

인문사회연구회
연구보고서 2000-02



남북한 화해 · 협력 촉진 방안

협동연구 국내학술회의(2000.12.26) 발표논문집

통일연구원

- 차례 -

■ 주제발표 및 토론

● 제1회의 : 대북포용정책의 발전방향 연구 3

<대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안>

· 발표: 신 상 진 (통일연구원 선임연구위원) 4

· 토론: 유 호 열 (고려대 교수) 47

<남북한 화해·협력 촉진 방안>

· 발표: 홍 관 희 (통일연구원 통일학술정보센터소장) 50

· 토론: 신 울 (명지대 교수) 76

<남북한 통일원칙과 통일방안의 접점>

· 발표: 조 민 (통일연구원 연구위원) 78

· 토론: 최 대 석 (동국대 교수) 128

● 제2회의 : 비정부부문을 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구 131

<비정부 기구(NGOs)를 통한 남북 교류·협력 증진 방안>

· 발표: 조 한 범 (통일연구원 연구위원) 132

· 토론: 박 순 성 (동국대 교수) 165

<NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구>

· 발표: 길 은 배 (한국청소년개발원 책임연구위원) 169

· 토론: 권 이 중 (한국교원대 교수) 206

<여성 비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 방안>

· 발표: 김 재 인 (한국여성개발원 수석연구위원) 212

· 토론: 정 현 백 (성균관대 교수) 243

● 제3회의 : 남북한 화해·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구 · 248

<남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안>

- 法制改善 및 紛爭解決을 중심으로 -

- 발표: 제 성 호 (중앙대 교수) 249
- 토론: 최 승 환 (경희대 교수) 305

● 제4회의 : 남북한 농업교류·협력을 통한 화해·협력 활성화 방안 312

<대북 농업지원 방안>

- 발표: 임 강 택 (통일연구원 연구위원) 313
- 토론: 김 영 훈 (한국농촌경제연구원 연구위원) 349

<남북농업기술 교류·협력 방안연구>

- 발표: 신 동 완 (한국농업사회발전연구원 부원장) 351
- 토론: 유 인 수 (단국대 교수) 381

● 제5회의 : 남북한 화해·협력 활성화를 위한 교육의 과제 383

<남북한 화해협력 촉진을 위한 통일교육의 과제>

- 발표: 한 만 길 (한국교육개발원 선임연구위원) 384
- 토론: 고 유 환 (동국대 교수) 419

<새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원 통일교육 활성화 방안>

- 발표: 양 현 모 (한국행정연구원 연구위원) 419
- 토론: 김 용 재 (통일교육원 교수) 454

● 제6회의 : 탈북자 문제의 종합적 정책 방안 연구 460

<북한 이탈 주민 문제의 종합적 정책방안 연구: 최근 국내 입국자 동향을 중심으로>

- 발표: 이 우 영 (통일연구원 연구위원) 461
- 토론: 이 중 훈 (국회도서관 연구관) 500

<현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안과 정책과제>

- 발표: 강 일 규 (한국직업능력개발원 책임연구원) 502
- 토론: 선 한 승 (한국노동연구원 수석연구위원) 555

제 1 회의

대북포용정책의 발전방향 연구

대북 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변
안보·외교환경 조성방안

신 상 진

(통일연구원 선임연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

대북 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안

신 상 진 (통일연구원 선임연구위원)

한반도문제는 민족내부의 문제임과 동시에 국제문제이다. 남북한간의 협상과 합의만으로 화해·협력, 한반도 평화정착, 통일 등 한반도문제가 근본적으로 해결될 수 없으며, 한반도에 지경학적, 전략적 이해를 갖고 있는 주변국들의 지지와 협력이 필요하다. 따라서 한반도의 평화통일을 위해서는 남북대화를 여러 차원에서 중단 없이 지속하면서, 대북 포용정책을 효율적으로 추진하기 위한 주변 안보·외교 환경을 조성하는 노력을 전개해야 한다.

이러한 배경에서 본 연구는 유리한 주변 안보·외교 환경을 조성하여 대북 포용정책을 효율적으로 추진할 수 있는 정책대안을 제시하려는데 목적을 두었다. 대북 포용정책의 목적이 통일보다는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 있기 때문에, 본 연구에서는 분석의 초점을 통일 실현보다는 한반도 평화와 안정 및 남북한 화해·협력 증진에 두었다.

총 5장으로 구성된 본 논문의 제2장에서는 서독의 사례연구를 통해 한반도 평화와 안정 및 남북한간 화해·협력을 증진하기 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 제3장에서는 냉전종식 이후 동북아 안보환경과 남북한관계 현황을 고찰하였고, 제4장에서는 북한의 대외정책과 주변 4국의 대북한정책을 분석하였다. 주변국의 대북한정책에서는 북한에 가

2 남북한 화해·협력 촉진 방안

장 큰 영향을 미치고 있는 국가가 중국임을 고려하여 중국, 미국, 일본, 러시아 순으로 분석하였다. 마지막 제5장에서는 서독 사례연구, 동북아 안보환경과 남북한관계 현황, 북한의 대외정책과 주변 4국의 대북한정책 등을 종합적으로 고려하여 대북 포용정책을 효율적으로 추진하기 위한 안보·외교정책 방향을 제시하였다. 정책대안은 기본방향과 세부 추진방안으로 구분되었고 세부 추진방안은 동북아 차원과 주변 4국 차원에서 제시되었다.

대북 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안

신 상 진 (통일연구원 선임연구위원)

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 서독사례가 주는 시사점
- III. 동북아 안보환경
- IV. 북한의 대외정책과 주변국의 대북한 정책
- V. 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교
환경 조성방안

I. 서론

한반도문제는 민족내부의 문제임과 동시에 국제문제이다. 따라서 한반도 평화통일을 실현하기 위해서는 남북대화를 여러 차원에서 중단없이 지속하면서, 대북 포용정책을 효율적으로 추진하기 위한 주변 안보·외교 환경을 조성하는 노력을 전개해야 한다.

이에 본 연구는 유리한 주변 안보·외교 환경을 조성하여 대북 포용정책을 효율적으로 추진할 수 있는 정책대안을 제시하려는 데 목적이 있다. 대북 포용정책의 목적이 통일보다는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한

4 남북한 화해·협력 촉진 방안

남북관계 개선'에 있기 때문에, 본 연구에서는 분석의 초점을 통일 실현 보다는 한반도 평화와 안정 및 남북한 화해·협력 증진에 두었다.

총 5장으로 구성된 본 논문의 제2장에서는 서독의 사례연구를 통해 한반도 평화와 안정 및 남북한간 화해·협력을 증진하기 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 제3장에서는 냉전종식 이후 동북아 안보환경과 남북한관계 현황을 고찰하였고, 제4장에서는 북한의 대외정책과 주변 4국의 대북한정책을 분석하였다. 주변국의 대북한정책에서는 북한에 가장 큰 영향을 미치고 있는 국가가 중국임을 고려하여 중국, 미국, 일본, 러시아 순으로 분석하였다. 마지막 제5장에서는 서독 사례연구, 동북아 안보환경과 남북한관계 현황, 북한의 대외정책과 주변 4국의 대북한정책 등을 종합적으로 고려하여 대북 포용정책을 효율적으로 추진하기 위한 안보·외교정책 방향을 제시하였다. 정책대안은 기본방향과 세부 추진방안으로 구분되었고 세부 추진방안은 동북아 차원과 주변 4국 차원에서 제시되었다.

II. 서독 사례가 주는 시사점

한국과 독일은 제2차 세계대전 직후 미·소를 중심으로 한 동서진영 간의 냉전구조로 인하여 야기된 분단의 길을 걸어왔다. 그러나 독일은 1990년 10월 3일 45년간의 민족분단을 극복하고 한국보다 먼저 금세기 최대의 역사적인 통일위업을 달성하였다. 독일이 이와 같은 통일을 달성할 수 있었던 주요 요인은 서독의 정치적 안정과 막강한 경제력뿐만 아니라 서독 정부의 외교 역량 등이라고 할 수 있다. 특히 국제질서 변화에 능동적으로 대처한 서독 정부의 외교 역량이 분단관리와 통일과정에서 매우 중요한 역할을 하였다.

가. 주변정세 변화에 대한 능동적 대처

서독에서는 기민당과 사민당 양당체제가 유지되어 왔는데, 1950년대 냉전시기에는 기민당의 아데나워 수상이 집권하여 친서방정책을 추진하였고, 1960년대 초 국제질서가 동서 냉전으로부터 데탕트로 전환되자 기민당의 에르하르트 수상은 아데나워 시대의 ‘선 독일 재통일, 후 유럽 평화’ 정책을 ‘선 유럽평화, 후 독일 재통일’ 정책으로 변화시켰다. 1960년대 중반부터 1980년대 초에는 사민당이 집권하여 동서 진영간의 긴장완화가 성숙되는 국제질서 속에서 동방정책을 수행함으로써 주변정세 변화에 능동적으로 대처할 수 있었다. 또한 이는 서독 정부가 분단 질서를 관리하고 통일을 달성하는 데 중요한 기반이 되었다.

특히 1966~1974년 시기에 집권한 브란트 수상은 당시 주변 정세를 현실주의적 시각에서 정확히 간파하고 있었다. 즉 그는 소련이 강력한 힘을 기초로 유럽의 현상유지를 요구하고 있다는 점, 베트남 전쟁으로 인해 미국의 신고립주의적 경향이 나타나고 있다는 점, 서독의 자본과 기술을 획득하기 위해 소련이 타협을 원하고 있다는 점, EC의 결속 약

화에 따라서 서방 지향적인 서독 경제의 수정이 필요하다는 점 등을 잘 이해하고 있었다. 이러한 배경에서 브란트 수상은 동방정책을 역동적으로 추진하였고 그의 신동방정책은 동서독 관계를 ‘규제되어진 병존’ 상태로부터 특수관계에 기초된 ‘공존’ 상태로 발전시켰을 뿐만 아니라, 『동서독 기본조약』 체결이후 양독간 인적, 물적 교류를 확대시키는 데 크게 기여하였다.

실용주의적 정치가였던 사민당의 슈미트 수상은 1970년대 세계경제 위기 속에서 CSCE와 G7 등에 대한 정책을 통해 경제대국 서독을 정치대국으로 격상시켰다. 기민당의 콜 수상은 1980년대에 서방정책과 동방정책을 균형있게 추진함으로써 독일 통일과정에서의 외적 장애요인들을 성공적으로 제거할 수 있었다.

나. 우방국의 지지확보

서독은 1949년 정부수립 이래 통일이 될 때까지 독일정책을 수행하는데 있어서 우방국의 지지를 확보하기 위하여 지속적으로 노력하였다. 기민당 정부(1949~69)는 친서방정책을 기조로 군사동맹체인 NATO와 WEU 및 경제협력체인 EC와 굳게 결속하였고, 사민당 정부(1969~82)도 동방정책을 적극 추진하였으나 서방 우방국과의 관계를 결코 소홀히 하지 않았다. 1982년부터 집권한 콜 수상도 아데나워의 친서방정책을 계승하여 통일독일의 NATO와 EC에 대한 결속을 약속하는 가운데 통독협상에 임함으로써 서방측의 절대적인 지지를 확보할 수 있었다.

서독 정부가 우방국 중에서 가장 중시하였던 국가는 물론 미국이었다. 보수적인 기민당 정권하에서는 미국과의 동맹관계 발전이 중요하였다. 아데나워 수상은 서독정부 수립 직후부터 미국과 긴밀한 관계를 유지하여 1955년 서독을 NATO에 가입시키고 주권을 회복하였다. 그의 말기에 데탕트 시대가 도래하면서 미국이 독일문제를 도외시하게 되자 아데나워 수상은 미국보다는 서구를 중시하는 드골주의자의 입장에서 프랑스와의 협조정책을 수행하였으나 미국과의 긴밀한 동맹관계를 위

해서도 노력하였다. 진보적인 사민당 정권도 미국과의 긴밀한 관계를 유지하고자 하였다. 대동독 관계에서 화해와 협력 시대를 열었던 브란트 수상도 “민주독일과 자유유럽은 미국과의 확고한 합의하에서만 생존할 수 있다. 왜냐하면 이 양대륙은 중요한 이해관계로 서로 결속되어 있기 때문이다. …… 나로서는 미국과의 긴밀한 관계 - 이것이 유럽통일의 목표에 결코 모순되지 않았다 - 가 독일정책의 기본적인 요소였다”¹⁾라고 밝힌 바 있다. 이와 함께 현재 독일에서는 만약 브란트 수상이 당시에 미국과 긴밀한 관계를 유지하지 않았다면 그의 동방정책과 독일정책이 만개 되지 못했을 것이라는 평가도 많이 있다.

다. 주변 외세의 활용

서독의 사례연구를 통해 우리는 서독 정부가 동독과의 인적, 물적 교류·협력을 확대하고 이를 제도화하기 위하여 주변 외세를 활용한 점을 주목할 필요가 있다. 동서독간 인적, 물적 교류는 양국의 정부수립 이후 계속되었으나 교류·협력 확대와 제도화는 1971년의 『동서독 우편·통신 협의의정서』와 『서베를린 시당국과 동독간의 여행 및 방문에 관한 합의서』, 1972년의 『동서독 통행조약』과 『동서독 기본조약』 체결 등을 통해 이루어졌다. 이와 같은 의정서와 조약들의 체결이 가능했던 것은 서독 정부가 우회전략을 구사하여 이미 1970년 『독·소 조약』과 『독·폴란드 조약』 체결을 통해 무력사용의 포기를 선언하고 당시 유럽의 현상을 승인하는 등의 조치를 취했기 때문이었다. 그런데 양 조약의 체결이 가능했던 것은 1969년에 서독과 소련간에 천연가스 파이프라인 설치에 관한 협상이 시작되는 등 서독과 소련을 포함한 동구 국가들과의 경제협력이 활발히 이루어졌기 때문이었다.

1974~1980년 시기에 동서독 간에 어업, 우편·전화, 송수관 설치, 고속도로 건설 및 왕래, 저수지 운영, 이주, 청소년 교류 등의 분야에서

1) 『브란트 회고록』, pp. 183~184.

17개 협정이 체결될 수 있었던 것도 단순히 양독간 교섭을 통해 이루어진 것이 아니라 슈미트 수상이 1974년 모스크바를 방문한 이후 가능하였다. 또한 1985년 11월부터 1989년 9월까지 동서독의 62개 도시간 자매결연이 성사되었는데, 이는 1985년 가을 서독과 소련 간에 2개 도시의 자매결연이 합의된 이후 소련측의 권고를 동독이 수락했기 때문이었다.

라. 주변국들의 우려불식

금세기에 두 차례나 세계대전을 일으킨 독일에게 주어진 가장 큰 과제의 하나는 독일이 다시는 전쟁을 일으키지 않겠다는 것을 주변국들에게 보장하는 것이었다. 이러한 배경에서 서독 정부는 이미 1966년 3월 25일 동방정책을 추진하는 과정 중에 동구제국을 포함한 115개국에 무력사용 포기에 관한 성명을 교환하자는 평화각서를 보낸 바 있으며, 1969년 11월에는 NPT에 서명함으로써 핵보유 의도가 없음을 대외적으로 표명하였다. 이는 유럽에서의 긴장완화에 이바지하여 서독이 소련 및 동구 국가들과의 관계를 더욱 개선시킬 수 있는 계기가 되었다. 1970년대 초에 체결된 「독·소 조약」과 「독·폴란드 조약」 및 「동서독 기본조약」의 핵심내용도 상호간 무력사용포기와 불가침에 관한 것이었다. 독일통일 과정에서 주변국들은 통일독일의 정치·경제 대국화를 우려하여 통일독일을 유럽통합의 틀 안에서 정치·경제적으로 견제하고자 하였다. 이를 인식한 서독정부는 통일협상 과정에서 통일독일의 유엔과 CSCE 원칙 및 목적 준수, ABC 무기의 포기, NATO와 EC에의 잔류, 1994년까지 37만명으로의 독일군 감축, 폴란드 서부국경의 최종승인, 독·소 불가침조약의 체결 등을 약속하였다.

한반도 주변 4국은 현재 남북한의 통일보다는 분단상황의 현상유지를 선호하고 있다. 이는 80년대 말 동구에서와 같은 정치적 변혁이 북한에서 단기적으로 발생할 가능성이 희박하다는 점, 현재 남한의 경제력으로는 통일비용을 감당하기 부족하다는 점, 통일과정에서 무력충돌

의 가능성이 있다는 점, 남북한 통일시 총인구 7,000만 명의 지역 강대국이 출현할 수 있다는 점 등 때문이다. 현재 우리 정부도 대북정책의 목표를 통일에 두기보다는 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 두고 있다. 그러나 남북정상회담 이후 통일이 곧 실현될 것 같이 들떠있는 국내의 분위기는 잘못된 것이며 또한 상기와 같은 주변국의 우려를 증폭시킴으로써 남북분단 55년만에 돌파구를 마련한 남북한 관계에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 우리 정부는 대북관계의 속도와 폭을 적절히 조율함으로써 들뜬 국내적 분위기를 진정시키는 한편, 급격한 남북관계의 변화에 대한 주변국들의 우려를 해소할 필요가 있다.

Ⅲ. 동북아 안보환경

한반도를 둘러싼 동북아에서는 미, 일, 중, 러 4국간 영향력 확대를 위한 경쟁이 지속되고 있다. 주변 4국은 상호간의 협력을 도모하면서도 미국·일본 대 중국·러시아 사이의 대립구도도 나타나고 있다. 미국은 일본과의 안보동맹 강화를 통해 지역질서를 주도하려 하고 있고, 중국과 러시아는 이를 견제하기 위해 안보협력을 확대하고 있다. 미국은 세계 최강의 경제력과 군사력을 바탕으로 역내에서도 우세한 영향력을 유지하고 있으나, 중·일·러의 발언권이 상대적으로 확대되고 있다. 지역국들의 경제회복과 역내 국가간 경제협력 확대는 지역정세 안정에 유리하게 작용하고 있다.

1. 동북아관 ‘팍스 콘소티아’(Pax Consortia) 체제²⁾

동북아지역에서는 미·일·중·러 4국간에 역학관계의 재편성을 위한 활발한 움직임이 전개되고 있다. 이들 4국은 냉전종식 이후의 유일 초강대국 미국을 정점으로 하여 중·일·러가 정치, 경제, 군사적으로 일정한 영향력을 행사하려는 ‘1+3」 형태의 동북아관 ‘팍스 콘소티아’(Pax Consortia) 체제를 형성하면서,³⁾ 정상간에는 물론 고위급 관리들간의 빈번한 회담을 통하여 협력과 경쟁의 관계를 보여주고 있다.

미국은 세계 최강의 경제력과 군사력을 바탕으로 동북아에서 유지해 온 영향력을 유지하면서 새로운 지역질서를 자국에 유리하도록 형성해

2) 냉전 이후의 세계질서를 『팍스 콘소티아』 체제의 등장으로 규정한 사람은 제임스 베이커 전 미 국무장관으로서 그는 세계질서가 미국 주도 아래 유럽공동체(EC), 일본 등이 주된 역할을 하는 공동관리 내지는 국제협조의 질서로 형성될 것이라고 보았다. James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” Foreign Affairs, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92).

3) 강원식, 『통일한국의 등장에 따른 동북아 안보구조 변화 대응책』(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 75~81.

가고 있다. 미국은 장래에 중국이 미국에 도전할 수 있는 잠재적 ‘패권국’으로 등장할 가능성이 있다고 보고 있다.⁴⁾ 중국, 북한 등의 미사일로부터 제기될 수 있는 위협을 대처한다는 논리로 「국가미사일방어」(NMD) 체제 구축을 시도해오고 있으며,⁵⁾ 일본과 함께 「전역미사일방어」(TMD) 체제를 공동으로 연구하고 있다. 또한 미국은 한국과 일본을 포함하여 아·태지역 5개국과 군사동맹관계를 유지하면서 역내 안보 질서에서 주된 역할을 하고 있다.

이처럼 미국이 우세한 영향력을 유지하는 가운데, 중·일·러 등 지역 강대국들의 역할이 상대적으로 확대되고 있다. 중국은 아시아 경제위기 상황에서 지역 경제안정을 위해 위엔화 평가를 절하하지 않음으로써 역내 국가들로부터 높은 평가를 받았고, 역내에서 미국의 우위를 견제하는 유일한 국가로서의 역할을 하고 있다. 중국과 미국은 미·일의 TMD 체제 구축 계획에 대한 중국의 비판, 중국내의 인권문제, 1999년 5월 NATO의 유고주재 중국대사관 폭탄 사건, 대만문제 등으로 갈등적 상황을 노출하기도 하였다. 일본은 「주변사태법안」, 「자위대법 개정안」 및 「미·일 물품노동력 상호제공협정 개정안」 등 「미·일 신안보협력지침」 관련법안을 통과시킴으로써 한반도 유사시를 포함하여 자위대의 활동범위를 확대할 수 있는 계기를 마련하였다. 러시아는 국내적 문제로 지역 문제에 적극적으로 개입하기 어려운 실정이나, 푸틴 대통령의 취임 이후 강력한 러시아의 부활을 목표로 적극적인 대외정책의 계획을 세우고, 중국과 ‘협력동반자관계’를 강화함으로써 동아시아 지역문제에 대한 발언권의 확대를 모색하고 있다.

4) William S. Cohen, Secretary of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review (May 1997), p. 5.

5) 2000년 7월 7일 미국은 국내외의 많은 비판에도 불구하고 NMD 추가 발사 실험을 하였으나 실패하였다. 국내외적 비판 여론이 비등하자 클린턴 대통령은 2000년 9월 1일 조지타운대학교에서의 연설을 통해 NMD 구축문제를 차기대통령에게 넘기겠다는 입장을 밝혔다. 『동아일보』, 2000. 9. 4.

2. 미·일 대 중·러의 경쟁 구도

미국은 대량살상무기의 비확산 또는 반확산이라는 명분을 가지고 동북아에서 일본과 함께 TMD 공동연구를 추진하고 있다. 그리고 탈냉전 시대에 들어서는 인권을 보다 중시한다는 입장에서 대외정책을 추진하고 있다.⁶⁾ 그러나 중국과 러시아는 미·일의 TMD 계획에 대한 명백한 반대입장을 표명하고 있으며, 이로 인해 동북아에서 미·일 대 중·러가 대립하는 측면도 나타나고 있다.

미·일은 TMD를 공동으로 연구·개발하는 동시에 대만까지도 포함시키려는 움직임을 보였다. 이에 대해 대만은 적극적으로 참여하고자 하는 입장을 보이고 있다. 중국과 러시아는 미·일이 TMD를 개발하게 되면 중·러의 미사일들이 무용지물이 되고, 이 지역에서 일본의 군사적 역할 증대를 유도하여 미·일에 의한 동아시아질서 지배를 촉진시키게 될 것이라고 판단하고 있다. 또한 중국은 미국이 대만을 TMD에 포함시키면, ‘하나의 중국’ 정책이 위협을 받는 결과가 될 수 있다고 본다. 따라서 중·러는 1999년 8월 카자흐스탄과 2000년 7월 두산베에서 개최된 ‘상하이 5개국’ 정상회담과 중·러 정상회담시 미·일의 TMD체제 구축을 반대한다는 내용의 공동성명을 발표하였으며, 유엔에서는「탄도탄요격미사일 제한조약(ABM) 준수 결의안」을 통과시켜 미국을 견제하고 있다.

미·일과 중·러 사이에 조성되고 있는 경쟁구도를 새로운 냉전으로의 복귀를 의미하는 것으로 볼 수는 없다. 한반도 주변 4국은 모두 일차적으로 자국의 경제발전을 중시하고 있기 때문에 최소한 동북아시아의 안정 유지와 상호간의 경제협력 확대에는 공감대를 형성하고 있다. 또한 이들 4국간에는 철저히 국가이익에 입각하여 양자관계 및 다자관계를 설정하고 있기 때문에, ‘경쟁속의 협력관계’가 유지되고 있다.

6) The White House, A National Security Strategy for a New Century (December 1999), p. 35.

3. 지역경제 회복과 지역국간 경제협력 발전

1997년 하반기 이후 아시아지역에서는 태국, 인도네시아, 말레이시아, 한국 등 일부 국가가 외환부족 등의 이유로 경제위기 상황에 처하게 되었다. 이들 국가들의 경제가 아직 완전히 정상적인 국면으로 회복되었다고 할 수는 없으나, 1999년에 들어서는 외환위기를 어느 정도 극복하고 경제 성장세를 보였다. 미국은 1990년대 이후 과거 어느 때보다도 안정적인 장기 경제호황을 누리고 있고, 일본은 소비 진작정책을 통해 대내 경제활성화를 추진함으로써 세계 제2의 경제대국으로서의 면모를 정비하였다. 한국도 김대중 정부에 들어서 외환위기를 극복하고 6%를 상회하는 경제성장을 이룩하였다.

역내 국가간 경제교류·협력 확대 추세도 최근 동북아정세의 또 다른 특징으로 지적할 수 있다. 경제위기를 조속히 극복하기 위한 협력 논의가 지역국간에 활발하게 진행되었고, 역내 국가들의 경제회복으로 상호간 경제교역 규모가 확대 추세를 보이고 있다. 한·중간에는 1998년 양국 교역액이 전년도에 비해 20% 정도 감소되었으나, 1999년에는 1998년에 대비하여 10% 이상 확대되었으며, 앞으로도 지속적으로 증가될 것으로 예상된다.

역내 국가간 경제협력을 위한 노력이 증대되고 있는데, 중국의 WTO 가입을 위한 미·중간 협상이 타결된 것도 이러한 맥락으로 볼 수 있다. 2000년 11월 『아세안』 비공식 지도자회담에서 한·중·일 3국 정상은 동북아 경제협력 방안을 구체적으로 논의하기로 합의함으로써, 향후 동북아 지역의 중추국가인 한·중·일 사이의 경제협력이 확대될 전망이다. 중국과 러시아 사이에서도 시베리아내 천연가스전 공동 개발과 실크로드 복원 등을 통한 경제협력 확대 논의에 진전이 있었다. 특히 러시아는 남북정상회담 이후 활발하게 전개되고 있는 남북경협 확대와 관련하여 남북간 철도연결 사업이 러시아의 시베리아횡단철도(Trans-Siberia Railroad)와 연계되기를 원하고 있다.

미국과 일본이 1999년 9월의 미·북 베를린회담을 계기로 대북 경제제재를 해제하기로 한 것도 동북아시아 경제협력과 지역안정에 긍정적인 영향을 주는 요인이 되고 있다. 북한이 장거리 미사일 시험발사를 유예하기로 한 대신, 미국과 일본은 대북 관계개선 협상을 재개하기로 하고 식량원조 금지조치 해제를 발표하였다. 남북정상회담 이후 미국과 일본은 남북관계의 전개를 주시하면서 대북접근을 적극화하려는 입장을 보이고 있다. 미국과 북한은 2000년 7월 북한의『아세안지역포럼』(ARF) 가입을 계기로 역사상 처음으로 외무장관 회담을 개최하였으며, 9월 27일부터는 뉴욕에서 카트만(Charles Kartman) 대사와 북한의 김계관 외무부상을 수석대표로 하는 회담을 재개하였다. 동 회담에서는 그 동안의 회담과는 달리 양자간 현안들인 제네바 합의의 이행문제, 미사일문제, 테러리즘 등을 포괄적으로 다루기로 하였다.⁷⁾ 그리고 2000년 10월 9~12일간 북한의 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 워싱턴을 방문하여 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관과 회담하고 클린턴 미대통령이 2000년 내에 북한을 방문하기로 함으로써 양자관계의 발전을 위한 새로운 국면이 전개되고 있다. 이로써 북한과 미·일간 경제교류의 확대를 비롯하여 전반적인 관계 개선의 흐름이 촉진될 것으로 예상되며, 따라서 북한문제로 인한 지역불안 조성 가능성은 점차 감소될 것으로 보여진다.

4. 주변 4국의 한반도정책

미국은 기존의 안보동맹 및 쌍무관계 발전을 근간으로 하되, 점차로 다자간 협력체제의 구축을 적극적으로 추진함으로써 자국의 우위적 영향력을 지속하면서 동북아시아에서의 패권각축 현상의 완화를 추구할

7) 이에 따라 미국은 아인혼(Robert Einhorn) 비확산담당 국무차관보가 미사일문제를, 시한(Michael A. Sheehan) 대테러조정관이 테러리즘문제를 전담하도록 대표로 참여시켰다. "State Department Statement Sept. 19 on U.S.-DPRK Talks," Washington File, 19 September 2000.

것이다. 그러나 2000년 11월의 대통령 선거에서 공화당 후보인 부시 텍사스 주지사가 당선될 경우, 클린턴 행정부의 대북정책으로부터 어느 정도의 전환을 추구하게 될 가능성도 있다. 일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 계속 추구할 것이다.

중국은 미·일 신안보협력관계 발전에 대한 견제정책을 지속하고 러시아와의 전략적 협력을 계속 강화하려 할 것이다. 다만, 중국은 ‘사회주의 현대화’의 완성을 위해 주변상황의 안정과 평화적 상태의 지속을 선호한다. 그리고 러시아는 동북아지역에 대한 자국의 영향력 행사의 한계 속에서도 안보차원에서 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 역내 문제에 대한 관여 입장을 강화할 것으로 보인다. 그러나 미·북간 핵 및 미사일문제가 해결 수순으로 진행되어 수교가 이루어진 이후에도 단기적으로는 동북아 역학관계가 크게 변할 가능성은 낮을 것으로 보이며, 미국이 역내 세력균형자 및 중재자 역할을 수행하면서, 일본과 중국의 입지와 역할이 강화될 것으로 예상된다. 다만, 미·북수교는 미·일과 중국간의 경쟁 및 갈등관계를 협력관계로 반전시키기보다는 지속시키는 방향으로 작용할 것이다.

주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 대한반도정책을 추진할 것으로 보여진다. 미국은 미·일동맹 및 한·미동맹을 기본 축으로 하되, 남북한에 대해 새로운 ‘균형적’ 접근을 점차로 확대할 가능성이 있다. 중국은 한반도문제의 당사자간 평화적 해결 입장을 견지하면서 북한에 대한 주변국의 지원을 촉구하고, 한반도에 대한 균형자적 역할의 확대를 추구할 것으로 예상된다. 일본은 미·북 수교가 논의되는 과정에서 일·북 수교협상을 재개하여 한반도문제에 대한 영향력 확대를 추구하고, ‘두 개의 한국정책’을 본격화할 것으로 전망된다. 그리고 러시아는 미·북관계의 정상화 진입을 계기로 중국에 대한 접근을 강화하고, 남북한에 대한 균형적 접근을 통하여 실리를 챙기면서 한반도에 대한 영향력 회복을 계속 추구할 것이다.

이러한 상황에서 미·북관계 및 일·북관계의 개선과 궁극적인 수교는

16 남북한 화해·협력 촉진 방안

한반도문제의 국제화와 동북아 세력균형체제의 제도화를 초래할 것이므로 주변국은 남북한의 급격한 통일보다는 점진적 관계개선을 통한 공존구조의 정착을 도모하는 정책을 취할 것으로 예상할 수 있다.

IV. 북한의 대외정책과 주변국의 대북한정책

1. 북한의 대외정책

가. 대외정책 기조의 변화

북한은 1980년 10월 제6차 당대회에서 자주·친선·평화를 대외정책의 기본원칙으로 내세운 이후 공산국가들과의 단결을 강화함과 동시에 서방국가들과의 관계개선도 모색하였다. 만성적인 경제침체를 탈피하기 위한 제도적 조치로서 서방국가의 기술과 자본을 유치하기 위한『합영법』을 제정하고 대외 경제외교에 주력하였다. 그러나 1980년대말까지 서방국가들과의 관계개선 실적은 극히 미진한 반면, 북한경제는 사회주의 계획경제체제의 비효율성으로 인해 더욱 악화되어 갔다.

1990년대에 들어 냉전체제가 종식되면서 소련·중국 등 사회주의권 국가들과 유대를 기반으로 형성되었던 북한 외교정책은 급격히 수정되었다. 사회주의권 붕괴에 따른 경제침체 등 국내외적으로 불리한 여건속에 전개된 탈냉전기 북한 외교는 공세적인 혁명외교의 성격에서 탈피하여 체제유지를 목표로 한 수세적인 외교로 변화되었다. 1994년 제네바 합의 이후 북한 외교는 미국·일본 등 서방국가들과의 관계개선을 통한 체제보장 및 경제적 실리 확보를 위해 전개되었다. 한편, 흡수통일을 우려한 북한은 남한과의 대화는 적극 회피하였다. 그러나 남한의 지원 없이는 북한 경제의 회생이 불가능할 뿐만 아니라 미국·일본과의 관계개선도 달성하기 어렵다는 것을 인식하게 된 북한 지도층은 2000년 6월 남북정상회담을 수용하게 되었다.

남북정상회담 이후에도 북한의 대외정책의 핵심 목표는 김정일 체제 유지 및 경제난 해결이 될 것이다. 체제유지가 대외정책의 핵심 목표가 된다는 점에서 정상회담 이후에도 북한의 대외정책은 기존 정책의 연

장선상에서 추진되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 정상회담 이후 북한 대외정책의 가장 큰 변화는 남한과의 관계에서 발견된다. 북한은 남북한 외교공조를 바탕으로 미국·일본과 수교협상을 전개하며 국제금융기구들의 경제지원을 모색하게 될 것이다.

나. 대외정책 현황과 전망

(1) 미국·일본·남한과의 관계

북한이 경제안정을 이루기 위해서는 서방국가들의 식량지원 및 경제협력이 절실히 필요하다. 그러나 제네바 합의 이후 북한의 미국·일본과의 관계개선 협상은 큰 진전을 보지 못했다. 오히려 미국과 일본은 북한의 미사일 실험발사를 계기로 TMD 개발에 착수하는 한편, 북한에 대해 미사일개발 포기 압력을 가중시켰다. 특히 미국 클린턴 행정부는 의회를 주도하고 있는 보수적인 공화당 의원들의 요청에 따라 1998년 11월 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하고 대북정책을 전반적으로 재검토하였다. 미국의 대북정책이 강경책으로 선회할 가능성을 보이게 되자 한국 정부는 미국의 대북정책이 포용정책의 기초위에 지속적으로 추진될 수 있도록 「페리 보고서」작성 과정에 적극적인 외교활동을 전개하였다.

페리 조정관은 1999년 9월 15일 미하원 국제관계위원회에 새로운 대북정책 권고안을 제출하였다. 「페리 보고서」는 핵·미사일 위협중식을 위해 북한의 협력을 확보할 수 있다면, 미국은 대북수교를 포함한 관계정상화를 추진해야 하며, 한국의 대북 포용정책과 공동보조를 취해야 한다고 강조하고 있다. 북한은 「페리 보고서」에 대해 미온적인 태도를 보이고 있지만, 「페리 보고서」작성과정에서 보여준 남한의 일관성있는 태도로 인해 북한은 점차 김대중 정부의 대북 포용정책에 신뢰를 갖게 되었다.

당초 북한은 김대중 정부의 대북정책에 대해 이중적인 태도를 보여

왔다. 대북 지원 및 민간차원의 경협에 대해서는 적극적으로 수용하였지만 남북 당국간 대화에는 무성의하게 임했다. 여하튼 대북 포용정책의 결과 남북한은 1998년 4월 베이징에서 차관급 회담을 개최하게 되었고, 동년 11월부터 금강산 관광을 실현하게 되었다. 남북간의 접촉이 확대됨에 따라 북한 지도층은 북한 경제회복에 실질적인 도움을 줄 수 있는 국가는 남한 밖에 없다는 사실과 남한의 지원없이는 미국·일본과의 관계개선도 어렵다는 점을 깨닫게 되었다.

(2) 실리위주의 개방외교 확대

제네바 합의 직후 북한은 미국·일본과의 관계개선에 외교활동을 집중하였다. 그러나 미·일의 강경한 협상자세로 인해 기대했던 성과를 거두지 못하게 되자 북한은 점차 실리위주의 현실적 외교노선을 강화하며 대외관계의 폭을 확대해 갔다. 실리를 추구하는 북한의 외교행태는 1998년 3월 재외공관을 30% 축소하기로 결정한데서 극명하게 드러났다. 북한은 경제적으로 도움이 되지 않는 아프리카 지역의 공관을 다수 폐쇄한 후 검임공관 형태로 유지하고 있다. 한편, 경제적 지원과 새로운 시장 개척을 목표로 동남아시아 및 유럽지역 국가들과는 관계정상화를 적극 추진하였다.

1998년 북한은 박성철 부주석이 태국을 방문, 태국내 광산개발, 누에 산업 참여를 위한 합작회사를 설립키로 합의했으며, 말레이시아와 투자 보장 협정을 체결하였다. 1999년 1월 「아세안」회원국인 브루나이와 수교를 한 직후 북한 외무성은 앞으로 지역적으로 가까운 동남아시아 국가들과 관계증진을 위해 적극 노력하겠다고 밝혔다. 북한은 1998년 12월 브뤼셀에 있는 「유럽연합」(European Union) 각료회의 사무국 본부에서 EU와 실무급 정치회담을 처음으로 개최하였다. 북한의 끈질긴 요청에 의해 성사된 이 회담에서 북한은 EU측에 식량지원 확대를 요청하며 관계강화 필요성을 역설하였다. 당시 북한은 15개국으로 구성된 EU 회원국 중 덴마크·스웨덴·핀란드·포르투갈·오스트리아 등 5개국과 국교를

수립하고 있었으며 프랑스에는 총대표부, 독일에는 이익대표부를 두고 있었다. 북한은 현재 EU와의 관계 강화와는 별도로 유럽의 개별국가들과도 빈번한 초청방문외교를 통해 외교관계를 증진시키고 있다.

김정일체제가 공식 출범한 직후 북한은 중국과 관계복원을 위한 협의를 긴밀히 전개하였다. 그 결과 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로한 대규모 북한사절단이 중국을 방문하였다. 1991년 10월 김일성의 방문 이후 7년만에 성사된 이번 최고위급회담에서 북한과 중국은 전통적인 우호관계를 회복하기로 약속하였다. 러시아와도 새로운 관계정립을 모색해 온 북한은 2000년 2월 러시아와 지난 1996년에 자동으로 만료된 동맹조약「조·소 우호협조 및 상호원조조약」을 대체하기 위한 신조약「조·러 친선선린 및 협조조약」을 조인하였다.

다. 남북정상회담과 북한의 전방위 외교

1999년 9월 15일「페리 보고서」발간을 계기로 북한과 미국·일본간의 긴장이 완화되자 북한은 외교활동을 적극 전개하기 시작하였다. 북한의 전방위 외교는 1999년 9월 25일 제54차 유엔총회에 백남순 외무상이 참석하여 공식적으로 모습을 드러냈다. 백남순 외무상은 유엔총회 참석을 계기로 이탈리아 등 EU 회원국 및 ASEAN 국가들과 잇따른 외무장관 회담을 개최하여 북한이 개방외교로 전환할 태세가 되어있음을 보여주었다. 이와 같이 북한은 대외활동을 적극 펼친 결과 2000년 1월 4일 이탈리아, 5월 8일 호주, 7월 12일 필리핀과 수교를 하게 되었다. 그러나 북한의 국제무대에 화려한 등장은 다른 무엇보다도 남북정상회담을 성공적으로 개최함으로써 가능하게 된 것이다.

김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 지난 6월 13~15일 평양에서 정상회담을 개최하고 통일문제의 자주적 해결, 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계 연방제안의 공통성 인정, 8·15 친척 방문단 교환, 교류·협력 활성화, 남북 당국간 대화 개최 등에 합의한 공동선언을 발표하였다. 남북정상회담이 성공적으로 개최되자 국제사회는 북한을 새롭게 인식

하게 되었다. 특히 김정일 국방위원장은 정상회담을 계기로 서방국가들이 그에 대해 가지고 있던 부정적인 이미지를 획기적으로 개선시켰다.

미국·영국·독일·프랑스·이탈리아·캐나다·일본·러시아 등 주요 8개국(G8)은 7월 21~23일 오키나와에서 정상회담을 개최하였다. G8 정상들은 남북정상회담을 지지하는 『한반도정세에 관한 G8 특별성명』을 발표하였다. 특별성명은 “북한이 보여준 건설적인 자세를 환영하고, 미사일 발사 동결 재확인을 긍정적인 진전으로 주목한다”고 명시하여 G8 국가들의 북한에 대한 평가가 달라졌음을 보여주고 있다. 작년 G8 정상회담에서 불량국가로 취급받던 북한이 이번 특별성명을 통해 새롭게 바뀐 이미지를 공인받게 된 것이다. G8 정상회담에 이어 태국 방콕에서 개최된 ARF에서도 북한 외교는 회원국들의 각별한 관심의 대상이 되었다. ARF는 북한 전방위 외교의 화려한 데뷔를 알리는 무대가 되었다. 백남순 북한 외무상은 ARF 회담을 전후하여 남한·일본·미국뿐만 아니라 프랑스·캐나다 등 9개국과 역사상 처음 외무장관 회담을 연쇄적으로 개최하였다. 7월 26일 이정빈 외무장관과 남북외무장관회담을 개최하고 정상회담에서 발표한 공동선언을 바탕으로 국제무대에서 상호 협조해 나가기로 하였다.

백남순 외무상은 남북 외무장관회담에 이어 고노 요헤이 일본 외상과 회담을 개최하여, 8월 21~25일 도쿄에서 제10차 국교정상화 교섭 본회담을 재개하기로 합의하였다. 일본 외상은 회담 직후 대북 쌀지원은 일본인 납치의혹이나 미사일 문제 등 북·일 현안문제들과 별개로 검토해야 한다는 견해를 밝혔다. 일본은 10월 6일 50만톤 대북 식량지원을 발표하였다.

북한은 8월 27일 ARF 정식회원이 되었다. ARF 회원국들은 의장성명을 채택하여 남북정상회담에 대한 지지를 표명하고 향후 남북한이 해결해야 될 문제들을 명시하였다. 즉, 1994년 체결한 제네바 합의가 완전히 이행되어야 하며, 북한의 미사일 실험발사 유예조치는 현 상태보다 더 긍정적으로 발전돼야 한다는 것 등을 촉구하였다. ARF는 회원국에게 국방백서 공개, 고위 관계자 교류, 군사훈련 실시 통보 등의 의무

를 지우고 있다. 따라서 북한이 ARF의 공동 안보규범을 준수하고 역내 국가들과 안보협력을 증진시키게 되면 남북한 평화체제 구축도 촉진될 것이다.

백남순 외상은 28일 올브라이트 미 국무장관과 회담하여 양국 관계 개선을 위해 적극 협력한다는 기본원칙을 재확인 하였다. 양측은 북한의 핵·미사일 문제, 북한 테러지원국 지정 해제, 대북 경제제재 추가 완화 등 현안에 대해 보다 적극적인 조치를 취할 필요성에 공감하였다. 아울러 북한 고위급 인사의 미국 방문 문제를 계속 논의하기로 하였다. 회담에서 미국측은 푸틴 러시아 대통령이 전한 북한의 '조건부 미사일 개발 포기'설의 진위를 집중 탐색하였으나 양측은 아직 미사일 문제에 관해 뚜렷한 접점을 찾지 못한 것으로 보인다.

북한은 ARF 회담을 계기를 다른 서방국가들과도 외무장관회담을 개최하였다. 그 결과 캐나다와 뉴질랜드는 올해 말 또는 내년 초에 북한과 대사급 외교관계를 수립하기로 합의하였다. G8 회원국인 캐나다의 북한과 수교 합의는 대북 관계개선에 신중한 태도를 보이고 있던 영국과 독일에도 영향을 미쳐 양국은 2000년 10월 서울에서 개최된「아시아·유럽 정상회의」(ASEM)에서 대북 수교방침을 발표하였다. 이와 같이 북한은 ARF 가입을 계기로 선진 서방국가들과의 관계개선을 이루었으며 ADB, IBRD, IMF 등 국제금융기구에 가입할 수 있는 발판을 마련하였다.

이상을 종합해 볼 때 북한은 대외정책 목표를 김정일 체제 유지 및 경제난 해결을 위한 유리한 주변환경 조성에 두고 향후 다음과 같은 대외정책을 수행할 것으로 전망된다. 1999년 가을 이후 수행하고 있는 개방외교를 확대하여 동남아와 유럽지역 국가들과의 수교를 확대함으로써 체제를 국제적으로 승인받는 한편, 식량지원 획득 및 외국 자본과 기술의 유치를 도모할 것으로 예상된다. 중국과 전통적인 우호관계를 유지하면서 가능한 한 많은 원유와 식량 지원을 얻고자 할 것이며, 러시아와는 2000년 2월 체결된 신조약을 기초로 보편적 국가간 관계를 확립해 나갈 것이다. 그러나 미·일이 추진하고 있는 TMD 계획이 가시화될수록 북한은 이에 적극 반대하고 있는 중국 및 러시아와의 3각 안

보협력을 강화할 것이다. 북한은 미국에 대해 경제제재의 추가 완화와 테러지원국의 지정 해제를 계속 요구할 것으로 예측된다. 또한 북한은 핵개발 상태를 모호하고 불투명하게 함으로써 언제든지 외교협상 카드로 활용하고자 할 것이다. 중·단거리 미사일의 수출 포기 대가로 경제적 보상을 요구하고 장거리 미사일의 개발과 시험발사의 포기 대가로 북한 기술자가 참여한 가운데 미국이 인공위성을 대리발사해 줄 것을 요구하는 등의 미사일 정책은 미·북 양국간 절충점이 찾아질 때까지 계속 추진될 전망이다. 대일본 관계에서 북한은 식민지 과거청산의 대가로 약 100억달러 보상을 요구하는 수교교섭을 진행하는 한편, 인도적 차원의 식량지원을 확보하기 위해 노력할 것으로 보인다.

2. 주변 4국의 대북한정책

가. 중국의 대북한정책

한반도의 안정·평화유지와 한반도에 대한 영향력 강화를 바라는 중국은 북한이 붕괴되지 않도록 최소한도의 원조를 계속 제공하고, 개방정책 채택을 설득하는 한편, 전통우호관계를 복원함으로써 북한에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 중국은 북한의 체제혼란 방지를 돕기 위해 북한에게 정치·경제적으로 최소한도의 원조를 계속하고 있다. 그러나 중국은 과거와는 달리 북한에 대한 무조건적인 대규모의 지원은 불가하다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 과거와 달리 사회주의 시장경제체제를 추구하고 있기 때문에 대외원조 제공시에도 어느정도 시장원리를 적용하지 않을 수 없는 입장이기 때문이다.

중국은 북한에게 과거와 같은 고립정책을 포기하고 개방과 변화를 모색하도록 설득하고 있다. 중국은 한반도에서 긴장구조가 지속되고 있는 이유중의 하나는 북한의 대외고립에서 기인하고 있는 측면이 있다고 보고 있기 때문이다. 따라서 중국의 지도자들은 북한 지도자들에게

대미·일 관계개선을 지지한다고 밝히고 있고, 중국을 방문하는 북한 지도자들에게 중국내 개방지역 참관을 요청하고 있다.

중국은 북한과의 전통우호관계를 지속하려 하고 있다. 중국이 경제건설을 통해 국가발전을 도모해 나가는 과정에서 북한은 중국에게 도움이 되기 보다 부담이 되고 있는 것이 사실이다. 또한 중국은 1996년 「미·일 신안보공동선언」 이후 ‘신안보개념’을 주창하면서 탈냉전기에는 모든 나라들이 동맹체제의 결성·강화를 통해서가 아니라 제3국을 겨냥하지 않는 ‘협력안보’를 통해 안보를 도모할 것을 역설하고 있다.⁸⁾ 이는 중국이 북한을 정상국가로서 상대하려 하고 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 중국은 북한이 가지는 전략적 중요성을 고려하여 북한과의 전통우호관계를 지속할 필요성을 느끼고 있다. 1999년 6월 김영남 북한 최고인민위원회 상임위원장과 2000년 5월 김정일 국방위원장의 중국방문은 중·북관계를 단순히 일반국가간의 관계로 단정짓기 어렵게 하는 사례로 볼 수 있다.

나. 미국의 대북한정책

미국은 탈냉전기 미국 주도의 세계질서를 안정적으로 유지하기 위해 서는 대량살상무기의 확산을 통제하는 것이 필수적이라고 느끼고 있다. 1994년 10월 제네바 합의 이후 미 국무부 인사들은 북한이 일정 시점에 이르러 핵합의를 깰 가능성도 배제할 수는 없지만 대체로 북한이 IAEA의 특별사찰을 수락할 것이라는 낙관적인 태도를 취하였다.⁹⁾ 이

8) 이러한 중국의 입장이 잘 나타난 글은 俞邃, “世界格局與大國關係若干問題探討,” 『現代國際關係』, 1998年 第2期 (1998. 2), pp. 38~44; 時永明, “亞太安全中的矛盾與合作,” 『國際問題研究』, 1998年 第3期 (1998. 7), pp. 44~49 등이 있다.

9) 미 국무부 동아·태 차관보 대리 카트만(Charles Kartman)은 1997년 2월 26일 미 하원 국제관계위원회 아·태소위원회가 개최한 미국의 대북한정책 관련 청문회에서 미국의 대북정책이 최근 성공을 거두는 확실한 증거가 나타나고 있다며 미·북관계의 전망을 조심스럽게 낙관하였다. Charles Kartman, U.S. Policy Toward North Korea., Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives (February 26, 1997).

들은 제네바 합의에 따른 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 5년이 지난 지금 북한이 수십개의 핵무기를 보유하고 있을 것이라면서 현 단계에서 북한의 핵동결은 일단 성공적이라고 평가하고 있다.

북한의 미사일문제도 미국에게 골치거리가 되고 있는데, 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하는 한편, 북한을「미사일기술통제체제」(MTCR)¹⁰⁾안에 묶어 두기를 원하고 있다. 우여곡절 끝에 북한이 미사일 실험발사 유예조치에 합의했지만, 미사일 개발·수출을 둘러싼 미·북간 미사일 회담은 현재까지 담보 상태를 면하지 못하고 있다. 미·북은 1998년 10월 1~2일 제3차, 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일회담을 진행하였지만 구체적인 성과를 거두지 못하고 있다. 단지 제3차 협상에서 북한은 향후 3년간 해마다 10억달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장 표명한 바 있다. 여하튼 북한은 9월 25일 백남순 북한 외무상의 제54차 유엔총회 기조연설을 통해 북·미관계 개선을 위한 고위급 회담이 진행되는 기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하고, 미국과의 관계개선 노력에 신의있게 호응할 것이라고 밝히고 있다.

1998년 11월 대북정책 조정관에 임명된 페리(William Perry) 한국·일본·중국 및 북한 등을 순방한 후 1999년 9월 미 하원 국제관계위원회에 대북정책 권고 보고서를 제출하였다.¹¹⁾「페리 보고서」는 한반도 냉전구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하고 있다. 단기적으로, 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 일부 대북 경제제재를 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취해야 한다. 중·장기적으로, 북한이 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 그리

10) 미사일기술통제체는 미사일의 확산을 막기 위해 1987년 미국 주도로 서방 7개국이 만든 비공식 협정으로서 사정거리 300km 이상, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 완제품과 그 부품 및 기술을 서로 수출하지 않으며, 이를 위반할 경우 자국법에 따른 제재 조치를 취할 것을 요구하고 있는 일종의 자발적인 수출규제 약속이다. 회원국은 현재 32개국으로서 남북한 모두 가입하지 않고 있다.

11) William J. Perry, Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations (Washington DC, October 12, 1999); 『조선일보』, 1999. 9. 16 참조.

고 마지막으로 한·미·일과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다.

클린턴 행정부는「페리 보고서」가 공개된 직후 1999년 9월 17일「적성 국교역법」, 「방산물자법」, 「수출관리법」등 3개법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위내에서 대북한 경제제재 완화조치를 실시하였다.¹²⁾ 이에 따라 앞으로 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유화학·목재·시멘트·운수, 도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중용도 사용이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국측의 자금지원은 이번 완화조치에서 제외되었다. 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제대상으로 남아 있는데 미 국무부는 북한의 미사일 협상에 대한 태도변화 및 개방·개혁 정도에 따라 이를 점진적으로 해제할 예정이다.

다. 일본의 대북한 정책

일본은 21세기의 정치대국을 지향하는 차원에서 대외정책에 있어서의 전후결산을 위하여 일·북 국교정상화를 추구하고 있다. 그런데 일·북관계는 일·북 양자간의 이해관계뿐만 아니라 미·북 관계, 남북한관계, 동북아 지역의 전략환경 등의 영향을 받으므로, 일본은 한·미·일 공조 체제를 바탕으로 대북 정책을 추진하고 있다.

일본은 일본내 대북한 위협론의 확산, 한국정부의 대북한 포용정책의 전향적인 추진, 미·북관계 등을 고려하여 ‘대화과 억지’정책을 전개하고 있다. 즉 북한이 ① 대일본 관계개선을 위한 접근을 추구하여 ‘대화 채널’을 확보하기 위해 노력하면서, 동시에 ② 핵·미사일 등 대량살상무기

12) The White House Briefing Room, Press Briefing by Joe Lockhart, September 17, 1999. <http://www.fas.org/news/dprk>

에 의한 ‘잠재적 협박전략’을 활용하고자 하는 것에 대하여, 일본은 ① 접근과 대화를 통한 관계개선 정책을 전개하면서, 다른 한편에서는 ② 군사적 역할 증대 및 군사력의 정비를 바탕으로 하는 대북한 강경 조치를 취하고 ③ 북한 미사일문제 등과 관련하여 ‘대북한 압박외교’를 추진해 왔다.

국교정상화를 향한 일·북의 접근은 2000년 6월 남북정상회담이후 남북관계의 개선과 더불어 한층 활발하게 이루어지고 있고, 따라서 일본의 대북한 관계 개선정책은 정치권을 중심으로 전향적으로 추진되고 있다. 일본의 정치권은 남북정상회담에 따른 남북관계의 진전과 일·북관계의 전략적인 병행발전을 통하여 국교정상화라는 역사적 과제의 해결을 추구하려는 것이다. 따라서 일본의 모리 총리, 노나카 간사장 등 정치권은 일·북 국교정상화와 전후결산에 강한 의욕을 가지고 한·미·일 공조체제의 강화를 꾀하면서 대북 접근정책을 추진하고 있다.

라. 러시아의 대북한정책

러시아의 대북한 정책기조는 ① 김정일 정권지지, ② 북한의 핵개발 저지, ③ 북한과의 경제관계 확대로 요약될 수 있다.

첫째, 러시아는 한반도에서의 돌발사태로 인한 동북아 세력균형의 급작스런 변화를 원하지 않고 있다. 이와 같은 배경에서 러시아는 한반도 통일 이전까지는 남북한과 선린우호관계를 유지하는 것이 자국의 국익뿐만 아니라 동북아지역 안정에 도움이 된다고 판단하고, 전략적 유연성과 실용주의에 입각하여 남북한에 대한 등거리외교를 수행하고 있다. 이와 같은 배경에서 1994년 7월 8일 김일성 사망 직후 러시아는 한반도 주변상황의 급격한 변화 방지와 북한체제의 안정보장을 위한 주변국들의 분위기 조성을 최우선적인 과제로 삼아 왔다.

둘째, 러시아는 접경지역에 핵이 없는 상황을 국익과 연결시키고 극동지역의 안정을 위해 한반도 비핵화정책을 추진하고 있는 바, 북한의 핵개발을 반대하고 있다.

셋째, 경제난 극복과 외국의 투자 유치를 통한 시베리아 및 극동지역 개발에 경제정책의 우선순위를 두고 있는 러시아 정부는 한·소 수교이후 악화되었던 관계의 회복과 노동력 이용 차원에서 북한과도 경제관계를 발전시키려고 노력하고 있다. 러시아의 대북한 경제목표는 ① 러시아 극동지역에 북한 별목공들과 기타 노동자들을 계속 고용하는 것, ② 러시아 완제품을 대가로 북한의 가치있는 원자재를 구매하는 것, ③ 구소련 시대에 건설된 북한내 기업들의 현대화에 참여하는 것, ④ 북한에 대한 핵원자로의 향후 이전과 북한 자유경제지역 발전에 관여하는 것, ⑤ 북한과의 협력을 통해 야쿠티아로부터 한국으로의 천연가스 파이프라인 건설 등 한·러간 대규모 프로젝트를 실현하는 것 등이다.

V. 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안

2000년 6월 남북정상회담 개최와 「남북 공동성명」 합의는 김대중 대통령 집권이후 대북 포용정책의 결과로 볼 수 있다. 남북정상회담 이후 남북한은 국방장관 회담을 개최하고, 이산가족 교환방문을 실시하고, 남북간 투자보장 등 4개 합의를 체결하였고, 북한은 ARF 등 국제기구에 가입하고 미·일을 비롯한 세계 각국과의 관계를 개선함으로써 국제고립을 어느 정도 해소할 수 있게 되었다. 이로써 한반도 남북한간 긴장이 완화되고 화해협력 분위기가 확산되고 있다. 그러나 대내외적으로 확고한 지지기반 구축 없이는 남북한 주도하에 한반도 평화와 남북 화해협력 분위기를 지속적으로 유지·증진시키기 어렵다. 주변4국은 한반도의 평화와 안정유지에 공통의 이해관계를 가지고 있지만 각기 한반도 질서변화 과정에서 유리한 입지를 구축하려 하고 있기 때문이다. 특히 남북정상회담 (합의)직후 김정일 위원장이 중국을 급작스럽게 방문하고, 푸틴 러시아 대통령이 북한을 방문하고, 올브라이트 미 국무장관이 한국을 방문하여 주한미군문제와 북한 미사일문제를 거론한 사실들은 남북한이 '자주적으로' 한반도 평화문제를 논의하는 데 한계가 있다는 사실을 잘 보여주고 있다.

서독 사례연구, 동북아 안보환경 및 주변4국의 대북정책을 고려할 때, 우리 정부는 대북 포용정책을 지속적으로 추진하는 과정에서 다음과 같은 안보·외교정책 기본방향을 설정하고 주변4국 차원 및 동북아 차원의 정책추진 방향을 제시하도록 한다.

1. 기본 방향

첫째, 한반도문제를 ‘자주적으로’ 해결해 나간다는 원칙을 견지하되, 이에 대한 주변국의 우려를 불식시키는 외교적 노력이 강화되어야 한다. 주변4국은 한반도가 어느 한 강대국에 의해 일방적으로 지배되는 데 반대하며, 한반도문제의 ‘자주적’ 해결이 한반도에 대한 자신의 영향력 약화로 이어질 수 있다고 우려한다. 특히 우리의 강력한 우방국인 미국은 남북관계가 개선되어 나가는 과정에서 대내외적으로 주한미군 철수 여론이 강화될 수 있다는 점을 경계하고 있는 바, 정부는 대북정책 추진과정에서 우방국과 강력한 협조체제를 유지해 나갈 것이라는 점을 강조할 필요가 있다. 한·미간 안보협력은 여전히 한반도의 안정에 필수불가하며 북한에 대해 유연한 포용정책을 추진하는 데 외교·경제·안보적 기반을 제공하고 있다.

둘째, 미국을 중심축으로 하여 중국, 일본, 러시아에 대해서도 한반도 평화와 남북한 화해협력 증진에 기여하도록 외교노력을 강화해야 한다. 물론 동북아질서의 다극화 추세와 한반도에 대한 주변4국의 직접적인 이해관계를 고려하여, 한국은 중국, 일본, 러시아에 대한 외교·안보적 노력을 강화해야 한다. 특히 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있는 중국에 대해서는 북한의 4자회담 참여를 유도하도록 요청하고, 주한미군이 중국을 겨냥하기보다는 한반도 안정유지 기능을 주목적으로 하고 있다는 점을 설득해 나가야 한다. 일본과 러시아에 대해서는 4자회담에서 배제된대 대한 불만을 무마할 수 있는 외교노력이 필요하다. 그러나 향후 동북아 및 한반도에 대한 미국의 비중을 고려할 때, 무엇보다도 중요한 것은 대미 협력외교라는 점을 경시하지 말아야 한다. 대북 포용정책을 추진해 나가는 과정에서 미국과의 강력한 공조체제를 유지해 나갈 때, 중국과 북한에 대한 우리의 협상력이 강화될 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 남북한과 중국 및 남북한과 러시아의 삼각 (경제)협력체제를

모색해 나갈 필요가 있다. 북한은 여전히 중국과 군사동맹조약을 유지하고 있고, 러시아로부터 군사무기 부품을 공급받고 있을 뿐만 아니라 경제적으로도 이들 두 대륙세력에게 상당부분 의존하고 있다. 또한 중국, 북한, 러시아는 미국의 NMD와 TMD계획에 대해 공통의 이해관계를 가지고 있다. 따라서 삼각협력을 모색함으로써 한반도 안정과 평화 그리고 남북한 화해협력에 대한 이들의 적극적인 협력과 지원을 유도해야 한다. 삼각협력구도가 확립되면 중국과 러시아는 한반도 평화유지에 더 관심을 갖게 될 것이다. 특히 이는 4자회담에서 배제된 러시아의 불만을 어느 정도 잠재울 수 있는 유효한 수단이 될 수도 있을 것이다.

넷째, 다자대화의 장을 활용하고 동북아 다자대화를 추진하는 것이다. 주변4강 이외에도 유엔과 APEC와 같은 지역 다자기구가 한반도 평화와 안정유지에 기여할 수 있도록 외교노력을 계속 전개해야 한다. 국제화·정보화시대에 한반도문제도 양자적 차원에서만 해결될 수 없고 다자적 차원에서 보다 효과적으로 해결될 수 있는 문제들이 많기 때문이다. 즉 대량살상무기문제와 대북 경제협력문제는 주변4강과 한국만의 문제라기 보다 전지구적 차원의 문제이다.

또한 동북아 다자안보대화가 한반도 평화와 안정을 공고히 하는데 기여할 수 있는 메카니즘으로 활용될 수 있는데, 일부 국가의 소극적인 입장을 고려하여 우선 지역 다자경제협력대화를 추진할 필요가 있다. 유럽의 경우에서도 보듯이, 경제협력이 진전되면 안보협력대화로 발전될 수 있다. 이와 관련, 1999년과 2000년 「아세안+3 지도자회의」에서 한·중·일 정상이 3국간 경제협력문제를 협의해 나가기로 합의하였는 바, 이를 모태로 동북아경제협력체 형성을 추진할 필요가 있다. 이와 동시에 기존의 동북아협력대회와 같은 민간과 정부관리가 함께 참여하는 지역 다자안보대화 논의가 활성화 되도록 하고, 이를 정부차원의 다자안보대화로 발전시키는 외교노력이 필요하다.

2. 세부 추진방안

가. 주변4국 차원

(1) 대중정책

중국은 남북한과 국교를 유지하고 있는 나라이며, 현재까지도 북한과 군사동맹조약을 체결하고 있는 독특한 지위에 있다. 1990년대 들어 중국은 한반도의 안정과 평화유지를 한반도정책의 근간으로 추진하면서 한국과도 정치·안보관계를 확대해 나가고 있다. 그러나 중국은 아직까지도 엄연히 북한에 대해 막대한 경제지원과 외교적 협력을 제공하고, 자동군사개입조항을 담은 군사동맹조약을 유지하고 있다. 나아가 중국은 경제개혁·개방을 통해 축적한 경제력과 동아시아에 대한 정치적 영향력을 바탕으로 한반도문제 해결과정에 일정 역할을 행사하고자 하고 있다. 중국은 한반도 평화체제 구축과 긴장완화 문제 논의를 위한 4자 회담에도 적극 참여하여 건설적 역할을 행사하여 왔으며, 북한의 핵과 미사일문제 해결과정에서도 적지 않은 역할을 했다.

아울러 중국은 한반도 냉전구조 형성·심화 과정에도 깊이 개입해 왔다는 점에서,¹³⁾ 한반도문제 해결과정에서 배제되는 것을 원하지 않는다. 중국은 한반도문제 해결과정에 참여하여 자국의 의사가 반영되도록 할 것이다. 이처럼 한반도문제 해결과정에서 중국의 역할을 무시할 수 없는 바, 중국의 협력유도를 위한 한국의 정책은 다음과 같은 방향으로 전개되어야 한다.

첫째, 남북한관계 개선을 위한 중국의 건설적 중재역할 행사를 지속적으로 요청해야 한다. 한반도문제는 원칙적으로 남북한에 의해서 해결되어야 하는 사안이지만, 한국은 우회전략을 모색할 필요가 있다. 한·중

13) 중국은 해방이후 북한정권의 수립과정과 1950년 한국전 및 1953년 정전협정에 참여하였으며, 1954년 제네바에서 개최된 한반도문제 논의를 위한 국제회의에도 대표를 파견하였다.

수교 이후 북한에 대한 중국의 영향력이 상당부분 약화된 것은 사실이나, 중국이 북한에 제공하는 전략물자가 북한체제 유지에 크게 기여하고 있다는 점에서 중국은 아직도 북한의 변화를 촉구할 수 있는 위치에 있다.¹⁴⁾ 따라서 한국은 남북관계 개선을 위해 중국채널을 계속 효과적으로 활용해야 한다.

중국의 핵심 정책은 중국공산당 정치국상무위원회와 당 중앙외사영도소조에 의해서 결정되므로, 한국은 이들 기구에 참여하는 중국공산당 핵심 지도부와의 교류를 확대해야 한다. 아울러 정책집행기관인 당 중앙대외연락부, 외교부, 국방부 및 대외경제협작부의 지도자들과도 정례적인 교류·협력채널을 구축·가동해야 한다.

둘째, 북한의 대미·일 관계개선에 대한 중국의 적극적인 지지를 유도해야 한다. 중국은 북한의 대외고립이 북한의 대외개방을 저지하고, 한국에 대해 적대시정책을 지속하도록 함으로써 한반도의 긴장을 완화하는데 장애가 되고 있다고 판단하여, 북한의 대미·일관계 개선을 공개적으로는 지지하고 있다. 심지어 중국은 북한과 미·일에게 상호간의 관계개선을 권유하고 있다. 그러나 중국의 일부 전략가들은 미·북, 미·일관계가 너무 급진적으로 발전되는 데 우려를 표명한다.¹⁵⁾

중국이 내심으로 미·북, 일·북관계 개선을 경계하는 근본적인 이유는 미·일의 한반도정책에 대해 의혹을 갖고 있기 때문이다. 따라서 미·북, 일·북관계 개선이 남북한간 화해협력을 증진시키는 데 기여하도록 하려면 한반도문제 논의를 위한 한, 미, 일, 중간의 양자간 또는 다자간 논의의 장을 마련할 필요가 있다. 동북아 차원의 다자안보대화를 활성화 함으로써 역내국가들간의 상호 불신을 해소해 나가야 한다.

14) 중국의 대북 영향력과 관련한 보다 구체적인 논의는 김태호, “탈냉전기 중국의 대북 영향력 동향과 전망,” 『國防論集』, 제42호 (1998년 여름), pp. 103~135 참조.

15) 중국의 일부 학자들은 미국이 북한에 대해 개입정책을 전개하는 중요한 이유 중의 하나는 북한의 대미 의존도를 증대시켜 북한에 대한 미국의 영향력을 확대하려는데 있다고 주장한다. 安洪泉, “調整中的美國對朝鮮政策,” 『現代國際關係』, 1999年 第7期 (1999. 7), p. 24.

셋째, 북한의 개방과 변화유도를 위한 중국의 영향력 행사를 촉구해야 한다. 중국은 북한에 대해 불가피하게 매년 상당량의 식량과 원유 등을 제공해 주고 있는 나라로서 북한을 부담으로 여기고 있다. 그렇지만, 중국은 북한에 대한 내정간섭을 꺼리면서 북한의 개방을 유도하는데 소극적인 자세를 보여왔다.

중국으로 하여금 북한의 정책변화를 유도하는데 보다 적극적인 자세를 취하도록 하기 위해서는, 한국이 북한을 흡수통일하려는 의도가 없다는 점을 강조해야 한다. 중국은 동유럽 사회주의와 소련 붕괴이후 서방국가들의 대중정책을 ‘화평연변(和平演變)’정책으로 간주하여 경계해왔던 바, 한국이 북한을 개방으로 유도하려는 목적은 한반도의 평화와 안정을 유지하려는 데 있다는 점을 역설해야 한다. 나아가 북한이 개방으로 나오게 되면 중국 동북삼성지역에 대한 한국의 투자가 확대되어 한·중간 경제교류·협력에도 유리하게 작용할 것이라는 점을 주지시키는데 외교력을 발휘해야 한다. 남북한과 중국 3국을 연결하여 경제를 발전시킬 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 주한미군과 한·미동맹에 대한 이해를 유도해야 한다. 중국은 미국의 세계패권을 반대하고 동아시아에 주둔하고 있는 미군이 장기적으로 철수해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 주한미군이 한반도의 안정유지에 기여하는 측면도 있다고 보지만, 한반도에서 진정한 평화가 정착되도록 하기 위해서는 한반도에서 미군이 철수하고 한·미동맹이 변화되어야 한다는 견해를 가지고 있다.¹⁶⁾

따라서 한국은 주한미군이 동북아지역과 한반도의 안정과 평화에 기여하는 측면이 있다는 점을 주지시켜야 한다. 세계에서 유일하게 북한과만 군사동맹관계를 유지하고 있는 중국은 양자동맹을 냉전시대의 잔재로 인식하고 있고, 특히 최근 미·일동맹 강화를 중국견제 의미로 받아들이고 있다.¹⁷⁾ 중국은 한반도 통일이후 주한미군이 철수해야 한다는

16) 譚取榮, “關於消除朝鮮半島冷戰結構問題,” 통일연구원-中國現代國際關係研究所 워크숍 발표논문(서울: 아카데미하우스, 1999. 10. 26), pp. 5~6.

17) 미·일동맹 강화에 대한 중국의 부정적 입장에 대해서는 張德眞, “論美國歐亞大

점을 시사하면서 주한미군에 대해 경계하고 있다. 한·미동맹과 주한미군에 대한 중국의 소극적인 자세를 완화시키기 위해서는 한·미동맹의 성격을 점진적으로 미래지향적인 방향으로 조정해야 할 것이다.

아울러 한국은 중국과의 군사안보협력을 확대해 나가야 한다. 한·중국방장관 회담을 정례화하고, 미국과의 협의하에 한·중이 군사훈련을 상호 통보하고 참관단을 상호 교환하는 한편, 군장교 교환방문 프로그램을 지속적으로 확대할 필요가 있다. 미·일 군사동맹 강화라는 동북아 안보정세 변화에 대응하여 중국도 한국과의 안보협력 확대 필요성을 갖고 있다. 한·중 사이의 안보협력 확대는 중·북한간의 군사동맹의 강도를 약화시키고 한반도 평화에 대한 중국의 건설적 역할을 유도하는데 크게 기여하게 될 것이다.

다섯째, 한반도 평화체제 구축을 위한 중국의 협력을 요청해야 한다. 기존 4자회담에서 중국과의 양자 차원의 사전·사후 대화를 계속 확대해 나가는 한편, 북한과의 군사동맹조약의 성격변화를 촉구할 필요가 있다. 한·중수교 이후 중국과 북한간의 군사동맹조약의 강도가 약화된 것은 사실이지만, 양국은 아직도 매년 7월 군사동맹조약 체결을 기념하면서 군사적 결속을 대내외에 과시하고 있다. 특히 중·북 군사동맹조약 제2조에 자동군사개입조항을 포함하고 있는 바, 북한의 요청이 있을 경우 중국은 북한에 군사력을 파병할 수도 있다. 한반도에서 냉전적 유산이라고 할 수 있는 중·북 군사동맹의 성격변화, 특히 자동군사개입조항의 삭제나 변경이 필요하다. 이와 관련, 한국은 중국에게 중·북 군사동맹을 탈냉전시대에 부합하는 방향으로 변경해야 한다는 점을 설득해 나가야 한다. 물론 중국이 한국의 이러한 요구를 수용하도록 하기 위해서는 한·미동맹체제에 대한 성격변화가 있어야 할 것이다.

한·중간의 안보협력이 확대되고 중·북한간 군사동맹조약의 성격변화가 나타나게 되면, 한·중간에 불가침합의서나 한·러간의 경우처럼 기본관계조약 체결을 강구할 수 있을 것이다. 이는 향후 가능할지도 모르는

陸戰略,”『人民日報』, 1999. 6. 4; “日美簽針對別國防務協議,”『文匯報』, 1998. 4. 29 등 참조.

미·북 사이의 평화협정 또는 불가침합의서 체결에 대응하는 차원에서도 추진할 필요가 있다.

마지막으로 동북아 다자안보협력대회에 대한 중국의 적극적인 역할을 유도해야 한다. 지역 다자안보협력대회는 한반도를 포함한 역내 안보불안 요인을 사전에 예방·해소하고 평화분위기를 정착시키는데 크게 기여할 수 있다. 특히 한반도의 냉전구조는 동북아지역 차원의 냉전적 대립구조와 연계되어 심화되어 왔다는 점에서, 동북아질서를 안정시키는 것은 한반도 평화구도를 정착시키기 위해 불가피하다고 할 수 있다.

그런데 중국은 동북아 다자안보협력대회에 원칙적으로 찬동하고, 「동북아협력대회」(NEACD)와 「아세안지역포럼」(ARF)과 같은 대화체에 적극 참여하고 있다. 다만 중국은 지역의 평화와 안정을 위해 양자 차원의 신뢰구축이 선행되어야 하며, 구속력을 가진 다자안보협력체 형성을 반대하는 입장이다. 또한 중국은 우선 민간 차원의 다자안보 논의가 축적된 다음 정부 차원의 다자안보 논의가 추진되어야 한다는 논리를 주장해 왔다. 중국은 영토문제와 대만문제 및 인권문제와 같은 내정문제를 다루어서도 안된다는 입장이다.

따라서 한국은 동북아 다자안보협력대회를 추진하면서 중국의 입장을 어느 정도 고려해야 할 것이다. 즉, 먼저 민간차원의 다자안보 논의를 활성화 하면서 이를 정부 차원의 논의의 장으로 발전시켜야 하며, 중국이 민감하게 생각하는 대만문제, 인권문제, 영토문제에 대해서는 의제에서 제외시키는 것이 바람직하다.

(2) 대미정책

미국과 북한은 관계진전의 필요성에 대한 공감대를 서로 인정하면서도, 현안 타결에는 소강상태를 보이고 있다. 클린턴 대통령은 북한과 국교정상화를 목표로 한 고위급회담 및 미사일 회담을 적극 추진한다는 의사를 표명하고 있지만, 금년 11월에 개최될 대통령 선거 및 의회 선거를 의식하여 북한에 대해 대폭 양보하면서까지 미·북관계를 개선시킬

려고는 하지 않고 있다. 만일 북한이 핵·미사일 문제에 대해 전향적인 자세를 취한다면 미·북관계는 고위급회담 개최, 연락사무소 설치 등을 통해 국교정상화로 급속도로 진전될 가능성도 있다. 하지만 현재 북한 으로서도 지금까지 대외협상의 중심축 역할을 해온 핵과 미사일을 전면 포기하지는 어려울 것으로 관측된다.

내년 초 미국에서 새로운 행정부가 출범하면 미·북관계는 좀더 진전된 양상을 보일 것이다. 고위급 회담이 개최되어 양국관계 현안이 논의될 것이며, 이와 함께 상호 연락사무소 개설을 위한 실무협상도 진행될 것으로 전망된다. 그러나 미사일 문제를 둘러싼 양측은 협상은 타협점을 찾기가 쉽지 않을 것이다. 북한측은 미사일 실험발사 유보 이상의 양보는 금전적 보상을 요구하고 있는 반면, 미국은 핵·미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 원칙적으로 거부하고 있기 때문이다. 따라서 북한 핵·미사일 문제는 미·북관계가 꾸준히 개선되어 국교정상화 시점을 전후하여 완전한 해결을 모색하는 것이 바람직하다.

미·북관계는 정상회담 이후 급진전되고 있는 남북관계 개선 속도에 맞추어 진전되어야 한다. 따라서 미국은 북한측이 적절히 양보하는수준에서 핵·미사일 및 테러 협상을 타결지를 필요가 있다. 그리고 대북 경제제재 완화조치를 더욱 확대하여 미국 기업의 대북 투자를 활성화시켜야 한다.

미·북간 경제협력이 활성화되면 한국은 미국 기업과 한국 기업의 합작투자를 적극 유도하여 다른 외국 기업들의 대북투자도 급속히 증대될 수 있도록 노력해야 한다. 이와 함께 미국 정부로 하여금 국제테러 국가 명단에서 북한을 삭제하도록 노력하는 한편, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관을 통해 대북 개발자금 지원을 추진해야 한다.

한·미 양국은 4자회담에서 군인사의 상호방문 및 군사정보의 교류 등 미·북간 군사적 신뢰구축조치에 북한측이 호응하도록 노력을 기울여야 한다. 군사적 신뢰구축 조치가 실시되면 4자회담에서 북한의 핵사찰 수용 및 미사일 수출 포기, 남북한 군비통제, 주한미군의 역할 변경 등

남북한 군사·안보 문제를 포괄적으로 논의할 수 있을 것이다.

미·북관계 개선에 대한 이와 같은 우리의 입장을 미 국내 여론이 수용하도록 외교적 노력을 기울여야 한다. 그리고 한국의 대북 포용정책의 실효성과 타당성에 관한 대미 홍보를 강화해야 한다. 즉, 미 국내 여론이 한국의 대북 포용정책을 적극적으로 지지하도록 한·미간 학술회의, 의원외교, 미국내 로비활동 등을 통한 외교적 노력을 기울여야 한다.

(3) 대일본 정책

(가) 한·미·일 공조체제와 전략적 이니시어티브

국교정상화를 향한 북·일의 접근이 한국의 대북 전략과 조화를 이루면서 상호보완적으로 전개되도록 전략적으로 유도하거나, 그렇게 되도록 전략적으로 대응하여야 할 것이다. 즉 한국으로서는 북·일관계 및 일본의 대북정책이 남북화해·협력과 평화공존, 북한의 개혁·개방 등을 추구하는 한국의 대북 정책에 순기능적으로 작용하면서 전개되도록 해야 한다.

이를 위한 전략적 포석으로서 한국은 무엇보다도 한·미·일 공조체제에서 ‘전략적 이니시어티브’(strategic initiative)를 확보하여야 할 것이다. 이는 한·미·일 공조체제와 한국의 대북정책의 자율성의 확보와 조화를 이루기 위함인데, 한국 주도의 한반도 문제의 해결을 도모하는데 매우 중요하다. 따라서 한국은 한·미·일 공조체제에서 주도권을 확보하기 위해 일본을 전략적으로 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

(나) 일본의 대북 관계개선과 한국의 대응

한국은 일본의 대북 관계개선 정책의 전개와 그에 따른 북·일 접근과 정에서 초래될 수 있는 긍·부정적 영향에 대해 다음과 같이 전략적으로 대응할 필요가 있는 것이다.

첫째, 일본 정부는 북·일관계의 진전을 위한 메시지를 김대중 대통령

에게 김정일 국방위원장에게 전달해 주도록 희망하였고, 또 오키나와 G-8 정상회의에서 ‘한반도 정세에 관한 특별성명’이 채택되는데 적극적인 역할을 하였다. 따라서 한국은 일본의 대북한 접근정책을 전략적으로 활용할 필요가 있다. 즉 한국은 북·일 접촉이 남북관계의 진전에 상호보완적이고 순기능적으로 작용하도록 전략적인 활용을 피하여 할 것이며, 아울러 대북 포용정책 및 6·15 공동선언이 국제적으로 지지받도록 하는데 일본의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다.

둘째, 통일비용의 감소를 위해 일본의 경제력을 전략적으로 활용하여야 할 것이다. 북한의 경제력 회복은 통일비용의 감소에 매우 중요하고, 이를 위해서는 현실적으로 ① 일본의 대북 투자 ② 국교정상화시 50~100억 달러로 추정되는 배상 및 보상금 등은 중요한 역할을 할 것이다. 따라서 남북경협과 한일협력에 대한 구체적인 전략적 기획이 필요하다.

셋째, 북한의 개혁·개방을 촉진하기 위해 2002년 월드컵의 전략적 활용이 필요하며, 이를 위하여 2002년 월드컵의 남북 분산 개최와 북·일 관계의 증진에 관한 전략을 일본과 논의하여 수립할 필요가 있다.

넷째, 북·일관계의 개선 과정에서 일본의 대북 경제지원이 이루어질 수 있는데, 그와 같은 일본의 대북 경제지원으로 인하여 북한이 한국을 멀리하는 부작용이 발생하지 않도록 한·일공조에 관한 심도있는 논의를 하여야 할 것이다.

다섯째, 일본의 대북 접근이 일본의 한반도에 대한 영향력의 증대로 곧장 연결되지 않도록 한국은 전략적 제어장치를 마련하면서 한·일 공조 및 남북협력을 추구하여야 할 것이다.

(다) 일본의 대북 억지정책과 한국의 대응

21세기 정치대국을 지향하여 국제사회에서의 역할 증대를 도모하고 있는 일본은 1996년 4월 17일 「미·일 신안보 공동선언」의 채택과 미·일 新「방위협력지침」의 제정과 더불어 군사적 역할을 증대하고 있다. 그리고 이를 위하여 자위대 전력 증강, 정보기관의 강화, 유사법제의 정

비 등을 추구하고 있다.

이와 같은 미·일 신안정보장체제의 강화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대는 일본의 대북 억지력의 증강으로 나타나고 있고, 아울러 한반도에 급변사태가 발생했을 경우, 주일미군의 지원을 명분으로 한 자위대의 ‘공해상 파견’으로 귀결되고 있다.

그런데 이와 같은 일본의 군사적 역할 증대, ‘일본주변지역의 유사사’에 대비한 미·일간 군사협력의 강화, 대북 억지력의 강화 등에 관해 한국의 입장에서 보면, 이는 북한의 군사적 위협을 사전에 억제하고 사후에 효과적으로 대응할 수 있다는 긍정적 측면도 있는 반면에, 다른 한편에서는 북·일 군사적 갈등에 따른 남북관계의 냉각화, 군사적 역할의 증대를 매개한 한반도에 대한 일본의 영향력 증대, 미·일 군사협력의 강화에 따른 중국과의 갈등 등 부정적 측면도 적지 않다.

즉 북한의 핵·미사일을 둘러싼 북·일간의 군사-안보적 갈등은 남북관계의 진전에 적지 않은 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 미·일 신안정보장체제를 바탕으로 한 미·일의 군사협력 강화는 ‘미·일 대 중국의 대립구도’의 조성 등 동북아 지역의 군사적 갈등요인으로 작용함과 더불어 한반도의 통일환경 조성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있다¹⁸⁾. 또, 한반도 급변사태의 발발시, 일본 자위대가 한·일간의 신뢰관계가 그다

18) 제2차 중간보고안 발표이후 중국은 미·일안보체제의 대상범위 확대에 강한 경계감을 표출하였고, 최종안 발표 후에는 매우 민감하고도 부정적인 반응을 보였다. 특히 1997년 9월 25일 중·일 뉴욕 외무장관 회담에서 중국외교부장은 일본외상에게 “대만 해협이 적용범위 대상일 경우 이를 받아들이지 않겠다”는 의사를 명확히 밝혔다. 나아가 중국은 미·일 新「방위협력지침」을 ‘중국포위망’ 구축의 일환으로 파악하고, 미·일 견제를 위한 러시아와의 전략적 연대를 추진하기도 하였다. 이에 러시아는 공식반응을 보이지 않은 채, 일본과의 경제협력에만 최대한의 관심을 표명하였다. 또 동남아 국가들은 중국과 남중국해를 둘러싸고 영토분쟁을 겪고 있으므로, 일본의 세력확대보다는 미·일에 의한 중국 견제효과를 더 크게 평가하였다.

그리고 일본은 중·일 수교 정상화 25주년을 맞이하여 1997년 11월 11~17일 방일한 리펑(李鵬) 중국 총리와 회담에서 미·일「방위협력지침」의 개정에 따른 중국 측 우려를 불식하기 위해 ‘각료급 방위교류’를 추진하기로 합의했다. 즉 일본은 정상외교 및 각료급 교류를 전개하여 정치·외교·군사·경제 등 여러 분야에서 중·일 관계를 발전시키려는 것이다.

지 조성되지 않은 상태에서 선박의 검문·검색, 지뢰 제거, 미군의 탄약·무기 수송 등을 임무를 수행한다는 명분아래 한국의 영해·영공으로 들어올 경우 한·일간에는 미묘한 긴장관계가 조성할 수도 있다.

따라서 한국은 가능한 한 부정적인 측면은 극소화시키고 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 전략을 전개하여야 할 것이다. 그와 같은 맥락에서 ‘군사-안보 외교’전략 차원에서 고려해 볼 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력과 더불어 양자간 안보협력 대화를 제도화시키는 것이다. 북한의 미사일 문제가 심각한 안보 갈등으로 악화되어 북·일관계를 냉각시킬 뿐 아니라, 남북관계의 진전을 저해하고, 한반도에 국제공조체제에 균열을 초래하는 사태가 발생하지 않도록 사전 예방을 위한 ‘정책논의의 장’을 마련하는 것이다.

둘째, ① 한·일간의 공통의 안보, 협력의 안보가 전개될 수 있도록 양자간의 신뢰관계가 조성되고, ② 한반도 급변사태의 발발시에는 미·일 간 군사협력에 대해 한국의 입장이 반영될 수 있도록 ‘한·일 안보대화’를 ① 현행의 군, 관료 수준뿐 아니라 ② 정책관련 민간 전문가 수준 ③ 시민단체 수준에서 다양하게 전개되도록 한다. 즉 Track 1은 물론 Track 2도 운용하는 것이다.

셋째, 일본정부는 6·15 남북정상회담 합의문서에 미·일의 최대 관심사인 북한의 핵·미사일 문제가 언급되지 않은 것에 다소 우려하는 입장을 표명하였는데, 한국은 대북 포용정책과 안보문제의 조화를 이루는 전략의 개발과 더불어 한·미·일 공조체제가 긴밀하게 운용되도록 한·미 및 한·일 양자간 협력채널을 강화시키면서 동시에 3자 공조체제의 전략적 강화를 도모하여야 할 것이다.

넷째, 동북아 및 아시아·태평양 지역에서 전개되는 미·일간의 군사협력이 한국의 협조에 대한 의존도가 질적으로 증대되도록 하는 전략을 추구하는 것이다. 이는 ‘한·미·일 3각 안보협력체제’가 구축될 경우, 한국의 입장을 강화시킬 것이며 아울러 중국·러시아의 군사교류 및 대화에서도 한국의 교섭능력을 제고시킬 것이다.

다섯째, 중국·러시아와 우호관계를 유지할 수 있는 차원에서 군사교류 및 대화를 추진하여야 할 필요가 있다. 한국과 미·일·중·러와의 양자간 차원에서의 신뢰구축은 동북아지역에서 다자간 안보협력체의 창설로 발전할 수 있기 때문이다. 동북아 안보협력체제가 설립되면 그 틀 내에서 북한의 핵·미사일 등 군사적 문제가 역내 심각한 갈등요인으로 악화되지 않도록 사전에 예방하고 관리할 수 있으며, 아울러 중국, 일본, 러시아 등 역내 관계국가들의 군사력 및 국방정책의 투명성을 제고시킬 수 있다. 그러므로 한국은 동북아지역에서 다자간 안보협력체가 창설될 수 있도록 역내 국가들간의 인적교류, 정보교류, 안보관련 세미나의 개최 등을 활발하게 전개하여 군사력 및 군사정책의 투명성 제고, 신뢰조성 및 구축에 기여하는 노력도 기울여야 할 것이다. 특히, 한국과 일본은 ‘동북아 6자회담’을 주창하고 이를 추진하고 있으므로, 한국은 동북아 평화체제의 구축을 지향한 일본과의 협력을 강화하여야 할 것이다.

(4) 대러시아정책

1998년 7월 외교관 맞추방사태와 최근 국무총리와 외무장관 방러시 푸틴 대통령 면담이 실패한 사실 등 한·러관계가 소원하게 된 주요 원인 중의 하나는 우리 정부가 한반도를 포함한 동북아지역에 대한 러시아의 입장과 정책을 충분히 고려하지 않았기 때문이었다. 한반도와 동북아에 대한 러시아의 관심과 영향력을 고려할 때, 러시아의 입장과 정책을 좀 더 배려하는 한국의 대러정책은 한반도 평화를 정착시키려는 우리 정부의 노력에 대한 러시아측의 지지를 유도하는데 도움을 줄 것이다.

첫째, 남북한 적대관계 해소의 문제와 관련, 러시아 정부는 김대중 대통령의 대북 포용정책을 지지하고 있고 『남북기본합의서』의 충실한 이행이 필요하다는 입장을 취하고 있다. 그러나 북한은 미·북관계가 정상화되어 한반도에서의 세력관계가 자신에 더욱 유리하다고 판단해야 남북대화에 나설 가능성이 크다. 따라서 남북대화 재개를 위해서는 중개

자를 이용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 관련하여 아파나시에 프 주한 러시아대사는 “러시아는 남북한간 대화를 촉진시키기 위해 많은 것을 할 수 있을 것”¹⁹⁾이라고 남북대화에서 러시아의 중개자 역할이 가능함을 시사한 바 있다. 우리 정부는 러시아가 구체적으로 어떠한 역할을 할 수 있는지를 외교채널을 통해 파악할 필요가 있다. 또한 우리 정부는 러시아와 북한간의 우호관계 유지가 남북관계 개선에도 도움이 된다는 점을 러시아측에 주지시켜야 할 것이다. 러시아 정부가 남북관계의 진전을 위한 전제조건으로 「남북기본합의서」의 충실한 이행을 들고 있기 때문에 한·러간 고위인사 회담 등에서 러시아가 북한에 「남북기본합의서」의 이행을 촉구하도록 요망해야 할 것이다

둘째, 4자회담과 미군 유해 인도 등 미·북간 접촉이 증대하자 러시아는 자국의 대북 영향력 약화를 방지하기 위해 이를 견제하는 정책을 수행하였으나 미·북 및 일·북 관계 정상화가 북한의 돌발적 행동 방지 등 한반도 안정에 기여할 것으로 판단하고 최근에는 지지하는 입장을 취하고 있다. 우리 정부는 러시아가 미·북 및 일·북 관계정상화를 위한 국제적 분위기를 조성해주도록 요청하는 한편, 러시아 정부로 하여금 이것이 남북한간의 평화공존과 경제난 해소에 유익하다는 점을 북한측에 주지시키도록 해야 할 것이다.

셋째, 우리 정부는 한반도 비핵화 정책을 견지하고 있는 러시아와도 북한 핵관련 정보교류를 확대함으로써 북한의 핵정책을 정확히 파악할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 한·러 양국은 북한의 「미사일기술통제체제」(MTCR) 참여와 「화학무기금지협약」(CWC) 가입을 촉구해야 한다. 북한의 미사일 개발과 수출 문제는 남북한간의 문제이면서 동시에 세계적 차원의 안보문제이기 때문에 주변국들과의 정보교류가 중요하다. 특히 우리 정부는 북한의 미사일 개발이 역내 안보정세에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 이와 관련된 기술이나 부속품의 제공을 자제해 줄 것을 러시아 정부에 요청해야 한다.

19) “Interviews with Ambassadors-Russia,” The Korea Times, January 7, 1999, p. 1.

넷째, 정전협정의 평화협정으로의 전환 문제와 관련, 4자회담의 가시적 성과가 도출될 때까지는 북한이 정전협정을 잘 준수하도록 러·북간 고위인사 회담 등에서 북한측에 촉구할 것을 러시아 정부에 요청할 필요가 있다. 남북한 평화협정이 체결되어 정전체제가 평화체제로 전환되는 경우에는 항구적이고 실질적인 평화가 유지될 수 있도록 하기 위한 국제적 보장이 필요한데 러시아가 여기에 보장국으로 참여할 수 있음을 주지시키고 4자회담에 대한 지지를 요청해야 한다.

다섯째, 동북아 6자회담은 역내 국가간의 상이한 입장 때문에 단기적으로 실현하기는 어려울 것이나, 한·러는 이를 중장기적인 측면에서 실현하기 위해 공동 노력을 해야 할 것이다. 6자회담의 추진 목적을 ‘제반분야에서의 협력을 통한 동북아 평화와 안정의 실질적 기반조성’에 두고 이러한 기반조성 방안의 일환으로 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하는 것을 양국이 공동 협의할 필요가 있다. 또한 CSCE의 성공사례 연구로부터 동북아지역에 대한 시사점을 도출하기 위한 양국간 공동연구가 가능할 것이다.

나. 동북아 차원

동북아 지역의 국제질서는 역내 강대국간의 세력관계의 변화 가능성으로 인한 유동성과 기존의 냉전적 구도와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한 ‘안정과 불안정’이라는 양면성을 내포하고 있는데²⁰⁾, 남북정상회담과 그에 따른 남북관계의 진전으로 한반도 냉전구조의 해체의 전개와 더불어 유동성이 한층 증대되고 있다.

즉, 남북 정상회담이후 주변 4국들은 남북관계의 개선에 높은 기대감을 보이면서도, 한반도 냉전체제의 해체와 더불어 새로 조성될 동북아 안보환경 및 역학구도에서 자국의 이해를 확대하기 위해 활발한 외교전을 전개하고 있으므로, 동북아 국제질서는 ‘미·일 대 중국’의 느슨한

20) 정진위, “새로운 동북아질서와 한반도,” 정진위 외 『새로운 동북아질서와 한반도』(서울: 법문사, 1998)

견제 구도속에서 유동성이 심화되고 있는 것이다.

미·일은 신안전보장체제를 기반으로 중국을 견제하고 있고, 이에 중국은 러시아와 함께 '전략적 동반자'로서 미국의 NMD 구상에 반대하면서 동북아 지역에서 미국을 견제하려고 하고 있다. 또 러시아는 북한과의 관계복원을 위한 정상회담을 가짐과 더불어 한반도에 대한 영향력의 확대를 도모하면서 중국을 견제하는 한편, 일본과 경제협력의 강화를 추구하고 있다. 또, 남북 정상회담이후 북한의 대주변 4국과의 관계 개선은 동북아 국제정세를 완화시키는 중요한 변수로 작용하고 있다.

따라서 한국은 ① 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화와 주변 4국의 치열한 외교전, ② 유동성이 증대되고 있는 동북아 국제환경 및 안보환경 등으로부터 야기되는 부정적 영향의 극소화 및 긍정적 영향의 극대화를 피할 수 있는 전략을 양자간 및 다자간 차원에서 전개하여야 할 것이다. 즉, 한국은 대주변 4국에 대한 통일외교를 전개함과 더불어 동북아 국제환경의 개선을 위한 통일외교도 동시에 전개하여야 하는 것이다.

동북아 국제환경의 개선을 위한 노력과 관련해서는, ① 미국의 NMD 및 TMD 구상에 반대하고 있는 중국과 러시아가 미·일 신안전보장체제에 대응하는 전략적 동반자 관계를 강화하고 있고, 또 ② 북한과 중·러의 전략적 제휴에 따른 신북방 삼각체제가 형성될 가능성도 전혀 배제할 수 없으므로, 한국은 한반도의 입지를 제약할 수 있는 동북아 대립구도가 형성되어 심화되지 않도록 동북아 다자간 안보협력 대화 및 협력체제의 구축을 위해 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다.

그런데, 동북아지역의 현실을 살펴보면, 동북아 다자간 안보협력이 성공적으로 구현되기에는 적지 않은 어려움이 있다. 즉 현재 추진되고 있는 다자간 안보협력 레짐의 수준이 아직 초보 단계를 벗어나지 못하고 있고, 게다가, 동북아 지역에는 역내 국가들간 위협인식의 차이, 동질적 가치의 결여 및 다자간 협력 전통의 결여, 역내 국가들간의 경제적·제도적 상호의존의 발달 미약, 미·일·중·러간의 Rivary 상존, 중국의 소극적인 태도 및 북한의 부정적인 태도 등과 같은 저해요인들이 존재하고 있으므로, 동북아 다자간 안보협력의 발전 가능성이 그다지 희망적이지

는 않다.²¹⁾

그러나, 남북정상회담이후 동북아 국제정세는 유동성의 심화와 더불어 ‘갈등·대립과 협력’이 혼재하는 가운데 ‘대화를 통한 갈등의 해결’을 지향함과 더불어, 동북아 역내에서는 정치·안보를 포함한 포괄적 협력 레짐의 구축에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있고, 공감대도 확산되고 있다. 북한 또한 금년 7월 27일의 제7차 방콕 ARF에서 회원으로 가입하였다. 따라서 한국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력이 효과적으로 이루어 질 수 있도록 경제외교, 군사외교 등 포괄적인 접근을 통하여 역내 상호이해 및 상호의존을 심화시키는 전략적 노력을 추구하여야 할 것이다.

구체적으로, 한국은 동북아지역에서 다자간 안보협력이 전개될 수 있도록 역내 국가들간의 인적교류, 정보교류, 안보관련 세미나의 개최 등을 활발하게 전개하여 군사력 및 군사정책의 투명성 제고, 역내 안보협력의 중요성에 대한 공감대 확산, 공동의 안보과제 개발, 신뢰조성 및 구축에 기여하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 아울러 역내 안정의 필요성의 절박한 인식이 제고 및 확산되고 다자간 안보협력 레짐의 구축이 21세기 동북아 지역의 지극히 중요한 과제로 부각될 수 있도록 ‘21세기 동북아 경제발전과 역내국가들의 협력’에 대한 구체적인 공동연구와 더불어 이를 실제로 실행시키는 노력을 전략적으로 하여야 할 것이다. 한국으로서는 경의선, 경원선 등 철도 복원에 따른 동북아 물류기지로서의 기여, 남북경제교류에 따른 동북아 경제협력의 활성화 촉진 등 남북경제공동체의 구현이 동북아 경제발전에 기여하는 있는 효과를 분석·제시함으로써 한국의 평화발전과 동북아 경제협력을 전략적으로 연계시키고, 따라서 상호의존의 심화와 상호이익의 증대에 따른 공동의 안보, 협력의 안보의 필요성을 제고시키는 것이다.

21) 김태현, “동북아 다자안보협력체 구상 : 그 이상과 현실”, 『국제문제』2000년 4월호; 김유남·노병렬, 앞의 논문(1999).

대북 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안

유 호 열
(고려대 교수)

“대북 포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보, 외교환경 조성방안”은 우선 서독의 분단 및 통일외교의 사례를 검토함으로써 한반도에 서의 대북 포용정책 추진을 위한 시사점들을 도출하였고, 이어 한반도 주변의 미·일, 중·러간의 경쟁구도가 이들의 한반도 정책에 미칠 영향, 그리고 이들 4국의 대북정책과 북한의 대외정책을 분석하여 우리의 대북 포용정책을 보다 효율적으로 추진하기 위해 안보 및 외교환경을 어떻게 조성해야 할 것인가 하는 문제를 체계적으로 다루었다. 특히 서독의 경우, 평화공존 및 동구, 소련변화 등 주변정세 변화에 대해 능동적으로 대처하여 결국 통일을 달성했던 점을 감안할 때 현재 현상유지를 선호하는 한반도 주변 4국에 대해 급격한 남북관계개선이나 통일 등으로 야기될 수 있는 주변국의 우려를 불식시킬 필요가 있다는 주장은 매우 타당하고 시의적절한 문제 의식이다.

그러나 구체적이고 현실성 있는 방안 제시를 위해 보완되거나 보다 명확히 할 점들을 제시하고자 한다.

우선 중국과의 협력강화는 우리 외교의 기본축인 한미관계와의 마찰 우려가 있는 것이 현실인 만큼 기존의 대미관계를 손상 받지 않도록 하기 위해서 우리가 주도적으로 나서기보다는 미국의 새 정부가 출범한 후 상황 변화를 감안하여 적당한 시기가 도래할 때까지 기다리는 것이 약소국으로서의 현명한 정책 방향이 아닌가 한다. 동시에 북·중관계의 변화를 위해 한·미동맹의 변화를 모색하는 것이 실리적이고 현실적인 대안인가에 대한 타당성을 좀더 검토해 보아야 한다.

본 연구에서 제시하듯이 중국의 공산당 핵심 지도부와의 관계를 개

선하고 교류를 확대할 필요성은 인정하나 구체적으로 어떻게 해야 할 것인가는 제시하지(공개하기 어려운 점은 인정) 않았는데 사회주의 정당이 없는 우리로서 현실적인 대안인지 검토할 필요가 있다.

아울러 미·북 및 북·일관계의 획기적 진전은 중국이 원하는 바가 아닐 가능성이 높는데 이를 우리가 중국에 대해 적극적으로 요구할 경우 과연 우리의 국가 이익에 도움이 될 것인지를 따져봐야 할 것이다.

본 연구에서 다자간 안보대화가 필요하다고 했지만 과거 정부도 이를 추진하고자 했지만 여력이 부족하고, 또한 추진함으로써 구체적인 반대 급부가 없을 경우 형식에 그칠 가능성이 높다. 더구나 유럽의 경우 공산권에 대해 강력한 압력 수단이 되었던 인권조항 없이 어떻게 북한을 변화시킬 수 있을지 의문이다. 특히, 중국의 영토문제, 대만문제, 인권문제 등에 대해 언급하지 않는 것이 중국에 대한 우리의 영향력 제고란 관점에서 타당한 것인지 비교·검토해 보아야 한다. 중국 비위를 거스르지 않고 중국과의 관계를 격상시키는 것(미국, 또는 미·일과의 관계 변화를 조건으로)이 서독의 사례에서 얻은 교훈은 아닐 것으로 생각한다.

미국의 양보를 통한 미·북관계의 개선이 한반도 교류·협력·평화공존과 무슨 관계가 있는가를 특히 부시 행정부의 대외정책과 관련하여 새로운 시각에서 점검해야 한다. 북·미관계가 긴장 상태를 유지할 때 역설적으로 남북관계는 개선되는 측면은 없는지, 일방적인 대북 유화정책보다 적절한 강·온 정책의 배합이 성과를 도출하지는 않을지 등도 다뤄야 할 것이다.

4자회담에서 미·북간 군사적 신뢰구축이 가능할 지 여부에 대해 객관적인 현실을 토대로 검토해야 한다. 북한의 핵·미사일 문제는 북·미간, 군비통제 및 평화협정은 남·북간, 주한미군문제는 한·미간에 논의·해결한다는 역할 분담론과는 어떤 관계인지 명확히 할 필요가 있다.

대북 포용정책을 지금처럼 미국 여론에 홍보하는 것이 효율적인 방법이었던가를 재평가해야 한다. 본 연구에서는 학술회의·의원외교·로비 활동 등을 제시했는데 좀 더 효율적인 방법은 역시 좋은 정책을 만들

고 실행함에 있어 양국간 실무회담(또는 한·미·일 3국 실무회담) 또는 각급 정책협의 등을 어떻게 활성화하고 의미 있는 채널로 유지하느냐가 문제라고 생각하는데 이에 대해 구체적 추진 방안이 제시되어야 할 것이다.

서독의 사례와 경험을 통해 볼 때, 무엇보다 중요한 것은 확실한 우방의 신뢰를 돈독히 하는 일이다. 이를 위해서는 확실한 원칙(상호주의 등)을 고수하는 것이 바람직하며 이런 연후에 북한이 한국과의 관계 개선을 하지 않을 수 없는 조건이 마련될 수 있을 것이다. 막연한 선의·희망·기대만을 가지고는 냉철한 국가 이익에 기반한 외교정책을 추진하는 미·일 등 우방국가로부터의 지원을 얻을 수 없기 때문이다.

끝으로 본 연구에서는 대단히 많은 사항을 포괄적으로 다루고 있는데 우리 정책과 대안 제시에 있어 효율성과 타당성을 기준으로 각 정책과 대안의 우선 순위를 설정하고 그 경·중을 가려 취사선택할 수 있도록 정리한다면 큰 도움이 될 것이다.

남북한 화해·협력 촉진 방안

홍 관 희

(통일연구원 통일학술정보센터소장)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

남북한 화해·협력 촉진 방안

홍 관 희 (통일연구원 통일학술정보센터소장)

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 목표로 대북정책 3원칙, 추진기조 및 세부추진과제를 제시했다. 이에 힘입어 지난 3년간 남북관계에 있어 괄목할만한 성과가 나타난 것이 사실이다. 북한도 체제위기에 직면해 있던 터라 ‘햇볕정책’을 무조건 거부하기 힘들었을 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 남북한은 2000년 6월 마침내 남북분단사에 새로운 획을 그을 수 있는 남북정상회담을 성사시켰다.

『국민의 정부』의 대북 포용정책은 전례 없는 남북교류 확대 실적과 긴장완화, 특히 역사적인 남북 정상회담 개최를 통해 북한에 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대를 제고시킨 점이 인정된다. 그러나 북한이 개방을 통한 근본적인 체제개혁을 추진하고 있다고 판단하기는 아직 이르다. 사실 지금까지 진행된 북한의 변화도 따지고 보면, 체제유지를 위한 피할 수 없는 선택이었기 때문이다. 북한이 우려하는 것은 개방이 가져다줄 체제붕괴 위험이며, 따라서 향후 북한은 매우 천천히 그리고 조심스러운 변화를 추구할 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.

대북 지원확대는 분명히 중·장기적으로 북한경제의 대외(특히 대남) 의존도를 증가시키고, 궁극적으로 북한체제의 호전성을 감소시켜 평화지향적으로 변화시키는데 기여할 가능성이 있다. 그러나 현금을 포함한 대규모 대북지원이 북한의 군사비 지출로 전용될 가능성이 배제되어서

는 안된다. 또한 북한의 분배체계상, 인도주의적 지원 조차 북한주민들에게 전달되고 있다는 확증도 얻기 어려운 상황이다. 또한 북한이 대량살상무기 개발 프로그램을 포기하지 않음에 따라 많은 국민들이 ‘햇볕정책’의 효율성과 적실성에 대해서 지속적인 우려를 표명해오고 있음도 간과될 수 없다.

향후, 한국정부는 정상회담을 계기로 정례화되고 있는 남북한 장관급 회담과 특히 남북국방장관회담을 통해 긴장완화와 신뢰회복의 바탕 위에 평화와 화해·협력의 새 전기를 만들어 나갈 것이 기대된다. 그러나, 남북간에 군사적 신뢰구축이 실현되지 못하고 있는 근본적인 원인은 신뢰구축을 위한 방안 부재가 아니라 신뢰구축을 향한 남북한 양측의 의지와 신뢰결여에 기인하는 점을 인식해야 할 것이다. 이런 점에서, 남북간 군사분야에서의 대화채널이 구축되어 신뢰구축 방안이 논의될 경우, 남북한 군사적 의지와 능력을 면밀히 검토하여 매우 현실적으로 단계적·점진적으로 실행해 나가야 할 것이다.

남북간 경제협력에 있어서도, 한반도 안정과 평화의 토대 위에 정부는 민간의 자유로운 기업활동을 추구할 수 있도록 뒷받침을 해 주어야 하며, 민간기업은 철저히 수익성에 근거하여 대북경협을 추구해야 한다. 이것이 “정경분리” 정책의 참된 목표가 될 것이다.

아울러 남북한간 사회·문화분야 교류·협력은 지난 55년간 심화된 민족문화의 이질화 현상을 극복할 수 있는 유일한 대안이다. 폭넓은 교류·협력은 민족동질성 회복이라는 통일의 실질적 기반을 조성하여 통일을 실현하는 과정에서 가장 큰 역할을 담당하기 때문이다. 사회·문화 교류·협력 역시 상이한 남북한의 정치·사회적 여건을 고려할 때 단계적인 접근이 바람직하다.

남북한 화해·협력 촉진 방안

홍 관 희 (통일연구원 통일학술정보센터소장)

< 목 차 >

- I. 남북 화해·협력 정책의 성과와 문제점
- II. 분단국 화해·협력 사례연구 및 시사점
- III. 분야별 남북 화해·협력 추진 방안

I. 남북 화해·협력 정책의 성과와 문제점

한반도 분단이후 냉전시기 동안 진정한 의미에서 남북한간 화해·협력의 분위기가 조성되지 못하였다. 냉전기간 동안 남북한은 불신과 반목으로 점철된 적대적 경쟁구도 속에서 서로의 체제우월성과 민족정통성을 내세운 명분논리를 극복하지 못했다.

1960년대 말까지만 해도 남북한간 공식적 대화통로가 완전히 닫혀있었기 때문에 화해·협력을 위한 어떠한 가시적 행동도 기대할 수 없었다. 1970년대 초반에 이르러 국제적 긴장완화의 분위기 속에서 마침내 남북한 당국간 최초 공식대화가 이루어질 수 있었으며, 「7·4 남북공동성명」을 통해 ‘자주’, ‘평화’, ‘민족대단결’이라는 3대 통일원칙에 남북한 정부

가 합의한 바 있었다. 그러나 이후 남북관계에 실질적인 변화가 뒷받침 되지 못한 채 「7·4 남북공동성명」은 선언적 의미만을 가지게 되었다. 1980년대 남북적십자 회담을 비롯하여 당국간 대화가 간헐적으로 이루어졌지만, 본격적인 화해·협력의 기반을 마련하지는 못했다.

1990년을 전후하여 세계적 탈냉전시기가 도래하면서 남한정부는 1988년 「7·7선언」을 기반으로 ‘한민족공동체 통일방안’을 내세워 북한에 본격적인 화해·협력을 제의했다. 소련공산권의 붕괴와 중국 사회주의의 개혁에 따른 국제적 고립에 직면한 북한은 이에 호응하여 남북 고위급 회담에 임했으며, 그 결과 1991년 말 “화해·협력·불가침”을 명시한 「남북기본합의서」가 채택되었다. 「남북기본합의서」는 화해·협력을 위한 기본원칙을 담고 있을 뿐더러 공동위원회 구성을 통한 실천방법까지 명시하고 있다. 그러나 북한정권은 생존 및 체제유지에 대한 두려움으로 핵·미사일 개발 및 실험을 감행함으로써 「남북기본합의서」는 실천될 수 있는 기회를 갖지 못했다. 북한 핵문제로 인해 한반도 위기가 고조되는 가운데 남북정상회담 개최가 합의되기도 했으나 갑작스러운 김일성의 죽음으로 화해·협력을 위한 호기는 사라지고 냉전적 대결은 지속되었다.

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 한반도 냉전구조를 허물기 위해 실질적 화해·협력에 초점을 맞춘 소위 ‘햇볕정책’을 추진했다. 김대중 정부의 대북·통일정책은 무엇보다 당위론적인 통일논의를 일단 접어두고, 현실적으로 필요한 화해·협력과 평화에 정책의 초점을 맞추었다. ‘햇볕정책’의 추진에도 불구하고 한동안 정부차원의 공식적인 남북관계 개선은 이루어지지 못했지만, 경제 및 사회문화 분야에서 괄목할만한 교류·협력 성과가 나타났다. 경제위기에 직면했던 북한도 ‘햇볕정책’을 무조건 거부하기 힘들었으며, 국내외적 상황변화에 서서히 적응하지 않을 수 없었던 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 남북한은 2000년 6월 마침내 남북분단사에 새로운 획을 그을 수 있는 남북정상회담을 성사시켰다.

1. 대북 화해·협력 정책의 배경과 근거

1998년 2월 25일 출범한 김대중 정부는 “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 목표로 대북정책 3원칙, 추진기조 및 세부추진과제를 제시했다.¹⁾ 이러한 「김대중 정부」의 새로운 대북 화해·협력 정책은 대체로 다음과 같은 몇 가지 가정 위에 추진되어왔다. 첫째, 북한은 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있으며, 설사 가까운 장래에 붕괴하는 경우에도 종래의 억지(deterrence)에 입각한 봉쇄 및 대결정책은 북한을 다루는데 있어 별로 효과적이지 않을 수 있다. 특히 김일성 사망 이후 김정일 체제가 군부의 지원을 토대로 예상보다 확고한 체제 장악력을 보이고 있고, 이러한 체제 안정성은 일반의 예상보다 오래 지속될 수 있다는 판단이 포용정책의 기저(基底)에 놓여있다. 그러므로 한국정부의 대북 포용정책은 예상되는 북한의 불안정을 극소화하여 한반도 및 동북아의 안정과 긴장완화를 추구하려는 것으로 볼 수 있다. 또한 북한에 대한 대결정책은 북한을 불필요하게 자극하여 뜻밖의 대남도발을 야기할 가능성도 배제할 수 없다는 점이다. 그러므로 북한체제를 사실상 인정하면서 평화공존을 이룩하고, 북한의 점진적인 변화공 개혁·개방을 유도하고자 하는 것이다.

둘째, 한국의 포용정책은 하나의 국가 그리고 체제로서의 북한의 능력을 매우 취약한 상태로 파악하여, 과거 수십년간 지속된 바 있는 남북간 체제경쟁적 개념이 사실상 종식된 것으로 판단하고, 극심한 체제위기를 겪고 있는 북한을 경쟁의 상대라기 보다는 한반도 불안의 원천이 되지

1) <대북정책 3원칙>은 ① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ② 흡수통일 배제, ③ 남북간 화해협력의 적극 추진이고, <추진기조>는 ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북당사자해결 원칙하에 국제적지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진이며, <세부추진과제>는 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족문제의 우선적 해결, ④ 북한식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북경수로 지원사업의 차질 없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성이다. 통일부, 「'98 통일백서」, (서울:통일부, 1999), pp. 35~45 참조.

않도록 현명하게 다루어 나가야 하는 상대로 보는 대북인식의 변화에 입각해있다. 특히 포용정책에 있어서 북한은 주민들의 “인도적 위기(humanitarian-crisis)”²⁾를 해소하기 위해 외부로부터 많은 도움을 절박하게 필요로 하는 우리의 형제·자매요, ‘잃어버린 반쪽’이라는 개념이 주를 이루고 있다고 볼 수 있다. 다만 대북 포용정책의 추진과정에서 탈북자 처리 문제가 발생함에 따라, 북한주민과 체제를 분리하여 다루어야 한다는 견해가 대두됨에 따라 많은 논란을 일으킨 것도 사실이다.

셋째, 한국의 포용정책은 일면 독일의 동방정책(Ost-Politik)을 그 모델로 삼은 것으로, 독일의 경우 동·서독간 장기적으로 지속된 인적·물적 교류·협력의 증대가 동독 주민들을 각성시켜(자유민주주의와 자본주의에 대한) 독일 통일을 실현하는 원동력이 된 역사적 경험이 한반도에도 가능할 수 있다는 가정하에 추진되고 있다는 점이다. 이는 ‘정경분리’ 원칙하에 남북양측간 민감한 군사·안보 이슈를 우회하여, 우선 교류·협력이 가능한 경제·문화 교류를 증대시켜, 이른 바 비쟁점 이슈에서 쟁점 이슈에의 해결을 추진하는 파급효과(spilled-over)를 염두에 둔 것이라고 볼 수 있다.

2. 북한의 정책목표와 인식

1998년 2월 한국의 김대중 정부 출범을 전후하여 북한은 새정부에 대한 기대감을 표시하며 관망자세를 유지하였다. 북한의 신년 공동사설은 김대중 정부에 대해 원론적 입장에서 ‘식민지파쇼정권’으로 규정하긴 했으나, ‘연북화해정책’으로의 전환을 요구하였을 뿐 구체적인 비난은 자제하였으며, 동년 4월 남한 당국과의 접촉을 거부하던 태도를 바꾸어 비료 지원을 위해 북경에서 개최된 ‘남북당국대표(차관급)회담’에 참석하였다. 그러나 북한은 북경회담의 결렬이후 대남비방·선동을 다시 강화하기 시작하였다. 북한은 남한의 새정부 출범 두달에 즈음한 평가에

2) 이 문제에 관하여 미국은 이미 1995년대 북한의 인도적 위기를(오히려 군사문제보다도) 한반도 불안정의 근원으로 파악하고 있다.

서 “전정부의 반북대결정책을 그대로 답습하고 있다”는 등 비난의 강도를 보다 높였다.

그러나 북한은 당국간 대화는 회피하면서도 민간차원의 교류에는 적극적인 자세를 나타냈다. 그 결과 남한의 각종 종교인들 및 언론 기관 등의 방북이 이루어졌다. 북한은 6월 민간부문 접촉·대화추진 목적의 「민족화해협의회」를 결성하고 판문점에서의 「8.15 통일 대축전」 행사 개최를 제의하였다. 무엇보다도 북한은 한국의 정주영 현대그룹 명예회장이 소 때를 몰고 판문점을 통해 북한을 방문하는 것을 허락하였고, 이를 계기로 금강산 관광사업을 성사시켰으며, 김정일이 정주영 회장을 면담, 대북 투자를 직접 보장하였다. 그러나 북한은 금강산 관광사업과 관련, 남한 당국의 간섭을 비난하는 등 남북교류에서 남한 당국을 배제시키려는 태도를 지속하였다. 아울러 북한은 민간교류와 함께 잠수정 및 무장 간첩 침투, 장거리 로켓 시험발사 등 군사적 도발을 계속하는 이중전략을 지속하였다.

북한의 장거리미사일 시험발사는 미국과 일본의 강경대응을 유발했다. 애초 북한은 핵과 미사일을 한편으로는 안보적 목적을 위하여, 다른 한편으로는 서방으로부터 경제적 지원을 확보하려는 카드로 활용하고자 했다. 그러나 북한은 미국 및 일본과의 협상을 통해 경제적 이득을 얻는 것이 쉽지 않은 것임을 점차 깨닫기 시작했다. 1997년 10월 당총비서에 취임한데 이어 1998년 9월 헌법개정을 통해 주석직을 폐지하고 자신은 국방위원장에 재취임함으로써 권력승계를 마무리한 김정일은 자신의 정통성을 확보하기 위해 내세운 ‘강성대국론’을 실현시키기 위해 경제재건은 필수적이었다. 따라서 김정일은 경제건설을 위해 보다 근본적인 해결책을 모색하지 않을 수 없었다. 이 맥락에서 김정일 일련의 경제정책 변화를 추구하는 동시에 대북포용정책을 최대한 활용하는 대외 및 대남정책을 추진하기 시작했다.

대외정책의 측면에서 북한은 미국의 금창리 핵의혹시설 방문을 허용했고, 미사일 회담에 응하고 있으며, 또한 4자회담에서 평화체제와 긴장완화 분과위 설치에 합의했다. 또한 1999년 9월 북·미 베를린합의를 통

해 장거리 미사일시험발사를 중단하겠다고 약속했다. 대남정책 측면에서는 1998년과 1999년 두차례에 걸쳐 비료지원 관련 남북 차관급회담에 응했으며, 1991년 중단된 관문점 장성급회담도 7년만에 재개했다. 더욱이 금강산 관광사업을 비롯한 민간차원의 교류·협력사업의 다양화로 남북주민의 방북이 급증하고 있다. 대내적 경제정책의 측면에서도 1998년 헌법개정을 통해 소유주체 및 개인소유의 확대, 경제관 및 정책적 변화, 제한적 경제개방의 확대, 거주·여행의 자유 허용 등의 조치가 있었다.³⁾

특히 북한은 기본적으로 경제난을 극복하기 위해 경제적 개혁·개방에 대해 지대한 관심을 가지고 있으나, 경제개혁·개방이 초래할 정치·사회적 여파에 대해 우려하기 때문에 매우 조심스럽고 소극적인 태도로 개혁·개방가능성을 타진하고 있는 듯하다. 북한의 경제개혁·개방의지는 헌법개정에서뿐만 아니라, 이미 아시아 개발은행(ADB) 가입의사를 밝혔고, IMF 실사단(1997년 9월)과 세계은행 조사단(1998년 2월)을 각각 초청했으며, 심지어 1997년부터는 유엔개발계획(UNDP)의 지원하에 시장경제 체제를 배우기 위한 연수단을 해외에 파견한다는 사실에서 입증된다.

북한의 변화조짐은 특히 1999년 하반기부터 대외 및 대남정책에서 분명히 부각되고 있다. 이태리, 호주, 필리핀 등과 외교관계를 개설하는 등 대서방외교를 활성화하고 동시에 중국 및 러시아와 관계회복에 전력을 기울였다. 그리고 2000년에 들어와 드디어 남북정상회담에 응하는 모습을 보였다. 이러한 대외정책변화의 결정요인은 경제적 측면에서 찾을 수 있다. 북한은 서방을 자본과 기술을 유치하길 원하지만, 남한과의 관계정상화가 이루어지지 못한 상황에서 서방의 투자를 유인할 수 없다는 점을 인식했다. 또한 낙후한 북한의 산업기간시설을 감안할 때, 한국기업이외에 대규모투자를 감수할 서방기업은 없다고 판단했기 때문이기도 하다.

그러나 북한이 개방을 통한 근본적인 체제개혁을 추진하고 있다고 판단하기는 아직 이르다. 사실 지금까지 진행된 북한의 변화도 따지고

3) 최수영 외, 『북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망』, 통일정세분석 98-06 (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

보면, 체제유지를 위한 피할 수 없는 선택이었기 때문이다. 북한이 우려하는 것은 개방이 가져다줄 체제붕괴 위험이다. 따라서 향후 북한은 매우 천천히 그리고 조심스러운 변화를 추구할 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.

3. 대북 포용정책의 평가

국민의 정부 출범 이후 지금까지 대북 포용정책의 공과(功過)를 분석하고 평가하는 것은 매우 중요하다. 비록 남북 정상회담의 개최로 한반도 안보정세가 새로운 전기를 맞고 있는 것은 분명하지만, 앞서 언급한 대로 북한을 다루어 나가는 데 있어서 차제에 포용정책의 적실성을 짚어보는 것은 국가이익을 위해 매우 필요한 과제라고 보기 때문이다.

먼저 포용정책이 전례 없는 남북교류 확대 실적(현대 금강산관광사업 등)과 긴장완화, 특히 역사적인 남북 정상회담 개최를 통해 북한에 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대를 제고시킨 점이 인정된다. ‘통일’보다 ‘남북관계 개선’과 ‘분단의 평화적 관리’라고 하는 현실적 목표를 제시함으로써 통일정책에 있어 새로운 차원의 접근을 시도한 것으로 평가받을 만하다. 최근까지만 해도 북한의 호응이 별로 나타나지 않았다는 것이 사실이나, 남북 정상회담 이후 북한이 적극적인 호응을 보이고 있어서 이러한 북한의 태도 변화가 얼마나 지속될 수 있을지 그 귀추가 주목되고 있는 상황이다. 추정컨대, 최근 남북 정상회담의 개최와 미·북관계 호전 등 거듭된 한·미 양국의 평화·화해 노력의 결과, 정상회담 이후 김정일 자신의 태도 변화 가능성 등 북한 내부에도 주목할만한 변화가 감지되고 있다. 이는 어쨌든 지속적인 대북 포용정책의 결과로 평가받을 만 하다.

또한 정경분리 원칙에 입각, 민간접촉에는 획기적인 성과를 거두었으나, 향후 현대그룹의 “금강산사업”으로 대표되는 북한-민간간 접촉 확대가 향후 남북관계에 어떠한 영향을 미칠 지는 미지수로 남아 있다.

대북 지원확대는 분명히 중·장기적으로 북한경제의 대외(특히 대남)의 존도를 증가시키고, 궁극적으로 북한체제의 호전성을 감소시켜 평화지향적으로 변화시키는데 기여할 가능성이 있다. 그러나 남북한 ‘동질성의 확대’와 북한 개방을 위한 ‘과급효과’라는 측면에서는 별 기여가 없는 대신, 막대한 현금지원으로 북한의 군사비 전용 가능성을 배제할 수 없는 점도 지적되어야 한다. 또한 북한의 분배체계상, 인도주의적 지원조차 북한주민들에게 전달되고 있다는 확증을 얻을 수 없고, 결과적으로는 북한체제를 더욱 버티게 하는 결과를 가져올 수 있다는 점도 간과해서는 안될 것이다. 또한 북한이 대량살상무기 개발 프로그램을 포기하지 않음에 따라 많은 국민들이 ‘햇볕정책’의 효율성과 적실성에 대해서 지속적인 우려를 표명해오고 있음도 유의해야 한다.

성과가 약할 때는 정책의 수정이 필요하고, 북한의 반응 여하에 따라 정책을 집행하는 고도의 유연성이 요구된다. 정부의 대북 포용정책은 정부가 제시하는 대로 장기적이고 기본적인 정책 목표일 뿐, 단기적으로는 성과에 연연하지 말고, 원칙을 준수하는 자세가 필요하다고 할 것이다. 남북 정상회담 이후 북한의 대응 수위를 면밀히 고찰하면서, 북한의 진의를 파악하고 이에 유연성있게 대처하는 자세가 필요한 시점이라 하겠다.

II. 분단국 화해·협력 사례연구 및 시사점

1. 동·서독 사례

일반적으로 독일사례가 한반도 문제해결을 위한 좋은 선례로 간주되고 있는 가운데에도 한반도 문제에 대한 적실성 여부는 여전히 논란거리로 남아있다. 우리의 입장에서 독일사례를 바라볼 때, 특히 서독의 분단관리적 정책 방향의 합리성과 독일의 통일과정은 선망의 대상이지만, 서독의 정책을 원용하여 한반도에 구체적으로 적용시키기에는 결코 무시할 수 없는 현실적 어려움이 존재하기 때문에 적실성 문제가 제기되는 것은 당연한 일이다.

서독의 독일정책이 성과를 거둘 수 있었던 배경으로서는 무엇보다도 내독관계에 있어서 소위 ‘접근을 통한 변화’라는 서독의 정책기조를 들 수 있으며, 이를 보완한 요인으로서 국제적 여건의 성숙과 서독의 외교적 능력을 들 수 있을 것이다.⁴⁾

한국의 통일정책도 기본적으로는 점진적·단계적 통일의 필요성에 따라 ‘접촉을 통한 변화’를 추구하고 있다. 독일의 경우 ‘접근을 통한 변화’ 정책은 상호 신뢰관계를 확보 및 유지함으로써 비로소 성과를 거둘 수 있었다. 양독간 신뢰관계의 구축을 위해 서독은 상호주의적 접근방법을 적절하게 구사했다. 서독은 상호주의적 원칙을 정치, 사회·문화, 경제, 친지방문 및 여행 등의 개별 분야에 국한시키기보다 각 분야를 뛰어넘어 적용시키는 방법을 선호했다. 즉 서독의 동독에 대한 정치적·경제적 양보와 사회·문화 및 인적 교류에 대한 동독의 양보가 교차적으로 연계된 것이었다. 이러한 교차적 연계가 확대·심화되는 과정에서 양독은 수많은 대화를 나눌 수 있었으며, 이를 통하여 서로의 목표와

4) 김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

기대치를 분명히 파악할 수 있을 정도의 신뢰가 구축될 수 있었다.

한반도의 경우도 각 분야별 교차 연계 방식의 상호주의를 적극 모색할 필요가 있다. 물론 한반도와 독일의 상이한 배경을 감안하면, 그러한 방식의 상호주의를 추구한다고 하더라도 한반도에서 독일의 경험이 반복적으로 발생할 수 있을지는 의문이다. 북한정권은 동독정권보다 훨씬 폐쇄적이며 강경할 뿐만 아니라 동독의 전철을 밟지 않기 위해 남북한 교류에 대한 경각심을 더욱 강화할 것이기 때문이다. 더욱이 독일의 경우와는 전혀 다른 종류의 남북한 군사적 대립은 신뢰구축을 한층 어렵게 만들고 있다.

그럼에도 불구하고 한반도에서도 교차 연계 방식의 상호주의가 효력을 발휘할 가능성은 적지 않게 엿보인다. 이는 물론 남북한간 경제 및 사회문화분야의 교류·협력에 대한 북한의 태도에 달려있다. 30여년동안 인내심을 가지고 상호주의적 전략을 구사했던 서독의 독일정책을 감안하면, 이제 시작단계에 접어든 한반도에서 조속한 성과를 기대하기는 아직 이르다. 즉 북한의 폐쇄성을 고려할 때, 한국사회는 서독보다 더욱 인내심을 요구받을 수 밖에 없다.

2. 중·대만 사례

중국은 대만과의 관계에서 「하나의 중국」원칙에 입각, 대만의 독립 과 UN 가입에 반대하며, 이를 위하여서는 무력사용도 불사한다는 입장을 견지하고 있다. 특히 중국은 대만에 대해 ‘일국양제(一國兩制)’ 방식에 의한 통일정책을 추구해 오고 있다.⁵⁾ 한편 대만은 과거 蔣經國체제하에서는 「하나의 중국」원칙을 견지하여 중국본토와 일종의 법통성(정통성) 경쟁을 하는 입장이었으나, 李登輝체제로 넘어오면서 대만의 정치적 실

5) 2000년 신년사에서 江澤民은 대만의 조기통일을 강조한 바 있으며, 2000년 3월 전국인민대표대회 「정부공작보고」에서도 ‘하나의 중국’ 원칙에 입각, 대만을 조기에 평화적으로 통일시킨다는 입장을 확인하였다. 신상진, “陳水扁 총통 취임 이후 양안관계와 한반도,” 『통일정세분석 2000-01』 (통일연구원: 2000.5).

체 인정에 역점을 두면서 국제적 위상강화를 꾀하여 왔으며, 양안관계를 국내관계보다는 국제관계로 규정해 나가려는 움직임을 보여왔다.

중·대만 관계의 특징은 인적·경제적 교류 등 비정치적이고 민간 차원의 획기적 관계개선과 정치·외교·군사 영역에서의 긴장관계가 병행·형성되어 온 2중구조라고 할 수 있다. 한반도의 경우, 정치·군사적 교착상태가 비정치·민간차원의 교류·협력의 위축으로 직접 연계되는 구도를 면할 수 없었던 것과 대조된다.

중·대만 관계는 남북한과 같이 이데올로기적 대립과 상호 무력충돌을 경험한 공통점을 갖고 있으면서도, 양안간의 교류·협력 규모는 남북한의 그것을 훨씬 능가하여왔다. 지난 수년간 양안이 이룩해 온 인적교류의 규모는 남북한 관계와 비교가 되지 않을 만큼 크며, 바로 이 인적교류의 규모가 통일문제에 대한 기본적 입장차이와 최근의 무력 위기에 도 불구하고 양안간 정치·이념적 장애를 극복하고 관계를 심화시켜 나갈 수 있는 요인으로 풀이된다.

중·대만 경제협력은 또한 중·대만의 정부간 협상에 따라 이루어진 것이 아니라, 정부간 협정이 없는 상태에서도 민간이 전면에 나섬으로써 양안간 접촉이 증진되어 이루어진 것이 특징이다. 양안간 인적·물적교류와 경제협력의 증대는 다양한 접촉 채널을 유지해왔기 때문에, 정부차원의 관계가 경색되어도 민간차원의 교류가 지속됨으로써 최악의 사태를 방지할 수 있었다.

한편 중·대만의 ‘중합국력’으로 볼 때, 중국의 주도적 지위는 확고하다. 그만큼, 양안관계에서 대등한 입장에서의 관계발전을 상정하기란 쉽지 않다. 아울러 중국은 지난 15년 동안 추진해 온 개혁·개방정책의 성과에 힘입어 자본주의 체제와의 교류에 자신감을 갖고 있다. 중국의 이러한 적극적인 자세는 자본주의 영향에 따른 체제 불안정을 우려하는 북한의 수세적 태도와 비교된다. 그리하여 남북한 관계에서는 북한이 남한 자본주의체제에 의한 ‘흡수통일’을 우려하는 대신, 중·대만관계에서는 대만이 대륙으로의 ‘흡수통일’ 가능성에 심각한 위기의식을 갖고 있다. 따라서 남북한 관계에서는 북한이 교류·협력을 꺼리는데 비해,

중·대만관계에서는 대만이 신중하고 일정한 거리를 두는 정책을 추진하고 있다. 이렇게 볼 때, 앞으로 남북한관계의 활성화는 북한의 개혁·개방정책을 어떻게 성공적으로 추진케 하여 자본주의체제와의 교류에 위기의식을 해소토록 할 수 있느냐에 크게 좌우될 것으로 전망된다.⁶⁾

6) 홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 『통일과 북한 사회문화(下)』 (통일연구원: 1995.12)

III. 분야별 남북 화해·협력 촉진 방안

1. 정치·군사분야

(1) 남북 당국자회담의 정례화

2000년 6월 남북정상회담 이후 남북한 당국자 회담이 우여곡절을 겪으면서도 정례적으로 개최되고 있다. 먼저, 남북한 장관급회담이 4차에 걸쳐 개최됨으로써, 외형적으로나마 『남북공동선언』에 입각, 평화와 화해·협력 그리고 민족공동번영을 이룩하는 중심적인 협의체로서의 역할을 수행하려 노력하고 있다. 남북장관급회담이 정례화되어 진정한 합의를 이룩함으로써, 긴장완화와 신뢰회복의 바탕 위에 평화와 화해 협력의 새 시대를 열어나갈 수 있기를 기대해 본다.

한편 남북국방장관회담도 정례화되면서, 한반도의 긴장완화와 평화 정착에 기여할 수 있을런지가 주목되고 있다. 특히 남북국방장관회담의 정례화는 우리측에서 가장 주력했던 사안으로 분단 반세기의 불신과 군사적 대결을 해소하고 평화정착의 길을 마련하는 단초가 될 수 있다는 점에서 매우 중요한 의의를 지닌다고 하겠다.

(2) 군사분야 신뢰구축 방안

① 군사적 신뢰구축의 일반적 개념

군사적 신뢰구축조치는 적의 의도와 행태를 좀 더 투명하게함으로써 우발적 사건, 잘못된 인식, 또는 기습에 의한 전쟁가능성을 감소시키려는 것으로 이해된다.⁷⁾ 다시 말해서 불확실성을 감소시키며 기습공격의

7) The Arms Control Association, Arms Control and National Security: An Introduction(Washington, D.C. 1989), p. 98.

기회를 제약하기 위해 쌍무적으로 또는 다자간에 공식적 혹은 비공식적으로 이루어지는 일종의 약속을 의미한다. 군사적 신뢰구축조치의 핵심은 ‘적’의 이미지로부터 협력적인 ‘동반자’로 전환하여 상대방의 고정관념을 변화시키는데 있다. 곧 군사적 신뢰구축조치의 의도는 상대방의 인식을 변화시키는 것이므로 군사적 행동의 영역과 관련이 있지만 정치적이며 심리적인 성격을 갖기도 한다.⁸⁾

군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 조치들은 (i)정보 및 통신관련 조치로서 군사력 및 방위예산 등에 관한 기술적 정보의 교환 및 발표, ‘핫-라인’과 같은 직접적인 정보의 교환 조치, 군사력의 기동 및 이동에 대한 정보교환 및 훈련참관 등을 들 수 있고, ii)기습공격 제거관련 조치로서 상대방 군사행동에 대한 개입적인 사찰 및 감시, iii)‘선제 불사용’선언과 같은 선언적 조치 등을 들 수 있다.

② 남북한 군사적 신뢰구축 방안

1980년대 중반부터 한반도의 군비통제에 대한 논의가 활발해짐에 따라 상기와 같은 군사적 신뢰구축의 일반적 개념에 입각한 남북한 군사적 신뢰구축 방안도 이미 다양하게 제시되어 왔다.⁹⁾ 남북 양측은 이미 남북기본합의서(제12조 및 제13조)에서 다음과 같은 기본적인 군사적 신뢰구축 조치들을 협의하기로 합의한 바 있다. 먼저, 『남북군사공동위원회』를 구성하고 대규모 부대이동, 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군 인사교류 및 정보교환 등의 문제들을 협의할 것, 그리고 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치·운영할 것 등이다. 또한 ‘남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서는 ‘무력불사용’, ‘분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지’, ‘불가침 경계

8) Adam Rotfeld, "CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience," in Stephen Larrabee and Dietrich Stobbe(eds.), *Confidence-Building Measures in Europe*(New York: Institute for East-West Security Studies, 1983), pp. 93~94.

9) 박영규, “한반도에서의 운용적 군비통제방안”과 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』, (서울: 통일원, 1990), pp. 152~153에서 재인용.

선 및 구역’, ‘군사직통전화의 설치·운영’ 등에 대해 구체적으로 합의(제1장~제4장)하였다.

이렇게 볼 때, 남북간에 군사적 신뢰구축이 실현되지 못하고 있는 근본적인 원인은 신뢰구축을 위한 방안 부재(不在)가 아니라 신뢰구축을 향한 남북한 양측 의지의 결여, 그리고 신뢰구축을 위한 토대로서 양측 간 전반적인 신뢰의 결여에 기인한다고 하겠다.

남북한 군사적 신뢰구축을 위해 우선적으로 요구되는 사항은 군사분야에서의 남북간 대화채널 구축이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 현재 진행 중인 남북국방장관급회담을 적극 활용하여야 한다. 남북간 군사분야에서의 대화채널이 구축되어 신뢰구축 방안이 논의될 경우, 신뢰구축조치의 출발점을 보다 초보적인 수준으로 설정하고 합의 가능한 조치부터 단계적·점진적으로 실행하는 것이 현실적이다. 여기에는 비무장지대의 비무장화, 동시다발 기동활동의 금지를 비롯한 부대기동의 제한, 대규모 군사훈련의 제한 및 금지, 공격형무기 배치제한지대 설정, 유류고, 탄약과 무기저장고, 도하장비 등 주요 군수시설 배치의 제한, 수도권 안전보장 조치 등이 포함된다.¹⁰⁾

(3) 주한미군 문제

남북 정상회담 이후 비록 북한이 주한미군의 한반도 주둔에 대하여 묵시적 동의를 하였다 하더라도,¹¹⁾ 많은 한국인과 심지어 일본인들조차 주한미군의 향후 위상에 대한 논의에 대하여 불안을 감추지 못하고 있다. 이는 무엇보다 2차대전 이후 한반도 주변 동북아(일본을 포함하는) 안보의 근간이 한·미 군사동맹에 따른 주한미군과 미·일 군사동맹에 따른 주일미군을 양축으로 하는 미국의 안보우산(security umbrella)에 의하여 유지되어왔고, 이러한 근본 틀은 현재에 이르러서도 이를 변화시킬 어떠한 국제정세의 변동 요인도 일어나지 않았기 때문이다. 오히

10) 박영규의 전거서.

11) 이에 대한 김대중대통령의 언급 참조.

려 중국이 점차 팽창정책을 강화하고 있고 북한의 WMD 개발 의지가 결코 감소되지 않고 있는 지금, 이러한 근본 틀이 견지되어야 할 필요성은 더욱 확고해지고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 비록 북한이 주한미군의 존재를 인정한다 할지라도, 그 위상과 역할의 재조정을 요구할 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 주한미군의 규모를 현저하게 감축하거나, 주한미군의 위상을 UN의 PKO(평화유지군) 방식으로 바꾸거나, 현재의 UN사의 역할과 기능을 근본적으로 변화시킴으로써, 한반도 유사시 미국의 개입을 실질적으로 차단하려는 기도는 언제라도 가능할 수 있으리라고 여겨진다. 이에 관하여 최근 활발해지고 있는 북한의 다변화 외교의 숨은 의도가 정전체제의 무실화와 UN사의 기능 변화에 있을지도 모른다는 논의도 있다. 4대 열강에 의하여 둘러싸여 있는 한반도의 지정학적 특수성을 고려할 때, 훗날 통일을 통해 자주국방이 명실공히 실현될 수 있는 시점이 도래하기 까지 상당기간 동안 한·미 군사동맹과 주한미군의 위상과 역할을 유지하는 것이 우리의 주요한 안보정책 과제라 할 것이다.

(4) 북방한계선문제 해결

북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 문제는 남북한 양측의 이해가 첨예하게 대립되어 있는 사안이기 때문에 단기간내 해결이 어려운 현실을 감안하여, 다음과 같이 점진적·단계적 해결방안을 모색하는 것이 현실적이다.

우선 NLL주변수역의 완충지대화를 모색·추진한다. 당분간 NLL을 계속 남북한간의 경계선으로 하는 입장을 견지하면서 NLL의 남북쪽에 완충구역을 설치하여 동 수역에 출입할 경우 사전에 통보하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다. 이를 통해 남북한 선박이 타방이 주장하는 경계선을 월선함으로써 발생할 수 있는 우발적인 무력충돌을 방지하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이와 관련, 남한은 이미 NLL이남 지역에 완충구역을 설치한 상태이다.

다음으로는 NLL 부근의 남북한 수역을 평화적으로 공동관리하는 방안의 일환으로 남북한 공동어로구역의 설정을 협의·추진하여 남북한간 신뢰구축에 이바지할 수 있도록 한다. 공동어로구역의 설정은 사실상의 해상경계선인 NLL을 유지하는 가운데 한반도 긴장완화 및 남북관계 개선에 기여함은 물론 남북한이 모두 이익을 얻을 수 있는 효과적인 방안의 하나가 될 수 있다. 특히 북한의 경우에는 서해에서의 꽃게잡이에 상당한 이해관계를 갖고 있기 때문에 공동어로구역의 설치에 북한측에 실질적인 이익을 가져다 줄 것이다.

공동어로구역의 장소로는 백령도 서쪽방향과 소청도, 연평도 사이의 NLL을 기준으로 일정 범위의 수역에 설정하도록 한다. 다만 공동어로구역의 설치가 남북직교역을 지원하는 원활한 해상교통을 방해하지 않도록 유의할 필요가 있다. 이를 위해 남쪽에서 북쪽방향의 상행교통로와 북쪽에서 남쪽방향의 하행교통로를 지정하는 분리통항제도를 도입·운영하는 것이 바람직하다.

최종적으로는 남북기본합의서에 따라 기합의한 남북군사공동위원회를 협상채널로 활용하여 서해에서 NLL을 대체하는 새로운 해상경계선을 획정하도록 한다. 그러나 이 방안을 논의할 경우에는 북한의 대남 군사전략과 군사적 능력이 먼저 고려되어야 할 것이다.

2. 경제분야

남북경협을 추진하는 목적은 남북 경제교류·협력의 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도과 이를 통한 북한사회에의 “파급효과(波及效果)”라고 할 수 있다. 남북경협에 임하는 남한의 입장은 북한의 경제난 해소 및 경제발전이 남북 화해·협력 및 한반도 안보 및 평화 유지에 순기능적으로 작용할 것을 기대하는 것이다. 남북경협 추진의 장기적 목표는 남북간 경제교류·협력을 통해서 북한체제를 자본주의 성향으로 변화시켜 남북간 동질성을 점차적으로 확보하고 이를 통해 평화통일의 기초를 확

립하는 것이나, 단기적 목표는 경협과정에서 비롯될 교류증대를 통해서 신뢰를 구축하고 한반도 긴장완화에 기여하는 것이다. 2000년 6월 남북 정상회담은 「6.15 남북공동선언」의 도출로 「남북기본합의서」의 실천적 계기를 마련하였으며, 남북 화해와 협력시대의 본격적 개막이라는 성과를 거두었다.

남북간 경제협력의 활성화를 위해서는 민간부문과 정부부문의 역할을 분담할 필요가 있을 것이다. 독일이나 중국의 경우를 보면, 정부당국간의 관계 특히 정치·군사관계가 긴장고조 등 우여곡절을 겪더라도 민간차원의 경제·교류 협력이 일관성있게 유지됨으로써, 분단된 양체제간 ‘접촉을 통한 변화’가 지속적으로 전개되고 더 나아가 정치·군사 분야의 긴장완화에도 기여함을 볼 수 있었다. 과거 남북관계에서는 이러한 자율적인 민간차원의 관계가 지속되지 못하였는데 이는 물론 남북한 관계에 내재하는 많은 특수한 요인들에 기인한다. 다만 「국민의 정부」 들어서서 “정경분리” 원칙을 제창함에 따라 민간차원의 경제교류·협력이 정치·군사 분야의 관계변화에 영향을 받지 않고 자율적으로 지속될 수 있는 정책적 기틀이 마련되었다고 볼 수 있겠다. 그러나 지금까지 2년 여간 시행되어 온 “정경분리” 정책을 돌아볼 때 문제점이 적지 않게 발견되고 있다.

먼저, 민간기업의 대북한 교역 또는 투자는 철저히 수익성에 근거하여 이루어져야 한다. 수익성의 추구는 민간기업의 자연스러운 목표이며, 정부는 이를 최대한 보장하고 자유로운 기업활동을 추구할 수 있도록 많은 뒷받침을 해 주어야 한다. 즉 정부는 민간의 대북한 교류가 원활히 이루어질 수 있도록 제도적 장치 마련과 사회간접자본의 건설 등 대북한 교역환경을 개선하는데 역점을 두어야 할 것이다. 그러므로 정부는 남북당국간의 협의를 통해 투자보장·이중과세방지·청산방법·분쟁해결 등을 포함하는 제도적 장치를 마련도록 해야 한다.

앞서 언급한 바와 같이, 남북경협에 나서는 민간기업의 역할은 기본적으로 경제논리에 입각한 자율성에 바탕을 두어야 하지만, 남북관계의 특수성은 민간기업이 정부와 긴밀한 협조하에 남북경협을 추진하도록

요구한다. 따라서 정부와 민간기업을 연결하는 경험전담 민간기구의 설립을 검토할 필요가 있다. 이 기구는 현재 정부가 남북경협에서 배제되어 있음을 감안할 때 실질적인 대북협상의 창구로 활용될 수도 있을 것이다.¹²⁾

한편 남북경협은 북한의 체제적 특성으로 인해 정보·통신·금융·결제 수단 등 제반분야에서 대기업에 유리한 상황이므로 중소기업의 불리한 여건을 해소하기 위한 제도적 여건을 마련함으로써 경험과정에서 대기업과 중소기업의 보완적 기능을 극대화할 필요가 있다. 동시에 남북경제관계의 확대에 대비하여 남북간의 ‘민족내부거래’에 대한 국제적 인정을 받아야 할 것이며,¹³⁾ 재원조달 및 북한경제의 효율성 개선을 위한 국제경제기구와의 협력체계도 구축해야 할 것이다.¹⁴⁾

특히 경제부문은 남북관계 발전을 위한 선도부문으로서 기능할 가능성이 크므로 남북간 경험관련 협의 창구 개설, 남북경협의 효율성 보장과 대기업과 중소기업의 형평성 제고를 위한 정책수단 개발, 경험사업 추진을 위한 재원마련 등의 측면에서 정부와 기업의 적절한 역할 분담 등에 대한 충분한 배려가 필요할 것으로 판단된다.¹⁵⁾

한편 남북 경제교류·협력이 북한의 군사력을 증강하여 북한체제를 안정시키고 나아가서는 군사적 긴장을 오히려 고조시킬 수 있다는 우려가 국내의 일각에 존재하고 있는 것이 사실임에 비추어볼 때, 이를 감안한 우리의 대북 경제교류·협력정책이 절실히 요구되는 시점이다. 서독의 사례를 참고하여 다음과 같은 방향으로의 대북경협 추진이 바

12) 최수영, “남북경협 활성화의 구체적 방안,” 『대북 정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』 (통일경제연구협회·통일연구원·한국경제신문사 공동주최, 제4차 통일경제 정책세미나: 1998.4.10).

13) ‘민족내부교류’에 대한 국제적 인정을 받지 않는 한, 논리적으로 보아 남한은 세계무역기구(WTO) 회원국으로서 WTO규범체제에 편입되어 있는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 당사국으로서 동 협정 제1조의 최혜국 대우(MFN)의무에 따라 WTO회원국들에게도 북한에게 취한 대우와 동일한 대우, 즉 무관세에 의한 교역을 인정해야 한다.

14) 오승렬, “정상회담 이후 남북관계 전망과 과제,” 『남북 정상회담의 성과와 남북관계의 전망』 (통일연구원 제37차 국내학술회의: 2000.6.27)

15) 오승렬, 상계서.

담직할 것으로 판단된다.

첫째, 가능한 한 현금제공보다는 물자제공을 우선한다. 둘째, 대북지원의 경우 상호주의입장에서 경제외적 이해관계도 관철시킬 수 있는 방안을 강구한다. 예컨대 남북인사 및 국군포로의 생사확인과 송환, 이산가족의 서신교환과 자유왕래, 북한내 인권보장, 북한 형법 및 노동당 규약의 개정, 다양한 군비통제 및 한반도 긴장완화 조치, 대량살상무기 개발 포기 등이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 셋째, 현물제공시 북한의 긴장완화와 평화공존에 대한 적극성 여부에 따라 바세나르협정¹⁶⁾의 적용—특히 이중용도 가능품목의 최종용도 관정의 경우—을 탄력적으로 운용한다.¹⁷⁾ 미국 성분이 포함된 상품¹⁸⁾의 대북투자에 관해서는 정부가 미국 상무부와 사전 협의통로 및 사후 관리체계를 구축한다. 또한 이중용도 품목을 투자하는 민간기업은 북한에 인도된 물자 및 기술에 대한 관리체계를 운영토록 해야 할 것이다.

3. 사회·문화분야

남북한간 사회·문화분야 교류·협력은 지난 55년간 심화된 민족문화의 이질화 현상을 극복할 수 있는 유일한 대안이다. 폭넓은 교류·협력은 민족동질성 회복이라는 통일의 실질적 기반을 조성하여 통일을 실현하는 과정에서 가장 큰 역할을 담당하기 때문이다.

사회·문화분야 교류·협력이 활성화 되기 위해서는 무엇보다 정부의

16) 탈냉전기의 전략물자 수출통제체제는 「대공산권수출통제체제」(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls), 이른바 COCOM체제를 이어 받은 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)에 근거하고 있다. 1995년 12월 28개국 이 주축이 되어 협정설립 초안이 마련되었으며, 한국은 1996년 4월 회원국으로 참여하였다.

17) COCOM에서는 모든 회원국이 거부권을 보유하고 효력감소금지의 규칙이 적용되는 반면, 바세나르협정에서는 국가재량의 원칙에 상당한 중요성을 부여하고 있다.

18) 미국은 수출관리령(Export Administration Regulation)에 의거하여 미국 성분이 10% 이상 포함된 외국제품이 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단, 크로아티아 등으로 수출되는 것을 제한하고 있음.

역할이 중요하다. 정부는 남북관계 전반에 걸쳐 교류·협력이 활성화될 수 있는 여건을 국내·외적 차원에서 마련해야 한다. 우선 긴장완화와 군사분야 신뢰구축에 토대를 둔 한반도 평화체제가 구축되지 않는 한 남북한 교류·협력은 대내·외적 차원에서 한계가 있을 수 밖에 없음을 인식하고, 한반도 평화체제 구축이라는 포괄적 구도내에서 남북한 화해·협력을 이끌어내기 위한 종합적이고도 단계적인 전략을 일관성있게 추진하여 교류·협력을 위한 정치·군사적 여건을 성숙시켜 나가야 한다.

다음으로 정부는 사회·문화분야 교류·협력을 촉진하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도화의 준비를 해야 한다. 동서독간 교류·협력의 활성화가 양독일간에 합의된 교류·협력에 관한 법적 제도화에 비롯되었다는 점을 고려할 때 남북간에도 향후 협의될 수 있는 사회·문화분야 교류·협력 관련 협정과 그 주요 조항에 따른 구체적인 추가의정서를 지금부터 준비해 놓아야 한다.

정부의 또 다른 중요한 역할은 민간차원에서의 교류·협력이 활성화될 수 있도록 적극 지원해야 한다는 점이다. 인적, 물질, 행정적 지원의 필요는 민간활동의 기초가 되는 시민사회의 성숙도가 아직 선진국에 미치지 못하는 한국의 현실에 있어 중요한 의미를 지닌다. 북한 및 통일관련 한국의 민간단체 대부분은 재정적 문제로 효과적 활동에 어려움을 겪고 있다. 민간분야의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 다양한 방안의 강구가 필요하다.

앞서 언급하였듯이, 사회·문화분야의 교류·협력은 교류·협력의 활성화 측면에서 뿐만 아니라 남북간 사회·문화적 동질성을 확보한다는 의미에서 매우 중요하다. 그러나 사회·문화분야의 교류·협력은 체제유지 문제와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 활성화가 쉽지 않다. 특히 한반도의 경우 이념적 갈등의 골이 매우 깊을 뿐만 아니라 북한이 사회·문화의 정치성을 더욱 강조하고 있다는 점에서 또 다른 교류·협력 활성화의 어려움이 있다. 따라서 사회·문화분야에서 교류·협력을 활성화하기 위해서는 현재의 한반도 상황을 고려한 접근방법, 분야선정 및 추진방법을 모색해야 한다.

우선 접근방법에 있어서는 상이한 남북한의 정치·사회적 여건을 고려할 때 단계적인 접근이 바람직하다. 제1단계는 제한적 교류·협력을 추진하면서 「6.15공동선언」의 이행을 위해 사회·문화분야별 교류·협력의 세부합의문을 작성해 나가는 단계이다. 이 시기에는 주로 비정치적, 비이념적 분야의 학문이나 체육, 과학·기술, 생활문화분야 등을 중심으로, 또한 당국간의 합의·승인에 의해서보다 민간부문간의 교류를 주로 추진하는 단계이다. 제2단계는 본격적인 교류·협력을 활성화하는 단계로서 당국간에 체결된 사회·문화분야별 교류·협력의 세부합의문에 입각하여 제도적 차원의 교류·협력을 추진하고 정치·이념적 측면에서의 사회·문화분야 교류·협력도 실천하는 시기이다. 이 단계에서는 민간간은 물론 정부당국간에서도 교류·협력이 활발하게 이루어진다. 제3단계는 당국과 민간차원에서 사회·문화분야 교류·협력이 전면적으로 이루어지면서 남북한이 사회·문화적 통합을 전 분야에 걸쳐 추진하고 한반도를 하나의 사회·문화적 공동체로 형성하려는 작업을 본격적으로 추진하는 단계이다. 이상의 단계가 반드시 분리적으로 추진되는 것이 아니라 중첩적·복합적으로도 추진될 수 있음은 물론이다.

다음으로 추진방법상의 방향을 살펴보면 우선 종래의 남북 교류·협력의 과정에서 일부 노정되었던 경쟁적·대결적 태도나 체제우월성을 과시하려는 냉전적 기획, 그리고 상대방에게 문화적 자극과 충격을 주어야 한다는 논리는 극복되어야 한다. 이러한 접근방식은 탈냉전적·평화공존적 시대적 맥락에서 상호 독자적인 가치와 지향을 존중하는 상호 신뢰 및 상호 인정의 열려 있는 교류·협력의 틀을 확립하는 데에도 장애가 된다.¹⁹⁾

그러나 교류·협력의 유지와 지속성을 고려할 때 가능한 한 일방통행식의 교류·협력이 아니라, 다양한 내용을 가지되 차별적이며 상호협력적(plus-sum)인 이해관계가 관철될 수 있는 자세를 견지하는 것이 바람직하다.

19) 이춘길, “남북한 문화유산교류의 구상”, 『북한문화연구』, 3집(1995), pp. 140~162 참조.

분야선정의 경우 가능한 한 남북한이 공동으로 관심을 가지는 부문, 북한이 상대적 우월성을 가지고 있다고 판단하여 좀 더 쉽게 응해오리라고 여겨지는 부문, 혹은 교류·협력을 통해 북한이 경제적으로도 이혜를 가질 수 있는 부문 등을 우선적으로 고려해야 한다. 독일의 사례에서도 체육교류·협력의 경우 동독이 자신 있어 하는 부문, 공연·전시회 등 문화교류·협력의 경우 동독이 경제적 측면에서 이득을 가질 수 있는 부문 등을 서독이 교류·협력의 분야 선정 시 우선적으로 고려했다는 사실을 유의해야 한다.

남북한 화해·협력 촉진 방안

신 율
(명지대 교수)

총평

- 본 논문은 정치, 경제, 사회, 문화적 관점에서 지금 도래하고 있는 남북한 화해 협력의 분위기를 유지 발전시키기 위한 방안 연구에 그 중점을 두고 있음.
- 이러한 관점에서 본 논문은 다양한 분야의 남북 협력을 각각의 관점에서 무리 없이 다루고 있다는 점에서 상당한 수준의 성공을 거두었다고 할 수 있음.
- 또한 본 논문은 학문적 차원에서의 논리적 분석과 현실적 차원의 대안 제시에 성공함으로써, 학문과 정책의 적절한 조화를 이루고 있는 논문이라고 평가할 수 있음.
- 즉, 본 논문은 학문적 가치 뿐 아니라, 당장 정책적 차원에서 현실화될 수 있는 상당한 구체적 방안을 제시하고 있음.

세부평

- 본 논문은 분단국 화해·협력 사례연구 및 시사점이라는 장(章)에서 동·서독의 문제뿐 아니라, 중국 대만의 양안 문제를 다루고 있는데,

중국과 대만의 입장차이를 남북관계에 비교 적용시킴으로써 참신한 시각을 제공해 주고 있음.

○또한 경협 문제를 거론함에 있어 중소기업과 대기업의 연계 방안에 대해 서술함으로써, 가장 중요한 부분인 중소기업의 대북 진출 방안을 제시하고 있는데, 이 부분에서 본논문의 정책 차원에서의 기여도가 돋보임.

○사회문화 분야 교류에서도 분야 선정시 고려해야 할 점을 구체적으로 제시하고 있어 정책적으로 방향을 잘 제시하고 있음.

남북한 통일원칙과 통일방안의 접점

조 민

(통일연구원 연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

남북한 통일원칙과 통일방안의 접점

조민 (통일연구원 연구위원)

1. 평화시대의 개막

『6·15공동선언』의 합의 사항 5개항 가운데 통일의 원칙과 통일방안의 합의를 선언한 제1항 및 제2항은 특별히 주목을 끈 합의 사항이다.

2. 통일 원칙 : 자주

자주의 의미는 남북한 국가체제의 수립과정에서 주변 강대국의 개입의 수준과 그후 국가발전 전략과 관련된 남북한 각각의 선택적 대외전략과 무관할 수 없다 그러나 통일문제에 접맥된 ‘자주’는 특히, 주한미군 문제에 대한 대응방식과 관련된 사안으로 남북한간 첨예한 입장 차이를 드러내고 있다.

3. 통일 방안의 합의

‘연합제 안’과 ‘낮은 단계의 연방제 안’은 모두 평화적 교류와 협력의 장기적인 과도기를 전제하고 있는 바, 바로 이 지점에서 두 방안의 접점을 찾을 수 있다.

4. 북합국가의 전망

북합국가는 남북한간 ‘느슨한’ 결합 형태를 띤다. 북합국가의 전망은 남북한 사회체제의 공통분모를 발견하고 확대해 나가는 데 있다. 북합국가는 사회정의의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구하는 제도 모색을 추구하는 단계이다.

남북한 통일원칙과 통일방안의 접점

조 민 (통일연구원 연구위원)

< 목 차 >

- I. 평화시대의 개막
- II. 통일원칙 : 자주
- III. 통일방안의 합의 : ‘연합제 안’과 ‘낮은 단계의 연방제 안’
- IV. 복합국가의 전망

I. 평화시대의 개막

21세기 벽두 전세계의 시선이 한반도에 쏠린 가운데 남북한 정상회담(최고위급회담)이 평양에서 개최되었다. 이는 20세기 유제(遺制)를 청산하는 ‘민족적 사변’이며, 7천만 한민족의 가슴에 희망찬 고동을 울린 민족사적 쾌거였다. 한민족은 이제 피동(被動)의 역사를 극복하고 세계사의 주체로 우뚝 서는 민족 대장정의 시대를 개막했다. 바야흐로 한민족의 운명과 미래를 스스로의 힘과 의지에 따라 개척해 나갈 수 있는 길을 열어 놓았다.

역사적인 남북한 정상회담을 계기로, 불신과 대결의 분단시대는 막

(幕)을 내리고 화해와 협력의 통일시대의 장(場)이 서서히 개막되고 있다. 통일은 어떠한 형태의 폭력도 거부하는 평화적 방법에 의해 이루어져야 한다. 비록 남북한 통일이 어느 누구도 거역할 수 없는 민족사적 대의라 하더라도 폭력과 갈등을 동반하는 통일은 결코 바람직하지 않다.

지난 세기말 세계적 차원에서 냉전체제가 붕괴됨으로써 대결과 갈등의 역사로 점철되었던 한반도에도 해빙 무드가 고조되는 듯했다. 그러나 북한 핵문제를 둘러싼 불신과 대결구도가 증폭되면서 ‘짧은 만남, 긴 단절’의 악순환이 반복되고 말았다. 상당한 기대 속에 발효되었던 남북 합의서는 빛을 보지 못한 채 거의 사문화 되다시피 했다. 세계사적 변화에 부응하는 한반도 냉전체제의 해체를 위한 충분한 조건이 성숙되기에는 보다 많은 시간이 필요했다. 분단 극복과 통일을 향한 한민족의 노력은, 한민족의 의사와는 무관한 분단의 고통과 전쟁의 참상을 겪어야 했던 것과 마찬가지로, 강대국의 이해관계에 기반한 국제정치적 역학관계에 규정될 수 밖에 없었다. 한반도 문제의 국제화와 민족문제화 사이의 길항적 관계는 외부적 요인의 한계를 극복하지 못한 채 동북아 지역에 대한 강대국의 패권전략에 종속되었다. 한반도가 근대세계체제에 편입된 이래 민족사의 자주적 발전 경로는 외세에 의해 방해받고 심각하게 왜곡되어왔다. 그 결과 마침내 폭력적이고 강제적인 민족 분단과 전쟁의 참화 그리고 증오와 갈등의 대결구도 속에서 엄청난 고통을 겪었다.

분단과 민족 상쟁의 근인(根因)이었던 이념적 대결구도에 기반한 냉전체제가 붕괴되었음에도 불구하고 한반도 냉전구조는 쉽사리 해소되지 않았다. 이러한 사정은 두 측면에서 이해될 수 있다. 우선 한반도를 둘러싼 동북아 지역의 긴장완화가 주변국가의 이해관계에 미칠 긍정적 영향에 대한 뚜렷한 인식이 확산되지 않았다. 특히 이 지역의 패권국가인 미국은 한반도의 해빙 무드를 적극 수용할 입장이 아니었을 뿐만 아니라, 오히려 적절한 긴장을 유발하는 새로운 대결 국면을 조성하고자 했다. 다른 한편, 우리 스스로의 책임을 성찰해 보지 않을 수 없다. 분단구조는 무력충돌과 분쟁 등의 항상적인 위기국면을 내장한 일상화

된 위기체제였다. 반세기에 걸친 대결과 갈등구조는 불신과 증오의 냉전의식을 깊이 각인 시켰다. 선과 악의 이데올로기적 가치체계, 적과 동지의 이원론적 흑백논리 등에 기반한 냉전의식·냉전문화는 정치사회적 영역에서만뿐만 아니라 개개인의 의식과 일상적 생활세계에까지 침윤되어 한민족의 심성을 지극히 비정상적인 상태로 만들었다. 이처럼 반공·반북 이데올로기에 착근한 냉전의식·냉전문화는 민족문제에 대한 이해와 남북관계 개선을 위한 합리적 접근의 통로를 차단했다. 어쨌든 지난 세기 말의 남북관계의 긴장과 갈등의 재연은 민족의 화해와 화합의 길로 나아가는 역사 과정에서 ‘잃어버린 10년’이 아닐 수 없다. 그러나 이제 남북 냉전시대를 뒤로하고 남북한 공존공영시대를 맞이하였다. 역사적 시행착오를 극복하고 우리 모두 평화와 통일시대를 향한 민족 대장정의 길에 나서야 한다.

남북한 정상회담에서 도출된 남북공동선언(2000.6.15)은 남북 관계를 발전시키며 평화통일을 초석을 마련한 역사적 합의문이다. 합의 사항 5개항 가운데 통일의 원칙과 통일방안의 합의를 선언한 제1항 및 제2항은 특별히 주목을 끈 합의 사항으로 보다 면밀한 분석과 이해가 요구된다. 다른 3개의 합의 사항이 구체적·실천적 성격을 지니고 있다면, 제1항 및 제2항은 정치적·선언적 차원의 합의 사항이다. 이 두 합의 사항은 만족할 만한 실천 단계에 이르기까지 상당한 시간과 인내가 요구될 것이다. 그러나 무엇보다도 합의 내용에 대한 남북한간, 그리고 남한 사회 내부의 인식의 차이로 말미암아 상충적인 견해와 주장이 제기될 수 있는 논쟁적 성격을 띠고 있는 점이 특징적이다. 따라서 본 연구에서는 ‘자주’와 ‘연방제 및 국가연합론’의 중심으로 접근하고자 한다.

남북공동선언 제1항의, 통일문제를 “자주적으로” 해결해 나가기로 하였다는 선언은 이른바 ‘자주’의 통일원칙을 재확인한 것이나 많은 논쟁점을 내포하고 있다. ‘자주’는 ‘7·4 공동성명’ 이래 남북한간 서로 다른 해석과 주장으로 인해 접점을 찾기가 힘들었다. 이런 점에서 ‘자주’에 대한 양측의 이해의 대한 재검토가 이루어져야 한다. 다음으로 제2항의 통일방안에 대한 합의도 중요한 의의를 지닌다. 남측의 ‘연합제 안’과

북측의 ‘낮은 단계의 연방제 안’의 공통성의 인정은 그 동안 남북 양측이 각각 따로 주장해온 통일방안의 공통분모를 찾았다는 점에서 의의가 크다. 남북한 통일방안은 대개 자기중심적 입장에서 제안된 것으로 서로가 상대방의 제안을 긍정적으로 검토하려는 노력은 부족했다. 그런 점에서 각각의 통일방안은 통일논의의 우위를 점하려는 의도로 비춰졌으며, 상대방의 진지한 접근을 기대할 수 있는 수준으로 나아가지 못했다. 이러한 사정은 무엇보다 남북 화해·협력의 분위기가 무르익지 못한 상황에서 통일 문제가 실천적 접근 대상이 될 수 없었던 한계에 기인한다.

한편 통일방법론과 통일형태를 둘러싼 통일논의의 비현실성과 국론분열을 초래할 수도 있는 파쟁적 속성에 대한 우려와 더불어, 한반도 평화체제의 수립과 남북한 공존공영을 대북정책의 목표로 삼은 김대중 정부의 입장은 통일방안을 비롯한 통일 문제의 논의를 유보하도록 만들었다. 그러나 남북공동선언을 통해 남북한 통일방안이 부각됨으로써 커다란 관심을 끌게 되었다. 따라서 이제 이 문제에 대해 보다 합리적인 인식의 토대를 마련해야 할 단계라고 생각된다. 여기서는 제1항의 통일원칙 및 제2항의 통일방안의 내용 검토를 통해 남북한간 접점을 찾아보고자 한다.

II. 통일 원칙: 자주

남북 정상회담을 통해 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결”해 나갈 것을 선언함으로써 대내외적으로 ‘자주’ 문제가 크게 부각되었다. 일반적으로 자주는 국가 주권의 배타적 독립성과 대외 종속성의 수준을 규정하는 개념이다. 남북한 분단상황에서 자주성의 의미는 남북한 국가체제의 수립과정에서 주변 강대국의 개입의 수준과 그후 국가발전 전략과 관련된 남북한 각각의 선택적 대외전략과 무관할 수 없는 것이지만, 통일문제에 접맥된 ‘자주’는 특히, 주한미군 문제에 대한 대응방식과 관련된 사안으로 남북한간 첨예한 입장 차이를 드러내고 있다.¹⁾

자주는 민족국가의 존립근거이다. 지난 1세기의 민족사는, 근대국가 수립의 실패에 따른 결과이지만, 민족의 자주성을 회복하기 위한 고난의 역정(歷程)이었다. 제국주의시대 민족해방투쟁은 민족 자주성의 회복을 위한 자주독립의 투쟁사였다면, 해방 후 민족분열은 바로 이 자주문제를 둘러싸고 격화된 내쟁사였다. 20세기 민족사를 돌아보면 전반기는 자주독립의 기치아래 민족혼을 일떠세웠고, 후반기는 자주통일의 열정에 고취되었던 시대였다. 처음엔 ‘자주독립’으로, 다음엔 ‘자주통일’로 이어진 자주독립과 자주통일의 의지 속에 관류하는 ‘자주’는 20세기 우

1) 『7·4남북공동성명』, 합의사항의 ‘자주·평화·민족대단결’의 3대 통일원칙인에 대한 남북한의 입장 차이는 다음과 같다. 북한은 자주 원칙을 주한미군 철수로, 평화 원칙을 남한의 군현대화 중지, 민족대단결을 남한사회의 민주화 및 각 당, 각 파, 각계 인사들의 자유로운 정치활동의 보장 등의 내용을 의미한다고 주장했다.(김일성의 일본 마이니찌 신문기자와의 회견(1972.9.17), 『김일성저작집』27(조선로동당출판사, 1984), pp. 411~14; 김일(정무원총리)의 최고인민회의 제5기제2차전원회의 보고(1973.4.5); 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』Ⅲ(국토통일원, 1988), p. 662; 남한의 입장은 북한과 다르다. 자주 원칙은 단지 남북 당국자간의 직접대화에 의한 통일 노력을 의할 뿐이며, 주한미군은 자주성의 침해가 아닌 평화유지 수단이다, 평화 원칙은 상호불가침조약을 통한 평화공존을 의미하며, 민족대단결 원칙은 이념과 제도를 초월해서 남북이 하나의 민족이라는 정신에 입각해서 통일을 추진한다는 것을 말한다(통일원, 『통일백서 1992』, p. 43).

리 민족의 맥박에 고동치는 민족혼의 절규다. 우리 민족의 존재이유 그 자체가 아닐 수 없다.

자주국가는 주권의 배타성과 독립성을 향유한다. 뿐만 아니라 민족성원의 존재양식을 스스로 결정할 수 있는 국가를 말한다. 그러한 자주 국가야말로 ‘정상국가’이다. 남북한이 정상회담에서 자주의 문제를 재확인하였다는 것은 일방으로 자주가 심각하게 훼손되고 있다는 사실을 반증한다. 따라서 자주 원칙의 선언은 굴절된 민족사를 바로잡겠다는 7천만 겨레의 소망과 의지의 집약적 표출이기도 하다. 그럼에도 자주에 대한 남북한간 인식의 차이는 뚜렷하다. 자주는 분단이래 북한(조선민주주의인민공화국)에 의해 지속적으로 주장되었다면, 남한(대한민국)은 이 문제에 대해 소극적이거나 수세적 입장을 취해왔다. 더욱이 남한 사회에서는 자주 문제에 대한 담론 자체가 적극적으로 개발되지 못하고 터부시되기도 했다. 이런 점에서 통일문제와 관련된 자주의 의미와 내용에 대해서는 북한측 주장을 중심으로 접근하는 것이 바람직하다.

1. 북한의 자주 개념

가. 주체사상과 자주

자주(자주성)는 북한 정치사회를 관통하는 핵심 개념이다. 북한은 1970년대에 ‘온사회를 주체사상화’하기 위하여 사회의 각 분야에 주체사상을 파급시킨다는 취지아래 김정일의 주도로 『김일성저작집』을 체계화시켰다.²⁾ 『김일성저작집』은 김일성 항일무장투쟁 혁명전통의 구축, 김일성 우상화 시도, 주체사상의 체계화 및 심화를 통해 명실상부한 주

2) 북한은 1970년 중반이래 김정일(당중앙위원회 비서(1973년 9월), 정치국 위원(1974년 2월))의 주도하에 맑스-레닌주의를 주체사상으로 대체하는 작업을 강화하였다. 주체사상의 구도에 입각하여 『김일성저작집』의 편집이 이루어졌다. “친애하는 김정일 동지께서는 『김일성저작선집』 편찬에 이어 『김일성저작집』을 낸 데 대하여 몹소 발기하시고 저작출판집에 나서는 모든 문제를 풀어주시었다” 『조선중앙년감 1986』, p. 245.

체사상의 학습총서로 자리잡았다.³⁾ 여기서 ‘자주’의 주장은 『저작집』 총 44권의 1415 건의 수록논문 가운데 거의 절반을 차지하는 710여 회 이상 나타나고 있다는 점에서 무척 돋보인다.⁴⁾ 그런즉 주체사상의 가치론적 기저에 자주(자주성) 개념이 놓여있다고 할 수 있다. 우선 자주성에 관한 사전적 정식화를 살펴보자.⁵⁾

사람은 세계와 자기 운명의 주인으로 자유롭게 살려는 요구를 가지고있으며 자신의 활동으로 그것을 실현해나간다. 다른 모든 존재들과 구별되는 사람의 이러한 성질이 자주성이다. 자주성은 무엇보다도 온갖 구속과 예속을 반대하는 사람의 성질로 특징 지워진다... 자주성은 사회적 존재로서의 사람의 본질적 특성이다. 자주성이 사람의 본질적 특성으로 되는 것은 우선 그것이 사람의 고유한 생활과 활동에 일관하고 있는 근본속성이기 때문이다. 사람에게 고유한 모든 활동과 생활은 온갖 예속에서 벗어나 자주적으로 살려는 요구를 실현하기 위한 것이며 자신의 요구에 따라 주동적으로 진행되는 생활이며 활동이다. 사람에게 고유한 사유활동과 노동활동은 자주적인 성질로 일관되어 있다. 자주성이 사람의 본질적 특성으로 되는 것은 또한 그것이 사회적 존재인 사람에게 있어서 생명을 이루기 때문이다.

자주성은, 사전적 정식화에서 보듯이, 사람의 본질적 특성으로 규정되고 있다. 이러한 자주성의 개념은 두 차원에서 접근할 수 있다. 먼저 대외정책과 외세의 문제와 관련된 정치적 군사적 측면에서 강조되는 자주성의 의미와, 이와 달리 주체사상이 보다 체계화되는 과정에서 인간의 본질적 속성의 차원으로까지 강조되기도 한다. 이러한 두 측면은 상호 배타적인 것이 아니라, 주체사상의 이론적 심화·발전과정 속에서 자주성의 문제를 국제정치적 대외관계 차원을 넘어 인간의 존재론적 가치 개념으로까지 확대시키고자 하는 의도에서 개념적 재구성이 이루

3) 김병로, 「김일성저작 해제」(민족통일연구원, 1993), pp. 30~39.

4) 『김일성저작집』(평양: 조선로동당출판사) 총 44권의 발행년도: 1979~1996, 수록시기: 1930.6.30~1994.7.

5) 사회과학원철학연구소, 『철학사전』(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 430~31.

어지게 되었다. 어느 면에서는 김일성의 자주(자주성)의 강조는 대외관계와 특히 주한미군 문제와 관련된 주장이라 한다면, 김정일 시대에는 ‘전통적’ 의미의 자주와 함께 주체사상의 이론적 심화를 통해 자주 의미의 인간 존재론적 가치의 수준으로까지 높였다.

자주성은 북한 사회에서 비교적 일찍 주장되어왔다. 김일성은 인간의 본질을 자주성으로 규정하고 이를 실현하기 위한 근본입장으로 자주적 입장과 창조적 입장을 강조하였다.⁶⁾ 그는 자주성에 대해 주장하였지만 창조성과 의식성을 인간의 본질적 요소로 규정하지 않았다. 다만 ‘창조적 입장’과 ‘사상의식의 강화’라는 방법론적 내용을 추가하는 수준에 머물렀다. 그러나 김정일은 ‘자주성·창조성·의식성’의 3요인을 인간의 본질적 속성으로 규정하였다.⁷⁾ 그는 이 세 요소를 사회적 인간의 속성으로 파악했던 것이다.

김정일은 주체사상의 본격적인 체계화 작업을 시도했다. 그의 논문 《주체사상에 대하여》에서 “자주성은 세계와 자기 운명의 주인으로서 자주적으로 살며 발전하려는 사회적 인간의 속성”⁸⁾으로 규정하였다. 그리하여 단순히 자주성을 핵심으로 한 전 단계의 주체사상은 인간의 본질을 ‘자주성, 창조성, 의식성’의 3차원으로 접근함으로써 이론적으로 한 단계 높아졌다. 특히 인민 대중에 대한 ‘사상의식의 강화’라는 비교적 단순한 논리는 ‘의식성’ 자체가 인간의 본질적 속성의 하나라고 주장됨으로써 구체적인 지도방침으로 사상개조사업과 정치사업선행의 길을 터놓았다. 의식성의 강조는 사상의식 강화를 통한 인민 대중의 자각성을 혁명과 건설의 가장 중요한 요인으로 삼는 동인이 된다. 이러한 주체사상적 인간관에 기반하여 북한은 사회의 혁명성 유지를 위해 주민 교양사업과 학습활동을 보다 조직적이고 체계적으로 실시하게 되었다.

6) 리승복 편, 『변증법적 유물론 1』(평양: 고등교육도서출판사, 1978), pp. 33~39.

7) 김정일, “주체철학의 리해에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”(문건발표일: 1974.4.2, 문건발표 확인일: 1984.4.2).

8) 김정일, 《주체사상에 대하여》(1982.3.31), p. 10.

자주성은, 주체사상의 논리에 따르면, 세계와 자기 운명의 주인으로서 자주적으로 살려는 사람의 속성이며 창조성은 목적 의식적으로 세계를 개조하고 자기 운명을 개척하는 사람의 속성이며 의식성은 세계와 자기 자신을 파악하고 개변하기 위한 모든 활동을 규제하는 사람의 속성이다. 그런데 이러한 속성을 지닌 인간은 자연적으로 태어나는 것은 아니다. 그렇다면 이러한 인간은 어떻게 창조되는가? 두 말할 나위도 없이 끊임없는 사상개조 사업을 통해 모든 인간을 ‘자주성·창조성·의식성’의 속성을 지닌 인간으로 만들어야 한다. 말하자면 ‘인간개조’ 사업이 뒤따라야 하는 것이다. 여기서 주체사상의, 본질에 있어서 사상개조인, 인간개조 이론이 나타나게 된다. 즉 “인간개조는 사람들을 자주성과 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재로 키우는 사업”⁹⁾이라고 할 수 있다. 더욱이 인간개조는 사상정신생활에서 ‘자주성’을 실현하기 위한 중요한 혁명사업이라고 주장하면서, “주체의 인간개조리론은 사회주의, 공산주의 건설에서 인간개조의 필연성과 중요성은 그것이 사람들의 사상정신생활에서 자주성을 완전히 실현하며 공산주의의 사상적요새를 점령하기 위한 기본조건”이라고 강조한다.¹⁰⁾ 이러한 자주성은 인간 개개인의 본질적 속성에만 한정되지 않는다. 자주성은 사람의 생명일 뿐 아니라 나라와 민족의 생명을 이루는 것으로 주장되면서, 주체사상의 기저 개념인 자주성은 이제 ‘나라와 민족의 생명’으로까지 확대 적용된다.

나. 외세(주한미군)와 자주

김일성은 자주성은 나라와 민족의 생명이라고 주장했다. “자주성을 견지하여야 민족의 존엄과 영예를 지킬 수 있고 나라의 독립과 번영을 이룩할 수 있으며 나라들 사이의 단결과 협조를 평등하고 공고한 기초 위에서 발전시킬 수 있다”¹¹⁾고 역설하였다. 북한은 인류 역사를 인민 대중

9) 강운빈, 『위대한 주체사상 총서 6: 인간개조리론』(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 15~16.

10) 강운빈, 앞의 책, p. 37.

의 자주성을 위한 투쟁의 역사로 보면서, 자주성을 특히 ‘자주적인 정권의 수립’과 ‘국가활동의 자립적 입장’이라는 시각에서 바라보고 있다.¹²⁾

역사적으로 형성된 사회생활단위이며 사람들의 공고한 집단인 나라와 민족은 자주성을 생명으로 한다. 자주성은 나라의 독립과 민족의 존엄을 지키기 위한 근본담보이며 사람들의 자주성을 실현하기 위한 선결조건이다. 자주성을 위한 사람들의 투쟁은 민족국가단위로 진행되며 사람의 운명도 민족적 또는 국가적 범위에서 개척되어 간다. …나라와 민족의 자주성은 민족적독립을 이룩하고 자주적인 정권을 세우며 국가활동에서 자립적립장을 지킴으로써 보장된다.

자주적인 정권, 국가활동의 자립적 입장은 주변 강대국의 영향하에 있는 제3세계 약소국의 대외관계의 궁극적 이상임은 분명하다. 여기서 자주와 관련된 북한의 주장은 두 측면에서 이해될 수 있다. 우선 북한 정권의 수립과 건설과정에서 중국과 구소련의 두 강대국 사이에서 북한 정권 스스로 독자적 존립 방향을 모색하고자 했던 경험으로부터 확인된 입장이다. 다른 한편 한반도의 지배력으로 군림하는 미국과 미국에 종속된 한국정부에 대한 비판의 논리로 주장되고 있다. 한반도에 대한 미국 지배력의 실체는 가공할 무력을 동원할 수 있는 엄청난 군사력과 정치경제적 규정력에 있다. 사실 미국 즉, 주한미군은 북한정권에 있어서는 상상을 뛰어넘는 공포와 위협실체라는 점에서 재론의 여지가 없다. 북한 체제의 폐쇄성, 극단적 자주 관념, ‘우리식 사회주의’ 등의 언술체계 속에 내재된 강박관념은 어느 면에서는 외부적 위협에 대한 의식적 반작용의 특수한 형태로 볼 수 있다. 그런 점에서 북한의 자주는 당연히 외압이 실체인 미국과 주한미군 문제와 결부되지 않을 수 없는 것이다.

11) 김일성, <아르헨티나에서 발간하는 잡지 《제3세계편람》 창간호에 발표한 논설 1975년 12월 26일>, 『김일성저작집』30(1985년), p. 557.

12) 사회과학원철학연구소, 『철학사전』, p. 431.

<미군철수론의 방법론적 변화>

북한의 자주 개념은 외세의 배제를 뜻하는 ‘반외세 자주화’의 논리로, 외세인 주한미군 철수 주장은 일찍부터 최우선적 전략목표로 설정되었다.¹³⁾ 주한미군 철수는 북한의 통일전략과 관련한 기본 원칙이며 부동의 전략목표이다. 김정일은 ‘7·4공동성명’의 통일 3대원칙이 채택되었을 때, “남조선 당국자들이 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 나라의 통일을 자주적으로 이룩하자는 데 대하여 동의한 것만큼 우리는 미군 철거문제를 강하게 들고 나가야 합니다”¹⁴⁾고 말했다. 그후에도 북한은 통일을 위해서는 미국의 남한에 대한 간섭 중지와 주한미군 철수가 단행되어야 한다고 끊임없이 주장해왔으며, 남북 정상회담 이후에도 수차례 걸쳐 주한미군 철수 입장을 공식적으로 확인하였다. 그러나 최근 주한미군 문제에 대한 김정일의 입장 변화를 시사하는 듯한 언급들이 소개되면서 미군 문제에 대한 북한의 입장에 대해 인식의 혼란을 초래하고 있다.¹⁵⁾

정상회담 이후 김정일 국방위원장이 주한미군의 중립화 또는 평화유지군으로서의 지위 변경을 전제로 미군 주둔의 용인을 시사하였다는 내용이 보도되기도 했다.¹⁶⁾ 이러한 국내 보도기사는 주변국들의 관심을

13) 북한은 1953년부터 미군철수를 주장하였다. 김일성, <모든 힘을 민주기지 강화를 위하여(조국통일민주주의전선 함경남도열성자회의에서 한 연설 1953년 10월 20일)>, 『김일성저작집』8(1980년).

14) 김정일, <조국통일 3대 원칙을 관철하기 위하여 견결히 투쟁하자 1972년 7월 14일>, 『김정일선집』2(평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 410.

15) 외세배제 문제와 관련하여 다음의 두 사례로 북한의 입장 변화를 지적하기도 한다. 북한은 1992년 헌법개정을 통해 1972년의 헌법 제5조의 “전국적 범위에서 외세를 몰리치고”를 삭제함으로써 외세배제논리를 약화시켰으며, 그리고 『6·15남북정상회담』 제1항 자주와 관련한 선언 내용 가운데 「7·4공동성명」의 ‘자주적’ 해결 원칙에서 천명된 “외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이”라는 문구가 생략된 점을 주목하면서 북한의 ‘외세’에 대한 입장의 변화를 추론하는 시각도 있다.

16) 6월 정상회담 과정에서 주한미군 문제에 대한 남북한 정상간의 비공식적 언급으로는 김대중 대통령의 “한반도 뿐 아니라 동북아 평화유지를 위해서도 필요하다”는 입장에 대해, 김정일 위원장은 “주한미군이 있는 게 꼭 나쁜 것만은 아니다”는 것으로 평가했다. 또한 김위원장은 휴전선 비상사태 때 주한미군의 조정자 역할을 거론한 것으로 알려졌다. <중앙일보>1면, 2000.6.20.

사기에 충분했다.¹⁷⁾ 이즈음 김대중 대통령은 ‘6·25’ 50주년 기념사에서 “주한미군은 한반도에 완전한 평화체제가 이루어질 때까지는 물론 통일된 후에도 동북아시아의 세력균형을 위해서 필요하다”는 것을 분명히 북측에 설명했다. 주한미군의 필요성에 대한 나의 설명에 북측도 상당한 이해를 보였다”고 밝히면서, “우리의 국익을 위해 주한미군이 계속 주둔하기를 바란다”는 것을 천명하고 싶다고 하였다.¹⁸⁾ 이후 미국의 유력 일간지인 <뉴욕타임즈>(2000.9.11)는 ‘남한, “주한미군 당위성 북한국도 인정”이라는 제하의 기사에서, “한국의 김대중 대통령은 남북 정상 회담의 가장 중요한 소득은 주변 강대국들을 불러들일 수도 있는 한반도의 힘의 공백을 막기 위해 남한에 미군이 주둔해야 한다는 것을 남북한이 똑같이 이해한 점이라고 말했다”고 보도했다.¹⁹⁾

그런데 과연 이 보도 내용처럼 주한미군 주둔을 남북한 즉, 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 ‘똑같이’ 이해했을까? 이 경우 ‘똑같이 이해했다’는 것은 북한이 주한미군 주둔을 공식적으로 인정한다는 것으로 해석될 수 있는 소지가 있다. 그러나 김정일의 ‘이해’(?)를 미군 주둔을 인정하는 것으로 받아들이는 데에는 남북관계의 화해 분위기를 반영한 희망적 해석이 될 수도 있으나, 이 문제에 대한 북한의 입장 변화를 전향적으로 이해할 수 있는 가능성도 없지는 않다.

사실 미군철수 주장에 대한 북한의 방법론적 변화는 수 차례 나타났다. 북한은 1980년대 후반 종래의 즉각적이고 완전한 철수 주장으로부터 단계적 철수를 제안하였다. 이를테면 북한은 1989년 말부터 1991년 말까지 3단계에 걸친 주한미군의 철수를 주장한 바 있다.²⁰⁾ 미군철수 주장에 대한 신축적인 입장은 김일성이 “미국이 남조선에 주둔하고 있는 미군을 북과 남이 련방국가를 창립하는 과정에 철수하여도 좋고 그

17) 서울소식통을 인용한 <産經新聞>(2000.6.21) 보도 참조.

18) <동아닷컴>, 2000년 6월 25일.

19) KN-134(9/11/2000, KISON), www.gokison@cs.com

20) ‘조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 최고인민회의 상설회의 정무연합회의’(1988.11.7)에서 채택한 “조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화보장대책에 대하여” <로동신문> 1989.11.8.

전에 철수하면 더욱 좋습니다”고 밝힌 데에서도 나타나고 있다.²¹⁾ 이런 배경 속에서 얼마 후, 주한미군이 북한에 적대적인 군대가 아니라면 상당기간 주둔해도 무방하다는 견해를 밝히기 시작하였다.²²⁾ 그후 김일성은 북한 핵문제를 둘러싸고 북한과 미국간 갈등이 한껏 고조된 상황 속에서 주한미군 철수 주장을 상당히 누그러뜨린 단계적 철수론을 다시 한번 주장하였다.²³⁾

우리가 량방제 조국통일을 주장하지만 지금 당장 남조선에 있는 미군을 다 몰아내자는 것은 아닙니다. 물론 남과 북 사이에 화해와 불가침에 관한 합의서가 채택되고 우리가 남조선을 《적화》하려 하지 않는다는 것을 명백히 천명한 조건에서 미군이 남조선에 남아있을 명분이 없게 된 것은 사실입니다. 미국이 중국이나 일본, 로씨야를 견제하기 위하여 남조선에서 물러가려 하지 않는데 우리는 미군이 남조선에서 당장 철수하지 않겠으면 단계적으로라도 철수할 것을 요구하고있습니다. 앞으로 북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면 그에 따라 남조선에 주둔하고 있는 미군도 단계적으로 철수하여야 합니다. 북과 남이 불가침문제를 합의하고 서로 싸움을 하지 않을 것을 약속한 것만큼 많은 군대를 그대로 둘 필요가 없습니다. 내가 늘 말하는 것이지만 북과 남의 군대를 점차적으로 줄여 각각 한 10만명 정도로 유지하면 됩니다. 남조선에 주둔하고있는 미군도 북과 남의 군대가 각각 10만명 정도로 축소될 때에는 완전히 철수하여야 합니다. 그런데 남조선 력대통치자들은 북과 남의 군대를 각각 10만명 정도로 줄이자는 우리의 제의를 외면하고 군비를 계속 확장하였으며 미군의 남조선주둔을 애걸하였습니다.

-
- 21) 김일성, <민족올림픽위원회 협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화, 1991년 6월 5일>, 『김일성저작집』43(1996년).
- 22) 1992년 김정일의 지시하에 김용순 당비서가 미국 방문중 아놀드 캔터 미국무차관보와의 고위급회담에서 이 견해를 전달한 바 있다. 『월간조선』, 2000년 8월호, 참조.
- 23) 김일성, <조선민족은 누구나 조국통일에 모든것을 복종시켜야 한다: 재미교포 녀류기자와 한 담화 1994년 4월 21일>, 『김일성저작집』44(1996년).

미국은 남조선에 남아있을 명분이 없음에도 불구하고 “물러가려 하지 않는다”는 현실적 인식은 북한의 수세적 변화를 초래하게 했다. 그러므로 단계적 철수론은 한반도를 둘러싼 미국의 전략적 의지의 불변이라는 현실적 한계에 부딪힌 하나의 타협책으로 제시된 것으로 이해된다. 한반도를 비롯한 동북아지역에 대한 미국의 강력한 패권주의 앞에 주체 국가는 외세 문제에 대한 자기수정을 하지 않을 수 없었다.

그런데 이 담화에서 우리의 주목을 끄는 주장이 제기되었다. 주한미군의 단계적 철수 주장을 남북한 군축과 연계시켰다는 점이 그것이다. 위에서 인용한 담화 내용에서 보듯이, “북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면” “그에 따라 미군도 단계적으로 철수해야” 한다는 주장은 분명 새로운 해석을 요한다. 그러나 ‘군대를 줄이면 철수해야 한다’는 말을 ‘선군축·후철군’ 주장으로 해석하기에는 무리가 따른다. 이는 남북화해가 이루어지면 당연히 남북한 군축과 주한미군 철수는 함께 이루어져야 한다는 주장으로 즉, ‘군축과 미군철수 병행론’으로 볼 수 있다. 왜냐하면 남북간 경제력 차이에 의한 확산일로에 있는 국력차, 한미군사동맹, 한·미·일 삼각동맹체제, 그리고 주한미군 등의 남북한 군사력의 엄청난 비대칭성·비균형성에도 불구하고 남북한간 군축을 주장할 수는 없기 때문이다.

주한미군 철수를 전제하지 않은 조건에서 남북한간 균형군축의 실현 가능성이 크지 않다. 그럼에도 김일성의 이러한 입장은 한반도의 대결국면과 구조적인 긴장상태의 완화를 위해서는 군축과 미군철수라는 ‘두마리의 토끼’를 한꺼번에 잡을 수 있는 방안을 고려하지 않을 수 없는 상황을 반영한 주장으로 이해된다. 그러나 북한의 군축 주장에 대해 남한은 항상 ‘선(先)신뢰구축’ 논리로 북한의 군축론을 일축해왔다. 어쨌든 주한미군 철수 주장은 북한의 바램과 의지와는 무관하게 오로지 미국의 전략적 이해관계에 달린 문제라는 데에서 북한의 딜레마가 있다. 북한은 진작부터 주한 미군의 즉각적이고 완전한 철수 주장의 한계를 절감하였다. 그리하여 북한의 신축적인 태도는, 주한미군이 북한 체제에 위협적인 적대적 성격이 해소된다면 주한미군 철수 주장은 유보될 수

있다는 입장의 개진으로까지 나아갔다.²⁴⁾ 그러나 미국은 북한의 이러한 변화를 신중하고 고려하지 않고 지금까지 외면하거나 무시하는 태도를 취했다.²⁵⁾ 그럼에도 북한의 주한미군 문제에 대한 접근방식의 변화를 보여왔다. 남북한 긴장완화 분위기에도 불구하고 북미관계가 근본적으로 개선되지 않은 상태에서는 북한측의 주한미군에 대한 입장의 공개적·공식적인 변화를 기대하기는 어렵지만, 한반도 평화체제의 수립 전망과 관련하여 어느 정도의 변화를 내다볼 수 있다.²⁶⁾

<잠정적 주둔 용인과 자진철수론>

북한의 주한미군 문제에 대한 정책 방향은 두 갈래로 전망된다. 하나는 주한미군의 지위변경과 성격전환을 전제로 영구주둔이 아닌, 잠정적 주둔을 묵시적으로 용인하는 입장이 예상된다. 다른 하나는 미군이 스스로 물러나는 이른바 ‘자진철수’를 유도하는 방향으로 가닥을 잡아 나갈 것이다. 이렇게 본다면 북한의 주장은 주한미군의 즉각적이고 완전한 철수 주장에서 단계적 철수론으로 주장되었다가, 향후 현실을 인정할 바탕 위에서 미군의 자진철수를 유도하려는 전략을 선택할 것이다.

북한의 미군 철수론은 다음과 같은 세 단계의 변화를 보여왔다. 즉, ① 즉각적 완전철수 → ② 단계적 철수 → ③ 자진철수의 경로를 밟아왔다. 물론 둘째, 셋째 단계는 주한미군의 지위와 성격의 변화를 전제로 주둔을 ‘잠정적으로’ 용인하는 신축적 입장에 기반하고 있다. 여기서 셋

24) 1994년 10월 북미 제네바협상 당시 강석주 북한 외무성 제1부상은 “평화체제 하의 주한미군은 남한의 북침도 방지하는 안전보장자 역할을 할 수 있다”고 말했다; 1996년 4월 미국 조지아대학 학술회의에서 이중혁 아태평화위 부위원장은 “북미 양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 반대하지 않겠다”는 요지의 내용을 밝힌 바 있다.

25) 1992년 1월 뉴욕에서 열렸던 북미회담시(김용순-캔터), 김용순의 주한미군 주둔 가능성을 시사하는 제의에 캔터의 미국측은 애써 외면하는 입장이었다. 『월간조선』, 2000년 8월호, 참조.

26) 북미관계 개선을 기대할 수 있는 조치로 북한을 비롯한 7개 국가를 대상으로 미국무부가 즐겨쓰던 ‘부랑국(rogue state)’이라는 말이 ‘우려대상국(state of concern)’이라는 말로 바뀌게 되었다. KISON 062000-87.

째 단계인 ‘자진철수론’은 최근 김정일의 다음과 같은 대답에서 잘 나타나고 있다.²⁷⁾

그 동안 미군더러 나가라고 했지만 그들이 당장 나가겠습니까. 우선 미국 스스로가 생각을 달리해야 합니다. 그들은 분단에 책임이 있는 만큼 통일에도 책임이 있습니다. 지난날 닉슨도 카터도 미군을 철수하겠다고 했는데, 주한미군 문제는 우선 그들 스스로가 우리 민족의 통일을 적극적으로 돕는 방향에서 알아서 결정해야 합니다.

말하자면, 미군철수는 미국이 “그들 스스로가 알아서 결정해야”할 문제로, 철군의 시기와 방법도 북한으로서는 문제삼을 수 없다는 말이다. 그렇다고 결코 영구주둔을 용인하는 것은 아닐 것이다. ‘당장’ 나가지 않는다면 스스로 알아서 적절한 시기에 철군해야 한다는 입장이다. 이를테면 미국은 분단에 책임이 있는 만큼 한반도의 통일을 돕는 방향에서 “생각을 달리”해 주길 바라고 있는 것이다.

북한측의 자진철수론은 남한측의 통일 후에도 철군불가를 천명한 영구주둔론과 분명 다르다. 김대중 대통령은 주한미군 주둔을 한반도의 세력균형론에 입각하여 ‘6·25’ 50주년 기념사에서 이렇게 밝혔다. “나는 주한미군에 대해서 태도를 분명히 했다. 주한미군은 한반도에 완전한 평화체제가 이루어질 때까지는 물론이고 통일된 후에도 동북아시아의 세력균형을 위해서 필요하다는 것을 분명히 북측에 설명했다.…만일 한국과 일본에 있는 10만의 미군이 철수한다면 한반도는 물론 동아시아와 태평양의 안전과 세력균형에 커다란 차질을 가져올 것이다. 우리는 국익을 위해서 주한미군이 계속 주둔하기를 바란다는 것을 나는 여러분에게 이 자리를 빌려 천명하고 싶다”고²⁸⁾ 말했다. 그런데 여기서 주목되는 점은 한반도의 완전한 평화체제의 수립과 통일이 이루어진 후에도 주한미군은 동북아의 ‘세력균형’을 위해 필요하다는 주장이다. 이

27) 김정일과 재미동포 언론인 문명자 주필과의 대담(6월 30일), 『월간 말』 2000년 8월호, 참조.

28) <연합뉴스> 2000년 6월 25일.

처럼 세력균형론은 현상유지론의 변형태임에도 불구하고, 주한미군의 영구주둔을 합리화시키는 논리로 활용되고 있다. 이 경우 세력균형론은 초역사적인 안보론의 한 형태로서 통일 후에도 주한미군의 영구주둔을 정당화하는 논리로 작용한다. 그러나 김정일 위원장의 세력균형론은 당면한 현실 속에서 균형자 역할이나 안전판 기능을 ‘잠정적으로’ 인정하는 논리이나 미군의 영구주둔을 용인하는 데까지 나아가는 것은 아니다.²⁹⁾ 남북한 모두 한반도의 세력균형을 중시한다고 하더라도 주한미군 문제에 대한 북한의 자진철수론과 남한의 영구주둔론의 갭은 뚜렷하다.

다. 주한미군과 미국측 입장

정상회담 후 미국 조야에서도 철수론, 현상유지론 등이 분출하면서 주한미군 문제가 ‘뜨거운 감자’로 떠오르고 있다. 먼저 철수론에 접맥될 수 있는 입장을 살펴보자. <워싱턴포스트>는 워싱턴의 군사전문가들과 안보분석가들이 평양회담이 커다란 변화를 불러일으킬 것이라고 생각하고 있다고 지적하면서, “통일이 곧 이루어지건 또는 그렇지 않건 간에 참된 평화가 실현된다면 주한미군을 철수하라는 커다란 압력을 받게 될 것”이라는 의회조사국의 군사전문가 로버트 폴디치의 말을 인용·보도하였다.³⁰⁾ 그리고 남북한 관계 개선이 진정한 것이라면 미국은 주한 미군 철수 계획을 세워야 한다는 주장도 제기되었다. 헬름스 미 상원외교위원장은 CNN에 출연하여, 미국이 “주한 미군을 철수할 지 여부를 검토할 때가 됐다”고 말했다. 그는 정상 회담을 계기로 남북한 관계가 항구적인 해빙으로 이어질 지는 아직 미지수라면서도, 그러나 “만약 남북한관계의 해빙이 일시적인 것이라면 미국은 미군을 한반도에 남겨둬야 할 것”이라고 단서를 달았다.³¹⁾ 한반도 정세변화에 따른 일본 및

29) 한호석, “‘근본문제’ 해결의 길을 열어놓은 평양회담”(00-08-22), <http://www.onekorea.org/research/000812.html>, p. 7/24.

30) <Washington Post>, 2000.5.26.

31) <한겨레> 인터넷, 2000년 6월 17일.

미국의 대아시아정책과 관련하여 찰머스 존슨은 신문 기고문에서, 미의 회와 펜타곤, 일본만이 남북한 정상회담의 중요성을 모르는 것 같다고 하면서, 한국이 우리에게 주한미군 철수를 요청하기 전에 철수에 착수하는 것은 너무 때 이른 감이 없지 않다고 하면서도, ‘오키나와를 불량 초강대국(Rogue Superpower, 미국)에서 해방시키라고 주장하였다.³²⁾

미국방부 정책차관실이 작성한 「아시아 2025」은 미국방부 정책자문 위원회가 2025년까지 아시아 전략환경의 변화를 예상하면서 작성한 시나리오가 주목된다. 여기서는 2005년에 남북한간 평화협정이 체결되고 한국과 일본 그리고 워싱턴의 압력이 있게 되면 앞으로 10~15년 안에 주한미군과 주일미군이 모두 철수할 가능성이 있다고 보고되었다.³³⁾

반면, 주한미군의 현상유지론도 강력히 제기되고 있다. 미국방부 대변인은 “남북한의 통일 이후에 주한미군에 어떤 변화가 있을 것인지를 예측하는 것은 시기상조지만 미군을 아시아의 평화와 안정을 유지하는 세력으로 계속 주둔시킬 것”이라고 했으며³⁴⁾, 미합참의장 헨리 쉐튼도 주한미군 감축에 대한 결론을 내리기엔 아직 시기상조라고 말했다.³⁵⁾ 백악관 국가안보회의 대변인 크롤리도 주한미군 지위에 대한 변화를 고려하지 않고 있다고 했다.³⁶⁾

매들린 올브라이트 미국무장관의 입장은 아주 단호하다. 그녀는 서울 방문중 정부중앙청사 대회의실에서 열린 기자회견에서 “분명히 주한미군의 주둔이 지속되어야 하는 이유가 있다. 첫째는 전쟁억제이고, 둘째는 이 지역의 안정을 위해서다. 이 두 가지가 없어지지 않는 한 주한미

32) 이 기고문에서 “이른바 북한의 미사일 위협이라는 것은 거의 전적으로 의회 내 공화당원들의 상상의 산물이며, 정보기관과 군산복합체의 지지자들에 의해 고무 격려된 것이다”고 하였다. <Los Angeles Times>(6.26), KISON062600-91; 이처럼 미국의 국익 또는 군산복합체의 자금줄에 따라 움직이는 미국 파워엘리트들의 이해관계에 한반도 주민들의 존망이 달려있다.

33) <조선일보> 인네넷, 2000년 7월 5일.

34) <한겨레> 인터넷, 2000년 6월 16일.

35) <Washington Times>, 2000.6.16.

36) <Washington Post>, 2000.6.16.

군의 존재에는 변함이 없다”고 말했다.³⁷⁾ 여기에서 그치는 것은 아니다. 남북관계의 화해·협력 분위기로 한반도의 평화정착 분위기에 찬물을 끼얹는 듯한 보고서도 제출되고 있다. 미국방부가 의회에 제출한 ‘한반도 군사 상황 2000년 의회 보고서’와 관련, <뉴욕타임즈> 기사(9월21일자)는 펜타곤의 한 군 장교의 말을 인용하여, “펜타곤은 남북관계의 잠재적 발전 가능성을 평가절하하고 있으며, 긴장완화를 초래할지도 모르는 주한미군의 위상변화에 저항하고 있다”고 하면서, “미국은 현 상태가 유지되기를 갈망하고 있다고 밝혔다.³⁸⁾ 한편, 철수론과 현상유지론 사이에 감축론도 나타나고 있다. 감축론은 철수론과 현상유지론의 역학관계에서 그 수준이 결정된다는 점에서 부차적 변수이다. 이러한 감축론은 한반도 긴장완화와 평화분위기가 상당한 단계로 성숙되었을 경우, 미국의 동북아지역에 대한 패권전략과 개입의지의 불변에도 불구하고, 절충적 타협책으로 나타날 수 있다. 감축론은 주한미군 위상의 점진적 변화가 불가피한 경우, 한국 주둔 지상군의 병력은 감축시키되, 미공군력의 증장능력을 향상시키는 전략구도를 대안으로 한다.

주한미군의 ‘전진배치’(forward presence)는 북한의 위협과 한반도 안보차원을 넘어 미국의 동아시아 지역안보전략의 핵심내용이다. 한반도 상황변화를 전제한 시나리오에서도 강력한 미군병력의 전진배치가 유지되어 한다는 입장은 변하지 않고 있다. 최근의 한 보고서는 “미국은 아시아 국가 가운데 중국의 부상을 우려하고 있고, 그 때문에 한반도에서 어떤 결과가 빚어지더라도 미국의 영향력이 아시아에서 사그러지지 않을 것”을 주장하고 있다. 이는 한반도에서 평화공존의 분위기가 성숙되면 미국의 영향력이 상실될 것을 우려하는 여론에 “어떤 결과가 빚어지더라도” 즉, 한반도에 확고한 평화체제가 수립되더라도 미국의 영향력은 불변적이며, 특히 한미연합사령부(CFC)의 지휘권이 이양될 경우 한국의 주권 문제는 해결될 수 있을 지는 몰라도 외국군의 지휘를 받는 미군이라는 문제가 발생하기 때문에 그러한 지휘권 이양은 있을 수

37) <매일경제> 인터넷, 2000년 6월 24일.

38) KN-141(9/26/2000, KISON), www.gokison@cs.com

없다고 밝혔다.³⁹⁾ 이처럼 주한미군의 지위 문제에 대해 미국 내에서 다양한 논의가 나타나고 있는 점이 주목된다.

미국은 21세기 국가안보전략의 세 가지 핵심을, ① 미국의 안보이익 제고, ② 미국 경제적 번영의 증진, ③ 해외에서의 민주주의의 확산으로 밝혔다. 이를 위해 군사동맹의 팽창 및 평화를 위한 동반자관계와 같은 폭넓은 이니셔티브의 행사와 개입의 불가피성, 그리고 미국의 국가이익 증진을 위한 다양한 세계전략을 공개하는 가운데 여전히 한반도를 동아시아의 평화와 안정에 중대한 위협지역으로 인식하고 있다.⁴⁰⁾ 미국방성은 새로운 세기의 전략적 비전으로 한반도를 비롯한 아시아에서의 미군주둔 원칙을 천명하면서 특히, “한반도는 적어도 당분간 역내의 최대 안보위협지역으로 존속할 것이다. 한미동맹은 계속해서 한반도의 안정과 전쟁억지에 기여할 것이다”고 주장하였다.⁴¹⁾ 이처럼 미국의 한반도를 비롯한 동아시아에서의 안보전략은 미국의 국가이익이 관점에서 개입의 불가피성이 강조되고 있다. 이를테면 세계의 모든 지역은 자국의 국가이익을 실현하는 대상에 불과할 뿐이다.

북한은 외세배제의 논리로 자주를 주장해왔다. 그러나 외세 즉, 주한미군 문제는 주체사상으로 무장된 철통같은 단결의지의 과시와 이념적 공세에도 불구하고 그들의 의지를 관철시키기에는 근본적인 한계에 직면하지 않을 수 없었다. 따라서 북한도 정면돌파보다는 우회하는 지혜를 습득하고 있는 중이다. 한반도에서의 긴장완화와 평화구조의 정착을 통해서만 자주를 왜곡시키는 외압의 실체를 극복할 수 있을 것이다.

39) Michael McDevitt, “주한미군 위상의 점진적 변화(U.S.: Forces in Korea: Status and Considerations Regarding Evolutionary Change)”, 한반도 화해와 통일로 가는 길(The Korean Peninsular: Paths to Reconciliation and Reunification, 9.29/30(KISON. KN-142, 10/2/2000).

40) 미국백악관, 「새로운 세기를 위한 국가안보전략/A National Security Strategy for A New Century 1998. 10」(「국가전략」제5권1호(세종연구소, 1999년), pp. 339~386).

41) 미국방성, 「미국의 동아시아·태평양지역 안보전략/The United States Security Strategy for the East Pacific Region 1998. 10」(앞의 책, pp. 387~423).

2. 남북한 자주 개념의 접점

한국사회에서 자주에 대한 체계적인 담론을 찾으려는 노력은 도로(徒勞)에 그치기 쉽다. 자주에 대한 수사적 표현 - 예컨대, ‘자주국방’, ‘자주정신’ 등 - 을 제외하고는 자주에 대한 특정한 주장과 견해가 제기되기 어려웠다. 이는 물론 재언의 여지가 없이, 한국 현대사회의 특수한 역사성에 기인한다. 해방 후 식민지적 유제가 청산되지 못한 채, 민족해방을 위해 투쟁했던 민족운동세력은 철저히 배제된 상황에서 미군정과 결탁한 친일세력과 보수세력 중심의 헤게모니 세력은 반공이데올로기와 반북 대결의식을 토대로 지배체제를 구축하였다. 그 후 전쟁과 분단 고착화 과정에서 체제존립과 국가안보를 전적으로 미국에 의존하게 되었고, 더욱이 근대화전략의 일환인 대외의존적 자본주의 발전과정 속에서 민족의 자주와 자존의 문제는 유보적 가치가 될 수밖에 없었다. 더욱이 민족적 자주의식은 헤게모니 집단의 친일·친미적 기생성(寄生性)으로 인해 정상적인 발전을 보지 못하고 왜곡되었다. 그 결과 정치적 자주와 자존의 문제는 식민지시대의 역사청산의 과제와 함께 대미(對美)종속성과 주한미군의 위상에 대한 비판적 인식으로 연계될 수 있는 문제였기 때문에 오랫동안 터부시되어 왔다. 이와 함께 사회문화적 차원에서도 자주의식도 심각하게 인식되지 않았다. 자주의식과 관련된 민족의식, 역사의식, 민족성에 기반한 전통문화는 구미식 가치관과 생활방식 등의 맹목적 수용과 모방, 그리고 세계화 충격 등으로 인해 거의 사라져가고 있는 상황이다.

가. ‘사람’ 또는 ‘인민대중’의 자주성

남북한 자주 개념의 접점은 두 차원에서 접근할 수 있다. ‘사람’ 또는 ‘인민대중’의 자주와, 대외관계에서의 국가의 정치적 자주 문제가 바로 그것이다. 자주에 대한 남북한 각각의 주장과 실재는, 두 차원에서 서로 다

른 모습으로 나타난다. 북한의 경우, 국가적 자주성은 충분히 인정될 수 있으나, 사람 또는 인민대중의 자주성은 남한의 개인적 차원의 자주성과 분명 다르다. 개인적 자주성은 집단·전체·국가 속에 매몰되어 있다. 이와 달리 남한은 민족의식, 전통문화 등에 접맥된 자기정체성의 문제는 상당히 부정적인 상황이지만, ‘전체보다는 개인’이 앞서는 사회라는 점에서 개별적 자주성이 부인되고 있는 것은 아니다. 그러나 정치적 차원에서 국가의 자주성은 심각하게 왜곡되어 있다.

주체사상은 “사람중심의 새로운 철학사상”이라고 한다.⁴²⁾ 그러나 주체사상에서 말하는 ‘사람’은 개성과 인격을 지닌 개별적 인간을 말하는 것이 아니다. 개별적 인민이 사회역사의 주인이라기 보다는 인민대중 즉, 집단적 존재로서의 ‘인민대중’이 사회역사의 주체로 부각된다. 따라서 개별적 존재로서 인간 개념은 발견할 수 없으며 무의미하다. 주체사상의 ‘사람’은 자유주의사회의 주체인 ‘개인’이 아니다. 주체사상에 의하면 인민대중의 자주성은 강조되나 개개인의 자주성의 관념은 나타나지 않는다.

주체사상은 인류역사를 인민대중의 자주성을 위한 투쟁의 역사로 파악하면서, 자주성을 위한 투쟁의 영역으로 ‘사회개조, 자연개조, 인간개조’를 강조한다. 사회를 개조하는 투쟁은 인민대중이 계급적 및 민족적 예측에서 벗어나 자주적인 생활을 누릴 수 있는 사회정치적 조건을 마련하는 투쟁이다. 자연개조는 물론 생존과 발전에 필요한 생활수단을 얻어내기 위한 투쟁이다. 그런데 사람을 개조하기 위해서는 인간개조 투쟁을 벌여야 한다. 인간개조를 통해 사람은 낡은 사상과 문화의 구속으로부터 벗어나고 자기 운명을 자신이 틀어쥐고 개척해 나갈 수 있게 된다. 즉, 자기자신으로부터 해방투쟁이다.⁴³⁾ 인간개조는 체계적이고 지속적인 학습을 통해 이루어진다. 인간개조를 통해 ‘사람’은 비로소 ‘인민대중’에 녹아들면서, 개체로서의 자아(自我)는 전체로서의 큰 자아(大我)

42) 김정일, 《주체사상에 대하여》, p. 9.

43) 조성박, 『주체사상』(평양출판사, 주체88(1999)년), pp. 142~152.

와 일치하게 된다. 이를테면 ‘나’가 매몰되는 바로 그 지점에서 ‘우리’가 되살아난다. 여기서 자기 운명을 스스로 개척해 나가는 자주성의 주체는 ‘나’가 아닌 ‘우리’로서 즉, (개별적) 인민이 아닌 인민대중이다. 인민대중은 집합적 존재이나, 개별자들의 단순한 총합이 아닌 그 자체가 하나의 자기완결체로서 작용한다.⁴⁴⁾

주체사상의 인간개조는 어느 면에서 프랑스의 사회계약론자 J.J 루소가 역설한 도덕적 존재로서의 인간의 완성을 추구한 교육론을 연상시킨다. 루소는 인간은 두 번 태어난다고 했다. 처음은 자연적 탄생이다. 두 번째는 누구나 교육과 도덕적 교화(indoctrination)를 통해 도덕적 덕성을 함양한 존재로 다시 태어나는 ‘제2의 탄생’을 맞이해야 한다고 역설했다. ‘제2의 탄생’은 자연인을 도덕적 존재로 만들 수 있는 그야말로 완전무결한 인격체인 교육자mentor에 의해서만 가능하다. 루소의 교육론은 현실적으로 그러한 완전무결한 도덕적 존재가 있을 수 있느냐 하는 문제보다, 덕성교육 그 자체의 중요성을 크게 강조한 교육론이라는 점에서 근대 윤리철학에 큰 영향을 미쳤다. 한편으로 주체사상의 인간개조론은 기독교적 속성을 엿보게 하는 측면도 있다. 기독교의 성령 제일주의에서는 인간의 자연적 탄생과는 달리 신앙적 존재로서의 ‘거듭나기’를 실존적 인간의 궁극적 목표로 삼고 있다. 주체사상의 인간개조 투쟁은 이러한 ‘거듭나기’ 위한 신앙적 고투와 내면적 친화성을 지니고 있다고 생각된다.

44) 주체사상의 ‘사람’과 ‘인민대중’의 개념은 인간에 대한 단수 관념을 배제한다. 사람과 인민대중은 개개인의 집합 즉, 부분의 단순한 총합 개념을 넘어 그 자체가 군집체적 생명체로 인식된다. 주체사상에서 말하는 인간은 역사적 존재이다. 이러한 역사적 존재는 개별적 차원이 아니라 집단으로 존재한다. 자유주의 철학의 인간관은 ‘홀로선’ 개별적인 단수로서의 개인이다. 이러한 인간관에는 역사라는 시간 관념과 집단적 존재로서의 인간과는 무관하다는 점에서, 그야말로 고도절해(孤島絶海)에서 태어나고 자란 인간을 상정한 형태라 할 수 있다. 주체사상의 사람은 사회적 존재로서 “태어난 첫날부터 일정한 사회적 집단을 이루고 살아왔는바 그것은 끊임없이 변화발전해왔다”고 하는 데에서 잘 나타나고 있듯이, 변화발전과정에 놓여있는 인간존재의 ‘역사성’을 강조하고 있다.(조성박, 『주체사상』, pp. 154~155). 자유주의 인간관의 상징인 로빈슨 크루소적 인간관은 일찍이 유적존재로서의 인간관에 바탕을 둔 유물론에 의해 충분히 비판되었으나, 주체사상에서 강조된 인간존재의 역사성의 문제는 분명 새로운 발견이다.

주체사상은 인민대중을 사회역사의 주체로 규정하였다. “주체사상이란 혁명과 건설의 주인은 인민대중이며 혁명과 건설을 추동하는 힘도 인민대중에게 있다는 사상입니다. 다시 말하여 자기 운명이 주인은 자기 자신이며 자기 운명을 개척하는 힘도 자기 자신에게 있다는 사상”⁴⁵⁾ 임을 강조하였다. 그런데 인민대중이 역사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하자면 반드시 지도와 대중이 결합되어야 한다.⁴⁶⁾ 말하자면 사상적으로 각성되고 하나의 정치적 역량으로 굳게 뭉쳐야 하며, 이를 위해 인민대중은 의식화, 조직화되어야 하는 것이다. 그렇다면 인민대중의 이러한 의식화, 조직화는 저절로 이루어지는 것인가? 결코 그렇지 않다. 인민대중이 사회적 운동의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하려면 당과 수령의 영도를 받아야 한다.

여기서 인민대중에 대한 지도 문제가 등장한다. 인민대중이 혁명운동에서 자기의 역할을 다하려면 혁명의 참모부적 역할을 하는 당의 영도를 받아야 하며 진정한 수령의 영도를 받아야 한다. 혁명의 참모부로 되는 당도 결국에는 수령의 영도 밑에서만 자기의 역할을 다할 수 있다. 참다운 수령이 있어야 당을 창건할 수 있다. 이런 견지에서 볼 때 인민대중에 대한 영도란 곧 수령의 영도를 말한다.⁴⁷⁾ 수령은 혁명의 최고영도이며, 당은 혁명의 참모부다. 인민대중은 수령과 당의 영도를 받아야 한다. 그렇다면 수령이란 어떤 존재인가? 수령은 인민대중의 최고수뇌이고 통일단결의 중심으로, 위인 일반이 아니라 인민대중에게 투쟁의 진로의 밝혀주는 사상이론의 뇌수이고 수천수백만 인민대중을 하나로 결속시켜 혁명운동을 승리적으로 이끄는 혁명의 타수라고 한다.

주체사상은 이렇듯 ‘수령-당-인민대중’의 유기체적 일체관으로, 수령으로부터 당과 인민대중에게, 당으로부터 인민대중에게 영도와 지도가 하향적으로 관철되게 된다. 물론 영도와 지도의 원칙에는 ‘밑으로부터 위로’의 상향식 관념이 나타나기는 어렵다. 수령의 당과 인민대중에 대한

45) 『김일성저작집』29, p. 448.

46) 김정일, 《주체사상에 대하여》, p. 18.

47) 조성박, 앞의 책, pp. 131~135.

영도와 지도에는 오류가 있을 수 없다. 즉, 수령의 무오류성(無誤謬性)이야말로 당과 인민대중이 무조건 신뢰하고 따를 수 있는 초월적 권위의 근거가 된다. 절대적 권위체인 수령은 핵이라면, 핵의 외피는 당이며, 핵과 외피인 당을 인민대중이 둘러싸고 있는 형국이다.⁴⁸⁾ 이러한 관계에서 수령의 영도와 당의 지도, 특히 수령의 영도를 전제하지 않고는 인민대중의 자주를 말할 수는 없을 것이다. 자주를 스스로의 판단과 선택적 결정행위라고 한다면, 주체사상에서 강조하는 자주는 절대적 권위체이자 무오류적 존재인 수령에게만 해당되는 사항이라고 할 수 있다.

그러나 인민대중의 자주의 문제는 결코 관념적인 구호에 그치는 것은 아니다. 인민대중의 자주는 자주성을 옹호하기 위한 국제적 성격을 띤 투쟁을 통해 구현된다. 또한 자주적 입장을 견지하기 위한 4대 원칙으로 ‘사상에서 주체’, ‘정치에서 자주’, ‘경제에서 자립’, ‘국방에서 자위’를 내세운다. 이 가운데 사상적 측면에서 주체와 자주를 강조하는 입장은 주목할 만한 결실을 낳았다. 북한은 자기의 것에 정통해야 하며, 높은 민족적 자존심과 자부심을 가져야 한다고 역설해 왔다. 특히 사대주의를 강하게 비판하고 나섰다. 사대주의는 큰나라 발전된 나라를 섬기고 숭배하는 노예굴종사상으로 자기 나라, 자기 민족을 스스로 낮춰보고 멸시하는 민족허무주의가 아닐 수 없다. 이러한 사대주의 비판은 남한사회의 맹목적·무비판적 대의의존적 의식구조를 되돌아보게 하는 성찰적 계기로 삼아야 할 필요가 있다.

북한의 자주성은 고대사를 중심으로 한 역사학 분야에서 상당한 성과를 거두었다. 단군릉 발굴, 발해사 복원 등을 통해 동아시아지역에서 한겨레문화의 독자성을 찾으려는 노력은 긍정되어야 한다. 이 과정에 남북한 공동연구를 추진함으로써 역사인식의 새로운 계기를 마련하고 민족의식의 확인을 통해 남북한 접점을 넓혀 나갈 수 있을 것이다. 더욱이 자주의식은 민족문화, 전통문화 차원에서 문화·예술적 수준과 궁

48) 수령의 절대적 권위와 ‘수령-당-인민대중’의 유기적 결합은 마치 기독교의 삼위일체(三位一體), 즉 성부(聖父)·성자(聖子)·성령(聖靈)의 세 위격이 하나의 실체인 하느님 안에 존재한다는 교의의 세속화된 체계로 이해될 수 있는 측면도 있다.

지를 드높일 수 있는 정신적 지주라는 점에서 남한의 현대적·개방적 문화의식과 함께 조화되어야 한다.

나. 주권국가의 정치적 자주성

국가간 자주는 세계 평화의 초석이다. 민족의 자주 없는 민족의 자존은 없다. 개인간의 자주의 존중이 민주사회의 토대라면, 국가, 민족간 자주와 자존은 세계 평화의 토대다. 한민족이 한반도의 진정한 주인이 되기 위해서는 피동의 역사를 청산하고 스스로의 역할과 자리를 되찾아야 한다. 미국은 7천만 한민족의 존재양식을 규정하는 실체적 힘이다. 그러나 한반도에서의 미국의 ‘항구적인’ 패권의지는 결코 불변적인 것은 아니다. 이 지역과 관련된 미국의 국가이익의 내용과 수준은 가변적일 수 있다. 그러한 가변성 즉, 변화를 이끌어내는 힘이 우리 민족 내부로부터 나와야 하며 또, 나올 수 있다는 확신이 필요하다. 더 이상 전쟁의 두려움없이 살기 위해서는 우리가 우리 운명의 주인이 되어야 한다. 자주 선언은 한민족의 의사와 무관한 전쟁의 거부라는 지극히 당연하고 자구적(自求的)인 원칙의 선언이다.

남한은 국가 주권인 자주를 담보로 확실한 안보를 보장받고자 했다. 이러한 맥락 위에서 「6·15 남북공동선언」의 제1항에 천명된 자주 개념을 둘러싸고 북의 미군철수 주장과 연결되는 개념은 아니라는 전제에서, “김대통령은 정상회담에서 외세를 배격하는 배타적 자주가 아니라 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 한 자주가 필요하다고 역설했고, 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 주한미군이 동북아의 평화와 안정에 중요한 역할을 한다는 데 이해를 넓힐 수 있었다”⁴⁹⁾고 하면서, ‘국제사회의 지지와 협력’을 이른바 ‘우리식 자주’ 개념으로 규정하고자 하였다. 남북 공동선언의 ‘자주’ 문제에 대한 김대중 대통령의 미국 대통령에 대한 친절한 보고 내용은 다음과 같다.⁵⁰⁾

49) 통일부장관의 국회본회의 보고, <연합뉴스> 2000년 6월 19일.

50) <http://www.bluehouse.go.kr>(자료일자: 2000-06-16, 제목: 클린턴 미대통령과 전화).

△대통령: 자주라는 부분에 대해 북한은 외세배격을 얘기하는데 그렇지 않다. 우리가 자주적으로 하면서 우방과 잘 지내도록 해야 한다, 내가 여기(평양) 온 것은 내가 결정해서 왔지, 미국이나 우방이 가도록 한 것이 아니지 않는가 라고 말했다. 그래서 우방과 잘 지내면서 남북이 자주적으로 우리 문제를 해결해야 한다는 것이 중요하다. 우리가 미·일과 긴밀히 공조하면서도 중국과 러시아도 잘 지낸다. 북한도 중국, 러시아와 관계가 있지만 미·일과도 잘 지내는 것이 국가안전에도, 경제에도 도움이 된다. 이런 얘기를 전했다.

△클린턴 대통령: 자세한 설명에 감사한다. 다시 한번 축하드린다. 이 산가족문제에 합의를 본 것은 큰 진전이다. 미사일, 핵문제를 제기한 것을 감사히 생각한다. 이 문제는 우리 모두에게 중요한 문제이다. 내일 외교안보수석으로부터 자세한 설명을 듣기를 고대하고 있다.

자주를 외세배격 차원에서 주장하는 것은 북한측의 일관된 입장이나, 분단상황을 고려한다면 우리가 반드시 그러한 입장에 동의해야 할 필요는 없다. 그러나 아무리 한미관계의 특수성을 인정한다고 하더라도 남북 정상회담의 주요내용을 미국 대통령에게 보고하는 모습을 주권을 가진 자주국가의 태도로 이해할 수 있는 사람은 드물 것이다. 그럼에도 자주 문제를 이렇게 미국측에 자세하게 설명하지 않을 수 없는 입장이야말로 우리의 엄연한 현실이다.⁵¹⁾ 이와 관련하여 남북 정상회담 개최에 임박하여 미국은 주한미군 문제를 회담의 의제로 삼지말 것을 중용했던 것으로 알려졌다. 워싱턴은 남북 정상회담이 주한미군의 필요성을 약화시켜 군사적 긴장이 약화된다면 결과적으로 이 지역에 대한 미국의 영향력이 줄어들게 되는 점을 우려하고 있었던 것이다.⁵²⁾ 어쨌든 남북 정상회담에 대한 미국의 관심은 한국에 대해 명백한 내정간섭적 성격을 띤 것임에도 불구하고, 회담 후 한국의 대통령과 정부당국은 미국

51) 자주와 관련된 주한미군 문제에 대해 정부당국자의 입장을 “한·미 상호방위조약에 따른 것이므로 한국과 미국간의 문제다. 이 문제는 남북이나 북미 사이에서 논의할 성격이 아니다”고 한다. 임동원(외교안보수석), <한겨레> 인터넷, 1999년 4월 15일.

52) <Financial Times> 2000.6.14.

대통령을 비롯한 조야에 수 차례에 걸쳐 회담 내용을 보고하지 않으면 안되었다.⁵³⁾

한반도 주민의 운명을 이제 더 이상 남의 손에 맡겨서는 안된다. 민족 자주는 우리가 나아가야 할 길이다. “우리가 친미를 하고 미국하고 손잡는 것은 대한민국의 이익이 주가 되는 것은 아님”⁵⁴⁾을 새삼 인식할 필요가 있다. 자주는 민족 운명을 스스로 판단하고 선택해야 한다는 결연한 의지의 집약이다. 전쟁은 7천만 남북 주민이 ‘죽느냐 사느냐’ 하는 문제다.⁵⁵⁾ 한반도에서 전쟁 결정권은 미국만이 쥐고 있다. '94년, '98년의 두 차례에 걸친 미국의 한반도 전쟁시나리오는 결코 도상작전이 아니었다.⁵⁶⁾ - 다행히 북쪽 일부 직전에 변경되었지만, 전쟁결정 과정은 한민족의 의사와는 전혀 무관한 미국의 ‘국가이익’의 잣대 아래 그들의 판단과 의지에 달린 문제였다. 한반도에서 두 차례나 전쟁을 획책하면서도 당사국의 입장은 도외시되었다. 그러나 보다 심각한 문제는 우리의 운명을 결정하는 자가 누구인지를 알려고 하는 적극적인 의지 자체가 우리에게 없다는 점이다. 국가주권인 자주를 포기한 대가로 안보를 얻을 수 있다는 논리는 민족적 생존의 합리적인 보장책이 아니다. 물론 자주와 안보는 둘 가운데 하나만을 택해야 하는 양자택일적 상충관계가 아니라 둘 사이의 충분한 조화를 추구할 수 있는 대상이다. 따라서 안보를 위해서 어느 정도 자주를 유보해야 한다는 인식은 신중한 현실론임에도 불구하고 주권국가의 미래지향적 전망과 강대국의 패권

53) 『월간조선』2000년 8월호, p. 63; KISON061900-86(www.gokison@cs.com).

54) 김대중은 지난 1968년 푸에블로호 사건을 계기로 미국이 한국을 소의시킨 채 북핵과 비밀교섭을 하자, 이에 통분하여 국회 본회의의 국내외 정세에 관한 대정부 질의를 통해 민족 자주·자존만이 남북한이 함께 살 길임을 역설하였다. “우리가 나아가갈 민족 자주의 길(1968년 2월 7일)” 『공화국연합제』(학민사, 1991), p. 75.

55) 남북 정상회담을 수행한 황원탁 외교안보수석은 “대통령께서 특별히 힘써서 강조하신 것이 ‘우리 국민이 55년 동안 전쟁의 공포에서 벗어난 적이 없다. 절대로 한반도에서 전쟁이 일어나게 해서는 안되겠다’는 것이었다”고 말했다. 『월간조선』2000년 8월호, p. 78.

56) 1998년의 ‘OpPlan 5027’ 전쟁시나리오는 언론에 보도됨으로써 ‘한반도위기설’의 진상이 드러났다. Richard Halloran, “Speak Softly, But Carry a Big Stick,” <Far Eastern Economic Review>, 1998.12.3.

주의를 경계할 수 있는 도덕적 주장의 정당성과 힘을 전혀 고려하지 않는 한계가 있다.

한민족의 심장인 수도 서울의 요충지에 19세기 말 부터 외국군대(청국, 일본, 미국)의 깃발이 펄럭인 지 1세기가 지났다. 피점령의 근대사는 외세의존적 국가안보 전략을 지극히 합리적이고 현실적인 정책으로 인식하도록 만들었다. 말하자면 한국사회의 헤게모니 집단의 의식 속에 이러한 외세의존적 사대주의는 유전인자를 통해 ‘합리적·현실적’ 대외정책이라는 코드로 전환되어 대물림되면서 국가주권의 문제인 정치적 자주뿐만 아니라 심지어 자주의식마저 왜곡시켜 우리 사회의 모든 영역에 걸쳐 ‘비정상적 정상화’를 지속시켜온 사회심리적 기제로 작용해왔다.⁵⁷⁾

다. 자주 : 한반도 평화지대화(平和地帶化) 및 탈군사화

남북한의 정치적 자주가 보장되기 위해서는 한반도 평화지대화와 더불어 남북한 사회의 탈군사화를 지향해 나가야 한다. 남북한 모두 과대 성장된 군사기구를 과감히 축소시켜 나가는 것과 동시에 사회의 모든 영역에서의 ‘탈군사적’⁵⁸⁾ 평화의 틀을 모색해 나가야 한다. 이를 위해서는 먼저, 평화보장 없는 자주는 불가능하다는 인식을 공유해야 한다. 평화와 자주는 뿔레야 뿔 수 없는 관계이다. 사실 강대국의 영향력을 극복하기 힘들었던 우리의 경우, 한반도를 비롯한 동북아지역의 평화가 구축되지 않는 상태에서 국가주권과 자주를 향유하기는 불가능했다. 거꾸로 약소국의 주권과 자주를 심각하게 왜곡시키는 패권적 지배구조는 안정적인 지역평화를 보장할 수 있는 메카니즘이 아니다. 이러한 평화

57) 주한미군 지원금은 1999년도의 경우, 1조1천2백억여원에 달하는데, 이중 직접 지원비는 5천19억여원, 간접지원비는 7천216억여원으로 밝혀졌다. <동아닷컴> 2000년 8월 2일. 우리는 주한미군 주둔에 소요되는 비용의 약 80%를 부담하고 있는 바, 이 비율은 세계에서 가장 높은 분담비율이며, 여기에도 미군에 의한 환경파괴와 인권침해 등은 비경제적 부담은 한미간 마찰과 갈등의 요인이 되고 있다.

58) Martin Shaw, Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth (Philadelphia: Temple University Press, 1991), pp. 184~190.

보장의 길은 민족적 연대를 통해서만 가능하다. 민족적 연대가 결여된 비균형적인 국제공조는 남북간 상호불신을 해소하지 못하고 평화의 길이 아닌 또다시 갈등과 대결의 나락으로 떨어지게 할 수 있다.

한반도에서 평화를 보장하기 위해서는 ‘적절한 시기에’ 주한미군은 철수해야 한다.⁵⁹⁾ 국내총생산력 수준의 현격한 격차, 기술산업, 군사수준 등에서 북한을 월등히 앞서는 상황에서 주한미군의 존재는 냉전적 발상에 불과하다.⁶⁰⁾ 더욱이 주한미군의 존재는 북한에 대한 엄청난 부담과 위협적 실체로, 주체사상에 기반한 유격대국가의 일상적 전시동원체제를 정당화시켜주는 요인이 되고 있다. 이런 점에서 북한은 체제유지에 대한 근본적인 위협적 성격만 사라진다면 주한미군 주둔에 의한 적당한 긴장 상태를 바라고 있는 지도 모른다. 그러나 이러한 모순상황은 북한 주민의 고통 해소와 무관할 뿐만 아니라, 한민족의 장래에 아무런 도움이 안된다. 따라서 주한미군 주둔을 전제로 한반도의 평화와 북한체제의 민주적 변화를 기대하는 것은 어리석은 일이다.

주한미군은 전략 목표는 궁극적으로 중국을 견제하는 데에 있지만, 동북아에서 평화의 교란자로 작용할 가능성이 높다. 한반도 평화정착의 과정에서 미국은 자국의 국가이익을 지속적으로 보장받기 위해 남북간 균열과 미묘한 갈등을 부추기는 전략을 구사할 수도 있다. 주한미군의 철수가 전제되지 않는다면 한반도 군축과 평화체제의 토대 구축은 성공적으로 이루어지기 어렵다. 주한미군의 존재 자체가 평화의 걸림돌이기 때문이다. 미국이 남북정상회담의 결과에 한동안 당혹해 하는 모습을 보였던 데에는 한반도의 평화정착이야말로 미국의 세계전략과 국가이익의 심대한 변화를 초래하는 요인이기 때문이다.⁶¹⁾ 그러나 미국의

59) 주한미군의 주둔을 전제한 상태에서 ‘전시작전권’의 회수를 주장하는 논리는 미국의 ‘자주권’을 훼손시키는 발상으로 비현실적 제안이다.

60) 남북한 경제총량 중 국민총소득(GNI)을 비교하면, 남한은 북한의 '95년/21.9배, '96년/24.2배, '97년/26.8배, '98년/25.1배에 달한다. 통계청(<http://www.nso.go.kr>), '남북한경제사회상비교', 참조.

61) 한반도의 평화정착에 대한 미국의 입장은 무기판매시장을 잃는다는 점에서도 우려되는 현상이 아닐 수 없다. 한국은 1995~1999년 사이 무기수입에 60억 달러 이상을 지출하여 전세계에서 4위의 무기수입국 지위를 차지하였다.(SIPRI Yearbook 2000) 미국은 이 시기 전세계 무기시장 점유율 48.0%에 달했다. 이

세계전략의 내용과 형태가 불변적인 것은 아니다. 한반도의 평화구축을 통해, 참된 평화체제를 구축하기 위해서 이 지역에서의 주한미군의 철수는 불가피한 것이다. 이제 그러한 변화를 이끌어내는 힘이 우리 민족 내부에서 나와야 한다. 그러나 현 단계에서 주한미군의 ‘즉각적 완전철수론’을 주장할 필요는 없다. 지금은 한반도를 비롯한 동북아시아의 평화구축을 위해 주한미군의 위상은 변화되어야 한다는 전제에서 철수 시기와 방법 등의 문제를 공론의 영역으로 끌어들여야 할 때이다.

주한미군을 한반도의 평화와 통일에 기여하는 방향으로 변화시켜야 한다. 따라서 비무장지대를 평화지대로 설정하고 주한미군을 평화유지군으로 개편하는 방안을 추진해야 한다.⁶²⁾ 한반도에서의 평화유지군은 두 가지 형태로 접근할 수 있는데, 그 가운데 하나는, 유엔평화유지군 형태이며, 다른 방안은 다국적 평화유지군 형태를 고려할 수 있을 것이다. 유엔평화유지군의 경우 미국의 주도적 역할아래 군소국가들의 군사 활동은 보조적 역할에 그치는 형태를 띠 것이라는 점에서 주한미군의 형식적인 형태 변화에 불과하다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 유엔 평화유지군의 임무와 권한은 유엔헌장 ‘제6장’을 준수하는 원칙을 적용하면 된다, 즉, 유엔헌장 ‘제6장’의 <분쟁의 평화적 해결>의 장은 국가 간 분쟁을 오직 협상, 중재, 화해, 조정, 법적 해결 등 모든 평화적 수단의 강구를 통해서만 해결하도록 규정하고 있다.⁶³⁾ 이처럼 한반도에서 분쟁이 재발되는 경우에도 유엔평화유지군은 오직 평화적 수단에 의한 분쟁 해결에만 그 역할과 권능은 제한되어야 한다. 이는 유엔헌장 ‘제7

러한 점유율은 1990~1996년 사이 미국이 전세계 무기시장에서 차지했던 점유율이 50% 내외였던 사실과 크게 달라진 상황이 아니다. 한국은 2000년에도 미국으로부터만 12억7,475만 달러의 무기를 수입할 것으로 추정되고 있다. (FAS, 2000), (김현욱, “경제적 군축필요성 논의의 한계와 군축운동의 방향-군축담론의 대중화를 위한 시론,” 한국산업사회학회, 2000년 비평사회학대회(제3회) 『남북간 대립 사회체제의 동요와 새로운 갈등구조의 이해: 상생적인 민족공동체의 구성을 위하여』, p. 155.

62) 이철기, “주한미군을 평화유지군으로” <http://www.peacekorea.org/usfk/usfk02.html>, 참조.

63) Charter of United Nations, Charter VI, Pacific Settlement of Disputes (<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>).

장'에 명기된 평화유지군의 '평화집행군'으로서의 역할⁶⁴⁾은 한반도 문제의 해결에 바람직하지 않다는 판단에 따른 것이다. 다음으로 다국적 평화유지군을 창설하는 경우에는, 남북한의 참가는 말할 것도 없이, 한반도의 평화에 기여할 수 있는 관계국가들로 구성된 평화유지군의 창설을 모색할 수 있다. 유엔평화유지군이나 다국적 평화유지군 모두 한반도의 분쟁을 사전에 방지하는 역할을 수행하는 데 목적이 있으므로 평화유지군의 병력 수와 규모는 상징적 수준으로 구성되는 것이 바람직하다.

한반도의 군사적 밀집도가 높을수록 주변국의 긴장을 초래하여 거꾸로 남북한의 긴장과 갈등을 고조시키는 악순환구조에 빠지게 된다.⁶⁵⁾ 그러므로 한반도의 평화지대화를 추구해야 한다. 한반도는 중국과 러시아의 대륙세력과 미국과 일본의 해양세력의 틈바구니에서 국가의 정치적 자주를 유지하기 위해서는 군사적 차원에서 어느 일방의 패권적 세력이 관철되지 않는 중립지대(中立地帶)로의 전환을 모색할 필요가 있다. 남북한 자주는 궁극적으로 한반도 평화지대화를 통해 정치적 중립을 견지함으로써 유지될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 이제 '무장된 평화'를 넘어 사회의 모든 부문에 있어서 전쟁을 선호하는 가치보다 평화적 가치를 조성해 나가는 한편 활발한 평화운동을 전개해 나가므로써 전 사회의 탈군사화를 지향해 나가야 한다.

64) Charter of United Nations, Charter VII Action with respect to threats to the Peace, Breachs of the Peace, and Acts of Aggression(<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>).

65) 남북한 및 주변4국의 군병력의 수는 다음과 같다. 한국: 69만, 북한: 117만, 미국: 1,401,000, 중국: 약2,820,000, 러시아: 1,159,000, 일본: 242,000(자료: The Military Balance 1998~1999, 『국방백서 1999』 부록 '남북한 군사력').

Ⅲ. 통일 방안의 합의

- ‘연합제안’과 ‘낮은 단계의 연방제안’ -

남북한은 「6·15 공동선언」을 통해 통일방안에 대한 접점을 찾았다. 공동선언 제2항은, “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방에 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 선언하였다. 여기서는 북측의 연방제와 남측의 연합제의 내용과 성격을 검토하고자 한다.

1. 북한 연방제

북한은 1960년 4·19 혁명 이후 남북 통일의 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 제기하였다. 그후 연방제 통일방안은 ‘고려연방제’를 거쳐 완전한 통일 형태로서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안의 확립, 그리고 1990년대 ‘1민족1국가2제도2정부’에 기초한 연방제로 전환되었다. 이러한 배경 속에서 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’가 나타나게 되었다.

(1) 「남북연방제」

김일성은 1960년 8·15 경축연설을 통해 ‘과도기적 대책으로서 남북조선의 연방제’를 제의하였다.⁶⁶⁾ 이 제의에서 “련방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”고 했다. 나아가 “련방제

66) 김일성, <조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐경축대회에서 한 보고: 1960년 8월 14일(조 로동당출판사, 「김일성저작집」 14, 1981); <로동신문>, 1960. 8. 15.

의 실시는 남북의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상 이해와 협조를 가능하게 할 것이며 호상간의 불신임도 없애게 될 것입니다. 그렇게 되었을 때에 자유로운 남북총선거를 실시한다면 조국의 완전한 평화적 통일을 실현할 수 있으리라고” 주장하였다. 또한 “이러한 연방제의 실시는 비록 각계각층을 망라하는 통일적인 연합정부가 못되어서 통일적인 국가적 지도는 못하더라도 이 연방의 최고민족위원회에서 전민족에게 리로운 경제문화적문제들을 협의하여 남북조선의 경제, 문화교류와 호상협조를 보장함으로써 남조선의 경제적 파국을 수습할 수 있게 할 것”이라고 했다.

북한의 연방주의관은 이념적으로 코민테른의 정신을 수용하는 한편,⁶⁷⁾ 소련의 연방제도에 많은 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.⁶⁸⁾ 그런데 이 시기 북한 연방제 제안의 특징은 남북총선거 등의 정치협상의 중시에도 불구하고, 경제적 문화적 교류협력을 제외하고 있다는 점이다. 이러한 교류협력론은 기능주의적 통합론으로, 정치문제 보다 경제·문화 교류를 우선시 하는 입장이다. 이는 북한 당국의 자신감의 발로로, 남한과의 체제경쟁에서 우위를 확보했다는 사실을 반영하고 있다. 따라서 남조선 당국에 대한 공식적 제의의 형태를 띠고 나타난 북한의 연방제안은 제2공화국 정부에 의해 거부되었다. 말하자면 당시 남한 사회의 체제정당성에 대한 확고한 사회적 동의기반이 마련되지 못한 상태에서 북한의 연방에 통일방안은 무조건 배격의 대상이 될 수밖에 없었다.

한편 이 제안에서 주목을 끄는 점은 군축 문제를 최초로 제안했다는 사실이다. 물론 이 군축 제안은 국제적 냉전체제의 공고화와 남북한의 극한적 대치상태의 해소가능성을 전혀 기대할 수 없는 시기의 군축 제

67) “민족 내에 있는 공산주의적 요소가 민족사회를 지배할 수 있도록 통일된 세력이 되기까지의 과도적인 정치조직으로 연방제가 필요하다” 제2차 코민테른 대회(1920.7.28)에서 채택된 <민족 및 식민지문제 제7항>.

68) 4·19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 1960년 5월 북한을 방문한 쿠즈네소프 소련외무성 부상(副相)이 최초로 연방제 아이디어를 제공하였다. 그는 공산주의와 무력통일에 대한 남한의 거부감을 해소시키기 위한 방안으로 정부당국간의 연방형성 제안을 권유하였다. 신평길, 『김정일과 대남공작』(북한연구소, 1996), pp. 306~310.

안은 진지하게 고려될 수 있는 상황은 아니었다. 더욱 미군철수를 기도한 남북한 군축은 북한의 재침의도를 드러낸 제안으로 의혹을 살 수밖에 없었으나, 남북한 각각 10만명 수준의 감군 제안은 그후 계속된 북한 군축론의 핵심적 내용이었다.

(2) 「고려연방공화국」

북한은 1970년대에 들어와 정치적 합작에 의한 남북연방제를 계속 주장하면서, 대외적으로 연방국가의 국호를 세계에 널리 알려져 있는 고려라는 이름을 살려 ‘고려연방공화국’으로 하자고 제의했다.⁶⁹⁾ 나아가 일본 마이니찌 신문과의 회견(1972.9.17)을 통해 ① 남북의 현 정치체도를 그대로 두고 각 정부의 대표들로 구성되는 최고민족회의를 조직하여 남북 사이에 제기되는 정치, 군사, 경제, 문화적 제도들을 해결한다. ② 남북 쌍방은 서로 자기의 사회제도를 상대방에게 강요하지 않는다. ③ 남북연방제가 실시되면 남북간에 경제 문화를 비롯한 모든 분야에서 광범한 교류와 내왕이 원만히 실현되어, 남북 사이의 불신이 없어지며 이해와 신뢰가 조성된다. ④ 이러한 민족적 단합의 기초위에 민주적 남북총선거를 통한 전조선적인 통일정부를 수립한다.⁷⁰⁾고 하여 기존의 방안을 재확인하였다.

이 시기 연방제에 대한 북한의 개념적 이해는 이데올로기적 기준을 적용하고 있는데, 우선 “련방제는 풍습, 문화가 서로 다른 민족들로 이루어진 나라들에서 실시하는 국가구조 형식의 하나”⁷¹⁾라고 하면서 다음과 같이 규정하고 있는 데에서 알 수 있다.⁷²⁾

69) 김일성, <조국통일의 3대원칙에 대하여: 북과 남 사이의 고위급정치회담에 참가한 남조선측대표들과 한 담화 1972년 5월 3일, 11월 3일>, 『김일성저작집』 27(1984년).

70) 『김일성 저작집』 27, pp. 415~416.

71) 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 313.

72) 『정치사전』, 같은 쪽.

사회주의 국가에서 연방제(실례로 소련)는 민족문제의 해결에 중요한 수단으로서 민족자결권의 원칙에 기하여 매개 민족의 자주적인 발전을 보장한다. …민주주의 중앙집권제 원칙에서 연방적인 최고주권기관에 복종하면서, …자본주의 국가들의 연방제(실례로 미국)는 형식상 성원국들에게 일정한 주권을 인정하지만, 실제에 있어서는 국내외적인 모든 문제를 관료주의적 중앙집권제에 기초한 연방적인 주권기관이 단독으로 처리하는 단일화된 《연방제》에 불과하며 강대 민족부르조아지가 약소민족들에 대한 억압과 약탈을 보장하는 수단에 지나지 않는다.

김일성은 그후 「평화통일 5대원칙」(1973.6.23)을 통해 이른바 「고려연방공화국」안을 제안하였다.⁷³⁾ 평화통일 5대강령은 ① 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, ② 정치, 군사, 외교, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 합작과 교류의 실현, ③ 남북의 각계 각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 「고려연방공화국」이란 단일국호에 의한 남북연방제 실시, ⑤ 단일국호에 의한 유엔 가입을 포함하여 대외관계에서 공동보조 등이 그 내용이다.⁷⁴⁾

1960년의 연방제안 남북총선거를 통한 정부수립이 불가능할 경우 연방제가 하나의 대안으로 제시되었던 것임에 비해, 고려연방제안은 “통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도”로 주장되었다. 1960년대의 연방제안이 정치문제 보다는 경제·문화 분야에서 남북한간 교류·협력을 강조하는 기능주의적 성격이 강한 것이었다면, 「고려연방공화국」안은 정치·군사문제의 일괄 타결을 먼저 이룬 후 경제·문화 교류를 한다는 점에서, 기능주의적 접근보다는 정치·군사문제의 해결의 선차성을 중시하는 연방제적 방식의 제안이라는 점에 특징이 있다. 「고려연방공화국」안의 연방국가의 구성에 대한 언급이 없었다. 다만 1960년의 연방제안에 따르면 ‘최고민족위원회’는 경제, 문화 문제만을 통일적으로 다루고

73) 후사크 체코공산당 서기장 환영대회 연설, 「김일성저작집」28, pp. 387~391.

74) 박정희 대통령은 동일 오전 「평화통일외교정책선언」(‘6·23선언’)을 통해 전방위 외교를 천명하고 남북한 유엔 동시가입을 제의하였다.

남북 정부는 군사·외교 분야에서 독자적 활동을 보장받는데 비해, 「고려연방공화국」안은 경제, 문화를 비롯한 정치, 군사, 외교 문제까지 각 계 각종 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 ‘대민족회의’에서 통일적으로 다룰 것을 제안했다.

그런데 그후 ‘최고민족회의’는 대내적으로 중앙정부의 기능을 수행하는 주권기구는 아니며 “전민족의 이해와 관련된 정치, 경제, 문화, 군사 문제들을 협의하여 남북의 합작과 교류를 협조하고 보장하는 기능만을 수행하는 것”⁷⁵⁾으로 연합적 성격을 부각시킴으로써 오히려 「고려연방공화국」안의 성격을 모호하게 만들었다. 정치, 군사문제 등에 대한 합작과 교류 뿐만 아니라, 단일국호 아래 대외관계를 일원화 한다는 것은 「고려연방공화국」이 단순한 연합 성격 이상이라는 것을 의미한다. 1960년의 연방제안이 분명히 국가연합적(confederation) 성격이었다면, 「고려연방공화국」안은 연방제(federaton)의 충분조건은 미흡한 형태이나 국가연합적 성격 보다 결합도가 강한 연방제적 성격을 띤 제안이었다고 할 수 있다.

이 시기의 「고려연방공화국」이 ‘연방’이나 ‘연합’이나 하는 논의보다는 북한은 왜 1960년의 연방제안을 수정했느냐 하는 점이 관심을 끈다. 일반적으로 기능주의적 접근법은 상대적인 우위를 점한 측에 유리한 통합론이라면, 1970년대의 국제정세의 변화와 남북한 국력의 역전 현상은 연방제 접근방식의 변화를 가져오게 했던 것이다. 따라서 북한은 이중 전략적 차원에서 즉, 혁명역량의 축적과 외국군철수 및 평화협정체결의 전제조건으로 「고려연방공화국」안을 내놓았다고 평가된다.

(3) 「고려민주연방공화국」

「고려민주연방공화국」(Democratic Confederal Republic of Koryo) 창립방안은 노동당 제6차대회(1980.10.10)에서 김일성의 사업총화보고를 통

75) <평양방송>, 1975년 12월 6일.

해 제안되었다. 이 연방제는 최근까지 북한 통일방안의 근간이 되고 있다는 점에서 주목된다.⁷⁶⁾ 이런 점에서 다소 긴 인용도 의미있을 것이다.

…우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 련방국가를 형성하는 것이라고 인정합니다.…

우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초우에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치를 실시하는 련방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다.

련방형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포대표들로 최고민족련방회의를 구성하고 거기에서 련방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며 련방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적일 것입니다. 최고민족련방회의와 그 상임기구인 련방상설위원회는 련방국가의 통일정부로서 전민족의 단결, 합작, 통일의 념원에 맞게 공정한 원칙에서 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적 리익과 관계되는 공동의 문제들을 토의결정하며 나라의 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남 사이의 단결과 합작을 실현하여야 할 것입니다. 련방국가의 통일정부는 북과 남에 있는 사회제도와 행정조직들, 각당, 각파, 각계각층의 의사를 존중히 여기며 어느 한쪽이 다른 쪽에 자기 의사를 강요하지 못하도록 하여야 할 것입니다.

북과 남사이의 지역정부들은 련방정부의 지도밑에 전민족의 근본리익과 요구에 맞는 범위에서 독자적인 정책을 실시하며 모든 분야에서 북과 남사이의 차이를 줄이고 나라의 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 노력하여야 할 것입니다.

련방국가의 국호는 이미 세계적으로 널리 알려진 우리나라 통일국가의 이름을 살리고 민주주의를 지향하는 북과 남의 공통한 정치리념을 반영하여 고려민주련방공화국으로 하는 것이 좋을 것입니다.

76) “사회주의적 연방제도는 프롤레타리아 독재실현을 위한 기도”임을 밝히고 있기도 하다. <로동신문>, 1981년 2월 2일자.

이 제안의 핵심적 내용은, ① 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외 동포 대표로 연방국가의 통일정부인 ‘최고민족연방회의’를 구성한다. ② ‘최고민족연방회의’의 상설기구인 ‘연방상설위원회’를 조직하여 정치, 외교, 군사를 관장한다. ③ 각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남북에서는 연방정부의 지도하에 지역정부가 독자적 정책을 추진한다는 등으로 요약할 수 있다. 『고려민주연방공화국』은 과거의 연방제안과 근본적인 차이가 있다. 통일의 과도기적 단계로 제안된 연방제와는 달리, 이 방안은 통일의 완결형태로 제시된 점이 다르다. 또한 연방제에 이르는 구체적 방법까지 제시하고 있는 바, 연방정부가 군사와 외교권을 행사하고 남북한의 지역정부는 각자의 지역에서 내치만을 담당한다.

북한의 『고려민주연방공화국』 제안은 남북한의 현격한 경제력 차이로 인한 남한의 절대적인 우위와, 그리고 국력에 바탕한 군사력 신장과 체제안정은 북한 주도의 통일을 기대하기 어렵게 만든 시대적 배경을 반영하고 있다. 이를테면 북한은 열세에 놓인 측에 유리한 일대일 통합 방식인 순수한 형태의 연방제를 고려한 것으로, 연방제를 통해 북한 사회주의체제의 유지를 보장받을 수 있다고 본 것이다. 金日成은 북과 남이 서로 상대방의 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 ‘민족통일정부’의 창립을 주장한 데에서 이러한 의도를 잘 나타내고 있다. 남북한 경제력은 1972년을 분기점으로 격차가 나타나면서, 1980년에는 두 배의 차이를 보였다.⁷⁷⁾

그후 1990년에 다시 고려민주연방공화국창립방안에 대해 설명하였다. 즉, 북과 남에 있는 두 제도를 공존의 원칙에서 그대로 두며 북과 남이 동등하게 참가하는 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회를 내오고 그 밑에서 북과 남이 지역 자치체를 실시할 것을 내용으로 하는 것임을 밝히면서, “통일국가의 수반은 대통령이나 주석이라 해도

77) 남북한 1인당 GNP(US달러 기준) 대비는, '71년(남/북) 285/308, '72년 316/316, '76년 800/585, '79년 1,662/873, '80년 1,589/758로 나타났다.(민족통일연구원, 『남북한국력추세비교연구』(민족통일연구원, 1992년), p. 233).

좋고 의장이라 해도 좋은데 북과 남이 각각 1년씩 료번제로 할 수 있다”고 말했다.⁷⁸⁾

김일성은 1991년 신년사에서 「고려민주연방공화국」창립방안의 발전 형태로 이른바, ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식의 통일방안을 제의하였다.⁷⁹⁾ 이는 하나의 민족국가 안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는 데서 출발하고 있다. 역사적으로 면면히 이어온 민족적 공통성을 기초로 두 제도는 하나의 민족, 하나의 통일국가 안에 공존할 수 있다는 것이다. 따라서 그는 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 《제도통일론》은 나라의 분열을 가져올 수 있기 때문에 거부한다는 입장을 밝혔다.

북한은 상대방을 먹는 것을 전제로 한 ‘제도통일론’을 반대하면서, “북과 남에 서로 다른 사상과 제도가 현실적으로 존재하는 조건에서 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고 통일문제를 평화적으로 해결할수 있는 방도는 련방제방식으로 통일하는 길밖에 없다”고 주장하였다.⁸⁰⁾ 이를테면 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고” 1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제 방식을 강조했던 것이다. 그는 계속하여 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 북과 남에 존재하는 두 제도와 두 정부를 그대로 두고 하나의 련방국가를 세우는 방법으로 나라의 통일을 실현하자”⁸¹⁾고 하면서, 통일문제는 누가 누구를 먹는 방법으로 해결하려고 해서는 안되며 또 그렇게 될 수도 없다고 주장했다.

78) 김일성, <은 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자: 범민족대회에 참가한 대표들 앞에서 한 연설 1990년 8월 18일>, 『김일성저작집』42(1995년).

79) 김일성, <신년사: 1991년 1월 1일>, 『김일성저작집』43(1996년).

80) 김일성, <일본 <마이니찌신봉> 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답: 1991년 4월 19일>, 『김일성저작집』43(1996년).

81) 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화: 1991년 6월 25일>, 『김일성저작집』43(1996년).

(4) 「낮은 단계의 연방제」

북한은 정상회담 이후, 남측의 연합제안과 서로 공통성이 있다고 인정한 이른바 ‘낮은 형태(단계)의 연방제’는 정치, 군사, 외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 ‘민족통일기구’를 내오는 방안임을 공식적으로 밝혔다. 이로써 북한은 「낮은 단계의 연방제」와 「고려민주연방공화국」창립방안을 동일시하고 있음을 대내외적으로 천명한 셈이다.

북한은 김일성이 이미 1991년도 신년사에서 “연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해 잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여해 장차 중앙정부의 기능을 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안”을 밝힌 바 있다고 하면서, “이 방안은 결국 낮은 형태의 연방제안”이라고 해석했다.⁸²⁾ 이는 지역정부인 현 남북한 정부는 군사, 외교, 주요내정권 등을 그대로 보유하고 「고려민주연방공화국」의 중앙정부는 남북 평화공존의 상징적 역할을 수행하는 형태로 이해된다.

역사의 神은 북한의 손을 들어주지 않았다. 1990년대 사회주의권의 붕괴와 동서독 통합방식의 충격으로 인해, 김일성은 흡수통일에 대한 우려로 제도통일을 거부하고 지역 자치정부의 존립을 보장하는 연방제 형태를 강조하게 된다. 북한은 오래 전부터 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 ‘제도통일’은 후대에 맡기자고 했다. 나아가 “일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 련합하는” 방법으로 하나의 통일국가의 형성을 주장했다. 북한의 연방제는 세계사적 변화와 남북한간 엄청난 국력차이로 인해, ‘떡하지 않고’ 체제를 보존하기 위한 수세적·방어적 논리로 변화되었으며 이 과정 속에서 마침내 「낮은 단계의 연방제」로 귀결된 것이라 할 수 있다.

82) 조국평화통일위원회 안경호 서기장 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회 연설, <조선중앙방송> 2000.10.06.

2. 연합제안

김대중 정부는 평화를 통일에 앞서는 선차적 과제로 내세웠다. ‘법적·제도적’(de jure) 통일 보다는 ‘사실상의’(de facto) 통일을 추구하면서 정부 차원의 공식적 통일방안의 마련을 유보하는 한편, 통일논의의 이념적 경향성과 불필요한 소모적 논쟁의 측면을 경계했다. 그럼에도 정상회담에서 제기된 남측의 연합제 안과 북측의 연방제에 대한 개념적 혼란과 함께, 양 방안의 친화성으로 인해 우리 사회에서 오히려 의혹과 비판을 불러일으킨 측면도 있다.

‘연합제 안’은 사실 1970년대 이래 지금까지 김대중 대통령의 지론으로 일찍이 남북한 두 정치적 실체의 인정을 전제로 제기되었던 ‘공화국 연합제(국가연합제)’, 그리고 ‘남북연합’을 중심으로 한 ‘3단계 통일론’의 골격이라 할 수 있다. 이러한 연합제안은 6공 정부⁸³⁾ 및 김영삼 정부⁸⁴⁾ 통일정책의 핵심적 토대가 되어왔다. 이러한 배경아래 정상회담에서 남북한 통일방안의 접점을 찾을 수 있었던 것이다. 한편 북한은 이론상으로 국제법상의 연방국가와 국가연합을 명확히 구분하고 있다. 연방제 국가는 일정한 목적밑에 이루어진 국가연합과는 다르다고 하면서, “국가연합은 국가들간의 조약에 의하여 이루어진 일종의 동맹이다. 여기에는 연합성원국가의 주권을 대표하는 최고주권기관이란 없고 매개 연합

83) 6공화국 통일방안인 <한민족공동체 통일방안>은 분단현실을 인정하는 바탕 위에서 완전통일을 실현하기 위해서는 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐야 한다는 점을 부각시켰다. 특히 여기서 주목되는 점은 ‘남북연합’을 제시하고 있다는 점이다. ‘남북연합’은 남북한간 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도기적 통일체제로 상정되었다.

84) <민족공동체 통일방안>(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안, 1994.8.15)은 점진적·단계적으로 하나의 민족공동체 건설 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 통일의 접근 시각으로 강조된 민족공동체 정신은 국가통일에 앞서 민족통일을 먼저 이룩하자는 논리로, 이는 북한의 연방제에 대한 대응적 성격을 함축하고 있다. 통일의 과정은 ‘화해·협력단계’→‘남북연합단계’→‘통일국가단계’의 3단계로 이루어져 있다. 여기서 ‘남북연합단계’는 첫 단계인 ‘화해·협력단계’를 거쳐야 하는 것으로 설정되어 있다. 이는 정치적 통합 단계라 할 수 있는 ‘남북연합단계’가 남북한간 충분한 사회경제적 교류협력의 축적과정 없이는 불가능하다는 인식이 전제되어 있기 때문이다. 그러나 화해·협력은 남북한간 교류협력의 증진에 따라 매 단계마다 심화되어가는 실천적 지표일 수도 있다는 측면에서 하나의 단계로 설정하기엔 어려움이 따른다.

구성국 자체가 자기주권을 행사한다”고 규정하고 있다.⁸⁵⁾

김대중의 ‘평화공존, 평화교류, 평화통일’의 ‘단계적 통일론’은 ‘4대국 평화보장론’과 함께 비교적 일찍 제시되었다.⁸⁶⁾ 그후 1980년대 후반 통일논의가 활성화되던 시기에 제안된 ‘공화국연방제’에서는 ‘3단계 통일론’의 당위성과 현실접합성이 강조되었다.⁸⁷⁾ 곧이어 새롭게 정리된 ‘공화국연합제’ 통일방안은 ‘평화공존, 평화교류, 평화통일’의 3단계는 공화국연합제의 3원칙으로 되고 ‘1연합2독립정부, 1연방2지역자치정부, 1국가1정부’의 새로운 3단계의 설정으로 나타났다.⁸⁸⁾ 이러한 통일방안을 토대로 ‘남북연합’을 중심으로 ‘3단계 통일론’의 확립을 볼 수 있었다.

‘3단계 통일론’은 1단계로 남북연합, 2단계로 남과 북의 지역자치정부로 구성되는 연방제, 3단계로 중앙집권제 또는 여러 개의 지역자치정부들을 포함하는 보다 세분화된 연방제로, 이 단계를 편의상 완전통일단계라 칭한다.⁸⁹⁾ 즉, ① 남북연합 → ② 연방 → ③ 완전통일의 단계로 구분할 수 있다. 그런데 이 통일방안에서는 남북한 화해·협력을 촉진하는 제도적 장치로서의 남북연합(제1단계)을 특히 중시하고 있다. 남북연합의 형성은 통일의 물꼬를 트는 일로서, 통일의 필수조건이기 때문이다.

남북연합은 남과 북이 현존 상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 정치·경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여, ‘분단 상황을 평화적으로 관리’하는 한편, ‘통합 과정을 효율적으로 관리’해 나가는 제도적 장치를 의미한다.⁹⁰⁾ 남북연합은 국가 대 국가의 공존을 전제로 하며, 화해·협력을 촉진시키기 위한 제도적 장치로서의

85) 『정치사전』, p. 313.

86) 김대중 대통령후보 선거공약(1971년 3월 24일), ‘3단계 평화통일론의 제창,’ 『공화국연합제』(학민사, 1991), 참조.

87) 김대중, “공화국연방제 통일의 길,” <사회와 사상> 창간호(1988. 9), 『공화국연합제』(학민사, 1991), 참조.

88) 김대중, “공화국연합제 통일의 제창,”(1991년 4월), 『공화국연합제』(학민사, 1991), 참조.

89) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』(아태평화재단, 1995), p. 23.

90) 아태평화재단, 앞의 책, p. 36.

의미가 강하다. 이는 통일의 한 형태라기 보다는 남북이 서로 협력하여 통일을 준비하는 단계로, 정치적 통일에 앞서 남북이 서로 오가고, 돕고, 나누며 ‘사실상의 통일 상황’을 구현하는 단계이다.⁹¹⁾ 물론 남북연합에서 연방으로 이행해 가는 도정은 멀고도 지난한 길이다.

남북관계의 현실에 비추어 볼 때, 남북연합 단계에 진입할 수 있다는 것 자체 만으로도 엄청난 발전임은 틀림없다. ‘남북연합’ 단계는 어느 정도 정치적 통합수준을 전제한 단계로서 이를 통일과정의 첫 단계로 설정할 경우, 남북관계의 현실에 비추어 볼 때 무매개적인 단계 설정의 한계를 드러내는 측면이 있다. 이에 대해 ‘3단계 통일론’은 남북연합의 진입조건을 남북한 주민의 지지 즉, ‘민족적 합의’와, 남북 당국의 ‘정치적 결단’에서 찾는다.⁹²⁾ 이를 위해서는 남북한 정치적 신뢰조성, 군사적 긴장완화 조치의 실행, 주변 4강의 남북한 교차승인, 한반도 평화체제 수립 등의 문제를 과제로 삼고 있다. 정상회담 이후 북한측에서 밝힌 ‘민족통일기구’의 성격과 활동은 ‘3단계 통일론’의 관건적인 단계인 남북연합 단계의 기구구성과 운영 형태에서 보다 구체적인 내용을 시사받을 수 있을 것이다.⁹³⁾

남측의 연합제가 북측의 연방제에 달려든 것인가? 결코 그렇지 않다. 북한은 「고려민주연방공화국」창설방안 제의 이래 통일담론의 언술적 차원에서 연방제의 고수에도 불구하고 실천적 측면에서는 수세적·방어적 형태로 바뀌어갔다. 남북한은 이제 연방제안과 연합제안을 ‘먹느냐, 먹히느냐’ 하는 정략적 차원에서 접근하는 입장을 지양하고 공존, 화용(和容), 공변에 바탕한 통일을 길을 모색해 나가야 할 때이다. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’는 모두 평화적 교류와 협력의 장기적인 과도기를 전제하고 있는 바, 바로 이 지점에서 우리는 최소한 두 방안의 접점을 찾을 수 있다고 본다.

91) 아태평화재단, 앞의 책, p. 63.

92) 아태평화재단, 앞의 책, p. 64.

93) 김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안연구』(민족통일연구원, 1994. 11), pp. 51~84.

IV. 복합국가의 전망

‘남북연합제’ 또는 ‘낮은 단계의 연방제’에 의한 통일국가의 윤곽은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘복합국가’의 형태로 복합체제·복합사회의 전망을 제시한다.⁹⁴⁾ 즉, 복합국가는 ‘한 지붕, 두 가족’ 또는 ‘한 깃발, 두 국가(one flag, two states)’의 형태일 수 있다. 그런데 이러한 복합국가는 남북한 사회체제의 모순점을 지양하는 이른바 ‘제3의 길’을 모색할 수 있는 전망을 보여줄 수 있을까? 물론 20세기의 세계사적 경험은 그러한 기대를 무망하게 만드며, 전지구적 차원에서 경쟁력 있는 우위 체제에 의해 열위 체제가 붕괴·흡수되는 과정을 피할 수 없었다.

『6·15남북공동선언』에서 합의한 남북한 통일방안의 공통적인 전제는 상대방의 체제(제도)를 서로 인정·존중하면서 통일을 지향한다는 데에 있다. 통일은 궁극적으로 체제통합을 의미한다. 그러나 반세기 이상 상이한 경제체제를 유지해온 남북한간 통일을 지향한다고 할 때, 물론 진부한 이념 논쟁을 유발할 우려가 없지 않지만, 어떻게 하나의 체제를 구상할 수 있을까 하는 근원적인 의문이 제기될 수 밖에 없을 것이다. 물론 지금은 먼 훗날의 일인 체제통합의 형태를 고려할 시기가 아니라, 당면과제인 한반도 평화체제의 수립과, 이와 더불어 첨예한 군사적 대결구도를 해소하기 위한 남북한 군사적 상호신뢰구축 조치 등을 추진해야 한다는 데에는 이의가 있을 수 없다. 그러나 평화공존과 평화교류를 위한 당면 과제의 추진 방안에 대한 고찰 못지않게, ‘통일’은 현재

94) ‘복합국가’는 “남쪽은 남쪽대로 북쪽은 북쪽대로 그대로 가지고 그러면서도 뭔가 하나의 국가로서의 덩어리를 형성하고, …점차 시간을 뒤 가면서 양쪽에서 대화와 교류를 통해서 기다려가면서 점진적으로 이해할 것은 하고 이해 못할 것은 못하고 그러면서 단일국가를 추진해 가는 그런 방안”이다. 복합국가는 역사상 여러 형태가 있었으나, 어느 형태도 우리에게 적용되기 어렵고 우리 민족의 적극적이고 창조적인 역량에 의해 역사상 초유의 복합국가 형태를 만들어야 한다는 논리가 일찍 개진되었다. 천관우, “민족통일을 위한 토론회—민족통일의 구상①,” 『씨올의 소리』(1972년 8월호), 참조.

우리 사회의 내재적 모순을 성찰하는 계기일 뿐만 아니라 민족공동체가 지향해야 할 방향을 설정하는 문제이기 때문에 무조건 방기될 수 없는 과제라고 생각된다.

체제(제도)통일은 멀고도 험난한 길이다. 소유권의 이념형적 형태에 의하면 북한은 소유권의 ‘사회화’에 기반하고 있는 사회체제다. 개인소유는 사회주의적 소유의 대원칙하에 제한된 범위에서만 인정되고 있으나⁹⁵⁾, ‘국가적 소유’와 협동단체 등에 의한 ‘집단적 소유’ 형태가 일반적이다. 반면 남한은 ‘사유화’에 토대를 두고 있다. 이러한 두 사회체제의 인위적 통합은 엄청난 갈등을 수반할 뿐만 아니라, 현실적으로 많은 어려움이 뒤따른다. 그러므로 남북은 긴장해소와 굳건한 평화구조의 바탕 위에서 교류협력을 증진시켜 상호체제의 삼투력을 증대시켜 나가면서, 남북간 결속력의 수준을 높여나가는 방안이 우리가 선택할 수 있는 가장 합리적인 길이다. 이를테면 양극적 체제가 이념형적 공존을 거쳐 수렴될 수 있는 영역을 점차 확보해 나가야 할 것이다.

북합국가는 남북한간 ‘느슨한’ 결합 형태를 띤다. 북합국가의 전망은 남북한 사회체제의 공통분모를 발견하고 확대해 나가는 데 있다. 요컨대 ‘시장경제’와 ‘계획경제’, 소유권의 ‘사회화’와 ‘사유화’의, 절충론과 수렴론의 역사적 실패에도 불구하고, 완충영역을 확보해 나가는 방안을 모색할 필요가 있다. 소유권의 제한 및 사회적 성격의 강조, 시장적 영역에 침해받지 않는 공공부문의 - 의료보건, 교육, 법률구조, 주택 등 - 확충 등을 토대로 민주사회의 기반을 넓혀 나가야 한다. 시장경제는 거역하기 어려운 세계적 추세이지만 시장논리에 모든 인간의 삶의 가치와 운명을 맡길 수는 없기 때문이다.

생산성·효율성을 최대 가치로 여기는 신자유주의적 시장중심주의 패러다임이나, 또는 ‘시장이나 국가냐’ 하는 상호대립적인 이원론적 관념

95) 북한 「헌법」 제24조 1문; 북한 「민법」 제58조 1문.

을 벗어나 시장과 국가의 한계를 극복할 수 있는 ‘제3섹트’의 창출·확대 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 시장과 국가 이외에도 다양한 공동체와 각종 조직의 이해당사자간 의사결정과 상호협의를 바탕으로 사회적 합의를 이끌어내는, ‘시장, 국가, 참가’에 의한 ‘참여형 시장경제체제’를 대안 시스템으로 접근할 수도 있을 것이다. 국가(계획·개입)축소의 필요성에 따라 전통적인 국가부문의 축소를 지향하되, 지방자치체, 협동조합, 공익기관 등의 ‘제3섹트’의 개발과 참여를 통해 시장의 부정적 측면과 폐해를 해소시켜야 한다. 따라서 남북한 복합국가는 사회정의의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구하는 제도 모색을 추구하는 단계라고 할 수 있다.

남북한 통일원칙과 통일방안의 접점

최 대 석
(동국대 교수)

1. 조 박사의 논문은 남북정상간에 합의한 공동선언의 실천적 수행을 위한 매우 시의 적절하고 의미 있는 작업임.
2. 결론부분에서 조 박사가 제시하고 있는 북한국가에 대한 구상은 비록 현재로서는 구체성이 결여된 이상적인 시론에 불과하지만 앞으로 연구 진척에 따라 주목할 가치가 있는 제안으로 주목됨.
3. 아울러 주체사상에 의거한 북한의 자주 개념을 철저하게 분석함과 동시에 ‘개인의 자주’ 개념을 동원하여 북한식 자주의 문제점을 지적하는 성과를 거두고 있음.
4. 그러나 통일의 원칙으로 자주의 개념을 주한미군의 철수와 직접적으로 연결시키는 북한의 논리를 넘어서기 위해서는 보다 다차원적인 자주에 대한 새로운 해석이 필요함.
 - 예를 들어 냉전시기 북한의 자주의 논리는 냉전적 사고에 기초한 논리라는 점을 부각할 필요가 있음. 사실 미소의 대결구도 아래 남한을 비롯한 대부분의 국가들이 거의 완전하게 냉전체제에 구속되는 상태에서 북한의 자주에 대한 주장은 단연 돋보였으나, 탈냉전의 시기에 들어 국제체제의 구속력은 그야말로 약화되었으며, 따라서 탈냉전의 통일담론이 새롭게 부각되어야 한다는 것 등이 충분히 지적되었으면 함.

- 구체적으로 탈냉전의 통일담론이란 나만이 옳고 남은 그르다는 식의 일방주의적 주장에서 벗어나 “조건 없는 대화, 대화를 통해서 통일문제를 논의”하는 자세를 의미함.
 - 아울러 탈냉전시기 통일의 원칙에서 자주에 못지 않게 ‘평화’의 개념이 중요하다는 논리의 개발이 필요함. 즉 더불어 사는 동북아에서 우리의 통일은 자주의 원칙 못지 않게 평화적 과정을 통한 통일이 중요하며, 이를 위해서는 주변국과의 선린우호가 중요하다는 점을 강조하여, 이를 자연스럽게 주한미군의 제국주의적 역할을 부각하고 있는 북한측의 주장을 극복할 필요가 있음. 즉 국제사회의 책임 있는 행위자로서 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 한 자주의 개념을 개발할 필요가 있음.
5. 공동선언 2항의 통일방안에 대한 합의 역시 매우 그 문구의 추상성과 포괄성으로 인해 앞으로 남북한간의 많은 논쟁을 야기할 가능성이 높음. 따라서 이에 대한 우리의 명확한 입장을 정리하는 것이 중요함.
6. 2항의 문제에서 우리가 극복해야할 가장 중요한 과제는 연합제는 ‘통일 이전의 상태’를 의미하고, 연방제는 이미 ‘통일이 된 상태’를 의미하는데 여기에서 과연 형식상의 공통점을 제외하고 다른 어떠한 공통점을 찾을 수 있을 것인지 하는 것임.
- 따라서 정부는 2항의 의미를 사실상 축소하여 ‘남북한이 결코 통일방안에 합의한 것이 아니’라는 점을 강조하고 있는 형편임.
 - 아울러 정부는 우리의 연합제 방안이 과거 민족공동체통일방안의 연합제인지 김대중 대통령의 3단계 통일론의 연합제인지에 대해 명확한 해석을 하고 있지 않음. 물론 통일부는 우리의 공식적인 통일방안은 아직도 노태우정부 시절의 한민족공동체 통일방안이라고 설명하고 있으나 이는 국민적 공감대를 얻지 못하고 있음.

7. 따라서 차제에 2항에 대한 우리의 입장을 명확히 하는 의미와 우리의 통일방안을 새롭게 점검한다는 의미에서 연방제를 포함하여 우리의 통일방안에 대한 국민적 합의를 새롭게 도출할 필요가 있음.
 - 어찌면 현시점에서 우리가 역으로 연방제 통일방안을 제안한다면 북한은 매우 당황할지도 모를 것임.

제 2 회의

비정부부문을 통한 남북한 교류·협력
증진방안 연구

비정부 기구(NGOs)를 통한
남북 교류·협력 증진 방안

조 한 범
(통일연구원 연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

비정부 기구(NGOs)를 통한 남북 교류·협력 증진 방안

조한범 (통일연구원 연구위원)

분단이후 남북한은 50여년 이상을 상호 이질적인 체제에서 존재해왔으며, 최근까지도 냉전적 대립을 지속해왔다. 이와 같은 과정은 필연적으로 남북한간의 이질화를 심화시켜왔다. 이와 같은 이질화가 단기간에 해소되기 어렵다는 사실은 독일의 경험에서 잘 나타나고 있다. 이질화의 해소는 긴장과 갈등관계의 완화라는 전제하에 남북간의 교류·협력의 장을 넓혀 가는 과정에서 가능할 것이다.

최근 NGOs의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이다. 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시세력으로서 NGOs의 역할이 요구되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. 80년대 후반이후 한국사회에서도 시민사회가 점차 성숙되어감에 따라 NGOs의 활동도 활성화되고 있다. 동시에 통일문제에 대한 민간의 참여도 확대되고 있으며, 교류·협력분야에서도 실질적 활동을 증대시키고 있다.

통일문제 및 남북 교류·협력에 있어 최근 민간분야의 역할이 증대되고 있으며, 시민사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGOs의 활동도 활성화되고 있다. 여기에는 두 가지 주요한 상황적 변화요인이 자리잡고 있다. 첫째, 한국사회의 발전에 따라 점차적으로 시민사회의 성숙 및 시민운동이 활성화되고 있다는 것이며, 둘째, 「국민의 정부」 출범후 새로운 대북정책이 마련되었다는 점이다. 현 단계를 화해·협력기로 설정

한 만큼, 남북한의 적대감을 해소하고 상호이해를 증진시킬 수 있는 남북 교류·협력의 활성화가 필요하고 이 경우 NGOs가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

민간 교류·협력의 확대를 위해서는 시민사회의 요구를 수렴하고 조직화하는 NGOs의 주도적 역할이 필요하다. 민간분야의 남북 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 따라서 남북 화해·협력의 구현과 이질화의 완화 및 민족공동체 형성을 위해서는 교류·협력과 이를 위한 NGOs의 역할이 적극적으로 활성화되어야 할 것이다. 이를 위해서 다양한 제도적 증진방안들이 마련되어야 할 것이다.

우선 통일문제 및 남북 교류·협력에 관여하는 NGOs의 활동에 있어서도 정부와 NGOs간의 협조체제가 구축되어야 할 것이다. 정부는 NGOs의 독립성과 자율성을 보장하는 전제 위에서 사회문화교류의 활성화에 기여하는 NGOs 활동을 지원해야 할 것이다. 또한 물질적 기반 마련도 중요한 과제이다. 정부는 NGOs의 자율성을 보장하는 다양한 형태의 지원방안을 강구해야 할 것이다. 현재까지 남북협력기금은 매우 제한된 분야에만 국한되어 집행되었다. 따라서 사회문화 교류·협력사업을 수행하는 NGOs에 대해서 협력기금을 지원함으로써 협력사업을 다양화, 활성화시키는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안이 병행될 필요가 있다. NGOs의 교류·협력활성화를 위해서는 북한주민접촉승인제의 개선, 민간단체의 교류·협력을 위한 방북절차의 간소화, 북한방문기간연장 등 제도개선이 필요한 것으로 지적되고 있다. 또한 우편·통신료 등 각종 공공요금의 할인과 세제혜택방안도 모색되어야 할 것이다.

민간분야의 교류·협력활성화 및 창구다원화는 동시에 교류·협력에 대한 과당경쟁과 과열, 그리고 이로 인한 부작용들을 야기할 수 있다. 따라서 NGOs의 자율적 협의체를 구성하여 상호정보교환 및 공동협력사업의 실시, 그리고 교류·협력과정에서 발생할 수 있는 부작용을 사전

에 예방할 필요가 있다. 또한 대표성이 있는 협의체를 통해서 정부와 보다 효율적 협조관계를 유지할 수도 있을 것이다. 민간 협의체의 구성은 전체네트워크 구성과 분야별 전문화를 병행할 필요가 있다.

대부분의 NGOs는 전문활동분야를 가지고 있으므로 남북한 사회문화 교류·협력에 있어서도 각 분야별 해당 NGOs의 전문성과 노하우를 바탕으로 사업을 진행하는 것이 필요하다. 또한 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제 NGOs와의 연대는 북한측으로 부터의 거부감을 완화하고, 대북사업의 성사가능성을 높일 것이다. 따라서 남북 교류·협력에서도 각 분야별 국제 NGOs와의 연대를 강화하고, 협력관계를 적극적으로 이용해야 할 것이다. 또한 경험확대과정과 NGOs활동의 연계도 고려될 수 있을 것이다.

향후 추진되어야 할 교류·협력은 민간의 자율성 확대라는 큰 축을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 외적 환경변화에 관계없이 지속적으로 진행될 수 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 이는 단기적인 차원이 아닌 남북한 이질화 해소와 장기적인 사회통합의 관점에서 다루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 교류·협력에 대한 민간분야 참여가 확대되어야 하며, 특히 시민사회를 대표하는 NGOs의 역할이 필수적으로 요구된다. NGOs를 통한 각 분야에서 민간교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회통합과정의 중요한 밑거름이 될 것이기 때문이다.

비정부 기구(NGOs)를 통한 남북한 교류·협력 증진 방안

조한범 (통일연구원 연구위원)

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 이론적 접근
- III. 남북 교류·협력과 NGOs
- IV. 남북 교류·협력의 평가
- V. NGOs를 통한 남북 교류·협력 증진방안
- VI. 결론

I. 서론

장기간 지속되어온 분단구조는 남북한에 상이한 체제와 생활세계를 형성했다. 따라서 통일은 가시적인 제도적 통합과 아울러 동일한 생활세계를 바탕으로한 의식 및 행동체계가 확립되어야 달성되는 장기적 과정이다. 남북한간의 이질화의 극복은 단절과 고립의 해소로부터 시작되는 것이며, 따라서 통일과정중의 교류·협력은 중요한 의미를 지니게 되는 것이다.

남북한 교류·협력과정에서 비정부기구 즉, NGOs(Non Governmental

Organizations)는 중요한 역할을 수행할 수 있다. 남북한 사회의 이질화를 극복하고 상호이해의 폭을 넓히기 위해서는 민간 교류·협력의 활성화가 필요하고, NGOs는 이를 실현하는 구심점역할을 할 수 있기 때문이다. 특히 민간의 자율적 교류·협력구도 설정은 남북간의 상호적대감을 해소하고 주민간의 동질성을 증대시켜 장기적으로 사회문화통합의 기초가 된다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

최근 NGOs의 역할과 영향력이 증대되고 있는 것이 세계적 추세이다. 이는 국가와 시장에 대한 새로운 감시세력으로서 NGOs의 역할이 요구되고 있다는 시대적 특성에 기인한 현상이다. 80년대 후반이후 한국사회에서도 시민사회가 점차 성숙되어감에 따라 NGOs의 활동도 활성화되고 있다. 동시에 통일문제에 대한 민간의 참여도 확대되고 있으며, 교류·협력분야에서도 실질적 활동을 증대시키고 있다. 그러나 최근의 활발한 활동에도 불구하고 NGOs는 시민운동이 활성화되어 있지 못한 현실 때문에 남북 교류·협력에 있어서 상당한 어려움을 겪고 있다. 특히 통일관련 NGOs의 경우 정부와의 효율적 협력관계도 튼튼하지 못한 편이며, 일부를 제외하고는 대부분 기반이 매우 취약한 상태이다.

민간 교류·협력의 확대를 위해서는 시민사회의 요구를 수렴하고 조직화하는 NGOs의 주도적 역할이 필요하다. 민간분야의 남북 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 따라서 남북 화해·협력의 구현과 이질화의 완화 및 민족공동체 형성을 위해서는 교류·협력과 이를 위한 NGOs의 역할이 적극적으로 활성화되어야 할 것이다. 이와 같은 인식을 바탕으로 본 연구는 최근 변화하고 있는 남북관계에서 NGOs를 통한 남북한 사회문화 교류·협력 증진 방안을 모색하고 있다.

II. 이론적 접근

1. NGOs의 개념

비정부기구 즉, Non-Governmental Organization(NGOs)는 정부나 정부간 협정에 의해서 설립되지 않은 기구로 개인과 법인 모두 NGOs의 회원이 될 수 있다. 회원자격이나 활동의 범위가 한 국가에 한정되어있는 경우(National NGOs)와 국제적인 경우(International NGOs)에 따라 나뉘어진다. NGOs라는 용어가 쓰이게 된 것은 UN이 헌장 71조를 통해서 정부이외의 NGOs와의 협력관계를 규정함으로써 비롯되었다.¹⁾

NGOs에 대한 개념정의는 매우 포괄적이라 할 수 있다. 그 핵심적인 요인들을 정리해보면, 비정부성²⁾, 비영리성, 자발성을 지닌 단체, 협회, 조직, 결사 및 운동으로서 특정목적을 공유하는 구성원들이 명시적인 규율을 바탕으로 공식조직을 유지해야한다는 것이다. 또한 NGOs의 활동에 있어서 국제적 성격이 필수적인 것은 아니나 매우 중요한 요소임을 알 수 있다.

이와 같은 정의를 바탕으로 했을 때 우리말로는 비영리 민간단체가 NGOs와 가장 근접한 개념이라 할 수 있다. 그러나 민간단체의 경우 시민단체와 혼용되어 쓰이는 경우가 많으며, 사실상 구분이 어려운 것이 사실이다. 시민단체를 공동체의 규범을 지키고 공익을 증진하기 위해 구성원의 자발적 참여로 결성되고, 구성원을 위한 특정이익보다는 사회의 공공이익의 증진에 중점을 두는 단체로 규정하여 단체의 중심

1) NGOs와 UN의 관계에 대해서는 Dianne Otto, "Non governmental organizations in the United Nations system: The emerging role of international civil society", Human Right Quartely, Vol. 18. 1996. 참조.

2) 이와 관련 "non-governmental"의 의미는 구성원의 자격과 관련되는 것이 아니라 기구의 '기능'과 관련되어야 한다. 정부나 정부의 하부기관들이 비정부기구들의 성원이 될 수 있기 때문이다. H. G. Schermers, International Institutional Law, p. 24.

적 목적 및 활동영역을 바탕으로 시민단체와 민간단체를 구분하는 것은 어느 정도의 유용성을 가지고 있다. 이를 바탕으로 한 아래의 <표 1>에 따르면 민간단체의 경우 주로 사적·특수적 이익을 추구하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 노동조합이나 약사회의 환경보호운동과 같이 민간단체도 공적·일반적 이익의 추구에 나설 수 있다는 점에서 시민단체와 민간단체의 활동영역이 고정되어 있는 것은 아니다.³⁾ 특히, 시민사회가 발달하지 못한 한국사회에서 열악한 환경속에서 활동하는 시민단체들의 현실을 고려할 때, 시민단체의 자기생존 또한 주요한 문제일 수밖에 없다.

<표 1> 시민단체와 민간단체의 구분

단체의 종류\이익의 종류	사적·특수적 이익추구	공적·일반적 이익추구
시민단체	A	B
민간단체	C	D

A. 시민단체의 부차적 활동영역

B. 시민단체의 일차적 활동영역

C. 민간단체의 일차적 활동영역

D. 민간단체의 부차적 활동영역

자료: 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구」, p. 13.

따라서 전체적으로 민간단체의 개념은 시민단체보다 포괄적인 개념이라 할 수 있을 것이다. 그러나 특히 통일 및 남북 교류·협력의 특성상, 사적·특수적 이익의 실현보다는 공적·일반적 이익의 실현이 주요한 활동이 된다는 점에서 시민단체차원에서 주요 관심영역으로 인식되고 있다.

3) 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구」 (서울: 정부제1장관실, 1997), 2장 참조.

2. 한반도 문제와 NGOs의 의의

한국은 지구화의 과정을 겪고 있는 반면 한반도 상황에서 비롯되는 특수성도 동시에 지니고 있다. 한마디로 냉전체제하의 지구화(globalization under Cold War)라고 할 수 있는 것으로서, 이것은 지역적 안보 딜레마에 의해 일정한 한계를 지니고 나타나는 지구화 현상을 말한다. 한편으로, 일제 식민지 지배와 민족분단으로 인해, 한반도는 사회주의가 쇠퇴하는 전반적인 추세 속에서도 냉전의 고도로 남아있었다. 남북한 모두 일반 국민들은 오랫동안 안보위기감에 휩싸여 살 수 밖에 없었으며, 실제로 군사분계선을 따라 군사적 적대관계가 지속되어 왔었다. 이런 안보위기감은 북한의 핵위기와 미사일개발로 더욱 고조되기도 하였다. 다른 한편, 「국민의 정부」 출범과 함께 시작된 대북포용정책에 힘입어 현대그룹은 금강산 관광사업을 시작하여 남북한 경제협력의 시범을 보이기도 하였다. 중국의 북한접경 지역에서는 남한과 국제적 인도지원 단체들이 기아에 허덕이는 탈북자들에 대한 지원에 개입하게 되었고, 이것은 중국의 실정법을 위반하면서까지 이루어지게 되었다.

이같이 상반되고 모순적인 상황은 한반도를 둘러싼 지구화의 복잡성을 반영한다. 남북한이 국가 차원에서 긴장상태에 놓여있는 가운데, 2000년 6월에는 1945년 분단이후 처음으로 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이에 정상회담이 개최되었다. 또한 민간기업들과 비정부기구들은 국가차원에서 보면 매우 민감한 이슈에 대해 적극적으로 개입해 활동하게 되었다. 한마디로 갈등적 또는 협력적 상호작용은 국가차원에서 뿐만 아니라 국가와 비국가 행위자들 사이에서도 발생하게 되었고, 안보 이슈는 경제 및 인도주의 이슈들과 밀접하게 연관되어 있음을 보여주게 되었다.

여기서 우리는 한국문제의 복잡성(complexity of Korean problem)을 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한국문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 남북한 국가뿐만 아니

라 한반도와 이해관계를 갖고 있는 주변국들이 통제할 수 없는 상황이 되었다. 말하자면, 한국문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서 있다. 둘째, 한국문제는 남북한 국가사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다. 셋째, 한국문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성(interconnectedness)을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 벌이고 있다. 요약하자면, 한반도에서의 지구화는 몇 가지 일반적 의미의 지구화 속성을 지니고 있는 한편, 아직 분단에 의한 냉전의 터널을 통과하는 과정에서 한국적 특유의 복합적 특성을 지니고 있다고 할 수 있다.

한국문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한관계와 넓은 의미로는 한국문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있음을 살펴보았다. 최근 남북한 관계가 급진전되는 과정에서도 국가 또는 정부가 정치·군사·경제적 측면에서 주된 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 이는 북한체제에서 정치적 행위주체, 특히 김정일 국방위원장의 역할이 대부분을 차지한데서 비롯되며, 아직도 안보 이슈가 남북한 관계에 있어서 가장 참여한 문제로 남아있기 때문이다. 그러나 이미 살펴본 바와 같이 민간기업과 비정부기구의 역할과 위상이 크게 확대된 것이 사실이다. 특히 남한 사회의 민주화와 함께 시민사회가 팽창하였고, 그 역할과 기능이 단순히 국내적인 이슈를 다루는데 그치지 않고 남북관계에서 실질적인 행위주체로 부상하고 있다.

한국문제에 있어서 비정부기구는 국가차원의 관계를 단순히 보완하는 기능을 수행하는 것이 아니며, 그렇다고 국가와 경쟁 또는 갈등하는 관계를 가진 것도 아니다. 비정부기구는 때로는 국가와 경쟁 또는 마찰을 일으키면서 국가 차원에서 다루어질 수 없는 영역에 깊숙이 개입해

있다. 이러한 현상은 단지 한국문제 또는 남북한관계에 한정되어 있지 않으며, 이미 지구적 현상이 되고 있다고 할 수 있다. 인도주의적 비정부기구들은 코소보사태에 개입하여 이해당사국가들과 갈등관계를 빚은 바 있으며, 국제관계 특히 인권 이슈를 다루는 많은 학자들은 이를 신개입주의(new interventionism)라고 칭하면서 새로운 연구대상으로 삼고 있다.

이제 남한의 비정부기구는 UN산하 기구 또는 국제비정부기구와 연대를 가지면서 한국문제와 남북한관계에 개입하고 있다. 이는 지구화의 전반적 현상과 맥을 같이 하는 부분이다. 물론 아직까지 남북한 국가차원의 관계가 가장 중요한 행위자이며 이들에 의해 다루어지는 정치·군사적 이슈가 핵심 사안임에 틀림없다. 그러나 동시에 남북한간의 상호 교류·협력이 심화되면 될수록 비국가 차원의 행위주체와 이슈가 더욱 중요하게 되며, 이들을 통해서 한반도의 평화와 안보가 보다 지속적인 것으로 발전할 수 있을 것으로 전망된다.

Ⅲ. 남북 교류·협력과 NGOs

1. 남북 교류·협력의 전개

남북 교류·협력은 전체적인 남북관계의 진전과정과 밀접히 연관되어 진행되었다. 따라서 1980년대 당국간의 조심스러운 교류·협력논의가 시작되기 이전에는 교류·협력의 본질적 의미를 찾을수 없었다.

1988년 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 정부의 「7·7 특별선언」으로 남북교류의 새로운 방향이 모색되기 시작했다.⁴⁾ 또한 후속조치들로 1989년 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 마련되었고, 동년 3월 「남북교류협력추진협의회」가 발족되었다. 그러나 1989년 문익환 목사와 임수경씨의 방북과 이들의 실정범위반에 대한 한국정부의 실형선고, 이에 따른 북한정부의 비난 등 일련의 과정은 남북간의 교류·협력이 민감한 정치적 영향력을 지닌 사안일 수밖에 없다는 것을 보여주었다.

남북한간 경제교류협력은 1988년 「7·7선언」에 의하여 남한정부가 북한과의 경제교류를 허용한다는 방침을 천명함에 따라 시작되었다. 이에 따라 남한정부는 1988년 10월 7일 남북교역 개방조치를 취하였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 「남북교류협력에관한기본지침」을 마련하였다. 이후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에관한법률」을 제정하였으며, 1992년 2월 19일에 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)가 남북사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북관계의 진전에 따라 남북한간 경제교류도 활발히 진행되었다. 그러나 1993년 이후 북한 핵문제가 고조됨에 따라 남북한간 경제교류 또한 소강상태를 보였으며, 1994년 10월 21일 미국과 북

4) 7·7선언은 남북교류의 적극추진, 남북간의 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계 개선과 평화정착을 목표로 하고 있었으며, 구체적인 후속조치로 공산권자료의 일반개방과 월북 및 남북작가들의 작품에 대한 부분적인 해금조치를 취했으며, 남북교육당국회담 등이 제의되었다.

한간 핵협상의 타결과 함께 체결된 제네바 기본합의문에 따라 북한 핵 문제가 잠정적 해결점을 찾게 되었다. 1994년의 미국과 북한간 합의는 한반도 긴장을 완화하는데 기여하였으나, 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 남한의 대북지원 및 투자가 동결되기도 하였다.

남북 교류·협력에서 가장 의미있는 상황전개는 김대중 정부의 대북포용정책 실시이다. 1998년 김대중 정부의 출범과 아울러 대북포용정책이 실시됨에 따라 양적·질적인 측면에서 과거에 비해 크게 진전된 모습을 보이고 있다. 남북한 교류·협력사업의 활성화는 대북포용정책을 실천하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가지고 있다. 특히 교류·협력을 통한 남북관계의 실질적 개선과 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경 조성에 기여한다는 점에서 중요성이 있다. 또한 남북 신뢰구축과 관계 개선에 도움이 될 것이며, 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

새로운 대북정책에 따라 교류·협력활성화를 위한 조치들이 취해졌다. 98년 3월 「민간차원 대북지원 활성화 조치」⁵⁾가 발표되었으며, 남북경협 활성화를 위해 「정경분리원칙」의 적용에 따라 98년 4월 남북경협추진 여건 조성을 기본방향으로 하는 「남북경협 활성화 조치」⁶⁾를 취했다. 이에 따라 대북경제협력사업자 승인건수가 크게 늘어났다. 금강산관광사

5) 민간차원 대북지원 활성화 조치내용은 다음과 같다.

- * 민간단체 대북지원 참여 확대
 - 남북적십자간 구호물자 인도인수시 민간단체 참여 허용
 - 대북지원 협의·모니터링 목적의 접촉 및 방북 허용
- * 민간의 대북지원 모금활동 규제 완화
 - 자선음악회·바자회 등 이벤트성 모금행사 허용
 - 언론사·기업체의 모금행사 협찬 및 무기명기탁 허용
- * 협력사업 방식의 시범적인 대북지원 허용

6) 남북경협활성화조치의 주요내용은 다음과 같다.

- 방북요건 구비시, 승인을 원칙: 대기업 총수 및 경제단체장의 방북도 허용
- 수시방북제도 확대 시행 및 북한주민접촉 승인유효기간 확대(1년→3년)
- 승인처리기간 단축: 접촉(20일→15일), 방북(30일→20일)
- 범위내에서 「포괄승인 품목」 확대, 위탁가공교역 촉진을 위한 생산설비의 반출 제한 폐지
- 경제협력사업용 물자의 반출·입 승인절차 간소화
- 협력사업의 투자규모제한 폐지, 투자제한업종의 Negative List화, 「협력 사업자」 및 「협력사업」 동시승인제도 도입

업은 교류·협력활성화 정책의 결실이라는 의미를 지니고 있다.

대북포용정책에 따라 교류·협력은 과거에 비해 큰 폭으로 확대되는 추세를 보였다. 1998년 한해 금강산관광객 10,554명을 제외하고도 3,317명이 북한을 방문하였다. 이 수치는 정부가 민간인의 방북을 승인한 1989년 이후 1997년까지의 총 방북인원 2,408명보다 많은 수치이다. 대북포용정책에 따라 남북 교류·협력은 지난 수년간의 실적을 능가할 정도로 활발히 추진되었다. 남북한 교류·협력의 활성화는 그 동안 미미한 수준에 머물러 있던 협력사업이 활발히 전개되고 있다는 점에서도 나타나고 있다.

<표 2> 남북 인적교류 현황: 주민접촉 ('89.6.12 ~ '2000.8.31)

(건/명)

연도	신청	승인	불허	철회	처리중	성사	비고
1989	36(70)	21(22)	15(48)	-	-	-	
1990	235(687)	206(652)	29(35)	-	-	62(377)	
1991	753(2,195)	685(2,047)	41(70)	-	-	266 (1,173)	
1992	801 (2,420)	744 (2,250)	72 (230)	-	-	238 (1,015)	27(78) * 전년이월
1993	1,172 (2,220)	1,148 (2,182)	21 (36)	-	-	313 (707)	12(18) * 전년이월
1994	1,338 (2,864)	1,261 (2,673)	28 (63)	-	-	237 (691)	15(20) * 전년이월
1995	1,011 (2,769)	1,007 (2,703)	44 (108)	-	-	494 (1,222)	64(148) * 전년이월
1996	729 (2,338)	692 (2,029)	53 (406)	-	-	465 (1,003)	24(106) * 전년이월
1997	1,387 (2,969)	1,340 (2,850)	17 (38)	2 (4)	-	516 (1,191)	8(9) * 전년이월
1998	4,628 (6,714)	4,567 (6,623)	13 (26)	10 (31)	-	856 (1,890)	36(86) * 전년이월
1999	7,590 (9,198)	7,616 (8,890)	17 (61)	5 (320)	-	884 (1,698)	74(120) * 전년이월
2000	2421 (4,075)	2,367 (3,958)	16 (37)	7 (15)	57 (112)	1,011 (1,511)	26(47) * 전년이월
계 Total	22,101 (38,519)	21,654 (36,879)	366 (1,158)	24 (370)	57 (112)	5,342 (12,478)	

자료: 통일부, 「월간 남북 교류협력 및 인도적 사업동향」, 8월호, 2000.

전체적으로 1989년 이후 사회문화교류는 경제교류에 비해 상대적으로 활발하지 못하였으나, 「국민의 정부」 출범이후 양적·질적인 측면에서 확대추세에 있다. 대북 경험의 활성화되는 추세에 있으며, 사회문화분야에서 남북 왕래성 교류·협력과 이벤트성 공연들이 다수 성사되었다. 이는 대북포용정책기조가 유지됨으로써 교류·협력이 과거에 비해 용이해졌고, 민간분야의 북한주민접촉요구가 크게 증가하고 있기 때문으로 풀이된다.

2. 통일관련 NGOs

한국사회의 민주화과정과 사회운동의 활성화는 NGOs의 발전에 있어서 밀접한 관련을 맺고 있다. 한국의 권위주의적 정치체제는 아직 발생적 단계에 있는 시민사회를 침식하고, 통제함으로써 지배세력의 자율성을 확장시키려 했지만, 동시에 시민사회와 민주화를 위한 저항세력을 배양했다는 양면적 속성을 가진다.⁷⁾ 한국사회의 권위주의적 지배체제에 대한 저항과 민주화 운동의 중요한 분기점은 1987년 6월 민주화운동이며, 시민운동에 기반한 NGOs가 급증한 것도 이 시점을 전후해서이다.

1987년 이전 사회운동은 권위주의적 정권에 대한 저항과 민주화라는 공동의 목표때문에 민중운동과 시민운동, 급진노선과 온건노선사이의 구분이 뚜렷하지 않았다. 그러나 1987년을 계기로 점진적으로나마 민주화가 진행되면서 사회운동사이의 분화가 나타나기 시작하여, 시민운동과 민중운동이 점차 분리되기 시작했다. 1987년 이후 초기에는 민중운동이 사회운동을 주도했으나, 점차 다양한 분야에서 NGOs가 출현했다. 1989년 「경제정의실천시민연합」, 1993년 「환경운동연합」, 1994년 「참여민주사회시민연대」 등이 출범하면서 시민사회 및 신중간계층을 중심으로 영향력을 확대시켰다. 대표적인 한국 NGOs중의 하나인 「경실련」의 경우, 특정계급이나 계층의 이해관계를 초월, 사회적 공공성을 추구하는

7) 한배호, “정치변동과 국가-시민사회의 긴장관계”, 한국사회학회·한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』 (서울: 한울, 1992), p. 75.

비정치적 순수시민운동, 점진주의적 비폭력·평화·합법운동을 지향했다.⁸⁾ 전반적으로 1987년 이후 「문민정부」의 등장과 「국민의 정부」출범에 이르기까지 한국의 사회운동과 NGOs활동은 지속적인 발전과정을 겪어 왔다.

1997년에 발간된 「한국민간단체총람」에는 약 3,899개의 단체가 수록되어 있으며, 지부를 포함하여 약 1만개이다.⁹⁾ 그러나 이들을 모두 NGOs로 파악하기는 어렵다. 「한국민간단체총람」에 수록된 단체를 별도의 기준으로 분석한 결과를 보면 3,899개의 단체중 NGOs는 약 730개로 나타났다.¹⁰⁾ 1970년대에 비해 약 4배이상 증가했으며, 이중 절반이상이 1987년이후 등장했다. 1987년 이후 이와 같은 양적인 증가는 질적 변화를 동반하여, 단체의 조직양상이 분화되고, 활동의 내용도 변화하고 있다. 특히 경제정의, 소비자보호, 환경보존 등과 같은 불특정다수의 공공이익(public interest)을 추구하는 단체들이 급격히 증가하고 있으며, 사회적 영향력도 증대되고 있다.¹¹⁾

이와 같은 추세속에서 통일논의에 대한 민간참여가 확대되고, 따라서 통일과 관련된 NGOs의 활동도 활성화되고 있으며, 점차 그 영역을 넓혀가고 있다. 통일관련 NGOs의 수를 정확히 측정하기는 어렵다. 다만 1994년 경실련은 통일관련 민간단체 조사과정에서 대략 250개정도 단체를 찾아냈으나, 실제로 경실련의 조사에 응한 단체는 171개였다.¹²⁾ 그러나 이후 대북지원과 남북 교류·협력이 증가추세에 놓였으며, 「국민의 정부」 들어 교류·협력이 적극적으로 추진되었다는 점을 감안한다면 통일관련 NGOs의 숫자는 상당히 증가했을 것으로 추정된다. 참고로

8) 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성 방안연구」, pp. 18~19.

9) 시민의신문사, 「한국민간단체총람」, 1997.

10) 김혁래, “세계화와 한국 NGO의 현황”, 「세계화와 한국 NGO의 발전방안」(서울: 경제정의실천시민연합, 1997), p. 25.

11) 김영래, “한국 비정부단체(NGO)의 세계화전략 연구”, pp. 251~253.

12) 경실련 통일협회·동아일보, 「통일을 준비하는 한국의 민간단체」(서울: 경실련 통일협회·동아일보, 1994), p. 5. 또한 1998년 12월 현재 천리안 민간단체 종합정보 민족통일분야에는 경실련 통일협회를 포함 총 112단체가 수록되어 있다.

2000년 12월 현재 통일부 허가 법인은 총 82개이다.

통일문제에 대해 정부가 민간의 참여를 제한했던 시기의 경우 남북 교류·협력에 대한 NGOs의 역할도 자연히 제약을 받았으며, 결과적으로 큰 기여를 할 수 없었다. 그러나 한국사회의 민주화진행과 시민운동 활성화와 병행하여, 통일문제 및 남북 교류·협력사업에 대한 NGOs활동도 점차 활성화되고 있다. 이는 특히 1990년대 이후 북한이 국제사회에 지원을 요청하고 있는 상황과 관련이 있다. 따라서 현재 통일관련 NGOs활동이 활발하게 진행되고 있는 분야는 인도적 대북지원분야이다. 이에 따라 아직 정부차원의 대북지원에는 크게 못 미치나 NGOs의 대북지원도 증가하고 있다. 따라서 「이웃사랑회」¹³⁾와 「우리민족서로돕기 운동」, 「한민족복지재단」 등 각종 종교단체를 비롯 다양한 분야에서 NGOs가 대북지원사업을 벌이고 있다. NGOs활동은 대북지원과 연계하여 활성화되고 있는 가운데 최근 분야가 점차 다양화되는 추세가 나타나고 있다. 향후 NGOs의 활동은 인도적 대북지원분야를 중심으로 하면서도, 점차 사회문화의 전반적인 분야로 영역을 넓혀갈 것으로 보인다. 그러나 한국의 시민운동이 많은 발전에도 불구하고 ‘시민없는 시민운동’의 한계를 아직 완전히 벗어나지 못하고 있다는 점은 남북 교류·협력에 대한 NGOs 참여 활성화의 제약요인으로 남을 것이다.

13) 특히 「이웃사랑회」의 경우 지금까지 적십자사 단일창구체제하에서 처음으로 개별 대북지원을 승인받아 98년 9월 젓소 등을 북한에 직접 지원하였다. 「이웃사랑회」는 한국의 자생적 NGOs로서 국제적인 조직망을 갖추고 있으며, UN으로부터 포괄적 협의자격을 부여받고 있다.

IV. 남북 교류·협력의 평가

분단이후 현재까지 어려운 여건 속에서도 지속적인 교류·협력의 시도가 있어왔다. 그러나 1998년 대북포용정책의 구사와 금강산관광이 현실화되기까지는 뚜렷한 성과를 거두지 못한 것이 사실이다. 남북 교류·협력의 한계는 스스로가 남북관계에 영향을 미치는 독립변수로 작용하지 못했다는 점이다.

냉전체제하에서 교류·협력은 사실상 본질적인 의미를 가지지 못했다. 남북 교류·협력은 냉전체제에 의해 형성된 주변적인 조건변화에 매우 민감하게 영향받았다. 특히 정치적인 요인들은 남북 교류·협력에 거의 직접적으로 영향을 미쳤다. 남북관계가 긴장관계에 놓이거나, 주요 사안이 발생할 경우 교류·협력은 이를 빌미로 연기되거나 취소되어 왔다. 또한 교류·협력이 상호체제선전의 장으로 이용되는 경우가 많았다. 이와 같은 점은 그 동안 남북관계가 체제경쟁관계에 놓여있었다는 점에 기인한다. 특히 북한은 통일전선전술의 차원에서 교류·협력을 이용했으며 남한의 반공주의도 교류·협력을 경직화시키는 한 원인으로 작용했다. 이와 같은 점에서 90년대 중반까지 남북한 교류·협력은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 정부당국의 주도하에 이루어지는 경우가 많았으며, 민간 교류·협력의 추진과정에서도 정부측과 긴밀한 협의를 거치는 경우가 많았다.

둘째, 대부분의 교류·협력이 안정적으로 추진되지 못했다는 점이다. 교류·협력이 자율성을 가지지 못하고, 냉전체제에 종속됨으로써 주변여건의 변화에 민감하게 반응했다.¹⁴⁾

14) 전체적으로 북한핵문제를 둘러싼 일련의 과정, 김일성의 사망 등은 남북관계를 냉각시켰으며, 따라서 남북사회문화교류에도 영향을 미쳤다. 실제로 1994년 일본에서 열기로 한 「코리아 통일미술전 및 예술축전」과 민예총이 북한민예총과 함께 서울에서 열기로 한 「코리아 통일미술전」은 김일성사망에 따라, 북한측이 이를 연기함으로써 무산되었다. 또한 1990년의 「제 2차 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단」이 성사되지 않은 것은 북한측의 혁명가극 「꽃파는 처녀」의 공연이 문제가 되었으며, 1992년 「노부모고향방문단」교환이 이루어지지

셋째, 왕래교류보다는 제3국에서의 접촉이 많았다.¹⁵⁾ 따라서 교류·협력이 급증하기 시작한 1998년 이전까지 전체 남북한 주민접촉건수에서 방북 및 왕래교류는 매우 미미한 수준이었다. 북한주민의 남한 방문의 경우 1993년의 2건(6명) 이후 1999년 12월 북한 농구선수단의 서울방문까지 전혀 이루어지지 않았다.

넷째, 대부분의 교류가 협력사업으로 연결되지 못하는 단순 주민접촉에 그쳤다.

그러나 이와 같은 1990년대 중반까지의 남북 교류·협력의 특징은 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 변화를 나타내기 시작했다. 북한의 잠수함침투사건에 대한 사과로 1997년 전반적으로 확대추세를 보인 남북 교류·협력은 1998년 대북포용정책에 따라 새로운 전기를 맞이했다. 과거에 비해 전향적인 대북정책이 유지됨으로써 금강산 관광사업으로 상징화되는 남북 교류협력도 새로운 의미를 지니며, 양적·질적으로 발전했다. 특히 중요한 점은 대북포용정책이 지속적으로 추진되면서 남북한간의 교류·협력이 비로소 실질적 의미를 지니기 시작했다는 점이다. 교류·협력이 아직 완전히 해소되지 않은 한반도 냉전체제의 영향으로부터 자유로운 것은 아니지만 민간차원의 교류·협력이 전반적으로 확산되는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 점에서 대북포용정책 실시 이후의 교류·협력은 과거와는 다른 특징을 보이고 있다.

첫째, 남북 교류·협력이 전반적으로 활성화되고 있다는 점이다. 금강산 관광사업이라는 상징적 사안 이외에도 1998년 이후 남북한 주민접촉이 크게 확대되고 있다.

둘째, 제3국에서의 접촉이 지속되는 가운데 방북을 통한 교류·협력추세로의 전환가능성이 보이기 시작했다는 점이다. 경제분야를 제외하고도 1998년 사회문화분야의 방북은 238명으로 97년에 비해 약 9배가 증가하였다. 특히 1999년에는 문화·예술분야와 체육분야에서의 공연과 시

않은 것도 이인모의 송환과 포커스렌즈훈련이라는 외적인 요인때문이었다.

15) 1995년 주민접촉건수는 494건이었으나 방북은 53건이었으나, 잠수함사건이 있는 1996년의 경우도 주민접촉 465건에 방북은 28건에 그쳤다.

합 등 상징성이 큰 대형 교류·협력이 남북한 왕래형태로 성사되었다는 점에서 큰 의미를 지니고 있으며, 이는 2000년에도 이어지고 있다.

셋째, 금강산관광사업의 성사와 이산가족상봉의 증가로 제한된 주민들에게 허용되던 남북 주민접촉 및 방북이 일반주민들에게 확대되었으며, 과거와 달리 수시방북이 가능한 형태로 전환되는 추세가 나타나고 있다는 점이다.

넷째, 협력사업자 및 협력사업 승인의 대부분이 1998년 이후에 이루어 지는 등 사회문화분야에서의 협력사업이 급증하는 추세를 보이고 있다.

다섯째, 최근의 교류협력은 과거와 달리 정치·군사적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다는 점이다. 금강산 관광사업은 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 금강산관광객 역류사건도 과거에 비해 상대적으로 빠르게 처리되었다.¹⁶⁾

그러나 이와 같은 점에도 불구하고 남북 교류·협력의 자율적 토대형성에는 아직 미치지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다. 이는 보안법으로 상징화되고 있는 분단 및 냉전문화가 아직도 우리사회의 저변에 자리잡고 있으며, 냉전구조의 영향으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 것과 무관하지 않다.

따라서 국민의 정부 출범과 아울러 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 남북 교류·협력은 과거에 비해 양적·질적으로 한층 진전된 의미를 가지게 되었다는 점을 주목해야하는 동시에 교류·협력에 대한 과감한 인식의 전환은 물론 활성화를 위한 다양한 조치와 방안들이 지속적으로 강구되어야 한다는 점을 간과해서는 안될 것이다.¹⁷⁾

16) 북한은 1999년 6월 서해교전사태 이후 남한 관계자 방북을 일방적으로 중단시켰으나, 이는 일시적인 조치임을 분명히 했다. 북한측은 99년 7월 방북예정이던 국제옥수수재단 김순권박사의 방북과 우리민족서로돕기운동 여성대표7인의 방북에 대해 방북 연기를 요청하면서 ‘일시 난관’ 때문이라고 설명하고 상황이 좋아지는 대로 관계자들의 방북이 이뤄질 수 있음을 시사했다. 북한은 우리민족서로돕기가 주관하는 여성대표 7인 방북에 대해서도 방북 일정을 잠정 보류할 수밖에 없음을 설명하고 현 상황이 개선되는 대로 방북이 가능할 것이라는 입장을 보내왔다. 『동아일보』, 1999.7.20. 이는 남북관계의 변화에 민감하게 반응하던 북한의 과거 태도와는 다른 변화라고 할 수 있다.

17) 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999) V장 참조.

V. NGOs를 통한 남북 교류·협력 증진방안

1. 남북 교류·협력과 NGOs 역할에 대한 인식전환

남북 교류·협력에 대한 새로운 접근이 필요한 것으로 판단된다. 첫 번째는 교류·협력의 자율성을 확보함으로써 정치영역으로부터의 분리가 필요하다는 점이다. 교류·협력을 제한했던 정치적 영향을 최소화함으로써 교류·협력의 독자적인 영역이 확보되어야 할 것이다. 체제경쟁의 요소가 현저하게 약화되었다는 객관적인 조건의 변화는 남북사회문화 교류·협력 관계에 있어서 남한이 주도적인 역할을 수행하는데 긍정적으로 작용한다. 단기적인 양보를 통해서 장기적 목표를 달성하는 교류·협력정책이 필요하다.

두 번째는 교류·협력에 대한 인식의 전환이다. 교류·협력은 장기적인 안목에서 남북한의 이질화를 극복하는 과정이자, 통일이후의 사회통합의 기초적인 작업으로서 이해되어야 한다는 것이다. 사회통합은 남과 북의 어느 한편으로의 일방적 수렴으로는 달성되기 어렵다. 대개의 경우 통합을 위한 남한사회자체의 기반형성은 크게 문제시되지 않는다. 그러나 이미 IMF체제에서 나타나고 있는 것처럼 한국사회의 산업화는 그 자체로서 완결성을 가지지 않으며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 선진자본주의 국가들과 비교하여 자유시장경제체제, 사회복지체제, 법치주의와 정치적 민주화의 완성, 문화적 다원주의 형성의 측면에서 한국사회는 많은 문제들을 해결해야한다. 따라서 남과 북의 사회문화적 통합은 현재적 의미에서의 남한사회와 북한사회와의 결합이 아니라 사회통합을 위한 남과 북 자체내의 일련의 변화를 포함하는 과정적·미래적 의미로 확대되어야 한다.

이상과 같은 맥락에서 통일관련 민간분야 및 NGOs의 역할도 좀더 포괄적인 의미로 해석되어야 한다. 통일에 대한 민간분야의 기여는 통

일기반조성과 교류·협력에의 참여라는 두가지 차원에서 논의되어 질 수 있다. 시민사회의 자율성에 기반, 남북통일의 시민적 합의를 도출하기 위한 다양한 노력들이 필요하며, NGOs는 이 과정을 주도하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. NGOs는 정부의 통일정책에 대한 시민사회의 비판기능을 적극적으로 수행해야 한다. 정권차원의 경우 통일정책의 수행에 있어서 자신들의 안정성을 우선적으로 추구할 개연성이 상존하기 때문이다. 따라서 NGOs의 자율적 활동을 통해서 남북통일에 대한 합리적 여론을 조성하고 이를 정부의 통일정책에 반영되도록 노력하며, 정책수행 과정과 결과에 대한 감시기능을 수행함으로써 남한사회의 통일역량을 강화하는데 기여해야 한다.

그 동안 냉전과 체제경쟁구도하에서 민간분야의 역할은 매우 제약되어 있었으며, 유의미한 역할을 수행하지 못했다. 그러나 「국민의 정부」가 대북관계에 있어서 화해와 협력을 적극적으로 추진하겠다는 의지를 밝힘으로써 민간분야의 입지가 상대적으로 넓어 졌다. 따라서 교류·협력의 주체로 민간분야의 활성화가 필요하며, 그 방향성은 단기적 성과 내지는 과시적 목표달성이 아니라 남북한의 이질화 극복과 민족공동체 형성이라는 장기적 목표를 중심으로 해야 할 것이다. 민간 교류·협력 확대를 위해서는 NGOs의 주도적 역할이 필요하다. 민간분야는 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다.

물론 정부측의 입장에서는 아직도 호전적인 통일정책을 포기하지 않고 있는 북한에 대해서 경계심을 완화할 수는 없을 것이다. 예를 들어서 교류·협력의 확대는 교류·협력 당사자의 안전 문제를 야기할 수도 있으며, 무질서한 접촉이 부작용을 초래할 수도 있다. 또한 일부에서 나타나고 있는 경쟁적인 대북접근도 신중하게 고려되어야 할 필요성이 있다. 그러나 정부의 지나친 개입은 민간영역의 고유한 자율성을 약화시킬 수 있다는 점을 인식해야 한다. 따라서 이와 같은 기본적인 요인들을 고려한 민간분야의 자율적 교류·협력의 장려는 결과적으로 장기적으로 긍정적 효과를 가져오게 될 것이다.

2. NGOs와 정부의 상호보완적 관계설정

교류·협력에 대한 NGOs 역할의 활성화와 병행하여 해결되어야 할 과제가 있다. 그 하나는 정부와 NGOs 간의 효율적인 상호보완관계를 설정하는 것이며, 이를 통한 역할 분담이 필요하다는 것이다. 냉전구도와 권위주의적 정치체제하에서 정부는 상당기간동안 통일문제에 대해 민간의 참여를 배제해 왔다. 따라서 정부와 민간간의 상호보완관계가 설정되어 있지 못하다. 정부차원의 통일정책의 구사와 시민사회 차원의 통일운동은 모두 필수적인 요소이다. 따라서 두 차원간의 배타적 관계 설정이 아닌 상호보완적 관계설정은 남북한의 궁극적 사회문화적 통합 과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

남북 교류·협력에 있어서 정부와 NGOs간 역할을 분담하고, 다각적 협조체제구축이 필요하다. 구체적으로는 「남북교류협력추진협의회」에 NGOs 참여 허용을 고려해볼 필요가 있다. 「남북교류협력추진협의회」는 남북 교류·협력전반에 걸쳐 중요한 역할을 수행하기 때문에 협의회의 실무위원회에 NGOs의 참여를 허용하는 것¹⁸⁾은 남북 교류·협력에 있어서 정부와 민간의 협조체제구축에 있어 긍정적 효과를 발휘할 것으로 보인다. 이외에도 NGOs의 비판적 기능을 저해하지 않는 조건에서 정부와 NGOs간 협조관계를 강화시킬 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

18) 제성호, “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선방향”, 「남북교류협력 활성화를 위한 정책방향과 관련제도의 개선방안」 정책토론자료집 (서울: 우리민족서로돕기운동, 1998), p. 25.

3. NGOs활동의 물적 기반확충

가. 남북협력기금 지원과 통일기금 조성

한국의 대다수 NGOs가 열악한 재정문제로 활동에 제약을 받고 있기 때문에 시민운동이 장기적 전망을 가지고 도약하기 위해서는 재정난 해결이 가장 시급하다. 그 이유는 짧은 시민운동 역사와 덜 성숙된 시민의식, 정부의 비협조 등이 지적되고 있다.¹⁹⁾ NGOs 활동이 발달한 선진국의 경우 회원중심제의 재정운영이 되고 있으나, 아직 시민사회가 완전히 발달했다고 볼 수 없는 한국사회의 경우 NGOs가 단기간에 회원중심의 재정구조를 확보하기는 어렵다. 따라서 NGOs 활동에 대한 정부의 재정지원은 중요하며, 실제로 대다수 NGOs가 정부의 지원을 원하고 있다.²⁰⁾ 그러나 NGOs의 정부 재정지원에 대한 의존이 심해질 경우 부작용이 나타날 수 있으므로,²¹⁾ 정부의 지원은 NGOs의 자율성을 저해하지 않는 범위내에서 이루어져야 한다.²²⁾

한국 NGOs의 재정문제는 통일관련 NGOs에 있어서도 동일하게 나타나는 문제이다. 취약한 재정구조는 NGOs의 남북 교류·협력활성화에 있어 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 따라서 NGOs의 교류·협력 확대를

19) 『시민의 신문』, 제257호, 1998. 『경실련』의 경우 1989년 창립당시 1904명이던 회원수가 1996년 11,472명으로 약 6배가량 증가했으나, 실제로 회비를 내는 회원은 1991년 998명, 96년 942명 등 1천여명 안팎을 맴돌고 있다. 회원수가 각각 7천여명과 4천여명인 『배달녹색연합』과 『녹색교통운동』도 실제 활동에 참여하는 회원은 수백명정도에 불과하다. 이와 같은 현상의 주요이유는 시민들의 참여의식부족과 기부문화의 미발달, 그리고 회원중심의 운동보다는 언론을 위주로 한 명망가 중심의 운동성향에 기인한다. 『한겨레신문』, 1996. 5. 12.

20) 성경룡, 김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』, p. 53.

21) 이신화, “국제기구의 동반자: 탈냉전기대 국제 NGO의 위상과 역할”, 『세계화와 한국 NGOs의 발전방향』 (서울: 경제정의실천연합, 1997), pp. 68~69. 성경룡, 김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체육성방안연구』, pp. 54~55. 『시민의 신문』, 제 256호, 1998.

22) OECD의 각국 정부는 특수한 분야를 제외하고 정부비율의 상한선을 정해 NGOs가 정부의 재정에 전적으로 의존하는 것을 방지하고 있다. 지원비율을 보면 영국, 프랑스의 경우 50%, 미국 50~80%, 이태리 70% 그리고 벨기에의 경우 75%가 대략적인 상한선이다. 김혜경, “개발NGO의 현황과 발전방안”, pp. 126~127.

위해서는 정부로 부터 재정지원방안이 필요하다. 이와 같은 차원에서 현재 조성되어 있는 남북협력기금의 지원을 확대하고, 민간차원의 통일기금을 조성하여 이를 이용하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

나. NGOs에 대한 재정지원방식의 다각화

선진국에서 사용되는 개발 NGOs에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 대북 사회문화 교류·협력사업에 응용하여 NGOs의 교류·협력사업에 대한 지원방식을 다각화할 필요가 있다. NGOs에 대한 정부의 재정지원은 지원되는 방식에 따라 크게 ‘재정협력방식(Co-financing)’과 ‘위임 또는 하청계약방식(Sub-contracts)’으로 나누어 볼수 있다.

선진국 정부는 대외원조시 경우에 따라 NGOs를 다양하게 활용하고 있다. 아직 시민사회의 구현과정에 있는 한국사회의 경우 NGOs의 취약한 물질 기반은 중요한 한계로 나타나고 있다. 남북 교류·협력 사업을 시도하고 있는 NGOs의 대다수도 이와 같은 문제점을 지니고 있다. 따라서 재정문제의 경우 위에서 언급한 방식을 응용하여 NGOs의 자체의 노력과 정부의 지원이 효과적으로 결합될 수 있는 다양한 방식이 강구될 필요가 있다. 정부차원의 교류·협력사업이 어려울 경우 NGOs를 대리인 자격으로 하는 ‘하청계약방식’(sub-contracts)은 NGOs의 대북지원 및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 이와 같은 방식의 응용을 통해서 소규모에 그치는 NGOs 사업의 ‘규모의 문제’와 정부차원의 남북 교류·협력사업이 지니는 ‘경직성’을 해소할 수 있을 것이다. 이 경우 물론 NGOs는 해당사업에 대한 노하우와 북한지역에 대해서도 해박한 지식을 가지고 있어야 한다. 그러나 현재 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGOs의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGOs의 대정부 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, ‘재정협력방식’은 효과적일 수 있을 것이다. 특히 사업에 필요한 자금의 일정부분을 NGOs가 부담하게 함으로써 NGOs 자체의 역량을 강화시키는 동시에 정부와의 협조관계를 고양시킬 수 있다는 장점이

있기 때문이다. 이와 같은 점에서 NGOs에 대한 matching grants 방식의 정부지원의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.²³⁾ 이상을 고려하여, 해당사업의 특성과 NGOs의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 사안에 따라 ‘재정협력방식’과 ‘위임방식’을 적절히 안배하는 재정지원책을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 국민운동차원의 교류·협력사안이나, NGOs의 시민사회적 영향력과 역량을 효과적으로 이용할 필요가 있을 경우, Matching grants 혹은 Block grants 등의 재정협력방식이 효과적일 것이다. 또한 사회문화분야의 경우 전문성을 가진 NGOs가 많은 점을 감안한다면, 교류·협력사업의 전문성과 해당 NGOs의 노하우가 남북 교류·협력사업에 필요할 경우 사업의 효율성을 제고하기 위하여 ‘위임방식’의 재정지원이 고려될 수 있을 것이다.

4. 제도 개선 및 기타 지원

NGOs의 교류·협력활성화를 위해서는 북한주민집중승인제도의 개선, 민간단체의 교류·협력을 위한 절차의 지속적 개선이 필요하며, 특히 국가보안법에 대한 전면적 재검토가 속히 이루어 져야 할 것이다. 각종 공공요금의 할인도 실질적 지원의 의미를 지닌다. NGOs는 다수의 시민들을 대상으로 활동을 하는 경우가 많기 때문에 우편료와 통신료지출이 크다. 따라서 이와 같은 비용 및 전기, 상하수도 요금의 경감방안이 마련될 필요가 있다. 선진국의 경우 이들 단체들에 대해 대폭 할인된 요금을 적용하고 있다.²⁴⁾ 세금감면혜택은 NGOs에 대한 주요한 지원이 될 수 있다. 현행대로 하면 기업이 비료나 옷을 북한에 지원할 경우 부가가치세와 세금을 내야하기 때문에 대북사업을 위한 모금의 활

23) 민족통일연구원, “제1차 KINU-통일관련 민간단체 집중워크샵”, 『1997년도 집중워크샵 결과보고서』, 1997. 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향” 『우리민족서로돕기운동』 98년 하반기 정책집담회 주제발표논문, 1998. 10. 13. 제성호, “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선 방향” 참조.

24) 성경룡, 김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체육성방안연구』, pp. 54~55.

성화가 어렵다. 따라서 NGOs의 요구사항인 기부금품모금규제의 완화, 인도적 사업에 대한 세금면제혜택 등의 조치를 고려할 필요가 있다.²⁵⁾ 특히 통일기금형성 방법으로 ARS모금의 활성화를 고려할 수 있을 것이다.²⁶⁾

5. NGOs 협의체 구성

통일문제 및 남북 교류·협력에 관한 시민운동차원의 협조 및 자율적 자기규제를 위한 체제를 정비하는 일이다. 남북한 사회문화 교류·협력 과정에서 NGOs의 역할은 사회전체의 이익에 부합되어야 하며, 자발성에 기초해야한다. 최근 민간분야의 남북 교류·협력이 활발히 전개됨에 따라 그 부작용의 측면도 충분히 고려되어야 할 것이다. 특히 남북 교류·협력에서 과당경쟁이나, 무원칙한 혼선이 초래될 수도 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 문제의 해결을 위해서는 시민사회차원의 자율적 협의체가 필요한 것으로 판단된다.

전체네트워크의 구성과 아울러 전문분야별 협의체구성도 모색할 필요가 있다. 이미 남북 교류·협력에 대해서 사안별로 협의체구성이 진행되고 있는 만큼, 이를 효과적으로 발전시켜야 할 것이다. 또한 그동안 민간분야의 통일문제 및 남북 교류·협력·사업에 있어서 정보공유가 필요하다는 점이 지적된 점을 고려할 때, 「통일문제연구협의회」²⁷⁾를 효과적으로 운영하는 방안이 고려될 필요가 있다. 「통일문제연구협의회」는 통일문제연구분야에서의 협의체구축이라는 점과 아울러 민간분야의 의견을 정부정책결정 및 시행과정에 반영한다는 목적을 가지고 있다는 점에서 정부와 민간간의 유기적 협조체계구축에 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 「통일문제연구협의회」는 북한 통일관련 정부출연연구기관 협의체가 중심이 되어 주요 북한 통일문제연구소와 사회 민간단체 등

25) 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향”.

26) 『시민의 신문』, 제257호, 1998.

27) 민족통일연구원이 주관하고 있으며, 1998년 12월 9일 발기총회가 있었다.

과 네트워크형성 및 실질적 협력체제를 구축한다는 운영방침을 정하고 있기 때문에 통일분야의 협의체로서 효과적으로 운영될 수 있을 것으로 보인다.²⁸⁾ 특히 관련 NGOs의 경우 「통일문제연구협의회」의 네트워크에 연계됨으로써 북한연구의 심층적 정보자료교환 및 연구실적의 교류가 용이해지고, 결과적으로 통일운동 및 남북 교류·협력사업의 추진에 직간접적 도움을 받을 수 있을 것이다.

6. 전문 NGOs와 국제 NGOs 활용

NGOs는 각기 전문성과 전문분야를 바탕으로 활동을 하는 경우가 많다. 따라서 남북한 사회문화 교류·협력분야에 있어서도 각 분야별 NGOs의 전문성과 노하우를 바탕으로 사업을 진행하는 것이 필요하다. 따라서 일회성, 행사성이거나 단순지원, 교류·협력이 아닌, 기술과 전문인력교류사업이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 또한 이를 바탕으로 분야별 NGOs가 프로젝트별 컨소시엄을 구성하는 경우 민간단체들의 대북협상력 및 협력사업의 진전에 도움이 될 것이다. 컨소시엄 구성방안은 개별 NGOs의 취약성을 보완할 수 있을 것으로 판단된다. 컨소시엄사례로서 「우리민족서로돕기운동」이 구상하고 있는 남북농업은행의 설립을 들 수 있다. 이는 남한의 종교계, 민간단체, 농협 등이 연대하여 자금을 마련, 대북농업지원에 사용한다는 계획에 기반하고 있다.²⁹⁾

현재 국제 NGOs의 활동은 매우 왕성하다. 특히 국제적인 조직을 바탕으로 환경, 여성문제에서부터 인도적 지원까지 다양한 활동을 벌이고 있다. 한국의 경우도 국제적 NGOs와의 연대를 시도하고 있으나, 아직 만족할 만한 수준에 있지는 못하다. 그 주된 이유는 한국 NGOs의 연륜이 서구에 비해 짧고, 관련되는 전문 인적자원이 취약하다는데 있다. 인도지원, 인권, 환경, 여성문제 등이 전지구적 이슈로 등장하고 있

28) 민족통일연구원, 「통일문제협의회 관련 회의보고서」, 1998. 참조.

29) 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향”.

고 NGOs간의 국제적 연대를 통한 활동이 활발하게 이루어 지고있음을 감안하여 국제 NGOs와의 연대 및 활동의 세계화가 절실한 것으로 판단된다.³⁰⁾ 특히 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제적 NGOs와의 연대는 북한측으로 부터의 거부감을 완화하고, 대북사업의 성사가능성을 높일 것이다. 따라서 사회문화 교류·협력에서도 각 분야별 국제 NGOs와의 연대를 강화하고, 남북 교류·협력사업의 실행에 있어서 국제 NGOs와의 협력관계를 적극적으로 이용할 필요가 있다. NGOs간 국제적 연대를 통해 남북 교류·협력사업을 실시할 경우, 북한으로부터의 신뢰유지 및 사업추진에 있어서 도움이 많을 것이다. 이와 같은 점에서 「우리민족서로돕기운동」이 세계협의회를 결성한 것은 의미가 있다.³¹⁾ 같은 맥락에서 대북지원 및 인권³²⁾, 환경, 위안부문제, 학술, 탈북자문제 등 북한관련 외국의 NGOs와 협조체제를 구축하고 대북 공동교류·협력사업을 실시하는 것도 모색될 필요가 있다

7. 경제 교류·협력과 NGOs 활동의 연계

남한과 북한간에 존재하는 불신감과 이질적 경제체제를 감안할 때, 남한의 기업이 북한에서 자유로이 경제활동을 하기 위해서는 여러 가지 난관이 예상된다. 북한의 입장에서는 남한기업이 경제적 이득만을 추구하는 형태로 남북 경제교류·협력을 추진할 경우에 대해서 반감도가질 수 있는 것이다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 남한기업이 대북사업

30) 성경룡, 김호기, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성 방안연구」, pp. 18~19

31) 1998년 10월 15일부터 17일 까지 미국 LA의 한인타운에서 우리민족서로돕기운동 세계대회가 미국본부, 캐나다본부, 남태평양본부, 러시아본부 그리고 한국본부에서 약 60여명의 대표들이 참석한 가운데 개최되었다. 여기에서 우리민족서로돕기운동 세계협의회 결성 및 기구 구성, 대표선임에 합의했으며, 사무국은 서울에 두기로 했다. 세계협의회 주요사업은 대북지원 및 이산가족상봉 등 북한관련 사안이 중심을 이루게 된다. 「우리민족서로돕기운동」, 1998. 12. 1. p. 1.

32) 김병로, 「북한인권문제와 국제협력」, (서울: 민족통일연구원, 1997). 이금순, 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례」, (서울: 민족통일연구원, 1997). 참조.

을 추진할 경우 NGOs의 활동과 연계해서 진출하는 방안을 모색할 필요가 있다.

남한내 NGOs의 대북지원 활동은 북한의 식량난과 의료구호가 주된 분야인 바, 이 분야에 특화되어 있는 남한기업들과 NGOs 간에 연계된 대북진출을 모색할 필요가 있다. 북한의 식량난은 근본적으로는 북한 농업의 구조적 문제점에서 기인하고 있는 만큼, 북한영농구조 개선사업에 남한의 기업들과 기존 대북진출 NGOs가 연계하여 참여할 필요도 있을 것이다.

북한은 시장경제체제의 운용방식을 습득할 기회가 없었으므로, 북한 경제회생을 위해서는 실무적 차원에서의 경제 및 기술 교육이 절실한 형편이다. 남한내 NGOs는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGOs가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 이 경우 부문별로 북한이 필요로 하는 분야를 선정해서 남한내 NGOs들이 교육을 수행하도록 하되, 남한기업들이 재원 및 교육기자재 등을 지원하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

VI. 결 론

통일문제 및 남북 교류·협력에 있어 최근 민간분야의 역할이 증대되고 있으며, 시민사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGOs의 활동도 활성화되고 있다. 여기에는 두 가지 주요한 상황적 변화요인이 자리잡고 있다. 첫째, 한국사회의 발전에 따라 점차적으로 시민사회의 성숙 및 시민운동이 활성화되고 있다는 것이며, 둘째, 「국민의 정부」 출범후 새로운 대북정책이 마련되었다는 점이다. 현 단계를 화해·협력기로 설정한 만큼, 남북한의 적대감을 해소하고 상호이해를 증진시킬 수 있는 남북 교류·협력의 활성화가 필요하고 이 경우 NGOs가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

분단이후 남북한은 50여년 이상을 상호 이질적인 체제에서 존재해왔으며, 최근까지도 냉전적 대립을 지속해왔다. 이와 같은 과정은 필연적으로 남북한간의 이질화를 심화시켜왔다. 이와 같은 이질화가 단기간에 해소되기 어렵다는 사실은 독일의 경험에서 잘 나타나고 있다. 이질화의 해소는 긴장과 갈등관계의 완화라는 전제하에 남북간의 교류·협력의 장을 넓혀 가는 과정에서 가능할 것이다. 이와 같은 이질화의 해소에 중요한 것은 분단보다 더 장구한 민족공동체 구성원으로서 공동의 특성을 회복하고 이를 확대 발전시켜 보다 바람직한 민족공동체를 형성하는 일이다. 이 과정에서 교류·협력의 활성화는 현실적인 방안일 것이다. 장기간 남북한 교류·협력은 남북관계가 정치요소에 의해서 지배되는 구조속에서 종속변수의 역할을 수행해 왔다. 따라서 향후 추진되어야 할 사회문화 교류·협력은 민간의 자율성 확대라는 큰 축을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 외적 환경변화에 관계없이 지속적으로 진행될 수 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 이는 단기적인 차원이 아닌 남북한 이질화 해소와 장기적인 사회통합의 관점에서 다루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 교류·협력에 대한 민간분야 참여가 확대되어야 하며, 특히 시민사회를 대표하는 NGOs의 역할이 필수적으로 요구된다. NGOs를 통한 각 분야에서 민간교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회통합과정의 중요한 밑거름이 될 것이기 때문이다.

비정부 기구(NGOs)를 통한 남북한 교류·협력 증진 방안

박 순 성
(동국대 교수)

1. 한반도의 통일과정은 정치·경제적인 제도통합을 넘어 남북한 생활세계의 통합, 무엇보다도 의식·행동체계의 통일을 요구한다. 그리고 이를 위해서는 남북한간의 교류·협력이 꾸준히 확대되고 심화되어야 한다. 본 연구는 최근 우리 사회에서 새로운 사회적 행위주체로 등장한 비정부기구(NGOs)가 남북한 교류·협력에서 갖는 의미와 비중을 분석한 후, 교류·협력 증진을 위한 비정부기구(NGOs)의 역할과 과제를 제시하고 있다. 연구자가 비정부기구에 대해 가지고 있는 이론적·실천적 관심은 논문에서 제시하는 방안들이 현실적이고 건설적 이도록 뒷받침해 주고 있다. 논평자는 논문의 기본적인 논의에 대해 세 가지 논평을 하고, 몇 가지 세부사항을 지적하고자 한다.
2. 첫째, 비정부기구, 또는 시민단체가 통일문제와 남북한 교류·협력에 관심을 보이게 되는 이론적·역사적 정당성에 대한 충분한 검토가 필요할 것이다. 논문은 공공이익 또는 일반이익이라는 개념에 기초하여 비정부기구가 대북지원사업을 중심으로 한 남북한 교류·협력 및 통일운동에 참여하는 것을 설명하고 있다. 그러나 여전히 우리 사회에서 시민단체의 활동범위와 활동원칙이 사회적 쟁점이 되고 있으며 시민단체가 통일문제에 직접적으로 개입하는 데에 대한 논란이 있다는 점에서, 이 문제에 대한 좀더 체계적인 논의가 요구된다. 이론적으로 볼 때, 건전한 시민사회의 형성이 통일 이후 우리 사회가 지향하는 목표의 하나라면, 현 단계에서부터 시민단체들이 통일문제에 적극적으로 개입하는 것이 민주적 시민사회의 건설을 위한 밑거름이

될 것이다. 이는 근대시민사회의 주요한 두 속성 중의 하나가 정치적·윤리적 참여라는 점에서도 인정될 수 있다(다른 하나의 속성은 사적·경제적 이익의 추구이다). 나아가 이는 대북지원사업이 우리 사회의 시민단체뿐만 아니라 국제인권·평화단체들의 주요 관심사가 되는 이유를 설명해 주기도 한다. 다른 한편, 역사적으로 볼 때, 통일문제는 우리 사회에서 근대민족국가 형성에 직결된 민족적 과제였으며, 이러한 민족적 과제의 실현은 시민단체가 민주적인 정치공동체의 완성을 추구한다는 점에서 시민단체의 주요 관심사가 될 수밖에 없다.

2.1. 논의의 구체성을 높이기 위해, 통일운동과 대북지원에 참여하는 우리 사회의 시민단체들이 제시하는 논리적 근거들을 발기문, 선언문, 사업취지문 등을 통해 검토해 볼 필요도 있을 것이다.

2.2. 비정부기구(NGOs), 비영리기구(NPOs), 시민단체, 민간단체 등에 대한 개념적 구분을 사적·특수적 이익추구와 공적·일반적 이익추구라는 기준 이외의 것들을 사용해서 시도해 보았으면 좋을 거이다.

3. 둘째, 현재 우리 사회에서 통일운동과 대북지원사업에 참여하고 있는 비정부기구들의 구체적인 활동들을 조사·분류함으로써, 이 분야에 참가하고 있는 시민단체들의 과제와 활동방향에 대해 좀더 구체적인 제안을 할 수 있을 것이다. 물론 본 논문은 남북한 교류·협력과 NGOs 간의 관계, NGOs의 활동들을 소개하고 있지만, 너무 개략적이다. 현재의 활동에 대한 체계적 분류와 비판이 제시될 때, 논문이 제시하는 방안들이 설득력을 갖게 되리라 판단된다. 최근 한 연구에 따르면, 통일문제와 관련한 시민단체들의 활동은 교류·협력중심형, 대북지원사업중심형, 북한사회(특히 북한 사회의 비민주성)비판중심형, 남한사회(특히 정부정책과 분단의식)비판중심형으로 구분된다. 이 분류가 완결적이라고 볼 수는 없지만, 이러한 분류는 시민단체들

의 활동에 대한 하나의 분석틀로써 유용성을 지닌다. 더구나, 이러한 분류로부터 시민단체들의 활동에 대한 비판과 새로운 활동에 대한 전망이 좀더 체계적으로 제시될 수 있을 것이다.

4. 셋째, 시민단체들의 과제와 활동방향, 그리고 정부의 시민단체와 관련된 정책에 대하여 논문이 제시하고 있는 방안은 몇 가지 검토가 요구된다. (1) 시민단체의 독립성과 정부의 지원 사이의 균형 또는 조화를 논문은 강조하고 있지만, 평자가 생각하기에는 여전히 갈등과 긴장이 좀더 중요한 측면이다. 이 점에서 연구자의 좀더 세심한 논의가 요구된다. (2) 시민단체의 활동영역과 관련하여, 최근 통일운동단체들이 주목하고 있는 평화운동·평화교육, 통일교육, 인권운동(보안법 폐지를 포함한) 등에 대하여 적절한 논의가 필요할 것이다. (3) 남한의 시민단체가 활동과정에서 북한의 활동상대를 선택하는 것과 관련하여 갖게 되는 어려움을 고려한 논의가 요구된다.
5. 세부적인 사항 네 가지를 덧붙이고 싶다. (1) 김영삼정부 시기에 시민단체·민간단체들의 대북지원사업과 관련하여 창구단일화문제가 중요한 쟁점이 되었다. 이 문제는 창구다원화라는 방향으로 해결되었지만, 논의과정의 재검토를 통해 통일문제와 시민운동의 상관성에 대한 우리 사회의 다양한 입장들을 검토할 수 있을 것이다. 당연히 시민단체들의 활동과 관련된 시사점들도 도출될 것이다. (2) ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판적 문구는 자칫 오해의 소지를 낳을 수 있다고 판단된다. 시민의식의 확립과 시민운동의 활성화가 동적 상관관계를 갖는다는 점에서, 그리고 우리 사회에서 시민사회의 성장이 이제 시작단계에 접어들었다는 점에서, 우리 사회 시민운동의 한계는 좀더 조심스럽게 분석되어야 할 것이다. (3) 본 논문이 잘 지적하고 있듯이 남북한 사회의 이질화를 극복한다는 것이 남북한 사회의 동질화를 의미하지 않으며 남북한 사회의 통합이 중장기적 과제라고 한다면, 남북한 교류·협력의 목표를 남북한 사회의 동질화로

축소하려는 경향(논문이 무의식적으로 끌려가고 있는)을 조심해야 할 것이다. (4) NGOs 협의체로서 ‘통일문제연구협의회’를 부각시키는 관점에 대해서는 비판이 있을 수 있다. ‘민족화해협력범국민협의회 (민화협)’에 대한 논의를 충분히 해야 할 것이다.

NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구

길 은 배

(한국청소년개발원 책임연구원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구

길 은 배 (한국청소년개발원 책임연구원)

현 정부는 ‘평화·화해·협력’의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 있다. 당장 통일이라는 궁극적인 목표에 주력하기보다는 평화정착을 통한 남북간 평화공존의 실현을 우선시 하며, 평화정착의 기반위에서 남북간의 화해·협력을 도모해 나아간다는 것이 대북포용정책의 핵심이다. 이와 같은 화해와 협력은 교류·협력을 통해서 가능한 측면을 갖고 있다. 그렇기 때문에 교류·협력은 화해·협력과정의 중요한 수단으로 상정할 수 있다. 이때 교류·협력의 주체는 누가 될 것이냐? 하는 문제가 제기된다. 여기에는 남북한 정부당국, 또는 NGO가 해당될 수 있으나, 북한 당국이 정부차원의 교류·협력을 기피하고 있는 점을 고려할 때, NGO의 역할과 기능을 확대하여 교류·협력 활동을 활성화시켜 나갈 필요성이 한층 더 요구된다. 정부중심의 교류·협력은 성격 자체가 정치적 사안과 연계될 수 있다는 점에서 쉬운 것에서부터 어려운 것으로 나아가는 신뢰구축의 과정에 부합하지 못하는 측면이 있다. 그러므로 비정치적인 청소년분야의 교류·협력은 NGO에 의해 추진하는 것이 실현 가능성이 보다 높을 것이다. 물론, 통일과정에서 뿐만 아니라, 통일 이후에도 비정부차원, 예를 들면 NGO의 역할은 점점 중요해질 것이므로, 화해·협력이 보다 발전적으로 남북한 사회통합의 차원까지 발전해 나가기 위해서는 NGO의 역할과 기능을 적극 이끌어낼

수 있는 적극적이고 다양한 노력이 필요하다.

특히, 과거에는 주로 정부주도의 남북한 교류·협력이 전개되어, 상대적으로 민간부문의 자율성은 크게 위축될 수밖에 없는 상황으로, 남북한 청소년분야의 교류·협력은 발전 또는 활성화를 기대할 수 없었다. 그러나 점차 시민사회가 성숙됨에 따라 전문성을 바탕으로 한 NGO가 증가하고 있고, 그 역할도 광범위한 영역에 걸쳐 활동을 전개하고 있다. 따라서 NGO는 민간분야의 특성을 바탕으로 남북한 청소년분야의 교류·협력에 집중적인 노력을 기울임으로써 남북관계 개선 및 사회문화적 통합의 기초를 만들 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

NGO 중심의 남북한 청소년 교류·협력 증진방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력 기반구축을 위하여 통일 관련 NGO 및 청소년관련 NGO의 네트워크를 강화해야 한다. 정부기구 외에도 「민족화해협력범국민협의회」와 같은 통일관련 NGO에 대표성을 부여하고, 「한국청소년단체협의회」 소속 청소년단체 및 외국 「청소년교류센터」와의 네트워크를 구축하여 청소년분야의 교류·협력을 증진할 수 있는 국내외적 여건을 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 정책·제도의 개선 및 지원체계를 강화해야 한다. 먼저 법·제도 개선 및 제도화 추진을 위하여 NGO 중심의 대북지원창구 다원화, NGO에 대한 남북협력기금의 지원 범위 확대, 북한주민접촉승인제도의 개선, NGO의 교류·협력을 위한 방북절차의 간소화, 북한방문기간의 연장 등 제도적 차원의 개선이 마련되어야 한다. 또한 청소년관련 NGO에 대한 재정지원 및 기금 조성을 위한 체계적 지원 방안도 확보되어야 한다.

셋째, 국내외 전문 NGO의 참여 확대를 통한 남북한 청소년분야의 교류·협력 증진방안이 마련되어야 한다. 이의 추진을 위하여 청소년관련 문화·예술 NGO의 활용, 인도적 대북지원 사업과 연계한 교류·협력 증진, 국제 전문 NGO와의 남북 교류·협력사업 연계 등이 시행되어야 한다.

넷째, 남북 교류·협력 사업에 참여하고 있는 국내외의 NGO를 중심으로 프로젝트별 컨소시엄을 구성하거나, ‘남북한 청소년 민속경진대회’ 및 ‘남북한 청소년 공동탐사’ 등과 같은 프로그램의 개발을 통한 청소년 분야의 교류·협력 증진방안이 마련·시행되어야 한다.

결국, NGO를 통한 청소년 교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회문화적 통합과정의 중요한 밑거름으로 작용할 것으로 기대된다.

NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구

길 은 배 (한국청소년개발원 책임연구원)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북한 청소년 교류·협력과 NGO
- III. 남북 교류·협력에 관한 청소년의식 및 추진실적 평가
- IV. NGO 중심의 남북 청소년 교류·협력 증진 방안
- V. 결 론

I. 서 론

본 연구의 목적은 비정부기구(Non-Governmental Organization: 이하 NGO)를 통한 남북한 청소년분야의 교류·협력 증진방안을 모색하는데 있다. 현재까지 남북한간 교류·협력은 정치·군사적 환경요인에 의하여 크게 제한 받아 왔고, 북한은 정부차원의 교류·협력보다는 NGO와의 교류·협력을 선택적으로 선호하고 있다. 따라서 최근까지 NGO 중심의 청소년분야 교류·협력이 활성화되지 못한 문제점을 분석·지적하며, 그 대안으로서 비정치적 성격이 강한 NGO의 역할 강화를 통한 남북한 청소년분야의 교류·협력 증진방안을 모색하고자 한다.

남북한의 교류·협력에서 NGO의 역할 제고를 통한 동질성 증진 노력은 많은 연구자들에 의하여 다각적인 측면에서 논의되어 왔으나, 남북간의 정치·군사적 환경에 의한 여러 가지 제약요인으로 가시적 성과를 이루지 못하고 있다. 특히 사회문화분야의 교류·협력을 통한 동질성 증진 노력은 과거 정치논리에 바탕한 정부주도의 일방적 추진으로 교류·협력을 위한 제도적 장치를 마련¹⁾하는데 그쳤다. 따라서 사회문화분야의 하위영역에 속하는 청소년분야의 교류·협력 추진실적도 극히 미진한 상태이다.

그러나 「국민의 정부」 출범 이후 대북정책의 변화에 따라 사회문화분야에서의 교류·협력이 활기를 띠기 시작했다. 일명 ‘햇볕정책’ 또는 ‘대북포용정책’으로 불리어지는 대북정책은 그동안 정치적 상황과 연장선상에서 조율하던 사회문화분야를 정치적 상황으로부터 보다 자율성이 보장된 교류·협력을 추진할 수 있는 환경을 마련하는 기반을 제공했다. 그 결과 과거 어느 정권보다도 활발한 사회문화분야의 교류·협력이 추진되고 있다.

따라서 남북한 사회문화분야의 교류·협력을 효과적으로 풀어가기 위한 방법은 첫째, 상호간 체제유지에 부담이 없으며 실익이 있는 경제 및 관광분야부터 교류를 적극 추진하는 일이고, 둘째는 비정치적 영역, 즉 청소년, 문화·예술, 학술, 종교, 체육 등과 같은 분야에서 사회문화적 동질성 증대를 위한 신뢰구축의 단초를 찾아가는 것이고, 셋째는 교류·협력의 추진기반은 민간부문, 즉 국내 NGO 및 국제전문 NGO를 통하여 점진적으로 남북의 교류·협력을 증진해 나가는 것이다. 지금까지 남

1) 1989년 6월 「남북교류협력에관한지침」이 마련된 이후에 정부는 1990년 2월 문화교류활성화를 위한 「남북문화교류5원칙」을 발표했으며, 1990년 8월에는 「남북교류협력에관한법률」을 제정·공포하였고, 또한 이를 실질적으로 지원하기 위한 「남북협력기금」도 조성하였다. 특히 1991년 남북고위급회담에서 채택된 「기본합의서」에 따라서 남북관계 제도화의 기본 골격이 마련되어 1992년 5월에는 「남북교류·협력공동위원회 구성운영에 관한 합의서」가 채택되어 「남북교류·협력공동위원회」가 발족되었다. 이에 따라 1992년 9월에는 「교류·협력부속합의서」가 채택되었고, 1997년 6월 27일 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」이 제정되어, 1990년대 남북교류가 전반적으로 제도화되는 추세에 발맞추어 사회문화 교류·협력 역시 제도적인 틀 내에서 과거에 비해서 비교적 자유롭고 다양한 분야에 걸쳐 이루어지는 계기가 되었다.

북대화를 비롯한 정부 당국간 접촉을 일관되게 기피해 온 북한측의 입장이 쉽게 변화되기 어려울 것이라는 점을 감안하면, 남북한 교류·협력의 채널, 특히 청소년교류와 같은 분야는 NGO와 같은 민간부문에 어느 정도 허용하는 방안이 적극 강구·지원되어야 할 필요성이 있다.

II. 남북한 청소년 교류·협력과 NGO

1. 청소년 교류·협력의 의의

지금까지 남북한의 통일문제는 주로 정부 주도에 의한 정치·군사적인 긴장완화가 주된 관심사가 되어 왔다. 경제적인 부문의 남북 교류와 협력이 일부 추진되기도 하였으나 정부의 통제하에 제한적으로 이루어져서 엄밀한 의미의 민간교류로 보기는 어려운 것이 사실이다. 정부가 아닌 민간 중심의 교류·협력을 통한 사회문화적 통합이 새로운 쟁점으로 등장하게 된 것은 독일의 통일을 목적하고 난 뒤의 일이라 하겠다. 독일은 정치적 통일이 외적 요인에 의하여 갑작스럽게 이루어졌고 이에 뒤따르는 국민들의 사회문화적 융합은 예기치 않았던 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 독일통일 후 나타난 사회적 혼란이라는 교훈은 실질적인 민족통합이 사회문화적 동질성 회복을 통한 내적 통합에 의해서만 가능하다는 인식을 심어주고 있다.²⁾

독일의 경험에서도 볼 수 있듯이 정치체제의 구조적 통합인 정치·제도적 통일과 더불어 남북한 주민들간의 의식과 사고, 행동방식에 있어서의 이질성 극복을 통한 사회문화적 통합의 문제는 우리사회가 당면하고 있는 중요한 과제임에 재론의 여지가 없다. 일반적으로 급진적 통일보다는 교류·협력을 통해 상호신뢰를 회복하는 점진적·단계적 통일을 선호하는 이유 중 하나도 남북한간의 이질성에 따른 간격을 가능한 한 사전에 극복함으로써 통일 이후 예상되는 후유증을 원만히 해결하자는 데 있다.

이러한 방향의 실현을 위해서는 우선, 정부주도의 정책에서 벗어나야 한다는 점이 지적될 수 있다. 민간차원의 교류·협력 확대는 남북간 사

2) 이온죽, “남북한 사회통합의 이론적 탐색”, 『남북한 사회통합론』(서울: 삶과 꿈, 1997).

회문화적 이질성의 심각성에 대한 국민 일반의 인식을 증진시키고 이에 따라 동질성 회복을 위한 각계의 노력을 촉진시킬 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 노력은 정부 차원에서의 정치적 및 경제적 교류가 교착상태에 빠져있을 때에라도 사회문화 교류가 중단되지 않고 물밑 교류로 이루어질 수 있게 할 수 있다는 장점을 지닌다.

지금까지 남북간 민간부문의 사회문화 교류는 매우 미흡한 상태에 있지만 그 중에서도 청소년분야의 교류는 거의 전무하다고 할 수 있다. 물론 일부 운동권 대학생을 중심으로 한 남북교류의 사례가 있기는 하지만 엄밀한 의미에서 이것은 비공식적인 정치적 교류로 보는 것이 타당할 것이다. 장기적인 안목에서 통일 이후에 직면하게 될 사회문화적 통합의 과제를 감안하면, 다음 세대의 우리사회를 이끌어 갈 남북한 청소년들의 교류는 민족적 이질성 극복을 향한 가장 가치있는 투자가 될 것이다. 제2차 대전 이후 패전국인 독일이 과거 적대국들과의 교류·협력을 위한 정책으로서 청소년 교류 프로그램³⁾을 중점적으로 추진했음에 유의할 필요가 있다. 전쟁과 적대적 대립으로 인한 기성세대의 편견과 선입견으로부터 상대적으로 자유로운 남북한의 청소년들이 상호 교류와 방문을 통해 상호 이해의 폭을 넓히고 인간적인 신뢰감과 우정을 쌓아간다면 통일과정에서는 물론 통일 이후의 사회문화 통합의 중추적인 역할을 담당할 수 있을 것이다.

2. NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력

NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력의 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 사업은 정치적 중립성의 확보를 통해 폭넓은 국민적 공감대를 확산시킬 수 있다. 과거 남북대치

3) 당시 독일은 프랑스와 이스라엘에 대해서 청소년 교류 프로그램을 제안하여 행·재정적 지원을 아끼지 않음으로써 양국 국민들의 적대감정 완화에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

상황하에서의 남북간 교섭과 대화는 민족통일이라는 본연의 목적 이외에 체제 내부의 정치적 갈등과 모순을 은폐하기 위한 이른바 정권안보의 차원으로 악용되기도 하였음은 부인할 수 없는 사실이다. 이것은 남북간의 대화와 교류의 창구를 정부가 독점함으로써 빚어진 부작용으로써 교류·협력 사업에 대한 국민적 공감대와 신뢰감의 형성을 저해하는 주된 요인으로 작용해 왔다. NGO는 특정 정치세력의 정치적 이해관계로부터 벗어나 인류의 보편적 가치와 이상의 실현을 목적으로 하고 있으며 따라서 남북한 교류·협력 사업이 정부에 의해서 주도될 때 뒤따를 수 있는 소모적인 정치적 논쟁을 불식시킬 수 있을 것이다.

둘째, NGO가 보유하고 있는 국제적인 규모의 인적 자원과 네트워크를 활용함으로써 남북한 청소년 교류·협력 사업은 세계시민의 공동관심사로 부각될 수 있을 것이다. 인류의 보편적 가치와 이상의 실현을 목적으로 하여 설립된 NGO는 대부분 제한된 범위의 국가와 지역만을 대상으로 활동하는 것이 아니라 국제적인 규모의 조직을 확보하고 있다. 또한 독립적으로 활동하는 기구인 경우에도 주요한 현안 사항이 발생했을 경우 각국의 기구들이 연대하여 공동의 목표 실현을 위해 조직적으로 활동하는 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 현재 지구상 유일한 분단 국가로 남아있는 남북한의 교류·협력은 지난 수 세기간 인류사회를 괴롭혀 온 이데올로기적 대립과 갈등의 종식을 향한 노력이라는 점에서 한반도라는 제한된 지역적 범위를 벗어난 인류 공동의 문제로서의 성격을 갖고 있다. NGO가 보유하고 있는 국제적인 규모의 자원인력이 공동으로 참여함으로써 남북한 교류·협력 사업은 한반도내의 돌발적인 분쟁이나 정치적 이해관계에 좌우됨이 없이 지속적으로 추진될 수 있을 것이다.

셋째, 교류·협력 사업에 소요되는 국가적인 부담과 비용을 경감시킬 수 있다. NGO는 기본적으로 영리를 목적으로 하지 않는 자발적인 결사체로서, 이윤을 추구하는 민간기업이나 중층적 관료체제하의 공공기관으로서의 불가능한 최소한의 경비만으로도 소기의 목적을 달성할 수 있다. 향후 남북한 교류·협력이 활성화되어 본격적으로 시행될 경우 모

든 사업을 정부주도하에 시행하기란 불가능할 것이며 점진적인 민간으로의 이양이 불가피할 것이다. 이 경우, 교류·협력 초기단계에서는 국민적 공감대에 의해 가려져 왔던 경비부담에 따른 경제적인 고려가 쟁점으로 부각되지 않을 수 없다. 정부의 합리적인 기준하에 적정한 재정지원이 이루어진다면, NGO는 민간기업이나 공공조직이 갖지 못한 유연한 조직운영과 자원인력의 활용을 통해 남북한 교류·협력의 이상에 부합되는 효율적인 활동을 전개할 수 있으리라 생각된다.

Ⅲ. 남북 교류·협력에 관한 청소년의식 및 추진실적 평가

1. 남북 교류·협력에 관한 청소년의식 조사

청소년들은 머지 않은 장래에 우리사회의 통일논의와 과정을 주도해 나갈 주역임에도 불구하고 그들이 남북분단의 현실에 대해 어떻게 인식하고 있으며 국가와 사회에 대해서 기대하는 바가 무엇인지에 대해서는 체계적인 조사연구가 미흡한 실정이다. 분단상황이 자연스런 삶의 조건이 되어버린 청소년들의 북한·통일문제에 대한 인식은 필연적으로 기성세대의 그것과는 많은 격차가 있으리라 예상되는 바, 그 실태와 문제점에 대한 분석을 통해 현행 북한·통일교육의 성과를 재점검하고 바람직한 청소년 교류·협력사업의 추진을 위한 시사점을 도출해 낼 수 있을 것이다.

조사의 모집단은 서울지역에 거주하는 남·녀 고등학생으로 한정하였다. 표본집단의 선정은 모집단을 ① 성별(남·녀), ② 학교계열별(인문계·실업계), ③ 학교소재지별(강동·강서·강북·강남)의 네 가지 범주로 층화하여 각 범주별로 실제 모집단의 크기에 비례하여 표본을 추출하는 층화할당표집의 방식을 채택하였다. 조사실시 후 회수된 설문지는 총 1,130매로서 오류검토 작업을 거쳐 총 1,095매가 최종 분석의 대상이 되었다.

(1) 통일관

(가) 통일에 대한 관심과 의견

청소년들은 평소에 가족·친구 등 주위사람들과 통일문제에 대해 그다지 많은 대화를 나누지 않고 있었다. 대화하지 않는다(거의 또는 전혀)는 청소년이 과반수(51%)에 달하는 반면, 대화를 나누다(자주 또는 매

우)고 응답한 청소년은 1할에도 못미쳤다(8%). 이와 같은 낮은 대화빈도는 통일문제에 대해서 청소년들이 특히 무관심해서라기 보다는 통일·북한문제관련 정보와 교육의 부재현상을 반영하는 것으로 보인다.

통일의 당위성 문제에 대해 통일이 되어야 한다는 입장의 청소년이 76%임에 비해, 현상유지파가 16%, 무관심파가 7%, 절대 반대파가 2% 수준이었다. 전체적으로 청소년들은 점진적인 방식의 통일을 선호하고 있었고 “현상유지”, “절대 반대”와 “무관심”을 포함한 “통일 비찬성” 입장에 있는 청소년도 1/3 수준에 이르렀다.

통일이 과연 현실적으로 가능한가 라는 질문에 대해서 대다수의 청소년(85.8%)이 “그렇다”고 응답하였으나, 현실적으로 통일이 불가능하다고 생각하는 청소년도 7명중 1명 정도(14.2%)에 달하였다. 통일이 가능한 시기에 대하여 “10년 이내”(44%)가 가장 많았으며, 다음이 “20년 이내”(26.5%), “5년 이내”(17.5%)의 순이었고 “20년 이상”(12.2%)이 가장 적었다. 상당수의 청소년들이 통일에 이르기까지 적지 않은 시간이 필요한 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

(나) 통일의 과제와 장애요인

현재 우리사회에서 이루어지고 있는 통일관련 논의에 대해 약 9할의 청소년(88.4%)이 불만을 갖고 있었고, 불만의 주요내용은 “일방적인 정부주도”(40.0%), “청소년 의견을 배제한 성인중심의 논의”(20.0%) 등이었다. 많은 청소년들이 정부가 통일문제에 대한 논의에서 청소년을 포함한 일반 국민들의 폭넓은 의견수렴 과정이 있기를 기대하고 있음을 알 수 있다.

통일을 위하여 시급히 준비해야 할 과제로서는 “남북한 상호이해 및 신뢰구축”(34.6%), “북한의 자유화 및 개방”(24.7%), “남북한 상호간의 교류·협력”(23.8%) 등이 높은 응답률을 나타내었다. 청소년들은 주변 강대국에 의존하기보다는 남북한간의 신뢰회복과 교류 추진을 통한 자주적인 통일방안을 선호하였다.

통일의 장애요인에 대한 응답결과는, “상호 대립·갈등구도”(3.85)의 응답률이 가장 높았으며, 다음이 “강대국의 이해관계”(3.37), “통일의지·노력부족”(3.31)의 순이었다. “통일의지·노력부족”의 응답률이 가장 낮은 것은 최근 정상회담을 위시한 남북한 당국간의 화해·교류의 분위기가 반영된 것으로 보인다.

(다) 통일 후의 사회전망

통일 이후의 사회전망에 대하여 지금보다 악화되리라는 응답이 47.9%로서, 호전되리라는 응답(34.4%) 보다 많았다. 그러나 별다른 변화가 없을 것이라는 응답도 17.6%에 달하여 비관론이 우세한 것으로 단정하기는 어렵다.

(2) 북한 관

(가) 대북정책 인지와 의견

현 정부의 대북정책의 기초가 되고 있는 이른바 “햇볕정책”에 대해 알고 있다고 응답한 청소년은 45.1%로서 절반에 못미쳤다. 통일문제가 우리사회의 가장 주요한 현안으로 부각되고 있는 현 시점에서 학교·가정에서의 북한·통일관련 교육이 적절하게 이루어지지 않고 있음을 엿볼 수 있다. 한편, 햇볕정책에 대해서는 찬성 입장을 표명한 청소년이 49.8%로서 반대 응답률(16.7%)의 약 3배에 달하여 현 정부의 햇볕정책에 대한 청소년들의 높은 지지율을 엿볼 수 있다.

우리사회가 북한을 대상으로 시행할 수 있는 정책으로서는 “사회문화 분야의 다양한 교류·협력 사업”의 응답률이 43.5%로서 가장 다수를 차지하였고, 다음으로 “경제적 협력 및 지원”(21.8%), “식량이나 비료를 비롯한 북한에 대한 인도적 지원”(19.9%) 등의 순이었다. 청소년들은 바람직한 대북정책으로서 상호간의 교류와 북한에 대한 지원에 높은

점수를 주고 있고 체제간 대립과 갈등을 전제로 한 정책에 대해서는 부정적인 태도를 갖고 있었다.

(나) 북한관련 정보·교육

청소년들이 북한관련 지식·정보를 입수하는 매체로서는 “텔레비전”이 88.5%로서 압도적인 다수를 차지하였고 “학교수업”을 통해 북한관련 정보를 얻는다는 응답은 2.2%에 불과했다. 이것은 우리의 현행 교육과정에서 통일·북한관련 교육이 등한시되고 있음을 입증하는 지표로 간주될 수 있을 것이다.

청소년들이 평소에 북한에 관하여 대화를 나누는 대상으로는 “부모님”이 45.6%로서 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 그 다음이 “친구나 선·후배”(28.0%), “학교선생님”(11.3%) 등의 순이었다.

현재 학교에서 배우고 있는 북한관련 교육내용에 대해 불만을 느끼고 있는 청소년이 거의 절반 수준(49.1%)으로서 만족한다고 응답한 청소년의 비율(6.9%)을 월등하게 상회하였다.

(다) 북한·북한 청소년관

북한청소년의 생활실태에 대하여 잘 모르고 있다고 응답한 청소년이 전체의 과반수를 상회하는 반면(52.8%), 잘 알고 있다고 응답한 청소년은 열명 중 한명에도 못미치고 있다. 남북 청소년교류의 원활한 추진을 위해서는 북한청소년의 실상에 대한 올바른 정보·교육체계의 정립이 시급한 과제를 알 수 있다.

북한청소년에 대해서 어느 정도 친근감을 느끼는지 질문한 결과, “그저 그렇다”는 응답이 40.5%로서 가장 다수였고 친근하지 않게 느껴진다는 응답(37.8%)이 친근감을 느낀다는 응답률(21.7%)보다 다소 높은 편이었다. “그저 그렇다”는 응답이 다수를 차지한 것은 북한·북한청소년 관련 정보의 절대적인 부족과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

우리 청소년들은 북한청소년들이 자신들에 비해 “부지런하다”, “조용하다”, “겸손하다”, “영리하다”, “믿을 수 있다”고 평가한 반면, 부정적인 측면으로는 “가난하다”, “허약하다”, “호전적이다”, “우울하다”, “무뚝뚝하다”는 점을 지적하였다. 개인의 의지와는 무관한 사회경제적 환경에 기인한 특성을 제외하면, 우리 청소년들이 갖고 있는 북한청소년의 인간적 이미지는, “우울”하고 “무뚝뚝한” 측면도 있지만 남한청소년보다 “부지런함” “조용함” “겸손함” “영리함”의 측면에서는 앞서 있는 비교적 긍정적인 모습이라고 평가할 수 있다.

(3) 교류 관

(가) 교류·협력정책 의견

최근에 실시된 구체적인 남북한 교류사례에 대하여 청소년들은 “남북한 이산가족 상봉”(4.10)에 가장 높은 관심도를 나타내었고, 다음으로 “남북한 정상회담”(3.52), “평양 교예단 서울 공연”(3.29), “평양 학생예술단 서울 공연”(3.08) 등의 순이었다.

남북한간의 교류가 남북통일에 미치는 영향에 대하여 “긍정적”인 역할을 하리라는 응답이 87.3%에 달하는 반면 “부정적”일 것이라는 응답은 극소수(2.4%)에 불과하여 현재 진행되고 있는 남북교류 사업에 대한 청소년들의 높은 기대감을 엿볼 수 있다.

앞으로의 남북한 교류·협력의 방향에 대하여 전체적으로 9할 이상의 청소년이 현 수준(16.5%) 또는 그 이상의 활발한 교류·협력을 원하는 것으로 응답(74.7%)하였으며 축소 또는 단절시켜야 한다는 응답은 극소수(3.5%)였다.

청소년들은 남북한간의 교류·협력 사업의 우선순위(복수응답)에 대하여 과반수 이상의 청소년들이 “이산가족 상봉”(67.1%)과 “경제협력 분야”(53.9%)를 지적하였으며 이밖에도 “정보통신 분야”(22.8%)와 “언론 분야”(21.9%) 등 정보통신 매체를 활용한 교류사업에 대해 많은 관심을

나타내었다.

(나) 청소년 교류·협력

북한청소년을 직접 만나게 될 경우 어떻게 대응할 것인가 라는 질문에 대하여 “담담히 대화하겠다”(42.7%), “적극 환대하겠다”(33.2%)는 응답이 다수로서 대다수의 청소년들이 북한청소년과의 만남에 대해서 별다른 거부감을 느끼지 않는 것으로 나타났다. 또한 만약 남북간의 자유왕래가 허용될 경우 북한을 방문할 의사가 있는지에 대해서는 대다수의 청소년이 “방문하겠다”고 응답하였다(85.2%),

남북한간의 청소년 교류·협력사업이 통일에 미치는 영향에 대해서는 긍정적으로 평가하는 청소년이 전체의 8할 수준(79.3%)에 달하는 반면, 부정적인 영향을 미치리라고 생각하는 청소년은 3.5%로서 극히 일부에 불과하였다.

앞으로 남북한간의 청소년 교류·협력 사업이 활성화될 경우 직접 참여할 의사가 있다고 응답한 청소년이 61.5%로서 참여의사가 없는 청소년(20.1%)의 세배 이상에 달하여 남북한 청소년교류에 대한 청소년들의 높은 관심도를 엿볼 수 있다.

남북한간의 청소년 교류사업이 시행될 경우 참여하기를 희망하는 활동으로는 “수학·단체 여행”이 과반수를 상회하였고(54.7%), 다음으로는 “유적지·명승지 답사”(16.9%), “체육활동”(12.3%), “예능활동(음악·미술 등)”(10.4%) 등의 순이었다.

(다) 청소년의 동질성과 이질성

남북한 청소년들 사이에서 이질화가 가장 심각하게 진전된 부문으로서 “가치관”이라는 응답이 과반수를 상회하였고(56.3%), 이어서 “생활문화”(13.4%), “대중문화”(12.0%) 등의 순이었으며 “전통문화”(1.1%)를 지적한 응답이 가장 적었다.

남북한간의 청소년간의 가장 많은 문화적 동질감을 느낄 수 있는 분야로서는 “전통문화 분야”가 47.1%의 가장 높은 응답률을 보였으며, 그 다음이 “체육분야”(39.5%), “예술분야”(24.4%), “인터넷·컴퓨터 분야”(21.3%) 등의 순이었고 “종교분야”의 응답률(3.3%)이 가장 낮았는데 이것은 종교의 자유가 제한된 북한의 현실을 청소년들이 인지하고 있기 때문인 것으로 보인다.

남북한 청소년간의 교류·협력 사업이 현존하는 문화적 이질성을 어느 정도 해소시킬 수 있다고 생각하는지를 질문한 결과 어느 정도 또는 많이 해소시킬 것이라는 응답이 66.6%에 달하여 해소가 불가능할 것이라는 응답(11.0%)의 6배 이상에 달하고 있다.

(4) 시사점

이상의 조사결과를 통해 얻을 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 적지 않은 수의 청소년들이 통일문제에 대하여 무관심하거나 소극적인 의견을 갖고 있다는 점이다. 통일의 당위성 문제에 대해서 대다수의 청소년이 찬성했지만, 약 1/4의 청소년이 현상유지 또는 반대 입장을 취하거나 모르겠다고 응답하였다. 또한 현실적으로 통일이 불가능하리라고 응답한 청소년도 7명중 1명에 달하고 있다. 기성세대와는 달리 청소년들은 남북분단과 관련된 직접적인 체험이 없고 사회·경제적인 쟁점보다는 학업이나 문화·여가활동에 관심을 갖는 것이 청소년기의 일반적인 특성인 점을 감안할 때 예상 가능한 응답결과로도 볼 수 있다. 그러나 통일이 우리사회의 가장 중요한 시대적 과제이며, 머지 않은 장래에 이들이 우리사회의 통일과정을 주도해 갈 주역으로 성장할 것임을 고려하면 청소년들이 통일문제에 대하여 진지하게 접근하고 나름대로의 입장을 정립할 수 있는 사회적 분위기와 교육환경을 조성하는 것이 중요할 것이다.

둘째, 청소년들을 대상으로 한 북한관련 정보·교육시스템의 미비를 들 수 있다. 북한청소년에 대해서 잘 모르고 있다고 응답한 청소년이

과반수에 달하고, 현 정부의 대북정책의 기초가 되고 있는 이른바 “헛별정책”에 대하여 인지하고 있는 청소년은 45%에 머물고 있다. 또한 학교에서의 북한관련 교육내용에 대해서 만족한다고 응답한 청소년은 7% 미만에 불과한 것으로 나타났다. 이것은 현행 학교교육이 특정교과를 중심으로 한 입시준비 위주의 학생지도에만 편중되어 중요한 국가적 과제인 통일·북한문제에 대한 교육을 등한시하고 있는 단적인 사례라고 할 수 있다. 학교는 청소년들에게 단순한 지식·기술의 전달에 머물지 않고 국가·사회의 성원으로서 갖추어야 할 기본적인 소양과 자질을 함양하는 장이 되어야 한다. 통일문제가 국가·사회의 방향과 진로를 좌우하는 현안으로 부각되고 있는 현 상황에서 북한관련 정보·교육은 학교 교과과정의 중요한 일부분으로 재정립되어야 할 것이다.

셋째, 우리 청소년들이 북한청소년에 긍정적인 이미지를 갖고 있다는 점이다. 조사결과를 통해서 보면, 우리 청소년들이 갖고 있는 북한청소년의 인간적 이미지는, “우울”하고 “무뚝뚝”한 측면도 있지만 남한청소년들보다 “부지런함” “조용함” “겸손함” “영리함”의 측면에서는 앞서 있는 비교적 긍정적인 것이라고 할 수 있다. 물론, 북한과 북한청소년에 대한 정보·지식이 취약한 상황에서 이와 같은 긍정적 이미지는 과거 체제경쟁의 과정에서 조장된 허구일 가능성도 배제할 수 없지만, 우리 청소년들이 북한청소년들을 자신보다 열등하거나 적대적인 존재가 아닌 동등한 파트너로 인식하고 있다는 점이 중요하다. 대다수의 청소년들이 북한청소년과의 만남에 대해서 별다른 거부감을 느끼지 않는다고 응답했으며, 적대적으로 대하거나 대화를 피하겠다는 응답은 극소수에 머물렀다. 분단으로 인한 갈등과 대립의 체험에 얽매어 있는 기성세대와는 달리 청소년들은 선입견과 편견없이 북한청소년과 마주하여 대화할 수 있는 능력과 자세를 갖추고 있는 것으로 생각된다. 이것은 정부주도-성인중심의 남북교류에서는 기대하기 어려운 측면으로서 남북한 청소년교류의 의의와 가능성을 뒷받침하는 주요한 논거가 될 수 있을 것이다.

넷째, 남북한 교류·협력 사업에 대한 청소년들의 높은 관심과 참여의지를 들 수 있다. 남북한간의 청소년 교류가 통일에 긍정적인 영향을

미치리라고 응답한 청소년이 8할에 이르렀고 실제로 남북한 청소년교류 사업이 시행된다면 참여하겠다고 응답한 청소년이 6할을 넘고 있다. 이와 같은 응답률은 통일에 대해 무관심하거나 소극적인 입장에 있는 청소년들 중에서도 상당수가 남북한 청소년교류에 대해서는 긍정적인 태도를 취하고 있음을 의미한다. 분단 이후 태어나고 성장한 청소년들에게 있어서 북한은 매스컴의 보도내용 등을 통해서만 접할 수 있는 미지의 세계에 불과하며, 따라서 청소년들이 북한에 대해서 느끼는 심리적 거리감은 기성 세대의 것과는 큰 격차가 나지 않을 수 없다. 따라서 청소년들의 흥미와 욕구를 고려한 활동·프로그램을 중심으로 남북한 청소년교류가 활성화된다면, 외세에 의해 강요된 우리의 분단현실을 되돌아보고 같은 민족으로서 통일문제에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 될 수 있을 것이다.

2. 남북한 청소년교류·협력 추진실적 평가

남북관계의 변화는 90년도를 전후하여 활발히 진행되기 시작하였다. 다양한 분야에서 다양한 교류와 협력이 진행되기 시작한 것이다. 특히 경제, 사회, 문화 등에 있어서는 그 증가 속도가 최근 들어 더욱 급속도로 이루어지고 있다. 그러나, 문화변동의 중심에서 있는 중요한 사회적 계층인 청소년을 고려해볼 때 그 교류의 정도는 매우 미약하다고 말할 수 있다. 인도적 지원에 있어서도 많은 활동이 NGO를 중심으로 이루어지고 있지만, 정작 순수 청소년 민간단체를 통한 지원활동은 빈약한 실정이다. 통일이라고 하는 사회, 문화적 변동 과정을 상정해 본다면 그 속에서 청소년 계층이 차지할 비중은 사회의 다른 어떤 계층보다도 크다고 할 수 있지만, 현실적으로 그들을 남북교류에 있어 실질적으로 고려하고 있는 정도는 그렇지 못하다. 바로 이와 같은 측면에서 우리는 남북교류와 협력에 있어서의 당면한 문제점들을 다음과 같이 살펴볼 수 있다.⁴⁾

첫째, 청소년분야가 남북관계에 있어서 단기적으로 가시적인 성과 내지는 이익을 창출할 수 있는 분야로 인식되고 있지 못하다는 점이다. 이는 한국사회가 그 동안 걸어온 경제 위주의 정책추진 경향과도 관계되는 측면으로 무엇인가 가시적으로 조속히 긍정적 결과물을 산출해야 하는 공리주의적 조급증에 기인한다고 할 수 있다.

둘째는 국내의 청소년관련 NGO의 환경이 매우 열악하다는 점을 지적한다. 남북교류는 근본적으로 정부차원에서 이루어져야 한다고 생각했던 과거 이념갈등 시대의 사회성이 반영된 것으로 NGO에 대한 정부차원에서의 낮은 관심에 기인하는 문제이다.

세 번째는 청소년분야의 교류·협력을 증진하기 위한 정책적·제도적 지원의 미흡을 지적한다. 이는 두 번째 문제와 밀접한 관련성을 지니고 있는 문제로서 청소년의 중요성을 인식하면서도 실질적인 분야에서는 청소년의 역할과 위상을 제외해 온 그동안의 정책적 편협함의 한 단면이라고 할 수 있다.

네 번째는 NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력을 증진하기 위한 북한 내 민간단체가 부재하다는 점이다. 공산주의적 가치관이 강하게 사회를 통제하고 있는 북한 사회의 현실을 볼 때 이 지적은 당연한 결과라고 할 수 있으나, 그렇기 때문에 한국에서의 남북 교류 노력은 더욱 활성화되어질 필요가 있다고 할 수 있다.

다섯 번째는 한총련 등과 같은 일부 불법·이적단체들의 불법적·비공식적 접촉이 대 국민 인식을 악화시켜 청소년분야의 교류·협력 인식 확산에 부정적으로 작용하여 왔다는 측면이다.

여섯 번째는 지금까지 남북한이 제의한 청소년간의 접촉과 교류가 항상 정치적인 색채를 띤 정치적 대결양상을 보이는, 소극적·미시적인 제안들로서 실현가능성이 거의 희박한 것이 대부분이었다는 점이다.

일곱 번째 원인으로서는 남북한 청소년교류의 주체인 정부와 학생, 북한간의 서로 다른 인식과 접근방법의 차이를 들 수 있다. 즉, 정부의 보

4) 길은배, 『NGOs의 역할강화를 통한 남북한 청소년 교류·협력 증진방안 연구』(서울: 한국청소년개발원, 1999), 60-61쪽 참조.

수적 태도와 대학생들의 급진적 태도는 남북교류라고 하는 하나의 목표를 두고 갈등관계에 빠질 수밖에 없었으며 한 동안 이 문제가 남북 청소년교류의 시행에 있어 저해요인으로 작용한 것은 사실이다. 이 요인은 앞서 제기된 몇몇 다른 요인들과도 밀접한 연관성을 지니고 있기도 하다.

여덟 번째는 제3국을 통한 제한적·간헐적인 접촉이 청소년분야의 교류·협력 환경을 크게 위축하고 있다는 측면이다. 이는 양 체제에 부담이 없는 국제사회 활동에 참가하는 방법으로 이루어지는 제3국에서의 청소년 접촉은 현재까지 남북한 청소년들이 공식적으로 접촉할 수 있는 통로로 고착화되어지고 있는 경향을 보이고 있으며, 특히 청소년 전체가 아닌 대학생중심의 제한된 교류는 청소년분야의 교류 범위를 좁히고 있기 때문이다.

IV. NGO 중심의 남북 청소년 교류·협력 증진 방안

1. 남북 청소년 교류·협력의 기본방향

남북 청소년 교류·협력은 미래의 잠재적인 주요 행위자인 청소년에게 많은 긍·부정적 영향을 끼칠 수 있다는 측면에서 양체제에게 부담스럽게 작용하고 있는 것이 사실이다. 그러나 점점 '지구화' 되고 있는 국제 환경을 고려할 때 양쪽 주민이나 청소년들을 대상으로 폐쇄적·적대적인 관계만을 강요할 수 없는 것도 현실이다. 따라서 남북 청소년 교류·협력은 한민족공동체 의식 형성이라는 거시적 차원에서 비정치적 영역을 중심으로 한 체계적·점진적 노력과 준비가 필요하다.

구체적인 남북 청소년 교류·협력 사업을 추진하기 위해서는 다음과 같은 기본적인 원칙이 세워져야 한다.

첫째 남북 청소년 교류는 단기적이고 일방적인 시혜적 지원사업이 아니라 그야말로 남북한 미래세대 간의 창조적이고 자유로운 쌍방향 교류사업으로 추진되어야 한다.

둘째 청소년은 미래의 주인공이기 때문에 현재적인 문제의식 보다 미래지향적이고 보편적인 프로그램을 추진해야 한다. 즉 21세기 지구시민사회의 대두에 발맞추어 환경, 인권, 평화 등의 지구적 의제와 청소년층의 관심을 불러일으킬 수 있는 참신한 프로그램을 개발하여야 한다.

셋째 청소년이 주체가 되는 참여형 프로그램이 제시되어야 한다. 교사나 기성세대가 주도하고 청소년들이 일방적으로 따르는 수동적 프로그램들은 더 이상 21세기 주역들에게 걸맞지 않다. 그들이 자유롭게 참여하고 주도할 수 있는 행동 지향적 프로그램들이 개발되어야 한다.

넷째 통일운동 등 정치적 분야보다 과학, 수학 등 비정치적 분야 및 인도적 사업 등에서의 교류사업을 우선적으로 추진해야 한다.

남북 청소년 교류·협력은 점진적·단계적으로 추진하되 청소년이 주체

가 되어야 한다. 물론 이와 같은 과정에서 정부차원의 총괄적인 조정·지원이 병행되어야 할 필요성이 있으며, NGO의 역할은 정부기능을 대체하기보다는 보완하는 차원에서 수행되어야 한다.

2. 청소년 교류·협력 활성화를 위한 NGO 역량강화 방안

(1) 정책·제도의 개선

현재 정부는 남북교류·협력 활성화를 위한 법·제도를 대폭적으로 개편 중에 있다. 이에 따라 이산가족 방북 허가제가 신고제로 전환⁵⁾되는 등 규제 148건이 정비되고 178개에 달하는 남북한 반출·입 제한 품목도 대폭 축소되었다. 특히 이번 제도 개편을 통하여 북한 방문증명서 발급 시 관계부처 협의를 폐지하고 방북증명서 분실에 따른 재발급이나 방문기간 연장 승인 절차도 대폭 간소화되었다. 이러한 정부의 법·제도 개선은 NGO의 대북 교류·협력 사업 활성화에 크게 기여할 것으로 기대된다.

그러나 아직까지 법·제도적으로 개선되어야 할 사항은 많다.

첫째, NGO의 대북지원 창구의 다원화가 필요하다. 그동안 대한적십자사로 일원화되어 있던 대북 지원창구를 가능한 많은 NGO가 참여할 수 있도록 개방하여야 한다. 정부는 북한에 대한 교류·협력의 폭을 확대하려는 대북 포용정책의 일환으로 우리측 NGO의 대북 직접지원을 선별 허용하는 대북 지원창구 다원화를 실시하였다. 그러나 통일부는 대북창구를 직접 개설할 수 있는 민간단체를 지원실적, 남북교류협력법 준수 여부, 사업수행능력 및 북측채널확보 여부, 분배의 투명성(인도인

5) 통일부는 이산가족이 북한에 사는 가족과 만나거나 편지 등을 주고 받기에 앞서 북한주민접촉 승인신청서를 내야 하는 현행 제도를 고쳐, 이산가족종합센터에 이산가족찾기 등록 신청서를 내기만 하면 접촉할 수 있도록 제도를 개편하였다. 현행 남북교류협력법은 이산가족이 재북 가족과 제3국에서 상봉 또는 서신교환, 전화 등으로 접촉할 때 미리 통일부장관의 북한주민접촉 승인을 받도록 하고, 이를 위해 통일부에 북한주민접촉 승인신청서와 신원진술서를 내도록 규정하고 있다.

수증 확보여부) 등을 기준으로 선별·제한하고 있다. 특히 청소년분야의 교류·협력을 사업 추진하고 있는 NGO중에는 위의 기준에 맞는 요건을 갖춘 NGO가 없기 때문에, 대북 직접지원 창구 참여 기준을 개선하여 대북 교류·협력에 참여할 수 있는 통로를 확대해야 한다. 이를 위해 대북 직접 지원창구에 지원하는 NGO를 사업목적별로 구분하여 비례할당하는 방안도 적극적으로 검토되어야 한다.

둘째, 남북협력기금의 지원 범위를 확대해야 한다. 현재 정부는 남북경협 업체에 공적자금인 남북협력기금을 지원하고 있다⁶⁾. 소요자금의 50% 한도 내에서 연리 5%, 3년거치 10년 이내 상환의 조건으로 남북협력기금의 자금지원을 하고 있다. 특히 북한주민의 생활 질 향상에 필요한 의식주, 보건관련 물품을 수출하거나 유희설비, 원부자재를 수출하는 경우에 집중 지원하고 있다.⁷⁾ 그러나 이 역시 사회문화분야의 교류·협력 사업에 적극 참여하고 있는 NGO를 중심으로 확대할 필요성이 있다. 경제협력 중심의 지원에서 사회문화분야의 교류·협력으로의 확대가 필요한 것이다. 남북협력기금 조성 목적이 교류·협력의 활성화를 통한 북한체제의 개방 또는 화해·협력 분위기 조성에 있기 때문에 기금 적립 목적에 맞게 교류·협력에 참가하는 NGO에 대한 지원을 강화하여야 한다.

셋째, NGO의 교류·협력활성화를 위해서는 북한주민접촉승인제도의 개선, 민간단체의 교류·협력을 위한 방북절차의 간소화, 북한방문기간의 연장 등 제도적 차원의 지원이 필요하다. 이를 위한 구체적 실천방안으로서 남북교류·협력 승인절차의 '원스톱 승인'제를 시행하여야 한다. 현재 남북교류·협력 사업자들은 각종 남북협력 사업과 관련한 방북 및 사업 승인, 남북 교역과 관련한 반입·반출 승인 등을 통일부 교류협력국의 서로 다른 부서에서 별도로 받아야하는 불편을 겪고 있다. 특히, 남북 사회문화 교류·협력 사업자는 적은 양의 물품이라도 대북 반출을 위

6) 남북협력기금 지원대상에서 제외되는 업체는 △해외 현지법인, △금융기관의 신용불량정보 대상자, △관세법이나 남북교류협력에 관한 법률 등의 위반으로 형사적·행정적 제재를 받은 업체, △지원자금을 지원목적 이외의 용도로 유용한 업체 등이다. 『문화일보』, 1999. 4.

7) 『조선일보』, 1999. 10. 22.

해 여러 부서로부터 일일이 승낙을 받아야 하는 어려움이 있기 때문에, ‘원스톱 승인’ 서비스가 도입되면 남북 교류·협력의 원활한 추진에 도움이 될 것이다.

(2) 청소년관련 NGO의 네트워크 강화

남북한 청소년분야의 교류·협력을 활성화시키기 위해서는 청소년관련 사업을 지속적으로 전개하여 이 분야에 전문성을 확보하고 있고, 많은 청소년 회원을 갖고 있는 청소년단체들이 참여하는 방안이 가장 효율적이다. 그러나 현재까지는 정치적 논리에 기반한 제한적인 대북 교류·협력 정책의 일환으로 정부가 주관하는 청소년관련 NGO의 몇몇 시도가 있었으나, 실효성을 얻지 못하고 중도에서 그 사업을 포기해 온 것이 사실이다. 또한 청소년의 건전육성을 위한 여러 가지 사업에는 청소년관련 NGO의 협력이 자주 있어왔으나, 남북 청소년 교류·협력을 위한 사업은 개별적으로 추진되어왔다. 따라서 남북한 청소년분야 교류·협력을 증진하기 위한 청소년관련 NGO 중심의 새로운 네트워크 구축이 필요하다.

(가) 청소년관련 NGO를 통한 네트워크 강화

남북한 청소년분야 교류·협력 사업을 증진하기 위하여 새로운 추진체를 설립하는 것과, 기존의 추진체를 활용하여 기능을 확장하고 예산 지원 등과 같은 활성화 유인책을 마련하는 등의 두 가지 방법이 있다.

첫째, 현재 청소년업무를 총괄하고 있는 문화관광부의 청소년국이 중심체가 되어 새로운 기구를 설립하거나, 한국청소년개발원과 같은 정부출연연구기관에 부설기구로 새로운 남북한 청소년분야 교류·협력을 전담할 수 있는 추진체를 설립·운영하는 방안이다. 그러나 새로운 기구를 설립하기 위하여 소요되는 예산, 인력, 공간 등의 확보문제 및 기존에 존재하는 기구와의 차별성 등이 문제점으로 지적될 수 있다. 또한 북한

이 교류·협력에 있어 정부 또는 관련 기관과의 교류·협력보다는 순수 민간단체를 더 선호하고 있다는 사실이 부담으로 작용할 것이다.

둘째, 기존에 설립·운영되고 있으면서 남북한 청소년분야 교류·협력 등의 사업 기능을 갖고 있는 기구를 활용하는 방안이다. 현재의 남북 교류·협력 환경 및 청소년분야의 여건을 고려할 때, 이 방안이 보다 효율적이라고 판단된다. 「한국청소년단체협의회」의 기능에는 회원단체간의 협력 및 조정의 기능이 있어, 현재도 청소년단체들의 네트워크를 형성·유지하는 역할을 담당하고 있다. 문제는 「한국청소년단체협의회」의 주요 사업으로 남북한 청소년분야 교류·협력부문이 강화되는 것이다. 원래 「한국청소년단체협의회」의 사업 중에는 “남북 청소년의 동질성 회복 및 해외교포 청소년의 지원”을 위한 사업기능이 있으나, 그동안 추진 실적이 미진하였으며, 최근의 정책변화로 새로운 전기를 맞고 있다.

구체적인 사례로 「한국청소년단체협의회」가 주관하여 99년 8월 25일부터 28일까지 280명의 지도자 및 취재기자 28명이 참석해 3박 4일간 실시된 ‘청소년 금강산 수련회’ 사업이 있다. 비록, 남북 청소년간의 접촉이 없는 프로그램이었지만, 남북 청소년분야의 교류·협력을 위한 새로운 모델을 선보였다는 점에서 큰 의의가 있다.

위에서 지적한 것처럼 정부보다는 청소년관련 민간단체에 의한 교류·협력 사업이 북한에서 받아들여기가 용이하기 때문에, 사업주관 단체에서도 일회적·단기적인 프로그램보다는 지속적인 프로그램으로 연계할 수 있는 노력과 체계적 지원이 요구된다.

특히, 「한국청소년단체협의회」의 부설기관으로 2000년 6월에 개관된 「청소년교류센터」는 향후 남북 청소년교류를 포함한 세계청소년교류·협력 사업을 추진할 계획이다. 따라서 현재의 「한국청소년단체협의회」가 회원 청소년단체들의 협력·조정 기능을 갖는 것처럼, 「청소년교류센터」는 남북한 청소년분야 교류·협력 활성화를 위하여 청소년관련 단체들을 협력·조정하는 역할을 수행한다면, 청소년관련 NGO의 네트워크 강화와 더불어 남북한 청소년분야의 교류·협력을 활성화시키는 기제로 작용할 것이다.

(3) 외국「청소년교류센터」와의 네트워크 강화

「국민의 정부」 출범 이후 사회문화분야에서 활발한 교류·협력이 전개되고 있으나, 주로 남한에서 북한을 방문하는 인적교류가 대부분을 차지하고 있다. 이러한 이유는 북한측에서 필요하거나, 또는 방북을 허용해도 체제유지에 커다란 위해가 없다고 판단되는 교류·협력 사업을 선택적·제한적으로 허용하고 있기 때문이다. 이러한 상황 때문에 남북한을 직접 방문하는 교류보다는 제3국을 통한 인적 교류가 대안으로 활용되고 있다. 예로 남북고위층회담, 이산가족상봉, 학술행사, 체육행사, 세계청소년회의 등 많은 남북간의 접촉이 중국, 일본과 같은 제3국에서 성사되는 경우가 많다.

따라서 청소년의 직접적인 교류·협력을 북한이 극히 제한적으로 허용하는 경우에는, 남북한간의 직접 교류보다는 제3국을 통한 청소년 교류 프로그램을 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 이러한 성과를 얻기 위해서는 먼저 국내 청소년교류기구와 중국, 일본 등의 청소년교류센터와의 네트워크 구축이 선결적으로 해결되어야 한다.

하나의 예로 일본 카가와현의 「국제교류협회」가 있다. 이 교류협회는 1989년 10월 설립된 기구로 청소년 및 성인 대상의 다양한 국제교류 프로그램을 운영하고 있다. 또한 오사카 「국제교류센터」는 국제교류기관·단체와의 연계를 통한 인적교류 사업을 활발하게 전개하고 있다. 그리고 한국에도 2000년 6월 「청소년교류센터」가 설립됨에 따라, 이러한 청소년교류 기관간의 네트워크를 강화하여 새로운 형태의 청소년 교류를 추진할 수 있다.

현재 실시되고 있는 청소년교류 프로그램은 주로 우리나라 청소년만으로 구성된 교류단이 해당 국가를 방문하는 형태로 운영되고 있다. 이러한 청소년 교류 프로그램보다는 위에서 제시한 일본의 청소년교류센터와의 네트워크 강화를 통하여 남북한, 일본 등의 청소년들이 함께 참가하는 교류 프로그램을 운영한다면, 남북한 당국의 커다란 부담 없이 남북 청소년간의 교류가 가능할 것이다. 프로그램의 내용도 다양화하여

어학연수에서부터 외국의 문화체험까지 그 영역을 넓힌다면 남북한 청소년의 이질감 해소에 긍정적 기능으로 작용할 수 있다.

(4) 국제전문 NGO와의 연계·협력 강화

현재 국제 NGO의 활동은 매우 왕성하다. 특히 국제적인 조직을 갖고 있는 NGO는 환경, 여성문제에서부터 인도적 지원까지 다양한 활동을 벌이고 있다. 한국의 경우도 국제적 NGO와의 연대를 시도하고 있으나, 아직 만족할 만한 수준에 있지는 못하다. 주요 이유는 한국 NGO의 연륜이 서구에 비해 짧고, 관련되는 전문 인적자원이 취약하다는 데에 있다. 인도지원, 인권, 환경, 여성문제 등이 전지구적 이슈로 등장하고 있고 NGO간의 국제적 연대를 통한 활동이 활발하게 이루어지고 있음을 감안하여 청소년분야의 대북 교류·협력 사업도 국제 NGO와의 연대 및 활동의 세계화가 절실한 것으로 판단된다.

국제적인 민간단체들 가운데 통일문제 및 남북관계와 직접적으로 관련되어 있는 「국제적십자사」, UN산하의 「세계아동기구」(UNICEF), 「국제농업기구」(FAO), 그리고 「국제식량기구」(WFP), 「세계교회협의회」(WCC)⁸⁾, 「국제선명회」 등 국제기구들의 최근 북한의 식량난과 관련한 대북식량지원 계획과 추진활동 등은 우리 정부의 대북정책과 통일과정에 상당한 영향을 미치고 있다.

이러한 주요 이유는 향후 국제무대에서 빈곤 및 사회발전, 인권, 여성 및 아동문제, 환경 및 자연보호, 반핵 및 평화운동 등이 부각되는 과정에서 국제민간기구를 비롯하여 남한의 NGO와 북한의 사회단체간의 상호 경쟁과 협조를 위한 교류·접촉이 충분히 예상되기 때문이다. 특히,

8) 「세계교회협의회」(WCC)는 에큐메니칼 운동을 세계적 차원에서 전개하고자 세계 100여 개국 3백여 교회가 구성한 개신교의 협의기구이다. WCC는 선교 활동을 기본으로 지구상의 빈곤과 사회발전, 인권과 민주주의 등의 문제에 대해 적극적인 관심을 나타내었다. 특히 정의, 평화의 문제를 근간으로 사회참여, 환경, 원주민문제, 공동체, 지구화, 민주주의, 인권문제 등 광범한 주제를 다루면서 전세계에 걸쳐 네트워크 활동을 전개하고 있다. 조 민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』(서울: 민족통일연구원, 1996), 32쪽.

남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제적 NGO와의 연대는 북한측으로부터의 거부감을 완화하고, 대북사업의 성사 가능성을 높일 것이다.

따라서 청소년분야의 교류·협력에서도 각 분야별 국제 NGO와의 연대를 강화하고, 남북 교류·협력사업의 실행에 있어서 국제 NGO와의 협력관계를 적극적으로 활용할 필요가 있다. NGO간 국제적 연대를 통해 청소년분야의 남북 교류·협력사업을 실시할 경우, 북한으로부터의 신뢰유지 및 사업추진에 있어서 많은 도움이 될 것이다.

3. 남북 청소년 교류·협력 프로그램

(1) 프로그램 기획의 기본방향

그 동안 남북한간 교류·협력 프로그램에는 학생이나 청소년의 참여는 적지 않았지만, 문화교류, 체육교류 등의 이름으로 수행되었고, ‘청소년 교류·협력 사업’이란 이름으로는 별로 이루어지지 않았다.

남북한 교류·협력 프로그램을 기획할 때의 가장 중요한 것은 남북한간의 차이와 특수성을 고려함과 동시에, 남북한간의 동질성을 증진하는 차원에서 프로그램을 마련하여야 한다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서 프로그램의 기획시 원칙을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 청소년교류·협력 프로그램은 상호간에 부담이 적은 비이념적·비정치적 내용과 대상을 중심으로 마련되어야 한다.

둘째, 남북한 청소년 교류·협력 프로그램은 남북한을 대표할 수 있는 민간단체를 통해서 실시하고, 점차 작은 단체로 확산시킨다.

셋째, 남북한 청소년 교류·협력 프로그램은 주요 인사의 인적 교류·협력으로 시작해서, 점차 일반 청소년간의 교류와 서신·통신 교류로 확산시킨다.

넷째, 남북한 청소년 교류·협력 프로그램의 진행 장소는 상징성이 강한 주요 지역(서울·평양, 금강산·한라산 등)에서 시작해서, 점차 한반도

전체로 확산시킨다.

넷째, 남북한 청소년 교류·협력 프로그램의 실행은 상징성이 강한 시기(설, 3.1절, 5.1노동절, 광복절, 추석 등)에서 점차 일상적인 시기(여름 방학, 연중)로 확산시킨다.

(2) 청소년 교류·협력 프로그램

(가) 학교별 자매결연과 수학여행

남북한 청소년이 학교간에 자매결연을 맺고, 자매학교가 있는 지역으로 수학여행을 가서 교류한다. 남한과 북한의 주요 도시에 있는 대표적인 학교별로 자매결연을 맺는다. 예를 들면, 서울대학교와 김일성종합대학교, 서울고등학교와 평양고보 등이 자매결연을 맺어서 첫해에는 교환방문을 하면서 자매결연식을 갖는다. 이 자리에서 교직원과 학생의 대표가 자매결연을 맺고 축하공연을 한다. 매년 해당 학교의 기념일이나 그 전후에 열리는 학교축제에 자매학교의 학생과 교직원대표가 참가해서 축하인사와 공연을 한다. 점차, 자매학교가 있는 곳으로 수학여행을 가서 주변 지역을 관광하고, 학예회와 같은 문화예술행사를 공동으로 진행한다. 숙박은 처음에는 해당지역에 있는 청소년수련시설이나 숙박업소를 이용할 수 있지만, 점차 일정 중 일부나 전부를 민박을 통한 교류도 가능할 것이다.

(나) 문화유적답사와 성지순례

남북한 청소년이 고구려, 신라, 백제, 고려, 조선 등 우리 역사의 수도였던 지역의 문화유산을 답사하면서 조상이 한 뿌리임을 인식하게 한다. 남한과 북한의 청소년이 우리 역사상 수도였던 지역에 있는 문화유적을 함께 답사하고 그림전시회, 사진전 등을 통해서 대중들과 자연스럽게 교류한다. 첫해에는 신라의 수도 경주, 고려의 수도 개경에서 문화

유적답사를 갖고 점차 다른 지역까지 확산시킨다. 현재 남아있는 문화 유적에는 불교문화가 많이 남아있다는 점에 착안하여 불교계 청소년단체가 행사를 주관하고, 점차 천주교, 기독교계는 문화유적답사와 함께 성지순례를 기획하도록 한다. 유적답사와 같은 가시적인 행사뿐만 아니라 전통사찰에서 참선 등 수련회를 갖고 마음의 내면을 들여다보고 마음으로부터 서로 화해하는 기운을 키운다.

(다) 남북 청소년 교환봉사활동

남한과 북한의 청소년이 수해 등 자연재난을 당한 지역을 응급 복구하거나 ‘산림녹화’ 등 주제가 있는 봉사활동을 한다. 남한과 북한 어느 곳이던 강물의 범람 등으로 큰 수해가 나면 응급복구를 위해서 자원봉사대를 파견하고 그 팀에 청소년자원봉사대를 포함시킨다. 자원봉사자는 수해지역으로 가서 10여일 내외 기간 동안 복구작업을 돕는다. 위문품 및 수해의연금의 전달 등을 함께 해서 동포들이 재난을 극복하도록 돕고, 장기적으로 ‘생명의 숲 가꾸기운동’ 등을 통해서 수해방지대책을 돕는다. 봉사활동의 종류를 처음에는 수해의 응급복구로 시작하여 점차 컴퓨터관련 기술봉사활동, 탁아소의 영양지도 등으로 확대시킨다. 봉사대로 참가하지 않는 청소년들은 ‘사랑의 쌀나누기’ 등을 통해서 수재민을 도울 수 있는 식량과 위문품을 마련하는데 참여할 수 있다. 남북교환 봉사활동은 순수 인도주의적 차원에서 실시하고 체제 우월성의 선전이나 다른 정치적인 목적이 포함되지 않도록 신중히 진행한다.

(라) 청소년 인터넷방송제

남한과 북한의 청소년이 인터넷방송을 통하여 청소년의 일상생활과 문화활동을 영상으로 교류한다. 남한과 북한의 청소년들이 청소년의 일상생활, 각종 문화예술활동의 장면을 영상으로 담아서 이를 인터넷방송국을 통해서 전송한다. 매회 방송의 주제를 정해서 청소년의 일상적인

삶을 담고 남북한 청소년이 공동으로 느끼는 일상적인 정서를 담도록 노력한다. 예를 들면, 청소년의 고민, 좋아하는 놀이, 우정과 사랑, 유행하는 옷과 차림새, 공부와 취업, 노래와 게임 등을 주제로 해서 영상물을 만들고 전송한다. 인터넷방송을 통해서 교류한 영상물을 비디오나 CD로 제작하여 자료전시회를 함께 갖는다. 이 프로그램이 정착되면 남북한 청소년의 각종 교류·협력 프로그램에 청소년기자를 파견하거나, 행사 참가자중에 ‘명예기자’를 선정해서 그 활동을 인터넷을 통해서 관심 있는 사람들에게 제공할 수 있다는 장점이 있다. 이 행사를 전후로 하여 남북한 청소년이 상호간에 인터넷을 통해서 정보를 접촉할 수 있는 기회를 늘린다.

(마) “남북한 청소년 문화 이해지” 만들기

남북 청소년의 문화를 이해하기 위한 ‘문화 이해지’ 만들기 프로그램을 추진한다. 문화이해지는 기본적으로 타 문화에 사는 사람들 사이에 문화에 대한 이해를 돕기 위한 프로그램이다. 문화이해지는 남성과 여성, 혹은 흑인과 백인 사이에서 시행되어 큰 성과를 본 경험이 있다. 남과 북의 10대 문화가 상당히 차이가 있을 것이라는 점에서 문화이해지 작업은 매우 큰 도움이 될 수 있다. 특히 문화이해지는 서로 문제를 풀고 왜 그렇게 생각했는지 자신의 편견을 알 수 있는 기회를 준다는 점에서 매우 교육적이다. 물론 이 내용을 10대 대상으로 만들기 위해서는 많은 연구작업이 필요하지만 이는 청소년 교류가 본격화되는 시점에서 반드시 준비할 필요가 있다.

이 프로그램은 남과 북 청소년의 어떤 만남에서도 쉽게 이용될 수 있다. 한라산 방문 이벤트에서 1-2시간 동안 문제를 풀어보면서 서로 이해하는 기회를 갖는 것으로 진행할 수도 있다. 문화란 기본적으로 평가의 대상이 아니라 이해의 대상이고, 이 점을 인식할 때 교류의 성과가 실질적으로 가능하다는 점에서 이 프로그램은 국가적 사업으로 확장될 수 있다.

(바) 중국 동북 3성의 조선족 동포사회를 거점으로 한 청소년 문화 및 체육 교류

남북한 청소년의 직접 교류 활성화는 사회의 민주화와 정치의 안정성에 비례한다. 독일의 사례에서도 청소년 교류에서 서독의 청소년들이 동독 방문 및 여행은 적극 권장된 반면, 동독 청소년의 서독 여행은 불규칙하고 규제적이었다. 덜 개방된 사회는 교류 자체를 체제의 안정성을 해칠 수 있는 민감한 사안으로 받아들이기 때문이다. 따라서 우리는 남북한 청소년 교류에서도 단계적인 접근을 시도해야 한다. 이 때 상대적으로 경계심을 완화시키고 자연스럽게 민족의 동질성과 동포애를 경험할 수 있는 중국 동북3성의 조선족 사회를 거점으로 한 청소년 교류를 적극 활용할 필요가 있다.

(사) 남북 청소년 수학 및 과학 올림피아드 공동개최 및 국제 수학올림피아드 공동참여

수학 및 과학 분야는 북한이 가장 심혈을 기울이고 있는 국책 분야이다. 우리나라의 수학영재들과 북한의 수학영재들간의 경쟁은 국민적 관심과 흥미를 불러일으킬 것이며 북한 지도자들도 큰 관심을 보일 것이다. 더 나아가 국제 수학 올림피아드에 객관적인 순위에 의한 남북공동 선수단을 파견한다면 북한의 재정부담도 덜어주면서 국내외에 북한 과학영재들의 실력을 과시하는 기회도 될 것이다.

(아) 비무장지대 환경문제 개선을 위한 남북 청소년 환경 실태조사단 교류 및 환경지킴이 창설

환경문제의 심각성은 남북한 모두에게 절실하다. 특히 비무장지대의 환경생태계는 상호 분리되어 지난 50년간 심각한 왜곡현상이 일어나고 있다. 남북의 청소년들이 자신들의 세대가 해결할 이 문제의 현장을 미

리 방문하고 서로 의견교환을 벌이는 것은 유엔은 물론 국제 환경단체, 국제언론의 큰 관심사항이 될 것이다.

(자) 남북 청소년 역사-문화 탐방단 교환

북한은 자신들의 항일투쟁의 혁명 역사를 대단히 자부하고 있다. 또 단군조선과 고구려의 정통을 이어받은 민족주의적 역사관을 가르치고 있다. 만약 우리측에서 객관적인 시각에서 북한이 자랑하는 문화유적지에 대한 청소년 탐방단을 파견한다고 한다면 성사 가능성이 높다. 단, 탐방단 방문의 조건은 신라와 백제, 조선시대 유적지에 대한 북한 청소년의 동일한 교차방문이다. 이러한 상호 교차 방문을 통하여 남북한 미래 세대가 상호간 역사인식의 깊은 차이를 인식하고 이를 극복할 수 있는 새로운 민족통합의 역사를 서술할 계기를 마련해 준다.

(차) 컴퓨터 Software 경진 프로그램

남북한 청소년간에 합일된 마음을 갖고 상호 동질적 가치관을 정립하기 위해서는 남한청소년의 우월 의식을 바탕으로 북한청소년과의 접근이 이루어져서는 곤란하며 상호 동질적인 기반을 형성할 수 있도록 하는 프로그램이 필요하다. 이러한 노력을 위해서는 북한 청소년들이 보다 강점을 가지고 있는 컴퓨터프로그램의 소프트웨어분야를 발굴하여 상호 경연대회를 개최하고 이의 기회를 통하여 동반자적 관계를 설정하도록 유도해 주는 노력이 필요하다. 현재 북한은 인터넷을 비롯한 정보문화 환경은 우리 청소년들에 비하여 상대적으로 열악하지만, 컴퓨터프로그램의 소프트웨어 개발 분야는 상당한 수준에 이르고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 이와 같은 남북한 청소년경진대회는 북한측에서 적극성을 보일 가능성이 높은 프로그램이다.

(카) 남북한 청소년 지도자의 상호 방문

남북한 청소년 지도자들의 상호 방문을 추진할 수 있다. 초기에는 지역 답사, 학술 여행과 같이 단순 방문의 형태를 띠면서 시작해야 할 것이다. 처음에는 단순 방문에서부터 시작하여 점차적으로 인간적인 접촉의 기회를 넓힐 수 있고 상대방 지역에 대한 이해를 깊이 할 수 있는 주제로 발전시켜 나가야 한다. 장기적으로는 남북한 청소년 지도자와 학생들이 참여하는 공동 행사를 상호 교환 방문의 형태로 추진할 수 있다.

V. 결 론

남북한의 화해·협력 접근 노력의 일환으로 청소년분야의 교류·협력 확대를 위해서는 NGO의 주도적 역할이 필요하다. 과거에는 주로 정부 주도의 남북 교류·협력이 전개되었고, 상대적으로 민간부문의 자율성은 크게 위축될 수밖에 없는 상황이었기 때문에 남북간 사회문화분야의 교류·협력은 전혀 진전을 기대할 수 없었다. 그러나 점차 시민사회가 성숙함에 따라 전문성을 바탕으로 한 민간단체가 증가하고, 그 역할도 광범위한 영역으로 확대되고 있다. 특히 청소년관련 NGO들이 늘어나고 있기 때문에 어느 때보다도 NGO의 주도적 역할이 필요하다. NGO를 통한 청소년분야의 남북 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 가능성이 크다. 따라서 NGO는 민간분야의 특성을 바탕으로 남북 청소년교류·협력에 집중적인 노력을 기울임으로써 남북관계 개선 및 화해·협력의 기초를 만들 수 있다.

따라서 NGO를 통한 청소년분야의 교류·협력은 남북한 동질성 증대와 통일과정 및 통일 이후의 사회통합을 위한 기초작업으로서 이해되어야 할 것이다. 이를 위해 사회문화분야 교류·협력에서 청소년분야의 비중이 확대되어야 하며, 특히 시민성을 대표하는 NGO의 역할이 필수적으로 요구된다. 이를 위하여 남북한 청소년분야 교류·협력 사업에 참여하고 있는 NGO간의 네트워크 강화, 법제도 개선 및 제도화 추진, NGO에 대한 재정지원 및 기금 조성 등과 같은 구조적·체계적 지원방안이 마련되어야 한다. 또한 국내외 전문NGO의 참여 확대를 통한 남북한 청소년분야 교류·협력 활성화를 증진시켜야 한다.

결국, NGO를 통한 청소년분야 교류·협력의 확대는 현재 남북관계를 고려하더라도 현실적인 선택이며, 민간의 자율성에 기반하고 있다는 점에서 향후 남북한 사회문화적 통합과정의 중요한 밑거름으로 작용할 것이다.

NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구

권 이 중
(한국교원대 교수)

하나의 국토와 민족이 분단되어 서로 다른 이념과 사회 체제 속에서 생활 한 지 반세기가 되어 그 동안 동족간에 첨예한 갈등과 대치 속에서 살아 왔었다. 그러나 남북대치가 지속되는 가운데에서도 평화와 공존에 대한 노력을 계속 추진하여 온 것이 사실이다. 특히 금년에 개최된 남북 정상회담은 역사적인 6.15 남북공동 선언을 도출해 냈고, 이로써 남과 북은 긴장과 적대관계의 시대에서 벗어나 화해와 협력을 향한 새로운 역사적 출발을 시작하였다. 따라서 이제는 과거와 같은 불신감, 적대감 등의 불필요한 소모적인 관계를 과감히 청산하고, 상호이해와 협력의 터전을 점진적으로 구축해야 한다.

6.15 남북선언의 제4항은 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 하는 것을 내용으로 하고 있다. 이는 바야흐로 남북 교류시대가 시작되는 좋은 환경이 조성하게 된 것을 의미한다. 앞으로의 남북관계에서 가장 먼저 활발하게 전개되어야 할 분야가 많이 있지만 그 중에서도 중요한 위치를 차지하여야 하는 분야가 바로 다름 아닌 청소년 교류임을 모두가 인식해야 한다. 남북한의 교류 및 만남은 여러 분야에서 시작할 수 있겠으나 비정치적인 순수성에 입각하여 우선적으로 남북한 청소년 교류의 문을 열어놓은 것이 적절하고 효과적인 일이 될 것이다. 청소년들은 다른 어느 집단보다도 이데올로기나 정치적인 것에 구애받지 않는 순수한 세대이기 때문이다. 따라서 청소년 교류를 통한 상호이해와 신뢰감 회복은 남북 협력의 터전 구축과 동질성 회복을 위하여 가장 바람직한 수단과 방법 중의 하나이다. 이와 같은 맥락에서, 통일연구원이 ‘남북한

화해·협력 촉진 방안'이라는 주제로 2000년 협동연구 국내학술회를 개최하게 된 것은 매우 시기 적절하며, 2000년 남북 관계를 되돌아보고 평가하는 의미에서도 매우 중요하다.

본 토론자는 길연구위원님이 발표한 'NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안' 연구발표 내용에 대하여 부분적으로 간략하게 요약하고, 본 토론자가 평소 생각해 왔던 남북 청소년 교류에 관한 의견을 첨언하고자 한다.

길위원님은 먼저 서론에서 지금까지 NGO 중심의 청소년 분야 교류·협력이 활성화되지 못한 문제점을 분석·지적하며, 그 대안으로 비정치적인 성격이 강한 NGO의 역할 강화로 남북한 청소년 교류 증진 방안을 모색할 것을 제시하였다. 그리고 남북한 사회·문화 분야의 교류를 풀어가기 위한 분야를 경제 및 관광분야, 청소년 등과 같은 분야, 민간 부분 등으로 제시했다. 그 다음으로 주로 정부의 주도에 따라 경제적인 부분 등에서 제한적으로 이루어졌다는 점을 언급하고, 민간 부분의 사회·문화 교류는 매우 미흡한 상태 또는 전무하다고 지적했다. NGO를 통한 남북한 청소년 교류 협력의 의의는 다음과 같다. ① NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 사업은 정치적 중립성의 확보를 통해 폭넓은 국민적 공감대를 확산시킬 수 있다. ② NGO가 보유하고 있는 구체적인 규모의 인적 자원과 네트워크를 활용함으로써 남북한 청소년 교류·협력 사업은 세계 시민의 공동관심사로 부각될 수 있을 것이다. ③ 교류·협력 사업에 소요되는 국가적인 부담과 비용을 경감시킬 수 있다.

또한 남북 교류·협력에 관한 청소년 의식 및 추진 실적 평가를 서울 지역 남녀 고등학생을 중심으로 조사한 연구결과를 소개하였다. 연구결과에 따른 남북 교류와 협력에 있어서의 당면한 문제점들은 다음과 같다. ① 청소년분야가 남북관계에 있어서 단기적으로 가시적인 성과 내지는 이익을 창출할 수 있는 분야로 인식되고 있지 못하다는 점, ② 국내의 청소년관련 NGO의 환경이 매우 열악하다는 점, ③ 청소년분야의 교류·협력을 증진하기 위한 정책적·제도적 지원의 미흡, ④ NGO를 통

한 청소년분야의 교류·협력을 증진하기 위한 북한 내 민간 단체의 부재, ⑤ 한총련 등과 같은 일부 불법·이적단체들의 불법적·비공식적 접촉이 대 국민 인식을 악화시켜 청소년분야의 교류·협력 인식 확산에 부정적으로 작용, ⑥ 지금까지 남북한이 제의한 청소년간의 접촉과 교류가 항상 정치적인 색채를 띤 정치적 대결양상을 보이는, 소극적·미시적인 제안들로서 실현가능성이 거의 희박한 것이 대부분이었다는 점, ⑦ 남북한 청소년교류의 주체인 정부와 학생, 북한간의 서로 다른 인식과 접근방법의 차이, ⑧ 제3국을 통한 제한적·간헐적인 접촉이 청소년분야의 교류·협력 환경을 크게 위축하고 있다는 측면 등이다.

끝으로, NGO 중심의 남북 청소년 교류·협력 증진 방안으로 다음의 11가지를 제시하였다. ① 남북 청소년 교류는 단기적이고 일방적인 지원사업이 아니라 그야말로 남북한 미래세대 간의 창조적이고 자유로운 쌍방향 교류사업으로 추진되어야 한다. ② 청소년은 미래의 주인공이기 때문에 현재의 문제의식보다 미래지향적이고 보편적인 프로그램을 추진해야 한다. ③ 청소년이 주체가 되는 참여형 프로그램이 제시되어야 한다. ④ 통일운동 등 정치적 분야보다 과학, 수학 등 비정치적 분야 및 인도적 사업 등에서의 교류사업을 우선적으로 추진해야 한다. ⑤ NGO의 대북 지원 창구의 다원화가 필요하다. ⑥ 남북협력기금의 지원범위를 확대해야 한다. ⑦ NGO의 교류·협력 활성화를 위해서는 북한주민접촉승인제도의 개선, 민간단체의 교류·협력을 위한 방북절차의 간소화, 북한방문기간의 연장 등 제도적 차원의 지원이 필요하다. ⑧ 문화관광부의 청소년국이 중심체가 되어 새로운 기구를 설립하거나 한국청소년개발원에 부설기구로, 남북한 청소년 분야 교류·협력을 전담할 수 있는 추진체를 설립·운영하는 방안이다. ⑨ 기존에 설립 운영되고 있으면서(한국청소년단체협의회) 남북한 청소년 분야 교류·협력 등의 사업기능을 갖고 있는 기구를 활용하는 방안이다. ⑩ 외국 청소년 교류 센터와의 네트워크를 강화하는 방안이다. ⑪ 국제 전문 NGO와의 연계·협력 강화 방안이다.

프로그램 기획의 기본방향은 다음과 같다. ① 남북한 청소년 교류·협

력 프로그램은 상호간에 부담이 적은 비이념적·비정치적 내용과 대상을 중심으로 마련되어야 한다. ② 남북한 청소년 교류·협력 프로그램은 남북한을 대표할 수 있는 민간단체를 통해서 실시하고, 점차 작은 단체로 확산시킨다. ③ 남북한 청소년 교류·협력 프로그램은 주요 인사의 인적 교류·협력으로 시작해서, 점차 일반 청소년간의 교류와 서신·통신 교류로 확산시킨다. ④ 남북한 청소년 교류·협력 프로그램의 진행 장소는 상징성이 강한 주요 지역(서울·평양, 금강산·한라산 등)에서 시작해서, 점차 한반도 전체로 확산시킨다. ⑤ 남북한 청소년 교류·협력 프로그램의 실행은 상징성이 강한 시기(설, 3·1절, 5·1노동절, 광복절, 추석 등)에서 점차 일상적인 시기(여름방학, 연중)로 확산시킨다. 청소년 교류·협력 프로그램으로는 ① 학교별 자매결연과 수학여행, ② 문화유적답사와 성지순례, ③ 남북 청소년 교환봉사활동, ④ 청소년 인터넷방송제, ⑤ 남북한 청소년 문화 이해지 만들기, ⑥ 중국 동북 3성의 조선족 동포사회를 거점으로 한 청소년 문화 및 체육 교류, ⑦ 남북 청소년 수학 및 과학 올림피아드 공동개최 및 국제 수학올림피아드 공동참여, ⑧ 비무장지대 환경문제 개선을 위한 남북 청소년 환경 실태조사단 교류 및 환경지킴이 창설, ⑨ 남북 청소년 역사-문화 탐방단 교환, ⑩ 컴퓨터 Software 경진프로그램, ⑪ 남북한 청소년 지도자의 상호 방문 등이 있다. 이상으로 길위원님의 발표내용을 간단하게 요약하여 제시하였다.

본 토론자가 금년 9월 전국 초·중·고등학교 학생 1,000명을 대상으로 실시한 남북 청소년 교류에 관한 청소년 의식조사(교류에 대한 의식, 통일에 대한 태도, 학교교육에 대한 청소년의 의식, 가정·지역사회, 정부 등에 대한 의식, 한반도 주변 4국과 북한에 대한 선호도, 남북정상회담 후의 의식변화 등) 내용에 의하면, 과거에 비해 우리의 청소년들이 북한에 대한 의식이나 느낌이 긍정적인 방향으로 크게 변해가고 있음을 알 수 있다. 이는 남북정상회담이나 이산가족상봉 등, 최근에 있었던 일련의 정치적인 교류와 남북관계의 변화 결과일 것이다. 남북관계는 중요한 전환기를 마련하게 되었다. 이런 상황에서 청소년들이 가지고

있는 북한관과 통일관은 매우 중요할 수밖에 없다. 아울러 차세대들에게 그들 또래와의 만남과 교류는 그 필요성이 더 커질 수밖에 없다. 그러므로 남북 청소년 교류를 위한 체계적이고 단계적인 준비가 절실히 요구된다.

본 토론자는 길위원님이 그 동안의 청소년관련 분야의 많은 연구업적과 청소년관련 정책 기획 등의 경험을 바탕으로 연구하고 발표한 내용에 관하여, 특히 남북 청소년 교류에 대한 연구를 중심으로 남북청소년 교류를 위한 이론적인 면만이 아니고 실질적이고 구체적인, 그리고 광범위한 남북 청소년교류에 관한 방안까지 제시한 데 대하여 청소년분야를 연구하는 한 사람으로서 찬사를 보낸다. 따라서 앞에서도 이미 언급하였지만 길위원님의 발표 내용에 대하여 전적으로 지지하면서 남북 청소년 교류에 대하여 몇 가지 제언을 첨가한다.

첫째, 남북 청소년 교류를 위한 우리 청소년들의 주체성 확립이 선행되어야 한다. 한 국가로서 민족·문화의 주체성을 확립하여 그러한 튼튼한 기초 위에 남북 교류 및 관계가 안정성 있게 이루어져야 한다. 둘째, 우리 안에서의 신뢰와 상호존중 및 이해가 이루어져야 한다. 정부의 햇볕정책에 대하여 많은 청소년과 기성세대들의 올바른 이해가 부족한 실정이다. 셋째, 북한에 대한 정확한 정보 획득과 정보전달이 필요하다. 우리 청소년들은 북한 청소년에 대한 정확한 정보획득이 부족한 실정이다. 가정·학교·사회에서 지금까지 북한 교육에 대하여 잘 이루어지지 못한 실정이기 때문이다. 그러므로 앞으로는 가정·학교·사회에서 북한에 대한 사실적인 교육이 실시되어야 한다. 넷째, 문화관광부나 한국청소년개발원에 남북 청소년 교류를 위한 추진기구 및 위원회가 구성·운영되어야 한다. 이미 길위원님도 이 분야를 언급하였는데, 이 기구를 통하여 남북 청소년 교류에 대한 구체적인 정책적 연구, 프로그램 개발 등 종합적인 계획 수립과 운영 평가가 수행되어야 한다. 다섯째, 남북 청소년 교류 프로그램의 개발, 착수 및 보급이 필요하다. 이질화된 남과 북의 동질성 회복에 앞서 이중적인 북한관과 통일관을 가지고 있는 청소년세대를 위한 교육프로그램이 개발되고 보급되어야 한다.

통일을 대비한 이해와 협력 그리고 교육은 지금부터 해도 만이 늦은 감이 있다. 독일에서는 통일 10년 전부터 다양한 방법으로 약 40여만 명의 청소년 교류가 이루어졌었다. 특히 독일이 2차대전 이후에도 나라 간의 적대감 해소 등을 위해 청소년 교류를 정부의 정책적인 사업으로 추진하여 왔던 사실은 이미 잘 알려져 있다. 따라서 통일세대가 겪게 될 충격과 혼란을 최소화하기 위한 대비책으로, 우리 정부도 지체하지 말고 남북 청소년 교류를 적극적이고 구체적으로 시작해야 한다.

지금까지의 남북관계의 상당 분야의 결과가 가져온 바와 같이(남북 관계 모든 분야 면에서 정치, 경제, 문화, 교육 등), 대부분의 행사가 우리가 북한을 정확히 이해하지 못한 상태, 즉 쌍방간의 관계가 아닌 일방적인 판단과 해석과 주장이 이루어지고 있기 때문에 항상 뜬 구름 잡는 식의 행사가 되는 경우가 많다. 예를 들면, NGO를 통한 남북 청소년 교류에 관한 문제에 있어서도 과연 북한에 순수한 NGO가 있는지에 대한 의문을 가질 수 있다. 남북 청소년 교류를 정부가 주도해야 효과가 있을 것인지, 아니면 민간주도가 바람직한지에 대하여도 판단하기 어려운 일이라고 볼 수 있다. 그러나 오늘 이 행사는 다른 때보다도 체계적인 동시에 현실적인 차원에서 남북 관계에 접근하고 있다고 보며, 본 토론자는 오늘 이 행사가 다른 어느 학술 회의보다도 큰 성과를 가져오기를 간절히 기대한다.

여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 방안

김 재 인

(한국여성개발원 수석연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

여성 비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 방안

김 재 인 (한국여성개발원 수석연구위원)

1. 연구의 목적

본 연구의 목적은 남북한 여성들간의 직접적인 교류협력 활성화를 위한 추진 방향 및 기본전제를 설정하고 이를 위해 정부 및 여성비정부기구의 역할과 정부와 여성비정부기구간 협력증진 방안 및 국제여성비정부기구와의 협력관계 구축을 모색함으로써 여성비정부기구의 남북한 교류협력운동에 박차를 가할 수 있도록 하는 것이다.

2. 연구의 내용 및 방법

연구의 내용은 여성비정부기구를 통한 남북한 여성교류·협력의 배경, 여성비정부기구의 남북한 교류·협력의 실태, 여성비정부기구를 통한 여성교류·협력 독일의 사례, 여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력의 활성화 방안에 관한 것이다.

연구의 방법은 국내·외 관련자료 분석, 전문가 의견조사(2000.5.11~6.30, 통일관련전문가 30인 중 18인), 국내 워크숍(4회) 및 심층면접조사, 국제 워크숍(2회) 및 심층면접조사, 여성비정부기구의 남북한 교류·협력 활성화를 위한 전문가협의회(중간 및 최종평가회)를 가졌다.

3. 남북한 여성교류·협력 활성화를 위한 과제

가. 정부의 역할

(1) 성 인지적 관점의 남북한 교류협력 정책 수립, 통일관련 정책결정에의 여성참여 최소한 30% 보장, 통일부에 여성문제 전담부서 설치, 민간여성 중심의 자문위원회 구성 등을 해야 한다.

(2) 여성비정부기구의 남북한 교류협력 활성화를 위한 여성비정부기구 간 네트워크 구축과 학술교류, 그리고 남북교류 및 경제협력을 위한 지원정책을 수립해야 한다.

나. 여성비정부기구의 역할

(1) 남북한 여성의 공감대 형성이 가능한 주제의 개발과 교류·협력 사업을 위한 내용구상, 그리고 남북한 상호방문 등을 통한 지속적 교류협력을 가지며, 여성교류협력센터를 설치해야 한다.

(2) 여성비정부기구 자체의 역량을 키우며 북한여성 및 아동지원운동의 병행, 여성비정부기구들간의 정보교류네트워크의 구성 등 남북한 여성교류·협력을 위한 방법론을 구축해나가야 한다.

(3) 모든 여성들의 통일의식을 함양시켜 다수의 여성들이 교류에 동참하도록 하며, 단체의 특성에 맞는 북한의 여성단체 및 지역단체와의 교류협력이 가능한 사업의 구상 등의 실천적 과제를 수행해나가야 한다.

다. 정부와 여성비정부기구간의 협력관계 증진

(1) 여성비정부기구는 북한과의 협력·교류할 수 있는 주제와 분야, 교류방식을 다양하게 설정하여 이를 추진함에 정부의 지원을 받도록 한다.

(2) 정부는 여성비정부기구들이 북한에 대한 인식을 분명히 할 수 있는 대북 정보 제공, 남북교류시 대북 창구 역할을 하며 북한주민 접촉 승인, 방북승인, 사회문화협력사업자 및 사업승인, 남북협력기금 지원 등을 적극적으로 지원하도록 한다.

라. 국제여성비정부기구와의 협력관계 구축

전세계적으로 젠더 이슈가 되고있는 여성의 빈곤문제나 여성가구주의 문제를 통해 이를 다루고 있는 국제기구 및 비정부기구와의 연대를 통한 북한여성 및 어린이지원사업을 지원하고 이들과의 직접적인 교류의 기회가 되도록 한다. 그리고 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 여성들의 국제연대를 강화해야 한다.

여성 비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 방안

김 재 인 (한국여성개발원 수석연구위원)

< 목 차 >

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 내용 및 방법
3. 이론적 배경
4. 남한의 여성비정부기구와 북한의 조선민주여성동맹
5. 여성비정부기구의 남북한 교류·협력 추진현황
6. 독일 사례의 남북한 교류협력에 주는 시사점
7. 남북한 여성교류·협력에 대한 전문가의 의견
8. 남북한 여성교류·협력 활성화를 위한 과제

1. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 필요성

6·15 남북정상회담 이후 남북한의 교류협력사업이 가시적인 증가를 보이면서 통일관련 연구와 사업을 행해오던 여성비정부기구에서도 활발한 움직임을 보이고 있다. ‘2000년 성노예국제법정’(2000.12.7-11 정신대협의회 주관, 북한여성 10여명 참석) 개최와 ‘아시아의 평화와 여성의 역할’ 제5차 토론회 등이 적극적으로 준비되고 있다.

비정부기구를 통한 한국의 통일운동은 사회 및 여성단체를 중심으로

한 기독교 여성들에 의해 시작되었다. 1987년을 전후하여 진보적 사회단체들과 기독교단체들에 의해 시작된 여성들의 통일운동은 군축 및 방위비 삭감, 북한동포돕기, 남북여성교류, 북한이탈 여성주민을 위한 활동 등 다양한 평화운동으로 전개되어오고 있다.

여성단체의 통일사업을 위한 조사결과 (대통령직속여성특별위원회, 1999)를 보면 여성단체들은 ‘남북한 여성교류’와 ‘남북한 여성 바로 알기 사업’ 활성화를 통해 남북한 여성현황을 정확히 파악하고 문제를 드러낼 수 있기를 원하고 있다. 또한 ‘여성들의 경험 및 여성정책의 차이’와 ‘체제의 차이’로 인해 통일 이후 남북여성화합의 어려움이 예상되는 바 통일사업 여성활동가들을 위한 여성주의적 관점의 통일의식·정책·방법에 대한 교육과 남북한 여성의 현실을 바로 알 수 있는 프로그램의 필요성을 강조하였다. 이러한 결과들이 의미하는 것은 남북한 여성들이 상호 교류 및 협력함으로써 통일에 대한 이해와 노력을 더해가도록 해야 한다는 것임을 말해주고 있다.

정부의 남북교류협력 정책은 남북대결에서 신뢰와 협력을 이룩하기 위한 교류를 통해 긴장을 완화하고 평화를 이룩하며, 나아가서는 통일국가체제를 구축하는 단계적 접근을 띠고 있다. 그러므로 각분야에 걸쳐 남북교류협력의 활성화는 통일을 앞당기는 길이 될 것이다. 이러한 과정에서 여성교류는 일반사회문화교류와는 달리 여성들만의 공통관심사가 제기될 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 정상회담이후 계속적으로 확대되고 있는 사회문화분야 교류의 활성화과정에서 여성은 통일관련 주요정책과 통일을 위한 참여과정에서 배제되어 있는 상황으로 여성들의 실질적인 참여와 교류는 주목을 받지 못했으며 이는 정부의 정책방향과도 상충된다.

따라서 정부는 남북한 교류협력 활성화를 위해 여성을 통일의 주체로 인식하여 여성들 특유의 장점을¹⁾ 활용할 수 있도록 함으로써 여성

1) 여성성은 화해와 평화의 가치에 더 적합하여 여성은 평화주의적인 이상과 결합된 통일운동의 주체가 될 수 있음이 강조되고 있다. 즉 여성적 관점인 생명회복과 화해의 정신은 가부장제 문화를 극복하고 평화문화를 정착시킬 수 있다는 것이다. 또한 여성특유의 품어 안기와 관계 지향적인 성격이 분단 상

비정부기구들이 보다 적극적으로 활동할 수 있도록 그 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 이러한 노력은 지금까지 북한의 폐쇄성과 남북한 여성대표배경의 이질성과 상호방문기회의 제한으로 여성간 교류협력이 활성화되지 못하였던 것을 어느 정도 극복해 줄 수 있을 것이다.

나. 연구의 목적

본 연구의 목적은 남북한 여성들간의 직접적인 교류협력 활성화를 위한 추진 방향 및 기본전제를 설정하고 이를 위해 정부 및 여성비정부기구의 역할과 정부와 여성비정부기구간 협력증진 방안 및 국제여성비정부기구와의 협력관계 구축을 모색함으로써 여성비정부기구의 남북한 교류협력운동에 박차를 가할 수 있도록 하는 것이다.

2. 연구의 내용 및 방법

가. 연구의 내용

- 여성비정부기구를 통한 남북한 여성교류·협력의 배경
: 남북한 교류협력정책의 기본방향, 남북한 여성정책 추진방향 및 여성정책 그리고 남북한 여성비정부기구의 현황
- 여성비정부기구의 남북한 교류·협력의 실태
: 남북한 교류협력 사업내용, 남북한 교류협력 추진현황,현 남북한 교류협력의 문제점, 그리고 통일관련전문가의 남북여성 교류협력 활성화 방안 모색.
- 여성비정부기구를 통한 여성교류·협력 독일의 사례
: 동서독 교류협력정책과 통일전후 여성비정부기구의 교류협력 현황 및 시사점

처를 회복시키는데 유리하며 여성들의 수용적, 허용적인 성품은 상대방에 대한 이해와 관용의 폭이 넓어 많은 인내심을 요구하는 통일운동에 상당히 기여할 것으로 본다.

- 여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력의 활성화 방안
: 정부의 역할, 여성비정부기구의 역할, 그리고 정부와 여성비정부기구 간 협력증진방안과 국제여성비정부기구들과의 협력관계 구축

나. 연구의 방법

- 국내·외 관련자료 분석
- 전문가 의견조사 (2000.5.11-6.30, 통일관련전문가 30인)
- 국내 워크숍 및 심층면접조사
 - 남한의 여성비정부기구 관련자(2회)
 - 귀순여성 및 국내거주 연변여성(각 1회)
- 국제 워크숍 및 심층면접조사
 - 한독 워크숍 (2000. 5.12-5.20, 독일 베를린) 참가
 - 한중 워크숍 (2000. 10.24-10.30, 중국 연변 및 장춘) 참가
- 여성비정부기구의 남북한 교류·협력 활성화를 위한 전문가 협의회(중간 및 최종평가회)

3. 이론적 배경

가. 교환이론과 남북여성교류

교환이론의 시각에서 볼 때 남북한 여성들의 사회작용의 단절은 남한과 북한 사회간의 교환과정의 단절에서 온다. 사회간의 단절상태에서는 개인간의 교환과정의 상실, 상호 이해의 약화로 인한 지적 자원의 질적 가치 하락을 경험하게 된다는 것이다. 즉 상호 이해가 부족한 남북한 여성들이 원만한 교환관계를 유지하기 위해서는 상대방의 의도대로 순응해야 하며, 상호작용에서의 기대치를 낮추게 된다는 것이다. 사회단절의 문제는 기본적으로 남북한 여성간의 지속적 상호작용의 감소 → 여성과 사회간의 상호 위축 → 상호 이탈이라는 과정으로 요약된다.

교환이론은 ‘호혜성의 원칙(rule of reciprocity)’에 주목하여 교환관계에 있는 한쪽이 호의를 베풀면 상대방도 이에 상응하는 보답을 해야 함을 전제로 한다. 이 과정에서 행위자는 비용이나 손해는 줄이고 보상과 이득은 최대화하고자 노력하게 되는 것이다 (손승영·정경희, 1999). 그러나 남북한 여성교류는 상호관계를 유지하기 어려운 이념의 차이가 있으며, 각각의 정부를 통해 상호교류를 위한 허락을 받아야 한다는 한계를 가지고 있고, 특히 북한의 경우에는 남한의 여성비정부기구에 대치될만한 민간여성비정부기구가 별도로 존재하지 않고 정부조직에 영향을 받고 있다. 이는 상호간의 교류가 연결되기 어려운 한계를 갖게 하고 있다.

따라서 사회간의 차이라는 요인이 교환자원에 부정적인 영향을 미치게 되어 여성들은 상호간에 대한 뒤떨어진 정보, 낙후된 기술, 그리고 정책결정에의 참여 저조 등을 지니게 되는 것이다. 이런 가정은 여성을 대하는 정책결정자들에 의해서 뿐만 아니라 여성자신이 다른 여성을 대할 때도 적용되고 있다.

여성의 교환자원은 여성들의 생활과 밀접한 관련이 있는 영역에서 이루어지는 것이 지속적인 교환관계를 맺는 방법이다. 여성의 교환자원이 부족하거나 가치 저하될 경우에는 상호간 의존성을 증가시키게 된다. 이는 교환관계에서 교환조건의 열세를 초래하여 여성이 집단이나 개인으로서 사회적 교환관계를 형성하는데 있어서 불균형을 초래하게 된다. 즉 체제극복을 이루지 못할 경우, 교환관계의 단절을 경험하게 되는 것이다. 따라서 교환이론은 여성들이 자신의 교환자원을 정당하게 평가받을 수 있기 위해 불균등한 교환관계를 균등화하도록 노력할 때 가능해진다.

나. 통합이론과 남북여성교류²⁾

통합은 ‘분리된 하나이상의 개체들이 상호의존적인 관계 속에서 전체를 구성하는 과정 또는 상태’이다.³⁾ 정치학에서는 두 국가간의 정치적

2) 안소니 기든스/ 윤병철·박병래(역)(1990), 『사회이론의 주요쟁점』(서울: 문예출판사)의 일부 내용을 발췌, 정리한 것임.

통합에, 사회학자들은 사회체계를 구성하는 하위체계들간의 통합, 사회 통합에 관심을 갖는다.

교류를 통한 남북한 통합의 문제는 남북한이 정치체제상 별개의 국가이면서도 하나의 민족의식을 갖고 있는 특수한 상황에 놓여 있다는 것이다. 정치체제상의 통합뿐만 아니라 그 이후에 전개될 사회통합의 문제까지 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

남북한 교류·협력에 있어서도 남북한 여성들간, 그리고 여성집단간의 상호 대면관계를 통해 신뢰관계를 맺도록 해야 한다. 남북한 여성 및 여성단체 상호간의 수준에서 조직적으로 관련성을 갖고, 관행을 서로 교환하며, 상호 관계가 균등화하도록 노력해야 한다. 이러한 성찰적인 행위를 지속적으로 행함으로써 행위자간의 행동을 합리화하고, 만남의 항상성을 유지하여 상호 신뢰관계를 구축해야 남북한 상호간의 사회통합이 이루어질 수 있는 것이다.

다. 성인지적 관점과 남북여성교류⁴⁾

1975년 ‘세계 여성의 해’를 기점으로 국내외에서 여성발전전략이 제시되어 왔다. 특히 1995년 북경에서 있었던 세계 제4차 여성회의의 행동강령(the Global Platform for Action)은 각국의 정부와 여성활동가들에게 “성 시각을 모든 정책과 프로그램 속에서 주류화 하도록 요구하고 있다. 즉 정책결정이 이루어지기 전에 정책분석을 통해 여성과 남성에게 영향을 주도록 하고 있다.” 이를 실현시키기 위해서는 성 영향력을 평가하는 도구가 있어야 한다고 제시하고 있다.

유엔은 여성발전 전략으로서 ‘발전예의 여성통합’에서 ‘국가발전의 중요한 항목으로서의 성(gender)’을 제시하고 있으며, 여성을 주류화 시키

3) Nye, J. S. Jr.(1968), Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, International Organization 21, pp. 855(재인용).

4) 김재인·유희정·양애경(1999), 「공무원의 남녀평등의식 교육프로그램」 (서울: 대통령직속여성특별위원회)의 일부 내용을 발췌, 정리하였음.

도록 권유하고 있다.

(1) 여성주의적 관점의 여성발전전략(Women in Development)

여성주의적 관점의 여성발전전략은 여성의 지위 향상을 촉진시키기 위하여 채택된 전략이다. 발전과정에서 배제되었던 여성을 중심에 두며, 여성을 대상으로 한 활동 및 프로젝트를 통하여 이를 극복하고자 하는 것으로 여성을 발달의 과정 속에 참여토록 하는 것이다. 여성들은 항상 발달과정에 참여하여 왔으나 정책결정자들이나 여성들 스스로도 이를 인지하지 못하여 문제가 발생된다는 것이다. 여성주의적 접근의 정책사례는 여성 대상의 활동 및 사업(프로젝트)로 나타나며 가족계획, 여성 할당제, 편부모 세대 지원, 모자가정 지원, 요보호 여성 보호 등의 사업이 있다. 그리고 여성전담 국가기구들이 설립되어 사업을 시행한다.

(2) 성인지적 관점의 여성발전전략(Gender and Development)

여성지위향상을 위한 성인지적 접근은 문제의 핵심에 있는 행위자와 수혜자의 관계를 검토하는 것에서부터 시작된다. 발전에 참여하는 데 남성과 여성 사이에 차이가 있어왔다는 사실을 인식하면서부터 접근된 것이다. 이와 같이 여성과 남성간의 관계가 여성을 발전으로부터 소외시키는 주요 원인으로 논의되기 시작하였다.

성인지적 접근에서는 젠더(Gender)와 발달(Development)이란 두 용어가 병행되고 있다. 즉 여성이 발전에 참여해왔으면서도 이를 정책결정자들이 인지하지 못했던 것을 발견해낸 것이다. 따라서 발전과정에서 여성과 남성의 동등한 참여 증진, 여성과 남성의 발전을 동시에 고려하면서 접근하게 되었다.

(3) 주류화 전략(Mainstreaming)

주류화란 여성과 관련된 이슈를 별도의 이슈로 다루는 것이 아니라 여성 이슈를 정책의 주류에 통합시켜 다루어 나간다는 관점이다. 주류화는 정치적인 관점을 도입하는 것으로 사회의 모든 분야에서 여성이 동등하게 참여하도록 하는 것이다. 그리고 정책이나 프로그램들이 사회의 모든 분야에서 어떻게 여성과 남성에게 다르게 영향을 미치는가를 검토하는 것이다.

남북한 여성교류협력을 위해서도 성 인지적 관점의 정책이 주어져야 한다. 첫째, 남북한 교류협력이 이루어질 때 여성들이 대표로 활동할 수 있게 해야 하고, 일정비율이 여성에게 할당되도록 해야 한다. 둘째, 남북한 교류협력 분야로서 ‘여성’ 영역을 설치하여 관련 여성들이 적극적으로 활동할 수 있는 여건을 조성해주어야 한다. 셋째, 통일관련 정부부처에도 여성담당관실이 설치되어 통일관련 여성업무를 강화할 수 있도록 해야 한다. 이 외에도 남북한 여성간의 상호 이해와 현실에 맞는 교류를 추진하기 위해 북한여성이해교육이 주어져야 하는 등 여성의 삶에 기초를 둔 교류협력 방안이 모색되도록 해야 한다. 이는 여성의 생활문화 교류를 통해 통일을 한층 앞당길 수 있는 계기를 마련할 수 있게 될 것이다.

4. 남한의 여성비정부기구와 북한의 조선민주여성동맹

가. 남한의 여성비정부기구⁵⁾

남한 여성NGO의 현황을 보면 중앙부처 허가법인체와 지방자치단체 여성단체현황으로 살펴볼 수 있다 (보건복지부, 1999).

5) 남한여성비정부기구에 대한 개념 정의 및 현황은 윤석인 (2000), ‘한국여성 NGO의 민주성과 조직활동의 적절성에 관한 연구’ 연세대학교 대학원 박사학위논문, pp. 8~17의 글을 참조하였다.

중앙부처 허가법인인 여성비정부기구를 보면,⁶⁾ 현재 활동중인 여성단체는 사단법인, 재단법인, 공법단체, 특수법인조직부, 재단법인 등 중앙부처의 허가를 받은 정식 법인이 79개, 그 회원 수는 700만을 넘는 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체의 여성단체는 각 시·도에는 1개의 여성단체협의회, 임의단체, 사단법인, 사회단체 등이 활동하고 있다.

남한의 여성비정부기구는 여성지위향상과 권익보호를 위한 자율적 단체들로서 대표적으로 한국여성단체협의회와 한국여성단체연합이 있다. 한국여성단체협의회는 1959년 12월 25개 단체가 연합하여 발족한 단체로서 현재 42개 회원단체와 14개의 협동회원(시·도여협)으로 구성되어 회원수는 310만 명에 달한다. 설립목적은 여성단체간의 협력과 친선을 도모하고 여성단체의 발전과 복지사회를 이룩하는 일에 여성이 적극 참여하도록 권장하며 여성단체의 의견을 정부 및 사회에 반영하는데 있다. 여협은 법적, 제도적 측면에서 여성의 권익신장을 도모해왔고 권위주의 정권 하에서 활동에 많은 제약이 있었다(오유석, 2000:41). 한국여성단체연합회는 1987년 2월에 발족하여 현재 28개 회원단체와 5개의 지부가 있으며 회원 수는 24,022명이다. 여성운동단체간의 협력과 교류를 도모하고 남녀평등, 여성복지, 민주통일사회실현 추구를 목적으로 법적, 제도적인 남녀불평등해소와 여성의 사회 정치적 참여에 그치지 않고 남한사회의 근본적인 계급문제나 민주주의 문제해결을 통해 여성문제에 접근하고 있다.

나. 북한의 여성 관련조직 현황: 조선민주여성동맹

북한사회는 자율적인 여성들의 사회조직이 불가능하다고 여겨지고 있어 여성비정부기구라는 개념은 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 북한여성들만의 조직은 조선로동당 외곽단체인 사회단체로서 북한최대

6) 여성특별위원회(2000)의 「여성단체현황」에서는 형태별로 볼 때 사단법인 112개, 재단법인 3개, 공법단체 1개, 특수법인 3개, 대학교부설 15개, 사회단체 9개, 그리고 기타 57개로 총 200개가 있다. 등록단체도 중앙정부에 101개로 되어있다.

의 여성단체이며 근로대중단체의 하나인『조선민주여성동맹』(이하 여맹)이 있다.⁷⁾ 그 외에 여성관련 주요단체로는 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹, 조선사회주의청년동맹, 조선문학예술총동맹을 들 수 있다.

여맹은 1945년 11월 18일 '북조선민주여성동맹'으로 창립되었으며 1951년 1월에 '남북조선여성동맹' 합동중앙위원회에서 '조선민주여성동맹'으로 통합 개칭되었다.

초기의 여맹 임무는 여성들과 여성들을 통하여 가족 세대 내에서 자본주의, 봉건주의 사상을 제거하며 여성들의 사상을 계몽하고 비문해를 퇴치하는 것이었다. 그러나 현재 여맹 조직은 당의 다른 외곽 단체와 마찬가지로 가정주부들을 김정일에 대한 충실성으로 교양하며 인민군대 원호 등 당 정책 관철을 위해 동원되는 역할을 맡고 있다 (정유진, 1999).

그 후 여맹의 임무는 ① 사회주의 생활양식확립 위해 투쟁 ②여성들의 사상혁명을 강화하여 여성들의 혁명화. 노동계급화 사업 추진 ③ 공산주의 교양강화 ④ 천리마작업반운동 ⑤ 후대들에 대한 교양강화 ⑥ 인민군원호사업 강화 등으로 확정되었다.

여맹기구는 중앙으로부터 말단에 이르기까지 행정적 단위로 구성되어 있으며 반·리·군·도·중앙에 여성동맹위원회가 구성되어 있다.⁸⁾ 중앙부서로 조직부, 지방지도부, 선전선동부, 아동교양부, 생활문화부, 노동여성부, 통제부 등을 두고 있다. 그리고 기관지 『근로녀성』과 기관잡지 『조선녀성』을 발간하고 있다.

여맹의 위원장은 박정애(제1,2차대회), 김옥순(제3차대회), 김성애(제4,5차대회), 천연옥(제6차대회), 박순희(제5기 34차)로 바뀌면서 오늘에 이르고 있다. 여맹조직이 결국 북한정권의 여성정책 결정에 미치는 영향력에 근본적인 한계가 있음을 보여준다고 하겠다.

북한에서 유일한 '독점적인' 여성조직으로 위세를 떨치던 여맹은 가입

7) 대외단체로서 '아시아여성들과 련대하는 조선녀성협회'가 있지만 구체적인 조직과 활동사항은 잘 알려지지 않고 있다.

8) 손봉숙(1998), "조선민주여성동맹연구," 이종석(편), 『북한의 근로단체 연구』(서울: 세종연구소).

대상이 한정 (원래 18세에서 55세에 이르는 모든 여성을 대상으로 하는 조직에서 80년대 중반에 들어오면서 가입 연령이 30세에서 55세까지의 가두여성으로 그 자격이 제한) 되어 직맹이나 사로청, 농근맹과 같은 다른 근로단체에 이미 가입된 여성은 중복가입이 허용되지 않음으로써 조직이 크게 위축되었다. 경제활동에 참여하는 대부분의 여성이 가입 대상에서 제외됨으로써 여맹 구성원들의 경제적 능력이나 영향력은 그만큼 약화되었다고 볼 수 있다. 이는 결국 북한사회 전반에서 여맹의 지위가 격하되었다는 것을 의미한다.⁹⁾ 따라서 이러한 여맹의 지위변화는 여맹의 대표성에 대한 논란을 불러일으킬 수도 있지만 아직까지 북한의 4대 근로단체 가운데 하나이며 여성대중의 조직화와 동원이라는 과제를 떠맡고 있는 유일한 여성조직이라는 점에서는 변함이 없다. 실제로 북한에서는 여전히 여맹이 핵심적 여성조직으로서 여성대중의 동원을 위한 가장 중요한 단체 역할을 하고 있다.

5. 여성비정부기구의 남북한 교류·협력 추진현황

가. 남북한 교류·협력 현황

(1) 성사된 남북여성교류

지금까지 성사된 남북여성교류는 일본여성들이 중개하며 성사시켰던 91년부터 93년까지 4차례에 걸친 “아시아의 평화와 여성의 역할” 토론회, “일본의 전후처리문제에 관한 토론회” 1회 (1993), “중군위안부 아시아 연대회의” 관련모임 4회 (1993~98), 그리고 가장 최근에 우리민족서로돕기운동의 “대북지원 관련 여성교류” 1회 (1999)이다.

9) 이러한 여맹의 위상변화의 원인에 대해서는 (윤미량, 『북한의 여성정책』(서울: 한울, 1991), pp.188~189.9)); 황은주, “북한 성인여성의 정치사회화에 관한 연구: ‘조선민주녀성동맹’과 『조선녀성』분석을 중심으로(한양대학교 사회학과 석사학위논문, 1994) 참조

네 차례에 걸친 “아세아의 평화와 여성의 역할 토론회”의 내용들은 ‘가부장주의와 군사주의의 극복과 평화’, ‘가부장제문화와 여성’, ‘통일과 여성’, ‘평화와 여성’, ‘민족 대단결과 여성의 역할’, ‘일본의 식민지 지배와 전후책임’, ‘평화창조와 여성의 역할’, ‘일본의 식민지 지배 전쟁책임과 전후보상-중군위안부 문제를 중심으로’, ‘아세아의 평화’, ‘조선통일 실현을 위해 우리는 무엇을 할 것인가’ 등으로 ‘평화, 통일, 민족 대단결, 그리고 여성의 역할’이 중심주제였다. 토론회는 당시 남북관계가 큰 진전이 없는 상황에서 동경이나 북경 등의 제 3국에서의 만남, 그리고 직접적으로는 판문점 왕래를 통해 남북여성들이 주도적으로 이러한 주제들을 다룸으로써 남북여성들 상호교류의 물고를 터트렸다는데 큰 의의가 있다. 이러한 토론회를 통해 남북여성들의 공감대를 형성하고 함께 할 수 있는 일본의 전후처리문제와 중군위안부문제에 대한 남북합의가 있게 되었고 이후 “중군위안부 아시아 연대회의”모임은 남북여성들이 공동으로 대응하는 계기로 작용했다는 점에서 또한 의미가 크다.

(2) 성사되지 못한 남북여성교류 제의현황

남북한 여성교류를 위해 제안되었으나 성사되지 못한 사례들은 두 차례에 걸친 한국여성단체협의회 전국여성대회를 통한 남북한 여성단체교류제의를 성사되지 않았고, 한국부인회의 남북여성 토속음식 경연대회 및 공예품 전시회 개최 또한 성사되지 못하였다.

나. 여성비정부기구의 남북한 교류·협력 사업내용

평화를 만드는 여성회(1999)에 의하면 통일관련 사업이나 운동을 전개한 41개 여성단체들은 이를 민족적 과제로 추진하면서 사업을 선정해 왔다. 이들 여성단체들이 통일 사업 및 운동의 일환으로 선정한 최초의 사업들은 남북한 여성현실 및 여성정책에 대한 조사·연구사업, 북한 바로 알기, 평화교육, 북한 돕기, 탈북자 돕기, 남북여성교류의 순서

였다. 남북한 여성현실과 여성정책에 대한 조사나 북한 바로 알기는 남북한 여성현실에 대한 이해를 높이기 위한 것으로 여성단체들이 먼저 남북한 및 남북여성들의 동질성과 이질성을 파악하고 그것을 기반으로 구체적인 통일 사업을 전개하고자 한 것으로 해석할 수 있다.

조사대상 여성단체들 중에서 처음으로 통일사업을 추진하게 된 시기는 1950년부터 1998년까지 매우 그 폭이 넓다. 구체적으로 1950년대에 2개 단체, 1970년대 3개 단체 등으로 이때까지는 소수의 여성단체만이 통일사업을 전개한 것으로 나타났다. 그러나 1980년대로 들어서면서 11개 단체 그리고 1990년대는 17개 단체로 확대됨으로써 각 단체들은 통일담당실무자를 선정하고 전담 부서를 설치하는 등 통일사업을 적극적으로 추진하였다.

지금까지 각 단체에서 진행해온 사업을 보면 북한 돕기가 23.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 남북여성교류는 9.9%로 여성단체들의 통일사업에서 큰 비중을 차지하고 있지 않았다. 그러나 앞장에서 살펴본 것처럼 1990년에 들어와 남북여성교류를 위한 시도가 보다 활발해짐으로써 향후 여성통일운동의 핵심부문이 될 수 있을 것으로 보인다.

6. 독일 사례의 남북한 교류협력에 주는 시사점¹⁰⁾

동서독 교류협력 정책은 서독의 동방정책을 근거로 이루어져왔다. 그러나 이러한 정책 하에서도 동독에서 서독으로의 방문은 제한적으로만 허용되었고 동독의 정치적 이유로 선별적인 교류만 허용하였으므로 통

10) 제 2차 세계대전 이후 동서 냉전체제 하에서 분단을 경험하다가 통일을 성취한 국가는 독일, 베트남, 예멘 등 3개국을 꼽을 수 있다. 독일과 예멘은 1990년에, 베트남은 1975년에 각각 통일을 이루었다. 이들 3개국은 서로 다른 국내외적 상황하에서 통일을 이루었다는 점에서 각각의 사례가 독특한 유형을 이룬다. 베트남은 무력통일, 예멘은 합의통일 이후 무력재통합, 독일은 사실상의 흡수통일 사례에 속한다. 3개국의 사례 중 독일의 사례가 남북한이 통일을 이루는 과정에서 가장 큰 교훈이 될 것으로 보인다. 한편 중국과 대만은 아직 통일을 이룬 것은 아니지만 분단국 사이의 교류를 태폭 확대한 경험을 제시하는 사례라는 점에서 유념해 보아야 할 것이다 (통일교육원, 2000, 『통일문제 이해』, 제 4장 참조).

일 이전 동서독 민간교류나 여성교류는 많은 부분이 개인적인 접촉으로 이루어졌고 단체간 또는 전문영역별 공식교류는 무척 제한적이었다. 동서독간에 분야별로 집중적 교류가 이루어지기 시작한 것은 베를린장벽이 붕괴됨으로서 동독이 변화 및 개방을 맞이하는 1989년 11월부터였는데 여성교류도 이 시기부터 여성단체, 직업단체, 연구단체, 노동조합 등을 통하여 집중적으로 이루어졌다. 서독과 동독의 민간여성교류는 3단계 (통일이전-통일과정-통일이후)로 나누어 설명할 수 있지만 통일이 전단계인 준비과정은 제한적이었고 집중적인 시기는 80년대 후반인 86년에서 87년으로서¹¹⁾ 여성교류는 1989년 11월을 시점으로 이전과 이후의 활동으로 구분된다. 1989년 11월 이전 여성교류는 평화 및 환경문제를 주제로 하여 주로 서독의 교회여성단체를 중심으로 동독을 지원하는 교류활동이 주축이었으며 그 외에 정보 및 경험을 나눌 수 있는 학술적 교류, 그리고 1972년『동서독 기본조약』체결 이후 활발한 인적교류로 인한 동서독 여성들의 방문 등의 형태로 이루어졌다. 1989년 11월 이후에는 동독의 개혁을 지원하고 통일 후의 여성문제 해결과 여성발전을 위한 동서독 여성의 조화 형성을 위한 교류, 그리고 자발적인 여성단체의 조직을 지원하는 교류들이 많은 것이 특징이다 (평화를 만드는 여성회, 1999: 248~251).

동서독 여성교류협력 경험이 남북한 여성교류협력에의 시사점을 보면 다음과 같다.

첫째, 서독과 동독여성들의 교류상황에서 자료 구입비 및 세미나 참석비 등의 재정지원이 이루어지고 있었는데 정보 및 자료의 제공과 더불어 한국의 경우는 경제적 지원의 필요성이 보다 강조되어야 할 것으로 보인다. 특히 북한여성들은 경제적으로 어려운 상황에 놓여 있어 이들에게는 교류보다 지원의 성격을 띤 활동들이 강조되고 있음을 볼 때 북한여성들의 상황을 정확하게 파악할 수 있는 정보 및 자료 수집의 필요성과 동시에 북한여성들과 접촉할 수 있는 구체적인 내용과 방법

11) 한독워크숍

의 필요성이 심도 깊게 다루어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 정치적 상황에 따라 정도의 차이가 있었지만 분단상황에서도 동서독 상호 방문은 계속적으로 이루어지고 있었다. 그리고 동독에서 서독의 TV 및 라디오 프로그램 시청이 가능하였기 때문에 동독인들이 서독을 많이 이해할 수 있었고 나아가 서독에 대한 동경심을 갖게 하였다는 점에서 통일과정의 큰 수확이었음을 알 수 있다. 이렇게 볼 때 남북한 주민들이 서로 만나고 대화할 수 있는 지속적인 상호방문 및 접촉이 중요한바 이를 전담할 수 있는 부서의 설치 (예: 독일의 내독성)와 다양한 형태의 프로그램과 남북한 주민들이 서로의 상황을 이해할 수 있도록 돕는 프로그램 개발이 강조되어야 할 것이다. 이산가족들의 지속적인 상호방문은 이를 위한 좋은 기회가 될 것이며 다양한 형태의 이벤트 사업이 개발되어야 할 것이다.

셋째, 서독이 동독과의 교류를 통해 동독으로 하여금 서독을 이해시키기 위해 단계별로 그리고 다각도로 접근하였음을 알 수 있다. 이 과정에서 비록 여성들만의 교류협력 특성은 크게 드러나지는 않았으나 서독의 전반적인 동독지원정책과 종교 및 환경단체들의 교류협력의 유형 (세미나, 방문 등)은 여성교류협력의 양상을 유추해 볼 수 있게 하였다. 독일의 이러한 경험이 시사하는 바는 남북한 여성비정부기구의 교류협력 활성화를 위해서는 북한의 변화를 위한 단계적인 시도의 필요성이다. 우선적으로 북한주민의 생존을 돕기 위한 경제적인 지원을 하며 다음으로 남북여성들의 공통관심을 찾아 상호접촉 및 교류를 해야 한다는 것이다. 한 예로 여성들에게 중요한 가정과 관련한 문제 (가족의 의미, 가정에서 여성의 역할, 가족주의 등)와 여성들이 익숙한 생활문화를 고려해 볼 수 있으며 이와 관련한 프로그램은 북한여성들의 삶을 향상시키고 동시에 남한여성들이 북한 및 북한여성을 이해하는데 기여할 수 있을 것이다. 그리고 다음 단계로 남녀평등관련문제 (평등의식, 직업생활, 여성복지 등)와 사회문제 (평화, 환경문제 등)로 접근해 들어갈 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 서독의 경우처럼 남한의 환경 및 종교여성단체들과 기타 관련 여성단체들의 활동이 중요한 역할을 수행

할 것으로 보며 이들 단체들이 이러한 주제들을 갖고 개인적인 교류나 단체방문을 계속적으로 추진하며 이를 적극 지원해야 할 것이다.

넷째, 북한 내 민주적 구조 확립 프로젝트와 같은 지원프로그램 계획의 중요성을 고려하여 남한의 여성단체들이 모여서 구심점을 갖고 계획수립과 이를 위한 지원이 정부차원에서 이루어져야 할 것이다.

7. 남북한 여성교류·협력에 대한 전문가의 의견

여성비정부기구는 ‘국가기구를 제외한 모든 여성관련 단체 및 기관’으로 여성비정부기구의 남북여성교류협력을 활성화시키기 위한 남북한 여성교류·협력 활성화 과제와 우선영역, 남북한 여성교류협력의 한계와 촉진방안, 남북한 여성교류협력을 위한 정부와 여성비정부기구의 역할이 강조되었다.

(1) 남북한 여성교류·협력 활성화 과제와 우선 영역

남북한 여성교류·협력 활성화 과제로는 첫째, 국제기구나, 제3국을 활용. 국제구호단체를 통한 지원활동, 남북여성학자들의 학술교류, 등 북한여성에 대한 교육이 필요하다. 둘째, 여성들이 모금운동과 정부지원을 통해 북한 여성 돕기를 시도하고, 북한 관련 전문인 구성으로 북한 대표들과 열린 마음으로 판문점 등에서 ‘남북여성교류’ 관련 사항 논의, 공통적이고 작은 것에서부터 시작하여 남북한간 신뢰를 구축하도록 하고 (예 위안부 문제), 각 NGO들의 설립목적과 사업방향에 적합한 다양한 접근 필요하며 민족 동질성 회복을 위한 노력이 여성계가 더 적합하다는 인식을 공유하고, 여성이 상대적으로 비정치적임을 강조하도록 한다. 셋째, 장기적인 목표와 원칙 하에 남북여성교류가 국제기구나 단체를 통해, 문화교류 형식으로, 범 여성조직으로, 일반여성들의 참여 등으로 이루어지도록 한다.

따라서 구체적으로 남북한 여성의 교류·협력을 위한 영역과 우선적으로 이루어져야할 영역을 구분해 보면 다음과 같다.

○ We-group 위주의 교류·협력 영역

- 여성음악회
- 전시회 (미술, 음식, 옷 등)
- 학술토론(평화와 여성, 통일과 여성의 역할, 여성운동 등의 주제)
- 전문가과견 (여의사, 약사, 교사 등 전문가의 봉사과 의료보건사업 상호교류 필요)
- 영화감상 함께 하기
- 토속음식 만들기 및 전통문화 분야 교류
- 민족의 동질성과 장점 찾기
- 경제영역(여성들에게 소자본을 지원해주는 것/여성들의 자영업, 창업기금을 마련하여 재정 지원하거나 융자해주는 방법/문화, 예술, 스포츠, 연예, 경제, 평화, 학술교류 등/꽃꽂이나 미용 등 여성전용 분야)
- 종군위안부 문제, 아시아의 평화 관련 토론회 등 전쟁배상금이나 군축과 관련하여 실리가 있는 분야
- 각 지역, 공장을 중심으로 조직되어 있는 북한 여성들의 활동 분야

○ 남북한 여성교류·협력의 우선 영역

- 경제적 교류를 우선적으로 하며 문화교류 (종교교류), 정치적 통합의 순으로 함
- 인도주의적 지원관련 사업 및 문화교류를 우선으로 하며, 경제교류, 부문별·분야별 교류의 순서로 이루어져야 함
- 비정치적 분야는 모두 가능하며, 민족동질성 회복과 직접 관련된 분야를 우선 하되, 무리해서 한쪽의 의견을 관철시키려 하지 않아야 함
- 초기에는 여성의 보건(한방의료 중 여성질환 등), 육아 등이 중

요하고 비정치적이면서 남북한 여성에게 직접적인 영향을 미치는 공동관심 분야부터 추진해야 함

- 이 외에도 남북한의 공동관심사인 정신대, 전쟁배상 등의 문제 해결, 학술과 학자의 교류, 가부장제 문화와 해결책 논의 부문 등의 교류
- 남북한 여성교류·협력을 위해 가장 적절한 영역으로는 종군위안 부문제나 ‘아시아의 평화’에 대한 토론회 등 남북한간의 공동관심사 분야를 비롯하여, 대북 지원을 매개로 한 경제적 교류분야와 정치 및 군사적 (전쟁배상금이나 군축 관련), 남성 중심적 분야로 실리가 있는 분야이어야 할 것임.

(2) 남북한 여성교류·협력 한계와 촉진방안

통일관련 전문가들이 본 남북여성교류협력의 한계점은 첫째, 북한여성계가 NGO로서 독립된 위치에 있지 않고 더군다나 개방의 준비가 되어있지 않아 접촉의 목적과 범위가 제한적인 점. 또한 남북한간 공동현안의 발굴과 신뢰구축 의지 및 시도의 미흡, 그리고 의사소통 통로 제한’ 등의 문제를 들었다. 둘째, 북한이 남한 NGO의 다양성을 인정하지 않음으로 특정주제와 특정인사에 편중하여 교류함으로써 다양성이 부족하다는 점이다. 셋째, 북한의 실리적 교류활동으로 경제적 지원이 가능한 여성단체와 교류하는 문제점이 있고 넷째, 범 여성계의 이름으로 추진한 사업이 거의 없었으며 남북대화 창구가 남성들이 관할함으로 여성계 교류문제가 도외시된 측면도 있었다는 점이다.

남북한 여성교류·협력 촉진을 위해서는 첫째, 민족화해와 신뢰를 통한 평화공존, 민족동질성 회복을 위한 여성참여와 NGO의 역할의 중요성을 여성들에게 홍보하여 여성의 참여율을 높여야 한다. 둘째, 경제난에 허덕이는 북한의 경우 여성의 어려움이 더 크다는 점을 강조하면서 북한 내 여성 및 어린이 등 실질적인 문제에 대한 협력이 필요하다. 셋째, 남북당국의 합의하에 ‘여성간 교류’의 공식적 독자적 창구를 마련하

여 많은 수의 여성들이 만나도록 하는 것이다. 넷째, 북한의 협력적 태도를 유인하며 남한 정부의 적극적인 여성 교류 지원이 강화되어야 한다. 다섯째, 교류·협력에 여성이 적극적인 참여방안을 모색하고 공동관심사를 찾아내야 한다.

(3) 남북한 여성교류·협력을 위한 정부와 여성비정부기구의 역할

(가) 정부의 역할

- 여성비정부기구의 남북한 교류·협력을 지원하는 행정과 정책이 이루어져야 함
- 여성비정부기구의 남북한 교류·협력 활동을 지원해야 함
- 지원액에서 일정비율을 여성비정부기구여성들에게 배분해야함
- 이 외에도 지원부서 및 담당자 배당, 활동 합법화를 위한 법제화 노력, 활성화 프로그램 개발, 기존 기구와의 상호연계강화, 정부역할 축소 등을 제시함

(나) 여성비정부기구의 역할

- 여성비정부기구는 남북한 교류·협력 관련 프로그램을 마련하여 교육 등을 자체 사업 내용으로 삼도록 해야 함
- 실험프로그램 실시, 남북한간 지자체 자매결연 등을 통해 개방의 물꼬를 트는 노력을 해야함
- 남북한 교류협력의 의미를 여성들이 인식하고 활성화될 수 있도록 해야 함.
- 여성비정부기구의 연합조직을 마련하여 남북한 교류·협력의 효율화를 기해야 함.

8. 남북한 여성교류·협력 활성화를 위한 과제

가. 추진방향

- 성 인지적 관점으로 통일정책이 추진되어 여성들도 통일에서의 중요한 역할이 주어지게 해야 한다.
- 남북교류 및 통일에 대한 여성계의 인식을 새롭게 정비해야 한다. 즉 북한여성 및 통일정책 전반에 대한 심층적인 연구나 준비를 체계적으로 해야 하고, 북한여성이해교육이 이루어져야 한다.
- 교류를 통해 단기간에 공동의식을 구축하려는 집착을 버려야 한다.
- 남북한 여성들간의 접촉시 한반도 통일의 당위성을 강조할 때에는 신중을 기해야 한다.
- 국제구호단체들이 전개하고 있는 북한여성 및 어린이의 실태 파악과 이에 대한 구체적인 지원활동을 우리 여성단체들이 주도적으로 추진하는 것이 절실히 요구된다.
- 남북여성 교류를 활성화하기 위해서는 북한측이 보여준 기존의 태도에 대한 변화를 우리가 직접적으로 요구할 수는 없다는 점에서 우리측이 자신감을 갖고 상대를 포용하는 자세로 임해야 한다.
- 북한여성들의 정서적, 심리적 동인이 될 수 있는 정보 및 매체 교류를 통해 장기적이고 지속적인 접촉이 이루어져야 한다.

나. 기본전제

- 인식의 전환이 필요하다.
- 상호이해와 현실에 맞는 교류가 추진되어야 한다.
- 상호 존중 하에 협력이 이루어져야 한다.
- 교류의 체계화가 필요하다.
- 정부의 남북한 교류·협력과 맥락을 같이 하되, 여성적 특성을 살릴

수 있는 방안이 고려되어야 한다.

- 개념의 확대가 필요하다.
- 주제의 다양화가 동시에 혹은 순차적으로 이루어져야 한다.
- 직접적 교류이전에 간접적 교류협력의 방안이 강구되어야 한다
- 여성 및 지역단체간 특성에 맞는 교류·협력사업을 펼쳐야 한다.
- 국제기구 및 국제여성비정부기구들과 협조체제를 구축하여 전세계적인 젠더 이슈로 북한여성들을 위한 구체적인 지원사업을 실시하도록 한다.
- 관련제도의 보완하여 북한사회문화를 접촉할 기회를 개방 하도록 한다.
- 교류협의체를 구성하여 개별조직 및 단체의 과당경쟁을 예방해야 한다.

다. 남북한 여성교류·협력 활성화 방안: 영역 및 단계별 접근

남북한 여성교류·협력을 위해 정부와 여성비정부기구의 역할을 단기와 중장기로 분류하여 우선적으로 해결되어야 할 과제와 앞으로 지속적으로 해결해나가야 할 과제로 분류, 제시하였다.

(1) 정부의 역할

남북한 여성교류·협력을 위해서 정부가 해야 할 역할은 성인지적 정책수립을 위한 정부의 역할, 여성비정부기구의 남북한 교류협력 활성화를 위한 지원정책 수립, 여성교류협력 실천을 위한 과제 등 크게 3가지 영역으로 분류하여 제시하였다.

(가) 성 인지적 정책수립을 위한 정부의 역할

구 분	성 인지적 정책수립
단 기	1) 성인지적 관점에서의 남북한 교류협력정책 수립 2) 정책결정과정에서의 여성참여 최소한 30%까지 보장 <ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 민간차원의 정부차원에서 정상회담 후속프로그램에의 여성참여 보장 • 정부당국간 교류를 위한 공식기구인 분야별 공동위원회에의 여성참여 • 민간여성 중심의 자문위원회 구성 3) 통일부에 여성문제 전담부서 설치 4) 남북한 공동합의서 및 교류협력관련법 등에 여성부문 포함
중장기	1) 남북기본합의서에 기반한 부문별 부속합의서 이행 2) 통일과정에서의 여성복지정책을 마련하는 기구설치와 실무적 문제들을 협의하기 위한 논의구조를 공동위원회 내에 구성 3) 통일전문인력 및 자원활동자 양성

(나) 여성비정부기구의 남북한 교류협력 활성화를 위한 지원정책 수립

구 분	여성비정부기구의 지원정책
단 기	1) 정부의 허가를 받는 행정절차와 과정의 단순화 시도 2) 남북교류협력기금을 통해 여성비정부기구의 남북교류 및 경제협력 사업방식의 대북 지원사업의 재정적 지원 3) 여성비정부기구들간의 네트워크축 지원 4) 통일관련 학술교류 지원
중장기	1) 통일관련연구 및 지속적인 학술교류의 지원 2) 여성비정부기구간 역할조정 및 여성교류의 민간화의 활성화 3) 국제기구나 제3국을 통한 여성 교류 지원

(다) 남북한 여성교육협력을 위한 정부의 실천과제

구 분	여성교육협력을 위한 정부의 실천과제
단 기	1) 여성자신들의 삶의 현장 중심으로 남북한 여성교류·협력 프로그램의 내용과 유형 설정 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 여성들이 가장 선호하는 생활영역을 중심으로 교류, 상호 신뢰 구축토록 지원 ▪ 정부지원 및 협력의 구체적인 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 문화교류 (여성음악회, 영화감상 함께 하기, 토속음식 만들기, 미술·웃 등의 전시회) - 학술토론 (평화와 여성, 여성운동 등) - 전문가 파견(의사, 약사, 교사 등) - 지자체를 통한 남북한 자매결연 등에서 인권문제, 여성의식문제 등으로 확대 - 상호 경험을 교환할 수 있는 파트너 확보, 접촉활동 시행 - 여성계, 다양한 단체가 여성의 대표성을 고려하되, 영역에 따라서는 각 단체가 각기 고유의 특성을 갖고 교류토록 지원 2) 남북한 여성간 통일교육의 공교육화와 활성화 3) 숙박교류 프로그램 운영
중장기	1) 남북한간의 경제적 차이와 빈부의 격차를 감안한 통일사업 전개 <ul style="list-style-type: none"> - 통일 후 남북여성들이 함께 살아갈 수 있는 공동체 생활방안 모색, 실천적 모델 개발, 실현 즉 평등하고 열린 공동체를 생산 및 소비생활을 중심으로 창조하는 통일사업을 전개 2) 남북한 여성교류를 위한 공동의 장과 어린이집을 설치하여 활용토록 함.

(2) 여성비정부기구의 역할

남북한 여성교류·협력을 위해서 여성비정부기구가 해야 할 역할은 여성교류·협력사업의 내용을 구상하고, 남북한 여성교류·협력사업의 방법론을 구축하며, 여성비정부기구가 남북한 여성교류·협력의 활성화를 위한 실천해야 할 과제를 중심으로 제시하였다.

(가) 여성교류·협력 사업의 내용구상

구 분	여성교류·협력사업 내용 구상
단 기	1) 남북한 여성의 공감대 형성 가능 주제 개발, 실현 - ① 일제의 진후 보상문제, ② 요리대회, ③ 미용대회, ④ 여성의 건강문제, ⑤ 농촌총각문제, ⑥ 가정생활, ⑦ 결혼풍습 등 2) 다양하고 구체적이며 여성의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야로 교류영역 설정 - 남북한 여성간 인적 교류사업 ① 이산가족 노인여성들의 이산가족 재회 ② 지방자치단체간 여성단체 중심의 자매결연 등
중장기	1) 다양한 분야에서 다수의 여성을 대상으로 하는 사업 구상 및 의제 개발 - '6·15 남북공동선언'에서 예민하게 제기된 통일방안, 자주의 문제 등에 대한 남북여성의 의견교환 - 남북의 사회문화 통합의 과정에서 여성의 역할 - 북한의 경제개발 과정에 대한 여성·생태주의적 관점의 제시 - 남북한 여성·가정 교육의 비교, 여성의 직업과 사회활동 현실 등 여성의 삶을 구체적으로 반영하는 의제 2) 다양하고 구체적이며 여성의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야의 설정으로 교류가 지속되어야 함. - 공동의 학술문화행사 (평화, 민속문화제, 전통문화, 아동보육, 건강 등의 다양한 이슈를 가진 학술회의개최 및 참여 등)와 공동연구 및 남북한 여성의식조사 - 여성관련 연구자 및 여학생의 상호 방문 - 경제영역: 북한여성들에게 소자본을 지원함으로써 자영업을 육성 - 문화, 예술, 스포츠, 연예분야의 상호교류로 교류분야 확대 3) 지속적으로 남북한 상호 방문 - 동독의 서독 TV 및 라디오 시청이 가능하여 동독인들이 서독을 이해하는데 도움됨. 서독에 대한 동경심을 갖게 된 점이 통일과정의 큰 수확이었음. - 남북한 주민들이 서로 만나고 대화할 수 있는 지속적인 상호방문 및 접촉이 중요함. 즉 이산가족들의 지속적인 상호방문은 이를 위한 좋은 기회이며, 다양한 형태의 이벤트 사업 개발 필요. 4) 남북한 여성교류협력의 장으로서 여성교류협력센터 설치

(나) 남북한 여성교류·협력을 위한 방법론 구축

구 분	여성교류·협력사업의 방법론 구축
단 기	<ol style="list-style-type: none"> 1) 여성비정부기구의 역량 강화 2) 북한여성 및 아동 지원운동을 병행하면서 남북여성교류 모색 3) 남북한 여성간에 상호 공통성이 있는 분야에서 우선적인 교류·협력 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 여성단체들이 대북한 어린이나 여성지원운동을 전개하여 경제적인 지원은 남북여성교류 활성화 : 탈지분유 전달, 옷감 30만 야드, 북한 어린이 돕기 교회 여성연대(24개 단체)를 조직 20억 모금 시작 4) 북한의 전문가단체와의 교류를 통한 여성접촉과 현재 북한을 이끄는 여성지도자들과(부록참조)의 접촉 시도
중장기	<ol style="list-style-type: none"> 1) 여성비정부기구의 역량 강화 2) 남북한 여성간에 상호 공통성이 있는 분야에서 지속적인 교류·협력 추진 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 남북여성간 학술분야의 상호교류협력 ▪ 제3국 (북경, 연변 등)에서 상호교류 - 북한이 자랑할만한 영역 (한의학, 발해사, 단군사 등) - 상호간의 공통적인 영역 (전통민속, 무용, 음악, 미술 등) - 북한의 도움이 될 영역 (현대의학, 농업기술, 전자기술 등) - 비정치적 분야와 함께 정치적 분야에서도 <남북공동선언>에서 제기된 개념 (자주, 연합제와 낮은 단계의 연방제 등)들을 주제로 하여 토론하고 토의하는 국제세미나 개최방법 3) 여성비정부기구는 북한의 변화를 위한 단계적인 접근방 법의 시도 <ul style="list-style-type: none"> - 단계적, 점진적 접근시도 - 여성들에게 익숙한 부분인 생활문화를 중심으로 하여 북한여성들의 삶을 향상시키고 동시에 남한여성들이 북한 및 북한여성을 이해토록 해야 함. - 남녀평등관련문제 (평등의식 고양, 여성복지 등) 접근 - 동서독과 같이 개인적인 교류나 단체방문을 계속적으로 추진해야 함. 4) 여성단체들의 연대틀이나 정보교류네트워크의 구성 5) 재정지원의 확대, 즉 자국의 여성비정부기구 관련자뿐만 아니라 북한여성들의 참여를 위해서도 주어져야 함. <ul style="list-style-type: none"> - 남북한 여성교류·협력이 하나의 사업으로 선정되면 재정지원이 총괄적으로 주어져야 함. 예로는 서독과 동독여성들의 교류상황에서 자료 구입비 및 세미나 참석비 등의 재정지원이 이루어지고 있었는데 정보 및 자료의 제공과 더불어 경제적 지원의 필요성이 증시되고 있음.

(다) 여성교류·협력을 위한 여성비정부기구의 실천과제

구 분	여성교류·협력을 위한 실천과제
단 기	1) 여성비정부기구에 대한 인식 제고와 활동분야의 확대 2) 모든 여성들의 통일의식을 향상시켜 다수의 여성들의 교류 동참 3) 단체의 특성에 맞게 북한의 여성단체 및 지역단체와 교류·협력할 수 있는 사업의 구상
중장기	1) 남북한 여성들의 통일이해 및 실천자세 확립 - 남북한 여성들이 논쟁할 수 있는 주제 회피교육 필요 개념, 여성지위, 문제 해결방식 등에서 남북 여성의 인식차이가 토론과정에서 드러나는 주제 회피 2) 다양한 주제의 선정 및 개방 - 남북여성교류의 기회 확대 및 지속적 만남 필요 - 정신대대책협의회가 주관할 “2000년성노예국제법정”(2000·12·7~11)에 현재 북한여성 10여명 참석 예정. 이를 계기로 “아시아의 평화와 여성의 역할” 제5차 토론회도 적극적으로 준비하며 정부의 강력한 지원 요청. 3) 여성교류를 실천해갈 인력자원의 육성 4) 여성비정부기구 관련자의 성숙한 태도와 전문적인 능력 배양

(3) 정부와 여성비정부기구간의 협력관계 증진

구 분	정부와 비정부기구간의 협력관계 증진 과제
단 기	1) 북한과의 협력·교류할 수 있는 주제와 분야, 교류방식을 다양하게 설정하고 정부를 통하여 북한과 접촉해야 한다. 2) 정부는 여성비정부기구들이 북한에 대한 인식을 분명히 할 수 있는 대북 정보 제공, 남북교류 시 대북 창구 역할을 하며 북한주민 접촉 승인, 방북승인, 사회문화협력사업자 및 사업승인, 남북협력기금 지원 등을 적극적으로 지원해야 한다.
중장기	1) 대북 관계의 특수성을 고려할 때 여성비정부기구는 “정부가 개입”할 수밖에 없음을 전제하고 먼저 북한의 정치, 현실적인 문제 등에 대한 이해의 폭을 넓히기 위한 노력을 강화해야 한다.

(4) 국제여성비정부기구와의 협력관계 구축

구 분	국제여성비정부기구와의 협력관계 구축
단 기	1) 전세계적으로 젠더이슈가 되고있는 여성의 빈곤문제나 여성가주구의 문제를 통해 이를 다루고 있는 국제기구 및 비정부기구와의 연대를 통해 북한여성 및 어린이지원사업과 연대를 지원하고 이들과의 직접적인 교류의 기회가 되도록 한다. 2) 연변의 부련회를 중심으로 조선족여성들과의 교류 및 지원이 이루어져야 한다. 3) UN 비정부기구의 소액신용(Microcredit) 프로그램을 적극적으로 활용할 수 있도록 한다.
중장기	1) 한반도 통일과 동북아 평화를 위한 여성들의 국제연대를 강화해야 한다. 2) 북한 내 활동하고 있는 외국 비정부기구 (예: UNICEF)를 파악하여 이들이 북한정부의 당 간부와 각종 사회단체들 연계하도록 지원함으로써 남한여성비정부와의 교류채널을 확대시키도록 한다. 3) 한국여성비정부네트워크의 행사를 개최함으로써 최근에 비정부기구 활동을 시작한 중국이 다른 동아시아국가처럼 구조적 체계를 갖추지 못하고 있는 실정이 이슈화 한 것처럼 북한의 상황도 이슈화 할 수 있도록 한다.

여성 비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 방안

정 현 백
(성균관대 교수)

1. 김재인 박사의 논문은 남북교류협력사업을 위한 이론적 배경을 서두에서 먼저 제시하고 있는데, 실제로 본문의 분석에서 그것을 어떻게 활용할 것인지가 제대로 드러나지 않고 있다. 구체적으로
 - 1) 교환이론과 통합이론 중 남북여성교류를 분석하는 데에 어떤 것을 원용하겠다는 것인지가 불분명하다. 또한 통합이론과 교환이론에 대한 설명도 불충분하다. 특히 “여성의 교환자원이 부족하거나 가치 저하될 경우에는 상호간 의존성을 증가시키게 된다”는 말이 무슨 의미인지도 잘 이해되지 않는다.
 - 2) ‘女性主義的 觀點의 여성발전전략’과 ‘性認知的 觀點의 여성발전전략’의 차이가 무엇인지에 대한 설명도 필요하다. 그리고 이 양자가 남북 여성교류에서 공존할 수 있는 것인지도 궁금하다.
2. 북한의 여성관련 조직에 대한 현황 분석이 미흡하다. 김박사는 <조선민주여성동맹> 만을 언급하고 있는데, 현재 남측 여성과 교류를 추진하고 있는 단체는 종군위안부·태평양전쟁희생자보상대책위원회(보통 종태위로 약칭함)나 조선여성협회이다. 지난 10월 여맹 위원장 홍선옥씨와의 면담에서, 여맹은 사상교양단체인데 비해, 조선여성협회는 주로 대외적인 사업을 활성화시키고 있음을 강조하였다. 특히 조선여성협회는 98년 창설되었고, 도·시 단위의 조직까지 확장되고 있음을 강조하였다. 향후 남북여성교류를 추진하는 사업은 조선여성협회에서 주관할 것으로 관측된다. 뿐 만 아니라 향후 남북 민간교류는 <아태>보다는 주로 <민화협>이 주도할 것이므로, 민화협

과 조선여성협회와의 관련성 등을 밝히는 것도 교류와 관련하여 중요한 사안이 될 것으로 보인다. 또한 홍선옥씨는 여맹은 직업을 가진 여성이나 직업을 가지지 않은 여성 모두를 포괄하고 있다고 하는데, 이 역시 김재인 박사의 서술과는 다르다.(발제지 226면) 이에 대한 설명이 필요하다.

결국 이런 사실 확인 여부와 관련하여 지적할 점은 김박사가 활용하고 있는 정보가 낡은 자료에 의존하는 것이라는 점이다. 윤미량의 단행본은 1991년에 출간된 것이고, 활용한 석사논문도 1994년에 발표된 것이다. 특히 북한의 조직체계나 정치현실은 6.15 공동선언 이후 상당한 변화를 겪고 있는데, 이를 과연 91년이나 94년의 자료로 설명해도 좋을 지에 대해 의문을 제기하고 싶다.

3. 김재인박사는 독일의 경험을 준거로 하여, “남북한 여성비정부기구의 교류협력 활성화를 위해서는 북한의 변화를 위한 단계적인 시도의 필요성”을 강조하고 있다(231면). 또한 김박사는 “북한 내 민주적 구조 확립 프로젝트와 같은 지원프로그램 계획의 중요성을 고려하여 남한의 여성단체들이 모여서 구심점을 갖고 계획수립과 이를 위한 지원이 정부차원에서 이루어져야 할 것이다”라고 주장하고 있다. 이는 통일운동 내에서 흔히 말하는 ‘북한 민주화론’의 주장에 근접하는 것이다. 이는 지속적인 남북교류와 대화를 그르칠 염려가 있는 주장이어서, 이런 주장은 신중하게 표현하는 것이 좋겠다고 생각한다. 정부나 비정부기구 역시도 이런 주장을 하는 경우는 요즈음 드물다. 당장 남측의 입장에서 중요한 것은 우선 어떻게 북측을 협상태이브이나 교류로 견인하고, 그를 통해서 양측이 어떻게 평화공존을 모색할 것인가에 집중하는 일이다.

4. 이와 관련하여 강조하고 싶은 것은 북한 여성들의 변화를 유도하기 보다는 그 ‘차이(difference)’를 인정하고 받아들이는 태도이다. 우리

의 가치나 체제가 더 옳다고 생각하는 생각을 우리가 가지고 있고, 이것이 암암리에 표현될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 특히 통일이 장기간의 시간을 필요로 하리라는 점을 감안하자면, '다름'을 인정하고 서로 받아들이는 태도는 특히 중요하다. 이는 최근의 페미니즘이나 국제 여성운동의 추세이기도 한다. 예를 들자면 1995년 국제 여성대회에서 제3세계 여성운동은 도저히 레즈비언니즘을 이해할 수 없어하고, 서구 여성들은 이슬람지역의 '할레'를 비인도적인 것으로 매도하였다. 이에 비해 이슬람 페미니스트들은 할레를 그들의 고유한 풍습으로 인정해줄 것을 요구하였다. 물론 할레가 지닌 비인간적인 측면을 제거해야 하지만 말이다. 바로 이런 논리는 북의 여성을 바라보는 데에도 적용된다. 서로의 '다름'을 인정하고 받아들이는 것이야말로 우리 세대가 해야 할 일이 아닐까? 동질성을 인정하고 통일을 실현하는 것, 특히 어떤 방식으로 통일을 실현할 것인가는 다음 세대의 과제로 남을 것이다. 이런 점에서 김박사의 논문에서도 어떻게 남의 여성들이-북의 여성들이 지닌 가부장제와 보수성이 남에서 보다 더 강력할지라도-당분간은 이를 '차이'로 이해하고 넘어가는 문제에 대한 강조가 더 필요하였던 것 같다.

5. 여성교류에 있어서, 북한이 자랑할 만한 영역으로 발해사, 단군사 등의 영역을 들고 있으나(240면) 이 분야의 경우, 오히려 학문연구의 실증성과 객관성을 둘러싸고, 논란이 벌어질 여지가 더 크다. 주제 선정에 있어서, 보다 신중한 접근이 필요하다.
6. 241면에서 김박사는 “대북 관계의 특수성을 고려할 때 여성비정부기구인 정부가 개입할 수밖에 없음을 전제하고 먼저 북한의 정치, 현실적인 문제 등에 대한 이해의 폭을 넓히기 위한 노력을 강화해야 한다”는 주장을 내세우고 있는데, 그 함축적인 의미가 무엇인지가 궁금하다. 현재 북과의 교류를 얻어내는 것에서부터 재정에 이르기까지 비정부기구들은 거의 자력으로 문제를 해결하고 있다. 또한 남

북협력기금의 경우에도 북한과 공동사업을 하는 경우에만 재정이 matching fund 형식으로 지원되고 있다. 사실 정부의 입장은 대북 접촉승인 외에는 불간섭의 원칙을 표방하고 있는 셈이고, 비정부기구도 자율적으로 남북교류를 해야 한다고 생각하고 있다. 단지 교류의 경우에 남북협력기금에서 여성에 대한 특별지원을 바라는 정도이다. 과연 김박사의 정부개입 필요성 주장은 여기에서 더 나아가는 것인지가 궁금하다.

7. 최근에 와서 여성간의 남북교류는 거의 진척이 없는 상태이다. 정신대 2000년 국제법정의 경우에는 오래 전부터 계획된 것이고, 이에 대해서는 전후보상문제와 관련하여 북으로서는 뚜렷한 이해관계가 걸려있는 편이다. 그러나 그 외의 다른 교류에 대해서는 거의 문이 닫혀 있는 셈이다. <우리민족 서로돕기>의 여성위원회 등 3개 여성단체가 공동으로 개최하고자 하는 <여성한마당>도 20 여명의 여성들이 평양을 방문하여, 연찬회를 하는 것으로 정리되었다. 다시 말하면, 북의 정부는 물자지원 외의 다른 사안에 대해서는 개방을 추진하지 않고 있다. 바로 이런 남북교류의 교착상태에서 이를 어떻게 풀어나갈 것인지에 대한 방법론 모색이 필요하고, 경우에 따라서는 정부가 이와 관련하여 일정한 도움을 제공할 수도 있을 것이다. 김재인 박사의 논문에서도 남북 여성교류의 방법이나 내용에 대한 교과서적인 내용에서 한 단계 더 나아가 바로 이런 구체적인 문제들에 대한 해결 방안을 제시하였으면 더 좋았을 것이다.

제 3 회의

남북한 화해·협력 활성화를 위한
법·제도적 개선방안 연구

남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안

- 法制改善 및 紛爭解決을 중심으로 -

제 성 호
(중앙대 교수)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 - 法制改善 및 紛爭解決을 중심으로 -

제 성 호 (중앙대 교수)

지금 남북공동선언의 이행·실천을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있다. 지난 11월 11일 평양에서 타결된 4개의 경제교류협력 관련 합의서는 그 대표적인 예의 하나이다. 앞으로 남북경협 실무접촉을 통해 여러 부문의 남북교류협력이 제도화의 단계에 접어들게 되면, 안정성과 지속성을 갖게 됨으로써 남북관계가 한 차원 더 높은 단계로 심화·발전될 것으로 전망된다.

그런데 남북교류협력을 활성화하고 한 차원 더 높이 끌어올리기 위해서는 현행의 법·제도만으로는 부족한 점이 있다. 아직도 「남북교류협력에 관한 법률」(「남북교류협력법」)에는 남북교류협력을 충분히 제도적으로 뒷받침하기에는 미흡한 조항들이 발견되기 때문이다. 그러므로 남북교류협력을 규제하는 조항들을 촉진조항으로 개정하는 등 관련 국내법제의 개선·보완이 시급히 요구된다고 하겠다. 그러나 남북교류협력이 이제 막 제도화에 진입한 현단계에서 당장 「남북교류협력법」의 골격을 근본적으로 바꿀 필요는 없다. 당분간 현행 「남북교류협력법」을 유지하는 기초 위에서 시행령 등 하위법규를 개정·보완해 나가면서 필요한 고시를 추가적으로 제정하는 방향에서 대처하는 것이 더욱 현실적이라고 하겠다. 물론 남북교류협력 본격화 시에 대비한 장·단기 차원의 남북교류협력법제 개선·보완방안을 마련해 두는 것은 필요하리라고 생각된다.

「남북교류협력법」의 개정·보완방안에 관련해서는 인적 교류와 물적 교류로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 인적 교류분야의 경우 법제 개선이 요구되는 분야는 ① 북한주민 접촉승인 신청절차의 개선, ② 북한주민 접촉 및 방북결과보고제의 개선, ③ 방북신청서 처리기간 단축 및 북한방문기간 연장, ④ 수시방북증 반납의무 완화, ⑤ 재북가족에 대한 증여·송금 및 이산가족 재결합에 따른 법제 정비, ⑥ 승인 받지 않은 인적 교류협력에 대한 벌칙 완화, ⑦ 인적 교류과정에서 발생하는 위험의 최소화 등을 들 수 있다. 다음 물적 교류분야의 경우 법제 개선이 요구되는 분야는 ① 북한산 원산지 판정기준 마련, ② 위탁가공교역 등 남북교역 활성화를 위한 법제 마련, ③ 남북교역 제한승인품목의 축소 및 일정 규모 이하의 남북경협 신고제 도입, ④ 인터넷을 통한 남북간 물적 교류의 제도적 뒷받침, ⑤ 남북경제교류 절차 간소화 및 적용대상 확대, ⑥ 부가가치세 감면 등 세제혜택, ⑦ 수송장비운행 승인제의 신고제로의 전환, ⑧ 중소기업에 대한 지원 확대(특히 남북협력기금의 사용) 등을 예시할 수 있다.

한편 지금까지 남북한간에 발생하는 상사분쟁들에 대하여 중재 등 오늘날 널리 통용되고 있는 국제상사분쟁처리제도에 의하여 분쟁을 해결한 사례는 없다. 그 이유로는 첫째, 남북한간에는 상대방의 상사중재제도에 대한 불신이 상존하고 있고, 둘째, 분쟁해결을 위해서는 당사자들이 자유롭게 왕래하고 연락할 수 있어야 하나, 아직까지도 통행과 통신에 상당한 어려움이 있으며, 셋째, 중재판정에 따른 이행을 확보할 수 있는 장치가 미흡하다는 점등이 지적되고 있다. 그러기에 그 동안 상사분쟁 해결제도의 법제화·제도화는 남북한간에 시급히 타결되어야 할 당면과제로 제기되어 왔었다.

이런 상황에서 지난 11월 11일 제2차 남북경협 실무접촉(평양)에서 남북상사중재위원회의 구성을 골자로 하는 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」가 채택된 것은 때늦은 일이지만 다행한 일이다. 앞으로 남북경협이 활성화되면 상사분쟁의 발생 가능성도 그에 비례하여 증가할 것으로 예상되는 바, 이 같은 합의서 타결은 남북경협을 안

정적으로 추진하는 데 큰 도움이 될 것으로 보인다. 특히 동 합의서에서 의장중재인의 선정과 관련, 「국제투자분쟁해결센터」의 개입을 공식적으로 허용키로 하는 데 남북한의 합의한 것은 남북관계 운영과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는 것이라고 하겠다. 이러한 합의는 그 동안 남북한 특수관계를 이유로 국제기구의 개입을 철저히 배제하여 왔던 북한의 태도에 비추어 매우 신선한 충격으로 받아들여지고 있다. 앞으로 남북한간에 저작권 보호문제, 산업재산권 보호와 관련해서도 관련 국제협약이나 국제관행들의 남북한간 적용을 가능케 하는 선례로 작용할 것으로 예상되기 때문이다.

다만 구체적인 상사분쟁 해결과정에서 우리가 한두 가지 유념할 사항이 있다. 첫째, 중재장소의 문제이다. 중재장소가 남한·북한·제3국 중 어디냐에 따라 중재심문시 언어소통, 경비부담, 본국과의 연락을 위한 통신수단 확보 등에 있어서 큰 차이가 있기 때문이다. 또한 중재장소에 따라 적용되는 준거법과 중재규칙이 달라질 수 있고, 중재판정이 내려지는 중재장소와 그 중재판정이 집행되는 지역이 서로 다른 경우 소위 「외국중재판정의 국내승인 및 집행의 문제가 발생하게 된다. 합의서 제 11조에서는 당사자의 합의로 중재장소를 정할 수 있도록 규정하고 있는데, 우리측 당사자는 계약체결 단계에서 구체적으로 장소를 명시하는 것이 바람직하다. 가능한 한 남북한간에 완전한 신뢰회복이 이루어질 때까지 잠정적으로 중립지역인 판문점을 1차적 중재장소로 정하고, 필요에 따라 서울 및 평양을 중재장소로 함께 사용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다.

둘째, 중재규칙의 문제이다. 합의서에서는 단지 중재위원회에서 합의로 결정하도록 규정하고 있을 뿐인데, 남북간 상사분쟁을 원만히 처리하기 위해서는 남북공동의 공정한 중재절차에 관한 규칙을 제정할 필요가 있다. 만일 공동중재규칙이 채택되기 어려운 경우에는 국제적으로 널리 통용되는 국제중재규칙을 원용하여 중재절차를 진행하도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 합작투자계약이나 상사계약 체결시 이 점에 관해 미리 약정해 두는 것이 좋을 것이다.

남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안

- 法制改善 및 紛爭解決을 중심으로 -

제 성 호 (중앙대 교수)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 분단국간의 교류협력법제 정비가 주는 시사점
- III. 남북교류협력 관련 법제도의 개선·보완방안
- IV. 남북한간의 상사분쟁 해결방안
- V. 결 론

I. 서 론

금년 6월 평양 남북정상회담의 결과 5개항의 남북공동선언이 채택되었는데, 동 선언의 제4항에서는 경제·사회·문화·체육·보건·환경 등 다방면의 교류협력을 명시하고 있다. 지금 南北共同宣言의 이행·실천을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있는 바, 앞으로 열릴 남북경협 실무접촉 등 당국간 회담에서는 분야별 교류협력 활성화문제가 보다 깊이 있게 논의될 것으로 보인다.¹⁾ 그에 따라 여러 부문의 남북교류협력이 제도화

1) 남북경협은 상호보완적인 관계를 잘 활용할 경우 성공적인 사업이 될 수 있는 잠재력이 매우 큰 분야이다. 남한의 높은 기술과 자본 및 북한의 노동력이 결합될 경우 국제경쟁력이 있는 고부가가치 상품 생산에 유리한 점이 있기 때문

의 단계에 접어들게 되면, 안정성과 지속성을 갖게 됨으로써 남북관계가 한 차원 더 높은 단계로 심화·발전될 것으로 전망된다.

그런데 남북교류협력을 활성화하고 한 차원 더 높이 끌어 올리기 위해서는 현행의 법·제도만으로는 부족한 점이 있다. 아직도 『남북교류협력에 관한 법률』(「남북교류협력법」)에는 남북교류협력을 충분히 제도적으로 뒷받침하기에는 미흡한 조항들이 발견되기 때문이다. 그러므로 남북교류협력을 규제하는 조항들을 촉진조항으로 개정하는 등 관련 국내법제의 개선·보완이 시급히 요구된다고 하겠다.

국내법령의 정비와 더불어 남북경협을 촉진하기 위해서는 남북교류협력 과정에서 발생하는 분쟁을 유권적으로 해결하는 장치가 마련되어야 한다. 남북교류협력의 폭이 넓어지고 다양화되면 자연히 여러 유형의 분쟁들이 발생하게 될 것인데, 이들을 잘못 관리하게 되면 결국 남북교류협력을 위축시킬 뿐만 아니라 남북화해의 분위기마저 해칠 우려가 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하여 본고에서는 먼저 분단국 교류법제가 우리에게 주는 시사점을 간단히 짚어보고, 남북교류협력 활성화를 위한 법제 개선방안을 검토하기로 한다. 이어서 남북한간에 발생하는 다양한 분쟁 중에서 특히 현단계에서 가장 빈번하게 발생하는 상사분쟁을 중심으로 분쟁해결방안을 검토하기로 한다.

이다. 같은 민족으로서 근거리에 위치하고 있고 언어가 동일한 것 또한 남북경협 활성화를 가능케 하는 요인이 되고 있다. 한편 우리 정부의 대북포용정책의 결과 현재 남북한간에 사회·문화교류협력과 대북 인도적 지원은 비약적으로 증가하고 있다. 지금 남과 북은 민족상쟁 및 적대적 대결의 시대를 마감하고 민족상생과 동질성 회복에 대한 필요성을 절실하게 느끼고 있다. 이러한 전후사정에 비추어 볼 때 멀지 않은 장래에 본격적인 남북교류협력의 시대가 열릴 가능성이 높다고 관측된다.

Ⅱ. 분단국간의 교류협력법제 정비가 주는 시사점

1. 동서독간의 교류협력법제가 주는 시사점: 서독을 중심으로

서독은 「접촉을 통한 변화」라는 獨逸政策(Deutschlandpolitik)에 따라 인적 교류를 물적 교류와 연계시켜 교류의 폭을 확대시키는 데 초점을 두었다. 그래서 인적 교류의 확대를 위한 양보를 동독으로부터 받아내기 위하여 동독이 양보할 때마다 적정한 대가를 지불했다. 따라서 양독간의 교류관계는 서독의 적극성과 동독의 소극성이 맞물려 처음에는 극도로 제한된 교류에 한정되었으나, 양독간에 원칙적인 문제를 보류한 상태에서 양자간의 특수한 관계를 정립한 기본조약 이후 상호협력을 통해 신뢰를 회복하고 나아가 민족적 동질성의 회복을 추구하였다.

본래 양독간의 교역은 협정상 원칙적으로 1951년 9월 20일 서독의 內國交易信託所(Treuhandstelle für den Interzonenhandel)²⁾와 당시 대외교역부(동독)간에 체결된 「서독마르크사용지역과 동독마르크사용지역간의 통상에 관한 협정」(베를린협정)에 근거하고 있다. 이 협정은 양독간의 물품교역, 즉 상품, 용역, 지불거래에 관한 사항을 규정하였으며, 그 이후 수 차례의 개정을 통해서 발전적 합의사항과 쟁방의 요구사항이 추가되었다. 1961년까지 물자교류는 합의된 물품목록에 의해 계속 규제를 받았으나, 1960년부터는 실질적으로 그러한 제한에 구애받지 않고 물자교류가 계속되었다.³⁾

교역주관기관은 동독에서의 대외교역부가 담당했으나 서독에서는 내국교역신탁소가 담당하다가 1982년 이후 서베를린에 소재하는 상공신

2) 내국교역신탁소는 1949년 상공회의소 산하에 설치된 비정부 기관이다. 이 사무소는 서베를린과 프랑크푸르트에 설치되어 서베를린과 서독을 대신하여 동독측과 교섭하는 임무를 수행하였다. 내국교역신탁소는 1982년까지 존속하였다.

3) 李泰旭, “東·西獨 經濟交流 經驗의 韓半島 援用可能性 研究,” 『政策研究』, 제 100호 (1990년 3호), pp. 184~186.

탁관리소(Treu- handstelle für Industrie und Handel)만이 내독교역업무를 담당하게 되었다. 즉 동독은 대서독교역을 국제적 무역으로 처리했으나 서독은 대동독교역을 내부거래로 간주했다. 이 협정을 근거로 하여 서독은 「관세 및 무역에 관한 일반협정」(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)와 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)에 가입할 때도 대동독교역이 내부거래이므로 국제무역규제를 받지 않았다는 사실을 분명히 하였다.⁴⁾

일찍부터 서독은 법치주의에 입각해서 내독관계, 특히 동서독교류협력을 법제화·제도화하려고 노력하였다. 이는 분단국 내부의 교류에 대한 서독의 접근방식을 잘 반영해 주는 부분이다. 서독은 내독간 교류협력의 제도화가 규범보다는 당의 정책과 노선을 더욱 중시하는 공산주의체제인 동독과의 교류협력에 따른 불확실성과 불안정성을 줄이는 길이라고 믿었던 것이다.

내독간 교류에 대한 법치주의적 뒷받침은 분단체 쌍방간에는 동서독간의 협정 체결을 통해 이루어지는데, 수많은 협정의 그물망을 통해 동서독 교류협력이 더욱 확대·발전해 나갈 수 있었다. 그 중에서도 1972년

4) EEC의 창설 당시, 서독정부는 동독과의 경제적 특별관계 유지를 EEC조약 부속문서에서 보장받았다. 동 부속문서의 명칭은 「내독교역 및 관련문제에 대한 의정서」(Protokoll über den Innerdeutschen Handel und die damit Zusammenhängenden Fragen, 1975년 3월 25일 체결)로서 이는 EEC조약의 불가분의 일부를 구성하고 있다(BGBI II, p. 753). 상기와 같은 내독교역에 대한 特別取扱의 합의는 1972년 12월 21일 동서독기본조약이 체결되고 EC회원국이 동독을 국가로 인정한 이후에도, 즉 70년대 중반 이후 1990년 10월 3일 통일 이전까지 계속 유효하였다. 독일연방헌법재판소도 동서독 기본조약의 합헌성 여부에 관한 판결에서 “비록 동독이 서독과 동등한 자격을 가진 하나의 국가이지만 양국관계는 결코 국제관계가 아니며, 특히 양독일간의 교역도 계속 국제교역이 아니다”라고 판시한 바 있다(Bundesverfassungsgerichtshof 36 I 참조). 유럽공동체 사법재판소(European Court of Justice, Europäische Gerichtshof)는 ‘내독교역의 특별취급의 합법성’ 즉 해당 EEC조약 부속의정서의 계속적 유효성을 인정하였다(1974년 10월 1일 및 1979년 9월 27일자 유럽공동체 사법재판소 판결 참조). 또한 GATT체제 하에서도 일찍부터 내독교역의 특별취급이 인정된 바 있다. 즉 1951년 4월 서독과 GATT간에 체결된 토르키의정서(Torquay Protocol)의 부속문서에서 GATT협정 제1조의 최혜국대우(Most-Favoured Nation Treatment: MFN) 원칙의 적용을 면제받아 “서독의 GATT 가입으로 독일산 상품의 내독교역에 관하여 현재(가입당시) 존재하는 규정이나 현재의 교역상태에 변화를 가져오지 않는다”고 명시하였다(BGBI II, Anlageband II, p. 1980). 諸成鎬, “基本合意書の 法的 性格과 效力,” 『國際法學會論叢』, 제37권 1호 (1992), p. 161 참조.

12월 21일 체결된 동서독기본조약은 내독간 교류협력을 한 차원 더 끌어올리는 결정적 계기를 마련하였으며, 1990년 10월 3일의 독일통일의 초석을 이루게 되는 조약이라고 볼 수 있다. 이 조약은 민족문제를 포함한 근본문제에 대해 쌍방의 상이한 견해도 불구하고 동서독관계에 대한 기본원칙을 설정하고 있다. 기본조약 체결 이전의 양독관계는 동독의 국가승인요구와 서독의 단독대표권으로 대변할 수 있는 정치적 성격이 강했다. 그러나 동서독기본조약 체결 이후에는 상호이익을 도모하기 위해 양독은 세부협정을 체결하여 경제·학문·기술·통행·법률부문의 교류와 우편·전화·보건·문화·스포츠 등의 분야의 협력에 노력을 기울였다.⁵⁾

다른 한편 내독간 교류협력에 대한 법적 뒷받침은 서독 내부적으로 동서독간의 재협정을 실시하기 위한 각종의 법령 제정으로 구현되었다. 그러한 법령의 대표적인 예를 들면, 『서독시민의 동독여행에 관한 규정』(1972.10.17), 『동독주민의 여행에 관한 규정』(1972.10.17), 『지불수단의 구속력있는 의무교환 시행에 관한 규정』(1980.10.9), 『절실한 가족문제로 인한 여행자 왕래에 관한 동독의 규정』(1982.2.15), 『동독과 동베를린 여행시의 신용카드 사용에 관한 규정』(1985.5.6), 『양독간 교역규정』(1951.7.18), 『양독간 교역을 위한 일반허가규정 1호(1968.7.22), 2호(1969.1.21) 및 3호(1969.12.19)』, 『물품세 감면청구에 관한 공고』(1967.9.1), 『기업체에 대한 물품세 감면에 관한 공고』(1968.1.8), 『소량반입시 물품세에 대한 공고』(1968.10.26), 『삼각무역에 대한 물품세의 면세 특례에 관한 공고』(1969.7.31), 『양독 교역상 위탁판매소 설치운영에 관한 공고』(1969.9.17), 『양독간 교역에 있어서의 장기거래보증 일반조건』(1969.4.2), 『양독간 교역의 반출가격 심사에 관한 행정지침 공시사항』(1970.9.28), 『각 지역 경계지 세관을 통해 분할발송하는 동독으로부터의 반입감독을 위한 회보』(1972.12.16), 『독일민주공화국 상주대표부에 대한 완화, 특권 및 면제부여에 대한 법률』(1973.11.16), 『독일민주공화국 상

5) 法制處, 『獨逸統一關係法研究』, 法制資料 제156집 (서울: 法制處, 1991), pp. 45~53; 統一院, 『東·西獨關係 發展에 관한 報告 및 文書』, 동서독관계자료 I (서울: 統一院, 1992.7), pp. 1~218 참조.

주대표부에 대한 완화, 특권 및 면제부여에 관한 규정」(1974.4.24) 등을 들 수 있다.⁶⁾

위에서 본 바와 같이 서독은 양독간의 교류협력을 철저하게 법치주의에 입각해서 추진하였으며, 이를 통해 교류협력이 제도화될 수 있었다. 그 수단은 전술한 바와 같이 정부당국간의 협상, 다차원의 교류관계 협정 체결, 그리고 필요한 국내적 입법조치 등이었다. 이러한 교류정책은 결국 내독간 교류협력의 법적 안정성과 지속성을 확보함으로써 결국 통일을 촉진하는 계기를 마련하였다. 특히 동서독간에 협정이 체결되면, 이를 국내적으로 실시하는 과정에서 필요한 입법조치를 즉각 취하였다. 이러한 점은 우리에게도 훌륭한 교훈이 되고 있다. 특히 서독 정부는 동서독기본조약과 추가의정서에 의거하여 동독과의 더 많은 인간적 협력과 제도적 협력을 통한 관계의 개선 및 긴밀화를 요구하였다. 이에 대해 동독이 사회적·정치적 발전정도에 상응한 교류만을 허용하려고 하자 양독간 기합의사항을 근거로 한 법규범적 접근을 견지함으로써 서독의 대동독 화해·협력정책은 결실을 맺을 수 있었다.

2. 중·대만간 교류협력 관련법제 및 시사점: 대만중심

대만은 정치적·이념적 측면에서 중국과 대립하고 있으나, 경제적인 측면에서는 중국과 상호 보완적인 구조를 형성하고 있다. 대만은 1987년 단순히 정부의 방침발표라는 형식을 빌어 대륙친척방문을 허용한 이래 대륙과의 교류를 규율하기 위하여 각종 문제들이 발생할 때마다 단편적인 정부입장의 표명이나 그때 그때의 수요에 따라 임기응변적으로 교류협력 관련법규를 제정하여 왔다.

그러나 중·대만간에 兩岸交流가 급격히 증가하고, 교류방식에도 질적·양적인 변화가 생기게 되었다. 이로 인해 민사·형사상의 복잡하고 어려운 문제들이 발생하게 됨에 따라 기존의 단편적이고 비체계적인 방식

6) 통일원, 「동·서독 교류협력 관계법규자료집」, 통협 94-10-39 (서울: 통일원, 1994), pp. 82~ 220, 327~344 참조.

에 의한 대응에 한계를 느끼기 시작하였다. 이에 대만은 이러한 각종 문제를 해결하기 위해 양안교류의 기본원칙을 수립하고 통일추진기구를 설립하였다. 그리고 양안교류의 절차 및 분쟁해결의 기본원칙을 규범화한 기본법을 제정하여 양안교류를 제도화하였다. 즉 대만은 1992년 7월 31일 양안의 기본관계 및 각종 교류에 관한 기본법인 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」(원명 臺灣地區與大陸地區人民關係條例), 일명 양안관계조례를 공포하고, 같은 해 9월 16일 그 시행세칙을 공포하여 각각 같은 해 9월 18일부터 시행에 들어갔다.⁷⁾

먼저 양안관계의 법적 근거와 기본정책을 규정한 기본류가 있는데, 중화민국헌법수정증보조문, 양안관계조례 및 그 시행세칙이 포함된다. 양안교류 관계법규는 사회교류법규, 양안중개단체교류법규, 전업교류법규로 세분되는데, 사회교류법규는 출입국, 정주, 거류 등에 관한 규정들이 속하고, 양안중개단체교류법규는 양안관계를 중개하는 단체들에 관한 규정들이 있으며, 전업교류법규는 상업, 금융, 교통, 문교 및 어업 등의 활동에 관한 규정들을 포함하고 있다.⁸⁾

양안교류에 관련되는 법규체계 속에서 양안관계조례는 대만과 중국 간의 교류 및 이에 파생하는 문제해결에 관한 기본법이다. 대만과 중국의 관계는 상호 대등한 정치실체임을 승인하기 이전의 단계이다. 그리하여 중·대만은 양안의 분단현실이나 법률체계에 비추어 서로 완전히 다른 법률규범을 가지고 있기 때문에 양안교류를 완전히 국내문제로 파악하여 국내법으로 처리하거나, 완전한 국제문제로 파악하여 국제법 혹은 국제사법으로 처리할 수는 없는 상황이다. 그 결과 양안교류와 그 파생하는 각종 법률문제를 어떻게 해결할 것인가는 매우 어려운 과제가 아닐 수 없다.

7) 統一院, 「中·臺 兩岸關係: -交流·協力の 推進實態 및 그 示唆點-,」, 통교 92-11-58 (서울: 統一院, 1992), pp. 70~74 참조.

8) 統一院, 「臺灣·中國間 交流關係法規集」, (서울: 統一院, 1992), pp. 1~354; 統一院, 「臺灣·中國間 交流關係法規集(II)」, (서울: 統一院, 1992), pp. 1~181 참조; 한편 중국이 제정한 양안교류 관련 법제에 관해서는 統一院, 「臺灣·中國間 交流關係資料集 -法律과 政策解說-,」 (서울: 統一院, 1994), pp. 1~338.

따라서 대만은 특별법으로 양안관계조례를 제정함으로써 서로 다른 법률규범을 가진 중국과의 상호교류와 그 파생되는 법률문제를 처리하려고 하였다. 이처럼 양안관계조례는 양안 정부차원의 접촉문제와는 무관하게 분단상태에서 허용되는 양안관계를 규율하기 위한 기본법으로 제정되었으며, 대만과 중국이 서로 대등한 정치실체로 인정하기 이전단계에서 적용되는 限時法이라고 할 수 있다.

양안관계조례는 방문, 정주, 거류 및 노동인력 도입 등의 출입경에 관한 사항, 민사사건의 관할, 물권, 채권·채무, 혼인, 친족, 상속 등 민사문제의 처리에 관한 사항, 형사사건의 관할에 관한 사항 및 벌칙규정을 두고 있는데, 실체법인 동시에 절차법이며, 민사법, 행정법 및 형사법적인 성격을 가지고 있고, 또한 국내법인 동시에 국제사법적인 성격을 가지고 있는 특수한 법률이다. 이는 대만당국이 양안교류에 관한 모든 것을 망라한 기본법을 제정하여 양안관계의 특수성 및 복잡한 사정에 적절하게 대응하려는 것이라고 평가할 수 있다.

대만정부는 민간의 경제적 요구에 융통성 있게 대응하는 차원에서 제3국을 통한 간접형식의 경제교류를 실질적으로 허용하되, 직교역은 금지하는 정책으로 對중국 경제정책을 시작하였다. 이에 따라 양안교류 관계법규도 처음에는 상당히 엄격하고 통제적인 측면이 강했으나, 시간의 흐름에 따라 갈수록 양안간의 자유로운 상호방문과 경제활동을 보장하는 방향으로 변화되어 갔다.

대만의 경우 중국이 대외개방 정책을 실시하기 이전까지 정부정책은 규제 일변도로 실시되었으며, 민간기업도 정부정책에 순응하는 자세를 견지했다. 그러나 중국이 대외개방을 실시하면서 민간기업은 정부정책과는 무관하게 홍콩 등 제3국을 경유한 對중국 경제협력을 활발하게 진행했다. 이러한 현상이 지속되자 대만정부로서도 민간기업의 대중국 경제교류를 더 이상 규제하는 것은 무의미하다고 판단하고, 80년대 중반 이후 대중국 경제교류에 관해 단편적인 대응을 보이기 시작한 것이다.

대만도 역시 양안교류를 법제적 뒷받침을 통해 추진하였다. 대만은 동서독과 달리 정부당국간의 협정을 체결하지는 않고 있다. 중국이 국

가승인을 부여할 여지가 있는 양안교류 관련 정부당국간 협정을 대만과 체결하는 데 소극적이기 때문이다. 그리하여 대만은 정경분리에 입각한 민간 차원의 교류를 우선적으로 실시하고, 이를 기반으로 당국간의 정치협상을 추진한다는 방침을 갖고 있다. 이러한 교류정책은 소기의 성과를 거두고 있음은 주지하는 바와 같다. 대만의 양안간 교류법제는 우리에게 한 가지 중요한 시사점을 주고 있는 것이 있다. 대만은 양안관계조례라는 기본법을 두고, 이에 근거하여 각종 세칙 등 하위법규를 제정하는 형식을 취하고 있다. 이로써 양안교류에 관한 법규들이 통일적이고 일관성 있는 규범체계를 이루고 있다. 대만은 이러한 규범적 틀 속에서 양안교류에 따른 민사, 형사, 행정 및 섭외사법적인 법률문제들을 총체적으로 다루고 있다. 이 점은 우리의 경우에도 남북교류협력에 관한 기본법 제정 및 일사분란한 통일적 규범체계의 정립 필요성을 시사하고 있다.

1990년 8월에 「남북교류협력법」이 제정되었기는 하지만, 이 법은 국민의 남북교류협력권을 보장하는 등 남북교류협력에 관한 기본법이라고 하기에는 내용이 너무 빈약하다. 우선 절차법만 규정되어 있고, 혼인 등 친족, 상속에 관한 민사법, 범죄처리에 관한 형사법 등 실제적인 법규가 미비하다. 따라서 남북교류협력에 관한 제반 법률문제를 포괄적으로 다루기에 부족한 점이 많다. 또 너무 광범위하게 외국과의 관계에서 준용되는 법률을 준용하고 있다. 이러한 점을 시정하여 남북교류협력의 독자성, 안정성을 확보한다는 차원에서 「남북교류협력법」의 정비의 당위성과 필요성을 교훈해 주고 있다.

Ⅲ. 남북교류협력 관련 법제도의 개선·보완방안

1. 기본방향

위에서 지적한 바와 같이 남북정상회담 이후 조성된 남북화해 분위기를 기반으로 하여 앞으로 남북교류협력이 급증하고 그 형태가 다양화되면, 다시 말해서 직교역체제가 확립되고 간접투자에서 직접투자로의 교류협력 방식이 전환되는 등 새로운 환경이 조성되면, 현행 「남북교류협력법」은 근본적으로 탈바꿈을 해야 할 것이다. 즉 정부가 개인 및 기업들의 교류협력을 지원하면서 향후 발생할 가능성이 있는 민사, 형사, 준국제사법적인 분쟁과 갈등을 해결할 수 있는 내용을 포괄하는 방향으로 「남북교류협력법」체제를 새롭게 바꾸어야 할 것이다.

그러한 「남북교류협력법」의 근본적인 정비방안은 두 가지로 대별될 수 있다. 첫째는 현행법을 대체하는 가칭 「남북화해협력의 촉진을 위한 기본법」이라는 새로운 입법을 하는 것이고, 둘째는 「남북교류협력법」을 전면 개정함으로써 명실공히 기본법으로서의 면모를 갖추도록 하는 것이다. 다소의 차이는 있을지라도 「남북교류협력법」을 대체하는 새로운 기본법을 제정하거나 또는 전면적으로 법개정을 할 경우, 입법 내지 개정·보완방향은 서로 크게 다르지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 새로운 기본법을 제정할 경우, 기존의 법체제를 무시하고 완전히 새로운 기초 위에서 입법을 모색할 것이고, 법을 개정·보완할 경우에도 몇가지 조항만을 뺄거나 채우는 방식으로서는 향후 남북교류협력 본격화시 급증하게 될 남북한간의 교류협력을 뒷받침하기에는 많은 어려움이 예상되기 때문이다.

그런데 문제는 현단계에서 반드시 「남북교류협력법」의 골격을 근본적으로 바꾸어야 하는가 하는 점이다. 최근 남북교류협력이 꾸준히 증가하고 있기는 하지만, 여전히 그 수준은 다른 나라와의 교류에 비할

바가 아니다. 또한 남북교류협력의 제도화도 겨우 초입단계에 와 있을 뿐이다. 그러한 점에서 당장 「남북교류협력법」체제의 근간을 뒤흔들 필요는 없다고 판단된다. 요컨대 남북교류협력이 본격화단계에 진입하기 이전에는 현행 「남북교류협력법」을 유지하는 기조 위에서 시행령등 하위법규를 개정·보완해 나가면서 필요한 고시를 추가적으로 제정하는 방향에서 대처하는 것이 현실적이라고 하겠다(물론 현단계에서도 정부가 내부적으로 남북교류협력 본격화에 대비한 장·단기 차원의 남북교류협력법제 개선·보완방안을 마련해 두는 것은 필요하며, 또한 중요한 법제도적 과제라고 하겠다). 이하에서는 이러한 점에 유념하면서 「남북교류협력법」의 개선보완방안을 강구·제시하기로 한다.

2. 남북간 인적 교류 관련 법제도의 개선·보완방안

가. 북한주민 접촉승인 신청절차의 개선

북한주민을 접촉하고자 하는 경우 접촉 15일 전까지 통일부장관에게 북한주민 접촉승인을 신청하여야 한다.⁹⁾ 하지만 남북교류협력에 참여하는 자들은 15일의 처리기간도 오랜 시간으로 이해하고 있다. 북한측에서 商談 관련 연락이 올 경우 하루도 지체하지 않고 북경이나 연변으로 달려가야 할 형편인데 2주일은 너무 길다는 것이다. 그래서 남북교류 참여자들은 북한주민접촉 승인처리기간의 再短縮을 요망하고 있다. 이러한 요구는 통일부와 관계부처간의 협의절차를 보다 간소화한다면,¹⁰⁾ 얼마든지 가능한 일이라고 생각된다. 따라서 정부는 남북간 인적

9) 「남북교류협력법」 제9조 3항 및 「남북교류협력법 시행령」 제19조 2항 참조. 김대중정부는 1998년 4월 30일 정경분리의 원칙에 입각, 남북경협을 촉진하기 위해 「남북경협 활성화조치」를 발표하였는데, 여기에서 정부는 승인처리기간을 종전의 20일에서 15일로 단축하여 민원처리의 신속화를 도모하였다. 통일부 교류협력국, 「남북경협 활성화조치」 주요내용('98.4.30), 「월간 남북교류협력동향」, 제82호 (1998.4.1~4.30), p. 72. 이러한 방침은 1998년 12월 31일 개정되어 실시되고 있는 현재의 「남북교류협력법 시행령」 제19조 2항에 반영되었다.

10) 예컨대 유관부처와의 협의는 팩스를 이용하고, 신원조회는 경찰청의 협조를 요청하여 해결하면 승인가간은 단축될 수 있을 것이다.

교류를 활성화 차원에서 북한주민접촉승인 처리기간을 현재의 15일에 서 10일 또는 일주일로 줄이는 것이 바람직하다.

한편 점차 북한주민 접촉승인제는 남북교류협력 활성화 차원에서 폐지하도록 해야 한다. 다만 당장에 북한주민 접촉승인제를 폐지하는 것이 어렵다면 남북한관계의 진전에 맞추어 남북교류협력 촉진 및 활성화 차원에서 우편·통신수단(인터넷 포함)에 의한 접촉부터 申告制로 전환해야 한다.¹¹⁾ 즉 북한주민접촉에 대해서는 남북한관계 진전에 따라 ‘현재의 승인제 유지¹²⁾→ 승인제기조 유지, 우편통신의 경우 신고제 도입→ 전면 신고제 → 신고제 폐지’로 전환해 나가는 段階的 對應이 적절하다고 할 것이다.¹³⁾

나. 북한주민 접촉 및 방북결과보고제의 개선

통일부 장관은 「남북교류협력법」 제25조의 규정에 따라 북한주민을 접촉하는 등 남북교류협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.¹⁴⁾ 이 규정에 따라 북한주민을 접촉하거나 북한을 방문하고 돌아온 자는 통일부 장관에게 그 결과를 보고해야 한다.¹⁵⁾

11) 홍성훈, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” 통일원, 「남북교류협력 법·제도 실천과제연구」, (서울: 통일원, 1994), p. 22; 권해수, “남북교류협력법상 북한주민 접촉 및 남북왕래 절차의 문제점 및 개선방안,” 「남북교류협력 법·제도 실천과제연구」, (서울: 통일원, 1995), p. 22.

12) 북한주민접촉의 경우 최장 승인기간이 법과 시행령에 명시되어 있지 않다. 다만 「남북교류협력 활성화지침」 등 관련 하위법규에 따라 기업인은 3년, 이산가족은 5년의 범위 내에서 승인을 받고 있다. 이에 비해 사회·문화교류나 인도적 사업에 종사하는 자의 경우에는 그보다 훨씬 적은 범위 내에서 접촉승인을 받고 있다. 북한주민 접촉승인제를 유지하는 현단계에서 남북간 인적 교류 활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 인적 교류의 세부적인 분야를 구별하지 않고, 북한주민 접촉승인기간을 5년으로 단일화하는 것이 바람직할 것이다.

13) 제성호, “새로운 남북교류협력 환경과 「남북교류협력법」의 개선·보완방향,” 통일부 교류협력국, 「남북화해·협력시대에 대비한 남북교류협력 법제정비방안」, 남북교류협력법제도 보완·발전세미나 발표논문, (2000.8.29), p. 33.

14) 「남북교류협력법」 제25조는 “통일부장관은 남북교류협력을 증진시키고 관련 정책 수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 전문가 및 남북교류협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정하고 있다.

그런데 남북교류협력에 참여하는 교류사업자가 북한주민을 접촉하거나 방북할 때마다 건별로 결과보고를 하도록 하는 것은 사업추진에 번거로움을 가져올 수 있다. 물론 사업 초기에는 북한주민을 뜬하게 접촉하고 방북하는 횟수도 적을 것이므로 그에 따른 결과보고에 큰 어려움이 없다고 할 수도 있을 것이다. 하지만 사업이 상당히 진척되어 수시로 북한주민을 접촉 또는 방북하게 될 경우 건별마다 결과보고를 하는 것은 여간 불편하지 않을 것이며, 사업 진행에 차질을 빚을 수도 있다. 특히 북한주민접촉이라고 할 때 이것은 회합뿐만 아니라 전화·편지·팩스·컴퓨터통신을 모두 포함하는 것인데, 우편·통신에 의한 접촉시 마다 결과보고를 요구하는 것은 무리라고 하겠다. 이 같은 점을 고려할 때 건별마다 사후보고를 요구하는 것에서 점차 월 1회로, 월 1회에서 다시 분기별 또는 반기별 1회로 북한주민 접촉결과의 보고의무를 완화하되, 그간 추진했던 교류실적을 한꺼번에 보고하도록 하는 「一括報告制」를 실시하는 것이 남북교류협력 활성화에 도움이 될 것으로 생각된다.¹⁵⁾

다. 방북신청서 처리기간 단축 및 북한방문기간 연장

남북교류협력을 활성화시키기 위해서는 경제·사회·문화·인도 등 비정치적인 사업 목적의 방북을 용이하게 하도록 법적·제도적인 뒷받침을 해야 한다. 그러한 방안의 하나로서 전술한 「南北經協 活性化措置」에 따라 현재 기업인의 방북승인처리기간은 신청일로부터 20일로 되어 있는데, 이를 다시 줄이는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 주의할 것은 현행 북한방문승인신청서 처리기간의 간소화조치는 어디까지나 정부의 처리지침에 불과할 뿐 아직 명확한 법규로 제도화되지 못한 상

15) 접촉결과보고는 六何原則에 따라 가급적 자세하고 정확하게 작성하여 접촉 후 10일 이내에 제출해야 한다.

16) 예컨대 남북교류협력 수행의 목적으로 북한주민접촉을 추진할 경우 우리측 접촉인, 북한측 접촉인, 접촉방법, 접촉일정 등에 관하여 포괄적으로 승인을 받도록 하고, 그 결과보고에 있어서도 매 건당 보고하는 방식을 지양하고 일정 기간을 단위로 하여 일괄보고를 할 수 있도록 해야 한다. 북한방문의 경우도 마찬가지이다. 이를 위해서는 남북교류협력 관련 법령을 개정해야 한다.

태이다. 그러므로 앞으로 「남북교류협력법」 또는 동 施行令을 개정하여 여기에 북한방문 처리기간을 명시해야 할 것이다.¹⁷⁾ 이것이 법치주의에 입각한 남북교류협력행정에 맞는 것이고, 또한 남북교류협력 활성화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

한편 현재 북한방문승인 기간은 최장 1년 6월로 되어 있고, 필요시 연장신청을 하여 통일부 장관으로부터 승인을 받으면 북한지역에서 상당 기간의 장기체류도 가능하다.¹⁸⁾ 앞으로 남북교류협력이 본격화되어 북한에 장기거주하는 상황이 발생할 경우에는 최초 북한방문승인기간도 최장 3년 또는 5년으로 연장하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 「남북교류협력법 시행령」 제16조를 개정해야 할 것이다.¹⁹⁾

이와 더불어 남북교류협력이 본격화될 경우 북한방문자가 북한에 체류하는 기간 중 방북기간 연장을 적극 허용할 필요가 있다. 이와 관련, 남한 내에 거주하는 자로서 당해 교류협력사업자와 밀접한 관련이 있는 자가 대리하여 延長申請을 하는 것을 인정해야 할 것이다. 또한 대리인이 북한에 체류하는 교류협력사업자의 북한방문 연장을 대리신청할 때에는 본인 위임장 및 주민등록증 사본 첨부를 면제하는 절차간소화를 모색하는 것이 바람직하다.

라. 수시방북증 반납의무 완화

남북교류협력을 활성화하기 위해서는 경제협력사업, 사회·문화협력사업, 대북 인도적 사업을 구별하지 않고, 남북협력사업자에 대해 가능한 범위 내에서 최대한 隨時訪北證制度를 확대적용해야 한다. 현행 「남북

17) 북한방문과는 달리 북한주민 접촉의 경우 승인처리기간이 「남북교류협력법 시행령」 제19조 2항에 명시되어 있다.

18) 「남북교류협력법 시행령」 제16조 1항 및 2항.

19) 현행 「남북교류협력법 시행령」 제16조(방문기간)는 다음과 같다. ① 통일원장관은 방문증명서를 발급함에 있어서 그 방문목적에 따라 1년 6월 이내의 방문기간을 정하여 방문증명서를 발급한다. ② 제1항의 규정에 의한 방문기간은 당해 방문증명서의 최초의 방문기간을 초과하지 아니하는 범위안에서 연장할 수 있다.

경제협력사업처리에 관한 규정」과 「남북사회·문화협력사업처리에 관한 규정」에서는 남북경협 및 사회·문화협력의 활성화를 위해 1년 6월의 범위 내에서 수시방북을 승인하는 북한방문증명서를 발급할 수 있도록 하고 있다.²⁰⁾ 그런데 상위법인 「남북교류협력법 시행령」 제10조 5항은 “통일부 장관은 남북교류협력의 추진을 위하여 수시로 남북한을 왕래할 필요가 있는 자에 대하여는 3년의 유효기간의 범위 안에서 횡수의 제한 없이 남한 또는 북한을 방문할 수 있는 증명서를 발급할 수 있다”고 명시하고 있다. 즉 상위법에서는 3년의 범위 안에서 수시방북증을 발급할 수 있게 하고 있는 데 하위법인 두 개의 규정에서는 이를 1년 6월로 제한하고 있다. 그리하여 이들 규정이 남북교류협력의 실천과정에서 실시되고 있는 것이 현실이다. 마땅히 상기 두 규정의 1년 6월의 유효기간의 附款은 3년으로 개정하도록 해야 한다.

한편 수시방북증을 발급 받아 방북한 자가 일단 남한에 귀환한 후에는 당해 증명서를 통일부에 반납해야 하며,²¹⁾ 방북시 마다 방문 7일전까지 ① 북한방문신고서, ② 북한당국이 발행한 입국사증 또는 초청장 1부를 구비하여 통일부 장관에게 신고하여야 한다.²²⁾ 그리고 남북협력사업자가 남북경협이나 사회·문화협력을 위해 추가로 방북을 하려 할 경우에는 통일부에 방북신고를 해야 하며, 방북신고를 확인 받은 수시방북증을 다시 발급받아야 한다. 이는 매우 번거로운 절차라고 하지 않을 수 없다. 만일 남북경제협력의 신속·원활한 추진을 뒷받침하는 차원에서 수시 왕래를 허용하는 것이라고 한다면, 매 귀환 직후에 수시방북증을 반납토록 하고, 다시 재방북 할 때 수시방북증을 다시 통일부로부

20) 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 1항 및 동조 3항 전단, 「남북사회·문화협력사업처리에 관한 규정」 제7조 1항.

21) 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 3항 전단. 「남북사회·문화협력사업처리에 관한 규정」에서는 이러한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 상위법인 「남북교류협력법 시행령」 제17조 1항에서 “방문증명서를 소지하고 남한 또는 북한을 방문한 자가 귀환할 때에는 출입장소에서 방문증명서를 반납하여야 하며”라고 규정하고 있기 때문에 사회·문화협력을 위해 수시방북하는 자도 역시 귀환 후 수시방북증을 반납해야 함에는 차이가 없다.

22) 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 3항 후단, 「남북사회·문화협력사업처리에 관한 규정」 제7조 3항.

터 교부받는 현행규정은 재검토되어야 한다. 이러한 문제점은 「남북사회·문화협력사업처리예관규정」의 경우에도 역시 동일하다.

앞으로 남북교류협력 활성화를 뒷받침하기 위해서는 수시방북자의 방북증 반납의무를 완화하도록 해야 한다. 그러려면 먼저 「남북교류협력법 시행령」 제17조 1항 전단을 개정해야 한다.²³⁾ 그리하여 북한방문자가 방북을 마치고 귀환한 후 매건마다 수시방북증을 반납해야 하고 있는 현행의 법규정을 수정하여 返納義務를 아예 免除(이와 함께 방북승인기간이 만료된 후 1개월 이내에 수시방북증을 반납하도록 조치)하거나 또는 3개월 내지 6개월 등 일정 기간마다 수시방북증을 반납(따라서 동 기간 내에는 통일부 장관에 대한 전화 또는 팩스 등의 서면에 의한 방북신고만으로 자유로이 북한을 방문토록 허용)하도록 함으로써 남북교류협력의 번거로움과 불편을 줄이도록 해야 할 것이다. 또한 방북신고의 경우에 있어서 제출해야 할 2건의 문서 중 하나인 북한측이 발급한 입국사증의 사본이나 초청장의 원본 제출을 면제하는 방안을 신중하게 고려해야 할 것이다.²⁴⁾

마. 재북가족에 대한 증여·송금 및 이산가족 재결함에 따른 법제 정비

현재 이산가족교류에 관한 법적 규율은 우리 이산가족들이 재북가족들을 상봉하거나 서신거래를 할 경우, 북한주민 접촉승인 기간을 연장하고 필요한 경비(보조금) 지원을 하는 차원에 머무르고 있다. 이는 재남 이산가족만을 염두에 둔 것으로서 흩어진 남북이산가족들이 하나의 가족공동체를 형성·회복함으로써 마음의 통일을 이룩하는 데는 미흡하

23) 아울러 「남북경제협력사업처리예관규정」 제6조 1항도 개정해야 한다.

24) 여기서 통일부가 북한측이 발급한 초청장의 제출을 요구하는 것은 신변안전보장을 고려한 것으로 보인다. 그런데 북한은 최초 초청장 발급시 그 기간을 명시하지 않고 있기 때문에 신변안전보장은 상당기간 계속되는 것으로 볼 여지가 있다. 이러한 점을 고려할 때 중·장기적으로 남북관계가 개선되고 신뢰구축이 이루어질 경우 초청장 제출을 면제하더라도 큰 무리는 없을 것으로 생각된다.

다고 하겠다. 여기에서 인도주의 정신과 함께 재북 이산가족, 나아가 북한
 한의 친지까지 염두에 두는 민족공동체적 발상이 필요하다.

이미 8.15 이산가족방문단 교환이 실현되었고, 앞으로 2차, 3차 이산가족방문단 교환이 이루어질 예정임을 고려할 때 이제 재북 이산가족에 대한贈與 또는 對北送金을 허용하는 것이 소망스럽다고 하겠다.²⁵⁾ 재북 이산가족에 대한 증여 또는 송금 허용조치는 그 동안 남북이산가족들간에 음성적으로 이루어지고 있는 증여 및 송금에 관한 구체적인 기준과 절차 및 방법을 마련하여 이를 陽性化시키는 것을 의미한다. 이를 위해서는 정부가 이산가족교류 활성화 및 인도적 문제 해결의 정신에서 「남북교류협력법」의 틀 안에서 가칭 「재남이산가족의재북이산가족에대한송금규정」(또는 보다 넓은 범위의 「이산가족상봉등인도적문제해결지원을 위한 규정」)을 통일부고시로 제정할 필요가 있다. 여기에는 1회의 증여 또는 송금시 금액의 상한선, 증여 및 송금의 방법과 절차 등을 명시해야 할 것이다. 이 같은 조치는 인도주의 정신에 부합하는 것으로서 재북 이산가족의 아픔을 다소나마 덜어주는 데 기여하게 될 것이다. 나아가 남북이산가족교류의 폭을 확대할 뿐 아니라 투명하고 일관성 있는 법집행을 통해 질서 있고 안정적인 교류 추진에도 도움이 될 것이다.²⁶⁾

한편 남북이산가족이 재결합하는 경우 호적관계, 중혼문제, 상속문제 등 신분상 및 재산상의 복잡한 법률문제가 발생할 것이다. 이에 대비하

25) 이와 관련, 강인덕 전 통일부 장관은 1998년 4월 14일 국회 통일외무위원회에 출석하여 남한거주 이산가족이 북한거주 이산가족에게 소액송금할 수 있도록 허용하는 한편, “이산가족의 재북가족 지원 및 재결합을 위해 관련 법령을 정비”해 나갈 것이라고 보고한 바 있다. 『세계일보』, 1998년 4월 15일, p. 2. 또한 그러나 2000년 11월 17일 현재까지도 재북 이산가족들에 대한 증여 및 송금에 관한 법규는 제정되지 않고 있다.

26) 현행법체제 하에서 재북 이산가족에 대한 증여 또는 송금에 관한 규정 불비는 이산가족교류 활성화에 장애요인이 되고 있다. 예컨대 재북 이산가족에 대한 송금이 利敵目的을 갖고 있다고 인정될 경우 국가보안법 제9조 2항에 따라 반국가단체 구성원에 대한 편의(금품)제공죄로 처벌될 소지가 있기 때문이다. 그러나 어떤 경우가 이적 목적을 갖는 경우이고 또 어떤 경우가 인도적 차원의 증여와 송금인지 불확실하다. 결국 관련 법규의 부재는 이산가족들의 증여나 송금과 같은 행위에 대해 정부가 무원칙하고 자의적인 처리를 할 소지를 제공함으로써 법치주의 정신에도 배치되는 결과를 가져올 수 있다. 제성호, “고령 이산가족의 방북 및 상봉 활성화방안,” 『統一研究論叢』, 제7권 1호 (1998), pp. 235~236.

여 「남북교류협력법」에 남북한 주민간 친족·상속분야의 실체법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고, 가칭 「남북이산가족교류특별법」이라는 별도의 특별법을 제정해야 할 것이다.²⁷⁾ 아울러 남북간 인적 교류가 활성화될 경우 양측 주민이 결혼하여 가족을 형성하는 경우도 발생할 수 있다. 지금부터 이러한 법적 문제들에 대한 철저한 대응방안을 강구해 두어야 할 것이다. 이와 관련하여 전술한 대만의 양안관계조례를 참고할 필요가 있다.

바. 승인받지 않은 인적 교류협력에 대한 벌칙 완화

「남북교류협력법」은 이 법의 위반행위에 대해 과도한 벌칙을 부과하도록 하고 있다. 예컨대 증명서를 발급 받지 않고 남북한을 왕래하거나, 승인을 얻지 않고 북한주민을 접촉한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금을 부과하고 있고(법 제27조 1항 1호), 신고하지 않고 북한을 왕래한 재외국민에 대해서도 엄중하게 처벌하도록 되어 있다(법 제27조 2항 1호). 이 같은 벌칙규정은 너무 과중하여 남북교류협력 활성화를 저해한다는 비판이 있다.

물론 당장 남북한간의 인적 교류를 완전히 민간의 자율에 맡길 수는 없을 것이다. 하지만 앞으로 남북관계가 획기적으로 개선되고 부문별 교류협력이 비약적으로 증가할 경우, 이러한 추세에 맞게 점진적으로 벌칙규정을 완화시켜 나가는 것이 바람직하다. 구체적으로 승인을 득하지 않은 남북왕래나 교역행위에 대해 자유형을 부과하지 않고, 벌금형이나 또는 行政秩序罰인 過怠料로 바꾸는 방안을 적극 고려해야 한다. 나아가 장기적으로는 미승인 방북행위에 대한 제재와 계도도 행정적 대응으로 해결해 나갈 수 있을 것이다.²⁸⁾

27) 제성호, 「『국민의 정부』의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안,」 『남북이산가족문제 해결방향』, 학술회의 총서 99-04 (서울: 통일연구원, 1999), p. 37.

28) 吳峻根, 「南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,」 『통일문제연구』, 제 4권 1호 (1992), pp. 40~41 참조.

다만 이 문제에 대해서는 남북관계 현실을 고려하여 서둘러 벌칙규정을 개정해서는 안된다는 견해도 만만치 않은 바,²⁹⁾ 정부는 향후 남북관계 개선 속도에 맞추어 신중하게 대처해 나가는 것이 타당하다고 할 것이다.

사. 인적 교류과정에서 발생하는 위험의 최소화

남북교류협력이 확대될 경우 북한에서 체류 중에 발생한 교통사고나 産災 등에 우리 보험법을 적용해야 하는 문제가 발생하게 될 것이다. 이에 대해 북한을 여행하거나 그 곳에서 일시체류하는 우리 주민의 사망, 상해 등의 사고(특히 자동차 및 열차 사고에 의한 사망 및 상해시)에 대해 남한에서 가입한 보험이 북한지역에 대해서도 적용되도록 해야 한다. 그런데 보험사고 발생시 우리 보험사 직원이 자유롭게 현장을 방문, 사고조사를 하는 것은 현 단계에서는 기대하기 어렵다. 그러므로 북한의 관계기관이 사고를 조사한 내용의 문건을 우리 보험사가 인정하도록 해야 한다. 이를 위해서는 남북한간에 보험사고 처리를 용이하는 차원에서 상대방측에서 작성한 사고조서나 확인서를 상호 인정하는 내용의 합의서를 채택할 필요가 있다. 아울러 「남북교류협력법」체제 내에서 남한보험의 대북한 적용의 기준 및 범위, 특례, 국내 보험사에 대한 물적 지원 등에 관한 하위법령을 정비함으로써 법·제도적 차원에서 인적 교류를 안정적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이와 더불어 국내보험사들이 북한지역에서 발생하는 인적 피해에 대한 보험상품을 개발, 판매하도록 적극 유도하고 지원을 해야 한다.

29) 남북한간의 인적 교류를 완전히 자율에 맡겨야 한다는 주장에 대해서 이는 “북한의 실체 등 남북한관계의 특수성을 일부러 외면한 처사이거나 (국외거주 이전 내지 해외여행의 경우 출입국관리법에 따른 규제와 함께) 우리 국내에서도 경제활동에 관한 수많은 규제입법이 있다는 사실을 간과한 것”이라는 지적이 있다. 따라서 법의 제정목적이 어디에 있든간에 합리적인 범위안에서의 규제는 반드시 필요한 것이며, 그 완화여부는 남북한관계의 진전에 따라 신중히 고려되어야 한다고 한다. 朴鉉旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” 서울대학교 법학연구소, 「南北交流協力の 本格化 過程에서 提起될 法的 問題點 및 對策」, 동 연구소 주최 세미나 주제발표문 (1992.9.25), p. 26.

3. 남북간 물적 교류관련 법제의 개선

가. 북한산 원산지 판정기준 마련

「남북교류협력법」상 북한산 물품의 반입은 민족내부거래 내지 내국 거래로 인정되어 관세면제 혜택을 받고 있다. 이 때문에 북한물품 반입 시 원산지 확인절차는 여타 국가의 물품통관에 비해 상당히 복잡하게 되어 있다. 최근 중국산 물품이 북한산으로 위장반입되는 사례가 발생하면서 북한 원산지 확인절차가 더욱 까다로워지고 있는 실정이다.

이처럼 북한산 물품에 대한 복잡하고 까다로운 원산지 확인절차는 통관의 지연을 초래하고 있고, 이는 우리측 기업인들에게 남북교역에 대한 매력을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다. 실제로 제3국을 단순 경유하여 북한산 물품을 반입한 경우, 경유국에서 북한산임을 입증하는 서류를 구비하지 못한 때 통관이 상당기간 지연되는 일이 대부분이고 적기에 시장에 물품을 내놓지 못할 경우 입는 막대한 손실을 고려하여 무관세교역의 특혜를 포기하고 課稅通關하는 일도 적지 않다. 이상은 모두 북한산 물품의 원산지 확인절차가 부재하기 때문에 발생하는 결과이다.

「남북교류협력법」상 북한산물품의 “원산지 표시대상 및 방법에 대해서는 통일부 장관이 관계기관의 장과 협의하여 정하도록” 되어 있다.³⁰⁾ 하지만 아직까지 북한산 물품의 원산지 판정기준이 마련되어 있지 않다. 따라서 정부는 빠른 시일 내에 가칭 「북한산물품의원산지확인에관한규정」을 제정하여 북한산 물품의 통관에 대한 특례를 마련해야 한다. 이는 남북교역 당사자들에게 예측가능성과 교류협력의 안정성을 보장해 준다는 점에서 가장 시급한 과제의 하나라고 할 수 있다. 이러한 규정에는 북한산의 확인기준, 판정절차, 증명서 기재사항 등을 자세하게 명시해야 할 것이다.³¹⁾

30) 「남북교류협력법 시행령」 제50조 참조.

이와 관련, 지금까지 남북교역 당사자가 원산지 확인을 위해 세관에 제출해야 하는 증빙서류는 ① 북한에서 발행된 선적서류, ② 조선 대외상품검사위원회에서 발급한 원산지 증명서와 검사증, ③ 항해일지, ④ 계약서 사본 등이었다. 그러나 이러한 서류들이 手記로 작성된 경우가 많아 정식서류로 인정되지 않고 있다. 원산지 확인을 위해 제출해야 할 구비서류와 관련, 현 단계에서 북한이 발급하는 서류에 대해서 우리식 대로 엄격한 요건을 모두 충족하기를 기대하기는 힘들다. 예컨대 그 동안 반입업체가 실시해 온 남북교역의 행태와 실적 등에 비추어 위장반입의 가능성이 적다고 판단되어 통일부나 산업자원부의 보증이 있는 경우에는 북한 발행의 선적서류와 조선 대외상품검사위원회가 발급한 원산지 증명서와 검사증의 제출의무를 완화할 필요가 있다. 반면 중국 산 물품이 북한으로 들어가 북한항구를 통해 위장반입 되는 것을 제도적으로 봉쇄하기 위해서는 반입업자가 상기 4가지 서류 이외의 다른 증빙자료(어족자원, 품종감정 등)로써 북한산임을 입증하는 의무를 부과할 필요가 있다.³²⁾

나. 위탁가공교역 등 남북교역 활성화를 위한 법제 마련

최근 대북 위탁가공교역이 점차 확대되고 있는 추세에 있는데, 아직까지 이를 위한 명확한 법적 근거가 미비한 상태이다. 따라서 위탁가공교역에 대한 법제를 정비하여 이를 제도적으로 뒷받침하는 것이 시급하다. 이러한 점을 감안하여 정부는 ① 원부자재 반출, ② 품목별 반입 절차, ③ 제3국에 대한 수출 절차, ④ 기술자 및 관리자 현지 체류, ⑤ 세제감면 혜택 등을 포함하는 하위법규를 제정할 필요가 있다. 위탁가

31) 원산지규정에 관해서는 韓弘烈, 『南北韓 物資交流와 原產地規程』, 정책자료 93-01 (서울: 대외경제정책연구원, 1993.5), pp. 1~50; 徐憲濟, “南北經協 活性化에 따른 제반 法的 補完措置,” 법무연수원, 『비상근 연구위원 논문집』 (1995.12), pp. 51~54 참조.

32) 제성호, 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』, 연구보고서 96-13 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 70~73 참조.

공교역 활성화를 위한 법규는 단기적으로는 기존의 입법관행 대로 통일부고시의 형식으로 제정하면 될 것이다.³³⁾ 그러나 중·장기적으로 『남북교류협력법』을 전면 개정할 경우에는 법치주의에 입각한 남북교류협력 추진 차원에서 법 자체에 별도의 장을 두어 규율하는 것이 타당할 것이다. 이러한 법규정비와 함께 정부는 위탁가공교역을 위한 시설재반출의 우선적 승인을 보장하는 동시에 물품 보관창고를 확대하는 등 위탁가공교역 활성화를 위한 조치를 취해야 한다.

한편 남북한간에 일반통행 및 통신협정이 체결되어 있지 않은 현 단계에서 남북교역에 따른 클레임을 원만하게 처리하기 위해서는 신속한 통신과 船積前 品質檢査 등이 요구된다. 이를 위해 반출·입 물품의 품질검사 기준 등 남북교역을 제도적으로 뒷받침하는 법규를 제정하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이는 남북직교역 시대를 준비하는 의미를 갖는 것이라고 하겠다. 아울러 남북경제교류협력이 확대될 경우 대북교역 및 투자에 따른 손실의 가능성도 증대될 것인 바, 우리 기업의 남북경협에 따른 위험을 보전해 주기 위한 보험제도를 마련할 필요가 있다. 구체적으로 보험의 적용기준과 대상, 보험금 지급범위와 절차, 특례 규정 등을 담은 법규를 제정할 수 있을 것이다.

다. 남북교역 제한승인품목의 축소 및 일정 규모 이하의 남북경협 신고제 도입

현재 상당수의 중소기업들이 반입을 희망하는 북한산 농수산물은 그 대부분이 『制限承認品目』으로 분류되어 있어 사실상 반입이 통제되고 있다. 그러나 이를 완전히 자동승인품목으로 전환할 경우, 우리 국내농수산업과 농어민의 가계에 미치는 영향이 적지 않을 것이다.

물론 남북교역 활성화의 관점에서만 본다면 제한승인품목을 없애는 것이 바람직할 것이다. 하지만 국민경제 전체에 미치는 영향을 고려할

33) 위의 책, pp. 69~70.

때 그와 같은 급진적인 접근은 옳지 못하다. 다만 남북교역 활성화, 나아가 민족경제의 균형적 발전의 관점에서 앞으로도 가능한 범위 내에서 현행 「남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」를 개정, 제한승인품목을 점진적으로 축소해 나가는 것이 필요하리라고 생각된다. 물론 이 때에는 남북교역의 수준과 범위, 국내산업에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 실시해야 한다.

특히 「남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」에서는 대외무역법의 하위법규인 「전략물자수출입공고」에서 수출입제한이 있는 품목을 남북한간에 교역하고자 경우 통일부 장관의 搬出入承認을 받도록 하고 있다(동 고시 제3조 1호). 이에 따라 현재 컴퓨터의 대북반출이 규제를 받고 있다. 하지만 컴퓨터는 남북교류협력 활성화에 필요하고 과급효과도 적지 않은 품목의 경우 전향적인 차원에서 규제를 풀어 나갈 필요가 있다.

한편 1998년 4월 30일 「남북경협 활성화조치」의 일환으로 남북경협 의 상한선이 폐지된 바 있다. 이러한 상황에서 일정 규모 이하의 남북경협(특히 대북투자)에 대해서는 현재와 같이 승인제를 유지하기보다는 신고제로 전환해야 한다는 요구가 업계로부터 계속 나오고 있다. 앞으로 남북경협이 대폭 확대될 때에는 예컨대 500만 달러 이하의 남북경협에 대해서는 통일부 장관의 승인을 받지 않고 신고만으로도 추진할 수 있도록 법령을 개정하는 방안을 적극 검토해야 한다.

라. 인터넷을 통한 남북간 물적 교류의 제도적 뒷받침

현재 비약적인 정보통신의 발달로 인터넷을 이용한 대북교역 및 남북경협이 추진되고 있다. 이는 북한의 ‘범태평양조선민족경제개발촉진협회’가 중국 북경에서 인터넷에 「조선인포뱅크」 사이트를 공식 개설하여 ‘공지사항’, ‘문화광장’ 등의 섹션을 통해 북한의 역사, 지리, 문화·예술, 민속문화 등을 소개하고 있는 것과 밀접한 관련이 있다.

최근 국내기업들은 「조선인포뱅크」 사이트에 회원으로 가입하여 북한

관련 정보를 획득하는 한편, 이 사이트를 통해 북한상품 판매를 추진하거나 독자적인 국내 사이트를 개설하여 대북투자·교역 알선,³⁴⁾ 나아가 사회문화·이산가족교류 주선사업 등을 추진하는 사례가 늘어나고 있다. 이와 관련, 통일부는 1999년 11월 9일 장관 결재를 통해 북한측이 개설한 「조선인포뱅크」 사이트의 단순열람은 승인 없이 허용하고, 회원가입은 북한주민접촉 승인을 받도록 방침을 결정한 바 있다.³⁵⁾ 하지만 인터넷을 활용한 새로운 형태의 남북교류사업, 특히 남북경협을 모두 북한주민접촉 승인만으로 규율하기는 어렵다. 이에 기존의 「남북교류협력법」을 어떻게 적용해 나갈 것인지를 검토할 필요성이 제기되고 있다.

현행 「남북교류협력법」에서는 남한주민이 북한주민과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일부 장관의 승인을 받도록 규정하고 있으나, 인터넷 교류의 경우 그 기준 및 절차가 자세하게 명시되어 있지 않다. 따라서 인터넷을 활용한 남북교류사업을 분야별로 나누어 규율하는 수밖에 없다.

우선 「조선인포뱅크」 사이트의 중개로 직접 북한측 상대방과의 대북사업 협의, 서신왕래 등을 할 때에는 「남북교류협력법」상의 접촉승인등을 받도록 조치해야 한다.³⁶⁾ 나아가 「조선인포뱅크」와 연계하여 정보제공 및 전자상거래 사이트를 개설하는 사업은 「남북교류협력법」상의 (경제)협력사업 절차, 구체적으로 협력사업자 승인 및 협력사업 승인에

34) 국내기업들 중에는 「조선인포뱅크」 사이트를 개설한 범태평양조선민족경제개발촉진협회와 직접 계약을 체결, 동 사이트가 제공하는 정보를 바탕으로 이미 국내(自社)에 북한정보제공 사이트를 개설했다고 한다. 즉 경제·산업정보를 중심으로 국내에 미러사이트(대리홈페이지)를 개설하여 북한정보를 유료로 국내 사용자에게 제공하고 있다는 것이다. 또 어떤 기업은 북한상품정보 제공 및 전자상거래 등을 위한 사이트 공동개발, 인터넷을 통한 이산가족 교류사업을 함께 추진하고 있고, 다른 기업은 임가공 관련 용역서비스사업, 투자·교역 상담서비스 사업 등 대북투자 중개사업을 함께 추진하고 있는 것으로 전해지고 있다.

35) 통일부 교류협력국 담당 실무자와의 면담 내용.

36) 그러나 「조선인포뱅크」 사이트의 정보 및 주문판매를 이용하거나 대북사업 및 이산가족 교류 알선·중개 등을 신청하는 이용자는 「남북교류협력법」상의 승인(접촉 등) 대상에서 제외된다. 왜냐하면 이 경우는 국내 사업자-국내 이용자 간의 관계로서 국내이용자가 직접 북한주민과 접촉하는 것이라고 볼 수 없기 때문이다.

따라 허용하는 것이 타당하다. 왜냐하면 그러한 사업은 ‘知的財産權 및 이의 사용에 관한 권리’를 공동으로 투자하고 이윤을 분배하는 것이기 때문에 경제협력사업에 해당된다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 우리 기업이 「조선인포뱅크」와의 계약에 따라 개설한 국내 사이트에서 북한 물품을 주문판매하는 행위는 「남북교류협력법」상의 물품 반·출입 절차에 따라 허용하면 될 것이다. 즉 품목, 거래형태, 대금결제방법 등이 승인대상인 경우에는 통일부 장관의 반입승인을 받아 주문 받은 물품을 반입하도록 하면 될 것이다.

하지만 인터넷을 통한 남북교류협력은 북한주민접촉, 남북협력사업, 남북교역 등 다양한 분야에 걸쳐 있기 때문에 별도의 규정이나 지침을 통일부 고시로 마련하여 대처하도록 함이 바람직할 것으로 생각된다. 이러한 규정에서는 인터넷을 통한 남북협력사업의 유형, 승인 요건 및 절차를 자세히 명기하고,³⁷⁾ 불온한 통신을 규제해야 한다.³⁸⁾ 나아가 사이트 이용자에 대한 보호가 실효적으로 이루어질 수 있도록 북측과 협의시 전자상거래 관련 분쟁해결 및 피해보상절차를 마련하는 데에도 신경을 써야 할 것이다.³⁹⁾

37) 인터넷을 통한 남북협력사업 승인 과정에서는 ① 사이트에 올린 내용(contents)의 적정성과 ② 사이트 이용자 보호를 위한 장치를 갖추고 있는지 여부를 검토하는 것이 필요하다고 생각된다.

38) 「조선인포뱅크」로부터 정보를 제공받아 국내에 미러사이트를 개설할 경우 협력사업 승인을 위한 관계부처 협의시 이적성 있는 내용을 사이트에서 배제하도록 유도하고, 분기별 협력사업 결과보고시 사이트의 기간 중 갱신된(update) 내용을 보고토록 해야 할 것이다. 그리고 문제되는 내용이 있을 경우 조정명령 등을 통해 해당 사항을 수정·삭제토록 조치하는 한편, 일반 국내사이트와 마찬가지로 전기통신사업법의 불온통신 규제절차에 의해 콘텐츠의 건전성을 지속적으로 관리해야 한다(이와 관련, 정보통신윤리위원회를 활용하고 정보통신부 및 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다). 또한 「전기통신사업법」은 반국가적 행위의 수행 등 공공의 안녕질서·미풍양속을 해하는 정보를 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개하는 경우에는 정보통신윤리위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자에게 해당정보의 삭제 등을 요구할 수 있도록 규정하고 있음을 유의해야 할 것이다.

39) 사이트 이용자는 일반사이트 이용자와 마찬가지로 전자거래 소비자를 위한 국내법 규정에 의해 보호하는 것이 바람직하다. 현행 「전자거래소비자보호지침」(공정거래위원회고시)에서는 전자거래 사업자가 교환·반품·대금환불 보장, 피해보상 및 불만처리절차 및 전자거래분쟁조정위원회 등 분쟁해결 장치 마련을 통해 소비자를 보호하도록 규정하고 있는 바, 사이트 이용자에 대한 보호가 실효적으로 이루어질 수 있도록 북측과 협의시 전자상거래 관련 분쟁해결 및

피해보상절차(준거법, 배송 및 책임문제 등)를 상세하게 규정하도록 지도해야 할 것이다.

마. 남북경제교류 절차 간소화 및 적용대상 확대

「남북교류협력법」과 동 시행령에서는 남북교역 당사자, 거래품목, 결제방식의 승인과 사후보고 절차 등과 관련하여 통일부장관의 任意調整權, 관계기관(재정경제부 장관, 산업자원부 장관) 실무자간의 수시 협의 및 통보, 남북교류협력추진협의회의 개최 및 의결, 법령 및 세부행정지침의 시행 등 번거로운 절차에 관해 규정하고 있다.

이에 따라 현재 남한주민이 북한과 교역이나 협력사업을 추진하려 할 경우 번거롭고 복잡한 절차를 밟아야 한다. 먼저 북한과 교역을 하기 위해서는 ① 거래를 위한 접촉·상담 → ② 계약체결 → ③ 반·출입 승인신청 → ④ 통일부 장관이 재정경제부 장관·산업자원부 장관 및 관계행정기관의 장과 협의를 거친 후(필요시 남북교류협력추진협의회의 심의·의결을 거칠 수 있음) 반·출입 승인 → ⑤ 화물수송 → ⑥ 원산지 확인 → ⑦ 통관 → ⑧ 사후보고(추후 필요시 통일부 장관의 교역에 관한 조정 명령 시달) 등 여러 단계의 번거롭고 복잡한 절차를 밟아야 한다.⁴⁰⁾

남북교역의 활성화를 위해서는 이와 같은 반출입승인절차 중에서 승인처리기간을 단축하고,⁴¹⁾ 제출서류도 간소화해야 한다.⁴²⁾ 또한 되도록 남북교류협력추진협의회의 심의·의결을 생략하는 방향으로 법규정을 신속적으로 적용해야 한다. 남북교역이 빈번해 질 경우 사후보고도 일정기간을 단위로 하여 일괄보고제를 도입하는 것이 바람직하다. 이와 함

40) 朴鉉旻, “『南北基本合意書』履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 30.

41) 「남북교류협력법」 및 동 시행령에서는 반·출입 승인처리기간이 명시되어 있지 않다. 담당 실무자의 말을 빌리면, 통상 20일이 소요된다고 한다. 하지만 법령에 기간이 명시되어 있지 않기 때문에 그 이상의 시일이 소요되더라도 교역당사자는 통일부에 처리를 재촉하는 외에 다른 도리가 없다. 「남북교류협력법 시행령」 제19조 2항에 북한주민 접촉승인신청 처리기간이 15일로 되어 있는 것처럼 반출입의 경우에도 승인처리기간을 명시하는 것이 좋을 것이다.

42) 현재 남북교역대상 물품의 반·출입승인을 위해서는 반입(또는 반출)승인서, 계약서와 통일부장관이 정하는 서류로서 무역업 고유번호 부여증과 사업자 등록증의 사본, 반입(또는 반출)물품 내역 및 활용계획서 등을 제출해야 한다. 매 반출입시마다 이러한 문건을 제출할 것을 요구하기보다는 최초 반출입시에만 이러한 문건의 제출을 요구하고 2차 반출입 시부터는 무역업 고유번호 부여증 및 사업자 등록증 사본의 제출은 면제토록 하는 것이 바람직하다.

께 「남북교류협력법」 제12조~제15조에서 규정된 통일부 장관의 교역 당사자 指定權 및 거래내역 調整權의 적용을 보다 구체화함으로써 대북 경제정책의 효율성, 투명성과 원칙성, 그리고 교역당사자간의 형평성을 확보해야 할 것이다.

다음 남한주민이 북한과 협력사업을 하는 경우에도 절차가 번거롭기는 마찬가지이다. 즉 협력사업을 하기 위해서는 ① 협력사업자 승인신청 → ② 통일부 장관이 관계행정기관의 장과 협의를 거친 후 협력사업 승인 → ③ 북한주민접촉 승인신청 또는 북한방문 승인신청 → ④ 통일부 장관의 북한주민접촉 승인 또는 북한방문 승인 → ⑤ 북한측 상대자와의 협의 → ⑥ 협력사업 승인신청 → ⑦ 통일부 장관이 관계행정기관의 장과 협의하고 「남북교류협력추진협의회」에 상정, 동 협의회의 심의·의결(다만 경미한 사안의 경우 관계행정기관의 장과 협의만 하고 협의회의 의결을 거치지 아니함) → ⑧ 통일부 장관의 협력사업 승인 → ⑨ 협력사업의 시행 → ⑩ 사후보고(추후 필요시 통일부 장관의 협력사업에 관한 조정명령 시달) 등 여러 단계의 복잡한 절차를 밟아야 한다.⁴³⁾

그 동안 정부는 경제협력 및 사회·문화협력사업의 경우 협력사업자 승인과 협력사업 승인의 二元化된 절차를 단일하게 적용할 수 있도록 관련 규정을 마련하였다.⁴⁴⁾ 그리하여 남북협력사업자 승인과 협력사업 승인으로 이원화된 것을 동시승인할 수 있도록 하여 신속적·탄력적인 적용을 할 수 있도록 하여 남북경협에 대한 절차적인 제약은 상당히 해소된 것이 사실이다. 하지만 모든 남북경협에 단일화된 절차가 적용되는 것은 아니다. 대부분의 남북경협 희망업체는 상기의 절차를 그대로 밟아야 하는 것이 현실이다.⁴⁵⁾ 그러기에 이러한 번거로운 절차는 남

43) 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 31.

44) 「남북경제협력사업처리에관한규정」 제13조, 「남북사회·문화협력사업처리에관한규정」 제10조.

45) 이러한 절차상의 번잡 및 상당한 시간의 소요는 사회문화·협력사업의 추진에 있어서도 마찬가지로 나타나고 있다.

북경협 활성화를 가로막는 요인이 되고 있다. 따라서 중·장기적으로는 남북협력사업자 승인은 폐지하거나 북한주민접촉승인을 받은 경우 남북협력사업자 승인을 면제해 주는 방안을 도입하여 신속한 남북교류협력 추진을 제도적으로 뒷받침해 줄 필요가 있다고 하겠다.

또한 상기와 같은 단일 승인절차의 도입에도 불구하고, 여전히 승인 신청 시점과 구체적인 승인부여 시점간의 時差는 상당히 벌어져 있다. 예컨대 협력사업자 승인처리기간이 30일이고, 또한 협력사업 승인기간도 30일로 되어 있다. 남북교류협력 활성화 차원에서 승인부여에 소요되는 기간을 최소화할 필요가 있다.

바. 부가가치세 감면 등 세제혜택

남북 직교역이 확대될 경우 민족내부거래라는 측면에서 일반 국제무역과는 달리 각종 세제상의 혜택 등 남북교역 활성화를 위한 제도적 지원이 요구된다고 하겠다.

세제 혜택과 관련하여 서독은 일찍이 1960년대에 여러 세법(부가가치세법, 판매세법 등)을 개정할 때 내독교역에 미치는 효과를 최소화하려고 노력하였다. 즉 1967년에는 서독에서 附加價值稅法 실시로 인해 동독기업의 매상고가 줄어들어 내독교역의 거래량이 위축되는 것을 막기 위해 서독에서 동독으로 반출되는 물품에 대해서 부가가치세를 징수하되 그 세율을 일반 국내거래 물품에 적용되는 것보다 낮게 적용하고, 또 동독에서 서독으로 반입되는 물품에 대해서는 부가가치세를 감소시켜 주는 세제상 특혜를 제공하였다.⁴⁶⁾ 한편 관세와 관련하여서 서독은 내독간 교역에 관한 합의서의 제규정들과 서독의 유럽공동체 가입시 로마협약에 부속된 특별문서에서는 단지 ‘동독내에서 생산 또는 채굴된 상품’에 대해서만 관세를 면제하도록 하였다.⁴⁷⁾ 이상과 같은 조치는 서독이 동독시장

46) 李泰旭, “東·西獨 經濟交流經驗의 韓半島 援用可能性 研究,” 『政策研究』, 통권 제100호 (1990), p. 187.

47) Zoll und Verbrauschsteuern, Nr. 12/1982, p. 364; 黃迪仁 外, 『東西獨間的 通

을 자신의 시장과 같이 취급하되 양측간 교역의 수지균형을 이루고자 동독을 지원하는 정책을 추진한 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

우리의 경우 「남북교류협력법 시행령」 제53조 1항은 “남한과 북한간의 투자, 물품의 반출·반입, 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래로 인하여 발생하는 소득에 대한 조세의 부과·징수·감면 및 환급 등에 관하여는 법 제26조 제3항 제6호 내지 제8호의 법률을 준용한다. ……”고 규정하고 있다. 또 「남북교류협력법 시행령」 제50조 3항 4호에서 부가가치세법의 준용을 규정하고 있고, 동 시행령 제51조 1항에서는 북한으로부터 반입되는 물품 또는 북한으로부터 제공받는 용역은 각각 제화 또는 용역의 공급으로 보아 부가가치세법을 준용한다고 규정하고 있다. 그러나 부가가치세 감면의 실시에 관한 구체적인 규정은 그 어디에도 찾아볼 수 없다. 따라서 부가가치세가 감면을 인정하는 취지를 분명히 해야 한다.

한편 「租稅特例制限法」 제3조 12호에서는 「남북교류협력법」에 의하여 조세특례를 정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현행 「남북교류협력법」체제 하에서의 특례는 매우 제한적이다. 따라서 향후 남북교류협력 활성화 시 감면이 인정되는 조세의 범위를 최대한 확대하는 한편, 기왕에 경감되는 세급에 대해서는 추가 감면까지도 적극 검토해야 할 것이다.

법리상 남북교역은 국제거래가 아니기 때문에 남북한간의 이중과세 문제는 「국제거래의조세조정에관한법률」(약칭 국제조세법)의 적용대상이 아니다.⁴⁸⁾ 그러나 이 법의 구체적인 규정들 가운데는 남북경협에도 준용될 수 있는 조항들이 적지 않다. 그러므로 「남북교류협력법」 제26조 3항을 개정하여 국제조세법의 준용을 검토할 필요가 있다. 다만 동법의 어떤 조항을 준용할 것인가는 앞으로 남북간에 합의될 이중과세 방지협정의 내용에 따라 달라지게 될 것이다.⁴⁹⁾

行·通信·通商에 관한 研究」(서울: 國土統一院, 1990), p. 48 참조.

48) 국제조세법은 국제거래에 대한 과세를 국내거래와 비교하여 국제과세규범에 맞게 정비하고, 선진국의 외국계기업에 대한 과세권 강화로부터 국내기업을 보호하기 위해 단일화된 법 마련의 필요성에 따라 제정되었다.

49) 徐憲濟, 「國際經濟法 - 國際通商·通貨規範」(서울: 栗谷出版社, 1996), pp. 77~

78. 하지만 남북한 특수관계를 고려할 때 국제조세법의 남북한관계에 대한 준용이 과연 바람직하고 타당한 것인지에 관한 문제는 여전히 남는다. 본문에서 제시한 방안은 현재 「남북교류협력법」체제가 현실적으로 대외무역이나 해외투자 및 수출보험 등에 관한 법률을 준용하고 있기 때문에, 이러한 현실을 그대로 인정하는 전제 위에서 고려할 수 있는 것임을 지적해 두고자 한다.

사. 수송장비운행 승인제의 신고제로의 전환

현행 「남북교류협력법」 제20조에 의하면 남한과 북한간에 선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등을 운행하고자 하는 자는 통일부 장관의 승인을 얻도록 되어 있다. 통일부 장관의 승인기준과 절차는 「남북교류협력법 시행령」 제42조 내지 제45조와 「남북한간수송장비운행승인신청에관한고시」에 자세하게 규정되어 있다. 이에 따라 남북한간에 수송장비를 운행하고자 하는 자는 서류를 완비하여 통일부장관의 승인을 받도록 되어 있는데,⁵⁰⁾ 승인처리기간은 30일로 되어 있다. 현재 이러한 수송장비운행승인 요건을 갖추기만 하면 거의 대부분 승인이 부여된다고 한다.

사정이 이러할진대 수송장비운행승인을 계속 승인제로 들 필요가 있는 것인지 하는 의문이 있다. 남북교류협력 활성화 차원에서 점차 수송장비운행승인제를 신고제로 전환하도록 해야 할 것이다. 당장 승인제의 신고제 전환이 어렵다면 승인처리기간을 대폭 단축하는 방안을 고려할 필요가 있다.

아. 중소기업에 대한 지원 확대 및 남북협력기금의 사용

남북교역을 확대하고 활성화시키기 위해서는 대북교역에 참여하는 업체, 특히 중소기업들에 대해 장기저리의 자금을 유상 지원하는 방안을 추진할 필요가 있다. 중·장기적으로 남북한관계가 급진전될 경우 대북교역업체에 대해 무상지원하는 것도 고려할 수 있을 것이다.⁵¹⁾ 나아가 우리 기업들이 아직까지도 북한진출에 따른 수익성 확보에 자신을 갖지 못하여 대북투자를 꺼리고 있는 경우도 있다. 이러한 점을 감안하

50) 통일부장관 에 대한 승인신청→ 통일부의 예비심사 → 유관 행정기관의 장과의 협의 → (필요시 통일부 장관의 추가자료 제출 요구 →) 통일부 장관의 승인 → 운행승인서 교부의 절차를 거쳐야 한다. 그리고 운행승인사항을 변경하고자 할 때에는 변경승인신청을 해서 통일부 장관의 승인을 받아야 한다.

51) 「연합통신속보」, 1998년 2월 12일자 참조.

여 우리 기업들이 남북교역 및 대북투자에서 경제적 손실을 볼 경우 남북협력기금에서 이를 보전해 주도록 해야 한다. 그 동안 몇 차례 損失補填이 이루어진 예가 있으나, 그 실적은 극히 미비하다고 해도 과언은 아니다. 따라서 「남북협력기금법」 및 「남북협력기금운용관리규정」을 개정·보완하여 손실보전의 구체적인 기준과 대상, 방법 등 세부적인 사항을 명시하여 남북교역 및 대북투자에 따른 위험을 줄여줌으로써 남북교류협력 활성화를 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다.⁵²⁾

그러나 중·장기적으로는 민간차원의 경제협력(특히 대북투자)은 철저히 경제논리와 사업타당성에 근거하여 실시해야 할 것이다. 이러한 점에서 중소기업에 대한 지원은 남북경협을 본격화단계로 끌어 올릴 때까지만 인정하는 것이 바람직하다. 남북경협이 본궤도에 들어서면 그때에는 남북협력기금을 경제협력 지원 대신 인도적 차원의 대북지원이나 민간이 추진하고 정부가 지원하는 방식의 사회·문화·예술분야 등의 교류사업을 위해 더 많이 사용하는 것이 타당하다고 할 것이다. 요컨대 중·장기적으로 「남북협력기금법」의 지원대상에서 남북교역 및 대북투자 등 경제협력사업에 대한 지원을 엄격하게 제한 내지 축소하는 방향으로 법개정을 추진할 필요가 있다.

아울러 「남북협력기금법」에 따라 조성된 남북협력기금을 식량차관 제공 등 대북지원에 사용하거나 또는 대북 경수로사업 추진에 필요한 재원을 KEDO에 出捐할 경우 등에 있어서 국회의 동의 내지 승인을 받도록 함으로써 국민의 대표기관인 국회의 民主的인 統制를 거치도록 하는 것이 바람직하다. 이는 국민적 합의를 기초로 한 대북정책 추진을 위해서도 반드시 고려해야 할 사항이라고 생각된다.⁵³⁾

52) 『연합통신속보』, 1998년 3월 2일자 참조.

53) 이정은, “남북협력기금법의 개정방향,” 『국회보』, 2000년 5월호, pp. 64~65 참조; 향후 남북경협 활성화 차원에서 남북협력기금의 신축적인 운용방향에 관해서는 김영운, 『남북협력기금 운용상의 문제점과 정책방향』, 정책보고서 99-19 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 1~19 참조.

자. 기타

(1) 남한기업의 특허 및 상표의 북한내 보호대책 마련

남한상품의 대북한 반출 또는 남한기업의 북한과의 임가공 교역 내지 합작투자가 본격화될 경우, 자본 및 신용과 직결되어 있는 남한기업의 특허권 또는 상표권의 북한내 보호문제가 제기될 것이다. 과거 미국이 구 소련과 경제협력을 논의하면서 제일 먼저 요구한 중점사항중의 하나가 ‘특허 및 상표제도의 서구화’였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

단기적으로는 산업재산권의 상호 出願 및 登錄을 인정하는 남북한간의 합의서를 채택함으로써 한국기업의 특허와 상표를 북한에 출원·등록할 수 있도록 하여, 불충분하기는 하지만 일단 한국기업의 기술과 상표가 북한의 현행제도 수준의 보호를 받도록 하여야 할 것이다.

그러나 장기적으로는 우리 기업의 기술과 상표가 한국에서 보호받는 수준으로 향상·개선되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한간 특허 및 상표제도의 통일화를 기하여야 하며, 그와 함께 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

특허 및 상표제도의 통일화를 기함에 있어서 무엇보다 가장 시급하게 해결해야 할 것은 남북한간에 특허와 상표 등 産業財産權의 상호 출원·등록을 인정해 주는 문제라고 할 것이다. 왜냐하면 우리 기업의 자본과 신용을 최소한의 수준에서 보호하기 위해서는 먼저 우리 기업의 특허와 상표가 보호받을 수 있는 장치가 필요한데, 그것은 우리 기업의 특허와 상표를 출원·등록에 의해 이루어질 수 있기 때문이다.⁵⁴⁾ 남북한이 모두 「산업재산권 보호에 관한 협약」(Convention for the Protection of Industrial Property and Revisions, 일명 파리조약)에 가입해 있고,⁵⁵⁾ 파리조약 가맹국간에는 외국인에 의한 자국내 특허나 상

54) 宋晩鎬, “北韓의 商標와 特許制度 研究,” 『北韓』, 1992년 4월호, p. 84.

55) 이 「산업재산권 보호에 관한 협약」에 의해 「산업재산권보호동맹」이라는 국제

표의 출원등록을 허용하고 있으므로(내국민대우의 원칙) 제도적으로는 우리 기업의 특허권 보호를 위한 북한출원이 받아들여지지 않을 이유가 없다고 할 것이다.

남북한간 특허 및 상표제도의 통일화를 추진함에 있어서는 궁극적으로 북한의 발명자증제도⁵⁶⁾를 폐지토록 함으로써 特許權의 내용을 특허만으로 단일화하는 것이 요망된다 하겠다. 아울러 남북한간에 특허 및 상표의 등록요건(불특허사유 포함)과 이들의 심사기준 통일, 권리보호 기간 및 보호내용(국가수용사유 및 침해자 제재수준)의 일치 등을 추진해야 할 것이다.⁵⁷⁾

(2) 남북방송교류 활성화를 위한 법적 대비책 강구

현재 남북방송교류는 사회·문화교류의 한 유형으로 취급되어 규율되고 있다. 그러나 앞으로도 방송교류를 사회문화의 하나로 보고 규제한다면, 이것은 방송의 특성을 무시하는 것이 될 것이다. 남북한간의 방송교류협력은 사회·문화교류의 측면을 갖는 점을 부인할 수는 없지만, 문화·예술인교류, 체육교류 등과 같은 여타의 사회문화교류협력과는 그 성질이 판이하게 다른 것이다. 남북방송교류의 과정에서는 단순한 인적교류 외에도 필연적으로 전기통신역무의 제공, 방송기술의 지원 및 협력과 같은 고도의 과학기술 및 정보통신에 관한 문제가 개재되기 때문

기구가 탄생하였는데, 한국은 1980년 5월 4일, 북한은 1980년 6월 10일 각기 동 협약에 가입하였다.

- 56) 북한의 「발명과 기술혁신에 관한 법률」(우리의 특허법에 해당함)은 발명자증으로는 등록 받을 수 있도록 하되, 특허로는 등록 받을 수 없는 발명(소위 불특허사유)으로서 화학적으로 획득된 물질, 약품 및 음식물, 핵반응으로 생성되는 물질 및 원자력기술, 동식물 변종 및 생명공학적 방법을 통한 동식물 신품종을 열거하고 있다. 한편 우리 특허법에서는 원자핵변환 방법에 의하여 제조될 수 있는 물질의 발명과 공서양속을 문란하게 하거나 공중의 위생을 해할 염려가 있는 발명만을 불특허사유로 규정하고 있을 뿐 화학물질, 약품, 음식물, 동식물 변종 등은 특허의 대상으로 삼고 있다. 특허법 제32조 참조.
- 57) 宋晩鎬, “北韓의 商標와 特許制度 研究,” p. 84; 한편 북한의 특허제도와 상표제도에 관해서는 宋晩鎬, “北韓 特許法과 商標制度,” 『朝鮮法律新報』, 1992년 8월 17일, p. 4 참조.

이다. 또 방송교류협력은 사안에 따라 경제교류협력의 측면을 가질 수도 있다.

이와 같은 방송의 경제적·기술적 측면 외에 방송교류협력이 가져오는 정치적·사회적 영향 및 파급효과를 고려하여 남북방송교류협력을 떼어서 별도의 법적인 규율을 모색하는 것이 타당하다고 하겠다. 즉 가칭 「남북방송교류협력사업처리에 관한규정」을 제정하여 남북방송교류협력을 적절하게 규제하는 동시에, 이에 대한 정부의 支援策을 강구함이 타당하다고 할 것이다. 남한 방송인들의 북한주민접촉, 남북한 방송인들간의 인적 왕래, 남북한의 방송자료의 반출입, 방송관련 협력사업 등에 관하여 特例를 정할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

58) 이 문제에 관한 보다 자세한 내용은 諸成鎬, “南北放送交流 활성화를 위한 法律制度 改善方案,” 「法曹」, 통권, 제530호 (2000년 11월), pp. 167~206 참조.

IV. 남북한간의 상사분쟁 해결방안

1. 분단국간 상사분쟁처리제도

가. 구 동서독간의 상사분쟁처리제도

(1) 구동독의 중재재판소 제도 활용

1954년 7월 동독 대외무역위원회(Aussenhandelskammer)에 중재재판소(Schiedsgericht)가 설치되어 동독의 대외무역기업과 서독을 포함한 자본주의국가 기업간의 상사분쟁을 처리하였다.⁵⁹⁾ 위 중재재판소는 강제화해절차 전치주의를 채택하여 동 재판소 사무총장에 의한 화해·조정 절차를 거친 후에 민사소송법상의 분쟁해결절차가 개시되도록 하였다. 동독은 서독과 마찬가지로 뉴욕협약, 워싱턴협약 등 여러 개의 국제상사중재협약에 가입하였다.

(2) 수시중재재판부(ein ad hoc Schiedsgericht) 제도

동서독 당사자가 계약체결시 합의한 내용에 따라 수시중재재판부를 구성하여 상사분쟁을 해결한 경우가 있다. 수시중재재판부는 각 당사자가 1명씩 중재인을 선정하고 그 중재인 2명이 재판장이 될 중재인을 선출하여 구성한다. 준거법은 오스트리아법으로 하고, 중재절차규칙은 비인(Wien) 소재 상업회의소 중재규칙에 따른다. 중재판정은 중국적이며, 양 당사자에 대하여 구속력·집행력이 있다.⁶⁰⁾

59) 法務部, 「北韓法の 體系的 考察(Ⅲ) -商事·經濟, 勞動關係法」, (서울: 法務部, 1997.12), p. 305.

60) 위의 책, p. 306; 李淳雨, “南北韓 商事紛爭 解決方案,” 「저스티스」, 제26권 1호 (1993), 197~198.

나. 중국의 海峽兩岸 상사분쟁처리제도

중국과 대만은 투자관련분쟁을 당사자간의 협상 또는 조정을 통해 해결하는 것을 원칙으로 하고 있다.⁶¹⁾ 현재 양안간 경제무역교류중 발생하는 분쟁해결절차에 관하여 중국과 대만 모두 별도의 법제를 갖고 있지 않다. 다만 민간기구인 대만의 “海峽兩岸商貿協調會”와 중국의 “海峽兩岸經貿協調會”가 홍콩에 설립되어 양안간의 분쟁을 처리하는 역할을 하고 있다.

중재기구에 관해 「대만동포투자장려에 관한 규정」에서는 ‘대륙 또는 홍콩의 중재기구’로 한정하고 있다. 그러나 「대만동포투자보호법」은 “중재기구”라고 규정함으로써 제3국 또는 대만의 중재기구에 중재신청하는 것도 허용하는 것으로 해석될 여지가 있다.⁶²⁾

계약서상 중재조항이 없고 사후에도 서면에 의한 중재합의가 이루어지지 않는 경우 중국의 인민법원에 제소하는 방법이 있다. 현재 대만관련경제사건은 중국의 중급법원(우리나라의 고등법원에 해당)이 1심법원으로 관할하고 있다.

2. 북한의 상사분쟁해결제도

가. 북한법상의 국제상사분쟁 해결방법

북한에서 국제상사분쟁이 발생한 경우 이를 해결하는 방법은 ① 북한 통상의 재판기관에 의한 해결, ② 북한의 국제무역중재기관에 의한 해결, ③ 제3국의 중재기관에 의한 해결 등이 있다. 북한은 외국인투자에 관한 분쟁이 발생한 경우 이를 해결하는 방법을 외국인투자법 등 각종 외국인 투자관련법령에 명시하고 있는데, 각 법령에 규정된 분쟁

61) 중국의 대만동포투자보호법 제14조, 대만동포투자장려에 관한 규정 제20조 참조.

62) 法務部, 『中國과 臺灣의 統一 및 交流協力法制』 (서울: 法務部, 1995.10), pp. 232~233 참조.

해결방법이 통일되어 있지 않다.

첫째, 재판기관에 의한 분쟁해결에 관해 북한 민사소송법 제6조는 외국투자기업 또는 외국인에게 통상의 재판기관에 의한 민사소송 주체로서의 지위를 인정하고 있다. 따라서 분쟁의 당사자 일방이 북한의 재판기관에 소를 제기하면 통상의 민사소송절차에 따라 분쟁해결이 가능하다.

둘째, 국제무역중재기관에 의한 분쟁해결, 즉 무역중재가 가능하다. 이와 관련, 상설적 무역중재기관으로서 「조선국제무역중재위원회」와 「조선해사중재위원회」가 설치되어 있다. 동 중재위원회는 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성된다. 중재의 종류로는 무역, 투자, 봉사와 관련한 분쟁을 담당하는 국제무역중재와 해상수송, 해난구조, 공동해손 등과 관련한 분쟁을 담당하는 해사중재가 있다.

셋째, 북한의 외국인투자법 제22조와 합영법 제47조, 대외경제계약법 제42조 등에 의하면 분쟁당사자가 합의할 경우 제3국의 중재기관에 분쟁을 부탁하여 해결할 수 있도록 하고 있다.

나. 북한법제상의 문제점

북한법제상의 주요 문제점으로 다음 4가지를 들 수 있다.

첫째, 소송법상 남한기업(인)의 법적 지위가 불분명하다는 점이다. 북한은 외국인투자 유치와 관련, 남한기업(인)을 “해외거주동포”에 준하여 취급하고 있다. 그러나 현실적으로 법령상 이에 대한 명문규정이 없다. 그러므로 외국인투자관련법령에 남한기업(인)을 명시할 필요가 있다.

둘째, 재판기관에 의한 분쟁해결시 문제점으로는 북한의 민사소송절차에는 전반적으로 정치사상적·인민재판적 요소가 많다는 것을 우선적으로 지적할 수 있다. 민사소송절차가 김일성교시의 최고법규성, 법원의 철저한 직권주의, 검사의 민사재판 감시 등 여러 가지 제약 하에 진행되기 때문이다. 따라서 우리측 소송당사자로서는 북한 재판기관에서 정당한 권익보호를 기대하기 어렵다는 것을 지적할 수 있다.⁶³⁾ 이 밖에도 북한 재판기관의 재판부는 인민의회에서 선출되는 판사와 인민참심

원으로 구성되는 바, 이들은 무역분쟁을 해결할 전문지식이 없다. 결과적으로 자의적·독단적인 결정에 의해 우리 기업(인)의 권익이 침해될 소지가 많다.

셋째, 국제무역중재기관에 의한 분쟁해결의 경우, 『조선국제무역중재위원회』의 분쟁해결능력은 물론 중재심리절차의 공정성이 전혀 검증된 바 없다. 또 중재판정의 집행에 관한 내용이 불분명한 상태에 있다. 그러므로 우리 기업(인)으로서는 상사분쟁을 위 중재위원회에 일임한다는 것은 바람직하지 못하다.

넷째, 제3국 중재기관에 의한 분쟁해결의 경우, 제3국에서 중재절차가 진행됨에 따라 언어상의 장애, 원거리 이동비용, 시간소요 등 불편한 점이 많다. 또 북한은 『외국중재판정의 승인 및 집행을 위한 국제중재협약』에 가입하고 있지 않다. 그 결과 현실적으로 제3국에서 중재절차가 진행되어 중재판정이 내려지더라도 그 판정의 북한내 집행력이 보장되지 않는다는 문제가 제기된다.

3. 남북한간의 상사분쟁 해결방안

가. 남북한간 상사분쟁의 유형과 발생원인

남북한간의 상사분쟁은 크게 교역(상거래)에 관한 분쟁과 투자에 관한 분쟁으로 대별된다. 먼저 교역분쟁의 대표적인 예로는 ① 북한이 국제상관습을 수용할 것인가의 문제, ② 거래상대방이 대외무역의 주체로서 독립성을 가지고 있는지의 문제, ③ 대외무역기구가 월권행위를 함으로 인하여 발생한 분쟁을 북한이 인정할 것인지 문제, ④ 거래당사자간 계약이 체결된 후 반출입에 대한 남북한 당국의 승인이 나지 않았을 경우의 책임문제, ⑤ 대외적인 대표권이 있는 대표가 서명한 계약서인지의 문제, ⑥ 채무불이행에 따른 위약금을 중재판정부에서 조정할

63) 法務部, 『北韓法の 體系的 考察(Ⅲ)』, 1997.12), p. 316.

수 있는지의 문제, ⑦ 노사분규 등 불가항력적 사유에 해당하는지의 문제, ⑧ 납기의 지연에 따른 손해, ⑨ 운송과정에서의 제품의 멸실 또는 수량부족, ⑩ 품질불량, ⑪ 분쟁해결과 준거법의 적용문제 등을 들 수 있다. 투자분쟁의 대표적인 예로는 ① 합영기업의 설립계약, 정관의 해석문제, ② 이사회 의사결정절차 또는 결의의 합법성 여부, ③ 대북투자의 부당한 대우, ④ 차별적인 수용 또는 국유화, ⑤ 수용시 보상지급액의 범위, ⑥ 투자원본 및 과실송금의 제한, ⑦ 수출입 허가제한, ⑧ 북한주민의 고용강제, ⑨ 차별적 중과세, ⑩ 이익배당의 제한, ⑪ 분쟁해결과 준거법의 적용문제 등을 들 수 있다.⁶⁴⁾

남북한간에 상사분쟁이 발생하는 원인은 무엇보다도 양측 사이에 상관습, 경제제도가 현저하게 다르다는 점에 있다. 이러한 일반적인 원인 외에도 ① 열악한 경제기반시설, ② 국제거래상 계약제도에 대한 인식 부족, ③ 계약이행에 대한 준비 부족, ④ 무역 및 투자유치 경험의 부족, ⑤ 중개인의 준비부족 및 과실, ⑥ 독점권의 남발, ⑦ 통관지연 등 행정적 처리 등에 의해서도 상당수 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁵⁾

나. 실제 남북한간의 상사분쟁사례 및 처리실태

지금까지 남북한간에 발생한 상사분쟁은 주로 남북교역(단순 물자반출입 및 임가공교역) 과정에서 발생한 분쟁이 대부분이며, 투자에 관한 분쟁은 거의 없다. 전자는 북한측 계약불이행으로 인한 분쟁, 남한기업의 계약불이행으로 인한 분쟁, 중개인과 남한기업간의 분쟁으로 유형화시켜 볼 수 있다.⁶⁶⁾ 후자에 관해서는 (주)대우의 남포공단사업과 관련된 분쟁을 들 수 있으나, 이에 관해서는 철저히 기업비밀로 붙여져

64) 諸成鎬, 『對北投資 保護 및 紛爭解決方案 研究』, 연구보고서 93-09 (서울: 민족統一研究院, 1993), p. 118. 참조. 우리 기업(인)의 대북투자에 관한 분쟁 발생시 그 해결방안에 관해서는 같은 책, pp. 148~178 참조.

65) 통일부 교류협력국 교역과, “남북교역 분쟁사례,” p. 1 참조.

66) 통일부 교류협력국 교역과, “남북교역 분쟁사례,” 『내부작성자료』, (필자와의 간담회용으로 작성), 2000.4.26, pp. 2~3 참조.

있어서 외부로 알려진 것이 없다(이러한 점을 고려하여 이하에서는 주로 상거래분쟁을 중심으로 기술하기로 한다).

그런데 남북한이 이러한 상사분쟁들에 대하여 중재 등 오늘날 널리 통용되고 있는 국제상사분쟁처리제도에 의하여 분쟁을 해결한 사례는 없다. 그 이유로는 첫째, 남북한간에는 상대방의 상사중재제도에 대한 불신이 상존 하고 있고, 둘째, 분쟁해결을 위해서는 당사자들이 자유롭게 왕래하고 연락할 수 있어야 하나, 아직까지도 통행과 통신에 상당한 어려움이 있으며, 셋째, 중재판정에 따른 이행을 확보할 수 있는 장치가 미흡하다는 점등이 지적되고 있다.⁶⁷⁾

이러한 연유로 해서 남북한간에 상사분쟁이 발생하더라도 서로 상대방의 상사중재기관 이용을 기피하여 왔다. 이에 따라 1988년 남북경협이 개시된 이래 남북한간에 발생한 상사분쟁에 대해서는 양측의 상사중재기관(남한: 대한상사중재원, 북한: 조선국제무역중재위원회)에서 해결한 선례가 없다.⁶⁸⁾ 남북교역과 관련된 분쟁에 대하여 한국상사중재원에 중재신청이 접수된 사례도 없다. 이것은 남북간에 상사분쟁이 발생하였다고 하더라도 양측의 중재기구를 이용하여 해결하기보다는 전적으로 손실을 감수하거나 적당히 합의에 의해 해결하였다는 것을 보여 준다.

한편 남한기업이 북한상사와 계약체결시 제3국 중재기관을 통해 분쟁을 해결한다고 합의한 경우는 있는 것으로 전해진다. 그러나 현실적으로 제3국 중재기관을 통해 분쟁을 해결한 사례는 없다.

남북한 직접교역시 북한측의 채무불이행에 의하여 남한기업에 손해가 발생한 경우에 대부분의 남한기업은 손해를 감수하고 있는 것으로 보인다. 북한측에 손해가 발생한 경우 북한이 해외교포에게 채권을 위임하는 방법으로 해결한 사례가 있으나 계속적으로 활용되는 방법은 없다. 중개거래의 경우에 남북한 양측은 대부분의 분쟁을 중개인의 협

67) 統一部 統一政策室, “투자보장 등 4대합의서 관련 해설자료,” 『統一速報』, 제 2000-9호 (2000. 11.14), p. 14.

68) 위의 글, p. 15.

의를 통하여 해결하고 있다.⁶⁹⁾

요컨대 위에서 검토한 바와 같이 남북한이 상사분쟁은 잘해 봐야 당사자간의 협의를 통해 해결되거나 그렇지 못할 경우 남북경협 지속을 위한 분위기(특히 북한의 비위를 거스르지 않도록 하기) 조성 차원에서 우리측이 손해를 감수하는 경우가 많은 것이 현실이다. 즉 남북경협 10년이 지난 지금까지도 공식적인 분쟁해결기구에서 상사분쟁이 제도적으로 해결되지 않고 있는 것이다. 그러한 이유로는 역시 ① 남북간 분쟁해결제도의 미비, ② 분쟁에 대비한 사전준비 소홀, ③ 거래 당사자의 비협조 등의 이유에 기인하는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러기에 그 동안 상사분쟁 해결제도의 법제화·제도화는 남북한간에 시급히 타결되어야 할 당면과제로 부각되어 왔었던 것이다.

다. 남북한간 상사분쟁의 구체적인 해결방법

(1) 분쟁의 사전예방

거래시 계약단계에서 분쟁이 예상되는 내용에 대하여 상세하고 명확하게 규정하여야 한다. 북한의 대외무역기구는 부여된 업무내용이 정관에 명시되어 있고 정관에 규정된 업무범위를 넘어 월권행위를 하였을 때 그 거래자체의 효력이 문제되므로 계약체결시 상대방의 정관내용을 검토하여 권한범위를 알아두어야 할 것이다. 북한 언어의 이질화, 법제의 차이로 인하여 교역 및 투자계약상의 용어 해석에 혼란이 예상되므로 계약서에 각 당사자의 권리, 의무를 구체적으로 명료하게 정의해 두어야 한다. 구체적으로는 계약서상 용어설명조항 별도 설치하는 것도 그 방법이 될 수 있다.

남북경협관련 분쟁유형 및 처리에 관한 사례집을 발간하여 대북한 교역 및 투자희망업체에게 배포하는 방안도 고려할 필요가 있다.

69) 통일부 교류협력국 교역과, “남북교역 분쟁사례,” pp. 3~4 참조.

(2) 분쟁발생시 우리측 당사자의 대응방안

남북한 상사계약에 관한 분쟁이 발생한 경우 1차적으로 분쟁 당사자들이 직접 협의(협상)를 통해 해결함이 바람직하다. 협의에 의한 해결은 일반 국가간의 법률적·정치적분쟁에 있어서 일차적으로 예정되고 있는 해결방법일 뿐만 아니라, 국제상사분쟁에 있어서 일반적으로 널리 채용되는 제도이다. 2000년 11월 18일부터 11일까지 평양에서 열린 제2차 남북경협 실무접촉에서 남북상사중재위원회의 구성을 골자로 하는 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」가 남북한 당국간에 채택, 가서명 되었는데, 동 합의서 제1조에서도 당사자간의 직접 협의를 통한 해결을 명시하고 있다.⁷⁰⁾

당사자간의 협의를 통한 분쟁해결을 추진할 때, 측면에서 이를 촉진하고 지원하기 위해 흔히 알선(주선)제도가 활용되기도 한다. 일반적으로 소액의 무역·투자에 관한 분쟁의 경우에는 중재보다 알선제도를 활용하는 것이 비용절감, 신속성 등의 점에서 보다 더 유리하다고 간주되고 있다. 남북한간의 상사분쟁에 있어서도 남북경협에 깊숙이 관여한 경험이 있거나 또는 해외동포 중에서 남북한의 신뢰를 받는 유력한 인물이 분쟁당사자에 대해 알선을 하는 방안을 적극 활용할 필요가 있다고 하겠다.

한편 중재의 경우 당사자 의사와는 상관없이 제3자(중재인)의 결정(중재판정)에 의해 분쟁이 종국적으로 처리됨으로써 분쟁종결 후 당사자간에 감정적 앙금이 남아있을 가능성이 많지만, 알선은 이러한 문제점을 사전에 회피하거나 또는 최소화할 수 있다는 점에서 바람직한 방법이라고 하겠다.

상사분쟁이 발생하여 당사자간의 협상에 의한 해결이 불가능할 경우

70) 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」의 제1조(분쟁해결의 원칙) 1 문에서는 “남북 사이의 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁은 당사자 사이에 협의의 방법으로 해결한다”고 규정하고 있다.

<http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14408.htm>. 統一部 統一政策室, “투자보장 등 4대합의서 관련 해설자료,” p. 13.

그 분쟁을 남북한 일방의 재판기관에 맡긴다면 남북한의 이질적 법체제와 사법제도의 차이 때문에 그 재판이 부적절한 경우가 많을 것이다. 특히 남한측 당사자가 북한에서 재판을 받게 될 경우, 북한 재판제도의 불합리성 때문에 공정한 판결을 기대하기 어려워 재판을 기피하게 될 공산이 크다. 따라서 이 때에는 중재제도를 활용하는 것이 분쟁을 원만하게 해결하는 효과적인 수단이 될 수 있다. 대부분의 국제상사분쟁은 중재를 이용하여 해결되고 있음은 주지하는 바와 같다.

그간 남북한의 경우 중재에 의한 분쟁해결사례는 거의 전무하다시피 하지만, 앞으로 남북경협이 본격화·활성화되면, 중재에 의한 분쟁해결은 불가피하며 또한 필요하다고 할 것이다. 이와 관련, 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」의 제1조 2문에서도 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 중재의 방법으로 해결하는 것을 원칙으로 한다고 하여 중재를 통한 분쟁해결을 예정하고 있다.

그런데 남북간 상사분쟁의 해결과 관련, 북한의 중재기관에 부탁을 하는 것은 위에서도 검토한 바와 같이 여러 가지 문제점이 있으므로 우리측 당사자로서는 가능한 한 공정성·합리성이 보장되는 외국의 중재기관이나 기존의 국제중재기관에 중재를 부탁하여 해결하는 것이 바람직하다. 북한의 일부 외국인투자 관련 법령 및 대외경제계약법에서도 제3국에서의 중재를 허용하는 규정이 있으므로 제3국 내지 국제기관에 의한 중재는 우리가 노력하기에 따라 얼마든지 실현 가능하다고 하겠다. 이와 관련, 외국의 중재기관에 중재를 의뢰하려면 분쟁 당사자들간의 사전 합의가 필요하므로 합작투자계약이나 상거래계약 체결시 제3국 중재 또는 국제중재에 의한 분쟁해결을 반드시 포함시켜야 할 것이다.

(3) 남북공동의 상사분쟁해결기구 설치·운영방안

제3국 또는 기존의 국제중재기관을 통한 남북간 상사분쟁 해결방법은 언어상의 장애, 원거리 중재장소 이동에 따른 비용부담 및 시간소요 등으로 불편한 점이 많다. 따라서 남북간 상사분쟁을 자주적 입장에서

신속·공정하게 처리하기 위해서는 남북 당국간의 합의에 따라 이미 남한과 북한에 각각 설치되어 있는 상사중재기관과는 별도로 새로운 남북공동의 상사분쟁해결기구를 설치할 필요가 있다. 이는 남북공동의 분쟁해결기구는 중·장기적 차원에서 볼 때 통일사법기구의 시험적 모델이 될 수 있는 바, 통일 이전에 남북공동의 중재기구를 설치하여 운영하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다. 이러한 판단에 따라 전술한 바와 같이 제2차 남북경협 실무접촉(평양)에서 남북상사중재위원회의 구성을 골자로 하는 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」가 채택되었던 것이다. 앞으로 남북경협이 활성화되면 상사분쟁의 발생 가능성도 그에 비례하여 증가할 것으로 예상되는 바, 이 같은 합의서 타결은 남북경협을 안정적으로 추진하는 데 큰 도움이 될 것으로 보인다. 이하에서는 동 합의서의 주요내용을 개관하기로 한다.

① 중재위원회의 구성 및 기능

남과 북은 경제교류협력과정에서 생기는 상사분쟁을 해결하기 위하여 각각 위원장 1명, 위원 4명으로 남북상사중재위원회를 구성한다(제2조). 남북상사중재위원회의 구성원이 될 수 있는 중재인의 자격요건은 ‘법을 및 국제무역투자실무에 정통한 자’이어야 한다는 것이다(제6조).

남북상사중재위원회가 주로 다루는 사안은 남북한간의 경제교류협력과정에서 생긴 상사분쟁⁷¹⁾과 「남북 사이의 투자보장에 관한 합의서」 제7조 1항에 규정된 분쟁이다(제8조). 즉 분쟁사건을 관할한다. 남북상사중재위원회는 분쟁해결기구로서 구체적으로 ① 남과 북의 당사자 사이 또는 일방의 당사자와 상대방의 당국 사이에 경제교류협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재 또는 조정 및 그와 관련한 사무 처리, ② 「남북 사이의 투자보장에 관한 합의서」 제7조 1항에 규정된 분쟁으로서 당사자

71) 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제8조 1호.에서는 “남북경제교류협력과정에서 생긴 상사분쟁 가운데 당사자가 중재위원회에 제기하여 해결할 것을 서면으로 합의한 분쟁사건 중재합의는 어느 당사자도 일방적으로 철회할 수 없다”고 규정하고 있다.

가 중재위원회에 제기한 분쟁의 중재 또는 조정 및 그와 관련한 사무 처리, ③ 중재규정과 그 관련규정의 제정 및 수정·보충, ④ 중재인의 선정(제5조 1항 및 제10조 3항에 의거한 선정), ⑤ 이 밖에 쌍방의 합의에 의해 부여되는 기능을 수행한다(제3조). 중재위원회의 의사결정은 쌍방의 합의에 의한다(제4조). 한편 남과 북은 선정된 중재인이 자기에게 부과되는 직무를 공정하게 수행할 수 있도록 보장해야 한다(제7조).⁷²⁾

이상의 내용들은 일반적인 국제상사분쟁 해결절차에서 공통적으로 규정되고 있는 사항으로서 별다른 문제가 없는 조항들이라고 하겠다.

② 중재신청 및 중재판정부의 구성

「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제9조(중재신청)에서는 중재신청절차를 자세하게 명시하고 있다. 중재를 신청하려는 자는 먼저 자기측 중재위원회 위원장에게 중재신청서를 제출하여야 한다. 분쟁 당사자가 중재신청서를 제출한 날을 중재사건이 접수된 날이 된다(1항). 중재신청을 접수한 중재위원회 위원장은 그 날부터 10일 이내에 상대방의 중재위원회 위원장에게 통지하여야 한다(2항).⁷³⁾ 일방의 중재위원회 위원장은 자기측 당사자가 피신청자로 되는 경우 중재신청 제기 통지를 받은 날부터 10일 이내에 피신청자에게 통지하여야 한다(3항).

위와 같은 절차에 의해 당사자로부터 중재신청이 접수되고 피신청인에게 통지되면, 중재판정부의 구성이 개시되게 된다. 중재판정부의 구성절차는 상기 합의서의 제10조에 자세하게 명시되어 있다. 중재판정부는 당사자 사이의 합의에 따라 선정되는 중재인 3명으로 구성된다(1항).⁷⁴⁾ 당사자는 정해진 기간 안에 중재인의 선정에 대하여 합의를 하지

72) <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14408.htm> 참조.

73) 이와 관련, 쌍방의 중재위원회 위원장은 중재와 관련한 사무를 처리할 자기측 기관을 지정해야 한다. 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제9조 1항 3문.

74) 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제5조(중재인명부의 작성과 교환)에서는 중재인 선정에 관한 규정을 두고 있다. 첫째, 중재위원회에서 쌍방은 각각 30명의 중재인을 선정하여 중재인명부를 작성하고 그것을 상호 교

못할 경우 중재인 명부에서 각각 1명의 중재인을 선정하며 선정된 2명의 중재인이 협의하여 중재인명부에서 의장중재인 1명을 선정한다(2항). 중재신청이 접수된 날부터 50일 이내에 중재인을 선정하지 못한 경우에는 일방 분쟁당사자의 요청에 따라 일방의 중재위원회 위원장이, 의장중재인을 선정하지 못한 경우에는 쌍방의 중재위원회 위원장이 협의하여 중재인 명부에서 선정한다. 이 경우 순번추첨의 방법으로도 할 수 있다. 중재인 선정은 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 종료하여야 한다(3항). 만일 제3항에 의한 절차에도 불구하고 의장중재인을 선정하지 못한 경우에는 일방의 중재위원회 위원장은 「국제투자분쟁해결센터」(International Center for Settlement of Investment Disputes: ICSID)에 의장중재인의 선정을 의뢰할 수 있다(제4항).

특히 의장중재인의 선정과 관련, 「국제투자분쟁해결센터」의 개입을 공식적으로 허용키로 하는 데 남북한의 합의한 것은 남북관계 운영과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는 것이라고 하겠다. 이러한 합의는 그동안 남북한 특수관계를 이유로 국제기구의 개입을 철저히 배제하여 왔던 북한의 태도에 비추어 매우 신선한 충격으로 받아들여진다. 앞으로 남북한간에 저작권 보호문제, 산업재산권 보호와 관련해서도 관련 국제협약이나 국제관행들의 남북한간 적용을 가능케 하는 선례로 작용할 것으로 예상되기 때문이다.

③ 중재장소

중재판정을 내리기 위해 중재절차가 진행되는 중재장소는 중요한 의미를 갖는다. 중재장소가 남한·북한·제3국 중 어디냐에 따라 중재심문시 언어소통, 경비부담, 본국과의 연락을 위한 통신수단 확보 등에 있어서 큰 차이가 있기 때문이다. 또한 중재장소에 따라 적용되는 준거법과 중

환한다(1항). 둘째, 쌍방 중재위원회 위원장은 자기측의 중재인 가운데서 변동이 있을 경우 그에 대하여 상대방에게 통지한다(2항). 셋째, 중재위원회 위원장 또는 위원도 필요에 따라 제1항에 규정된 중재인으로 선정될 수 있다(3항).

재규칙이 달라질 수 있고, 중재판정이 내려지는 중재장소와 그 중재판정이 집행되는 지역이 서로 다른 경우 소위 「외국중재판정의 국내승인 및 집행」의 문제가 발생하게 된다.

「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제11조에서는 당사자의 합의로 중재장소를 정할 수 있도록 규정하고 있다.⁷⁵⁾ 이러한 규정에 따라서 우리측 남북경협 당사자는 계약체결 단계에서 구체적으로 장소를 명시하는 것이 바람직하다. 남북한의 현행 법제도하에서 상호 완전한 신뢰회복이 이루어질 때까지 잠정적으로 중립지역인 판문점을 1차적 중재장소로 정하고, 필요에 따라 서울 및 평양을 중재장소로 함께 사용할 수 있도록 하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다.

④ 준거법과 중재규칙

중재판정을 함에 있어 분쟁의 실체관계에 적용되는 법규는 우선적으로 남북한 계약당사자의 합의에 의해 결정하고, 그러한 합의가 없는 경우에는 중재판정부가 국제사법의 원칙을 준용하여 남북한의 관련법률, 법의 일반원칙을 비롯한 국제법규 기타 국제상관습에 따라 중재판정을 하는 것이 바람직하다. 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」에도 이러한 원칙이 반영되어 있다. 즉 동 합의서 제12조에는 “중재판정부는 당사자들이 합의한 법령에 따라 중재판정을 한다. 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 한다”고 명시되어 있다.

한편 남북간 상사분쟁을 원만히 처리하기 위해서는 남북공동의 공정한 중재절차에 관한 규칙을 제정할 필요가 있다. 그러나 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」에서는 중재위원회에서 합의로 결정하도록 규정하고 있다.⁷⁶⁾ 만일 공동중재규칙이 채택되기 어려운 경우에

75) 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제11조(중재장소의 결정)은 “중재장소는 당사자들이 협의하여 정한다. 그러나 중재판정부가 구성된 날부터 10일 이내에 중재장소를 정하지 못한 경우에는 중재판정부가 정한다.”고 규정하고 있다.

는 국제적으로 널리 통용되는 국제중재규칙을 원용하여 중재절차를 진행하도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 합작투자계약이나 상사 계약 체결시 이 점에 관해 미리 약정해 두는 것이 좋다.

⑤ 기타

이 밖에도 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」에서는 중재판정의 방법(중재인 과반수의 찬성) 중재판정문의 작성(제13조), 중재기간(원칙적으로 중재신청이 접수된 날부터 6개월 이내, 제14조), 중재판정의 비공개(제15조), 중재판정의 이행, 승인 및 집행(제16조), 조정(당사자 쌍방의 조정 요청시 중재절차 중지 및 조정절차 개시, 제17조), 합의서의 수정·보충(제18조), 효력발생 및 폐기(제19조) 등을 명시하고 있다. 이러한 사항들은 일반적인 국제상사분쟁해결에 관한 합의서에 공통적으로 규정하는 것들로서 별 문제가 없는 조항들이라고 하겠다.

76) 중재위원회의 기능을 규정한 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 제3조 3호 참조.

V. 결 론

새 천년을 맞이한 지금 남북한은 평화와 번영이나 아니면 계속 갈등과 반목, 쇠락이나의 갈림길에 서 있다. 다행히도 이러한 전환기적 상황에서 남북한이 관계 개선을 위해 보다 적극적인 자세를 보이고 있고, 분단질서를 타파하기 위한 용트림을 하고 있다. 지난 6월 평양에서 열린 역사적인 남북정상회담 이후 가시화 된 남북관계 진전은 그러한 사실을 잘 말해주고 있다. 북한이 처한 극심한 경제난과 대외경제개방을 선택할 수밖에 없는 김정일체제의 한계, 나아가 민족통합을 향한 7천만 겨레의 열망에 비추어 볼 때 남북교류협력의 확대는 더 이상 돌이킬 수 없는 대세가 되고 있다 해도 과언은 아닐 것이다.

남북교류협력이 확대되고 활성화되면 그에 따라 새로운 법적 문제가 등장하게 된다. 당연히 정부는 그에 보조를 맞추어 「남북교류협력법」을 정비해 나가야 한다. 남북교류협력이 본격화되고 남북관계에 획기적인 진전이 이루어질 경우 「남북교류협력법」의 전면적인 대폭의 손질도 적극 고려해야 한다. 다만 그 이전에는 현행법을 유지하는 기초 위에서 법과 시행령을 계속해서 개정·보완하면서 필요한 고시를 추가적으로 제정하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려하여 정부는 남북교류협력 본격화에 대비한 장·단기 차원의 남북교류협력법제 개선·보완방안을 강구해 두어야 할 것이다.

또한 남북한간에 경제교류협력이 진전될수록 상사분쟁이 발생할 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 남북한간에는 상사분쟁 해결의 경험이 충분하지 않으며, 이제야 겨우 남북한간 상사분쟁의 해결장치가 마련되는 데 이르렀을 뿐이다.

본고에서는 남북교류협력 활성화 시 제기될 몇 가지 중요한 법적 문제에 관해 살펴보았다. 위에서 검토한 문제들은 그 대표적인 것에 불과하며 이 외에도 남북교류협력 추진과정에서 발생할 문제는 수없이 많

을 것이다. 정부는 앞으로 예상 가능한 모든 상황을 상정, 그에 대한 철저한 대비책을 마련하여 남북교류협력을 법적·제도적으로 뒷받침하는데 소홀함이 없어야 할 것이다. 그럼으로써 남북교류협력 관련 법규범이 남북교류협력 본격화 및 통일시대를 열어 나가는 데 이바지해야 할 것이다.

남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안

- 法制改善 및 紛爭解決을 중심으로 -

최 승 환

(경희대 교수)

지난 6. 15 남북정상회담의 성공적 타결로 채택된 ‘남북공동선언’은 경제·사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야의 협력과 활성화를 규정하고 있는데, “남북한 화해 협력 활성화를 위한 법·제도적 장애개선 및 분쟁 처리 방안”에 관한 제성호 교수님(발제자)의 연구발표는 남북정상회담에서의 합의된 사항을 이행하고 실천하기 위한 법적 제도적 연구라는 점에서 시의 적절한 연구라고 생각합니다. 남북한 주민의 인적교류협력 절차의 간소화, 북한산 원산지 판정기준의 제정, 남북교역 제한승인품목의 축소, 남북경제교류 절차의 간소화 등 남북한간의 인적 물적 교류협력에 관해 법제의 개선이 요망되는 분야에 관한 발제자의 제언에 대해 일반적으로 동의하기 때문에, 토론자로서 본인은 발제자의 발표내용을 보완하는 측면에서 몇 가지 점만을 간략히 지적 또는 제언하고자 합니다.

1. 남북교류협력의 기본원칙

남북교류협력의 궁극적인 목적은 남북한간에 우호협력관계를 촉진하고 남북한간의 경제적 사회적 문화적 동질성을 증대시킴으로써 평화통일의 여건을 조성하고 통일에 따른 체비용을 최소화하는데 있습니다. 따라서 남북교류협력을 활성화하기 위한 법적·제도적 개선방안은 이러한 목적달성에 기여하는지 여부가 그 평가기준이 되어야 할 것입니다.

남북교류협력을 활성화하기 위해서는 교류협력을 촉진시킬 수 있는 일관된 원칙을 정립할 필요가 있습니다. 그간의 남북교류협력은 1991년

에 ‘남북기본합의서’와 그 ‘부속합의서’들(이하 “남북합의서”라 약함)이 채택되었음에도 불구하고 남북한간의 정치적인 상황에 따라 남북교류협력이 중단되거나 교착상태에 빠진 경우가 있었기 때문입니다. 남북교류협력을 활성화시키기 위한 기본원칙으로는 민족복리우선원칙, 민족동질성증대원칙, 기능적 교류협력원칙, 교류협력의 탈정치화원칙, 남북합의의 이행보장원칙 등을 들 수 있겠습니다.¹⁾

여기서 ‘남북합의의 이행보장원칙’이란 남북한 당국이 남북교류협력에 관한 합의사항을 실천하고 그 이행을 보장하는 것을 의미합니다. 남북교류협력을 활성화하기 위한 법적·제도적 개선방안을 마련하는 것 못지않게 중요한 것은 실천과 이행을 보장하는 장치를 마련하는 것이라 하겠습니다. 남북합의를 어느 일방이 위반하거나 이행하지 않을 경우 준수 또는 이행을 요구하거나 강제할 수 있는 법적·제도적 보장장치에는 국내적으로는 남북합의서에 대해 국회의 비준동의 또는 지지결의를 받게 하는 방안, 국제적으로는 남북합의서를 유엔사무국에 등록하는 방안, 동북아 안보협의체를 구성하는 방안 등을 제안할 수 있습니다.²⁾

‘남북합의서’와 ‘남북공동선언’에는 쌍방이나 일방의 불이행시 그 이행을 보장하는 국제기구나 국제협의체에 관한 규정이 없습니다. 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6개국으로 구성된 동북아 안보협의체가 한반도의 군사적 긴장상태를 완화시키고 남북합의의 이행을 보장할 경우 남북합의의 이행성이 보장될 수 있을 것입니다. 특히 북한은 사회·문화분야의 교류협력보다는 군사적·정치적 문제의 해결을 우선시하고 있기 때문에 한반도의 군사적 정치적 안정을 조성하기 위한 동북아 안보협의체의 구축은 남북교류협력의 촉진은 물론 궁극적으로 남북한의 평화적 통일여건을 조성하는데도 기여하리라 봅니다.

1) 상기 원칙에 대한 자세한 내용은 최승환, “남북교류협력의 활성화를 위한 기본원칙과 법적·제도적 개선방안,” 『서울국제법연구』(제1권 1호, 1994), 66~70면 참조.

2) 상기 방안에 관한 자세한 내용은 상계논문, 70~75면 참조.

2. 남북교류협력을 활성화하기 위한 국내법률의 정비

‘남북합의서’와 ‘남북공동선언’ 등에서 합의된 사항을 이행하기 위해서는 남북교류협력에 관련된 국내법의 정비가 필요합니다. 여기서 남북교류협력의 활성화를 위한 국내법의 정비는 남북교류협력을 규제하거나 저해하는 법률을 폐지하고, 교류협력을 촉진하거나 장려하는 법률로 개정하거나 필요시에는 새로운 법률을 제정하는 것을 의미합니다. 남북교류협력을 위한 법적 제도적 방안은 남북교류협력의 불확실성을 제거함으로써 남북교류협력관계의 예측가능성과 법적 안정성을 제고할 수 있을 것입니다.

현재 남북교류협력에 관련된 국내법규에는 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 동 시행령 및 시행규칙, ‘남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법’, ‘남북한교역대상물품 및 반출, 반입승인절차에 관한 고시’, ‘남북사회문화문화협력사업처리에 관한 규정’ 등이 있는데, 대부분 고시 또는 규정의 형태로 제정되었습니다. 남북교류협력에 관련된 국내법의 정비 문제와 관련하여 발제자는 기존의 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 보완하는 측면에서 현행 법률은 그대로 두고 하위법인 시행령과 시행규칙만을 개정하자는 견해를 취하고 있습니다.

그러나 본인은 남북관계의 기본법에 해당되는 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 ‘남북합의서’ 및 ‘남북공동선언’의 정신과 규정에 부합되도록 전면적으로 개정하고, 관련 고시와 규정의 내용을 통일되고 일관성 있게 상위법에 통합시키는 기본법체계로 정비할 필요가 있다고 생각합니다. 남북교류협력을 활성화하기 위한 법률정비의 기본방향은 교류협력을 규제하거나 저해하는 법률을 교류협력을 촉진 또는 활성화하거나 장려하는 방향으로 전환하는 것이라 하겠습니다.

첫째, 현행 ‘남북교류협력에 관한 법률’은 남북교류협력에 관한 제반 업무를 모두 통일부장관의 권한으로 규정하고 있는데, 학술·문화·예술·체육·경제 등 교류협력분야의 다양성과 교류협력지원의 효율성 제고를 고려해 볼 때, 남북교류협력에 관한 각종 규제와 지원에 관한 업무는

해당 분야와 가장 밀접한 관련을 갖는 부처(예컨대 상품교역 및 자원개발은 산업자원부)가 관할하도록 하고, 통일부는 총괄·조정하는 권한만을 갖도록 하는 것이 바람직하다고 봅니다.

둘째, 남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 산하에 설치된 남북교류협력추진협의회와 동 협의회에 상정될 의안준비와 위임사무처리를 위해 설치된 실무위원회에는 민간인의 참여를 배제하고 있으나, 남북교류협력의 분야별 특성에 맞게 관련 전문가를 최대한도로 참여시킬 수 있도록 조직을 확대·개편할 필요가 있다. 남북교류협력추진협의회와 실무위원회의 구성에 민간인의 참여를 일정한 범위 내에서 허용함으로써 남북교류협력사업의 추진에 있어 국민적 합의와 지지를 획득하도록 하여야 할 것입니다.

셋째, ‘남북교류협력에 관한 법률’을 남북교류협력에 관한 명실상부한 기본법으로 정비하기 위해서는 다른 법률의 준용을 최대한도로 축소하고 불가피한 경우에 한해 허용하는 것이 바람직합니다. ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제26조 3항은 남북교역 등에 관하여 10여 개의 법률을 준용하도록 함으로써 법 적용의 혼란을 초래하고 있는데, 특히 남북교역에 있어 대외무역법 및 관세법의 준용은 남북교역에서의 무관세적용이 GATT 및 WTO 협정 위반이라는 논란을 고려해 볼 때 남북교역을 민족내부거래로 인정받기 위한 전략적 차원에서, 삭제하거나 꼭 필요한 내용만 추출하여 법률에 명시하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

넷째, 남북교류협력행위에 대한 국가보안법의 적용은 헌법재판소의 결정취지에 따라,³⁾ “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험이 있는 경우에만” 엄격히 한정하도록 해야

3) 국가보안법 제7조 1항과 5항의 위헌여부에 대하여 헌법재판소는 법문의 내용이 다의적이고 그 적용범위에 있어서 과도한 광범성이 인정된다면 법치주의와 죄형법정주의에 위배되어 위헌의 소지가 있다고 하면서도 국가보안법 제7조 1항 및 5항의 규정은 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소 적용하는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다는 이른바 한정합헌결정을 내린 바 있다. 1990.4.2. 89헌가113 전원재판부결정, 헌법재판소판례집 제2권, 1990, 49~74면 참조.

합니다. 정부가 승인하지 않은 남북한 왕래 및 주민접촉행위에 대해 국가보안법을 적용하여 처벌할 수 있겠으나, 이 경우 민족구성원들간의 자유로운 왕래와 접촉을 규정한 ‘남북합의서’의 위반여부가 논란의 대상이 될 수 있을 것입니다. 형법 또는 형사특별법의 내용과 대부분 중복되는 국가보안법의 개정 또는 폐지 문제는 언론·출판·학술·예술·통신 분야 등에서의 남북교류협력을 보다 촉진시키기 위한 차원에서 그리고 국민의 기본권을 적극적으로 보호하기 위한 차원에서, 적어도 기본권제한에 대한 헌법규정을 위반한 것으로 판정 받았던 규정에 대해서는 헌법재판소의 결정취지를 고려하여 개정문제를 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

다섯째, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 헌법 제3조의 이른바 영토조항은 남북한 유엔동시가입과 남북기본합의서 채택이후의 남북관계의 현실과 모순되므로 개정 또는 삭제되어야 합니다. 영토조항을 개정 또는 삭제하는 것은 북한이 가지고 있는 흡수통일의 우려를 불식시켜줌으로써 평화통일을 위한 여건을 조성할 수 있으며 평화적 통일을 위한 남북교류협력의 활성화에도 기여할 것이라 생각합니다. 영토조항을 개정하는 경우에는 “통일이 달성될 때까지 대한민국의 영토는 잠정적으로 남한지역과 그 부속도서로 한다”는 취지의 문구를 삽입하고, 영토조항을 삭제하는 경우에는 “통일이 달성될 때까지 대한민국 헌법은 잠정적으로 남한지역에만 적용된다”는 취지의 내용을 헌법 전문이나 별도의 조항 또는 부칙에 규정할 수 있을 것입니다.

3. 남북한간의 경제분쟁해결방안

2000년 12월 평양에서 개최된 제4차 남북장관급회담에서 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결절차에 관한 합의서가 가서명되었는데, 그간의 남북한 경제교류협력에 투자보장장치와 청산결제방식 및 분쟁해결장치 등이 전혀 없었음에 비추어 볼 때 이는 남북경제교류협력을 제도화했다는 점에서 중요한 의의를 갖습니다.

남북교류협력에는 필연적으로 분쟁이 수반되기 마련인데, 특히 상관습과 경제제도 및 법체계가 상당히 다른 남북경제교류협력시 적용될 상사분쟁해결절차는 대부분 절차적 내용에 불과하긴 하나 예측가능성과 법적 안정성을 제고함으로써 남북경제교류협력을 촉진시킬 수 있는 제도적 장치로서 기능 할 것입니다. 예컨대 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’ 제12조는 중재판정의 준거법으로서 당사자가 합의한 법령을 따르도록 하고 있으며, 합의한 법령이 없을 경우 남과 북의 관련 법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따르도록 규정하고 있습니다. 또한 남과 북은 중재위원회에서 내려진 중재판정의 구속력을 승인하며, 확정 국내판결과 동일하게 집행하는 것을 보장하고 있습니다(제16조). 남북한 분쟁당사자는 법체계가 전혀 다른 상대방국가에서의 소송에 의한 분쟁해결방식보다는 당사자합의가 존중되는 중재절차를 선호하리라 예상되며, 남북관계의 특수성과 국제관행을 적절히 고려한 상기 합의서는 결과적으로 남북경제교류협력을 활성화시키는 촉매역할을 할 것으로 생각됩니다.

4. 기타

(1) 미국의 대북한 경제제재의 완화

남북경제교류협력이 활성화되기 위해서는 미국의 대북한 경제제재가 완화될 필요가 있습니다. 주지하다시피 미국은 다자간 수출규제체제인 바세나르체제상의 관련 규정과 국내법인 수출관리법(EAA)에 따라 국제평화와 안전에 위해를 가할 우려가 있는 특정국가에 대해 수출을 통제해 오고 있습니다. 한반도에서의 평화정착을 위한 제도적 장치마련과 남북화해협력관계의 진전에 따라 북한을 바세나르체제 및 미국 수출관리법상의 대상국가에서 삭제하거나 수출규제수준을 완화시킬 수 있는 외교적 노력이 필요하다고 봅니다.

(2) 전략물자수출입통제제도의 운영개선

우리 나라는 1987년 9월에 미국과 체결한 ‘한-미 전략물자 및 기술자
 료보호에 관한 양해각서’에 따라 군사적으로 사용이 가능한 특정 전략
 물자의 대북한 반출을 통제해 오고 있습니다. 남북경제교류협력의 활성
 화와 관련하여 전략물자 수출입통제제도를 보다 효율적으로 운영하기
 위해서는, 첫째, 대상품목의 수출절차를 간소화하고, 둘째, 대상품목의
 해당여부를 정기적으로 심의·평가하고, 특히 제3국에서 용이하게 구입
 할 수 있는 물자의 경우 품목대상에서 삭제하여야 할 것입니다. 국제시
 장에서 누구나 용이하게 구입할 수 있는 물자의 수출을 통제하는 것은
 의미가 없으며, 오히려 남북교류협력의 촉진을 저해하는 결과를 초래하
 기 때문입니다. 전략물자수출입통제제도는 국가안보상 부득이한 경우에
 한해 제한적으로 운영되어야 할 것입니다.

요컨대, 남북한 화해·협력 촉진방안에 관한 논의는 법적 구속력을 가
 진 일관된 기준 및 원칙에 의해 효율적으로 추진되도록 하는 법과 제
 도의 문제인 동시에 남북합의를 성실히 이행하려는 남북한 당국의 실
 천의지에 관한 문제이기도 합니다. 남북한 당국의 실천적 의지가 중요
 하다고 해서 법적·제도적 개선방안의 효용성이 삭감되는 것은 아닙니다.
 양자는 상호 보완적인 것으로, 교류협력에 관한 남북합의의 이행보장을
 지원하는 법적·제도적 개선방안은 가변적인 남북한 정치지도자의 정책
 의지를 보완하는 기능을 하리라 봅니다.

제 4 회의

남북한 농업교류·협력을 통한
화해·협력 활성화 방안

대북 농업지원 방안

임 강 택
(통일연구원 연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

대북 농업지원 방안

임 강택 (통일연구원 연구위원)

북한의 올해 농작물 작황은 자연재해에 취약한 농업생산 여건으로 인하여 매우 부진한 것으로 추정되고 있다. 이에 따라서 국제사회의 지원이 지속·확대되지 않는 한 내년 북한의 식량사정은 매우 어려워질 것으로 판단되고 있다. 한국농촌경제연구원의 추정자료에 의하면¹⁾ 2000년도 북한의 식량생산량은 1999년에 비해 약 30% 가량 감소한 243~275만톤에 달하며, 1인당 연간 소비량을 아시아 중진국 수준인 222kg(1인당 1일 필요량을 2,130Kcal로 가정)으로 잡고 계산한 결과 총소요량은 629만톤으로 추정되어 내년도 부족량은 354~386만톤에 달한다는 것이다.

북한은 부족한 식량을 상업적 수입 20만톤, 남한으로부터의 식량차관 및 지원분 60만톤, 일본의 지원 50만톤으로 어느 정도는 충당할 것으로 전망되고 있지만 여전히 최소수요를 충족시키기에는 부족한 상황이어서 추가적인 지원이 필요한 실정이다. 따라서 내년에도 우리의 대북 농업지원 문제가 제기될 수밖에 없을 것이나 이와 관련하여 몇 가지 문제점이 예상된다. 첫 번째는 올해 차관·무상의 형태로 60만톤에 달하는 식량을 북한에 제공하기로 결정하는 과정에서 나타난 사회적 논란이 재현될 수 있다는 사실이다. 두 번째는 언제까지 북한에 식량을 지원해 줄 것인가에 대한 회의적인 시각이 확대될 수 있을 것이라는 점이다. 세 번째는 정부의 지원규모가 확대되어 가면서 시민단체들의 역할이

1) 김운근, “2000년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정),” 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』, 2000. 10.

상대적으로 왜소해져 가고 있다는 사실이다.

이러한 점에서 비추어볼 때, 향후 우리의 대북 농업지원사업은 몇가지 방향성을 견지하면서 추진되어야 할 것이다. 첫째, 일차적인 목표는 북한이 당면한 식량문제를 해결하는데 두어야 할 것이다. 두 번째, 장기적으로 남북경제공동체 형성을 촉진하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 세 번째, 민간단체가 자율성을 바탕으로 중심적인 역할을 담당하도록 정부는 조력자의 역할에 충실하는 것이 바람직할 것이다. 네 번째, 중복투자 방지 등을 통하여 대북 지원사업을 효율적으로 추진하기 위해서 민간단체들 사이에서 정보를 공유하며 긴밀한 협조체제를 구축하도록 해야한다.

이상의 방향성을 기초로 정부는 다음의 부문에 주된 관심을 기울여야 할 것이다. 첫째, 대북 농업지원은 장기적이고 종합적인 계획 하에서 추진되어야 하므로 이를 위한 남북한간 관련 자료 교환 및 남북 농업관계자간의 공동연구사업을 추진하고, 이 결과에 기초하여 비료를 비롯한 영농기자재의 종합적인 지원계획을 수립하는 것이다. 두 번째, 북한의 경제형편이 극히 어려운 현재 상황에서는 남북관계의 개선 및 신뢰구축이라는 측면에서 일정부문 무상지원이 불가피하겠으나 점진적으로 시혜성 지원사업을 줄임으로써 건전한 협력관계를 구축해 나가야 할 것이다. 세 번째, 대북 농업지원의 필요성을 지식인과 일반국민들에게 설득할 수 있는 논리를 개발하고 이를 적극적으로 홍보해 나가야 할 것이다. 네 번째, 민간단체들이 대북지원사업을 활발하게 수행할 수 있도록 격려하는 한편 필요한 재정적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 특히 최근 정부가 주도하는 대북지원사업이 대규모화되면서 일반국민들은 대북지원사업에 참여할 필요성을 상실하게된 경향이 다소나마 발견되는바, 민간단체들의 고유한 활동영역을 마련해 주면서 이를 적극적으로 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다. 마지막으로 정부는 보다 효과적인 대북 지원을 위해서는 관련 사업을 추진하고 있는 국제사회와 긴밀한 협조체계를 유지할 필요가 있다. 이를 위해서 정부와 민간단체가 모두 나서서 정부는 주요 국가 및 국제기구들과, 민간단체들은 국제 NGO와의 협력체계를 구축하는 것이다.

대북 농업지원 방안

임 강택 (통일연구원 연구위원)

< 목 차 >

1. 머리말
2. 대북 농업지원 현황
3. 대북 농업지원의 기본방향
4. 북한의 영농기자재 수급상황
5. 대북 농업지원 방안
6. 정책적 고려사항

1. 머리말

북한의 올해 농작물 작황은 자연재해에 취약한 농업생산 여건으로 인하여²⁾ 매우 부진한 것으로 추정되고 있다. 이에 따라서 국제사회의 지원이 지속·확대되지 않는 한 내년 북한의 식량사정은 매우 어려워질 것으로 판단되고 있다. 한국농촌경제연구원의 추정자료에 의하면³⁾ 2000

2) 5월부터 7월 초순까지는 가뭄의 영향을 받았으며, 7월 중순 이후 9월까지의 소량이나마 비가 내려 다소 상황이 호전되었으나 9월의 태풍으로 피해를 받는 등 전반적으로 농작물에 불리한 기상조건이었던 것으로 평가된다. 여기에 척박한 토양문제를 완화시키는데 필요한 비료가 제대로 공급되지 못하였으며, 병충해방제 실적의 저조와 농자재의 부족과 함께 심화되고 있는 농업부문의 생산성 감소도 농업의 생산여건을 열악하게 만드는 요인인 것으로 판단되고 있다.

년도 북한의 식량생산량은 1999년에 비해 약 30% 가량 감소한 243~275만톤에 달하며, 1인당 연간 소비량을 아시아 중진국 수준인 222kg(1인당 1일 필요량을 2,130Kcal로 가정)으로 잡고 계산한 결과 총소요량은 629만톤으로 추정되어 내년도 부족량은 354~386만톤에 달한다는 것이다.

외에도 북한의 올해 농사 작황이 좋지 않을 것이라는 예측은 다양한 경로를 통해서 접할 수 있다. 북한의 농업성 농산국장은 조선중앙통신과의 담화를 통해서 가뭄, 고온, 태풍 등의 기상재해로 인하여 약 140만톤 정도의 곡물손실이 우려된다고 밝힌바 있으며(2000.9.25), 최근 북한은 방문한 바 있는 미국의 구호단체 MCI(Mercy Corps International)의 퀴노네스(Kenneth Quinones)는 올해 북한의 곡물수확량이 1995년 이래 최저인 320~340만톤 수준에 머무를 것이라고 밝혔다(중앙일보, 2000. 9. 5).

또한 지난 10월 14일부터 21일까지 북한을 방문한 FAO/WEP 북한조사단이 작성하여 발표한 특별보고서에 따르면, 북한은 올해 가뭄과 태풍 등으로 인한 기상조건 악화와 누적된 경제난에 따른 농업부문에 대한 투입요소의 부족문제 등으로 식량생산량이 정곡기준으로 292만톤에 불과할 것이라고 추정하였다. 보고서는 최소칼로리기준(1인당 1일 필요량을 1,600Kcal로 가정)으로 2000/01년도의 양곡수요를 478.5만톤으로 산정, 부족분은 186.5만톤에 이를 것으로 분석하고 있다.

북한은 부족한 식량을 상업적 수입 20만톤, 남한으로부터의 식량차관 및 지원분 60만톤, 일본의 지원 50만톤으로 어느 정도는 충당할 것으로 전망되고 있지만 여전히 최소수요를 충족시키기에는 부족한 상황이어서 추가적인 지원이 필요한 실정이다. 따라서 내년에도 우리의 대북 농업지원 문제가 제기될 수밖에 없을 것이나 이와 관련하여 몇 가지 문제점이 예상된다. 첫 번째는 올해 차관·무상의 형태로 60만톤에 달하는 식량을 북한에 제공하기로 결정하는 과정에서 나타난 사회적 논란이

3) 김운근, “2000년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정),” 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』, 2000. 10.

재현될 수 있다는 사실이다. 투명한 정책결정과정을 통하여 국민적 공감대를 형성해 나가야 할 것이다. 두 번째는 언제까지 북한에 식량을 지원해 줄 것인가에 대한 회의적인 시각이 확대될 것이라는 점이다. 특히 구조조정의 와중에서 국민들에게 경제적 어려움을 감수할 것을 호소하면서 북한을 일방적으로 지원하는 것에 대한 거부감이 클 수 있을 것이다. 따라서 북한이 농업부문에서 하루빨리 자생력을 갖출 수 있도록 농업개발이라는 장기적인 관점에서 접근해야 할 것이다. 세 번째는 정부의 지원규모가 확대되어 가면서 시민단체들의 역할이 상대적으로 왜소해져 가고 있다는 사실이다. 그러나 대북지원사업은 그 목적이나 효과성의 측면에서 볼 때, 건전한 민간단체들의 일정한 역할이 반드시 필요하다고 하겠다. 특히 북한 주민과의 접촉면을 확대함으로써 정서적 이질감을 줄여나간다는 점에서 볼 때나 통일과정에 시민사회가 중요한 주체로서 참여하도록 유도한다는 측면에서 매우 중요하다.

따라서 본 논문에서는 우리의 대북 농업지원사업이 남북한공동체의 형성과 평화적 통일에 기여하기 위해서 견지되어야 할 바람직한 방향을 모색하고자 한다. 본 논문은 「남북한 농업교류협력사업을 통한 화해·협력 활성화 방안」이라는 대주제하에서 추진된 연구결과의 일부임을 밝힌다.

2. 대북 농업지원 현황

가. 정부차원의 지원

식량을 중심으로 한 우리의 대북 농업지원은 1995년 정부가 쌀 15만 톤을 직접 지원한 것을 시작으로 본격적으로 추진되었다. 그해 5월 일본을 방문한 북한의 이성록 당시 국제무역촉진위원장이 와타나베 전 부총리 등 연립여당의 방북단 대표들과의 회담에서 일본의 쌀 잉여분을 대여해 줄 것을 요청하였다. 이 자리에서 북한은 남한의 쌀도 “아무

런 전제와 정치적인 조건 없이 원조하거나 대여한다는 제의가 있다면 검토하고 싶다”고 밝혔다.

이러한 북한의 간접적인 식량지원 요청에 대해 우리 정부는 북한이 필요로 하는 곡물을 민족복지 차원에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 제공할 용의가 있음을 천명하였다. 남북한 당국은 북경 회담을 통해 대북 식량지원과 관련한 시기 및 물량 등 구체적인 합의에 도달하였다. 정부는 6월부터 10월까지 1,850억원(2억3,200만불)에 상당하는 국내산 쌀 15만톤을 북한에 지원하였다.

1996년부터 1998년까지 정부의 대북 농업지원은 주로 긴급구호 차원의 인도적 지원활동을 추진하는 유엔기구를 통하여 이루어졌다. 1996년에는 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF)을 통하여 아동용 혼합곡물 3,409톤과 국산분유 203톤을 각각 지원하는 등 300만불에 달하는 식량을 제공하였으며, 세계기상기구(WMO)를 통해서서는 5만불 상당의 기상자재를 제공하였다.

1997년에는 세계식량계획을 통해 1,000만불 상당의 아동용 혼합곡물 18,241톤과 1,053만불에 달하는 옥수수 5만톤 및 국산분유 300톤을 제공하였으며, 유엔아동기금을 통하여 360만불에 달하는 분유 781톤을 지원하였다. 이외에도 유엔개발계획(UNDP)과 식량농업기구(FAO)에 각각 120만불과 30만불을 제공한 바 있다. 1997년 한해 동안 정부가 지출한 대북지원 규모는 2,400만불을 상회하는 것으로 1995년의 수준에는 미치지 못하지만 전년의 305만불에 비해서는 8배 정도의 실적을 기록하였다.

국민의 정부가 출범한 1998년 국내경제는 IMF사태 등으로 인하여 어려운 상황에 직면하였으나 유엔기구의 대북 지원계획에 대한 참여 요청을 받아 들어 세계식량계획을 통하여 1,100만불에 상당하는 옥수수 3만톤과 밀가루 1만톤을 지원하였다.⁴⁾

1999년 이후 정부의 대북 농업지원은 남북관계 개선의 차원에서 직

4) 1998년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사를 통해 정부와 민간이 합리적인 방법으로 북한에 식량을 지원하는 데 인색하지 않을 것임을 천명하고 대북정책 추진방향의 하나로 ‘북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공’을 제시하였다.

접적으로 지원하는 것이 보다 바람직하는 판단하에 다시 직접 지원의 형식으로 전환되었으며, 북한의 농업생산성 증대를 제고시키는 데 필요한 비료지원에 치중하는 모습을 보이고 있다. 1999년에 2,825만불 상당의 비료 11.5만톤을 제공한 바 있는 정부는 2000년에 들어와 두 차례에 걸쳐 8,000만불 상당의 비료 30만톤을 제공하였다. 여기에 더하여 정부는 제2차 남북장관급회담에서 북측이 요청한 식량제공문제를 논의, 9천만달러에 상당하는 외국산 쌀 30만톤과 옥수수 20만톤을 차관으로 제공하기로 결정하였으며, 세계식량계획을 통하여 옥수수 10만톤을 무상 지원하기로 하였다.⁵⁾ 이는 남북정상회담 이후 확대되고 있는 남북간의 화해·협력 분위기를 살리면서 6·15공동선언정신에 입각하여 상부상조의 원칙에 따라 어려움에 처한 북한주민들을 돕는 일에 정부가 적극적으로 나서고 있음을 보여주고 있다.

정부의 대북 농업지원에서 나타나는 특징은 초기에는 곡물이나 분유 등과 같은 식량지원에 중점을 두다가 1999년부터는 농업생산성 향상을 위한 비료지원으로 전환한 것이다. 그리고 남북관계가 긴장상태에 있거나 정부의 대북정책이 상대적으로 경성일 경우에는 유엔기구를 통하여 간접적으로 지원하다가 남북관계가 개선되거나 정부의 대북정책이 연성일 경우에는 직접적으로 지원하는 양상을 보여 주고 있다. 또한 최근에 차관형식으로 북측에 식량이 제공된 것은 남북한 정부간의 상거래가 최초로 이루어졌다는 점에서 향후 남북정부간 경제적 거래관계를 정착시키는 새로운 계기가 될 것으로 기대된다. 이는 남북관계가 발전되어 나감에 따라서 농업부문에서 다양한 형태의 협력사업이 가능할 것이라고 전망하게 하는바, 기존의 관행과 시각에서 벗어나 새로운 접근방식을 시도할 필요성이 제기된다고 하겠다.

5) 이는 2000년 9월 28일 남북교류협력추진협의회 의결에 따른 것으로 소요되는 비용은 남북협력기금에서 사용하기로 하였다.

나. 민간차원의 지원

민간차원의 대북 지원사업은 1995년 9월 정부가 대한적십자사를 통한 민간의 대북 지원 허용조치를 계기로 긴급구호 성격의 인도적 식량·생필품의 지원이 시작되었으며 초기에는 국제적십자사를 통하여 간접적으로 이루어졌다. 민간차원의 대북 지원은 1996년 9월 북한 잠수함의 강릉 침투사건으로 한동안 중단되기도 하였으나 같은 해 12월 북한이 공식적으로 사과함에 따라 재개되었다.

남북간의 직접전달방식이 채택되기 전까지 민간차원의 대북 지원은 국제적십자사를 통하여 이루어졌으며, 1995년 9월부터 1997년 5월까지 19차례에 걸쳐 총 496만불 상당의 물품이 전달되었다. 주요 품목은 밀가루, 분유, 라면, 감자, 무·배추종자, 옥수수 등이었다.

정부는 국제사회의 지원에도 불구하고 북한의 식량난이 악화되는 모습을 보임에 따라 1997년 3월 민간차원의 대북 지원을 확대하기 위하여 민간단체의 쌀 지원을 허용하는 등 대북 지원품목을 확대하는 조치를 발표하였다. 이에 민간단체들의 대북 지원 기탁성금이 증대하자 1997년 4월 대한적십자사는 남북적십자 접촉을 제의하였고, 2차에 걸친 북경회담을 통해 5월 26일 「남북적십자 사이의 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택함에 따라 민간차원의 대북 지원은 남북간 직접전달 방식으로 전환되었다.

2차례의 남북적십자사 대표접촉을 통해서 합의한 제1차 대북 지원은 1997년 6월부터 7월 사이에 이루어졌는데 총 850만불 상당의 옥수수 41,511톤, 밀가루 2천톤, 라면 15만상자, 비료 2천톤이 전달되었다. 이어 7월 25일 남북적십자사간에 합의한 제2차 대북 지원분⁶⁾이 8월부터 10월 사이에 전달되었다. 2차 대북 지원규모는 890만불 상당으로, 여기에는 옥수수 17,100톤, 수수 14,576톤, 밀가루 5,501톤, 감자 1,300톤, 이우

6) 남북적십자사 대표들은 1997년 7월 제3차 대표접촉을 통하여 2차 지원 문제를 협의하였으며, 이 과정에서 1차분 지원과정에서 제기된 문제점들을 보완하였다.

식 97톤, 분유 100톤 등이 포함되었다.

1998년 3월에는 2차분 추가물량으로 17만불 상당의 비료 800톤이 지원되었으며, 이어 4월에서 6월에 걸쳐 제3차 대북 지원⁷⁾이 추진되었다. 3차분 지원규모는 총 935만불 상당으로 식량, 비료, 생필품과 의약품 등이 다양하게 포함되었다. 또한 9월부터 12월 사이에 3차분 추가물량으로 1,133만불 상당의 식량과 생필품 등이 전달되었는데, 특히 3차 대북 지원에는 정주영씨가 기탁한 한우 1,001두가 최초로 판문점을 경유하여 북한측에 전달되기도 하였다.

1999년 3월에는 대한적십자사의 비료지원 국민모금으로 1,027만불 상당의 비료 4만톤이 3월과 6월에 걸쳐 지원되었으며, 3차 추가지원의 일환으로 24개에 달하는 민간단체가 총 281만불 상당의 식량, 비료, 의약품 등을 대한적십자사를 통하여 지원하였다. 이밖에 독자적인 창구를 마련하여 북한에 물자를 지원한 단체도 10개에 이르며 총 554만불에 상당하는 식량, 비료, 의약품 및 의료장비, 영농기자재, 생필품 등을 지원하였다. 독자적으로 대북 지원을 추진한 대표적인 단체로는 우리민족서로돕기운동, 기독교북한동포후원연합회, 유진벨, 천주교민족화해위원회 등을 들 수 있다.

2000년에 들어와서도 민간차원의 대북 지원은 활발하게 추진되고 있다. 9월말 현재 대한적십자사는 729만불에 해당하는 제4차 대북 지원분을 북한측에 전달했는데, 여기에는 식량, 비료, 농약, 기초의약품 및 의료장비 등이 포함되었다. 민간단체가 독자적으로 지원한 규모도 총 1,363만불에 달하며 식료품, 영농기자재, 생필품 등이 다양하게 제공되었다. 이기간 동안 대북 지원을 주도한 단체들로는 우리민족서로돕기운동, 이웃사랑회, 월드비전, 한국 JTS, 유진벨 등을 꼽을 수 있는데 이들 단체가 전체 대북 지원액의 대부분을 차지한 것으로 나타났다.

특히 ‘우리민족서로돕기운동’은 8개 민간단체들로 구성된⁸⁾ 남북농업

7) 1998년 3월 27일 남북적십자사 대표는 북경에서 제5차 회담을 갖고 「남북사이의 제3차 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하였다.

8) 참여 단체들은 새마을운동중앙협의회, 선한사람들, 한국복음주의협의회, 천주

협력위원회(위원장 강문규 상임대표)를 통하여 북한에 대한 농업지원사업을 추진하고 있다. 농업협력위원회에서는 올해 1차년도 시범사업으로 북한 10개 시·군에 대한 농업지원사업을 전개하기로 하고 1개 지역당 10만불씩 총 12억원 규모의 지원사업 규모를 확정하였다. 이에 따라 지난 4월 3일부터 10일까지 중국 단둥을 통해 총 4억원 상당의 중국산 씨감자 1,400톤과 비닐 50톤을 북한의 해당지역에 지원하였고, 4월 4일에는 인천항에서 남포항으로 총 2억원 상당의 비료와 농약, 각종 농자재 등 1차 지원을 완료한 바 있다. 농업협력위원회는 추가지원분으로 감자용 비료 1,200톤과 잠종을 포함한 각종 잠엽기구 등의 물자를 6월까지 지원·완료하였다.⁹⁾

다. 종합적 특징

대북 지원에서 나타나는 주요 특징은 첫째, 민간단체의 대북 지원 활동이 확대되면서 독자적인 창구를 통한 대북 지원이 증가하고 있다는 것이다. 둘째, 식량·생활품과 같은 일반 구호성 물자의 지원은 감소하는 반면에 농업개발을 지원하기 위한 물자의 비중이 증가하고 있다는 점을 들 수 있다.

민간단체의 독자적인 대북 지원은 1999년 2월 정부의 창구다원화 조치 이후 활발하게 추진되었다. 1999년 한해 동안 독자적으로 대북 지원을 추진한 민간단체의 수는 10개로 지원액은 554만불에 달하였으며, 민간차원 대북 지원 규모의 29.7%를 차지하였다. 2000년에 와서는 전반기에만 11개 단체가 764만불에 상당하는 물품을 지원하였는데, 이는 민간차원에서 지원된 규모의 83.6%에 달하는 것이다. 이 같은 추세는 남북 정상회담 이후 당국간의 회담이 정례화되고 경제협력사업이 구체화되어 남북간의 화해·협력 분위기가 고조되면 더욱 강화될 것으로 기대된다.

교주교회의 민족화해위원회, 문화일보, 서울지하철공사노동조합, 대한잠사회, 한초텔레콤, 조아제약 등이 있다.

9) www.ksm.or.kr/frame2-18.htm, www.ksm.or.kr/frame2-41.htm

대북 지원물자에서 북한농업의 생산성 향상을 위해 필요한 비료·농자재·종자 등의 비중이 증가하고 있는 것도 눈에 띄는 특징이다. 1999년에 농업개발지원분야의 비중이 급증한 주요 원인은, 북한의 식량난 문제를 해결하기 위해서는 북한농업의 생산성이 제고되어야 한다는 판단하에 정부와 대한적십자사가 3,852만불 상당의 비료 15.5만톤을 북한측에 제공했기 때문이다. 2000년에도 정부는 전반기에 30만톤의 비료를 지원한 바 있어 농업개발지원을 위한 대북 지원의 비중은 지속적으로 확대될 전망이다. <표1>에 나타난 바와 같이 대북지원에서 농업개발을 위한 지원이 차지하는 비중은 1998년까지 10%에도 미치지 못했던 것이 1999년과 올해에는 80%에 달하는 수준으로 급증하게 된 것이다. 일한 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다.

<표1> 분야별 대북 지원 추이

(단위: %)

시기 구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
일반구호	100.0	98.9	91.7	90.7	12.0	7.6
농업개발	0.0	1.1	4.3	8.0	84.1	79.5
보건의료	0.0	0.0	4.0	1.3	3.9	12.9

출처: 통일부, 『남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 각호; *: 11월까지의 실적으로 계산

3. 대북 농업지원의 기본방향

가. 북한의 농업생산성 제고

대북 농업지원사업의 일차적인 목표는 북한이 당면한 식량문제를 해

결하는데 두어야 할 것이다. 앞부분에서 언급했던 것처럼 올해 북한의 식량 작황은 그다지 좋지 않은 것으로 추정된다. 비록 올해 북한의 농업생산량에 대한 국내외 기관들의 추정치가 많은 격차를 보이고 있으나 북한의 식량사정이 내년에도 나아질 것 같지는 않아 보인다. 한국농업경제연구원에 따르면 내년도 북한의 식량 부족량은 350만톤을 초과할 것으로 파악되고 있다. 문제는 북한이 처한 식량난이 단순한 식량 지원만으로는 해결되기 힘들다는 것이다. 북한경제는 현재 극심한 경제난으로 인하여 식량난뿐만 아니라 에너지난, 외화난 등으로 경제전반에 걸쳐 생산활동이 중단되고 있는 상황이어서 농업부문의 생산 기반이 황폐화해져 있다고 할 수 있기 때문이다. 북한이 식량문제를 해결하도록 하기 위해서는 농업활동이 정상화되도록 지원하는 일이 불가피한 실정이다.

<표2> 2000/2001년 북한의 식량수급 추계

(단위: 정곡, 천ha, 천톤)

구 분	총계	쌀	옥수수	맥류	두류 (콩)	서류 (감자)	기타 잡곡
재배면적	1,417	580	496	89	100	187	20
총소요량(A)	6,290	3,203	2,294	78	162	497	56
총생산량(B)	2,430~ 2,752	1,056~ 1,177	868~ 972	134~ 158	70~ 90	281~ 327	21~ 28
부 족 량 (B-A)	△3,538 ~3,860	△2,026 ~2,147	△1,322 ~1,426	56~ 80	△72 ~92	△170 ~216	△28 ~35

출처: 김운근, '2000/2001년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정)', 『KREI 북한농업동향』, 한국농촌경제연구원, 2000. 10(제2권 제3호), p. 14.

1990년대 들어 북한의 농업생산성이 현저하게 하락하게 된 것은 경제난이 심화되면서 농자재 부족현상이 더욱 악화되었기 때문이다. 만약 이들 영농기자재가 정상적으로 공급된다면 북한의 농업생산은 1980년대 중반 이전 수준으로 회복될 수 있을 것이다. 따라서 북한에 대한 비료, 농약, 농업용 비닐, 농기계, 에너지 등 부족한 농자재의 지원 확대를 우선적으로 추진해야 할 것으로 보인다.

또한 북한의 농업생산성을 제고시키기 위한 지원사업은 북한당국이 현재 추진하고 있는 식량문제 해결 노력을 지원하는 방식을 취하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 올해 신년 공동사실에서 북한이 식량문제 해결 작업의 일환으로 제시한 농업정책 방향은 감자의 증산(감자농사혁명), 이모작 재배의 확대, 종자개량(종자혁명), 토지정리사업의 지속적 추진, 초식가축 사육과 양어사업 등이다. 이러한 북한의 식량증산정책이 성공을 거두기 위해서는 비료와 씨감자 및 보리·밀 등의 종자 확보가 필수적이거나 현재 북한의 형편으로 볼 때, 외부로부터의 지원이 없이는 해결하기 힘든 상황이라고 할 수 있다. 비료와 각종 종자들의 지원을 통해서 북한의 농업생산성을 증대시키는 것이 바람직할 것이다.

나. 남북경제공동체 형성에 기여

대북 농업지원사업은 장기적으로 남북경제공동체 형성을 촉진하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서 고려되어야 할 사항은 농업분야의 지원사업이 남북한이 상호보완적인 농업체계를 구축하는데 도움이 되고, 통일 후 남북한 식량자급도를 제고하는 방향으로 이루어지는가에 관심을 가져야 할 것이다. 이러한 고려사항이 충족될 수 있도록 농업분야에서 대북 지원사업을 추진하기 위해서는 먼저 장기적인 계획이 수립되어야 한다.

대북 농업지원을 위한 장기적인 계획을 수립하기 위해서는 북한의 곡물수급 상황, 영농기자재의 수급 현황 등에 대한 기초자료를 확보하여 심도 있는 분석작업을 추진해야 한다. 이를 통해서 대북 지원사업이

장기적으로 북한농업의 자생력 회복을 돕는 방향으로 추진될 수 있도록 단계적인 계획을 수립해야 할 것이며, 이를 기초로 북한측에 필요한 품목과 지원량을 추정해 보고, 우선적으로 추진할 사업분야를 선정해야 할 것이다.

남북경제공동체 형성이라는 측면에서 대북 농업지원사업을 추진하는 경우, 지원사업의 성격은 남북관계의 진전 정도와 북한의 영농기반에 따라 변화를 가져야 할 것이다. 남북관계가 성숙되지 않고 북한의 영농기반이 극도로 취약한 초기단계에는, 부족한 식량을 포함하여 북한의 농업생산성 증대에 필요한 비료와 종자 및 각종 영농자재를 제공하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 남북관계의 진전이 가시화 되고 북한에서 최소한의 영농기반이 마련된 중기단계에서는 북한의 농업기반시설을 확충하는 사업에 주력할 필요가 있다. 북한에서 비료 및 농자재 생산시설 건설을 지원하고 수리시설 확충 및 농지개량 사업에 대한 기술·장비의 지원을 고려할 필요가 있다. 남북관계가 성숙하고 북한의 영농기반이 상당부분 확보된 최종단계에서는 단순한 지원사업의 비중은 축소될 수밖에 없을 것으로 판단되며, 협력사업이 주류를 이룰 것으로 보인다.

또한 대북 농업지원사업은 남북관계의 개선에 기여하는 방향으로 추진되어야 할 것이며, 이러한 역할은 특히 남북관계가 무르익지 않은 초기단계에서 더욱 강조되어야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서 가장 중요한 것은 대북지원사업이 인도적 차원에서 민족애를 나누면서 불신과 거부감을 완화시키는 작업이 되어야 한다는 것이다. 가진 자의 우월감을 과시하거나 실적위주의 사업은 지양되어야 한다.

다. 민간단체와 정부의 역할 분담

대북 농업지원사업은 민간단체가 자율성을 바탕으로 중심적인 역할을 담당하도록 정부는 조력자의 역할에 충실하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 대규모 비료지원 등의 사업은 정부가 주도하되, 민간단

체들이 역할을 할 수 있는 부분에 대해서는 민간단체의 사업을 정부가 지원하는 방향으로 사업을 추진하여 민간단체의 고유영역을 보장해 줄 필요가 있다.

현 정부는 그 동안 지속적으로 민간의 대북 지원활동을 활성화시키기 위한 조치들을 취해왔다. 1999년 2월에는 민간차원의 대북 지원창구의 다원화 조치를 시행하였으며, 같은 해 10월에는 ‘인도적 차원의 대북 지원사업 처리에 관한 규정’을 발표하여 남북협력기금에서 특정 대북 지원사업에 필요한 자금을 지원할 수 있게 하였다. 주요 지원대상으로는 식량난 해소를 위한 농업개발 지원사업과 산림복구 및 환경보전 지원사업이 포함되어 있다.

이에 따라 정부는 2000년 3월 남북협력기금을 신청한 6개 민간 대북 지원사업에 대해 지원활동의 타당성, 분배투명성 확보 능력, 지속적 남북교류협력 가능성 등을 종합적으로 평가하여 기금을 지원하게 되었다고 발표하였다. 정부는 이들 사업에 소요되는 지원물품(국산품) 구입 및 수송비, 분배투명성을 위한 訪北경비에 한하여 남북협력기금에서 사후 정산 방식으로 집행한다. 구체적인 집행은 단체별 해당사업의 진도를 고려하여 분할 지급하되, 지원된 기금이 목적 외에 사용된 경우 또는 분배투명성이 상당기간 확인되지 않는 경우 등에는 기금지원을 중단·취소 또는 환수하는 등 법적 조치를 취하도록 하고 있다고 밝히고 있다.¹⁰⁾

10) www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14330.htm

<표3> 민간 대북 농업지원단체에 대한 남북협력기금 지원 결정 내역

단체명	사업 내용	총사업비 (억원)	신청액 (억원)	지원액 (억원)
국제옥수수재단	옥수수증산지원	50.0	10.0	8.68
월드비전	채소생산 지원	28.8	10.0	7.98
한국이웃사랑회	우유생산 지원	10.0	5.0	3.54
우리민족서로돕기운동	축산 협력지원	23.0	11.4	4.44
합계		101.8	36.4	24.64

출처: www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14330.htm

민간의 대북 농업지원사업에 대한 정부차원의 재정적인 지원은 민간 단체의 사업 주도권을 인정하면서 관련 사업을 활성화시킨다는 데 의미가 있다. 문제는 정부의 재정지원이 정부가 추진하고 있는 대북 협력정책의 방향에 합치되는 사업에 국한하여 이루어질 것이라는 점이다. 정부는 나름대로의 평가기준을 통해서 지원 여부를 결정할 것으로 보이나 이 과정에서 민간의 자율성을 훼손하는 경우가 발생할 수도 있다는 사실에 유의하여야 할 것이다.

물론 국가의 예산이 지원되는 사업인 만큼 정부의 정책방향과의 합치성이 중요한 판단기준이 되어야 한다는 점에는 이론(異論)이 없겠으나, 민간차원에서 추진되는 사업이 갖는 특수성을 고려하되 사업의 지속성 여부와 남북한관계 개선에 미치는 파급효과 등 보다 장기적인 시각에서 재정지원이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 동시에 보다 많은 민간단체에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 하기 위해서는 남북협력기금 신청에 필요한 절차를 간소화하고, 보다 분명한 평가기준을 제시하며, 점차 신청요건을 완화시키는 조치가 필요하다고 하겠다.

라. 민간단체간의 협력체제 구축

정부와의 역할분담 못지 않게 중요한 것이 대북 농업지원사업을 추진하는 민간단체간의 협력 강화라고 할 수 있다. 중복투자 방지 등을 통하여 대북 지원사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 민간단체들 사이에서 정보를 공유하며 긴밀한 협조체제를 구축할 필요가 있는 것이다. 이 과정에서 고려되어야 할 사항은 대북 지원사업이 협력사업과 조화를 이루면서 추진될 수 있어야 한다는 사실이다. 북한의 농업생산성을 증대시키기 위한 지원사업은 기술교류·협력사업이 적절하게 병행해서 추진되어야 하기 때문이다. 이를 위한 (가칭) ‘남북농업지원·협력단체협의회’를 구성하여 정례적인 모임을 갖는 것도 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

이 협의회는 대표성이 단체들로 구성되어야 할 것이며, 상호간의 의견 및 정보 교환의 장으로 활용될 수 있을 것이다. 이 과정에서 과당경쟁 및 중복사업을 억제하는 효과가 기대되며 필요한 경우 민간단체의 목소리를 대변하는 대정부 창구 역할도 수행할 수 있을 것으로 판단된다. 창구일원화는 정부의 지원 확보라는 측면과 함께 북한과의 협상에서도 입장을 강화시키는 효과도 있을 것이다. 그러나 협의회의 활동이 각 민간단체들의 고유한 활동을 위축시키는 현상은 최대한 배제되어야 할 것이다. 각 단체들의 다양성은 최대한 인정되어야 하며 조정이 필요한 경우에는 인센티브 제공을 통해서 자율적으로 조정되도록 유도하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이와 함께 국제기구·단체와의 협력을 강화하는 것도 중요한 사업이 될 수 있을 것이다.

4. 북한의 영농기자재 수급상황

가. 비료

해방 당시 북한의 비료 생산능력은 실중량 기준으로 48만톤 정도였으나, 이후 북한은 흥남비료공장의 확장, 순천 석회질소비료공장, 해주 제련소 인비공장, 남포제련소, 청년화학, 청수화학 등의 건설 및 증축으로 비료의 생산능력을 지속적으로 확대시켜 왔다. 그 결과 북한의 화학비료 생산능력은 1995에는 428만톤까지 증대된 것으로 알려지고 있다. 그러나 최근 시설의 노후화로 인하여 생산이 불가능한 시설을 제외하는 경우 실질적인 생산능력은 368만톤(비중별 실제 생산능력은 질소질 176만톤, 인산질 175만톤, 칼리질 17만톤)으로 추정된다.¹¹⁾

한편 북한에서 생산되는 비료는 대부분 함량성분이 낮아 이를 성분량으로 환산하면 100만톤 내외로 평가되는데 이것은 남한의 화학비료 생산능력의 절반 정도의 수준에 해당한다. 1999년 북한이 국내에서 생산한 비료는 성분량 기준으로 6만 4천톤으로 1998년의 생산량 4만 7천톤에 비하면 36%가 증가한 것이다. 북한이 국제사회의 지원과 수입 통해서 보충한 양도 1998년의 7만 7천톤에서 1999년에는 13만 5천톤으로 증가하여 북한의 총 비료공급량은 1998년도의 12만 4천톤에서 1999년에는 19만 9천톤으로 확대되었다.¹²⁾

북한의 농업용 비료 소요량은 52~65만톤(성분량)이며, 식량작물 생산에 필요한 비료는 약 40만톤(성분량)에 달하는 것으로 추정된다. 이러한 추정치는 작물의 재배면적을 벼 58만ha, 옥수수 60만ha, 맥류 10만ha, 두류 10만ha, 서류 4만ha, 잡곡 5만ha 등 총 식량작물 재배면적을 147만ha로 가정한 상태에서 얻어낸 것이다. 이것을 우리 나라에서 생산

11) 권태진, '대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가?', 『KREI 북한농업동향』, 제1권 제4호(2000.1), 한국농촌경제연구원, p. 19.

12) 1999년의 경우 우리 나라는 북한에 16만 5천톤에 달하는 비료를 지원한 바 있는데, 성분량으로 환산하면 8만 2천톤에 해당되며 이는 북한의 작년 한해 비료 공급량의 41%에 해당된다.

되는 요소, 용성인비, 염화칼리의 실중량으로 환산하면 요소 44.5만톤, 용성인비 50만톤, 염화칼리 17만톤 등 112만톤의 비료가 필요하며, 여기에 채소, 과수 및 뽕나무 등에 대한 소요량까지 포함시키면 160만톤(실중량)의 화학비료가 필요하다는 추정이 가능해진다.¹³⁾

국제기구의 농업전문가들도 북한의 토질 및 경작조건상 질소, 인산, 칼리 등의 비료가 ha당 연간 400~500kg 정도가 필요하다고 판단하고 있으며, 북한의 연간 총 비료수요를 70만톤(성분량)으로 추정하고 있다. 이를 실중량으로 환산할 경우 총 수요량은 150~200만톤에 달하는데 북한은 경제난으로 인한 비료부족으로 과거 5년동안 필요한 시비량의 20~30% 밖에 충족하지 못한 것으로 나타났다.¹⁴⁾

1999년 3월 현재 국내의 연간 비료생산능력은 468만톤으로 내수 288만톤, 수출 134만톤을 제외하면 56만톤 정도의 여유 물량 확보가 가능하다고 한다.¹⁵⁾ 그러나 배합비료 제조를 위한 비료의 수입량과 국내산 비료의 수출 물량을 조절하면 이 이상의 물량 확보도 가능할 것으로 보인다.

나. 농약

1980년대까지만 하더라도 북한은 자체적으로 필요한 농약을 생산할 수 있었다. 농약생산량은 1979년 24,000톤, 1988년 30,000톤으로 수요를 충족하는 데 부족하지 않았다. 그러나 최근 북한의 농약 생산량은 연간 3000여톤으로 1997년 현재 우리 나라 농약 생산량 19만여톤과 비교하면 1.5%에 불과하다. 특히, 한국이 살균제 220여종, 살충제 205여종, 제초제 130여종, 기타 30여종 등 총 630여종의 농약을 생산하는 반면 북한에서 생산하는 주요 농약은 대략 20여종인 것으로 추정된다. 북한에서

13) 권태진, '북한의 비료 사정과 비료 지원 효과,' 『KREI 북한농업동향』, 제1권 제1호(1999.4), 한국농촌경제연구원, p. 34.

14) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/PolicyPapers/pp46.html 참조

15) 한겨레, 1999.3.11일자,

생산·소비되는 농약은 2,4-D, DCPA 등 비농사용 제초제와 함께 BHC, DDT 등 잔류독성과 유해성이 강한 살충제가 주로 생산되고 있다.

또한 종자 소독용 포르말린 등 단순 농약이 사용되고 있는 실정이며, 주요 병해충은 수도의 도열병, 백엽고병, 문고병, 물바구미, 벼멸구 등이며 옥수수에는 조명나방, 감부기병, 그을음 무늬병, 문고병 등이 주종을 이루고 있다. 지난 1995~96년 물바구미 피해가 논 면적의 65%인 38만 ha에 달했음에도 방제 실적이 없는 것으로 보아 북한의 농약 사정을 쉽게 짐작할 수 있다.¹⁶⁾

북한의 대표적인 농약회사로는 봉군농약공장, 2·8니탈론공장, 화성화학공장, 흥남제약공장 등이 있다. 봉군농약공장은 살균제와 살충체를 포함한 농약을 연간 3천톤, 제초제를 3,500톤 생산할 수 있는 능력을 구비하고 있다. 2·8니탈론공장내에 설치된 제초제공장은 주로 살초체를 생산하고 있는데 DDT 750톤, 살초제(주로 DCPA와 씨마진을 생산) 3,500톤의 생산능력이 있다. 이밖에 화성화학공장에서는 살충제와 살균제를 주로 생산하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한의 농약소요량은 병해충 및 잡초의 발생 정도에 따라 크게 달라지나 최근에 개발된 매우 효과적인 농약을 사용할 경우 연간 1만 5천톤의 농약이 소요되며 기본적인 방제만 하더라도 연간 8천톤 가량의 농약이 필요한 것으로 파악되고 있다. 북한은 1990년대 초 부족한 농약을 중국과 일본에서 수입하였으나 1993년 이후 대금결제 지연으로 일본으로부터 살충제 등 농약 수입이 중단되면서 거의 중국에서 수입하고 있다.¹⁷⁾

다. 농기계

북한은 농지의 집단화와 농업의 협동화를 기본으로 하고 있어 농업

16) www.cischem.com/sub/chem_report/cr_109/cr_109bulletin49.htm

17) 권태진, '대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가?', 『KREI 북한농업동향』, 제1권 제4호(2000.1), 한국농촌경제연구원, p. 20.

의 기계화는 대형 농기계인 트랙터와 트랙터에 연결하여 작업할 수 있는 각종 연결농기계를 중심으로 추진하여 왔다. 그 결과 북한은 상당한 수준의 기계화 영농 기반을 구축한 것으로 알려지고 있다. 북한의 트랙터 연평균 생산실적은 1960년대 1,700대에서 1970년대에는 2,500대 정도까지 확대되어 1973년까지 3만대 정도가 생산되었으나 이후 획기적으로 증가하여 1978~86년 기간 중에는 4만 5천대, 1987~96년 기간 중에는 약 6만 7천대의 트랙터가 생산된 것으로 추정된다.

<표4> 북한의 트랙터 생산 실적

시 기	1957~60년	1961~70년	1971~76년	1978~86년	1987~96년
생산대수	3,000	17,000	21,000	45,000	67,000

북한은 1958년 기양트랙터공장(현재의 금성트랙터종합공장)에서 트랙터를 생산하기 시작하였다. 북한에는 17개소의 중앙 또는 도 단위 농기계 공장이 있고 군 단위에는 소형 농기구제작소가 있으며 농기계의 수리 및 관리를 담당하는 ‘농기계작업소’가 있는 것으로 알려지고 있다. 최근 북한의 농기계 생산능력은 32,000대 정도로 우리의 5% 수준인 것으로 추정되고 있다.

<표5> 북한의 주요 트랙터 생산공장

공장 명	생산 능력	비고
금성트랙터 종합공장	16마력의 소형 트랙터 전진호, 28마력의 중형 트랙터 천리마 및 75마력의 대형 트랙터 풍년호 등 20,000대	구 기양트랙터공장
순천트랙터공장	16마력의 소형 트랙터 전진호 1,000대	
원산충성호 트랙터공장	80마력의 대형 트랙터(신형)와 8마력의 소형 트랙터 충성호 등 1,000대	
강계트랙터공장	15마력의 산악용 트랙터 500대	

출처: 권태진, ‘대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가?’, p. 21에서 재구성.

북한의 농기계는 트랙터 외에도 경운기, 쟁기, 이앙기, 파종기, 이식기, 농약 살포기, 관리기, 양수기, 수확기 등이 있는데 대부분이 트랙터에 연결작업기를 부착하여 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 북한이 강조하고 있는 농업기계화의 핵심은 트랙터이다.

1998년 말 현재 북한이 보유하고 있는 농기계 생산능력은 주력 기종인 28마력 천리마 트랙터 70,000대, 75마력 풍년호 8,000대, 16마력 이하 소형 트랙터 600대, 원동기 40,000대, 예도형 예취기 2,500대, 동력탈곡기 20,000대, 전동식 탈곡기 20,000대로 추정된다. 그러나 부품과 연료 부족으로 보유 농기계의 20% 정도만이 가동되고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁸⁾

라. 종자

북한은 농업 과학을 종합적으로 연구하는 기관인 농업과학원 산하에 각종 연구소를 두고 육종을 연구하고 있다.¹⁹⁾ 또한 전국에는 240 여개

18) 권태진, 위의 글, p. 21.

의 채종농장이 있어 10만 여ha의 채종장에서 연간 25만톤의 종자를 생산할 수 있는 것으로 알려지고 있다.

현재 북한에서는 벼 재배에 있어서 조생등판, 만생은방주 등 오래된 품종이 재배되고 있는 것으로 보인다. 우리의 대표적인 조생종인 오대벼와 비교할 때 북한 벼품종의 평균 수량능력은 89% 수준이다. 북한의 벼품종은 일부 극조생종을 제외하면 수량이 낮고 미질이 떨어질 뿐만 아니라 도열병, 흰빛잎마름병, 줄무늬잎마름병, 오갈병 등 병해충 저항성이 낮은 것으로 판단되고 있다.

벼 다음으로 중요한 옥수수의 경우에도 북한의 품종 육성 수준은 국제적인 수준에 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 북한에서 최근 육성된 옥수수 품종은 화성1호, 황중1호, 해주1호 등 30여 품종이 있으며, 이 가운데 화성1호가 재배면적의 60%를 차지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한에서는 서리가 내리는 기간이 길기 때문에 대체로 밀실용 단간·조숙 품종을 선호하고 있다.

한편 북한에도 우수한 옥수수 품종이 개발된 것으로 알려지고 있으나 종자생산체계의 취약성으로 인하여 우량 종자의 보급이 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 체제의 폐쇄성으로 국제 정보에 어두우며 비용문제로 종자 사업을 확대하지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이에 북한은 식량문제 해결을 위한 방편으로 '국제옥수수재단'을 통하여 우량 종자의 생산·보급 사업을 진행하고 있다.²⁰⁾

종자개량이 가장 낙후된 작물로 평가되고 있는 밀과 보리의 경우는 현재 미국에서 도입한 봄보리 품종인 Red sun, Robust, Stander, 봄밀 품종인 AG3159와 AG3126이 주로 재배하고 있는 것으로 알려져 있다. 최근 2모작사업이 확대되면서 보리와 밀의 재배면적이 123,000ha에 달할

19) 벼연구소는 벼 육종을 전담하며 강녕이연구소에서는 옥수수를, 그리고 발작물 연구소는 옥수수를 제외한 발작물의 육종을 연구해 오고 있으며 지역 특성에 따른 육종, 재배, 재해방제 등의 연구를 위하여 지방에 5개소의 분원을 두고 있다. 또한 과학원 산하의 실험생물학연구소에서는 생물공학적인 방법으로 새 품종을 개발하고 이의 실용화를 위하여 장기간의 실험재배를 실시하고 있는 것으로 알려지고 있다.

20) 이두순, '농업 종자 지원 방안,' 현대경제연구원, 『통일경제』, 1998.4. p. 16참조

정도로 빠른 속도로 증가하고 있으며, 과거 봄보리나 봄밀 중심에서 점차 수량이 높은 가을보리나 겨울밀을 선호하고 있는 것으로 보인다.²¹⁾

북한은 1998년 10월 김정일 총비서가 북한의 최대 감자 산지인 양강도 대흥단군을 현지도한 자리에서 감자농사의 중요성을 강조한 이래 식량문제 해결 위한 정책으로서 ‘감자농사 혁명’을 내세우고 있다. 감자를 주식 대열에 끼워 넣은 북한은 감자생산을 위한 경작지 확대와 씨감자 확보 등에 주력하고 있으며, 올해에는 뒷그루 감자심기를 강조하고 있다. 이같은 당국의 노력으로 1998년까지만 하더라도 감자 등 서류 재배면적이 56,000ha였으나 1999년에는 120,000ha로 2배 이상 늘어났으며, 생산량도 15만 4천톤에서 31만톤으로 증가한 것으로 파악되고 있다.²²⁾

북한에서 주로 재배되는 감자 품종은 포테, 장진, 함육 등이며 이들 품종들은 주로 중산간지대나 고산지대에 적합한 것으로 파악되고 있다. 이들의 평균 수량능력은 ha당 25~35톤으로 알려져 있으나 충분한 양의 씨감자가 공급되지 못하는 데다 바이러스에 감염되는 경우가 많아서 실제 수량은 10톤 정도에 불과한 것으로 판단된다.

<표6> 고도별 감자 품종배치

해발고도(m)	생육일수	구 분	품 종	
			기본품종	기타품종
1,200이상	125이하	중생종	포테5호, 6호	장진2호, 함육5호
		조생종	신대3호, 장진6호	열매조생
1,200이하	130내외	만생, 조생, 중생종	함육2호, 14호	포테1호

출처: 정정길, 『북한의 감자생산 현황과 대북 감자지원 효과분석』 한국농촌경제연구원, 『북한농업동향』, 1999. 4. p. 42.

21) 권태진, 위의 글, p. 22.

22) 통일부, 『북한동향』, 제498호, p. 36 참조

마. 비닐박막

북한은 봄철 기온이 낮고 벼 생육기간이 짧으며 등숙기의 기온이 낮아 묘령이 진전된 건묘(健苗) 육성이 중요하기 때문에 냉상육묘(冷床育苗)에 의한 건묘 육성이 일반화되어 있다. 냉상육묘 재배법에서는 1962~64년부터 염화비닐(북한에서는 비닐박막이라고 함)이나 폴리에틸렌을 사용해 왔다. 최근 북한은 인근 중국에서 주로 사용되는 두께 0.03mm-0.1mm의 폴리염화비닐(PVC)과 폴리에틸렌(PE)을 농업용 비닐박막과 비닐하우스용으로는 남한보다 두꺼운 0.1mm 비닐을 사용하고 있는 것으로 판단된다.

폴리에틸렌은 북한의 대표적인 석유화학공장인 남흥청년화학공장에서 주로 생산하고 있는데, 주원료인 나프타는 평안북도 피현군에 소재한 봉화화학공장과 함경북도 선봉군에 있는 승리화학기업소로부터 공급받는 것으로 알려지고 있다. 남흥청년화학공장은 저밀도 폴리에틸렌을 연간 25,000톤 가량 생산할 수 있는 능력을 보유하고 있다.

염화비닐의 경우에는 함흥에 위치하는 2·8비닐론공장이 연간 50,000톤 가량을 생산하고 있으며, 평안남도 순천시에 위치한 순천비닐론연합기업소에는 연간 25만톤의 염화비닐을 생산할 수 있는 염화비닐공장이 소속되어 있는 것으로 파악되고 있다. 이들 공장들은 비닐을 생산할 수 있는 시설을 보유하고 있는 것만 확인될 뿐 현재의 비닐 생산실적은 정확하게 파악되고 있지 않다. 또한 북한에도 농업용 필름을 생산하는 공장이 있으나 외환사정이 나빠짐에 따라 그 원료인 카프로락담의 수입이 중단되면서 공장가동이 거의 멈추게된 상황인 것으로 알려지고 있다.

5. 대북 농업지원 방안

가. 지원효과

정부는 2000년 7월 26일 가뭄을 겪고 있는 북한의 식량난을 완화시키주기 위해 인도적인 차원에서 무상으로 비료 10만톤을 지원한다고 발표한 바 있다. 이로써 올해 정부가 북한에 지원한 비료 물량은 올 봄 밀겨름용 비료 지원분 20만톤을 포함하여 모두 30만톤에 이르는데 이를 위한 총 비용은 960억원에 달한다. 비료지원에 앞서 농림부는 비료 20만톤의 지원효과를 분석한 결과 20kg짜리 한 포대당 18kg의 쌀이 증산될 것이라고 추정한 바 있다. 즉 올 봄에 지원된 비료로 인해서 북한은 18만톤의 쌀 증산효과를 거둘 수 있다.

권태진은 현재 북한에서 투입되는 시비량과 권장 시비량과의 차이만큼을 추가로 지원했을 때 증수되는 양을 비료의 지원효과로 분석하고 있다.²³⁾ 권태진은 비료를 충분하게 공급했을 때 예상되는 증수율을 벼 40%, 옥수수 50%로 가정하고, 벼와 옥수수를 각각 100,000ha씩 재배하는데 필요한 비료를 지원했을 경우 기대되는 증수 효과를 추정하였다. 그 결과에 따르면, 국제가격을 적용하여 계산했을 때 총비용은 21.7백만불인데 비해 증수 효과는 57.3백만불에 달하는 것으로 나타나고 있다. 비료지원으로 인한 수익/비용 비율이 264%나 되는 것이다.²⁴⁾

또한 권태진은 같은 연구에서 농약, 농기계 종자 및 비닐박막의 지원 효과를 추계하고 있다. 농약의 경우에는 벼농사의 농약살포로 14.5%의 증수효과를 기대할 수 있다고 분석하고 이것의 수익/비용 비율을 313%로 추정하고 있으며, 옥수수 농사의 방제효과는 10%의 증수효과가 있을 것으로 분석하였다. 농기계에 있어서는 북한이 현재 보유하고 있는

23) 권태진, 위의 글 pp. 23~24참조

24) 다른 연구에서 권태진은 복합비료 5만톤과 요소비료 5만톤을 각각 지원할 경우, 쌀 8만8천톤, 옥수수 13만톤의 식량증산효과가 기대된다고 밝히고 있다. 권태진, '북한의 비료 사정과 비료 지원 효과,' 『KREI 북한농업동향』, 제1권 제1호(1999.4), 한국농촌경제연구원, p. 37.

농기계가 모두 가동될 경우 100만명 정도의 인력을 절약하는 효과가 있으며, 적기작업으로 수확을 증대시킬 수 있다는 점에서 15~20%의 증수효과가 기대된다고 추정하였다.

옥수수과 감자의 경우 매년 종자를 갱신하지 않고 자가 채종 종자를 사용할 경우 심각한 수량 감소를 초래한다고 밝히면서 옥수수를 3년간 자가 채종했을 때는 59%의 감수효과가 발생하고 감자는 85%의 감수효과가 예상된다고 분석하고 있다²⁵⁾. 반면에 벼, 보리, 밀은 자가 채종 종자를 계속 사용하더라도 심각한 수량감소를 초래하지는 않으나 종자의 질적 저하에 따른 수량 감소와 종자 소요량의 증가가 예상된다고 주장하고 있다.

마지막으로 농업용 비닐의 경우, 벼 모판용 비닐을 사용함으로써 약 10% 정도 증수가 가능하며, 옥수수의 멀칭재배를 통한 조기 이식재배로 증수효과가 10%로 기대된다. 벼의 재배면적을 58만ha, 옥수수 재배면적을 50만ha로 잡고 벼와 옥수수의 모판에 15,400톤의 비닐을 사용할 경우 벼 232,000톤, 옥수수 200,000톤의 증수 효과가 있다고 분석되는데, 벼와 옥수수 톤당 가격을 각각 400불, 100불, 비닐의 톤당 가격을 800불로 계산하면 수익/비용 비율이 916%로 추산된다. 대북 농업지원에 따른 품목별 효과를 <표7>에서 종합 정리하고 있다.

그러나 품목별 대북 지원효과를 산술적으로 비교하는 것은 무리라고 할 수 있다. 예를 들어 농약의 경우 병충해가 발생하지 않으면 지원자체가 의미가 없으며 비닐박막의 경우에도 영농방식이나 기후조건에 따라 효과가 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 대북 지원의 우선순위를 결정할 때는 증수효과 뿐만 아니라 경제적 파급효과나 남북관계 개선에의 기여도 등이 종합적으로 고려되어야 할 것이다.

25) 정정길은 북한에 1ha당 0.15톤의 씨감자가 필요하다고 보고 있으며, 우량씨감자를 공급할 경우 1ha당 13.95톤의 증산이 가능하다고 분석하고 있다. 정정길, 앞의 글 참조.

<표7> 품목별 대북 농업지원 효과

품목	지원량	증수효과	수익/비용 (단위:천불)	비고 (기준 재배면적)
비료	요소 7,700톤, 복 합 비 료 80,000톤	벼 112,000톤, 옥 수 수 125,000톤	57,300/21,700 (264%)	벼 10만ha, 옥수수 10만ha
농약	살균제 2,32톤, 살충제 696톤	벼 235,000톤	94,000/30,000 (313%)	벼 58만ha
농기계	14만톤의 유류	15-20%		
종자		옥수수 59%, 감자 85%		3년 연속 자가 채종했을 경우와 비교
비닐박막	15,400톤	벼 232,000톤, 옥 수 수 200,000톤	112,800/12,320 (916%)	벼 58만ha, 옥수수 50만ha

나. 품목별 지원방안

[비료]

북한에 대한 비료지원은 식량 증산효과가 크고 우리의 공급능력도 어느 정도 여유가 있기 때문에 당분간 지속적으로 추진할 필요가 있는 사업이라고 하겠다. 그러나 북한의 생산능력을 고려할 때, 비료의 공급량 부족은 에너지난과 외화난에 따른 공장가동률 저하 및 오랜 경제침체로 인한 시설의 노후화에 그 원인이 있다고 할 수 있으므로 중장기적으로 이를 회복시키기 위한 지원이 필요하다. 다시 말해 비료지원의 방향은 단기적으로는 부족한 비료를 지원하는데 초점을 맞추어나가되 중장기적으로는 생산능력을 제고시키는데 중점을 두고 추진되어야 할 것이다.

단기적인 비료지원사업의 경우, 비료의 투하시기가 특정기간에 집중되어 있다는 사실을 고려하여 체계적인 계획 하에서 비료지원사업을 추진하여야 할 것이다. 단지일 내에 수십만톤에 달하는 비료를 증산하는 것은 한계가 있기 때문이다. 또한 점진적으로 북한이 자체의 비료생산능력을 회복할 수 있도록 지원하는 사업도 병행할 필요가 있는데, 이를 위해서는 장기적이고 종합적인 지원계획이 수립되어야 한다. 정부는 북한과의 자료교환 및 공동연구를 통해서 정확한 실상을 파악하고 이를 기초로 구체적인 비료지원계획과 함께 북한의 비료생산능력을 제고할 수 있도록 기존의 생산시설을 복구하고 필요한 경우 새로운 시설을 건설하는 사업에 대한 지원계획도 수립해야 할 것이다.

북한의 비료 생산능력 제고와 관련하여 고려해야 할 사항은 석탄의 중요성이다. 북한 비료공장에서 석탄은 연료인 동시에 원료로 사용되고 있다. 70만톤 규모의 비료를 생산하기 위해서 필요한 석탄의 양은 연간 150~200만톤 정도로 추정된다. 북한의 1999년도 석탄 생산량이 2,100만톤인 것을 고려할 때, 거의 10%에 육박하는 규모이다. 북한에서는 비료생산용 석탄이 다른 부문보다 우선 공급대상으로 지정된 것으로 알려지고 있다. 150~200만톤 정도의 석탄을 운반하는데 소요되는 전력이 50억kW이며 생산된 비료를 농가에 분배하기 위해서 수송하는데 필요한 석탄의 양도 150~200만톤 정도인 것으로 파악되고 있다.²⁶⁾ 이는 북한에서 비료생산이 정상화된다고 하더라도 석탄 등 에너지부족문제가 해결되지 않는 한 농가의 비료공급 부족사태는 지속될 수 있음을 의미하는 것이다.

비료지원사업의 추진방식으로는 우선적으로는 무상지원을 중심으로 추진하되 점차 합작생산이나 프로젝트형 지원방식으로 전환하는 방안을 고려하여야 할 것이다. 합작생산의 경우에는 북한의 외화난에서 비롯된 연료 수입능력 저하와 에너지난으로 인한 전력부족 등을 고려하여 생산 및 발전설비에 대한 투자 및 원료·연료의 공급을 남한기업이

26) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/PolicyPapers/pp46.html 참조

부담하고 북한의 인력을 활용하는 형식으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 특히 복합비료의 농업생산성 증대효과가 큰 점을 고려하여 복합비료를 중심으로 한 합작생산을 추진하되, 이 과정에서 남한 내 비료생산설비의 부분적인 이전도 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

프로젝트형 지원방식으로는 계약 재배 등을 활용하는 것이다. 남한측이 비료를 비롯한 영농기자재와 기술을 제공하고 북한측은 농지와 노동력을 제공하여 경작하도록 하는 것이다. 산출물은 투입물에 비례하여 분배하거나 다른 물자로 상환 받을 수 있을 것이며, 우리의 경우 이를 국내에 반입하거나 외국으로 수출할 수 있을 것이다.

비료의 합작생산이나 프로젝트형 비료지원 방식은 단발성 지원에 그치는 것이 아니라 지속적으로 추진할 수 있으며, 일방적인 시혜성 사업이 아니라 남북이 공동이익을 추구한다는 점에서 남북경제의 공동발전 모색이라는 「6·15공동선언」 정신과도 합치된다고 하겠다. 또한 북한지역에 계약 재배를 확대할 경우, 통일 이후 남북 공동의 식량수급체계를 구축하는데도 유리한 환경을 조성하게 될 것이다.

[종자]

북한에 대한 종자 지원은 당해 연도 사용분을 제공하는 단순지원에서 종자를 생산하는 육종기술과 육종의 결과인 품종을 지원하는 협력사업 수준까지 고려할 수 있다. 단순 종자지원의 경우 우리의 종자생산 능력이 고려되어야 하는데, 옥수수의 종자 갱신율은 35.2%정도이며 씨감자의 갱신율은 25%를 넘지 못하고 있는 실정이다. 특히 감자는 종자 증식율이 10배 정도에 불과하고 많은 재배면적을 확보해야 하기 때문에 단시일 내에 많은 양을 북한에 지원하기는 어렵다.

이러한 여건을 고려할 때, 북한에 종자를 지원하는 사업은 단순히 종자를 지원하는 것보다는 종자를 대량으로 생산할 수 있는 기술체계를 이전하는 등 중장기적인 관점에서 추진하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 최근 옥수수와 씨감자의 협력사업이 활발하고 추진

되고 있는 현상은 고무적이라고 하겠다. 그러나 종자지원에 따른 증산 효과가 크다는 점과 북한의 절박한 식량사정을 고려할 때, 국제옥수수 재단의 수퍼옥수수 지원사업과 생명공학연구소의 정혁박사가 추진하고 있는 인공씨감자 지원사업을 정부차원에서 재정적으로 지원하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 이들 사업이 성공적으로 추진되어야 종자분야에서의 남북협력사업이 장기적으로 발전할 수 있을 것이기 때문이다.

다만 대북 종자지원이 국내 유전자원의 유출이라는 점에서 남북관계의 진전 정도에 따라서 신중하게 추진될 필요는 있다. 만약 단기간에 많은 양의 종자지원이 필요한 경우에는 중국이나 미국에서 생산된 종자를 구입하여 지원하는 방법도 강구할 수 있을 것이다.

[농약]

농약을 지원하는데 있어서 중요한 것은 북한의 작부체계와 병충해 발생상황에 따라 적절한 농약이 제공되어야 한다는 점이다. 농약은 원료를 이용하여 기후와 풍토에 적응할 수 있는 약제로 개발되어야 하기 때문에 적합한 농약지원을 위해서는 과거 북한의 병충해 발생지역 및 병충해 종류 등에 대한 자료분석이 선행되어야 할 것이다. 또한 접경지역의 경우 병충해가 상대지역에 전파될 수 있음을 고려하여 공동방제를 위한 협력프로그램을 개발할 필요도 있다. 따라서 관련자료의 상호교환과 남북 전문가들의 공동연구를 추진하는 것이 바람직하다.

우리의 농약 공급능력과 관련하여 농약사용량이 1990년대 초반 이후 감소하는 추세를 보이고 있어 생산능력은 충분하다고 할 수 있다. 그러나 원료의 50% 이상을 수입에 의존하고 있는 현실과 병충해의 발생 종류 및 빈도가 불규칙적이라는 점을 고려할 때, 농약 생산시설 확충을 위한 대북 투자보다는 병충해 발생상황에 따라 탄력적으로 농약을 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 동시에 농약은 일정한 재고가 필요하므로 북한지역에서 빈발하게 발생하는 병충해 방제에 필요한 농약을 비상시를 대비한 비축용으로 지원하는 것도 고려할 필요가 있다.

[농기계 및 비닐박막]

현재 우리의 농기계 생산능력은 과다한 상태로 업체간의 경쟁이 심화되어 있다. 다만 경운기, 소형 트랙터, 부속작업기 등 소형 농기계 위주의 생산으로 인하여 대형 농기계는 수입하고 있는 실정이다. 반면에 북한은 농경지의 기복이 심한 지역이 많음에도 불구하고 대형 농기계 중심으로 보급되고 있다. 따라서 북한 실정에 적합한 소형 농기계 모델을 북한에 지원하는 대신에 대형 농기계를 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이며, 나아가 대형 농기계의 합작생산을 통한 수출도 시도할 수 있을 것이다. 또한 필요한 경우 우리의 생산설비를 북한으로 이전하여 북한형 모델을 개발하는 사업도 추진할 필요가 있다.

북한의 경제상황을 고려할 때, 농기계는 부품과 유류가 동시에 지원되어야 할 것으로 판단되며, 일단 지원된 뒤에는 부품의 추가지원이 불가피하다는 점에서 연관된 협력사업을 유발하는 효과를 기대할 수 있다는 장점이 있다. 특히 국내 농기계 산업의 가동율이 지속적으로 하락하고 있는 실정에 비추어 대북 농기계 지원사업은 국내산업에 미치는 효과도 적지 않을 것으로 보인다.

비닐박막도 비교적 적은 지원액으로 많은 효과를 기대할 수 있는 품목이다. 특히 북한이 최근 2모작사업을 확대해 나가고 있는 추세여서 수요 증가가 예상되고 있다. 북한이 필요로 하는 비닐은 모판용 비닐과 하우스용 비닐인데 정부가 지원할 경우에는 2모작에 필요한 멀칭용 비닐 지원을 추진하고, 하우스용 비닐은 민간차원의 협력사업으로 추진하되 하우스 설치 및 운영과 연계시키는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.²⁷⁾

27) 권태진, '대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가?', 『KREI 북한농업동향』, 제1권 제4호(2000.1), 한국농촌경제연구원, p. 32.

6. 정책적 고려사항

가. 종합적 지원방안 마련

북한의 농업생산성 저하는 구조적인 문제에서 비롯된 것으로 판단되므로 생산성 제고를 위한 농업 기반의 종합적인 확충이 필요한 실정이다. 따라서 대북 농업지원은 장기적이고 종합적인 계획 하에서 추진되어야 한다. 이를 위해서는 북한의 곡물수급 및 영농기자재의 공급 상황 등에 대한 실태파악이 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 작업을 추진하기 위해서는 남북농업발전을 위한 공동 노력의 필요성에 대한 당국간의 인식 공유를 바탕으로 관련 자료 교환 및 남북 농업관계자간의 공동연구사업을 추진할 필요가 있다.

공동연구작업의 결과에 기초하여 비료를 비롯한 영농기자재의 종합적인 지원계획을 수립하는 것이다. 이 계획에는 농업부문의 에너지문제 완화를 위한 지원방안을 포함시킬 필요가 있다. 단기적으로 북한의 전력·연료사정이 크게 개선될 것으로 보이지 않기 때문이다. 또한 북한의 농업부문 지원계획을 수립하는 작업에 민간단체의 실무자를 참여시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 이를 통해서 민간단체들의 적절한 역할 분담을 유도할 수 있을 것이다.

나. 무상지원의 비중 축소

대북 농업지원사업의 장기적 추진을 위해서는 무상지원의 비중을 지속적으로 축소시켜 나가는 것이 바람직하다. 다만 북한의 경제형편이 극히 어려운 현재 상황에서는 남북관계의 개선 및 신뢰구축이라는 측면에서 일정부분 무상지원이 불가피하겠으나 점진적으로 시혜성 지원 사업을 줄임으로써 건전한 협력관계를 구축해 나가야 할 것이다.

무상지원을 줄여나가는 과정에서 중요한 것은 정부와 민간단체가 공

동 보조를 취하는 일이며, 정부는 협력사업으로의 전환 가능성이 높은 사업을 중점적으로 지원할 필요가 있다. 이를 통해서 식량이나 비료 등 일회성 지원보다는 북한 식량난의 구조적 해결을 위한 농업개발사업에 대한 지원을 강화해 나가야 할 것이다.

다. 국민적 공감대 형성

최근 남북관계의 급속한 발전으로 국민들의 대북 인식이 개선되고 있고 우리 경제가 위기상황에서 벗어나 다시 성장기조로 전환되는 등 경제상황이 전반적으로 호전되고 있다. 이런 점에서 대북 농업지원에 따르는 재정부담에 대한 국민들의 거부감이 그렇게 크지는 않을 것으로 판단된다. 그렇지만 남북관계의 진전 여부에 따라서는 언제든지 대북 농업지원에 대한 국민들의 감정이 악화될 가능성이 상존하고 있다. 특히 북한의 변화에 대해 아직까지 보수적인 시각을 가지고 있는 집단에서는 대북 농업지원의 당위성에 회의적인 견해를 표출하고 있는 실정이다.

따라서 정부에서는 대북 농업지원의 필요성을 지식인과 일반국민들에게 설득할 수 있는 논리를 개발하고 이를 적극적으로 홍보해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 대북 농업지원으로 인한 긴장완화 효과 및 통일비용 절감효과 등을 강조할 필요가 있다.

라. 민간단체의 지원활동 활성화

민간의 대북 지원사업은 남북주민간의 접촉면을 확대함으로써 정서적 격차를 줄여나가고, 남북한의 통일과정에서 일반국민들의 자발적인 참여를 유도함과 중요한 주체로서의 역할을 자각하도록 하는 계기를 제공할 것으로 판단되기 때문에 강조하는 데에도 기여할 것이다. 따라서 정부는 민간단체들이 대북지원사업을 활발하게 수행할 수 있도록 격려하는 한편 필요한 재정적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 특히

최근 정부가 주도하는 대북지원사업이 대규모화되면서 일반국민들은 대북지원사업에 참여할 필요성을 상실하게된 경향이 다소나마 발견되는바, 민간단체들의 고유한 활동영역을 마련해 주면서 이를 적극적으로 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다. 민간단체의 지원활동과 정부의 지원활동이 서로 보완적으로 추진될 때, 대북지원사업의 효율성이 더욱 확대될 것으로 판단된다.

마. 국제사회와의 협력체계 구축

1999년 말 현재 국제사회의 대북 지원액은 10억 7,734만불에 달하고 있다.²⁸⁾ 우리의 대북 지원액인 3억 6,281만불의 3배에 가까운 금액이 지원된 것이다. 따라서 보다 효과적인 대북 지원을 위해서는 관련 사업을 추진하고 있는 국제사회와 긴밀한 협조체계를 유지할 필요가 있다. 이를 위해서 정부와 민간단체가 모두 나서서 정부는 주요 국가²⁹⁾ 및 국제기구들과, 민간단체들은 국제NGO와의 협력체계를 구축하는 것이다.

국제기구와의 협력체계 구축은 유익한 정보를 공유한다는 점 이외에도 필요한 경우 국제기구를 통해서 국제사회의 지원을 요청하거나 공동 보조를 유도해 낼 수 있기 때문이다. 동시에 민간단체들도 대북 농업지원사업을 추진하고 있는 국제적인 NGO와의 유대관계를 강화함으로써 사업의 효과를 극대화하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

28) 남한의 기여분 제외한 금액으로, 이중에서 UN기구가 5억 7,956만불, 개별국가는 4억 316만불, 국제NGO가 9,462만불을 지원하였다.

29) 대북 지원에 참여한 주요 국가들로는 미국, 중국, EU 및 일본이 있다.

대북 농업지원 방안

김 영 훈

(한국농촌경제연구원 연구위원)

- 남북한 경제협력과 농업협력을 대상으로 하는 넓은 주제에 대해서는 많은 관심을 기울여 왔음. 그러나 “농업지원”에 한정해서 이루어진 연구는 그리 많지 않음. 전체적인 관점에서 보면 연구 범위가 좁아진 만큼 보다 실질적인 연구결과가 도출될 수 있으며 정책적 의미도 많을 것으로 기대함.
- 이 연구와 관련하여 각론적인 사항에 대해 검토한 결과를 토론했다면 다음과 같음.
- 첫째, 대북 농업지원의 필요성을 설득하려는 노력이 필요함. 북한의 식량부족 문제는 외화부족으로 식량수입을 하지 못하는 데에서 비롯되고 있는 문제만은 아님. 왜냐하면 북한의 농업부문이 지니고 있는 잠재능력을 발휘하고 있지 못하고 있기 때문임. 따라서 농업부문에 내재해 있는 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는 차원에서 도움을 줄 수 있음. 그 중 하나가 농업지원임. 물적 지원이 주요 내용일 수도 있고 인적교류를 통한 기술지원이 주요 내용일 수도 있음.
- 둘째, “인도적 지원”과 “농업 지원”간에 정확한 개념 구분이 필요함. 식량, 의약품 등 긴급 구호물자 지원은 인도적 지원이므로 이 연구에서 다루어질 대상이 아님. 정부의 대북 농업지원은 1998년 FAO를 경유한 농자재 지원, 1999년과 2000년의 비료지원이 있으며, 민간의 대북 농업지원은 1998년 이후 농업복구 혹은 개발사업과 관련된 농업

프로젝트 지원사업(국제옥수수재단, 남북농발협, 우리민족, 월드비전, 이웃사랑회, 한국JTS 등) 등이 있음.

○ 민간단체의 대북 농업지원은 물적교류와 인적교류가 조화되고 있다는 차원에서 구호차원의 지원과 차이가 있는 농업지원의 특성을 가지고 있음. 그러나 정부의 비료지원은 북한의 농업생산을 향상시키기 위한 목적을 가지고 있지만 물적지원에 국한되고 있으므로 전자와 성격이 다름. 이를 농업지원으로 보아 연구범위에 포함시킬 것인가? 그렇다면 어떤 관점에서 유사성을 찾을 수 있으며, 어떤 관점에서 구분되는가? 이에 대한 정리를 할 필요가 있음.

○ 셋째, 대북 농업지원의 목표와 관련된 문제임. 이 연구에서는 지원목표를 3절 “대북 농업지원의 기본방향”에서 두 가지로 논하고 있음. ①북한의 농업생산성 제고, ②남북 경제공동체 형성에 기여. 이외에도 생각할 수 있는 농업지원의 목표가 더 있음. 목표가 다양해지면 농업지원의 형태와 범위도 다양화될 수 있을 것으로 생각함. 인도적 차원의 목적도 포함될 수 있으며, 농장경영개선 및 지역시장 발전도 농업지원의 목표가 될 수 있음. 전자를 위해서는 취로사업 식량 지원이나 취약계층 지원을 위한 소농장 지원사업 등이 펼쳐질 수 있음. 후자의 목적을 추구한다면 “국제농업개발기금(IFAD)”가 추진하고 있는 대북 농업지원방식을 참고할 수 있을 것임.

○ 넷째, 대북 농업지원 방안에 관한 문제임. 이 연구에서 방안도 역시 두 가지로 논하고 있음. ①민간단체와 정부의 역할 분담, ② 민간단체간 협력체계 구축. 여기에서 보다 자세히 다루어져야 할 것은 민간단체와 정부의 협력임. 이는 두 가지 차원에서 논의될 필요가 있음. 첫째, 민간단체가 추진하는 대북 농업지원사업을 정부가 측면에서 지원한다는 차원(기술지원, 자금지원, 평가 등)과, 둘째, 정부가 추진하는 대북 농업지원사업에 민간단체가 agent로 참여하는 차원임(취로사업지원 등).

남북농업기술 교류·협력 방안연구

신 동 완

(한국농업사회발전연구원 부원장)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

남북한 농업기술 교류·협력 방안연구

신 동 완 (한국농업사회발전연구원 부원장)

I. 서 론

- 북한의 농업은 '90년대에 들어와 성장을 멈추고 생산성이 남한의 반 수준으로 떨어짐으로서 극심한 식량난을 겪게 되었으며 그 요인이 다섯가지로 분석되고 김정일 위원장은 식량과 에너지난 극복을 당면과제라고 강조하였다.
- 남북 영수회담 6·15 선언을 계기로 많은 장애를 넘어 다양하고 적극적인 남북교류 협력의 새 시대를 열어갈 때다.
- 이 연구의 목적은 남북이 합의하여 설정하는 원칙과 기준에 따라 단계적으로 시행해갈 구체적인 농업기술협력의 실행계획안을 작성하는데 있고
- 궁극의 목표는 1차적으로 북한이 식량위기를 극복하고 2차적으로 생산성을 증대하며 남북의 농업이 각각 그 특색을 살려 상호보완함으로써 장차 강력한 동북아세아의 농업강국으로 성장할 것을 전제로 하였다.

II. 북한농업의 현황과 특성

- 남북한 주요경제 및 농업지표를 비교하고 북한의 농업이 직면한 주요 부문별 문제점을 분석하였으며
- 쌀농사, 밭농사, 원예, 축산, 잠업 5개 분야별 남북농업의 기술적 수준을 비교하며 그 특성을 지적하였다.

III. 남북농업교류 협력사업 추진현황

- 심각한 식량난을 맞은 북한이 국제적 지원을 호소한 '95년경부터 노출하기 시작한 소규모의 분산적 농업부문 북한 지원사업 실적을 5개 사업추진체 그룹별로 종합하였다.

IV. 남북농업교류협력의 금후방안

- 이상 자료를 토대로 교류협력 추진형태를 ①지원 ②교류 ③협력 ④상업적 투자로 구분하고 사업의 추진체를 ①민간 ②정부와 공공기관·단체 ③NGO ④국제기관과 개별국가 네그룹으로 나누어 교류협력의 내용을 구분하고 종합적 추진방향을 제시하였다.
- 교류협력사업의 실효를 거두기 위하여 남북농업종합개발 계획의 공동수립의 필요성과 그 방법을 제안하였다.
- 차기 단계는 기능별 전문가의 공동작업으로 세부방안에 대한 구체적인 시행계획을 작성하는 수순이 수반해야 할 것이다.

남북농업기술 교류·협력 방안연구

신 동 완 (한국농업사회발전연구원 부원장)

< 목 차 >

- I. 序 論
- II. 北韓農業의 現況과 特性
- III. 南北農業交流協力事業 推進現況
- IV. 南北農業技術協力の 今後 方案

I. 序 論

1. 研究背景

중앙집권적 집체생산체제로 성장세에 있던 북한농업이 '70년대 초에 이르러 생산성향상이 정체하고 '90년대 초에 이르러서는 중국·소련의 정치적 변화에 의하여 동구 경제블럭이 붕괴하며 북한에 대한 식량·유류·원자재의 공급이 감소하면서 북한의 경제여건은 악화되었다.

그중 북한농업집체의 주요인은

① “생산해봤자 내 것이 아니다”라는 생산농민의 생산의욕 감퇴와 수령의 지시에 따라 획일적으로 움직여야하는 주체농법의 경직성, 집체생

산과 집체생활체제에 대한 회의

② 북한경제의 국제적 고립으로 겪는 식량, 에너지, 외화부족의 삼난 시대를 겪으며 농업투자감소에 의하여 비료, 농약, 농기계, 농용박막등 영농자재의 공급감소

③ '93년이래 자연재해의 지속으로 식량사정의 악화와 북한농업의 총체적 위기직면

④ 산지에 임의로 조성하는 다락밭, 뚝밭, 부업밭의 증대와 연료채취로 산림이 황폐하여 산사태로 관배수시설이 훼손되고 복구불능의 매물 및 유실농지증대

⑤ 다비성작물인 옥수수의 연작과 단작재배로 농토가 척박해지고 산성화하여 작물생육의 악화로 요약된다.

그러나 일부 주민의 생존이 위협을 받을 만큼 어려움을 겪고 있어도 집단적훈련을 계속 받아온 인적자원이 풍부하고 기술적 저력이 커 경제회생의 가능성이 크다.

경제회생을 위하여는 시장경제원리와 외부자본, 경영기술을 받아들이는 개혁개방의 문을 열었을 때 북한은 크나큰 경제이익을 창출할 수 있다는 선례를 이웃 중국의 '80년대 "개방개혁" 정책의 성과에서 볼 수 있다.

반세기 극한대립으로 일관해온 정치적 대치관계를 헐고 남북한 정상회담의 결과를 발표한 지난 6·15선언과 더불어 정보부족에 따른 불확실성, 상호불신의 깊은 골, 투자에 대한 보장제도의 결여, 북한내외시장의 제한, 사회경제적 Infra의 낙후 등 장애요인을 넘어 다양한 남북농업협력을 실현함으로써 남북상호의 보완적 농업발전의 새 시대를 여는 계기를 만들어야 할 때이다.

한편 식량난을 겪고 있는 북한의 농업생산성을 높이는 길은 막대한 통일비용을 감축하는 효과도 크다.

2. 研究目的

이 연구의 목적은 남북이 합의하여 설정하는 원칙과 기준에 따라 단계적으로 시행해 나갈 수 있는 구체적인 농업기술교류협력의 실행계획안을 작성하는데 있다.

3. 研究의 方向

- 연구의 범주를 벼농사, 밭농사, 원예(과수, 채소, 감자), 축산, 잠업 및 종합개발 등 6개 부문으로 구분하고 기술교류 협력 계획의 내용은 단기, 중기, 장기 계획으로 추진할 수 있도록 구상했으며
- 현실성이 있는 바람직한 남북농업기술 교류협력의 근간이 될 세부시안을 작성하되 남북한이 상호 협의한 결과에 따라 계속 보완해갈 수 있도록 작성하였으며
- 이 연구의 궁극의 목표는 북한이 1차적으로 식량위기를 극복하고, 2차적으로 생산성을 증대하며, 인구밀도가 2배이고 쌀농사 위주인 남한과, 산야가 많고 밭농사가 주인 북한농업이 협력하여 상호보완함으로써 장차 강력한 동북아세아의 농업강국으로 성장하는 것을 전제로 하여 작업하였다.

II. 北韓農業의 現況과 特性

1. 南北韓 主要經濟 및 農業指標

구 분	단위	南韓(A)	北韓(B)	B/A(%)
國土面積 ('98)	천ha	9,941	12,276	123.5
人口 ('99)	천인	46,858	22,082	47.1
人口密度 ('99)	인/km ²	471.5	178.9	37.9
農家戶數 ('99)	천호	1,413	1,907	135.0
GNP ('98)	억 \$	3,168	126	4.0
1인당 GNI ('98)	\$	6,823	573	8.4
	('99)	\$	8,490	
貿易總額 ('98)	억 \$	2,256	14.4	0.006
輸出 ('98)	억 \$	1,323	5.6	0.04
耕地面積 ('98)	천ha	1,910	1,992	104.3
논	천ha	1,157	585	50.6
	비율(%)	60.7	29.4	-
밭	천ha	753	1,407	1.87
	비율(%)	39.4	70.6	-
農家人口 ('98)	천인	4,400	3,990	182.0
比率 (%)	%	9.5	36.5	-
農林漁業比率 ('98)	%	4.9	29.6	-
10a당 穀物數量 ('98)	kg	432	255	59.0
10a당 쌀수량 ('98)	kg	482	254	52.7
食糧作物生産量 ('98)	천t	5,759	3,886	67.5
쌀	천t	5,097	1,467	28.8
	%	88.5	37.6	-
옥수수	천t	80	1,947	24.3
	%	1.4	50.1	-

'98년도 기준으로 북한의 면적은 남한보다 23.5%가 크나 인구는 남한의 47%로서 인구밀도는 남한의 38%에 불과하여 북한의 땅은 넓고 인구는 희소한 것이다. 농가호수가 남한보다 35%나 많아서 국내총생산액 가운데 농림어업의 비율은 남한이 4.9%인데 비하여 북한은 29.6%로 농업의 비중이 크다. GNP나 1인당 GNI는 각각 남한의 4%, 8.4%, 남한의 수출액 1323억\$에 비하여 5억 6천만\$로서 경제규모가 훨씬 적다.

북한의 인구는 남한의 반이 안되나 경지면적은 남한보다 크다. 논이면적은 50%이나 밭의 면적이 1.8로 커서 남한의 주식이 쌀인데 북한은 밭곡식인 옥수수가 주곡이다. 농가인구도 남한보다 82%가 많으나 농업생산성은 낮아서 곡물단위수량은 59%, 그중 쌀은 52.7%에 불과하여 식량기근을 겪고 있다.

2. 北韓農業實態

가. 食糧不足

1958년 전체농민과 농지면적을 3000여개의 리협동농장과 1000여개의 국영농장으로 묶어서 농업의 집단화를 이루고 중앙집권적 집체생산 방법으로 농업생산성을 높여가다가 '90년대 소련과 동구권의 경제블럭 몰락의 영향을 받아 북한의 경제와 농업이 더불어 쇠퇴의 길을 걸었다. 한편 '93년부터 계속하는 자연재해의 지속으로 극심한 식량부족과 에너지, 외화부족의 3난을 겪게 되었다.

<북한의 곡물수급표>

(단위: 천톤)

구분	96/97	97/98	98/99	99/2000
생산량	3,032 (재고량 258포함)	2,838	3,783 (감자 383 포함)	3,420 (감자 490 포함)
국내소비량	4,966	4,674	4,823	4,751
부족량	1,934	1,836	1,040	1,331
- 수입량	430	9,500	300	210
- 지원량	323	814	642	596
- 절대부족량	1,181	522	98	535

자료 : 연차별 FAO/WFP 공동조사단 특별보고서(소비년도 7월 발표분)

나. 營農資材 供給

'95년도 북한의 비료 생산능력은 성분량 120만 톤으로 남한의 60% 수준이나 '98년도 사용량은 12만 톤으로 소요량 45만 톤의 27% 수준이었다. 농약의 생산능력은 성분량으로 1.1만 톤으로 남한 3만 톤의 36.7%이며 외국에선 생산이 중단된 DDT등 잔류성 유해성 농약이나 제초제가 대부분이다. 집단화 농업기반의 틀로서 '60년대에 대형 트랙터 중심 기계화 체제를 갖추었으나 '80년대 중반부터 유류난, 부품공급부족이 심화되고 기계가 노후화 하여 '92 현재 75,000대의 트랙터 중 가동대수는 20% 수준이고 역우사용이 증가하고 있다. 못자리나 시설원예용 비닐박막은 원료의 부족으로 수요를 채우지 못하고 있으며 시설원예용 골재나 곡물생산을 제외한 과수, 채소, 화훼, 양축용 기자재의 생산은 그 질과 양이 부족하였다.

다. 種子 供給

북한은 10만ha의 종자 증식포장을 이용하고 240개조의 종자 정선시설을 갖추며 연간 25만 톤의 종자를 생산 공급하도록 계획되었으나 교잡종인 옥수수종자의 갱신이나 감자의 종서공급이 불충분하다. 다수성 품종개량보급에 주력하였을 뿐 지역성에 맞는 내해성 양질의 새품종개량 사업이 낙후한 실정이다. 전체적으로 종자·종축·잠종의 공급량이 부족하고 갱신기간이 불규칙하다.

라. 農業生産性

개인영농 체제인 남한에 비하여 농민의 증산의욕이 낮아서 최근의 작물별 평균 단위 생산 수량의 수준이 몹시 낮다. '80년대 개방개혁정책으로 인민공사를 해체하고 책임생산제 개별경영으로 전환한 중국의 주요곡물 생산지는 10년 안에 거의 생산력을 배로 증가한 중국의 사례로 보아 개별영농의 허용은 북한의 식량부족을 쉽게 해결할 수 있는 첩경이 될 수가 있다. 북한의 논면적과 전체인구수와 평균생산량은 남한의 약 반이다. 따라서 비료·농약 등 생산재를 충분히 공급하고 농민이 의욕을 갖고 성실히 재배해서 남한정도의 수량을 거둔다면 쌀의 생산량이 배로 증가하여 전체 북한인구가 남한수준만큼 쌀밥을 먹을 수도 있는 것이다.

마. 農業 6大 重點課題 推進

김정일위원장은 '99년도 신년사를 통하여 '99년을 사회주의 강성대국을 건설하는 전환의 해로 정하고 전력과 식량문제를 해결하자고 선언했으며 2000년 신년 3대 신문사설을 통하여 “농업생산을 강성대국건설의 천하지 대본으로 규정하고 국가적인 차원의 식량문제 해결”을 강조하며 6대 농정추진과제를 지시했다.

6대 중점과제는 ① 농업구조개선 ② 산지의 옥수수 재배를 감자재배로 대체하는 감자증산 ③ 이모작 재배확대 ④ 지속적인 종자개량 ⑤ 토지정리와 토지개량 ⑥ 초식가축 사육 증가와 민물고기 양식들이다.

3. 南北韓 農業技術 比較

북한의 농과계 대학의 수나 시험장 연구소의 수와 종사원의 수는 우리보다 많고 학생, 군인, 공무원을 총동원하여 모심기, 거둬들이기, 수해복구, 재해방지 등 주요시기에 일제작업을 해치우는 체제를 갖추고 있다.

벼농사, 밭농사, 원예, 축산, 잠업 다섯 개 분야 남북한 영농기술의 주요 부문별 차이를 비교하고 그 아래 결정적인 문제점과 연관된 특성을 열거코져 한다.

가. 벼농사

구 분	남 한	북 한
·재배면적(천ha) ·쌀수량 (톤/ha) ·쌀생산량(천톤) ·주요품종수확성	1,054('95-'98 평균) 5.0 ('90-'99 평균) 5,290('96-'99 평균) 양질다수(500kg/10a이상) 소백, 화성, 일품, 일미등 54 품종	585('94-'98 평균, 농림부) 벼 3.8('98-'99 평균, 농림부) 1,432('98-'99 평균, 농림부) 중질다수(400-500kg/10a. 수원) 평양15호, 21호, 23호, 평북 12호 등
·육묘·관리	기계이앙상자 육묘(어린모, 중묘)	냉상육묘(밭못자리)
-과중량(g/상자) -육묘일수(일)	어린모 : 200-220, 중묘 : 130 어린모 : 10일내외, 중묘 : 30-35	300-359g/3.3m ² (표준) 40-45일
·본답제배, 관리 -모내기 방법	기계모내기 : 97%('98) 산간지 : 110-130	대부분 손모내기(에너지, 부품부족) 산간지 : 170-180
-재식밀도(포기/평) -시비량(kg/10a) (질소-인산-칼리) -도열병약	평야지1모작 : 75-85 11-4, 5-5.7(질소 4회 분시) 이소란, 가스신, 트리졸, 라브사이드 등 다양	평야지 : 120-130 12-13-8(질소 5-6회 분시) 이소란, 가스신등 소수, 약제부족
-벼물바구미약	그레메, 카보셀판, 피프리닌 등 다양	Trebon위주, 최근식물농약조제사 용
-제초제	부타, 푸로파닐, 비페녹스 등 다양	MCP, MCBP, 2,4-D등 소수, 약제 부족
-벼베기	콤바인 생탈곡 97%(97)	대부분 인력예취(에너지·부품부족)
-건조	RPC, 건조기 이용 39%(98)	대부분 양건

- 특성 : (1) 쌀 생산성이 낮다.
 (2) 육묘자재와 노동력이 많이 드는 냉상육묘법
 (3) 과도하게 조밀한 본답 재식밀도
 (4) 비능률적인 이앙기의 구조개선

나. 밭농사

구 분	남 한	북 한
·옥수수 재배면적	곡실용 2.9천ha ('98) 간식용 17.2천ha('98) 싸일리지용 100.0천ha('98)	곡실용 496.0천ha ('99)
이용목적 주요교잡종	농후사료, 조사료 및 간식용 곡실용 : 수원 19호등 자급 사료용 : 수입 종자중심 간식용 : 찰옥 1, 2호등 자급	식량위주, 일부사료 화성1호, 평남6호, 은천5호 등 교잡종 전면보급중이나 종자량 부족심각
유전자원 파종·육묘방법	채래종 등 6,800점 종실, 사료용 : 직파재배 간식용 : 육묘이식 또는 멀칭재배	채래종 등 28,000점 영양단지 육묘이식 재배
파종량	20-25kg/ha	40-60kg/ha
재식밀도	50,000-67,000개체/ha	64,000-110,000개체/ha
N시비량 및 방법	시비량 : 150-180kg/ha 시비방법 : 추비 1-2회	시비량 : 120-150kg/ha 시비방법 : 추비 3-4회
잡초방제 수확조제	싸마진 제초제 중심 싸일리지용 : 기계화 중심 곡실 및 간식용 : 인력중심	아트라진 이용하였으나 극히 부족 인력중심
주요품종		
보 리	찰보리, 찰쌀보리, 새올보리, 진광보리등 다수	강령74호(쌀보리), 은파3호, 보천1호 보천2호 등
밀	탑동밀, 남해밀, 우리밀	평양2호, 풍년61호, 해주올밀
호 밀	장강호밀, 칠보호밀 등	-
귀 리	메귀리, 삼절귀리	-
콩	만리콩, 황금콩, 은하콩, 큰올콩, 새알콩 등 다수	버들잎콩, 금강8호, 그루콩1호, 함 북1호, 전천3호 등
파종시기	춘파 : 거의 없음	춘파 : 3월하순 - 4월중순
밀·보리	추파 : 10월 중하순	추파 : 10월상순
콩	단작형 : 5월 중하순 백후작 : 6월 중하순	단작형 : 5월상·중순 백후작 : 거의 없음
고구마	풋콩 조기재배 : 3월하순-4월상순 조기재배 : 4월 중순 일반재배 : 5월 상순	5월 상중순
재식밀도(파종량)		
밀·보리	파종량 : 130-150kg/ha	파종량 : 175kg/ha
콩	재식거리 : 60 x 10 ~ 15cm(2분)	재식거리 : 60 x 8 ~ 12cm
고구마	재식거리 : 90 x 23 ~ 30cm	재식거리 : 75 x 15~ 18cm
시비량		
밀·보리	질소 100-120kg/ha	질소 : 80-100kg/ha
콩	3요소 40-80-60kg/ha	3요소 : 20-60-40kg/ha
고구마	3요소 40-50-150kg/ha	3요소 : 20-40-100kg/ha
잡초방제	제초제 중심	인력중심(제초제 부족)

- 특성 : (1) 고온 다비성작물인 옥수수재배를 콩과작물이나 고구마재배로 대체 전환
 (2) 옥수수 영양단지 육묘이식재배방법의 비효율성
 (3) 과도한 파종량과 밀식재배
 (4) 벼, 옥수수, 감자를 제외한 타작물 개량연구 저조
 (5) 생력기계화 재배 부진
 (6) 종자생산 공급 및 관리기술의 후진성
 (7) 주요작물 유전자원의 한계성

다. 과수

구 분	남 한	북 한
재배환경: 주산지	대구, 경북 : 전체면적의 35% 강우량 1,300mm	황해남·북 : 전체면적의 35% 강우량 800mm
경사지 면적 및 생산량	경사지면적 극소 총면적('99) : 174,400ha 사과 : 31,300 배 : 25,600 복숭아 : 14,900 생산량('99) 2,456,171톤 사과 : 490,512 배 : 259,086 복숭아 : 157,177	6도이상 경사지 82% 총면적('99) 162,500ha 사과 : 70,000 배 : 13,000 복숭아 : 14,500 생산량('99) 1,330,000톤 사과 : 660,000 배 : 125,000 복숭아 : 100,000
생 산 성 ('99FAO 자료)	사과 : 1,578kg/ha 배 : 1,009 복숭아 : 1,214	사과 : 928kg/10a 배 : 818 복숭아 : 689
재배품종	사과 : 후지 78% 배 : 신고 73%	사과 : 국광 60-70% 배 : 장십랑 40-60%
재배양식	사과 : 왜화재배 85%(M26→ M9이용) 배 : 돌배대목 면적주간→Y자수형(130주/10a)	사과 : 왜화재배 초기단계 (M26,M106이용) 배 : 돌배대목 끝자름→울타리형(100주/10a)

- 특성 : (1) 경사지 과수 재배면적 82%
 (2) 과수원의 규모가 크다(예 8,000ha의 국영농장)
 (3) 생산성이 낮다.
 (4) 품종개량 부진
 (5) 밀식재배
 (6) 과수 수출감소
 (7) 나무모양 개선 필요
 (8) 재래저질 농약사용

라. 채소

구 분	남 한	북 한
면적('99 FAO)	총면적 : 414,077ha 배추 : 49,800 고추 : 81,500 마늘 : 42,416	총면적 : 307,900ha 배추 : 40,000 고추 : 22,000 마늘 : 7,300
생산량('99 FAO)	총생산량 : 10,832.000톤 배추 : 2,755,000 고추 : 307,000 마늘 : 383,778	총생산량 : 3,584,500톤 배추 : 625,000 고추 : 54,000 마늘 : 73,000
생산성('99 FAO)	총평균 : 2,597kg/10a 배추 : 5,532 고추 : 377 마늘 : 905	총평균 : 1,168kg/10a 배추 : 1,164 고추 : 245 마늘 : 1,000
재배품종 시설재배	대부분 F1 육성품종 전체면적의 1.3 재배	고정용 비율이 높음 대량생산 면적 없음

- 특성 : (1) 생산성이 낮다.
 (2) 다모작 재배가 많다.
 (3) 고정종 재배비율이 높다.
 (4) 시설재배 부진

마. 감자

구 분	남 한	북 한
품종 (생육기간) 재배지역 재배방법 씨감자 ·파종전처리 ·파종법 ·파종깊이 재식거리 재식밀도 시비량 ·퇴비 ·N-P-K(10a기준) ·작부체계 제조 병해충방제 수확	·용도별 내병, 다수성 10품종 (조중생종 위주 : 80-120일) 평단지 75%, 고랭지 25% ·직파재배, 비닐멀칭, 하우스 ·절편감자 ·육광처리, 육아재배 ·기계파종, 인력파종 ·5-10cm ·75×25 cm ·45-55천주/ha : 소식 ·20톤/ha ·춘작 : 10-10-12 ·추작 : 15-10-12 ·하작 : 15-18-12 ·단작위주에 윤작 ·제조제 위주 ·약제방제(역병, 진딧물) ·기계수확, 인력수확 (2-12월 주년생산)	·식용위주 포테게통 (중만생종 위주 : 90-130일) ·고랭지 집중(800m 이상) ·직파재배 ·통알감자 ·육광처리, 육아재배 ·인력파종 ·5-10cm, 12-15cm ·70×20cm ·60-78천주/ha : 밀식 · 40톤/ha · 6-7-2(하작중심) ·단작,감자-콩/옥수수/땅콩/ 봄배추 · 손제조 위주 및 제조제 · 부분적 약제방제(역병) · 인력수확 (7-8월 하계 단기생산 위주)

- 특성 : (1) 식량작물로 취급
(2) 고랭지 재배위주 (800m 이상)
(3) 생산성이 낮다.
(4) 2모작, 전작(前作), 간작(間作)등 작부체계 다양
(5) 바리러스 무병·씨감자 생산 이용을 위한 기술체계 절실

바. 축산업

구 분	남 한		북 한	
1인당 소비량(kg)	<u>1991</u>	<u>1997</u>	<u>1991</u>	<u>1997</u>
육 류	21.6	29.3	16.6	5.6
우 유	9.8	10.4	6.8	3.1
계란	43.2	53.3	4.0	3.3
사육기술				
(소)주요품종	한우(육용)		조선소 (역용)	
송아지이유시기	3-4개월령		2.5-3개월령	
번식개시시기	15-18개월령		22-24개월령	
사료급여	배합사료 위주		조사료 위주	
비육우사양	육성비육 위주		큰소비육위주(조선소)	
출하시기	20-24개월		16-18개월(육성비육)	
출하체중	500-600kg		400-500kg	
(젓소)주요품종	홀스타인		검은얼룩젓소	
송아지이유시기	6주령		7-8주령	
연간산유량	6,000kg		3,500-4,000kg	
교배방식	인공수정(외국산, 국내산 정액)		인공수정(국내산 정액)	
번식개시	14-15개월령		18-20개월령	
사료급여	완전배합사료, 비질 엔실리지		다즙사료, 조사료 다급	
농후사료급여	착유우 : 10-12kg		4-5kg	
(돼지) 주요품종	랜드레이스,요크셔,햄프셔,듀록종		국내개량종인 평양중,피현중,자모중,대백종	
자돈이유시기	28-35일령(8-10kg)		60일령(14-16kg)	
번식개시시기	8-10개월령		10-12개월령	
자돈생산	년 2-2.2산		년 2산	
급여사료	완전배합사료		농후사료 40-50%(임신돈)	
비육방법	육성비육 5-6개월령 (90-105kg)		보통비육위주 7-8개월령(80-100kg)	
(산양)주요품종	육용종 재래산양, 육용종은 극소수		육용종 조선염소	
새끼염소이유시기	70일령		70일령(60-90일)	
번식개시시기	암컷 18개월		암컷 10세, 수컷 8-9세	
암수 배양비	(수컷:암컷)1:25-30		1:20-30	
번식 이용시기	암컷 6-8세, 수컷 5-6세		암컷 10세, 수컷 8-9세	
사양	조사료 위주		조사료 위주 (여름은 방목)	
(닭) 주요품종	레그혼(난용), 코니쉬 (육용계통)		만경담, 장수담, 만수담(국내개량 육성종)	
초산일령	145일		180일	
급여사료	완전배합사료		배합사료, 자가배합사료	
사료급여량(산란)	110-120kg		100-150g	
사료급여회수	자유채식		4-5회	
육계출하	7-8주령 미만 1.6kg(부로일러)		56-63일령 1.5kg내외	

- 특성 : (1) 151개 국영 및 도영 대단위 목장중심 집단생산
 (2) 초식가축 증식
 (3) 가축의 생산능력이 낮다.
 (4) 곡물사료사정의 악화
 (5) 소사육기반 빈약
 (6) 집단사육으로 사육의욕 감퇴

사. 잡사업

구 분	남 한	북 한
·고치생산 최고 현재	41.7천톤('76, 세계 3위) 전무상태	1.4만톤('86-'88, 세계 5위) 7,800톤('96, 세계 6위)
·생사 생산성 시험장 수준 ('96) 농가수준 ('92)	4.84kg/1000두(100) 3.35kg/1000두(100)	4/38kg('91) 2.01kg(60)
·뽕나무 재배 주품종 뽕밭조성 식재주수/10a	개량뽕, 청일뽕, 수봉뽕 제한없는 순상전 -1,660주(1.8 x 0.5)x 0.6m -920주 (1.8 x 0.6m)	용천, 동립 10호, 해주 5-10a 구획, 20-35° 비탈밭 -2000주(2.0 x 0.5) x 0.5 -1,600주(1.5 x 0.4m)
·뽕밭시지기준 (kg/10a)	N25.3 P11.7 K15.7 유기질 1.2톤	N21.5 P12.2 K11 유기질 2톤
장려품종	한성반문, 한성향건, 세섬도등 특수 품종포함 12개 교배조	155호 x 156호를 중심한 일반 품종 11개 교배조
잠종보급종 단위 누에사육 에누에(1-3령) 사육형태 큰누에(4-5령)	상자 : 20,000알 (11.7g) 개별농가 3-4회/일 뽕주기, 방건지육 뽕잎, 인공사료 공동육 가지뽕치기	장 : 10g 협동농장, 잠업농장 1일 7-9회 뽕주기 공동육 뽕잎육 잎뽕치기
잠병방제 잠실잠구소독 누에올리기 싫 고치등급 판정	-폴마린 3%액, 1ℓ/바닥㎡ -표백분 200배액,(유효염소 60%) 회전선풍, 집이선풍 육안·기계검정 병행	-폴마린 2%액 200ℓ/표면적㎡ -표백분 20배액,(유효염소 20%) 지네선풍, 집이선풍 육안검정

- 특성 : (1) 내한성 위주 저수량성 뽕품종
 (2) 산지로 제한된 뽕밭으로 수량 저조
 (3) 간이잠실의 보온 부적절
 (4) 고치선풍과 자연올리기 체계로 견사질 불량

Ⅲ. 南北農業交流協力事業 推進現況

북한정권이 남한정부를 배타하며 접촉을 거부하고 기본적인 통계자료나 정보를 단절하는 폐쇄사회 북한에 대하여 사기업체나 종교단체가 오랜기간 접촉을 시도하며 극히 한정된 소수의 지원 협력사업 사례가 비공개리에 '90년대에 들어와 알려지게 되었으며 '95년경부터 심각한 식량과 에너지난으로 빈사지경의 북한의 실정이 외국에 알려지면서 국제기관이나 국내외 NGO의 활동으로 식량, 의료약품 등 인도적차원의 지원성 교류협력사업이 성사되기 시작하였으나 그 규모가 영세하고 단발적, 개별적으로 이루어지다가 최근에 이르러 그 규모가 커지고 조직화하기 시작하였다.

민간농업 협력사업, 정부의 지원 협력사업, 국제사회의 지원사업으로 대별하여 최근에 이루어지고 있는 주요사업실적을 요약하였다.

1. 민간단체의 협력사업

- 상업적 교역사업으로 계약재배, 합영농장 등 형태로 일부 사업 투자가 이루어졌으며
- 두레마을의 사례는 감자, 식량작물재배를 위한 30ha의 농장, 3천ha의 계약재배 합영농장 설립계획('98 하반기 이후 중단)
- 백산실업 - 버섯재배 합영회사 설립(")
- 현대아산과 일신화학 공동으로 금강산 관광객용 비닐채소재배 하우스건립과 계약생산 - 온실 96동 4ha, 노지재배 6ha (추진중)
- 정주영 현대 명예회장 한우 1,505두 북송 기증

2. 민간단체의 지원사업

- '95부터 시작하여 '99. 8까지 민간 사업비 대북지원액 5,765만\$(645억원) 구호식량, 비료, 종자, 농용비닐, 의약품, 의류, 짓염소, 자전거, 컴퓨터, 도서, 국수공장, 목장 등 인도적 사업 다양화
- 국제옥수수 재단 - 종자, 기술지원, 공동연구
월드비전 한국 - 평양 수경재배 농장
우리민족 서로돕기 - 짓염소 450두, 식량, 의약품
남북농발협 - 씨감자, 양돈농장운영
수목보호협회 - 기술, 자재
평화의 숲 - 묘목, 자재
- 20여개 대북지원 전문단체 활동

3. 정부의 지원사업

- 직접지원
'95 쌀 15만톤
'96-'99 옥수수, 밀가루, 분유 3,760만\$
'99 비료 15만톤
2000. 6·15 선언후 비료 30만톤, 양곡 60만톤(50만톤 차관)지원, 일본 50만톤, 미국 30만톤의 식량지원
- 국제기구를 통한 우리나라의 간접지원
'97 UNDP 북한 홍수피해 복구장비 120만\$
'98 FAO 신탁자금사업 농약지원 26만\$
'99 한국-FAO 신탁자금사업 2년간 50만\$ 축산개발사업(평남도), 채소생산사업(황북도)
총지원액 3억 1,056만\$

4. 국제사회 NGO 지원사업

사업구분	단체명	사업내용
○ 온실사업 '97	UNICEF	보육시설 채소재배종자, 비닐 (Concern World Wide) 188개 온실용비닐 (Children's Aid Direct) 300개 온실지원 200개 온실지원
	CWW	
	CAD	
'98	CAD	아동보호시설 채소, 대두종자 8,850kg 비닐생산원료 1,000t 온실 300개
	UNICEF	
	CARITAS	
'99	CWW	온실 118개용 비닐, 휴대용분무기, 9개군 온실기구
	CAD	
	ACF	
○ 이모작용 물자 '99	ACF	(Action Contre la Faim) 평남, 함북도 20개월 농업지원계획, 회령 2개농장 감자재배지원, 평남밀종자, 비료, 농약 (Cooperation e Sviluppo)강원도, 황남도 이모 작 농사지원
	CESVE	
○ NGO 지원기금 이용 협력사업	CAD	한남도 보육시설 토끼사육 7만\$ '99. 8~1월 평남도 겨울밀과 2모작 15만\$ '99. 9~2000 German Agr. Act)
	CW	
	GAA	
○ 기타사업	Campus for Christus	한남도 고구마 재배, 가공 123만\$ '99. 10~2000. 10
	CAD	한남도 염소사육, 치즈가공, 초식가축 사육 가공
	Nautulus institute	한남도 토끼 사육 '97-2000 평남도 서해안 7개 풍력발전 시설
	ADRA	(Adeventist Development Relief Agency) 조리용 태양열 에너지기수 1,000개 보육시설, 병원에 설치
	월드비전	과일과 채소생산 3500m' 수경재배 농장 설치 및 기술지원(9호주)
	CAA	평성군 14개 협동농장 감자, 겨울밀 생산사업 결과 평가 업무

○ 유럽공동체 NGO 지원사업

유럽연합은 DGⅧ과 ECHO(European Community Humanitarian Office)를 통해 NGO에 자금 지원

- '99 5개 단체, 6개 프로젝트, 700만\$

- '98 채소기름 3000t, 맥류 6000t, Euro화 3000만불
- 앞으로 1,200만 Euro화 북한내 유럽 NGO 지원
이와는 별도로 농업복구사업을 위하여 560만 Euro화 지원
- o 미국의 PVC(민간지원 기구연합)와 미국정부가 WFP를 통하여 지원
한 7.5만t의 식량으로 FFW(Food for Work) 사업추진
'99. 7부터 35만\$의 감자사업 직접지원
- o 미국의 FFW 사업인 방조제, 관개수로 건설, 농지정리, 조림, 수계관
리 사업을 위하여 1600만\$의 식량 10만t 지원

5. 국제기구의 협력사업

- o UNDP의 ARRP사업(Agr. Relief and Rehabilitation Program)
큰물 피해 농업 복구사업 '96 - '98 3,800만\$ 투자
캐나다 곡물은행 종자 190t 10만\$ 지원
한국 120만\$ 중장비 지원
'98. 5. 2일간 50개국 참여 원탁회의에서 3억 5천만\$ 농업투자요구
- o IFAD의 곡물 및 축산 복구사업(International Fund for Agricultural
Development)
'95. 12 양잠사업 차관 1,573만\$ 확보 '98 - 2001 한북도
'97. 12 작물 및 축산 복구차관 2,890만\$ 확보 '98 - 2003
작물지원 585개 농장
축산지원 가금사육, 농촌신용대부, 염소사육 및 방목지개발, 사료공장
건설
농가대상 농촌 금융대부 자금

- WFP의 PRRO 사업(Wood Food Program의 Pretracted Relief Recovery Operation)
 - WFP '95부터 4회에 걸친 긴급 식량 구호활동 수행 117.8만톤 (2000. 6까지 53만톤 추가지원)
 - 생산적 공동체 복구사업 일꾼에게 식량으로 노임지급
 - '99년도 FFW 250건 사업에 19.9만t지원, 24천ha 홍수방지시설
 - 향후 방조제 100km 복구사업, 조림양모사업, 관배수로 건설사업 92천톤 지원계획

- FAO 신탁기금사업
 - UNDP와 WFP 북한농업 협력기관 농업개발사업 기술지원 담당
 - UNDP와 공동으로 이모작 사업추진
 - 단독으로 생산재지원, 쌀증산사업, 채소재배사업 추진
 - SPFS 식량안보 특별 Program - 한국과의 신탁기금사업운영
 - 2년 연속 수해피해 협동농장 원상복구 시범사업 추진 '98 - '99 282 만\$

IV. 南北農業技術協力の 今後 方案

1. 농업교류 협력사업 추진 형태

가. 남북 협력을 위한 접근방법

접근방법	주 체	사 례
정치적 타협 경제적 접근 학술적 접근 민간교류 제3국 중개 국제기구의 중개	정부, 정당, 사회단체 경제단체, 기업체 연구기관, 대학, 학술단체, 학회 협회, 민간단체, 개인, NGO 남한-(중국의 기관, 단체)-북 한(3각협력) 국제기관, NGO	·정치적 변화나 국제기관 또는 제3국 의 작용으로 개방 ·경제파탄으로 자동적 문호개방 ·정치적 해법사례-중국모델, 통독모델 ·민간교류형 ·우리나라 6·25 전화후 국제원조로 북구재건의 토대 구축

나. 남북농업 협력 내용

물자지원	협 력 지 원	기 술 지 원
식 량 의료품 사 료 종자·종축·잠종· 유전자 비 료 농 약 농기계 기자재 유 류	비료, 농약, 생산재 공업지원 농기계 공업지원 피해농지, 하천복구 정비 영농시설 지원 경지정리 공동조립 공동양식장 운영 공동종묘장 운영 농축수산물 공동생산 공동 수출 국제기구, 단체, 정부에 의한 차관사 업, 용역사업 알선 합영·합작·계약생산	전문가 방문 교류 연수생, 유학생 교류 종자, 종묘, 종축 교류 문헌, 자료 교류 연구기관, 대학, 전문가 파견 학술세미나 공동개최 공동연구, 지역연락시험, 검정시험 시험포, 전시포 공동설치-품종, 재 배법 비교 분야별 실태 survey

다. 남북 농업기술교류 협력 추진형태

추진형태	내 용	추진주체			
		민간 (개인)	정부와 공공기관	NGO	국제기관 제 3국
지 원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량 ○ 종자, 종묘, 종축, 잠종 ○ 비료, 농약, 비닐박막 ○ 농기구, 농기계 ○ 의약품, 기자재 ○ 재정, 용자 	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○
교 류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문가교류 - 시찰단(정치, 행정, 분야별 전문가) ○ 연수생, 유학생 ○ 문헌 - 교과서, 도서, 학회지 ○ 유전인자 ○ 종자, 종묘, 종축 	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○
협 력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 종합 장기농업개발계획 공동수립, 공동연구 ○ 학술회의 개최, 지방연락시험, 비교시험 ○ 육종과 종자증식 공급체계 개선 ○ 연구기자재, 문헌보완과 대학, 연구기관 시설장비 보강 ○ 수해지구 복구, 파괴시설 보수조립, 육묘 		○ ○ ○		○ ○ ○
상업적투자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약생산, 위탁생산, 합영·합작투자 ○ 국내외 시장알선, 개발 ○ 동반무역 ○ 농업관광단 ○ 차관(借款) 알선 ○ 관개, 간석지, 산림복구, 공사등 장기투자 사업 	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	 ○ ○

2. 농업교류 협력 추진방향

- 규모가 적더라도 민간 국내외 NGO, 정부, 공공단체, 국제기관이 추진해온 경험을 살려 종합적인 성과를 거둘 수 있도록 조직적, 단계적으로 다양하게 추진

- 교류협력사업의 형태는 지원, 교류, 협력과 상업적 투자의 4형태로 구분
- 사업의 추진체는 1)민간 2)정부와 공공기관·단체 3)NGO 4)국제 기관과 개별국가의 네 그룹으로 구분
- 전경분리와 호혜원칙에 따라 제약범위를 적극 감축하고 자본주의 시장경제원리를 바탕으로 필요한 것을 대가를 치르며 찾아가는 민간차원의 상업적 교류협력이 근간을 이루고 정부나 공공기관의 교류협력사업이 보완적 지원사업으로 추진되는 것이 바람직함.
- 따라서 양측이 희망하는 교류협력사업부터 우선하되 쌍방의 합의에 의하여 실천방안을 결정
- 사업의 궁극적 목표는 상호 농업생산성을 높이고 자구적 노력에 의하여 식량문제를 근원적으로 해결해가면서 전반적 경제난을 해소하는데 기여하도록 추진
- 성과가 클 수 있고 손쉬운 사업부터 선택해서 성과에 따라 협력계획의 종류나 범위를 단계적으로 확대
- 식량, 의약품, 영농자재 등 인도적 차원의 한정된 단기지원사업과 농업생산과 교역을 확대하는 장기적 교류협력으로 구분 병진시켜야 한다.
- 상호주의 원칙이 적용될 수 있는 분야부터 우선해야 한다.
- 국가차원의 교류협력사업과 비즈니스를 위한 민간 경제협력 사업으로 구분하되 점차 후자가 중용 되어야 한다.
- 정부간 협력투자 선정 기준
 - ① 주민복지와 인도주의적 사업
 - ② 상호신뢰를 개선하고 북한의 개혁개방과 남북통일에 기여하는 사업
 - ③ 남북한 경제에 이익이 되는 사업
 - ④ 장차 통일비용을 경감할 수 있는 사업
- 남북한 농업의 특성을 상호보완 할 수 있는 종합적 단일 농업장기 개발계획을 추진하여 생산과 교역을 확대하고 수입대체효과를 서로

높여나가야 한다. 남한농업은 벼농사, 채소, 화훼, 시설원예, 곡물사료가축 등이 유리하고, 북한농업은 밭농사, 산지농업, 과일, 산지축산, 임산물, 한약재와 담수양어 등이 유리하다.

○ 계약생산 확대추진

북한의 중앙집권적 계획생산과 집단생산체제를 이용해서 남한은 종자, 비료, 농약, 기자재, 자본, 기술을 대고 북한은 농지, 산지, 노동력을 제공하는 비즈니스형 계약생산을 확대한다. 사업규모가 커지면 남북양측이 공동투자, 공동경영 하는 합영농장과 북한이 경영을 책임지는 합작경영체를 설립해 간다.

○ 사업성과를 높일 수 있는 당면과제

비료, 농약, 비닐박막, 농기계·기구 등 영농자재와 종자·종묘·종축지원과 북한정권이 중점과제로 적극 추진하고 있는 감자증산, 이모작재배, 종자개량, 농지개량 사업을 우선 지원하는 것이 투자효율을 높일 것이다.

○ 노역비를 식량으로 지급할 수 있는 사업

농업기반 복구사업, 수리관개 개선사업, 조림사업 등은 장시간 많은 인력을 집단으로 동원하는 사업에 대하여 노임을 양곡으로 지급할 때 식량지원을 겸하여 해결할 수 있다.

○ 외화 획득사업

산지가 많고 고래로 양잠이 성하던 북한의 저렴한고 우수한 유후노동력을 이용하고 외화가득율이 높으며 생사 수출시장이 넓은 양잠사업을 확대지원 하면 연간 1억\$을 수입하는 남한생사 수입도 대체할 수 있고 농가소득을 높일 수 있다.

○ 농업기술교류 협력 장단기 계획 지속

인력·문헌·종자의 상호교류, 공동연구, 공동농업서베이, 공동개발 등은 모든 물적농업 지원협력의 바탕이 되는 것으로 지속적으로 추진되어야 하며, 이러한 모든 협력사업은 전문분야별 기관에서 계획이 입안되어서 종합추진 되어야 한다.

○ 일반적으로 국제간 협력사업은 다양한 시찰단 교류방문으로부터 시

작하여 협력분위기를 조성하고 그들의 식견으로 교류협력에 관한 구체적인 실행세부 방안을 작성토록 한다.

- 대금의 지불은 상호 합의에 따라 현금결제가 아니라도 계약생산 산물이나 타 용역으로도 결제
- 북한은 외국투자 유치를 위하여 1984년 합영법을 제정하고 '92부터 외국인 투자법, 합작법, 외국인 기업법, 외국투자은행법 등 법제를 정비했음.
- 농지개량이나 관개시설, 생산재공장설비 등 규모가 큰 자금의 확보는 세계은행, 아세아개발은행, 제3국의 특수장기 저리융자 특별기금에서 차관을 얻도록 알선을 위하여 상호협조
- 남북 공히 국제기구 사업에 적극 참여하며 여러 국가가 공동으로 대북지원 사업을 하는 컨소시엄 조직을 적극 조성하여 지원사업 범위도 넓히고 투자의 안전보장 강화
- 남북 정상간의 합의를 일궈내고 6·15 공동선언으로 조성된 화해무드를 바탕으로 1) 잦은 회합으로 계속 상호신의를 쌓고 2)긴급한 식량공급과 농업생산재, 의약품 공급 등 지원사업의 범위를 넓히며 3)중기사업으로 여러 분야별 시찰단의 교류방문과 연계하여 종자, 문헌, 유전자원을 교환하면서 협력사업성과를 검증하며 4)국제 채무보장, 이중과세방지 등 법률적, 행정적, 재정적 보호와 지원조치를 완비
- '50 - '60년대 전후 부흥기 국제적 수원국으로서 체험을 살려 국제기구를 이용한 차관사업 원용
 - 인력양성: 연수, 유학, 시찰, 외국 전문가 장단기 초청
 - 생산기반조성: 수계유역개발사업, 간석지공사, 관배수시설 보수와 확대, 농산물시장 근대화, 농업자재생산공장(비료, 농약, 농기계, 축산사료, 비닐박막, 온실골재 등)
 - 농업연구 및 농과계대학 연구시설 장비개선
 - 종합농촌개발사업, 지역사회개발사업, 농촌지도사업, 농촌부녀자 생활개선사업, 농업협동조합운동.

- 종자, 종축개량사업
- 작부체계 개선사업
- 양잠, 양봉, 양어사업, 버섯재배, 한약재생산, 화훼사업
- 대단위 목축사업
- 경제림 조성
- 풍력발전사업 등

3. 남북농업 종합개발 계획 수립

전항의 추진형태별 세부 추진방안을 구체화하는 작업과 함께 주요관계기관별 정책과제를 선정한 후 남북 공동으로 작성하는 장단기 남북농업 종합개발계획을 수립 추진하는 것이 바람직한 수순이다. 남북화해여건의 성숙에 따라 소규모의 지원·교류·협력·상업적투자 사업이 개별적으로 분산 추진되다가 장기 구상을 담은 총체적인 추진계획으로 발전시켜야 한다. 장기계획은 여건의 변화에 따라 단계별로 수정보완 하는 여유가 물론 있어야 한다. 이 작업은 남북공동으로 이루어지기 전에 쌍방이 단독으로 되도록 일찍 시안을 마련하는 것이 낭비를 막고 사업성과를 높일 수 있다. 명칭이나 형태는 여하간에 광범위한 세부사업을 종합하는 방법과 종합계획이 사업의 큰 틀을 짜고 세부사업계획을 만들어내는 두 가지 길이 있을 것이다. 이러한 남북농업 종합계획에 반영시킬 정책과제는 적어도 다음 것들이 포함되어야 할 것이다.

가. 농업생산계획

모든 산업계획은 생산계획이 우선해야 한다. 작물·축산·원예·특작·잠업 등 분야별 생산계획의 기본설계에 따르는 식량수급, 농산물유통, 농산물 수출입, 제3국 개발농업, 영농자금과 생산자재공급, 농업기반조성 및 개선계획들이 모아져야 한다.

나. 농촌 종합개발 계획

농업연구와 농민지도, 농업환경보존과 농촌주거개발, 농민생활개선, 농민교육, 농지조성과 관리, 지역농업개발계획들이 포함되어야 한다.

다. 북한 식수조립 계획

수출자원을 메우는 대량 벌채 반출과 일반시민의 땀감 임의조달, 부족식량 생산을 위한 산지 폐기발 개발로 전국 거의 모든 산야가 황폐하여 '90년대 하반기 들어 모진 한해와 수해를 겪고 있다. 거국적인 식목 조립사업이 계속되어야 하며 수많은 인력의 노임을 양곡으로 공급하여 조립과 식량공급의 이중 효과를 거두는 게 바람직하다. 양묘생산, 소요양곡도입, 남북 임산물 수급계획 등이 포함되어야 할 것이다.

라. 개발 사업비 차관계획

광범위한 대단위 사업계획에 소요되는 자금의 수요는 30-40년 저리 장기 국제차관으로 조달하는 것이 상례이다. 남북한 정부의 공동의 노력으로 차관대상을 찾도록 계속 노력해야 할 것이다.

남북농업기술 교류·협력 방안연구

유인수
(단국대 교수)

이 연구에서는 북한의 세부적인 농업기술 현황을 종합하였고 앞으로 추진되어야 할 기술교류 및 협력 사업의 방향과 사업 내용을 제시한 것으로 보여진다. 더욱이 벼농사, 밭농사, 과수, 채소, 감자와 축산업 및 잠업 분야에 걸쳐 생산 기술, 생산력 및 생산성에 이르는 사항을 구체적인 계수를 제시하면서 남북한을 비교한 것은 고도의 전문성을 요구하는 내용으로 커다란 연구성과라고 생각된다. 특히 북한은 통계 수치를 발표하고 있지 않아, 정보가 전혀 없는 실정에서 비록 추정치라 하더라도 기술수준을 계수화 한 것은 매우 좋은 결과라고 평가된다.

현재의 국내 여건으로 볼 때 이제 실천 가능한 남북한 농업협력의 틀을 짜야할 단계에 이르렀다고 생각되며 이에 대처하는 노력이 필요하다는 생각이다.

이 연구 내용에서 장단기 남북농업 종합 계획수립의 구상에서 많은 협력 프로젝트가 포함되어 있으나 다만 본인의 견해로는 농업생산 계획에서 현재의 북한 실정을 감안할 때 ‘수리(水利)시설 기반조성 및 농지보전(農地保全)’과 ‘논밭 지력 증진’ 계획을 포함시킬 필요성이 있지 않을까 생각된다.

그 이유로 북한의 식량부족 원인을 농업 기술적 측면에서 보면 농업 입지 조건이 남한에 비하여 취약하기 때문이라고 생각된다.

첫째, 북한의 논면적의 85%정도가 서해안 평야지에 분포하고 있으나 이곳은 비가 적고 증발량이 많아 왜정시대부터 한밭우심지역으로 논에 매년 벼를 심지 못해 답전윤작을 하거나 또는 건답직파로 벼농사를 해왔던 지대이며, 또한 동해안은 냉해지역으로 벼소출이 많지 않다.

둘째, 북한은 전통적으로 조, 콩, 감자 등을 혼작해 왔으나 곡실 수량이 많다는 이유만으로 밭작물을 옥수수 일변도로 전환시켜 경사지의 토양유실을 초래함으로써 지력이 쇠퇴되었다.

셋째, 북한은 서해안 평야 지를 제외하면, 산간지 농업으로 경사지가 많고 북부 산악 및 산간 중간지대는 지역성 폭우가 많아 토양유실이 심하다는 것을 들 수 있다.

이러한 농업 배경에서 나온 것이 ‘물은 곧 쌀이요.’ ‘강냉이는 왕이다’는 김일성의 교시이다. 이러한 관점에서 이 연구에서 제시된 농업 협력 프로젝트에 위에서 제시한 기술지원 프로젝트를 추가로 포함시켰으면 좋을 것이라는 제안을 하고자 한다. 다만 북한의 실정으로 보나 국제협력 추진단계에서 볼 수 있듯이, 북한에 대한 지원은 공업분야 보다는 농업의 기술협력 추진이 일차적이라고 생각되며 또 그러한 사회적 여론도 팽배하고 있어 ‘농업의 기술협력 추진 시안’에 대한 후속적 연구가 있기를 기대한다.

제 5 회의

남북한 화해·협력 활성화를 위한
교육의 과제

남북한 화해협력 촉진을 위한 통일교육의 과제

한 만 길

(한국교육개발원 선임연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

남북한 화해·협력 촉진을 위한 통일교육의 과제

한 만 길 (한국교육개발원 선임연구위원)

최근 들어 통일교육의 방향이 근본적으로 전환되고 있다. 이러한 변화는 대북 포용정책을 지속적으로 추진하면서 나타나기 시작하였으며, 지난 6월의 남북정상회담은 새로운 변화를 일으키는 데 결정적인 계기로 작용하였다.

통일교육의 새로운 접근을 평화공존 모형이라고 할 수 있다. 통일교육은 남북한의 화해와 협력을 바탕으로 하여 평화를 정착시키고 점진적인 방법으로 통일을 실현시켜 나가는 것을 원칙으로 하고 있다. 평화와 화해·협력을 바탕으로 평화공존과 평화적인 통일을 지향하는 것이다.

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

통일교육에 관한 국민적 합의를 이끌어내고 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 초당파적인 통일교육협의기구를 구성할 필요가 있다. 여기에서는 통일교육에 관한 쟁점 사항을 토론하고 통일교육 정책의 일관성을 유지하기 위하여 협의를 추진한다. 또한 정부의 통일교육에 대한 지원 기능을 강화할 필요가 있다. 통일교육의 기본 지침으로부터

자료 개발, 민간 통일교육 기관에 대한 체계적인 지원을 담당하는 종합적인 지원 기능을 수행해야 한다. 이를 위한 전문인력과 예산의 확보가 필요하다.

남북한 화해·협력 촉진을 위한 통일교육의 과제

한 만 길 (한국교육개발원 선임연구위원)

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 통일의식의 변화와 통일교육의 과제
- III. 통일교육의 방향 전환
- IV. 통일교육 활성화를 위한 정책 과제
- V. 맺음말

I. 문제의 제기

남북관계가 급속도로 변화하는 상황에서 통일교육에 대한 반성의 목소리가 높은 것이 현실이다. 김정일 국방위원장을 비롯하여 북한사회를 어떻게 보아야 할 것인지, 그리고 교육현장에서 통일 문제를 어떻게 다루어야 할 것인지 혼란스러워하고 있다. 우리 스스로 북한사회를 어떠한 시각으로 바라보아야 할 것인지 인식의 혼란을 가져오고 있으며, 학생들에게 어떻게 가르쳐야 할지 방황하는 모습을 보이기도 한다.

그 동안 북한에 대한 인식이 잘못되었다는 반성의 소리도 들리고 있다. 또한 북한사회에 대하여 정확한 정보에 기초하여 올바른 인식을 심

어주지 못한테 대하여 정부나 언론, 학교교육을 비판하는 목소리도 높다. 우리에게 정보가 부족하였거나 아니면 정확한 정보에 기초하여 객관적 사실을 전달하고 알려주는데 소홀하였다는 비판의 소리이기도 하다. 언론은 북한의 식량부족과 기아 사태를 선정적으로 다루어서 국민들이 북한을 부정적으로 인식하는 결과를 초래하였다고 비판하기도 한다. 학교는 과거의 반공교육에서 탈피하지 못하고 북한의 약점을 과장하거나 우리 체제의 우월성만을 지나치게 강조하였다고 지적하고 있다.

한편 이러한 남북관계의 변화나 통일교육에 대한 비판을 오히려 우려의 시각으로 바라보는 이들도 있다. 말하자면 북한은 아직 변화한 것이 없는 데, 그리고 김정일의 언동은 일시적인 연출임에 틀림없을 것인 데 우리가 너무 성급하게 나가고 있다는 지적이다. 아직까지는 북한 지도부에 대하여 신뢰할 수 없다거나 북한의 변화를 확신할 수 없다는 것이다.

이와 같이 우리 사회에서 국민들의 통일관은 세대에 따라 차이를 보이고 있으며, 시기에 따라 변화하고 있다. 특히 6·25전쟁을 경험한 세대와 젊은 세대는 상당히 다른 통일관을 갖고 있다. 6·25전쟁을 경험한 기성세대는 통일의 당위성을 의심하지 않는 대신에 북한에 대한 부정적 인식과 불신감이 높으며 동반자로서 인정하지 않으려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 반면에 젊은 세대는 통일에 회의적이며 무관심한 태도를 보이면서도 북한을 대화의 상대로서 인정하는 자세를 보이고 있다. 남북대화를 비롯한 남북관계 그리고 국내 정치적 상황에 따라 국민들의 통일관은 변모하는 양상을 보이고 있다. 북한의 무력 도발과 같은 긴장관계에서 북한에 대한 부정적 인식이 고조되기도 하였다. 과거 권위주의적 독재체제에서 남북관계는 국내의 정치적인 안정을 도모하는 데 이용되기도 하였다. 이러한 시기에 국민들의 대북 적대감은 더욱 고조되기도 하였다.

이와 같이 변화하는 상황에서 통일교육은 어떠한 방향으로 추진해야 할 것이며, 통일교육 활성화를 위한 과제는 무엇인가? 특히 남북한이 화해와 협력을 통하여 한반도의 평화를 정착시키고 평화적인 통일을 실현하는 데 있어서 통일교육의 과제는 무엇인가에 대하여 논의하고자 한다.

Ⅱ. 통일의식의 변화와 통일교육의 과제

지난 6월 남북정상회담 이후 전국 94개 교육기관의 초·중고 및 대학생, 교원 2621명을 대상으로 통일의식 조사를 실시하였다. 이 조사 결과는 지난 해 조사 결과와 비교하여 통일의식의 변화 경향을 파악할 수 있다. 여기에서는 통일의식의 변화 경향을 보여주는 결과를 중점적으로 분석하기로 한다.

1. 통일의 가능성과 필요성 인정

올해의 통일의식 조사 결과에 의하면 학생과 교원들은 통일에 대하여 긍정적 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 먼저 통일의 가능성에 대하여 전체적으로 76.1%가 긍정적인 인식을 갖고 있으며, 통일의 당위성에 대하여 전체적으로 71.2%가 동의하고 있다. 특히 통일의 당위성은 지난해에 59%가 동의하였는데 비해서 올해에는 현저하게 증가한 것이다. 다만 고등학생들은 통일의 당위성에 대해서 다른 집단에 비해 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있다.

한편 통일 이후의 사회는 다소 혼란스러울 것이지만 국가는 발전할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 통일 이후의 생활에 대하여 더욱 좋아질 것이라는 긍정적인 기대감이 비관적인 기대보다 다소 많다. 통일 이후의 사회에 대한 긍정적인 기대가 증가하는 현상은 중요한 의미를 갖고 있다.

그러나 학생들은 통일을 개인의 행복과는 다소 거리가 있는 것으로 보고 있다. 즉, 통일되면 개인적으로 더욱 행복해질 것이라고 보는 학생들은 중·고등학생들이 특히 낮은 비율을 보이고 있다. 결국 학생들은 통일을 개인적인 행복과 연관지어 보지 않고 있는 것이다. 학생들이 통일 문제를 개인의 행복과 관계없는 것으로 인식한다면 통일 문제에 대

하여 그 만큼 관심이 적을 것이며 통일에 관련되는 활동에 참여할 가능성이 낮아질 것이라고 볼 수 있다.

더욱이 고등학생들이 통일에 대하여 부정적인 인식을 갖고 있다는 사실을 지적할 수 있다. 중·고등학생들은 다른 집단에 비해서 통일의 가능성을 전망하는 비율이 낮게 나타나고 있으며, 특히 고등학생들은 통일 이후의 국가 발전, 사회 안정, 개인의 행복 등에서 부정적인 인식을 갖고 있다. 즉, 고등학생들은 통일이 되면 사회가 혼란해 질 것이라는 데 동의하는 비율이 높고 개인적으로 행복해 질 것이라는 데 동의하는 비율이 낮다.

2. 북한에 대한 우호적인 태도 변화

이번 조사에서 북한에 대한 적대감이 해소되고 우호적인 인식으로 변화하였다는 사실은 주목할 만한 현상이다. 특히, 김정일을 비롯한 북한의 지도층에 대하여 ‘싸워야 할 적’으로서의 인식에서 ‘함께 살아야 할 이웃’으로 변화하였다. 북한에 대한 우호적인 인식은 북한의 지도층 뿐만 아니라 일반 주민과 학생들에 대한 인식에서도 그대로 나타난다. 이러한 경향은 학생이나 교원들의 공통적인 현상이다.

한편, 북한에 대한 지원에 동의하는 비율이 지난해의 51.8%에서 70.5%로 증가하였다. 북한 지원에 대하여 전체적으로 지난해에는 51.8%가 동의하였는데 올해에는 70.5%가 동의를 표시하였다. 교원들은 91%가 북한 지원에 동의하고 있으며, 중학생들이 55.7%로서 가장 낮은 동의 비율을 보이고 있다. 북한 지원에 대한 동의하는 비율이 높아 진 것은 교원을 비롯하여 전체 집단에 동일하게 나타나고 있다.

그러나 여전히 학생과 교원들은 북한 사회에 대하여 부정적인 인식을 갖고 있다. 특히 북한 주민에 대하여 친근감과 신뢰감을 표시하지 못하고 있다. 여기에서도 고등학생들이 북한 주민에 대하여 부정적인 인식을 갖는 경향이 크게 나타나고 있는데 친근감에서 22.8%, 신뢰감에

서 15.5%만이 응답하고 있다. 북한 주민들의 근면성에 대한 평가는 다른 요소보다는 높게 나타나 근면성을 인정하는 것으로 볼 수 있으며, 대학생과 교원들이 특히 높게 나타났다.

그 동안의 경향을 보면 국민들은 북한에 대하여 대체로 무관심하다. 그러나 국민들의 북한에 대한 부정적 인식은 점차 감소되고 있으며 북한을 협력 또는 지원 대상으로 긍정적으로 인식하는 경향이 증가하고 있다. 그 동안 북한에 대한 관심은 높지 않았지만 이러한 인식은 변화하고 있다. 특히 북한사회의 변화와 개방 정책에 대하여 긍정적으로 평가하고 있으며, 북한의 변화를 바라보는 국민들의 인식이 바뀌고 있다.¹⁾

북한에 대한 인식이 우호적으로 변화하고 있다는 사실은 고무적이라고 할 수 있다. 그러나 북한에 대한 인식의 변화는 과거의 적대적인 인식에서 최근에는 우월 의식 또는 비교 우위 의식을 갖는 것으로 볼 수 있다. 아직도 학생들의 통일 백일장에서는 “전화도 TV도 없는 북한 아이들은 정말로 불쌍하다”라든지, “통일이 되면 북한 어린이들을 데려다가 실컷 밥을 먹이겠다”라는 글²⁾이 등장하는 것으로 여전히 북한 사회에 대한 부정적인 인식이 우리 사회의 주류를 차지하고 있다.

한 탈북 학생은 이러한 상황에 대해 다음과 같이 불만을 토로하고 있다.

“학교 친구들은 북한을 무조건 못 사는 곳이라고 생각해요. 나를 보고 친구들이 하는 말은 ‘정말로 그렇게 못 사냐’, ‘거기서 살 때 뭘 먹었느냐’, ‘북한에도 저런 자동차가 있느냐’는 식이에요. 그럴 땐 정말 대답하기 싫죠. 애들은 이북 사람들은 다 거지처럼 사는 줄 알고 있어요. TV에서 그런 것 좀 그만 나왔으면 좋겠어요.”³⁾

북한 사회에 대한 보도에서 열악한 측면을 집중적으로 비취주는 것은 남북 관계를 우열관계로 보고 남한의 우월 의식을 갖게 하는 데 영

1) 통일연구원, 『1999년도 통일 문제 여론조사』, 1999 ; 민족화해협력범국민 협의회, 『청소년 통일의식 여론조사 결과보고』, 1999(<http://www.kcrc.or.kr/>)

2) 한겨레신문, 7월 10일자, ‘부정적 청소년 통일관’.

3) 지난 6월에 있었던 한 탈북 학생과의 인터뷰 내용

향을 준다. ‘북한의 경제 상황은 나쁘다’, 그래서 ‘북한 주민들은 도와주어야 하는 불쌍한 사람들이다’라는 인식은 북한 주민에 대한 동정심을 유발시키는 요인으로 작용하는 한편, 북한을 열등한 존재로 인식하게 함으로써 남북한 주민들간의 동반자적 인식을 약화시킨다고 할 수 있다. 북한은 동정해야 할 대상이라는 인식의 한편에는 우리가 경제적으로 책임을 져야 한다는 우려를 내포하고 있기 때문이다.

3. 통일교육에 대한 의견

현행 통일교육에 대해서 학생과 교사들은 의견을 알아보았다. 먼저 교원들은 통일교육이 개선해야 할 점이 많은 것으로 보고 있다. 통일교육에 대하여 전체적으로 “잘 진행되고 있다”는 응답이 1.1%에 불과하고, “무난하다”는 응답이 14.8%인 반면에, “개선할 점이 있다”는 응답이 39.8%, “개선할 점이 많다”는 응답이 44.3%로 나타났다. 따라서 교원들은 현행 통일교육에 대해서 개선할 점이 많다는 데 대하여 초·중·고등학교 교원들이 공통적인 의견이라고 할 수 있다.

<표 1> 통일교육에 대한 교원들의 의견

(단위: 명, %)

학교급	잘 되고 있다	무난하다	개선할 점 있다	개선할 점 많다	전체	유의도
초등학교	0 0	28 23.9	43 36.8	46 39.3	117 100.0	$\chi^2 = 14.36936$ $(p < .05)$
중학교	1 0.7	17 11.1	62 40.5	73 47.7	153 100.0	
고등학교	4 2.4	20 11.8	70 41.2	76 44.7	170 100.0	
전체	5 1.1	65 14.8	175 39.8	195 44.3	440 100.0	

교원들은 통일 교육의 문제점에 대하여 통일교육의 방향이 모호하고, 교육자료가 부족하며 교과서에 관련 내용이 부족하다는 점을 지적하고 있다. 교원들의 전체적인 경향을 보면 “합의된 방향이 없어서”(38.8%), “자료가 부족해서”(26.3%), “교과서에 관련 내용이 부족해서”(13.6%), “통일 관련 지식을 가진 교사가 부족해서”(9.5%), “활용할 수 있는 시간이 부족해서”(11.8%)라고 응답하였다. 학교급이 높아질수록 합의된 방향 미비를 지적하였으며, 학교급이 낮아질수록 자료의 부족을 지적하였다.

<표 2> 통일교육의 문제

(단위: 명, %)

학교급	합의된 방향이 없어서	자료가 부족해서	교과서 관련내용 부족해서	교사가 부족해서	시간이 부족해서	전체	유의도
초등학교	37 31.6	41 35.0	18 15.4	8 6.8	13 11.1	117 100.0	$\chi^2=$ 10.8985 p=.2075
중학교	56 37.3	38 25.3	22 14.7	15 10.0	19 12.7	150 100.0	
고등학교	75 45.2	35 21.1	19 11.4	18 10.8	19 11.4	166 100.0	
전체	168 38.8	114 26.3	59 13.6	41 9.5	51 11.8	433 100.0	

통일교육의 방향에 대하여 교원들은 전체적으로 “통일의 필요성 인식”(29.2%)과 “민족공동체 의식함양”(29.2%)을 들고 있었다. 그 동안 통일교육의 주된 내용이었던 “안보의식 고취” 항목에 대한 지적은 매우 낮게 나타났다.

<표 3> 통일교육의 방향에 대한 의견

(단위: 명, %)

학교급	북한 주민 생활	민족 공동체 의식	화해와 평화 공존	통일의 필요성	안보 의식	통일 이후의 삶	전체	유의도
초등학교	12 10.1	38 31.9	26 21.8	35 29.4	7 5.9	1 0.8	119 100.0	$\chi^2=$ 5.1755 $p=.8791$
중학교	16 10.3	42 27.1	44 28.4	41 26.5	9 5.8	3 1.9	155 100.0	
고등학교	19 11.1	50 29.2	41 24.0	54 31.6	5 2.9	2 1.2	171 100.0	
전체	47 10.6	130 29.2	111 24.9	130 29.2	21 4.7	6 1.3	445 100.0	

통일 교육 강화 방안에 대하여 전체적으로 “관련 교과서에 내용을 반영”이라는 응답이 49.9%, “특별활동(클럽활동, 단체수련활동 등) 시간 활용”이라는 응답이 6.2%, “재량활동시간 활용”이라는 응답이 15.3%, “체험활동”이라는 응답이 28.6%로 나타났다. 전체적으로 볼 때 “교과서에 내용을 반영”과 “체험활동”의 응답이 높게 나타났다.

<표 4> 통일교육 강화 방안

(단위: 명, %)

구분	교과내용 반영	특별활동 활용	재량활동 활용	체험활동	전체	유의도
초등학교	61 52.1	5 4.3	16 13.7	35 29.9	117 100.0	$\chi^2=$ 12.8524 $p<.05$
중학교	66 43.1	10 6.5	35 22.9	42 27.5	153 100.0	
고등학교	91 54.5	12 7.2	16 9.6	48 28.7	167 100.0	
전체	218 49.9	27 6.2	67 15.3	125 28.6	437 100.0	

이상의 통일에 대한 학생과 교원들의 의견조사 결과에 기초하여 통일교육의 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 학생과 국민들의 건전한 통일관을 함양하려면 남북한 관계를 상호 협력적 관계로서 원만하게 유지하는 것이 필수적인 조건이라고 할 수 있다. 여기에 언론매체는 북한과 통일 문제에 관한 객관적 사실에 기초하여 북한의 현실과 통일 상황을 정확히 보도하는 것이 중요하다. 학생들은 통일과 북한에 관한 정보를 TV를 비롯한 언론 매체에 절대적으로 의존하고 있다.⁴⁾ 따라서 언론은 북한에 대한 사실적 보도와 통일에 대한 긍정적인 보도 자세가 필수적인 과제라고 할 수 있다. 국민들의 건전한 통일관을 함양하는 사회정치적 분위기를 조성하는 일이 중요하다.

둘째, 통일 정책에 대하여 정치권의 합리적인 조정, 그리고 합의 과정이 필요하다. 최근 들어 남북정상회담 이후 남북 관계와 통일 정책에 대하여 정치권의 논쟁 과정을 지켜보면서 남북 대화에 앞서 남남 대화가 얼마나 중요한 사안인지를 말해 주고 있다. 교원들이 호소하는 통일교육의 가장 중요한 문제점은 통일교육의 방향이 제대로 정립되지 못하고 있다는 점인데, 이러한 문제는 정치적 합의 과정과 정책 조정 과정으로 해결될 수 있는 것이다.

셋째, 통일교육을 활성화할 수 있는 각종 연구 개발 사업을 체계적으로 추진하며, 동시에 이를 위한 정책적 지원 방안을 강구해야 할 것이다. 통일교육의 방향과 목표, 체계적인 교육과정과 교육자료를 개발할 수 있는 연구가 필요하다. 이를 바탕으로 하여 각종 교육자료를 개발하여 보급하고, 통일에 관한 교육내용을 보강하여 교육현장에서 반영하도록 해야 한다. 또한 통일 관련 교육기관, 사회단체, 언론기관 등이 협력 관계를 유지하면서 통일교육의 확산과 활성화에 기여할 수 있는 사회적 풍토를 조성해야 할 것이다.

4) 중고교 학생, 대학생 및 사회교육기관 강사들은 북한 관련 정보와 지식의 획득 방법으로서 언론매체는 92.5%를 들고 있는 데 비해서 학교교육은 5.3%에 불과하다. 한만길, “통일교육 실태조사 및 활성화 방안 연구”, 한국교육개발원, 1999, 50쪽

Ⅲ. 통일교육의 방향 전환

1. 평화공존 모형으로의 전환

최근 들어 통일교육의 방향이 근본적으로 전환되고 있음을 보여주고 있다. 이러한 변화의 계기는 김대중 정부의 대북 포용정책을 지속적으로 추진하면서 나타나기 시작하였으며, 지난 6월의 남북 정상 회담은 새로운 변화를 일으키는 데 결정적인 계기로 작용하였다. 남북관계를 비롯하여 통일 환경이 변화하였으며, 학생과 교원, 국민들의 통일의식이 달라졌기 때문이라고 할 수 있다.

통일교육의 새로운 모형을 평화공존 모형이라고 할 수 있다. 평화공존 모형에 의하면 통일교육은 남북한의 화해와 협력을 바탕으로 하여 평화를 정착시키고 단계적이며 점진적인 방법으로 통일을 실현시켜 나가는 것을 원칙으로 하고 있다. 통일교육은 기본적으로 과거 우리 체제의 우월성과 안보의식을 기반으로 하여 우리 중심의 통일을 지향하는 방식에서 변화하고 있다. 남북한간의 평화와 화해·협력을 추구하는 평화공존과 평화적인 통일을 지향하는 것이다.⁵⁾

종래의 통일교육은 미·소를 중심으로 대립된 냉전구조라는 상황을 전제로 이루어졌다. 이러한 냉전구조를 중심으로 하는 한반도 환경에서 통일교육은 남북한이 서로 자신들의 이념에 근거하여 상대방의 이념을 비판하고, 각자 자신들의 이념의 우월성을 강조하는 흑백논리적 시각이 주류를 이루어왔다. 따라서 기존의 안보·통일교육은 북한을 객관적으로 이해하고 통일을 대비하고 민족의 이질화된 생활공간을 재통합시키기 위한 차원보다는 오히려 남북한간의 이질화 및 적대감을 심화시키는 결과를 초래하였다. 이는 궁극적으로 우리 민족의 통일여건을 조성하는

5) 통일부, 2000년 『통일교육기본계획』, 1999. 12; 통일부, 『2000년 통일교육기본 지침서』; 한만길 외, 『통일교육 실태조사와 활성화 방안연구』, 한국교육개발원, 1999 참조

데 있어서 하나의 근본적인 장애요인으로 등장하였다. 새로운 통일교육은 아직도 대치와 단절의 시대에 머물러 있는 냉전적 가치들을 지양하고 공존, 화해, 평화와 같은 상호 접근을 도와주는 지평을 심화하고 확대하는 교육을 지향하는 것이다.

과거의 통일교육은 그 내용에 있어서 정치·이념적 접근을 중심으로 자본주의에 대한 미화, 사회주의에 대한 일방적인 부정, 그리고 북한의 부정적 특성을 부각시키는 것을 주 내용으로 하고 있었다. 특히 북한 현실에 관한 교육에서 민족동질성 회복의 시각에서 접근함에도 불구하고 오히려 이질성을 크게 부각시켜 왔다. 동서독이 통일 이후 겪고 있는 여러 가지 후유증, 그리고 합의에 의해 이루어졌던 예멘 통일후의 부작용은 한반도의 통일과 관련하여 다각적인 준비가 필요하다는 것을 시사해 준다. 특히 정치·이념적 통합뿐만 아니라 상이한 이념과 체제 속에서 살아 온 사람들의 의식과 가치관에 있어 이질성의 극복이 중요한 문제라는 점에 주목해야 함을 보여준다. 따라서 새로운 통일교육은 그 내용구조에 있어서 정치체제나 이념에 치우친 점에서 벗어나 북한 주민의 생활상, 사회구조와 가치관 등 생활문화에 주목하고 이를 교육 과정에 포함시키는 것이 중요하다.

통일교육의 새로운 모형에서는 교육의 주체에서도 정부와 민간의 협조와 역할 분담을 강조하고 있다. 과거 정부주도의 방식에서 탈피하여 정부와 민간이 긴밀하게 협력하는 형태를 지향하는 것이다. 즉 정부의 경우는 통일교육의 방향과 지침, 내용체계 등을 포함하여 기본계획을 수립하고, 통일교육을 촉진, 지원하는 법적 기반 확충 및 재정적 지원을 시행하도록 하는 것이다.

또한 통일교육의 추진 방법은 각 교육기관과 민간단체의 독자적인 특성에 따라 자율성을 기초로 하여 다양한 내용과 방법을 중시하고 있다. 학교를 포함하여 공공 및 민간 사회교육기관의 특성에 따라 특화된 프로그램을 개발하여 다양한 방법으로 통일교육을 실시함으로써 국민들이 자발적으로 건전한 통일관을 형성하고 통일의지를 함양하도록 해야 한다는 점이다. 현재 시민사회단체가 주관하는 남과 북 사이의 화해

와 상호이해를 위한 프로그램은 아직까지 체계화되어 있지 않은 실정이다. 따라서 시민사회단체는 북한에서 살아가는 사람들의 생활과 의식을 존중하면서 민족통합을 이룰 수 있는 방법과 프로그램의 개발에 주력할 필요가 있다. 또한 민간교육기관간의 긴밀한 협의를 통하여 서로의 특화된 통일관련 프로그램이나 정보를 교류하고, 국민의 건전한 통일의를 함양시키고, 통일교육의 정당성과 필요성에 대한 요구를 형성시키는 것도 중요하다.

2. 통일을 보는 관점의 변화

통일교육의 패러다임의 변화와 함께 중요한 점은 통일을 보는 관점의 전환이다. 최근 남북관계의 급속한 변화와 함께 통일에 대한 기대와 논의가 활발하다. 현 시점에서 성급한 통일 논의는 자제할 필요가 있다. 통일은 두 체제가 하나의 체제로 변화하는 것 뿐 아니라, 이질적인 가치와 문화가 통합되는 것을 말한다. 제도나 체제를 하나로 통일하는 것은 비교적 쉬운 일이지만, 상이한 의식과 문화를 통일하는 것은 대단히 어려운 작업이다. 이점은 독일 통일이 주는 가장 중요한 교훈이다. 성급한 통일 논의는 양측에 심각한 정신적 충격과 상처를 입혀 회복 불가능한 상황을 초래할 수 있다는 점을 우리는 잊어서는 안 된다.

이렇게 볼 때 통일을 논의할 때 우리는 다음의 세 가지 관점을 견지할 필요가 있다. 첫째는 통일을 제도적인 통일로 보는 시각에서 탈피하는 것이다. 통일은 하나의 체제를 만들어 가는 제도적인 통일의 문제일 뿐 아니라, 의식의 통합의 문제이고, 사실상 의식의 통합이 더 중요한 문제이다. 의식이 통합을 이룰 때까지 통일은 계속 진행중이라고 보아야 한다. 지난 독일 통일 선례에서 볼 수 있듯이 정치적 제도적 통일은 오늘과 같은 국제환경 하에서는 남북 쌍방이 정치적 합의만 이룩하면 어느 의미에서는 쉽게 이룰 수 있는 것이다. 그러나 남북한 사회의 내면적 통일, 즉 마음의 통일은 정치 제도만 통합된다 해서 결코 쉽게 이

루어질 수 있는 성격의 것이 아니다. 쌍방 모두가 구 시대에 심어진 가치관이나 의식구조의 변화 없이는 참된 의미에서의 화해와 단결, 협력은 이루어 질 수 없는 것이 되고 만다. 통일이 된 지 10년이 지난 오늘 독일은 제도적인 통합은 이루었지만, 의식의 통합은 계속 진행중이라는 사실에 주목할 필요가 있다.

둘째, 통일을 제도적이고 의식적인 통합이라는 넓은 개념으로 이해했을 때, 통일은 단기적으로 실현하기 어려운 과제라고 할 수 있으며, 장기적인 관점에서 단계적으로 접근해야 해야 한다는 점이다. 이렇게 보았을 때, 통일교육은 통일 이전의 통일 준비교육, 통일의 진행과정에서의 화해와 협력을 위한 교육, 그리고 통일 이후 평화로운 공존을 위한 교육 등을 모두 포함하는 개념이라는 사실을 알게 된다. 즉, 장기적인 관점에서의 통일교육은 통일 이후까지를 대비하는 교육을 말한다. 통일교육은 장기적 관점에서 분단된 남북한 사회의 궁극적 통합에 기여하는 기능을 담당해야 한다. 우리가 지향해 나가는 통일은 외형적 정치적 통일만이 아니라 둘로 갈라져 있는 민족 사회의 실질적 통일, 실질적 융합이기 때문에 통일교육은 서로 달라져 있는 남북한 주민의 의식, 가치관, 행동양식의 통합에 기여하는 것이어야 한다. 통일교육은 따라서 북한 바로알기, 현대 한국사인식, 분단현실 인식, 통일의 당위성 인식 등 단기적 과제와 더불어, 민주시민교육, 평화교육, 다원화교육 등 장기적 과제를 동시에 수행해야 하는 임무를 갖고 있다.

셋째, 통일을 말하기보다는 먼저 평화와 화해를 바탕으로 하는 공존을 핵심 주제로 삼고 그것을 실현하기 위한 교육을 준비하는 것이 필요하다. 통일에 대한 논의에서 통일을 앞세우기보다는 북한 주민에 대한 화해의식이 필요하고 나아가 그들과 평화롭게 어울려 살아 갈 수 있는 공존의 자세를 갖는 것을 더욱 중요한 교육적 과제로 인식해야 한다. 이러한 관점에서 북한 주민에 대한 포용적 화해, 상호 협력과 지원을 통한 공존, 나아가 공동체의 수립이라는 목표가 통일교육의 중요한 목표로 정립되어야 한다.

그 동안 남북한의 분단상황에서 형성되어 온 상호 적대감과 대결의

식을 불식시키고 화해를 추구하는 것은 중요한 과제이며, 이를 위하여 평화교육은 중요한 시사를 주고 있다. 평화교육이란 전쟁이나 폭력이 아닌 평화를 선호하고 이를 수호해 나가는 의지를 심어 주는 교육일 뿐만 아니라 나와 다른 사람들이 하나의 공동체에서 어떻게 함께 사는 것이 바람직한 것인가를 의식화시켜주는 교육을 의미하는 것이다.

이를 통하여 우선 개인적 차원에서는 당면케 되는 사회적 갈등관계를 공격성이나 배타성, 폭력 등을 통해 해결하지 않고 대화와 화해, 합의를 통해 평화적으로 해결할 수 있는 능력을 함양하는 것이 중요하다. 이러한 평화와 화해의 관점에서 볼 때 “남북간의 갈등, 반목, 적대감을 해소하고, 계층, 지역, 종교간의 갈등을 불식시키며 전쟁과 폭력에 대한 경계심, 핵이나 공해문제에 대한 인식을 제고해 나가는 것”⁶⁾ 이 중요한 과제라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 국가와 민족적 차원에서는 남북한이 공존 공영 속에 평화로운 삶을 추구해 나갈 수 있는 기반 조건으로서 한반도 평화 정착을 도모하는 데에 기여하도록 해야 할 것이다.

이와 같은 평화에 대한 확고한 신념과 이의 수호 의지는 남북한이 평화 속에 공존 공영하면서 하나의 민족공동체를 건설해 나가는 통일의 과정을 원만하게 추진하게 하는 환경 조건의 바탕이 되는 것일 뿐만 아니라 통일 이후의 삶에 필요한 기반 요소의 하나로서 마땅히 강조되는 것이다. 이러한 의미에서 평화의식과 의지를 심어 주는 평화교육은 존재하는 갈등관계를 공격적이나 배타적으로 폭력을 통해 해결하지 않고 대화와 화해와 합의를 통해 해결하도록 지도하는 교육으로서 근본적으로 나와 다른 사람들이 어떻게 함께 살아가야 하는 것인가를 깨우치고 바람직한 태도를 함양하는 것을 주안으로 하는 것이 된다.

3. 통일교육 이념의 정립

새로운 통일교육을 실시하기 위해서는 제일 무엇보다 먼저 통일교육

6) 한만길, “통일교육의 사회과학적 접근 모형”, <통일문제연구> 94년 겨울호, 평화문제연구소, p.184

이 이념을 정립하여야 한다. 교육이념이란 교육이 지향하는 이상적인 관념을 의미한다.⁷⁾ 이러한 이상적 관념은 교육목적 및 목표 설정에서 뿐 아니라, 모든 교육적 계획과 실천의 기준이나 원리로서 작용한다. 행정가가 어떤 특정한 교육정책을 정하거나, 교사가 특정한 교육방법 또는 훈육방법을 취하거나, 입시제도를 어떤 특성을 가진 것으로 결정할 때, 그 판단의 궁극적 정당화의 기준은 교육의 이념에서 찾을 수 있다. 교육이념의 이러한 중요성 때문에 일반적으로 교육의 목표를 정하거나 교육을 실천할 때, 먼저 교육이념을 정립하는 것이 우선적 과제로 제기 된다.

그런데 남북한은 지금까지 별도의 교육이념을 정립하고 교육을 실시하였다. 남한은 홍익인간의 민주주의적이고 휴머니즘적인 건국이념이 바탕을 이루며 계속 발전되어 오면서, 사회 문화적이고 정치 경제적인 상황 변화에 따라 그 이념이 재조명되고 창조적으로 계승 발전되어 왔다고 말할 수 있다.

북한의 경우에도 교육이념은 마르크스-레닌주의에 사상적 뿌리를 두고, 사회 정치적인 상황 변화와 더불어 북한의 독자적인 사회주의 사상인 주체사상이 정립되면서, 그것을 구현하는 방향으로 변천되어 왔다. 북한 사회주의 교육의 이념을 요약하면 1) 마르크스-레닌주의 2) 집단주의 3) 증오교육 4) 이론과 실천의 결합 5) 조기 교육 6) 평등주의 7) 혁명 전통의 교양 8) 주체사상 등으로 정리될 수 있다.⁸⁾

남북한 교육이념의 특징을 살펴보면, 남북한은 서로 다른 체제와 이념을 지향하며 반세기 동안 제 갈 길을 경주해 왔다. 따라서 극도로 이질화 된 남북한의 교육이념을 묶어 새로운 통일된 교육이념을 제시하는 것은 매우 어려운 작업이다. 그러나 이제 통일을 앞두고 있는 상황에서 다른 여러 사회분야와 함께 교육 분야에서도 통합 가능성을 모색하는 것이 시급히 요청되고 있고, 그 가운데서도 모든 교육을 이끌어 가는 바탕이 되는 교육이념의 통합 논의는 우선적으로 이루어져야 할

7) 서울대 교육연구소(편), 『교육학용어사전』, (서울: 하우, 1994), 121.

8) 김형찬(편), 『북한의 교육』, (서울: 을유문화사, 1990), 32면 이하.

과제로 제기되고 있다.

남북한의 체제적 차이를 인정하면서도 미래 사회를 내다보며 공통적으로 추구해야 할 이념적 가치는 세 가지로 제시될 수 있다.

첫째는 민주의 이념이다. 통일민족 국가의 국가이념으로서의 ‘민주’는 남북한이 모두 지향하는 점이다. 그러나 남한에서 민주란 “권력의 독점이나 집단의 제외 등을 예방하고 다원적인 국민의 의사와 이익이 공평하고 포괄적으로 대표되는 구조를 갖고 운영되어야”⁹⁾ 한다는 점을 강조하고 있다.

그런데 북한에서의 민주란 “주권을 틀어쥔 계급이 자기 자신의 자유와 권리를 행사하는 것을 내용으로 하는 계급적 독재의 한 측면”으로 되어 있다.¹⁰⁾ 따라서 민주주의란 단순히 모든 국민들이 주권을 소유하고 있는 사상이 아니라, 노동자와 농민이 즉, 프롤레타리아 계급이 주인이 되는 정치체제를 의미한다. 이러한 인민민주주의는 모든 권력이 어떤 집단에 독점되어 있는 것이기 때문에 오히려 반민주적이라고 말할 수 있다. 그리고 엄밀한 의미에서 민주에서 ‘민’이란 중세시대의 계층성과, 공산세계의 계급성을 벗어난 국가 구성원 모두를 지칭하는 것이기 때문에, 통일 한국이 지향해야 할 이념으로서의 ‘민주’는 국가 구성원 모두가 주인이 되고 주권을 행사하는 것을 의미한다.

둘째는 민족의 이념이다. 한 민족은 역사상 유래가 없을 정도로 단일 민족 구성체로 존재해 왔다. 수 천년 동안 남북에 흩어져 살고 있는 사람들은 한 핏줄을 지닌 혈연공동체였으며, 역사와 문화를 공유해 온 단일 민족이었기 때문에, 별다른 민족적 갈등을 일으키지도 않았고 경험하지도 않았다. 즉, 한 민족이라는 점은 한국 사회 구성의 기본 이념으로 자리잡고 있었다. 따라서 분단 이후 비록 남북한이 다른 길을 갔지만, 동일민족이란 점은 남북간의 이념 대립 및 경쟁의 벽을 해소하고, 남북한을 묶는 중요한 끈으로 받아 들여 지고 있다.

9) 이흥구, “통일이념으로서의 민주와 자유”, 이상우(편), 『통일한국의 모색 - 이념, 환경과 정책적 노력 -』 (서울: 박영사, 1988), 31.

10) 이흥구, 위의 글, 40쪽.

여기서 우리는 남북한을 하나로 이어 줄 수 있는 가장 중요한 이념적 체계가 민족주의임을 확인하게 된다. ‘민족’이 통일한국의 이념으로 제시되는 데 있어 선행되어야 할 조건은, 남과 북이 한 민족임을 확인하는 데 장애가 되는 요인을 제거하는 것이다. 남한에서는 민족개념을 그 동안 혈통 중심적이고 공동 문화적인 것으로 다분히 미발전적인 차원으로 이해하였으며, 북한에서는 민족개념을 계급적 성격을 띤 것으로 이해하여 민족의 본질적 속성을 왜곡시키고 있다. 통일 국가의 실현에 있어서 민족의 이념은 한 핏줄로서 공통된 역사 경험을 바탕으로 새로운 미래지향적 가치창출과 국가발전에 참여하는 공동체라는 뜻으로 발전적으로 이해되어야 한다.

셋째는, 평화의 이념이다. 통일은 남북한의 화합을 목표로 하는 것이기 때문에, 통일 한국사회에서 가장 우선적으로 요청되는 것은 민족사회를 이루는 모든 세력들이 평화롭게 더불어 살아가는 것이다. 이를 위해서는 남과 북의 주민들이 공동체의식을 갖도록 하고, 갈등을 평화적으로 극복하게 하는 능력을 갖추도록 해야 한다. 또한 세계화 시대에서 국제 분쟁 등의 상황을 슬기롭게 극복하고, 세계 여러 민족과 더불어 평화롭게 살아갈 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다. 평화교육은 통일 한국 뿐 아니라 세계평화와 인류공영의 이상 실현에 있어 필수적으로 요청되는 과제이다.

IV. 통일교육 활성화를 위한 정책 과제

최근 들어 남북관계가 변화하는 상황에서 북한과 통일에 대한 새로운 인식을 갖도록 하는 것이 통일교육의 중요한 과제라고 할 수 있다. 학생과 국민들이 합리적인 북한관과 건전한 통일의식을 함양하기 위하여 적극적인 통일교육 정책이 모색되어야 할 것이다. 이러한 의미에서 통일교육의 활성화를 위한 정책 과제를 모색하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 여기에서는 통일교육 활성화를 위한 정책 과제를 제시하고자 한다.

1. 「통일교육강령」의 제정

통일교육의 효율적 추진을 위해서는 국가적 차원에서 통일교육이 지향해 나갈 기본 목표와 방향을 강령의 형태로 제정할 필요가 있다. 통일교육강령은 통일교육의 기본적인 명제로서 범국민적 토론을 통하여 지지를 확보할 수 있는 내용으로 구성하고, 초당파적 차원에서 제정 공포하도록 해야 할 것이다. 또한 통일교육강령을 제정하는 데 있어서 국회의 동의를 얻어 공포하는 형식을 취하는 것이 바람직할 것이다.

우리 사회에서 북한관과 통일관은 세대에 따라 계층과 지역에 따라 현저하게 차이가 나타나고 있다. 이러한 통일관의 차이는 통일교육의 혼란을 초래하기도 하고 통일정책의 혼선을 가져오기도 한다. 특히 학교 현장에서는 교사들 사이에서 관점의 차이로 인하여 학생들에게 일관된 통일관을 형성하는 데 지장을 초래하기도 한다. 때로는 정치적인 쟁점으로 비화하여 국민들의 시각을 혼란스럽게 만드는 경우도 있다. 이러한 통일관과 통일정책의 혼란을 방지하고 일관된 관점을 형성하기 위하여 기본적으로 합의될 수 있는 통일 명제를 명료하게 확립할 필요가 있다.

지금까지의 통일교육은 상황의 변화에 따라 적절한 교육 시행지침이나 추진계획, 교육목표와 내용, 지도방법 그리고 통일교육의 지원 관리 체제에 대한 확고한 지침이나 정책방침이 정립되어 있지 못한 채 그때 그때 상황적 요구에 따라가는 임기응변적 차원을 벗어나지 못하여 왔다.

통일교육을 체계 있게 실시해 나가기 위해서는 무엇보다도 먼저 각종 통일교육기관에서의 교육이 일정한 방향으로 통합되고 체계화되어야 한다. 또 통일교육을 주관하는 각 주체들의 역할이 종합적인 견지에서 계열화되고 분담되어야 한다. 이러한 취지에서 70년대이래 통일부는 통일교육에 관한 정부 차원의 종합 지침이라 할 수 있는 「통일교육방향」을 간헐적으로 제시하여 왔다. 그러나 이 지침은 정부의 정책의지나 현안문제에 대한 입장을 대변하고 있을 뿐 폭넓은 국민의 의견을 수렴 반영하지 못하고 있다는 기본적인 약점을 갖고 있다.

탈 이념과 화해 협력의 새 시대를 맞아 새로운 차원에서 통일교육을 활성화하고 체계화하기 위한 제도적 장치의 하나로서 국가차원에서 초당파적으로 정립된 명실 상부한 「통일교육강령」의 제정이 시급한 것이라 생각한다. 이에 대한 성공적 사례로서 1978년 11월 23일 서독연방 문부성장관들이 합의 발표한 「독일문제에 대한 서독문교부의 교육지침」은 우리에게도 시사해 주는 바 많은 것이다.

다음과 같은 요지로서 통일교육 강령을 제정할 것을 제안한다.

첫째, 남북의 통일은 우리 민족의 자주적인 노력을 통하여 실현한다. 비록 남북분단의 원인이 외세의 개입과 민족내부의 분열에 기인한다고 하더라도 통일은 민족 내부의 자주적이며 남북한 공동의 노력을 통하여 실현해야 한다는 점이다.

둘째, 남북의 통일은 주변 국가의 이해와 협력을 통하여 실현한다. 우리 민족의 주도적인 노력을 기반으로 하여 주변 국가에 대한 이해와 설득, 그리고 협력을 필요로 하기 때문에 우리는 주변국과의 우호적인 관계를 유지하는 데 유의해야 한다는 점이다.

셋째, 남북은 대립과 갈등을 청산하고 이제는 화해하고 협력하는 방법을 모색해야 한다. 말하자면 남북한이 상호 신뢰하고 존중하면서 협

력하려는 노력을 경주해야 한다는 점이다. 그리하여 한반도의 냉전체제에서 비롯된 대립과 전쟁, 상호 불신과 갈등의 악순환을 단절하고 평화를 정착시키는 데 매진해야 한다는 점이다.

넷째, 남북은 한 민족이다. 남북한은 하나의 혈통과 역사, 언어를 가지고 발전해 온 한 민족이라는 점을 강조할 필요가 있다. 민족공동체는 역사적인 뿌리를 함께 하고 있기 때문에 정서적으로 유대감이 강할 수밖에 없다는 점을 강조해야 한다.

다섯째, 남북은 역사적으로 오랜 동안 유지해 오던 생활공동체를 현실적으로 다시 회복해야 하는 것이 남북의 발전과 번영에 유익하다는 점이다. 남북은 지리적으로 인접해 있을 뿐만 아니라 정치, 경제, 문화 등 많은 분야에서 상보적인 관계에 있음을 인식해야 한다. 남북한의 상호보완적 관련성을 회복함으로써 공동의 안정과 번영을 추구할 수 있다는 점이다.

여섯째, 남북은 상호 상대방의 차이와 이질성을 인정하고 존중해야 한다. 남북은 분단이후 이념과 체제의 차이로 인하여 사회제도로부터 의식구조와 생활방식 등에 이르기까지 많은 차이를 보이고 있다. 이러한 차이와 이질성을 인정하지 않는다면 상호 불신과 갈등의 골은 깊어질 수 있을 것이다. 따라서 상대방의 가치관과 생활태도의 차이를 인정하고 존중하면서 합의점과 공동의 이익을 실현해 나갈 수 있는 자세가 필요하다.

일곱째, 남북의 이념과 가치, 현실에 대하여 보편적 가치에 기초하여 비교하고 비판하는 것은 정당하다. 오늘날 인류가 지향하는 민주주의 가치가운데 자유와 인권, 평등, 복지 등은 보편적 가치라고 할 수 있으며, 이러한 가치에 기초하여 남북의 현실에 대한 비교와 비판을 통하여 보다 나은 사회 발전을 지향하고자 하는 노력은 당연한 것이다.

여덟째, 남북의 통일은 한반도의 안정뿐만 아니라 동북아시아의 평화에 기여할 것이다. 한반도의 항구적인 평화와 동북아시아의 평화를 유지하기 위하여 남북의 통일은 필수적이다. 남북한 주민들이 모두 안정된 조건에서 풍요로운 삶을 유지하고, 동북아시아에서 정치군사적 긴장

을 해소하고 평화를 정착시키는 데 있어서 남북의 통일은 크게 기여하게 될 것이다.

아홉째, 남북의 통일은 점진적인 해결을 통하여 평화적인 방법으로 성취되어야 한다. 남북의 현안은 긴장과 대립, 갈등 상태를 해소하는 것이며, 이러한 과정은 상호 대화와 협력을 통하여 점진적인 방법으로 실현될 수 있는 것이다.

열 번째, 남북의 통일 절차와 형태는 남북의 공동 협의와 이해를 통하여 보다 바람직한 국가체제를 수립하기 위하여 우리 스스로 노력하여 만들어 가는 것이다. 통일 절차와 형태는 고정된 것이 아니며 남북한 주민 모두가 현재보다 풍요로운 사회를 만들어 가기 위하여 노력하는 과정에서 우리가 선택하고 결정하는 것이다. 이를 위하여 통일의 절차와 형태에 대한 공개적인 토론과 합의가 필요하다.

열 한 번째, 남북의 통일을 실현하기 위한 준비 과정으로서 남한 사회의 화합과 안정이 필수적이다. 통일을 준비하고 우리 사회의 발전과 번영을 추구하기 위하여 먼저 우리 사회의 화합과 모두의 평화를 실현할 수 있는 자세를 지녀야 한다. 지역차별과 빈부격차로 인한 사회적 갈등을 해결하고 사회적 화합을 실현하고 우리 민족 모두가 더불어 살아가는 자세를 가져야 한다. 따라서 타인에 대한 이해와 존중, 상호 대립된 집단간의 타협과 공존, 차별 없이 서로 존중하는 사회를 만들어 가는 데 노력해야 한다.

2. 통일교육 협의 기구 구성

통일교육을 위해서는 무엇보다 교육의 방향에 대한 국민적 합의가 선행되어야 한다. 통일논의 과정에 국민들의 동참하고 국민들의 합의된 의사가 반영되어 통일교육의 방향이 설정되고 추진되어야 한다. 국민적 합의를 이끌어내고 통일교육을 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 초당파적인 통일교육협의체가 구성되어야 한다.

통일교육협의기구는 교육부, 통일부 등 정부관련부처, 정당인사, 통일 및 통일교육전문가, 시민단체의 대표가 참여하여 구성하고, 실무를 추진하는 여러 위원회를 구성할 필요가 있다. 통일교육협의기구는 통일교육강령의 제정, 통일교육지원법의 보완, 각종 통일관련단체의 지원, 통일교육활성화 방안 등에 대해 협의하고 결정하는 역할을 담당해야 한다.

현재 통일교육지원법에 근거하여 통일교육심의위원회와 통일교육실무위원회가 구성되어 있다. 이 기구는 통일교육의 방향과 지침을 심의하고 통일교육에 관한 기본 정책을 자문 건의하는 심의기구이다. 이 위원회는 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 위원회의 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 통일부장관이 임명한다. 다만 이 위원회의 위원 중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 된다. 또한 위원회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두고 있다.

통일교육지원법에 의하면 통일부장관은 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획을 수립하는데, 이 기본계획을 수립함에 있어서 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 통일교육심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 따라서 통일교육심의위원회는 통일부장관 주관 하에 수립되는 통일교육에 관한 주요 정책을 자문하고 심의하는 기구이다.

현재로서 통일교육심의위원회는 통일교육에 관한 범국민적 여론을 수렴하고 통일교육에서 제기되는 쟁점과 이견을 협의 조정할 수 있는 역할을 수행하는 데 한계를 지니고 있다. 이 기구의 위상과 역할을 강화하든지 별도의 상위 기구를 구성하여 통일교육의 기본 방향과 정책을 심의 의결하는 기능을 수행해야 할 것이다.

3. 정부의 조정 및 지원 역할

가. 통일교육 기본 지침 개발

국민들의 북한관이나 통일관의 차이와 혼란을 극복하는 차원에서 통일교육에 있어 강령적 성격을 띠는 기본 지침을 개발해야 한다. 국민들의 건전한 통일관을 육성하기 위하여 기본적으로 합의하는 수준에서 북한 및 통일에 대한 관점과 태도를 정립해 주어야 한다. 예컨대 북َانَ 어떻게 인식할 것인가의 문제, 통일준비를 어떻게 할 것인가의 문제 등에 대한 일관된 지침을 개발하여 제공하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 하여 학교와 사회교육기관에 통일교육의 기본 지침으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

나. 공공 및 민간 사회교육기관 지원

정부는 민간 통일교육 기관에 대하여 표준교재, 프로그램, 강사요원, 교육자료 등을 보급할 수 있는 법적·제도적·재정적 지원을 확대함으로써 교육의 내실화에 기여할 수 있다.

정부는 민간단체의 통일교육 활성화를 위한 교육시설의 인프라 확충과 사회적 여건을 조성하는데 힘써야 할 것이다. 예컨대 통일교육 수강자에 대한 인센티브 제공, 통일교육 실시 기관에 대한 행정 및 재정적 지원, 통일문제에 대한 홍보를 통해 교육여건을 조성하는 것이다.

다. 통일교육 활성화를 위한 관련 부처의 협력

정부는 통일교육의 활성화를 위해 다양한 정보와 자료 공개를 확대하여 교육기관이 활용할 수 있도록 하고, 개발된 자료를 서로 공유할 수 있도록 교류를 추진하여야 한다. 또한 사회교육기관에 통일교육 관

런 과목설치를 위해 관련부처(교육부, 행정자치부, 노동부, 국방부, 문화관광부, 내무부, 국가정보원 등) 담당자와 협의하여 적극적인 관심과 협력을 얻을 수 있도록 해야 한다.

라. 통일교육 지원 기관의 기능 강화

통일교육 지원 기관의 기능을 강화하여 통일교육에 관한 종합적 지원 기능을 원활히 수행하도록 할 필요가 있다. 현재 통일교육의 기능을 강화할 수도 있으며, 다른 관련 기관의 기능을 보강할 수도 있을 것이다. 이를 가칭 통일교육 지원 기관이라고 할 수 있다. 통일교육 지원기관은 통일교육의 방향과 목표, 기본 지침, 내용, 프로그램 개발 등을 주관하도록 한다. 통일교육지원기관은 학교통일교육, 사회통일교육과 관련된 각종 통일교육 관련 단체의 통일교육활동을 지원하는 역할을 담당한다. 독일의 연방정치교육센터의 기능과 역할에 부합하는 사업을 추진하도록 한다.

통일교육지원 기관은 연구기능이나 교육 프로그램 및 자료개발 기능, 각 교육기관에 대한 종합적 네트워크 형성을 통한 지원 관리기능을 보강할 수 있다. 또한 통일 교육 관련 기관의 기능을 보강하거나 연계하여 통일교육을 원활히 수행할 수 있도록 유기적인 연계체제를 구축할 수도 있다.

4. 법적 지원체제의 정비

가. 법·제도적 제약 요소의 해소

다른 교육도 그러하지만 특히 국민을 대상으로 하는 정치교육적 성격이 짙은 통일교육의 경우, 그 시행에 있어 당시의 사회적 환경과 여건 여하에 따라 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 반세기가 넘는 동안의

냉전구조 속에서 통일교육 실시의 외적 환경과 분위기는 적대적 경쟁의 상호 관계와 상이한 이념적 대치 상태의 영향 때문에 특히, 북한교육에서 교수자의 강단에서의 언행은 그다지 자유롭지 못한 것이었다.

90년대 후반 이후 법규적 규제에서 오는 실무적 제약은 상당히 경감되었다고는 하나 아직도 적지 않은 교사들이 북한을 가르칠 때 혹시 실수하는 일이 없나 두려움을 호소하고 있는 실정이다. 이러한 학습분위기 속에서는 자유로운 의견 발표와 찬반토론이 중심이 되는 ‘열린교육’방법의 실시가 거의 불가능하다. 이제는 각급 학교 교사들을 비롯한 일선 통일교육 담당 요원이 느끼는 국가보안법을 비롯한 법·제도적 제약을 요소를 먼저 해소시켜 주어야 한다.

나. 통일교육지원법의 보완

정부는 1999년 현행 통일교육을 법적으로 지원하기 위해 통일교육지원법을 제정하였다. 이는 통일교육을 활성화하는데 있어 획기적인 것으로서 그 의미가 대단히 크다. 통일교육지원법이 충실히 추진되는 것은 통일교육을 위해 매우 중요하다. 그러나 올해 6월 15일 정상회담 이후 통일교육에 있어 일대 변화를 예고하고 있는 상황에서 통일교육지원법의 내용을 재검토할 필요가 있다. 특별히 그 내용이 장기적인 안목에서 민족의 화해와 협력을 지향하고 있는지 근본적인 차원에서 재검토가 필요하다.

시행령의 내용에서 교육훈련과정에 따른 통일교육의 반영은 다루고자 하는 교육 내용, 프로그램 등을 고려하여 교육시간을 명확히 규정하는 것이 바람직하다. 예산확보와 관련된 사항이 법과 시행령에는 포함되어 있지 않지만, 「통일교육기본계획」에는 예산에 관한 사항(조달 및 집행계획)이 첨부되어야 할 것이다.

여기서 본 위원회의 구성원 중 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가들이 참여할 필요가 있다. 여기에는 대학교수, 통일 및 북한 문제에 대한 다양한 전문가, 교육전문가, 시민사회단체, 언론사대표 등

의 인사가 참여해야 한다.

심의위원회의 비상임 전문위원 구성과 유사하게 15인 이내의 실무위원회도 5개 분야의 소위원회(실무작업단 내지 Task Force)로 나누도록 하는 것이 바람직하다. 특히 이 실무위원회는 각급 행정기관의 공무원 비율보다 민간 전문가 비율을 높임으로써 실무작업이나 개혁이 가능하도록 해야 할 것이다.

통일교육협의회는 통일교육에 관한 조사 및 연구 등의 여러 업무가 규정되어 있다. 그러나 이 기구는 무엇보다도 현재 통일교육을 실천하는 기관과 단체의 협의체의 성격을 띠는 것이 바람직하다. 그럼으로써 자체연수뿐 아니라 정보교환, 계몽 및 홍보의 역할을 할 수 있다. 또한, 통일교육 실천과정에서 수강자들의 의견과 요구사항을 통해 여론을 형성·수렴하고, 나아가 예산확보를 위한 압력단체의 역할을 수행할 수 있는 기능을 부여하고, 정부와 민간의 의사교환 통로로 활용하는 것이 바람직하다.

5. 정부와 민간의 협력체제 구축

가. 통일교육 유형의 다양한 발전

통일교육의 유형을 정부와 민간 교육기관간의 관계를 중심으로 하여 정부주도형, 민간주도형, 민관협조형으로 구분할 수 있다. 종래에는 통일교육은 정부가 주도하는 유형이 주류를 이루어왔으나 최근 들어 민간 시민사회단체 활동이 활발히 전개되면서 민간 주도의 통일교육이 점차 확산되고 있는 추세이다.

정부주도형은 사회 통일교육을 정부가 기획, 집행, 그리고 비용을 전액 담당하는 형태이다. 이러한 정부주도형은 정부의 통일정책에 기초하여 일관성과 체계성을 갖추면서 정책의지를 신속하게 실천해 나갈 수 있는 장점을 지니고 있다. 그러나 정부는 전문교육기관이 아닌 관계로

체계적인 통일교육 프로그램 개발이 어렵고, 학습자들의 요구사항이 적절히 반영되지 못하는 획일적 운영방침을 지닐 수 있는 단점을 지니고 있다.

민간주도형은 국가의 정치적, 경제적, 사회적 상황에 따라 정부가 아닌 민간사회단체가 주도적으로 참여하는 형태이다. 민간주도형은 정부의 공식적인 개입이 어려운 상황에서 주로 나타나는 형태로서 각종 민간사회단체들이 주도적인 역할을 담당한다.

민간주도형은 국가의 정치적 부담, 재정부담, 전문인력 부족, 시설 부족 등의 문제를 해결할 수 있는 장점을 지니고 있다. 그러나 정부 정책 의지의 반영이 곤란하고 통일교육 프로그램에 참여하는 각 단체들의 고유한 목적이 우선적으로 개입될 우려가 있다. 이로 인해 통일적인 집행에 어려움이 있고, 전체적인 체계를 조정하고 관리할 능력의 부족이 나타나게 된다.

민관협동형 모델은 정부주도형과 민간주도형의 혼합형태로서 그 단점들을 보완할 수 있는 형태이다. 즉 이 모델은 다양하면서도 전문적인 통일교육 프로그램을 개발하고 수행하며, 학습자의 눈높이에 맞는 통일교육을 실시할 수 있는 등의 장점을 지니고 있다. 이러한 민관협동형은 민간과 정부의 협동수준에 따라 다양하게 정의될 수 있으나, 사회 통일교육과 관련하여 정부는 전체적인 기획과 비용을 담당하며, 실질적인 사회 통일교육 프로그램 개발이나 시행, 평가 등은 민간단체가 주로 담당하는 형태라고 할 수 있다.

우리 나라는 통일교육을 시작한 이래 90년대에는 통일논의와 교육의 개방화, 민주화, 다변화를 적극 추진하여 왔으나 아직 만족할 만한 수준으로 통일논의와 관련된 자유로운 환경이 마련되었다고 보기 어려운 실정이다. 또 통일교육의 개방화, 민주화, 다변화에도 불구하고 통일교육의 내용 마련 등 일부 영역에 있어서는 여전히 정부 주도적 통일교육 정책의 전통이 남아 있다.

이에 따라 한편에서 국민들은 통일교육과 논의의 자율기능과 창조적 적응능력을 신뢰하지 못하고 정부가 나서서 통일논의를 중재하고 문제

를 해결해야 할 것으로 생각하고 있으며, 학교, 민간단체 할 것 없이 문제만 발생하면 정부의 입을 쳐다보는 정부 의존적 행태가 잔존하고 있다. 사회 통일교육의 실천적 장소인 교육기관과 단체는 정부가 자신들을 관리나 통제하려고 하고 있다는 불신을 지니고 있다. 반면, 일부 단체는 공공연히 정부주도의 통일교육을 요구하고 있는 경우도 있다.

나. 민간 통일교육 활성화를 정부의 역할

통일교육이 민간 교육기관으로 확산되면서 활성화된다고 하더라도 정부가 반드시 수행해야 할 기본역할은 분명 존재하며, 때로는 강화되어야 할 측면이 있다.¹¹⁾ 예컨대 통일교육과 관련된 기본적인 법·제도적 틀의 완비는 정부의 몫이다. 이러한 것들은 통일논의 유인을 증대시키고 국내외적인 통일논의를 가속화하기 위한 필수요소로 꼽힌다. 투명하고 안정적인 통일논의 기반과 여건의 조성은 통일교육과 관련된 민간 주체들 간의 통일논의의 장에 대한 진입비용을 줄이고 통일논의의 효율성을 높이기 위한 첫걸음이다.

또한 통일교육과 논의의 경쟁을 제고하기 위해 정부내 통일교육 과정에 대한 참여 영역을 넓히고 공정한 통일논의 규칙을 수립·집행하는 일은 강화되어야 한다. 특히 우리 나라의 경우 보수세력과 진보세력의 시각 차이로 인하여 통일논의 불균형성과 경직성, 일방성이 항상 잠재되어 있다. 따라서 통일논의의 공평한 논쟁의 장을 구축할 필요성이 매우 크다.

아울러 정부는 통일교육과 관련된 네트워크의 구축, 통일교육 교사양성, 통일교육 기초정보 및 자료 생산 등 통일교육과 관련된 공공적 통일교육 자료를 공급하고, 안정적인 통일교육의 전체적인 여건을 구축해야 한다. 또한 통일교육과 관련된 사회취약계층에 대한 정부의 역할은 강화되어야 한다.

11) 고정식, “통일교육발전을 위한 학교와 정부의 역할”, 통일부, 제4차 통일교육발전 워크숍 (1999.11.11) 주제발표 원고.

통일교육과 관련된 정부와 민간단체는 사회집단의 다원성의 한 표현으로서 협력 관계를 유지해 나가야 한다. 이는 전체 사회적 차원에서 이루어지는 개별 통일교육 업무의 통합적 측면을 고려할 때 하나의 중요한 역할이다. 통일교육과 관련한 이견 조정 문제도 가능한 민간단체간의 자율적 조정기능을 활성화하는 것이 바람직하다.

다. 다양한 통일교육의 실천 방안

공무원 및 교원 교육기관에 비해 상대적으로 창의적인 교육 목표와 내용, 다양한 교육방법을 통해 통일교육을 실시하고 있는 것이 민간사회단체의 통일교육 프로그램이라고 할 수 있다. 이 단체들의 통일교육은 체험학습(가상 및 현장 체험학습) 뿐만 아니라 토론식 수업방법을 도입하여 수강자들의 자기주도식 학습을 유도하고자 하고 있다. 특히 이들이 실시하고 있는 통일교육의 방법 중 주목해야 할 부분은 통일문제가 일정한 공간에 앉아서 듣는 교육이 아니라, 주도적으로 참여하는 지역축제나 행사와 같이 기획되어 전 국민이 참여할 수 있는 형태를 지향한다는 데 있다고 보여진다.

학습자들 또한 의무적으로 통일교육에 임하기보다는 자율적으로 참여하기 때문에 교육의 내실화 및 교육에의 적극성이 발휘됨으로써 호응도도 높게 나타나고 있다. 민간사회단체에서 기획된 사회 통일교육 프로그램은 1999년도에 비해 평화교육이나 이문화이해 교육 등 다양해지는 경향을 보여주고 있으며, 수강 대상 또한 여성이 주요 대상인 단체도 서서히 증대되고 있다.

반면 많은 민간사회단체들의 자체노력에도 불구하고 아직도 체제나 이념중심의 내용으로 구성된 프로그램과 자체 공간 확보에 문제가 있는 관계로 강의식으로 이루어지는 경우도 많이 있다. 즉 남북한간의 이해와 화해, 그리고 통일을 준비할 수 있는 적극적인 태도에 중점을 둔다는 차원에서 사회문화적 접근을 시도하는 경우는 아직도 미흡한 측면이 있다. 특히 30강 이상의 통일교육을 실시하는 단체의 경우는 이러

한 경향이 크게 나타나고 있다. 이제내용의 측면에서도 북한주민의 생활이나 통일 이후 남북한 주민의 삶과 관련되는 삶의 통합의 측면을 체제나 이념, 통일정책 내지 방안 등을 포함하는 체계통합의 측면보다 강조할 필요가 있다. 그리고 이것이 진정한 통일준비교육이자 통일대비교육이 될 것이다.

아울러 이러한 다양한 방법을 통해 이루어지는 사회 통일교육을 활성화하기 위해서는 수강자의 직종별, 대상별, 교육기관 유형별, 교육시간별, 교육환경별로 적절한 교육활동이 이루어질 수 있는 프로그램을 현실성과 참신성을 조화시켜 개발하여, 기존 민간사회단체들이 서로 공유하고 대화함으로써 더욱 발전된 통일교육 프로그램과 함께 정보와 자료를 공유할 수 있는 체제를 구성하는 것이 바람직하다고 보여진다.

V. 맺음말

남북관계가 급속도로 변화하는 상황에서 통일교육에 대한 반성의 목소리가 높다. 학생과 국민들은 북한사회를 어떠한 시각으로 바라보아야 할 것인지, 통일문제를 어떻게 이해해야 할 것인지 혼란스러워 하고 있다. 이번 남북정상회담에 대하여 높이 평가하는 이들이 있는가 하면, 비판의 목소리도 높은 것이 우리의 현실이다.

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

이러한 기본 방향에 기초하여 교육 지침과 추진계획을 설정할 필요가 있다. 교육목표와 내용, 지도방법 그리고 통일교육의 지원 관리 체제에 대한 확고한 지침이 설정되어야 한다. 또한 통일교육을 주관하는 각 주체들의 역할이 종합적인 관점에서 체계성을 갖추어야 하며 기관의 특성에 따른 역할 분담이 이루어져야 할 것이다.

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

지금이야말로 모든 국민들이 북한을 바르게 이해하고 통일문제를 합리적으로 인식할 수 있도록 체계적인 교육활동이 전개되어야 할 시기이다. 모든 국민과 학생들이 북한을 이해하고 통일에 대한 건전한 판단

능력을 가질 수 있도록 통일교육의 새로운 접근이 필요한 때이다. 모두가 새로운 통일학습의 자리에 참가해야 할 때이다. 이를 위한 종합적인 대책과 새로운 접근이 필요하다.

남북한 화해·협력 촉진을 위한 통일교육의 과제

고 유 환
(동국대 교수)

1. 2000년 6월 남북정상회담 이후 여론조사 결과를 기초로 해서 새로운 통일교육의 방향을 적절히 잘 제시하고 있다. 남북관계 발전과 국민들의 통일의식의 변화에 따라 통일교육의 모형을 ‘평화공존 모형’으로 제시한 것은 화해·협력시대에 부합하는 방향설정으로 보인다.
2. 연구결과의 대부분은 당위론적으로 올바른 방향을 제시하고 있지만 실천과정에 있어서의 구체적인 방향 제시가 다소 미흡하다. 통일교육과 관련한 실천과제를 좀더 자세하게 언급할 필요가 있다.
3. 앞으로의 통일교육은 첫째, 통합대비 또는 통일대비 통일교육에서 남북 화해·협력, 공존·공영의 통일교육으로 강조점이 옮겨와야 할 것이다. 둘째, 6·15 공동선언의 정신 및 이행과 관련한 통일교육 목표의 재설정이 요구된다. 셋째, 당위론적 통일교육보다는 현실주의적 통일교육, 생활중심의 실용주의적 통일교육의 필요성이 강조돼야 할 것이다.
4. 최근 청소년들의 통일에 대한 관심이 줄어들고 있는 점을 고려하여 각급 학교의 통일교육을 강화하는 방안을 강구해야 할 것이다.
5. 여론주도층에 대한 통일교육을 강화하여 올바른 대북인식과 통일·대북관련 전문성을 제고할 수 있도록 해야 할 것이다.

새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원
통일교육 활성화 방안

양 현 모

(한국행정연구원 연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원 통일교육 활성화 방안

양 현 모 (한국행정연구원 연구위원)

남북정상회담 이후 남북관계는 급속도로 진전되고 있으며, 이러한 변화는 계속될 전망이다. 그러나 남북관계가 기대하는 만큼 발전하고, 궁극적으로 민족의 염원인 평화적 통일의 기반이 구축되기까지는 수많은 장애와 문제가 발생될 것으로 예상된다. 특히 남북관계가 급속히 진전됨에 따라 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에서 다양한 행정수요가 발생될 것이다. 따라서 정부는 지금부터 남북관계의 개선에 따라 발생하는 여러 문제 및 행정수요를 해결하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 특히 남북 및 통일문제 전문 정부인력을 양성하고 관리하는 데 관심을 가져야 한다. 즉, 정책을 실제로 입안하고 집행하는 공무원의 전문적인 직무수행 능력을 향상시킬 필요가 있으며, 이를 위해서는 공무원을 대상으로 지속적이며 효과적인 통일교육을 실시할 필요가 있다. 특히 북한 및 통일관련 업무를 담당하는 공무원을 선발하여, 이들에게 실무와 직접적으로 관련 있는 전문교육을 실시할 필요가 있다.

논고는 남북관계의 진전에 따라 발생하는 행정수요가 무엇인가를 분석한 후, 이러한 행정수요를 충족시킬 공무원 통일교육의 현황과 문제점을 파악하고, 급속한 속도로 개선되고 있는 남북관계에 대비한 공무원 통일교육의 개선 방안을 제시한 글이다.

새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원 통일교육 활성화 방안

양 현 모 (한국행정연구원 연구위원)

< 목 차 >

- I. 序 言
- II. 향후 남북관계의 발전 전망과 이에 따른 행정수요의 예측
- III. 공무원 통일교육의 현황
- IV. 공무원 통일교육의 새방향
- V. 結 語

I. 序 言

2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 있었던 김대중 대통령과 김정일 국방위원장과의 남북정상회담 이후 남북관계는 급속도로 개선되고 있다. 분단 이후 처음으로 이루어진 남북정상회담 이후 두 정상은『6.15 남북공동선언』¹⁾에 합의하였으며, 이를 기초로 한 화해·협력시대

1) 남북공동선언은 크게 통일(제1항 및 2항)과 민족의 교류 및 공동번영(3, 4항)이라는 두 개의 주제로 이루어 졌으며, 이를 당국간 회담(5항)을 통하여 실현해 나가도록 규정하고 있다. 우선 통일문제에 있어 두 정상은 통일문제의 자주적 해결을 천명하였을 뿐만 아니라, 남측의 '연합제'와 북측의 '낮은 단계의 연방제'의 공통성을 인정하고, 이 방향으로 통일을 지향하기로 합의하였다. 또한 양측은 민족의 공동번영을 추구하기 위해서 경제협력을 강화하고, 사회·문화·체육 등 제반분야의 교류를 활성화하기로 하였다. 공동선언문의 내용은 다음과 같다.

의 개막을 천명하였다.

남북정상회담의 첫 번째 가시적인 성과는 이산가족의 상봉에서 나타났다. 8월 15일 남한에 거주하는 이산가족 100명이 방북하여 북한에 사는 가족을 만났으며, 같은 날 북측방문단도 서울을 방문하여 50여년 동안 헤어진 가족들과 상봉하였다.

경제·사회·문화교류도 활발하게 진행되었다. 2000년 6월중 남북교역액은 57,429천 달러로 전월 40,103천 달러에 비해 43.2%가 증가하였으며, 전년 동월의 47,896천 달러에 비해 19.9%나 증가하였다.²⁾ 이밖에 금강산자동차질주대회, 통일탁구대회가 북한에서 개최되었으며, 북한의 평양극예단·조선국립교향악단 등 북한의 예술단체가 방한하여 공연함으로써 남북한 교류의 물고를 텃다.

이렇듯 남북정상회담 이후 남북관계는 급속도로 진전되고 있으며, 이러한 변화는 계속될 전망이다. 향후 남과 북의 경제·사회·문화적 교류는 더욱 가속화될 전망이며, 이산가족의 상봉도 확대·정례화 될 가능성이 높다. 또한 교류·협력과정에서 나타날 문제점을 해결하기 위한 정부 당국자간의 대화도 활성화될 것이다. 특히 남북교류가 활성화되면서 중장기적으로 남북한 통일방안 및 통일체제 모색에 대한 논의도 활발해질 것이다.

그러나 남북관계가 기대하는 만큼 발전하고, 궁극적으로 민족의 영원인 평화적 통일의 기반이 구축되기까지는 수많은 장애와 문제가 발생

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합 제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

2) 통일부 인터넷 홈페이지 「남북교류협력동향」.

될 것으로 예상된다. 특히 남북관계가 급속히 진전됨에 따라 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에서 다양한 행정수요가 발생될 것이다. 따라서 정부는 지금부터 남북관계의 개선에 따라 발생되는 여러 문제 및 행정수요를 해결하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다.

남북관계가 진전됨에 따라 발생되는 여러 가지 문제 및 행정수요의 원만한 해결을 위한 대비는 여러 방면에서 행해져야 하겠지만, 정부는 무엇보다도 남북 및 통일문제 전문 정부인력을 양성하고 관리하는 데 관심을 가져야 한다. 즉 새롭게 전개되고 있는 남북관계에서 발생하는 행정과제를 해결하기 위해서는 정부인력으로 하여금 북한 및 통일문제에 관한 기본적인 소양은 물론 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야의 협력과정에서 발생하는 문제를 해결할 수 있는 전문지식 및 상황 대처 능력을 배양하도록 하여야 한다.

남북 및 통일문제에 대한 전문지식 및 상황 대처 능력의 배양은 무엇보다도 효과적인「통일교육」을 통하여 배양될 수 있다. 통일교육이란 국민들을 대상으로 북한 및 통일문제에 관련된 제반사항에 대한 지식을 습득하고, 합리적 선택과 비판을 위한 분석능력과 의사결정 능력을 숙지시켜 통일과정에서 발생하는 문제들을 능동적으로 해결할 수 있는 역량을 키워주는 교육이다.(한만길, 1999: 16~17)

정부는 현재 통일교육원, 중앙공무원교육원, 국가정보전문연수원 등에서 공무원을 대상으로 통일교육을 실시하고 있다. 그러나 현재의 공무원 통일교육은 남북 화해·협력시대의 행정수요를 담당할 공무원을 양성하는 교육이라고 보기에는 여러 면에서 부족한 점이 많다.

이 논고의 목적은 남북관계의 진전에 따라 발생되는 행정수요가 무엇인가를 분석한 후, 이러한 행정수요를 충족할 공무원 통일교육의 현황과 문제점을 파악하고, 급속한 속도로 개선되고 있는 남북관계에 대비한 공무원 통일교육의 개선 방안을 제시하는 것이다.

II. 향후 남북관계의 발전 전망과 이에 따른 행정수요의 예측

1. 남북교류의 제도화

『6.15 남북공동선언』에 따라 정부 당국자간의 회담이 재개되었고, 향후 남북관계는 당국사이의 대화를 통해 급속히 전개될 것이다. 그러나 남북 당국자간의 대화가 단순한 대화로써 끝나지 않고 기대하는 결과를 산출하기 위해서는 제도적인 장치가 필요하다. 특히 최근 남한 사회에서는 남북대화가 진전되고는 있지만 구체적인 성과가 없다는 비판이 제기되고 있는 만큼 남북대화가 각 부문에 걸쳐 기대하는 성과를 거두기 위해서는 남북대화의 제도화·정례화가 시급하다고 할 수 있다.

(1) 남북공동위원회의 재가동

1991년 12월 13일 남북은 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)를 체결하였으며, 이의 이행과 준수를 위해 남북정치위원회, 남북군사위원회, 남북경제교류위원회 등 부문별 공동위원회를 구성·운영할 것을 합의하였다. 그러나 이후 북한이 기본합의서의 이행을 거부하면서 공동위원회의 구성도 무산되었다. 그러나 이제 남북공동선언 이후 남북화해·교류가 급진전되고 있는 만큼 남북대화의 제도화·정례화를 위해 각 분야에 걸친 남북 공동위원회의 재가동은 필수적이다.

(가) 남북정치위원회 설치

남북 정상회담 이후 남북은 장관급 회담을 개최하여 공동선언의 이행 등 각종 현안 해결을 위하여 대화하기로 하였다. 이에 남북한은 2000년 7월 29일부터 31일까지 서울에서 장관급 회담을 개최하여 정상회담의

후속조치에 대해서 논의하였으며, 2000년 8월말에 제2차 장관급 회담을 평양에서 가졌다. 또한 이정빈 외무부 장관과 북한의 백남순 외무상도 2000년 7월 방콕에서 첫 외무부장관 회담을 갖고 국제무대에서의 상호 협력방안을 협의하였다. 이밖에 9월 11일 북한 김용순 조선노동당 대남 담당 비서가 서울을 방문하여 임동원 국정원장과 남북공동선언의 후속 조치에 대해서 논의하기도 하였다.

이같은 남북 고위급 인사들의 잦은 접촉은 그 동안 남쪽이 주장해 왔던 당국간 대화의 재개를 의미할 뿐만 아니라, 당국간 대화의 상설화 가능성을 보여주는 것이다. 따라서 정부는 남북 당국간 회담의 상설화에 대비하여 조직 등을 정비할 필요가 있다.

대표적인 것으로 남북 장관급 회담의 상설화를 대비하고 남북관계 개선사업을 효율적으로 추진하기 위해 「남북정치위원회」의 복원이 시급하며, 아울러 현재의 통일관계장관회의를 대체할 「(가칭)남북화해협력추진위원회」를 구성할 것을 검토할 필요가 있다. 「남북화해협력추진위원회」는 통일부 장관을 비롯해 관련부처 장관들이 참여해 대북사업에 대한 부처간의 의견을 조율하는 기구가 될 것이다.(조선일보, 2000년 6월20일)

(나) 남북한 군사공동위원회 설치

현재의 남북관계는 분쟁과 평화라는 이중적 구조를 갖고 있는 상황이라고 말할 수 있다. 남북간의 경제, 사회, 문화적 교류협력이 추진되고 있지만, 아직도 전쟁의 위험이 완전히 사라진 것은 아니다. 이와 같은 한반도의 불확실한 안보상황을 극복하기 위해서는 전쟁방지와 평화체제의 구축에 관해 논의할 기구가 속히 마련되어야 한다. 이런 점에서 남북기본합의서 채택시 설치하기로 한 「남북군사위원회」의 재가동은 매우 중요하다. 남북군사위원회가 본격 가동되면 남북한은 기본합의서에 명시된 군사직통전화 설치, 상호비방 중지, 파괴·전복행위 중지 등 당장 실현 가능한 문제들을 우선적으로 논의할 수 있기 때문에 한반도 냉전 구도를 해체할 수 있는 최선의 방법이 될 수 있다.

(다) 경제교류위원회 설치

남북공동선언에 포함된 교류·협력분야 중에서 경제분야는 남북한의 필요성, 추진가능성 등에 비추어 볼 때, 향후 남북관계의 선도부문으로 기능할 수 있을 것이다.

우선 북한은 최근 남한을 비롯한 국제사회의 지원에 힘입어 최악의 식량난에서는 벗어나고 있으며, 과거에 비해 실용적인 경제노선을 지향하고 있는 것으로 평가되나, 자력에 의한 경제의 정상화는 불가능할 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 북한경제의 정상화를 위한 유일한 대안은 남북경협을 확대하기 때문에 남한의 대북 투자제안에 대한 북한의 수용가능성은 점차 높아지고 있는 것으로 판단된다.

북한과의 경협활성화는 중장기적으로 남한의 경제에도 긍정적이다. 우선 경협은 남한으로서는 장기적으로 막대한 통일비용을 절감하는 계기가 될 것이다. 또한 경협은 일단 국제경쟁력이 약화된 노동집약산업을 활성화하는 계기가 될 것이다. 섬유, 신발 등 가격경쟁력이 약화되어 해외시장의 진출에 어려움을 겪고 있는 사업들은 대북진출을 통해 활로를 찾을 수 있기 때문이다.

이처럼 경협은 남과 북이 함께 이익을 보는 계기가 될 것이다. 그러나 남북경협에 대한 막연한 기대는 금물이다. 경협사업은 막대한 자금과 인력이 소요되기 때문에 철저한 준비 없이 추진된다면 자원의 낭비는 물론이고 북한과의 갈등을 야기할 수 있는 소지도 있다. 따라서 순조로운 경협을 위해서는 사전준비 및 안전장치의 확보가 중요하며,³⁾ 이를 위해서는 먼저 1992년 남북기본합의서에 따라 설치했던 「남북경제교류위원회」의 가동이 요구되고 있다.

남한의 제도정비도 요구되고 있다. 특히 정부는 재가동되는 남북경제

3) 2000년 11월 11일 남북한은 투자보장, 이종과세 방지, 청산결재, 상사분쟁 해결절차 등 남북경협 4개 부문 합의서에 가서명 함으로써 남북한 기업들을 제도적으로 보호할 수 있는 방안을 마련하였다. 그러나 이 투자보장협정에서 양측 기업들이 내국민 대우를 받는다는 조건이 빠지는 등 경협 활성화를 위한 제도적 장치가 아직은 미흡한 편이다.

위원회를 지원하기 위해 「(가칭)남북경협추진협의회」를 구성할 필요가 있다. 이 기구는 재정경제, 산업자원, 농림, 해양수산, 노동, 건설교통부 등 경제관련 부처를 총괄하는 남북경협지원 기구로, 산하에 교역, 위탁 가공, 제조업, 농업, 에너지, 전력, 지하자원, 교통, 통신, 인프라 등 대북 경협 지원을 위한 실무 작업반(Task Force)을 두게 된다.(조선일보, 2000년 6월 16일)

(라) 남북 사회문화위원회의 설치

남북정상회담 이전 남북 사회·문화 등 각 분야의 교류는 경제분야에 비해 매우 저조한 편이었다.⁴⁾ 그것도 대부분 1990년대 초반 남북관계가 잠시 완화되었을 때 진행된 남북관계이었으며, 이후 북한 핵문제가 제기되고 김일성 사망 이후 조문과동을 거치면서 남북한 교류는 사실상 중단되다시피 했다.

그러나 남북정상회담 후 남북간의 사회·문화·체육·보건·환경 등 각 분야에서 교류·협력이 다시 활성화될 것으로 예상되고 있다. 구체적으로 각 분야별로 교환행사, 공동행사, 공동사업 등이 활발하게 추진될 것이다. 예를 들어 체육분야에서 경평축구대회 등 각종 체육대회의 쌍방교류가 정례화 될 것이며, 탁구대회 단일팀 구성, 2002월드컵 공동개최 및 단일팀 구성 등 체육문제에 대한 현안 문제의 타결을 위해 남북한 체육인들의 인적교류가 추진될 것이다. 또한 문화·예술분야에서는 예술단·공연단 등의 남북교환방문은 물론 합동공연이 추진될 수 있다. 그리고 남북한 공동프로그램의 제작 등 언론·영화분야의 협력사업이 본격적으로 추진될 전망이며, 유적지 공동답사, 공동학술회의 개최, 사찰 등 북한 종교시설의 복원 등 학술·종교분야에서의 교류·협력도 활성화될 전

4) 지난 1989년부터 2000년 3월까지 남북 주민접촉 성사건수는 모두 45,543건이다. 이 가운데 경제분야는 1,801건이었으며, 반면 사회문화분야라고 할 수 있는 분야는 매우 저조한 편이다. 분야별로 교육학술 154, 문화예술 1902, 체육 59, 종교 118, 언론출판, 62, 과학환경 46건 등이다. 한겨레 21, 2000년 6월 22일, 제313호. www.hani.co.kr/h21/data/L000612

망이다. 이밖에 보건분야에서 북한에 대한 의료기구 및 의약품 지원, 의료실태 공동조사, 공동방역 등이 추진될 것이며, 휴전선 지역 환경상태 조사, 산림공동보호, 수자원 공동관리 등 환경분야에 대한 협력도 심화될 것이다.

사회 여러 분야에서의 교류·협력은 남북간의 상호 문제를 해결하는데 이바지 할 뿐만 아니라 분단으로 인해 훼손된 민족동질성을 회복하고 나아가 남북한 공동체의식을 형성하는데 기여할 것이다. 다시 말해서 여러 분야의 교류·협력을 통해 남북한 주민들은 자연스럽게 접촉하면서 적대감과 이질감을 해소하게 될 것이며, 상대방의 가치관과 행동양식, 문화적 특성 등을 점차 포용하게 됨으로써 민족적 동질성과 정체성을 재확인할 것이다.

그러나 남북한 사회·문화교류가 활성화되면서 나타나게 될 문제점도 적지 않다. 우선 남한에서 경쟁적으로 이루어지는 방북과 이에 따르는 물량공세가 문제시된다. 각 민간단체 및 기업체에서는 경쟁적으로 방북을 하려 할 것이며, 이 과정에서 사업이 중복되는 등 대북사업 비합리적으로 추진될 수 있다. 또한 이 과정에서 북한을 자극할 경우도 발생할 수 있으며, 반대로 북한의 정치적 선전에 이용될 가능성도 배제할 수 없다.⁵⁾

따라서 정부는 남북교류사업에 대한 원칙을 마련하여야 하며, 민간분야의 남북교류·협력사업을 조율·지원하여야 할 것이다. 또한 남북관계가 여러 분야에 걸쳐 교류·협력이 지속되고 활성화되기 위해서는 1992년 구성된 「남북사회문화위원회」의 재가동 등 남북간의 제도적 장치가 마련되어야 한다.

5) 8월 15일에 있었던 남북한 이산가족의 상봉에서도 북측 대표단의 잦은 ‘정치적 발언’을 들을 수가 있었다. 이를 보더라도 남북교류가 본격적으로 활성화될 경우, 특히 민간교류가 활발해질 경우 북한이 남한의 방북 또는 공동사업을 정치적 목적으로 이용할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 선례를 독일에서도 찾아볼 수 있다. 동서독 기본조약 체결 후 동서독간에는 지방자치단체간의 자매결연이 추진되었다. 서독이 이 사업을 추진한 목적은 이를 통해 각 분야의 교류·협력을 더욱 활성화하려고 했던 반면, 동독은 이 사업을 통해 동독의 국제적 지위 향상 등을 꾀하려 했었다. 따라서 이 사업은 순조롭게 진행되지 못했으며 결국 서독이 계획한 성과를 내지 못하였다.

(2) 남북한 정상회담의 정례화

김정일 국방위원장은 제1차 남북정상회담시 적절한 시기에 서울을 방문하기로 약속하였다. 따라서 김정일 국방위원장의 서울답방은 남북관계의 진전에 중요한 비중을 차지하는 현안으로 떠올랐다. 남북 신뢰 구축의 또 다른 상징인 김 위원장의 서울답방과 제2차 남북정상회담은 남북관계를 실질적인 교류·협력의 단계로 끌어올리는 계기가 될 것이기 때문이다. 따라서 남측도 이에 대한 적절한 대비가 있어야 하겠다.

한 예로 남북한 교류·협력을 적극 추진하고 이 과정에서 발생하는 문제들을 일괄 해결하기 위한 방안으로 남북한 정상회담을 정례화하는 것도 고려해 볼 수 있으며, 정상회담에 관한 전반적인 사항을 준비하는 「(가칭)정상회담준비기획단」의 구성도 추진해볼 만 하다.

(3) 이산가족의 상봉의 정례화·제도화

현재 남북한에는 분단과 한국전쟁으로 헤어진 약 1000만의 이산가족이 있다. 그 동안 이들의 아픔에도 불구하고 이산가족의 상봉과 고향방문은 극히 제한적으로 이루어졌다. 그러나 6.15 남북공동선언에서 남북정상이 이산가족의 상봉에 합의함에 따라 8월 15일 북측과 남측의 이산가족 200명(남북한 각 100명)이 각각 서울과 평양을 교환 방문하여 헤어진 가족과 상봉하였다. 이번에 성사된 이산가족의 상봉은 이들에게 기쁨을 주었을 뿐만 아니라, 남북정상회담 이후 남북간에 조성된 화해와 협력의 분위기가 전국민적으로 확산되는 계기가 되었다. 또한 제1차 이산가족상봉은 이에 그치지 않고 향후 계속적인 이산가족간의 상봉은 물론, 서신교환, 우편물교환 등의 교류로 이어질 가능성을 열어주었다.

그러나 8월에 있었던 상봉에서 가족을 만날 수 있는 인원과 장소를 제한하는 등 문제점도 적지 않게 나타났기 때문에 이들 문제의 해결이 시급히 요청된다 하겠다. 즉 앞으로 있을 추가 상봉은 그 규모도 확대되어야 하며 상봉장소도 특정 지역으로 한정하지 말고 가정·고향방문도

가능하게 하여야 한다. 또한 무엇보다도 중요한 것은 이산가족의 교류가 과거와 같이 일회성 이벤트로 끝나서는 안되며 지속적으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 상설면회소를 설치하는 등 이산가족 상봉의 상설화·제도화를 위한 구체적인 방법과 절차가 마련되어야 한다. 이밖에 정부는 이산가족에 대한 정확한 통계를 작성하여야 하며, 이를 위해서는 확보하고 있는 자료를 대폭 보강하는 작업에 착수하여야 한다.⁶⁾

(4) 상주대표부 설치

독일의 경우 1972년 동서독 화해·교류를 약속하는 「기본조약(Grundlagevertrag)」이 체결된 후, 이 기본조약에서의 합의에 따라 동서독 쌍방이 각각 본과 동베를린에 「상주대표부(Ständige Vertretung)」를 설치하였다. 상주대표부의 임무는 외교관계가 있는 국가간 대사관이 수행하는 임무와 다를 바 없었다. 즉 양독이 기본조약에서 합의한 사항을 원활히 추진하고, 정치·경제·사회·문화의 교류·협력에 관한 임무를 수행하는 것이다. 또한 양독의 상주대표부는 여행자에 대한 증빙서류, 편의제공 등에 관한 업무도 담당하였다.

우리의 경우 단기적으로는 남북정상회담 이후 업무를 재개한 「남북연락사무소」가 이러한 업무를 담당하겠지만, 장기적으로 교류·협력이 증대되고 이에 따라 여러 문제들이 발생할 수 있기 때문에 상주대표부의 설치도 고려해볼 만 하다.⁷⁾

-
- 6) 이산가족들에 대한 정보는 1998년 12월 출범한 ‘이산가족정보통합센터’에서 보관하고 있다. 현재 ‘이산가족정보통합센터’에서 확보하고 있는 이산가족의 정보는 약 14만 6000명으로, 이는 1000만에 가까운 전체 이산가족의 숫자에 비하면 극히 일부에 불과하다. 연합뉴스, 주간종합판, “북한·통일·제외동포”, 2000년 6월 22일, 북 B 4.
- 7) 상주대표부를 비롯해서 남북한 화해·협력 단계에서 발생하는 행정수요의 예측과 정부조직의 대응에 관한 연구: 남현욱, 『통일에 대비한 행정체제 구축방안 - 통일행정수요에 대비하는 새 정부조직의 형성을 중심으로-』, (서울:한국행정연구원, 1992).

2. 남북 지방정부간의 교류·협력 및 자매결연

남북의 교류협력은 중앙정부 차원뿐만 아니라, 지방정부간에도 적극 추진될 전망이다.⁸⁾ 현재까지는 북측보다 주로 남측의 지방자치단체들이 대북교류협력 및 자매결연 사업에 관심을 가지고 이를 추진하고 있지만, 점차 북한의 지방정부도 이에 응할 것으로 예상된다.⁹⁾

남북 지방자치단체간의 교류·협력은 남북한 주민들의 사회적 이질성을 극복하고 통일의 기반을 구축하는데 기여할 것으로 기대되기 때문에 정부가 적극 후원할 필요가 있다. 특히 남한의 지방자치단체들과 북한 지방정부간의 자매결연은 남북 화해·협력의 단계를 한 단계 높이고

8) 분단국가 지방자치단체간의 교류 및 자매결연이 활발하게 추진되었던 대표적 예는 독일이다. 양독간 자매결연은 통일 전인 1986년 10월 서독도시 자아르루이스(Saarlouis)와 동독의 아이젠후텐슈타트(Eisenhüttenstadt)사이에서 처음으로 체결되었으며, 통일 전까지 62개 지방자치단체들 사이에 이루어졌다. 그러나 이 때는 다분히 형식적이고 상징적이었으며 실질적 효과는 그리 크지 않았다. 그러나 통일 후 구동서독 각 州 및 도시는 자매결연을 통해 좀더 실질적이고 체계적인 관계를 유지하였다. 통일 후 신연방주에 대한 행정지원을 효율적으로 수행하기 위해 신·구연방 州 및 도시간에 자매결연을 맺어 구서독의 주 및 도시는 구동독 자매주 및 도시에 행정지원을 하였다. 구동서독 州간에 맺어진 자매결연은 대체로 정치적 이해관계에 따라 맺어졌다. 예를 들면 사민당(SPD)이 집권한 구서독 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)州는 구동독 5개주 중 같은 사민당이 집권하고 있는 브란덴부르크(Brandenburg)州와 자매결연을 맺었으며, 반대로 기민당(CDU)이 집권하고 있는 구서독 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)州는 역시 기민당이 집권하고 있는 구동독 작센(Sachsen)州와 자매결연을 체결하였다. 구동서독 주뿐만 아니라 도시 등 지방자치단체도 각기 자매결연을 맺었는데 작은 도시 및 지방자치단체의 상당수는 ‘파트너’를 찾지 못했다. 또한 구동독 자매주 및 도시를 지원하는 방법에 있어서 구서독 주들 사이에는 약간의 차이를 보였는데, 예를 들어 노르트라인-베스트팔렌주는 지방자치단체가 주정부 간섭없이 자체적으로 구동독 자매주 자치단체에게 지원을 하는 방식을 취한 반면 바이에른(Bayern)주는 주정부에서 통합운영하는 방식을 취했다. Oliver Scheytt, “Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland”, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 7/1991, p.5.

9) 한 예로 2000년 8월 행정자치부에 제출된 지방자치단체 대북사업은 다음과 같다. 「제81회 전국체육대회 금강산 성화채화」(부산광역시), 「제2차 WTA총회에 북한과학 도시 초청」(대전광역시), 「경주 세계문화엑스포2000 아시아·유럽포럼에 북한 과학상 초청」(경상북도), 「한라에서 백두까지 평화통일 염원 습수·습수 행사」(제주시) 이밖에 경기도 수원시는 개성시와 자매결연을 추진중에 있으며, 전북 군산시는 황해도 해주시와 교류를 추진하고 있다. 이밖에 부산시는 남포·홍남 등 항구도시들과 교류하기를 희망하고 있다. 행정자치부 제1차 자치단체 남북교류협력사업 심사위원회 심의안건, 2000년 8월 24일(내부안건): 중앙일보, 2000년 8월 17일.

활성화하는데 기여할 것이기 때문에 정부가 이를 간접적으로 지원할 필요가 있다.

그러나 자칫 자치단체가 경제적 이익을 위해 사업을 무리하게 추진하거나, 자치단체장이 남북 교류사업을 정치적 목적으로 이용할 경우 남북간 화해·협력분위기가 훼손될 수도 있기 때문에 이를 제한하거나 조정할 필요도 있다.

이런 의미에서 정부는 남북지방자치단체간의 교류·협력을 활성화시키고, 한편으로는 이 과정에서 발생하는 여러 사안들을 검토·조정하는 기구로『(가칭)자치단체 대북교류협력사업지원단』을 조직할 필요가 있다. 통일부와 행정자치부 합동으로 구성되는 이 기구는 지방자치단체의 대북교류협력사업을 협의·조정하며, 북한관련 정보를 제공하는 등 자치단체의 대북사업을 체계적으로 지원하게 될 것이다.

3. 과도기 한반도 통일방안 및 통일체계의 구상

남한은 그 동안 제6공화국의 『한민족공동체통일방안』과 문민정부의 『민족공동체통일방안』에서 한반도 통일과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 완전한 통일국가로 설정해왔다. 화해·협력단계에서는 남북한이 기본합의서의 이행에 의하여 각 분야의 협력을 확대하고, 이를 통하여 남북한 화해를 증진한다. 그리고 남북연합은 남북한이 각각 외교·군사면에서 주권을 행사하되, 교류를 넓혀나가는 단계로서, ‘1민족 2국가 2체제 2정부’가 그 기본 골격이다.

김대중 대통령은 자신의『3단계 통일론』에서 통일단계를 남북연합단계, 연방단계, 완전통일단계로 설정하여 기존의 통일방안을 대폭 수정하기보다는 남북관계를 현실적으로 진전시킬 수 있는 정책을 마련하는데 중점을 두었다. 여기서 ‘남북연합단계’는 기존 통일방안의 남북연합단계와 차이점이 없다. 즉, 이 단계에서는 남북이 각각 모든 주권을 행사하면서 공존·교류·협력을 본격적으로 추진하는 단계이다. 다음 ‘연방단계’

에서는 연방정부가 외교, 군사, 주요 내정의 권한을 갖고 남북한 지방정부는 일반내정에 대해 자치권을 갖는 단계이다.

한편 북한이 그 동안 주장했던 통일방안은『고려연방제』였다. 고려연방제는 ‘1민족 1국가 2체제 2정부’로, 연방정부가 국방 및 외교권을 행사하고, 남한과 북한의 지역정부는 자치를 서로 인정받는다는 것이다.

남과 북은 그 동안 서로의 통일방안에 대해 근본적인 의구심을 가지고 있었으며, 이는 곧 지속적이며 안정적인 교류·협력을 저해하는 요소로 작용해 왔다. 즉 북한은 남한의 남북연합을 흡수통일을 위한 과도기적 설정으로 곡해(曲解)했으며, 남한은 북한의 『고려연방제』를 한반도 적화를 위한 전략적 제안으로 인식해 왔다.

그러나 이번에 남한과 북한은 공동선언문에서 밝힌 바와 같이 ‘남북연합’과 ‘낮은 단계 연방제’¹⁰⁾ 통일방안에 대해 공통점을 인정하고 이를 바탕으로 통일을 지향시켜 나가기로 합의하였다. 이번의 남북정상회담을 통해 남북한이 서로의 통일방안의 접점을 찾았다는 것은 분단 이래 항상 일방적인 자기 정당화 내지 선전에 머물렀던 통일 방안을 놓고 이제는 서로 함께 논의를 할 수 있게 되었다는 역사적 의미를 가지고 있다.

두 정상이 통일방안에 대해 원칙적으로 합의함에 따라 장기적으로는 구체적 방안을 협의해 확정하는 과제 또한 중요하지 않을 수 없다. 이를 위해서 남한과 북한은 협의 과정에서 우선 ‘남북연합’과 ‘낮은 단계 연방제’의 구체적 방안을 명확히 하여 남북연합과 낮은 연방제의 차이점을 극복하여야 할 것이다. 남과 북은 이러한 작업을 기초로 하여 연합정부와 지방정부의 장소·형태·권한·운영방식 등을 협의·확정하여야 할 것이다.

10) 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’는 이번에 처음 제시된 것은 아니다. 김일성은 1991년 신년사에서 ‘느슨한(낮은) 단계의 연방제’라는 용어를 처음 꺼냈다. 완전한 고려연방제 달성에 앞서 잠정적으로 지역정부에 국방·외교권을 부여하자는 것이다. 이 안은 연방제 방안 유지라는 면에서 변화가 없었지만, 과도적으로 남북한의 체제 공존을 인정하고 있다는 점에서 남북연합과 일정부분 공통점을 지니고 있었다. 김정일 국방위원장은 바로 이같은 김일성의 제안을 계승하고 있는 것이다.

그러나 남북간의 협의가 있기 전에 우선 정부는 통일정부의 조직형태·운영방식 등에 대한 구체적인 案을 만들어 공론화 시킬 필요가 있다. 이를 위해 정부는 일차적으로 정부대표와, 학계 전문가로 구성된 『(가칭) 통일정부조직위원회』등을 조직하여 통일정부의 조직과 운영체제에 대한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다.

Ⅲ. 공무원 통일교육의 현황

1. 통일교육의 변천과정

공무원에 대한 체계적인 통일교육은 1997년부터 시작되었다. 당시 김영삼정부는 북한을 ‘고장난 비행기’에 비유하면서, 북한의 조기붕괴시 남북통합 작업을 수행할 공무원을 양성할 목적으로 통일교육을 실시하였다.

북한의 조기붕괴를 대비하고자 했던 김영삼 정부 통일교육의 목표는 대표적인 통일교육기관인 통일교육원에 『통일대비행정요원과정』이 신설된 점에서도 잘 나타났다. 『통일대비행정요원』이란 남북한 통일 이후 북한에 파견 또는 진출되어 남북한 통합 및 체제전환업무를 담당할 정부인력을 의미한다.(양현모, 1998: 10~11) 김영삼정부는 북한의 붕괴 이후 남한의 중앙행정기관, 지방자치단체 그리고 기타 정부관련 단체에서 선발된 인력을 북한지역에 투입하여 새로운 국가조직의 구축 및 인력수급에 관한 업무 등 체제전환을 위한 업무를 수행하게 한다는 계획을 세웠으며, 『통일대비행정요원과정』은 이러한 인력을 양성하기 위한 목적으로 개설되었던 것이다.

중앙행정기관 및 지방자치단체 4·5급 공무원을 대상으로 한 통일대비 행정요원과정의 교육기간은 4주이었으며, 주요 교육내용은 (1) 북한의 동향과 대남전략 분석, 남북한 통일시나리오, 남북관계 현황과 대북정책 추진방향 등 통일대비 전문교육의 기초적 입문, (2) 정치, 경제 등 북한 체제의 현황과 특성, 북한주민의 가치관과 의식구조, 북한체제의 변화유형 분석과 위기관리 등 통합 및 체제전환에 필요한 북한실상 이해. (3) 정치, 경제, 사회, 군사 등 남북한의 주요 통합 및 체제전환과정에서의 정책과제 등이었다.(통일교육원, 1997)

북한의 개방을 유도하기 위해 ‘햇볕정책’을 대북정책의 기초로 설정한 김대중정부는 「통일대비행정요원과정」이란 명칭을 「통일행정요원과정」으로 변경하고 교육기간도 3주에서 2주로 줄였다. ‘통일대비’라는 용어가 북한의 붕괴를 전제하는 만큼, 이 용어를 가능한 한 자제하여 북한을 자극하지 않겠다는 의도로 풀이된다.

2000년에 들어서면서 김대중정부는 통일교육원 통일행정요원과정의 교육목표를 수정하여 “통일환경·여건변화에 능동적으로 대처하고, 통일 이전·과정에서의 남북한 화해·협력 및 민족공동체 형성을 위한 전문행정 인력을 양성”으로 설정하였다. 대북포용정책의 추진과 함께 교육의 목표를 북한의 붕괴를 예상한 ‘통일대비 인력양성’에서 “통일과정에서 화해·협력과 민족공동체 형성을 위한 정부인력의 양성”으로 수정되었던 것이다.

2. 공무원 통일교육의 실태 및 문제점

현재 통일교육원을 포함하여, 중앙공무원교육원, 국가전문행정연수원 자치행정연수부 등에서 공무원을 대상으로 통일교육을 실시하고 있다. 각 교육기관에서 실시하고 있는 통일교육은 그 목표, 방향, 내용, 교육 방법 등에서 약간씩의 차이를 보이고 있다. 이들 기관에서 실시하고 있는 2000년 통일교육의 현황을 분석해 보고, 그 문제점을 진단해 보기로 한다.

(1) 공무원 통일교육의 실태

(가) 통일교육원

통일교육원은 통일 및 북한문제에 대해서 체계적인 교육을 실시하는 통일부 산하 전문 통일교육기관으로, 여기서는 비단 공무원뿐만 아니라

교사, 대학생, 각계 지도층 인사들을 대상으로 통일교육을 실시하고 있다. 아래 표에 명시되어 있는 통일교육원의 여러 교과과정 중 공무원을 대상으로 하는 과정으로는 통일교육전문과정의 공직자반(관리직 공무원 2-4급, 읍·면·동장, 정훈장교, 이탈주민보호담당관 각 3일) 및 통일직무반(통일부 공무원 5일), 통일요원과정의 행정요원반(4-5급 공무원 2주) 및 통일요원교육이수자반('98년이전 통일요원교육이수자 3일), 그리고 특별과정의 정부관련기관간부반(3일) 등이 있다.

공무원을 대상으로 하는 교육과정 중에서 통일교육원이 가장 중점적으로 추진하고 있는 과정은 통일요원과정의「통일행정요원과정」으로, 2000년도에는 정부 각부처, 특별·광역시, 도의 4-5급 공무원 360명을 대상으로 2주간의 교육일정으로 8기로 나누어 교육하고 있다.

통일행정요원과정은 김영삼정부때 신설한 「통일대비행정요원과정」의 명칭을 변경한 것으로 원래는 한반도 통일 이후 통합 및 체제전환 업무를 주도적으로 수행할 전문요원들을 교육하는 교육과정이었으나, 현 정부 이후 교육의 목표가 남북 교류와 협력을 강조하는 쪽으로 다소 수정되었다.

2000년도 통일교육원에서 실시하고 있는 통일교육의 내용을 보면 과정별로 약간씩 차이는 있지만 대부분 ① 통일의 당위성 인식: 분단의 배경과 폐해, 평화통일의 필요성, ② 북한사회의 올바른 이해: 북한사회의 정치·경제·사회·문화적 특징, 북한의 변화 가능성, 북한의 대남전략, ③ 평화통일환경의 조성: 국제질서의 변화, 통일환경의 변화가 주는 함의, ④ 대북정책과 남북관계: 대북포용정책과 국가안보, 남북기본합의서, 남북관계의 현황, ⑤ 통일을 준비하는 우리의 자세, 분단국 통일의 교훈: 통일사회의 미래상, 민족공동체 의식의 함양, 민주복지사회의 구현 등으로, 북한 및 통일문제에 대한 기본교육 내지는 소양교육의 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.(통일교육원, 2000 a: 5)

<표 1> 통일교육원 2000년 교육운영계획

과정·반명		대상	학급 인원	학급수	계획 인원	합속 여부	기간
통일교육전문과정	통일교육 전문위원반	통일교육전문위원(연찬)	50	5	250	합속	3일
		통일교육전문위원(신규위원)	50	2	100	합속	5일
	평통 자문위원반	민주평통자문위원(신규위원)	50	7	350	비합속	1일
		민주평통자문위원(홍보위원)	50	3	150	합속	3일
	사회교육반	사회교육기관 강사	45	4	180	합속	3일
		사회교육기관장	45	1	45	비합속	3일
		민방위교육강사	45	2	90	합속	3일
	학교교육반	학교교사	90	13	1,170	(비)합속	3일
		교장·교감, 교육전문직	45	6	270	비합속	3일
		대학교수	45	4	180	합속	3일
	공직자반	관리직공무원(2-4급)	40	2	80	비합속	3일
		읍·면·동장	45	6	270	비합속	3일
		정훈장교	45	3	135	합속	3일
		이탈주민보호담당관	45	4	180	합속	3일
	통일직무반	통일부공무원	25	2	50	비합속	5일
소 계				64	3,500		
남북교류과정	방북예정자반	북한방문예정자	40-50	92	4,560	비합속	1일
	관광도우미반	금강산관광도우미(신규)	10	4	40	비합속	1일
		금강산관광도우미(연찬)	25-35	12	400	비합속	1일
소 계				108	5,000		
통일요원과정	행정요원반	4-5급공무원	45	8	360	비합속	2주
	교육요원반	중등교사, 교육전문직	90	4	360	(비)합속	2주
	통일요원 교육이수자반	'98년이전통일요원교육이수자(행정)	100	2	200	합속	3일
		'98년이전통일요원교육이수자(교육)	100	1	100	합속	3일
소 계				15	1,020		
특별과정	정부관련기관 간부반	정부관련기관간부	45	1	45	비합속	3일
	사회단체 간부반	노동조합간부	45	4	180	합속	3일
		종교단체간부	45	1	45	비합속	2일
		여성단체간부	45	3	135	비합속	2일
	통일단체 간부반	통일관련단체간부	50	4	200	합속	2일
	대학생반	북한학수강생, 학생회간부	90	4	360	합속	3일
	방송국 PD·작가반	방송국 PD·작가	45	1	45	합속	2일
	자원교육반	자원(自願)교육자	90-100	4	370	비합속	1-2일
소 계				22	1,380		
합 계				209	10,900		

출처: 통일교육원, 2000년 교육운영계획, p.4.

다만 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 통일행정요원과정에서는 통일문제, 북한에 대한 기본적 이해를 위한 교육내용 이외에, 통일이전·과정에서의 나타나는 문제를 다루는 내용으로 남북경제·사회문화공동체 통합방안, 남북한 행정체제의 비교 등이 첨가되어 있다. 그러나 이러한 내용들도 다른 교육과정의 교과목들과 수준차이가 별로 없으며, 배정 시간도 매우 적은 편이다. 즉 남북한 화해·협력을 촉진시키고, 나아가 새로운 행정업무를 담당할 수 있는 전문 정부인력을 양성시킬 수 있는 과정의 내용으로는 부족한 편이다.

<표 2> 2000년 통일교육원 통일행정요원과정

분 야	교 과 목	시간
통일문제 이 해	통일 어떻게 볼 것인가	1
	행정공무원의 임무와 역할	1
	통일환경변화와 주변국의 대한반도정책	1.5
	사회주의 국가의 개혁·개방사례	1.5
	남북한관계의 변천과정과 남북기본합의서	1.5
	정부의 대북정책과 남북한 현안문제	1.5
	남북교류협력 현황과 과제	1
	금강산관광사업의 의의와 추진현황	1
	대북경수로사업 추진현황	1
	세미나(1) - 한반도 평화체제 구축방안	1.5
	종합토의(1) - 통일환경과 대북정책	2
북한심층 이 해	북한 어떻게 볼 것인가	1
	북한의 정치체제와 통치이념	1.5
	북한의 대외정책과 외교실태	1.5
	북한 TV 시청 및 노동신문 윤독	1.5
	북한의 군사문제	1.5
	북한경제의 현황과 전망	2
	북한주민생활과 가치관	2
	북한문화·예술의 특징	1.5
	북한의 영화	1
	세미나(2) - 북한의 변화가능성과 우리의 대응	2
	탈북주민과의 대화	1.5

분 야	교 과 목	시간
분 야 별 주요과제 이 해	북한이탈주민의 적응실태 및 과제	1.5
	통일국가의 미래상	1
	독일통일이후 경제 통합사례	1.5
	남북한 행정체제 비교	1.5
	남북경제공동체 건설방향	2
	세미나(3) - 남북 사회문화공동체 형성방안	2
	남북한 문화비교와 접근방향	1.5
	종합토의(2) - 교육전반	1.5
기 타	특 강 - 통일비전과 선비정신	2
	행정시간(입교, 설문, 수료식 등)	3
	분임토의 및 연구발표	4.5
	현장체험학습(관문점, 오두산)	6.5
	체육활동(북한산 등반)	4
	레크레이션	1

출처: 2000 통일교육원 통일행정요원 교과과정(내부자료)

(나) 국가전문행정연수원 자치행정연수부

지방공무원을 대상으로 하는 국가전문행정연수원 자치행정연수부의 교육과정은 크게 장기교육과정(고급간부과정, 중견간부양성과정, 여성간부양성과정으로 세분화되어 있음), 기본교육과정(신입관리자과정, 5급승진자과정), 공통전문교육과정(지방재정관리자과정, 지방자치정책과정, 민원행정관리자과정, 지역개발정책과정, 인사·조직정책과정, 지방의회지원과정, 교수요원과정, 지적관리자과정) 그리고 54개의 세부과정이 있는 선택전문교육과정 등이 있다. 이들 과정 중 북한 또는 통일 관련 교과를 설치하고 체계적인 교육을 실시하는 과정은 장기교육과정의 고급간부과정과 선택전문교육과정 중의 하나인 통일직무요원과정이다.¹¹⁾

11) 이밖에 지방 6급을 대상으로 6개월(2000. 5. 17~ 11. 16) 동안 교육하고 있는 중견간부양성과정에서는 통일교육을 실시하고 있으나 ‘국제정세변화’와 ‘우리의 통일정책’ 3시간에 지나지 않으며, 지방 6급 여성을 대상으로 한 여성간부

지방 4급을 대상으로 43주간(2000. 2. 23~ 12. 15) 교육하고 있는 「고급간부과정」에서는 통일·안보 과목으로 최근의 국제정세와 한반도의 안전보장(3시간), 비상대비(3시간), 국민의 정부의 통일정책(3시간), 남북한 교류실태와 전망(3시간), 통일시대를 위한 지방의 대응(3시간), 북한의 실상과 체험소개(6시간) 및 안보현장 견학(관문점·통일전망대 등 24시간) 등 총 45시간의 통일·안보교육을 소양교육의 일환으로 실시하고 있다.

국가전문행정연수원 자치행정연수부에서 가장 체계적으로 통일교육을 실시하는 교육과정은 지방 6·7급을 대상으로 한 선택전문교육과정(54과정) 중의 하나인 「통일직무요원과정」이다. 1주일간 실시되는 통일직무요원과정은 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 북한 및 통일관련 소양교육에 그치지 않고, 북한정세와 남북관계의 변화에 따른 지방행정의 대비에 중점을 두고 있는 것이 특징이다. 그러나 지방행정의 대비에 관한 여러 내용 중 탈북주민 수용대책, 지방재정 과제와 대책, 지방세정 과제와 대책, 지적 및 토지제도 과제와 대책 등에 한정되어 있어 다양하면서 심도있는 내용을 교육시키지 못하고 있는 상황이다. 특히 최근 남북관계가 중앙정부 차원을 넘어서 남한의 지방자치단체들이 다투어 대북사업을 추진하고 있는 상황에 대북사업의 실무지침 등에 대한 교육이 전혀 없는 것은 아쉬운 점으로 지적된다.

양성과정에서는 통일관련 과목을 한 과목도 설치하지 않고 있다. 기본교육과정에서는 지방고시합격자를 대상으로 한 '신입관리자과정(6개월)'에서 유일하게 통일안보관련 2과목(한국의 국방 및 안보정책 2시간, 탈북자와의 대화 2시간)을 교육하고 있으며, 공통전문교육과정(2주)의 전 과정에서는 북한 및 통일관련 과목을 1시간도 배정하지 않고 있다.

<표 3> 국가전문행정연수원 통일직무요원과정 교육내용

교육구분	선택전문		교육평점	5 점			
교육목표	○북한 실상의 정확한 이해를 통한 통일준비 역량 제고 ○자유민주주의 의식함양과 통일대비 전문인력 배양						
교육특징	○북한의 정치, 경제, 사회 실상을 심층 이해할 수 있는 기회제공 ○북한정세 급변시 지방행정관련 대비사항 중점 교육						
교육기간	2000. 10. 9~10. 13(1주)						
교육인원	80명						
교육대상	지방 6·7급						
교과편성	구 분	계	소양 분야	직 무 분 야			행정 및 기타
	시 간	34	4	소 계	직무공통	직무전문	
	비 율	100%	12%	82%	-	82%	6%
교육내용 (교과목)	< 직무분야 > ○한반도 정세변화와 우리의 통일정책 방향 (3H) ○남북한 갈등해소와 동질성 회복방안 (3H) ○대북경협사업 추진현황과 전망 (2H) ○북한사회 체험자와의 대화 (3H) ○행정자치부의 통일관련 주요업무 (2H) ○탈북주민 수용대책 (2H) ○지방재정 과제와 대책 (2H) ○지방세정 과제와 대책 (2H) ○지적 및 토지제도 과제와 대책 (2H) ○안보현장 학습 (7H) < 소양분야 > ○21C의 바람직한 공직자세(2H) ○친절봉사 행정서비스 제고 방안(2H)						

출처: 국가전문행정연수원 자치행정연수부, 『2000 교육훈련계획』(2000), p. 152.

(다) 중앙, 시·도 공무원교육원

중앙공무원교육원은 국가공무원을 대상으로 교육을 담당하고 있는 대표적인 공무원교육원으로서 기본교육, 공통전문교육, 공통선택교육,

특별교육, 국제교육과정 등 수 많은 과정을 두고 있으나, 이들 과정 중 실질적인 통일교육을 실시하는 과정은 기본교육과정의 하나인 「고위정책과정」뿐이다.¹²⁾

중앙부처 국장급 공무원에 대상으로 국가정책 전반에 걸쳐 폭넓은 시각과 정책능력 및 문제해결능력의 향상을 목적으로 하고 있는 고위정책과정의 총 교육시간은 44주(1,531시간)인데, 이 중 안보·통일 교육과정으로 6주간(50시간)을 편성해 놓고 있다. 교과목 편성상으로는 행정·정책 37과목 74시간, 경제·과학 45과목 90시간, 사회·문화 35과목 70시간, 안보·통일 25과목 50시간, 참여식 교육¹³⁾ 17과목 1,254시간 등으로 안보·통일과목이 상당히 많이 편성된 것으로 보인다.(중앙공무원교육원, 2000, 25~28)

그러나 실질적으로는 국방 및 안보환경 2과목 4시간(한국의 국방 및 안보정책, 최근의 국제정세와 한반도 안전보장), 남북교류 및 통일환경 2과목 4시간(국민의 정부 통일정책, 남북한 교류실태와 향후전망), 북한의 실정 3과목 6시간(북한의 정치 및 경제, 북한 핵의 실체와 경수로 지원사업, 최근의 북한 실상), 국제관계 4과목 8시간(미국·중국·러시아·일본의 정세분석과 전망 각 2시간) 등 13과목 22시간만이 안보·통일관련 과목이다.

나머지 과목은 특강 1과목 2시간(21세기 고위공직자의 자세와 역할), 문화·예술 8과목 16시간(북한문화유적답사기를 제외한 7개 과목은 안보·통일과 무관한 문화·예술과목), 기타 5과목 10시간(외국인이 본 한국인, 직장인의 건강관리 I, II, 극한의 도전) 등으로 안보·통일교육과 무관한 교과목을 안보·통일분야에 변칙적으로 편성해 놓고 있다.

고위정책과정 이외의 기타 과정에서도 간혹 안보·통일에 관한 교육시간을 편성해 놓고 있으나, 과정도 그리 많지 않을 뿐더러, 그나마 교육

12) 기본교육과정에는 고위정책과정, 고급관리자과정, 신입관리자과정, 초급관리자과정, 7급승진자과정, 신규중견실무자과정, 신규초급실무자과정 등이 있다.

13) 참여식 교육이란 외국어 교육의 실습, 현장견학, 사회활동봉사, 체육 및 등산 등 주로 외부에서 이루어지는 교육을 의미한다.

시간을 대부분 국정원 또는 통일전망대 등을 방문하는 것으로 대체하고 있다. 행정·기술고등고시 합격자에 대한 기본교육을 실시하는 『신임관리자과정』(26주 교육)의 경우 국정원 및 통일전망대 방문(1과목 7시간, 전체교육시간의 1%)으로 통일교육을 대체하고 있다. 그리고 ‘7급승진자과정’의 경우 보안·통일·안보 및 비상대비 관련 교육 4시간을 국가정보원 또는 통일교육원 방문교육으로 대체하고 있다.

국가전문행정연수원과 중앙공무원교육원을 제외한 특별시·광역시·도 공무원교육원의 경우는 대부분 통일교육관련 교과목을 설치하지 않고 있으며, 간혹 소양교육에 2시간을 배정하여 연 평균 8~30시간의 통일교육을 실시하고 있다.

예를 들어 경기도지방공무원교육원의 경우 정신소양 교육 3과목 6시간 중에서 통일관련 1과목 2시간을 교육하고 있다. 제4기 자치행정전문과정(2000. 8. 28~ 9. 8)의 경우도 ‘남북협력 과제와 향후전망’이란 과목으로 2시간을 배정하고 있다. 그리고 제2기 회계실무과정(2000. 8. 28~ 9. 1)의 경우는 ‘통일시대의 바람직한 남북한 관계’란 과목을 외부 강사를 초빙하여 강의하고 있는 실정이다.

(2) 공무원 통일교육의 문제점

이상 공무원 통일교육의 현황을 분석한 결과 교육이 전반적으로 부실하고 형식적으로 진행되고 있음을 알 수 있다. 북한 또는 통일관련 행정업무를 수행할 공무원들에게 필요한 구체적이고 실질적인 교육이 전혀 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 현행 공무원 통일교육의 문제점을 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

첫째, 통일교육을 실시하는 공무원교육기관도 극히 제한되어 있고, 교육시간도 매우 짧게 배정되어 있다는 점이다. 현재 남한에는 중앙공무원교육원, 국가전문행정연수원, 각 시·도공무원 교육원, 각 행정기관에 소속되어 있는 교육원 등 다수의 공무원 교육기관이 있다. 이 중 통일교육을 그나마 체계적으로 실시하는 기관은 통일연구원, 중앙공무원교

육원과 국가전문행정연수원 자치행정연수부 세 곳에 불과하다. 그러나 통일교육원을 제외한 중앙공무원교육원과 국가전문행정연수원 자치행정연수부의 통일교육도 전체 교육대상자를 대상으로 하는 것이 아니라, 일부 과정에 한하여 실시되고 있으며 교육기간도 짧은 편이다.

2000년 중앙공무원교육원의 교육운영계획에 따르면 수많은 교육과정 중 통일교육과목이 있는 과정은 중앙부처 국장급을 대상으로 하는 「고위정책과정」이다. 다른 과정에서는 통일·안보 또는 북한에 관한 교과목을 1시간도 배정하지 않거나, 정신소양을 위한 교과목으로 1~2시간 정도를 배정했을 뿐이다. 국가전문행정연수원 자치행정연수부에서도 많은 교육과정이 있으나, 통일교육을 실시하는 과정은 고급간부과정과 통일직무요원과정뿐이다.

특히 아쉬운 점은 각 시·도 공무원 교육원에서는 대부분 통일교육을 실시하지 않고 있다는 점이다. 남북관계가 진전됨에 따라 지방정부의 대북 교류·협력사업은 활발하게 전개될 것으로 예상된다. 벌써부터 많은 지방자치단체들은 북한의 지방정부와 교류·협력사업을 추진할 것을 계획하고 있으며, 일부 지방자치단체들은 통일부를 통해 구체적인 대북 접촉을 시도하고 있다. 그러나 각 지방자치단체에서는 대북사업의 추진만 앞세울 뿐, 이러한 사업을 추진하기 위하여 필요한 전문인력의 양성은 소홀히 하고 있는 편이다.

둘째, 교육의 목표와 기본방향이 명확하게 설정되지 않았다는 점이다. 그동안의 공무원 통일교육은 남북의 협력을 강조하기 보다는 안보교육에 치중하면서 현장견학 중심의 통일교육을 실시해 왔다는 점을 부인할 수 없다. 그 동안의 공무원 통일교육은 북한의 남침 위협강조, 그리고 땅굴, 전쟁기념관, 판문점 등 냉전시대 유물들을 견학하는 등 반공 위주의 안보교육이 주류를 이루었다. 또한 통일·안보교육을 담당했던 강사들 또한 대부분이 냉전시대적 사고를 가진 보수 성향을 가진 인사들이었다. 따라서 지난 시기 통일교육은 미래지향적인 순수한 통일교육이 이뤄지지 못했다고 할 수 있다.

남과 북은 역사적인 남북정상회담의 성공적 개최로 남북간 평화공존

과 화해·협력시대를 본격적으로 열어가는 계기를 마련했다. 따라서 통일교육의 목표와 기본방향도 탈냉전시대의 도래와 남북화해·협력시대의 개막에 맞는 것으로 설정되어야 할 것이다. 즉 남북관계의 변화에 따른 평화공존과 화해·협력의 당위성 및 이의 후속조치의 필요성 인식 등이 교육의 목표로서 강조되어야 하며, 이를 기초로 하여 교과 내용도 설정되어야 한다. 그러나 현재 공무원 통일교육을 실시하고 있는 대부분의 교육기관에는 교육의 기본 방향이나 목표가 새로이 설정되어 있지 않은 상태에서 교육 담당자의 견해, 강사의 전공분야 또는 관심에 따라 교육이 실시되고 있는 실정이다.

특히 통일교육원에서 개설하고 있는 「통일행정요원과정」의 목표와 방향이 뚜렷하지 않다. 「통일행정요원과정」은 원래 「통일대비행정요원과정」이란 명칭으로 한반도 통일 후 북한지역에 투입되어 북한지역 체제 전환 및 통합업무를 담당할 인력을 양성하기 위해 개설되었다. 그러나 김대중정부는 이 과정의 명칭을 변경하는 동시에 “통일환경·여건변화에 능동적으로 대처하고, 통일이전·과정에서의 남북한 화해·협력 및 민족공동체 형성을 위한 전문행정 인력을 양성하는 것”으로 목표를 수정하였다. 정부가 교육목표를 변경한 것은 통일 후 체제통합의 업무를 수행할 인력을 양성하기보다는, 남북한 화해·협력과정에서 발생하는 여러 행정업무를 성공적으로 수행할 공무원을 양성하기 위한 것이라고 풀이될 수 있다.

따라서 목표가 수정되었으면 그 기본방향 및 구체적 교과내용도 교육목표에 따라 변경되어야 할 것이다. 그러나 현재의 통일행정요원과정의 기본방향과 내용이 전년도와 크게 다르지 않은 것만 보아도 목표가 명확하게 수립되어 있지 않음을 알 수 있다. 즉, 강의 내용을 보면 ‘통일문제의 이해’, ‘북한의 심층이해’, ‘분야별 주요과제 이해’ 등으로 이전의 강의 내용과 거의 동일하기 때문에 현재의 통일행정요원과정이 남북 교류·협력과정에서 북한 및 통일관련 업무를 수행할 공무원을 양성하는 과정인지, 아니면 통일 후 남북한 체제통합 및 체제전환업무를 담당할 공무원을 양성하는 과정인지를 구분하기 어렵다는 것이다.

셋째, 공무원 통일교육을 담당하는 교육기관의 교과내용을 살펴볼 때, ‘한반도 주변정세’, ‘최근 북한정세’, ‘안보의식 강화’, ‘통일대비’ 등으로 주로 북한·통일문제에 관한 일반적 사항만을 다루고 있을 뿐, 공무원이 남북한 화해·협력과정에서 발생하는 여러 행정문제를 능동적으로 해결하는데 필요한 내용이 부족하다.

공무원이 남북 교류·협력과정에서 발생하는 여러 행정업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 북한·통일문제에 관한 기본적 지식의 습득도 중요하지만, 자신의 직무와 관련된 전문적이고 체계적인 통일교육을 받아야 한다. 예를 들어 지방자치단체의 대북교류협력사업을 수행하는 공무원들에게는 한반도 주변정세, 북한정세, 안보에 대한 내용을 습득하는 것도 중요하지만, 더 중요한 것은 북한의 행정체제에 대한 정보, 대북교류사업과정에서 발생하는 문제점의 진단 및 이의 해결방안 등을 집중적으로 교육받아야 할 것이다. 또한 남북 경험분야에서 근무하는 공무원들에게는 북한의 경제무역관련단체, 중계무역회사, 종합상사 등에 관한 정보제공과 외국인 투자법률에 관한 교육이 더 중요할 것이다.

그러나 현재 공무원 통일교육은 일반 국민을 대상으로 하는 통일교육과 차이가 없이 소양교육차원에서 다루어지고 있을 뿐, 전문적 내용이 없어 화해·협력과정에서 발생하는 여러 행정수요를 담당할 인력을 양성할 수 있을 만큼의 수준에 이르지 못하고 있다.

공무원을 대상으로 하는 통일교육의 마지막 문제는 교육이 너무 주입식 위주의 강의 중심으로 진행되고 있다는 점이다. 통일행정요원 양성과정의 계획표에 따르면 강의, 분임토의, 세미나, 발제강의 등 다양한 방법이 사용되고 있다. 이밖에 교육 중에 탈북주민과의 대화 및 토론의 시간이 있으며, 시청각 교육도 포함되어 있다. 그러나 실제로는 대부분의 시간이 주입식 강의에 의해 진행되고 있으며, 세미나와 발제강의도 강의의 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 기타 중앙공무원의 고위정책과정, 국가전문행정연수원 자치행정연수부의 통일직무요원과정에서도 거의 강의중심의 교육이 되고 있다.

IV. 공무원 통일교육의 새방향

이상 언급한 공무원 통일교육의 문제점을 염두에 두면서 다음과 같은 개선방안을 제시해 본다.

▲ 공무원 통일교육의 확대 및 강화

남북정상회담 이전까지만 해도 북한은 민간차원의 남북교류만을 허용하면서 정부간의 모든 접촉을 기피하여 왔다. 따라서 이 시기에는 민간차원의 교류사업을 조율하는 소수의 공무원 또는 통일 이후를 대비하는 통일대비행정요원 등 일부 공무원들에게만 통일교육이 필요했었다. 그러나 남북정상회담 이후 남북간 민간차원은 물론 정부차원에서 교류가 활발해짐에 따라 이에 따른 수많은 행정수요가 발생되고 있으며, 이에 북한 및 통일문제에 정통한 많은 정부인력이 필요하게 되었다.

따라서 이제 모든 공무원 교육원에서는 통일교육을 실시하는 것은 물론, 기존에 실시하고 있는 교육기관에서도 교육을 강화하여 실질적인 교육이 되도록 하여야 한다. 특히 각 지방자치단체들도 적극적으로 통일교육을 실시하여야 한다. 통일문제는 더 이상 중앙정부의 문제만은 아니다. 오히려 남북관계가 진전되면 될수록 이에 따른 행정수요를 충족시킬 북한문제 전문 행정인력이 필요할 것이기 때문에 지방공무원들에 대한 통일교육의 강화가 시급하다.

▲ 명확한 교육목표의 설정과 차별화 된 교육내용

공무원 통일교육이 실효를 거두기 위해서는 우선 각 과정별로 명확한 목표를 설정하여야 하며, 교육내용을 교육목표에 부합되도록 재조정할 필요가 있다. 예를 들어 통일교육원 통일행정요원과정은 통일 후 체제통합을 추진하는 인력을 양성하는 과정인지, 아니면 남북한 화해·협력과정에서 발생하는 행정업무를 수행할 공무원을 양성하기 위한 과정

인지를 명백히 하여야 하며, 이후 교과목을 재조정하여야 한다.

만약 통일 후 체제통합을 추진하는 과정으로 목표를 설정했을 경우 여러 교과 내용 중 정치통합, 행정통합, 경제통합 등 “체제통합의 업무” 부분을 강화하여야 하며, 반면 화해·협력과정에서 발생하는 행정업무를 수행할 공무원을 양성하는 과정으로 목표를 설정했을 경우 “체제통합의 이해”에 관한 교과목보다는 “남북한 교류의 필요성”, “교류과정에서 공무원의 역할”등을 강조하는 내용들이 강화되어야 할 것이다.

▲ 남북화해·협력시대에 맞는 통일교육

남과 북은 역사적인 남북정상회담의 성공적 개최로 남북간 평화공존과 화해·협력시대를 본격적으로 열어가는 계기를 마련했다. 탈냉전시대의 도래와 남북화해·협력시대의 개막으로 새로운 패러다임에 입각하여 통일교육의 내용을 전면적으로 개편해야 할 것이다. 북한체제의 실상을 정확히 이해한 가운데 남북화해·협력시대 분야별 실상을 이해하는 미래 지향적인 통일교육이 이뤄질 수 있도록 교육내용의 개편과 강사진의 교체가 이뤄져야 할 것이다.

▲ 직무분야별 전문교육

남북한 교류·협력과정에서 파생되는 수많은 행정업무를 담당할 전문요원을 양성하기 위해서 현재의 단일화된 교육과정으로는 실효성을 거두기 어렵다. 다시 말하면 현재 북한 및 통일문제에 관한 기본적 사항만을 다루는 일반 교육과정으로는 전문적이며 실질적인 교육이 되지 못한다는 것이다.

따라서 앞으로 실질적인 교육이 되기 위한 각 과정의 세분화·전문화가 시급하다. 즉 공무원 통일교육이 현재 소양교육 또는 정신교육의 일환으로 실시되는 것에서 탈피하여 전문교육과정으로 탈바꿈하여야 한다는 것이다.

예를 들어 경협활성화와 함께 설립되어야 할『(가칭)남북경협추진협의회』는 재정경제, 산업자원, 농림, 해양수산, 노동, 건설교통부 등 경제관

런 부처를 총괄하는 남북경협지원 기구이다. 이 기구에서 근무하게 될 공무원들은 북한과의 경협과정에서 발생하는 행정업무를 전문적으로 수행하게 된다. 따라서 이들을 대상으로 하는 통일교육이 실효성을 거두기 위해서는『(가칭)남북경협과정』이라는 전문교육과정을 두어야 한다.

그러나 교육과정을 세분화하고 실무위주의 교육이 되기 위해서 극복하여야 할 여러 가지 문제가 있는 것이 현실적 상황이다. 그 중 대표적인 것이 전문강사의 확보 문제이다. 현재 공무원 통일교육기관에서 강의하고 있는 대부분의 강사는 통일 및 북한문제를 전공한 학자들이거나 또는 통일원에서 오래 근무했던 관료들이다. 이들은 이 분야에 대해서 이론적으로는 밝고 북한의 실제사정에 많은 정보를 가지고 있을 지 모른다. 그러나 이들이 남북한 화해·협력과정에서 발생하는 행정수요에 관한 실무에 정통하다고는 볼 수 없다.

그렇다고 해서 이들 이외에 국내에 북한사정과 체제통합업무에 밝은 전문가를 찾기도 쉽지 않은 문제이다. 따라서 교육과정의 세분화 및 실무위주의 교육이 되기 위해서 이에 필요한 강사들을 육성하는 것도 통일을 대비하는 방안의 하나일 것이다. 최근 남북경협이 활성화됨에 따라 남한의 많은 인사가 북한지역으로 파견되고 있다. 따라서 앞으로 통일교육원의 강사는 기존의 학자 및 공무원 위주에서 남북경협에 참가했던 기업인, 북한을 자주 방문했던 정치가, 해외 인사 등으로 확대할 필요가 있다.

V. 結 語

남북 정상회담 이후 남북관계는 급변하고 있다. 남북한은 그 동안의 반목과 갈등의 시대를 마감하고 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회의 모든 분야에서 화해·협력의 시대를 맞이하고 있다. 남북관계의 진전에 따라 국내에는 이전에 생각하지 못했던 여러 행정수요가 발생되고 있으며, 향후 남북관계의 진전에 따라 더 많은 행정수요가 발생할 것으로 예상되고 있다.

따라서 남북관계의 진전에 따른 행정수요를 원만히 해결하기 위해서는 무엇보다도 정책을 실제로 입안하고 집행하는 공무원의 전문적인 직무수행 능력을 향상시킬 필요가 있으며, 이를 위해서는 공무원을 대상으로 지속적이며 효과적인 통일교육을 실시할 필요가 있다. 특히 북한 및 통일관련 업무를 담당하는 공무원을 선발하여, 이들에게 실무와 직접적으로 관련 있는 전문교육을 실시할 필요가 있다.

그러나 현재 공무원을 대상으로 하는 통일교육의 실태를 분석해 보면 많은 문제점을 내포하고 있다. 무엇보다도 대부분의 공무원 교육기관에서 통일교육을 실시하지 않고 있으며, 극히 일부분의 교육기관에서만 제한된 공무원을 대상으로 교육을 실시하고 있다는 사실이 근본적인 문제로 지적된다. 이밖에 통일교육의 목표와 방향이 명확하지 못한 점, 교육이 다양한 방법을 사용하지 못하고 주로 강의위주의 주입식 방법으로 진행된다는 점도 공무원 통일교육의 문제점으로 지적되고 있다. 특히 현재의 공무원 통일교육이 직무수행에 직접적으로 필요한 전문지식 및 기술을 습득하는 과정이 아닌 소양교육의 일부로서 실시되고 있다는 점도 중요한 문제점으로 지적된다.

따라서 공무원을 대상으로 하는 통일교육이 효과적으로 추진되기 위해서는 이러한 문제점을 해결할 수 있는 여러 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 모든 공무원 교육기관에서는 통일교육이 실시되어야 하며,

형식적으로 1~2시간씩 배정되어 있는 교육기간도 대폭적으로 늘려야 한다. 또한 교육의 목표와 기본 방향도 새로운 행정환경과 각 교육과정에 맞게 명확히 설정할 필요가 있다. 그리고 교육의 효과를 향상시키기 위해서는 현재의 강의일변도의 주입식 교육을 지양하고 다양한 교육프로그램을 개발하여야 한다.

특히 통일교육이 남북관계의 진전에 따른 발생될 여러 행정업무를 담당할 정부인력의 양성교육으로 효과를 보기 위해서는 통일교육에 대한 정부와 공무원의 인식이 달라져야 한다. 즉 공무원 통일교육이 더 이상「정신교육」, 또는「안보교육」의 일환으로 행해지는 교육이 아닌 공무원 전문 교육훈련의 일부분이라는 점을 인식하여야 한다. 다시 말해서 통일교육이란 단순히 소양교육이 아닌 직무수행에 직접적으로 요구되는 전문지식 및 기술은 물론 위기관리능력, 문제해결능력 등 공직자로서 필요한 능력을 습득하는 교육이라는 점을 인식하여야 한다는 점이다.

새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원 통일교육 활성화 방안

김 용 재
(통일교육원 교수)

1. 총체적 평가

- 공무원 통일교육 활성화 방안에 관한 양현모 박사의 글은 그 중심이 활성화 방안인데도 그 내용이 미흡한 것 같음.
 - 특히 공무원 통일교육의 실태도 시간이 적다는 현실분석만 있지, 그 근본원인이 어디에 있으며, 법·제도상 개선여지가 필요한지 등 종합적 검토가 부족하였음.

- 남북관계의 행정수요를 단순히 남북한간 기구의 구성·운영 측면에서만 고찰하였는데, 공무원 교육의 필요성에 대한 자료로써는 좋으나, 행정수요의 근거로서는 부족한 것으로 보임.
 - 예컨대 남북관계가 분야별로 진전됨에 따라 북측지역을 전담하는 행정요원이나 전담과(예: 외교통상부 특수정책과나 법무부 특수법령과 등)가 필요하다든가, 민·관간 협력이나 역할분담이 확대됨에 따라 전담인력(독일의 내독관계성, 전독문제연구소 사례 참조)이 필요할 것이며, 통일과정 및 통일이후의 행정지원단의 규모(35,000명)도 감안해야 하며, 북한 내부의 변화나 지방자치단체간 자매결연 등에 따라 북한 자체가 남한행정요원의 파견을 요청할 경우까지도 생각해 보아야 할 것임.
 - 동시에 수요예측과 관련된 남북기구를 예로 들었는데, 현재 남북간에 진행되는 각종 회담(장관급, 국방장관급 등)이나 협의기구(남북교류협력실무추진위원회 등)에 대해 종합적 검토가 선행되어야 한다고 봄.

- 남북관계의 통계간 너무 상황에 뒤떨어진(2000년 8월 기준)것 같으니, 보완할 필요가 있음.
- 공무원 교육실태와 문제점을 너무 축약하여 발표하다 보니, 일반적 언급에 치우친 듯한 것 같으므로 좀 더 상세한 자료의 정리가 있어야 할 것임.
- 공무원 통일교육 활성화 방안 중 경협실무 과정이라는 전문과정을 설치하자고 제안하였는데, 현재 민간경제단체(전경련, KOTRA 등)에서 이미 실시하고 있으며, 좋은 성과를 거두고 있는 것으로 하는데, 이에 대한 실태조사를 하였는지 확인 필요.

2. 구체적 검토의견

- p. 418: 「6.15 남북공동선언」의 내용을 설명하는데 있어 “김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며, 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다”는 내용을 삽입하는 게 좋겠음.
이는 김정일 국방위원장이 서울을 방문해야 남북관계가 정상화되는 계기가 된다는 점에서 중요한 의미가 있기 때문임.
- p. 419: 남북간 교류협력의 통계보완 필요
 - 예컨대 남북교역규모는 2000년 11월 현재 3억 6천만달러를 돌파하여 연말에는 4억달러 상회 예상
- p. 421: 북한이 기본합의서의 이행을 거부하면서 “공동위원회의 구성도 무산되었다”고 표현하였는데, 분야별 공동위원회가 구성되었으나 1차회담 정도에 그쳤다고 설명하는 것이 바람직

- p. 422: 「남북화해협력추진위원회」를 구성하자고 하였는데 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회나 통일관계장관회의가 있다는 점에서 재검토가 필요하며, 설치할 경우에도 각 기구간 관계성립이 선행될 필요가 있음.

- p. 422: 「남북군사위원회」의 재가동이 중요하다고 하였는데, 2000년 9월에 열린 국방장관급회담이나 DMZ 남북 관리지역문제 등을 협의한 군사실무접촉과의 관계를 명시할 필요가 있다고 봄.
 - 특히 한반도 냉전구조해체나 평화체제구축문제는 4자회담의 2개 분과위원회도 관계가 되므로 이를 언급할 필요가 있음.

- p. 424: 「남북경제위원회」나 「남북경협추진위원회」를 구성할 필요가 있다고 지적하였는데 남북교류협력법에 의한 남북교류협력 추진위원회나 2000년 12월말에 개최된 남북경제협력실무추진위원회의 관계를 명시할 필요.

- p. 424: 「2002 월드컵 공동 개최」를 표현하였는데 한·일간에는 공동개최로 표현할 수 있으나, 남북간에는 분산개최로 표현함이 타당하지 않을지.

- p. 425: 「남북사회문화위원회」를 설치한다고 되어 있는데 이산가족문제 해결기구는 어떻게 할 것인지 언급 필요.

- p. 426: 「정상회담준비기획단」의 구성을 제안하였는데, 동명의 기구가 통일부 차관이 기획단장을 맡고 있으며 실제 가동되고 있는 상황을 파악하고 있는지 여부.

- p. 428: 「남북지방정부간의 교류 협력 및 자매결연」으로 표현하였는데, 남한은 지방자치제를 시행하고 있지만 북한은 그렇지 않은 상황

이므로 「지방정부」보다는 「지방당국」으로 표현하는 것이 어떨지.

○p. 429: 「(가칭)자치단체 대북 교류협력 사업지원단」을 조직하자고 제안하였는데 행정자치부에 「지방자치단체간 교류·협력 심사위원회」가 있으며 통일관계장관회의 산하에 행정분야 분과위나 실무조정위원회도 있다는 것을 염두 해 둘 필요.

○결국 남북관계 기구의 설치를 주장하기보다는 기존기구를 활용한다든가 연계하는 문제를 먼저 검토함이 바람직하다고 봄.

○p. 429: 남한의 통일방안을 「1민족 2국가 2체제 2정부」표현함은 부적절하며 2국가는 삭제해야 함.

- 또한 정부의 남북연합제와 김대중 대통령의 연합제간에 차이가 없다고 하였는데, 2개 국가의 인정여부가 약간 다르므로 “크게 차이가 나지 않는다”로 표현함이 바람직

○p. 430: 북한의 고려연방제를 설명한 경우, 「체제」보다는 「제도」를 써서 「1민족 1국가 2제도 2정부」로 표현함이 바람직.

○p. 430: “남북 두정상이 통일방안에 대해 원칙적으로 합의하였다”는 표현은 잘못되었으며, 공통성을 인정하였으며 평화공존에 대한 인식을 같이했다는 식의 표현이 어떨지.

○p. 431: 통일정부의 조직이나 운영체제를 검토하자는 주장은 불필요한 논쟁을 유발할 우려가 있어 삭제함이 바람직.

○p. 443: 통일교육원에서 실시하는 통일행정요원의 교육목표가 불분명하다고 되었는데, 명칭만 변경된 게 아니라 통일 이후 분야는 삭제하였으며, 국민의 정부가 추진하고 있는 대북포용정책의 취지에 맞게

교육의 목표를 통일과정과 남북 화해·협력 시대에서의 공무원 역할에 중점을 두고 있음.

○p. 444: 공무원 통일교육의 문제점 중 강의를 하는 교사의 자질부족이나 의욕이 적음도 지적하는 등의 내용을 보완할 필요.

○p. 445: 공무원 통일교육을 확대할 필요성만 제기할게 아니라 어떻게 확대할 수 있는가 구체적 방안과 이에 필요한 법, 제도적 개선방안을 제시할 필요.

○p. 446: 남북 화해·협력 시대에 맞는 통일교육을 실시하자는데 현재 통일부와 통일교육원에서 통일교육기본계획, 통일교육지침서를 개발하고 있으며, 학교통일교육 교재 개발이나 사이버 통일교육센터가 2000년 10월 13일자로 가동되고 있는 실태의 소개도 필요.

○p. 447: 「남북경협과정」등 전문교육과정을 두어야 한다고 했는데 현재 민간 경제 단체 등에서 실시하고 있는 현황 파악 필요.

○p. 447: 강사확대를 제기했는데 통일교육원이 추진하고 있는 강사 Pool제 등에 대해서도 확인 필요.

3. 한만길 박사 논문 관련 검토의견

○통일교육강령을 제정하자고 하면서 국회동의까지 필요하다고 지적하였는데, 국민교육헌장이 사문화되고 있는 현실에서 그 실효성에 의문이 들며, 국회 동의를 얻어 강령을 제정하기에는 오히려 국론분열의 가능성이 있다고 봄.

- 특히 한만길 박사가 제시한 강령 내용도 대부분 당위론적 지향성 제시 정도인데 구태여 강령을 만들 필요가 있는가

- 강령을 제시하려면 독일, 중국, 대만 등의 통일백서나 통일강령의 내용도 소개함이 바람직하다고 봄.

- 통일교육협의기구를 새로 구성하자고 제안하였는데, 기존에 설치되어 있는 통일교육심의위원회나 산하 실무위원회를 활성화 시키는게 바람직하지 않겠는가.

- 또한 민간 통일교육단체들이 가입되어 있는 통일교육협의회도 2000년 12월말 발족하였는데 여기에 대해서도 언급함이 바람직하다고 봄.

제 6 회의

탈북자 문제의 종합적 정책 방안 연구

북한 이탈 주민 문제의 종합적 정책방안 연구:
최근 국내 입국자 동향을 중심으로

이 우 영
(통일연구원 연구위원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

북한 이탈 주민 문제의 종합적 정책방안 연구: 최근 국내 입국자 동향을 중심으로

이 우 영 (통일연구원 연구위원)

지난 수년동안 극심한 식량난으로 북한을 탈출하여 중국과 러시아 및 제3국에 불법적으로 거주 또는 은신하고 있는 탈북유민은 수십만명에 이르는 것으로 추정되고 있으나 규모 및 분포 실태 등은 정확히 파악되지 않고 있다고 할 수 있다. 국내입국 탈북주민도 연간 50명에서 300명 이상으로 늘었고 앞으로도 계속 증가할 가능성이 높아 탈북 주민 국내입국에 대한 정책방향 정립과 대책이 확립되어야 할 형편이라고 할 수 있다. 본 연구는 해외탈북자들의 규모 및 실태를 파악하고 이들에 대한 보호 및 지원대책을 강구함과 동시에, 탈북귀순주민의 한국 사회 적응상의 문제점을 살펴보고 성공적인 사회적응을 위한 전략과 구체적 프로그램을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다.

최근 북한을 이탈하여 남한에 오는 사람들의 경우는 다음의 몇 가지 특성을 갖고 있다.

첫째, 북한을 이탈하여 남한에 도착하는 인원이 급증하고 있다는 것이다. 둘째, 최근 남한에 온 북한 이탈 주민들은 중국내 거주기간이 2년 이상인 경우가 많다는 점이다. 셋째, 가족 단위의 탈북자가 늘고 있다는 것이다. 넷째, 가족단위의 이주 뿐만아니라 가족들이 연차적으로 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 다섯째, 어린이를 비롯한 노약자의 탈북이 증가하고 있다는 점이다. 여섯째, 남한이주의 동기가 변화고 있다

고 볼 수 있다. 일곱째, 중국인 혹은 조선족과 결혼한 사람의 남한 이주가 증가하고 있다고 볼 수 있다.

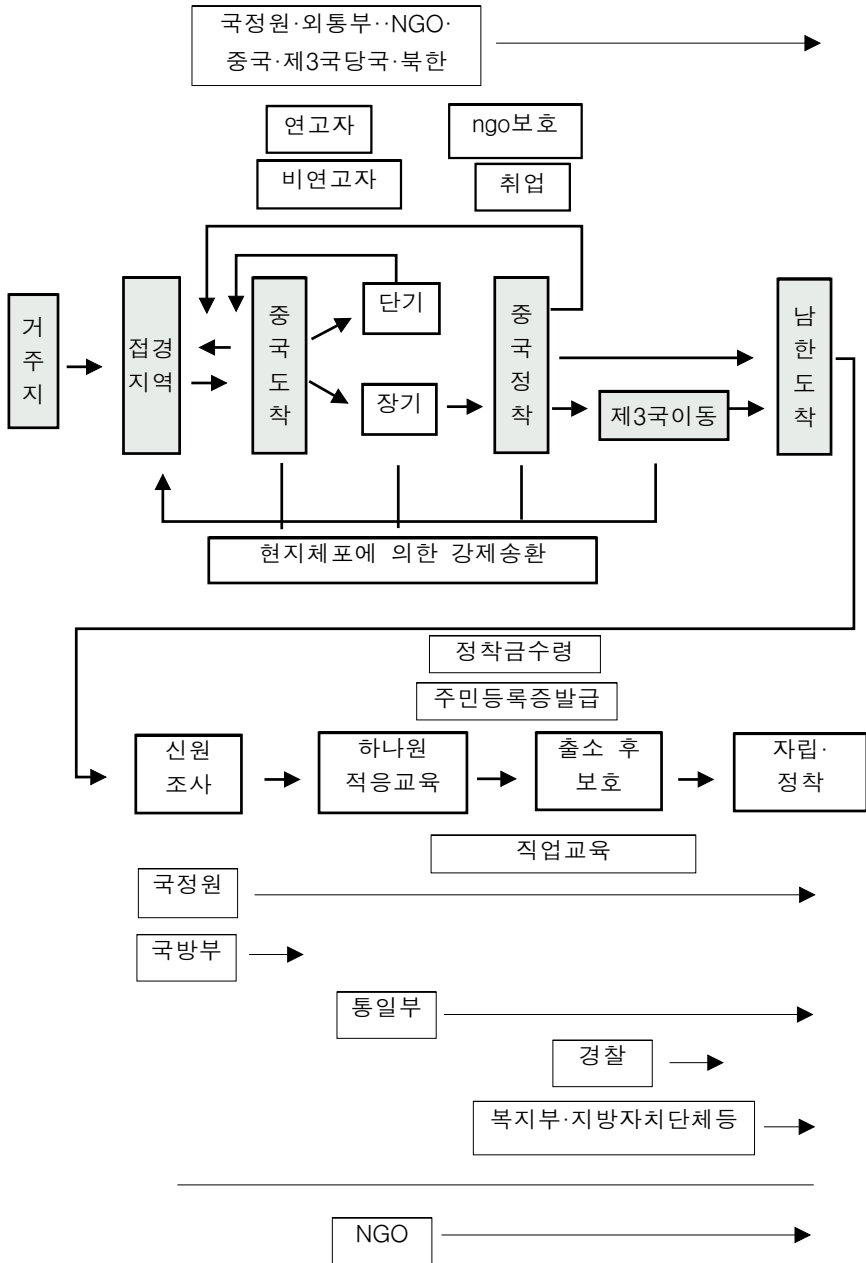
북한 이탈 주민의 남한으로까지 오는 경로는 다음의 그림과 같다

북한 이탈 주민에 대한 기본 원칙은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

① 북한 이탈 주민의 절대 수 감소 노력 ② 중국 지역 등에 거주하는 북한 이탈 주민의 귀국 도모 ③ 현지 탈북자들의 안전한 지위를 보장 ④ 귀순을 희망한 북한 이탈 주민의 수용 ⑤ 귀국한 북한 이탈 주민에 대한 적응 방안 마련

이를 구체화시키기 위하여 다음의 몇 가지 정책을 시행할 필요가 있다. ① 최근 북한 이탈 주민의 성격과 현실에 대한 세밀한 조사 분석 ② 지원관련 제도의 부분 개정 ③ 담당 기관의 정비 ④ 사회적 적응이라는 차원에서 다른 어떤 차원보다 시민사회 단체의 역할이 중요하다는 점을 고려할 때, 관련 단체와의 협조 관계를 재정립하고 공식화

<그림 7> 탈북 경로와 관련 당국 및 기관



북한 이탈 주민 문제의 종합적 정책방안 연구: 최근 국내 입국자 동향을 중심으로

이 우 영 (통일연구원 연구위원)

< 목 차 >

- I. 문제제기
- II. 최근 북한 이탈 주민 특성
- III. 북한 이탈 주민 정착 실태
- IV. 탈북자 종합대책

I. 문제제기

지난 수년동안 극심한 식량난으로 북한을 탈출하여 중국과 러시아 및 제3국에 불법적으로 거주 또는 은신하고 있는 탈북유민은 수십만명에 이르는 것으로 추정되고 있으나 규모 및 분포 실태 등은 정확히 파악되지 않고 있다고 할 수 있다. 최근 중국 동북부 지역의 북한 접경지역에서 실시한 조사에 따르면 대체로 탈북유민의 10% 정도가 체제를 이탈한 탈북자로 간주하고 있으며, 중국의 공안의 체포 및 북한으로의 강제 송환에 따라 심지어 일부 탈북자들은 몽골국경까지 내지 깊숙히 들어가고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 탈북자에 대한 중국 등 현지 국가의 비우호적 입장과 외교관계의 열세 등으로 인해 강제송환, 처형 등 탈북자의 인권유린 상황이 악화되고 있어 탈북자에 대한 실질적인

보호수단 마련과 대책이 시급한 형편이다. 현재 중국지역 탈북자들은 대부분 북한의 식량난으로 생존을 위하여 탈북한 사람들로서 이들에 대한 인도적인 지원이 절실함에도 불구하고 중국과의 관계 등으로 정부의 대책을 뚜렷하지 못한 형편이다. 이에 따라 현재 중국 등 제3국에 체류중인 탈북자들의 남한정부에 대한 비판이 고조되고 있다.

한편, 국내입국 탈북주민도 연간 50명에서 300명 이상으로 늘었고 앞으로도 계속 증가할 가능성이 높아 탈북 주민 국내입국에 대한 정책방향 정립과 대책이 확립되어야 할 형편이라고 할 수 있다. 특히 국내입국 탈북주민은 정신적·심리적 갈등을 비롯하여 경제생활과 대인관계, 언어생활, 직장생활 등 여러 분야에서 한국사회에 적응하는데 상당한 어려움을 겪고 있어 탈북주민의 사회적응에 대한 관심과 적응대책이 요구되고 있다.

기본적으로 통일을 성공적으로 이루기 위해서는 남북주민이 하나의 민족이라는 공동체 의식을 형성하고 남북주민간의 사회적 갈등을 적절히 조정해 나가는 사회통합 과정이 중요한 바, 해외탈북자에 대한 보호대책과 탈북귀순자들의 남한사회 적응 여부는 성공적인 통일과 민족화합의 시험대로 간주될 수 있을 것이다. 이와 같은 입장에서 본 연구는 해외탈북자들의 규모 및 실태를 파악하고 이들에 대한 보호 및 지원대책을 강구함과 동시에, 탈북귀순주민의 한국사회 적응상의 문제점을 살펴보고 성공적인 사회적응을 위한 전략과 구체적 프로그램을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다. 특히 탈북자 발생 → 해외 현지 체류 → 남한 귀순 → 정착 및 적응이라는 일련의 과정을 단계적이고 체계적으로 분석함으로써 각 단계별 정책 수립의 기초자료를 제공하고자 한다.

Ⅱ. 최근 북한 이탈 주민 특성

1. 탈북자의 변화 양상

사회주의권의 붕괴와 함께 북한과 국경을 접하고 있는 중국 및 러시아의 경제상황 변화와 관련 한·러, 한·중관계 발전으로 인하여 1990년 이후 북한주민의 탈출현상은 뚜렷이 증가하기 시작하였다. 러시아지역 경우에는 소련연방 해체와 러시아 국내정세의 불안으로 탈출자가 북한으로 송환될 위험이 적으며, 한·소수교(1990.9)로 남한으로의 이주도 가능하다는 기대감에서 북한별목노동자들의 탈출이 촉진되었다. 중국의 경우에는 북한보다 낙후되었던 중국이 엄청난 경제발전을 이루어 기본적인 생활수준이 월등하게 향상되자 북한 주민들은 상대적인 박탈감과 충격을 받게 되었다. 또한 한·중관계 개선을 계기로¹⁾ 북한주민들이 중국을 통하여 막연하나마 남한의 경제발전에 대한 정보를 얻게 되면서 탈북을 촉진하는 요인으로 작용하였다.²⁾

북한은 1990년대 이후 지속적으로 마이너스 경제성장을 하고 있으며, 1995년 이후 자연재해로 인하여 식량난이 극도로 악화되었다. 지역에 따라서는 1992년부터 식량배급이 중단되어 일부지역에서는 아사자도 대량으로 발생³⁾하고 있는 상황에서 극심한 식량난으로 인한 기아를 모면하기 위해 중국이나 러시아로 탈출을 시도하는 경우가 증가하였다. 또한 북한내 사회불안과 사회기강 해이로 사회일탈현상이 빈발하면서, 범죄행위가 발각될 위험에 있는 경우 처벌을 두려워하여 처벌을 피하

1) 남한의 무역대표부 설치(1991.2) 및 한중수교(1992.8)가 중요한 전기가 되었다.

2) 김병로, 「탈북자 발생 배경 분석」, (서울: 민족통일연구원, 1994), 통일정세분석 94-11.

3) 우리민족서로돕기불교운동본부는 중국내 탈북자들을 인터뷰하여 북한내 아사자수를 300만이상으로 추정하였고, 국정원도 북한 사회안전부 내부문건을 인용하여 북한내 인구 감소치를 250만~300만으로 추산한 바 있다. 최근 국제사회의 인도적 지원을 총괄조정하는 인도지원조정관 데이비드 모튼은 100만정도로 추정한다는 인용보도가 있었다. 『세계일보』, 1999.11.19.

기 위해 탈출을 감행하게 된다.

이와 같이 북한주민들의 탈출이 급격히 증가하면서, 그 유형도 다양하게 변화되어 왔다. 초기에는 해외 경험자 및 국경지역 주민들의 제한적인 탈북이 주종을 이루었으나, 북한의 위기상황이 가속화됨에 따라 탈북현상이 전지역 주민으로 확대되었고 가족단위의 집단탈북 현상도 발생하고 있다. 특히 식량난으로 부모를 잃거나 가족해체로 인한 어린이들의 탈북이 급증하였다. 이에 따라 북한당국과 중국이 탈북을 억제하기 위해 교육·단속활동 및 관련자에 대한 처벌 등을 강화하여 왔으나, 현실적으로 국경을 물리적으로 봉쇄할 수 없으며, 북한내 식량난으로 인해 취약계층들의 생존위협이 해소되지 못했기 때문에 북한주민들의 탈북현상은 지속될 수밖에 없었다.

탈북자들의 변화 추세는 북한과 현지국의 탈북자 정책 즉 탈북자의 수색, 체포, 강제송환에 의해 가장 영향을 받으며, 이제까지는 시기별로 집중단속, 목인 및 완화 정책이 반복되어 왔다. 즉 연례적인 특별단속기간을 지나면 단속이 완화되는 경향을 보이기도 했으며, 특별한 시점에는 수색이 강화되기도 했다. 1999년 말부터는 탈북자들에 대한 중국의 수색, 체포, 강제송환자체가 완화되었으며, 이러한 분위기는 금년 2월까지 이어졌다. 이는 현지 활동단체의 모니터링 결과로 볼 때, 중국 자체가 탈북자 문제에 대해 중요하게 생각한 시점이 아니었던 것으로 평가된다. 그러나 3월에 접어들면서 중국은 3개월간의 탈북자 집중수색기간을 설정하여 수색과 강제송환을 강화하였다. 이는 김정일 국방위원장의 방중설에 입각한 것으로 북한내에서는 처벌이 심하지 않았으며 오히려 중국 내부에서 강화된 측면이 있다. 이러한 집중단속은 6월 들어 다시 완화되었으며, 이는 북한내부에서 남북정상회담관련 북한주민들에 대한 독려 차원이라고 볼 수 있다. 북한당국은 정상회담을 즈음하여 주민들에 대한 통일의지 고무, 식량지급 등 주민들의 환심을 사기 위한 일련의 조치들을 취하였던 것으로 알려지고 있다.

탈북자의 발생추이는 북한의 식량난이 1996~97년에 가장 심각한 것으로 알려지는 것처럼, 1997년, 1998년에는 아사상태를 모면하기 위해

단순히 식량을 찾아 대량 탈북이 이루어 졌다. 이 기간에는 식량난을 가장 심각하게 겪고 있는 지역의 일반노동자, 특히 함경도 지역의 탄광 노동자나 탄광과 관련된 직종을 가지고 있는 사람들의 탈북이 가장 두드러졌다. 1998년부터는 탈북자의 출신지역이 이전의 국경지역 인근의 주민으로부터 내륙지역의 주민까지 전 지역으로 확대되었다. 또한 일반 노동자뿐만 아니라 교사, 의사, 교수, 연구자, 운동, 예술가 등 다양한 분야의 북한주민들이 탈북하게 되었다.

이와 반면 1999년부터는 탈북양상이 달라지기 시작하여 단순 식량구입이 아닌 직업, 장사, 가족을 찾기 위한 목적의 탈북이 증가하고 있으며 현재도 이러한 양상은 지속되고 있다. 따라서 이전의 대량 탈북 양상은 없어졌으나, 장사 및 정착을 목표로 하는 탈북 현상이 지속되고 있으며 이전에 탈북 한 이들의 체류가 장기화되고 있기 때문에 전체적인 탈북자의 규모에는 별다른 변화가 없는 것으로 평가된다.

최근 북한을 이탈하여 남한에 오는 사람들의 경우는 다음의 몇 가지 특성을 갖고 있다.

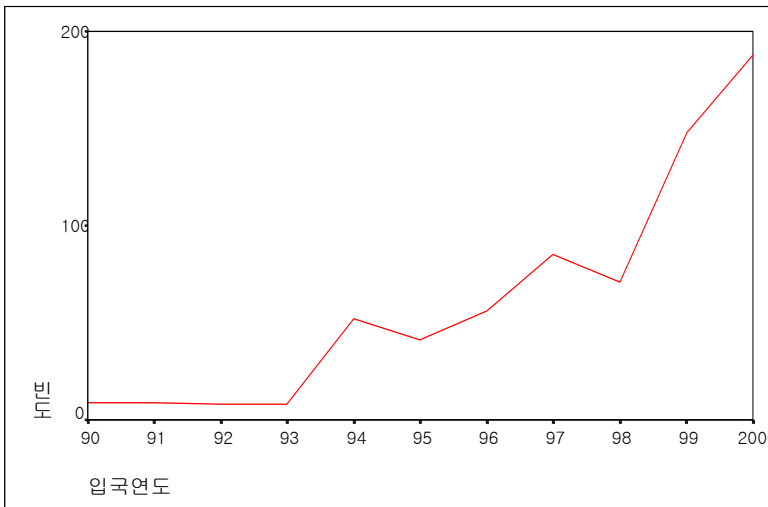
첫째, 북한을 이탈하여 남한에 도착하는 인원이 급증하고 있다는 것이다(<그림 1> 참조). 북한을 이탈하는 주민이 급증하고 있다는 증거가 뚜렷하지 않으며, 일반적으로 1998년을 고비로 북한의 식량사정이 호전됨에 따라 식량난민도 줄어들고 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 남한에 들어오는 북한 이탈 주민이 급증하고 있다는 것은 현재 중국 등지에서 머무르고 있는 북한 이탈주민들이 남한으로 오고 싶어하는 숫자가 많다는 것을 의미한다고 볼 수 있으며, 북한 이탈주민의 증가와 상관없이 남한으로 들어오는 탈북자의 수는 앞으로도 증가할 것이라고 볼 수 있다.

남한으로 이주하고 싶은 북한 이탈 주민의 수가 많다는 것이 최근 남한 이주 탈북자 증가의 근본 원인이라고 할 수 있지만, 이에 못지않게 남한으로 들어오는 환경이 좋아졌다는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 원칙적으로 남한 정부가 남한으로의 이주를 희망하는 탈북자를 받아들일겠다는 정책적 의지를 표명한 것도 중요하지만, 이에 못지 않게 남한으로의 귀국을 도와주는 다양한 NGO와 일종의 남한 이주 브로커의 출현이

적지 않게 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 북한 이탈주민에 대한 보상금이 상향됨으로 이주에 대한 비용을 조달하기가 상대적으로 용이해졌다는 점도 남한으로 이주하는 탈북자 수가 증가하는데 기여하였다고 볼 수 있다.⁴⁾ 또한 중국 거주 기간이 길었던 북한 이탈 주민들은 취업을 통하여 일정한 금액을 모아서 남한 이주 비용을 마련하는 경우도 있다.

정착금을 활용하던 혹은 중국 등지에서 비용을 벌어서 오던 간에 중요한 것은 과거와는 달리 남한 정부의 협조 없이 남한까지 오는 경우가 많아진다는 것이다.⁵⁾ 이것은 북한 이탈주민의 남한으로의 이주를 정부가 통제할 수 없다는 것을 의미하며 동시에 앞으로도 그 규모를 예상할 수 없다는 것을 의미한다.

<그림 1> 90년대 이후 국내 입국 연도별 북한이탈주민 규모(2000.9.30)



- 4) 남한으로 이주한 가족 가운데 하나가 받은 정착금을 활용하여 나머지 가족을 불러들이는 경우도 있으며, 현지에서 중개업자들에게 정착금을 받은 후에 비용을 지불하는 조건으로 남한이주를 주선 받는 경우도 있다. 최근 남한에 들어온 북한이탈 주민 가운데 정부의 도움 없이 입국한 사람의 비율이 과반수에 육박하고 있다.
- 5) 중국에서 중국인 여권을 구입하여 들어오거나, 밀항선을 타는 등 개별적으로 입국하는 경우를 말한다.

둘째, 최근 남한에 온 북한 이탈 주민들은 중국내 거주기간이 2년 이상인 경우가 많다는 점이다. 2년 이상 중국에 거주하고 있다는 것은 크게 두 가지 이유 때문이라고 볼 수 있다. 하나는 북한 이탈 당시에는 남한이 최종 목표지가 아니었다는 것이다. 남한에 들어온 대부분의 북한주민들은 남한을 오기 위하여 탈북하였다고 말하고 있으나, 실질적으로 식량문제 내지는 경제적인 문제로 중국으로 월경하여 일정 기간 거주하다가 문제가 생겨 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 이와 같은 경우에 포함되는 사람들이 중국에서 갖는 문제는 신분보장이 대부분이다. 이들은 법적으로 거주 자격이 없는 까닭에 매일 매일이 불안한 생활을 영위할 수밖에 없다. 중국 공안이나 북측의 정보원의 단속에 시달리게 된다. 또한 취업을 하는 경우에도 불법체류인 까닭에 상대적으로 적은 임금으로 착취당하거나, 심지어 임금을 고스란히 떼이기도 한다. 젊은 여성들은 인신매매 등의 범죄 대상으로 곤란함은 더욱 크다고 할 수 있다.

불안한 신분조건과 이에 따른 생활의 불이익 및 생존의 위협은 중국 거주 의 장기화를 가로막는 근본적인 이유이다. 반면에 중국에서 자본주의적 삶을 경험하고 최소한 굶주림에 대해서는 걱정 없이 살아온 이들이 식량위기가 여전하고, 처벌의 위협이 있는 북한으로 귀국을 선택하기는 쉽지 않다. 따라서 남한으로의 이주는 이들에게 유일한 대안이라고 할 수 있다.

셋째, 가족 단위의 탈북자가 늘고 있다는 것이다. 과거 북한 이탈 주민의 주류는 남성이었고 세대단위보다는 개인 단위가 중심을 이루었다. 그러나 최근 북한 이탈자 가운데는 여성의 비율이 증가하고 있고, 가족이 탈북하여 남한에 오는 경우가 많아졌다는 것은 특별한 현상이라고 할 수 있다. 가족 동반 탈북과 남한으로의 이주가 늘고 있는 것은 기본적으로 탈북 동기가 식량난이라는 점에서 기인한다고 볼 수 있다. 과거 주로 정치적 이유로 탈북하는 경우는 성인 남성인 경우가 많았으나 식량사정으로 중국으로 탈북하는 사람들은 여성 혹은 가족단위가 되는 경우가 많다는 것이다(<표 74·2> 참조).

<표 1> 가족단위 탈북자 현황

년도	입국자(명)	가족단위(가족)	가족단위(명)	비율(%)
1994	52	3		
1995	41	4	13	32
1996	56	9	27	48
1997	85	17	59	69
1998	71	12	34	48
1999	148	38	91	62
2000현재	213	35	97	46

<표 2> 국내 입국 연도별 북한이탈주민 성별분포(%) (2000.9.30)

연도 성별	'89년 이전	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	'00 930	총계
	남자	92.8	100	100	75	100	92.3	85.4	76.8	65.9	74.6	60.8	60.1
여자	7.2	0	0	25	0	7.7	14.6	23.2	34.1	25.4	39.2	39.9	19.4
계	607	9	9	8	8	52	41	56	85	71	148	188	1,282

자료: 통일부 인도지원국 정착지원과. 2000(9). “북한이탈주민 정착지원정책 추진 현황.”

최근 탈북자의 구성에서 여성 비율이 높다는 것은 최근 동북부지역 2479개 마을의 북한 ‘식량난민’ 실태조사에서도 잘 나타나고 있다.⁶⁾ 1998년에서 1999년에 걸쳐 현지에서 조사한 결과에 따르면 현지 거주

6) 좋은 벗들 위임, 『두만강을 건너온 사람들』 (서울: 정토출판, 1999) 참조.

북한이탈주민 가운데 70%정도가 여성인 것으로 알려졌다. 여성의 비율이 높아지는 것은 일차적으로 북한내에서 남성이 직장과 조직생활에 강하게 얽매어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 상대적으로 사회이동이 자유롭다고 할 수 있는 여성이 식량을 구하기 위하여 중국으로 가고 있다는 것이다. 또한 전통적인 가부장체제하에서 가정의 끼니의 책임을 주부가 진다는 관습도 북한 여성이 식량을 구하러 중국으로 가는 배경이 되고 있다고 볼 수 있다. 이와 아울러 현실적으로 중국 현지에서도 여성이 상대적으로 생존하기가 쉽다는 것도⁷⁾ 여성비율이 높은 또 다른 원인이라고 할 수 있다.

넷째, 가족단위의 이주 뿐만아니라 가족들이 연차적으로 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 즉, 가족의 비율이 높다는 것은 가족단위로 남한으로 이주하는 경우만 있는 것은 아니라는 것이다. 최근에는 가족 가운데 1인이 먼저 남한으로 오고 다시 나머지 가족들이 중국이나 제3국을 거쳐 남한으로 이주하는 경우도 많다.⁸⁾ 이것은 과거와 같이 우발적이고 자연발생적으로 남한으로 오는 것이 아니라 치밀한 준비와 계획하에 조직적으로 남한으로 이주하고 있다는 것을 의미한다. 또한 탈북 이후 남한으로 귀순이 일종의 사업으로 제도화되고 있다고 볼 수가 있다.

중국 거주과정에서 일정액을 모아 관련 단체나 인사에게 가족 대표가 남한 이주를 청탁하고 이 사람이 남한에 들어온 이후 받은 정착금을 중국이나 제3국으로 보내 남한으로 귀국시킨다는 것이다.⁹⁾ 물론 인도적인 차원의 시민단체의 도움을 받아서 남한으로 오는 경우도 있으나 중국 등지에서 사업적 목표에서 남한이주를 알선하는 사람들이 있다고 할 수 있다.¹⁰⁾

7) 여성이 생존하기 쉽다는 것은 바람직한 현실은 아니다. 각종 유흥업소나 인신매매 결혼 등 중국내 자본주의 병폐 현상으로 조선 여성에 대한 상품적 수요가 높다는 것을 의미하기 때문이다. 이에 대해서는 앞의 책, pp. 60~89 참조.

8) 1998년 탈북하여 남한으로 이주하였던 전 북한 축구 대표 감독 윤명찬의 경우가 하나의 예가 될 수 있다. 남매와 귀순하였던 그는 남한내 인사들의 도움을 받아 제3국에 거주하던 부인과 딸을 2000년 11월에 남한으로 귀순시켰다.

9) 북한 이탈주민 7씨의 증언에 따르면, 먼저 자신의 친정 아버님과 동생이 남한으로 귀국하였고, 이들이 보내온 정착금을 사용하여 제3국으로 탈출하여 남한으로 들어왔다고 한다.

다섯째, 어린이를 비롯한 노약자의 탈북이 증가하고 있다는 점이다. 이와 같은 현상이 벌어지고 있는 것은 남한으로의 이주 희망자가 급증하기 때문이라고 할 수 있다. 특히, 중국과 같이 정부가 남한으로의 이주에 비협조적인 경우에도 어린이나 노약자들은 인도적인 차원에서 접근하는 것이 나름대로 설득력이 있다고 볼 수 있다. 또한 어린이의 경우 중국 가족의 일원으로 위장하여 남한으로 밀입국시키기가 용이하다는 점도 있다. 앞에서 이야기한 바와 같이 가족을 단계적으로 입국시킨다는 추세에서는 상대적으로 남한으로의 입국이 쉬운 노약자를 앞장세우고 이후에 가족 상봉을 명분으로 나머지 가족들이 남한으로 이주할 수 있다는 것이다.

여섯째, 남한이주의 동기가 변화고 있다고 볼 수 있다. 단순히 생존을 위해서가 아니라 더 나은 삶을 추구하기 위한 이유에서 남한으로 오는 사람들이 늘고 있다는 것이다. 하나원에서 봉사활동을 하고 있는 사람들에게 의하면 최근 북한 이탈 주민은 과거와 달리 외견상으로 거의 구별할 수 없을 정도라고 한다. 이것은 최근 단순 식량난 해결을 위해서 북한을 이탈하는 사람들의 수가 줄어들었기 때문이라고 볼 수 있으며, 최근 이탈 주민의 중심은 북한의 최하층이라기 보다는 중상류층 이상이 경우가 많음을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 정치적 이유를 남한 이주의 원인으로 드는 사람들도 다시 늘고 있다. 과거 남북한간 대결구조가 심화되어 있던 시기에도 정치적 동기를 주장한 북한 이탈 주민이 많았지만, 그 내용은 최근과 다르다. 과거에는 북한체제에 대한 비판이 중심이 되었지만, 최근에는 김정일체제에 반대할 뿐 북한체제의 우월성은 인정하고 있다는 점이다. 특히 대학졸업자와 선전선동대, 정치분야 종사자와 같은 북한의 엘리트 층들은 자본주의의 문제점을 제사하고 공산주의와 주체사상에 대한 신뢰를 주장하고 있다. 이러한 입장을 갖고 있는 북한 이탈 주민들은 사상적 전향

10) 최근 이와 관련하여 적지 않은 분쟁이 일어나고 있다. 먼저 귀국한 가족이 나머지 가족의 이주에 대한 비용을 지불하지 않아 또 다른 이산가족이 생기는 경우도 있으며, 귀국후 비용을 정산하기로 약속하였다가 이를 지키지 않아, 물의를 일으키는 이탈주민들도 있다.

을 거부하는 경우가 적지 않다.

일곱째, 중국인 혹은 조선족과 결혼한 사람의 남한 이주가 증가하고 있다고 볼 수 있다. 특히 여성들의 경우가 많은데 이들은 배우자와 함께 입국한 후 북한 이탈주민으로 신고하고, 남한에 정착한다는 것이다. 이들은 남한 국적을 취득한 후 다시 나머지 가족들을 남한으로 불러들이는 절차를 선택한다. 이러한 경우의 증대는 여성 이주자가 많은 또 다른 이유라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 북한 이탈 주민 정착 실태

1. 국내 탈북자 실태

<표 3>에서 보듯이 국내입국 탈북자는 11월 현재 총 1,382명으로 이중 국내거주자는 약 1,165명이다. 최근 들어 국내입국 탈북자의 수가 급증하고 있으며, 이러한 경향은 당분간 지속될 것으로 전망된다. 왜냐하면 재외탈북자들의 현지체류가 장기화되면서 북한으로의 귀환보다는 가능하다면 국내입국을 희망하는 경우가 증가할 것이기 때문이다. 또한 가족 구성원의 일부가 국내에 입국한 이후 가족전체의 입국 방안을 적극적으로 모색하여 성공하는 경우가 증가하고 있는 것도 주목할 점이다. 이와 같이 가족단위의 국내입국 탈북자가 증가하면서, 이전과는 달리 여성과 어린이들의 비율이 늘고 있다. 또한 단순한 식량난을 피하기 위한 탈북보다는 더 나은 삶을 추구하기 위한 이주자 성격의 탈북자의 입국이 증가하고 있으며, 이러한 가운데 북한지도자가 싫어서 혹은 더 나은 교육기회를 얻기 위해서 탈북했다는 나름대로의 정치적 망명자라는 인식을 표출하는 경우도 늘고 있다. 또한 탈북후 상당기간 중국 등 제3국에서 적응 경험을 갖고 자력으로 입국하는 경우도 점차 증가하고 있다.

<표 3> 국내입국자 총괄현황 (2000년 11월 현재)

구분	69년 이전	70년대	80년대	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	총입국자	사망	이민	국내거주
인원	485	59	63	9	9	8	8	52	40	56	86	71	148	288	1382	185	33	1164

자료: 통일부

탈북자들은 오랜 기간 동안 우리사회와 전혀 다른 정치사회체제하에서 생활하여 왔다. 따라서 대다수의 탈북자들은 남한사회에 적응하는 과정에서 북한주민도 남한주민도 아닌 ‘주변인’으로서 많은 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있으며, 실제로 사회부적응 사례가 발생하여 사회문제화되기도 하였다. 이들은 사회정착과정에서 사실상 매우 다양한 문제점들을 안고 있다. 지금까지 탈북자에 관련된 연구는¹¹⁾ 공통적으로 대부분의 탈북자들이 경제적인 어려움, 심리적 혼란, 외로움 등을 겪고 있는 것으로 지적하고 있다. 탈북자의 적응실태조사¹²⁾ 결과를 보면, 1993년 이후 탈북자들의 경우 어려움이 더 큰 것으로 나타난다. 이는 <표 4>에서 나타난 바와 같이 탈북자들의 유형이 이전과 달리 다양화되면서, 상대적으로 경제활동 능력이 낮은 탈북자들의 수가 증가했기 때문이다. 또한 탈북자 급증에 따른 정부의 정책변화로 재정적 지원이 감축되었고, 제3국을 통한 탈북이 대부분을 차지하면서 탈북자들의 기대수준과 비교의식이 커지게 되었기 때문으로도 평가된다.

11) 선한승, 「북한 탈북 노동자의 적응력 실태와 과제」, (서울:한국노동연구원, 1995); 통일원, 「북한주민의 의식변화와 사회통제」, (서울:통일원, 1994); 한국교육개발원, 「내가 받은 북한교육」, (서울:한국교육개발원, 1994); 김영수·정영국, 「탈북 귀순자 남한사회 적응실태 조사」, (서울:통일연수원, 1996); 전우택, 「통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구」, 통일원 95년도 연구용역 과제; 윤여상, 「귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구 - 귀순자 수기의 내용분석을 중심으로」, 영남대학교 대학원 석사학위 논문, 1994; 오혜정, 「귀순북한동포의 남한사회 적응 실태」, 서강대학교 정책대학원 석사학위 논문, 1995; 박종철·김영윤·이우영, 「북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안」, (서울:민족통일연구원, 1996); 전우택·김명세·박중규, “탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 연세대학교 통일연구원 학술회의 「통일한국에서 예상되는 사회갈등과 그 대책」, 1997.5; 윤덕룡·강태규, “탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등,” 연세대학교 통일연구원 학술회의 「통일한국에서 예상되는 사회갈등과 그 대책」, 1997.5; 이철우, 「탈북귀순자의 한국사회적응력 제고력에 관한 정책적 대응방안 연구」, 통일원 신진학자 지원연구, 1996; 김정미, 「북한이탈주민의 사회적응 지원정책에 관한 연구」, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999; 안혜영, 「북한이탈주민의 남한 사회 적응과 사회복지적 대응에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원, 사회복지학과 박사학위논문, 2000.

12) 이영일의원은 1998년 국정감사시 설문조사결과(90년이후 탈북자 168가구대상)를 발표하고 탈북자정책을 지적하였으며, 통일부는 국내거주 북한이탈주민의 정확한 거주실태 및 생활실상을 파악하여 종합적인 정착지원대책 수립을 위한 기초자료로 활용하기 위해 1990년이후 입국한 328명중 국내거주자 286명에 대한 설문조사를 실시하였다. 평화를 만드는 여성회는 탈북여성들의 생활실태를 개괄적으로 파악하기 위해 1987년이후 탈북한 여성 34명에 대한 일대일 심층면접조사를 실시한 바 있다.

<표 4> 북한이탈주민의 연령 분포(2000.7.30일 기준)

연령	빈도	비율(%)	실제응답비율(%)
10세 미만	18	2.0	2.2
10대	30	3.3	3.6
20대	89	9.7	10.6
30대	191	20.7	22.8
40대	99	10.7	11.8
50대	103	11.2	12.3
60대	197	21.4	23.5
70대	92	10.0	11.0
80대 이상	18	2.0	2.2
소계	837	90.9	100.0
무응답	84	9.1	
총계	921	100.0	

자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료

2. 북한이탈 주민들의 경로

과거에는 탈북하여 남한으로 오는 경로는 크게 두 가지로 나뉘었다. 하나는 휴전선을 넘는 방법으로 육로를 거쳐 남한으로 오거나 해상을 통하여 남한으로 오는 경우였다. 나머지 하나는 중국을 통하여 오는 방법으로 특히 과거에는 중국 정부의 암묵적 동의하에 홍콩과 같은 제3국을 통하여 남한으로 오는 경우가 적지 않았다.

그러나 최근 북한 이탈 주민들은 과거와는 다른 탈북 경로를 거치는 경우가 많다. 이것은 일차적으로 최근 탈북자가 북한에서 직접 남한으로 오는 경우보다 중국에서 일정 기간 거주 후 오기 때문이라고 할 수 있다. 또한 중국이 탈북자 문제에 대하여 엄격하게 대응하고, 홍콩이 중

국에 반환됨에 따라 중국 지역에서 직접 남한으로 오는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 최근 탈북자들은 대부분 제3국을 통하여 오는 경우가 많다고 할 수 있다.

탈북자들의 성격에 따라 다소 다르게 나타나지만 최근 북한을 이탈한 주민들의 증언을 중심으로 탈북의 경로를 정리하면 다음과 같다.

① 월경

북한지역을 이탈하는 사람은 두 개의 범주로 나뉘어진다고 볼 수 있다. 접경지역에 거주하거나 중국에 친인척이 있는 경우는 식량획득을 위하여 중국으로 가는 반면,¹³⁾ 중국지역에 대한 일반적인 정보가 없거나 연결망이 없는 내륙지방에서 거주하는 사람 가운데서 식량난을 겪고 있는 사람들은 접경지역에 식량사정이 낫다는 정보를 얻고 중국과 접경지역에 모이고 여기에 중국관련 정보를 획득하고 월경하게 된다.

저는 직장에 다니지 못하고 매일 식량을 구하느라고 애간장을 태웠습니다. 나중에 집까지 팔고 연명하다가 변경으로 가면 그래도 살아 갈 수 있다는 말을 듣고 혜령에 왔습니다... 집을 팔고 아껴서 간직하였던 돈이 900원이 있었는데 몇 달이 되자 바닥이 난 것입니다...혜령에 있는 기간에 장사를 시도도 하였지만 본전이 없는 저로서는 어찌할 방법이 없었습니다. 그런데 장마당에 드나들면서 많은 사람들을 알게 되었는데 그들에게서 중국에 관한 말들을 많이 들었지요, 처음에는 잘 믿지 않았는데 후에 많은 사람들이 중국은 잘 산다고 하니 중국으로 넘어올 생각을 하게되었습니다.¹⁴⁾

13) 과거에는 주로 북한에서 연락을 취하면 중국에 있는 친인척이 식량 등을 가지고 방북하였으나, 식량난의 심화로 중국 친척들이 부담을 갖게 되어 찾아 오지 않는 경우가 많다고 한다. 이들은 주로 접경지역의 도시에서 친인척을 기다리는데 목을 빼고 기다린다고 해서 '왜가리 회사' 사람들로 불리워진다고 한다. 그러다가 결국 친인척이 오지 않으면 직접 중국으로 찾아나선다는 것이다. 중국거주 북한이탈 주민 홍씨 증언.

14) 중국지역 거주 북한 이탈주민 기씨증언.

접경지역에서 월경하는 것은 ‘강타기’라고 하는 강을 통하는 방법이 동원된다. 일반 사람들의 강타기를 도와주는 안내원이 북한에 있으며, 이들은 돈을 받고 안전원과 경비대를 피하여 중국까지 이탈주민들을 안내하여 준다.

② 중국 도착

월경에 성공하는 경우 중국지역에 연고가 있는가에 따라 다음 경로가 달라지게 된다. 중국지역에 연고가 있는 사람들은 접경지역에서 인도자를 만나 연고자가 있는 곳으로 가게 되지만, 그렇지 않은 경우는 무작정 조선족이 많이 거주한다는 내륙지방으로 가게 된다. 특히 연고가 없는 사람들은 식량 공급등에 애로 사항을 겪게 되며, 젊은 여성들은 인신매매의 대상이 되기도 한다. 최근에는 탈북자가 급증하여 접경지역의 조선족들은 비협조적인 경우가 많다고 한다.

마을 어구에 있는 집들에서는 조선에서 건너오는 사람들이 하도 많이 들리니 문을 잘 열어 주지 않는다기에 마을 깊이 들어 간 것입니다. 집안에서 기척 소리가 나더니 30여세되는 여인이 문을 열고 누군가고 물어 보는 것이었습니다. 그는 우리가 조선에서 왔다고 하자 ‘아니고, 도 왔네’ 하면서 문을 닫아 버리는 것이었습니다¹⁵⁾.

운이 좋아 조선족의 도움을 받게 되어 일정한 직업을 얻게 되면 현지에 정착하게되나, 인신매매 조직에 잡히는 경우는 중국인과 강제로 결혼하여 노예와 같은 생활을 하게 된다.¹⁶⁾

15) 북한이탈 주민 ㄱ씨(36세) 증언.

16) 좋은벗들 엮음, 『두만강을 건너온 사람들』 pp. 61~89 참조.

③ 중국 정착

중국에 도착이후 현지에 정착하는 북한 이탈 주민은 거주 시기별로 두 개의 범주로 나뉘어지게 된다. 단기간 거주후 일정한 식량 혹은 금품을 얻어서 다시 북한으로 돌아가는 경우가 하나이고, 일정한 장기간 중국에 거주하는 경우가 다른 하나이다. 중국 거주가 길어지는 사람들은 다시 두 종류로 나뉘어진다. 하나는 일정한 직업을 가지고 돈을 모아 귀국하고자 하는 사람이고, 나머지 하나는 중국에 정착하거나 남한으로의 이주를 계획하는 사람이다.

식량이나 금품을 얻어서 바로 북한으로 돌아가는 경우는 대부분에 접경지역에 연구가 있는 사람들이라고 볼 수 있다. 그렇지 않은 경우는 주로 추수철이나 씨앗을 뿌리는 봄철 등 계절적으로 중국지역에서 노동력이 필요한 시기에¹⁷⁾ 탈북하여 단 기간 노동을 하여 소득을 올리는 경우가 있다. 이 밖에도 최근에는 식량 문제와 더불어 중국일대를 단순히 돌아보겠다는 생각을 갖고 국경을 넘는 사람들도 있다.

단기간을 머무르는 사람들은 보름에서 6개월 정도 중국에 있게 된다. 보름 정도 중국에 있는 사람들은 2~3일은 먹고 쉬고, 1주일 정도 조선 등의 지원을 받고, 4~5일 정도에 걸쳐 귀환한다. 1달 정도 있는 사람들은 단기 취업을 목적으로 하거나 식량 취득 후 인근 지역을 둘러보고 돌아간다. 3~6개월을 머무르는 사람은 주로 계절적인 취업을 하는 경우이다.

장기간 중국에 거주하는 사람들 가운데 남한으로의 이주를 원하는 사람들은 탈북 초기부터 적극적으로 남한 이주를 도와줄 사람들을 찾게 된다. 주로 중국 현지에서 활동하는 남한의 각종 시민 단체와 접촉을 시도하거나, 현지 조선족 가운데 남쪽으로의 귀환을 주선하는 사람들과의 접촉을 시도한다. 이들 가운데 일부는 직접 남한의 공관을 찾기도 한다. 북경의 대사관을 접촉하기도 하고, 영사관으로 직접 찾아 남한

17) 가을 걷이가 이루어지는 9월 10월 그리고 벌목사업이 이루어지는 2월에서 3월도 중국에서 노동력이 부족한 시기이다.

으로의 송환을 요구하기도 한다.

남한으로 이주할 의도가 없는 사람들은 중국에서 정착하게 되는데, 이들은 다시 크게 두 개의 범주로 나뉘어진다. 하나는 일정한 직업을 구하여 정착하는 것이고, 나머지 하나는 인신매매에 희생되어 강제로 중국지역에 거주하게 되는 경우이다. 주로 북한을 이탈한 젊은 여성을 대상으로 이루어지는 인신매매는 강제로 중국 남자와 결혼하게끔 하거나 향락업소에 종사하도록 만드는 것이다. 인신매매와 같은 범죄의 대상이 되는 경우에도 북한이탈주민은 신분이 보장되지 않는 까닭에 중국 당국의 법적 보호 대상이 되지 않는다.

취업을 통하여 중국에 정착하는 북한 이탈주민은 조선족이 거주하는 접경지역에서 농업보조, 벌목, 가사보조 등 단순 노동직에 주로 종사하지만, 최근에는 단속을 피하여 중국 내륙지방까지 진출하는 경우도 많다. 또한 상대적으로 남한 사람들이 많이 주재하고 있는 남한 기업 진출 지역에도 북한 이탈주민들이 자리를 잡는다.¹⁸⁾

직업을 구하여 중국에 정착하는 북한 이탈주민들 역시 법적 보호의 대상에서 벗어나 있다는 문제는 마찬가지이다. 주로 이들이 택할 수 있는 직업은 단순 육체노동인데, 직업 자체도 불안정할 뿐 아니라 신분의 불안정으로 인하여 노임의 체임, 착취 등 적지 않은 문제를 경험하게 된다.

④ 중국 출발: 북한으로의 귀국 혹은 남한으로 출발

중국에 장기간 거주하는 북한 이탈주민들도 중국에 영주하는 것이 쉽지는 않다. 특히 북한이탈 주민에 대한 중국 공안의 관심이 지속적인

18) 중국에 장기거주하는 북한 이탈주민들은 이들을 단속하는 중국의 공안이나 북한이 파견한 요원의 위협을 피하는 것이 중요한 문제가 된다. 그러나 중국 내륙지방의 공안들은 북한 이탈주민에 대한 개념이 분명하지 않으며, 다양한 소수민족의 하나로서 생각하는 경향이 있어서 상대적으로 안전하다고 한다. 또한 최근 중국에서도 도시 집중 경향으로 농촌의 노동력 부족이 심화되어 북한 이탈주민이 일자리를 구하는 것도 상대적으로 수월하다고 한다. 중국 현지에서 북한 이탈주민을 지원하는 ㅎ단체 ○목사의 증언.

접경지역에 정착하는 경우는 끊임없이 신변의 위협을 느끼게 된다. 또한 열악한 노동조건도 북한 이탈주민을 괴롭히는 또 다른 요인이라고 할 수 있다. 특히 북한에 가족이 있거나 탈북과정에 가족과 헤어진 사람들은 심리적으로 곤란을 겪게 되면서, 북한으로 돌아가거나 남한으로 이주를 고려하게 된다.

북한 이탈의 원인이 식량 취득에 있거나 일정한 부를 축적하여 북한 내에서 장사 밑천을 마련하고자 했던 사람들이 소기의 목적을 달성하면 북한으로 귀환하게 된다. 또한 가족이 북한에 있거나 북한체제에 대한 신뢰감이 높은 사람들도 다시 북한으로 돌아가게 된다.¹⁹⁾ 북한으로 돌아가는 과정은 북한을 이탈하였던 경로를 되밟는 경우가 많다. 북한 지역을 이탈할 때 비합법적인 과정을 통하였기 때문에 귀환하는 경우도 같은 과정을 통하여야 한다. 그리고 이 경우에도 공민증과 같은 기본적인 신분증을 소지하고 있어야 한다.²⁰⁾

북한으로 귀환하지 못하면서 중국에 정착하지 못한 사람들은 남한으로의 이주를 원하게 된다. 이러한 사람들은 다음의 몇 가지 부류로 나뉘어 진다. 첫째, 북한으로의 귀환의사는 있으나, 공민증 등의 필요한 요소들이 없는 사람들이다. 둘째, 북한 이탈 이후 그 사실이 알려져 북한 가족 등이 불이익을 받았거나, 처벌이 두려운 사람들이다. 셋째, 정치적인 이유 혹은 범죄 행위 등의 이유로 탈북한 사람들이다. 넷째, 중국 거주과정에서 자본주의적 생활에 익숙하거나 남한에 대하여 재인식하게 된 사람들이다.

남한으로 이주를 결심한 사람들은 직접 자신들의 힘으로 귀국을 시도하거나, 현지 조선인과 현지에서 활동하는 남한의 각종 시민단체의 힘을 빌게 된다. 직접 남한으로 귀국을 시도하는 사람들은 중국 현지 남한 공관을 접촉하게 되는데 북한에서 특수한 신분을 가진 사람이 아니

19) 어린 꽃제비 가운데 일부는 입대가 가능한 나이가 되어 북한으로 돌아가는 경우도 있다.

20) 최근 북한은 공민증 교체하여 중국 체류 북한 이탈 주민 가운데 귀환의사가 있음에도 불구하고 귀국하지 못하는 사람들이 다수 있다고 한다. 현지 선교사 ○씨 증언.

라면 현실적으로 용이하지 않다.²¹⁾ 따라서 중국에서 직접 남한으로 오기 위해서는 중국인으로의 위장하여 비자를 발급받거나, 밀항선을 이용하는 등 비합법적인 수단을 활용하는 경우가 많다. 이 과정에서 현지 중개업자나 시민단체의 도움이 중요한 역할을 하게 된다.

중국으로부터의 직접 남한으로 오기가 어려운 현실에서, 남한 이주를 원하는 대부분의 북한 이탈 주민들은 제3국을 경유하게 된다. 그러나 제3국으로의 이동도 쉬운 일이 아니다. 중국과 인접한 제3국이라고 할 지라도 북한 접경지역으로부터 먼 거리에 있는 까닭에 적지 않은 비용과 시간이 소모되게 된다. 또한 중국과 제3국간의 국경을 넘는 것도 신분이 불완전한 북한이탈주민으로서는 어려운 일이 된다.

98년 5월 북한을 이탈한 함경도 출신 ㄱ씨의 경우는 북한에서 남한에 이르기까지 경험할 수 있는 다양한 과정을 대부분 겪었다는 점에서 좋은 사례가 될 수 있다. 그는 단신 탈북하여 일차적으로 북경의 남한 대사관을 찾았으나 남한 귀환의 뜻을 이루지 못하였다. 다시 귀순을 주선하는 사람을 만날 수 있다는 말을 듣고 9월에 심양으로 갔다가 체포되었고, 북한으로 압송 중에 단동에서 탈출하게 된다. 다시 흑룡강성 근처로 갔던 그는 제3국인 B국을 통하여 남한으로 올 작정을 하고 중국 대륙을 가로 질러 99년초에 남방 국경을 넘게 된다. 우여곡절 끝에 국경을 넘어 B국의 수도에 있는 남한 대사관에 도착하였으나, 여의치 않은 가운데 현지 경찰에 체포되어 다시 99년 2월에 중국 국경으로 추방되었다.

그는 다시 광주와 북경을 거쳐 연길에 도착하였고, 남한 시민단체의 도움을 받아 인근 지역에 머무르게 된다. 여기서 ㄱ씨는 그를 쫓아 북한을 이탈한 그의 아들을 만나게 되고, 같은 해 11월에 연길을 떠나 기

21) 중국에 있는 남한 공관에서 북한이탈주민에 대한 적극적인 태도를 보이지 못하는 것은 일차적으로 중국과의 외교관계 때문이라고 할 수 있다. 중국이 북한이탈주민을 정책적으로 인정하고 있지 않으며 현실적으로 국제법상 북한 이탈주민은 북한주민의 신분을 갖고 있다고 볼 수 있다. 이와 아울러 남한으로 이주를 원하는 중국 거주 북한이탈주민의 규모가 크다는 점도 문제가 될 수 있다.

차를 타고 또 다른 제3국인 M국에 도달하게 된다. 현지 경찰에 체포되었으나 남한 공관에 인계되어 비행기편으로 서울에 도착하였다.

ㄱ씨의 경우는 북한을 이탈할 때부터 남한으로의 이주를 결심한 경우로써, 중국 공관 접촉과 좌절, 중개업자 접촉 과정에서 체포, 압송과 탈출, 개인의 힘으로 제3국 도착과 추방, 다시 중국에서 관련 단체의 도움으로 제3국을 통한 남한 도착 등 다양한 경로를 동시에 경험하였다고 할 수 있다. ㄱ씨의 경우에서 알 수 있듯이 일반적으로 북한이탈주민이 혼자 힘으로 남한까지 도달하는 것은 쉬운 일이 아니다. 즉, 자신이 남한으로 오겠다는 의지와 더불어 도움을 줄 수 있는 단체가 기관이 필요하며, 중국 및 제3국 정부의 지원내지 암묵적 동조, 그리고 남한 당국의 개입의지 등이 결합되어야 남한으로 올 수 있다고 볼 수 있다.

물론 주변의 도움 없이 남한으로 오는 경우가 없는 것은 아니다. 2000년 초 귀국한 ㄴ씨는 가족 동반으로 북한을 이탈한 경우인데, 연길 인근에서 머무르다가 직접 국경을 지나 제3국으로 경유하여 남한으로 이주하였다. 이들은 남편이 먼저 국경지역으로 가서 정보를 얻었고, 이 과정에서 중국의 공안에게 체포되었으나 거래를 통하여 도리어 이들의 협조를 얻어 가족을 데려다가 국경을 건널 수 있었다. 그러나 이들도 국경을 건너던 중에 제3국 국경수비대에 체포되었고, 이들에 의해 수도로 옮겨진 이후 남한 공관에 인계되어 서울로 올 수 있었다. ㄴ씨 가족은 중국 현지 단체 등의 도움을 받지 않았으나, 연고자가 서울에 있었다는 점을 생각할 필요가 있다. 즉, 이들이 탈북하여 서울로 오는 과정에 소요된 경비를 연고자가 지불하였으며, 탈북 경로에 대해서도 조언을 하였다고 한다. 또한 앞의 경우와 마찬가지로 제3국 정부의 도움과 남한 정부의 정책의지가 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 따라서 조직적인 도움을 받지 않았다고 하더라도 자신들의 능력으로 남한까지 도달하였다고 보기는 어렵다.

이와는 달리 순전히 개인적인 의지로 남한까지 도달하는 방법은 중국에서 일정한 자금을 모아서 밀항하거나 중국 여권을 구입하여 중국인으로 행세하여 남한에 도착하는 것이다. 최근에는 북한 이탈 주민이 중국

에 거주하는 기간이 늘어남에 따라 이러한 방법으로 남한에 오는 사람들도 적지 않다. 그러나 이 경우는 적지 않은 자금이 필요함은 물론 비합법적인 수단을 활용하는 까닭에 일정한 위험이 동반된다고 볼 수 있다.

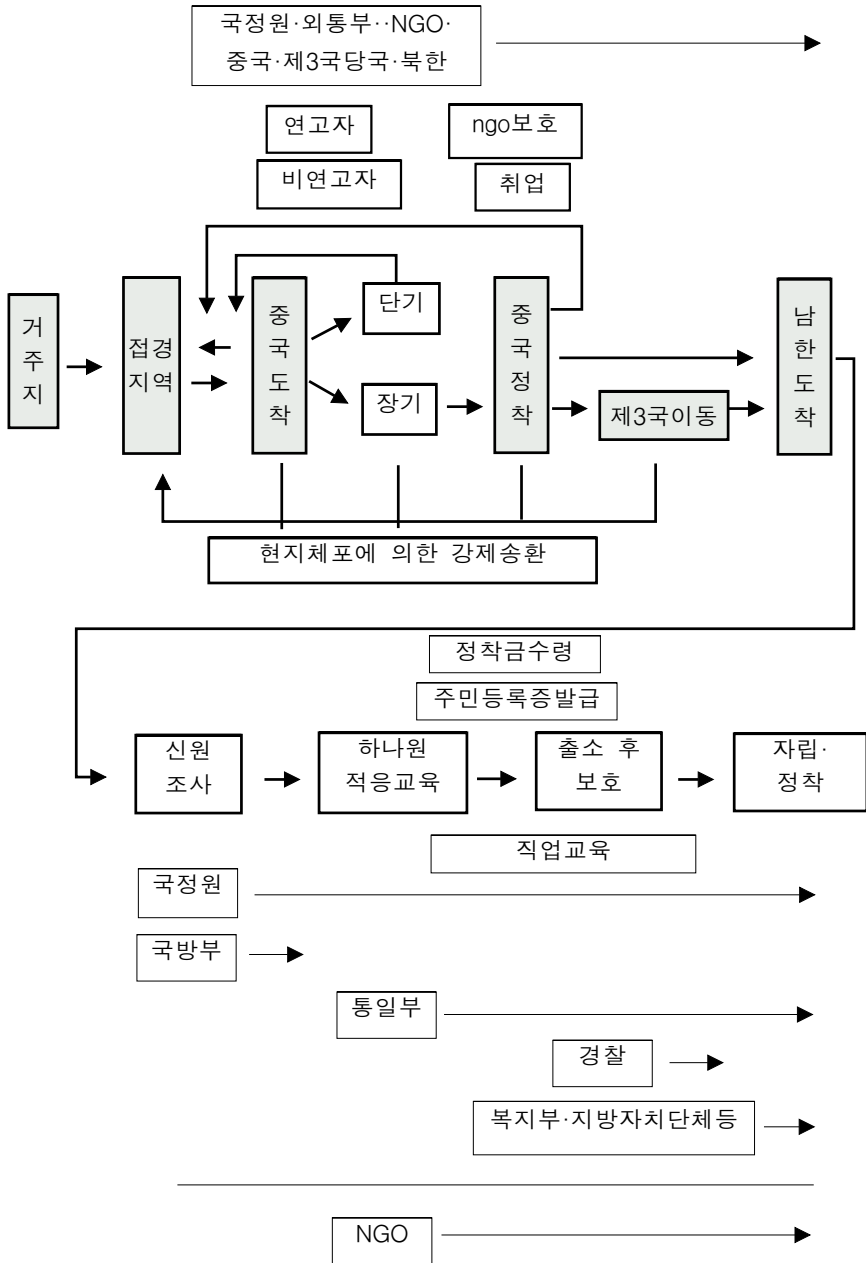
제3국 공관의 북한이탈 주민 담당자들은 해당국가에 따라 경우가 다르기는 하지만, 북한이탈주민이 발생하면 일정한 협력체제 구축이 필요하다고 한다. 일단 이들이 밀입국한 상태이며 이들을 남한으로 데려오기 위해서는 해당국가의 용인이 중요하다는 것이다. 공관에서는 북한이탈주민들을 접하게 되면, 해당국가에 통보하여 신병을 인도한다.²²⁾ 반대로 해당국가에서 북한 이탈주민을 체포하게 되면 남한 공관에 통보한다. 해당국가에서는 북한이탈주민의 신원 및 입국 동기 남한으로의 송환 의사 등을 조사하는데, 경우에 따라서는 남한 공관과 공동으로 조사하기도 한다. 이들에 대한 조사 결과가 큰 문제가 없으면 남한공관에 신병이 인도되고 남한공관을 이들을 남한으로 데려오게 된다.

⑤ 남한 도착

남한에 도착한 사람들은 일차적으로 대성공사에 수용된다. 대성공사에서는 관련 기관에서 신상조사를 한다. 대성공사의 수용기간은 1~2달이며, 여기서 조사를 마친 일반 북한 이탈 주민은 통일부의 탈북자 수용시설인 하나원으로 옮긴다. 하나원의 수용기간은 3달이다. 하나원에 있는 동안 북한 이탈주민들은 남한사회에 대한 적응교육을 받게 된다. 일정 과정의 교육을 수료한 북한 이탈주민은 주민등록증을 부여받고 법적으로 대한민국의 국민이 된다. 하나원을 나오며 일정한 금액의 정착금을 수령한 북한이탈 주민들은 경찰청의 보호를 6개월에서 2년 동안 받게 된다. 경찰 보호기간이 끝나면 스스로 자신들의 삶을 유지하면서, 남한 주민들과 동등한 상태가 된다.

22) 신병을 인도하는 것은 경우에 따라 다르다. 남한 공관이 북한이탈주민을 관리하면서 행정적으로 이관하는 경우도 있으며, 물리적으로 신병을 인도하는 경우도 있다. 그러나 국제법적으로 이들은 북한 주민이기 때문에 대외적이고 공식적으로 처리하지는 않은 경향이 있다.

<그림 9> 탈북 경로와 관련 당국 및 기관



IV. 탈북자 종합대책

1. 탈북자 종합대책의 기본원칙과 방향

북한이 처한 어려움이 단기간에 해결될 수 없는 구조적인 문제라고 평가할 때 앞으로도 목숨을 건 탈북행렬은 지속될 수밖에 없을 것이다. 탈북자로 인한 관련국내 사회문제는 시간이 경과하면서 더욱 복잡하게 전개될 것이다. 탈북자문제는 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해가 첨예하게 대립될 수 있는 사안이라는 점에서, 일방의 입장에서 풀어나갈 수 있는 사안이 아니며 서로의 이해를 조정해야 하는 미묘한 사안이라고 볼 수 있다. 탈북자문제는 관련주변국들간의 한반도 평화환경 관리에 직접적으로 연관되어 있다고 평가된다.

하지만 현실적인 어려움을 이유로 탈북자들의 인권유린 실태를 방관하고 아무런 공식 보호 창구를 마련하지 못한다면, 중단기적으로 더욱 심각한 상황에 처하게 될 것이다. 탈북자 방치는 향후 동북아 지역사회 내 심각한 사회불안을 야기하고, 국제사회로부터 인권유린이라는 비판을 자초하게 될 것이다. 따라서 탈북자들을 보호하는 것은 인도주의의 실천뿐만 아니라 동북아 지역의 평화와 안정을 위해서도 매우 중요하다는 점을 인식하여야 한다.

또한 우리가 탈북자들을 어떻게 보호하고 지원하였는가는 통일과정 및 통일이후 사회통합에 매우 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 이는 곧바로 우리가 북한주민을 어떤 상대로 인식하느냐에 달려있기 때문이다. 북한주민을 함께 통일을 이루어가야 할 주체로 인식한다면, 이들이 위기상황을 피해 탈북하였을 경우 제대로 보호하여야 하며, 국내 입국 시 성공적으로 정착할 수 있도록 이끌어 주어야 할 것이다.²³⁾ 또한 우

23) 오혜정, “남과 북을 이어주는 탈북자,” 『통일과 카톨릭 사회복지』, 21세기 카톨릭 사회복지 심포지움 자료집, 한국천주교주교회의의 사회복지위원회.

리 사회가 탈북자들을 북한주민의 일반유형으로 간주할 수 있다는 점에서 탈북자들 스스로도 사회적응을 위한 노력을 경주하여야 할 것이다. 탈북자들의 정착을 용이하게 하기 위한 사회적 지원체제 구축을 통해서, 통일과정과 통일이후에 예상되는 남북한 주민간의 갈등을 해소하기 위한 기반을 마련할 수 있을 것이다. 이와 같이 탈북자문제가 갖는 통일환경 및 사회통합적 의미를 고려할 때, 적절한 정책수립뿐만 아니라 집행체제를 구축하여 국가적 자원을 최대한 활용하도록 하여야 할 것이다.

지금까지의 논의를 바탕으로 북한 이탈 주민에 대한 기본 원칙은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

① 북한 이탈 주민의 절대 수 감소 노력

북한 경제를 회복함으로써 탈북자의 절대수가 감소하도록 할 필요가 있다. 현재 북한을 이탈하여 중국 및 제3국에 있는 주민들의 수가 얼마나 될 것인가에 대해서는 관계 국가와 기관 그리고 단체에 따라 서로 다르게 이야기하고 있다. 그러나 그 규모에 상관없이 중요한 것은 그들이 비정상적인 상태에 있다는 점이다. 엄격하게 본다면 국제법적으로 불법 입국자이다. 문자 그대로 법적인 보호를 받을 수 없다는 것이다. 당연히 이들이 열악한 조건에 있을 수 밖에 없다.

따라서 인도적이고 민족적인 차원에서 이들에 대한 정책적 고려나 지원이 필요하지만, 남한 정부가 공식적으로 취할 수 있는 정책의 폭은 대단히 제한되어 있다는 것도 또한 중요한 현실이다. 일차적으로 중국 및 이들이 거주하는 해당국가와 북한 정부와의 문제이며, 이들을 정치적 난민으로 인정한다고 하더라도 그 주체는 해당국 정부와 국제기구가 일차적인 담당자가 된다. 더욱이 현재의 남북관계는 북한 이탈주민을 통하여 체제선전에 활용할 필요성이 있는 것도 아니다. 이와 같은 조건을 고려한다면 북한 이탈 주민의 수를 줄임으로써 문제 해결의 첫 번째 정책방향이 되는 것이 바람직하다.

최근 식량 문제 개선으로 북한 이탈 주민이 감소하고 있는 현상을 고려한다면, 북한이 식량문제를 해결할 수 있도록 적극적으로 지원하는 것이 필요하다. 또한 장기적으로 북한 경제 회생을 통하여 북한의 생활 조건이 개선되는 것이 궁극적으로 북한 이탈 주민을 줄일 수 있는 방법이라고 할 수 있다.

② 중국 지역 등에 거주하는 북한 이탈 주민의 귀국 도모

중국이나 제3국에서 북한 이탈 주민이 영주하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 식량난 등 경제적 이유로 일시적으로 탈북한 사람들을 북한으로 무사귀환 하도록 유도하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 남한으로 이주를 원하는 사람들은 거부할 필요는 없겠으나, 남한 정착과정의 문제, 새로운 이산 가족 발생, 북한과의 협력 분위기 정착 등을 고려할 때 가능한 북한으로 귀환하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

북한으로 안전한 귀환과 이들의 수용 여부는 다른 문제와 마찬가지로 해당국과 북한의 문제라고 할 수 있다. 그러나 인도적이고 민족적인 차원에서 북한을 설득하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 또한 귀환이 좌절된 북한 이탈 주민이 남한행을 원하는 경우가 많다는 점을 고려로 남북문제 협상과정에서 비공식적으로라도 이 문제를 북한과 협의할 수 있을 것이다.

③ 현지 탈북자들의 안전한 지위를 보장

중국 등 국외 탈북자에게 가장 시급한 문제는 보다 안전하고 안정적인 생활의 유지라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 불법 거주 상태에서 이들은 적절히 보호받을 수 없다. 또한 이들의 생활불안정은 남한으로의 이주를 강제하는 또 다른 이유라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 중국 등 해당국가를 설득하여 이들의 생존 조건을 개선하도록 노력할 필요가 있다. 그러나 역시 이 문제에 대해서도 남한 정부나 관

런 단체는 공식적으로 관여할 수 없다. 왜냐하면 기본적으로 중국 및 해당국의 국내 정책이라고 볼 수 있기 때문이다. 또한 이들의 국적이 북한인 이상 남한이 간섭할 명분도 없다.

그러나 북한 이탈 주민들이 우리 민족의 구성원이고 이들 중 적지 않은 수가 현실적으로 남한으로의 이주를 원하고 있다는 점에서 남한 정부가 일정한 정도 개입할 명분은 있다고 볼 수 있다. 따라서 비공식적인 차원에서 이들의 안전한 거주를 요구할 방안을 모색하여 중국 및 해당국 그리고 북한과 협상할 수는 있을 것이다. 이 과정에서 현재 남한에 불법 취업하고 있는 외국인 노동자들을 고리로 활용할 수 있다. 현재 남한 정부가 모색하고 있는 외국인 고용법을²⁴⁾ 참조하여 중국 및 해당국에 제시해 볼 수 있을 것이다. 또한 대규모 투자를 통하여 이들을 일정 기간 취업시키는 것도 고려할 수 있다. 이와 아울러 유엔난민 고등판무관실(UHCR)과 같은 국제 기구를 활용하는 방안도 생각할 수 있다.

④ 귀순을 희망한 북한 이탈 주민의 수용

남한으로의 이주를 희망하는 북한 이탈 주민들은 전원 수용을 원칙으로 하여야 한다. 북한 이탈주민은 기본적으로 북한체제의 문제에서 비롯되었고, 남북관계에 영향을 받는다고 볼 수 있다. 그리고 과거 남북관계가 긴장상태였을 때는 북한 이탈 주민의 존재 자체가 남한체제의 우월성을 증명하는 증거로 활용되었다고 볼 수 있다. 따라서 남북관계가 개선됨에 따라 북한 이탈 주민이 남한으로서는 더 이상 정치적 가치가 없다고 볼 수도 있다.

24) 현재 입법을 추진중인 외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 법률'은 외국인 근로자에게 노동관계법에 따라 근로자로서의 지위와 권리를 부여하고 산재보험과 의료보험 혜택을 받을 수 있게 하는 등 외국인취업자의 노동권을 내국인과 같은 수준으로 보장하기 위한 각종 조항이 포함되어 있다. 또 외국인근로자의 국내취업을 1년 단위로 3년까지 허용하고 일정기간 재취업을 위한 입국을 금지시키는 한편 외국인근로자고용위원회를 설립해 국내 경제상황에 따라 외국인 취업자수를 조정하게 되어 있다.

그러나 북한 이탈 주민 문제는 남북문제인 동시에 기본적인 인권의 문제이기도 하다. 더욱이 이들이 현재의 존재 상태가 열악하다고 한다면 인도적인 차원에서 이들의 귀순 의사를 존중할 필요가 있다. 남한이 지향하고 있는 민주주의와 인권의 존중이라는 기본 가치와도 부합하는 것이다.

또한 이탈 주민에 개개인에 대한 판단은²⁵⁾ 남한에 들어온 후에 적절히 이루어지는 것이 바람직하다.

⑤ 귀국한 북한 이탈 주민에 대한 적응 방안 마련

북한 이탈주민들에 대한 적응 정책의 근본 목표는 남한 사회에 올바르게 정착하는 것이라고 할 수 있다. 체제가 다른 북한의 생활경험 등을 고려할 때, 적절한 적응교육이 수행되어야 하며, 동시에 취업 대책 등과 같은 필요한 정착 방안이 모색되어야 한다.

2. 국내 북한 이탈주민 관련 정책

남한 정부는 북한 이탈 주민들에 대한 법과 제도를 꾸준히 변화하여 왔다고 볼 수 있다(<표 5> 참조). 1962년 국가 유공자 및 월남귀순자 특별 원호법으로부터 시작하여 현재의 북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률에 이르기까지 법과 제도의 변화는 남북한관계의 변화와 남한의 북한 이탈주민에 관한 관점 변화와 관련되어 있다고 볼 수 있다. 과거 남북 대치가 극심했던 시대에는 북한이탈 주민 존재 자체가 체제 경쟁의 선전 거리였기 때문에 귀순자라는 명칭하에 높은 수준의 정치·경제적 대우를 하였다고 볼 수 있다. 그러나 남북관계가 보다 유화적인 됴에 따라 정치적 차원보다 복지나 정착이라는 차원에서

25) 간첩과 같은 특수한 목적이 있는가, 범법 행위 경험 등에 대한 판단은 현지에서 수행하기가 용이하지 않다고 할 수 있다. 정치적 혹은 법적인 차원에서 문제가 있는 북한 이탈 주민에 대한 방안은 별도로 마련하여야 할 것이다.

북한이탈주민들을 수용하게 되었으며, 대우도 그 이전 시기보다 상대적으로 열악해졌다고 볼 수 있다.

북한 이탈 주민에 대한 관점 변화가 나타나고 있는 부분은 보상과 지위에 관한 것과 아울러 담당부서의 변화라고 할 수 있다. 초기 원호처와 국가 보훈처에서 담당하던 것이 보건 복지부를 거쳐 현재 통일부로 바뀌었다는 것도 북한 이탈주민의 정착과 적응에 초점을 맞추고 있음을 보여주는 것이다.

<표 5> 탈북자 지원내용의 변화

구 분	국가유공자 및 월남귀순자 특별인호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포보호법	북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률
시행일	1962.4	1979.1.1	199.12.11	1997.7.14
담당 부서	원호처(국방부)	국가보훈처(국방부)	보건복지부	통일부
보호 대상자	월남귀순자	월남귀순용사	귀순북한동포	북한이탈주민
정착금	○정착수당지급 - 1급:100만원 - 2급: 70만원 - 3급: 50만원	○지급기준:신분 및 정보가치 ○지급액:급1,900g~14,500g	○지급기준:가족수(기본금), 정착여건(가산금) ○지급액:월최저임금액의 20~100배 (690만원~3,450원) *대부분이 1인가족 (690만원) ○정착금 지급수준 하향	○지급기준: -가족수(기본금) -연령·건강상태·근로능력(가산금) ○지급액: 좌동 *1998년 10월 시행령 개정을 통해 4배로 상향조정(2,760만원)
보로금	○없음	○기준:휴대장비가치 ○지급액:급10g~14,500g	○지급기준: 정보가치 휴대장비 가치 ○지급액:급10g~20,000g	○지급기준:좌동 ○지급액: 최고 2억 5천만원(금-> 현금지급방식 변경)
주거 지원	○국가유자건립 국민주택 입주 우선권	○무상 권평15평이하	○15평이하 무상 임대보증금 -연령·세대구성을 고려 -전용면적 25평이하	○25.7평이하 무상·임대보증금 -국익기여도·연령·세대구성 고려 -전용면적 25평이하
교육 보호	○본인: 대학까지 공납금, 학자금 지급 ○자녀: 고등학교까지 공납금 면제/학비보조금 지급/자활보호(1968년 개정이후) 군사원호대상자녀교육보호법 준용)	○좌동 -1984년 7월갓 군사원호대상자녀교육보호법 준용 -1984년 8월 이후 국가유공자 등 예우에 관한 법률준용 *직전학기 성적이 만점의 7할 미만이면 공납금 지원중단	○본인에 한해 대학까지 공납금 면제 - 국립: 전액면제 - 사립: 50% 면제	○본인에 한해 입학금·수업료·기성회비 지원 -국립:전액 면제 -사립: 50% 면제 ○고교 20세(25세) 미만 ○전문대이상:30세(35세)미만
취업 알선	○본인 및 본인이 불가능할 경우 가족중 1인에 한해국가·지자체·일정규모 이상의 기업체의 전고용인의 3%이내 고용(군사원호대상자고용법적용)	○본인·자녀·처를 국가·지자체·교육기관·16인 이상 고용업체·공사재단의 3~8% 범위내에서 능력에 상응한 직종에 취업알선 -채용시험 가점, 차별금지, 해고제한	○본인에 한해 국가·지자체·교육기관의 기능직공무원의 정원범위내에서 취업알선 -국가의 협조요청시 우선채용	○취업희망시 국가·지자체 공·사업체에 협조요청(임의규정) -직업훈련 확대/자격증 고용촉진대상 관리

구 분	국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포보호법	북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률
특별 임용	○본인 및 본인이 불가능할 경우 가족중 1인에 한해 경력확인이나 채용시험을 거쳐 공무원, 국·공기업의 임원·유급직원에 특별임용(군사원호보상법 준용)	○특별임용(해고제한) ○귀순전 직급으로 군인/공무원에 특별임용	○귀순전 직급 또는 상위 직급으로 군인/공무원에 특별임용	○북한에서의 직위·담당 직무·직책 등을 고려 군인/공무원에 특별임용
사회적 응교육	○없음	○없음	○없음	○사회정착시설내 교육
직업 훈련	○자활보호차원에서 실시	○대상자 지정훈련 -공공직업훈련기관에서 국가비용부담으로 직업훈련 실시(직업훈련보호법 준용)	○좌동 -희망자에 한해 노동부 협조요청	○정착지원시설내에서 또는 공·사직업훈련기관에서 국가비용부담으로 직업훈련 -자격증 유도/직업지도
생활 보호	○상이자에게(생계) 수당·보상금 지급(1968년 개정이후)	○상이자 수당·보상금 ○생계곤란자 구호수당(1980년 개정이후)	○생활보호법에 의한 생활보호 ○장기저리로 주택/농지/생활안정 자금대부(국가유공자예우법)	○생활보호법에 따른 생활보호
대부 제도	○없음	○유공자법에 의한 대부 실시	○없음 (종전자 경과조치)	○없음
양육/양 로보호	○부양의무자가 없는 남자 65세이상 여자 60세이상의 노인 또는 미성년자는 국가시설에서 보호(군사원호보상법준용)	○좌동 (국가유공자등 예우에 관한 법률준용)	○없음	○없음
의료 보호	○상이자에 대해 가료 및 정양보호 실시(1968년 개정이후)	○의료법에 따른 의료보호 및 상이자에 대한 가료·정양보호	○의료보호법에 따른 의료보호	○좌동
자격 인정	○없음	○없음	○없음	○허용
경과 조치	○1968년 개정당시 1년간의 미등록자구제 기간 설정 ○원호신청유효기간: 귀순일로부터 5년	○법 시행일로부터 1년간의 경과기간 설정	○없음 -본 법에서 제외된 원호혜택의 경우 이전법에 의해 혜택을 받고 있었거나 받기로 한 자는 종전대로 보호	○좌동

자료: 국회 통일외교통상위원회, 1998.10.

북한 이탈 주민과 관련된 제도 변화가 남북관계 및 북한 이탈 주민에 대한 관점 변화에 따라 이루어져 왔다고 볼 수 있으나 여전히 몇 가지 점에서 문제가 남아있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 최근 북한 이탈 주민의 수가 급증하고 있다는 점을 고려할 때 기존의 제도적 틀로서 이들에 대한 지원이나 정착 사업이 원활하게 이루어질 수 있을까 하는 문제이다.

2000년 400명에 육박하고 있는 남한 이주 북한 이탈 주민의 수는 2001년에는 1000명선이 넘을 것으로 예상하는 전문가들도 적지 않을 정도로 늘어날 수 있다. 이와 같이 북한 이탈주민이 급증할 경우 기존의 조사 시설이나 적응 시설로 감당하기 어려울 것이고, 정착 지원금도 문제가 될 수 있다.²⁶⁾ 이와 같은 상황은 물리적으로 현재의 체제로서 감당하기 어려울 정도라고 할 수 있다.

다음으로 문제가 되는 것은 관련 기관간의 업무분담이라고 할 수 있다. <표 6>에서 보듯이 현재 북한 이탈 주민과 관련된 국가기관은 대단히 많다. 비록 통일부가 총괄하고 있으나 관련 부처가 많음으로 인하여 업무 협조가 원활하다고 보기만을 어렵다. 더욱이 북한 이탈 주민이 대량으로 남한으로 이주한다면 현재의 통일부 인력으로는 이를 전담하기 어렵다고 볼 수 있다. 통일부뿐만 아니라 현재 일차 조사를 담당하고 있는 국방부, 신변 보호를 담당하는 경찰청 모두 이미 업무한계에 도달하고 있는 실정으로²⁷⁾ 이에 대한 근본적인 대책이 필요하다고 볼 수 있다.

26) 현재 최저생계비와 연동되어 있는 1인당 정착지원금은 내년에는 4000만원에 육박할 수 있다. 500명이 된다고 하더라도 20억 원이 필요하다.

27) 현재 일차 조사를 담당하는 대성공사는 북한 이탈 주민을 빨리 내보내려고 하고 적응훈련은 담당하는 하나원은 가능한 늦게 받으려고 하고 있으며, 경찰은 인원부족을 이유로 보호기간은 대폭 단축하고자 계획하고 있다.

<표 6> 북한이탈주민 처리과정과 소관부처

처 리 단 계	업 무	소 관 부 처
발생입국단계	초기조사와 신변안전조치 등 보호신청과 송환교섭	국가정보원 외교통상부
	보호결정	북한이탈주민대책협의회 국가정보원(예외적인 경우)
	입국시기·방법	북한이탈주민대책협의회
	입국심사	법무부
보호관리단계	정착지원시설내 보호	통일부, 교육부, 노동부 등 관 계부처와 민간단체가 참여하 여 학교교육, 자격증 취득, 직 업훈련 등 담당
배출정착단계	취업알선	노동부, 산업자원부
	생활·의료보호	보건복지부
	교육지원	교육부
	거주지보호	통일부, 행정자치부, 지자체

규모와 더불어 최근 남한에 도착한 북한 이탈 주민의 성격도 변화하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 과거와 같은 정치적 이유나 지난 몇 년간의 식량문제와는 달리 보다 나은 생활의 확보나, 북한체제 개혁 등 전혀 다른 이유를 주장하는 사람들이 많아졌다는 점을 고려할 때, 사회적이고 경제적인 차원에 중점을 두는 기존의 정착 정책이 계속 유효하리라고 보기는 어렵다는 것이다. 또한 최근 남한에 도착한 북한 이탈 주민의 대다수가 이미 자본주의 생활을 경험하였거나 남한과 관련된 정보를 이미 충분히 갖고 있다는 점에서 기존의 적응교육이나 정착 정책이 적절하지 않을 수가 있다는 점이다.

정상회담 개최와 공동선언이라는 남북관계의 급격한 변화도 새로운

들을 요구하는 또 다른 요소라고 할 수 있다. 더 이상 북한 이탈 주민이 선전의 도구가 될 수는 없겠지만 역으로 북한 이탈 주민의 급증이 남북관계를 긴장시키는 요소는 될 수 있다.²⁸⁾ 또한 남북자 관련 협상에서 북한에서 북한 이탈주민 문제로 협상의 고리로 사용할 수 있다. 따라서 기본 원칙에 재정립과 제도의 근본적인 정비가 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 다음의 몇 가지 사항을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

첫째, 최근 북한 이탈 주민의 성격과 현실에 대한 세밀한 조사 분석이 필요하다. 일차적으로 중국 등 현지에 있는 북한 이탈주민의 규모와 이들의 사회적 성격 그리고 현재의 실태를 보다 정확히 조사하여야 한다. 또한 이들 가운데 남한으로 이주하고자 하는 집단의 규모와 특징 반대로 현지 거주를 원하는 사람들의 규모와 성격 또한 북한으로 귀환할 의사가 있는 집단의 규모와 성격을 조사하여야 한다. 이러한 조사는 북한 이탈주민 문제가 갖고 있는 국제법적인 문제와 남북관계 등을 고려할 때 정부가 직접 수행하기는 어려울 것이다. 따라서 국책연구기관이나 민간 연구기관 그리고 현지에서 활동 중인 사회단체가 표면적으로 사업을 수행하고 정부는 비공식적으로 보조하는 것이 필요하다.²⁹⁾

국외 탈북자 조사와 아울러, 남한 이주 탈북자에 대한 전면적인 조사도 시급하다고 볼 수 있다. 지금까지 정부 및 연구기관 그리고 개인들이 관련 조사를 수행하여 왔으나, 앞으로는 공신력 있는 기관이 주기적으로 세밀한 조사를 하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 지원관련 제도를 부분적으로 개정하는 것이 불가피하다고 볼 수 있다. 1998년도 시행령 개정 시에도 다양한 의견이 있었으나, 최근의 상황은 당시와 또 다르다고 할 수 있다. 절대수의 급증과 아울러 가족 단위의 북한이탈 주민의 확대와 여성의 증가 그리고 취학아동의 증가

28) 특히 최근에 일부 북한이탈 주민이 정착금을 받아 이를 활용하여 북한에 거주하는 친인척을 데려 나오는 경우도 있다.

29) 이와 관련된 좋은 벗들의 연구조사가 중요한 가치를 갖고 있으나, 보다 세밀한 조사가 필요하고, 주기적인 조사도 필요하다고 볼 수 있다.

남한 이주 북한 이탈 주민의 사회적 성격 변화에 적합한 정착제도를 새롭게 만들 필요가 있다고 볼 수 있다.

셋째, 담당 기관의 정비가 필요하다. 현재의 통일부 인력구조로는 급증하는 북한 이탈주민을 적절히 관리하는데 한계가 있다, 기본적으로 현재의 틀을 유지한다면 통일부 관련 부서의 확대 개편이 불가피하다고 볼 수 있다. 또한 여성과 아동 비율의 급증이라는 차원에서 여성특별위원회와 교육부(혹은 교육자치단체)가 북한이탈 주민 정착과정에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 또한 남한 도착 북한 이탈 주민의 규모가 급증하는 경우를 대비하여 지방자치단체가 수행할 몫을 늘리는 문제를 검토할 필요가 있다.

넷째, 사회적 적응이라는 차원에서 다른 어떤 차원보다 시민사회 단체의 역할이 중요하다는 점을 고려할 때, 관련 단체와의 협조 관계를 재정립하고 공식화할 필요가 있다. 정부는 기초적인 토대를 제공하고 가능하면 시민사회 단체의 참여를 유도하여 이들이 북한이탈 주민의 정착을 주도하는 모델을 구상할 필요가 있다는 것이다. 이 경우 국가는 기본전인 적응 모델을 개발하고, 이를 사회단체에 제공하고, 각 기관이나 단체는 국가와 더불어 의사소통의 네트워크를 구성하는 것이 바람직하다.

다만 일부 단체들이 이를 조직 유지의 방편으로 삼는 것을 경계할 필요는 있다. 국가가 직접적인 통제나 조정을 하기보다는 차별적인 지원을 통하여 이러한 업무를 수행할 수 있을 것이다.

북한 이탈 주민 문제의 종합적 정책방안 연구:
최근 국내 입국자 동향을 중심으로

이 중 훈

(국회도서관 연구관)

- 전반적으로 탈북주민의 성격 변화에 관한 분석이 과거 연구에 비해 돋보임.
- 하지만, 탈북자 종합대책 부분에서 구체적인 대안제시 없이 기본방향만 제시하는 한계를 보이고 있음.
- 이번 연구보고서가 지향하는 곳이 종합적 정책방향의 제시라면 (1) 평시와 급변사태시를 망라한 대책을 담고 있어야 하며, (2) 현행 제도의 문제점에 관한 평가를 전제로 제도 개선 방안을 제시하는 동시에 새로운 대안도 제시해야 함.
- (1)과 관련하여, 첫째, 급변사태시 정책대안을 전혀 포함시키지 않고 있는 점, 둘째, 탈북주민의 증가추이를 고려할 때 조만간 현행 체제의 최대한 수용치인 500명을 상회할 것이 분명함에도 불구하고 이러한 중규모 탈북상황에 대비한 구체적 대비책을 전혀 제시하지 못하고 있는 점에서 한계를 지니고 있음.
- (2)의 현행제도 평가와 관련하여, 첫째, 정착지원금 상향조정을 포함한 1998년의 제도 개선에 대한 평가가 전무하다는 점, 둘째, 하나원의 운영과 프로그램에 대한 평가가 없다는 점, 셋째, 하나원 이후 시민사회단체가 실시하고 있는 다양한 프로그램에 대한 평가도 없다는 점에서 한계를 지니고 있음.

○(2)의 제도 개선방안 제시와 관련하여, 첫째, 탈북난민의 증가에 따른 대응책, 예를 들어 하나원의 수용규모 상향 여부, 여타 시설 활용 여부, 정착지원시설 보호기간의 조정 여부, 통일부 유관 부서의 조직과 인력을 증가시킬 것인지 여부, 기존 복지시설의 활용 여부, 하나원과 여타 시설의 역할 조정 방향에 관한 논의가 없다는 점, 둘째, 탈북주민의 성격변화, 곧 경제난민 또는 이민 성격이 점차 강해지고 있는 상황과 이러한 이민 성격의 탈북은 북한 급변사태가 아닌 평시 상황에서도 북한의 개혁개방이 진행되면서 점차 증가할 것이고 규모도 커질 것이라는 상황을 고려한 국가적 지원의 정당성과 한계에 관한 논의가 부족하다는 점, 셋째, 하나원 이후 시민사회단체의 산만한 정착지원 프로그램 시행에 따른 부작용을 막고 합리적인 기준을 제시하는 의미에서 표준프로그램이 필요함에도 불구하고 이에 관해 대안을 전혀 제시하지 못하고 있다는 점에서 한계를 지니고 있음.

○(2)의 새로운 대안 제시와 관련하여, 첫째, 새로운 변수로 등장하고 있는 체제부적응 가능성이 높은 탈북주민, 곧 정치사상적으로는 사회주의를 지지하지만 경제현실적인 필요에 따라 자본주의를 지지하는 일종의 시장사회주의형 탈북주민이나 형사상 문제를 일으킬 가능성이 높은 탈북주민을 하나원과 하나원 이후의 프로그램으로 어떻게 적응시킬 것인지에 대한 대안에 관해 언급이 없다는 점, 둘째, 중국인 여권으로 신분을 숨기고 들어와 불법 취업 또는 체류하고 있는 것으로 보이는 탈북주민이나 브로커의 도움을 받아 정착지원금으로 가족을 탈북시켜 입국시키고 있는 상황에 대한 대응책에 관해서도 언급이 없다는 점에서 한계를 지니고 있음.

○최종 수정과정에서 위에서 지적한 사항을 최대한 반영시키는 방향으로 노력해주길 희망함.

현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의
교류 및 협력 방안과 정책과제

강 일 규

(한국직업능력개발원 책임연구원)

(2000 협동연구 국내학술회의 주제발표 요약문)

현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안과 정책과제

강 일 규 (한국직업능력개발원 책임연구원)

최근 남북한은 그 어느 때 보다 우리 사회의 각 영역에 걸쳐 교류와 협력의 필요성이 제기되고, 그 가능성이 높아지고 있다. 특히 경험의 강조는 북한 인적자원의 개발을 필요로 하고 있어 직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력은 남북한 상호 도움이 되는 매우 중요한 분야이다. 특히 기능론적 입장에서 볼 때, 비정치적인 직업교육훈련분야의 교류 및 협력의 활성화는 타 분야에도 영향을 줄 수 있어 그 중요성과 시급성에 맞는 방안과 정책개발이 필요하다.

직업교육훈련분야의 남북한 교류 및 협력은 남북한의 관련 정책 및 체제의 차이를 고려하여 상호 도움이 되고, 신뢰감을 확보할 수 있는 방향에서 그 방안을 찾아야 될 것이다. 최근 북한에 진출한 기업의 경험에서 보면, 북한의 산업시설이나 직업교육훈련분야의 시설 및 수준이 열악한 것으로 파악되고 있다. 이런 점을 고려하여 북한 근로자의 직업능력을 향상시키기 위한 방안으로 남북한 관계자를 통한 직업교육훈련에 대한 인식 제고와 상호 협정의 체결 및 실천이 필요하다. 또한 남북한의 차이점을 고려한 연계방안의 수립 및 행·재정적인 지원이 필요하다. 동시에 다양한 대북진출 방법을 모색하여 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 기회를 만들고, 우리 실정에 맞는 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 정책 모형을 개발·보급해야 할 것이다.

이를 위해서 관련부처의 협조를 바탕으로 전담기구의 설치와 전문인력의 배치 및 예산지원 등이 필요하며, 교류 및 협력의 결과 부정적인 측면을 최소화하려는 상호의 노력이 중요하다.

현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안과 정책과제

강 일 규 (한국직업능력개발원 책임연구원)

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 직업교육훈련과 교류협력의 의의
- III. 교류 및 협력의 실태와 특성(문제점)
- IV. 현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안
- V. 현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 활성화를 위한 정책적 과제
- VI. 결론

I. 문제의 제기

우리의 통일 환경을 둘러싼 국내외 상황의 변동을 보면, 국제정세는 사회주의의 몰락과 함께 우리의 통일 환경도 크게 변하였다. 독일의 통일과 중국의 개혁개방정책에 따른 대만과 교류확대 등 국제 환경변화는 우리 나라의 통일환경에도 많은 영향을 준 것이 사실이다. 또한 국내적으로도 우리 정부는 남북의 화해와 협력을 위해 지속적인 관심과 노력을 기울여 1988년 「7.7 선언」으로 남북교류협력시대의 개막을 선언하면서 정부와 민간차원의 남북교류협력을 정착시켜 나가기 위한 노력을 지속적

으로 추진해 왔다. 특히, 『국민의 정부』는 남북한의 평화·화해·협력을 위해서는 남북교류협력을 활성화하는 것이 무엇보다 중요하다고 보고, 이를 확대해 나가기 위한 조치들을 적극적으로 시행해 왔다. 정부는 ‘정경 분리원칙’을 일관되게 견지하면서 민간이 자율적 판단과 스스로의 책임에 따라 남북경제협력을 추진할 수 있는 여건을 조성하고, 관광·문화예술·체육·종교 등 다양한 분야에서 사회문화교류가 지속적으로 이루어질 수 있도록 지원해 왔다.¹⁾ 또한 정부는 1998년 4월 30일 발표한 『남북경제협 활성화조치』를 통하여 민간 기업이 시장경제원리에 따라 자율적으로 남북경제협을 추진할 수 있는 여건을 조성하였다. 아울러 정부는 경제협력 활성화 여건조성과 과당경쟁 방지 등 교류협력 질서 확립에 주력할 것임을 밝혀 정부와 민간의 합리적 역할분담의 방향을 정립하였다.

이러한 정부의 노력과 함께 앞으로의 과제는 남북한간의 긴장완화와 화해 및 협력을 촉진하기 위한 실천적인 노력이 필요하다고 볼 수 있는데, 그 중 하나가 직업교육훈련분야의 남북한 교류·협력이다. 즉 21C는 남북한이 각 영역에서 화해와 협력을 추진하고, 이를 통해 상호 긴장의 완화와 발전을 모색할 필요가 있는데, 여기서 직업교육훈련분야도 예외가 될 수 없다는 것이다. 그러나 직업교육훈련분야에서는 남북한 교류 및 협력에 대비한 준비가 미약한 실정이다. 더구나 남북은 반세기 동안 서로 다른 체제와 문화 속에서 생활해 왔기 때문에 일반적인 가치관은 물론 직업의식이나 직업교육훈련정책 및 체제가 다르다고 볼 수 있다. 앞으로는 이러한 어려움을 극복하고, 민족의 동질성 확보와 함께 통일이후 국가경쟁력의 제고를 위해서 직업교육훈련분야의 남북한 상호이해 증진과 교류 및 협력이 필요하다.

또한 최근 북한에 대한 우리 정부의 ‘햇볕정책’으로 인하여 민간분야

1) 1999년에는 남북교류협력을 확대해 나가려는 정부의 계속된 노력과 민간의 교류협력에 대한 관심 증대를 바탕으로 한 해 동안 5,599명이 북한을 방문하였다. 또한 1998년 11월 관광선이 첫 출항한 이래 1999년 12월말까지 158,628명이 금강산을 관광하였다(외국인 시범관광 66명 포함). 남북교역은 국내경기가 회복되면서 위탁가공교역을 중심으로 급격히 증대되어 1999년 교역실적이 3억 3천만달러를 상회하였으며, 금강산관광개발사업, 서해공단조성사업 등 대규모 경제사업이 추진되고 있다.

에서도 인력자원의 활용에서 남북간에 교류가 시작되고²⁾, 북한에 투자하고 있는 기업이 늘어나고 있어 북한의 노동력 활용이 늘어나고 있는 추세이다³⁾. 이런 실정을 고려할 때 북한의 노동력구조는 물론 이들의 직업교육훈련체제와 능력개발의 실태 파악이 필요하다. 또한 남북한 직업교육훈련 분야의 효과적인 협력을 위해서는 이미 통일을 한 독일의 경험과 활발한 교류가 이루어지고 있는 중국·대만의 예를 분석할 필요가 있다.

본문은 이상과 같은 문제의식과 연구의 필요성을 인식하면서, 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력방안을 모색하고, 이를 활성화하여 남북한의 상호 이해 증진과 남북한 주민의 평생직업교육훈련을 통한 복지향상 및 남북한의 화해와 협력을 촉진하는 기초적인 역할을 수행하는데 목적이 있다. 동시에 본 연구를 통하여 현 단계에서 남북한의 산업구조와 직업환경의 변동⁴⁾에 능동적으로 대응할 수 있는 직업교육훈련 측면의 상호 교류 및 협력방안을 모색하고, 남북한이 신뢰감을 회복할 수 있는 비정치적인 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 증진을 위한 정책적 과제를 제시하고자 한다.

- 2) 현대건설은 25일 남북정상담화담 직후 이란과 리비아 건설현장에 북한 기능공 300여명을 투입키로 했다고 밝혔다. 현대 고위관계자는 “지난해 말부터 북한과 제3국 건설사업 공동진출 방안을 논의 해 왔는데 최근 보험료 항공료 등 경쟁부분에 대해 양측의 의견을 절충하고 막바지 협상을 벌이고 있다”며 “정상회담이 끝난 뒤에는 본격 공동사업이 가능하게 될 것”이라고 말했다.(한국일보, 2000. 4. 26)
- 3) 현재 북한에 진출해 있는 우리 기업이 고용한 북한 노동자는 얼마나 될까?. 지난 국정감사(1998)에서 국회 환경노동위 조한천 의원(국민회의)이 통일부에 요구해 제출 받은 자료 ‘대북진출 기업 고용인력 현황’에 따르면, 남포공단에서 남북 최초의 합영회사인 민족산업총회사를 운영하고 있는 대우그룹이 고용한 1천3백48명의 북한노동자를 포함 1천 9백 7명인 것으로 나타났다. 이밖에도 대북경수로 주계약자인 한국전력이 85명(12월 현재는 1백70명), 미홍식품(수산물 채취, 가공, 양식 및 판매)3백27명, 태흥수산(가리비 양식 생산)30명, 코리아랜드(북한 부동산 개발 및 건설터업)5명 등을 고용하고 있는 것으로 집계됐다.
- 4) 최근의 경향을 보면, 21세기에 접어들면서 우리 사회는 물론 전 세계가 새로운 변화의 물결을 맞이하고 있다. 변화의 방향은 산업사회에서 새로운 지식정보사회를 지향하면서 인적자본의 중요성 인식과 함께 인적자원의 개발을 통한 국가경쟁력제고에 주력하고 있다. 즉, 지식과 정보가 개인은 물론 국가의 경쟁력을 결정하는 지식기반사회로 접어들면서 인적자원의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 이는 지식기반경제로의 전환, 급속한 과학기술의 변화, 노동시장의 변화, 직업교육훈련을 위한 국가·기업·학교·훈련기관의 패러다임 변화 등이 기인하고 있다(이무근, 2000; 1).

Ⅱ. 직업교육훈련과 교류협력의 의의

1. 직업교육훈련의 개념

직업교육훈련(vocational education and training)이라는 용어의 정의는 일반적으로 사회과학의 학술용어처럼 학자마다 혹은 이를 관장하는 기관의 입장에 따라서 약간씩 다르게 표현되고 있으며, 시대 상황에 따라서도 각각 다르게 정의되고 있다⁵⁾. 나라에 따라서도 직업교육, 기술교육, 직업기술교육 등으로 칭하고 있다(叶立群, 1995). 또한 자본주의국가⁶⁾와 사회주의국가 사이에서도 그 개념과 이념이 약간씩 다르게 표현되고 있으며, 직업교육훈련은 각 국가의 인적자원개발⁷⁾의 주요한 수단으로 활용되고 있다.

우선 직업교육(vocational education)의 개념을 보면, 직업교육이란 개인이 일의 세계를 탐색하고, 자기의 적성·흥미·능력·신체적 특성·가치관

- 5) 우리나라의 경우 1960년대의 제1차 경제개발5개년계획의 시작과 함께 1970년대까지는 실업교육 또는 산업교육이라는 이름으로 산업인력, 특히 중화학 공업에 필요한 기능인력 양성에 주력하였다. 1980년대부터는 학교교육체제를 통한 직업교육의 개념이, 특히 경제발전에서 필요한 공업인력의 양성이라는 의미로 널리 통용되었다. 1996년 교육개혁위원회에서는 평생교육의 차원에서 학생 중심의 직업교육과 근로자 중심의 직업훈련을 통합해야 한다는 관점에서 직업교육 혹은 직업교육훈련이라는 용어를 사용하였다. 결국 시대의 흐름에 따라 실업교육·산업교육에서 직업기술교육으로, 다시 직업교육·직업교육훈련으로 용어의 변천이 이루어져 왔다(한국직업능력개발원, 1998). 우리나라에서 사용되는 직업교육 용어의 다양성은 정우현 외(1993)의 “직업기술교육론”, pp.14-17을 참조 할 것.
- 6) 일본의 경우는 지금까지 많이 사용되던 실업교육 내지 산업교육의 사용빈도가 점차 줄어들고, 대신 학교교육을 중심으로 하는 직업교육이라는 용어가 크게 부각되고 있다. 미국의 경우는 technical education, industrial art education, occupational education 등의 개념은 좁은 의미로 사용되고, 넓은 의미로는 vocational education이 쓰이고 있는 실정이다(정우현 외, 1993).
- 7) 인적자원개발(HRD: Human Resource Development)이라는 개념은 다른 사회과학과 마찬가지로 학문영역과 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 인적자원개발의 개념과 영역은 그 용어가 내포하고 있는 추상성과 확장성, 접근 시각의 다양성, 인적자원개발의 주요 수혜자에 대한 인식 차이, 그리고 시공간적 차이 등으로 인하여 매우 다르게 인식되고 있다. 여러 학자들의 의견을 종합해 보면, 인적자원개발은 제한된 일정기간 내에 이루어지는 조직적 학습이며, 이러한 학습은 직무성과의 향상을 도모하여 개인과 조직의 성장가능성을 증대시키는 일련의 활동이라고 볼 수 있다.

등에 맞는 일을 선택하여, 그 일에 필요한 지식·기능·태도·이해·판단력·일에 대한 습관 등을 개발하거나 또 이미 현직에 종사하고 있는 근로자가 자신의 일을 개선·유지할 수 있도록 학교 교육과 사회교육 그리고 일의 현장을 통해서 능력을 개발하는 전체교육의 일부라고 볼 수 있다(이무근, 1977). 이 정의에서 보면 개인이란 직업교육이 국가와 산업사회가 필요로 하는 인력을 양성한다는 측면에서도 중요하지만, 이에 앞서 개인의 적성·흥미·능력에 맞는 일의 세계를 탐색·선정·유지·개선토록 하여 개인의 행복과 자아실현을 추구함에 있으며, 그것이 바로 국가 인력개발계획과 일치되도록 하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다. 또한 일이란 직업교육이 단순히 생계유지의 수단으로 직업준비를 하는 직업교육뿐만 아니라 일의 대가에 경제적 보가 따르지 않더라도 인간의 기본적 요구를 충족시키는 부름 받은 일(calling)까지도 포함한다고 볼 수 있다(이무근, 1999).

다음으로 직업훈련(vocational training)의 개념은 직업교육과 동일한 뜻으로 사용하는 경우도 있지만, 교육과 훈련을 구분하여 쓰기도 한다. 즉 직업훈련은 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상하게 하기 위하여 실시하는 훈련을 의미하는 것(직업훈련기본법, 제2조)⁸⁾으로 직업훈련은 사회적 유용성을 강조하여 직업교육과 구분하는 경향이 있다. 또한 직업훈련은 개인의 직업에 맞도록 양성되는 측면이 있고, 직업교육은 개인의 복지에 관심을 두는 경향이 있다.

이와 같이 직업교육과 직업훈련의 개념은 약간씩 그 내용을 달리하고 있지만, 최근 들어 이를 혼합하여 직업교육훈련이라는 용어를 주로 사용하고 있는 실정이다. 따라서 위의 두 개념을 합하여 자본주의국가에서 통용되는 일반적인 직업교육훈련의 개념은 넓은 의미에서 교육의 직업적 측면, 즉 개인이 자신의 적성·흥미·능력에 맞는 일을 선택하고, 그 일에 필요한 지식·기능·태도·이해 및 판단력과 일에 대한 습관 등을 개발하는 총체적 교육을 의미한다. 이러한 의미에서 교사·의사·변호사·컴퓨터 프로그래머·농업·제조업 근로자 등의 직업인을 양성하는 교육이 모두 직

8) 직업훈련과 관련하여 사용되고 있는 개념으로 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련, 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련 등이 있다(근로자직업훈련촉진법, 시행령 제2조). 구체적인 내용은 동 시행령을 참조할 것.

업교육 혹은 직업교육훈련에 해당된다고 볼 수 있다. 그러나 좁은 의미에서는 전문대학 이하의 학력을 요구하는 특정 직업에 종사하는 데 필요한 지식과 기능을 습득시킬 목적으로 이루어지는 실업교육·기능기술교육·직업교육·직업훈련 등을 지칭한다.(한국직업능력개발원, 1998)

북한도 다른 사회주의국가와 마찬가지로 소련과 중국의 영향을 받아 기술교육 혹은 기술의무교육이라는 용어를 사용하고 있다. 북한의 기술교육은 김일성의 지시에 따라 교육과 생산을 결합하는 원칙을 강조하고 있다.⁹⁾ 김일성은 “사회주의 교육에 관한 테제”에서 “쓸모 있는 과학 기술을 소유한 혁명인재를 육성하고 혁명적 세계관 확립을 위한 교육 교양사업은 현실생활과 밀접히 결부시켜..., 학생들을 생산노동·육체노동에 참여시키고 교육내용이 혁명실천을 반영하는 내용으로 되어야 한다”고 주장하여, 기술교육을 공산사회주의 건설에 대비한 쓸모 있는 선진기술을 소유한 혁명가를 양성하는데 두고 있다. 이는 기술교육의 의미를 자본주의 국가가 추구하는 개인의 능력개발·복지에 두는 것이 아니라, 당과 국가 및 김일성 개인에 충성하는 정치 이념적 성격에 치중된 개념으로 파악할 수 있다. 즉 북한의 기술교육은 개인의 자율성보다는 교육자의 책무성을 강조하는 성격이 크다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

- 9) 이에 대한 당의 방침을 보면, 북한은 경제성장의 기초로 북한 주민을 대상으로 직업교육을 강조하였는데, 첫째, 북한은 근로자들의 기능 기술수준을 높이기 위해서 청소년들의 기술교육 강화를 주장하고 있다. 둘째, 근로들의 기능기술 수준을 높이기 위해서 학습조직을 강조하고 있다. 셋째, 북한은 기술교육의 학습체계를 강조하고 있다. 넷째, 기술기능학습의 내용을 끊임없이 개선할 것을 주장하고 있다. 다섯째, 근로자들의 기술기능 수준을 높이기 위해서 북한 근로단체들의 역할을 높여야 한다고 주장하고 있다. 여섯째, 정치교육의 중요성을 강조하면서 이를 앞세운 기술교육을 주장하고 있다.
- 10) 남북한간 직업교육훈련정책에 대한 기본적인 차이점을 보면 다음과 같다.

내용	구분	북한	남한
정책이념		사회주의 직업교육이념, 주체사상, 전체주의, 평등성	자본주의 직업교육이념, 자유민주사상, 다원주의, 형평성
정책과정		폐쇄적, 고정적, 단기적, 강제적	개방적, 탄력적, 장단기적, 자율적
정책목표		사회주의 건설, 집단의 실적향상	직업의 안정, 복지사회 건설, 개인의 능력향상
정책환경		변수의 단순성, 환경의 소극적수용	변수의 복잡성, 환경의 적극적수용
정책결정		일인 혹은 소수(비합법적, 정치적)	다단계(합법적, 합목적적)
정책추진		급진적, 공급자 중심, 기계적	점진적, 수요자 중심, 탄력적
정책내용		교육훈련의 일선, 이론과 실기의 결합, 정치사상의 강조, 공급자 위주, 대외 선전차용적	교육과 훈련의 분리, 이론과 실기의 불균형, 신기술 강조, 수요자 위주, 대내 내실차용적
정책형태 및 대상		집단주의 지향, 집단 및 계급	개인주의 지향, 개인 및 계층
정책평가		주관성 지향	객관성 지향
정책방향		사회(경험)교육훈련→학교교육	학교교육→사회(경험)교육훈련

자료: 강일규(1999a).

2. 교류 및 협력¹¹⁾의 논리적 접근과 의의

가. 교류 및 협력의 논리적 접근

남북한 교류 및 협력과 이를 지원 할 수 있는 제3국의 역할 등을 이론적으로 설명할 수 있는 접근법은 다양하게 제시할 수 있을 것이다. 언스트 하스(Ernst Hass, 1958)는 독특한 국가적 배경을 지닌 정치적 행위자들이 국가들로부터 민족국가들을 통제하며 관할권을 지닌 새로운 국제적 제도로 충성심·요구·정치적 행위를 하게끔 하는 과정을 통합이라고 정의하면서, 현대 국제사회를 국가들간의 상호작용과 국제기구에 참여하는 것으로 이해하고 있다. 즉 통합이라는 것은 상호작용을 촉진시키는 것을 뜻하는 바, 국제기구들과 민족국가들간의 경계를 허물어뜨리는 것이라고 주장하고 있다(Hass, 1964). 또한 데이빗 미트라니(David Mitrany, 1966)도 20세기에 들어 전문기술과 관련된 이슈가 부각됨에 따라 국가들간의 협조를 위한 어떠한 형태의 틀을 마련할 필요성이 대두되었다고 주장하였다.

이러한 경향에서 보면, 일반적으로 국제관계론적인 입장¹²⁾이 제시되고 있는데, 이 중에서 기능주의적 통합이론을 보면 다음과 같다. 1940년대 미트라니에 의해 처음 제창되어 온 기능주의적 통합이론¹³⁾은 그 실

11) 이와 반대되는 개념으로 경쟁 또는 갈등을 들 수 있는데, 이는 상대방의 이득을 줄이거나 또는 상대방의 욕구 만족을 방해하려는 목적지향적인 행위를 의미한다.

12) 국제 관계에 대한 이론을 제시하고 있는 학자들로는 모겐소(Hans J. Morgenthau), 도이취(Karl Wolfgang Deutsch), 미트라니(David Mitrany) 등을 들 수 있으며(Thompson, 백태열 역, 1987), 국제 관계 이론들은 국가간 갈등현상을 설명하는 공격분능 이론, 국가조직 특성론, 제국주의 전쟁이론, 연게이론, 힘의 전이 이론, 위계이론, 구조균형이론, 동태적 균형 이론, 그리고 국제갈등이 관리되고 질서가 유지되는 현상을 설명하는 세력균형이론, 국제 체제이론, 게임이론, 집단 안전보장이론, 국가통합 이론 등과 사이버네틱스와 커뮤니케이션 이론, 권력과 갈등이론, 체제이론으로 구별되고 있다(한중하, 1994).

13) 미트라니가 제시한 기능주의의 내용은 다음과 같다(조정원, 1989). (1)사회·경제적인 불균형은 전쟁의 근본적 원인이다. (2)사회·경제적인 복지가 평화의 선행조건이다. (3)민족국가체제는 지구촌 사회가 해결해야 할 문제들에 기반을 둔 단위라기보다는 영토를 기반으로 하는 단위들이며 근본적인 사회·경제 문제들을 다루기 어렵다. (4)영토가 아닌 기능에 기반을 둔 기구들은 근본적인

용성에 대한 여러 가지 비판이 있음에도 불구하고, 분단된 오늘날의 세계가 줄곧 대립관계만 유지할 것이 아니라 상호간에 일체감을 갖는 공동체의 형성과정으로 인식되고 있다. 미트라니의 기능주의론에서 통합을 위해 가장 중요한 명제는 첫째, 서로 상호작용을 하고 있는 사회에 기능적인 상호 의존관계가 생기면 공통의 통합이익이 생기고, 이 통합이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만들기 때문에 통합 촉진에 있어서 가장 큰 요인이 된다는 것이다. 둘째, 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 기능적 연관과급 기능(Spillover Capacity)에 의해 다른 차원의 협조관계를 수반한다는 분지이론(Ramification Theory)이다. 이러한 두 가지의 전제하에 기능주의는 현실적인 통합전략으로서 비정치적인 기술 차원의 협조부터 시작하여 여기서 얻은 협력이 보다 큰 협력을 생산하는 설인효과(Snowball Effect)와 전과기능에 의해 점차 정치적인 통합으로 나가게 된다는 점진론을 펴고 있다. 다시 말해서 기능주의는 국가간에 협력할 수 있는 과업을 정치적인 것과 비정치적인 것으로 구별하고 있다. 그것은 후자가 전자보다 국가간의 협력을 더 용이하게 이룰 수 있다고 보기 때문이다. 복지사업과 같은 것을 함께 협력해 나갈 때 그 과정에서 습득한 지식은 공통이익을 위해 자연히 한 사업분야에서 다른 분야로 옮겨 이용할 수 있다고 보는 것이다. 뿐만 아니라 더욱 중요한 것은 그 때 발생하는 협동심이 국가에 대한 충성심과 결합하게 되어 결국 새로운 정치통합체제로의 충성심마저 조성되어 정치 통합이 이루어질 수 있다는 것이다.

이상에서 언급한 기능주의적 접근은 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 중요한 이론적 근거를 마련해준다. 즉 비정치적인 분야인 직업교육훈련분야부터 남북한 교류 및 협력이 시작되면, 현대의 사회·경

사회·경제문제들을 해결하는데 적합하다. (5)기능적인 협력은 첫째 비정치적이고 좀 더 기술적인 문제들로 시작할 수 있다. (6)한 기능적 영역에서 얻어진 협력의 경험은 또 다른 영역에까지 전환될 수 있다. (7)협력으로 인하여 국제적인 활동과 기관의 연계망이 정치적 분단을 극복할 수 있는 수준까지 더 많은 기능이 확대될 것이다. (8)궁극적으로 이런 기관들은 조정단체를 필요로 하며, 기획기능을 필요로 하게 될 것이며 결국에는 전반적 조정을 위해 총체적 기구를 수립하게 될 것이다.

제·기술적 조건들로 인해 교류 및 협력은 계속 발전적 방향으로 진행될 것이다. 즉 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 다른 차원에서의 협조관계를 유발하게 됨에 따라, 이는 교류·협력 분야 및 규모의 확대와 심화를 가져오게 되고, 나아가 기능적인 상호의존 관계를 형성하게 된다. 결국 상호작용을 하고 있는 양자사이에 존재하는 기능적인 상호의존 관계로 인해 기능의 통합으로 생기는 이익, 즉 통합이익이 생겨나고 이는 양 사회의 통합을 촉진하게 된다는 것이다(한종하, 1994).

나. 교류 및 협력의 의의

교류 및 협력은 통합¹⁴⁾ 과정 속에서 이루어지는 일련의 수단적·방법적 행위들을 의미한다고 볼 수 있다. 여기서 교류는 분단되어 있는 양방의 합의하에 통합을 위한 일련의 거래가 이루어지는 것이고, 이것이 가시적인 성과와 실적으로 나타나는 것을 뜻한다고 볼 수 있다. 통합을 위한 수단적·가시적 행위로서의 교류는 일찍이 통합수준을 평가하는 지표로 사용되어 왔다. 1960년대 중반 도이취(Karl W.Deutsch)는 유럽의 통합수준을 측정하기 위해 상호 교류의 흐름(transaction flow)을 분석한 바 있는데, 교류의 흐름은 구체적으로 무역·여행·우편·전화·라디오 및 기술적 커뮤니케이션과 같은 형태로 나타나며 이는 통합의 지표로 작용한다는 것이다. 또한 제이콥(philip E. Jacob)은 다음과 같은 10가지의 통합요인을 제시하고 있다. 통합요인은 인접성(proximity), 동질성(homogeniety), 교류(transaction), 상호간의 이해나 인식상의 근접성(mutual knowledge or cognitive proximity), 기능적 이해(functional interest), 공동체의 성격이나 사회적 동기, 구조의 형태(structural frame), 주권-의존 상태(sovereignty-dependency status), 정부의 효율성(governmental effectiveness), 이전의 통합 경험 등이다. 이 중 교류는

14) 통합은 분단되어 있는 양자간의 관계에 귀속되는 문제이며, 통일을 향한 중간 단계로서 평화적 변화를 위한 공동체 의식과 행동양식 및 제도의 발전이자 통일을 유도할 수 있는 하나의 과정이라고 볼 수 있다.

양 집단간의 응집력이 교류의 양에 의해 측정된다는 가설에 근거하고 있다. 즉 집단간의 응집력이 강할수록 교류의 양이 증대하고 이는 통합 수준을 측정하는 지표로 작용하게 된다는 것이다. 한편 코헨(Robert Keohane)은 협력을 일방의 행위자가 정책조정의 과정을 통하여 상대방의 실제적인 선호 또는 기대되는 선호에 자신의 행위를 조정하려고 할 때 발생하는 것으로 정의하고 있다. 여기서 정책조정이란 일방의 정책이 타방에게 미치는 부정적 결과를 줄이기 위하여 자신의 정책을 조정하는 것을 의미한다. 즉 협력은 상충적인 이익과 보완적인 이익이 혼합된 상황 속에서 발생하는 것으로 상호이익을 실현하기 위한 의도적인 정책조정을 의미하는 바, 이 점에서 쌍방 이익의 완벽한 일치에 따라 의도적인 정책조정이 불필요한 조화와는 엄격히 구분되어야 한다(박영호 외, 1992). 따라서 협력이란 모든 행위 참가자들간의 상호 정책조정과정을 통하여 참가자 모두에게 혜택이 돌아가도록 하려는 목적지향적인 행위라고 정의할 수 있다. 이러한 의미의 협력은 각 행위자의 행위는 어떤 목적을 지향하고 있으며, 협력이란 행위자에게 이득 또는 보상을 제공한다는 가정을 내포하고 있다. 즉 각 행위자의 행위는 합리적인 것이며 협력에 따른 이득은 상호적이라는 것이다(한중하, 1994).

이러한 측면에서 보면, 남북한간의 교류 및 협력은 남북한 주민의 접촉과 남북한의 왕래, 재외국민의 북한 및 남한의 방문, 협력사업 등을 포함하며, 구체적인 내용은 ‘남북교류협력에 관한 법률¹⁵⁾’에 세부적으로 규정되어 있다. 남북한의 각 영역에 걸친 교류 및 협력은 필요하다고 인정되는 경우 남북협력기금을 통해 정부로부터 지원을 받을 수 있다(통일부, 1996). 따라서 남북한의 직업교육훈련분야에서 정부 및 관련기관 및 단체 혹은 주민간의 접촉이나, 기업의 북한 현지 투자 및 왕래를 통한 인적·물적 교류 및 협력, 또는 중국조선족 자치주를 통한 협력 및 교류 사업 등이 주요한 내용을 이룬다고 볼 수 있다.

15) 남북교류협력에 관한 법률에서 협력사업을 ‘남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술, 경제 등에 관한 제반활동을 말한다’고 규정하고 있다.

Ⅲ. 교류 및 협력의 실태와 특성(문제점)

남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 주로 북한 진출기업과 KEDO 등에 의해서 북한근로자들에 대한 직업교육훈련을 중심으로 시작되었다. 최근 들어 남북정상회담을 기점으로 대기업들이 대북 경협사업을 추진하고 있는데, 현대와 삼성 LG 등 대기업은 물론 전국경제인연합회와 한국무역협회 등 경제단체 등도 다투어 회원사의 경협사업을 지원하겠다고 발표했다. 대기업들은 낮은 임금과 토지임대료 무관세 등 경쟁우위 요소를 적극 활용할 수 있는 섬유와 전자 및 부품 등의 사업에 우선 진출한 뒤 다른 품목으로 확대한다는 전략이며, 국내 설비 이전을 통한 투자비 절감효과도 기대하고 있다. 도로와 항만 전력 등 사회간접시설의 특수를 예상하고 이들 사업을 선점하기 위한 물밑 접촉도 활발히 진행중이다. 남북경협사업은 수익률을 담보할 수 있는 장점이 많으며 정상회담을 계기로 정치적 불안정성이 제거될 경우 경제성은 더욱 커질 것이며, 이에 따라 북한 근로자들에 대한 인력양성을 위한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력도 활성화 될 것으로 보인다.

이런 실정을 반영하여 본 장에서는 남북정상회담을 전후로 한 경제단체 및 민간기업의 경제교류 및 협력 실태를 기초로 북한 근로자의 직업교육훈련 실태와 특성을 살펴보고자 한다.

1. 남북정상회담 이후 남북한 경제 교류 및 협력 현황

남북정상회담 이후 북한에 경제교류·협력을 희망하거나 시행하는 업체가 경제단체 혹은 협회, 대기업 및 중소기업(벤처)기업 등을 중심으로 급격히 증가하고 있다. 북한측도 북한 내 사회간접자본(SOC) 확충에 업체들이 공동으로 참여하는 방안을 모색하고, 나진·선봉지대나 남포공단 등에 우리 업체의 진출을 돕기 위한 남북간 민간경제협력기구의 설

립도 적극 검토할 생각이라고 밝히고 있다.

또한 전국경제인연합회와 한국무역협회 등을 중심으로 회원사의 대북사업 진출을 위한 지원활동을 강화하고 있다. 전경련은 산하 남북경협위원회와 북한 출신 기업인들을 중심으로 고향투자방문단 사업을 추진중이다. 전경련은 농협중앙회와 공동으로 평양 상품전시회 개최 등 남북경협 공동사업을 적극 추진키로 했다. 전경련은 또 대북 협력사업 전시회, 대북 진출 설명회 및 세미나, 기업간 정보교류와 협력강화 방안을 적극 모색한다는 방침이다.

한국무역협회도 2000년 5월 남북위탁가공구역협의회(KPTC)를 창립, 섬유 의류 전기전자 등 6개 분과위원회별로 위탁가공업체에 대한 지원활동을 벌이기로 했다. 남북한 경제협력 활성화를 위해 민간업체들로 구성된 최초의 협의기구인 KPTC는 남북경협 관련 유관기관과 단체 등을 망라하는 대북 경제협력 민간창구 역할을 하게 된다.

2. 북한 진출 기업의 직업교육훈련 사례를 통해서 본 북한의 실태

북한에 이미 진출했거나 계획하고 있는 기업이 많은데 이 중에서 몇 개 기업의 사례를 중심으로 북한 근로자들에 대한 능력 향상을 위한 직업교육훈련 실태를 보면 다음과 같다.

우선 A기업 경우 북한에서 생산한 제품을 국내와 중국·독일 등 해외에도 수출하고 있는 기업인데, 북한에 진출한지 3년만에 남북경협의 성공모델로 떠올랐다. 이 기업의 경우는 첨단기술이라는 '이미지'를 매개로 북한사람들의 '마음'을 사는 데 성공하였다고 밝히고 있다. 이 기업은 합영방식 대신 북한 쪽에서 건물과 인력을 제공하고, 남한의 유희설비를 투자하는 제3의 사업방식을 채택했다. 이 방식에서 인력양성은 남한 공장기술 담당자들이 직접 평양 현지에 들어가 근로자들에게 직접 기술지도를 하도록 하고 있다. 1998년 4월 5일 북한측과 임가공 계

약을 체결하고, 북한의 경험부재로 인하여 설비 및 생산기술에 대한 사전교육이 필요하여 이 기업측은 생산을 위한 담당 기술자들을 북한에 장기적으로 체류시키고, 공장의 생산자들에게 직접적인 교육을 실시하였다. 생산공장에는 김일성 종합대학이나 김책공대를 졸업한 고학력의 기술진이 배치되었으며, 작업자인 여성들도 전문대 수준의 학력을 갖춘 자들이므로 전반적인 기술교육과 생산을 진행하는데 큰 도움이 되었다. 또한 북한에서의 기술교육이 타국에 비해 더 큰 장점을 가지는 점이 일단 언어 소통에 문제가 없다는 것이다. 물론 약간의 기술용어 등에 있어 차이는 있었지만 교육을 수행하는데 문제가 되지 않는 않았다. 구체적으로 보면, 설비반출을 완료한 후 1998년 8월 임원 및 기술진을 북한 내 평양전자개발 주식회사에 파견하여 설비 설치 및 생산기술에 대한 교육을 73일간 시행하였다. 교육실시결과 1998년 10월 3일 첫 시제품 200대 중 15대가 샘플로 제작되어 조립라인에 투입되었다. 기술자의 수준은 자료의 판독력·이해력 등은 매우 우수하였다. 이는 다른 제3국에서 수행했을 경우 5~6개월 정도가 소요되는 기술교육이 단 73일 내에 생산을 정상화하였다. 이 때문에 투자 초기엔 10% 이상이던 불량률이 현재는 0.5%수준까지 낮아졌다고 밝히고 있다.

이 기업의 성공은 북한 근로자들과의 신뢰감에 있었다며, “정상회담을 비롯한 남북관계에도 신뢰감이 가장 중요하다고 생각한다”고 이 기업의 회장은 성공담을 피력하였다. 즉 “북한의 저임금 노동력을 이용한다는 소극적인 생각에서 벗어나 소프트웨어나 애니메이션 등 북한의 우수한 기술력을 이용할 수 있는 사업에 뛰어들어야 한다”고 강조하고 있다.

다른 B기업의 경우 1997년 9월 북한 기술자 12명이 1개월간 중국공장에서 기술연수를 하였다. 기술교육은 중국공장에 12명의 훈련생을 입소시켜 오후 6시까지 실습위주의 기술교육이 공장에서 이루어졌다. 소속은 북한의 口공장 및 교공장 직원이었으며, 1일 10시간 이상 밀착 집중 지도 및 집체교육을 수행하였다. 또한, 1997년 10월 18일부터 10월 28일까지 口공장에 생산 설비를 갖추고, 공장직원 150명에게 집체교육 및 밀착 접촉 기술지도를 수행하였다. 그후 제품 생산을 위하여 1998년

5월 23일부터 동년 6월 2일까지 임원 및 기술자 5명이 방북하여 완제품에 대한 생산기술지도 및 완제품 품질향상 기법을 전수하였다. 노동력은 고졸 수준이상으로서 노동의 질이 양호하고, 기술지도 내용대로 잘 수행하거나 국가가 품질을 검사하기 때문에 품질은 대체로 양호하였다고 밝히고 있다. 또한 1999년 11월 27일부터 12월 21일까지 임원 및 기술자 5명이 방북하여 생산 신규기술을 지도하였다.

다음으로 KEDO 원전합동시공단의 경우를 보면, KEDO와 DPRK간의 경수로 사업 이행을 위한 서비스 의정서 제5조 및 기반시설 공사 시공협력계약 특수조건 제33조에 의하여 북한 노무인력 교육훈련 계획을 수립 및 실시하여 북한 기능인력의 건설능력을 개발 및 향상시킴으로서 성공적인 KEDO 원자력 건설공사를 수행하기 위하여 실시하는 북한노무인력 교육훈련계획을 수립하여 실시하고 있다.¹⁶⁾

훈련의 의의는 먼저, KEDO 훈련은 주계약자인 한전이 실시하는 최초의 대북한 원자력분야 기술진 교육사업으로서 기술교류의 기초가 되며, 남한내의 대규모 북한인원 및 장기간 훈련으로 남북 상호신뢰성 회복의 계기가 될 수 있다. 한전 훈련은 2단계로 나누어 실시되는데, 1단계(Stage 1) 훈련은 기간요원·현장 운전원·정비 기능공 및 고위 정책자 등의 선발된 인원에게 실시하는 훈련이며, 2단계(Stage 2) 훈련은 1단계 KEDO훈련 이수자 및 북한 훈련을 이수한 자를 시운전에 참여시켜 실시하는 시운전 실무훈련(on-the-job experience)이다. 훈련인원은 1단계 509명(15,573 MW)인데, 한전직원 대응인력이 309명, 기능공 인력이 200명이며, 2단계는 시운전 실무훈련(OJE) 인력이고, 고위정책자 과정에 20명이 있는데 이는 북한당국 및 전력회사 고위정책자를 대상으로 2주간 국내원전 운영 현황 설명 및 관련시설 견학을 실시한다. 이는

16) KEDO-북한간 체결된(1995. 12. 15) 공급협정 제7조(훈련) 및 동 협정 제1부속서(KEDO가 제공해야 할 공급범위)에 의거, KEDO가 북한에게 KEDO원전의 운전과 보수를 위한 포괄적인 훈련계획을 제공하고 있다. 또한 위 협정을 근거로 KEDO-북한간 세부 훈련범위·방법 및 책임 등을 훈련의정서에 규정하고, KEDO는 훈련계획 수립 및 시행 계획을 주계약자인 한전에게 위임함을 명시하고 있다. 따라서 상세 훈련과정, 훈련내용 및 계약조건 등을 명시한 TKC 계약에 따라 한전이 북한인력의 훈련을 시행하게 된다.

KEDO 원자력 건설에 투입되는 북한 노무 인력에 대하여 기본교육, 직종별 기능 습득을 위한 일반 기능교육 및 전문교육을 요하는 특수 직종에 대한 전문교육을 실시하여 첫째, 관습, 언어 차이에 따른 이질감 해소 및 원활한 작업 수행하고, 둘째, 안전, 품질 및 건설용어에 대한 기본 지식 습득으로 생산성 향상을 도모하며, 셋째, 기능이론 및 실기교육을 통한 건설능력의 극대화 따른 노무인력의 효율적 활용, 그리고 마지막으로 KEDO 원자력 건설에 투입시 요구되는 양질의 기능인력 확보 및 양성으로 장기적인 인력수급 계획 수립이 가능하도록 하는데 목적이 있다.

교육대상은 KEDO 원자력 건설현장에 투입되는 모든 북한 노무인력이며, 북한 노무인력의 선발기준은 KEDO 원자력 건설현장에 투입될 북한 노무인력을 ISC협정에 따라 요청하게 되는데, 단순기능인력은 별도의 자격을 요하지 않으나, 보통 기능인력 이상은 ISC협정시 제시한 노무인력선정(안) 기준안에 의한 각 직종별 일정기간의 유경험자, 자격증 소지자 및 나이제한 등 적합자를 선별하여 교육한다.

또한 훈련생 선발은 KEDO에서 훈련생 자격요건을 1단계 훈련계획 개요에 포함하여 북한에 제공하고, 북한은 자격 있는 충분한 훈련 후보생과 훈련 후보생 제공시 건강진단서·교육 및 경력증명서를 제공하게 되며, 이에 따라 KEDO는 훈련생 자격요건에 따라 북한 훈련생을 선발하게 된다. 교육 과정 및 대상 분류를 보면, KEDO 원자력 건설현장에 투입될 북한 노무인력을 ISC협정에 따른 직종을 기능도에 따라 교육과정 및 대상을 분류 교육을 실시한다.

3. 실태의 특성 및 문제점

이상의 사례 이외에 다른 경우를 종합해 보면 다음과 같은 실태의 특성 혹은 문제점을 발견할 수 있다.

가. 북한 산업시설의 열악한 여건 및 장비 수준의 미비

현재 북한에서 가동되고 있는 시설과 장비는 노후하여 생산성 향상은 기대 할 수 없는 상태이며, 대북 사업에 진출한 기업들에 의하여 지원되는 장비도 운반 및 설치, 그리고 가동에 상당한 애로를 겪고 있는 것으로 나타났다. 대북 사업 진출 기업들이 경험한 시설 및 장비에 관하여 다음과 같은 사항들이 제시되었다. 첫째, 산업기반시설의 미구축을 들 수 있다. 북한의 인프라는 전혀 구축되어 있지 않고, 운반 및 조립 등 모든 부품을 한국에서 가져가야 하는 점을 고려할 때 물류비의 부담이 크다.¹⁷⁾

둘째, 기술수준은 신기술을 받아들일 형편이 못되며, 1970년대 초 공장운영과 유사하고, 중유와 전기¹⁸⁾가 없어 폐허와 다름없다. 공장이 폐쇄되고, 산업인프라가 전혀 구축되어 있지 않으며, 식량부족의 해결을 위하여 산을 개간하여 활용하고 있는 실정이다. 도로 사정 또한 포장 이 전혀 되어 있지 않으며, 교행 할 수 있는 2차선 도로도 많지 않다. 함흥에서 원산을 거쳐 평양으로 가는 길조차 자동차의 교행이 어려울 정도이다.

-
- 17) KEDO 사업과 관련하여 살펴보면, 실포는 평양에서 함흥을 거쳐 홍남으로 120km, 함남 경계지점에 실포가 있는데, 비포장이며 버스로 4시간정도 소요된다. 홍남은 화확단지인데 홍남비료공장만 가동되고 있으며, 전력이 없어 대부분 녹이 슬어 있다. 석탄 및 비날론 공장만 가동하고 있으며 나머지는 모두 정지된 상태이다. 주변의 부전강·허천강 지역에는 나무를 너무 많이 베어내어 발전에 어려움을 겪고 있다. 전력은 220V가 필요하나 130V가 제공되어 기계에 무리가 있으며, 주파수 또한 60Khz인데 47Khz가 제공되고 있다. 평양은 동평양, 서평양 화력발전소를 가동하여 간신히 전력공급상태를 유지하고 있다.
- 18) 평남과 황해도 쪽의 발전소 중 가장 큰 발전소가 발전용량 160만Kw인 북청화력발전소이다. 평양의 호텔에서 보면 동평양화력발전소의 굴뚝에서 연기가 나면 발전이 된다고 볼 수 있으며, 북한은 수력발전의 비중이 높으며, 평양지역 미림갑문에서 수력발전이 이루어지고 있는데 팔당댐 정도의 용량이다. 월별로 보면, 11월부터 2월까지가 갈수기인데 호텔에서라도 전기가 안 들어 오는 경우가 생긴다.

나. 낙후된 기술수준 및 노동생산성

북한 근로자의 기술수준은 매우 낙후되어 있으며, 일은 시키는 대로만 하기 때문에 생산성은 매우 낮다.¹⁹⁾ 또한 장비조작에 있어서도 매우 미숙하여 장비의 고장이 자주 발생하며, 고기능의 중장비는 별도의 교육훈련이 필요하다. 북한 근로자들은 처음 다루는 장비가 대부분이지만, 장비의 조작수준은 기대 이상으로 빠르게 적응하고 있으며, 일부 전자계측기는 매우 잘 다룬다.

북한 근로자들의 노동생산성은 측정해 본 결과, 남한 근로자들 대비 20% 정도인 것으로 나타났다. 벽돌 등을 쌓는 일반 보통인부의 경우 60%수준이며, 평균적으로 남한 노동력의 30%인 것으로 평가된다.

다. 북한의 직업교육훈련 실태

북한의 직업교육훈련은 체제 특성상 낙후된 경제 및 산업구조와 더불어 체계적으로 이루어지고 있지 못하다. 더구나 외국자본의 유치와 남북 경험사업에 따른 공장운영과 북한 근로자의 참여가 빈번함에도 근로자들을 방문한 기술자들과 격리시킴으로써 기능의 전달도 어렵게 하고 있다.

실제 방북하여 북한 근로자들과 함께 생활하고, 생산활동에 참여했던 근로자들의 의견을 종합해 보면, 현재 북한의 실정을 알 수 있을 것이다.

첫째, 직업교육훈련에 참여하는 근로자 중에는 고학력자가 많이 있다.

둘째, 사상교육의 강조로 직업교육훈련에 많은 장애요인으로 작용하고 있다.

19) KEDO 사업에 종사하는 북한 근로자들은 시간이 나도 일하지 않는데, 이는 근로자들이 일을 많이 한다고 해서 돌아오는 게 없다는 것을 미리 알고 있기 때문에 열심히 일하지 않고 시간만 때우고 있음을 알 수 있다. 그래서 특별한 메리트(merit)를 주지 않는 이상 자발적인 생산참여나 능력개발의 가능성은 찾아 볼 수 없다. KEDO에 종사하는 근로자와 접촉해 본 결과 북한 당국 공무원의 대부분은 김일성종합대학을 졸업한 우수한 인력들이다.

셋째, 불필요한 인력의 과다 투입을 들 수 있다. 기업의 대부분 국영이며, 계획경제인 까닭에 각 부문별로 공장장이 배치되어 인사관리의 불합리성이 발견되고 있다. 즉 불필요한 조직이 많이 운영되고 있다.

넷째, 북한의 교육기관을 살펴보면, 180여 개의 대학이 있는데 40% 이상이 직장내에 개설되어 있고(사내대학), 학장은 공장장 혹은 사장이 겸임하고 있으며, 22개의 공과대학 등이 있다. 김일성종합대학에는 공대와 의대가 없으며, 기초학문만 가르친다. 김책공과대학은 수리대학·농업대학·화학대학 등이 개설되어 있다. 전문대학은 대부분이 직장대학이다.

다섯째, 남한의 직업교육훈련 교재에 대한 높은 관심을 갖고 있다.

여섯째, 제3국의 근로자들과 비교하여 상대적으로 우수한 개인의 기술습득 능력과 열의를 들 수 있다.²⁰⁾ 또한 북한 근로자의 대부분이 비교적 적응을 잘 하면서 교육이 진행되지만, 교육시작 초기는 용어 혹은 기본적인 공장 조직의 상이한 부분에서 오는 일부 문제가 애로사항으로 작용하고 있다.

일곱째, 차별화 된 현장 근로자의 역할이다. 북한의 근로자는 두 가지 부류로 나눌 수 있다. 기능공과 기대공이 그것인데, 전자는 기술자를 의미하며, 기계가 고장 났을 때 전반적으로 손을 보는 사람을 말한다. 후자인 기대공은 기계를 실제로 운전하는 기능공을 말하며, 교육을 받으면서도 질문을 거의 하지 않는다. 개인적으로 지도할 경우에도 안내원이 체크를 하기 때문에 교육현장에서 현실적으로 많이 부딪치고 있다. 또한 교육에 대하여 받아들이는 감정이 다르므로 단체교육은 거의 불가능하다. 일과 후에 이루어지는 총화시간을 통하여 자체 사상 및 기타 교육을 하기 때문에 별도의 단체교육이 필요 없다는 것이 그들의 주장이기도 하다.

20) 자습기계를 필리핀에 설치한 K사의 경우 필리핀 사람을 3개월 교육시킨 후 설비를 보내고, 다시 3개월 가서 교육시키고 한국에 들어오면 바로 5~6차례에 걸쳐 작동방법 등에 관하여 전화를 하며, 6개월이 지나도 계속 이러한 과정이 반복되는 것을 볼 때 북한 근로자들의 기술습득 능력은 외국 근로자보다는 양호하다고 볼 수 있다.

여덟째, 교육훈련 및 기자재의 용어와 영어에 대한 애로사항을 들 수 있다.

아홉째, 관습과 언어 차이에 따른 문제발생으로 사업에 차질이 커서 이에 대한 정립이 필요하다. 또한 제품을 생산한 후 생산품에 대한 세밀한 품질검사에 관한 개념이 약하며, 만들기만 하면 된다는 생각과 기존에 하던 방식을 고수하려는 의지를 보인다. 이점은 사회주의적 사고와 관습 등의 영향으로 분석된다.

IV. 현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안

1. 남북한 교류 및 협력의 목표달성을 위한 기본 방향 및 영역

남북한 직업교육훈련분야에서 교류 및 협력이 원활하고 효과적으로 이루어지기 위해서는 상호 필요성과 중요성을 인정하고, 그 가치를 공유할 수 있는 기본 목표가 필요하다. 일반적으로 목표 개념은 목표·수단의 연쇄(means-ends chain)로 이해할 수 있다. 즉 하위목표는 상위목표에 대하여 수단이 되지만, 그 보다 하위의 목표에 대해서는 목표가 되는 지속적인 연쇄를 이루는 것이다(김병섭 외, 2000; 42). 이런 차원에서 보면, 직업교육훈련분야에서 남북한간의 교류 및 협력은 그 상위 목표인 남북한의 긴장완화 및 화해협력의 촉진·상호 경제적 이익의 도모·남북한의 사회적 안정·남북한 주민의 직업능력의 향상²¹⁾을 위한 수단이 될 수 있지만, 그 하위목표인 상호 인적·물적자원의 교류 및 시설·자원·프로그램의 제공, 공동투자 및 연구 등에 대해서는 목표가 될 수 있다.

따라서 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력을 수단으로 보고, 이 수단을 통해서 목표를 달성하기 위한 기본 전제 혹은 방향을 살펴보면 다음과 같다.

가. 기본 방향

1) 정치적 요인의 배제를 통한 교류 및 협력

그 동안 남북한간의 교류 및 협력을 추진하는데서 가장 큰 장애요인은 정치적인 상호 이해관계였다. 특히, 냉전시대의 정치적 이데올로기의 문제는 긴장관계의 근원이 되고, 서로 이해의 어려움과 상호 비방의

21) 이는 다시 민족 통일이라는 목표의 한 수단이 될 수 있다.

원천이 되기도 하였다. 남북대화의 계기나 진전도 항상 정치적 요인이 개입되어 대화가 중단되고, 사태의 악화만 가져왔다. 따라서 최근의 교류 및 협력의 환경은 기존의 정치적인 측면에서도 많은 변화가 있기 때문에 진전은 있지만, 상황은 언제든지 반전할 수 있기 때문에 남북한의 직업교육훈련분야에 대한 교류 및 협력에서는 가능한 정치적인 요인을 배제하면서 접근하는 것이 바람직하다.²²⁾

2) 상호 경제적 이익을 전제로 한 교류 및 협력 도모

최근 북한의 경제상황은 점차 악화되고 있으며, 식량문제는 국제적인 문제로까지 확대되면서 남북한 모두 경제적 측면의 교류 및 협력에 많은 관심을 가지고 있다. 남한도 국내적으로 고임금과 수출 및 수입의 다변화정책 등으로 기업들의 북한에 대한 관심이 고조되고 있는 실정이다. 이런 차원에서 볼 때, 남북한의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 북한의 직업교육훈련을 유도하여 양질의 인력을 북한 진출기업에 제공할 수 있으며, 동시에 북한도 남한에서 진출한 기업을 통하여 임금의 수입과 기능 및 기술 수준의 향상을 기할 수 있는 장점이 있다.²³⁾ 따라서 남한의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 경제성을 바탕으로

22) 정치적 측면을 보면, 북한의 정치적 이념은 사회주의를 바탕으로 김일성의 주체사상을 강조하고 있으며, 권력은 최고지도자 1인에게 집중되어 있고, 정책은 김정일의 지시와 당의 방침 및 노선에 따라 정책과정이 이루어지고 있다. 반면에 남한은 자본주의 체제를 가지고 있으며, 정치적 이념은 자유민주주의를 최상의 가치로 여기고 있다. 따라서 남북한의 직업교육훈련의 교류 및 협력은 이러한 정치체제의 근본적인 차이를 고려하여 점진적인 방법에 의한 접근이 필요하다.

23) 경제적인 측면을 보면, 북한은 사회주의 계획경제체제를 유지하면서 자력갱생의 원칙을 견지하고 있다. 또한 사회주의적 소유제도를 채택하고 있어 북한근로자의 생산성이 떨어지고 근로의욕이 감소하는 결과를 가져오고 있다. 반면에 남한은 자본주의적 시장경제체제를 유지하면서 경쟁과 사유제의 인정 등으로 생산성의 증대를 통한 지속적인 경제성장이 이루어지고 있다. 근로자의 근로의욕도 북한에 비하여 높게 나타나고 있으며, 새로운 산업사회에 적응하기 위한 구조의 개선 및 국제적인 교류를 확대하여 개방적인 체제로 전환하고 있다. 따라서 남북한간의 경제적인 측면에서도 많은 차이가 있어 북한이 중국과 같이 개방정책을 취해야 만이 직업교육훈련분야의 교류 및 협력도 용이하게 될 수 있는 것이다.

했을 때 상호 접근의 용이성이 있으며, 그 결과를 지속시켜 경제외적인 분야에서도 상호 기능주의적 입장에서 진전을 기할 수 있을 것이다.

3) 상호 사회적 안정을 전제로 한 교류 및 협력 추구

남북한의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 진전에 따라 인적·물적 교류가 이루어 질 수 있는데, 이 과정에서 상호 체제의 차이와 경제적·심리적 요인으로 인하여 사회의 불안요소가 와전될 여지도 배제할 수 없다. 북측의 입장에서는 자본주의 사회의 급속한 유입에 따른 체제의 붕괴를 염려할 수 있으며, 남한의 입장에서는 사회의 안전의식 저하와 북한지역에 진출하여 자본주의 사회의 부정적인 측면이 작용할 수 있어, 교류 및 협력이 남북한 사회 모두에 역기능적인 파급효과를 발생시킬 수 있다.²⁴⁾ 따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 이러한 사회적 안전을 전제로 하는 점진적 접근이 필요하며, 교류 및 협력에 따른 부정적인 파급효과를 사전에 예방할 수 있는 방안과 대책이 필요할 것이다. 특히 남북한의 직업교육훈련분야의 환경적 차이를 인식하여 이를 극복하는 전제하에 교류 및 협력이 이루어져야 한다.

24) 사회적인 측면을 보면, 북한의 사회정책은 계급생활을 기본으로 하고 있으며, 사회계층도 출신성분에 따라 핵심계층·동요계층·적대계층 등으로 분류하여 사회안정성과 국가안전보위부의 통제와 감독을 받고 있다. 또한 직업별·소득별로도 계층이 분류되어 노동자 및 농민 중심으로 사회주의적 계급구조가 형성되어 있다. 직업구조는 북한의 산업구조를 반영하여 1·2차 산업 종사자가 많아 인위적인 직업분배가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 반면에 남한의 사회정책은 개인의 능력과 의사를 존중하는 개인주의를 기본으로 하고 있다. 사회의 계층도 인위적으로 분류되는 것이 아니라 각자의 가치관에 따라 다양한 기준으로 분류되고 있으며, 계층간의 이동도 각자의 능력과 노력에 의해서 자유롭게 이동이 가능하다고 볼 수 있다. 또한 남한의 산업구조는 3차산업이 상대적으로 늘어나고 있어 이에 종사하는 인력이 늘어나고 있는 추세이다. 따라서 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 남북한의 산업구조 및 인력의 구성을 고려하여 정책방향과 과제를 선정하여야 할 것이다. 특히 북한 주민의 대부분을 차지하고 있는 노동자·농민을 고려해야 할 것이다. 또한 인구문제를 고려할 때 북한의 경제활동인구비율이 남한보다 높고, 노동력의 질에서는 남한보다 떨어지고 있음을 고려해야 할 것이며, 북한보다 남한의 고령화 정도가 높은 점도 고려해야 할 것이다.

4) 전통적·민족적 동질성 확보를 전제로 한 교류 및 협력 추진

남북한은 해방 이후 오랜 기간 단절되어 있었으며, 특히 독일과는 달리 같은 민족끼리 전쟁을 치른 불행한 경험을 가지고 있다. 이러한 불행한 경험은 남북한간 교류 및 협력에서 불신의 원인이 되고, 교류 및 협력의 활성화를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 남북한의 경제적·기술적·심리적 격차는 상호 이해와 협력을 어렵게 할 수 있다. 따라서 이러한 교류 및 협력과정에서 나타날 수 있는 부정적인 요인을 최소화할 수 있는 접근으로 우리 민족의 단일성과 전통성이라는 이데올로기를 강조하고, 이를 바탕으로 상호 이해와 협력의 필요성을 제기할 수 있다. 나아가 그 동안 분단되어 잃어버린 민족의 정체성과 전통성을 회복하는 계기로 직업교육훈련분야의 교류 및 협력을 활용할 수 있으며, 점차 다른 영역으로 확대할 수 있을 것이다. 결국 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 민족의 전통성과 동질성을 전제로 할 때 그 효과가 증대되고, 추구하는 소기의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

5) 통일국가와 미래지향적 국가경쟁력 제고를 전제로 한 교류 및 협력

최근 국제적인 동향은 지역의 블럭화를 통한 경제협력이 이루어지고 있다. 동북아시아에서도 한반도를 중심으로 중국·러시아·일본 등이 경제협력의 필요성 제기와 이를 구체화하려는 움직임이 있다. 또한 환태평양 혹은 유교문화권 등의 지리적·문화적으로 공감할 수 있는 공통적인 요인을 중심으로 협력체를 구성하여 국제적인 경쟁력 및 영향력을 발휘하려는 경향이 있다. 이러한 세계적인 추세에서 남북한의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 직업능력의 향상을 촉진하고, 이를 통한 양질의 노동력은 국제교류 및 협력에서 우리 민족의 노동경쟁력 제고와 통일국가를 달성할 경우 국가경쟁력 제고에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 직업교육훈련분야의 남북한 교류 및 협력은 앞으로 남북한의

통일을 전제로 미래지향적이며, 통일국가의 경쟁력을 제고하는 전제로 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 위해서 남북한뿐만 아니라 중국 조선족 자치주와 러시아의 연해주에 거주하는 고려인을 포함하는 범 한민족 직업교육훈련 방안을 염두에 두고 교류 및 협력을 추진하는 것이 미래지향적이며, 통일국가의 경쟁력을 확보하는 방법이 될 수 있을 것이다.

6) 현실성과 실천성이 전제된 교류 및 협력

직업교육훈련분야에서 남북 교류 및 협력은 양측의 환경과 현실을 정확히 이해하고, 객관적인 평가와 상호의견의 존중을 바탕으로 추진해야 한다. 과거의 경험을 보면, 상호 자신의 입장만 주장하거나 현실성이 부족한 주장을 함으로서 실천성이 결여된 경우가 많았다. 따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 비정치적 영역임을 의식하여 상대방의 입장과 현실을 바르게 인식하고, 교류 및 협력의 필요성과 당위성을 공유하며, 이를 바탕으로 한다면 교류 및 협력의 현실성과 실천가능성은 더욱 제고 될 것이며, 그 파급효과는 더욱 커질 것이다.

나. 교류 및 협력 가능영역

남북한간은 직업교육훈련분야에서 상호 교류 및 협력이 가능한 영역은 다음과 같은 부문에서 이루어 질 수 있을 것이다.

첫째, 인력 및 정보교류를 들 수 있다. 인력교류는 직업교육훈련 분야의 전문가 및 교사 초청 또는 해외 연수 프로그램 참가, 각종 회의·세미나·워크샵 참가를 포함하며, 정보교류는 각종 직업교육훈련분야의 관련 자료수집 및 제공을 들 수 있다. 둘째, 공동연구를 들 수 있다. 남북한의 직업교육훈련분야의 전문가들이 공동으로 연구에 참여하고, 직업교육훈련 프로그램 및 교수 학습 자료의 공동 개발, 직업교육훈련을 위한 교육훈련 기준 및 자격 검정 기준의 공동 개발, 직업교육훈련을 위

한 교육훈련기관 및 프로그램 평가 기준 공동 개발 등을 들 수 있다. 셋째, 연수생 초청을 들 수 있다. 남북한의 직업교육훈련을 위한 교육 및 훈련생의 지식 또는 기술의 습득은 물론 경제·사회·문화·교육 등에 대한 직접 접촉 및 대화를 통해 상호 이해와 교분 축적 도모한다. 넷째, 전문가 파견을 들 수 있다. 남북한간 직업교육훈련을 위해서 협력 및 교류 분야와 지역에 나아가서 오리엔테이션·조사 및 연구사업·기술적 조언 등을 통해 기술 및 지식을 교류·협력하는 것을 말한다. 다섯째, 기자재의 지원을 들 수 있다. 어느 정도의 기술적인 지식과 경험을 갖고 있으나 남 혹은 북이 기자재가 부족 또는 결여되어 있을 경우, 이를 제공함으로써 기술의 교육훈련·전수 및 확산을 원활히 하는 것이다. 여섯째, 프로젝트형 협력을 들 수 있다. 북한 혹은 조선족 자치주와 같은 제3의 지역에서 계획중인 직업교육훈련에 관련한 프로젝트에 관련 교육훈련의 개발·기획·집행 및 평가까지 이루어질 수 있다. 즉, 구체적 사업 지정 후 필요자금 및 기술 등을 지원해 유형자산을 증가시키는 프로그램이라고 볼 수 있다. 일곱째, 해외진출 사업에서 인력의 공동진출을 고려할 수 있다. 남북한의 기업이 해외에 진출할 경우 남북한의 인력·기술 및 기능과 건설기자재를 공동으로 투자하여 합작한다면 상호 공동의 이익과 협력의 시너지 효과를 얻을 수 있을 것이다.

2. 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안

앞에서 검토한 바와 같이 직업교육훈련을 위한 남북한간의 교류 및 협력은 기본적으로 상호 직업교육훈련 체제와 정책의 차이에서 수반되는 장애 요인으로 인하여 그 어려움이 양·질적으로 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북한의 교류협력은 민족적·시대적 사명임으로 이를 개선할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 따라서 여기에 제시된 방안은 다양한 측면의 방안 중에서 현 단계에서 가능한 혹은 가능성이 충분한 방안을 중심으로 제시한 것이다. 방안의 정리는 남북한의

직업교육훈련의 교류 및 협력에서 규범적인 측면과 환경적 요인 및 대북진출 기업의 경험과 외국의 사례를 바탕으로 정리한 것이다. 앞으로 더 실현성 높은 방안의 제시를 기대하면서 몇 가지 안을 제안하면 다음과 같다.

가. 직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력의 필요성과 중요성에 대한 인식제고 노력이 필요하며, 이를 뒷받침 할 수 있는 ‘신변안전협정’ 체결 및 이를 통한 효과적인 교류 및 협력이 필요하다.

남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력과 관련해서 북한진출기업의 경험에서 보면, 우선 시급한 것이 북한 근로자의 노동생산성 향상을 위한 직업의식 개선교육 프로그램의 제공이 필요하다. 북한 근로자의 생산성이 떨어지는 원인 중의 하나로 작업몰입도 및 근로의식의 저하를 들 수 있는데, 이를 향상·개선하기 위해 남한측의 직접적인 교육이 어렵기 때문에 북한 당국자를 설득하여 교육의 필요성과 당위성을 인식시키고, 이에 관련한 프로그램을 제공하여 북한의 교육훈련 담당자가 그들의 실정에 맞게 실시하도록 하는 것이 바람직하다.²⁵⁾

이와 더불어 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 우선 상호 가치 ‘남북한 직업교육훈련에 관한 협정’을 맺어서 방북하는 사람에게는 확실한 신분을 보장해 주는 것이 필요하다. 독일과 중국의 경우²⁶⁾도 상호 협정을 맺어 효과적인 교류 및 협력을 이끌어온 경험이 있다. 우리의 경우 북한에 진출한 기업의 직업교육훈련을 담당하는 관계자 혹은 교사의 신분이 보장되어 있지 않아서 모험에 가깝다고 할

25) 인적교류의 파급효과 측면에서 보면, 양체제를 모두 경험한 유경험자를 확대하는 방안도 필요하다. 앞으로 남북한의 교류 및 협력이 활성화되면, 탈북자를 직업교육훈련 교사로 양성하여 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

26) 독일과 대만의 경우 상대와 교류 및 협력을 하는데, 관련분야에 관한 세부 지침을 마련하고, 환경의 변동에 따라 지속적으로 내용을 수정·보완하여 상호 교류 및 협력사업을 추진하는데 도움을 주고 있다. 따라서 우리도 직업교육훈련 분야에 대한 전반적인 교류 및 협력에 관한 지침을 명확히 설정하고, 관련규정을 정하여 일관된 사업추진이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 이를 전담하는 기구를 만들어 변화하는 환경에 대처할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉 지속적으로 규정과 방침을 수정·보완하여 실질적이고 미래지향적인 대처방안을 개발·추진해야 한다.

수 있다. 교류 및 협력을 실시하는데도 이런 보장이 없다면 직업교육 훈련에도 어려움이 있다는 것이다.

따라서 현재의 실정에서는 남북한간 직업교육훈련에 관한 협정이 체결된 후 자유왕래가 가능하고, 북한 지역에서 이윤을 남길 수 있는 상황이 되어야 인적자원개발을 위한 직업교육훈련문제가 구체화 될 것으로 예상하고 있다.

나. 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에서 장기적으로 정책과 체제를 극복할 수 있는 남북한 연계모형의 개발이 필요하다.

남북한의 교육 및 직업교육훈련체제와 정책은 많은 차이가 있다. 학제는 물론 교과와 내용과 방법에서도 상호 일치하는 점이 부족하기 때문에 이를 해결하기 위해서 상호 입장과 의견을 존중하는 방향에서 교류 및 협력이 수월하도록 장기적인 안목에서 연계의 당위성과 필요성을 인식시켜 통합의 가능성제시와 함께 해결방안을 연구해야 될 것이다.²⁷⁾

27) 북한의 기술교육체계는 일하면서 배우는 교육체계라고 하는 것이 가장 적합한 것이다. 교육과 생산, 이론과 실천을 결부시켜 근로자들이 생산현장으로부터 떠나지 않고 대학수준의 고등교육을 이수하게 한다는 명분하에 「학업을 전문으로 하는 교육체계」와 별도로 「일하면서 배우는 교육체계」를 운영하면서 그들 체제의 정당성과 우월성을 입증하는 교육체제로 선전하고 있다. 「일하면서 배우는 교육체계」에는 공장·농장·어장대학(김민희, 1996)과 공장고등전문학교, 어장고등전문학교 등이 있는데 주간에는 해당공장·기업소에서 일하고 야간에 교육을 받도록 되어있으며, 김일성종합대학 등 일반대학에 설치된 야간 및 통신학부도 동 체계에 망라시키고 있다. 공장대학은 51.7 김일성 지시로 주요 공장과 기업소내에 설치된 기술자 양성의 「원중장」이라고 주장하고 있는데 현재 100여개가 운영되고 있는 것으로 파악되고 있으며, 수업연한은 일반대학보다 1년정도를 더 배우도록 하여 본학부는 5~6년, 관리일꾼 양성반은 4~5년이고, 고등전문학교는 3~4년제로 되어 있으며, 졸업후 시험을 거쳐 해당부문의 기사자격을 취득하게 되어 있다. 공장(농장·어장)대학 교육과정에 대한 전반적 지도는 교육성이 하며, 관리운영에 드는 예산편성과 집행, 교육기자재의 보장 사업은 해당 공장·기업소와 그 상급기관인 해당 성이 담당하도록 되어 있으며, 학장은 공장·기업소 지배인이 겸직하고 교원은 대부분 공장·기업소 간부들이 맡고 있으며, 공장시설을 실험실습 장소로 이용하고 있다. 최근에는 일반대학 통신학부나 공장대학의 교원들이 직접 공장 기업소나 협동농장에 찾아가 탄광갱내, 들판에서 가르치는 「현지학습반」을 운영하여 기술자를 배출하는 등 커다란 성과를 거두고 있다고 선전하고 있다.

다. 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 추진은 점진적 접근(incremental approach) 방식으로 단계적인 방법의 채택이 바람직하다.

남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력을 추진하면서 북한에 진출한 기업의 경험에서 보면, 실제 기업의 진출뿐만 아니라 진출 이후 북한 근로자들에 대한 교육훈련에서 단계적인 순서에 따라 점진적으로 할 필요가 있다는 것이다. 그 이유는 북한 사회의 특성과 북한 근로자들의 오랜 사회주의 타성에 따른 상호 이해의 부족에서 오는 것이다. 이런 기존의 이데올로기의 차이에서 오는 갈등 혹은 문제는 단기간에 해결하기 어렵기 때문에 장기적인 계획과 인내가 필요한 것이다.²⁸⁾

따라서 북한의 이러한 사정을 이해하고, 점진적으로 개선하려는 계획이 바람직하다. 즉 무리한 요구로 북한측 근로자와 관리자들의 자존심은 상하게 하지 말고, 그들의 사회적 배경을 이해하여 존중해 주어야 한다. 한꺼번에 모두 해결하려면 부작용과 원활한 교류 및 협력이 힘들기 때문에 단계적으로 추진해야 한다. 교육훈련 측면에서도 북한 근로자들에 대한 직업교육훈련을 위한 교육방법의 개선이 필요한데, 이 분야도 우선 북한 근로자들의 현 기술수준이 정확하게 파악하고, 용어의 개념에 대한 상호 정립을 하는 등 단계적인 접근이 필요하다. 그 다음 집단 교육훈련과 체계적인 교육훈련이 요구되어야 하고, 아무리 급하더라도 생산 시설·장비의 설치 이전에 기술교육훈련이 사전에 실시되어야 한다.

라. 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 정부차원의 지원 방안 마련과 지속적인 행·재정 및 정책적인 지원이 필요하다.

개인 기업이 북한에 진출하는 데에는 여러 가지 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 정부의 역할이 중요하며, 그 필요성을 정부가 인식하도록 개별 기업들이 지원분야를 정부에 요구하는 노력이 필요하다는 것이다.

28) 예컨대 국내에서 외주업체와 계약을 통한 제품생산을 주문하게 되면, 부품을 잊어버린다는지 하는 기업의 어려움이 있다하더라도 계약이행을 위해 무조건 맞추어서 납품해야 하는 것이 자본주의 시장경제체제의 일반적인 관행이다. 그러나 이런 관행이 북한 사회에서는 곤란하다는 것이다.

이는 개인 기업이 북한에 진출할 때 겪게 되는 여러 가지 어려움을 정부가 사전에 지원해 주어 실패를 줄이고 효과적인 교육훈련을 통하여 대북진출의 성과를 거두기 위해 반드시 정부의 지원이 있어야 한다는 것이다.²⁹⁾

마. 상호 직업교육훈련분야의 체제와 정책을 존중하는 입장과 상호 장단점을 명확히 분석하여 서로 보완하는 자세가 필요하다.

이를 위해서 남북한의 인력구조 상태와 체제 및 정책에 관하여 상호 자료의 교환과 공동연구를 추진할 필요가 있다. 독일의 경우 통일을 대비하여 이런 준비가 부족하여 통일 후 많은 재정적 낭비와 상호 불신의 근거가 되는 결과를 초래하였다. 즉 독일은 동독에 대하여 직업교육 훈련에 관한 모든 규정 및 체제를 서독식으로 개편하여 그 후유증이 10년이 지난 지금도 치유가 안되어 통일 이전 동독의 직업교육훈련체제를 다시 연구하여 이를 활용하려는 움직임이 일고 있다.

따라서 우리의 경우는 어느 일방의 체제 혹은 정책으로 갈 것이 아니라, 상호 쌍방의 직업교육훈련 정책 및 체제를 존중하면서 다양성과 현장의 실정을 감안한 교류 및 협력이 이루어져야 한다.³⁰⁾

29) 지금까지 기업이 대북 사업을 하면서 느끼는 어려움을 보면, 예를 들어 정부의 초청장 허가(방북허가 신고제), 물품 나가는 것(물자반출 허가) 등 울타리 역할을 하고 있으나, 정부의 역할이 미비하고, 경우에 따라서는 정부가 민간기업에 거꾸로 문의를 해 가며 창구역할을 수행하고 있다는 것이다. 지금 정도의 규제는 최대한 봐 준다고 하는데, 정작 없어도 될 금지와 규제를 만들어 놓고 이를 허용한다는 것은 논리적인 모순이다. 또한 현재의 대북 사업은 정부의 하부조직까지 연결이 되어 있지 않다. 즉 세관의 요구, 통일부의 각종 절차, 타 기관에 신고하는 등 실무자선에서는 복잡하고 불필요한 절차가 너무 많은 등 관련 방법 및 절차상 정립이 덜 되어 있어 어려움을 많이 겪고 있다. 실제로 신용장이 들어오면 물건을 쉽게 받을 수 있는데, 특히 북한과 거래하는 농수산물의 경우 절차 밟는 동안 기간이 경과하여 이미 폐기되는 경우가 발생하고 있다. 따라서 사소한 부분부터 개선이 이루어져야 할 것이다. 또한 여타 외국은 상담일지만 쓰면 되지만, 북한의 경우 나이·시간·장소·내용 등이 담긴 복잡하고 번거로운 방북보고서를 써야 하는 등 복잡하게 이루어진다.

30) 또 다른 측면에서 보면, 북한이 남북경협을 보는 시각은 체제 유지에 방해가 된다면 경협을 하지 않을 수도 있다는 입장인 반면, 우리는 북한이 경제를 정상화 될 수 있도록 일조 하면서 양질의 노동력을 이용하고자 하는 입장이다. 북한은 현 체제를 유지하기 위하여 체제단속에 큰 비중을 두고 있음을 볼 때, 남북경협 붐은 북한에서 일어나기 힘들 것이라는 견해도 있다. 이러한 상황에서 직업교육훈련의 교류가 빠른 시일 내에 이루어질 수 있을지 의문스럽지만,

이에 대한 준비와 계획은 미리 확보하는 것이 중요하다.

바. 북한에 진출하는 기업의 경우 북한 기술인력에 대한 사전교육 실시와 관리기법의 제공이 필요하다.

북한에서 수요되는 기술 인력에 대한 기초교육이 사전에 실시된다면 그 파급효과는 상당히 클 것이며, 기능공들의 숙련수준은 크게 향상될 것이다. 몇몇 기업의 경우 경험적으로 북한의 인력수준이 상당히 높다는 의견을 제시하는데, 이는 이미 북한의 인적자원의 질이 높아져 있음을 의미하나 희망사항 일 수 있다. 그러나 이러한 교육훈련이 선행된다면 제품의 품질수준이 국내제품과 동일한 수준까지 올라갈 수 있어 품질에 대하여 만족할 수 있게 되며, 아울러 교육훈련을 받은 인력들이 생산현장에 배치됨으로 인하여 현장 인력이 감소되어 생산성이 증가하는 부수효과도 거둘 수 있을 것이다.

또한 북한에 실질적인 도움을 주기 위해서는 공장운영에 지원할 필요가 있다.³¹⁾ 단순기계 관리가 아닌 공장관리, 즉 체크리스트 관리기법 등의 전체적인 공장운영을 지원하여야 한다. 현 시스템 하에서는 북한의 기계 및 설비의 손상률은 대단히 높게 나타나고 있다. 이는 근로자들의 의식이 희박하며, 공장 전체를 운영하는 체제에 참여할 여지가 없고, 지나친 사상교육의 강조 때문이다. 예를 들어 공장의 관리에서 북한 근로자들은 QC 등의 개념이 없는 상태이나, 제도적으로 교육시키면 효율적인 공장운영에 도움이 될 것이다. 인력활용에서도 크게 개선될 수 있는데, 현재 우리가 라인 하나에 2명이 작업하는 반면 북한은 6명이 작업하는 등 인력활용 면에서도 사용인원이 줄어드는 등 개선되는 효과를 가져 올 것이다.

최근의 경험에서 보면, 북한 근로자와의 접촉은 북한측 지도원 때문에

31) 즉 공장 전체의 공정에 대한 이해 교육을 병행하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 그 동안 북한에 진출하여 경험한 바로는 합영사업과 교육훈련이 잘 되어도 경영을 남한측이 직접 하고, 교육 또한 별도로 시켜서는 곤란하다는 것이다. 북한의 잘 훈련된 기능인력과 남한의 기술 및 경영의 노하우가 가장 합리적으로 이루어 질 때 근로자의 의식도 변하게 되어 교류 및 협력의 성과를 거두게 되는데, 이를 위해서는 기술도 필요하지만 공장 운영능력에 대한 교육도 필요하다. 즉 그 동안은 주로 관심이 하부조직 운영기술만 생각하는데, 앞으로는 회사전체·공장 전체의 운영에 대한 교육도 시켜야 한다.

부담을 가질 수밖에 없어서 일상적인 전달사항 외에는 교육훈련을 많이 하지 못하는 것으로 알려지고 있다. 기사와 기사장을 주로 교육하는데 지적능력과 기술수준은 상당히 높은 편이다. 그러므로 북한이 관심을 보이는 신기술과 그들이 필요로 하는 기술수준을 제공해 주면서 바람직한 방향으로 유도하는 정책이 필요하다. 즉 향후 남북한간의 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력을 위해서는 그 필요성과 당위성을 인식시킬 수 있는 다양한 교육프로그램이 마련되고 운영되어야 할 것이다.

사. 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력을 위해서 우리 기업의 다양한 북한 진출 방법을 모색할 필요가 있다.

직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력을 위해서는 북한측이 부담을 적게 가지게 하기 위하여 제3국 인력과 동시에 합작하여 진출하는 방법이 있을 수 있다. 이는 남북한이 교류와 협력을 통하여 상호 공존할 수 있는 다양한 방법 중의 하나이다. 또한 장기적으로 민간차원의 교류가 확대·활성화되면 경제공동체도 고려해 볼 수 있을 것이다.

아. 우리 실정에 맞는 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 정책 마련이 필요하다.

독일과 중국은 분단의 상황과 전개과정이 우리와 차이가 있기 때문에 이들 국가와 동일한 정책은 바람직하지 못하다는 것이다. 독일은 통일 이전에 직업교육훈련분야 이외에 다른 영역에서 많은 교류 및 협력이 이루어져 왔고, 동족간의 전쟁도 없었다. 중국의 경우도 몇 번의 충돌은 있었지만, 직접적인 인명의 사상과 같은 전쟁을 겪지 않았고, 또한 양국 사이에 바다가 있어 우리와 같은 긴장관계가 덜하였으며, 최근 실리를 앞세운 교류 및 협력이 활발하게 이루어지고 있는 상황이다. 반면에 우리는 그 동안 6.25전쟁과 휴전상태에서 항상 긴장과 적대적인 대립의 관계를 지속해온 상황이었다.

따라서 이들 국가와는 다른 차원의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력방안을 연구·개발해서 추진해야 될 것이다. 즉 우리의 실정에 맞는

교류 및 협력모델을 개발해야 된다.

이러한 모델의 개발에 도움이 될 수 있는 방안을 생각해 보면 다음과 같다.

1) 직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력의 공간적 측면

직업교육훈련분야에서 남북한이 직접 인적자원을 개발하기 위한 시설의 설치는 매우 중요하며, 시급히 필요한 부문이라고 볼 수 있다. 따라서 가능한 지역부터 남한의 각종 지원을 통한 교육훈련 기관 및 시설·장비의 설치가 필요하다. 이 경우 가능한 지역 및 방안을 살펴보면, 첫째, 남한지역을 통한 교류 및 협력이다. 즉 현재 남한지역에 있는 유희 직업교육훈련기관을 활용하는 것이다. 특히 최근에는 각급 직업교육훈련기관이 학생모집의 어려움과 교사의 활용문제로 어려움을 겪고 있는데, 이들 시설 및 교사를 활용한다면 큰 효과가 있을 것이다. 더욱이 기존의 교육훈련장비가 차츰 신기술의 개발과 더불어 계속 신제품이 나오고 있어 우리 산업현실에서 활용도가 떨어지는 시설 및 장비를 북한 근로자들의 직업교육훈련에 활용할 수 있을 것이다. 교사의 경우도 신기술을 익힌 교사의 수요가 많아지면서 기존의 기술교육훈련 교사문제가 제기 되고 있는데, 이들 교사인력을 활용하면 효과적인 것이다. 특히 퇴직 교사의 활용문제도 고려해볼 수 있다.³²⁾

둘째, 북한지역을 통한 교류 및 협력을 들 수 있다. 북한지역의 직업교육훈련 시설을 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 현재 북한에는 직업교육훈련 시설로 각 지역에 있는 공장대학·농장대학·어장대학 등이 있으며, 기술전문학교도 있어 이들 시설을 활용하면서 시설과 기자재를 지원하고, 관련 교사를 파견하여 교육훈련을 실시하는 방안을 고려해볼 수 있다.

32) 그러나 당장은 실현가능성이 부족하고, 실시한다 해도 북한 근로자들의 심리적 충격과 괴리감 등으로 역기능이 발생할 우려도 있다. 이 경우는 특별한 교육훈련 과정 혹은 대상자(예컨대 북한의 직업교육훈련 교사 및 관계자 등)를 선발하여 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다.

셋째, 휴전선 부근 혹은 비무장지대를 활용하는 방안을 들 수 있다. 현재 현대그룹이 개성부근에 공단을 조성한다는 계획을 가지고 있는 등 휴전선 부근에 각종 교류 및 협력 사업을 계획하고 있다. 이 지역에 직업교육훈련 시설을 건설하여 남북한 근로자를 대상으로 교육훈련을 시키고, 양성된 인력을 인근 공단에 배치한다면 남북한 모두 이익을 얻을 수 있는 장점이 있다.

넷째, 중국 조선족자치주 지역을 통한 교류 및 협력 방안을 들 수 있다. 중국조선족 자치주 지역을 통한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력(강일규, 1999b)은 다른 지역보다 가장 현실적인 방안이 될 수 있다. 그 이유는 조선족 자치주의 지리적 특성과 같은 민족, 같은 언어의 사용, 산업 및 교육훈련 수준에서 남북한의 중간 위치, 같은 사회주의 경험, 남북한 주민의 자유로운 왕래 가능성 등으로 남북한이 직접적으로 교류 및 협력을 추진하기 전단계로 활용할 수 있을 것이다.³³⁾

다섯째, 제3국을 통한 교류 및 협력 방안을 들 수 있다. 제3국을 통한 교류 및 협력은 중국의 조선족 자치주 및 러시아의 연해주 등을 제외한 다른 나라를 통하는 것이다. 예를 들어 중동지역에 우리 기업이 진출하는 경우 북한의 인력을 활용할 수 있으며, 이 경우 북한 근로자들에 대한 관련 기술·기능을 교육훈련 시킬 수 있을 것이다. 이렇게 해외에서 북한 인력을 활용한다면, 현지 인력이나 다른 나라의 인력을 활용하는 것보다 언어문제·관습문제 등의 해결과 민족적 화합은 물론 직업교육훈련분야에서 교류 및 협력의 활성화에 큰 도움이 될 것이다.

여섯째, 종합적 네트워크 구축을 통한 교류 및 협력 방안이다. 직업교육훈련분야의 네트워크는 직업교육훈련분야의 각 영역을 지속적으로

33) 실제로 몇몇 기업에서는 이 지역에 진출하여 조선족 인력을 활용한 사업을 추진하면서 조선족은 물론 북한 지역의 근로자들에 대한 직업훈련을 실시할 계획을 갖고 있다. 이 방안이 갖는 장점으로서는 다음과 같다. 첫째, 남북한 직업교육훈련의 환경 차이를 극복하는 방편으로 활용할 수 있다. 둘째, 조선족 자치를 통한 교류 및 협력은 민족적 동질성을 바탕으로 하기 때문에 남북한간의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 기여할 수 있을 것이다. 셋째, 조선족 자치주의 산업구조의 변화와 실태에서 이 지역을 통한 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력의 가능성 및 장점을 찾을 수 있다. 넷째, 중국조선족 자치주의 직업교육훈련시설 및 교사를 활용할 수 있다.

발전시키고, 이를 현장에 활용하여 산업발전과 삶의 질을 높이고자 하는 목표달성을 위해서 국가간·사회간·조직간·기관간·지역간·개인간 등이 직업교육훈련과 관련 있는 정보와 자료, 인적·물적자원을 교류 및 제공·공유함으로써 상호보완적이면서 상호의존적인 관계를 구축하는 일련의 동적인 사회적 조직이라고 볼 때, 남북한간의 직업교육훈련분야의 네트워크 구축은 남북한의 화해와 협력뿐만 아니라 급변하는 국제사회와 기술발전 등에 우리 민족적 차원의 능동적이며 적극적인 대처 방안으로서 상호 경제 및 사회발전에 큰 도움이 될 것이다.³⁴⁾

2) 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에서 인·물적 측면

직업교육훈련분야에서 남북한간 교류 및 협력의 핵심은 인적·물적 교류협력이라고 볼 수 있다. 인적 왕래가 있어야 실질적인 교류 및 협력이 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 직업교육훈련분야의 관련 인사(학생, 교사, 전문가, 학자, 기업의 직업교육훈련 담당자, 관계공무원 등)들이 남북한직업교육훈련에 대한 공감대를 형성하여 활발한 교류 및 협력이 절대적으로 필요하다. 이에 대한 구체적인 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인적 측면에서 우선 남북한의 직업교육훈련을 담당하고 있는 정부 혹은 민간기업의 대표들이 회의를 열고, 남북한간 인적자원의 교류 및 협력에 대한 상호 의견과 접근 가능성을 논의하고, 교류 및 협력의 중요성과 필요성 및 당위성을 확인한다. 다음으로 남북한의 직업교육훈련분야를 담당하고 연구하는 인사들의 교류를 통해서 상호 관심사와 정보 및 자료를 교환하고, 관련 사항에 대하여 학술회의·토론회·프로그램 개발·공동연구 등에 관하여 구체적으로 논의한다. 이어서 남북한

34) 이에 더하여 장차 중국의 조선족자치주와 러시아의 연해주를 연결하는 직업교육훈련 네트워크를 구축하는 초석이 될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 직업교육훈련을 통한 남북한 직업교육훈련의 네트워크는 바로 동북아 지역의 경제성장과 사회발전의 밑거름이 되어 그 파급효과와 민족사적 의미는 매우 크다고 볼 수 있다.

의 직업교육훈련생 및 교사의 상호 방문 및 교류를 통해서 시범적으로 교육훈련을 실시한다. 시범적인 교류과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 조치를 취하면서 점차 교류 인력을 확대한다. 마지막으로 직업교육훈련분야의 모든 영역에서 인적 교류 및 협력의 문제가 해결 될 경우 자유롭게 상호 왕래하면서 각 분야에 걸친 인력을 양성·활용할 수 있도록 한다.

둘째, 교육훈련기관 차원의 교류 및 협력을 들 수 있는데, 현재 남한에는 직업교육훈련을 담당하고 있는 기관이 일반 정규학교(전문대학, 기능대학, 사내대학, 산업대학, 일반대학 및 대학원, 부설 교육원 등)와 직업훈련원, 직업전문학교 및 각종 학원 등이 있으며, 북한에는 일반대학, 공장대학, 농장대학, 어장대학, 기술학교 등이 있어 이들 기관간 교류 및 협력을 추진할 수 있다. 예컨대 자매결연을 맺어 상호 교류 및 협력, 지원을 할 수 있을 것이다.

셋째, 상호 직업교육훈련을 위한 교육훈련 시설 및 기자재의 교류 및 협력과 활용을 들 수 있다. 남북한간 교류 및 협력의 발전 정도에 따라 상호 방문하여 각 교육훈련기관이 보유하고 있는 시설을 활용하면서 기술·기능인력을 양성하는데 기여할 수 있을 것이다.

3) 직업교육훈련분야의 학술·정보적 측면

남북한이 직업교육훈련분야에서 민족동질성을 바탕으로 기술·기능인력을 양성하고, 이를 통한 상호 산업의 발전과 경쟁력 확보를 위해서는 직업교육훈련과 관련한 학술적 자료 및 정보의 개방이 필요하며, 상호 필요에 따라 자료를 공동으로 개발하는 등의 노력이 필요하다. 특히 학술 및 정보·자료의 교류 및 협력이 이루어질 때 서로 이해와 신뢰가 구축되고, 이를 바탕으로 직업교육훈련 전반에 걸친 교류 및 협력이 활발하게 이루어 질 수 있는 것이다. 구체적인 방안을 살펴보면, 첫째, 직업교육훈련분야의 학술자료와 정보의 상호 개방과 교환이 필요하다. 즉 각종 직업교육훈련과 관련한 학술 및 정보자료를 언론매체나 각급 학

교, 연구기관에 보급하여 활용하도록 한다.

둘째, 학술자료 및 정보를 정부 및 민간차원에서 공식적인 교류 및 교환체제를 갖춘다. 이를 기초로 지속적인 연구와 평가를 통해서 바람직한 공동의 모델을 개발하는데 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 직업교육훈련분야의 자료 및 기자재를 교환·활용하도록 한다. 예컨대 남한의 교육용 컴퓨터·교육용 기자재·각종 시청각 기자재 및 자료 등을 북한에 제공하고, 북한은 잘 보존된 우리의 전통 공예 혹은 기술·기능 및 원자재를 제공하여 상호 활용하도록 한다.

넷째, 교류 및 협력이 진전된 후에는 남북한이 공동으로 사용할 수 있는 학술 및 정보자료 센터를 건립하여 활용하는 방안도 추진할 필요가 있다.

4) 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에서 산업 및 직종별(내용, 대상) 측면

현재 남북한의 산업시설 및 수준의 차이가 있기 때문에 상호 보완하는 측면에서 교류 및 협력이 이루어져야 한다. 상호 보완은 상생적 입장에서 접근하는 것으로 그 실현성을 높일 수 있다. 우선 북한의 농업 분야에 관심을 갖고, 농업기술에 대한 교류 및 협력을 통한 지원이 필요하다. 다음으로 경공업분야에서 교류 및 협력을 활성화시킬 필요가 있다. 이는 대북진출기업의 경우 주로 임가공형태의 경공업분야에 많은 관심을 가지고 있으며, 북한의 노동력도 이 분야에 적합하기 때문이다. 따라서 경공업분야의 북한 인력을 양성하여 북한에 진출한 기업에 공급할 수 있도록 하며, 이를 확대 실시한다면 북한 자체의 공장을 활용하여 대외 수출을 통한 외화획득에도 도움이 될 수 있을 것이다. 중공업분야의 직업교육훈련은 군사적인 문제와 연결되기 때문에 어려움이 있을 수 있지만, 가능한 분야에서 상호 교류 및 협력할 필요가 있다. 또한 최첨단 기술분야의 교류 및 협력은 점진적으로 실시할 필요가 있다. 이 분야는 현 단계에서 법·제도적인 제약이 있고, 또한 안보적인 문제

와 연결되기 때문에 단계적으로 상황을 보면서 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 실질적으로 북한은 이 분야에 관심을 가지고 있기 때문에 기술 및 분야의 엄격한 심의과정을 거쳐 교류 및 협력을 추진해야 할 것이다.

5) 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에서 가치·의식적(직업 이데올로기) 측면

북한에 진출한 기업의 경험에서 보면 북한 근로자들의 활용과 교육 훈련에서 가장 큰 애로사항의 하나로 북한 근로자들의 작업몰입도 및 근로의식의 차이를 들고 있다. 북한은 직업교육훈련에서 체제유지를 위한 사상교육이 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 실질적인 작업과 교육 훈련에 어려움이 있다는 것이다. 그러나 초기의 교류 및 협력 과정에서는 이런 점을 인정하면서 장기적으로는 상호 이해하는 차원에서 직업 의식과 근로의식 및 작업몰입도를 높일 수 있는 방안을 수립해야 한다. 구체적인 방안은 우선 북한 근로자들에 대한 실증적인 직업의식 및 근로의식 조사가 필요하다. 막연히 북한주민은 사회주의 사회에서 오래 생활했기 때문에 직업의식이나 근로의식이 부족하다고 선입견을 가질 것이 아니라 실증적인 조사를 통해서 문제점과 해결방안을 도출 할 필요가 있다. 이를 위해서 북한 당국과 협의하여 그 효용성과 필요성을 인식시키고, 전문가를 통한 객관적이고 과학적인 조사방법으로 분석해야 한다.

둘째, 분석 결과를 토대로 북한 주민의 직업의식을 향상시킬 수 있는 프로그램의 개발이 필요하다.

셋째, 직업의식 및 근로의식의 함양 프로그램 실시는 단순한 이론 교육을 통해서 실시하는 것보다 생산현장에서 실시하는 것이 바람직하다. 이점은 독일의 경험에서 확인 된 것으로 단순한 이론교육은 그 효과가 떨어지기 때문에 실제로 제품을 생산하면서 그 내용을 교육하는 것이 효과적이라는 것이다.

6) 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력의 주체(정부, 기업, 종교단체, NGOs)적 측면

남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에서 각 기관 및 단체별로 교류 및 협력 방안을 생각해 볼 수 있다. 기관과 단체는 교류 및 협력의 주체가 됨으로 이들의 역할과 기능은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 주로 정부, 기업, 종교단체, NGOs 등을 들 수 있다. 구체적인 내용은 정부 기관을 통한 교류 및 협력의 증진으로 중앙정부 차원과 지방정부 차원 및 특별행정기관 차원으로 나누어 볼 수 있다. 다음으로 기업을 통한 교류 및 협력의 증진으로 민간기업 차원과 공기업 차원으로 구분할 수 있다. 또한 종교 단체를 통한 교류 및 협력의 증진을 들 수 있다.³⁵⁾ 마지막으로 NGOs를 통한 교류 및 협력³⁶⁾의 증진 방안을 들 수 있다.³⁷⁾

35) 남북한간 직업교육훈련분야에서 종교단체를 통한 직접적인 교류 및 협력은 큰 효과나 시급성을 기대하기는 어려울 것이다. 그 이유는 북한의 경우 조선노동당의 종교정책이 기본적으로 부정적인 입장을 가지고 있기 때문이다. 그러나 최근 형식적이지만 북한에 종교단체가 설립되고 있으며, 우리측과도 각 종교단체별로 교류가 이루어지고 있는 실정이다. 특히 우리 나라는 다종교 사회의 특성을 가지고 있어 남북한 교류 및 협력에서 종교단체의 역할이 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 이들 종교단체들이 북한과 교류 및 협력활동을 전개하는 과정에서 북한주민에 대한 직업교육훈련의 중요성과 필요성을 인식시키고, 북한의 소외집단이나 직업교육을 필요로 하는 집단에 대한 지원활동의 일환으로 기능·기술교육을 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 각 종교단체에서 북한돕기 운동의 일환으로 각종 성금과 기금을 모금하고 있는데, 이러한 기금의 일부를 직업교육훈련분야의 교류 및 협력사업에 활용하는 방안도 있을 수 있다. 특히 일시적인 식량지원보다는 북한주민이 근본적으로 자립할 수 있는 기술과 기능을 익힐 수 있는 방안이 될 수 있어 장기적으로 효과적인 지원사업이 될 수 있을 것이다. 이런 차원에서 종교단체가 직업교육훈련분야에 관심을 갖고, 교류 및 협력사업에 참여할 수 있도록 정부차원에서는 종교단체의 북한접촉과 활동에 대한 규제완화와 함께 일관된 원칙을 유지하면서 지원을 확대할 필요가 있다. 종교단체는 북한과의 교류에서 지나친 종교의 신앙체를 내세우지 말고 상호 공감대·신뢰감의 형성에 노력해야 될 것이다. 또한 종교단체도 앞으로 북한에서 종교단체와 관련된 활동을 수행할 수 있는 인적자원의 개발과 관리차원에서 직업교육훈련분야에 적극적인 참여와 지원이 필요하다.

36) 통일이나 남북문제에 관련한 NGOs의 활동도 활성화되고 있으며, 그 영역도 점차 넓어지고 있는 실정이다. 1998년 6월 10일 현재 통일부 허가 범인은 총 50개로 분야별로 보면 다음과 같다. 통일활동 전반 21개, 학술·연구단체 16개, 교류·협력분야 6개, 인도지원분야 7개 등이다. 이러한 영역별 NGOs의 수는 계속 늘어날 전망이며, 그 활동도 전문화·다양화 될 것으로 보인다.

37) 참고로 우리 나라의 NGOs 현황을 보면, 1997년에 발간된“한국민간단체총람”에

는 약 3,899개의 단체가 수록되어 있으며, 지부를 포함하여 약 1만개 정도이다. 그러나 이들을 모두 NGOs로 파악하기는 어렵고, 3,899개중에서 약 730개 정도가 NGOs로 분석되고 있다. 이러한 수치는 1970년대에 비하여 약 4배 이상 증가한 것이며, 이중 절반 이상이 1987년 이후 등장하였다. 1987년 이후 수적인 증가와 더불어 질적인 변화도 가져왔다. 조직은 분화와 전문화 및 다양화 등으로 변하고, 사회적인 영향력도 증가한 것으로 파악된다.(조한범, 1998; 14)

7) 직업교육훈련분야에 관한 프로그램 측면

직업교육훈련분야의 프로그램에 관한 교류 및 협력은 남북한 직업교육훈련에 직접적으로 영향을 미치는 분야라고 볼 수 있다. 따라서 먼저 인력개발이 필요한 분야를 설정하고, 다음으로 인력개발이 필요한 각 분야의 구체적인 프로그램을 개발하여 상호 교류 및 협력하는 것이 필요하다. 구체적인 프로그램 작성은 남북한의 전문가들이 공동으로 참여하는 것이 바람직하다. 즉 남북한의 전문가들이 참여함으로써 직업교육훈련의 효과성을 극대화시킬 수 있고, 교류 및 협력의 취지를 살리면서 상호 실현성을 반영하여 프로그램의 실질적인 운영을 기할 수 있다.

마지막으로 인력개발에 관한 구체적인 교육훈련계획의 수립이 필요한데, 교육훈련계획에는 각각 교육훈련의 특성에 맞는 목적을 설정하고, 다음과 같은 내용이 설정되어야 한다. 즉 교육훈련의 대상, 교육훈련 대상의 선방 기준, 교육훈련과정 및 대상의 분류, 교육훈련기간 및 교육훈련의 구체적 내용(기본교육훈련과정, 일반기능교육훈련과정, 전문교육훈련과정, 자격인증과정, 재교육훈련과정 등으로 분류하여 설정), 교육훈련의 교과 편성, 평가기준, 교육훈련의 장소 및 운영 방침, 기타 교육훈련에 필요한 경비 및 설비·기자재 등에 관한 구체적인 내용을 담은 계획서의 작성이 필요하다.

V. 현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 활성화를 위한 정책적 과제

1. 교류 및 협력의 정책적 추진전략

남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력과 관련한 각 정책의 추진은 변수의 복잡성과 미래의 불확실성 등으로 많은 어려움이 있다. 정책의 추진은 목표를 설정하고, 가장 합리적인 실현가능성을 확보하는 것이 필요하다. 특히 남북한과 관련한 정책은 상황의 예측가능성이 약하기 때문에 정책목표의 설정과 추진전략은 규범적·당위적 차원에서 설정할 수밖에 없을 것이다. 이런 관점에서 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력을 추진하는데 정책적인 추진전략으로 다음과 같은 사항을 제시할 수 있다.

첫째, 남북한 전체주민 및 관련기관이 공감할 수 있는 가치의 개발과 이에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 통일을 전후하여 남북한주민은 직업문제 또는 직업능력개발 영역에서 상호 자신들의 이익만을 생각할 수 있다. 마치 지방자치제 실시에서 나타났던 님비·뽀미현상과 같은 역기능이 발생할 수 있다. 따라서 양측의 불만을 최소화하기 위해서 남북한주민 모두가 공감할 수 있는 직업안정 및 직업교육훈련에 관련한 가치기준을 개발하고, 이를 적극적으로 홍보·설득하여 부정적인 측면을 최소화해야 할 것이다.

둘째, 민족동질성 확보를 위한 전국민의 지지와 지원을 얻을 수 있는 전략이 필요하다. 정책의 성공요인으로 가장 중요한 것은 전국민의 지지와 지원이라고 볼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 관한 정책은 전국민의 지지와 지원 속에 추진되어야 할 것이다.

셋째, 자율성 강조를 통한 전국민의 자발적인 참여유도가 필요하다.

통일을 전후한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력은 각 분야에서 정부의 일방적인 강요보다는 자율성을 강조하여 우리 사회의 구성원 모두 자발적인 참여를 유도하여 정책의 효율성과 효과성을 극대화하도록 한다. 특히 자율성을 강조함으로써 정책추진의 원활성·정당성·실현가능성 등을 확보할 수 있다. 또한 민간부문의 참여유도는 자율성을 강조했을 때 기업체·종교단체·봉사단체 등의 참여를 극대화할 수 있다.

넷째, 정책의 다양성과 탄력성을 확보하여 환경의 변화에 능동적으로 대처할 필요가 있다. 통일과정에서 추진되는 남북한간의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 관련 정책환경의 변화를 예측하기 어렵기 때문에 많은 경우의 수를 고려해야 하는 어려움이 있다. 국내 통일환경은 물론이고 국제적이 변수도 고려해야 되기 때문에 정책예측성이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 남북한간 화해와 협력을 도모하는 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 최대한 다양성과 정책의 탄력적 운영을 바탕으로 추진되어야 할 것이다.

다섯째, 정책의 형평성을 고려한 정책과정이 요구된다. 통일을 전후한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 남북한주민 및 기업간의 이해관계가 얽혀 있는 문제이므로 모두의 불만을 최소화해야 되는 어려움이 있다. 특히 북한주민에 대한 정책적인 배려는 남한지역의 소외계층 주민의 불만을 초래할 수 있다. 따라서 통일과정에서 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 형평성을 고려한 신중한 정책이 이루어져야 할 것이다. 즉 탈북자와 북한주민 뿐만 아니라 남한지역의 실업자와 소외계층 주민을 배려하여 최대한 형평성을 기초로 하는 정책추진전략이 필요하다.

여섯째, 합목적성을 바탕으로 한 정책추진이 필요하다. 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 명확한 정책목표를 제시함으로써 정책목표의 효과적인 달성은 물론 정책과정과 결과에 대한 평가에 대비할 수 있다. 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책의 목표는 국민적 합의가 이루어지고, 이를 바탕으로 실천적인 하위 목표가 설정·추진되어야 하며, 모든 정책의 과정은 정책의 목적·목표를 고려하

여 이에 맞게 추진되어야 한다.

일곱째, 통일국가의 발전을 위한 미래 지향적인 측면을 강조할 필요가 있다. 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 시·공적으로 단기나 기존의 제한된 지역이 아닌, 시간적으로 장기적이며, 공간적으로 남북한은 물론 국외 한인을 포함한 광범위한 정책적 비전을 제시하여 미래 국가발전의 방향을 생각하는 거시적 차원을 고려해야 할 것이다.

여덟째, 다른 통일대비 교류 및 협력정책과 상호 보완하는 교호성 확보가 필요하다. 남북한간의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책은 상위의 교류 및 협력정책의 영향을 받고, 동시에 주변의 정책환경의 영향을 받기 때문에 정책간 상호 유기적인 협력이 필요하다. 따라서 정책의 개방성을 확보하여 끊임없이 바뀌는 환경을 고려한 정책간 상호 교호성을 바탕으로 정책을 추진하는 전략이 필요하다.

이상의 전략 이외에 기타 남북한간의 직업교육훈련분야의 교류 및 협력정책의 추진전략은 일반정책과 마찬가지로 정책의 일관성·합법성·효율성·효과성 등의 확보를 통한 정책추진이 필요하다.

2. 현 단계의 정책적 과제

가. 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력사업을 전담할 수 있는 조직의 설치와 이를 자문·지원할 수 있는 협의체의 구성

현재 남북한의 관계는 분단 이후 그 어느 때보다도 교류 및 협력의 가능성이 높은 환경이 조성되고 있다. 그러나 이에 관련한 정부기구는 통일부가 주축이 되어 주로 총괄적인 업무를 담당하고 있는 실정이다. 이러한 실정이다 보니 우리 사회의 각 분야별 전문기구 및 전문인력이 불충분하고, 교류와 협력의 필요성 요구는 구체화되지 못하고 있다. 따라서 각 영역별로 구체적인 교류와 협력에 관한 업무를 담당할 조직과 인력이 필요하다. 직업교육훈련분야도 예외라고 볼 수 없다. 특히 직업

교육훈련분야는 비정치적이며, 남북한 경험이 활성화 되고있는 추세에서 상호 필요로 하는 분야임을 인식하여 이에 관한 업무를 전담할 수 있는 기구가 필요하다. 전담기구가 설립되고 전문인력이 배치된다면, 관련기관의 협조체제도 구축되어 직업교육훈련분야의 남북 교류 및 협력은 가시화 되고 활성화 될 것이다. 이에 관한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 전담 조직은 앞으로 개편될 교육인적자원부 부총리 산하에 노동부를 비롯한 관련 부처의 인적·재정적 지원을 받아 가칭“남북직업교육훈련 교류·협력 담당관실”을 신설하도록 한다. 담당관실 산하에는 하부조직으로 북한 직업교육훈련 교류·협력 및 지원팀과 기획·평가팀을 두도록 한다.

기획·평가팀의 주요 업무는 남북한의 직업교육훈련분야에 대한 전반적인 기획과 그 결과에 대한 평가, 타 부처와의 협조 업무 등을 담당하도록 한다. 교류·협력 및 지원팀은 실질적인 교류·협력과 지원업무, 민간단체와 기구 혹은 종교단체 등에서 추진하는 교류 및 협력 활동을 지원하는 업무 등을 담당하도록 한다.

2) 지원 및 협력조직은 가칭“남북한 직업교육훈련분야의 교류·협력 추진 위원회”를 교육인적자원부 부총리 산하에 설치하여 자문·협조하도록 한다. 남북한 직업교육훈련분야의 교류·협력 추진 위원회는 통일부·교육부·노동부의 관련 실·국장과 직업교육훈련 전문가, 학계·재계·민간단체 등의 관련 인사 등으로 구성하고, 업무의 활성화를 위하여 산하에 사무국을 둔다.

주요 기능 및 업무는 우리 사회 전반의 직업교육훈련분야에 대한 여론 및 의견을 수렴하고, 남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 관한 사업을 실무적으로 자문한다. 동시에 남북한의 직업교육훈련분야의 민간부문의 교류 및 협력사업도 자문하고, 필요할 경우 남북한 직업교육훈련분야의 상호 방문 등을 통한 자료 및 정보의 교류와 학술회의

개최 등을 실시한다.

나. 전담기구와 자문기구를 통한 교류 및 협력에 관한 종합적인 계획의 수립 및 집행

남북한에 관한 모든 정책은 일관성과 상호 보완성을 필요로 한다고 볼 수 있다. 이런 차원에서 직업교육훈련분야도 예외가 될 수 없다. 즉 정부는 남북한의 직업교육훈련에 관련한 전반적인 분야를 종합적으로 계획하고, 이를 집행함으로써 교류 및 협력의 효과를 극대화할 수 있다. 따라서 정부의 가칭 “남북직업교육훈련 교류·협력 담당관실”과 “남북한 직업교육훈련분야의 교류·협력 추진 위원회”를 통하여 남북한의 직업교육훈련분야에 대한 교류 및 협력에 관한 종합적인 계획을 수립하도록 한다.

종합계획에는 다음과 같은 사항을 포함하도록 한다. 첫째, 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 대한 장기적인 비전과 목표의 제시, 둘째, 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력의 당위성과 이에 따른 긍정적인 파급효과의 개발과 홍보 및 지지 확보 방안 마련, 셋째, 교류 및 협력의 구체적인 내용과 방법의 제시, 넷째, 교류 및 협력의 단계별 실천 계획 수립, 다섯째, 교류 및 협력의 결과에 대한 개관적인 평가 방법과 활성화 대책 수립 등.

다. 법·제도적 측면의 개선

직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력에 관한 법·제도적 장치는 현재 남북교류협력법에 그 기반을 두고 있다. 그러나 이 법에는 직업교육훈련분야에 대한 구체적인 교류 및 협력에 대한 내용이 없어 이에 대한 보완작업이 이루어져야 한다. 즉 직업교육훈련분야에서 남북한간 세부합의서가 작성될 경우, 이에 부합할 수 있는 내용과 정신에 부합되게 계속 정비되어야 한다. 또한 법·제도의 제정 및 정비는 남북한의 특

수한 상황을 고려하여 탄력적인 운영이 가능하도록 제정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 북한의 경우 법의 제·개정 및 운영이 용이한 반면에 우리의 경우 상대적으로 불리하기 때문이다. 한편 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력과정에서 발생할 수 있는 법률적 문제를 위한 제도 및 관련법의 제·개정이 필요하다. 주요 내용은 첫째, 교류 및 협력 과정 중 신변안전 및 관련 보험에 관한 법 제정, 둘째, 남북한 주민이 교류 및 협력 과정 중에 고용과 관련한 노사관계 및 임금에 관한 법률, 셋째, 직업교육훈련과 관련한 물적 교류 및 협력시 관련제도와 승인절차의 간소화, 협력사업자 승인 및 협력사업 승인의 단일화, 넷째, 남북협력기금 중 북한 주민의 직업교육훈련관련 기금 지원 및 북한주민의 직업교육훈련 지원금 확보를 위한 관련법 제정, 다섯째, 기타 직업교육훈련분야와 관련한 법·제도의 지속적인 개·제정 등이다.

라. 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 추진을 위한 남북한 당국자의 접촉과 상호 협정 체결

직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력은 가장 시급한 것이 어떤 형태이든 관계자들이 접촉을 통하여 교류 및 협력을 구체화시키는 실천이 필요하다. 즉 직업교육훈련과 관련하여 교류 및 협력의 어떤 기관 혹은 단체이든 남북한이 만나서 논의하고, 이를 진전시켜 그 필요성과 중요성을 공유한 후, 구체화하기 위한 협정을 체결하는 것이 필요하다.

VI. 결 론

이상 살펴 본 직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력은 진행 상황에 따라 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 예상 할 수 있다.

우선 긍정적인 측면을 보면 다음과 같다. 정치적인 측면에서 보면, 비정치적인 분야이면서 상호 경제적인 이익을 도모할 수 있어 신뢰감을 구축하고, 이를 바탕으로 기능적인 영향을 미쳐 정치적으로도 교류 및 협력을 활성화시키는 계기로 삼을 수 있다. 또한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 따라 경험이 활성화되고, 실질적인 상호 이익이 발생할 경우 정치적인 이데올로기가 희석되어 통일에 대한 논의가 진전 될 수 있을 것이다. 즉 교류 및 협력에서 정치적인 논리보다는 경제적인 논리가 우선시 되고, 나아가 통일에 대한 정치적 논의가 구체화 될 가능성이 높아질 것이다. 경제적인 측면에서는 직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력의 활성화는 경제적인 측면에 가장 밀접한 영향을 미치게 될 것이다. 즉 교류 및 협력은 경험의 활성화에 따른 원활한 양질의 인력을 공급할 수 있게 될 것이다. 또한 남한은 저임금의 인력을 공급받고, 북한은 일자리 창출과 더불어 임금 수입에 따른 경제적 이익이 발생하는 효과가 있다. 즉 인적자원분야의 교류 및 협력에 따라 경제전반에 걸친 활성화가 이루어질 수 있을 것이다. 사회적인 측면은 남북한의 교류 및 협력을 통해서 상호 직업능력이 개발되어 직업안정을 도모할 수 있다. 남한은 북한에 퇴직 기술자 및 교사를 파견하거나 관련 인사를 파견함으로써 고용을 창출하고, 북한은 북한에 진출한 기업에 고용되어 직업의 안정 및 실업자 해결에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 고용창출과 직업의 안정은 바로 사회의 안정과 연계될 수 있어 상호 사회적 안정에 도움이 될 수 있다. 동시에 남북한 주민의 생활의 질 향상에 도움이 될 수 있다. 즉 상호 교류 및 협력의 증대는 고용안정과 직업안정으로 이어져 수입의 증대를 가져옴에 따라 삶의 질이 높아 질 것이다. 교육·문화

적인 측면에서 보면, 분단 이후 상호 적대적인 감정을 가지고 있던 분위기가 교류 및 협력을 통한 신뢰감을 바탕으로 민족동질감 확보를 기할 수 있을 것이다. 또한 북한의 보존된 전통문화와 남한의 개방적 문화가 어우러져 상호 보완·발전시킬 수 있는 효과가 발생할 수 있을 것이다. 동시에 교육 및 학술적 발전을 기대할 수 있다. 즉 교류 및 협력이 활성화됨으로서 학술적 측면에서 상호 보완이 이루어지고, 직업교육훈련체제의 새로운 모형을 개발하여 직업교육훈련의 새로운 계기가 될 수 있을 것이다. 마지막으로 국제적인 측면을 보면, 남북한의 교류 및 협력의 활성화에 따른 우리 사회의 정치·경제·사회적인 안정은 외국 기업의 투자 관심 대상이 될 수 있다. 즉 한반도의 긴장완화와 양질의 인력 및 저임금 등 투자의 안정성이 보장되기 때문에 북한 지역, 특히 개방지역에 대한 외국의 관심이 증대되어 투지유치에 유리하게 작용할 수 있다. 또한 남북한의 교류 및 협력에 따라 직업교육훈련의 효과가 나타나 국가경쟁력 제고에 기여하게 될 것이다. 즉 양질의 노동력은 생산 제품의 질을 높이고, 자연히 국제시장에서 제품의 질에 대한 인정을 받게 되어 국가경쟁력 확보에 도움이 될 수 있는 것이다. 결국 교류 및 협력의 활성화는 국제사회에서 남북한의 통일에 대한 당위성 확보와 통일에 대한 적극적인 반응과 협조를 기대할 수 있다.

반면에 부정적인 측면도 예상할 수 있다. 정치적인 측면에서는 교류 및 협력의 지속성이 떨어지고 상호 불신이 발생할 경우 정치적 측면에 나쁜 영향을 미칠 수 있다. 경제적인 측면에서는 상호 이익의 분배 및 득실의 차이, 임금의 격차에 따른 갈등 발생 등을 우려할 수 있다. 사회적인 측면에서는 인구의 이동에 따른 사회문제의 발생, 남북한 근로자들의 심리적 괴리감에 따른 갈등, 노사분규에 따른 파업 등 분규사태의 발생 등을 우려할 수 있다. 교육·문화적인 측면에서는 남북한간의 교육제도 및 교과과의 불일치에 따른 어려움, 상호 문화적 충격에 따른 갈등, 사상의 차이에서 오는 사고의 차이 등 문제가 발생할 수 있다. 국제적인 측면에서는 주변국의 경계, 국제법에 따른 무역 마찰 등을 들 수 있다.

따라서 직업교육훈련분야의 남북한간 교류 및 협력이 활성화되기 위해서 가장 중요한 것은 상호 신뢰감의 확보라고 볼 수 있다. 교류 및 협력에서 상호 신뢰감이 확보된다면, 부정적인 측면도 이해와 보완을 통해서 지속적으로 개선할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 마지막으로 이 분야에 대한 더 많은 관심과 연구 및 논의가 있기를 기대한다.

현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안과 정책과제

선 한 승

(한국노동연구원 수석연구위원)

정상회담이후 남북한 교류협력 확대에 따라서 인적교류도 증진할 것으로 전망된다. 남한기업은 북한에 진출해서 북한인력을 활용함으로써 얻어지는 편익은 많다. 무엇보다도 문화적 동질성과 언어장벽이 없는 북한인력을 남한 임금의 1/10 수준으로 활용할 수 있다는데 메리트를 느끼지 않는 기업은 없을 것이다. 그러나 교육훈련을 통해서 북한인력을 활용하는데 제기되는 장애요인을 제거하는 것이 무엇보다도 중요하다. 바로 이러한 관점에서 본 연구는 교육훈련분야에서 많은 시사점을 제시하고 있다.

본 연구는 남북한 인력교류과정에서 제기되는 문제점을 극복하기 위한 방안으로서 직업교육훈련의 중요성을 제시하고 있다. 특히 남북한 교육훈련 실시 방안을 적시하고 이에 따른 제도적 보완점과 정책과제를 매우 다양한 관점에서 연구하고 있다. 또한 북한진출 기업의 직업훈련사례를 분석함으로써 실증적 연구를 도모하고있다는 점에서 의미가 크다고 하겠다. 끝으로 본 연구는 북한인력에 대해 교육훈련을 실시하는 과정에서 제기되는 문제점을 산업시설, 기술수준, 직업교육훈련 인프라의 세 가지 관점에서 분석하고 이에 대한 해결방안을 모색하고자 하였다.

필자는 북한 연구의 자료부족이라는 제한된 여건 하에서 아직은 미개척 분야라 할 수 있는 북한인력의 직업교육훈련 연구를 위한 토대를 구축했다는 평가를 받을 수 있을 것이다. 그럼에도 본 연구가 한 차원 높게 이루어지기 위해서는 다음과 같은 보완적인 분석이 필요하다고 본다. 이는 향후 연구를 심층적으로 진행시키기 위한 방향제시라고 보아도 무방하다.

첫째, 북한의 교육훈련제도와 남한의 제도에 대한 비교분석이 필요하다. 이는 향후 남북한 통일에 따른 교육훈련제도 통합뿐만 아니라 통일 이전에도 북한 교육훈련제도 활용을 위해서도 긴요한 작업이 될 것이다.

둘째, 개성공단 진출기업을 위해서 직업훈련이 집단적으로 이루어질 수 있는 가능성에 대한 연구가 필요하다. 지금까지 실시되었던 직업교육훈련은 개별기업의 작업장에서 산발적으로 발생했던 사례에 불과하다. 교육훈련을 집단적으로 실시할 경우, 당국자간에 해결해야 할 문제, 시설 신축 및 활용문제 그리고 교육내용 등 다양한 선결과제가 근본적으로 제기될 수 있다.

셋째, 북한인력의 기능·기술 수준 분석을 통해서 상호협력가능 분야의 분석이 필요하다. 북한이 가장 필요로 하고 있는 기술기능인력 분야를 선정해서 남한이 집중적으로 협력함으로써 실질적인 효과를 높일 수 있을 것이다.

이와 같은 세 가지 관점에서 제기되는 보완작업 외에도 직업교육훈련은 남북한간에 신뢰회복이 전제되어야 한다. 직업교육훈련을 통해서 북한에게 실질적인 도움이 기대될 수 있는 방향에서 끊임없는 설득작업과 방향제시가 필요하다.

< 행사 일정 >

09:00 ~ 09:30 등록

09:30 ~ 10:00 개회식

- 개 회 : 국민의례
- 개회사 : 김영진 (인문사회연구회 이사장)

10:00 ~ 12:30 분과별 회의

- 제1회의 : 대북포용정책의 발전방향연구
 - 장 소 : 외교센터 12층 회의실
 - 사 회 : 임혁백 (고려대 교수)
 - 대북포용정책의 효율적 추진을 위한 안보·외교환경 조성방안
 - 발 표 : 신상진 (통일연구원 선임연구위원)
 - 토 론 : 유호열 (고려대 교수)
 - 남북한 화해·협력 촉진방안
 - 발 표 : 홍관희 (통일연구원 통일학술정보센터소장)
 - 토 론 : 신 울 (명지대 교수)
 - 남북한 통일원칙과 통일방안의 접점
 - 발 표 : 조 민 (통일연구원 연구위원)
 - 토 론 : 최대석 (동국대 교수)
- 제2회의 : 비정부부문을 통한 남북한 교류협력 증진방안연구
 - 장 소 : 외교센터 2층 홍보영사실
 - 사 회 : 유승남(국민대 교수)
 - 비정부 기구(NGOs)를 통한 남북 교류·협력 증진방안
 - 발 표 : 조한범 (통일연구원 연구위원)
 - 토 론 : 박순성 (동국대 교수)
 - NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구
 - 발 표 : 길은배 (한국청소년개발원 연구위원)
 - 토 론 : 권이중 (한국교원대 교수)
 - 여성비정부기구를 통한 여성의 남북한 교류·협력 방안
 - 발 표 : 김재인 (한국여성개발원 수석연구위원)
 - 토 론 : 정현백 (성균관대 교수)
- 제3회의 : 남북한 화해·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선 방안 연구
 - 장 소 : 외교센터 4층 중회의실
 - 사 회 : 박은정 (이화여대 교수)
 - 남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안
 - 발 표 : 제성호 (중앙대 교수)
 - 토 론 : 최승환 (경희대 교수)

12:30 ~ 14:00 중 식

14:00 ~ 16:00 분과별 회의

- 제4회의 : 남북한 농업교류·협력을 통한 화해·협력 활성화 방안
 - 장 소 : 외교센터 2층 홍보영사실
 - 사 회 : 홍은희 (북방농업연구소 연구위원)
 - 대북 농업지원 방안
 - 발 표 : 임강택 (통일연구원 연구위원)
 - 토 론 : 김영훈 (한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 남북한 농업기술 교류·협력 방안 연구
 - 발 표 : 신동완 (한국농업사회발전연구원 부원장)
 - 토 론 : 유인수 (단국대 교수)

- 제5회의 : 남북한 화해·협력을 위한 교육의 과제
 - 장 소 : 외교센터 12층 회의실
 - 사 회 : 김동규 (고려대 교수)
 - 남북한 화해·협력을 위한 통일교육의 과제
 - 발 표 : 한만길 (한국교육개발원 선임연구위원)
 - 토 론 : 고유환 (동국대 교수)
 - 새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원 통일교육 활성화 방안
 - 발 표 : 양현모 (한국행정연구원 연구위원)
 - 토 론 : 김용재 (통일교육원 교수)

- 제6회의 : 탈북자 문제의 종합적 정책 방안 연구
 - 장 소 : 외교센터 4층 회의실
 - 사 회 : 김영수 (서강대 교수)
 - 북한 이탈 주민 문제의 종합적 정책방안 연구
 - 발 표 : 이우영 (통일연구원 연구위원)
 - 토 론 : 이종훈 (국회도서관 연구관)
 - 현 단계 남북한간 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안과 정책과제
 - 발 표 : 강일규 (한국직업능력개발원 책임연구원)
 - 토 론 : 선한승 (한국노동연구원 수석연구위원)