

인문사회연구회
협동연구총서 2002-02



남북한 실질적 통합을 위한
교류·협력 제도화 방안

협동연구 학술회의(2002. 11. 5) 발표 논문집

통 일 연 구 원

- 본 자료는 2002년 11월 5일 세종문화회관 컨퍼런스홀에서 개최된 『2002년도 협동연구』 학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.
- 본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

개 회 사

통일연구원 원장
徐 丙 喆

존경하는 정세현 통일부 장관님!

존경하는 김인수 인문사회연구회 이사장님!

오늘 학술회의에서 사회와 주제발표 및 토론을 맡아주실 전문가 여러분!
내외귀빈 여러분!

학술회의에 참석하여 주신데 대하여 감사의 말씀을 드립니다.

인문사회분야 국책연구기관을 총괄하고 있는 인문사회연구회는 2000년부터 3개년에 걸쳐 소속 연구기관 및 외부연구단체가 공동으로 참여하는 협동연구사업을 추진하고 있습니다.

인문사회연구회의 의뢰를 받아 통일연구원은 협동연구사업의 총괄적인 추진 책임을 맡고 있으며, 통일연구원 및 분야별 전문연구기관들은 남북관계 개선과 한반도 평화정착 및 통일문제에 학제적으로 참여하여 정책방안을 연구하고 있습니다.

1차년도인 2000년에는 「남북한 화해·협력을 촉진하기 위한 정책방안」을 수행하여 정치·경제·사회·문화·외교분야에서부터 북한이탈주민, NGO, 농업, 통일교육, 청소년, 여성, 법제, 직업교육훈련분야 등의 현안에 이르기까지 남북한 화해·협력을 촉진하기 위한 총체적인 밑그림을 완성하였습니다.

2차년도인 2001년에는 1차년도의 연구성과를 바탕으로 「남북한 평화공존과 남북연합 추진방안」 연구를 수행하였습니다.

2차년도 정책연구를 통해서 남북정상회담 이후의 남북관계를 안정적으로 발전시켜 나가고 평화공존의 제도화를 모색하며 나아가 남북연합을 형성할 수 있는 정책방안을 분야별로 제시하였습니다.

3차년도인 금년의 협동연구는 그동안 3개 년도의 정책연구 성과를 완결하는 목적으로 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안을 수행하고 있습니다.

실질적 통합이란 남북한간 법·제도적 국가통합의 최종단계만 남겨놓고 있는 통일의 전 단계로서 남북연합 실현 이후부터 통일 직전까지의 과정을 총칭합니다.

따라서 금년의 정책연구는 통일의 달성을 위해 가장 실질적인 정책방안을 제시한다는 중요한 의미를 지니고 있습니다.

금년도의 협동연구사업이 마무리되면 남북한간의 화해·협력과 한반도 평화

공존 및 남북연합에서 한 단계 나아가 실질적 통합을 위한 정책방안들이 분야별로 제시될 수 있을 것으로 기대됩니다.

금년 한 해 동안의 연구결과가 최종발표되는 오늘 학술회의에서 제기된 내용은 연구를 최종 마무리하는데 큰 도움이 될 것입니다.

이 자리에 참석하여 주신 전문가 여러분께서 기탄없는 고견을 말씀해 주시기 바랍니다.

금번 학술회의를 개최하는데 전폭적인 지원을 아끼지 않으신 인문사회연구회 이사장님과 실무자 여러분, 그리고 이 자리에 참석하신 귀빈 및 전문가 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리면서 개최의 인사에 가름하고자 합니다.

대단히 감사합니다.

통일연구원 원장
徐丙喆

격 려 사

인문사회연구회 이사장

김 인 수

오늘 「남북한의 실질적 통합을 위한 교류협력 제도화방안」을 주제로 2002년도 협동연구 학술회의를 통일연구원 주관으로 개최하게 됨을 기쁘게 생각합니다. 아울러 귀중한 연구논문을 발표하시는 7분의 발표자와 토론자들에게 감사드립니다.

오늘의 행사를 개최하신 통일연구원 서병철 원장님, 행사를 축하하기 위해 오신 정세현 통일부 장관님, 그리고 학술행사에 참석해 주신 내빈 여러분께 충심으로 감사의 말씀을 드립니다.

무엇보다도 지난 3년동안 남북통일방안을 대주제로 하여 단계별로 협동연구를 수행해온 통일연구원 관계자들에게 격려를 드리고자 합니다. 1차연도에 “남북한 화해협력”에 관하여, 2차연도에 “평화공존과 남북연합”에 관하여, 금년에 “남북한 실질적 통합”에 관하여 연차적으로 협동연구를 추진하였습니다. 이로 인해 기관간의 협동은 물론 대형연구과제를 발굴하여 연구회의 대표적인 협동연구사업으로 착수되었다는 점에 의의가 있습니다. 추진과정상에 일부 시행착오가 없지 않았지만 그러한 문제들을 개선하면 장차 인문사회분야 협동연구의 전형을 마련하게 될 것입니다. 연구회 소관 연구기관 모두 남북통일과 관련하여 공통의 문제의식을 갖게 된 것은 남북통일의 도정에 출연연이 큰 기여를 하게 될 것입니다.

금년에 실질적 통합의 중심개념으로서 “민족공동체” 형성을 위해 부문별로 정치공동체, 민족경제공동체, 사회문화공동체 형성을 지향하여 왔습니다. 최근 북한의 경제사절단이 우리나라 중요기업과 생산현장을 시찰하고 간 것은 북한이 추진하는 개방경제 추진의 일환으로 시도된 것입니다. 북한의 개방경제 추진과 관련한 일련의 사태추이는 크게 민족경제공동체 형성과 관련한 것이므로 실질적 통합에 관한 연구는 시의적절한 것이라고 보여집니다. 이처럼 일련의 연구결과물들이 남북관계 개선과 정부정책의 마련에 기여하고 나아가 남북긴장과 대결을 완화하는데 기여하는 것이 되어야 할 것입니다.

연구회는 금년에 통일연구원 주관과제 외에도 한국행정연구원 “NGO와 국가발전”에 관한 연구, 한국교육과정평가원 “학교교육내실화방안” 연구, 직업능력개발원 “지식강국건설” 연구, 한국교육개발원 주관의 “학습체제 질관리방안” 연구 등 5개 과제를 협동연구로 수행하고 있으며, 명년에는 7개 과제로 확대하여 수행할 예정입니다. 각 협동연구는 연구회 소관연구기관들을 포함 산학

연 협동연구로 진행되고 있습니다. 통일연구원은 명년에 새로운 협동연구과제(국내적 통일인프라 구축)를 단계적으로 실시할 예정인바, 그동안의 경험을 바탕으로 향후 협동연구사업을 보다 효과적으로 추진하여 줄 것으로 기대합니다.

남북간 “통일”의 문제는 분단시대를 살아가는 우리에게 가장 중요하고 현실적인(real) 연구주제가 아닐 수 없습니다. 한반도 주변의 국제정치정세는 강대국의 영향으로 늘 변화무쌍하게 변화하므로 남북통일문제는 가변적인 요소가 대단히 많아 지속적으로 체계적으로 연구되어야 할 것입니다. 통일연구원은 지난 98년 12월에 국책연구기관 및 통일관련 주요단체(26개) 들로 「통일문제연구협의회」를 결성하여 통일관련 연구협의를 추진하고 있으며, 「통일학술정보센터」를 두어 통일관련 연구정보를 신속히 제공하는 서비스를 제공하고 있습니다. 인문사회연구회는 향후 통일관련연구 수행에 있어 국내 최고의 연구중심이 되도록 노력할 것입니다.

다시 한번 오늘 귀중한 논문발표와 토론을 통해 남북한의 실질적 통합을 위한 남북관계 개선에 기여하기를 기대하면서 관계자 여러분께 격려의 말씀을 드리면서 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

인문사회연구회 이사장
김 인 수

축 사

통일부 장관
정 세 현

존경하는 서병철 통일연구원장님, 김인수 인문사회연구회 이사장님, 그리고
오늘 협동연구 발표자와 토론자를 비롯한 참석자 여러분,

먼저 이렇게 많은 분들이 참석하신 가운데 통일연구원 등 국책연구기관과
외부단체가 공동으로 참여한 협동연구 학술회의가 열리게 된 데 대하여 축하
의 말씀을 드립니다.

더욱이 금년회의가 2000년도부터 시작된 협동연구사업의 1차 3개년 연구
를 마무리한다는 점에서 참여기관 모두에게 매우 뜻깊은 자리가 될 것으로
생각합니다.

현 정부는 출범 이후, “남과 북이 자유롭게 오가고, 서로 돕고 나누며, 평
화의 토대 위에서 남북이 공존하면서 함께 번영하는 사실상의 통일(de facto
unification)”상황을 실현하기 위해 노력해 왔습니다.

오늘 학술회의의 주제인 『남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력의 제도화
방안』은 남북한이 실질 협력관계를 구축해 나가고 있는 현 시점에서 대단히
의미있고 유용할 것으로 생각합니다.

참석자 여러분,

학자들은 “전쟁은 인류의 역사만큼이나 오래 되었지만 평화는 근대, 즉 계
몽주의의 발명품이다”라고 말합니다. 국제정치에서 현실주의와 이상주의의 균
형을 이루기가 매우 어려운 것도 이러한 역사적 배경을 들여다보면 자명한
결과라고 생각합니다. 이러한 까닭으로 소극적 평화가 아닌 적극적 평화를 구
축하는 것이 어렵고, 또 많은 시간을 필요로 한다고 생각합니다. 적극적 평화
는 갈등과 대립의 상태에 있는 양측이 서로 정당하다고 인정하는 질서를 만
들어 내는 것이라고 볼 수 있습니다.

그 동안 우리 정부는 북한의 무력도발 불용이라는 원칙과 함께 남북 화해
협력을 통하여 한반도에 적극적인 평화의 질서를 만들기 위해 많은 노력을
기울여 왔습니다. 그러한 노력의 결과, 남북관계는 우여곡절 속에서도 발전을
거듭해 왔고, 특히 남북 철도·도로연결 등 경제부문의 진전이 선행되면서 군
사부문의 협력도 이루어지고 있습니다. 그 과정에서 최근 북한 핵문제가 불거
져 나와 한반도 평화와 안정에 대한 국제사회의 우려가 높아지고 있으며, 남
북관계 개선과정이 얼마나 어렵고, 힘이 드는 일인가를 다시 상기시켜 주고
있습니다. 북한의 핵 개발은 결코 용납될 수 없습니다. 우리의 안전은 물론
남북한 공존과 번영을 위해서, 나아가 동북아 안정과 평화를 위해서도 반드시
폐기되어야만 합니다. 이러한 맥락에서 지난 APEC에서 만난 한·미·일 정

상은 북한 핵문제에 대한 인식과 문제해결을 위한 방법론의 큰 틀에 의견 일치를 보았습니다.

관련 국가 모두가 북한 핵문제의 평화적 해결노력에 합의한 것을 매우 다행스럽게 생각합니다. 이를 바탕으로 정부는 앞으로 한·미·일 공조체제를 확고히 하는 가운데 구체적 방안을 마련하고, 남북대화 등을 통해 무엇이 남과 북, 그리고 민족을 위한 유익한 길인지 북한을 설득해 나가고자 합니다.

참석자 여러분,

잘 알고 계시듯이 8차 장관급회담에서 남과 북은 북한 핵문제를 대화를 통해 해결해 나간다는 원칙에 합의하였습니다. 이로써 '94년의 핵위기 발생시와는 달리, 우리 안보문제에 대한 당사자로서 나름대로 역할을 할 수 있게 되었습니다.

물론 부족한 점이 없지 않지만, 이러한 지렛대가 마련될 수 있었던 것도 따지고 보면 대북 화해협력정책의 결실이라고 할 수 있을 것입니다. 이제 우리는 교류협력을 활성화하여 남북경제공동체를 지속적으로 형성해 나가기 위한 여건을 조성하기 위해서도 북측이 조속히 핵문제 해결에 성의를 다할 것을 촉구해 나가야 하겠습니다.

오늘 학술회의는 남북간에 화해하고 교류협력하기 위한 제도를 어떻게 만들어 나갈 것인가에 대해 그 동안의 연구결과를 발표하고 함께 논의하는 자리로 알고 있습니다.

이러한 연구결과가 현실에 접목되어 결실을 맺는다면, 남북 화해협력과 더불어 북한이 국제사회의 떳떳한 일원으로 참여할 날을 보다 앞당겨 나갈 수 있을 것으로 생각합니다.

한편으로 연구영역이 전문화됨에 따라 학제연구의 중요성이 더욱 증가하고 있다는 점에서 이러한 협동연구사업이 갖는 의미는 새삼 언급할 필요가 없다고 생각합니다. 그 동안 쌓아 올린 협동연구의 경험을 토대로 앞으로 더 큰 성과가 있을 것을 믿어 의심치 않습니다.

이 협동연구사업과 참여 기관 모두의 발전을 기원하며, 참석하신 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

통일부 장관
정 세 현

차 례

□ 제1회의 정치 분야

발 표

「남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성추진 방안」 박영호(통일연구원 통일정책연구실장)	1
「남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안」 배정호(통일연구원 선임연구위원)	25

토 론

이석수(국방대학교 교수)	57
김용호(연세대학교 교수)	59
박하진(통일부 통일교육원 교수)	62
김성철(세종연구소 연구위원)	63

□ 제2회의 경제 분야

발 표

「남북한 경제공동체를 위한 대북 투자방안」 김영윤(통일연구원 선임연구위원)	69
「북한에 시장제도 정착 방안」 박형중(통일연구원 연구위원)	93

토 론

홍순직(현대경제연구원 연구위원)	119
조동호(한국개발연구원 북한경제팀장)	124
정형곤(통일정책연구소 연구위원)	125
김연철(고려대학교 아세아문제연구소 연구교수)	127

□ 제3회의 사회·문화·교육 분야

발 표

- 「남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 강화방안」
김재인(한국여성개발원 선임연구위원) 133
- 「실질적 통합 단계에서의 남북한 문화예술 분야의 통합 방안」
전영선(통일미래연구소 연구위원) 168
- 「직업교육훈련분야에서 남북한 국가(기술)자격체제의 비교 및
통합 방안」
강일규(한국직업능력개발원 연구위원) 193

토 론

- 전숙희(교육복지연구원장) 218
- 최척호(연합뉴스 기획위원) 220
- 선한승(한국노동연구원 선임연구위원) 221

제1회의

정 치 분 야

발 표 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성추진 방안』

박영호(통일연구원 통일정책연구실장)

『남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안』

배정호(통일연구원 선임연구위원)

토 론 **이석수**(국방대학교 교수)

김용호(연세대학교 교수)

박하진(통일부 통일교육원 교수)

김성철(세종연구소 연구위원)

남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 추진 방안

박 영 호(통일연구원 통일정책연구실장)

I. 서 론¹⁾

남북대화 시작이래 남북관계는 기대와 좌절을 우리에게 주면서 전개되어왔다. 「남북기본합의서」는 여전히 이행·실천을 기다리고 있다. 그러나 남북간 물자교역은 꾸준히 증가하여 남한이 북한의 3대 교역대상국가로 부상하였다. 아직까지 남북관계가 안정적인 제도화 상태에 이르지 못하고 있지만, 인적·물적 상호작용 행위의 범위와 폭은 진화되고 있다. 남북한은 최소한 공식적으로는 통일 이전에 평화공존의 필요성을 인식하고 있는 것으로 보이며, 이러한 점에서 통일과정에서 과도적 단계를 상정하고 있다.

남한과 국제사회의 유인에 의해서건 북한 스스로의 선택에 의해서건 북한의 변화를 전제로 하는 남한의 통일 방안은 남북관계 발전 과정을 화해·협력 단계 → 남북연합단계 → 1민족 1국가의 통일국가단계로 상정하고 있다. 남북한이 상호 합의를 통하여 평화공존 상태를 이루고 다각적인 교류·협력을 증대시킨다면, 단계적 통일방안의 구도에 상응할 수 있는 경제 및 사회·문화 공동체의 형성을 가정할 수 있을 것이다. 이러한 부문별 공동체의 형성을 통해 정치적 통합 여건의 성숙을 상정하는 남한의 통일방안은 보다 큰 단위의 정치공동체를 형성함으로써 하나의 국가를 만들려는 인위적인 노력이라고 할 수 있다.

남북연합에서는 남북간의 상호작용 행위가 활성화, 제도화되기는 하지만,

1) 이 연구과제의 참여자는 박영호, 김학성, 손기웅, 이교덕, 전현준(이상 통일연구원)이며, 이 논문은 연구결과를 종합한 것이다.

2 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안

남북한의 기존 체제와 정부가 그대로 존재하고 있는 상태이다. 따라서 하나의 국가로 통일을 추진하는 과정에서 이념, 가치, 정치 제도 및 정치 행태 등에서 여전히 많은 차이가 존재하고 있을 것이다.

본 연구는 남북연합 상황에서 하나의 국가로의 통일을 지향하는 실질적 통합과정에서 정치공동체를 구현하기 위한 방안을 강구한다. 그 동안 통합이론에 대한 많은 논의가 있었기 때문에 본 연구에서는 각 이론의 핵심 논의를 요약하는 정도로 이론적 검토를 대신한다. 본 연구는 이론적 틀에 따른 분석이라기보다는 각 이론이 설명하는 정치통합의 성격으로부터 일정한 정도의 유용성을 찾으려고 한다. 사례연구에서는 유럽연합을 비롯하여 통일이람공화국, 통일과정 시 등장하였던 독일의 국가연합 논의, 독립국가연합(CIS) 등 국가연합적 성격을 가진 사례를 검토하여 시사점을 도출한다. 그리고, 이러한 분석의 토대 위에서 정치공동체 형성을 위한 정책 방향과 세부실천방안을 제시할 것이다.

II. 정치공동체의 개념과 통합이론

1. 정치공동체의 개념

본 연구에서 남북정치공동체는 남북한 주민들간에 다른 생각과 사고와 생활 양식을 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 궁극적으로 하나의 정치제도와 동질감을 느낄 수 있는 이념에 의해 하나의 국가를 달성하는 상태로 정의한다. 남북연합의 공동협의체에서 남북한에 공동으로 영향을 미치는 주요 정책에 대한 합의가 이루어지고 집행될 경우, 남북한 정부의 권위가 부분적으로 남북연합에로 이전된다는 맥락에서 초보적 형태의 정치공동체가 형성된다.

남북간의 정치통합은 남북한이라는 두 개의 상이한 정치적 단위가 고유의 독립성을 잃어버리고 남북한을 포괄하는 새로운 정치적 단위로 형성되는 것이다. 남북간의 이러한 정치통합은 남북한의 대다수 주민들이 새로운 정치적 단위, 즉 국가의 정치이념이나 헌정질서와 같은 기본적인 사항과 관련된 정치

적 자극에 유사한 반응을 보일 때 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 따라서 정치공동체 형성을 위한 정치통합은 화해·협력단계 이후 남북연합과 같은 과도적인 통일체제를 이루는 과정으로서의 의미와 함께 최종적인 결과로서의 국가(체제)통합을 포함하는 의미로 파악할 수 있다. 남북연합은 초보적인 형태의 정치공동체를 형성하는 것이며, 최종적인 형태의 정치공동체는 남북한이 동질적인 이념과 제도로서 체제가 통합되는 단일민족국가의 성립을 의미한다.

2. 통합이론

통합이론은 비교적 동질적인 국가들이 평화적인 방법에 의해 하나로 결합되는 양상, 방법을 설명하기 위해 개발된 이론이다. 따라서 남북한같이 이념적으로는 물론 체제의 성격이 근본적으로 다른 두 개의 체제로 분단되어 군사적 대치상태에 있는 분단국의 통일문제를 설명하기에는 한계가 있다. 그러나 통합이론은 통합방법과 전략의 측면에서 일정한 유용성을 가지고 있다. 또한 통합이론은 국가간 분쟁의 평화적 해결제도 확립과 상호협조를 통한 공영체제의 수립이라는 적극적 평화개념에서 출발하고 있다는 점에서 남북정치공동체의 형성방안을 마련하기 위한 이론적 준거로서 어느 정도의 타당성을 발견할 수도 있다. 더욱이 통합이론은 통합의 방법론적 측면에서 평화적, 단계적 접근을 제시하고 있으며 인간들의 구체적인 집단적 행위를 중시하기 때문에 남북한 문제를 다루는 데 있어서 유용성을 가질 수 있다.

정치통합의 결과로서 정치공동체의 형성을 지적하고 있는 통합이론은 정치통합에 이르는 방법론적 맥락에서 다원주의,²⁾ 연방주의,³⁾ 기능주의,⁴⁾ 그리고 신기능주의⁵⁾ 등으로 분류된다. 다원주의이론이 설명하려는 통합은 안전공

2) Karl W. Deutsch, *et. al.*, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

3) Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Reinhart and Winston, 1965).

4) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

5) Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic*

동체(security community)의 형성을 의미하기 때문에 국가간의 전쟁이 제거된 상태이지 개별 국가의 주권이 소멸된 상태를 뜻하지 않는다. 연방주의이론은 통합이 국가의 주권, 권력배분 및 정치엘리트의 행위와 직접적으로 연관된 정치적 현상으로 보고 있다. 통합을 경제·기술적인 영역에서부터 점진적으로 이루기보다는 급격한 정치적 타결을 중시하고, 정치지도자의 권력집중 능력과 대중의 합의 없이 통합결단을 내리는 의지를 중요시한다. 기능주의이론은 기술과 경제적 변화가 국제관계의 구조적 변화를 초래하며, 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 영토보존과 배타적 주권을 보호하는 국가의 기능을 상실케 한다고 주장한다. 국가들이 그들의 기능을 초국가기구에 이전 시킴에 따라서 국가단위에 대한 충성심과 지지가 초국가단위로 이전되며, 이는 정치공동체를 형성하게 된다는 것이다. 이에 반하여 신기능주의이론은 정치공동체가 형성되는 과정을 자동적인 것으로 보지 않는다. 이들은 기능주의이론이 무관심했던 정치적 변수에 관심을 두고, 정치공동체의 형성과정에서 정치적 변수를 중시, 정치적으로 중요한 과업을 선택하여 통합을 계획하는 것이 필요하다고 주장한다. 또한 통합을 더욱 진행시키기 위하여 의식적인 제도적 장치가 필요함을 강조하고 있다.

국가간의 정치통합의 과정은 다양하게 설명되고 있으나, 대체적으로 다음과 같은 네 단계로 요약할 수 있다. 첫째, 국가간에 교류 및 거래관계가 증대하면 그러한 행위의 복잡성이 증가된다. 둘째, 이러한 복잡성 문제를 해결하기 위하여 국가들은 상호작용을 정식화하게 되며, 그러한 과정에서 보다 큰 협력관계가 발생하게 된다. 셋째, 국가들은 이러한 협력관계를 보다 더 단일화하기 위해서 또는 하나의 국가로서 정책결정을 하기 위하여 실질적이며 공식적인 제도를 창출하게 된다. 넷째, 일단 이 단계에 이르게 되면, 독립된 단위로서의 국가들이 하나의 단위로서 통합될 가능성이 높다는 것이다.

통합의 결과로서 정치공동체는 한 국가의 대중이 다른 국가의 대중에 대해 갖는 태도, 정부간 협력의 증대, 그리고 초국가단위의 권위확대에 따른 통합단위간의 정치적 융합의 세 측면에서 살필 수 있다. 한 국가의 대중이 통합의 대상인 다른 국가에 대해 상당한 정도의 ‘호의’를 가질 경우 통합의 가능성이

증대된다. 이와 함께 정부간 협력이 확대됨으로써 협력 수준이 제도적 차원으로 이행되고, 기존 국가의 주권을 제약하는 초국가단위에 의한 정책결정이 많아질수록 정치통합의 가능성이 높아진다. 이러한 세 차원의 과정이 성숙됨에 따라서 국가간 정치통합의 가능성이 증대되어 기존의 주권국가를 대체할 수 있는 정치공동체가 형성될 수 있다.

Ⅲ. 통합 사례 연구의 시사점

통합과정은 적어도 네 가지의 요소를 요구한다. 그것은 첫째, 참여하는 정치단위체들은 정책을 만들고 추진하는 중앙조직체를 인정하고 권위를 수용해야 한다. 둘째, 이 중앙조직체의 기능은 사소하거나 모호하지 않고 중요하고 구체적이어야 한다. 셋째, 중앙조직체가 수행하는 기능 또는 과제는 본질적으로 ‘팽창적’(expansive)이어야 한다. 넷째, 정치단위체들은 통합에서 오는 혜택을 기대하고 공동사업에 적극 참여하여야 한다. 이러한 요소들에 비추어 통합의 성공 여부를 검토할 수 있는 몇 가지 역사적 사례로부터 남북정치공동체 형성 추진과정에 참고할 시사점을 찾아보면 다음과 같다.

우선 유럽연합의 경험 사례로부터 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 유럽연합 통합사례는 경제영역에서부터의 점진적 통합이 바람직하다는 것을 보여주지만 경제·기술적 영역의 협력만으로는 정치통합은 물론 경제통합도 심화시켜 나가기 어렵다는 점이다. 또한 기능적 파급효과는 제한된 부문에서만 발생했으며, 1979년 유럽통화제도의 창설은 공동체의 정책결정기구에 의해서가 아니라 회원국가들의 정치적 타협에 의해서 결정되었다.

둘째, 유럽연합이 범공동체이며, 법(조약)에 명시된 범위와 한계 내에서 통합을 공고히 하고 있다는 점이다. 유럽연합의 경제 및 정치통합과정은 유럽인들의 정치적 결단이었지만, 이러한 결단이 법적 기초 하에서 모든 회원국에 법적인 구속력을 갖게 되었다.

셋째, 유럽연합의 다섯 개 기관이 ‘초국가적’ 권한을 보유하고, 유럽연방 형성의 중심 추진세력이라는 점이다. 즉, 집행위원회(Commission), 이사회(Council), 유럽의회(European Parliament), 유럽법원(European Court

of Justice) 그리고 감사원(Court of Auditors)은 설립조약에서 명시된 임무를 수행하는 연합의 초국가적인 중앙정부의 역할을 담당하고 있다. 특히, 집행위원회는 공동체이익의 수호자로서, 연합의 연방적인 임무를 수행하는 집행기구이다. 이러한 유럽의 통합모델은 남북연합의 기구들인 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등의 권한 및 운영방식에 중요한 의미를 제공한다.

넷째, 유럽연합은 신기능주의적 통합과정으로 전개되었다. 이러한 신기능주의적인 접근방법은 인적·물적 교류라는 非정치적 접근과 정치적인 협상을 병행함으로써 제반 부문에서 교류협력을 증진시켜 궁극적으로는 하나의 국가를 지향하는 것이다.

다섯째, 유럽연합은 유럽연방의 완성을 위하여, 다소 시간이 걸리더라도 점진적이고 단계적인 통합과정을 진행시키고 있다. 유럽연합은 1951년 파리조약(ECSC) 체결이후, 6년만에 경제통합(EEC, 1957년)을 시도하였고, 16년 후에 공동체의 기관통합(1967년)을, 35년 후에 역내시장의 완성과 정치통합(SEA, 1986년)을 모색하였다. 그리고 41년이 지난 후에야 비로소 정치, 경제, 법분야에서의 통합체제(마스트리히트조약, 1992)를 구축하였고, 46년 및 50년이 지난 뒤에, 암스테르담조약 (1997) 및 니스조약(2001)을 체결하여, 유럽연방의 완성을 위해 전진하고 있다. 남북간 상호 적대감과 불신의 수준을 고려한다면, 통합을 향한 꾸준한 인내가 필요하다.

마지막으로 통합의 의지이다. 아무리 통합을 향한 법적·제도적인 장치가 마련이 되었을지라도, 이를 수용하고 이행할 의지가 없다면, 통합은 이루어질 수 없다. 유럽연합 회원국들은 체결한 조약과 규정을 철저히 수용하고, 이행했다.⁶⁾

통일아랍공화국의 경험은 사회적 이질성이 해소되지 않은 상태에서는 정치적 타결로 연합을 구성하더라도 쉽게 재분열될 수 있음을 보여준다. 즉 경제자원과 같은 연합유지 수단이 결핍되거나, 통합방식과 통합국가상에 대한 합의의 도출하지 못할 경우 연합은 언제라도 해체될 수 있다. 그리고 연합 상황에서 구성국간 상대적 위상의 현격한 차이를 극복하지 못할 경우, 초기의 통

6) Matthias Herdegen, *Europarecht*, München, 2002, pp. 7~9.

합의지를 지속시키기 어려우며 오히려 분열의 요인이 된다.

국가연합 방식에 의한 동서독의 통일논의는 체제유지의 어려움 속에서 동독의 교육지책으로 나온 것임을 고려하면, 북한이 정치·경제적 안정과 성장을 누리고 있을 경우보다는 정치·경제적 불안이 심화될 경우 체제연장의 수단으로서 남북연합 형성에 동의했을 가능성이 있다는 점을 시사하고 있다. 동서독 주민들은 분단체제의 안정적 관리보다는 조기통일을 선호했는데, 이는 통합을 추진하는 과정에서 북한 상황과 그에 대한 남한 정부의 정책의지 및 국민의 통합 열망 수준이 주요한 변수가 될 수 있음을 보여준다.

독립국가연합(CIS)의 형성은 소연방으로 통합된 경험이 있어 비교적 수월하게 이루어졌으나, 무엇보다도 구성국간의 경제적, 안보적 차원의 협력 필요성이 연합형성의 촉진요인이었다. 따라서 남북간에도 경제적 필요와 안보위협 의 완화 필요성에 대한 인식이 요구된다. 그리고 CIS의 기구 구성은 남북연합 상태에서 남북평의회와 같은 대외기구의 형성보다는 남북정상회담 및 남북각료회의의 효율적 운영문제에 더욱 주력해야 한다는 점을 시사한다.

한편, 경험적 사례에 비추어 통합이론으로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 신기능주의이론은 정치와 경제·복지문제는 확연히 구분하기 곤란하며 통합에서의 정치엘리트의 역할과 공동정책에 의한 공동체 정책결정기구의 권한을 확대할 것을 강조하지만 이러한 주장은 실제와 차이가 있었다. 전체적으로 연방주의 접근법은 통합방안으로서 부적합하다고 할 수 있으며 신기능주의 이론도 외교·국방·권력투쟁 등 현실정치의 핵심적인 문제에 대한 적절한 설명을 결여하고 있다. 따라서 군사적으로 침예한 대립상태의 남북간 통일방안 기초로서 한계가 있다.

통합이론에 비추어, 남북간에는 지리적 인접성, 인종·언어·문화의 공유성 등 연합형성을 촉진할 수 있는 요인들이 존재하나, 군사적 불안감의 해소, 경제적 이익의 기대, 정치적 교섭 등에서는 미흡한 실정이다.

원래 별개 국가로 존재하였던 두 개의 국가가 하나의 제도 속으로 들어와 새로운 국가를 형성하는 것은 현실적으로 매우 어려운 작업이다. 독립적 주권을 축소하는 과정은 상호 이익의 관점에서보다는 어느 일방의 손실을 가져오는 것으로 보여질 수 있으며, 새로운 갈등의 원인이 될 수 있다. 뿐만 아니라 국력의 차이가 현저할 때, 통합의 심화과정은 일방의 타방에 대한 종속으로

귀결될 가능성이 있다. 따라서 남북 통합의 심화는 본질적으로 북한의 전반적 국력 신장, 체제의 안정성 확보, 지도부의 남북관계 확대 필요성에 대한 인식 제고 등이 선행되어야 한다. 특히 남북연합에서 실질적 통합을 가속화기 위해서는 사회·문화, 경제 등 비정치분야에서의 교류·협력과 병행하여 정치·군사분야에서의 신뢰구축, 거래관계의 확산, 상호 위협완화에 대한 필요성 증대 등으로 남북한 사이에 상호관계의 제도화에 대한 공통 인식이 증가하고 한반도에 평화구조가 정착되어야 실질적인 효과를 거둘 수 있다.

결국 남북한은 신기능주의이론에 입각하여 점진적으로 통일을 추구하는 것을 원칙으로 하되 정치·군사적 문제에 관해서는 남북 엘리트간 커뮤니케이션의 중요성을 강조하는 다원주의적 시각을 보완하여 정상회담을 비롯하여 당국간 회담의 제도화와 활성화하는 조치가 바람직하다.

IV. 정치공동체 형성의 조건과 기본 방향

1. 정치공동체 형성의 조건

제이콥(Philip E. Jacob)은 정치통합을 촉진할 수 있는 조건으로 다음의 사항을 제시했는데⁷⁾, 남북한의 상황을 이 조건에 비추어 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 지리적 인접성(proximity)이다. 즉 지리적으로 가까운 사회일수록 쉽게 통합된다는 것이다. 지리적 조건을 남북한은 최상으로 충족시키고 있다.

둘째, 동질성(homogeneity)이다. 소득수준, 교육수준, 계층, 종교, 인종, 언어, 정치문화, 가치 정향, 국민성 등에서의 동질성이 높으면 정치통합의 가능성이 높고, 수준이하이면 통합이 어렵고 유지하기도 힘들다는 것이다. 남북한의 경우, 전통의 문화와 인종, 언어 등의 측면에서는 높은 수준의 동질성을 가지고 있다. 그러나 주민들이 상이한 정치체제하에서 다른 정치교육을 받으

7) Philip E. Jacob and Henry Teune, "The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community," in Philip E. Jacob and James V. Toscano, eds., *The Integration of Political Communities* (Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1964).

며 성장하고 정치문화와 가치정향에서도 상당한 차이가 있으며 다른 발전속도와 분배제도 때문에 소득·교육수준·계층구조에서도 격차가 생겨났다. 따라서 점차 동질성의 수준이 낮아지고 있다고 할 수 있으며, 이는 계속 정치통합에서의 주요 변수로 작용할 것이다.

셋째, 상호교류(transactions) 정도이다. 통신·무역·인구이동 등에서 주민 상호간의 교류가 높을수록 통합이 용이하다는 것이다. 남북한은 점차 교류를 증대시켜 나가고 있는데, 통합을 원한다면 교류의 절대적 규모를 늘여야 한다.

넷째, 인지적 친화성(cognitive proximity)이다. 상호 잘 알고 서로를 가깝게 느껴야 한다는 것이다. 남북한의 경우, 분단 이후 세대가 인구의 대부분을 차지하여 인지적 친화성이 점차 줄어들고 있는 실정이다. 이는 앞으로 통합을 가속화하고자 할 때 중요하게 고려해야 할 변수이다.

다섯째, 기능적 이해의 공통성(functional interest)이다. 통합 대상인 두 사회가 함께 추구하는 이익, 관심사항이 존재하면 통합이 용이하다는 것이다. 남북한은 경제, 사회문화는 물론 공동의 안보를 위해서도 잠재적 공통이해가 많으므로 남북연합 하에서 이를 구체적인 이해로 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 공동체의 성격 또는 기질(communal character)이다. 두 사회의 지배적인 생활양식·가치정향·행위양식이 비슷하면 통합에 순기능적으로 작용한다는 것이다. 분단이후 생활여건의 변화로 인한 차이를 좁혀야 한다.

일곱째, 권력구조(structural frame)이다. 통합대상 사회 또는 공동체내의 의사형성, 권력배분 등과 관련된 구조적 틀이 서로 다르면 통합이 곤란하다는 것이다. 북한의 권력구조가 민주화되고 체제발전을 통제하는 이념의 영향이 줄어들어야 한다.

여덟째, 자주-종속의 지위(sovereignty-dependency status)이다. 통합은 다른 쪽을 일방적으로 복속시키는 경우가 아닌 한, 자기의 자주성 일부 또는 전부를 상실하는 것이다. 따라서 일반적으로 국가들은 자주성을 잠식하는 통합을 꺼리며 많은 자주권을 누리는 국가일수록 통합에 소극적이다. 반면 어떤 형태이든 현재 타국에 종속되어 있는 국가는 통합에 적극적이기 마련이다. 현 상태에서 하나의 단일주권국가로 통합한다는 것은 남북한 모두 자주권을 일부 포기하는 것이라는 점에서 통합에 부정적일 수밖에 없으나 남북한 정치

엘리트들은 통합이 자주권의 상실이라는 의식을 버려야 한다.

아홉째, 정부의 효율성(governmental effectiveness)이다. 정부의 효율성은 국민의 지지와 충성심을 확보하는 데 결정적이다. 효율성을 잃으면 국민들은 현존 정부 외의 다른 외부조직체에서 충성의 대상을 추구한다. 따라서 정부의 무능은 더 큰 단위의 정부출현을 촉진한다. 남북한의 경우, 현 상태에서는 효율성을 보유하고 있다. 그러나 효율성은 가변적이며, 북한정부가 무능해지면 북한주민의 통합의식은 강화될 가능성이 크다.

마지막으로, 역사적 통합경험(previous integrative experience)이다. 과거 통합의 경험이 있으면 그만큼 통합에서 유리하다는 것인데, 남북한은 분단의 역사가 전체 민족사에서 극히 짧은 기간에 불과하다.

결국 남북한은 지리적 인접성 및 역사적 통합 경험 조건은 완벽히 충족하고 있으나 사회적 동질성, 인식상의 친화, 기능적 이해의 공통성, 공동체 기질, 정부의 효율성은 시간의 경과에 따라 가변적이고, 상호교류의 부족, 상이한 권력구조, 남북한의 자주성은 통합을 저해하는 요소로 계속 남을 것이다.

한편, 정치공동체 형성은 통합의 종국적 목표이며, 근대적 의미에서는 민족(국민)국가의 형성을 의미한다. 근대 정치공동체로서 민족국가의 형성과정에는 문화적 유대에 기반을 둔 문화적 민족의식과 정치적 동일성을 강조하는 정치적 민족의식이라는 크게 두 가지 요소가 작용한다. 현재 남북한간에 문화적 민족의식은 공유되고 있으나, 정치적 민족의식은 존재하고 있지 못하다. 따라서 정치공동체 형성은 곧 정치적 민족의식을 확립하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

남북한간 정치적 민족의식이 확립되기 위한 전제조건은 다음의 세 가지 차원에서 찾아질 수 있다.

첫째, 남북한의 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반 조성

둘째, 남북관계 차원에서 제도적 기반 조성

셋째, 국제환경 차원에서 동북아 국제질서의 여건 성숙

남북한의 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반 조성과 관련하여 다음과 같은 필요한 조건들은 생각할 수 있다.

첫째, 남북한내 정치적 이념의 다양성이 수용될 수 있는 사회문화적 바탕이 조성되어야 하며, 만일 북한체제의 한계 탓에 북한내부의 문화적 기반조성

이 어려울 경우, 최소한 남한만이라도 북한문화를 수용할 수 있는 기반의 마련이 필수적이다. 특히 사회문화적 기반의 조성을 위해 남북한 주민들간 접촉면이 확대되어야 한다.

둘째, 나아가 현대사회에서 경제문제는 정치통합의 결정요인들 중 매우 핵심적인 위상을 가지므로 경제통합에 대한 대책이 마련되어야 한다.

셋째, 남북연합단계에서의 정치공동체는 국가연합과 연방국가의 중간적 성격을 띠 수 있다. 그럴 경우, 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 남북한 정부의 정책적 권능 중 일부분이 공동체 기구에 의해 통제될 수 있을 것이기 때문에 이에 상응하는 법적·제도적 개정이 요구된다.

남북관계 차원에서 제도적 기반 조성과 관련, 가장 기본적인 조건은 남북한을 묶는 중앙제도의 확립이다. 즉 다양한 분야에서 남북한 사이에 합의를 강요하거나 유지할 수 있으며, 통합이념을 법으로 전환시킬 수 있는 중앙제도를 창출하는 것이다. 이와 같은 제도는 남북한 정부로부터 비교적 자율적이어야 할 것이며 각 분야에서 남북한간 갈등이 발생할 경우 중립적으로 중재할 수 있는 위상과 역할이 부여되어야 할 것이다. 보다 구체적으로 언급하면, 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 정치제도들이 구성·운영되어야 할 것이다.

국제환경 차원에서 동북아 국제질서의 여건 성숙과 관련, 주변 강대국들의 지지가 요구되며, 최소한 이들 국가의 적극적인 반대를 사전에 방지하고 협력과 지지를 얻어야 할 것이다. 한반도의 지정학적 위치로 인해 주변 강대국들은 한반도에 대해 상이한 이해관계를 가지고 있으며, 남북한과 다양한 국제조약체결을 바탕으로 한반도 문제에 직·간접적으로 연결되어 있기 때문에, 주변국들의 이해관계와의 상치 내지는 갈등은 남북한 정치공동체 형성과정에 큰 장애물로 등장할 수도 있다. 가장 바람직하기로는 남북한 및 동북아 강대국들이 포함된 지역안보 및 경제공동체가 창설되고, 이를 통해 상호간의 이해관계를 조율하는 것이다. 지역안보 및 경제공동체의 창설이 어려울 경우에도 최소한 주변 강대국과 남북한간에 한반도 문제 해결에 대한 기본적인 합의도출이 필요하다.

2. 기본 방향

정치공동체의 형성은 남북한의 이념적 갈등과 정치체도의 차이를 극복하고 정치이념 및 정치체제의 통합을 목표로 하는 지속적 과정이다. 이념면에서 남북한 정치공동체는 정치과정 및 생활규범의 원리로서 민주주의 이념을 지향한다. 그리고 정치체제 면에서 남북한 정치공동체는 다원적 정치체제를 목표로 한다. 따라서 남북 정치공동체는 남북한이 민주주의 이념과 다원적 정치체제로 통합됨으로써 달성될 수 있다. 이것은 남북한이 정치체도의 차원에서 형식적으로 통합될 뿐만 아니라 정치과정 및 생활규범의 차원에서 동일한 규범 및 절차를 지녀야 한다는 것을 의미한다. 결국 정치공동체는 인류의 보편적 가치에 따라 민주주의 이념에 입각한 다원적 정치체제를 지향할 수밖에 없으며, 체계적이며 효율성을 발휘하기 위해서는 몇 가지 기본방향에 따라 추진되는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 남북 정치공동체 형성은 남북한 각각의 이념 및 정치체제의 변화정도, 남북간 이념 및 정치의 동질화 정도, 남북간 협상정도 등에 따라서 추진되는 것이 바람직하다. 남북한 정치공동체 형성은 남북관계 발전의 전 과정에서 이념 및 정치체제면에서 남북간 이질성을 줄이고 동질성 및 상호 수용성을 넓히는 통합과정이다.

그런데 북한의 「고려연방제 통일방안」이나 남한의 「민족공동체 통일방안」은 모두 통일의 과도단계를 설정함으로써 통일의 점진적 추진을 지향하고 있다. 북한은 1991년 김일성 신년사에서 지역정부에 외교권과 군사권(국방권)을 부여하는 느슨한 형태의 연방제를 제안한 바 있고, 2000년 6월의 남북정상회담에서는 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’를 제시하였으며, 완전한 제도적 통일은 후대에 맡기자는 입장을 지속하고 있다. 북한의 체제적 현실을 반영한 수세적 입장의 표명으로 볼 수 있으나 중간 단계를 설정하고 있다는 점은 과거와 달라진 것이다.

둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북간 각 분야의 교류·협력에 의해서 동질성이 증가해야 한다는 기능적 통합이론의 전제와 함께 정치통합에서 정치·군사문제의 중요성과 정치체도의 구성·운영, 정치엘리트의 역할 등을 강조하는 신기능주의적 관점이 강조되어야 한다. 「민족공동체 통일방안」은

기능적 통합이론에 입각하여 사회·문화·경제적 공동체를 완성한 뒤, 그 토대 위에서 정치적 통일을 이룩하는 것으로 가정하였다. 또한 『민족공동체 통일방안』의 기능적 통합이론은 유럽공동체의 통합을 모델로 한 것이지만 남북한과 달리 유럽국가간에는 정치적·이념적·군사적 대립이 없다는 점이 간과되어서는 안 된다. 따라서 사회·문화·경제분야의 교류·협력과 함께 정치·군사적·이념적 대립을 해소하기 위한 방안이 병행 실시되어야 한다. 그러나 정치공동체는 반드시 문화적 이질성이 극복되기 이전이라도 정치지도자들의 결단에 의해서도 형성이 가능할 수 있다. 이러한 경우에도 정치공동체 형성의 궁극적 목표를 다원적 성격의 사회통합에 둔다.

셋째, 상호 합의를 바탕으로 하는 정치공동체의 형성과정에서 분야별로 갈등이 발생할 개연성이 적지 않으므로 기능적인 통합방법을 강조한다. 특히 합의의 과정이 실제적 과실을 거두기 위해서는 북한에게 동등한 입장에서 협상한다는 인식을 주어야 할 것이다. 단기적 측면에서 상대적 우위에 있는 남한의 양보를 수반하겠지만 장기적으로 통일과정 및 통일 후 예상되는 후유증을 최소화하고 남한의 부담을 줄이는 작용을 기대할 수 있다.

넷째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 북한의 정치적 변화가 전제되어야 한다. 북한이 장기적으로 전체주의체제를 탈피하고 제한적 다원주의체제를 거쳐서 궁극적으로 다원주의체제로 전환함으로써 이념 및 정치체제 면에서 남북한 정치통합이 달성될 수 있다. 따라서 북한에서 주체사상의 퇴조와 국가통제력 약화, 시민사회의 성장 등이 진전될 수 있도록 하는 정책이 강구되어야 한다.

다섯째, 정치공동체는 비단 정치엘리트 또는 관료들의 문제일 뿐만 아니라 남북한 주민들의 정치의식의 통합이 토대로 작용할 것이다. 따라서 정당을 비롯하여 각종 사회 및 민간 단체 차원에서 남북한의 협력을 활성화하는 노력을 하는 것이 정치적 노력과 함께 중요하다. 남북간 이념적 및 정치적 동질성 증대와 북한의 변화촉진을 위해서 정부차원의 정책뿐만 아니라 민간단체와 정당의 역할이 중요하다. 남북간 각 부문별 정책협약, 단계전환, 공동기구설립, 통일 후 대비 등과 관련해서 남북정부간 협의와 함께 사회단체 및 정당이 중요한 기여를 할 수 있을 것이다.

여섯째, 『민족공동체 통일방안』은 사회·문화 경제적 통합이 완성된 후 정치

적 통일이 달성되는 것으로 가정하였으나, 오히려 정치적 통일후 실제적인 사회·문화적 통합이 시작된다고 볼 수 있다. 따라서 남북연합이 형성된 이후의 정치공동체 형성은 결국 각 분야별 통합을 지향해야 한다.

V. 세부 추진 방안⁸⁾

첫째, 각 분야별로 정책 우선 순위를 선정하고 그에 따라 정책과제를 실천해야 할 것이다. 예를 들어 사회·문화분야, 경제분야, 외교·국방분야별로 정책과제를 선정하고 이를 실천함으로써 남북연합을 안정화시킴으로써 통합으로의 진화를 촉진한다. 이러한 제반 분야의 과제를 제도적으로 추진하는 기반은 남북연합의 제 기구와 절차들이다.

둘째, 이와 같은 남북연합의 제 기구들을 운영함으로써 남북 각각의 독립적 정부의 주권을 제약하게 되는 정책 현안들을 해결하고 정치협상과 협력의 경험을 축적해야 할 것이다. 협의기구를 통한 협상에 의하여 구체적으로 이행 절차 및 여러 가지 협정의 채택문제가 논의되어야 한다.

셋째, 남북간 이념적·정치적 동질성을 증대하고 정치적 통합에 대비하기 위한 정치교육 및 재사회화방안들을 시행한다. 남북한이 이념 및 정치체제 측면에서 상당한 정도로 교호할 수 있는 상황이 되었으나, 여전히 대립적인 요소가 강하게 남을 것임을 고려할 때 경제·문화분야의 동질화에 비해서 이념 및 정치체제의 동질화과정에 대해서 한층 세심한 정책적 관심을 가져야 할 것이다.

넷째, 과정적, 절차적 측면에서 남북연합에서의 성과 축적을 통하여 통합이 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 각 분야가 상호 영향을 주고 또 연계가 될 수 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 나타낼 것이다. 따라서 각 분야의 상호 작용의 양적 축적을 통한 남북관계 진전을 바탕으로 하면서도 동시에 질적 변화를 통하여 하나로의 정치공동체로 전환을 모색한다.

8) 이 절은 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 1993), pp. 137~196의 내용을 기본 토대로 하면서 남북관계의 변화 상황과 북한체제의 변화를 추정하여 새롭게 수정·보완하였다.

마지막으로 분야별 정책 협력의 경험과 협의기구의 구성·운영, 다원적 가치를 인정하는 다원화 사회 속에서도 다양성을 인정하는 가치의 공유가 이루어져야 한다. 물론 이러한 제반 영역과 역할 내지는 기능간에 분명한 선후관계가 있는 것은 아니다. 한편으로 협의기구의 운영을 위해서 분야별 정책협력의 경험이 선행되어야 하지만 다른 한편으로는 협의기구의 창설에 의해서 분야별 세부정책의 집행이 촉진되고 다양성을 인정하는 가치체계의 성숙이 이루어질 수도 있다.

1. 분야별 추진 방안

가. 사회·문화분야

남북연합단계에서 북한은 이념적 지배가 약화되고 사회에 대한 획일적 통제도 상당한 정도로 완화되고 제한된 영역에서 사회의 자율성을 허용할 것이다. 따라서 남북연합단계에서 사회·문화분야의 인적 교류가 증대될 것이므로 체육, 문화, 예술, 과학·기술, 종교, 학술 등 제반 분야에서 공동 활동의 폭과 범위, 규모 등을 확대함으로써 북한의 다원화를 촉진하는 동시에 남북간 동질성과 상호 수용성을 증진시켜야 한다. 또한 다양한 직능 집단, 단체별로 교류·협력사업을 추진한다. 남북한의 청년단체, 학생단체, 교원단체, 부녀단체 등 각 민간 단체별로 상호 방문과 인적 교류, 공동 프로그램 개발, 연수를 실시하고 공동사업을 추진해야 할 것이다. 그리고 노동조합, 농민단체, 사무직단체 등 직업 집단별 교류·협력도 추진되어야 한다. 직업 단체들은 각기 공통관심사항에 대해서 의견을 교환함으로써 상호이해와 협력을 확대할 수 있을 것이다. 또한 각 분야의 전문가들이 협의회를 구성하여 도시계획, 주택, 교통, 환경문제 등 관련 분야에 대한 정책적 협의를 할 수도 있을 것이다.

그리고 농촌과 어촌, 도시의 각 행정단위별로 자매결연 및 공동사업도 적극 추진해야 할 것이다. 동서독의 경우 1985년 11월 최초로 동서독 도시간 자매결연이 성사된 이후 1989년 동독에서의 대변혁 이전까지 62개 도시간 자매결연이 체결되었다. 자매결연을 맺은 도시들은 해당도시의 각종 전문가단체와 직업단체들의 교류를 통하여 학술행사와 문화행사, 체육행사 등을 개최

함으로써 동서독 주민의 상호이해와 동질성 회복에 기여하였다. 특히 서독은 동독의 자매결연도시에 대하여 전화, 팩시밀리, 복사기 등 사무용품을 지원하였으며, 행정 자문가 및 강사를 파견하여 행정업무의 개선을 실질적으로 지원하였다.⁹⁾

이와 같은 민간단체 및 직업집단, 그리고 행정단위간의 교류·협력은 민간차원의 동질성을 확대하고 북한의 다원화를 촉진하며 북한 내에 다양한 정보 및 지식을 확산하는 결과를 가져올 것이다. 그러나 북한사회의 다원화가 상당한 정도로 진전되지 않은 상태에서 민간단체간의 교류는 제한된 영역 내에서 이루어질 수밖에 없을 것이다. 따라서 민간단체간의 교류·협력은 북한측의 ‘자주적’ 입장을 자극하지 않도록 점진적이며 서로의 생활 양식의 차이를 인정하는 속에서 추진되어야 하며, 실질적으로 북한측 단체에게 이익이 되는 방안이 모색되어야 한다.

한편 개성 공단과 연계하여 비무장지대의 인근이나 남측 또는 북측 인접지역에 남북 통합의 모델 도시로서 가칭 「남북평화시」를 설립한다. 동 지역에는 「공동체육시설」, 「청소년 공동생활센터」, 「공동문화센터」 등을 건립함으로써 남북공동활동의 공간을 마련한다. 이러한 공동문화시설이 건립되면 이곳을 중심으로 각종 교류와 공동활동이 확대될 수 있을 것이다.

나. 경제분야

북한은 경제분야에서의 정책변화를 조심스럽게 시도하고 있다. 남북연합단계에서 북한은 중국식 개혁·개방정책을 상당한 정도로 도입·추진할 것이다. 경제정책의 결정 및 집행이 상당한 정도로 분권화되고, 물질적 인센티브에 의한 생산성이 강조되며, 시장가격에 의한 거래 방식이 시행될 것이다. 남북간의 경제교류와 협력의 규모도 증대된 상태에 있을 것이다. 따라서 남북 경제교류협력의 제도화 수준과 북한의 경제개혁조치에 상응하여 남북간에는 거시적인 산업구조조정과 북한의 사회간접자본에 대한 공동투자, 북한의 개혁조치에 대한 지원, 자유무역협정 등이 추진되어야 할 것이다.

9) 주독 한국대사관, 「지방자치 행정구축을 위한 구서독지역의 구동독지역 행정 지원」, 내부자료, (1991).

남북한의 산업구조조정은 임금인상 및 노동력부족으로 인한 수출경쟁력 저하를 만회하기 위한 남한의 산업구조조정 필요성과 북한의 경제개혁을 위한 산업구조조정의 필요성이 보완적으로 결합되는 형태가 되어야 할 것이다. 아울러 통일 후 경제통합을 위한 산업입지선정과 남북한 지역의 균형적 발전 등을 고려하여 남북간 산업구조조정을 추진하여야 할 것이다. 남북한은 남북한 정부대표 및 기업인들로 구성된 「산업구조조정협의회」를 결성하여 산업구조조정 대상산업의 선정, 구조조정방법, 사양산업의 이전방법, 실업문제, 업종전환 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

그리고 유럽공동체 초기에 전문분야별 경제협의체가 형성되었던 경험을 참고로 하여 「남북한 석탄·철강공동체」나 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」 등을 설립할 수도 있을 것이다. 또한 남북한은 에너지, 교통·통신망 등 사회간접자본에 대한 공동투자 계획을 수립·추진해야 할 것이다. 일차적으로 북한의 산업기간시설 확충에 대해서 중점을 기울이되 통일 후를 대비한 국토종합개발 계획의 차원에서 사회간접자본에 대한 투자가 추진되어야 할 것이다.

한편 남북연합단계에서 북한의 시장기구도입 및 민영화계획에 대한 남한측의 적극적인 지원과 협력이 필요하다 남한은 시장경제체제에서의 통화관리, 임금, 재정, 금융, 환율, 국제수지관리 등 거시경제의 운용지침에 대해서 자문함으로써 북한이 시장경제체제로의 전환 과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하도록 해야 할 것이다.

또한 남한은 북한국영기업의 공영화 및 사유화에 대해서 정책자문을 하고 남한의 기업들이 북한산업의 민영화에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 민영화과정에서 부실기업발생, 물가폭등, 실업 등의 문제로 인하여 북한이 경제적 혼란에 빠지는 것을 방지할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그리고 북한의 민영화과정에 수반되는 자금수요와 관련하여 통일기금을 조성하는 한편, 아시아개발은행(ADB), 세계은행(World Bank), 국제통화기구(IMF) 등 국제금융 기구로부터의 차관도입도 모색해야 할 것이다.

남북한은 「자유무역협정」을 체결하여 남북간 상품이동에 대한 제한조치를 전면 폐지하고 자유무역을 보장하여야 할 것이다. 「자유무역협정」은 대상품목과 시행기간 등을 고려하여 단계적으로 차등 실시하되, 남북한이 합의하는 특

정상품이나 경쟁력이 높은 북한의 상품은 자유무역대상에서 제외될 수도 있을 것이다. 아울러 대외적으로 공통관세를 부과하는 『관세동맹』이 체결되어야 할 것이다.¹⁰⁾

다. 외교·안보분야

북한의 대서방관계, 특히 미국과 일본의 관계 개선 및 정상화는 남북관계의 발전에 매우 중요한 역할을 하는 국제환경 변수이다. 남북연합단계에 이르면 북한의 미국과 일본과의 수교가 이루어질 가능성이 매우 크다. 이러한 상황에서 남북한 사이에도 상주 대표부 또는 그 이상의 상호 대표체계가 교환 설치될 수 있을 것이다.

이에 따라 국제무대에서의 상호 협력도 진척될 것이다. 따라서 남북한은 해외공관의 대사협의체 및 외무장관회의를 정례화하고 대사관업무 및 국제기구에서 공동보조를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소 조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

남북연합에 이르면 군사안보분야에서도 남북간의 협력이 진척되어 있을 것이다. 남북간 평화협정이 체결되거나 남북기본합의서 체제의 이행으로 군사분야의 불가침과 관련한 상호 협의체가 본격 가동될 것이다. 따라서 남북연합에서는 남북간의 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용에 대한 구체적 방안이 강구·실시되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역 내에 평화구역(가칭 남북평화시)을 설정하여 각종 남북연합의 기구 및 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 마련하여 남북 공동협력지역으로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 남북연합에서는 군비통제의 수준을 군축으로 이행하도록 해야 한다. 일차적으로 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치들이 취해져야 한다. 군사분계선 및 비무장지대에서의 군사활동을 금지하고, 『공세전력배치 제한지

10) 김국신·이유진, 『남북한 경제공동체 형성방안』, pp. 118~128.

대』를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동 배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기의 전면 폐기와 장갑차, 미사일, 상륙정 등 공격용무기의 감축이 이루어져야 한다. 아울러 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 이루어져야 한다. 그리고 남북한이 공동감시단 및 검증위원회 등을 설치하여 군축에 대한 감시·검증이 이루어지도록 해야 할 것이다. 한편 남북간 군축의 진전과 전반적 남북관계를 고려하여 주한미군의 단계적 감축도 신중하게 추진될 수 있을 것이다.

2. 정치기구의 구성·운영방안

남북연합단계 정치기구의 구성·운영은 다음과 같은 사항에 주안점을 두어야 할 것이다. 첫째, 남북연합의 초기단계에서는 남북한 정부의 접촉을 통한 결정이 중요하기 때문에 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 강할 수밖에 없을 것이다. 그러나 남북연합이 제도화됨에 따라 남북정상회의나 남북각료회의보다는 입법기관인 남북평의회와 남북공동이익을 집행하는 공동사무처의 권한이 강화되어야 할 것이다. 둘째, 남북문제의 복잡성을 감안하여 각 기구별로 산하에 분야별 상임위원회를 설치하는 것이 바람직하다. 셋째, 각 정치기구의 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각각 별도의 「세부합의문건」을 채택해야 할 것이다. 넷째, 남북연합단계에서 개인 및 집단간에 다양한 형태의 분쟁이 발생할 것에 대비하여 분쟁해결기구의 설치를 검토해야 한다.

가. 남북정상회의

동서독의 경우 1970년 3월 9일 서독의 브란트 수상이 동독을 방문하여 스토포 수상과 제1차 정상회담을 가진 이후 정상회담을 통하여 1972년 12월 21일 「동서독 기본조약」이 체결될 수 있었으며, 통일에 이르기까지 중요한 고비마다 정상회담은 결정적인 기여를 하였다. 남북한의 경우에도 주요 현안 타결과 단계전환을 위하여 남북한의 최고지도자의 정치적 결단이 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 남북한의 정치·군사적 갈등을 감안할 때 통일에 이르

는 과정에서 남북정상회담은 교착상태를 극복하고 남북관계의 돌파구를 마련하는 데 있어서 결정적인 기여를 할 수도 있을 것이다.

남북정상회담은 남북연합단계에서 남북관계의 현안 및 통일문제 전반에 대한 최고 의사결정 기구이다. 남북정상회담의 권한, 회기, 개최장소, 의전절차, 회의운영방식 등에 대해서는 별도의 합의문건을 채택해야 할 것이다.

나. 남북각료회의

남북각료회의는 남북간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 협의·집행기구이다. 남북각료회의는 남북한의 총리를 공동의장으로 하며 남북한의 각료로 구성된다.¹¹⁾ 남북각료회의는 남북정상회담에서 부여된 사업을 실행하고 「남북연합헌장」의 구체적 실천방안을 입안·집행하는 역할을 한다.

남북관료회의 산하에 남북간 제반 문제 관련 장관들로 구성된 「일반위원회」와 분야별 「상임위원회」를 설치하는 방안이 고려될 수 있다.¹²⁾ 「일반위원회」는 남북관계의 전반적 사항과 통일과정에 수반된 문제를 취급할 것이다. 그리고 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 「상임위원회」를 둘 수 있다. 「인도문제 상임위원회」는 이산가족의 재회 및 재결합에 따르는 문제를 협의하며, 「정치·외교 상임위원회」는 남북간 정치·군사적 대결상태완화 및 국제무대에서의 협력방안에 대해서 협의한다. 그리고 「군사상임위원회」는 남북군비통제문제 및 평화체제의 보장에 대해서 협의한다. 또한 「경제 상임위원회」는 남북간 경제교류·협력 및 산업구조조정에 대해서 협의하며, 「교통·통신상임위원회」, 「환경 상임위원회」, 「법률상임위원회」, 「교육상임위원회」 등도 각 분야별 업무를 협의·이행하는 임무를 담당할 것이다.

-
- 11) 「한민족공동체 통일방안」은 남북한 각각 10명 내외의 각료로 남북각료회의가 구성되는 것으로 규정하였다. 그러나 각료회의의 인원에 대해서는 남북간「세부합의서」 채택시 협의하는 것이 바람직하다.
 - 12) 유럽공동체(유럽연합)의 각료이사회(Council of Ministers)에는 회원국 정부의 외무장관들로 구성되는 「일반이사회」(General Council Meetings)와 전문분야의 관련 장관들로 구성되는 「전문이사회」(Specialized Council Meetings)가 있다.

다. 남북평의회

남북평의회는 남북연합의 정책과제에 대하여 남북각료회의에 대해서 자문하고 통일헌법의 초안을 작성하는 한편, 통일의 실현방법과 구체적 절차에 대해서 협의하는 임무를 지니고 있다. 남북연합의 초기단계에서 남북평의회는 입법권을 지니지 않고 남북각료회의에 대한 자문기구의 성격으로 운영한다. 그러나 남북연합의 제도가 심화·발전됨 따라 남북평의회는 법적인 권한을 강화하여 남북평의회에서 남북한 전체의 이익을 반영하는 입법을 할 수 있는 역할을 부여한다.

남북평의회 의원인원구성에 대해서는 「세부합의서」 채택 시 합의하도록 해야 할 것이다. 그런데 남북 동수로 남북평의회를 구성할 경우, 남북한이 대응한 입장에서 협의체를 구성함으로써 북한의 흡수통일 우려를 완화하고 남북연합의 틀을 만드는 데 유리할 것이다. 그러나 남북 동수 원칙으로 인해서 실질적으로 쟁점사항에 대한 결정이 어려울 경우도 발생할 것이다. 따라서 세부적 의사결정방식에 대해서 보다 세심한 연구가 필요하다. 예를 들면 일반의사결정사항과 특별결정사항을 구분하여 남북한의 인구격차나 국력차이를 반영해야 하는 관련 사안에 대해서는 남북한의 대표권을 차등적으로 부여하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

한편 남북평의회 의원의 선출방식에 대해서는 남북연합의 초기단계에서는 남한의 국회의원과 북한의 최고인민회의 대의원 중에서 각각 평의원을 선출하는 방식이 채택될 가능성이 크다. 그러나 남북연합이 정착되면 남북 동시선거에 의해서 별도로 평의회 의원을 선출하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 남북한 동시선거에 의해서 남북평의회가 구성될 경우 전체 의원수와 남북한의 의원할당비율도 조정되어야 할 것이다.

남북한의 동시선거에 의해서 남북평의회를 구성하게 되면 실질적으로 통일국가의 국회의원선거에 대비하는 결과가 될 것이다. 그리고 남북각료회의 상임위원회와 마찬가지로 남북평의회 산하에도 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 전문분야별로 「전문위원회」를 두어야 할 것이다.

라. 공동사무처

공동사무처는 남북각료회의 및 남북평의회에 개최 및 운영에 관련된 행정 업무를 수행하며, 각종 남북연합기구의 결정사항을 집행하는 실행기구이다. 남북연합이 제도화되면 유럽연합의 「집행위원회」(European Commission)와 같이 점차 공동사무처의 독자영역과 행정업무가 확대될 것이다. 이렇게 되면 공동사무처는 남북연합기구의 결정사항을 단순히 집행하는 성격에서 벗어나서 점차 한민족 전체의 이익증진을 목표로 하는 독자적 행정기구의 역할을 하게 될 것이다.

공동사무처는 상설기구로서 남북이 합의하는 장소에 설치할 것이나, 가급적이면 「남북평화시」내에 설치한다. 공동사무처 내에 인도, 정치·외교, 군사, 경제, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 전문 부서를 두어야 할 것이다.

마. 상주연락대표부와 남북분쟁해결기구

상주연락대표부는 서울과 평양에 설치되며 남북한의 정보교환 및 정책협조 업무를 담당할 것이다. 상주연락대표부 대표는 차관급 내지 대사급으로 하고 상주연락대표부간 정기적 협의통로를 마련하는 것이 바람직하다.

그리고 남북연합에서 경제, 사회·문화분야의 각종 관계가 활성화됨에 따라 개인과 집단차원에서 다양한 분쟁이 발생할 것이다 이러한 경우에 대비하여 여러 차원에서 남북간 분쟁해결방안을 모색해야 한다. 남북간 분쟁해결기구로는 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 상정할 수 있다. 남북교섭위원회는 분쟁당사자간의 직접 교섭에 의한 분쟁해결을 지원하는 역할을 한다. 그리고 사실심사위원회는 분쟁의 원인을 규명하고 판단하는 역할을 담당한다. 남북조정위원회는 분쟁원인이 된 사실의 판단뿐만 아니라 분쟁에 관련된 법률적 쟁점까지도 취급하게 된다. 그리고 중재재판소는 분쟁에 대해서 법적 구속력을 갖는 판결을 내리는 역할을 한다.

남북간 분쟁해결기구의 구성 및 운영, 각 기구간의 상호관계 등에 대해서는 일괄적으로 「남북분쟁해결에 관한 협정」을 체결하는 것이 바람직하다. 그

리고 각 분쟁해결기구 산하에 통상, 투자, 가족관계, 형사분야, 민사분야 등 전문분야별로 위원회를 두는 방안도 고려할 수 있다. 분쟁해결기구의 위원은 남북한의 법률전문가, 해외전문가 등에서 선임할 수 있다.

3. 정치적 민족의식의 형성

남북연합 시기에 북한에서는 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 제한적 다원화를 더욱 촉진하고 남북한의 주민들이 정서적으로 뿐만 아니라 상호의 가치관이나 사고체계, 생활양식의 차이를 인정하고 이해하는 차원의 동질성을 확대하기 위한 방안들이 실시되어야 한다.

독일에서 신문 및 방송의 상호 개방이 양 체제간의 거리를 좁히고 동독의 다원화를 촉진하는 데 중요한 역할을 했다. 남북연합에 이르면 북한에서 외부 정보 및 뉴스의 유입에 대한 통제가 완화될 것이다. 또한 기존의 대중조직과는 다른 자발적 민간단체의 활동이 공식적·비공식적으로 허용될 것이다. 따라서 각종의 민간단체의 교류협력의 확대와 제도적 정례화를 추진한다. 또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 고려될 수 있을 것이다. 이러한 교류 활동을 통하여 남북한 주민들이 새롭게 공유하는 정치적 민족의식을 고양시켜 나가야 할 것이다.

VI. 결 론

현재의 남북관계에 비추어 볼 때, 남북관계가 남북연합으로 진입할 가능성을 가까운 장래에 기대하기 어렵다. 그러나 남북관계는 꾸준히 진화되어왔으며, 관계가 진전됨에 따라서 새로운 발전단계로의 진행 속도는 더욱 빨라질 수도 있다. 또한 남북관계의 개선과 발전, 또는 특정한 단계로의 진입은 잘 계획된 정책을 수행함으로써 추진될 수도 있다. 따라서 우리가 상정하고 있는

남북연합의 실현이 단지 가상적인 논리만은 아니라고 할 수 있다.

남북관계의 발전이 그런 것처럼 남북 정치공동체는 제반 분야의 관계 성숙의 결과로서 비롯된다고 상정할 수 있다. 남북 정치공동체는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서의 인적 교류 및 협력을 통해 사회·경제적 동질성이 증가하고 남북의 정치적 의지가 결합함으로써 가능하다는 것이다. 즉 사회·경제분야의 동질성 증대가 자동적으로 정치적 통합을 보장하지는 않는다. 사회·경제적 동질성은 정치공동체 형성을 가능하게 하는 필요조건은 되지만 필요충분조건은 되지 못한다. 따라서 정치공동체 형성을 위해서는 사회·경제적 문제와 병행하여 정치·군사적 문제가 해결되어야 한다. 또한 정치공동체의 형성은 두 개의 국가체제간의 이념 체계의 대립 및 정치권력의 분배문제를 둘러싼 복잡한 과정이다. 따라서 남북연합에서 남북이 합의하는 정치기구를 구성·운영함으로써 남북 현안을 해결하고 정책 협력의 경험을 축적해야 한다. 그리고 정치기구의 구성·운영을 통해서 제한된 영역에서 정치권력의 분배 및 행사에 대한 합의를 이루고, 이를 점차 확대해 나가야 할 것이다.

그러나 제도적 기구의 운영에 의해서만 정치공동체의 구성원들간의 상호 수용성과 교호 작용의 성숙을 기대할 수 없다. 정치공동체의 형성을 위해서는 정치제도의 통합에서 더 나아가서 정치공동체를 구성하는 구성원들이 서로를 이해할 수 있는 가치체계를 가지고 있어야 한다. 이러한 가치체계의 성숙은 정치제도를 운영하는 규칙 및 절차의 규범화와 제도화를 가능하게 만든다. 따라서 새로운 정치적 규범과 절차에 대한 남북한 주민들의 정치사회화가 필요할 것이다.

그리고 남북정치공동체의 형성이 궁극적으로 다원주의적 정치질서에 기반을 둔 하나의 국가를 창출하려는 과정이라고 한다면, 그 과정 전반에 걸쳐서 정치공동체의 형성이 가져오는 비전을 내면화시키는 노력이 수반되어야 한다.

남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안

배 정 호(통일연구원 선임연구위원)

I. 서 론¹⁾

1. 연구목적

남북관계의 진전에는 남북한 당사자의 노력뿐 아니라, 주변국의 대한반도 정책과 그에 따른 한반도 주변 국제환경 등도 적지 않은 영향을 미치고 있다.

남북연합 이후, 통일을 지향한 남북한의 실질적 통합을 이룩하는 데에도 남북한 양자간 차원의 노력뿐 아니라, 주변국의 협력이 매우 중요한 역할을 할 수도 있고 영향을 미칠 수도 있다. 즉, 남북한 실질적 통합은 경제적, 사회적, 문화적, 군사적 분야 등 여러 분야에서 이루어지는데, 통합의 내용에 따라 주변국의 이해가 첨예하게 얽혀질 수 있으므로, 그에 반응 및 주변국의 대한반도 정책은 남북한의 실질적 통합에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

또, 남북한 실질적 통합에는 적지 않은 비용이 소요될 것인데, 통합비용의 직·간접적 조달에도 주변국의 협력이 절실히 필요하다. 남북연합 단계에 접어들면서 북한 투자환경의 개선과 인프라 구축이 다소 이루어졌다 하더라도, 남북경제공동체의 내실 강화 및 완성 등을 위해서는 미국, 일본의 시장·자본·기술, 중국의 시장과 협력, 러시아의 기술·시장 등이 매우 중요한 요소로 작용

1) 본 논문은 공동연구에 의해 이루어졌다. 즉, 연구 기획 및 구성, 서론 작성 등은 배정호가 하였고, 남북한 실질적 통합을 위한 주변국의 역할과 관련해서는 김국신이 미국의 역할 부분, 배정호가 일본의 역할 부분, 최춘흠이 중국의 역할 부분, 윤익중이 러시아의 역할 부분을 집필하였다.

할 수 있다.

그리고, 일본, 중국, 러시아 등의 21세기 경제발전 전략에 따른 동북아 경제협력 및 ‘동아시아 경제공동체’ 구상도 남북경제공동체의 완성에 적지 않은 영향을 미칠 것이며, 아울러 새롭게 형성되는 동북아 국제질서 및 안보환경에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 새로운 동북아 국제질서 및 안보환경은 공고한 한반도 평화체제의 구축 및 국제적 보장을 위한 환경조성에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

요컨대, 남북한 실질적 통합을 위해서는 주변국의 21세기 발전전략 구상과 한반도에 미치는 영향, 대한반도 전략 등을 분석하고, 나아가 주변국의 협력을 도출하는 방안을 강구하는 것이 매우 중요하다.

따라서, 본 연구의 목적은 공고한 한반도 평화체제의 구축 및 국제적 보장과 주변국의 역할, 동아시아 경제공동체 및 동북아 경제협력에 관한 주변국의 구상이 남북 경제공동체의 성숙·완성에 미치는 영향 등에 관한 중점적 분석을 통하여 ‘남북한의 실질적 통합을 위한 대주변국 통일외교전략’을 모색하는 것이다. 즉, 남북한 실질적 통합을 위한 주변국의 협력을 유도하고, 아울러 남북한 실질적 통합에 유리한 동북아 국제환경의 조성을 유도할 수 있는 통일 외교전략을 모색하는 것이다.

2. 연구의 전제

상기의 연구목적을 위하여 본 논문에서는 남북한 실질적 통합단계의 의미 및 연구의 출발점 및 상황의 전제에 대해 다음과 같이 상정한다

가. 남북한 실질적 통합단계의 의미

남북연합단계는 3단계 즉 (1)형성기 (2)성숙기 (3)완성기로 시기를 구분할 때, 남북한 실질적 통합단계는 통일단계 직전의 남북연합의 마지막 단계인 완성기를 의미한다. 즉, 남북연합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 상태에서 ‘사실상의 통일상태’에 이른 단계를 의미한다.

따라서, 남북한 실질적 통합단계에서는 각 분야별 협력의 공고화와 더불어

국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제가 협의되고, 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안이 논의되는 단계이다.

나. 연구의 출발점 및 상황의 전제

연구의 출발점은 한반도가 남북연합이 성숙한 상태에 있는 한 시점, 즉 남북연합단계의 진입이후에 구축되기 시작한 경제공동체 및 사회문화공동체가 상당한 성숙상태에 이르게 되어 완성기에 진입하려는 시점이다.

남북관계가 이와 같은 수준으로 진전할 경우, 본 연구에서는 북한 및 한반도의 상황이 다음과 같은 수준으로 변화하였을 것이라고 상정한다.

(1) 북한 개혁·개방 수준

경제공동체 및 사회문화공동체가 상당히 형성된 단계이므로, 북한의 개혁, 개방이 전개되어 자본주의 시장경제사회에 일정 수준 접근한 상태이다. 즉, 북한은 북한식 사회주의 발전과 더불어 세계 자본주의 시장경제체제에 편입된 상태이고, 현재의 중국보다 훨씬 개방, 개혁된 다양한 사회이다.

따라서, 전통문화를 바탕으로 한 사회문화공동체는 형성되었으나, 시장경제체제 및 자본주의 문화에 대한 이질성이 존재하고, 시민사회가 어느 정도 형성되었으므로, 북한식 시장경제체제에 상응할 수 있는 상부구조 즉 정치체제에 대한 요구가 분출되고 있는 상태의 사회이다.

(2) 대외관계 수준

북·미 및 북·일 국교 수립 직전, 북한은 미국의 테러국가 지정에서 해제되어 정상적인 국가로서 국제사회의 일원으로 활동을 전개하면서, 국제협력기구에 도 적극적으로 가입하게 되는데, 북한의 대외관계는 남북연합단계가 성숙기에 접어들면서 북·미 및 북·일 국교가 수립되는 수준으로 발전하게 된다.

또, 남북철도의 연결과 더불어 TKR이 TSR을 비롯하여 TCR, TMR 등과 연계·운행되고, 동아시아 경제공동체의 구축 및 동북아 경제협력이 전개되면

서 북한은 여기에도 참여하게 된다.

(3) 남북안보협력 수준

남북연합단계의 형성기에 진입하면서 군사적 신뢰구축이 이루어지고, 나아가 성숙기에 접어들면서 정전체제로부터 평화체제로 전환됨과 더불어 한반도는 평화체제가 구축되는 수준에 이르게 된다.

그리고 동북아 지역에도 다자간 안보협력 대화의 활발한 전개와 더불어 다자간 안보협력체제의 제도화도 점차 진행되게 되는데, 그러한 동북아 다자간 안보협력을 위한 대화에 북한도 참여하는 수준이다.

II. 남북연합의 실질적 통합과 미국

1. 군사-안보분야에서의 미국의 역할

탈냉전기 세계질서를 안정적으로 유지하기 위해서는 대량살상무기의 확산을 통제하는 것이 필수적이라고 느끼고 있는 미국은 핵·미사일 등 대량살상무기 문제 해결을 대북정책의 최우선 목표로 설정하였다. 따라서 북·미관계가 정상화되기 위해서는 북한이 대량살상무기 문제에 대한 확실한 해결책이 마련되어야 한다. 북한은 핵사찰을 수용하고 핵무기 개발과 관련된 시설을 모두 폐기해야 한다. 미사일협상에서는 북한이 미사일기술통제체제(MITC)의 통제지침에 따르겠다는 뜻을 밝히고 미사일 개발·수출을 중단해야 한다. 북한이 핵·미사일 개발 및 수출 중단에 합의한 후에도 미국은 북한의 생화학무기를 완전히 폐기하기 위해 노력할 것이다. 재래식 군비통제에 관한 협상은 남북한과 미국 3자가 합의점을 찾기 용이한 군사적 신뢰구축 조치부터 단계적으로 협의하게 될 것이다. 그러나 상징적인 수준을 넘어선 군비통제 문제는 남북한이 평화체제 구축에 합의한 이후에나 그 실질적인 해결책을 마련하게 될 것으로 보인다.

재래식 군축협상은 남북한의 전력구조를 공격형에서 방어형으로 전환시키

기 위해 전자 등 공격형 무기의 감축 논의부터 시작하게 될 것이다. 그리고 병력감축은 상호 동수보유원칙에 입각하여 상비병력과 예비병력 및 유사 군 조직을 동시에 축소하는 방안을 마련하게 될 것이다. 남북한이 군축협상에 합의하며 미국은 남북한의 병력감축 및 군수산업의 민수산업으로 전환에 재정·기술적 지원을 하게 될 것이다. 아울러 중국·일본·러시아 등과 남북한의 합의 이행실태를 감시하기 위한 공동검증단을 구성·운영하게 될 것이다.

남북한이 한반도평화체제 구축에 합의하고 남북관계가 남북연합 단계에 진입하게 되면 미국은 북한과 외무장관회담을 개최하여 국교정상화를 논의하게 될 것이다. 미·북간 국교가 수립되면 한국군이 한국방위의 주된 책임을 맡게 되고 주한미군은 일정수준 감축되어 보조적 위치를 차지하게 될 것이다. 이 경우 한·미 군사협력은 한반도 위기관리에 중점이 주어질 것이다. 유사시에는 미 본토에서 신속증원전력이 한반도에 배치되어 한·미 연합방위체제를 재구축할 것인 바, 이러한 형태의 협력체제는 증원대기 안보동맹으로 규정지을 수 있을 것이다. 남북연합이 성숙되면 한반도에서 미군의 역할은 더욱 감소하여 주한미군은 주로 동북아지역의 안정을 위한 신속대응군 역할을 수행하게 될 것이다.

남북한이 평화협정을 체결하고 휴전선에서 유엔군이 철수하면 평화체제의 국제적 보장문제가 대두된다. 평화체제의 보장문제는 남북한이 당사자가 되어 체결한 평화조약을 한국전쟁에 참가한 미국과 중국이 우선적으로 보장하고 일본과 러시아가 이를 다시 보장하는 방안이 바람직하다. 그런데 한반도 평화체제를 국제적으로 보장받을 경우 중국·러시아·일본 등 한반도와 국경을 접하고 있는 국가들이 남북한에 대해 영토문제를 둘러싼 무리한 요구를 해올 수도 있다. 즉, 남북한은 일본과 독도문제 및 영해문제로 인해 갈등을 초래할 수 있으며, 중국과는 백두산과 압록강 지역의 경계선 확정문제 및 연변지역의 조선족의 지위문제를 둘러싸고 갈등을 야기할 수 있다. 이러한 경우 한반도에 대해 영토적 이해관계를 갖지 않은 미국은 중립적 입장에서 중재역할을 수행할 수 있을 것이다.

2. 경제분야에서의 미국의 역할

북한이 남북관계를 전향적으로 재조정하고 미국과의 협상에 적극 임하게 되면 북·미관계는 국교정상화를 향해 개선되어 갈 것이다. 즉, 북한이 IAEA 핵사찰 수용, 미사일 개발·수출 중단, 남북한간 군사적 신뢰구축 조치 실시, 일본 적군과 요원 국외추방 등 북·미협상의 주요 현안문제 해결에 적극성을 보이게 되면, 미국은 평양에 연락사무소를 개설하고 제3단계 대북 경제제재 완화조치를 취하게 될 것이다. 연락사무소는 일반적으로 대사관이 담당하는 모든 기능을 포괄적으로 수행하며 민간차원에서의 교역활동을 조정·증진시키는 역할을 수행할 것이다. 미국은 또한 북한을 국제테러지원국 명단에서 삭제하고 북한의 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관 가입 및 경제지원을 받을 수 있도록 영향력을 행사할 것이다.

북한과 국교가 수립되면 미 국무부·재무부·상무부·교통부 등은 대북 경제제재 조치를 완전히 해소하고 북한에 대해 최혜국대우를 부여하는 무역협정을 체결할 것이다. 북·미 무협협정이 체결되면 미국 무역대표(USTR)는 북한에 대해 시장접근을 제한하고 있는 북한의 각종 제도와 관행의 개선, 관세인하, 지적 재산권 보호 등을 요구하게 될 것이다. 그리고 북한 경제관료들을 미국에 초청하여 경제정책 수립 및 시장경제체제의 특성 등을 학습할 수 있는 기회를 확대할 것이다. 미국은 또한 북한에 대해 인도주의적 지원을 넘어 경제개발원조를 본격적으로 추진하게 될 것이다.

북·미간 항공·해운 직항로가 개설되고 북한 상품에 대한 관세율이 낮아지면 북·미간 교역은 급격히 증대될 것이다. 미국 기업들은 북한지역의 농업개발, 통신망 구축, 전력사업, 대규모 기반시설 구축 사업 등에 신규 투자를 확장할 것이다. 이와 함께 미국 정부는 북한에 대해 통신, 금융서비스, 자동차 교역 등 다양한 분야에서 미국 기업의 북한 시장접근에 장애가 되는 모든 장벽의 철폐를 요구하게 될 것이다. 그리고 북한의 대외 신인도를 높이고 국제자본시장에서의 차입을 용이하게 하기 위해 세계무역기구(WTO)가입을 지원하게 될 것이다. 한편, 북한은 WTO에 가입하기 위해 국내경제·무역체계를 국제수

준에 맞춤으로써 개혁·개방을 가속화하게 될 것이다.

남북연합이 성숙되어 북한 경제가 가격자유화, 국영기업의 민영화 등의 조치를 취하며 자유시장경제체제로 전환하려고 하면 미국은 경제전문가들의 직접적 파견 또는 IMF, 세계은행 등의 국제금융기구를 통해 북한의 경제체제 전환과정에 적극 참여할 것이다. 미국은 대북 경제원조를 확대하여 경제원조 프로젝트에 새로운 미국 기업들이 참여하도록 유도 할 것이다. 한편, 미국 기업들은 북한 국영기업의 민영화 계획에 참여하여 북한에 자본주의 시장경제 체제가 정립되면 미국 기업들은 직접투자를 확대하며 우선 북한 시장확보를 위한 노력을 가속화하게 될 것이다. 그러나 한국·일본·중국 등 동북아 지역국가들 사이에 자유무역이 확대되어 가면 북한에 투자한 미국 기업들은 북한을 생산거점으로 하여 중국·러시아에 대한 투자 진출을 모색하게 될 것이다. 특히 천연자원과 인적 자원이 풍부한 시베리아 지역과 중국 동북부 지방과의 연계를 목표로 대북 투자를 확대해 나갈 것이다.

미국은 두만강 개발사업 등 동북아지역 국가들이 공동으로 참여하는 대형 개발사업에도 적극 참여하게 될 것이다. 경의선과 경원선이 복원되어 한반도가 중국횡단철도·몽골횡단철도·만주횡단철도·시베리아횡단철도 등 4개의 대륙 철도망과 연계되면 대륙간 철도운행을 위한 국제 컨소시움에도 참여하여 지분을 확보하려할 것이다. 이 시점에서 북한에 진출한 미국 기업들은 남한은 물론 일본·중국·러시아 기업들과 전략적 제휴를 강화하며 동북아지역 전반에 걸쳐 기업활동을 확대해 나갈 것이다.

미국은 유엔개발계획(UNDP)의 주도하에 추진되는 두만강지역개발사업(TRADP) 등 대규모 사업에 적극 참여함으로써 한·중·일을 중심으로 추진되고 있는 동북아 지역 경제협력사업에서 미국이 배제되지 않도록 노력할 것이다. 아울러 동북아지역의 물류중심지로 성장하고 있는 한반도에 대한 투자를 확대함으로써 동북아지역 다자간 경제협력기구에서 미국이 차지하는 비중을 강화시키려 할 것이다.

3. 사회문화분야에서의 미국의 역할

북·미 관계가 정상화되면 미국은 북한 주민들의 가치관 변화를 유도하기 위

한 사회·문화영역의 접촉을 적극 확대할 것이다. 북·미 국교수립과 동시에 문화협정, 과학기술협력협정 등을 체결할 것이다. 미국 연방정부 및 지방정부는 북한 행정관료들을 초청하여 행정업무의 효율성 증진 및 주민들에 봉사하는 행정체제를 연수할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 미 행정부는 북한의 기술인력 양성, 기술자문, 연구소 설립지원 등을 실시할 것이다. 미국 대학 등 교육기관들은 북한의 우수한 학생들을 장학생으로 초청하여 선진문물을 전수하게 될 것이다.

남북연합이 성숙되고 북한이 경제체제를 시장경제로 전환시키면 미국은 북한 주민들이 자유민주주의체제에 적합한 다원주의적인 가치관을 갖추도록 민간차원의 지원을 확대할 것이다. 미국의 종교단체들은 북한지역에 대한 선교활동을 강화할 것이며, 기업인·학자·예술인·스포츠팀들도 상호 교환 방문 및 각종 행사를 통하여 북한주민들의 접촉을 확대할 것이다. 특히 미국 언론인들은 북한 언론인과 유대를 강화하며 뉴스 및 프로그램 등을 교환하며 북한에 언론자유를 정착시키도록 노력할 것이다. 미국의 노동단체들도 북한 노동조합과 접촉을 확대하여 북한 주민들이 자본주의 사회의 윤리관에 익숙해지도록 지원할 것이다.

북한 사회가 다원화되고 정당설립의 자유가 보장되어 북한체제가 다당제 정치체제로 전환되면 미국은 북한과 정부차원의 친선·우호협력관계를 강화할 것이다. 미 국무부는 북한 외교부와 외무장관회담 및 실무정책협의회를 정례화하고 양국의 외교 현안을 논의하게 될 것이다. 그리고 미국 대통령은 북한 최고지도층과 양자간 또는 APEC 등의 국제기구를 통해 정상회담을 개최하여 우의를 돈독히 할 것이다. 한편, 미국의 공화·민주 양당 의원들은 북한 의회 지도자들과 교류를 확대하며 북한에 의회정치제도가 정착되도록 지원할 것이다. 아울러 북한 지역에 공명선거가 진행될 수 있도록 선거 감시단을 파견하여 부정선거를 방지하는 역할을 수행할 것이다.

Ⅲ. 남북연합의 실질적 통합과 일본

1. 군사-안보 분야에서의 일본의 역할

가. 군사-안보 분야에서의 일본의 역할

21세기 동북아의 안보환경은 미·일동맹의 강화에 따른 일본의 역할 증대, 경제대국으로서의 중국의 부상에 따른 정치적 영향력의 증대와 그에 따른 미·일의 견제, 러시아의 재기 추구 등으로 인하여 견제와 균형, 경쟁과 협력 등의 특징을 나타내게 될 것인데, 남북한 실질적 통합을 위해서는 동북아의 안정된 안보환경의 확보와 더불어 한반도 평화체제의 공고화를 위한 국제적 보장의 강화가 요구된다.

일본은 한반도 정전체제의 평화체제의 전환과 관련하여 직접적인 역할은 없지만, 남북한 군사적 신뢰구축 및 한반도 평화체제의 구축과 관련된 환경 조성에 적지 않은 영향을 미쳐 왔으므로, 남북한 실질적 통합을 위한 안보환경의 조성에도 적지 않은 역할과 영향력을 행사할 것이다.

즉, 군사-안보 분야에서의 일본의 역할은 (1)미일동맹의 강화와 더불어 일본의 군사-안보적 역할 증대에 따른 직·간접적 역할과 (2)동북아 다자간 안보 협력체제의 틀내에서의 역할 (3)UN 등 국제기구를 통한 한반도 평화체제의 국제적 보장 강화를 위한 역할 등으로 전개될 것이다.

(1) 미일동맹의 강화에 따른 국제사회에서의 일본의 군사-안보적 역할 증대와 한반도에서의 일본의 직·간접적 역할

일본은 한반도가 남북연합의 형성 및 성숙기에 접어들 때에 한반도 평화 공존 및 평화체제의 구축을 위하여 미·일 안전보장체제를 기반으로 한 주일 미군에 대한 지원 및 강력한 군사력을 바탕으로 한 대북 억지력 등을 통하여 직·간접적 역할을 이행하였는데, 남북한 실질적 통합을 위한 남북연합의 성숙 및 완성기에도 그와 같은 역할을 할 것이다.

일본의 그와 같은 역할은 21세기의 정치대국 전략의 틀내에서 전개될 수 있다. 21세기에 접어들면서 일본은 정치대국을 지향하여 미·일동맹의 틀내에서 군사력의 질적 증강이라는 ‘하드 파워(hard power)’의 증강, 정보기관의 강화 등 제도적 정비, 자위대의 군사적 행위와 관련된 법적 정비 등 ‘소프트 파워(soft power)’의 강화를 추구하였는데, 그와 같은 ‘하드 파워(hard power)’ 및 ‘소프트 파워(soft power)’를 바탕으로 대북 억지 기능을 이행하면서 한반도 평화체제의 유지를 위해 긍정적 역할 또는 순 기능적 작용을 하는 것이다.

즉, 남북연합의 성숙기에 접어들면서 구축된 한반도 평화체제가 주변환경 및 남북관계의 급작스러운 군사적 갈등으로 인하여 긴장상태에 빠지지 않도록, 일본은 막강한 군사력 및 정보력 등을 바탕으로 미·일 전략적 역할 분담 등을 통하여 북한 및 한반도 주변지역에 대한 억지력을 강화시키면서 남북관계의 안정 및 한반도 주변환경의 안정된 안보환경의 조성에 직·간접적 역할을 수행하는 것이다. 그와 같은 일본의 역할은 ①21세기의 정치대국화를 지향한 정치적 영향력의 증대 추구 ②중국의 영향력 증대에 대한 견제 등의 차원에서 전개될 것이다.

또, 북·일 국교정상화와 더불어 일본은 식민지 보상차원에서 대북 경제협력 지원을 추진할 것이다. 북한 인프라의 상당 부분이 경협자금, 정부개발원조(ODA) 등 일본 자금에 의해 이루어지게 되는데, 일본은 포괄적 안보전략에 따라 이와 같은 경제적 지원의 전략적 활용을 통하여 남북관계의 안정 및 한반도 평화체제의 유지에 적지 않은 역할을 도모할 수 있을 것이다.

요컨대, 일본은 군사력, 경제력, 그리고 이들의 전략적 상호보완 등을 통하여 남북관계의 안정 및 한반도 평화체제의 유지에 긍정적이고 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다.

(2) 동북아 다자간 안보협력체제를 통한 일본의 역할

21세기의 동북아 지역도 안보영역의 확대와 더불어 안보문제가 군사문제뿐 아니라 경제, 환경, 인권, 마약, 테러 등으로 증대되고 있다. 이와 같은 안보 문제들은 국제적 성향을 지니고 있으므로, 관련 국가들간의 긴밀한 협력을 필

요로 하고 있다. 따라서, 동북아 국가들도 역내 유동성과 불확실성의 감소와 더불어 사전 예방을 추구할 수 있는 다자간 안보대화의 필요성을 인식하고, 포괄적 안보문제들을 논의할 수 있는 정책조정 및 협력을 위한 장(場)으로서 역내 다자간 안보대화의 활성화를 추구해 왔다.

이와 같은 동북아 다자간 안보협력은 한반도 차원에서도 남북연합의 형성 및 성숙을 위한 안정된 안보환경의 조성에 기여하였다. 즉, 한반도 차원에서의 동북아 다자간 안보협력은 예방외교의 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 한반도 평화공존의 필요조건인 동북아 평화와 안정에 기여하였고, 남북한간의 신뢰구축을 위한 유리한 환경조성에 일조를 하였던 것이다.

일본은 이러한 동북아 다자간 안보협력의 활성화의 촉진에 상당히 적극적으로 임하였다. 동북아 다자간 안보협력을 위한 일본의 노력은 남북연합의 형성기에도 한반도 주변의 안정된 안보환경의 조성을 통하여 일정 부분 기여를 하였는데, 한층 성숙되어 실질적 통합과 더불어 완성기로 진전하는데도 긍정적이고 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다. 즉, 동북아 다자간 안보협력체제는 남북관계에 균열을 초래할 수 있고 동북아 안보환경에 적지 않은 영향을 줄 수 있는 군사적 문제가 발생할 경우, 이 문제를 협의 및 조정하여 더 이상 악화·확대되지 않도록 불안정성, 위험성을 극소화시킬 수 있는데, 일본은 이와 같은 동북아 다자간 협력체제를 통하여 그와 같은 긍정적이고 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다.

(3) 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장의 강화와 일본의 역할

남북연합이 형성되고 성숙화 단계로 진전되면 남북간에는 평화협정의 체결을 위한 협상의 전개와 더불어 긴장완화 및 신뢰구축을 지향한 노력을 추구하게 된다. 나아가, 남북간에 군사적 신뢰관계가 구축되면 이를 바탕으로 미국과 중국의 지지 확보 아래 남북평화협정을 체결하게 된다.

그리고, 남북한은 4자회담에서 남북평화협정의 추인을 받아 남북평화협정체제의 공고화를 도모하게 되고, 이로써 한반도는 정전체제에서 평화체제로 전환하게 되는 것이다.

그런데, 남북연합이 한층 성숙되어 실질적 통합의 완성기로 진전하려면, 구

축된 한반도 평화체제의 공고화가 필요하다. 즉, 주변국의 지지 및 보장과 더불어 유엔을 비롯한 국제기구의 보장이 필요하다.

따라서, 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환과 관련, 일본은 직접적 역할은 없지만, 주변국 지지 및 보장이나 국제기구의 보장과 관련하여 중요한 역할을 할 수 있다.

중국의 국력 신장과 더불어 미·일동맹은 한층 강화될 것이고, 아울러 일본의 역할 역시 확대·강화될 것이므로, 한반도 평화체제의 주변국 지지·보장 및 국제기구의 보장과 관련 일본의 역할은 그만큼 중요하게 되는 것이다.

일본은 한반도 평화체제의 공고화를 위한 국제적 보장과 관련하여 다음과 같은 역할을 할 수 있다.

첫째, 일본은 한반도와 밀접한 관계를 맺고 있는 주요 주변국으로서 러시아와 함께 4자회담에서 추진된 남북평화협정을 지지·보장함으로써 남북평화협정의 공고화에 기여할 수 있다.

둘째, 동북아 다자간 안보협력 체제가 한반도 평화체제를 보장하고 공고화에 기여하도록 하는데 일본은 일정 부분 역할을 할 수 있다.

셋째, 남북평화협정에 대한 유엔의 지지 및 보장은 한반도 평화체제를 공고화하는데 있어 매우 중요한데, 일본은 미국과 함께 중요한 역할을 할 수 있다. 1990년대 중반부터 일본은 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로의 진출을 도모하고 있는데, 남북관계가 남북연합의 성숙화와 더불어 실질적 통합단계에 이르는 시점에 일본이 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 되어 있다면, 일본은 한반도 평화체제의 공고화를 위한 남북평화협정에 대한 유엔의 지지 및 보장에 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.

2. 경제분야에서의 일본의 역할

가. 21세기 일본의 동북아 경제협력 구상과 남북 경제공동체

(1) 21세기 일본의 동북아 경제협력 구상

일본은 21세기 동아시아 및 동북아 지역의 발전과 관련하여 식민통치의 역

사적 유산에 의한 잠재적 갈등, 경제발전의 수준 및 정치체제의 차이, 지역차원의 경제협력의 상대적인 부진 등으로 인하여 유럽에 비해 지역협력의 기반이 취약하다고 판단하고 있다. 그러한 판단에 따라 상호협력의 기반을 조성·구축하기 위한 역내 인적 교류의 활성화와 공생의식의 제고, 다양한 분야의 상호접합 등을 추구하여야 함과 더불어 이를 통하여 국민국가에 대한 귀속의식과 동아시아 지역에 대한 귀속의식이 공존하도록 다양한 노력을 경주하면서 지역별 국지경제권(局地經濟圈)을 초지역 생활교류권으로 확대·발전시켜야 한다고 인식하고 있다. 즉, 일본은 동아시아 지역의 포괄적 협력을 지향한 파트너십의 구축·강화를 위하여 동아시아 공동체의 정신인 ‘동아시아 의식’의 확산·공유의 중요성을 강조하면서 그와 같은 동아시아 의식을 바탕으로 국지경제권인 동북아 경제권, 화남경제권, 대매콩권, IMS-GT의 상호결합 및 확대·발전을 통한 ‘21세기 동아시아 지역공동체의 건설’을 구상하고 있다.

따라서, 일본은 동남아와 동북아 경제의 첫 결합인 일본-싱가포르 자유무역협정(FTA)의 체결과 더불어 ASEAN+한·중·일에 오스트레일리아와 뉴질랜드를 포함하는 ‘동아시아 확대 공동체’의 건설을 추진하고 있고, 아울러 동북아 경제권의 구축을 위해 역내 국가들과의 협력과 국내 개발을 전개하고 있는 것이다.

일본은 21세기 동북아 경제권의 구축을 위한 협력사업으로 TKR과 TCR 및 TSR의 연계 등 간선동맥 및 교통망 정비, 극동 러시아의 사할린, 이르쿠츠크, 야쿠츠크 등의 천연가스田으로부터 북한, 한국, 중국, 일본에 이르는 파이프 라인의 건설, 동북아 전력 네트워크의 구축, 동북아 정보통신 네트워크의 구축 등을 구상·계획하고 있고, 아울러 국내 차원에서는 니이가타縣, 도야마縣, 이시가와縣 등을 환태평양권의 동해측 거점으로 개발하고 있으며, 중국의 동북 3성 및 극동 러시아와의 경제교류 확대에 대비하여 야마가타縣의 시스템을 정비하고 있다.

(2) 21세기 일본의 동북아 경제협력 구상과 남북 경제공동체

위에서 언급한 일본의 21세기 동아시아 및 동북아 구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화를 필요로 한다. 게다가, 한반도 동북아

물류중추로서의 기능은 일본의 구상에 중요한 이익을 줄 수 있다.

따라서, 일본은 동아시아 및 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 전략적 구상에 따라 한일 협력을 강화하면서, 대한반도 및 대북 투자를 전개할 것이다. 일본은 북·일 국교 수립 시, 50~100억 달러로 추정되는 보상 및 배상금의 전략적 활용을 통하여 중국 견제 및 대륙진출을 위한 교두보 확보를 지향한 북한의 인프라 건설 등 투자환경 정비 부문에 관여하면서 아울러 전략적 정부개발원조(ODA)도 추진할 것이다. 일본 정부의 대북 경제지원이 추진되면 일본 기업들의 대북 진출도 전략적 사업을 중심으로 활발하게 전개될 것이다.

요컨대, 일본의 대북 지원 및 투자는 남북경제협력의 활성화와 더불어 남북 경제공동체의 건설을 촉진시키는데 순기능적으로 기여할 수 있다. 일본의 자본과 기술이 북한에 투입될 경우, 한국의 자본 및 기술과 결합되어 북한을 생산기지로써 발전시킬 수 있고, 아울러 한국-북한-중국 동북 3성 지역-극동 러시아 지역-일본 동해안 연안 지역의 경제교류를 활성화시키면서 한반도 경제공동체의 건설을 촉진시킬 수 있다.

나. 북·일 국교수립에 따른 조총련계 기업의 대북 진출 활성화

일본은 1950년대 중반부터 북한과 교역을 해왔으나, 북한의 대일 채무가 약 900억원에 달하게 되면서 일본과 북한간의 경제관계는 대부분 조총련계 재일동포에 의해 이루어지고 있다. 말하자면, 1980년대 이후, 북·일 경제교류가 조총련계 상공인들 중심으로 전개됨에 따라 소위 ‘조·조교역’중심으로 이루어지고 있는데, 북·일무역의 80% 이상은 조총련계 재일동포에 의해 이루어지고 있고 대북 투자도 대부분 조총련계 상공인들에 의해 이루어지고 있으며,²⁾ 일본 기업은 북한과의 경제교류 및 투자에 매우 신중한 입장을 취하고 있는 것이다.

그러나, 북·미 국교 수교 및 북·일 국교정상화가 이루어지고, 남북연합이 성숙단계에 이르게 되면, 일본정부의 대북 경제 지원정책과 함께 일본기업들은

2) 배정호, 『조총련계 기업의 대북투자 실태』(통일연구원, 1999)

재차 대북진출을 도모할 것이다. 즉, 일본은 니카타(新潟)지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대북진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 적극적으로 추진할 것이다.

그리고, 조총련계 기업들의 대북 투자도 한층 활성화될 것이다. 북·일 국교 정상화가 이루어지면, 조총련계 상공인들 상당수는 국적 문제와 더불어 다소 갈등은 겪겠지만, 이들 기업들은 과거 대북 투자의 경험 및 노하우를 바탕으로 한국기업 및 일본기업과의 협력아래 개성공단을 비롯하여 대북 투자에 적극적으로 참여할 것이고, 나아가 훈춘공단, 나호트가 공단 등에도 진출을 시도할 것이다. 즉, 북·일간에 국교가 수립되고 일본은 대북 경제지원이 추진되면, 조총련계 기업들은 일본의 기업과 함께 적극적으로 대북 진출을 전개할 것이다. 이는 남북경제공동체 건설을 촉진시키는데 긍정적으로 기여할 것이다.

3. 사회문화분야에서의 일본의 역할

일본은 국가 주도형 발전을 통하여 세계적인 경제대국이 될 만큼 고도경제 성장을 이룩하였으므로, 북한은 경제발전 수립계획과 일본 모델을 연구하게 될 것이고, 따라서, 북·일간에 국교가 수립될 경우, 북한은 조총련이라는 재정적 기반이 있는 일본에 많은 연수생, 유학생을 파견하게 될 것이다.

일본 역시 경제관련 전문가들을 북한에 파견하여 북한의 시장경제 도입 및 경제개발에 정책자문을 추진할 것이고, 아울러 대북 투자와 관련, 많은 기업인, 기술자 등이 북한을 방문할 것이다. 그리고, 이러한 인적 교류와 더불어 스포츠, 미술품, 문화재 등 다양한 문화교류도 전개될 것이다.

이와 같은 북·일 인적교류 및 문화교류는 북한 사회의 개방·개혁에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 북·일 인적·문화적 교류는 북한의 경제사회문화의 변화를 초래한 뒤, 정치사회문화의 변화에도 적지 않은 파급효과를 나타낼 수 있다.

북한이 남북교류와 더불어 일본, 미국 등 서방국가들과의 교류를 활성화시키면서 자본주의 시장경제의 발전을 추구하여 어느 정도의 수준에 이르게 되면, 북한사회에도 시민사회가 형성되기 시작할 것이고, 이들은 북한식 시장경제체제에 상응할 수 있는 정치체제를 요구할 수도 있다. 이 경우, 일본은 미

국과 함께 북한 주민들이 자본주의 시장경제체제에 적합한 민주주의적 가치관을 갖추도록 하는데 민간차원의 지원을 전개할 수 있다.

요컨대, 성숙기에 접어든 남북연합의 실질적 통합을 위해, 일본은 북한과의 인적·문화적 교류를 통해 북한의 개혁, 개방을 촉진시키면서 사회문화적 변화에 적지 않은 영향을 미칠 수 있고, 중요한 역할을 할 수도 있는 것이다.

IV. 남북한 실질적 통합과 중국

중국은 한반도 안정을 더욱 선호하면서도 한반도 통일 실현 방식, 절차, 목표 등에 대한 기본적인 입장을 표명하고 있고, 아울러 한반도 통일이 자주적, 평화적, 점진적인 방법에 의해 실현되어야 함을 표명하고 있다.

이와 같은 통일 입장을 지닌 중국의 남북한 실질통합을 위한 역할은 군사-안보분야, 경제분야, 사회문화 등에서 전개될 수 있다.

1. 군사-안보 분야에서의 중국의 역할

그 동안 지속 유지되어 온 한반도 평화체제가 남북한 정치통합을 원활히 실현시키기 위해서는 주한미군 존재 문제, 한/미 동맹 유지 문제, 동아시아 다자간 안보협력 기구 구성문제 등과 같은 중요한 문제들이 해결되어야 할 것이다. 이에 대한 중국의 입장과 역할을 알아보려고 한다.

가. 한반도 평화체제와 중국의 역할

남북한이 성숙한 연합단계로 진입하면 할수록 중국의 대북 안보 공약은 축소될 것이다. 중국은 남북 관계가 진전되고 미·북 외교 관계가 실현됨으로써 미국의 대북 위협이 감소되었다고 판단하고 대북 군사지원을 축소해 나갈 것이다. 중국은 남북연합이 성숙되었다 하더라도 주한미군의 존재와 한·미 동맹이 한반도 안정 유지에 기여하고 있으며 자국에 대해 직접적인 군사적 위협이 되지 않는다는 입장에서 주한미군과 한·미 동맹을 용인할 것이다. 다만 중국은 주한미군의

점진적 감축과 한·미 군사훈련 축소를 요구할 것이다. 중국은 남·북 평화협정 체결과 동시에 북한의 요구인 유엔사 해체를 요구할 것이다.

나. 남북 안보협력 제도화 확대와 중국의 역할

중국은 한반도에서의 군사력 증강은 바람직하지 않다는 입장에서 한반도비핵화를 지지하고 한반도에서의 대량살상무기 개발을 적극적으로 반대할 것이다. 한반도 비핵화를 지지하고 있는 중국으로서는 미·북간 긴장 갈등이 초래할 경우 유엔 안보리에서 비토권을 발휘하기보다는 평화적 해결을 주장하면서도 기권함으로써 미국의 입장을 묵인할 것이다. 중국은 기본적으로 남북한 간 신뢰구축 협상(Confidence-Building Measures, CBM)을 지지하나 내정불간섭 차원에서 구체적인 제안을 하지 않을 것이다.

2. 경제분야에서의 중국의 역할

중국은 한국과 일본을 연계하여 동북아 경제공동체를 실현하고 이를 ASEAN 경제 공동체와 연결함으로써 아시아에서의 중국경제의 위상을 더욱 제고해 나간다는 장기적인 구상을 지니고 있다. 따라서, 이와 같은 중국의 아시아 경제협력에 대한 구상에는 기본적으로 북한경제 재건이나 남북 경제공동체 실현을 위한 방안은 주요한 위치를 차지하지 않고 있다.

중국의 구상에 남북 경제통합에 미치는 영향 중 가장 중요한 영향은 중국이 동아시아 분업체계에 의한 북한의 자유무역지대 확대 지지이다. 중국은 실시되고 있는 한·중·일 자유무역권에 북한을 포함시키고 북한의 자유무역지대에 대한 투자를 서서히 확대해 나갈 것이다.

중국은 자국이 경험하였던 점진적인 경제체제로의 이행을 북한이 할 수 있도록 유도해 나갈 것이다. 북한경제가 자국이 주도하는 경제협력체와 긴밀히 연계되게 하여 북한의 대미 대일 경제 의존도를 축소시키는 경제협력이나 남북경제공동체 실현을 적극 지지해 나갈 것이다.

3. 사회문화 분야에서의 중국의 역할

가. 경제문화적 차원

중국식 자본주의 경제문화가 북한의 경제문화 변화에 미치는 영향은 우선 물질과 인센티브를 중시하는 사상이 만연하고 배금사상이 크게 퍼질 것이다. 아울러 북한관리들의 부패도 만연할 가능성이 클 것이다. 중국은 북한에서 만연되는 부패나 북한 주민들의 경제문화적 욕구가 중국내륙에 유입되지 않도록 중·북 국경지역에서의 경계를 더욱 증대할 가능성이 있을 것이다. 그러나, 중국은 남북한과 자국이 참여하는 여러 방면의 문화활동을 적극 지지함으로써 남북한이 자국의 입장을 더욱 이해할 수 있도록 추진해 나갈 것이다.

나. 정치문화적 차원

중국은 북한과 당대당, 정부대정부, 민간대민간 차원의 협력을 더욱 확대해 나갈 것이다. 중국과 북한은 자국과 북한이 실행하고 있는 사회주의 정치체제가 한국과 미국이 실시하고 있는 민주주의 정치체제 보다 경제발전과 정치안정을 위해 더욱 좋은 방안이라는 점을 홍보함으로써 남북한 정치통합 협상에 있어 주도적인 역할을 하고자 할 것이다.

다. 사회문화적 차원

중국은 북한내 중국문화원을 신설하여 북한 주민들과의 접촉과 중국의 입장을 크게 홍보하려 할 것이다. 이러한 북·중간 교류확대에 남한인들도 참여함으로써 3국간 사회문화 교류는 자연스럽게 형성되고 증대될 것이다.

V. 남북한 실질적 통합과 러시아

1. 군사·안보분야에서의 러시아의 역할

가. 러시아의 대 한반도 및 동북아 전략

한반도가 남북연합의 형성 및 성숙 단계를 지나 남북한이 실질적인 통합을 추구하는 시기에 이를 때 즈음에, 러시아는 기본적으로 통일 한국이 특정국가의 절대적 영향권 하(특히, 미국)에 들어가는 것을 가능한 한 효과적으로 견제하는 대 한반도 및 동북아시아 전략을 추구할 것이다. 즉, 러시아는 미국의 ‘안정적·당연적 관리’ 역할에 대응하여 남북한 및 동북아시아의 주변 강대국들 사이에서 ‘능동적 중재’ 역할에 더욱 비중을 두며 남북한에 신뢰를 구축하는 기본 전략을 추구하게 될 것이다. 사실, 통일 한국의 성립은 탈냉전 이후 21세기 동북아시아에서 주변 강대국들간의 이해와 역학관계가 상당한 정도로 고착되는 결과로 이해할 수 있기 때문에 그 직전 단계인 남북한의 실질적 통합 단계에서는 남북한 통일을 둘러싼 미·중·러·일 등 주변강대국들의 이해관계는 극도로 첨예하게 대립될 가능성이 매우 높다. 이러한 상황이 발생하였을 경우 러시아는 남북한 및 미·일·중국간의 개별 관계에 대한 ‘능동적 중재’ 역할을 통하여 남북한안보협력체제의 완성을 도모하며 궁극적으로는 통일 이후 한반도에 대한 영향력을 증가시키는 전략을 추구할 것으로 전망된다.

이러한 목적을 위하여, 이 시기 러시아의 기본적인 대 한반도 및 동북아시아 안보전략은 다음과 같이 이해할 수 있다. 먼저, 러시아는 통일 한국의 핵무장화를 반대하는 적극적인 대 한반도 및 동북아시아 안보전략을 추구할 것이다. 한반도 남북연합의 형성 및 성숙 단계에 접어들 즈음, 미국은 북한과 국교 수립을 이룩하게 되고, 이때 미국은 국교수립의 전제조건으로 북한의 대량살상무기 문제, 재래식 군축 문제 등에 대하여 상당한 해결을 하였을 것이다. 그럼에도 불구하고 남북연합의 성숙단계에서 미국과 북한은 완전하게 북한 핵 문제를 해결하지 못할 가능성이 매우 크다. 통일 한국의 핵무장화는 일본의 핵무장을 야기함으로써 러시아의 동북아시아에서의 안보와 국익에 중

대한 도전이 될 수 있기 때문이다.

이 시기 러시아의 대 한반도 및 동북아시아에서의 또 다른 핵심적인 안보 전략은 미군의 통일 한국 주둔 문제에 관한 것이 될 것이다. 한반도와 국경을 맞대고 있는 러시아는 접경지역 인근에 미국의 강력한 군사력을 주둔하는 것을 결코 원하지 않을 것이다. 즉, 구 소연방 붕괴 후 남북연합의 형성 및 성숙 시기까지 러시아는 주한미군이 동북아시아의 역내 안정을 유지하는데 기여한다는 사실을 상당한 정도로 인정할 것으로 전망되나, 남북한의 실질적 통합단계에서는 기본적으로 주한 미군의 통일 한국에의 주둔에는 강력하게 반대할 것이다. 왜냐하면, 통일 한국에서의 주한 미군 주둔은 동북아시아 역내에서 사실상의 완성된 미국의 패권을 의미하기 때문이다. 그러나, 주한 미군의 통일 한국에의 주둔에 대하여 러시아가 극동·시베리아 지역 개발에 대한 미국의 협조를 얻는 조건으로 상당한 정도 유연하게 대응할 전략도 배제할 수 없다.

한편, 남북한의 실질적 통합 단계에서 러시아는 남북한-러시아 3각 경제협력의 완성을 위한 안정된 안보환경을 확보하기 위한 대 한반도 및 동북아시아 안보전략을 추구할 것이다. 러시아의 입장에서는 21세기 발전 전략의 성공을 위하여 러시아 극동 지역과 접경하고 있는 한반도와의 경협이 매우 중요한 사안이고 남북한의 입장에서는 이러한 3각 경협이 활성화되는 경우 자연적으로 남북한간 경제교류와 협력의 확대를 기대할 수 있기 때문이다. 이것은 러시아는 21세기 경제발전 전략의 구체적 성과를 위하여서라도 안정된 안보환경을 확보하기 위한 대 한반도 및 동북아시아 안보전략을 추구할 것이라는 것을 의미한다.

나. 한반도 평화체제의 공고화 및 국제적 보장의 강화를 위한 러시아의 역할

한반도 평화체제 구축과 관련하여, 러시아는 북한이 주장하는 정전협정 당사자가 아닐뿐더러 한국과 같은 실질적 당사자도 아니다. 따라서, 러시아는 한반도 평화체제의 구축에 직접적인 역할을 하기에는 어렵지만, 한반도 평화체제 구축 후 그 공고화를 위한 안보환경의 조성이나 한반도 평화체제의 국

제적 보장 강화를 통하여 한반도 평화체제의 공고화에 기여할 수 있을 것으로 전망되어 진다. 이것은 러시아가 남북연합 형성단계에서 한반도 평화협정이 남북한간에 체결되어야 한다는 남한정부의 입장을 지지하는 입장에서 남북한의 실질적 통일 단계에서는 남북한의 입장을 동시에 지지하는 입장으로서의 전환을 전제로 하여야 할 것이다.

러시아가 남북한의 실질적 통합단계에서 한반도 평화체제의 공고화 및 보장을 위하여 할 수 있는 역할은 (1)새로운 발전된 개념의 동북아시아 다자간 안보협력체제 구축 (2)남북한-러시아간 3각 안보협력의 확대 및 완성 (3)동북아시아 지역 분쟁의 능동적 중재자 역할 등으로 기대되어 진다.

첫째, 러시아는 새로운 발전된 개념의 동북아시아 다자간 안보협력 체제를 구축을 통하여서 한반도 평화체제 공고화에 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 4자 회담이 사실상 중단된 상태에서 러시아는 그 동안 지속적으로 주장하여 온 8자 회담, 또는 6자 회담 등을 보다 발전시킬 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다.(예를 들면, 동북아시아의 인권, 마약, 환경, 테러 문제 등의 해결을 포함하는)

둘째, 러시아는 러시아-남북한간 3각 안보협력의 확대 및 완성을 통하여 한반도 평화체제의 공고화에 기여할 수 있는 역할을 하고자 할 것이다. 특히, 러시아는 그 동안 다자간 안보협력체제 구축에 반대하여 온 북한을 다자간 안보협력회의에 끌어들이는 역할을 할 것으로 기대된다. 물론 이러한 러시아의 역할은 이 시기에 이르러 미국과 러시아와의 관계가 대립과 경쟁적인 관계가 아닌 협력적인 관계로 양측이 발전된 다자간 안보협력체제 틀을 형성하는데 이견이 없어야 함을 전제로 한다.

셋째, 동북아시아 지역 분쟁의 능동적 중재자 역할을 통하여 러시아는 한반도 평화체제 공고화에 기여할 수 있는 역할이 기대된다. 전통적으로 동북아시아의 안보환경은 견제와 균형 그리고 경쟁과 협력 등으로 특징 되어진다. 따라서, 상당한 정도로 동북아시아 역내의 안보와 신뢰 구축이 형성되어져 있을 남북한의 실질적 통합단계에서도 한반도를 둘러싼 주변강대국들간의 각축은 피할 수 없을 것이다. 이러한 경우 러시아는 향상된 국력과 국제사회에서의 강대국으로서 보다 적극적이고 능동적으로 원만한 사태 해결을 위한 중재자 역할을 자임하고 나설 수 있으며 이는 궁극적으로 한반도 평화체제 공고

화에 기여하는 것이 될 것이다.

2. 경제분야에서의 러시아의 역할

가. 21세기 러시아의 극동·시베리아 발전 구상과 동북아시아 경제협력 전략

경제적인 측면에서 21세기 푸틴의 러시아가 추구하는 발전전략의 궁극적인 목적은 (1)시장경제로의 경제강국도약 (2)서구자본주의 국가들이 인정하는 러시아 자본주의체제 완성 (3)세계무역기구(WTO) 가입 등이다. 이러한 목적의 실현을 위하여 러시아가 추구하는 21세기 발전전략 구상에 있어서 가장 핵심적인 사항중의 하나는 극동·시베리아 지역의 개발을 바탕으로 한 동북아시아 중추국가로의 발전도모이다. 즉, 푸틴 정권하에서 러시아는 시베리아·극동지역의 개발을 통하여 러시아의 국가재건 및 지속적 발전의 경제적 원동력을 확보하고, 아시아와 유럽 축을 연결하는 유라시아적 연결지대로서의 중간자성이 효율적으로 발현될 수 있는 토대를 마련하고자 하는 것이다. 따라서, 21세기 러시아 발전전략의 핵심적인 사항인 시베리아·극동지역 개발계획의 성공여부에 결정적인 영향을 끼칠 수 있는 동북아시아의 지역 경제공동체 실현은 푸틴 정권이 사활을 걸고 추구하고 있는 핵심과제이다. 푸틴 정권은 러시아의 시베리아·극동지역 개발과 발전을 통한 동북아시아 경제권으로의 통합전략에서 기본적으로 중국이나 일본보다 한국의 적극적인 참여를 통한 다자적 경제 협력체제의 구축을 발전시켜 나가려는 의도를 가지고 있다. 나아가, 러시아는 중국, 몽골, 일본 등 동북아시아 국가들이 포함되는 새로운 개념의 다자간 경제협력체제를 주창하며 한반도에서 그 경제적 실리를 추구하고자 할 것이다.

21세기 동북아시아의 다자간 경제협력체제는 그 이전과는 달리 근본적인 변화가 수반되고 있다. 이전의 상징적 의미의 안보적 요소 성격에서 궁극적으로 경제적 실리를 위한 실질적 의미에서의 다자간 경제협력체제로의 전환이다. 따라서, 이전의 지역안보를 위하여 다자간 경제협력을 하였던 것과는 달리 21세기에는 역내 다자간 경제협력의 좋은 결과를 위하여 자연스럽게 역내 다자간 안보협력체제를 구축할 것으로 전망된다.

보다 구체적인 21세기 동북아시아 경제공동체에 관한 러시아의 구상은 다 음의 몇 가지 핵심 계획으로 설명되어질 수 있다. 첫째, 러시아 극동지역 개발의 핵심 사항인 나호트카 공단조성 사업의 성공적인 추진이다. 나호트카 공 단지역은 한반도중단열차와 시베리아횡단철도가 연결되는 교착지점의 근거리 에 위치해 있어, 한국으로부터의 원부자재의 조달은 물론, 제품의 판매가 훨씬 수월한 유리한 입지적 조건을 갖추게 될 것이기 때문에, 시베리아횡단철도 의 가시화는 공단사업을 비롯해 시베리아 가스전 개발 등 그 동안 지지부진 한 여타 대형 러시아 프로젝트에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 둘째, 러시아 동시베리아 지역개발의 핵심 사항인 이르쿠츠크 가스전개발 사 업의 성공적인 추진이다. 무엇보다 이르쿠츠크 가스전 개발사업은 경제적 타 당성 면에서 그 파급효과가 매우 클 것으로 평가되고 있다. 타당성 조사결과 가 긍정적일 경우에는 2010년경에는 가스생산 및 공급개시가 이루어질 것으 로 전망되어지고 있다. 셋째, 시베리아횡단철도(TSR)와 남북한중단철도(TKR) 연계 사업의 성공적인 추진이다. 시베리아횡단철도와 남북한중단철도는 지역 연결을 통한 한·러 양국간 협력 가능성을 높여 주고 있고 철의 실크로드 구상 을 구체화시킬 수 있는 동아시아 경제공동체 실현에 있어서 가장 핵심적인 협력사업 분야이다. 러시아가 확고한 시베리아횡단철도의 개선의지를 표명하 고 있음을 감안할 때, 철도수송 부문에서의 협력은 한·러 경제협력을 새로운 분야로 확대시키는 것 외에도 양국간 물리적 거리를 단축시킴으로써 이에 따 른 다양한 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있을 것이다. 위에서 언급한 21세 기 러시아의 발전전략의 핵심사항인 시베리아·극동지역 개발계획의 구체적인 추진과 그 성과는 남북한 경제공동체의 형성과 성숙을 실현시키는데 있어 매우 중요한 변수로 작용할 것이다. 왜냐하면, 러시아가 계획하고 있는 극동 및 시베리아 개발전략은 남북한 모두와의 상호보완적인 협력을 전제로 하기 때 문이다.

한·러 양국의 상호 호혜적인 경제협력의 지속적인 확대와 제도화 구축 등은 남북 경제공동체 형성과 성숙에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. 무엇보다, 한·러 양국 경제구조의 보완성을 최대한 활용하여 호혜적인 경제협력을 이루는 데 양국간 경제협력의 역점을 두어야 할 것으로 생각된다. 예를 들면, 러시아 의 높은 과학기술과 무한한 자원 및 한국의 생산기술과 개발경험을 접목시키

려는 노력이 필요할 것이다. 결과적으로 이러한 한-러 양국간의 상호 호혜적인 경제협력은 북한을 자극시켜 변화할 수밖에 없는 21세기에 북한이 적극적으로 남북한 경제공동체를 위한 형성과 성숙을 도모하게 할 수 있을 것이다. 결과적으로 이러한 긍정적인 러시아의 남북한 경제공동체 형성과 성숙에 대한 영향은 궁극적으로 러시아가 지속적으로 주장하여 온 한반도에서의 북한에 대한 ‘적절한 중재자’ 역할을 하는 입장을 강화할 수 있는 좋은 계기가 될 것이다. 이는 러시아 경제발전을 위하여 남북한과의 협력을 유도할 뿐만이 아니라 결과적으로는 한반도의 평화체제 공고화에 결정적인 역할을 할 수 있기 때문이다.

나. 남북한-러시아간 3각 경제협력 사업의 확대·발전

남북경제공동체의 실질적 완성에 대한 러시아의 역할은 계속적으로 21세기 동아시아 경제공동체에 관한 러시아의 구상과 입장과 깊은 연관이 있다. 왜냐하면, 21세기 러시아가 극동·시베리아에서 추진하고 발전전략은 중장기적인 프로젝트이기 때문에 그 가시적인 결과가 남북연합의 형성 및 성숙 단계를 거쳐 남북한의 실질적 통합단계 그리고 통일한국에서 나타날 수 있기 때문이다. 예를 들면, 21세기 초(또는 그 이전) 남북연합의 형성 단계에서부터 추진되기 시작한 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR)의 연계에 따른 남북한-러시아간의 협력 사업 등은 그 경제적인 성과가 이 시기에 본격적인 궤도에 오를 것이다. 또한 그 동안 장기적으로 추진되어 왔던 이루크츠크 가스전 개발 사업과 나호트카 공단 개발 사업 등의 본격적인 성과는 이 시기에 남북한의 경제협력 및 공동체로의 통합을 가속화시킬 것이다. 이러한 맥락에서 러시아는 남북경제공동체의 실질적 완성을 위하여 러시아-남북한간 3각 경제협력 사업이 지속적으로 확대·발전하는 것을 일차적인 핵심 사항이라고 간주할 것이다. 다시 말해, 한반도가 남북연합단계에 들어서면서 러시아는 남북한-러시아간 3각 경제협력의 확대, 지속적인 북한경제의 인프라 구축 및 북한경제체제의 개방화에 따른 러시아의 경험 전수, 한-러간 상호 호혜적인 경제협력의 확대와 제도화 등을 추구하여 왔는데, 남북한의 실질적 통합 단계에서는 그러한 사업 추진의 ‘질적’ 확대와 강화를 추구하게 된다는 의미이다.

이는 남북경제공동체를 실현하고 가속화시키는 데에 있어 순기능적 역할을 할 것으로 전망된다.

3. 사회문화분야에서의 역할

2000년 6월 남북정상 회담 이후 남북한은 여러 사회문화분야에서 접촉이 활성화되고 있다. 이러한 남북한사회문화공동체 형성을 위한 활발한 남북한간의 접촉은 서로 다른 이질적인 정치·경제 체제의 연합을 위한 시발점으로 이해할 수 있다. 가장 성공적인 통합의 사례로 떠오르고 있는 유럽연합의 경우도 그들이 공유하고 있는 사회·문화적인 가치와 인식의 기반이 없이는 불가능했을 것이다. 따라서, 남북사회문화공동체의 구축과 완성은 남북경제공동체와 남북안보공동체의 구축과 더불어 궁극적인 남북 통일을 위하여 매우 중요한 선결사항이다. 또한, 남북사회문화공동체의 형성과 구축은 남북안보공동체와 남북경제공동체의 형성과 구축과 마찬가지로 남북한 당사자들 뿐 만 아니라 주변강대국들의 협력이 요구되는 분야임을 주지하여야 한다. 러시아도 통일한국 전후에 한반도에 대한 영향력 확대를 목적으로 사회·문화 분야에서 지속적으로 북한을 개혁과 개방된 사회로 유도하고자 할 것이다.

러시아가 남북사회문화공동체의 형성 및 성숙 단계에서 할 수 있는 역할은 크게 다음의 2가지 맥락에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제사회 문화적 차원에서 러시아는 북한에게 공산주의체제에서 자본주의체제로의 전환이라는 선행적인 경험을 도움으로 줄 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들면, 이미 어느 정도 자본주의 시스템에 익숙해져 있을 북한 사회는 남북한의 실질적 통합단계에 이르면 물질과 인센티브를 중시하는 배금주의 사상의 확대하여 여러 사회문제가 발생할 소지가 다분하다. 이에 대하여, 러시아는 구 소연방 붕괴 후 자본주의 체제로의 이행과정에서 발생하였던 러시아 사회의 빈부격차·배금주의·물질 우선주의 경향에 대한 경험을 바탕으로 그러한 문제를 해결하는데 실질적으로 도움을 줄 수 있을 것이다.(예를 들면, 러시아 마피아의 등장, 경제범죄의 증가, 러시아 매춘 사업의 번창 등) 즉, 북한 주민들이 자본주의 사회의 윤리관에 익숙하게끔 하는데 영향을 미칠 것이다.

둘째, 정치사회 문화적 차원에서 러시아는 북한에게 자유민주주의의 가치

관을 바탕으로 하여 남북통일에 대비한 정치문화 형성과에 대한 이해를 하는 데에 기여를 할 수 있을 것이다. 즉, 북한사회가 점차로 정치적으로 다원화되고 정당설립 등의 자유가 보장되어 북한체제가 다당제 정치체제로 전환되는 과정에서 이전의 사회민주주의의 가치관과는 다른 이질적인 요소가 나타날 때 러시아는 선형적인 경험을 바탕으로 북한에게 실질적 도움을 줄 수 있을 것이라고 기대된다.(예를 들면, 자유민주주의 체제하에서의 자유공명 선거에 대한 이해와 실행 등에 대하여)

VI. 한국의 대응: 통일외교 전략

1. 대미 통일외교전략

우리는 남북연합 성숙단계에서 미국이 북한과 안보협력을 강화하고, 북한 경제의 안정적 발전을 지원하며 북한 사회의 민주화를 지원하도록 요구하는 한편, 북·미관계 발전이 남북관계 진전에 기여하도록 노력해야 할 것이다.

가. 안보외교

첫째, 한국은 남북한 군축 및 한반도평화체제 구축과 관련 미국과 긴밀한 협력해야 한다. 남북한 군축안은 한·미 양국군실무자들의 공동연구를 통하여 작성될 것이다. 이 과정에서 통일한국의 군사적 위상을 고려하여 군축안을 작성하도록 미국측과 협력해야 할 것이다. 남북한이 군축을 실시하면 북·미관계도 급진전될 것이다. 그러나 양국간 국교정상화는 남북한이 평화협정을 체결한 이후가 되어야 한다는 점을 미국측에 주지시켜야 한다. 북·미관계가 남북관계보다 앞서가게 되면 미국의 Two Korea 정책이 기정사실화 되어 분단상태가 장기화될 우려가 있다. 남북한 평화협정이 체결되면 주한미군의 감축과 역할 조정이 불가피하다. 이 시점에서 중국과 러시아는 한반도에서 주한미군의 철수를 요구할 가능성이 있다. 따라서 한·미 양국은 중국·러시아에 대해 주한미군이 한반도는 물론 동북아 평화유지에 매우 중요한 요인임을 설득시키

기 위한 외교적 노력을 강화해야 할 것이다.

둘째, 통일과정에 한반도 주변정세의 유동성에서 초래되는 불확실성이 최소화되어야 하므로, 한국은 한·미 양국이 동북아 다자안보협력을 제도화시키는데 주도적인 역할을 할 것을 미국 정부에 권유한다. 남북연합은 한반도 문제에 국한되지 않고 냉전기에 형성된 동북아 질서를 개편하는 파급효과를 지니고 있다. 따라서 주변4국은 남북연합 형성과정에 적극 개입하여 자국의 이익을 반영시키려고 할 것이다. 이 때 주한미군 문제는 북한이라는 변수보다는 오히려 주변4국의 역학관계에 의하여 더 많은 영향을 받게 될 것으로 보인다. 중국·러시아가 미국과 미묘한 정치적 갈등을 지속하고 있다면 남북연합 승인 조건으로 주한미군 철수를 제기할 가능성도 있다. 통일 이후에도 한·미동맹관계가 유지되기 위해서는 주한미군 계속 주둔문제를 다자간안보대화를 통해 승인 받아야 한다. 따라서 한반도 평화정착을 계기로 역내국가간 협력분위기가 성숙되어 가면 한·미 양국은 동북아 다자안보협의체 형성에 적극 협력해야 한다.

나. 경제외교

한국은 북한경제가 안정적으로 성장하며 시장경제체제로 순조롭게 전환될 수 있도록 미국 정부차원의 경제지원과 기업들의 대북투자를 적극 유도해야 한다. 북·미관계가 정상화되면, 미국 기업들은 북한이 동북아의 마지막 남은 시장이라는 점에서 상당한 기대를 갖게 될 것이다. 그러나 북한의 열악한 사회간접자본 시설 및 단기적인 이윤확보에 대한 어려움으로 인해 미국 기업의 실질적 투자는 급격히 증대하기 어려울 것이다. 따라서 우리는 미국 기업과 한국 기업의 합작투자를 적극 유도하여 다른 외국 기업들의 대북투자도 급속히 증대될 수 있도록 노력해야 한다.

다른 한편으로, 미국 정부와 국제금융기구들의 대북 차관이 실시되면 일부 투기성향이 강한 미국 기업들이 통일후 한국경제에서 기득권을 확보하기 위해 취약한 북한 산업을 무차별 선점하여 향후 남북한 경제통합에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 이러한 경우에 대비하여 한·미 양국은 북한에 대한 투자문제에 있어서도 상호 호혜적인 방향으로 협력할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

북·미 사이에 경제협력이 심화되는 과정에서 한·미 양국 기업들 사이에 분쟁이 발생할 수 있다. 이러한 문제가 발생할 경우 남북한·미국경제협의회 등을 개최하여 3국간의 법적·제도적 문제들은 긴밀히 조정해 나가야 할 것이다. 아울러 미국 기업들의 대북 경제활동이 남북한 기업인과 노동자들의 자유로운 이동 및 경제제도의 단일화에 기여할 수 있도록 남북한·미국 경영인들간의 유대를 강화시켜야 할 것이다.

2. 대일 통일외교전략

가. 안보외교

남북연합의 성숙기에 접어들면서 구축된 한반도 평화체제가 주변환경 및 남북관계의 급작스러운 군사적 갈등으로 인하여 긴장상태에 빠지지 않고, 남북한 실질적 통합을 추구하는 남북연합의 완성기로 진전되도록 하는데, 일본은 막강한 군사력 및 정보력 등을 바탕으로 미·일 전략적 역할 분담 등을 통하여 북한 및 한반도 주변지역에 대한 억지력을 강화시키면서 남북관계의 안정 및 한반도 주변환경의 안정된 안보환경의 조성에 직·간접적 역할을 수행할 수 있다.

그와 같은 일본의 역할은 (1)21세기의 정치대국화를 지향한 정치적 영향력의 증대 추구 (2)중국의 영향력 증대에 대한 견제 등의 차원에서 전개되는 측면이 있으므로, 일본의 역할 전개는 한반도 및 동북아 지역을 둘러싸고, '미·일 대 중국'의 대립구도를 형성할 수 있고, 따라서 한반도를 그와 같은 대립구도의 틀 내에서 빠져들게 하면서 남북한 실질적 통합에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

따라서, 한국으로서는 가능한 부정적인 측면은 극소화시키고, 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 대응전략을 입안·전개하여야 할 것이다. 즉, 한국은 첫째, 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력의 추구하고 안보협력대화를 제도화시켜야 할 것이고, 둘째, 한국의 안보능력 및 한·일 안보협력의 효과 제고를 지향하는 관점에서 한·일 안보협력을 실용주의 차원에서 전략적으로 접근하여야 할 것이며, 셋째, '미·일 대 중'의 대립구도가 형성되지 않도록, 중국, 일본 등

동북아 지역 국가들간의 안보대화를 촉진시킬 수 있는 포럼·세미나 등의 개최, 정보교환, 인적교류의 활성화 등을 활발하게 전개하여 동북아 다자간 안보협력 대화가 제도적으로 운영되도록 노력하여야 할 것이다.

나. 경제외교

북·일 국교정상화와 더불어 전개되는 일본의 대북 경제지원은 북한의 인프라 건설 등 개혁·개방에 상당한 긍정적 영향을 미칠 수 있지만, 일본의 한반도에 대한 경제적 영향력의 증대에 따른 부정적 영향도 초래할 수 있다. 따라서, 한국은 남북경제공동체의 건설과 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하는데, 일본의 경제지원 및 대북 투자를 전략적으로 활용할 수 있는 방안의 수립과 더불어 한일 공조를 강화시켜야 할 것이다. 즉, 한일 상호 국익에 부합되고 상호이익을 증대시킬 수 있는 방향으로 한일협력이 전개될 수 있도록 ‘21세기 동북아 개발과 남북경제공동체의 건설’에 관한 구체적인 협력방안을 한일 공동으로 마련하고, 이를 공조체제의 틀 내에서 추진하는 것이다.

3. 대중 통일외교 전략

가. 안보외교

한반도에 대한 미·중·일의 영향력 경쟁에 있어 한국은 균형적인 입장을 취하는 것이 가장 중요하다. 한·미 안보조약은 중국을 겨냥하지 않는다는 입장을 분명히 하면서 한국은 미국과 주한미군감축과 한·미 군사훈련의 축소를 실현시킬 필요가 있다. 또한 한국은 대중 군사협력 관계를 확대하고 쌍무적인 안보대화를 더욱 증진시킬 필요가 있다. 뿐만 아니라, 남북한과 중국이 동시에 참여하는 안보대화와 남북한과 미국이 참여하는 안보협의를 적극 추진할 필요가 있다. 한국은 한반도 통일이 반중국이 되지 않는다는 정책을 적극 추진할 필요가 있다.

나. 경제외교

한·중 양국간 경제성장 수준이 다른 점을 극대화하여 한국의 경제발전 방향은 중국과 상호 보완하는 협력체계를 구축해 나갈 필요가 있다. 남북한 경제연합의 발전과 성숙방향 역시 한·중 경협 방향을 촉진하는 방향으로 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이러한 의미에서 한국의 경제발전 전략을 중국의 발전 전략과 연계해 나가는 대중 경제협력 외교가 절실히 필요하다.

4. 대러 통일외교전략

남북한 통일은 북한의 공산주의 체제 몰락 이후에 자본주의 체제로의 급격한 이행과정에 있는 것이 아니라 양측이 서로 어느 정도 체제를 인정하며 신뢰와 협력을 바탕으로 하는 남북연합단계를 점진적으로 거쳐 통일단계에 이르는 경우이기 때문에 아무리 상당한 정도로 이 시기에 북한 사회가 개방되어 있다고 할 지라도 통일 직전 의외의 돌발변수가 존재할 가능성이 있다.

러시아는 구 소연방의 공산주의 체제로부터 점진적인 단계를 거쳐 자본주의체제로 편입한 것은 아니지만, 이 시기 러시아의 상대적으로 안정된 정치·경제·사회·문화적 발전 모습은 냉전 시대의 옛 동맹 국가로서 북한의 개방의 안정화를 이끄는 데 긍정적 역할을 할 것이다.

한국은 그와 같은 러시아의 역할을 유도할 수 있는 대러 통일외교전략을 전개하여야 할 것이다. 남북한의 실질적 통합단계에서의 한국의 대러 통일외교전략은 보다 장기적인 호혜성의 원칙에 입각하여 전개되어야 할 것이다. 왜냐 하면, 러시아의 우호적이고 협력적인 통일 한국에 대한 지원 없이는 설령 통일이 이루어진다 하여도 한반도 및 동북아시아 지역이 불안정하게 될 소지가 있기 때문이다.

가. 안보외교

(1) 한반도의 완전 비핵화 실현을 위한 공동협력

러시아는 남북연합의 형성 및 성숙 단계에서 지속적으로 미국의 MD체제

구축과 일본의 군사력 증강에 대한 견제 및 대응 전략으로 북한의 핵 개발을 기본적으로는 반대하나 강력하게 제재하지 않을 가능성이 있다. 한반도에서의 완전한 비핵화 실현은 앞으로 한·러 공동노력과 더불어 동북아시아에서 미국의 MD체제 구축 정도와 일본의 군사력 증강 현실화 등 여러 변수가 있음에도 불구하고 남북연합의 형성 및 성숙단계를 거쳐 남북한의 실질적 통합단계에서 한국정부는 북한 핵 개발 제재에 대한 러시아의 보다 적극적이고 확고한 의도를 이끌어 내야 할 것이다. 이러한 목적을 위하여 한국 정부는 러시아의 21세기 중장기 발전전략의 핵심인 러시아 극동·시베리아 개발에 대한 협력 및 원조에 대한 적절한 대응으로 러시아의 북한 핵 개발에 대한 보다 확고한 반대 입장을 이끌어 내야 할 것이다.

(2) 동북아시아 다자간 협력 제도화 실현을 위한 공동노력

남북한의 실질적 통합단계에 이르면 한반도 평화체제는 상당한 정도로 구축이 이루어 질 것으로 전망되어 지지만 동북아시아의 다자간 협력체제의 확고한 제도화를 실현시키는 쉽지 않을 것으로 전망되어 진다. 사실, 러시아가 그 동안 지속적으로 주창한 다자간 회담 (6자 회담과 8자 회담 등) 등은 남북한 통일을 위한 한반도 및 동북아시아에서의 평화적 분위기 조성 차원에서 보다는 어떻게 하든 동북아시아에서 지역 강대국으로서의 역할 참여를 하기 위한 수단으로 강구되어져 왔다는 사실에 주지하여야 할 것이다. 따라서, 남북한의 실질적 통합단계에서 한국 정부는 남북 통일을 위한 러시아의 동북아시아 다자간 협력 체제의 제도화에 기여할 수 있는 대 러시아 통일외교전략을 구사하여야 할 것이다.

나. 경제외교

첫째, 남북한의 실질적 통합단계에서 한국정부는 러시아의 21세기 발전전략의 핵심목표인 시베리아·극동지역에서의 실질적인 성과가 나타날 수 있도록 장기적이고 호혜적 차원에서 대 러시아 통일외교 전략을 추구하여야 할 것이다. 이러한 목적을 위하여 한국정부는 모스크바와의 관계를 통해서 뿐만이 아

나라 러시아 각지방과의 장기적인 경제협력의 제도화 구축에도 노력을 하여야 할 것이다. 즉, ‘중앙정부 대 중앙정부의 차원’에서만이 아니라 ‘지방정부와의 관계’, ‘국제기구’, ‘다자간 경제협력’ 등의 다변적인 차원에서 양국간 경제협력을 제도화하는 것이 중요한 과제로 설정되어야 한다. 사실, 동북아시아 지역의 특수성으로 인하여 구 소연방 붕괴 이후 지속적으로 추진한 러시아와 남북한간 3각 경제협력 사업 등은 그 동안 가능성을 현실화시키는데 있어서는 큰 성과를 보지 못하였다. 따라서, 이 시기 시베리아 횡단철도의 활성화, 나호트카 공단의 완성, 이르크츠크사업 등(러시아-남북한간의 3각경협)의 성공과 제도화 구축은 러시아가 통일 이후에도 한반도에서 경제적 이득을 획득할 수 있다는 확신을 줄 것이다. 즉, 한국정부는 러시아의 극동 및 시베리아 발전계획 등 21세기 러시아의 동북아시아 지역 발전 구상의 상당한 실현과 남북한 실질적 통합 발전을 연계시키는 데 러시아 통일외교전략이 필요하다.

둘째, 이 시기에 한국정부는 러시아가 개방된 북한 경제의 안정을 더욱 유도하는 데 러시아 경제외교 전략을 추구하여야 할 것이다. 러시아와 북한의 지리적 접근성은 양국 접경지역에서의 다양한 인적 교류 등으로 인하여 북한 주민들이 남북통일 이후 완전한 체제 변화 이후에도 안정되게 발전할 수 있다는 의식을 고취시킬 수 있는 이점이 있다. 따라서, 남북화해·협력 단계 이후 많은 북한 주민들이 연해주 지방 등 러시아와의 접경지역에서 자본주의 체제로 발전한 러시아 사회를 직접 체험할 수 있는 경험이 있으나 이러한 기회를 한국정부는 공동으로 더욱 확대·발전시키는 데 러시아 통일외교전략이 필요하다. 다시 말해, 한국정부는 러시아로 하여금 개방된 북한 경제가 남북통일을 이루면 더욱 안정되고 실질적으로 발전할 수 있다는 심리적 안정을 가질 수 있도록 유도하여야 한다.

제1회의 : 토론

이석수(국방대학교 교수) : “남북연합 하에서의 남북 정치공동체 형성방안”에 관해 발표를 해주셨는데 이러한 논의의 구체적 형태를 그려내는 것은 매우 어려운 작업이다. 그런 점에서 이 글은 기존의 정치공동체에 대한 논의보다 매우 진일보된 부분이 있다.

그러나 이 글의 가장 큰 문제는 남북연합 단계의 기본조건이 무엇인가에 대해 규정되어 있지 않다는 것이다. 즉, 정치, 경제, 외교안보, 군사, 사회 등 모든 분야에 있어서 남북연합 단계가 도래할 수 있는 기본적인 여건이 무엇인가에 대한 언급이 없다는 점이다.

이 글을 통해서 느낀 것은 민족공동체 통일방안에서 주장하는 화해협력단계를 거치는 남북연합단계, 또는 김대중의 3단계 통일방안에서 주장하는 화해협력 단계를 생략한 가운데 남북연합단계로 빨리 진입하여 통합의 모든 과정을 진행시켜 나가는 남북연합단계 라는 두 가지 중 어떠한 남북연합단계가 설정되는 상황인가가 누락되어 있다. 다시 말해 현재부터 남북연합 단계 진입까지의 시점이 있는데 이러한 시점이 어디인지 언급되어 있지 않다.

이것이 설정되어 있지 않으면 남북한간의 평화협정이 체결된 것인지, 그것이 이루어지고 다른 목표가 추진되는 것인지, 출발점이 어디인지 등 각 부분 별로 혼돈을 야기할 수 있는 측면이 있다.

남북연합단계에서 북미관계, 북일관계가 국교정상화가 될 수도 있다는 것은 어차피 미래상황을 설정하는 기본적인 가정 하에서 논의하기 때문에 그러한 상황설정이 반드시 필요하다고 생각한다.

이러한 문제가 전반적으로 글 전체를 통해서 나타나고 있는데 현재 남북연합 단계의 출발이 불분명하기 때문에 남북연합의 지향점도 쉽게 이해하기 어려운 측면이 있다.

구체적으로 부분적인 면을 살펴보면 “북한의 정치경제가 불안해야 통합의 기회가 있다”라는 주장을 하셨는데, 이런 가정이라면 포용정책보다는 오히려 봉쇄정책이 통합의 기회를 증대시킬 수 있는 것 아니냐는 의문을 제기한다.

다음으로 정치공동체 형성의 조건으로서 필립 제이콥의 10가지 통합정치공동체 형성 조건들을 인용하면서, 이 10가지 조건 모두가 남북한 관계에 적실성이 있는 것으로 분석하였지만 저의 관점에서 볼 때는 한반도 상황과 전혀 관련이 없는 것도 있다.

본문에서 “남북연합단계의 정치공동체에 대한 그림으로서 국가연합과 연방 국가의 중간 성격이다”라는 주장이 있는데 이것이 무엇을 의미하는 것인지 의문이다.

또한 “낮은 단계 연방제를 주장하면서 북한이 수세적으로 낮은 단계 연방제를 제안했다”고 되어 있는데 일부에서는 낮은 단계 연방제 자체를 공세적인 것으로 간주하는 주장도 있음을 고려할 필요가 있다.

김용호(연세대학교 교수) : 93년도와 지금의 상황변화를 살펴보면 오늘의 회의는 햇볕정책의 연장선상에서 진행된 것이라고 생각한다. 즉, 햇볕정책이 남북한관계의 변화를 유도했기 때문에 이에 대한 구체적인 제도화 방안의 마련이 필요하다는 의도로 오늘 학술회의가 개최 된 것으로 이해한다. 그러면 과연 햇볕정책의 성과와 실패요인은 무엇인가라는 문제가 먼저 논의되어야 할 것이다.

여러 가지 국내 정치적 비난에도 불구하고 햇볕정책의 성과는 다음의 결과로 정의할 수 있다. 즉, 경제교류량의 활성화, 인적교류의 활성화, 장관급회담의 정례화, 사회문화교류의 활성화 등이 햇볕정책의 성과이다. 그럼에도 불구하고 왜 햇볕정책은 비난의 대상이 되는가? 햇볕정책의 가장 큰 실패 원인은 역시 정상회담의 정례화에 실패했다는 점으로, 정상회담이 한차례 이벤트로 끝났다는 것이다. 둘째, 남북관계에 있어서 남한이 우위 확보에 실패한 점인데 특히 북한의 협력을 유도할 때까지 우리가 계속 북한에 대해 경제적 시혜정책을 추진한다는 것의 모호성 때문에 북한퍼주기론과 같은 비난이 제기되었다.

이 글의 논의는 신기능주의적 입장에서 주장을 하셨는데 물론 이론적으로 차이는 있지만 신기능주의나 구성주의 입장에서 본다면 정치공동체를 향해 가는 것은 비슷한 궤를 그린다고 볼 수 있기 때문에 구성주의 입장에서 이 글을 다시 살펴보고자 한다.

구성주의입장에서 보면 EU와 NATO의 확대 등이 현재 많은 구성주의 입장에서 논의되고 있다. 구성주의는 사회적 접촉이 증가하면 서로 공유하는 동질성이 생기고 이러한 동질성에 의해 국가정책이 조율되고 평화가 도래한다는 것으로 간단히 정의할 수 있다.

이런 측면에서 본다면 How long과 How much의 문제이다.

How long 문제는 남북정치공동체 혹은 남북간에 공유되는 동질성을 형성하는 데까지 과연 우리가 어느 일정기간 북한에 시혜를 준다는 것인데 어느 일정기간이 몇 년인가라는 점이다. 이러한 기간은 아무도 알 수 없는 것이지만 독일의 예를 들어본다면 30년 이상 걸렸고, 한 가지 확실한 것은 우리도 그 정도의 기간이 소요될 것이고, 특정 대통령의 임기 내에는 확실히 불가능하더라는 인식이 확산되어야 한다는 것이다. 따라서 특정 대통령의 임기가 다

끝나 가는데 왜 아직까지 성과가 없는가 라는 주장은 성급한 지적이 아닌가 라는 생각을 한다. 특히 상호의존, 신뢰구축, 동질성이라고 하는 것이 대선 때마다 선거전략에 활용되는 것이 중지되어야 한다는 것이다.

How much의 문제는 “내가 통일을 해야 한다”는 지도자의 의지가 있는가, 만약 있다면 그러한 의지가 얼마나 정책에 반영되는가에 대한 신빙성 있는 과학적 연구결과를 도출해 내야 한다는 것이다.

통일외의 주창이 국내정치의 발상에 의해 의도된다는 점이나, 업적 나열 성의 대북정책 성과 만들기는 지양되어야 하지 않는가 생각한다.

또 한가지 남북교류에 있어서 논의되어야 할 것은 남북한간의 교류와 협력이 무조건적으로 남북한간의 협력과 평화를 도모할 것이다 라는 이론적 논의는 모순이 있다는 것이다.

상호의존이 간과하고 있는 것은 경제규모가 비슷한 국가는 경제협력가능성이 크지만, 경제규모가 서로 다를 경우 특히 경제규모가 5:1 이상 차이가 날 경우에는 그것이 상호의존이 아니라 종속의 현상이 나타날 수 있다는 것이다. 바로 그러한 점에서 북한이 남한에 상응하는 만큼 보상을 해 주고 있지 않다고 생각한다.

그렇다면 북한퍼주기라는 비난에도 불구하고 계속 북한에게 시혜적 정책을 펼치는 목적이 무엇인가를 살펴보면 남한의 경제협력 의도가 북한의 입장에서 본다면 언젠가는 종속될 수도 있다는 위기의식을 불러올 수 있다는 점이 중요하다.

또한 교류를 하면 상호의존이 생긴다는 이론적 발상을 다시 검토해 봐야 한다. 우리가 북한과 교류를 해야 한다는 것이 이미 우리가 지리적, 안보적, 역사적으로 상호의존관계에 있기 때문에 상호교류를 한다는 당위성이 있는 것이지, 우리가 교류를 해서 상호의존이 있는 것은 아니다. 상호의존을 통한 이론적 논리의 무조건적인 적용이 정책효율성에 반영될 수 있는가에 의문을 가진다.

정치공동체 형성에 있어 중요한 것은 최근 연구를 보면 EU의 확산과정에서 정부고위관리의 발표나, 성명, 코멘트 등이 EU확산이라는 규범의 테두리 내에서 이루어졌고 이것이 공동체 확산에 중요한 역할을 했다는 연구결과가 발표되고 있다.

결국 우리정부나 북한의 관리의 공동성명, 노동신문의 논평 등이 서로 합 의된 테두리 내에서 그 범위를 벗어나지 않도록 조정할 필요가 있다.

마지막으로 주장하고 싶은 것은 역설적이지만 정경분리가 되어야 한다는 점이다. 정경분리는 햇볕정책에서 정치군사적 문제 때문에 경제사회적 문제가 서로 영향을 받아서는 안된다는 논리였는데 이러한 정경분리가 제대로 지켜 지지 않았다. 왜냐하면 경제사회적 문제가 역으로 정치군사적 문제에 영향을 미쳤기 때문이다. 남북한 관계는 우위확보와 밀접한 관계가 있는데, 지금까지 취해진 햇볕정책을 보면 경제적 우위는 이미 남한이 가지고 있고, 상징적인 정치적인 우위는 북한에 양보한다는 생각을 가지고 있었다. 그러나 정치적 우위를 넘겨준다는 것은 그것 자체만으로는 정경분리와는 거리가 먼 것으로 생각된다. 따라서 경제적, 정치적 분야에 있어 우위를 따로 추구해야 해야 할 필요가 있는 것이다.

또한 상호의존은 장기적인 시간이 걸리기 때문에 조속한 성과를 기대하기 보다는 원칙을 지켜나가는 것이 견고성 있는 공동체 형성에 도움이 될 것으로 보다.

박하진(통일부 통일교육원 교수) : 국책사업으로서 BK21의 사업을 추진하고 있는데 사업의 요지는 통일이 되어 가는 정도를 관련 키워드와 연관시켜 통일체감지표를 만드는 것으로, 한반도 국제관계를 계량화하는 작업도 병행하고 있다.

간단히 말씀드리면 남북한간의 상황이 통상상황이면 0, 교류협력이 증대되면 10, 남북한의 체제를 인정하면 20, 평화협정을 체결하면 30, 남북연합단계에 들어가면 50, 완전한 통일을 100으로 보고 있는데 이수치를 적용해 보면 이 논문에서는 형성기는 40이나 50, 성숙기 60이나 70, 완성기는 80이나 90정도로 보는 것이 무리가 없을 것 같다.

이렇게 볼 때 지표가 올라가면 남북관계가 상당히 발전된 상태일 것이다.

현재 남북관계가 진전되는 데에는 국민적 동의, 북한의 호응, 국제적인 지지가 3요소가 되지만 그 때에 이르면 국민적 열기, 관심, 참여가 주가 되고, 주변국의 관계는 미국뿐만 아니라 중국 일본, 러시아와 협력하는 상태가 되고 북한과는 협조체제로 가는 단계일 것이다. 따라서 이 글에서 논의되는 상황전개 상황이 더욱 빨라져야 할 것 같다는 생각을 한다.

마지막 부분에서 협력유도방안에서 주변국의 역할도 중요하지만 더욱 중요한 것은 우리의 통일외교정책이다. 그 당시에 필수적으로 대두될 상황을 참조하여 기본방향을 정립할 필요가 있다. 우선 주변국의 불안감을 해소하고 우리가 세계평화에 기여한다는 점과 우리의 국위선양 차원에서 남북한이 민족공동체선언이나 민족통합을 한다는 선언을 할 필요가 있다.

즉, 유엔의식 단일화, 영토, 재외동포 이중국적 문제 등에 관해 기본방향을 제시하여 주변국우려를 불식시켜야 한다.

김성철(세종연구소 연구위원) : 남북한 실질적 통합단계에서 남북연합의 마지막 단계로 성숙기를 지나 완성기라고 주장하셨는데, 이 시기가 과연 언제 이루어 질 수 있을까 의문을 가진다. 또한 논문에서는 추상적 상태의 가정이 있기 때문에 현재 상태와 괴리가 있고, 기본적으로 이 글이 주변상황에 대해 언급하고 있는데, 현재 미국과의 관계에 있어 북핵문제와 북미대화관계가 문제점으로 전개되어 왔고 미국 부시정권의 반테러전쟁이나 악의 축 국가에 대한 조치가 매우 심각한 상태에 있다. 따라서 대이라크 전쟁 이후 북미관계가 어떻게 전개될 것인가라는 것이 앞으로 큰 문제이다.

미국의 북한 투자 문제도 언급을 하고 있는데, 미국이 북한에 투자하려면 인센티브를 줘야 하는데 투자가치를 형성하는 데 있어서 많은 조치가 있어야 한다고 본다. 따라서 북한의 기반시설구축사업과 같은 것을 어느 국가가 어떻게 담당할 수 있을 것인가 하는 문제가 제기된다.

또한 이 글에서는 한미합작투자나 미국정부, 국제금융기구의 대북차관문제도 주장을 하고 있는데, 상당히 바람직한 방향이지만 이러한 단계에까지 가기 위해서는 여러 과정을 거쳐야만 한다는 것을 고려해야 한다.

현재 일본의 북일수교문제와 경제협력문제가 제기되고 있는데 미국의 영향이 있기 때문에 북미관계의 진전에 따라서 영향을 받을 것이다. 그래서 일본이 독자적인 외교를 어느정도 전개할 수 있을까라는 문제를 고려할 수 있다.

동북아 4자간 안보협력체제도 물론 중요하지만 이는 주변국 이해에 따라 달라질 수 있고, 지금까지 4자회담을 전개해 왔지만 북일수교협상과 북러관계 전개과정에 따라서 6자회담의 형태를 가지게 되는 문제도 생각해 볼 수 있다.

동북아 경제협력 구상이 바람직하고 중요하지만 마찬가지로 주변상황의 입장이 다르게 전개되고 있다. 중국이 한반도 통일후의 주한미군문제나 한미동맹관계에 대해 취하고 있는 입장이 어떤 것인가라는 점을 고려해야 한다. 중국과 북한의 관계는 현재 모호한 관계를 가지고 있는데, 이는 북한의 핵무기나 대량살상무기에 대한 중국의 입장이 정확하지 않으며 양국의 경제협력문제도 모호한 관계로 중국과 북한의 관계가 앞으로 어떻게 전개될 것인가가 의문이다.

러시아의 입장을 살펴보면 북한의 핵문제에 대해 러시아의 입장도 불명확

하며, 북핵이 일본의 핵무장을 야기 시키지 않을까라는 우려가 제기되었는데 제가 생각할 때는 일본의 핵무장은 한반도문제와 별개로 진척될 수도 있다고 본다. 러시아는 극동시베리아 지역개발을 추진하고 있기 때문에 주한미군문제나 한반도 통일문제가 미국과의 협상카드가 될 수 있다는 주장을 했는데 안보와 경제가 분리될 수 있는가 라는 의문을 가진다.

결국 한반도통일에 대한 주변4강의 입장이 어떤 것인가를 고려해야 하며, 주한미군에 대해서도 주변4강의 입장을 수렴해서 결정해야 한다고 생각한다.

또한 주변4강과 한반도라는 6자형태의 다자체제 네트워크를 형성해서 협의를 통해 통일과 동북아경제공동체가 형성된다고 생각하지만, 현재 주변4강과 한반도의 안보적 갈등이 대립되어 있는 상황이기 때문에 어떻게 정부간 협의가 이루어 질 수 있을지 의문을 가진다.

제2회의

경 제 분 야

발 표 「남북한 경제공동체를 위한 대북 투자방안」

김영윤(통일연구원 선임연구위원)

「북한에 시장제도 정착 방안」

박형중(통일연구원 연구위원)

토 론 홍순직(현대경제연구원 연구위원)

조동호(한국개발연구원 북한경제팀장)

정형곤(통일정책연구소 연구위원)

김연철(고려대학교 아세아문제연구소 연구교수)

< 요 약 >

남북한간의 경제공동체는 북한 경제의 변화(개혁 및 개방), 남북관계의 개선 및 대북 국제 정치·경제의 우호적 환경조성을 바탕으로 남북한간 생산요소의 결합이 이루어지면서 점진적인 경제단일화 과정을 통해 형성될 것으로 판단된다. 이를 위해 요구되는 대북 투자는 단계별·산업별, 시기별과 주요 부문별로 나누어 고찰할 수 있다.

단계별·산업별 대북 투자는 먼저 수출경쟁상품의 생산확대를 통한 투자를 추진한 후, 북한 내수시장을 겨냥한 경공업분야 투자와 사회간접시설 및 기술 집약분야의 투자 형태로 이루어져야 할 것이다. 지역별 투자에 있어서는 한반도의 지역적 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 이루어지도록 하되, 북쪽으로는 중국의 동북 3성 및 러시아의 극동지역, 서해로는 환황해경제권, 동해와는 환동해경제권의 중심적인 역할을 행사할 수 있는 방향이 되어야 할 것이다. 따라서 경제공동체 초기 단계에서는 기 개방된 나진·선봉지역의 활성화와 함께 개성지역 공단건설을 추진하는 한편, 청진, 남포 공업단지, 신의주 지역 기반시설 및 산업기지 건설을 위한 투자가 효율적일 것이다. 발전단계에서는 북·중 및 북·러 국경지역에 대한 대륙진출 주요 거점지역의 활성화와 남북접경 지역 공동이용을 위한 투자협력을 이루어나가며, 심화단계에서는 북·러·중이 연결한 두만강 삼각주 개발과 신의주의 연계개발을 통해 이 지역들이 동북아 물류기지로써 역할을 할 수 있는 투자가 요망된다.

주요분야별 투자에 있어서는 농업분야의 농업생산기반 회복, 영농기자재의 공동생산을 중심으로 하는 투자를 시작으로 유전공학을 이용한 벼 품종 육성, 방제기술 및 제조제 사용기술 등 농업생산기술의 고도화를 위한 투자로 확대 되어야 할 것이다. 에너지 분야에서는 경제성있는 에너지 자연자원의 공동개발을 비롯, 러시아 천연가스의 공동개발사업과 북한내 대형발전소의 정상가동을 지향한 투자를 추진하고 IT분야에서는 설비 제공형 임가공 사업을 비롯하여 소프트웨어 공동개발 및 디지털 콘텐츠 사업이 유망하다. 더 나아가서 합영 및 합작형태의 하드웨어 생산사업을 추진, 중국 진출을 지향하는 것도 필요하다. 교통인프라 분야에서는 먼저 초기단계 접경지역의 단절된 남북 도로·

철도망 연결부터 시작하여, 발전단계에서 남한의 간선도로망을 북한에 연장·확충하고, 심화단계에서는 동북아 및 유라시아 대륙과 연계될 수 있는 교통망 확보에 주력하는 것이 효율적일 것이다.

대북 투자를 위한 물적 기반 조성은 그 형태에 따라 정부단독의 출연 및 용자, 정부와 기업의 공동출자를 통한 금융, 국제기구 및 국제금융기구로부터의 조달, 해외기업의 남북협력사업에 따른 자본참여, 대북한 해외자금공여 참여 등 조달 주체적 측면에서의 다양한 방법을 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로 경제공동체 형성을 추진해 나가는 데 있어서 유의할 정책사항으로는 대북 투자가 남북한 경제의 상호의존성과 보완성을 확대·심화시킬 수 있는 방향으로 추진하면서도 투자리스크를 최대한 줄일 수 있는 방안을 병행 마련해야 할 것이라는 점이다.

남북한 경제공동체를 위한 대북 투자방안

김 영 윤(통일연구원 선임연구위원)

I. 서 론¹⁾

남북한간 “실질적 통합”의 개념과 시기적 구분에 대한 논의는 그 동안 국책 연구기관들의 협동연구 차원에서 많은 이루어졌다. 그러나 실질적 통합의 개념과 시기적 구분이 구체적으로 어떤 정치·경제·사회적인 상황 속에서 설명될 수 있는 지에 대해서는 아직 논란의 여지가 없지 않다. 한국행정연구원은 남북한간의 실질적 통합을 “남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기, 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계”로 보고 있다.²⁾ 만약 이와 같은 시기적 구분을 경제분야의 통합에 적용시킨다면 실질적 통합 단계는 남북한간에 경제동맹이 결성되었거나 화폐통합이 이루어진 상태로 실제 정치적인 통일을 바로 목전에 둔 상태라고 할 수 있다. 그렇지만 이와 같은 단계에서의 대북 투자는 그리 큰 의미를 갖지 못한다. 시기적으로 너무 짧아, 대북 투자의 효과를 거둘 수 없기 때문이다. 따라서 실질적 통합을 위한 대북 투자는 시기적으로 남북한간 경제제도 및 질서의 통합이나 화폐통합이 이루어지기 훨씬 이전부터 이루어져야 할 것이다. 그래야만 투자의 효율성과 실효성을 가질 수 있다. 따라서 실질적 통합을 위한 대북 투자의 시점은 투자를 통해 북한 지역의 경제적 발전이 이루어

1) 이 연구과제의 참여자는 김영윤, 김영춘, 서재진, 오승렬, 최수영(이상 통일연구원)이며, 이 논문은 연구결과를 종합한 것이다.

2) 한국행정연구원, 「남북한 실질적 통합 단계에서의 행정통합의 과제」, 통일연구원 주최 2002년 10월 25일 협동연구 자체평가회의 발표논문, p. 6.

어지는 단계부터가 되어야 할 것이다. 이와 같은 시기를 남한 정부가 표방하고 있는 화해·협력→남북연합→통일국가라는 통일과정과 연결시킨다면 실질적 통합을 위한 대북 투자는 「남북연합」이라는 통합의 제도적 장치가 마련되는 단계부터가 될 것이다. 왜냐 하면 남북한간에 「남북연합」이라는 통합의 제도적 장치가 마련되었을 경우, 대북 투자는 본격적인 단계에 돌입할 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

본 고에서는 남북연합 형성 이후 통일을 이루기 전까지, 남북한간의 실질적 통합을 위해 대북 투자가 이루어지는 시기를 「경제공동체 형성기간」으로 파악하고자 한다. 경제공동체 형성은 따라서 통일을 이루기 전까지 대북 투자를 통해 경제수준격차를 극복하고, 경제체제의 이질성을 해소함으로써 남북한 경제가 그야말로 실질적인 통합을 이룰 수 있는 바탕을 마련하는 행위로 간주할 수 있다.

경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안을 논하기에 앞서 경제적 용어로 정착되어 있는 경제공동체 형성에 대한 이론적 핵심을 제시하고자 한다. 이는 일반적으로 언급되고 있는 경제공동체 형성에 대한 이해를 증진시키는데 도움을 줄 것으로 판단된다. 그러나 이를 남북한에 그대로 적용하는 것은 무리라는 점도 함께 서술하고 있다. 경제공동체에 대한 일반적 고찰이 이루어진 다음, 실질적인 대북 투자방안에 대해 논의하고 재원조달 및 정책사항을 제시하고자 한다.

II. 경제공동체 형성: 이론적 핵심과 남북한 적용

1. 경제공동체 형성의 의미와 형태

경제공동체(Economic Community)란 지리적으로 인접한 2국 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성, 동맹국 상호간에 무역 자유화를 비롯하여 재정, 금융, 통화 등의 경제정책면에서 상호협력을 도모함으로써 개별 경제주체간 차별이 존재하지 않는 보다 큰 하나의 공동경제단위라고 할 수 있다.³⁾

3) 경제공동체의 개념은 일반적으로 경제통합의 개념에서 도출할 수 있는 바, 본 연구

발라사(B. Balassa)는 경제공동체 형성을 경제통합의 관점에서 파악, 국가 상호간의 내부 결속도와 이에 참가하지 않는 국가에 대한 차별 정도에 따라 자유무역지대(Free Trade Area), 관세동맹(Customs Union), 공동시장(Common Market), 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union) 및 완전한 통합(Complete Integration)의 다섯 단계의 경제공동체 형태를 제시하고 있다.⁴⁾

자유무역지대란 통합에 참가한 각 가맹국 상호간에 상품이동에 대한 무역 제한조치를 철폐함으로써 역내 자유무역을 보장하나, 역외 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 관세정책 및 무역제한조치를 취하는 형태의 경제공동체를 의미한다.

관세동맹은 자유무역지대에서 한 걸음 더 나아가 역외공동관세(common external tariff)를 부과하는 형태의 경제공동체를 지칭한다. 즉 가맹국 상호간 상품의 자유이동이 보장되나 역외 비가맹국으로부터의 수입에 대해서는 공통의 수입관세를 부과하는 경제통합 형태다.

공동시장이란 관세동맹의 형태에서 보다 진일보하여 가맹국 상호간 재화뿐만 아니라 노동 및 자본과 같은 생산요소의 자유이동이 보장되며 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 관세제도를 택하고 있는 형태의 경제공동체다.

화폐 및 경제동맹은 공동시장을 더욱 더 발전시킨 경제통합 형태로서 역내 상품 및 생산요소의 자유이동과 역외공통관세 외에도 각 가맹국간 경제정책의 조정과 협력이 이루어져 공동 경제정책이 수행되는 형태의 경제공동체를

에서도 경제공동체를 경제통합의 개념에서 파악하고 있다. 경제통합의 개념에 대해서는 Andreas Predöhl, "Europäische Integration," in HDSW(Handwörterbuch der Sozialwissenschaften) (Göttingen:1961), p. 371; 손병해, 『경제통합론:이론과 실제』(서울:법문사, 1990), pp. 5~6.

- 4) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973) 발라사는 경제공동체형성을 하나의 과정(process)인 동시에 하나의 상태(state)로도 파악하고 있다. 경제공동체 형성을 하나의 과정으로 파악할 경우 그것은 각 국가별로 다르게 속해 있는 경제단위(economic units)간의 활동에 대한 차별을 제거하기 위한 제 조치로 이해할 수 있으며, 경제공동체형성을 하나의 상태로 파악할 경우 그것은 각 국민경제 상호간 경제활동과 관련된 차별이 존재하지 않는 상태로 보고 있다.

지칭한다.

마지막으로 완전한 통합은 가맹국 상호간에 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 각 가맹국의 모든 사회·경제정책을 조정·통합·관리하는 공동체를 의미한다. 이는 경제통합 형태 중 가장 완벽한 형태의 통합유형이라고 할 수 있으며, 각국은 사실상 하나의 단일경제로 통합된 것을 의미하고 있다. 그러나 재정·통화정책을 위시한 공동의 경제정책을 수행하기 위해서는 국가 고유의 경제적 주권이 초국가적인 기구로 이양되어야 한다. Balassa는 경제통합의 마지막 단계인 완전한 통합을 정치적 통합을 포함하는 단계로 파악하고 있다.

2. 경제공동체 형성의 이론적 핵심

경제공동체 형성 이론의 핵심은 와이너(J. Viner), 미이드(J. E. Meade) 등에 의해 분석된 관세동맹이론에서 찾을 수 있다.⁵⁾ 이는 비록 경제통합의 형태가 각각 상이하더라도 가맹국과 비가맹국을 구별하는 중요 수단이 관세에 의한 무역차별화의 유무에 따라 좌우되기 때문에 경제통합 효과는 근본적으로 관세동맹에서 파악할 수밖에 없기 때문이다.

관세동맹이라는 경제공동체 형성은 사실상 서로 모순되는 두 가지 개념, 즉 자유무역과 보호무역이라는 서로 상치되는 개념을 연결시켜 논리를 전개하고 있는 것이 특징이다. 다시 말해 세계 각국은 리카아도(D. Ricardo)의 비교우위⁶⁾에 입각한 자유무역을 통해 세계 전체 자원의 최적 배분을 이룩하고, 이를 통해 세계 총국민소득과 후생의 극대화를 꾀하여야 하나, 각국이 행하는 보호무역주의적인 행동으로 말미암아 자유무역이 전세계적으로 확대·실시되지 않기 때문에 일정 지역이나 자유무역을 실시하는 관세동맹을 결성하여 경제적인 이익을 확보하자는 데 있다. 즉 동맹에 가담한 국가 내에서 규

5) J. Viner, *The Customs Union Issue* (London: Stevens & sons, 1950); J. E. Meade, *The Theory of Customs Union* (Amsterdam: North Holland Publishing C., 1955).

6) D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (London, First Publication, 1817).

모의 경제를 실시함으로써 자원의 최적분배가 이루어지도록 하고 상호 자유 무역을 통해 역내국가의 후생을 극대화시키자는 논리다.

관세동맹이 결성되어 역내관세가 철폐되면 가맹국 상호간의 수입가격은 하락하게 된다. 따라서 지금까지 높은 생산비로 생산했던 국가는 더 이상 생산이 불가능해지며 그 대신 낮은 생산비로 생산하는 국가로 생산전환이 이루어짐으로써 생산특화(specialization)현상이 나타나 역내무역이 확대되는 효과를 가져온다. 와이너는 이것을 무역창출효과(trade creation effect)라고 하고 있다. 그러나 관세동맹은 역외의 제3국에 대해서는 차별관세를 취하므로 무역거래량은 그만큼 감소되는 결과를 가져올 수 있다. 왜냐 하면 관세동맹이 결성되면 가맹국 상호간에 관세가 철폐되나, 역외국가에 대해서는 공동관세가 부과되기 때문에, 비가맹국으로부터의 수입가격은 역내 가맹국으로부터의 수입가격보다 상대적 또는 절대적으로 높아지기 때문이다. 따라서 종래 비가맹국으로부터 수입하던 상품은 동맹내의 다른 국가로부터 수입하게 된다. 즉 생산물의 공급원이 저생산비의 비가맹국에서 고생산비의 역내 가맹국으로 전환하게 되는 것이다. 와이너는 이를 무역전환효과(trade diversion effect)라고 칭하고 있다. 다시 말해 관세동맹 결성으로 역내무역은 증가하나, 그 무역 확대는 역외의 최저생산비 공급원이 희생되고, 역내의 고생산비 공급원이 동맹내 시장을 지배하는 과정에서 발생하고 있다. 따라서 무역전환효과는 세계 자원의 최적배분이라는 차원에서 볼 때 부(負)의 영향을 미치는 것이다.

이상의 설명을 수치를 사용하여 나타내면 다음과 같다.

먼저 이 세계에는 A, B, C 3개국만 존재하며 이들 3개국의 X재 생산비가 아래 표 제1항에서 보는 바와 같다고 가정한다.⁷⁾

	A 국	B 국	C 국
생 산 비	\$180	\$130	\$100
A국이 수입하는 관세 포함 가격	\$180	\$230	\$200
A B국 관세동맹 체결후 가격	\$130	\$130	\$200

7) 생산비는 절대생산비가 아니고 상대적 생산비로서 각국내 사회적 기회비용을 의미한다.

현재 A국은 자국으로 수입되는 X재에 대해 단위당 \$100의 관세를 부과하고 있다면, X재 소비는 국내생산에만 의존하게 될 뿐, B국이나 C국으로부터의 수입에 의존하지 않을 것이다. 왜냐 하면 A국이 B국 및 C국으로부터 수입하는 X재의 가격은 230달러 및 200달러로 A국의 국내가격 180달러보다 훨씬 비싸기 때문이다.

만약 A국과 B국이 관세동맹을 결성하고 C국에 대해 제품 단위당 100달러의 관세를 부과한다면, A국은 B국으로부터 X재를 \$130에 수입할 수 있으므로 A국의 X재 생산은 중지될 것이다. 높은 비용의 국내생산이 보다 낮은 비용의 B국 생산으로 대체됨과 동시에 무역창출효과가 발생한다. 이와 함께 가장 낮은 비용의 C국 생산이 이보다도 높은 비용의 B국 생산으로 대체됨으로써 C국으로부터 가장 저렴하게 수입할 수 있었던 교역 흐름이 전환되는 무역전환효과가 발생한다. 무역전환효과는 세계자원의 최적 배분이라는 차원에서 볼 때 부(負)의 영향을 미치는 것이다. 즉 관세동맹의 결성으로 역내무역은 증가하나, 이는 역외 최저 생산비 공급원이 희생되고, 역내의 고생산비 공급원이 동맹내 시장을 지배하는 과정에서 발생하는 현상이다. 따라서 관세동맹으로부터 A국의 후생이 증가하려면 이로 인한 무역창출효과가 무역전환효과보다 커야만 된다는 결론에 도달한다.

소비효과면에서도 A국과 B국간 관세동맹이 형성될 경우, 위의 표에서 제시하는 바와 같이 A국의 X재 가격은 \$180에서 \$130으로 인하된다. A국 국민들의 X재에 대한 수요가 완전히 비탄력적이지 않는 한 A국 국민들의 X재 소비는 관세동맹 이전보다 증대될 것이다.

관세동맹은 위와 같이 상호 모순된 두 개념, 즉 역내 무역자유화와 역외국가에 대한 보호무역주의적인 무역차별화의 양측면 가운데 전자를 통한 효과에 더 중점을 두어 고찰하고 있으며, 전자의 효과가 후자보다 더 클 경우 이론적 타당성이 성립되고 있다. 예를 들어 2국이 관세동맹을 체결하여 쌍방은 서로 자유무역을 실시하고 제3국에 대해서는 차별관세를 적용할 경우, 관세동맹은 역내국가간의 자유무역을 통해 얻는 효과가 제3국에 대해 관세를 부과함으로써 얻는 부의 효과보다 더 클 경우 그 형성이 바람직하다는 결론에 도달하고 있다.

3. 경제공동체 형성 이론의 남북한 적용

앞서 제시한 이론을 토대로 실제 경제공동체가 형성된 역사적 경험을 살펴보면, 경제공동체가 반드시 이론을 따라 형성된 것은 아니라는 사실을 발견하게 된다.⁸⁾ 경제공동체 형성에는 오히려 경제적 요인 외 정치·사회적인 요인들이 더 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그리고 국가간 합의에 의한 제도적 장치 마련에 의해 형성되기보다는 국가간의 산업기술, 소득수준 및 경제발전 단계의 유사성이 높을수록 경제공동체 형성의 효율성을 제고시키며, 각국의 경제정책, 경제활동 등에서 상호 공통점이 많을수록 경제공동체 형성이 촉진되는 것을 알 수 있다.

이런 점에서 볼 때 남북한간의 경제공동체 형성도 다음과 같은 점에서 이론 적용의 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 이질경제체제의 문제다. 남한의 경제체제는 의사결정의 분권화, 시장제도, 사유재산권, 동기유인, 자유개방경제를 골자로 하는 자본주의 시장경제체제이나, 북한체제는 기본적으로 의사결정의 중앙집권화, 관료제도, 집단적 소유권, 통제 및 명령체계, 비경쟁, 자급자족의 사회주의 명령경제체제다. 남북한이 추구하는 경제활동의 성격과 이념, 경제운용의 방식 또한 전혀 다르다. 북한은 정부가 모든 생산수단을 소유하고 있을 뿐만 아니라 국민경제의 생산, 생산물의 분배, 통화, 수입, 수출 등 국민경제의 모든 부문을 직접 통제하고 있다. 따라서 발라사식 경제공동체 형성과정은 동일한 경제체제를 견지하고 있는 국가간에만 더 쉽게 적용될 수 있는 이론으로서 남북한과 같이 체제 이질적인 국가간에 적용하기에는 무리가 따른다고 할 수 있다.

둘째, 국가주권의 문제다. 고전적 경제공동체 형성이론은 통합주체의 주권문제를 무시한 이론이기 때문에 주권 문제가 중요하게 작용하는 이질체제간의 공동체 형성에는 적용상의 한계를 가질 수밖에 없다. 예를 들어 북한은 경제공동체 형성에 따른 경제적 실리 추구에 지대한 관심을 가질 수 있으나, 이를 통해 잃게되는 정치·체제적 안전에 대해서는 극도의 거부감을 가지게 된다.

8) 여기에는 북미연합(1781~1787), 유럽경제공동체(EEC), 독일연합(1815~1866), 유럽자유무역연합(EFTA), 독립국가연합(CIS), 아시아태평양경제공동체(APEC), 동남아시아국가기구(ASEAN) 등을 예로 들 수 있다.

셋째, 남북한간에 존재하는 경제수준과 경제규모 격차 문제다. 경제공동체 형성은 경제활동에 있어 대등 관계를 전제로 하는 경쟁관계에 기초하고 있는 바, 경제수준에 있어 현격한 차이를 나타낼 경우에는 경쟁의 불균형 관계가 이루어져, 경제력 열등 국가가 경제력 우위 국가에 종속되기 쉽다. 이는 실질적 경제공동체 형성을 어렵게 한다.

4. 남북한 경제공동체 형성 방향과 남북 경제변화

남북한간의 경제공동체 형성은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 단기간을 통해 이루어지는 급진적인 형태가 아닌 유럽연합(EU)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 과급되는 문제점을 극복하면서 정치적인 통합까지 추구하는 점진적인 형태가 되어야 할 것이다. 또한 남북 경제공동체는 남북한간의 제도적(institutional) 합의⁹⁾에 바탕을 두면서도 경제가 실질적으로 연계되어 형성되는 기능적(functional) 형태¹⁰⁾가 되어야 할 것으로 판단된다.

이와 같은 경제공동체 형성을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 생산요소의 결합을 바탕으로 하는 경제분야의 투자협력을 도모함은 물론, 북한의 지속적인 대내외 개혁 조치가 단행되어야 할 것이다. 다시 말해 북한 사회주의 이데올로기의 개혁 및 정치권력구조의 혁신과 함께 경제질서의 시장화를 지향하는 강력한 개선조치, 대외 경제 차원에서는 자본주의식 경제방식이 북한 전역으로 확대되어야만 실질적인 의미에서의 경제공동체가 형성될 것이다.

9) 제도적 차원의 경제공동체 형성은 경제공동체에 참가하는 각 경제 주체들 상호 간의 합의에 의해 공동체 형성의 조건과 형태를 결정하는 방식을 말한다.

10) 기능적 차원의 공동체 형성은 제도적인 장치는 마련되어 있지 않으나, 개별 국가간 산업이 서로 연계되어 있어 산업 전후방 연관 효과가 크게 나타나고, 특정 부분에서 국가간 상호보완관계가 이루어져 경제적으로 강하게 결속되는 형태를 말한다. 기능적 경제공동체 형성의 대표적인 예로는 중·대만의 경제적 결합이나 유럽연합의 회원국 가입이전의 오스트리아와 유럽경제공동체 회원국이었던 독일간의 경제적인 결합을 들 수 있다. 당시 오스트리아가 독일과 행하는 교역량은 오스트리아가 속해 있었던 경제통합체인 「유럽자유무역연합(EFTA)」 역내 모든 국가와의 교역량보다 훨씬 많았다. 오스트리아는 독일과 긴밀한 관계를 유지함으로써 기능적인 경제공동체를 형성하고 있었다고 할 수 있다.

경제공동체 과정에서 예상되는 북한 경제와 남북경제관계의 변화를 정리하면 아래 도표에서 제시하고 있는 바와 같다.

<남북 경제공동체 형성과 경제변화>

경제공동체 형성의 시기별 구분	초기단계	발전단계	심화단계
경제공동체 이론상의 단계	자유무역지대 및 관세동맹 창설	공동시장완성	화폐·경제동맹 결성
북한경제주요 특징	특별 개방지역다수 형성 및 대외개방	국가독점생산체제 부분적 해제, 국제금융기구 가입	생산요소시장형성, 사기업운영 및 시장원리적용
남북한 경제관계 변화	생산요소의 제한적 이동, 생산분업 활성화, 물류운송 및 통신시설개통 등	생산요소의 이동 확대 경제협력 사안 및 투자자의 광범위한 실천 생산의 표준화, 제품별 해외시장 공동 진출	생산요소의 자유 이동, 협력사업의 고도·안정화 화폐단일화추진, 남북한 공동국토 개발
대북 투자비중(A)	15~20%	30%	50%
경제수준변화 (남:북 1인당 GDP 비교)	1: 0.2	1: 0.4	1: 0.6

A: 남한의 대북 투자액이 북한 총 외자 유치액에 차지하는 비중

Ⅲ. 남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안

1. 단계별·산업별 투자 방안

대북 투자는 단계별·산업별, 지역별, 부문별로 구분, 남북한 경제격차 해소라는 점을 감안해 추진해야 할 것이다.

가. 초기단계: 수출경쟁상품의 생산확대를 위한 투자

경제공동체 형성 초기 대북한 투자는 북한 지역이 남한 시장이나 중국을 비롯, 동남아 시장, 더 나아가 미국 등 제3국 시장으로 수출하기 위한 생산기지로서 역할을 해낼 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이는 북한에 내수시장에 아직 형성되어 있지 않다는 판단에서, 또한 내수시장을 가급적 빠르게 형성시키려는 의도에서 비롯된다.

남한의 자본과 기술, 북한의 노동력을 결합하여 제품을 생산하고 이를 중국을 비롯하여 미국시장으로 수출할 수 있도록 투자방향을 결정하는 것이 합리적인 것이다.¹¹⁾

남한 기업으로서도 대북 투자가 새로운 생산기지 확보를 통한 경쟁력 강화라는 차원에서 실익을 확보할 수 있는 가능성이 크다. 개성과 같은 북한의 여러 특별개방 지역에 생산설비를 이전하고 북한의 저임금 노동력을 활용, 수출 경쟁력 있는 상품을 개발하는 것이 중요하다. 남한이 1960~70년대 추진했던 것처럼 단기적으로는 섬유, 의류, 신발, 가죽, 가방, 완구, 목재, 출판, 인쇄 등 노동집약적 분야와 전기·전자 제품조립 등의 경공업 분야가 유망대상이 될 것이다.

그 다음 의료용품, 소금, 생수, 담배, 버섯 등 임산물을 비롯하여, 농수산물 분야의 제품들을 북한 지역에서 공동 생산, 남한으로 반입하거나 제3국으로 수출하는 것도 유망할 것이다. 특히, 농업 분야에서 특용 작물을 「계약재배」하거나 「위탁재배」하는 동시에 비료, 농약, 농업용 비닐, 농기구 등 영농자재를 생산하는 방식의 투자가 유리할 것이다.

북한의 자원 개발도 유망 투자 분야라고 할 수 있다. 북한에는 철, 금, 은, 동, 연, 아연, 니켈, 티타늄, 우라늄, 석탄, 중석, 석회석, 흑연, 고령토, 마그네사이트 등 자원이 풍부하다. 이와 같은 자연자원들을 북한의 주요 수출 상품으로 개발하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이 경우 자연 자원 개발을 위한 설비를 반출하여 공동개발하고 이익을 분배하는 방안이 합리적인 것이다.

11) 이 경우 북한산 제품의 미국 등 서방 시장으로의 수출이 특혜관세혜택을 받는 것이 관건이나, 이는 북미 관계에 따라 크게 달라질 수 있다.

나. 발전단계: 북한 내수시장을 겨냥한 경공업분야 투자

초기단계 수출산업에의 투자를 통해 생산확대와 수출증가가 이루어진 후에는 북한의 생필품과 관련된 경공업 분야의 투자가 바람직하다. 이는 북한 주민의 생활을 가급적 빠른 시일 내 질적으로 향상시키기 위한 목적에서다.

투자 수익에 대한 기대가 높을 것으로 예상되는 분야는 비누, 제지, 신발, 의약품 등을 비롯하여 소금, 설탕, 제과, 제빵, 조미료(장류), 기타 농수산물 가공 등 식료품 부문이라고 할 수 있다. 이와 같은 분야는 공급이 절대적으로 부족한 상태를 유지해 왔기 때문에 북한 전역에서 생산될 수 있는 체제를 갖출 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

남한 기업은 북한이 수출시장에서 확보하는 외화 사정을 고려하면서 투자를 확대하되, 생산과 판매에 따른 대금 결제가 정확히 보장될 수 있도록 해야 할 것이다.

중장기적으로는 북한 내수 시장이 발전할 가능성을 염두에 두고 시장을 선점한다는 측면에서 음식료품을 비롯, TV 등 가전 제품, 자전거, 시계, 카메라, 재봉틀, 화장품, 카세트, 주방기기와 같은 내구재 등에 대한 투자를 고려할 필요가 있다.

다. 심화단계: 사회간접시설 및 기술집약부문 투자

본 단계에서는 대북 투자가 본격적으로 이루어져 북한 경제의 발전을 크게 담보할 수 있을 것으로 예상된다. 이 단계에서는 사회간접시설 부문을 포함한 경제발전 선도분야에 대한 투자, 궁극적으로는 남북한간의 산업구조 조정이 이루어질 수 있는 방향으로 투자가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

다음과 같은 부문에 우선 순위를 두어 투자가 이루어지는 것이 바람직하다.

첫 번째로 경제 효율성 창출을 위한 사회간접시설 부문 투자다. 전력, 수송 등 북한의 열악한 사회간접자본 시설은 북한의 경제발전과 남북경협 활성화를 저해하는 요인으로 작용할 것인 바, 북한 경제의 효율성을 창출해 낼 수 있는 사회간접시설 부문의 투자는 필수적이다. 북한 경제발전과 남북경협 활성화를 극대화할 수 있는 투자는 제품생산설비, 원·부자재 및 제품 수송에 필

요한 전력, 철도, 도로, 항만 분야 등이 될 것이다. 이 가운데서도 가장 중요한 분야는 전력생산을 위한 발전소 건설, 철도, 도로, 항만 등 낙후된 북한의 인프라 개발이라고 할 수 있다. 그러나 북한의 SOC를 한꺼번에 확충한다는 것은 사실상 불가능한 일이며, 남한이 독자적으로 감당하는 것도 어렵다. 따라서 이 분야의 투자는 북한의 수용 가능성과 요구 사항을 감안하고 남한의 투자능력, 산업연관효과 등을 고려하여 투자대상, 투자지역, 투자규모를 정하는 것이 바람직할 것이다. 이런 점에서 남북경협 사업의 일환으로 개발·조성되는 북한 지역의 특구 관련 발전시설이나, 공단 내 상주인력을 위한 주택이나 부대시설 건설, 공단과 항만 및 대도시를 연결하는 남북간 물자 수송용 철도, 도로 등의 인프라 시설에 우선하여 투자하는 것이 합리적일 것이다. 더 나아가서는 북한 내 타 지역 공업지대와 공단을 연결하는 주요 도로 확장 및 보수, 물류 단지조성, 주택 건설이나 정보 통신망 구축과 같은 사업으로 연결해 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 과정을 통해 북한 지역 인프라 개발 수요가 가시화 될 경우에는 남한의 건설산업 분야와 철강산업 분야는 대북 투자의 최대 수혜 업종이 될 것으로 판단된다.

두 번째로 산업구조 조정 차원의 선도 산업분야의 투자다.

북한 지역 사회간접시설 분야의 투자에 이어 산업구조 조정 차원에서의 조선, 자동차, 철강·금속, 기계, 화학 등 중화학공업과 같은 선도산업 분야의 투자는 북한 경제발전에 지대한 역할을 할 것으로 판단된다.

이 단계에서는 표준화된 기술에 기초한 자본 집약적 산업 생산기지가 북한 지역에 형성될 가능성이 높다. 여기에는 먼저 자동차, 조선, 기계 등의 부품 및 조립생산으로부터 철강 금속, 기계, 화학 등 중공업 분야를 포괄하는 투자가 큰 의미를 가질 것이다. 물론, 중화학공업 분야의 경우 군수 산업과 밀접히 연관되어 있어 대북 투자가 심화되는 데에는 한계가 있을 수 있으나, 군수 분야로의 전용 가능성이 없는 부분품 생산이나 조립 등의 투자협력은 얼마든지 이루어질 수 있을 것이다.

각 분야별로 볼 때, 석유화학 분야에서는 초기 비료를 중심으로 한 투자협력, 중장기적으로는 정유나 저기술 범용 제품을 생산하는 투자가 의미를 가질 것으로 보인다. 중공업 분야는 정밀도가 낮은 산업용 기계, 농업용 기계와 같은 기계 제작 분야의 투자가 바람직하며, 조선분야에서는 북한의 유희 노동력

을 활용할 수 있는 선박 해체, 장기적으로는 선박용 엔진과 같은 고급 산업용 기계 생산 분야에서의 투자가 가능할 것이다.

철강 산업 분야에서는 남한에서 가격 경쟁력이 약화된 조강류 설비를 북한으로 이전, 남한 내 제품 구조는 고부가가치화 하는 한편, 북한의 설비는 새로 재구축하는 것이 바람직할 것이다. 장기적으로는 북한 내 제철소 설비를 현대화해 남한에서 수입에 의존하고 있는 기초 원료, 강판 제품, 핫코일 등의 생산이 북한 지역에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 요구된다.

자동차 분야는 초기에는 북한의 기술 수준을 감안해 자동차 부품 가운데 위탁 생산이 가능한 저기술 분야의 투자가 유망할 것이다. 여기에는 자동차용 배터리, 시트 제작이나 범퍼 도장 등 중기술 수준의 부품 생산협력과 중소형 승용차의 조립 생산이나, 중저가 자동차 생산 기지를 만드는 투자가 해당된다.

세 번째로 북한 지역의 산업 기술력을 제고할 수 있는 분야의 투자다.

21세기 디지털 시대 기술혁신의 주역은 전자 및 정보통신 분야다. 전자 및 정보통신 산업의 발전 없이는 경공업과 중화학공업의 발전도 기대하기 어렵다. 이 분야는 북한이 향후 자체적인 연구개발이나 대외협력을 통한 개발에 가장 주력할 것으로 예상되는 분야다. 이 분야에서도 각 분야별로 단계적인 접근이 필요한 바, 단기적으로는 먼저 임가공 협력을 통해 컴퓨터, 반도체 및 TV와 같은 노동 집약적 가전 제품을 공급할 수 있는 투자를 추진하여, 중기적으로는 무선통신 서비스 사업이나 정보통신분야의 단순 설계용역 분야의 투자가 바람직할 것이다. 그리고 장기적으로는 초고속 정보통신망의 구축 및 서비스를 제공할 수 있는 분야를 발굴하여 투자할 필요가 있다. 통신분야의 경우에는 단기적으로는 남북한 정보 인프라 구축 차원에서 북한의 유선 통신망과 무선통신시스템 구축 등 북한의 통신망 현대화 사업에 참여하고, 중장기적으로는 첨단 통신장비 생산을 위한 투자가 모색되어야 할 것이다.

2. 지역별 투자 방안

한반도는 동북아 지역의 대륙과 해양을 이어주는 역할을 담당할 수 있는 지리적 이점을 확보하고 있다. 북쪽으로는 중국의 동북 3성 및 러시아의 극동지역과 연접해 있고 서해로는 환황해경제권, 동해와는 환동해경제권에 둘러

싸여 있어 주변국과의 교류협력에 매우 유리하다. 북한의 주요 지역에 주변 지역을 겨냥한 전략 지역의 투자가 이루어질 경우, 북한의 산업 경쟁력 제고는 물론, 남북한간의 산업구조조정에도 크게 기여할 것으로 판단된다. 여기에서는 대북 투자에 중요한 지역이 되는 북·중 국경지역과 동서연해지역의 투자에 국한하여 논의를 전개하고자 한다.

가. 북·중 국경지역

북·중 국경지대는 대륙 전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 잠재력이 높은 지역인 바, 향후 남북 투자협력 활성화에 크게 이바지 할 수 있을 것이다. 중국은 2000년대 선진국 수준의 첨단 산업 개발을 목표로 동 분야의 기업을 육성하기 위해 1991년 첨단산업개발구 27개를 지정한 바 있다. 그 외에도 각급 지방정부는 자체적으로 육성하는 첨단산업개발구나 과학원구를 이미 50개 넘게 지정했다고 한다.¹²⁾ 특히, 중국 동북부 지역에는 하얼빈-대련 철도를 축으로 주요산업이 입지하고 있으며, 특히 심양, 장춘, 하얼빈, 대련 등에는 첨단산업개발구가 설치되어 있다.¹³⁾ 현재 이 지역에는 석유화학, 기계, 야금, 전자 등의 산업이 입지하고 있으나, 장기적으로 이들 지역은 극소전자공학, 신소재, 생명공학 등 미래 성장 산업의 중심지로 발전할 것으로 전망된다. 따라서 산업간 협력이 북·중 국경지대에서 이루어질 가능성이 크다.

그 외 중국 동북 3성의 역사, 문화·관광자원과 한반도의 자연자원을 연계한 종합관광개발여건이 양호하며, 압록강과 두만강의 수자원을 공동 활용 및 러시아 극동의 목재, 어업, 석유, 가스 개발 중심의 협력사업도 가능하다. 특히, 사할린·캄차카의 대륙붕과 야쿠츠크의 석유·천연가스 개발은 동북아 지역에서의 공동협력사업으로서 큰 기대를 모으고 있다.

북·중 국경지대에는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 바아칼

12) 김영봉, “남북경제공동체 형성에 대비한 전략 지역 활용방안,” 『통일경제, 현대경제연구원, 통권 제63호 2000.3, p. 75.

13) 동북 3성의 경우 중국은 압록강 주변의 단둥시, 집안시, 두만강 주변의 훈춘을 비롯하여 도문, 장백 등 11개 국경 도시를 무역도시로 개방하고, 훈춘시를 경제특구로 지정하고 있다.

-아무르철도(BAM), 몽골통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 등 해양과 대륙을 연결하는 교통망이 존재하고 있어 북한 지역의 대외개방과 주변국들과의 상호교류·협력에도 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

이런 점에서 볼 때 발전 가능성이 높은 북한 지역은 신의주, 만포, 혜산, 회령, 두만강 지역 등인 바, 이들 지역에서의 투자 가능성을 타진해 보는 것이 바람직하다. 본 지역들은 또한 북한이 이미 개방을 선포하였거나 앞으로 개방할 가능성이 큰 지역으로서 대륙과의 연계가 원활한 기반 시설을 갖추고 있다.¹⁴⁾

나. 동서연해지역

북한의 동서연해지역도 대륙과 해양을 연결해 주는 양호한 지리적 여건을 갖추고 있어 개발 잠재력이 높다. 이미 지정된 나진·선봉경제무역지대를 중심으로 중국의 개방지역과 러시아 경제특구, 일본의 서북부 지역과 연결하여 교류협력을 이루어나갈 수 있는 지역으로 동해의 함흥-홍남, 원산, 서해의 남포-송림, 해주 그리고 압록강 어귀의 신도가 거점적 역할을 할 수 있을 것으로 전망된다.

청진, 나진, 선봉항은 항만조건 및 대륙 연결 여건이 양호하여 환동해 경제권내 물류거점 역할을 담당할 수 있으며, 금강산과 원산은 관광 자원 개발과 함께, 남북 공동어로 활동, 연안해저자원개발 등 자원의 공동활용 가능성이 높다. 특히 나진·선봉 지역은 기존의 제철, 제강, 기계화학 등 중공업과 함께 러시아의 원료를 들여와 가공하여 대외 수출할 수 있는 경공업 및 첨단산업 육성의 적지인 것으로 평가된다. 해양과 대륙을 연결하는 산업거점지역으로서의 가능성을 중심으로 평가했을 때 나진·선봉, 원산, 남포, 청진, 해주, 홍남 등이 투자 유망지역이 될 것이다.

다. 단계별 지역투자 방안

산업투자방안과 같이 지역별 투자에 있어서도 단계별 투자가 요구된다.

14) 김영봉, 앞의 논문, p. 79.

첫째, 초기단계에서는 기 개방된 나진·선봉지역의 활성화와 함께 개성지역 공단 건설을 추진하는 한편, 청진, 남포의 공업단지, 신의주 지역을 대상으로 하는 대륙진출 기반 시설 및 산업기지 건설을 위한 투자협력을 이루는 것이 효율적일 것이다. 남포는 서해안 무역전진기지로서 개발하여 중국의 황해 연안 지역 및 동남아를 겨냥한 수출 산업기지로 육성할 필요가 있다. 신의주 지역은 중국 동북부 하얼빈-대련 성장축의 기계, 야금, 전자 등의 산업과 협력, 대륙진출산업기지로 육성하는 것이 유효하다. 그밖에도 현재 진행중인 금강산을 비롯하여 묘향산, 백두산 등의 관광지 공동개발투자도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 발전단계에서는 북·중 및 북·러 국경지역에 대한 대륙진출 주요 거점 지역의 활성화와 남북접경지역 공동이용을 위한 정부간 투자협력을 이루어나가는 것이 합리적일 것이다. 금강산과 설악산의 연계 개발과 함께 금강산 배후지로서의 원산, 내륙 중부지역의 산업기지 및 대륙진출 전진기지로서의 만포·강계지역에 대한 투자 활성화가 이루어지는 것이 바람직하다. 평양과 만포선을 통해 연결되어 있는 만포는 공작기계, 정밀기계 산업기지만 강계와 연계하여 중국 대륙을 겨냥한 산업기지로서 육성할 수 있는 투자가 합리적일 것이다.

셋째, 심화단계에서는 북·러·중이 연결한 두만강 삼각주와 신의주 지역을 연계 개발, 이 지역들이 동북아 물류기지로서 역할할 수 있도록 하고 원산을 공업 및 관광거점으로 개발, 금강산 관광지역의 배후지역으로서 각종 서비스 시설을 확대하는 한편, 러시아 극동과 일본 지역으로의 무역 전진 기지로도 발전할 수 있도록 투자하는 것이 효과적일 것이다.

3. 주요분야별 투자 방안

가. 농업분야

북한의 농업생산기반은 그 동안의 농업정책의 잘못으로 크게 파괴되었다. 수리화와 경지면적 확장을 위한 다락밭 건설이 제방공사가 제대로 이루어지지 않은 채 이루어졌는가 하면, 무분별한 토지정리 및 흙갈이 사업이 하천으로의 토사유입을 가져와 하천이 범람하는 결과를 가져왔다.

따라서 경제공동체 형성 초기 농업분야에서는 무엇보다도 농업생산기반의 회복을 위한 투자가 중요하다. 산림 남벌 및 화전 개간 방지와 함께 하상을 낮추는 사업과 다락밭 제방공사가 대대적으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 포크레인을 비롯, 불도저, 트럭 등 국내건설 장비를 지원하거나 공동 생산하는 일이 필요할 것이다.

경제공동체 형성 발전단계에서는 비료, 농기계, 농약, 제초제, 농자재(비닐 등 보온 영농자재) 등 영농기자재의 생산 및 공급 능력 확대를 위한 투자가 요망된다. 여기에는 신규로 북한 내 영농자재를 생산하는 공장을 건설하는 것 보다는 합작투자 방식을 통해 기존의 북한 영농자재 생산공장을 개·보수하는 것이 바람직할 것이다.

비료생산과 관련해서는 종류별로 지역별 소요량을 파악한 다음, 필요분량을 적기적소에 공급할 수 있도록 기존 공장을 개·보수하거나 신규 공장 건설을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 북한에는 복합비료 공장이 없기 때문에 현대화된 복합비료 생산공장의 신설을 고려할 필요가 있다.¹⁵⁾

농기계는 민간차원의 합작투자 방식의 공동생산이 바람직할 것이다. 북한 내 농기계 합작공장을 설립할 경우 국내산업과의 연계를 고려해야 할 것이다. 자동생산라인을 갖춘 농기계 조립공장을 북한지역에 건설하고 부품은 남한에서 공급받는 방안이 적합할 것이다. 이 후 농기계 부품을 남쪽에서 계속해서 공급하는 체제가 될 수 있도록 하는 것이 사업의 지속성 측면에서도 바람직할 것으로 판단된다. 농기계는 농기계 이용률이 높은 답·작 겸용 농기계(경운기, 승용관리기, 방제기, 트랙터 등)를 우선적으로 생산·공급할 수 있도록 하는 것이 효율적일 것이다.

농약 생산과 관련해서는 완제품 합성공장을 북한에 설립하는 것이 효과적일 것이다. 생물농약의 생산에 있어 북한은 남한보다 기술이 우위에 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 생물농약 관련 합작투자사업을 추진하는 것이 바람직하다.

비닐은 향후 북한에서 수요가 증가할 가능성이 높은 품목인 바, 기존의 공장을 재가동할 수 있도록 원료를 공급하는 방안이 적합할 것으로 판단된다.

15) 북한에서 제조되는 비료는 성분함량이 낮고 질이 떨어지기 때문에 점차 요소 등 성분함량이 높은 비료나 복합비료에 대한 수요가 증가할 것이다.

장기적인 원료공급 계약을 통해 합작 생산할 수 있도록 하되, 비닐 생산에 필요한 최신기술을 전수, 농업용 비닐제품의 품질향상과 제품 다양화를 이룰 수 있을 것이다.

경제공동체 형성 심화단계에서는 유전공학을 이용한 벼 품종 육성, 방제기술 및 제초제 사용기술 등 농업생산기술의 고도화를 위한 투자를 비롯, 농기계 설계 전산화 시스템 운용 기술을 제고할 수 있는 투자가 요청된다. 축산분야에 있어서도 지역별로 특화된 종합축산단지개발을 위한 투자가 이루어져야 할 것이다. 기존 북한의 축종별 사육지, 사료공급 상황, 생산된 축산물의 수요 등을 고려, 지역별로 적합한 축산단지를 개발하는 일이 필요하다. 지역별 특화 종합축산단지를 조성하기 위해서는 협동농장·국영농목장 개편, 사료 및 조사료 지원, 사료자원 개발, 축산물 가공공장 건설, 국내외 축종별 수요 전망, 환경 문제 등을 고려해야 할 것이다.

나. 에너지분야

에너지 분야에서는 북한 에너지 공급선의 다변화를 포함, 에너지 자원 개발에 목표를 두어 투자가 이루어지는 것이 바람직하다. 먼저 초기단계에서는 북한의 광물자원 중 석탄을 비롯해 경제성 있는 에너지 자연자원의 공동개발을 위한 투자가 이루어져야 할 것이다. 여기에는 러시아 천연가스 파이프라인 사업 공동 추진도 포함될 수 있을 것으로 판단된다. 러시아는 세계최대 천연가스 보유국으로 석유 및 천연가스의 세계 최대 생산국이자 수출국이다.¹⁶⁾ 따라서 서시베리아 지역으로부터 중국-한국을 연결하는 천연가스파이프라인 건설하는 투자에 남북한이 공동으로 임할 수 있을 것이다. 발전단계에서는 수풍댐, 북창화력발전소, 동평양화력발전소 등 북한의 대형발전소를 정상 가동시키는 한편, 북한이 조성하는 경제특구와 공단에 제공할 수 있는 발전소 건설을 고려해 볼 수 있을 것이다. 심화단계에서는 남북 합작 국제정제센터 건립을 위한 투자를 고려해 볼 수 있다. 남한의 자본과 국제 석유시장 운영능력,

16) 확인 매장량만 하더라도 각각 570억배럴과 1,942Tcf로 전 세계 매장량의 약 6%와 38%를 차지하고 있다. 하루 평균 약 9억배럴 석유와 5억 6,300백만Tcf 천연가스 생산하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한의 입지여건을 활용하여 북한에 경쟁력 높은 남북합작의 국제정제센터를 설립·운영하는 것이 남북한 공동의 이익을 창출할 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우에는 아시아 각 나라의 석유수요 전망과 석유정제센터의 신규건설 구상이나 계획들을 면밀히 조사, 이들 국가들 보다 우선적으로 아시아 석유제품 시장을 선점할 수 있도록 해야 할 것이다.

다. IT 분야

남북간 IT 분야에서 가장 유력한 투자협력은 원부자재와 설비 제공형 임가공 사업을 비롯, 소프트웨어 부문에서 공동개발 및 대북 위탁개발형태를 통한 각종 디지털 콘텐츠 사업이 될 것이다. 초기단계에서는 북한 소프트웨어 산업을 육성하기 위한 투자를 촉진하는 것이 요망된다. 여기에는 남한의 자본 및 기술 및 북한의 노동력을 동원, 게임 및 애니메이션 등 부담이 상대적으로 작고 부가가치가 큰 분야의 남북한 공동개발사업이 바람직할 것이다.

하드웨어 분야 투자와 관련해서는 컴퓨터, 컴퓨터 주변기기 등을 중심으로 인쇄회로기판, 반도체 부품, 교환기, 광케이블 등 다양한 사업이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 초기단계에는 개성공단 및 나진선봉 지대를 중심으로 임가공 형태의 사업을 추진하고 발전 및 심화단계에서는 합영·합작 기업형태로 평양 및 주요 도시에서 생산사업을 추진, 중국 지역과 인접한 신의주 지역 또는 중국의 단둥을 전략적 거점으로 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 인터넷 분야에서는 이의 활성화를 통한 교류협력사업 투자 확대에 주력할 필요가 있다. 여기에는 인터넷을 통한 송금, 반출입 및 임가공 사업에 대한 정보를 제공하는 동시에 남북 경제협력 사안을 비롯, 학술·문화·스포츠·관광분야 등 각 분야에서 정보를 교환할 수 있는 투자를 추진하는 것이 바람직하다.

라. 교통 및 통신 인프라 분야

교통·통신 인프라 분야에서의 투자는 경제발전의 근간에 되는 도로·철도망 구축과 통신망 건설에 주력해야 할 것이다. 도로·철도망 구축은 공단 및 산업 시설의 생산성 향상을 지원할 수 있고, 남한 및 중·러 등 대륙과 효율적 연결

할 수 있어 북한의 경제발전에 크게 기여할 수 있다.

여기에는 철도 위주의 북한과 도로 위주의 남한의 교통체계를 통합할 수 있는 남북종합교통망의 건설을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다. 초기단계에서는 접경지역의 단절된 남북 도로·철도망을 연계함으로써 수도권 및 접경 지역에 집중하는 교통수요를 분산시킬 수 있도록 하고, 발전단계에서는 door-to-door 서비스 등 접근성 제고차원에서 남한의 간선도로망을 북한에 연장·확충하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 그 다음 심화단계에서는 동북아 및 유라시아 대륙과 연계되어질 수 있도록 구축, 동북아 물류거점을 확보할 수 있는 투자가 요구된다. 서울~신의주(남북2축), 동해안 노선(남북7축)을 아시아하이웨이와 연결, 동북아 및 유라시아 대륙과 통합도로망을 구축하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다.

한편, 북한지역 통신 인프라 투자와 관련해서는 통신망 고도화추진사업을 단계별로 나누어 통신망 구축의 확산을 시도하되, 먼저 대도시에서 중소도시로, 중소도시로부터 농어촌 지역으로 확대되는 순으로 사업대상 지역수 및 면적을 늘여나가는 것이 중요하다.

IV. 투자재원 조달방안 및 운용

대북 투자가 이루어지기 위한 관건은 물적기반 조성이다. 정부와 민간차원의 경제협력 실천을 위해서 정부의 물적 재원부담은 불가피하다. 투자재원의 조달에는 국민적 합의기반이 도출되어야 한다는 전제하에 다음과 같은 방법을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 정부출연금, 민간자본유치, 협력사업에 대한 북한의 자본 및 현물 참여 등 재원 조달에 있어 여러 형태를 종합적으로 고려, 기금을 확충하는 방법을 동원하는 것이다. 민간차원에서는 통일복권, 통일통장, 입장료 수입(국립공원 및 국가시설 방문)을 통한 기금 확충 및 민간 출연을 통한 기금확대와 함께 민간차원의 남북협력기금 출연확대도 추진할 수 있다. 정부 차원에서는 남북협력기금의 확대와 함께 재정투융자 및 특별회계의 일부분을 남북협력사업으로 사용할 수 있는 제도적 장치마련도 생각해 볼 수 있다. 특히, 정부는

재정투융자 중 재정투융자특별회계를 통해 민간자금이 의하여 행할 수 없는 기간시설 부문에 자금을 공급하고 있다. 이 중 교통관련 특별회계의 일부를 남북경제협력사업 추진용으로 계상하는 방안을 고려해 볼지도 하다. 교통시설 특별회계는 도로·철도·공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위해 설치된 것으로 자금의 성질상 북한의 사회간접시설분야에 적용 가능할 수 있을 것으로 판단된다. 그 외에도 대외경제협력기금을 남북협력기금으로 전환하는 것도 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있다. 대외협력기금으로부터 직접 북한을 지원하는 것은 북한을 개발도상국인 외국으로 지정해야 하는 정치적 불편을 내포하고 있기 때문에 본 기금의 일부를 남북협력기금으로 이전하는 방법이 더 효율적일 것으로 평가된다. 그 외 한국국제협력단을 통한 대북한 공적개발원조, 국민경제 기여도와 해외의존도가 높은 5대 전략광종에 개발수입의 효과가 큰 사업에 지원하고 있는 바, 본 자금을 통해 남한의 민간기업의 북한 지역 자원개발에 지원할 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 만하다.

둘째, 민간기금 형식의 사회간접자본기금을 설립하여 북한에 투자하는 방법이다. 여기에는 아시아개발은행이나 국제통화기금, 국제금융공사 등 국제개발금융기구와 상업금융기관, 보증회사, 연금기금 및 국제기업들이 투자자로 참여할 수 있도록 하며, 국내외 기업과 국제금융기관의 다국적 컨소시엄¹⁷⁾ 구성하거나, 국제금융기구의 도움을 받고 정부와 기업이 공동으로 투자하되, 국내민간기업의 진출이 어려운 사업에 정부가 직접 나서서 지원하는 방법이 필요하다. 이와 함께 북·일 관계개선에 따른 자금공여와 대북 경험 참여를 이끌어 낼 수 있을 것으로도 판단된다. 그 외에도 북한과 일본이 교섭중인 자

17) 여기에는 Project Financing을 통해 민간기업이 정부와의 양허계약(concession Agreement)에 의거 프로젝트를 건설하여 일정기간 운영한 후, 그 시설물을 정부에 무상으로 이전해 주는 방식(BOT)을 고려해 볼 수 있다. 이 경우에는 북한의 사회간접자본 수요에 대처하면서도 민간자본을 사용하기 때문에 정부 예산을 절약할 수 있고, 민간기업의 효율적 경영기법도 도입할 수 있다는 장점이 있다. 자금조달은 개발도상국의 사회간접자본시설의 확충을 효율적으로 지원하기 위한 IBRD의 직접대출제도를 비롯하여, 개발도상국의 민간사업을 지원하기 위해 대출 또는 지분출자를 제공하는 IFC(International Finance Corporation)의 직접대출 및 민간금융기관과 협조융자 등이 있다. 그 외에도 ADB나 민간상업은행을 통해 조달이 가능하다.

금에는 개발도상국에 무상이나 장기 저리로 지원하는 일본 공적개발원조(ODA: 1998년 106억 달러)가 있다. 이와 같은 공적개발원조는 일·중 수교 전후 중국에 대거 지원됐고, 필리핀 베트남 등에도 지원된 바 있다. 현금 지원도 가능하나 대부분 일본기업의 현지 진출과 함께 지원된다. 따라서 한국 기업들이 미국과 일본 외국기업들과 동반 진출하는 형태로 일본의 공적개발원조 자금을 참여할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 대국민 직접부담을 통한 재원조달을 고려해 볼 수 있다. 여기에는 먼저 대북 투자재원이 단기에 집중적으로 이루어져야 하는 경우에는 각 사업별 조달재원상의 부족분을 보충하는 방법으로 국공채 발행하는 방법을 들 수 있다. 정부의 공채 의존도를 세출예산 대비 1~2% 정도 증가시키는 범위에서 추진하되, 국공채 매출의 원활화를 위해 매입자에 대해 조세감면 등 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그 다음으로는 목적세 신설, 즉 조세부담률의 순증가를 통한 대북 투자재원을 조달하는 방법을 고려할 수 있다. 그러나 여기에는 무엇보다도 남한 경제 및 납세자의 조세부담 능력을 감안, 년 0.5% 이하의 조세부담률로 인상하되, 새로운 목적세 신설의 저항감을 완화하기 위한 정책적 방안으로 미리 미미한 세율의 가칭 ‘경협세’를 만들어 두고 본격적인 경제협력 사업이 추진될 경우 세율을 인상하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

한편, 대북 투자를 위해 조달되는 재원은 그 운용 및 관리 면에서 효율성과 안전성을 창출할 수 있어야 한다. 무엇보다도 추진 사업의 단계별 진행과정과 비용지출간의 유기적 연계를 도모할 수 있도록 하고, 정부 및 민간, 국제기관 간의 연계를 통한 입체적 관리, 조달된 재원의 안전성 및 수익성 확보, 긴급 비용조달 및 운용체계를 확보할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 투자 재원의 효율적인 조달 및 관리를 위해서는 특별 전담기구(가칭: 남북경협재원운용위원회)의 설립이 요구된다. 이를 통해 단계별 대북 투자사업의 재원조달계획을 마련하는 한편, 확충된 남북협력기금을 사용하거나 민간기업에 대한 융자, 국공채발행, 북한이 국제금융기구로부터 융자를 얻을 수 있도록 지원하는 업무를 담당해야 할 것이다.

V. 결론 및 정책사항

경제공동체 형성은 대북 투자를 통해 북한 지역의 경제를 발전시키는 일이다. 그렇다고 해서 투자가 대북한 일방적인 지원형태가 되어서는 안될 것이다. 투자의 효율성과 수익성을 최대한 살릴 수 있는 방안 마련이 중요하다. 대북 투자시 고려해야 할 정책사항으로는 다음의 두가지를 들 수 있다.

먼저 대북 투자가 남북한 경제의 상호의존성과 보완성을 확대시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 남북 경제공동체 형성은 남북한 경제의 상호의존도가 최대화된 상태 또는 그와 같은 방향으로의 발전을 목표로 하고 있다. 상호 경제적 보완 관계가 성립·강화되기 위해서는 남북 산업간의 연결이 극대화되어야 하며, 궁극적으로는 남북한의 산업 구조 조정과 연결되어야 할 것이다. 북한이 경쟁력있는 생산 요소인 노동력과 토지 및 비교적 풍부한 자원을 남한의 자본과 기술 및 마케팅 전략과 결합하여 경쟁력있는 산업 구조를 형성할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

두 번째로 대북 투자가 이루어지는 과정에서 야기되는 투자의 불확실성과 리스크를 최소화해야 할 것이다. 투자진출의 위험 부담을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 방법을 동원할 수 있다. 첫째, 소규모 사업에서부터 시작하여 북측 파트너와 신뢰를 구축하고 북한의 SOC 확충, 제도적 장치 마련 등 여건과 환경 변화에 대응하면서 투자 규모를 확대해나가야 할 것이다. 둘째, 투자 형태도 리스크가 작은 위탁 가공으로부터 출발해서 점차 직접 투자로 발전시켜나가는 전략이 필요하다. 셋째, 지역 선정에 있어서도 전력과 운송 등 북한의 산업 기반시설, 원부자재 공급과 기술 지도의 용이성, 물류비용 등을 고려하여 리스크와 비용 부담을 최소화할 수 있는 입지선정이 요구된다. 넷째, 위험감소와 시너지 효과를 위해 동종 업종이나 전후방 연관 효과가 큰 관련 사업이나 업종을 중심으로 북한 내 특정 지역(예: 전용공단 등)에 동반 진출하는 방법도 투자 위험을 완화할 수 있는 하나의 방법이 될 것이다. 이는 기업간의 과당 경쟁을 방지하고 정보 공유와 함께 북한에 대한 공동 대응 등 대북 협상력을 제고할 수 있는 방안이기도 하다. 다섯째, 리스크 관리 차원이나 대북 협상력 측면에서 볼 때, 자금력과 정보력, 마케팅 능력을 갖춘 대기

업과 관련 분야 전문 기술을 보유한 중소기업의 공동 진출 방식도 유력한 대북 진출 방식이 될 수 있을 것이다. 특히 자금력과 정보력, 협상력이 약한 중소기업의 경우에는 독자 진출보다 대기업과의 연계를 통한 공동 진출 방안이 유리할 수 있다. 예를 들어 대기업이 공단을 조성하고 중소기업이 생산 설비를 투자하여 공동 입주하는 방식은 기업의 투자 리스크를 최소화하고 시너지 효과를 극대화할 수 있는 대북 투자 진출 방식이 될 것이다. 이와 같은 공단에는 동종 업종의 집단적 진출뿐만 아니라 전후방 연관 효과가 큰 관련 업종의 동반 진출도 가능할 것이다. 물론 신발, 섬유, 완구 등 품목별 동종 중소기업체들이 컨소시엄 형태로 해당 업종의 협회나 조합을 통해 공동으로 북한에 진출할 수도 있으며, 중소기업 전용 공단 건설도 추진해 볼 만하다. 이를 통해 대북 진출에 필요한 정보를 공유하고 북한과의 일괄 협상, 위험 분산 등 규모의 경제를 도모할 수 있을 것이다. 여섯째, 중국이나 일본 조총련계 기업 등 외국 기업과 공동 진출하는 것도 하나의 방법이다. 미국의 대북 경제 제재 조치가 해제되면 미국 등 서방 기업과의 대북 공동 진출하는 방안도 가능할 것이며, 북한의 대일 청구권 자금이 활용될 경우 일본 기업과의 공동 진출도 가능할 것이다. 일곱째, 민간기업이 북한의 SOC 확충에 참여할 경우에는 정부의 재원 조달에 참여하지 않고, 정부의 공공 수주를 통해 참여하는 방식을 취하거나, 프로젝트 파이낸싱을 통한 외국 기업과의 공동 진출도 고려해 볼 수 있다.

북한에 시장제도 정착 방안

- 남북연합기를 중심으로

박 형 중(통일연구원 연구위원)

I. 서 론¹⁾

남북한이 실질 통합을 이루어 낼 수 있는 중요한 전제는 남북한이 상호 호환성을 갖는 정치 및 경제제도를 갖게되는 것이다. 여기서 핵심적인 과제 중의 하나는 북한에 시장제도를 정착시키는 것이다. 북한 지역에 남한과 호환성을 갖는 시장제도가 건설될 때에야, 남북한은 하나의 통합적 시장을 이루면서, 북한 지역의 경제적 재건과 남북한의 보완적이고 호혜적 경제성장이 가능해 질 것이다.

이 글은 남북한이 남북연합기에 들어섰을 때, 남북한 경제체제의 호환성을 증진시키는 방안의 하나로, 북한 지역에 시장제도의 정착을 촉진시키는 방안에 관하여 논의한다. 이러한 연구는 기본적으로 아직 도달하지 않은 미래의 상황에 대한 예측 연구이며, 이와 관련한 여러 어려움이 따른다.

이는 특히 두 가지 가변성과 관련한다. 첫째, 남북연합이 성립되는 가능 시점은 미래의 어느 한 지점으로서, 보다 빠를 수도, 늦을 수도 있다. 정확한 시점을 지적하는 것은 현재로서는 불가능한 일이다. 둘째, 남북연합 성립 시점에, 북한의 내부 개혁 또는 '시장화' 개혁이 얼마나 진척되어 있으며, 전반적 경제상황은 어떠한가에 관한 질문에 대답하는 것도 현재로서는 불가능하다.

첫째, 질문과 관련된 변수는 두 가지로 남북관계 진전 속도와 북한 내부의

1) 이 연구과제의 참여자는 박형중, 김규륜, 임강택, 조한범 (이상 통일연구원)과 방수옥 (상해 복단대학교)이며, 이 논문은 연구결과를 종합한 것이다.

정치사회적 변화 속도이다. 이 두 변수의 진행 상황에 따라 남북한이 남북연합을 성립시킬 수 있는 능력을 갖추게 되는 시점이 어디에 위치하는가가 영향을 받을 것이다. 이 두 변수 중 더 중요한 것은 남북관계의 속도라고 할 수 있다. 남북관계가 순조로울수록, 남북연합 결성 시점은 빨라 질 수 있을 것이다.

둘째 질문과 관련된 변수도 두 가지 인데, 북한의 외부환경 개선 속도와 북한 내부 능력 수준의 문제이다. 안보문제 타결이 늦어져 주변국과의 긴장상태가 오래 지속되며, 그로 인해 외부 자원 조달 가능성이 늦추어 질수록, 북한의 내부 개혁 추진은 탄력을 받지 못할 것이며, 설령 스스로 내부개혁을 진척시키더라도 그것이 성공할 가능성은 낮아 진다고 볼 수 있다. 그러나 설령 외부 환경이 개선되더라도 여차피 일을 추진하고 성공시켜야 하는 것은 북한 내부의 자체 역량이라고 할 수 있는데, 이에 대해서 아직 확실하게 검증된 것은 없다.

이 글은 위에서 언급된 문제를 고려하여, ‘남북연합기 북한 지역 시장화 정책’ 방안을 논의하기 위해 다음과 같은 주제를 다룬다. II장은 사회주의 국가들에서의 ‘시장화’ 경험을 일반화한 이념형을 제시한다. 이와 관련, ‘체제 내’ 개혁과 ‘시장화’ 개혁을 구분한다. III장은 II장에서의 서술을 기초로, 북한의 ‘시장화’ 예상 경로, 현재의 위치 규정, 직면하는 일반적 문제 등을 서술한다. IV장은 북한지역 ‘시장화’를 위한 정책 제언을 서술하는 데, 보다 일반적 고려 사항과, 남북연합기 정책 추진 방안으로 나누어 서술한다.

II. 사회주의 국가들에서의 ‘시장화’의 경험과 교훈

1. 개혁 단계에 관한 이념형

사회주의 경제체제의 진화와 개혁의 역사적 경험을 이론적으로 일반화시켜 볼 때, 사회주의 경제체제는 크게 보아 ‘중앙집권적 명령 체제’(고전체제)와 ‘분권적 유도체제’(시장사회주의)로 구분할 수 있다. 두 체제를 구별지우는 핵심적 차이는 명령적 계획지표의 유무이다. 중앙집권적 명령체제는 경제결정권들이 중앙기관에 집중되어 있으며, 중앙기관이 계획명령을 통해서 기업소 운

영을 직접적으로 통제하는 경제체제이다. 분권적 유도체제는 중앙기관의 계획 명령권을 폐지하면서, 대부분의 권한이 기업소에 이양된다. 중앙기관은 하부 기업소를 계획명령을 통해서 직접통제하는 것이 아니라, 거시경제지표라는 간접 수단을 통해, 국영기업들의 운영 방향을 유도할 수 있을 뿐이다. 국영기업소의 경영, 국영기업소간 상호관계는 원칙적으로 시장경제와 거의 동일하게 조직된다.

중앙집권적 명령체제(고전체제)는 다시 ‘스탈린적 중앙집권적 명령체제’와 ‘부분 개혁된 중앙집권적 명령체제’로 구분할 수 있다. 두 체제의 공통점은 중앙기관이 계획명령을 통해서 기업소의 경영에 직접적으로 간섭할 수 있다는 것이다. 그러나 명령적 통제 방식이 상당히 달라진다. 분권적 유도체제는 동유럽형의 고전적 사회주의 시장경제(사회주의 상품경제)와 중국식 사회주의 시장경제로 나눌 수 있다. 두 체제의 공통점은 기업의 경제적 효율성 증대를 위해 정부와 기업을 분리하여, 기업 경영의 자율성을 높이는 것이다. 그러나 고전적 사회주의 시장경제에서는 기업 소유권이 과거와 다름없이 국유이다. 이 체제하에서는, 관성상 그리고 제도상 국가가 기업경영에 간섭할 뿐아니라, 기업의 국가에의 재정적 의존성도 크다. 후자는 기업 경영에 대한 국가의 간섭을 보다 완전히 배제한다. 이를 위해, 기업의 소유권을 주식회사제 등을 통해 탈국유화하는 조치가 취해진다. 또한 법, 금융체계 등 시장경제체제의 건설이 추진된다.

이 네가지 사회주의 경제 체제의 기본 구조를 요약하면 아래와 같다.

○ 스탈린적 고전체제

- 고도로 중앙집권화된 경제. 계획명령 존재
- 경제는 수직위계에 따라 부문별로 관리됨.
- 국가는 지방정부, 기업의 모든 경제 잉여를 중앙에 집중 후, 재분배

○ 부분개혁체제

- 기본신조: 분권화와 인센티브 체제 개선을 통해 명령경제의 효율성을 향상시킴. 중앙관리체제와 계획 명령의 기본틀을 유지하면서, 그 경제적 효율성을 높이기 위한 개혁.

- 분권화: 지방정부, 기업에게 의사결정 및 재정상의 권위와 자율권 향상. 기업간 계약관계 및 연합기업소 체계 등 수평적 의사소통 구조의 삽입
 - 독립채산제 강화(인센티브 개혁): 지방정부와 기업은 잉여의 일부를 스스로 관리할 수 있도록 함으로써, 기여와 보수간의 연계 설정. 그 대신, 스스로 재정균형을 맞추어야 하는 의무를 강화
 - 세계경제와의 통합 시작
- 동유럽형 고전적 시장 사회주의(사회주의 상품경제)
- 기본신조: 사회주의 계획경제의 보조 수단으로서 시장요소를 도입하여 사회주의 경제의 효율성을 향상시킴.
 - 계획명령으로부터 유도계획으로: 국가는 기업에 직접 계획명령을 내리는 것이 아니라, 주로 거시경제정책을 통해 기업 경영을 일정방향으로 유도
 - 정부와 기업의 분리의 추진: 계획명령을 폐기함으로써, 정부는 기업의 일상적 경영에 간섭하지 않음. 기업에게 경영상의 완전한 자율권 부여. 그러나 기업 소유권이 국가에 속하며, 이 소유권에 의거 국가는 기업 경영자를 임명함. 이를 통해 국가는 기업 경영에 여전히 심대하게 간섭함. 이 때문에 기업이 손실을 내는 경우 국가에도 상당한 책임이 있기 때문에, 국가는 기업의 손실을 보충해주는 '연성 예산 제약'이 온존
 - 사경제의 극적인 팽창: 국영기업이 근간을 이루지만, 비국영기업, 사기업 등의 계획외 경제부문이 발전하여 국영 기업과 경쟁
 - 시장제도의 초기 발전단계: 소유권 및 계약 등에 대한 법체계, 자본시장과 상업 금융 체계가 발생하지만, 미숙함. 정부, 기업 등의 행위와 기능은 시장경제와 유사하지만, 정부는 거시경제 운영 능력, 기업 및 노동자는 시장경제 적응 능력이 미숙.
- 사회주의 시장경제(중국의 경우)
- 고전 시장사회주의하의 개혁정책을 심화 추구

- 기본 신조: 국가와 기업의 완전 분리. 국가의 기업 경영에 대한 간섭을 배제하기 위 해, 경영권 분리와 함께, 소유권 분리가 진행됨.
- 자본시장의 발달: 국영기업의 주식사회화가 진행되면서, 국영기업의 개념이 모호해짐
- 사경제가 주도적 부분으로: 국영기업, 주식회사 기업, 사기업 등간에 본격적 시장경쟁이 전개됨
- 시장제도의 성숙 단계: 주식 시장, 상업은행 제도, 소유권에 대한 법적 규정과 보호의 명확화 등 시장경제 제도가 성숙단계에 접어들며, 이를 기초로 국가의 거시경제정책이 시행됨.

<표> 국가별, 시기별 경제체제 유형

	중앙집권적 명령체제 (고전체제)		분권적 유도 체제(시장사회주의)	
경제체제	스탈린 체제	부분개혁 체제	사회주의 상품경제	(중국식)사회주의 시장경제
동유럽	1950년대	1960년대 동독과체코(-1989)	70-89(폴, 형)87-91(소련)	시도된적 없음
중국		1979-1984	1984-1992	1992 이후
북한		1984-2001?	2002-04?	2005-10?
	중앙의 계획명령 존재		계획 명령 폐기	
경제관리체제	초집중 명령경제	분권화 채산성 강조	국가와 기업의 경영 분리	국가와 기업의 소유권 분리 (주식회사화)
중·소 사경제	불허	묵인 및 방임	합법화 및 장려	사경제는 성장의 엔진
대외 개방	폐쇄 경제	개방 시작	개방 확대	세계경제 통합

2. ‘체제 내’ 개혁과 ‘시장화’ 개혁

위의 4단계 중에서, ‘체제 내’ 개혁은 부분개혁체제까지이며, ‘시장화’ 개혁은 ‘사회주의 상품경제’ 이후의 단계를 의미한다. 그 이유는 다음과 같다.

부분개혁체제는 중앙집권명령경제 자체를 폐기하는 것이 아니라, 그 효율

성을 강화하기 위해 ‘부분적인 수선(개선)’을 시도한다. 그 핵심 사항은 첫째, 이데올로기적으로 중앙집권경제를 ‘신성시’하며, ‘시장’을 이질적 ‘자본주의 요소’로 배격한다. 둘째, 중앙집권경제의 핵심사항인 행정적 방법에 의한 경제관리체제와 계획명령을 유지하는 대신, 계획명령의 합리화라든지 여러 종류의 분권화 조치를 취하여, 전체 경제의 효율성을 높이고자 시도하는 체제이다.

이에 대하여, ‘사회주의 상품경제’ 단계에 오면, 중앙집권명령경제 자체의 한계를 인정하고, 이를 폐기해가는 조치를 취한다는 것이다. 그 핵심 사항은 첫째, 이데올로기적으로 ‘시장’의 역할을 적극적으로 승인하며, ‘계획’과 ‘시장’의 공존논리를 전개한다. 둘째, ‘행정-명령’체제를 폐기해가는 핵심조치로서, 기업에 대한 계획명령을 폐기하고, 그 빈공간을 ‘시장조정(market coordination)요소’가 메꾸어 가도록 한다. 국영기업은 자율적으로 상업적 판단에 의해서 경영되는데, 그에 따라 재정 및 은행 체제와 법체계 등에서의 변화가 불가피해진다. 다시 말해, 행정-명령형 경제 관리기구와 제도 대신에 시장형 여러 제도와 기구가 점차적으로 발생하고 발전해간다.

이러한 시장화 개혁은 위의 표에서 나타나듯이, 상이한 시기에 상이한 국가들에서 실시되었다. 대표적으로 소련, 중국의 상황을 살펴보면 아래와 같다. 소련에서의 ‘사회주의 상품경제’형 경제개혁은 1987년 6월 소련공산당 중앙위원회 전원회의에서의 “경제관리의 근본적 재편을 도모함에 있어서 당의 과제에 관하여”라는 고르바초프의 보고로부터 시작되었다.²⁾ 이러한 개혁조치는 기업의 자주성강화, 계획 및 중앙관리기구의 변화, 거시적 계획통제와 미시적 시장조절의 결합, 유통기구 및 가격체제의 변화, 임금체제의 개혁, 소규모 경영의 중시, 군수산업의 민수산업화, 소비자 주권의 강조, 농업부문개혁, 대외 경제관계의 개혁 등을 포함하고 있었다.

즉 부분개혁이 아니라 전면개혁이었다. 이와 관련 가장 중요했던 것은 ‘기업의 자주성 강화조치’였다. 그 핵심은 1)기업에 대한 계획명령의 폐지로서, “기업은 국가통제지표, 수요처의 발주 등을 기초로 하여 자율적으로 생산계획

2) 여기서 소련 개혁의 내용은 한양대학교 중소연구소, 「소련의 경제체제 및 제도분석」(1989. 12), pp. 19~33 참조.

을 세우고 필요한 계약을 체결할 수 있게” 되었다. 2)“기업은 완전한 독립채산제 및 자체자금조절제의 원칙에 따라 활동”하며, 그에 부수하는 점유권, 재정, 금융 관련한 여러 사항을 규정한 것이었다. 기업에 대한 중앙의 지령성 계획이 폐지됨에 따라, 중앙과 기업 사이에서 이 계획명령을 집행을 관리하던 각 산업 부문 별 성(省)의 업종별 관리국들이 폐지되었다. 소련은 1987년부터 서방의 자본도입을 통한 합작기업의 설립을 허가했고, 수출입업무가 분권화되었다. 또한 기업 파산의 인정, 분배평등주의 청산 등의 조치가 취해졌다. 1989년이 되면, 소련은 이러한 정책들을 “다양한 소유형태 하에서 각각의 소유형태간에 동등한 경쟁을 시행하며, 사회주의적 시장의 발달에 의한 계획 시장경제 메커니즘”의 창출로 이데올로기적으로 요약했다.³⁾

중국의 경우, ‘사회주의 상품경제’로의 이행은 1984년부터 시작되었다.⁴⁾ 1984년 10월 중국공산당 제12기 3중 전회는 ‘경제체제 개혁에 관한 결정’을 채택하고 본격적인 경제체제개혁에 착수하였다. “맑스주의의 기본원리를 중국의 실제에 결부시켜 중국적 특색을 지닌 활력에 넘치는 사회주의 경제체제를 수립하는 것”을 목적으로 제시된 경제체제 개혁안은 무엇보다도 ‘가치법칙에 입각한 계획적 상품경제’의 발달을 강조하였다.⁵⁾ 개혁과 경제이론가들에 의하면 계획경제와 상품경제를 대립적으로 파악했던 과거의 통념은 잘못된 것이며, 사회주의경제는 공유제를 기초로 하는 계획적인 상품경제라고 주장하였다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 등소평은 “계획경제는 사회주의와 동일한 의미가 아니며 자본주의에도 계획은 있다. 시장은 자본주의와 동일한 의미가 아니며 사회주의에도 시장은 있다. 계획과 시장은 모두 경제수단이다.”⁶⁾라고 하였다.

중국의 경우, 이 시기 개혁의 주요 대상은 기업관리체제였다. 기업개혁의

3) 산업연구원, 『북방지역국가총람』(산업연구원, 1991), p. 141.

4) 여기서 중국개혁에 관한 내용은 본 연구 프로젝트와 관련하여 서술된 방수옥의 “중국에서의 점진적 단계적 시장제도 건설의 사례” 참조.

5) “中共中央,關於經濟體制改革的決定” 中國共產黨中共文獻研究室,《11屆3中全會以來重要文獻選讀》下(北京:人民出版社, 1987), pp. 766~795 참조.

6) 鄧小平(1993), p. 373.

주목적인 공유제구조를 개편하여 공유제기업과 다양한 기업형태가 공존하는 구조로 개편하고, 정부기관에 대한 기업의 종속성을 개선하여 상대적으로 독립된 생산자로 만든 것은 물론, 기업활동에 경쟁원리를 도입함으로써 시장경제를 형성시키는 데 있었다. 그 결과 개인경영, 민영, 합자기업, 합작기업, 외자기업 등 다양한 기업형태가 생겨났다. 또한 1985년 이후 기업관리체제를 개혁함으로써 여러 가지 경영책임제형태가 등장하였다. 대·중형 국영기업 가운데 경영책임제를 실시한 기업비율은 1987년 82%에 달하였다. 국유 중소기업은 위탁경영 같은 방식을 채택하였는데, 1987년 상업부문의 82.2%, 공업부문의 46%가 위탁경영방식을 채용하였고, 이 밖에도 일부 기업에서는 주식회사제가 시도되기도 하였다.

소련의 1987년, 중국의 1984년 개혁에 준하는 특성을 보여주는 ‘사회주의 상품경제’ 지향형 개혁은 북한지역에서도 1997년 6월 ‘나진 선봉 자유무역지대’에 실시된바 있었다. 우선 기업관리와 관련, 나진·선봉자유경제무역지대의 중앙정부 및 지방정부 소유기업은 관할기관으로부터 ‘독립’되었다. 즉, 기업들은 중앙 또는 지방정부로부터 보조금, 재정지원을 받지 않는 대신, 자체로 계획권, 생산권, 판매권, 가격권을 행사할 수 있게 되었다. 다시 말해, 기업들은 상급기관의 계획명령을 통한 직접적 간섭을 받지 않고 자체적으로 경영활동을 조직해 나가도록 허용되었다. 이러한 독립적 경영활동을 통해서 기업들은 국가에 이익을 가져다줄 수 있도록 기대되었다. 이밖에도 북한은 ‘지대’ 내에서 가내봉사업(자영업)을 법적으로 허용함으로써, 지대 안의 주민들은 자체적 요구와 의사에 따라 급양봉사, 가공 및 수리 봉사, 관계 및 수매 봉사와 같은 가내편의봉사와 간단한 가내수공업, 개인부업들을 “얼마든지”⁷⁾ 할수 있게 되었다. 또한 나진선봉지대에서는 식량배급제가 폐지되었고, 외국환과 북한원화의 교환비율이 시장 수급상황에 따라 변화하는 변동환율제가 실시되었다. 지대에는 외국인 단독투자기업과 합영기업등 외자기업이 1997년 중반 현재 56개에 달했으며, 원정교 자유교역시장 등 자유교역시장이 신설되었다.

7) 『조선신보』, 1997.8.13.

Ⅲ. 북한 경제체제의 현단계 및 ‘시장화’의 예상 경로

1. 북한 경제체제 현 단계의 위치 규정

북한의 경제관리 및 경제정책 추진 방향에 대한 가장 개혁적·전향적 언술은 1982년-1986년 사이에 나타났다. 이 시기의 언술은 ‘부분개혁체제’의 테두리 속에 머물러 있었다.⁸⁾

‘부분개혁체제’의 언술은 2001년부터 ‘사회주의 경제관리의 개선·완성’이라는 표어 하에 재시도되고 있다.⁹⁾ 1998년, 1999~2000년의 경제정책은 그

-
- 8) 김정일 문건만 지적하자면 이렇다. ‘부분개혁체제’적 사고의 최초의 징후는 김정일의 1982년 11월의 문건 <인민경제 모든 부문에서 증산과 절약 투쟁을 잘 하며 행정규율을 강화할 데 대하여>에서 나타났다. 1986년 1월 <당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의경제건설의 새로운 양양을 위하여>는 김정일의 ‘부분개혁체제’식 논리의 초기 종합 판으로 평가할 수 있다. 1990년 9월의 <재정은 행사업을 개선강화할 데 대하여>, 1991년 7월의 <주체의 사회주의 경제관리리론으로 튼튼히 무장하자> 등도 지적할 수 있다. 이상의 문건을 검토하면, 1998년 헌법 개정, 2001년 10월 문건, 2002년 7월 조치 등과 관련 한국의 신문들이 매번 ‘새로운 개혁조치’ 그리고 ‘시장요소도입조치’라고 해석했던 것들이 이미 거론되고 실시되었다는 것을 발견할 수 있다. 여기서 자세히 논할 수는 없지만, 이상의 문건들의 기본논지는 2001년 10월 문건의 논지와 동일하다고 볼 수 있다. 다시 말해, 이 문건은 ‘나진 선봉식’ 사회주의 논리를 전개하지 않고, 계획명령의 합리화 및 계획체제의 분권화 등만을 논하고 있다.
- 9) ‘사회주의 경제관리를 개선강화(또는 완성)한다’라고 하는 표현은 1986년 1월 김정일의 <당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의경제건설의 새로운 양양을 위하여>에는 최초로 나타난다고 볼 수 있을 것이다. 이 문건에는 ‘사회주의 경제건설 과정에서 새로운 양양을 일으키기 위한 기업관리 체계와 방법의 끊임없는 개선 완성’이라는 표현이 등장했다. 그후, 1991년 7월 <주체의 사회주의 경제관리리론으로 튼튼히 무장하자>에도 “대안의 사업체계를 철저히 관찰하기 위하여서는 현실발전의 요구에 맞게 경제관리기구를 개선완성해나가야 합니다”라는 구절이 등장하고 있다. 『김정일 선집 11 (1991.1~1991.7)』(조선노동당출판사, 1997), p. 859. 여기서 ‘경제관리의 개선·완성’이라는 표현은 과거 80년대 중반 이후, 폴란드, 소련 등의 개혁에 대해 반개혁 노선을 걸었던 동독의 구호였던 ‘Perfecting the planning mechanism’ (Vervollkommung des Planungsmechanismus)를 연상시킨다. Thomas A. Baylis, “‘Perfecting’ the planning mechanism: The politics of incremental reform in the GDR,” Donna L. Bahry and Joel C. Moses(ed.), *Political Implications of*

토대를 닦는 준비작업이었다고 볼 수 있다. 1998년 국가체계 및 정책방향의 재정립과 함께, 북한은 경제적으로 우선 경제재건의 토대가 되는 기초산업을 부흥하기 위해 노력했다. 이를 기초로, 1999-2000년간 계획경제체계의 복구를 무엇보다도 ‘중앙집권적 규율’을 강조했다. 경제상황의 개선을 위해, 자체적으로 또한 외부의 지원을 바탕으로 노력했다. 이러한 성과와 함께, 2000년 남북정상회담 개최 및 미북관계 개선 전망을 배경으로 북한당국은 2000년 말 경, 새로운 보다 전향적 경제정책 노선을 정립했다. 그것은 2001년부터 ‘사회주의 경제관리의 개선·완성’이라는 표어 하에 사회주의 경제체제를 고수하지만, 그 부분적 개선과 수선을 통해, 경제적 효율성을 높인다는 목표를 지향하고 있다.

2001년 이후 현재(2002년말)에 이르는 시기에는 인민경제전반을 현대적 기술로 개건하는 것과 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 경제관리체계의 개선을 추진하는 한편, 비공식 사경제부분에 대해 국가부문을 강화함으로써, 부분개혁체계를 정상화하는 단계이다.

현 시기(2002년말)를 포함하는 이 단계의 정책 방향은 2000년 말부터 시작되었다.¹⁰⁾ 그 주요 내용은, 1999-2000년과 차이가 있다. 이 시기 핵심 논리가 ‘중앙집권적 통일적 지도 강화 + 실리보장’론이었는데 대하여, 2001년부터, ‘경제관리의 개선 + 실리추구’¹¹⁾론이 등장했다. 이 논리는 2001년 10월 3일 김정일의 <강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할 데 대하여>를 계기로 이른바, “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리방법의 해결”¹²⁾론으로 정착된 것으로 볼 수 있다.

내각 총리 홍성남은 2002년 최고인민회의의 10기 3차 회의에서 보고를 통해, 이미 “지난해(2001년) 사회주의 사회의 본성적 요구에 맞게 경제관리를 개선강화하기 위한 획기적인 조치를 취하였다”¹³⁾고 보고했다. 홍성남은

Economic Reform in Communist Systems (New York: New York University Press, 1990), pp. 295~321.

10) 『조선신보』, 2001. 1. 14

11) 2001년 신년공동사설

12) 『노동신문』, 2001. 10. 22.

13) 『노동신문』, 2002. 3. 18

2002년에도 “내각은 강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 계속 개선강화해 나갈 것”을 천명하면서, 특히, “계획, 재정, 노동부문의 사업체계와 방법을 개선하고 기업관리에서 독립채산제를 바로 실시하며 지방의 창의창발성을 높이도록 하겠다”¹⁴⁾고 보고했다. 구체적으로 2001년도에 북한이 취한 조치는¹⁵⁾ 첫째, “국가의 통일적 지도를 보장하면서 아래 단위의 창의창발성을 돋구기 위해 각 경제지도기관의 계획화 권한의 많은 부분을 아래 단위에 넘긴 것,” 둘째, “각 지방의 공장, 기업소들을 해부학적으로 분석, 부분적인 개조를 해야 할 단위와 완전히 없애 치워야할 단위에 대한 요해사업,” 셋째, “공장, 기업소의 합리적이며 효율적인 관리운영개선 사업,” 넷째, “생산의 분화, 전문화 사업,” 다섯째, “인민경제전반의 정보화, 현대화를 실현하기 위한 사업,” 그리고 여섯째, “계획화, 재정 및 노력관리 등에서 낡은 틀과 관례를 걷어치운 것,” 일곱째, “변화된 현실에 맞게 국내기관, 기업소 사이에서는 사회주의적으로, 다른 나라와 무역을 할 때에는 자본주의적으로 경제사업을 전개”하였다는 등이었다.

2002년 7월 1일부터 시행된 <노임 및 물가의 전반적 인상>은 2001년 초부터 시행되어오던 북한 경제 정책 방향의 연속선상에서, 이미 취해진 조치들에 대한 후속 조치의 차원에서 파악될 수 있다.¹⁶⁾ 북한의 서술과 정책 목표의 변화를 놓고 볼 때, 북한은 2000년 말까지 중앙집권체제의 복구 및 규율의 원상회복, 그리고 생산의 정상화라는 목표는 어느 정도 달성된 것으로 판단하고 있는 것으로 보이며, 이를 바탕으로 북한은 2001년부터 보다 고차원적인 정책 목표를 추진하고 있다. 그 정책의 주요 방향은 산업의 현대적 개진, 북한경제 및 경제관리체제의 분권화, 채산성 강조, 구조조정과 합리화 등 경제전반의 현대화와 효율화였다.

그러나, 이러한 목표를 추진하는 데는 중요한 장애가 존재했다. 즉, 경제난으로 권력 중앙에 집중하는 경제잉여의 양의 축소, 중앙관리경제를 유지하는 데 필요한 재정과 자원의 부족 등에 따라 국가가 공장, 기업소 그리고 간부와 주민

14) 『노동신문』, 2002. 3. 28.

15) 국가계획위원회 최홍규 국장의 발언. 『조선신보』, 2002. 1. 14.

16) 박형중, “<노임 및 물가 인상> 및 <경제관리의 개선강화> 조치에 대한 평가,” (2002. 8. 8) 참조.

의 행위를 장악하며, 그 경영과 생존에 필요한 자원을 충분히 제공할 수 없다는 것이었다. 또한 재정과 자원 고갈에 따라 중앙의 통제능력이 저하하는 한편, 바로 그것 때문에 지방, 기업소, 개인 단위의 자구 행위 차원의 원심력적 욕구가 증가함으로써, 중앙관리경제의 재정비와 정상화가 어려움에 직면했다.

결국, 7월 조치의 정책 목표는 국가부문에서의 가격과 노임을 이차경제에 상응하는 수준으로 인상·현실화시킴으로써, 이중경제체제 속에서 증대하고 있는 이와 같은 국가부문의 취약점을 (적어도 당분간) 상당한 정도로 완화하는 것이었다고 볼 수 있을 것이다.

북한 공식 문건들의 논조,¹⁷⁾ 북한방문자들의 방문기 등의 정보를 종합할 때, 2002년말경 북한의 경제관리 원칙과 경제 정책 방향은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 1) 중앙집권경제를 ‘신성시’하는 이데올로기적 신조가 유지된다. 2) 핵심적 ‘수선’ 사항은 계획명령에 관한 것이다. 계획명령은 존속하지만, 양적 지표 대신 질적(채산성) 지표가 강조됨으로써, 재정 및 화폐의 기능이 향상된다. 3) 중앙의 통일적 지도와 함께 ‘아래 단위의 창발성’을 강조하는 등 기업 관리의 상대적 독자성을 보다 적극적으로 인정하며, 계획명령 작성에서 일정한 분권화를 허용한다. 4) 경제관리기구 체계상의 특징은 ‘연합기업소’가 계획 중앙과 말단 기업 사이에 핵심 중간 관리 단위로 설정된다. 5) 불균형가속성장 대신 보다 균형적 성장을 추구하며, 그리하여 ‘동원적 계획’ 대신 ‘현실적 계획’을, ‘혁명적 대고조’ 대신에 ‘생산의 정상화’를 강조한다. 6) ‘균중노선’ 대신 ‘기업관리의 과학화’를, ‘정치적 지도’보다는 ‘경제기술적 지도 및 행정조직적 지도’를 강조함으로써, 결과적으로 경제관리에서 ‘당’보다 ‘정’의 역할확대를 지향한다. 7) ‘인민생활 중시노선’의 기치 하에 소비재 투자를 증대하고 물질적 자극을 강조하며, 편의봉사 및 식료부문에서 소규모 자영업을 허용하거나, 최소 묵인한다. 8) 대외무역 및 대외경제협력을 강조한다.

2. 앞으로 예상 경로

북한은 2001년 이후, ‘부분개혁체제’의 전향적 운영단계에 머물러 있다. 각

17) 논조 분석은 박형중, 위의 글 참조.

국에서의 사회주의 경제개혁의 경험에서 볼 때, ‘부분개혁체계’의 다음단계의 개혁은 ‘사회주의 상품경제’ 체제로의 개혁이다.

앞서 지적했듯이 북한은 1997년 6월 나진 선봉에 이러한 체제를 실험한바 있었다. 북한이 이러한 조치를 취한다면, 그것은 엄밀한 의미에서 ‘시장도입형 개혁’을 의미하게 된다. 이 사회주의 상품경제 단계에서는 계획중앙의 기업에 대한 계획명령이 점차적으로 폐기되어 간다. 중앙의 계획명령이 폐기되는 만큼 기업소 운영은 시장적 수평거래 및 채산성에 의해서 이루어지게 된다. 따라서 이 시기가 되면, ‘시장’은 이데올로기적으로도 적극적으로 승인될 것이다. 즉 사회주의 계획경제의 보조수단으로서 시장요소를 도입하여 사회주의 경제의 효율성을 향상시키고자한다.

그런데 사회주의 상품경제 단계로 이행이 가능하기 위한 전제 조건이 있다. 그것은 북한이 주변 국가와 긴장완화와 교류협력을 안정적으로 확대할 수 있어야 한다는 것이다. 만약 어느 가상 시점에서 북한 지도부가 강력한 개혁·개방 의지를 가지고 있다고 가정하자. 그런데, 지도부는 동시에 앞으로 5~10년 사이에 대외관계가 불안정해진다고 판단한다고 하자. 이 경우 지도부는 만약 개혁·개방을 실시할 경우 성공을 장담할 수 없다고 판단할 수밖에 없다. 따라서 특별히 강력한 개혁 추진 의지가 있더라도 개혁을 막상 시작하는 것은 불가능할 것이다. 그러나 역으로 만약 남북관계가 5~10년 동안 점진적으로 개선된다고 예상하는 것이 가능하다면, 북한은 보다 많은 대외 원조, 자본과 기술의 도입을 예상할 수 있을 것이다. 북한은 자신이 계획하는 대외 사업(예를 들어, 나진선봉무역지대, 개선공단, 금강산 관광사업 등)이 성공할 수 있다는 가능성을 훨씬 높게 볼 수 있을 것이다.

이와 같은 단계별 변화는 행위 주체의 사고방식의 변화와 적응의 단계성과도 상응한다. 즉 경제가 개혁되기 위해서는 전반적인 경제 관리 제도가 재구성되어야 할 뿐 아니라, 그 속에서 경제 운영을 담당하는 국가 경제 당국자, 기업소 임원, 각 개인 등도 사고방식과 행태를 변화시켜야 한다. 만약 제도 변화가 급격히 이루어지어 행위주체가 적응을 못하게 되면 개혁은 실패할 수밖에 없다. 예를 들어, 스탈린적 집중경제에 갑작스럽게 서방형 시장경제 제도를 도입하게 되면, 제도 구성 요소들 사이의 갈등, 행위 주체의 적응 실패에 따른 혼란이 불가피할 것이다. 만약 단계적으로 변화하게 되면, 새로운 제

도의 정합성과 행위주체의 적응 능력이 점차로 증가할 수 있을 것이다. 정치 분야에서도 급격한 변화보다는 단계적 이완과 변화의 경우에만, 지배자·피지배자가 공히 적응할 시간과 학습의 여유를 가지게 되기 때문이다.

IV. 남북연합하에서의 북한 지역 ‘시장화’의 촉진

남북 연합은 미래의 어떤 시점에 일어나게 된다. 그 기간까지 북한의 경제 체제는 변화해 나갈 것이다. 그렇다면, 남북연합이 성립가능해지는 그 시점에 북한의 경제체제가 어디까지 진화해 왔는가를 밝혀 내어야, 남북연합기에 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 방안을 제시하는 것이 가능해 진다.

물론 남북연합 성립이 가능해지기까지의 시간은 앞으로 전개될 남북간, 그리고 주변국가와의 관계, 북한 내부 사정에 따라 가변적이다. 그것을 빨리 올 수도 있고, 늦게 올 수도 있다. 여기서는 ‘남북연합 성립 시점과 당시 북한경제 체제 진화 상황’에 관한 가설을 세우고, 이에 따른 정책 제안을 한다.

1. 남북연합의 성립 시기의 북한 경제체제의 진화 상황

우선 남북연합이 성립할 수 있는 배경에 대해서 분석해 본다. 남북연합 형성의 최소 전제조건은 북한의 대량살상무기 문제, 북한측 안보 우려 사항 등이 타결됨으로써, 북미관계, 북일관계가 정상화하고, 한반도 평화 체제가 구축됨으로써, 정치안보적 우려 없이 남북한의 교류와 협력이 가능해지는 상태라고 할 수 있다.

그렇다면, 앞으로 남북연합이 성립할 수 있는 시기까지의 시간계산을 다음과 같이 해볼 수 있을 것이다. 즉, 1) 현재로부터 한반도 안보의 근본 문제에 대한 진지한 협상 국면이 시작되는 시기까지의 기간(이하 편의상 ‘국면Ⅰ’이라 함), 2) 협상 개시로부터 타결까지 걸리는 기간(국면Ⅱ), 3) 타결 이후, 남북 관계가 남북연합을 구성할 만큼 성숙하는 데 걸리는 기간(국면Ⅲ) 등이 필요할 것으로 보인다. 정세 변화의 여러 방향, 각 행위자의 그때 그때의 정책방향의 현명성과 우둔성 등에 따라 이 기간들은 짧아질 수도 늘어날 수도 있을

것이다.

국면 I에서는 여러 불안정 요인 때문에, 남북간의 교류와 협력이 극적으로 확대하는 데는 어려움이 있을 것이다. 또한 이 기간 중 북한이 대외 개방과 대내 개혁을 계속 전향적으로 추진해 나갈 가능성도 배제할 수 없지만, 이 경우에는 대외 지원 미비로 인하여 '실패한 개혁과 개방'으로 귀결 가능성이 높을 것이다. 국면 II에 접어들면, 여러 불안정 요소가 대폭 감소함으로써, 남북간 교류협력이 극적으로 늘어날 것이며, 북한에 대한 대외원조도 증가할 것이기 때문에, 북한의 내부개혁과 대외개방 조치가 탄력을 받고 얼마간 제대로 추진될 가능성이 높아 질 것이다. 국면 III에 이르면, '1992년 남북 기본합의서'의 전면적 이행 실천이 가능해지게 될 것이며, 그 사업의 성패 정도, 드러나는 여러 문제점과 과제 등에 따라 남북연합 성립의 분위기가 성숙하고, 그 구체적 형성의 문제가 논의될 수 있게 될 것이다.

여러 여건으로 보았을 때, 북한의 대내 개혁과 대외 개방이 가속화되고 또한 어느 정도 가시적 결실을 거둘 수 있는 시기는 국면 II부터 일 것이다. 우선 북한과의 대외 교류 협력, 특히 남북한간 교류 협력, 대외원조, 대외투자가 급속하게 증대할 것이다. 특히 이 시기에는 개성, 신의주, 남포, 원산, 나진 선봉 등의 '특구'에 대한 본격적 투자가 시작될 것이다. 이러한 우호적 대외환경을 배경으로, 북한 경제는 일정한 정도의 성장세를 보이며, 내부 경제 효율을 높이고 증가하는 대외 협력에 부응하기 위하여, 북한의 내부 경제 체제는 '사회주의 상품경제' 단계에 진입하게 될 것이다.

다시 말해, 남북한이 남북연합을 구성할 수 있는 시기의 북한 경제는 최소한 '사회주의 상품경제' 초기 단계에 들어가 있거나, 성숙단계 또는 그보다 한 단계 더 나아가 '사회주의 시장경제' 단계에 들어가 있다는 것이다. 중국의 경험을 살려, 이러한 두 단계의 경제 체제의 상황을 간략히 서술하면 다음과 같을 것이다. 우선 '사회주의 상품경제' 단계는 다음과 같을 것이다.

정부의 행정적 부속물이었던 국영기업은 독자 경영 기업으로 변화하여, 경영상의 결정과 이윤과 손실에 대해서 책임을 지고 있을 것이다. 북한의 다수 국영기업의 다수는 경영청부체에 의해 운영되고 있을 것이며, 소규모 기업의 임대, 주식회사제도 실험 등이 실시되기 시작하고 있을 것이다. 또한 노동에 대한 국가 직접 통제가 폐기되고, 노동계약제가 실시되는 등 노동시장이 허용

되고 있을 것이다.

북한은 이데올로기적으로 ‘시장’의 역할을 적극적 인정하게 될 것이며, 다양한 소유형태가 인정되고, 각 소유형태간 경쟁적 시장체계가 발전되고 있을 것이다. 또한 기업과 경제에 대한 지령형 지도체계가 폐기되고, 유도적 계획, 다시 말해 거시경제통제 체제가 건설되어 가고 있을 것이다.

이 시기에 시장의 역할이 극적으로 증대하고 있을 것이다. 이미 상당히 오랜 기간 동안 대부분의 소비재 생산은 시장관계에 따라 이루어져 왔을 것이다. 석유, 석탄, 철강, 목재와 시멘트 등 모든 주요 산업 자재에 대한 분배를 통제는 보다 오래 지속되었을 것이지만, 이도 점차로 시장관계에 포섭되게 될 것이다. 특히 과거 시장에서 배제되었던 생산재, 자본, 부동산, 노동과 기술과 같은 생산 요소도 상품으로 간주되기 시작했을 것이다.

가격 체계의 중요 특징은 이중가격체계, 즉 계획가격과 시장가격이 병존하고 있을 것이지만, 점차로 시장가격의 세력이 확산되고 있을 것이다. 그 이유는 국가는 기업에 대해 국가계획을 수행하는 데 필요한 자재를 낮은 국정가격으로 공급하는 한편, 기업은 국가계획 완수후, 초과 생산물을 통상 국정가격보다 높은 가격으로 시장에 자유로이 처분할 수 있는 권한이 주어졌기 때문일 것이다. 그런데 계획의 물품을 생산하기 위해서는 계획 외 자재가 필요했으며, 기업은 이를 직접 시장가격으로 구매해야 했는데, 시장가격은 통상 국가 가격보다 높았기 때문일 것이다. 즉 한 가지 물품에 대하여, 국정가격과 시장가격의 이중 가격이 병존하고 상태가 상당기간 지속되어 왔을 것이다.

이중가격 체제는 계획체계에 시장을 점진적으로 도입하는 기능을 해왔을 것이다. 대부분의 소비재에 대해서는 자유시장이 존재하지만, 생산재의 생산과 분배에서는 시장이 아직도 계획의 보조역할을 하고 있을 것이다. 점차로 자재 및 설비의 공급을 위한 국가 관청은 국가 공급 자재의 공식 분배자로서의 역할을 감소해 가면서, ‘시장 중개자’로서의 새로운 역할을 높여 가고 있을 것이다.

이 시기 비국가 및 사적 경제가 북한 경제의 가장 활동적 구성부분이 되어 있을 것이다. 비국가 및 사적 부문은 국가경제와 경쟁하기 시작했고, 고용, 정부예산 수입, 경제 성장과 수출에 크게 기여를 하고 있을 것이다. 비 국영 및 사경제는, 농촌과 도시의 사적 소유 기업, 외자 관련 기업, 소도시와 농촌

에서 농민이 집단적으로 투자한 기업, 도시 노동자 집단이 만든 기업 등으로 구성되어 있을 것이다. 비국영 기업과 사경제는 점차적으로 장려되는 단계를 밟았을 것이다.

경제의 주요 구조가 변화함에 따라, 각 행위 주체도 그에 적응해가고 있을 것이다. 이 시기의 경제는 계획경제와 시장경제 요소가 병존하는 이중체제로 볼 수 있을 것이다. 즉, 계획경제체제가 유지되고 있지만 그 지배력은 서서히 감소하는 대신 시장경제적 요소의 지배력이 확대되고 있는 단계인 것이다. 이러한 이중 체제는 정부, 기업, 개인 등 경제 행위 주체가 과거 오랜 동안의 중앙집권적 명령경제 체제에서 형성되어왔던 사고방식과 행태양식에서 벗어나 점진적으로 시장경제에 부합하도록 적응할 수 있는 시간적 여유를 제공하고 있을 것이다.

이 단계에서 국가는 기업에 대한 직접적 계획명령 하달, 그에 기초한 기업 경영에 대한 일상적 간섭을 포기하는 법을 배우고 있을 것이다. 이는 정부와 기업 양측에 조정과 적응의 문제를 제기했을 것이다. 정부는 경제에서 비강제적 수단을 사용해 본 적이 없기 때문에, 비강제수단을 어떻게 사용해야 하는가에 대한 지식이나 경험이 없었기 때문이다. 기업 역시 하달된 명령 수행에만 적응되어 있었지, 시장 상황에서 자율적으로 결정을 내리본 경험이 없었을 것이다.

정부가 자신의 권력과 권위를 포기하는 것은 매우 어려운 일 중의 하나였을 것이다. 정부는 자신이 양도한 기업의 권리를 존중하는 법을 배워야 하며, 경제 모든 구성 단위의 건강과 이익을 위해서 행정 지시 대신에 경제 수단을 사용하는 법을 배워야 했을 것이다. 효율적인 비지시적 수단이 발전하기 위해서는 기업 내의 제도도 변화해야 했을 것이다. 예를 들어, 국가와 기업간의 경영상의 책임한계, 소유 및 자산 한계가 분명하게 확정되어야 했을 것이다.

과거 정부는 명령경제하에서 경제 행위자 그 자체였다면, 계획과 시장이 병존하는 이중 체제에서 정부는 경제 참여자 중의 하나에 불과하는 것에 만족해야 했을 것이다. 정부 대신에 시장이 자원배분의 주요한 효율적 행위자가 되어가고 있었을 것이다. 시장기구와 시장 제도의 발전에 따라 정부가 해야 할 일은 줄어들고 있었을 것이다. 그러나 정부는 시장체제의 확대와 관련해서 중요한 역할을 하고 있었을 것이다. 정부는 아직까지 남아있는 가격에 대한

통제를 제거하고, 경제에 대한 간섭을 줄이는 조치를 취해왔을 것이기 때문이다. 정부는 교환, 소유와 양도 등을 보호하는 법 체계 발전을 가속화시키고, 입법, 사법 제도와 전문성 교육을 위해 더 많은 자원을 투입할 수 있도록 조치를 취해왔을 것이다.

시장 요소의 증대에 따라 기업도 조정과 적응의 필요에 직면했을 것이다. 과거 기업은 국가 계획 명령만을 수행해야 했었는데, 이제 기업은 시장 경제의 일부로서 행위하는 법을 배워야 했을 것이다. 기업은 스스로 결단을 내리는 대신 그 결정의 결과에 대해서도 책임을 져야 하는 법을 배워왔을 것이다. 기업은 불확실성 상황에서 어떻게 결정을 내리며, 어떻게 이윤을 내는가를 배워야 할 필요가 있었을 것이다. 기업은 신뢰할 수 있는 경영방향을 어떻게 해야 세울 수 있나, 그리고 상호 이익이 되는 계약관계를 어떻게 하면 맺을 수 있는가를 배워야 했을 것이다. 조정과 적응에서 개인도 예외일 수 없었을 것이다. 개인은 이윤추구와 관련된 가격과 상업 전략의 변화에 적응해야 했을 것이다.

요약하자면, ‘사회주의 상품경제’ 단계는 지령형 중앙집권경제로부터 ‘시장경제’로의 하나의 과도기로 평가할 수 있다. 지령경제형 제도와 규범이 서서히 해체되면서, 새로운 ‘시장형 제도와 규범이 서서히 발생해 나갈 것이다. 북한 정부는 시장형 체제를 운영하는데 적합하도록 그 관리, 부서 체계를 개편할 것이며, 거시경제, 화폐금융 정책에의 경험을 축적하게 될 것이다. 또한 산업구조면에서도 과거의 자급자족형 중공업우선 소비·서비스 부문경시형 체계가, 수출주도형 경공업·소비·서비스 중심 체제로 바뀌어 갈 것이다. 나아가 이러한 과정 속에서 모든 경제행위 주체들이 ‘시장형’ 체제에 점차로 적응해 나가는 일종의 ‘교육, 훈련기간’이 될 수 있을 것이다.

이러한 ‘과도적 훈련기간’이 어느 정도 성공적으로 종결 단계에 이르면 ‘사회주의 시장경제’ 단계에 접근하게 될 것이다. 이 단계에 이르면, 국영기업의 민영화 작업이 보다 본격적으로 추진되는 한편, 시장적 제도와 규범이 성숙 단계에 이르며, 모든 경제 주체의 사고방식과 행위실체가 ‘시장형’으로 바뀌어 있을 것이다. 북한 정부는 거시 경제 정책, 화폐금융 정책 등을 독자적으로 수행할 수 있을 것이며, 민영화된 각 기업들은 시장형 국제 경쟁에 살아 남기 위한 재편 과정을 가속화하게 될 것이다.

2. 북한지역 '시장화' 촉진 및 정착을 위한 정책방안

위에서 서술한 바와 같이 남북연합기에는 북한 지역에 '사회주의 상품경제' 또는 '사회주의 시장경제'가 성립해 있는 것으로 설정하면서, 이러한 상황에서 북한 지역에 시장제도를 공고화 발전시켜 나가는데 필요한 고려사항과 정책 방안을 이하에서 서술한다.

그런데 남북연합이라는 것은 한반도에 '통일을 지향하는' 특수 관계를 맺는 그러나 국제법적으로 별개인 두 개의 국가가 존재하는 것을 의미한다. 따라서 남과 북에 국제적으로 승인된 독자적인 정부가 성립해 있는 것을 의미한다. 그러므로, 한국 정부의 북한 정부에 대한 지원은 북측의 주권을 존중하는 차원에서 이루어지는 것이어야 할 것이다. 이러한 것을 배경으로 하여, 한국측이 취할 수 있는 북한 지역 '시장화' 촉진 및 정착을 위한 정책 방안으로서 아래와 같은 것들을 생각할 수 있다.

가. 일반적 고려 사항

(1) 북한식 제도와 사람의 시장 적응 능력을 고려한 정책

사회주의 체제전환의 여러 경험을 보면, 중앙집권명령경제가 소멸한다고 해서, 그 자리에 '시장경제'가 바로 성립하는 것은 아니다. 경제체제로서의 '시장경제'라고 하는 것은 장마당에서의 상거래 행위를 넘어 서서, 복잡한 하부구조와 그 하부구조를 운영할 능력과 그 하부구조를 바탕으로 행위할 능력을 필요로 한다. 시장형 경제를 운영하는 데 적합한 정부의 행정제도, 시장경제 운용에 익숙한 관료집단, 시장환경에 익숙한 경영자집단을 비롯하여, 화폐 금융체계, 생산 및 유통 체계, 법체계, 계약과 거래의 성립을 위한 최소한의 신뢰, 사회적 관습과 사고 방식 등을 요구한다.

시장경제를 위한 이러한 하부구조와 사회적 규범 및 관습 체계는 그 완성도가 국가마다 다르다고 할 수 있다. 상대적으로 가장 완성도가 높은 '시장경제'는 서방 선진국의 시장경제 일 것이다. 이러한 시장경제는 매우 오랜 동안의 다사다난하고 복잡한 진화과정을 밟아서 형성된 것이다. 그 완성도가 떨어

지면, 극단적 경우에 이른바 ‘마피아 경제,’ ‘범죄자본주의’ 등의 유형의 ‘시장 경제’가 등장한다. 후자의 경우, 국가 관료의 공공성과 경제 경영능력이 떨어지며, 기업의 이윤은 비용절감과 신기술 등이 아니라, 독점 시장의 유지, 권력 또는 폭력과 결탁한 특권 등을 기반으로 하는 경향성이 높아진다. 전체 사회적으로 법치, 신뢰가 형성되어 있지 않기 때문에, 여러 경제거래는 투기적 범죄적 차원에서 이루어 질 가능성이 높아진다.

이러한 경험적 사실들로부터 보면, 정치적으로 민주주의와 결합해 있는 시장경제의 완성도가 가장 높다고 할 수 있다. 이는 사회주의 체제전환의 여러 경험을 종합해 보아도 확인될 수 있다. 체제전환과 함께 성립하는 시장경제의 완성도가 높은 국가는 거의 예외 없이 민주주의의 완성도도 높다는 것을 지적할 수 있다. 동독과 체코처럼 공산주의 성립 이전에 이미 고도로 발전된 시장경제, 그리고 자생적 의회민주주의 경험을 했던 국가에서 시장경제의 복구가 가장 손쉬웠다. 또는 폴란드와 헝가리의 경우에는 이미 공산주의 시절에 오랜 동안 시장지향형 개혁을 추진해 왔기 때문에 일반 주민들이 이미 익숙해왔던 ‘시장경제형’ 환경에 적응하는데 큰 문제가 없었다. 또한 이들 국가에는 공산주의 시절에서의 시민사회의 저항 등을 배경으로 공산체제 붕괴 이후 다원적 정치체제의 수립이 가능했기 때문에, 독점적 국가권력이나 부패 권력에 대한 사회적 감시 통제가 상대적으로 높았다는 것도 지적할 수 있다.

이와는 달리 소련의 경우에서처럼, 공산주의 말기 (1987년)에야 시장형 개혁을 실시하여, 전반적으로 시장적응능력이 없고, 권위주의적 정치권력의 전통 및 체제전환기 혼란기 동안 국가의 폭력독점이 와해된 경우에는 서방적 시장경제와는 상당히 다른 양상을 갖는 ‘왜곡된’ 시장경제가 성립해 있음을 지적할 수 있다. 또는 루마니아와 불가리아에서처럼, 공산체제 붕괴시까지 가지적 탈스탈린화나 경제개혁이라는 것이 존재하지 않았던 나라는, 공산체제 붕괴 이후에도 상당 기간 동안, 사실상 공산당 없는 ‘사회주의 경제’를 운영해 왔다는 것을 기억할 필요가 있다.

한국의 정책은 이러한 어려움을 고려하면서 추진되어야 할 것이다. 이러한 어려움을 고려하지 않고, 북한 주민을 ‘한 핏줄, 한 동포’로서 동일한 사고 방식과 사고능력을 가진 주체로 상대하는 경우, 과잉기대의 무산에 따른 실망의 증대, 많은 시행착오와 학습 비용을 지불해야 할 수도 있을 것이다.

(2) 내부 정치적 혼란과 표류 가능성을 낮추는 방향에서의 정책

북한의 변화와 개혁과정은 내부 정치 혼란에 의해 상당 기간 표류할 가능성이 높다. 사회주의 체제전환 또는 세상 일상사에서의 경험과 교훈에 따르자면, 가장 나쁜 경우는 지도부의 불안정으로 인해 사회 전체가 방향 감각을 잃고 표류하는 사태이다. 북한에서의 정치적 표류는 정권과 주민 사이의 정치적 갈등, 상층 엘리트 내부에서의 권력 갈등, 외부와의 안보 갈등에 따른 내부의 붕괴 또는 마비 등 때문에 발생할 수 있다.

이러한 정치적 표류가 장기간 지속되면 북한 내부 통치에서 중앙권력의 권위가 심각히 약화되며, 국가의 폭력독점이 해체되고, 중앙은 통치능력을 상실하게 될 것이다. 이로 인해 중앙정권이 북한 내에 최소한의 질서를 유지하던 공공능력이 소멸하며, 그 틈새에서 중하층 그리고 지방 차원의 '사적' 권력이 권력을 기반으로 한 시장경제(마피아경제, 범죄자본주의)를 발전시킬 수 있다. 이러한 류의 시장경제가 일단 발생하고 대부분의 사람들의 일상생존환경으로 일정 기간 정착해버릴 수도 있을 것이다. 이러한 상태를 '정상적' 시장경제와 민주적 법치적 공공질서로 환원하기 위해서는 오랜 시간과 매우 끈기있는 정책적 노력이 필요하게 될 것이다.

따라서, 한국의 정책 목표는 북한 변화가 함축하고 있는 교란 요소가 '변화' 도중에 제어 한계를 넘어서 현실화하고 북한이 내부적으로 혼란에 빠지는 사태를 방지하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다. 이와 관련하여, 현실적으로 볼 때, 당분간 북한 '변화'의 견인차는 김정일로 보이기 때문에, 김정일이 가장 어려운 초기 단계의 장애 및 불안정 요소를 관리하면서, 북한의 개혁과 개방을 본 궤도에 올려놓을 수 있도록 협조하는 것이 필요할 것으로 보인다. 김정일의 '역사적 임무'는 개혁과 개방을 불가역적 상황에까지 끌고 가는 것으로 보인다.

(3) 남북한 투자 및 교역에서 한국의 주도적 위치 확보

남북연합기 북한은 한국 뿐 아니라, 일본, 중국, 미국, 러시아 및 기타 서방 국가와 다원적 경제 교류를 추진하게 될 것이다. 이는 북한에 시장경제의

기본구조가 형성되는 시기에 그것이 구체적으로 어떠한 방향에서 형성되는가 하는 문제와 관련, 한국을 비롯한 여러 나라가 경쟁한다는 것을 의미한다.

이 경우에, 북한의 시장경제제도 형성에 가장 많은 영향을 끼칠 수 있는 나라는 북한 경제에 가장 많은 투자와 교역을 행하는 나라가 될 것이다. 만약 한국이 여러 복잡한 이유 때문에, 북한 지역에 대한 투자와 교역에서 주도권을 행사하지 못하는 경우, 북한 지역에서의 시장경제체제는 한국식과는 다른 양상으로 발전하여, 결국에 남북 호환성에서 문제가 발생하게 될 소지가 있다.

남북한 사이의 언어적 문화적 친밀성은 북한과 다른 어느 나라보다도 높지만, 역으로 남북한 사이의 이러한 긴밀한 관계 때문에 파생할 수 있는 여러 복잡한 문제도 존재한다. 예를 들어 분단과 그 지속 과정에서 형성된 재산권 분쟁, 남북한 경제 격차로 발생할 수 있는 상호간의 자존심 보존의 문제, 남북한 일반 주민의 대량 접촉시 발생할 수 있는 사회적 불통합의 문제 등등을 지적할 수 있을 것이다.

따라서, 한국측은 여러 민감한 문제를 처리하는 데서, 겸양과 자제, 연대와 끈기를 발휘함으로써, 북측에서 한국에 대한 정치적 정서적 거부감이 증폭하지 않도록 배려해야 한다. 이러한 배려를 기반으로하여, 남측이 북한 지역 경제 발전에서 주도권을 행사하게 될 때, 북한 지역 시장경제 체제가 남측의 그것을 견본으로 하여 성립하고, 그리하여 남북간 경제체제의 호환성이 높아질 가능성이 증가할 수 있다.

나. 구체적 정책 방안

(1) 시장경제제도 건설지원

‘사회주의 상품경제’ 단계는 명령형 관료적 조정(bureaucratic coordination) 요소의 포괄 범위가 점차로 감소하면서, 시장형 조정요소의 세력 범위가 점차로 넓어져 간다. 이에 비례하여, 전체 경제에서 시장형 제도와 규범이 발생 발전해 나간다. 초보적 상업은행 등 화폐 금융 체계의 발생, 소유권 관념과 법적 하부구조의 발생, 상법 등 법체계와 시장적 계약관념의 확산 등이 나타나게 될 것이다.

북한에 이러한 초보적 시장경제 하부구조가 발생하는 경우, 언어적 친화성 때문에 불가피 그것들이 한국의 것들을 참조하게 될 가능성은 물론 존재한다. 그러나 장기간 소련형 사회주의 체제의 경험과 북한의 시장경제발전 단계의 저급성 때문에 러시아의 사례 또는 중국형 제도를 더 많이 참조하게 될 가능성도 배제할 수 없다. 또는 일본 배상금과 자본이 대량 진출하게 되는 경우, 일본식 제도를 따라갈 가능성도 배제할 수 없다.

한국정부는 북한에 한국형 시장제도와 규범, 법체계와 관습이 정착할 수 있도록, 정부 차원의 노력과 지원을 해야 할 것이다. 이 경우, 한국 정부는 민간 기업, 대학과 연구소 등과 공동노력을 모색해야 할 것이다. 그러나 이 경우에도, 이미 산업화 단계를 지나, 탈산업화 단계에 접어들고 있으며, 지난 50년간의 시장경제 역사를 가지고 있고 또한 소득 일만불 이상의 경제에 성립해 있는 한국형 경제를 무차별로 북한에 이식하고자 하는 시도는 실패할 가능성이 많다. 북한 지역에 한국형 시장제도를 건설하고자 하는 지원 사업에서는, 남북한의 발전 단계, 소득격차, 관념과 관습의 차이, 경제구조의 차이 등을 고려해야 할 것이다. 또한, 한국 측이 오만한 강요자로 비치지 않도록, 북한 정부의 주민의 체면을 고려하면서, 정책을 추진해야 할 것이다.

(2) 시장경제 교육청의 설립 운영

북한의 경우에는 여러 공산주의 국가들 중에서도 가장 보수적이고 집권성이 높은 경제체제를 유지해 왔으며, 정치권력의 성격도 정치국 과두제(집단지도체제)가 아니라 개인독재형 체제를 유지해 왔기 때문에, 전반적으로 시장경제 체제의 성립에 필요한 능력 배양에서 가장 뒤떨어져 있다는 것을 지적할 수 있다.

따라서 북한 지역에서의 시장체제의 성립에 필요한 하부구조, 운영능력과 사회적 관습은 매우 더디게 형성되어 갈 것이며, 그 과정에서 많은 시행착오가 일어날 가능성이 많다. 이는 다음과 같은 현상들을 통해 표현될 가능성이 많다. 즉, 상층 정책결정자의 정책결정에서의 권위주의 및 미숙성, 일반적으로 법적 관념 및 절차 준수 관념의 미비, 상층 및 중간 관료의 행정능력의 일반적 미숙성과 공공성 유지 능력 미비(즉 부패 및 오직, 권력남용의 가능성

증대), 개인차원에서는 경제문제에서 국가의존적 사고의 만연, 국가재산과 개인적 소유 재산에 대한 감각 미비, 노력과 노동이 아니라 투기나 요행에 의한 부의 축적 관념 등등.

북한 사회와 사람들의 이러한 시장경제 적응능력 부재 현상에 대한 대응 방법의 하나로, '시장경제제도 교육원'을 설립하여 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 교육원의 교과 과정은 북한의 각 계층과 각 지역, 각 부문별 특성에 맞는 다양한 교육 내용과 방법을 구비해야 할 것이다. 또한 교육 주체도 정부, 각종 경제단체, 대학 등 민간 교육기관, 그리고 비정부단체 등이 복합적으로 참여하는 체제를 갖추어야 할 것으로 보인다. 이러한 복합구조는 각 계층, 각 지역, 각 부문별의 요구와 특성에 맞는 맞춤형 교육을 위해서 반드시 필요할 것으로 보인다.

이러한 교육에서는 우선 공통으로 추상적 시장경제 원칙과 이론이 전수되어야 할 것이다. 이밖에도 정책 결정자를 위한 경제정책론, 기업경영자를 위한 경영학, 이와 관련된 여러 실습과정의 구비가 필요할 것이다. 일반 주민들에게는 여러 실무차원의 기술과 경험을 전수할 수 있는 상업고등학교식 교육 내용이 적합할 것으로 보인다.

(3) 민주주의와 법치의 확립과 정치교육의 실시

여러 경험에서 보듯이, 서방형 시장경제체제는 정치적으로 민주주의 및 법치와 결합해 있음을 볼 수 있다. 비민주주의와 법치부재는 서방형 시장경제체제의 성립과 운영에 불가결한 최소한의 신뢰를 보장해주지 않기 때문이다. 최소한의 사회적 일반적 신뢰가 부재한 경우에는, 국가 행정 집행에서의 편파성과 부패, 권력 남용 및 특권의 오용 등이 나타나며, 중간차원에서는 각종 범죄형 기업, 투기와 속임수를 기반으로 하는 기업 운영 등이 일반화되며, 일반 주민 사이에서도 국가 행정에 대한 불신, 정직한 노력이 아니라 일탈과 요행을 통한 재산증식 사고가 만연하게 된다.

따라서, 서방형 시장경제제도가 기능하기 위한 불가결한 환경으로서, 민주주의와 법치, 그리고 공적 여론 형성을 통한 정부기구 및 각종 기업 활동에 대한 사회적 감시가 불가결하다. 이러한 부패와 특권, 범죄형 기업 활동에 대

한 감시 감독 체계를 활성화하기 위해서는 일반 시민이 공공여론 형성에 적극 참여하며, 국가정책과 사회 운영의 방향에 영향력을 행사할 수 있는 각종 여론형성 비정부 단체를 활성화하는 것이 필요하다.

한국 측은 북한지역에 전반적으로 민주주의와 법치가 자리잡을 수 있는 환경이 마련될 수 있도록 여러 방면에서 영향력을 행사하여야 한다. 또한 일반 시민이 발언권을 가지고 스스로 정책결정과정에 참여할 수 있는 능력을 배양할 수 있도록, 민주시민정치교육을 진흥하며, 일반 시민의 사회정치적 활동을 장려할 수 있도록 지원해야 한다.

(4) 중소 사기업, 자영업 진흥정책

북한지역에 시장경제가 정착하고 발전하는 데서, 중소 사기업 및 자영업 진흥은 이중의 중요성을 갖는다.

첫째, 중대 국영기업에 경쟁환경을 마련해 줌으로써, 중대 국영기업의 경영 합리화를 촉진하는 효과를 갖는다. 즉, 1) 비-국영 기업의 대량 진입, 2) 국가 기업 사이, 그리고 국가기업과 비-국가 기업 사이에서의 경쟁의 급격한 증대, 3) 국가가 국영기업에 시장경제식 인센티브를 부여함으로써 국영기업의 실적 개선 등이다. 이러한 과정은 상대 가격이 새롭게 정립되게 하고 경제 자원의 통제권을 정부로부터 가계로 이전시킨다고 한다.¹⁸⁾

둘째, 중소 사기업 및 자영업의 광범한 확산은 그만큼 많은 북한 주민들이 경영훈련 및 고용창출의 기회를 향유하게 된다는 것을 의미한다. 중소 사기업 및 자영업의 경영 경험은 가장 효과적인 시장경제 교육으로서 기능할 것이며, 북한 주민들의 자존심을 보존하고, 자생력을 길러 줄 수 있는 가장 효과적인 방법이 될 것이다.

따라서, 한국 정부의 대북 경제 지원은 중소 사기업 및 자영업이 활성화할 수 있는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 이와 관련하여 많은 국제기구 및 국제 비정부 단체들은 이미 많은 경험을 축적하고 있다. 예를 들어, 창업을 위

18) John McMillan and Barry Naughton, "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.8, No.1, 1992, p.131.

한 소액 대부 등 여러 형태의 자활능력 배양 훈련 및 지원 제도 등을 지적할 수 있다.

한국 정부는 이들과 적극적으로 협력하여, 그 경험과 노하우를 전수 받아야 될 것이다. 물론 이러한 활동은 정부가 직접 관리할 수 없을 것이며, 한국의 여러 경제 단체 및 비정부기구들과의 협력 하에서 이루어 질 수 있을 것이다.

(5) 사회안전망의 지원

현재의 북한 경제 사정으로 볼 때, 설령 북한이 ‘사회주의 상품경제’ 단계에 접어들게 되더라도, 북한 지역에는 광범한 극빈층이 존재할 것이라는 것을 예상할 수 있다.

그런데 광범한 극빈층을 기반으로 하여서는 서방형의 발전된 시장경제가 기능할 수 없다. 광범한 극빈층이 존재하면 민주주의와 법치가 기능할 수 있는 토대가 없는 것과 마찬가지이며, 여러 사회 문제 때문에 사회불안이 지속될 개연성이 높아진다. 또한 빈곤의 악순환의 굴레의 와중에서 마피아식 시장경제가 번성할 수 있는 환경이 된다.

따라서 일반적 정치 안정 뿐아니라, 시장경제 제도의 정착을 위해서라도, 북한 지역 주민에 대한 최소한의 사회적 안전망이 구비될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 노력은 단순히 그들이 낯이 호구지책을 이어갈 수 있도록 하는 것이 아니라, 교육의 기회를 확대하여 스스로 자활하는 능력을 배양할 수 있는 여러 제도와 조치와 연계되어야 할 것이다.

제2회의 : 토 론

홍순직(현대경제연구원 연구위원) : 본 글은 경제공동체 형성의 이론적 핵심과 남북한 적용에 대한 설명을 포함하여, 이를 위한 대북 투자 방안을 단계별·산업별, 지역별, 부문별로 구분하여 아주 상세하고도 구체적인 실천 방안을 잘 제시해주었다.

남북경제공동체 형성은 통일의 전 단계로서, 이는 교류·협력 심화의 결과인 동시에 통일의 중간 과정이요 중간 목표라고 생각하며, 특히 과정이 더욱 중요하다. 다시 말해 경제 분야의 통합인 남북경제공동체 형성은 정치·군사 및 체제와 이념적 측면의 통합에 비해 상대적으로 실현 가능성이 높으며, 경제 분야에서의 ‘보다 많은 대화와 접촉’을 통해 ‘남북한 상호 발전을 통한 변화’를 유도함으로써 여타 분야로 확대해나갈 수 있는 지렛대·모멘텀 작용을 할 수 있기에 매우 중요하고 반드시 이루어야 할 과제라고 생각한다. 따라서 남북경제공동체 형성의 필요성과 중요성, 정치·경제·사회 문화적 의미는 우리 모두는 충분히 공감하고 있기에 새삼 강조할 필요가 없다. 그래서 오늘 발표하신 논문에 대해 특별히 반박할 사항은 없는 것 같다. 다만, 몇 가지 궁금한 사항이나 보완되었으면 하는 내용을 간략히 토론 하고자 한다.

먼저 궁금한 사항으로는 첫째, 실질적 통합 시기는 통합을 위한 대북 투자 시기보다 이후의 시점일 텐데, 본 글에서는 처음 도입 부문에서 이를 혼돈하고 있는 것은 아닌지 이에 대한 설명을 부탁드립니다. 다시 말해, 본 글에서 ‘실질적 통합’을 위한 대북 투자 시점을 우리 정부가 표방하는 3단계 통일 과정, 즉 화해·협력 → 남북연합 → 통일국가라는 통일 과정 중에서 ‘남북연합’ 단계로 설정하고 있는데, 그러면 실질적 통합 시기는 그 이후가 될 것이다. 즉, 실질적 통합 단계는 남북연합의 후반기(성숙기)에서 완전한 통일 이전의 기간으로 봐야 할 것이다. 그러면서도 본 글은 한국행정연구원에서 제시한 ‘정치적 통합의 전 단계’로 본다는 데에는 반대하고 있다.

논문 서론에서도 ‘남북연합 형성 이후 통일을 이루기까지, 남북한간의 실질

적 통합을 위해 대북 투자가 이루어지는 시기를 경제공동체 형성 기간으로 보고 파악한다'고 하였다. 그러면 한국행정연구원의 주장과 발표자의 시기적 차이는 무엇인가? 혹시 실질적 통합은 한국행정연구원에서 제시한 정치적 통일 이전 단계, 즉 남북연합의 성숙기로 본다는 것과 동일한 시각이면서, 처음 도입 부문에서 실질적 통합 시기와 통합을 위한 시기와 혼돈하신 것이 아닌가 하는 의문을 제기한다. 아울러 현재의 시기는 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 시기 가운데 초기 단계인지, 아니면 초기 단계 이전의 준비 단계인지에 대해서도 설명을 부탁드립니다.

참고로 이미 지난 4월 박순성 교수님을 비롯하여 통일연구원의 협동연구 제1차 워크숍에서도 잠정 합의된 바 있는 '남북연합 실현 이후부터 통일 직전의 과정'이라고 합의한 바 있다고 들었다. 한편, 통일연구원의 허문영 (2000. 12)은 「한반도 평화전략: 남북한의 평화전략」에서 한반도의 평화통일 5단계에서 남북연합 이전 단계를 갈등적 공존 관계 - 경쟁적 공존 관계 - 협력적 공존 관계로 구분하고 현 단계를 경쟁적 공존 관계라고 했다. 여기서 허문영은 남북연합 바로 전 단계인 '협력적 공존' 관계를 독립된 정치체제를 갖춘 2개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이의 달성을 위해 상호 의존적 관계에서 적극 협조하는 공존 관계로 규정하였다. 따라서 협력적 공존 단계는 발표자가 제시한 실질적 통합을 위한 대북 투자의 초기 단계라고 할 수 있을 것 같은데, 여기에 대해서는 어떻게 생각하는지 질문을 드린다.

둘째, p. 92의 표에서 각 단계별로 대략적인 대북 투자 비중을 제시해 놓으셨는데, 현재 북한의 외자 유치액은 거의 전무한 실정이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 남북관계의 불안정성과 북한 지역의 열악한 인프라와 투자 환경 등을 고려한다면, 남한의 투자 없이는 다른 서방국의 투자가 거의 없을 것으로 생각된다. 더욱이, 지금과 같이 북핵이나 미사일 등의 대량살상무기 문제가 존재하는 상황에서는 서방국의 투자가 거의 이루어지지 않을 것이다. 이런 상황에서 남한의 금강산사업과 개성공단 사업이 이루어지면 대북 투자 비중은 곧바로 50%를 상회할 것이고, 따라서 초기단계와 발전단계를 거치지 않고 곧바로 심화단계로 넘어갈 수도 있을 텐데, 여기에 대한 설명을 부탁드립니다.

각 단계별 주요 투자 부문에 있어서 저와 다른 견해를 말씀드리고 싶다.

우선 p. 95~97에서 사회간접자본 시설 및 기술집약 부문의 투자는 발표 자체에서는 심화단계에서 이루어져야 한다고 하셨는데, 여기에 대해서는 견해를 달리한다. 즉, SOC가 초기 비용과 시간이 많이 소요되더라도, 이 부문의 발전 없이는 북한경제가 지속적으로 성장해나갈 수 없을 것이다.(시너지 효과 등을 감안하면). 따라서 SOC의 인프라는 다른 어떤 부문보다 우선 구비한 후 다른 부문을 투자하지는 것이 아니라, 초기 투자비용 조달에 부담이 있으므로 선택과 집중 전략 하에 몇 개 전력적 SOC 부문에 대해서는 초기 단계에 경공업과 SOC 사업에 대한 투자를 '병행'해야 한다는 의미이다. 그래서 SOC는 정부가 담당하고, 경공업 등의 수익성 사업은 민간이 담당하면 될 것이다. 즉 정부와 민간의 역할 분담이 필요하다는 것이다. 물론 대부분의 개도국 발전 단계가 그러하듯이 초기에는 노동집약적이고 경공업 제품 위주의 투자가 이루어지기 마련이다. 더욱이 군사적 용도로의 사용을 제한하는 바세나르 협약 등 남북 분단이란 특수 상황을 고려하면 충분한 설득력이 있다. 그러나, 물론 초기에는 불가피하겠지만, 북한은 단번 도약을 위해 과학기술 중시 정책을 강조하고 있을 뿐 아니라, 저임금에 의존한 중국과의 경쟁 관계를 고려한다면 발전단계에서도 충분히 IT 등의 첨단분야 투자가 이루어져야 한다고 생각한다.(즉 남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안 모색에 있어서 남북간은 물론, 중국과의 경쟁-보완 관계도 반영해야 할 것임). 또한 남북한 협력의 성과를 위해서는 북측의 경제정책 방향과 북한 당국의 의도도 충분히 고려되어야만 효과를 거둘 수 있을 것이므로 우리의 일방적인 계획을 지양해야 할 것이다. 또한, 사회간접자본 시설 등의 주요 경제 인프라는 초기에 이루어져야 하고, 발전 및 심화 단계에는 초기 단계에서 이루어진 주요 인프라를 서로 연계하는 간선 인프라 건설이 이루어져야 한다고 생각한다. 이는 지난 60년대 우리 경제가 발전해온 모습을 생각하면 더욱 분명해진다.

다음으로 산업구조조정 차원에서, 중화학공업과 같은 선도 분야 투자는 심화단계가 아닌 발전 단계에서 이루어져야 할 것이다. 그래야만 여타 부문의 산업이 같이 발전할 수 있을 것이다. 또한 중공업 분야에 있어서도, 예컨대

조선분야에서도 발표자께서는 선박해체가 심화단계에서 이루어질 것으로 보셨는데, 이는 기술 수준상 초기 단계에서도 가능할 것이며, 발전단계에서 점차 선박의 수리, 건조 분야로 확대해야 할 것으로 본다.

다음으로 몇 가지 보완되었으면 하는 내용을 말씀드리고자 한다.

발표자께서는 남북경제공동체 형성의 실천적 방향으로 제시한 ‘생산 요소 결합을 통한 기능적 차원에서의 점진적 경제공동체 형성 방안’은 물론, ‘남북한간의 경제력 격차와 산업 구조 차이, 국토의 균형 발전을 위한 지역간 특성 등을 반영해야 한다’는 견해에 대해서는 전적으로 공감한다. 또한 제가 말씀드리고자 하는 이 내용은 이미 발표자의 논문에 충분히 반영되어 있는데, 다만 독자들의 이해를 돕기 위해 좀더 분명하게 표현되었으면 하는 바램에서 말씀드리는 것일 뿐이다.

첫째, 각 단계별 중간 목표 설정과 함께, 각 단계의 구분에 남북 및 주변국과의 관계 진전 정도도 함께 표시되었으면 한다. 남북 문제는 민족 내부 문제인 동시에, 국제적 문제라는 이중적 성격을 갖고 있기 때문이다.

또한 남북경협 특히 투자 부문에서는 경제적 요인도 중요하지만, 남북간의 정치 군사적 문제는 물론, 주변국간의 정치적 문제도 매우 많은 영향을 받을 것이기에 이의 반영이 요구된다.

둘째, 선택과 집중 전략이 필요하다고 본다. 발표자께서는 결론 부문에서 대북 투자의 불확실성과 리스크를 최소화해야 한다고 강조하셨고 본문에서는 단계별·점진적 투자 방안을 제시하셨는데, 그래도 이를 실천에 옮기는 데에는 많은 비용과 투자 위험이 뒤따를 것이다.

따라서 ‘선택과 집중’ 전략 하에 시범적 사업을 선정하여 성공시키는 것이 남북간의 상호 신뢰 형성을 통해 북측의 ‘변화와 동참’을 유도할 수 있지 않나 생각된다. 이런 측면에서 부합되는 것이 바로 ‘경제 특구 전략’이다. 개성과 금강산 지구의 특구 지정은 성공적인 남북경제공동체 형성의 시험 무대가 될 것으로 생각되기에, 남북경제공동체 형성이란 중장기적이고 통일경제적 시각에서 정부 차원의 적극적인 지원이 뒤따라야 한다고 생각한다.

셋째, 발표자의 본래 의도와 달리 잘못 이해될 수 있는 부문이 있기에 몇

가지 수정했으면 하는 부문이 있어 말씀드린다.

예컨대, 투자 우선 순위 3가지 원칙을 제시한 것을 보면, 이는 심화단계에서의 단기-중장기가 아니라 경제공동체 형성의 초기-발전-심화 단계 의미로 작성한 것 같은데, 자칫 심화단계의 초기-중기-장기로 오인될 수 있는 것 같다. 다시 말해, 산업구조조정 차원에서의 선도 분야 투자에 있어서, 단기적으로 컴퓨터와 TV와 같은 노동집약적 가전제품 투자가 이루어지고, 자동차용 배터리나 시트제작, 중기술 수준의 부품 생산 등의 투자가 이루어진다고 설명하였다. 문맥상으로 보면 발표자의 의도는 경제공동체 형성의 초기 단계의 투자 부문으로 해석된다. 그러나 심화단계에서의 투자 우선 순위를 논하고 있어, 자칫 발표자의 본래의 의도와 달리, 자칫 심화 단계의 초기 단계로 오인될 수 있으므로 이의 수정이 요구된다.

넷째, 서술 방법에 관한 내용인데 제4장에서 제시한 각 단계별·산업별, 지역별, 부문별 대북 투자 방안 등의 서술적 표현을 마지막에는 하나의 종합적인 표로 제시함으로써 독자들이 한 눈에 볼 수 있도록 했으면 하는 생각이다.

이외에도 대북 투자 부문과 투자 재원 조달 방안에 있어서 정부와 민간의 역할 분담에 대한 설명도 필요하고, 또한 북한 인력의 교육 및 자본주의 시장 경제에 대한 이해 제고 방안도 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 꼭 드리고 싶은 말씀은, 경제 통합에 중심을 둔 남북경제공동체 형성이란 중장기적 목표 달성도 중요하지만, 현실에 바탕을 둔 남북경협 활성화와 북한 경제 회생 지원을 통한 남북한 경제력 격차 해소에 중심을 둔 초보적 단계의 경제공동체 형성, 즉 자유무역과 관세동맹 형태의 경제 특구를 통한 성공적인 경협 모델 정립에 역점을 두어야 한다는 것이다. 즉 단기간 내에는 지원적 성격이 강한 경협이 불가피하겠지만, 우선은 북한 경제 재건과 생산력 향상을 위한 부문에의 경제 협력 방안 도출에 민족의 역량을 모아야 한다는 것이다. 또한 북한을 '흡수 통일의 대상이 아닌 한반도 냉전체제 종식과 협력적 공존·공영을 위한 협상 파트너'로 인식하고, 북한의 변화를 강요하기보다는 북한 스스로 변화할 수 있는 환경 조성에 역점을 두어야 한다.

조동호(한국개발연구원 북한경제팀장) : 보완되어야 할 점을 중심으로 토론을 드리고자 한다. 가장 먼저 지적하고 싶은 것은 바로 시점문제가 애매하게 되어 있다는 점이다. 발표문에서 남북연합 단계에서 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자자로 되어 있는데, 예를 들어 현 단계에서의 투자는 남북경제공동체를 위한 투자가 아닌 것인가라는 반론을 제기할 수 있다. 즉, 본 글에서는 남북경제공동체라는 것을 하나의 상태 또는 결과로만 보고 있는 것 같은데, 저의 의견은 경험도 남북경제공동체를 건설해 가는 과정이라고 생각한다.

두 번째 지적하고 싶은 것은 대북투자방안과 관련한 것이다.

현재의 논문은 정태적인 분석이라 할 수 있다. 즉, 아무런 제약요인 없이 우리 마음대로 대북 투자방안을 그려본다는 식의 표현이다.

셋째 정부와 민간을 나누어서 보면 더욱 좋겠다 라는 생각을 가진다. 즉, 대북투자방안에 관해서 정부와 민간을 나누어 보면 지역별, 단계별로 차이가 생기면서 보고서에서 주장하고자 하는 전달의도가 명확해 진다. 중요한 것은 북한의 의지를 고려하지 않는다는 것이다. 북한의 변화상황을 충분히 고려하지 않고 우리의 입장만 생각해서 너무 우리의 식으로만 생각한 것이 아닌가라는 의문을 가진다.

넷째, 투자재원과 관련하여 재원조달의 방식에 관해서만 말하고 있다.

정부차원과 민간차원의 재원조달 방식을 나누어 볼 필요가 있고, 더욱 중요한 것은 소요자본의 규모이다. 규모에 따라 방식이 결정되기 때문에 먼저 규모를 파악하여 규모에 적합한 방식을 적용할 필요가 있다.

마지막으로 투자와 직접적 연관은 없지만 북한측의 인력교육에 대한 고려도 있어야 할 것이다. 우리가 투자를 하러 간다면 우리 마음대로 하는 것이 아니라 북한측의 파트너가 있기 마련이다. 북한측의 공장기업소일지 공무원일지에 따라 사안은 다르겠지만 그 사람들의 마인드에 대한 교육을 시켜야만 우리의 대북투자가 성과를 거두고 그 다음 단계로 나아갈 수 있는 것이다.

정형곤(통일정책연구소 연구위원) : 박형중 박사의 논문은 크게 세 부분으로 나누어서 분석하고 있다. 첫 번째 부분에서는 사회주의 경제체제의 변화 과정을 4단계로 나누고, 각각의 특징과 기준을 이론적으로 심도 있게 분석하고 있다. 4단계 분석에 준해서 두 번째 부분에서는 북한이 과연 어떤 단계에 와있는가를 논의하면서 북한의 변화방향을 예측하고, 세 번째 부분에서는 이 논문에 있어서 핵심사안인 북한의 시장화 방안을 남북연합 체제라는 상황을 가정하고 논의하고 있다.

비교경제체제론에 입각해서 과거 체제전환 국가들의 경험을 참고하여 북한 경제의 시장화과정에서 나타날 수 있는 문제를 최소화하고자하는 노력이 돋보인다. 본인은 필자의 사회주의 경제개혁의 변화과정에 대한 분류와 북한경제의 현 상황진단에 대해 대체로 비슷한 생각을 가지고 있다. 그러나 본 논문의 서술에 있어서 핵심사안인 남북연합단계에서의 시장화 방안에 대한 근본적인 문제를 생각해 볼 필요가 있다고 본다.

먼저 본 논문에서 가정하고 있는 남북연합은 남북한의 정치적 상황에 의해 이루어질 수 있는 사안으로 북한의 경제적 진화단계와는 무관하다. 따라서 이 논의자체가 이상적일 수밖에 없다는 한계가 있다. 특히 남북연합이 가능해지기 위해서는 우선 이데올로기적 대립이 없어야하고, 제3국의 군사적 위협에 공동 대응할 수 있는 상황이어야 하며, 문화적 사회적으로도 이질감 등이 없어야한다. 그 동안 많은 국가연합형태가 있어 왔으나, 이러한 문제를 해결하지 않고 국가연합을 이룬 나라는 세계에 어느 곳도 없다.

남북간의 특수성을 감안하여 억지로 남북연합을 추진한다 하더라도 정치 사회적 이질성이 존재하는 상황에서 그리고 상호 주권이 존중되는 상황에서 우리가 주도적으로 북한의 시장화 방안을 추진할 수 있는지에 대한 문제가 제기된다.

또 하나의 본질적인 문제는 시장화는 남한당국이 추진할 수 있는 사안이 아니다. 북한당국이 주도적으로 시장제도를 만들어야 하는 것이다. 기본적으로 제도적인 변화가 없는 상태에서 시장교육은 있을 수 없는 것이고, 탁상공론에 불과하다. 하드웨어가 없는 상태에서 아무리 좋은 소프트웨어가 있다고

할지라도 그 소프트웨어는 무용지물이 될 것이기 때문이다.

본 논문에서는 시장화를 추진하기 위해서 북한주민들에게 민주주의와 법치, 정치교육 등을 해야 한다고 강조하고 있다. 그러나 앞서서도 언급했듯이 국가 주권이 인정되는 남북연합단계에서 북한주민들의 정치교육을 남한정부가 할 수 있을지에 대한 본질적인 문제가 다시 제기된다. 북한주민들의 정치교육과 민주화 교육은 남북연합단계에서는 공식적으로 추진하기 불가능한 사업이다.

시장화는 정치적 민주화에서부터 시작되는 것이 아니다. 경제적 자유화는 전체주의 독재체제하에서도 가능한 것이다. 정치적 민주화보다 중요한 것이 경제적 자유화이다. 고르바초프 하에서의 정치적 민주화는 국민들에게 언론의 자유 등을 보장했지만, 실상 영업, 직업, 계약의 자유 등과 같은 경제적 자유는 보장되지 않아 경제적 상황은 그전과 다를 바 없었다. 따라서 시장을 우선적으로 설립하는 것이 민주주의를 선호하는 것 보다 더 민주주의적 일 수 있다. 유럽과 아시아의 경제사에서도 볼 수 있듯이 경제적 기적은 정치화를 통해서 이루어진 것이 아니라 경제적 자유화를 통해서 이루어진 것이다. 따라서 남북 연합기에 북한의 체제를 존중하는 상황에서 실행 불가능한 북한지역의 정치적 민주화를 주창하는 것 보다, 북한당국이 주민들의 경제활동의 자유를 보장할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것이 본 논문의 중심 과제가 되어야 할 것으로 본다.

김연철(고려대학교 아세아문제연구소 연구교수) : 북한의 시장개혁 전망과 관련해서 외적인 변수 즉, 국제적인 변수가 갖는 의미를 지적하셨는데 이러한 논의는 대단히 중요한 부분이라고 생각한다.

급진적인 개혁과 대비되는 점진적인 시장개혁의 사례로서 크게 보면 중국, 쿠바, 베트남, 북한을 들 수 있다. 이 중에서 중국이나 베트남의 개혁개방이라는 것은 미국과의 관계개선을 통해서 대외적인 우호환경속에서 추진될 수 있었다. 쿠바의 경우는 미국의 강경정책이었다고 생각한다. 쿠바가 그러한 국제환경속에서도 94년부터 경제개혁을 할 수 있었던 것 다른 대체자본들, 즉 EU 국가나 캐나다, 멕시코의 지원이 있었다는 것이다.

그 과정에서 대쿠바 정책을 둘러싸고 EU와 미국이 상당한 갈등을 겪었다. 다시 말해 EU는 미국이 어떻게 일방적으로 WTO 라는 국제통상질서에 우선하는 자국내의 법률을 우선할 수 있는가에 대한 문제로 WTO에 제소를 했고, 실제로 클린턴 행정부 시절에는 헤리스버튼 법안의 적용을 유보할 수밖에 없었다.

한반도 차원에서 미국의 경제제재가 존재한다고 했을 때, 북한의 주요 투자자가 결국 한국, 일본일텐데 이들은 동일한 안보동맹체제를 가지고 있기 때문에 북한이 대체자본을 확보하는 것은 어렵다고 본다. 따라서 핵문제나 대량살상문제가 해결되지 않은 상황에서 북한의 개혁개방을 전망하는 것이 상당히 제한적 의미만을 가질 수밖에 없다고 생각한다.

그럼에도 불구하고 현재 북한의 경제개혁 수준에 대한 평가와 앞으로의 시장확대를 위한 지원정책이라는 두 가지 부분에서 발표자와 생각을 달리한다.

본 글에서는 현재의 북한개혁수준을 체제내적개혁 혹은 부분개혁체제에 불과하다고 주장하고 있는데, 저는 적극적으로 해석하고 싶다.

그 이유로는 지금 현재 북한이 주장하는 여러 가지 이데올로기적인 논리의 지속성, 다시 말해 독립채산제의 문제, 사회주의노동보수제, 계획의 우선성 등과 같은 것은 과거에도 얘기했고 지금도 얘기되지만 중요한 것은 그러한 것이 이데올로기의 공통적인 연속성이라기보다는 과거와는 질적으로 다른 정책적 구조 기반 위에서 추진되고 있다는 것을 주목할 필요가 있다. 즉 말은

같지만 의미가 다르다는 것이다.

또한 북한의 현재 경제정책변화라는 것이 계획기능을 정상화하기 위한 효율화 조치에 불과한 것이라고 주장하지만 제가 볼 때 계획을 정상화하는 것과 생산을 정상화한다는 것은 양립불가능한 목표라는 생각을 한다. 다시 말해 생산을 정상화하는 과정이라는 것은 계획기능을 약화시킨다는 의미를 가지는 것으로 본다. 현재 생산정상화를 이루기 위해서 노동자 개인차원에서 차등임금제, 여러 가지 소득격차가 불가피 할 수밖에 없는데, 소비재 같은 경우에는 어느 정도 배급제가 폐지된 면이 있다는 것이다.

현재 북한의 공장가동율이 30%나 25%, 또는 40%라고 얘기하는데 그런 상태에서 주요기업은 아니겠지만 지방공업이나 소비재 공업 같은 데서는 중국의 초기 항진기업 등에서 나타났었던 경성제약현상도 어느 정도 적용될 수 있는 것이다.

따라서 기본계획부분에 대한 정책과 그렇지 않은 부분에 대한 정책을 구분화 할 필요가 있다. 노동자 개인 차원이나 기업 차원에서 생산을 정상화시키는 과정이라는 것은 과거의 계획기능으로 돌아가는 것이 아니라 계획기능으로부터 탈피하는 과정으로 볼 있다. 따라서 계획정상화와 생산정상화와는 상충적인 목표라는 것을 강조하고 싶다.

그리고 단계로 볼 때 현재 북한의 거시경제능력 혹은 계획붕괴 현상을 고려할 때 부분개혁체제에서 사회주의상품경제체제로의 이행이라는 것은 대단히 빨리 진행될 수도 있다는 생각을 해 본다.

앞으로 북한의 시장확대 과정에서 민주주의와 시장경제의 병행발전과 관련해서, 궁극적으로는 당연히 그렇게 되어야 할 것으로 보지만 국가연합을 과정론적 차원으로 볼 때 이것이 가능한 것인가에 대한 문제가 제기된다. 동유럽과 중국을 비교할 때 가장 중요한 비교는, 중국은 나름대로 거시경제관리능력을 유지하면서 정치적 부분을 개혁하지 않고 나름대로 사회주의 상품경제에서 사회주의 시장경제로 이행과정을 정치가 조절하면서 나갔다는 점에서 소련과 동구와는 차이가 있다고 본다. 따라서 과정론적으로 볼 때 민주주의와 시장경제는 반드시 병행 추진되지 않을 수 있다는 것도 고려되어야 한다.

아울러 시장경제개혁도 마찬가지인데 본 글에서 제시된 한국형 시장경제라는 것을 얼마만큼 정확하게 규정할 수 있는가도 어려운 일이다. 결국 국가연합을 통일에 이르는 과정으로 볼 때 시장경제의 기준을 우리 나름대로 적용해서 북한이 적응해야 한다는 것이 아니라, 북한체제의 현실을 고려했을 때 북한의 변화를 확대 추진시킬 수 있는 북한실정에 맞는 시장경제를 고민할 필요가 있다.

제3회의

사회·문화·교육 분야

발 표 「남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 강화방안」

김재인(한국여성개발원 선임연구위원)

「실질적 통합 단계에서의 남북한 문화예술 분야의 통합 방안」

전영선(통일미래연구소 연구위원)

**「직업교육훈련분야에서 남북한 국가(기술)자격체제의 비교
및 통합 방안」**

강일규(한국직업능력개발원 연구위원)

토 론 전숙희(교육복지연구원장)

최척호(연합뉴스 기획위원)

선한승(한국노동연구원 선임연구위원)

남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 강화방안

김 재 인(한국여성개발원 선임연구위원)

I. 서 론¹⁾

3단계 통일론 중 남북한의 실질적 통합방안은 통일준비의 완결편이다. 이 단계에서 남북한 간 상호 이해를 도모하고 통일역량을 구축, 실행해나가는 것은 필수적인 일이다. 정치·경제·사회·문화 각 분야에서의 적극적인 활동들이 통일의 중요한 지표가 될 수 있도록 해야 하는 것이다. 특히 정치적 차원의 해결되지 않는 문제들이 사회·문화적 통일분위기 형성으로 그 해결의 실마리를 찾게 되는 경우도 있을 것이다.

남북한의 실질적인 여성통합은 남성뿐만 아니라 여성의 주체적 역할을 통해 가능하다. 즉 남북한 여성들이 여성건강, 자녀양육 등 밀접하게 연계되어 있는 부분에 대한 담론을 시작으로 상호 이해가 가능토록 해야 하기 때문이다. 남북 통합 시 여성들이 수행해야 할 역할을 찾아내고 이를 중심으로 남북한의 여성들이 실질적으로 통합을 이룰 수 있도록 구체적인 프로그램을 개발, 시행할 수 있도록 제도를 만들어내는 것은 통일국가로 가는데 필수적인 일이다.

남북한의 실질적 통합을 이루기 위하여 남한이 준비해야할 가장 기본적인 과제는 세계화, 정보화에 대응하는 여성정책의 구축이며, 이를 통한 남한의

1) 이 연구과제의 참여자는 김재인, 장혜경(이상 한국여성개발원), 김선옥(이화여자대학교), 김귀옥(경남대학교 북한대학원)이며, 이 논문은 연구결과를 종합한 것이다.

여성정책역량이 북한의 여성문제를 함께 해결할 수 있는 것이라고 생각한다.

오늘날의 세계경제질서 속에서 우리가 경쟁력을 갖추려면 과거와 같은 개별기업의 효율성에 근거한 경쟁만으로는 불가능하며, 국가제도의 합리성, 정부조직의 능률성, 건전한 근로윤리, 기업가정신 그리고 기타 사회, 문화, 정치적인 제반 능력이 총체적으로 합하여지는 국가경쟁력이 요구된다. 이를 위해서 전반적인 경제, 사회적 여건의 민주화와 인간화가 요구되며, 이는 또한 여성들에게 평등한 삶의 조건을 제공하는 정책을 더욱 필요로 하게 된다. 국제적으로도 많은 선진국들은 평등한 권리로부터 평등한 지위 내지 평등한 권력과 영향력으로, 그리고 책임과 권력의 분담이라는 슬로건 하에 사회의 모든 면에서 남녀가 권력과 책임을 나누기 위한 새로운 사회적 시스템으로의 변화를 시도하고 있다.

이러한 세계화와 정보화라는 세기적 변화 속에서 남·북의 실질적 통합을 이루기 위하여는 세계화와 정보화가 요구하는 여성정책의 글로벌 스탠다드로의 발전을 지향하면서 통일을 준비하는 정책이 요구된다. 따라서 남한의 여성정책관련법과 행정조직의 발전은 세계화시대의 글로벌 스탠다드가 되는 것이 우선이며, 그 역량으로 남북의 실질적 통합을 증진해 가야한다고 본다.

세계화는 정책학적으로 정책문제의 글로벌화, 정책결정기구의 기능변화, 국제규범의 정책적 역할강화와 글로벌 스탠다드의 확산 등을 가져오며 이는 정책결정체제에 영향을 미친다.

현재 유엔에서는 각 분야에의 여성참여를 중시하고 성 주류화(gender mainstreaming) 방안을 강구하고 있다. 남북통합 단계에서도 각종 분야에서의 여성참여 방안을 강구하고, 여성통합 방안이 모색되도록 해야 한다. 특히 남북한 사회 모두 가부장제 이데올로기 또는 유교적 가족주의라는 공통점을 가지고 있으며, 이를 극복하기 위한 남북한 여성들의 공동의 노력이 요구되고 있는 때이다. 이는 남북한 여성의 이질감 해소와 동질성의 회복과 더불어 남북한의 여성통합을 위해 실천해야 할 과제이다. 또한 남북통합 단계에서는 남북한 여성 노동시장이 통합되는 과정에서 성평등적 노동시장을 구축하도록 촉구하며, 여성노동이 비사회적 노동으로 퇴출되는 경향을 경계하고 대비해야 한다. 여성의 입장이 반영된 통일방안의 모색, 남북여성의 합의된 통일방안의 도출을 위해 노력해야 한다.

여성정책과 관련하여 보면 이미 1970년대부터 유엔을 중심으로 한 세계여성대회와 그 행동강령 그리고 유엔여성차별철폐협약 등의 국제규범에 의한 글로벌 스탠다드가 형성되었다고 할 수 있다.

우리나라는 협약가입 이후 유보조항철폐를 위한 가족법과 국적법의 개정 및, 기타 법적 차별의 철폐를 위한 법의 개정과 사회 모든 영역에서의 성에 근거한 차별을 철폐하기 위한 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률의 제정을 포함한 차별을 철폐하기 위한 입법 그리고 평등을 실현하기 위하여 여성발전기본법, 남녀고용평등법, 영유아보육법, 성폭력 및 가정폭력에 관한 특별법의 제정, 여성사회복지확대에 관련된 법을 제정하였고, 최근에는 공무원법에서의 여성공무원 채용목표제 도입, 정당법에서의 국회의원, 광역의회의원의 비례대표의원후보자 추천에서 30%여성할당제 도입, 여성기업지원에 관한 적극적 조치를 담은 특별법 제정 등의 잠정적 우대조치에 관한 입법들이 취해지고 있다.

그러나 그 동안의 여성관련법의 제정 및 개정의 과정과 효과를 보면 많은 경우 법을 개정하거나 제정했다는 상징적 의미가 클 뿐 실제로 그러한 법의 제정과 개정으로 불평등을 철폐하고 평등을 실현할 수 있는 구체적인 효과를 가져올 수 있는 법의 규제력과 이행력은 매우 취약했다고 본다. 차별을 폐지하고 평등을 실현해야 하는 목적으로 제정된 법들은 그 법의 목적에 따라 사회적 규범이 변화하도록 조치하고 이에 따르는 사회적 제반 여건의 변화를 위한 법적 조건을 제공해야 하는 구체적인 법 집행을 통하여 실현될 수 있다. 이에 많은 비용이 들고 사회전체의 다른 제도들과 관련되어 있는 경우가 많으므로 법제정 과정보다 제정된 법이 집행되는 과정에서의 여성의 영향력과 권한이 더 강하게 필요한데 여성들이 이를 가지고 있지 못하기 때문이기도 하다.

지금까지 남한의 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, 북한이탈여성주민을 위한 활동 등 다양한 평화운동으로 전개함으로써 여성들이 통일의 중추적 역할을 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 지금까지 각 분야에 걸쳐 여성은 통일관련 주요정책과 통일을 위한 참

여과정에서 배제되어 여성들의 실질적인 참여와 교류는 주목을 받지 못했다. 이러한 가운데 김재인·장혜경 (2000)의 『여성비정부기구의 남북교류협력 활성화 방안연구』는 통일과정에서 여성과 여성비정부기구들의 역할의 중요성을 부각시켜 주었다. 특히 여성들이 원활한 남북교류협력을 도모함으로써 평화통일을 위한 주요한 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 따라서 남북교류협력과정에서 여성역할의 중요성과 더불어 남북연합단계에서의 여성정책의 중요성에 대해서는 김재인·장혜경·김원홍 (2001)의 『남북연합단계에서의 여성정책 추진방안』에서 강조되고 있다.

최근 들어 남북한 여성교류협력이 활성화되고 있는 가운데 2002년 10월 16~17일(2일간) 금강산에서 “남북여성통일대회”가 개최되어 남북한 여성 총 600여명이 모여 6·15공동선언 실천과 평화를 위한 민족의 화합과 단합에 기여하는 여성역할의 의미를 강조하였다. 나아가 남북통합단계에서 여성의 역할이 중시되고 강조되는 여성정책을 수립함과 아울러 교류·협력을 활성화시킬 수 있는 제도화 방안을 마련할 필요가 있다는 것은 더욱 강조될 필요가 있다. 남한정부의 통일정책기조가 남북대결에서 신뢰와 협력을 이룩하기 위한 교류를 통해 긴장을 완화하고 평화를 이룩하며, 나아가서는 통일국가체제를 구축하는 단계적 접근을 추진하고 있는 가운데 여성을 통일주체로 인식하여 여성들 특유의 강점을 활용할 때 통일을 보다 빨리 이룩할 수 있을 것이다. 또한 이러한 노력은 지금까지 북한의 폐쇄성과 남북한 여성대표배경의 이질성과 상호방문기회의 제한으로 활성화되지 못하였던 남북여성들간의 교류와 협력의 한계점들이 어느 정도 극복될 수 있을 것으로 기대된다. 더욱이 여성의 역할은 삶의 저변을 통해 합의와 확산이 가능토록 할 수 있는 특징을 지니고 있다. 이러한 여성의 정서적이고 온화한 성격특성이 상호 견고하고 긴장된 갈등분위기를 완화시킬 수 있는 주요한 요인이 될 것으로 보고, 생활 저변에 스며드는 방안으로 남북한간 실질적인 통합을 이룩할 수 있도록 하여 통일의 물꼬를 트는데 여성들이 큰 동력이 될 수 있다.

본 연구는 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 강화방안을 모색하는데 목적이 있다. 실질적 남북통합은 영역별 여성교류·협력의 활성화를 도모하기 위한 여성정책 강화방안을 모색하고, 그 실천방안을 마련함으로써 가능해질 수 있다. 이를 위해 성 정책과 남북통합, 독일통일과정에서의 여성의 역할에

서의 시사점을 제시하고, 여성정책 강화방안을 제시코자 한다. 남북한의 실질적 통합을 위해 여성 자신들이 전국 규모의 남북한 교류협력을 활성화하고, 여성의 삶 속으로 스며드는 전략을 실천시킴으로써 통일을 앞당길 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해 여성정책 실현을 위한 법적 근거, 행정적 조치 그리고 영역별 여성정책의 실행방안을 점검해보는데 본 연구의 목적이 있다.

II. 성 정책(Gender Policy)과 남북통합²⁾

1. 성 관점과 여성발전전략

1975년 ‘세계 여성의 해’를 기점으로 1980년대에 들어오면서 제6차 경제사회발전 5개년계획(1987~1991)에 ‘여성개발부문’이 포함되었으며, 제7차 경제사회발전 5개년계획(1992~1997)에서도 ‘여성부문’이 삽입되었다. 그리고 1995년 제4차 북경 여성회의 이후 1995년 10월 대통령 직속 자문기구였던 세계화추진위원회는 ‘여성발전 10대 과제’를 발표하였으며, 정무장관(제2)실에서는 1997년 ‘제1차 여성정책기본계획(1998~2002)’을 제시하고 있고, 여성부에서는 2002년 현재 ‘제2차 여성정책기본계획(2003~2007)’을 제시하고 있다.

국제적으로는 1975년 세계 여성의 해, 유엔여성 10년(1975-1985) 설정, 1979년 유엔의 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약의 제정, 1980년 코펜하겐 국제회의와 1985년의 나이로비대회 등 세계적 추세가 여성문제의 중요성을 인식시키는데 기여한 결과이기도 하다. 그 동안 유엔의 여성의 실질적 평등을 위한 국가기구 설치 권장과 함께 많은 나라들이 정치적 결정과정에 여성정책적 관심을 관철시키는 과제를 수행하는 기구를 설치해왔다. 1995년 북경에서 있었던 세계 제4차 여성회의의 행동강령(the Global Platform for Action)은 각국의 정부와 여성활동가들에게 “성 시각을 모든 정책과 프

2) 김재인·유희정·양애경(1999), 『공무원의 남녀평등인식 교육프로그램』(서울: 대통령직속여성특별위원회)의 일부 내용을 발췌, 정리하였음. / 김재인·장혜경·김원홍(2001), 『남북연합 단계에서의 여성정책 추진방안』, 서울: 통일교육원.

로그래밍 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 한다.

1996년 2월의 공약은 지역사회 수준에서의 성 주류화에 대해 EU의 공약(commitment)에 효력을 주기 위한 첫 단계로 주류화에 대한 공약(Communication on Mainstreaming)을 채택한 바 있다. 1997년 2월에 여성과 남성을 위한 평등기회에 대한 서비스집단간에 의해 동의된 다음의 전략문서(Strategic Paper)에서 공약에서는 성 영향력 평가가 중심문제로 언급되었다.

유엔은 여성발전 전략으로서 ‘발전에서의 여성통합’에서 ‘국가발전의 중요한 항목으로서의 성(gender)’을 제시하고 있으며, 여성을 주류화 시키도록 권유하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 여성주의적 관점(Women in Development : WID)

여성주의적 관점의 여성발전전략은 여성의 지위 향상을 촉진시키기 위하여 채택된 전략이었다. 그것은 ‘유엔여성 10년’기간으로부터 시작되며 여성을 위한 특정사업에 초점을 둔다. 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. 이와 같이 여성은 소외집단이고, 여성이 발전과정에서 도구화되고 소외되었으므로 보상되어야 하며, 따라서 여성을 특수집단으로 상정하여 문제를 해결하려고 하는 것이다. 여성주의적 접근의 정책사례는 여성 대상의 활동 및 사업(프로젝트)로 나타나며 가족계획, 여성할당제, 편부모 세대 지원, 모자가정 지원, 요보호 여성 보호, 여성 보건관리, 출산휴가, 영양, 식수, 여성통계, 여성교육, 여성노동, 여성소득 창출 사업 등의 사업이 있다. 그리고 여성전담 국가기구들이 설립되어 사업을 시행한다.

나. 성인지적 관점(Gender and Development : GAD)

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.

1995년 우리나라 국민들의 평균교육연수와 학력분포를 성에 의하여 살펴보면 우선 평균 교육연수에서 전체적으로는 10.25년으로 나타나고 있다. 그러나 이를 대상자들의 성을 고려하여 분석하였을 때 여자는 9.37년이고 남자는 11.18년임을 알 수 있다. 따라서 여자와 남자의 평균 교육연수가 왜 차이가 나는지를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 아직까지 우리사회에서는 성인이 되었을 때 여성들에 비하여 남성들의 경우 직장을 얻기가 더 용이하고 나아가 동일한 학력을 가졌을 경우에서도 남성들의 보수가 여성들보다 높으므로 부모들은 가정의 수입이 제한적이어서 아들과 딸 모두에게 공부를 시킬 수 없는 경우 딸보다는 아들들을 공부시키려고 하고 있음을 알 수 있다.

다. 주류화 전략(Mainstreaming)

주류화란 여성과 관련된 이슈를 별도의 이슈로 다루는 것이 아니라 여성 이슈를 정책의 주류에 통합시켜 다루어 나간다는 관점이다. 주류화는 두 가지의 분리된 그러나 상호 연관된 과정이 포함되며 ‘여성의 주류화(Mainstreaming Women:MW)’와 ‘성 주류화(Mainstreaming Gender : MG)’이다. 즉, 주류화의 과정은 다음과 같이 두 가지로 접근 가능하다. 첫째, ‘여성을 주류화(Mainstreaming Women)’ 할 수 있겠으며 이는 정치적인 관점을 도입하는 것으로 사회의 모든 분야에서 여성이 동등하게 참여하도록 하

는 것이다. 둘째, ‘성(역할)의 주류화(Mainstreaming Gender)’를 들 수 있으며, 이는 보다 더 기술적인 용어로 정책이나 프로그램들이 사회의 모든 분야에서 어떻게 여성과 남성에게 다르게 영향을 미치는가를 검토하는 것이다.

2. 남북통합과 성 관점의 여성정책의 연계

여성이 기존에 수행하여왔던 역할에만 초점을 둔다면 근본적으로 달라질 것이 없다. 그러므로 남성과 여성간의 관계에서의 힘의 불균형을 균형 있게 하기 위해서는 성 역할을 변화시키는 정책이 필요하게 된다. 즉 사회 속에서 여성과 남성이 동등한 지위를 유지하도록 하기 위해서는 여성과 남성의 성 역할의 변화를 이끌어내야 하는 것이다.

평등사회의 실현은 남녀 모든 사회구성원이 인간으로서의 존엄을 보장받고, 능력을 개발, 활용할 기회가 균등하게 주어지는 것을 목표로 하는 데서 비롯될 수 있다. 즉 법적, 정치적, 사회적, 심리적, 문화적인 면에서 다양하게 주어지고, 여성문제에 대한 공공의 인식이 고양되어야 한다. 따라서 여성문제에 대해 여성자신들 뿐만 아니라 일반인들의 인식향상이 중요하다. 전통적인 성 차별적 사고와 편견에서의 탈피와 제 사회적, 심리적인 모순의 제거가 여성정책의 우선적인 해결과제가 되어야 한다고 보는 것이다.

남북통합을 위해서도 성 인지적 관점의 정책은 적극적으로 추진되어야 한다. 구체적으로 보면 첫째, 성 인지적 관점의 정책은 정부의 모든 영역에 성(gender) 관점을 넣어 정책을 마련토록 하는 것이다. 21세기의 사회는 세계화, 정보화, 과학기술화된 사회로 급속도로 진전되고 있으며, 인적 자원이 중요한 국가자원으로 활용되어야 함을 강조하면서 지식경영사회로의 발전을 도모해나갈 전망이다. 여성들도 자신의 능력을 최대한으로 개발하여 중요한 국가자원으로서의 역할을 해야 할 것이기 때문에 여성인력의 활성화를 도모하기 위해 전 영역에서의 성 관점의 정책개발이 강조될 것이다. 둘째, 남북통합이 이루어질 때 여성들이 생활과 사회활동 속에서 적극적인 역할을 할 수 있게 하며 남북통합 정부에서의 여성역할 강화를 위해 여성들이 일정비율 할당되어 일할 수 있도록 해야한다. 셋째, 남북통합 정부에서는 ‘여성’ 영역을 설치하여 관련 여성들이 적극적으로 활동할 수 있는 여건을 조성해주어야 한다.

넷째, 남북통합 정부의 각 부처에 여성담당관실이 설치되어 남북한 주민 모두가 양성평등한 역할을 수행해나갈 수 있도록 하기 위한 업무가 강화되어야 한다. 그리고 중앙정부 이외에도 지방정부에 여성정책국(여성국)과 과·계를 두어 중앙정부와 연계되어 업무가 실행될 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 남북한 여성간의 상호 이해와 현실에 맞는 교류를 추진하기 위해서는 북한여성이해교육 실시 등 여성의 삶에 기초를 둔 교류협력 방안이 모색되어야 한다. 교육프로그램의 개발을 통해 남한 전문가들의 북한지역 방문을 통한 교육실시를 확대하고 이를 위한 사전 교육을 강화한다. 또한 남한지역에서의 북한여성지도자를 대상으로 하는 교육을 통해 북한지역에서의 남한이해교육이 함께 실시되어야 한다. 이로 인해 여성의 생활문화 속에서 활성화될 수 있는 여성정책이 이루어져 통일을 한층 앞당길 수 있는 계기를 마련할 수 있게 것이다.

Ⅲ. 독일의 통일전후 여성교류협력 현황³⁾

통일 이전 동서독간 교류협력 내용을 보면 경제교류, 인적교류, 이주민, 우편·통신, 그리고 기타분야별 교류로서 전문가교류, 정당간의 접촉과 교류, 방송·언론교류, 동서독 교회의 협력, 청소년 교류, 도시간 교류, 교육·과학·기술, 보건·환경, 문화교류, 체육교류, 그리고 평화문제관련 모임 등이 중심적이었다. 이들 중 민간차원에서 이루어진 교류협력은 방송·언론교류, 동서독 교회의 협력, 그리고 평화문제관련모임 등이다. 특별히 여성들의 참여가 두드러졌던 분야는 평화회의에 여성대표들의 참여와 이 틀 속에서 여성문제가 논의되었던 평화문제관련 모임이었다.

3) 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 무력체통합, 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).

동서독간에 분야별로 집중적 교류가 이루어지기 시작한 것은 베를린장벽이 붕괴됨으로서 동독이 변화 및 개방을 맞이하는 1989년 11월부터였는데 여성 교류도 이 시기부터 여성단체, 직업단체, 연구단체, 노동조합 등을 통하여 집중적으로 이루어졌다. 서독과 동독의 민간여성교류는 3단계 (통일이전-통일과정-통일이후)로 나누어 설명할 수 있지만 통일이전단계인 준비과정은 제한적이었고 집중적인 시기는 80년대 후반인 86년에서 87년으로서 여성교류는 1989년 11월을 시점으로 이전과 이후의 활동으로 구분해 살펴볼 수 있다. 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).

1. 동서독의 교류협력 현황

가. 1989년 11월 이전의 여성교류

1989년 11월 이전의 동서독간 여성교류 현황을 살펴보면, 여성교류에 참여한 동독의 주요 여성단체는 정부차원의 「독일민주여성단체(DFD)」다. 그 당시 동베를린과 동독에 교회 내 여성단체, 평화를 위한 여성단체, 변화·대화를 위한 여성단체가 있었지만(한독위크숍) 공식적으로 활동할 수 있었던 단체는 「독일민주여성단체(DFD)」였다. 서독여성단체로는 「독일여성원(DF)」, 「세계어머니조직(WOMAN)」, 「사회봉사카톨릭여성(SKF)」가 대표적이었으며 교회여성단체들의 역할이 컸다. 특히 「사회봉사카톨릭여성(SKF)」은 통일이전 40년 동안 동독을 지원해왔다. 「카톨릭독일여성연합(KDFB)」은 1961년부터 제한적이기는 하나 동베를린을 중심으로 개인적인 교류나 단체 방문을 해왔고 동독에 소포 보내기 운동 등을 전개해 왔다. 그리고 「독일카톨릭여

성단체(KFD)』는 청소년 활동과 관련하여 동독의 교회단체와 정기적으로 만나고 교류를 해왔다. 또한 「독일개신교여성단체(DEF)』가 1963년 이후 동베를린을 매년 방문하였고, 약 60만 명의 회원을 가지고 있는 독일에서의 「개신교여성부조(EFHID)』는 개인적 차원에서 10년에 한번씩 교류를 이루어 나갔다.

학술적인 교류면에서는 서독의 「여성과 사회연구소(IFG)』가 1986년 초부터 동독의 「비센사프텐학술원」의 「사회학 및 사회정책연구소」의 여성연구반과 자료를 교환하면서 서로의 경험을 나누고 여성국제학술회의를 통하여 동독과 접촉을 가졌다. 또한 1972년 「동서독 기본조약」체결 이후 활발한 인적 교류가⁴⁾ 이루어졌는데, 동독여성의 경우 연금수령자인 60세 이상의 여자들은 (남자들의 경우는 65세 이상) 서독과 서베를린을 방문할 수 있었다.

나. 1989년 11월 이후의 여성교류

1989년 호네커가 퇴진하고 모드로 정권이 들어선 이후 동서독간 통일논의가 보다 진전되면서 여성교류는 활성화되었다. 개인적인 인적교류와 더불어 우선 서독의 여성단체인 「독일여성원(DF)』은 동독의 개방에 따라 동독여성단체와 새로운 공동작업의 필요성을 느끼고 상호이해를 위해 1990년 4월 “장벽은 허물었는데 이제 무엇을?”이라는 주제로 세미나를 개최하여 동서독 사회정책을 비교하면서 제1차 국가조약에서 여성정책이 고려되지 못한 점을 비판하였다. 「독일여성원(DF)』은 다각도로 동독여성들과의 교류를 추진하고 상호이해의 증진을 위해 노력하였다.

여성직업단체로는 「독일여성법조인단체(DJB)』, 「독일여의사단체 (DAB)』, 「독일여성엔지니어단체(DIB)』 등이 직능별로 동독의 여성단체 파트너와의 인적교류를 이루었다. 그리고 노동조합여성단체로 180만명의 여성회원을 가

4) 1971년 베를린 협정의 체결로 동서독간의 왕복교통에 관한 세부적인 사항은 동서독정부가 직접 협상하게 되어 동독여행이 한결 자유로와 졌다. 분단이후 동서독 주민간의 왕래는 동독측의 잦은 제한조치로 인해 어렵기는 했어도 항상 그 가능성이 열려 있었다 (1953년 여권제도 폐지로 방문여행이 보다 수월해 졌었다)

지고 있는 「독일노동조합연합(DGB)」은 여성직업단체들이 실제 통일 이후 여성들이 해야 할 과제나 개선방향에 대해서는 실질적 논의가 없었던 것에 반해 여성국을 중심으로 전문가회의를 통해 서로의 문제점, 정보교환, 지원 방안을 논의함으로써 연금법 등 통일입법 형성에 영향을 주었다. 약 20만명의 여성 회원을 가지고 있는 「독일사무직노조(DAG)」도 여성국을 중심으로 여성문제를 논의하였고 특히 “직장 및 사회영역에 있어서의 여성평등정책 및 가정과 직업의 조화를 위한 미래지향적 여성정책” 세미나를 개최하기도 하였다.

이외의 여성교류를 이룬 조직으로 「여성고용자연합(VWA)」이 있으며, 「독일공무원단체(DBB)」의 연방여성대표들은 여성실업, 탁아소 폐쇄 등과 관련하여 1991년 중반기까지 탁아소 재정지원을 규정한 통일협정의 기간을 연기할 것을 요구하였다. 「독일여성문제단체(DFK)」는 “문화계에서 여성활동의 활성화와 여성교육을 위한 다각적인 노력”을 주제로 세미나를 개최함으로써 여러 분야의 여성교류를 확대해 나갔다. 그러나 전반적으로 1989년 이후 여성단체나 개인적인 차원의 인적교류가 활발히 이루어져갔던 반면 베를린 장벽 붕괴 이후 급진전된 제도적 통일과정에는 여성들의 참여가 제대로 이루어지지 못함으로써 여성이슈를 반영할 수 있는 활동의 한계를 가져왔다. 이는 통일이 되는 시점에서 경제적 문제와 통일찬반문제가 우선적으로 다루어짐으로써 여성 문제는 중요이슈가 되지 못하였던 것이다. 한 예로 구동독 여성단체들이 연합하여 형성된 「독일여성연합(UFV)」의 역할과 활동의 저조를 들 수 있다(한독 워크숍).

다. 동서·독 여성교류협력의 특징

동서독 여성교류협력의 특징은 양 독간의 교류가 구동독 여성들로 하여금 동독내에 ‘시민사회’를 형성하는 역할수행에 기여함으로써 여성교류의 사회통합적 의미를 발견할 수 있다는 점이다. 구동독에서 여성단체는 정부차원의 「독일민주여성단체(DFD)」가 중심이었는데 1970년대 말 1980년대에는 평화나 환경운동을 주제로 생겨난 비공식적인 여성단체들은 구서독의 여성단체나 국제여성단체와 연관을 맺었고 교회와 도서관은 의사교환을 위한 중요 매개체 역할을 하였다(한독 워크숍). 평화나 환경문제 외에 비공식적이지만 정치적

문제 및 가정의 사회화, 교과서에서의 성역할, 교회와 사회에서의 여성의 지위, 여성에 대한 폭력 등 사회문제를 주제로 한 많은 토론은 동독여성들의 의식화에 영향을 미쳤다. 또한 이 과정에서 서독단체들의 민주화 및 사회체제 개혁을 위한 동독시민들의 의식 및 조직화교육은 「노이에스 포럼」이라는 단체에서 여성들의 의식화에 영향을 주었다.

그러나 동서독여성들이 여러 경로를 통해 통일과정에 기여했음에도 불구하고 통일직전에 급진전된 제도적 통일과정에서 이들의 소외는 동서독 여성운동의 특성과 경험 그리고 정치문화상의 차이에 대한 관점을 충분히 반영할 수 있는 기회를 갖지 못하였다. 통일 이후 여성관련 정책이 여성에게 유리하지 못한 것으로 나타나 사회통합차원에서 그 한계점을 드러내기도 한다. 특히 통일이 서독의 기존정책을 구동독이 일정 받아들여야하는 상황이었기에 구서독여성들의 지위가 약화되었다⁵⁾(평화를 만드는 여성회, 1999: 251). 구서독 여성운동의 주요 이슈를 보면 이들 여성들에게는 직업, 탁아, 성적 자유를 주요 사업과제로 삼았던 반면 구동독여성의 입장에서는 그러한 이슈들은 이미 실천된 것이었다. 또한 구동독여성의 경우는 여성차별에 대한 논의가 없는 반면 구서독은 그렇지 않아 여성으로서의 요구가 다른 차원이었다. 이는 여성들간의 다른 경험들과 기대들 그리고 정치문화들로 인해 ‘같은 언어로 말하는 데’는 어려움을 겪고 있음을 보여주고 있어 이를 개선하기 위한 많은 노력을 기울여야 할 것을 말해주고 있다.

이러한 문제는 통일이후 구동독 여성들의 실업과 사회보장책의 미흡, 동독여성들의 가치관혼란을 가져왔고 통일과정과 통일 이후 사회통합 과정에서 발생함으로써 이러한 문제들은 남북여성교류협력활성화방안을 준비하는 우리 여성들에게 시사하는 바가 크다

2. 독일 여성교류협력의 시사점

동서독 여성교류협력 경험은 전반적으로 구서독의 다원주의와 시민사회,

5) 특히 동독지역 여성들은 실업 및 탁아문제, 낙태문제의 처벌조항, 교육제도의 차이에서 오는 문제점 등 여러 가지 어려움을 겪으면서 사회변화에 따른 심리적 불안감을 느끼고 있다.

경제대국으로서의 역량이 일관되게 구동독과의 인적·물적 교류정책을 이루었고 이 과정에서 양 독간 여성단체들의 교류협력은 구서독 정부 및 여성단체들의 지원 하에 상호이해를 위한 만남과 대화에 기여하였다는 점이다. 그러나 통일 후 상호이해가 어려웠던 것을 볼 때 다양한 만남과 대화가 보다 강조되어야 함을 시사한다. 또한 통일과정에서 정책결정자로서의 여성의 참여와 여성관련이슈들에 대한 지속적인 논의 (남북여성관련법과 제도에 대한 것·노동정책이나 사회복지정책 등)의 필요성을 강조함으로써 여성들간의 교류협력 활성화와 통일정책의 입안 및 집행과정에서 여성들의 개입은 매우 중요함을 시사하고 있다. 통일준비와 과정에서 민족의 절반을 차지하고 있는 여성의 참여는 기존의 군사, 경제중심에서 사회문화 영역으로 남북간 화해와 협력의 장을 넓힐 뿐 아니라 한반도의 평화조성 크게 기여할 것이다.

구체적으로 상호간 정보교환 및 접촉을 통한 대화와 만남의 중요성이 강조되었음을 볼 때 한국의 상황과 많은 차이점이 있지만 우리에게 대화와 만남을 위한 정보교환 및 접촉방법과 지원프로그램에 대한 구체적인 계획의 필요성이 중요하게 부각되었다. 본 연구(여성비정부기구를 통한 남북한교류협력 활성화방안 연구)에게 시사되는 점들을 다음과 측면에서 고려해 볼 수 있을 것이다.

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 방법의 필요성이 심도 깊게 다루어져야 할 것으로 보인다. 한국여성개발원 및 여성관련 연구소들이 북한의 여성연구관련자들과 자료를 교환하면서 서로의 경험을 나눌 수 있는 여성국제학술회의가 제3국과 연계하여(중국, 연변 등) 다양한 이슈로 개최되는 것도 상호이해를 높이는 기회로 만들 수 있을 것이다.

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 공동관심을 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 수행할 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.

IV. 남북통합을 위한 여성정책 강화방안

1. 기본 방향

성 인지적 관점으로 통일정책이 추진되어야 하며 이를 위한 예산이 확보되도록 한다. 남북한의 실질적 통합단계에서 여성들의 적극적인 활동이 실질적 통합으로 이끄는 데 견인차 역할을 할 수 있도록 하며 남북한 사회가 공통으로 제기할 수 있는 여성의제의 발굴과 적극적으로 제기하는 작업의 착수 및 이를 위한 예산을 확보하도록 한다. 이를 통해 남북한의 실질적 통합을 이루는데 가장 중요한 남북한간 동질성 회복과 이질성을 극복하는데 여성들의 역할을 최대한 증진시키도록 한다.

남북한의 실질적 통합 실현을 위한 연구 및 교육을 강조한다. 북한지역 여성 및 통일정책 전반에 대한 심층적인 연구나 준비를 체계적으로 해야 하고, 북한여성이해교육이 이루어져야 한다. 특히 이질감 극복 및 남북지역간 교류 협력을 위한 시범프로그램을 개발하여 실천해나가도록 한다.

남북한간 교류협력을 보다 활성화한다. 남북한지역 여성간의 직·간접적 교류협력 방안을 강구하도록 하며, 남북한 지역의 여성간 및 지역단체간 교류·협력사업을 펼칠 수 있도록 한다.

북한지역 내에 자율적인 여성조직이 형성될 수 있도록 하고, 이념을 초월하여 남북한 여성간의 원활한 대화를 위해 일정한 기간까지 제3국 여성과의 협조체제를 구축하도록 해야 한다. 즉 국제기구 및 국제여성비정부기구들과 협조체제를 구축하여 전세계적인 성 관점(gender-based)의 정책을 이슈로 북한여성들을 위한 구체적인 지원사업을 실시하며 남북한지역에서의 전국 또는 지역에 맞는 여성문제해결협의체를 구성하도록 한다.

남북통합추진의 핵심적 역할을 할 수 있는 여성평화운동을 강화하며 하며 통일문화를 적극적으로 전개하도록 한다. 21세기의 발전, 안보와 평화 수립을 위한 새로운 비전은 평등과 인간안보에 기반을 두어야 하기 때문이다. 불평등과 폭력을 배제하고, 다양한 갈등상황에서 지속 가능한 발전을 이룰 수 있도록 하기 위해 여성들이 평화수립과 정책결정의 통합적 역할을 수행해나

가도록 해야 한다.

2. 법적 행정적 조치

남북한의 실질적 통합을 이루기 위하여 위의 기본방향에 따라 여성정책을 효과적으로 추진하기 위하여 필요한 법적, 행정적 조치는 다음과 같으며, 이들 내용은 여성발전기본법에 근거한 여성정책기본계획에 담겨져야 한다.

가. 성인지적 통일정책을 위한 조치:

- (1) 성인지적 관점의 통일정책수립과 집행을 위하여 통일관련 모든 회의와 조직에 여성을 30%이상 참여시키는 것을 모든 관련법령에 명문으로 규정한다.
- (2) 통일헌법제정준비과정과 관련조직에 여성의 30%이상 참여를 관련법령에 규정한다.
- (3) 통일후의 여성관련법통합연구회의 설치: 실질적 통합단계에서 남북한의 여성관련 법에 대한 연구를 치밀하게 하여 통일후의 통합된 법체계에서의 여성관련법을 준비해야한다. 이를 위한 연구회가 국회 여성상임위원회를 중심으로 구성되어야 한다.

나. 실질적 통합을 위한 여성정책담당 행정조직의 강화:

- (1) 모든 국가조직에 여성정책책임관(GEO)을 설치한다: 남북의 실질적 통합을 위한 여성정책을 책임질 행정조직을 새로 설치하거나 기존의 조직의 기능을 강화하고 조직간의 연대를 활성화한다.
 - 국가 차원: 북한여성의 의식, 현황, 여성문제 등의 대규모 조사연구와 그에 대한 정책적 연구 및 프로그램의 개발/한국여성개발원의 역할로 할 수 있다.
 - 지방 차원: 연구 및 교육에 관한 정책 및 프로그램개발을 그 지역에

맞게 실시해야 한다.

특히 지역차원에서의 북한과의 교류 내지 결연 등의 프로그램을 활성화하여 생활문화 속에서의 주민간의 이해를 증진하는 것이 매우 중요하다. 따라서 국가 및 지방자치단체차원의 전담부서 설치 및 기능강화가 요구된다.

- (2) 여성민주정치/평화교육을 위한 조치: 교육 오랜 세월의 분단은 군사블럭, 경제제도, 이데올로기뿐만 아니라 생활감정까지도 갈라놓았으므로 이러한 생활감정의 간격은 남·북 양쪽의 사람들 머리 속의 편견과 몰이해를 극복해야만 좁혀질 수 있다. 따라서 남,북한 두 사회의 실질적 통합을 위한 체계적인 민주교육, 평화교육이 필요하다.

독일은 1989년 이후 동·서독 두 사회의 재결합을 위한 정치교육을 성실히 수행하여 왔는데, 이 교육의 제일 목표는 서로 귀기울이고 진지하게 대함으로써 수십년간 쌓인 정보 및 의사소통장애를 인간적 접촉을 통해서 극복하려는 마음의 자세를 갖게하는 것이라고 한다. 민주적 사고와 행동, 평화적 사고와 행동을 습득할 수 있는 시민정치교육이 그 어느 시기보다 요청되므로 이를 위한 프로그램의 개발과 교육이 성실히 체계적으로 수행될 수 있는 정책이 필요하다. 즉 행정조직/기관/담당자/예산 등이 필요하다.

다. 교류협력과 여성평화운동을 위한 NGO 지원정책의 강화:

- (1) 오랜 세월의 분단에 의해서 다르게 조건지워진 남·북한의 정치적·경제적·사회적·문화적 차이와 이로 인한 남·북한 사람들의 심성적 차이를 극복하기 위하여는 북한 사람들은 종전의 획일주의를 청산하고 지구화 시대의 다원주의를 이해하고 훈련해야 하며, 남한사람들은 세계화 시대의 민주적 문화를 통일시대에 맞게 새롭게 발전시켜야 한다.

세계화, 정보화라는 세기적 변화를 통일의 과제와 함께 극복해야하는 남·북한은 실질적 통합을 이루기 위한 상호간의 교류와 협력을 통한 이해와 신뢰

의 구축이 무엇보다 중요하며, 이는 관주도이기 보다는 민간활동이 활성화되는 것이 더 효과적이다. 따라서 민간의 이러한 활동을 지원하는 네트워크적인 조직이 필요하며 이에 대한 재원의 지원이 요구된다.

- (2) 북한은 오랫동안 민간단체 활동의 경험이 없으므로 여성문제에 대하여 민간차원의 운동이 형성될 수 있도록 조직과 활동을 지원하는 것이 필요하다. 이를 위한 공동의 작업과 지원을 위한 재원의 조치가 필요하다. 즉 여성발전기금//교류협력기금 등이 필요하다.
- (3) 북한에서의 여성연구와 여성학의 활성화 지원: 대학의 연구기관과 연구자들이 북한대학에서의 여성연구를 활성화하고 여성학을 개설할 수 있도록 연구자 교류, 양성 및 공동연구 등의 프로그램을 지원하는 조치가 필요하다.
- (4) 북한여성들의 새로운 노동시장에의 적응을 위한 직업교육을 위한 특별 프로그램지원-세계화, 정보화의 시대적 변화에 그들이 직업능력을 발휘할 수 있도록 다양한 프로그램을 통하여 훈련할 수 있는 기회의 제공해야 한다.

3. 추진과제

남북한의 '실질적 통합'은 남북한간 제 분야에서의 다원화된 상황을 상정하고 상호 인정하고 이해해나가는 절차를 밟아 가는 것을 의미한다. 또한 분야 및 여건에 따라 이질성을 극복하고 동질성을 회복하여 "민족공동체"를 형성해나감으로써 진정한 의미의 통일을 맞이하는 길을 여는 단계이다.

남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 과제들은 먼저 지금까지 제시된 정책들에서 남북이 공동으로 추진할 수 있는 사업의 적극적 추진과 구체적으로 여성관련 영역들의 이질성 극복을 위한 과제들이 우선적으로 추진되어야 하며 동질성의 부분들이 보다 확대되고 공감될 수 있도록 하는 노력이 동반되어야 할 것이다.

가. 통일단계별 지속적 추진과제 : 남북화해협력단계와 남북연합단계에서 제시된 과제들의 적극적 추진

(1) 통일의식 함양교육의 추진과제

- 민주시민교육
- 일방적 주입교육을 탈피하고 교육자와 피교육자간에 쌍방향 교육방식, 상대지역 주민(분야별, 세대별 등 주제와 관련된 대상)들을 초청하여 대화, 관심있는 상대지역 답사
- 공동여론조사(표본조사), 공동연구 및 발표, 집체교육, 각종 세미나 등
- 여성지도력향상교육, 여성직업능력향상교육 및 창업교육, 여성문제 해결교육, 남북통합을 위한 여성의 역할창출교육 등
- 자녀교육토론회(정보교류)등을 통한 공감대 형성

(2) 남북여성의 교류활성화 추진과제

- 북한의 각종 여성단체들과의 접촉창구 늘이기
- 단체, 조직, 분야별 자매결연 맺기
- 올림픽, 월드컵, 장애인 올림픽 및 사회복지시설 등에서 실현되고 있는 자원봉사 활동 활성화
- 공동세미나 개최 및 참가를 통한 인적교류와 학문적 경험 공유, 공동연구소 설립 및 상주 연구원 파견·교환, 공동 인터넷 홈페이지 개설(일반인들의 질문에 대한 답변제도 활용), 여성지도자들의 직접 왕래와 간담회 개최 등 상대측 여성들과의 대화·교류 증진
- 남북한 공동의 문화상품개발 및 국제화
- 남북 여성교류 협력기구 설치
- 민박교류활성화
- 국제기구와의 교류 활성화

(3) 여성평화운동활성화 추진과제

- 정치나 군사적 측면에서의 당위론이 아닌, 사회적 측면 특히 개인의 생활과 직결(통일과 나의 관계, 통일과 내 자녀의 관계, 통일비용에 대한 이해, 통일이 가져올 실질적인 혜택사례 등)시켜서 구체적인 내용의 캠페인을 전개하거나 포럼 개최.
- 공동 학술세미나 개최 및 공동선언 채택, 남북정부에 보내는 건의문 채택 및 각각의 정부기관에 공동방문, 간담회 실시, 언론사와의 공동인터뷰 등을 통한 평화운동 및 관련 여론 확산 등
- 남북한 여성교류협력기구 설치후 회의 등 모임을 정례화 함.
- 체육분야의 남북한 단일팀 구성 및 남북여성 응원단 구성

나. 여성관련 영역별 추진과제

(1) 행정구조 분야

- 민주주의 제도의 확립
- 행정체제의 단일화 및 여성인력의 할당제 등 제도적 방안도입
- 모든 분야의 정부정책결정과정에서의 여성참여 최소한 30%까지 보장
- 행정구조는 복무중심구조임을 북에 인식하고 여성관련 행정구조의 기능 활성화 방안 마련
- 능력 위주의 인사와 책임행정 보장, 하위단위에 대한 자율성 보장, 지방자치제도의 폭넓은 도입 등을 통한 여성인력의 활용방안 마련
- 통일 여성부 설치
- 성 관점의 정책 추진: 평등의식 향상 및 여성활동 확대 관련 정책 (여성주간 및 여성의 달 실시/ 남녀평등상 시상- 평등부부상, 남녀평등교사상, 남녀평등경찰상, 남녀평등방송상, 남녀평등정책상 등) / 평등문화실천 전국 릴레이

(2) 정치참여 분야

- 민주시민의식의 고양과 여성운동의 활성화
- 남한 여성의 사회조직생활의 기회 증진 및 북한여성의 자율적이고 실질적인 정치참여를 위한 정책의 제도화 도모
: 남북한 여성의 정치현장 학습/ 지방자치단체 및 여성단체 등의 정치 참여 확대
- 남북한 지역 정당간의 교류 확대 및 당내 민주주의의 실현과정에서의 여성참여 확대
: 민주선거제에 의거한 여성참여 도모/의사결정과정에서의 민주화 확보 및 여성참여 확대
- 여성할당제 도입 및 여성장관급 확대

(3) 법 분야

- 여성관련법 제정
- 남북한 통합헌법 제정에 여성참여 (통합헌법제정위원회 여성참여)
- 남북한 여성시민교육 실시
- 남북한의 법질서 확립 및 홍보 실시
- 남북한 지역의 여성주민간 교류저해법령 정비
- 남북한 여성들의 소유제의 다양화 시도
- 국방비의 사회복지비 및 여성복지지원비로의 전용 운영

(4) 교육 분야

- 남북한의 여성교육기회 확대 및 남녀평등교육 실시
- 교육제도 보완책 마련
- 남북한간 점진적 개선을 위한 여성교육 프로그램 개발 및 보급 : 갈등해결 프로그램
- 남북한 지역간 교육 내적인 문제 해결방안 마련: 계급간, 지역간 차

별해소와 교육 질의 제고와 과제/ 취업문제, 예산확보, 통합교육비 등의 과제해결

- 남북한 상호 이념교육의 비중 축소 및 통합이념 개발, 홍보(공교육화 시도)
- 여교사의 질적 및 양적 제고(교사 재교육 방안)
- 공교육의 강화 및 의무교육의 확대
- 교육직에서의 여성행정직 및 전문직 확대
- 남북한 교육제도 통합을 위한 교육관련자, 학부모, 학생 대표들이 협의회를 만들어 토론과 의견수렴
- 여성평생교육기관 교류협의체 구성
- 여성리더쉽 훈련 강화
- 남북통합을 위한 범 국민적 이해교육 실시
- 남북한의 실질적 통합을 위한 전문인력 및 자원활동자 양성
- 남북한 지역의 여성·가정교육의 비교 및 실천방안 제시

(5) 문화 분야

- 전문여성예술인 양성방안 모색
- 전국 여성학술교류협력 활성화
- 환경보호와 여성의 역할
- 사이버공간을 통한 여성관련 정보교류
- 주부인터넷 교육 실시
- 남북한 지역의 특성에 맞는 영역 상호 교류(북한의 한의학, 단군사, 발해사 등/ 남한의 현대의학, 농업기술, 전자기술 등/ 공통영역인 전통민속, 무용, 음악, 미술 등)
- 남북한 지역 상호간의 공통적인 영역
- 북한지역에 도움이 될 영역 여성시민교육 활성화
- 평화문제 해결을 위한 국제기구 및 비정부기구와의 연대 강화

(6) 가족 분야

- 남북한간 가족문화의 상호 보완 및 전통유지 노력(법적, 의식적 개혁 노력)
- 동등한 부부관계 정립
- 여성의 지위 존중 및 역할 확대
- 가족기능의 사회화 및 인성교육 실시
- 가부장적 여성상의 극복: 가족문제 상담/신가족 캠페인
- 남북한 여성단체들의 가족문제와 여성문제에 대한 논의의 장 마련
- 양성평등적 가족관 정립
- 가족의 구조 및 구성원의 역할변화에 따른 가족정책 수립
- 상담소 설치
- 국내 거주 북한이탈주민가족 및 중국동포여성가족과의 정기적 만남과 교류실시

(7) 노동 분야

- 남북한 여성의 노동가치에 대한 교육, 인본주의적 노동 인식제고
- 여성지위 향상 및 인식에 대한 재교육
- 여성의 고용확충과 여성노동력 평가를 위한 사회적, 국가적 보장
- 능력에 따른 차등임금제도 도입으로 여성차별 해소
- 여성자신의 경쟁력 강화
- 여성일자리 창조
- 기술취업 재교육
- 보육시스템 확대
- 여성창업자 지원제도 도입
- 최저임금의 제도화
- 남북한 지역의 경제적 차이와 빈부격차를 감안한 사업 전개, 지원
- 북한지역 경제개발 시의 여성·생태주의적 관점 고려

(8) 복지 분야

- 남북한 여성 복지체계의 상호장점 융합
- 국가 의료보험제도의 보장, 확대를 통한 여성혜택 강구
- 여성대상 실업보험제도 확대
- 여성복지의 확대 : 여성고용불안정의 문제/빈곤여성탈피를 위한 공부조 기능 강화
- 남북한 여성을 위한 분만 등 건강보험에서 처리, 연금권 확대
- 보육시설의 확충을 통한 여성근로인력의 사회진출 확대
- 남북한 여성들을 위한 직장과 거주지 또는 직장과 보육기관의 효율적 운영 및 통합
- 남북한 여성을 위한 보육비용의 분담방안 강구
- 양질의 보육교사 양성

(9) 건강 분야

- 남북한 여성의 건강권 확보
- 북한지역 여성건강의 질적 향상 도모
- 시민단체, 종교단체, 정부 등의 배려를 통한 남북한 여성주민의 건강진단 및 유지
- 여성건강에 대한 사회 및 국가적 관심 확대 : 의료보장체계에서 여성 보건의 비중 높임
- 북한지역에 여성대상 의약품 및 식량 계획
- 남북한 지역간 여성체육교류 추진을 통한 통일 선도: 민족동질성 회복, 여성발전방안 마련/체육교류를 통한 여성문화교류 활성화

(10) 여성단체 분야

- 여성시민교육 활성화
- 남북한 여성역량 강화를 위한 전국 규모의 사업 활성화

- 여성단체의 남북한간 상호 교류 확대
: 여성단체의 수평적 연대와 수직적 연계의 균형
- 각 정부의 여성단체 통제 금지 및 완화
: 자율성과 조직성의 조화
- 남북한 여성의 자발적인 결사체 인정 확대
- 남북한 여성소모임 활동 활성화
- 여성시민운동의 활성화
- 여성학 연구 센터 공동 운영
- 제 외국의 한민족 여성네트워크 강화
- 동북아 평화를 위한 여성들의 국제연대 강화

(11) 생활문화 분야

- 남북한의 이질적 생활문화 산출하는 체제 차이 이해교육 실시: 남북한간 상호 다름에 대한 관용
- 여성발전기금 활용, 종교 및 사회단체 지원
- 남북한의 생활문화 교류 활성화 및 남북한의 생활문화의 공공 및 국가서비스로 전환
 - 식생활 부문 : 전국 주부 김치 담기 박람회/ 지방 된장 만들기 경연대회/지방 특유 음식 심포지엄/ 밑반찬 요리 경연 / 수산물 요리 박람회/ 남북 지방산 주류 교류전/ 남북 감자 요리 경연
 - 의생활 부문: 생활한복 또는 조선옷 전람회: 소재, 디자인, 한복 품평회, 패션쇼/ 주부 폐의류 활용 창안대회/ 남북 도-농간 자매 결연, 폐의류 및 생활용품 교류/ 남북 노동자 및 사무직 작업복 전람회 및 패션쇼: 같은 산업계통의 작업복 또는 의복디자인/ 민간 처방의 화장수 교류전: 지방 특색, 지방 재료 중심/ 머리단장 경연 대회
 - 주생활 부문 : 좁은 공간 활용 디자인 경연 대회 / 환경 친화적인 주택 디자인 전시회: 환경과 어울리는 주택, 풍부한 자연소재 주택/ 아름답고 편리하며 저렴한 농촌 주택 디자인 전시회/ 새로

운 집합 주택 디자인 전시회/ 탁아소·유치원 디자인 전시회/ 노인이 살기 좋은 양로원이나 노인회관 건물 디자인 전시회

이상으로 여성관련 영역에서의 정책과제들을 모색해 보았다. 남북한의 실질적 통합을 위해서는 이질성의 많은 측면들이 무엇보다도 극복될 필요가 있음은 분명하다. 그러나 어느 정도까지 이질성의 측면들이 동질화되어야 하는가는 또 하나의 과제이다. 왜냐하면 다양성의 수용이라는 점에서는 상호 이질적인 측면들이 조화를 이룬다면 유지되는 것도 또한 통합의 한 부분이 될 수 있을 것이기 때문이다.

실질적으로 남북한이 갖고 있는 동질적인 부분에서도 지켜야 할 부분과 동질적인 부분이라고 하더라도 남북이 함께 버려야 할 부분에 대한 적극적인 노력도 요구된다. 지켜야 할 부분이라고 본다면 조국애/ 가족의 중요성/ 인성, 협동정신, 공동체정신/ 전통생활문화, 의식주문화 (온돌주거문화)/ 전통적 민족의 풍습 및 문화/ 단아하고 우아한 여성의 기상/ 여성의 학구열 등을 들 수 있을 것이다. 반면 버려야 할 부분으로는 적과 동지의 이분법적 사고/ 역기능적 유교적 관습 (가부장적 권위주의, 남존여비 등)/ 맹목적·감정적 애국주의 (반 외세중심적 폐쇄적, 편협한 민족주의 (종파적 성향 및 분영주의)/ 배타적 행동/ 공과 사의 혼동/ 가부장제의 극복 등을 들 수 있을 것이다.

남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 방안은 분야별로 정부는 적극적으로 비정부기구의 활동이 활성화될 수 있도록 지원, 제도화방안 강구노력을 기울여나가야 할 것이다.

남북한의 실질적 통합단계는 통일을 위한 최종단계라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 특히 여성들의 남북통합을 위한 관심과 노력은 남북한 여성들의 삶의 질을 높이는 데 중요한 계기를 이루게 될 것이다.

남북한간 교류협력은 진정한 의미의 한 민족으로서의 상황을 도출해내게 된다는 점에서 그 의미가 있다. 앞으로 남북한간 통합상황 운영을 위해 통합헌법 및 여성관련법을 제정하고, 이념차이를 위해 교육을 필수화하고, 세계화, 정보화가 추진되고 있는 세계사적 흐름에 남북한이 함께 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 방안은 남북한 여성들의 이질감 극복 및 남북한 교류협력 프로그램의 시행뿐만 아니라

세계 속에서의 남북한 여성들의 위치와 역할을 감안하여 이루어져야 한다. 즉 세계가 해결하기 위해 노력하고 있는 여성문제를 인식하고 접근하는 것이 북한을 바로 아는 것과 같이 중요한 일이다. 북한과 남한지역에서는 각 주민들이 상호 이해할 수 있는 교육이 지속적으로 이루어지도록 해야 한다. 우선적으로 민족동질성을 회복하는 일이 급선무이며, 그와 동시에 남북한의 실질적 통합은 미래지향적 상황에서 추진되어야 한다. 남북한 여성들이 상호이해 할 수 있는 사회·문화적 공감대 형성을 위해 여성교류협력 활동이 활성화됨으로써 통합시기를 앞당길 수 있다고 본다.

따라서 남북한 주민 사이의 실질적 교류와 협력을 통한 동질성 회복을 위한 문화, 예술, 학문 등의 다양한 영역에서의 교류가 보다 활성화되어야 하며 남북한의 공동문화형성을 위해 우선 우리 사회 안의 비평화적·비민주적 문화요소를 제거하고 다원사회를 조성해 나가야 한다. 군사주의 문화의 정착으로 사회전반에 깔려있는 가부장적 가치, 남성중심적 위계적 문화를 극복하고 평등한 다원적·민주적 문화를 뿌리내리도록 해야 할 것이다.

무엇보다도 여성들의 통일과정 정치적 참여확대 구축이 중요하다. 이를 위해서는 여성들의 통일역량증진과 세력화(empowerment)를 위한 정부조직 강화가 강조될 필요가 있다. 여성정부조직의 강화는 북한사회 내에 자율적인 여성조직이 형성될 수 있도록 제 3국 여성과의 협조체제를 기능케할 것이며 이를 위해서는 남북한 사회가 공통으로 제기할 수 있는 여성의제의 발굴과 적극적으로 제기하는 작업의 착수 및 이를 위한 예산 확보는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

[사례 1] 생활문화 분야 정책과제의 단·중장기 계획

1. 정부의 역할

기간	실천과제
단기	1) 남북한의 생활문화 교류 활성화 및 남북한의 생활문화의 공공 및 국가 서비스로 전환 2) 남북여성 생활문화 교류 활동에 대한 지원
중장기	실질적 통합단계에서의 남북 생활문화의 차이와 동질성 조화 방안에 대한 모색 실질적 통합단계에서의 남북 생활문화의 질 제고를 위한 방안 모색 실질적 통합단계에서 남북여성단체들의 생활문화 증진 프로그램 개발 및 활동 지원

2. 여성비정부의 역할

기간	실천과제
단기	1) 남북한의 이질적 생활문화 산출하는 체제 차이 이해교육 실시: 남북한간 상호 다름에 대한 관용 2) 여성발전기금 활용, 종교 및 사회단체 지원 3) 남북여성 생활문화 교류 및 활성화 프로그램: 남북의 공통적인 생활문화 교류를 중심으로 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 식생활 부문: 전국 주부 김치 담기 박람회/ 지방 된장 만들기 경연대회/지방 특유 음식 심포지엄/ 밑반찬 요리 경연 / 수산물 요리 박람회/ 남북 지방산 주류 교류전/ 남북 감자 요리 경연 ▪ 의생활 부문: 생활한복 또는 조선옷 전람회: 소재, 디자인, 한복 품평회, 패션쇼/ 주부 폐의류 활용 창안대회/ 남북 도-농간 자매 결연, 폐의류 및 생활용품 교류/ 남북 노동자 및 사무직 작업복 전람회 및 패션쇼: 같은 산업계통의 작업복 또는 의복디자인/ 민간 처방의 화장품 교류전: 지방 특색, 지방 재료 중심/ 머리단장 경연 대회 ▪ 주생활 부문: 좁은 공간 활용 디자인 경연 대회 / 환경 친화적인 주택 디자인 전시회: 환경과 어울리는 주택, 풍부한 자연소재 주택/ 아릅답고 편리하며 저렴한 농촌 주택 디자인 전시회/ 새로운 집합 주택 디자인 전시회/ 탁아소·유치원 디자인 전시회/ 노인이 살기 좋은 양로원이나 노인회관 건물 디자인 전시회
중장기	4) 남북의 이질적인 생활문화 적응 방안 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 의, 식, 주생활문화에 있어서 남북, 지역적 차이가 있는 문화에 대한 이해와 남북 교류 ▪ 계층별, 세대별 차이있는 생활문화의 이해와 남북 교류; 무조건적 수용이 아니라, 폭력문화, 사치문화 등과 같은 상호 조화를 해치는 문화에 대해 자율적 운동을 통한 화합의 생활문화로 전환
중장기	1) 실질적 통합단계에 있어서 여성단체에 있어서 전업주부의 가치 제고와 생활문화 교류 증진의 주체화 2) 생활문화 교류단계에서 적응단계에서 여성단체들이 주도적 역할 수행, 남한의 여성단체들은 북한의 생활문화를 일반여성들에게 적극 소개하고 이해를 증진 3) 실질적 통합단계의 통합기구의 예산 지원하에 남북여성 생활문화 증진의 집과 같은 생활관을 설립·운영하여 보다 구체적으로 여성들의 생활문화 적응과 새로운 생활문화 창조 방안 모색

[사례 2] 남북교류협력 및 남북연합단계의 추진과제

구분	남북교류협력 및 남북연합단계
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ● 성 인지적 관점으로 통일정책이 추진되어 여성들도 통일에서의 중요한 역할이 주어지게 해야 한다. ● 남북연합 및 통일에 대한 여성계의 인식을 새롭게 정비해야 한다. 즉 북한여성 및 통일정책 전반에 대한 심층적인 연구나 준비를 체계적으로 해야 하고, 북한여성이해교육이 이루어져야 한다. ● 남북한 여성들이 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 남한의 여성들이 주도적으로 추진하는 것이 절실히 요구된다. ● 남북연합 시의 여성의 역할 강화를 위해서는 북한측의 자존심을 고려하여 상대를 포용하는 자세로 임해야 한다. ● 북한여성들의 정서적, 심리적 동인이 될 수 있는 정보 및 매체교류를 통해 장기적이고 지속적인 접촉이 이루어져야 한다.
정부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 성인인지적 통일정책수립 <ol style="list-style-type: none"> 1) 성인인지적 관점에서의 남북한 교류협력정책 수립 2) 정책결정과정에서의 여성참여 최소한 30%까지 보장 3) 통일부에 여성문제 전담 부서 설치 4) 남북한 공동합의서 및 교류협력관련법 등에 여성부문 포함 2. 여성비정부기구에 대한 적극적 지원정책 실시 <ol style="list-style-type: none"> 1) 정부의 허가를 받는 행정절차와 과정의 단순화 시도 2) 남북교류협력기금을 통해 여성비정부기구의 남북교류 및 경제협력사업방식의 대북 지원사업의 재정적 지원 3) 여성비정부기구들간의 네트워크구축 지원 4) 통일관련 학술교류 지원 3. 남북연합단계에서의 여성부문 실천과제의 수행 <ol style="list-style-type: none"> 1) 여성자신들의 삶의 현장 중심으로 남북한 여성교류·협력 프로그램의 내용과 유형 설정: 여성들이 가장 선호하는 생활영역을 중심으로 교류, 상호신뢰 구축토록 지원, 정부지원 및 협력의 구체적인 내용 : 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, 다양한단체가 여성의 대표성을 고려하되, 영역에 따라서는 각 단체가 각기 교유의 특성을 갖고 교류토록 지원 2) 남북한 여성간 통일교육의 공교육화와 활성화 3) 숙박교류 프로그램 운영

구분	남북교류협력 및 남북연합단계
여성 비정부 기구	<p>1. 남북연합 추진사업의 내용구상 :</p> <p>(1) 남북한 여성의 공감대 형성 가능 주제 개발, 실현-① 일제의 전후 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. (2) 남북한 여성의 공감대 형성 가능 주제 개발, 실현-① 일제의 전후 보상문제, ② 요리대회, ③ 미용대회, ④ 여성의 건강문제, ⑤ 농촌총각문제, ⑥ 가정생활, ⑦ 결혼풍습 등. (3) 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</p> <p>2. 남북연합 추진을 위한 방법론 구축</p> <p>(1) 여성비정부기구의 역량 강화, (2) 북한여성 및 아동 지원운동을 병행하면서 남북여성교류 모색, (3) 남북한 여성간에 상호 공통성이 있는 분야에서 우선적인 교류·협력추진, (4) 북한의 전문가단체와의 교류를 통한 여성접촉과 현재 북한을 이끄는 여성지도자들과(부록참조)의 접촉 시도</p> <p>3. 여성교류·협력 실천과제</p> <p>(1) 여성비정부기구에 대한 인식 제고와 활동분야의 확대, (2) 모든 여성들의 통일의를 향상시켜 다수의 여성들의 교류 동참, (3) 단체의 특성에 맞게 북한의 여성단체 및 지역단체와 교류·협력할 수 있는 사업의 구상</p>
정부와 여성 비정부 기구간의 및 국제여성 비정부 기구와의 협력관계	<p>1) 협력관계 증진 : (1) 여성비정부기구는 북한과의 협력·교류할 수 있는 주제와 분야, 교류방식을 다양하게 설정하여 정부를 통해 북한과 접촉 (2) 정부는 여성비정부기구들이 북한에 대한 인식을 분명히 할 수 있는 대북 정보 제공, 남북교류 시 대북 창구 역할을 하며 북한주민 접촉승인, 방북승인, 사회문화협력사업자 및 사업승인, 남북협력기금지원 등을 적극적으로 지원.</p> <p>2) 국제여성비정부기구와의 협력관계 구축 : (1) 전 세계적으로 성(gender) 이슈가 되고있는 여성의 빈곤문제나 여성 가주구의 문제를 통해 이를 다루고 있는 국제기구 및 비정부기구와의 연대를 통해 북한여성 및 어린이 지원사업과 연대를 지원하고 이들과의 직접적인 교류 기회의 형성 (2) 연변의 부련회를 중심으로 조선족여성들과의 교류 및 지원 (3) UN 비정부기구의 소액신용(Microcredit) 프로그램의 적극적 활용.</p>

구분	남북교류협력 및 남북연합단계
	<p>가. 여성들의 통일외식합향을 위한 교육과제</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 북한사회에 대한 선입견에서 벗어나고, 남한 및 북한 중심적 사고방식의 제거 2) 이질성 인정 및 상호포용의 자세 갖기 3) 여성의식 및 평등의식 함양 4) 남북한 여성의 생활중심 및 남북한 공통의 여성적 관심사항의 미시적 내용 개발 5) 통일에 대한 여성지도자의 정체성 확립, 통일관련 여성지도력 향상 6) 여성간 통일연대 이루기, 여성문제해결을 통한 통일전후 사회변화노력 7) 상호간의 존재를 인정하는 인내심과 관용정신 확립 8) 여성들이 주체가 되어 실천할 수 있는 항목 수립 9) 여성의 모성애와 사랑을 통해 남북주민들간에 적대적인 미움을 극복하기 10) 통일을 이루기 위해서는 먼저 한반도에서의 평화와 조화, 안정을 이루는 방법모색
	<p>나. 남북여성의 교류활성화를 위한 과제</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 북한사회에 대한 여성주의적 인식 확대 2) 북한여성 및 북한체제 이해증진 노력 필요 3) 통일전문인력양성과 남북한 여성의 공감대 형성사안 발굴 4) 여성단체협의회 내에 남북한 여성교류 및 통일과 관련한 사업추진 5) 북한여성문제를 포함하여 북한을 이해하는 소규모 이야기모임 구성과 활성화 6) 북한학에 대해 사회문화적(문학, 역사, 예술, 전통문화 분야 등) 접근 시도로 실증연구(북한여성의 의식 및 생활세계, 중국조선족, 연해주 고려인 여성의 생활상과 체제전환 후의 변화 등 연구) 7) 여성, 건강, 아동의 생육발달 문제 등 구체적 사안 공동논의 필요 8) 남북한 여성의 공감대 형성가능 주제 개발(남북한 여성의 가정생활과 직장생활 비교연구 등) 9) 북한 여성대상으로 남한 여성비정부기구의 역할 활성화
	<p>다. 여성평화운동 활성화를 위한 과제</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 여성을 중심으로 평화적 분위기를 구축함으로써 남북연합추진에 긍정적 환경구축 2) 한반도 평화구축을 위해 여성이 할 수 있는 역할과 관련하여 남북여성교류추진 3) 여성청소년들에 대한 평화의식교육, 청소년들에 대한 통일문화 강좌개최등 4) 남북한 정부에 대해 군대 및 무력감축을 위한 캠페인 등 5) 반군사주의운동의 전개, 인권존중사회의 구현, 군사기술개발제한, 국방비감축, 평화지대 선언, 한반도핵문제 해결, 사회적 대립적 폭력적 분위기를 근절, 전쟁과 사회불안이 가져다주는 비극에 대한 이해 수준제고 6) 대북지원을 위한 바자회 개최 7) 비무장지대 내에서의 남북한여성 평화포럼개최, 여성의 부드러운 이미지 활용을 통한 평화운동 8) 정부는 통일과정에서 군사력을 감소시키고 전쟁의 불씨를 없애는 구체적인 작업을 하고 개인과 가정에는 폭력과 다툼을 멀리하도록 일상생활 속에서 연습실시 9) 통일과정에 여성참여 확대

구분	남북교류협력 및 남북연합단계
	<p>라. 여성의 통일역할 증진 과제</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 남북여성교류를 통한 동질성 회복 및 통일을 실천하는 역할 수행 2) 북한여성들에게 남한 이해 수준을 제고시키는 역할 3) 통일은 남성의 몫이라는 인식에서 탈피, 통일문제에 적극적 관심을 표명함으로써 남성중심적이고 국가 중심적인 통일에서 탈피 4) 민족간 상호 돌보고 나누는 정신과 실천을 실천수범하고 자녀들에게 교훈을 주는 역할 5) 비정치적인 면에서의 역할이 중요함으로써 여성의 역할의 중요성 인식강화 6) 남북여성간의 정기적인 대화를 위한 제도적 장치 마련, 여성들의 적극적 참여 7) 여성대표성을 보장받기 위해서 여성정치세력화, 통일교육 강화 8) 많은 여성들이 통일을 실천할 수 있도록 조건과 환경 마련 9) 성 상품화에 대한 공동논의 및 대책모색 10) 반핵운동 및 비폭력운동을 국제사회의 여성운동과 연계하여 전개 11) 경찰이나 군인들의 충구에 꽃을 꽂는 운동 전개 12) 음식문화, 예술분야, 여성수난역사 공동탐사 및 자료정리, 민족공지, 자랑거리 공동개발 등 공통문화개발, 공동운영 13) 여성 스스로 통일의 주체가 되고자 하는 의식 강화 14) 남북한의 여성의 문제점을 검토하고 대안적 여성정책 형성 15) 문화적 동질감 형성을 위한 여성역할의 중요성 강조

참 고 문 헌

- 김귀옥, “남북 생활문화부문 교류프로그램”, 한국문화정책개발원(위음), 『문화 예술 주요부문별 남북교류프로그램 연구』, 서울: 한국문화정책개발원, 1999
- 김귀옥, “여성의 평화·통일문제 인식”, 학술단체협의회 위음, 『21세기 한반도 어디로 갈 것인가』, 서울: 동녘, 2002
- 김귀옥·김정훈, “대북 교류의 확대와 통일의 전망”, 전성우(위음), 『남북한 사회통합의 길: 그 현황과 전망』, 서울: 금왕출판사, 2001
- 김재인·장혜경, 『여성비정부기구를 통한 남북한 교류 협력 활성화방안 연구』, 서울: 인문사회연구회(통일연구원 주관), 2000
- 김재인·장혜경, 『남북연합단계에서의 여성정책 추진 방안』, 서울: 인문사회연구회(통일연구원 주관), 2001
- 김선옥외, 『북한여성의 지위에 관한 연구』, 서울: 한국여성개발원, 1992
- 김선옥, “남북여성교류에 있어서의 여성단체 역할과 문제”, 『남북 교류·협력의 실천과제 연구』, 서울: 통일원, 1992c
- 김영희·장영아, 『통일대비 여성관련 법제연구』, 서울: 한국여성개발원, 2000
- 김원홍, “남북한 여성교류 활성화 방안,” 통일문제 특별학술회의(편), 『남북한 관계의 분야별 현황과 과제: 쟁점과 대책』, 서울: 통일문제 특별학술회의, pp.1~22, 1998
- 민무숙·안재희, 『북한의 여성교육에 관한 연구』, 서울: 한국여성개발원, 2001
- 여성부, 『여성백서』, 2001
- 제성호, 『남북교류협력활성화를 위한 법제도 개선방안』, 민족통일연구원, 1996
- 정현백, “한국 여성통일운동의 현황과 과제”, 한국여성평화연구원 위음, 『여성과 평화』, 서울: 당대, 2000
- 통계청, 『1997~2000년 분기별 고용동향』

통일연구원, 『남북한 실질적 통합의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2002

통일부, 『통일백서』, 2000a

통일부, 『독일통일백서('99)』, 2000b

함인희·한정자 외, 『통일의식 조사에 기초한 통일교육 및 통일홍보 방안-대상별 차별화 방안 모색』, 서울: 통일부, 2000

UNDP, Making New Technologies Work for Human Deleopment, 1995, 1997, 2001

<http://www.unikorea.go.kr>

<http://www.pcwa.go.kr>

<http://community.kongju.ac.kr/~sunny/Socil109.htm>

<http://www.unikorea.go.kr>

<http://www.pcwa.go.kr>

<http://community.kongju.ac.kr/~sunny/Socil109.htm>.

실질적 통합 단계에서의 남북한 문화예술 분야의 통합 방안

전 영 선(통일미래연구소 연구위원)

I. 서론¹⁾

본 연구의 목적은 ‘실질적 통합단계’에서 문화예술 분야의 통합방안에 대한 모색에 있다. 실질적 통합단계란 남북한 사이의 관계가 증진되어 인적·물적 교류가 추진되고 있는 통일직전의 상황을 의미한다.²⁾ 문화예술 분야에 이러한 단계를 적용시킬 때, 현재의 상황과는 다음과 같은 점에서 크게 구별된다.

첫째, 문화예술 분야의 독립적 교류이다. 현재의 남북 문화예술 교류도 일정 부분 독립성을 유지하고 있으나 정치적 영향력에 좌우되는 면이 크다. 따라서 정치적 사건에 따라 문화예술 분야가 영향을 받고 있으나 실질적 통합 단계에서는 정치, 경제와 독립적으로 문화예술 분야의 독립적 교류가 추진될 수 있다는 점이다. 둘째, 예술인과 예술 작품의 자유로운 교류가 가능하다는 점이다. 남북한 사이에 ‘문화예술 교류협정’ 등과 같은 제도화된 협정이 이루어지고, 현재의 교류상황과는 달리 국가의 통제나 규율이 완화된 상황에서 인적, 작품 교류가 진행될 것이다. 다만 인적 교류의 경우 통합이전의 상황을

1) 이 연구과제의 참여자는 김동규(고려대학교), 오기성(인천대학교), 권성아, 김귀옥, 박현선, 박찬석, 전영선, 정지웅(이상 통일미래연구소)이며, 이 논문은 연구결과를 종합한 것이다.

2) 통일연구원은 통합단계에 따른 통합방안을 3차년에 걸쳐 추진해 오고 있다. 본 연구는 3차년과제로서 상정된 단계임이다. 또한 본 연구는 협동연구로서, 실질적 통합단계에 대한 범주와 개념설정으로부터 외국(독일, 대만)의 통합사례 분석, 남북문화예술의 구조분석, 남북문화예술의 갈등 상황, 통합방안에 이르기까지 공동의 작업으로 추진된 과제의 일부임을 밝혀둔다.

고려할 때 무작위의 대단위 규모보다는 소규모의 계층적 인적 교류를 중심으로 이루어 질 것으로 예상된다. 셋째, 남북한 사이의 대중 매체가 단일화된다는 점이다. 특히 공중파나 위성방송의 수신이 자유로와 짐으로써 남북한 사이의 대중매체가 시간차 없이 공유될 수 있다는 점이다. 넷째, 문화시장이 개방된다는 점이다. 통합단계의 남북한의 교류는 문화산업의 개방을 의미하는 것이며, 세계 시장에서 문화산업 시장이 개방될 것이다. 이때 문화는 문화고유의 특성보다는 상품으로서 가치가 더욱 중시될 것이며, 남북한 사이의 문화예술 작품이 시장원리에 따라 움직여질 가능성이 높다.

이러한 몇 가지 상황은 반드시 일치하지는 않더라도 실질적 통합단계에서 남북한 사이의 문화예술 분야에서 예상할 수 있는 상황인 만큼 본 연구도 이 정도의 단계를 상정하고 작성되었다.

통일이란 분단으로 인하여 야기되는 상호 적대적이며 대결적인 분단체제를 해체하고, 완전한 통합체를 이루는 과정이지 그 자체로서 결과물이 아니다. 정치적 차원에서 비록 규범적, 제도적으로 효율적인 통일정책이 추진된다고 해도 통일과정에서 발생하는 문화적 갈등과 이질감이 정치세력화되거나 갈등으로 남는다면, 통일이라는 의미 자체를 반감시킬 것이다. 이런 점에서 제도적, 규범적 통합이 곧바로 내적 통합까지 포괄하는 ‘진정한’ 통일을 보장할 수 없다는 주장은 타당성을 갖는다. 문화예술이 시대와 단계를 초월하여 통일을 이루는 내적 디딤돌로서 의미를 갖는 것도 여기에 있다고 할 것이다.

본 연구에서는 단체나 작품 중심의 교류에 대한 논의의 차원을 달리하여 실질적 통합단계의 문화환경에 맞추어 앞에서 설정한 상황에 맞추어 거시적 관점에서 통일한국의 문화적 정체성을 구축하고, 분단의 이질감을 극복하며, 세계 문화발전에 동참하면서, 문화산업적 측면에서 논의하고자 한다.

II. 실질적 통합 단계에서의 문화예술 교류와 영향

1. 실질적 통합단계의 남북 문화교류

실질적 통합단계에 이르면 남북 관계의 개선에 따라 각 분야의 교류가 큰

폭으로 증대될 것이다. 문화예술 분야에서도 현재의 정부난 공적 기관의 주도나 정부의 지원이 뒷받침된 상황에서 제한된 인원이 참여하는 교류와는 달리 민간 중심의 다수가 참여하는 폭넓은 교류가 추진될 것이다.

이를 정리하면 다음과 같다.

남북문화 교류형태 비교

	현재 상황	실질적 통합단계
교류주체	선정부 후민간	민간교류 중심
교류성격	정치중심의 부대행사 상징적 행사 방송·언론의 복합적	문화예술의 독립적 교류 음악, 미술 등 분야별 단일
교류범위	전문가, 관련자 중심의 제한적 범위	전문가 포함 일반인이 참여하는 광범위의 교류
교류방향	남한 예술의 대북교류 중심	순수예술 : 상호교류 증대 대중예술 : 대북편향성 증대
교류내용	문화적 차이 격차해소	문화적 동질감 확대
교류효과	화해협력 분위기 조성 상호 문화적 차이와 북한의 전통문화의 현대화 성과	전통문화의 현대화를 통한 민족문화사 복원 한국 문화의 세계적 보편성과 문화적 역량 제고를 통한 국가 이미지 향상
일반인의 접근태도	호기심	민족적 이질감 극복 문화자원을 통한 문화산업 자원
교류방식	방문공연 중심 단발성	공동창작, 교환공연, 순회공연, 합동공연 등 교류 형태의 다양화

실질적 통합단계의 문화예술의 교류는 적극적인 교류 추진에 따라서 긍정적 요인과 부정적 요인이 필연적 발생하게 될 것이다. 이러한 상황을 인식하고 장점을 극대화하고, 단점을 최소화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

2. 실질적 통합단계의 남북 문화교류 영향

가. 실질적 통합단계 문화교류의 긍정적 측면

남북한 사이의 적극적인 문화교류는 다음과 같은 긍정적인 측면이 있을 것이다.

첫째, 상호 문화적 특성에 대한 이해 증진이다. 남한문화의 경우, 북한에서 추진해온 민족문화의 구체적인 성과를 적극 수용할 수 있는 여건이 마련됨으로써 민족문화의 정체성을 재정립하는 계기가 될 수 있다.

둘째, 냉전적 문화인식의 극복이다. 분단이후 지속되었던 전투적 문화, 냉전적 문화의식을 극복하고 상호 공존·공생의 문화창출에 기여할 수 있다.

셋째, 문화 향수의 선택 폭 확대이다. 남북한 문화는 그 동안 상호체제 속에서 형성된 문화가 교류됨으로써 문화향유의 폭이 확대될 수 있다. 이를 통해 남한의 경우 상업주의 대중문화 중심에서 북한이 강조해온 공동체 의식과 민족적 정서가 풍부한 예술 작품을 접할 수 있게 된다. 북한의 경우, 남한의 새롭고 다양한 형태의 문화예술을 접할 수 있게 됨으로써 상승효과를 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 문화예술의 장르의 다양화를 도모할 수 있다. 남북한은 문화예술의 기본 개념과 범주에서 차이를 보임으로써 독특한 형태의 예술이 발전하였으며, 새로운 형태의 예술이 개발되고 있다. 북한의 교예나 대집단체조와 예술 공연, 조선보석화, 수예, 분문화 등의 장르는 남한에서 접하기 힘든 장르를 예술 범주로 확대될 것이며, 남한의 비디오 아트를 비롯한 첨단 기술과 결합한 예술형태가 소개됨으로써 남북한 모두 문화예술의 폭을 확대하고 다양화할 수 있을 것이다.

다섯째, 문화예술 작품을 창작할 수 있는 기술적인 보완이 가능하다는 점이다. 과학기술의 발전은 문화예술의 창작과 보급에 큰 영향을 미친다. 조명, 녹음시설, 녹화시설 등의 발전이 문화예술에 영향을 미칠 것이다. 이에 따라서 음악의 녹음시설이나 연극이나 가극에서는 무대장치, 조명, 영화의 편집 기술, 미술에서는 염색기술, 세공기술의 발전, 건축술의 발전 등이 문화예술 발전 기여하였다는 것이다.

나. 실질적 통합단계 문화교류의 부정적 측면

남북한 사이의 문화예술 교류는 긍정적인 측면과 함께 다음과 같은 부정적인 측면도 있을 것이다.

첫째, 문화예술 교류의 편향 심화 가능성이다. 남북 문화교류의 기본적 취지와 달리 실질적 통합단계에 이르면 남북한의 문화예술 단체, 작품의 불균형으로 인한 남한 문화 중심의 교류가 전개됨으로써 상호교류보다는 일방적인 교류가 전개될 수 있다. 또한 문화예술 교류가 문화적 동질성 회복에 기여하기 위해서는 북한 체제에 대한 이해를 전제로 유통되어야 한다. 현실적으로 북한 문화예술의 소개는 경쟁적이며 이벤트적으로 이어질 경우 북한 문화에 대한 식상함으로 이어져 배타적인 국민인식을 낳거나 무분별한 정도로 이어져 확대재생산 될 수 있다. 이렇게 된다면 문화예술 교류의 원래적 목적과 달리 역기능을 할 수 있다. 따라서 건전한 교류를 위한 북한 문화예술의 이해를 증진시킬 수 있는 사전적 프로그램이 필요하다.

둘째, 대중 문화분야에서 북한 문화의 경쟁력 한계도출로 인한 대중문화 분야의 종속화이다. 북한의 문화예술 운영시스템은 국가의 집중적 중앙관리를 기본으로 하기에 문화예술 단체의 수나 예술인 수가 남한과 비교할 때 적다. 또한 예술단체의 공연 프로그램에 있어서도 남한은 창작극 중심으로 되어 있으며, 북한은 레퍼토리 공연방식으로 되어 있다. 따라서 남북한 상호 교류시 교류의 인적 자원이나 프로그램에 있어 상대적으로 북한이 열세에 놓이게 될 것이다. 특히 대중 문화의 경우, 남한 문화예술의 유입으로 인한 종속화 현상이 가속화 될 수 있다.

셋째, 대중문화, 상업문화의 유입이다. 일반을 대상으로 한 문화교류에서는 상업문화의 유입으로 인한 청소년 모방범죄의 확산, 남한 문화의 왜곡 현상이 심화될 수 있다. 문화예술을 통한 건전한 의식함양과 미래지향적인 창의적 인성개발보다는 남한 문화의 소비적, 향락적인 측면에 노출되기 쉽다. 남한의 방송을 접하게 되면서 방송을 통한 남한의 패션, 신발, 헤어스타일, 액세서리 등 다양한 부분에서 남한의 유행을 따르게 될 것이다. 이는 한중 수교 이후 연변족 사회에서 일어나고 있는 현상과 유사한 측면이 있을 것이다. 문화모방에는 경제적인 부담이 따르고 경제적인 문제를 해결하지 못한 청소년들의 일

탈행위도 증대될 것이다.

넷째, 대중문화의 소비력 차이로 인한 이질감 형성이다. 실질적 통합단계에서 문화교류는 문화예술 관련 매체에 대한 통제가 어려워지므로, 인공위성 수신이나 디지털 방송의 수신, CD, 비디오, 정보통신 기간 시설 구축에 소요될 비용에 증대될 것이고, 이에 따라서 주민들 사이에서 문화수용의 불균형이 발생할 것이며, 이에 따라서 이질감이 형성될 수 있다. 위성안테나의 경우 가시청 채널의 수에 따라서 편차가 발생할 것이다.

다섯째, 불법 복제 등의 불법 복제의 확산이다. 문화예술 분야의 저작권 보호는 개인의 창의력을 증진시키고 건전한 문화를 육성한다는 의미에서 단속이 더욱 철저해 질 것이나 남북한의 통제력이 미치지 못한 상황에서 문화교류가 진행된다면 불법복제가 성행하게 될 것이다. 불법복제의 경우 제도권 내의 문화예술 뿐만 아니라 불법적인 작품까지 이루어 질 수 있으므로 이를 통한 남한 문화의 왜곡 현상도 심화될 수 있다.

Ⅲ. 실질적 통합단계의 문예정책과 정부의 역할

1. 실질적 통합단계의 문예정책 방향

실질적 통합단계에 이르면 예술인 개인 영역의 교류를 비롯하여 예술단체, 공공 기관, 지방자치단체의 교류에 이르기까지 다양한 형태의 복합적 교류가 이루어 질 것이다. 이러한 문화예술 교류는 상호 배타적 인식을 허물고 협력적이며 민족적 동질성을 회복하는데 일조할 것이 분명하다. 그러나 동시에 무분별한 교류와 원칙없는 정책으로 남북문화 교류과정의 부정적인 영향도 적지 않게 제기될 것이다. 또한 남북한 통합을 대비한 문화예술 분야와 인접 문화분야를 포함한 문화예술의 공적 기능의 중요성이 부각될 것이다. 이러한 기능과 목적으로 정책으로 효율성 있게 집행할 수 있는 분명한 문예정책이 필요하다.

세계 각국의 문화정책은 각 국가의 문화적 배경에 따라 약간의 차이가 있으나 대체로 예술 분야(공연예술), 문화시설 분야(박물관, 도서관/자료관),

기념물(역사적 기념물), 문화산업(영상, 저작권), 교육분야(전문예술교육, 대중교육), 매체(방송), 관련기관 분야 등으로 법적인 지원제도를 통하여 문화기반의 확대 조성, 예술활동의 장려와 지원, 국민문화활동의 기회확대, 문화재의 보존과 활용, 국제문화교류를 목적으로 한다.³⁾ 실질적 통합단계의 문화정책도 이 범주 안에서 벗어나지 않을 것이다. 다만 실질적 통합단계에서는 이러한 문화정책의 기본 틀을 바탕으로 통합단계의 문화환경과 교류현황에 맞추어 증대될 공적 기능을 강화하는 정책이 필요하다.

남북한이 공유한 문화적 전통은 단일 민족으로서 민족적 정체성을 형성하는 기저가 되었지만 분단 이후 남북한 체제 차이에서 발생한 문화적 이질감은 심화되고 있으며, 통일을 준비하는 과정에서 극복해야 할 대상이며, 해결해야 할 과제가 되었다. 그러나 실질적 통합단계의 문화정책은 전통문화 유산에 대한 회복으로서 일체감을 형성하기보다는 미래지향적 공동체 형성 과정을 통한 공감대 형성에 초점을 맞추어야 할 것이다.

남북한의 문화적 공감대 형성을 위한 정책은 과거로의 회귀보다는 변화하는 환경에 맞춘 미래지향적인 방향으로 추진되어야 한다. 무엇보다 문화통합은 문화공동체로서 새로운 출발점이지, 그 자체가 목적이 아니기 때문이다. 민족문화의 창달이라는 이념은 문화예술이 통일사회 통합에 기여할 수 있을 때 가능한 일이지 민족적 정체성을 강조하는데 있지 않기 때문이다. 문화적 정체성의 내면적 의미를 살리면서 당대사회의 변화된 환경 속에서 사회통합에 기여할 수 있는 방향으로 문화정책의 무게가 놓여야 한다. 통합단계의 문화정책은 미래지향적이고 창의적인 문화정책의 기초 속에 남북문화의 현실문제를 포함하여야 할 것이다.

미래의 문화현상을 예단하기는 어렵지만 현재와 같은 지식기반 사회(Knowledge-based society)가 지속된다면 문화예술은 보편적 삶의 가치에 기여하고 고부가가치 창출을 통한 국가 발전의 원동력으로 창의성을 발양하는 방향으로 문화예술의 중요성이 증대될 것이다. 실질적 통합단계의 문화환경을 문화창조자, 향유자, 매체의 세 분야로 나누어 볼 때 그 경향은 문화창조자의 창작 여건 개선, 문화향유의 기회 증대, 매체의 다양화, 거대화가 예

3) 한국문화정책개발원, 『일본 문화정책의 현상과 과제』(1990) 참조.

상된다. 실질적 통합단계의 지식기반사회 문화환경은 정리하면 다음과 같을 것이다.

분야	문화환경	문화행태
문화유통경로	매체의 다양화 다채널화	문예진흥을 통한 창작활성화 공연장 등 직접 관람
		비디오, DVD 등의 신매체 확대
		디지털 방송의 보편화
		위성방송을 통한 다국적 문화수용
문화수용양상	향유기회증대	시민교육 프로그램강화
		전문예술인 교육 프로그램
		문화공간 확대
문화산업	문화상품의 경쟁력 확대	컨텐츠 중심의 문화산업
		문화적 독점화 가속
		문화국경의 전면적 개방

지식기반 사회에는 인간형은 지식정보 산업시대의 개인과 국가경쟁력의 핵심요소이며 가치 창출의 기본이 되는 ‘창의적 인간형’ 이라고 할 수 있다. 이에 따라서 문화정책 기조도 창의적 사고와 창조적 상상력을 계발할 수 있는 문화기본시설의 확충과 문화 학습 체계를 갖추면서 가정과 지역문화의 정체성을 확립하는 방향으로 추진될 것이다.

첫째, 보편적 삶의 가치를 향상시키는 정책이다. 문화예술의 영역이 여가활동의 차원에서 적극적인 보편적 삶의 가치 향상이라는 문화복지의 영역으로 확대되면서 시민들의 창의성을 발양할 수 있는 일반교육과 평생교육 프로그램의 개발과 보급을 비롯하여 주민참여형 문화예술 기반시설이 확충으로 정책의 방향이 집행될 것이다.

둘째, 문화산업 활성화를 통한 지식산업 육성, 문화산업 인프라 확충과 인력양성 정책이다. 문화산업의 비중이 높아지면서 국가 발전의 동력으로서 문화예술의 중요성이 증대됨에 따라서 문화산업 인력, 양성을 위한 사업이 추진될 것이다. 문화산업은 문화예술의 독자적 역량보다는 정보통신 관련 부처, 통상관련부처 등 관련 기관과의 효율적 업무조정과 협력을 통하여 국가 발전

의 동력원으로 문화예술의 고부가가치 창출을 위한 정책, 지식형 고부가가치 창출을 위한 정책이 이루어져야 한다.

실질적 통합단계의 남북 문화교류는 민족적 사명이자 과제인 동시에 실제적인 의미에서 북한 문화시장에 대한 개방을 의미한다. 실질적 통합단계에서는 문화산업의 측면에서 국가간 영역이 실질적으로 개방됨으로써 문화영역을 두고 치열한 경쟁이 전개될 것이다. 이는 중화권의 한류열풍을 통해 예견될 수 있는 상황이다. 한류열풍에 비추어 볼 때 남북의 문화통합은 북한 문화시장의 개방, 남북합작을 통해 해외 문화산업 진출이라는 두 가지 측면에서 가능성이 열리게 된다.

2. 남북문화교류를 위한 정부의 역할

가. 교류협력을 위한 제도 구축

문화예술정책은 문화예술 관련 법적, 제도적 측면은 문화예술의 개념과 규정을 분명히 함으로써 실제적인 접근을 통한 문화예술 관련 분야의 진흥에 목적이 있다. 실질적 교류단계에서 정부의 역할은 교류의 내용과 교류의 주체로서 역할보다는 지원사업을 중심으로 전개되어야 한다. 주체적으로 정부의 역할을 문화예술 교류에서 정부는 문예진흥과 문화교류, 문화인력 양성, 관련 인프라 구축, 인력양성 지원 등에서 적극적인 개입을 필요로 한다. 즉 하드웨어 분야에서 정부의 역할을 강조되지만 소프트웨어 분야에서는 문화예술 자체의 교류를 뒷받침하는 선에서 머물러야 한다. 정부차원의 개입은 문화예술 교류의 기본 목적인 정치성 배제, 상호이해 증진에 걸림돌로 작용할 수 있으며, 장기적으로 문화예술 교류를 위축시킬 수도 있다.

현재의 남북문화교류의 문제점은 장기적이고 제도화된 장치가 마련되어 있지 못하다는 점이다. 현재와 같은 상황에서 문화교류가 추진된다면 단기적이고 이벤트적인 교류, 중북교류의 수준을 넘어설 수 없다. 따라서 장기적인 차원에서 통합단계의 문화동질성 회복을 위한 안정적이고 장기적인 교류협력을 위해서는 남북 간의 교류협정과 같은 합의성의 체결이 필수적이다. 이때에는 문화예술 교류의 원래 취지와 목적을 살릴 수 있어야 한다. 교류의 기간이나

횟수를 규정하기보다는 문화예술이 주민들에게 영향을 미칠 수 있도록 대상이나 내용의 문제가 선행되어야 한다. 제한된 범위 안에서 소수의 전문가나 특수한 계층만이 접할 수 있다면 문화교류의 실질적 효과를 거두기 어렵다. 의식변화를 통한 동질성에 이를 수 있도록 해야 한다.

나. 문화통합을 위한 법령정비

실질적 통합단계에서 정부는 문화통합을 위한 법령을 정비하여 통일시대의 문화활성화를 위한 법령을 준비하여야 한다. 현재 문화예술 관련 법령은 크게 1) 문화예술 진흥관련 법령, 2) 전통문화 보존관련 법령, 3) 문화산업관련 법령, 4) 문화인프라 관련 법령, 5) 방송언론 등 매체 관련 법령, 6) 기타 문화관련 기관설립 법령 등으로 구분된다. 기존의 법령에다 통합단계의 상황에 맞는 내용을 추가하여 문화통합에 대비하여야 한다.

- (1) ‘문화예술 진흥관련 법령’에서는 교류촉진과 지원을 위한 법령, 북한 주민의 문화향수 기회 증대를 위한 법령, 북한의 우수 문화 해외 소개를 위한 세부적 지침 마련 등이 추가되어야 한다. 남북한의 해외공관이나 해외문화 거점을 활용하여 남북한 문화를 함께 소개할 수 있도록 개정하고, 북한의 우수 저작물에 대한 번역, 출판, 소개를 위한 공동 기구의 설립도 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 또한 지역문화 진흥과 균형있는 지역문화 진흥에 기여할 수 있도록 해야 한다.
- (2) 전통문화 보존관련 법령’에서는 전통사찰, 유적지, 문화유산에 대한 개념과 지원 범위를 확대하고 북한 지역의 문화유산을 보호하고 지원할 수 있도록 해야 한다.
- (3) ‘문화산업관련 법령’에서는 북한의 저작권 보호 관련 내용을 확대하여야 한다. 실질적 통합 단계에서는 북한의 학술저서나 문화예술 작품의 이용에 관한 저작권 제도가 현재보다는 개선될 것이지만 관행적으로 이어져 온 북한 연구물의 무단 복제나 상호도용, 이용에서 저작권 문제가 제기될 수 있다. 북한의 경우 개인의 창작보다는 집체창작이 중심이어서 저작권 협의 대상이나 저작물의 범주가 분명하지 않다. 따라서 저작권에서는 교류의 대상의 저작물이나 이용 상 문제로 제기될 수

있는 부분을 찾아 예방할 수 있는 법령이 정비되어야 한다.

- (4) ‘문화인프라 관련 법령’에서는 도서관, 박물관, 미술관 등의 인프라 육성에서는 남북한의 자료 이용과 공개, 소장자료의 확대 등을 도모함으로써 문화·예술·학문의 발전과 함께 문화공중의 문화향수 증진과 남북한 상호 문화적 체험의 폭을 넓힐 수 있도록 해야 한다.

(5) 방송매체 관련 법령

방송·언론의 자유와 독립을 보장하고 방송으로서 공적 책임과 임무를 다할 수 있으며, 방송을 통한 남북한 주민의 권익보호와 여론 형성과 통일한국 시대의 문화 향상을 도모할 수 있도록 하여야 한다. 특히 실질적 통합기간 동안 방송과 언론의 공적인 기능이 특히 중요하므로 공적 기능을 담당할 수 있는 매체와 채널의 확보하여야 한다.

(6) 기타 문화관련 기관설립 법령

실질적 통합단계의 문화예술을 연구하고 구체적으로 집행할 수 있도록 공적 기능의 연구기관이나 문화예술 진흥 기관을 설립하거나 운영에 필요한 제도를 정비하여야 한다.

3. 실질적 통합단계의 남북문화 교류 지향점

가. 미래지향적 창의적 통합문화 형성

문화예술 분야는 실제 생활을 규정하는 정치, 경제, 사회분야와 유기적인 관련을 맺고 있다. 흔히 문화예술은 정치와는 차원이 다른 문제로 접근하기 쉽다. 그러나 문화는 문화를 생성하는 정치사회적 의미에 대한 해석 없이는 실체를 파악할 수 없다. 따라서 문화예술 분야의 통합은 철저하게 작품 자체의 문제보다는 남북 문화의 형성기반인 정치체제의 문제로 인식하고 이를 해소하는 방향으로 전개되어야 한다.

① 자본주의체제와 사회주의 체제의 이질성으로 인한 문화 갈등 해소에 초점에 기여하여야 한다. 당연한 문제이지만 통합에 따른 충격을 최소화할 수 있는 방향으로 전개되어야 한다. 상호 체제의 특성을 보여주고 반영할 수 있어야 한다. ② 북한의 문화뿐만 아니라 남한의 문화적 충격을 흡수할 수 있어야 한다. 실질적 통합단계에서 남북의 불신과 적대감 해소에는 동질적 분야의 교류 협력이 남북한 문화통합에 긍정적 요소로 작용, 그러나 통합에 부정적 효과를 주는 동질적 요소도 엄존하고 있다. ③ 문화의 집중화와 분권화로 인한 중앙문화와 지역문화의 갈등을 예방하기 위한 차원에서 국가단위 단체와 지역단위 문화예술 단체의 특성화를 유도해야 한다.

분단 이후 남북한 문화의 장단점을 비교할 때, 남한 문화의 장점으로는 대중문화의 기반이 견고하고, 지역문화의 활성화가 되어 있으며, 세계화의 경향이 있다는 점이다. 남한의 문화는 북한과 달리 수용자 중심의 문화정책을 추진한 결과 문화적 수용층의 문화적 욕구를 반영하는 것이 발전하여 왔다. 문화정책에 있어 창작과 교류에 대한 지원과 함께 문화 향수의 기회 확대를 추진한 결과 상당한 효과를 얻고 있다. 1990년대 이후 문화의 한국 문화의 세계화 정책을 추진하여 2000년 들면서 대외적인 문화수출을 가속화하고 있다. 또한 지역적으로 특성화된 문화활성화를 추진하여 부산 국제영화제, 광주 비엔날레, 부천 환타스틱 영화제 지역문화의 국제화에도 어느 정도 성공하였다.

반면 오랜 기간동안 문화적 자생력을 갖지 못하면서 서구문화의 유입에 따른 영향력을 많이 받고 있으며, 공연예술에 대한 통합적 지원체제가 상대적으로 미흡하며, 전통문화의 응용이 약하다는 점을 단점으로 꼽을 수 있다.

북한문화의 장점이라면 전통문화의 현대화가 활발하게 진행되었으며, 문화예술 창작에 대한 국가의 전폭적인 지원을 하고 있다는 점이다. 북한은 민족문화를 현대화하면서 고유의 특색 있는 문화를 형성하였으며, 예술인과 예술단체에 대한 국가차원에서 지원하고 관리한다. 이는 수용자 중심보다는 국가정책의 선전과 선동을 우선적으로 하는 북한 체제의 특성에서 기인한 것이나 국가정책적 지원이 없다면 총서류의 창작, 대집단체조 예술공연, 음악무용서사시극과 같이 수천에서 수 만 명이 참여하는 공연예술이나 대기념비, 다부작 영화 제작은 어려울 것이다. 반면 공급자 중심의 문화로는 수용자들의 욕구를 파악하고 적용하는 데는 일정한 한계가 있으며, 나름대로의 전통문화를 현대

화한 고유한 문화를 형성하여 왔지만 폐쇄성인한 대외경쟁력이 약하다. 이와 같은 남북한 문화의 장단점은 비교 대상으로서가 아닌 상호 발전적인 측면에서 접근할 때 미래지향적 문화통합이 이루어 질 수 있을 것이다.

나. 민족 동질성 회복에 기여

실질적 통합단계의 문화는 남북한의 동질성을 확대하고 이질감을 최소화 할 수 있는 인식의 기회를 확대하는 방향으로 진행되어야 한다. 남북한의 제도적 통일단계에 이르면 어쩔 수 없이 남북한 한 쪽의 중심세력이 있을 것이며, 이에 따라서 상대적인 박탈감을 느끼게 되면서 심리적 저항감이 발생할 수 있다. 실질적으로 남북한 통합단계에서는 북한 문화예술의 주류를 이루던 내용이 상당 부분 제약될 수밖에 없다. 실질적 통합단계에서는 이러한 공백이나 통일에 대한 거부감을 해소할 수 있는 심리적 치유와 인식의 기회를 제공해야 한다.

실질적 통합단계에 이르면 달라진 남북관계를 새로운 차원에서 접근하는 대중문화가 창작될 것이 분명하다. 따라서 이러한 대중문화를 구체적이고 실제적으로 접근할 수 있도록 창작을 지원하고, 제도화하는 것이 필요하다.

남북한의 실질적 통합단계에서 문화적 동질성 회복을 위해서는 다양한 문화상품과 프로그램이 개발되어야 한다. 특히 대중적 친화력이 강한 매체에서는 남북한 통합의 과정과 통일 이후의 문제를 대비할 수 있는 작품이 창작되고, 보급되어야 한다. 이는 남북간의 문제이면서 동시에 남한, 북한 내의 갈등을 줄이는 데도 적용되어야 한다. 통일의 의미와 교육을 홍보하는 데 있어 대중문화적인 영향력은 무시할 수 없다. 특정 장르의 작품이 지니는 내적 구조와 미학적인 문제가 아니라 대중적 영향력의 측면에서 이해할 때 대중문화의 힘은 매우 크다. 따라서 통일교육과 홍보에서 다양한 매체를 활용하고 대중문화의 프로파간다적인 기능을 활용하여 내면적으로 접근할 때 보다 큰 파장과 효과를 거둘 수 있을 것이다.

대중문화를 통한 동질성 회복은 대중문화의 흑백논리와 도식성이라는 한계에도 불구하고 다수 대중의 욕구를 직접적으로 접근할 수 있으며, 대중적 전파력이라는 장점이 있다. 따라서 실질적 통합단계에서는 이제 새로운 관계의

변화에 따른 남북한 소재 대중문화 작품을 통한 접근이 효과적인 방법이 될 것이다.

다. 문화적 다양성을 포용하는 문화통합

문화의 다양성을 전제로 하여야 한다. 문화의 다양성은 계층에 따라서 청소년문화, 노인문화, 가족문화로 존재하며, 지역에 따른 문화적 특수성도 존재할 것이며, 성별 혹은 직업에 따른 문화가 형성될 것이다. 문제는 이러한 다양한 문화를 별도로 존재하는 대립적 문화, 개별적으로 존재하는 문화가 아니라 다층적이고 통합적 체제 안에서 상호 융합적으로 공존한다는 인식 하에서 존재하여야 한다는 점이다.

실질적 통합단계의 문화적 통합은 문화의 다양성을 전제로 하여야 한다. 문화는 향유층의 욕구에 따라서 다양한 형태로 존재한다. 실질적 교류 단계에서는 문화적 배타성을 바탕으로 문화적 소외감을 느끼거나 적대감을 표출할 수도 있다. 이러한 문제는 단순히 제도적으로만 해결할 수 없는 문제로 연령별, 직업별, 계층별로 문화적 이질감을 극복할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 여기서 극복의 의미는 제도적으로 하나의 통합체를 형성하는 것이 아니라 社會的 分化(differentiation)가 가속화되는 현대사회의 특성에 맞추어 문화를 다양화시키는 것이다. 계층에 따라서 청소년문화, 노인문화, 가족문화로 존재하며, 지역에 따른 문화적 특수성도 존재할 것이며, 성별 혹은 직업에 따라 형성되는 문화를 통하여 계층간, 직업간, 연령대 간의 문화소통의 창구를 활성화하여야 한다.

따라서 실질적 통합단계에서는 정치, 경제의 일원화와 달리 문화적 다원화를 지향해야 하며, 그 다원화 속에서 연대감과 유대감을 형성하면서 통합이라는 큰 축에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 즉 실질적 통합단계에서 계층적, 지역적 문화는 통합대상이 아닌 활성화의 대상이며, 문제는 이러한 다양한 문화를 별도로 존재하는 대립적 문화, 개별적으로 존재하는 문화가 아니라 다층적이고 통합적 체제 안에서 상호 융합적으로 공존한다는 인식을 확산시켜야 한다는 것이다.

라. 세계적 보편문화에 동참할 수 있는 문화통합

문화예술 분야의 통합은 민족문화의 확립과 함께 보편적 인류 문화 발전에 동참해야 한다. 세계 문화에 동참할 수 있는 문화적 보편성은 배타적 민족문화를 지양하고 통일국가의 미래지향적 국가 이미지를 살릴 수 있는 방향으로 전개되어야 한다. 실질적 통합단계에 이르면 배타적 민족주의의 발현으로 인한 국제사회의 우려를 야기시킬 수 있으며, 통합이후 통일국가의 배타적 민족주의로 인한 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있어야 한다. 동시에 통일 한국의 국가적 이미지를 제고하는 데 적극 활용되어야 한다.

실질적 통합단계에서는 문화는 남북한의 교류뿐만 아니라 남북한 공동으로 주변국가들과의 교류확대, 문화협력의 형태를 통해 문화와 외교라는 영역을 확대해 나가야 한다. 통일과정에서 제기될 수 있는 주변국들의 불안감이나 한국에 대한 부정적인 이미지를 극복하고 대외적 신인도를 높이기 위한 국가차원의 홍보전략을 수립하고 입체적인 인지 관리 작업을 통해 통일국가의 평화적 이미지를 개발시켜 나가는 노력이 필요하다. 국가홍보는 장기적으로 국가에 대한 긍정적인 이미지 개선의 효과를 통한 협력관계 형성이라는 측면이 있으며, 단기적으로는 한국의 기업 활동 증대와 관광산업 등의 효과를 거둘 수 있다.

전세계 유일의 분단국으로서 평화의 메시지를 담아낼 수 있는 예술 작품을 발굴하고 문화적 브랜드를 통해 한국의 이미지를 제고하는데 기여하도록 해야 한다. 특히 국제홍보 사업에는 국가의 적극적인 개입이 필요하다. 남북한이 쌓아온 국제사회의 상이한 이미지를 하나로 통합하고 통합된 문화를 세계에 보급·확산하는 지원체제가 필요하다. 통합단계에서는 남북한의 문화정책 기관에서 통일한국의 국제문화홍보를 전문으로 담당한 기관이나 부서를 통합적으로 관리 운영할 필요가 있다. 이러한 기관은 문화관련 부서를 비롯하여 외교관련 부서에서 공동으로 관리하는 것이 효율적이다. 또한 북한의 '4월의 봄 친선예술축전'이나 남한의 여러 국제문화제에 남북한이 공동으로 개최하고, 교류하여야 하며, 국제 문화제에도 적극 참여할 수 있도록 정책적으로 배려하여야 한다.

다. 남북한, 해외 한민족의 문화정체성 정립에 기여

남북한의 문학예술적 통합은 해외 한민족을 포함한 한민족의 문화적 정체성을 지향해야 한다. 통합이후 대두될 민족문화의 개념과 방향에 대한 정체성을 확립하는 방향으로 나가야 한다. 남북한의 통합은 남북한과 함께, 분단의 이념 속에서 살았던 해외 한민족을 하나로 묶는 계기가 된다. 해외동포들의 민족적 정체성을 심어 줄 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 민족사적 전통의 정립을 위한 문화활동에 대한 지원이다. 남북한은 역사적 인식차이로 인해 민족사의 해석에서 상당한 부분의 차이가 있다. 이러한 차이를 극복하고 민족사를 정립하는데 문화예술이 기여할 수 있어야 한다.

해외 이민들에게 하나의 민족의식이나 국민의식을 심어주고 정체성을 확립할 수 있어야 한다. 이들에게 남북한의 문화적 통합이 민족적 정체성을 제공할 수 있도록 해야 한다. 문화를 통하여 해외에 거주하고 있는 해외동포들의 역할과 위상을 높여 재외동포들의 지위향상을 통해, 권익보호와 권익 신장을 꾀할 수 있다. 또한 민족 정체성 유지를 위한 지원을 통해 모국에 대한 관심을 환기할 수 있으며, 모국과의 경제교류도 촉진할 수 있다.

바. 문화산업적 측면의 접근 필요

문화는 산업과 직결된다는 점이다. 21세기는 문화의 시대이다. 문화의 시대란, 농경제 사회의 토지, 산업화시대의 생산수단과 같이 문화가 곧 돈이 되는 사회를 의미한다. 남북통합 과정은 곧 북한이라는 새로운 문화시장의 개방을 의미하며, 이 시장은 남한이 독점할 수 없는 개방된 시장일 것이다. 문화시장은 어떤 문화가 선점하느냐에 따른 문화적 선점효과가 어느 분야보다 크다. 이런 점에서 문화산업적 인식과 접근이 필요하다.

실질적 통합단계에서는 북한이 고립적, 폐쇄적 정책을 추진할 수 없으며, 무엇보다 북한이라는 새로운 문화시장의 개방을 의미한다. 이 시장은 남한이 독점할 수 없는 개방된 시장이 될 것이며, 북한 문화시장을 두고서 남한을 비롯하여 중국, 미국, 일본의 대중문화가 경쟁하게 될 것이다. 문화시장은 문화적 선점효과가 어느 분야보다 큰 만큼 통합단계에서는 냉정한 시장논리에 의

한 접근을 통해 북한의 문화시장에 대한 연구를 통하여, 적절한 문화상품을 공급할 수 있는 지원체제가 형성되어야 한다.

남북한이 장점을 가진 문화상품을 전략적으로 개발하여 통일이후 북한 사회의 문화시장을 지키고 적극적인 개발을 통해 해외진출을 모색하여야 한다. 실질적 통합단계에서는 북한의 문예단체 가운데 일부는 적극적으로 문화산업과 연계하여 운영하고 협력하여 북한 문예의 장점을 살려야 한다.

IV. 실질적 통합단계의 교류협력 및 통합방안

1. 분야별 세부 교류협력 사업

앞서 제기한 상황을 고려할 때 남북 문화교류와 통합 관련한 지원은 크게 국가적 이미지 제고를 위한 지원과 민간산업적 측면의 지원으로 구분된다. 국가를 대표하는 국립단체의 단체는 통일한국의 이미지를 제고하는 콘텐츠 개발·창작·공연에 지원이 집중되어야 한다면, 애니메이션이나 보석화, 도자기 등의 분야는 문화산업화를 촉진할 수 있는 방향으로 지원되어야 한다. 또한 영화촬영소, 교예단, 국립연극단, 국립인형극장, 국립희극극단 등의 단체는 각각의 특성에 맞추어 민간단체 차원의 공동제작, 합동공연, 순회공연에 대한 협력이 집중되어야 한다.

지원방향은 ‘작품창작지원’, ‘남북교류협력지원’, ‘대외교류 지원’, ‘북한 내 인프라 구축지원’, ‘문화예술인 교육’, ‘문화산업관련 종사자 교육’, ‘문화산업적 측면의 지원’의 방향에서 이루어져야 한다. 남북문화통합의 지원 주체는 국가기관, 국가산하단체, 기업이 될 수 있으며, 지원방법으로는 실질적인 예술인에 대한 인건비지원, 창작과 교류에 필요한 소요비용 지원, 행사공간 활용 지원, 세제지원으로 구분할 수 있다.

이 가운데 국가가 직접 개입할 부분은 국가를 대표하는 국립단체의 교류와 창작, 남북한 해외 순회공연, 북한내 문화인프라 구축, 문화예술인 교육 등의 분야이며, 준공공기관의 지원은 작품창작지원, 남북한내 합동공연, 남북한 문화단체의 교류 지원 등이며, 기업을 통한 우회적 지원은 문화산업과 관련된

세계지원의 방법이 가능하다.

가. 통일국가의 국가이미지 제고사업 지원

문화홍보를 통한 국가 이미지가 중요한 이유 가운데 하나는 그 나라의 이미지가 그 나라의 상품 이미지를 결정하기 때문이다. 세계화된 국제경제 환경 속에서 한 나라의 이미지는 곧 국가 경쟁력을 의미하기 때문이다. 국가의 이미지는 특정한 어느 한 분야를 통해서 형성되는 것이 아니라 접촉을 포함하여, 미디어, 협력관계, 상호교류 등 국내외 전반적인 제반 활동을 통해 복합적으로 작용되는 것이나 문화예술을 통한 국가 이미지 제고는 상대적으로 효과가 크다고 할 수 있다.

(1) 남북 합동·순회공연

국립단체의 성격이 농후한 경우에는 통일한국의 이미지 제고를 위한 합동 공연, 순회공연 사업의 지원이 필요하다.

(2) 해외 한국학 연구기관의 문화예술 전문가 파견

한국학의 위상이 높아질 것에 대해서 한국의 위상을 홍보할 수 있는 문화 예술 프로그램에 대한 지원이 필요하다. 각 대학에서는 자체적으로 문화예술에 대한 강의의 전문성을 피하기 어려운 만큼 이를 전문기관에서 일부 과목이나 일부 시간을 대행하거나 방학기간을 이용한 특별 프로그램을 통해 문화 홍보의 장으로 이용할 수 있다.

나. 동질성 회복을 위한 지원사업

실질적 통합단계에서는 교환공연이나 순회공연을 통해 상호 문화에 대한 접촉의 기회를 확대할 필요가 있다.

실질적 통합단계에서 제기된 문화예술의 역할은 통합이라는 특수한 상황

속에서 사회 전 분야가 통합에 따른 일정한 기능을 담당해야 한다는 점에서 문화예술 종사자들의 자율적인 참여로 이루어지는 것이 가장 바람직한 일이다. 그러나 관이 주도할 경우 예산이나 부처간 협조가 용이하지만 분야의 다양성과 작품의 수준 등 내적인 부분에 대한 통제가 불가능하다. 따라서 정부는 창작의 유도, 인프라 구축에 대한 지원으로 역할이 제한되어야 한다.

(1) 공연단체의 교환공연, 순회공연

교환공연이나 순회공연은 남북한의 대표적인 예술단체가 상호 체제의 특성을 가장 잘 보여주는 작품으로부터 이질적인 공연을 통해 상호 문화에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있다. 문화예술 분야의 교류와 협력은 광복절, 추석, 한식, 단오 같은 민속명절이나 국가적 행사를 기념하는 공연으로서 주요 공연 종목은 클래식공연, 무용공연, 전통문화(민요, 판소리)가 중심이 되어야 한다. 이들 공연에 대한 교환공연과 순회공연에 대한 지원은 경제적 목적보다는 사회문화적 통합을 위한 사업이므로 초청과 공연장 사용에 대한 제도화된 지원이 필요하다.

남북한의 문화교류 초기단계에서는 중앙문예단체를 중심으로 특정사업이나 행사를 중심으로 민족적 내용을 중심으로 프로그램을 구성하여 정례화하는 방향으로 진행될 것이다. 이러한 단계의 교류는 실질적 통합단계에 이르러서는 주요 단체의 순회 공연으로부터 시작하여 지방자치단체 차원의 공연으로 확대되며, 프로그램도 한층 확대될 것이다. 지방단체의 공연이나 남한공연단체의 북한 순회 공연에 대한 협력이 필요하다.

(2) 방송프로그램 제작

실질적 통합단계의 방송프로그램을 통한 교류는 작품 방영과 공동제작에 이르는 작품내적인 측면과 합RP 통일이후 남북한 방송시스템의 통합과 연계한 지원이 필요하다. 방송의 특성상 국경이 존재할 수 없으며, 치열한 경쟁 속의 세계화 흐름에서 벗어날 수 없다. 다채널화 현상을 갈수록 심화될 것이다. 위성방송은 기존의 지상파 방송과 변별되는 편성전략이 필요하다면 이를 위해서는

양질의 방송을 효과적으로 전달하는 데 필요한 다양한 시청자들의 욕구에 부합하는 전문적인 편성이 필수적이다. 또한 오락과 함께 독자의 흥미를 유발할 수 있는 교양 프로그램의 개발도 시도되어야 한다. 매체의 일부분을 통일대비 채널로 전환하여 통일관련 프로그램을 전문으로 운영할 필요가 있다.

남북한의 방송프로그램은 남북한 내 방송프로그램 활용, 대외 수출을 통한 통일국가 이미지 홍보의 두 측면에서 전략적인 지원이 필요하다. 통합단계를 거치면서 북한의 개방된 문화시장에서 가장 큰 영향력을 미칠 수 있는 분야는 중국이 될 수 있다. 중국은 사회주의 체제로부터 개혁개방을 통해 시장경제로 이행하는 경험이 풍부하며, 거부감도 없어, 일본이나 미국의 방송보다는 시장경쟁력이 더욱 강할 수 있다. 남북한의 방송프로그램 제작은 일차적으로 북한의 문화시장을 보호한다는 의미가 있다. 디지털 시대를 맞아 방송은 더욱 다채널화 될 것이며, 다양한 방송 속에서 북한 주민들의 공감할 수 있는 상품을 제공하기 위해서는 사용자들의 기호에 맞는 작품을 창작해야 한다. 이 경우 남한의 방송이 직접하기보다는 북한이 방송의 내용을 제공하고 남한이 기술을 제공할 수 있다.

다음으로 방송프로그램은 대외 수출은 21세기 문화정보화 시대에 한국을 알리고 우리 문화를 전할 수 있는 새로운 전략 상품으로 활용성을 높일 수 있다. 방송프로그램은 별도의 추가 비용 없이 세계에 있는 다양한 창구를 이용할 수 있다. 방송 프로그램의 질과 양을 높이고 전략적 상품으로 개발하기 위해서는 수출프로그램의 사전기획, 제작 방식의 선진화, 전략적 상품으로 개발할 수 있는 경쟁력을 확보한 애니메이션과 같은 수출전략 장르와 상품 개발, 국제공동 제작 등과 같은 전략을 준비하고 적극적인 마케팅 활동을 수행할 수 있는 전문적인 조직과 인력을 양성해야 한다.

(3) 전시회

사진이나 미술분야의 전시회에 대한 지원으로 전시회를 개최하거나 순회전시회 필요한 지원.

(4) 문화관련 체험 관광

국토순례 대행진과 같이 남북한의 유적지를 답사하거나 문화프로그램은 연계한 관광상품의 개발에 대한 지원도 필요함.

(5) 인프라구축

남북한의 문화를 이해할 수 있는 공간이나 도서관, 박물관 등의 분야에 대한 지원으로서 '문화의 집'과 같은 소규모 다기능 문화공간의 설립지원이 필요하다.

다. 문화산업 분야의 교류협력 지원

문화산업 분야는 통합과정 뿐만 아니라 남북교류 단계에서부터 가장 적극적으로 활용될 수 있는 분야이다. 북한의 문화예술단체는 국립단체의 성격이나 내용에 따라서는 도안, 애니메이션, 영화 등 문화산업과 연관된 분야가 적지 않다. 따라서 이 분야에 대한 교류는 국가적 차원의 지원보다는 민간차원의 교류를 활성화할 수 있도록 유도하는 방향으로 전개되는 것이 바람직하다. 문화산업과 연계할 수 있는 분야를 적극 개발하여야 한다.

문화산업 분야의 교류협력의 가능성이 높은 이유는 상대적으로 정치적 영향을 적게 받는 분야이며, 남북한 공유의 문화컨텐츠를 공유하고 있으며, 소프트웨어 개발로부터 대규모 합작투자까지 협력의 폭이 넓으며, 미래지향적이고, 통일세대들의 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 특히 IT분야의 협력은 남북한 공유의 문화자산을 바탕으로 남한의 첨단 산업과 북한의 우수한 인적 자원의 결합할 때, 시너지 효과를 극대화시킬 수 있다는 장점이 있다.

첫째, 비정치적 분야로 이념적 이질감이 적다는 점이다. 남북문화 교류의 걸림돌이 되는 것은 이념적인 문제이다. 이 분야의 이질감은 교류가 성숙된 단계에서도 완전히 불식시키기는 쉽지 않다. 전통을 소재로 한 문화산업 분야에서 협력하고 통합한다면 이러한 이질감을 최소화시킬 수 있다.

둘째, 남북한이 공유한 문화컨텐츠가 풍부하다는 점이다. 전통놀이나 설화

민단을 소재로 한 문화상품 개발, 남북한이 단일 언어를 사용함으로써 번역 소프트웨어나 음식 기술 분야에서 상호 협력할 수 있다.

셋째, 첨단 산업 분야는 상대적으로 남북한 사이의 기술력이 적다는 점이다. 북한의 산업기술이 업종에 따라 남한에 비해 최소 5년에서 최대 30년까지 뒤져있다. 특히 자동차 전력 조선 화학섬유 방직 제지산업의 기술적 격차가 가장 큰 반면, 컴퓨터, 비철금속 분야는 비교적 기술적 격차가 적다.⁴⁾ 실질적 통합단계에서도 이러한 기술적 격차는 쉽게 줄어들지 않을 것이며, 통합에 대비하여 북한 문화예술 단체 가운데 일부를 문화산업과 관련하여 협력할 수 있다.

따라서 남한의 기술력과 북한의 숙련된 양질의 인력을 결합하여, 문화산업 기술을 활용하고, 생산기지 확대 및 이진을 통해 민간차원의 협력과 통합을 추진할 수 있다. 이 경우 북한 자체의 시장을 보다는 중국을 비롯한 동남아 및 세계 시장의 진출을 위한 교두보로서 가능하다.

(1) 대중 문화 단체의 공연

북한의 경음악단이나 교예단의 공연은 일반 대중들 특히 청소년층에게 상호 문화이해의 폭을 넓힐 수 있는 기회가 되므로, 이 부분에 대한 협력과 공연이 지원되어야 한다. 전통문화나 클래식 공연과 달리 대중성을 기반으로 하므로 공연과 관련된 직접적인 지원보다는 세제혜택 등의 간접적인 지원이 바람직하다.

(2) 영화·애니메이션 제작

협력이 가장 높은 분야로 북한의 영화시설이나 전문 인력을 남한의 기술력과 결합할 경우 문화산업 분야에서 효과적인 상품을 개발할 수 있다.

4) “통일한국을 향한 남북한 산업지도” <한국경제> 2001. 5. 28.

(3) 게임 등 IT분야

협력이 가장 높은 분야로 전통문화의 산업화는 다음과 같은 민족문화 콘텐츠 활용을 수 있다. 전통놀이 분야이다. 전통놀이의 게임 실현화는 오락적 요소와 교육적 요소의 적절한 결합을 통하여 오락적 요소를 확대한다. 평양예술단에서 공연하는 민족교예, 북한에서 개발한 소프트웨어 ‘류경바둑’, ‘류경장기’를 비롯하여 우리 민족의 역사를 배경으로 한 문화상품 개발, 전래 고전소설이나 전설, 민담을 소재로 한 문화상품, 전통무예를 바탕으로 한 상품을 비롯하여 음악, 미술, 건축, 복식 등 남북한 공유의 콘텐츠를 응용한 애니메이션이나 게임 개발 등에서 가능성이 풍부하다고 할 수 있다.

2. 문화예술 단체별 교류 방안

실질적 통합단계의 문화예술 교류 협력은 현재와 같이 제한적인 통제 가능한 범위를 벗어나 다양하고 다각적인 측면에서 진행될 것이므로, 국가적 차원의 교류협력이 필요한 부분과 민간차원의 교류를 활성화함으로써 상호 협력적인 관계를 높이는 부분, 개인적 차원의 협력이 필요한 부분, 합의 모티브를 찾아가야 하는 부분으로 나누어 이루어져야 할 것이다.

첫째, 국가적 단위의 교류와 협력이다. 이념적인 성향이 적은 분야로 국가를 대표할 수 있는 중앙의 대표적 문예단체는 국가 기관이나 공적인 기능을 담당하는 단체와의 교류가 이루어져야 한다. 북한의 ‘조선 국립교향악단’은 민족악기로 구성된 교향악단으로 존속시키거나 ‘KBS교향악단’과 같은 국립교향악단에 준하는 단체로서 교류협력을 지원해야 한다. ‘방송교향악단’, ‘영화교향악단’은 해당 기관의 필요에 따라 존속과 해체를 결정해야 한다. ‘국립민족예술단’이나 ‘만수대예술단’은 민족문화예술 전문 공연단체는 국립단체와의 교류를 중심으로 추진한다. 이 부분에서 국가의 기능이나 공적 기관의 협력이 필요하다.

둘째, 준공기관으로서 교류 협력이다. 순수예술 분야나 북한의 특수한 분야는 문화관련 산하기관으로 공적 기능을 담당하는 기관의 경우 국가 차원의 교류에 준하는 교류와 협력이 있어야 한다. 대표적인 북한의 기관으로서 만수

대창작사의 조선화, 유화, 조각, 공예, 수예 분야, 조선예술영화촬영소, 조선수예연구소가 있다.

셋째, 민간단체의 교류를 촉진이다. 국가의 개입보다는 민간 단체의 교류에 중심을 둔다. 왕재산경음악단, 보천보전자악단과 같은 전자음악단, 미술에서의 선전화, 조선보석화 분야, 영화에서 애니메이션 분야는 민간차원의 교류를 통해 직접적인 교류 지원보다는 문화산업적인 차원의 접근이 필요하다.

넷째, 지방문화 단체의 교류협력 지원이다. 통일한국 시대의 문화예술은 지역 문화와 중앙 문화의 균형적 발전을 통하여 문화적 불균형이 해소되어야 한다. 지역적으로나 문화적으로 동질성이 높은 지역간 교류 협력을 지원함으로써 교류를 활성화하고 촉진하여야 한다.

다섯째, 합의점을 찾아가는 개인적인 차원의 교류이다. 조선인민군 산하 예술단체, 보안성 산하예술단체, 기동예술단 등의 단체는 해체하고, 예술인들은 전공에 따라 재편성할 수 있도록 한다.

여섯째, 개인적인 재교육을 위한 지원이다. 작가, 영화문학가, 예술단체의 분장, 무대미술, 촬영 등의 스텝진에 대한 교육은 종사자들의 기술적 협력을 촉진할 수 있도록 해야 한다.

V. 결 론

문화예술 분야는 정치, 외교, 군사 분야와 달리 하나의 집중된 제도나 체제를 선택할 수 있는 분야가 아니다. 문화는 계층별, 직업별, 지역별로 다양한 형태로 존재해야 한다. 이러한 다양성이 바로 정치, 경제적 제도 통합에 따른 다양한 계층의 불만과 불안을 수용하고, 새로운 체제에 적응할 수 적응력을 높이며, 이념과 분단으로 인해 야기된 이질감을 해소할 수 있는 핵심요소가 된다.

지금까지 남북한의 문화교류는 주로 특정한 작품이나 프로그램을 중심으로 연구되었다. 그러나 실질적 통합단계의 문화예술 연구는 거시적 차원의 접근이 필요하다. 거시적 차원이란 남북한의 통일이라는 것인 한반도의 문제이면서 동시에 통일한국의 정체성 확립이라는 차원의 문제에서 접근해야 한다는

것을 의미한다.

세계 유일의 분단국으로서 남북한의 통일은 세계역사에서 이념적 냉전의 종말이라는 세계사적 의미를 담고 있다. 따라서 실질적 통합단계에서는 통일을 대비한 통일 한국의 국가이미지, 민족적 이미지를 만들어 가는 과정을 통하여 분단의 갈등을 극복하고 민족적 정체성 정립해 나가야 한다. 이러한 역사적 의미 속에서 문화예술은 자본주의체제와 사회주의 체제의 이질성으로 인한 문화 갈등 해소하고, 통합 문화의 통제와 규율로 인한 문화적 공백을 메울 수 있어야 하며, 통합이후 대두될 민족문화의 개념과 방향에 대한 정체성을 확립하는 해야한다. 또한 대외 문화유입에 대응할 수 있어야 하며, 남한의 문화적 충격을 흡수할 수 있어야 한다. 이에 따라 실질적 통합단계에서는 통일에 대비한 문화예술 교류의 협력을 지원할 수 있는 지원과 제도화가 필요하다. 구체적으로는 국가홍보에 기여할 수 있는 분야, 문화적 이질감을 극복할 수 있는 분야, 문화산업적 협력을 위한 지원이 가능하다.

본 연구의 이러한 접근은 실질적 통합단계가 구체적으로 어느 시기가 될지는 예측하기 어렵지만 적어도 현재보다는 문화예술의 중요성이 더욱 강조될 것이 분명하다는 판단에 따른 것이다. 세계 각국은 문화를 통한 국가적 이미지 제고를 경제산업 활동과 연결시키기 위해 문화적 외교를 치열하게 전개하고 있으며, 문화산업화가 가속되면서 문화산업의 독점이 가속될 것이 분명하다. 따라서 실질적 통합단계에서는 이러한 상황을 바탕으로 논의해야 하는 것은 자명한 일이라 할 수 있다.

직업교육훈련분야에서 남북한 국가(기술)자격체제의 비교 및 통합 방안

강 일 규(한국직업능력개발원 연구위원)

I. 서 론¹⁾

지난 세기는 동서간의 냉전과 이데올로기에 따른 남북한의 반목과 경쟁의 시대였다면, 21세기는 화해와 협력을 통한 상호 공감대의 형성과 통일시대를 이룩해야 하는 시대적 과제가 우리 민족의 당면 목표라고 볼 수 있다. 이러한 추세와 목표는 한반도를 둘러싼 국내외적인 변화에서 볼 때 매우 긍정적인 방향으로 변동하고 있다.

국제적으로 구소련과 동구 사회주의국가들은 체제의 전환이 이루어졌고, 독일은 통일이 되었다. 우리와 같은 분단 상황을 겪고 있는 동북아 대륙의 경우도 중국은 1978년부터 개혁개방정책을 추진하여 자본주의적 요소를 도입하고, 성공적인 발전을 지속함은 물론 대만과 모든 분야에서 교류와 협력이 이루어지고 있다. 또한 한·중 수교가 이루어지고, 이에 따른 상호 교류·협력과 함께 동북아의 새로운 국제 질서가 다양한 측면에서 긴밀하게 변화되고 있다.

이러한 국제적인 변화와 함께 국내적으로는 분단 이후 정부 차원에서 평화 통일을 위한 부단한 노력과 구체적인 방안²⁾을 제시해 오고 있다. 물론 이러

1) 이 연구과제의 참여자는 강일규, 김덕기(이상 한국직업능력개발원), 이은구(한남대학교)이며, 이 논문은 연구결과를 종합한 것이다.

2) 남북한 통일을 위한 정부차원의 대표적인 정책은 1970년대 초반 국제냉전이 조정기에 접어들면서 새로운 변화를 맞게 되는데, 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 제25주년 광복절 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 “평화통일

한 제안과 발표는 대부분 상호 의견의 불일치와 북측의 일방적인 파기로 무산된 경우가 많았지만, 최근 들어 이러한 경향은 많이 변화되고 있는 양상을 보이고 있다. 가장 큰 변화는 현 정부가 들어선 이후 대북포용 정책³⁾을 추진하면서 남북한간 긴장 완화와 평화공존을 위한 인식이 확산되고, 이를 바탕으로 한 상호 교류 및 협력이 점차 증진되고 있는 추세이다. 대북포용 정책의 주요 내용 중에서 남북한간 교역이나 경협 등 민간기업의 상업적 거래는 정경분리와 시장원리에 따라 기업이 자신의 판단과 책임 하에 추진하도록 개방하고 있다.⁴⁾ 이러한 경제분야는 모든 국가들이 치열한 경쟁을 벌이는 현실에서 남북한의 경제적 협력은 민족생존과 번영에 중요한 의미를 지니고 있다. 즉 남북한은 과거와 같은 상호 비방과 경쟁에 따른 손실을 극복하고, 새로운 국제질서와 국가경쟁에서 상호 이익을 추구하여 우리 민족의 생존과 번영에 현실적이며 직접적으로 관련된 경제분야에서 협력이 이루어짐은 물론 더욱 활성화되어야 한다는 것이다.

이러한 남북한간의 화해 협력의 분위기와 더불어 남북한 평화공존의 확보와 연합단계 및 실질적 통합단계로 진일보 발전시킬 필요가 있다. 그 동안 분단의 경험을 겪은 국가들이 통일과정에서 보여준 사례는 각기 환경의 차이와 역사·문화적 배경의 차이로 인하여 그 결과를 달리하고 있음을 알 수 있다. 결국 우리의 경우도 외국의 사례와 다른 방식의 통일 과정을 겪게 될 것이다.

구상선언”을 발표하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 1972년 “7·4남북공동성명”발표가 있었고, 1981년 전두환 정부는 1982년 “민족화합 민주통일방안”을 제시하였다. 또한 1988년 노태우 정부는 “7·7특별선언”을 발표하였고, 이어서 1989년 9월 11일 “한민족공동체 통일방안”을 제안하였다. 1993년 출범한 김영삼 정부도 정상회담 추진 의지를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색하였다.

- 3) 대북포용 정책의 추진 배경은 탈냉전과 한반도를 둘러싼 주변 정세의 변화와 현실적 북한에 대한 인식 및 남북한간의 현격한 국력의 차이 등에서 찾을 수 있으며, 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선이라고 볼 수 있다. 주요 원칙은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 흡수통일 배제, 셋째, 남북간 화해협력 적극추진 등을 제시하고 있다(통일부, 2000).
- 4) 이렇게 함으로써 남북간에 보다 많은 접촉과 대화·협력이 이루어지도록 함은 물론, 북한으로 하여금 시장경제의 장점과 남북협력의 필요성을 자연스럽게 인식도록 하자는 것이다. 나아가 남북경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하는 ‘남북경제공동체 건설’ 추진을 기대하는 것이다(통일부, 2000).

그 과정은 평화적이고 단계적이며, 민족적 화해와 연합을 추구하는 새로운 우리의 모델에서 찾을 수밖에 없다. 이를 달성하는 방법 중의 하나가 경제협력과 함께 상호 직업교육훈련을 통한 인적자원개발 강화라고 볼 수 있다. 특히 남북정상회담 이후, 우리 기업들이 북한 진출에 많은 관심을 가지고 있으며, 이들 기업의 성공 여부는 북한 근로자들의 인적자원이 중요한 요인이라는 점을 공감하고, 이에 대한 민간 기업의 관심이 증가하고 있다.

현실적으로 우리나라는 남북한 모두 부존자원이 부족한 실정에서 인적자원은 경제와 국가발전의 원동력이 되는 주요한 자원이라고 볼 수 있다. 실제로 우리의 경우, 일제의 강점으로부터 해방된 이후 오늘날의 경제성장을 이룩한 힘은 바로 높은 교육열을 바탕으로 한 인적자원개발이라는 데에 이론의 여지가 없다. 이점은 앞으로도 남북한 모두에게 해당되는 우리의 현실이다. 특히 지식기반사회를 특징으로 하는 현대 사회는 이러한 인적자원개발을 위한 직업교육훈련이 더욱 중요한 역할을 차지하게 될 것이다.

따라서 앞으로 남북한간의 경제협력 증진과 활성을 위하여, 앞으로 다가올 통일국가시대의 국가경쟁력확보 차원에서 남북한 근로자의 기술자격 등 직업교육훈련분야의 실질적 통합 문제에 관한 연구와 준비가 필요하다. 기술자격의 통합이 중요한 것은 남북한간 실질적 통합에서 상호 인력 교류시 중요한 문제가 된다. 즉 기술자격은 노동시장 참가자에게 신뢰성 있는 신호기제를 제공하고, 또한 자격은 구직자에게 직무능력의 습득 및 향상의 방향을 제공해주며, 기업주에게는 채용이나 처우의 기준을 제공해 준다. 한편 교육훈련기관에 대해서는 과정개발의 지침을 제시해 준다.(한국직업능력개발원, 1999: 86) 이러한 측면에서 남북한간 직업교육훈련의 통합에서 기술자격의 통합 논의는 그 의의가 있다.

이러한 배경과 차원에서 본문이 논하고자하는 분야는 남북한 직업교육훈련분야의 중요한 부분을 차지하고 있는 국가(기술)자격의 남북한 비교 및 통합에 관한 논의이다.

II. 남한의 국가기술자격체제

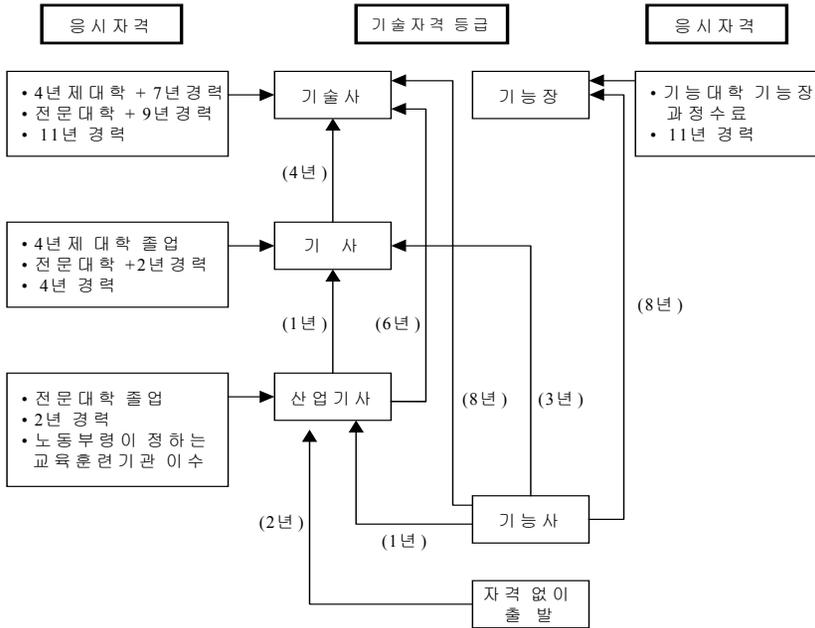
북한의 국가기술자격체제와 병렬적 비교를 위해서 필요한 남한의 국가자격에 대한 정보를 제공하려는 목적으로 남한의 국가기술자격체제에 대해서 간략하게 제시하였다. 국가기술자격체제에 초점을 맞춘 것은 탈북자 중에서 면담자가 주로 소지하고있는 자격이 기술계통 자격임을 감안한 것이다.

먼저 남한의 '국가기술자격'은 국가기술자격법에 의해 비교적 체계적으로 운영되어 왔으며, 검정은 특별법에 의하여 설립한 공공기관인 한국산업인력공단과 상공회의소에 위탁하여 검정을 시행하고 있다. 국가기술자격은 2001년 1월에 이르러서는 27개 분야에서 590 종목(대한상공회의소 시행 서비스계 20 종목)이 시행되고 있다.

이와 같은 국가기술자격의 운영이 법제화, 제도화되기 시작한 것은 경제개발 5개년 계획이 추진되기 시작한 1960년대 이후로 당시 경제발전을 위한 정부 인력개발 사업의 초점은 우수한 산업인력의 양성과 공급이었으며, 이러한 분위기에서 1973년 12월 31일 국가기술자격법(법률 제2672호)이 제정 공포되었고, 1974년 10월 16일 동법 시행령(대통령령 제7283호)과 1974년 12월 31일 동법 시행규칙(총리령 제142호)이 제정되면서 현재와 같은 국가기술자격제도의 체제를 갖추게 되었다.

1. 자격 등급

현행 국가기술자격의 등급은 [그림 1]과 같이 기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사의 5단계 등급 체계로 되어 있다. 그러나 1998년 5월에 국가기술자격시행령 개정 이전에는 기술사, 기사1급, 기사2급, 기능장, 기능사1급, 다기능기술사, 기능사2급, 기능사보의 8등급 체계로 되어 있었다.



주) ()는 실무경력 연수

[그림 1] 남한의 국가기술자격 체제

2. 응시자격

가. 기술사

기술사 자격은 기사, 산업기사, 기능사의 자격을 취득한 후 동일 종목의 직무분야에서 각각 4년, 6년, 8년 이상 실무에 종사한 자, 4년제 대학이나 전문대학을 졸업한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 각각 7년이나 9년 이상 실무에 종사한 자, 기사나 산업기사 수준에 해당하는 교육훈련을 실시하는 기관을 이수한 자, 각각 7년 혹은 9년 이상 실무에 종사하거나 학력 요건 없이 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 11년 이상 실무에 종사한 자, 외국에서 동일한 등급 및 종목에 해당하는 자격을

취득한 자 등에게 응시자격이 주어진다.

나. 기능장

기능장은 산업기사의 자격을 취득한 후 도입 직무분야에서 6년 이상 실무에 종사한자, 기능사의 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 8년 이상 실무에 종사한 자, 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 11년 이상 실무에 종사한 자 등에게 응시자격이 주어진다.

다. 기사, 산업기사, 기능사

기사는 산업기사의 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 1년 이상 실무에 종사한 자, 기능사 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 3년 이상 실무에 종사한 자, 다른 종목의 기사 자격을 취득한 자, 대학 졸업자 또는 졸업 예정자, 전문대학졸업자 등으로서 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 자, 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 4년 이상 실무에 종사한 자 등에게 응시자격이 주어진다. 산업기사의 응시자격은 기능사의 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 1년 이상 실무에 종사한 자, 전문대학 졸업자 및 졸업예정자, 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 자 등으로 하고 있다. 그러나 기능사의 응시자격에는 제한이 없다.

3. 검정방법

기술자격 분야별 검정방법은 「국가기술자격법시행령」 제15조에 규정되어 있으나 서비스분야 중 사업서비스 기술자격 검정의 방법은 노동부령으로 정하고 있다.

검정은 필기시험·실기시험 등의 순으로 실시하며, 앞 순위의 시험에 합격하지 않으면 다음 순위의 시험에 응시할 수 없다.

기술·기능 분야의 자격 등급별 검정 방법은 <표 1>와 같다. 기술사의 경우는 필기시험과 면접시험을 실시하고, 기사, 기능장, 산업기사의 검정은 필기시험과 실기시험으로 실시한다.

필기시험은 주로 객관식(4지 택일형) 방법으로 기술사 자격만이 주관식 단답형과 논문형을 채택하고 있다. 합격 기준은 기술사, 기능장, 기능사는 100점 만점에 60점 이상으로 하고, 기사 및 산업기사 등급은 과목당 100점을 만점으로 하여 매 과목당 40점 이상 전 과목 평균 60점 이상으로 정하고 있다.

실기시험의 형태는 면접형·작업형·필답형·복합형의 네 가지로 운영되고 있다. 면접형은 기술사의 실기시험에만 적용되는 구술시험이고, 작업형은 주어진 도면 및 요구사항 등에 대하여 시설과 장비 및 공구 등을 사용하여 작품의 제작, 제조, 조작, 보수, 정비, 채취, 분석, 검사 등의 작업을 하는 유형을 말한다. 필답형은 주어진 문항에 대하여 알맞은 답안을 구성하여 쓰도록 하는 유형이며, 복합형은 작업형과 필답형을 적절히 혼합하여 실시하는 유형의 시험을 말한다. 현재 필답형으로 치르고 있는 실기시험은 기술자격 취득자의 실기능력 향상을 위해서 복합형 또는 작업형으로 전환되고 있는 실정이다.

실기시험 및 면접시험의 합격 기준은 기술·기능분야 및 서비스분야 중 기타 서비스 기술자격은 100점 만점에 60점 이상으로 정하고 있으며, 채점 방식은 복수채점, 공동 채점, 공정별 채점, 복합 채점 등의 방법을 이용하고 있다.

<표 1> 국가기술자격의 검정방법 및 합격결정기

직무분야	등 급	필기시험	실기(면접시험)
기술·기능 분야 및 서 비스분야	기술사	-단답형 또는 주관식 논문형 -100점 만점에 60점 이상	-구술형 면접시험 -100점 만점에 60점 이상
	기능장	-객관식 4지 택일형 -100점 만점에 60점 이상	-주관식 필기시험 또는 작업형 -100점 만점에 60점 이상
	기사 산업기사	-객관식 4지 택일형 -과목당 40점이상 전과목 평균 60점이상	-주관식 필기시험 또는 작업형 -100점 만점에 60점 이상
	기능사	-객관식 4지 택일형 -100점 만점에 60점 이상	-주관식 필기시험 또는 작업형 -100점 만점에 60점 이상

Ⅲ. 북한의 국가자격체제

북한은 「기술자보호에관한결정서(1946. 8. 18 임시인민위원회 결정 제62호)」에서 기술자의 보호의 필요성을 인식하고, 이에 대한 국가 방침을 결정하였다. 또한 1948년에는 「국가기술자격심사위원회설치에관한결정서(1948년 11월 12일 내각결정 제71호)」에 의거 기술자의 능력을 올바르게 평가하여 그들에게 적절한 기술자격을 부여함으로써 과학기술의 보급과 기술향상의 촉진을 기하기 위하여 내각직속으로 「국가기술자격심사위원회」를 설치하도록 하였다.

북한에서 국가기술자격에 대한 구체적인 체제를 갖춘 것은 1948년 기술자격심사에 관한 규정(1948년 11월 12일 내각결정 제72호)이 만들어지면서부터 이고, 이때 자격의 등급은 기사, 기수, 준기수로 구분되었다. 기술자격의 심사는 사정⁵⁾과 검정으로 실시하고, 이중 각 등급의 검정에 응시할 수 있는 요건으로 기사는 대학의 기술학과를 졸업한 자와 동등한 실력을 가진 자, 기수는 기술전문학교를 졸업한 자와 동등한 실력을 가진 자, 준기수는 초급기술학교를 졸업한 자와 동등 이상의 실력을 가진 자로 하고 있다. 또한 검정은 1차와 2차로 나누어 실시하고, 1차 검정에 합격된 자만이 2차 검정을 받을 수 있다. 1차 검정은 매년 2회, 2차 검정은 매년 1회 실시하도록 하고 있다. 단 사정은 「국가기술자격검사위원회」 위원장이 지정하는 기일에 년 1회 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그러나 이와 같은 북한의 국가기술자격체제는 1940년 말에 구축된 것으로 현재는 이와 상당히 다를 것으로 사료되나 정확한 1차 문헌의 부재로 현재 북한의 국가자격체제를 확인하는 데 한계가 있다. 그러나 북한이탈주민을 대상으로 한 현재의 북한의 국가자격체제를 확인한 결과는 다음과 같다.

5) 사정을 받기 위해서는 별도로 공업 또는 농림수산기술총연맹 중앙위원회 위원장의 추천을 받아야 한다.

1. 북한의 자격종목

면담을 통해 드러난 북한의 자격종목은 총 33개 종목으로 이를 남한의 국가자격체제⁶⁾에 따라 비교하여 <표 2>에 제시하였다. 표에 제시된 북한자격종목을 통해서 북한 자격의 종목에는 경제사, 문학사, 정치학, 반도체전문가 등 남한에서 생소한 자격이 존재함을 알 수 있었다.

전체적으로 기술분야에 있어서 북한의 자격종목은 남한의 국가기술자격종목과 커다란 차이를 보이고 있지 않다. 특히 북한의 기능분야 자격종목은 남한의 국가기술자격종목과 상당한 유사성을 보이고 있으며, 업무영역도 매우 유사하게 나타났다. 그러나 자격취득자의 직무 특성에 있어서는 다소 차이가 있었다. 즉, 북한의 무선수 자격은 자격소지자에 한하여 관련 업무를 수행할 수 있도록 하고 있어 남한과 동일하게 면허적 성격을 갖고 있었으나, 남한의 열관리자격과 유사한 열관리공은 남한과 달리 면허적 성격을 갖고 있지 않았다. 또한 기관차 승무원 자격은 등급으로 구분되어 있지 않고 직책으로 구분되어 있었다. 이는 이들의 업무 특성상 전시에는 평상시의 직책이 바로 군대 계급의 성격으로 바뀌기 때문에 일반 자격과 달리 직책으로 등급이 구분되어 있었다.

조사된 북한 자격중 준기사 자격에는 단일 등급이 많다는 것을 알 수 있으며 조산원의 경우에만 6단계의 자격등급이 있음을 알 수 있다.

6) 남한의 국가자격은 크게 국가기술자격(기능사, 산업기사, 기사, 기능장, 기술사)과 국가기술자격이외의 국가자격(예 : 변호사, 회계사, 교사, 의사, 간호사, 조사원 등)으로 구분된다. 국가기술자격은 국가기술자격법에 의해 노동부가 통합적으로 관리·운영하고 있고, 이에 반해 국가기술자격 이외의 국가자격은 21개 부처가 독자적으로 소관자격을 관리·운영하고 있다.

<표 2> 면담에서 나타난 북한 자격의 종류 및 급수

구 분	북한자격		남한의 자격분야
	자격종목	급 수	
기 능	목공기능공*	5~1급	건축
	미장기능공*	4~1급	건축
	불도저*	4~1급	기계
	사 진*	5~1급	산업응용
	열관리공*	5~1급, 특급	에너지/기계
	무선수*	3~1급, 특급	통신
	용접공 5급*	1~8급	기계
	영화기사*	1~6급	산업응용
	철기원(선로원)*	1~7급	무
	전기공*	1~7급	전기
	전기기기조립공*	1~8급	전기
	유전기재 수리공*	1~8급	통신
	설계사(의류)*	1~5급, 고급1~3급	섬유
	편집공*	1~7급	섬유
	미용*	1~5급	위생
준기사	기관차 승무원*	5단계직책	기계
	금속*	단 일	금속
	농기계*	단 일	기계
	과수원예*	단 일	농림
	행정경리(부기)*	단 일	사무서비스
	조산원**	6~1급	국가
	인민경제사	단 일	무
기 사	준경제사	단 일	무
	농산*	5~1급	농림
	연구사(육종 및 병리)*	5~1급	농림
	전기철도*	3~1급	전기
	건축설계원*	6~1급	건축
	항만 및 수로건설*	6~1급	토목
	설계원*	5~1급	토목
	화학*	5~1급	화공
	반도체전문가***	단 일	무
	전문가자격(불어)**	1~4급	국가
경제사***	4~1급	무	

주) * : 남한의 국가기술자격에 해당

** : 남한의 국가기술자격의 국가자격에 해당 / *** : 남한에 해당자격 없음

기사자격에는 다양한 자격종목이 개설되어 있음을 알 수 있으며 특히 연구사 자격은 대학졸업 후 무급자격⁷⁾을 취득한 후 연구분야로 진출했을 경우 취득하는 자격으로 다른 기술분야에도 있다.

자격의 관리·운영기관은 향후 자격 취득자의 관리·이용 주체에 따라 다르다. 기사의 향만 및 수로건설기사(6~1급) 자격의 무급은 대학졸업자가 배치되는 해당기관에서 관리하고, 5~6급은 관련정부기관(전기석탄공업성), 1~2급은 중앙의 전력공업부, 자원개발부에서 관리한다. 또한 용접기능의 경우 1~4급은 해당 기업소, 5급 이상은 정부의 해당 부서에서 관리하고 있다. 특히, 7~8급 자격과 같이 고급자격은 국가차원에서 엄정하게 시험을 실시하고 합격자를 관리·활용한다. 유선기재수리공의 경우는 1~5급까지는 군단 노동행정부에서, 6~8급까지는 인민무력부에서 관리하고 있다. 전반적으로 고급 자격 일수록 국가차원에서 관리·운영하는 경향이 있다.

2. 자격의 등급체제

북한의 자격은 크게 기사, 준기사⁸⁾, 기능의 3가지 등급으로 구분되어 있고, 각 등급은 수준에 따라 다시 급수로 세분화하고 있으나 그 급수는 자격종목에 따라 다양하다.

기사자격은 일반적 6~1급으로 나누어져 있으며 종목에 따라 3~1급, 5~1급 등의 급수로 나누어져 있는 경우도 있다. 급수의 수준은 대부분 내림차순으로 되어 있으며, 급수가 낮을 수록 상위급수의 자격을 나타낸다.

준기사 자격도 6~1급의 나누어져 있으나 주로 단일급, 3~1급, 4~1급 등으로 나누어져 일반적으로 기사 등급보다 적게 나누어져 있고, 기사와 같이 급수가 낮을 수록 상위자격을 나타낸다.

기능 자격은 기사, 준기사 자격보다 더욱 급수가 세분화되어 최대 1~8급

7) 북한의 기사 자격중 급수로 세분화된 자격을 대학교 또는 전문학교 졸업자가 취득한 경우 무급 자격증을 받게되고, 이후 1년 이상의 관련 분야 현장경력을 쌓으면 최하위 급수를 취할 수 있다. 이는 일본의 기술사보와 유사한 제도라 할 수 있다.

8) 준기사는 과거에 '기수'라고 하였으나 현재는 '준기사'로 명칭 변경

까지 나누어져 있고, 급수의 수준은 기사, 준기사 자격처럼 내림차순으로 일정하게 되어있지 않고 종목 따라 다르나 주로 오름차순으로 급수의 순위가 정해져 있다.

3. 응시자격

가. 기사 및 준기사

기사 자격은 대학교, 준기사 자격은 전문학교에서 관련 전공학과를 졸업한 자만이 자격 시험에 응시할 수 있다. 그러나 해당 자격분야의 경력자에게도 응시자격을 부여하여 시험에 응시할 수 있도록 하고 있어 준기사 자격을 소지한 자가 정규대학 과정을 거치지 않고 일정기간 실무 경력을 쌓은 후 기사 자격시험에 응시하거나, 기능 자격을 소지자가 전문학교를 졸업하지 않고 일정기간 실무 경력을 쌓은 후 준기사 자격시험에 응시할 수 있도록 하고 있다.

검정시험을 통해 기사 및 준기사 자격에 응시하고자 하는 자는 자신의 경력을 사전에 관련기관으로부터 인정받아야 한다. 그러나 실질적으로 북한에서 검정시험을 통해 기사 및 준기사 자격을 취득한 경우는 거의 없는 것으로 나타났다. 또한 각 등급별 상위 급수에 응시하기 위해서는 일정 기준 이상의 현장경력(보통 3년 이상)이 요구된다.

나. 기능

기능 자격에 대한 응시자격은 자격종목에 따라 다양하다. 대부분 관련분야의 교육훈련기관(기능공학교, 양성소 등)이수 또는 1년 이상의 현장 경력이 요구되고 있으나, 자격에 따라(미용, 사진 등) 응시자격 조건이 없는 경우도 있다.

상위급수에 응시하기 위해서는 종목마다 차이는 있지만 최소 1년 이상의 현장경력이 요구되며, 근무하는 곳의 현장책임자 또는 관리자의 확인을 받아 한다.

그러나 기능 자격중 상위 급수의 경우 현장 경력이 없는 전문학교 및 대학

졸업자에게는 능 응시할 수 있도록 하고 있다. 이는 기능 자격 중 상위 급수 자격은 상대적으로 실기보다 이론을 중요시하고 있기 때문이다.

4. 검정방법

가. 기사 및 준기사

기사, 준기사 자격을 취득하기 위해서는 전문학교 및 대학에서 실시하는 졸업시험(필기, 구답), 논문, 실기시험 등을 통과해야 하므로 이것을 일종의 자격시험이라고 볼 수 있다. 그러므로 북한의 대학교와 전문학교 졸업자는 졸업과 동시에 학위와 자격증을 동시에 취득할 수 있게 되어있다.

대학 졸업시험은 외국어와 전공과목 등으로 되어 있으며, 논문은 마지막 학년에 실시하는 관련 분야의 현장실습(약 6개월)기간 동안 작성·제출하도록 되어 있다. 전문학교에서도 외국어, 전공 등에 대한 졸업시험(필기, 구답)을 치르고, 논문을 제출하게 되어 있으며, 특히 전공에 따라서는 실기시험을 실시하기도 하며 실기시험은 주로 현장실습 기간에 현장에서 실시하고 있다.

자격시험을 합격한 자는 단일급수로 된 자격을 제외하고 무급으로 시작하여 현장에 배치된 후 1년 이상의 현장 경험을 한 후 최하위 급수를 취득한다.

상위급수 취득을 위한 자격시험은 주로 필기시험(외국어, 전공)과 현장에서 서의 업무실적을 기준으로 심사가 이루어진다.

나. 기능

기능 자격의 검정은 필기(이론)와 실기로 나누어 실시하고 있고, 필기시험은 주관식 서술형의 형태이며, 해당 급수의 수준에서 필요한 실무 내용을 포괄적으로 다루고 있다.

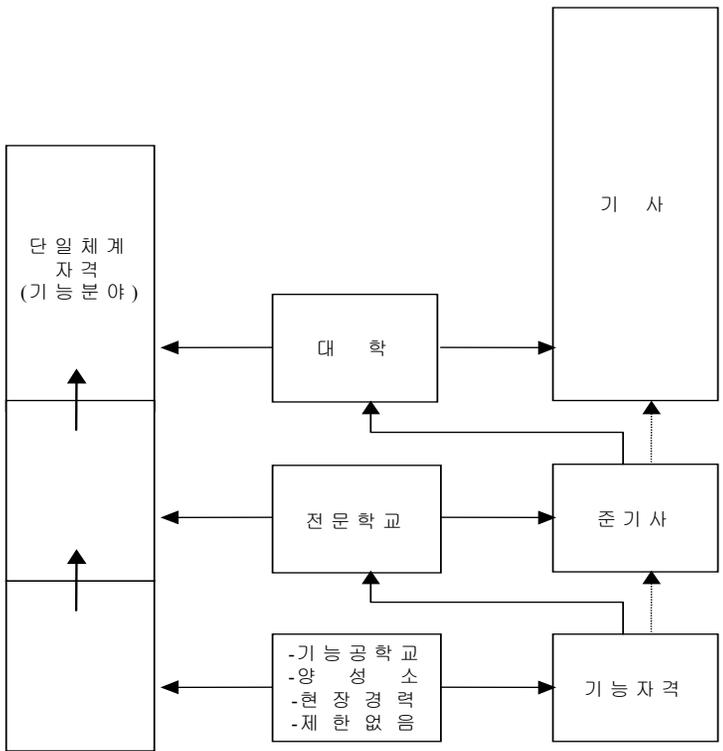
실기시험은 실제 작업을 통해 자격응시자의 능력을 평가하고 있다. 특히 미장의 경우 직접 건물을 완성하는 방식으로 실기시험을 실시, 보통 3일 동안 자격시험을 실시하고 있다.

전체적으로 기능자격은 필기보다는 실기에 많은 비중을 두고 있으나, 상위

급수의 자격시험은 실기뿐만 아니라 이론도 중요하게 간주, 시험에서 이론 부분을 매우 비중 있게 다루고 있다.

5. 북한 자격의 특징

북한이탈주민의 면담과 관련 문헌의 조사를 통해 드러난 북한의 자격은 기사, 준기사, 기능 자격으로 등급이 구분되어 있고, 각 등급은 다시 급수로 세분화되어 있다. 북한의 자격체제를 응시자격인 학력과 비교하여 나타내면 [그림 2]와 같다.



주)▶ 검정시험을 통한 자격취득

[그림 2] 북한의 학력에 따른 자격체제도

가. 기사 및 준기사 자격의 특성

준기사 및 기사 자격의 특성을 살펴보면 첫째, 준기사 및 기사 자격은 실기와 함께 이론을 중요시 여기기 때문에 해당분야의 전문학교, 대학 졸업한 자에게 응시자격이 주어진다. 그렇지만 검정시험제도를 운영하여 기능 및 준기사의 최고 급수 자격을 취득하고 있고, 일정한 경력이 있는 자에게도 준기사, 기사 자격에 응시할 수 있는 기회를 부여하고 있다.

둘째, 북한의 전문학교, 대학은 학과마다 졸업과 동시에 취득할 수 있는 자격이 있으며, 단일급수의 자격을 제외한 자격은 무급으로 시작하여 현장에 배치된 후 1년 이상의 현장 경험을 통해 최하위 급수를 취득하도록 하고 있어 학력, 자격, 산업현장의 경험이 자연스럽게 연계되고 있음을 알 수 있다.

셋째, 준기사 자격은 단일급수로 되어 있는 것이 많이 있으나, 기사 자격은 대부분 자격종목에 따라 3~1급, 5~1급, 6~1급 등의 급수로 구성되어 있다.

넷째, 자격 관리·운영기관이 자격종목 및 등급마다 다르며, 고급자격일수록 중앙당차원에서 관리·운영하고 있다.

다섯째, 준기사 및 기사 자격의 경우 남한의 자격제도와 달리 학력요건이 중요하지만 현장경험이 없이는 자격을 취득할 수 없도록 되어 있다.

나. 기능 자격의 특징

기능자격의 특징을 살펴보면 첫째, 낮은 급수의 기능 자격은 양성소와 같은 교육훈련기관을 부설로 운영하고 있는 큰 기업소에서 자체적으로 자격검정을 실시한다. 그러나 시험문제는 국가에서 출제한 것을 가지고 검정을 실시하고 있다.

둘째, 자격 관리·운영기관은 기사 및 준기사와 같이 자격종목 및 급수에 따라 다르다.

셋째, 자격 유효기간의 측면에서 목공기능공, 전기기기조립공 등의 자격은 1년에 한번씩 급수 유지 시험을 실시하고 있다. 이 시험은 자격취득자의 현재 능력을 점검하기 위한 것으로 이를 통과하지 못할 경우 자격 등급이 하향 조정되는 경우도 있다. 그러나 모든 자격에 대해 급수 유지시험을 실시하는

것은 아니다.

IV. 남북한 국가자격체제의 비교

앞서 논의한 남북한 학제 및 자격체제를 통해 남북한 국가자격의 등급, 등급별 응시자격과 검정방법을 비교하면 <표 III-3>와 같다. 남한의 국가기술자격은 기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사 5등급으로 구분되어 있는 반면, 북한은 기사, 준기사, 기능자격 3등급으로 보다 단순화되어 있다. 그러나 북한의 국가자격은 등급별로 많은 것은 8개의 급수로 세분화되어 있다.

응시자격은 남북한 학력과 경력을 기준으로 하고 있으나, 북한의 경우 상위 등급의 자격일수록 학력요건을 중요시하고 있는 것으로 나타났다. 반면 남한의 국가기술자격은 최상 등급인 기술사의 경우도 학력요건 없이 경력요건 만으로도 응시할 수 있도록 하고 있다.

검정방법에 있어서 남북한 모두 1차(필기), 2차(실기)로 구분하여 실시하고 있으나, 북한의 경우 기사 및 준기사에서는 논문, 구답 등 보다 다양한 검정방법을 활용하고 있고, 외국어 등을 검정 내용에 포함하고 있는 것이 특징으로 나타났다.

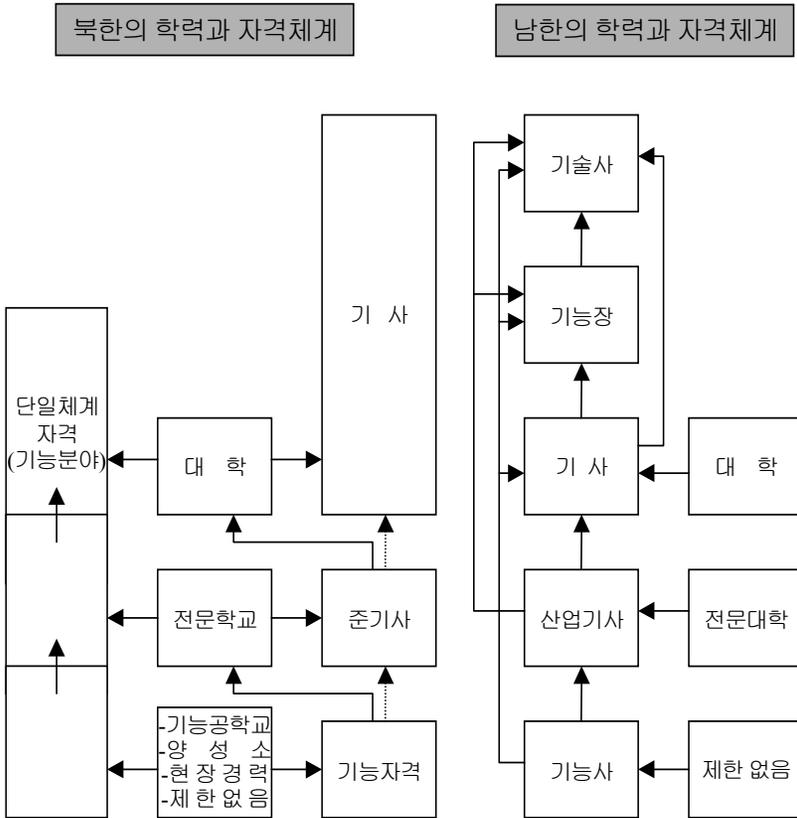
또한 자격의 관리·운영기관에 있어서 남한은 전문기관(한국산업인력공단)에서 일괄적으로 관리·운영하는 반면, 북한은 자격의 종목 및 급수에 따라 관리·운영기관이 다른 것으로 나타났다.

〈표 3〉 남북한 자격체제 비교(기술·기능분야)

구분	남한	북한
자격등급	- 기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사	- 기사, 준기사, 기능 : 각 등급은 급수로 세분화 되어 있음
등급별 급수	- 없음	- 자격에 따라 다양한 급수로 운영되고 있음
응시자격	- 국가기술자격법시행령 제11조 ·기술사 : 4년제 졸업+7년 등 ·기능장 : 기능대학(기능과정)졸업자 등 ·기사 : 4년제대학 졸업자 등 ·산업기사 : 전문대학 졸업자 등 ·기능사 : 자격제한 없음	- 기사 : 정규대학 이상 졸업자 등 - 준기사 : 전문학교 이상 졸업자 등 - 기능 : 기능공학교, 양성소 등의 교육훈련기관 수료자, 현장경력자 등 제한이 없는 자격도 있음 ※ 등급별 상위 급수자격에 응시하기 위해서는 일정 현장 경력을 요구
검정방법	- 기술사 ·필기 : 주관식 서술형 및 단답형 ·면접 - 기사, 산업기사, 기능사 ·필기 : 객관식 4지 택일형 ·실기 : 주관식 서술형, 작업형, 복합형(종목에 따라 다르게 운영)	- 준기사, 기사 ·필기 : 외국어, 전공, 김일성 로작 등 ·구답 : 전공 등 ·실기 : 준기사에 한하여 자격종목에 따라 실시 ·논문 : 현장실습(6개월)중 작성 제출 - 기능사 ·필기 : 주관식 서술형 ·실기 : 작업형
관리·운영 기관	- 한국산업인력공단	- 자격등급 및 종목에 따라 다양함

자격의 수준을 비교하는데 있어서 가장 객관적 기준이라고 할 수 있는 자격 응시 조건에서의 학력 비교를 통해 북한의 자격 수준을 비교하면 [그림 3]과 같다. 앞에서 남북한 학제비교를 통해 북한의 고등전문학교, 대학교를 남한의 전문대학, 대학교와 같은 수준으로 보았을 때 북한의 기사, 준기사, 기능 자격은 각각 남한의 기사, 산업기사, 기능사 자격과 동일한 수준으로 비교할 수 있다. 또한 북한의 기사 자격과 기능 자격 중 상위 급수는 해당 상위 급수를 취득하기 위해 소요되는 현장 경력을 고려할 때 각각 남한의 기술사와 기능장 수준에 해당하는 자격으로 볼 수 있을 것이다. 즉, 북한 기사 자격 중 설계원(토목)은 5~1급으로 되어있고 상위급수에 응시할 수 있는 자격이 최소 실무경력 3년 이상이어야 한다는 것을 고려할 때 가장 단기간에 1급을

취득하는데 최소 12년이 소요된다. 또한 자격 검정방법에서도 해당 분야에서 실적과 이론시험, 외국어 등을 포함하고 있으므로 설계원 1급은 남한의 기술사와 같은 수준으로 볼 수 있다.



주)---▶ 검정시험을 통한 자격응시

[그림 3] 남북한 자격체제의 비교(기능·기술분야)

V. 외국 및 우리나라의 사례와 통합 방안

1. 구서독의 구동독 학력·자격·경력 인정사례

이미 통일을 이룩한 독일과 아직 분단상태로 남아있는 남북한은 분단의 배경을 비롯한 여러 가지 측면에서 많은 차이를 갖고 있다는 것은 이미 주지의 사실이다. 그렇지만 상이한 체제간의 통합이라는 측면에서 구서독이 구동독의 자격·학력·경력의 인정 문제를 어떠한 방법과 절차를 통해 처리했는가 하는 것은 우리에게 많은 시사점을 제공할 수 있으리라 판단된다.

독일통일 과정에서 구서독은 구동독의 학력·자격을 그대로 인정, 구서독에서 취득한 학력·자격과 동등하게 대우했다(박재운 외, 1992). 즉 구서독과 구동독 간에 맺어진 통일조약에 따라 구동독 지역에서 취득하거나 국가가 인정한 학력이나 직업과 관련된 자격증들은 신연방주에서 계속 유효하게 인정받았다(통일부, 1996). 또한 직업교육에 있어서도 직업훈련 대상직업과 전문직업의 체제에 따른 시험증명서 및 합격증명서 그리고 공인된 직업훈련 대상 직업에서의 도제시험은 관청의 확인 없이도 서로 동등한 것으로 인정되었다. 독일통일을 법적으로 규정하고 있는 통일조약의 관련내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 동독내에서 취득되거나 또는 국가가 공인하는 학교 교육, 직업 교육 및 대학 졸업 자격 또는 자격증은 제3조에 명시된 지역내에서 계속 유효하다. 제3조에 명시된 지역 또는 서 베를린을 포함한 서독의 다른주들 내에서 시행된 시험이나 취득한 자격증들은 동등하게 취급되며, 가치가 동일한 경우에는 동등한 권한을 부여받는다. 동등가치 인정은 신청에 의해 해당 관청의 확인으로 결정된다. 시험 또는 자격증 동등 인정에 관해서는 연방정부와 유럽공동체의 법률적인 규정 및 조약 내의 특별 규정이 우선 적용된다. 국가로부터 취득되었거나 국가가 공인하는 또는 수여 받은 대학 직업 명칭과 등급 및 학위의 사용 권리는 계속 유효하다.
- ② 교원시험에는 문교장관 회의에서 통용되는 절차가 적용된다. 문교장관

- 회의는 이에 상응하는 과도 규정을 제정한다.
- ③ 견습직 조직법과 전문직 조직법에 의한 시험 합격증과 공인된 견습직의 졸업시험과 기능 시험은 동등하게 취급된다.
 - ④ 제32조에 언급된 지역들 내에서의 학제 변경에 요청되는 규정들은 제 1조에 언급된 주들에 의해 결정된다. 학위 인정을 위한 필요 규정들은 문교장관회의에 합의된다. 상기 두 경우는 함부르크 협정과 문교장관 회의에서 추가합의 사항을 그 기초로 한다.
 - ⑤ 졸업 이전에 대학을 바꾸는 학생들은 졸업 시험 규정에 관한 일반 규정 (ABD) 제7조의 기본원칙 또는 국가 고시 관련 규정에 의거 그때까지의 학업성적 및 시험결과를 인정받는다.
 - ⑥ 동독의 기술, 전문학교 졸업증을 바탕으로 확인된 대학 진학 자격은 1990년 5월 10일 문교장관 회의 결정과 그 부록 B에 의해 결정된다. 학교 및 대학졸업 후의 상급직업 교육을 위한 전문학교 졸업, 대학졸업의 인정과 관계된 기타 원칙과 절차는 문교장관 회의에 의해 마련된다.

통일조약(Einigungsvertrag) 제37조 교육

이상과 같이 구서독은 통일 과정에서 구동독의 학력, 자격을 동등하게 인정했다. 다시 말해 동독지역에서 취득한 일반교육, 직업교육, 대학교육의 졸업증 및 자격증은 원칙적으로 구동독 지역에서 계속 유효하며, 구서독 지역의 졸업증, 자격증 등과 비교하여 취득기준이 비슷할 때에는 구서독 지역에서도 인정하였다. 이때 졸업장과 자격증에 대한 등가성을 인정받기 위해서는 해당자가 주정부 문교성이나 그 업무를 위임받는 산하기관에 졸업증 및 자격증 인정신청서를 제출하여 인가를 취득하는 절차를 밟았다. 이처럼 독일은 자격, 학력 인정에 관한 구체적인 절차와 인정방법에 관한 구체적이고 체계적인 법적 규정을 통해 구동독의 자격, 학력을 인정했다(김종철 외, 1996; 김영윤 외, 1996).

2. 우리나라에서 탈북자들에 대한 북한취득 자격 인정 사례

가. 완전인정 사례

(1) 요리사(1998년 인정)

첫째, 응시자격: 전문대학 과정을 마치고 필기시험과 구답시험에 합격한 후 실기시험, 졸업논문 시험에 합격하면 요리사 최하위 자격인 1급 자격이 주어짐.

둘째, 자격체계: 1급~3급으로 이루어져 있으며 3급이 최상의 급수임. 상위 급수를 취득할 수 있는 시험에 응시하기 위해서는 3년의 현장경력이 요구됨.

셋째, 시험내용: 보건학, 영양위생학, 요리재료학, 원가계산학, 전공요리학의 필기 및 구답시험과 전공요리를 만드는 시험.

넷째, 자격신청자 경력: 평양상업대 요리학과를 졸업하고 북한에서 4년간 근무함.

다섯째, 자격인정사유: 신청자가 졸업한 평양상업대 요리학과와 교육과정과 신청자의 현장 경력을 고려할 때 요리사 자격을 취득할 수 있는 요건을 갖추었다고 판단하여 산업인력관리공단에서 서류심사와 면접심사를 통해 **한식 조리기능사** 자격을 발급함.

(2) 향만 및 수로건설기사(1999년 인정)

첫째, 응시자격: 대학 수력공학부 수력건설학과, 향만 및 수로건설학과를 졸업하고 필기시험, 구답시험 및 논문시험에 합격하면 향만 및 수로건설기사 6급 자격이 주어짐.

둘째, 자격체계: 1급~6급으로 이루어져 있으며 1급이 최상위 급수. 상위 급수를 취득할 수 있는 시험에 응시하기 위해서는 3년의 현장경력이 요구됨.

셋째, 시험내용: 향만공학, 발전공학, 수력발전, 수력구조물 등 전공과목에 대한 필기 및 구답시험에 응시한 후 전공과 관련된 논문을 제출해야 함.

넷째, 자격신청자 경력: 함흥수리대학을 졸업한 후 4년 6개월의 현장 경력을 쌓아 해운 및 항만기사 5급 자격을 취득하였음.

다섯째, 자격인정사유: 신청자가 졸업한 대학의 교육과정과 현장경력 등을 고려하여 서류심사 및 면접심사를 통해 **토목산업기사** 자격을 인정함.

나. 부분인정사례

북한에서 운전수 자격을 취득한 경력이 있는 북한이탈주민에게 국내의 교통 법규의 파악을 위한 필기시험은 실시하되 실기시험(코스)의 일부를 면제하는 것으로 도로교통법이 개정되었다.

다. 불인정사례

북한에서 의사, 치과의사, 한의사, 약제사, 조산원 등의 의료분야 자격을 취득한 경력이 있는 북한이탈주민들이 북한에서 취득한 자격의 인정을 정부에 신청하였으나 인정되지 않고 있다. 북한에서 취득한 의료관련 자격을 인정하기 위해서는 북한취득 자격 인정을 위한 법개정이 요구되는데 의료분야 자격의 경우 생명과 직결되는 것이기 때문에 신중하게 처리되어야 한다는 것이 정부의 입장이다. 다만 정부는 「고등교육법」 70조에 근거, 북한에서 취득한 학력 인정을 통해 북한이탈주민들이 의료 분야 국가자격 시험에 응시할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

3. 남북한 자격체제 통합 방안

자격은 그 나라의 산업구조와 기술수준, 교육체제 등을 반영하고 있으므로 단순하게 남북한 자격체제의 통합이 사회적으로 자격의 통용성 및 활용성까지 확보하는 데에는 한계가 있다. 즉, 남북한 자격의 통합의 위해서는 무엇보다 남북한의 사회·경제체제의 차이에 따른 자격의 내용과 수준에 대한 차이를 객관적으로 인식하는 것이 필요하다.

그러나 남한에서 「고등교육법시행령」 등에서 북한이탈주민의 북한 학력을

인정할 수 있도록 하고 있고, 또한 「국가기술자격법」 제17조에 의하면 군사 분계선 이북지역에서 자격을 취득한 자가 남한에서 동일한 분야의 자격을 취득할 경우 자격 시험 과목을 면제하도록 규정하고 있다. 이러한 현실을 고려하여 남북한 자격체제의 통합은 남북한 민족화합의 차원에서 접근하는 것이 필요하다.

남북한 자격체제의 통합은 남북한 상호 학력 및 경력에 대한 상호 인정 및 통합이 선행되어야 한다는 전제하에 남북한 자격체제 통합의 단계를 제시하면 다음과 같다.

1단계, 남북한 개별 자격종목 및 등급에 대한 검정내용 및 응시요건(학력 및 경력)을 검토하여 각각 자격종목에 대하여 상호 인정 가능한 자격종목 및 등급과 인정 범위를 정한다. 부분 인정된 경우 관련 교육훈련 이수, 일부 검정을 통해 완전 인정을 받을 수 있도록 한다.

자격의 상호 인정을 위해서는 자격 소지자의 능력이 우선 인정되고, 인정하고자하는 자격이 남북한 상호 존재하는가의 여부가 판단되어야 한다. 후자는 직접비교가 가능하지만 전자의 경우는 남북한의 자격등급, 응시자격, 검정 방법 및 내용 등을 조사하여 이를 비교하는 간접 방식으로 자격의 수준을 파악함으로써 가능하다.

상호 자격을 인정하기 위한 모든 조건이 만족되었다고 하더라도 모든 자격을 상호 인정하는 것에는 어려움이 있다. 즉, 의사, 교사 등의 자격은 국민의 건강과 국가 체제에 막대한 영향을 미치는 것이므로 이러한 자격의 인정을 위해서는 깊이 있는 연구가 선행되어야 한다.

2단계, 구서독과 같이 남북한의 자격을 그대로 상호 인정하며, 남북한에서 취득한 모든 자격이 상호 동등하게 대우를 받을 수 있도록 한다. 북한 또는 남한에서만 존재하는 자격도 상호 그대로 인정한다. 단, 이때에도 교사 등과 같이 국가체제에 영향을 줄 수 있는 분야의 자격종목을 제외한다.

3단계, 단일 자격체제로 통합하여 관리·운영한다. 즉, 자격 종목 및 등급, 응시요건, 검정방법 등이 남북한에서 동일한 기준에 의하여 자격이 관리·운영될 수 있도록 한다. 1, 2단계의 경우 제도적으로 자격의 활용성은 확보할 수 있으나, 남북한의 사회적으로 즉, 기업 등에서의 활용성을 확보하는 데에는 한계다. 그러나 3단계에서는 남북한 동일한 기준으로 자격체제 및 제도를 운

영하는 것이므로 1, 2단계의 한계를 극복할 수 있다.

VI. 결 론

기술자격은 노동시장 참가자에게 신뢰성 있는 신호기제를 제공하고, 또한 자격은 구직자에게 직무능력의 습득 및 향상의 방향을 제공해 주며, 기업주에게는 채용이나 처우의 기준을 제공해 준다. 동시에 교육훈련기관에 대해서는 과정개발의 지침을 제시해 준다. 이러한 측면에서 남북한간 직업교육훈련의 통합에서 기술자격의 통합 논의는 그 의의가 크다고 볼 수 있다.

앞에서 논의한 바와 같이 독일의 경우 이에 대한 준비 없이 통일을 맞이하였고, 통일 후 상호 모든 자격을 동등하게 인정하였다. 우리의 경우도 당장 탈북자들의 자격과 경력 및 학력 등을 어떻게 처리해야 될지 큰 문제가 아닐 수 없다. 또한 장기적으로는 남북한의 통일을 대비하여 이에 대한 충분한 논의와 심층적인 연구가 더 필요하다.

한편 향후 북한의 경제특구 지정과 개성공단 건설 등으로 우리 기업의 북한 진출이 증가하게 될 것이고, 이에 따라 북한 인력의 채용 및 활용이 크게 늘어나게 될 것이다. 이러한 경우 이들이 소지하고 있는 자격이나 경력을 어떻게 할 것인지 충분한 논의가 있어야 할 것이다.

이러한 차원에서 우선 앞에서 제시한 방안 등을 남북한 당국자간 논의가 필요하다. 다음으로 직업교육훈련분야의 자격에 대한 남북한 당국자간 논의를 통하여 어떤 형태이든 조약 체결이 필요하다. 즉 상호 자격을 어떻게 인정할 것인지 등에 관한 교류 및 협력 협정을 맺어 상호 인력수급에서 노사간 갈등의 소지를 없애고, 원만한 남북관계의 진전과 실질적 통합을 위한 상호 협력이 필요하다.

이를 위해 정부는 전문가들로 구성된 가칭 ‘남북한 국가자격 심의 위원회’를 구성하여 남북한의 국가자격에 대한 심층적인 연구와 논의 및 정책 방안 등을 강구하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김영운 외, 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안, 민족통일연구원, 1996
- 김종철 외, 통일 후 북한대학교육정책에 관한 연구, 한국대학교육 협의회, 1996
- 김환식·김호동, 사내대학, 사내기술대학 및 기술대학의 운영 실태 및 개선방안, 한국직업능력개발원, 2002
- 노동부, 직업능력개발사업현황, 2001
- 박재운 외, 독일의 교육통합, 한국교육개발원, 1992
- 서준호 외, 직업교육훈련 기관의 경쟁 기능 활성화 방안 연구, 한국직업능력개발원. 한국직업능력개발원, 1997
- 이무근, 직업교육학 원론. 교육과학사, 1999
- 장원섭, 김철희, 직업교육체제 발전 방안-실업계 고교와 전문대학 연계교육을 중심으로-, 한국직업능력개발원, 2001
- 조정운·김덕기·강일규, 북한이탈주민의 취득 자격 및 경력 인정방안 연구, 미 발표, 1999
- 최성수, 직업훈련체제의 문제점과 개선방안, 한국경제연구원, 1997
- 통일부, 독일통일 6년, 동독재건 6년, 분야별 종합성과와 향후 과제, 통일부, 1996
- 한국직업능력개발원, 직업교육훈련 대사전, 한국직업능력개발원, 1999

제3회의 : 토 론

전숙희(교육복지연구원장) : 통일을 준비하는 여성지도자교육 6기를 진행해 온 사람으로서, 단계적 통일을 위한 연구결과로 학술회의가 개최되니 자랑스럽다. 특히 여성정책 강화방안을 보니 참으로 많은 정보와 제안을 주는 발표라서 크게 논할 말이 없다.

통일은 남북한이 더불어 잘 살지는 것이다. 여기에서 여성정책이 잘 이루어질 때 통일을 더 앞당길 수 있고, 질 좋은 통합을 할 수 있다는 것이 서론에서 더 강력하게 언급될 필요가 있다.

첫째, 여성은 맞벌이를 하든 가사활동만 하든 가계를 관리 운용하고 있다. 여성이 그 가정의 가계를 알뜰하고 의미 있게 잘 운용하면 그 가계가 모여 사회경영이 될 근간이 된다.

둘째, 여성은 현재, 남성보다 자녀교육의 영향과 부담을 많이 지고 있다. 지금의 자녀들은 통일조국에서 주인공으로 살아갈 차세대들이다. 그 자녀들에게 어떤 영향을 끼치고 교육을 하느냐에 따라 많은 것들이 달라질 수 있다.

셋째, 여성은 친화적이고 정서적이어서 남북한의 실질적 국민통합에 더 인간적으로 기여 할 수 있다.

한편, 어떠한 체제이건 가장 중요한 것은 근로동기를 계속적으로 유발하고 노력의 대가가 자기의 것이 되도록 하며, 불로소득자가 많지 않은 실력주의가 기본이 되는 사회이되 경쟁을 부추기지 않고 서로 섬기면서도 개성을 중시하는 사회이다.

그러나 우리 사회는 현재 정치나, 경제, 사회, 교육, 노동, 문화까지도 어느 것 하나 제대로 발붙이고 뿌리내릴 수 있는 기본이 안 되어있으므로, 진정한 세계화나 빠른 시기 안에 통일을 이루기에는 문제가 있다. 기득권적인 이 제까지의 사회가 이러하니 새롭게 발돋움 하려는 여성의 문화나 세력화가 문제된다. 더구나 남북한의 동질적인 요소 중 버려야 할 가부장의식은 아주 골

이 깊고 여성들도 그 의식에 물들어 있어서, 사회참여와 자녀교육에 주체적이
지 못하고 대부분이 자신의 정체성을 확립하지 못해서 자신도 힘들고 가정과
사회에도 물의를 일으킨다. 이를 해결할 수 있는 길은 오래 걸리더라도 꾸준
한 평생교육(학교교육 포함)과 올바른 문화의 확산이라고 본다.

각론에서 세 가지 만 얘기한다면 첫째, 현재 여성부나, 각 시도는 여성발전
기금을 예치운용하고 있는데 그 것의 10%만 통일여성기금으로 적립하면 좋
겠다. 지금부터 구체적으로 준비해야 그 때 무언가 할 수 있다.

둘째, 지금부터 여성의식교육과 통일지도자교육프로그램개발과 교육실시에
더욱 예산을 투자하고 방송의 드라마와 각종 프로그램에서 양성평등과 기본
질서를 지키는 시민운동에 집중할 필요가 있다.

셋째, 이 단계는 교류협력의 단계는 지났지만, 사람은 자꾸만 만나야 무언
가 알게되고 이해되고 정도 생기고 그래서 섬기게 되고 결국은 나누게 된다.
비슷한 단체와 학교동창들끼리 자매결연을 맺어 자꾸만 만나서 구체적으로
일을 도모하여 서로 장점을 인정하고 확산하면 좋은 관계를 넘어 좋은 사회
통합이 될 것이다. 즉 남북한의 실질적 통합은 머나먼 얘기가 아니라 지금부
터 준비하고 기본을 만들어야 이 수많은 강화방안들을 현실로 만들어 갈 수
있다는 것이다. 그래서 이 전체보고서의 마지막 부분에, 지금부터 점진적으로
실천해 나아갈 사항들을 각 분야별로 제시하면 좋겠다고 생각한다.

최척호(연합뉴스 기획위원) : 오늘의 주제가 “실질적 통합단계에서의 남북한 문화예술 분야의 통합방안” 인데 몇 가지 보완되어야 할 부분에 대해 토론하고자 한다.

대부분의 포럼이나 세미나에서 보면 우리측의 일방적 문화교류에 대한 연구만 집중적으로 이루어지고 있다. 다시 말해 북한측이 우리 문화를 어떻게 보고 있는가에 대한 연구가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 이러한 논의는 북한이라는 한 측을 떼어놓고 일방적으로 연구하는 결과가 되고, 북한은 우리의 문화적 흡수통일의 대상이 되는 것이다. 이는 북한이 가장 싫어하는 형태의 하나인데 이런 측면이 본 글의 아쉬움으로 남는다.

남한 국민의 60%가 남북한 문화의 이질성을 지적하고 있다고 한다. 그렇다면 북한주민은 얼마나 남한문화와 이질성을 느끼고 있는가에 대한 문제도 여기서 지적해 보아야 할 것이다. 북한이 남한을 어떻게 보고 있는가에 대한 문제와 관련해서, 예를 들면 남한영화에 대해 북한주민은 자신들을 모욕하거나 전쟁을 부추기고 있다는 이유로 많이 비난을 하고 있는데, 이런 부분에 대한 논의가 이루어 지지 않고 있다.

북한의 문화가 과연 변할 것인가에 대해 생각해 보았다. 얼마 전에 신의주 특구를 지정하면서 법령을 제정했는데 문화와 관련된 법을 보면 북한의 사회주의 헌법에서 규정하고 있는 문화관련법규와는 상당한 차이가 있다. 다시 말해 사회주의 헌법에서는 문화와 관련하여 할 수 있는 것만 규정하고 있는데, 신의주 법령에서는 할 수 없는 것만 규정하고 있다. 이렇게 많은 전향적인 법령을 제정했다. 따라서 북한문화가 앞으로 통합단계로 더욱 가까이 올 수 있는 게 아닌가 생각한다.

발표자에게 한 가지 질문을 드리면 북한이 바라보는 남한의 문화에 대해 연구가 진척될 수 있을지, 그러한 과정에서 무슨 난제가 있는지 질문을 드리는 것으로 토론을 마친다.

선한승(한국노동연구원 선임연구위원) : 자료가 거의 전무한 미개척 분야의 연구임을 감안할 때, 본 글은 충실한 연구이며 앞으로 심화연구를 할 필요가 있다. 앞으로의 연구를 위해 도움이 될 만한 몇 가지 지적을 드리고자 한다.

먼저 논문에서 제시된 바와 같이 우선 남북한간의 자격제도의 차이는 남북한 체제와 관련이 있다는 것이 강조되어야 한다. 북한은 국가, 당 주도로 되어 있기 때문에 자격체제가 획일적이고 교육체제와 밀접한 관련을 맺어 매우 경직적이다. 이에 반면 남한의 자격제도는 시장주도로 되어 있고 경제발전에 따라 그 종류도 다양하다.

이 글에서는 북한이 33개의 자격제도를 운영하고 있다고 하지만 탈북자의 인터뷰에 근거하기 때문에 이 부분도 불분명하다. 이러한 차이를 고려하여 원칙과 방향을 세워 나가야 한다는 생각이다.

첫째, 남북한의 자격을 파악해서 자격에 대한 사전을 만들어야 한다. 이러한 자격을 만드는데 교육연한과 난이도, 숙련도 등과 같은 전반적인 변수를 고려해야 한다.

둘째, 남북한의 자격문제는 정부나 특정기관이 아니라 시장이 평가해야 한다는 것이다.

셋째, 노동시장과 유리되어서는 안 된다는 것이다. 즉, 노동시장에서 일 자리를 요하는 것이 자격으로서 의미가 있는 것이다.

다음으로 논문에서 3단계를 주장했는데, 이러한 단계구분은 불분명해 질 수 있다. 저의 생각으로는 노동시장통합 또는 체제통합과 관련하여 단계를 구분하는 것이 좋겠다는 생각을 한다. 그래서 제1단계는 남북경제교류단계로 지금 현재를 말하는 것으로 이러한 단계에서는 자격제도에 대한 심사분석, 실태파악이 중요하게 된다.

2단계는 경제교류가 진행되면서 남북한 인적교류가 본격적으로 이루어진다면 각기 가지고 있는 자격을 인정할 것인가 말 것인가에 대한 남북 당국자간의 협상이나 논의가 될 것으로 본다.

3단계는 남북시장이 통합되면 가격제도도 바로 통합이 될 것으로 본다.

따라서 남북한 통합과 자격통합을 서로 연계해서 추진해 나가야 한다는 원

책을 제시하고자 한다.

마지막으로 정부 혹은 민간, 국민이 북한의 자격제도를 어떻게 볼 것인가 하는 문제가 대두된다. 이에 대해 다음의 다섯 가지 메시지를 제시할 수 있다.

첫째, 북한의 자격제도를 상호 인정하는 자세가 필요하다.

둘째, 생명이나 식품 등 특수분야에 대해서는 엄격히 심사할 필요가 있다. 정부가 의료분야에서 인정을 하지 않는 것은 적절한 것이라고 생각한다.

셋째, 인정은 하되 재교육으로 부족한 부분을 보완해야 한다. 일단 자격이라는 부분은 인정하되 남한사회의 적응, 또 우리의 기술자격이 북한에 가서 북한의 생산설비에 맞지 않는 부분에 대해서는 적응해야 하기 때문에 상호간 적응이 필요하다.

넷째, 통일관련연구기관에서 해야 할 일은 HRD(인적자원개발) 협정을 상호 준비해 나가야 한다. 거기서는 교육훈련제도통합, 자격제도통합, 기술여건 분석 등이 전반적으로 논의되어야 한다.

다섯째 기술기능 전수의 적극성을 보여야 한다. 지금부터 기술기능이나 자격 등 모든 테크닉을 북한에 전수하는 의지와 정책적 지원이 필요하다.