리적 화합」, 중앙적성출판사.

의를 접하는 순간 상당히 당황하게 될 것이다. 이들은 시장경제와 개인주의에 대하여 거부감을 가질 것이다. 특히 남한 사회의 물질주의, 이기주의, 향락과 소비 풍조 등과 같은 부정적인 측면에 대하여 강한 반발심과 거부감을 표출할 것이다.

또한 북한 주민들은 조직과 명령에 따른 통제에 익숙해 있으며 수동적이고 타율적인 태도를 형성하고 있다. 따라서 통일 사회에서 이들은 조직에 자발적으로 참여하거나 사회활동에 능동적으로 참여하는 태도를 갖지 못할 것이다. 북한 주민들은 각종 사회조직에서 노동당의 지시에 따라 수동적인 역할만을 담당하게 된다. 한 마디로 말하면 북한 주민들에게는 자발적인 의사에 따라서 자율적인 사회조직을 구성한다거나 참여할 수 있는 여건이 허용되지 않는 것이다.

이러한 북한 주민들의 사회문화적 특성을 고려할 때 심리적 정체성을 형성하고 문화의 다양성을 이해하도록 해야 한다. 또한 민족문화에 대한 인식과 대중문화에 대한 비판적인 수용 태도를 갖도록 해야 한다. 무엇보다도 북한 주민들이 자발적이고 능동적인 태도를 갖고 사회문화적인 활동에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 직업 생활 영역의 적응 양상

통일 이후 북한 주민들은 대량의 실업 사태에 직면할 것이며, 남한 사회에 비해서 상대적으로 경제적인 빈곤 상태를 쉽게 극복하기 어려울 것이다. 북한의 산업 시설은 대부분 노후화하여 가동하기 어려운 상태이기 때문에 북한의 산업 시설에 취업하고 있는 노동 인력은 대부분 실직할 것이다.⁹⁾ 북한 주민들은 직업을 상실할 뿐만 아니라 직업 상실과 동시에 사회적 지위의 변동 또는 상실도 예상할 수 있다. 북한 지역에서 대량의 실업 사태와 동시에 이들은 상당수가 생계를 유지하고 직업을 구하기 위하여 남

9) 선한승, 「북한 노동자의 적응력 실태와 인력활용 방안」 한국노동연구원, 1995, p. 153.

한으로 이주하는 이동 사태가 발생할 것이다.

북한 주민들은 경제적인 빈곤, 실직 사태, 사회적 지위 상실로 인하여 사회적으로 계층 하락 현상이 나타날 가능성이 높다. 북한 주민들은 경제적인 빈곤 형상, 그리고 직업 능력의 부족으로 인하여 대부분 육체 노동자로 전락할 것이며, 3D직종이나 서비스 업종에 종사할 것이다. 모든 부문에서 북한 주민들은 사회적 지위가 하락하게 될 것이다. 이것은 직업 능력이나 지식 기술 수준에서 남한과 비교하여 상대적으로 열세하기 때문이다.

북한 주민들의 인성과 직업 능력으로 보아서 직업의식, 직업 풍토에의 적응, 근무 능력과 태도 면에서 부적응을 경험할 것이다. 북한은 국가 인력 계획에 기초하여 국가에서 직업을 결정하고 직장을 배치한다. 그렇기 때문에 주민들은 자신의 직업을 스스로 결정하고 선택하는 태도가 미숙하다. 통일 이후에도 북한 주민들은 직업의식 면에서 소극적이고 수동적인 태도를 견지할 것이다. 북한 주민들은 과업 지향적이며 경쟁적인 직업 풍토에 익숙하지 못하다. 자신에게 부과되는 업무과 과제를 능동적이고 창의적으로 해결하는 데 부족함이 많을 것이다. 또한 북한 주민들은 복잡한 인간관계를 이해하는 데 어려움이 많을 것이며, 이로 인하여 직장 생활, 사회생활에서도 어려움을 겪을 것이다.

무엇보다도 북한은 직업 기술 능력이 상당한 정도로 낙후되어 있기 때문에 주민들이 직장에서 업무를 수행하는 데 효과적이지 못할 것이다. 탈북자들의 증언에 따르면 북한에서 습득한 지식과 기술은 남한에서 거의 쓸모 없을 정도로 낙후되어 있다고 한다.¹⁰⁾

따라서 통일사회에서 북한 주민에 대한 직업 적응 교육은 가장 긴급하고도 필수적인 내용이라고 할 수 있다. 직업 적응 교육으로서 진로 및 직업 선택을 위한 교육, 직업기술 훈련, 직업 정보의 습득 방법을 터득하도록 해야 할 필요가 있다.

10) 한만길, 앞의 글, p. 231.

Ⅲ. 북한 주민 교육의 접근 방법 : 문화적 보편주의와 문화적 상대주의

북한 주민에 대한 교육은 기본적으로 두 가지 접근 방향에 대한 검토가 필요하다. 첫째는 ‘교수’와 재사회화의 개념으로 접근하는 것이며, 이는 통일 사회의 특성에 기초하여 이에 필요한 새로운 지식과 행동을 습득하도록 하는 것이다. 둘째는 ‘학습’ 또는 사회적응의 개념으로 접근하는 것이며, 이는 북한 사회와 주민들의 특수성을 고려하여 그들 스스로 통일 사회에 적응할 수 있는 능력을 고양하도록 하는 데 초점을 두는 것이다. ‘교수’와 재사회화의 접근은 문화적 보편주의의 관점에 기초하는 것이며,¹¹⁾ 학습과 사회적응의 접근은 문화적 상대주의의 관점에 기초하는 것이다.¹²⁾

문화적 보편주의는 통일 사회의 보편적인 가치와 지식 체계를 전제로 하고 이를 북한 주민들에게 ‘교수’하는 데 초점을 두는 것이다. 보편적인 가치와 지식 체계는 현재의 남한 사회에서 중시하고 있는 가치와 지식을 기본으로 한다. 즉 민주주의 사회, 시장경제 체제에서 추구하고 있는 지식과 가치 체계를 보편적으로 전제하면서 이를 통일 사회에서 북한 주민들에게 전수해야 한다는 관점이다. 또한 북한 주민들을 이미 공산주의 체제에서 사회화되어 있는 대상으로 간주하고 이를 민주주의 체제에서 재사회화하는

11) 문화적 보편주의 관점은 주로 탈북자 또는 북한 주민의 적응 대책을 모색하는 정책 연구에서 접근하고 있다. 예컨대, 한만길 “탈북 이주자의 남한 사회 적응문제와 재사회화 방안,” 박종철 등의 「북한 이탈 주민의 사회 적응에 관한 연구」 등이 이에 해당한다.

12) 문화적 상대주의 접근은 주로 문화인류학의 관점에 기초하여 탈북자 또는 북한 주민이 우리와 다른 특성을 지니고 있음을 인정하고 공존을 모색해야 한다는 이론적 시도라고 할 수 있다. 예컨대 조혜정의 “분단과 공존”-제3의 공간을 열어가는 통일교육을 지향하며-(1997), 그리고 “통일공간과 문화: 비판적 재해석”(통일연구 창간호, 1997); 이장호, “남북한 주민의 의식구조 격차와 통일교육에의 시사점,” 한국교육개발원 제3회 통일교육포럼 자료(1997. 4. 18)가 있다.

과정으로 보는 것이다. 북한 주민들의 의식과 가치관은 남한과 다르다는 측면을 중시하면서 이를 동질화하는 데 초점을 두는 것이다.

반면에 문화적 상대주의는 북한 사회와 주민들의 특성을 우선적으로 고려하여 그에 적합한 학습 과정을 마련하고 사회적응을 돕도록 해야 한다는 관점이다. 보편적인 지식과 가치를 전제하기 이전에 북한 주민들은 지금까지 어떠한 교육을 받아 왔으며 어떠한 지식과 가치관을 형성하고 있는지를 중시한다. 또한 북한 주민들이 필요로 하는 학습 내용이 무엇이고 무엇을 요구하는지에 우선적인 관심을 둔다. 그리고 북한 주민들은 남한 주민들과 서로 다른 가치관과 의식 구조를 형성하고 있음을 인정하고, 이를 수용하려는 관점이다. 북한 주민들의 이질성을 인정하면서 이질적인 요인이 공존할 수 있다는 점을 수용하는 것이다.

문화적 보편주의는 남한이 통일의 주체임을 중시하면서 남한의 지식과 가치 체계를 북한 주민들에게 전파시키는 과정으로 볼 수 있다. 반면에 문화적 상대주의는 북한 주민들이 필요로 하는 학습 요소가 무엇인지를 파악하여 그들 스스로 학습의 과정을 모색하도록 하는 것이다. 남한 중심의 통일 사회가 전개된다고 가정할 때 북한 주민들도 남한 중심의 학습 과정에 참여할 것이다. 그러나 상대적으로 볼 때 문화적 보편주의는 남한 중심인 반면에 문화적 상대주의는 북한 중심이라고 할 수 있다.

문화적 보편주의는 통일 사회의 동질성을 추구하는 데 초점이 있는 반면에 문화적 상대주의는 이질성을 인정하는 것이다. 남북한의 문화적 이질성을 전제로 하면서 서로의 ‘다름’을 인정하는 것이다. 특히 북한 주민들은 남한과는 다른 사회주의, 집단주의 사회에서 그들 나름대로 남한과는 다른 인성 특성을 형성하고 있음을 존중하는 것이다. 북한 주민들의 특성을 우선 ‘있는 그대로’ 인정해 주는 것이다.

이렇게 볼 때 문화적 보편주의는 남북한의 문화적 이질성을 극복하고 동질화 작업을 추진하는 데 효과적일 수 있다. 그리고 문화적 상대주의는 북한의 문화적 특성을 보존하고 유지시키는 데 효과적일 것이다. 반면에 북한 주민에 대한 교육을 문화적 보편주의에 기초하여 접근할 때 문화적 편견에 빠질 오류가 있다. 남한의 가치와 지식 체계를 중심으로 그것을 북한

주민들에게 전파시키고자 한다면 남한의 가치와 지식에 대한 우월성, 그리고 북한의 지식과 가치에 대한 열등성을 전제로 하는 문화적 편견에 빠질 가능성이 있다. 남한 주민들의 우월의식을 더욱 고취시키는 한편, 북한 주민들의 열등의식을 고조시킬 수 있다. 그리하여 북한 주민들의 불만감과 저항의식을 더욱 부추길 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

한편 문화적 상대주의는 북한 주민의 특성을 인정하고 존중한다는 장점이 있는 반면에 그들의 열세한 문화적 지위를 온존시키고 방치하는 결과를 초래할 수 있다. 그들의 폐쇄적인 의식구조, 수동적인 생활 태도, 인정과 의리를 중시하는 온정주의, 단순하고 소박한 인성 특성 등을 유지하면서 현대의 개방적이고 경쟁적인 산업사회에서 효과적으로 적응하는 데에는 어려움이 있을 것이다. 이러한 특성을 인정하고 유지하도록 한다면 북한 주민들은 급변하는 산업 사회에 적응하는 데 더욱 지체시킬 수 있는 가능성도 있는 것이다. 그들의 비교 열세인 상태를 온존시킬 수 있는 것이다.

북한 주민의 통일 사회교육은 이상의 두 가지 관점을 상호 보완할 필요가 있다. 우선 통일 사회에서 남북한 주민들이 보편적으로 갖추어야 할 지식과 가치 체계가 있는 것으로 보아야 한다. 이는 민주주의 사회와 시장경제 체제가 지향하는 보편적인 지식과 가치 체계라고 할 수 있다. 또한 남북한이 하나의 통일 사회를 수립하는 데에는 공통적인 이념과 체제를 지향하고 가치와 의식을 공유하는 측면이 있기 때문이다.

그러나 통일 사회는 보편성과 동시에 다양성을 추구하고, 동질성을 회복하면서 이질성을 인정하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 보편적인 지식과 가치 체계라고 하더라도 북한 사회와 주민들의 특수성을 고려하여 교육 방안을 마련해야 하는 것이다. 또한 북한 사회의 장점을 인정하고 북한 주민들이 남한 주민들과 다른 인성 특성을 지니고 있다는 사실을 인식함으로써 그들을 인간으로서 존중하고 그들의 다른 특성을 고양시키는 과정도 중요하다.

IV. 북한 주민의 통일사회 적응을 위한 교육 내용의 체계화

북한 주민의 통일사회 적응 교육은 기본적으로 전체주의와 획일주의, 수동성으로 내면화되어 있는 북한 주민의 의식과 태도를 극복하고, 민주주의와 다원주의, 능동성을 중심으로 하는 규범 의식과 태도를 형성하는 데 목표를 두어야 한다. 또한 통일사회에서 북한 주민들은 민족공동체 의식, 민주시민 의식, 시장경제의 생활태도를 습득함으로써 남한 주민과 더불어 하나의 공동체적 삶을 영위할 수 있도록 해야 한다. 이러한 목표에 기초하여 정치, 경제, 사회문화 직업생활 영역에서 통일사회 적응 교육의 내용을 제시하기로 한다.

1. 정치생활 적응을 위한 교육

통일 이후의 사회에서 북한 주민들의 적응 대책은 민주주의의 기본 원리를 이해하고 민주적인 생활방식을 습득할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 개방적인 사회, 다양한 가치와 행동이 허용되고 있는 민주사회에서 자신의 판단과 의지에 따라서 의사결정하고 행동할 수 있는 의사결정능력이 필요하다. 더불어 일상생활 속에서 민주적인 법질서와 규범에 대한 지식을 습득하고 그것을 습관화할 수 있는 태도가 필요하다.

이러한 점을 고려할 때 통일사회에서 정치생활 영역에서는 민주주의 이념과 체제에 대한 이해, 현대사회의 특징과 시민생활에 대한 이해, 민주주의 법과 제도에 대한 이해, 민주적인 생활 태도의 형성이 중요한 교육프로그램의 내용으로 구성되어야 할 것이다.

한편 북한 사회에서 이미 형성하고 있는 정치 이념과 태도에 대한 교육적 처치가 필요하다. 북한 주민들이 내면화하고 있는 사회주의 정치 사상

교양과 김일성에 대한 충실성을 불식시키는 방법은 두 가지로 접근할 수 있다. 첫째로 긍정적인 처치로서 새로운 민주주의 사상과 태도를 형성시킴으로써 그것을 불식시키는 방법이다. 둘째는 부정적인 처치로서 북한의 정치사상 교양의 문제점을 지적하고 그것을 비판함으로써 불식시키도록 하는 방법이다. 기본적으로 첫 번째 방법을 중심으로 하되 두 번째 방법을 병행해야 할 것이다. 그러나 북한의 정치사상에 대하여 지나치게 비판하게 될 경우 북한 주민들의 반발이 심할 수도 있기 때문에 유의해야 할 것이다.

1) 민주주의와 사회주의 이해

북한 주민들은 민주주의에 대한 이해가 없다. 오히려 사회주의와 김일성 주체사상으로 철저히 교화되어 있기 때문에 민주주의, 자본주의에 대한 이해보다는 오해가 더 심할 것이다. 따라서 정치생활 영역에서 민주주의의 이념과 체제에 대한 정확한 이해를 도모하는 한편, 사회주의와 김일성 주체사상의 모순과 문제점에 대한 인식이 필요할 것이다. 민주주의와 사회주의의 차이점, 그리고 각 이념과 체제의 발전 과정에 대한 이해가 필요하며, 동시에 현대사회의 세계적인 경향으로서 민주주의가 어떻게 발전하고 있는지에 대하여 이해할 필요가 있다.

남한의 정치체제와 관련하여 민주정치의 발전과정과 형태, 남북한의 정치체제의 차이와 특징에 대하여 객관적으로 이해할 필요가 있다. 특히 북한의 사회주의 체제와 관련하여 형성 배경과 발전 과정, 그리고 다른 사회주의 국가와는 어떠한 차이와 특징이 있는가에 대하여 바르게 인식해야 할 것이다. 주체사상에 관하여 객관적이며 사실적으로 인식할 필요가 있으며, 주체사상이 북한의 정치발전에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 비판적으로 인식해야 할 것이다.

2) 현대사회와 시민생활 이해

북한 주민들은 개인주의에 대한 이해가 부족하다. 이는 사회주의에 의하

여 정치의식을 형성하고, 집단주의 사회조직 속에서 생활하였기 때문이다. 이로써 북한 주민들은 조직의 일원으로서 당과 수령의 지시와 명령에 순응적으로 복종할 뿐이며 개인의 의지와 판단을 중시하지 않는다. 당과 조직의 명령을 충실히 이행하는 것이 개인의 의무이며 미덕으로 인식하고 있다.

그러나 현대의 시민사회는 개인의 의지와 권리, 그리고 책임의식에 기초하여 성립된다고 할 수 있다. 현대 산업사회는 개인의 능력과 의지, 그리고 개인이 추구하는 관심과 이익은 기본적으로 존중되어야 한다는 개인주의 사고방식이 발전되어 왔다. 사회 공동체도 개인의 자율적인 의사결정 능력과 공동선의 추구를 전제로 해서 성립된다. 말하자면 개인의 자율적인 판단에 따른 이익의 추구는 궁극적으로 사회 전체의 공동 이익에 합치할 것이라는 가정이 개인주의를 가능하게 만드는 것이다.

따라서 북한 주민들이 개방적인 민주사회와 발전된 산업사회에 적응하려면 개인주의에 대한 이해와 개인주의적인 생활태도의 형성이 필요하다. 우선 현대사회의 특징으로서 산업화, 정보화, 개방화가 무엇인가에 대한 인식이 필요할 것이다. 그로 인하여 자신의 권리와 책임에 대한 인식과 동시에 타인의 권리와 책임에 대한 존중도 필요하다. 개인으로부터 출발하여 사회, 국가, 세계의 관계가 유기적으로 관련되어 있다는 점을 인식해야 할 것이다.

한편 북한 사회주의 사회의 장점이라고 할 수 있는 집단의식, 권위와 질서에 대한 순종의 태도를 인정하고 이를 고양시키는 방법도 필요할 것이다. 북한 주민들의 특성을 존중해 주면서 동시에 남한 주민들의 지나친 개인주의, 이기주의 태도를 보완할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

3) 민주주의 법과 제도의 이해

북한 주민들은 당과 수령의 명령이 바로 법이라고 인식하고 있다. 또한 당과 조직이 명령을 내리고 지시하는 대로 복종하는 것이 곧 법을 지키는 것이라고 알고 있다. 북한에서 권력을 가지고 있는 사람일수록, 지위가 높

은 사람일수록 절대적인 권한을 행사한다.

이렇게 볼 때 북한 주민들이 통일사회에 적응하려면 민주사회의 법 이념과 실재를 제대로 이해해야 한다. 법의 이념으로서 만인의 평등, 사회적인 정의 실현의 제도로서의 법 정신에 대하여 바르게 인식해야 할 것이다. 또한 구체적으로 법의 종류와 체계, 법이 제정되고 집행되는 과정, 개인의 권리를 보호할 수 있는 법적인 장치, 개인간 또는 사회적인 분쟁이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 법적인 절차를 알아야 할 것이다.

또한 민주주의 사회에서 시민의 권리를 실현할 수 있도록 마련되어 있는 여러가지 제도에 대하여 알아야 한다. 시민으로서의 권리와 책임을 실현할 수 있는 제도적인 장치가 무엇인지 알아야 할 것이다. 여기에는 선거제도, 지방자치제도, 정당과 정치제도, 언론과 여론 형성 과정, 그리고 시민으로서 참여할 수 있는 제도적인 장치에 대하여 알아야 한다.

한편 북한 주민들은 오랜 동안 국가의 통제 속에서 생활해 왔기 때문에 법과 제도에 대한 인식이 부족하고 합리적인 사회생활의 방식을 터득하지 못하고 있다. 그들은 인정과 의리를 중시하면서 단순하고 소박한 생활 태도를 견지하고 있다. 법제도에 대한 이해가 부족한 그들이 인정과 의리를 중시하면서 소박하게 생활하는 데 지장이 없도록 도와주는 것도 필요하다.

4) 민주적인 생활 태도의 형성

북한은 독재 체제이면서 권위주의 사회이다. 북한의 권위주의 사회는 권력자, 고위층, 연장자, 남자 등 사회적으로 권위를 획득하고 있는 사람들이 모든 권력을 행사한다. 말하자면 상하간의 위계 관계에 의해서 사회적인 관계가 형성되며 조직이 관리되고 있다. 개인생활, 가정생활, 직장생활, 사회생활의 모든 영역에 걸쳐서 권위주의적 행태가 투영되고 있는 것이 북한의 현실이다.

이러한 북한의 현실로 볼 때 주민들의 일상적인 생활 속에서 민주주의가 실현되기는 대단히 어렵다. 말하자면 민주시민으로서 개인의 인생을 실현하고 타인과의 조화로운 생활을 통하여 사회생활의 보람을 느끼며, 시민으

로서 사회와 국가의 사업에 참여하고, 나아가 국가와 민족을 위하여 자신의 책임과 의무에 충실하는 시민의식이 부족하다고 할 수 있다. 북한 주민들은 오로지 당과 조직의 명령에 충실하는 것이 권리요, 책임이라는 인식을 갖고 있다.

따라서 북한 주민들이 통일된 민주사회에 적응하려면 민주적인 생활 태도를 형성하도록 해야 할 것이다. 우선 개인으로서 개성을 발견하고 그것을 신장시킬 수 있도록 노력하는 태도가 필요하다. 자신의 인생을 개척해 나아가며 자아실현을 통하여 인생의 보람을 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 사회생활을 통하여 공중도덕과 사회질서를 지키면서 타인과의 관계를 원만히 하는 인간관계의 자세를 터득하도록 해야 한다. 더불어 공해문제, 환경문제, 청소년문제 등과 같은 공공의 관심사에 대하여 바람직한 의식을 형성할 수 있도록 해야 할 것이다. 나아가 국가 발전과 민족의 융화, 민족공동체의 형성에 기여할 수 있는 태도를 갖도록 해야 한다.

2. 시장 경제 생활의 적응을 위한 교육

북한 주민들은 자본주의의 원리와 시장경제생활에 필요한 기본적인 지식과 태도를 형성하도록 해야 할 것이다. 시장경제 체제에서 사적인 자유와 이윤추구의 자유가 허용되고 있다는 점, 자유경쟁의 허용과 규칙의 준수, 생산과 소비, 화폐와 상품의 가치를 정확히 이해할 필요가 있다. 또한 개인의 경제생활 측면에서 건전한 소비생활과 저축, 그리고 미래 생활에 대한 계획이 필요할 것이다. 또한 개인의 능력과 노력에 따라 차등적인 보상이 제공되며, 그로 인하여 빈부의 차이도 발생한다는 사실을 인식하도록 한다.

북한 주민들은 경제적인 측면에서 남한 사회의 부정적인 요인에 대하여 실망감을 가질 것으로 예상할 수 있다. 그들은 남한 사회에서 빈부의 격차와 차별, 그리고 가진 이들이 자신의 부를 과시하고 못 가진 이들을 멸시하고 있다는 점을 인식하게 될 것이다. 그들은 남한 사회의 부정적인 요인이라고 할 수 있는 물질 만능주의, 금전 만능주의, 그리고 이로 인하여 야

기되는 인간적인 차별과 무시에 대하여 분개할 것이다. 이러한 자본주의 문제점을 고려할 때, 북한 주민들에게 통일 이후의 사회에서 발생할지도 모를 남북한 주민의 사회적인 갈등을 사전에 예방할 수 있도록 자본주의 문제점에 대한 수용 태세와 그것을 극복할 수 있는 대안에 대하여 이해하도록 해야 할 것이다.

1) 자본주의와 사회주의 경제의 차이점 이해

북한 주민들은 우선 자본주의 시장경제의 특성이 무엇이며, 사회주의 계획경제와는 어떠한 차이점이 있는가에 대하여 정확히 이해해야 한다. 그리고 자본주의와 사회주의 경제의 장단점에 대하여 바르게 인식할 수 있도록 해야 할 것이다.

무엇보다도 북한의 사회주의 계획경제의 형성, 발전과정을 이해하고 북한 경제가 침체되어 왔던 근본적인 이유를 사실적으로 이해하도록 해야 한다. 북한 경제의 침체 원인으로서 통제경제의 비효율성과 생산성 저하 현상, 사적 소유의 금지에 따른 주민들의 근로의욕 저하, 대외적인 폐쇄성으로 인한 경제협력의 제한 등과 같은 문제를 바르게 인식하도록 한다.

또한 북한의 사회주의 경제체제와 비교해서 남한의 자본주의 경제가 지니고 있는 특성에 대하여 이해하도록 한다. 즉 자본주의 경제의 발전 과정과 의미를 이해할 뿐만 아니라 시장경제체제의 중요한 특징과 기본적인 원리를 인식하도록 해야 한다.

북한 주민들은 자본주의의 부정적 측면에 대하여 지나치게 교육받아 왔기 때문에 그러한 인식을 불식시키기는 쉽지 않을 것이다. 실제로 남한의 경제 실상, 시장 경제의 개방적이고 활기찬 모습을 직접 목격하고 체험하도록 함으로써 경험적으로 인식하도록 할 필요가 있다.

2) 시장 경제생활의 기본 원리와 태도 형성

북한 주민들이 시장경제체제에서 일상적인 경제생활을 영위하려면 시장

경제의 생활원리와 태도를 형성해야 한다. 시장경제의 기본 지식과 정보를 습득해야 하며, 생산, 소비, 근로, 저축 등과 같은 경제생활의 원리와 태도를 형성하도록 해야 한다.

북한 주민들에게 필요한 경제생활의 원리는 능력주의와 개인소유주의로 대별할 수 있다. 능력주의는 개인의 소질과 관심에 따라 자신의 능력을 최대한 개발하여 자신의 경제적인 욕구를 충족시킬 수 있도록 하는 태도라고 할 수 있다. 또한 자신의 능력과 노력의 결과로서 정당한 보상을 받으려는 태도는 능력주의에 기초한다. 소유주의는 개인의 사적인 재산권을 인정하고, 재산의 증식과 소득의 향상을 위하여 스스로 노력하려는 태도이다. 개인소유주의는 개인의 사적인 이윤 추구를 허용하면서 동시에 이윤추구의 과정에서 자유경쟁과 공정한 경쟁의 원리를 인정하는 태도이다.

또한 개인의 경제생활에서 구체적인 지식과 정보를 습득할 필요가 있다. 생산과 유통의 과정, 소비생활, 근로정신, 저축과 생활설계, 세금제도, 금융과 보험제도, 가게의 운영 등과 같은 분야의 생활지식을 습득해야 할 것이다.

북한 주민들은 초기에는 시장경제에 참여하는 데 소극적이고 수동적인 태도를 보일 것이다. 그들의 경제적 태도는 국가 주도의 경제 운영에 수동적으로 임하면서 국가에서 시키는대로 하는 데 익숙하기 때문이다. 통일 사회에서는 그들의 경제적인 욕구를 촉발시키고 자발적인 경제활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

3) 시장경제의 장단점 인식과 수용적 태도 형성

북한 주민들이 남한의 시장경제를 체험하게 되면 시장경제의 장점을 이해하면서도 단점에 대하여 부정적인 태도를 가질 가능성이 많다. 탈북자들의 증언에 따르면 그들은 시장경제의 부정적인 측면에 대하여 대단히 비관적인 태도를 취하고 있다. 따라서 북한 주민들에게 시장경제의 부정적인 측면을 인식시키면서 동시에 그에 대한 수용 태세를 갖도록 할 필요가 있다.

북한 주민들이 가질 수 있는 시장경제에 대한 인식은 긍정적인 요인과 동시에 부정적인 요인이 있다. 즉 시장경제 사회에서 빈부의 격차가 심하다든가, 부의 과시와 못 가진 이들에 대한 멸시, 사회적인 부패와 타락 현상이 심하다는 문제이다.

따라서 북한 주민들은 시장경제의 장점과 동시에 단점을 정확히 인식하면서 그에 적절히 적용할 수 있는 대응 태세를 갖출 필요가 있다. 시장경제는 개인의 능력과 노력에 따라 경제적인 소득이 결정된다는 점, 그리고 부의 세습으로 인하여 경제적인 불평등이 초래되고 있다는 점을 인식하도록 한다. 개인의 능력과 노력의 차이에 따른 차등적인 보상은 시장경제의 현실로서는 당연한 현상이라는 점을 인식해야 한다. 또한 빈부의 격차가 발생하는 것도 시장경제의 현실임을 인식하는 동시에 불평등을 해소하기 위한 사회보장제도가 마련되어 있다는 점도 인식해야 한다.

3. 사회문화 생활 영역의 적용을 위한 교육

통일사회에서 북한 주민들은 개인주의에 대한 이해, 그리고 다양하고 개방적인 사회에서 상호 간에 협력할 수 있는 태도를 함양하는 것이 필요하다. 그리고 다양한 조직과 집단의 형성, 언론의 자유, 가족의 기능과 가정의 중요성, 대중문화의 개방성 등에 대한 이해와 수용 능력이 필요하다.

한편으로 민주사회의 부정적인 요인에 대한 이해와 더불어 이에 대한 대처 능력도 함양할 필요가 있다. 탈북자들은 남한 사회의 물질만능주의, 퇴폐·향락적인 분위기, 인간에 대한 차별의식 등을 문제로 지적되고 있다. 특히 북한 주민들은 자존심이 강하고 순수하고 소박한 특성을 가지고 있는 반면에 남한 주민들은 이기적이고 이중성을 지니고 있기 때문에 불신감을 갖게 한다. 또한 남한의 방송매체들이 지나치게 퇴폐적이고 향락적이기 때문에 국민들의 건전한 교양을 전파하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 또한 방송매체를 통하여 전달되고 있는 온갖 사회적 부조리와 사건들은 남한 사회에 대한 혐오감을 심어주는 효과를 가지고 있다.

따라서 대중사회, 개방사회의 특성을 사실대로 이해할 필요가 있으며,

부정적인 측면을 비판적으로 인식하도록 해야 한다. 말하자면 개방적인 민주사회의 순기능적 측면과 동시에 역기능적 측면을 사실대로 이해하면서 자신의 비판적인 인식과 대응 태세를 갖추도록 해야 할 것이다.

1) 심리적 정체감 형성을 위한 교육

북한 주민들은 북한의 사회주의 이념과 체제가 붕괴하게 되면 심리적인 정체감을 상실하고 좌절감과 당혹감에 사로 잡힐 될 것이다. 또한 남한 사회의 경제적 풍요로부터 오는 상대적 빈곤 의식과 빈부 격차에 대한 부정적 인식이 확산될 것이다. 자본주의 사회의 경제 발전 실상을 체험하게 되면서 그 동안 내재되어 있던 가치관과 신념이 허구임을 깨닫게 될 것이며 그에 따른 실망감과 배신감에 심한 심리적 갈등을 겪게 될 것이다.

따라서 북한 주민들은 통일 사회에 적합한 새로운 이념과 가치체계를 형성하고 이를 내면화하도록 해야 할 것이다. 특히 다원적인 민주사회에서 자신의 가치관을 형성하면서 다양한 가치의식을 개방적으로 수용할 수 있는 태도를 형성하도록 해야 한다. 또한 북한 주민들이 절대적으로 신봉하던 가치관은 현대의 개방 사회에서는 적합하지 않다는 점을 인식하고 자신의 신념을 객관적으로 인식하는 자세를 갖도록 해야 한다.

2) 문화의 다양성 이해

북한 주민들이 남북한 공통의 문화적 동질성을 인식하고 우리 민족이 공유하고 있는 전통 문화와 풍습을 습득하도록 해야 할 것이다. 남북한은 같은 민족임을 상기시키고, 분단 이전의 오랜 역사 속에서 동일한 전통과 문화를 지녀 왔음을 강조해야 할 것이다. 우리 민족에게 내재화되어 있고 오랜동안 계승되는 전통과 문화는 체제의 이질성에도 불구하고 같은 민족으로서의 동질성을 회복하는 데 기초가 될 것이다.

한편 통일 이후 북한 주민들은 실제 생활의 여러 국면에서 문화적 차이로 인해 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 언어와 생활 방식의 차이로 인한

부적응은 그 대표적인 사례라고 할 수 있다.

문화적 차이로 인한 혼란은 북한 주민들로 하여금 다양한 삶의 많은 장면에서 크고 작은 갈등과 이질감을 느끼도록 할 뿐 만 아니라 정치·경제적 차이에서 오는 혼란을 극복하는 것보다 오랜 시간과 노력을 필요로 할 것이다. 북한 주민들은 문화적 차이를 이해하고 서로 다른 문화를 개방적으로 수용할 수 있는 태도를 가지도록 해야 할 것이다.

3) 대중문화의 현실과 문제 인식

북한 주민들은 언론과 정보가 차단되어 있는 통제 사회에서 살아왔기 때문에 남한의 대중적인 언론 문화에 커다란 충격을 받게 될 것이다. 또한 사회주의 체제에서 발표와 토론의 기회는 많았을 것이지만 이는 정치적 목적을 위해 활용된 경우가 대부분이며, 자유롭고 개방적인 분위기에서 토론하는 기회는 갖지 못하였다.

이로써 북한 주민들이 개방적이며 다원적인 민주사회에 적응하려면 대중적인 언론매체의 역할과 특성을 이해해야 할 것이며, 방대한 정보와 지식을 선별하여 비판적으로 수용할 수 있는 태도를 가져야 할 것이다. 또한 자신의 주장을 설득력있게 펼치면서 상대방의 의견을 귀담아 들을 수 있는 대화와 토론의 태도를 습득해야 한다.

한편 대중문화가 갖고 있는 향락적이며 소비적인 측면을 비판적으로 바라보면서 이에 쉽사리 몰입하지 않는 자율적인 판단력과 선택의지를 가지도록 해야 한다. 북한 주민들은 개방적인 문화에 접한 기회가 없었기 때문에 대중사회의 향락적이고 소비적인 풍토에 접하게 되면 쉽사리 탐닉할 가능성도 있다. 따라서 대중문화를 비판적으로 인식하고 자율적인 통제력을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 직업 생활 영역의 적응을 위한 교육

통일사회에서 북한 주민들의 직업 적응은 가장 절실하고 시급한 과제가

될 것이다. 이는 북한 주민들이 직업생활 영역에서 적응하지 못하는 경우가 가장 많이 그리고 심각하게 나타날 것이며, 주민들의 생계와 직접 관련 되기 때문이다. 직업생활은 삶의 물질적 기반이자 자아실현의 수단이므로 직업생활의 적응은 북한 주민들에게 가장 긴급하고도 현실적인 과업이 될 것이다. 더욱이 북한 주민들은 산업사회에서 직업 기술 능력이 부족하고 직업 풍토에 적응할 수 있는 의식과 태도가 형성되어 있지 않기 때문에 중요한 과제가 될 것이다.

북한 주민과 학생들의 직업생활 적응을 돕기 위한 교육은 크게 세 영역으로 구분하여 제시할 수 있다. 첫째는 자본주의 사회에서 바람직한 직장 생활을 하는 데 필요한 자세나 태도 및 올바른 직업관 형성 영역이며, 두 번째는 주민 스스로 변화하는 직업세계에 대한 올바른 이해를 토대로 자신의 능력과 적성에 알맞는 직업 및 진로를 선택하고, 전환할 수 있는 능력을 신장하는 영역이다. 세 번째는 남북한의 산업 구조 및 기술 수준의 현격한 차이로 인하여 발생할 구조적 실업문제를 해결하기 위하여 기초적 직업 능력 배양 및 산업·기술 능력을 습득할 수 있는 직업교육 실천 영역이다.

한편 우리의 관점과 실정에 비추어볼 때 북한 주민들의 직업 능력과 태도에 미숙한 점이 있다고 하더라도 그들의 직업적 태도의 장점과 특성을 이해하고 이를 존중해 줄 필요가 있다. 북한 주민들은 일반적으로 근면하고 강인한 인성 특성을 지니고 있다. 그들의 이러한 특성을 인정하고 장려하도록 해야 할 것이다. 또한 북한 주민들의 낙후된 기술 능력을 너무 과소 평가한다면 그들의 자존심을 손상시킬 것이며, 반발을 사게 될 것으로 주의할 필요가 있다.

1) 직업에 대한 적극적인 태도 형성

통일사회에서 북한 주민들이 정상적인 삶을 영위하는 데에는 개인의 직업생활 적응이 가장 중요하다. 당을 중심으로 한 계급이 개인의 모든 사회생활을 좌우하던 체제에서 직업을 중심으로 개인의 모든 사회적 관계가 형성되는 직업중심 체제로 전환됨에 따라 이에 대한 적극적 대응이 필요하

다. 이러한 배경을 전제로 할 때, 북한 주민들이 통일사회에서 직업적으로 적응하기 위해서는 삶과 일과의 관계, 그리고 인간의 궁극적 삶의 목표인 행복과 직업과의 관계를 새롭게 우선적으로 인식해야 할 것이다. 말하자면 직업의 소중함, 그리고 직업을 통하여 자신의 삶이 결정된다는 인식을 중시해야 할 것이다.

그리고 시장경제체제에서 자신의 직업과 업무에 대하여 적극적인 태도와 책임의식을 갖도록 할 필요가 있다. 특히 맡은 업무에 대하여 자신의 노력과 능력을 다하여 최선을 다할 것이며, 결과에 대하여 스스로 책임 질 수 있는 태도를 가져야 할 것이다. 또한 직무 수행의 관행, 직장의 풍토에 관하여 익히도록 해야 할 것이다.

북한 주민들은 직업과 업무에 대한 태도가 다르다는 점을 인식해야 한다. 직업 자체가 자신의 선택에 의하여 결정되지 않을 뿐만 아니라 과업도 상부의 지시와 명령으로 이루어진다. 따라서 직업에 대한 애착과 업무에 대한 열의가 부족하다. 이러한 태도가 만성화되어 있다고 보아야 할 것이다. 그들의 근로의욕을 고취할 수 있는 방법을 강구해야 한다.

2) 합리적인 진로 선택

통일사회에서는 북한의 주민들은 진로 및 직업 선택에서 어려움을 겪게 될 것이다. 통일사회는 자기 스스로 진로 및 직업을 선택해야 되며, 직업 세계는 폐쇄적인 북한 사회와는 다르게 훨씬 더 복잡하고 세분화될 것이다. 북한 주민들은 능동적이고 주체적으로 직업을 선택하고 결정하는 데 어려움이 있을 것이다.

따라서 통일사회에서 북한 주민들은 자아에 대한 주체적인 판단과 정확한 이해, 그리고 산업 사회와 직업 세계에 대한 체계적인 이해가 필요하다. 그리고 미래 산업 사회의 변화를 전망하여 희망적인 직업 분야를 선택할 수 있는 안목을 가져야 한다. 또한 자신이 선택한 진로나 직업에서 지속적으로 발전하기 위해 어떠한 교육과 훈련을 받아야 하며, 그와 같은 교육과 훈련은 어디에서, 언제, 누구에 의하여 실시되는지 등 각종 직업교육

· 훈련 프로그램에 관한 정보를 숙지하여야 한다. 특히, 북한에서 이미 받은 교육이나 훈련이 통일사회에서 쓸모없게 되거나 낙후될 때 새로운 교육이나 훈련을 어디서, 어떻게 받아야 하는가에 대한 정보 습득은 직업생활 적응의 필수적인 과제이다.

3) 직업기술의 습득

통일 사회는 지금의 북한 사회보다 산업 및 과학기술 측면에서 발전된 사회가 될 것이다. 그리고 북한지역에 현존하는 산업 가운데 많은 부분들이 쇠퇴하고, 새로운 산업이 자리를 잡게 될 것이다. 따라서 모든 직업인들이 새로운 산업사회가 요구하는 기초적인 지식과 기술을 필수적으로 습득하여야 한다. 더욱이 현재 북한의 산업 기술 수준이 전반적으로 낙후되어 있는 실정을 감안하면 통일 사회에서 북한의 산업 기술 수준은 더욱 쓸모없게 될 가능성이 많다.

따라서 북한 주민들의 직업 기술을 향상시킬 수 있는 직업교육이 필수적이다. 기초적인 직업 기술의 습득에서부터 고도의 첨단화된 기술 수준에 이르기까지 다양한 분야와 수준의 직업 기술 교육을 실시해야 할 것이다.

북한 주민들의 직업 관련 자격과 학력을 인정하는 조치도 필요하다. 현재 소지하고 있는 학력과 자격에 대한 검증과 더불어 이를 통일 사회의 제도에 적합하도록 변경하여 인정해 주어야 한다. 또한 주민들의 학력과 자격에 준하여 그에 적합한 재교육 및 보충 교육을 실시해야 할 것이다. 여기에서 북한 주민들의 학력과 자격을 전적으로 인정해 주는 것도 문제가 있을 것이며, 전적으로 부인하여 박탈하는 것도 문제가 있기 때문에 적절한 방안을 강구해야 할 것이다

V. 결론 : 통일사회를 위한 준비

통일 사회에서 북한 주민들은 모든 생활영역에 걸쳐 많은 부적응 양상을 경험할 것이다. 이는 탈북자들의 남한 사회 적응 양상을 통하여 간접적으로 예상할 수 있는 사실이다. 탈북자들은 남한 사회에서 자신들이 생활해 본 경험에 비추어보면서 통일 이후 북한 주민들은 더욱 심각한 혼란과 갈등 상황에 직면할 것으로 예견하고 있다. 통일이 남한의 민주사회 중심으로 실현될 것이라고 가정할 때 통일후 현재의 탈북자들이 겪고 있는 정치, 경제, 사회문화, 직업생활에서의 부적응을 북한 주민들도 그대로 경험하게 될 것이다. 통일상황에서 발생하게 될 북한 주민의 부적응과 갈등은 전사회적으로, 그리고 폭발적으로 발생할 것이므로 사태의 심각성은 상상을 초월할 것이다.

따라서 통일 사회에서 북한 주민들이 원만하게 적응할 수 있도록 도와주는 각종 지원 방안을 강구하는 것이 시급한 통일 대비 과제이다. 그러나 통일이 언제 어떠한 형태로 실현될지 불확실한 상황에서, 그리고 통일 이후의 상황이 어떻게 전개될지 불명확한 상황에서 북한 주민들의 통일 사회 적응 교육 방안을 마련하는 일은 그만큼 어려운 과제가 아닐 수 없다. 이러한 점을 고려하여 앞으로 북한 주민에 대한 교육대책을 마련하는 데 있어서 보다 심층적인 연구가 이루어져야 한다.

첫째, 현재 북한 사회의 변화 과정과 그에 따른 주민들의 적응 양태를 정확히 분석해야 한다. 북한 사회는 경제침체와 식량부족으로 인하여 주민 생활의 변화를 초래하고 있는 것으로 알려져 있다. 즉 사회주의 체제의 이완현상, 주민들의 지리적 이동의 증가, 관료의 부정과 부패 확산, 주민들의 사상적 동요 현상이 나타나고 있다고 한다. 이러한 상황에서 북한 주민들의 의식과 가치관은 어떻게 변화하고 있으며 어떠한 생활 방식을 견지하고 있는지에 관하여 다양한 방법을 적용하여 분석해야 한다.

둘째, 북한의 교육대상자인 학생과 주민의 연령, 직업, 지위 등 다양한 특성에 따라 적절한 교육내용을 개발해야 한다. 북한 주민의 통일사회 적응 교육은 전체 주민을 대상으로 실시하는 일반적이며 보편적인 교육이다. 말하자면 주민 모두가 학습할 공통 과목이라고 할 수 있다. 그러나 교육대상자의 특성에 따라 사전에 습득한 지식과 정보의 수준이 다를 것이며, 관심과 필요 영역이 상이할 것이다. 특히 학생과 성인의 교육적 요구는 상당히 다를 것이다. 학생들은 일련의 교육내용을 체계적으로 학습할 수 있지만 성인들은 체계적인 교육이 어려울 것이다. 성인들은 경제교육이나 직업교육과 같은 현실적으로 시급한 영역의 학습내용을 우선적으로 요구할 것이다.

셋째, 교육대상자의 특성에 알맞는 다양한 교육방법을 강구하고 개발해야 한다. 학생들에게는 학교교육을 통하여 통일 사회 적응 교육을 체계적으로 실천할 수 있을 것이다. 그러나 성인을 비롯하여 주민을 대상으로 하는 교육은 교육기관과 교육매체를 다양하게 활용할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 예컨대 북한 지역에 있는 공공기관, 사회단체, 언론매체, 기업체, 직업훈련 기관 등 다양한 기관을 활용해야 할 것이다. 특히 통일 사회에서 북한 주민들이 다원적인 민주사회, 개방적인 시장경제체제를 체험을 통하여 이해하고 사실적으로 인식할 수 있도록 경험적인 교육방법을 개발해야 한다. 시청각 매체, 현장 답사, 교환 방문, 교류 협력 사업 등의 방법이 교육방법으로서 효과적일 것이다.

넷째, 통일 이전이라도 북한 주민들의 의식 변화를 도모할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하고 실천하도록 노력해야 한다. 북한 주민에 대한 간접적인 지원 조치, 또는 북한을 방문하는 중국 조선족 교포, 재미 교포의 방문을 통하여 북한 주민들에게 의식의 변화를 도모할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 북한 주민들의 의식 변화는 체계적인 교육을 통하여 이루어질 수도 있지만 북한에 대한 화해 조치, 교류협력 사업 등과 같은 구체적인 사업을 통하여 보다 직접적인 효과를 얻을 수도 있을 것이다. 따라서 통일 이전이라도 북한 주민들을 포용하는 대북정책을 추진함으로써 그들의 의식 변화를 도모할 수 있을 것이다.

다섯째, 우선 남한 주민들이 북한 주민에 대하여 이해하고 화합할 수 있는 통일 준비 태세를 갖추도록 모든 방법을 강구해야 한다. 통일 이후에 나타날 남북간의 갈등은 현재 분단 상황에서 배태된 것이며, 이를 해소하는 것이 필수적인 과제이다. 현재 남북 간에 상존하고 있는 대립의식, 적대감을 해소하지 못한다면 통일 이후에는 지금보다 훨씬 심각한 갈등으로 표출될 것은 분명하다. 그리고 그것을 치유하려면 현재보다 몇 배의 노력이 필요할 것이다. 따라서 통일 이후의 갈등을 최소화하려면 지금 당장 우리의 마음 속에 잠재하고 있는 적대감을 해소해야 할 것이다. 그리고 북한 주민에 대한 화해의 심정을 형성해야 한다. 북한 주민을 우리의 이웃으로, 동포로서 따듯이 포용할 수 있는 태도를 갖추어야 한다.

빈 면

「미·일 안보공동선언」과 한국의 통일환경

이 교 덕*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------|
| I. 서 론 | III. 「안보공동선언」의 내용과 특징 |
| II. 미·일안보조약의 구조와 「안보
공동선언」의 채택 경위 | IV. 통일환경에 대한 함의 |
| | V. 결 론 |

I. 서 론

한반도에서 평화체제를 구축하기 위한 「4자회담」이 제안된 이튿날인 지난 해 4월 17일, 클린턴 미대통령과 하시모토(橋本龍太郎) 일본총리는 정상회담을 갖고 미·일안보체제의 전환이라 해도 좋을 「안보공동선언」¹⁾을 발표했다. 이 「안보공동선언」에 의해 양국은 그 부채이기도 한 ‘21세기를 향한 동맹’²⁾에의 일보를 내디뎠고, 이로써 냉전종식 이후 방향성을 상실하고 표류하던 미·일관계가 드디어 나침반을 얻었다.

사실 미·일관계는 걸프전쟁 이후 표류하기 시작했다. 탈냉전의 세계에서

* 민족통일연구원 연구위원

1) 정확한 명칭은 「미·일 안전보장 공동선언 : 21세기를 향한 동맹」이다.

양국이 각각 해야 할 역할을 미처 정립하지 못하고 있는 데다가 미국에서의 지도자 교체와 일본에서의 보수 단독정권의 종말이 미·일대화를 한층 어렵게 만들었다. 더욱이 경제문제를 둘러싼 갈등이 끊임없이 되풀이되는 가운데 1995년 9월 오키나와(沖繩)에서 3명의 미군병사가 미성년의 일본 소녀를 성폭행한 사건을 계기로 폭발한 주일미군 문제는 미·일안보체제에 대해 양국의 일각에서 상당한 회의를 불러 일으켰다. 따라서 어떻게든 미·일관계가 재정리되어야 한다는 인식이 강했다.

물론 이러한 인식의 강화에는 미·일동맹을 성립시킨 제조조건이 이미 존재하지 않는다는 사실이 밑바탕을 이루고 있었다. 동맹이란 적어도 2개국 이상이 전쟁, 안보 또는 군사문제에 관해 어떤 특정의 상황이나 공통의 위협을 상정하여 서로 협력할 것을 서약하는 것으로서 상호 이익에 부합된다고 인식한 국가간에 체결된다. 동맹체결의 이해득실은 동맹에 참여하는 개개의 국가에 따라 상이하고 동맹의 형태도 다양하지만 동맹을 체결하고 그것을 유지시키는 유일한 근거가 특정의 상황과 제3자의 위협에 대한 공동 대처라는 점만은 변함이 없다.²⁾

그런데 미·일동맹관계는 ‘냉전’이라는 특수한 임전상황 속에서 성장하여 온 대소동맹이었다. 그러나 이제 소련의 위협은 소멸되었고 북한의 군사적 위협은 아직 남아있지만 체제의 내부붕괴가 새로운 문제로 등장함으로써 위협의 본질은 변질되었다고 할 수 있다. 따라서 미·일동맹처럼 냉전이라는 특정의 상황이 없어지고 소련이라는 명확한 위협을 잃어버린 동맹의 경우 동맹유지의 이득이나 동맹의 존재형태가 문제로 되기 쉽다. 이 점에서 미·일동맹은 분기점을 맞고 있었다.

미·일동맹이 존속하려면 지금까지와는 다른 존속의 논리를 설득력있게 제시하여야 한다. 「안보공동선언」은 바로 이 해법을 찾으려는 것으로, 1995년 2월에 발표된 미국방부의 「동아시아전략 보고」(EASR : East Asian Strategic Report),³⁾ 동년 11월 일본이 개정한 「新防衛計劃大綱」의 연장

2) Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics : The Menu for Choice*(San Francisco : W. H. Freeman and Company, 1981), p. 92.

선상에서 미·일양국이 1년여 동안 진행하여 온 미·일안보 ‘재정의’(redefine)의 총결산이라 할 수 있다.

「안보공동선언」의 핵심은 냉전의 산물이었던 미·일안보조약의 기능을 대일방위 및 소련봉쇄에서 아시아·태평양지역의 안전과 평화유지로 확대하고, 이를 위한 주일미군의 활동을 후방에서 일본이 적극 지원한다는 것이다.⁴⁾ 그러나 구체적인 지원내용은 앞으로 계속 연구해 나갈 것을 합의했다는 점에서 「안보공동선언」은 미·일안보 ‘재정의’의 종착점이라기 보다는 기점이며, 미·일안보관계를 종속적 관계에서 실질적 책임을 분담하는 동맹관계로 전환시킨 점에서 역사적 중요성을 지니고 있다.⁵⁾

미·일안보체제의 이러한 역사적·질적 변화에 대해 중국과 러시아는 민감한 반응을 보이고 있다. 특히 중국의 지도자들은 「안보공동선언」이 자국의 봉쇄를 겨냥한 것이 아닌가 의심하고 있다. 「안보공동선언」이 발표된 이래 줄곧 중국은 미·일안보체제가 자국에 대한 적대정책이나 봉쇄의 도구로 변질된다면 결코 용인하지 않겠다는 경고를 반복하고 있다.

따라서 「안보공동선언」의 실천은 미·일동맹체제의 성격 변화를 초래하고 거기에 대한 중국과 러시아의 일정한 대응을 야기함으로써 우리의 통일 환경에 영향을 미칠 것으로 보인다. 이 점에 주목하여 본 논문은 「안보공동선언」의 주요 내용과 특징이 무엇이고 그것이 우리의 통일환경 변화에 어떤 의미를 가지고 있는지 분석해 보고자 하였다.

3) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C. : Government Printing Office, February 1995).

4) 미·일안보조약은 주일미군의 목적을 “일본의 안전과 극동의 평화 및 안전의 유지”로 제한하고 있으나 「안보공동선언」에서는 미·일안보조약이 “아시아·태평양지역의 평화와 안전의 유지에 불가결”한 것으로 변화했다. 미·일안보조약이 양국간의 방위약속이라는 틀을 넘어 아·태지역 전체에 적용되는 존재로 된 것이다.

5) 당시 페리(William Perry) 미국방장관은 「안보공동선언」을 발표한 정상회담에 대해 “이제까지 열린 미·일 정상회담중 가장 중요한 의미를 갖는 회담”이라고 평가했다. 「동아일보」, 1996.4.18.

II. 미·일안보조약의 구조와 「안보공동선언」의 작성 경위

1. 미·일안보조약의 구조

「안보공동선언」의 주요 내용과 특징을 정확히 이해하기 위해서는 먼저 미·일동맹의 내용을 규정하고 있는 미·일안보조약의 구조에 대한 이해가 필요하다.

현행의 미·일안보조약은 1951년 9월 8일에 대일 강화조약과 함께 체결, 1952년 4월 28일에 발효된 구안보조약이 개정된 것이다. 일본의 입장에서 볼 때 구안보조약은 많은 문제점을 가지고 있었다. 우선 구안보조약에는 미국의 대일방위 의무가 명기되어 있지 않았다. 또한 미국은 제1조의 ‘극동조항’에 따라 한반도나 대만해협에서 긴급사태가 발생한 때 일본정부와 협의없이 주일미군을 투입할 수 있었고, 동 ‘내란조항’에 의거하여 일본 국내의 내란 및 소요를 진압하기 위해 주일미군을 출동시킬 수 있었다. 뿐만 아니라 미국은 제3국 군대의 일본내 주둔과 통과를 거부할 권리를 가지고 있었고, 일본영토에 핵무기를 포함한 어떠한 무기도 반입할 수 있었다. 더욱이 주일미군의 지위도 국회에서의 심의를 요하지 않는 행정협정⁶⁾으로 정하고 조약의 유효기간도 명시되지 않았다.

따라서 일본으로서는 구안보조약이 소위 ‘불평등조약’이었다. 1960년의 조약개정은 이런 상태를 시정하기 위해 일본측이 제기하여 이루어졌다.⁷⁾ 그 결과 현행 안보조약에서는 미국의 대일방위 의무를 명기했고 극동의 평

6) 행정협정이 가지는 의미에 대해서는 宮里政玄, “行政協定の成立過程,” 일본국제정치학회 편, 「국제정치 85」(東京:有斐閣, 1987), pp. 133~150.

7) 1951년의 안보조약 체결과 1960년의 안보조약 개정의 경위에 대해서는 原彬久, 「戦後日本と國際政治」(東京:中央公論社, 1988) 참조.

화와 안전을 유지하기 위한 주일미군의 행동 및 핵무기의 반입 등에 대해서는 사전에 일본정부와 협의할 것이 규정되었다.⁸⁾ ‘내란조항’과 제3국 병력의 주둔·통과 거부권은 삭제되었으며 주일미군의 지위에 관한 행정협정도 국회의 심의와 승인을 요하는 지위협정으로 개정되었다.

그러나 현행의 미·일안보조약이 ‘평등한’ 것은 아니다. 조약 제5조는 미·일 양국에 대해 “일본국의 관할하에 있는 영역에서 양국중 어느 한 쪽에 대한 무력공격이 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것임을 인정하고 자국의 헌법상의 규정 및 수속에 따라 공통의 위협에 대처”할 것을 의무로 규정하고 있다. 즉 일본의 관할하에 있는 영역에서 주일미군이 공격을 받을 때 일본도 공동으로 방위해야 한다는 것이다. 하지만 미본토나 일본영토 외의 미군기지에 대한 공격에 대해 일본에게는 방위의무가 없다. 말하자면 미국이 “일방적으로 일본을 지키는” 체제이다. ‘상호협력 및 안보조약’이라 하지만 일본에게 미국방위의 의무를 규정하지 않았으므로 결코 ‘상호’조약이라고는 할 수 없다.

이렇게 ‘비대칭성’을 띠게 된 이유는 집단적 자위권의 행사를 금지하는 일본 헌법 제9조와 미국의 ‘반덴버그 결의’ 때문이었다. 집단적 자위권이란 동맹국이 무력공격을 받은 경우 자국이 직접 공격을 받지 않아도 반격할 수 있는 권리로서, 일본정부는 자국이 “국제법상 집단적 자위권을 가지고 있으나 헌법상 그 행사는 허용되지 않는다”고 해석하고 있다. 그리고 ‘반덴버그 결의’는 1948년 6월 미국 상원에서 공화당 소속의 반덴버그(Arthur H. Vandenberg) 의원의 제안으로 채택된 것으로, 그 요지는 미국이 타국과 상호방위조약을 체결할 때는 미국만이 일방적으로 부담을 져서는 안되며 어디까지나 ‘자조’와 ‘상호원조’를 기초로 하여야 한다는 것이다. ‘자조’란 상대국의 군비증강 노력을 말하며 ‘상호원조’란 해외파병 등을 포함한 상호방위의무의 수행을 의미한다.

구안보조약의 체결을 둘러싼 미·일의 교섭과정 때도 당연히 ‘반덴버그 결의’가 문제로 되었다. 원래 미국은 ‘반덴버그 결의’에 따라 미·일안보조

8) 그러나 이 조항은 조약본문이 아니라 「교환공문」에 명시되었다.

약이 쌍방에 대한 방위의무를 똑같이 부여하는 형식이 되기를 원했다. 그러나 자위대가 아직 창설되지 않았던 당시 사정에 비추어 ‘상호원조’는 생각하기 힘들었다. 하지만 미국정부는 ‘상호원조’를 논의로 하더라도 ‘자조’의 원칙 만큼은 관철하려고 했고, 따라서 조문에 ‘자조’의 원칙을 명기하는 문제가 당시 요시다(吉田茂) 수상과 미국 특사 덜레스(Johh Foster Dulles)간에 큰 쟁점이 되었다.

덜레스는 ‘자조’를 명확히 규정하지 않으면 일본의 ‘무임승차’ 밖에 되지 않는다고 주장하면서 헌법 제9조의 개정에 의한 본격적인 재군비를 일본에게 요구했다.⁹⁾ 이에 대해 요시다는 일본의 경제형편과 재무장을 금지하는 헌법 9조, 군대에 대한 국민의 심리적 거부감, 재무장에 대한 이웃국가의 우려 등을 이유로 거부했다.¹⁰⁾ 결국은 일본 군사력의 점진적 증강으로 합의가 이루어졌지만 미국은 불만이었다.

미국정부로서는 이처럼 ‘반덴버그 결의’의 예외를 인정한다면 상원에서의 비준을 얻기 위해서도 예외에 대한 대가로 무엇인가의 특권을 얻지 않으면 안되었다. 그것이 구조약 제1조의 ‘극동조항’이었고, 이는 현행 조약 제6조에 그대로 남아있다.

안보조약 제6조는 다음과 같이 되어 있다. “일본국의 안전에 기여함과 아울러 극동에서의 국제평화와 안전의 유지에 기여하기 위해, 미합중국은 그 육군, 공군 및 해군이 일본국에서 시설 및 구역을 사용하는 것이 허용된다.”

‘극동조항’이란 위에서 보는 바와 같이 미군이 일본의 방위뿐 아니라 극동의 평화와 안전을 위해서도 일본의 기지를 사용하게 되어있는 것을 말한다. 일본정부의 견해에 따르면 ‘극동’이란 “일본 및 필리핀 이북의 일본 주변지역이고 한반도와 대만을 포함”한 것으로 한정된다. 그러나 이 지역에

9) 山田 浩·北西 允·市川太一·高田和夫, 「戦後政治のあゆみ」(京都:法律文化社, 1990), p. 51.

10) Andrew Y. Yan, “Japan’s Strategic Role in Northeast Asia in the Post-Cold War Era,” in W. E. Odem, ed., *Trial After Triumph*(Indianapolis: Hudson Institute, 1992), p. 58.

대한 위협이 발생한 때 주일미군이 거기에 대처하기 위해 취할 수 있는 행동의 범위가 반드시 극동지역에 국한된다고는 할 수 없다. 즉 미국이 “극동에서의 국제평화 및 안전의 유지에 기여한다”고 판단하면 주일미군은 극동 이외의 지역에서도 자유롭게 행동할 수 있는 것이다.

이 문제점 때문에 1960년 1월 조약개정과 함께 교환된 「교환공문」에는 주일미군이 배치나 장비에서 중요한 변경을 행할 경우와 일본방위 이외의 전투작전행동을 위해 일본내 기지를 사용하고자 할 경우 일본정부와 사전에 협의할 것을 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 있다고 해서 문제점이 없어지는 것은 아니다. 왜냐하면 여기서의 ‘전투작전행동’이란 “직접 전투에 종사하는 것을 목적으로 한 군사행동”을 말하는데, 그것이 사전 협의의 대상으로 되는 것은 주일미군이 일본의 시설 및 구역으로부터 출동하는 시점에서의 임무가 전투작전행동에 해당하는 경우에 한하기 때문이다. 따라서 만일 주일미군의 행동이 일본의 영토, 영해, 영공을 벗어난 후 전투작전행동으로 되는 경우에는 일본과 사전 협의를 행할 의무는 없다.¹¹⁾ 더욱이 사전 협의는 미국이 일본에게 하는 것이어서 미국이 사전 협의를 신청하지 않는 한, 이루어질 수 없는 것이다. 실제로도 지금까지 사전 협의가 행해진 경우는 한 번도 없다.

이와 같이 안보조약 제5조에 따른 일방적인 대일방위 의무나 제6조에서의 ‘극동조항’ 및 사전 협의의 운용실태에서 보는 것처럼 미·일안보체제는 일반적인 동맹관계와는 다른 형태를 띠게 되었다. 오늘날 자위대의 전력이 ‘자조’할 정도로 성장했다 하더라도 일본정부가 집단적 자위권의 불행사를 고수하는 이상, 안보조약은 실질적으로야 어떠한 공식적으로는 ‘상호원조’의 정신에 기초한 동맹에는 해당되지 않는 것이다. 따라서 일본정부가 집단적 자위권을 행사하여 미국과 함께 공동으로 방위하고 극동의 평화와 안전을 유지하기 위해서도 행동한다는 점을 공식으로 명시하지 않으면 미·일안보체제는 안보조약에 처음부터 내재해 있는 ‘비대칭성’의 문제를 영원

11) 걸프전쟁 때 주일미군이 일본정부와 사전 협의 없이 출동한 것에 대해 이 논리가 이용되었다.

히 해결하지 못할 구조인 것이다.

45년전에 만들어져, 36년전에 개정된 안보조약이 냉전후인 오늘날에도 미·일동맹관계를 여전히 규정하고 있다는 바로 이 점이 문제가 되는 것이다. 일본은 “방위비를 분담하는 만큼의 힘과 영향력을 가져야 한다”는 국내 보수세력의 요구에 당면해 있고, 미국은 소련의 위협 대신 중국의 군사력 증강과 북한 도발 등 다양한 분쟁요인이 대두되는 상황을 맞고 있지만 계속되는 국방비 삭감 압력에 직면해 있어 돈만이 아닌 일본의 실질적 협력이 필요하게 되었다. 따라서 어떻게든 미·일안보체제의 변화가 필요했다.

그러나 일본의 입장에서만 보더라도 근본적인 변화는 개헌문제와 직결되어 있어 용이하지 않다. 최근 실시된 한 여론조사에 따르면 헌법 제9조의 개정을 바라는 일본국민은 11.1%에 불과하고 미·일안보체제를 현 체제대로 유지해야 한다는 의견이 55.5%를 차지하고 있다.¹²⁾ 이러한 상황 속에서 「안보공동선언」은 미·일안보조약의 문제점과 변화된 안보환경에 대해 조약 자체의 개정을 통해서가 아니라 동조약에 기초한 동맹관계의 양태만을 수정함으로써 대처하려는 것이다. 이 점에서 「안보공동선언」은 편법이다.

2. 「안보공동선언」의 채택 경위

미·일 양국정부는 1994년 가을부터 담당부처를 중심으로 소련의 위협이 소멸된 동아시아의 안보상황에 맞게끔 미·일안보체제에 새로운 역할과 의의를 부여하는 미·일안보 ‘재정의’작업을 공동으로 진행하여 왔다. 이 작업은 1994년 9월 미국방차관보에 취임한 조셉 나이(Joseph S. Nye)의 제안에서 시작된 일련의 작업이었으므로 「나이 구상」(Nye Initiative)이라 불려진다.

「안보공동선언」이 발표되기 전까지 이 작업의 성과로서 제시된 것이

12) 「日本經濟新聞」, 1997.5.2.

1995년 2월 미국방부가 발표한 「동아시아전략 보고」였다. 소위 ‘개입과 확대’(engagement and enlargement)정책을 선언한 이 보고서의 요체는 향후 상당한 기간 동안(약 20년) 미국은 현재 동아시아에 배치되어 있는 약 10만명의 미군병력을 그대로 유지하면서 미·일동맹을 축으로 이 지역에 대한 적극적인 개입정책을 전개한다는 것이다. 즉 「동아시아전략 보고」는 냉전시대에 대소봉쇄의 색채가 농후했던 미·일안보체제를 “아시아·태평양지역의 평화와 안정”을 유지시키는 장치로 변화시키려는 의도를 밝힌 것인데, 「안보공동선언」은 이같은 미·일안보 ‘재정의’ 작업의 최종 보고서와 같은 성격을 가지고 있다.

그러면 「안보공동선언」을 탄생시킨 안보 ‘재정의’를 미·일 어느 쪽이 먼저 제기했을까? 이 점에 관한 이해는 동맹관계에 관한 외교교섭의 경우 일반적으로는 그 필요성을 인식해 먼저 의제로 제의한 쪽이 보다 많은 양보를 요구당하기 쉽다는 점에서 상당한 의미를 가지고 있다. 일본정부는 동아시아에 배치한 병력을 현 수준대로 유지하기 위해 미국이 먼저 제안했다고 설명해 왔으나 미국측 관계자는 오히려 일본이 먼저 제의했음을 강조하고 있다.¹³⁾ 따라서 미·일 어느 쪽이 먼저 제의했는지 확실치 않다.

그러나 원래 미·일안보 ‘재정의’ 작업이 냉전후에도 각지에서 발생하는 지역분쟁에 대한 미군의 대응에 “일본도 일단의 책임을 지기 바라는 미국측의 희망”에서 진행되어 왔고¹⁴⁾ 「안보공동선언」이 완성될 때까지 그 경위를 보면 작성의 최종단계에서 미국측이 주도한 것은 분명하다. 물론 여기에 중·대만관계의 악화와 불투명한 한반도 정세를 우려하고 있는 일본이 유사시 미군에 아무 것도 지원할 수 없다면 미·일안보체제는 붕괴되어 버릴 것이라는 위기감을 강하게 가지고 있었던 점도 작용했다. 이미 일본은 걸프전쟁에서 130억 달러에 이르는 재정적 지원을 하고서도 인적 공헌을 하지 않았다는 이유로 미국을 비롯, 국제사회로부터 비난을 받은 적이 있었다. 이하에서 일본을 중심으로 교섭과정을 추적해 보자.

13) 「朝日新聞」, 1995년 10월 28일자 참조. 이 보도에 따르면 일본측이 쿠리야마(栗山尚一) 주미대사를 비롯한 여러 채널을 통해 미·일안보 ‘재정의’를 제의했다고 한다.

14) 「朝日新聞」, 1996.4.9.

일본에서 자민당의 장기 집권이 무너지고 호소가와(細川) 연립정권이 탄생한 것은 1993년 8월이었다. 이 무렵은 냉전종결로 강대국간의 전면적인 군사충돌 가능성이 감소했으나 지역분쟁이 빈발하고 있었고 북한의 핵 문제가 초미의 관심사로 떠오른 상황이었다. 그러나 미국의 클린턴정권은 해외병력의 감축을 시사하는 한편 대아시아전략을 명확히 제시하지 않고 있었다. 게다가 일본은 냉전시대에 방위정책의 기준이 되어왔던 「방위계획대강」의 개정을 1년여 앞에 두고 있었다.

따라서 우선 방위청은 1993년 6월부터 12월까지 방위국장 책임하에 「신시대의 방위를 논하는 모임」을 개최하고 1994년 2월에는 방위청장관을 의장으로 하는 「방위력 실태 검토 회의」를 발족시켰다. 그리고 호소가와 연립정권은 1994년 2월에 「방위계획대강」을 대체할 새로운 案의 작성을 위해 총리 자문기구로서 전문가들로 구성된 「방위문제간담회」를 만들었다.¹⁵⁾

그러나 탈냉전시대에서도 일본의 방위전략이 종전처럼 미군의 ‘有事來援’을 전제로 한다면, 「방위계획대강」의 개정은 미국의 신전략이 정해져야만 가능한 것이었다. 이 점에서 미국의 의중을 정확히 파악할 필요가 있었다.

이 사이 북한 핵문제는 점차 위협수위에 도달하고 있었다. 미국이 유엔 안보리 상임이사국 등과 대북한 경제제재 문제를 논의하고 있었는데, 유엔이 경제제재를 결의한다면 무력충돌이 발생할 가능성도 있었다. 따라서 일본정부는 대북 경제제재에 대해 어떻게 대응해야 하는지 대책수립에 부심했고 미군이 대북 경제봉쇄를 실시할 경우 그것을 구체적으로 지원할 수 있는 사항이 무엇인지에 관한 검토작업을 거듭했다. 결론은 현행법하에서는 효과적인 지원을 거의 아무 것도 할 수 없다는 것이었다. 이 결론에 대해 미국측은 크게 실망했다. 그러나 다행히도 6월 중순 카터 전 미대통령의 방북에 의해 상황이 호전되어 결국 경제봉쇄는 실행되지 않았다.

이처럼 상황의 호전으로 일본이 실제 대응하는 사태는 빚어지지 않았지만 일본에 대한 미국의 의구심은 해소되지 않았다. 오히려 걸프전쟁에서

15) 日本 防衛廳 編, 「平成 8年版 防衛白書」(東京:大藏省印刷局, 1996), p. 94.

보인 일본의 대응에 대해 이미 불만을 가진 적이 있었던 미국측은 미·일안보체제의 실효성에 대해 더욱 깊은 의혹을 가지게 되었다. 이것이 미·일안보 ‘재정의’를 생각하게 하는 하나의 계기가 되었다.¹⁶⁾

일본에서는 이 사이에도 「방위문제간담회」를 중심으로 미·일안보체제의 수정에 관한 논의가 계속되었다. 미국측은 이 논의의 추이를 추적하기 위해 미국방대학 국가전략연구소 연구원 패트릭 크로닌(Patrick Cronin)을 1994년 봄에 방일하도록 하여 관계자의 의견을 듣게 했다. 크로닌은 이 결과를 메모로 작성, 당시 중앙정보국(CIA)내에 창설될 국가정보회의(NIC)에서 아시아문제를 담당하고 있었던 에즈라 보겔(Ezra Vogel)을 통해 NIC의장인 조셉 나이에 전달했다. 이 메모의 요지는 일본측의 자립 움직임이 전례없이 강해 충분한 조정이 없으면 앞으로 미·일동맹이 위태롭게 될 것이라는 내용이었다.¹⁷⁾

일본에서는 8월에 「방위문제간담회」가 「일본의 안전보장과 방위력 실태-21세기를 향한 전망」이라는 제목의 보고서를 완성, 무라야마(村山富市) 수상에 제출했다. 동보고서의 핵심내용은 ‘능동적이고 건설적인 안전보장 정책’의 추구를 제창하고, 이를 위해 1) 다각적인 안보협력의 촉진, 2) 미·일안보협력관계의 충실, 3) 자위능력의 유지와 질적 개선을 꾀해야 한다는 것이었다.¹⁸⁾

그런데 이 보고서의 초안은 이미 6월에 미국측 관계자에게 제시되었는데, 이 때 미국측은 이 세 항목의 기술순서에 대해 불만의 뜻을 전달한 바 있었다. 그러나 완성된 보고서에서도 이 순서는 변하지 않았으며 또한 내용으로도 일본이 다각적인 안보협력을 미·일 양국간 안보협력보다 우선시키는 듯한 인상을 주어서 일본측의 의도에 대해 미국이 다시금 의구심을

16) 鈴木祐二, “日米安保體制を見直す：日本の立場,” 「海外事情」, 제44권 4호(1996.4), p. 34.

17) 「週刊東洋經濟」, 1995년 12월 2일호, p. 77.

18) 日本 防衛廳 編, 「平成 7年版 防衛白書」(東京:大藏省印刷局, 1995), pp. 187~188.

19) 마이켈 그린, 川村晃一 譯, “轉換期の日米同盟關係,” 「外交時報」, 1994년 11월·12월 합병호, p. 6.

갖도록 하였다.¹⁹⁾

한편 방위청은 미·일간의 불협화음을 우려, 1994년에 들어 미국측과 비공식적인 경로를 통해 접촉을 계속했다. 방위청과 자위대 내부에서는 총리가 사회당 소속인 정권에서는 미·일방위협력의 강화가 어렵다는 생각이 많았다. 따라서 미국측이 ‘병력유지’를 먼저 선언해 주길 바라는 움직임이 있었다. 즉 미국측이 먼저 ‘병력유지’를 선언해 준다면 이를 ‘외압’으로 이용하여 방위협력을 보다 수월하게 강화할 수 있다는 판단이었다.²⁰⁾ 9월 중순에는 방위사무차관이 워싱턴을 방문, 나이를 만나 의견을 교환했다. 그리고 9월말, 나이가 국제안보담당 국방차관보에 취임했다.

미·일의 실무자 사이에서 안보 ‘재정의’를 위한 의견교환이 실질적으로 시작된 시점은 바로 이 9월 무렵이다.²¹⁾ 미국 쪽에서는 11월에 크로닌과 국방분석연구소 연구원 마이클 그린(Michael Green)이 「미·일동맹의 재정의 : 동경의 국방계획」²²⁾이라는 보고서를 완성했다. 이 보고서는 「크로닌 메모」와 마찬가지로 「나이 구상」으로 불리는 미국의 대일정책 수정작업의 기초가 되었는데, 미국정부가 미·일안보체제의 수정방침을 공식으로 나타낸 것이 「나이 구상」을 집대성한 「동아시아전략 보고」였다.

「동아시아전략 보고」가 발표된 이후 일본 방위청은 「신방위계획대강」의 초안 작성을 개시했고, 4월에는 미·일안보체제 수정에 관한 실무급의 미·일협회가 정식으로 시작되었다. 방위청이 작성한 「신대강」의 초안도 「방위문제간담회」의 보고서와 같이 미국측에 제시되어 그 의견을 참고하였다.

미·일 양국이 안보체제의 존재의의를 수정하고 「안보공동선언문」을 작

20) 「朝日新聞」, 1995.10.28.

21) 「朝日新聞」, 1995.10.28 ; 「週刊東洋經濟」, 1995년 12월 2일호, p. 78 ; 「世界週報」, 1995년 10월 17일호, p. 7.

22) Patrick M. Cronin and Michael J. Green, *Redefining the U.S.-Japan Alliance : Tokyo's National Defense Program* (Washington D.C. : National Defense University, November 1994). 이 보고서의 중심 내용은 미국이 아시아에서 새로운 위협에 대응하기 위해서는 일본이 미국과의 동맹관계 속에서 보다 적극적인 역할을 해야 하지만 역내의 다른 대국을 자극하는 일방적인 행동을 취하거나 그러한 능력을 가지도록 해서 안된다라는 것이었다. 즉 안보면에서 일본의 미국이탈을 견제하면서 기술협력을 중심으로 미·일동맹을 강화해야 한다는 것이다.

성하기 위한 실무자급의 접촉을 하면서 각각의 초안을 교환한 것은 1995년 8월이었다. 우선 미국측이 쌍방에서 작성한 초안을 하나의 문서로 종합했고²³⁾ 이를 토대로 9월 상순부터 통일초안의 작성 작업이 본격적으로 개시되었다.

그 결과 만들어진 안을 9월말 「미·일 안보협의 위원회」가 심의하고 양국의 실무자들이 조정을 거듭한 뒤 최종안을 만들어 11월20일로 예정된 미·일 정상회담에 대비했다. 그동안 9월4일에 오키나와에서 미군병사들에 의한 일본소녀 강간사건이 발생했고, 이를 계기로 오키나와의 미군기지를 정리·축소하는 문제가 미·일간에 새로운 협의대상으로 떠올랐다.

그리고 당초의 예정으로는 11월에 발표되는 「안보공동선언」에 따라 일본은 새로운 「방위계획대강」을 정식으로 책정하고, 그것에 기초하여 1996년 4월부터 5년간(1996~2000년)의 「중기방위력정비계획」을 결정할 예정이었으나 클린턴의 방일 연기로 정상회담이 1996년 4월로 연기되어 「안보공동선언」이 이루어지지 못했다. 그래서 일본은 「신방위계획대강」과 「중기방위력정비계획」을 각각 1995년 11월과 12월, 각의에서 결정하였다.

Ⅲ. 「안보공동선언」의 내용과 특징

「안보공동선언」의 골격은 다음과 같다. 1) 냉전후에도 아시아·태평양지역에는 한반도에서의 긴장과 핵무기를 포함한 군사력 집중, 영토문제, 지역분쟁 가능성, 대량파괴무기 및 운반수단의 확산 등 불안정 요인이 있다. 2) 미·일안보체제는 일본의 방위뿐 아니라 아시아·태평양지역의 평화와 안정에 기여한다. 이를 위해 미국은 현재 이 지역에 전진배치되어 있는 약

23) 富山泰, “日米安保‘再定義’にける米國の狙い,” 「世界週報」, 1995년 10월 17일호, p. 7.

10만명의 병력수준을 유지한다. 3) 미·일 양국은 미·일안보체제의 신뢰성을 높이기 위해 국제정세, 특히 아·태지역에 관한 정보의 분석·교환, 방위 정책 및 주일미군 구성 등 군사태세 협의, 78년에 제정된 「미·일방위협력을 위한 지침」의 개정, 일본 주변지역에서의 유사시 미·일간 협력에 관한 연구와 정책 협조, 「물품·서비스 상호제공협정」(ACSA) 체결, 차기지원 전투기(F-2)의 공동개발 등 군사기술과 장비에서의 협력 강화, 탄도미사일방위(BMD)에 관한 연구 협력 등 제분야에서의 군사협력을 강화한다.

위의 내용 가운데 우선 주목되는 점은 냉전 이후 그 존재의의마저 시험대 위에 올랐던 미·일안보체제의 유용성을 재확인한 것이다. 양국은 장기적으로 볼 때 미·일안보체제의 본질적 변화가 불가피하다고 생각하지만 당분간은 기존의 안보체제를 계속 유지한다는 데 합의한 것이다. 물론 양국이 안보체제를 존속시키기로 한 데는 몇가지 잇점이 있기 때문이다.

먼저 세계적 차원에서 미·일안보체제는 단순히 군사동맹에 그치는 것이 아니라 세계1, 2위의 경제대국간의 정치·경제·사회 등 제분야에서의 우호관계를 상징하기 때문에²⁴⁾ 이 체제를 견지하는 것만으로도 세계에 안정감을 주어 국제평화와 번영의 기반 강화에 기여한다.²⁵⁾ 오늘날 세계 총GNP의 약 40%를 점하는 미·일 양국의 정치적·경제적 협조없이는 세계질서의 안정을 바랄 수 없다.

지역차원에서 미·일안보체제는 현재 아·태지역에 존재하는 잠재적 불안정 요인에 유효하게 대처할 수 있는 안보체제이다. 미·일동맹은 아·태지역에서 유사시 주일미군, 더 나아가 자위대가 참전할 수도 있다는 불확실성을 준다는 점에서 역지의 효과를 가지고 있다. “주일미군기지는 역내의 여하한 분쟁지역에 긴급히 병력을 전개하기에 적당한 장소”라고 「동아시아

24) 「平成 8年版 防衛白書」, pp. 81~83.

25) 역사적으로 보면 국제사회에서 강대국이 협조관계를 유지한 것은 드물다. 오히려 근·현대의 국제관계사는 강대국간의 대립과 항쟁의 역사라고 할 수 있다. 이에 대해서는 George Modelski, “The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State,” *Comparative Studies in Society and History*, 20-2(April 1978); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*(New York; Random House, 1987).

전략 보고」는 지적하고 있으며²⁶⁾ 미국방부가 1995년 3월 의회에 제출한 「미·일안보관계 보고」도 미·일안보조약과 그것에 기초한 주일미군기지가 “동아시아의 지역적 안정에 있어 절대적으로 불가결”하다고 강조하고 있다.²⁷⁾

미·일 양당사국 차원에서도 동맹유지는 상호이익에 부합된다. 미국의 입장에서 미·일안보체제는 동아시아에서 리더십을 확보하고 이 지역의 성장과 번영을 통해 이익을 얻는 데 필수적인 존재이다. 「동아시아전략 보고」는 “아·태지역과 미국의 무역 총액은 1993년에 3,740억불에 달하고 280만명의 고용효과를 창출하고 있다” “아시아의 번영과 안정은 미국경제의 건전성과 세계 안전에 사활적으로 중요하다”고 지적하고 있다.²⁸⁾ 일본으로서도 미·일동맹의 유지는 자국의 직접적인 안전과 주변지역의 안정을 확보함에 있어 가장 경제적인 방책이다.

미·일동맹이 존속될 수밖에 없는 또 하나의 이유는 그것이 동아시아 국가들에 심리적 안정감을 준다는 점이다. 주일미군은 과거 일본이 동아시아에 대해 자행한 제국주의와 정복정책을 반복하지 않을 것을 동아시아 국민에게 보장하는 기능을 해왔다. 이 보장 덕분에 일본은 자위대를 유지·확대할 수 있었다. 만약 안보면에서의 일본의 역할증대가 미·일안보조약에 기초한 것이 아니라면 동아시아 국가들은 지금보다도 훨씬 불안을 느낄 것이다.

미·일안보체제가 일본의 군사대국화를 봉쇄하기 위한 ‘병마개’라는 설명은 이러한 맥락에서 나온 것이다.²⁹⁾ 또한 ‘병마개론’의 일종이지만 미·일안

26) *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, p. 17.

27) 「米國防總省の日米安保關係報告・上」(*Reports on the Security Relationship between the United States and Japan*의 日本語譯), 「世界週報」, 1995년 4월 4일호, p. 68.

28) *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, pp. 3, 6.

29) ‘병마개’(a cap in the bottle)라는 표현은 1990년 3월 오키나와 해병대사령관 헨리 스탭폴(Henry Stackpole) 소장이 「워싱턴 포스트」지와 회견에서 처음 한 것이다. 당시 그는 “일본이 재차 군사대국으로 되는 것을 바라는 사람은 없다. 우리는 병마개”라고 발언했다. *International Herald Tribune*, 28 March 1990, p. 1.

30) 해외에서의 ‘일본 핵무장론’에 대해서는 神谷万丈, “海外における‘日本核武裝論’,” 「國際問題」, 제426호(1995.9) 참조.

보체제가 일본의 핵무장을 막는 역할을 하고 있다는 설명도 있다.³⁰⁾ 사실 이야 어떻든, 중요한 것은 이 ‘병마개론’이 동아시아 제국에서 널리 받아들여지고 있다는 점이다. 과거 반세기 동안 동아시아 제국에서 일본위협론이 많이 완화된 것은 틀림없으나 잠재적인 경계심은 아직도 뿌리깊게 남아있다. 동아시아 제국은 미·일안보체제가 일본의 재군국화를 방지하는 보협과 같은 역할을 하고 있다고 인식하고 있기 때문에 동체제의 축소나 주일미군의 대폭적인 감축에는 한결같이 우려를 표시하고 있다.

‘병마개론’이 국경을 초월해 설득력있게 받아들여지고 현상은 일본이 미·일안보체제의 의미를 생각할 때 결코 간과해서는 안되는 점을 시사해 주고 있다. 그것은 일본이 자국의 안전을 단독으로는 보장할 수 없는 국가라는 점이다. 만일 일본이 미국과의 동맹관계를 폐기하고 자주방위노선을 취한다면 동아시아에서 일본위협론이나 일본 핵무장론이 높아지고 따라서 핵무기개발 논쟁이 야기되거나 군비경쟁이 가열되어 지역의 안정은 크게 흔들릴 것이다. 또한 미국도 일본을 잠재적 위협으로 봄으로써 미·일관계 전체가 악화될 것이다.³¹⁾ 이 점에서만 보더라도 일본은 미국과 동맹을 유지할 필요가 있고 미국도 세계질서의 유지와 첨단군사기술의 공유 등 일본과의 동맹을 통해 얻는 잇점이 더 많다.³²⁾ 세계적 상호의존의 시대에서 자주적인 안보전략은 동맹체제보다 매력을 지닌 대안이 되지 못한다.³³⁾

이상에서 본 이유로 인해 미·일 양국은 안보체제를 유지하기로 결정했고, 그것을 「안보공동선언」에서 재확인했다. 그러나 「안보공동선언」에는 미·일안보체제의 실질적 수정이라 할 수 있는 두 가지의 중요한 내용이 포함되어 있다.

31) 통상마찰과 세력균형 유지의 필요성 때문에 미·일 양국이 전쟁을 하게 될 것이라는 예측도 있다. George Friedman and Meredith Lebard, *The Coming War with Japan* (New York: St. Martin's Press, 1991); Simon Winchester, *Pacific Nightmare: A Third World War in the Far East* (London: Sidgwick and Harrison, 1992).

32) Fred Charles Ikle and Terumasa Nakanishi, "Japan's Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3(Summer 1990), pp. 87~88.

33) *Ibid.*, pp. 91~92.

하나는 안보체제가 대상으로 하는 지리적 범위의 확대이다. 안보조약 제 6조는 주일미군이 일본의 방위뿐 아니라 ‘극동의 평화와 안전’을 위해서도 활동할 수 있음을 인정하고 있고 주일미군이 일본으로부터 출동할 수 있는 ‘극동’의 범위는 “한국과 대만을 포함한 필리핀 이북의 일본주변”이라는 것이 일본정부의 견해임은 이미 언급했다.

그런데 「안보공동선언」에서는 일본의 방위에 관한 표현은 한 군데도 없고 ‘극동’이 아닌 ‘아시아·태평양지역’이 언급되고 있다. 물론 이제까지 주일미군의 활동범위가 극동지역에 국한되어 있었던 것은 아니다. 걸프전쟁에서는 오키나와 주둔 미해병대와 요코스카(橫須賀)항을 거점으로 하는 항모부대가 중요한 임무를 수행했다. 1996년 9월 미군이 단행한 이라크공격에도 주일미공군 F-16 전투폭격기 약 10기가 참가했다. 이는 냉전후 미군의 규모와 예산이 대폭 삭감된 결과 1개 부대의 임무가 늘어나 활동의 광역화가 진행되고 있기 때문이다. 주일미군 홍보부도 “주일미군은 일본만을 지키는 것이 아니다. 세계 어디에든 날아간다”고 설명하고 있다.³⁴⁾ 그러나 일본정부는 그동안 이러한 사실을 애매하게 감춰왔다.

「안보공동선언」은 이미 이처럼 기정사실화한 주일미군의 광범위한 활동을 일본이 공식으로 인정한 것이라는 데 의미가 있다. 즉 일본은 주일미군의 주목적이 “아시아·태평양지역의 평화와 안정의 유지”임을 인정했고, 그를 위한 미군의 행동을 용인한다는 데 동의한 것이다.

일본 및 극동지역으로 제한되어 있던 주일미군의 활동범위가 「안보공동선언」에 따라 공식적으로 아·태지역으로 확대된다는 것은 주일미군을 지원하도록 된 자위대의 활동범위도 이에 상응하여 넓어진다는 뜻이다. 이와 같이 미·일안보체제의 영역이 확대된 배경에는 일본의 동맹이탈과 독자노선 추구 가능성을 방지하는 동시에 증대되는 일본의 힘을 동맹관계의 틀 속에 묶어두려는 미국의 의도가 자리잡고 있지만, 일본으로서도 대미관계 강화를 통해 자국의 안보를 보다 확실하게 할 수 있을 뿐 아니라 일본어의 지역에서 자위대를 사용하는 데 따른 국내외적 제약을 완화할 수 있다는

34) 「朝日新聞」, 1997.3.28.

장점이 있다.

미·일안보체제의 수정이라 할 수 있는 또 하나의 내용은 안보체제의 신뢰성을 높이기 위해 양국간 군사협력을 강화하기로 한 것인데, 이는 자위대의 활동범위 확대와 깊은 연관성을 가지고 있다.

군사협력을 강화하기 위한 조치의 하나로서 「안보공동선언」과 함께 미·일 양국은 자위대와 주일미군간에 물자와 서비스를 상호제공하기로 한 「물품·서비스 상호제공 협정」에 조인했다. 이 협정은 기본적으로는 미·일 공동훈련과 유엔평화유지활동(PKO) 등의 인도적 국제구원활동에 국한되어 적용되거나 ‘극동유사’ 때도 양국 정부의 승인을 받을 경우 적용이 가능하도록 되어 있다. 이는 양국간 방위협력관계가 아·태지역에 국한되지 않고 세계적 차원으로 확대됨으로써 자위대의 활동범위도 전세계로 확장될 수 있음을 시사하는 것이며 한반도 유사시 자위대가 출동해 미군의 후방지원을 담당할 수 있는 법적 근거도 될 수 있다. 이미 일본은 1995년말에 확정된 「신방위계획대강」을 통해 자국 주변지역에서 자국의 평화와 안전에 중요한 영향을 미칠 수 있는 사태가 발생할 경우에 대비한 경계태세를 강화하기로 결정한 바 있다.³⁵⁾

한편 ‘극동유사’를 상정하여 1978년의 「미·일방위협력지침」을 수정하기로 한 것은 군사협력 강화조치의 백미라고 할 수 있다. 1978년에 결정된 「방위협력지침」은 일본에 대한 침략을 미연에 방지하기 위한 태세, 일본에 대한 무력공격시의 대처행동, 일본이외의 극동에서 발생하는 사태가 일본의 안전에 중요한 영향을 주는 경우의 세 가지 부문에서 미·일간 협력사항을 연구하기로 했었다.³⁶⁾ 그러나 지금까지의 실제 연구는 일본에 대한 소련의 침공을 상정한 첫번째와 두번째, 즉 ‘일본유사’에 대비한 것이 중심이었고, ‘극동유사’에 대해서는 “일본이 법적 틀의 범위내에서 미군에게 편의를 제공하는 형태에 관해, 미리 상호 연구한다”고 합의했을 뿐이었다. ‘극동유사’시 일본이 미군에 어떻게 협력하느냐의 문제는 집단적 자위권의 행사와 관련되어 있어서 이 분야에 관한 연구가 일본내에서 초기단계부터

35) 「平成 8年版 防衛白書」, pp. 97~98, 103~104, 108~122.

36) 「平成 8年版 防衛白書」의 (자료 30)(pp. 338~342) 참조.

대립, 진전되지 못했기 때문이다. 사실 일본정부는 이제까지 집단적 자위권과 관련한 헌법논의를 피하기 위해 ‘극동유사’에서 일본이 과연 무엇을 할 수 있는가에 대해 많은 것을 ‘회색지대’로 남겨왔다. 걸프전쟁 때 발생했던 혼란의 뿌리도 원래는 이 문제의 미정리에 있었다.

그러나 일본정부는 「안보공동선언」을 통해 이제 이 문제를 정리하기로 결정했다. 하시모토 총리는 ‘극동유사’에 대비한 미군에의 협력강화에 대해 “헌법 등의 관념적 논의로부터 출발하는 것은 불행”이라고 지적, “가능한 것과 불가능한 것을 확실히 연구해 두는 것은 우리 자신의 책임”이라 하면서 미·일간의 협의와 국내의 법정비를 통해 연구를 추진해 나갈 의사를 밝혔다.³⁷⁾

일본정부가 결심한 유사연구의 완성, 즉 「방위협력지침」의 개정작업은 금년 가을을 목표로 진행되고 있는데, 그 요체는 ‘극동유사’시 미군에 대한 후방지원 사항의 검토와 ‘유사법제’를 포함한 국내법 관련의 정비이다. 전자는 미·일간 협력분야를 인도적 원조활동, 비전투원을 피난시키기 위한 활동, 미군에 의한 시설의 사용, 미군활동에 대한 후방지역 지원, 자위대 운용과 미군 운용의 5항목으로 나누어 진행되고 있으며, 후자는 재외일본인의 보호, 대량난민대책, 연안·중요시설의 경비 및 테러대책, 대미협력조치가 중심을 이루고 있다. 특히 미군에 대한 후방지원 사항으로서 무기와 탄약의 보급, 민간 공항과 항만의 제공, 기뢰제거를 위한 자위대의 掃海艇 파견 등이 처음으로 검토되고 있다.³⁸⁾ 요컨대 「안보공동선언」에서 그 중요

37) 「朝日新聞」, 1996.4.18.

38) 주요 검토항목

인도적 원조활동	모포, 식료품, 의료품 등의 지급
비전투원을 피난시키기 위한 활동	긴급대피시 수송수단의 협력
미군에 의한 시설의 사용	자위대 기지의 공동사용, 민간공항·항만의 사용
미군활동에 대한 후방지역 지원	보급지원, 수송지원, 정비지원, 의료지원, 통신지원, 통관업무 등의 편의 제공
자위대 운용과 미군 운용	機雷掃海, 수색·구난, 선박의 안전확보, 일본주변의 경계·감시, 정보교환

성이 재확인된 미·일안보체제는 「방위협력지침」의 수정을 통해서 실질적으로 ‘재정의’되고 구체적으로 뒷받침되는 것이다.

IV. 통일환경에 대한 합의

그러면 「안보공동선언」을 통한 이같은 미·일안보체제의 수정이 우리의 통일환경에 어떤 영향을 미칠 수 있을까?

우선 「안보공동선언」을 통해 미·일동맹을 재확인하고 강화하기로 한 것은 대북 억지력을 제고하고 한반도 유사시 미군의 전투수행 능력을 높여준다는 점에서 우리의 통일환경에 긍정적이라 할 수 있다. 「안보공동선언」에서도 “한반도의 안정을 위해 양국은 한국과 긴밀히 협력하며 최선의 노력을 기울이기로 재확인했다.”³⁹⁾

그러나 「안보공동선언」의 내용이 우리의 통일환경에 무조건 유리하다고는 할 수 없다. 왜냐하면 한·미·일의 남방 삼각구조와 북·중·러의 북방 삼각구조의 대립구도를 또 다시 유발할 가능성이 있기 때문이다.

「안보공동선언」의 그 어디에도 중국의 위협을 명시적으로 거론하고 있는 부분은 없으나 「안보공동선언」이 중국견제의 성격을 띠고 있음은 분명하다. 「안보공동선언」에는 아·태지역의 안정에 가장 중요한 것이 중국의 항배이며 중국이 미·일의 이익에 위협을 가하지 않아야 한다는 내용이 함축적으로 들어 있다. ‘중국의 건설적 역할’이라는 표현⁴⁰⁾이 그것인데, 이는 중국이 이같은 요구에 응하지 않을 경우 중국을 견제할 수밖에 없다는 의식을 드러낸 것이다. 이 선언의 기초가 된 「동아시아전략 보고」도 중국의 급속한 경제성장과 군비증강에 대해 언급하면서 중국에 대한 견제 필요성을 우회적으로 표현하고 있다.

39) 「平成 8年版 防衛白書」, p. 307.

40) 「平成 8年版 防衛白書」, p. 306.

따라서 중국은 계속 「안보공동선언」에 대한 의구심을 공개적으로 표시하고 있다. 지금까지 미·일안보체제에 대한 중국의 비판은 주로 일본을 향한 것이었고 미국에 대해서는 비교적 유연한 입장을 취하고 있었다. 그러나 최근에는 중국이 미·일안보체제를 대소견제와 일본의 재군비를 억제하는 요인으로 본 냉전시대의 ‘미·일안보 유용론’을 근본적으로 변화시킬 가능성이 있을 정도로 강하게 반발하고 있다고 미국도 판단하고 있다.

미·중 양국은 인권, 무역, 핵확산 등의 문제에서 뿌리깊게 대립하고 있다. 미국에서는 미·중간의 경제적 상호의존이 중국의 군사대국화를 억제하고 궁극적으로는 중국의 민주화를 가져올 것이라는 기대가 너무 낙관적인 것이라는 분위기가 심화되고 있다. 물론 미·중 양국의 군사충돌을 현실에서는 극히 생각하기 어렵다. 양국에게 정치적으로도 경제적으로도 결정적인 타격이 되기 때문이다. 미국은 지금도 대중 최혜국대우(MFN)를 연장할 방침을 바꾸지 않고 있다. 그러나 최근 의회의 공화당을 중심으로 최혜국대우의 무조건 연장에 반대하는 의원이 늘어나고 있음도 사실이다. 의회가 강경한 입장을 보이는 배경에는 홍콩반환 문제가 얽혀있는데, 하원은 이미 홍콩의 자치권이 확보되지 않으면 중국과의 관계를 수정한다는 결의안을 통과시켰다. 또한 주미 중국대사관이 로비활동을 통해 민주당 등에 불법 현금했다는 정치현금 의혹도 미·중관계 개선의 장애요소가 되고 있다.⁴¹⁾

따라서 미·중관계의 장래가 불투명하다는 것도 부정할 수 없다. 미국방부는 5월19일 향후 미군사전략과 안보환경 등을 종합평가, 오는 2001년까지의 미군사력 운용방향 등을 담은 「국방보고서」(QDR : Quadrennial Defense Review)를 발표했다. 이 「보고서」에서 국방부는 적어도 오는 2001년까지는 미국에 필적할 만한 강국이 출현하지 않아 미국이 지배적인 초강국으로 남을 것이나, “2015년까지 1개 이상의 국가가 미국의 이익에 군사적으로 도전할 야망과 수단을 갖게될 것”이라고 전망했다.⁴²⁾ 이는 급속한

41) 「朝日新聞」, 1997.5.7.

42) 「QDR report」의 Section II(『The Global Security Environment』) 참조(Internet 이용).

경제개발을 토대로 군사력 증강을 시도중인 중국을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 미국이 ‘중국의 위협’을 견제할 필요성을 느낀다면 당연히 중국전체를 위한 미군의 행동을 아시아에서 지탱해주는 것은 미·일안보체제일 것이다.⁴³⁾

무엇보다도 중국은 「미·일방위협력지침」의 수정과 탄도미사일방위 구상에의 일본 참가가 군사적으로 “미국에 비하면 극히 소규모이고 한정적인 중국의 핵전력을 사실상 무력화시킬 가능성이 있음”을 우려하고 있다.⁴⁴⁾

「안보공동선언」이 발표된 직후인 1996년 4월 25일 중국은 옌칭 러시아 대통령을 초청하여 러시아와 「전략적 협력·동반자관계」 구축을 선언한 바 있다. 그리고 올해 4월에도 중·러 양국은 모스크바에서 정상회담을 갖고 「세계의 다극화와 국제질서에 관한 공동성명」을 발표했다. 여기서 양 정상은 “여하한 국가도 패권주의를 추구해서는 안된다”고 주장하면서 “군사블럭을 확대·강화하려는 시도”에 불만을 표시했다. 북대서양조약기구(NATO)의 확대와 미·일안보체제의 강화를 통한 미국의 영향력 강화를 견제하겠다는 의도를 밝힌 것이다. 정상회담을 통해 중국은 해·공군력의 현대화를 위한 협력을 러시아로부터 약속받았다.⁴⁵⁾

동아시아의 안정을 좌우하는 미·중관계가 다시 동서냉전 때의 상황으로 돌아간다면 역내의 군비경쟁이 격화되고 경제발전의 기초도 위협받게 된다. 또한 동북아질서가 미·일 대 중·러 구도로 발전될 경우 북한의 대중·러 군사협력이 증진될 가능성이 크고, 이는 남북한관계 및 통일환경에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 특히 미국과 중국이 우호관계를 유지하지 못

43) 최근 주일미군의 출동지는 동아시아 전역으로 확대되고 있다. 예를 들면 항모 「인디펜더스」호와 「니미츠」호의 최근 반년 동안의 航跡을 보면 중국을 포위하는 형태를 띠고 있으며 중국과 북한을 제외한 거의 모든 나라와 공동연습을 하고 있다. 또한 작년 3월 대만해협 사태 때 미국이 두 척의 항모를 파견한 것에 대해 중국인민해방군 熊光楷 부총참모장은 “두 척의 항모 가운데 한 척은 요코스카에서 왔다. 이는 미·일안보체제가 적용된 것으로서 중국에 대한 내정간섭을 의미한다. 일본이 미국의 전차에 올라타 온 것과 같다”고 비난했다. 「朝日新聞」, 1997.4.18.

44) 「日本經濟新聞」, 1997.4.28.

45) 「朝日新聞」, 1997.4.27.

할 경우 한반도의 평화통일 기회는 멀어질 것이다.

또 하나는 「안보공동선언」의 실천이 일본의 군사대국화에 대한 명분을 제공하고, 한반도 유사시 자위대의 개입을 정당화시켜 줄 수 있다는 점에서 부정적이다. 미·일간 군사협력의 강화와 ‘극동유사’시 미군에 대해 일본이 어떻게 협력할 것인가 하는 ‘유사연구’에 착수할 것을 결정한 「안보공동선언」이 한반도 및 대만해협 사태를 염두에 둔 것은 틀림없다.

일본의 군사전문가들은 자위대가 미군을 지원해야 할 상황이 벌어질 가능성이 큰 쪽은 ‘한반도 유사’로 보고 있다. 대만해협에서는 대만측이 제공권에서 우위를 확보하고 있어서 중국의 상륙작전에 의한 대규모 군사충돌이 발생하기 어렵지만, ‘한반도 유사’에서는 38도선을 중심으로 지상전이 불가피하다고 판단하고 있기 때문이다. 유사연구를 담당하는 일본 외무성 간부가 “우선 한반도를 염두에 둔다. 다른 지역은 그 응용편”이라고 한 것도 그 때문이다.⁴⁶⁾

‘한반도 유사’를 상정한 유사연구로는 1963년의 ‘미츠야(三矢)작전계획’이 있었다. 그리고 북한의 핵개발 의혹에 따른 유엔의 경제제재가 무력충돌로 발전할지 모른다는 시나리오가 설득력을 얻을 무렵인 3년전에도 일본정부에 의해 극비리에 추진된 적이 있다.⁴⁷⁾ 관계자에 따르면 이 연구에서 ‘경제제재’에 관해서는 “현행법에 기초한 행정지도로 대응이 가능하다”는 결론이 일단 나왔다고 한다.⁴⁸⁾ 그러나 ‘유사’시 지원책에 대해서는 가능한 것과 불가능한 것의 구분이 진전되지 않은 가운데 미·북간 「제네바합의」가 이루어져 작업이 중단되었다.

작업을 가로막은 최대의 장벽은 지원책의 하나하나가 집단적 자위권의 행사에 해당되는가 아닌가 하는 헌법논의였다. 더욱이 일부의 지원책이 헌법상 가능하다 하더라도 지원을 위한 인·허가의 절차에서 일본 정부부

46) 「朝日新聞」, 1996.4.19.

47) 개략적인 것은 1996년 12월 24일자 「朝日新聞」; 長谷川熙, “朝鮮半島有事の對應: 日本政府の極秘シナリオ,” 「AERA」, No. 23(1994.6.6) 참조.

48) 일본이 구체적으로 취할 수 있다고 판단한 경제제재 조치는 전동진, 「한·일 안보협력 방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 50의 〈표 2〉에 잘 정리되어 있다.

여 나 지방자치체 등의 권한이 복잡하게 얽혀있어 지원의 실제 시행은 쉽지 않다는 결론이었다.

「안보공동선언」에 따른 「방위협력지침」의 개정과 유사연구는 이러한 문제점들을 정비하기 위한 것이다. 향후 일본이 헌법 제9조 규정을 확대 해석하고 유사시 자위대의 활동을 보장하기 위한 관련법제 정비작업을 완성할 경우 한반도를 포함한 극동에서 자위대의 집단자위권 행사가 현실화될 수도 있을 것이다. 또한 「안보공동선언」이 밝힌 미·일 안보체제의 적용범위 확대는 일본 자위대의 활동영역을 확대시켜 줌으로써 유사시 한반도사태에 대한 자위대의 직·간접적 개입을 가능하게 한다.

사실 주일미군은 일본방위를 위해서만 주둔하고 있는 것이 아니라 한반도 유사에도 대비하기 위한 것이다. 특히 주일미공군은 오키나와현의 가데나(嘉手納)에 제18항공단, 아오모리(靑森)현 미사와(三澤)에 제35전투항공단을 배치하고 있는데, 가데나의 F-15기는 한반도 유사시 한국에 출격하여 방공 및 제공권을 확보하는 것이 주임무여서 종종 한국으로 출격 훈련을 하고 있다. 미사와의 F-16은 레이더파괴 전문부대로 한반도 유사시는 대공감시레이더와 지대공 미사일 진지를 공격한다. 야마구치(山口)현 이와쿠니(岩國)의 해병대 제12항공군은 해병대가 한반도에서 작전할 때 대지공격이 주임무이다.⁴⁹⁾

한반도 유사에 대한 주일미군의 참전은 주일미군이 한국전쟁 당시 구성된 유엔군으로서 활동할 수 있다는 점에서 명분상으로도 문제가 없다. 「吉田-에치슨 교환공문」(51.9.8)에 따라 유엔군의 지위협정은 아직 효력을 가지고 있다. 유엔군의 후방사령부가 일본의 자마(座間)기지에 있을 뿐 아니라 「유엔군지위협정」 제5조 2항에 의해 일본의 7개 시설 구역을 유엔군이 사용하고 있다.

1994년 전반, 북한의 핵문제로 인해 대북 경제제재가 문제된 때 일본 정부는 주일미군의 유엔군으로서의 법적 지위를 검토한 적이 있었다. 즉 안보조약 제6조가 상정하는 한반도 유사시 미국이 주일미군을 유엔군으로서

49) 「朝日新聞」, 1997.3.22.

투입하는 경우, 그것이 유엔안보리에 의한 새로운 결의없이 가능한가 아닌가, 그것이 과연 사전 협의의 대상으로 되는가 아닌가, 그러한 사태에 일본정부는 어떻게 대응하여야 하는가 등을 검토한 것이다. 결론은 그때 그때의 상황에 따라 다를 것이므로 ‘판단’을 유보한다는 것이었다. 곧 일본정부의 입장은 그러한 사태에 조우한 정권의 정치적 판단에 맡긴다는 것이다. 즉 엄격한 법적 해석보다는 정치적 논리를 우선시키겠다는 것이다. 미·일동맹체제가 지속되는 한 일본의 한반도정책은 미국과 공동보조를 취할 수 밖에 없는 한계를 가지고 있기 때문에 한반도 유사에서 주일미군의 적극 참전은 명약관화한 것이고, 그럴 경우 그것을 지원하게 되어 있는 자위대의 개입은 필연적이다.

이처럼 「안보공동선언」이 자위대의 군사적 역할 강화를 용인하고 있는 것은 우리에게 우려의 대상이다. 물론 미국은 자신이 제공하는 안보우산의 틀 속에 일본을 묶어둘 수 있다고 계산하겠지만 일본은 이 선언을 장차 중국의 위협에 대해 독자적으로 대응할 수 있는 수준까지 방위력을 증강시키는 방향으로 나아가는 계기로 삼을 가능성도 있다. 미·일은 「안보공동선언」에서 차기지원전투기(F-2)의 공동개발 등 군사기술·장비 분야의 협력을 강화하기로 하였는데, 이는 자위대 장비의 질적 향상이란 명분아래 일본이 군사대국화를 추진하는 방패가 될 수 있다. 일본의 군사력 증강은 동아시아 및 남북한의 군축에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 일본의 군사대국화는 역사적으로 한반도에 치명적으로 작용했다.

V. 결 론

미·일동맹은 대소동맹으로 출발했다. 그러나 소련의 해체로 명확한 적을 상실한 미·일동맹은 현재 전환기를 맞고 있다. 미·일동맹이 장래에도 존속하기 위해서는 동맹의 존재이유에 대한 새로운 논리가 필요하다. 예를 들면 냉전후의 동아시아에서는 여전히 안보상의 다양한 위협이나 도전이 존

재하기 때문에, 이에 대처해 안정을 유지하는 것이 미·일 공통의 이익이자 미·일동맹이 필요한 이유라고 설명하는 것이다.

「안보공동선언」은 냉전후의 미·일동맹의 존재의의에 대해 이와 같은 논법으로 설명하고 있다. 「안보공동선언」에 따라 미국과 일본이 방위협력의 범위를 확대하려는 이유는 이처럼 소련의 몰락과 중국 국력의 급상승, 북한의 붕괴위기 등 동아시아의 안보구도가 변했기 때문이지만, 보다 근본적으로는 향후 이 지역에서 위상강화와 주도권을 확보하려는 일본의 생각과 미국의 전략이 상호 보완관계를 이루기 때문이다.

「안보공동선언」을 통해 한·미·일 공조체제를 강화할 수 있고 중국의 패권 추구를 견제할 수 있다는 점은 우리의 통일환경에 일단 긍정적이다. 그러나 「안보공동선언」의 위협성은 그것이 중국의 강력한 반발을 불러올 수 있다는 점이다. 물론 중국의 국력이 급속하게 증대되고 있고 또 장래 중국의 국내질서와 대외행동이 불확실한 점을 고려한다면 미·일동맹의 역지치는 계속 중요할 것이다. 최소한 미·일동맹은 유지되는 것만으로도 군사력 행사에 대해 소위 ‘실존적 억지’ 효과를 가질 수 있다. 하지만 이는 미·일동맹이 반중국동맹으로 발전되어야 한다는 의미는 아니다. 그러한 움직임은 북경을 불필요하게 자극하고 민족주의적 반발을 야기할 것이다.

남북한과 함께 미·중의 참여가 불가피한 한반도의 평화체제 구축이 기본적으로 동북아의 세력균형을 전제로 하고 있다고 할 때 「안보공동선언」의 미숙한 운용으로 미·일과 중·러의 대립구도가 등장한다면, 이는 한반도 평화체제 수립의 기반 자체를 흔들 수 있다.

그리고 미국정부는 재정적자 축소라는 압력을 받고 있기 때문에 「안보공동선언」에 의한 일본의 안보역할 확대는 필연적인 진로라고 할 수 있다. 그러나 그것이 향후 주일미군을 감축하고 대신 일본의 군사력을 증대하는 것으로 귀결된다면 우리의 통일환경은 암울해진다. 「안보공동선언」에 따라 앞으로 일본은 한반도에서 긴급사태가 발생할 경우 미군의 후방지원 역할을 충실히 할 것이고 철저히 미국과 보조를 맞출 것이다. 동북아 안보의 두 축인 한·미동맹과 미·일동맹 가운데 미·일동맹 쪽만 팽창한다면 대북정책을 놓고 한국과 미·일간에 틈이 생길 가능성이 크다.

이러한 부정적인 측면을 방지하는 방법의 하나가 ‘다자간 안보협의체’의 구성이지만, 이의 실현은 아직 멀다. 따라서 우리는 일본의 정치적 역할증대를 용인할 수 밖에 없으나, 군사적 역할확대는 미국의 통제하에서, 미국이 역내 안정자 혹은 균형자로서의 역할을 충실히 하는 가운데 이루어질 수 있도록 하여야 하며 대중·러 안보협력의 강화와 함께 4강에 대한 균형외교를 추진해야 할 것이다. 끊임없이 변화하는 역사의 현장은 우리에게 역사의 주체가 될 수 있는 기회와 객체로 전략할 수 있는 도전을 함께 제공하고 있다.

빈 면

북한인권 개선을 위한 국제협력방안

제 성 호*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-------------------------|-------------------------------|
| I. 서론 : 탈냉전시대 인권의 중요성 | III. 북한 인권 개선을 위한 국제협력 및 연대방안 |
| II. 인권개선을 위한 국제체제와 그 역할 | IV. 결 론 |

I. 서론 : 탈냉전시대 인권의 중요성

1980년대 이후 동서 냉전체제가 해체되고, 화해와 협력을 추구하는 새로운 국제질서가 형성되고 있다. 자본주의체제와 공산주의체제간의 대결구도가 막을 내리고 난 지금, 냉전이후 시대의 신국제질서하에서는 인류복지와 평화를 추구하는 민주주의적 이데올로기가 전세계적으로 확산되고 있다. 또한 동서 냉전의 종식은 범세계적 차원에서 민주화와 시장경제화 현상을 가속화시키고 있다.

탈냉전의 세계적 추세 속에서 인류는 국가의 목적이 사람이 사람답게 사

* 민족통일연구원 연구위원

는 사회를 만드는데 있다는 것, 즉 인권보호에 있다는 단순한 사실을 새삼스럽게 깨닫게 되었다. 이와 함께 그동안 냉전시대의 안보논리에 밀려 사각지대에 있던 인권문제에 대한 관심이 국내외를 막론하고 폭발적으로 증대하고 있다. 핵무기 비확산, (인간다운 삶을 가능케 하는) 환경의 유지·보호와 함께 인권보장 및 증진은 이제 탈냉전시대의 보편적 가치로서 새로운 세계질서를 규율하는 기본원리로 자리를 잡아가고 있다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다.

이러한 배경하에서 최근 북한의 인권문제가 국제적 관심사로 제기되고 있다. 얼마전에 러시아 별목장에서 북한노동자의 인권문제가 국제적 이슈로 부각된 적이 있었고, 고상돈씨를 비롯한 남북인사와 일본에서 복송된 교포들의 비인간적인 처우 등 북한의 인권실태가 미국무부 연례 인권보고서와 국제사면위원회의 보고서를 통해 소상하게 알려지면서 북한의 인권문제가 국내외적으로 반향을 불러 일으키고 있는 것이다.

이제 우리는 분단을 평화적으로 관리하고 자주·평화·민주적인 통일을 추진하는 과정에서 더이상 북한주민의 인권문제를 외면해서는 안될 시점에 왔다고 할 수 있다. 북한주민의 인권향상은 그 자체로도 중요하지만 바로 이것이 북한의 변화를 의미하는 시발점인 동시에, 민족통일을 위한 대전제가 되는 것이기에 우리로서는 각별한 관심을 갖지 않을 수 없다.

그러한 점에서 때늦은 감이 있지만 지금이라도 북한의 인권문제 내지 대북 인권정책이 통일정책에서 차지하는 위치를 올바르게 정립하여야 할 것이다. 이와 함께 북한주민의 비인간적인 삶에 주목하고 그들의 삶의 질을 개선하는 문제에 더많은 관심을 가져야 할 것으로 생각된다. 이것이야말로 민족동질성을 회복함으로써 통일기반을 조성하는 가장 최선의 길이기 때문이다.

앞으로 정부가 대북 인권정책을 추진하는 과정에서 관련 국제기구와 민간단체의 협조와 뒷받침이 보다 더 강조될 것으로 보인다. 이러한 점을 감안하여 본고에서는 북한인권 개선 및 증진을 위한 국제기구 및 민간단체의 역할과 구체적인 협력방안에 관해 검토하기로 한다.

II. 인권개선을 위한 국제체제와 그 역할

인권개선을 위한 국제체제(international regime)는 주로 유엔을 중심으로 형성되어 있다. 유엔의 정치기관인 총회와 안전보장이사회(이하 안보리라 함)와 유엔내에서 인권감시체제를 형성하고 있는 경제사회이사회, 인권위원회, 인권소위원회 및 인권문제특별보고관 등이 그것이다. 그리고 국제적 인권 보호·증진 및 감시문제를 전담토록 하기 위해 유엔총회에 의해 설치된 유엔인권고등판무관이 있다.

이외에 다자조약에 의한 국제적 인권보장제도로서 국제인권규약체제가 있다. 엄밀한 의미에서 2개의 국제인권규약은 현재 유엔체제의 틀 밖에서 기능하고 있기는 하지만, 동 규약들이 1966년 유엔총회에서 채택되었고 매년 정기적으로 유엔에 보고서를 제출하고 있는 점 등에 비추어 유엔과 밀접한 관계가 있다고 보아도 무방할 것이다. 한편 국제인권보장에 있어서는 국내외의 각종 민간인권단체들의 역할이 지대하다.

이하에서는 이들을 중심으로 인권감시 및 개선을 위한 국제체제의 현황 및 그 역할에 관해 살펴보기로 한다.

1. 유엔의 정치기관 : 총회와 안보리

구유고 내전사태, 르완다사태 등에서 보듯이 내란이나 국제적 무력충돌 과정에서 대규모적이고 조직적인 인권침해행위가 자행될 수 있다. 그와 같은 인권침해행위는 순수한 국내문제에 그치지 않고 이미 국경을 넘어서 국제평화와 안전을 위협하는 사태로 발전하는 경우가 많이 있다. 이러한 사태가 발생한 경우 국제평화와 안전의 확보, 인권의 국제적 보장을 목적으로 설립된 유엔이 동 사태에 관여하는 것은 적절하며 또한 당연한 것이다.

국가의 조직적이고 제도적인 인권침해행위에 대해 국제적 차원의 사법적

·준사법적 인권보장을 통한 실효적인 구제를 기다릴 시간적 여유가 없을 경우, 일반적 국제평화기구인 유엔의 개입, 특히 정치적 성격을 가지는 유엔총회나 안보리의 개입이 필요하다. 이들 기관의 역할 여하에 따라서는 인권침해 행위를 억제하고 인권보장의 실효성을 확보하는데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

가. 총 회

유엔총회는 “현장의 범위 내에 있는 모든 문제 또는 사항을 토의하며, 제12조에서 규정하는 경우를 제외하고, 그러한 문제 또는 사항에 관하여 유엔회원국 또는 안보리 또는 양자에 대하여 권고할 수 있다(현장 제10조).” 이 규정에 따르면 현장상의 어떠한 문제도 총회의 권한, 즉 토의권과 권고권으로부터 제외될 것이 없다. 이와 같은 총회의 일반적·포괄적 권한은 현장 제13조와 제9장(특히 제55조와 제56조)에 구체화되어 있는데, 이는 국제관계의 거의 모든 분야에 적용되는 유엔의 모든 임무를 포함한다. 총회의 권한은 토의와 권고에 한정되어 있으나, 이 권고의 내용에 관해서는 아무런 제한을 찾아 볼 수 없다.¹⁾

총회는 이러한 일반적 권한에 입각하여 “일반적 복지와 국가간에 우호관계를 해할 우려가 있다고 인정하는 여하한 사태에 대해서도 이를 평화적으로 조정하기 위한 조치를 권고할 수 있고(현장 제14조),” 특히 인종, 성별, 언어 또는 종교에 의한 차별없이 모든 사람의 인권과 기본적 자유의 실현을 지원하기 위해 스스로 연구를 발의하고 권고할 수 있다(현장 제13조 1항 (b)호).

총회는 이상과 같은 권한에 기하여 당연히 인권문제에 개입할 수 있다. 총회의 확립된 관행에 의하면 인권문제는 더이상 국내문제로 취급되지 않으며, 실제로 어느 국가에서 당해 국가의 국민들에 대해 중대한 인권침해가 조직적으로 행해진 경우에는 자발적(직접적)으로 개입하여 그 해결을

1) 제성호, 「항공기테러와 국제법」(서울:지평서원, 1989), p. 287.

모색하여 왔다.

인권침해사안에 대해 총회가 개입할 수 있는 구체적인 양태 또는 그 방법으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 총회에서는 인권문제가 주요문제로서 빈번하게 토의되고 있는데, 특히 사회·문화 및 인도주의적 사안 등을 전담하는 총회산하 제3위원회가 인권문제를 광범위하게 다루고 있다. 총회는 특정의 인권문제를 전담하도록 하기 위해 한시적 성격의 특별위원회를 별도로 설치·운영할 수 있으며, 총회산하의 다른 위원회들도 소관사항중 인권과 관련있는 부분에 대해 제한적으로 다룰 수 있다.²⁾

둘째, 총회는 특정한 인권문제에 대해 특별보고관을 임명하여 동 보고관으로 하여금 인권침해사안을 조사·연구하여 그 결과를 보고하게 하거나³⁾ 유엔인권고등판무관으로 하여금 그러한 조사·연구임무를 위임하고, 이들이 제출하는 보고서에 기초하여 필요한 경우 해당국에 대해 인권상황을 개선하도록 권고할 수 있다.

셋째, 총회는 특정 국가의 심각한 인권상황을 개선하기 위해 필요한 조치, 특히 경제적·외교적 제재조치를 취하도록 회원국들에 대해 권고할 수 있다.⁴⁾ 이는 총회가 인권개선을 효과적으로 실시·강제할 수 있는 가장 실

2) United Nations, *The United Nations and Human Rights*(New York : United Nations, 1984), pp. 2~4 참조.

3) 유엔총회는 1946년 남아프리카공화국의 인종격리정책(Apartheid)에 관하여 인도가 제기한 「인도계 주민의 대우문제」를 정식의제로 채택하고, 그러한 인종격리정책이 유엔현장에 기한 국제의무에 반한다는 견해를 표명하였다. 그러나 남아프리카공화국의 강경한 반발로 인권침해가 전혀 시정되지 아니하자 총회는 1952년 다시 「남아프리카 공화국에 있어서의 인종분규」를 의제로 상정·채택하여 총회결의로써 남아프리카공화국에 대해 정책변경을 요구하는 동시에 조사위원회를 설치하여 인종차별상황을 조사케 한 바 있다.

4) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” 통일원, 「'95 북한 및 통일연구논문집(Ⅲ) : 통일정책 및 협상전략분야」 (서울: 통일원, 1995), p. 374 ; 1962년 제17차 유엔총회는 48개 회원국이 공동으로 제기한 「남아프리카 공화국의 인종격리(Apartheid)문제」를 정식의제로 채택하여, 회원국들에 대해 남아프리카공화국과의 외교관계 단절, 선박의 입항금지, 수출입금지 등의 강제조치를 취하도록 권고하는 내용의 총회결의를 채택한 바 있다.

효적인 수단이라 할 수 있다.

나. 안전보장이사회

안보리는 「평화에 대한 위협」(threat to the peace), 「평화의 파괴」(breach of the peace) 또는 「침략행위」(act of aggression)의 존재를 결정하고, 아울러 국제평화와 안전을 유지 또는 회복하기 위하여 권고를 하거나 군사적 또는 비군사적 강제조치를 취할 수 있다(헌장 제39조). 여기서 어떤 국가행위가 「평화에 대한 위협」, 「평화의 파괴」 또는 「침략행위」를 구성하는가 여부의 결정은 전적으로 안보리의 재량적 판단에 속한다.

그러면 특정국가의 인권침해행위가 「평화에 대한 위협」, 「평화의 파괴」 또는 「침략행위」에 해당한다고 볼 수 있는가? 인권침해행위는 그 자체가 전쟁 또는 그에 준하는 무력사용을 수반하지 않기 때문에 일응 「침략행위」나 「평화에 대한 파괴」에 해당되지 않는다고 봄이 타당하다.⁵⁾ 따라서 인권침해행위는 주로 「평화에 대한 위협」과 관련이 있다고 할 수 있다.

「평화에 대한 위협」이라는 개념도 종래에는 국제평화를 직접적으로 위협하는 군사력 사용 또는 이와 관련있는 사태를 의미하는 것으로 매우 제한적으로 해석되어 왔다. 그러나 1990년대 이후 냉전종식으로 인해 자유·복지·개방화, 인권의 국제적 신장, 핵무기·생화학무기·미사일 등 대량살상 무기의 비확산과 같은 탈냉전적 가치관의 보편화, 국가안보와 국제평화의 개념이 변화됨에 따라 유엔의 위상과 역할이 강화되면서, 「평화에 대한 위협」의 개념도 확대해석되게 되었다. 이에 따라 안보리의 권한도 자연히 확대되기에 이르렀다.

그러나 아직까지 「평화에 대한 위협」에 대한 판단기준이 확립되어 있다고 보기는 어렵다. 또한 「평화에 대한 위협」이라고 인정할 만한 「중대한

5) 국가간의 무력충돌이나 내란과 같은 비국제적 무력충돌 과정에서 인권침해가 조직적으로 행해질 경우 당해 사안이 「평화의 파괴」 또는 「침략행위」로 규정될 수 있으나, 이는 인권침해 그 자체 때문이라기보다는 당해 무력충돌의 평화파괴적 또는 침략적 성격 때문이라고 보아야 한다.

인권침해」, 즉 안보리가 개입할 수 있는 인권침해사태의 내포와 외연이 분명치 않다. 이와 관련, 1990년대 이후 구유고, 르완다, 앙골라, 나이지리아, 부룬디 등 여러 지역에서 자행된 집단살해(genocide) 또는 인종청소(ethnic cleansings)와 같은 국제인권법 위반행위는 「평화에 대한 위협」으로 간주되고 있으나, 아직까지 국제평화와 안전을 위협하는 것으로 간주되는 인권침해행위의 규모와 수준에 대한 객관적 기준이 존재하지 않는다고 하겠다. 「평화에 대한 위협」으로 인정되기 위해서는 반드시 무력충돌을 전제로 하는지도 확실치 않다.

따라서 현단계에서는 단지 추상적인 기준에 의해서만 「평화에 대한 위협」을 구성하는 「중대한 인권침해」를 정의할 수 있을 것 같다. 예컨대 특정 국가의 인권침해행위가 「지속적이고 극심한 것」이거나 또는 「대규모적이며 중대한 것」일 경우, 「평화에 대한 위협」을 구성한다고 볼 수 있을 것이다.⁶⁾ 이것은 개별 국가의 인권침해행위가 모두 평화에 대한 위협에 해당하는 것이 아님을 의미한다. 국제평화를 위협하지 않는 「사소한 인권침해」에 대해서는 원칙적으로 안보리가 개입할 수 없다고 보아야 한다.

지금까지 안보리는 국가의 중대하고 지속적인 인권침해에 대하여 개입하여 왔다. 특히 1990년대 이후 안보리는 개별국가 내에서의 일련의 인권침해사례들이 「평화에 대한 위협」에 해당하는 것으로 판단하고, 직접 강제조치(주로 비군사적 제재조치)를 취하거나 또는 회원국들에게 군사적 개입을 허용하는 조치를 취한 바 있다. 일련의 안보리 결의들⁷⁾은 한 국가내에

6) Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations : A Commentary* (Oxford/New York : Oxford University Press, 1995), p. 611 ; 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안,” 북한인권위원회 제3차 회의자료(서울 : 민주평화통일자문회의 사무처, 1996.6.28), p. 24.

7) 예컨대 이러한 유의 안보리 결의로는 ① 1991년의 이라크의 쿠르드(Curds)난민 박해 사건에서의 안보리 결의 제688호, ② 1992년의 소말리아 내전과 그에 따른 인권침해 사태에서의 안보리 결의 제794호, ③ 1993년의 구유고내전과 그에 수반된 인권탄압 사태에 대한 안보리 결의 제836호, ④ 앙골라에 있어서 반정부세력에 의한 군사행동의 결과로 발생한 사태에 대한 안보리 결의 제864호, ⑤ 1994년의 르완다내전과 그에 수반된 집단살해사태에 대한 안보리 결의 제918호와 제929호, ⑥ 아이티 군사정권에 의한 민정복귀합의의 불이행사태에 대한 안보리 결의 제940호 등을 들 수 있다.

서의 인권침해가 유엔헌장 제39조에서 규정된 「평화에 대한 위협」을 구성한다는 것을 확인한 안보리의 성숙된 관행성립을 의미하는 것으로 평가할 수 있다.⁸⁾

2. 유엔인권위원회와 인권감시체제

가. 유엔인권위원회를 중심으로 한 인권감시체제

경제사회이사회는 모든 사람의 인권과 기본적 자유의 존중과 준수를 촉진하기 위해 권고할 수 있다(헌장 제62조). 경제사회이사회는 인권문제에 관한 협약안을 마련하여 총회에 제출하고 필요한 국제회의를 소집할 수 있다. 또한 경제사회이사회는 경제적·사회적 분야의 위원회, 인권신장을 위한 위원회 및 기타 이사회들의 업무수행에 필요한 위원회를 설치할 수 있다(헌장 제68조).

유엔인권위원회(United Nations Commission on Human Rights)는 1946년 헌장 제68조의 인권신장을 위한 위원회 설치규정, 경제사회이사회 결의 제5호(I), 제9호(II) 등에 의거하여 경제사회이사회의 산하기관으로 설립되었다. 인권위원회는 유엔회원국 중에서 피선되는 53개 인권위원국 정부대표로 구성되는 기관이다.⁹⁾ 인권위원회 회의는 매년 1월부터 3월 사이 6주간의 일정으로 제네바에서 개최된다. 동 회의기간 중에 인권위원회는 인권문제 전반에 대하여 토의하고 그 결과를 경제사회이사회에 보고한다.

인권위원회의 주된 임무는 ① 인권기준의 설정(각종 인권협약안과 선언 초안 마련), ② 인권의 증진(기술원조, 홍보, 교육, 연구 등 계몽적 활동), ③ 인권의 보호(회원국이 제출한 인권보고서 검토·평가·심의 및 권고 등의 조치) 등으로 대별된다. 인권위원회가 수행하는 주요임무를 구체적으로

8) 김석현, “인권보호를 위한 안보리의 개입,” 「국제법학회논총」, 제49권 제1호(1995), pp. 40~43 참조.

9) 이 점에서 인권위원회는 정치적 성격을 전혀 탈색할 수 없는 한계가 있다.

살펴 보면, ① 인권에 관한 권고와 협약안 마련, ② 세계 각국의 인권상황 심의 및 인권침해사례 취급, ③ 고문 등 재소자의 인권문제 검토, ④ 각종 인권관련 국제협약의 이행 평가, ⑤ 아동, 소수민족, 이주노동자 등 인권취약계층의 인권보호문제 검토, ⑥ 발전의 권리, 법조인 독립문제 등 특정분야에 대한 성문화 작업 및 이행여부 검토, ⑦ 총회 또는 경제사회이사회가 위임한 업무 수행 등을 들 수 있다.

인권위원회는 이와 같은 임무수행을 위하여 필요하다고 판단할 경우 특별보고관(special rapporteur)을 임명하거나 또는 실무작업반(working group)을 설치하여 특정한 업무를 조사·보고하도록 할 수 있다. 특별보고관은 「국가별 인권문제특별보고관」과 「주제별 인권문제특별보고관」의 2가지 유형으로 대별된다. 「국가별 인권문제특별보고관」은 국가별 인권상황을 평가하고 이를 유엔인권위원회에 보고하는 임무를 수행한다. 이러한 임무수행을 위해 현재 20명의 「국가별 인권문제특별보고관」이 임명되어 있다.¹⁰⁾ 「주제별 인권문제특별보고관」은 현재 11명이 임명되어 있는데, 「여성폭력문제 특별보고관」, 「표현의 자유 특별보고관」, 「고문실태 특별보고관」은 그 대표적인 예들이다. 한편 유엔인권위원회에 의해 설치된 「실무작업반」으로는 「불법구금 실무위원회」, 「강제실종 실무위원회」, 「발전권 문제 실무위원회」 등이 있다.¹¹⁾

유엔인권소위원회는 1947년 유엔인권위원회의 결정에 따라 설립되었다.¹²⁾

10) 이 중 1명의 특별보고관은 백충현 서울법대 교수이다. 그는 1995년 4월 아프가니스탄 인권문제 특별보고관으로 임명되어 아프가니스탄의 인권상황에 대한 평가보고서를 유엔인권위원회에 제출한 바 있다.

11) 제성호, “북한의 인권문제와 국제기구의 역할,” 「통일」, 1996년 1월호, p. 58 ; Philip Alston, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford : Clarendon Press, 1991), pp. 131~138, 173~177 참조.

12) 인권소위원회의 정식명칭은 「차별방지 및 소수자 보호에 관한 소위원회」(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)이다. 이 인권소위원회는 당초 「여성의 권리에 관한 소위원회」(Sub-Commission on the Rights of Women)와 「정보 및 언론의 자유에 관한 소위원회」(Sub-Commission on Freedom of Information and Press)와 함께 3개 소위원회의 하나로 출범하였으나, 후에 뒤의 2개 소위원회가 폐지되어 유일한 소위원회로 오늘에 이르고 있다.

인권소위원회는 인권위원회에서 선출되는 임기 4년의 26명의 위원으로 구성된다. 동 위원은 정부의 지명에 의해 인권위원회에서 선출되기는 하지만, 어디까지나 개인의 자격으로 활동한다. 인권소위원회 회의는 매년 8월 중 4주간의 일정으로 제네바에서 개최된다.

인권소위원회의 주요임무는 ① 각종 선언 또는 협약초안의 마련, ② 인권 침해사례 연구, ③ 유엔인권위원회에 대한 권고 또는 인권관련 결의 채택, ④ 경제사회이사회 또는 인권위원회가 위임하는 인권문제에 관한 토의 등이다. 인권소위원회는 발족 당시에는 인종차별 또는 소수민족 박해 등만을 취급하였으나, 현재는 차별방지 및 소수자 보호문제 외에도 인권위원회와의 유기적인 관련하에 인권문제 전반을 다루고 있다. 최근 인권소위원회는 ① 인권위원회와의 업무중복, ② 과도한 업무 부담가중, ③ 위원의 독립성 문제에 관해 비판을 받고 있으며, 이에 따라 업무개선 방안을 논의중에 있다.

나. 유엔인권위원회의 인권감시절차

유엔인권위원회와 유엔인권소위원회는 인권 및 기본적 자유의 중대한 침해에 대해 검토·심의·조사할 권한을 갖는다. 이러한 권한은 이른바 1235절차 및 1503절차에 따라 행사되는데, 이는 유엔체제내에서 인권침해사태를 국제적으로 감시하고 이를 개선하기 위한 대표적인 메카니즘이라 할 수 있다.

(1) 1235절차

1235절차는 1967년 6월 6일 경제사회이사회가 「결의 1235(XLII)」에 의해 인권위원회와 인권소위원회에 대해 「남아프리카공화국에서 자행되고 있는 인종격리정책과 남로데지아에서 실시되고 있는 인종차별정책과 같은 인권 및 기본적 자유의 중대한 침해에 관한 통보(communications)」를 심의할 권한을 부여하는 한편,¹³⁾ 「지속적인 인권침해의 관행」(a consistent

13) ECOSOC Res. 1235(XLII) 제2항.

pattern of violation of human rights)에 대해 「철저한 연구」(thorough study)를 하여 경제사회이사회에 「보고」(report)하도록 권고(recommend)¹⁴⁾한 데에서 연유한다. 1235절차라는 명칭은 이 절차가 개시되게 된 근거인 경제사회이사회 결의의 번호에서 따온 것이다.

본래 1235절차는 인종격리 및 인종차별정책을 연구·검토하기 위해 개시된 것이기는 하나, 오늘날 이 절차는 단지 이러한 유형의 인권침해에만 국한되지 않고 「모든 종류의 중대한 인권침해」, 즉 「극심하고(gross) 지속적(consistent)으로 행해지는 여하한 인권침해」의 관행을 그 대상으로 한다.¹⁵⁾ 그러나 1235절차가 진행되기 위해서는 문제가 되는 인권침해사안이 1503절차 처럼 반드시 대규모적이고 조직적으로 행해지는 것을 요구하는 것인지는 확실치 않다.

이 절차는 인권위원회의 자발적인 개입절차이다. 따라서 피해자 등이 동 인권위원회에 청원이나 고발을 하지 않더라도 인권위원회가 스스로 인지한 정보와 자료에 기초하여 절차를 개시할 수 있다. 그러나 실제로는 피해자 등의 청원서에 기하여 절차가 개시되는 것이 대부분이다.

1235절차가 개시되면 인권위원회는 특별보고관(special rapporteur), 특별대표(special representative), 특별대리인(special envoy), 조사관(investigator) 등을 임명하여 특정국가의 인권침해상황을 철저하게 조사·연구하여,¹⁶⁾ 이를 인권위원회에 보고하도록 한다. 그리고 인권위원회는 이러한 조사결과를 다시 경제사회이사회에 보고하고 필요한 권고를 할 수 있다.¹⁷⁾

지금까지 인권위원회는 1235절차에 따라 많은 인권침해사례를 검토·처리하고 있다. 그러나 인권문제의 심의·처리과정에서 특별보고관, 특별대표 또는 실무작업반 등에 의한 특별절차가 개시되는 경우는 그리 많지 않다.

14) ECOSOC Res. 1235(XLII) 제3항.

15) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 379.

16) Philip Alston, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, p. 165; 유엔인권위원회는 1981년 특별대표자 또는 특별대리인을 지정하여 엘살바도르와 볼리비아의 인권침해 실상을 조사·보고하게 한 바 있다. 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」 (서울: 법무부, 1995), p. 43.

17) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 382.

1979년부터 1994년까지 단지 23건의 특별절차가 개시되었을 뿐이다.¹⁸⁾

(2) 1503절차

1503절차는 1970년 5월 27일 경제사회이사회가 결의 1503(XLV III)¹⁹⁾에 의해 유엔인권소위원회에 대해 「인권 및 기본적 자유에 대한 극심하고 믿을 만한 근거있는 위반의 지속적 관행」(a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms)에 관한 통보를 검토할 수 있는 권한을 부여한 데서 유래한다. 동결의 제1항에 의해 인권소위원회는 유엔사무총장에게 접수된 인권침해 관련 통보와 이에 대한 관련국 정부의 답변(replies)을 심의할 권한을 갖게 되었다. 이에 따라 인권소위원회는 심의를 위해 5명 이내의 인권소위원회 위원으로 구성되는 실무작업반(working group)을 설치할 수 있게 되었다.²⁰⁾ 이렇게 하여 인권소위원회에 고유한 인권문제심의절차인 1503절차가 탄생하게 되었는데, 1503절차라는 명칭은 1235절차와 마찬가지로 이 절차가 개시되게 된 근거인 경제사회이사회 결의의 번호에서 따온 것이다.

1503절차의 특징은 다음과 같다.

첫째, 1503절차는 1235절차와 마찬가지로 원칙적으로 「극심하고 명백하며 지속적인 인권침해의 관행」을 대상으로 한다. 즉 이 절차는 개별적 인권침해사례 또는 개인의 권리구제 보다는 「지속적이고 대규모적이고 조

18) 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안”, p. 20 ; 현재 1235절차에 의해, 엘살바도르, 쿠바, 루마니아, 아프가니스탄, 이란, 이라크, 미얀마, 남아프리카공화국, 구유고 등의 사태가 특별절차에 의해 조사되고 있다. H. J. Steiner et al, *International Human Rights in Context* (Oxford : Clarendon Press, 1996), p. 402 ; 1235절차에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Philip Alston, *The United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal*, pp. 155~173 참조.

19) 경제사회이사회 결의 1503(XLV III)의 정식명칭은 「인권 및 기본적 자유의 위반에 관한 통보처리절차에 관한 결의」(Resolution on Procedure for Dealing with Communications Relating to Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms)이다.

20) ECOSOC Res. 1503(XLV III) 제1항, *American Journal of International Law*, vol. 64, no. 4 (1970), p. 1,023 참조.

직적인」(consistent, massive and systematic) 인권의 침해·유린사태를 다루고자 하는 것이다.²¹⁾ 즉 이 절차는 지속적인 형태의 인권침해, 즉 장기간에 걸쳐 다수의 사람들에게 영향을 미치는 인권상황을 다루는 절차이다.

둘째, 청원인은 반드시 피해자일 것을 요건으로 하지 아니하며, 단지 그러한 대규모 인권침해사실에 대해 직접적이고 믿을 만한 지식을 가지고 있으면 충분하다.

셋째, 국내외의 민간인권단체들도 유엔인권위원회에 청원서를 제출할 수 있다. 그러나 국가는 청원서를 제출할 수 없다.²²⁾ 1503절차는 반드시 개인 또는 민간단체에 의한 청원서의 제출을 전제로 해서만 개시될 수 있다는 점에서 1235절차와는 차이가 있다.

넷째, 1503절차의 특징은 대규모적이고 조직적인 인권침해에 관한 통보를 비공개로 처리한다는 점에 있다. 진정인(통보인, the author of a communication)은 1503절차의 진행중 하나 내지 두개 항목 정도의 통보의 개요를 준비하여 제출함으로써 심의과정에 부분적으로 참여하고 이를 지원할 수 있다. 그러나 이러한 자료가 유엔인권위원회 또는 인권소위원회의 위원에 전달·회람될 것이라는 보장은 없다. 또한 1503절차의 전반적인 비밀성·비공개성(total secrecy or confidentiality)으로 인해 진정인이 관련국 정부의 주장·답변에 항변하거나 자신이 처음 제출한 통보(initial communication)를 보충할 기회는 극히 제한되어 있다.²³⁾

다섯째, 1503절차의 개시는 인권침해관련 통보가 「국내적 구제절차의 완료후 상당한 기간내」(in reasonable time after exhaustion of domestic remedies)에 제출되어야 가능하다. 말하자면 1503절차에는 「국내적 구제완료의 원칙」(the rule of exhaustion of local remedies)이 적용된다. 그러

21) Thomas Buergenthal, *International Human Rights* (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1988), p. 72.

22) 1503절차에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」, pp. 35~44 참조.

23) Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice* (London : Macmillan Press, 1984), p. 66 참조 ; 또한 인권소위원회 실무작업반은 관행상 1503절차 진행중에 관계국 정부나 진정인으로부터 추가정보를 요청하지 않는다.

나 이 원칙은 예외가 없는 절대적인 것은 아니다. 국가책임법상 국내적 구제절차가 존재하더라도 그러한 절차가 부당하게 지연되거나 실효적인 구제에 아무런 도움이 되지 않는다는 것이 객관적으로 명백한 경우에는 국내적 구제완료의 원칙이 배제될 수 있다는 것은 이미 확립된 국제법원칙이다.²⁴⁾

여섯째, 인권소위원회가 검토한 중대한 인권침해사실 중 「극심하고 명백하며 지속적인 인권침해의 관행으로 판단되는 특별한 상황」(particular situations)에 대해서는 이를 인권위원회에 회부할 수 있다. 이 경우 인권위원회는 ① 전술한 경제사회이사회 결의 1235(XLII) 제3항에 따라 「철저한 연구」를 하여 이사회에 보고하고 권고할 것인지, 아니면 ② 해당 국가의 명시적 동의를 얻어 특별위원회(ad hoc committee)를 설치하여 조사를 할 것인지를 선택할 수 있다.²⁵⁾

현재 1503절차에 따라 매년 약 2만 내지 3만건의 진정서가 처리되고 있는 것으로 알려지고 있다.

3. 유엔인권고등판무관

유엔인권고등판무관(United Nations High Commissioner for Human Rights : UNHCHR)은 유엔총회 산하의 인권기관이다. 유엔총회는 1993년 6월 비인 세계인권회의의 건의를 수용하여 동년 12월 20일 콘센서스로 채택된 유엔총회 결의를 통해 인권고등판무관제도를 신설하였다.²⁶⁾ 유엔인

24) 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」, pp. 38~39.

25) 경제사회이사회 결의 1503(XLVIII) 제6항 참조. *American Journal of International Law*, vol. 64, no. 4(1970), p. 1,024 ; 유엔인권위원회는 이상의 2가지 선택적 대안 외에도 만일 대규모적인 인권침해가 발생하지 않았다든가 또는 기타의 상황이 1503절차의 중단을 요구한다고 판단할 경우 평결을 통해 심의를 중단할 수 있다. 또한 유엔인권위원회가 필요하다고 판단할 경우 다음 회기까지 연장하여 인권침해사안의 심의를 계속할 수도 있다. 1503절차에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Philip Alston, *The United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal*, pp. 145~155 ; Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, pp. 60~67 참조.

26) A/Res. 48/141 ; 유엔사무총장은 총회의 승인을 받아 1994년 2월 14일 에쿠아도르

권고등판무관은 ① 유엔인권조직의 강화, ② 인권의 증진 및 보호를 위한 유엔 전체활동(각종 인권보호제도와 유엔산하 인권기구의 인권활동)의 통합 조정, ③ 국가 또는 지역기구의 요청에 의한 자문 및 기술적·재정적 지원, ④ 인권분야에 있어서의 교육 및 정보 제공에 관한 유엔의 계획 조정, ⑤ 인권증진에 대한 장애물의 제거 및 인권침해의 예방, ⑥ 인권 존중 및 보호를 위한 국제협력의 강화, ⑦ 임무 수행을 위하여 각국 정부와 건설적이고 우호적인 대화 추진, ⑧ 유엔인권사무국에 대한 업무감독 등의 임무를 수행하고 있다.²⁷⁾

이 중에서도 유엔인권고등판무관의 가장 중요한 임무는 유엔체제내의 다양한 인권보호제도와 유엔산하 인권기구들의 활동이 통합적으로 수행됨으로써 효율성이 극대화되도록 하는 통합적 기능에 있다. 다시 말하면 유엔인권고등판무관은 인권침해가 국제문제로 등장할 때 초기단계에서 유엔의 의사결정을 하나로 통합하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

유엔인권고등판무관은 문제의 인권침해사태가 더욱 악화되지 않도록 해당국 정부와 유엔인권기구에 대해 조기에 경고함으로써 압력을 행사할 수도 있다(조기경보기능). 유엔인권고등판무관은 당해 정부로 하여금 유엔기구와 협력하여 인권침해를 방지하기 위한 법과 관행을 개혁하도록 설득할 수 있고, 이를 위해 비밀회담 개최와 공식성명 발표 등의 조치를 취할 수도 있다.²⁸⁾ 유엔인권고등판무관은 특정국가의 인권문제가 심각하여 우려할 만한 상황에 이르렀다고 판단할 경우, 유엔인권위원회에 대해 특별회기 개

출신의 Jos Ayala Lasso 대사를 1994년 2월 28일부터 임기가 시작되는 초대 유엔인권고등판무관에 임명하였다. 유엔인권고등판무관은 동년 3월 31일 취임하여, 아프리카 르완다에서의 집단살해(genocide)가 시작되기 이전인 같은 해 4월 5일부터 임무를 개시하였다. 이러한 연유로 유엔인권고등판무관에게 부여된 첫번째 임무는 르완다에서의 집단살해에 대한 진상규명과 이들의 인권보호문제였다. 제성호, “북한의 인권문제와 국제기구의 역할”, p. 59.

27) *Ibid.*, p. 59 ; B. Boutros-Ghali, *Building Peace and Development : Annual Report on the Work of the Organization from the 48th to the 49th Session of the General Assembly* (New York : United Nations, 1994), pp. 134~135 ; 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법”, p. 375에서 재인용.

28) Amnesty International, *Amnesty International Report 1995*, pp. 37~38.

최를 요청할 수도 있다.

유엔인권고등판무관은 인권보호 및 감독활동에 관한 보고서를 정기적으로 유엔총회에 제출하는데, 자신의 효과적인 임무수행을 위해 관련 국제인권단체를 적극 활용하기도 한다. 예컨대 국제사면위원회는 정기적으로 유엔인권고등판무관에게 개별국가 또는 특정 인권문제의 현황에 관한 광범위한 정보를 제공하고 있는데, 이는 유엔인권고등판무관의 활동에 도움을 주고 있다.²⁹⁾

4. 국제인권규약상의 인권보호·감시체제

가. 인권이사회(B규약 인권위원회)

인권이사회(Human Rights Committee)는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights ; 일명 국제인권규약 B규약)에서 명시된 시민적·정치적 인권의 국제적 실시를 담당하기 위해 설치되었다. 인권이사회는 체약국으로부터 독립된 국제기관으로 이사회의 위원은 개인적인 자격으로 선출되고 임무를 수행한다(B규약 제28조 제3항). 인권이사회는 체약국들로부터 인권보고서를 접수하여 검토하고(B규약 제40조), 국가간 고발(B규약 제41조)과 개인청원(B규약 선택의정서 제1조)을 수리하여 이를 처리한다. 인권이사회는 그 활동에 관한 연례보고서를 작성하여 유엔경제사회이사회를 통하여 유엔총회에 제출한다(B규약 제45조). 인권이사회에 의해 실시되고 있는 B규약상의 인권보장제도로는 ① 국가보고 및 인권이사회의 감독제도(supervision), ② 국가간 고발제도(state communications), ③ 개인청원제도(individual communications, 제1 선택의정서 절차)가 있다.

첫째, B규약 체약국들은 인권보호를 위해 각기 국내적으로 취한 조치들과 인권증진을 위한 성과에 대해 인권이사회에 보고할 의무를 진다(B규약

29) *Ibid.*, p. 38 ; 김태전, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안,” p. 28.

제40조 제1항). B규약은 보고서 제출을 지연하거나 보고서를 전혀 제출하지 아니하는 불성실한 국가에 대한 제재방법에 관하여 아무런 규정도 두고 있지 않음으로 해서, 인권이사회가 의무불이행국에 대해 별다른 제재를 가할 수 없었다. 그러나 최근 인권이사회는 보고서 제출의무를 해태한 국가에 대해서는 「모든 이용가능한 정보」³⁰⁾ 또는 과거의 보고서 및 심의록 등에 기초하여 심사를 강행하는 방침을 세워 실행함으로써 국가보고제도의 실효성을 확보하려 하고 있다.³¹⁾ 최근 관행에 의하면 인권이사회는 개별 국가보고의 마지막에 전체 이사회 의견의 견해를 반영하는 논평(comment)을 제시하고 있는데, 이를 통해 인권감시기능의 제고를 모색하고 있다. 또한 인권이사회는 B규약 제40조 제4항에 기하여 「일반적 의견」을 제출할 수 있다.³²⁾

둘째, B규약 제41조는 국가간 고발제도를 선택조항으로 규정하고 있다. 이 조항을 수락한 국가들 간에는 다른 국가의 규약위반사항을 인권이사회에 제소할 수 있고, 동 이사회는 이를 심의할 권한을 갖는다. 그러나 국가간 고발제도에 있어서 인권이사회는 법적 구속력을 갖는 사법적 또는 준사법적 결정을 내릴 수 있는 지위에 있지 않다. 단지 인권이사회는 정치적 기관으로서 형식적인 조정절차를 제공하는 기능을 갖는 것으로 평가되고 있다.

한편 국가간 고발제도의 고발자(원고)는 반드시 규약 당사국(정부)만이 될 수 있는 바, 비정부 민간단체들은 당해 단체의 소속국이 제41조 선택조항을 수락하였는지 여부와 관계없이 국가간 고발제도를 이용할 수 없다.³³⁾

30) 인권이사회는 비정부 민간단체의 정보를 공식적으로 접수하는 절차를 마련하지 않고 있으나, 비정부 민간단체들은 비공식적인 형태로 각 위원에게 정보를 제공하여 왔다.

31) 개별국가의 보고 및 인권이사회 심의절차에 대해서는 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안”, p. 32 참조.

32) Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights* (Oxford : Clarendon Press, 1983), pp. 389~390 ; 1992년부터 인권이사회는 체약국의 보고서를 심사한 후에 모든 보고서에 대하여 개별적으로 인권이사회 일반적 의견을 제시하고 있다. 이 일반적 의견은 법적 구속력을 갖지는 않으나, 국제인권규약에 대한 유권적인 해석의 원천이 될 수 있다.

셋째, B규약 제1 선택의정서에서는 개인청원제도를 인정하고 있다. 개인청원제도 또는 선택의정서 절차라 함은 어느 일 당사국이 동 규약상의 권리를 침해한 경우 피해자는 인권이사회에 청원서를 제출할 수 있는데, 인권이사회가 그와 같은 청원을 심의·처리하는 절차를 말한다.³⁴⁾

인권이사회는 청원서가 일정요건을 구비한 경우 피해자의 청원서를 접수한다. 동시에 이 사실을 피소된 당사국에게 통보하여 의견진술의 기회를 부여한다. 이후 인권이사회는 피해자의 청원서와 함께 당사국 정부가 제출한 답변자료를 심의·검토한다. 심의·검토 결과 인권이사회는 자신의 견해를 채택하여 당사국정부와 청원인에게 송부하게 된다.³⁵⁾ 개인청원제도는 제1 선택의정서에 가입한 국가 상호간에만 적용된다. 물론 제1선택의정서의 가입여부는 전적으로 당사국의 의사에 달려 있다.³⁶⁾

나. A규약위원회

「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 일명 국제인권규약 A규약)은 국가보고제도만을 규정하고, B규약과는 달리 국가간 고발제도나 개인청원제도를 인정하지 않고 있다. A규약의 체약국은 필요한 경우에 그

33) *Ibid.*, pp. 384~387 참조; 1995년 1월 현재 우리나라를 포함하여 B규약의 체약국 129개국 중에서 44개국이 이 선택조항을 수락하였으나, B규약에 근거한 국가고발사건은 아직까지 한 건도 접수된 바 없다.

34) *Ibid.*, pp. 387~389; Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, pp. 67~72 참조.

35) 제1 선택의정서에 의한 개인청원절차 및 인권이사회에의 관할권에 관한 보다 자세한 내용은 김성준, 「국제인권규약과 개인청원」, pp. 75~140 참조.

36) 1995년 9월 현재 B규약의 체약국은 131개국이고, 그 중 84개국이 제1 선택의정서에 가입함으로써 개인청원제도를 수용하고 있다. 1994년 7월 현재 587건의 개인청원이 접수되었는데, 이 중 201건은 인권이사회에 의해 수리되지 않았고, 192건에 대해 인권이사회에의 견해(views)가 채택되었다. 견해가 채택된 사건 중에서 142건이 인권이사회에 의해 규약위반으로 판정을 받았다. 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” pp. 383~387; 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안,” pp. 31~36 참조.

의무이행을 방해하는 장애사유를 고려하여, 「(이 규약에서) 인정되는 권리의 실현을 위하여 취한 조치 및 그러한 권리의 실현에 있어서 이루어진 발전」에 관한 보고서를 제출할 것을 약속한다(A규약 제16조 제1항).³⁷⁾ 체약국들은 이 보고제도에 의거하여 현재 실제적 권리 전반에 관한 보고서를 제출하고 있다.

그러나 A규약은 체약국이 경제사회이사회에 보고서를 제출하도록 규정하고 있을 뿐, 제출한 보고서를 검토할 수 있는 어떠한 기관의 구성도 예정하고 있지 않다. 이러한 점을 감안하여 경제사회이사회는 결의 1985/17를 통해 1985년 「경제적·사회적·문화적 권리위원회」(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, A규약위원회)를 설치하고 동 위원회에 보고서의 검토작업을 위임하였다.³⁸⁾ 그러나 A규약위원회는 특정국의 경제적·사회적·문화적 권리의 상태를 자세히 검토하는 것이 아니라, 일반적 성격을 가지는 권고를 하는데 그치고 있어 인권침해사례를 시정하는 기능에는 한계가 있다. 이는 경제사회이사회 경우도 마찬가지이다. 경제사회이사회는 단지 특정한 권고를 첨부한 보고서를 총회에 수시 제출할 수 있을 뿐이다(A규약 제21조).

5. 비정부 민간인권단체의 활동

오늘날 전세계적으로 15,000여 개의 비정부 민간단체(Non-Governmental Organizations : NGOs)가 세계 각지에서 자행되고 있는 인권침해상황

37) 이 보고서는 경제사회이사회가 A규약 발효후 1년 이내에 작성하는 계획에 따라서 단계적으로 제출되기 때문에, 거기에는 A규약의 의무이행정도에 영향을 미치는 요인 및 장애사유를 기재할 수 있다(제17조 제1항, 제2항).

38) A규약위원회가 발족되기 이전에는 경제사회이사회가 체약국들이 제출한 보고서를 검토할 임무를 이사회내의 일부 회원국으로 구성된 실무위원회(Sessional Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)에게 위임하였다. 동 실무위원회는 보고서를 검토한 후 의견서를 작성하여 경제사회이사회, 인권위원회 및 유엔산하의 관련 전문기관들에게 제출하였다. Thomas Buergenthal, *International Human Rights*, p. 46.

을 감시하고 인권규범 위반사례를 국제사회에 고발함으로써 인권보호에 상당한 기여를 하고 있다. 이러한 민간단체들은 각종 국제인권기구에 의해 실시되고 있는 인권보장 및 감시기능에도 깊이 관여하고 있다.³⁹⁾

다수의 비정부 민간단체들은 특히 유엔인권위원회의 1235절차 또는 1503절차에서 중요한 역할을 하고 있다. 이들은 표결권을 행사할 수 없을 뿐 주요 현안문제들의 논의에 정부대표들과 동일한 자격과 권한으로 참여하며, 특히 유엔인권위원회의 의제채택과 토론과정, 결의채택에 있어서 결정적인 역할을 수행하고 있다.⁴⁰⁾

비정부 민간단체들의 참여는 유엔인권소위원회에서도 보장되고 있고, 이들의 활약은 괄목할 만하다. 다만 비정부 민간단체의 대표가 인권위원회와 인권소위원회에서 활동하기 위해서는 당해 단체 및 기구가 경제사회이사회의 「협의자적 지위」(consultative status)를 획득해야 한다.⁴¹⁾ 비정부 민간단체들의 대표들은 인권소위원회를 사실상 유엔내에서 가장 중요한 인권토론장으로 이용하고 있고, 동 소위원회에서 정부대표들과 어깨를 나란히 하여 인권문제에 대해 열띤 토론을 하고 있다. 민간단체의 대표들은 인권소위원회의 결의 채택에 앞서 활발한 로비활동을 벌이며, 때로는 결의안을 작성하여 배포함으로써 결의의 내용을 실질적으로 주도하기도 한다. 아울러 이들은 인권소위원회에 서면상의 보고서를 제출하거나 발언권을 얻어 인권침해사례를 고발하기도 한다.⁴²⁾

한편 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」과 「시민적·정치적

39) Theodor Meron, *Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues* (Oxford : Clarendon Press, 1992), pp. 403~438 참조.

40) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 377.

41) Theodor Meron, *Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues*, p. 417 ; 이러한 「협의자적 지위」를 확보한 후에도 실제로 활동하기 위해서는 사전에 해당 비정부 민간단체가 제네바에 소재하고 있는 「유엔주재 비정부간기구 연락사무소」(United Nations Non-Governmental Organization Liaison Office)에 공식적으로 대표를 파견해 두고 있어야 한다. 현재 110여개 이상의 비정부 민간단체들의 대표들이 인권위원회와 인권소위원회에서 활동하는 것으로 알려지고 있다.

42) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법”, pp. 377~378.

권리에 관한 국제규약」상의 국가보고제도는 직·간접으로 비정부 민간단체들의 참여를 보장하고 있다.⁴³⁾ 실제로도 비정부 민간단체들은 각국 정부들이 제출한 인권보고서에 대해 별도의 의견서를 제출하거나 비공식적인 방법으로 각 인권위원들에게 정보를 제공하기도 한다.

6. 유엔난민고등판무관

유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR)은 난민의 구호 및 지원, 인권보호를 위해 특별히 설치된 유엔총회 산하기관으로 현재 난민이 발생한 세계 각지에서 활발한 활동을 전개하고 있다. 유엔난민고등판무관은 난민자격 여부를 심사하고 판정한다. 유엔난민고등판무관은 신청인이 난민으로 확인된 때에는 난민소재지국과의 협의를 거쳐 이들에게 1951년 채택된 「난민의 지위에 관한 협약」(Convention on the Status of Refugees)이 규정하는 보호조치가 최대한 제공되도록 노력한다. 또한 당사자의 자유의사를 확인한 후 현지정착, 제3국 정착을 주선하고, 난민들의 해외여행을 위해 여행증명서를 발급하기도 한다. 한편 유엔난민고등판무관은 난민발생사유가 종료된 경우에는 난민들이 자발적으로 본국에 귀환할 수 있도록 편의를 제공하고 있다.

Ⅲ. 북한인권 개선을 위한 국제협력 및 연대방안

북한인권문제에는 여러가지 종류의 인권문제가 복합적으로 관련되어 있다. 현재 북한에서 주민일반에 대한 정권당국의 억압적 통제에 따른 인권 제한은 널리 일반화되어 있다. 북한주민의 인권침해는 사회생활 각 부문에

43) A규약위원회는 국가보고서를 검토하는 절차에서 비정부 민간단체의 정보를 공식적으로 접수하는 절차를 마련하고 있다.

서 뿌리깊게 널리 퍼져 있다. 이를 유형화시키면 ① 법·제도적 측면에서의 인권침해, ② 정치적 측면에서의 인권침해, ③ 경제적 측면에서의 인권침해, ④ 사회·문화적 측면에서의 인권침해, ⑤ 여성차별 측면에서의 인권침해, ⑥ 환경분야 측면에서의 인권침해로 나누어 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 이상과 같은 인권침해는 북한당국이 북한지역내에서 그들 주민들에게 행하는 일반적인 인권침해라고 할 수 있다.

이와 같은 여러가지 유형의 인권침해 중에서 최근 국제사회의 관심사로 부각되고 있는 것은 특별독재대상구역으로 불리우는 정치범수용소내의 인권문제이다. 이는 북한의 열악한 인권상황 가운데 가장 시급하게 개선을 요하는 것이라 하겠다. 왜냐하면 북한에서 정치범들에 대한 인권침해가 그 어떤 인권침해 양태보다 더욱 가혹하고 극심한 것이기 때문이다.⁴⁵⁾

한편 북한의 인권문제라고 할 때 이는 순수하게 북한내에만 국한되는 속지적 성격을 갖는 인권문제 뿐만 아니라, 한국이나 일본, 중국 러시아 등 외부세계와의 관련성을 갖는 인권문제들이 있다. 그러한 인권문제로는 ① 피랍된 동진호 선원 등 남북역류자 송환문제, ② 한국전쟁시 억류된 국군 포로의 인권보호 및 송환문제, ③ 중국에 밀입국한 자들과 시베리아 벌목장을 탈출한 벌목공 등 북한탈출주민의 인권보호문제, ④ 북송재일교포의 인권문제, ⑤ 남북이산가족 서신왕래 및 상봉문제 등을 들 수 있다.⁴⁶⁾

이상의 인권침해(인권문제)들이 북한인권문제의 주된 내용이라고 볼 수 있다. 여기에서는 지면관계상 북한인권침해의 구체적인 실상에 관해 자세하게 검토하지는 않기로 한다. 다만 북한인권문제를 개선하기 위한 방안으로 특히 국제적 협력체제를 구축하거나 또는 국제기구를 활용하는 방안을 제시하기로 한다.

44) 민족통일연구원, 「북한인권백서 1996」(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 16~160 참조; 「북한인권백서 1997」에서는 북한인권문제를 시민적·정치적 인권과 경제적·사회적·문화적 인권으로 분류하여 상세하게 기술하고 있다.

45) *Ibid.*, pp. 161~186 참조.

46) 최성철, “보편적 개념으로서 본 북한의 인권”, 「통일연구논총」, 제4권 2호 (1995), p. 151.

1. 총회를 통한 인권개선 : 북한인권문제 지속 제기

총회는 인권문제를 포함한 현장의 범위내에 있는 어떠한 문제에 대해서도 토의하고 권고할 권한을 갖는다. 따라서 북한인권문제도 당연히 유엔총회에 의한 직접적인 개입의 대상이 될 수 있다.

우리 정부가 유엔회원국들과 협력하여 북한인권상황의 심각성에 대한 국제사회의 주의를 환기시킬 경우, 총회는 이에 개입하여 북한인권문제를 정식의제로 채택할 수 있다. 전 회원국들이 총회에서 직접 북한인권문제에 대한 토의를 행할 수 있음은 물론이고, 총회가 가칭 「북한인권문제특별위원회」를 설치하여 북한인권 실상에 대한 조사 및 보고를 요청하거나 또는 유엔인권고등판무관에 대해 동일한 업무를 위임하여 보고를 요청하는 결의를 채택할 수도 있다. 이들이 조사보고서를 총회에 제출하면, 총회는 동 조사보고서에 입각하여 「북한인권개선을 위한 총회결의」를 채택하여 북한당국에 대해 인권개선을 위한 조치를 촉구할 수도 있다.⁴⁷⁾

그러나 현단계에서 실제로 북한인권문제가 총회에서 정식의제로 채택되어 토의되거나 특별위원회 또는 유엔인권고등판무관에 의한 조사 등이 이루어지리라고 기대하기는 어렵다고 생각된다. 그 이유는 과거 냉전시대에서나 지금의 탈냉전시대에서나 인권문제는 각 국가가 채택한 정치·사회체제와 밀접한 관계에 있는 것으로서 국제평화와 안전을 위태롭게 하는 중대한 인권침해 사안을 제외하고는 사회주의체제의 특성에서 비롯되는 인권침해에 대해 유엔총회가 직접 관여하여 실질토의에 들어간 일이 거의 없기 때문이다.

그렇다고 해서 유엔총회에서 우리가 북한인권문제를 전혀 거론하지 않는 소극적인 자세를 견지하는 것은 바람직하지 않다. 북한인권문제는 단시일 내에 개선될 수 있는 것이 아니므로 대북인권개선전략의 측면에서 볼 때 우리 정부가 꾸준히 지속적으로 북한인권문제를 유엔총회에서 제기하는 것

47) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 374.

이 타당하다 할 것이다. 이것은 북한동포들이 현재 최악의 인권상황에서 신음하고 있음에 비추어 최소한의 민족적인 양심이며 도덕적·윤리적인 요구라고 하겠다.

유엔총회에서 지속적으로 북한인권문제를 제기하다 보면 언젠가는 토의 의제로 상정될 수 있고 북한인권 개선을 위한 결의안 채택도 가능하다는 점을 염두에 두고, 북한인권 개선을 위한 중·장기적인 유엔총회 외교전략을 구상하고 이를 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 다만 이와 관련하여 정부차원의 북한인권문제 제기는 1995년 9월 유엔총회에서 공로명 외무부 장관의 북한인권문제 거론으로 야기된 남북대결에서 보는 바와 같이 유엔총회를 정치적 선전장화시킬 소지가 있다. 이러한 행동이 남북한관계 개선에 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 감안하여 전술적으로 신중적이고 유연한 대응을 할 필요도 있을 것이다.

2. 안보리를 통한 인권개선 : 북한인권 관련 성명 또는 결의안 채택 유도

안보리는 어떠한 인권침해가 「극심하고 명백하며 지속적으로 행해지는 인권침해」 또는 「대규모의 중대한 인권침해」로서 이것이 「평화에 대한 위협」을 구성한다고 판정(결정)할 경우, 동 사태에 개입하여 조사 또는 권고 등의 조치를 취할 수 있다.

북한인권문제가 안보리가 다룰 수 있는 중대한 인권침해인가 여부에 관해 논란이 있을 수 있다. 그러나 본질적이고 객관적인 측면에서 볼 때 작금 북한내에서 행해지는 인권침해, 특히 정치범수용소에서 자행되는 인권침해는 지속적인 것이고 극심한 정도에 이른 것이며 또한 대규모적인 것으로서 국제평화를 위태롭게 할 만한 것으로 규정될 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 안보리가 북한내의 인권침해사태에 대해 「평화에 대한 위협」으로 판단하고 비군사적 제재(주로 외교·경제적 제재) 등의 강제조치를 취할 것인가 하는 문제는 차원을 달리하는 문제이다. 안보리의 「평화에 대한 위협」 판단과 구체적인 조치의 결정에는 한반도를 둘러싼 현실적인 역학관계 등 상당 부분 정치적 고려가 개입되기 때문이다.

지금까지 북한인권문제에 대해 안보리가 별반 특별한 조치를 취하지 않은 것은 북한의 인권침해가 「평화에 대한 위협」으로 간주할 수 없다고 판단했기 때문이 아니라, 아예 북한을 인권이 없는 인권최빈국으로 치부하고 북한인권문제를 관심밖에 두었던 때문이 아닌가 생각된다. 또한 북한인권문제에 대해 어떠한 조치를 취하더라도 실효성을 확보할 수 없었던 현실 때문이 아니었는가 여겨진다.

그러나 앞으로도 안보리가 계속 소극적인 태도를 견지할 것인지는 속단할 수 없다. 향후 북한의 인권침해가 더욱 극심해지고 비인도적인 행위가 지속될 경우, 북한주민들의 대량탈출이나 주민과 정부군간의 유혈사태와 같은 급변사태 내지 안보적 위기상황에 처할 수 있을 것이다.

이 경우 당연히 같은 민족인 동시에 북한내의 급변적인 상황으로 직접 평화의 위협을 받는 우리로서는 이에 국제사회의 주의를 환기시킴으로써 한반도의 평화와 안전의 유지·회복을 위해 다각적인 노력을 해야 한다. 우리 정부가 안보리를 소집, 북한인권문제를 특별의제로 상정하고 그 해결책을 강구하기 위해 국제적인 토론과 심의에 회부하는 것은 그 대표적인 노력의 하나일 것이다.

북한내의 인권침해상황이 한반도의 평화와 안전을 위협하는 사태로까지 진전될 때에는 안보리가 자발적으로 이를 「평화에 대한 위협」을 구성하는 (또는 그러한 위협의 단계에 이른) 것으로 판단할 가능성이 높다. 이 때에는 안보리 의장의 대인론 발표, 의장성명, 안보리결의 등의 방식으로 점차 수위를 높여 가면서 북한인권문제에 개입하게 될 것이다. 안보리는 필요하다고 판단할 경우 북한인권문제에 대해 대북 경제제재, 외교적 제재, 인적 교류 단절 등 비군사적 조치도 취할 수 있다. 그러나 군사적 조치를 취할 가능성은 거의 없는 것으로 내다 보인다.

3. 유엔인권위원회의 인권개선·감시절차 활용

북한의 정치범수용소 내에서의 인권실태는 「극심하고 명백하며 지속적인 인권침해의 관행」에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 비정부 민간차원의

국제 및 국내인권단체들이 북한인권 개선을 위한 조치를 취할 수 있다. 민간단체들은 자신의 발의에 의해 또는 북한의 정치범수용소에 수용되어 있는 정치범, 납북자 및 억류자, 북송교포들의 가족들과 공동으로 연대하여(가족 공동명의로) 인권위원회에 청원서를 제출함으로써 1235절차의 개시를 촉구할 수 있다.

1235절차를 개시할 것인지 여부는 어디까지나 유엔인권위원회의 판단에 달려있다. 만일 유엔인권위원회가 1235절차를 개시하여 「북한인권문제에 관한 특별보고관」을 선임할 경우, 동 보고관이 북한의 인권실태를 자세하게 조사할 수 있을 것이다. 우리 정부는 유엔인권위원회의 위원국으로서 북한인권문제에 대한 1235절차의 개시와 더불어 「북한인권문제에 관한 특별보고관」의 선임에 주도적인 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

이와 관련, 우리 정부는 1995년 9월 외무부 장관의 유엔총회 연설에서 북한인권개선을 위해 유엔인권위원회를 적극 활용하기로 하고, 우선 북한인권 실태조사를 위한 특별보고관을 인권위원회에서 임명하는 방안을 검토 중이라고 밝힌 바 있다. 또한 우리나라의 민간단체인 「북한인권개선운동본부」⁴⁸⁾와 국제인권협회(ISHR)가 공동으로 1996년 3월 16일 제52차 유엔인권위원회에 「북한인권문제 특별보고관」의 임명을 정식 요청하기도 했다.⁴⁹⁾ 그러나 인권위원회는 북한인권개선을 위해 아직까지 실질적인 조치를 취하지 않고 있다.

1503절차는 이미 지적한 바와 같이 극심하고 대규모적이고 지속적이며 충분한 증거가 있는 인권침해를 대상으로 한다. 그리고 이 절차는 1235절차와는 달리 국가의 청원은 인정되지 않으며, 반드시 개인 또는 민간단체에 의한 청원서의 제출을 전제로 해서만 개시될 수 있다. 따라서 우리 정부가 북한인권 개선을 목적으로 직접 나서서 이 1503절차를 활용할 수는 없다. 정부는 단지 국내외 민간단체들로 하여금 북한인권개선을 위해

48) 북한인권개선운동본부는 국제인권옹호한국연맹이 모체가 되어 1994년 12월 창설되었다. 이 단체는 북한의 인권실태를 계속적으로 파악하고 북한인권개선을 위한 국제여론을 형성해 나간다는 데 주된 활동방향을 설정하고 있다.

49) 「조선일보」 1996년 3월 16일자.

1503절차를 활용하도록 유도할 수 있을 뿐이다.

북한에서의 인권유린은 우발적이거나 개별적으로 발생하는 것이 아니라 정권차원에서 체제유지를 위해 지속적이고 조직적으로 이루어지고 있다. 사실 여기에 북한인권문제의 심각성이 있다. 일반 북한주민의 인권이 장기간에 걸쳐 철저하게 유린되고 있는 점에 비추어 1503절차를 통해 북한인권침해를 다룰 수가 있다고 판단된다.

1503절차의 이용과 관련하여 여기에는 국내적 구제완료의 원칙이 적용된다고 함은 이미 언급한 바 있거니와, 북한은 그 체제유지 차원에서 지속적으로 주민들의 인권을 침해하고 있고, 또한 인권침해를 구제하기 위한 적절한 사법절차가 제도적으로 보장되고 있지 않다. 설령 비록 국내적 절차가 있다고 하더라도 그것은 실효적 구제에 도움이 되지 않거나 비효율적인 것이 명백하다 할 것이므로 북한인권문제에 있어서 국내적 완료의 원칙의 적용이 배제된다고 보는 것이 타당하다고 하겠다.⁵⁰⁾

피해자 가족이나 민간인권단체가 1503절차에 따라 북한인권침해 상황에 대한 청원서를 제네바에 있는 유엔인권사무국(United Nations Center for Human Rights)에 제출하면,⁵¹⁾ 대략 다음과 같은 후속절차가 진행될 것이다. 먼저 유엔인권소위원회가 당해 청원서를 검토하여 수리 여부를 결정한다. 유엔인권소위원회가 청원서를 수리하기로 결정하면, 유엔인권위원회에 당해 청원서를 송부한다. 유엔인권위원회는 당해 사건을 처리하기 위하여 「인권침해상황실무단」을 구성하거나, 또는 인권침해 사실을 조사·보고하도록 하기 위해 「북한인권문제특별보고관」을 선임할 수 있다. 인권위원회는 북한인권실태에 관한 인권침해상황실무단과 특별보고관의 보고를 기초로 연례인권보고서를 작성하여 경제사회이사회에 보고하고, 북한인권 개선에 관해 필요한 조치를 권고한다.⁵²⁾ 경제사회이사회가 인권위원회의 권고를

50) 김석현, “대한민국 정부의 북한인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법,” p. 382.

51) 북한의 경우 인권침해의 피해자 본인이 청원서를 제출할 가능성은 거의 없다고 해도 무방하다.

52) 유엔인권위원회가 경제사회이사회에 권고를 하는 시점에서 북한인권문제에 관한 1503절차의 비밀성·비공개성은 사라지게 된다. Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, pp. 65~66.

수용할 경우, 이사회 자체의 권고안 초안을 마련하여 총회에 제출하게 되고, 유엔총회는 이에 입각하여 북한에 대하여 권고를 행한다.

정부는 고상문씨, 피납 KAL기 승무원, 동진호 납북어부 등의 송환, 북송교포와 일본인 처의 본국 송환문제, 남북이산가족의 재회 및 재결합문제 등을 해결해 나감에 있어서 1235절차와 1503절차(비밀절차)의 특성을 충분히 검토하여 보다 적절한 방안을 선택해야 할 것이다. 대규모적이며 조직적이고 또한 지속성을 갖는 인권침해 사안들로 비공개로 은밀하게 추진하는 것이 바람직하다고 판단되면 1503절차가 보다 적합한 것이 될 것이다.⁵³⁾

아직까지 유엔인권위원회나 인권소위원회가 북한인권문제들에 적극적인 관심을 보이고 있지 않으나, 우리는 이에 실망하지 않고 꾸준히 이에 대한 국제적 관심과 여론을 환기할 필요가 있다. 유엔인권위원회에 참가하는 정부대표는 물론이고 민간인권단체들의 대표들의 적극적인 활약과 함께 다른 외국의 인권단체나 국제민간인권단체들과의 연대를 모색하는 것이 바람직하다.

4. 유엔인권고등판무관의 활용

유엔인권고등판무관의 역할은 전술한 바와 같이 유엔체제내의 다양한 인권보호기구들이 통합적이고도 효율적으로 기능할 수 있도록 조정하는 것이다. 따라서 유엔인권고등판무관이 스스로 북한인권문제에 대해 개입하기 보다는 유엔인권위원회에 대해 특별회기 개최를 요청하여 동 위원회가 이 문제를 적극적으로 다루도록 할 가능성이 높다. 인권위원회가 유엔인권고등판무관의 요청을 받아들일 경우 1235절차에 따라 「북한인권문제에 대한 특별보고관」을 임명하여 동 특별보고관으로 하여금 북한인권상황을 조사·보고토록 할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 정부는 특별보고관을 통해 북

53) 정치범수용소문제에 관해서도 제도적인 측면에서만 본다면 이 1503절차를 활용할 수 있다고 분석되나 현단계에서 이 절차를 활용할 수 있는 가능성이 얼마나 될지는 판단하기 어렵다.

한에 대해 인권개선 압력을 가하는 방안을 조심스럽게 추진하는 것이 바람직하다.

한편 유엔인권고등판무관은 열악한 인권상황을 개선하기 위해 각국 정부와 건설적이고 우호적인 대화를 할 수 있는 바, 동인이 북한과의 관계에서 이러한 기능을 발휘할 수 있도록 정부차원에서 협조를 요청·확보하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.⁵⁴⁾ 이와 관련, 정부가 각국 정부와 협조하여 유엔총회 결의를 채택하여 유엔인권고등판무관으로 하여금 북한인권문제에 대한 조사·보고 등 특별임무를 부여하고 동 판무관의 인권보고서 제출 및 총회의 심의·검토와 유엔결의 채택을 통해 북한인권의 개선을 촉구하는 방안도 가능할 것이다.

그러나 아직까지 유엔인권고등판무관은 북한인권문제에 대해 본격적인 관심을 보이고 있지 않다. 유엔인권고등판무관이 북한인권개선을 위한 구체적인 활동을 개시하기 위해서는 먼저 우리 정부가 동인에게 북한인권문제의 심각성을 지속적으로 설명하고, 이와 동시에 정부차원에서 직접 또는 비정부 민간단체들을 통해 간접적으로 북한인권실태에 관한 정확하고 객관적인 자료를 유엔인권고등판무관에게 제시하는 등 보다 적극적인 노력이 요구된다.⁵⁵⁾

5. 국제인권규약의 인권보호장치 활용

북한인권개선을 위해서는 국제인권규약 B규약이 마련하고 있는 국가보고제도의 적극적인 활용이 요구된다. 아직까지 북한은 국제인권규약 B규약의 이행·실시에 관한 제2차 보고서를 제출하지 않고 있다. 규약이행에 관한 북한의 보고서가 제출되면, 인권위원회에 의해 집중 검토되고 위반사항이 있는 경우 국제사회로부터 비난을 받게 될 것이다. 북한의 보고서 검

54) 예컨대 유엔인권고등판무관이 북한을 방문하여 북한인권문제에 관해 북한당국과 직접 대화를 하는 동시에, 인권침해와 관련있는 법과 관행을 개선하도록 요청하는 방안을 상정해 볼수 있다.

55) 김태천, “북한인권개선을 위한 국제인권기구의 역할과 연대방안”, p. 29.

토과정에서 국내외의 비정부 민간단체의 역할이 클 것으로 기대된다. 민간 단체들은 북한의 인권규약 위반과 관련된 풍부한 정보와 자료를 인권위원회에 제공하고, 북한의 보고서에 대한 의견서를 제출할 수 있다. 또 이들은 보고서 검토 및 토의에 참가하여 의견을 개진할 수 있다.

북한은 선택조항으로 되어 있는 국가간 고발제도를 아직까지 수락하지 않고 있다. 따라서 국제인권규약 제41조의 선택조항을 수락하고 있는 우리 정부는 물론이거니와, 북한인권문제에 지대한 관심을 가지고 있는 일본, 미국, 러시아 등 인접국가들도 북한인권 개선과 관련하여서는 국가간 고발제도를 활용할 수 없다. 당분간 북한이 선택조항을 수락할 가능성이 없는 것으로 판단되므로 여기에 지나친 기대를 가질 필요는 없을 것이다. 한편 우리 정부는 제1 선택의정서에 가입하고 있는 반면, 북한은 아직까지 제1 선택의정서에 가입하지 않고 있다. 따라서 북한을 상대로 한 개인청원도 허용되지 않는다.

국제인권규약 A규약과 A규약위원회의 구조적 한계로 인해 경제적·사회적·문화적인 분야에서의 북한인권개선을 위하여 A규약위원회가 담당할 수 있는 기능과 역할은 현단계에서는 극히 제한적일 수밖에 없다. 다만 우리 정부와 비정부 민간단체로서는 북한으로 하여금 정확하고 진실된 내용의 보고서를 제출하도록 촉구할 수 있을 뿐이다. 그렇게 함으로써 북한 스스로가 북한주민들의 경제적·사회적·문화적 인권을 존중하고 보호할 수 있도록 유도할 수 있을 것이나, 이 방안이 얼마나 실효성을 확보할 수 있을지는 의심스럽다.⁵⁶⁾

6. 비정부 민간단체의 적극적인 활용

북한인권문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하고 이 문제의 심각성을 부각시키는 데에는 역시 정부의 적극적인 자세와 역할이 중요하다. 그러나 정부가 직접 나서서 북한인권문제를 거론할 경우, 북한을 자극하여 남북한

56) *Ibid.*, pp. 33~36 참조.

간에 긴장이 고조되고 대결이 심화되어 남북한관계 개선을 저해할 가능성이 없지 않다. 또한 유엔무대나 국제인권기구가 남북한의 선전장화됨으로써 한민족의 위신을 깎아 내리는 부정적인 결과를 가져올 수도 있다.

이러한 점을 감안하여 북한의 인권상황을 실질적으로 개선하기 위해 국내외의 비정부 민간단체, 특히 국제적으로 신망있는 민간인권단체들을 적극 활용할 필요가 있다. 북한인권문제에 각별한 관심을 갖고 있는 국제인권단체는 국제사면위원회가 으뜸이고, 그 외에 국제적십자사연맹, 국제인권옹호연맹, 국제인권협회, 국제언론인협회, 아시아감시위원회, 미네소타 변호사협회 국제인권위원회, 아시아태평양의원연맹 등이 있다.

정부는 국내의 민간인권단체들이 이러한 국제인권단체들과 연대하여 공조체제를 수립하도록 지원하여야 한다. 정부는 필요한 경우 이들 민간단체들에 대해 북한인권관련 정보를 제공하여야 한다. 또한 국내민간인권단체와 국제인권단체 및 북한인권침해로 피해를 입은 자들과 공동으로 유엔인권위원회와 유엔인권소위원회, 유엔인권사무국 등에 청원서를 제출(또는 탄원서 형식의 편지보내기)하는 방법으로 유엔 등 국제인권기구가 북한인권문제에 관심을 갖고 그 해결을 위해 노력하도록 지속적으로 촉구해야 할 것이다. 그리고 정부는 국내외의 민간인권단체들을 통해 세계 각국의 여론에 호소함으로써 북한주민들의 인권이 점진적으로 개선될 수 있도록 실질적이고 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

7. 탈북자 보호를 위한 유엔난민고등판무관의 개입 등

작금 북한의 경제난과 인권침해를 못이겨 중국으로 탈출·밀입국하거나 러시아 벌목장에서 탈출하여 러시아 등 독립국가연합 내에서 유랑하는 북한탈출주민들의 문제가 국제사회의 주요현안으로 등장하고 있음은 이미 앞에서 지적한 바와 같다. 북한탈출주민의 긴급구호 및 지원, 최소한의 인권보호와 인도적 처우를 보장하기 위해서는 유엔난민고등판무관의 적극적인 협조가 필요하다. 그동안 이 기관은 다수의 시베리아 벌목공들이 난민으로 판정을 받을 수 있도록 가능한 협조 및 지원을 제공하였고, 그 결과 한국

으로의 망명·귀순이 실현된 바 있다. 현재 중국이 「불법월경자에 대한 상호송환협정」(일명 밀입국자송환협정)과 중·북한간의 전통적 우호관계를 감안하여 중국내의 북한탈출주민들에 난민관정을 하는 것을 극도로 꺼리고 있으나, 앞으로 이들에 대해서도 유엔난민고등판무관의 적극적인 개입과 지원이 요청된다 하겠다.⁵⁷⁾

또한 정부는 북한주민의 인권개선을 위해 유엔사무총장의 역할에 대해서도 주목하고 이를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 우리 정부가 유엔사무총장에 대해 북한인권문제에 대해 주의를 환기하고, 동인이 북한을 방문하는 중에 또는 다른 계기를 통해 북한의 인권상황에 우려를 표명하도록 협조를 요청할 수 있다. 또한 유엔사무총장을 통해 총회나 안보리에 북한인권문제에 관심을 촉구하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

아울러 정부는 대북 인권정책을 통합적으로 수행하기 위해 인권대사를 선임하고 이를 통해 대유엔 인권외교를 적극 전개할 필요가 있다. 인권대사는 북한의 인권상황에 대한 정보를 지속적으로 수집하고 이를 체계적·종합적으로 분석·평가하는 한편, 국제인권기구에 북한의 인권문제를 제기하는 일은 물론 국제공조체제 가동시 우리나라를 대표하여 정부의 입장을 밝히는 메신저 역할을 수행할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

이와 함께 중·장기적으로는 북한인권개선을 위해 주변국과의 공조체제를 형성하여,⁵⁹⁾ 이들 국가와 북한과의 관계개선이나 또는 대북지원과 연계시키는 방안을 고려해야 한다. 현재로서는 일본이나 미국이 모두 북한인권문제를 거론하거나 또는 이를 미·북한 관계개선 또는 일·북한 수교협상과 연계시키는데 소극적인 태도를 보이고 있다. 그러나 앞으로 남북한 및 미·북한, 일·북한과의 관계가 긴밀해지는 가운데 우리가 협상지렛대를 확보하는 단계에 들어가면, 북한인권개선문제에 관해서 이들 국가와 공동보조를

57) 제성호, “북한탈출동포의 법적 지위와 처리방안,” 「북한연구」, pp. 121~123, 132 참조.

58) 제성호, “북한의 인권문제와 국제기구의 역할”, p. 62.

59) 현단계에서 러시아내의 북한탈출주민의 보호와 별목장내의 인권개선을 위해 한국과 러시아간의 공조는 비교적 잘 이루어지고 있다고 평가된다.

취하는 것이 바람직하다.

8. 장기적인 차원에서 지역적 인권보장체제의 구축

오늘날 지역적 차원의 인권보장을 위한 협약들이 범세계적 차원에서의 인권보장을 위한 제도로서 발전하기도 하고 그것을 보완하는 역할을 하기도 한다. 중·장기적으로 아·태지역에서도 이와 같은 인권조약이 채택되어 지역내 인권상황을 감시할 수 있는 체제(또는 인권보장기관)가 마련될 가능성을 배제할 수 없다.

이와 관련, 1994년 7월 18일부터 20일까지 서울에서 열린 「제3차 유엔 아·태지역 인권워크샵」(the Third United Nations Workshop for the Asia-Pacific Region on Human Right Issues)에서 합의된 아·태지역 인권의회의 정례화와 지역인권기구 설립목표의 구체화는 앞으로 아·태지역에서도 지역적 차원에서 인권보장을 공동으로 모색할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 아·태지역 국가들간에 ① 인권개념에 대한 입장차이(인권의 보편성과 각국의 특수성 강조에 따른 대립), ② 정치적 이데올로기의 차이, ③ 경제적 발전 수준의 격차, ④ 사회·문화·역사·종교의 차이 등으로 인해 단기간내에 지역적인 인권보장체제가 창설될 것으로 전망하기는 어렵다.

아·태지역 인권워크샵이 현재로는 극히 초보적이고 미약하지만, 이러한 워크샵을 토대로 인권문제에 대한 지역국가간의 대화를 활성화하는 일은

60) Republic of Korea, *The Third United Nations Workshop for the Asia-Pacific Region on Human Right Issues : Summary*, Seoul, 18-20 July, 1994 참조 ; 「유엔 아·태지역 인권워크샵」은 1990년 5월 7일부터 11일까지 마닐라에서 처음으로 개최되었다. 그 후 2차 인권워크샵은 1993년 1월 26일부터 28일까지 인도네시아의 자카르타에서, 3차 인권워크샵은 1994년 7월 18일부터 20일까지 서울에서, 4차 인권워크샵은 1996년 2월 26일부터 28일까지 네팔의 카트만두에서 각각 열렸다. 5차 인권워크샵은 1997년 1월 6일부터 7일까지 요르단의 암만에서 개최되었다. 동 회의에서 이란이 인권워크샵 개최의사를 표명하였는 바, 앞으로 6차 「유엔 아·태지역 인권워크샵」은 1998년 중에 이란에서 열릴 것으로 전망된다.

매우 중요하다. 인권문제에 관한 지역국가간의 견해차를 확인하는 일은 국제적 인권보장체제를 구축하는 출발점이 될 것이기 때문이다. 앞으로 아·태지역에서 인권문제협의체가 마련되고 이 기구의 협의기능이 활성화될 경우 우리는 북한의 참여를 유도하는 한편, 여기에서 자연스럽게 북한의 인권문제를 제기하고 그 개선을 촉구할 수 있을 것이다. 또한 이러한 협의체를 기반으로 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카인권헌장 등과 같은 지역적인 인권협약체제를 발전시켜 나간다면, 한차원 더 높게 북한인권 개선을 위한 노력을 펴 나갈 수 있게 될 것이다.

IV. 결 론

그동안 우리 정부는 불필요하게 북한을 자극할 것을 우려하여 국제사회에서 북한의 인권문제를 제기하는 것에 대해 소극적이었던 것이 사실이었다. 그러나 북한동포들이 처한 비인간적인 환경을 생각할 때 앞으로도 계속 북한 인권문제에 대해 침묵한다면 그것은 비도덕적·반민족적인 행위가 될 수 있다. 이러한 점에 유념하여 정부는 지금부터 체계적이고 종합적인 대북 인권정책을 수립하여 이를 일관성 있게 추진해 나가야 한다. 이와 관련하여 통독 2주년을 맞아 행한 기자회견에서 독일의 콜 총리가 “대동독 정책에서 동독주민의 자유와 인권신장문제에 일관되게 역점을 두어 온 것이 동독의 정치적 민주화를 부추겼고, 이것이 결국 통일로 이어졌다”고 강조한 것은 우리에게 있어서도 많은 시사를 준다고 생각된다.

북한인권문제는 정치범을 포함한 북한주민들의 인권은 물론이고, 납북자 및 억류자, 북한탈출주민, 북송교포 등 다양하고 복잡한 구조를 지니고 있다. 북한주민들의 인권은 오랜 기간에 걸쳐 지속적이고 구조적으로 침해·유린되어 왔기 때문에 단시일내에 해결될 사안이 아니다. 따라서 단기간내에 북한인권문제에 대한 해법을 찾으려 하는 것은 매우 성급하며 비현실적인 발상이라 할 수 있다. 장기적인 시각에서 북한의 인권문제를 접근하고,

이를 국제무대에서 꾸준히 지속적으로 제기하고 거론하는 자세가 무엇보다 요구된다 하겠다.

북한인권 개선을 위해서는 향후 정부와 민간이 적절하게 역할을 분담하여 다변적인 노력을 전개해야 한다. 정부와 민간의 역할분담에 관한 종합적·체계적인 전략을 마련하고 조용히 북한인권 개선(국제인권규약에 반하여 인권을 조직적으로 침해하는 북한의 법규정 개선 포함)을 위한 실질적인 노력을 해 나가야 한다. 아울러 경제·사회적 인권과 정치적 인권의 종류중 어떠한 인권부터 시정·개선해 나갈 것인지 단계적인 추진구도를 마련해야 한다.

뿐만 아니라 우리 정부는 대북 인권외교를 효율적으로 추진하는 차원에서 인권대사제도를 도입·활용하여 북한인권문제를 다루도록 하는 것이 바람직하다. 아울러 중·장기적으로는 지역적 인권보장체제를 구축하여 북한의 인권개선을 도모하는 방안도 신중히 검토·추진해 나가야 할 것이다.

빈 면

북한 암시장의 경제·사회적 영향

김 영 윤*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|----------------------|------------------------------|
| I. 서 론 | V. 암시장 거래와 북한경제의 시장
화 가능성 |
| II. 북한의 지하경제와 암시장 | VI. 결 론 |
| III. 북한 암시장의 실태 | |
| IV. 북한 암시장의 역할과 파급효과 | |

I. 서 론

북한은 현재 심각한 경제난에 처해 있다. 국가의 공식 배급체제는 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그렇다면 북한 주민들은 어떤 방법으로 자신의 생존을 유지하고 있는가. 북한이 당면한 현재의 경제상황으로 미루어 볼 때, 주민의 생존과 직결된 경제는 북한 사회주의 계획경제의 틀에 바탕을 둔 공식부문이 아닌 비공식부문에 의해 유지되고 있는 것이 아닌가라는 추측을 갖게 하고 있다. 다시 말해 북한 사회주의 경제의 제2부문이라고 할 수 있는 「지하경제」¹⁾에 의해 유지되고

* 민족통일연구원 연구위원

있지 않는가 하는 점이다.

본 연구는 북한의 「지하경제」의 한 유형이라고 할 수 있는 암시장 거래에 대해 고찰하고 암시장의 확산이 북한 사회 전체에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 논의하는 데 그 목적이 있다. 암시장에 대해 중점을 두고 논의하는 이유는 암시장이 북한의 지하경제의 형태중 북한 주민의 생활에 가장 많이 유포되어 있으며, 비공식부문의 활동중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다.

본 연구는 북한 실태에 대해 서술해 놓은 문헌과 일부 언론매체를 통해 알려졌거나 북한 이탈주민의 증언을 토대로 작성되었다. 북한 공식부문의 경제에 대해서도 잘 파악되지 않고 있는 상황에서 지하경제인 암시장에 대해 연구한다는 것은 자료의 부족과 취득된 자료의 신뢰성 때문에 한계가 있을 수 있으며, 북한을 이탈한 주민의 증언이나 북한을 방문한 사람의 경험을 바탕으로 체계적이고 객관적인 연구를 하는 것도 문제가 많다. 북한 이탈 주민의 경험이라는 것도 자기 주변생활에 관련된 극히 제한된 범위에 한정되어 있기 때문이다. 또한 북한 방문자의 방문목적 역시 정치적인 목적보다는 경제적인 목적인 경우가 대부분이며, 북한 당국이 제시하는 한정된 지역만을 경험하였기 때문에 이들로부터 북한의 실상을 정확히 파악하는 것이 그리 용이한 일이 아니다.

본 연구는 북한 암시장 전반에 걸친 구체적인 상황을 파악하는 것 보다는 북한 주민의 생활이 암시장과 어떻게 연결·유지되고 있는가에 초점을 두어 고찰하고자 한다.

1) 지하경제의 개념은 이에 대한 많은 논의에도 불구하고 그것이 분명하게 정립되어 있지 않으며, 이를 지칭하는 용어도 통일되어 있지 않다. 지하경제(underground economy)는 일반적으로 비공식 경제(informal, unofficial economy), 암흑경제(black, moonlighting economy), 제2경제(second economy), 은폐경제(hidden, concealed economy), 비관측 경제(unobserved economy), 범죄경제(criminal economy), 변칙 경제(illegal, irregular economy) 및 그림자 경제(shadow economy) 등으로 사용목적에 따라 다양하게 표현되고 있다. 자본주의 시장경제를 대상으로 한 지하경제의 다양한 정의에 대해서는 최광, 「한국의 지하경제에 관한 연구」(서울: 한국경제연구원, 1987), pp. 7~11 참조.

먼저 북한 사회주의체제하의 지하경제 형태에 대해 언급하고 암시장의 형성배경과 전개과정 및 암시장에서 거래되는 내용 등 암시장의 실태에 대해 기술한다. 그 다음 암시장이 가지고 있는 기능과 역할을 분석한 후 이를 토대로 암시장의 확대가 북한 사회에 미칠 영향과 사회적 파급효과에 대해 논하고자 한다.

II. 북한의 지하경제와 암시장

사회주의 국가의 지하경제에 대한 논의는 기존에 행해졌던 소련이나 헝가리 및 기타 동유럽 국가들의 공식 및 비공식 부문의 상관관계에 대한 한계성과 적실성을 시험할 수 있는 방법으로 유럽국가에 아닌 마르크스주의 국가로 확대되면서 활성화되었다. 최근 이루어지고 있는 동유럽 국가의 지하경제에 대한 연구는 이들 국가들의 체제전환에 따른 국민소득 규모와 관련된 산출을 위해서는 지하경제에 대한 파악이 필수적이라는 인식이 대두되면서 활발해지고 있는 형편이다.²⁾

사회주의 지하경제는 일반적으로 법적((legal)³⁾, 도덕적(moral),⁴⁾ 제도적(institutional),⁵⁾ 수량적(quantitative) 기준(criteria)⁶⁾ 등 몇 가지 기

2) 이에 대해서는 1996년 4월 30일에서 5월 3일까지 열린 ECE(Economic Commission for Europe)과 Eurostat 및 OECD 공동주최 National Accounts에 대한 회의를 참조하기 바람.

3) 미 국제청은 지하경제를 불법경제(illegal economy)와 비공식 경제(informal economy)로 구분하고 불법경제는 매춘, 도박, 마약밀매, 금품강탈, 횡령 등과 같은 법에 반하는 활동이고 비공식경제의 활동은 법적인 측면에서 합법적이지만 세금징수와 관련하여 제대로 보고되지 않거나 전혀 보고되지 않는 활동을 지칭하고 있다.

4) 비합리적인 활동과 경제 도덕성에 반하는 활동. 이에 대해서는 Wiles, P., "The Second Economy, Its Definitional Problems," in S. Alessandrini and B. Dallago(eds.), *The Unofficial Economy* (aldershot : Gower, 1987), pp. 21~33 참조.

5) 이는 공식 기록이나 통계치를 제외한 모든 소득을 발생시키는 거래로서 화이거(E. Feige) 교수는 "현 경제사회에서 측정할 수 없는 활동"으로 정의하고 있다. 그는 지하경제를 매우 넓은 의미로 정의하였는데, 보고되지 않은 경제활동과 사회가 공식적으

준으로 정의되는데 로스(M. Los)는 여기에다 사회주의 국가의 지하경제를 이념적(ideological) 측면을 추가하여 파악하고 있다. 로스는 법적 기준에 의한 구분은 너무 그 범위가 좁다는 데서, 이념적 기준은 너무 상대적이며, 제도적인 기준에 의한 개념 정립은 그것이 너무 관료적인 경향을 띠는 점을 들어 비판하고 있다. 또한 수량적 기준도 실제 측정할 수 없는 대상은 존재하지 않는다는 가정을 하거나, 계산할 수 없는 대상은 고찰할 수 없다는 오류를 범할 수 있다는 것이다.⁷⁾

로스가 제시하고 있는 도덕적 기준에 의한 지하경제는 “공적인 관점에서 사회주의 이념과 일치하지 않기 때문에 비판 대상이 되는 모든 경제활동”을 의미하고 있다.⁸⁾ 따라서 이에 따를 경우 지하경제는 공식적으로는 합법적이라도 사회주의 이념상 의심받을 수 있거나 공적인 경제활동과 비교하여 이념적으로 차별화되거나 열등한 위치를 점하는 경제활동 전체가 포함된다.⁹⁾

이상에서 볼 때, 지하경제는 다음과 같은 활동을 모두 포함한다고 할 것이다. 첫째, 신고되지 않은 재화나 용역의 합법적 생산(undeclared legal production of goods and services), 둘째, 불법적인 재화나 용역의 생산

로 계측하는 경제활동에 포함되지 일체의 활동으로 보았다. 따라서 국민소득계정에 포함되지 않은 가사노동도 지하경제에 포함시키고 있다. Feige, E., “The Anatomy of the Underground Economy,” in S. Alessandrini and B. Dallago (eds.), *op. cit.*, pp. 83~106.

- 6) 이에 따르면 지하경제는 측정 또는 산출 가능하나 아직 계상되지 않은 경제활동이다. 이는 탄지(V. Tanzi)의 개념과 거의 일치하는데, 그는 지하경제를 “미보고 또는 과소 보고 등 불성실 보고로 인해 정부의 공식적 추계에 반영되지 않은 국민총생산”으로 보고 있다. 최광, 앞의 책, p. 8에서 재인용.
- 7) 실제에 있어서 경제활동을 모두 계측할 수 없다. 따라서 계측되지 않은 경제가 반드시 지하경제이거나 잘못된 것이라고 볼 수 없다. 또한 지하경제활동이라고 하여 국민소득의 계측에 포함되지 않는다고 볼 수 없다. 상당수의 지하경제활동이 이미 공식적 국민소득 계산에 포함되어 있기 때문이다.
- 8) Los, M., “Introduction,” in M. Los(ed.), *The Second Economy in Marxist States* (New York : St. Martin's Press, 1990), pp. 2~3.
- 9) 그러나 흔히 지하경제의 범주에 속하는 것으로 간주하면서 그 대가가 지불되지 않은 가사노동은 포함되지 않는다.

(production of illegal goods and services), 셋째, 은폐된 현물소득(concealed income in kind) 등을 의미한다고 보아야 할 것이다.¹⁰⁾ 따라서 텃밭을 통한 자가재배 생산물의 판매는 그것이 합법적이지만 사회주의 계획경제의 산출로 신고되지 않기 때문에 지하경제로 파악하여야 하며, 생산활동 자체를 감추거나 밀수, 도박, 노점상, 마약거래, 매춘, 사채거래, 무허가 임대 등 법으로 금지하거나 허가받지 않은 불법영업활동 등도 지하경제에 포함된다. 또한 횡령, 절도, 뇌물수수 등은 위에서 언급한 활동과 같이 생산활동이 아니기 때문에 국민소득에는 영향을 주지 않지만 소득 재분배에 영향을 미치므로 비생산적 경제활동으로서 지하경제에 포함된다고 할 수 있다.¹¹⁾

지하경제가 생성되는 원인을 살펴보면 자본주의 경제에서는 대체로 첫째, 조세부담률이 높을수록, 즉 한계세율이 높을수록, 둘째, 민간부문에 대한 정부의 각종 개입이나 규제가 높을수록 지하경제에의 참여동기가 커지게 된다. 즉 경제에 대한 규제가 강화되면 될수록 이를 회피하기 위한 경제 내부의 힘이 규제의 목적을 무용화시키려 하기 때문이다. 셋째, 정부의 각종 복지혜택이 지하경제의 생성을 조장하고 있다고 볼 수 있다. 소득수준, 연령, 기타 여러 기준에 따라 정부가 제공하는 재정지원 혜택의 수혜여부가 결정되는 경우 이 기준에 해당되는 사람들은 그와 같은 혜택을 받기 위해 실제와는 다른 내용으로 보고하거나 불법적인 자료를 제시하려는 경향이 높다. 넷째, 관료의 부패를 들 수 있다. 일반적으로 어느 국가에서나 할 것 없이 일부 계층의 관료들은 얼마간의 권력을 지배하고 이를 행사

10) 이는 직접적인 사적 이익과 실정법 위반의 경제활동을 모두 포함하는 개념으로 인식할 수 있다.

11) 전홍택도 지하경제를 제2경제로 지칭하면서 이를 계획경제의 메커니즘이 적용되지 않는 유사 경제로 정의하고 있다. 따라서 텃밭 경작과 가내부업이 북한의 공식통계에 기록되지만 수요·공급의 시장경제원리가 적용되며, 사적 이익을 추구하는 목적의 자율적 경제활동이기 때문에 그것이 불법적이든 합법적이든 또는 추가 소득을 창출하든 단순히 기존의 소득을 재분배하든 모두 제2경제 부분의 경제행위라고 보고 있다. 전홍택, “북한의 제2경제의 성격과 기능,” 「통일경제」 통권 제26호(서울:현대경제사회연구원), 1997.2, p. 48ff.

함으로써 개인적 이익을 추구할 수 있는 위치에 있다. 이러한 공권력을 개인적 목적에 이용하는 경우, 돈을 받고 공직을 팔거나, 정부계약 체결시의 뇌물수수행위, 특정면허의 취득 또는 인허가 관련 업무의 신속처리를 위한 뇌물수수 행위 등이 이루어지기 쉽다. 마지막으로 지하경제가 제공하는 자유감, 자치감 등과 같은 비경제적 요인도 지하경제활동에의 참여를 조장한다고 할 수 있다.

사회주의 국가에서도 지하경제가 존재하고 있는 것은 아주 오래 전부터다. 동유럽의 사회주의 국가들은 지하경제 덕분에 경제가 유지될 수 있었다고 해도 과언이 아닐 만큼 지하경제가 성행했다.¹²⁾

사회주의 체제에서 지하경제가 발생하는 원인도 자본주의 지하경제 생성의 속성과 크게 다르지 않다. 경제가 침체되고 물가가 오르는 등 사회 불안정에 대한 정책적 대응이 미흡할 경우 개인적 이익을 위해 지하경제가 번창하는 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 북한의 경우에는 무엇보다도 경제난으로 인한 개인의 일상적인 욕구충족 때문에 주민들이 지하경제 활동에 참여하고 있다고 판단된다. 다시 말해 북한의 사회주의 계획경제가 그 자체적 비효율성으로 부족경제(economy of shortage)를 유발하고 이를 공적인 국가경제가 충족시키지 못하기 때문에 사적 영역의 경제라고 할 수 있는 지하경제가 활성화되고 있다고 보아야 할 것이다.

북한의 지하경제 유형을 구분하면 크게 생산, 유통, 금융 등의 분야로 나눌 수 있다. 생산분야에서는 텃밭¹³⁾ 및 폐기밭 농사¹⁴⁾와 같은 개인농을

12) I. Kemeny, "The Unregistered Economy in Hungary," *Soviet Studies*, vol. 34, no. 3 (1982), pp. 349~366. 서재진, 「북한 주민들의 가치의식 변화: 소련 및 동구와의 비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 23에서 재인용.

13) 북한주민들은 집 근처 30평 남짓되는 땅을 이용하여 제한된 농작물을 얻고 있는데, 이와 같은 텃밭에서 생산되는 생산물을 북한은 60년대부터 지금까지 개인소유로 인정하고 있다. 북한 헌법 제24조에는 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인 부업경리에서 나오는 생산물은 개인소유에 속하며 국가는 근로자들의 개인소유를 보호하고 이의 상속권을 법적으로 보장한다고 규정하고 있다. 그러나 당시 텃밭에는 채소 및 양념만 심게할 뿐 곡물은 재배하지 못하게 했다.

14) 폐기밭 농사는 텃밭 농사와 달리 계곡이나 언덕의 공터 등을 이용하여 작물을 생산하는 형태로 그 규모가 적게는 1백평에서 많게는 1천평에 이른다. 북한 당국은 폐기밭 농사는 불법으로 금지하고 있으나 주민들은 이에 크게 매달리고 있다고 한다. 60평

비롯하여 부업이나 지하생산을 들 수 있으며, 유통분야에서는 농민시장이나 암시장에서의 거래가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 주택매매 등도 이에 속한다고 할 것이다. 금융분야에서의 지하경제활동이라고 할 수 있는 것은 사채나 외화벌이 등을 비롯한 돈놀이 등을 들 수 있다. 그 밖에도 매춘행위를 비롯하여 압표상 행위, 공용물자의 절취 및 횡령 등도 지하경제활동에 포함될 것이다. 본 연구에서는 이미 언급하였듯이 지하경제에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 암시장¹⁵⁾ 거래를 중심으로 지하경제의 실태와 사회경제적 영향을 살펴보고자 한다.

III. 북한 암시장의 실태

1. 암시장의 발생 및 전개과정

해방 후 북한에서는 「노동법령」, 「토지개혁」, 「중요산업의 국유화」 등의 조치를 통해 제반 경제관계의 근본적인 변화가 일어났다. 특히 인구의 절대다수를 차지한 빈농들이 토지를 분배받아 그들의 신분이 무산계급에서 유산계급으로 변하게 됨으로써 농업생산의 증대를 이룰 수 있었다. 이에 따라 농민들이 자유처분할 수 있는 곡물은 개인 상인들에 의해 매매할 수 있게 되었는데, 이것이 곧 매점매석 행위로 이어져 쌀값 폭등을 가져왔다. 이에 대해 북한 정부는 강압적 통제 조치를 발휘하여 일정량 이상의 곡물을 보관할 경우, 그 초과분을 무상몰수하는 조치를 취했다. 이의 반작용으

정도의 폐기발만 일귀 농사를 지을 경우 일년간 직장에 다니며 배급받는 양보다 많은 식량을 얻을 수 있기 때문이다. 한 사람의 하루분 정규 배급량은 7백 내지 8백그램으로 일년이면 250킬로그램인데, 북한에서 개발한 옥수수 개량종을 60평에 심고 1년에 1주일만 노동력을 투입하면 그 정도의 생산은 어렵지 않다고 한다. 북한 이탈 주민 이민복 증언, 「북한」 4, 1996, pp. 32~45.

15) 본고에서 언급하는 암시장의 개념에는 공식적으로 허용된 농민시장에서의 비합리적인 거래까지도 포함하여 파악하고자 한다.

로 곡물 암거래가 이루어지기 시작했으며, 곡물은 구매력이 약한 북한을 벗어나 중국 등지로 밀반출되기도 했다.

전쟁으로 인해 모든 생산물이 국가의 통제를 받게 됨으로써 개인 암거래 상인들은 몰락하고 시장은 크게 위축되었다. 가끔 개인 상인들과 일부 군인들이 결탁하여 군용물자를 횡령하여 암거래를 하였으나, 전쟁이 치열해지면서 그것마저도 끊어졌다. 전후에는 물자가 크게 부족하였기 때문에 중공군의 물자가 암시장을 통해 유통되었다. 이때부터 중국 화교들이 암거래를 주로 도맡아 하게 되었다. 소련을 비롯한 동구권 국가들이 북한에 대해 긴급원조를 시작하자 그와 같은 물자도 암시장으로 흘러들어와 거래가 활발해지기 시작했다.

그후 1950년대 중반부터 모든 산업의 국유화 조치와 농업과 상업의 협동화는 암시장의 존재 기반을 크게 흔들어 놓았는데, 대부분의 화교들은 북·중관계가 악화됨으로써 당국의 통제 속에서 생활해야 했으며, 개인 「암시장 유통업자」들은 산간오지로 추방되었다.

이와 함께 1950년대 후반 일명 장마당이라고 하는 공식적으로 허용된 암시장인 농민시장이 생겨났다. 농민시장은 협동농장의 공동경영과 협동농장농민의 개인 부업경영에서 생산된 농산물과 축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통해 직접 주민에게 판매하는 상업의 한 형태를 가리키는 것¹⁶⁾으로서 1958년 8월 「내각결정 140호」에 의거하여 이전에 있었던 「농촌시장」을 폐지하고 만든 것이다. 북한은 당시 국영 및 협동단체가 모든 유통체계를 총괄적으로 취급하는 것이 불가능해짐에 따라 개인부업으로 생산된 농산물과 축산물의 일부를 일정한 장소에서 주민들간 직접 매매할 수 있도록 허용하였다. 그 규모도 1개군에 1~2개소를 지정하여 월 3회(1일, 11일, 21일)로 제한하였다.

농민시장은 협동경영과 개인 부업생산에 기초하고 있다는 점에서 사회주의 성격을 띠고 있지만 그 거래 형태 및 가격결정 면에서 볼 때, 시장경제적 성격도 갖고 있는 것이라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 왜냐 하면 농민시장에서의

16) 고뢰정, 「북한경제입문」, 이남현 옮김, (서울: 청년사, 1988), p. 56.

17) 위의 책, p. 56.

가격이 수요와 공급에 의해 자연발생적으로, 즉 가격결정의 자유화에 의한 시장가격이 성립되고 있기 때문이다. 이와 같이 농민시장을 통한 시장경제적 잔재가 남아 있는 이유는 북한에서 협동경영과 함께 개인 부업경영이 존재하고 있으며, 아직 대중의 물질적·문화적 욕구를 전면적으로 충족할 만큼의 사회생산이 발전되지 못했기 때문이다. 바로 이러한 점 때문에 북한에서도 농민시장을 부정적으로 보고 있지 않다. 오히려 국가가 인민생활에 필요한 모든 물자 특히 생필품과 부식물을 충분히 대중에게 공급하지 못하는 단계에서 농민시장의 존재는 대중의 생활에 일정한 편의를 제공하고 있다고 인식하고 있다. 비록 ‘그 방법은 후진적이지만 선진적인 방법이 가능하지 않을 때는 후진적 방법도 이용하지 않으면 안된다’는 인식을 통해 농민시장을 사회주의 체제의 과도적 변화과정으로 파악하고 있다.¹⁸⁾

1959년부터 시작된 재일동포의 북송사업은 북한 암시장을 질적·구조적으로 변화시키는 계기를 마련했다. 재일동포 북송사업 이전 북한에는 중국, 소련의 경공업 제품밖에 없었으나, 그 이후에는 갑자기 일본 상품들이 유입되었다. 북송교포들은 식품을 필요로 한 반면, 북한 주민들은 시계, 양복 천 등의 수요가 컸다. 그러나 실수요자 사이에 유통업자를 통한 거래가 형성된 것이 아니라 1:1의 물물교환 형태의 거래가 이루어졌다.¹⁹⁾

북송교포들의 일본 상품 가격이 일시에 폭락한 때가 있었는데, 1968년 미 푸에블로호 나포사건이 전쟁 발발 가능성을 고조시킴으로써 이에 불안을 느낀 북송교포들이 일본으로부터 가지고 온 물건들을 한꺼번에 암시장에 내놓았기 때문이었다. 당시 북송교포들은 일본 상품을 농산물등과 물물교환 하지 않고 북한 화폐와 바꾸려고 하였다. 이때부터 북한의 화폐가 암시장 거래 수단으로 통용되었는데, 북송교포들은 전쟁이 날 경우 북한돈으로 바꾸어 재산을 보존하는 것이 훨씬 유리하다고 판단하였기 때문이었다.

1970년대에는 전 국가적 차원에서 외화벌이 운동이 전개되고 외화 상점이 등장하게 되었다. 그리고 북송교포들에 의해 일본으로부터 외화가 활발

18) 위의 책, p. 57.

19) 김영윤, “북한의 지하경제와 주민생활,” 「북한」 296호 (1996.8), pp. 86~95.

하게 유입되었으며, 북한 화폐와 외화간의 암거래가 활발해졌다. 현재 외화를 중심으로 한 북한 암시장 거래형태 및 외화와 북한 화폐 사이의 환율은 그 당시부터 형성된 것으로 추정된다.

1980년대 들어 김일성 우상화를 위한 대형 건축물 건설 등 비생산적인 시설투자 확대와 군비확장에 따라 북한 경제는 파행적인 발전과정을 겪게 되었으며, 기본적인 주민생활의 유지가 어렵게 되었다. 이와 함께 일본, 소련, 중국 등지로의 농수산물 수출이 암시장 가격을 급상승시켰다. 화교들의 암시장에서의 활동범위가 넓어졌으며, 「유통업자」들의 대부분이 화교들로 구성되었다. 여기에는 중국의 개방정책과도 관련이 있는 것으로 판단된다. 국경지대 각 도, 군에서 인접 중국 연변지역과의 거래가 활기를 띠자 중국의 교포상인들이 자국의 공산품을 가지고 와서, 북한의 골동품, 해산물 등으로 바꾸는 물물 교환식 거래가 이루어졌기 때문이었다.

이와 함께 1984년부터 추진한 8·3인민소비품 생산운동을 통하여 가내 수공업을 장려하면서 약간의 개인화가 허락된 것도 개인부업과 물물교환이 활성화된 이유라고 할 수 있다.

북한의 암시장은 대체로 90년대 들어 크게 재확산되었는데, 그 이유는 90년대 들어서면서부터 생산관리가 제대로 이루어지지 않아 경제난에 봉착했기 때문이었다. 협동농장과 공장 및 기업소의 생산활동이 위축됨으로써 재화의 공급이 줄어들었으며, 80년대 말부터 시작된 구사회주의권 국가들의 붕괴로 그동안 물물교환에 크게 의존했던 대외교역에 큰 차질을 가져옴으로써 북한 생산품의 해외 판로와 원부자재를 확보가 어려워졌기 때문이었다.

농민시장은 1989년부터 매일장으로 바뀌었으며 비인가 시장인 암시장도 나타났다. 그러다가 1992년 들어 비인가 시장이 폐쇄되고 다시 10일장이 서게 되었으나 식량난이 심화되자 1993년 3월 다시 매일장이 서게 되었다.²⁰⁾ 농민시장은 원래 시외곽지역에 위치하도록 하였으나, 최근에는 법적으로 허용된 장소뿐만 아니라 사람이 모이는 목 좋은 곳이면 어디서나 암시

20) 전홍택, 앞의 논문, p. 54.

장이 생겨나 물건 사고팔기와 물물교환이 활발히 이루어지고 있다. 주민들의 왕래가 빈번한 도로변은 말할 것도 없고 심지어는 주택가에서까지 거래가 이루어지고 있다. 주로 사람들이 자주 다니는 역전이나 도회지 중심가의 뒷골목에서는 이른바 보따리 장수들의 반짝시장이 선다고 한다.

최근 북한은 나진·선봉 지역의 경제특구지정 이후 처음으로 중국과의 합의하에 중국 훈춘과 나진·선봉특구의 원정리를 연결하는 원정교 주변에 외국인 무비자입국이 가능한 국제자유시장을 개설해 남한 등 세계 모든 나라와의 일반상품 교역뿐만 아니라 대외 식량교역 창구로서 적극 활용할 방침인 것으로 알려지고 있다. 약 1정보의 면적에 울타리를 치고 물건을 보관할 수 있는 창고와 부대시설도 구비되어 있다고 하는데, 여기에서는 북한내 기업을 비롯해 중국, 러시아, 대만, 홍콩 등의 외국기업이 중심이 되어 50~100여개의 매장을 갖추고 북한 중앙당국의 통제를 받지 않은 상태에서 거래가 이루어지고 있다고 한다.²¹⁾

시장은 매주 월·수·금요일 주 세차례 열리며 시장 반경 30km내 주민들을 대상으로 1인당 하루에 중국인민폐 5천위안(元)까지는 관세나 별도 신고없이 거래할 수 있도록 했으며, 주로 북한기업이 수산물, 골동품과 기타 비철금속제품을 중심으로 내다팔고 중국과 기타 여러 나라들로부터 들여온 곡물 및 각종 식료품 등과 물물교환하는 형태를 띠고 있다.

북한이 이와 같은 자유시장을 개설한 것은 중국과 북한간의 국경무역질서를 재정립하기 위한 조치인 것으로 분석된다. 한편으로는 그 동안 압록강과 두만강을 끼고 성행해온 양국간의 밀무역을 합법적·제도적인 거래의 장으로 끌어들이려는 의도인 동시에 다른 한편으로는 북한이 추진중인 나진·선봉지대의 외국투자유치를 촉진하기 위한 수단인 것으로 파악된다. 북한쪽에서 볼 때 연간 수천만달러에 달하는 중·북한 밀무역이 성행함으로써 골동품·귀금속 등 주요물자들이 헐값에 중국쪽 상인들을 통해 불법 유출되고 있기 때문에 이를 방지하기 위한 조치가 필요했다. 중국쪽에서는 연변 조선족을 비롯한 중국상인들이 북한 밀무역업자로부터의 대금회수가

21) 「한겨레신문」, 97. 6. 3.

잘 이루어지지 않아 민원을 빈번하게 제기하는 경우가 많았으며, 양식을 구하려는 북한 주민들의 잦은 중국 왕래와 북한산 아편의 유입 등이 심각한 사회문제를 야기해왔기 때문에 이를 억제하는 동시에 자유로운 거래가 이루어질 수 있도록 하는데 자유시장개설의 목적이 있었다고 보여진다. 중국정부는 앞으로도 圖們, 三合, 崇善 등에도 이와 같은 시장을 개설할 계획임을 밝히고 있으며, 이를 통해 밀무역을 제도권으로 끌어들이겠다는 의도를 보이고 있다.

2. 암시장 거래 실태

가. 거래 품목

암시장에서 유통되는 주요 품목은 쌀과 옥수수 등의 곡물을 비롯하여 간장, 된장, 돼지고기 등 식료품과 설탕이나, 비누, 치약 등 생필품과 함께 신발, 양말, 옷가지, 기타 술이나 담배, 화장품, 학용품 등이다. 그럼에도 불구하고 취급되는 품목은 낮과 밤에 따라 차이가 나고 있다. 낮에는 주로 식료품, 의류, 신발류 등 생활필수품이, 밤에는 식료품이 취급되는 품목의 주류를 이루고 있다. 이에 따라 주민들은 낮에 서는 장마당을 ‘햇빛회사’, 밤에 서는 장마당을 ‘달빛회사’라고 구분해 부르고 있다.²²⁾

암시장에서 가장 많이 유통되는 단일 품목은 옥수수다. 옥수수는 텃밭이나 폐기밭에서 수확한 것을 가지고 와서 공산품과 바꾸는 형태를 취하고 있다. 이는 농민시장이 활성화되면서부터 나타난 중대 변화로 금지품목이었던 식량매매가 허용된 데서 기인한다.

지역마다 약간의 차이가 있지만 1992년초 남포에서 시작된 농민시장에서의 식량매매는 1994년에 이르러서는 전국적 현상이 되었다고 한다.²³⁾ 이는 3~6개월, 다시 말해 6~12회분의 식량배급이 지연되는 상황에 처하자 북한 당국이 식량매매를 통제할 수 없는 지경에 이르렀기 때문인 것으

22) 「연합통신」, 97.5.27.

로 풀이된다.

암시장에서 거래되는 옷, 양말, 생활필수품 등은 중국에서 건너온 것도 많다. 중국교포와의 암거래는 일반적으로 방문목적으로 여행허가를 받은 다음, 중국에서 올 때 휴대물량을 초과하여 반입하여 팔거나 국경지역인 무산, 회령, 은성 등지에서 몰래 도강하여 암거래되는 것이 주종을 이루고 있다. 그 밖에도 시베리아 벌목공으로 근무한 뒤 텔레비전, 카세트 녹음기, 재봉틀에서 치약, 칫솔, 비누, 식량, 설탕 등을 능력껏 꾸려와 수십배의 이익을 남겨 팔기도 한다.²⁴⁾

암시장에서 거래되는 물건들의 공급원을 대별하면 첫째, 주로 직장에서 좀도둑질한 것이나 둘째, 각 지방별 특산물을 다른 지방에서 옮겨온 것을 비롯하여 셋째, 외교관, 선원, 운동선수, 학자, 관리인, 기업인 등이 해외여행에서 획득한 물품을 비싸게 팔거나, 밀수를 통해 중국 및 외국에서 유입한 것²⁵⁾ 넷째, 국영상점에서 싸게 산 물건 및 외화상점에서 구입한 물품을 비싸게 판매하는 것 등이다. 이 중에서도 특히 가족이나 친척 중에 국영상점이나 상업관리소에 근무하는 자를 통해서 당국의 공급가격으로 물건을 빼들린 뒤, 큰 차액을 남겨 팔아치우고 그 판매 수익으로 부족한 물품을 구입하는 수법을 많이 사용하고 있다.²⁶⁾

23) 남북문제연구소, 「평양은 거대한 세트장」 (서울: 남북문제연구소, 1997), p. 14.

24) 이와 같이 외국으로부터 물건을 사와 국내에서 이익을 덧붙여 파는 것을 볼 때 북한내 구매력을 뒷받침하는 화폐가 있다는 것을 의미한다. 다만 북한 원화가 크게 효용가치를 가지지 않고 있다는데 문제점이 있다.

25) 서재진, 「또 하나의 북한사회」 (서울: 나남출판, 1995), p. 277. 양강도 혜산시 등 중국접경 지역에서는 북한 유색금속과 중국 식량을 물물교환하는 거래가 성행하고 있다. 주석, 구리 등을 연변 중국동포들이 반입하는 쌀, 밀가루, 담배, 생필품 등과 바꾸는 것이다. 보따리 장수들은 지역간 물건값 차이를 이용, 돈을 번다. 이들은 식량이나 특산·공산품 등을 배낭에 갖고 다니면서 타지방에서 팔아 시세차익을 챙기는데, 특히 국경지역에서 사서 해변쪽으로 가 팔면 3천~4천원 정도를 벌 정도로 수지가 맞는다고 한다. 보따리 장수의 가장 인기품목은 중국산 담배다.

26) 이런 행위를 하다가 사회안전부 요원들에게 발각되면 당사자는 물론, 물품 공급자까지 연대책임을 지게 된다. 심하면 산간오지로 쫓겨나기까지 하는데, 최근엔 워낙 이런 부

나. 암시장 가격

암시장 가격은 지역과 품목에 따라 큰 차이를 나타낸다. <표 1>에서 보는 바와 같이 식료품의 경우에는 국정가격의 20배에서 1,000배 이상의 극심한 편차를 보이고 있으며, 일용품도 마찬가지로 세탁비누의 경우에는 국정가격의 10배 내지 14배 정도에 달하나, 설탕의 경우에는 그 수요가 커 1,000배 이상 달하고 있다. 그러나 의류는 양복이나 단복의 경우 그 수요가 크지 않아 4~6배 정도이다. 그러나 운동화는 국정가격의 700배 이상으로 그 수요가 아주 큰 것을 알 수 있다.

한가지 특징적인 현상으로는 맥주의 암시장 가격이 국정가격의 수천배로 엄청나게 비싸다는 점인데, 이는 맥주가 그 만큼 귀하기 때문으로 판단된다.

농민시장의 가격형성은 실제로 화폐의 양에 의해 결정되고 있는 것으로 판단된다. 이는 북한에서 화폐가 생산된 모든 재화를 실질적으로 거래할 수 있을 만큼 발행되고 있다는 증거라고 할 수 있다. 그러나 물건으로 바꾸려고 해도 생산된 재화가 항상 모자라기²⁷⁾ 때문에 인플레이션 성향이 높다. 공식부문에서는 가격이 통제되어 있기 때문에 이와 같은 억압된 인플레이션 심리는 비공식 부문인 암시장 거래에서 나타나고 있다고 보아야 할 것이다.

암시장 물품들은 시간이 지날수록 그 가격이 상승하고 있음을 알 수 있는 바, 이는 그 만큼 물품 공급이 악화되고 있음을 의미한다고 하겠다.

암시장에서의 가격은 지역과 장소에 따라 큰 차이를 나타내고 있으며, 90년 이후 크게 상승하였다. 국정가격으로 1kg당 8전하는 쌀은 1992~93

류의 사람들이 많아서 일일이 단속하기에 손이 부족한 상태라고 한다. 특히 평양의 송신동 인근에는 도둑질한 물건만 전문적으로 취급하는 중개시장까지 생겨나 번창하고 있다고 한다.

27) 북한 주민은 “돈은 늘 똑같이 받는데 물건으로 바꾸려고 하면 늘 물건은 모자란다. 때문에 필요없는 돈만 남게 된다”고 불만을 나타낸다고 한다. 북한 이탈 주민의 증언, 정덕성, 「북녘사람들, 그 삶의 이야기」 (남북문제연구소, 시사문제 시리즈 26), p. 35.

〈표 1〉 북한 암시장 가격

분 야	품 목	국정가격	암시장 가격
식료품	쌀(1kg)	7전	23~28원
	옥수수(1kg)	5전	10~12원
	간장(1kg)	18전	—
	된장(1kg)	15전	—
	돼지고기(1kg)	4원	43원~48원
	계란(1개)	25전	3~5원
	명태(1마리)	—	—
	사과(1kg)	50전	10원이상
	건고추(1kg)	—	60~90원
	식용유(1kg)	4원	40~45원
알사탕(500그램, 약 150알)	2원	1알에 50전	
일용품	설탕(1kg)	4원	45~50원
	세탁비누(1개)	50전	5~7원
	공책(학생용 1권)	25전	1.5원~3원
	만년필(1개)	3.5전~10원	7~25원
	치약(1개)	1.5전	3원
크림(화장품1개)	1원	3~4원	
의 류	양복지(1벌)	120원	500~600원
	단복(체육복 1벌)	150원	500~600원
	양말(혼방, 1켤레)	80전~1원	5원이상
	운동화(국산, 1켤레)	3.5원	25~30원
운동화(중국산, 1켤레)	—	200원이상	
축산물	닭(1kg, 1마리)	10원	150원이상
	개(18kg, 1마리)	—	500~700원
	돼지(60kg, 1마리)	—	1,380~1,500원
	토끼(2kg, 1마리)	—	40~50원
	염소(25kg, 1마리)	—	1,500~2,000원
의약품	아스피린(1알)	—	50~60전
	페니실린(100단위, 1병)	—	15원
공산품	술(1병)	2원	10~15원
	맥주(1리터)	50전~1원	5,000~8,000원
	텔레비전(흑백 1대)	—	5,000원이상
	텔레비전(칼라 1대)	—	6,000원
	전구(1개)	50전	10~15원
재봉기(1대)	600원	2,500원이상	
기 타	사금(1그램)	—	900원
	순금(1그램)	—	600~1,200원
	화목(1차)	—	500원이상

주: 양강도 지역, 1994년 기준

자료: 북한 이탈 주민의 증언을 토대로 작성

년에는 17원~25원하였으며, 1994년~95년에는 30원~50원, 1996년에는 다시 85원~100원으로 올랐다. 그 밖에도 옥수수를 비롯하여 식료품과 공산품 등의 값도 매년 30% 이상 오른 것을 알 수 있다. 최근 5년 동안 암시장의 가격변화를 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한 암시장의 가격변화

(단위 : 북한 원)

품 목	국정가격	1992~1993년	1994~1995년	1996년
쌀(1kg)	8전	17~ 25원	30~ 35원	85~100원
옥수수(1kg)	6전	10원	20~ 40원	50~ 60원
닭(1마리)	10원	90~150원	180~300원	500~700원
명태(1마리)	4원	—	90원	90원
운동화(1켤레)	4원	20원	20~ 50원	80~100원
런닝샤쓰(1장)	2원	30~ 40원	50~ 70원	—
달러(1달러당)	2.13원	80~100원	120~150원	195원

자료 : 북한 이탈 주민의 증언을 토대로 자체작성

중국에서 팔리는 북한 물품의 가격은 북한에서의 가격보다 훨씬 싸다. 그러나 중국 물품이 북한지역에서는 아주 높은 가격으로 매매되고 있다. 변경지역에서의 암거래상들은 북한지역에서 비싼가격으로 물건을 구입하여 중국에서 싸게 팔아도 중국에서 물건을 북한에서 훨씬 비싸게 팔 수 있기 때문에 이익이 남는다고 한다. 아래 <표 3>과 <표 4>는 몇가지 북한 물품의 중국 지역가격과 중국물품의 북한내 지역의 가격의 차를 잘 나타내고 있다.

〈표 3〉 주요 북한 물품의 중국지역 거래가격

품 목	북한지역 가격	중국지역가격(북한돈 환산)
해삼(1조)	500~600원	50~60원
낙지(1조)	130~140원	13원
명태(1마리)	1원	11~12원
다리미(개)	-	4~5원
여자인조구두	20원	10원
어린이 자전거	50원	30~40원
외투용기지	500원	10원
알미늄 숟	300원	28원

중국 1원=북한 1.05원으로 계산

〈표 4〉 중국 물품의 북한지역 거래가격

품 목	중국구입가격(북한금액환산)	북한지역 거래가격
칼러 TV(대)	1,400원	30,000원
양복지(1벌)	23원	500원
츄리닝(1벌)	18원	400원
사카린(1근)	10원	500원
녹음기(대)	90~120원	2,000원
재봉털(대)	200원	4,000원
성인자전거(대)	200원	4,000원
머리수건(장)	1원	20~30원
술(맥주 1병)	1원50원	50원
화장품(크림)	1원	20~30원
이불보(1채)	30원	350원

중국 1원=북한 1.05원으로 계산

다. 암시장 거래 형태

북한 암시장 거래에는 고위층에 속해 있는 사람에서부터 시작하여 퇴직자와 가정주부에 이르기까지 북한 사회의 전 주민이 참여하고 있다고 보아도 과언이 아니다. 그 중에는 아예 전문 장사꾼으로 등장하여 직업적으로

거래하는 사람들도 있다.²⁸⁾

이들은 국경지역에 가서 중국의 상인들로부터 상품을 구입하여 북한의 전지역을 돌아 다니며 비싼 값으로 되팔고 있으며, 쌀을 쉽게 구할 수 있는 지방에서 쌀을 사서 쌀이 귀한 함경도 등지에 비싼 값으로 팔고 있다. 여자들은 상점 판매원, 식당 접대원, 호텔 관리원 등 물품 구입이 용이한 인기 직종을 제외하고는 모두 부업을 가지려고 하고 있는데, 특히 도시 여성들은 재봉, 편물 등 가내 봉제업을 해서, 농촌 여성들은 송이버섯, 고사리, 더덕, 두릅 등 산나물 채취해서 어촌여성들은 해삼, 명게, 성개, 조개, 미역 등 해산물 채취해서 암시장에 내다 팔고 있다. 이들은 부업을 통해 일반 노동자의 한달 평균 노임(70~80원)의 배에 가까운 150원 정도의 수입을 올리고 있다고 한다.²⁹⁾

나머지 계층의 주민은 주로 직장에 다니면서 텃밭에서 수확하는 작물이나, 직장에서 절취한 물건을 파는 방법을 통해 추가 소득을 올리고 있다.

이와는 달리 권력을 이용하여 큰 규모로 장사를 하는 사람들도 있는데, 시, 군, 당의 간부들은 주로 국영상점에서 국정가격으로 물건을 빼내 암시장에 내다파는 방법으로 장사를 하거나 독립된 주택이나 일정한 유희공간에 지하 돼지구리 등을 만들어 콩기름 짜꺼기, 쌀겨 등의 가축용 사료를 이용해 3~4마리 정도의 돼지나 개를 길러 암시장에 내다 팔기도 한다. 그 밖에도 가족 전체가 타지역으로 이주하거나 부모가 자녀와 함께 살게 되어 생기는 빈집을 수소문하여 서로 흥정을 통한 암거래도 이루어지고 있다. 주택 1호(방 2, 부엌 1)의 경우 건물 상태에 따라 320원~500원(한화 100만원~170만원) 정도에 거래되고 있는데, 텃밭(30평)이 있는 가옥이 더 인기가 있다고 한다. 이들은 또한 외교관, 학자, 관리인, 기업인 등의 신분으로 해외여행에서 획득한 물품을 비싸게 팔며, 경우에 따라서는 도자기, 불상 등 골동품의 밀수출에도 가담하여 개인 소득을 올리고 있다. 이와 같은 외화벌이는 주로 해외상사 사원들을 비롯한 외화벌이꾼에 의해 이

28) 전체 인구에서 이들이 차지하는 비율은 약 3~4% 정도라고 한다. 윤웅의 증언, 서재진, 앞의 책, p. 279에서 재인용.

29) 북한문제연구소, 「체험자들의 증언을 통해 본 북한의 현실」, p. 167.

루어지는데, 이들은 타산이 맞을 때는 한국산 물건도 가리지 않고 구입하여 제3국에 팔아서 판매 차익을 남기거나, 주재국이나 대상국의 금수품을 몰래 구입하여 판매하기도 한다.

암시장 거래에 필요한 물품의 조달을 위해 절도행위가 성행하고 있는데, 평양에는 현재 이들 절도품만을 전문적으로 거래하는 중개상까지 등장하였다고 한다. 이들은 장마당에 대기하고 있다가 평소 내통하는 상습 절도범들로부터 훔친 물건을 넘겨받아 처분한 뒤 6:4의 비율로 나누어 먹는 공생관계를 유지하고 있다.

이와는 달리 북한 당국이 직접 암거래에 임하고 있는 경우도 있다. 북한 당국은 외화를 벌기 위해 독사와 대마초는 물론 양귀비까지도 대량 생산하여 밀매하고 있다. 강원도 문천군 고원지대에는 2,000평 규모의 뱀 사육장을 조성하고 있으며, 함경남도 고원군 ‘외화벌이 사업소’에는 3만평 규모의 양귀비 재배 농장이 있다. 그 주변에는 옥수수등 키 큰 작물을 심어 위장하고 있는데, 강원도 내천군 일대의 1만5천평 규모의 양귀비 농장을 비롯 북한 전역 4~5곳에서 아편을 대량 생산하여 외국에 밀수출하고 있다고 한다.

암시장에서 거래가 형성되는 시간도 일정하지 않고 언제든지 필요에 따라 열리고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 농민시장의 경우 종전에는 보통 오전 10시~오후 6시까지였으나 최근에는 밤9시 이후에도 장소를 옮겨가면서 영업을 하고 있다고 한다. 밤에는 주로 역대합실이나 역앞광장, 또는 김일성·김정일 우상 상징물 주변에 장이 서고 있다. 이런 곳들이 다른 곳보다 비교적 조명이 밝고 사람들의 왕래가 많기 때문이다.

이상에서 볼 때, 암시장 거래는 현재 북한 주민이나 정부 당국에 있어서까지 없어서는 안될 경제적 실체로서 존재하고 있다. 암시장 거래는 모두 공적 영역으로부터 벗어나 개인이익을 추구하고 있다는 측면에서 경제에서의 사적 영역 확대를 의미한다.

라. 암시장 거래규모

북한 암시장의 거래 규모는 계속 커지고 있는 것으로 나타나고 있다. 과거에는 20~30명, 많아야 50명쯤 시장 어귀에서 농산품을 팔았으나 요즘은 좌판을 벌여놓은 장사꾼이 2백~3백명이나 돼 걸어다니기가 불편할 정도라고 한다.³⁰⁾ 평양시 사동구역 송신동에 위치한 송신시장³¹⁾은 장이 열리면 시장내 뿐만 아니라 시장밖 3백미터까지도 사람이 다니기 힘들 정도이며 그 수는 대개 1천명 이상에 달한다고 한다. 북한의 최대시장은 청진의 수남시장이다. 암시장의 확대현상은 대도시에 그치지 않고 군소재지를 포함, 어디를 가나 사람이 모일만한 곳에서는 장터가 형성되고 있다.

북한의 암시장 규모는 북한 통계를 얻지 못하는 상황에서 제대로 파악이 불가능하나, 단순 유추 방법을 통해 볼 때 그리 크지 않은 것으로 판단된다.³²⁾

북한에서의 공식부문 물자공급체계가 와해된 상황에서 북한주민의 생계를 그나마 유지해 주고 있는 것은 공식부문의 경제가 아닌 지하경제라는 점³³⁾에 주목하여 그 규모에 접근할 경우, 북한주민 가구당 적어도 2명 정도가 암시장 활동에 참여하고 있으며, 이들의 수입이 노동자 1인당 평균 수입에 접근하고 있는 것으로 예상된다. 이에 따라 북한의 총가구수를 약 405만³⁴⁾으로 잡아 1가구 1인당 평균 80원의 소득을 지하경제활동을 통해

30) 「중앙일보」, 97.5.21.

31) 평양·원산간 고속도로 입구 송신교 교각 밑을 중심으로 시장이 형성되어 있다고 한다.

32) 사회주의 국가의 체제전환과정에서 요구되는 지하경제규모의 산출은 국민총생산과 노동량 및 기업체 수 등에 대한 통계가 뒷받침된 상태에서 수출입, 농업부문 생산을 비롯한 기타 건설 및 수송, 개인 서비스업 등의 분야로 나누어 실제 조사활동을 통해 접근하고 있다. 이에 대해서는 State Committee on Statistics of the Russian Federation, "Hidden Economy Indicators in the National Accounts of the Russian Federation," *Joint ECE/Eurostat/OECD Meeting on National Accounts* (Geneva, 30 April-3 May 1996) 참조.

33) 오승렬, "북한의 경제적 생존전략: 비공식 부문의 기능과 한계," 「통일연구논총」 제5권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 116.

34) 통일원, 「남북한 사회·경제지표」 (서울: 통일원, 1992).

확보하고 있다고 유추할 경우, 암시장 거래 규모는 총 6억4,800만원 정도로 미화 공식환율로 환산할 경우에는 총 3억1,609만달러가 된다.³⁵⁾ 이와 같은 암시장 거래 규모는 북한 국민총생산 223억(1995년)달러의 1.5% 정도에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 규모는 북한 무역은행 중앙통계국이 최근 유엔 회원국으로서의 분담금 비율을 하향 조정해 줄 것을 요청하면서 제출한 북한 GNP의 수치(52억달러)에 대비할 경우, 약 6.1%에 해당하는 수치다. 다만, 북한이 제시하고 있는 자료는 유엔 분담금의 하향조정을 요구하기 위해 의도적으로 줄인 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 현재 1인당 국민소득 957달러는 북한의 경제현실과 비교해 볼 때 다소 거리감이 있는 것으로 판단된다. 따라서 이와 같은 점들을 모두 감안할 경우 암시장 규모는 전체 국민소득의 약 3~4%에는 달할 것으로 판단된다.³⁶⁾ 이 규모는 절대적인 액수로는 비록 작지만 북한 주민에게 있어 생계 유지라는 차원에서 중요한 의미를 지니고 있다고 보아야 할 것이다. 망국병이라고 할 수 있는 남한의 사교육비가 남한 전체 국민소득의 약 2.2%³⁷⁾로 나타나고 있으나, 그 영향력은 국민전체의 삶에 지대한 영향을 미치고 있는 점을 고려한다면 북한 암시장 거래의 규모가 전체 북한경제에 미치는 영향력은 막대하다고 할 수 있다.

IV. 북한 암시장의 역할과 파급효과

1. 북한 암시장의 기능과 역할

북한 암시장 거래는 다음과 같은 기능과 역할을 가지고 있는 것으로 보

35) 공식환율은 미화 1달러 당 2.05 북한원을 적용.

36) 여기에서 생산분야 및 금융분야의 경제활동을 지하경제에 포함시킬 경우 그 규모는 이보다 훨씬 커질 것으로 판단된다.

37) 「조선일보」, 1997. 6.16.

인다.

첫째, 암시장 거래는 우선 제한적이나마 자원을 재배분하는 기능을 갖고 있다. 다시 말해 암시장을 통해 형성되는 가격이 대량생산과 대량수요에 의한 것이 아닌 대부분 소규모 물물교환 형태를 동반하고 있기는 하지만, 시장경제에서의 가격결정기제와 같은 수요와 공급에 의해 이루어지고 있기 때문에 공식 채널을 통해 상품과 서비스를 얻을 수 없는 사람에게 이를 제공해 줌으로써 시장경제 활동의 윤택유 역할을 하고 있다. 다시 말해 소비 수요를 충족시키고 생존을 영위하는 수단으로 작용하는 긍정적인 효과를 미치고 있는 것으로 판단된다.³⁸⁾ 그럼에도 불구하고 암시장을 통한 경제활동은 크게 낮은 북한의 경제수준을 상승시킬 수 있는 힘을 가지지 못하고 있는 바, 북한 주민의 생계는 아직 절대적으로 낮은 수준에서 해결되고 있다고 보아야 할 것이다.

둘째, 무역거래, 밀수 절도, 횡령 등을 통한 암시장 거래는 공식경제부문에서 유출되는 것이 많다. 따라서 자원이 공식 배급경로를 통해 배분되지 않고 불법적인 경로에 의해 배분되고 있기 때문에 국가재정에 의한 계획경제부문을 위축시킬 것이다. 이와 같은 자원배분이 확대될 경우, 계획부문의 투자재원을 감소시켜 경제 침체를 더욱 심화시키는 효과를 가져올 것이다. 각종 상거래 등의 미신고, 대외무역의 축소보고 또는 보고누락, 직장 물자의 절취 또는 합법을 가장한 횡령 등은 국가의 재정수입을 감소시킴으로써 계획부문의 국가예산투자를 감소시킬 수 밖에 없다.³⁹⁾

셋째, 암시장 거래의 확대는 공식부문 생산물의 증가를 억제시킴으로써 농민시장 가격을 더 크게 상승시키고 화폐가치를 하락시키는 동시에 지하경제부문에 가담하지 못해 소득을 형성시키지 못하는 사람으로 하여금 자신의 소득이 암시장 거래에 참여하는 사람과 비교하여 간접적으로는 감소되는 효과를 갖게 할 것이다. 이와 같은 현상이 계속될 경우, 북한주민 전

38) 전홍택은 장기적 효과와 단기적 효과로 구분하고 있는데, 단기적 효과로는 계획부문의 침체를 가중시키는 부정적인 효과도 있지만 소비재 부족을 완화시키는 긍정적인 효과도 있다고 보고 있다. 전홍택, 앞의 논문. p. 60ff.

39) 앞의 논문, p. 60f.

체 소득구조상의 차이가 확대될 것으로 판단된다. 특히 외화벌이꾼이나 밀 무역 행위를 하는 자와 같은 경우에는 갑작스럽게 큰 소득을 얻게되는 경우도 있을 것이다.⁴⁰⁾

넷째, 북한 암시장 거래의 확대와 다양화는 북한주민들로 하여금 수요와 공급에 의한 시장경제적 가격결정 기체에 대해 익숙하게 함으로써 자신의 활동과 역할여부에 따라 부를 창조할 수 있다는 인식을 높이는 효과를 발휘하게 될 것으로 판단된다. 다시 말해 자신의 경제활동 여하에 따라 경제적으로 얻을 수 있는 이익이 크게 차이날 수 있다는 인식을 갖게 할 것이다. 그러나 이것이 북한경제의 시장경제화와는 별개의 차원에서 논의되어야 할 것으로 판단된다.

2. 북한 암시장의 파급효과

가. 사회적 부정·부패 현상의 심화

북한의 암시장은 사회적으로 부정·부패현상을 유발·심화시키고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 북한에서는 암시장 거래에 필요한 공공물자의 횡령이 심하고 그 종류도 다양하다. 당·정 고위직 관료들의 횡령은 공적 사업비를 불법지출하거나, 자기 산하 행정 및 경제관료들의 부정·부패를 은근히 부추기는 태도를 취하기까지 한다. 이 경우 행정 및 경제관료들은 당·정관료들의 후원을 받는 것이 자신들의 위치를 고수하는 데 유리하며, 만약 비리가 노출되더라도 후원자가 처벌을 피할 수 있도록 할 것이라는 인식 때문에 부패 개입에 주저하지 않는다.

그 밖의 행정 관료들은 암거래용 물자를 직접 관리하는 과정에서 횡령하는 방법을 취하고 있다. 협동농장에서 간부들이 담합하여 쌀과 같은 주곡을 빼내거나, 유통분야에 관여하는 관료가 배급품이나 각종 자재를 빼들리는 형태를 취하고 있다.

40) 일본차나 벤츠 등의 중고차를 밀수, 중국에 다시 밀수출하며, 국가에 보고하지 않고 일본으로부터 중고차를 사서 중국에 넘겨 막대한 이익을 챙기는 경우도 있다.

북한에서 뇌물은 모든 계층에 만연되어 있다. 기업소 또는 관공서 등의 직장 내에서 좋은 자리를 얻기 위해, 일탈행위에 대한 묵인 또는 여러 가지 형태의 특혜를 얻기 위해 상하위직간에 광범위한 뇌물수수가 이루어지고 있다. 좋은 직장에 배치받기 위해, 주택취득, 대학입학, 노동당 가입, 여행허가 취득을 위해 뇌물을 주고 받는 부패가 만연되어 있다.⁴¹⁾

암시장 거래의 지하경제와 북한 공적 사회의 부패는 서로 연결고리가 되어 공생관계를 유지하고 있다. 따라서 암시장 거래의 확대는 사회적인 부패를 더욱 더 만연시키는 결과를 가져올 것이다. 부패는 이미 체제 전반에 걸쳐 구조적으로 만연되어 있어 어떤 의미에서는 부패가 제도적으로 보장되는 측면도 있다.⁴²⁾

이와 같은 현상은 궁극적으로는 체제 안정성을 해치는 결과를 가져올 것이다. 횡령과 횡령된 물품의 암거래는 북한을 고루 못사는 사회가 아닌, 신분에 따라 빈부격차가 큰 사회로 만들며, 특히 관료사회의 부패는 사적영역이 공적영역을 지속적으로 잠식함으로써 계획경제의 비효율성을 증대시킬 것이다. 또한 부패 구조속에 참여하지 못하는 계층들의 상대적 박탈감을 조장하기 때문에 장기적으로 국가권위에 대한 심각한 손상을 초래하고 결국 체제의 안전성을 위협하게 될 것이다.⁴³⁾

3. 개인주의·물질주의의 만연

북한 사회에 만연된 암시장은 주민 개별적으로 개인 이기주의와 물질주의에 휩싸이게 하고 있다. 북한 주민들은 우선 공식부문과 관련된 경제활동에 있어 아주 소극적이다. 일을 열심히 하나 게을리 하나 배급량은 같다. 북한 주민에게는 모든 인민이 똑같이 동원되어 농사를 지어도 자기 농사가 아니라는 인식이 자리잡고 있기 때문에 성의껏 일하려고 하지 않는다. 집단주의적 가치가 개인주의적 가치로 바뀌어 공적인 이익은 소홀히

41) 정덕성, 「북녘사람들, 그 삶의 이야기」 (서울: 남북문제연구소, 1993), p. 113ff.

42) 북한 이탈 주민 조명철의 증언.

43) 김성철, 「북한 관료부패 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 76.

하고 사적인 이익을 더 강하게 추구하려고 하되, 이 과정에서 각가지 불법적 행위를 자행하게 된다. 국가를 위한 일은 게을리하고 사적이익 추구에 열중하며 부정한 방법으로 생활을 향상시키고자 하는 열망이 개인주의적 행위를 심화시키는 것이다.⁴⁴⁾

북한 주민들은 겉으로는 집단주의를 더 강하게 부르짖지만 실질적으로는 개인주의가 매우 심할 수 밖에 없다 그 이유는 무엇보다도 생존을 유지시키는데 필요한 재화가 부족하기 때문이다.

개인주의는 공적부문의 인력투입을 억제함으로써 이 부문의 경제를 더욱 더 위축시키고 있다. 북한 주민의 경제활동이 대부분 당면한 식량난을 극복하는데 집중되어 있으며, 식량난 해결을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않고 있다. 식량이나 먹을 거리가 배분되는 곳을 찾아 헤매는 상황이 항상 연출되고 있기⁴⁵⁾ 때문에 계획경제부문의 식량증대를 위한 인력 투입이 낭비됨으로써 공식부문의 경제를 더욱 위축시킬 것이다.

개인주의는 동시에 배급주의를 동반하고 있다. 암시장 거래를 통해 소득을 형성시키게 됨으로써 돈에 대한 북한 주민들의 의식을 바꿀 것으로 예상된다.

돈이 있어야 개인적인 욕구와 사회적인 욕망을 충족시킬 수 있다는 인식을 갖게 함으로써 돈버는 것에 전력투구하게 하는 것이다. 남녀간에 배우자를 선택할 때도 이전에는 정치적인 토대를 중시했으나 지금은 재산을 중시하게 되었다는 이야기는 배급주의 사상을 단적으로 보여주고 있다.⁴⁶⁾

44) 서재진, 「북한 주민들의 가치의식변화: 소련 및 동구와의 비교 연구」 (서울: 민족통일연구원), p. 53.

45) 이는 김정일도 직접 목격하고 있는 현상인 것으로 전해지고 있다. 김정일은 지난 1996년 12월 7일 평양 김일성 종합대학에서 행한 비밀연설에서 “지금 어디에나 식량을 구하러 다니는 사람들로 차 넘치고 있으며 인민군대에도 식량을 제대로 공급하지 못하고 있다”고 말한 바 있다.

46) 서재진, 「또 하나의 북한사회」, p. 289.

4. 체제비판과 경제적 실용주의의 고조

북한의 암시장 거래 확대는 북한 주민의 자본주의 시장경제질서에 대한 인식을 확산시킬 것으로 기대된다. 이는 개인소유의식과 암시장 거래를 통한 개인적 이익의 축적 가능성이 이를 가능케 하지 못하는 사회주의 체제를 비판하는 것으로 연결될 수 있기 때문이다. 북한을 이탈한 어느 농업 전문가는 그가 이미 북한 체류 당시 농업을 회생시키고 총체적 위기에 몰려있는 식량난을 타개하기 위해서는 농민들이 생산의 주인이 될 수 있도록 개인농 중심의 농업정책으로 북한 농업소유제도를 개혁해야 함을 이미 인식하였다고 한다.⁴⁶⁾ 또 다른 북한 이탈 주민은 북한 당국이 장마당에서 개인 상행위를 할 때 엄벌한다는 포고령이 길거리에 나붙었으나 그것이 이들을 가지 못했다고 하였다. 북한 주민들은 오히려 단속하는 안전원에게 “사회주의를 공고히 지키려면 장사라도 해서 지켜야 하지 않겠는가”라고 대들기도 했다고 한다.⁴⁷⁾ 최근 크게 증가하고 있는 탈북 사태는 북한 사회주의 체제에 대한 비판적 행위의 일단임과 동시에 그것이 점점 더 커져가는 것을 증명하고 있는 것이라고 하겠다.

지하경제활동은 궁극적으로 북한주민으로 하여금 경제적 실용주의에 입각한 의식확립에 기여함으로써 사회주의 계획경제체제의 목표와 개인의 목표 사이의 간극을 더욱 벌어지게 할 것이다.

경제적 실용주의는 물질적 이익을 추구하려는 의식이다. 실용주의적 행위는 물질적 이익뿐만 아니라 어떤 행위든 보수가 주어지는 것이면 다 포함되는 광범위한 행위를 의미하기 때문에 장기적으로는 정치적 행위까지도 실용주의에 입각하여 이루어지게 하는데 영향을 미칠 것으로 예상된다.

47) 이민복의 증언.

48) 북한 이탈주민 정순영의 증언.

V. 암시장 거래와 북한경제의 시장화 가능성

북한 주민 개개인은 현재 공적 부문의 경제에 관계없이 자신의 기본적인 생계를 충족시키는 방법과 수단을 집중적으로 강구하고 있다. 이와 같은 현상은 북한 경제의 공식부문의 비중을 점점 더 작아지게 하는 반면, 비공식 부문의 비중은 점점 더 커지게 하는 결과를 가져오게 할 것이다. 따라서 북한 암시장의 규모는 앞으로 계속 더 커지고 다양화될 것이며, 북한 공식부문의 경제성장은 점점 더 하락할 것이라는 예측도 가능하다.⁴⁹⁾

이와 같은 북한의 사적 경제 영역의 확대와 공식부문의 약화는 북한 사회를 앞으로 어떻게 만들 것인가? 북한 지하경제의 확산이 북한으로 하여금 중국식 경제개혁과 같은 체제전환의 길을 선택하게 할 수 있을 것인가? 북한이 중국식 경제개혁과 같은 체제전환의 길을 선택할 것이라는 주장은 암시장 거래의 확산이 북한의 배급시스템을 붕괴시킴으로써 시장경제화를 촉진시킬 것이며, 북한 당국도 현실을 수용할 수 밖에 없는 상황이 될 것이라는 인식에 근거하고 있다.⁵⁰⁾ 이에 한걸음 더 나아가 견해에 따라서는 이와 같은 현상이 북한 내의 '변화조짐'과 함께 현재 진행되고 있다고 주장하기도 한다.⁵¹⁾ 다시 말해 북한의 제2경제분야라고 할 수 있는 1984년 8월부터 시작된 8.3인민소비품 생산운동의 결과물이 국가유통망이 아닌 직매점을 통해 소비자들에게 직접 판매되고 있는 점이나, 90년대에 들어 열리는 농민시장의 일일 시장화와 곡물 및 공산품 거래의 활성화와 함께

49) 북한에는 이미 군사부문을 제외한 경제의 공식부문이 더 이상 회복 불가능한 상태가 되었으며, 북한 당국도 이를 오래 전부터 포기한 것으로 판단하는 것이 더 합리적일 것이다.

50) 동용승, "암시장의 확산이 북한경제에 미치는 영향," 「삼성경제」 60호, 1997. 5. p. 58.

51) H.S. Lee, "The Economic Reform of North Korea : The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms," *Korea Observers*, vol. XXIII (1992).

협동농장의 분조관리제를 개선하여 분조에게 부과된 곡물생산 할당량을 초과하는 부분을 분조 구성원들이 자유로이 처분할 수 있게 한 것이 북한의 시장경제 지향적 개혁의 전조라는 것이다.

1997년 신년 공동사설에서도 언급된 바와 같이 북한은 협동농장의 말단 작업단위인 분조 관리제의 변경, 분조의 구성원 수를 10~25명에서 7~8명으로 줄이고 분조단위의 생산목표를 현실화하고 목표 초과 생산분에 대한 처분을 분조의 자유의사에 맡기도록 한 조치를 단행한 것이 사실이다.

그러나 이것이 시장화의 전조라고 할 수 없다. 북한의 「분조도급제」가 기존의 「분조관리제」와는 다소 다른 형태를 보이고 있지만 그 질적인 내용에서는 다를 바가 없다.⁵²⁾

분조관리제는 그 농업관리 형태상의 변화에도 불구하고 사실상 그 취지는 다른 데 있었다. 북한은 농업지도체계의 확립과 더불어 협동농장의 관리운영방법을 개선하기 위해 1960년대 중반부터 협동농장에 분조관리제를 도입·시행하였다. 분조관리제는 협동농장의 생산단위인 분조에 토지나 농기구 등 생산수단과 노동력을 고정시켜 국가계획에 준하여 분조에 단위당 연간 생산계획과 노동력 투하계획을 세우고 계획의 수행정도 및 생산량을 연결시켜 분조성원의 가동노동일을 재평가하여 분배하는 협동농장의 생산조직 및 분배형태라고 할 수 있다. 다시 말해 분조에 일정한 토지와 농기구 및 노동력을 고정시키고, 분배를 직접 그 토지의 생산성과 연결시킴으로써 농업생산에 대한 농민의 책임과 물질적 관심을 연결시킨다는 것이 분조관리제의 특징이다. 그러나 이의 도입 배경은 다음과 같은 몇 가지 목적과 연결되어 있었다.

첫째, 농업생산에는 노동기간과 생산기간이 일치하지 않는 특징을 가지

52) 분조관리제는 농업생산에 필요한 동력, 토지, 기타 생산수단을 공동 소유하고 같이 일하여 수확물을 공유하는 방식이다. 그리고 초과 생산할 경우에만 성과급에 따라 생산물을 분배받도록 되어 있었다. 그러나 분조도급제는 정액 소작제 방식으로 한 단위의 분조가 협동농장에서 토지사용권을 임대받아서 계획생산분을 제외한 초과분을 되돌려받는 데 그 특징이 있다. 즉 초과 전량을 현물로 분배받아 농민시장에 판매가 가능하게 만들었다. 분조의 구성원도 2~3가구, 10명 미만의 가족으로 구성되어 있어 기존의 20명 내외의 규모보다는 결속력이 훨씬 높은 것이 특징이라고 할 수 있다.

고 있어 생산의 최종성과 관련하여 노동일을 재평가할 필요성 때문에 분조관리제가 도입되었다. 둘째, 분조관리제 시행은 협동농장의 생산조직을 농업생산의 특성에 맞게 개선하고 발전시키는 데 있었다. 사회주의 농업생산조직에서 중요한 것은 사회주의 농업체도의 우월성을 충분히 발휘할 수 있도록 토지 및 기타 생산수단과 노동력을 옹계 결합시키는 것이다. 그러므로 일정 규모의 토지에 노동력을 고정시키는 것이 농작업에 대한 농민의 책임과 자각을 높일 수 있는 방법이다. 또한 농업이 소수의 관리요원으로 통제할 수 없는 광범위한 지역에서 분산적으로 행해지고, 세심한 주의를 기울여서 추진해야 할 필요가 있기 때문에 농민의 책임과 자각을 높이는 것이 중요하였다. 따라서 분조관리제를 통해 일정한 토지와 기타 생산수단 및 노동력을 고정시켜 분조성원의 책임소재와 한계를 명확하게 함으로써 농작업에 대한 농민의 책임과 자각이 높아질 수 있으며, 토지나 농기구 등을 더욱 효과적으로 관리·운용할 수 있게 될 것으로 보았다. 셋째, 분조관리제의 보다 더 중요한 목적은 농장원을 공산주의 사상으로 교양하여 그들 속에서 집단주의 정신을 배양하는 데에 있었다. 다시 말해 분조관리제는 무계급사회를 실현하는데 필수적인 농민의 혁명화, 노동자 계급화를 촉진하는 데 극히 중요한 수단으로 보았다. 사회주의 농업체도의 본질적 특징중의 하나는 ‘착취에서 해방된 농민이 집단과 자기 자신을 위해 적극성과 창의성을 발휘하여 자각적으로 일하는 것’이다. 그러나 이러한 장점을 발휘하도록 하기 위해서는 농민들 속에서 끊임없이 정치 사상사업을 강화해야 했다. 분조관리제는 이러한 개인의 이익과 집단의 이익을 생산의 단위인 분조를 통해 직접 결합시킴으로써 농민들 속에서 집단주의 정신과 공산주의적 기풍을 높이기 위해 추진되었던 것이다.⁵³⁾

이상의 관점에서 볼 때, 분조관리제가 그 관리형태상의 변화가 있다고 하더라도 시장화와는 무관하다. 이는 그 도입의 목적이 시장화와는 전혀 관계가 없었기 때문이었다. 「분조도급제」도 농업생산성을 향상시킨다는 의도에서 그 의미가 있다. 그러나 생산의 계획량을 지나치게 높게 잡거나

53) 고승효, 「북한경제입문」, 양재성 역 (서울: 평민사, 1993), p. 213.

영농에 필요한 자재 등이 제대로 공급되지 않을 경우 농민들의 일할 의욕을 오히려 더 떨어뜨릴 수 있으며, 궁극적으로는 가정경영책임제 또는 개인농제도로 발전되지 않고서는 그 기능을 발휘할 수 없을 것으로 평가된다. 따라서 이와 같은 현상을 북한 사회주의 경제체제의 시장경제화로 보거나 향후 시장경제체제로의 필연적 진전으로 보는 것은 무리다.

사회주의 경제체제의 시장화는 무엇보다도 먼저 계획경제를 포기함으로써 이루어질 수 있다. 자원과 생산요소의 배분이 수요와 공급의 시장법칙에 의해 이루어지고 동시에 사유재산제도가 성립하여야 한다. 이것이 이루어지지 않고서는 시장경제체제가 운용될 수 없다. 그리고 이는 경제활동에 의해 스스로 이루어지는 것이 아니라 인위적으로 바꾸어야만 한다. 다시 말해 북한 당국이 경제운용의 기제를 바꾸어야 하는 것이지만 스스로는 바뀌어지지 않는다. 현재의 여건으로 보아 가까운 시일내 북한이 스스로 그와 같은 시장경제체제로의 전환을 시도할 것으로는 판단되지 않는다.

VI. 결 론

암시장 거래의 만연이 북한의 붕괴를 유발시킬 것인가? 이와 관련하여 주한미군은 북한 내부정세와 관련해 7단계의 시나리오를 작성, 대응하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 의하면 북한의 붕괴과정은 첫번째 「자원고갈」로 인해 지속적인 마이너스 성장을 나타내고 식량과 에너지, 전력공급 등이 마비되는 단계로부터 시작하여, 두번째는 거의 모든 생산시설의 가동이 중단되어 배급체계가 붕괴됨에 따라 군부 등 필요한 부문에 공급의 우선순위가 주어지는 단계다. 그리고 세번째 단계는 「지방독립」으로 중앙정부의 통제력이 거의 마비되는 단계를 지칭하며 여기에서는 암시장과 밀수 등 경제범죄가 성행하고 지방관리들 조차 업무로부터 이탈하는 현상이 발생한다. 네번째 단계 이후부터는 「내부탄압」으로 주민들의 대거 탈출이 이루어지고 대량 검거, 숙청, 통제 등 억압과 통제강화, 이것이 다시 밀수

로부터의 저항을 불러 일으켜 결국은 붕괴에 이르게 된다는 것이다.⁵⁴⁾

그러나 이와 같은 인식 또한 설득력이 없다고 판단된다. 한 국가의 붕괴는 동독이나 루마니아 등 동유럽의 국가와 같이 강력한 정치적인 힘에 더 크게 의존되기 쉽다. 지하경제가 북한체제를 비판할 수 있는 인식의 성장을 가져올 수 있지만 체제와 정권을 붕괴시킬 수 있는 직접적인 원동력으로 성장할 것으로 보는 것은 무리다. 비록 북한 주민들이 북한 정권에 대한 저항 의식을 갖게 할 수 있어도 실질적으로 행동으로 옮기는 것은 북한 주민의 조직력과 결단력에 달려있는데, 현재와 같은 철권통치와 인권이 유린되고 있는 상황에서 그와 같은 행동을 기대할 수 없다.

암시장 거래의 확대를 통한 사적 경제영역의 확대와 경제적 자율화가 촉진된다고 하더라도 그것이 체제변화를 촉진시키거나 붕괴를 초래하는 것이 아니라, 소비재 부족을 완화하여 오히려 체제를 유지시켜주는 작용을 할 수도 있다. 만약 북한이 붕괴된다면 그것은 암시장의 확대가 아닌 다른 정치사회적 이유, 예를 들어 어떤 외부로부터 내부의 급격한 변화를 야기함으로써 사회주의 체제를 부정할 수 밖에 없는 상황에 봉착하게 되었을 때 가능할 것이다. 그리고 그와 같은 상황을 주민들이 잘 활용하여 결정적인 순간에 일시적으로 사회주의체제에 항거하고 자유민주주의체제로의 전환을 요구함으로써 이루어질 수 있다. 그렇지만 현 상태하에서는 북한 주민의 자발적 힘만으로는 체제붕괴는 어렵다고 판단된다. 그 이유를 좀더 부연해서 설명하면, 첫째, 북한 주민들은 암시장 거래를 통해 비록 다른 가치의식을 가질 수 있다. 그러나 사회주의 주민들의 정치행위는 경제행위와는 다르게 아직까지는 국가의 공식적 요구에 더 밀착되어 있다.⁵⁵⁾ 경제와 정치의 행위에 차이가 있는 이유는 정치적 순응이 주민들의 물질적 이익과 상충하기 보다는 오히려 삶의 수준을 향상시키는데 도움이 될 것으로 인식되고 있기 때문이다. 물질적 성공은 육체적 부담과 전문기술, 경험을 요구하나 정치적 순응은 상대적으로 용이하다. 그리고 사회주의 국가 당국에게

54) 「동아일보」, 1997.6.28 및 「월간조선」, 1996년 5월호, pp. 364~381 참조.

55) 서재진, 앞의 책, p. 33.

경제의 중요성이 아무리 크게 부각된다고 하더라도 정치의 역할이 훨씬 더 크다. 따라서 지하경제를 통해 경제적 자율화가 증대될 수 있지만 그것이 체제의 부정을 의미하는 것도 아니며, 북한 당국이 이를 체제변화의 계기로 삼지도 않을 것이다. 둘째, 북한당국은 암시장 거래의 확대에 따른 자율화의 신장으로부터 체제를 유지할 수 있는 강력한 힘을 가지고 있으며, 정치적 독재에 도전하는 자에 대해서는 아주 가혹하게 처벌할 수 있을 만큼의 강력한 정치권력과 무력을 가지고 있다. 따라서 어느 순간에라도 얼마든지 정치적 복종을 유도해낼 수 있다.

이와 같은 관점에서 보았을 때, 북한이 붕괴될 수 있는 상황 논리를 동유럽 국가의 그것과 동일시하여서는 안될 것이다. 북한은 구동유럽 국가가 보였던 체제기반의 취약성이나, 지도자 중심의 허구적 단결, 외견적 체제 순응⁵⁶⁾과는 다른 체제기반을 견지하고 있다. 따라서 동유럽 사회주의권에서의 외양적 순종이 점차로 조직적 저항으로 발전되었고, 1980년대 후반에 들어서는 혁명적 체제변화를 야기하여 결국 사회주의 체제를 붕괴를 초래한 경우를 그대로 북한에 적용할 수는 없을 것이다. 북한 사회주의의 붕괴는 오히려 사회주의 경제체제가 가진 모순과 비효율성, 이념적 한계와 비합리적 경제정책에 의해 초래될 것으로 판단하는 것이 더 현실적이다.

종합적으로 보아 북한에는 정치적으로 근본적인 변화가 발생하기 전까지 경제의 이중구조적 현상, 다시말해 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 지하경제부문과 계획경제에 의해 움직이는 공식부문의 경제가 계속해서 병존할 것으로 판단된다. 암시장 거래를 통해 북한 주민의 경제적 인식변화와 사적 경제영역의 확대가 이루어질 수 있으나, 그것이 북한의 시장화와 체제변화로 이어지기는 어려울 것이다.

56) 위의 책.

사회주의경제의 체제전환전략: 급진론과 진화론

-동유럽과 중국 개혁에 대한 평가를 중심으로-

박 형 증*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|--------------|-------------------|
| I. 서 론 | IV. 동유럽 개혁에 대한 평가 |
| II. 급진전략 | V. 중국 개혁에 대한 평가 |
| III. 진화론적 전략 | VI. 결 론 |

I. 서 론

구소련, 동유럽 및 중국에서의 사회주의 경제개혁은 두 개의 전략 개념에 기초하고 있다. 급진주의와 진화론적 접근이 그것이다. 급진주의는 구소련 및 동유럽 지역에서의 실험에서 주도적 정책개념으로 채택되었고 대부분의 서방의 정책 자문자들과 국제금융기구의 뒷받침을 받고 있다. 이에 대하여 진화론적 개혁론은 급진주의에 반대하는 학자들에 의한 이론적 개념의 성격이 강하며, 그 옹호자들은 중국 및 아시아 사회주의 국가들에서의 개혁을 진화론적 개혁으로 볼 수 있다는 입장을 취한다.

* 민족통일연구원 연구위원

이 두 전략은 경제철학적 배경에서부터 구체적 정책제안에 이르기까지 심대한 발상의 차이를 보여 준다. 여기서는 두 개혁 전략의 기본 발상을 비교하며, 동유럽 및 중국 개혁을 둘러싼 두 진영간의 논쟁의 쟁점들을 정리한다. 이러한 작업을 통해, 동유럽 및 중국의 개혁의 기본논리와 내용을 알아보며, 두 개혁과정에서 나타나는 여러 당면 문제들을 지적하며, 또한 두 개혁의 성과에 대한 상이한 평가들을 알아본다. 이는 북한의 경제개혁 그리고 궁극적으로 남북한 경제 통합을 연구하는 데 있어서의 연구방향과 쟁점을 정리하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

II. 급진전략

탈사회주의를 지향하는 경제체제 전환을 위한 급진주의적 전략은 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 재건 및 발전 유럽은행(EBRD) 그리고 이 기관들과 관련되어 있는 서방의 자문학자들에 의해서 제시되었다.¹⁾ 이들은 구소련, 동유럽 국가들의 체제전환과정에서 정책자문, (조건부) 금융적 지원, 해당 국가에 대한 압력 행사 등을 통해 깊은 영향력을 행사했다. 이들은 사회주의 경제를 급진적이고도 급속하게 시장경제로 전환시키고자 했으며, 그 결과에 대하여 매우 낙관적인 전망을 했다. 그 대표적인 사례가 1990년 1월부터 실행되었던 폴란드에서의 경제 개혁이었다. 폴란드의 개혁은 다른 사회주의 국가들에서의 유사한 개혁 실험을 위한 기본 모델을 제시했다.

급진적 개혁 전략은 ‘대폭발(big bang)’, ‘충격요법(shock therapy)’이라고도 불리우고 있다. 충격요법은 문자 그대로 해석하면 “여러 요법을 한

1) 이에 관하여 *Journal of Comparative Economics*, Vol. 20, No. 1 (February 1995), pp. 49-138 ; No. 2 (April 1995), pp. 211-264 ; No. 3 (June 1995), pp. 316~367 ; 비판적 서술로서 Peter Gowan, “Neo-Liberal Theory and Practice for Eastern Europe,” *New Left Review*, No. 213(1995), pp. 3~60.

꺼번에 투입하는 환자에 대한 중대한 수술”²⁾ 또는 “심각한 혼란으로부터 즉각적이고 영원한 안정을 가져다줄 과학적(또는 의학적) 지식의 적용”³⁾을 뜻한다. 경제체제전환과 관련하여 다시 말하면, 충격요법은 “경제체제 이행과 관련한 모든 전선에서 모든 해당 조치들을 동시적이고 급속하게 실시함”⁴⁾으로써, 경제의 모든 측면을 가장 빠른 시간 내에 자유시장 경제에 가깝게 만들어 낸다는 것이다.

사회주의 경제를 시장경제로 이행시키기 위한 조치로서 가장 기본적으로 언급되는 것은 경제안정화, 자유화, 사유화(와 시장제도건설) 등의 세 가지 조치들이다. 이론상으로 볼 때 이러한 조치들은 단계적으로 또는 한꺼번에 취할 수 있다. 즉 속도, 순서, 몇 가지 조치를 동시에 취해야 하는가와 관련한 포괄성, 조치가 취해져야 하는 분야 선택, 그리고 조치의 강도 등에 관하여 다른 정책선택을 할 수 있다.⁵⁾ 충격요법을 특징 지우는 것은 이러한 변화의 모든 조치들을 동시적으로 강도있게 또한 빠른 속도로 진행시킨다는 것이다.⁶⁾ 이밖에도 충격요법 정책패키지는 그 요법이 초래할 불

-
- 2) David Lipton and Jeffrey Sachs, “Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 2(1990), pp. 293~341에 대한 평에서 Janos Kornai, “Transformational Recession: The Main Causes,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19, No. 1(August 1994), p. 39.
- 3) Jozef M. van Brabant, “Governance, Evolution, and the Transformation of Eastern Europe,” K.Poznanski (ed.), *The Evolutionary Transition to Capitalism* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 157~182.
- 4) *Ibid.*, p. 161.
- 5) 이러한 논쟁은 70년대 80년대 발전도상국가들에서의 경제의 안정화, 자유화, 사유화(및 제도건설) 등과 관련한 정책개념과 그 결과에 대한 논쟁에 기초하고 있다. Ulrich Hiemenz and Nobert Funke, “The Experience of Developing Countries with Macroeconomic Stabilization and Structural Adjustment,” Chung H. Lee and Helmut Reisen (eds.), *From Reform to Growth: China and other Countries in Transition in Asia and Central and Eastern Europe* (Paris: OECD, 1994), pp. 75~94.
- 6) 충격요법을 옹호하는 입장에 입각하여 체제변형 전략을 논한 것으로서 대표적으로 David Lipton and Jeffrey Sachs, *ibid.*, pp. 293~341; David Lipton and Jeffrey Sachs, “Creating a Market Economy in Eastern Europe: the Case of Poland,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1(1990), pp. 75~147; Jan S. Prybyla, “The Road from Socialism: Why, Where, What, and How,” *Problems of Communism*(Jan-April 1991), pp. 1~17; Anders Aslund, *Post-Communist Economic Revolutions: How Big a Bang?* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and

가피한 사회적 고통과 동요를 완화하기 위한 사회보장망의 새로운 건설을 포함한다.

III. 진화론적 전략⁷⁾

진화론적 체제전환전략은 두 가지 이유 때문에 주목을 받았다. 첫째로 1990년 이후 폴란드를 비롯한 동유럽 국가에서의 급진주의적 전략의 성과가 당초 예견되었던 것보다 불만족스러웠다. 1992년 Murrell은 “급진적 개혁에 대한 합의가 붕괴하고 있다”⁸⁾고 지적했다. 둘째로, 동유럽 국가들과 중국에서의 경제적 실적에서 현격한 차이가 났다. 동유럽 국가들과는 다른 접근을 취했던 중국에서의 지난 시기 동안의 경제적 성과는 놀라웠다. 진화론적 개혁모델 자체가 중국 개혁의 성공요인에 대한 분석으로부터 출발했던 것은 아니었지만, 중국에서의 개혁실체가 진화론적 강령을 현실화시키고 있는 것처럼 보였다.

International Studies, 1992); Daniel Gros and Alfred Steinherr, *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe* (London: Longman, 1995). 각 국가, 각 분야에서 실제로 집행되었던 충격요법의 성과에 대한 충격요법 주장자들에게 의한 포괄적 평가로서 Laszlo Somogyi (ed.), *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe* (London: Edward Elgar, 1993).

7) 진화론적 전략은 점진주의와는 다른 의미를 갖는다. 점진주의 전략은 급진주의 전략의 ‘과잉충격’을 완화시키고자 하는 목적을 가진 일련의 제안에 불과하다. 따라서 명백한 이론적 기반과 일관성 있는 정책제안을 갖는 급진주의와는 달리, 점진주의적 전략이나 이론은 존재하지 않는다. 또한 점진주의적 정책을 취한 것으로 간주되는 헝가리의 경우, 명시적으로 점진주의를 선언한 적도 없다. 러시아의 경우 급진적 처방이 시도되었으나, 실제에서는 여러 정치적 저항 때문에 그 처방은 수정되었다. Marie Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy* (London: McMillan Press Ltd., 1995), pp. 118~121.

8) Peter Murrell, “Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform,” K. Poznanski (ed.), *Stabilization and Privatization in Poland* (London: Kluwer Academic Publishers, 1993), p. 216.

급진주의적 개혁 전략이 일련의 거시경제정책을 논리의 핵심으로 한다면, 진화론적 전략은 경제제도와 미시경제적 발전을 논리의 핵심으로 한다.⁹⁾ 따라서, ‘충격요법적’ 거시경제정책을 반드시 배제하지는 않지만, 진화론적 개혁발상의 핵심은 다음과 같은 세 가지다. (1) 구공산주의 시절의 모든 경제제도를 일거에 붕괴시키는 것은 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 낡은 제도 중에서 과도기 동안 활용될 수 있는 것들도 있다. 또한 낡은 제도하에서 성장한 경제주체가 급격한 변화에 적응하는 데는 시간이 걸리므로 구제도의 급격한 붕괴는 경제붕괴를 초래할 뿐이다. (2) 따라서 일정기간 동안 국가 부문과 사적 부문으로 이루어진 이중경제 구조를 유지시키는 것이 좋다. 국가 관리 경제 분야를 일정기간 유지하면서-무엇보다 중요한 것으로서-새로운 사적 부문 활동과 그를 위해 필요한 제도 등을 적극적으로 촉진시켜야 한다. (3) 사적 기업과 시장제도의 일정한 성장이 있는 후에야 시장과정을 통한 국가 기업의 점진적 사유화가 가능하고 바람직하다.¹⁰⁾ 달리 말하면 다음과 같다. 즉 개혁은 새로운 자본주의 부문에 사회가 자원을 집중하는 것으로부터 시작한다. 구 국가부분은 아직 그대로 둔다. 이러한 첫 단계는 장기적으로 생산적 시장경제의 제도적 환경을 만들어 내는 데 필요한 인간적 사회적 자원들을 가장 빠르게 발생시키게 될 것이다. 이러한 새로운 자본주의 부문이 충분히 성장하게 되면 이는 혁명의 엔진이 될 것이다. 이 부문이 산출해내는 인적 금융적 자원이 구 국가 부문을 개혁하고 사유화하는 데 활용될 수 있을 것이다. 국가 부문 사유화를 이행 초기에 실시하는 것보다는 새로운 자본주의 부문이 충분히 성장하여 이 부문이 초래하는 사회적 변화를 기초로 단행하는 것이 국가부문 사유화를 보다 생산적으로 만들 수 있을 것이다.¹¹⁾

9) 급진론과 진화론적 발상의 차이에 대해서는 박형중, “경제체제 전환의 급진론과 진화론-이론상의 비교를 중심으로,” 이종원 편, 「통일경제론」(1997년 중앙기경 도서출판 해남 발간 예정).

10) Murrell, *ibid.*, p. 218.

11) Peter Murrell, “What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 9(April-June 1993), No. 2, pp. 124~245; Janos Kornai, *The Road to a Free Economy : Shifting from a socialist system. The Example of Hun-*

IV. 동유럽 개혁에 대한 평가

1. 거시경제 상황과 평가

단숨에 새로운 미래를 약속하는 듯 보였던 개혁은 초기에 대부분 상당한 지지를 누렸다. 폴란드의 급진적 개혁의 주창자들은 충격요법적 안정화 정책의 긍정적 효과가 3년 내에 나타날 것으로 예측했다. 안정화 정책의 충격은 보다 제한적이고 단기간에 걸치는 현상으로 시장형 정책의 실시 이후에는 급속하게 경기가 회복될 것이라고 했다.¹²⁾ 그러나 개혁이 실시되기 시작한 지 5년이 지난 1995년의 시점에서 볼 때, 실제 개혁의 성과는 기대에 훨씬 못 미치는 것이었다. 그 주요한 문제는 인플레이션, 재정불균형, 대외불균형, 경기후퇴 등의 문제였다.¹³⁾ 구소련 동유럽 국가들에서 실시된 체제전환정책의 결과에 대한 평가를 두고 경제학자들 내부에서 논쟁이 시작되었다. 급진주의적 경제정책을 주장했던 학자들은 충격요법 처방, 즉 정책방향 자체에는 근본적 문제가 없으며 그 정책은 성공했다고 주장한다. 진화론적 경제학자들은 체제전환 경제가 직면한 문제의 근본 원인은 급진

gary(1990) ; K. Poznanski, "Restructuring of Property Rights in Poland : A Study in Evolutionary Economics," *East European Politics and Societies*, vol. 7, no. 3 (1993) 등도 이러한 논리전개에 따르고 있다.

12) Lavigne, *ibid.*, p. 121.

13) 이에 관하여 다음 논문 참조. Stanislaw Gomulka, "Economic and Political Constraints During Transition," *Europe-Asia Studies*, Vol. 46, No. 1(1994), pp. 89~106 ; Lavigne, *ibid.* ; Anders Aslund, "Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19, No. 1(August 1994), pp. 22~38 ; Barry P. Bosworth, and Gur Ofer, *Reforming Planned Economies in an Integrating World Economy* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1995) ; Michael Ellman, "Transformation, Depression, and Economics : Some Lessons," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19, No. 1(August 1994), pp. 1~22.

적 체제전환전략 자체라는 식으로 논리를 전개하고 있다.

먼저 급진적 개혁가들은 급진적 개혁과 인플레이션통제 성공이 서로 관련되어 있다고 본다. Aslund는 통화팽창과 인플레이션의 원인을 구공산당료들의 극도의 비생산적 이득추구 행위에서 찾고 있다. 즉, 국영기업의 운영자인 구 공산당료들이 기강이 무너져내려 취약해진 국가에 로비를 벌여 보조금, 은행대출을 받아내고 있으며, 수출입상의 특권 등을 통하여 막대한 이득을 취하고 있다는 것이다. 따라서 급진적 안정화 정책을 통하여 기업에게 경성예산제약을 부과하고 정치적 민주화를 통하여 구공산당료의 권력과 부패행위를 제한하는 데 성공할수록, 인플레이션 통제가 성공할 수 있다는 것이다.¹⁴⁾

또한 급진개혁가들은 급진적 개혁과정에서 나타났던 급격한 생산감소, 실업, 실질임금 저하 등을 크게 우려할 만한 것으로 보지 않는다. 그들은 이러한 현상들을 당연히 지불되어야 하는 체제전환 비용의 일종으로서 불가피하고도 바람직한 현상으로 간주한다. 첫째로 경제안정화 정책을 쓰는 경우에 경제 긴축 때문에 경기후퇴가 일어나는 것은 당연하며 바로 경기후퇴가 안정화 정책의 목표라는 것이다. 둘째로 생산감소는 과거 사회주의 경제의 유산을 청산하기 위한 바람직한 과정으로 간주된다. 과거에, 실제 수요는 부재하나 단순히 계획만을 채우기 위해서 산출되었거나 그 생산비용이 세계시장 가격을 초과하는 등의 상당한 비율의 쓸모 없는 생산이 시장경제에서는 수요를 찾지 못하여 급격히 감소하고 있다는 것이다. 특히 중공업 부문은 축소되어야 한다. 따라서 생산감소는 시장이 기능하기 시작하는 신호, 즉 자원배분이 합리적으로 이루어지기 시작하는 유익한 신호라는 것이다.

생산감소, 소비수준 저하, 실업 등은 우려할 만큼 심각한 것은 아니지만 '혹시나 필요이상으로 심각해졌다'면 그 원인을 정책의 오류보다는 정책의 적인 데 있다고 한다. 즉 첫째로 통계에 의한 왜곡이다. 그것은 여러 형태로 나타난다. 과거 생산 목표 달성을 보고하기 위해서 과잉업적보고를 하

14) Aslund, "Lessons of the First Four Years...", pp. 26~31.

던 국가기업이 이제 시장적 조건하에서 조세를 회피하기 위하여 하향업적 보고를 한다. 또한 새로운 사적 부분이 통계에 제대로 잡히지 않고 있다. 따라서 생산감소는 통계상으로 과장되어 있다는 것이다. 마찬가지로 복지 수준 하락도 통계상으로 과장된다. 통계상의 실질임금지표는 예를 들어 줄서서 기다리는 비용의 하락, 원하고 싶은 것을 구입할 수 있는 가능성의 증대 등과 같은 개혁이 초래한 복지 증대를 포함하고 있지 않다. 또한 과거에는 실질임금을 계산하는 소비재 가격의 기준치가 인위적으로 낮게 책정되어 있었다는 것이다. 둘째로 생산감소는 주로 외생적 충격 때문이다. 원유가격 상승, 코메콘의 무역체계 붕괴, 소련 붕괴 등이 경기 후퇴의 중요한 원인이다. 셋째로 생산감소와 경기후퇴는 서방의 지원이 부족했기 때문이다.¹⁵⁾

진화론적 개혁가들은 생산감소, 실질임금 하락 등을 보다 심각한 현상으로 보고 있다. 또한 생산감소, 경기후퇴는 피할 수 있는 상황으로 그것을 초래한 책임이 급진개혁전략 자체에 있는 것으로 본다. Kornai¹⁶⁾는 경기후퇴가 심각한 피해를 주고 있다고 말한다. 즉, 기술적 후진성, 빈곤의 확산과 심화, 보건서비스 저하, 교육서비스 악화, 하부구조의 상태 악화 등을 초래하고 있다. 또한 경기후퇴 때문에 사적 부문의 성장이 둔화되고 있어서 경기후퇴 회복 전망이 점점 어두워지고 있다. 아마도 가장 중요한 문제로서 주민 실질임금의 상당한 하락, 과거에는 부재했던 실업의 등장 등은 경제적 불만을 증대시켰고 이것이 앞으로 민주주의를 위협할 수도 있다는 것이다.

생산감소와 경기후퇴의 원인에 대한 진단과 관련하여 진화론적 개혁가들은 급진개혁 전략이 초래한 제도적 공백상태, 그리고 부적응 상태 등을 지적하고 있다. 모든 탈공산주의 국가들은 급진적 정책변화, 그리고 급격한 건축정책에 적응할 수 없는 제도적 구조를 가지고 있었다. 특히 중요한 것

15) Jeffrey Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy*, (Cambridge, Ma. : The MIT Press, 1993) ; Jeffrey Sachs, "Consolidating Capitalism," *Foreign Policy*, No. 98 (Spring 1995), pp. 50~64 ; Gomulka, *ibid.*

16) Janos Kornai, "Transformational Recession...", pp. 58~60.

은 은행제도가 저발전하여 생산재편을 통해 살아날 수 있는 기업들에게 신용을 제공할 수 없었다. 탈공산주의 개혁가들은 이러한 제도 구조를 급격하게 대체하려고 했다. 그 결과는 새로운 제도가 들어서지 않은 상태에서 구제도가 더욱 악화되었고 또는 과편화되었다. 특히 급격한 사유화는 사실상 불가능함에도 급격한 사유화 정책이 표명되어 기업에 대한 소유권 공백 상태가 발생했다. 이러한 체제의 변화와 함께 경제행위자들이 직면하게 되는 불확실성은 증대했고, 따라서 이들은 생산을 감소시키고 자본투자를 회피했다는 것이다. 또한 급진개혁가들이 과거 공산주의 체제를 완전히 실패한 체제로 보았기 때문에, 잠정적으로 활용할 만한 가치가 있는 제도와 정책을 과도하게 회피했다는 것이다.¹⁷⁾ 다시 말해 과거의 조정기구가 사라지게 되자 제도적 공백상태가 초래되어 생산이 갑자기 저하했다. 명목적 소유권과 실질소유권의 분리 때문에 인센티브가 왜곡되고 비효율적인 것, 그리고 명목상 여전히 국가소유인 은행에 대한 통제를 조급하게 포기한 것 등이 장기간에 걸치는 경기하강을 초래한다는 것이다. 생산은 경제행위자가 새로운 체제에 적응하게 됨에 따라 점진적으로 상승하게 된다.¹⁸⁾

2. 구조조정, 성장정책

급진적 개혁가들에게 있어서 가장 직접적 목표는 사회주의 경제를 시장경제로 전환하는 것이다. 따라서 급진개혁가들의 개혁패키지는 경제에 대한 국가 간섭을 가능한 한 제한하고 가능한 한 모든 것을 시장기구의 ‘자연적’ 과정에 맡겨서 해결하고자 하는 발상을 담고 있다. 급진적 개혁정책의 직접적 목표는 단기적인 차원에서 생활수준 보호와 국가경제의 성장을 도모하는 것이 아니었다. 시장경제로의 체제전환에 의해서 구사회주의 경제 시절의 왜곡된 자원배분이 시정되기만 하면, 서방에서 이미 입증된 것

17) Poznanski, "Institutional Perspectives...", pp. 3~30.

18) Holger Schmieding, "From Plan to Market : On the Nature of the Transformation Crisis," *Weltwirtschaftliches Archiv : Reivew of World Economics*, Band 129 Heft 2(1993), pp. 216~253.

으로 보이는 시장경제의 효율성 때문에 경제성장은 자동으로 일어날 것으로 간주했다. 때문에 이러한 목적의 수행을 위해서 취해진 조치가 심각한 경기후퇴와 경제규모 축소 등을 초래하더라도 그것은 공산주의 경제의 왜곡된 구조를 청산하기 위한 것으로서 고통스럽지만 환영해야 하는 상황이다. 재정긴축, 금융긴축, 임금통제 등을 통한 경제의 안정화, 무차별 경성 예산제약 부과를 통하여 새로운 시장환경에 적용할 수 없는 기업들의 도태, 그리고 가능한 빠른 속도의 사유화, 금융제도 등의 건설을 통해서 경제구조조정이 이루어져야 한다. 충격요법에 의해서 초래된 상황은 매우 혼란된 상황이고, 국가의 전체적 경제 장악력, 그리고 국가하부기구의 행정 능력도 매우 약하기 때문에 국가가 선택적으로 경제에 개입할 능력도 없다. 또한 국가가 산업정책 등으로 산업재조정과 기업재편에 참여하게 되면 국가는 수많은 이익집단과 기업들로부터의 엄청난 로비에 직면하게 된다. 특히 국영기업을 중심으로 아직 구체제의 당료들이 남아있고 이들은 국가의 보조금에 의하여 특권을 계속적으로 유지하고자 한다. 또한 대부분의 국영기업은 기술의 후진성, 과잉 공업화 때문에 도태되는 것이 마땅하며, 이러한 국영기업에 대한 지원은 사적 부문에 자원이 흘러들어가는 것을 방해한다. 따라서 이 과정에 국가에 의한 케인즈적인 유효수요 증대 정책, 국가가 산업구조조정에 적극적으로 개입하는 산업정책 등은 전혀 고려되지 않는다. 국가가 간섭하더라도 그것은 국제금융기구(세계은행, 국제통화기금 등)의 지침에 부합해야 한다.

급진적 개혁정책이 말하고 있는 개혁의 중국목표로서 시장경제라고 하는 것은 경제에 대한 국가의 간섭 정책을 가능한 한 최소화하며, '수출주도 성장전략'에 부합하도록 국내 경제를 재편하여 외부의 원조없이도 성장할 수 있는 개방경제를 건설하는 것을 지향하고 있다. 다시 말해 급진적 개혁가들은 개혁 국가들의 성장전망을 국내 수요진작, 국가에 의한 투자 및 산업 정책이 아니라 서유럽경제로의 통합에서 찾고 있고 그러한 가능성에 대해 매우 낙관적 전망을 가지고 있다.¹⁹⁾ 급진개혁 정책에 대한 비판가의 말

19) Sachs, *Poland's Jump...*, pp. 96~114. Sachs는 다음과 같이 전망한다. “가난한 국가들이 사적 소유와 자유무역을 기초로 외부세계에 개방하게 되면, 이 국가들은 보다

을 빌려 이 모델을 특징지워보면 “국제적 경제활동세력에 가능한 한 최대한으로 개방된 국가 그리고 ‘지구적 주류 경제’의 자원이 흘러들어오는 데 적합한 형태의, 세계화된 제도체계를 가진 국가”²⁰⁾이다. 이러한 상황이 완비되면 경제성장은 자동적으로 일어날 수 있다고 한다.²¹⁾

급진개혁의 반대자들은 이러한 성장정책 제안과 전망에 대하여 매우 회의적이다. 반대자들에 따르면, 급진개혁이 의도적으로 초래하고 있는 심각한 경기후퇴와 국가의 간섭 회피의 결과는 기업 도산에 의한 국내 산업기반의 와해, 저투자, 또한 국내 수요 감축에 의한 사적 부문의 저성장이며 이러한 상황에서 해외자본의 직접투자는 이루어질 수도 없다. 동아시아 등의 수출주도성장 성공 사례를 볼 때 국가의 적극적 산업정책과 특정 산업에 의한 지원 등이 없이 수출주도성장이 성공할 수도 없다. 또한 급진개혁의 긴축정책의 효과는 국영 대기업으로 이루어진 국내 선진기간산업의 도산과 저임금의 실현이기 때문에, 국가의 산업정책이 부재한 상태에서 국제분업에 참여하면 저임금, 저기술 산업에 특화할 수밖에 없다.²²⁾ 또한 아직 금융제도 등이 제대로 갖추어 지지 않은 상태이고, 국내 자본과 성숙한 사적 기업가들이 존재하지도 않기 때문에 국가기관과 국가정책이 그 역할을

부유한 국가들, 특히 인접한 부유한 국가들에 수렴하는 경향을 가지고 있다는 것을 국제적 경험이 강력하게 시사하고 있다. 다시 말해, 가난한 국가들은 부자 국가들보다 빠르게 성장하며 그리하여 생활수준의 차이를 줄이고 있다” Sachs, Ibid., p. 96.

20) Gowan, Ibid., p. 9.

21) Gros and Steinherr, Ibid., p. 90.

22) Dic Lo, “Economic Theory and Transformation of the Soviet-type System : The Challenge of the Late Industrialisation Perspective,” Ha-Joon Chang and Peter Nolan (eds.), *The Transformation of the Communist Economies : Against the Mainstream* (New York : St.Martin’s Press, 1995), pp. 78~112 ; Lance Taylor, “The Postsocialist Transition from a Development Economics Point of View,” Andres Solimano, Osvaldo Sunkel, and Mario I. Blejer (eds.), *Rebuilding Capitalism : Alternative Roads after Socialism and Dirigisme* (Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1994), pp. 21~56 ; Alice Amsden, “Can Eastern Europe Compete by ‘Getting the Prices Right’? Contrast with East Asian Structural Reforms,” Solimano, Sunkel, and Blejer (eds.), Ibid., pp. 81~110 ; Gowan, Ibid., pp. 3~59.

대신해야 한다는 것이다. 특히 금융제도 및 자본시장이 제대로 육성되지 않은 상태에서 급진개혁 정책의 강력한 긴축 정책의 결과로 얼마간의 구조조정과 지원을 받으면 얼마든지 시장경쟁력을 가질 수 있는 기업들도 단기 자본동원의 불가능성 때문에 도산하고 있다는 것이다. 따라서 국가는 전혀 가망없는 기업과 가망성있는 기업을 구별하여 과도적으로 지원해야 하며 적극적 투자 정책을 취해야 한다는 것이다.²³⁾

또한 현실에서 사실상 불가능한 급속한 사유화 정책은 매우 해로운 효과를 발생시키고 있다고 한다. 먼저 국내 자본과 성숙한 기업가의 부재, 그리고 경기후퇴 등의 상황에서 수많은 국유기업의 급속한 사유화 정책의 추진은 사유화 대상 기업의 자본가치를 급속히 저하시키며 또는 수많은 기업을 사실상 폐기처분하는 상황을 초래한다. 또한 외국자본에게 국내 산업기반을 매각하게 되는 결과를 초래한다. 그러므로, 국영 대기업의 사유화는 시간이 걸릴 수밖에 없으며 따라서 국영기업이 앞으로 상당기간 국가 경제의 기간이 될 수밖에 없음을 고려하여 정책을 취해야 한다는 것이다. 급속한 사유화 정책 표명, 그러나 현실에서 사유화 지체라는 모순 때문에 국영기업에 대한 소유권 부재 상태가 지속되고 있다. 급속한 사유화 정책의 표명과 국유기업에 대한 방임정책 때문에 대부분의 국영 대기업들은 자신의 미래가 불확실한 상태에서 적극적 구조조정이나 투자에 대하여 대단히 소극적이며 오히려 현재의 기업관리자 및 고용자의 단기 순익 증대에 맞추어 행동함으로써 사실상 탈자본화현상이 초래되고 있다는 것이다. 따라서 국가는 불가피 상당기간 국가 소유로 남아있을 수밖에 없는 국영 대기업들에 대한 소유자로서의 감독과 규율의 역할을 취해야 한다. 국영기업의 생산활동과 투자가 위축된 상태, 그리고 실업과 저임금 등 때문에 국내 수요가 부족한 상태에서 사적 부문의 성장도 힘들기 때문에, 사적 부문의

23) Van Brabant, *Ibid.*, pp. 157~183 ; Alec Nove, "Economics of Transition : Some Gaps and Illusions," Beverly Crawford (eds.), *Markets, States, and Democracy : The Political Economy of Post-Communist Transformation* (Boulder : Westview Press, 1995), pp. 227~245 ; K. Poznanski, "Political Economy of Privatization in Eastern Europe," Crawford (eds.), *Ibid.*, pp. 204~226 ; Taylor, *Ibid.*, pp. 64~87.

육성책의 일환으로서도 국영기업에 대한 국가의 관리정책이 필요하다는 것이다.²⁴⁾

V. 중국 개혁에 대한 평가

동유럽, 구소련 지역에서의 정책들의 주조는 급진주의적인 것이었고, 급진주의적 정책의 집행에 급진주의적 개혁 옹호자들이 직접 참가했다. 동유럽, 구소련 지역에서 진화론적 개혁이론들은 단지 하나의 이론상의 대안으로서만 학자들 사이에 존재했다. 그러나 진화론자들은 자신이 직접 정책형성에 참여하지는 않았지만 자신들이 주장하고 있는 것과 거의 동일한 맥락의 철학과 정책이 중국에서 실시되고 있는 것을 발견했다. 거기에서 중국에서의 지속적 고도성장은 동유럽, 구소련 지역에서의 심각한 경기 후퇴와 극명한 대비를 보였다. 러시아와 동유럽 지역에서는 생산감소가 15퍼센트에서 50퍼센트에 달함에 비하여 중국은 지난 10년간 8퍼센트 이상의 국내총생산 성장을 기록했다. 이러한 대비와 관련하여, 시장경제 체제로의 이행에 있어서 급격한 생산감소와 사회적 요동이 반드시 불가피한 것인가를 둘러싸고 논쟁이 전개되었다. 진화론적 이론가들은 중국 개혁의 성공은 개혁정책이 올바랐기 때문이라고 주장한다. 또한 그 정책의 내용이 진화론자들의 이론적 그리고 정책적 주장과 일치한다고 주장한다. 또한 중국의 경험으로부터의 교훈이 소련 및 동유럽 국가에 참고가 되어야 한다는 것을 주장한다. 그에 대해 급진적 개혁이론가들은 중국의 경험은 독특한 것으로서 동유럽 및 구소련 지역에는 적절하지 않다는 것, 다시 말해 중국의 개혁이 성공한 원인은 정책개념이 옳아서가 아니라 중국의 여러 출발조건이 좋았기 때문이라고 한다.

24) Peter Murrell, "Privatization Complicates the Fresh Start," *Orbis* (Summer 1992), pp. 323~332; Barry Ickes and Randi Ryterman, "Credit For Small Firms, Not Dinosaurs," *Orbis* (Summer 1992), pp. 333~348.

중국 개혁에 대한 급진개혁의 주장자들의 주요한 논점은 다음과 같다. 즉 중국의 경험은 중국에 특유한 것으로 유럽에서는 모사될 수 없다는 것이다. 급진주의자들은 중국과 동유럽 국가들의 외적 내적 여러 조건이 매우 달랐으며, 중국 경제가 지속적으로 고도성장을 유지할 수 있었던 이유는 바로 이러한 여러 조건들에서 중국경제가 구소련, 동유럽 국가 경제보다도 훨씬 유리했기 때문이라는 것이다. 즉, 첫째로 조건들이 유리했기 때문에 중국정부가 어떤 정책을 취했더라도 중국경제는 성장할 수밖에 없었다. 둘째로 중국경제의 초기 조건에 비추어 보았을 때 중국식 개혁은 중국에 얼마간 적절한 정책이었지만 조건이 달랐던 구소련 동유럽 국가에는 적절하지 않는 정책이었다는 것이다.²⁵⁾ 이와 관련하여 다소간 공통적으로 다음과 같은 사항들이 지적되고 있다.

개혁 출발 당시의 중국과 구소련 동유럽 국가들의 거시경제적 조건이 달랐다.²⁶⁾ 구체적으로 보면, (1) 70년대 80년대 들어서 중국 경제는 안정적이었고 꾸준한 성장을 지속했다. 그러나 유고와 헝가리를 제외하고 80년대 동유럽 국가 경제는 정체했었고 이 상태에서 시장경제적 인센티브를 도입하는 실험을 해야 했다. 따라서 점진적 자유화 조치를 위해서 동원될 수 있는 자원의 양은 중국에 비해서 한층 희소했다. (2) 중국에서의 성장은 거의 국내저축을 통해서 동원되었고 대외부채 비율도 낮았다. 동유럽 국가의 경우에는 1980년대 국내투자는 외국자본에 의존했고 따라서 대외부채 비율이 높았다. (3) 외국자본에 대한 투자 의존도는 동유럽 국가들에 비해 중국이 낮았지만 후자는 전자에 비해 서방의 시장과 기술에 대한 접근이

25) Martin Raiser, "Lessons for Whom, from Whom? The Transition from Socialism in China and Central Eastern Europe Compared," *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 7, No. 2(1995), pp. 138; Juliet Johnson, "Should Russia Adopt the Chinese Model of Economic Reform?" *Communist and Post-Communist Studies*, 27: 1(1994), pp. 59~75; 이와는 반대로 러시아가 중국의 개혁 경험을 참고해야 한다는 주장에 관해서, Marshall Goldman, "The Chinese Model: The Solution to Russia's Economic Ills?," *Current History*(Oct, 1993), pp. 320~324.

26) Raiser, *Ibid.*, pp. 138~139; Marshall I. Goldman and Merle Goldman, "Soviet and Chinese Economic Reform," *Foreign Affairs*(Winter 1987/88), pp. 551~573.

유리했다. (4) 중국은 60년대 70년대에 재정균형을 이루고 있었지만 구소련 동유럽 국가들은 1980년대에 재정적자가 증가하고 있었다.

다음으로 중국과 구소련, 동유럽 국가의 경제구조의 차이다.²⁷⁾ (1) 1978년 중국은 전체 노동력 중에서 농업인구의 비율이 71퍼센트였으나, 러시아, 폴란드의 경우에는 전체 주민의 거의 100퍼센트가 계획경제에 포섭되어 있었다. 중국의 경우는 농업 노동력이 비국영부문으로 이동하면서 비국영부문이 성장하고 경제인여를 생산해 낼 수 있었다. 따라서 국영부문을 그대로 둔 채로 비국영부문의 경제가 성장할 수 있었다. 그러나, 구소련, 동유럽의 경우에는 국가부문 고용과 자원배분을 획기적으로 줄이는 방식으로만, 즉 국영부문의 극적인 축소와 생산감소 등을 통해서만 비국영부문의 성장가능성이 열린다는 것이다. (2) 중국은 애초부터 구소련 및 동유럽에 비해 훨씬 분권적인 경제 및 정치 구조를 가지고 있었다. 중국의 계획경제는 구소련 및 동유럽 국가에 비하여 포섭력이 훨씬 약하였다. 공업 총생산과 공업 총고용에서 국영부문이 차지하는 비율이 구 소련, 동유럽보다 중국에서 더 낮았고, 구소련 동유럽은 거대 기업 중심이었으나 중국에서는 중소기업 비율이 거의 절반에 달했다. 또한 중국의 경우에는 대약진 운동과 문화혁명의 결과로 중앙의 정부 및 당기구가 훨씬 약화되어 있었다. 따라서 개혁이 수반하는 자원배분의 변화와 정치·행정적 적응력이 중국의 경우가 훨씬 높았다. (3) 구소련, 동유럽 국가들이 대외 무역에서 코메콘 무역과 소련의 붕괴를 처리해야만 했던 것에 비해 중국의 대외경제환경은 훨씬 안정적이었고 우호적이었다. 특히 중국 본토와 해외 화교 사이의 가족적 연대는 중국 경제의 대외지향경제성장정책의 성공에 기여했다.

정치적 조건에서 보면 (1) 중국의 개혁은 중앙권력이 안정적인 상태에

27) Raiser, *Ibid.*, pp. 138~140 ; Jeffrey Sachs and W.T.Woo, "Understanding the Reform Experiences of China, Eastern Europe and Russia," Lee and Reisen (ed.), *Ibid.*, pp. 23~31 ; Joseph C.H. Chai, "Transition to a Market Economy : the Chinese Experience," *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 6, No. 2 (1994), pp. 231~245 ; Wolfgang Quaisser, "Vergleich der wirtschaftlichen Transformation in Osteuropa und Ostasien," *Osteuropa-Wirtschaft*, 40.Jhg.(4/1995), pp. 279~298.

서 시작되었고 또한 유지할 수 있었기 때문에 점진주의적인 정책변화와 제도변화가 가능했으나, 동유럽의 개혁은 정치적 격변 및 구공산체제의 붕괴와 함께 시작되었고 따라서 점진주의적 제도 변화의 가능성이 없었다.²⁸⁾

(2) 중국에서의 점진주의는 어떤 일관된 이론에 기초해서 취해진 정책이 아니라, 중앙에서 보수파와 개혁파 간의 충돌과 권력투쟁 과정에서의 생김 우연한 시행착오의 결과다.²⁹⁾

이에 대하여 진화론적 개혁의 옹호자들은 중국과 동유럽 국가들 간에는 발전격차가 존재하지만 중국 경제의 지속적 성장의 중요한 원인은 중국의 개혁정책 자체에 있다고 주장한다.³⁰⁾ 저발전과 고도발전 경제의 경제구조에 따른 조정비용의 차이로 중국 및 동유럽 국가의 체제전환 정책 및 비용을 설명하고자 하는 시도는 잘못되었다.³¹⁾ 중국의 개혁은 물론 시행착오적 정책의 합이지만 그럼에도 불구하고 사후적으로 볼 때 하나의 정합적 정책 패키지를 이루고 있다. 중국에서 취해진 정책의 순서가 다른 나라에서 그대로 반복될 수는 없음에도 불구하고 중국 개혁의 핵심 요소들은 다른 나라들에서 채택될 수 있는 것으로 제시되고 있다. 즉, (1) 비국영기업의 대량 진입, (2) 국영기업 사이, 그리고 국영기업과 비국영기업 사이에서의

28) Anders Aslund, "Soviet and Chinese reforms-why they must be different?" *The World Today*(November 1989), pp. 188~191 ; Peter Ferdinand, "Russian and Soviet Shadows over China's future?" *International Affairs* 68-2(1992), pp. 279~292 ; Wlodzimierz Brus, "Marketisation and democratisation : the Sino-Soviet divergence," *Cambridge Journal of Economics*, 17(1993), pp. 423~440 ; Baohui Zhang, "Institutional Aspects of Reforms and the Democratization of Communist Regimes," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 26, No. 2(June 1993), pp. 165~181.

29) Sachs and Woo, *Ibid.*, pp. 31~33.

30) Ronald I. McKinnon, "Financial Growth and Macroeconomic Stability in China, 1978~1992 : Implications for Russia and Eastern Europe," Poznanski, *Evolutionary Transition*... *Ibid.*, pp. 97~134 ; Barry Naughton, 'China's Economic Success : Effective Reform Policies or Unique Conditions?' Poznanski, *Ibid.*, pp. 135~156.

31) Barry Naughton, "Reforming a Planned Economy : Is China Unique?" Lee and Reisen (eds.), *Ibid.*, pp. 65~68.

경쟁의 급격한 증대, 3) 국가가 국영기업에 시장경제식 인센티브를 부여함으로써 국영기업의 실적 개선 등이다. 이러한 과정을 통해 상대가격이 새롭게 정립되고 경제자원의 통제권이 정부로부터 가계로 이전된다.³²⁾

진화론적 개혁이론가인 중국연구가 Naughton은 중국과 동유럽 국가 경제의 발전격차를 인정하고 또한 그것이 중국에 유리하게 작용했음을 인정하지만, 개혁 성공의 주요 원인은 정책이 올바랐기 때문이라고 주장한다. 체제이행기의 국민경제들은 유사한 경험들을 하게 되며 국가의 정책이 그 유사한 요소를 어떠한 방식으로 통제하는가에 따라 경제는 성장할 수도 붕괴할 수도 있다. 체제이행기의 모든 국가들은 공통적으로 3가지의 핵심적 과정을 경험한다. 즉, 새로운 생산자의 진입, 국유기업 행태의 변화, 재정 수입의 붕괴³³⁾ 등이다. 문제가 되는 것은 선택된 경제 정책에 따라 이 세 가지 과정이 중국의 경험처럼 “선의 순환”을 이룰 수도 있고, 동유럽의 경험에서처럼 “악의 순환”을 만들어 낼 수도 있다는 것이다. 중국의 경험에서 볼 때, 상호작용하여 “선의 순환”을 가져올 수 있는 정책조합의 구성요소는 다음의 네 가지이다. 과거 보호되던 부문에 무제한의 (신규기업) 진입, 국영기업의 점진적 자율성과 인센티브 구조 개선, 시장 청산 가격이 작용하는 영역의 허용, 적절한 거시경제적 규율 등이다.

초기의 가장 주요한 요소는 공업에 대한 국가독점의 제거 또는 완화이다. 이러한 조치가 취해지면 계획경제에 내장되어 있는 왜곡-독점이윤보장, 경공업·서비스 분야에서의 중·소기업 부재 등-때문에 급속한 (신규기업) 진입이 일어나고 그에 의해서 경제의 시장화를 촉진시키는 강력한 경쟁이 발생한다. 시장환경의 증대는 국유 부문이 실적을 개선하도록 하는 압력을 발생시킨다. 국유기업에 대한 지속적인 국가의 감독과 시장압력은 이들의 실적을 개선시킨다... 이러한 이행 조치들은 자원에 대한 통제를 정부로부터 가계에 이전시키며 동시에 소비수준을 증대시키는 것으로부터 시작한다. 이

32) John McMillan and Barry Naughton, “How to Reform a Planned Economy : Lessons from China,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8, No. 1(1992), p. 131.

33) Naughton, *Ibid.*, p. 60.

러한 조치들은 전통적 조정기구의 상대적 중요성을 감소시키다. 그리하여 전통적 조정기구를 궁극적으로 폐기함에 있어서의 충격을 현저히 완화시킨다.³⁴⁾

이에 대하여, 급속한 개혁은 과거 제도를 파괴하는 데만 지나치게 주목하면서, 제도붕괴, 자가 발전하는 재정 및 거시경제적 붕괴 등에 대해서는 주의를 태만히 했다는 것이다. 구소련, 동유럽 국가들에서는 다음과 같은 과정을 통해서 “악의 순환”이 일어났다.

체제이행이 국유부문에서의 가격과 인센티브의 급격한 변화로부터 시작하는 것은 잘못된 출발을 하는 것이다. 국유기업의 이윤은 급격히 하락한다. 국유기업 부문의 실적이 나빠졌기 때문에 재정수입이 붕괴한다. 재정수입의 붕괴가 전체 경제를 안정화시키는 노력을 현저히 어렵게 한다… 정책입안가들은 재정위기를 처리하는 데 그리고 또한 재정수입 원천을 찾는 데 온정신을 쏟아야 한다. 그들이 성공하더라도 다른 종류의 제도적 실패가 나타나고 있다는 것, 다른 이유 때문에 실물 생산이 감소하고 있다는 것을 발견하게 될 것이다. 체제이행 비용이 과도해지기 시작한다. 경제위기와 불확실성 때문에 사적 부문의 성장이 저해되고, 타격받는 기업에 대한 보조가 늘어나면서 거시경제적 상황의 악화와 인플레이션 증대가 발생한다.³⁵⁾

이러한 상이한 두 경험에 비추어 볼 때 중요한 교훈의 한 가지는 다음과 같은 것이다.³⁶⁾ 즉, 가격 및 인센티브 체계의 급진적 개혁이 성공하기 위한 전제는 새로운 공공재정체계의 건설 능력이다. 이와 반대로, 중국의 “시행착오”식 접근은 체제이행 과정이 일어나기 이전에 이미 재정개혁을 필요로 하지 않는다. 국유기업의 수입은 보다 점진적으로 하강하며 따라서 정책입안가들은 이 문제와 다른 긴급한 경제 문제들을 처리하는 데 보다 시

34) Ibid.

35) Ibid., pp. 62~63.

Ibid., p. 70.

간적 여유를 가지게 된다는 것이다. 또한 중국의 경험이 보여주는 바와 같이 제도가 보다 안정적일 때 개인들은 자신의 기대들이 보다 빈번히 충족되며, 상호적으로 보다 이득이 되는 거래가 일어난다는 것을 발견한다. 높은 안정성은 가계 저축을 늘리고 화폐수요를 증대시키며, 따라서 정책입안가는 거시경제 문제들을 처리함에 있어서 보다 많은 여유를 가지게 된다.³⁷⁾

VI. 결 론

사회주의 경제에서 시장경제 체제전환과 관련하여 급진주의와 진화론적 개혁가 간의 우열과 논쟁에는 평가하기 어려운 점이 존재한다. 이는 다음과 같다.

첫째로, 급진주의적 이론가들은 각국에서 실제로 집행된 정책에 대한 주요 자문자이였을 뿐 아니라 그 구체적 집행과정에서도 참가했다. 따라서 정책 제안 및 집행에 책임이 있는 사람에 의한 실적평가의 성격을 가지고 있다. 따라서 이러한 그들의 평가는 대체로 성공을 과장하는 측면을 갖는다. 점진주의적 이론가들은 구소련 및 동유럽에서 실제로 취해진 정책에 대하여 책임을 지지 않는다. 또한 ‘더욱 적절한 정책들’을 제안한다.

둘째로, 두 전략은 단순한 합리적 경제정책 상의 대립을 넘어서는 서로 상충하는 신념체계와 목적에 입각하고 있다. 다시 말해, 두 전략의 비교는 단순한 테크노크라트적 합리성의 수준에서는 평가될 수 없는 가치판단 차원의 문제도 포함하고 있다. 급진주의적 이론가에게는 과거 공산주의적 정치 및 경제구조를 하루 빨리 파괴하여 서방식 시장경제와 민주주의를 건설하는 것이 매우 중요하다. 급진주의적 개혁전략은 그러한 이데올로기적 목적을 실현하기 위한 정책수단으로서의 성격을 가지고 있다. 점진주의적 이론가들도 서방식 시장경제와 민주주의를 최종목적으로 삼고 있지만 그러한

37) Ibid., pp. 69~70.

이데올로기적 목적의 실현보다는 우선 당장의 생활수준 급락의 방지와 성공적인 경제성장이라는 목표에 관한 경제전략으로서의 성격을 강하게 지녔다. 급진주의자들에게는 과거 체제의 모든 것이 대단히 혐오스럽기 때문에 그것을 파괴하는 것 자체 만으로도 성공했다고 주장할 수 있다. 이런 뜻에서 급진주의자들은 중국 경제의 지속적 성장에도 불구하고 중국 개혁을 부정적으로 본다. 그들에게는 중국 경제가 지속적으로 성장하고 있는 긍정적 측면보다는 중국공산당이 계속적으로 집권하고 있다는 부정적 사실이 더 중요하기 때문이다. 구제도의 활용과 이중경제의 유지 등을 옹호하는 진화론자들은 진화론적 전략의 집행 주체가 되는 정치세력과 정치체제의 문제에 대해서는 거의 논의하지 않는다. 예를 들어 중국에서 공산당이 지속적으로 집권하더라도 중국경제가 지속적으로 성공하고 있는 바에서 그것을 문제삼지는 않는다.³⁸⁾

셋째로, 전략의 개념적 도면과 전략집행상의 충분성과 관련된 문제가 복잡하기 때문에 그 성공과 실패를 쉽게 판단하기는 어렵다. 급진주의적 개혁전략의 기본 개념은 학자들 간에 거의 동일하다. 그러나 그 전략이 구체적으로 집행되는 국가의 경제환경, 정치적 관계, 대외환경 등이 다르며 또한 그에 따라 국가마다 정책집행의 포괄성, 속도, 강도 등이 다르게 나타나고 있다. 따라서 급진주의자들은 개념이 올바름에도 불구하고 그 집행상의 불충분성 때문에 개혁이 제대로 성과를 내지 못한다고 주장할 수 있다. 이와 관련하여 급진적 개혁을 충분한 정도로 실천한 폴란드와 체코 경제가 경제균형을 가장 빠른 속도로 회복하고 또한 가장 빨리 마이너스 성장에서 플러스 성장으로 반전한 것에 대하여, 개혁의 비대담성과 불충분성 때문에 어려움을 겪고 있는 러시아, 그리고 더 나쁜 경우로서 무정책 상태로 표류

38) 러시아와 관련하여 이러한 대립에 대해서 다음 참조. Anders Aslund, "Prospects of the New Russian Market Economy," *Problems of Post-Communism*, Vol. 41, Special Issue(Fall 1994), pp. 16~20; James Millar, "The Failure of Shock Therapy," *Problems of Post-Communism*, Special Issue(Fall 1994), Vol. 41, pp. 21~25; 그리고 Marshall Goldman, "Is This Any Way to Create a Market Economy?" *Current History*(October 1995), pp. 305~310; Anders Aslund, "The Russian Road to Market," *Current History*(October 1995), pp. 311~316.

하여 한층 심각한 경제불균형과 축소성장을 겪고 있는 우크라이나 등의 구 소련 지역 공화국들의 예가 대비된다.³⁹⁾ 이에 대하여 반대자들은 급진주의자들의 개혁 개념 자체가 잘못되었다고 주장할 수 있다. 급진주의 전략이 급진주의적 전략가의 주도하에 현실에서 실제로 집행된 경험이 있다면 진화론적 전략은 진화론적 전략가의 책임하에서 현실에서 집행된 경험이 없다. 진화론적 전략가들은 중국에서의 개혁이 사후적으로 보니까 진화론적 전략이라 간주할 수 있음을 발견했을 뿐이다. 따라서 진화론적 전략은 그 현실 적용의 책임과 평가에서 면제되어 있다.

39) Aslund, "Lessons of the First Four Years of Systemic Change...", pp. 22~38.

빈 면

독일 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화전략 연구

이 봉 기*

◁ 목 차 ▷	
I. 문제제기	V. 신탁관리청 사유화활동의 실적 및 평가
II. 동독 계획경제에서의 국영기업	VI. 남북한 통일시 사유화를 위한 교훈
III. 신탁관리청의 설립과 역할	VII. 결 론
IV. 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화전략	

I. 문제제기

한반도는 반세기를 넘어 분단의 질곡에서 몸부림치고 있으나 독일은 벌써 7년째 통일국가로서의 체제통합과정을 진행시키고 있다. 2차대전의 전범국인 독일의 통일은 주변국의 반대로 요원해 보이기만 하였다. 그런 이유로 서독 수상 콜(Kohl)은 동독이 시민혁명에 휩싸인 1989년 11월 28일에 조차도 즉각적인 통일보다는 국가연합단계를 거치는 「통일방안 10개

* 통일원 남북회담사무국

항」을 제시하였으며 구동독의 모드로브(Modrow) 수상은 1990년 2월 1일 「연방제 중립국 통일방안」을 주장하였다. 어쨌든 아무도 예기치 못했던 독일통일은 1990년 3월 18일의 동독인민회의 선거를 계기로 모습을 드러내기 시작하였으며 1990년 10월 3일에는 2차대전 이후 분단국중에서 가장 바람직한 형태의 평화통일 위업을 달성하였다.

그러나 우리가 전혀 예측하지 못했던 것은 독일 통일 뿐만이 아니었다. 통일 후 동서독통합과정에서 발생된 후유증 또한 우리가 미처 생각하지 못하였던 것이었다. 동구 몰락이후 체제전환과정에서 사회주의권이 겪고 있는 여러 어려움들은 정치분야에서의 독재와 경제분야에서의 계획이 야기한 것이므로 이를 민주주의와 시장경제로 대치하면 만사 순조로우리라고 너무도 쉽게 생각하였다.

20C에 자본주의 또는 반자본주의 상태로부터 사회주의로 전환한 사회주의혁명에 의한 실험은 수차례 있었다. 그러나 사회주의로부터 자본주의로의 전환이라는 통일독일에서의 실험은 역사상 유래가 없는 것이었다. 또한 그것은 한 국가에서의 체제전환과정이라는 어려운 과업 이외에도 분단국가 이기에 이미 존재하는 다른 체제로의 통합과정을 수반하는 두 개의 지난한 과정이 공존하고 있음을 의미한다. 따라서 동구의 폴란드, 헝가리, 체코 등과 같이 일국 수준의 체제전환과정에서 볼 수 없는 통일된 국가에서의 통합이라는 또 다른 과제를 동반하고 있다. 이런 이유로 인해 동서독 사이의 물리적 장벽은 사라졌지만 심리적 장벽이 새롭게 형성되고 있다. 한편 동독은 시장경제로의 전환과정에서 다른 동구국가들이 누리지 못하고 있는 혜택, 즉 서독으로부터의 재정적 지원과 시장경제에 익숙한 전문인력 충원 등의 장점을 갖고 있음 또한 부인할 수 없다.

이러한 측면에서 볼 때 독일통일은 다른 어떤 분단국의 통일이나 동구 제국의 체제전환과정보다 우리에게 귀중한 교훈이 아닐 수 없다. 따라서 본고에서는 체제전환과정과 통합과정에서 중심문제였고 논란이 되었던 구 동독 국유재산의 사유화과정중 국영기업의 사유화전략에 대해 살펴보고 이로부터 한반도 통일시 북한의 국영기업 사유화를 위한 방안을 검토해 보고자 한다. 신탁청의 사유화업무는 여러 하위분야로 세분화될 수 있으나 본고

에서는 구동독 국영기업의 사유화전략에 한정해 논의를 전개시키고자 한다.

독일의 경우 사유화업무를 처리했던 신탁관리청장 로베더(D.K. Rohw-edder)가 암살되는 등 사유화는 전후 독일 역사에서 가장 큰 쟁점이 되었다. 따라서 한반도가 우리에게 가장 바람직한 독일방식이나 그와 유사한 방식으로 통일이 된다면 한반도에서의 사유화과정 또한 커다란 쟁점이 될 것은 너무도 자명한 일이라 하겠다.

우리의 통일이 단순히 동강난 국토가 하나되는 물리적 통일만을 의미하는 것은 아닐 것이다. 그것은 보다 나은 민족의 미래가 보장되어야 하는 통일이어야 한다. 이와 관련 통일 후 남북한 통합과정에서 북한 국유재산의 사유화과정의 성패는 곧 민족의 장래를 가늠하는 중요한 관문이 될 것이다. 독일통일의 예에서 보듯이 통일 후 새로이 생기는 심리적 장벽도 결국은 경제적 불만에서 야기되고 있다고 보아도 무방할 것이다. 따라서 체제전환과정에서의 사유화문제는 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

7년째 접어들고 있는 구동독지역의 체제전환과정을 두고 한쪽에서는 감동적 성과, 위업이라고 찬양하는 반면에 또 다른 한쪽에서는 동독인의 강제수용, 동독의 식민지화 등으로 폄훼하고 있다. 양 극단이 분명한 목소리로 대중에게 쉽게 호소력을 띄고 있으나 대부분의 진리가 그러하듯이 이 경우에도 양 극단 사이의 어딘가에 진리가 있을 것이다. 물론 이것이 양 극단이 가질 수도 있는 일면의 진리를 배제하자는 것이 아님은 물론이다. 건강한 이성이라면 디짜이트(Die Zeit)지의 발행인 테오 쉰머(Theo Sommer)가 말한 것에 동의할 수 있을 것이다.

독일통일에 따른 과업은 역사상 그 예를 찾을 수 없었고 또한 너무나도 거대한 것이었기에 통합과정에 따른 과오는 피할 수 없는 것이었다. 확신했던 우리가 다른 대안을 선택하였다면 또한 다른 과오를 범할 수밖에 없었을 것이다. 과오없는 선택이란 있을 수 없다.¹⁾

1) Theo Sommer, "Nichts Halbes und nichts Ganzes," *Zeit-Punkte*, Nr. 5/1995, p. 5.

물론 이러한 주장이 통합과정에서 발생한 실책에 대한 면죄부를 뜻하는 것은 아니며 또한 과오에 대한 논의를 금하자는 것도 물론 아닐 것이다. 다만 실책만 보는 편협함과 장점만 보고자 하는 아집을, 즉 양 극단적 시각을 배제하고자 하는 의미일 것이다.

본고에서는 이러한 시각에 근거해 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화 과정을 살펴보고 한반도예의 시사점을 찾아 보고자 한다.

II. 동독 계획경제에서의 국영기업

신탁관리청이 설립과 함께 관리를 넘겨 받은 동독국영기업의 기본적이고 구조상 중요한 경제단위는 콤비나트였다. 콤비나트는 국영기업의 합병을 통해 생겨났고 경제분야에서 사회주의통일당의 중심적 권력행사를 위해 봉사하였다. 사회주의통일당에게는 국유재산의 도입 이후 콤비나트의 형성은 중앙계획경제에서 사회주의적 생산관계의 수립을 위한 중요한 진보였다. 이러한 맥락에서 1987년 호네커는 “콤비나트는 사회주의 경제의 척추이며 그것은 복잡한 국민경제 계획을 자신의 힘으로 극복하기 위한 정신적·물질적·재정적 역량을 제공한다”고 정의하였다.

중앙에서 관리하는 콤비나트에 고용된 종업원수는 2,000명에서 70,000명 수준이었으며, 하나의 콤비나트 당 평균 25,000명이 고용되어 있었다. 반면 지역관리 콤비나트의 경우 평균 종업원수는 2,000명선이었다. 그리고 산업에 따라 단위 콤비나트에 소속되어 있는 기업체의 수에는 커다란 차이가 있었다. 중화학공업부문의 각 콤비나트는 대체로 100개 이하의 기업을 포함하고 있었으나 경공업의 경우 1개의 콤비나트에 소속되어 있는 기업의 수가 500개를 넘어서는 경우도 있었다. 1980년에 소수의 기업을 제외한 대부분의 생산부문 기업들이 산업체 콤비나트에 편입됨으로써 경제통합 직전에는 316개 콤비나트가 구동독의 산업생산을 거의 담당하다시피 하였다.²⁾

구동독이 이처럼 콤비나트체제를 지향한 가장 중요한 목적은 기술개발, 원료확보, 생산, 판매 등의 측면에서 밀접한 관계가 있는 기업들을 수직적 혹은 수평적으로 결합함으로써 규모의 경제를 도모하는 한편 시장의 부재에서 발생하기 쉬운 기업간 생산물의 유통애로를 타개하고자 한 것이었다.

증가하는 기업정책결정의 중앙집권화와 주기업과 부품생산기업 그리고 상업기업의 편입을 통한 콤비나트의 복잡성은 산업의 경영에 대한 실제적·이론적 지식과는 모순되었다. 이러한 정책을 통해 중앙계획경제의 비유연성은 점점 증가하게 되었다.

그중에서도 특히 심각한 문제로 부각된 것은 콤비나트 경영 자체의 관료화와 기업의 탄력성 결여 그리고 콤비나트 단위의 대외적 폐쇄성 등을 들 수 있을 것이다. 콤비나트의 조직은 거대한 기업군으로 형성되기 때문에 자체가 하나의 의사결정 단위로서 신속성을 발휘하기에는 규모가 너무나 비대한 것이었다. 그 결과 기업의 경쟁조건은 더욱 퇴화되어 갔을 뿐만 아니라 개별기업의 입장에서는 경영권이 극히 제한되어 있었고 이에 따라 경영의 성과에 대한 책임감도 점차 저하되어 갔다.

또한 콤비나트는 자체의 생산실적에만 관심을 둔 결과 콤비나트간의 중간재 거래는 심한 제약을 받게 되었으며 생산목표달성을 위해 콤비나트 내에 원료 및 중간재의 재고를 지나치게 많이 확보하는 경향으로 인해 원자재난이 가중되었다.

그리고 개별 생산단위를 종적으로 결합하게 되면 중간재의 거래가 콤비나트 내부에서 이루어지기 때문에 요소가격이나 생산물가격에 대한 기업의 민감도가 저하된다. 장기적으로 이러한 민감도의 저하는 시장조건을 탄력적으로 수용할 수 있는 적응력의 저하를 의미할 뿐만 아니라 생산단위의 확대는 대정부 영향력 강화를 의미하였다.³⁾

콤비나트는 중앙집중적인 사회주의 경제체제가 갖는 자원배분의 애로를 타개하기 위해 조직되었지만 사회주의 경제의 비효율성이 완전히 제거된

2) 고일동·조동호, 「구동독의 사유화방안 및 실업대책」(서울: 한국개발연구원, 1992), p. 62.

3) 같은 책, pp. 65~66.

것이 아니라 콤비나트의 존재로 다른 여러가지 문제점들을 야기하게 되었다. 시장의 기능이 무시된 사회주의 경제에서 자원배분과 관련된 각종 정보의 흐름이 각 경제주체에게 제대로 전달될 수 없는 문제를 해결하기 위해서 콤비나트의 조직이라는 방법을 통해 생산단위간의 관계를 긴밀하게 유지하고자 하였으나 이는 국가독점에 따른 각종 문제의 정도를 더욱 심화하는 결과를 초래한 것이다.

III. 신탁관리청의 설립과 역할

1. 신탁관리청의 설립

‘민주주의 지금(Demokratie Jetzt)’에서 활동하였던 울만(Wolfgang Ullmann)이 1990. 2. 12 “동독 시민권을 가진 국민들의 동독 국민재산에 대한 지분권(Anteilsrecht)보존을 위한 신탁회사의 즉각적인 설립”을 ‘원탁회의(Runder Tisch)’에서 제안함으로써 전후 독일역사에서 가장 큰 논쟁을 제공했던 신탁청이 탄생의 단초를 마련하게 되었다.

울만은 신탁청의 필요성을 확신하고 있었다. 근거는 서독(서방)재벌들에 대하여 동독 국민재산을 보호하여 동독국민에게 재산에 대한 권리를 나누어 주어야 한다는 것이었다. 울만은 이 새로운 시스템을 은행과 재벌 또는 다국적 기업(Multis)이 지배하는 것이 아니라 대자본대신 소자본이 중심역할을 할 것을 희망하였다.⁴⁾

이러한 설립배경을 가지고 있는 신탁청은 그 연월에 따라 2가지로 나누어진다. 즉 1990. 3. 15자의 정부명령에 근거한 신탁청과 1990. 6. 17자의 법률에 근거한 신탁청이 그것이다. 전자와 후자는 역할에 큰 차이가 있다. 즉 전자는 모드로브 정부하에서 자본주의와 사회주의 사이에 있는 제3

4) *Der Spiegel*, 1997. 2. 3. pp. 100~101.

의 길을 모색하는 도구로 만들어졌고 후자는 메지에르 정부하에서 신속한 사유화를 기본전략으로 하는 시장경제 창출을 위한 도구로 설립되었다. 어쨌든 전자는 후자의 설립으로 소멸되었다. 논자에 따라 명령에 근거한 구 신탁청(Ur-Trehandanstalt)을 모드로브-신탁청이라고 부르기도 한다.

초대 신탁관리청장에는 골케(R.M. Gohlke)가 임명(1990. 7. 15)되었으나 조직정비의 미비와 신탁청 인력의 전문성 부족 등으로 사유화가 지지부진하였고 업무처리를 둘러싸고 관리위원회 위원장인 로베더와 골케 사이에 심한 갈등이 표출되었다. 이러한 갈등으로 인해 골케가 취임 한달만에 사임(1990. 8. 20)하였고 로베더가 후임으로 취임하였다. 로베더는 재임기간이 비록 7개월로 짧았지만 1994. 12. 31 신탁청이 해체되기까지 유지된 신탁청 조직의 근간을 마련하였다. 로베더가 조직정비를 위해 행한 최초의 작업이자 중요한 작업은 신탁법에 규정되어 있던 신탁주식회사의 설립을 취소한 것이었다.

신탁청의 조직은 신탁법에 따라 이사회와 관리위원회 그리고 나중에 설립이 포기된 신탁주식회사 등으로 구성되었다. 이사회의 업무는 신탁청 정관(1990. 7. 18)에 따르면 “신탁법, 정관 및 각료회의가 승인한 업무규칙에 따라 신탁청에 부여된 업무를 수행”하는 것이다.

관리위원회는 신탁법 제4조에 따르면 “이사회의 업무감독 및 지원을 위하여 이사회로부터 정기적인 보고”를 받으며 “특히 사회적 시장경제원칙에 입각한 국유재산의 사유화, 매각 등 제2조에 규정한 모든 임무에 관하여 자문”을 하게 되어 있다.

신탁주식회사는 설립되지 않았지만 신탁청의 근간을 이루는 하부조직이었다. 신탁법 제7조에 따르면 “신탁청은 임무의 범위와 목적규정에 따라 기업경영의 원칙에 의하여 국유재산의 사유화 및 매각을 보장하는 신탁주식회사가 중심이 된 분권조직을 통하여 임무를 수행”한다고 규정되어 있다. 이렇게 신탁청 업무를 포괄하고 있는 신탁주식회사가 설립된다면 기존의 합의법(Mitbestimmungsgesetz, 1976)의 적용대상이 되어 사유화·경영정상화·청산시 사용자와 근로자간 합의 도출에 장기간이 소요되어 신탁청 업무 자체가 마비될 수도 있다는 의견이 대두되었다. 또한 신탁주식회사가

신탁청 사유화 업무의 주체가 될 수도 있어 신탁청 본부와 마찰이 피할 수 없게 될 여지도 있고 이것이 자칫 신탁청 본부의 존속여부에 영향을 끼칠 수도 있는 상황이었다. 이렇게 신탁주식회사는 상당한 자율성을 가진 개별적 법인체로 운영될 수 있었다. 따라서 신탁청 정책과 신탁주식회사 정책간에는 커다란 차이가 있을 수 있었을 뿐만 아니라 신탁청의 정책결정이 신탁주식회사에 전달되어 구체적으로 실천되기까지는 여러 경로를 거쳐야 하는 행정상의 어려움도 수반되었다. 따라서 실질적으로 신탁청과 신탁주식회사중 하나는 불필요한 조직인 것으로 판명되었다.⁵⁾

결국 로베더는 청장 취임 직후(1990. 8. 24) 신탁주식회사의 설립 포기를 공표하게 되었으며, '91년 3월에 발효된 투자법에는 신탁주식회사의 설립이 반드시 필요하다는 강제조항이 삭제되었다. 이에 대한 대안으로 로베더는 신탁지점의 역할을 강화하고 본부와 지점의 업무분장에 있어서는 본부가 대기업을 맡고 지점은 중소기업을 책임지는 조직구조를 제안하였다. 이에 따라 종래의 신탁대외지사(Außenstellen)가 신탁지점(Niederlassung)으로 개칭되어 구동독지역 구획에 따라 총 15개 지점이 설치되었다. 본부와 지점의 업무분장에 있어 신탁지점은 근로자 1,500명 미만이 고용되어 있는 기업을 관리하게 되었고 본부는 근로자 1,500명 이상 기업을 관장하게 되었다. 이렇게 지역별·기업규모별로 신탁업무를 분장하게 됨에 따라 신탁본부의 업무가 경감되었고 본부와 지점간 상하관계가 유지되었다.⁶⁾

1990년 가을까지 신탁청 본부내의 업무분장은 기능별로 이루어져 있었고 산업별로 나누어져 있지 않았다. 즉 출자, 사유화, 기업경영정상화 및 청산, 특별재산관리, 부동산, 지소담당, 재무, 인사로 구분되었다. 1개의 기업을 놓고 볼 때 관할권이 중복되어 담당부서를 확정하기가 쉽지 않았고 상호간 협력에 문제가 생기게 되었다.

이의 개선을 위해 1991. 1. 1로 조직개편안을 시행하게 되었다. 새로운

5) 황병덕, 「독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 20~21.

6) Wolfram Fischer의 편·재정경제원 역, 「통일독일의 사유화 전개과정」 (서울: 재정경제원, 1994), pp. 34~38.

개편안은 산업별로 업무를 분장하여 기업 1군부터 기업 5군으로 나누었고 인사·재정 등의 업무는 종래의 기능별 분장을 존속시켰다. 새로운 개편의 결과로 업무귀속과 권한이 분명해지게 되어 권한과 한계가 명확하게 되었다.⁷⁾

2. 신탁관리청의 주요 업무

구신탁관리청(Ur-Treuhandanstalt)의 업무는 사유화보다 인민재산의 보존과 관리에 중점을 두고 있었다. 그러나 1990. 3. 18 인민의회 선거결과 상황의 급변하여 동독 마지막 수상인 메지에르 정부는 신탁청의 업무를 사유화에 중점을 두는 방향으로 새롭게 규정하였다.

이에 따라 구신탁청의 설립결정(1990. 3. 1)과 정관(1990. 3. 15)이 1990. 7. 1부터 신탁법의 시행과 함께 폐지되었다. 신탁법의 보완을 위하여 1990. 8. 15부터 1990. 9. 18까지 5차례나 시행령이 제정되었다. 이에 따른 신탁청 업무를 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

i) 사유화(Privatisierung) : 인민재산과 신탁청에 위탁된 재산을 사법인이나 자연인에게 가능한 신속하고 광범위하게 매각하는 것을 말한다.

ii) 경영정상화(Sanierung) : 신탁기업의 경쟁력을 제고시켜 고용안정을 도모하는 것을 뜻하며 이를 위해 재정적 지원과 기업구조를 새롭게 규정할 수도 있다. 신탁청은 경영정상화 필요성이 있는 기업뿐만 아니라 능력이 있는 기업에 대해 제 수단을 강구하여야 한다.

iii) 청산(Stillegung) : 경영정상화 능력이 없는 기업에 대해서는 청산을 하며 기업자산은 매각하는 것을 의미한다.

iv) 경제의 구조조정, v) 고용안정과 고용창출, vi) 재사유화(Reprivatisierung), vii) 지방정부로의 재산권 이전(Kommunalisierung), viii) 재산권 귀속권한, ix) 투자우선순위의 결정, x) 토지거래 승인, xi) 특별재산

7) 같은 책, pp. 38~39.

8) Wolfram Fischer, ed., *Treuhandanstalt : Das unmögliche Wagen*(Berlin : Der Akademie Verlag, 1993), pp. 49~55.

의 관리, xii) 채무청산기금과 청산중인 동독국가보험에 대한 재정지원, xiii) 저축액 감액지불에 대한 국유재산지분권 교부

상기의 업무 중 어느 것 하나 소홀히 할 것은 없으나, 중심업무는 91년 4월에 암살된 로베더 청장이 잘 요약했듯이 신속한 사유화(schnelle Privatisierung), 확고한 경영정상화(entschlossene Sanierung), 신중한 청산(behutsame Stillegung)이었다. 이 세 가지 중에서도 통일 후의 동독지역 경제를 결정지은 것은 사유화였으며 “사유화는 효과적 경영정상화의 방법”이라고 빈번히 신탁청에 의해 이야기되었다. 그리고 로베더의 후임자인 브로이엘(B. Breuel) 청장은 그것을 “우리는 사유화를 통해 기업을 매각할 뿐만 아니라 동시에 경영기술, 자본과 판매고를 사기도 한다”고 표현하였다.

이러한 사유화 중심의 신탁청업무는 급속히 늘어나는 동독의 실업률 증가에 따른 여론과 정치권의 압력으로 인하여 1991년 중반 이후부터는 초기의 ‘사유화가 경영정상화의 최선의 형태(Die Privatisierung ist die beste Form der Sanierung)’라는 모토에서 벗어나 ‘사유화를 위한 경영정상화(Ansanierung zur Privatisierungsvorbereitung)’로 그 궤도를 수정하였으며 계속되는 여론의 압력으로 인하여 1992년에는 ‘적극적 경영정상화(aktive Sanierung)’로 다시 정책이 변경되었다. 그러나 이러한 정책의 변화는 나락으로 떨어진 동독경제의 부상에는 큰 영향을 미치지 못하였다. 왜냐하면 이미 경쟁력 있는 주요기업들은 사유화된 이후였기 때문이다.⁹⁾

9) 이봉기, “독일 신탁관리청의 해체와 후속기관,” 「통일문제연구」, 제7권 2호, pp. 306~307.

IV. 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화전략

1. 사유화속도

사유화의 진행속도는 계획경제로부터 시장경제로의 전환시 완만한 변화를 의미하는 점진주의를 취할 것인가 또는 급속한 변화를 의미하는 충격요법을 취할 것인가와 관련되어 있다. 독일의 경우 정치적 결단에 따라 즉각적인 화폐통합을 실시함으로써 신속한 체제전환과 통합을 의미하는 충격요법을 택하였다.

충격요법은 사유화과정을 단기간에 걸쳐 대규모로 실행하는 것을 말한다. 독일의 경우 동서독 화폐교환비율을 1:1로 규정하는 통화통합을 즉각적으로 도입함으로써 동독의 계획경제로부터 시장경제로의 전환에 충격요법을 선택하였다. 독일이 충격요법을 취한 배경은 다음과 같다.

i) 당사자인 동독주민들이 신속한 통합을 원했다. 따라서 동독의 구체제적 요소를 시급히 청산하여야만 하였고 동시에 콜(Kohl) 정부는 서독체제의 우월성을 표시하는 증거로 적절한 조치를 취하지 않으면 안되었다.

ii) 동서독 국경개방 이후 현실적으로 노동시장이 분리될 수 없음으로 인해 동독의 젊은 노동력과 전문인력이 계속 서독으로 넘어오는 현상을 중지시킬 수 있는 가장 효율성 있는 방안은 1:1 화폐도입이었다.

iii) 콜 정부로서는 통일 이후 동서독 통합선거라는 정치현실을 외면할 수 없었다. 그리고 신속한 체제전환을 의미하는 충격요법을 배제하고 동독주민들의 지지를 얻는 데 한계가 있을 수밖에 없었다. 만약 콜 정부가 점진주의적 체제전환을 채택하였다면 통일 후 최초 선거(1990. 12. 2) 결과는 달라졌을 것이다.

따라서 1990년은 정치의 해였지 경제의 해는 아니었다는 말을 수긍할 수밖에 없을 것이다. 또한 독일의 콜 수상은 1996년에 발간된 자신의 저

서에서 독일통일의 지연에 따른 정치·경제적 비용이 신속한 통일에 수반되는 비용을 능가한다고 확신하기에 현재와 같은 연방정부의 재정부담을 당시에 예측하였다고 하더라도 모든 기본적 정책들은 지금과 크게 다르지 않았을 것이라고 밝혔다.¹⁰⁾

물론 1:1 화폐통합으로 대표되는 충격요법은 많은 부작용을 야기하였다. 1:1 화폐통합으로 야기된 생산성을 증가하는 임금상승은 동독제품의 가격상승으로 이어졌고 이에 따른 매출하락은 동독기업의 도산과 대량실업으로 나타났다.

2. 사유화정책¹¹⁾ : 수동적 경영정상화에서 적극적 경영정상화로¹²⁾

신탁청은 시간이 지나면서 신연방주의 경제상황이 악화되자 여론과 정치권의 압력으로 사유화정책을 변화시켰는데 이는 사유화방안과 경영정상화방안의 우선순위를 둘러싼 변경이었다. 이러한 변화는 삼 단계로 나누어 살펴 볼 수 있다.

가. 첫번째 단계 : 사유화가 경영정상화를 위한 최선의 방안

신탁청 활동의 초기 단계에서 경영정상화업무는 사유화업무에 종속되어 있었다. 이에 대한 근거는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 신탁청 스스로가 사유화가 최선의 경영정상화라고 주장하였으며 이에 따라 사유화를 강도있게 추진하였다. 둘째, 경영정상화를 지향하였다고 판단할 수 있는 근거가 부족하다. 셋째, 신탁기업의 어느 부분을 사유화할 것인지 또는 경영정상화할 것인지에 대한 판단근거로 활용할 만한 정

10) Es verschlug mir die Sprache, *Der Spiegel*, 1996. 9. 30, p. 80.

11) 시장경제로의 체제전환에 있어 흔히 혼용되는 개념으로 민영화와 사유화가 있는데 본고에서 민영화는 자본주의국가내에서 국영기업을 민간에 이전할 때 많이 사용되고 있어 피하였다.

12) Karl Lichtblau, *Privatisierung-and Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*, Köln : Deutscher Institut-Jerlag, 1993, pp. 36~69.

확한 통계수치가 없었다. 사실 위험부담과 시간이 수반되는 경영정상화 업무에 치중하기보다는 상대적으로 부담이 덜한 사유화 업무에 치중하는 것이 당시의 신탁청으로서는 최선의 선택일 수도 있었다. 경영정상화와 경제의 구조전환은 사유기업이 활동하면 당연한 결과로 나타날 수 있는 것이라고 여겼다.

경제전문가위원회(Sachverständigenrat),¹³⁾ 경제연구소(Wirtschaftsforschungsinstitute),¹⁴⁾ 경영자협회(Wirtschaftsverbänden)가 이러한 구상을 옹호하였고 정치권에서도 초기에는 이를 지지하였다. 경제연구소(Wirtschaftsforschungsinstitute)는 1990년 추계분석에서 동독지역의 구조조정에서 중요한 실책은 통일조약에서 신탁청에 새로이 규정한 경영정상화 업무에서 야기되고 있다고 주장하였다.

이런 이유로 이 보고서는 신탁청으로부터 경영정상화 업무를 제외할 것을 요구하였다. 경영정상화 업무를 둘러싼 논쟁은 신탁청에서도 계속 논의의 중심이 되어 왔다. 이러한 논의의 요지는 다음과 같다.¹⁵⁾

i) 앞으로 이윤을 기대할 수 있는 긍정적 자산가치를 지닌 기업이 경영정상화 능력이 있다고 말할 수 있으며 이러한 경우에 사유화될 수 있을 것이다. 따라서 경영정상화 과정없이 사유화를 통해 직접적으로 기업의 경영정상화 능력을 시장을 통해 검증할 수 있을 것이다. 그러므로 신탁청이 사유화업무 외에 달리 경영정상화업무를 수행할 필요가 없을 것이다. 경제연구소(Wirtschaftsforschungsinstitute)는 ‘경영정상화’란 정치적 논의에서 ‘보조 또는 지원’이라는 말을 미화하여 표현한 것일 뿐이라고 하였다.

13) 법에 근거해 조직된 독립적인 경제정책 전문가위원회로 5년 임기의 위원 5명은 정부에 의해 지명되며 연방대통령이 임명한다. 이 위원회를 경제 5현이라고 하기도 한다.

14) 경제 전반에 걸친 분석과 의견을 통해 경제정책에 영향을 끼치는 연구기관으로 1949년도에 결성되었으며 29개의 연구기관 등을 회원으로 하여 공동작업을 하고 있다. 지역에 치우치지 않고 전경제영역을 망라한 6개의 연구소(DIW, Ifo, Institut für Weltwirtschaft, HWWA, Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle)가 1년에 2번, 즉 봄과 가을에 경기예측 등에 대한 위원회의 평가를 발표하고 있다(IWH는 1993년부터 참가).

15) *Ibid.*, pp. 47~48.

ii) 경영정상화(Sanierung)방안은 기업에 대한 평가가 이루어진 다음에 제대로 추진될 수 있다. 이것이 바탕이 안된 신탁청의 경영정상화는 자료부족으로 인해 구매자의 결정을 예측해서 행동하여야 하고 잘못된 전략 목표를 가정할 수 있고 심지어는 돌이킬 수 없는 투자결정에 근거해 기업의 사유화를 저해할 수도 있다.

iii) 신탁청이 처음부터 8,000개가 넘는 기업을 시장기준에 근거해서 경영정상화전략을 세우기 위한 자료와 지식을 가질 수 있었는지 회의적일 수밖에 없다.

iv) 신탁청에 의해 기업을 경영정상화하고자 할 때에는 항상 어려움에 직면할 수밖에 없었다. 왜냐하면 신탁청의 결정은 경영학적이고 시장지향적인 기준을 따라야 할 뿐만 아니라 경제구조정책상의 과제를 염두에 두어야 하기 때문이다.

이러한 논의의 결과 사유화가 경영정상화의 최선의 방법이라는 전략하에서 신탁청은 동독시절의 콤비나트를 합자회사(주식회사와 유한 책임회사)로 전환하였다.

경영정보체제의 구축과 기업복합체인 콤비나트를 경영정상화 능력이 있도록 분할하는 것이 당시 업무의 주축이었다. 신탁청은 다방면에서 경험을 쌓은 서독의 전문가를 감사나 경영자로 영입하였다.

경제구조정책은 특히 기업분할법에 근거한 기업분할결정을 의미하였다. 신탁청은 어떤 기업구조가 경영학적으로 생존가능해서 경영정상화하고 최종단계에 사유화할 수 있는지 결정하여야 하였다. 기업분할은 신탁청의 중소기업정책에 있어 특히 중요한 역할을 하였다. 거대 콤비나트가 분할되어 중소기업이 형성되었고 내부경영자 인수제도(MBO)에 의해 사유화되었다. 기업분할에 의해 8,000여개 기업이 다시 12,600여개 기업으로 늘어났다. 기업분할은 사유화를 급속히 가능하게 하였고 그것은 신탁청 스스로 간접적으로나마 경영정상화에 반대한다는 의사표시이기도 하였다.

기업분할은 결국 신속한 사유화를 가능하게 하였을 뿐만 아니라 명백히 채산성 없는 기업부분을 떼어내는 역할도 하였으나 기업분할은 신탁청에 많은 비판을 야기시켰다. 비판의 내용은 기업분할을 통해 ‘뺑속의 건포도’

와 ‘고기의 주요 부위’만 판매되고 있다는 것이었다. 적극적 산업구조정책의 옹호자들은 중기적인 경영정상화 전략을 취하기 위해서는 신탁청기업을 경영학적 개념과 경제구조정책 연관하에 통합하여 관리할 것을 주장하였다.

어쨌든 신탁청은 당시 신탁기업에 대한 정보부족으로 인하여 투자전략, 시장적용 전략 등의 제 측면을 고려한 적극적 경영정상화 구상을 추구할 수 없었다.

나. 두번째 단계 : 사유화 준비를 위한 경영정상화방안

1991년 중반부터 신탁청은 경영정상화 업무를 강화하였다. 이렇게 강화된 신탁청의 경영정상화를 위한 조치는 경제사정 악화에 따른 신탁청의 자율적 결정의 결과였을 뿐만 아니라 점증하는 외부압력의 결과이기도 하였다.

1991년 신연방주의 생산과 고용은 1989년과 비교해 각각 35%와 49%가 감소하였다. 이미 비관적 시각에서 예측되던 경제상황은 1990년 가을에 있었던 연구소의 보고서에 나타난 1991년 성장률 예측을 훨씬 밑돌고 있었다. 관련 연구소들은 1991년 사회총생산을 예측하면서 전년도보다 8% 감소한 2,320억 DM을 예측하였으나 실재는 이보다 더 감소한 1,950억 DM이었다.¹⁶⁾

이에 대한 원인으로 국내시장의 상실과 구동독 수출의 큰 몫을 차지했던 동구시장의 상실에 그 원인이 있었다. 또한 신연방주는 변화된 상황에 따른 적절한 상품생산과 판로 그리고 판매전략을 마련하지 못하였다. 신탁청 소속기업의 구조전환과정은 신연방주 기업의 평균수준에도 이르지 못하였다. 동독경제의 침몰이 눈앞에 보이는 듯 하였다.

이런 배경 아래 경제구조조정 측면을 고려한 적극적 경영정상화 정책을 요구하는 의견이 증가하였다. 사민당(SPD)은 단순히 경영학적 기준에 매이지 않는 경영정상화정책을 요구하였다. 이러한 논의는 경영정상화 업무

16) *Ibid.*, pp. 50~51.

를 강화하는 신탁법의 개정으로 진행되었다. 독일 금속노조(IG-Metall)는 신탁지주회사를 설립하여 이의 관할하에 적극적으로 기업 경영정상화를 추진하는 보다 공격적인 산업구조정책을 요구하였다. 연방경제성도 강력한 경영정상화방안을 주장하였으며 또한 신연방주의 기민당(CDU)도 신탁청의 적극적 경영정상화 정책 추진을 희망하였다.

이러한 요구는 1991. 3. 14 연방 수상과 주정부 수상과의 회의에 근거해서 ‘신연방주의 부흥을 위해 연방, 주정부 그리고 신탁청이 함께 노력할 것에 대한 기본원칙’의 합의로 결실을 보았다. 이 합의는 신탁청에 의무를 부가하였는데 그것을 신탁청의 수뇌들은 ‘지역에 핵심적 산업이 유지되어야 하는 것’으로 해석하였다.

신탁청은 이에 따라 ‘확고한 경영정상화(entschlossene Sanierung)’라는 모토 아래 적극적 경영정상화방안을 발전시켰다. 신탁청은 소속기업들이 사유화되기 전에 원칙적으로 경영정상화 되어야 한다는 견해를 피력하였다.

신탁청이 경영정상화 업무를 수행한다는 것은 결국 일반적으로 투자자가 짊어져야 할 위험을 인수한다는 것을 의미하였다. 물론 이러한 위험인수는 경영정상화를 통한 고용안정이라는 긍정적 측면을 전제로 한 것이다. 신탁청이 노선을 변화시킨 것은 모든 신탁기업들이 사유화되거나 청산되는 것이 즉각 이루어지는 것이 아닌 때문이기도 하였다.

또 다른 측면은 시장으로의 진입이 여의치 않은 까닭도 있었다. 1992년 기준으로 총 고용의 2/3에 해당하는 신탁기업의 80%가 시장에서 부정적 경영성과를 거두었다는 것이 입증되었다. 신탁청의 지원없이 기업들은 시장에서 생존할 수 없었다.

이러한 신탁청의 경영정상화 활동에 대한 비판도 적지 않았는데 근본적으로 기본전제에 대한 의구심이 있었던 바, ‘경영정상화 능력이 있는 기업을 경영정상화한다는 개념’을 둘러싸고 비판이 있었다. 즉,

i) 경영정상화 능력이 의미하는 바가 불명확하여 신탁청의 자의적 해석이나 정치적 압력의 소지가 있으며,

ii) 경영정상화 기업선정에 있어 신탁청은 경영학적 기준뿐만 아니라 경제구조정책도 감안하였으나 이에 따른 정치적 압력을 배제하지 못하였

고,

iii) 경영정상화 기업의 선정이 시장기능을 통하여 결정되지 않음으로 인해 시장을 통한 효율적 통제를 포기하게 되었으며,

iv) 외부자에게 투명하지 못한 규정을 가진 체제는 권한남용에 빠지기 쉬운 함정을 가질 수밖에 없고,

v) 자금지원에 대한 확고하고 보장된 규정이 없는 경영정상화 전략은 관련자들로 하여금 형세 관망적 태도를 낳게 하였고 기업들은 장기적 구조 전환을 추구할 수가 없었다. 결국 기업이 당장 몰락할 수 있을지도 모르는 상황에서 기업인수자들이 계약서상의 장기의무조항에 몸을 사릴 수밖에 없다고 주장하면서 신탁청의 경영정상화정책에 반대하였다.

이상의 비난에 대해 신탁청은 다음과 같이 반박하였다.

i) 확정된 규칙에 따라 경영정상화 자금 이용을 위임한다면(모든 기업에 대해 생산량, 투자액, 고용하고 있는 고용자수, 자기자본, 대차대조표 결과에 따라 일정금액을 지급하는 방식), 이 자금이 비생산적으로 사용될 수 있는 위험이 있게 된다. 악용을 방지하기 위해 지원자금이 실제로 구조 전환을 위해 사용되었는지 감시할 수 있는 통제장치를 도입해야만 하였으며 이로 인한 권한의 남용여부 문제는 별개의 것이며,

ii) 신탁청 업무의 복잡 다양성은 사안에 따른 예외적 결정에 대한 해명이 될 수 있다고 주장하며 경영정상화방안을 옹호하였다.

경영정상화 업무와 관련 기업분할문제, 경영상문제, 구채무문제, 재정지원문제가 동시에 발생하곤 하였는데 이러한 경우에 개별적 사안에 따른 차이를 인정하지 않고 투명하고 일관된 절차를 요구한다는 것은 애초부터 실현되기 어려운 주문이었다고 볼 수 있다.

다. 세번째 단계 : 적극적 경영정상화방안

정치권의 강력한 압력으로 인해 1991년 말 경부터 1992년 초 사이에 신탁청의 사유화정책은 적극적 경영정상화라는 세번째 단계로 접어들게 되었다. 이 단계에서는 신탁청의 지도아래 소속 기업에 대한 적극적 경영정

상화를 통해 구매자와 중립적으로 투자 구상을 주장함으로써 단순히 '사유화를 위한 경영정상화'라는 두번째 단계와는 차별을 두고자 하였다.

그것은 경제구조조정정책의 측면을 강력히 배려하는 것이라고 표현할 수 있다. 특히 산업의 근간을 유지 내지 혁신하자는 것에 그 목적이 있었다. 이러한 정책의 변경은 지금까지 사유화 우선을 주장해 왔던 정치적 연합이 해체되고 새로운 주장에 근거한 정치적 연합이 형성되면서 오랜 토의 과정을 거친 결과물이었다. 노동조합, 사민당(SPD), 동독지역의 기민당(ostdeut-

〈표 1〉 신연방주의 탈산업화지표

(1990년하반기=100)

	생 산		매 출		고 용	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
광업	70	50	—	—	85	56
제조업	66	65	55	52	74	39
• 원료 산업	76	79	67	58	72	39
—비금속	62	96	68	97	76	47
—철강업	66	60	60	47	74	37
—화학	78	67	74	54	71	40
• 투자재	56	51	49	47	77	40
—철골건축	109	143	99	115	95	84
—기계제작	52	33	48	38	75	39
—전자	48	48	43	36	71	32
—자동차	46	30	20	36	72	36
• 소비재	79	74	57	59.6	68	32
—합성수지	66	110	67	114	77	57
—인쇄	117	143	122	149	97	77
—섬유	43	32	35	30	60	19
식품 및 기호품	91	94	—	—	73	47
건설업	100	110				

출전 : Karl Lichtblau, *Privatisierungs-und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*, p. 61.

sche CDU), 동독지역의 기업가단체는 각기 상이한 강조점을 지닌 채 신탁청에 대하여 경제구조조정정책의 강력한 추진을 요구하였다.

연방정부는 의회에 보고하는 1993년의 연차경제보고(Jahreswirtschaftsbericht)에서 거의 공식적으로 정책변경을 표명하였다. 신탁청은 산업의 근간을 유지한다는 차원에서 강력한 경영정상화노력을 계속해 나갈 것이며 이(경영정상화) 기간 중에도 경영정상화가 사유화의 목적을 방해하지 않는다면 사유화 노력이 계속될 것이라고 밝혔다.

따라서 ‘사유화가 최선의 경영정상화(Die Privatisierung ist die beste Sanierung)’라는 신탁청 초기의 기본원칙은 ‘사유화가 경영정상화를 침해해서는 안된다’는 입장으로 명확히 변경되었다.

이러한 정책의 전환배경에는 <표 1>에 나타나 있듯이 산업공동화라고 주장되었던 동독지역의 산업붕괴와 관련되어 있었다.

신탁청이 산업의 근간유지라는 경영정상화 정책을 취한 이유는 두 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 계속되는 사업장 폐쇄로 인해 노동시장의 악화된 상황이 이제 더 이상 정치적으로 용인하기 어려운 지경까지 이르렀다. 둘째, 계속되는 사업장 폐쇄로 장기적 산업공동화 현상이 우려되었기 때문이다.

무엇이 ‘적극적 경영정상화정책’인지 연방정부 스스로 정의한 적이 있다. 적극적 경영정상화라 함은 DM 개시대차대조표에 근거한 자기자본 지원외에도 사업플랜 구상시 신탁청의 조언, 합리화나 현대화를 위한 투자에 대한 알선, 직원교육에 대한 지원, 고용유지를 위한 사회복지비용 지원, 경영지원, 경영정상화와 구조전환조치를 위한 보증 및 신용 공여 등 신탁기업의 지원을 위한 총체적이고 복합적 조치들이 이루어지는 것을 의미하였다.

적극적 경영정상화를 위한 구상은 여러 형태의 모습으로 나타났는데 여기서는 이중 중요한 모델 몇 가지만 간략히 살펴보고자 한다.

○ 투자지원제도

투자지원제도는 중기적 구조전환플랜에 대해 재정지원을 하는 가장 단순한 형태의 경영정상화 방안이었다. 신탁청은 1992년 가을 초에 600여개의

기업에 대해 투자계획서 제출을 요청하는 서신을 띄웠다. 500여개 기업과는 2자협상과 대화를 통해 적절한 타협안을 마련하였다.

이의 대표적 적용사례는 EKO 철강과 작센·안할트주의 화학산업(Leuna-Werke, Buna Werke, Chemie Wolfen)을 들 수 있다. 따라서 투자지원제도를 통한 경영정상화 사례는 신연방주의 화학산업에서 살펴볼 수 있다. 화학산업의 지원을 위해 신탁청에 총 120억DM이 요구되었다. 물론 이것의 목적은 신연방주에 약 40,000~50,000명의 화학산업 고용인력을 유지하는 데 있었다. 신탁청 총지원액중 구부채 청산에 38억DM, 적자보전에 41억DM, 구동독 시절에 중단된 투자 지속을 위한 투자액으로 12억DM, 구조전환을 위해 8억 7백만DM 등이 지출되었다. 어렵게산에 따르더라도 1명의 일자리 보존을 위해 약 180,000DM(한화 약 9천만원)이 지출된 셈이다.¹⁷⁾

○ 경영합자회사(Management KG)

경영합자회사란 경영정상화에 대한 경험이 있는 경영자의 책임아래 10~15개 신탁기업을 합자회사로 통합하여 경영정상화를 시도하는 것을 뜻하며 기업능력이 제고되었다고 판단되면 사유화하는 것이다.

회사의 법적 형태는 유한회사(GmbH)나 합자회사(KG)형태로 설립되었으며 신탁청은 유한책임사원이 되었다. 신탁청은 유한책임사원으로 출자 의무와 감독권, 결의권 등을 가지고 있었다.

하나의 경영합자회사는 경영정상화 능력은 있으나 바로 사유화될 수 없는 적어도 500여명의 종업원을 가진 10~15개의 신탁기업으로 구성되었다. 최초의 경영합자회사 2개가 1992년에 설립되었는데, 하나는 Urban-KG로 통칭되었던 경영합자회사로 약 13,000여명의 종업원을 가진 11개 기업으로 구성되었다. 이 회사는 15억DM의 매출고와 1억9천5백만DM의 적자를(1991년) 기록하고 있었다. 또 다른 경영합자회사는 17,500여명의

17) 총지원액 120억DM중 구부채 청산을 위한 금액(38억DM)을 제외한 82억DM을 1995년까지 45,000명이 고용되어 있음을 전제로 하여 나눈 것임. *Ibid.*, pp. 62~64.

종업원을 가진 11개 기업으로 구성되었다.¹⁸⁾

1993년에는 중공업분야와 섬유분야에서 3개의 경영합자회사 설립되었다(Linbard KG : 전자와 기계분야 ; Bär KG : 자동차 산업 ; Schröder KG : 섬유·가구분야).

경영합자회사 경영진의 급여는 사유화수익금과 연결시킴으로써 경영정상화를 위한 동기부여를 자극하고자 하였다. 그리고 경영합자회사의 사유화에도 신탁기업의 사유화와 같은 조건이 부과되었다. 즉 사유화는 최고의 매각대금 제안자가 아니라 고용안정과 투자약속을 고려하여 결정되었다.

○아트라스 모델(ATLAS-Modell)

대개의 경영정상화를 위한 주장이 주정부로부터 나오는 것이기에 주정부가 스스로 기업의 경영정상화 등과 관련된 경제회생정책을 제안하는 것이 그리 놀랄만한 일은 되지 못한다.

그러나 이런 제안 중에서 가장 주목할 만한 모델은 작센주정부에 의해 제안된 ATLAS-Modell(Ausgesuchte Treuhandunternehmen vom Land angemeldet zur Sanierung-Modell : 주정부에 의해 선정된 신탁기업의 경영정상화를 위한 모델)이었다.

기본개념은 주정부가 기업가와 노동조합으로부터 제안을 받아 지역에 기여도가 높은 기업을 확정하고 신탁청에 경영정상화를 신청하는 것이다. 그리고 신탁청이 경영정상화 능력이 있다고 판단한 기업에 대해 주정부와 신탁청이 함께 경영정상화를 위해 노력하는 것이다. 즉 신탁청은 경영정상화 자금을 공급하고 주정부는 정책적 배려를 통해 지원하는 것이다.

이를 위해 작센주정부는 2명의 경영자와 수명의 기업전문가로 구성된 ATLAS팀을 운영하였다. 주정부와 신탁청이 의견이 일치하지 않을 때 공식적으로 최종결정권은 신탁청이 가지고 있었다. 물론 의견의 불일치시 주정부는 신탁청 관리위원회와 신탁내각 그리고 여론을 등에 업고 정치적 영향력을 행사할 수 있었다. 결국 신탁정책이 조금 더 정치화되었다고 볼 수

18) *Ibid.*, p. 65.

도 있게 되었다. 실제로 비덴코프(K·Biedenkopf) 작센주 수상은 신탁청이 폐쇄하기로 한 Edelstahlwerk Freital의 결정을 번복시키기도 하였다.

작센주는 약 50,000명(작센주 전체산업 고용인력의 15%)이 고용된 145개 기업을 ATLAS기업으로 신청하였다. 이중 50개 기업은 경영정상화 능력이 있는 기업으로 분류되었고 37개 기업은 그 사이에 사유화되었으며 9개 기업은 파산절차를 밟고 있었다. 가장 문제점이 많은 분야는 섬유와 기계산업 영역이었다.

다른 주정부에서도 아트라스모델과 유사한 제안이 있었다. 메클렌부르크-포어폼메른주에서는 Anker-Projekt를,¹⁹⁾ 브란덴부르크주에서는 지역발전 협회(Landesentwicklungs-gesellschaft)를, 베를린주에서는 ATLAS-Modell을 따른 정책적 지원방안을 모색하고자 하였다.

V. 신탁관리청 사유화활동의 실적 및 평가

1. 사유화 실적²⁰⁾

신탁청이 넘겨받은 기업의 수는 1994년 12월말 신탁청이 해체되는 시점에서는 13,815개 기업이었다(표 2 참조). 최초의 316개의 콤비나트가 우선 8,000개의 기업으로 분할되었으며 다시 13,815개의 기업으로 재분할된 것이었다. 이 숫자에는 ‘작은 사유화(kleine Privatisierung)’라고 불리는 20,000여개의 음식점과 상점, 1,839개의 약국, 390개의 호텔 그리고 영화관 등 총 25,000여개에 이르는 영역은 포함되지 않은 것이다. 이 소사유화 부문은 1992년에 이미 광범위하게 사유화되었다.

신탁청이 구동독의 기업을 사유화함에 있어서 사유화 결정을 위한 신탁

19) 메클렌부르크-포어폼메른 지역에는 조선산업이 발전되어 있어 이와 같이 명명하였음.

20) 이봉기, 앞의 논문, pp. 307~310.

청의 기준은 투자보장과 고용유지 및 창출이었다. 투자보장은 당장의 기업 존속뿐만 아니라 기업의 현대화 및 혁신과 연결되어 평가되었다. 신탁청의 업무기조가 초기의 '사유화가 경영정상화의 최선의 방법'에서 '사유화를 위한 경영정상화'로, 그리고 다시 '적극적 경영정상화'로 그 궤적을 수정하였다고는 하나 신탁청 업무의 주조는 사유화에 있었다.

사유화를 위한 수단으로 신탁청이 채택한 전략 중의 하나는 MBO와 MBI이었다. 내부경영자인수제도(Management-Buy-Out)는 사유화 대상 기업에 근무하는 경영자에게 그 기업을 매각하는 것이다. 외부경영자인수제도(Management-Buy-In)는 MBO와는 달리 외부에서 영입된 경영자에게 기업을 넘겨주는 것이다. MBO 방법에 의해 사유화된 기업의 수는 2,697개의 기업으로 총 사유화기업 6,546개 기업의 41%에 이르고 있다. 이는 재사유화와²¹⁾ 함께 구동독지역에 동독인에 의한 중소기업육성하려는 신탁청과 연방정부의 정책의지의 표현이었다. 또한 MBO 방식에 의하면 대부분의 구동독 경영진이 기업을 인수하는 것이기에 구동독기업들의 대부분이 서독인에 의해 인수되는 상황에서 구동독인의 소외감 해소 외에도 기존 경영자에 의한 인수로 경영의 계속성 확보라는 장점을 가질 수 있다. 그러나 기존 경영진이 자본주의체제에 익숙치 못하다는 것은 단점으로 작용하기도 한다. 이들 MBO기업들의 가장 큰 문제점은 자본부족으로 인한 경영의 어려움이다.²²⁾

신탁청이 경영정상화를 위한 방안으로 채택한 것은 경영합자회사(Management-KG)와 ATLAS-Modell(Ausgesuchte Treuhandunternehmen vom Land angemeldet zur Snaierung-Modell) 등이다.

상기의 다양한 방식에 의해 신탁청 설립 이래 정확하게는 서독의 연방재

21) 1972년 동독정부가 행한 자영기업의 국유화 조치에 대해 원소유자에게 소유권을 반환하는 것을 말함.

22) 1993. 12. 31 기준으로 951개 기업(신탁청이 넘겨 받은 전체 기업의 7.1%)이 아직 신탁청의 소유하에 있었는데, 당시 사유화된 기업 중 단지 약 19%만이 동독 기업가에 의해 인수되었다. 약 75%는 서독 기업가에 의해, 약 6%는 외국인 기업가에 의해 인수되었다. Johannes Ditzes, *Privatisierungsstrategien in den neuen Bundesländern*, p. 55.

무성의 지휘와 감독하에 활동을 개시한 90년 7월 14일 이래 1994. 12. 31까지 <표 2>에서 보듯이 신탁청은 6,321개 기업을 완전 사유화하였고 225개 기업을 부분사유화하였다. 그리고 1,588개 기업은 구소유권자에게 반환, 즉 재사유화하였다. 또한 265개 기업의 소유권이 지방행정기관으로 이전되었고 3,718개 기업은 시장에 진입하지 못하고 청산되었다.

<표 2>에서는 사유화 등의 대상기업이 12,354개 기업으로 나타나 있는데, 이는 동독으로 넘겨받아 분할된 13,815개의 기업 중 합병·분할로 해체된 기업(328개 기업), 광산재산으로 편입된 기업(502개 기업), 일반재산으로 편입된 기업(484개 기업), 기타 특별기업형태 등(147개 기업)을 제외한 것이다. 따라서 실제 사유화 등의 대상기업은 12,354개 기업이라고 볼 수 있다. 이들 기업 중 6,546개 기업은 사유화, 1,588개 기업은 재사유화, 3,718개 기업은 청산되었다. 94년 12월 30일 기준으로 신탁청이 소유하고 있는 기업은 192개 기업이나 사유화 진행중이거나 재사유화 직전에 있는 기업 65개 등을 제외하면 비사유화된 기업은 65개 뿐이다.²³⁾ 이상의 통계에서 나타났듯이 신탁청의 총 산하기업 13,815개에서 미사유화된 기업은 65개가 남았으므로 이러한 수치에만 근거한다면 짧은 기간에 지금까지의 역사에 존재치 않았던 자신의 임무(계획경제의 시장경제로의 전환)를 훌륭히 수행한 것으로 생각할 수도 있다. 그러나 신탁청이 제시하는 투자보장액과 일자리 확보와 관련하여 생각해 보면 신탁청 활동에 대한 비판의 단초를 발견할 수 있다. 사유화에 따른 투자보장규모가 2,065억 DM이라고 신탁청의 통계는 보고하고 있다. 그러나 지금까지는 그중 매우 적은 일부만이 투자되었을 뿐이다. 그리고 신연방주(구동독)에 대한 독일의 총투자는 동일기간에 약 5,000억 DM에 이른 것으로 알려지고 있다.²⁴⁾

또한 일자리보장과 관련, 신탁청은 1,487,280명의 일자리를 확보하였다고 말하고 있다.²⁵⁾ 그러나 신탁청이 실제적 활동을 시작한 1990년 7월 1일

23) Treuhandanstalt, *THA Information*, 1994년 12월호(21호), p. 4.

24) *Der Spiegel*, Nr.51/1994, p. 79.

25) Birgit Breuel, "Fünf Jahre Treuhandanstalt : Ein Fazit," *Das Wirtschaftsstudium*, 1995년 1월호, p. 12.

〈표 2〉 신탁청 산하기업 현황

(단위 : 기업체수)

○ 총관리대상기업(동독으로부터 이전된 기업)	13,815
- 합병 분할로 인해 해체된 기업	328
- 광산으로 편입된 기업	502
- 일반자산으로 편입된 기업	484
- 특별회사 형태 등	147
○ 총계(사유화 등의 대상기업)	12,354
- 사유화된 기업	6,546
• 완전사유화	(6,321)
• 부분사유화	(225)
- 완전 재사유화된 기업	1,588
- 지방정부로의 귀속기업	265
- 현 소유자의 관리권 인정	45
- 청산기업	3,718
• 청산완료	(157)
• 청산진행	(3,561)
○ 순계(신탁청 잔여 관리기업)	192
- TLG 소유회사	(26)
- 토지관리회사	(5)
- 자산관리회사	(7)
- 전문가의 감정중인 기업 등	(13)
- 매각 진행중이거나 재사유화 직전의 기업	(65)
- 기타	(11)
- 미사유화 기업	(65)
• 경영합자회사(63)	
• 기타(2)	

출전 : Treuhandanstalt, *THA Informationen*, 1994년 12월호(21호), p. 4.

기준으로 신탁청 관리기업에 고용된 사람의 수는 4백만명을 상회하고 있었다. 따라서 신탁청이 약속받은 일자리 1,487,280명에 신탁청이 해체에 즈음하여 발간된 마지막 자료에 나타난 신탁청 잔여 관리기업 192개에 고용된 65,895명을 가산하면 단지 1,553,175명만이 신탁청에 의해 확보된

일자리이다.²⁶⁾ 결국 처음에 신탁청 관리기업에 고용된 4백만명 중에서 39%에 이르는 1,553,175명만이 일자리를 지킬 수 있었고 61%는 일자리를 잃어버린 것이다.

외국기업이 동독기업을 인수한 숫자는 약 860여개에 이르며 투자보장액은 220억DM에 이른다. 또한 이들이 약속한 고용보장의 규모는 15만명이다.²⁷⁾ 이것은 전체투자보장액의 10.7%이고, 전체고용보장 규모의 10.1%이다.

이와 관련해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 남북한통합시 과연 우리가 독일의 경우처럼 90%에 이르는 국내기업의 투자를 확보할 수 있는가이다. 따라서 외국기업의 투자유치방안을 적극 고려해야 할 것이지만 동독과는 다른 산업구조 즉 북한의 노동집약적 산업구조와 값싸고 우수한 노동인력은 외국투자 유치의 어려움 해소에 큰 도움이 될 것이다.

2. 결산서 분석 및 평가²⁸⁾

신탁청은 해체와 함께 2,750억 DM이라는 천문학적인 부채를 남겨 놓았다. 다음의 <표 3>에서 보듯이 1994년 12월 31일까지의 신탁청 순수활동으로 인한 부채는 1,294억DM이다. 왜냐하면 2,750억DM의 총부채 속에는 신탁청이 넘겨받은 구부채 800억DM과 화폐통합에 따른 조정부채 150억DM 그리고 신탁청의 후속기관에 의해 야기될 부채 450억DM²⁹⁾이 계상되어 있기 때문이다.

신탁청의 활동에 따른 총지출액 1,711억DM중 경영정상화·사유화·청산등에 따른 주요활동지출액은 1,258억DM이다. 1992년까지의 주요활동지출액³⁰⁾ 453억DM중 경영정상화 비용은 254억DM으로 56%를 차지하고

26) Treuhandanstalt, *THA Informationen*, 1994년 12월 마지막호(21호). p. 4.

27) Birgit Breuel, *op. cit.*, p. 12.

28) 이봉기, 앞의 논문, pp. 312~315.

29) 신탁청 후속기관의 활동에 필요한 예산으로 추정치임.

30) 경영정상화·사유화·청산부문이 주요 활동지출액의 87.6%로 이 분야 지출의 대부분을 차지하고 있음.

〈표 3〉 신탁청의 수입·지출 내역서

(단위 : 십억DM)

	'90년 하반기	1991	1992	1993	1994	1990~ 1994
○총지출액	5.9	27.6	41.2	46.6	49.8	171.1
—주요활동지출액	1.5	16.8	27.0	34.1	46.4	125.8
• 경영정상화	1.3	13.2	10.9	*	*	*
• 사유화	0.1	1.1	4.6	*	*	*
• 청산	0.0	1.0	7.5	*	*	*
—법적 의무이행을 위 한 지출액	4.4	10.8	14.2	12.5	3.4	45.3
○총수입액	1.6	7.7	11.6	8.5	12.3	41.7
—사유화 수익금	1.5	7.4	9.5	4.0	5.9	28.3
○신탁청의 순수 활동 에 따른 적자	4.3	19.9	29.6	38.1	37.5	129.4
○총적자액	14.1	39.4	106.8	168.3	230.0**	275.0**

출전 : Tagesspiegel, 1994. 12. 30.

* 언급없음

** 추정치임

있다. 이러한 경영정상화의 과도한 비용은 신탁청이 처음부터 표방한 '사유화가 최선의 경영정상화 방법'이라고 말한 것에 대한 근거가 될 수도 있다. 왜냐하면 경영정상화에 따른 막대한 재정부담을 염려해 신탁청은 경영정상화보다는 사유화 우선정책을 수행했기 때문이다.

그러나 이러한 주장은 다음과 같은 논리를 통해 반박될 수 있다. 〈표 3〉에 93년과 94년의 주요 활동지출액의 내역이 나타나 있지 않으므로 정확한 언급은 어려우나 앞에서 논하였듯이 93년과 94년에는 이미 신탁청이 초기의 사유화 우선정책에서 경영정상화정책으로 궤도수정을 하였으므로 최소한 90년부터 92년까지의 경영정상화지출/주요활동지출 비율인 56%를 유지하였다고 가정한다면(아마도 그 이상일 것으로 추측되지만) 93년과 94년의 주요활동지출액 805억 DM의 56%의 450억DM이 된다.

이를 통해 신탁청활동에 대한 평가가 가능할 수 있다. 즉 많은 전문가들이 지적하였듯이 신탁청의 ‘경영정상화 우선정책’이 너무 늦었다는 것이다. 왜냐하면 1992년 11월 기준으로 신탁청의 산하기업체 12,515개 중에서 비사유화된 기업체는 단지 2,913개 뿐이었기 때문이다. 다시 말하면 회생능력이 있어 경영정상화 대상이 될 수 있는 기업은 이미 사유화되었기 때문이다. 92년까지의 경영정상화를 위해 투입된 비용 254억DM의 2배에 이르는 450억DM(추정치임)을 93년과 94년 양년간 경영정상화를 위해 지출했지만 남아있는 기업들의 회생능력이 부족하였기에 투입에 비한 산출 즉 효율성이 떨어질 수밖에 없었다. 따라서 전문가들이 신탁청의 경영정상화 우선 정책이 너무 늦었다고 주장하는 것에 대한 근거가 될 수 있다. 만약 신탁청이 처음부터 ‘선 경영정상화, 후 사유화’ 정책을 추진하였다면 급격한 실업률과 같은 동독경제의 몰락이 지금같이 심하지는 않았을 것이라고 가정해 볼 수도 있다.

어쨌든 신탁청이 남긴 유산은 국민들이 수십년간 세금으로 지불해야 할 것이다. 물론 부채의 일부는 남은 재산을 통해 보전될 수 있을 것이나 현재로서는 이에 대한 평가가 매우 어렵다. 1994년 말 기준으로 경영참여회사(BMGB)가 사유화해야 할 60여개의 기업은 대개 규모가 작아 여기에 기대하기는 어려운 실정이다. 연방재무성은 부동산의 매각을 통한 수입을 기대하고 있다. 1994년 기준으로 120,000여개의 자영업장과 주택 중에서 80,000여개는 신탁부동산회사(TLG)의 소유하에 있으며 판매 수익금 155억DM 중에서 단지 20억DM만이 신탁청의 부채경감을 위해 쓰여졌다. 그러나 남아있는 부동산에 크게 기대하기는 어려운 실정이다. 왜냐하면 좋은 장소에 있는 가치있는 부동산은 이미 매각되었기 때문이다. 신탁부동산회사가 소유하고 있는 부동산은 농지에 있는 주택이거나 수익을 위해서는 투자가 선행되어야 하는 영업장이기 때문이다. 이것은 토지매각 및 관리회사(BVVG)가 갖고 있는 농경지에도 똑같이 적용된다.

3. 신탁관리청의 후속기관

신탁청은 1994년 12월 31일로 해체되었지만 신탁청의 후속기관이 잔여 업무를 계속하게 되었다. 그 주요업무는 체결된 사유화 관련계약의 감독과 잔여 부동산 등을 매각하는 것이다. 이러한 잔여과제는 다음의 5개 후속기관에 의해 처리된다. 즉 통일에 따른 특수과제처리청(BVS : Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben), 토지매각 및 관리회사(BVVG : Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH), 경영참가회사(BMGB : Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH), 신탁부동산회사(TLG : Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt), 전산처리 및 정보지원회사(DISOS : DV-Information Systems, Organisation und Service GmbH)가 그것이다.

이러한 잔여업무 중 쟁점이 되고 있는 것이 사유화 계약의 이행여부 감독문제이다. 계약의 이행과 관련 제기될 수 있는 것이 계약의 재협상이다. 계약 재협상의 필요성은 계약내용의 구체화, 계약수정의 객관적 필요성, 계약의 허점보완, 계약해석에 대한 견해차이, 사유화된 기업의 경제적 어려움 등으로 인해 피할 수 없는 것이다.³¹⁾ 결국 신탁청은 해체되었지만 아직 넘어야 할 산은 험난하기만 하다.

VI. 남북한 통일시 사유화를 위한 교훈

통일독일의 체제 전환·통합에서 나타난 사유화경험으로부터 우리의 교훈을 도출하기 위해서는 먼저 전제되어야 할 것이 있다. 즉 통일의 방식이

31) 94년에 있었던 2,500건의 계약재협상에서 신탁청은 80%는 원래의 계약내용을 지킬 수 있었다고 한다. 결국 20%는 계약내용이 변경된 것이다. BVS, Report 2/95, p. 15.

과연 독일식 흡수통일처럼 이루어질 것인가를 먼저 검토해야 할 것이다.

독일의 통일은 개략적으로 계획경제의 붕괴 즉 동독의 붕괴를 통해 이루어졌다. 다시 말하면 민의에 의한 평화적 혁명을 거치면서 민주적 선거절차(1990. 3. 18)를 통해 새로운 정부가 구성되고 표면적으로는 양독 정부의 협상에 의해 통일안이 마련되어 조인되고 양독 의회가 이를 승인하는 절차를 거친 것이었다.

그러면 남북한 통일은 과연 어떤 방식으로 이루어질 것인가? 남북한 정치문화의 미성숙은 논외로 하더라도 북한의 정치·경제적 상황이나 국제정세를 미루어 추측하건데 우리가 표방하고 있는 남북한 합의에 의한 점진적 통일은 현 시점에서는 불가능한 것처럼 보인다.³²⁾ 결국 언제일지 예상하기 어렵겠지만 북한의 체제특성상 붕괴에 따른 남한에 의한 흡수통일의 개연성이 가장 높은 시나리오라고 할 수 있겠다. 이러한 정치적 상황을 전제로 하면서 독일 사유화 경험으로부터 우리가 얻을 수 있는 시사점을 논하고자 한다.

1. 남북한 통일시 사유화속도 : 점진주의의 한계와 대안으로서 충격요법

4장에서 이미 언급하였듯이 사유화 진행속도와 범위는 체제전환 속도와 맞물려 있다. 여기에서는 한반도 통일시 사유화속도와 관련 점진주의와 충격요법의 적용가능성 여부에 대해 살펴 보기로 한다.

사유화의 범위를 한정하고 국유재산을 장기간에 걸쳐 서서히 사유화하는 점진주의를 취할 경우 가장 문제가 되는 것은 북한주민의 남한으로의 대량 이동을 어떻게 저지할 수 있느냐가 관건이 된다. 사회주의 국가의 경우 자신의 법체제 안에서 주거 이전을 제한할 수 있는 수단이 있고 이를 강제하

32) 니콜라스 에버슈타트는 *Foreign Affairs* 3/4월호에 기고한 글에서 북한의 점진적 변화를 통한 한국과의 통일이라는 전제는 잘못된 것으로 환상이며 북한의 붕괴가능성이 더 크다고 하고 또한 북한의 경제적 상황이 악화될수록 군사적 위협은 더 커질 것이라고 주장하고 있다. Nicholas Eberstadt, "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs*, March/April, 1997, pp. 77~80.

는데 체제내적 모순이나 갈등이 적어 실효성도 거둘 수 있다. 그러나 남북한 통일시 일각에서 주장되는 “한시적 이주의 자유 제한을 바탕으로 하여 북한 전역을 경제특구”로 한다는 대안은 실현가능성이 희박한, 경제이론에는 충실하지만 현실을 벗어난 주장일 가능성이 높다.

점진주의의 논거는 노동시장을 인위적으로 분할할 수 있다는 것인데 과연 국경폐쇄로 분단을 인위적으로 연장하고 노동시장에서의 법적 규제를 통해 남한에 취업한 북한 노동자 처벌이 정당화될 수 있는지 의문이다. 또한 경제특구 등의 제도를 승인하는 주체는 누구인가의 문제가 있다. 남한 정부 단독으로 북한주민의 의사에 반해서 이러한 초헌법적일 수도 있는 법안을 반쪽 국회에서 통과시킬 수 있을까? 사실 이러한 점진주의에 의한 인위적 분단은 개혁의 과실이 늦게 나타남으로써 북한 주민과의 돌이킬 수 없는 갈등을 야기시켜 차라리 통일 이전의 분단상태보다 못한 결과를 낳을 수 있으며 북한내에 기존 체제 수구세력이 온존하고 성장할 수 있는 근거가 되어 최악의 경우 또다른 분단으로 이루어질 수 있음도 전혀 배제할 수 없다.

국경폐쇄와 노동시장의 법적 규제를 위한 실질적 조치를 취하는 데 소요되는 엄청난 비용을 감수하기보다는 충격요법에 따른 비용을 부담하는 것이 이로운 것으로 생각된다. 점진주의 채택을 위한 제도 시행시 수반되는 직접적 비용과 이에 따른 남북간 갈등에 수반되는 정치·사회적 비용을 고려한다면 점진주의는 너무도 부담이 큰 정책이 될 여지가 많다. 또한 식량난, 에너지난, 외환부족 등으로 표현되는 나락으로 떨어진 북한경제의 현실은 점진주의에 의한 부분적 처방에 의존하기보다는 충격요법에 의한 전면적 체제전환 요법이 타당할 것으로 여겨진다. 점진주의에 의한 장기적 전환의 과실을 기다리기에는 북한 경제의 현실이 너무도 피폐해 있기 때문이다.

물론 충격요법에 따른 폐해, 즉 기업도산과 대량실업은 피할 수 없고 이에 따른 비용도 막대한 것으로 생각되지만 동서독 통일비용만큼 천문학적 비용이 되리라고 생각되지는 않는다. 통일 직전 독일은 고도의 복지사회국가였고 그 상태를 동독에까지 연장하려면 예산의 뒷받침이 뒤따라야 했다.

게다가 동독의 임금을 서독수준으로 끌어올리는 정치적 결단을 내려야 했는데 그 수준은 동독 노동자의 생산성만으로 정당화되기 어려운 정도로 높은 수준이었기 때문에 예상했던 대로 통일독일은 실업·인플레이션·재정압박 등에 시달려야 했다.³³⁾ 따라서 우리의 경우 독일과 같은 충격요법을 취하더라도 독일식의 ‘사회적 시장경제’에 수반되는 재정부담과 기타 엄격한 제약을 피할 수 있을 것으로 생각되므로 한국은 이로부터 기묘하긴 하지만 이점을 가질 수 있을 것이다.

실제로 독일연방경제성이 추산한 자료에 의하면 1991년부터 1996년 사이에 서독 정부에 의한 신연방주의 지원액이 1조1천7백억DM(한화 약 6백4십3조5천억원)에 달하였는데 그중 명백하게 드러난 사회보장성비용은 약 36%에 달하였다.³⁴⁾ 어쨌든 상기에 기술한 점진주의 한계와 충격요법의 장점을 논외로 하더라도 한반도에 독일과 같은 통일의 기회가 온다면 독일과 같이 ‘경제의 해가 아닌 정치의 해’가 될 것이 분명하므로 체제전환 속도에 있어 점진주의보다는 체제통합의 즉각적 효과가 큰 충격요법이 정치가들로부터 선호될 가능성 또한 높을 것으로 생각된다.

2. 남북한 통일시 사유화정책 : 사유화방안과 경영정상화방안 사이의 최적안

독일의 경우 4장 2절에서 논하였듯이 사유화정책은 ‘사유화가 최선의 경영정상화 → 사유화를 위한 경영정상화 → 적극적 경영정상화 정책’으로 3구분하여 살펴볼 수 있다. 이러한 정책의 변경은 신탁청의 이니시어티브

33) Nicholas Eberstadt 저·주명갑 역, 「한반도 통일로 가는 길」(서울: 한국경제신문사, 1994), pp. 241~247.

34) 독일 연방경제성은 유럽연합의 지원을 포함해 서독지역의 주정부 등 서독정부로부터 동독지역으로 지원된 금액은 1조1천7백억DM으로 추산하였고 동독지역으로부터의 세금과 행정계수입 2,700억DM을 공제한다면 약 9,000억DM이 흘러 갔다고 하였다. 이의 내용은 사회간접자본·투자지원·생활환경 개선에 2,700억DM, 신탁청과 신탁청 후속기관의 예산 1,250억DM, 주정부 및 지방자치단체 재정지원 2,500억DM, 사회보장·노동시장지원으로 4,200억DM 등이다. *Handelsblatt*, 1996. 10. 2, p. 7.

에 의한 적극적 변화가 아니라 정치권이나 여론의 압력에 의한 결과였다. 독일의 경우 통일의 초기단계에서 사유화 우선정책을 취한 것은 민간분야의 역동성과 창의력을 통해 동독경제를 활성화시키기 위한 목적이기도 하였지만 신탁기업에 대한 DM 대차대조표가 작성되지 않았고 관련 통계수치 부족으로 적극적 경영정상화 정책을 취하는 데 필요한 정확한 정보가 없었기 때문이기도 하였다. 따라서 사유화 우선정책은 능동적 정책이라기보다는 상황에 따른 수동적 적응의 결과였다.

가. 사유화방안을 위한 제언

위와 같은 상황은 남북한 통일시에도 그대로 재현되리라고 생각한다. 사유화 우선 방법은 최적 검증기능이라고 생각되는 시장기능을 통해 신탁기업을 경제원칙에 충실하게 사유화하고 동시에 신속한 사유화를 도모할 수 있다는 장점이 있으나 대량실업의 야기라는 충격요법의 가장 큰 문제점을 노출시킨다. 이러한 대량실업은 북한의 경우 다른 사회주의 국가처럼 한계고용을 넘어서는 과고용된 여성인력을 중심으로 우선 나타날 것이다. 그리고 북한의 특수한 예로는 다른 어느 사회주의 국가보다 인구에 대한 균인비율이 높아 이로부터의 실업이 클 것이고 이들의 연령이 젊어 이동성이 높으므로 한국으로의 이주경향이 높게 나타날 것으로 생각된다.

따라서 이러한 상황을 예측한 사유화정책이 요구되는 바 독일처럼 초기 단계에 사유화가 최선의 경영정상화라는 방안을 취해 고용안정정책을 민간에 일임해서는 대량실업이 가져올 노동시장의 이동을 막지 못할 것이다. 결국 사유화정책을 다양화시켜 사안에 따라 탄력적으로 적용해야 할 것이며 경영정상화정책을 적극적으로 취해 실업을 최소화하여야 할 것이다. 물론 이를 위해서 무엇보다도 남북통일시 시급히 취해야 할 것은 북한 국영기업에 대한 평가이다.

사유화방안과 관련 우선 작은 사유화라고 불리우는 호텔·레스토랑·국영상점 등을 대상으로 북한주민들에게 쉽게 사유화할 수 있도록 하는 보증제도 등의 장치를 갖추어 이들이 북한지역으로부터 유리되지 않도록 해야

할 것이다. 독일의 경우 작은 사유화부문은 사유화 초기에 이미 광범위하게 사유화되었다. 중소기업 사유화의 경우 독일에서도 실효를 거둔 MBO 방안에 의존할 수 있을 것이다. 이는 기업의 소유권을 경영자에게 매각하는 것으로 기업에 대한 정보가 풍부한 북한 주민에 의한 기업인수가 가능하게 함으로써 북한지역 중소기업 육성에 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 독일의 경우 전체 신탁기업의 약 20%를 그리고 사유화 대상기업의 41%를 MBO 방식에 의해 사유화하였다.³⁵⁾ MBO로 사유화된 구동독 중소기업의 도산율은 2%로 새로 생긴 중소기업의 도산율 10%보다 크게 낮으며 고용면에서도 훨씬 많은 고용을 창출하였다.³⁶⁾ 대기업 사유화의 경우 말씀 많은 2자간 협상보다는 지버트 박사가 제시한 2단계 경매방식이 도움이 될 것이다. 제 1단계에서는 잠재적 입찰자에 대한 정보, 이들이 제시하는 구매가격, 고용보장 및 투자동의에 대한 정보를 수집하고, 제 2단계에서는 구매계약, 예를 들면 투자 및 고용동의와 관련한 내용은 완전히 세부적으로 정하고 구매가격만 미정으로 남겨놓는 단계적인 절차를 취하는 것을 말한다. 이렇게 하면 고용과 투자에서 동일한 조건을 제시한 사람들 중에서 최고의 가격을 제시한 입찰자가 낙찰을 받게 된다.³⁷⁾

사유화와 관련 독일의 경험으로부터 배울 수 있는 것은 고용안정과 투자 약속액을 포기함으로써 차라리 보다 높은 매각금액을 받을 수 있는 가능성도 배제해서는 안된다는 것이다. 독일의 경우 실현되기 어려운 고용약속과 투자약속으로 사후협상이 난항에 빠지는 경우가 많았고 또한 이의 감독을 위해 장기간 인력배치와 노력이 요구되었다. 오히려 투자약속이나 고용약속을 부과하지 않고 매각대금을 높인다면 투자자의 적극적 위험부담 인수로 기업의 회생가능성이 더 커지고 사유화 수익금도 극대화할 수 있을 것이다. 물론 이러한 경우 실업의 부담은 정부가 책임져야 할 것이므로 이런

35) Treuhandanstalt zentrales Controlling, *Monatsinformation der THA*, 1994. 9. 30, p. 9.

36) 정형근, “통일한국에 있어서 사유화방안의 모색,” 『통일경제』(1996년 10월호), pp. 29~30.

37) Horst Siebert 지음·허선 역, 『통일, 그리고 경제의 모형』(서울: 을유문화사, 1993), pp. 105~107.

방식의 사유화 대상기업은 희생가능성이 큰 노동집약적 산업이나 고용창출 효과가 큰 기업에 제한되어야 할 것이다.

나. 경영정상화방안을 위한 제언

경제구조조정을 사유화에만 의존할 경우 대량실업으로 인한 경제적 비용과 정치·사회적 비용이 막대해져 경제적 측면에서나 정치·사회적 측면에서 정부에게 큰 부담이 될 것은 너무도 분명하다.

독일은 사유화 과정의 초기단계에서 사유화가 최선의 경영정상화라는 정책을 추진함으로써 대량실업을 야기하였다. 신탁청의 사유화 실적에 나타나 있듯이 신탁청이 대량실업에 따른 정치권과 여론의 압력으로 경영정상화정책으로 돌아섰을 때에는 이미 희생가능한 기업은 거의 사유화되었고 이에 따른 기업구조조정으로 대량실업이 야기된 이후였다. 따라서 신탁청 관리하에 있는 잔여 기업들은 희생가능성이 상대적으로 낮을 수밖에 없었고 이에 따라 경영정상화 비용은 증가할 수밖에 없었으므로 경영정상화의 효율성이 떨어지는 것은 당연하였다. 이에 근거해 전문가들이 신탁청의 경영정상화정책은 너무 늦었다고 주장하게 된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 독일의 경우처럼 단순히 사유화 우선전략만을 추진해 나갈 수는 없을 것이다. 더구나 북한의 경제상황은 모든 면에서 동독과 비교할 수 없을 정도로 악화되어 있을 것이다. 결국 북한에서는 경영정상화가 최선의 사유화방안이라는 전략을 취하여야 할 것이다. 왜냐하면 남북한 통일시 북한의 기업은 결핍된 상품시장, 경쟁력 부족상품, 노후화된 산업시설, 경영능력 부족, 시장경제에 대한 인식 부족 등으로 인해 즉각적 사유화보다 정부지원을 통해 먼저 경영정상화한 후 사유화하는 것이 대량실업도 방지하고 사유화 수익금도 높이는 데 도움이 될 것이기 때문이다. 물론 경영정상화를 위한 자금의 재원이 문제될 것이다. 그러나 즉각적 사유화를 통해 야기되는 실업에 대해 정부가 노동시장 개입을 하게 될 때 부담해야 하는 재정부담을 차라리 경영정상화 지원금으로 사용하는 것이 투자효과도 높이고 실업을 줄일 수 있는 효과적 방안이 될 것이다.

경영정상화방안 추진과 관련 독일의 경우 가장 문제가 된 것은 이를 위한 효과적 규정이 없는 상태에서 자의적 요소가 많이 개입되었다는 것이다. 따라서 남북한 통일시 적극적 경영정상화방안을 취할 경우 참고할 사항은 다음과 같이 살펴 볼 수 있다.³⁸⁾

- i) 투명성 : 지원은 공개적이고 예측가능성이 있어야 함
- ii) 규칙엄수 : 지원금액과 지원기간 결정에 자의적 요소 배제
- iii) 동기부여 : 지원은 기업으로 하여금 자생능력을 키울 수 있는 측면에서 이루어져야 함
- iv) 조건제시 : 지원에 따른 기업의 경쟁능력 제고를 조건으로 명시해야 함
- v) 기한제약 : 경영정상화를 위한 지원기간을 명시해야 함
- vi) 예산통제 : 경영정상화를 위한 예산은 국가예산 속에서 통제를 받아야 함
- vii) 책임면제 : 기업활동에 따른 손실이나 보증 등에 대해 국가는 어떤 구속도 넘겨 받아서는 안됨
- viii) 지원제약 : 방만한 지원은 금지
- ix) 중립성 : 경영정상화를 위한 지원이 사유화를 저해해서는 안됨

이러한 원칙을 기반으로 해서 신탁청에 의해 추진된 경영합자회사(Management KG)와 작센주에 의해 제안된 ATLAS-Modell, 메클렌부르크-포어폼메른주에 의해 제안된 Anker-Projekt 등을 적극적 경영정상화를 위한 모델로 활용할 수 있을 것이다.

물론 이러한 경영정상화 방안은 모든 기업이 대상이 아니라 어느 정도 회생가능성이 있는 기업을 대상으로 하여야 할 것이다.

38) Karl Lichtblau, *op. cit.*, pp. 75~78.

VII. 결 론

동구권의 몰락에서 보듯이 체제내적 모순의 집적은 붕괴로 나아가기 마련이다. 동독의 경우 여타 사회주의체제와 마찬가지로 이러한 체제모순의 바탕에는 계획경제와 국유재산제가 자리하고 있었다.

상황이 이리함에도 최초의 신탁관리청(Ur-Treuhandanstalt) 창안자들은 안이하게 신탁청을 자본주의와 사회주의 사이에 있는 제3의 길을 모색하는 도구로 인식하였다. 그러나 동독의 최초이자 마지막 민주선거(1990. 3. 18)의 결과 기민당(CDU)의 연합세력이 다수당이 되면서 신탁청에 의한 제3의 길은 부정되고 신탁청은 시장경제의 도구로 변모하였다.

호네커정권은 동독을 경제적으로 몰락시켰고 모드로브정부가 임박한 파산을 모면하는 데 도움을 얻으려 했던 신탁청은 결과적으로 동독의 파산집행인이 되어 버렸다. 새로운 경쟁능력을 갖춘 사회주의 창출이라는 원래 신탁청의 역할은 역사의 아이러니로 기록되게 되었다. 이러한 파산정리 도구인 신탁청은 막강한 힘을 가진 신연방주의 경제성 혹은 또 하나의 정부(Nebenregierung)로서의 역할을 하였다.

신탁청의 활동 초기에는 인력난과 정책갈등 등으로 인해 효과적인 사유화 업무를 추진하지 못하였다. 그러나 로베더가 신탁청장으로 취임한 후 체제를 정비하면서 사유화 업무가 본격화되기 시작하였다. 로베더는 사유화정책 방향을 신속한 사유화(schnelle Privatisierung), 확고한 경영정상화(entschlossene Sanierung), 신중한 청산(behutsame Stilllegung)이라고 표명하였다. 이러한 세 가지 방침 중 통일 후 동독지역 경제를 결정지은 것은 사유화 우선정책이었다.

신탁청은 시간이 지나면서 신연방주의 경제상황이 악화되자 여론과 정치권의 압력으로 사유화가 경영정상화의 최선의 방법이라는 종래의 정책을 후퇴시켰다. 그러나 신탁청의 업무기조가 '사유화가 경영정상화의 최선의

방법'에서 '사유화를 위한 경영정상화'로, 그리고 다시 '적극적 경영정상화'로 그 궤적을 수정하기는 하였지만 신탁청 업무의 주조는 사유화 우선정책에 있었다.

신탁청의 해체시점(1994.12.31)을 기준으로 신탁청의 실제적 사유화 대상기업 12,354개 중에서 미사유화한 기업은 단지 65개 뿐이었다. 이러한 통계에만 근거한다면 일견 신탁청은 역사상 유래가 없는, 사회주의로부터 자본주의로의 체제전환이라는 과업을 훌륭하게 수행한 것으로 판단된다. 그러나 신탁청은 해체와 함께 2,750억 마르크(한화 약 137조 5천억원)라는 천문학적 부채를 남겨 놓았으며 연이자만 해도 그 액수가 160억 마르크(한화 약 8조원)에 이른다. 판단을 더욱 어렵게 하는 것은 이 거대한 액수가 얼마나 더 늘어날 것인가에 대해 아무도 모른다는 것이다.

남북분단의 역사를 돌이켜 보게 되면 남북합의에 의한 통일은 불가능한 것으로 보이고 오히려 북한의 체제특성상 붕괴에 의한 흡수통일방식의 개연성이 높아 보인다. 이와 관련 독일의 사유화 경험은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

독일은 사유화가 경영정상화의 최선의 방법이라는 정책을 취함으로써 최적 검증기능이라고 생각되는 시장기능을 통해 신탁기업을 경제원칙에 충실하게 사유화하였다. 이를 통해 독일은 신속한 사유화라는 당초의 목표에 도달하였으나 동독지역내 대량실업과 산업공동화 현상을 야기시켰다. 즉 신탁기업을 인수한 기업 역시 시장기능에 충실하게 기업의 경쟁력 제고를 위해 대량감원 정책을 추진해 나갔다. 이와 같이 경제구조조정을 사유화 우선정책에만 의존할 경우 대량실업으로 인한 경제적 비용과 정치·사회적 비용이 막대해져 경제적 측면에서나 정치·사회적 측면에서 정부에게 큰 부담으로 작용할 것은 너무도 분명하다. 이것은 정치불안으로 이어지고 북한내 기존체제 수구세력이 온존하고 성장할 수 있는 토양이 될 것이다. 따라서 우리의 경우 즉각적 사유화를 통해 야기되는 실업에 대해 정부가 노동시장에 개입하게 될 때 부담해야 하는 재정부담³⁹⁾을 차라리 '경영정상화

39) 구동독지역의 경우 현재 공식 실업률은 15% 안팎에 머무르고 있으나 정부가 지원하

정책'의 재원으로 사용하는 것이 투자효과도 높이고 실업을 줄일 수 있는 효과적 방안이 될 것이다.

독일 신탁관리청은 역사상 유래를 찾을 수 없는 '사회주의로부터 자본주의로의 체제전환'이라는 과제를 수행하였다. 이에 대한 평가는 훌륭한 위업과 동독의 식민지화를 양끝으로 하는 스펙트럼의 어디엔가 자리하고 있을 것이다. 체제전환이라는 과제의 지난함으로 인해 평가는 좀더 지켜 보아야만 할 것이다. 그러나 최근 영국·네덜란드·미국 등 선진제국의 실업률이 줄어들고 있으나 구동독지역의 실업률은 여전히 두자리 숫자가 지속됨으로 인해 사유화 공과에 대한 평가가 비관적으로 흐르고 있는 것 또한 사실이다. 어쨌든 이러한 통일독일의 사유화정책의 공과에 대한 시각이 다양하면 할수록 그것이 한반도에 주는 교훈의 중요성은 더 커지고 이와 비례하여 이 분야의 연구 필요성 또한 증대된다고 하겠다.

는 직업훈련프로그램, ABM, 조기퇴직, 단축노동 등에 의해 감춰진 실업을 포함하면 실업률은 30% 내외인 것으로 알려져 있다. Sozialreport, Nr. IV. 1994.

빈 면

통일한국의 군통합 방안

손 기 응*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| I. 서 론 | IV. 통일한국군의 내적 통합을 위한 제도적 조치 |
| II. 통일한국군의 형성 | V. 결 론 |
| III. 통일한국군의 내적 통합을 위한 교육 | |

I. 서 론

오늘날 군은 사회의 한 부분으로서 사회의 다른 부분들인 정치, 경제, 학문, 기술, 문화 등의 제 분야와 서로 복합적이고도 종합적인 상호관계를 맺고 있다. 어떠한 학자도 과거 스펜서(Spencer)와 같이 “군사적 사회”와 “산업적 사회”간의 비양립성(Incompatibility)¹⁾을 더이상 가정하지 않으며, 명시적·묵시적으로 군과 기타 사회영역간의 공생관계를 전제하고 있다.

* 민족통일연구원 연구위원

1) Herbert Spencer, “Der militante und der industrielle Gesellschaftstyp,” in Volker R. Berghahn (ed.), *Militarismus* (Köln, 1975), pp. 40~60 참조.

군과 기타 사회부분과의 상호의존관계는 발전하는 과학기술을 바탕으로 군과 기타 사회부분간의 조직 및 재정운영에 관한 정책조율의 필요성, 군과 기타 사회부분의 영역에서 동시에 진행되고 있는 관료화의 경향 등에 의해서만 비롯된 것이 아니다. 여기에 더하여 군내에서 부분적으로 진행되고 있는 조직 및 운영의 탄력성, 가치관의 경직성 탈피, 직업화의 경향 등을 통한 “민간화(Verzivilisierung)”의 경향과 다른 한편으로 기타 사회부분에서 조용히 진행되고 있는 군의 조직체계 및 가치관의 수용 등을 통한 “군사화(Vermilitarisierung)”의 경향이 상호 복합작용한 결과이다.²⁾

이것은 곧 사회내에서 민과 군간의 명확한 구분을 전제하고, 민간영역에 대한 군의 영향력을 바람직하지 않게 파악했던 고전적 자유주의 연구자들의 노력이 더이상 타당하지 않음을 의미한다.³⁾ 또한 군이 사회의 한 부분으로서 전 사회체계 속에서 유기적으로 역할하고 있음을 말한다. 이러한 군이 사회가 합의로 지향하는 사회상의 정립에 기여함은 물론, 정립된 사회상의 실천에 노력해야 한다는 것은 지극히 당연한 일이다.

국민의 합의사항을 충실히 수행하는 군의 역할은 새로운 민족공동체, 새로운 민족국가를 건설해야 할 통일한국의 사회에서 더욱 요청되어질 것이다. 통일한국의 사회에서 모든 사회구성원, 사회부분이 함께 해결을 모색해야 할 과제중의 하나는 남북한 주민간에, 제도간에 존재하는 이질성을 극복하려는 통합의 과정일 것이다. 남북한 주민간, 그리고 제도간의 통합을 위해 모든 사회부분은 힘을 모아야 할 것이며, 이에 대한 군의 노력과 기여도 당위적으로 요청되어지는 국민의 합의사항이며 요구일 것이다.

이러한 관점에서 이 글에서는 통일한국의 사회에서 군이 사회통합에의 기여 요구를 어떻게 실천할 것인가를 살펴보고자 한다. 통일한국의 사회에서 발생할 수 있는 이질성과 갈등을 해소하기 위한 사회통합 작업에 통일

2) Wilfred v. Bredow, *Moderner Militarismus. Analyse und Kritik* (Stuttgart, 1983), pp. 61~62, 112 참조. 한편 최근 민간사회에서 확산되고 있는 “生存게임(Survival Game)”은 군사화의 부정적인 측면일 것이다.

3) 손기웅, “군국주의론 : 분석의 Typology,” 『한국정치학회보』, 제28집 1호(1994), pp. 425~449; 손기웅 외, “민군관계의 역사적 유형과 민군관계의 발전방향에 관한 연구,” 『전략논총』, 제2집(1994), pp. 193~301 참조.

한국의 군은 내·외적으로 기여할 수 있다. 첫째, 내부적 측면으로 남북한 출신 장병들에 대한 적절한 교육과 제도적 조치를 통해 군내에서 발생할 수 있는 갈등을 해소하거나, 갈등의 발생을 미연에 억제하여 그들간의 이질감 극복을 원활하게 한다. 둘째, 외부적 측면으로 통일한국군이 대국민, 남북한주민에 대하여 바람직한 군의 역할을 과시함으로써 통일후 사회의 통합과정에 기여한다.

이 글에서는 그중에서 군이 사회통합의 일환으로 남북한출신 장병들로 구성될 통일한국군의 내적 통합을 위해 어떠한 노력을 기울여야 할 것인가를 집중적으로 살펴보고자 한다. 특히 통일한국군이 내적 통합을 위해 어떠한 내용과 방법을 가지고 교육을 실시하여야 할 것이며, 제도적으로는 어떠한 정책을 수립하여야 할 것인가에 대해 논의의 초점을 두고자 한다. 이를 위해 우선 통일한국군이 어떻게 형성될 것이며, 그 과정에서 어떠한 갈등이 발생할 수 있는가를 전망해 보고, 이어서 통일한국군의 내적 통합을 위한 교육과 제도적 방안에 관해 논의를 전개하기로 한다.

이 글에서 통일한국군의 형성을 위한 남북한군의 “군통합”이라 함은 복수국가 군대의 제반 기능 및 조직체계를 하나의 기능 및 조직체제로 개편함과 동시에 그 속에서 역할을 수행하는 인력을 하나로 융화시켜가는 과정을 의미한다. 이는 군의 활동을 일원화하기 위한 조직적인 결합과정 뿐만 아니라, 군내의 인력간에 일어날 수 있는 갈등을 극복하여 가는 과정을 포괄하는 것이다.⁴⁾

II. 통일한국군의 형성

통일한국군의 형성에는 첫째 통일이 어떠한 형태로 이루어질 것인가, 둘째 통일당시 안보적 여건을 포함한 국내외적 상황이 어떻게 전개될 것인가

4) 손기웅, “독일의 통일과 군사통합,” 『한국군사』, 제2호(1995), p. 40.

등이 크게 영향을 미칠 것이다. 이 글에서 상정하는 통일한국은 “민족공동체 통일방안”의 기본구도에 의해 통일된 남북한이다. 민족공동체 통일방안이 상정하는 통일한국은 자유민주주의의 이념적 토대위에 시장경제가 기능하는 사회이다. 오늘날 자유민주주의는 세계사의 큰 흐름일 뿐만 아니라 시대정신이며, 모든 인류가 지향하는 보편적 가치가 되고 있다. 자유민주주의는 통일로 나아가는 과정에서는 물론, 통일국가의 미래상에서도 일관되게 추구되어야 할 가치이며 통일의 준거틀임을 민족공동체 통일방안은 전제하고 있다. 또한 민족공동체 통일방안이 상정하는 통일 한국의 경제체제는 자본주의 경제체제의 문제점을 개선하고 민족국가경제의 발전을 도모할 수 있는 시장경제체제이다.⁵⁾

한편 민족공동체 통일방안이 전제하는 통일에의 접근시각은 점진적, 단계적인 통일과정을 거치는 평화적 통일이다. 급진적 통일이 아니라 남북한 간의 교류와 협력을 바탕으로 상호간에 신뢰를 회복하고 관계를 심화시키는 점진적, 단계적 통일과정을 거침으로써 남북한에 존재하는 이질성을 가능한 한 사전에 줄여 통일을 달성하였을 경우 나타날 수 있는 갈등을 좀더 원만히 해결해 보자는 것이다. 그러나 점진적, 단계적인 과정을 거치는 통일에도 불구하고 통일이후 남북한 주민간에는 사회문화적, 정신적 이질성이 상당기간 존재할 것이다. 분단기간중 극단화된 남북한 주민의 국가관, 생활방식, 신념 및 가치관 등의 차이가 점진적 절차를 거치는 통일과정에서도 완전히 극복될 수는 없기 때문이다. 통일 이전부터 교류와 접촉을 통해, 그리고 통일 이후 독일정부의 동독지역에 대한 집중적인 노력과 투자에도 불구하고 동서독지역 주민간에 정신적, 문화적 이질성이 여전히 상존하고 있다는 사실이 좋은 예가 될 것이다.

통일한국군의 형성에는 통일 한국의 안보정책, 주변 4국의 통일 한국의 군사·안보적 위상과 역할에 관한 입장, 지역내 재래식무기감축협정의 전방, 통일비용을 고려한 국내적 가용재원에 대한 고려, 국방비절약에 관한 국내 여론 등이 영향을 미칠 것이다. 그중에서도 특히 안보적 여건이 크게 영향

5) 민족공동체 통일방안에 관하여는 민족통일연구원 편, 『「민족공동체 통일방안」의 이론 체계와 실천방향』(서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

을 미칠 것이다. 남북한 대치상황이 종결됨에 따라 안보 위협은 한반도 내부가 아니라 주변4국, 특히 국경을 인접한 국가들과의 관계악화에서, 또는 동북아 전반적인 세력균형의 변화에서부터 비롯될 것으로 예상된다. 따라서 통일한국의 군은 주변4국간의 세력균형을 적절히 이용하는 가운데 적정한 자주국방력을 다지는 선에서 유지되는 것이 바람직하다.

통일한국의 군은 기본적으로 양적인 면에서 통일당시 남북한을 합한 군의 규모보다는 감축될 것이다. 그 이유는 우선 남북한간의 적대적 대치상황이 종결되었다는데서 찾을 수 있다. 그러나 보다 큰 이유는 통일과정에서 통일한국의 군사력 감축이 주변4국의 한반도통일에 대한 명시적, 묵시적 동의의 공통적인 전제조건이 될 가능성이 있기 때문이다. 통일의 달성은 기본적으로 민족내부적 문제이기는 하지만, 주변4국은 한반도통일에 대하여 엄연히 영향력을 행사하고 있는 것이 현실이다.

독일과는 달리 한국의 경우 주변4국이 분단을 관리할 권리나 분단의 극복에 관여할 권리가 국제법적으로 전혀 보장되어 있지 않다. 분단의 극복은 “법률상(de jure)” 남북한간의 문제이다. 그러나 현실적으로 주변4국이 분단의 극복에 관해 가질 수 있는 “사실상(de facto)”의 영향력은 간과되어질 수 없다. 특히 통일한국의 군사·안보적 위상과 역할에 관한 주변4국의 명시적 혹은 묵시적 합의는 통일자체는 물론 남북한 군통합을 조건지우는 외부적 틀이 될 수 있다.

주변4국에게는 통일한국의 통합군사력이 지역내 안보적 위협으로 작용하지 않는다는 전제가 그들이 한반도통일을 동의하는데 있어서 가장 큰 변수가 될 수 있다. 여기에는 통일한국군 자체의 군사력 뿐만 아니라, 동북아 세력균형의 재편성에 영향을 미치게 될 통일한국군의 대외안보협력체제도 함께 고려되어질 것이다.⁶⁾ 한국은 한반도 통일과 통일한국의 군사·안보

6) 독일의 통일과정에서 통일독일의 군사력과 동맹정책에 대한 전승 4개국의 입장이 하나의 예가 될 수 있다. 통일독일의 동맹정책에 관하여 미국의 입장은 첫째, 통일독일이 북대서양조약기구(NATO)에 잔류해야 하며 둘째, 통일전 독일의 국경선이 통일이후에도 그대로 유지되어야 한다는 것이었다. 소련도 통일전 국경선의 항구화에 대해서는 미국과 동일한 입장이었으나, 통일독일의 NATO가입에는 반대하였다. 통일독일의 NATO가입은 바르샤바조약기구(WTO)와의 세력균형을 무너뜨려 유럽에 새로운 불

적 위상에 관하여 통일과정에서 주변4국과 긴밀한 협의를 진행하되 다음과 같은 기본원칙을 바탕으로 협상을 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 통일에 관하여는 국경을 마주하는 중국과 러시아, 안보동맹관계를 유지하고 있는 미국 등 3국과 협의를 진행한다.

둘째, 통일한국의 군사·안보적 위상과 역할에 관하여는 일본을 포함한 4국과 협의를 진행한다.

셋째, 통일과 통일한국의 군사·안보적 위상과 역할에 관한 협의에 그의 국가의 참여를 배제한다.

넷째, 통일한국군의 형성과 관련하여 전반적인 지역군비축소를 추진하되, 이 경우에는 동북아 및 아태지역 국가들이 포함되는 확대협의를 진행을 고려한다.⁷⁾

통일의 전제조건으로서 주변4국의 요구에 의한 통일한국의 군사력규모 축소는 긍정적인 측면을 가질 수 있다. 통일에 대한 목인과 병력규모의 축소에 대한 그들간의 동의는 최소한 단기적으로 한반도를 침략하지 않겠다는 합의의 기반위에 형성될 것이다. 따라서 통일한국이 주변4국과의 관계 속에서 세력균형을 적절히 활용한다면 축소된 군사력으로도 국가안보를 확

안을 초래함으로써 통일된 독일은 어느 군사동맹에도 가담하지 않는 중립적 입장을 유지해야 한다는 것이었다. 서독은 이에 대하여 통일독일은 NATO회원국으로 남을 것이나 동부유럽으로 NATO영역의 확대는 없을 것이라 미국의 입장과 소련의 입장을 동시에 받아들이는 양면전략, 이른바 “sowohl als auch” 전략으로 대응하였다. 손기웅, “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응,” 『통일연구논총』, 제5권 1호(1996), pp. 289~316 참조. 한편 독일의 군사통합에 관하여는 손기웅, “독일의 통일과 군사통합,”(1995) pp. 39~59; Ulrich Albrecht, *Die Abwicklung der DDR: Die “2+4-Verhandlungen”. Ein Insider-Bericht* (Opladen, 1992); Michael Wolffsohn, “Der au enpolitischen Weg zur deutschen Einheit,” Eckhard Jesse/Armin Mitter (eds.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte-Politik-Gesellschaft* (Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 1992), pp. 142~162 참조. 최근 NATO와 러시아간에 합의된 동부유럽으로 NATO 영역의 확대는 이러한 점에 비추어 유럽대륙내 세력균형정책이 전면적으로 재편되는 전기가 될 수 있다.

7) 손기웅 외, “통일한국의 군통합과 북한 군수산업 활용방안,” 『안보학술논총』, 제7집 2호(1996), pp. 487~494 참조.

보하는 동시에, 병력감소로 발생할 수 있는 소위 “평화배당금(Peace Dividend)”을 통일비용으로 사용할 수 있을 것이다.⁸⁾

양적인 면에서의 군사력 감축은 국내적인 요구사항이기도 할 것이다. 새로운 민족국가를 건설하기 위한 통일비용의 충당문제는 통일한국의 경제에 상당한 부담으로 작용할 것이기 때문이다. 따라서 최소한 통일에 대한 주변4국간의 동의가 이루어지고 그 바탕위에 축소된 병력으로서도 국가안보를 확보할 수 있는 기간 동안 통일한국의 군은 병력위주의 부대구조에서 질위주의 자원절약적, 기술집약형 부대구조로 개편하는 것이 바람직하다. 결국 정예군의 건설은 내외적 요구에 부응하는 것임과 동시에 통일한국의 정치작업을 원활히 하는데 기여하게 될 것이다.

통일한국의 정예군은 침략을 받았을 때 적에게 인내하기 어려운 댓가를 줄 것이라는 평가를 주변국들에게 인식시킴으로써 침략을 사전에 억제할 수 있는 수준으로 유지되는 것이 가장 바람직하다. 지정학적으로 강대국들에 둘러싸여 있는, 약소국이면서도 강력한 민방위조직에 기초한 자주국방력을 바탕으로 중립을 표방하며 주권을 지켜 온 스위스의 경우가 통일한국에 좋은 예가 될 것이다.

통일한국군의 군사력 감축이 주변4국의 공통적 요구라 상정한다면 한국은 통일과정에서 군사력의 감축정도를 먼저 국내적으로 결정하고, 통일과 통일한국의 군사·안보적 위상과 역할 정립에 관한 주변4국과의 협의과정에서 다음과 같이 외교협상을 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 주변4국과의 협의에서 통일한국군의 병력규모를 국내적으로 결정된 예상규모보다 좀더 많게 제시하여 협상과정을 유리하게 이끈다.

둘째, 통일한국의 국방목표 달성을 위해 필요한 예상병력 규모의 상한선을 상기과정을 통해 확보하되 통일 이후 실제 유지 병력규모는 안보·경제

8) 국방비규모에서 볼 때 통일한국의 국방비가 통일이전 남한의 국방비보다 감소되지는 않을 것이다. 양적 측면에서의 병력감축으로 인해 인력유지비는 절감될 수 있으나, 길어진 국경선과 해안선을 포함한 안보영역의 확대, 국군의 기술수준에 준하는 국방체계의 북한지역으로의 확산 등으로 인해 국방비는 증가할 것이다. 그러나 구체적인 통일한국의 국방비산출에는 정교한 작업이 필요할 것이다.

적 여건에 합당하게 설정한다.

셋째, 주변4국이 통일한국에 병력감축을 강제한다는 국제적 시각을 회피하고자 할 것이므로 군사력 감축에 대해 한국의 자발적 결정형식을 취하되 이를 역내 재래식무기감축을 위한 주변4국과의 외교협상과 병행하여 추진한다.

넷째, 군사력 감축에 관한 협상과정에서 잉여 군장비·시설의 해외이전 및 수출에 관하여 미국을 포함한 국제적 합의를 도출한다.⁹⁾

다섯째, 군사력 감축을 전제하는 대신 통일한국이 제한 없는 주권을 누리며, 양자적 혹은 다자적 안보협력체제를 자유로이 형성할 것임을 선언한다.

그러면 통일 한국의 군은 어떠한 형태의 군통합으로 이루어질 것이며 그 규모, 특히 병력의 수는 어떠한 수준이 될 것인가? 통일 한국의 군을 형성하기 위한 군통합의 방안으로는 첫째, 남북한 두 개의 군체제를 잠정적으로 유지한 채 양군이 통일한국군으로서 공동의 인식을 넓혀가면서 점진적으로 통합해 나가는 방법 둘째, 새로운 군을 창설하는 방법 셋째, 한쪽의 군체제로 통합하는 방법 등 세가지가 상정될 수 있다. 통일 한국의 안보적, 사회적 제반 상황을 고려하고 독일, 베트남, 예멘과 같은 군통합의 역사적 사례를 참조하여 추진되어야 할 통일한국군의 건설을 위한 군통합 형태는 그중에서 새로운 군 창설의 형식을 취하는 기본틀 속에서 국군의 조직체계와 무기체계를 중심으로 인민군을 통합하고, 인민군의 불필요한 조직, 인원, 무기체계를 과감하게 감축하는 방식이 바람직하다. 법적 통일과 동시에 북한군을 해체하되, 북한군의 자원자중 일부를 통일한국군에 편입하는 형태를 취하면서 군 전체를 통일한국이 요청하는 새로운 국가안보의 유지

9) 동서독군 통합과정에서 잉여 군장비의 처리에 관하여는 Otfried Nassauer, "An Army Surplus-The NPA's Heritage," Edward J. Laurance/Herbert Wulf (eds.), *Coping with Surplus Weapons: A Priority for Conversion Research and Policy* (Bonn: Bonn International Center for Conversion, 1995); Deutscher Bundestag, *Verteidigungsausschuß* (1991. 12. 19); Deutscher Bundestag, *Document 12/2026, Attachment 1* 참조.

와 국방목표의 달성을 위한 정예군으로 개편하는 “제2의 창군”을 추진하는 것이다. 이와 같은 군통합 방안이 타당한 이유는 다음과 같다.

첫째, 통일한국은 자유민주주의의 이념적 기반하에 시장경제가 기능하는 사회구성체여야 할 것이며, 통일한국군은 이러한 사회를 보위하는데 고유 임무가 있다. 통일 직후 단기적 과정에서 발생할 수 있는 사회갈등의 양상 속에서도 통일한국군은 상기의 임무를 일사불란하게 수행할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 통일과정상에서 단기간내에 군통합이 원활하게 진행되지 못함으로써 안보력의 약화가 초래되어서는 안된다. 이를 위해 자유민주주의와 시장경제체제에서 조직되고 교육된 국군이 통일한국군의 중심이 되어야 한다.

둘째, 병력 및 장비의 감축이 내외적 여건에 따라 추진될 상황 속에서 국군의 조직 및 무기체계를 중심으로 통합하는 것이 통일한국군의 임무를 효율적으로 수행하는 방안이 될 것이다.

이와 같은 국군중심의 통일한국군 건설은 통일직후의 과도기에 한정된 것이다. 이후 남북한지역출신 장병들이 형평성 있게 통일한국군의 임무를 수행하여야 할 것임은 재론의 여지가 없다.

남북군사력의 감축을 전제하고 이러한 군통합방식을 취할 때 인민군은 대폭 감축되어야 한다. 통일독일의 연방군(Bundeswehr)건설이 좋은 선례가 될 것이다. 독일의 군통합에 있어서 기본원칙은 동독인민군(Volksarmee)의 해체와 동시에 서독연방군으로의 부분적 편입이었다. 이에 따라 동독인민군은 해체되어 연방군의 동부사령부로 개편되었고, 대령급 이상의 전장교와 모든 계급의 정치군인이 강제 예편되었으며, 연방군에 편입되는 장교도 1~2계급씩 강등되었다. 그리고 사병의 경우에는 근무 연한이 3~4년 이상인 경우 유예기간을 거쳐 대부분 전역조치 되었다.¹⁰⁾

10) 동독인민군의 연방군에의 편입에는 동서독이 1990년 8월 31일 체결하고 9월 23일 발효시킨 『독일연방공화국과 독일민주공화국간의 독일통일의 회복에 관한 조약』의 「부록 I 조약 제8조와 제11조에 따른 연방법 적용에 관한 특별 경과 규정」 제 X IX 장 「공무관계 인사법과 군인법 업무영역 B : 군인법」 제 ii 절 「동독인민군의 처리」에 관한 내용이 기준이 되었다. 민족통일연구원 편, 『독일 통일조약 비준법률』 (서울 :

통일한국군의 구성시에는 북한인민군 자원자의 편입조건과 전역조건이 명확히 전제되어야 한다. 인민군 개편의 원칙으로 다음과 같은 사항이 제시될 수 있다.

첫째, 대령급 이상의 인민군 장교, 50세 이상의 장교, 정치장교 등은 즉각 전역시킨다.

둘째, 그의 전역희망자는 사회적응교육, 직업교육 후 전역조치한다.

셋째, 통일한국군으로의 편입을 희망하는 인민군 장교는 경력에 대한 조회와 일정한 보수교육을 거쳐 한시적으로 채용하며, 근무의 연장은 재심사를 통해 결정한다.

넷째, 통일한국군으로의 편입을 희망하는 인민군 사병의 경우에는 단기간 근무한자-예를 들어 3년미만-를 중심으로 경력에 대한 조회와 일정한 보수교육을 거쳐 한시적으로 채용한다. 이들중 장기복무를 희망하는 자는 재심사를 통해 결정한다.

그러면 통일한국군은 어느 정도의 병력으로 구성될 것인가? 통일당시의 국내외적 여건을 고려할 때 통일한국군의 병력 상한선을 총인구의 약 1% 700,000명으로 구성하는 것이 바람직하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 앞서 언급한 바와 같이 통일한국군의 병력규모 결정에는 통일과정에서 주변4국이 명시적, 묵시적으로 영향력을 행사할 가능성이 높다. 1994년도 기준 주변4국의 인구대비 정규병력의 규모는 미국 0.56%(인구: 265,622,400/병력: 1,483,800), 러시아 0.85%(인구: 149,120,800/병력: 1,270,000), 중국 0.24%(인구: 1,210,476,000/병력: 2,935,000), 일본 0.19%(인구: 125,538,000/병력: 235,500)이다.¹¹⁾ 이중 낮은 비율에도 불구하고 대규모 병력을 유지하고 있는 중국과 자위대 성격의 일본의 경우를

민족통일연구원, 1993), pp. 476~482 참조. 그의 동서독군 통합과정과 그 주요일지에 관하여는 한민구, 『통일독일의 군사통합에 관한 연구: 연방군 동부사령부의 통합작업을 중심으로』(연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992); 주독대사관, 『통독후 독일의 군사현황 200-74』(주독대사관무관부, 1992. 9); 주독대사관, 『통독후 연방군 구조개편 방향 200-75』(주독대사관무관부, 1992. 9) 참조.

11) The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1996~97* (Oxford University Press: London, 1993) 참조.

제외하면 통일한국군의 병력규모는 미국의 0.56%와 러시아의 0.85% 사이에서 조정될 가능성이 높다.

그러할 경우 1994년도 기준으로 남북한 합계 1,714,000명의 정규병력(남한 660,000명과 북한 1,054,000명)은 대폭 삭감되어야 할 것이다. 1994년도 남북한의 총인구가 69,508,000명(남한 45,204,000명, 북한 24,304,000명)이므로 만약 통일한국군의 병력규모가 미국과 러시아의 인구대비 병력비율의 중간치인 0.7%(48,6556명)에서 결정되어질 경우 약 1,227,444명이 감축되어야 할 것이다.

이러한 대폭적인 병력감축은 통일 이후 예견되는 대규모 실업과 사회·경제적 혼란을 고려할 때 합리적인 방안이라고 평가할 수 없다. 따라서 통일과정에서 통일한국군 병력규모의 상한선으로 인구대비 1%를 제시하여 합의를 도출하는 것이 바람직하다.

물론 주변4국과의 논의에서 그 이상을 제시하여 1%로 합의를 도출하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 통일 즉시 인구대비 1%로 병력을 감축하는 것이 아니라, 제반 사회적 여건을 고려하여 수년의 기간을 두고 점진적으로 감축할 것을 제안할 수도 있다. 나아가 1%로 감축이 완결된 시점에서 주변4국의 인구대비 병력수를 고려하여 통일한국군의 병력규모를 다시 논의할 수 있다는 조건적 합의도 고려해 볼 수 있다.

그러나 어느 경우에 있어서도 주변 4국과 합의된 병력규모는 상한선이며 실제 통일한국이 유지하는 통일한국군의 규모는 당시의 안보·경제·사회적 여건에 따라 탄력성 있게 운용하는 것이 바람직하다.

둘째, 통일한국군 형성의 기본원칙은 국군의 기본조직과 인력을 중심으로 인민군을 통합하여 새로운 군을 창설하는 것이다. 1994년을 기준으로 볼 때 총인구의 1%는 약 695,000명으로 이 경우 국군의 병력을 유지하는 선에서 약 35,000명의 인민군을 통일한국군으로 통합할 수 있다. 그러나 통일당시에 이르기까지의 인구증가를 고려할 때 약 700,000의 병력이 총인구 1%내외로서 적절한 통일한국군의 병력수로 제시될 것이다. 물론 통일 당시 남북한 총인구의 1%가 700,000을 초과할 수 있으나, 주변4국의 병력규모가 모두 인구대비 1% 이하인 점을 고려하여 700,000을 협상의

목표로 설정하는 것이 바람직하다. 통일한국군의 병력수가 700,000명으로 설정될 경우 통일한국군에 통합될 인민군의 수는 약 40,000명이 될 것이다. 물론 통일과정에서 국군의 병력수가 감소되는 방향으로 재편될 경우, 통일한국군에 통합될 인민군의 수는 증가할 것이다.

셋째, 통일한국군의 형성에 기존 국군의 병력을 유지하는 것을 원칙으로 설정함으로써 병력감축에 따른 국군내 동요를 방지할 수 있으며, 군전력을 지속적으로 유지할 수 있다.

넷째, 약 40,000명, 혹은 국군이 재편될 경우 그 이상의 인민군을 통일한국군에 참여시켜 지역사정에 밝고 인민군 무기체계에 정통한 이들을 통해 북한지역에 산재한 방대한 양의 무기, 탄약, 시설 등에 대하여 그 처리 방식이 결정되기전까지 안전을 확보할 수 있다.

다섯째, 통일한국군에 통합될 인민군을 제외한 병력과 그에 속한 장비를 감축함으로써 군사력 감축요구에 부응할 뿐만 아니라, 인력비용을 절감하여 통일비용에 전용할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 기존 국군병력을 유지하는 선에서 인민군의 대폭 감축을 전제하는 이와 같은 군통합은 통일과정상의 단기간에 국한된다. 통일한국의 안보가 확보되고 난후 통일한국의 국방은 병역의무제(제Ⅳ장 참조)에 입각하여 남북한출신 젊은이 모두에 의해 형평성있게 충원되는 통일한국군에 의해 수행되어야 할 것이다.

국군중심의, 인민군의 대폭적인 해체를 통한 이와 같은 통합작업은 인민군의 입장에서 볼 때 수모적이라 할 수 있으며, 커다란 후유증을 야기할 수 있다. 그것은 통일한국의 사회통합과정에서 또 다른 사회갈등 요인으로 작용하게 될 것이다. 군외부적으로는 감축되고 전역된 인민군의 사회복지 및 적응문제, 실업문제가 갈등의 원인이 될 것이다. 따라서 인민군의 대폭적인 급격한 해체는 사회통합상의 혼란을 초래할 것이므로 시간을 두고 점진적으로 진행하는 것이 바람직하다. 또한 전역 인민군들에 대해서는 납득할 만한 수준의 전역금 및 연금, 사회적응교육, 직업교육, 기타 사회보장적 대책마련을 통해 그 후유증을 줄여야 한다.

군내부적으로는 민족공동체 통일방안의 통일과정이 전제하는 화해·협력

단계와 남북연합단계의 과정에서 군사분야의 신뢰구축이 이루어졌다고 하더라도 부분적으로 편입된 인민군출신자 및 북한지역 출신자로서 입대함과 국군간의 적응문제가 갈등요인이 될 것이다. 군의 통합에 대한 의구심, 저항, 불만 등이 남북한출신 장병 양쪽에서 일어날 수 있다. 국군내에서는 인민군장교를 모두 해고하여야 한다는 의견, 화합의 차원에서 전원 사면하여야 한다는 의견, 인민군이 국군의 명예를 실추한다는 불평 등이 나올 수 있다. 인민군내에서는 적에게의 통합에 대한 저항감, 이질적인 분위기에 대한 적응의 어려움, 미래에 대한 불안감 등으로 인한 불만이 표출될 수 있다. 가장 적대적이었던 집단, 서로 다른 방식으로 교육되고 훈련되었던 인원이 하나가 되는 과정에서 갈등이 일어날 것임은 자명하다. 여기에 더하여 인민군출신자에 대한 계급, 임금 및 연금산정문제, 기타 사회복지적 대우문제 등도 갈등을 높이는 요인이 될 것이다.

Ⅲ. 통일한국군의 내적 통합을 위한 교육

통일한국군의 형성과정에서 일어날 수 있는 갈등양상을 해소하고 극복하기 위한 군내적 통합의 노력에 군은 그러면 어떠한 측면에서 어떠한 노력을 기울여야 할 것인가? 군내에서의 남북한출신 장병들간의 통합은 기타 사회부분에서 보다 더욱 자연스럽게 진행될 수 있는 조건들을 갖추고 있다. 우선 기회의 평등성이다. 계급별, 직책별로 각자에게 맡겨진 권한과 임무에 따라 공동으로 근무하고 동일한 책임과 의무를 수행하며 동일한 환경에서 생활함으로써 남북한출신 장병들이 자연스럽게 접근할 수 있는 것이다. 주변적 조건도 통합을 촉진시키는 요인이 된다. 한 전차에 동승한 전차병에 북한출신, 남한출신이 있을 수 없으며, 단체생활을 통해 상호의존감과 공동운명체임을 피부로 느낄 수 있어 서로간에 이해심을 배양할 수 있는 기회가 마련되는 것이다. 특히 북한출신 장병들은 오랫동안 집단주의, 조직사회, 계획사회의 사회구조 아래서 생활하였기 때문에 개방적인

기타 사회부분보다 군에의 적응이 좀더 용이할 것으로 여겨진다. 독일 통일 6주년을 바라보는 현재 군내부에서의 동서독통합이 타분야보다 모범적으로 수행되고 있다는 사실이 좋은 예이다.

그러나 문제는 군을 구성하고 있는 구성원들의 정신자세이다. 남북한출신 장병들이 서로에 대하여 기본적으로 어떠한 시각을 가지고 있는가에 따라, 그리고 그들 스스로의 정신적, 이념적 성향에 따라 군복무와 생활에 임하는 태도와 행위가 달라질 수 있다. 특히 북한출신 장병들의 정신자세에는 남한출신 동료의 태도와 행위가 일정부분 영향을 주게 될 것이다.

북한출신 장병들이 새로운 통일한국 사회내에서, 그리고 새로운 통일한국군내에서 정체성을 확립하고 남한출신 장병들과의 이질성을 해소하기 위한 대책으로 제안될 수 있는 것이 교육이다. 독일의 경우에도 통일연방군에 편입된 동독인민군출신 장병들은 물론 동독지역 주민에 대한 교육이 순조로운 국민형성의 기초작업으로 활용되고 있다. 특히 통일연방군내에서 동독인민군 간부출신에 대한 교육이 적극 추진되었다. 교육 가운데 국민을 위압하던 인민군을 “제복입은 국가시민”(Staatsbürger in Uniform)으로 체질을 바꾸려는 정치교육에 가장 힘을 쏟았다. 장병들을 성숙한 시민으로 육성하기 위해 민주적 국가의 가치와 더불어 국가기구 및 기능, 군의 국가보위 임무, 국가 및 사회에서의 군의 역할, NATO와 연방군과의 관계 등이 교육되었다.¹²⁾ 장병들에 대한 정훈교육(Innere Führung)에는 다음과 같은 10원칙이 강조되었다.

첫째, 군인은 제복을 입은 국가시민으로서 자신의 권리를 자각적으로 행사할 뿐만 아니라, 그것과 결부된 의무도 자각적으로 이행하여야 한다.

둘째, 군인은 군사적 지휘보다 정치적 지휘가 우선함을 인식하고 받아들여야 한다.

셋째, 군인은 국가와 군인 상호간의 충성관계를 인식하여야 한다.

넷째, 군인에게서는 평화시의 근무가 전쟁의 상황속에서도 지속되어야 함

12) W. Mickel/D. Zitzlaff (eds.), *Handbuch zur politischen Bildung* (Bonn, 1988), pp. 497~498 참조.

이 내면화되도록 하여야 한다.

다섯째, 상관은 책임감을 인식하고 솔선수범하려는 내면적 태세를 깨우치고, 유지하며 심화시켜 나가야 한다.

여섯째, 상관은 지휘교리의 원칙에 따라 지휘하여야 한다.

일곱째, 상관은 모든 결정에 앞서 하급자의 요구를 고려하여야 한다.

여덟째, 상관은 하급자의 임무에 부합하게 훈련, 교육, 교양하고 그들의 인격을 고려하여야 한다.

아홉째, 군인은 진정한 군인의 미덕과 경험을 받아들이고 실천하여야 한다.

열째, 상관은 정치적, 사회적, 학문적, 기술적 여건의 변화에 적응하여야 하며 그 변화를 지휘시에 반영하여야 한다.¹³⁾

이러한 내용으로 교육은 1990년 10월 3일의 법적 통일 이전의 경우 서독의 국방장관이 1990년 9월 10일 발표한 인민군장교 교육실시계획에 따라 1,000여명의 동독장교를 대상으로 3주간 실시되었다. 통일 이후에는 사단 및 연대급 부대단위에 정규과정을 설정하여 교육을 실시하였다. 정치교육 및 각종 군사훈련이 포함된 교육의 대상 및 교육중점은 <표>와 같다.¹⁴⁾

그러면 통일한국군에 있어서 교육은 어떠한 내용으로, 어떻게 실시되어야 할 것인가? 교육은 국군에 의해 구성되는 교육단이 실시하며 이질성 극복을 위해 남북한출신 장병 양쪽 모두를 대상으로 한다. 통일한국군에 통합될 인민군 뿐만 아니라, 통일한국군에 충원될 모든 북한출신 장병들에 대한 교육을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 교육의 내용은 북한출신 장병들이 과거의 부담을 청산하고 새로운 사회환경에 적응할 수 있도록 설정되어야 한다. 교육의 초점은 자유민주주의 이념과 원리, 다원주의 가치관,

13) Bundeswehr, *Informationsmappe zur Inneren Führung in der Bundeswehr* (Bonn, 1990) 참조. 한편 통일 이후 독일 및 베트남에서 사회통합을 위하여 행하여진 동화교육에 관하여는 손기웅 외, “통일한국의 사회통합과 동화교육: 독일 및 베트남 사례분석을 토대로,” 『한반도 군비통제』, 군비통제자료 19(1996), pp. 81~119 참조.

14) 주독대사관, 『통독후 독일의 군사현황 200-74』 (주독대사관무관부, 1992. 9), p. 14.

〈표〉 독일연방군편입 인민군간부 대상 교육내역

구 분	대 상	교육중점	기간	교육장소	비 고
1차 예비 교육	중대장	군법·교범·기타 예규에 입각한 부 대관리	2주	연방군	
	중대 선임하사 위병근무 간부	교육훈련 계획실시 지휘통솔		장교학교 실무부대(서독 군)	
	대대장급이상 지휘관	정훈교육	2주	정전교 참모대	
기타 보수 교육	장기복무자 (복무예정자)	개인자습			
		부대실습	4주	서독군 실무부 대	
		정훈교육	2주	지참대	예비교육 미실시자
		보수교육	12주		2년 이상
		근무지 안내교육		각부대	근무예정자

시장경제체제 원리 등 통일한국사회에 적합한 이념과 가치관에 대한 교육에 두어져야 할 것이다. 교육은 전역대상 인민군, 전역될 때까지 한시적으로 복무하는 인민군, 보수교육 및 경력조사를 거쳐 통일한국군에 지속적으로 근무하게 될 인민군, 새로 입대하는 북한출신 장병 등으로 구분하여 지휘관, 하사관, 사병 등의 대상에 따라 차등적으로 실시한다. 그러나 교육량과 교육강도를 제외한 기본적인 교육의 내용은 동일하다. 구체적 교육내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육은 북한사회주의와 주체사상의 철학적, 역사적, 실천적 한계와 오류에 대하여 논리적으로 설명한다. 그리고 자유민주주의의 내용과 그 가치의 보편성, 시장경제와 사유재산제도에 기반한 자본주의의 장점에 관하여 교육을 실시한다. 그 과정에서 북한사회주의체제에 대한 적개심과 책임

전가, 자유민주주의체제의 우월성에 대한 일방적인 강조 보다는 사회주의적 장점을 적극 수용한 자유민주주의체제와 자본주의의 필요성과 정당성을 강조하는 것이 바람직하다.

둘째, 북한출신 장병들의 머리속에 남아 있는 조선노동당의 절대성과 그 강령의 독점적 진리성 주장의 잔재를 타파하고 제거하며, 그들이 자유스럽게 자신을 표현할 수 있는 능력을 배양하도록 교육방향을 설정한다. 민주사회에서는 갈등이 없을 수 없고, 절대적인 진리주장이 있을 수 없다는 사실과 서로간 이해의 상충을 대화와 타협을 통해 해결하려는 노력이 필요하다는 사실을 강조한다. 이를 통해 군내에서 남북한출신 장병들간에 생길 수 있는 갈등을 대화를 통해 해소해 나갈 수 있도록, 자신의 주장만을 고집하기에 앞서 상대방의 견해를 경청할 수 있는 자세를 가질 수 있도록 한다.

셋째, 항상 위로부터의 지시에 의해서만 움직이던 행위양식에 익숙한 북한출신 장병들이 스스로 생각하고 자발적으로 행동할 수 있도록, 그것이 자신에게나 집단에게 이익이 된다는 사실을 깨우치게 한다.

넷째, 북한출신 장병들이 상대적 빈곤감과 박탈감으로 인해 군내에서 과격한 폭력을 행사하거나 군외부에서 사회범죄를 일으키지 못하도록 훈화하며, 극우주의적인 행태를 하지 못하도록 교육한다.

다섯째, 통일에 관한 교육 역시 필요하다. 통일이 유구한 단일민족의 전통과 문화를 공유한 우리민족 모두에게, 후세들에게 보다 나은 삶을 보장할 토대가 될 것이라는 점을 교육한다. 통일을 통하여 자유민주주의 기본 질서가 수립되고 법치국가와 자유로운 인간의 실현이 가능하게 되며 경제 번영을 가져와 사회안정과 발전이 이루어짐을 강조한다.

여섯째, 통일과 더불어 보다 나은 삶이 자동적으로 보장되는 것은 아니며, 북한출신 장병들이나 주민이 통일이 가져다 줄 사회 제 차원에서의 보다 나은 삶을 향유할 수 있기까지는 시간이 필요하고, 더구나 그들의 인내와 노력이 따라야 할 것이라는 현실을 인식시킨다. 또한 분단에 의한 고통이 통일에 따르는 어려움에 비할 수 없을 정도의 비극이며, 민족적 재난임을 강조함으로써 그들이 통일한국군의 건설과 통일한국의 건설에 기꺼이

동참하도록 한다.

일곱째, 한국전쟁의 원인과 공과에 대한 교육은 통일한국의 안보를 책임지는 장병들에게 필수적으로 진행되어야 할 교육과제이다. 한국의 분단과정과 전쟁당시의 국내외적 주변정세, 전쟁발발의 책임소재, 전쟁이 민족에 가져다 준 비극적 고통, 그 속에서 국군의 임무수행 등에 관하여 객관적인 자료의 제시를 통해 북한출신 장병들이 공감할 수 있도록 교육을 진행한다. 그리고 당시 인민군의 대부분이 전쟁을 일으킨 전범자로서가 아니라, 그들 역시 북한정권에 의한 희생자, 피해자였다는 사실을 체감하도록 하고 그것이 민족의 비극이었다는 것을 인식하도록 한다. 이러한 인식을 바탕으로 이제 그들이 국민의 군대로서 국민의 의사를 존중하는 통일한국군의 구성원임을 자각하고 그 임무를 숭고하게 받아들여 충정으로 수행하려는 마음가짐을 가지도록 교육한다.

구체적인 교육프로그램의 구성시에는 <표 1>에서 제시된 독일의 사례를 참조한다. 교육을 보다 효과적으로 진행하기 위해서는 교육프로그램 이외에 각종 시청각 홍보자료를 작성하여 배포하는 것이 중요하다. 이상과 같은 교육은 북한출신 장병들내에 잠재된 인식상의 거리감을 극복하여 남한출신 장병들과의 정신적, 심리적 일체감을 이루는데 기여할 것으로 여겨진다.

그러나 교육에는 상당한 조심성이 요구된다. 자칫 이러한 교육이 북한출신 장병들에게 또 다른 형태의 정신적 세뇌와 독재라는 인식을 심어줄 수 있으므로 방법상 상당한 주의를 요하는 것이다. 교육을 기획하고 교수하는 남한출신 인사들이 우월의식을 가지거나 북한출신 장병들에 대한 차별적인 편견을 갖지 않으며, 그들이 겪고 있는 정신적, 심리적 고통의 극복과정에 동참한다는, 그들을 이해하려는 자세와 태도가 필요하다. 이 점은 통일한국군을 구성하는 남한출신의 전 장병들이 가져야 할 마음가짐과 태도이어야 함은 두말할 것도 없다. 이러한 측면에서 남한출신 장병들에 대한 교육도 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 특히 독일연방군이 중점을 두고 있는, 앞서 언급한 정훈교육과 같은 민주적 원칙에 입각한 군운영은 남북한출신 장병들간의 거리감을 좁히는데 기여할 것이다.

한편 인민군전역자들에게는 직업교육을 포함한 사회적응교육을 실시한다.

이 경우 전역이 국제적 협의를 거친 병력감축에 따른 것인 만큼, 이들의 교육에 소요되는 경비를 주변국 혹은 국제적 재정기구 - 예를 들어 아시아 개발은행(ADB), 공적개발원조(ODA) 등 - 로부터 지원받을 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

IV. 통일한국군의 내적 통합을 위한 제도적 조치

북한출신 장병들에 대한 정신적인 교육외에 통일한국군이 군내부적으로 사회통합에 기여할 수 있는 방안은 북한출신 장병들에 대한 제도적 보장이 다. 그들에 대한 급료, 의료혜택, 전역금, 연금 등 사회보장제도의 차등 적용은 그들이 남한출신 장병들에 대하여 상대적 열등감을 느끼게 하여 군내의 통합에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다. 또한 북한체제하에서 장기간의 군사교육과정을 이수하고 근무한 경험과 자격을 상당부분 혹은 전적으로 인정받지 못하는 경우 그들의 박탈감은 깊어질 것이다.

독일의 경우에도 통독직후 독일연방군으로 편입된 인민군장병들은 차별 대우를 받았다. 그들은 서독출신 장병급료의 70%를 지급받았으며, 전역후 장교 및 하사관 중 서독출신은 급료의 75%를 연금으로 받는데 반하여, 급료의 35%만을 연금으로 지급받았다. 또한 과거 동독군에는 영외 출·퇴근 제도가 없었기 때문에 통일이후 전적으로 동독지역에 배치되어 근무하게 된 인민군출신 장교들의 영외 숙박시설은 매우 부족했고 문화적인 혜택도 서독지역에 비해 크게 열악하였다. 이러한 사실들이 인민군출신 장병들을 상대적인 열등감과 피해의식에 젖게 하여 군내·외에서의 갈등을 야기한 원인이 되었다.¹⁵⁾

15) 독일연방의회외의 군사위원회 소속 의원인 Biehle(기사당)가 1991년 1월중 271명의 동독지역출신 장병들로부터 접수한 소원서에서 나타난 첫째가는 이의사항이 금전적인 문제였다는 사실이 이를 확인해주고 있다. “한 조국을 위해서 일하는 같은 군인인데 왜 서독지역출신 군인과 차별대우를 하는가?”하는 것이 그들의 가장 큰 불만이었다. *Die Welt*, 1991. 3. 5.

이에 대해 독일정부는 동서독출신 장병들간의 내적 통합을 위해 동독출신 장병들에 대한 처우개선을 노력하였다. 동독출신 장병들에 대한 법적 지위보장과 복지수준 향상을 위해 노력하여 1990년 11월부터 일반병의 급료를 동서독출신 장병들에 동일하게 적용하였으며, 1991년 7월 1일부로 전역금 및 크리스마스상여금을 동일하게 지급하였다. 또한 연방고용청(Bundesarbeitsamt)과의 업무협조로 전역군인들에게 민간인 직능을 부여하고 직업교육을 강화하였다. 구동독지역인 드레스덴 소재 사관학교에서는 직업훈련과정을 개설하였다. 다른 한편으로 동독지역으로의 파견을 꺼리는 서독연방군 장병들에 대해서는 수당을 지급함으로써 동서독지역으로의 인적 교류를 활성화하고자 하였다.

통일의 정치작업이 완료될 때까지 남북한출신 장병들에 대한 혜택과 복지의 수준이 동일할 수는 없다. 그러나 북한출신 장병들이 납득할 수 있는 수준으로 그들을 대우하는 것이 중요하다. 또한 모든 측면에서 동일한 대우가 이루어질 전반적인 계획을 그들에게 제시하여 그들의 동의와 인내심을 유도해 내는 것이 바람직하다. 남북한출신 장병들에 대한 동등한 법적 지위보장과 물적 보상이 정신적, 심리적 갈등의 해소노력 못지 않게 군내 통합을 위한 필수조건이 되는 것이다.

교육과 제도적인 복지대책 이외에 통일한국군이 군내의 통합을 통하여 사회통합에 과급적으로 기여할 수 있는 방안이 병역의무제의 유지이다. 병역의무제는 통일한국의 모든 젊은이들에게 동일하게 적용되는 병역평등화의 지주이다. 군은 사회에 봉사하고 국가를 위해 개인적인 손실도 감수하는 희생정신과 애국심을 배양할 수 있는 사회교육의 場이다. 병역의무제로 징병된 장병들이 군내에서의 통합체험을 바탕으로 전역후 기타 사회부분에서의 통합에 긍정적인 과급효과를 미칠 수 있는 사회와의 교량역할을 할 수 있는 것이다. 다른 한편으로 주변의 강대국에 둘러싸인 지정학적 여건 속에서 병역의무제의 유지는 모든 국민들이 어떤 형태로든지 간에 국방의 의무가 있다는 사실을 환기시켜줌으로써 안보태세의 이완을 방지할 수 있을 것이다.

통일 이후 병력감축을 전제하고 병역의무제를 계속 실시할 경우 병역복무

대상자와 현역입영자간의 수적인 차이가 존재하여, 즉 소수의 징병으로 인해 병역평등성의 근거가 상실될 수도 있다. 그러나 현역입영자외의 대상자들이 사회분야, 자연재해 대책분야, 환경보호 및 기타 지원분야 등에서 공익근무요원으로 활동하게 함으로써 형평성을 유지함은 물론, 청년들이 다양한 체험을 겪을 수 있는 교육적인 효과를 얻을 수 있을 것이다.

기타 군정책에 의한 사회통합에의 기여는 경제적 측면이다. 병력축소로 인해 정리될 잉여 군주둔지, 시설, 부동산 등을 효과적으로 처리하여 군의 현대화, 북한출신 장병들에 대한 주택문제해소, 기타 소요되는 통일비용에 충당할 수 있을 것이다.¹⁶⁾ 또한 북한 각 지역에 신설될 병무청을 통해 상당부분의 실업을 흡수할 수 있을 것이다. 북한지역병무청의 임무중 상당부분을 지역사정에 밝은 북한출신 장병들이 맡게함으로써 직무의 원활한 운영과 일자리 창출은 물론 근무자들을 사회통합과정에 자연스럽게 참여할 수 있게 하는 것이다.

이와 같은 남북한출신 장병들에 대한 효과적인 교육과 제도적 조치를 통해 통일한국군은 “하나의 군대”로 육성될 것이다. 이를 통해 군내부의 통합은 원활히 이루어질 것이며, 통합의 영향은 군내부에만 머물지 않고 전반적인 사회통합에 긍정적인 파급영향을 주게 될 것이다.

V. 결 론

통일한국군의 형성과 군의 내적 통합을 위한 교육과 제도적 조치에 관한 이상의 논의는 점진적, 단계적 통일과정을 거치는 민족공동체 통일방안에 준거한 것이다. 그러나 통일이 우리가 예측하지 못한 순간과 방법으로 다가올 수 있다는 점이 간과되어서는 안된다. 따라서 그것에 대비한 준비도

16) 통일전 서독의 경우 국토의 1.5%, 동독의 경우 국토의 4.3%가 군용으로 사용되었다. 독일은 통일후 잉여 군사부지를 주택지로 사용함으로써 얻은 경제분을 실업 및 주택난 해결에 투자하였다.

사전에 이루어져야 할 것이다. 그러나 점진적, 단계적 통일을 전제로 한 앞서의 논의가 급격한 통일시에 취해져야 할 정책과 그 내용에 있어서 크게 다르지는 않을 것이다. 급격한 통일이 이루어질 경우에도 점진적, 단계적 통일을 전제로 구상된 앞서의 논의가 압축적으로 이행되어질 가능성이 높기 때문이다.

한편 통일이후 군의 내적 통합을 위한 이상과 같은 노력을 통해 통일한국군은 사회통합과정에서 “선구자적 역할”을 담당할 수 있다. 군은 사회내 어느 집단보다도 조직화되어 있어 어떠한 목적을 추구하는데 가장 큰 효율성을 발휘할 수 있다. 따라서 가장 적대적 집단이었던 남북한군이 군의 내적 측면에서 통합을 위한 노력을 집약적으로 실행함으로써 통일한국의 사회통합과정에 선구자적 역할을 담당할 수 있으며, 이를 통해 사회 모든 분야에 통합의 분위기를 과급적으로 유도할 수 있다. 병역의무제를 기반으로 한 “국가의 학교”로서 군이 사회통합에 기여하기 위하여 이러한 노력을 전개할 때 통일한국의 사회에서 군은 국민의 합의에 의해 요구되는 국가안보를 충실히 수행하는, 사회 제 부분과 서로 상호의존하는 공생공영의 집단으로 인식될 것이며, 군은 국민의 군대로서 그 존재기반을 다지게 될 것이다.

통일 이후 군의 내적 통합을 위한 노력이 단기간내에 큰 결실을 얻을 수는 없을 것이다. 뿐만 아니라 그러한 노력에도 불구하고 군내에 존재하는 갈등과 이질성을 완전히 해소하지는 못할 것이다. 갈등은 조정될 수 있어도 소멸될 수는 없으며, 조화와 함께 사회를 구성하는 요소인 것이 현실이기 때문이다. 중요한 것은 통일한국사회에서 정치, 경제, 사회문화 등 제반 분야에서 갈등이 구조화되지 않도록 슬기로운 해결방법을 찾는 데 통일한국군이 긍정적인 역할을 담당하기 위해 부단히 노력하여야 한다는 사실이다. 그것은 통일한국군이 넘어야 할 하나의 도전이 될 것이며, 동시에 통일한국군의 토대를 굳히는 계기가 될 것이다. 통일한국군은 그러한 노력을 민족이 새롭게 도약하는 과정에서 새롭게 태어나는 군이 받아들여야 할 사명으로 기꺼이 감당하여야 할 것이다.

Abstracts

- A New Paradigm for Unification Education Using
a Socio-Cultural Approach
..... Do Tae Kim and Kyung Hwa Lee ... 307
- Primary and Secondary School Education for Korean
Unification, and Psychological Problems in the
Process of Unification Eun-Soo Choi ... 309
- Problems and Ways to Improve Unification Education
at Universities Woo Young Lee ... 311
- Social Adaptation Education for Defecting North
Korean Residents Keumsoon Lee and Jeong-ho Song ... 313
- A Study on Educational Contents for the Social Adjustment of
North Koreans in Unified Korean Society ... Mann Gil Han ... 315
- Implications of the US-Japan Joint Declaration on
Security towards Unification on the Korean Peninsula
..... Kyo Duk Lee ... 317
- International Cooperation Plan to Reform North
Korean Human Rights Seong Ho Jhe ... 319
- Economic and Social Influence of North Korea's
Black Market Young-Yoon Kim ... 321
- Systemic Transition Strategies of Socialist Economies:
Radical and Gradual Approaches Hyeong-Jung Park ... 323
- Reunified German Treuhandanstalt Privatization Strategy
for Former East German State Enterprises Bong-Ki Lee ... 325
- A Measure for Formation of a Unified Korean Military
..... Gi-Woong Son ... 329

빈 면

A New Paradigm for Unification Education Using a Socio-Cultural Approach

Do Tae Kim, Ph.D. (KINU) and

Kyung Hwa Lee, Ph.D.

(Lecturer, Seoul Women's University)

The purpose of this study is to propose a new paradigm for unification education, with which Koreans would be educated in the process of unification.

Prior to suggesting a set of new paradigms, the current educational system for unification is analyzed in terms of subject, direction, and content. It was found out that our system of education for unification is government-centered, ideology-oriented, and comparison-focused. Koreans have consequently a tendency to be passive on unification matters, to become indifferent in participating in unification activities, and to be embedded in competition, contempt, and discrimination toward North Korea.

For a change in individual tendencies, this study proposes a new paradigm adopting a model of acculturation. The focus of this model is upon making the Korean a cultural interactionist who understands and accepts cultural difference between the two Korean societies.

As for subject, the new paradigm accentuates interaction or cooperation of government and nongovernmental organizations such as schools and civil organizations. It also demands Koreans to take active part in solving social problems taking place in the process of unifying the two Korean societies.

Such a direction of unification education would rely on specific ap-

proaches to culture and society. According to the new paradigm, education would give emphasis not on comparing our Korean society against the other, but on seeking out the unique characteristics of each respective society. It expects to help Koreans embody divergent thinking.

Educational contents should shift from ideology-centered into life-education-centered education. Life education comprises such elements as language use, psychological traits, cultural customs, and social roles, and can be expected to help Koreans acquire a realistic way of living during the unification process.

Primary and Secondary School Education for Korean Unification, and Psychological Problems in the Process of Unification

Eun-Soo Choi, Ph.D.
(Professor, Soongsil University)

Since 1945 and the territorial division of North and South Korea, Koreans have confronted each other over ideology. Recently, however, the world has been shifting from the Cold War to an era of reconciliation and cooperation, which directly or indirectly will influence the unification of the Korean peninsula.

Korean unification needs to be implemented with an aim to recover national homogeneity, and education for unification must be stressed more than ever at the primary and secondary education levels. If so, our pupils will have a correct understanding about North-South division and play important roles in discussion and decision-making concerning unification as responsible members of society.

Present curriculum in Moral Education and Ethics regarding North and South Korea at primary and secondary schools recommends stress upon two unification education areas.

1. Current reality of North Korea and a comparative study between North and South Korea, Understanding of the unification process, Perspectives of unification, and Adaptation toward the unified society.

2. Knowledge and value judgement, Emotional attitude and the will for unification, Preparation for unification, Preparation for the time after unification, and Motivation to realize unification.

Ways are needed to overcome psychological and emotional conflict

between North and South and recover the national homogeneity. Thus, education for unification must include assignments such as understanding North Korea, dissolving hostility and forming trust between North and South, building the self-esteem of the nation, and enhancing national subjectivity.

Problems and Ways to Improve Unification Education at Universities

Woo Young Lee, Ph.D. (KINU)

As more and more voices are being heard about having to prepare for unification, more interest is being shown towards education for unification. In the past unification education was not centered on understanding the aspects from the North Korean point of view but only increased heterogeneous feelings between North and South Korea and stirred up hostility.

As democratization is showing progress, anti-communist education, which was for maintaining the system, is no longer being taught. Yet, no new futuristic unification education has been thought of in order to replace the existing one. In particular, National Ethics, which includes the issues of unification, has been taken away as a mandatory course which leaves little content for the students to learn about aspects of unification. The courses that are available on campuses are mostly about the system and political structure of North Korea and have the tendency to include deflected and biased lectures. Recent opening of the faculty of North Korean Studies mostly has political science majors as their professors and connections with related studies is very weak.

In order to actively motivate unification education a change in the concept is necessary. The center focus of education should be set on cultivating minds that will play major roles in integrating social and cultural aspects of things during and after unification and to seriously study North Korea and unification on an academic level. Opening a

new and separate course is also important but to have contents that include issues on unification and North Korea in an already existing course could be something to examine as well.

Social Adaptation Education for Defecting North Korean Residents

Keumsoon Lee, Ph.D. (KINU) and

Jeong-ho Song, M.A. (KINU)

As the number of defecting North Koreans has rapidly increased, official support was reduced in 1993 due to heavy financial burden on the ROK government. Recently the problems of social adaptation of North Korean defectors have become a great social concern since the maladjustment case such as reescape trial was reported in 1994.

Instead of simply providing financial assistance, the government added a settlement support program clause in the Protection of North Korean Defectors and Support of their Settlement Act, which would be effective from July 14, 1997, in order to help defectors become self-reliant.

The Ministry of National Unification, therefore, would initiate proper support programs, which would include education in social adjustment and job training. Social adaptation education should cover the basic principles of a national system (politics, economics and society), language usage, social manners and customs, practical information on settlement, etc.

Education groups might be classified in consideration of age, education level and previous profession in North Korea or foreign countries.

Curriculum should comprise a general scope regardless of the characteristics of the group, plus specialized courses taking into account individual needs and interests.

In order to implement such an education program more effectively,

greater cooperation system should be established between the government and nongovernment organizations. Civilian groups such as religious and life-long education associations might play a important role in psychological adaptation.

A Study on Educational Contents for the Social Adjustment of North Koreans in Unified Korean Society

Mann Gil Han, Ph.D.

(Korean Educational Development Institute)

The necessity of this study is raised in view of recent prospects for Korean reunification that it might come much earlier than has usually been expected. In the face of this necessity, the development of a readjustment program for adaptation to a reunified society is urgently required. It is agreed that the integration in terms of the structure might be easily accomplished after reunification, but that of internal harmony and adaptation be difficult.

The aims of this study are to prospect the social adjustment state of North Koreans in Unified Korea and to develop the educational contents of a readjustment program for them.

The study was made on the premise of the reunified society based on liberal democracy and the market economic system of South Korea. Therefore, primary focus on the establishment of the readjustment educational program is placed on the adaptation of North Korean people to such a reunified society.

In order to prospect the adjustment state of North Koreans in reunified society, the study analyzed research results of an in-depth survey, forecasting the adaptation state of North Korean residents to the reunified society. From personal interview with defectors, it also investigated their actual conditions of adaptation to South Korean society. On the basis of this analysis, the study prospects the maladjustment

problem that North Korean residents may experience in the post-reunified society.

The study provided a framework in four areas: political, economic, socio-cultural, and work life. The area of political life includes an understanding of democratic norms and system, the characteristics of modern society and civic life, an understanding of law and institution in democratic society, and a critical consciousness towards the North Korean ideology.

The area of economic life contains the formation of basic principle and attitude towards the market economic system, the recognition of strengths and weaknesses of the market economy and the formation of acceptable attitudes, and the problem with the North Korean economic system.

Socio-cultural life would include the formation of a mental identity, understanding of cultural differences, understanding of mass communication, journalism, and popular culture, and a critical attitude to the closed system of North Korean society.

Work life embraces proper work life, rational choice of course, development of basic occupational abilities and acquisition of developed industrial and scientific skills.

Implications of the US-Japan Joint Declaration on Security towards Unification on the Korean Peninsula

Kyo Duk Lee, Ph.D. (KINU)

President Clinton of the US and Prime Minister Hashimoto of Japan announced a “Joint Declaration on Security: Alliance towards the 21st century” during their summit meeting in April, 1996, which was thought to be the turning point of the US-Japan security system. This declaration is a significant mark in history in that they have changed their dependent relationship into a relationship of alliance where actual responsibilities will be shared.

The core of the declaration is to expand the functions of the US-Japan Security Treaty from the original “defense of Japan and Soviet blockade” to maintaining peace and security in the Asia-Pacific region and for Japan to actively support the US military forces in Japan from the rear. There are many reasons for expanding the boundaries of the defense cooperation. The security structure in East Asia has recently changed such as the collapse of the Soviet Union, substantial growth of China’s national power and the critical situation in North Korea. Yet, a more basic reason would be that Japan’s desire to strengthen their status and sovereignty has a mutual complementary relationship with the US strategy in this region.

Looking from our unification perspectives it seems quite a positive outlook that through the Joint Declaration the Republic of Korea, the United States and Japan are able to strengthen their ties of cooperation and that China’s pursuit of supremacy is being checked. However,

the danger of the Joint Declaration is that it might bring about serious repulsions from China. If we think in terms that the basic preconditions for a stable and balanced East Asia is to have North and South Korea together with the US and China participating in the pursuit of peace on the Korean peninsula, then, a mishandled Joint Declaration could introduce a US/Japan confrontation with China/Russia which would definitely rock the very foundation of the peace system on the Korean peninsula.

Also, because the US government is being pressured to reduce their financial deficit a bigger role in security for Japan as a result of the Joint Declaration is probably a natural course. Yet, if this also brings about a reduction in US military forces in Japan and a stronger Japanese military power then our unification hopes look very dim. According to the Joint Declaration Japanese forces will actively support and act in accordance with the US from the rear if a critical situation on the Korean peninsula were to occur. If the US-Japan alliance only were to expand between the ROK-US and US-Japan alliance which are the axes of East Asian security a gap between the ROK and US/Japan could form to jeopardize the policies towards North Korea.

In order to stop this from happening a multilateral security cooperation system is required but is not being fulfilled. Therefore, we will have no choice but to accept Japan's increase in international politics but the US must control any expansion in military activities and must faithfully carry the role of a mediator. Additionally, the US has to pursue balanced diplomacy towards strengthening security cooperation with Russia and China.

International Cooperation Plan to Reform North Korean Human Rights

Seong Ho Jhe, Ph.D. (KINU)

The North Korean human rights issue which has a very complicated structure not only deals with the human rights of North Korean citizens but also includes defectors, refugees, detainees etc. The human rights issue involving North Korean citizens has been a very continuous problem that has been structurally infringed and violated and should not be expected to be solved in a short period of time. Rather, it should be approached with a long-term perspective and requires the proper attitude. In particular, during the course of finding a solution, it is very important to maintain a systematic relationship of cooperation with international organizations such as the United Nations Commission on Human Rights, Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, United Nations High Commissioner for Human Rights and the United Nations High Commissioner for Refugees.

In the future the government needs to multilaterally work at solving the North Korean human rights problem by sufficiently allocating the roles of the government and the citizens. Furthermore, a stage-by-stage plan of which of the two types of human rights, economic and social human rights and political human rights, they will tackle and reform first. Also, from the aspect of efficiently pursuing human rights diplomacy towards North Korea, our government should introduce and apply a human rights envoy system that would deal with North Korean human rights issues. Additionally, medium- and long-term-

wise a regional human rights program should be examined and pursued in order to push forward human rights reform in North Korea.

Economic and Social Influence of North Korea's Black Market

Young-Yoon Kim, Ph.D. (KINU)

By looking at the structure of the black market in North Korea this research will prospect on what methods the North Koreans use to keep up their daily lives. It will also discuss on what influence this black market will have on the North Korean economy and society and if it will have any chance of changing North Korea itself.

The reason a black market can exist under the present North Korean socialism is mostly due to the individual's desire to fulfill personal needs that are the result of economic stagnation. The inefficiency of the planned economy cannot satisfy the needs of the people and in turn activates the black market.

The North Korean black market has, so far, to a short limit, maintained the function of redistributing the resources. And because many of the products being traded on the black market are from the government's official supply which puts an even bigger dent on the normal economy. Also, the black market is suppressing the increase of products from the official supply and causing the currency value to fall. It is also believed that the black market is teaching the North Korean people the principle of supply and demand which raises their understanding of the possibility to become wealthy.

The black market is also causing serious fraud and corruption in the North Korean society. And because black market transactions and corruption in the official supply are linked and coexisting the expansion of the black market is only spreading corruption further into soci-

ety. Furthermore, it also spreads individualism and materialism and increases mammonism which in turn will damage the security of the system. However, there is no basis for believing that black market transactions will promote market economy nor that it will bring down North Korea. An acceleration in the market economy will come about when North Korea throws away its planned economy and starts to distribute its resources and product elements according to the principle of market economy and introduces private property systems. Although black market economy may give the reason to criticize the North Korean system it is very difficult to say that it will play a major role in bringing down the North Korean system. Therefore, before any significant changes occur in the political arena, the North Korean economy will maintain its duplicate form of underground and planned economy.

Systemic Transition Strategies of Socialist Economies: Radical and Gradual Approaches

Hyeong-Jung Park, Ph.D. (KINU)

East European and Chinese economic reforms are based on contrasting theoretical conceptions: radicalism and evolutionism. Radicalism is the conceptional pillar of the East European transition policies and is supported by Western advisers and international financial organizations. Evolutionism works on an opposite theoretical concept, and is advocated mainly by relevant scholars who regard Chinese and Vietnamese economic reforms as the ideal model of systemic transition.

Each current has a profoundly contrasting views, from economic philosophy to concrete policy suggestions. This paper compares these two theoretical views especially regarding different evaluations of East European and Chinese economic transition policies. It reviews how each current suggests the economic transition policies, and appraises their results and which policies they suggest as alternatives in the fields of macro economic, structural and growth policies in the East European cases. This paper also reviews theoretical positions of each side in the evaluations of Chinese economic “success stories” in the field of macro economic and institutional policies.

The East European radical transitional strategy, at least until the first half of the 1990s, has not fulfilled the expectations of its supporters. In spite of the poor results in the fields of inflation rates, financial and foreign balances, however, the radicalists insist that the strategy is in essence not only not wrong, but also mainly successful—the negative phenomena not linked with conceptional flaw but with situational

factors. The gradualists assert that the culprit is the radical conception itself, not unfriendly environments.

The main logic of arguments are expressed in the evaluation of Chinese economic reforms. The radicalist asserts that the rapid economic growth of China in the past years was not the result of conscious and/or correct policies on the part of the government, but of contingent factors, mainly that of Chinese underdevelopment. In contrast, the gradualist finds a series of right policies and tries to derive lessons of generality in the economic system transition.

It is not easy to make a judgement. Each current has a different standard of values, which legitimate different policies and different evaluations. For the radicalist it is more important to destroy the communist economic system than it is to maintain the short-term economic growth. For the gradualist most important is not what kind of political and economic system is maintained, but the economic growth and welfare of the people.

Reunified German Treuhandanstalt Privatization Strategy for Former East German State Enterprises

Bong-Ki Lee

(Ministry of National Unification)

The inventors of the early Treuhandanstalt conceived of it as a means for finding a “third way” between capitalism and socialism. However, the CDU (Christlich-Demokratische Union Deutschlands) won East Germany’s first and only fully free election on March 18, 1990; from that time this third way has been denied and Treuhandanstalt has become the instrument of a market economy.

In its first stage, Treuhandanstalt did not promote effective privatization due to shortages of manpower and to policy conflicts. When Detlev Rohwedder took office as president of Treuhandanstalt, he consolidated the organization and its business was normalized. Detlev Rohwedder called the direction of the privatization policy, “fast privatization, resolute normalization of management and careful shutdown of factories.”

The previous policy of rapid privatization formed the former East German economy after the reunification of Germany, and economic conditions in the new federal state went from bad to worse as time went on. Therefore Treuhandanstalt retreated under the pressure of public opinion to the prior policy of fast privatization, to the idea that privatization is the best way to normalize management.

Although Treuhandanstalt’s business strategy changed from “privatization is the best way to normalize management,” to “the nor-

malization of management for the sake of privatization," to "active normalization of management," the keynote was the previous privatization policy.

Treuhandanstalt was dismantled on 31 December 1994. It initially had 12,354 enterprises that were to be privatized. Of these, only 65 enterprises were not privatized by that date. Numerically this seems to be a success, but it left 275 billion DM of debt, with an annual interest on this sum amounting to 16 billion DM.

When we reflect on the history of the partition of the Korean peninsula, it seems impossible that the Korean nation will be reunified by means of a North-South mutual agreement. It is more probable that North Korea will be absorbed by South Korea, along the lines of German reunification, after North Korean communism collapses in a fashion similar to that of East Germany's system. Thus, a study of the privatization process in reunified Germany can play an important role for Korea.

According to that policy, privatization is the best way to normalize management, Germany privatized Treuhandanstalt's enterprises through free market function and thus attained rapid privatization. However, this brought about large unemployment and industry became hollow in the new federal states because the enterprises that undertook Treuhandanstalt's functions were propelled to make drastic cuts in staff in order to strengthen their competitive power.

Dependence only upon such a privatization policy for the improvement of the economic structure results in economic and political costs. This would impose a heavy burden on a reunified Korea, both economically and politically, and lead to political unrest. In addition, conservative forces in North Korea could well take power over the North Korean people.

Consequently, we believe a policy centered upon the normalization of management rather than “privatization is the best way to normalize management.” Forsaking a privatization-first policy, we would pay the cost to adopt the normalization of management, because the cost of what was Germany’s previous privatization policy is simply too high.

빈 면

A Measure for Formation of a Unified Korean Military

Gi-Woong Son, Ph.D. (KINU)

We cannot overlook the actual influence the surrounding four countries has on unified Korea. As regards to the process of unification the four surrounding countries probably agree with each other and that is not to have a unified Korea disturb the balance of power in Northeast Asia and to put them in a disadvantageous position. Also, they would not want the military might of a unified Korea to be bigger in scale than the present military power of North and South Korea put together. Therefore, it is advisable to pursue reduction of North and South Korean troops in accordance with the reduction of conventional weapons in Northeast Asia under the condition that the surrounding four powers acknowledge and agree to the fact that a unified Korea will freely form a bilateral or multilateral security cooperation system.

The integrated form of the military in order to form a military for a unified Korea would take place by integrating the People's Army centered on weapons system and structure of the military. Unified Korean army will free itself from centering on numerical military force and concentrate on the quality and substance of the force which would also think of saving resources and be dependent on technology. It would be best that the unified Korean armed forces will have 1% of the unified population which would come to approximately 700,000 soldiers. This type of reduction should be carried out gradually. A sudden reduction in size could bring about overall social conflict during the course of unification.

Soldiers from both ends of the peninsula should be educated and trained to reduce feelings of heterogeneity and secure one's true character in order to live in the unified Korean society and unified Korean armed forces. The education would center on preventing North and South Korean soldiers from having inferior and discriminate feelings towards each other and on teaching the North Korean soldiers to naturally feel the free democratic and market economy system. Also important is the fact that the North Korean soldiers must be given systematic assurance of their social benefits such as wages, annuities and health insurance in a level that they are able to understand.

Even after unification mandatory military service must be maintained. Mandatory military service is a system equally applied to both the North and South Korean youngsters. Working under the same environment and having the same responsibilities will give them the opportunity to experience integration and overcome the conflict and heterogeneity that could occur in and outside the military during the course of unification.