

인문사회연구회  
협동연구총서 2002-17



2002년 협동연구 요약집

통 일 연 구 원

- 본 자료는 「인문사회연구회 2002년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제를 종합·요약한 것입니다.
- 본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.
- 본 자료에 수록된 목차는 연구과제별 원본 자료에 수록된 목차임을 밝혀 둡니다.

## 차 례

◇ 남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안 .....	3
◇ 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안 .....	19
◇ 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안 .....	27
◇ 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안 .....	41
◇ 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할 .....	51
◇ 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 추진 방안 .....	71
◇ 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영 방안 연구 .....	89
◇ 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제 .....	99
◇ 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구 .....	111
◇ 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구 .....	123
◇ 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안 연구 .....	151
◇ 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방 .....	173
◇ 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류·협력 공동 추진 계획 .....	191
◇ 실질적 통합 단계에서의 문화예술 분야의 통합방안 .....	199

남북경제공동체 형성을 위한  
대북 투자 방안

김 영 윤 (통일연구원)

김 영 춘 (통일연구원)

서 재 진 (통일연구원)

오 승 렬 (통일연구원)

최 수 영 (통일연구원)

## 남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안

### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 경제공동체 형성의 이론적 핵심과 남북한 적용
- III. 대북 투자 여건 및 잠재력 평가
- IV. 남한의 대북 투자 현황과 문제점
- V. 남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안
- VI. 투자재원 조달방안 및 제도적 장치 마련
- VII. 결론 및 정책사항

### I. 서론

남북한간의 경제협력은 남북한 쌍방을 하나로 묶는 수단이자 통일의 원동력이다. 경제 교류와 협력이 많을수록, 또한 다양화할수록 남북한의 이질성은 그만큼 더 줄어들며, 상호 긴장을 완화하고 민족 동질성을 회복할 수 있다. 즉, 남북한간 경제교류협력을 통해 북한의 변화, 개방과 개혁을 유도하고 이를 발판으로 한반도에 평화를 정착시켜 평화통일에 접근할 수 있다. 그러나 이와 같은 목표는 경제분야의 교류협력을 그저 추진하는 것 만으로는 이루어지지 않는다. 경제협력을 통해 남북한을 하나로 묶는

제도적인 장치를 마련하고 이를 통해 남북관계를 보다 차원 높은 수준으로 격상시킴으로써 가능하다. 다시 말해 남북한을 경제적 측면에서 하나의 단위로 엮어낼 수 있는 공동체형성작업을 통해 이룩할 수 있을 것이다.

남북 경제공동체 형성은 통일을 위해 한민족 전체 삶의 질을 한 단계 격상시키는 의미를 갖는다. 무력에 의한 통일이나 북한의 급변사태에 의한 통일은 통일과정에서는 물론, 통일 이후에도 심각한 부작용 혼란이 초래될 수 있으며, 오히려 한민족 삶의 질을 격하시킬 우려가 있기 때문에 우리에게 통일을 이루는 것 못지 않게 통일에 이르는 중간과정이 중요하다. 각 분야에서 교류협력을 심화시켜 나감으로써 남북한의 동질성을 회복할 수 있을 때, 통일과정에서의 부작용 최소화는 물론, 통일한국의 잠재적 역량을 최대할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 통일의 전 단계로서 경제공동체 형성은 반드시 필요하며 또 가장 우선적으로 이루어져야 할 분야다.

본 연구에서는 남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자방안에 대해 논의하고 있다. 남북 경제공동체 형성의 핵심은 경제분야에 있어서의 대북 투자로부터 출발하고 있기 때문에 대북 투자의 방안 마련을 통한 효율성을 추구하고자 한다.

## II. 경제공동체 형성의 이론적 핵심과 남북한 적용

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.

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.

경제공동체 형성 이론의 핵심은 와이너(J. Viner), 미이드(J. E. Meade)등에 의해 분석된 관세동맹이론에서 찾을 수 있다. 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 비교우위에 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 확보하려는 데 있다. 즉 동맹에 가담한 국가 내에서 규모의 경제를 실시함으로써 자원의 최적분배가 이루어지도록 하고 상호 자유무역을 통해 역내국가의 후생을 극대화시키자는 논리다.

앞서 제시한 이론을 토대로 실제 경제공동체가 형성된 역사적 경험을 살펴보면, 경제공동체가 반드시 이론을 따라 형성된 것은 아니라는 사실을 발견하게 된다. 경제공동체 형성에는 오히려 경제적 요인 외 정치 사회적 요인들이 더 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 또한 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. 남북한이 추구하는 경제활동의 성격과 이념, 경제운용의 방식 또한 전혀 다르다. 발라사식 경제공동체 형성과정은 동일한 경제체제를 견지하

고 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 주권 문제를 무시한 이론이기 때문에 주권 문제가 중요하게 작용하는 이질체제 간의 공동체 형성에는 적용상의 한계를 가질 수밖에 없다. 셋째, 남북한 간에 존재하는 경제수준과 경제규모 격차 문제다. 경제수준에 있어 현격한 차이를 나타낼 경우 경쟁의 불균형 관계가 이루어져, 경제력 열등 국가가 경제력 우위 국가에 종속되기 쉽다. 이는 실질적 경제공동체 형성을 어렵게 한다.

이상에서 볼 때, 남북한간의 경제공동체 형성은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 단기간을 통해 이루어지는 급진적인 형태가 아닌 유럽연합(EU)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복하면서 정치적인 통합까지 추구하는 점진적인 형태가 되어야 할 것이다. 또한 남북 경제공동체는 남북한간의 제도적(institutional) 합의에 바탕을 두면서도 경제가 실질적으로 연계되어 형성되는 기능적(functional) 형태가 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.

### Ⅲ. 대북 투자 여건 및 잠재력 평가

한반도 분단 당시 공업시설은 대부분 북한에 편재되어 있었다. 북한 지역에 소재한 풍부한 지하자원은 북한의 공업화에 순기능적인 역할을 하기도 했다. 그러나 북한은 군수산업을 위한 중공업 위주의 산업정책과 핵심산업을 내륙 오지에 입지하도록 하는 등 효율성을 간과한 산업 입지정책을 추진함으로써 북한의 산업은 구조적인 침체를 면치 못하는 결과를 가져왔다.

분단 이후 북한은 지역별 부존자원을 비롯한 원료공급, 공업용수 그리



고 교통에 맞추어 투자가 이루어졌으며, 산업부문별로는 중화학공업 중심으로 이루어졌다. 중화학공업은 자본 집중한 산업인 동시에 에너지 다소비형 산업으로 생산자와 소비자간의 물자흐름을 원활히 해줄 교통망 등 사회간접시설이 뒷받침되지 않으면 경쟁력을 유지할 수 없다. 그러나 투자환경을 결정하는 요소인 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 용수 등 산업 관련 주요 기반시설은 절대적인 부족 상태에 처해 있는 동시에 상당히 낙후되어 있다. 사회간접자본의 부족은 외부로부터 투자를 유치하는 데 큰 장애요인으로 작용하고 있으며, 북한 경제가 당면하고 있는 심각한 애로요인이기도 하다. 현재 북한의 산업투자가 당면한 가장 큰 문제는 효율적인 에너지 공급부족의 문제와 수송제약이라고 할 수 있다. 따라서 북한 지역에 대한 산업 투자는 에너지공급 확보성과 수송네트워크와 연계하여 이루어져야 할 것이다.

그 다음으로 북한의 산업투자는 시장경제제도하에서처럼 경제원칙에 의해 이루어졌다고 보기보다는 중앙당국의 정책판단에 의해 명령하달식으로 추진되었기 때문에 대부분 비슷한 중화학공업이 각기 다른 공업지구에 비슷한 규모로 배치되어 있다. 다시 말해 비슷한 입지조건과 당국의 산업정책에 따라 동일 업종들이 중복 투자되어 있는 실정이다. 남북한간 교류협력의 활성화를 통한 북한 산업의 구조조정이 대두될 경우 북한의 과잉시설들과 기술적으로 떨어진 북한 사회주의 방식에 따라 설립된 중화학공업들이 남한의 중화학공업들과 비교하여 경쟁력을 유지할 수 있는 가능성은 원료공급의 인접성이라는 조건만을 제외하면 거의 없다고 볼 수 있다. 따라서 북한 산업의 구조조정을 설계할 때, 지가·임금 등 가변요소의 비용구조 뿐만 아니라 남북한 지역산업의 특화전략과 남북한 분업구조 및 국제경쟁력 구조의 변화, 수요구조의 변화 등 여러 요인을 참작하여 추진해야 할 것으로 판단된다. 공업내부의 업종별 국제경쟁력을 남한의 동일 기업과 같은 세계시장을 대상으로 분석하여 국제경쟁력 계수가 높은 산업순으로 특화해 나가는 산업정책을 펴나가야 할 것이다.

#### IV. 남한의 대북 투자 현황과 문제점

1992년 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업자 승인을 받은 이래 2002년 9월말 현재까지 51건의 협력사업자 승인이 있었다. 그러나 협력사업자 승인기업 중 4개 기업이 최초 승인기준 미달 및 남북경제협력질서 저해 등을 이유로 그 승인이 취소(1999.12.23)됨으로써 2002년 말 현재 47건이 협력사업자로서 대북 사업을 추진하고 있으며, 이중 25건은 경제협력사업으로 승인을 받아 사업을 시행하고 있는 중이다.

전반적으로 민간주도의 경제협력사업은 구체적인 실적이 매우 저조한 것으로 나타나고 있다. 정부의 승인을 받은 경제협력사업중 성과를 보이고 있는 것은 수 개에 불과한 실정이기 때문이다. 실제로 협력사업의 투자 승인규모가 확인되는 23개 사업 중 100만달러 미만은 9개, 100~500만달러 7개, 500~1,000만달러 3개, 1,000~5,000만달러 1개, 5,000만~1억달러 1개, 1억달러 이상이 2개이다. 민간주도의 대북 투자(경제협력사업)은 대부분 1,000만달러 미만의 중소기업으로 그 중 일부 사업만이 진척을 보이고 있을 따름이다. 1,000만달러 이상의 협력사업 중 순수한 대북 투자사업이라고 할 수 있는 것은 평화자동차의 자동차 수리 및 조립공장 건설사업(5,536만달러)이 있을 뿐이다. 국제옥수수재단의 농업부문 협력사업(216억원)은 그 성격상 대북 농업지원사업이라 할 수 있다. 1억달러를 상회하는 대규모 사업 중 한국전력공사가 시행하는 경수로건설 지원사업(PWC) 및 본공사(TKC)는 그 성격상 국제적인 대북 지원사업이다. 한편 금강산관광개발사업은 민간주도의 특수한 남북 경제협력사업이다.

정부차원에서의 경제협력사업은 남북정상회담을 계기로 추진되고 있다. 남북정상회담 이후 남북한은 장관급회담을 통해 「6·15 남북공동선언」을 실천하기 위한 협의에 들어갔다. 남북한은 장관급회담에서 큰 틀에 합의하면 후속 조치로 실무자급 경제회담에서 실천방안을 협의해 나가기로 하였다. 이러한 정부차원의 협력사업 합의는 「베를린선언」(2000.3.9)과 남북정상회담으로 남북관계가 개선되면서 북한이 추구하는 실리·실용주의적

경향이 한층 강화될 수 있는 분위기가 조성되었기 때문이다.

북한의 변화 움직임은 남북한 경제교류·협력에 반영되어 나타나고 있다. 특히, 2002년 7월 북한의 경제관리 개선조치가 시행된 이후에는 그동안 미루어져 왔던 남북경협 현안들에 대한 북측의 이행 노력이 가시화 되어 남북경협 관련 각종 당국간 회담이 연이어 개최되고 있다. 2002년 8월부터 제7차 남북장관급회담, 남북경제협력추진위원회 제2차 회의, 금강산관광 활성화를 위한 제2차 당국회담, 남북철도·도로연결실무협의회 제1차 회의(9.13~17, 금강산), 임남댐 공동조사를 위한 실무접촉(9.16~18, 금강산), 남북철도·도로연결 제1차 실무접촉(10.12~13, 금강산), 제8차 남북장관급회담, 개성공단건설실무협의회 제1차 회의, 임진강 수해방지실무협의회 제2차 회의(10.30~11.2, 평양), 남북경제협력추진위원회 제3차 회의, 남북철도·도로연결 제2차 실무접촉(11.18~20, 금강산), 남북해운협력 제1차 실무접촉(2002.11.18~20, 금강산) 등이 개최되었다.

민간차원의 대북 투자와 정부차원의 남북경제협력사업은 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 대북 진출에 대한 열기에도 불구하고 우리 기업들은 실제로 대북 투자에 있어서는 소극적인 자세를 보여 왔다. 이러한 현상은 협력사업(자) 승인을 받은 많은 경제협력사업들이 제대로 추진되지 않고 있는데서 잘 나타나고 있다. 북한의 투자환경은 낙후된 사회간접자본시설, 높은 물류비용, 체제의 경직성 등 외국투자자를 유치하기에는 매우 열악하고 이에 따라 대북 투자의 위험성이 높기 때문이다. 북한 또한 지금까지 이러한 투자환경의 불리함을 극복하기 위해 크게 노력하지 않았다. 대북 투자 및 경제협력사업과 관련한 문제는 정치 우선의 남북관계, 법적·제도적 장치의 미비, 북한의 미온적 또는 이중적 태도 등으로 요약해 볼 수 있다.

## V. 남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안

### 1. 대북 투자의 기본방향

대북 투자는 단계별·산업별, 지역별, 부문별로 구분, 남북한 경제격차 해소라는 점을 감안해 추진해야 할 것이다. 경제공동체 형성 초기 대북한 투자는 북한 지역이 남한 시장이나 중국을 비롯, 동남아 시장, 더 나아가 미국 등 제3국 시장으로 수출하기 위한 생산 기지로서 역할을 해낼 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 개성과 같은 북한의 여러 특별개방 지역에 생산설비를 이전하고 북한의 저임금 노동력을 활용, 수출경쟁력 있는 상품을 개발하는 것이 중요하다. 북한의 자원 개발 또한 유망 투자 분야라고 할 수 있다.

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. 그 다음 투자 심화 단계에서는 사회간접시설 및 기술집약부문 투자가 요망된다. 본 단계에서는 대북 투자가 본격적으로 이루어져 북한 경제의 발전을 크게 담보할 수 있을 것으로 예상된다.

사회간접시설 분야의 투자는 경제 효율성 창출할 수 있는 전력, 수송 등 북한의 경제발전과 남북경협 활성화할 수 있는 분야가 우선되어야 할 것이다. 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.

그 다음으로는 산업구조 조정 차원의 선도 산업분야의 투자도 중요하다. 여기에는 남북한 산업구조 조정 차원에서 조선, 자동차, 철강·금속, 기계, 화학 등 중화학공업과 같은 선도산업 분야에 투자가 이루어짐으로써 북한 경제발전에 지대한 역할을 할 것으로 판단된다. 북한 지역의 산

업 기술력을 제고할 수 있는 분야의 투자도 크게 염두에 두어야 할 것이다. 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.

지역별 투자와 관련해서는 한반도는 동북아 지역의 대륙과 해양을 이어주는 역할을 담당할 수 있는 지리적 이점을 확보하고 있는 점을 감안, 북쪽으로는 중국의 동북 3성 및 러시아의 극동지역과 연계해 있고 서해로는 환황해경제권, 동해와는 환동해경제권에 둘러싸여 있어 주변국과의 교류 협력에 매우 유리할 것이다. 동시에 북한의 주요 지역에 주변 지역을 겨냥한 전략 지역의 투자가 이루어질 경우, 북한의 산업 경쟁력 제고는 물론, 남북한간의 산업구조조정에도 크게 기여할 것으로 판단된다.

## 2. 주요 부문별 투자 방안

주요 부문별 투자에 있어서는 다음과 같은 방안 마련이 요구된다.

첫째, 농업분야에서는 경제공동체 형성 초기부터 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 요구된다. 그 다음 경제공동체 형성 발전단계에서는 비료, 농기계, 농약, 제조제, 농자재(비닐 등 보온 영농자재) 등 영농기자재의 생산 및 공급 능력 확대를 위한 투자가 요망된다. 여기에는 신규로 북한 내 영농자재를 생산하는 공장을 건설하는 것보다는 합작투자 방식을 통해 기존의 북한 영농자재 생산공장을 개·보수하는 것이 바람직할 것이다. 경제공동체 형성 심화단계에서는 유전공학을 이용한 벼 품종 육성, 방제기술 및 제조제 사용기술 등 농업생산기술의 고도화를 위한 투자를 비롯, 농기계 설계 전산화 시스템 운용 기술을 제고할 수 있는 투자가 요청된다.

둘째, 에너지 분야에서는 북한 에너지 공급선의 다변화를 포함, 에너지

자원 개발에 목표를 두어 투자가 이루어지는 것이 바람직하다. 먼저 초기 단계에서는 북한의 광물자원 중 석탄을 비롯해 경제성 있는 에너지 자원 자원의 공동개발을 위한 투자가 이루어져야 할 것이다. 여기에는 러시아 천연가스 파이프라인 사업 공동 추진도 포함될 수 있을 것으로 판단된다. 발전단계에서는 수풍댐, 북창화력발전소, 동평양 화력발전소 등 북한의 대형발전소를 정상 가동시키는 한편, 북한이 조성하는 경제특구와 공단에 제공할 수 있는 발전소 건설을 고려해 볼 수 있으며, 심화단계에서는 남북 합작 국제정제센터 건립을 위한 투자를 고려해 볼 수 있다. 북한의 자본과 국제 석유시장 운영능력, 북한의 입지여건을 활용하여 북한에 경쟁력 높은 남북합작의 국제정제센터를 설립·운영하는 것이 남북한 공동의 이익을 창출할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 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 생산 사업을 추진, 중국 지역과 인접한 신의주 지역 또는 중국의 단동을 전략적 거점으로 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

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

단계에서는 접경지역의 단절된 남북 도로·철도망을 연계함으로써 수도권 및 접경지역에 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 심화 단계에서는 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.

## VI. 투자재원 조달방안 및 제도적 장치 마련

대북 투자가 이루어지기 위한 관건은 물적기반 조성이다. 정부와 민간 차원의 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.

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 컨소시엄 구성하거나, 국제금융기구의 도움을 받고 정부와 기업이 공동으로 투자하되, 국내민간기업의 진출이 어려운 사업에 정부가 직접 나서서 방법을 동원할 필요가 있다. 이와 함께 북·일 관계개선에 따른 자금공여와 대북 경험 참여를 이끌어 낼 수 있을 것으로도 판단된다. 그 외에도 북한과 일본이 교섭중인 자금에는 개발도상국에 무상이나 장기 저리로 지원하는 일본 공적개발원조 등이 있다.

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 바람직한 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 가치 '경협세'를 만들어 두고 본격적인 경제협력 사업이 추진될 경우 세율을 인상하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

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. 그 밖에도 대북 투자를 위한 관리지원 조직을 신설하는 한편, 남북교류협력법 체계의 개선방안도 마련할 필요가 있을 것이다.



## VII. 결론 및 정책사항

경제공동체 형성은 대북 투자를 통해 북한 지역의 경제를 발전시키는 일이다. 그렇다고 해서 투자가 대북한 일방적인 지원형태가 되어서는 안 될 것이다. 투자의 효율성과 수익성을 최대한 살릴 수 있는 방안 마련이 중요하다. 대북 투자시 고려해야 할 정책사항으로는 다음의 두 가지를 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 산업 간의 연결이 극대화되어야 하며, 궁극적으로는 남북한의 산업 구조 조정과 연결되어야 한다. 북한의 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 소규모 사업에서부터 시작하여 북측 파트너와 신뢰를 구축하고, 북한의 SOC 확충, 제도적 장치 마련 등 여건과 환경 변화에 대응하면서 투자 규모를 확대해 나가는 방안마련이 필요하며, 투자 형태도 리스크가 작은 위탁 가공으로부터 출발해서 점차 직접 투자로 발전시켜나가는 전략이 요구된다. 지역 선정에 있어서도 전력과 운송 등 북한의 산업 기반시설, 원부자재 공급과 기술 지도의 용이성, 물류비용 등을 고려하여 리스크와 비용 부담을 최소화할 수 있는 입지선정을 염두에 두는 한편, 위험 감소와 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. 그 다음으로 리스크 관리 차원이나 대북 협상력 측면에서 볼 때, 자금력과 정보력, 마케팅 능력을 갖춘 대기업과 관련 분야 전문 기술을 보유한

중소기업의 공동 진출 방식도 유력한 대북 진출 방식이 될 수 있을 것이다. 마지막으로 중국이나 일본 조총련계 기업 등 외국 기업과 공동 진출 하거나, 정부의 공공 수주를 통해 참여하는 방식 또는 프로젝트 화이낸싱을 통한 외국 기업과의 공동 진출도 고려해 볼 수 있을 것이다.

남북연합기 북한 지역에  
시장제도 정착 방안

박 형 중 (통일연구원)

김 규 루 (통일연구원)

임 강 태 (통일연구원)

조 한 범 (통일연구원)

방 수 옥 (상해복단대)

---

---

## 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안

---

---

— < 목 차 > —

- I. 서론
- II. 탈사회주의 시장제도 건설에 대한 이론
- III. 사례 연구
- IV. 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안
- V. '시장화' 촉진 및 정착을 위한 정책방안

### I. 서론

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.

본 연구는 사회주의 체제전환과 시장제도 건설에 대한 상이한 이론적 입장들, 실패사례와 성공사례 등을 검토한 이후, 이를 교훈 삼아 남북연합기 북한지역에 시장제도를 건설하는 데 어떠한 전략과 조치가 필요한

가를 검토하기 위한 것이다. 본 연구는 이론적 검토 및 사회주의 체제 전환 국가들의 경험 분석을 통하여 북한에 대한 시사점을 도출하고 이를 기초로 남북한이 '실질적 통합단계'인 남북연합에 진입할 경우 북한지역에 자본주의 시장경제 시스템을 어떻게 이식할 것인지에 관한 추진 계획을 수립하고자 한다.

## II. 탈사회주의 시장제도 건설에 대한 이론

1980/90년대 초 이후, 구 소련 및 동유럽 지역의 구 사회주의 국가들, 그리고 아시아의 사회주의 국가들에서 역사적 실험들이 진행되었다. 양 지역에서 실험의 공통내용은 구 사회주의 경제체제를 새로운 보다 효율적인 경제체제로 바꾸어 가는 것이었다. 보다 자세히 들어가면 양 지역에서의 실험은 차이를 보여주었다. 구 소련 및 동유럽 지역의 국가들은 구체제와의 정치적 경제적 단절을 뜻하는 서유럽식의 시장경제 모델과 서방식 민주주의 체제의 건설을 지향했다. (몽고를 예외로 하면) 아시아의 사회주의 국가들의 개혁은 정치적으로는 공산당의 정치독점을 포기하지 않으며 경제적 지향 모델에 있어서도 서방식 시장경제가 그 명시적 목표는 아니었다. 아시아 국가들에서는 국유부문의 유지와 시장의 활용이라고 하는 개념이 설정되었다.

사회주의 경제에서 시장경제 체제전환과 관련하여 급진주의와 진화론적 개혁가 간의 우열과 논쟁에는 평가하기 어려운 점이 존재했다. 첫째, 급진론은 실제 정책으로 의도적으로 입안되고 실험되었지만, 진화론은 중국 등의 경험으로부터의 귀납적 유추였을 뿐이다. 둘째, 두 전략은 단순한 합리적 경제정책 상의 대립을 넘어서는 서로 상충하는 신념체계와 목적에 입각하고 있었다. 셋째, 전략의 개념적 도면과 그 집행상의 충분성과 관련된 문제가 복잡하기 때문에 그 성공과 실패를 쉽게 판단하기는 어려웠다.

### Ⅲ. 사례 연구

#### 1. 러시아: 급진론적 시장제도 건설

러시아의 급진론적 시장제도 건설의 경험은 사회적인 변화와 정치적인 요인들과 같은 비경제적인 요소들이 경제정책의 시행에 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다. 과도기적인 혼돈과 경기후퇴에 대한 사회적 반발은 개혁정책의 추진에 걸림돌이 되며, 이는 개혁에 비판적인 집단들의 정치 세력화로 나타나기 때문이다. 따라서 체제전환과정에서 민주화는 중요한 의미를 지닌다. 결과적으로 민주화는 새로운 국가제도에 필요한 힘의 부여와 구엘리트의 기반해체, 그리고 새로운 정책의 신뢰성 제고를 통해서 구 엘리트들의 지대추구행위를 막을 수 있다는 것이다. 또한 보다 진전된 제도화는 개혁정책의 수립과 시행도 가능하게 만든다. 이와 같은 점에서 체제전환기에 정부가 구체제의 노멘클라투라에 의해서 지배된다면, 지대추구행위를 근절시킬 수 없으며 근본적인 체제개혁을 시도하기도 어렵게 된다.

#### 2. 중국: 점진적 시장제도 건설(1)

중국의 개혁은 급진적 개혁이 아닌 점진적 단계적 개혁이었다. 이같은 중국에서의 점진적 단계적 시장제도 건설은 처음으로 대다수 사람들의 생활수준을 착실하게 개선하였으며, 경제발전에서 가장 중요한 요소들, 즉 사람들의 의욕, 능동적 정신, 그 결과로서의 생산성 향상, 그리고 이러한 다이내미즘을 지탱하고 또한 발생시키는 제도적 장치인 시장 등이 상호 촉진적으로 서로 조화되면서 잘 운행되기 시작하였다. 중국이 개혁을 실시한 이후의 성과를 거시경제 지표를 통해 보았을 때, 적어도 지금까지는 매우 성공적이라고 할 수 있다. 물론 이러한 성과를 이룩하는데는 여러 가지 요인이 작용하였겠지만 경제적 인센티브와 효율의 개선은 가장 주된 변수라고 할 수 있다.

### 3. 베트남: 점진적 시장제도 건설(2)

도이모이 정책 성공의 요인은 베트남 지도부가 통일직후와는 달리 경제 발전을 위해서 문제점 해결에 실용적으로 접근했다는 것이다. 베트남 정부는 도이모이 정책 채택이후 서방권을 비롯한 자본주의 국가들과의 경제 관계 확대에 주력하였으며, 이러한 대외개방은 베트남에 필요한 선진기술 및 해외자본 유치에 큰 도움이 된 것이다. 즉, 베트남이 과거와 같이 이데올로기에 집착한 나머지 서방권과의 관계개선을 추진하지 않았다면, 베트남이 아무리 시장경제원리를 국내경제운용에 도입한다 하더라도 경제발전을 성공시킬 수는 없었을 것이다.

## IV. 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안

사회주의 경제개혁은 네 단계로 나누어 볼 수 있다. 1) 스탈린적 고전 체제, 2) 부분개혁체제, 3) 사회주의 상품경제, 4) 사회주의 시장경제 등이다. 이 중에서 부분개혁은 사회주의 체제 내 개혁이라 할 수 있으며, 사회주의 상품경제 이후를 시장지향형 개혁이라 할 수 있다. 북한의 현단계는 부분개혁체제라고 할 수 있다. 1997년 6월 나진 선봉에 취해졌던 개혁 조치는 사회주의 상품경제 체제에 해당한다. 만약 북한이 나진 선봉 개혁 조치를 전국적으로 확대하게 되면, 북한이 시장지향형 개혁 조치를 취했다고 말할 수 있을 것이다. 그 핵심적 특징은 중앙이 기업에 하달하는 계획명령을 폐기하면서, 국영기업의 상업적 운영을 가능하게 하는 것이다.

남북연합은 한반도 군사 안보 문제가 해결되었을 때 성립가능할 것이다. 이 시기가 되면 북한경제체제는 최소한 사회주의 상품경제 단계에 진입해 있을 것이다.

## V. ‘시장화’ 촉진 및 정착을 위한 정책방안

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 고려해 볼 수 있다.

보다 일반적 차원에서 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 북한식 제도와 사람의 시장 적응 능력을 고려한 정책이 취해져야 한다. 둘째, 내부 정치 혼란과 표류 가능성을 낮추는 방향에서의 정책이 필요하다. 셋째, 북한에 대한 투자 및 교역에서 한국이 주도적 위치를 확보하는 것이 필요하다.

보다 구체적으로는 5가지를 지적할 수 있다. 첫째, 시장경제 제도와 규범이 발생 과정이며, 그 준수 상태가 미약할 것이기 때문에, 이를 촉진 강화하기 위한 지원이 필요하다. 건설을 지원하기 위한 지원이 필요하다. 둘째, 시장경제 교육청을 설립하여, 각계 각층에 맞춤형 교육이 이루어져야 한다. 셋째, 시장경제체제는 민주주의와 법치를 배경으로 완성될 수 있기 때문에, 이에 대한 정치교육이 필요하다. 넷째, 국영대기업에 대한 경쟁환경 마련 및 주민의 자활 능력 배양을 위해 중소 사기업 및 자영업 진흥책이 필요하다. 다섯째, 북한 지역에 사회안전망을 건설하는 지원이 필요하다.



남북한 실질적 통합과  
주변국 협력 유도방안

배 정 호 (통일연구원)

김 국 신 (통일연구원)

신 상 진 (통일연구원)

최 춘 흙 (통일연구원)

윤 익 중 (통일연구원 연구자문위원)

## 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북한 실질적 통합과 주변국의 역할: 환경과 사례
- III. 남북한 실질적 통합과 미국의 역할
- IV. 남북한 실질적 통합과 일본의 역할
- V. 남북한 실질적 통합과 중국의 역할
- VI. 남북한 실질적 통합과 러시아의 역할
- VII. 한국의 대응: 통일외교 전략

## I. 남북한 실질적 통합과 주변국의 역할: 환경과 사례

남북연합이 성숙된 단계에 예상되는 한반도 주변 국제환경의 중요한 특징으로 미·중간 대결구조의 심화, 일본의 역할증대와 중·일간 주도권 경쟁 강화, 러시아의 영향력 복원 그리고 역내 국가간 경제협력 증대와 다자 안보협력체 구축 가능성을 들 수 있다. 이러한 상황은 한반도 통합과정에서 주변국의 역할이 증대될 것이라는 점을 시사하는 것이다.

적어도 2020년까지 미국이 세계질서를 주도하는 역할을 수행할 것이라는 점에서, 미국과 동맹관계를 공고히 유지하는데 대외정책의 최우선 순

위를 부여해야 할 것이다. 서독의 경우에도 통일이후 미국이 주도하는 북대서양조약기구에 잔류할 것이라는 점을 명확히 하는 등 대미 동맹관계를 공고히 함으로써 독일통일에 대한 부시 행정부의 지지를 확보할 수 있었다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 남북한 통합 이후에도 한·미동맹이 지속되고 주한미군이 계속 주둔해야 한다는 입장을 명확히 함으로써 남북한 통합 이후의 한반도와 동북아 안보질서에 대한 미국의 우려를 해소하고 통일한국에 대한 미국의 지지를 확보하기가 용이할 것이다.

둘째로는 미·중간 대결구조가 심화될 것이라는 점을 고려하여 미·중간 갈등구조와 한반도문제를 분리시키는 외교전략을 강구해야 할 것이다. 우선적으로는 미·중간 갈등구조가 한반도문제에 과급되지 않도록 하기 위한 외교노력이 필요하고, 궁극적으로는 한·미동맹을 확고히 하는 기초 위에서 중국과도 안보협력을 확대해 나가야 할 것이다.

셋째로는 일본과 러시아의 역할이 증대될 가능성을 감안, 남북한 통합 과정에서 이들의 적극적인 협력을 유도하는 방안을 강구할 필요도 있다. 남북연합이 성숙되는 단계에서는 한반도문제 해결을 4자 구도에서 6자구도로 넓혀 해결하는 것이 바람직할 수 있다.

넷째로는 한반도의 통일이 역내 국가간 경제협력 증진과 동북아 경제발전 전에 기여할 것이라는 인식을 심어주고, 통일한국에 대한 주변국의 우려를 불식시키기 위해 다자 안보협력체 형성 노력을 강화할 필요가 있다.

마지막으로 예멘, 베트남 그리고 독일의 경우가 시사하는 점으로 모두 최종 통합을 실현하는 과정에서 강대국이 분단국에 대한 간섭을 포기하였다는 사실을 들 수 있다. 남북한 연합이 성숙단계에 접어드는 상황에서 이미 남북한 사이에는 경제, 사회, 안보 등 영역에서 상당한 정도로 신뢰가 구축되고 대외정책 면에서도 공감대가 형성되어 있을 것이다. 따라서 이와 같은 남북한간의 정치·경제·사회 제 영역에서의 협력을 강화하면서 한반도 문제에 대한 주변국의 간섭을 약화시키는 노력을 함께 병행해야 할 것이다.

### Ⅲ. 남북한 실질적 통합과 미국의 역할

미국은 핵·미사일 등 대량살상무기 문제 해결을 대북정책의 최우선 목표로 설정하였다. 따라서 북·미관계가 정상화되고 남북관계가 개선되기 위해서는 북한이 대량살상무기 문제에 대한 확실한 해결책이 마련되어야 한다.

북한이 IAEA 핵사찰 수용, 미사일 개발·수출 중단, 남북한 간 군사적 신뢰구축 조치 실시 등 북·미협상의 주요 현안문제 해결에 적극성을 보이게 되면, 미국은 또한 북한을 국제테러지원국 명단에서 삭제하고 북한이 국제금융기관들로부터 경제지원을 받을 수 있도록 영향력을 행사할 것이다.

남북한이 한반도평화체제 구축에 합의하고 남북관계가 남북연합 단계에 진입하게 되면 미국은 북한과 외무장관회담을 개최하여 국교정상화를 논의하게 될 것이다. 미·북간 국교가 수립될 경우, 한국군이 한국방위의 주된 책임을 맡게 되고 주한미군은 일정 수준 감축되어 보조적 역할을 차지하게 될 것이다. 이 경우 한·미 군사협력은 한반도 위기관리에 중점이 주어질 것이다.

북한과 국교가 수립되면 미 국무부·재무부·상무부·교통부 등은 대북 경제제재 조치를 완전히 해소하고 북한에 대해 최혜국대우를 부여하는 무역협정을 체결할 것이다. 미국 정부는 북한에 대한 경제개발원조를 본격적으로 추진하게 될 것이며, 미국 기업들은 북한지역의 대규모 기반시설 구축 사업 등에 신규 투자를 확장할 것이다. 그후 북한 경제가 자유시장경제체제로 전환하려고 하면 미국은 경제전문가들을 파견하여 북한의 경제체제 전환과정에 적극 참여할 것이다. 아울러 동북아지역의 물류중심지로 성장하고 있는 한반도에 대한 투자를 확대함으로써 동북아지역 다자간 경제협력기구에서 미국이 차지하는 비중을 강화시키려 할 것이다.

북한이 경제체제를 시장경제로 전환시키면 미국은 북한 주민들이 자유민주주의체제에 적합한 다원주의적 가치관을 갖추도록 민간차원의 자원을 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 북

한 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.

#### IV. 남북한 실질적 통합과 일본의 역할

남북연합의 실질적 통합과 관련하여 군사·안보 분야에서의 일본의 역할은 (1) 미일동맹의 강화와 더불어 일본의 군사·안보적 역할 증대에 따른 직·간접적 역할과 (2) 동북아 다자간 안보협력체제의 틀내에서의 역할 (3) UN 등 국제기구를 통한 한반도 평화체제의 국제적 보장 강화를 위한 역할 등으로 전개될 것이고, 경제분야에서의 일본의 역할은 동아시아 및 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 전략적 구상에 따른 한일 협력의 강화와 더불어 대한반도 및 대북 투자를 통하여 전개할 것이다. 즉, 일본의 대북 지원 및 투자는 남북경제협력의 활성화와 더불어 남북 경제공동체의 건설을 촉진시키는데 순기능적으로 기여할 수 있는데, 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.

그리고, 일본은 북·일간의 인적교류 및 문화교류를 통하여 북한 사회의 개방·개혁에 적지 않은 사회문화분야에서도 적지 않은 역할을 할 수 있다. 즉, 일본은 북·일간의 인적·문화적 교류를 통하여 북한의 경제사회문화의 변화를 초래한 뒤, 정치사회문화의 변화에도 적지 않은 파급효과를 나타낼 수 있다. 북한의 자본주의 시장경제의 발전이 어느 정도의 수준에 이르게 되면, 북한사회에도 시민사회가 형성되기 시작할 것이고, 이들은 북한식 시장경제체제에 상응할 수 있는 정치체제를 요구할 수도 있는데, 이 경우, 일본은 미국과 함께 북한 주민들이 자본주의 시장경제체제에 적합한 민주주적 가치관을 갖추도록 하는데 시민단체 등을 통한 민

간차원의 지원을 전개할 수 있고, 또 일본 사회당, 공산당 등 혁신정당들도 중국 및 러시아의 정당들처럼 '시장경제체제아래에서의 혁신정당의 역할'이라는 관점에서 자신들의 경험들을 바탕으로 북한 정치 인프라 구축에 기여할 수 있을 것이다.

한국은 일본의 군사·안보적 수준의 역할에 수반되는 부정적인 측면은 극소화시키고, 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 대일 안보외교를 입안·전개하여야 할 것이다. 즉, 한국은 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력의 추구하고 안보협력대화의 제도화, 한국의 안보능력 및 한·일 안보협력의 효과 제고, 동북아 다자간 안보협력 대화의 제도적 운영 등을 위한 안보외교를 전개하여야 할 것이다. 아울러, 경제적 차원에서 한국은 남북경제공동체의 건설과 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하는데 일본의 대북 지원을 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 수립하여야 할 것이며, 나아가 한일 공조의 강화를 추구하여야 할 것이다.

그리고, 사회문화적 차원에서 한국은 북·일 인적교류, 문화교류 등이 남북연합의 실질적 통합에 기여하는 방향으로 전개되도록 민간단체를 통한 북한과의 논의도 추구하면서, 대일 통일외교를 전개하여야 할 것이다. 특히, 북한사회가 북한식 시장경제의 발전과 더불어 시민사회가 형성되기 시작하면, 북한식 시장경제체제에 상응할 수 있는 정치체제의 요구 등 다양한 사회적 요구가 분출될 수 있고, 이는 북한사회에 균열과 갈등, 혼란 등을 야기시킬 수 있으므로, 한국은 북한 주민들이 자본주의 시장경제체제에 적합한 민주주적 가치관을 갖출 수 있도록 대북 지원을 위한 대일 및 대미 사회문화외교를 전개하여야 할 것이다.

## V. 남북한 실질적 통합과 중국의 역할

중국은 21세기 국가의 최대 목표를 경제발전으로 지정하고 대만통일, 미국과의 관계, 한반도 안정과 평화유지 등을 정책 목표로 지정하여 왔다. 중국은 한반도 현안인 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발문제, 정전협정 유지문제, 주한미군 존재문제 등에 대해 기본적으로 북한의 입장을 지

지하지 않고 있지만 현안 해결을 위해 북한에 물리적 압력을 행사하는 것에 대해서는 반대할 것이다.

한반도 균형외교를 선호해오고 있는 중국으로서는 남북한 정치통합이 실현되지 않는 성숙된 남북한 연합단계를 가장 원할 것이다. 이는 중국이 북한이 주변 강국들의 대한반도 영향력에 완충역할을 담당하는 점을 가장 선호하기 때문이다.

중국은 남북한이 성숙된 연합단계에 있는 만큼 이에 맞게 주한미군의 점진적 감축과 한·미 군사훈련 축소를 요구하고 남북 평화협정 체결과 동시에 북한이 요구하는 유엔사 해체를 요구하였다. 중국은 미·북 외교 관계 수립으로 미국의 대북 위협이 감소되었다고 판단하고 자국의 대북 군사지원을 축소해 나가는 긍정적 역할을 수행해 나갈 것이다. 남북연합이 정치적 통합을 추진하고자 할 때, 중국은 남북한 평화체제 구축이 실질적으로 가능하다고 판단할 것이다.

중국은 한반도비핵화를 지지하고 한반도에서의 대량살상무기 개발을 적극적으로 반대하는 긍정적 역할을 수행할 것이다.

중국은 자국의 경제발전에 대한 해외 투자유치 주력으로 인하여 남북연합 성숙화를 촉진하기 위한 북한내 대규모 투자는 적을 것으로 예상된다. 그러나, 중국은 자국이 경험하였던 점진적인 경제체제로의 移行을 북한이 할 수 있도록 유도해 나갈 것이다. 중국은 북한에서 만연되는 부패가 중국에 유입되지 않도록 하는 남북한과 자국이 참여하는 여러 방면의 경제 범죄자 색출을 위한 공조체제를 확립해 나갈 것이다. 중국은 자국과 북한과의 당대당, 정부대정부, 민간대민간 차원의 협력을 더욱 확대해 나갈 것이다.

## VI. 남북한 실질적 통합과 러시아의 역할

남북한의 실질적 통합단계에 이를 즈음, 러시아는 정치·경제·사회·문화적으로 21세기 새로운 강대국으로 탈바꿈하였을 가능성이 매우 높은 시점이다. 따라서, 이 시기에 이르면, 러시아는 한반도를 둘러싼 동북아시아

아에서 그 동안 지속적으로 염원하였던 ‘능동적 중재자’ 역할을 할 수 있을 것으로 전망되어진다. 이러한 예측은 러시아가 남북연합단계 형성 및 성숙 단계에서 보다 통일단계 직전인 남북한의 실질적 통합 단계에서 더욱 중요하고 결정적인 영향력을 행사하게 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

러시아의 대 한반도 정책 기조는 한반도의 안정과 평화 유지 및 영향력 확대에 요약될 수 있다. 이러한 맥락에서 남북한의 실질적 통합 시기에서 러시아는 한반도 통일에 대한 주변 강대국들의 일반적인 소극적이고 부정적인 입장과는 달리 남북한 당사자간의 진전 상황에 따라 여타 역내의 주변 강대국들보다는 훨씬 적극적이고 능동적으로 한반도 통일을 지원할 가능성이 매우 높다. 기본적으로 러시아는 남북한 당사자가 주축이 되는 한반도 통일을 적극 지지하는 입장을 추진할 것이며 그 과정에서 효과적인 적절한 역할을 하고자 할 것이다.

2000년 6월 역사적인 남북정상회담은 21세기 남북연합 단계를 위한 정전체제에서 평화체제로의 시도 및 시작을 의미하는 것이다. 한반도 평화체제 구축과 관련하여, 러시아는 한반도 평화체제의 구축에 직접적인 역할을 하기에는 어렵기 때문에, 한반도 평화체제 구축 후 그 공고화를 위한 안보환경의 조성이나 한반도 평화체제의 국제적 보장 강화 등의 방법을 통한 한반도 평화체제의 공고화에 직·간접적으로 기여할 수 있을 것으로 전망되어진다. 러시아가 남북한의 실질적 통합단계에서 한반도 평화체제의 공고화 및 보장을 위하여 할 수 있는 역할은 (1) 새로운 발전된 개념의 동북아시아의 다자간 안보협력체제 구축; (2) 남북한·러시아 간 3각 안보협력의 확대 및 완성; 그리고 (3) 동북아시아 지역 분쟁의 능동적 중재자 역할 등으로 기대되어진다.

남북한 경제공동체의 실질적 완성에 대한 러시아의 역할은 21세기 동아시아 경제공동체에 관한 러시아의 구상과 입장과 깊은 연관이 있다. 왜냐하면, 21세기 러시아가 극동·시베리아에서 추진하고 있는 발전전략은 장기적인 프로젝트(TKR, TSR, 이루크츠크 가스전 개발사업, 나호트카 공단 사업)이기 때문에 그 가시적인 결과가 남북연합의 형성 및 성숙 단계를 거쳐 남북한의 실질적 통합단계 그리고 통일한국에서 나타날 것으로



전망되어지기 때문이다. 따라서, 러시아는 남북경제공동체의 실질적 완성을 위하여 러시아·남북한간 3각 경제협력 사업이 지속적으로 확대·발전하는 것을 일차적인 핵심 전략 사항이라고 간주할 것이다. 더불어, 이 시기(남북한 실질적 통합단계) 러시아는 새로운 개념의 다자간 경제협력체제를 주창하며 한반도에서 그 경제적 실리를 추구할 것이다. 한편, 러시아는 북한의 경제 인프라 구축의 실현 등 남북경제공동체의 실질적 완성을 위한 국제 기관의 지원 등을 유도하는 역할을 할 수 있을 것이라고 기대된다. 또 다른 러시아의 남북한 경제공동체의 실질적 완성에 대한 역할은 남북한 통합비용의 직·간접 조달에 협력할 수 있는 역할을 다른 주변국들 보다 적극적으로 할 것이라는 전망이다.

2000년 6월 15일에 개최된 역사적인 남북정상 회담 이후 남북한은 여러 사회문화분야에서의 접촉이 활성화되고 있다. 이러한 남북한 사회문화공동체 형성을 위한 남북한간의 활발한 접촉은 서로 다른 이질적인 정치·경제 체제의 궁극적인 연합을 위한 시발점으로 이해할 수 있다. 궁극적으로, 러시아는 남북한의 실질적 통일단계 전후에 한반도에 대한 영향력 확대와 강화를 목적으로 사회·문화 분야에서도 지속적으로 북한을 안정된 개방 사회로 유도하고자 할 것이다. 경제사회문화적 차원에서 러시아는 북한에게 무엇 보다 공산주의체제에서 자본주의체제로의 전환이라는 선행적인 경험에 대한 도움 역할을 할 수 있을 것이다. 정치사회문화적 차원에서, 러시아는 북한에게 자유민주주의의 가치관을 바탕으로 하여 남북통일에 대비한 정치문화 형성에 대한 이해를 하는 데에 기여를 할 수 있을 것으로 전망되어진다. 다시 말해, 북한 사회가 점차로 정치적으로 다원화되고 정당설립 등의 자유가 보장되어 북한체제가 다당제 정치체제로 본격적으로 전환되는 과정에서 이전의 사회민주주의의 가치관과는 다른 이질적인 요소가 크게 나타날 때 러시아는 선행적인 경험을 바탕으로 북한에게 실질적 도움을 주는 역할을 할 수 있을 것이라고 기대되어진다.

## VII. 한국의 대응: 통일외교전략

### 1. 대미 통일외교전략

한국은 남북한 군축과 한반도평화체제 구축, 그리고 구축된 한반도평화체제의 국제적 보장의 확보를 위해 대미 통일안보외교를 적극적으로 추구해야 하고 아울러 북한경제가 안정적으로 성장하며 시장경제체제로 순조롭게 전환될 수 있도록 미국 정부차원의 경제지원과 기업인들의 대북투자를 적극 유도해야 하며, 북한 인프라의 건설 등에 대한 국제금융지원이 이루어 질 수 있도록 대미 통일경제외교를 전향적으로 추진하여야 할 것이다.

그리고, 한국은 사회문화외교차원에서 북한사회의 개방과 민주화를 촉진하기 위해 미·북간 학술·문화·스포츠 교류·협력이 활성화되도록 지원해야 한다. 또한 이와같은 북·미관계 발전이 남북관계 진전에 기여하도록 노력해야 할 것이다.

### 2. 대일 통일외교전략

한국은 일본의 군사·안보적 수준의 역할에 수반되는 부정적인 측면은 극소화시키고, 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 대일 안보외교를 입안·전개하여야 할 것이다. 즉, 한국은 한·일간의 신뢰조성을 위한 노력의 추구하고 안보협력대화의 제도화, 한국의 안보능력 및 한·일 안보협력의 효과 제고, 동북아 다자간 안보협력 대화의 제도적 운영 등을 위한 안보외교를 전개하여야 할 것이다. 아울러, 경제적 차원에서 한국은 남북경제공동체의 건설과 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하는데 일본의 대북 지원을 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 수립하여야 할 것이며, 나아가 한일 공조의 강화를 추구하여야 할 것이다.

그리고, 사회문화적 차원에서 한국은 북·일 인적교류, 문화교류 등이 남북연합의 실질적 통합에 기여하는 방향으로 전개되도록 민간단체를 통한

북한과의 논의도 추구하면서, 대일 통일의교를 전개하여야 할 것이다. 특히, 북한사회가 북한식 시장경제의 발전과 더불어 시민사회가 형성되기 시작하면, 북한식 시장경제체제에 상응할 수 있는 정치체제의 요구 등 다양한 사회적 요구가 분출될 수 있고, 이는 북한사회에 균열과 갈등, 혼란 등을 야기시킬 수 있으므로, 한국은 북한 주민들이 자본주의 시장경제체제에 적합한 민주주적 가치관을 갖출 수 있도록 대북 지원을 위한 대일 및 대미 사회문화외교를 전개하여야 할 것이다.

### 3. 대중 통일외교전략

한국은 대중 군사협력 관계를 확대하고 쌍무적인 안보대화를 더욱 증진시켜 나감으로써 한반도 현안에 대해 중국과 사전에 협의하는 체제를 구축하여야 할 것이다.

그리고, 한국은 중국당국이 한국의 자본과 교역이 대북 투자 우선 순위로 인해 자국의 동북 3성에 유치되지 않을 가능성을 우려하고 있는 점을 고려하고, 이와 같이 중국의 우려가 남북경제공동체의 건설에 부정적 영향을 미치지 않도록 대중 경제외교를 전개하여야 할 것이다.

또 한국정부는 중국이 북한체제가 급격한 민주화와 남북한 통일을 선호하지 않는다는 점을 인식하여 남북한 비정치분야 교류와 협력이 북한의 민주화와 남한위주의 통일실현을 목표로 하고 있지 않은 점을 중국측에 강조할 필요가 있다.

### 4. 대러 통일외교전략

남북한의 실질적 통합을 위해 한국은 대러 통일외교전략을 다음과 같이 추진하여야 할 것이다.

첫째, 한국 정부는 러시아와 더욱 긴밀하게 협력하여 개방된 북한의 정치·경제·사회적 안정을 위한 여건과 환경을 조성하여 북한이 남북통일 이후에도 남북연합단계의 완성기와 별 반 차이가 없는 개방된 북한의 안정을 위한 공동협력의 대 러시아 전략을 추구하여야 할 것이다.

둘째, 남북한의 실질적 통합단계에서 한국 정부는 러시아에게 동북아시아 역내 안정을 위한 실질적인 중재자 역할을 촉구하여야 할 것이다.

셋째, 남북한의 실질적 통합단계에서 한국 정부는 러시아의 21세기 국가 발전전략의 핵심 목표인 극동·시베리아 지역에서의 실질적인 성과가 나타날 수 있도록 장기적이고 호혜적 차원에서 대 러시아 통일외교 전략을 추구하여야 할 것이다.

넷째, 이 시기에 한국 정부는 러시아가 개방된 북한 경제의 안정을 더욱 유도하는 데 러시아 경제외교 전략을 추구하여야 할 것이다.

다섯째, 한국 정부는 보다 본격적으로 사회문화분야에서 러시아 인적 네트워크를 체계적으로 관리하는 정책을 추진하여야 할 것이다.

남북연합 하에서의  
남북정치공동체 형성 방안

박 영 호 (통일연구원)

김 학 성 (통일연구원)

손 기 웅 (통일연구원)

이 교 덕 (통일연구원)

전 현 준 (통일연구원)

---

---

## 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안

---

---

— < 목 차 > —

- I. 서 론
- II. 정치통합의 개념과 이론
- III. 사례연구의 시사점
- IV. 정치공동체 형성 방안
- V. 결 론

### I. 서 론

남북연합에서는 남북 상호작용 행위가 활성화, 제도화되기는 하지만, 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. 이를 위해 이론 및 사례에 대한 검토를 통해 시사점을 도출하고, 남북연합단계의 상황을 추론한다. 그리고, 이러한 토대 위에서 정치공동체 형성 방안을 제시할 것이다.

## II. 정치공동체의 개념과 이론

본 연구에서 정치공동체는 남북한 주민들간에 다른 생각과 사고와 생활 양식을 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 궁극적으로 하나의 정치체도와 동질감을 느낄 수 있는 이념에 의해 하나의 국가를 지향하는 상태로 정의한다. 이러한 의미의 정치공동체 형성은 두 개의 상이한 정치단위가 점차 고유의 독립성을 잃어버리고 남북한을 포괄하는 새로운 정치단위를 형성하게 되는 과정이다. 남북연합은 정치공동체 형성의 기반이며, 정치공동체가 지향하는 최종적 양태는 남북한이 통합되는 단일민족국가의 성립을 의미한다.

국가간의 정치통합의 과정은 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.

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 과정이 성숙됨에 따라서 국가간 정치통합의 가능성이 증대되어 기존의 주권국가를 대체할 수 있는 정치공동체가 형성될 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.

### Ⅲ. 사례 연구의 시사점

유럽연합의 경험 사례로부터 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제·기술적 영역의 협력만으로는 정치통합은 물론 경제통합도 심화시켜 나가기 어렵다는 점이다. 둘째, 유럽연합이 법공동체이며, 법(조약)에 명시된 범위와 한계 내에서 통합을 공고히 하고 있다는 점이다. 셋째, 집행위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽법원, 감사원 등 유럽연합의 다섯 기관이 ‘초국가적’ 권한을 보유하고, 유럽연방 형성의 중심 추진세력이라는 점이다. 이러한 유럽의 통합모델은 남북연합의 기구들인 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등의 권한 및 운영방식에 중요한 의미를 제공한다. 넷째, 유럽연합은 신기능주의적 접근방법을 통해 非정치적 접근과 정치 협상을 병행함으로써 제반 부문에서 교류협력을 증진시켜 궁극적으로는 하나의 국가를 지향하는 것이다. 다섯째, 유럽연합은 유럽연방의 완성을 위하여, 다소 시간이 걸리더라도 점진적이고 단계적인 통합과정을 진행시키고 있다. 남북간 상호 적대감과 불신의 수준을 고려한다면, 통합을 향한 꾸준한 인내가 필요하다. 마지막으로 통합의 의지이다. 유럽연합 회원국들은 체결한 조약과 규정을 철저히 수용하고, 이행했다.

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 필



요와 안보위협 완화 필요성에 대한 인식이 요구된다. 그리고 CIS의 기구 구성은 남북연합 상태에서 남북평의회와 같은 대의기구의 형성보다는 남북정상회담 및 남북각료회의의 효율적 운영문제에 더욱 주력해야 한다는 점을 시사한다.

## IV. 정치공동체 형성 방안

### 1. 정치공동체 형성의 조건

정치공동체 형성은 근대적 의미에서 민족(국민)국가의 형성을 의미한다. 이 과정에는 문화적 유대에 기반을 둔 문화적 민족의식과 정치적 동일성을 강조하는 정치적 민족의식의 두 요소가 작용한다. 현재 남북한간에 문화적 민족의식은 공유되고 있으나, 정치적 민족의식은 존재하고 있지 못하다. 따라서 정치공동체 형성은 곧 정치적 민족의식을 확립하는 것을 의미한다.

남북한의 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반 조성과 관련하여 다음과 같은 필요한 조건들을 생각할 수 있다. 첫째, 남북한내 정치적 이념의 다양성이 수용될 수 있는 사회·문화적 바탕이 조성되어야 한다. 둘째, 현대사회에서 경제문제는 정치통합의 결정요인 중 핵심적이므로 경제통합에 대한 대비책이 마련되어야 한다. 셋째, 남북연합단계에서 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 남북한 정부의 정책적 권능 중 일부가 공동체 기구에 의해 통제될 수 있을 것이기 때문에 이에 상응하는 법적·제도적 개정이 요구된다.

남북관계 차원에서 제도적 기반 조성과 관련, 기본적인 조건은 남북한을 묶는 중앙제도의 확립이다. 이와 같은 제도는 남북한 정부로부터 비교적 자율적이어야 할 것이며 각 분야에서 남북한간 갈등이 발생할 경우 중립적으로 중재할 수 있는 위상과 역할이 부여되어야 할 것이다.

국제환경 차원에서 동북아 국제질서의 여건 성숙과 관련, 주변 강대국들의 지지가 요구되며, 최소한 이들 국가의 적극적인 반대를 사전에 방지

하고 협력과 지지를 얻어야 할 것이다. 가장 바람직한 것은 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

첫째, 남북 정치공동체 형성은 남북한 각각의 이념 및 정치체제의 변화 정도, 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.

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.

셋째, 상호 합의를 바탕으로 하는 정치공동체의 형성과정에서 분야별로 갈등이 발생할 개연성이 적지 않으므로 기능적인 통합방법을 강조한다. 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.

다섯째, 정치공동체는 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.

여섯째, 「민족공동체 통일방안」은 사회·문화 경제적 통합이 완성된 후 정치적 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.

### 3. 세부 추진 방안

첫째, 각 분야별로 정책 우선 순위를 선정하고 그에 따라 정책과제를 실천해야 할 것이다. 예를 들어 사회·문화분야, 경제분야, 외교·국방분야 별로 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 이행절차 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.

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.

## V. 결 론

남북 정치공동체는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서의 인적 교류 및 협력을 통해 사회·경제적 동질성이 증가하고 남북의 정치적 의지가 결합함으로써 가능할 수 있음을 상정한다. 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 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.

남북한 실질적 통합과정에서  
주한미군의 위상과 역할

허 문 영 (통일연구원)

조 민 (통일연구원)

홍 관 희 (통일연구원)

김 수 압 (통일연구원)

---

---

## 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할

---

---

— < 목 차 > —

- I. 문제 제기
- II. 주한미군문제에 대한 선행연구 현황
- III. 미국의 국가안보전략과 해외주둔 미군의 의의
- IV. 주한미군의 실태
- V. 주한미군의 역할과 한계
- VI. 주한미군에 대한 북한과 유관국가의 입장
- VII. 우리의 정책 방향
- VIII. 결론

### I. 문제 제기

1990년대 초 소련의 해체와 동구사회주의진영의 붕괴에 따른 세계사적 차원의 탈냉전 도래와 2000년 역사적인 남북정상회담과 6·15 공동선언에 따른 남북한관계의 변화과정에서 1950년 한국전쟁과 정전협정에 기반을 둔 한반도 냉전구조가 동요하기 시작하였다. 이에 한미상호방위조약과 주한미군문제, 유엔사의 존재에 기초한 정전협정체제도 재조정이 요청되고 있다.

특히 남북한관계 및 동북아시아 정치환경의 변화과정에서 주한미군의 의의가 변화하고 있으며, 이 문제는 한반도 평화와 평화통일 과정에서 매우 중요한 문제가 된다. 남북정상회담 직후 김대중 대통령은 ‘김정일 위원장도 통일이후까지 주한미군이 필요하다는 입장이다’고 발언하였으며, 최근 특별히 공론화하지 않고 있다. 반면에 카토 연구소 밴드 연구원은 ‘남한의 국내총생산이 북한의 30배인 상황에서 주한미군 존재는 냉전적 발상에 기초한 시대착오적인 것임’과 철수를 주장하고, 월슨연구소 셀틱 해리슨은 ‘현재와 같은 주한미군의 형태가 남북관계 진전을 방해’하므로 역할과 형태의 변화를 촉구하고 있다.

한편 주한미군 문제는 여러 차원에서 현안으로 부각되고 있는 바, 이에 대한 우리 정부의 단·중·장기 대책이 요청된다. 부시 행정부는 클린턴 행정부가 대북 포용 및 확장정책(Engagement and Enlargement Policy)를 구사하였던 것과 달리, 군사력의 절대적 우위에 기초한 대북 강경정책을 상호주의와 검증의 원칙하에 추진하면서 대북정책 기본방향 성명(2001.6.6)을 통해 핵무기·미사일·재래식군비태세 문제 등 3개의 제를 주요 협상의제로 제시하였다. 이에 대해 북한은 강력히 반발하면서, 경수로원전 건설 지연에 따른 보상문제가 선차적 의제가 되어야 함을 주장하는 동시에 재래식 군비태세 문제는 주한미군 철수문제가 반드시 선행 해결된 후에야 논의 가능한 것임을 주장하고 있다.

우리사회에서는 한국전쟁 당시 노근리 주민사망 문제를 비롯, 오늘의 용산기지 이전문제·미군 범죄문제·부시대통령의 악의 축 발언과 그에 따른 한반도 위기설, 심지어 미국 솔트레이크 동계올림픽에서의 미국 선수의 부정적 행위에 따른 금메달 박탈 문제 등으로 인해 반미감정이 점증하고 있다. 게다가 경기도 양주군에서 여중생 2명이 미군 장갑차에 치여 사망한 사건(2002.6.13)과 관련, 사고 미군 2명(관제병, 운전병)이 미 8군 군사법원에서 무죄 평결이 내려지자, 미군기지 화염병 기습시위(11.25) 등이 일어났다. 이후 미국은 주한 미대사, 주한 미군사령과 참모장, 미 국무장관이 사과하고, 부시 대통령도 사과의 뜻을 전해왔으나, 광화문 촛불시위는 더욱 확대되었다. 이 와중에 주둔군지위협정(SOFA)의 독소조항을 개정해야 한다는 목소리가 높아지고, 일부에서는 주한미군

의 존재의의 까지 거론되는 실정이다.

주한미군과 직접 또는 간접 연계된 이 같은 갈등 상황은 향후에도 계속 될 전망이다, 이에 대한 국가적 준비가 이뤄지지 않을 경우 통일과정과 통일이후 상황에서 대단한 혼란을 겪을 수 있다. 동북아에서의 우리나라의 정치·군사·경제적 위상을 고려할 때, 우리의 자주적 위상 회복은 필요하나, 지나친 한미갈등은 바람직하지 않기 때문이다.

따라서 본 연구는 주한미군 주둔 목적과 역할 그리고 그 규모에 대한 국가적 차원의 단계별 정책추진방안을 모색·정립하는 데 목적이 있다. 이에 본 연구는 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군 문제를 처리하기 위한 합리적 대안을 정립하기 위하여 먼저, 주한미군 문제에 대한 국내·외 선행연구들을 검토한 후, 한반도를 둘러싼 주변국(일·중·러 등)들과 북한의 기본적 입장을 확인하고, 민족주체적 그리고 한반도 평화지향적 차원에서 우리의 정책방향과 세부실천방안을 제시하였다.

## II. 주한미군문제에 대한 선행연구 현황

### 1. 국내연구

#### 가. 주한미군 철수론

21세기 급변하는 국제정치의 흐름을 살펴보면 한반도에서의 주한미군의 지속적인 주둔은 더 이상의 긍정적인 효과를 발휘할 수 없다. 첫째, 주한미군 주둔의 가장 중요한 이유로 북한의 도발 억제와 동아시아의 정치적 안정 유지에 있음을 강조하나 남북한 군사력 균형은 이미 한국군의 우위로 기울어져 북한의 도발가능성은 낮아졌으며, 주한미군의 존재가 오히려 동아시아의 군비경쟁을 촉발시키는 부정적인 요소로 작용하고 있다.

둘째, 주한미군 주둔 문제는 전적으로 미국의 국익에 대한 평가에서 결정되며 한국은 한미군사동맹의 당사자이나 비대칭적이고 불평등한 군사의외교관계를 유지하고 있다.



셋째, 변화하는 한반도와 동아시아의 정치상황은 미국과 한국 모두에게 주한미군의 변화를 요구하고 있다. 동북아 평화체제를 추구해야 하는 현 단계에서 억제 논리에 바탕을 둔 주한미군은 현상변경에 배치되는 존재이다. 이러한 다양한 상황을 고려한다면 주한미군은 최소한도 억지병력만 남기고 철수하는 것이 한국이 추구해야 할 전략적 목표라 할 수 있다. 즉 한미동맹의 근간을 유지하는 선에서 주한미군 문제는 별도의 행정적 차원에서 해결하는 것이 바람직하다.

#### 나. 주한미군 유지론

주한미군은 한반도의 안정과 한민족의 생존 문제와 직결된 사안이다. 한국의 안보 문제에 대한 주한미군의 역할과 의의에 대해 합리적인 이해가 필요하다. 첫째, 주한미군은 지난 50년 동안 북한의 남침 억제는 물론 동북아지역의 평화와 안정에 지대한 기여를 해왔다. 현재도 주한미군은 유사시 세계 유일의 초강대국인 미국의 자동개입을 보장하는 인계철선 역할을 하고 있으며, 주한미군 전력과 첨단 장비는 우리 군사력의 정보수집 및 조기경보 분야에서 강력히 보완해 주고 있다.

둘째, 주한미군은 평시 우리의 안보비용을 절감케 함으로써 지속적인 경제발전에도 기여하고 있다. 주한미군이 철수하면 천문학적인 대체전력 비용이 소요될 것이다.

셋째, 한미동맹에 기반한 주한미군은 통일과정을 안정적으로 관리하고, 한국주도하의 통일이 이루어질 수 있도록 협조하는 주도적 국가가 될 것이다.

#### 다. 주한미군 역할변경론

남북한간 군축에서 주한미군 문제가 해결되어야만 남북한간 균형군축이 가능하다. 따라서 주한미군의 지위 변경과 성격 변화 그리고 감축을 전제로 한 구조조정은 더 이상 피할 수 없다. 주한미군을 한반도 긴장완화에 이바지하도록 하면서 보다 중립적인 지위와 성격으로 개편하는 작업이 요

망되는 단계이다. 주한미군을 상징적인 의미의 일부 지상전력만을 유지하는 선에서 평화유지군으로 개편하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

## 2. 국외연구

미국의 학계, 연구소 등 한반도 문제 전문가들은 대부분 한미연합군사력이 북한의 남침을 무력화시킬 수 있는 대응력이라는 점에서 주한미군의 주둔을 당연시하는 경향이 있다. 이에 비해 Cato 연구소와 같은 자유주의적 입장에서 NATO와 유럽·한국·일본 등에서 미군을 철수시킬 것을 요구하는 소수의 예외적인 견해도 제기되고 있다. 그러나 미국 조야의 주류 입장은 통일과정에서 뿐만 아니라 한반도 통일 후에도 주한미군 주둔의 필요성을 강조하고 있다. 최근 워싱턴 소재 전략국제문제연구소(CSIS)에서 발간한 보고서(a blueprint for u.s. policy toward a unified korea : a working group report of the csis international security program)는 통일과정에 미치는 주한미군의 역할과 통일후 한반도에 주둔하는 미군의 긍정적 의미를 부각시키고 있다.

## Ⅲ. 미국의 국가안보전략과 해외주둔 미군의 의의

### 1. 미국의 대외정책

미국의 대외정책은 원칙적으로 도덕성(morality)에 근거하면서, 현실 권력(reality, power)을 고려하여 수립·시행되는 것이 특징이다. 그리하여 이 두 가지 상반되는 가치를 어떻게 조화시키는가 하는 것이 역사적으로 대외정책의 커다란 명제가 되어왔음을 알 수 있다. 미국은 세계평화와 안정을 유지한다는 명분으로, 자유민주주의와 시장경제의 전세계적인 확대를 기본목표로 천명하고, 이를 위해 강력한 국방력을 유지함으로써 안보를 증진시키고, 우방국들과 협조적 안보조치 들을 제고해 나아가는 것을 대외정책의 기조로 삼고 있다.

## 2. 미국의 국가안보전략

종래 미국 국가안보전략의 3대 목표는 (i)외교 및 군사적 수단을 활용한 안보증진 (ii)미국의 경제적 번영 (iii)전세계적으로 민주주의의 확산 등으로 요약되어왔다. 이는 앞서 기술한 바, 미국 외교정책 기조에 근거한 것이었다. 그러나, 이러한 국가안보전략 기조가 9·11테러 사태 이후 근본적 변화를 겪고 있다. 미국은 테러사태 이후, 새로운 국가안보전략의 3대 목표로서 (i)테러조직과 전제적 지도자들의 위협으로부터 평화를 수호하고 (ii)강대국간의 우호관계 수립을 통해 평화를 유지하며 (iii)전세계에 자유롭고 개방적인 사회 건설을 지원해 평화를 확대한다는 새로운 내용을 제시한 바 있으며, 2002년 9월 새로운 국가안보전략 방침을 천명·공표하였다.

## 3. 해외주둔 미군의 의의와 기능

해외주둔 미군의 의의와 기능, 그리고 규모 문제는 미국의 대외정책과 밀접하게 연계되어있다. 현재 미국은 해외 6곳의 주요 지역에 미군을 파병시켜놓고 있다. 한국과 발칸 반도의 주둔군, 오키나와의 해병대, 서태평양과 지중해의 해군, 페르시아 만의 육해공군 등이다. 이 지역에는 어느 곳이든 1만 명에서 4만 명 사이의 미군이 상주하고 있거나 아니면 거의 상주 형태로 주둔하면서 억제 작전을 수행하고 있다.

## 4. 미국의 대한반도정책—남북화해와 한·미동맹에 대한 미국의 입장

미국은 동아시아 정책의 커다란 범위내에서 대한반도정책을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 미국의 동아시아정책은 동아시아 지역에서 적대적인, 또는 패권을 추구하는 국가의 출현을 불용(不容)하면서, 아태지역에 대한 미국의 정치-경제-군사적 접근을 확보하며, 「아시아-태평양경제협력

(APEC)」을 강화하여 시장경제를 기초로 한 아시아경제권을 형성하고, 핵(核)을 포함하는 대량살상무기의 확산을 방지하여, 지역분쟁을 평화적으로 해결토록 한다는 것이다. 이러한 전제위에서 미국의 경제적 이익도 비로소 확보될 수 있기 때문이다.

미국의 한반도 정책은 한반도의 긴장완화와 안정이 동북아시아의 안정에 핵심이 된다는 전제에서 출발하고 있다. 북한이 직면한 내부위기와 북한이 보유하고 있는 엄청난 무장력으로 인해 북한을 동북아의 안정을 위협하는 최대의 잠재요인으로 파악하고 있다. 그리하여 한반도 문제의 평화적 해결과 한반도의 비핵화 및 생화학 무기의 궁극적 제거가 정책목표로서 제시되고 있다. 이를 위해 한·미 군사동맹과 주한미군의 주둔을 한반도 안정이라는 정책목표의 수행을 떠받쳐 주는 핵심 요건으로 간주하고 있다.

남북관계에 대한 미국의 입장은 부시행정부 출범 이후, 그리고 보다 가깝게는 9·11테러사건 이후 커다란 변화를 보이고 있다. 9·11테러 이후 미국의 한반도정책 변화의 주요 특징 중의 하나는 핵·미사일 등 북한의 대량살상무기 개발에 대한 확고한 억지(抑止) 의지라고 할 수 있다. 테러사건 이후 미국은 옛 소련과의 냉전시대에 비해 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기를 미사일에 적재하여 공격받을 위험이 더 높다고 판단하고 있다. 특히 북한의 경우 장래가 극도로 불안하고, 미국과 한국 등 미국의 안보동맹국들에 대해 오랜기간 적개심을 가지고 있다는 점에서 대량살상무기로 무장할 경우 매우 우려할 만한 대상으로 파악하고 있다.

미국의 한반도 안보전략은 강력한 한·미 동맹체제의 유지와 주한미군이라는 전진배치 전력을 근간으로 ‘한·미 연합억제전략’을 계속 유지함으로써, 북한의 군사적 모험을 억제하고 나아가 한반도를 중심으로 한 지역 균형자의 역할을 계속 수행한다는 것이다. 부시행정부 출범 이후 드러난 미국의 신 국방정책은 미군의 기동성과 화력을 크게 향상시키는 대신 해외 전방배치 병력을 대폭 줄이는 내용을 담고 있어 앞으로 그것이 주한미군에 어떤 영향을 미칠지 주목된다. 지금까지 미국의 국방전략은 해외 주둔 미군의 역할을 중시했으나 새 국방정책은 신속배치전력(rapid deployment forces)에 상대적으로 무게를 더 두고 있기 때문이다. 주한

미군이 새 국방정책에 의해 어떤 영향을 받을지 현재로선 명확하지 않다. 미국이 군사전략의 중심축을 아시아로 옮기면 한반도의 지정학적 위치가 상대적으로 더 중요해지기 때문에 별로 큰 영향이 없을 것으로 보는 관점이 있는가 하면, 한반도에 배치된 미군무기를 첨단화하면서 지상군은 감축할 수도 있다는 관점도 있다. 이같은 주한미군의 위상과 역할 변화가 우리국민에게 미치는 심리적 파장은 과소평가 할 수 없다.

## IV. 주한미군의 실태

### 1. 역사적 변천과정

주한미군 규모는 한국전쟁 기간 30여 만 명으로 증원되었다가, 1954년 20만 명, 1955년 7만 3천명, 1960년 6만 여명, 1971년 4만 여명, 1991년 3만 6천명 수준으로 감축되어 오늘에 이르고 있다.

주한미군 역할은 불완전한 후견자(1945-49), 보증인(1950-69), 균형자(1970-80), 안전관 유지자(1981-89) 등으로 변하여 왔다.

한편 미국의 외교정책과 주한미군은 토크빌식의 이념적 가치와 스파이크만식의 지정학적 조망에 의해 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 따라서 토크빌 및 스파이크만식의 사고가 미국의 국가목표 및 대외정책 목표에 근본적 영향을 미치지 않는 한, 주한미군의 철수는 불가능하였다. 그런데 1989-1991년 3년간의 혼미를 겪던 소련 제국의 붕괴는 양극적 냉전체제의 종식을 알렸고, 그 결과 유라시아 대륙이 특정 국가의 헤게모니하에 들어갈 가능성이 약화되었고, 냉전의 이념적 대결 또한 세계적 차원에서는 사라졌다. 다만 중국 및 북한·베트남 등 동북아와 쿠바 일대에 남아 있기 때문에 지역적 차원에서는 아직 냉전의 이념적 대결이 남아 있다 하겠다. 따라서 주한미군의 감축과 완전 철수가 멀지 않은 시기에 일어날 수 있음을 예상하고, 주한미군에의 의타적 의식의 잔재를 청산하고 자주방위목표와 전략을 수립해야 한다.

## 2. 의의

첫째, 주한미군은 지난 50년 동안 북한의 남침 억제는 물론 동북아시아의 평화와 안정에 지대한 기여를 하여 왔다.

둘째, 주한미군은 평시 우리의 안보비용을 절감케 함으로써 지속적인 경제발전에도 기여하고 있다.

셋째, 주한미군은 한·미 안보동맹관계의 상징으로서 동북아시아의 안정을 보장하고 우리의 국가전략 위상을 유지하는데 기여하고 있다.

## 3. 한·미 동맹관계의 제도적 특성

한미 동맹관계는 양국간에 공식적으로 체결된 한·미 상호방위조약과 그 부속합의서들에 기초하고 있다. 따라서 한·미 상호방위조약과 한국군에 대한 유엔군 사령관의 작전통제권 문제를 중심으로 한·미 동맹체제를 뒷받침하고 있는 제도적 특성을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

### 가. 한·미상호방위조약

한·미 상호방위조약은 한국의 안보를 보장하기 위한 가장 신뢰성 있는 안전판인 동시에 한국의 행동을 일정 범위 내에서 제한하는 의미를 가진다. 동시에 한국군에 대한 작전통제권을 유엔군 사령관이 보유함으로써 한국군에 대한 통제를 합법적·효과적·직접적으로 행할 수 있게 되었다

### 나. 한국군에 대한 작전통제권

한국군에 대한 작전통제권 이양은 한국전과 깊은 관련을 맺고 있다. 이승만 대통령이 맥아더 장군에게 위임했던 것은 한국군에 대한 ‘작전지휘권’이었으나, 합의의사록에는 ‘작전통제권’으로 명시되었다. 작전지휘권이란 군대의 작전, 인사, 행정 및 군수지원 등 작전전방에 대한 직접적인

지휘권 행사이다. 작전통제권은 상부의 전략지시에 따라 순수 군사작전만을 협조·조정하는 것으로서 인사, 행정 및 지휘사령은 한국군에 귀속되는 것을 의미한다. 따라서 한국전쟁 수행시기에 비해 한국군이 다소 지휘권을 회복한 것이라 할 수 있다.

한·미 군사협력체제는 한·미 상호방위조약과 그에 따른 부속합의서인 합의의사록을 통해 명문화되었다. 그리고 한·미 동맹관계 수립시기의 양국간 힘의 차이가 그대로 여기에 반영되었다. 미국은 한국의 안보를 보장하면서도 한국으로 인해 자국의 행동 자유가 제약받지 않도록 최대한 노력하였다.

## V. 주한미군의 역할과 한계

### 1. 현 단계 주한미군의 역할에 대한 제반 논의

#### 가. 군사적 안보와 주한미군: 대북군사력의 억지

한반도에서의 주한미군의 역할에 대해서는 압도적으로 ‘안보’라는 요소를 중심으로 주류적 논의가 진행되어 왔다. 즉, 한미간에 상호방위조약이 체결되면서 주한미군의 역할은 기본적으로 북한의 남침의 억제라는 안보적 측면을 중심으로 논의가 이루어져 왔다. 전통적인 영토안보라는 관점에서 주한미군이 북한의 적화통일과 관련된 대북억지력이라는 역할을 수행하여 왔다는 것이 주류 견해라고 할 수 있다. 그런데 주류적인 견해와 달리 대북군사력의 억지라는 측면에서 한국의 군사력이 북한보다 우세하거나 남북한 군사력이 균형을 이루었다는 판단에 따라 주한미군의 역할을 부정적으로 보는 견해도 대두되고 있다.

#### 나. 동북아지역의 안정과 주한미군

주한미군은 남침억제라는 기본적인 역할 이외에도 동북아지역의 평화와

안정에 지대한 기여를 함으로써 긍정적인 역할을 수행하여 왔다는 견해이다. 동아시아에서 주한미군은 균형을 잡아주는 선의의 힘으로 작용하여 왔다고 보는 관점이라고 할 수 있을 것이다.

#### 다. 경제적 측면과 주한미군

미군이 한국에 주둔함으로써 북방공산국가들은 효과적으로 견제되었으며 한국은 미군이 보장하는 평화의 조건 위에서 경제성장에 집중할 수 있었다는 견해이다. 만일 주한미군 철수가 이루어진다면 이 전력을 대체하기 위해서는 천문학적인 추가적 국방예산이 소요되는 등 아시아에서의 강력한 미군의 존재는 경제적 전략적 안정을 위한 조건을 창출해내고 있다고 보는 것이다.

#### 라. 남북관계의 안정과 주한미군

먼저 우리의 지정학적 여건으로 볼 때 한·미 안보동맹은 주변 강대국들과의 관계를 원만하게 유지해 나갈 수 있도록 하는 보장장치이며, 통일에 이르는 과정을 안정적으로 관리하고, 통일 이후에도 우리의 국가적 생존과 번영에 큰 연관을 갖게 될 것이라는 견해이다. 반면 탈냉전의 세계사적 흐름과 매향리 사건, 환경문제 등으로 인해 국민들 사이에 반미감정이 고조되면서 미군의 존재가 역으로 한반도에서의 화해를 저해할 수 있다는 견해도 제기되고 있다.

## 2. 화해·협력단계와 주한미군

주한미군의 역할과 관련하여 북한과의 관계개선이 이루어지고 화해·협력단계에 진입하게 되면 이러한 전통적인 안보개념에 입각한 주한미군의 역할을 재조정해야 한다는 논의가 불가피하게 현안으로 대두될 것이다. 즉, 한반도 평화체제 구축, 탈냉전후 남북한과 주변강대국들간의 관계를



재정립하는 과정에서 주한미군의 장래, 즉 주한미군의 지위변경과 성격 변화에 대한 활발한 논의가 진행될 것이다.

### 가. 남북관계의 개선과정과 주한미군의 역할

화해·협력 단계에서도 여전히 주한미군은 위에서 언급한 한반도의 안정적 관리, 동북아지역 세력균형자 등 긍정적 측면의 역할을 수행하게 될 것이다. 다만, 남북관계가 개선되고 이에 따라 동북아전체의 정치적 상황이 변화함에 따라 기존의 역할에 대한 다양한 논의가 전개될 것이다. 화해·협력 단계에서 주한미군의 역할은 주로 남한과 미국의 양자간 이해 조정, 남한 내부의 합의 도출, 북한과의 이해조정, 주변국과의 이해조정 등의 과정을 거치게 될 것으로 예상된다. 화해협력단계에서 군축과 평화체제를 구축하기 위해서는 미국으로부터 제기되고 있다고 북한이 인식하고 있는 군사적 위협에 대한 불안과 의구심을 해소시킬 수 있어야 하며 이러한 방향으로 주한미군의 역할의 재조정이 필요하게 될 것이다.

### 나. 군사적 신뢰구축과 주한미군

북한이 주한미군의 존재로부터 군사적 위협을 느끼는 한 한반도 평화체제와 남북간 군비통제에 소극적으로 나올 가능성이 있다. 이 경우 남북간 군비통제에 주한미군은 부정적으로 작용하게 될 것이다. 결국 주한미군이 '북한에 위협적이지 않은 미군'이라는 확고한 인식을 갖게 되기전까지 군비통제는 상당한 우여곡절을 겪게될 가능성이 크다. 또한 주한미군의 전력은 우리가 자의적으로 감축이나 통제의 대상으로 포함시킬 수 없는 미국의 자산이다. 북한의 입장에서도 주한미군을 협상대상에서 배제하는 군비통제 협상은 무의미하다고 인식하지 않을 수 없고 남북간 군비통제에 대한 주한미군의 영향력은 불가피하다.

## 다. 주한미군의 역할에 대한 남한 내 여론

화해·협력단계에서 주한미군이 남북관계에 미치는 영향은 환경의 변화에 따른 남한내 여론의 질적 변화라는 차원에서 검토할 수 있을 것이다. 화해·협력단계에서 접어들어 남북관계가 점차 개선되어 교류·협력이 활성화되고 북미관계가 개선되어 북한의 위협이 점진적으로 감소되면서 인식에서의 지체현상이 발생할 수 있을 것이다. 따라서 주한미군의 존재는 남북관계 개선과정에서 남남갈등을 야기할 가능성이 있다. 특히 화해·협력단계에 접어들면서 미국을 바라보는 시각에 변화가 발생할 가능성이 있다. 미국을 동맹의 대상이 아닌 대등한 관계로 재정립해야 한다는 견해가 주한미군의 역할에 영향을 미치게 될 것이다.

## 라. 균형자로서의 주한미군 역할과 주변국

화해·협력단계에 이르면 북한의 위협은 상당부분 소멸되고 평화체제로의 사실상의 전환을 준비하게 될 것이다. 이러한 과정에서의 주한미군의 역할은 한미동맹의 재정립과 연관될 수밖에 없으며 단순히 남북간의 화해와 협력에 국한되는 것이 아니고 동북아의 전반적인 안보환경 속에서 검토될 가능성이 크다. 북한의 위협을 기본명분으로 한 주한미군의 주둔에 대해 북한의 위협이 감소하는 상황에서도 지역안정자라는 역할의 관점에서 중국과 러시아 등 주변국들이 용인할 것인지가 관건으로 대두될 것이다. 특히 미국의 이해와 관련하여 주한미군의 존재가 중국의 위협에 대한 잠재적 위협가능성에 대비하는 것으로 변경된다고 할 때 중국의 태도가 중요한 변수로 작용하게 될 것이다.

### 3. 남북연합과 실질적 통합단계에서의 주한미군

#### 가. 평화체제의 정착과 주한미군

남북연합단계를 거치면서 한반도는 정전상태를 사실상 종식하고 평화체제를 구축하는 작업이 본격화될 것이다. 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우 정전체제에 근거한 유엔사령부는 해체될 가능성이 크며, 이에 따라 주한미군의 기능과 성격도 재조정이 불가피할 것이다. 정전협정 제60항은 후속 정치회담에서 ‘모든 외국군대의 철거문제’를 협의하도록 규정하고 있기 때문이다. 그런데 통일과정의 불안정한 상황에서 동북아 지역안정이 유지되지 않는다면 주변국간 한반도에 대한 세력권 확대경쟁 과정에서 분쟁이 일어날 수 있고 군비경쟁도 증폭될 가능성이 있다. 따라서 주한미군은 남북한 관계 진전과 통일과정을 안정적으로 관리하며 통일 후의 한반도 평화와 안정을 위해서도 상당기간 주둔하는 것이 필요할 가능성이 있다.

#### 나. 균형자로서의 주한미군과 중국·일본

북한의 위협이 사실상 소멸된 이후 주한미군의 존재는 동북아 지역이라는 보다 확대된 차원에서 역할논의가 진행될 것이다. 주한미군의 역할에 영향을 미치는 최대의 변수는 중국의 지역패권 추구가가능성 여부이다. 남북연합을 거쳐 남북한 실질적 통합에 이르는 과정에서 주한미군의 역할은 중국의 부상을 떼놓고 생각할 수는 없을 것이다. 특히 중국의 부상과 관련한 주한미군의 기능을 논할 때 고려해야 할 요소로는 일본의 군사대국화라고 할 수 있을 것이다. 즉, 지역 균형자로서의 주한미군의 역할의 타당성 문제라고 할 수 있을 것이다. 만일 일본의 군사대국화가 어느 정도 현실화된다면 주한미군의 기능에 대한 다방면의 고려가 있을 수 있다. 또한 주한미군의 한반도 및 역내 안정자 역할과 관련하여 중국은 주한미군이 일본의 핵무장이나 군사대국화를 견제하는 역할을 수행한다면 반대하

지 않을 수도 있다.

#### 다. 주한미군 계속 주둔시 남한 내 반미 여론의 지속

남북연합을 거쳐 실질적 통합단계에 이르는 과정에서 주한미군이 존속하게 된다면 주한미군의 존재의의를 놓고 여전히 남한 내부에서 다양한 견해가 분출될 가능성이 있다. 북한의 위협이 부재한 상황에서 한국 내 민족주의에 기반한 반미감정이 비등해지는 분위기가 지속된다면 미군주둔의 정당성이 크게 흔들릴 가능성이 있다. 남북연합 이후 주한미군이 완전히 철수하지 않고 계속 주둔하면서 변화된 환경을 고려한 주한미군의 주둔 의의에 대한 국내적 합의기반이 조성되지 못할 경우 국내적으로 여전히 주한미군의 철수에 대한 주장이 지속될 것이다. 또한 중국의 부흥과 군사력이 막강해지고 지역패권국가로 부상하는 과정에서 미국과 중국의 사이에서 국론이 분열될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

## VI. 주한미군에 대한 북한과 유관국가의 입장

### 1. 주한미군에 대한 북한의 인식

주한미군에 대한 북한의 기본인식은 무엇이며, 어떤 주장을 하고 있는가? 그리고 그 저의는 무엇인가?

북한은 주한미군을 대남 적화전략목표 달성에 있어 가장 큰 장애물로 인식하고 있다. 즉, 북한이 궁극적으로 지향하고 있는 한반도의 공산화 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 주한미군을 철수시키고 한·미동맹의 고리를 끊어야 한다는 기본인식을 가지고 있다. 한·미동맹이 기능을 발휘하는 한 북한은 자신이 주도하는 한반도 통일을 도저히 이룩할 수 없다고 보고 있는 것이다. 현재 북한이 우리를 제외하고 미국하고만 대화를 하겠다는 것은 궁극적으로 한·미동맹의 성격을 변화시키고, 그 결과 한·미동맹의 억지 기능을 약화시키려는 것이다. 즉, 북한은 한반도에서 미국의

힘을 중립화시킨 후 우리와 마지막 대결을 감행한 다는 전략을 세우고 있는 것이다. 이를 위해 북한은 휴전 이래 남북한에서 “모든 외국군의 철수”를 주장하면서 주한미군의 철수를 끊임없이 주장해왔다.

그런데 이와 같은 북한의 주한미군 철수 요구 주장은 '90년대 들어 약간의 전술적 변화를 보이고 있다. 예를 들어, '90~'92년 「남북고위급회담」에서 북한은 “남북 군비감축 진전에 따라 주한미군의 단계적 감축도 가능”하다는 입장을 표명하였으며, 주한미군의 역할변경을 조건으로 주한미군의 주둔을 인정할 수도 있다는 발언도 간헐적으로 제기해왔다. 예컨대, '92년 6월 「평화군축연구소」 이삼로는 “주한미군은 주둔하되 남북의 통일을 방해하는 것이 아니라 지지하는 역할을 수행해야 한다”고 언급하였고, '96년 4월 「아태평화위」 이종혁은 “미·북 양측이 평화조약을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 반대하지 않는다”고 하였으며, '96년 5월 「북한군판문점대표부」 이찬복은 “주한미군의 역할이 대북억제로부터 한반도 전체의 안정자와 균형자로 변형되어야 한다”고 주장하였다. 북한이 이처럼 공식적으로는 주한미군의 철수를 일관되게 요구하면서도 주한미군의 역할변경을 거론하고 있는 이유는, 주한미군의 철수를 궁극적 목표로 하되, 그 중간 단계로서 미군을 ‘평화유지군’ 등으로 역할 변경시킴으로써 주한미군의 지위와 성격을 변경시켜 궁극적으로 한·미동맹체제를 약화시키려는 것이다.

## 2. 주한미군에 대한 일본의 입장

주한미군에 대한 일본의 기본적 입장을 살펴보면 주한미군은 한국의 국방력과 맞물려 한반도의 군사적 균형을 유지하고, 한반도에 있어서의 대규모 무력분쟁의 발생을 억제하는데 중요한 역할을 수행할 뿐 아니라, 미일 안전보장조약 및 한미 상호방위조약을 기조로 하는 한미일 3국의 협력관계는 한일 양국의 안정적인 안전보장 환경의 구축 및 동아시아 지역의 평화와 안정에 기여하는 중요한 역할을 수행한다고 판단하고 있다. 따라서 한미동맹 및 미일동맹의 유지는 역내의 안전보장에 크게 기여하며, 한반도의 통일 후에도 이러한 동맹관계 및 주한미군, 주일미군이 필요하다

고 인식하고 있다. 일본은 한반도에서의 급격한 현상 변화가 일본에 가져다 줄 수 있는 악영향에 대하여 우려하고 있으며, 이러한 일본의 우려는 한반도에서의 현상변화가 주일미군의 존재에 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 더욱이 한반도의 평화정착으로 주한미군이 철수할 경우 한미동맹과 미일동맹을 연결하여 주는 새로운 메카니즘을 마련할 필요가 생기며, 이 경우 일본이 추진 중인 자위대의 교전권 및 집단적 자위권을 확보하려는, 헌법 9조의 개정을 포함한 헌법 개정 및 자위대의 합헌화, 이를 통한 보통국가화 구상에 중대한 지장이 초래되며, 이러한 일본 국내의 프로그램에 대한 국내외의 반발을 초래할 수도 있기 때문이다. 따라서 주일미군에 변화를 초래할 수 있는 주한미군의 축소 및 철수에 반대하며, 일본의 안보를 위해서도 주한미군이 필요하다는 것이 일본의 기본적인 입장이라고 할 수 있다. 다만, 일본이 한반도 통일 후에도 주한미군의 계속 주둔을 희망하고 있는 지는 불확실하다. 일본은 통일한국이 군사대국화되는 것을 우려하면서 이를 저지하는 역할의 하나로 미군이 한반도에 주둔하기를 바랄 수도 있다. 그리고 중국의 군사대국화를 저지하는 역할로서도 주한미군의 계속 주둔을 바랄 수 있다.

## VII. 우리의 정책방향

먼저 주한미군이 한반도에서 철수하였을 때의 시나리오를 설정하고 정책방향을 살펴볼 수 있을 것이다. 주한미군의 철수는 남북관계의 진전과 밀접한 연계를 가지는 방향으로, 그리고 그 과정에서 한반도와 동북아에 대한 한미 양국의 전략적 이해가 손상되지 않는 방향으로 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 특히 주한미군의 철수는 북한의 핵개발, 미사일, 대량살상무기, 재래식 전력의 후방배치 등의 문제의 진전 여하에 따라 그 속도와 폭이 조절되어야 할 것이다. 또한 ‘미국없는 한반도(동북아)’가 현실화될 때 힘의 공백으로 인한 동북아, 한반도의 불안정이 초래되지 않는 방향으로 주한미군의 장래에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 또한 대내적으로도 주한미군의 철수에 따른 냉철한 인식과 합의기반을 창출하는

노력을 병행해나가야 할 것이다.

다음으로 미군이 계속 주둔하는 경우를 상정할 때의 정책방향을 살펴볼 수 있을 것이다. 기본적으로 주한미군의 역할과 관련하여 변화된 환경을 반영하여 존재의의에 대한 동북아지역 행위자들의 동의를 도출하여 긍정적 측면을 극대화하면서 부정적 측면을 최소화하는 구체적 전략을 모색하여야 할 것이다. 먼저 가능한 한 정부는 미국과의 공동이익을 키우고 창출하는 적극성을 발휘해야 한다. 다음으로 동북아의 지역적 전략균형의 핵심고리를 주한미군이 수행할 수 있는 방안을 강구하고 주변국으로 하여금 수용할 수 있도록 외교역량을 기울여나가야 할 것이다. 그리고 국내적 지지기반의 창출을 위한 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 주한미군의 철수에 따른 힘의 공백의 결과 발생할 세력불균형과 그것이 한반도에 미칠 악영향을 면밀하게 분석하여 국민들로 하여금 공감대를 넓혀 가는 작업이 필요하게 될 것이다. 이 과정에서 주한미군의 존재가 미국의 일방의 필요가 아닌 한미양국 모두에 이익이 되는 방향으로 재정립하는 노력이 필요하며 감정적 반미가 국익을 저해하는 쪽으로 연결되지 않도록 해야 하며 반미가 아닌 용미의 관점에서 주한미군의 문제에 접근하는 인식틀을 국민들로 하여금 정립할 수 있도록 해야 할 것이다. 끝으로 이러한 국내적 지지기반의 확대는 북한의 인식과 태도도 포함하는 방향에서 정책이 수립되고 추진되어야 할 것이다. 정부는 북한으로 하여금 주한미군이 동북아의 세력균형 붕괴라는 위협요소에 대응하는 새로운 긍정적 역할 수행할 수 있다는 점을 납득시켜 나가는 작업을 해야 할 것이다. 특히 남한 내부의 반미감정과 북한내의 반미감정이 결합되는 양상은 바람직하지 않으므로 이러한 점에 대한 대책도 필요하게 될 것이다.

남북한 통합을 위한 종교교류·협력의  
제도화 추진 방안

김 병 로 (통일연구원)

박 종 철 (통일연구원)

이 우 영 (통일연구원)

전 성 훈 (통일연구원)



---

---

## 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 추진 방안

---

---

— < 목 차 > —

- I. 서론
- II. 북한의 종교정책과 남북한 종교실태
- III. 남북한 종교교류의 현황과 특징
- IV. 실질적 통합단계에서의 남북한 종교상황의 전망
- V. 남북연합 관련 외국의 유사 사례
- VI. 남북한 통합을 위한 종교교류의 제도화 방안
- VII. 맺음말

### I. 서론

지난 3년 동안 ‘국민의 정부’의 「민족공동체통일방안」에 근거하여 3단계 통일과정에 따른 남북한 각 분야의 통일연구를 진행하였다. 즉 1차년도에 「화해·협력단계」를 정착시키기 위한 정책방안을, 2차년도에는 「남북연합단계」를 실현하기 위한 정책방안을, 그리고 3차년도에는 ‘실질적 통합단계」를 가정하여 이 과정에 필요한 정책방안을 연구하였다.

그러나 본 연구는 3년에 걸쳐 지속적으로 추진해온 다른 분야와는 달리 3차년도에 처음 시작되었다. 종교가 남한사회에서 차지하는 비중이 커지고 통일과정에서 종교의 역할이 지대할 것으로 예상됨에도 불구하고 지

난 2년 동안 남북간의 종교협력문제를 다루지 못했다. 그러다 보니 「화해·협력단계」와 「남북연합단계」에서 추진할 수 있는 연구결과가 축적되어 있지 않은 상태이다.

현재 남북한 사이의 종교교류는 사회문화의 다른 영역에 비해서는 활발한 편이지만 아직도 해외에서 개최되는 종교집회와 세미나에 공동으로 참여하거나 공동행사를 추진하는 수준에 그치고 있다. 남한의 종교인이 북한을 방문하여 연합활동을 하는 경우는 있었지만 북한의 종교인이 남한에 방문한 경우는 없다. 이런 상황에서 곧바로 실질적 통합단계를 상정하여 남북한 종교교류의 제도화 방안을 제시하는 것은 무리라고 생각된다.

따라서 본 연구는 남북연합 이후 남북한관계가 실질적인 통합단계에 들어선 상황을 가정하여 종교분야의 교류·협력 제도화 방안을 모색하되, 「화해·협력단계」와 「남북연합단계」에 수반되는 남북협력 내용도 포함할 것이다. 즉 본 연구는 현재의 남북한의 종교실태와 지금까지의 남북간 종교교류 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 실질적 통합단계에서 전개될 종교상황을 예측한 후, 이에 근거하여 실질적 통합단계에서 추진 가능한 남북종교 교류·협력의 제도화의 문제를 다루는 방식으로 전개하고자 한다.

## Ⅱ. 북한의 종교정책과 남북한 종교실태

### 1. 북한 종교정책의 변화

북한의 종교정책은 ① 종교의 배척(해방에서 한국전쟁 이전까지), ② 종교의 억압과 반종교선전(한국전쟁부터 1972년까지), ③ 제도종교의 허용(1972년부터 1988년까지), ④ 공식종교의 인정(1988년 이후) 등의 네 시기로 변화해왔다. 해방 이후 북한지역에 존재했던 150만 명의 천도교, 37만 5천 명의 불교, 20만 명의 개신교, 5만 7천 명의 천주교 등 종교인구는 북한전체인구의 22.2%였다. 1945년 분단이후 북한지역에 들어선 사회주의 정권은 종교를 ‘인민의 아편’으로 규정하고 종교억압 정책을 추진하였다. 특히 토지개혁과 같은 반제반봉건 개혁조치의 장애물로

간주된 종교세력을 척결하기 위해 기독교와 불교를 배척하는 대신, 천도교는 상대적으로 용인하였다. 그러나 한국전쟁 전까지는 북한의 종교활동은 완전히 억제되지 못하였다.

북한의 종교정책은 한국전쟁을 계기로 완전히 달라진다. 전쟁이후 미국에 대한 적개심이 높아지면서 기독교에 대한 사회적 인상이 대단히 부정적으로 바뀌었고 반종교에 대한 집중적인 사상투쟁을 전개함으로써 북한의 종교지형은 극도로 위축되었다. 1972년 남북대화가 시작되면서부터 남한 기독교인들과의 통일전선 구축 차원에서 북한은 종교단체들의 활동을 재개하였다. 이 시기의 북한의 종교활동은 주체사상과 사회주의 체제를 인정하면서 동시에 기독교 신앙을 소유하는 소위 공식종교 내지 체제협력적 종교가 태동된다.

북한의 종교정책은 1988년을 고비로 전면적으로 바뀌게 된다. 1988년 평양에 봉수교회와 장충성당을 건축함으로써 대외적으로 북한에 기독교회가 있음을 과시한다. 불교계도 1988년 처음으로 부처님 오신 날 등의 중요 절기의 기념 행사를 공개적으로 개최하기 시작한다. 이러한 변화는 1980년대에 시작된 해외교포 종교인들의 방북활동 및 체제의 내부구조적 필요성과 무관하지 않은 것으로 생각된다.

탈냉전 이후 북한종교정책의 변화는 92년 4월 개정된 헌법에 반영되었으며, 이에 따라 종교관도 크게 변화하였다. 이러한 변화의 계기에 대해 북한은 “종교에 나쁜 점만 있는 것이 아니라 좋은 점도 있다”는 종교에 대한 김정일의 주체적 해석을 근거로 제시하고 있지만, 그 기저에는 대남전략과 대미관계 개선에 있어서 종교를 이용해야 할 필요성이 내재되어 있다.

## 2. 남북한의 종교실태

남한불교는 대표 종단인 조계종만 보더라도 25개 교구에 820개 이상의 사찰이 소속되어 있다. 승려의 수도 조계종의 승적 보유자만 1만 8천명에 달하고 태고종을 비롯해서 50여 개의 군소 종단에 소속된 스님들까지 합하면 훨씬 많은 숫자가 될 것이다. 불교계는 신도의 숫자가 남한 전

체 인구의 1/3에 해당하는 것으로 보고 있다. 반면, 북한의 불교는 현재 사찰수 60여 개, 승려수는 300여 명, 신도수 1만여 명에 불과하다. 북한이 공식적으로 불교신도를 1만 명이라고 밝히고 있으나, 석탄일과 같은 큰 기념일에는 절을 찾는 이들이 10만 명에 달한다고 한다. 1989년에는 양강도 중흥사에 북한 최초의 승려교육기관인 불교학원(91년 광범사로 이전)이 건립되었다. 북한의 사찰은 현재 종교적 의미와 기능은 상실한 채 다만 문화재로서의 가치만이 강조되고 있고, 법회도 형식적인 것이어서 신자들의 신앙공간으로 활용되고 있지 않다.

남한 개신교는 1960년대와 1970년대 급격한 산업화와 더불어 유래 없는 급속한 성장을 거듭하여 4만여 교회에 전체인구의 20%에 이르는 신도를 보유하고 있다. 한편, 북한의 개신교는 봉수교회, 칠골교회와 같이 예배당을 갖춘 교회와 예배당이 없이 신자의 가정에서 예배를 드리는 가정예배소로 구분된다. 특히 가정예배소는 북한에서 중추적인 역할을 담당해 왔는데 북한측에서는 북한에 약 520여 곳의 예배처소가 있는 것으로 밝히고 있다. 그리스도인들은 약 1만 명이 있는데 이들 중 약 6천명이 10-15명으로 구성된 가정예배소에서 예배를 드리고 있다. 그리고 공식적인 교회 이외에 신앙생활을 하고 있는 기독교신자들도 상당수 있는 것으로 알려져 있다.

남한의 천주교는 주교 22명, 신부 2,800명, 수도자 8,139명, 그리고 총 신자는 384만 5천여명으로 전체 인구 4천 700만의 약 8.2%에 이른다. 반면, 북한은 1988년에 건축된 장충성당과 3천명의 신도를 가지고 있을 뿐이다. 그러나 이에 대해서도 교황청은 북한지역에 교구를 인정하고 있지 않기 때문에 조선카톨릭교협회를 천주교 신도회로 인정하지 않는다. 북한의 천주교회는 국가의 개입과 통제가 어느 정도 작동하고 있는 국가교회의 양상을 띠고 있으며, 과거 천주교 신자 가정을 대상으로 잠재적 신자를 파악하여 전도하는데 주력하고 있다.

민족종교로 간주되고 있는 천도교는 북한 주민에게 종교본연의 활동보다는 정당단체로서 더 많이 인식되고 있는 편이다. 해방당시 천도교는 신도 2백80여만 명을 가진 북한에서 가장 큰 종교세력이었으며 초기 북한 집권세력과도 상당한 협조관계를 유지했다. 천도교는 북한의 사회 체제

안에서 가장 성공적으로 적응한 종교이다. 현재 1만 3천 5백여 명의 교세를 가지고 있으며, 100석 규모의 중앙교당이 있으며, 전국에 800개소의 전교실이 가정에 설치되어 있다고 한다.

### 3. 남북한 종교의 이질화 실상

남북한 종교의 이질화 현상은 심각하다. 북한당국의 종교정책의 변화에도 불구하고 북한의 일반주민들의 종교에 대한 부정적 인식은 여전히 바뀌지 않고 있다. 북한주민들은 종교가 무엇인지도 모르는 무지한 상태이면서 종교 자체에 대해 무조건 강한 적대감을 보이는 모순도 갖고 있다. 그들은 종교가 무조건 사람을 홀리고 마비시키는 두렵고 무서운 공포의 대상으로 생각한다. 뿐만 아니라 과거 종교인들이 불순분자로 분류되어 사회적 불이익을 당하거나 핍박을 받는 것을 보았기 때문에 북한주민들은 종교에 대해 거부감을 갖고 있다.

북한의 종교는 개인 혹은 소규모 공동체를 중심으로 하는 처소예배를 기본적인 예배 형태로 하고 있다. 이런 특징은 종교에 대한 주민들의 보편적 적대감을 피하기 위한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한의 종교는 교류를 통해 접하게 되는 외부의 종교 양태에 대해 매우 적극적인 수용 자세를 보이고 있다. 원칙적으로 사회에 대해서 적극적인 참여 의사를 가지고 있으며 이를 통해서 사회 안에서 종교의 위상을 높이기 위해 노력하고 있는데, 이는 직접적 전도의 수단이 제한되어있다는 상황과 주변의 부정적인 시선을 받고 있는데 대한 현실적 대책으로 마련된 것이라고 볼 수 있다.

## Ⅲ. 남북한 종교교류의 현황과 특징

### 1. 남북한 종교교류의 전개

1989년 6월 이후 2001년 12월까지 남북한 종교교류는 신청 390건

(1,889명), 승인 334건(1,738명), 성사 144건(1,079명) 등으로 나타나고 있다. 남북종교교류는 전반적인 남북교류의 흐름과 마찬가지로 1998년 이후 활발하게 진행되고 있다. 1991년에는 남북고위급회담이 진행되면서 종교분야의 접촉이 이루어졌고, 1995년에는 북한의 수재와 관련 인도주의적 차원에서 대북 지원사업이 시작되었기 때문이다. 1998년 김대중정부가 들어선 이후 종교교류가 증가하였으나, 2001년에는 북한에 강경한 입장을 취하는 미국의 부시정권이 들어선 이후 전반적 남북관계의 경색에 따라 종교교류도 위축되었다.

종교분야의 직접적인 방북은 1989년 이후 2001년 12월말까지 총 47건, 232명이다. 89-94년 3건(3명), 95년 2건(2명), 97년 3건(4명), 98년 10건(51명), 99년 9건(39명), 2000년 9건(47명), 2001년 11건(86명) 등으로 나타난다. 특히 97년까지 매년 한 두건에 불과하던 북한 방문이 98년 10건으로 늘어났으며 종교계의 북한방문은 한층 빈번해졌다. 남북종교의 교류는 제3국 공동회의 중심의 접촉위주에서 북한내에서의 연합종교행사, 북한종교실태 조사 등 순수 종교적 목적의 방북이 증대하였다. 물론 종교교류 목적의 방북은 대북 인도주의 지원사업과 병행하여 진행되었지만, 남북종교는 점차 순수 종교적 차원에서 협력하는 방향으로 발전하고 있다.

민간차원에서 1996년 6월 북한동포 돕기운동의 역량을 집결하기 위해 불교, 개신교, 천주교, 원불교, 천도교, 유교 등 6개 종단과 시민단체, 학계를 망라한 「우리민족서로돕기운동본부」를 발족하였다. 「서로돕기운동본부」는 북한식량문제 국제회의를 개최(97.3)하고 감자 2천톤과 옥수수 1만톤을 지원한 바 있으며, 대북지원의 시급성을 알리기 위한 범국민적 캠페인도 추진중이다. 또한 천주교 서울대교구 민족화해위원회는 96년 8월 '북녘형제의 국수나누기 운동'을 시작하여 3만여 회원에 5억원의 성금을 모금하여 적십자에 전달하였다. 불교계는 24개 종단 연합기구인 우리민족서로돕기 불교운동본부와 조계종이 적십자를 통해 1억6천만원을 북한에 지원했다.

## 2. 종교교류·협력에 대한 남북한의 입장

북한은 폐쇄적이며 종교활동이 제한되어 있는 체제의 속성상 대폭적인 종교교류를 추진하는데는 매우 신중한 입장을 취하고 있다. 북한은 교류 협력을 통해 남한을 비롯한 외부세계의 실상이 알려짐으로써 개방분위기가 확산될 것을 우려하고 있다. 따라서 북한은 종교교류의 국내적 파급효과를 최소화하면서 그동안 손상된 국가의 이미지를 회복하고 대외관계를 개선하는데 신중하게 활용하고 있다.

또한 최근 북한이 직면한 식량난 해결을 위해 남한의 종교단체들에 전략적으로 접근하고 있다. 한국정부와 종교계가 대북쌀지원 문제로 마찰이 계속되는 상황에서 북한당국은 한국정부를 비난하는 동시에 기독교, 카톨릭, 불교, 원불교, 유교, 천도교로 구성된 ‘범종단북한수재민돕기추진위원회’(범종추)에 쌀을 포함한 수재지원품을 보내달라고 요청하는 등 한국정부와 종교계간의 마찰을 가능한 증대시키고 있다.

## 3. 남북한 종교교류의 특징 및 문제점

1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」 제정 이후 남북한 종교교류는 특별히 중단되지 않고 지속적으로 진행되었다. 남북한은 그동안 종교교류를 통해 북한체제의 특수성을 이해하고 대북선교의 가능성과 방법에 있어서 보다 합리적이고 장기적인 안목을 갖출 수 있었다. 남북한 종교교류의 가장 큰 특징은 통일과정에서 민족의 화합과 동질성 회복에 기여할 수 있는 가능성이 타영역에 비해 훨씬 많다는 점이다. 통일을 국토가 하나되고 정치적으로 통합되는 것뿐 아니라 문화적 동질성의 회복에 있다고 본다면 과거부터 남북한간에 문화적 동화를 이룰 수 있는 종교교류가 남북한의 평화적 통일에 기여하는 바는 매우 크다.

그럼에도 불구하고 남북한간의 종교교류는 교류가 활발한 만큼 여러 문제점도 노정하고 있는 것으로 보인다. 몇 가지 문제점으로는 첫째, 남북간의 종교교류가 지나치게 통일논의 위주의 교류에 국한되고 있다는 점과 종교교류가 다양한 종교단체들에 의해 여러 통로를 통해 이루어지고 있기

때문에 종교단체들간의 소모적인 경쟁이 이루어지고 있다는 점이다. 둘째, 다원주의 민주사회에서 종교현실도 다원화되어 있는 것은 자연스러운 일이지만, 대북선교의 교두보를 구축하려는 의욕이 지나쳐 가지적 성과에 집착하는 교과주의적 분열상도 나타나고 있다. 셋째, 남북종교교류는 상호 교류가 아니라 남한측이 일방적으로 북한을 방문하고 지원하는 단계에 머물러 있다. 넷째, 남북종교교류는 인도주의적 차원의 대북지원을 중심으로 전개되고 있다.

## IV. 실질적 통합단계에서의 남북한 종교상황의 전망

### 1. 실질적 통합단계와 북한 종교지형의 확대

남북관계가 실질적 통합단계에 이르면 남북한의 종교상황도 지금과는 상당히 달라질 것이다. 특히 북한사회 내의 종교지형은 현재와는 전혀 다른 상황으로 전개될 가능성도 있다. 북한사회의 전반적 변화의 속도와 범위, 수준에 따라 북한의 종교지형도 변화될 것이다. 북한의 경제개혁과 대외개방이 지금보다 훨씬 확대되고 남북관계가 전향적으로 개선되면 북한사회는 큰 변화를 겪게 될 것이며, 주민들은 권위주의 체제로부터 비교적 자유롭게 토론의 공간을 만들 수 있고 종교활동의 공간도 넓어질 것이다.

남북관계가 실질적 통합단계로 발전하려면 북한이 '종교탄압국'이라는 누명을 벗고 대외관계를 개선해야 할 것이다. 종교신앙의 자유가 보장되지 않는 개방은 북한사회에 대한 외부로부터의 신뢰를 기대할 수 없기 때문이다. 북미관계 개선과 대외 신뢰도를 확보하기 위해 내부개혁과 대외개방을 서두르지 않을 수 없을 것임, 이러한 맥락에서 북한은 개혁·개방이 진행되면서 종교에 대한 정책을 변경하지 않을 수 없을 것이고 북한의 종교지형은 대폭 확대될 것이다.

세계종교사를 통해 볼 때 종교는 국교 체제 → 준국교형 공인종교 → 통제형 공인종교 → 다종교로 진행되어 왔다. 북한의 개혁·개방이 진행되



고 남북한간에 교류협력이 증대됨에 따라 북한의 종교지형도 이러한 유형에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상된다. 즉 불교와 기독교, 천주교, 전통종교가 국가통제로부터 자율성을 확보하여 상당한 규모의 신자를 기반으로 활발한 종교활동을 벌이게 될 것이다. 따라서 북한은 북한의 종교를 국제사회에 보다 적극적으로 소개할 것이며, 이런 맥락에서 북한의 종교지형은 지금보다는 훨씬 확대될 것이다.

## 2. 실질적 통합단계에서의 남북 종교교류 발전

화해협력단계에서 종교 등 사회·문화 분야의 교류·협력 형태는 남북한 직접교류방식보다 제3국을 통한 간접교류방식으로 진행되며, 남북연합단계에서는 남북한간 직접교류 방식으로 협력이 진행될 것이다. 실질적인 통일단계에 이르면 남북한의 종교는 각 종단별로 단일한 조직체계를 갖추고 구체적인 협력사업을 진행할 것으로 예상된다.

각 종단은 남북종교의 완전한 통합을 이루는 단계로 1종단 1체제 1행정기구의 통합조직이 만들어질 것이다. 실질적 통합단계에서 발족할 단일종단조직은 각 종단별로 남북한 종교의 행정을 총체적으로 관리하며 통합기구의 전체회의에서 결의된 사항을 행정적으로 실천하는 기능을 담당할 것이다. 통합기구는 인사, 포교, 사회복지, 사찰관리 등의 업무를 관장한다. 또한 통합기구를 법적으로 관장할 수 있는 법령제정이 필요하다. 통합기구의 법령에는 교단이 민주적 의사결정으로 이루어지고 교단의 자주성을 저해하지 않도록 정치적 중립성을 지켜야 하며, 복지사업 활성화 등을 중요한 임무로 규정해야 할 것으로 보인다.

실질적 통합단계에서의 남북종교교류는 단순한 인적교류나 종교상징물의 교환과 같은 외형적 교류를 넘어서 각 종교가 지니고 있는 종교적 영성의 교류에 초점이 맞추어질 가능성이 높다. 남북한간의 사회적 이질성은 정치통합이나 경제통합처럼 단기간에 이루어지지 않기 때문에 두 사회간의 동질성 증대와 통합과정은 장기적·단계적 측면에서 진행되어야 할 것이다. 또한 사회통합이 적절히 이루어지기 위해서는 부정적 통제와 긍정적 참여정책이 동시에 추진되어야 한다.

### 3. 종교별 상황전개의 특징

남북한 불교의 실질적 통합단계에서는 교류협력 단계에서의 지속적인 접촉을 통해서 반세기간의 격리로 야기된 남북한 승려와 신도들의 이질감이 상당 부분 해소된 상태일 것으로 예상된다. 적어도 남쪽의 불자들이 북한의 유명 사찰을 방문해 본 경험이 있고, 북한의 사찰은 남한의 불교 의식을 상당부분 수용함으로써 남북한 불교의식도 거의 동일하게 진행될 것으로 보인다. 부처님오신날 등 불교계의 주요 행사일에는 공동 법요식을 거행하는 것이 관행으로 자리잡게 될 것이다. 서울 조계사와 평양 광법사의 법회를 동시 생중계하는 것도 가능할 것으로 보인다.

개신교의 경우 남북한 교회의 협력이 진전되고 확대되면 가장 먼저 외형적으로 교회건축이 전국적으로 추진될 가능성이 높다. 남한의 개신교 각 교파가 준비하고 있는 ‘북한교회재건운동’이 활발히 전개될 것이다. 각 교단별로 사전협의를 거쳐 북한의 각 지역별로 교단을 배정할 것인지, 아니면 북한에만은 교파를 초월하여 단일한 교단을 형성하도록 배려할 것인지는 단정할 수 없는 일이다. 어떤 방식으로든 북한의 각 지역에 과거의 교회를 복원하고 새로운 교회를 건축하는 사업이 진행될 것이다. 특히 신의주 지역은 개방된 행정특구라는 잇점 때문에 교회건립도 활발히 이루어지고 선교활동도 다른 지역보다 왕성하게 전개될 것이다.

천주교는 실질적 통합단계에서 북한은 남한측의 종교적 관할권 인정으로 인한 종속을 우려하여 남한 교구장의 북한지역 관할권을 쉽게 인정하려고 하지 않을 것이다. 한편 실질적 통합단계에서 북한이 교황청과의 직접적인 관계 수립을 통해서 천주교의 교계(hierarchy)를 확립할 수도 있다. 또 평양 교구가 수립되기 이전에 수도회들이 평양에 수도회 지부로서 「면속구」를 설치할 수도 있다. 수도회는 교육, 의료사업, 출판사업 등 설립 목적에 따른 활동을 중점적으로 할 수 있으며, 종교적 의식도 행할 수 있다. 천주교의 사제 및 신자간 인적 교류가 확대되고 다원화되며, 정례화될 것이다.

## VI. 남북한 통합을 위한 종교교류의 제도화 방안

### 1. 통일지향적 종교문화 창출

남북한의 실질적 통합단계에서 남북한이 종교교류·협력을 촉진하고 이를 제도화할 수 있도록 남한과 북한에 통일지향적 종교문화를 만들어가는 작업은 대단히 중요하다. 남북한이 통일지향적 종교문화를 효율적으로 형성해 나기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요할 것이다.

첫째, 남북한에 통일지향적 종교문화를 만들어 가기 위해서는 종교인들이 통일에 대한 명확한 청사진을 가지고 통일운동과 종교교류에 참여하도록 종교통일교육을 강화해야 할 것이다. 기존 통일교육의 현황을 면밀히 조사, 분석해서 냉전시대의 논리를 갖고 적대적 개념을 주입시켰던 것은 통일시대의 화합적, 상대 인정적 관점을 회향시켜야 한다. 특히 새로운 세대들에게 종교 평화교육을 강화해야 한다.

둘째, 남북종교 교류·협력은 민족화해의 물꼬를 트는 작업임을 인식하도록 해야 한다. 북한의 계층구조에서 중산층 이상은 한국전쟁의 피해자들이 다수를 차지하고 있고, 특히 상류층은 한국전쟁의 피해와 직접적인 관련을 맺고 있는 사람들이다. 이러한 현실을 생각할 때, 남북간에 가로놓인 적대감정, 복수심을 극복하고 화해와 평화의 통일을 이루기 위해 남북종교의 화해와 교류는 반드시 전개되어야 한다. 북한동포의 경제적 삶이 실질적 통합단계에서도 크게 향상될 것으로 보이지 않기 때문에 대북 경제지원을 실시함으로써 미움과 적개심으로 쌓인 분단의 벽을 허물고 화해를 도모해 나가야 할 것이다.

셋째, 실질적 통합단계에서 남북한은 제도화를 적극적으로 추진하기 위해 교류협력과 제도화에 따르는 여러 가지 의문점들은 해소해야 할 것이다. 최근 남한사회에서 제기되는 ‘북한퍼주기’, 즉 왜 북한에 끌려다니면서 우리는 퍼주기만 해야 하는가라는 의문과 북한에 지원된 식량이 수혜자들에게 제대로 전달되는가 등의 의문점들은 실질적 통합단계에서 남북교류협력을 제도화 하는데서도 유사하게 발생할 것으로 생각된다. 이러한

의문점을 해소하기 위해서는 북한상황에 대한 정확한 판단근거를 제공해야 할 것이다.

넷째, 통일지향적인 종교문화를 만들기 위해서는 궁극적으로 각 종교의 교리와 신앙내용에 대해 남북한의 각 종단이 공감대를 형성하도록 상호 노력해야 한다. 종교활동에서 물질적인 면을 무시할 수는 없지만 삶의 고통에 허덕이는 사람들의 정신적인 괴로움을 달래주는 것이야말로 종교 본연의 자세라고 하지 않을 수 없다. 따라서 종교계는 종교 본연의 활동을 강화하는 차원에서 대북 교류협력에 임해야 한다.

다섯째, 남북한 종교교류 진행하면서 소홀하기 쉬운 부분이 제3국을 떠돌거나 한국으로 들어 온 탈북자들을 돕는 문제이다. 어떤 이유에서건 북한체제를 탈출해 온 탈북자들이야말로 앞으로 통일과정에서 중요한 역할을 할 수 있는 통일의 선봉대라고 할 수 있다. 따라서 이들의 안전을 보장하고 희망하는 나라에서 새로운 생활에 적응할 수 있도록 최대한 지원하는 노력을 아끼지 말아야 한다. 반세기간 국제사회와 격리되어 암흑 속에서 헤매던 이들에게 종교의 사랑과 자비를 실천하는 것 역시 통일 지향적 종교문화 창출에 기여하는 중요한 수단이 될 것이다.

## 2. 종교교류·협력 제도화의 원칙과 방향

종교교류·협력을 제도화하기 위한 기본방향은 첫째, 남북한 종교교류협력은 분단된 사회체제에서 파생되는 남북한간의 이질화 및 갈등을 해소함으로써 민족통합을 이루는데 긍정적으로 기능해야 한다. 둘째, 남북한의 종교현실에 대한 정확한 이해를 증진시키는 방향으로 추진되어야 한다. 셋째, 화해와 포용을 목표로 하는 종교기관이 먼저 종교적 신념과 신앙의 근거하여 체제와 이데올로기를 초월하는 종교공동체를 만들어 가야 한다. 넷째, 종교교류 제도화는 「남북기본합의서」와 「교류·협력 부속합의서」에 명시된 관련조항의 이행에 그 기초를 두어야 한다.

제도화의 원칙으로는 첫째, 남한 종교기관간의 지나친 경쟁을 지양하고, 둘째, 인적교류를 통한 인간적 이해에 중점을 두며, 셋째, 가급적 북한의 종교기관을 파트너로 한 비정치적 협력을 강화해 나가야 한다.

### 3. 종교교류·협력 제도화 추진 전략

제도화 추진의 수단은 (1) 물질적 인센티브와 (2) 민족전통 및 문화자원을 고려할 수 있다. 북한이 외화벌이 및 대북지원성 교류·협력을 선호하는 점을 고려, 이를 적극 활용하는 프로그램을 개발해야 한다. 북한의 요구를 현실적으로 수용하되 이를 이용한 다양한 프로그램을 개발·제시하는 방안을 마련해야 한다. 뿐만 아니라, 북한이 종교교류 과정에서 ‘민족대단결’을 부각시키고자 할 것이므로 남한의 종교기관과 단체는 북한의 이러한 접근을 회피할 것이 아니라 북한이 주장하는 민족주의와 민족문화, 역사, 주체사상 등에 대한 이해를 바탕으로 이에 대한 남한 각 기관과 단체의 입장을 사전에 정리하여 민족주의 담론을 충분히 활용하는 제도화 전략을 구사해야 할 것이다.

또한 남북한간의 종교적 차이가 크기 때문에 문화적 충격을 완화시키고 상호이해를 도모하기 위해서는 점진적이며 단계적인 교류를 추진하는 것이 바람직하다. 실질적 통합단계에서는 화해협력단계를 거치면서 북한종교에 대한 연구를 바탕으로 남북종교계 상호간의 화해와 협력이 실현되고, 남북연합단계를 거치면서 종교지도자 수준의 접촉과 왕래가 빈번하게 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 사회 다른 분야와 남북교류협력의 균형을 맞추어 가면서 남북한 사회에 혼란과 갈등을 최소화하도록 점진적이고 단계적인 제도화 프로그램을 추진해야 할 것이다.

이런 점에서 현 단계에서 남북 종교교류는 사회 여러 분야와의 균형과 보조를 맞추며 점진적이고 단계적으로 시작하여 신뢰를 쌓은 후 이를 바탕으로 법제화의 단계로 진입하는 방식으로 진행해야 한다. 우선 (1) 인적 왕래, 종교행사 등 시범적인 남북화합을 위한 교류를 확대하고 이를 정례화하고, (2) 시범적 교류와 협력사업이 점차 확대되면 이를 규제할 법적 장치를 마련한다. 그리고 시범사업으로 추진된 교류가 법적인 틀에서 진행된다면 이러한 교류사업이 정기적으로, 정례적으로 개최될 수 있도록 ‘종교문화협정’을 체결하여 안정된 관계를 형성하는데 중점을 두어야 한다.

이러한 기본방향과 원칙 하에 종교교류를 제도화하기 위한 구체적인 전

략으로 (1) 범종교간 협의체 구성, (2) 정부의 정책적 지원, (3) 북한 종교단체들의 입지 고려, (4) 인도적 지원과 포교와의 신중한 연계, (5) 종교교류협력 내용의 다변화·체계화, (6) 종교와 민족주의에 대한 입장 정리, (7) 북한의 경제개혁 조치 적극 활용 등의 다양한 방법을 강구한다.

#### 4. 종교교류 제도화를 위한 구체적 프로그램

종교교류 제도화를 위한 구체적 프로그램으로는 (1) 남북종교인 교차방문 추진, (2) 종교문화 및 종교문화재의 교류확대, (3) 화해와 용서 대집회 등을 추진한다. 3.1절과 6.25, 광복절 등 국가절기와 각 종교의 절기행사에 민족화해와 평화통일을 위한 범종단 합동집회를 정례화하고 각종 행사를 개최한다. 이러한 공동집회를 평양이나 새로 들어선 신의주 행정특구, 금강산 등에서 부흥집회 형식으로 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

또한 (4) 국내유민과 탈북자들에 대한 공동 지원사업, (5) 종교건물 복원 및 개척사업, (6) 학생교환 및 학술교류, (7) 지역개발 프로젝트를 공동추진하는 방안도 추진할 수 있다. 특히 북한은 시·군·구역별로 자력갱생체제를 유지하고 있기 때문에 개발프로젝트를 북한 전역을 200여 개 지역으로 구분하여 지역별로 추진하면 매우 효율적일 것이다. 각 교단차원에서는 단기적인 식량지원과 더불어 북한선교에 기여하고 주민생활 향상을 도모할 수 있는 개발원조 프로그램을 만들어 시행할 필요도 있다.

## VII. 맺음말

종교분야는 다른 어떤 분야보다도 남북한 체제의 이질화가 극명하게 드러나는 영역이다. 통일과정에서 남한에는 여러 종파와 교파가 있어 북한의 민족주의적 혹은 주체사상적 교리가 첨가된다 하더라도 큰 문제는 되지 않을 것이다. 그러나 다원화된 사상과 종교가 부재한 북한에는 다원적 종교상황은 큰 충격과 혼란이 아닐 수 없을 것이다. 이런 점에서 보면 통

일과정에서 남북한 체제의 이질성을 해소하고 상호이해를 증대시키기 위해 가장 시급히 추진해야 할 사업은 바로 종교교류이다.

종교교류는 또한 남북한의 정치적 통일 이후 이데올로기적 갈등과 아노미 상태에 처하게 될 북한주민들에게 삶의 의미와 세계관을 심어줄 수 있도록 준비해야 할 것이다. 그러기 위해서는 각 종교별로 주체사상을 어떤 논리를 가지고 배격 또는 흡수해야 할 것인지에 대해 심도 있는 연구작업을 추진해야 할 것이다. 종교교류를 통해 북한의 변화와 개혁의 필요성을 제시하되 다원적 종교사회의 긍정적인 미래상을 전달하는데 초점이 모아져야 할 것이다.

아직까지 북한의 종교단체들은 국가의 통제를 받는 사회단체에 불과하고, 남북한 종교교류도 북한의 의도대로 통일운동의 도구적 역할에 머무를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 남북한의 종교는 인도주의적 교류·협력과 남북한 사회의 진정한 화해와 일치를 도모하는데 있어서 소중한 원동력임을 잊어서는 안될 것이다. 이런 점에서 남북한의 종교인들, 특히 지도층인 성직자와 교역자들의 새로운 각오와 분발이 강력히 요청된다. 남북한의 종교인들은 인도주의적 협력의 길을 마련하면서 더불어 살아가는 민족화합과 화해의 공간을 넓히는데 아낌없는 참여와 노력을 기울여야 할 것이다.

남북한 직업교육훈련체제  
통합 및 운영 방안 연구

강 일 규 (한국직업능력개발원)

김 덕 기 (한국직업능력개발원)

이 은 구 (한 남 대 학 교)



# 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영 방안 연구

## < 목 차 >

- I. 연구개요
- II. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 과제
- III. 남북한 직업교육훈련기관 통합 및 운영 방안
- IV. 남북한 자격체제 통합 및 운영 방안

## I. 연구개요

앞으로 남북한간의 경제협력 증진과 활성을 위하여, 앞으로 다가올 통일국가시대의 국가경쟁력확보 차원에서 북한 근로자들에 대한 인적자원개발 전략 및 구체적인 지원방안 등에 관한 연구와 준비가 필요하다.

인문사회연구회는 이러한 필요성을 인식하고, 남북한의 단계별 관계 변화에 따른 각 분야별 정책 과제를 연구하였다. 본 연구는 이러한 연구의 한 일환으로 직업교육훈련분야에서 남북한이 교류·협력하고, 연계 및 통합할 수 있는 방안을 모색하였다.

1차 연도의 과제는 “남북한 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력 방안 연구”를 수행하여 우선 남북한이 직업교육훈련분야에 관련한 자료와 정보 및 인적·물적 교류와 협력 방안을 강구하였다. 2차 연도는 “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계 방안 연구”를 통

하여 남북한이 비정치적이고 상호 발전을 위해 필요한 영역인 직업교육훈련분야의 상호 연계 방안을 모색하였다.

이어서 3차 연도의 과제인 본 연구는 남북한이 통일을 앞두고 직업교육훈련 체제를 통합하여 상호 효과적인 인적자원 양성 방안을 제안하였다.

본 연구의 목적은 남북한간 실질적 통합단계에서 직업교육훈련분야의 체제통합 방안을 논의하고, 이를 통해 직업교육훈련이라고 하는 새로운 영역으로 북한 연구의 범위를 넓히고, 북한 문제를 연구하는데 학문적 기초 자료로 활용하는데 목적이 있다. 이를 위해서 먼저 남북한간 실질적인 통합의 개념과 규범적 성격을 알아보았다. 둘째, 통합의 논리적 근거 혹은 배경 등을 살펴보았다. 셋째, 남북이 직업교육훈련분야에서 체제통합 및 운영을 통한 상호 보완·발전을 추진하기 위해서는 각각의 직업교육훈련체제를 검토하였다. 넷째, 독일의 통합 경험을 검토하여 시사점을 도출하였다. 다섯째, 이상의 내용을 근거로 직업교육훈련분야에서 남북한이 통합할 수 있는 방안을 제시하였다.

연구의 범위로는 첫째, 현재 남북한 정부 당국자간 직업교육훈련분야의 구체적인 협력은 없지만, 앞으로 한반도의 항구적인 평화 정착과 통합단계 추진을 위한 직업교육훈련분야의 체제통합 방안을 중심으로 연구하였다. 즉 남북한 관계에서 현 정부의 대북 정책이 지속된다는 전제하에 방안을 모색하였다. 둘째, 시기적으로는 남북한간 연합단계를 지나 실질적 통합단계에서 남북한 관계의 진전과 남북통합단계를 기초로 한다. 셋째, 논의 내용의 범위는 주로 직업교육훈련기관체제와 기술자격체제로 제한하였다. 또한 연구의 한계로 우선 연구 대상의 특수성으로 북한을 연구 대상으로 하는데 북한 실태에 대한 실증적인 검토와 분석은 물론 정보와 자료의 수집에 많은 어려움이 있다. 다음으로 남북관계 변화에서 예측이 어렵기 때문에 제안 방안의 실현 가능성에 대한 한계를 지적할 수 있다.

## II. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 과제

### □ 통합 및 운영의 기본 방향

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 몇 가지 원칙적인 기본 방향이 필요하다. 그 동안 남북한의 직업교육훈련분야의 발전은 각각의 환경과 정책에 따라 달리 변화·성장하여 왔다. 그러다 보니 여러 측면에서 많은 차이가 발생하고 있어 일시적인 통합이나 일치된 체제 운영이 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 몇 가지 원칙이나 방향을 설정하여 점진적인 통합 및 운영이 바람직하다고 볼 수 있다. 우선 생각할 수 있는 통합 및 운영의 기본 방향은 체제 통합 및 운영의 표준화, 체제 통합 및 운영의 전문화, 체제 통합 및 운영의 다양화 등을 들 수 있다.

### □ 통합 및 운영의 주요 과제

남북한의 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영에서 가장 기본이 되고, 우선적으로 해결해야 될 과제를 제시하면 관련 법·제도, 관련 정책, 직업교육훈련 주체, 직업교육훈련 시설 및 장비, 직업교육훈련 과정과 직종 및 기간, 직업교육훈련 내용 및 방법, 직업교육훈련의 교원과 교재라 할 수 있다.

### □ 통합 및 운영의 단계별 추진 전략

남북한의 실질적 통합을 위한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영의 추진 전략은 단계별로 구분하여 추진할 필요가 있다.

#### 1단계: 체제통합 및 운영을 위한 교류의 활성화

남북한의 실질적 통합단계라 하더라도 북한의 정확한 실정을 파악하는

것이 필요하다. 따라서 북한의 유관 기관과의 교류를 통해서 북한의 직업교육훈련과 관련한 시설과 장비 등을 파악하고, 상호 협력하여 지원 가능한 분야와 영역을 논의할 필요가 있다. 또한 이 분야에 대한 관계자 접촉을 통한 지속적인 논의의 창구를 개설해야 한다. 결국 1단계에서 남북한간 직업교육훈련분야의 체제통합과 운영은 이에 관한 협정을 체결하고, 이에 근거한 지속적인 교류 및 협력의 활성화가 추진되어야 한다.

### 2단계: 체제통합 및 운영을 위한 인·물적 자원의 지원

1단계 과정을 거친 후, 인적분야에서 북한이 직업교육훈련에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사인력 양성을 위한 인적 지원을 할 수 있다. 또한 북한의 훈련생들을 북한이나 연변 혹은 남한의 교육훈련 기관에서 직접 실시한다. 물적분야에서는 북한이 직업교육훈련에 필요로 하는 교육훈련 기관의 신설 혹은 기자재 및 장비 등을 지원한다. 또한 북한의 특수성을 고려하여 북한 주민을 대상으로 하는 새로운 프로그램을 개발·지원·보급한다. 한편 2단계에서 남북한간 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 실질적인 교류 및 협력을 활성화시키고, 실질적인 체제통합 방안을 상호 논의하여 계획을 수립한다.

### 3단계: 관련 제도의 정착화 및 체제통합

이상과 같이 1·2단계가 순조롭게 진행된다면, 3단계에서 남북한 직업교육훈련체제와 관련한 전반적인 제도를 통합·정착시키고, 양성 인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력한다. 특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인적자원개발 네트워크 구축 등을 추진한다.

### Ⅲ. 남북한 직업교육훈련기관 통합 및 운영 방안

#### □ 직업훈련 측면의 운영 조정 방안

첫째, 직업훈련과 교육의 운영주체에 통합여부가 주목되나 직업훈련의 수요는 폭넓은 산업사회 근로자가 주 대상이며, 훈련 재원 또한 수혜자인 기업과 근로자 부담으로 되어질 것이며, 통합 당시 독일에서와 같이 많은 훈련 수요를 감당하여야 하는 등을 고려하여 남한의 훈련체제와 같이 분리 운영하는 방법이 유리할 것으로 보여진다. 둘째, 직업훈련관계법은 자유노동시장에서의 다양한 수요자들에 기여 할 수 있는 현재 남한의 근로자 직업훈련촉진법을 근거로 하여 검토·조정하고, 훈련기관은 현재 남한의 훈련기관 확대에 따른 문제점과 북한의 현 체제 등을 고려하여 전문 직업훈련 공공기관과 산업체에서 주체적으로 인력양성에 참여토록 하는 방안이 요구된다. 셋째, 직업훈련실시를 위한 재정 마련을 위해서는 현재 북한의 낙후된 직업교육훈련시설의 보완, 시장경제와 자유노동시장으로의 변화에 따른 직업훈련 수요폭주 등을 고려하여, ADB나 IBRD 등 국제기금을 남한의 보증에 의한 지원, 그리고 북한의 고용보험도입, 남한의 고용보험기금 및 통일 기금에서 일정 비율을 적립하여 재원을 마련하는 방안 등이 검토될 수 있다. 넷째, 남북한의 직업교육과 훈련의 연계체계는 교육과 훈련의 모든 학과 단위를 모듈화하고, 상호 인증제를 도입하여 학교와 훈련기관간 상호 장점을 공유하고, 수직적 연계를 통한 계속 교육 훈련 기회 부여, 진로 분화시 산업인력으로 유입을 유도하고, 남·북한간 직업교육훈련 체계의 상호 인증으로 수준 및 질 관리와 직업사회에서의 기준 체계에 기여할 수 있도록 검토·조정이 필요하다. 다섯째, 직업훈련실시를 위한 교사관리는 지도교사 부족으로 큰 혼란에 대비하기 위해서 남한의 기능대학에 교직과목을 이수하도록 하여 양성·확보하는 방법과 남·북 교사 교류, 남·북한 직업훈련의 수준관리를 위해 북한 교사들의 직무능력향상 교육 추진 등의 방법이 검토 될 수 있을 것이다.

## □ 통합 및 운영의 단계별 추진

1단계는 남북한 상호 직업교육훈련기관 이수자가 취득 학점 및 학위 등을 상호 인정한다. 또한 가능하다면 상호 직업교육체제 내에서 자유롭게 편입, 진학 등의 이동을 할 수 있도록 한다.

2단계 남북한 상호 직업교육훈련체제를 활용하다. 즉, 북한 직업교육훈련체제에서는 기존의 북한 산업구조에 적합한 기술·기능 인력의 양성을 위한 직업교육훈련을, 남한의 직업교육훈련체제에서는 정보통신, 컴퓨터 등의 기술·기능 인력의 양성을 위한 직업교육훈련을 실시한다.

3단계 남북한 단일화된 직업교육훈련체제를 운용한다. 이때는 남북한 상호 동일한 기술표준을 갖고 있는 분야, 즉 국제적으로 기술표준이 마련되어 있는 용접, 항공, 통신 분야와 남북한 인력이동이 가장 손쉽게 발생할 수 있는 건설분야 등이 우선적으로 대상이 될 것으로 판단된다.

이를 위해서는 무엇보다 직업교육훈련 교사의 양성, 교육훈련프로그램의 공동개발, 교재 개발 등 다양한 분야에서의 상호 긴밀한 협력이 이루어져야 할 것이다.

## IV. 남북한 자격체제 통합 및 운영 방안

자격체제는 그 나라의 산업구조와 기술수준, 교육체제 등을 반영하고 있으므로 단순히 남북한 자격체제의 통합만으로 사회적으로 자격의 통용성 및 활용성까지 확보하는 데에는 한계가 있다.

남북한 상호 학력 및 경력에 대한 상호 인정 및 통합이 선행되어야 한다는 전제하에 남북한 자격체제 통합의 단계를 제시하면 다음과 같다.

1단계는 남북한 자격의 상호인정 체제를 구축한다. 남북한의 산업구조 및 기술수준에 의해 실질적인 상호인정은 매우 어려우므로 남북한 개별 자격종목 및 등급에 대한 검정내용 및 응시요건(학력 및 경력)을 검토하여 각각 자격종목에 대하여 상호 인정이 가능한 자격종목 및 등급과 인정 범위를 정한다. 또한 부분 인정된 경우 관련 교육훈련 이수, 일부 검정을

통해 완전 인정을 받을 수 있도록 한다.

2단계는 북한에서 일부 남한의 자격종목 및 체제를 도입하여 관리·운영할 수 있도록 지원한다. 이를 위해서 남한은 북한에서 남한의 자격종목과 관련된 교육훈련프로그램의 도입·개발, 교사, 자격검정 평가자, 관련 시설 및 장비 등을 확보할 수 있도록 적극적으로 지원하여야 할 것이다.

3단계는 단일 자격체제로 통합하여 관리·운영한다. 즉, 자격 종목 및 등급, 응시요건, 검정방법 등이 남북한에서 동일한 기준에 의하여 자격이 관리·운영될 수 있도록 한다. 이를 위해서는 남북한의 경제·산업구조 및 고용구조 등이 어느 정도 일치하는 동시 교육훈련체제 등 다양한 분야에서 통합이 이루어진 후 가능할 것이다.

# 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제

양 현 모 (한국행정연구원)

최진욱 (통일연구원)

이준호 (동국대, 안양대)



## 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제

### < 목 차 >

- I. 통합이론과 남북한의 ‘실질적 통합’
- II. 독일 사례: 실질적 통합단계에서의 행정통합
- III. 남북한 ‘실질적 통합단계’에서의 남북한 관계와 행정 수요
- IV. 남북한 실질적 행정통합의 과제
- V. 결론 및 정책건의

본 연구는 남북한이 남북연합을 거쳐 실질적 통합단계에 진입할 경우 행정통합의 과제, 즉 ‘실질적 행정통합’ 과제의 선정과 그 구체적 추진방안에 대한 연구이다. 구체적으로 본 연구는 남북한 실질적 통합단계에서 남북한이 행정체제를 통합하기 위한 조치들은 무엇인가를 알아보고, 그 추진방안의 제시를 목적으로 하고 있다. 실질적 통합단계라는 것은 남북연합 단계 내에서 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기라는 것이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히

중요한 시기인 것이다.

한편 본 연구는 「인문사회연구회 2002년 협동연구사업」의 일환으로 추진된 연구로 2001년도에 실시된 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」의 후속 연구임을 밝혀 둔다. 이 연구에서 필자는 우리 정부가 한반도 통일과정을 설정하고 있는 ‘남북연합’이 실현될 시 남북 ‘공동정부’의 정치·행정체제의 구축방안 및 그 운영체제에 대한 구상은 물론 정치·군사·경제·사회통합을 위한 협의체의 구성 및 그 운영체제, 그리고 ‘구성국’의 하나인 남한정부의 역할, 정부형태의 변화 등에 대해 논하였다.

## I. 통합이론과 남북한의 ‘실질적 통합’

남북한 「실질적 통합단계」라는 것은 통합의 단계에서 별개의 새로운 단계가 아니라 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히 중요한 시기인 것이다.

남북연합 단계를 통틀어 본다면 초기에는 주로 그 동안의 화해·협력을 보다 더 긴밀한 협력·유대관계로 이끄는 것과 남북연합체제를 형성시키고 공고히 하는 것, 그리고 정치·경제·사회·문화·군사 등 모든 부문에서 통일국가의 기본체제에 관한 남북간의 합의를 이끌어내는 데 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 것들이 충분히 진행되고 남북연합이 제도화되어 정착되면 비로소 실질적 통합단계에 들어설 수 있다.

이와 같이 실질적 통합단계는 남북연합체제의 제도화가 심화되고 공고해지는 남북연합의 성숙기를 의미한다. 이 때부터는 문자 그대로 남북통합에 있어서 실질적인 부문의 통합이 이루어져야 한다. 즉, 제도적 통일을 이루기 이전에 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용

과 자체적인 체제변혁을 통해서 체제적인 동질성을 미리 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 통일을 이루어야 한다는 것이다. 또한 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 한 것이다.

실질적 통합 단계의 과제는 남북연합단계의 과제와 크게 차이 나지 않는다. 그러나 이 단계에서는 각 분야별 협력이 공고화되어야 하며, 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 한다. 특히 실질적 통합단계에서는 각 분야에서의 협력을 법적으로 제도화하기 위한 조치가 이루어지게 될 것이다.

이러한 실질적 통합단계에서 어떠한 노력을 기울이는가에 따라서 통일의 후유증이 완전히 제거되기는 어렵겠지만 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이며, 통일 후 체제통합의 효과적인 달성여부가 결정될 것이다. 따라서 남북연합 단계를 성공리에 마무리하면서 남북한 통일국가단계에 진입하는 중대한 실질적 통합단계에 대비하여 철저한 준비가 요구된다고 하겠다.

## II. 독일 사례: 실질적 통합단계에서의 행정통합

독일은 1990년 10월 3일 통일되었다. 통일의 형식은 동독이 1990년 10월 3일 0시를 계기로 붕괴되고, 구동독 지역이 5개 신연방주의 형식으로 서독이 편입되는 이른바 흡수통일이었다. 따라서 독일의 통일은 남북연합 등 현재 남한이 상정하고 있는 통일과정에서의 과도기를 거치지 않고 분단상태에서 곧바로 정치통합을 이룬 형태를 띠고 있었다. 즉 독일의 경우 동서독간 국가연합이나 또는 연방제를 거치지 않고 분단상태에서 바로 통일정부를 구성하였던 것이다.

그러나 통일과정에서 과도기적 체제를 거치지 않고 곧바로 통일이 되었다고 해서 독일이 ‘실질적 통합’ 단계를 거치지 않은 것은 아니다. 다시 말해서 통일시점인 1990년 10월 3일 이전 동서독간 통합과정이 전혀 없

있던 것은 아닌 것이다. 오히려 1990년 10월 3일의 순간은 다분히 정치적이며, 지리적 의미의 통일이었으며, 그 이전에 이미 동서독 통합을 위한 여러 과정, 예를 들어 동서독 단일화폐 사용을 내용으로 하는 사회·경제통합, 통합관료제 구축을 위한 행정통합 등이 시작되었던 것이다. 결국, 독일의 경우에도 통일 직전에 동서독 ‘실질적 행정통합’ 시기가 존재했던 것이다.

독일의 실질적 통합내용을 분석해 보면 동서독은 통일 후 빠른 시일 내에 안정된 행정체제를 구축하기 위해 통일 전부터 다양한 행정통합을 추진하였음을 알 수 있다. 서독의 민주주의 행정체제와 동독의 사회주의 행정체제의 통합이라는 커다란 과제 앞에 동서독정부는 동독지역에 서독 행정체제의 동독지역 확대적용, 즉 민주적 행정체제의 구축이라는 근본적인 처방을 마련하였다. 이를 위해 동독지역에 연방제와 지방자치제를 부활하여 주지사를 비롯한 각 지방자치단체장의 책임아래 새로운 행정체제를 구축하였다. 이 과정에서 서독의 연방정부는 물론 聯邦州들도 대대적인 인적·재정적 지원을 아끼지 않았다. 또한 동서독정부는 통일 후 동독 공직자의 해임과 재임용에 관한 명백하고도 엄정한 기준을 마련하였으며, 이를 기초로 통일 전부터 대대적인 인력감축을 단행하여 신속한 행정체제 구축을 시도하였다. 그러나 독일의 실질적 행정통합은 그 과정에서 많은 문제점을 노출시킨 것도 사실이다.

### Ⅲ. 남북한 ‘실질적 통합단계’에서의 남북한 관계와 행정수요

실질적 통합단계에서는 복잡하고 가변적인 요인들이 많아서 남북한이 어떠한 관계를 형성하고 있을 지에 대하여 정확하게 예측하기가 어렵겠지만, 분단국 통일의 사례와 현재 남북한의 상황, 특수성에 근거하여 어느 정도 예측해 볼 수 있을 것이다.

## 1. 일반적 관계

첫째, 정치적 관계에서 보면 남북연합 단계에서 이미 공동정부를 운영할 것이므로 여기에서는 중요한 정치적 문제들이 협의될 것이다. 즉, 남북정상회의에서 중요한 쟁점들에 대해 정치적 결단이 이루어질 것이며, 남북평의회를 중심으로 각종 법제의 정비를 협의하게 될 것이며, 남북각료회의와 집행위원회에서 실무적 차원의 통합노력을 시행하게 될 것이다. 이러한 정치적 관계에서 중요한 점은 가능하면 상호간 기득권을 인정하는 방향으로 협력할 수 있어야 한다. 그러나 하나의 체제로 통합된다는 것은 많은 부분에 있어서 기득권 포기가 필수적일 수 있다. 결국 양측이 어느 정도까지 서로 양보할 수 있느냐 하는 문제인데, 남북한 당국간의 협의에서부터 국민적 합의 도출에 이르기까지 많은 어려움을 겪을 것으로 보인다.

둘째, 실질적 통합단계에서 경제적 관계는 특히 밀접한 관계를 유지하고 있게 될 것이다. 여타 부문에서와는 달리 경제적 관계는 상호이익을 증진시키기에 용이하며, 경제적 유대가 밀접할수록 남북한간의 결합력은 더욱 더 커지게 될 것이다. 즉, 북한 지역에 남한의 기업들이 거의 자국에서와 같이 기업활동을 하게 될 것이며, 남북합작회사의 추진, 남북간 비관세 교류 등이 이루어지게 될 것이다. 또한 통일 이후 남북한간 경제적 차이에 의한 갈등을 가급적 완화하기 위해서는 통일 이전에 이미 북한의 경제질서를 자유시장경제체제로 재편하여야만 한다. 이렇게 함으로써 그러한 체제의 경험을 통해 주민들도 이에 대한 학습과 적응능력을 키울 수 있기 때문이다.

셋째, 실질적 통합단계에서는 남북한간에 가치관의 충돌이나 문화의 충돌에 의해 빚어질 수 있는 문제들을 사전에 해소하기 위하여 공연·예술부문의 합작이 크게 늘어날 것이며, 특히 민간단체들의 자발적인 교류가 활성화될 것이다. 그러나 만약 통일과정이 급속한 속도로 전개되어 실질적 통합단계가 생각했던 것 보다 빨리 오게 될 경우 급속한 개방과 교류가 일어남으로써 특히 북한지역에서 가치관의 혼란이 일어날 수 있다. 오랜 기간동안 폐쇄적 체제를 유지해오던 북한이 실질적 통합단계에서는 남한에 대해서뿐만 아니라 국제적으로도 문호를 개방할 수밖에 없으며, 이렇

게 되면 북한 주민들에게는 많은 충격을 줄 수 있기 때문이다.

#### 나. 행정적 관계

이 단계에서 남북한 행정부간의 관계는 여타 부문에 비하여 보다 구체적이고 실무적 차원에서 긴밀한 관계를 형성할 것이다. 즉, 실질적 통합 단계에서는 통일문제에 관한 수많은 정책이 다루어지게 될 것이며, 이러한 정책과제를 원활히 해결하기 위해서는 남북 상호간에 밀접한 협력관계가 형성된다는 것이다.

이러한 행정적 관계는 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있을 것이다. 첫째는 남북한 행정부문에 대한 정책적·실무적 차원에서의 조정체제를 형성하게 된다는 것이고, 둘째는 실질적 행정통합의 과제수행에 대한 협력적 집행체제를 형성하게 된다는 것이다. 여기서 전자의 관계는 남북연합의 공동정부에서 이루어지게 될 것이다. 즉, 남북각료회의를 통해 남북한 각료들이 정책문제를 협의·조정하게 되며, 실무적 차원에서는 각 소관상임 위원회나 실무자협의회 등에서 조정을 거치는 체제로 운영될 것으로 보인다. 후자의 경우는 주요 행정통합안이 결정되면 남북 양측 정부는 공동으로 또는 각기 결정사항들을 집행함에 있어서 상호 공조적·협력적 체제를 형성하게 될 것이다.

통일국가의 완성을 앞둔 실질적 통합단계에서는 국가체제에서 요하는 기본적인 행정수요 이외에 남·북한 통합과정에 따라 발생하는 행정수요가 발생하게 될 것이다. 실질적 통합단계에 들어오면 그 동안 남북통합에 관해 논의와 구상에 머무르던 사안들이 실제적인 집행을 요하게 되면서 행정수요가 폭발적으로 증가할 것이므로, 정부차원에서 이때 발생하게 될 행정수요를 예측하고 대비책을 강구하여야 한다.

### IV. 남북한 실질적 행정통합의 과제

실질적 행정통합체제를 설계하는 데는 새로운 설계와 가감적 설계의 두

가지 방법이 있다. 새로운 설계는 기존 남북한의 이념, 제도와는 별개로 제3의 행정체제를 만들어 내는 것이다. 이러한 방법은 북한행정조직의 통합은 물론이고 남한행정조직도 개혁하여 새로운 행정체제를 창출하고자 하는 것이다.

현재 북한의 행정체제는 말 할 것도 없고 남한의 행정체제도 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 통일이란 커다란 전환점을 계기로 통일국가의 행정체제를 남한과 북한의 행정체제와는 다른 새로운 행정체제로 재구축하는 것도 긍정적으로 고려해 볼만하다.

그러나 통일 후 남한체제의 발전적 적용이 아닌 새로운 행정체제의 창출이라는 것은 현실적으로 실현가능성이 높지 않다. 따라서 이미 언급한 바와 같이 행정체제의 가감적 설계가 설득력 있는 대안으로 제시될 수 있다. 가감적 설계란 기존의 행정조직을 기반으로 하여 새로운 행정환경에 맞게 행정조직을 개편하는 것이다. 이런 관점에 의하면 현재의 남북한 행정조직 뿐만 아니라 장차 이들의 변화과정까지도 전망해 보는 노력이 필요하다. 예컨대 도의 광역화, 서울 분할론, 도농통합, 광역시 폐지, 자치구 폐지, 계층축소 등 현재 진행되고 있는 행정개혁방안에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

행정통합은 통일상황을 가정하고 전면적으로 행정통합을 단행하는 방법과 시간을 두고 점진적으로 하는 방법의 두 가지로 대별될 수 있다.

통일시점까지 시간적 여유가 없고 통일준비가 미진한 상태에서 통일이 갑자기 이루어질 경우, 행정수요가 크고 적극적인 정부의 역할이 요구될 것이다. 이 경우는 효율성을 중시하는 행정체제가 초기에 필요할 것이다. 따라서 통일과 동시에 남한의 행정체제를 북한지역에 대한 효율적 지원에 맞게 개편하는 것이 불가피할 것이다. 예컨대 북한지역에 대한 행정업무를 총괄하는 부서를 두어 각 부처의 통일관련 업무를 기획·조정하도록 하여야 할 것이다. 통일 이후의 갈등이 심화되고 사회혼란이 극단적으로 표출될 경우는 대안으로서 북한지역을 별도로 관리하는 과도기적 행정체제의 구축까지도 고려할 수 있을 것이다. 이와 같은 초기단계를 거쳐서 점차로 남북간의 이질감을 해소한 후 행정통합을 이루는 방법이 바람직 할 것이다. 급작스러운 통일이라도 남북이 합의한 경우라면, 북한에 기존 체

제가 당분간 유지될 것이다.

그러나 장기적으로는 남한의 행정체제를 근간으로 행정통합을 추진하는 것이 타당할 것이다. 즉 자유민주주의체제의 이념적 보편성이 인정받고 있고, 지방분권에 바탕을 둔 지방자치제의 가치, 국가관료제의 도입 등은 이론적 타당성을 인정받고 있는 세계적인 추세이기 때문이다.

한편 본 연구가 가정하는 바와 같이 남북연합이 설정되고 통일시점까지 시간적 여유가 있고 통일준비가 원만히 진행되어 남북간의 정신적·물질적 이질감이 어느 정도 해소된 상태에서 통일이 이루어진다면, 이 경우는 통일초기부터 민족공동체의 실현에 초점을 맞추어 행정체제를 구축할 수 있을 것이다. 즉 통일이후 북한지역을 과도기적으로 관리하기 위한 정부조직의 개편 없이 남북한 합의하에 행정체제를 구축하여야 할 것이다.

이 경우에 행정통합의 방향은 변화의 충격을 최소화하면서 가급적 서서히 완성되도록 하는 것이 중요하다. 즉 행정통합의 기본원칙과 대체적인 윤곽만 잡고 세부적인 행정통합은 시간을 두고 진행하여야 할 것이다. 행정체제를 전면적으로 이식·통합할 경우 주민과 관리들 모두 혼란을 겪을 것이다. 이는 자칫 정치적 혼란으로 발전하여 장기화할 수 있으며, 이는 내적 통합을 상당기간 어렵게 만들 수도 있다. 행정체제란 사회가 발전되면서 점진적으로 진화되는 것이기 때문에, 단시일 내에 새로운 행정체제를 완성한다는 생각보다는 변화하는 상황에 대한 분석을 바탕으로 지속적으로 이루어 나가도록 해야 할 것이다.

## V. 결론 및 정책건의

실질적 통합단계는 남북한 통일을 목전에 두고 실제적인 통합이 진행되는 시기이다. 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다.

다시 말해서 실질적 통합단계는 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는



시기이기도 하지만 또한 실질적인 부문의 남북통합이 이루어지는 시기이기도 하다. 즉, 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 동질성을 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 시기로서 많은 과제를 가지고 있다.

우선 정치적인 과제로서 남북한은 이 단계에서 통일조약을 채택하여야 하며 나아가 통일국가의 근간인 통일헌법을 제정하여야 한다. 통일헌법의 제정은 한 국가의 국체와 정체성을 결정짓는 최고의 정치적 결단으로 가장 중요한 과제라 할 수 있다. 경제적인 측면에서는 남북한 화폐체도가 통합되어 단일 화폐를 사용하여야 하며, 북한이 시장경제로 전환되는 과정에서 발생하는 일체의 문제를 예상하고 이에 대비하여야 한다. 즉, 그 동안 사회주의 경제체제를 유지하고 있던 북한지역이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 사유재산권 보장에 의한 재산권 소유문제, 국영기업의 민영화문제, 고용문제 등이 심각하게 고려되고 준비되어야 할 것이다. 또한 실질적 통합단계에서는 그 동안의 남북 상호왕래와 교류·협력과정에서 예견되는 사회적 갈등요소를 포착하고, 이에 대한 대비를 강구하여야 할 것이다.

이러한 여러 과제 중 실질적 통합단계에서 추진해야 할 또 하나의 중요한 과제는 행정통합, 즉 실질적 행정통합의 과제이다. 구체적으로 남북한 교류의 강화 방안, 통일정부의 구성에 관한 문제, 북한 및 남한 정부조직의 변화에 관한 문제, 지방자치제 실시에 관한 문제, 통일국가의 관료제 구축에 관한 문제 등이 이에 해당한다.

남북한 교류협력은 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있기 때문에 실질적 통합단계에서 더욱 강화되어야 한다. 교류·협력사업은 북한주민의 실생활에 도움이 되고, 단기적인 성과보다는 지속적인 사업이 되어야 하며 지방자치단체사업과 정부사업이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 특히 지방자치단체의 교류·협력은 정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이 분화된 사고를 지양하고, 남북주민들 간 지역감정 및 적대의식의 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기

여할 수 있기 때문에 실질적 통합단계에서 활발하게 추진되어야 한다.

또한 실질적 통합단계에서는 새로이 설계될 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준운영절차(SOP) 등에 관하여 남북연합 공동정부에서 협의할 수 있도록 안(案)을 마련하고, 그러한 안이 결정되면 통일국가 정부체제로 전이(轉移)하기 위한 절차, 지침 등이 준비되어야 한다. 또한 이와 같은 새로운 통일국가 정부체제에 미리 적응하기 위하여 대대적인 공무원들의 재교육이 시행되어야 하며, 남북지방간 자매결연을 추진되어 남쪽의 지방자치단체에서 꾸준한 행정지원을 하여야 할 것이다. 북한지방에 대한 남한 지방자치단체의 물적지원은 물론 인적지원, 정보제공은 북한 지방행정의 변화에 절대적으로 필요한 요소라고 판단된다.

남북한 지방행정체제의 통합은 행정의 기틀을 제공하는 중요한 구조적 통합문제이기 때문에 실질적 통합단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 개편이 수반되는 것이 바람직할 것이다. 한반도의 경우 남북연합 단계에서 북한지역에도 지방자치제가 실시되는 것이 이상적이겠지만 그렇지 못할 가능성이 많다. 그러나 한반도 통일은 단순히 북한지역과 남한지역이 연결되는 지리적 통일만을 의미하는 것은 아니며, 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전 계기인 것이다. 따라서 남북한이 실질적 통합단계에서는 북한지역 지방자치제 실시 문제가 논의되어야 하며 가시적인 결론이 도출되어야 한다.

이밖에 지방행정구역이나 계층에 있어서 남북한 모두 문제점을 안고 있기 때문에 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요할 것으로 생각된다. 그러나 초기에는 전면적인 지방행정구역 및 계층 조정이 불가능 할 것으로 예상되기 때문에 남한의 지방행정을 중심으로 점차 통일국가의 현실에 맞추어 가는 이른바 가감식 행정통합 방식에 현실적일 것이다.

남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구  
- 평화교육체제 구축을 중심으로 -

윤 종 혁 (한국교육개발원)  
김 정 래 (한국교육개발원)  
김 창 환 (한국교육개발원)  
한 만 길 (미국피츠버그대)

## 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구

### - 평화교육체제 구축을 중심으로 -

#### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 실질적 통합단계의 평화교육
- III. 실질적 통합단계의 평화교육체제
- IV. 실질적 통합단계의 교육통합 방안
- V. 결론- 실질적 통합단계의 교육과제

남북한의 평화공존 상황은 화해 협력을 바탕으로 하여 정치경제의 영역 뿐만 아니라 사회 문화의 영역에서 공동체를 형성하고 특수한 기능적인 연계를 하는 단계라고 할 수 있다. 이 상황에서 남북한의 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 궁극적으로 남북의 교육체제가 유기적인 결합과 통합을 통하여 교육공동체를 형성할 수 있는 상황을 만드는 것이라고 할 수 있다.

교육 분야에서 남북한의 교류와 협력으로부터 교육제도, 교육과정, 교육행정의 통합 등 많은 과제를 해결해야 할 것이다. 남북한의 교육통합을 거쳐서 주민들이 서로 이해하고 화합하면서 하나의 공동체를 형성하는데 필요한 의식, 가치관, 태도를 형성하는 것은 교육이 해야 할 의무이다. 따라서 앞으로 남북의 평화공존 상황을 통한 국가 연합단계에서 발생할 수 있는 정치, 경제, 문화, 사회적 상황을 전망해 보고, 이에 기초하여 남북

의 교육공동체를 형성하기 위한 통합 과제를 설정하는 작업이 필요하다.

남북의 교육공동체를 구성하기 위하여 우선 교육체제에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 남북한 교육체제의 공통점과 차이점을 찾아냄으로써 장차 평화공존 상황에 적합한 교육통합 방안을 구상할 수 있다. 이를 위해 본 연구는 평화공존 단계의 성격과 교육상황을 고찰하고, 평화공존을 위한 교육의 방향을 논의하고자 한다. 이를 바탕으로 교육제도, 교육과정, 교육행정 측면의 교육통합 시나리오를 구성할 수 있다.

남북한이 모두 평화공존 체제를 구축하여야 한다는 당위성은 다음의 몇 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 단일국가 형성을 위한 통일의 논리를 한 차원 높은 단계로 승화시킬 필요가 있다는 것이다. 둘째, 통일이 국가 발전을 가져온다는 주장에 대한 과학적이고 신뢰로운 증거를 확보하는 과정이기도 하다. 셋째, 통일된 국가만이 그 민족의 안전과 발전을 가져온다는 논리에 대한 보완된 증거를 필요로 하고 있다. 이런 관점에서 남북한 평화공존체제를 구축하는 것은 남북한이 궁극적으로 통일을 이루기 위한 전제와 노력의 과정으로 이해해야 할 것이다.

이와 같은 평화공존의 제조건을 고려할 때 평화교육의 방향을 설정할 수 있을 것이다. 남북한의 평화교육은 일차적으로 상호간의 분쟁을 방지하고, 남북 주민들이 평화의 사상, 평화의 개념뿐만 아니라 평화적으로 행동하는 방법과 기술을 습득하고 연마하는 과정이 중요하다. 그런 면에서 특히 가치 ‘한민족평화교육센터’를 설치·운영하여 평화교육을 실현하기 위한 남북 교육교류·협력 과정을 만드는 것이 필요한 것이다.

본 연구는 남북한 교육공동체 구성을 위한 접근 방법의 하나로서 미래를 예측하는 시나리오 기법을 활용하고 있다. 즉, 남북한 평화공존상태 또는 정치권에서 제기하고 있는 ‘남북연합단계’가 어떤 상황에 있는 것인지를 규명하고 있다. 이를 바탕으로 현재 상황이 남북한 상호간의 화해 협력으로 나아가는 시점으로 보고 시나리오 기법을 적용하고 있다. 남북한 교육공동체 구성은 남북 통합 방안의 하나로서 어떻게 구성되어야 하는가를 발생 가능한 상황으로 설정하고 검토함으로써 남북한 화해 협력과 평화공존의 상황에서 통일 노력을 검토하고 있다.

시나리오 기법을 활용한 평화공존 상황의 교육 전개 과정은 다음과 같

이 이해할 수 있다. 제1단계는 남북한 언어의 이질성과 교육이념의 차이를 확인하는 적극적인 평화교육의 단계이다. 적극적인 평화교육은 남북한의 교육공동체 형성을 위하여 남북간에 일차적으로 요구되는 상호 이해와 같은 인지능력을 확보하는 것이다. 제2단계는 교육제도의 통합을 모색하기 위하여 시나리오 작성을 통해 ‘해결해야 할 이슈’를 정하는 ‘교육제도의 호환성’ 단계이다. 여기에는 교육체제, 학교제도, 교원의 지위 및 처우, 교육행정체제, 교육지원체제 등이 모두 포함될 수 있다. 남북한간의 대학 입학자격인정, 학력인정, 학술교류의 문제에서 불확실성을 추출하고 이를 토대로 하는 호환가능성을 탐색하게 된다. 제3단계는 남북한의 실제 교육에서 사용되는 교육용어의 통합과 관련된 ‘교육과정의 호환성 단계’이다. 이는 남북 언어를 공통된 교육용어로 활용하는 과정의 교재와 경비 부담 문제, 교육목표에 따른 교육평가 체제 준거 등을 전제로 하고 있다.

이러한 배경 속에서 본 연구는 교육제도, 교육과정, 교육행정의 세 가지 영역을 대상으로 평화공존상황의 시나리오를 구성하고 있다. 특히 이에 따른 몇 가지 하부 영역에서 상호 호환 가능한 변인을 확정적인 변인으로 하고, 이에 따라 예측할 수 있는 변인을 불확정 변인으로 하여 시나리오 상황을 설정하고 있다.

평화공존체제에서 교육제도에 대한 통합 논의는 비정치적인 부문을 중심으로 교류·협력에 관심을 가지게 될 것이다. 남북한 교육제도 협력방안은 주로 대학입학자격인정, 학력인정, 학술교류 등 주로 세 가지 측면을 중심으로 교육통합을 상정할 수 있다. 이는 대부분 평화공존 상황에서 남북한 교육제도 중에서 별다른 변화 없이 수용할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 공통점을 가지고 있다.

평화공존 상황의 대학입학자격 시나리오는 크게 세 가지 경우로 설정할 수 있다. 첫째는 중등교육과정 졸업자 및 졸업예정자를 대학 입학자격 인정으로 하는 경우(시나리오 I)이며, 둘째는 중등교육과정 졸업자 및 졸업 예정자 중 일정 수준 이상의 자질을 지닌 자를 대학입학자격자로 하는 경우(시나리오 II)이다. 셋째는 일정 수업연한을 대학 입학자격으로 인정하는 경우(시나리오 III)를 생각할 수 있다.

시나리오 I은 수업연한이 다름에도 불구하고 교육단계를 기준으로 자

격을 인정하기 때문에 행정적으로 간편하고 학생들도 이해하기 쉽고 접근이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 북한 학생들의 신체 연령이 남한 학생보다 열세를 드러내는 등 학력 편차의 문제점이 발생할 수 있다. 그러므로 가칭 ‘대학입학예비고사’ 혹은 ‘대학진학예비학교’ 운영 등을 통해 북한 학생들의 학력을 보완하는 과정이 제시되어야 할 것이다.

시나리오 II는 실질적으로 상대 지역에 대한 학업생활 적응과정에 중점을 두어 진학 후 곤란을 겪을 가능성이 적다는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 보수성이 강해 교류·협력이 제한적일 수 있다는 문제점, 과외교육비 지출의 과다 현상 등의 부수적인 장애 요소가 있다. 이는 일정 학업수준 미달자 및 부적응 예상자 등을 대상으로 하는 일정 기간의 보충과정을 국가 차원에서 마련하고, 북한 학생에 맞는 평가체제를 갖추도록 해소할 수 있다.

시나리오 III은 수업연한을 대학입학자격으로 인정하기 때문에 수업량을 기준으로 하는 합리성을 가지고 있다. 그러나 북한 학교의 졸업장을 인정하지 않는 등 미흡한 제도 절차, 그리고 교육과정의 중복·결손에 따른 교육의 비효율성이 문제점으로 발생할 수 있다.

학력인정 시나리오는 학교교육 단계를 기준으로 하는 경우(시나리오 I)와 수업연한을 기준으로 하는 경우(시나리오 II)로 생각할 수 있다. 시나리오 I은 학교교육 단계를 기준으로 학력을 인정하기 때문에 행정적으로 간편하고 학생의 접근이 용이한 장점이 있다. 그러나 교육현장의 교학 및 학생지도 측면에서 여러 가지 어려운 문제가 발생할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 북한 학생이 남한으로 이동하는 경우 수업연한으로 정치하고, 남한 학생이 북한으로 이동하는 경우 학교교육단계로 정치할 수 있다. 그리고 학교교육 단계별로 예비과정 혹은 적응과정을 설치하여 운영하는 방안도 생각할 수 있다.

시나리오 II는 신체적·정신적 연령을 적응의 전제조건으로 삼고 있어 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 이 방안도 남북한 수업연한 차이에 따른 부적응 현상이 발생할 수 있으며, 교육과정의 중복 및 결손 현상의 문제점이 생길 수 있다. 그러므로 시나리오 I 과 같이 남북한 학생별로 다른 기준을 적용하는 방안 혹은 일정 기간의 보충 및 적응과정을 제도적으로

보완하는 과정이 필요하다고 볼 수 있다.

한편 남북한의 학술교류는 정치적·사회적 변화 요인 등으로 인하여 점진적·단계적으로 추진할 것으로 예상할 수 있다. 학술교류는 초기 단계에서 남북한이 아닌 제3국을 통해 간접적으로 접촉하는 방식에서 시작하여 점차 남북 지역에서 직접 개최하는 방식으로 진행될 것이다. 남북한 학술교류는 남북 역사관의 현격한 차이로 인해서 사실상의 논의가 어렵다는 견해가 나오고 있다. 이와 함께 북한 학문의 편협성과 이질적인 학문 풍토로 인하여 상호 이해가 부족한 상황에서 해결하기 곤란한 논쟁이 발생할 수도 있다. 특히, 남북간의 학술 교류시에 진보 세력이 주도하게 될 경우 남북 사회의 보수층을 자극하여 사회갈등의 요인으로 작용할 수도 있다.

그러므로 남북한 학술교류는 이런 문제점을 극복할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 첫째, 학술교류 과정에서 남한측의 인내가 필요하며, 토론을 통해 상호 이해하는 풍토를 조성해 나가야 한다. 둘째, 남북간의 인식이나 방법상의 차이를 점진적으로 해소하여 나아갈 수 있는 체제를 체계적으로 갖추어야 한다. 셋째, 학술교류는 비정치적인 분야부터 단계적으로 추진하며, 첨예한 논쟁점은 회피하지 말고 집중적으로 논의할 필요가 있다. 넷째, 학술교류는 교류원칙과 기본방향을 분명하게 하고, 이를 준수하기 위한 효과적인 조정기구가 필요하다. 다섯째, 학술교류는 민주적·인간적·민족적 가치에 입각하여 이질성을 완화할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 여섯째, 학술교류가 활성화될 수 있도록 다양한 방식의 지원 조치가 있어야 한다.

남북한 평화공존 상황에서 교육과정 통합은 다음과 같은 방식으로 이루어져야 한다. 교육과정을 통합하기 위해서는 우선 현재의 남북한 교육과정 편제를 비교하여 상호간 특성 및 장단점 등을 분석해야 한다. 남북한 교육과정의 초기 통합단계는 남북한 사회의 중요한 가치와 이념을 다루는 교과서보다는 비교적 이념적 성향이 적은 교과를 중심으로 통합을 모색하는 것이 바람직하다. 이념 지향적 교과와 통합은 비이념 지향적 교과와 통합보다는 쉽지 않을 것이다. 그러나 교육과정 통합의 초기 단계에서 적어도 이들의 교육과정 통합을 위한 요구사항, 즉 전통적 정서와 가치, 민



주주의 평등 이념 등의 최소 요건들을 합의할 필요가 있다.

남북한 교육과정 통합을 위해서는 다음과 같은 협력 방안을 모색해야 한다. 첫째, 남북한이 모두 필요로 하는 인간성과 인간능력을 함양하여야 할 것이다. 남북의 교육과정 통합을 위해서는 남북한이 확실하게 협의의 주제와 범위를 정하고 그에 따라 객관적이고 합리적으로 논의를 통하여 합의에 도달하여야 한다. 둘째, 교육과정의 통합을 위해서는 먼저 그것의 기본이 되는 교육목표에 대한 합의가 있어야 한다. 셋째, 남북의 교육과정 편제를 동일하게 구성하기 위한 방안을 마련해야 한다. 현재 북한의 교육과정은 인민학교 4년, 고등중학교 6년을 합해서 10년이고, 이에 따라 교육과정 편제가 구성되어 있다. 이는 남한의 7차 교육과정에서 국민공통기본교육과정으로 정한 10년의 교육과정 편제와 거의 동일하다고 할 수 있다. 여기에서 남한의 11, 12학년에 해당하는 교육과정 편제를 구성하는 것을 포함하여 10학년 이후의 2년에 상응하는 교육과정 편제는 남북한이 함께 논의해야 할 것이다. 넷째, 정치나 경제 체제에 지나치게 관련되지 않는 공통의 기본교육과정에 합의해야 한다. 다섯째, 교육과정 통합을 위한 공동 협의기구를 구성해야 할 것이며, 이를 통해 국가 수준의 통합교육과정과 교과서 개발이 이루어져야 한다.

평화 공존 상황에서 남북한 당국은 중앙정부 및 지방정부 차원, 그리고 북한의 어려운 교육재정을 지원하는 방안을 중심으로 교류·협력을 촉진할 수 있다. 이에 대한 여러 가지 방안과 시나리오를 중심으로 남북 교육행정을 연계하는 방안은 다음과 같이 구현할 수 있다.

중앙행정기구는 제1시나리오(범 민간단체 차원의 구성 방안)와 제2시나리오(반관반민 성격의 합의체 방안)로 제시할 수 있다. 제1시나리오는 남북한 교류에 대비하여 설치하고 있는 기존의 각종 협력기구를 보완하는 작업에 중점을 두고 있다. 이 방식을 추진하기 위해서는 첫째, 남북한 교육 협력기구를 구성할 경우, 민간 단체를 중심으로 하는 비정부기구를 중심으로 운영해야 할 것이다. 둘째, 협력 기구를 체계적으로 운영하기 위해서는 남북한 교육자간 상호 방문, 교육·연수 프로그램의 개발, 북한 지역의 각급학교 정상화 지원 방안 논의, 남북한 교과 내용 및 과정에 대한 비교 연구 등을 통하여 교육통합을 지향하는 방안을 모색해야 한다. 셋

째, 현실적인 협력 추진 방안을 실천할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 남북 양측의 대표성을 갖고 있는 교원 단체 및 비정부기구 대표자들이 참여하는 방안을 모색해야 한다.

제2시나리오는 남북한 학제 균등화를 포함한 교육제도 기구와 교과내용을 조화시키기 위한 교과서 편찬 기구를 조성하여 교육당국 및 일선교사, 학부모 등이 공동으로 참여할 수 있도록 한다. 이에 소속된 위원회 혹은 자문단은 각계 원로, 전문가, 및 현장교사 등으로 구성원을 둘 수 있다. 이를 위해서, 첫째 양국 정부간 공식적인 후원과 협력을 통해 상호 교육 정책 및 행·재정적인 협력 방안을 모색해야 한다. 둘째, 협력기구에 대한 양국 중앙정부의 역할을 재조정하고, 이에 상응하는 사업을 전개해야 한다. 셋째, 반관반민의 성격을 분명하게 유지·조정할 수 있는 기구로 구성되어야 한다. 넷째, 교육계 인사를 중심으로 하는 자문 위원회를 구성하는 등 협력 기구의 역량을 최대화할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

지방정부간 교육행정 통합을 위한 교류·협력은 제1시나리오(남한은 현재와 같은 교육행정체제)와 제2시나리오(남한의 일반행정과 교육행정이 통합되는 경우)로 이해할 수 있다. 제1 시나리오는 남북한 양측이 지방정부 차원의 대표단을 파견하여 위원회를 구성하고 동등한 입장에서 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제가 해결되어야 한다. 첫째, 교류·협력 기구를 효율적으로 운영하기 위한 중앙정부와 지방정부간의 상호 유기적인 연계 체제가 필요할 것이다. 둘째, 지방정부간 협력기구를 효율적으로 운영하는 인적·물적 자원 배분 및 플랜이 마련되어야 한다. 셋째, 각 지방정부의 특성을 존중하는 방향으로 협력·교류사업을 추진해야 한다. 넷째, 남북한 교육협력의 장애를 극소화할 수 있는 조치를 강구해야 한다.

제2시나리오는 남북한의 특정 지방정부간에 자매결연을 맺는 방식을 예상할 수 있다. 각 지방들의 특색에 맞는 교육기관을 함께 육성하고, 각종 교육자료 및 학생·교사·교육전문가들을 상호 교환하는 과정은 교육동질화에 많은 기여를 할 것이다. 이를 추진하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제를 해결해야 한다. 첫째, 중앙정부 수준의 통일 시나리오 및 중장기 플랜을 보완하는 과정으로 지방정부간 교류·협력을 추진하는 방침이

확정되어야 한다. 둘째, 지방정부 자체적으로 교육재원을 안정적으로 확보하여 지방정부간 교육 협력 및 교류 사업을 지속적·장기적으로 추진해야 한다. 셋째, 남한의 지방정부가 추진하는 사업내용과 추진방향을 적극적으로 보장해줄 수 있는 체제를 구축해야 한다. 넷째, 남북 지방정부간의 제도적·이념적인 차이를 극복할 수 있는 방향으로 교류·협력기구를 운영해야 한다.

한편 북한의 부족한 교육재정을 지원하는 방법으로는 첫째, 교육재정 지원은 북한의 교육정상화에 기여할 수 있는 분명한 목표와 명분 속에서 진행되어야 한다. 둘째, 교육재정 지원제도는 국가 수준의 장기 정책 플랜으로 확보하는 방안을 마련해야 한다. 셋째, 남한측은 교육재정 지원을 위하여 국민과 정부가 협력하여 다각적인 방식으로 공동지원대책을 마련해야 한다. 넷째, 현재 남한의 정부 재정 및 국민총생산 영역을 대체 전환하여 일정 부분을 보조하는 방식을 활용할 수도 있다. 다섯째, 교육에 대한 공적 책임의식을 확보하는 차원에서 대북 지원정책을 현실적으로 마련해야 한다.

남북의 평화공존과 교육공동체 구성을 위한 단계적 과제로서 상호 이해와 협력을 바탕으로 공동의 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 그러나 현재로서 본격적으로 남북한의 교육분야 교류·협력 사업을 추진하는 것은 여러 가지 해결해야 할 과제들이 남아 있다. 우선 평화공존을 위한 통일교육의 과제를 이해해야 할 것이다. 평화교육의 관점에서 통일교육을 이해할 수 있는 발상의 대전환이 구축되어야 하며, 북한 사회를 이해하는 교육, 그리고 평화 공존을 위한 교육을 먼저 추진·정착시켜야 한다.

이와 같은 평화교육에 바탕한 남북한 교류 협력의 원칙은 다음과 같은 관점에서 출발해야 한다. 첫째, 교육분야의 교류·협력은 비이념적이며 비정치적인 분야에서부터 출발해야 한다. 둘째, 교육분야의 교류협력은 북한 사회의 변화와 민족동질성 회복에 파급 효과가 큰 분야부터 시작해야 한다. 셋째, 교육 분야의 교류 협력은 남북한이 상호 호혜적인 분야부터 추진해야 하며, 상호 대등한 입장에서 참여할 수 있도록 추진해야 한다. 넷째, 교육분야의 교류협력은 다양한 영역과 방법을 동원하면서 점진적이고 단계적으로 접근을 해야 한다. 다섯째, 교육 분야의 교류협력은 다양

한 통로를 통하여 활성화하도록 해야 한다. 여섯째, 교육 분야의 교류·협력은 교육과 관련이 깊은 경제, 과학·기술, 문화·예술·체육 분야의 교류·협력과 연계하여 추진해야 한다.

평화공존 상황에서 교육분야 교류·협력의 단계는 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 북한 교육을 지원하는 사업을 전개하여 북한 교육에 필요한 물자를 지원하는 사업을 적극적으로 추진해야 한다. 둘째, 교류협력 사업의 일환으로 교원과 학생들이 중심이 되는 교환 방문, 공동 행사 개최, 현장 답사 등의 사업을 전개할 수 있다. 셋째, 남북한 교육과 학술 분야의 공동 발전을 위한 연구와 협의를 추진할 수 있다. 넷째, 남북한 교육의 차이와 유사점을 분석하고, 상호 유기적인 통합이 가능한 방안을 모색하는 협의와 연구가 이루어져야 한다.

그러므로 교육제도, 교육과정, 교육행정 등 남북한 교육통합을 위한 실천 과제로서 교육 분야 교류·협력 과제가 우선되어야 할 것이다. 북한에 대한 교육물자 지원사업, 교육학술 관련 기초자료의 교환, 남북한 교육학술자료센터의 설치 운영, 남북한 공동행사의 개최, 남북한 교원 학생의 상호 방문, 남북한 교육발전 협의기구 구성 등은 이런 교류·협력을 위한 대표적인 과제라고 할 수 있다. 이런 유형의 사업 실천을 통해 상호 신뢰와 교류·협력의 성과를 보임으로써 각 교육 영역별 통합의 과제에 쉽게 접근할 수 있을 것이다. 남북한의 평화공존 상황에서 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 과정이라고 할 수 있다. 이와 같은 평화공존 상황에서 교육의 과제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 새로운 접근 방식이 필요하다고 볼 수 있다. 첫째, 남북한 교육의 차이와 이질성을 어느 정도 인정하고 그것을 이해하려는 자세가 확립되어야 한다. 둘째, 남북한은 우선 상대방에 대한 왜곡과 비방의 교육을 중단해야 한다. 셋째, 남북한 교육의 통합 관점에서 남북한 교육의 동질성을 이해하고, 이를 보편적인 가치 기준에서 발전시키고 보완할 수 있는 방안이 개발되어야 한다. 넷째, 북한 교육에 대한 다양하고 심층적인 이해를 위하여 북한 연구가 더욱 활발하게 전개되어야 한다.

# 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구

조 은 석 (한국형사정책연구원)  
김 광 준 (한국형사정책연구원)  
제 성 호 (중 앙 대 학 교)  
김 병 기 (아 주 대 학 교)

---

---

# 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구

---

---

— < 목 차 > —

- I. 서론
- II. 남북한의 법통합 방안
- III. 통일독일의 몰수 재산권 관련 법제
- IV. 북한지역 불법 몰수재산 처리방안

## I. 서론

분단국내에서 서로 대립하고 경쟁하는 2개의 분단실체를 하나의 국가로 통일하는 작업은 중국에 있어서는 상이한 2개의 법질서 통합으로 귀결되게 된다. 동서독의 통일은 이와 같은 당연한 사실을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다. 독일의 예가 웅변적으로 말해 주듯이 남북한의 통일도 결국 엄격한 법적 기준과 절차에 따라 이루어지게 될 것이다. 법적 안정성과 예측가능성을 위해서는 마땅히 그래야 한다.

## II. 남북한의 법통합 방안

### 1. 법통합의 기본방향

통일한국의 이념적 가치를 인권과 평화라고 할 때 통일한국의 법질서는 총체적으로 이 두 가지 가치의 구현을 목표로 해야 한다. 남북한의 법통합은 남북한 주민들의 인권보장과 평화 유지를 목표로 하여 구체적으로 다음 몇 가지의 방향성을 가지고 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 통일한국의 법질서는 ‘인간존중주의’에 바탕을 두어야 한다. 인간의 존엄과 가치의 존중, 즉 통일한국을 구성하는 개개인의 인격발현을 보장하는 법질서이어야 한다. 그리고 남북한간의 법통합은 자유민주주의와 사회적 법치국가질서에 입각해서 추진해야 한다.

둘째, 현재 남한법은 자본주의사회를 기반으로 하는 개인주의적인 법이고, 북한법은 사회주의를 기반으로 하는 주체사상의 법으로서 서로 상극적인 관계에 있다. 남북한 법통합 추진시 이러한 법체계의 이질성 속에 최대한 한국적 공통성을 찾으려 노력해야 한다.

셋째, 통일 후 민족구성원이 7,000만명 이상으로 늘어나게 되는 바, 통일한국의 법질서는 7,000만 겨레에 대하여 최대다수의 최대행복(인권보장)을 구현하는 것이 되어야 한다. 이는 자유와 평등이라는 두가지 법의 목적을 적절하게 조화시키면서 최대한의 효율성을 만들어낼 때 가능한 것임은 두말할 필요도 없다.

넷째, 통일한국의 법질서는 분단의 상처를 치유하고 실질적인 민족통합(유·무형의 내적 통합)을 이룩하면서도 통일후유증을 최소화하는 것이어야 한다. 이는 법질서가 남북한 주민간은 물론 이해집단간의 사회적·심리적 갈등을 줄임으로써 통일한국의 평화와 안정, 질서에 이바지해야 한다는 것을 말한다.

다섯째, 남북한 법통합은 반세기 이상에 걸친 남북한 주민들간의 적대 의식 심화와 민족이질화, 그리고 법체계의 상위성을 고려할 때 점진적이고 단계적으로 추진하도록 하는 것이 보다 현실적이다. 이는 남북한 법통

합시 과도기의 설정이 필요함을 의미하는 것이다. 그러나 동시에 상호 모순되는 이야기이지만 점진적으로 법통합을 실시하더라도 전체적으로 그 기간(과도기)은 최대한 단축하여 신속하게 추진해야 할 것이다.

## 2. 세부적인 법통합방안

### 가. 헌법·정치분야

남북한 헌법의 통합방향은 자유민주주의와 대의제(의회민주주의), 정치적 다원주의와 복수정당제, 사회적 시장경제질서, 분배적 평등과 복지경제체제, 국제평화주의와 국제협조주의를 근간으로 이루어져야 한다.

남북통합의 과정에서 헌법적으로 고려해야 할 사항으로 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 북한주민의 대거 월남에 따른 주택 부족, 실업사태, 범죄 증가, 사회보장 및 보호문제 발생과 같은 후유증을 줄이기 위해서 일시적으로 군사분계선 통과규제 등 남북한간에 거주이전의 자유를 제한할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 북한주민의 삶의 터전과 생존권을 보장하고 북한경제 재건을 우선적인 국가목표로 설정할 경우 북한지역 내의 토지·건물에 대한 실향민의 사유재산권 보장(반환 또는 보상) 요구에 대해서도 일정한 제한을 가할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련, 통일한국은 헌법에 기본권 행사에 대한 예외 내지 특칙을 명기할 수 있을 것이며, 이에 근거하여 「군사분계선 통과에 관한 특별조치법」이나 「북한지역 국유재산관리에 관한 특별조치법」 등을 한시법으로 제정할 수도 있을 것이다.

한편 북한의 각급 인민회의의 대의원선거법은 폐지하고 남한의 각종 선거관련 법령을 북한지역에 적용하되, 선거구 조정이나 북한정당에 대한 국고지원 등에 있어서 특별한 배려는 필요할 것으로 생각된다.

### 나. 민사법분야

통일 후 원칙적으로 남한민법을 북한지역에 확장 적용하고 통일 이전



북한지역에서 성립된 법률관계는 그대로 유지하는 것이 바람직하다. 다만 몇 가지의 경우에는 특별경과규정이 필요할 것으로 보인다. 예컨대 거래의 안정 등 법적 안정성과 북한주민의 법감정을 고려하여 통일 전에 북한 민법상 성인이 되었다면 남한 민법상 성인으로 간주한다는 경과규정 등을 두는 조치가 필요하다.

소유권에 있어서는 북한 민법상의 국가소유권 및 협동단체소유권, 국가 재산이용권, 살림집 이용권 등을 어떻게 처리할 것인가가 주로 문제될 것이다. 또한 북한민법상 개인 소유권에 대한 남한민법 적용여부, 북한의 소유권 중 남한민법상 등기를 요하는 물건의 처리문제라든지, 장기간 남북분단으로 인한 취득시효와 관련된 문제점도 발생할 수 있다. 이에 관해서는 특별법의 제정을 통해 해결하는 방안을 고려할 필요가 있다. 살림집 이용권은 일종의 특수 용익물권 또는 소유권으로 그 이용권을 보호하는 특별경과규정을 설치할 수도 있을 것이다.

#### 다. 형사법분야

형법은 남한형법의 원칙적 확장 적용과 일부 적용유보, 일부 북한형법 규정의 한시적 효력인정 등을 인정하는 방향에서 법률통합을 추진해야 할 것이다. 먼저 북한형법과 남한형법 사이에 서로 대응되는 규정이 있는 경우에는 원칙적으로 남한형법을 북한지역에 확장 적용하겠지만, 북한 형법 규정 중 그대로 두는 것이 바람직한 부분이 있는지를 면밀히 검토해 보아야 한다. 예를 들면 미성년자의 강간죄 행위객체를 북한 형법은 15세 미만으로 보고 있고, 우리의 형법은 13세 미만으로 규정하고 있는 것과 같이 약간의 차이가 있는 경우가 많다.

남한형법에만 규정된 사항의 경우 원칙적으로 북한지역에 확장 적용하는 것이 타당하다고 하겠다. 예컨대 심신상실의 형사책임 무능력자, 법률상 감경, 벌금형제도, 선고유예, 형의 실효, 친고죄, 반의사불벌죄, 친족관계로 인한 형의 면제 또는 감경 등과 같은 것은 남한형법에만 규정이 있는데 이는 북한에도 확장·적용해야 될 것이다. 다만 북한주민의 법적 안전성보장 차원에서 예컨대 간통죄, 낙태죄, 혼인빙자간음죄 등의 규정

은 북한형법에 규정이 없는데, 이런 것에 대해서는 바로 적용하기는 어렵고, 유효기간을 두는 것이 필요하다고 하겠다.

북한형법에만 규정된 사항도 있다. 이들 중 자유민주적 기본질서나 법치국가주의, 사회적 시장경제원칙에 위반되는 제반 규정을 폐지함이 마땅하다. 예를 들면 형법의 임무라든가 유추해석 허용, 사회주의 분배주의원칙 위반죄, 신소청원 묵살죄, 국가기관의 국위훼손죄, 불량자적 행위죄 등이다.

통일 전 북한지역에서의 범죄행위에 대한 경과조치에 관한 법률제정도 필요할 것으로 보인다. 또 '행위시법 주의'의 원칙을 적용하는 것이 타당하다. 통일 전 북한지역에서 저질러진 범죄행위를 통일 후 재판하게 될 경우 우리 형법 제1조에 따라 원칙적으로 행위시 법률인 북한형법을 적용해야 될 것이다. 물론 북한형법에만 처벌규정이 있는 경우에는 범죄 후 법률의 변경에 의해 행위가 범죄를 구성하지 않는 경우에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 북한형법의 적용을 배제해야 할 것이다.

## 라. 행정법분야

### (1) 지방자치

통일한국은 남북간 행정통합의 차원에서 북한지역에 지방자치제도(교육자치제도를 포함)도입, 정착시켜야 한다. 이를 위해서는 지방행정조직법과 지방자치법을 제정·시행해야 한다. 현행 북한의 행정구역은 통일 후 과도기 동안에는 잠정적으로 기존의 편제대로 유지시키되, 이를 단순한 지방행정의 구역이 아니라 지방자치의 단위로 재편하는 것이 바람직하다. 그리고 비교적 순수한 행정기능을 담당했던 지방행정조직들은 북한주민들의 복리와 통상적인 행정과업의 수행을 위해 존속할 수 있도록 해야 한다. 그러한 과도기가 종료한 후에는 그간의 지방자치 운영실태와 문제점 등을 충분히 감안하여 남북한에 단일화된 통일지방자치법을 제정·시행해야 할 것이다.

한편 북한지역에 지방자치제도를 도입하기 위해서는 지방자치선거제도

가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 북한지역에 대해서도 남한의 경우와 마찬가지로 현행 지방자치법 및 통합선거법에 의해 지방행정구역을 개편하고 그에 따라 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 선거에 의해 선출하도록 해야 한다. 그렇지만 우선 과도기 기간 중에는 (지방자치의 단위로 재편된) 지방행정구역의 집행기관은 종래 북한의 지방행정조직상 집행기관으로서의 지위와 역할을 가졌던 인민위원회(합의제기관)를 독립적인 지방자치단체의 장으로 대치하고 가급적 현지인 중에서 임명하는 것이 바람직하다.

## (2) 경찰통합

통일 이후 북한지역에 심각한 질서교란상태가 발생할 가능성이 크며, 또 전환기의 공백을 타고 마약·밀수 등 조직범죄나 무질서행위가 빈발할 우려가 있다. 그러므로 이에 대비하는 차원에서 북한내의 질서유지 및 위험방지를 위한 법제를 정비해야 한다.

통일 후에는 북한지역에서 사회통제의 신경선이 되어 왔던 사회안전부·국가보위부 기타 주민통제조직을 해체하고, 북한사회에서의 질서유지를 담당할 새로운 민주적인 경찰조직으로 대체해야 할 것이다. 점진적 통합의 기초 위에서 이를 추진하기 위해서는 북한지역의 치안 및 질서유지를 위한 경찰법규를 제정·시행한 후 이를 우리의 현행 경찰법제에 통합시켜 나가는 것이 필요하다. 남한에서 시행되는 기존의 경찰관계법을 바탕으로 북한지역에 적용할 경찰법제를 마련하여 과도적으로 시행하되, 이를 향후 통일한국의 경찰법제를 구축하는 방향에서 양자를 통합해 나가야 한다. 통일한국의 경찰법제는 중앙경찰을 유지하면서 교통단속, 방범, 위험방지 등 주민생활과 밀접한 분야에 대하여 자치경찰제를 도입하는 것이 바람직하다고 생각된다.

## (3) 인사개혁

인사개혁은 이제까지 제시된 각 분야에서의 개혁과 법통합 전반에 걸쳐

선행적으로 이루어져야 할 핵심적인 과제의 하나이다. 북한지역에 적용할 공무원인사법에서는 공정하고 투명한 논의를 통해 인사개혁의 구체적인 범위, 북한지역 행정기관의 구성, 공무원 임용 심사기준 및 절차, 공무원의 지위 등에 관한 규정을 두어야 할 것이다.

한편 북한에서 활동했던 기존의 공무담당 요원들에 대해서는 적법절차에 의한 자격심사제도를 통해 재임용하여 남북한 통합의 과정에 기여할 수 있는 기회를 제공하도록 해야 할 것이다. 자격심사의 결과 과거 북한의 정권기관이나 정보·보안기관의 하수인으로 활동하거나 반인륜적 행위에 종사한 경력이 있는 자 또는 그러한 의혹을 받을 만한 이유를 지닌 인사를 재심사하여 공식으로부터 배제시키고, 그렇지 않은 인사중에서 소정의 재교육 또는 전직교육을 통하여 공직에 복귀할 수 있는 능력과 자격을 갖춘 자는 계속 공직에 머무를 수 있도록 하는 제도가 마련되어야 할 것이다. 아울러 북한지역에 적용할 공무원인사법은 공무원 인사와 관련하여 합리적인 불복 및 구제의 기회를 절차적으로 보장해야 할 것이다.

### Ⅲ. 통일독일의 몰수 재산권 관련 법제

#### 1. 소련군 점령당국에 의해 몰수된 재산의 원상회복 여부

소련점령당국에 의해 몰수된 재산의 원상회복불가원칙을 규정한 입법들에 대한 위헌성 논의는 “2+4 조약”에 대한 소련측 조약초안 등에 의해 당시 서독정부의 주장, 즉 구 소련이 독일 통일을 해당 재산권몰수조치의 원상회복불가를 전제로 해서 동의하였다는 주장이 의문시 되면서 시작되게 된다.

서독 연방헌법재판소는 1991년 4월 23일의 소위 “Bodenreform 판결”에서 SBZ에서의 재산권몰수조치의 피해자, 즉 원소유자의 원상회복청구권을 부인함으로써 통일조약의 합헌성을 인정하게 된다. 동 판결주문에 의하면 1945년에서 1949년 사이에 동독지역에서 收用된 소유권은 원상회복될 수 없으며, 이에 대한 손실보상도 인정될 수 없다고 한다. 따라서,

피해자는 단지 입법자에게 광범위한 형성의 자유가 인정되는 調整給付에  
만 의존할 수 있다라고 한다.

그러나, 이러한 연방헌법재판소의 설시는 여러가지 점에서 비판의 여지  
가 있다.

SBZ에서의 재산권몰수조치에 대하여 통일독일정부는 법적 책임이 없  
다고 하는데, 원상회복의 타당성은 그 행위책임을 통일독일이 부담하는  
것이 아니라 불법적 결과의 제거책임을 부담하여야 한다는 점에서 도출되  
는 것이다.

또한, SBZ에서의 재산권 몰수행위의 통일독일에서의 효력 문제에 대하  
여도, 독일민법시행법(EGBGB) 6조에 의하면 외국의 법규나 법률행위  
등은 독일의 법질서 특히 국민의 기본권보호원칙등 公序良俗(ordre  
public)에 합치할 경우에만 유효하다고 규정하고 있는 점을 고려하면, 당  
시의 재산권 몰수행위의 무효성을 인정하는데 별 무리가 없어 보인다.

더 나아가, 헌법 규정상의 상대적 우위 문제는 별론으로 하더라도, 충  
분한 국내성과 현재성이 인정되는 상황하에서는 원상회복불가를 규정한  
통일조약 41조 1항이 인간의 존엄성규정에도 위반한다고 보아야 할 것  
이다.

## 2. 구동독정부에 의해 몰수된 재산에 대한 반환원칙의 채택

1945~1949년 사이 소련점령군에 의해 몰수된 재산의 원상회복불가  
원칙에 비해 통일독일은 1949년 이후 동독정부에 의해 반법치주의적 방  
법에 의해 몰수된 재산에 대해 원칙적으로 원소유자에게로의 반환원칙을  
채택하게 된다. 반환원칙이란 구동독 계획경제수립과정에서 불법하게 몰  
수되어진 토지·기업 등의 재산가치를 사유화함에 있어 이들을 원칙적으로  
원소유자에게 원물 그대로 반환하고, 당해 재산가치의 멸실등으로 반환이  
조리상(von der Natur der Sache) 불가능한 경우나 제3취득자의 보호  
를 위해 반환을 부정하는 것이 정의에 부합되는 경우등에 한하여 예외적  
으로 보상을 행하는 원칙을 말한다.

반환원칙을 채택한 가장 중요한 논거는 무엇보다도 동원칙에 의한 처리

가 법치국가원칙이나 사유재산권보장등 헌법원칙에 가장 잘 부합한다는 점이다. 즉, 몰수등의 조치에 의한 재산권박탈과 관련하여 발생한 불법상태는 당해 재산가치의 반환을 통하여만 실질적으로 청산되어질 수 있다. 또한 반환권리자의 입장에서는 오직 반환방법을 통해서만 금전으로 계산할 수 없는 愛着利益(Affektionsinteresse)의 회복이 가능하며, 보상원칙을 택할 경우의 보상재원 확보를 위한 엄청난 재정적 부담을 피하기 위해서도 반환원칙이 우선되어야 한다고 주장된다.

이에 반하여 반환원칙은, ① 거시적으로는 소유관계의 불명확으로 인해 국가가 토지·기업등을 매각하여 사유화하는 과정에서 외국기업등 투자자들이 이의 인수를 기피하고, 원소유자들은 투자를 통한 경제활성화와 고용창출에는 무관심한 채 반환된 재산가치를 재산증식의 수단으로만 인식함에 따라 경제재건을 위한 신규투자가 위축되고 고용이 감소하는 등 전반적인 경기침체 결과를 초래하게 되므로 체제전환 소요비용의 조달에 허덕이는 구사회주의 국가로서는 이중고를 겪게되는 불합리가 초래되고, ② 미시적인 관점에서 보더라도 반환대상인 재산가치를 선의취득한 제3자가 원소유자에게 당해 재산가치를 박탈당하게 되는등 정의에 합치하지 아니하는 결과가 초래될 우려가 있으며, ③ 수십년에 달하는 사회주의체제하에서 반환대상인 재산가치의 대부분에 대해 변경이 행해졌기 때문에 원소유자에 대한 원물반환이 곤란하다는 비판이 가해진다.

한편, 재산법상 원소유권자에게는 반환원칙에 기한 다양한 부수적 청구권이 인정되는 바, 적시에 신고하지 못하여 처분이 허용된 경우의 代償에 대한 청구권(법 제3조 제4항 제3문, 기업의 경우에는 제6조 제6항 제4문), 신고에도 불구하고 처분한 경우의 손해배상청구권(법 제3조 제3항) 등이 그것이다.

### 3. 구동독 국영기업의 사유화와 공공재산의 귀속

국유 재산권의 해체와 사유화(Privatisierung)를 위한 첫 번째 시도는 Hans Modorow 하의 동독 정부가 1990년 3월 1일 신탁청의 신성불가침에 대한 의문이 제기되는 것으로 나타난다. 1990년 봄의 동독 자유총

선 후에는 de-Maizière의 동독 정부와 서독 연방정부가 공동으로 통일을 본격적으로 대비하게 되는데, 양 측은 통일을 위한 경제체제의 단일화가 동독의 사회주의적 계획경제의 사회적 시장경제로의 전환을 의미한다는 것에 인식을 같이하게 된다. 법적으로 이는 곧 단일화된 소유권 개념의 창출을 전제하는 것으로 국유 재산권이 서독 민법전(BGB)상의 자유주의적 의미의 소유권으로 대체됨을 말하는 것이다.

이같은 소유권 개념의 전환을 위해 통일조약 체결과정에서 독일 민법시행법(EGBGB) 제6장이 새로 마련되는데, 동 법 233조 §2 1항과 동 조약 8조에 의하면, 편입일을 기준으로 모든 소유권은 서독 민법전의 규율 대상이 된다고 한다. 그러나, 독일 민법시행법은 서독 민법전상의 소유권 개념으로 전환된 국유재산의 권리귀속주체를 일의적으로 규정하지 않고 이를 구체적 법령에 의한 재산권 분배 내지 재산권 귀속 문제로 위임하게 된다. 그러나, 이에 따라 제정된 일련의 법령들이 구 동서독법상의 법적 개념들을 그대로 원용함으로써 구성요건 해당성과 관련해 법적용상 어려움이 생기게 되었다. 예컨대, 신탁청 기업에게로의 소유권 이전은 구 동독법상 부동산, 동산에 따른 형식적 명의자의 이분법을 전제로 하고 있으며, 반대로 국유재산의 지방자치단체로의 이전은 구 동독 법에는 찾아볼 수 없는 행정재산과 재정재산의 구별에서 시작하고 있다.

한편, 국유 부동산 해체의 이론적, 실제상의 복잡성은 다수의 법령 제정 및 빈번한 개정 작업에 기인하기도 하는데, 예를 들어 국유재산 해체에 관한 모법이라 할 수 있는 신탁법의 경우 법 제정 수주 만에 제 5 신탁법시행령을 통해 첫번째 개정을 경험하게 되며, 구 동독 공공재산의 귀속에 관해서는 통일조약 21, 22조가 신탁법을 대신해 준거법이 된다. 구체적 법 집행을 위해서 소위 장애제거법, 재산귀속법이 제정되었으며, 이들에 대해서는 제 2 재산권개정법 및 최근의 등록절차가속법을 통해 법개정이 있게 된다.

한편, 사회주의적 소유권 질서의 자본주의적 그것으로의 법적인 전환 작업은 - 독일의 경우를 살펴본다면 - 일반적으로 다음의 세 가지 부분과제로 나누어진다. 우선 사회주의적 소유권관계의 일반적인 개인적 법질서 예로의 법기술적 편입을 들 수 있다. 이는 주로 時際法(Intertem

-porales Recht)의 규율 대상으로서 한편으로는 經過法(Überleitung-srecht)규정과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 두 번째 과제는 사회주의적 소유권을 해체해서 개인 소유권 내지 행정재산, 재정재산의 형태로 새로운 권리주체에게 이전하는 것이다. 끝으로 문제되는 것은 협의의 사유화 작업으로서 이는 구소유권자에게로의 소유권 반환 내지 투자자에 대한 매각 등을 통한 사적 권리주체에게로의 소유권 이전으로 구체화된다.

전술한 두번째 과제의 하나인 구 동독 공공재산의 분배 내지 귀속은 학자, 실무가 사이에 격렬한 논쟁의 대상이 되고 있다. 그같은 논쟁의 실질적 원인은 다음과 같다. 첫째, 통일조약상의 공공재산 귀속과 관련한 해당 조항의 구성요건이 명확하지 않아 해석상 어려움이 제기된다. 둘째, 시간에 쫓긴 입법들로 인해 규정 상호간의 조화가 잘 이루어지지 않아 -예컨대 신탁법과 그에 따른 신탁법시행령들 및 지방자치단체재산법 - 법충들의 여지가 많다. 셋째, 구 동독의 실정에 대한 법적 발견이 용이하지 않다.

이러한 어려움에도 불구하고, 전술한 논의를 바탕으로 구동독 공공재산의 귀속을 요약하면 다음과 같다.

통일일을 기준으로 직접 특정의 행정목적에 기여하고 있는 국유재산(행정재산)은 기본법상 관할권 있는 연방, 주, 지방자치단체에 분배 귀속된다. 분배되는 재산은 통일일을 기준으로 국유재산에 속해야 하므로 신탁청 기업 소유 재산은 이에 영향을 받지 아니한다. 구 동독 철도청 및 체신청, 군축 및 방위성, 국가 안전성 소유의 행정재산과 과거 제 3제국 재산은 특별규정에 의해 규율된다.

동독의 편입 전에는 국가소유 부동산이 지방자치단체재산법에 의해 광범위하게 지방의 재정재산으로 이전되었다. 통일과 더불어 국가 재정재산의 귀속은 통일조약 22조의 규율 대상으로 되어 지방자치단체재산법상의 규정은 통일조약의 내용과 배치되지 않는 범위에서만 효력을 유지하게 된다. 국가안전성 명의를 재정재산과 주택건설촉진에 이용되던 국유재산은 지방자치단체에 이전된다.

구 동독 지역 지방재정 확충을 목적으로 연방재정재산도 일정한 경우 지방재정재산이 된다. 신탁청장은 산하 기업 소유의 부동산 등이 지방적



목적에 기여할 경우 해당 지방자치단체의 청구에 의해 그 지방자치단체에 이전하여야 한다.

#### 4. 통일독일의 손실보상법제

위에서 살펴본 '원상회복을 통한 정의관념에의 요청은 다음과 같은 중요한 법적 가치에 의해 통독의 입법과정에서 '손실보상에의 요청(Gebot für Entschädigung)'으로 상당부분 수정되게 된다.

첫째, 대부분의 재산가치가 당시의 침해행위 후 현저한 상태변화를 경험했다는 사실이다. 즉, 기업내 공장의 현저한 증·개축, 나대지 위의 건조물 건축 등의 경우에, 몰수되었던 부동산을 현재상태로 원상회복할 경우 또다른 의미에서의 '정의요청'에 위반되는 결과가 발생할 수도 있는 것이다. 이 경우 몰수재산의 현격한 가치증대 여하에 따라 원상회복 여부를 결정함은 헌법상 평등원칙에 위반할 소지가 없지 않으나, 기본법의 지배원리인 사회국가원리 내지 공동연대사회 관점에서 볼 때 이는 합리적 차별로 보아 위헌이 아니라고 봄이 일반적인 견해이다.

둘째, 몰수재산에 대한 원상회복원칙은 구동독주민의 존속보호에의 요청으로 수정받지 않을 수 없다. 즉, 대부분의 동독주민들은 몰수되었던 부동산을 이용함으로써 자신의 생계기반으로 삼았으므로, 만일 이에 대해 예외없는 원상회복원칙을 고수할 경우 통일 후 구동독주민의 재산권 형성을 위태롭게 하여 또 다른 의미의 실질적 분단을 초래할 수도 있는 것이다. 이러한 점을 고려하여 재산법은 취득자가 당해 재산가치를 정당히 취득한 경우 원권리자의 반환청구를 배제하고 손실보상청구권으로의 전환을 규정하고 있으며(재산법 제4조 제2항), 제2차재산법개정법은 토지개혁토지(Bodenreformland)에 대한 이주농가의 재산적 권리를 보장하고 있다. 한편, 재산법제에 대한 실무를 살펴볼 때 위와 같은 반환배제에 해당하는 경우가 순수 원상회복의 경우보다 상대적으로 훨씬 많음에도 불구하고 재산법이 손실보상원칙이 아닌 원상회복원칙을 견지하는 이유는, 그러한 숫적인 불균형에도 불구하고 반법치국가적 재산권몰수조치의 결과에 대한 법적인 회복, 즉 원상회복이 전체적으로 볼 때 거역할 수 없는 정의

관념에 합당하다는 인식 때문이라고 한다.

셋째, 원상회복원칙에 대한 또 하나의 수정원리는 경제적 고려에서 나온다. 통일은 경제적으로 볼 때 국토전체의 균형있는 개발과 이를 통한 경제적 정의에 기여해야 하며 이는 구체적으로 편입지역의 경제재건을 요체로 한다고 볼 수 있다. 그러나, 원상회복청구소송의 남발로 인한 소유권관계의 불명확성은 투자가의 투자심리 위축요소로 작용하여, 현실적으로 볼 때에도 투자예상 부동산·기업 등의 매각을 통한 투자가 원활하게 이루어지지 못하는 실정이다. 이같은 투자저해요소를 제거하기 위해 통독 입법자들은 소위 투자우선법제를 마련하였으며, 특히 투자우선법상의 구성요건을 충족하는 경우 원권리자의 소유권회복은 배제되며 손실보상청구권 내지 매각대금지급청구권으로 만족해야 하는 경우가 발생하는 것이다. 이때, 투자적격 재산가치에 대해 원권리자가 투자가와 동등한 자력을 담보하여 투자의사를 표명한 경우, 일정 요건하에 원권리자에게로의 원상회복과 그에 의한 투자조치가 인정되는 경우도 있는 바, 이는 원상회복이라는 정의관념과 투자우선을 통한 경제개발, 즉 합목적성이라는 법의 이념 사이에서 입법자가 고민한 흔적을 보여주는 것이라 하겠다. 그러나 이 같은 세부적 노력에도 불구하고 투자우선목적에 위한 원권리자의 원상회복청구권의 일반적 배제는 법논리적으로 이미 성립한 원상회복청구권을 희생한다는 점에서 기본법 제14조와 관련하여 위헌의 소지가 농후함을 주의하여야 할 것이다.

넷째, 금전지급에 의한 보상방법은 불법으로 확인된 재산권침해조치에 대해 앞서 살펴본 이유로 인해 원상회복 될 수 없는 경우를 위한 대안으로 제시됨이 원칙이지만(Rückgabe vor Entschädigung), 원권리자가 자신의 소유권회복을 포기하고 금전적 보상을 원하는 경우에도 당연히 인정해야 할 것이다(재산법 제8조에 의한 선택권). 한편, 위의 두가지 경우 보상액의 산정에 있어서 당해 재산가치와의 합리적 등가성이 문제되는데, 이에 대한 구체적 해결은 재산법의 특별법인 ‘손실보상법 및 조정급부법’의 규정에 의한다.

## 5. ‘투자우선법’에 나타난 통일독일의 투자우선법제

독일법상 투자우선이란 과거 몰수된 재산에 대한 원상회복원칙에 근거하여 재산법에 규정된 현처분권자의 처분권 제한을 배제하여 특정의 투자 목적을 위해 당해 재산을 이용할 수 있음을 의미한다. 즉, 투자우선결정이라는 행정처분에 의해 원소유자의 소유권 주장은 더 이상 불가능해지며 현처분권자는 당해 재산가치를 투자계획자에게 매각 등의 처분행위를 할 수 있게 된다.

원소유권자의 소유권 회복에 우선하는 투자우선규정의 목적은 무엇보다 투자의 촉진이라 할 것이다. 구동독지역의 부동산 및 기업에 대한 불확실한 소유권 귀속문제는 진정소유자의 규명 자체의 어려움은 물론이고 재판을 통한 소유권자의 확정의 경우 상당한 시일을 요하는 것이 대부분이므로, 편입지역에의 투자유치를 통한 시급한 경제재건과 이를 바탕으로 한 동서독의 실질적 통합에 커다란 장애가 되었다. 이러한 문제점에 직면하여 통독의 입법자들은 법이론상 원칙적으로 인정되는 원소유권자의 몰수 재산에 대한 원상회복청구권을 신속한 투자에의 요청이라는 공적 이익을 위하여 희생시키는 법제를 마련하게 되는 것이다. 이러한 법제의 형성과정에서, 견해에 따라서는 투자촉진을 위해 원소유권자의 소유권주장은 특별법으로 완전히 봉쇄하여야 한다는 주장도 제기되었다고 하나, 이러한 주장의 위헌성 문제는 별론으로 하고라도 원소유자의 소유권 주장이 투자저해의 유일하고도 가장 큰 문제점이 아니라는 점에서 이는 받아들여질 수 없었다. 왜냐하면, 소유권관계의 불분명 못지 않게 구동독지역의 열악한 행정현실 및 사회간접자본의 미약도 투자저해의 요인으로 작용하고 있었기 때문이다.

기업을 제외한 부동산을 대상으로 하는 투자우선법제의 시초는 통일조약 제41조 제2항이라 할 수 있다. 통일조약 제41조 제2항에 규정된 ‘투자우선원칙(Investition vor Rückgabe)’의 구체화를 위하여 구동독법인 투자법이 제정되는데, 동법은 이후의 투자우선관련 규정들에 대한 내용적 기초를 제공하게 된다. 동법의 요지는 국유재산으로서 반환청구의 대상인 토지 또는 건물에 대하여 특별한 투자목적이 제시되는 경우에는 재산법상

청구권신고령에 의한 반환신청이 있는 경우에도 현재의 처분권자인 신탁청 또는 주행정기관은 당해 토지나 건물을 투자자에게 양도하거나 임대하는 등의 처분행위를 할 수 있다는 것이다.

미해결 재산문제의 기본법이라 할 수 있는 재산법은 원래 공동성명과 통일조약에서 합의된 원상회복원칙을 비교적 충실히 규정했으나, 1991년의 투자장애제거법에 의하여 투자우선을 위한 법개정을 경험하게 된다. 즉, 통일조약 등 몰수재산처리에 관한 여러 법률에서 반환원칙을 채택한 이후 편입지역의 경제부흥을 위하여 기대되었던 투자는 활발하지 못하였고, 일정한 경우 반환이익보다는 투자이익에 우선권을 주도록 한 구투자법에 의하여도 이는 시정되지 못하였다. 이에 따라 통독 정부는 반환원칙은 유지하되 투자의 촉진을 위하여 다수의 법률을 개정하게 된다. 재산법의 경우 제3조의a가 신설되어 신탁청 또는 지방공공단체가 처분권자인 경우 투자법 및 재산법 제3조 제6항 내지 제8항에 의한 우선권규정을 강화한 소위 초우선권규정(Supervorfahrtsregelung)을 채택함으로써 투자자에 대한 우선권이 크게 강화되었다. 기업에 대한 투자우선규정의 적용이 가능해졌으며, 신탁청 등은 투자목적이 인정되면 원소유자에 의한 반환신청이 제출된 경우에도 처분제한을 받지 않고 반환신청의 대상인 토지나 기업을 처분할 수 있다. 따라서 최소한의 투자계획이 있거나 원소유권자의 투자계획보다 나은 투자계획을 제시한 제3의 투자자는 원소유권자에 우선하여 반환신청 대상 토지나 기업을 양도받을 수 있게 되었다.

구동독지역의 투자 촉진을 위하여 재산법 제3조의a를 신설하고 투자법의 개정을 통하여 반환원칙에 대한 부분적 수정을 가한 투자장애제거법이 발효된 지 몇 달 만에 투자우선을 위한 법적 규율이 충분치 않음이 드러나게 되었다. 투자장애제거법, 투자법 등 일련의 입법조치로 인하여 투자우선과 관련된 규정이 여러 법률에 산재하게 되었고, 관련 행정절차의 복잡화로 인해 실제 투자에 많은 장애와 혼란을 초래하게 되었다. 더 나아가 재산법상의 반환원칙은 소유권 관계를 불명확하게 만들어 편입지역의 경제재건을 방해하는 가장 큰 원인이라는 비판도 강력하게 제기되었다. 이에 따라 제2차 재산법 개정작업이 진행되었는데, 1992년 7월 14일 조문법의 형식으로 '제2차재산법등개정법률'이 제정된다. 동법의 핵심은 당

시까지 재산법 제3조 제6항 내지 제8항, 제3조의a 및 투자법에 산재하고 있던 투자우선에 관한 규정들을 소위 초우선권규정의 기본 정신을 유지하면서 단일 법률인 '투자우선법'으로 통일하였다는 점이다. 또한 구동독지역에서의 보다 신속하고 원활한 투자를 이끌기 위해 기존의 투자우선규정의 문제점, 즉 해석·적용상의 난점과 모호성을 제거하기 위한 작업이 이루어지게 된다. 보완된 주요 규정을 요약하면 다음과 같다.

- 종전에 1992년 12월 31일(제1차개정재산법) 또는 1993년 12월 31일로 되어 있던 투자우선에 관한 기간들이 1995년 12월 31일로 연장되었다.

- 투자우선결정절차(제4조, 제5조), 투자계획의 실제 이행을 담보하기 위한 기간규정(제13조), 투자계획과 다른 목적에 토지나 건물등이 이용될 경우의 투자우선결정의 철회권(제15조), 투자우선결정으로 재산가치의 반환이 불가능해진 경우 원소유권자인 권리자(Berech -tigter)에 대한 보상청구권 내지 선택권 부여(제16조, 제17조)에 관한 상세한 규정을 두었다.

- 주거공간의 창출을 위한 투자(제3조 제1항 제2호), 사회간접자본시설(제3조 제1항 제3호)·기업 및 기업토지에 대한 투자(제3조 제2항)의 경우 특별투자목적의 요건을 완화함으로써 투자의 용이화를 기하였다.

- 신청인의 친족이 아닌 자로서 법률행위 또는 강제집행에 의하여 재산법상 청구권을 취득한 자가 동법상 절차에 참가하는 것을 배제하였다(제4조 제5항).

- 투자우선결정의 취소시 당연히 당해 재산가치는 반환되어야 하지만 예를 들어 약정한 투자의 실행이 사실상 개시된 경우등의 예외를 인정하였고(제12조 제3항), 귀책사유없는 투자자의 경우 실행기간의 연장을 가능케 함으로써(제14조) 투자에 대한 법적 보호를 강화하였다.

- 투자우선결정의 집중도를 제고하기 위하여 특별절차로서 공개입찰절차에 관한 규정을 두었으며(제19조), 복수토지에 대한 투자계획의 경우 그 실행을 용이하게 하기 위하여 청문의 생략등 절차의 간이화를 기하였다(제20조 제3항).

- 재산법상 반환신청을 한 자, 즉 원소유권자등이 투자우선신청을 한 경우 당해 신청인에 대한 우선적 보호규정을 두었다(제21조)
- 투자우선결정에 대한 이의 및 취소소송에 있어 연방행정법원법(VwGO)상의 집행정지효력을 인정하지 않고(제12조 제1항), 행정법원의 판결에 대한 항소 및 기타 결정에 대한 항고를 배제함으로써(제23조 제2항) 투자조치의 계속성 확보를 위하여 법적 구제에 대한 제한을 가하였다.

## IV. 북한지역 불법 몰수재산 처리방안

### 1. 고려사항

몰수토지문제의 처리는 기본적으로는 소유권 보호에 관한 법적 문제이기는 하나, 평상시의 정상적인 상황하에서 제기되는 소유권 보호문제와는 본질적으로 성격을 달리하는 것이다. 이 문제는 반세기 이상 동안 분단되어 온 두 정치적 실체가 하나로 통합되는 과정에서 발생하는 특수성을 지니고 있고, 농업이나 토지문제와 밀접한 관련이 있는 것이나 여기에 그치지 않고 국가경제 및 사회문제 전반에 심대한 영향을 줄 수 있다. 그러한 점에서 법률적 차원에만 국한시켜 접근하거나 해결책을 찾으려 할 경우 상당한 오류에 빠질 위험이 있다. 이러한 기본시각에서 한국적 상황하에서 가장 적합한 몰수토지문제 처리방안을 선택함에 있어서 정책적으로 고려할 사항을 적시하기로 한다.

첫째, 먼저 우리가 통일을 이룩하려는 목적이 어디에 있는가 하는 점을 재삼 인식할 필요가 있다. 대부분 월남자인 구소유권자들의 권리를 보호하고 그들에게 잃어버린 재산을 돌려주기 위해 통일을 하려는 것은 물론 아닐 것이다. 같은 피를 나는 남북한의 형제들이 아무런 연락도 교통도 하지 못한 채 서로 반목하고 대결하는 비정상적인 상황을 더 이상 지속해서는 안되며 더욱이 이를 후대에 물려주어서는 안된다는 믿음하에 진정한 민족의 통합, 국가통일을 이룩하고자 한다면, 몰수재산의 처리문제는 법

적인 관점에서만 접근할 문제는 아니라고 할 것이다.

이것은 통일한국이라는 새로운 국가건설에서 파생되는 하나의 문제로 파악되어야 한다. 특히 남북한 2개의 정치실체(국제법상 사실상 2개의 국가)를 하나로 통합하는 것은 명백히 공법상의 행위로서 이는 국제법상 국가상속(국가승계)이라는 매우 복잡한 문제를 초래하게 하는데, 북한정권에 의한 몰수재산의 처리문제를 사법적인 문제로만 볼 경우, 많은 문제가 초래될 것으로 판단된다.

둘째, 통일한국 초기에 있어서 토지정책을 결정함에 있어서는 원소유자를 우선적으로 배려하기보다는 북한주민의 보호와 북한지역에 사회주의계획경제의 자본주의 시장경제체제로의 전환(시장경제질서 도입) 및 경제재건에 중점을 두어야 할 것이다. 경제재건정책에는 투자장애요인 제거와 북한주민의 북한지역 잔류유도정책이 포함되어야 한다.

셋째, 몰수토지의 처리는 북한주민들이 단기간내에 자신들의 재산을 형성하도록 하는데 도움을 주는 방향에서 추진되어야 한다.

넷째, 몰수토지문제를 최종적으로 마무리할 때 북한주민이 연고를 가진 지역의 토지구입에 있어서 우선권을 가질 수 있도록 배려해야 한다.

다섯째, 통일한국 초기 북한지역에 대한 공공투자를 위한 토지를 비축하고 이를 위한 재원확보를 가능케 하는 방안이 선택되어야 한다.

여섯째, 효율적인 토지관리에 의한 지가상승 등 부동산투기를 사전에 방지해야 할 것이다.

일곱째, 북한주민이 현재 거주하는 주택을 계속적으로 이용할 수 있도록 허용되어야 한다.

여덟째, 통일 직후 적어도 상당한 기간동안 협동농장과 농장내의 농기구를 포함하여 기존의 영농체제가 유지됨으로써 생활기반과 터전의 급격한 변화로 인한 혼란을 최소화하여야 한다.

아홉째, 사유재산권 보장 측면과 법치주의 옹호 측면에서 원소유자의 재산권에 대한 최소한의 배려도 아울러 행해지도록 해야 할 것이다.

결국 몰수토지의 처리문제는 통일한국이 법적 차원 외에도 북한지역의 체제전환 및 경제재건, 북한주민의 생존권 보장, 통일비용 부담, 농업정책을 포함한 산업정책의 재조정까지 감안하여 종합적이고도 장기적인 안

목에서 접근해야 통일 후유증을 최소화하면서 무리없이 몰수토지문제를 처리해 나갈 수 있다고 할 것이다.

## 2. 몰수재산 반환원칙의 법리상 타당성

‘토지개혁’으로 대표되는 북한에서의 재산권몰수가 이미 북한정부 수립 전에 완성되었고 형식상의 관련명령제정명령(북조선림업인민위원회 등)와는 상관없이 실질적으로 구 소련의 절대적 영향하에 입안되고 수행되었음을 고려한다면, 소련점령군정부에 의한 재산권몰수 조치는 북한의 정부 수립전행위 내지 통치행위의 일종이 아니라 국제법상 점령고권의 일환으로 보아야 할 것이다. 이는 곧, 북한에서의 구 소련에 의한 재산권몰수 조치에 대한 법적 논의가 국제법적 관점에서 출발해서 헌법상 본질적 기본권의 하나라고 여겨지는 재산권보호규정과 의 연관하에서 이루어져야함을 의미한다. 독일에서의, ‘동서독간의 공동성명’, ‘통일조약’, ‘재산법’ 1조 8항 (a), 일련의 연방헌법재판소 판결들(특히 BVerfGE vom 23. 04. 1991)에 의해 확인된 원상회복불가원칙은 - 비록, 원소유자의 조정급부청구권은 인정되지만 - 공법적 측면에서 볼 때 법리판단에 잘못이 있어 통일한국의 경우에는 적용될 수 없다고 생각한다. 우선, 북한에서의 구 소련에 의한 재산권몰수조치는 단순한 재산권 침해 차원을 넘어서 ‘인간으로서의 기본권’의 하나인 인간의 존엄성 내지 생존권에 대한 심각한 침해일 뿐만 아니라 전체사회질서에 근본적 변혁을 가져왔다는 점에서 국제법상의 공서양속규정 등 강행규정에 위반하므로 - 비록, 소련점령군정부와 북한정부에 의해 재산권몰수조치의 법적 효력이 추인되었지만 - 무효라 보아야 한다. 이는 곧, 북한에서의 재산권몰수조치가 법치국가에서의 收用개념이 아니라 沒收라 보아야함을 의미한다. 더 나아가 본질적 기본권의 불가침성(독일의 경우 기본법 79조 3항)과 기본권으로서의 재산권보호(독일의 경우 기본법 14조 3항)와의 밀접한 연관성, 몰수조치의 현재성과 국내성 인정 등을 고려할때 소련점령당국에 의해 몰수된 재산적 가치는 원소유자에게 반환되어야함이 법리상 옳다고 본다.



### 3. 선택적 대안: 재국유화방안 또는 보상방안

통일한국에서 구 재산권의 처리는 북한내에 사회적 시장경제체제의 조속한 도입, 대북한 투자 장애요인 제거, 북한주민의 토지이용권 보호 등 조속한 생활안정 확보 등 거시적인 측면에 주안점을 두고 추진되어야 한다. 물수토지문제의 처리도 역시 이에 부합하는 방향에서 강구·모색되어야 한다고 할 때, 일용 통일한국이 우선적으로 고려할 수 있는 방안은 재국유화방안이라 하겠다.

재국유화방안은 이미 살펴 본 바와 같이 북한지역에서의 투자조건 개선을 통한 조속한 경제재건, 북한주민의 생존권 보장, 보상재원 마련의 어려움 회피 등의 어려운 과제를 한꺼번에 해결할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 또한 이 방안은 북한주민들로 하여금 현상태 대로의 주택·토지 등에 대한 이용권의 확보를 가능하게 하여 불필요한 대규모 남한이주를 방지할 수 있으며 정부의 추가재정부담을 크게 줄일 수 있는 장점도 있을 것으로 예상된다.

특히 이 방안의 채택이 한국적 상황하에서 긍정적으로 검토할 필요가 있는 것은 전술한 이유 외에도 다음 3가지 이유 때문이다.

첫째, 통일이라는 과업은 새로운 민족사를 창조하는 것이고, 우리가 구 소유권을 보호하기 위해 통일을 추진하는 것은 아니므로 엄격히 법리적인 관점에서 접근하는 것은 타당하다고 볼 수 없다. 그러한 점에서 통일한국 초기 발생할 통일후유증을 최소화하고 북한지역의 신속한 재건을 통해 경제통합을 이룩하는 것, 동시에 사회·문화적 이질감을 해소하는 것이 가장 시급한 과제임을 감안한다면, 재국유화방안은 간명한 처리방법이면서도 매우 효율적인 대처방안이 될 수 있을 것이다.

둘째, 통일한국이 북한지역 토지를 재국유화하지 않고 원소유자에게 보상하기로 결정할 경우, 보상기금 마련의 압박이나 원소유권자들의 신속한 보상 요구 등으로 불가불 통일한국이 통일직후부터 북한토지를 사유화하는 정책을 채택할 수밖에 없게 될 것이다.

사유화의 조기추진은 북한의 협동농장(집단농장)을 개인농장체제로 급격히 전환하는 조치를 포함하게 될 것이다. 이 때 적지 않은 심각한 문제

가 제기될 것으로 우려된다. 예컨대 북한의 집단농장을 단기간 내에 신속히 사유화할 경우, 비료·농기구·장비의 태부족, 농지구매자금·영농자금의 미확보, 운송수단의 미비, 유통망 및 관련 정보 부족 등의 문제가 동시에 발적으로 나타나게 되고 북한농민들은 큰 혼란에 빠질 것이다. 정부도 한 거번에 이 모든 문제들을 해결하기 어려워 결국 북한농업 전체가 심각한 위기에 빠질 가능성이 있다. 이것을 제도적으로 막는 방법은 기존의 북한 토지를 재국유화함으로써 사유화를 늦추는 것이라 할 수 있다.

여기서 통일한국에서는 통일과 동시에 즉각 토지 사유화작업을 서둘러서는 안될 당위성을 찾을 수 있다. 그 대신 일정 기간 동안 기존의 사회화된 토지소유형태를 존중하면서 산업용 토지, 비사업용토지, 택지, 임야, 농지 등 토지용도에 따라서 분야별로 우선순위를 설정, 점진적으로 사유화를 추진하는 것이 국토의 효율적 이용의 측면은 물론 업무폭증의 부담을 던디는 점에서도 바람직할 것으로 보인다. 즉 '점진적 사유화'의 방법으로는 국유화된 토지(농지)를 개인에게 개인농의 형식으로 분배하되 경영권만 인정하고, 기존의 대규모 집단영농체제하에서 개별 농가는 분배받은 농지에 자기 지분을 출자하여 협업경영 체제가 통일직후 당분간이나마 계속 유지되도록 하는 것이 한국적 상황하에서 적절한 대응책이 될 수 있을 것이다.

셋째, 통일한국이 북한지역을 조속한 시일내에 재건하고 경제수준을 일정 단계로 끌어올리기 위해서는 막대한 공공투자사업을 추진하여야 한다. 이에 따른 토지수요는 적지 않을 것이다. 이를 위해서는 토지를 비축해 두어야 하며, 동시에 그를 위한 투자재원 확보가 매우 중요한 과제로 등장하게 될 것이다. 아울러 열악한 북한지역에 대한 공공투자, 그리고 기업과 개인의 대북 투자는 일찍이 지난 시기에 남한지역에서 발생했던 바와 같은 부동산투기, 특히 토지투기 과열현상을 야기하게 될 것인 바, 이를 억제하기 위한 적극적인 조치가 요구된다. 재국유화방안은 이러한 문제에 효과적으로 대응할 수 있다고 판단된다.

그러나 재국유화방안은 북한체제하에서 행해진 불법한 토지몰수조치를 불문에 부치고 통일당시의 북한현실을 기정사실화하는 면이 없지 않다. 따라서 북한정권 하에서의 불법청산이라는 과제, 그리고 사유재산권(월남

자들의 구소유권)에 대한 보호에 소홀한 점이 있다. 따라서 대안적 차원에서 원소유자에 대한 최소한의 배려도 감안한 몰수토지 처리방안을 강구하지 않을 수 없다. 그것은 보상방안이라 할 수 있다.

그런데 보상방안은 예외적으로 반환의 경우를 인정하고 있는 바, 원소유자가 예외적 사유를 내세워 토지반환을 강력히 주장하고 예외적 사유에 대한 존부의 판단이 어려울 경우 소유권 분쟁이 장기화될 우려가 있다. 따라서 한국적 상황하에서는 보상방안의 경우 전면적으로 보상만을 허용하고 예외적인 반환 인정을 불허하는 것이 보다 전술한 기본적인 처리방향에 충실한 것이 될 것으로 사료된다.

이와 같은 보상방안 채택을 고려할 필요가 있다고 보는 이유는 대체로 다음과 같다.

첫째, 사회적 법치국가의 헌법 하에서 사유재산권은 신성불가침의 권리가 아니라 공공복리를 위해 그 제한이 가능하다. 통일한국의 공공복리 확보, 반환소송 폭주에 따른 경제질서 혼란 방지라는 관점에서 보상원칙을 택하고 반환을 전면 불허하더라도 위헌의 소지를 불식시킬 수 있다.

둘째, 통일후 북한사회의 신속한 경제재건을 위해 대북 투자가 절대 필요하다. 그런데 원소유자의 토지반환문제로 소유권 관계의 미확정 상태가 계속되면 거래의 안전을 저해하고 투자기피현상이 초래될 것이다. 이러한 투자장애요인을 제거하고 원활한 투자를 유치하는 경제정책적 입장에서 볼 때에도 보상방안을 긍정적으로 평가할 수 있다.

셋째, 남한과는 다른 이질적 체제를 장기간 유지해 온 북한사회가 새로운 체제로 전환하는 과정에서 혼란을 방지하고 사회안정을 유지하기 위해 주민에 대한 생활보장을 배려해야 하는 사회정책적 입장에서도 보상방안이 합리적일 것이다.

통일한국은 가칭 「국유재산관리청」을 설립하여 북한토지를 직접 관리하는 한편, 북한토지의 이용실태에 관한 일체 조사를 실시하여 토지용도별로 새로운 地籍公簿를 작성한 후 북한주민에게 현재 이용하는 토지와 주택을 중심으로 분배를 실시한다. 이 경우 일정한 분배상한을 설정하여 유상분배하고 장기저리로 상환토록 하면 될 것이다. 분배된 토지는 일정기간 매매·처분 등의 행위를 금지시킴으로써 투기적 요소를 사전에 제거하

고, 동시에 안정된 주택 및 고용정책을 실시하여 불필요한 대규모 남한이주를 방지하도록 한다.

북한주민에게 분배하고 난 나머지 토지는 관련 입법조치를 통하여 수용 내지 국유화시킨다. 국유화된 토지는 국가가 계속 관리하면서 적절한 시기에 투자자들에게 매각처분을 하여 사유화를 추진한다. 이 토지국유화 조치는 구소유권을 인정하는 기초 위에서 원소유자에 대해 몰수토지에 대한 보상을 실시하고 북한주민들이 필요로 하는 적절한 토지를 유상분배한 후, 殘餘土地에 대하여 관련 법제정을 통해 수용 내지 국유화를 단행한다는 점에서 통일되는 즉시 북한토지의 구소유권을 부인하고 이를 모두 국가에 귀속시키는 재국유화방안과는 근본적으로 차이가 있다. 이상이 한국적 상황에 맞는 보상방안의 내용이다.

위와 같은 보상방안은 「원소유자 보상, 북한주민에 대한 토지분배」 후에 나머지 토지를 국유화한다는 차이점은 있지만, 재국유화방안과 상당부분 유사한 점이 있는 것도 사실이다. 다만 보상방안의 경우에는 보상재원의 마련이 중요하므로 이에 대한 다각적인 검토와 함께 보상재원 확보방안을 강구해 두는 것 요망된다 할 것이다.

요컨대 통일이 이루어지는 형태와 시기·방법 등 다양한 변수를 고려하여 재국유화방안을 우선적으로 검토하되, 아울러 대안적 차원에서 보상방안의 채택가능성을 고려함이 타당할 것으로 생각된다.

#### 4. 관련 조치

통일한국의 토지 사유화 방향은 택지(주택)는 현재 거주하고 있는 자에게, 농지는 현재 경작하고 있는 자에게 우선이용권을 부여함을 원칙으로 해야 한다. 점진적으로 주택과 농지도 사유화를 추진하되, 북한지역 주민의 기초자산 축적 및 북한잔류를 유도하기 위해 주택의 경우는 일정 금액, 농지의 경우는 일정 면적을 정하여 무상으로 분배하고 나머지는 유상 분배해야 한다. 이를 위해서는 주택과 농지의 임대차계약에 관한 규칙과 이의 사유화에 관한 구체적인 법률이 제정되어야 한다.

이와 함께 토지정책과 관련있는 조치로서 북한주민이 현재 거주하는 주

택의 계속적 이용 허용, 외국인투자기업의 토지임차권에 대한 기득권 인정, 일정기간 토지거래 금지, 토지소유권 분쟁의 효율적 처리와 토지 사유화 작업을 추진하기 위한 기구의 설립을 적극 검토해야 한다.

통일과정에서 남북한이 통일합의서 또는 통일헌법을 채택할 경우 이들 문서에 몰수토지처리에 관한 기본원칙과 세부적인 처리방안을 사전에 명시함으로써 헌법적 근거를 마련함으로써 법적·제도적으로 관련 당사자들 간에 첨예한 이해대립이 발생하는 것을 최소화하는 것이 필요하다. 이와 병행하여 원소유자들이 구소유권을 포기하고 통일한국의 정부정책에 따르겠다는 의지를 집단적으로 표시하여 통일한국이 토지정책을 추진함에 있어서 선택의 폭을 넓히도록 해 준다면 이 문제의 해결은 보다 더 수월해질 것으로 보인다. 이와 관련 월남자들의 정치적 결단, 특히 토지반환청구 의사의 명시적 포기가 이루어진다면 더할 나위 없이 바람직할 것으로 사료된다.

## 5. 북한 국영기업의 사유화와 공공재산 귀속

북한지역의 즉각적인 시장경제적, 자유주의적 소유권 질서의 확립을 위해 사유화 정책은 우선적으로 원소유자와 형식상 현처분권자와의 소유권 귀속관계를 명확히 하는데 기여해야만 한다. 더 나아가 사유화 정책은 외부자본 유치와 이에 따른 경제 부흥 및 수익금 배분등을 통해 북한주민의 재산형성도 고려해야 한다. 경제구조 개편을 위한 투자장애요소의 제거 및 주민분배의 극대화를 통한 사회적 정의 실현도 사유화를 통해 달성해야 할 목표가 될 것이다.

사유화 형태와 관련하여, 이해관계의 대립으로 인해 법적으로 어려운 문제-예컨대 법적 보호를 구하는 원소유자의 요청과 적절한 국유재산의 분배, 관리를 통한 경제발전을 요구하는 거시적 측면-가 발생함도 예상할 수 있다. 이에 대한 해결은 원칙적으로 헌법상의 제원칙에 부합해야 한다. 따라서, 사유화 정책의 척도는 헌법상의 정의개념, 사회적 형평, 평등원칙 및 공공복리원칙 등이어야 할 것이다. 사유화 대상이 생산수단일 경우에는, 북한주민이 자기의사에 반해서 60년 가까이 정치적 형태에 관

해 결정할 기회가 없었고 따라서 사회경제적으로 볼 때 재산권 몰수정책의 희생자였다는 점을 고려하여 그들의 사유재산을 어떻게 보장할 것인가 하는 문제가 특히 중요할 것이다. 이런 의미에서 북한 주민의 소유권 형성 내지 생존권 보장은 인간으로서의 기본권 문제로 다루어져야 한다고 본다.

북한 국영기업을 자본회사 형태로 전환하고 이를 통해 북한경제를 시장경제구조로 적응시키기 위해서는 사유화 업무를 전담하는 공법상 기구의 설립이 필수적이라 할 것이다. 이를 여기서는 假稱 국유재산감독청이라 부르기로 한다.

국유재산감독청의 우선과제로는 북한기업의 시장경제적 조건에 맞는 구조적응을 통한 사유화와 거대한 콤비나트의 현대적 경제구조에 합당한 중소기업으로의 분화를 들 수 있다. 북한경제의 낙후성에 비추어 볼 때 모든 국영기업이 사유화 적격상태는 아닐 것이다. 따라서 해당 국영기업에 대한 즉각적인 사유화, 즉 투자자에게로의 매각이 불가능 할 경우에는 국유재산감독청은 이들 기업이 사유화 적격상태가 되도록 경쟁력 제고를 통한 기업체질개선(Sanierung)에 힘써야 할 것이다. 이 경우 기업체질개선은 현상유지 차원이 아닌 재정적 위기에 처한 기업의 회생을 위한 가능한 모든 조치-예컨대 재정적 조치뿐만 아니라 기업 내 구조, 조직의 개편-를 포함한다고 보아야 한다. 국영기업은 전체 경제적 이익형량, 특히 고용확대의 사회적 측면에서 필요할 경우에 우선적 사유화 대상이 되어야 한다. 그러나, 통일 후 예상되는 북한 지역의 높은 실업률을 고려할 때 고용기회 상실과 직결될 지도 모를 매각에 의한 즉각적 사유화보다는 전체 북한경제의 구조적 적응에 적합한 체질개선 노력에 보다 큰 중점이 놓여져야 한다고 본다.

국영기업 사유화의 궁극적 목적은 전술한 바와 같이 해당기업의 자본회사로의 전환을 통해 국가의 독점적 기업경영 내지 감독을 제거함으로써 북한지역 경제가 시장경제질서에 적합하도록 재구성하는 데에 있다 할 것이다. 이같은 국영기업의 자본회사로의 전환, 즉 사유화는 기업내 사법적 조직의 창출, 충분한 자본재 구비, 투자가에로의 매각을 의미해야 하며, 이 때의 전환은 북한기업의 낙후성, 전체 경제적 이익을 고려할 때 법률

에 의한 전환이 바람직하며, 전환된 자본회사는 독일의 경우와 같이 公示的 요청에서 특별한 명칭이 부여되어야 할 것이다. 국유재산감독청은 전환된 자본회사의 자본적 지분의 소유자가 될 것이며, 해당기업의 자본재 확충을 위해-이는 곧 투자자를 유인하는 결정적 요소가 될 것이다- 국영기업이 점유, 이용하던 부동산은 전환된 자본회사 소유가 된다고 보아야 할 것이다. 이와 더불어 북한기업이 대부분 거대한 콤비나트 형태임을 고려하여 사유화 과정에서 거대기업의 중소기업으로의 분할도 필요할 것이다. 그렇지 않을 경우, 영업지분의 제 3 자에로의 매각을 통한 북한지역기업의 대중참여도 증대라는 국유재산감독청의 또 하나의 목표는 실제 상당한 어려움에 봉착할 것이다.

전술한 북한국가재산의 “전체로서의 한국”에로의 이전론과 공공재산의 고전적 이분론에 입각한다면, 공공재산의 분배 내지 귀속은 우선적으로 개별법상 권한배분에 의한 ‘기능적 적합성 원칙’에 충실히 근거해서 규율되어야 할 것이다. 또한, 북한의 철도·체신기업 등에 대한 특별규정도 독일의 입법을 참고해서 마련되어야 할 것이다.

남북한의 실질적 통합을 위한  
청소년 교류·협력 제도화 방안 연구

길 은 배 (한국청소년개발원)  
이 종 원 (한국청소년개발원)  
최 원 기 (한국청소년개발원)



---

## 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안 연구

---

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 남북한의 실질적 통합과 청소년 교류·협력의 성격
- III. 남북한 청소년 교류·협력 제도화 실태 분석
- IV. 분단국의 청소년 교류·협력 제도화 사례
- V. 남북한 청소년 교류·협력 제도화 관련 청소년 의식 실태 분석
- VI. 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안
- VII. 결론 및 정책제언

### I. 서 론

그동안 3개년 계획으로 추진된 협동연구는 현 정부의 3단계 통일방안에 기초하여 1차년도에는 ‘남북한 화해·협력을 촉진하기 위한 정책방안 연구’, 2차년도에는 ‘남북한 평화공존과 남북연합을 추진하기 위한 정책방안 연구’, 3차년도에는 ‘통일한국을 준비하는 남북한 통합에 관한 정책방안 연구’를 대 주제로 설정하였다. 이러한 대 주제에 근거하여 협동연구에

참여한 각 기관의 고유 업무 및 특성을 고려한 세부주제를 다시 설정하여 3개년 동안 연차적으로 정책연구를 추진하여 왔다.

이에 따라 한국청소년개발원은 협동연구 1차년도에 수행한 「비정부기구(NGO)를 통한 남북한 청소년 교류·협력 증진방안 연구」를 통하여 우리 청소년들의 북한·통일관련 의식 및 교류·협력관련 의식 실태에 기초하여 화해·협력단계에 적합한 남북한 청소년 교류·협력 제도화 방안을 구안하였다. 동시에 이 단계에서 추진 가능한 교류·협력 프로그램을 제시하였다. 2차년도에는 「남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회문화적 동질성 증진방안 연구」를 수행하여 남북한 청소년층의 사회문화적 동질성과 이질성 실태에 관한 분석에 초점을 맞추어 남북연합단계에서 적용 가능한 추진방안을 제시하는 연계적 연구를 수행하였다. 그리고 3차년도 연구 주제는 '실질적 통합단계'에 적합한 제영역의 정책방안을 구안하는 것으로 한국청소년개발원은 「남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안 연구」를 그 주제로 설정하고 다양한 차원의 정책방안을 구안하는 것에 초점을 두었다.

특히, 1-2차 연구를 통하여 축적된 자료와 결과는 3차년도 연구 수행을 위한 기초자료로 활용되어 3개년 동안 연차적으로 추진된 협동연구를 총 정리하는 의미를 갖는다.

이에 따른 3차년도의 연구 목적은 완전한 1민족 1국가 1정부를 갖춘 성공적 통일국가로의 이행을 촉진하기 위하여 실질적 통합단계에서 요구되는 청소년 교류·협력 제도화 방안을 구안하는 것에 두었다.

## II. 남북한의 실질적 통합과 청소년 교류·협력의 성격

### 1. 실질적 통합의 개념과 범위

실질적 통합단계는 남북연합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 상황이다. 실질적 통합은 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨

놓고 있는 통일의 전단계이다. 실질적 통합단계에서는 각 분야별 협력을 공고화하고 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 하는 단계이다.

그러므로 실질적 통합단계는 남북연합 단계와 국가통합 단계의 중간단계로 완충적, 과도기적 단계라고 규정할 수 있다. 그 성격을 보다 더 명확히 규정하자면 남북연합 단계의 공고화 내지는 완성형 단계로 보는 것이 정확할 것이다. 통일국가 단계의 진입은 남북간에 법·제도적 합의를 이끌어 냄에 따라 그 효력이 발효되는 시점으로부터 시작된다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 실질적 통합단계는 부분적으로 사안에 따라 국가통합 단계의 초기에 걸쳐질 수도 있을 것이다. 예를 들어서 사회문화공동체 형성이라는 관점에서 논의할 때, 가치적·정서적 측면은 반드시 법·제도적 합의를 통한 이행으로 그 결과를 담보할 수 없는 것으로, 미래지향적 사회통합가치 교육, 민주시민 교육, 문화적 공감대 형성 등을 비롯한 많은 노력들은 남북연합 단계에서 시작되어 이의 공고화를 위한 법·제도적 장치가 남북 정상간에 합의되었다 할지라도, 그 효과성은 국가통합 단계의 전기부문을 통하여 지속될 것으로 추측되기 때문이다. 그러므로 실질적 통합단계는 사안에 따라 통일국가단계와 중첩되는 것으로 볼 수도 있다.

이러한 측면에서 실질적 통합단계가 상정할 수 있는 과제는 남북연합단계와 통일국가단계의 과제가 상당부분 중첩되는 모호성을 아울러 가질 것이다. 단지, 사회문화공동체 형성을 염두에 둘 때, 이 시기에서는 정부의 역할과 민간부문의 역할이 병행되어야 하며, 남북한 지역에 거주하고 있는 구성원들의 사회문화적 일체감을 형성하기 위한 노력들과 법·제도적 합의를 위한 사회적 의견수렴의 통로를 다양화하고, 이의 합의과정에서 절차적 정당성이 확보되는 노력들에 그 역량이 집중되어야 한다는 점일 것이다.

## 2. 실질적 통합과 청소년 교류·협력의 성격

실질적 통합단계는 지역간의 자유로운 왕래가 보장되며, 다양한 영역에서 교류와 접촉이 이루어지고, 그리고 지역사회 차원에서는 공동의 삶이 가능한 상황을 전제한다. 이것은 남북한 양 지역의 구성원들이 만남을 통

하여 경험하게 될 갈등과 차별화에 대한 문제와 함께 국가차원에서는 법·제도적 장치를 통하여 다음 단계로의 완전한 통합을 준비하는 시기와 맞물린 과도기적 상황이라 할 수 있다.

따라서 완전한 통일국가의 이전 단계에서 어떠한 형태로든 남북한 지역에 살고 있던 구성원들이 서로 만나 다양한 의사소통의 장을 갖는 단계의 설정은 불가피한 것이라 할 수 있다. 문제는 언제 만나게 하는 것과 같은 시점의 문제보다도, 어떻게 만나게 할 것인가와 관련된 방법의 문제가 더욱 주요한 관건이 된다 하겠다.

동시에 실질적 통합단계에서 이루어지는 교류·협력은 이의 성공 여부에 따라 통일국가로의 진입 시점과 이후의 사회문화공동체 형성과정에 결정적 영향력을 미친다는 점이다. 그러므로 실질적 통합단계에서 이루어지는 남북한 지역 청소년의 교류·협력은 성공적인 완전한 1민족, 1국가, 1정부 '통일국가단계'로의 진입을 위한 조건적 성격을 갖는다.

또한, 실질적 통합단계에서 이루어지는 교류·협력은 그 범위와 내용이 민족공동체 형성을 전제한 것으로 온전한 일상생활의 한 부분으로 위치할 것이라는 점이다.

그리고 실질적 통합단계에서 청소년 교류·협력의 주체 문제는 매우 중요한 요인으로 고려될 것이다. 현재와 같이 남과 북이라는 이분법적 상황에서는 그 주체가 국가로 귀결될 수밖에 없는 것으로, 추진방법의 효율성을 위하여 일정 역할이 민간부문에 이양되고 있다. 그러나 그 단계에서는 교류·협력이 일상생활의 영역에 위치함에 따라 시민사회나 지역사회 차원에서 다양한 주체에 의해 다면적 형태로 추진될 것임이 예측 가능하다.

### 3. 실질적 통합단계에서 남북한 청소년의 위상

실질적 통합단계에서 이루어지는 교류·협력은 그 범위, 내용, 참가자의 수 등에서 획기적 전환이 이루어진 형태로 진행될 것이다. 여기서 문제는 그러한 상황하에서 남북한 지역에 거주하고 있는 청소년들의 위상과 관련한 것이다. 특히, 가치, 생활양식, 사회적 규범·관습 등에 대한 이해·태도가 극명하게 다른 상황에서 무제한적 교류·협력이 가능한 실질적 통합단

계가 남북한 청소년들에게 정책적, 사회문화적 등의 위상에 어떠한 영향력을 미칠 것인가 하는 점이다.

먼저, 그 단계에서 청소년들의 위상을 결정짓는 요인은 정부가 마련한 청소년 대상의 정책 방향과 밀접한 연결고리를 형성한다고 볼 수 있다. 실질적 통합단계에서는 위에서 언급한 다양한 사회문화적 차이에 기인한 사회내 청소년으로서의 지위비행 문제뿐만 아니라, 청소년 내부의 개인적 정체성에 기인한 다양한 갈등 상황이 사회적 문제로 등장함에 따라 현 시점보다 후퇴한 새로운 청소년 정책이 탄력 받을 개연성을 배제할 수 없다.

동시에 우리 청소년들에게서 발견할 수 있는 것처럼 자기의 색깔 내기에 몰두하거나 개인적 정체성에 근거한 분화된 의식이 심화될 경우 상대적으로 북한지역 청소년들은 그 피해자로 위치될 가능성이 높다 하겠다.

또한, 새로운 '민족공동체 건설'이라는 거대 담론에 가리어 청소년에 대한 시각이 미래의 주역이라는 미명하에 현재적 권리가 유보되는 극심한 상황을 경험할 가능성도 높다. 마치 우리사회가 70년대를 전후한 시기에 국가발전이라는 명분하에 많은 개인적 권리를 제한한 것과 유사한 상황이 청소년들을 대상으로 재현될 가능성이 있다.

그리고 사회변동의 관점에서 실질적 통합단계의 청소년 위상을 논한다면 그 당시의 사회변동이 청소년들에게 얼마만큼의 영향력을 미치는가와 밀접한 연관성이 있다 하겠다. 즉, 사회변동의 속도, 범위 등이 그 속에서 생활하고 있는 청소년들의 위상에 결정적 요인으로 작용할 것이다.

### Ⅲ. 남북한 청소년 교류·협력 제도화 실태 분석

#### 1. 청소년 교류·협력 현황

2002년까지 한반도에서 진행되어온 남북 청소년 교류는 초·중·고등학교 청소년들을 중심으로 이루어진 교류라기보다는 대학생 중심의 교류가 다수를 차지하고 있다. 이마저 공식적인 허가에 의한 교류보다는 Fax나 기타 불법적인 경로를 통한 교류의 경우가 많은 등 전반적으로 남북 청소년

년교류의 올바른 방향성 정립 및 활성화가 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다. 교류의 주체 또한 정부주도 보다는 종교나 대학, 기타 학술단체 등과 같은 민간단체 중심의 경우가 다수를 차지하고 있어 보다 거시적이고 국가적 단위에서 체계적으로 구성되고 진행되는 남북 청소년교류의 활성화가 부족한 상태라고 할 수 있다.

## 2. 청소년 교류·협력을 위한 제도화(정책) 실태 및 문제점

### 가. 청소년 관련 법령

남북 청소년교류의 성격은 기본적으로 청소년 육성의 중요한 영역에 포함되어 있다. 따라서, 이와 관계된 내용을 담고 있는 청소년 관계 법령과 제반 정책들에 대해 살펴보기 위해서 청소년기본법, 제1차청소년기본계획, 제1차청소년육성5개년계획, 제2차청소년육성5개년계획 등을 분석하였다.

그 결과 “제1차청소년기본계획”에서 살펴볼 수 있는 남북 청소년교류를 위한 제도화 또는 정책들은 단일화된 고유성을 확보하지 못하고 있으며, 제안된 정책들의 실현 가능성 또한 매우 저조한 상태였기 때문에 현재까지의 남북 청소년교류의 현황 역시 지금까지 살펴본 바와 같이 적극적으로 긍정적인 자세를 취하지 못한 채 제자리걸음에 머물러 있다고 할 수 있다. “청소년기본법”과 더불어 “제1차청소년기본계획” 역시 현재의 남북 관계가 개선되어 실질적 통합단계로 발전해나갈 경우 현실성이 떨어지고 오히려 남북관계의 개선에 있어 차지할 남북 청소년교류의 의미를 저하시키는 역기능으로 작용할 가능성도 있다고 볼 수 있다. 이는 현 시점에서 나타나고 있는 남북 청소년교류의 진행상황에도 부합되지 못하고 있는 등 시대적 상황변화에 따라 조속히 개선되어야 할 필요성을 지니고 있다고 하겠다. 그리고 “제1-2차청소년육성5개년계획” 속에 제시된 남북한 청소년 교류관련 정책과제들은 과거의 제정책에 비하여 보다 구체적이고 많은 과제를 제시하고 있으나, 여전히 그 실현 가능성이 주요 문제점으로 지적될 수 있으며, 이의 추진을 위한 정부차원의 개입과 지원이 미약하였다고 평가할 수 있다.

## 나. 남북한 교류 관련 법·제도

남북교류와 관계된 대표적인 법제도는 1990년 8월에 제정된 “남북교류 협력에관한법률”을 들 수 있다. 이 법률은 인적·물적 차원 전체를 포함한 남북교류 전반의 의미, 절차, 제한점 등에 대한 규정으로서 청소년만을 대상으로 한 남북교류를 구체적으로 언급하고 있지는 않다. 그리고 2001-2002년 통일부 주요 업무계획을 통한 통일부의 정책을 살펴보더라도 체육, 예술 등과 같은 문화적 교류의 영역에서조차 남북 청소년들의 순수성에 기반 한 교류의 독자성이 확보되어지고 있지 못하다.

### 3. 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화의 시사점

실질적 통합 단계에서 고려되어야 할 시사점들을 요약하면 다음과 같다.

#### 가. 남북한 청소년 교류의 전망

① 다양한 민간단체의 활동이 중심이 될 것이다. ② 청소년들의 자발적이고 직접적인 참여에 의한 남북 청소년교류가 증가할 것이다. ③ 남북 청소년교류의 성격이 점차 동등한 상호 이해의 관점으로 변화되어 나갈 것이다. ④ 남북 청소년교류의 영역이 다양해질 것이며 질적, 양적 증가가 수반될 것이다. ⑤ 결국, 실질적 통합 단계에서 정부의 역할이 지향하게 될 방향성은 이들 남북 청소년교류의 활성화와 안정화, 효과의 증대 등을 위한 지원자의 위치로 나아가게 될 것이며, 이를 위한 실질적 제도의 정비 및 정책의 구성 등이 동시에 진행될 것이다.

#### 나. 남북한 청소년 교류·협력을 위한 제도화의 방향성

① 남북 청소년교류를 주도해 나갈 정부부처간 관계정립이 이루어져야 한다. ② “청소년기본법” 및 “청소년육성5개년계획” 등을 정비하여 남북 청소년교류의 영역을 국제교류의 하위 영역이 아닌 단일한 고유 영역으로

규정해야 한다. ③ “청소년기본법” 및 “청소년육성5개년계획”을 통해 구성 되어질 남북 청소년교류를 위한 정책의 실질적 시행 및 실현 가능성을 확보해야 한다. ④ 남북 청소년교류와 남북교류의 여타 영역과의 연계성을 강화해야 한다. ⑤ 실질적 통합단계로의 이행과정에서 볼 수 있는 남북 청소년교류의 의미와 실질적 통합단계에서의 역할 등에 대한 경험적이며 체계적이고 종합적인 연구가 이루어져야 한다. ⑥ “남북교류협력에관한법률”에서 규정하고 있는 남북교류 전반에 관한 지침을 실질적 통합단계에서는 보다 간략하고 실질적인 차원으로 수정해야 한다. ⑦ “청소년기본법” 및 “청소년육성5개년계획” 등에서 언급하고 있는 남북 청소년교류의 부분과 “남북교류협력에관한법률”의 연계성을 강화 해야 한다. ⑧ 남북 청소년교류에 대한 경제적 지원의 경우 ‘청소년육성기금’ 뿐만 아니라 ‘남북협력기금’ 으로부터도 지원이 이루어지는 측면으로 제도적 정비가 이루어져야 한다.

## IV. 분단국의 청소년 교류·협력 제도화 사례

### 1. 동·서독 : 통독 이후의 사회적 과정 중심

통일이라는 빠르고 복잡하게 진행된 구(舊) 동독 지역에서의 사회적 변혁은 지금까지의 전통적인 안전 보호막의 붕괴를 가져왔으며 이는 곧 사회적 불안의 원인이 되었다. 사회주의 체제에서의 안정적인 직업교육과 직장배치는 더 이상 보장되지 않고 실업이라는 새로운 사회적 상황을 경험하게 하였다.

그러므로 독일의 통일은 성인뿐만 아니라 청소년들에게도 대단히 큰 변화를 의미하였으며 이러한 사회적 변화는 많은 청소년문제를 만들어 냈다. 구(舊) 가치관의 실종, 더욱 더 심해지는 경제적 위기, 사회적 몰락에 대한 공포, 미래전망의 실종 그리고 미래에 대한 공포 등은 통일 후 그들이 겪어야 했던 생활의 실제였다. 이들은 이러한 사회적 상황 속에서 청소년들이 느끼는 불안감과 실망감을 분노와 폭력이라는 모습으로 사회에 표출하였다. 폭력의 대상은 그들 주변에서 찾을 수 있던 자신보다 더



낮은 사회적 지위계급으로서 저개발국 출신의 외국인이나 망명자들에게 집중되어 나타났다.

이를 위해 독일 정부는 폭력해결을 위한 실천 프로그램과 청소년지도자 양성 및 계속 교육을 중·장기적으로 추진하였다.

## 2. 중·대만

중·대만 청소년 교류·협력 중 교육 교류·협력이 가장 확대된 분야이다. 교육 교류·협력 중 유학부문이 크게 증대되었으며 특히, 중국학생의 대만 유학 보다는 대만 학생의 중국체류와 유학이 급격히 확대되어 왔다. 그 결과 1997년에 3,000~4,000명의 대만 고등학생들이 중국대학에 등록하였다. 대만당국이 공식적으로 많은 중국 대학의 학위를 인정하지 않음에도 불구하고 이처럼 중국대학 등록 대만 학생 수가 증가되는 데는 당시에 여러 가지 이유가 있었다. 첫째, 대만 대학입시가 치열함에 따라 입시에 실패한 수만 명의 학생들이 대학 등록할 곳을 찾아야만 하였기 때문이며, 둘째는 대륙에서의 생활비가 저렴하기 때문이었다. 또한, 2001년에 대만 청소년과 대학생들이 대륙의 교육기관에 정식 입학한 수는 1,078명에 달하였다. 이 중 600명은 초등학교 학생과 정학 당한 학생이거나 학업 중간에 대륙으로 간 학생들이었다. 고등교육 학생 수는 대학생(116명), 석사반 학생(190명)이며 박사반 학생은 172명에 달하였다. 대만 입법원 위원 몇 명도 대륙에 유학하고 있다.

특히, 중·대만 청소년분야 교류·협력 제도화 사례를 살펴보면 대만은 ‘중국 대학 학위 인정 조치’, ‘대만 유학 대륙학생 장학금 지급’, ‘중·대만 대학원생 교환활동’ 등을 적극 추진하였다. 또한, 중국에서는 ‘하나의 중국 원칙 아래 청소년 교류 추진’, ‘대만 학생의 대륙유학 허용, 입학시험 면제와 장학금 지급’, ‘대만과의 直3通을 위한 청소년 교류활성화 추진’ 등을 적극적으로 실시하였다.

### 3. 시사점

#### 가. 통독의 사례를 통한 시사점

통일 후 독일의 구 동독지역 청소년문제를 해결하기 위한 노력은 통일을 준비하고 있는 우리나라의 청소년 관련 정책에 있어서 대단히 큰 의미와 시사점을 주고 있다. 첫째, 청소년의 방향성 상실을 최소화 또는 극복할 수 있는 통일전략이 필요하다. 둘째, 북한지역 청소년을 위한 전문지도자 양성제도가 필요하다. 셋째, 통일 후 북한 내에 신속한 청소년지도사업이 구축되어야 한다. 넷째, 통일 후 북한지역 대학 내에 청소년지도학과 설치와 이를 통한 전문지도자 양성체계가 마련되어야 한다.

#### 나. 중·대만의 사례를 통한 시사점

남북한의 실질적 통합이 실현되기 위해서는 우선 무엇보다도 개방된 북한 사회를 정착시키는 것이 필요하다. 북한 사회개방을 위한 청소년들의 역할은 우선 남북한 사회에 대한 정확한 상호 이해에 있다. 중·대만 의 경우 청소년 교류·협력이 가장 확대되어 왔다. 중국학생의 대만유학 보다는 대만 학생의 중국체류와 유학이 급격히 확대되어 온 점은 대만의 생활수준이 중국보다 비교적 높기 때문에 가능하였으며 또한 중국과 대만당국이 청소년 교류에 대해 우호적인 판단이 작용한데 있었다.

이를 위해 한국정부가 해야할 일은 첫째, 한국학생들의 북한방문에 대한 요건, 즉 자격, 교류분야와 체류기간 등을 법률로 제정하는 것이 필요하다. 둘째, 중·대만간 청소년분야 교류·협력이 주로 대만정부의 교육, 상호방문, 문화탐방 등에 대한 재정적인 지원아래 확대되어 온 점을 감안하여 북한청소년들의 남한교육이나 방문에 대한 장학금 지급을 포함한 재정적 지원이 필요하다. 셋째, 남북한 교육기관간의 학술교류는 상호 자매 학교를 결성하여 추진할 필요가 있다. 넷째, 남북한 청소년들로 구성된 상호 방문 및 단체 해외연수를 추진할 필요가 있다. 다섯째, 일정 수준의 남북한 청소년들의 직업 교육을 지원할 필요가 있다.

## V. 남북한 청소년 교류·협력 제도화 관련 청소년 의식 실태 분석

### 1. 조사결과 요약

#### (1) 통일·교류 협력관

##### (가) 통일관

평소에 통일문제에 대하여 관심을 갖고 있다고 응답한 청소년이 전체의 7할을 상회하여(73.6%) 관심이 없다는 응답(26.4%)의 배 이상에 달하였다. 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생이 통일문제에 더 많은 관심을 표명하였다.

통일의 당위성에 대한 인식에 있어서는 반드시 통일이 이루어져야 한다고 응답한 청소년이 전체의 25.6%, 통일이 이루어지기를 원하는 청소년이 55.4%로서 전체의 8할 이상(81.0%)이 통일을 원하고 있는 반면, 통일에 반대하는 청소년은 2할에도 못미쳤다. 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생 중에서 통일을 원하는 응답률이 높게 나타났다.

예상되는 통일의 방식에 대해서는 평화적·점진적 방식으로 통일이 되리라고 예상하는 청소년이 63.7%로서 다수였고, 북한 체제붕괴로 인한 흡수통일을 예상하는 청소년이 31.2%였으며 전쟁을 통한 통일(북한의 무력도발, 또는 우발적인 전쟁)을 예상하는 청소년은 극소수였다. 고교생보다는 대학생, 통일지향성이 높은 집단일수록 평화적인 방식의 통일을 예상하는 응답률이 높게 나타났다.

남북한의 전쟁 가능성에 대해서는 대다수의 청소년(83.6%)이 낮은 것으로 평가하였다. 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 전쟁이 일어날 가능성이 낮다고 보았다.

### (나) 남북한 교류·협력관

현재 남북한간에 전개되고 있는 전반적인 교류·협력 수준에 대하여 만족하는 청소년(51.2%)과 불만을 느끼는 청소년(48.8%)이 비슷한 분포를 나타내었다. 여자보다는 남자, 대학생보다는 고교생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 만족도가 높은 수준이었다.

사회의 각 부문별 교류·협력 수준에 대한 만족도에 있어서는 “문화적 교류·협력 수준”에 만족한다는 응답이 유일하게 과반수를 상회하였고(62.2%), “경제적 교류·협력 수준”이 4할대로서 그 다음이었으며(43.3%), “정치적 교류·협력 수준”(25.6%)과 “청소년부문의 교류·협력 수준”(22.9%)는 모두 2할대의 낮은 만족도를 나타내었다.

앞으로의 남북한간 교류·협력의 방향에 대해서는 대다수의 청소년이 확대되어야 한다고 응답하였고(75.0%), 현상 유지를 원하거나(16.8%) 축소되어야 한다는 의견(8.2%)은 소수에 머물렀다. 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 남북한 교류·협력의 확대를 원하는 청소년의 비율이 높은 편이었다.

청소년부문의 교류·협력 방향에 대해서는 확대되기를 원하는 청소년이 84.2%에 달하여, 현상 유지를 원하거나(10.4%), 축소되어야 한다고 생각하는 청소년(5.4%)보다 월등하게 많았다.

## (2) 통합단계의 남북교류

### (가) 북한 왕래의사

남북한 주민들의 자유로운 접촉과 상호왕래가 가능해질 경우, 하고 싶은 일에 대하여 5가지의 예문을 제시하고 행동의사를 질문하였다. 긍정적으로 응답한 비율을 비교해 보면 “북한지역을 여행하겠다”가 88.5%로서 가장 많았고, 다음으로 “짧은 기간 동안 북한지역에서 살 수 있다”(61.8%), “북한지역에 있는 직장에 취업할 수 있다”(38.6%), “북한지역에 있는 학교에 다닐 수 있다”(25.9%)였으며, “북한지역에 정착하여 살

수 있다”고 응답한 청소년도 2할 수준에 달하였다(19.8%).

#### (나) 북한주민 접촉의사

청소년이 느끼는 북한주민에 대한 “사회적 거리감”(social distance)을 측정하기 위해 Bogardus의 척도를 원용하여 세 가지의 인간관계를 예시하고 그에 대한 반응을 조사하였다.

먼저 “한 동네의 이웃으로 받아들일 수 있다”에 긍정적으로 응답한 비율은 93.9%에 달하였고, “가까운 친구로 사귄 수 있다”의 긍정응답률은 89.9%였으며 “결혼상대로 맞이할 수 있다”에 긍정적으로 응답한 청소년도 55.0%에 이르렀다.

북한주민을 “한 동네의 이웃으로 받아들일 수 있다”에 대해서는 여자보다는 남자, 통일지향성 정도별로는 상위·중간집단이 하위집단보다 높은 긍정응답률을 나타내었다. 북한주민(청소년)을 “가까운 친구로 사귄 수 있다”에 대해서는 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 긍정응답률이 높게 나타났다. 북한주민을 “결혼상대로 맞이할 수 있다”에 대해서는 여자보다는 남자, 통일지향성 정도별로는 상위집단이 중·하위집단에 비해 긍정적으로 응답한 비율이 월등하게 높은 편이었다.

청소년들이 북한주민에 대해서 느끼는 사회적 거리감을 객관적으로 평가하기 위해 한반도 주변 4개 국가의 국민에 대한 태도를 조사한 결과, “한 동네의 이웃으로 받아들일 수 있다”에 대한 긍정응답률은, 북한주민이 93.6%로서 유일하게 9할을 넘었고, 이어서 “중국”(88.4%), “미국”(87.1%), “러시아”(86.6%), “일본”(83.6%)의 순이었다. “가까운 친구로 사귄 수 있다”에 대한 긍정응답률은 역시 북한이 89.9%로서 가장 높았고, 다음으로 “미국”(84.9%), “중국”(83.4%), “러시아”(81.9%), “일본”(80.8%)의 순이었다. “결혼상대로 맞이할 수 있다”에 대한 긍정응답률은 북한이 55.0%로서 다른 4개국에 비해 현격하게 높았으며, 이어서 “일본”(40.6%), “중국”(35.3%), “미국”(34.8%), “러시아”(30.3%)의 순이었다.

## (다) 상호왕래·접촉의 영향

남북한 주민간의 자유로운 접촉과 상호왕래가 우리사회 부문(5개)에 미칠 영향에 대하여 청소년들은 모든 부문에 걸쳐 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하고 있었다. 특히 긍정적인 응답(향상될 것이다) 비율을 비교해보면, “문화·예술의 발전수준”이 86.6%로서 가장 높았고, 다음으로 “국민들의 인권·시민권”(70.9%), “경제적 성장과 발전”(64.3%), “정치체제의 민주화”(56.4%), “국민들의 생활수준”(48.0%)의 순이었다.

## (3) 통합단계의 갈등과 혼란

## (가) 사회적 갈등·대립

실질적 통합단계에서 예상되는 남북한 주민들간의 갈등요인에 대하여 “사고방식상의 차이”가 갈등의 요인으로 작용할 것이라고 지적한 청소년이 91.3%로서 가장 많았고, 이어서 “정치적 이념상의 차이”(89.3%), “경제적 생활수준상의 차이”(87.9%), “교육제도·교육내용상의 차이”(86.4%), “생활관습상의 차이”(83.5%)를 지적한 청소년이 8할을 상회하였다. 이와는 대조적으로 “문화·예술부문상의 차이”(54.9%), “종교·신앙관의 차이”(53.8%)를 지적한 청소년은 과반수를 조금 넘는 수준으로서 상대적으로 적은 편이었다.

남북한 주민간의 갈등·대립이 현재 남한사회 내부의 지역갈등과 비교할 때 어느 정도 수준이 될 것으로 생각하는지에 대해서는 지역갈등보다 높은 수준이 될 것이라고 예상하는 청소년이 과반수를 상회(54.1%)한 반면, 지역갈등보다 낮은 수준이 될 것이라고 예상하는 청소년은 2할에도 못미쳤다(19.1%). 고교생보다는 대학생, 통일지향성 정도별로는 하위집단보다는 중·상위집단 청소년들이 지역갈등보다 높은 수준으로 예상하는 청소년이 많았다.

다음으로 우리보다 앞서 통일을 달성한 동·서독 주민간의 갈등·대립과 비교했을 때 남북한 주민간의 갈등·대립이 독일보다 높은 수준이 될 것으

로 예상하는 청소년이 44.0%로서 독일보다 낮은 수준이 될 것이라고 응답한 청소년(27.4%)보다 많았지만, 독일과 유사한 수준으로 예상하는 청소년도 3할 수준으로서(28.5%) 적지 않은 수에 달하였다.

한편 실질적 통합단계에서 예상되는 남북한 청소년간의 갈등이 부모세대간의 갈등과 비교할 때 어느 정도 수준이 될 것으로 예상하는지에 대해서는 부모세대간의 갈등보다 낮은 수준이 될 것으로 생각하는 청소년이 48.2%로서 높은 수준으로 예상하는 청소년(35.6%)보다 많았다.

#### (나) 사회적 혼란

실질적 통합단계에서 남북한 주민들이 겪게될 정신적·심리적 혼란에 대해서는, 북한주민들이 더 많은 혼란을 겪을 것이라고 응답한 청소년이 45.7%에 달하여 남한주민들이 더 많은 혼란을 겪으리라 생각하는 청소년(15.1%)보다 월등하게 많았다. 고교생보다는 대학생, 계층별로는 상위계층, 통일지향성 정도별로는 상위집단 청소년일수록 북한주민이 더 많은 혼란을 겪을 것으로 예상하였다.

실질적 통합단계에서 남북한의 청소년들이 느끼게 될 정신적·심리적 혼란을 부모세대와 비교했을 때, 부모세대보다 높은 수준이 될 것이라고 생각하는 청소년(41.2%)과 낮은 수준이 될 것으로 예상하는 청소년(40.9%)이 비슷한 분포를 나타내었다. 남자보다는 여자, 대학생보다는 고교생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 부모세대보다 낮은 것으로 예상하는 청소년이 많았다.

실질적 통합단계에서 예상되는 주민간의 갈등과 혼란을 극복하기 위해 어느 쪽이 더 많이 양보해야 할 것인지 질문한 결과, 대다수의 청소년들이 “남북한 주민들이 동등하게 서로 양보하고 노력해야 한다”(72.3%)고 응답하였고, “남한 주민들이 보다 많이 양보하고 노력해야 한다”(21.2%)는 응답이 “북한 주민들이 보다 많이 양보하고 노력해야 한다”(6.5%)보다 월등하게 많았다. 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 남한 주민이 양보해야 한다는 응답률이 높게 나타났다.

## (4) 통합 이후의 사회체제

## (가) 국가상징·체제문제

실질적 통합단계 이후 출현할 통일국가의 국기에 대해서는, “대극기가 되어야 한다”는 응답이 과반수에 달하였고(53.3%), “새로운 국기를 제정해야 한다”는 의견도 45.4%에 이른 반면 “북한의 국기(인공기)를 사용해도 무방하다”는 청소년은 극소수에 불과했다(1.3%). 새로운 국기의 제정을 원하는 청소년의 비율은 교급별로는 대학생, 계층별로는 상위계층, 통일지향성 정도별로는 상위집단 청소년들 사이에서 상대적으로 높게 나타났다.

통일된 국가의 국호에 대해서는 “대한민국이 되어야 한다”가 과반수를 상회하였고(60.4%), “새로운 국호를 제정해야 한다”(38.5%)가 4할대였으며, “북한의 국호(인민공화국)를 사용해도 무방하다”는 의견은 극소수에 불과했다(1.1%). 교급별로는 대학생, 계층별로는 하위계층, 통일지향성 정도별로는 상위집단 청소년들일수록 새로운 국호의 제정을 원하는 청소년이 많았다.

통일국가의 경제체제에 대해서는, “자본주의적 시장경제 체제가 되어야 한다”가 과반수에 달하였고(50.3%), “시장·계획경제가 혼합된 새로운 경제체제가 필요하다”도 4할을 상회(44.2%)한 반면, “사회주의적 계획경제 체제가 되어도 무방하다”는 응답은 소수에 머물렀다(5.5%). 자본주의 체제에 찬성하는 응답률은 고교생보다는 대학생, 중·하위계층보다는 상위계층, 통일지향성이 낮은 청소년들일수록 높게 나타났다.

통일국가의 정치체제에 대해서는 “새로운 정치체제를 채택해야 한다”가 55.5%로서 과반수를 상회하였고, “남한의 정치체제를 채택해야 한다”는 응답이 4할 수준이 반면(42.4%), “북한의 정치체제를 도입해도 무방하다”는 응답은 극소수에 불과하였다(2.1%). 교급별로는 대학생, 통일지향성 정도별로는 상위집단에 속하는 청소년들일수록 새로운 정치체제를 선호하는 청소년이 많았다.



### (나) 청소년 정책과제

남북한의 통합과정에서 요구되는 모두 13가지의 청소년 정책과제를 제시하고 각각의 필요성에 대해서 평가하게 하였는데, 특히 “남북한 청소년들이 함께 참가하는 활동프로그램 개발·운영”(91.8%), “남북한 학교간의 자매결연을 통한 교류 실시”(91.1%), “북한 청소년들을 위한 청소년시설·문화공간 설립·확충”(91.1%), “북한 청소년들의 사회적응을 돕기 위한 상담프로그램 개설·운영”(91.1%), “북한 청소년들의 자립지원과 진로교육 프로그램 개발·운영”(90.2%), “남북한이 함께 사용할 수 있는 교과서 발간”(90.0%)의 6가지 과제에 대해서는 9할 이상의 청소년이 필요하다고 응답하였다.

### (다) 통일국가의 국제적 위상

남북한의 통일이 이루어졌을 때 우리나라의 국제적인 위상에 대해서는 청소년의 대다수가 현재보다 향상될 것으로 응답(78.1%)한 반면, 약화될 것으로 예상하는 청소년은 1할 수준에 불과하였다(10.6%). 여자보다는 남자, 고교생보다는 대학생, 통일지향성이 높은 집단의 청소년일수록 우리나라의 위상이 향상될 것으로 응답하는 청소년의 비율이 높게 나타났다.

## 2. 시사점

위의 조사결과에 기초하여 다음과 같이 시사점을 요약할 수 있다.

첫째, 청소년들은 남북한의 통일이 평화적·점진적 방식으로 상당히 오랜 시일에 걸쳐 이루어질 것으로 예상하고 있다. 둘째, 청소년들은 다른 사회부문에 비해 청소년부문의 남북한 교류·협력이 매우 미흡한 것으로 평가하고 있으며 앞으로 크게 확대되어야 한다고 생각하고 있다. 셋째, 청소년들은 같은 민족으로서 북한주민에 대하여 높은 친밀감을 갖고 있다. 자유왕래가 실현될 경우 북한지역에 거주하거나 북한주민을 배우자로 맞이할 의사가 있는 청소년도 상당수에 달한다. 넷째, 청소년들은 실질적 통합단계에서 예상되는 남북한 주민간의 갈등이 지역갈등이나 동서독 주

민간의 갈등보다 더 클 것으로 예상하고 있다. 다섯째, 청소년들은 실질적 통합단계에서 주민들이 느끼게 될 정신적·심리적 혼란이 남한보다는 북한이 더 클 것으로 예상하며, 남한주민들이 보다 많이 양보하여야 한다고 생각하고 있다. 여섯째, 청소년들은 남북한의 통합과정에서 많은 사회적 갈등과 혼란이 예견되에도 불구하고 통일은 이루어져야 하며, 통일 이후 우리나라의 국제적 위상이 크게 향상될 것으로 전망하였다. 일곱째, 청소년들은 통합 이후의 국가상징·체제문제에 대해 매우 개방적인 태도를 갖고 있다.

## VI. 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안

### 1. 청소년 교류·협력 제도화의 기본방향

실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화의 기본방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 실질적 통합단계의 청소년 교류·협력 제도화는 전혀 다른 삶의 태도를 갖고 있는 남북한 청소년들이 제도를 매개로 그 접촉이 활성화될 수 있도록 유인하는 방향성을 가져야 한다. 둘째, 열악한 부분은 국가 차원의 지원과 개입으로 그 환경을 바람직한 방향으로 개선할 수 있는 정향을 가져야 한다. 예를 들어 자립지원, 기초생활보장, 일탈행위의 예방 및 교정 등과 같은 역할은 국가의 절대적 개입과 지원이 요구된다. 실행주체는 부분적으로 민간단체 등에 위임될 수 있겠으나, 종합적인 계획의 수립, 예산지원, 업무조정 등과 관련된 것은 국가의 온전한 역할이라 하겠다. 셋째, 기존의 이질화된 요소를 중심으로 '같음'을 정형화하기 위한 노력보다 미래지향적 가치로 새로운 청소년상을 구현하기 위한 방향성을 가져야 한다. 넷째, 국가와 시민사회차원의 지원은 주로 북한 지역에 거주하고 있는 청소년의 환경을 새롭게 조성하기 위한 노력에 집중되어야 한다. 다섯째, 실질적 통합단계의 청소년 교류·협력은 지역간, 계층간, 세대간 갈등을 완화하기 위한 중·장기적 프로그램으로 추진되어야 한다. 반드시 그 종료시점이 통일국가의 진입단계에 맞추어질 것이 아니라, 통합 이후의 사회통합

을 관리하기 위한 장기적 관점에서 역동적 미래지향성을 갖고 추진되어야 한다. 여섯째, 청소년 교류·협력 프로그램의 소재는 남북한 지역에 거주하고 있는 청소년들의 일상생활과 관련된 내용을 중심으로 개발되어야 한다.

## 2. 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안

### 가. 남북한 청소년 정책·기구·수련활동 통합

남북한 청소년 정책·기구·수련활동 통합을 위한 하위 정책방안으로 남북 청소년관련 정책 및 기구의 일원화, 남북 청소년단체 및 기관의 통합, 청소년 정책 및 프로그램 개발을 위한 전문기관 설치·운영, 표준 통일교육 교육과정안 및 수련활동 방안 마련, 청소년지도자 양성체계 마련, 남북 청소년 ‘전국 학습여행’(national study tour) 강화를 위한 인프라 구축, 북한 전역에 (가칭)『청소년 정보문화센터』와 『인터넷 카페』 운영, 남북한 청소년 의회 설립, 북한 청소년을 위한 자본주의와 시장경제 아카데미 운영 등을 제시하였다.

### 나. 자립지원 및 진로(직업) 교육 기반 구축

자립지원 및 진로교육 기반 구축을 위한 하위 정책방안으로 남북한 청소년을 대상으로 한 직업(진로)교육의 구조적·질적 발전 모색, 초·중등과정에서 직업(진로)교육의 중요성과 방향을 이해시키는 노력 강화, 남북한 청소년 모두에게 계속교육으로서의 성격 강화, 직업·진로지도 및 직업의식의 개선, 남북한 청소년 학습자 중심의 직업(진로)교육정책 마련, 전문인력의 확보와 양성제도 구축 등을 제시하였다.

### 다. 청소년문제·비행 예방 및 교정 프로그램 운영

청소년 문제·비행 예방 프로그램으로 미디어 교육 실시, 올바른 소비교육 실시, 주체적이고 자발적인 청소년문화활동 육성, 북한 성인·청소년의

세대간 이해 프로그램 운영, 타문화 체험활동 프로그램 운영 등을 제시하였다. 또한 청소년 문제·비행 교정 프로그램으로 사법제도 정비, 청소년 약물중단 지원센터 설립·운영, 청소년쉼터 운영, 교정·보호시설에 직업훈련센터 운영 등을 제시하였다.

#### 라. 북한지역 청소년을 위한 복지정책의 제도화

북한지역 청소년을 위한 복지정책의 제도화를 구현하기 위하여 새로운 청소년 복지정책 수립, 북한지역 청소년의 경제적 자립 지원, 남한으로 이동하는 북한 청소년을 위한 제도 구비, 『남북한청소년교류정보센터(가칭)』의 설치·운영, 북한지역 청소년을 위한 보건의료 체계의 재정비와 인력 및 시설 확대, 학교사회사업제도와 청소년의 자원봉사, 동아리 활동을 활용한 교류 프로그램 운영, 북한지역 청소년과 그 가족을 대상으로 하는 의사소통기술 훈련과 부모역할 프로그램 제공, 북한지역 청소년복지 인력의 재교육과 전문인력의 양성 등을 제시하였다.

#### 마. 남북한 청소년 대상의 민주시민교육 강화

남북한 청소년 대상의 민주시민교육 강화를 위한 하위 정책방안으로 통합교육체계 형성과 통합교과서 채택, 남북한 청소년의 음식축제 개최, 각종 동호회 모임활동의 활성화와 이를 바탕으로 한 문화예술축제 개최, 청소년 학교, 청소년 포럼의 개최 등을 제시하였다.

# 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안

김 재 인 (한국여성개발원)  
장 혜 경 (한국여성개발원)  
김 선 옥 (이화여자대학교)  
김 귀 옥 (경 남 대 학 교)

---

---

## 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안

---

---

— < 목 차 > —

- I. 서론
- II. 남북한 실질적 통합의 의미와 여성정책
- III. 실질적 남북통합의 사적 발전배경과 여성참여
- IV. 남북한의 실질적 통합을 위한 여성관련 분야별  
분석 및 과제
- V. 실질적 남북통합을 위한 여성정책 강화 방안
- VI. 결론

### I. 서론

#### 1. 연구의 필요성 및 목적

본 연구는 3단계 통일론 중 완결편이다. 제1단계인 남북한의 교류·협력 활성화를 위해서는 「여성비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 활성화 방안 연구」(2000년)를 수행한 바 있으며, 제2단계인 남북연합을 위한 방안 제시를 위해서는 「남북연합 단계에서의 여성정책 추진방안」(2001년) 연구를 수행한 바 있다.

제1단계의 여성비정부기구의 교류·협력 활성화를 위해서는 성인지적 남북한 교류·협력 정책 수립, 남북한 여성교류·협력 활성화를 위한 실천 과제 등을 중심으로 하여 정부와 여성비정부기구 역할과 협력방안을 제시하였다. 제2단계에서는 남북연합 추진시의 여성정책 과제로서 여성들의 통일의식 함양을 위한 교육, 남북여성의 교류 및 여성평화운동 활성화를 위한 과제를 제시하였고, 남북연합 단계에서의 여성정책 강화를 위한 정부와 여성비정부기구의 역할을 성 인지적 통일정책 수립, 여성부문 실천 과제 등을 중심으로 제시하였다.

제1, 2단계에서 강조되는 부분을 보면, 정부는 통일정책 수립시 정책결정과정의 여성참여를 최소한 30%까지 보장하고, 통일부에 여성문제 전담부서를 설치하며, 여성비정부기구의 남북교류 및 경제협력사업 시 대북 지원사업의 재정적 지원, 통일관련 학술교류 지원, 여성비정부기구들간의 네트워크 구축 및 제3국을 통한 여성교류협력 방안 제시, 남북한 여성간 삶의 현장을 중심으로 한 교류협력 프로그램 제시 및 공교육화 방안 강구 등이다. 그리고 여성비정부기구는 통일준비단계에서 행해져야 할 통일추진사업의 내용을 구상하고 방법론을 구축하여 협력관계를 도모해야 한다고 제시하고 있다. 즉 남북한 여성의 공감대 형성이 가능한 주제를 개발, 실현하고, 다양하고 구체적인 여성의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야로 교류영역을 설정, 제시해야 한다는 것이다. 또한 북한여성 및 아동을 지원하기 위한 운동을 병행하면서 남북여성교류·협력을 모색해나가 되, 남북한 여성간에 상호 공통성이 있는 분야에서 우선적인 교류·협력을 추진해나가도록 한다는 전략을 제시하고 있다.

정부와 여성비정부기구의 협력관계 증진을 위해서는 북한과의 교류·협력을 할 수 있는 주제와 분야를 설정하고 교류방식의 다양화를 통한 접촉을 시도해야 한다. 전 세계적으로 성(gender) 이슈가 되고 있는 분야(여성 빈곤문제 등)를 중심으로 하여 국제기구와의 연대활동을 통해 북한여성 및 어린이 지원사업을 펼치고 직접적인 교류의 기회를 갖도록 해야 한다고 제시하고 있다.

남북한의 실질적인 통합은 남성뿐만 아니라 여성의 주체적 역할을 통한 여성들간의 통합으로 보다 빨리 진행될 수 있다. 즉 남북한 여성들간에

서로 밀접하게 연계되어 있는 부분들 (생활문화 등)에 대한 담론을 시작으로 상호이해의 증진과 통합과정에서 여성들이 역할을 수행할 수 있도록 구체적인 프로그램을 개발하고 관련 정책과 이를 제도화하는 작업은 매우 중요하다. 현재 유엔에서는 각 분야에의 여성참여를 중시하고 성 주류화 (gender mainstreaming) 방안을 강구하고 있다. 실질적 남북통합 단계에서도 각종 분야에서의 여성참여 방안을 강구하고, 여성통합 방안이 모색될 필요가 있다. 이에 본 연구의 목적은 실질적 남북통합단계에서 여성정책의 효과적인 정책수행을 위한 기반을 모색하여 정책과제를 제시함으로써 실질적 남북통합을 위한 여성관련 분야의 정책 방안을 제시하는데 있다.

## 2. 연구내용 및 방법

### 가. 연구내용

- (1) 남북한 실질적 통합의 의미
- (2) 남북한의 실질적 통합과 여성정책
- (3) 남북통합의 사적 발전배경
- (4) 여성관련 통일단체 활동현황
- (5) 독일통일에서의 여성정책
- (6) 남북한의 실질적 통합을 위한 분야별 분석: 생활문화, 가족, 교육, 노동, 복지, 여성단체
- (7) 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책 방안

### 나. 연구방법

- (1) 국내·외 관련문헌 및 자료 분석
- (2) 전문가 설문조사 : 국내의 평화 및 통일 관련전문가 및 관계 분야 종사자 20명을 대상으로 남북통합에 관한 일반적 사항, 남북통합과 여성의 역할, 남북통합의 추진과 실질적 통합을 위한 교류협력 제도화 방안 등을 중심으로 설문조사의 실시.



- (3) 남북한의 실질적 통합을 위한 여성관련 분야별 워크숍
- (4) 한중 워크숍 참가
- (5) 중간보고 평가회와 학술회의 개최

### 3. 실질적 남북통합을 위한 여성정책 강화방안

#### 가. 기본 방향

- (1) 성인지적 관점으로 통일정책이 추진되어야 하며 이를 위한 예산이 확보되도록 한다.
- (2) 남북한의 실질적 통합실현을 위한 연구/교육을 강조한다.
- (3) 남북한간 교류협력을 보다 활성화한다.
- (4) 북한지역 내에 자율적인 여성조직이 형성될 수 있도록 하고, 이념을 초월하여 남북한 여성간의 원활한 대화를 위해 일정한 기간까지 제3국 여성과의 협조체제를 구축하도록 해야 한다.
- (5) 남북통합추진의 핵심적 역할을 할 수 있는 여성평화운동을 강화하며 하며 통일문화를 적극적으로 전개한다.

#### 나. 효과적인 정책수행을 위한 기반구축

- (1) 남한의 여성정책역량강화의 필요성

실질적 통합을 이루기 위한 여성정책은 우선 현재까지 이루어 놓은 여성정책에 관한 입법들이 제대로 평등사회실현을 위하여 기능할 수 있도록 하기 위한 노력을 전제로 통일을 준비할 수 있는 여성정책적 역량을 가질 수 있어야 한다.

- (2) 역량강화전략

(가) 국가정책의 목표로서의 여성정책의 주류화

- (나) 헌법상의 평등권명령을 구체화한 여성입법의 이행주체로서  
의 국가와 지방자치단체의 의무 이행의 제도화
  - 여성발전기본법상의 의무
  - 남녀차별금지및구제에관한법률상의 의무
- (다) 행정개혁과 공직의 성균형(Gender Balance)
- (라) 적극적 조치의 적극적 개발

(3) 실질적 통합을 위한 입법적·행정적 조치

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

- (가) 성인지적 통일정책을 위한 조치
  - 성인지적 관점의 통일정책수립과 집행을 위하여 남북 각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 통일 관련 모든 회의와 조직에 여성을 30%이상 참여시키는 것을 모든 관련법령에 명문으로 규정한다.
  - 통일헌법제정준비과정과 관련조직에 여성의 30%이상 참여를 관련법령에 규정한다.
  - 통일후의 여성관련법통합연구회를 설치한다
- (나) 여성정책담당 행정조직의 강화조치
  - 모든 국가조직에 여성정책책임관(GEO)을 설치한다 : 남북의 실질적 통합을 위한 여성정책을 책임질 행정조직을 새로 설치하거나 기존의 조직의 기능을 강화하고 조직간의 연대를 활성화한다.
  - 국가차원에서 북한여성의 의식, 현황, 여성문제 등의 대규모 조사연구와 그에 대한 정책적 연구 및 프로그램의 개발이 필요하다

다 : 이 기능은 현재의 한국여성개발원이 담당할 수 있다.

- 지방자치단체들이 그 지역의 여성문제연구, 교육에 관한 정책 및 프로그램개발을 그 지역에 맞게 실시하면서, 특히 지역차원에서의 북한과의 교류 내지 결연 등의 프로그램을 활성화하여 생활문화속에서의 주민간의 이해를 증진하는 것이 매우 중요하다. 따라서 지방자치단체차원의 전담부서 설치 및 기능강화가 요구된다.

(다) 여성민주정치/평화교육을 위한 조치:

오랜 세월의 분단은 군사 불력, 경제제도, 이데올로기 뿐만 아니라 생활감정까지도 갈라놓았으므로 이러한 생활감정의 간격은 남·북 양측의 사람들의 가치관의 차이로 인한 편견과 물이해를 극복해야만 좁혀질 수 있다. 따라서 남, 북한 두 사회의 실질적 통합을 위한 체계적인 민주교육, 평화교육이 필요하다.

- (라) 교류협력과 여성평화운동을 위한 NGO 지원조치
- (마) 북한에서의 여성연구와 여성학의 활성화지원조치
- (바) 북한여성들의 새로운 노동시장에의 적응을 위한 직업교육을 위한 특별 프로그램지원조치

### 3. 추진과제

#### 가. 실질적 남북통합 이전단계 과제의 지속적 추진

: 남북화해협력단계와 남북연합단계에서 제시된 과제들의 적극적인 추진

- (1) 법 및 제도 도입을 위한 추진과제
  - 통일관련기구 및 위원회 30%이상 여성참여 확보
  - 통일 여성부의 설치
  - 통합 여성관련법 제정

- 통일여성기금 적립 (여성발전기금)

(2) 통일의식 함양교육의 추진과제

- 민주시민교육실시
- 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
- 남북한 여성간 상호 이해교육 및 여성능력 개발교육
  - 남북한 상호 사회적 여건 및 생활문화영역 이해교육
  - 여성지도력향상교육, 여성직업능력향상교육 및 창업교육, 여성문제해결교육, 남북통합을 위한 여성의 역할창출교육 등을 통한 통일의식 함양
- 자녀교육토론회(정보교류)등을 통한 공감대 형성

(3) 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 여성의 생활문화 등의 교류협력
- 남북한 공통의 문화상품개발 및 국제화
- 남북 여성교류 협력기구 설치
- 민박교류 활성화

- 국제기구와의 교류 활성화

(4) 여성평화운동활성화 추진과제

- 남북통일이 여성인권에 미칠 부정적 영향 방지방안 마련
  - 전국규모의 성폭력 상담소 개설 등
- 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 모임 정례화.
- 체육분야의 남북한 단일팀 구성 및 남북여성 응원단 구성

나. 여성관련 분야별 추진과제

(1) 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 국가 서비스로 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 사

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

## (2) 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

## (3) 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 차별해소와 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
- 교직에서의 여성행정직 및 전문직 확대
- 남북한 교육제도 통합을 위한 교육관련자, 학부모, 학생 대표들이 협의회를 만들어 토론과 의견수렴
- 여성평생교육기관 교류협의체 구성
- 여성 리더십 훈련 강화
- 남북통합을 위한 범 국민적 이해교육 실시
- 남북한의 실질적 통합을 위한 전문인력 및 자원활동자 양성
- 남북한 지역의 여성·가정교육의 비교 및 실천방안 제시

#### (4) 노동 분야

- 남북한 여성의 노동가치에 대한 교육, 인본주의적 노동 인식 제고
- 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 전개와 지원

- 북한지역 경제개발 시의 여성·생태주의적 관점 고려

#### (5) 복지 분야

- 남북한 여성 복지체계의 상호장점 융합
- 국가 의료보험제도의 보장, 확대를 통한 여성혜택 강구
- 여성대상 실업보험제도 확대
- 여성복지의 확대 : 여성고용불안정의 문제/빈곤여성탈피를 위한 공공부조제도기능강화
- 남북한 여성을 위한 분만 등 건강보험 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
- 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 여성보건의 비중 높임
- 북한지역에 여성대상 의약품 및 식량 계획

#### (6) 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

#### 다. 단계별 추진과제

지금까지 논의되었던 과제들은 과제의 성격에 따라 실행주체가 정부 혹은 여성단체가 될 수 있으며 과제의 범위에 따라서는 우선적으로 해결해야 할 과제와 앞으로 지속적으로 해결해 나가야 할 과제로 분류할 수 있다. 통일을 위한 여성정책들은 2000년 수행했던 「여성비정부기구를 통한 남북한 교류협력 활성화방안연구」와 2001년의 「남북연합단계에서의 여성정책추진방안」에서 정부와 여성비정부기구를 실행주체로 단기과제, 중장기과제를 이미 제시하였다. 2002년 현재 수행되고 있는 본 과제에서 제시된 정책과제들은 실질적 통합단계에서 조금 더 구체적으로 조명해 본 것으로 그 남북화해협력단계와 연합단계 선상에서 관련 이슈들을 중심으로 전개해 나가면 될 것으로 생각된다. 본 절에서는 그 예로 생활문화와 여성단체분야를 제시하였다.

#### □ 생활문화 분야의 실행주체와 단기·중장기과제

##### (1) 정부의 역할

기간	추진과제
단기	1) 남북한의 생활문화 교류 활성화 및 남북한의 생활문화의 공공 및 국가 서비스로 전환 2) 남북여성 생활문화 교류 활동에 대한 지원
중장기	1) 실질적 통합단계에서의 남북 생활문화의 차이와 동질성 조화 방안에 대한 모색 2) 실질적 통합단계에서의 남북 생활문화의 질 제고를 위한 방안 모색 3) 실질적 통합단계에서 남북여성단체들의 생활문화 증진 프로그램 개발 및 활동 지원

(2) 여성비정부의 역할

기간	추진과제
단기	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 남북한의 이질적 생활문화 산출하는 체제 차이 이해교육 실시: 남북한간 상호 다름에 대한 관용</li> <li>2) 여성발전기금 활용, 종교 및 사회단체 지원</li> <li>3) 남북여성 생활문화 교류 및 활성화 프로그램: 남북의 공통적인 생활문화 교류를 중심으로             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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</li> <li>▪ 의생활 부문 : 생활한복 또는 조선옷 전람회: 소재, 디자인, 한복 품평회, 패션쇼/ 주부 폐의류 활용 창안대회/ 남북 도농간 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</li> <li>▪ 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/ 새로운 집합 주택 디자인 전시회/ 탁아소·유치원 디자인 전시회/ 노인이 살기 좋은 양로원이나 노인회관 건물 디자인 전시회</li> </ul> </li> <li>4) 남북의 이질적인 생활문화 적응 방안             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 의, 식, 주생활문화에 있어서 남북, 지역적 차이가 있는 문화에 대한 이해와 남북 교류</li> <li>▪ 계층별, 세대별 차이 있는 생활문화의 이해와 남북 교류; 무조건적 수용이 아니라, 폭력문화, 사치문화 등과 같은 상호 조화를 해치는 문화에 대해 자율적 운동을 통한 화합의 생활문화로 전환</li> </ul> </li> </ol>
중장기	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 실질적 통합단계에 있어서 여성단체에 있어서 전업주부의 가치제고와 생활문화 교류 증진의 주체화</li> <li>2) 생활문화 교류단계에서 적응단계에서 여성단체들이 주도적 역할 수행, 남한의 여성단체들은 북한의 생활문화를 일반여성들에게 적극 소개하고 이해를 증진</li> <li>3) 실질적 통합단계의 통합기구의 예산 지원 하에 남북여성 생활문화 증진의 집과 같은 생활관을 설립·운영하여 보다 구체적으로 여성들의 생활문화 적응과 새로운 생활문화 창조 방안 모색</li> </ol>

□ 여성단체분야의 실행주체와 단기·중장기 과제

(1) 정부의 역할

기간	실 천 과 제
단기	1) 정부와 여성단체와의 의사소통기구 모색과 예산지원 2) 각 정부의 여성단체 활동의 통제모델에서 협조모델로의 전환 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정부의 여성단체 활동에 대한 직접적인 통제 방식보다는 정부의 예산 및 정보 등의 지원을 통한 협조체제 도출</li> <li>▪ 여성단체들의 자율성을 증진시키는 방향에서 정부와의 유기성 획득</li> <li>▪ 정부 중심의 여성문제 연구 활동과 여성단체의 여성문제 연구 활동의 공동연구 과제 모색</li> </ul> 3) 남북한 여성의 자발적인 결사체 인정 확대 4) 정부의 남한 내 여성단체들간의 연대와 공조활동에 협조
중장기	1) 실질적 통합단계에서 남북한 최종 의사결정 기구 내에 설립된 여성 기구와 여성단체와의 협의기구 설립 2) 실질적 통합단계에서 모든 기구 내에 할당제를 도입하여 여성단체와의 협의기구 설립 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 노동/실업, 행정, 군축과 여성복지, 여성인권, 정보와 여성기술 등</li> </ul> 3) 실질적 통합단계에서 여성단체 지원의 예산 책정과 심의 기구

(2) 여성비정부기구의 역할

기간	실천과제
단기	1) 여성운동의 활성화 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 여성주류화 관점 수립과 실천 목표--여성적 관점에서 여성, 시민, 민족, 세계인의 상호 유기적 관계 인식과 운동 목표 제시</li> <li>▪ 중앙/지역민과의 유기적 협조체제와 의사소통 체제 구축</li> <li>▪ 남남대화를 위한 유기적 협조체제와 의사소통 체제, 연대운동의 전개                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가부장제 철폐 운동</li> <li>- 한반도 평화 정착과 균축</li> <li>- 여성 및 사회적 소수자 등에 대한 복지운동</li> <li>- 여성직능단체간 의사소통을 위한 활동--학술회, 운동, 친목모임 등</li> </ul> </li> </ul> 2) 여성시민교육, 평화교육, 통일교육의 유기적 프로그램 개발 및 운영 3) 남북한 여성소모임 활동 활성화 4) 여성학 연구 센터 공동 운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 남북 공조적인 의제 개발 및 실천 방안 모색                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 평화 정착과 여성의 역할</li> <li>- 여성의 삶의 질제고를 위한 각종 방안</li> </ul> </li> </ul>
중장기	1) 여성단체의 남북한간 상호 교류 확대: 여성단체의 수평적 연대와 수직적 연계의 균형 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 남북여성대회를 정례화시키되, 부문별 모임을 활성화</li> <li>▪ 남북의 직능별 여성단체 모임 활성화</li> <li>▪ 남북의 지역간 여성단체 모임 및 지역간 여성들의 결연 활동</li> </ul> 2) 남북여성단체 협의체기구 모색 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공동의제 개발</li> <li>▪ 하위 직능별 여성기구 설립</li> <li>▪ 도-농 여성기구 설립</li> <li>▪ 국제적인 여성 문제 공동 대책</li> <li>▪ 실질적 통합단계의 남북통합기구의 모니터역할</li> </ul>

라. 프로그램 사례 : 교육통합프로그램

- (1) 통일의식향상교육 프로그램
- (2) 남녀평등의식향상교육 프로그램
- (3) 평화문화교육 프로그램

실질적 통합대비 남북한 농업기술  
교류·협력 공동 추진 계획

신 동 완 (농업사회발전연구원)  
박 석 흥 (농업사회발전연구원)  
박 근 용 (농업사회발전연구원)  
김 정 호 (농업사회발전연구원)  
이 근 상 (농업사회발전연구원)  
이 상 품 (농업사회발전연구원)  
정 주 호 (농업사회발전연구원)

---

## 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류·협력 공동 추진 계획

---

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 북한 농업기술의 분야별 현황과 문제점
- III. 남북 농업교류 협력 공동 추진계획

## I. 서 론

### 1. 연구배경

- 1990년대에 들어 극심한 식량난을 겪고 있는 북한에 대한 양곡지원에 대체하여 단계적이고도 구체적인 증산기술 지원 방안 마련이 요구되어왔다.
- 남북한의 자연여건이 유사함에도 불구하고 북한의 곡물생산 단위수량은 남한의 절반으로 생산기술개선에 의한 증산의 가능성과 기술교류 협력의 여지가 크다.
- 농업사회발전연구원은 7인의 연구팀을 구성하여 1993년부터 10년간 북한농업 기술수준을 탐문조사 하였고 이를 바탕으로 2000년부터 3개년 동안 통일연구원 협동연구과제의 일환으로 “남북한 농업기술 교류 협력” 방안을 연구하였다.

## 2. 연구목적과 기대효과

6개분야별 북한의 영농기술 수준을 획기적으로 높일 수 있는 구체적인 기술교류 협력 세부설계서를 작성하고 남북 전문가가 공동으로 협의 보완 수정해서 북한의 식량자급을 조기에 달성하고 장차 남북농업 공동발전을 위한 기초 설계서를 완성한다.

## 3. 연구내용

- 6개 영농분야 : 벼농사, 밭농사, 과수, 채소, 축산, 잠사업
- 4개 추진형태 : 지원, 교류, 협력, 상업적투자
- 연차별 계획 :
  - 1차년도(2000) “남북간 화해 협력의 단계”를 전제로 한 “남북한 농업기술교류 협력 방안” 연구(협동연구총서 2000-13, 220쪽)
  - 2차년도(2001) “남북연합의 단계”를 전제로 “남북한 농업기술 교류 협력 세부 실행계획” 연구 (102과제) (협동연구 총서 2001- 14, 291쪽)
  - 3차년도(2002 이후) “실질적 통합의 단계”를 전제로 1,2차 연도 연구 자료를 기초로 하여 남북한 전문가가 공동으로 협의 보완 수정하는 “남북한 농업기술교류 협력 공동추진 계획안” 작성, 공통과제 7 분야 68과제, 개별과제 6분야 25과제 계93건

## 4. 북한농업 기술의 현황과 문제점

1, 2차년도 연구결과 보고서에서 종합 분석한 분야별 농업의 실태와 문제점에 대하여 최근에 추가로 입수된 국내외 정보·자료로 보완 작성하였다. 저생산의 요인 중심으로 문제점과 개선방안의 줄거리를 추렸으나 북한정부의 공식적인 발표자료가 없고 북한 영농현장을 답사하지 않은 상태에서 불충분한 간접적인 정보자료를 이용한 것임으로 조사자의 주관에 따라 부분적으로 실제와 차이가 있을 수 있다.

### 가. 벼농사

- (1) 쌀 생산성과 품질이 낮다
- (2) 냉상육묘는 모판면적과 육묘자재와 노동력이 과도하게 소요된다.
- (3) 본 논모내기 재식밀도가 너무 많으며
- (4) 이앙기 작업체계가 비능률적이며
- (5) 식물농약 조제시용으로 병해충방제 효율이 몹시 낮다.

### 나. 밭농사

- (1) 적지에 적작물이 재배되도록 재조정하여야 하며
- (2) 옥수수 이식재배 방식이 획일화 되어있고
- (3) 과도한 밀식재배가 성행하고 있으며
- (4) 타 작물에 비하여 밭작물 재배연구 수준이 낮고
- (5) 생력기계화 재배가 부진하며
- (6) 종자 생산과 관리기술이 낙후되어 있다.

### 다. 과 수

- (1) 과실의 생산성이 몹시 낮으며
- (2) 품종갱신이 미흡하고
- (3) 산지 과수원이 많아서 관리가 어렵고 비능률적이다.

### 라. 채 소

- (1) 직파재배와 영양단지에 의한 이식재배 방법이 개선되어야 하며
- (2) 자급비료 이용 시비추천이 불합리하고
- (3) 채소 종류가 단순하며
- (4) 자가조제 방제약시용으로 방제효율이 낮고
- (5) 시설재배가 부진한 상태다.



### 마. 축 산

- (1) 가축의 공동집단 사육체제
- (2) 가축사육 기반 빈약
- (3) 사료사정 악화
- (4) 가축생산 능력 저조
- (5) 축산물 생산공급량 격감
- (6) 대단위 국·도영 목장의 기존 축사 사료공장 시설·기자재의 노후

### 바. 잡사업

- (1) 뽕밭은 25도 이상 산지나 하천부지 등에 극한하므로 생산성이 낮다.
- (2) 내한성 뽕품종이 불가피하여 뽕잎수량과 옆질이 떨어진다.
- (3) 잠실과 개량 잠구 부실
- (4) 고치와 수출생사의 질이 떨어지고
- (5) 견직기술이 낙후되어 있다.

## 5. 남북농업기술 교류 협력 세부 계획(2000년과 2001년도 연구)

2차년도인 2001년도 연구로 작성한 102 과제별 설계서의 4개 추진형 태별 내용이 다음과 같다.

(통일연구원 협동연구총서 2001-14, 2001. 12. 30 발행 참조)

추진 형태	내 용	추진 주체				
		민간 (개인)	정부와 공공기관	NGO	국제기 관제3국	과제수
지 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식량</li> <li>○ 종자, 종묘, 종축, 잠종</li> <li>○ 비료, 농약, 비닐박막</li> <li>○ 농기구, 농기계</li> <li>○ 의약품, 기자재</li> <li>○ 재정, 용자</li> </ul>	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	24
교 류	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전문가교류 - 시찰단(정치, 행정 분야별 전문가, 기술자) 연수생, 유학생</li> <li>○ 문헌-교과서 도서 학회지연구보고서</li> <li>○ 유전인자</li> <li>○ 종자, 종묘, 종축, 잠종</li> </ul>	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	30
협 력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 종합 장기농업개발 계획 공동수립, 공동연구</li> <li>○ 학술회의 개최, 지방연락 시험, 비교시험</li> <li>○ 육종과 종자증식 공급체계개선</li> <li>○ 연구기자재, 문헌보완과 대학, 연구기관 시설장비 보강</li> <li>○ 수해지구 복구, 판매수 파괴 시설 보수, 조립, 육묘</li> </ul>		○ ○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	35
상업적 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계약생산, 위탁생산, 합영·합작투자</li> <li>○ 국내외 시장알선, 개발</li> <li>○ 동반무역</li> <li>○ 농업관광단</li> <li>○ 차관(借款) 알선</li> <li>○ 관개, 간석지, 산림복구, 공사 등 장기투자 사업</li> </ul>	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○	13
계	4개 추진형태별 6개분야별 102과제의 설계서 종합표					102

자료 : 신동완 외, 『남북한 농업기술협력방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000); 신동완 외, 『남북한 농업기술교류협력 세부실행계획』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

## 6. 남북한 농업기술 교류협력 공동추진계획 개요(2002년도 연구)

“실질적인 남북한 통합”에 대비한 농업기술 교류 협력 공동 추진계획은 2001년도의 “남북연합의 단계”를 전제로 작성한 102건의 농업기술 교류 협력 세부추진방안을 재편성 보완하여 공공기관 중심으로 추진할 공통과제 7분야별 67과제와 영농분야별로 추진할 일반과제 6분야 25과제로 구

분한 93건의 공동추진 사업계획안을 다시 작성하였다. 따라서 '01년도 작성한 102건의 세부 추진계획과 '02년도 작성한 93건의 공동추진 계획 중에는 내용이 부분적으로 중복되거나 유사한 것이 있다.

(1) 공통과제	(7분야 68과제)
3-1-1. 유전자원 교류	- 7과제
3-1-2. 농업문헌 교류	- 6
3-1-3. 농업전문가 교류	- 6
3-1-4. 공동연구 추진	- 26
3-1-5. 시찰단 및 연수생의 교류	- 7
3-1-6. 공동학술회의 개최	- 7
3-1-7. 시범사업 추진	- 9
(2) 분야별 개별과제	(6분야 25과제)
3-2-1. 벼농사	- 2과제
3-2-2. 밭농사	- 3
3-2-3. 과 수	- 6
3-2-4. 채 소	- 5
3-2-5. 축 산	- 4
3-2-6. 잠사업	- 5

# 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안

김 동 규 (고 려 대 학 교)  
권 성 아 (통일미래연구소)  
김 귀 옥 (통일미래연구소)  
박 현 선 (통일미래연구소)  
오 기 성 (인천교육대학교)  
박 찬 석 (통일미래연구소)  
전 영 선 (통일미래연구소)  
정 지 응 (통일미래연구소)

---

## 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안

---

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 외국의 문화예술 통합 사례
- III. 남북한 문화예술의 구조적 분석
- IV. 실질적 통합단계에서 문화예술의 갈등 양상
- V. 실질적 통합 단계에서의 문화예술 통합 방안
- VI. 요약 및 결론

### I. 서 론

본 연구는 「민족공동체통일방안」에서 제시하고 있는 바와 같이 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 3가지 단계에 따라 각 단계의 상황적 특성과 이에 요구되는 통합의 과제를 중심으로 살펴본 3개년에 걸친 연구 중 제 3차 년도에 해당하는 ‘실질적 통합단계’를 가정하고 수행된 과제임을 먼저 밝힌다.

민족공동체 실현의 첫 번째 단계인 화해·협력단계는 남북한이 냉전구조의 산물인 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에서 남북교류·협력을 추진함으로써 화해적 공존을 추구하는 단계이다. 이 단계에서는

「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야 교류·협력의 활성화에 의해서 남북간 평화공존체제가 정착되는 단계다.

남북연합 단계는 교류·협력을 통해 신뢰구축, 평화공존이 정착·제도화된 상황에서 남북한이 통일국가로 탄생할 때까지 통일의 기반을 조성하고 준비하는 시기이다. 통일이 될 때까지의 과도체제로서 특수한 기능적 결합체라고 할 수 있는 남북연합의 체제적 특징은 연합정부는 대외적으로 제3국과의 관계에서 완전한 주권성을 갖지 않으며, 남북한 각기 주권을 가지고 정치·외교·군사권 등을 독자적으로 행사하는 2체제 2정부의 형태를 띠게 된다는 것이다. 그러나 대내적으로 남북한간에는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 되는 것이다.

한편 실질적 통합단계라는 것은 앞서 언급한 통합의 단계에서 별개의 새로운 단계가 아니라 두 번째 단계인 남북연합 단계 내에서 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기라는 것이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다.

이와 같이 실질적 통합단계는 남북연합체제의 제도화가 심화되고 공고해지는 남북연합의 성숙기를 의미한다. 이 때부터는 문자 그대로 남북통합에 있어서 실질적인 부문의 통합이 이루어져야 한다. 또한 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적인 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 한 것이다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히 중요한 시기인 것이다.

그런데 과정으로서의 통일이라는 문제의식을 좀더 살린다면 결국 교류와 협력 단계가 고양되어 보다 높은 수준의 하나의 국가를 준비하는 단계가 실질적 통합단계라고 볼 때, 실질적 통합단계에서 완전한 통일국가단계를 앞당기거나 국민적 수준으로 통합시키는 역할이 바로 문화예술의 역할일 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.

실질적 통합단계에서 문화예술분야의 통합 방안 도출을 위한 연구 내용은 다음과 같이 구성된다.

첫째, 외국의 문화예술 통합 사례로서 독일과 중국·대만의 통합 사례를 살펴본다. 독일의 경우에는 통일 전후의 교류 협력과 통일 이후 갈등 양상, 문화통합 관련 법령 및 행정제도 개편 및 그러한 과정이 우리에게 주는 시사점을 도출한다. 중국의 경우에는 사회문화 교류에 관한 기본인식과 교류 협력의 사례를 살펴봄으로써 우리가 배울 수 있는 점을 모색한다. 한국·조선족 문화예술 교류의 경우에는 한국·조선족 사회의 문화접변, 한국·조선족 사회의 문화교류 현황, 북한·조선족 사회의 문화교류 현황, 남북한 문화예술에 대한 현지인들의 선호도, 한국문화 유입에 따른 부정적인 영향, 그리고 이를 통해 한국·조선족 교류가 남북한의 실질적 통합단계에 주는 시사점을 찾고자 한다.

둘째, 실질적 통합단계에서 문화예술의 지위와 역할을 적시하기 위하여 우선 남북한 문화예술의 구조적 분석을 통하여 이질성과 동질성의 원인을 규명하고 문화예술통합 논의 속에서 이질성과 동질성의 자리매김을 시도한다.

셋째, 실질적 통합단계에서 예상되는 문화예술의 갈등 양상을 조망한다. 갈등은 세 수준에서 분석한다. 즉 문화예술의 이념과 제도의 상이성, 문학예술의 외현적 측면, 의식구조 및 가치관의 차이 등에 따른 갈등의 양상을 규명한다.

넷째, 실질적 통합 단계에서 예상되는 갈등을 통하여 남북의 문화예술을 어떻게 통합할 것인가를 모색한다. 남북 문화교류 상황, 문화환경과 문예정책을 모색한다. 또한 남북 문화교류의 긍정적·부정적 영향을 분석한 바탕 위에서 실질적 통합단계에서의 지향점을 제시한다. 지향점은 여섯 가지 방향성을 제시하고자 한다. 즉 미래지향적 창의적 통합문화, 문화적 동질성 회복, 문화적 다양성을 포용하는 문화통합, 세계적 보편문화에 기여하는 문화, 남북한, 해외 한민족의 문화정체성 정립의 방향성이

문화예술의 통합지향점이다. 이와 함께 남북문화교류를 위한 정부의 역할과 세부적 문화교류 협력방안을 제시한다.

본 연구를 위해 탈북 연예인들에 대한 면담 및 설문 조사를 실시하였다. 또한 한국과 중국과의 수교 후 문화접변현상으로 나타난 조선족들 사이의 여러 현상에서도 남북한의 실질적 통합단계에 대한 많은 시사점을 얻을 수 있다는 판단에서 중국 현지 연구자들과 연구교류를 하고 또한 본 연구진이 중국을 다녀오기도 하였다.

## II. 외국의 문화예술 통합 사례

### 1. 독일의 문화예술 통합 사례

공식적인 차원에서의 동서독간 문화교류는 1986년에 맺어진 문화협정 체결 이후부터이다. 이 협정에 따라 예술가들의 교환방문과 예술단체들의 방문 및 초청공연이 전보다 쉽게 실현되었다. 그러나 조형예술이나 문학 작품의 경우에는, 동독의 작품은 별다른 어려움 없이 서독에서 전시되거나 출판되었으나, 서독의 작품은 동독에서 찾아보기가 매우 어려웠다.

분단기간 동안 동서독간에 문화적 이질화를 막을 수 있는 기회는 마련되어 있었으며 표면적으로 매우 방대한 교류가 있었음에도 불구하고, 이것이 실질적으로 문화·예술 통합에 미친 영향은 그리 크지 못했다. 따라서 통일독일에서 문화적 이질성 문제가 크게 부각되었던 것이다. 즉, 양독 간의 문화교류는 양독 간에 전통적인 삶의 양식이 공존하고 있음을 확인하고 이를 통한 유대감을 발견하는 데 기여를 했지만, 교류의 실제적 한계로 말미암아 각 체제가 생성한 이질적 생활양식을 극복하는 데에는 큰 도움이 되지 못했다.

1989년 11월 9일 동독인들은 28년만에 열린 장벽을 넘어 서베를린으로 넘어 왔다. 이후 1990년도에 들어오면서 동·서베를린 오페라 극단들 사이에서도 협력의 분위기가 무르익어 여러 방문공연을 보여주었으며, 베를린 영화제에서도 본선경쟁 부문과 영화광장, 파노라마 부문의 영화들을 양 베를린에서 상영하였다. 그리고 베를린 연극제는 1990년에 처음으로



양 베를린에서 분산 개최되었으며, 그 기간 동안 “동독 연극의 위기”와 “통합된 베를린의 연극과 유럽 연극” 등을 주제로 한 심포지움이 동서독 및 유럽의 저명한 연극비평가들과 교수들이 참석한 가운데 열리기도 했다. 또한, 매년 9월과 10월에 양 베를린에서 각각 따로 열리던 베를린 축제행사가 1990년부터는 상호 협력하여 공동 제작으로 작품을 마련하기 시작하였다.

그러나 베를린장벽 붕괴의 기쁨도 잠시, 화폐통합이 이루어진 1990년 7월이 되자 동·서독 사이의 경제적 차이와 사회구조의 차이로 인해 발생되는 현실적 문제점과 갈등들이 문화의 영역에서도 드러나기 시작했다.

동·서독 사이에 문화교류와 협력이 진행되는 가운데 문화행정가들은 통일 시대에 있어서 문화의 역할과 단일 민족문화를 위한 정책적 배려와 입안작업을 해 나가고 있었다. 그러면서 그 형식은, 정부에 의해 주도되는 것이 아니라, 민간 차원에서 민주적인 분위기에서 예술가들의 직접적인 접촉과 제안을 통해 실현되는 것이 상호이해와 협력에 더 도움이 된다는 입장을 분명히 하였다. 그리하여 1989년 12월 20일 서독의 콜 수상과 동독의 모드 로브 총리는 드레스덴 회담에서 2년간의 양독 문화계획에 대한 협정을 체결하며, 예술 각 분야에 걸친 100개의 프로젝트에 합의하였다.

그리고 1990년 3월 9일 동베를린에서 열린 회의에서 서독의 내독 관계부 장관과 문화부 각료회의장과 동독의 문화부장관이 참석한 가운데 ‘독-독 문화위원회’를 발족시켰다. 여기서 양측은 양독 국가의 접근과 통합과정에서의 문화의 역할과 의미를 강조하며, 1) 법적 근본문제, 문화적 기본구조와 후원체제, 2) 문화유산(유적·문화재)의 공동 보존, 3) 문화예술 교육, 4) 외국 내에서의와 외국과의 문화 교류 등 4개의 주요 항목을 논의하였다.

독일과 우리는 분단 상황의 진행과정과 문화의 차이, 심성과 역사 등에 있어서 현격한 차이가 있기 때문에 통일의 과정이나 방법이 동일하게 이루어져서는 안될 것이다. 그러나 독일의 문화예술 통합과정을 살펴보았을 때, 우리의 실질적인 통합단계에 주는 시사점이 있다.

우선, 독일은 교통 및 통신 소통이 오래 전부터 가능하였고 지속적인 문화교류가 있었지만, 우리는 이런 분야에서 거의 이동의 물결이 없었다.

따라서, 독일의 경우 동독의 서독으로의 일방적인 이동과 동독의 황폐화를 가져 왔지만, 우리의 경우 미리 쌍방향의 이동을 가능하게 함으로써 독일처럼 가지 않을 수 있는 여지가 충분하다 할 수 있다.

그리고, 독일과 달리 우리에게는 민족문화의 재창조가 민족 내부에서든 외국에 대해서든 그다지 문제가 되지 않을 것이다. 왜냐하면 우리 민족은 문화국민으로서의 의식이 비교적 강하였던 데다가 지금도 북한은 주체성이 강하고 남한에서도 주체적인 문화의 세계화에 꾸준한 관심을 가지고 있기 때문이다.

## 2. 중국·대만의 문화예술 통합 사례

1986년까지는 중국의 3통4류 제안에 대하여 대만은 우선 해외에서 중국과의 비공개 학술접촉을 허용하였을 뿐이었다. 이에 대해 일부 대만 예술가들은 당국의 금지에도 불구하고 중국 예술가들과의 문화예술 교류를 추진하였다. 그러다 1987년 11월 대만은 국민들의 중국 방문을 허용하는 정책을 실시하면서, 중국과의 경제 및 사회문화 분야 등에서의 교류와 협력을 공식적으로 추진하기 시작하였다. 이에 따라 양안간의 교류가 점차 증대되었으며, 1993년부터는 급격히 확대되었다.

제1기인 1987년부터 1992년 동안 양안의 적대적 정치 관계가 해소됨에 따라, 양안간 교류·협력을 위한 중국의 정부조직이 먼저 신설되고, 대만 역시 유사한 조직을 신설하였다. 특히, 1987년 11월 대만의 대중 군사계엄령 해제로 인한 대만인들의 중국 방문 허용은 양안 교류에 있어 중요한 조치였다. 뿐만 아니라 중국과의 비공개 학술 접촉은 대만 당국의 금지에도 불구하고 지속되어 왔으며, 1987년부터는 학술·교육 및 친척방문 교류가 중국과 대만간 사회·문화 교류의 선도 역할을 하였다. 1987년 중국은 “대만 학생의 중국 내 학교 진학에 관한 규정”을 공포하여 1988년부터 소수이지만 대만 학생이 중국의 예술·의학·문학 등을 배우기 위해 본토로 유학하기 시작하였던 것이다.

제2기인 1993년부터 중국과 대만 사이에는 여러 정치적 변수로 인하

여 경제 협력을 포함한 비정치 분야의 교류와 협력이 단기간 감소되거나 중단되는 사례가 있었음에도 불구하고, 1993년의 경우 양안간 문학과 예술 교류가 정체 사회·문화 교류의 1/3을 차지할 정도로 많았으며 문학과 예술 교환을 목적으로 대만을 방문한 중국인이 전체 방문자의 1/2에 달할 정도였다. 또한 교육·체육·사회과학·영화·과학기술·텔레비전·건강 관련 교류가 점차 증가하였으며, 언론·출판·종교·관광·민속신앙·금융·세계·항공·핵에너지·법률 분야의 교류도 증가되었다.

그러나 1994년 3-4월에 발생한 천도호 사건을 계기로 대만 당국이 양안의 사회·문화 교류 등에 대한 지원을 중단하였으나, 중국이 대만에 대한 보다 유연한 정책을 채택할 필요성을 강하게 피력하여 양안간 비정치 분야의 교류와 협력을 전반적으로 증폭시키게 되었다. 그리하여 1999년 1월 30일 인민일보 보도에 의하면 1988년부터 1998년 기간 동안 중국을 방문한 연인원은 1,300만 명에 달하며, 공식·비공식 초청을 통해 대만을 방문한 중국인은 약 4만 명이며 교류 항목은 5,000건에 이른다고 한다. 그리고 2001년에 접어들어 1월 2일 대만 선박이 중국에 들어감으로써 3통이 처음 실현되었으며, 2월 6일 중국을 출발한 항공기가 대만에 도착함으로써 분단 이후 최초의 쌍방향 직항이 실현되는 쾌거를 이루었다. 그리고 분단 이후 처음으로 신화사 대만 주재 기자에 대륙 언론인이 부임하기도 하였다.

중국의 사례를 볼 때, 한국은 북한에 대해 우선 비정치 분야에서의 교류와 협력을 우선적으로 적극 추진할 필요가 있다. 사회문화 분야의 교류·협력은 체육·경험·교육·관광·친척 방문 등 종류에 따라 다각적이고 다변적인 성향을 나타내고 있기 때문에, 남북한 간 정부 차원의 공식적인 관계가 미비한 상태에서도 민간 차원의 교류는 계속할 필요가 있다. 즉, 정치 관계가 소원할수록 경제·사회·문화 부문의 교류와 협력은 실무 차원의 협상으로 상호 유연성을 발휘할 수 있는 여지를 확보할 필요가 있다.

이러한 점을 감안할 때, 남한은 사회·문화·예술 등 여러 방면의 교류에 있어 북한에 대해 보다 개방적으로 임할 필요가 있다. 남북한 예술가와 예술단의 상호 방문 등을 보다 적극적으로 추진하여 상호 이견의 폭을 좁혀 나감으로써, 이해의 증진을 통해 협력할 수 있는 기틀을 먼저 구축할

필요가 있다.

### 3. 한국·중국조선족 문화예술 교류 사례

한국과 중국이 수교한 이후 조선족 사회는 많은 변화를 겪었다. 조선족 사회는 한국과의 교류 과정을 통해 지역의 경제가 예전에 비하여 호전되었고 조선족의 위상도 높아졌다. 그러나 긍정적인 면 못지 않게 관광객의 추태나 한국 취업을 미끼로 한 사기, 산업재해, 향락소비 문화의 만연 등의 부작용도 낳았다. 갈등의 원인은 여러 가지이나 가장 근본적인 문제는 동일한 언어와 동일한 문화유산의 공통성만을 생각하면서 해방 이후 현재에 이르기까지 상이한 체제 속에서 생활하면서 축적된 문화적 차이를 간과한데 있었다. 수십 년간의 단절과 상이한 문화체계에서 몸매 밴 생활과 문화의 차이를 느끼기 시작하면서 갈등이 생겨나기 시작했다. 사회주의적 체제를 근간으로 하는 중국의 정치, 문화와 시장경제의 한국적 상황은 서로에게 몸매 맞지 않은 옷을 강요하는 것처럼 불편하고 어색한 일이었다.

한국과 조선족 사회의 변화 과정은 크게 3단계로 전개되고 있다. 제1단계에서는 친한 감정과 분위기의 성숙이었다. 국권상실기에 모국을 떠났던 동포들에게 한중 수교를 통한 교류는 민족적 동질성에 입각한 우호적인 분위기였다. 제2단계에서는 반한 감정으로의 전환이다. 초기 우호적인 분위기에서 문화적 이질감을 겪으면서 상호 문화에 대한 이해 없이 배타적인 입장을 취하였다. 이러한 감정은 신뢰에 대한 배신감이라는 감정적인 요인이 적지 않았다. 여기에 조선족들의 불법취업과 한국인들의 우월감은 이러한 감정을 더욱 악화시키는 요인이 되었다. 제3단계는 상호 체제에 대한 이해를 바탕으로 한 화해기라고 할 수 있다. 중국 사회도 급속한 경제성장을 바탕으로 산업화가 진행되었고, 이 과정에서 한국이 산업화 과정에서 겪었던 사회 변화를 체험하게 되었다. 또한 한국과 조선족 사회의 대면적 접촉이 증가하면서 서로에 대한 생활방식을 이해하게 되었고, 이에 따르는 문화적 차이를 인정하기 시작하기 시작하였다.

본 항목에서는 한국·조선족 사회의 문화교류 현황으로(1) 매체 (2) 문화취향 (3) 연변의 한국 문화보급 (4) 한국문화 유입에 따른 변화 등을

다루었고, 또한 북한·조선족 사회의 문화교류 현황으로 (1) 유통경로 (2) 연변에 소개된 북한 문화예술 등을 다루었다. 뿐만 아니라 남북한 문화예술에 대한 현지인들의 선호도를 다루었다. 그리고 한국문화 유입에 따른 부정적인 영향으로 (1) 불건전한 문화풍토의 확산 (2) 한국 출국으로 인한 가정 파탄 (3) 청소년의 문제 확산 (4) 민족교육 문제 등을 다루었다. 끝으로 한국·조선족 교류가 실질적 통합단계의 남북교류에 주는 시사점을 살펴보았는데 첫째, 고유한 언어를 지키면서 독자적인 문화예술 활동을 전개하고 있다는 점이다. 둘째, 현재 한국과의 인적·물적 교류 정도가 남북한의 실질적 통합단계에 견줄 수 있다는 점이다. 셋째, 개방의 과정과 사회발전 정도의 유사성이다. 실질적 통합단계에서는 북한의 경제나 사회가 개방될 것이며, 개방의 방향과 과정은 중국의 경제개방 정책에 일정 부분 유사성을 보일 것으로 예상된다. 북한의 개방에 따른 남북한의 교류가 추진되면서 한국과 조선족 사회가 겪었던 문화적 충돌 현상도 비슷한 방향으로 전개될 것이다. 경제적인 측면에서 한국과 조선족 사회의 교류는 한국기업의 조선족 사회 투자, 조선족의 한국 기업 취업, 한국 기업을 통한 제3지역 취업 등의 형태로 이루어지고 있다. 이러한 관계는 남북한 실질적 통합단계에서도 유사하게 전개될 것이다.

### Ⅲ. 남북한 문화예술의 구조적 분석

남북한간의 문화적 이질성은 한반도에 지난 50여 년간 상응하기 어려운 두 사회체제의 존립과 근대화에 따른 사회구조 및 문화 변화의 귀결이라고 할 수 있다. 특히 자유민주주의와 자본주의를 기반으로 하는 남한체제와 인민민주주의와 사회주의를 기반으로 하는 북한체제간에 체제상용성이 전혀 없다는 사실이 문화적 이질성의 심화를 이끈 한 조건임에 의문의 여지가 없다.

분단 이전의 상태인 과거의 공통 기준점에서 보면 북이 남과 다른 만큼, 북에게는 남이 달라진 것으로 비칠 것이다. 즉 이질화의 상대성이다. 예컨대 남한은 비교적 자유로운 입장에서 전통문화를 지속시켜 왔으나, 공업화의 과정에서 전통문화의 변질과정을 경험하였다. 반면 북한은 사회

주의적 내용을 민족적 형식에 담은 내면적인 전통문화의 변형을 의도적으로 진행하여 왔다. 남한이 형식적인 것으로 전통문화를 변형시켜 왔다면, 북한은 내부에서 외형으로 전통문화를 변질시켜 온 것이다.

따라서 객관적으로 보면 남북의 이질성의 형성은 남과 북 사회의 공통적이고 동일한 모습이다. 그 변화가 자본주의와 사회주의라는 제도와 구조적 차이에 기인하건 또는 근대화의 정도에 따른 결과이건, 사실상 남과 북은 서로 상대방이 달라졌다고 생각하는 만큼 자신도 이질화의 과정을 걸어왔다.

우선 이념적 차원에서 남한은 개인주의와 다원주의를 지향하는 자유민주주의와 자본주의, 민족주의를 이념으로 설정하였다. 이에 따라 문화영역에서 '정치적 선택성의 원리'가 비교적 약하게 작용하고, 되도록 문화현상을 자생적이고 자율적인 것으로 보려는 경향이 강하다. 반면 북한은 집단주의와 획일성을 특징으로 주체사상과 사회정치적 생명체론, 그리고 조선민족제일주의에 기초한 우리식 사회주의의 토대 위에 수령과 노동당이 문화적 목표를 설정하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 수단과 도구를 선택하여 집행해 왔다. 여기에 강력한 정책기구를 필요로 한다. 남한에서 자율적으로 형성된 제도와 기구들이 북한에서는 중앙권력, 특히 1인 중앙집권의 경향을 지님으로써 정치적 선택성의 원리가 강하게 작용하게 된다.

이러한 이념과 제도는 문화예술, 즉 심미적 문화에도 영향을 미친다. 문화예술의 가치지향의 차원에서 보면, 남한의 문화예술은 다양성과 상대적 자율성 보장을 큰 특징으로 한다. 그러므로 외현적 차원에서 남한의 문화예술은 시대적 상황에 따라 문제점을 제시하거나 현실변혁의 필요성을 제기하기도 했다. 또한 서구의 새로운 사조를 수용하여 문화예술적 형식과 내용면에서 지속적으로 변화를 추구하고 있다. 이러한 흐름속에서도 덕주의와 유희주의는 때로는 갈등 양상을 보이기도 한다.

이에 비해 북한의 경우는 김정일의 주도로 문화예술이 지향해야 할 가치지향이 이룩되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉 김정일의 「주체문화론」, 「영화예술론」, 「미술론」, 「연극예술론」이 상징적 차원의 경직적인 구조를 형성한다. 그리고 이러한 주요 가치지향을 기반으로 정치적 성격이 강한 작가동맹이나 예술가동맹의 구성원들에 의해 구체적인 문학에

술의 형태로 나타난다.

주민들이 심미적 문화를 향유하는 문화 향수 또한 이질화의 양상을 보인다. 현재 남한의 문화생활, 특히 여가문화는 여가의 상업화 현상, 계층 분화현상, 개별화현상, 공동체적 생활문화의 특성, 외래 여가문화의 추종 등의 특성을 갖는 것으로 변화하였다. 여가 개별화 현상은 이념적으로는 자유주의와 개인주의 사상으로, 경제적으로는 소비수준의 향상으로 뒷받침되며 대표적인 활동에는 텔레비전 시청이 있다. 이에 비해 북한의 경우 걸으로는 문화생활에 정치생활, 경제생활과 동일한 중요성을 부여하고 있으나, 실제로 문화예술정책은 북한체제의 유지를 위한 정치(당)와 경제정책에 도움이 된다고 판단되는 범위 내에서 추진되고 있으므로 문화향수 또한 이러한 제약을 벗어나지 못한다. 따라서 북한 주민들의 문화생활은 집단주의적 성격, 일종의 지속적인 전시동원체제하에서의 문화생활 등을 특징으로 한다.

그러나 이질화의 문제와 관련하여 주목해야 할 점은 공식적인 체제가치가 기계적으로 주민들에게 내면화될 수 있는가 하는 문제이다. 다른 말로 하면 문화예술의 부분에서는 체제가 지향하는 이념에 영향을 받는 측면과 영향을 받지 않는 측면, 그리고 전통적으로 지속되어 온 측면이 항상 고려되어야 한다는 것이다. 그리고 이것은 남북한 문화의 동질성 발굴에 중요한 부분을 차지하고 있다.

심미적 문화의 경우 남북한사회가 지향하는 이념과 체제, 제도와 밀접한 관련을 갖는 문화예술의 경우 많은 이질화를 보여주고 있는 반면, 심미적 문화 전체가 완벽한 이질화의 양상을 나타내고 있는 것은 아니다.

남북한 문화가 전통적인 측면에서 동질성이 있고 이념과 체제적 측면에서 이질성을 초래했다는 주장은 주로 70년대에 남북한 냉전체제하에서 정립된 남북한 문화에 대한 시각에 기초한다. 그러나 남북한 문화에 있어 전통적 측면에서만 동질성이 있는 것도 아니요, 이념과 체제적 측면에서 이질성만이 있는 것은 아니다. 나아가 남북한 문화의 동질성이 남북의 화해와 협력, 그리고 통합에 긍정적인 요인으로만 작용하지는 않는다. 마찬가지로 남북의 이질적 측면, 즉 ‘다름’일지라도 양자의 화해협력과 통합에 긍정적 요인으로 작용할 수 있는 측면이 있다는 것이다. 이는 ‘긍정적 다

름'이라고 할 수 있는 부분이다. 대표적으로는 음악, 무용, 연극, 미술 등에서 찾아볼 수 있다.

#### IV. 실질적 통합단계에서 문화예술의 갈등 양상

남북한이 제도적, 영토적, 법적 통일을 이룬 후 본격적인 문화예술 부문의 통합이 시작될 것이다. 그러나 남북한은 서로 다른 이념과 체제속에서 오랜 동안 문화예술을 전개하여 왔으므로 여러 부문에서 갈등이 발생할 것이다.

첫째로, 문화예술의 이념과 제도의 상이성으로 인한 갈등을 들 수 있다. 예컨대 자유민주주의에 기초한 통일사회에서 다양한 문학예술 사조의 유입으로 인해 북한의 주체사실주의와 이에 기초한 작품의 해체과정 속에서 갈등이 있을 수 있다. 또한 그동안 북한에서 진행되어 온 국가 중심의 문예정책과 남한에서 진행되어 온 민간중심의 문예정책간의 충돌이 있을 수 있다. 그리고 이에 기초한 문화예술에 대한 북한의 당 통제가 사라질 경우, 당의 통제하에 있던 문예단체들은 통일한국에서 단체에 소속된 전문적인 창작 예술인은 자유롭게 단체를 구성하거나, 한국의 단체로 통합될 수도 있지만, 종전의 단체를 유지하려는 세력이 발생할 수 있으며, 특히 단체내 노동당 소속의 핵심 요원들은 자신의 지위와 소속 문제로 갈등을 겪게될 것이다. 아울러 기존에 존재하던 북한 지역의 상훈 제도는 통일한국에서 특별한 경우를 제외하고는 국가로부터 받는 상훈보다는 여러 단체에서 개최하는 문학예술에 출품하여 우수작으로 선정됨으로서 작가나 예술인의 지위가 상승하는 제도로 변하게 될 것이다. 기존의 북한의 상훈 제도를 폐지될 것이며 이렇게 될 경우 북측의 문화예술인들은 대거 실직 상태에 놓여 질 수 있는 가능성이 클 것이다.

현재 우리의 예술교육은 북한과 같이 국가적 차원에서 이루어지는 것이 아니다. 일반 교육이 중학교까지는 의무교육이므로 예술을 전문적으로 하고자 한다면 학원 같은 사설교육기관에서 교육을 받는다. 그리고 자신의 의지와 실력이 바탕이 되면 예술고등학교에 진학하는 것이다. 따라서 통



일 시 문화예술 교육분야에서 남한의 현 교육제도를 따른다고 가정할 경우에 북한지역 주민들은 통일시 경제적인 어려움을 겪을 가능성이 커지고, 따라서 북한지역의 문화예술 관련 교육을 원하는 인구는 그만큼 교육 기회의 균등을 보장받을 수 없게 될 것이다. 또한 문화예술 부분의 정규 교육 이외에 사교육에서도 남한지역 학령아동들에 비해 북한지역 학령아동들이 기회가 적어 경쟁력이 상대적으로 낮아질 수 있으며, 특히 취학 전 아동에게 중요한 타격이 될 수 있다.

둘째로, 문화예술의 외현적 측면의 갈등을 들 수 있다. 북한이탈주민에 따르면, 북한에 비해 한국은 문화예술에 대해 풍부한 경험을 가지고 있을 뿐만 아니라 한국의 수준이 북한보다 20년 내지 25년 정도 월등히 앞선다고 말하고 있다. 이렇게 볼 때 남북한 문화예술의 수준 차이가 심화됨에 따라 북한 출신 예술가들은 변화된 사회구조에 적응하기 어려울 뿐만 아니라 그동안 문화예술부분에서 중요한 장르로 취급했던 '수령'이나 체제 우월성, 우상화 관련 문화예술작품들은 경쟁력을 급속히 상실하게 될 것이다.

문화예술 부문에서 사용되는 전문 용어의 경우 남한은 외래어를 많이 사용하고 있는 반면, 북한은 같은 외래어를 쓰더라도 다르게 발음하는 경우, 한자어를 한글로 풀어쓰는 경우, 특정 분야의 문화예술에서 사용되는 각종 전문적인 지위에 대한 명칭의 차이 등으로 인해 서로간의 의사소통에 많은 어려움을 겪게 될 것이다.

예술인간의 갈등 측면에서 보면, 통일 한국에서 서구의 다양한 문예 사조와 기법에 익숙한 남한 예술인들은 통일한국에서 북한 예술인들을 열등하게 취급하려 할 것이다. 창작에서든 기능에서든 남측 예술인들은 북한측 예술인들에 대해 우월감을 가지고 냉소적 태도를 보일 수 있다. 이러한 지금 현재 남한 사회에서 활동하려는 북한이탈 주민들이 실제 겪는 일들이다. 또한 남한의 문화예술에 맞게 스스로 노력해야 하지만, 북한 예술인들은 열등감이나 남한 동료예술인들의 냉소적 태도에 대해 상당한 불만을 지니게 됨으로써 양측 예술인간의 갈등이 예상된다.

또한 남한의 문화예술인들에게서 나타날 수 있는 개인주의, 물질주의, 개인의 소유욕에 대하여 북한 문화예술인들은 부정적인 반응을 보일 것이

다. 북한의 문화예술인들은 전체나 집단을 위한 개인의 희생의식이 강하나 순응적이고 타율적인 획일적 사고양식이 특징적으로 나타날 것이다. 반대로 남한의 문화예술인들에게서는 개인적 자유의식을 기반으로 자아의식과 자기주장이 뚜렷하나 개인중심의 이기주의와 자유로 포장된 방종주의를 보일 것이다.

마찬가지로 수령의 절대권력하에 구축된 전체주의적 당관료 제도와 이에 기초한 문화예술 관련 제도에 익숙해 진 북한 예술인들과 자신의 아이디어를 끊임없이 개발하고 그것을 끝까지 책임지며 부단한 경쟁을 통하여 자아를 개발하여 온 자주성이 강한 남한 문화예술인들과 위에서 하라는 대로만 하고 기계적으로 순응하여 온 수동성이 강한 북한 문화예술인들 사이에 갈등이 일어날 수 있다.

이러한 과정 속에서 북한의 문화예술인들은 새로운 사회에서 집합적 정체성은 물론, 개인적인 자기 정체성까지도 동요될 수 있다. 더욱이 남한이 우세한 경제력을 가지고 정치적으로 지배적 위치에서 통일과정을 주도할 경우 남한의 문화예술인들이 일방적인 우월 의식을 가짐으로써 북한 문화예술인들에게 심리적 상처를 입히게 될 수 있으며, 이는 문화 통합에 역행하는 저항 문화를 양산할 수 있다.

문화향수 차원에서도 일반 주민들간의 갈등이 예상된다. 특히 북한사회가 동원이나 '집단주의 원리' 아래 움직여지기 때문에 통일 한국에서 발생할 일상생활상의 여가문제가 대두될 수 있다. 예컨대 북한주민들은 하루 일과를 마치고 직업, 소득수준, 교육수준에 따라 자유분방하게 생활하는 남한 사람들의 생활태도에 대해 부적응을 경험하게 될 것이다. 또한 사회생활 가운데 풍요롭게 물질생활을 하는 남한 사람들의 행동에서 상대적 빈곤의식과 소외감을 경험하게 될 것이다.

## V. 실질적 통합 단계에서의 문화예술 통합 방안

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 의미가 반감될 것이다.

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.

실질적 통합단계란 남북한 사이의 관계가 증진되어 인적·물적 교류가 추진되고 있는 통일직전의 상황으로 현재와는 다음과 같은 점에서 크게 구별된다.

첫째, 문화예술 분야의 독립적 교류가 진행된다는 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. 셋째, 남북한 사이의 대중 매체가 단일화된다는 점이다. 특히 공중파나 위성방송의 수신이 자유로와 짐으로써 남북한 사이의 대중 매체가 시간차 없이 공유될 수 있을 것이다. 넷째, 문화시장이 개방된다는 점이다.

실질적 통합단계의 문화교류는 정치적 배타성을 극복하고 문화적 동질성을 회복해 나가면서 상호 문화에 대한 이해의 폭을 넓혀준다는 점에서 통합에 긍정적인 기능을 할 것이다. 그러나 문화교류에 따라서 오랜 동안 대면적 접촉이 없었던 만큼 상호 문화에 대한 이질감의 확대, 청소년 모방행동에 대한 부정적 인식 등의 부정적 영향도 있을 것이다. 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.

남북한은 오랜 동안 상호 왕래나 상호 문화접촉이 중단되었다시피한 만큼 상호 체제의 이질성으로 인한 문화적 이질감은 당연하고 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 사회적 접촉에서 익숙한 기호(약속)와 상징들을

잃어버리고 낯설고, 과거에서 습득한 과정들이 적용되지 않는 사회체제 안에서 새로운 체제로 강요당하는 ‘문화적 충격(Cultural Shock)’ 상황은 남북교류를 통해 최소한으로 완화되어야 한다. 문화적 충격을 최소화하는 길은 상호 이해의 어려움이 문화적 차이에 기인하고 있음을 인식하고 문화적 대응력을 높이는 것이다. 이를 위해서는 남북한 문화교류가 미치는 긍정적인 요인과 함께 부정적인 측면을 고려하면서 미래지향적인 문화정책을 수립해야 한다.

동시에 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.

이를 위해서 실질적 통합단계에서의 남북문화교류는 1) 미래지향적 창의적 통합문화 형성, 2) 문화적 동질성 회복에 기여, 3) 문화적 다양성을 포용하는 문화통합, 4) 세계적 보편문화에 동참할 수 있는 문화통합, 5) 남북한, 해외 한민족의 문화정체성 정립에 기여, 6) 문화산업적 측면의 접근 필요에 맞추어 구체적인 교류가 진행되어야 한다.

교류 형태에 있어서는 예술기관의 특성과 형태에 따라서 국가적 차원, 공기관적 차원, 민간차원, 지방자치단체 차원, 개인별 차원으로 구분하여 교류하는 것이 다양한 교류를 촉진할 수 있다.

첫째, 남북한 문화예술 단체로서 민족적 특색이 강한 단체나 남북한의 대표적인 성격을 가진 예술단체간의 교류에서는 정부차원의 지원이 필요

하다.

둘째, 순수예술 분야나 북한의 특수한 분야는 문화관련 산하기관으로 공적 기능을 담당하는 기관의 경우이다. 국가 차원의 교류에 준하는 교류와 협력에 대한 지원이 있어야 한다. 이 경우 남북한 단체의 공적인 기능을 중심으로 상업화된 특성을 결합하여 정기적인 교류보다는 교류의 성격과 규정을 협약에 의한 교류, 특별한 목적에 따른 기획 교류를 중심으로 지원하는 것이 바람직하다.

셋째, 민간단체의 교류를 촉진하는 것이다. 남북교류협력기금의 지원이나 세제 지원 등을 통해 남북교류를 활성화 할 수 있도록 한다. 문화교류 자체보다 문화산업의 직접적인 성과에 목적을 두고서 다양한 분야의 교류가 가능한 분야이다.

넷째, 지방자치단체간의 교류협력 지원이다. 통일한국 시대의 문화예술은 지역 문화와 중앙 문화의 균형적 발전을 통하여 문화적 불균형을 해소하고 지역문화 활성화를 추진해야 한다. 지역적으로 동질성이 높거나 지역간 교류가 추진된 지방자치단체간의 다양한 교류를 추진할 수 있도록 한다.

다섯째, 기타 목적에 포함된 종합적 차원의 교류 협력이다. 남북관계가 발전하여 통합단계에 이르렀으나 국사분야와 같이 통합직전까지 기관 단체의 특수성으로 인해 교류가 어려운 분야에서는 단체별 교류보다는 다른 사업을 통한 우회적인 교류를 지향하는 것이 바람직하다.

여섯째, 개인적 차원의 교류이다. 시인, 소설가 등의 작가, 영화문학가, 대표적인 예술가 등의 경우에는 작품집 발간, 개인전 등의 방법으로 교류를 추진할 수 있다. 또한 기술적인 분야인 분장, 무대미술, 촬영, 컴퓨터 그래픽 관련 분야의 종사자들의 교육은 향후 남북한의 방송, 영화 분야의 협력을 촉진할 수 있는 사업이다.

## VI. 결 론

세계 유일의 분단국으로서 남북한의 통일은 세계역사에서 이념적 냉전

의 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.