

# 통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안

박종철  
김인영, 김인춘, 김학성  
양현모, 오승렬, 허문영

통일연구원

## 통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안

인 쇄 2004년 11월

발 행 2004년 11월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2004

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

### 국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안 / 박종철...[등] 연구책임. — 서울 : 통일연구원, 2004  
p. : cm. — (연구총서 ; 04-04)

참고문헌수록  
ISBN 89-8479-245-4 93340

340.911-KDC4  
320.9519-DDC21

CIP2004002053

통일 이후 갈등해소를 위한  
국민통합 방안



본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

## 목 차

I. 서론 .....	1
1. 문제제기 및 연구범위 .....	1
2. 기존 연구검토 .....	7
제 1 부 이론적 배경과 사례연구	
II. 사회갈등과 국민통합의 이론적 검토 .....	19
1. 통일과 국민통합 .....	22
2. 사회적 갈등의 의미와 역할 .....	25
3. 국민통합에 대한 이론적 접근 .....	28
III. 통일 독일의 국민통합 사례 .....	37
1. 통일독일의 국민통합 실태와 문제점 .....	40
2. 국민통합의 저해요인 분석 .....	53
3. 한반도에 대한 독일사례의 시사점 .....	68

**제 2 부 통일방식과 통일 후 갈등양상**

IV. 통일방식과 통일과정 .....	77
1. 통일방식 .....	77
2. 단계적 통일과정 .....	83
V. 통일 후 갈등양상 .....	95
1. 계층갈등 .....	95
2. 지역갈등 .....	99
3. 세대갈등 .....	101

**제 3부 갈등해소를 위한 국민통합 방안**

VI. 기본방향 .....	105
1. 기본구도: 제도통합과 가치통합의 병행 .....	105
2. 추진원칙 .....	122
VII. 정치 분야 .....	129
1. 상황설정 .....	129
2. 기본방향 .....	131
3. 제도통합 방안 .....	134
4. 가치통합 방안 .....	169

VIII. 행정 분야 .....	179
1. 상황설정 .....	179
2. 기본방향 .....	200
3. 제도통합 방안 .....	206
4. 가치통합 방안 .....	224
IX. 경제 분야 .....	242
1. 상황설정 .....	242
2. 기본방향 .....	245
3. 제도통합 방안 .....	247
4. 가치통합 방안 .....	270
X. 사회 분야 .....	283
1. 상황설정 .....	283
2. 기본방향 .....	303
3. 제도통합 방안 .....	308
4. 가치통합 방안 .....	321
XI. 결론 .....	332
참고문헌 .....	338

## 표 목 차

<표 III-1> 양독지역의 결혼·출산·인구증가 비교 .....	43
<표 III-2> 양지역주민들의 사회문제에 대한 인식성향 .....	45
<표 III-3> 동·서독지역 주민들의 국가 정체성 지표 .....	48
<표 III-4> 통일 이후 주요 독일정당의 연방의회선거 득표율 ...	49
<표 III-5> 동독지역 유권자들의 정치·사회적 가치관 .....	51
<표 III-6> 독일 청소년들의 정치적 정향 .....	52
<표 III-7> 양독지역의 사회환경구조(Soziale Milieustruktur)비교	54
<표 III-8> 동독지역주민들의 자유와 평등에 대한 가치관 변화 추이 ..	58
<표 III-9> 통일 이후 서독지역에서 동독지역으로의 재정이전지출 ..	63
<표 III-10> 동·서독지역의 실업률 변화 추이 .....	65
<표 III-11> 동·서독지역의 전년대비 국내총생산 성장률 .....	66
<표 III-12> 동·서독지역간 임금 및 노동생산성 격차 변화 추이 ..	67
<표 VI-1> ‘제도통합’과 ‘가치통합’의 비교 .....	107
<표 VII-1> 헌법구조로 본 분단국의 국가통합 .....	144
<표 VIII-1> 남북한 정부·행정체제의 비교 .....	182
<표 VIII-2> 통일 초기단계의 행정수요예측 .....	199
<표 X-1> 탈북자 추이 .....	290
<표 X-2> 인구 및 소득의 남북한 격차 .....	311
<표 X-3> 남북한 노동인구 비교 .....	317
<표 X-4> 선호되는 가치순위 .....	328

## 그림목차

<그림 VI-1> 우리정부의 통일방안에 따른 통합과정(모델 I) · 116
<그림 VI-2> 급격한 통일의 경우 예상되는 통합과정(모델 II) · 119
<그림 VI-3> 통합과정의 절충적 모델(모델 III) ..... 120



# I. 서론

## 1. 문제제기 및 연구범위

통일 이후 남북한이 진정한 국가통합을 이룩하는 것은 법적·제도적 통일을 달성하는 것보다 훨씬 복잡하고 오랜 시간을 필요로 한다. 통일 한국의 모습은 통일이 이루어지기까지 남북한 각각의 발전 전망, 남북관계의 발전양상, 통일방식 등으로부터 영향을 받을 것이다. 통일한국이 구체적으로 어떤 모습을 지니든지 통일 이후 정치, 경제, 사회, 문화적 차원에서 각종 갈등과 긴장요인이 발생할 것으로 예상된다.

통일 이후 각종 사회적 갈등과 긴장요인을 해소하기 위해서 구체적인 제도적 장치를 마련하지 않으면 통일 후 사회적 분열과 분규가 증폭할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 통일 이후 각종 사회적 갈등과 긴장요인을 예측하고 이에 대한 구체적 대비책을 분야별로 제시할 필요가 있다. 이러한 국민통합방안은 통일 이후를 대비한 청사진일 뿐만 아니라 통일을 달성할 때까지 중·장기적으로 추진해야 할 정책과제를 제시하는 것이기도 하다. 또한 국민통합방안은 통일에 대비하여 한국사회가 구조적으로 변화를 모색해야 할 정책리스트를 제시하는 것이기도 하다.

그동안 통일 이후 분야별 문제를 예상하고 이를 해결하기 위한 연구가 부분적으로 있어왔다. 특히 통일연구원은 1994년 통일 이후 각 분야별로 통합방안에 대한 연구를 하여 왔다. 통일한국의 권력구조, 통일한국의 경제체제, 통일한국의 정당제도와 선거제도, 통일한국의 사회복지정책, 통일한국의 정치이념, 통일 이후 국민통합방안 등이 그러한 예이다.

그러나 이러한 연구들은 각 분야별로 통일 이후 문제에 대한 해결방안을 제시하고 있지만 각 분야를 통합하여 전체적으로 통일 이후 상황을 예상하고 이에 대한 종합적 대책을 제시하지 못한 아쉬움을 지니고 있다. 또한 이러한 연구들이 이루어진 후 10여 년이 경과함으로써 그동안 북한의 변화, 남북관계 진전, 국제환경의 변화 등이 반영되지 않았다.

이러한 점을 감안하여 본 연구는 그동안 축적된 연구성과와 변화된 대내외 환경을 반영하여 통일 이후 국민통합에 관한 종합적 방안을 제시하고자 한다.

이 연구는 통일 이후 다양한 정치적, 경제적, 사회적 갈등양상을 상정하고 이러한 문제들을 해결하고 국민통합을 달성하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이 연구의 목적은 통일 후 갈등통합방안에 대해 장밋빛 청사진을 제시하기 보다는 현실적으로 실현가능한 대안을 제시하고 통일 상황을 안정적으로 관리할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

이 연구는 갈등을 해소하기 위한 국민통합이라는 일관된 프리즘을 통해서 통일 후 통합문제를 다양한 측면에서 조명하고자 한다. 따라서 이 연구의 초점은 각 분야별 국가통합방안과는 구별된다. 예를 들면 정치적 통합방안은 정치 분야에서 남북한의 정치제도적 통합에 관한 것이고, 경제적 통합방안은 경제 분야의 남북한 통합에 관한 것이라면, 본 연구의

주안점은 갈등해소를 위해서 각 분야별로 중점을 두어야 할 정책적 과제를 제시하는 것이다. 물론 부분적으로 분야별 통합방안과 갈등해소를 위한 분야별 과제가 관련되는 측면이 있겠지만 기본적인 문제인식과 접근방향이 다르다고 할 수 있다.

통일 이후 상황을 예상하는 데 있어서 어려운 점의 한 가지는 통일과정과 통일단계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 통일을 달성하는 여러 가지 경로를 가정할 수 있지만, 이 연구는 점진적·단계적 과정을 거쳐서 통일이 이루어지는 것을 가정하고자 한다. 무력적 방법이나 급진적 방법을 통해서 통일이 이루어지는 경우는 이 연구대상에서 제외된다. 무력적 방법에 의한 통일은 일반적 연구의 대상이 아니라고 할 수 있다. 급진적 통일이 이루어질 경우 점진적 통일과는 질적으로 다른 정치·경제·사회적 갈등과 혼란이 발생할 것으로 예상된다. 이 연구는 북한의 급변사태시 급격한 방식의 흡수통일에 대비한 긴급사태대책(contingency plan)이 아니며 점진적이고 평화적인 방법에 의한 통일을 상정하고 있다. 이 연구는 통일시나리오를 가정하고 이에 대한 다양한 대응책을 제시하는 것이 아니라 평화적 방법에 의한 점진적 통일을 가정하고 이에 대한 갈등해소방안을 제시하고자 한다.

점진적 통일방식에 입각할 경우, 통일단계는 남북화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가로 구분된다. 이 연구의 연구대상 기간은 통일국가 이후 단계이다. 그런데 통일과정에서 각 단계별 구분이 실제 상황에서는 명확하지 않을 수 있다. 구체적 상황과 예상하지 못한 대내외 요인에 의해서 각 단계가 축소되거나 연장될 수도 있다. 또한 어떤 문제들은 통일과정의 전 기간에 걸쳐서 관련되거나 몇 단계에 걸쳐서 관련되는 것일 수도 있다. 특히 남북연합단계의 성격이 통일과정에서 중요하다. 남북연합단계에서 상당한 문제들이 해결될

경우, 통일 이후 문제해결이 상대적으로 용이할 수 있다. 그리고 어떤 문제들은 남북연합의 후기에서 시작하여 통일 이후 단계까지 해결되어야 할 것일 수도 있다.

이러한 점들을 감안하여, 이 연구는 남북연합단계에서 많은 문제들이 해결됨에도 불구하고 통일 이후에 여전히 많은 문제가 남겨진 것으로 가정하고자 한다. 법적·정치적 통일이 달성되었지만 남북연합의 과도기에 많은 문제들이 미해결인 채로 남겨진 것으로 가정하고자 한다. 따라서 명시적으로 남북연합단계의 조치를 연구에서 언급할 필요는 없으며, 통일 이후 상황과 이에 대한 대책이 주된 연구대상이 될 것이다.

통일 당시의 복잡한 상황설정은 이에 대한 해결책을 강구하는 출발점이라고 할 수 있다. 통일당시의 갈등상황을 어떻게 상정하느냐에 따라서 이에 대한 대응책이 달라질 것이다. 이 연구는 5장에서 통일 이후 갈등상황을 총괄적으로 설명함으로써 통일 이후 상황에 대한 전체적 모습을 설정하고자 한다. 그리고 각 분야별로 관련 분야에서 예상되는 통일 후 상황이 세부적으로 기술될 것이다. 예를 들면, 정치 분야의 경우 통일 후 정치적 무질서, 정당·사회단체의 난립, 극우·극좌세력의 등장, 구체제의 엘리트 처리문제 등이 중요한 문제로 등장할 것이다.

그리고 통일 이후 갈등해소방안을 제시하는 데 있어서 통일직후, 중기, 후기 등으로 시기를 구분할 필요는 없다. 통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합은 지속적으로 추진되어야 하며, 시기적으로 과제를 구분하기 힘들기 때문에 시기구분을 하지 않는 것이 적절하다.

그리고 이 연구는 사례연구대상으로 독일의 국민통합과정을 연구함으로써 통일한국의 국민통합에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 분단국의 통일사례로서 독일, 베트남, 예멘이 있는데 독일통일이 통일한국에 대해서 시사점을 지니는 이유는 독일이 평화적 방법에 의한 합의형 통

일을 겪었기 때문이다. 예멘은 합의통일의 과정을 거쳤으나 결과적으로 무력통일을 겪었기 때문에 점진적 합의통일을 가정하는 통일한국에 대해서 적실성을 지니고 있지 않다. 독일은 일반적으로 흡수형 통일이라고 지칭되지만 사실상 독일통일은 동독의 합의를 전제로 하였기 때문에 합의형 통일이라고 할 수 있다. 다만 통일 후 체제선택을 기준으로 하면 독일통일은 서독체제를 그대로 받아들인 흡수형 통일(이식형 통일)이라고 할 수 있다. 통일한국이 점진적 통일을 가정하고 있지만 통일한국의 미래상은 자유민주주의와 시장경제체제를 전제로 하고 있다는 점에서 서독의 체제와 이념을 토대로 한 통일독일사례가 통일한국에 대해서 적실성을 지니고 있다. 또한 통일과정의 속도를 기준으로 할 때, 통일이 본격적으로 논의된 후 독일이 과도기를 거치지 않고 급속한 형태로 통일을 이룩하였다는 점에서 급격한 형태의 통일로 분류된다. 그러나 동·서독은 1971년 기본조약 이후 20여 년에 걸쳐 교류·협력의 확대를 통해서 갈등해소 과정을 겪었기 때문에 단순히 통일시점을 기준으로 하여 독일통일을 급속한 통일이라고 정의하기 어렵다. 이러한 점들이 복합적으로 고려되어 통일한국의 갈등통합방안을 연구하기 위한 사례로서 독일이 선택되었다. 그럼에도 불구하고 구체적으로 독일과 한반도의 차이점이 감안되어야 하는 것은 물론이다.

한편, 분단국의 통일사례는 아니지만 복수의 정치공동체가 하나의 통합된 정치공동체를 형성하는 과정이라는 측면에서 EU 통합이 시사점을 지니고 있는 측면도 있다. 특히 한국이 상정하고 있는 단계적 통일방안이 유럽연합의 기능적 통합에서 이론적·경험적 교훈을 얻고 있는 측면도 있다. 그러나 EU 통합은 이질적인 국가사이의 공존과 권력의 공유라는 점에서 통일한국의 통일방식과는 근본적으

로 차이가 있다. 따라서 EU 통합과정에 대한 별도의 사례연구는 하지 않았다. 그럼에도 불구하고 각 분야별 갈등해소방안을 논의하는 과정에서 부분적으로 EU 통합사례의 경험이 원용될 수는 있다. 또한 미국의 독립초기의 통합방식도 느슨한 형태의 국가협의체라는 점에서 통일한국과는 차이가 있다. 따라서 미국 독립초기의 국가연합체제에 대한 별도의 연구는 적절하지 않다.

이러한 기본적인 사항을 염두에 두고 본 연구는 다음과 같은 내용을 중심으로 연구를 진행하였다.

1부에서 국민통합에 관한 이론적 검토와 사례연구를 하였다. 국민통합을 달성하기 위한 제도적 차원의 접근과 심리적 차원의 접근 등을 분석하고 국민통합에 수반되는 문제점과 이를 극복하기 위한 방안을 이론적 차원에서 검토하였다. 특히 국민통합을 달성하기 위해서 정치, 행정, 경제, 사회 등이 이론적 차원에서 어떻게 접목되어야 하는지를 제시하고자 하였다. 특히 국민통합은 가치통합의 측면과 제도적 측면이 유기적 관련을 맺으면서 전개될 때 가능하다고 할 수 있다. 따라서 이론적 측면에서 국민통합이 어떤 것을 의미하는지, 국가통합과는 어떻게 다른가, 그리고 가치통합과 제도통합이 어떤 우선순위와 상관관계 속에서 진행되어야 하는가 하는 것에 대한 이론적 검토를 하였다.

그리고 독일통일 이후 국민통합에 대한 사례연구를 통해서 통일한국의 국민통합에 관한 경험적 시사점을 도출하고자 하였다. 독일이 통일 후 직면했던 사회적 갈등양상과 이를 해소하기 위한 정치, 행정, 경제, 사회에서의 경험을 정리하고 이를 통일한국에 적용하기 위한 시사점을 제시하고자 하였다.

2부에서는 통일방식과 통일 후 갈등양상을 기술하고자 하였다. 우선 점진적·단계적 방식에 의한 통일을 상정하고 그러한 전제 위에

서 통일 후 국민통합방안을 제시하고자 하였다. 그리고 통일 후 예상되는 상황을 전망하였다. 특히 통일 후 예상되는 갈등으로 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등을 주로 전망하였다.

3부에서는 통일 후 갈등해소를 위한 국민통합방안을 제시하고자 하였다. 우선 통일국가의 갈등을 해소하기 위한 기본방향을 거시적 차원에서 제시하였다. 국민통합방안에 관한 기본방향은 이론적 검토와 독일의 국민통합사례를 종합적으로 감안한 포괄적 방안이다.

이상의 논의를 바탕으로 정치, 행정, 경제, 사회의 각 분야별로 구체적인 국민통합방안을 제시하고자 하였다. 각 부문별로 ①통일 이후 상황, ②기본방향, ③제도통합 방안, ④가치통합 방안을 제시하고자 하였다. 특히 각 해당분야에서는 통일 이후 갈등해소에 초점을 두고 다른 분야와의 연관성 속에서 국민통합방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 기존 연구 검토

### 가. 정치 분야

첫째, 통합에 따른 국가이념에 대한 연구로는 양호민, 고성호, 김동성, 황병덕, 정세현, 진덕규, 황병덕, 조휘각, 주봉호, 임현진, 장원석<sup>1</sup> 등이

---

<sup>1</sup> 양호민, “남북통일의 정치사상적 기초,” 『통일연구』, 창간호 (1993); 서경대 통일문제연구소 편, 『민족통일과 북한』 (서울: 도서출판 창, 1998); 고성호, 『통일문제의 이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 1997); 김동성, “통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치의식 정향,” 『한국과 국제정치』, 제10권 제1호 (1994년 봄·여름); 황병덕, “남북한의 정치이념과 통일이념의 모색,” 『통일경제』 (1995.3); 정세현, “통일한국이 체제와 이념적 지향,” 『통일한국의 미래상과 삶의 양식』 (성남: 한국정신문화연구원, 1991); 진덕규, “한국 민족주의의 미래구도,” 『통일연구논총』, 제2권 1호 (1993); 조휘각, “민족통합의 이론적 배경,” 인천대 평화통일연구소 편, 『21세기

있는데 이들은 자유민주주의, 한국민족주의, 조합주의, 민주사회주의, 참여민주주의 등의 다양한 의견을 제시하고 있다.

둘째, 정치체제를 결정하는데 있어서 정부형태와 의회제도, 그리고 통일헌법의 구성과 성격에 대한 논의가 있을 수 있다. 정부형태에 있어서는 대통령제와 의원내각제, 의회제도의 경우에는 단원제와 양원제가 논의되었다. 이에 대한 연구로는 최진욱, 박영호·박종철, 이동한, 안청시, 박영호, 주봉호, 백운선, 박종철, 박형중<sup>2</sup> 등이 있다.

셋째, 정당구조와 선거제도를 살펴보면, 먼저 통일한국의 정당구조는 다당제를 전제로 한 다양한 정책적 방안이 강구될 필요가 있는데 이에 따른 소수정당의 난립을 어떻게 처리할 것인가가 핵심사항이다. 이에 대한 논의는 다당제를 전제로 극좌 및 극우 정당을 뺀 나머지 자생적 정당은 허용해야 한다는 입장과 소수정당의 난립이 혼란을 가져오므로 양당 내지 3~4개의 정당분립을 통해 연립정권을 구성하도록 유도해야 한다는 의견으로 양분된다. 한편 선거제도의 경우에는 통일한국의 정당구조와 밀접한 관련을 맺는데 비례대표제로 할 것인지, 아니면 다수선거제

---

한민족 통합론』(인천: 인천대 평화통일연구소, 2000); 주봉호, “통일한국의 이념과 체제 구상,” 『통일논의』(부산: 동의대학교 법정연구소, 1999); 임현진, “통일한국의 이념과 체제: 자본주의와 사회주의를 넘어,” 김재한 편, 『북한체제의 변화와 통합한국』(서울: 소화, 1998); 장원석, 『통일과 글로벌 농업정책: 광개토태자를 위하여』(서울: 농민신문사, 1999).

<sup>2</sup> 최진욱, 『통일한국의 권력구조』(서울: 통일연구원, 1994); 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』(서울: 통일연구원, 1993); 박영호, “통일한국의 정치사회적 갈등양태와 해소방안: 신정치문화의 구축을 위하여,” 『세계질서의 변화와 한반도 통일』(서울: 한국정치학회, 1994); 이동한, “통일한국 미래상 연구 4: 통일한국의 권력구조,” 『통일한국』(1994.7); 안청시, “21세기 한국의 정치이념과 체제,” 『21세기 한국의 정치와 외교』(서울: 대통령자문 21세기위원회, 1992); 박영호, 『통일 이후 국민통합방안 연구』(서울: 통일연구원, 1994); 주봉호, “통일한국의 이념과 체제 구상,” 『통일논의』, 제12집(1999); 백운선, “통일국가의 정부체제,” 『통일』(1995.6); 박종철, “통일한국의 갈등양상과 정치사회적 통합,” 『북한조사연구』, 제2권 2호(1999); 박형중, “남북한 의회 통합방안,” 『동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점』(서울: 통일연구원, 1998).

또는 이를 혼합한 형태로 할 것인가는 어떤 정당구조를 선택하는가에 따라 달라질 수 있다. 어떤 제도든 정당별 지역독식 현상을 초래해서는 안되며, 정치적 안정을 도모해야 한다는 것이 강조된다. 통일 후의 정당과 선거제도와 관련하여 박광기, 안성호, 박종철, 박형중, 박병석, 김현조, 홍관희, 김철수, 정진민, 주봉호<sup>3</sup> 등의 연구가 있다.

## 나. 경제 분야

통일 후 경제체제와 관련된 기존연구를 보면, 국가의 경제적 역할에 대한 직접적인 논의는 거의 없고 통일 이후 경제체제의 구상 내지는 구축을 목적으로 한 연구들이 다수를 차지한다.

남한 경제의 압도적인 힘의 우위와 사회주의권의 붕괴라는 현실 속에서 가장 개연성이 있는 경제체제는 체제수렴적 관점에서 제기되는 ‘사회적 시장경제론’이다. 이는 독일의 사회적 시장경제론의 아이디어를 빌려온 것으로, 공동체의 개념과 소유공개념 등을 이용하여 이른바 ‘우리식 사회적 시장경제’를 주장하는 장원석과 사회적 시장경제와 일본식의 협의주의적 시장경제의 결합을 이데올로기적 기반으로 하는 김형윤의 논

<sup>3</sup> 박광기, “남북한 정당통합을 위한 전제들: 동·서독 정당통합을 중심으로,” 한국국정정치학회 춘계 학술회의 발표문 (1999); 안성호, “남과 북 정치통합 연구: 경제적, 다원적 정치체제 탐색,” 『북한연구학회보』, 제2권 제1호 (1998); 박형중, “남북한 의회 통합방안,” 『동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원 1998); 박병석, “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조 위에서의 전망,” 『통일한국의 새로운 이념과 질서모색』 (서울: 한국정치학회, 1993); 김현조, “통일한국의 행정체제 모색,” 『통일논의』, 제12집 (부산: 동의대학교법정연구소, 1999); 홍관희, “통일한국 미래상 연구 6: 통일한국의 정당체제와 선거제도,” 『통일한국』 (1994.10); 김철수, “통일한국의 미래상: 정치분야,” 『통일한국의 미래상』 (서울: 국토통일원 자료 86-7-47, 1986.7); 정진민, “통일한국의 엘리트 층원구조,” 『통일한국의 새로운 이념과 질서모색』 (서울: 제3회 한국정치학회, 1993); 주봉호, “통일한국의 이념과 체제 구상,” 『통일논의』 (1999).

의가 이 범주에 속한다고 할 수 있다. 또한 통일과정 중에 남북한의 변화과정을 상정하면서 제기하는 이근의 ‘참여 시장경제론’이 있다. 이 모델은 남한 경제의 지속적인 발전을 위해서 대중들이 ‘참여분담’을 하는 경제체제로 개혁할 것을 주장하였다. 김상균은 사회민주주의적 복지국가를 남한 사회의 대안으로서 제시하면서 이것을 남북한의 대립을 극복할 수 있는 제3의 형태로 보고 있다.

또한 통일 후 경제체제로서 사회적 코로라티즘, 즉 조합주의 복지국가론을 제시하는 견해가 있다. 최경구는 이를 이론적이고 체계적으로 소개하면서 한국 사회에 대한 실질적인 적용 가능성을 시험하였다. 그는 사적 이익집단의 공적 통치에 근거하는 결사체 모델을 상정하며 조합주의와 복지국가의 결합을 시도하였다.

이제까지 경제체제에 대한 비교는 주로 사회주의와 자본주의라는 큰 틀 내에서 진행되어 왔다. 그러나 사회주의권의 붕괴 이후 자본주의에 대한 대안체제의 모색과정 속에서 기존의 사회주의론이 적실성을 상실하되면서 제3의 길을 모색하는 연구들이 제시되었다. 대안체제의 모색과정에서 사회민주주의, 시장사회주의, 그리고 사회조합주의 등이 제기되었다.

한편 분야별 경제통합에 대한 기존 연구는 다음과 같다.

첫째, 남북한 재정 및 조세통합에 대한 연구는 아직 일반론적 수준에 머물러 있는데 이는 무엇보다도 북한의 경제통계 자료가 뒷받침되지 못하기 때문이다. 재정 및 조세통합과 관련하여 체제전환을 위한 새로운 조세제도 확립과 통일비용을 위해 조세기반이 확충되어야 한다는 점이 지적된다. 이에 대해 고일동, 손광락<sup>4</sup>의 연구가 있다.

---

<sup>4</sup> 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (서울: 한국개발연구원, 1997); 손광락, “경제통합의 이론 및 사례의 개관과

남북한 토지소유권의 귀속문제와 관련하여 원소유자의 소유권을 부정하자는 것이 대체적 견해이다. 또한 토지소유권 제도를 통합함에 있어서 중간적 형태를 신중히 고려해 보아야 한다는 견해도 있다.

둘째, 농업통합과 관련해서 개별적인 사유방식보다는 농업조직 정비에 맞추어 영농특성에 따라 협동농장 및 국영농장을 직접 영농법인으로 전환하거나 또는 농장을 해체하여 조합원에게 경지를 분배하는 방식을 택하도록 하는 방식이 제기된다. 한편 협동단체 소유 및 전인민적 소유는 원칙적으로 국가에 귀속되어 국유재산으로 관리하고 예외적으로 기득권 인정원칙에 따라 개인소유를 인정해야 한다는 주장도 제기된다. 이러한 견해차이에도 불구하고 농업토지는 궁극적으로 실제 경작인에게 귀속되어야 하며 토지투기를 방지해야 한다는 점에는 의견의 일치를 보이고 있다. 이에 대해 이태일, 박정동<sup>5</sup> 등의 연구가 대표적이다.

셋째, 동독지역의 국영기업 사유화 방식에는 대중 사유화 방식, 매각 사유화 방식 등이 있다. 대중사유화 방식은 국가소유 기업의 자산을 무상 또는 명목가격이 부여된 바우처를 대중에게 분배함을 통하여 사유화하는 방식으로 대규모 기업의 신속한 전환에 유리하다. 이 방식은 무상 매각으로 인해 정부의 수익성이 보장되지 못하고 사유화 이후 기업이 효율적으로 운영할 수 있는지에 대한 불확실성이 남게 된다.

매각사유화 방식은 국영기업의 자산을 사적 법인 또는 개인에게 판매하는 것인데, 이것은 시장경제의 원리에 의하여 결정되기 때문에 시장사

---

남북한 경제통합의 방향,” 『산업연구』, 제4집 (대구: 영남대학교 산업경영연구소, 1996).

<sup>5</sup> 이태일, “통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제,” 『94 북한 및 통일연구 논문집』, 제3권 (1994); 박정동, “북한지역의 농업구조 개혁: 농지사유화를 중심으로,” 한국개발연구원 학술회의 자료집 『한반도 통일시의 경제 통합전략』 (1997).

유화의 방식이라고 지칭되기도 하며 소규모 기업의 사유화에 주로 적용된다. 이 방식은 사유화 대상의 시장경제적 평가가 어렵기 때문에 적절한 자산가격을 형성하기 곤란하며, 매각 대상자와의 협상을 통해 이루어지기 때문에 신속한 사유화에 적합하지 못하다.

북한 기업의 사유화에 있어서는 이러한 방식들을 혼합하여 다양한 사유화 방식이 적용되어야 한다는데 의견의 일치를 보이고 있다. 또한 남북한간 산업구조를 동질화하고, 전문경영인을 투입해야 하며, 종업원에게 일정한 동기를 부여하기 위해 종업원 지주제를 실시해야 한다는 의견도 제시되고 있다. 또한 사유화된 기업의 효율성을 위해 전문경영인 체제가 도입되어야 한다는 의견이 강력히 제시되었다. 이에 대해서는 김학민, 이태일, 윤건영, 전홍택, 이상직·최신림<sup>6</sup> 등의 연구가 있다.

넷째, 남북한 금융 및 화폐통합에 대해서는 황의각·장원태, 손광락, 전홍택, 신성수<sup>7</sup> 등의 연구가 있다. 이들은 화폐교환비율의 책정은 남과 북의 소득 수준, 구매력, 산업생산 등 모든 경제적 변수를 고려하여 결정해야 한다고 주장한다. 화폐 통합에 대한 연구는 통합속도가 급진적이나 아니면 점진적이나에 따라 구분된다.

다섯째, 남북한 산업통합과 관련하여 남북한이 서로 비교우위를 가지고 있는 산업으로의 특화가 필요하기 때문에 이러한 측면에서 연구가

<sup>6</sup> 김학민, 『통일 후 북한기업의 사유화 방안』 『97 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』 (서울: 통일원, 1997); 이태일, 『통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제』 『94 북한 및 통일연구 논문집』; 윤건영, 『북한 경제의 사유화』 한국개발연구원 학술회의 자료집 『한반도 통일시의 경제통합전략』 (1997); 전홍택, 『북한 금융제도의 구조개혁』 『한반도 통일시의 경제통합전략』 (서울: 통일연구원, 1997); 이상직·최신림, 『남북한 경제통합의 추진방향』 (서울: 산업연구원, 1993).

<sup>7</sup> 황의각·장원태, 『남북한 경제·화폐통합론』 (서울: 법문사, 1997); 손광락, 『경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향』; 전홍택, 『북한 금융제도의 구조개혁』; 신성수, 『남북한 통합시 북한 국공채의 처리방안에 관한 연구: 국제법상 국가채무의 계승문제를 중심으로』 『97신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』 (서울: 통일원, 1997).

진행되고 있고, 각 산업부문별 통합에 있어서도 남북한의 비교우위를 극대화할 수 있는 산업통합이 어떤 형태로 진행되어야 하는가에 대한 연구가 진행되고 있다. 이에 대해 황의각, 이상직·최신림, 김대우, 손광락, 이찬도, 전일수, 허훈, 홍필기, 김용범<sup>8</sup> 등의 연구가 있다.

여섯째, 남북한 노동시장의 통합 및 임금에 대해 연구는 거의 이루어지지 않고 있는데 이 중에서 구성렬, 손광락<sup>9</sup> 등의 연구가 대표적이다. 남북한 경제통합 시 우선적으로 예상되는 문제 가운데 한가지는 남한으로의 노동력의 대량이주다. 이러한 노동력의 대량이주를 우선적으로 이를 방지해야 한다는 데 의견이 모아지고 있다.

#### 다. 사회 분야

남북한 사회통합의 모델에 대한 기존의 연구는 크게 보아 개념, 접근 방법, 통합원리 그리고 문제 및 대안의 각 영역으로 구분된다.

첫째, 개념에 대한 논의에 있어서 정치통합과 경제통합이 일단락 된 후에 점차 사회통합이 이루어진다고 보거나 혹은 사회통합이 일단

<sup>8</sup> 황의각, “통일에 대비한 산업구조 조정방향,” 북한경제포럼 편, 『남북한 경제통합론』 (서울: 해남, 1999); 이상직·최신림 『남북한 경제통합이 추진방향』 (산업연구원, 1993); 김대우, “통일에 대비한 남북한 경제통합방안,” 『용인대 논문집』, 제 13집 (1997); 손광락, “경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향”; 이찬도, “육상운송망 정비 및 연계방안: 열악한 북한의 육상 인프라, 막대한 자원 필요,” 『통일한국』 (1997.3); 전일수, “남북한의 해상운송망 구축방안: 항만간 기능분담의 전국항만체제 구축,” 『통일한국』 (1997.3); 허훈, “남북한의 항공운송망 구축방안: 항공운송망 개설은 비교적 용이,” 『통일한국』 (1997.3); 홍필기, “남북한 정보통신망 구축 및 통합방안: 남한 수준의 통신회선 보급이 우선,” 『통일한국』 (1997.3); 김용범, “북한탄광, 통일 후 에너지 자급기반 확보에 주요 역할,” 『통일한국』 (1997.3).

<sup>9</sup> 구성렬, “북한 주민의 인구가동문제와 고용 및 생활보장대책,” 『한반도 통일시의 경제통합전략』; 손광락, “경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향.”

락 된 이후에 점차 정치·경제통합이 이루어진다고 보거나 혹은 사회통합이 전제되어야만 진정한 의미의 정치·경제통합이라는 체계통합이 이루어진다고 보는 단계론적 입장이 주류를 이룬다.<sup>10</sup> 반면 규범적인 차원에서 사회통합의 문제를 다루는 이상주의적 입장에 입각하여 사회통합 문제가 어떠한 모범적인 사회적 전형에 바탕하여 이루어져야 한다는 당위론적 논의도 있다.<sup>11</sup> 최근에는 현실주의와 이상주의의 양분법적 차원을 넘어서서 다각적인 차원에서 사회통합을 바라보아야 한다는 다차원적 개념이 대두하였다.<sup>12</sup> 이것은 정치·경제통합과는 차원을 달리한 영역에 사회통합의 문제가 있을 뿐만 아니라 사회통합 영역 내부에서도 이념적, 정책적, 물질적 차원 등으로 나누어 통합문제를 규명해야 한다는 주장이다.

둘째, 접근방법에 대한 논의에서는 남북 주민들간의 문화적·정서적 차원의 이질감을 극복하는 것이 주요 과제로 제시된다. 또한 정치경제학적 연구 성과에 힘입어 분단 이후의 통합과정을 국가와 시민사회의 재구조화 과정으로 규정하고 국가의 사회정책을 주요 연구 과제로 설정하는 사회·정책적 접근이 등장하였다.<sup>13</sup> 그런데 최근에는 이를 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 주목받고 있다. 이는 말 그대로 사회 통합 영역 내부의 여러 문제를 다각적 차원에서 종합적으로 접근하여야 한다는 입장이다.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> 임현진, “통일한국의 이념적 체제: 자본주의와 사회주의를 넘어서,” 김재한 편, 『북한체제의 변화와 통합한국』 (서울: 소화, 1998).

<sup>11</sup> 고성호, 『통일문제의 이해』 (서울: 통일원, 1997); 장경섭, “통일 한민족 국가의 사회통합,” 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』 (서울: 세종연구소, 1995).

<sup>12</sup> 박형중, “남북한 의회통합방안,” 『동·서독의 정치통합이 한반도통일에 주는 시사점』, 통일연구원·프리드리히 에버트재단 공동주최 워크숍 발표논문집 (1998).

<sup>13</sup> 장경섭, “통일 한민족 국가의 사회통합,” 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』 (성남: 세종연구소, 1995), p. 425, p. 431; 고성호, 『통일문제의 이해』, pp. 165-166.

셋째, 통합원리에 대한 논의에 있어서 한민족의 전통문화를 되살려 통합 사회의 지도적 원리로 삼아야 한다는 전통적 입장과 민주주의·시민 사회 등 인류보편적 가치로 사회통합의 원리로 삼아야 한다는 현대적 입장이 대립되고 있다. 다른 한편 전통문화와 현대적 가치를 동시에 고려하면서 새로운 ‘제3의 원리’를 확립하여 통합사회의 지도원리로 삼아야 한다는 종합적 시각이 제출되고 있다. 이러한 내용은 이온죽, 전태국, 임현진·정영철<sup>15</sup>의 연구에 정리되어 있다.

넷째, 사회통합의 문제 및 대안에 대한 연구에는 민성길·전우택, 박영호, 고성호, 전태국, 장경섭, 이온죽<sup>16</sup> 등이 있다.

<sup>14</sup> 고성호, 위의 책, p. 170.

<sup>15</sup> 이온죽 외, 『남북한 통합론』 (서울: 삶과 꿈, 1997); 전태국, “한국통일의 사회통합적 전망과 과제,” 『민족통일과 사회통합』, 한국사회학회 편 (1999); 임현진·정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제,” 『통일연구』, 제3권 제1호 (1999).

<sup>16</sup> 민성길, 『통일이 되면 우리는 함께 어울려 잘 살 수 있을까』 (서울: 연세대학교 출판부, 2004); 고성호, 『통일문제의 이해』; 전태국, “한국통일의 사회통합적 전망과 과제”; 장경섭 “통일 한민족국가의 사회통합: 사회적 시민권의 관점에서 본 ‘준비된’ 통일”; 박기덕·이종석 외, 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』 (성남: 세종연구소, 1995); 이온죽 외, 『남북한 통합론』 (서울: 삶과 꿈, 1997).



# 제1부

## 이론적 배경과 사례



## Ⅱ. 사회갈등과 국민통합의 이론적 검토

남북한은 분단 60여 년을 맞고 있다. 남북한이 통일을 염원하는 이유는 정치나 경제적인 이유보다는 우리 민족에게 나뉘어져 살아야 한다는 분단이라는 상황이 역사적으로 낯선 경험으로서 받아들이기 힘들기 때문일 것이다. 우리의 역사에서 1945년 이후의 분단은 과거의 통일된 수 세기의 기간에 비하면 짧은 기간으로 통일의 역사가 주를 이루었었고, 과거 문화유산과 역사를 가진 우리 민족에게 분단은 한국인의 자존심에 깊은 상처가 되었다

제2차 세계대전 이후 일본의 패전과 함께 한반도는 제일 먼저 분할되었지만, 베트남과 독일이 통일됨에 따라 마지막으로 통일될 날을 기다리고 있다. 외국의 한 학자는 분단된 한국을 일종의 “돌연변이”라고 규정하였다. 한국인에게 분단의 경험은 독일의 경우와는 달리 명백히 구별되는 것으로, 사실 역사상 통일된 독일이란 1세기에 미치지 못하는 것으로, 한국의 통일 기간에 비하면 상당히 짧은 것이었다. 또한 한국은 인종적으로나 언어적으로 독일보다 훨씬 더 일치된 것이었다.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Bruce Cumings가 분단된 한국을 일종의 “돌연변이”라고 정의한다면, 김동춘은

하지만 분단된 이후 남북한은 치열한 전쟁을 경험하였고, 처절한 군사적 대치의 세월을 보내 왔다. 베트남이 전쟁을 거쳐 통일된 것과 달리, 남북한은 치열한 열전 이후에, 차디찬 냉전으로 서로 상대방에 대한 불신과 증오의 감정을 키워나갔다. 그 결과 남북한은 모두 통일을 잊거나 이야기하지 않은 시절이 없음에도 불구하고, 그리고 남북한이 나름대로 통일을 위해 노력을 경주했음에도, 현재 한민족의 화합이나 통일은 해방 당시보다 더 어려워졌다. 더구나 현재 남한 사회는 지역균열에 의한 지역갈등과 보수·진보의 이념갈등, 세대갈등이 중첩되어 작동하는 복합갈등 현상을 노정하고 있다. 한국사회 내부의 균열도 치유하지 못하는 상황에서 통일 이후의 사회갈등의 통합과 국민통합은 지난한 과제이고 사치스러운 고민으로 여겨지기도 한다.

그러나 통일이 어떤 형태로 다가올지 모른다는 것을 감안할 때, 통일 이후 사회갈등의 양상들을 상정해보고, 그 해결방안을 제시하며, 통일 초기에 이루어져야 할 조치들과 중·장기적 조치들을 가늠해보는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다.

한반도 통일은 냉정하고 객관적인 관점에서 바라보아야 할 필요성이 있다. 민족주의에 기초한 감성적 통일접근이 가지는 한계와 그간의 경험 때문이다. 남북한의 통일과 통합을 지나치게 긍정적인 시각에서 당위적으로 바라볼 경우 통합의 현실적인 난관이나 부정적인 측면이 부각되지 않는 측면이 있다.

독일통일과 EU의 통합 경험은 한반도 통일에 좋은 예를 제공한다. 독일 통일에서 독일이 민족주의를 강조하였다면 통일은 어려웠

---

하나의 민족이 두 국가로 분열된 것을 “결손국가”라는 개념으로 지칭한다. Bruce Cumings, *The Two Koreas: On the Road to Unification?* (New York: Foreign Policy Association, 1990), p. 4; 김동춘, “20세기 한국에서의 ‘국민,’” 『전쟁과 사회: 우리에게 한국전쟁은 무엇이었나』 (서울: 돌베개, 2000) 참조.

을 것이다. 동·서독 분단의 원인이 나치의 독일지상주의, 독일 민족주의였기 때문이다. 서독은 유럽과 국제사회에 통일이 독일 민족주의를 완성하기 위한 것이 아니라, 독일 통일이 EU에로의 통합에 긍정적으로 작용하고 유럽의 안정과 평화에 기여할 것을 거듭 강조하였다. 사회주의 경제와 전체주의를 근간으로 하는 동독이 자본주의를 받아들이고 민주화되는 경우 유럽 국가들에게 위협한 존재가 아니라 우방이 될 수 있다는 긍정적인 측면이 강조되었던 것이다.

따라서 독일 통일이든 남북한의 통일이든 거시적으로 볼 때 이질적인 체제의 국민이 하나로 통합되는 과정으로 이해되어야 한다. 독일통일 이후의 갈등은 동·서독간의 완전한 신뢰회복이 전제되지 않은 것의 결과였다. 남북통일의 경우에도 남북한의 상호신뢰가 전제되지 않는다면 통일 후 심각한 갈등에 직면할 것이다. 이런 점을 고려할 때, 남북한이 통일이전과 이후 해야 할 과제, 또는 통합의 준비는 양 사회의 서로에 대한 신뢰증가와 이를 위한 사회적 자본(social capital)의 증대이다. 따라서 사회적 자본의 증대를 위한 관계망의 확충이라는 관계론적 접근이 필요하다.

관계망 형성이란 남북한 공동체 건설을 위하여 필요한 것은 남북한간 신뢰형성이고, 이는 남과 북을 아우르는 네트워크 형성이 관건이라는 것을 의미한다. 남북한 공동체 건설을 위한 국민통합이 제도통합 이상의 의미를 지니기 위해서는 남북의 지도자와 엘리트들 간의 신뢰형성과 더불어 남북한 주민들 간의 신뢰형성이 전제되어야 한다. 군사적 방식에 의해 통일을 이루었던 베트남의 경우 남부베트남에 대한 대대적인 교화 작업과 주민이주가 이루어졌으며, 독일통일의 경우 동·서독 주민들간에 심리적 불협화음이 있었던 것은 잘 알려져 있다. 통일 이후의 진정한 국민통합을 위해 남북의 단체들이 상호교류를 통하여

네트워크를 형성하고 상호 신뢰를 충분히 쌓아야 할 것임이 전제되며, 이러한 신뢰 형성이 만들어지지 않은 상태에서 통일이 되는 경우 남북의 주민들이 신뢰를 형성하는 데 상당한 기간이 필요하다.

통일 후 국민통합을 위해서는 세계화 시대(the Age of Globalization)와 정보화 시대(the Age of Information)의 시대에 적합한 국민통합 방안도 함께 모색되어야 한다. 통일과 통합도 시대의 영향을 받고 시대적 배경과 시대적 환경 속에서 이루어질 수밖에 없다는 것은 명백하다. 하지만 이제까지의 통합연구는 시대의 배경과 환경을 전제하지 않은 진공 속의 계획이었다고 할 수 있다. 시대가 변하면 통합방안도 변화해야 한다.

## 1. 통일과 국민통합

통일과 통합은 일상생활에서는 별 다른 차이 없이 사용되고 있다. 그러나 통일(unification)과 통합(integration)은 개념적으로 구분된다. 클로드 에이크(Claude Ake)는 정치통합을 “최소의 정치단위들이 정규적인 상호작용의 과정에서 공통적으로 수락될 수 있는 정치행위의 규범을 발전시키고, 이 규범에 의하여 합법화된 정치행위 패턴에의 참여를 발전시키는 과정”이라고 정의하였다.<sup>18</sup> 이러한 정의에 의하면 통합이란 공통으로 수락되는 행위규범과 이에 대한 참여를 발전시키는 과정이라고 할 수 있다. 칼 도이취(Karl Deutsch)는 통합을 “어떤 영역 내의 국민들 사이에 장기간에 걸쳐 평화적 변화의 믿을 수 있는 기

---

<sup>18</sup> Claude Ake, *A Theory of Political Integration* (Homewood: Dorsey Press, 1967), pp. 1-11; 구영록, 『인간과 전쟁: 국제정치이론의 체계』 (서울: 법문사, 1977(1986)), p. 318 참조.

대가 확약되는 매우 강하고 광범위한 공동사회의식과 제도 및 실제의 달성”이라고 규정하였다.<sup>19</sup> 도이취는 평화적 변화의 의식이 존재하고 공동사회의식이 달성되는 과정을 통합이라고 인식하였다. 이러한 시각에 의하면 공동체 구성원의 공동체의식이 강조된다는 것을 알 수 있다. 구영록은 통합에 관한 다양한 정의들을 검토한 뒤 통합을 “어떤 공동목표를 추구하기 위하여 여러 국가들이 공동자원을 투입시켜 새로운 형태의 관계를 형성하는 과정으로 이해되며, 이와 같이 공동목표의 추구는 주권이나 혹은 결정권의 독립적 속성의 포기가 전제된다”고 설명하였다.<sup>20</sup> 구영록의 정의는 에이크와 도이취의 통합에 대한 정의를 결합시키면서도 공동체에서 이탈하고자 하는 독립적 속성의 포기를 첨가한 것으로 보인다. 남북한의 통합도 공통으로 수락되는 행위규범의 인정과 확대, 평화적 공동체의식의 존재, 체제 내에 머물겠다는 의식이 자리잡아가는 과정으로 이해된다.

남북한의 민족통합이 ‘통일 후 우리 민족의 화합’이라고 한다면, 남북 통일은 정치적으로 ‘우리 민족의 영토 내에 정부가 하나’가 되는 것이다.<sup>21</sup> 김영명에 따르면 통일은 주로 국토통일과 정치적인 통일을 의미하며, 통합은 보다 포괄적인 의미로 받아들여 진다. 아울러 통일은 가부간의 문제이지만, 통합은 정도의 문제라고 볼 수도 있다.<sup>22</sup> 통합은 정도의 문제이며 완전한 통합을 위한 방안을 모색해야

<sup>19</sup> Karl W. Deutsch, *et al. Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 5; 구영록, 『인간과 전쟁: 국제정치이론의 체계』, p. 318.

<sup>20</sup> 구영록, 위의 책, p. 320.

<sup>21</sup> 서대숙, “민족통합의 개념과 방향,” 한림대학교 민족통합연구소 편, 『민족통합과 민족통일』 (춘천: 한림대학교 출판부, 1999), pp. 10-12.

<sup>22</sup> 반면에 아미타이 에치오니(Amitai Etzioni)는 반대로 해석하고 있다. 에치오니는 통합된 공동체의 조건으로 첫째, 통합된 공동체는 권력을 독점하고 둘째, 자원을 분배하고 보상할 수 있는 결정권을 가지며 셋째, 다수의 정치적 식견을 가진 시민

한다는 것이다.

그리고 통합은 완전한 통합이 존재하지 않는 것을 전제한다. 어느 사회도 완전한 통합을 이룬 적이 없기 때문이다. 미국 사회의 흑백 갈등이 좋은 예이다. 서로 다름이 존재하고 그 다름을 인정하는 것을 목표로 해야지 완전한 통합을 이루려고 하는 것은 전체주의의 논리와 비슷해질 수 있다.

또한 통합 논의에서 주의해야 할 점은 그 동안의 국민통합 방안 논의가 현재 한국사회의 모순을 통일 이후 모두 해결하는 새로운 비전을 가정하였다는 것이다. 이상주의적 관점에서 새로운 한국을 창출하는 것을 염두에 두는 것은 좋지만 남북한 통일에 따르는 갈등해결도 되지 않은 상태에서 이상적인 새로운 통일한국을 상상하고 그러한 방안을 고집할 경우 혼란이 발생할 수 있다. 통합과정에서 긴장과 갈등의 심화를 배제하지 않는 현실적 접근이 필요하다.

통일 후 통합방안에 대한 연구는 국민통합의 과도기 단계에서 통일 한국이 무엇을 해야 할 것이냐가 주된 초점이 되어야 한다. 남북화해협력 단계와 남북연합단계를 거쳐 통일 이후 단계에서 실시되어야 할 통합방안이 주된 연구과제다. 이 연구는 ‘낮은 단계의 협의체적인 공동정부’인 남북연합 단계를 지나 통일 이후 단계에서 추진되어야 할 갈등해결의 로드맵(road map)을 제시하고자 한다.

국민통합(national integration)은 우리 민족의 영토 내에 ‘정부가

---

들로부터 지배권의 인정을 받아야만 한다고 주장하고 있기 때문이다. 이 때 에치오니가 이야기하는 정치공동체는 국가에 다름이 아니며 정치·경제·행정의 단위로서 기능한다. 결국 에치오니는 통합은 과정이 아니라 결과로 해석되어야 한다. 반면에 정치적 통일(political unification)은 종착이 없는 과정일 수밖에 없다. 정치적 통합(political integration)은 조건이 성취된 상태이다. 정지웅, 『통일과 국력』(서울: 학문사, 2002), p. 21; Amita Etzioni, *Political Unification : A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), p. 4, p. 10.

하나'가 되는 정치적·법적 통일 이후 우리 민족의 '국민으로서의 하나 되기'에 해당한다. 이것은 남북한체제가 하나로 결합한 뒤 단일 정부하에서 남북한 주민들이 갈등을 치유하고 사회적 불안을 해소하는 과정을 의미한다. 이 과정에서 갈등 해소를 위한 제도가 만들어지고 가치가 통일되는 과정을 겪게 될 것이다. 이 경우 사회적 가치는 기본적으로 자유민주주의와 시장경제를 의미한다. 자유민주주의란 절차적 민주주의 또는 협의의 민주주의에 초점을 둔 것이다. 자유민주주의는 주기적으로 경쟁적인 비밀 선거에 의하여 정부와 국민의 대표를 선출하는 최소한의 절차적 민주주의를 의미하며, 구체적인 정부구성 및 정치체제의 운영은 통일과정에서 논의될 것이다. 시장경제의 원칙도 재화와 용역이 교환되는 경쟁적인 시장이 존재한다는 것을 의미할 뿐이지 시장의 모순을 극복하는 방안이나, 정부와 시장의 관계, 복지정책, 투자정책, 대외경제정책 등에 대해서는 사회적 합의과정이 뒤따라야 할 것이다.

## 2. 사회적 갈등의 의미와 역할

남한과 북한은 서로 다른 분단의 정치문화를 가지고 있다. 남한과 북한 내부에서 지역간의 갈등도 심각하다. 북한의 경우 평안도 대 함경도, 남한의 경우 경상도 대 전라도의 화합은 풀기 쉽지 않은 지역 갈등의 문제이다. 이러한 사회적 갈등의 의미와 그 해소방안에 대해서는 여러 가지 시각이 존재한다. 갈등·통합이론(*Conflict·Integration Theory*)의 여러 가지 논의 가운데에서도 게오르그 짐멜(*Georg Simmel*)의 갈등론은 시사하는 바가 크다.

짐멜은 갈등을 본질적으로 부정적이며 분열적인 것으로 인식하는 에밀 뒤르켕의 사고방식에서 벗어나 갈등의 긍정적이며 통합적인 효과에 대하여 초점을 맞추었다. 짐멜은 부정적인 시각으로만 갈등을 이해하는 연구에서 갈등의 긍정적인 측면을 강조함으로써 갈등연구에 균형을 가져왔다고 할 수 있다.

짐멜은 사람들 사이의 모든 상호작용이 사회관계라고 한다면 갈등도 확실한 사회관계의 일부라고 여긴다. 갈등의 원인이라고 할 수 있는 분열적 요소들(증오, 시기, 욕구, 욕망)이 해소된다면, 갈등은 대립자들 사이의 긴장을 해소한다. 따라서 갈등은 무관심이라는 소극적 태도보다는 적극적 태도로 해석될 수 있다는 것이다.

이러한 태도는 통일에 대한 시각에서도 찾을 수 있다. 통일은 갈등에도 불구하고 이루어지는 것으로 인식하는 것이 아니라, 갈등이 개인의 퍼스널리티 속에 그리고 사회구조와 사회집단의 문화 속에 편입되어, 집단의 힘과 유연성에 이바지한다는 시각이다.

짐멜은 갈등이 종식되는 네 가지 방식을 소개하였다.

첫째, 갈등 대상의 소멸이다. 둘째, 갈등에서 어느 한편이 승리하는 것이다. 이때는 약자의 포기가 전제된다. 셋째, 양측이 타협하는 것이다. 양측이 갈등의 대상을 나누거나 공유하는 데 합의하는 것이라고 하겠다. 넷째, 화해이다. 이것은 적대적 태도의 완화이며, 행동의 변화를 수반한다고 하겠다.

통일 이후 전개될 국민통합과 그 과정에서 노정될 갈등에 대해 그것을 피하기보다 대면하고 긍정적인 힘으로 전환시키는 정책이 중요하다. 갈등 종식의 측면에서 본다면 남북한의 통일은 타협이나 화해방식을 전제로 해야 할 것이다. 특히 통일 이후 국민통합의 측면에서 본다면 남북한의 타협과 화해는 모든 문제의 해결을 위한 전제에 해당한다.<sup>23</sup>

갈등 해결이라는 측면에서 EU의 통합은 또 다른 중요한 교훈을 제시한다. 유럽 통합의 굴곡 많은 과정은 통합에서 결과(product)보다 과정(process)이 중요하다는 교훈을 주었다. 평화적 통일은 수많은 갈등과 굴곡과 역풍을 넘어서는 과정이라는 것이다. 유럽 통합의 초기 성공이 결실을 맺기 위하여 근 50년이 걸렸으며, 경제통합과 군사통합, 정치통합을 이룩하기 위해서 더 많은 시간이 필요할 것이라는 것이다. 남북한의 경우도 남북한 고위 지도자의 협정 체결로 통일이나 통합이 완성되는 것이 아니라 갈등을 넘어서 지속적인 하나됨의 기간이 적어도 분단 기간만큼이나 필요하다는 것이다. 남북한 통일을 이러한 장기적 과정으로 이해할 때 갈등 해결에 소요되는 긴 시간이 용납될 수 있을 것이다.

EU 통합에서 빠뜨릴 수 없는 교훈은 통합 당사자들의 정치체제의 성격이다. 통합 당사국들은 모두 민주주의 정치체제를 채택하고 있다. 민주주의 국가들끼리는 싸우지 않는다는 민주평화론(democratic peace theory)의 명제가 마치 통합은 민주주의 국가들끼리만 가능하다는 민주통합론(democratic integration theory)으로 확장된 것처럼 보인다. 통합을 위한 전제조건으로 당사국들이 민주주의를 채택해야 한다는 것은 동·서독의 통일과 EU 통합의 예에서 쉽게 찾을 수 있다. 필립 슈미터는(Philippe C. Schmitter)는 그 첫 번째 이유로서 강한 정통성을 가진 민주국가만이 ‘믿을 만한 대외적 약속’(credible commitments)을 할 수 있다는 것이다.<sup>24</sup> 두 번째 이유는 민주적인 믿을 만한 정부의 존재만이 구성원 모두가 누구도 갈등해결을 위하여 힘(폭력)을 사용하지 않을 것이라는 확신을 제공하기 때문이라는 것이다.

<sup>23</sup> Georg Simmel, *Soziologie* (1922).

<sup>24</sup> Philippe C. Schmitter, “The Experience of European Integration and the Political Implication for Northeast Asian Integration,” (mimeo, 2004), p. 5.

### 3. 국민통합에 대한 이론적 접근

갈등해결 통합방식은 본질적으로 점진적이고 기능적일 수밖에 없다. 짐멜이 주장하는 통합을 위한 갈등의 긍정적 역할론과 기능주의가 강조하는 갈등의 불가피론이 공통점을 지닌 측면이 있다. 기능주의는 통합이 평화적(peaceful)이고 자발적(voluntary)인 것이지만, 결코 직선적(linear)이지도 갈등 배제적(exempt from conflict)이지도 않다는 점을 지적한다.<sup>25</sup>

통일 이후 남북한간 갈등을 해결하고 국민통합을 이룩할 수 있는 방안은 기능주의적 시각에서 이론적 근거를 발견할 수 있다. 다음에서 기능주의 이론의 기본적 내용을 간략하게 검토하고자 한다.

#### 가. 기능주의 이론

남북한의 국민통합을 국가간의 협력관계의 연장선에서 바라볼 필요가 있다는 점을 앞에서 지적하였다. 이를 위해서는 남북관계가 영합적(zero-sum)인 게임 관계가 아니라 비영합적(non-zero-sum)적인 게임 관계로 전환되어야 한다. 이러한 시각은 미트라니(David Mitrany)의 기능적 통합과 비슷하다.<sup>26</sup> 미트라니는 한 영역에서 얻은 기능주의의 경험은 다른 영역으로 전이되어 적용되며, 이러한 시도에서 얻은 성공의 경험은 축적되고 확산된다고 주장하였다. 이것이 곧 국제사회를 통합으로 이끌어 간다는 것이다. 즉 기능적인 부분들의 통합이 하나씩 이루어져 나간다면(peace by pieces) 궁극에 가서는 하나의 불가분의 사회

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>26</sup> David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

가 될 것이고 국가간의 정치적 분열이 해소되고 평화로운 체제가 된다는 것이다.<sup>27</sup>

미트라니의 기능주의는 비정치적 영역의 문제해결로 정치적 문제를 뒤덮어버리고 정치적 갈등이 작동하지 못하게 하는 방안이다. 갈등을 유발시킬 수 있는 폭발력이 강한 정치적 사안은 뒤로 제쳐 두고 낮은 차원의 비정치적 영역에서 협력의 대상을 찾아 이를 확대하고 견고히 하여 나중에 정치적 문제를 감싸는 것이다. 어떤 의미에서는 저강도 전략이라고도 할 수 있는데, 발화하여 쉽게 파괴의 힘으로 작동할 수 있는 정치적 문제를 초기에 피하였다가 나중에 다루자는 점진적 접근이라고 할 수 있다.

미트라니의 평화(peace) 개념도 현실주의 국제정치에서의 평화의 개념과는 다르다. 미트라니는 강제력에 의한 폭력 없는 정치적인 평화를 상정하기보다는 기능주의적 방식으로 공동체를 건설함으로써 가능해지는 ‘일하는 평화’, ‘살아있는 동태적인 평화체계’를 이룩하려고 하였다. 구영록에 따르면 공동체는 구성원들이 수행하는 기능의 총계로 이해되며, 공동체를 형성하는 과정은 다양한 공통의 기능을 수행하는 데서 찾아진다”고 한다. ‘일하는 평화체계’란 함께 공통의 이익을 위하여 일하는 것을 의미한다고 할 수 있다.<sup>28</sup>

## 나. 신기능주의 이론

통합에 대한 신기능주의 이론은 “어떤 기능적 분야에 있어서 초국가적인 중앙기구가 결성되어 이것이 각 회원국 내 여러 집단의 통합에 대

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 61-68; 정지웅, 『통일과 국력』 (서울: 학문사, 2002), p. 36.

<sup>28</sup> 구영록, 『한국과 햇볕정책』 (서울: 법문사, 2000), pp. 108-109; David Mitrany, *A Working Peace System*, pp. 25-99.

한 기대나 요구를 일으키는 정책을 추구한다면 이 집단들의 충성심이 점차로 민족국가를 초월한 주체로 이전하게 되며 제도적·정치적 측면에서의 통합이 일정한 단계에 이르면 필연적으로 사회심리적 측면으로 확대되어 정치적 통합을 달성하게 된다”고 본다.<sup>29</sup> 신기능주의이론은 의도적으로 통합을 촉진하는 정책을 채택하여 의도하는 통합의 목표를 달성하는 전략을 의미한다.

신기능주의는 기본적으로 다음의 3가지 가설에 기초한다. 첫째는 파급효과(spill-over) 가설로 원래 특정한 목적의 제도나 조직이 점차 그 기능분야를 확대하면서 정책 결정의 권한도 강화한다는 것이다. 둘째는 정치화(politicalization)의 가설로 경제적 기능을 중심으로 한 정책결정의 범위가 확대되어 최종적으로는 정치수준까지 다다르게 된다는 것이다. 셋째로 외부화(externalization)의 가설로 파급효과가 전파되어 참가국이 제3의 참가국에 대하여 공통의 정책 행동을 취하게 된다는 것이다.<sup>30</sup>

신기능주의와 기능주의의 차이점은 신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력이 분리될 수 없다고 보면서 제도 형성에 초점을 두는 반면, 기능주의는 기능적 협력을 우선적으로 실시하고 나서 정치적 협력을 도모한다는 의도로 부문별 기능의 확대와 심화에 초점을 둔다는 점이다. 따라서 신기능주의자인 하아스(Ernst Haas)는 통합의 주역을 담당하는 정치행위자들을 중요시하고 이들의 정치적 행동을 주목한다. 정치행위자들이 자신들의 정치적 활동과 정책결정과정에서 통합의 전개방법과 의식구조를 습득하여 새로운 권위체와 구성단위간의 공통의 이익을 새로 형성한다. 이러한 정치행위자들의 점진적인 정치화가 결국 경제적 통합과 정치적 통합을 연결시키는 변수로 작용하게 된다는 것이다.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> 정지웅, 『통일과 국력』, p. 38.

<sup>30</sup> 위의 책, p. 38-39.

동·서독의 통일에는 기능주의와 신기능주의 이론을 모두 적용하는 것이 가능하다. 기능주의 통합이론이 비정치적 통합을 통해 공동체를 형성하고 정치적 영역의 갈등을 해소하고 평화와 통합으로 나아가간다는 핵심 전략이라면, 브란트의 동방정책(Ostpolitik)은 기능적 방식을 상당히 차용하였다고 할 수 있다. 브란트는 통일문제를 언급함이 없이 공통의 타협점을 모색하였고, 4대 강국에 대해 동·서독의 긴장완화가 결국은 유럽의 긴장완화와 안정보장에 기여한다는 논리를 폈던 것이다. 동·서독이 기능주의적 접근방식을 토대로 인적·물적 교류를 진행하면서 서로를 이해하고 신뢰를 쌓은 것이다.

동·서독은 여러 방면의 교류를 통하여 분단의 고통을 줄이려는 노력과 함께 통일 이후 통합과정을 수월하게 하기 위해 준비했다. 동·서독은 기본조약의 체결, 방문협정, 교통협정, 우편 및 통신협정의 체결 등으로 상호방문과 우편교류, 문화교류, 상품교류를 지속했다.<sup>32</sup>

동·서독간 교류들은 처음부터 전면적으로 그리고 대대적으로 이루어진 것은 아니었다. 예를 들어 서독 사람들의 동독방문은 긴급한 가사문제로 인한 방문의 경우 1972년 1,100회에서 점차적으로 늘어나 1986년에는 244,000회로 증가하고, 1987년에는 120만회로 증가하게 되었다. 물론 단계마다 서독 정부는 동독에 대한 경제적 지원이나 차관 제공으로 동독 정부가 실리를 챙길 수 있게 배려하였다. 교류에 대한 대가는 경제적 지원이었고 이는 동독정부가 거절하기 어려운 유혹으로 작용하였다.

<sup>31</sup> Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America," *International Organization* (Autumn, 1964), pp. 707-709; 구영록, 『인간과 전쟁: 국제정치이론의 체계』, p. 333.

<sup>32</sup> 정지웅, 『통일과 국력』, p. 69.

동·서독간 경제적 교류의 증가도 주목할 필요가 있다. 1950년 8억 마르크에 불과했던 교역량은 1970년에는 45.5억 마르크로, 1980년에는 117.3억 마르크로, 1985년에는 167.4억 마르크로 증가하였다. 이러한 경제적 교류의 증가는 동·서독의 경제가 상호의존하는 결과를 초래하였다. 이러한 교류를 위하여 서독은 동독에로의 수출을 ‘공급’(Lieferungen)으로, 수입을 ‘구입’(Bezüge)으로 표현하여, 양 국가간 거래를 독일 내부간의 교역으로 정의했음은 잘 알려진 사실이다.

인적·물적 교류는 동·서독을 서로 얽히게 하였고, 마침내는 파급효과(spill-over effect)를 가져와 다시금 분단 상태로 돌아갈 수 없게 하였다. 정치적인 방식의 긴장완화 정책의 채택보다도 실제로는 사회의 모든 부분이 얽히게 됨에 따라서 실질적인 긴장완화의 결과를 초래한 것이다.

시간이 흐름에 따라 교류로 인하여 동독의 모순이 드러나게 되었고 서독은 점차로 신기능주의적 방식을 도입하여 정치적 효과를 기대하였다.<sup>33</sup> 그 예로 콜 수상은 1990년 2월 10일 모스크바를 방문하여 소련으로부터 동·서독 통일의 허락을 받고, 2월 13일 미국, 소련, 영국, 프랑스, 동·서독이 함께 하는 6개국 장관이 모인 자리에서 독일통일 문제를 협의할 기구설치를 구성하였다. 사실 어떠한 기능주의적 교류도 정치적 의도가 배제된 것은 아니다. 단지 감추고 드러내지 않을 뿐이다. 참여자들은 실제로는 정치적 의도를 알면서도 경제적 이득 때문에 기능주의적 교류를 허용하는 것이다. 이러한 의미에서 기능주의와 신기능주의는 동일한 정치적 목표를 가지고 있지만 단지 그것이 명시적이냐 묵시적이냐의 차이만 존재한다고 할 수 있다.

---

<sup>33</sup> 위의 책, p. 83.

## 다. 연방주의적 통일

연방주의적 접근은 제도적·법률적 측면에 중점을 두어 각 국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 새로운 정치기구를 창설하는 것을 목표로 한다. 국제법적 기구 또는 연방제도가 구축되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되고 새 정부에 대한 가맹국 국민의 충성심도 점차 강화될 것이라고 가정된다.

연방제는 다양성을 중시한다. 특히 다인종, 다민족, 다언어, 다문화, 다종교 등을 특징으로 하는 복합적인 사회인 경우, 연방제는 다양한 구성 요소들의 특성과 기득권을 어느 정도 보장해 줄 수 있다. 트래거 교수가 “연방주의는 단방제적인 것도 아니고 분리주의적인 것도 아니며, 아리스토텔레스적인 용어를 사용한다면 그 양극적 입장 사이의 중용이다”<sup>34</sup>라고 정의하는 것은 이러한 의미에서 적절하다.

연방제에서 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계는 일반적으로 대등성의 원칙에 입각하여 있다. 그러나 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방국가를 구성할 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다.

그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 연방제는 이치럼 연방에 가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때문에 반드시 성문헌법을 지녀야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부

---

<sup>34</sup> Frank N. Trager, “Introduction: On Federalism,” Thomas M. Franck, *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism* (New York: New York University Press, 1968), x.

의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다. 자칫 잘못하면 연방제는 실패할 수 있기 때문이다.<sup>35</sup>

연방이란 용어는 매우 다양한 의미로 사용되고 있다. 연방의 정의는 그 접근 방법에 따라 연방의 권한 분배, 기능, 활동의 측면에서 이를 파악하려는 정치학적 정의와 국제법인격의 측면에서 이를 파악하려는 법학적 정의로 대별된다.

연방주의 이론은 기능주의와는 달리 통합의 촉진을 위해 정치적 해결과 정치기구를 강조하고 통합된 연방국가를 위해 각 구성국의 주권은 포기되어야 한다고 주장함으로써 통합의 목표로서 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 강조한다.

## 라. 수렴통일 모델

수렴이론은 이질적인 체제가 사회발전 과정에서 하나의 동질적인 사회구조와 가치에 접근해 간다고 주장함으로써 이질적인 체제간의 통합을 설명하고자 한다. 그러나 수렴이론은 체계적인 통합이론이라기 보다는 체제발전 과정을 보는 하나의 시각이라고 할 수 있다.<sup>36</sup>

수렴론적 시각은 다음과 같은 세 가지 일반화된 가정에 근거를 두고

<sup>35</sup> 제2차 대전이 끝난 뒤 서구 제국주의의 사슬에서 해방된 아시아와 아프리카를 비롯한 제3세계에서는 연방제가 하나의 만병통치약처럼 생각되었다. 그리하여 많은 연방국들이 탄생했으나 곧 실패한 예가 적지 않았다. 서인도 연방, 동아프리카 연방, 말레이, 싱가포르 연방, 로디지아, 니아살랜드 연방 등이 실패의 대표적인 예이다. 이들의 경우에는 연방의 창설에 따른 기존의 이권 또는 기존의 권력의 축소에 대한 반발이 연방화해의 가장 큰 이유였다.

<sup>36</sup> 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』, 연구보고서 93-29 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 19-20.

있다. 첫째, 현대사회가 이데올로기적 차이에도 불구하고 산업화의 목표를 추구한다는 것이다. 둘째, 불가치적 개념인 과학과 기술의 발달로 모든 인간의 사고와 행위는 물론 사회의 체계와 이념 등의 내용과 형식이 동질화한다는 것이다. 기술과 과학의 발전에 의해 결정되는 산업화는 이데올로기적 요구보다는 가치중립적이고 실용주의적인 효율성과 합리성의 요구에 부응한다는 것이다. 셋째, 독립적인 두 체제의 접근에는 효율성과 합리성의 요구에 부응하기 위한 양 체제간 최적혼합체제라는 선택적 대안이 필요하다는 점이다. 두 개의 기존체제가 발전된 하나의 새로운 혼합체제로 대치될 때 통합이 가능하다는 변증법적 통합논리라고 할 수 있다.<sup>37</sup>

수렴모델은 양 체제가 각자의 부정적 측면을 제거하고 수정을 통해 하나로 수렴됨으로써 동일한 체제를 갖는 통일방안이다. 이것은 쌍방이 각각 변화를 추구하고, 이를 전제로 양 체제가 접근·수렴하여 합의통일을 달성하는 방안이다. 수렴이론이 상정하는 대상은 사회적 민주주의로부터 서구적 사회민주주의까지 다양한 스펙트럼에 걸쳐 있을 수 있다. 수렴론과 절충주의는 도덕적 관점에서는 단순 흡수론보다 더 설득력이 있으나 현실화되는 데는 많은 어려움이 있다. 또한 이 모델은 서구 복지국가의 위기와 신보수주의의 대두가 보여 주듯이 물질 토대의 위기에 따라 실패할 가능성도 있다.

수렴모델의 관점에서 보면 남한의 자본주의와 북한 사회주의가 한국적 민족주의에 토대를 둔 새로운 가치체제로 수렴되어야 한다고 할 수 있다. 자본주의도 사회주의의 어느 것도 통일을 위한 민족적인 합의를 기약하기는 어렵다는 것이다. 두 제도의 장단점을 가려 자주적으로 취사선택하되 그 근간을 민족주의로 삼아 통일된 민족국가를 형성해야 한다

<sup>37</sup> 김도태, “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해,” 『국방논집』, 제20호, p. 49.

는 것이다. 그것은 통일의 구심점이 될 수도 있고, 통일을 위한 민족적인 에너지를 자발적으로 동원하는 기폭제가 될 수도 있다는 것이다.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> 여기서 통일의 이념으로써 민족주의에 대한 음미는 결코 지난날의 민족주의로의 환원이나 복고를 의미하는 것은 아니다. 우리가 지향해야 할 민족주의는 민족주의가 부지불식간에 빠져 들기 쉬운 국수주의나 자기 민족 중심주의, 즉 에스노센트리즘(ethnocentrism) 또는 배외사상, 즉 쇼비니즘(chauvinism)이 되어서는 안 된다. 또한 과거의 역사가 말해 주듯 파시즘, 나치즘 또는 군국주의와 그 맥을 같이 해서도 안 된다. 민족주의는 논리적으로 민족 지상주의 또는 국가 지상주의에 기초하는 나머지 자칫하면 개인의 권리나 자유가 부분적으로 제한되거나 유보되는 전체주의나 집단주의의 성격을 띠 수도 있는데 우리의 민족주의는 전체주의에 절대적인 가치나 의미를 부여해서는 안 된다. 우리가 주장하는 민족주의는 침략적이지 않고 방어적이며 평화공존적이며 통일지향적이어야 한다. 김대환, 『통일을 위한 민족주의 이념』 (서울: 을유문화사, 1993), p. 251.

### Ⅲ. 통일독일의 국민통합 사례

통일 이후 지금까지 독일사회는 많은 변화를 겪어왔다. 세계화, 유럽통합, 동유럽의 체제변화라는 외적 변화의 충격도 적지 않았지만, 가장 결정적인 변화요인은 통일에 따른 체제통합의 충격이다. 통일당시 상이한 두 체제가 통합되는 것이 결코 쉽지는 않으리라고 누구나 예상했다. 그러나 동일한 민족으로서 공동의 언어, 역사, 문화전통을 가졌으며, 다른 지역의 분단국들과는 달리 분단기간 동안 제한적이거나 의사소통이 단절되지 않았던 경험을 바탕으로 통합의 난관은 비교적 잘 극복될 수 있을 것이라는 막연한 낙관적 견해가 우세했던 것도 사실이다.<sup>39</sup> 그렇다면, 구 동·서독지역 간 국민통합<sup>40</sup>과정은 애초의 예상과 같이 순조롭게 진행되어 왔다고 평가할 수 있을까?

---

<sup>39</sup> Petra Bauer-Kaase & Max Kaase, "Five Years of Unification: The Germans on the Path to Inner Unity," *German Politics*, Vol. 5, No. 1 (April 1996), p. 3 참조.

<sup>40</sup> 독일에서는 국민통합이라는 용어보다 '내적 통일'(Innere Einheit) 또는 '내적 통합'이란 말을 즐겨 사용한다. '내적 통일'이란 엄밀한 의미에서 사회과학적 개념이 아니며, 정치 및 영토적 통일이라는 외형적인 통일에 상응하여 구동·서독지역간 정치 및 사회문화와 사회경제적 차이를 극복해야 한다는 규범적 의미를 지닌 일상적 용어이다. 그렇지만, 의미문맥상 '내적 통일 또는 내적 통합'은 국민통합의 추구라는 뜻을 내포하고 있기 때문에 여기서는 양 용어를 같은 의미로 사용할 것이다.

이에 대한 답을 위해서는 기준이 필요하다. 그러나 독일통일은 충분한 계획과 청사진을 바탕으로 추진된 것이 아니라, 국제정치적 상황과 동독사회의 급변 속에서 위기관리 형식으로 이루어진 것이기 때문에 지금까지의 통합과정을 객관적으로 평가할 수 있는 명확한 기준은 애초부터 없었다. 따라서 평가의 기준은 사회학의 일반적 통합 개념에 의존할 수밖에 없다. 사회학적 통합개념은 동·서독 사회통합과정을 평가하기 위해 필요한 지표를 제시해 준다.

일반적으로 통합은 하나의 전체를 재건한다는 의미에서 사회구성원들이 의식적으로는 물론이고 행동으로 기존의 가치구조와 행위양식들에 편입하거나 적응하는 과정”이라고 규정된다.<sup>41</sup> 여기에는 개인의 내면화와 사회화 과정은 물론이고 다양한 집단, 계층, 계급, 인종들 간의 사회적 관계 속에서 새롭고 더욱 고양된 공동의 문화구조나 사회질서를 창출하는 문화적 적응(Acculturation)이나 동화(Assimilation)과정이 포함된다. 다시 말해서 국민통합의 문제에 접근하기 위해서는 사회문화와 정치 및 경제질서라는 두 가지 측면이 동시에 고려되어야 한다는 것이다.

통일 이후 독일사회과학자들은 그러한 기준을 가지고 내적 통합의 문제에 접근해 왔다. 기존의 연구들은 대체로 두 가지 범주로 묶어볼 수 있다.

첫째, 주로 태도 및 평가에 중점을 두는 주관적·인식적 차원에서 이루어진 연구들이다.<sup>42</sup> 여기에 속하는 연구들을 세분해 보면, ①내

---

<sup>41</sup> Günther Hartfiel & Karl-Heinz Hillmann, *Wörterbuch der Soziologie*, 3. Auflage (Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1982), p. 344 참조.

<sup>42</sup> Hans Joachim Veen, “‘Inner Unity’ - Back to the Community Myth? A Plea for a Basic Consensus,” *German Politics*, Vol. 6, No. 3 (December 1997), pp. 2-3 참조.

적 통합을 구동독주민들의 문화적·정신적 서구화와 동일시하는 접근, ②동·서독지역 주민들의 상이한 인성, 사회적 시장경제에 대한 상이한 정치적 가치정향 및 태도 등이 동질화되는 것을 사회통합의 조건으로 간주하는 접근,<sup>43</sup> ③내적 통합의 정도를 ‘정의로운 분배’에 대한 인식을 기반으로 측정하려는 접근, ④동독지역주민의 심리적 문제, 즉 ‘내적 민주화’의 결핍에서 내적 통합의 문제를 찾는 접근 등으로 나누어진다.

둘째, 내적 통합은 정치사회적·사회경제적 구조 및 생활여건에 중점을 두는 ‘객관적 차원’에서도 연구되고 있다.<sup>44</sup> 여기에는 ①서구적인 산업구조의 정착과 생산성의 동등화를 사회통합의 기준으로 삼는 접근, ②직업 및 노동조건, 실업률, 임금수준, 사회보장제도 등에서 동·서독지역간의 균형 및 차이에 관심의 초점을 맞추는 접근이 속한다.

이러한 기존 연구들을 종합해보면, 내적 통합은 인간 삶의 모든 분야, 즉 인간존재, 정치, 사회, 심리, 문화, 경제 등을 포괄하고 있으며, 태도, 가치, 세계관, 인성, 편견, 동정심, 적대감, 행위패턴 등의 점진적 동질화를 암묵적으로 지향하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 물론 다원화를 지향하는 서구사회에서 동질화를 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 다만 분명한 것은 구동·서독지역간 사회문화와 정치·경제질서의 차이가 심각하게 드러나고 있으며, 이로 인해 독일국민들은 고통받고 있다는 사실이다. 따라서 여기서는

<sup>43</sup> 이와 관련, 흑자는 동질화를 근본적으로 방해하는 일반적인 상호 행태에 초점을 두는 반면, 흑자는 민족의식 확립과 사회통합의 상관성을 강조한다. 나아가 흑자는 내적 통합의 문제를 민주주의에 대한 상이한 인식에서 찾으며, 흑자는 동·서독 정치문화간의 유사성과 상이성을 검증하는 데 주안점을 둔다.

<sup>44</sup> Hans Joachim Veen, “‘Inner Unity’ - Back to the Community Myth? A Plea for a Basic Consensus,” pp. 8-10 참조.

이런 현실에 주목하여 통일 이후 경험적으로 드러난 독일사회의 문제점들과 독일사회과학자들의 다양한 분석들을 중심으로 내적 통합을 저해하는 원인들을 밝히고, 향후 한반도 통일 이후를 대비하는 차원에서 독일사례의 시사점을 포괄적으로 찾아보고자 한다.

## 1. 통일독일의 국민통합 실태와 문제점

독일통일 이후 발간된 보고서와 설문조사 결과물들은 내적 통합이 단기간 내에 이루어지기 어렵다는 사실을 공통적으로 지적하고 있다. 특히 ‘마음의 벽(Mauer im Kopf)’ 또는 ‘한 국가내 두 사회’(zwei Gesellschaften in einem Staat)라는 상징적 표현에서 어려움은 단적으로 드러난다. 통일 초기 감격과 열광에 의해 묻혀 있다가 시간이 지남에 따라 예상보다 더욱 심각하게 표출되고 있는 내적 통합의 어려움은 정치·경제·사회적 현실과 주민 개개인 내지 집단 심리 등 모든 사회적 차원에 혼재되어 있다. 이러한 어려움은 다음 3가지 측면으로 요약·정리될 수 있다.

### 가. 구동독주민들의 적응 문제

통일 이후 구동독주민들의 새로운 사회체제에 대한 적응의 어려움은 내적 통합문제의 핵심이라고 할 수 있다. 무엇보다 단기간 내 극복되 힘들 것으로 보이는 이들의 사회심리적 불안정 내지 혼란상은 내적 통합의 걸림돌이 되고 있다. 적응의 어려움과 관련하여 동독지역주민들이 공통적으로 지적하는 문제는 통일 이후 냉혹해진 사회적 환경, 유대감의

상실, 가족 및 친지간에 느꼈던 포근함의 상실, 분주함과 스트레스 등으로 요약된다.<sup>45</sup>

시간이 흐르면서 상당수의 동독지역주민들은 점점 새로운 생활여건에 성공적으로 적응하고 있는 것으로 나타나지만, 이러한 결과가 모든 세대와 계층에 일률적으로 적용되는 것은 아니다. 비교적 적응을 잘하고 있는 주민들의 대다수는 40대 미만의 연령층에 집중되어 있으며, 그 이상 세대는 적응상의 어려움을 여실히 보인다.<sup>46</sup> 통일에 의해 가장 사회적 충격을 많이 받은 세대는 50대를 전후한 주민들이다. 구동독체제하에 사회화 과정을 겪었으며, 구동독사회의 각 분야에서 지도적 위치를 점하고 있었던 이들은 구체제에 매우 익숙해 있어서 새로운 체제가치에 적응하기 가장 힘들다. 설령 적응할 수 있다 하더라도 새로운 사회적 삶을 출발하기에는 너무 나이가 많다. 문제는 이들이 통일 후 대개 조기 은퇴, 혹은 직업전환을 강요받았으나 아직은 충분히 활동할 여력이 있다는 점이다. 활동여력을 가짐에도 불구하고 젊은 세대와 달리 교육을 통한 직업전환이 현실적으로 불가능한 상황에서 사회적 불만과 심리적 불안은 어떠한 세대보다 높은 것이 당연하다.

청소년과 장년층의 적응도가 높은 이유는 새로운 체제 하에서 보다 많은 사회적 기회를 얻을 수 있으며, 직업전환 측면에서도 큰 어려움이 없기 때문으로 추론된다. 뿐만 아니라 동독지역 청소년의 경우 가치판단, 행위정향, 그리고 삶에 대한 흥미거리나 생각 면에서 놀라울 정도로 서독지역의 청소년과 유사한 성향을 보이고 있다는

---

<sup>45</sup> Ulrich Becker, H. Becker & W. Ruhland, *Zwischen Angst und Aufbruch: Das Lebensgefühl der Deutschen in Ost und West nach der Wiedervereinigung* (Düsseldorf: ECON Verlag, 1992), p. 54.

<sup>46</sup> Rainer Geißler, "Sozialer Wandel," *Handbuch zur deutschen Einheit*, hrsg. von W. Weidenfeld & K.-R. Korte (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1993), p. 592f.

조사보고서도 있다.<sup>47</sup> 미래사회의 주역이라는 점에서 청소년에 대한 관심은 지대할 수밖에 없다. 그렇지만 청소년 특유의 적응력과 동·서독지역 청소년간의 가치 및 행위정향적 유사성에 대한 조사보고를 바탕으로 내적 통합의 긍정적 미래에 대해 속단하는 것은 금물이다.

동독지역 청소년들의 미래에 대한 전망은 서독지역 청소년들에 비해 훨씬 비관적이다.<sup>48</sup> 동독지역 청소년들은 본질적으로 서독지역의 동년배와 다른 심리적, 사회경제적 조건을 가지고 있다. 이들은 통일을 통해 자유를 얻었지만, 구체제에서 습득된 의식구조(예컨대 국가와 제도에 대한 불신)는 내면에 여전히 남아있다. 그러면서도 이들은 장래의 직업 및 사회진출과 관련하여 새로운 체제가치에 입각한 교육내용을 의무적이며 수동적으로 받아들이는 태도를 보인다.<sup>49</sup> 나아가 동·서독지역의 경제적 하부구조 차이를 비롯하여 장래문제 등은 동독지역 청소년들이 서독지역의 청소년보다 훨씬 물질적 가치에 매달리게 만드는 요인이 되고 있다. 사회환경의 변화에 대해 비록 높은 적응도를 보이고 있으나 동독지역 청소년들 역시 실제로는 새로운 사회

---

<sup>47</sup> 동·서독지역 청소년들을 대상으로 한 조사보고에 의하면, 이들은 공통적으로 삶에서 가장 중요하게 여기는 것으로서 세계 평화, 우정, 자유, 가족의 안전과 내적 조화, 그리고 다양한 삶의 영위 등을 손꼽고 있다. 그리고 자립적인 삶을 성취하고 싶어 한다는 점에서 자아실현을 위한 노력과 개인주의적 경향의 부각도 공통적으로 드러난다. Thomas R. Henschel, "Jugend," *Handbuch zur deutschen Einheit*, pp. 396-397.

<sup>48</sup> 1995년 한 설문조사 결과에 따르면, 동·서독 내적 통합에 대한 청소년들의 전망은 크게 엇갈린다. 서독지역 청소년들의 경우 동·서독의 사회경제적 격차가 오랫동안 지속될 것이라는 전망은 23%, 어느 정도 지나면 극복될 것이라는 전망은 47%, 조만간 극복될 것이라는 전망은 22%인 데 반해, 동독지역 청소년들은 각 57%, 33%, 6%였다. Gerhard Schmidtchen, *Wie weit ist der Weg nach Deutschland? Sozialpsychologie der Jugend in der postsozialistischen Welt* (Opladen: Leske+Budrich, 1997), p. 12.

<sup>49</sup> Mary Fulbrook, "Aspects of Society and Identity in the New Germany," *Daedalus*, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994), p. 223.

에서 심리적 안정을 지니고 있지 못하다.

상대적으로 높은 적응력에도 불구하고 청·장년층의 어려움은 결혼 및 출산율과 관련된 사회적 지표에서도 입증되고 있다. 1987년에서 1991년 사이의 기간 동안 동독지역의 결혼 및 출산율은 거의 반감될 정도로 저하되었다. 이러한 현상은 현재 뿐만 아니라 미래에 대한 동독지역주민의 불안감을 반영하고 있다. 한동안 하강추세를 보이던 결혼 및 출산율은 1995년에 들어서 비로소 증가하는 기미를 보이기 시작했다.<sup>50</sup> 이는 동독지역의 경제상황이 통일직후보다 개선됨으로써 동독지역주민들이 미래를 긍정적으로 바라보게 된 결과라고 평가할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 동독주민들의 사회심리적 불안과 적응의 어려움이 현저히 해소되고 있다는 의미는 아니다. <표 III-1>에서 보듯이 동독지역의 결혼 및 출산율은 서독지역에 비해 약 2/3 정도에 머무르고 있으며, 앞으로 증가 추세가 지속될지 또는 조만간에 의 수준을 회복하게 될지는 여전히 불투명하다.<sup>51</sup>

<표 III-1> 양독지역의 결혼·출산·인구증가 비교

(단위: 명)

연도	결혼 (인구1000명당)					출생 (인구1000명당)					인구증감 (인구1000명당)				
	95	96	97	98	99	95	96	97	98	99	95	96	97	98	99
서독지역	5.7	5.6	5.5	5.4	5.5	10.3	10.5	10.7	10.2	9.9	-0.4	-0.1	+0.3	-0.1	-0.3
동독지역	3.5	3.5	3.5	3.6	4.0	5.4	6.0	6.5	6.5	6.7	-6.1	-5.2	-4.4	-4.0	-3.6

자료: Statistisches Bundesamt Deutschland.

<sup>50</sup> Die Welt (21. February 1996).

<sup>51</sup> 김해순, 『통일 이후 동·서독 주민들의 갈등과 사회통합: 통일교육에의 시사점』 (서울: 통일교육원, 2002), pp. 19-31 참조.

## 나. 양지역주민 간의 상호불신과 갈등

통일 이후 통일의 결과에 대한 양지역 주민들의 상이한 평가태도와 상호불신은 내적 통합의 어려움을 단적으로 보여준다. 우선 통일이라는 역사적 사실을 두고 동·서독지역주민들의 만족도를 조사해보면, 동독 지역에서는 통일로 인하여 직접적인 불이익을 겪게 된 구지배계층을 제외한 대다수의 주민들은 통일되었다는 사실에 대해서는 변함없이 만족하고 있다. 이에 반해 서독지역주민들은 통일초기의 열광이 식자마자 통일을 근심거리를 제공하는 사건으로 받아들이고 있다.

문제는 이러한 일반적인 만족도 차이가 아니라, 그 이면에 작용하고 있는 양지역 주민들간의 통일결과에 대한 평가의 차이에 있다. 서독지역 주민들은 통일비용의 과중한 부담에 대해 불만을 지니고 있으며, 동독주민들은 새로운 체제에 대한 적응의 어려움 때문에 불만을 지니고 있다. 이러한 불만은 그 자체에 머물지 않고 상대지역을 원망하는 형태로 발전하고 있다. 양지역 주민들은 상대지역을 범주화시켜 서로 상대방을 거만함, 신뢰성 부족, 이기적·기회주의적이라는 의미와 게으름, 무능함 등의 의미가 내포된 Wessis(서쪽 것들)와 Ossis(동쪽 것들)라는 말로 폄하한다. 이러한 상호간의 부정적 평가는 ‘마음의 벽’을 쌓았으며, 시간이 지나면서 더욱 높아가는 경향을 보인다.<sup>52</sup>

양지역 주민들 간의 상호편견을 보다 구체적으로 정리하면 몇 가지로 요약될 수 있다. 우선 서독지역에 대한 편견으로는 ①서독인들은 동독지역을 식민지 형태로 정복했다. ②서독인들은 복지를 누리고 있으면서

---

<sup>52</sup> 1993년의 한 설문조사에 따르면 서독지역주민들의 22%, 동독지역주민들의 11%만이 서로 유대관계를 갖는 동족으로 인정하고 있으며, 각각 71%, 85%는 서로 다른 이해관계를 갖는 별개의 독일인으로 생각하고 있다. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (19. Mai 1993).

도 나누어 가지는 것을 배우지 못했다. ③서독인들은 동독지역을 단지 상품시장으로만 간주하며, 생산지역으로 만들기 위해서도 너무나 적게 투자한다. ④서독지역에는 통일이 되지 않았으면 더 좋았을 것처럼 생각하는 자들이 있다. ⑤연방정부는 동독지역의 실업자를 구제하기 위해 하는 일이 거의 없다. 반면 동독지역에 대한 편견으로는 ①동독지역주민들은 너무나 단순하게 행동한다. 그들은 서독과 같은 수준의 생활을 원하는 반면 동독시절에서와 같이 일하길 원한다. ②동독지역주민들은 스스로를 불쌍히 여기는 경향이 있다. ③동독지역의 노동자와 사무원들은 서독수준의 노동성과를 낼만큼 충분히 성숙하지 못했다는 것이다.<sup>53</sup>

<표 III-2>는 이러한 편견에 대해 양지역 주민들이 스스로와 상대지역주민을 어떻게 생각하고 있는지를 설문조사한 결과이다. 통일독일의 사회문제에 대한 양독 주민들의 인식성향을 보여주고 있는 이 결과를 통해 상호불신의 정도뿐만 아니라 내적 통합문제의 현주소가 명확하게 드러난다.

<표 III-2> 양지역주민들의 사회문제에 대한 인식성향

(단위: %)

	서독지역			동독지역		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
긍정론자	14.3	13.6	16.6	10.3	6.2	13.4
자신의 탓으로 돌리는 자	14.9	17.2	17.4	3.8	3.4	4.6
남의 탓으로 돌리는 자	38.6	37.2	37.0	67.5	67.9	61.7
부정론자	32.2	32.0	29.0	18.4	22.5	20.3

자료: Petra Bauer-Kaase & Max Kaase, p. 6.

<sup>53</sup> Petra Bauer-Kaase & Max Kaase, "Five Years of Unification: The Germans on the Path to Inner Unity," p. 6.

여기서 ‘긍정론자’(positivist)는 양쪽의 편견을 모두 거부하는 입장을 취하는 자이며, ‘부정론자’(negativist)는 그 반대로 양쪽의 편견을 모두 인정하는 자이다. 긍정론자들은 대체로 사회문제에 대해 큰 관심을 가지고 있지 않는 자이며, 부정론자들은 상대지역에 대해서만 선택적 불신을 보이기보다 근본적으로 통일 자체에 대해 부정적 인식을 가지고 있다. 이들 양자의 공통점은 내적 통합문제에 대해 뚜렷한 문제의식이 없다는 것이다. 사회문제의 원인을 ‘자신의 탓으로 돌리는 자’(internalizer)는 자기 지역에 대한 상대 지역의 평가가 옳다고 생각하는 자들이며, ‘남의 탓으로 돌리는 자’(externalizer)는 상대지역에 대해 강한 편견을 가진 자들이다. 긍정론자나 부정론자와 달리 이들 부류는 내적 통합문제에 대해 나름대로의 분명한 관점을 가지고 있다.

이 결과를 통하여 몇 가지 결론이 도출될 수 있다. 첫째, 부정론자들의 분포도 차이에서 나타나듯이 동독지역 주민보다 서독지역 주민들이 통일 자체를 회의적으로 인식하고 있다. 둘째, 양지역 모두 ‘자신의 탓으로 돌리는 자’가 상대적으로 적다는 점에서 상호이해를 위한 마음의 준비가 아직 되어 있지 않다는 사실이 드러난다. 셋째, ‘남의 탓으로 돌리는 자’가 동독지역에서 압도적으로 많이 나타나는 점에서 동독지역 주민들의 피해의식이 더욱 크다는 사실이다.

## 다. 정체성 위기와 정치·사회문화의 혼란

일반적으로 사회구성원들의 공동체적 정체성이 어느 정도 확고한지, 그리고 정치·사회문화의 다양성과 통일성이 얼마나 잘 조화되고 있는지의 문제는 한 사회의 통합정도를 파악하는 중요한 지표로 간주된다. 이러한 측면에서 보면 통일 이후 정체성 위기와 정치·사회문화적 혼란

상을 노정하고 있는 독일사회는 심각한 통합의 어려움에 처해 있다.

갑작스러운 체제붕괴를 경험한 동독지역에서의 정체성 위기는 충분히 이해될 수 있다. 1989년 11월 베를린 장벽이 무너진 후 동독주민들이 “우리는 하나의 민족이다”(Wir sind ein Volk)라는 구호를 외쳤을 때, 통일독일의 민족공동체적 정체성이 쉽게 확립될 수 있을 것으로 보이기도 했다. 그러나 이는 순수한 민족감정의 발로라기보다 통일만 되면 서독주민들과 같은 경제적 풍요를 당장 누릴 수 있을 것으로 생각한 동독주민들의 기대에서 나온 것 이상은 아니었음이 곧 드러났다. 독일연방정부의 막대한 통일비용 부담에도 불구하고 경제체제의 재편과정에서 자신들의 경제적 기대가 단번에 충족되기가 불가능하다는 현실을 깨닫게 되면서 동독지역 주민들의 정체성은 더욱 혼란에 빠지게 되었다.

문제는 정체성 위기가 비단 동독지역에서만 국한된 현상이 아니라는 점이다. 서독체제 중심으로 통일이 이루어졌음에도 불구하고 통일 후 서독지역에서도 심각한 정체성 위기가 감지되고 있다. 통일이전 70% 이상의 서독국민들은 독일인이라는 사실에 긍지와 자긍심을 가지고 있었다. 그러나 통일 이후 과거의 자긍심은 60%를 약간 상회하는 정도로 떨어졌다.<sup>54</sup> <표 III-3>은 독일인으로서의 자긍심을 갖고 있는지의 여부를 통해 동·서독지역주민들의 정체성 정

<sup>54</sup> 콘라트 아네나워 재단의 국가정체성에 대한 연구결과에 따르면, 독일인이라는 사실에 자긍심을 가지는 서독주민은 1986년 73%, 1988년 69%, 1989년 72%, 1990년 64%, 1993년 64%로서 통일 이후 정체성 혼란을 보여준다. 동독주민들의 경우도 통일 당시인 1990년 74%에 이르던 수치가 1993년에는 59%로 급강하는 추세를 보였다. Konrad-Adenauer-Stiftung, *Department of Political Research*, Archive Number, 8603, 8804, 8902, 9007/08, 9301/02, Hans-Joachim Veen & Carsten Zelle, “National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany,” *German Politics*, Vol. 4, No. 1 (April 1995), p. 8에서 재인용.

도를 성별, 연령별, 교육수준별로 조사(1993년도)한 결과로서 정체성의 혼란상을 분명히 보여주고 있다.

<표 III-3> 동·서독지역 주민들의 국가 정체성 지표

(단위: %)

		서독지역		동독지역	
		금지를 가짐	금지를 갖지 못함	금지를 가짐	금지를 갖지 못함
성별	남 성	67	32	60	40
	여 성	61	39	58	42
연령별	18-29세	45	54	55	45
	30-39세	57	43	54	46
	40-49세	60	39	61	38
	50-59세	71	28	60	40
	60세 이상	77	23	64	36
교육정도 별	초등교육	74	26	65	35
	중등교육	58	42	55	44
	대학이상교육	45	53	46	54

\*백분율의 합계가 100%가 되지 못한 경우가 있는 데, 이는 무응답 때문임.  
 자료: Konrad-Adenauer-Stiftung, Department of Political Research, Archive, 9301/9302, Hans-Joachim Veen & Carsten Zelle, "National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany," p. 11에서 재인용.

통일독일 국민들의 정체성 위기는 단지 국가에 대한 자긍심 부족뿐만 아니라 현실적으로는 정치·사회문화의 혼란으로 나타나고 있다. 특히 독일정당구조의 파편화 현상, 동·서독지역간 이념적 가치의 편차 증대, 극우세력의 득세, 범죄율의 증가는 통일 이후 독일의 정치·사회문화적 혼란상을 직·간접적으로 보여주는 대표적 사례이다.

통일과정에서 정당통합은 구서독 정당구조를 기반으로 이루어졌으나, 기민당(CDU)/기사당(CSU), 사민당(SPD), 자민당(FDP)을 중심축으로 형성되어 있던 구서독의 정당구조는 적지 않은 변화를 겪었으며, 특히 파편화되는 경향을 보인다. 비록 통일직후 구동독지역의 주의회선거

(1990년 10월)와 최초의 연방의회선거(1990년 12월) 결과는 구서독의 정당구조를 크게 벗어나지는 않았지만, 시간이 흐르면서 변화는 가속화되고 있다. 이는 1994년 및 1998년도의 주의회 및 연방의회선거 결과를 통해 분명히 입증된다. 정당구조 변화의 방향은 특히 구동독지역을 중심으로 구동독공산당(SED)의 후신인 민사당(PDS)의 점진적 세력팽창, 녹색당과 구동독 반체제세력과의 연대, 자민당의 급격한 세력 상실 등으로 요약될 수 있다.

<표 III-4> 통일 이후 주요 독일정당의 연방의회선거 득표율  
(단위: %)

	1990년			1994년			1998년		
	서독 지역	동독 지역	독일 전체	서독 지역	동독 지역	독일 전체	서독 지역	동독 지역	독일 전체
기민당/기사당	43.7	41.8	43.3	42.1	38.5	41.5	37.4	23.5	35.2
사민당	25.9	24.3	33.5	37.5	31.5	36.4	41.9	34.4	40.9
자민당	10.6	12.9	11.0	7.7	3.5	6.9	7.0	2.6	6.2
녹색당	4.7	0.1	3.8	7.9	4.3	7.3	7.3	3.6	6.7
민사당	0.3	11.1	2.4	1.0	19.8	4.4	1.3	20.3	5.1

\* 상기 득표율은 정당에 대한 투표인 제2투표(Zweitstimmen)의 결과임.  
자료: Emil Hübner, hrsg. Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1991/92 (München: dtv Verlag, 1991), p. 215; "Appendix: 'Superwahljahr' 1994: Key Dates," Special Issue on Superwahljahr: The German Elections in 1994, *German Politics*, Vol. 4, No. 2 (August 1995), pp. 160-164; Statistisches Bundesamt Deutschland.

이러한 변화 가운데 민사당의 세력팽창은 괄목할 만하다. 서독지역에서는 1% 전후의 지지율을 보이는 민사당이 동독지역에서는 10%~30%대의 득표율을 얻음으로써 세 번째로 큰 정당으로 등장했으며, 일부 지역에서는 최다득표정당으로 부상했다. 더구나 민사당은 1998년

연방의회선거에서는 비례대표의석 배분을 받을 수 있는 정당득표(Zweitstimmen) 하한선인 5%를 넘는 지지율을 처음으로 확보하였다. 이처럼 시간이 지나면서 오히려 그 폭이 넓어지는 추세를 보이는 동·서독지역간의 정당지지율 격차는 양지역간의 이념적 가치 차이를 보여주는 단적인 사례이다.

동·서독지역간 정치·사회문화적 차이는 독일연방공화국의 정치·경제체제에 대한 신뢰 내지 지지도 차이에서 더욱 분명하게 드러난다. 서독지역 주민들의 약 70~80%가 시장경제 및 자유민주주의체제를 최선의 대안으로 받아들이고 있는 반면, 동독지역 주민들의 경우에는 20~30%만이 그렇게 생각하고 있다. <표 III-5>에서 보듯이 동독지역 유권자의 60%는 친사회주의적 성향을 보이며, 20%는 국수주의적인 경향마저 보이고 있다. 통일 이후 내적 통합을 위한 독일정부의 정신적·물질적 노력을 감안할 때, 이러한 조사결과는 체제통합의 어려움에 대해서는 두말할 필요도 없고, 통합과정상에 문제점이 있었다는 것을 단적으로 보여주는 것이 아닐 수 없다.

<표 III-5> 동독지역 유권자들의 정치·사회적 가치관

	친사회주의자 (유권자의 60%)	민족주의자 (유권자의 20%)	연방주의자 (유권자의 20%)
정체성	동부독일인(서부독일과 구분)	독일인/중부독일인	독일연방시민(동부독일인의 정체성 거부)
독일연방공화국에 대한 태도	접근/비판적 거리유지	구정당들은 독일의 이익, 정체성 및 가치를 배반함	긍정적/더 나은 대안이 없음
헌법(기본법)에 대한 태도	접근적 태도	도구적 시각/ 거부	전폭적 지지
주도적 가치	친사회주의적	민족적 유대감	자유민주주의/전체주의에 대한 반대
현 상황의 바람직한 변화 방향	민주적 사회주의	독일우선주의	기존의 현대화 완성
구동독체제에 대한 시각	부분적 인정/모든 것이 나쁘지는 않았음	민족적 관점에서 긍정적인 측면이 있었으나, 비독일적임	불법국가/인위적 구성체
나토의 코소보 전쟁 참전에 대한 견해	서독주민의 전쟁/우리의 것이 아님	미국의 이익을 위한 독일병사의 희생 거부	동참 필요
선호 정당	민사당(PDS), 사민당(SPD) 좌파	신생우파정당(REP, DVU, NPD)	기민당(CDU), 사민당의 '신중도노선파'

자료: Thomas Koch, "Kann man politisch-kulturelle Hegemonie im Osten erringen" (Handout für Diskussion am 11. April 2000).

정체성 위기와 정치·사회문화적 혼란은 청소년층에서도 분명하게 나타난다. 이런 현상은 통일 이후 사회경제적, 사회문화적 급변 속에서 청소년들이 사회나 국가에 대한 정체성을 확보하는 것이 어렵기 때문이라고 할 수도 있다. 그러나 이 현상이 더욱 심화되고 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 일부 매우 제한된 범위내에서 이긴 하지만 청소년 사이에서 극우적 행태가 호응을 받고 있다는 것, <표 III-6>에서 보듯이, 독일청소년들의 정치적 정향이 점점 혼란에 빠져들고 있다는 사실, 그리고 양지역 청소년들이 다른 세대에 비해 상대지역에 대해 훨씬 큰 편견을 보이고 있다는 점은 내적 통합의 장래를 어렵게 만드는 요인이 아닐 수 없다.

<표 III-6> 독일 청소년들의 정치적 정향 (14세에서 29세 사이 대상)  
 설문: 통일 당시 시장경제, 인권 그리고 사회주의가 서로 연결된 새로운 국가 형태가 탄생할 기회가 있었다고 말합니다. 당신은 이에 대해 어떻게 생각합니까?

	서독지역		동독지역	
	1994	1997	1994	1997
새로운 국가형태를 원함	8%	15%	40%	49%
현재의 연방공화국 형태에 만족함	75%	60%	36%	27%
미결정 또는 기타 응답	17%	25%	24%	24%

자료: Institut für Demoskopie Allensbach, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (16. April 1997).

## 2. 국민통합의 저해요인 분석

동·서독 내적 통합의 어려움은 매우 복잡적이다. 분단의 유산, 통일 과정, 통일 이후 통합정책 등 여러 차원에서 그 원인이 혼재해 있다. 발생원인들을 체계적으로 정리해보면, ‘주관적·인식적 차원’과 ‘객관적 차원’으로 대별해 볼 수 있다. 그러나 이러한 구분은 분석을 위한 방편이며, 엄밀히 말해서 내적 통합의 어려움은 양 차원을 넘나드는 매우 복잡한 원인을 지니고 있다.

### 가. 주관적·인식적 차원: 사회문화 및 사회심리적 요인

#### (1) 분단의 문화유산

분단 40여 년간 형성된 동·서독의 사회문화적 이질화는 내적 통합을 저해하는 주요 요인으로 간주된다. 문화는 속성상 짧은 시간내에 변화되기 힘들다는 점을 고려하면 이질화된 양지역의 사회문화가 쉽게 동화되기는 매우 힘들다. 물론 문화개념의 포괄성과 애매모호성 때문에 동·서독의 사회문화가 어느 정도 이질화되었는지를 명확히 규명하기는 어렵다. 그러나 양지역 사회문화의 이질화를 보여주는 객관적 지표가 전혀 없는 것은 아니다. <표 III-7>는 통일직 후인 1991년에 사회조사기관이 실시한 양지역의 사회적 환경 비교 조사 결과로서 동·서독주민의 이질화된 삶의 이해 내지 삶의 양식을 간접적으로 보여준다.

동·서독의 사회문화적 이질화는 일차적으로 양 체제의 상이한 현대화 과정이 낳은 귀결이라고 말할 수 있다. 주지하다시피 자본주의사회와 사회주의사회의 현대성에 대한 이해는 상이하다. 전자는 현대화를 근대

이래 서구 중심의 시장경제와 자유민주주의의 발전과 동일시한 반면, 후자는 애초 자본주의사회의 모순을 해소할 수 있는 대안적인 사회를 건설하는 과정으로 이해했다. 이러한 차이는 외형적으로 느껴지는 생활양식의 수준뿐만 아니라 그 내용에서 연원한다.

<표 III-7> 양독지역의 사회환경구조(Soziale Milieustruktur) 비교

서독지역		동독지역	
출세지향적	24.0%	전통적 노동자	27.0%
소시민적	22.0%	소시민적/물질주의적	23.0%
쾌락주의적	13.0%	시민적/인도주의적	10.0%
전통을 상실한 노동자	12.0%	출세지향적	9.0%
기술관료적/자유적	9.0%	전통을 상실한 노동자	8.0%
보수적	8.0%	좌파지식인/대안적	7.0%
전통적 노동자	5.0%	기술관료적/합리적	6.0%
새로운 피고용자	5.0%	쾌락주의적	5.0%
대안적(alternative)	2.0%	하위문화적	5.0%

자료: Sinus Institut/ Heidelberg, Ulrich Becker, H. Becker & W. Ruhland, *Zwischen Angst und Aufbruch: Das Lebensgefühl der Deutschen in Ost und West nach der Wiedervereinigung* (Düsseldorf: ECON Verlag, 1992), p. 80 & 82.

전후 서독에서는 사회 및 권력분화를 바탕으로 자율적·개방적이며 다원화된 시민사회가 형성·발전하는 과정에서 개인화와 공동체의 해체로 특징지어지는 사회문화가 구축되었다. 자본주의적 현대화의 이러한 일반적 특성뿐만 아니라 역사적 과오를 되풀이하지 않으려는 서독정부와 사회의 의도적 노력도 서독사회에서 전통의 해체를 가속화시켰다. 서독은 전통적인 절대관료국가(Obrigkeitsstaat)적 정치문화를 서구적 시민민주주의 문화로 전환시키는 것과 탈나찌화

의 맥락에서 민족주의의 재발흥을 방지하는 데 심혈을 기울임으로써 정치사회적 민주화를 성공적으로 정착시킬 수 있었다. 이러한 서독사회의 민주적 시민문화는 분단시기 동독을 포용하는 기반으로 작용했으며, 동·서독 관계의 발전에 직·간접적으로 기여했다.

그러나 서독의 현대화 과정은 국민들의 국가정체성을 기형화시켰다. ‘경제애국주의’와 ‘헌법애국주의’라는 말에서 드러나듯이 서독인들의 정체성은 민족적 자긍심보다 경제발전과 민주주의적인 헌법질서에 의존하는 현상을 보였기 때문이다.<sup>55</sup> 따라서 통일 이후 통일비용으로 인한 경제적 어려움과 헌법질서의 기초가 흔들리면서 서독지역주민들의 정체성이 혼란에 빠지게 된 것은 결코 우연한 일이 아니다. 그렇지 않아도 민족적 정체성이 취약한 정치 및 사회문화에 익숙해왔던 서독주민들은 통일비용의 과중한 부담 속에서 이질적인 동독지역주민들의 삶의 양식을 포용할만한 심리적 여유를 갖지 못했다. 그 결과 서독주민들의 눈에 동독주민들의 생활양식은 부정적 대상으로 비춰졌다.

동독은 자본주의적 현대화에서 드러난 분화와 갈등을 조화 및 협동과 공동체적 유대를 바탕으로 극복하려는 사회주의적 현대화 전략을 채택함으로써 출발부터 동독에는 서독과는 매우 상이한 사회문화적 기반이 형성되었다. 뿐만 아니라 동독은 유토피아적 사회주의이념과 상이한 현존 사회주의체제의 사회문화적 모순을 창출하기도 했다.<sup>56</sup> 중앙집권적

<sup>55</sup> 1980년대 후반의 한 설문조사 결과, 서독에서 민족적 자긍심을 가진 자들은 37%에 불과한 것으로 나타났으며, 이는 주변 서유럽국가들에서 나타나는 50~80%의 결과와 크게 대비되었다. Werner Weidenfeld, “Politische Kultur und deutsche Frage,” *Politische Kultur und deutsche Frage*, hrsg. von W. Weidenfeld (Köln: Wissenschaft und Politik, 1989), p. 33; 서독인들이 긍지를 느끼는 원천들에 관한 자세한 조사결과는 다음 글 참조. Hans-Joachim Veen & Carsten Zelle, “National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany,” p. 10.

<sup>56</sup> 이와 관련하여 다음 논문을 참조. 전성우, “동·서독 통일과정의 사회학적 함

이며 상명하달식의 당국가(Parteistaat)체제는 동독주민들에게 철저하게 당의 권위에 예속되기를 강요함으로써 통제에 대해 일방적으로 순응하는 신민적 문화에 익숙하게 만들었다. 특히 당의 지휘를 받는 사회단체들을 매개로, 또는 사회의 각 부분 및 개인의 사생활에까지 침투한 비밀경찰(Stasi)의 활동으로 유지되었던 현존사회주의의 일당독재적 지배구조는 동독의 사회문화를 왜곡·변형시켰다. 억압적이고 획일적인 통치구조 속에서 동독주민들은 만성적인 사회심리적 결핍감을 가지게 되었고, 억압에 대하여 이중적 행위양식으로 대응했다. 그들은 공적 생활에서 매우 순응적인 태도를 보였지만, 사적 생활에서는 억압과 통제로부터 도피하여 가족적 내지 배타적 소집단간의 유대를 강화했다. 이처럼 소위 ‘틈새사회’(Nischengesellschaft) 또는 ‘연줄공동체’로 규정되었던 동독사회문화의 유산은 서독체제에 대한 동독지역 주민들의 사회적 동화를 방해하는 요인이 되고 있다.

## (2) 동독지역주민들의 가치관 혼란 및 사회적 불안감

급작스러운 통일 직후 동독지역주민들은 감당하기 힘든 통일의 충격, 즉 서구적 현대화의 충격을 받았다.<sup>57</sup> 특히 이들은 새로운 체제와 제도가 요구하는 낯선 가치관 및 생활양식을 받아들이는 과정에서 당혹감과 불안감을 보이고 있으며, 이는 자신들의 기대가 무너지면서 불만의 팽배와 지적 아노미(anomie) 상태로까지 확대되기에 이르렀다. 이러한 현상에 관하여 구동독지역의 사회심리학자 마즈(H. J. Maaz)는 동독지역주민들이 통일 후 생활전반에 걸쳐 노이로제적 증상을 보이고 있다고 분

의,” 『경제와 사회』, 제26호 (1995년 여름), pp. 27-38.

<sup>57</sup> 구체적 내용은 김해순, 『통일 이후 동·서독 주민들의 갈등과 사회통합: 통일 교육에의 시사점』, p. 135 이하 참조.

석한다.<sup>58</sup> 다시 말해서 동독지역주민들은 통일 후 실업, 사회보장, 시장경제체제에서 요구되는 경쟁능력 및 직업전환교육, 가치관의 급격한 변화 및 방향성 상실, 점증하는 범죄율, 사회적 적대감의 증대, 과거에는 알려지지 않았던 엄청난 환경파괴, 구체제에서의 공산당 및 비밀경찰(Stasi)에 대한 협력의혹, 새로운 사회체제에 대한 보이지 않는 강요 등에 직면하여 엄청난 사회적 불안감에 시달리고 있다는 것이다.<sup>59</sup>

동독지역주민들의 가치관 혼란은 민주주의와 시장경제에 대한 인식 태도에서 단적으로 나타난다. 이들은 민주주의와 시장경제에 내재된 기본적 가치 및 규범에 대해서는 서독지역주민들과 공감대를 가지고 있다. 그러나 이러한 가치들의 우선순위에 있어서 큰 차이를 보인다. 대표적인 예로서 동독지역주민들은 ‘자유’보다 구동독체제 하에서 내면화된 ‘평등’에 우선적 가치를 두고 있다. 과거 자유의 가치를 제대로 알지 못했던 그들에게 서독사회의 다양성, 실용성, 여가생활 지향성은 매우 낯선 것이 아닐 수 없다. 따라서 이들은 갑자기 주어진 ‘자유’를 자기발전의 계기로 만드는 데 적지 않은 어려움을 겪고 있으며, 일부는 쾌락적·물질적 측면에서 자유를 만끽하는 데 그치고 있다.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> 체제전환기의 동독지역에서 나타나는 사회심리적 현상을 분석한 대표적 저작으로 다음 책을 참조. Hans-Joachim Maaz, *Der Gefühlsstau: Ein Psychogramm der DDR* (Berlin: Argon Verlag, 1990).

<sup>59</sup> Hans-Joachim Maaz, “Psychosoziale Aspekte im deutschen Einigungsprozeß,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B19 (1991), p. 5.

<sup>60</sup> Karl-Rudolf Korte, “Nur eine Frage der Zeit? Perspektiven für eine einheitliche politische Kultur in Deutschland,” *Zeitschrift zur politischen Bildung*, Heft 4 (1996), p. 15.

<표 III-8> 동독지역주민들의 자유와 평등에 대한 가치관 변화 추이  
 질문: 개인적 자유와 사회적 평등 중 무엇이 더욱 중요한가?  
 (단위: %)

	1990년 3월	1990년 8월	1992년 12월	1993년 10월	1994년 12월	1995년 8월
평등이 더 중요	43	47	53	51	58	46
자유가 더 중요	46	44	35	36	29	36
모르겠음	11	9	12	13	13	18

자료: Institut für Demoskopie Allensbach.

또한 민주주의와 시장경제를 ‘질서’(Ordnung)라는 측면에서 인식하는 서독지역주민들과 달리 동독지역주민들은 사회적·경제적 성과로 측정한다. 구동독정권의 온정주의에 익숙한 그들은 자유시장체제가 요구하는 사회적 경쟁을 감당하지 못함으로써 사회적 불안감에 휩싸이며, 자신의 사회적 안전을 스스로 책임지기보다 국가에 의존하는 행태를 보인다. 동독지역주민들이 느끼는 사회적 불안감은 단순히 가치의 혼란문제를 넘어, 통일 이후 급증한 실업률과 단숨에 극복하기 힘든 동·서독 지역의 경제적 격차에서 연원하기도 한다. 물론 통일 이후 동독지역주민들의 경제적 수준이 과거와 비교할 수 없을 정도로 상승한 것은 분명하며, 그들도 이 사실에 대해서는 인정한다. 문제는 통일이 가져다줄 물질적 혜택에 대한 동독지역주민들의 애초 기대가 너무 컸으며, 그만큼 현 상황에 대해 실망하고 있다는 점이다.

동독지역주민들의 가치관 혼란과 사회적 불안감은 크게 두 가지 문제점을 초래하고 있다.<sup>61</sup> 첫째, 이들이 과거 시절에 대한 좋은 기억들을 선택적으로 회상하고 향수를 느낀다는 점이다. 특히 이들은 자본주의의 비인간적 측면에 대한 반작용으로 사회주의 이념의 이상적 측면을 동경

<sup>61</sup> Ibid., p. 18.

한다. <표 III-8>에서 보듯이 동독지역주민들은 자유보다 평등이 더욱 중요한 가치라고 여기는 추세를 보인다. 이러한 추세는 그들이 구동독과의 관계에서 자신의 정체성을 새롭게 발견하는 ‘동독에 대한 향수’(Ostalgie: Ost + Nostalgie)와 직결된다. 둘째, 사회경제적 현실에 대한 비판적 평가이다. 사회경제적 현실에 대한 개인적 불만은 새로운 체제에 대한 적극적 지지를 방해할 뿐만 아니라, 국가 및 민족의식을 토대로 정체성의 혼란을 극복하는 데 장애요인으로 작용할 위험성이 매우 높다.

동독주민들의 부적응 및 불만을 단순히 환경변화의 탓으로만 돌릴 수 없다. 이러한 문제는 기본적으로 급격한 체제변화로 말미암아 과거의 극복도, 새로운 체제에의 적응도 제대로 감당하지 못한 자신들의 탓이기도 하다. 새로운 환경에 대한 적응문제는 대개의 경우 시간이 지나면서 어느 정도 해결될 것이다. 그러나 외형적으로 높은 적응도를 보인다고 할 지라도 무의식세계에 잔존하는 심리구조를 극복하는 것은 또 다른 차원의 문제이다. 사실 동독주민들이 겪고 있는 사회심리적 문제는 평화적 혁명으로 쟁취한 공산정권의 붕괴과정에서 내적 민주화의 기회를 저버린 결과이다. 그들은 자신들의 노력으로 왜곡된 정치·사회문화 및 사회심리적 구조를 극복하기보다 서독의 경제력에 현혹되어 서독체제를 단시간에 쉽게 받아들이는 길을 택했다. 적응에 대한 불안, 막연한 피해의식 및 방어심리, 과거에 대한 향수 등은 상당부분 자신의 문제를 스스로 해결하지 못한 당연한 귀결이라고 말할 수 있다.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Hans-Joachim Maaz, “Psychosoziale Aspekte im deutschen Einigungsprozeß,” p. 4.

## 나. 객관적 차원: 정치·사회·경제 구조적 요인

대부분의 주관적·인식적 차원의 문제들은 단순히 가치관 내지 심리적 문제에만 국한되는 것이 아니라, 통일 이후 정치·사회·경제 분야의 구조변화 및 이에 따른 동·서독지역주민들의 생활조건 변화로부터 영향을 받고 있다. 특히 동독지역주민들에게 사회구조변화는 엄청난 영향력을 미치고 있다. 예컨대 정신적·물질적 생활여건의 개선과 더불어 과거 경험하지 못했던 새로운 사회적 불평등에 직면하게 되면서 이들의 사회문화 및 사회심리적 문제들은 더욱 증폭되고 복잡해졌다. 이처럼 주관적·인식적 차원의 문제와 상호 영향을 주고받으면서 내적 통합을 방해하는 객관적 차원의 문제들을 정치사회적 및 사회경제적 측면에서 찾을 수 있다.

### (1) 정치사회적 측면

통일 이후 동독지역주민들의 사회문화 및 사회심리적 문제를 초래 내지 증폭시키는 정치사회적 요인은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 정치사회적 계층구조의 변혁이 미친 결과이다. 비단 과거 동독공산당 간부뿐만 아니라 당에 충성했던 계층은 통일 이후 자신들의 기득권을 상실하게 되었으며, 이에 반해 구체제에서 억압받던 계층은 새로운 지위상승의 기회를 획득하였다. 전자에 속하는 계층의 경우, 새로운 체제에 대한 불만족은 당연하며, 이는 통일 이후 양독지역 주민들간의 이데올로기적 차이를 반영하는 하나의 주요 변수로 작용한다. 그런데 문제는 후자의 계층에 속한 사람들도 새로운 정치사회적 상황에 크게 만족하지 못한다는 점이다. 실제로 구동독체제에서 공산당에 반대했던 일반 주민들도 통일 이후 선거에서 민사당을 지지하는 경우가 적지 않다는 사실은

어떻게 설명될 수 있는가?<sup>63</sup> 이는 다음에서 지적할 두 번째 요인과 직결된다.

둘째, 통일 이후 제도확립 과정에서 동독인들의 정치사회적 소외 현상이다. 정치사회적 제도통합과정에서 동독지역의 주정부를 이끌어 나가는 정치지도자들은 물론이고 사회전반에 걸쳐 주요 관리자들은 대개 서독출신에 의해 독점되다시피 한 결과이다. 이데올로기 문제로 인해 과거 공산 엘리트들이 상급관리자가 될 수는 없다고 하더라도 동독지역의 행정, 사법, 군, 교육 그리고 기업의 체제를 재편하는 과정에서 동독지역 주민들은 배제되고 서독인들이 과도하게 진출한 것이 문제를 초래했다. 이러한 현상은 동독지역주민들의 열등감을 부채질하는 동시에, 동독이 서독의 식민지로 전락했다는 감정을 촉발했으며, 동독지역주민들의 불만과 정체성 상실을 더욱 증폭시켰다.

셋째, 통일독일이 피할 수 없는 구동독의 과거청산 작업도 내적 통합의 어려움을 가중시킨 한 요인이다. 사실 과거청산은 결코 쉬운 일이 아니다. 그 중에서도 특히 비밀경찰(Stasi)의 과거 청산은 내적 통합문제와 직·간접적 연관성을 가진다. 따지고 보면 대부분의 동독지역주민들 구동독시절 비밀경찰 활동의 피해자라고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 비밀경찰 문서의 정리 및 처리 과정에서 동독지역주민들은 또다시 고통을 받고 있다. 비밀경찰은 과거 사회통제를 위해 각계각층에 협력자를 두었는데, 그 중에는 자의에 의한 자 뿐만 아니라 강요에 의해 또는 심지어 자신도 모르게 협력자로 분류되기도 했다. 이러한 상황에서 비밀경찰문서의 정리 작업은 동독지역주민들 간의 상호 불신과 반목을 야기하는 요인으로 작용했

---

<sup>63</sup> 이에 대한 구체적 사례로 다음 글 참조. Joachim Gauck, "Noch lang fremd," *Der Spiegel*, Nr. 40 (1997), p. 48.

다. 상호불신은 실업률의 증가, 가치관 전도 및 혼란과 더불어 사회 심리적 불안을 고조시키는 원인이 되었으며, 범죄율의 증가, 외국인에 대한 적대감 및 극우세력의 급속한 신장과 같은 사회병리현상으로 표출되었다.

이상과 같은 문제들은 사실상 서독체제 중심의 통합과정에서 피하기 힘든 것이었다. 구동독시절 시민운동가들은 통일당시 동·서독주민의 정체성이 동등하게 고려될 수 있는 새로운 헌법을 제정했다면, 많은 문제들이 해결될 수 있었을 것이라고 주장한다.<sup>64</sup> 서독 기본법 146조가 아닌 23조에 따른 통일방식은 통일의 실현에는 도움이 되었지만, 내적 통합을 저해하게 되는 정치적 실수였다는 것이다.

## (2) 사회경제적 측면

통일은 동·서독지역을 막론하고 모든 독일국민에게 사회경제적으로 매우 큰 충격을 안겨주었다. 애초 급속하게 전개된 통일과정에서 동·서독의 일반주민들은 통일이 가져다줄 경제적 후유증에 대해 심각하게 생각하지 않았으며, 단지 통일을 주도한 연방정부의 약속과 통일독일의 밝은 장래를 너무 쉽게 믿었다. 그러나 통일 이후 독일의 경제상황은 연방정부의 예상과 상당한 차이를 보였다.

---

<sup>64</sup> Peter Lohauss, "Citizenship and Exclusion," *Paper presented for Society for the Advancement Socio-Economics* (London, 7-11. July 2000).

<표 III-9> 통일 이후 서독지역에서 동독지역으로의 재정이전지출

(단위: 10억 DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
이전지출 총액:	139	151	167	169	185	187	183	189
연방예산	75	88	114	114	135	138	131	139
독일통일기금	31	24	15	5	-	-	-	-
유럽연합	4	5	5	6	7	7	7	7
연금보험	-	5	9	12	17	19	18	18
연방노동청	25	38	38	28	23	26	26	28
주·지방(서독 지역)정부예산	5	5	10	14	10	11	11	11
수입 총액:	33	37	39	43	45	47	47	48
연방세입금	31	35	37	41	43	45	45	46
연방행정이입금	2	2	2	2	2	2	2	2
순수 이전지출액	106	114	128	126	140	140	136	141

자료: Bundesregierung, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit* (1998).

서독주민의 경우 통일로 인하여 엄청난 경제적 부담을 안게 되었다. 경제통합을 위해 필요한 통일비용은 결국 서독주민들의 몫이 될 수밖에 없기 때문이다. 실제로 예상치 못했던 엄청난 비용의 조달을 위해 독일 정부는 통일당시의 약속과 달리 증세조치<sup>65</sup>를 취했으며, 이마저도 막대한 통일비용 조달에는 턱없이 모자라기 때문에 재정적자의 확대와 공공지출의 대폭적 삭감을 감행했다. 사회보장 혜택의 축소를 의미하는 공공지출의 삭감은 서독지역에서 소득분배의 불균등을 심화시켰다. 사회보장 혜택을 누려왔던 저소득층은 더욱 가난해진 반면, 동독지역 투자유발

<sup>65</sup> Jan Prieue u. Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit: Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt a. M.: Fischer Verlag, 1991), pp. 154-156 참조.

을 위해 취해진 감세조치에 따라 고소득층은 혜택을 입게 되었기 때문이다.<sup>66</sup> 이는 1992년 전후 최대의 노조파업이 발생했던 한 요인으로 작용했다.<sup>67</sup> 이렇듯 통일비용의 과도한 부담은 통일결과에 대한 서독주민들의 불만을 증폭시켰으며, 이 불만은 동독주민들에 대한 원망으로 전이 되는 추세를 보였다.

급속한 체제흡수적 통일은 동독지역주민들에게 더욱 큰 문제를 안겨 주었다. 통일은 동독경제의 급속한 붕괴를 초래했기 때문이다. 신탁청(Treuhandanstalt)의 주도 하에 추진된 사유화 및 시장경제체제로의 급변과정에서 동독 산업구조가 완전히 해체됨으로써 생산성의 급락과 대량실업이 초래되었다. 통일초기 산업의 해체 및 사유화과정에서 동독 노동인력의 약 반 정도가 실업문제에 직면하였다. 1989년 약 960만에 이르렀던 동독지역의 노동인력은 1991년 상반기 약 780만으로 줄었다. 이들 가운데서도 고정적 직장을 가진 사람은 500만 명에 불과하며, 약 240만 명은 완전한 실업자, 나머지 약 100만 명은 잠재적 실업상태인 임시고용 내지 단축노동자(Kurzarbeiter)로 일했다.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Der Spiegel*, Nr. 20 (11. Mai 1992), p. 22.

<sup>67</sup> 전통적으로 조합주의적 성격을 보여 온 구서독의 노사관계를 고려할 때, 통일 이후 파업사태는 내적 통합문제의 한 단면을 보여주는 것이다.

<sup>68</sup> Harry Maier, "Integrieren statt zerstören: Für eine gemischtwirtschaftliche Strategie in den neuen Bundesländern," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B29 (12. Juli 1991), pp. 4-5.

<표 III-10> 동·서독지역의 실업률 변화 추이

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
서독지역	5.5	5.8	8.2	9.2	9.3	10.1	11.0	10.5	9.9
동독지역	10.9	14.9	15.8	16.0	14.9	16.7	19.5	19.5	19.0

\*민간산업분야 실업자 대상/ 단축노동자, 직업교육 이수중인 자, 고용창출조치 혜택자는 실업률에서 제외.

자료: Statistisches Bundesamt.

실업문제는 시간이 지나면서 동독지역 경제의 전반적 개선과 더불어 호전되고 있지만, 아직도 서독지역 실업률과 비교하여 2배에 달하는 수준을 보이고 있다. 시장경제체제에 대한 이해 부족 문제는 차치하고 실업은 생계 문제와 직결된 것이기 때문에 새로운 체제에서 동독지역주민들의 사회적 불안감을 가중시키는 요인이 되고 있다.

서독지역에 대한 동독지역주민의 상대적 빈곤문제도 실업문제 못지 않게 내적 통합을 저해하는 요인이 되고 있다. 경제적 수치와 지표를 통해 볼 때, 연방정부의 '동독지역 경제부흥'(Aufbau Ost) 정책은 대체로 성과를 거두고 있다는 점을 부인할 수는 없다. 1994년 말까지 계속된 신탁청의 사유화과정에 대해 여러 가지 엇갈린 평가가 있지만, 이 과정에서 약 2,110억 DM이 동독산업에 투자되었고 150만에 이르는 일자리가 창출되는 성과가 있었다.<sup>69</sup> 그 결과, 1996년 말 동독지역 산업체 중 약 80%(생산업체 중 86%)를 동독지역주민이 소유할 수 있게 되었다.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Bundesregierung, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1998*, <<http://www.government.de/05/0502/01/98/03.html>>.

<sup>70</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, *Fakten zum Aufbau Ost*, <<http://www.bmwi.de/nbl/fakten.html>>.

<표 III-11> 동·서독지역의 전년대비 국내총생산 성장률

(단위: %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
서독지역	1.8	-2.0	2.1	1.5	1.3	2.2
동독지역	7.8	9.3	9.6	5.2	1.9	1.6

자료: Bundesministerium für Wirtschaft, *Wirtschaftsdaten zur Lage in den Neuen Ländern*, <<http://www.bmwi.de>>.

문제는 동독지역주민들이 그러한 경제성장에 만족하지 않는다는 것이다. 앞서서도 지적했듯이 동독주민들의 통일요구에는 서독의 경제적 부에 대한 동경이 매우 큰 역할을 했다. 동독주민들은 통일이 되면 당장 서독주민들과 같은 소비수준을 누릴 수 있게 될 것으로 예상했다. 따라서 동독지역주민들은 경제수준의 급상승에도 불구하고 여전히 존재하는 서독지역과의 상대적 소득격차에 주목하고 있다. 연방정부는 소득수준 격차를 줄이기 위해 엄청난 노력을 기울였으며, 그 결과 <표 III-12>에서 보듯이, 동독지역 평균 노동자의 임금수준은 1991년 서독지역 대비 47%에서 1997년에는 74%정도까지 따라 잡을 수 있었다. 그러나 동독지역주민들은 이에 만족하지 않으며, 오히려 양독지역간의 격차를 자신들의 사회문화적 부적응과 연계시킴으로써 2등시민이라는 자괴감을 갖는 경향을 보인다. 이들이 원하는 것은 하루바삐 물질적 삶에서 서독지역주민들과 대등해지는 것이다.

<표 III-12> 동·서독지역간 임금 및 노동생산성 격차 변화 추이

(서독지역 = 100)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
노동자 1인당 총수입	46.7	60.7	67.9	70.5	72.5	73.6	74.3
노동생산성	31.0	43.5	53.1	56.0	57.8	59.4	60.4

자료: DIW, Wochenbericht, 33/98, s.572.

또한 임금수준 격차를 줄이려는 연방정부의 인위적 개선노력은 괄목할만한 성과를 거두었음에도 불구하고 실업률 및 전반적 경제구조 측면에서 아직도 동독지역주민들의 상대적 빈곤의식을 불식시키지 못하고 있을 뿐더러, 다른 한편으로 서독노동자들의 불만 및 반발을 유발하고 있다. 노동생산성의 증가와 일치하지 않은 인위적인 임금수준 증가 정책은 곧 서독지역 노동자의 경제적 부담을 의미하는 것이기 때문이다. 따라서 서독지역주민들은 동독지역 경제부흥을 보다 점진적으로 추진하기를 원한다. 이처럼 양독지역주민들의 경제적 이해관계 차이는 상호 이해증진을 방해하는 주요 요인으로 작용한다.

경제수치상 연방정부의 엄청난 대동독지역 지원과 이에 따른 동독지역의 급속한 경제성장에도 불구하고 동독지역주민은 물론이고 서독지역주민들의 불만이 지속되는 원인은 근본적으로 1990년 사회경제통합정책의 문제에서 찾을 수 있다. 급속한 단일통화제도의 도입은 동독지역의 상품생산력을 황폐화시켰을 뿐만 아니라, 생활기준 및 발전의 실질적 차이를 무시한 결정으로 경제적 문제를 지속시키는 주원인이다. 또한 동독지역에 대한 막대한 경제지원도 동독지역주민들의 사회적·경제적 의존을 지속시킴으로써 양지역의 경제력 차이를 줄이는 데 구조적 제약요인으로 작용한다. 그 결과 동독지역주민은 사회경제적 평등이라는 측

면에서 기대를 충족시키지 못하는 결과에 대해 불만이며, 서독지역주민들은 자신들의 복지를 희생하고 있다는 생각에서 역시 불만을 드러낸다.

### 3. 한반도에 대한 독일사례의 시사점

분단구조 및 상황 측면에서 독일과 한반도 사이에는 분명한 차이가 있기 때문에 한반도 통일이 독일식으로 이루어질 것으로 예측하기는 어렵다. 그러나 통일독일의 경험은 평화통일을 지향하는 우리에게 타산지석이 되기에 충분하다. 무엇보다 냉전과 더불어 분단된 국가에 공통적으로 나타나는 이질화된 두개의 체제와 문화가 하나로 통합되는 과정의 문제점이 독일사례에서 구체적으로 드러나고 있기 때문이다. 비록 분단구조 및 상황에서 차이가 있다고 하지만, 독일 통합과정의 문제점은 향후 한반도에서도 상당부분 재현될 개연성이 높기에 더욱 그러하다. 특히 자유민주주의와 시장경제체제를 지향하는 국민통합을 염두에 두면, 독일사례는 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.

한반도 통일 이후 예상되는 문제점과 이에 대한 대처방안을 강구하는 것과 관련하여 독일사례를 적절하게 활용하려면, 우선 앞에서 서술한 ‘통일독일의 국민통합 저해요인 분석’의 내용에 주목할 필요가 있다. 원인분석은 대처방안을 모색하는 출발점으로서 매우 중요할 뿐만 아니라 한반도 통일 이후 우리가 겪게 될 국민통합의 문제도 큰 틀에서 보면 독일과 유사한 원인에서 발생할 것으로 예상되기 때문이다.

이러한 맥락에서 독일사례는 포괄적인 시사점을 던져준다. 국민통합은 기본적으로 사회문화적 차원의 문제로 간주되며 가치통합의 의

미를 강하게 띠지만, 실제로 제도통합의 방식으로부터 크게 영향을 받는다는 사실이다. 물론 제도통합의 방식이 사회문화적 문제를 완전히 통제할 수 있는 결정변수라는 말은 아니다. 상이한 체제에 익숙한 두 사회가 인위적 제도통합을 시도할 때, 사회문화적 갈등은 불가피하다. 분단경험의 직·간접적인 유산 내지 후유증은 제도에 의해 완전히 극복될 수 없는 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국민통합의 문제는 순수한 사회문화적 차원의 가치통합뿐만 아니라 제도통합과 연계하여 추진되어야 한다.

국민통합을 위해 제도통합과 함께 가치통합도 중요하다. 가치통합의 측면에서 보면, 남북한 주민들이 분단의 유산을 어떻게 극복할 것인지와 또 새로운 체제에서 북한주민들이 스스로의 정체성을 어떻게, 얼마나 빨리 찾을 수 있을 것인지가 핵심문제로 대두된다. 그런데 문화 및 가치의 속성상 하루아침에 변화가 일어날 것을 기대할 수 없다. 아마도 문화 및 가치의 동화는 기성세대에서는 발생하기 힘들 것이며, 다음 세대에서도 기대할 수 있을 것이다. 그렇지만 문화 및 가치의 완전한 동화가 이루어지기 이전이라도 국민통합 문제를 적극적으로 해결해 나가는 노력이 필요하다. 이는 상이한 문화 및 가치에 대해 서로 이해할 수 있는 기반을 조속히 마련함으로써 분단의 유산을 극복하고 새로운 체제에 남북한 주민이 적응할 수 있도록 만드는 것과 일맥상통한다.

이와 관련하여 독일정부는 통합과정에서 크게 두 가지 방향의 정책적 노력을 기울였다. 첫째는 동·서독 주민들간의 교류 및 접촉을 확대함으로써 상호 이해의 폭을 넓히려는 정책이다. 이 맥락에서 통일이전에 이미 시작되었던 ‘내독도시간 자매결연’이 적극 활용되었다. 통일 후 자매결연이 급증하면서 동·서독지역의 시민들은 여행, 교육, 예술, 문화, 체육, 구호 등의 차원에서 다양한 접촉과 교류를 가질 수

있었다.<sup>71</sup> 뿐만 아니라 동·서독의 노조, 시민단체, 이익단체 등이 융합되거나 여기에 동·서독주민들의 공동참여가 이루어짐으로써 서로의 문화 및 가치를 이해할 수 있는 기회가 주어졌다. 나아가 1990년대 후반부터 독일정부는 동·서독지역의 차이를 보여주는 정치·사회·경제적 통계 및 주민의식조사결과를 공식적으로 발표하지 않았다. 차이가 부각될수록 통합의 어려움이 가중된다는 판단때문이었다. 둘째, 서독의 정치교육제도를 활용하여 동독지역 주민들의 새로운 체제에 대한 이해와 적응력을 증대시키는 정책이었다. 이러한 노력은 연방정치교육센터의 예산변화에서 분명히 드러난다. 1989년도의 연간 예산은 2,800만 DM이었으나, 통일직후인 1991년에는 구동독지역 정치교육을 위한 비용 탓에 4,310만 DM으로 증액되었다. 실제로 1990년 한해만 해도 연방정치교육본부는 통합과 관련하여 3,050여건의 회의와 세미나를 직접 개최했고, 이를 위해 약 100만 DM을 지출했다. 또한 사회 및 정치단체들의 정치교육관련 회의에 대한 지원액만 해도 27만 DM에 이른다.<sup>72</sup>

이러한 노력이 적지 않은 성과를 거두었음에도 불구하고 통일독일은 가치통합에 많은 어려움을 겪었다. 순수하게 문화 및 가치의 측면에서 바라볼 경우, 가장 큰 이유는 새로운 체제에 대한 동독주민들의 부적응에서 찾을 수 있다. 새로움에 대한 초기의 부적응은 자연스러운 것이다. 동독주민의 경우에는 단지 그러한 수준에 그친 것이 아니라 정체성의 재정립이 지연됨에 따라 부적응의 후유증이 더욱 증폭되었다. 그 이유는

<sup>71</sup> Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen* (Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994), p. 56.

<sup>72</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, “Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven der politische Bildung in der BRD,” *Aus Politik und Zeitgeschichte, Sonderdruck* (10. April 1992), p. 20.

여러 측면에서 찾을 수 있지만, 마쯔가 말했듯이 ‘내적 민주화’의 기회를 상실한 것이 핵심적인 원인이었다고 평가할 수 있다.

결국 통일독일의 경험에서 도출되는 시사점은 남북한 주민의 상호 교류 및 접촉면의 확대와 새로운 제도에 대한 북한주민들의 적응력 증대를 위한 정책적 노력은 당연히 필요하지만, 이러한 정책이 소기의 성과를 거둘 수 있기 위해서는 통합의 출발점이 매우 중요하다는 것이다. 즉 한반도에서 향후 국민통합이 순조롭게 이루어지기 위해서는 통합초기 억압된 체제에서 살아온 북한주민들이 스스로 내적 민주화를 이룰 수 있는 기회를 가져야 할 것이다. 또한 북한주민들이 체제가치를 스스로 선택함으로써 통일한국인으로서 새로운 정치적·사회적 정체성을 확립하도록 유도해야 할 것이다. 따라서 통합은 새로운 시대와 인류보편적 가치에 기초한 통일한국의 헌법체계에 대해 북한주민들이 자발적으로 선택하도록 만드는 것에서 출발하는 것이 바람직하다.

제도통합과 연계된 가치통합의 문제와 관련하여 찾을 수 있는 시사점은 매우 많다. 제도통합은 매우 광범위한 분야를 포괄하고 있으며, 각 분야의 통합과정은 복합적으로 상호작용을 통해 가치통합에 영향을 미치고 있기 때문이다. 여기서는 지면의 제한을 감안하여 각 분야의 시사점을 구체적으로 나열하기보다 제도통합과 가치통합의 상관성이란 맥락에서 포괄적인 시사점을 요약할 것이다. 이와 관련한 독일사례의 시사점은 다음과 같이 크게 두 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 제도통합의 효율성과 가치통합의 증대는 상호 정비례적 상관관계를 갖지 않는다는 점이다. 독일의 제도통합은 서독의 제도를 동독지역에 그대로 이식하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 과정에서 통합정책의 초점은 기본적으로 서독의 제도를 효율적으로 동독지역에 정착시키는 데 맞추어졌다. 그러다 보니 새로운 제도에 익숙하지 않은 동독지역주민

들의 정치사회적 역할은 주변부에 머물 수밖에 없었고, ‘식민화’, ‘2등시민’ 등 동독주민들의 사회적 소외의식이 대두될 수밖에 없었다. 물론 화폐통합, 재정 및 조세정책, 노동정책 등의 분야에서는 반드시 효율성만이 고려된 것은 아니다. 그러나 동독지역주민들이 정치·사회적 소외의식이 존재하며, 또 동독부흥정책에도 불구하고 동·서독 지역 경제의 상대적 격차가 하루아침에 해소될 수 없는 한, 동독지역에 대한 특혜가 동독지역주민들에게 긍정적으로만 인식되기는 어려웠다. 뿐만 아니라 동독지역에 대한 특혜는 서독주민들의 불만을 야기함으로써 사회문화적 갈등의 동인으로 작용하기도 했다.

독일통일직후 독일인들이 직면했던 혼란 및 당황스러움을 상기한다면, 통일된 지 약 15년이 지난 현 시점에서 제도통합은 생각보다 긍정적인 성과를 거두었다고 평가된다. 제도와 가치는 개념상 상호 긴밀한 상관성을 띠고 있기 때문에 제도통합이 성과를 거두었다는 것은 곧 가치통합에서도 성과가 있었다는 것을 의미한다. 그러나 그동안 독일사회가 겪었던 사회문화적 혼란과 단지 다양성이라고 치부하기 어려운 동·서독지역의 정치·사회문화적 차이가 정착된 현실을 간과할 수는 없다. 물론 제도통합이 효율적으로 추진되지 못했다면, 통일독일의 사회문화적 갈등은 지금보다 훨씬 더 심각했을 것이다. 이러한 점들을 염두에 두면, 우리는 중요한 시사점을 발견하게 된다. 즉 향후 남북한 제도통합이 이루어질 경우, 국민통합의 맥락에서 통합의 효율성과 사회문화적 고려 중 어디에 초점을 맞추어야 할 것인지에 대한 선택의 문제와 관련된 것이다. 가장 이상적인 것은 양자간 조화를 찾는 것이다. 그러나 효율적 제도통합은 단기적 목표의 성격을, 문화 및 가치지향적 국민통합은 중장기적 목표의 성격을 각각 띠고 있기 때문에 조화를 이루기가 결코 쉽지 않다. 조화를 찾는다는 것 자체가 이미 정치적 선택의 의미를 띠고 있다.

더욱이 일방적인 제도이식의 방법이 아닌 남북한 상호합의에 의한 제도 통합의 경우에는 선택의 어려움은 더욱 가중된다. 따라서 우리의 경우에는 이 문제와 관련하여 민주적 절차에 따른 국민적 합의과정을 반드시 거쳐야 할 것이다.

둘째, 제도통합과정에서 이익갈등이 가치통합의 문제와 직접적인 상관성을 갖는다는 점이다. 흔히 가치통합은 이념의 문제로 간주된다. 그러나 급격한 사회변화 속에서는 이익갈등이 가치를 재구성하는 경향이 있다.<sup>73</sup> 특수상황이기는 하지만, 독일의 통합사례에서도 그러한 경향이 드러난다. 동독지역주민들이 통일을 강력하게 요구했던 배경에는 자유와 경제적인 풍요에 대한 동경이 핵심적인 동인으로 작용했다. 통일 이후 실제로 동독지역주민들은 과거와 비교할 수 없을 정도로 자유와 경제적 풍요를 누릴 수 있었지만, 결코 만족하지 않았다. 서독주민과 비교되는 상대적 빈곤감과 경제적 풍요에 수반하는 시장의 경쟁논리에 대한 부담때문이었다. 뿐만 아니라 동독인들은 서독인들이 연방정부는 물론이고 동독지역의 정치·사회적 요직을 독점하는 가운데 자신들의 이익을 대표할 수 있는 기회가 박탈당하고 있는 현실에 분노했다. 특히 과거 청산을 통해 동독주민들이 마치 범죄집단의 일원으로 간주되는 듯한 현상은 참기 힘든 것이었다. 다른 한편으로 서독주민들은 통합과정이 자신들의 경제적 희생을 강요하고 있다는 불만을 품었다. 이렇듯 자기이익에 대한 방어적 입장은 이념 내지 가치의 측면으로 전이되어 상대에 대한 공격적 형태로 나타났다. Ossis와 Wessis라는 표현은 그와 관련한 대표적인 것이 아닐 수 없다. 더욱이 동독지역주민들은 과거에 대한 향수를 느낌으로써 가치통합의 어려움을 더하고 있다.

---

<sup>73</sup> Robin M. Williams, Jr., "Values," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 16 (N. Y.: Crowell Collier & Macmillan, 1980), p. 286 참조.

독일의 경우에는 일방적인 제도이식 탓에 이익갈등이 제도갈등으로 비화되지는 않았지만, 향후 남북한이 대등한 입장에서 제도통합을 시도할 경우에는 이익갈등이 단순히 가치통합의 어려움을 가중시키는 데 그치지 않고 제도변화의 동인으로 작용할 가능성이 높다. 그럴 경우, 사회문화적 통합은커녕 제도통합의 성과도 보장되기 힘들 가능성이 있다. 따라서 예상되는 이익갈등을 최소화하기 위해 독일의 통합과정을 타산지석으로 삼을 필요가 있다. 이와 관련하여 우선 정치·사회적 측면에서 북한주민들의 자치를 최대한 보장하는 것이 필요하다. 또한 만약 과거청산이 필요하게 되더라도 북한주민들이 청산의 주체가 되어야 할 것이다. 경제적 측면에서는 남북간의 사회경제적 격차를 좁히기 위해 북한지역에 대한 경제적 지원을 강화할 수밖에 없겠지만, 북한주민들을 경제적 지원에 의존하도록 만들지 말아야 한다. 즉 자생력을 가질 수 있는 경제 지원이 필요하다는 것이다.

이상과 같은 포괄적 시사점은 향후 남북한 통합의 전망과 방식이 보다 뚜렷하게 모습을 갖추게 되면, 더욱 구체화될 수 있을 것이다. 이 과정에서 독일사례는 통합문제들의 종류, 범위, 그리고 인과적 발생양식을 예상하는 데 도움을 줄 수 있는 것은 분명하다. 그러나 분단구조 및 통일방식의 차이 때문에 독일의 통합정책이 향후 남북한 통합과정에 그대로 적용되기는 어려울 것이다. 따라서 우리의 입장에서 독일사례는 이상적인 모델이 아니라, 타산지석인 동시에 창조적 활용의 대상으로 간주되어야 할 것이다.

## 제2부

### 통일방식과 통일 후 갈등양상



## IV. 통일방식과 통일과정

### 1. 통일방식

통일한국의 정치적 미래상을 구상하는데 있어서 통일의 시점, 통일과정, 통일방식은 중요한 변수가 아닐 수 없다. 잘 알려진 바와 같이 2차대전 후 분단국가 가운데 베트남은 무력방식에 의해서 통일을 이룩하였으며, 독일은 정치적 흡수통일방식을 거쳤으며, 예멘은 합의통일 후 무력통합과정을 거쳤다. 이 가운데 사회주의국가의 주도에 의한 무력통일방식을 거친 베트남은 남북통일의 모델이 될 수 없으며, 합의통일유형으로 관심을 끌었던 예멘은 통일 후 정치적 불안정으로 인한 무력통합을 거침으로써 합의통일방식의 한계를 드러내 보였다. 독일통일방식은 동·서독과 남북한의 상이성<sup>74</sup> 및 통일 후 유증문제로 남북한에 직접적으로 적용되기에는 여러 가지 문제점이 있는 것도 사실이지만, 서독주도에 의한 통일방식과 통일이전 동·

---

<sup>74</sup> 북한에 대한 소련의 영향력의 한계, 남북한간의 직접적 안보위협, 서독에 비해 낮은 수준의 남한의 정치·경제적 발전정도, 동독에 비해 훨씬 폐쇄적인 북한, 남북간 불신과 대립, 게르만 민족보다 훨씬 강한 한민족의 통일당위성에 대한 인식 등의 측면에서 동·서독과 남북한에는 차이가 있다.

서독간 교류·협력의 누적이라는 점에서 남북한에게 시사하는 바가 크다.

동·서독의 조기흡수통일 이후 그 실현가능성 여부와 관계없이 남북한에도 그러한 상황이 발생할 개연성이 있으며 이에 대해 대비해야 한다는 견해들이 제기되었다.<sup>75</sup> 남북한의 경우 흡수통일이 발생할 수 있는 가능성은 3가지라고 할 수 있다. 첫째, 어느 한편이 다른 한편을 무력으로 흡수통일하는 경우다. 둘째 동·서독의 경우와 같이 어느 한편이 체제변화를 통해서 다른 한편으로의 흡수통일을 결정하는 경우다. 셋째, 어느 한편의 정치적 혼란으로 인해서 상황적으로 어쩔 수 없이 다른 한쪽이 통일과정을 주도하고 상대방을 떠맡을 수 밖에 없는 상황적 흡수통일, 또는 결과적 흡수통일을 상정할 수 있다.

남북한의 경우 무력에 의한 흡수통일이 발생할 가능성은 희박하다. 남한이 무력통일을 주도할 가능성은 없으며 국제적 고립과 남북한격차, 경제난 등을 극복하기 위해서 체제생존에 우선순위를 두고 있는 북한이 남북한의 공멸을 초래할 무력통일방식을 채택할 가능성도 희박하다. 또한 북한의 경우, 오랫동안의 남북대치상황, 주민들의 낮은 정치의식, 강제력을 보유한 국가의 우위, 시민사회의 미활성화 등을 고려할 때 가까운 시일내에 체제변화를 통해서 남한으로의 흡수통일을 희망하는 정치

---

<sup>75</sup> 동·서독의 통일방식을 흡수통일방식이라고 지칭하는데, 여기에는 통일독일의 체제문제와 통일절차, 통일시기 등의 쟁점이 내포되어 있다. 독일통일은 서독의 민주주의체제 및 자본주의체제를 기본골격으로 받아들였다는 점에서 통일절차 및 통일시기와 무관하게 서독의 기본체제가 적용된 흡수통일이었다. 한편, 통일절차 및 통일시점과 관련하여 동독지역이 서독연방에 개별적으로 편입되는 방식(서독 기본법 제23조)과 새로운 헌법제정에 의해서 통일을 달성하는 방식(서독 기본법 제146조) 가운데 기본법 23조 방식에 의해서 신속하게 통일이 이루어짐으로써 통일절차 및 통일시기를 기준으로 할 때도 서독 체제로의 흡수통일방식이 적용되었다.

적 분위기가 조성되기는 힘들다.

그런데 북한의 정치적 혼란으로 인한 상황적 흡수통일(결과적 흡수통일)의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 쿠데타나 대규모 시위, 내전 등의 상황으로 인해서 북한의 국내상황이 혼란해지고 많은 사람들이 해외로 탈주하거나 남한으로의 이주를 희망하는 상황이 발생할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 또한 북한정치체제의 변화로 개방·개혁을 본격적으로 추진하는 정권이 등장하여 대외관계의 개선 및 남북평화공존을 실질적으로 추진하고 그 결과 남한과의 통일을 본격적으로 추진하는 상황을 상정할 수도 있다.

그러나 이러한 경우라고 하더라도 독일 경우와 같이 단기간 내에 남한의 정치·경제적 질서를 북한에 그대로 이식하기 보다는 일정한 과도기간을 통해서 북한지역의 체제전환과 남북한의 동질화작업을 추진하는 점진적 형태가 바람직할 것이다. 이 경우, 과도기간 동안의 남북관계의 설정, 북한체제 과거청산문제, 북한경제의 민영화 및 사유화작업, 정치제도의 정비 등과 같은 문제를 해결하는 데 있어서 북한정권의 자율성을 어느 정도 인정할 것인가 하는 점 등이 주요한 쟁점으로 부각될 것이다.

이러한 점들을 고려할 때 현실적으로 남북한의 분단관리 및 통일모델로서 가능한 대안은 점진적·단계적 방식이 아닐 수 없다. 6·15 공동선언의 둘째 조항에서 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 한 것은 한국형 통일모델의 방향을 제시하였다.

남북기본합의서는 남북관계의 특수성을 인정하고 그 토대 위에서 각 분야의 화해·협력을 지향하였으나 통일방안에 대해서는 언급하지 않음으로써 남북관계의 방향성과 목표가 설정되지 않았다. 그런

데 6·15공동선언은 남북관계 진전의 목표를 설정하였다는 점에서 대비된다.

우선 6·15 공동선언 2항에 의해 남북한이 통일의 중간단계의 필요성에 대해서 공감하였다는 점이 주목된다. 남북한이 최종목표로서 통일보다는 남북한의 이질성을 감안하여 현실적으로 중간단계가 필요하다는 점을 공식적으로 인정한 것이다. 남한은 남북한의 대립과 불신의 골이 깊으며 조기통일에는 막대한 통일비용이 소요될 것이라는 점을 고려하여 단계적 통일과정을 거쳐야 한다는 점을 인정해 왔다. 북한도 1980년대 말 이후 북한 주도의 조기통일이 불가능하다는 점을 인식하고 제도적 통일은 후대에 미루고 느슨한 형태의 체제공존이 필요하다는 점을 주장했다. 더욱이 사회주의권의 붕괴로 인해 체제공존의 위협에 시달린 북한은 북한체제의 생존을 보장할 수 있는 방안으로 남북한의 공존을 제도화할 수 있는 방안을 모색해 왔다.

남한은 그동안 한민족공동체 통일방안과 민족공동체통일방안에서 통일이 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가를 거치는 것으로 설정해 왔다. 김대중 정부는 기존의 통일방안을 세련화하기보다는 남북관계를 현실적으로 진전시킬 수 있는 정책적 기본방향을 마련하는 데 중점을 두었다. 대북포용정책은 대북정책의 3대원칙(무력불용, 흡수통일 배제, 교류·협력 확대)과 정책지침이라고 할 수 있는 정경분리원칙, 신축적 상호주의, 접촉창구의 다원화 등을 실천하는 데 역점을 두었다. 대북포용정책은 가공적 통일단계에 대한 논의를 하는 것보다 현실적으로 남북연합과 비슷한 상황을 조성함으로써 사실상의 통일(defacto unification)을 달성하고자 했다. 그런데 김대중 대통령이 대통령에 취임하기 전 발표된 3단계 통일론에 의하면 통일단계를 남북연합단계, 연방단계, 완전통일단계로 설정하였다. 연방단계를

에서는 통일된 상태의 국가이지만 헌정질서와 권력구조면에서 남한 지역과 북한지역의 지역정부로 구성된 연방국가를 구성함으로써 남북한의 통합을 용이하기 위한 것이다.<sup>76</sup>

한편 북한은 1980년 기존의 통일방안을 정리하여 고려연방제 창립방안을 제시하였다. 고려연방제는 1민족 1국가 2체제로서 남한과 북한의 사상, 제도의 차이를 인정하는 기초 위에서 남한과 북한의 지역정부로 구성된 연방제의 통일국가를 형성한다는 것이다. 고려연방제는 남한과 북한의 체제적 이질성을 전제로 연방제를 상정함으로써 연방정부의 구성과 운영에 대한 전제가 비현실적이라는 문제를 지니고 있었다. 체제가 다른 두 지역을 대상으로 한 통일방식이 실제로 작동되기 어렵다는 것은 예멘의 통일과정에서 실증적으로 입증되었다. 더욱이 북한은 고려연방제의 전제조건으로 국가보안법 폐지, 모든 정당사회활동의 활동 허용, 군사파쇼정권의 민주정권으로의 대체, 대미협상을 통한 평화협정 체결, 주한미군 철수, 미국의 한국문제 불간섭 등을 주장하였다. 이것은 남북한의 사상과 제도의 차이를 인정한다고 표명하면서도 실질적으로는 남한에서 사회주의적 변혁을 통해서 남북한의 사상적·제도적 차이를 없애고 통일을 하겠다는 북한주도의 통일방안이었다.

그런데 북한은 1991년 김일성의 신년사를 통해 1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 약간 느슨한 형태의 고려연방제를 제시하였다. 북한은 독일식의 흡수통일에 충격을 받고 북한체제의 보장을 위해 지역정부에 외교권, 군사권, 내치권을 부여하는 느슨한 형태의 연방제를 제시하였다.<sup>77</sup> 북한은 이를 통해 대남통일전략보다는 체제공존에 우선순위를 두

---

<sup>76</sup> 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울: 아태평화출판사, 1995), pp. 41-42.

고 있다고 할 수 있다. 북한이 1980년대 말 이후 사회주의권의 붕괴와 국력열세로 인해 북한주도에 의한 통일보다는 체제공존과 체제생존에 우선순위를 두었다고 할 수 있다.

북한은 6·15 공동선언을 통해 느슨한 형태의 고려연방제를 낮은 단계의 연방제로 표현한 것으로 보인다. 북한은 2000년 10월 낮은 단계의 연방제는 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일 기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”이라고 설명하였다. 이렇게 보면, 북한의 낮은 단계의 연방제는 국가연합과 국가연방제의 중간에 위치하는 일종의 복합적 국가결합형태라고 할 수 있다. 그러나 구체적으로 낮은 단계의 연방제의 형성조건, 민족통일기구의 성격과 역할, 남북협력의 형태, 남북한의 국제법적 성격 등은 모호하다.

이처럼 한국정부의 「민족공동체 통일방안」과 북한의 「고려연방제」는 세부단계설정과 각 단계의 전제조건 등에 있어서 차이점을 지니고 있음에도 불구하고 한 가지 공통점은 점진적 통일을 지향하며 과도단계로서 남북한의 공존단계를 상정하고 있다는 것이다. 이것은 현실적으로 어느 한쪽에 의한 다른 한편의 흡수통일이 바람직하지 않고 가능하지도 않은 상황에서 불가피한 체제공존논논리이다.

따라서 이 연구는 남북한의 점진적 변화와 단계적 방식에 의한 남북

---

<sup>77</sup> 이외에도 북한은 여러 차례 고려연방제의 수정가능성을 시사하였다. 손성필, 주소 북한대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 1991년 3월 중순), 정준기 대외 문화연락위원회 위원장 발언(일본 방문시, 1991년 4월 8일), 윤기복 노동당서기 발언(국제의원연맹 평양취재기자단 인터뷰, 1991년 5월 3일), 한시해 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈 회견, 1991년 6월 2일).

통일을 상정하고 그러한 상황설정 위에서 통일한국의 국민통합방안을 구상하고자 한다. 물론 통일과정은 앞당겨질 수도 있고, 늦추어질 수도 있다. 그러나 통일과정이 압축적으로 실현되거나 상황적 흡수통일이 불가피하다고 하더라도 그러한 과정에서 발생할 수 있는 정치·사회적 문제들을 해결하기 위한 정책의 기본적 접근방향에는 근본적인 차이가 없을 것이다. 다만 압축된 방식으로 통일이 추진될 경우, 여러 문제들이 복합적이고 동시병행적으로 발생할 가능성이 커질 것이다.

## 2. 단계적 통일과정

남북한이 점진적 과정을 거쳐서 통일을 달성한다고 가정할 경우, 기본적으로 화해·협력단계, 남북연합단계를 거쳐 통일이 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 각 단계별 특징과 남북협력상황을 정리함으로써 통일 이후 직면하게 될 총체적 상황에 대한 이해를 도모하고자 한다. 다음에서 통일단계별 특징을 정책협력사항, 정치기구의 구성·운영, 가치통합을 중심으로 기술하고자 한다.

### 가. 화해·협력단계

화해·협력단계는 1민족 2국가 2체제가 유지되는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야의 교류·협력의 활성화에 의해서 남북간 평화공존체제가 정착되는 단계다. 남북기본합의서 및 각종 부속합의서의 실천에 의해서 남북화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다. 그리고 6·15 남북공동선언의 합의사항들이 이행됨으로써 남북화해·협력이 공고

화된다고 할 수 있다.

### (1) 정책협력

화해·협력단계에서는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서 각종 교류·협력의 활성화, 군사적 신뢰구축 등이 실시되어야 한다. 특히 화해·협력단계에서 사회·문화 및 경제분야의 활성화와 함께 정치·군사적 측면의 관계개선이 이루어져야 한다.

정치 분야에서는 남북한이 상대방의 체제를 인정하고 상호비방·중상을 금지하는 조치가 실행되어야 한다. 남북한은 남북기본합의서(1조 및 3조)와 화해분야 부속합의서(1장 및 3장)에서 상호체제 인정과 비방·중상중지에 대해서 합의하였다. 남북정상회담은 남북한이 상대방의 정치적 실체를 인정한다는 것을 가시적으로 보여주었다. 북한군은 2000년 6월 15일 남북공동선언 직후부터 휴전선 일대 확성기방송에서 남한의 군을 비하하는 용어사용을 전면 중단하였다. 그리고 노동신문과 평양방송 등 언론매체들도 남한의 대통령, 장관, 국방부, 경찰, 당국, 군에 대해 괴뢰라는 호칭사용을 중단하였다. 이에 호응하여 한국의 국방부는 김정일을 김정일 국방위원장으로 호칭하고 북괴를 북한으로, 북괴군을 북한군 등 중립적 용어로 호칭하기로 결정하였다.

남북한은 앞으로 상호체제 인정과 비방·중상 중지를 확대함으로써 신뢰구축을 확대해야 한다. 화해분야 부속합의서(4조)에 규정된 대로 남북한이 법률실무협의회를 구성하여 남북화해·협력에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제에 대해서 협의하는 것이 필요하다.

또한 상호비방·중상 중지를 확대하는 조치도 이행되어야 한다. 화해분야 부속합의서(3장)의 규정사항 가운데 특정인에 지명공격

중지, 상대방 당국에 대한 비방·중상 중지, 군사분계선 상에서의 비방·중상 중지는 이미 실시되고 있다. 그 외 언론·뼈라 등을 통한 비방·중상 중지, 상대방에 대한 사실 왜곡 및 허위사실의 조작·유포 중지, 사실에 대한 객관적 보도를 비방·중상 대상에서 제외, 군중행사에서 상대방의 비방·중상 중지 등도 앞으로 실시되어야 할 것이다.

그리고 남북한은 국제무대에서 상호경쟁과 비방을 자제하고 실질적으로 남북한에게 도움이 되고 신뢰구축을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 제3국과의 관계에서 상호비방을 자제하고 협력을 확대하는 방안을 모색해야 한다.

국제무대에서 남북한간 다양한 공식적 및 비공식적 대화통로를 확보함으로써 국제사회에서의 남북한간 대립·경쟁을 완화하고 남북한간 이해와 협력의 분위기를 조성해야 한다. 남북한은 해외에서의 남북경쟁을 지양하고 협력체제 구축을 위하여 각 지역별로 해외공관 및 국제기구에서 남북대표부간 협의체를 구성하고 정례적으로 남북외무장관회의를 추진해야 한다. 남북대표부간 협의체 및 남북외무장관회의를 통하여 비정치적 분야의 공공관심사항을 논의하고 국제적 협력사업을 모색함으로써 점차 정치·군사적 분야에서도 남북한간 협력이 확대될 수 있을 것이다.<sup>78</sup>

유엔을 비롯한 국제기구의 각종 회의나 주요 기관 및 전문기구의 임원 및 이사국 진출 등과 관련하여 남북한이 상호정보교환, 안전제기, 주요 사안에 대한 사전협의 등을 통해서 협력체제를 구축해야 한다.

또한 남북한은 국제무대에서 각종 교류·협력을 통하여 국제적 협력

---

<sup>78</sup> 박영호·오재완, 『국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구』 (서울: 통일연구원, 1992), pp. 105-108.

을 확대하고 남북간 직접 교류·협력의 활성화를 촉진시켜야 한다. 제 3국에서 개최되는 각종 국제회의나 학술대회, 문화·예술행사, 체육행사 등에 남북대표가 공동참여하는 방안이 추진되어야 한다.

그리고 군사안보문제 가운데 북한핵문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 또한 북한 미사일문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 그리고 군사적 긴장완화와 신뢰구축 조치가 실시되어야 한다. 한반도긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 군사적 긴장완화 자체보다 남북협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축조치가 논의되고 있다는 점이다. 남북한 간 기능적 협력을 위해 군사적 협의가 이루어진 대표적인 사례가 경의선 연결 및 도로건설을 위해 군사회담이 개최된 것이다.

남북협력을 촉진하기 위한 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치는 다른 분야로 확대될 수도 있다. 예를 들면 금강산관광사업과 관련하여 인접부대간 통신망이 개설될 수 있다. 그리고 서해공단 건설과 관련하여 물자 및 장비의 수송을 위해 선박들이 북방한계선(NLL)을 통과하는 문제에 대한 논의도 필요하다. 특히 연평해전에서 나타난 바와 같이 서해상에서 군사분계선을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 것을 감안하여 합정간 공동신호 규정을 만드는 방안이 강구되어야 한다. 동·서독의 경우에도 루빅만에서 동·서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의했었다.<sup>79</sup> 남북한의 경우에도 서해의 해상경계선(NLL)의 확정문제와 이 지역에서 공동어로활동에 대해서 협의할 수 있다. 또한 서해 및 동해상에서 해난구조를 위한 협력 방안이 논의될 수 있다.

---

<sup>79</sup> 서독의 동·서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998년 11월 11일.

아울러 남북기본합의서 및 불가침분야 부속합의서에 따라 군사적 신뢰 구축방안이 실시되어야 할 것이다. 군사적 신뢰구축조치 가운데 군당국자 간 핫라인 설치, 군인사 교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 초보적 군사적 신뢰구축방안이 일차적으로 실시되어야 할 것이다.<sup>80</sup>

## (2) 정치기구의 구성·운영

남북기본합의서가 체결된 후 남북화해·협력을 제도화시키기 위한 기구로서 남북고위급회담과 각 분야별 분과위원회와 공동위원회가 구성·운영되었다. 그러나 1993년 이후 남북대화가 중단됨으로써 이러한 기구들의 운영이 중단되었다.

한편 남북정상회담 이후 합의사항을 이행하고 남북관계를 제도화시키기 위해서 여러 종류의 남북당국 대화가 진행되었다. 첫째, 남북공동선언의 합의사항 이행을 위한 대화기구로 남북장관급 회담이 있다. 남북 장관급회담은 남북공동선언의 후속조치의 전반적 이행에 관해서 점검하고 향후 남북대화 창구를 제도화하는 한편, 남북협력사업의 전체적 추진구도와 우선순위를 선정하는 역할을 한다. 둘째, 경의선 철도 연결 및 도로건설을 위한 실무적 문제와 남북한군사문제를 논의하기 위해서 남북국방장관회담이 있다. 셋째, 남북경제협력에 관한 문제들을 논의하기 위한 기구로 남북경제협력추진위원회가 있다. 넷째, 철도와 도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 대책 등 구체적 사업을 토의하기 위해 남북경제협력추진위원회 아래 각 분야별로 실무협의회가 가동되고 있다.

앞으로 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회, 분야별 실무협의

---

<sup>80</sup> 군사적 신뢰구축조치의 세부 사항에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, 『남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련』(서울: 통일연구원, 1995), pp. 61-78.

회 등이 정기적으로 개최되고 제도적으로 안정됨으로써 남북화해·협력단계의 기구로 운영될 수 있도록 해야 한다.

### (3) 가치통합

남북한 정치공동체 형성을 위한 가치통합을 위해서 화해·협력단계에서 통일방안과 통일정책에 대한 국민적 합의를 형성하는 것이 필요하다. 통일정책에 대한 국민적 합의를 위해서는 통일정책의 일관성이 유지되어야 한다. 통일정책에 대한 정부 부처 내 다양한 견해를 수렴·조정하는 절차를 거치되 결정된 정책은 일관되게 추진되어야 한다. 그리고 통일정책의 기본방향의 일관성을 유지하되, 대내외 상황변화에 따라서 세부적 정책지침은 신축적으로 적용되어야 한다.

통일정책에 대한 국민적 합의를 위해서 언론계, 학계, 지식인 등 여론주도층의 의견이 수렴되어야 한다. 이를 위해서 각종 여론수렴기구를 활성화하고 다양한 형태의 정책토론과 공청회 등이 활성화되어야 할 것이다.

그리고 일반 국민들을 대상으로 통일정책의 합리성 및 타당성에 대한 교육과 함께 통일에 대비한 사항들이 교육되어야 한다. 통일교육을 위해 학교교육, 민간단체, 연수기관, 언론매체 등을 통한 다양한 형태의 교육이 종합적으로 연결되어야 한다.<sup>81</sup>

## 나. 남북연합단계

일반적으로 국가연합은 국제법상 독립국가가 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해서 합의

---

<sup>81</sup> 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 73-95.

한 범위 내에서 협력하는 국가결합 형태이다. 그리고 연방국가의 경우 구성국 국가들이 국제법상 국가의 지위를 포기하고 연방정부의 관할권 하에 귀속되며 연방정부만이 대외적 주권을 보유한다.

남북연합은 통일을 지향하는 과도단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상정하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 또한 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 민족 내부의 특수관계를 유지하면서 남북 현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 국가연합과 다르다.<sup>82</sup>

### (1) 정책협력

남북연합단계에서 남북한은 해외공관의 대사협의체 및 외무부장관회의를 정례화하고 대사관업무 및 국제기구에서 공동보조를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소·조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

남북연합단계에서는 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역내에 평화구역을 설정하여 남북연합의 각종 기구, 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박

<sup>82</sup> 양현모 외, 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 61-63.

물관, 남북교류행사장 등을 설치하여 통일시로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 군축이 실시되어야 할 것이다. 일차적으로 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치들이 취해져야 한다. 군사분계선 및 비무장지대 내에서의 군사활동을 금지하고 공세전력 배치 제한 지대를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 대량살상무기의 전면 폐기와 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용 무기의 감축이 이루어져야 한다. 아울러 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 이루어져야 한다. 그리고 남북한이 공동감시단 및 검증위원회 등을 구성하여 군축에 대한 감시와 검증이 이루어져야 한다. 한편, 남북한간 군축의 진전과 전반적 남북관계를 고려하여 주한미군의 역할변화, 배치조정, 단계적 감축도 신중하게 논의되어야 할 것이다.

그리고 정전체제의 평화체제로의 전환이 이루어져야 한다. 한반도 평화체제 전환과 관련하여 평화체제 전환의 당사자문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안 등이 쟁점 사항이 될 것이다.

## (2) 정치기구의 구성·운영

일반적으로 국가연합의 정치기구에는 연합의회가 있다. 연합의회는 입법권과 재정권을 지니지 못하며 연합회의의 의결사항이 구성국을 법적으로 구속하지도 못한다. 연합의회는 어디까지나 구성국의 기관의 하나이며 구성국과 독립된 중앙정부의 기관은 아니다. 그리고 국가연합에는 연방헌법이나 연방헌법을 적용하기 위한 연방최고재판소가 존재하지 않는다. 또한 국가연합에는 구성국에 대해서 결정사항을 집행하는 중앙행정기구도 존재하지 않는다.

그러나 남북연합은 국제법상 일반적인 국가연합과는 달리 남북정상

회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등과 같이 여러 유형의 정치기구를 상정하고 있다. 또한 남북연합에서 상주연락대표부, 분쟁해결기구 등이 구성될 수도 있다. 이것은 정치기구의 운영에 의해서 남북현안을 적극적으로 해결하고 이러한 기구들을 통해 협력 경험을 축적하기 위한 것이다.

남북연합단계 정치기구의 구성·운영은 다음과 같은 사항에 주안점을 두어야 한다. 첫째, 남북연합의 초기단계에서는 남북한 정부의 접촉을 통한 결정이 중요하기 때문에 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 클 것이다. 그러나 남북연합이 제도화됨에 따라 남북정상회의나 남북각료회의보다는 입법기관인 남북평의회와 남북공동이익을 집행하는 공동사무처의 권한이 강화되어야 할 것이다. 둘째, 남북문제의 복잡성을 감안하여 각 기구별로 산하에 분야별 상임위원회가 설치되는 것이 바람직하다. 셋째, 각 정치기구의 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각 각 별도의 세부합의문건이 채택되어야 할 것이다.

### (3) 가치통합

남북연합단계에서는 북한에서도 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 제한적 다원화를 촉진하고 남북한의 동질성을 확대하기 위한 방안이 실시되어야 한다.

남북연합단계에 이르면 북한사회에서도 기존의 동원적 대중조직과는 다른 자발적 민간단체의 활동이 공식적·비공식적으로 등장할 것이다. 이러한 상황을 감안하여 북한내 인권문제에 대해서 언급하고 민주화를 촉진하는 방안을 모색해야 할 것이다.

서독은 동독의 정치범 석방, 이산가족의 방문 확대, 동독주민의 서독

이주, 국경통제 절차의 완화, 국경지대의 무장 해제, 우편·통신 확대 등의 분야에서 동독으로부터 구체적 양보를 얻어내는 대가로 동독에 대해서 지불금을 제공하고 차관을 제공하였다.<sup>83</sup>

동·서독의 경우에서와 같이 북한의 민주화, 인권문제, 정치범 석방 등을 위하여 구체적 사안별로 북한의 양보를 전제로 북한에 대해서 경제원조 및 경제협력을 제공할 수 있을 것이다. 예를 들면 남북 경제협력기금을 활용하거나 별도의 대북차관기금을 조성하여 북한에게 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 국제금융차관단에 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 대북차관을 제공하는 방안도 있을 것이다.

또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 추진될 수 있을 것이다.

#### 다. 통일직전단계

통일직전 단계는 남북연합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 상황이다. 이것은 법적·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨놓고 있는 통일의 전단계이다. 통일직전 단계에서는 각 분야별 협력을 공고화하고 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 한다.

통일직전 단계에서 통일국가에 이르는 과정 및 시기는 당시의 남

---

<sup>83</sup> 독일경제사회통합을 위한 단기조사단, 『독일 경제사회통합에 관한 연구』 (서울: 통일원, 1990), p. 117-129.

북관계의 성격, 남북한의 이념·정치체제 면에서 동질화 정도 등에 따라서 달라지게 된다. 통일직전 단계의 성과에 따라서 통일국가에 도달하는 과정은 단축될 수도 있고 연장될 수도 있다. 여기서 중요한 것은 통일국가에 도달하는 물리적 시간보다 어떻게 하면 통일과정 및 통일 후 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고 통일 후 체제통합을 효과적으로 달성할 수 있는가 하는 것이다.

통일직전 단계는 남북연합의 공고화단계로 이 단계에서 각 분야별 협력이 제도화되게 된다. 특히 통일직전 단계에서는 각 분야에서 협력을 법적으로 제도화하기 위한 조치들이 실시될 것이다. 그리고 남북한의 법적 체계를 부분적으로 조정·통합하기 위한 조치들이 실시될 것이다.

통일직전 단계에서 남북협력이 성숙되면 통일시기, 통일 과도조치 등에 대해서 남북한이 협의해야 할 것이다. 이러한 문제들에 대해서 남북한의 대표들이 최종적으로 통일조약을 채택해야 할 것이다. 독일통일 과정에서와 같이 통일조약은 몇 개로 나누어서 채택될 수도 있고 일괄해서 단일 문건으로 채택될 수도 있다. 통일조약은 형식상 국가간 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 민족 내부간의 법적 합의문이라는 특성을 지니고 있으며, 발효와 동시에 조약 체결의 당사자들이 소멸하고 하나로 통합되는 특징을 지니고 있다.<sup>84</sup>

통일시기와 통일절차에 대한 합의가 이루어지면 통일헌법에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 통일헌법에는 통일국가로의 이행절차, 통일 과도기간의 과도조치, 통일국가의 권력구조, 정치제도, 경제체제의 통합, 대외관계 등이 포함되어야 할 것이다.

통일헌법은 다음과 같은 과정을 거쳐서 채택될 수 있다. 첫째, 남

---

<sup>84</sup> 통일대비정책연수단, 『동·서독 통일과정과 통합실태』 (서울: 통일원, 1993), pp. 260-263.

북한이 각각 통일헌법 초안을 남북평의회에 상정하거나 남북평의회 산하에 통일헌법제정 특별위원회를 설치하여 이 기구에서 만든 통일헌법 초안을 남북평의회에 상정하는 방안이 있다. 둘째, 남북평의회 전체회의는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 통일헌법을 동의한다. 셋째, 남북한의 국회는 각각 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어서 통일헌법 초안을 동의한다. 넷째, 남북한 국민 전체를 대상으로 동시에 국민투표를 실시하여 과반수 이상의 찬성으로 통일헌법을 확정한다. 다섯째, 남북한 정부는 각각 국내법적 절차를 거쳐서 통일헌법을 공포한다.

통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라서 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일국가를 이룩할 것이다.

## V. 통일 후 갈등양상

통일은 정치·경제·사회·문화의 전 분야에 걸쳐 각 계층과 정치집단에게 차등적인 파급효과를 가져올 수밖에 없는 총체적인 국가건설과정이다. 통일과정에서 통일의 시점과 속도, 방법 등에 대한 정치적 이슈가 일단락되고 나면 통일 후 체제개편에 따른 정치·경제·사회적 가치의 배분을 둘러싸고 갈등과 이익균열현상이 나타날 것이다. 여러가지 갈등양상 가운데서 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등이 가장 두드러지게 부각될 것이다.

### 1. 계층갈등

독일통일시 통일방식과 관련하여 서독에서 계층별로 다른 입장이 나타났다. 서독의 자본가와 중상계층은 임금감축과 사회비용절감, 동독시장의 확보 등을 고려하여 조기통일을 주장했다. 반면 서독의 노동계층은 통일로 인한 저임금 노동력의 발생, 실업 발생, 주택료 인상 등을 우려하여 동독의 체제전환과 경제력 회복이 이루어진 뒤 점진적 통일을 할 것을 주장하였다.

남한지역에서도 계층별로 통일에 대한 반응이 차별적으로 나타날 것으로 예상된다. 남한의 기업가들은 통일로 인한 양질의 노동력 및 자원의 확보, 새로운 시장의 등장, 북한지역 경제건설의 특수 등을 새로운 기회로 인식할 것이며 이를 통해 재계세력관도의 변화를 시도할 것이다. 기업가 및 기득권계층은 민족주의 감정에 호소하고 통일의 당위성을 강조함으로써 통일의 혜택이 차별적으로 배분되는 현실을 덮어두고자 할 것이다.

남한의 노동계층은 북한지역의 대량의 노동자층의 흡수로 인하여 북한지역의 노동자들과 경쟁해야 하며 임금협상을 포함한 자본가와와의 협상에서 통일전에 비해 불리한 위치에 놓이게 될 것이다. 또한 이들은 주택난, 실업 발생, 물가 인상 등으로 인한 경제적 부담을 직접 피부로 느끼게 될 것이다.

그리고 남한의 중산층은 통일의 실질적 추진세력이자 통일 후유증을 해소하고 통일비용을 부담해야 할 계층이다. 이들은 통일의 부작용을 체제내로 흡수해야 하는 동시에 남북한의 체제통합을 실질적으로 추진해야 하는 책임을 맡게 될 것이다.<sup>85</sup> 그런데 중산층의 책임과 의무는 큰 만큼 그에 상응하는 혜택이 뒤따르지 않을 경우 이들의 불만이 표출될 가능성도 있다.

한편, 북한지역의 노동자·농민들은 통일시점에서는 통일로 인한 사회·경제적 생활수준의 급격한 상승을 기대하고 조기통일을 환영할 가능성이 있다. 1990년 3월 통일을 결정하는 동독의 총선에서 동독의 노동자들은 이념적으로 친화성을 지닌 사민당이 아니라 조기통일의 청사진을 제시한 우파정당인 기민당 등 독일동맹을 지지하였다. 그러나 통일

---

<sup>85</sup> 김부기, “남한의 중산층이 통일한국의 모습을 결정한다.” 대통령자문 21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』 (서울: 동아일보사, 1993), pp. 58-74.

후 결과가 기대에 못 미침에 따라 구공산당의 후신인 민사당(PDS)의 지지율이 증가하였다.<sup>86</sup>

북한지역의 노동자·농민들도 통일에 대한 환상에서 깨어나서 통일의 부정적 파급효과를 인식하게 될 것이다. 북한지역의 저소득층은 소비제품의 대량공급과 경제적 수준의 향상기회에도 불구하고 실업과 인플레이션, 주택난 등의 문제에 직면하게 될 것이며, 통일의 결과가 모두에게 동등하게 분배되는 것은 아니라는 현실에 직면하게 될 것이다. 특히 북한의 국영기업 노동자 가운데 다수의 실업자가 발생할 것이다.

그리고 북한지역의 체제전환과정에서 시장경제질서의 원리에 재빠르게 적응하여 부를 축적하거나 남한지역의 친인척 및 연고관계를 이용하여 각종 이권에 개입한 사람들은 북한지역의 새로운 상류계층으로 등장할 것이다. 반면, 북한의 노동당간부, 군장교, 고급관료 등 기득권 계층들은 통일 후 신분격하와 생활수준 저하를 경험하고 새로운 환경에 적응하는 과정에서 심각한 좌절감을 느낄 것이다.<sup>87</sup> 이들이 재취업기회를 박탈당하고 정치적으로도 소외될 경우, 정치적 불만세력이 될 것이다.

한편 통일 후 북한경제체제의 전환, 통일비용, 대북투자방식 등과 관련하여 첨예한 이익갈등이 발생할 것이다. 통일 후 북한지역의 토지 및 기업의 사유화는 가장 민감한 사안 가운데 하나가 될 것이다. 독

---

<sup>86</sup> 동독의 집권당이었던 독일사회주의 통일당(SED)은 1990년 2월 당명을 민주사회주의당(PDS)으로 개칭하고, 공산당의 권력독점조항(동독헌법 1조)을 포기하고 당내개혁조치를 통해 다당제하에서 하나의 좌파정당으로 변신하였다. 민사당은 동독총선시(1990.3) 16.3%, 전독일 총선시(1990.12) 독일전체 2.3%, 구동독지역 11.1%의 득표율을 얻는데 그쳤다. 그러나 민사당은 1994년 10월 총선에서 4.4%의 지지를 획득하여 동베를린의 4개 지역구의석을 확보하고 비례대표제 규정에 의해 30석을 확보했다. 박종철, 『통일한국의 정당제도과 선거제도』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 47-48.

<sup>87</sup> 서재진, “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로,” 한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (1993), pp. 134-135.

일의 경우 토지의 원소유주에 대한 보상이 아니라 상환원칙이 적용됨으로써 가용토지의 부족으로 동독지역 토지가격이 폭등하고 동독지역 주민이 전부 무산계층으로 전락한 사실은 잘 알려진 바와 같다.<sup>88</sup> 통일 후 토지의 사유화와 국영기업의 민영화, 주택의 분배방식 등을 둘러싸고 남북한의 계층간에 첨예한 입장대립이 있을 것이다.

그리고 통일비용문제도 통일의 여파를 실감나게 하는 문제이다. 통일비용에는 사회간접자본 투자, 경제구조 개편, 기업경쟁활성화 지원 등과 같은 투자성비용과 함께 실업보조금, 물가보조금, 사회보장시설 확대 등과 같은 사회복지성 비용이 있다. 통일비용 가운데 가장 문제가 되는 것은 민간차원의 투자와 별도로 중앙정부차원에서 지출되는 재정부담이다. 중앙정부의 재정부담의 규모와 기간, 재원의 조달 방법 등이 정치경제의 핵심적인 문제이다.<sup>89</sup> 독일의 경우 통일의 이득은 서독의 대기업들이 차지하는 반면, 통일비용은 근로자와 봉급생활자들의 보험료에서 이전됨으로써 이들의 불만이 나타나고 있다. 통일한국에서도 통일비용의 부담이 간접세 위주로 책정되고 그 부담을 봉급생활자와 근로자들이 부담할 경우 이로 인한 갈등이 발생할 것이다.

통일 후 북한지역 경제투자의 우선순위, 투자대상지역, 투자업종 등은 계층별, 지역별, 집단별로 차등적 결과를 가져올 것이다. 따라서 대북경제투자의 속도와 범위에 대해서 다양한 입장들이 충돌할 것이다.

이와 같이 통일은 남북한의 계층 및 집단에게 차등적 결과를 가져오

---

<sup>88</sup> 동독지역의 사유화에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 황병덕, 『독일통일 후 동독지역에서의 사유화정책 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993).

<sup>89</sup> 독일의 통일비용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 이기영, “독일통일의 경험을 통해 본 한반도통일의 해법,” 민주평화통일자문회의, 제4차 전문가 정책포럼, 1995년 10월 4일.

며 사회·정치적 질서와 정치적 상황을 근본적으로 변화시킬 것이다. 물론 이러한 과정은 통일의 형태와 속도, 통일시점까지의 북한의 변화정도, 통일당시의 정책 등에 따라서 영향을 받을 것임은 분명하다.

## 2. 지역갈등

그런데 통일한국의 특수성은 계층갈등이 남북한 지역을 관통하여 계층적 귀속의식을 기준으로 나타나지 않을 것이라는 점이다. 계층갈등현상이 남북한지역간에 차별성을 띠고 나타남에 따라 계층갈등이 지역갈등과 중첩되는 형태로 나타날 가능성이 있는 것이다. 바꾸어 말하면 남북한지역 각각에서의 계층간 갈등은 남북간 지역갈등이라는 테두리 내에서 중층적·복합적으로 배열화 될 가능성이 있는 것이다. 남한의 노동자가 북한의 노동자와 계층적 연대를 느끼기보다는 남북한 지역을 기준으로 한 지역주의 속에 파묻혀 서로 대립적인 관계를 보일 것이다.

독일의 경우 통일 후 서쪽인을 지칭하는 쾰부라는 의미의 베시스(Wessis)라는 용어와 동쪽인을 지칭하는 시골뜨기라는 의미의 오시스(Ossis)라는 용어가 동·서독주민간에 서로 경멸적으로 사용되고 있는 것은 양쪽 주민들간의 심리적 갈등을 상징적으로 나타내 준다. 그런데 동·서독지역간의 갈등은 이러한 심리적 차원에만 머물러 있는 것이 아니다. 현실적으로 구동독지역 5개 주의 재정자립도가 미약함에 따라 중앙정부와 지역정부간의 권한문제, 재정지원문제, 행정구역개편문제 등이 대두하고 있다.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Stephan Eisel, "The Politics of United Germany," *Daedalus*, Vol. 123, No. 1

통일이전 남한지역에서의 영호남갈등<sup>91</sup>이나 북한지역에서의 함경도·평안도갈등이 남북한 지역갈등이라는 커다란 지역갈등속에 묻혀버릴 것이다. 통일 후 심리적 불만과 정치·경제적 혼란, 정체성상실 등으로 생긴 정치적 공백이 남북간 지역갈등으로 메꾸어 질 수 있다. 남한지역 주민들은 통일 후 세금부담이 가중되고 주택난과 범죄가 증가하는 데에 대해 불만을 가질 것이다. 그리고 북한지역주민들은 시장경제에 적응하는 어려움, 개인주의 및 성과주의원칙에 대한 이질감, 북한지역 주민 전체의 2등국민화에 따른 상대적 박탈감 등으로 심한 정체성위기에 시달릴 것이다.

남북간 지역갈등은 심리적 차원에서의 박탈감이나 남북간 지역정서 차원에 그치는 것이 아니라 통일 후 경제발전정책, 중앙정부와 지방정부간의 권한배분, 엘리트층원, 분배정책 등과 관련된 복합적 갈등의 표출일 것이다. 남북간 지역갈등은 이념갈등과 정책갈등요인을 내포하고, 통일 후 정치적·경제적·사회적 가치의 배분에 관련된 갈등의 총체적 표출일 것이다.<sup>92</sup>

그런데 지역갈등은 남한지역과 북한지역을 단일지역으로 하여 발생한다고 보다는 남북한을 횡단하여 다층화된 양상으로 나타날 수도 있다. 예를 들면, 북한지역내에서도 통일전 개혁정책의 혜택을 많이 입었던 해안지역 및 경제특구지역의 주민과 경제개혁의 혜택에서 소외되었던 내륙지방 주민들간에 정치의식이 다르게 나타날 수 있다. 또한 통일 후 북한경제체제전환 및 투자과정에서 해안지역 중심으로 경제발전정책이

(Winter 1994), pp. 160-161.

<sup>91</sup> 남한의 지역주의현상에 대한 다양한 이론적 시각에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 김만홍, 『한국사회지역갈등연구』(서울: 현대사회연구소, 1987); 한국사회학회편, 『한국의 지역주의와 지역갈등』(서울: 성원사, 1990).

<sup>92</sup> 박광주, “통일한국의 정치적 갈등구조,” 제3회 한국정치세계학회대회, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, pp. 47-49.

실시될 경우 평안도와 강원도 등 발전정책에서 소외된 지역에서 불만이 보다 클 것이다.

이와 같이 계층간 갈등과 남북지역간 갈등이 증충화될 경우 정치적 균열구조는 표면적으로는 지역주의를 일차적 상징구조로 하겠지만 그 이면에는 통일로 인한 지역별 차등화와 계층간 차등화가 내재되어 있을 것이다. 계층갈등요인이 내재된 가운데 지역주의를 바탕으로 한 정치적 균열구조가 구조화되면 이것을 토대로 지역주의 정당이 형성되고 이들 간에 다양한 정치적 연대와 정책연합 등이 추진될 수도 있을 것이다.

### 3. 세대갈등

한편, 통일은 세대간에 차별적인 영향을 미칠 것임에 틀림없다. 독일의 경우에도 통일 후 세대간 갈등과 동일한 세대라고 하더라도 출신지역에 따른 상대적 박탈감 등이 심각한 사회문제로 나타나고 있다.<sup>93</sup> 한국전쟁 후 태어난 세대들은 통일을 보다 현실적인 문제로 바라볼 것이며 통일 후 북한지역의 체제전환과 남북간 체제통합에 대해서도 보다 현실적인 입장을 취할 것이다.

남한국민에 대한 여론조사결과에서 북한에 대한 인식 및 통일의 필요성에 대해 세대간 인식차가 분명하게 나타나고 있다. 20~30대 청년층은 노년층에 비해 북한에 대한 불신의 정도가 낮은 반면, 통일의 필요성에 대해서는 오히려 노년층이 높은 지지율을 보이고 있다. 젊은 층은 통

---

<sup>93</sup> Mary Fulbrook, "Aspects fo Society and Identity in the New Germany," *Daedalus*, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994), pp. 221-222.

일에 대해 민족정서와 당위성의 차원보다는 실리적인 차원에서 접근하고 있으며, 통일비용의 부담에 대해서도 노년층에 비해 소극적인 입장을 보이고 있다.<sup>94</sup>

북한지역의 중장년층은 새로운 체제에 적응하는데 많은 어려움을 겪을 것이며 그만큼 불만도 클 것이다. 중장년층 가운데서도 직업교육과 재취업의 기회가 있는 기능직 종사자들은 현실적응을 위해 노력할 것이다. 그러나 사무직 종사자나 인문·사회분야 종사자들은 현실적응하는데 더 많은 어려움을 겪을 것이다.

젊은 층들은 새로운 체제에 비교적 빨리 적응하겠지만 그 과정에서 생기는 불만과 좌절감도 클 것이다. 특히 북한지역에서 사회적응에 실패하고 하층집단으로 전락한 청소년층 가운데 독일의 스킨헤드와 같이 극단주의적 집단이 형성될 가능성도 있다.<sup>95</sup> 이들을 중심으로 한 범죄와 극우 정치이데올로기의 확대는 심각한 정치사회적 불안요인이 될 것이다.

세대간 의식차는 계층간 갈등 및 지역적 갈등과 결합되어 존재할 것이다. 그런데 지역적 갈등현상이 포괄적인 갈등현상으로 결정화(crystallization)될 경우, 세대간 갈등은 희석되고 지역주의 갈등이 보다 우세한 이익균열구조가 될 수도 있다.

---

<sup>94</sup> 민족통일연구원, 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1993).

<sup>95</sup> 통일 후 독일에서 등장하고 있는 신나찌운동 등의 극우운동은 생활조건악화에 좌절감을 느낀 동독지역 주민들 가운데서 발생하고 있다. 이들의 외국인 배척운동은 동구사회주의권의 붕괴이후 증가한 이민유입과도 관련이 있다. Mary Fulbrook, "Aspects of Society and Identity in the New Germany," pp. 225-231.

# 제3부

## 갈등해소를 위한 국민통합방안



## VI. 기본방향

### 1. 기본구도: 제도통합과 가치통합의 병행

냉전 이데올로기로 인해 분단되었던 하나의 민족이 평화적으로 다시 합치는 것에 대해 어느 누구도 그 당위성을 부인하지 않는다. 그러나 통일은 결코 쉬운 일이 아니다. 한반도 현실은 아직도 조만간 통일을 기대하기 어려운 실정이다. 또한 이미 통일을 이룩한 베트남, 독일, 예멘의 통일과정을 되돌아보면, 통일의 어려움은 더욱 분명해진다. 특히 외국의 통일사례는 단순히 영토적·정치적 통일(외적 통합)의 어려움뿐만 아니라 통일 이후에 내적 통합문제가 심각하게 대두될 수 있음을 보여준다.

일반적으로 하나의 민족이 나뉘어 다른 국가들로 존재하다가 하나의 국가체제로 통합될 때, 통일이 이루어졌다고 말한다. 그러나 외국사례에서 보듯이 외적 통합에도 불구하고 국민들의 문화 및 가치체계가 서로 통합되지 못하고 갈등요인으로 작용할 경우, 통일에 따른 기쁨보다 고통이 더욱 크게 부각될 수 있다. 미래의 통일한국이 그러한 전철을 반복하지 않을 수 있다면 더없이 좋겠지만, 현실적으로 내적 통합의 어려움을 피하기는 어려울 것이다. 물론 통일방식에 따라 어려움의 양상과 정도가 다르겠지만,<sup>96</sup> 어떤 경우든 외적 통합과 내적 통합 간에는 시간

적 격차가 있을 것이고, 정치·사회적 혼란과 갈등이 야기될 것은 분명하다.

외적 통합은 영토라는 물리적 경계를 무너뜨리는 정치적 결단에 의해 가능한 것으로서 기본적으로 법·제도적인 통합의 모습을 띤다. 이에 비해 내적 통합은 국민들의 사회적 관계에 의해 결정되는 것으로서 문화 및 가치체계의 동질화 정도에 달려있다. 그런데 분단국의 통일에서 제도통합이 전제되지 않은 가치통합은 현실적으로 생각하기 어려우며, 역으로 가치통합이 뒷받침되지 않는 상태에서 통합된 제도가 제대로 작동하기는 힘들다. 따라서 진정한 의미의 통합(단순히 하나의 국가체계를 형성하는 제도통합 차원을 넘어서는 국민통합)을 앞당기기 위해서는 제도통합과 가치통합이 병행적으로 추구될 필요가 있다.

### 가. 제도통합과 가치통합의 개념

사회학적 관점에서 제도통합과 가치통합의 개념을 간략하게 규정하기는 쉽지 않다. 제도, 가치, 통합에 관한 개념이 사회학자들마다 각각 상이하게 규정되거나 이해되고 있다. 더욱이 분단국가의 통일에 따른 통합문제는 일반적인 사회통합의 개념 및 이론에서 보면 특수한 사안이기 때문에 개념적 일치가 더욱 어렵다. 우선 제도통합과 가치통합을 포괄적이고 단순하게 규정하고자 한다. 제도통합은 외적 통합을, 가치통합은 내적 통합을 의미하는 것으로 규정하고자 한다.

<표 V-1>은 그러한 개념규정을 보다 구체적으로 보여주기 위해서 제도통합과 가치통합을 여러 측면에서 비교한 것이다.

---

<sup>96</sup> 흡수통일과 합의통일을 막론하고 내적 통합의 어려움 정도는 통일시점에서 남북한 체제의 상이성 정도에 비례할 것으로 판단된다.

<표 VI-1> '제도통합'과 '가치통합'의 비교

	제도통합	가치통합
주 체	국가/정부	사회/국민·민족
대 상	영토/법/정치·사회·경제체제	문화/규범/개인과 집단의 공동체의식
목 표	국가의 안보와 발전	국민통합을 통한 국가·사회질서 및 역량제고
추동원리	당위성과 손익계산에 따른 정치적 결단	상호의존/의사소통/상징조작/규범적 통제
주 안 점	영토·체제와 같은 통일외적 조건완성	통일의 내적 조건형성 및 진행 과정

<표 VI-1>을 보다 상세하게 설명하면, 첫째 제도통합과 가치통합은 상이한 주체를 가진다. 전자의 주체는 사실상 별개의 국가인 남한과 북한으로서 양 정부가 이를 대표한다. 후자는 하나의 민족인 남북한 주민 또는 (제도통합이 선결될 경우) 통일한국의 국민이 주체로서 사회적 통합의 의미를 띤다.

둘째, 통합의 대상과 관련하여 제도통합은 물리적 국가경계의 통합을 바탕으로 단일 법체제와 정치·경제·사회체제의 구축을 의미한다. 이에 비해 가치통합은 정치·사회·경제의 모든 분야에서 동일한 문화기반의 창출은 물론이고 동질적인 사회규범과 개인 및 집단의 공동체의식 확보를 통합의 대상으로 삼는다.

셋째, 제도통합과 가치통합은 통합의 목표 측면에서 차이가 있지만, 궁극적으로 상호보완적이다. 제도통합은 국가내외의 안보확립과 발전 및 번영을 목표로 하며, 가치통합은 제도통합의 목표가 성취될 수 있는 기반으로서 국민통합을 통한 국가 및 사회질서 확립과 국가역량을 제고하는 것을 목표로 삼는다.

넷째, 통합의 추동원리 측면에서 볼 때, 제도통합에서는 한편으로 민족적 정서에 기반을 둔 통일의 당위성과 다른 한편으로 통일이 초래할 손익의 계산이 주요 역할을 한다. 가치통합에서는 남북한 주민간의 상호의존 및 의사소통이 핵심적 역할을 하는 가운데 공동체의식 확대에 필요한 상징조작과 집단의 규범적 통제도 중요하다.

마지막으로 제도통합은 영토통일, 정치·사회·경제체제 등 통일의 외적 조건을 완성하는 데 주안점을 둔다. 가치통합은 가치, 문화 등 사회적 통합의 조건들을 형성하거나 이러한 통합의 진행과정에 초점을 둔다. 그러나 여기서 유의해야 할 점은 제도통합이나 가치통합이 항상 변화의 역동성을 내재하고 있다는 사실이다. 정치적 결단에 따라 발생한 제도통합은 가치통합의 과정속에서 변화압력을 받게 되고, 적지 않은 시행착오를 거쳐 결국은 공동의 가치가 제도화되는 가운데 국민통합 내지 사회통합이 이루어진다.

#### 나. 제도통합과 가치통합의 상호관계

사회학의 일반이론적 관점으로 보면, 제도통합과 가치통합의 상호관계는 사회통합의 맥락에서 이해될 수 있다. 사회통합에 대한 사회학자들의 접근방식은 대체로 네 가지 유형으로 압축된다.<sup>97</sup> 첫째, 문화적 유형으로서 한 사회내 문화적 기준들 사이에 어느 정도의 일관성이 있는지를 토대로 통합을 설명하는 것이다. 둘째, 규범적 유형으로서 문화적 기준과 개인적 행위 사이의 일관성을 통합의 잣대로 삼는 것이다. 셋째, 의사소통적 유형으로서 의사소통 네트워크가 사회체계에 고루 미치는

---

<sup>97</sup> Werner S. Landecker, "Types of Integration and Their Measurement," *American Journal of Sociology*, No. 56 (1951), pp. 332-340 참조.

정도를 통합의 수준으로 생각하는 것이다. 넷째, 기능적 유형으로서 사회분업체계의 단위들 사이에 존재하는 상호의존성의 정도를 기준으로 삼는 것이다.

사회통합에 관한 이러한 이론들은 일반적인 사회변화과정, 즉 현대화 과정에서 나타나는 문화, 규범, 가치의 다양화와 개인 및 집단의 기능분화가 사회통합에 필요한 제도의 생성 및 변화과정을 설명하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 일반적인 사회학 이론은 분단국의 통일에 따른 급격한 제도변화의 충격이 초래하는 사회통합의 과제를 충분히 설명하기에 충분하지 않다. 그럼에도 불구하고 사회통합과정에서 제도와 문화 및 가치가 어떠한 상호관계를 맺고 있는지에 관한 기본적인 이해를 도울 수는 있다. 특히 문화적 유형과 규범적 유형의 접근은 분단국의 통합과정을 이해하는 기반을 제공한다.

이와 관련하여 뒤르켐(Emile Durkheim)의 ‘기계적 연대’ 개념은 문화적 통합의 중요성을 보여준다. 뒤르켐은 일반적으로 사회통합이 ‘기계적 연대’와 ‘유기적 연대’의 두 방식으로 이루어진다고 말한다.<sup>98</sup> 전자는 사회구성원들 사이에 존재하는 공동의 가치와 신념을 통해 이루어지는 사회통합현상을 일컫는 것이다. 즉 “사회의 모든 성원들에게 공통된 이념이나 경향이 각 성원들에게 개별적으로 관련되는 이념이나 경향보다 숫적으로나 강도에 있어서 더 강한 경우”에 사회통합이 이루어진다는 것이다. 이에 비해 유기적 연대는 기능적 통합의 맥락에서 사회구성원들 사이의 유사성이 아니라 차이점으로부터 발전되는 사회통합을 의미한다. 분업이 보편화되면서 사회적 분화가 가속화됨에 따라 차이점이 증대하지만, 구성원들이 유기

---

<sup>98</sup> Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society* (N. Y.: The Free Press, 1956), pp. 129-130.

체처럼 상호의존을 강화함으로써 사회통합을 이룬다는 것이다.

뒤르켐은 두 통합방식의 특징을 설명하면서 기계적 연대에는 개인들이 비슷하게 행동하게 만드는 억압법칙(repressive law)이 작용하며, 유기적 연대에는 차이를 상호성으로 연계시킬 수 있는 복원법칙(restitutive law)이 작용한다는 점을 지적했다. 그리고 기계적 연대는 원시적 유형의 사회에서 강하게 나타나며, 사회가 문명화되고 분업이 증대될수록 유기적 연대가 더욱 큰 비중을 차지한다고 말했다. 그러나 유기적 연대에서도 이기적인 개인들이 모인 사회가 분열되지 않기 위해서는 ‘집합의식’, 즉 공동의 가치와 신념의 존재가 매우 중요하다는 사실을 잊지 않았다.

규범적 통합은 파슨스(T. Parsons)의 사회이론에서 잘 나타난다. 규범적 통합은 파슨스의 저작들을 관류하는 핵심적 주제이기도 하다. 문화체계(즉 사회의 공동가치)의 중심요소들이 사회체계의 구조적 요소로 제도화될 때 사회통합이 성취되는 것으로 보는 그의 생각은 다음 글에서 잘 나타난다.

“하나의 체계로서 사회의 중핵은 패턴화된 규범적 질서이며, 이것을 통하여 사람들의 생활이 집합적으로 조직된다. 하나의 질서로서 그것은 가치들과 분화되고 특수화된 규범들과 규칙들을 가지고 있으며, 또한 가치·규범·규칙 모두가 유의미하며 정당한 것이 되기 위하여 문화적 준거를 필요로 한다. … 사회 공동체가 그 존립을 유지·발전하기 위해서는 그 사회적 정체성의 기초로서, 그 성원에 의해 광범하게(반드시 확일적이거나 아무 의미 없는 것이 될 필요는 없지만) 공유되는 공동의 문화적 지향성의 통합성을 유지해야만 한다.”<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> 탈코트 파아슨스, 이종수 옮김, 『사회의 유형(Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives)』 (서울: 기린원, 1989), pp. 27-28.

이러한 이론적 설명에서 통일국가가 하나의 공동체로 존속하기 위해서는 기본적으로 가치·문화·규범의 통합이 필요하다는 것이 분명해진다. 그렇지만 분단국의 통일초기에는 제도통합에도 불구하고 실질적인 문화 및 가치체계가 공존하기 때문에 공동체 존립의 유지·발전이 불확실하다. 가치나 문화체계의 변화는 그 속성상 많은 시간이 소요된다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 사회통합을 유지하기 위한 여러 대안들이 모색되어야 하며, 그 대안들은 가치통합과정을 가능한 조속하게 진전시키는 데 기여할 수 있어야 할 것이다.

이와 관련하여 생각할 수 있는 대안을 범주별로 나누어 생각하면, 다음과 같다. 첫째, 강제성을 띤 제도, 즉 법적 강요를 통해 사회통합을 저해하는 일탈적 행위를 억제하는 것이다. 예컨대 강제성을 띤 법은 사회통합을 위한 가장 기본적인 토대가 될 수 있다. 그러나 제도는 법적 강제성을 넘어 인간의 사회적 행위역할을 지시하는 내면적 규범이란 의미를 포괄적으로 내포하고 있다. 더욱이 제도는 단순히 무엇을 해야 하는가 뿐만 아니라 주어진 맥락에서 스스로 행동할 것을 상상할 수 있게 만듦으로써 행위에 영향을 미친다.<sup>100</sup> 이러한 점을 염두에 두면, 법적 강제성만으로 사회통합을 기대하는 데는 한계가 있다.

둘째, 민족정서를 자극하는 전통문화, 한민족의 공통된 인성, 그리고 상징 등을 강조함으로써 ‘우리’라는 공동의 정체성을 확보하는 것이다. 공동의 정체성은 어떤 공동체의 조직형태를 결정하는 핵심요소로서 구성원의 사회적 관습(social habit)과 밀접한 연관을 맺고 있다. 사회적

<sup>100</sup> 사회학적 제도주의에 따르면, 제도는 행동을 위해 필수적인 인지표식, 범주, 모델 등을 제공함으로써 행위에 영향을 미친다. 만약 이러한 것이 없다면, 어떠한 행위자도 세계와 다른 사람의 행위를 해석할 수 없을 것이기 때문이다. Peter A. Hall & R. C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, Vol. XLIV (1996), p. 948.

관습은 일반적으로 이성적인 부분과 감성적인 부분을 공유하고 있으며, 대체로 조직적(제도적) 통합의 정도와 일정부분 괴리를 보이는 경향이 있다.<sup>101</sup> 이 맥락에서 전통문화에 대한 강조는 나름대로 의미가 있다. 그러나 ‘다문화주의’(multiculturalism)로 대변되는 현대사회의 문화 및 가치체계의 특성을 감안할 때, 전통문화만으로 공동의 정체성을 확보하는 데는 한계가 있다. 급변하는 사회·경제적 변화 속에서 화석화된 문화의 역할은 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 공동체적 정체성을 확보하기 위한 상징들은 전통문화를 넘어 현대적 삶의 양식을 반영해야 한다.

셋째, 중장기적 시각에서 문화 및 가치의 동화(assimilation)를 위한 노력이다. 여기서는 기능적 통합이나 의사소통적 통합의 중요성이 제기된다. 남북한간 제도통합은, 통일상황에 따라 차이가 있겠지만, 지배적 문화와 가치체계를 중심으로 이루어질 가능성이 높다. 예컨대 자유민주주의, 인권, 다원주의, 시장경제 등의 가치체계가 통합된 제도가 기반이 될 경우, 북한의 문화 및 가치체계는 새로운 제도에 적응하도록 강요받게 된다. 이 경우에는 지배문화에 대한 적대감 및 저항이 야기됨으로써 사회통합이 지연될 가능성이 높다. 따라서 통합에 대한 저항을 완화시키기 위해서는 점진적인 동화과정이 요구된다.

동화과정은 단순히 문화 및 가치의 차원에서 폐쇄적으로 이루어지는 것이 아니라 구성원의 이익과 사회적 역할 관계 속에서 발생한다. 이는 남북한 주민사이의 ‘자유’와 ‘평등’에 대한 상이한 가치관을 염두에 두면 분명하게 드러난다. 양 가치는 갈등의 잠재성을 내포하고 있지만, 그 자체만으로 문제를 야기하지 않는다. 심각한 갈등 및 충돌은 국가통일 이

---

<sup>101</sup> Norbert Elias, “Wandlungen der Wir-Ich-Balance,” *Die Gesellschaft der Individuen* (Frankfurt a. M.: suhrkamp Verlag, 1987), pp. 207-315.

후 통합된 제도가 상호 이익이나 사회적 역할을 보장해주는 정도에 따라 다르게 나타난다. 다시 말해서 정치적 차원에서는 각자의 대표성을 관찰할 수 있는 자치와 참여, 사회적으로는 행정기관·기업·사회단체에서 능력과 기회균등, 경제적으로는 분배·고용·사회보장, 문화적으로는 다문화주의 등이 얼마나 보장될 수 있는가에 따라 갈등의 정도는 물론이고, 동화의 속도와 수준이 달라진다. 그렇다면 분단국의 문화 및 가치통합은 기능적 통합 및 의사소통적 통합의 문제와 결코 분리될 수 없다.

사실 가치는 기본 개념상 ‘평가의 기준’(evaluative criteria)이란 의미와 호환가능하며, 여기에는 선택체계가 내재되어 있다. 즉 가치는 행위의 선택 기준이 된다는 것이다.<sup>102</sup> 그런데 가치는 경험으로부터 발생하고 또 사회적 조건들의 영향을 받는 경험적 요소를 가지고 있기도 하다. 따라서 가치는 완전히 분리되거나 단일적인 기준, 그리고 공존하는 다른 가치들로부터 스스로 고립되어 나타나지 않는다. 오히려 그 내용과 경계는 다른 가치들과의 변화하는 관계에 의해 영향을 받는다. ‘자유’와 ‘평등’이라는 두 가치의 관계는 대표적인 예이다. 어떤 사회도 가치의 갈등으로부터 자유롭지는 못하다. 그러나 급격한 사회변동의 조건에서는 가치통합에 특별한 긴장관계가 나타난다. 기본적 가치체계의 유지를 힘들게 만들 정도로 심각한 가치갈등이 발생했을 때는 강요나 타협을 통해 갈등을 해소하는 것보다 이익을 확장시킴으로써 가치의 우선순위를 재구성 또는 재중심화는 것이 더욱 효율적일 수 있다.<sup>103</sup>

요컨대 분단국의 제도통합 이후 발생하는 가치갈등에는 분단시기에 형성되었던 상이한 가치체계가 일차적 요인으로 작용하지만, 공동의 문

<sup>102</sup> Robin M. Williams, Jr., “Values,” p. 283 참조.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 286.

화적 통합성이 전제되지 않은 제도통합의 결과로서 가치갈등이 더욱 증폭되거나, 또는 제도의 적용과정에서 새로운 갈등요인이 대두할 수 있다. 이러한 점을 염두에 두면, 한편으로 남북한 주민들 사이에 차이를 일단 인정하되 상호의존을 강화하는 기능적 통합을 통해 가치갈등의 소지를 최소화하며, 다른 한편으로는 의사소통의 사회적 네트워크를 확립함으로써 상호이해와 공동체의식을 증대하는 노력이 반드시 요구된다.

그러한 노력은 가치통합을 향한 사회적 압력인 동시에 새로운 제도변화를 야기한다. 제도는 기본적으로 사회적 조건의 변화와 이에 따른 가치변화를 반영하는 것이다. 그런데 국가통일을 위해 인위적으로 통합한 제도는 그 자체로서 사회문화적 현실과 큰 괴리를 보일 것이기 때문에 사회통합과정에서 변화를 겪게 될 것은 분명하다. 제도변화의 과정은 매우 복잡하며, 또 이론적 시각에 따라 다르게 설명된다. 행위자의 이익에 주목하는 합리주의 이론은 제도변화의 지향점이 ‘분배효율성’(파레토 최적)에 있다고 말한다. 여기서 문화나 가치는 고려의 대상에서 배제된다. 이에 반해 신제도주의 이론들은 이익을 넘어 다양한 제도변화의 과정을 보여준다.<sup>104</sup> ‘합리적 선택 제도주의’의 경우에는 ‘적응효율성’이, ‘사회학적 제도주의’에서는 ‘제도적 동형이성(isomorphism)’이, 그리고 ‘역사적 제도주의’에서는 ‘경로의존’(path dependence)과 ‘역사적 전환점’(historical junctures)이 제도변화의 주요 개념으로 등장한다. 신제도주의 이론들은 서로 경쟁하고 있지만, 합리주의 이론과는 달리 이익에만 초점을 두지 않고 더 나아가 제도적 환경에 주목한다는 공통점을 지니고 있다. 즉 성공과 실패를 통해 습득되는 지식, 모방, 규범적 압

<sup>104</sup> 제도변화에 관한 신제도주의의 설명은 다음 책에서 상세하게 비교·설명되어 있다. 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전』 (서울: 통일연구원, 2002).

력, 제도적 맥락 등을 바탕으로 문화 및 가치체계와 제도 간의 상호작용이 어떻게 발생하는 지가 설명된다.

이상과 같은 이론적 시각들은 제도, 문화 및 가치체계, 이익 간에 밀접한 상호관계가 있다는 사실을 보여준다. 따라서 동화과정이 성공적으로 진행되기 위해서는 인식, 정서, 합리성의 어느 한 가지에만 치중하지 말아야 한다. 인식과 정서의 차원에서 공동체의식의 고양을 위해 힘쓰는 한편, 의식과 이익 사이의 유기적 관계를 고려하는 기능적 통합과 의사소통의 네트워크를 구축·강화할 때, 점진적 동화과정을 거쳐 마침내 사회 및 국민통합이 이루어질 수 있을 것이다.

#### 다. 통합과정의 모델

탈냉전시대에 접어들면서 우리사회는 통일이 현실적으로 무엇을 의미하는가에 대해 심각하게 고민하기 시작했다. 무엇보다 제도통합의 방법론에 치중했던 과거와 달리 가치통합 문제에도 주목하게 되었다. 이에 따라 새롭게 등장한 ‘통일문화’ 개념<sup>105</sup>은 애초 점진적·단계적인 제도통합을 의도했던 우리의 통일방안에 적지 않은 영향을 미쳤다. 예컨대 ‘(한)민족공동체 통일방안’에는 가치통합의 중요성이 부가되는 계기가 마련될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 아직 영토적·정치적 통일이 요원하게 보이는 상황에서 내적 통합문제에 대한 구체적인 해결책의 모색은 공허하게 보이며, 또 예상되는 통합의 난제들은 영토적·정치적 통일방식에 종속되는 것으로 간주되는 경향을 보인다. 따라서 영토적·정

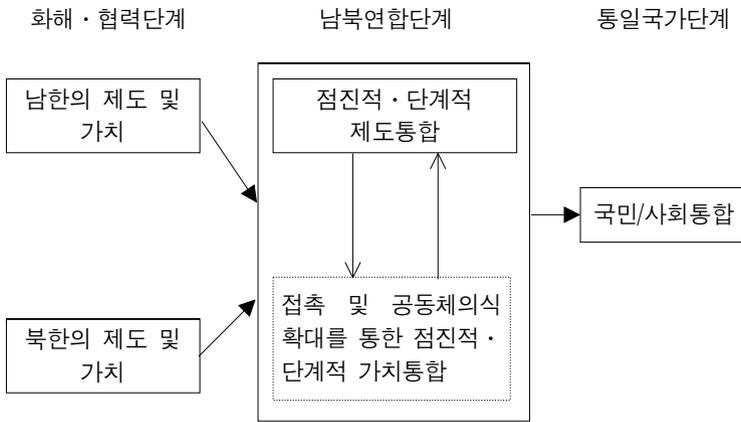
---

<sup>105</sup> 통일문화란 용어는 1980년대 후반기에 등장했으나, 독일통일을 경험하면서 1990년대 초반 우리사회와 학계의 주목을 받기 시작했다. 김문환, 『분단조국과 통일문화』(서울: 서울대학교 출판부, 1994); 민족통일연구원, 『통일문화연구(상), (하)』(서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

치적 통일과정에서 발생하게 될 제도통합의 방식이 가치통합 문제를 해결해 줄 수 있을 것으로 막연히 기대하는 차원에 그치고 있다.

이러한 경향은 우리정부의 통일방안이 지향하는 통일과정을 가치통합과 제도통합의 문제와 연관시켜 도식화한 <그림 VI-1>에서 비교적 잘 드러난다.

<그림 VI-1> 우리정부의 통일방안에 따른 통합과정 (모델 I)



‘모델 I’은 신기능주의적 구상을 원용한 것으로서 가장 이상적인 통일 및 통합과정으로 간주될 수 있다. 여기서는 일단 점진적·단계적 제도통합에 대한 남북한 정부의 정치적 합의가 우선된다. 이후 제도통합은 남북한 주민들간 접촉면 확대와 공동체의식을 고양함으로써 가치통합을 촉진시키고, 가치통합과정은 역으로 제도통합의 방향을 결정하거나 또는 계획된 청사진에 따라 제도통합을 가속화시킨다.

그러나 신기능주의 이론에 입각한 선순환적 통합과정이 현실화될 수 있을지는 의문이다. 이론과 실제의 양면에서 ‘모델 I’은 문제점을 가진다. 일차적으로 신기능주의의 이론적 전제를 염두에 두면, 남북한의 상

이한 두 체제가 통합되는 과정에 신기능주의가 그대로 적용되기 어렵다. 신기능주의는 1950/60년대 유럽통합과정을 설명하는 이론으로 각광을 받은 것이다. 신기능주의의 대부인 하스(E. Haas)에 따르면, 통합과정이란 궁극적으로 정치적 공동체로 나아가는 것을 상정한다. 그리고 정치적 공동체란 특정 단체들과 개인들이 어떤 다른 권위에 대해서보다 중앙 정치제도에 충성을 더욱 보이는 상태를 의미한다.<sup>106</sup> 그는 정치공동체의 성립과 관련하여 두 가지 핵심적인 전제조건을 제시한다. 첫째, 공동체에 참여하는 민족국가들 사이에 합의를 강요하거나 유지할 수 있으며, 이데올로기를 범으로 전환시킬 수 있는 중앙제도의 존재이다. 중앙제도는 민족국가의 정부로부터 자율적이어야 하며, 또 중립적인 중재를 할 수 있는 권능을 갖추어야 한다. 둘째, 민족국가의 정부 의사가 중요하다. 정부의 통합의사는 국내적으로 다원적 사회구조, 엘리트의 집단적 기대, 그리고 정책결정의 관료화 등의 문제에 있어서 상호간 유사성을 가질 때, 비로소 제고될 수 있다는 것이다. 특히 그는 통합과정에서 사회구조적 동질화와 공적·정치적 엘리트의 역할에 주목한다.<sup>107</sup> 이 맥락에서 보면, 남북한에는 신기능주의가 적용되기 위한 주요 요건인 국내정치적인 전제조건이 충족되기 어려운 형편이다.

뿐만 아니라 외국의 통일 및 통합사례는 실제에 있어서도 ‘모델’이 현실화될 수 있다는 낙관을 어렵게 만든다. 외국사례에서 통합문제가 단지 영토적·정치적 통일이 실현된 이후에 나타났기 때문만이 아니라, 통일 이후 제도통합과 가치통합이 반드시 선순환적 내지 기능적으로 상

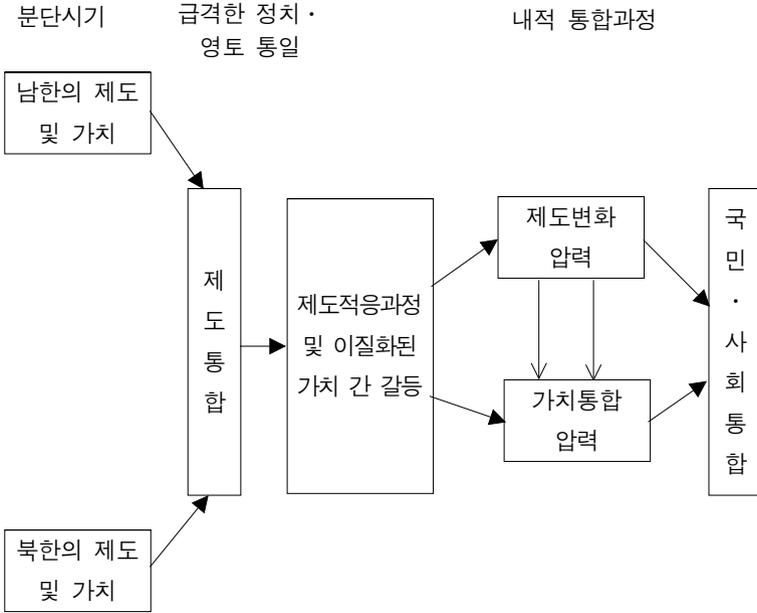
<sup>106</sup> Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 1959), p. 5.

<sup>107</sup> *Ibid.*, pp. 9-10; Ernest B. Haas, “The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 15, No. 4 (1967), p. 32 참조.

호작용하지 않는다는 사실을 보여주기 때문이다. 독일과 베트남의 경우에는 급격히 진행된 제도통합과정에서 가치통합의 어려움이 크게 드러나면서 상당한 기간 동안 소위 통일 후유증을 겪었으며, 아직도 가치통합의 문제는 완전히 해결되지 못하고 있다. 또한 예멘의 경우에는 제도통합과정이 내전으로 비화하기까지 했다. 이렇듯 외국사례를 염두에 두면, '모델 I'에는 다음 두 가지의 예상가능한 현실문제에 대한 고려가 없다. 첫째, 외국사례처럼 급격한 제도통합이 선행되는 경우에 대한 구체적 언급이 없다. 둘째, 남북연합단계에서 제도통합과 가치통합이 기능적 선순환의 상호작용과정을 거칠 수 있다는 보장이 없기 때문에 통일국가단계에 도달하는 시점을 판단할 기준이 제시되어 있지 않다.

만약 한반도 통일이 외국사례처럼 진행된다면, 통합과정은 <그림 VI-2>와 같이 도식화될 수 있을 것이다.

<그림 VI-2> 급격한 통일의 경우 예상되는 통합과정 (모델 II)

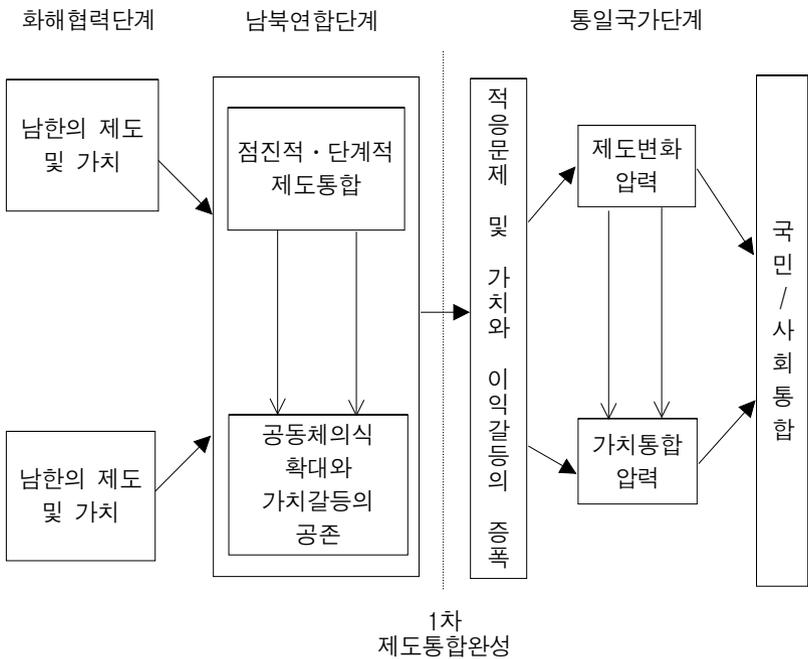


통일방식과 관련하여 한반도에서 장차 ‘모델 I’과 같은 통일이 발생하게 될 수 있을지에 대해 누구도 확신을 가지기 어려운 상황에서는 ‘모델 II’의 현실화 가능성을 항상 염두에 두는 것이 필요하다. 나아가 그러한 가능성이 전혀 없다고 하더라도 ‘모델 II’는 내적 통합과정, 즉 제도통합과 가치통합의 상호작용 과정이 ‘모델 I’에 비해 상대적으로 더욱 부각된다는 점에서 주목을 받을 가치가 충분하다.

현 시점에서 통일방식을 논하는 것은 그리 현실적이지 못하다. 남북한의 국내외적 현 상황을 고려할 때 조만간 급격한 통일이 이루어질 것으로 기대하기 어려울 뿐더러 그러한 통일이 과연 바람직한 것인지도 의문시된다. 그럼에도 불구하고 예측하지 못한 상황이 발생함에 따라 급격한 통일이 이루어질 가능성을 전혀 배제할 수 없는 것

도 사실이다. 현실적인 시각으로 보면, 어떠한 방식으로 통일이 이루어지든간에 내적 통합의 어려움은 피할 수 없는 것이 분명하다. 그렇다면, 현 상황을 염두에 두고 미래의 내적 통합문제에 보다 현실적으로 접근하는 것이 필요할 것이다. 이 맥락에서 ‘모델 I’과 ‘모델 II’을 절충하여 보다 현실적인 제3의 모델을 생각해 볼 수 있다.

<그림 VI-3> 통합과정의 절충적 모델 (모델 III)



‘모델 III’은 크게 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 한반도의 통일 및 통합과정은 기본적으로 현재 우리정부의 통일방식을 따른다. 둘째, 남북연합단계에서 제도 및 가치통합과정이 완결되지 않는 것으로 본다. 이 단계에서는 남북한 당국의 정치적 결단에 따라 제도통합이 점진적·단계적으로 진전됨으로써 한편으로 남북한 주민간 공동체 의식이 확대되지만, 다른 한편으로는 주민간 접촉면이 확대됨에 따라 가치갈등도 점차 표면화된다. 그러나 통일에 대한 당위성과 제도통합이 가져다주는 현실적 이익에 주목하여 남북한 주민들은 정치적·영토적 통일을 선호하게 되며, 이에 따라 남북한 당국은 하나의 국가체계에 걸맞게 제도통합을 완결한다. 셋째, 통일이 선언된 이후 본격적인 ‘통일 후유증’이 대두한다. 즉 남북한 주민들은 새로운 제도에 적응하는 과정에서 시행착오 내지 가치관 혼란에 직면하게 되며, 국가운영과정에서 특정 정책들을 둘러싸고 남북한 주민들간에 가치 및 이익갈등이 증폭되기 시작한다. 이러한 갈등은 한편으로 제도변화, 다른 한편으로는 주민들간 가치통합의 필요성에 대한 압력으로 작용할 것이다. 제도변화 및 가치통합에 대한 요구는 오랜 시간에 걸쳐 점진적인 상호작용을 통해 마침내 정상국가(normal state)에 걸맞는 국민(사회)통합이 이루어진다.

‘모델 III’은 기본적으로 통일이 선언된 이후 내적 통합의 문제가 크게 부각되는 경우를 상정한 것이다. 만약 남북연합단계에서 통일에 대한 당위성과 제도통합이 가져다주는 현실적 이익보다 가치 및 이익갈등이 더욱 크게 나타난다면, 통일국가단계로의 이행은 지연될 것이다. 대신 ‘모델 III’의 통일국가단계에서 상정한 내적 통합문제가 남북연합단계에서 발생할 개연성이 높다. 이 경우에는 단일 국가체계가 갖추어지지 못했기 때문에 내적 통합문제의 해결은 ‘모델 III’의 경우보다 훨씬 어려우며, 그

만큼 통일국가단계로 넘어가는 데 많은 시간이 걸릴 것이 분명하다. 그러한 가능성을 배제할 수 없으나, 통일 이후 통합문제에 초점을 맞추는 본 연구의 목적과는 거리가 멀기 때문에 여기서는 ‘모델 III’을 기반으로 통합문제에 접근하고자 한다.

## 2. 추진원칙

### 가. 자유민주주의와 시장자본주의의 원칙

남북한이 통합과정을 시작하고 의미 있는 결실을 맺기 위해서는 양측이 민주주의 정치체제를 채택해야 한다는 점에서 앞에서 지적되었다.<sup>108</sup> 통일방법과 과정에서의 원칙이 평화적 통일원칙이라면, 그 통합이 되었을 때의 내용은 자유민주주의와 시장자본주의라는 것이다.

민주주의의 경우 북한이 주장하는 인민민주주의와 남한이 주장하는 자유민주주의가 존재하지만, 북한이 주장하는 인민민주주의가 실제로는 김일성 ‘주체사상’에 다름이 아닌 권위주의 체제이다. 자유, 비밀, 평등 선거에 의한 정통성 있는 정부의 구성과 민주적인 정부의 운영이 자유민주주의의 내용이며 이것이 통일한국의 체제의 기본적인 요건이 되어야 한다. 자유는 하이에크의 정의에 따르면 “인간이 다른 사람의 자의적인 의지로 인해 강제에 종속되지 않는 상태”로서 포기할 수 없는 인간의 권리이기 때문이다. 다시 말하면 자유는 민족통일을 포함한 어떠한 이데올로기나 가치와도 바꿀 수 없는 인간

<sup>108</sup> 이상우, “통일시나리오: 2000년 경제통합, 2010년 정치통합, 2020년 통일공화국 수립,” 대통령자문21세기위원회, 『2000년대에 열리는 통일시대』 (서울: 동아일보사, 1993).

본성에 충실한 인간 삶의 기본 원칙이다.

자유민주주의는 통일의 내용이기도 하지만, 통일과 통합을 위한 신뢰 축적을 위해 필요한 전제조건이다. 즉, 최근 EU의 통합 경험을 근거로 슈미터는 “지역통합을 위해서는 참가국가들이 민주적이어야 한다”는 명제를 제시하고 있다.

그 논리는 다음과 같다. 프랑코 통치 하의 스페인이 EEC에 가입을 신청하였을 때 구성국가들은 국내적 민주체제의 성립이 가입의 전제 조건임을 강조했고 이것이 스페인의 민주화를 촉진하였다. 1997년의 암스텔담 조약(Treaty of Amsterdam)에서는 인권과 법치주의로까지 민주주의의 개념이 확대되었다.

EU 통합에서 국내적 민주주의의 확립이 중요한 이유는 세 가지로 요약된다. 첫째, 사회 내에 강한 정통성을 가진 정부만이 조약에 참가하고, 그 조약을 비준하며, 궁극적인 실천을 약속할 수 있는 믿을 만한 대외적 약속이 가능하다는 것이다. 현재 유럽에서 국내 정치체제로 게임의 법칙은 자유 의회민주주의(liberal parliamentary democracy)이다. 둘째, 민주적으로 신뢰할만한 정부의 존재만이 사회 구성원들이 갈등을 폭력으로 해결하지 않게 한다는 것이다. 민주적 갈등 해결 방식을 통하여 약자와 강자가 합의에 이르게 하는 장치는 민주정부만이 가지고 있으며, 민주정부만이 약자를 강제하여 합의에 이르게 하지 않기 때문이다. 셋째, 신기능주의가 옳다면, 통합과정을 진전시키는 중요한 요인은 초국가적 정책결정에 개입하는 초국가적 이익단체와 사회운동 단체의 형성이다. 민주국가의 시민들만이 이러한 초국가적 시민단체에 가입하고 활동할 수 있다.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Philippe C. Schmitter, “The Experience of European Integration and the Political Implication for Northeast Asian Integration” (mimeo, 2004).

남한과 북한이 경협이나 평화정착을 위한 여러 조치들을 합의하고 나서도 그 이행을 보장하지 못하는 이유는 집행을 담보하는 강제력이 없어서이기도 하지만, 북한의 정책결정 과정이 민주적이지 못하기 때문이다. 북한과 같이 최고지도자의 결정에 따라서 합의가 무효가 될 수 있는 정치체제가 존속하는 상황에서 남북한간의 합의와 이에 따른 통일의 길은 요원할 수밖에 없다. 남한의 경우는 최고지도자의 결정만으로 남북한간의 합의를 무시할 수 없는 민주적인 정책결정의 체제와 시민사회라는 견제장치를 갖추고 있다. 북한도 역시 신뢰할만한 민주적인 정부를 가지지 않고 계속 최고지도자의 자의적인 정책결정만 존재한다면 남북한 통합의 과정은 순탄하기 힘들 것이다.

국민통합은 자유민주주의와 시장자본주의를 통일 한국의 이념적 지향으로 설정하는 원칙 위에서 출발해야 한다. 왜냐하면 사회주의, 공산주의, 사민주의, 제3의 길 등 여러 이데올로기적 지향이 가능하지만 현재 전 세계에 공통으로 받아들여지는 민주주의와 자본주의의 보편성을 부인하기 힘들기 때문이다. 물론 한민족 모두에게 보편적으로 받아들여질 수 있는 우리 고유의 사상에 근거한 철학과 이데올로기가 통합의 과정에서 만들어진다면 더 할 나위 없겠지만, 현재로서는 민주주의와 시장경제를 대체할 이데올로기적 대안은 존재하지 않는다.

## 나. 평화적 갈등 조정 원칙

통일과정뿐만 아니라 통일 이후 남북한 국민통합과정에서 평화적 추진원칙은 가장 우선시되어야 할 원칙이다. 국민통합과정에서 갈등악화로 인해서 물리적 충돌이나 군사적 긴장은 반드시 배제되어

야 한다. 국민통합을 위해서는 타협, 포용, 관용, 인내의 원칙이 지켜져야 한다. 국민통합과정에서 물리적 충돌이나 사회적 무질서 상황이 발생한다면 통일 이후 후유증은 십사리 치유되기 힘들 것이다. 이럴 경우 통일로 인해서 또 다른 분열과 갈등을 내포하게 되는 결과가 초래될 것이다. 따라서 국민통합의 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 가정하고 합리적 조정메커니즘을 통해 갈등이 해결될 수 있도록 해야 한다.

#### 다. 복합 거버넌스(governance) 원칙

그동안 통일과 통합 논의는 대부분 정부주도 방식이었다. 통일논의가 정부주도로 전개됨에 따라 때로는 통일 논의가 정치적 목적에 이용되기도 하였다. 그러나 현재 남북관계에서 정부간 채널 뿐만 아니라 기업의 채널, 시민사회단체 채널 등 남북한간 접촉 채널이 다양화되었고, 각기 다른 역할을 담당하고 있다.

통일 후 국민통합 과제는 세계화와 분권화, 지방화, 정보화 시대의 역동적이고 복잡해진 사회관계를 반영해야 한다. 이러한 복잡해진 사회관계에서는 전통적인 의미의 정부가 모든 과제를 책임질 능력(ability)과 정당성(legitimacy)을 결여하고 있다. 국가와 시민사회의 변화된 역할 관계를 고려할 때 국민통합도 거버넌스(governance)라는 개념적 틀에 입각하여 추진되어야 한다.

거버넌스는 좁은 의미에서 통치의 행위나 방식 또는 정책결정 체계라고 정의될 수 있으며, 넓은 의미에서는 국가의 여러 업무를 관리하기 위해 정치, 경제, 행정의 각종 권한을 행사하는 제도화 과정이라고 할 수 있다. 이렇게 보면, 남북한 통합과 갈등해소의 메커니즘도 정부와 시장,

시민사회를 포함하는 넓은 의미의 거버넌스와 관련된다. 국민통합을 위해서는 행정부, 국회, 정당, 시민단체, 민간부문 모두의 참여와 협력이 요구된다. 공식적이고 정부차원의 접근, 비공식적이고 비정부적인 메커니즘들이 모두 국민통합의 과정에 포함되어야 한다. 거버넌스 안에 있는 사람이나 조직들은 모두 남북한 국민통합이라는 목적 달성을 위해 함께 행동하고 함께 책임을 공유할 때 민주적인 국민통합이 완성될 수 있다.

거버넌스가 강조되는 이유는 복합 거버넌스에 의한 통치가 대의제 민주주의의 한계를 극복하고, 세계화 시대에 국경을 넘나드는 글로벌 행위자들의 영향력으로부터 벗어나고, 국가와 시장의 강력한 힘을 견제할 수 있는 시민 결사체를 의사결정에 끌어들이고, 글로벌 시민사회의 네트워크를 포함할 수 있는 방안이기 때문이다. 통일 후 국민통합에 글로벌 시민사회의 네트워크까지 포함하는 복합 거버넌스를 고려하는 이유는 한 편으로는 세계화 시대에 국민통합이 지나치게 민족주의적으로 흐르는 것을 막고, 다른 한편으로는 강대국의 지나친 간섭을 견제하며, 국가주도의 한계를 극복할 수 있는 방안이기 때문이다.

남북한 통합과정에서 실질적인 가장 중요한 행위자는 남북한 정부이지만, 통합이 일상 생활에서 사람과 사람의 상호작용을 통해 발전된다는 미시적 수준의 통합을 고려한다면, 시민사회와 시민사회 단체의 역할은 무엇보다 중요하다. 특히 북한지역에 형성될 시민사회의 적극적인 역할이 없는 한 실질적인 국민통합을 달성하기는 어려울 것이다.

더욱이 거버넌스가 중요한 이유는 북한 주민의 참여나 의견이 고려된 국민통합방안이 마련될 필요가 있기 때문이다. 국민통합의 주체이자 대상인 북한지역 주민의 동의와 참여가 없는 한 진정한 의미의 국민통합을 달성하기는 어려울 것이다. 어느 한 측이 일방적으로 주도하는 방식

의 국민통합이 되지 않기 위해서는 북한 엘리트 뿐만 아니라 북한주민의 의사와 이익을 염두에 둔 방안이 제시되어야 한다.

## 라. 합의기반 중시 원칙

독일 통일 14주년이 되는 시점에서 “독일은 통일의 원점으로 돌아온 것 같다”는 평가를 받고 있다. 동·서독의 제도적 통일은 완벽했지만 경제적·사회적·문화적·정신적 차원에서 통일 후에도 분단의 벽이 해체되지 않았다는 지적도 있다.<sup>110</sup> 서로 다른 환경에서 생활한 서독인과 동독인이 제도통합에 의해 정신적으로까지 통일된 것은 아니라는 것이다. 이것은 가치통합의 중요성을 강조하는 견해이기도 하지만 제도통합이 너무 서둘러 이루어졌다는 반증이기도 하다. 합의에 기초하지 않은 급조된 제도통합이 심각한 결과를 초래한 것이다. 동·서독은 서로의 차이를 인정하지 않고, 하나의 제도로 통합되면 가치도 하나로 통합될 것으로 가정했던 것이다. 이것은 가치의 통합이 어려운 측면도 있지만 제도의 통합이 가치 통합의 결과이어야 한다는 것을 지적한다고 할 수 있다.

국민통합과정에서 제도통합이 가치통합보다 선행할 가능성이 높다. 시간이 걸리는 가치의 변화나 통합문제는 비교적 용이한 제도통합에 비해 우선 순위에서 뒤쳐지기 쉽기 때문이다. 하지만 제도통합이 먼저 이루어진다고 하더라도 가치통합과 병행하여 추진되는 것이 바람직하다. 원래 제도라는 것은 가치의 총합이고, 가치의 구현이 바로 제도이기 때문이다.

문제는 통일과정에서 제도 통합이 남북한의 합의 없이 급작스럽게 이

---

<sup>110</sup> 박성조, “독일 통일 14년, 새 분열로,” 『조선일보』, 2004년 10월 4일.

루어지는 경우 제도에 대한 신뢰가 부재할 것이고 이럴 경우 제도가 제대로 기능하기 힘들다는 것이다. 정치제도이든, 경제제도이든 제도는 결국 게임의 규칙인데 이에 대한 합의없이 제도가 정상적으로 운영되기 어렵다. 규칙이나 규범은 대부분의 경우 법이나 성문화된 규정과 같은 형태로 공식화되어 있지 않을 수도 있다. 이럴 경우 신제도주의자들이 강조하는 것처럼 제도의 구성원들은 어떤 가치나 의미를 공유하고 있어야 한다. 제도의 기능수행과 존속을 위해 구성원들이 공유하는 가치와 유인들이 존재해야 한다. 제도는 결국 가치와 끊임없이 상호 작용하면서 존재의 의미를 부여받는다. 제도와 가치의 상호작용이 원활하게 작동하기 위해서는 구성원들의 참여와 합의가 기본적인 조건이다.

## VII. 정치 분야

### 1. 상황설정

통일이전 남북화해·협력단계와 남북연합단계에서 북한사회의 제한적 민주화가 진행되고 남북한간 정치분야에서도 인적 교류와 정보의 교류가 이루어졌다고 하더라도 통일단계에서 여러 가지 정치사회적 문제가 발생할 것으로 예상된다.

우선 정치분야에서 통일직후 이루어질 선거에서 우위를 차지하기 위해서 각종 정치사회집단의 활동이 활발해지고 정치적 과열현상이 나타날 것으로 예상된다. 남한의 각종 정당과 사회단체들은 북한지역에 영향력을 확대하기 위해서 북한지역에 지부를 결성하거나 북한지역의 정당, 사회단체와 연합을 형성하려고 할 것이다. 북한지역에서는 기존의 정치사회단체와 새로운 정치사회단체들이 경합양상을 보이고 소규모의 단체들이 난립할 가능성도 있다.

통일한국에서 정치적 과열현상이 선거와 정치과정을 통해서 적절하게 수용되지 못할 경우, 정치적 무질서와 혼란이 발생할 우려가 있다. 특히 특정한 북한의 특정지역에서 압도적인 영향력을 행사하는 정치세력이 전국적 정치무대에서는 소외될 경우, 그 지역에서 정치적 불만이

폭발할 가능성도 있다. 정치적 지역주의가 지역적 불균형발전에 대한 불만과 연결될 경우 심각한 정치문제가 발생할 수도 있다.

그리고 통일한국의 미래상이 기대에 미치지 못할 경우, 이에 대한 불만이 여러 가지 형태로 표출될 수 있다. 통일결과 경제적 어려움과 사회적 혼란이 발생할 경우 극우세력과 극좌세력이 등장할 수도 있다. 북한 지역 주민들은 통일의 혜택이 기대에 미치지 못할 경우 분배와 평등을 강조하는 극좌세력에 대해서 호감을 보일 수 있다. 또한 남한지역 주민 가운데 통일 후 조세부담 증가, 실업률 증가 등에 대해서 불만을 느끼고 극우세력에 대해서 지지를 보일 가능성도 있다.

한편 통일 이후 북한지역의 구엘리트계층과 과거사문제를 처리하는 것이 민감한 정치적 문제가 될 것이다. 북한지역의 구체제에서 엘리트계층이었던 공산당 간부와 당관료, 군고위층 등을 적절한 재사회화과정을 통해서 통일한국의 구성원으로 수용하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 그리고 북한지역에서 이루어졌던 인권침해사례들에 대한 과거사를 정리하는 것도 국민화합을 위해서 중요한 사안이 될 것이다.

한편, 통일한국에서 남북한 주민의 정치적 정체성을 확립하는 것이 가장 어려운 문제 가운데 하나가 될 것이다. 남북한 주민이 통일국가의 동일한 국민으로써 국민적 정체성과 동질감을 느끼도록 하는 것이 통일한국의 미래를 결정하는 중요한 요인이 될 것이다. 특히 오랫동안 자본주의와 사회주의체제에서 각각 다른 형태로 내면화된 남북한 주민의 정치의식의 차이가 통일 후에도 쉽게 변하기 어려울 것이다.

## 2. 기본방향

갈등해소를 위한 사회적 통합의 정의에 대해서 다양한 견해가 있으나 통합에 대한 접근방식을 기준으로 두 가지 차원으로 구분할 수 있다. 먼저 사회구조적 차원에서 갈등해결의 구조적 메커니즘을 마련하고 각 부문간 상호의존성과 상용성 정도를 증가시키는 것이다. 이러한 거시적 조정구조는 정치경제적 틀과 관련되어 있다. 그다음 개인적 차원에서 사회구성원들이 사회적 제도와 절차에 대해 적응하는 동화(assimilation)과정이 있다.<sup>111</sup> 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해서 사회적 갈등해결의 메커니즘 차원과 남북한 주민의 동질성회복 및 북한지역의 민주화를 위한 시민교육방안이 제시되어야 한다.

통일 후 정치사회적 갈등과 사회적 혼란을 해소할 수 있는 정치공동체를 만들기 위해서 우선적으로 다원적인 의사표출과 자발적인 정치참여가 강조되어야 한다. 다양한 견해의 경쟁적인 표출과정을 거쳐서 정치적 합의가 형성되어야 한다. 다원적인 정치구조와 공정한 정치과정은 최대한 사회적 합의를 가능하게 하는 조건이다. 획일적인 정치적 안정과 체제통합이 우선시될 경우, 표면적으로 안정적인 정치질서가 유지될 수도 있지만, 이면에 잠재하고 있는 갈등과 분열요소는 폭발적 성격을 지니고 분출되어서 사회전체를 혼란과 무질서에 빠뜨릴 수 있다. 또한 안정과 통제장치에만 의존할 경우 일상적인 무관심, 불만, 소외의식으로 인해 정치적 참여가 제한될 수 있다.

그리고 다원적인 정치과정이 체제균열을 초래하지 않고 합의점을 도

---

<sup>111</sup> 배규한, “통일 이후 남북한의 사회통합,” 광복 50주년 기념 한미국제학술회의, 『통일 이후 남북한의 사회적 통합』, 국민대학교 사회과학연구소·재미한인교수협의회·동북아문화연구원 주최 학술회의 발표논문, 1995년 11월 2일.

출하기 위해서는 다양한 정치세력간 공존과 상호수용성이 전제되어야 한다. 사상의 자유시장과 공정한 정치적 경쟁의 규칙이 적용되는 틀 내에서 다른 견해를 지닌 정치세력 및 정당간 상호수용성이 이루어져야 한다. 상호수용성은 민주주의체제와 시장경제체제의 기본 골격을 유지하는 토대위에서 공정한 경쟁과 경쟁결과에 대한 승복을 가능하게 하는 요소이다.

상호수용성을 보장할 수 있는 정치적 조정장치로서 균등한 이익대표체계가 형성되어야 한다. 통일 후 계층, 지역, 세대 등 다양한 이익균열이 공정한 정치과정속에서 자유롭게 대표되고 이들의 세력분포에 근거한 정치적 이익대표체계가 마련되어야 한다. 이것은 이익균열구조를 당연한 것으로 받아들이고 각 이익대표집단의 세력에 상응하는 정치적 대표성이 정치과정에서 보장되어야 한다는 것을 의미한다.

상호수용성과 균등한 이익대표체제를 보장하는 정치적 메커니즘으로 협의주의(또는 다극공존체제, consociationalism)가 고려될 수 있다. 이것은 인종적·종교적·문화적 갈등이 첨예화된 북유럽국가에서 정치질서를 유지하고 각 집단간 공존을 모색하기 위해서 고안된 집단적 갈등해소의 한 가지 방안이다. 이것은 다수결 원리에 입각한 승자와 패자의 영원한 고착상태에서 벗어나서 상호 일정한 영역의 자율성을 인정하거나 또는 의도적으로 소수에게 단순한 수적 대표성을 상회하는 참여권을 보장함으로써 공동체적 질서를 유지하고자 하는 타협과 공존의 모델이다. 이러한 협의주의는 체제와해 위협에 대한 인식, 체제유지에 대한 구성원들의 합의, 엘리트간 타협적 정치문화의 존재 등에 의해서 가능하다.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> 협의주의에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Arend Lijphart, "Typologies of Democratic Systems," *Comparative Political Studies*, Vol. 1, No. 1 (1968),

통일 이후 다양한 사회적 갈등과 균열요인을 해소하기 위해서는 특정 세력이나 특정지역의 배제를 고착화시키는 다수결 원칙보다는 지역간 공존과 타협을 가능하게 하는 협의주의가 적용되어야 한다. 협의주의에 입각하여 경쟁의 결과에 따라 소수도 권력에 참여할 수 있는 권력분점 장치와 소수파의 이익보호를 위한 비토권의 허용, 관직임명 및 자원분배에 있어서 비례주의 또는 비례주의를 초월한 동등분배원칙의 적용, 하위 집단간의 상호수용성 증가 등이 실시되어야 할 것이다.<sup>113</sup>

한편 통일 후 남북한국민의 통합과 화합을 위한 시민교육 프로그램은 남북한의 사회문화적 동질성을 촉진하고 민족공동체 형성의 기본원칙과 부합하는 방향에서 수립되어야 할 것이다.

첫째, 시민교육은 공존과 화합의 민주주의 가치를 강조해야 한다. 남북한간 대립·경쟁의 과거를 극복하기 위해서 통일이전 남북한 체제의 이념적·체제적 대립이 용해되어야 한다. 통일이전 남한과 북한의 체제에서 나타났던 상극성을 해소하고 서로의 장점들을 부각함으로써 민족구성원 모두의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방향으로 통합 프로그램이 추진되어야 한다.

둘째, 시민교육은 세계화 시대의 개방과 협력의 보편적 가치를 추구해야 한다. 통일한국은 국제사회의 발전추세와 인류의 보편적인 가치체계와 부합되는 방향을 지향해야 한다.

셋째, 시민교육은 민족전통을 계승·발전하는 방향으로 실시되어야 한다. 남북한 주민들에게 민족적 정체성을 부여할 수 있도록 문화적 전통을 계승·발전시키는 프로그램이 개발되어야 한다. 특히 남북

---

pp. 31-39.

<sup>113</sup> 임혁백, “선진형 갈등해결 기제의 모색,” 구범모 편, 『2000년대와 한국의 선택』 (서울: 고려원, 1992), pp. 300-303.

한이 공유하고 있는 민족전통을 확산시킴으로써 사회문화적 동질화의 근간을 마련해야 한다.

넷째, 국민적 합의에 기반한 시민교육이 실시되어야 한다. 시민교육 프로그램이 추구하는 이념과 가치는 사회내 특정집단이나 계급에 의해 일방적으로 결정되어서는 안 되며, 사회내의 다양한 계층과 구성원이 추구하는 가치체계와 조화를 이루어야 한다. 문화적 다양성을 보장하고 계층, 직업, 성별, 세대, 지역 간의 격차를 초월하여 사회의 구성원으로서 공유할 수 있는 문화유형을 개발함으로써 사회문화적 동질성이 확보되어야 할 것이다.<sup>114</sup>

### 3. 제도통합 방안

통일한국의 정치적 통합은 남북한을 하나의 정치적 권위체계 하에 통일하고 새로운 정치질서를 창출하는 것을 의미한다. 통일한국에서 계층갈등과 지역갈등, 세대간 갈등이 중층적으로 나타날 것이라고 가정할 때, 이러한 갈등요인들을 정치제도의 틀 내에서 해소할 수 있는 정치적 제도와 절차를 만들어 내는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 정부형태, 의회제도, 정당제도, 선거제도 등이 검토되어야 할 것이다.

---

<sup>114</sup> 김병로, “통일 후 시민교육의 방향,” 통일연구원 자문회의 발표 내용, 2004년 8월 18일.

## 가. 정부형태

### (1) 정부형태의 유형

정치체제는 그 운용상의 연관성에 따라 다양한 의미를 지닌다. 헌법학적 관점에서 보면, 정치체제는 헌법에 의해 규범적 및 현실적으로 표현되는 질서를 지칭한다. 그리고 정치학적 측면에서 보면, 정치체제는 권력분립의 조직적 실현형태와 정부기구의 조직원리인 정부형태를 지칭한다.<sup>115</sup>

정부형태는 입법부와 행정부 간의 상호 권력관계의 유형에 따라 분류된다. 입법부와 행정부 간의 제도적 권력관계는 양자관계가 경성적 분립관계인가 아니면 연성적 분립관계인가, 또는 양자관계가 견제와 균형(checks and balance)관계인가 아니면 공존관계인가의 기준에 따라 분류된다. 이러한 기준에 따라 정부형태를 분류해 보면 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제, 변형된 대통령제와 의원내각제 등으로 유형화된다.

정부형태에 대한 논의는 미국과 영국을 각각 대통령제와 의원내각제의 전형적 국가로 전제하고 아시아, 남미 등지의 국가는 이러한 전형적 정부형태의 변형된 형태를 운영하고 있다고 가정한다. 특히 아시아와 남미의 국가 대부분은 미국식 대통령제를 모방하여 국가별로 정치·경제·사회·문화에 상응하는 변형된 대통령제를 운영하고 있다. 현행 한국의 정부형태도 이러한 의미에서 변형된 대통령제 정부형태를 운영하고 있다.

<sup>115</sup> 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 2002), p. 697.

### (가) 대통령제

대통령제는 몽테스키외가 주장한 3권 분립론에 입각하여 입법권, 행정권, 사법권의 엄격한 분립을 전제로 각 국가기관 간에 상호 견제와 균형(checks and balance)원리에 입각한 정부형태를 말한다.<sup>116</sup> 대통령제 정부형태는 입법부와 행정부간의 권한배분에 있어서 특히 엄격한 권력분립 원리를 요구하고 있으며 양 국가기관은 서로에게 관여하지 않고 철저하게 독립적으로 조직된다. 행정부는 입법부로부터 독립하여 성립·존속하고, 입법부는 행정부와 관계없이 조직되고 운용된다. 그 결과 대통령은 입법부와 관계없이 국민에 의해 선출되고 행정각부의 장관은 대통령이 임의로 임명하며, 의회의원은 장관으로 임명할 수 없게 함으로써 양 기관의 조직상 독립을 확보하고 있다.

또한 입법부의 조직에 있어서 그 구성원인 의원은 국민의 직접투표로 선출되고, 행정부에는 의회해산권이 없기 때문에 의원은 임기 동안 재임하게 된다. 또한 의원은 불체포특권, 면책특권<sup>117</sup> 등을 보유하고 있어서 의회에서의 활동에 대한 정부의 제한이 원칙적으로 금지되어 있어 독립적으로 활동할 수 있다.

대통령제의 또 하나의 특징은 대통령이 행정권의 수반인 동시에 대외적으로 국가대표자라는 점이다. 대통령이 모든 행정권을 직접 장악

---

<sup>116</sup> 현대적 의미의 대통령제는 미국에서 창안되었다. 미국은 1787년 미국헌법 제정과 정에서 처음으로 창안·채택된 이래로 Montesquieu의 3권 분립론을 철저히 받아들인 권력조직이다. 대통령제는 국가권력을 입법·행정·사법의 3권으로 분리하고, 그 중에서도 특히 입법과 행정 두 권력 간에 서로 견제·균형을 유지하게 하여 권력의 남용을 철저히 방지함과 동시에 권력의 약화를 도모하고, 국민이 선출한 대통령이 의회로부터 독립하여 행정권을 임기동안 전담하게 하는 등, 안정된 국정을 운영하게 하는 정부형태를 말한다.

<sup>117</sup> 헌법 제44조는 제1항에서 “국회의원은 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.” 同條 제2항에서는 “국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다”라고 규정하고 있다.

하고 있으므로 대통령의 권한 행사를 제약하는 행정부 내의 기구가 전혀 없는 것도 대통령제의 특징이다. 따라서 대통령제에서는 의원 내각제에서와 같은 의결기관인 내각이 없다. 부통령은 대통령과 동시에 국민에 의해 동일한 임기로 선출되지만, 대통령의 권위시 그 지위를 계승하여 국정의 계속성과 민주적인 정당성을 유지하는 예비적 대통령 승계자의 지위를 지니고 있다. 행정각부처의 장관은 대통령이 임명하고 대통령에게만 책임을 지는 대통령의 보좌기관에 지나지 않는다.

대통령제의 장점은 대통령의 임기동안 행정부가 안정되어 국가의 정책이 계속성을 가지며 행정부가 강력한 정책을 수행할 수 있다는 점이다. 또한 정치적 역량이 낮은 의원들에 의해 의회가 구성되고, 그들에 의해 의회권한이 행사될 경우 대통령은 법률안거부권 등의 입법부 통제 수단 등을 이용하여 의회의 질적 저하를 방지할 수 있다.

그러나 이러한 장점에도 불구하고 대통령제의 운용상의 특징이 단점으로 작용할 수 있다. 대통령제의 대표적인 문제점이 바로 대통령의 독재화 경향이다.<sup>118</sup> 대통령제에서 대통령은 국가원수과 행정부수반으로서의 이중적 지위를 보유하고 있는데, 막강한 권력을 가지면서 국회에 대하여 책임을 지지 않기 때문에 독재화의 문제가 있는 것이다. 또한 행정과 입법의 철저한 분립은 현대 정당국가화 경향에 따라서 대통령이 속한 정당과 의회 다수당이 다를 경우, 양 기관의 반목 등으로 인하여 국정 수행에 장애요인이 될 수 있다.

<sup>118</sup> 김철수, 『헌법학개론』 (서울: 박영사, 2001), p. 891.

## (나) 의원내각제

의원내각제<sup>119</sup>는 의회에 의하여 선출된 대통령과 의회 다수당의 당수가 내각의 수상 혹은 총리로 등용되어 행정부가 이원적 통치구조의 형태로 구성되는 정부형태로서 의회주의 혹은 의회주권사상을 기반으로 한 정부형태이다. 의원내각제에서는 대통령(또는 국왕)은 명목상의 국가원수일 뿐, 집행에 관한 실질적 권한은 수상 혹은 총리에게 주어지게 된다.

의원내각제는 행정부와 입법부가 상호 평등과 균형의 원리에 의해 지배되는 정부형태이다. 양 기관이 균형을 이룬다는 것은 양 기관이 국가의 기본정책의 수립 및 집행에 공동으로 참여할 뿐만 아니라 균등한 입장에서 상호견제함을 의미한다. 양 기관의 평등과 균형을 가능하게 하는 것이 의회의 정부 불신임결의권과 정부의 의회해산권이다. 따라서 내각은 항상 의회와 연대하여 정치적 책임을 지며, 의회의 신임을 상실하면 총사퇴해야 한다. 의원내각제에서는 내각의 수상을 비롯하여 그 구성원

<sup>119</sup> 의원내각제는 17세기부터 18세기에 걸쳐 영국에서 생성·발전하여 19세기 말경에 제도적으로 확립되었다. 영국에서는 17세기에 접어들면서 국왕과 의회 간에 권력투쟁이 격화되고, 그 권력투쟁은 1688년의 명예혁명을 고비로 국왕과 의회의 권력관계를 역전시키게 된다. 이에 따라 의회주권 내지 의회우위의 원칙이 확립되고 입헌군주제가 완성되었다. 이로써 의회는 정치권력의 주도권을 장악하였으나 국왕을 대신하여 영국전체를 통치할 수는 없었다. 입법권에 있어서 국왕을 능가하고 행정권까지 장악한 의회이기는 하지만, 스스로 행정부로서 영국전체를 통치하기에는 그 대상이 너무도 방대하고 복잡하였기 때문이다. 여기에 의회를 대신하여 행정권을 행사하면서도 의회의 통제에 따르는 기관이 필요하게 되었고, 이러한 요청에 부응하여 등장한 기관이 바로 국왕의 자문기관인 추밀원이었다. 그리고 그 효율적인 운영을 위하여, 추밀원자문관들 중에서 소수의 측근자만을 선발하여 그들로 하여금 내각을 구성하게 하고 국무를 담당하게 하였는데, 이것이 바로 의원내각제의 기원이 되었다. 초기에는 내각의 각료가 동시에 추밀원자문관이었으므로 내각은 여전히 국왕의 내각이라 할 수밖에 없었다. 그러나 18세기 가 되자 내각은 국왕의 내각에서 의회의 내각으로 변모해 갔으며, 이 과정에서 의회가 내각을 통제하는 내각불신임제라던가 그 반대기능을 하는 내각의 의회해산제가 확립되었다. 권영성, 『헌법학원론』 (서울: 법문사, 2004), pp. 751-753; 정만희, 『헌법과 통치구조』 (서울: 법문사, 2004), pp. 69-73.

들이 현직의원들로 구성되기 때문에 내각의 각료와 의원의 겸직이 가능하게 되어 행정부와 의회가 협조관계를 이루게 된다.

의원내각제는 다음과 같은 장·단점을 지니고 있다. 의원내각제의 장점은 첫째, 내각의 존속여부가 국민의 대표기관인 의회의 의사에 의해 결정되기 때문에 민주주의 요건을 충족시킨다. 둘째, 내각이 의회에 대하여 연대책임을 지기 때문에 책임정치를 구현할 수 있다. 셋째, 의회와 내각이 대립하는 경우 내각불신임결의와 의회해산으로 정치적 대립이 신속히 해결될 수 있다.

반면 의원내각제의 단점으로는 다음과 같은 것이 지적될 수 있다. 첫째, 군소정당이 난립하거나 정치인들의 타협적 태도가 결여될 경우, 연립정권 수립과 빈번한 내각 불신임결의로 정국이 불안정해질 수 있다. 둘째, 의회가 정권 획득을 위한 정쟁의 장소가 될 수 있다. 셋째, 내각이 의회의 의사에 구애받지 않고 일관성있게 정책을 추진하기 어렵다. 넷째, 내각이 원내다수당과 제휴하여 다수의 횡포를 행사할 수 있다.<sup>120</sup>

#### (다) 이원정부제

이원정부제는 대통령제 요소와 의원내각제 요소가 가미된 정부형태이다. <sup>121</sup> 이원정부제는 행정부가 대통령과 수상 혹은 총리에 의해 운용되는 이원적 구조라는 점에서 의원내각제와 같지만 대통령이 국민에 의해 직접 선출된다는 점은 대통령제와 같다. 이원정부제에서 대통령과 수

<sup>120</sup> 김철수, 『헌법학개론』, p. 893; 권영성, 『헌법학원론』, pp. 763-764; 성낙인, 『헌법학』 (서울: 법문사, 2004), p. 603.

<sup>121</sup> 이원정부제는 半대통령제, 準대통령제, 분권형 대통령제, 혼합정부형태, 권력분산형 대통령제, 권력분산형 의원내각제, 二元的 의원내각제, 대통령제적 의회주의, 半의원내각제, 혼합형 의원내각제 등으로 불려지기도 한다.

상은 각각 국민과 국민의 대표자인 의회에 의해 정당성을 부여 받고 있다는 점에서 동등한 권력적 지위를 점유하고 있다.

그 결과 이원정부제 하의 내각에서는 대통령과 수상이 각기 고유한 집행권을 실질적으로 보유·행사할 수 있다. 일반적으로 대통령은 외교·국방 등 국가안보에 관한 사항을 관장하고 국가긴급권이 라는 막강한 권한을 보유하며, 수상은 법률의 집행권과 그 밖의 일반 행정에 관한 사항을 관장한다. 그리고 대통령은 수상임면권과 의회해산권 등을 행사할 수 있으나, 의회는 내각에 대해서만 불신임결의권을 행사할 수 있으며 대통령에 대해서는 불신임결의권을 행사할 수 없다. 이원정부제는 다원적 정치세력들 간에 권력배분에 관한 합의도출에 실패했거나, 대통령제 또는 의원내각제 정부형태에 실패한 국가들이 두 유형의 장점만을 혼합하여 발전시킨 제도이다.

독일 바이마르공화국, 프랑스 제5공화국, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드 등이 이원정부제를 채택하였다. 이원정부제는 대통령제와 의원내각제의 요소를 두루 포함하고 있기 때문에 두 가지 정부형태의 장·단점도 내포하고 있다. 사실 프랑스 제5공화국을 제외한 다른 국가에서 이원정부제는 실패했다는 평가가 지배적이다. 특히 다원적 정치세력간에 공존의식이 희박하고, 대통령과 수상이 소속정당을 달리하는 경우, 이원정부제 하에서는 소위 동거정부가 구성되어 권력투쟁과 권한분쟁으로 대통령과 내각 간의 정치적 갈등이 만성화하여 정쟁이 빈발하고 정국이 불안정해진다. 또한 대통령과 수상이 동일정당소속일 경우 권력의 집중과 전횡으로 말미암아 독재화의 우려도 있다. 따라서 이원정부제는 정치적·경제적 난국을 타개할 필요성이 있든지 또는 국론통일이 필요한 상황에서는 적절하지 못한 정부형태라는 비판도 있다.<sup>122</sup>

## (2) 통일한국에 적합한 정부형태

대통령제, 의원내각제, 이원정부제로 대표되는 정부형태는 각기 나름대로의 장점과 단점을 구비하고 있다. 어떤 국가가 특정한 정부형태를 채택·운용하는 것은 제도적 측면뿐만 아니라 그 국가의 정치·경제·사회·문화의 각종 여건을 고려하여 이에 상응하는 정부형태를 모색한 결과다. 통일한국의 정부형태도 이러한 점을 중시해야 한다. 통일한국에 가장 적합한 정부형태는 통일 후 국가와 사회전반에 걸쳐 발생할 수 있는 문제점들을 해결할 수 있는 것이어야 한다.

통일한국의 정부형태와 권력구조를 검토하는 데 있어서 다음과 같은 사항들이 특별히 고려되어야 할 것이다.

첫째, 통일은 이질적인 두 체제를 통합하는 것이기 때문에 이념적·지역적·계층적 사회균열구조를 완화시키고 갈등을 해소할 수 있는 화합적 권력구조가 필요하다. 둘째, 통일 후에는 해결해야 할 과제가 산적해 있으므로 이를 효율적으로 해결할 수 있는 정치·사회적으로 안정된 권력구조가 필요하다. 셋째, 통일한국의 정치제도는 남북한 주민의 정치적 지지에 바탕을 두어야 한다. 통일한국의 정치제도는 남북한 주민의 동등한 정치참여보장과 남북한 지역의 균형적인 발전을 도모할 수 있는 것이어야 한다. 특히 통일 후 남북의 균형적 발전과 북한 주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 하며 북한 엘리트들에게도 새로운 체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회가 부여됨으로써 북한 주민들의 소외

---

<sup>122</sup> 김철수, 『헌법학개론』, p. 896; 권영성, 『헌법학원론』, pp. 766-768; 강경근, 『헌법』 (서울: 법문사, 2004), p. 955; 김계환, “통일한국의 정부형태에 관한 연구,” 『인문사회과학논문집』, 제26집 (1997), p. 226. 이원정부제에 관하여 긍정적인 견해를 피력하는 대표적인 문헌으로는 의견으로는 성낙인, 『헌법학』, p. 630 이하; 성낙인, “권력의 민주화와 정부형태,” 『민주법학』, 제15집 (1997), p. 18 이하; 성낙인, “독일식 의원내각제의 한국적 적용,” 『헌법학연구』, 제5집 제1호 (1998), p. 73 이하 참조.

감이 해소되어야 한다.<sup>123</sup>

통일한국의 권력구조를 결정하는데 있어서 고려해야 할 일차적 변수는 이익균열구조의 양상과 정치세력의 분포양상이다. 이것은 권력구조에 영향을 미치는 조건적·상황적 변수라고 할 수 있다. 그리고 권력구조를 결정하는 데 있어서 고려해야 할 목표로서의 기준은 효율성과 화합성이다. 권력구조가 지향해야 할 목표로서 정치적 통합성 및 효율성과 화합성 및 형평성 가운데 어떤 요인을 보다 강조하느냐에 따라 통일한국의 권력구조는 달라질 수 있다. 통일한국의 권력구조는 이처럼 한편으로는 이익균열구조의 분포라는 조건적 변수와 다른 한편으로는 효율성과 화합성이라는 목표가 어떻게 결합되느냐에 따라서 달라질 것이다.

정치적 통합성과 효율성을 강조할 경우 대통령제가 적합한 정부형태일 것이다. 반면, 화합성과 형평성을 강조할 경우 의원내각제가 적합한 정부형태일 것이다. 따라서 통일한국에서 외면상 상충적인 목표들을 충족시키기 위해서는 이념형 형태의 대통령제나 의원내각제보다는 각각의 제도를 한국적 상황에 맞게 보완하는 것이 바람직하다.

이원집정부제는 복잡한 권력구조 및 운영상의 문제점으로 말미암아

---

<sup>123</sup> 단, 통일이전의 불법국가 시절 노동당이나 국가보위부 등의 핵심적 인물과 자유민주주의체제를 부정하는 자는 공직에서 제외되어야 할 것이다. 독일에서도 통일이전 舊 동독에서 근무했던 공무원 중 인도주의와 법치국가적 기본 원칙에 위배된 행정행위 집행에 종사한 자, Stasi 등 국가보위기구에 종사한 자, 舊 동독 공산당과 대중외곽기구에서 체제수호를 위하여 적극적으로 봉사한 자 등은 통일 이후 재임용과정에서 우선적으로 탈락되었는데 그 통계를 보면 舊 동독의 공산당원들이 대부분을 차지하고 있던 국장급 이상 전원을 포함하여 전체 공무원 200만 명 중 140만 명이 해임되었고, 잔류한 60만 명도 재교육을 거쳐 재임용 여부를 판정받도록 했다는 것은 우리에게 시사해주는 바가 크다. 이러한 통일 전 과거청산문제에 관한 상세는 다음을 참조할 것. 통일원, 『통독이후 분야별 실태』 (서울: 통일원, 1991), p. 5; 통일원, 『통독2주년 보고서』 (서울: 통일원, 1992), p. 3; 김승대, 『통일헌법이론』 (서울: 법문사, 1992), p. 228 이하; 이종영, “통일국가의 과제로서 불법체제의 청산과 그 방안,” 『중양법학』, 창간호 (1999.12), p. 15 이하.

통일한국의 정부형태로서 적합하지 않다. 이원집정부제는 대통령제와 의원내각제의 장점을 모두 포함한 측면이 있으나 대통령제와 의원내각제의 단점을 모두 포함한 것일 수 있다. 이원집정부제는 외교·국방을 대통령이 담당하고 대내정치를 수상이 담당함으로써 대내외적 통합성을 유지하면서도 다양한 정치세력간에 권력이 분점되는 효과를 거둘 수 있다. 그러나 대통령과 수상간 권력분점의 모호성이라는 문제점을 지니고 있다. 또한 대통령과 수상의 소속정당이 다르므로써 정치적 갈등이 발생할 수도 있다. 통일 이후 정치적 통합성과 화합성이 동시에 요구되는 상황에서 한국인이 경험하지 않은 절충적 정부형태를 운영하는 것은 불확실성과 불안을 수반한다. 따라서 이원집정부제는 통일한국의 정부형태의 고려대상에서 제외하였다.

#### (가) 대통령제의 보완사항

통일 후 정책결정의 효율성과 국가통합을 일차적으로 중시할 경우, 대통령제가 적절한 것으로 여겨질 수 있다. 통일한국의 국가영역과 사회영역 전 분야에 걸쳐 발생할 수 있는 갈등현상들을 해소하고 정책의 일관성과 신축성을 유지하기 위해서는 임기가 보장되어 있는 대통령제가 효율적일 수 있다.

<표 VII-1> 헌법구조로 본 분단국의 국가통합<sup>124</sup>

통합 국가	아랍연방 공화국	탄자니아	세네감비아	예멘공화국	독일연방 공화국
선행 국가	이집트/ 시리아	탕가니카/ 잔지바르	세네갈/감비아	남예멘/북예멘	서독/동독
UN가입 여부	가입/가입	가입/가입	가입/가입	가입/가입	가입/가입
통일 전 정부 형태	대통령/ 대통령	대통령/대통령	대통령/대통령	대통령/대통령	내각제/ 회의제 (내각제)
통일 후 정부 형태	대통령제	대통령제	대통령제	대통령제	의원내각제
통일 형태	진정 통합국	진정통합국	국가연합	국가연합- 통합국	진정 통합국
통일 방법	통일헌법	국가간 조약	국가간 조약	통일헌법 및 개정통일헌법	기본법 편입
비고	61년 9월 해체 통합 후 UAR이 단독으로 UN회원국	독립과 통합의 시차가 적었음. 탄자니아로 단독 UN회원국	별개의 UN 회원국으로 각기 존속	94년 남예멘의 분리 선언으로 내전, 북예멘의 남예멘 점령으로 무력통일	동독의 서독에의 편입방식 으로 통일

<sup>124</sup> 이 표는 다음의 문헌을 참고하여 재인용함. 권영설, “통일순응적 정치체제의 몇 가지 모색,” 『공법연구』, 제 19집 (1991), p. 105; 권영설, “통일지향적 정부 형태로서의 대통령제,” 『공법연구』, 제 27집 (1999), p. 39.

또한 통일국가의 정부형태를 선택하는 데에는 역사적 전통과 정치문화와의 적합성이 고려되어야 한다. 제2차 세계대전 이후 국가통합 사례를 검토하면, 통합 이전 국가의 정부형태와 통합 이후 정부형태가 일관성을 유지하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 제도적인 측면에서 고찰했을 때, 통합과정에서 양 당사국의 정부형태가 서로 상이하지 않았으며, 통합 이후에도 통합이전 국가의 정부형태가 그대로 유지되었다. 통합과정에서 통합당사국의 정치체제가 서로 다를 경우 권력분배 및 정부형태를 논의하는 데 있어서 많은 어려움을 수반한다. 이것은 정부형태를 결정하는 데 있어서 이론적인 측면보다 역사적 친숙성과 경험이 더욱 중요한 요인이라는 것을 의미한다.<sup>125</sup>

이러한 점은 통일한국의 정부형태를 고려하는 데 있어서 시사하는 바가 크다. 한국의 정부형태가 고전적인 미국식 대통령제는 아니지만, 대통령제인 것은 분명하다. 한국은 제2공화국의 짧은 기간을 제외하면 제헌 헌법 이후 계속 대통령제를 유지하고 있다. 따라서 통일한국의 정부형태를 대통령제로 하는 것이 의원내각제와 경험이 일천한 권력구조를 채택하는 것보다 운용면에서 용이할 것으로 예상된다.<sup>126</sup>

그러나 정책적 효율성이 일사분란한 권위구조와 행정체계의 지시 및 통제에 의해서 가능한 것이 아니라 정부와 시민사회와의 역할분담과 독립적인 계층적·집단적 이익을 조정하는 능력에 달려 있다면 대통령제가 반드시 목표달성에 효율적이라고만 할 수 없다. 더욱이 대통령제를 채택할 경우 화합성과 균형적 이익대표성을 보장하기 어렵다는 문제가 있다. 대통령제를 택할 경우, 남한에 의한 권력의 독점과 북한지역의 소

<sup>125</sup> 윤석진, “통일한국의 정부형태와 의회제도,” 통일연구원 자문회의 발표논문 (2004.8.27).

<sup>126</sup> 권영설, “통일순응적 정치체제의 몇 가지 모색,” p. 107.

외감으로 인해 화합성이 심각하게 손상될 우려가 있다.

따라서 대통령제를 실시할 경우, 대통령제의 문제점을 보완하기 위해서 순수한 대통령제에 입각하여 부통령제를 도입하는 것이 바람직하다. 부통령제의 도입에 의해 다른 지역출신의 대통령후보와 부통령후보가 연합함으로써 통일 후 남북간 인구격차로 인한 북한지역 주민의 불만을 완화하고 대통령유고시 권력승계에 수반되는 정치불안을 방지할 수도 있다. 그리고 대통령제를 실시할 경우 대통령 권한강화를 방지하기 위하여 사법부 및 국회의 위상강화방안이 강구되어야 한다.

또한 대통령제를 실시할 경우, 정부구성에 있어서 북한지역 출신 관료의 충원을 보장해야 한다. 이와 함께 정부 각 부처에 부장관직을 두고 부장관직을 남북한지역 출신으로 균등하게 충원하는 방안도 실시될 수 있다.

#### (나) 의원내각제와 연립내각 형성

통일한국의 이익균열구조와 세력분포양상은 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등이 복잡하게 교차하는 다당제적 상황이 될 것이라고 예측된다. 독일과 예멘의 경우 통일 후 다양한 정치세력들이 등장한 것을 감안할 때,<sup>127</sup> 남북통일 후에도 다양한 정치세력들이 등장할 것이다. 이것은 압도적인 다수를 점유하는 다수당이 형성되기 보다는 연립정권을 불가피

---

<sup>127</sup> 예멘의 경우 1990년 5월 22일 통합선언 이후 30개월의 과도기간 동안 북예멘의 여당은 국민의회(General People's Congress)이고, 남예멘의 여당은 예멘사회당(Yemen Socialist Party)이었으며, 이외에 약 24개의 정당이 있었다. 통일원, 『예멘통일과정과 부문별 통합실태』(서울: 통일원, 1991), p. 20; 동독의 경우 공산당의 일당독재체제가 붕괴된 후 1990년 3월 18일 실시된 자유선거에 24개의 정당이 참여하였으며, 1990년 12월 2일 실시된 전 독일지역의 총선에는 40개의 정당 및 정치단체가 참가하였다. 통일대비정책연수단, 『동·서독 통일과정과 통합실태』(서울: 통일원, 1993), pp. 108-114.

하게 하는 다당제가 등장할 것이라는 것을 의미한다.

통일한국의 이러한 복합적 이익균열구조와 다당제적 정치세력 분포를 가정하면, 대통령제는 적합하지 않다. 대통령선거에 의해서 다수득표를 획득한 대통령이 선출된다고 하더라도 대통령의 지지기반이 확고하지 못하고 대통령의 소속정당이 다수의석을 차지하지 못함으로써 국회에서는 여소야대현상이 발생할 가능성이 있다. 이렇게 되면 대통령은 정책연합을 통해서 실질적으로 연립정권과 유사한 방식으로 정국을 운영하는 방안을 모색할 것이다. 또한 대통령이 정당통합을 주도하여 정치적 안정과 정책효율성을 보장받으려 할 수도 있다. 이러한 상황에서는 정치적 불안정과 정당간 이합집산이 뒤따를 것이다.

따라서 통일한국의 다당제적 조건을 감안하면, 의원내각제가 적합한 정부형태일 수 있다. 의원내각제는 정치세력의 분포에 상응하여 권력이 분점되는 것을 전제로 하고 있기 때문에 표의 대표성과 권력점유율간에 비교적 괴리가 적다. 이처럼 화합성을 기준으로 하면, 내각책임제가 적합하다. 내각책임제는 통일 후 각 분야의 다양한 정치이익을 대변하고 정치협상을 용이하게 한다는 장점을 지니고 있다. 그러나 내각책임제는 다양한 협상과정을 필요로 하고 정치불안요인을 내포함에 따라 이를 보완할 수 있는 방안이 필요하다. 또한 통일 이전까지 남한에서 의원내각제가 실시되지 않을 경우, 통일 후 상황에서 이것을 갑자기 실시하는 데에는 어려움이 따를 것이다.<sup>128</sup>

내각책임제가 실시될 경우, 의회의 내각불신임으로 인한 빈번한 정권 교체를 방지하기 위해서 독일이나 프랑스의 방식이 도입될 수 있다. 독일의 경우, 의회에서 후임수상이 선출될 때까지 전임수상을 해임할 수

---

<sup>128</sup> 변해철, “남북한 통합과 통치구조문제,” 한국공법학회주최 제29회 학술발표회 (1992.7), pp. 47-48.

없도록 되어있다. 프랑스의 경우 불신임동의안을 발의한 후 5일이 경과한 후에야 불신임안을 표결에 부치게 함으로써 정치적 완충기를 가지도록 하고 있다.<sup>129</sup>

한편, 의원내각제가 실시될 경우 정당간 정책연합과 연립정부형성의 필요성이 대두할 것이다. 통일 후 지역주의 요인과 계층적 요인이 중첩적으로 작용하는 가운데 다당제가 형성될 경우, 다수안정세력이 확보되지 않음으로써 의원내각제하에서 정치적 불안정이 발생할 수 있다. 이렇게 되면 필연적으로 연립정권형성이나 정당통합이 추진되지 않을 수 없다.

다당제하에서 정당간 정책연합이나 정당통합은 당시의 정당간 세력 분포와 정치적 상황, 정치인들의 동기 등에 따라서 진행될 것이다. 우선 이념적 성향이나 지지기반이 비슷한 정당끼리 정책별로 정책연합을 하는 현상이 나타날 수 있다. 그리고 정치적 안정이 위협을 받게 되거나 정치적 균열현상이 심각해질 경우, 정당통합이 발생할 수도 있다.

지역균열구조와 이념균열구조가 복합적으로 작용하는 다당제하에서 특정지역에서만 다수당의 위치를 차지한 지역정당이 이념과 정책이 비슷한 전국적 차원의 집권정당과 정책연합을 함으로써 집권세력에 동참할 수도 있다 독일의 경우 기사당(CSU)은 서독지역 동남부의 바이에른(Bayern) 주 특유의 역사적·종교적 이유에 의해서 1946년 이후 이 지역에서 집권당이며 전국적인 차원에서는 기민당과 연립정권을 형성하여 왔다.<sup>130</sup>

연합정권의 형태로는 대연합(grand coalition)과 소연합(small coalition)이 있다. 대연합이란 다수의석을 차지하는 대정당(major

<sup>129</sup> 최진욱, 『통일한국의 권력구조』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 84.

<sup>130</sup> 박병석, “통일한국의 정당체제와 선거제도 : 사회적 균열구조위에서의 전망,” 제3회 한국정치세계화학회대회, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (1993), pp. 605-609.

parties)간의 정당연합이며, 나머지 군소정당들의 연합이 예상되거나 정치체제가 이념적으로 양극화되어 양극단세력의 정치적 위협이 심각하게 제기될 경우 발생하게 된다. 대연합이 형성되면 사회의 주요한 세력을 반영하는 정당들이 연합을 형성함으로써 대연합에 반대하는 야당이 실질적으로 존재하기 힘들다. 대연합에 참여한 정당들은 내각의 참여비율(의원내각제의 경우)과 당권 등에 대해서 협의를 거쳐야 한다. 그리고 소연합은 여당과 소수의 야당이 결탁하는 경우이며, 소수의 야당은 권력을 공유하기 보다는 여당의 안정의석을 보장해 주는 안전판 역할을 한다. 소연합이 형성된다고 하더라도 상당한 세력을 대표하고 있는 다른 야당이 존재할 수 있다.<sup>131</sup>

연립정권이 구체적으로 어떤 정당간의 결합을 통해서 형성되는가 하는 문제에 대해서는 ①최소승리연합(minimal winning coalitions), ②최저규모연합(minimum size coalitions), ③가장 적은 수의 정당과의 연합(coalitions with the smallest number of parties), ④최소범위연합(minimal range coalitions), ⑤최소연결승리연합(minimal connected winning coalitions) 등의 이론이 있다.

최소승리연합은 최소한 과반수의석을 확보하기 위하여 2개 이상의 정당이 연합한다는 것이다. 정당의 최대목표는 정권장악이며, 내각제의 경우 정당의 최대관심사는 내각직의 할당이다. 따라서 연립정권을 형성하려는 정당들은 대연합을 결성하여 각 정당에게 할당되는 내각직의 몫이 줄어드는 것을 감수하기 보다는 의회를 장악할 수 있는 최소의석만 확보된다면 연립정권에 참여하는 정당의 수를 최소화하려고 한다는 것이다. 최저규모연합도 동일한 논리에 입각해 있으나, 과반수의석

---

<sup>131</sup> Arend Lijphart, *Democracy on Plural Societies : A Comparative Exploration* (New Haven : Yale University Press, 1977), pp. 2552 참조.

에 가장 근접한 최소한의 연합으로 연립정권을 형성하려고 한다는 점에서 최소승리연합의 조건을 더욱 구체화한 이론이다. 그리고 가장 적은 수의 정당과의 연합이론도 동일한 논리에서 연립 정권에 참여하는 정당의 수를 최대한 줄이려고 한다는 이론이다. 이상의 세 가지 이론은 연립정권에 참여하는 정당의 권력최대화 동기에 기초하여 연립정권의 형성을 예측하고자 한다.

한편, 최소범위연합과 최소연결승리연합이론은 정당간의 연합에 있어서는 권력최대화 요인도 중요하지만 정당간 이념적 상용성과 근접성이 중요하다는 점을 강조한다. 최소범위연합에 의하면 이념적 거리가 적은 정당간에 연립정권이 형성된다는 것이다. 최소연결승리연합은 정당간 이념적 거리와 권력최대화 요인을 결합시킨 것으로서 연립정권은 이념적으로 근접한 정당간에 과반수의석을 확보하는 선에서 이루어진다는 것이다.<sup>132</sup>

이상의 연립정권 형성에 관한 이론을 정리하면 연립정권은 결국 권력 분배의 최대화를 목표로 하면서도 정당간 상용성과 이념적 근접성에 기초하여 이루어진다고 할 수 있다.

통일한국에서 이념적 요인과 지역적 요인들이 복합적으로 작용한 가운데 정당체계가 형성된다고 가정했을 경우, 어떤 정당간에 정당연합 내지 연립정권이 형성될지를 예측하기는 쉽지 않다. 특히 이념적 균열요인과 같은 단일요인이 정당간 세력분포를 결정하지 않기 때문에 매우 다양한 조합의 정당연합이나 연립정권이 형성될 가능성이 있다. 그런가 하면, 통일한국에서의 정치·사회적 불안과 사회적 불안감 등을 고려할 때, 권

---

<sup>132</sup> Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven : Yale University Press, 1984), pp. 4666.

력최대화 요인과 이념적 요인 등에 의해서 연립정권이 형성되기 보다는 여러 정당을 포함하여 대연합이 형성될 가능성도 배제할 수 없다.

## 나. 의회제도

### (1) 의회제도의 유형

#### (가) 단원제

단원제는 민선의원으로 조직되는 단일의 합의체로서 의회가 구성되는 의회제도이다. 의회가 집행부견제기관이라는 점과 국정인 신속하고 능률적 처리라는 점을 기준으로 보면, 단원제가 이러한 목적에 적합한 의회형태이다.<sup>133</sup> 단원제는 신속하고 능률적인 의안심의를 할 수 있다는 점, 정부에 대한 의회의 지위를 강화할 수 있다는 점, 그리고 의회의 책임소재를 분명하게 한다는 장점을 지니고 있다.

#### (나) 양원제

양원제는 의회가 두개의 합의체로서 구성되고 두 합의체가 독립적으로 결정한 의사가 일치하는 경우, 이것이 의회의 의사로 간주되는 의회제도이다.<sup>134</sup> 원래 양원제는 귀족과 평민이라는 2원적 사회구조를 반영하여 상원은 귀족으로 구성되고, 하원은 평민으로 구성되었다. 그 결과

---

<sup>133</sup> 바로 이러한 이유 때문에 신생독립국가 또는 위기관리 정부하에서 단원제를 선호한다. 오늘날 단원제는 뉴질랜드, 이스라엘, 파나마, 덴마크 등 60여 개국에서 채택되고 있다.

<sup>134</sup> 양원제는 의회제도의 모국인 영국에서 채택된 것으로 귀족원과 평민원의 2원제에서 출발하였다. 양원제는 오늘날 영국·미국·독일·프랑스·이탈리아·스페인·일본 등에서 채택되고 있다. 양원제의 모국인 영국에서의 기원과 발전상에 관한 자세한 설명에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 정종섭, 『헌법연구 I』 (서울: 박영사, 2001), p. 111 이하.

양원제를 통해 귀족과 평민 간 권력 균형과 이해의 조화가 도모될 수 있었다. 그러나 현대적 의미의 양원제는 다원적인 정치세력을 대표하는 목적을 지니고 있다. 특히 연방국가에 있어서 양원제는 연방 국가의 구조적 특수성에서 기인한다. 상원은 연방을 구성하는 각 주를 대표하고 하원은 국민전체를 대표하는 것으로 간주된다. 연방제는 양원제에 입각하여 다수대표제 원리에 입각한 하원을 구성하는 동시에 주간의 권력 균형을 고려하여 상원을 구성한다. 그리고 단방제 공화국에서 양원제는 단원제 의회의 권력 독점과 부패를 방지하기 위한 목적에서 운영되기도 한다.

양원제는 의안 심의에 있어서 신중을 기함으로써 단원제의 경솔한 판단과 졸속 결정을 방지할 수 있다. 양원제는 양원의 조직을 달리함으로써 단원제에서의 파쟁과 부패를 방지하고자 한다. 양원제는 의회구성에 권력분립의 원리를 도입함으로써 의회나 원내다수파의 전제와 횡포를 방지하고, 하원이나 상원 가운데 어느 한 측이 정부와 충돌할 경우 다른 측이 이를 조정하는 역할을 하기도 한다. 또한 하원은 지역대표제인 반면, 상원의 직능대표제<sup>135</sup> 또는 주대표제를 통해 직능단체나 연방을 구성하는 주의 이익을 대변할 수 있다는 장점을 가지고 있다.<sup>136</sup> 반면 양원제는 중복된 절차로 말미암아 의안의 심의가 지연되고 국비가 낭비될 수 있다는 점과, 양원이 책임을 전가함으로써 의회의 책임소재가 불분명해질 수 있다는 점, 의회가 양원으로 분열되기 때문에 정부에 대한 의회의 지위가 상대적으로 약화된다는 점, 상원과 하원의 구성이 동일한 기

<sup>135</sup> 이것은 직능대표형 양원제라고도 할 수 있는데, 상원을 지역대표가 아닌 직능별 단체단위로 선출한 의원으로써 구성하는 것을 말한다. 이러한 유형에 속하는 것으로는 독일 Bayern 州 참의원과 Ireland의 상원 등을 들 수 있다.

<sup>136</sup> 박찬표, “양원제의 이론과 실제-한국 양원제론의 신화를 위하여,” 『입법조사연구』, 25호 (1998. 6), p. 88.

반에 입각할 때에는 상원은 무용지물이 될 가능성이 있다는 점 등의 단점도 내포하고 있다.

#### (다) 양원의 상대적 권한과 상호관계

일반적으로 상하 양원은 각각 독립조직의 원칙, 독립의결의 원칙, 의사일치의 원칙, 동시활동의 원칙을 기본원리로 삼는다. 양원 구성원의 선출은 양원모두 직접선거에 의해 선출되는 경우와 상원만은 의회의 간접선거에 의해 선출되는 경우가 있다.

양원제에 있어서 상하 양원은 서로 다른 원리에 의하여 조직된다. 상하 양원이 직접선거에 의해 선출될 경우, 선거구, 피선거격, 정원, 임기 등은 상원과 하원간에 다르다.<sup>137</sup> 상하 양원의 선출방식이 다른 경우는 주로 연방국가에서 발견되는 데, 이 경우 국민을 직접 대표하는 민의원과 지방을 대표하는 지방원으로 구성된다. 그리고 상하 양원이 모두 국민의 직접선거에 의해 선출하는 경우는 주로 단일국가에서 채택되는 양원제다.

일반적으로 양원의 권한관계는 연방국가면서 대통령제인 경우에는 권력의 균형을 위해 양원의 권한이 대등하지만, 의원내각제 경우 권력의 합리화를 위해 하원의 우월성이 인정된다. 그리고 단방제 국가에서는 양원의 권한이 대등한 경우도 있고, 하원의 우월성이 인정되는 경우도 있다.<sup>138</sup>

양원제가 채택되고 있는 대표적인 국가에서 상하 양원간의 권한관계

---

<sup>137</sup> 선거구는 상원의 대선거구·하원의 소선거구, 피선거격은 상원의 고령·하원의 저연령, 정원은 상원의 소수·하원의 다수, 임기는 상원의 장기·하원의 단기 등 선거방식의 차별화가 적용된다.

<sup>138</sup> 통상 상하 양원이 동등한 권한관계를 유지하고 있는 경우를 완전양원제라 하고 여기에는 미국, 스위스, 구소련 등이 해당한다. 또한 상하 양원간에 권한의 우열이 있는 경우를 불완전양원제라 하며 주로 의원내각제국가에서 이러한 양원제를 취하고 있다.

는 다음과 같다. 우선 미국의 경우 양원은 공통적으로 입법권, 대통령선거권, 고위공무원임명권, 조약체결 등의 동의권과 같은 집행적 권한, 국가기관의 설치 및 감독과 같은 지시적 권한, 조사권한, 사법적 권한 등을 보유하고 있다. 상원만이 보유한 권한은 공무원임명동의권, 조약비준동의권, 부통령결정권, 탄핵심판권 등이며, 하원만이 보유한 권한은 세입법안 우선심의권, 탄핵소추권, 대통령선출권 등으로 전체적으로 상원보다 하원의 권한이 강하다.

양원제의 모국인 영국의 경우, 상원은 금전지출법안 이외의 법안은 모두 심의하지만 명목적인 구실밖에 하지 못하고 국민에 의해 직접 선출되는 하원은 국가최고기관으로서 입법·집행·사법의 모든 분야에 걸쳐 광범한 권한을 행사한다. 프랑스의 경우 모든 입법절차가 양원의 동의를 필요로 하고 있다는 점에서 비교적 상하 양원의 권한이 대등한 예로 분류된다. .

독일의회의는 하원인 연방의회(Bundestag)와 상원인 연방참사원(Bundesrat)으로 구성되는데 연방의회는 국민의 보통, 평등선거에 의해 선출된다. 연방참사원은 지방의 대표자로 구성되며 이들은 독일연방공화국을 구성하는 각 주의 정부각료 또는 그들이 파견한 행정공무원이다. 연방참사원은 연방의 입법 및 행정에 관하여 각 지방을 대표하여 입법에 참여할 권리가 있으며, 정부로부터 보고받을 권리 등을 보유한다. 하지만 의회에서의 법률의 제정은 연방의회의 의결에 의해서만 성립되기 때문에, 연방의회는 연방참사원보다 강한 권한을 보유하고 있다.

## (2) 통일한국의 의회제도

통일 후 의회제도로써 양원제가 고려될 수 있다. 양원제는 많은 인구, 사회의 다원성, 연방주의, 소수세력에 대한 의도적 과다대표 등과 관련

이 있는 것으로 분석되고 있다. 그리고 양원제와 관련하여 상하원의 상대적 규모, 양원의 권한배분, 양원의 선출방법 등이 주요한 쟁점이다.

통일한국에서 7,000만의 인구를 대표하기에는 단원제로는 부적합하다는 측면과 통일 후 남북간 지역갈등을 완화시킬 수 있는 제도적 장치라는 측면을 고려하여 인구대표인 하원과 지역대표인 상원의 양원제가 실시되는 것이 바람직하다. 남북한의 인구격차를 고려할 때 지역대표에 입각한 상원은 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 것이다.

상원을 둘 경우 인구비례보다는 지역대표성을 기준으로 하여 도 및 특별시 단위로 상원의 선거구를 설정해야 할 것이다. 그런데 하원에서 비례대표제를 도입하여 도별 단위로 정당의 비례대표제 의원이 선출될 경우, 상원의 의미가 약화되는 측면이 있다는 견해도 있다. 그러나 인구비례와 무관하게 도단위로 동수의 상원의원을 선출하는 것은 지역간 격차를 완화시키고 인구적으로 소수인 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 수 있을 것이다.

따라서 상원의 선거구는 특별시 및 도를 단위로 하고 직할시는 도단위에 편입되도록 하는 것이 바람직하다. 특히 상원에서 남한지역과 북한지역의 지역대표성을 반영하기 위해서는 상원의 남한지역 선거구와 북한지역 선거구의 수를 동수로 해야 한다. 이럴 경우, 상원의 선거구는 남한지역 1특별시·9도와, 북한지역 1특별시·9도로 남북한지역에 각각 10개 선거구씩 총 20개 선거구가 될 것이다. 도 및 특별시별 상원의 수는 한 선거구당 5명 정도가 적당하며, 이 경우 상원의 전체 의석수는 100석이 될 것이다.

그리고 상원과 하원은 다 같이 국민의 직접 선거에 의해 선출되도록 함으로써 국민대표성을 반영해야 한다. 그리고 상원이 실질적으로 북한지역의 이익을 대표하기 위해서는 상원의 권한이 하원과 대

등해야 한다. 그러나 상원의 권한이 하원에 비해 상대적으로 하위라고 하더라도 지역대표성에 입각한 상원의 구성은 남북지역간의 갈등을 해소하는 데 도움이 될 것이다.

## 다. 정당제도

### (1) 온건다당제의 형성

통일 후 정당의 세력분포는 이념적 요인과 지역적 요인이 교차하는 가운데 나타날 것으로 예상되기 때문에 이념적 스펙트럼만을 기준으로 정당간 세력분포를 예상하는 것은 적절하지 않다. 이점을 감안할 때, 통일한국에서는 지역적 요인과 이념적 요인이 결합된 형태의 다당제가 형성될 것으로 예상된다. 통일한국에서 다당제적 현실이 발생할 것을 가정할 때, 보수정당과 중도우파정당 및 중도좌파정당이 중간영역을 점유하고 극좌정당이나 극우정당이 존재하지 않는 유형의 온건다당제(moderate pluralism)가 형성되는 것이 바람직하다.<sup>139</sup>

온건다당제에서는 절대다수정당이 존재하지 않는 가운데 다수의 정당이 공존하며, 반체제정당이나 양극단의 야당이 존재하지 않는다. 따라서 정치적 경쟁은 합의된 틀내에서 구심성을 유지한 채 이루어지고 정치체제는 안정과 효율성을 유지할 수 있다. 그리고 정당들이 이데올로기적으로 양극화된다고보다는 지역적·정책적 요인에 의해 다원화되며 정당간 연립정부 형성이 용이하다.

온건다당제가 가능하기 위해서는 여러가지 차원에서 정책적 방안이 강구되어야 할 것이다. 우선 정당체계의 양극화를 초래하는 극좌정당과

---

<sup>139</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (London: Cambridge University Press, 1976), pp. 173-185.

극우정당의 영향력이 정치적으로 미미한 수준에 그쳐야 한다. 그리고 북한지역의 민주화 및 북한지역의 정당발전이 수반되어야 한다. 이를 위해 다음과 정책들이 실시되어야 할 것이다.

첫째, 통일 후 노동당 또는 그 잔존세력의 영향력이 약화되는 것이 중요한 관건이다. 통일직후 상황에서는 공산주의체제에 대한 북한지역주민들의 염증과 통일에 대한 기대감으로 북한지역에서 노동당의 잔존세력에 대한 지지도가 낮을 것이다. 그러나 북한에서 노동당원이 인구의 약 15%에 해당하는 300만에 이르며, 이들이 출신성분 면에서 응집력을 지니고 있으며 각종 정치사회적 혜택을 받아온 층이라는 것을 감안할 때 이들이 상당 기간 동안 노동당에 대한 충성심을 지니고 있을 가능성이 있다. 더욱이 상대적 박탈감, 통일에 대한 불만 등을 기반으로 하여 이들의 영향력이 부활할 가능성도 있다. 특히 군인이나 노동당원출신, 청년층 등이 이러한 극좌세력의 지지층이 될 것이다.

따라서 통일전후 북한지역에서 노동당잔존세력 및 노동당 후신정당의 영향력을 약화시키고 극좌세력의 확대를 방지할 수 있는 정책들이 필요하다. 우선 노동당이 당강령을 변경하여 프로레타리아 독재정당으로서의 유일적 지위를 포기하고 다른 정당과의 공정한 경쟁을 받아들이도록 해야 한다. 그리고 노동당의 영향력 약화를 위하여 당재산 및 외곽단체의 재산에 대한 평가작업을 통하여 이 재산들을 국고로 환수하는 작업이 진행되어야 할 것이다. 이 과정에서 노동당은 당세약화와 당원감소현상을 겪게 될 것이며, 경우에 따라서는 동독공산당과 같이 당명칭과 당강령을 변경하여 중도좌파정당으로 새출발할 수도 있을 것이다.

둘째, 노동당 이외의 기존 위성정당들이 당체제를 정비하여 안정된 정치기반을 구축하도록 해야 한다. 동독의 경우 공산화 이전에

민주정당활동을 한 경험이 있으며 제한적이거나 독자성을 지니고 있었던 기민당(CDU)과 자유민주당(LDPD)이 동독의 민주화를 주도했었다. 그러나 북한의 경우 기존의 위성정당들은 민주적 정치활동을 한 경험을 지니고 있지 않을 뿐만 아니라 노동당의 외곽단체에 불과했다. 따라서 북한에서 기존의 위성정당들이 내부적 정비와 개혁을 통하여 새로운 지도층을 충원하고 지지기반을 확대할 수 있도록 하는 조치들이 필요하다.

셋째, 통일 후 생겨날 각종 정치사회단체와 새로 결성되는 정당들을 지원하는 방안이 필요하다. 독일통일과정에서 1989년 이후 신포럼(Neues Forum), 민주주의여 지금(Demokratie jetzt), 민주적 각성(Demokratischer Aufbruch), 평화와 인권주도(Initiative Frieden und Menschenrechte), 연합좌파(Vereinigte Linke)등과 같은 정치사회단체 등이 결성되어 동독민주화과정에 기여했다. 그리고 1989년 이후 새로 결성된 독일사회연합(DSU), 민주혁신당(DA), 독일동맹(AD), 자유민주동맹(BFD), 90연합(B90), 독일민주농민당(DBD), 녹색당(GRUNE) 등 군소정당들은 다수의 지지를 확보하지는 못했으나 동독의 민주화와 시장경제체제로의 전환 등을 주장하여 동독의 체제전환 분위기를 확산시켰다.<sup>140</sup>

통일전후 북한지역에서 각종 사회단체와 정치단체, 정당이 생겨날 것이다. 남한의 정당 및 정치사회단체들은 이념적 성향이 같은 정치단체와 정당의 활동을 지원하고 때에 따라서는 자매정치단체 및 정당의 설립을 지원해야 할 것이다. 이를 위하여 중앙조직과 지구당 차원에서 북한의

<sup>140</sup> 박성조·양성철, 『독일통일과 분단한국』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991), pp. 47-57; Thomas Ammer, "The Emerging Democratic Party System in the GDR," *AUSSENPOLITIK*, 4 (1990), pp. 377-384.

각급 조직과 협조망을 구축하고 인적 교류와 재정지원, 정치자문, 연수 등을 실시해야 할 것이다. 아울러 북한지역의 유사한 정치단체 및 정당 간의 통합을 간접지원하는 한편, 이념적 성향 및 관심이슈에 따라 남북한 정치단체 및 정당간의 정책적 협조와 통합방안도 논의해야 할 것이다. 특히 선거과정에서는 각급 수준의 협력을 통해 선거전략수립, 선거자료작성, 선거운동원의 훈련 등에 대해 자문하도록 해야 할 것이다.<sup>141</sup>

넷째, 소수정당의 난립을 방지하기 위해서 정당설립 조건을 강화하는 방안도 도입되어야 할 것이다. 이를 위하여 정당법의 내용 중 정당의 등록조건으로 법정지구당 수, 지구당의 분산, 지구당의 적정당원수 등이 규정되어야 할 것이다. 그리고 극단적 정당들을 배제하기 위해서 일정비율 이상의 득표를 한 정당에 한해서 국고보조금을 지급하는 방안도 적용되어야 할 것이다.

다섯째, 온건다당제의 형성을 위해서는 보수정당과 중도좌파 및 중도우파정당이 적실성있는 정책을 제시하고 정치적 능력을 입증함으로써 지지기반을 확보하는 것이 필요하다. 보수정당 및 중도우파정당은 남한 지역의 기업가계층과 중산층의 지지를 확보하고 통일로 인한 사회경제적 조건 향상, 통일로 인한 한국민족주의의 비전 등을 제시함으로써 지지를 얻고자 할 것이다.

통일직후 상황에서 중도좌파정당은 북한보다는 남한에서 지지를 얻을 가능성이 크다. 북한지역에서 노동당 잔존세력이 변신하여 좌파정당을 결성할 가능성도 있으나 통일직후 북한지역 국민들은 공산주의체제에 대한 혐오감때문에 남한의 정당들과 연계된 우파정당을 지지할 것이

---

<sup>141</sup> 독일통일과정에서 서독정당들의 동독정당에 대한 지원 및 동독총선(1990.3) 후 동·서독 정당들의 통합에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 통일대비 특별정책연수단, 『독일통합실태연구 1992』 (서울: 통일원, 1992), pp. 32-35.

다. 따라서 통일직후 중도좌파정당은 통일의 부정적 파급효과를 우려하는 남한의 노동계층으로부터 지지를 획득할 수도 있다. 단, 통일 후유증이 제도적 틀내에서 해소되지 못하고 점차 심화될 경우, 북한지역에서도 점차적으로 중도좌파에 대한 지지가 나타날 수도 있을 것이다.

## (2) 정당간 정책연합과 정당통합문제

정당분포와 정당체제는 권력구조와 밀접한 관련을 맺고 있다. 통일한국의 권력구조로는 대통령제와 의원내각제에 대한 원론적인 해석보다는 남북한의 정치전통, 통일전후 상황, 대내외적 과제해결이라는 복합적인 요인들을 고려해야 할 것이다. 이러한 요인외에도 통일한국의 권력구조는 당시의 정치세력의 분포와 이들간의 정치적 고려가 중요한 비중을 차지할 것임은 물론이다.

통일 후 다당제가 형성되어 정치적 불안이 초래되고 지역적 불균형이나 분배위기, 사회·정치적 혼란 등이 초래될 경우 이러한 위기에 대응하여 정당간 정책연합이나 연립정권의 수립뿐만 아니라 정당통합이 추진될 수도 있다.

정당연합이 발생하는 요인에는 상황적 변수, 동기적 변수, 상용성변수, 상호작용 변수 등이 있다. 상황적 변수는 정치 사회적 상황이나 정치적 사건, 정당간 의식분포 등과 같은 상황적 요인을 의미한다. 동기적 변수는 정당의 집권목적이나 소수정당으로서 내각에 참여하려는 의사, 정책결정에 대한 영향력 행사 등과 같은 요인들이다. 그리고 상용성 변수는 정당간 이념, 사회적 배경, 리더쉽스타일 등에 있어서 상호근접한 성격의 정도를 의미한다. 또한 상호작용 변수는 정당간 정책 연합경험과 긴밀한 상호작용 속에서 정당통합의 여건이 조성되는 것을 뜻한다.<sup>142</sup>

정당통합이 이루어지는 데는 이상과 같은 여러 요인들이 동시에

중첩적으로 작용하는데, 상황에 따라서 각 요인들의 배합양상이 다르게 나타난다. 통일한국에서 정당연합이 논의될 경우, 당시의 정치상황적 요인이나 각 정당의 동기적 요인이 중요할 것으로 예상된다. 또한 정당이념에 기초하여 이념이 비슷한 정당끼리 정당통합이 추진될 가능성도 있는데, 이렇게 되려면 정치이념을 기초로 한 정치균열현상이 두드러지거나 양극단세력의 정치적 도전이 심각하게 표출되어야 할 것이다.

## 라. 선거제도

선거제도는 권력구조 및 정당제도와 밀접한 관련을 맺고 있다. 이들간의 인과관계나 매개변수에 대해서는 합의된 이론이 존재하지 않지만 이들간에 밀접한 상관관계(correlation) 내지 선택적 친화력(elective affinity)이 존재하는 것은 사실이다. 따라서 통일한국의 선거제도를 고찰하기 위해서는 선거제도의 장·단점만을 비교·분석하는 단순한 차원을 넘어서 권력구조와 정치세력의 분포를 감안한 가운데 선거제도의 특징을 검토하는 다차원적인 접근이 필요하다. 권력구조와 선거제도와 의 조합에 대해서는 다수결유형, 합의유형, 혼합유형 등이 있다.

### (1) 권력구조와 선거제도의 결합유형

(가) 다수결유형 1 (대통령제·다수대표제) : 미국, 필리핀

이 유형은 권력구조 및 국회구성에 있어서 사회의 다수세력의 의사를

---

<sup>142</sup> Sven Grönnings, "Notes Toward Theories of Coalition Behavior in Multiparty System : Formation and Maintenance," in Sven Grönnings and others, eds., *The Study of Coalition Behavior* (New York: Holt, Rinehart, Winston, 1970), pp. 445-459.

반영하고 소수는 다수의 견해를 존중하는 다수결 원칙에 토대를 두고 있다. 이 유형은 미국과 같이 정치적으로 다수의사의 형성이 비교적 용이한 정치체제에 적합하다. 그런데 대통령제와 다수대표제에 의한 국회 구성이 결합된 이 유형은 권력의 집중화와 양당제를 발전시킬 가능성이 있다. 대통령의 소속 정당이 다수의석을 차지하는 경우 정치가 안정되지만, 동시에 독재위험도 있다. 반면, 대통령의 지지기반이 협소하고 대통령 소속 정당이 다수 의석을 차지하지 못할 경우 의회와 행정부가 대립하고 정치적 무행동주의(political immobilism)에 빠질 가능성도 있다. 이 유형은 승자가 모든 것을 독식하는 제도이기 때문에 갈등을 흡수하기에는 어려움이 있으며 정치적 승리를 위해서 모든 가능한 수단이 동원됨으로써 정치적 경쟁이 매우 치열한 양상을 띠게 된다. 단, 대통령제를 실시하더라도 부통령제를 병행하거나 다수대표제에 일부 비례대표제를 가미함으로써 보완장치가 마련될 수도 있다.

(나) 다수결유형 2 (의원내각제 · 다수대표제) : 영국, 영연방국가, 인도, 말레이시아

이 유형은 권력구조 및 국회구성에 있어서 다수대표제원칙을 반영하되, 권력구조는 의원내각제를 택하는 방식이다. 이것은 다수대표제에 의해서 의회를 구성하고 의회에서의 세력 분포를 토대로 의원내각제를 구성하는 제도다. 이 유형은 영국과 같이 정당제도가 정착되고 오랫동안 정치적 안정이 유지된 정치체제에 적합하다. 그러나 이 유형은 이익균열이 구조화된 복잡한 다원사회의 이익표출을 어렵게 하는 문제점을 지니고 있다.

(다) 합의유형 (의원내각제 · 비례대표제) : 서유럽 및 북유럽국가  
 이 유형은 사회의 여러 정치세력의 다양한 이익표출을 정치과정에 반영하고 다양한 세력간의 합의를 중시하는 합의제원칙에 토대를 두고 있다. 합의유형은 다수견해만을 반영하는 다수대표제원칙이 민주주의의 기본원리에서 벗어나며, 소수의견도 정치과정에 각자의 비율만큼 반영되어야 한다는 점을 강조한다.

이 유형은 권력구조로 의원내각제를 택하되 비례대표제에 입각하여 의원내각제를 구성 · 운영함으로써 합의제원칙에 토대를 두고 있다. 합의제원칙은 의회민주주의의 전통이 오래되고 갈등해결의 제도적 장치가 정착된 사회에 적합하다. 이 유형은 특히 인종적 · 문화적 · 종교적 갈등이 첨예화된 북유럽에서 정치질서를 유지하고 집단간 공존을 모색하기 위해서 고안된 집단적 갈등해소의 방법이다. 다수결원리에 입각한 승자와 패자의 고착상태에서 벗어나서 상호 일정한 영역의 자율성을 인정하거나 또는 의도적으로 소수에게 수적 대표성을 상회하는 참여권을 보장하는 이러한 타협과 공존의 모델은 「협의주의」(또는 다극공존체계, consociationalism)라고 지칭되기도 한다. 이러한 협의주의는 체제와해의 위협에 대한 인식, 체제유지에 대한 구성원들의 합의, 엘리트간 타협적 정치문화의 존재 등에 의해서 가능하다.<sup>143</sup>

(라) 혼합유형 (대통령제 · 비례대표제) : 라틴아메리카

이 유형은 권력구조로는 다수대표제원칙을 반영한 대통령제를 택하되, 국회구성에 있어서는 비례대표제원칙을 적용함으로써 다수대표제와 합의제를 혼합한 유형이다. 이 유형에서는 대통령제와 비례대표제에 의

<sup>143</sup> 협의주의에 대해서는 Arend Lijphart, "Typologies of Democratic Systems," *Comparative Political Studies*, Vol. 1, No. 1 (1968), pp. 3139 참조.

한 국회구성이 결합됨으로써 행정부의 안정과 의회의 다당화가 병행된다. 이러한 경우 대부분 대통령의 소속정당이 의회에서 다수를 점유하지 못함으로써 행정부와 의회가 대립하게 된다. 특히 여러 섹터와 계층들이 일정한 영향력을 균점하고 있는 중남미에서 각 부문별 이익을 보장하기 위해서 이 유형이 채택되었다. 그 결과 중남미에서는 어느 한 세력이 독점적 권력을 보유하지 못하고 정치적 불안정과 정책적 비일관성이 문제점으로 나타났다.

## (2) 통일한국에 적합한 권력구조와 선거제도의 결합형태

이상과 같은 권력구조와 선거제도의 결합양상 가운데 통일한국에 적합한 유형의 권력구조 및 선거제도를 선택하기는 쉽지 않다. 이러한 유형들은 각기 장단점을 지니고 있기 때문에 일괄적으로 어떤 유형이 적합하다고 단정하기 힘들다. 또한 각 유형이 작용하기 위해서는 각각 적합한 정치·역사와 정치·문화, 엘리트간의 경쟁양상 등도 고려하지 않을 수 없다.

통일한국의 선거제도를 고려할 때 판단기준으로는 한편으로는 정치 질서유지 및 정책집행의 효율성이라는 기준과 다른 한편으로는 사회적 갈등의 해소 및 사회적 통합이라는 두 가지 기준을 검토할 수 있다.

우선 통일 후 정치적 혼란을 방지하고 정책집행의 일관성과 책임성, 효율성 등을 보장하기 위해서는 대통령제가 바람직하게 여겨질 수 있다. 한국의 비타협적 정치문화, 중앙집권의 전통, 대통령제의 경험, 엘리트 간 협상 및 타협경험의 결여 등을 감안할 때 대통령제가 채택될 수 있을 것이다. 대통령제가 채택될 경우 정치적 안정과 정책집행의 효율성을 보장하는 것과 함께, 지역 및 계층간의 타협과 공존을 가능하게 하기 위해서는 균형적 발전정책과 공정한 엘리트 충원이 수반되어야 한다. 특히

대통령의 정책집행을 지원할 수 있는 안정적 정치세력이 존재하는 것이 필요하다. 그리고 부통령제를 도입하여 정치세력간 권력분점의 기회를 보장하는 것이 고려될 수 있다.

대통령제 하에서 국회의원의 선거방식으로는 순수한 다수대표제나 순수한 비례대표제가 다같이 적절하지 않다. 다수대표제만을 채택할 경우 통일 후 각종 사회적 갈등을 해소하기에는 미흡하며 정치권력에서 배제된 극단세력들이 체제위협세력으로 등장하여 체제불안을 가중시킬 수 있다. 또한 비례대표제만을 실시할 경우 중남미에서와 같은 항구적인 정치불안에 휩싸일 가능성이 있을뿐만 아니라, 지역구 주민들의 선호도를 소홀히 취급하는 문제점이 있다. 그리고 타협적 정치문화에 익숙하지 않은 한국적 정치문화도 순수한 비례대표제와 그로 인한 다당제 현상에는 적합하지 않다. 따라서 통일한국의 선거제도로는 후보자 개인에 대한 선호를 중시하는 유권자의 투표성향과 정치적 안정을 고려하여 다수대표제를 실시하면서도 사회적 갈등을 체제내로 수렴하고 다양한 이익현상을 정치과정에 반영하기 위해서 비례대표제를 병행실시하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 통일 후 지역간·계층간 갈등해소에 역점을 두고 정책결정에서 소외된 소수의 권리를 보장함으로써 실질적인 정치적 통합을 달성해야 된다는 점을 염두에 둔다면, 의원내각제가 적합한 권력구조로 선택될 수도 있다. 의원내각제가 실시될 경우에도 다수대표제만을 실시하는 것은 소수의 정치참여배제문제를 야기하며, 비례대표제만을 채택할 경우 정국의 교착상태와 정치불안정이 초래될 가능성이 있다. 따라서 의원내각제가 채택될 경우에도 다수대표제와 비례대표제가 병행실시되는 것이 바람직하다.

다수대표제에 의한 지역구와 비례대표제에 의한 전국구를 병행실시

할 경우 구체적으로 이것을 어떻게 조합시킬 것인가 하는 문제가 발생한다. 일본과 같이 1인 2투표제에 의해서 지역구의 다수대표제와 전국구의 비례대표제를 단순히 병행하는 방법을 실시할 수도 있다. 이 방법은 투표절차와 의석산정이 비교적 단순하면서도 지역구 다수대표제와 비례대표제의 이점을 살릴 수 있다는 장점이 있다. 또한 1인 2투표제를 실시하되 독일식과 같이 비례대표제의 원칙을 보다 강화하여 정당별 의석분포에 기준하여 지역구위원을 할당하고 그 나머지를 정당별 전국구 의석으로 할당하는 방법도 적용될 수 있을 것이다. 이 방식은 정당별 세력분포를 우선시하면서도 지역구후보에 대한 유권자의 선호도를 반영한 것이다. 통일 후 정당정치의 발전을 위해서 독일식 혼합형이 바람직하다. 그러나 독일식에 따른 산정절차의 복잡함과 국민들이 이러한 선거제도에 익숙하지 않은 점을 고려할 때 일본식과 같은 단순병행제가 실시될 수도 있다.

한편, 통일 후 의석수, 지역구 의원과 비례대표제 의원의 비율, 선거구, 선거방식 등도 종합적으로 검토되어야 할 사항이다.

지역구 의석수에 대해서는 통일한국의 인구분포를 고려한 지역구선거구는 300개 이상 400개 이하가 적절할 것이다. 그리고 비례대표제 의석수는 지역구의석수의 50%에 해당하는 150개 이상 200개 이하가 바람직하다. 비례대표제의 비율을 지역구의석의 50%로 하는 것은 비례대표제의 이점을 발휘하여 다양한 세력의 이익을 정치과정에 반영하는 동시에 정당발전을 도모하기 위한 조치이다. 이렇게 되면 지역구와 비례대표제를 합한 총의석수는 450개 이상 600개 이하가 될 것이다.

그리고 지역선거구의 확정에는 행정구역개편과 관련되어 있으며, 인구, 행정구역, 지리적 조건, 교통 등을 종합적으로 감안하되 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다. 우선 행정구역의 경계선이 준수되어야 한다.

그리고 한 개 선거구 인구와 전체 선거구 평균인구와의 편차가 일정한 한도로 규제되어야 한다. 또한 선거구는 상호관련지역으로 구성되어야 한다. 그러나 역사적·지리적으로 단일선거구로서의 특성이 있는 경우는 인구수가 적더라도 단일 선거구로서 유지되어야 할 것이다. 특히 북한지역의 선거구를 책정하는 데 있어서 행정적 전통과 지리적 조건 등이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

비례대표제의 선거구에는 전국을 단일 단위로 하는 방식(이스라엘, 네덜란드)과 10인 이상 선출하는 대선지구방식(이탈리아, 핀란드, 룩셈부르크), 10인 이하 선출하는 중선거구방식, 도단위로 선출하는 방식 등이 있다.<sup>144</sup> 비례대표제의 의석할당은 독일과 같이 도를 단위로 후보자 명부를 작성하고 득표비율에 따라서 도단위로 전국구의원을 선출하는 것이 바람직하다. 전국을 단위로 하는 것은 유권자의 선호도를 너무 도 외시하는 결과를 초래하며, 중선거구방식은 선거구단위가 좁은 관계로 정강정책이나 전국적 차원의 정치적 이슈보다 지역적 관심사가 투표의 주요 기준이 될 문제점이 있다. 도단위로 비례대표제 명부를 작성하면 정당후보자에 대한 유권자들의 인지도도 존중하면서 정당에 대한 선택 기회를 제공할 수 있다. 또한 도단위로 지구당의 대의원대회에서 정당후보자 명단을 공식적으로 확정하는 절차를 밟는 방식을 택하게 되면, 이것은 전국단위로 입후보자명단을 작성하는 것에 비해서 지구당의 위상을 높일 수 있을뿐만 아니라 도단위 선거구민의 의사가 비례대표제의원의 선출에 반영되는 이점이 있다.

도단위로 비례대표제명부를 작성하는 것은 남북한지역의 도단위 행정구역개편과 관련되어 있다. 현재 남한의 행정구역은 1특별시, 4직할시

<sup>144</sup> Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, pp. 154-155.

이며, 북한은 9도, 1특별시, 2직할시이다. 통일 후 남북한지역의 균형과 북한지역 국민의 소외감을 줄이기 위해서 남북한의 현행 행정구역의 기본틀을 유지하는 것이 바람직할 것이다. 그럴 경우, 특별시는 도단위로 취급하여 독자적인 비례대표제선거구로 산정하되, 직할시는 행정구역 규모가 상대적으로 적으므로 도단위선거구에 통합하는 것이 적절할 것이다. 이렇게 되면 비례대표제선거구는 남한지역 10개와 북한지역 10개가 될 것이다. 그러나 남북한의 비례대표제선거구의 숫자가 동일하다고 하더라도 각 도별 비례대표제의 할당의석은 인구비례를 기준으로 해야 할 것이다.

구체적 선거방식으로는 지역구의 경우 최다수방식(plurality formula)에 의해서 단순 다수득표자를 선출하는 방식이 바람직하다. 과반수방식(majority formula)이나 과반수·최다수의 혼합방식(mixed majority-plurality formula)등은 절차가 복잡하기 때문에 한국의 선거 경험에 비추어 볼 때 적합하지 않다.

그리고 비례대표제의 선거방식으로는 리스트식 비례대표제가 적절할 것이다. 리스트식 비례대표제의 의석할당방식은 다수 정당에게 유리한 동트방식(d'Hondt Formula)과 군소정당에게 유리한 생트·라귀에방식(Saint-Lague)과 최대잔류방식(largest remainders method), 니마이어방식(Niemeyer)등이 있는데, 다수정당의 난립을 방지하고 정당체계의 안정을 위해서 동트방식을 택하는 것이 좋을 것이다.

한편, 비례대표제가 소수정당의 난립화를 초래할 가능성을 방지하기 위해서 독일과 같이 전국적으로 5%이상 득표를 획득하거나 지역구에서 3석 이상의 의석을 획득한 정당에 한해서 비례대표제에 의한 의석을 할당하는 배제조항(excluding clause)이 적용되어야 할 것이다. 그러나 군소정당의 국회진출을 제도적으로 가능하게 하기 위해서 정당간 연합

공천을 하여 하한선기준 이상을 득표한 정당에게는 비례대표제 의석을 할당하도록 해야 할 것이다.

#### 4. 가치통합 방안

통일 후 북한지역 주민들은 급격한 체제변화에서 오는 심리적 갈등과 소외감을 느낄 것이다. 남한지역 국민들도 통일 이후 사회적 불안정과 경제적 부담으로 인하여 심리적 불안을 느낄 것이다. 따라서 통일 후 이념적·정치적 갈등을 줄이기 위해서 남북한 주민에 대해서 다양한 형태의 시민교육을 실시해야 할 것이다.

통일 후 정치사회적 갈등해소와 국민통합을 위해서는 제도적 차원에서 갈등과 불균형 요인을 감소하는 제도적 틀을 마련하는 동시에 공동체의식의 함양을 촉진하는 시민교육을 추진하는 작업이 필요하다. 제도적으로 개선할 수 있는 사항들을 추진하면서 국민들의 가치와 태도를 변화시킬 수 있는 의식교육이 동시에 이루어져야 국민통합이 극대화될 수 있다.

따라서 통일 후 정치사회적 통합을 위한 시민교육 프로그램은 제도적 차원과 의식의 차원에서 병행적으로 실시되어야 할 것이다. 우선 시민교육 대상은 북한지역 주민이지만 남한지역 주민에 대한 시민교육도 병행 실시되어야 한다. 특히 북한지역 주민에 대한 시민교육은 계층별, 집단별로 교육방법과 내용을 다르게 고안되어야 할 것이다.

## 가. 다양한 시민교육기관의 연계 활용

국민적 차원에서 시민교육을 추진하기 위해서 시민교육을 총괄조정하는 기구로서 「국민통합 시민교육 위원회」(가칭)를 설치·운영하는 것이 필요하다. 「국민통합시민교육위원회」는 독일의 정치교육본부와 같은 범국가적 차원의 기구로 운영하되, 모든 기능을 전담하는 것이 아니라, 다양한 형태로 실시되는 시민교육을 총괄·조정하는 역할을 담당하며, 필요한 인적·물적 자원을 공급하는 역할을 하도록 하는 것이 적절하다. 「국민통합시민교육위원회」는 통일 후 남북한의 국민적 합의기반을 도출할 수 있는 협의체 역할을 하며, 시민교육의 전반적인 방향과 과제를 결정해야 할 것이다. 이 위원회는 시민교육을 총괄하며 효율적으로 조정하는 기능을 담당하되, 구체적인 시민교육의 집행업무는 정부 유관 부처와 관련 민간단체가 주도적으로 실시하는 것이 바람직하다.

그리고 「국민통합시민교육위원회」는 각 지역별로 시민교육 지부를 조직·운영해야 한다. 본부는 시민교육의 전반적인 방향과 운영방침을 수립하고 각 지부에서 활용될 수 있는 인쇄 자료와 영상자료를 제작해야 할 것이다. 「국민통합시민교육위원회」는 전반적인 시민교육 계획을 수립하고 이를 추진하기 위한 전문가를 양성해야 한다.

그리고 「국민통합시민교육위원회」는 시장경제체제 및 사회보장제도 관련 교육·홍보, 시민교육에 대한 각종 간행물을 인쇄하여 학교, 도서관, 정치교육기관에 배포하고, 시민교육 담당자간의 의견교환, 시민교육 방송 실시, 시민교육 기관에 대한 재정지원 등의 업무를 수행해야 할 것이다.

「국민통합시민교육위원회」와 협의 하에 시민교육을 직접 실시하는 기관은 각 지역에 설치되는 되는 시민교육기관이다. 지역별 시민교육 기

관으로 국민화합 시민대학을 운영하도록 해야 할 것이다. 지역별 국민화합 시민대학은 청소년, 대학생, 일반인 등을 대상으로 다양한 형태의 장·단기 교육프로그램을 개발해야 할 것이다. 특히 참여자들의 자발적인 참여도를 높이기 위해서 문화행사, 체험, 발표 등 다양한 형태의 이벤트를 개발하는 것이 필요하다.

시민교육은 「국민화합시민교육위원회」, 국민화합 시민대학 외에 다양한 통일관련 시민단체와 유기적 협력관계를 통해서 실시되어야 한다. 통일이전 통일교육을 실시하고 있던 민간단체의 통일교육프로그램은 통일 후 시민교육 프로그램을 실시하도록 해야 할 것이다. 대북지원활동에 종사하던 민간단체들이 통일 후 남북주민통합프로그램을 운영할 수도 있을 것이다. 시민교육을 전문적으로 실시하는 기관에 대해서는 정부 차원에서 공신력을 인정할 수 있는 기관들을 지정하여 재정지원 방안을 강구하는 것도 가능하다.<sup>145</sup>

그리고 통일문제와 직접 연관되지 않은 다양한 일반 사회문화단체들을 시민교육프로그램에 활용하는 것도 바람직하다. 각종 민간단체, 종교단체, 정당, 직업단체 등을 통한 강연회, 소집단모임 등이 활성화되어야 할 것이다. 또한 외국어 교육, 예절·취미교육, 직업교육, 문화교육, 등을 실시하는 시민단체 및 문화단체와 연계하여 교육과정에 시민교육에 해당되는 특강을 실시하거나 공동이벤트를 개최하여 실생활과 관련된 사회문화활동 과정에서 자연스럽게 시민교육이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 시민교육 프로그램을 운영하는 사회문화단체에 대해서는 인쇄자료와 영상물을 제공하고 강사를 파견하여 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다.

---

<sup>145</sup> 김병로, “통일 후 시민교육의 방향,” 통일연구원 자문회의 발표 내용 (2004. 8. 18).

그리고 신문, 방송 등 대중언론매체들이 전국민을 대상으로 하는 시민교육에서 중요한 기여를 해야 할 것이다. 이와 관련하여 라디오 및 텔레비전에서 정치교육을 위한 특별프로그램을 방송하는 방안도 바람직하다.<sup>146</sup>

그리고 학교교육도 가치통합을 위해서 중요한 비중을 차지하고 있다. 통일 후 남북한의 동질성을 회복하고 민주다원사회를 이룩하기 위해서 학교에서 민주시민교육과 통일교육이 체계적으로 실시되어야 한다. 이와 관련하여 교육제도의 통합, 교과과정의 개편, 학교시설의 확충, 교원 확보 등 교육분야에서 기본적 개혁 및 통합이 추진되어야 할 것이다.

## 나. 시민교육의 대상 및 내용

시민교육은 사회화의 한 형태라고 할 수 있다. 사회화는 개인이 사회가 공유하는 생활양식과 문화에 적응하는 과정이다. 사회화는 개인이 주변환경과 사회라는 구조에 정상적으로 편입되는 과정을 의미한다. 이질적이거나 이국적인 사회환경에서 살던 사람이 다른 사회와 문화환경에 편입되어 적응·동화하기는 쉬운 일이 아니다. 북한지역 주민들도 통일 후 새로운 체제에 적응하여 개인의 정체성과 사회와의 일체성을 획득하는 것은 어려운 일이다.

북한지역 주민에 대한 사회화는 재사회화(resocialization)라고 할 수도 있다. 재사회화는 개인이 과거에 가지고 있던 것과는 근본적으로 다른 규범과 가치를 내면화하는 과정을 지칭한다. 재사회화는 군대, 포로 수용소, 교도소, 수녀원, 정신병원 등과 같은 기관에서 기존의 자아를 버

---

<sup>146</sup> 독일의 경우 연방정부 및 주정부 산하에 정치교육센터가 설립되어 있으며 각종 민간단체들이 자발적으로 정치교육을 활발하게 실시하고 있다. 통일대비정책연수단, 『동·서독통일과정과 통합실태』, pp. 184-193.

리고 새로운 자아를 내면화하는 현상을 설명하는 개념이다. 사람들이 과거와 전혀 다른 새로운 환경에 적응하기 위해서는 과거에 내면화되어 있던 가치와 규범을 버리고 새로운 것들을 내면화해야 한다. 사회주의 국가들이 혁명 이후 국민들에게 이데올로기를 주입하고 이들을 혁명과 건설에 동원하기 위해 재사회화를 실시하였다. 이와 유사한 맥락에서 사회주의 사회의 붕괴에 따른 자본주의사회로의 편입과정에서 재사회화 정책은 필요하다.

통일 이후 남북한 주민들은 분단체제와는 근본적으로 다른 새로운 환경에 적응하고 통합과정에서 발생하는 부작용과 갈등을 극복해야 한다. 이 경우 북한에 자본주의 사회경제체제의 이식은 불가피할 것이며, 북한 주민들은 새로운 체제에 적응하는데 있어서 심리적·정신적 어려움을 극복해야 할 것이다. 사회적 통합이란 관점에서 보면 재사회화는 개인의 문화적 속성까지 포기하는 것을 포함하는 동화의 개념이기보다는 문화적 특질을 보존한 상태에서 의식적으로 행해지는 통합의 개념에 가깝다고 할 수 있다.

### (1) 대상별 차별화된 시민교육

시민교육의 효과는 교육대상의 특성에 따라 다르기 때문에 시민교육의 목표와 교육내용은 계층과 집단에 따라 다르게 설정되어야 한다. 남한지역 주민들은 세대 및 사회집단별로 통일문제에 대해 차별적인 의식을 지니고 있으며, 북한지역 주민도 통일과정에서 차별적인 태도를 보일 수 있다. 특히 북한지역 주민에 대한 시민교육을 실시하는 과정에서는 계층별, 사회단체별, 세대별 특성을 고려한 교육이 실시되어야 한다.

재사회화교육 및 정치교육은 크게 보면 특정인을 대상으로 한 특별교육과 일반교육으로 대별된다. 우선 북한지역의 전직 공직자에 대한 재교

육이 실시되어야 할 것이다. 이들은 사회주의체제의 기득권층이었으며, 김일성주의와 주체사상을 내면화한 계층이며, 남한주도 통일에 대한 불만과 반감, 좌절감을 갖고 있을 가능성이 크기 때문에 이들에 대한 교육은 매우 신중하게 이루어져야 한다.

북한의 기득권층을 세분화하여 각 계층에 맞는 교육이 실시되어야 한다. 해외체류 경험이 있는 해외파 엘리트는 사회주의 체제의 개혁·개방에 적극적인 것으로 예상되므로 이들에게는 세계화의 흐름과 추세를 설명하며 사회주의 체제의 변화와 남한 주도 통일의 필요성을 역설해야 할 것이다. 해외경험이 없는 당원들에 대해서는 연령별로 체제변화와 통일의 필요성에 대한 강도를 조절하여 설명해야 할 것이다.

북한정권에서 군이나 사회안전부 등 권력기관에서 핵심적인 역할을 수행한 사람들은 일정기간 격리하여 집중적인 재교육을 실시하는 방안도 고려될 수 있다. 그리고 고위직 공직자에 대해서는 새로운 직업을 가질 수 있도록 직업교육을 병행하는 한편, 하위직 공직자에 대해서는 재교육을 거친 후 동일직종에 재임용해야 한다.<sup>147</sup> 전직 공직자에 대한 재교육은 시장경제체제와 민주사회의 특성에 대한 것을 주로 실시하되, 공무원재임용 대상자에 대한 재교육은 법치행정과 능률적인 행정체제구축을 위한 실무지식획득을 위주로 해야 할 것이다.

---

<sup>147</sup> 독일의 경우 통일이전 구동독지역 공무원 가운데 인도주의와 법치국가적 기본원칙에 위배된 행정행위의 집행에 종사한 자, Stasi 등 국가보위기구에 종사한 자, 구동독 공산당과 대중외곽기구에서 봉사한 자 등은 통독 후 재임용과정에서 우선적으로 탈락되었다. 통일원, 통독이후 분야별 실태 (서울: 통일원, 1991), p. 5; 구동독지역 공무원가운데 140만 명이 해임되었으며 잔류한 60만 명도 재교육을 거쳐 재임용 여부가 결정되었다. 통일원, 『통독2주년 보고서』 (서울: 통일원, 1992), p. 3; 1988년까지 구동독군은 21만 명이었으며 1989년 이후 군인원 축소로 통일당시 구동독군은 9만 명이었다. 이 가운데 4만 명이 전역되고 5만 명은 독일연합군에 편입된 뒤 재교육과 2년의 시보기간을 거쳐 재임용 여부가 결정되었다. 통일원, 『통독2주년 보고서』, p. 22.

한편, 남한주민들에 대해서도 통일상황에 적응할 수 있도록 시민교육을 실시해야 할 것이다. 남한주민들이 북한주민들을 무시하지 않고 더불어 살아야 할 대상으로 인식하도록 해야 한다. 그리고 통일상황에서 발생할 수 있는 사회경제적 불평등을 완화하기 위해서는 개인들의 경제적 희생이 수반된다는 점도 지적되어야 할 것이다. 특히 통일비용과 관련하여 일정한 정도의 경제적 부담이 불가피하며 이것이 국민통합과 국가적 발전을 위한 비용이라는 것이 지적되어야 한다. 아울러 통일로 인해서 통일 후유증과 통일비용만 발생하는 것이 아니라 경제발전의 잠재력 향상과 국제적 위상강화 등과 같은 통일의 긍정적 측면이 있음이 지적되어야 할 것이다.

## (2) 시민교육의 내용

통일과정과 통일 이후 남북한의 내적 통합을 도모하고 사회구성원 간의 상호이해와 협력을 바탕으로 한 민족공동체 통일을 성공적으로 달성하기 위해서는 남북주민 간에 구조화되어 있는 이질적 요인들이 극복되어야 한다.

북한지역 주민에 대한 시민교육의 초점은 통일 후 정치적·경제적 혼란을 극복하고 다원주의사회를 정착시키기 위한 민주시민양성에 두어져야 할 것이다. 우선 과도하게 정치화되어 있는 북한주민의 일상생활을 탈정치화하고 지시에 의해 수동적으로 움직이던 관습에서 탈피하여 개인들이 능동적으로 정치사회문제에 참여할 수 있도록 하는 교육이 필요하다. 북한지역 주민들이 김일성, 김정일에 대한 이름을 수식어 없이 부르는데 익숙해지는 것도 상당한 기간이 필요하다. 또한 각자 자신의 이해를 표출하고 관철시키도록 노력하되 궁극적으로 타협하는 민주적인 논쟁문화가 정착되도록 함으로써 다원주의적 정치문화에 익숙해지도록

해야 한다.

그리고 민주주의의 이념과 원리, 다원주의 사회의 특징, 의회민주주의 절차, 선거 등에 대한 교육을 집중적으로 실시하여 빠른 시일 내에 북한 지역에 민주주의질서가 정착되도록 해야 한다. 아울러 지방자치제도의 구성과 운영에 대한 교육을 실시함으로써 지방자치단체의 차원에서 정치참여의 경험을 쌓고 지역적 관심사를 해결하도록 하여야 할 것이다.

그리고 시민교육은 정치사상교육 중심의 획일적인 교육을 지양하고 교육의 내용을 다양화하며 흥미를 유발하는 방향으로 실시되어야 한다. 시민교육은 교양 및 여가교육, 문화교육, 직업교육 등과 병행하여 통합적으로 실시되는 것이 효과적이다.

#### 다. 북한지역 시민사회 형성

중·장기적으로 북한에 시민사회를 육성함으로써 북한사회에 민주주의가 정착되도록 해야 한다. 통일 후 각종 사회·문화단체의 통합을 통하여 사회·문화 분야의 동질성 확대 및 통일 후 사회적 후유증을 줄일 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. 각 분야별로 남북한의 민간단체들을 통합함으로써 민간조직 차원에서 남북간 공동활동 경험을 축적하고 북한지역 주민들이 통일 후 급격한 사회변화에 적응하도록 해야 한다. 예를 들면 남북체육인연합회와 남북올림픽위원회 등 체육단체, 남북교원단체 총연합회, 남북여성단체총연합회, 그 외 각종 학술단체·학교·연구기관·예술단체·종교단체의 단일화가 추진되어야 할 것이다.

그리고 북한지역에 사회·문화시설을 확충하고 문화생활 기회를 확대하는 방안도 실시되어야 한다. 예를 들면 문화센터설립, 종교단체 설립, 의료시설 및 사회시설확대, 문화·예술인 지원방안 등이 강구되어

야 할 것이다.<sup>148</sup> 특히 북한지역에 자생적인 사회·문화활동이 활성화 되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 특별지원대책이 수립되어야 한다.

또한 북한의 민주화와 남북한지역 국민간의 가치통합을 위해서 장기적으로 북한지역에 중산층을 육성하는 방안이 강구되어야 한다. 북한지역에 민주질서가 정착되기 위해서는 실질적으로 민주적 가치를 내면화하고 이를 실천할 수 있는 다수의 중산층이 존재해야 한다. 북한지역의 다원주의화와 남북한의 민주주의로의 통합은 북한지역에 건실한 중산층이 형성되는 문제와 직결되어 있다.

북한국영기업의 민영화, 국유재산의 사유화, 사회보장제도, 임금정책, 재정정책 등은 장기적으로 북한지역 민주화의 실질적인 주도세력이 될 중산층을 육성하는 것을 목표로 해야 할 것이다.<sup>149</sup> 이를 위해 토지 및 주택의 사유화에 대해서는 기존의 사용자에게 무상분배하거나 또는 저가유상으로 매각하는 방안이 적용되어야 할 것이다. 특히 농지의 경우 협동농장을 소속 농민들에게 개인적으로 분할분배하거나 농민들의 공동투자에 의한 협업농을 결성하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 농지분배는 유상으로 하되 대금상환은 일정기간 거친 후 분할상환하도록 하는 방안이 검토될 수 있다. 그리고 국영기업의 민영화과정에서

---

<sup>148</sup> 윤덕희·김도태, 『남북한 사회·문화공동체 형성방안: 사회·문화적 동질성 증대방안』 (서울: 통일연구원, 1992), pp. 150-155.

<sup>149</sup> 통일한국의 경제질서, 재산권제도, 고용정책, 재벌과 외국자본의 역할 등의 문제에 대해서는 다음 논문들을 참조하기 바람. 이근, “통일한국의 경제질서: 통일준비 개혁과 참여시장경제로의 통일,” pp. 161-180; 신도철, “통일한국의 재산권제도: 구동독지역 사유화경험의 시사점을 중심으로,” pp. 181-206; 김수곤, “통일한국의 노동력과 고용구조: 남북경제협력을 통한 북한인력 활용방안에 관한 연구,” pp. 207-236; 성경룡, “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향,” pp. 263-292; 최정표, “통일한국의 경제구조와 재벌,” pp. 293-304; 박건영, “통일한국에서의 국가와 외국자본,” 제3회 한국정치세계학술대회 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), pp. 305-332.

일정지분을 소속노동자들에게 주식형태로 분배하되, 대금은 일정기간 거친 후 분할상환하도록 할 수 있을 것이다. 이와 함께 북한지역에 대해 대규모의 재정투융자정책과 개발계획을 실시함으로써 중소기업과 중산층을 육성할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

## VIII. 행정 분야

### 1. 상황설정

한반도 통일국가는 남북연합 단계에서 시작된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제의 기구와 제도를 완전히 통합하여 1민족 1국가 1정부의 정치·행정공동체를 구축하는 것으로서 시작된다. 한반도 통일국가의 시작은 통일헌법이 제정·발효되는 때가 기점이 될 것이다. 남북연합 후기에 남북간 공존공영이 정착됨으로써 통일여건이 완비되면 최종적으로 남북한은 통일헌법안을 마련하여, 이를 남북한 주민 전체의 국민투표 또는 기타의 방법에 의하여 확정하게 될 것이다. 이후 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시함으로써 통일국회와 통일정부를 수립하고 통일국가를 선포하게 될 것이다. 따라서 통일국가 단계는 통일헌법에 따른 총선을 통해 통일정부를 수립함으로써 민주국가를 건설하고 평화통일을 완성하는 단계, 곧 통일헌법의 이행·실천단계라고 할 수 있다.

그러나 통일헌법이 이행·실천되었다고 해서 남북간 통합의 과제가 모두 끝나는 것은 아니다. 남북한은 오랜 기간 동안의 분단 이후 남북연합의 시기를 종결하고 마침내 통일을 이룩했지만, 남북한 지역간 갈등은

여전히 남아 있으며 많은 문제들이 미해결인 채로 남아 있을 것이다. 통일이 되었음에도 불구하고 남북의 제도적 격차와 갈등은 여전히 존재하고 있으며 국민통합의 과제가 산적해 있을 것이다.

통일정부가 구성되었지만 구체적인 정부·행정체제가 구축되기 보다는 포괄적인 정부형태만 결정하고 행정체제에 대한 세부 구축작업은 통일 이후에 본격적으로 추진될 가능성이 크다. 따라서 통일정부가 구성되었다고 하더라도 남북한 행정적 격차는 여전히 존재할 것이며, 남북한 행정통합과정에서 갈등이 심각하게 표출될 가능성이 높다.

### 가. 남북한 지역의 행정격차 및 파생문제

한반도의 완전한 통일은 실질적인 부문의 통합을 전제로 한다. 제도적 통일은 물론 남북 양 체제가 기능적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 체제적인 동질성을 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 결합하는 것이 이상적이다. 그러나 실제로 남북통일이 되더라도 수십 년간 계속된 분단, 체제경쟁과 이질화 등으로 인해 남북간 체제 격차는 쉽게 좁혀지지 않을 것이며, 당분간 체제의 이질화 현상이 계속될 것이고, 이로 인한 혼란도 적지 않을 것으로 예상된다.

행정적 측면에서도 남북한 행정적 차이는 여전히 존재할 것이며, 이러한 행정체제의 차이는 통일 이후 통일정부의 운영을 방해하는 주요 요인으로 등장할 수도 있을 것이다. 현재 남북한 행정체제의 주요 특징을 비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 정치체제의 기본원리에 있어서 남한은 대의제 민주주의를 채택하고 3권이 동등한 위치에서 상호 견제와 균형을 이루는 삼권분립에 기

초하고 있다. 반면 북한은 인민주권주의에 입각하여 직접민주제를 이상으로 하며, 외형상 입법, 사법, 행정의 3권으로 나뉘어져 있으나, 최고인민회의가 권력구조의 정점에서 사법부나 행정부를 구성하고 통제·감독하는 권한을 갖는다. 그러나 실제 권력은 북한 헌법이 규정하고 있는 것과는 달리 김정일 국방위원장을 측근으로 하는 소수의 인사가 독점하고 있다.

또한 남한에서는 행정의 정치적 중립을 보장하고 있지만, 북한의 경우는 당국가체제로서 실질적으로 당이 행정을 주도하고 있다. 남한은 지방자치제를 실시하고 있는 반면 북한은 소위 민주적 중앙집권제의 원칙에 따라 중앙이 지방에 대하여 강력한 지도력을 행사한다.

둘째, 중앙행정조직의 구성을 살펴보면, 남한에서는 국무회의가 주요 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하지만, 북한의 내각은 최고주권기간인 최고인민회의의 행정적 집행기관에 불과하다. 또한 남한에서는 대통령이 국가의 수반이며 행정의 수반이지만, 북한에서는 총리가 행정의 수반이며 형식적인 국가수반은 최고인민회의 상임위원장이 맡고 있다. 그러나 현재 북한의 실질적 권력은 국방위원장에게 집중되어 있다.

셋째, 남북한은 중앙행정부처의 수에 있어서 많은 차이가 있다. 북한의 내각의 수는 보통 남한의 중앙부처보다 훨씬 많으며, 부처의 소관 업무에도 차이가 있다. 북한의 중앙부서가 많은 것은 경제부서 특히 공업 관련 부서가 세분화된 것에 기인하는데, 이는 북한 정부가 기업체의 기능까지도 담당하기 때문인 것으로 보인다.<sup>150</sup>

넷째, 남·북한 행정환경의 차이가 있다. 정치체제는 남한의 경우 복수정당제의 원칙에 따라 여당이 직접 정부를 지도·감독하지는 않으며

<sup>150</sup> 한국행정학회 조직학연구회 편, 『정부조직구조연구』(서울: 대영문화사, 1999), p. 57.

행정부가 독자적으로 정책을 집행한다. 당·국가체제인 북한에서는 당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심으로서 모든 정책의 결정과 집행을 철저히 통제·감독한다. 내각 부서들의 업무에 대해서 중앙당 부서들이 업무별로 지도·감독을 하며, 내각의 성들은 중앙당의 부처에 비해서 권한과 위상이 낮다.

다섯째, 사법제도의 경우에도 남한은 삼권분립에 따라 법원의 독립성이 보장되는 반면 북한에서는 재판의 독립성이 보장되지 않고 있다.

이와 같은 남·북한의 정부·행정체제의 특징을 비교 정리하면 <표 VIII-1>과 같다.

<표 VIII-1> 남북한 정부·행정체제의 비교

		남 한	북 한
정부조직의 기본원리		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민주권주의</li> <li>· 간접민주제(대의제)</li> <li>· 삼권분립</li> <li>- 행정의 정치적 중립</li> <li>- 지방자치제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인민주권주의</li> <li>· 직접민주제를 이상으로 함</li> <li>· 일당체제</li> <li>- 노동당 지도체제</li> <li>- 중앙집권제</li> </ul>
중앙행정조직		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무회의</li> <li>· 정책결정·집행</li> <li>- 행정부 소속의 국방부(군사행정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내각</li> <li>· 최고인민회의의 집행 기능</li> <li>- 국방위원회 소속의 인민무력부(군사행정)</li> </ul>
행정 환경	정치 체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복수정당제 여당은 정부를 지도·감독하지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일당독재 정책결정과 집행을 당이 주도</li> </ul>
	사법 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법부 독립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법부 비독립</li> </ul>

통일이 되었음에도 불구하고 위와 같은 남북한의 정부·행정체제의 격차가 여전히 존재할 경우 남북한 지역간 갈등이 발생할 것은 물론이며, 이질화 현상이 계속되어 국민 생활면에서도 문제점 및 혼란이 야기될 가능성이 높다. 우선 남한출신 주민이 북한지역에 이주·정착하기가 쉽지 않을 것이며, 반대로 북한출신 주민이 남한지역으로 이주·정착하기가 매우 어려울 것이다.

통일 이후 남북한 지역 주민간의 화합과 국민통합을 이룩하기 위해서는 남북한 지역 주민간의 상호 왕래는 물론 상대방 지역으로의 이주 및 정착이 매우 중요하다. 남한지역 출신 주민이 북한지역에 이주하여 북한지역 주민을 이해하며 살고, 북한지역 출신 주민이 남한지역에 이주하여 아무런 문제없이 살아갈 때 비로소 국민통합은 달성되는 것이다.

그러나 통일 직후 북한지역과 남한지역의 경제적 격차, 사회적 환경의 차이 등으로 인해 남북한 주민들이 상호 교류 및 정착에 어려움이 있을 것이며, 무엇보다도 행정환경의 차이점으로 인해 주민들이 타 지역에 이주해서 정착하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 특히 자유민주주의 정부·행정체제 하에 살았던 남한지역의 주민들이 북한지역의 사회주의적·권위주의적 행정체제에 적응해서 살아가기는 쉽지 않을 것이다. 나아가 남한지역 출신의 주민이 북한지역에서 경제활동을 할 경우 폐쇄적인 행정환경으로 인해 여러 어려움을 겪을 수 있다.

## 나. 행정통합과정의 갈등

통일 후 행정통합과정에서 여러 갈등상황이 발생할 것으로 예상되는데, 그 중에서도 남북한 행정제도의 변화에 따른 갈등, 행정인력의 교체 및 교육에 따른 갈등, 남북한 행정인력의 교류에 따른 갈등

등이 가장 심각할 것으로 예상된다.

### (1) 북한지역 행정제도 변화에 따른 갈등

통일국가의 정치·행정체제에 대한 여러 논의가 있으나, 분명한 점은 통일국가는 국민의 인권과 자유를 존중하고 복지를 강조하는 자유민주주의 국가와 복지 국가를 지향하여야 한다는 점이다. 따라서 통일 이후 북한지역에서 사회주의 행정체제의 청산 및 변화작업은 불가피할 것이다. 특히 북한의 주요 행정기관인 최고인민회의, 중앙인민위원회, 정무원, 중앙재판소와 중앙검찰소 등의 폐지 또는 개편이 불가피할 것이다. 특히 인민보안성, 국가안전보위부 등 주민통제기구의 폐지는 필수적이다. 이는 행정체제의 통합을 위해서도 필요하겠지만, 자유민주주의 국가를 건설한다는 측면에서도 당연한 조치일 것이다.

중앙의 행정조직과 마찬가지로 통일 후 북한의 지방행정조직인 지방인민위원회의 폐지는 불가피하다. 이들 기관은 상급 기관인 중앙인민위원회, 정무원 등 중앙행정기관의 명령과 감독을 받는 조직인 만큼 통일 후 그 기능의 상실과 조직의 폐지는 당연할 것이다. 북한지역의 행정구역, 행정계층 등도 여러 상황을 고려해서 개편되어야 하며, 특히 김형직군, 충성도, 영웅거리 등 사회주의와 관련된 각종 행정지역의 명칭이 바뀌어야 한다.

행정기관의 폐지 못지않게 중요한 점은 통일 후 증가할 행정수요를 충족시키기 위해서는 이들을 대신할 행정기관의 신설이다. 특히 현재 북한에는 조세업무, 환경보호 업무, 인권보호 업무 등을 담당하는 행정기관이 없거나 있어도 별 의미가 없기 때문에 통일 이후 이러한 행정업무를 담당하는 관청의 신설은 필수적일 것이다.

그러나 이와 같은 행정기관의 폐지 또는 신설의 과정은 그리 순조롭

게 진행되지 않을 것이며, 이 과정에서 남북간의 의견 차이도 심각하게 대두될 것은 물론 북한지역 주민들 사이에도 갈등이 발생할 것이다. 한 예로 북한은 특정 행정기관의 폐지를 반대하면서 그 기능의 일부 변경만을 수용할 수 있다는 입장을 밝힐 것으로 예상된다. 그러나 남측은 북한 국가기구 및 지방행정조직의 전면적인 폐지를 주장할 가능성이 크다. 행정구역의 개편 및 지역명칭에 대해서도 남측은 분단 이전으로의 개편, 즉 이북 5도의 부활을 강조할 가능성이 크며, 북한은 주민들이 현재의 9도에 익숙해져 있다는 점을 등을 이유로 현재의 행정구역을 고집할 가능성이 크다.

이러한 상황에서 남북이 합의점을 찾을 경우 문제가 덜하겠지만 자신의 입장을 고수할 경우, 남북간의 갈등은 심각해 질 것이다. 특히 북한지역 주민들 사이에도 국가기구, 행정제도의 개편에 대해 의견을 달리할 수도 있으며 심한 경우 북한 주민들 사이에도 견해차이가 발생할 수 있다.

## (2) 남한지역 행정제도 변화에 따른 갈등

통일 후 남한지역 주민의 대부분은 북한 행정제도의 변화만을 요구할 것이며, 남한 행정제도의 변화에는 그다지 깊은 관심을 보이지 않을뿐더러 변화의 요구에도 적극적으로 응하지 않을 것이다. 그러나 통일이 되면 비단 북한의 국가기관, 북한의 행정구역 등에만 심각한 변화가 있는 것은 아니며, 남한의 행정제도에도 커다란 변화가 동반되기 마련이다. 또한 남한출신 행정인력인 공직 사회에도 커다란 변화가 있을 것이다. 다만 통일국가는 자유민주주의 행정체제이어야 한다는 대전제 하에 통일국가의 정부·행정체제가 구축되기 때문에 북한의 행정체제가 그 근간이 바뀔 정도로 변화를 겪는 반면, 남한 행정체제의 변화 정도는 북한에 비해 심하지 않을 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 남한 행정제도의 변화과정에서 일부 부처는 폐지될 것이며, 다수의 부처는 그 기능과 업무의 조정이 불가피할 것으로 예상된다. 또한 통일이라는 행정환경의 변화는 당연히 대대적인 행정개혁을 동반함으로써 이 과정에서 공무원의 대규모 감축과 조정이 예상된다. 따라서 해당 공무원의 반발과 저항이 예상되며, 자신이 속해있는 기관의 존속 또는 확대를 위한 노력이 있을 것으로 예상된다. 결국 통일 이후 북한지역과 마찬가지로 남한지역에서도 행정제도의 변화에 따른 사회적 갈등과 마찰이 뒤따를 것으로 예상된다.

이밖에 남한의 지방자치단체의 경우 북한 지방행정구역 개편과정에서 입지를 강화하기 위해 특정 지방과 자매결연을 맺는 등 지방간의 연대 현상이 나타날 것이다. 이 과정에서 재정적, 정치적 여건 등으로 인해 북한의 지방과 적극적으로 교류·협력을 추진하지 못하는 자치단체도 나타남으로써 남한 지역간 갈등도 배제할 수 없을 것이다.

### (3) 북한지역 행정인력 처리에 따른 갈등

통일이 되면 남북한 행정인력에 대한 남북한 정부의 임용권은 소멸되고 대신 통일정부가 이를 행사하게 되며, 남북한 행정인력의 정리·감축은 불가피하다. 특히 북한 행정인력에 대한 일련의 정리 작업은 불가피하다. 이는 북한 공직자의 기본 자질이 일차적으로 정치적 적성과 당에 대한 충성심을 바탕으로 하기 때문에 자유민주주의체제에 적합하지 않다는 이유도 있겠지만, 새로운 체제구축과 체제통합의 완성을 위해서도 행정인력에 대한 정리가 불가피하기 때문이다. 그러나 북한출신 일부 공직자에 대한 감축이 불가피하더라도 북한출신 모든 공직자를 통일 즉시 해직시킬 수는 없다. 아무리 북한출신 공직자들이 기본적으로 자유민주주의의 행정을 담당하기에는 능력면에서 부족하다 하더라도 북한지역

의 행정체제를 재구축하기 위해서는 북한의 사정에 밝은 공직자가 필요할 것이기 때문이다. 또한 통일 후 북한출신 공직자를 너무 많이 퇴직시킨다면 이들의 반발로 인해 커다란 사회혼란이 야기될 것이기 때문이다.

따라서 통일 이후 남북갈등을 최소화하고 국민통합을 위해서는 북한 출신 행정인력에 대해서는 일정한 심사를 통해서 재임용하여야 하며, 이들 재임용된 공직자들은 꾸준히 재교육시켜야 할 것이다. 또한 재임용된 공직자들은 임용, 승진, 급여 면에서 남한 출신 공직자와 차별을 받지 않아야 할 것이다. 이밖에 재임용 과정에서 탈락한 공직자에 대해서도 북한 주민의 인권을 탄압하고 체제수호에 적극적이었던 당과 정부의 고위관료를 제외하고는 직업교육을 통한 직업알선은 물론 취업준비 기간 동안의 생계유지를 위해 최소한의 실업수당을 지불하는 등 기본적인 인간다운 삶을 보장해 주어야 한다.

그러나 이러한 원칙에도 불구하고 북한의 행정인력 처리과정에서 나타나는 크고 작은 갈등을 피할 수는 없을 것이다. 우선 그동안 북한에서 기득권을 가지고 있었던 당·정부 고위 관료의 반발과 조직적인 저항이 예상된다. 이들은 북한 체제의 핵심세력으로 북한 주민을 억압하고 북한 사회에서 기득권을 누리고 있었기 때문에, 남한주도의 재임용 절차 자체를 거부할 가능성이 크며, 재임용 과정에서 탈락할 경우 언제든지 세력을 규합하여 통일국가의 적대세력으로 등장할 가능성이 있다.

한편 북한출신 공직자가 재임용되었다 하더라도 재교육 또는 업무수행 과정에서 여러 가지 심리적 압박감 또는 소외감으로 인해 남한 출신 공직자와 융화되지 못하는 상황도 발생할 수 있다. 특히 심각한 문제점은 재임용 과정에서 상당수의 북한출신 공직자가 탈락할 것으로 예상되는데, 이들에 대한 재취업이 쉽지 않기 때문에 공직자 처리가 결국 사회적 문제로 확산될 가능성도 크다.

#### (4) 남북간 행정인력의 교환에 따른 갈등

통일 이후 행정통합을 위해 남북한 행정인력의 상호 교환은 필수적이다. 남한 출신 공직자의 북한지역 파견 및 전출은 북한지역의 안정된 행정체제 구축과 남북한 체제통합을 위해서 매우 긴요한 작업이다. 또한 북한 출신 행정인력의 남한지역 근무는 남한 행정체제에 대한 이해와 함께 국민통합의 효과도 있을 것이다. 그러나 남북한 행정인력의 교환근무는 세밀한 준비와 함께 파견되는 행정요원이 투철한 민족적 사명을 인식하고 자신의 전문성을 충분히 발휘하였을 경우를 전제로 한다. 또한 상대 지역 출신 공직자들에 대한 주민과 동료들의 협조와 이해를 전제로 한다. 그렇지 않을 경우 행정요원 투입과정에서 많은 문제와 갈등이 발생할 것이다.

우선 북쪽에서 남쪽으로 파견·전출되는 행정인력은 남쪽의 환경에 적응하지 못해 여러 어려움을 겪을 가능성이 많다. 현재 많은 탈북자가 남쪽의 환경에 잘 적응하지 못하고 어려움을 겪는 사례를 볼 때, 통일 이후 남한에서 근무하게 될 북한 출신 공직자의 어려움을 짐작할 수 있다. 특히 공직자의 경우 일반인과는 달리 전혀 다른 정부·행정제도, 조직문화에서 근무해야 하고 또한 일정한 성과를 내야 하기 때문에 이들이 느끼는 이질감과 압박감은 일반 탈북자와 비교할 수 없을 만큼 클 것이다. 이런 상황에서 만약 남한 출신 동료들이 이들을 적극적으로 도와주고 이해하지 않는다면 이들은 심한 정신적 부담감을 느낄 것이며, 결국 남한지역의 공직사회에서 적응하지 못하고 낙오하게 될 것이다.

북한지역에 파견, 전출되는 남한 출신 통일행정요원이<sup>151</sup> 겪게 될 가

<sup>151</sup> 통일행정요원이란 한반도 통일 이후 북한지역에 장·단기간 파견이나 전출되는 남한의 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속의 공무원, 검사, 군인, 교사와 정부관련기관 임직원 등 정부인력을 일컫는다.

장 큰 문제도 북한 공직자 혹은 북한 주민과의 갈등일 것이다. 50년 이상의 남북 분단에서 오는 사회·문화적 차이는 물론 업무수행과정에서 필연적으로 발생하는 남한 출신 통일행정요원과 북한 공직자 또는 북한 주민과의 갈등은 큰 문제일 것이다. 이는 통독이후 구동독 지역에 파견, 진출되어 행정체제 구축 및 통합작업을 수행한 서독 통일행정요원들도 직면하였던 문제다.<sup>152</sup>

그러나 남한출신 공직자들이 북한지역에 근무하면서 나타나는 갈등과 문제점은 북한지역 공직자들이 남한지역에서 근무하면서 나타나는 문제와는 근본적으로 차이가 있다. 남한에 근무하게 될 북한지역 행정인력은 사회와 조직에 적응하고 일정한 성과를 내야하는 과정에서 압박감, 초조함, 상대적 박탈감 등을 느끼게 될 것이다. 반면, 북한지역에서 근무하게 될 남한 출신 행정인력은 상대적인 우월감을 느끼게 될 것이며, 이로 인해 북한지역 공직자 및 주민들의 심리적 거부감을 유발할 가능성이 있다.

통일 이후 남북한 체제통합을 위해 일차적으로 북한지역에 파견, 진출될 통일행정요원은 중앙행정기관·지방자치단체의 공무원, 기타 정부 관련 기관의 간부들이다. 이들 대다수는 통일 이후 북한지역에 투입되어 북한 행정기관 및 국영기업체에서 고위직과 요직을 점하게 될 가능성이 높다. 따라서 통일행정요원들은 북한의 행정기관이나 국영기업에서 정책결정자나 정책집행 책임자로서 실질적인 주도권을 쥐게 될 것이다. 이

<sup>152</sup> 통일 후 구동지역에 파견된 서독공직자와 동독공직자 및 주민과의 갈등에 관해서는 다음과 같은 연구가 있다. Dieter Grunow, "VerwaltungshelferInnen als 'Change-agents' und Zeitzeugen: Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Landesbediensteten," Dieter Grunow und Mitarbeiter, *Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität* (Bielefeld, 1996); Jürgen Lindes, "Der Neuaufbau eines Landes: Das Beispiel Brandenburg," *Staatswissenschaften und Staatspraxis* (1991).

에 비해 북한 고위공직자들은 대부분 해직당하거나 재임용되더라도 중요 정책결정과정에서 배제될 가능성이 높다. 북한 고위공직자들은 남한 출신 통일행정요원들의 지시와 감독을 받게 될 것이다. 통일 이후 남한에서 파견·전출된 통일행정요원의 고위직 및 요직의 독점은 북한체제의 전환을 위해서 불가피한 면도 없지는 않다. 그러나 이러한 현상이 심화될수록 북한공직자와 통일행정요원간에는 불신의 골이 깊어지고, 갈등으로까지 비화될 가능성이 있다.

특히 북한에 진출·파견되는 통일행정요원들이 특권의식과 우월의식을 가지고 있거나, 이러한 의식이 행동으로 나타나게 된다면 중요한 정책결정과정에서 북한 출신 공직자 및 북한주민의 참여가 배제되고, 그들의 의사는 묵살될 것이다. 자신들의 이해관계와 직·간접적으로 관련된 정책들이 자신들의 의사와는 무관하게 남한 출신 통일행정요원들의 임의대로 결정·집행된다면, 이들은 심한 소외감과 피해의식에 사로잡히게 될 것이다. 결국 북한 출신 공직자나 북한주민들에게 통일행정요원은 협력자나 지원자라기보다는 정복자 혹은 군림자라고 인식될 것이며, 이는 자연스럽게 통일행정요원에 대한 불신과 비협조적인 태도로 연결될 것이다.

이밖에도 통일 후 북한지역으로 파견·전출되는 공무원들에게는 봉급, 수당, 직책 등에서 많은 혜택이 주어질 가능성이 높는데, 이로 인하여 통일행정요원들은 스스로 특권층이라고 인식할 경우도 있을 것이다. 반대로 급여·직급·직책 등에서 차별을 받는 북한 출신 공직자는 상대적으로 박탈감을 느낄 것이며, 이는 곧 남북한 공직자간의 갈등으로 이어질 가능성이 높다.

## 다. 행정수요의 급증

통일국가 초기에는 그 동안 남북통합에 관해 논의와 구상에 머무르던 사안들이 실제적인 집행을 필요로 하게 되면서 행정수요가 폭발적으로 증가할 것이므로, 정부차원에서 이때 발생하게 될 행정수요를 예측하고 대비책을 강구해야 한다.

새로운 통일 행정수요는 소극적 행정수요와 적극적 행정수요로 구분될 수 있다.<sup>153</sup> 소극적 행정수요는 주로 통일국가에서 발생하게 될 사회적 갈등문제를 완화하기 위한 예방책과 대책으로서 이에 대한 정부의 개입이 기대되는 행정수요이며, 적극적 행정수요는 통일국가에 대한 새로운 청사진 제시와 그 실행에 따른 행정수요이다.

통일국가의 구성은 한 민족 역사의 새 장을 여는 건국과도 같은 것이다. 통일은 분단 시대를 마감하고 통일국가로서 새롭게 세계로 도약하는 계기가 되어야 하고, 이를 위해 체제통합의 갈등을 최소화하는 국가체제의 기틀을 확립해야 한다. 따라서 통일국가의 이념·국가목표 및 과제 등을 바탕으로 국가비전과 청사진을 준비하고 실천하는 것은 통일국가 초기단계에서 적극적으로 대응해야 할 행정수요인 것이다. 이러한 적극적인 행정수요를 행정의 기능부문에 따라 예측하고자 한다.

### (1) 일반행정 분야

실질적 통합단계에서의 행정수요 중에 가장 인력과 시간이 많이 소요될 부문이 일반행정 분야일 것이다.

---

<sup>153</sup> 한국행정학회, 『통일 이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계』(서울: 한국행정연구원, 1996), pp. 25-27.

### (가) 정부조직의 결정 및 통일국가 수도 건설

새로 설계될 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준직제, 표준 운영절차 등에 관하여 안(案)을 마련하고, 그러한 안이 결정되면 실행을 위한 구체적 절차, 지침 등이 준비되어야 한다. 또한 새로운 통일국가 정부체제에 적응하기 위하여 공무원들의 재교육이 실시되어야 하며, 이를 위하여 현재의 중앙공무원 교육원과 국가전문행정연수원을 대폭 확대 개편하여 이러한 수요에 대처해야 할 것이다. 특히, 실질적인 교육이 이루어지기 위하여 교육전문인력을 미리 양성할 필요가 있다.

둘째, 통일정부의 조직구조가 결정되고 나면 이에 대응하는 인력 배치계획이 마련되어야 한다. 새로운 직제와 남북한의 합의에 의하여 공무원 정원의 조정이 필요하며, 이 과정에서 많은 공무원들이 퇴직하게 되는 것은 불가피할 것으로 보인다. 중요한 점은 새롭게 건설되는 통일국가의 정부는 효율성과 경쟁력을 갖는 정부가 되어야 한다는 점이다.

셋째, 통일국가의 수도 입지 문제가 중요한 현안으로 대두될 것인데, 현재의 서울, 평양, 그리고 현재 남한에서 건설 중인 신행정수도 아니면 제4의 위치 중 어디가 되더라도 다수의 정부 부처와 많은 행정인력이 통일수도로 이주하지 않을 수 없다. 통일수도 건설에 따르는 경비, 도시 인프라의 구축, 각 부처의 이주문제 등은 물론 정부인력의 이주에 따르는 주거문제도 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니므로 철저한 대책이 강구되어 있어야 한다.

### (나) 행정정보화

통일 초기에 중점적으로 다루어져야 할 행정수요는 남북한의 통합행정정보시스템을 구축하고 행정정보에 대한 공유가 이루어질 수 있도록

하는 것이다. 이는 정보사회에서 국가경쟁력을 높이는 수단이면서 한편으로는 국민들에게 질 높은 행정서비스를 제공한다는 측면에서 대단히 중요한 과제라고 할 수 있다.

그러나 현재 남한의 경우 행정정보화가 상당한 수준에 이르고 있으나, 북한은 하드웨어 측면에서나 소프트웨어 측면에서나 모두 낙후된 상태에 머물러 양측의 격차가 매우 크기 때문에 행정통합의 과제 중에서도 이 분야에 물량적으로 상당한 투입이 예상된다. 만약 이와 같은 상태에서 통일이 되더라도 남북한간의 정보격차가 북한지역의 발전에 커다란 장애요소가 될 것이기 때문에 통일 초기 단계에서 북한행정의 정보화는 최우선 과제가 되어야 할 것이다.

현재 남한정부의 행정전산망은 주민등록, 부동산, 자동차, 통관, 고용, 경제·통계와 같은 대민서비스를 위한 기초업무분야에서 국민복지, 우체국, 기상정보, 산업재산권, 조달관리와 같은 정책정보 수준까지 확대되고 있다. 남한정부가 이러한 정보화사업에 추진에 10여 년이 넘게 걸렸음을 감안한다면 행정통합의 일환으로서 북한지역의 행정정보화사업은 통일국가 성립 이전, 즉 남북연합 단계에서 역점사업으로 추진되는 것이 바람직하다.

이러한 사업이 수행되려면 남·북한의 행정체제가 긴밀한 협력관계를 유지하여야 한다. 북한에 대한 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어 및 기술지원이 필요할 것이며, 이를 위하여 많은 수의 지원인력이 북한에 파견되어야 할 것이다. 또한 북한공무원들의 정보능력 향상을 위하여 정보교육을 실시해야 하고, 이에 따른 예산과 교육인력에 대한 준비가 필요할 것이다.

#### (다) 자치행정

남북한 지방행정체제의 통합은 행정의 기틀을 제공하는 중요한 구조적 통합문제이기 때문에 통일 초기단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 개편이 수반되는 것이 바람직할 것이다. 통일 후 가장 시급한 문제는 북한지역의 행정구역 개편 및 지방자치제 실시 문제일 것이다. 지방행정구역이나 계층 문제는 현재 남북한 모두 문제점을 안고 있기 때문에 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요할 것이다. 그러나 초기에는 전면적인 지방행정구역 및 계층 조정이 불가능 할 것으로 예상되기 때문에 남한의 지방행정을 중심으로 점차 통일국가의 현실에 맞추는 이른바 가감식 행정통합 방식이 현실적일 것이다. 또한 지방자치단체간 자매결연도 남북한의 지방자치단체들과 시민 및 관련기관 사이에서 연대의식을 증대시킬 수 있는 장을 제공한다는 점에서 도움이 될 것이다.

#### (2) 경제·산업행정 분야

다른 분단국가의 통일과정에서 나타났듯이 시장경제와 사회주의 경제의 급격한 통합은 심각한 사회문제를 야기할 수 있다. 따라서 남북한이 통일이전에 경제체제와 사회체제면에서 기본적인 유사성을 가질 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 그러나 시장경제체제는 통일에 대한 기본전제이자 필수적 조건이다. 다만 시장경제체제의 통합이라도 복지국가주의를 강조함으로써 현재 남한 경제체제의 미흡한 점으로 보완해야 할 것이다.

경제통합을 달성하기 위하여 행정적 측면에서는 남북경제협력 지원에 관한 제도적 정비와 예산의 확보가 중요하다. 사실 남북한의 통일비용은 예측이 불가능할 정도로 막대한 자금이 필요하게 될 것이다. 남한

정부는 통일관련 행정수요를 파악하고 이를 통해 통일비용을 어느 정도 추산할 수 있어야 한다. 그렇게 함으로써 국공채의 발행이라던가, 해외 차관, 국제사회의 원조 등 자금조달계획을 세우고 수급을 조절할 수 있을 것이기 때문이다.

둘째, 남북한이 하나의 경제체제가 되기 위해서는 조세제도의 정비가 필요하다. 조세행정과 관련하여 세원, 세목, 세율 등의 전면적인 재검토가 요구되며, 특히 북한지역에서 그 동안 조세제도를 운영하고 있지 않았기 때문에 세원을 파악하는 업무가 새로운 행정수요가 될 것이다. 따라서 남한의 세무관련 공무원들이 북한지역의 조세제도 수립에 협력하기 위하여 파견되어야 할 것이다.

셋째, 통화단일화는 경제적 교류 활성화에 미치는 영향이 지대할 것이라는 점에서 필수적인 과제라고 할 수 있다. 그러나 통화단일화는 단 시간에 이룰 수 있는 것이 아니며, 오랜 기간의 공동 연구·조사가 수반되어야 할 것이다. 그리고 통화단일화안이 도출되었을 때 이를 시행하기 위해서는 통화관리기구의 설치·운영과 발권업무, 구화폐와의 교환 등에서 새로운 행정수요가 발생할 것이다.

넷째, 국가표준에 관한 통일을 이루어야 한다. 국가표준은 경제개발의 핵심적 하부구조이기 때문에 남북한 교역과 경제통합에 선결과제라고 할 수 있다. 국가표준화의 작업을 위해서는 특정 기구를 설치하여 남북한간 협의를 지속해야 한다.

다섯째, 산업·자원부문에서는 공동어로의 설정, 공동수산자원의 개발, 공동임업자원의 개발, 산업단지 조성 등 남북한의 협력적 관계가 형성되어야 한다. 이를 위하여 이러한 부문에 대해 조세, 장려금, 보조금 등과 같은 행정적 지원을 제공하여야 한다. 또한 전력 및 에너지 관리 측면에서도 북한이 심각한 에너지난을 겪고 있다는 점에서 정부차원의

지원이 필요한 행정수요라고 할 수 있다.

### (3) 외교행정 분야

남북연합 단계에서는 아직 대외적으로 두 개의 주권국이기 때문에 남북한이 통합된 외교적 활동을 할 수는 없을 것이다. 그러나 통일헌법의 통과 이후에는 통일에 대한 국제사회의 공감대를 확산시키는 외교적 노력을 기울여야 한다. 특히, 동·서독 통일과정에서 구소련과 서구 제국 등에 대한 서독의 외교적 노력에 비추어 볼 때, 한반도를 중심으로 한 주변 강대국의 협조를 유도하는 노력이 요구된다. 또한, 남북한이 그 동안 제3국과 맺은 조약, 협약 등 국제관계를 통합하기 위한 협의가 진행되어야 하며, 그러한 통합의 일환으로 남북한의 해외공관의 통합에 대한 제반 준비도 필요하다.

### (4) 사회·교육·문화행정 분야

남북한 주민간에는 이념, 가치관, 사회·경제질서, 생활양식, 언어 등 거의 모든 부문에 걸쳐 심각한 차이가 나타나고 있다. 남북한 주민간의 이질화는 장시간에 걸쳐 형성된 것이기 때문에 상호 동화되기 위해서는 오랜 기간이 필요할 것이다. 통일 초기단계에서는 실질적인 교류를 통해 남북한의 사회문화분야에서의 이질화가 축소되어야 한다. 통일 이후 남북한 주민간 자유왕래가 가능해지고, 사회·체육·문화행사 등의 교류와 국제행사의 공동개최 등이 빈번히 이루어질 것이다.

이렇게 되기 위해서 행정적으로 사회교류에 대한 행정적 지원체계를 마련해야 한다. 또한 주민들에 대해서 북한에 대한 이해와 통일국가 체제에서의 국민의 권리와 의무 등에 대한 시민교육프로그램을 운영해야 한다. 또한 남북한간에는 교육체계와 교육내용 등에 있어 심각한 차이를

보이고 있는데, 통일 초기단계에서는 교육과정 및 체계, 표준교과서 등에 대한 통합이 추진되어야 할 것이다.

#### (5) 정보·통신 분야

남북한의 실질적 통합을 이루기 위해서는 남북한 주민들에게 정치·사회·문화교육을 시행하고, 생소한 질서에 신속하고 원만하게 적응할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 하기 위해 남북한 양측에서 서로의 TV, 라디오 수신이 가능하도록 하는 것은 대단히 효율적이고 효과적인 방법이 될 수 있다. 공중파를 통한 대중매체는 많은 대중들에게 자연스럽게 서로의 체제나 가치관을 이해할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다.

따라서 방송 송출방식과 수신방식 등을 통합하고 주파수를 재배치하는 작업이 필요하다. 이는 사회적 통합을 위해서 통일이전, 최소한 통일 초기단계에서는 실시되는 것이 바람직하며, 이에 따라 남북한 관계자들이 조정기구를 설치하고 구체적인 대안을 마련해야 할 것이다.

둘째, 남북한 이산가족은 물론, 주민간 전화통화 및 우편교환을 할 수 있도록 체신분야의 통합과정이 요구된다. 이것 역시 통일이전부터 시행되어야 하며, 이에 따르는 제반 사항에 대한 남북협력이 요구된다.

셋째, 현재 남한은 컴퓨터, 정보통신기반을 통해 인터넷 사용률이 세계적 수준에 이르렀고, 초고속정보망사업이 추진 중에 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 통일국가의 국토균형발전차원에서 낙후된 북한지역에 정보통신기반시설의 확충은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이 분야에서 남북한간 협력체제 구성이 필요하고, 북한에 대한 인적·물적 지원을 위한 지원체제가 마련되어야 한다.

## (6) 건설·환경 분야

건설·교통부문에 있어서는 주로 북한 지역의 사회간접자본의 확충에 초점이 맞추어질 것이다. 남북한은 한반도를 유기적으로 연결할 수 있는 철도, 도로, 항만 등 사회간접자본의 확충을 위해 상호 협력하여야 한다. 또한 휴전선지역을 공동개발하고, 이 지역에서의 화재, 홍수, 산사태, 전염병, 병충해, 지뢰제거 등에 대하여 공동으로 협력하여야 할 것이다. 환경부문에 있어서는 공동환경보호 및 자연보호, 원자로의 안전 등과 같은 것들이 통일 초기단계의 중요한 행정수요가 될 것이다.

## (7) 노동·복지부문

다른 분단국의 통일과정에서도 나타났듯이 경제통합에 따른 대규모의 실업과 빈곤은 체제통합에서 심각한 갈등요인으로 작용하게 된다. 따라서 남북한 경제통합에 수반될 북한지역의 대량적인 실업사태에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다. 또한, 건강보험을 포함한 의료, 보건, 복지체계를 북한지역에 확대·실시할 수 있는 방안이 요구되며, 이에 대한 북한지역의 실태파악이 필요하다.

이상과 같은 내용이 통일 초기단계에서 예측되는 주요 행정수요이다. 여기서 중요한 점은 남북연합 단계에서 많은 부분의 행정통합을 진척시킬수록 통일국가 초기 단계에서 후유증이나 갈등 요소가 줄어들 것이라는 점이다. 따라서 가급적 남북연합 단계에서 통일에 대한 철저한 준비가 요구된다. 특히, 이러한 행정수요의 많은 부분이 북한정부에 대한 남한정부의 막대한 인적·물적 지원과 관련되어 있다는 점을 고려하여 이에 대한 비용 및 인력조달을 위해 철저한 준비가 있어야 한다.

지금까지 논의된 통일 초기단계에서 예상되는 행정수요를 정리하면 <표 VIII-2>과 같다.

<표 VIII-2> 통일 초기단계의 행정수요예측

기능부문	행 정 수 요
일반행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부조직과 인력관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직편제, 직제, 표준운영절차(SOP) 등의 협의·결정</li> <li>· 공무원들에 대한 재교육</li> <li>· 통일국가 정부체제에 대한 인력배치계획, 퇴직자 대책</li> <li>· 통일 후 정부청사 소재지로의 이주대책</li> </ul> </li> <li>- 행정정보화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한정부 행정정보화 추진에 대한 지원</li> <li>· 북한 공무원에 대한 정보화 교육</li> </ul> </li> <li>- 자치행정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방행정구역과 지방행정계층 조정</li> <li>· 남북한 지역간 자매결연 및 교류</li> </ul> </li> </ul>
경 제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일비용에 대한 재원조달계획</li> <li>- 조세제도 정비</li> <li>- 통화단일화 및 통화관리체제 구축</li> <li>- 국가표준화 정비</li> </ul>
산 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동자원개발, 산업단지조성,</li> <li>- 남북협력산업에 대한 장려대책</li> <li>- 에너지 수급대책</li> </ul>
외 교	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제사회에 대한 남북통일 공감대 확산</li> <li>- 남북한 해외공관 통합계획</li> </ul>
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 주민간 자유왕래에 대한 행정적 절차 간소화</li> <li>- 사회·문화·체육 교류에 대한 지원체계 마련</li> <li>- 시민교육프로그램 운영</li> </ul>
교 육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육체계, 교육내용, 교육과정, 표준교과서 통합</li> </ul>
정보·통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TV, 라디오 수신방식 통일</li> <li>- 전화·서신교환 등 체신분야 통합</li> <li>- 북한지역에 대한 정보망구축에 대한 협력</li> </ul>
건 설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 지역의 사회간접자본의 확충</li> <li>- 휴전선지역 공동개발, 지뢰제거</li> <li>- 남북한간 교통망 정비</li> </ul>
환 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동환경보호 및 자연보호</li> <li>- 원자로의 안전</li> </ul>
노동·보건·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한지역 실업대책 마련</li> <li>- 의료, 보건, 복지체계의 북한지역 확대·실시방안</li> </ul>

## 2. 기본방향

### 가. 행정통합의 목표

통일이 현실로 나타날 경우 통일의 기쁨은 잠시뿐이며 많은 현실적 문제들이 표출됨으로써 한반도는 위기상황에 직면할 지도 모른다. 이러한 상황에서 행정통합의 성공여부는 모든 체제통합의 성패를 결정하는 관건이 될 것이다. 다른 하부구조와는 달리 행정체제는 경제발전과 사회 발전을 포함한 전체 국가발전의 원동력이 되기 때문이다.

통일 이후 행정통합의 목표로는 여러 가지가 제시될 수 있겠지만, 가장 핵심적인 것은 행정통합이 한반도에 법치주의와 기본권이 보장되고 민주복지국가를 정착시키기 위해 추진되진 되어야 한다는 것이다. 우선 자유민주국가의 정착이야말로 정부의 효율성을 높이고 남북한간의 이질성을 극복하여 화합적인 통일국가를 이루는 전제조건일 것이다. 또한 행정통합은 모든 국민들이 생활보장, 건강, 교육 등에 있어서 서비스를 누리고 국가지원의 혜택을 받을 수 있도록 추진되어야 한다. 특히 북한 주민은 극심한 식량난이 말해주듯이 인간으로서의 생존권조차 국가로부터 보장받지 못하는 비참한 상태에 놓여있다. 따라서 행정통합은 현대 민주주의 국가의 공통된 기본원리인 복지국가 이념 하에 북한사회와 주민에 대해서 특별히 배려하는 방향으로 추진되어야 하며, 사회적 기본권을 보장한 법령과 이를 시행하기 위한 각종 정책들이 조율되어 통일 후 남한 주민은 물론 북한 주민들도 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하여야 한다.

또한 행정통합의 목표는 민족의 동질성 회복을 바탕으로 민족공동체를 형성하는 것이어야 한다. 자유민주주의 체제의 정착과 함께 민족적

화합과 통합적인 체제를 이루려는 것이 보다 중요한 목표라고 할 수 있다. 따라서 행정통합에 있어서도 민족 화합적인 통합이 이루어지도록 노력하여야 하며, 이것이 단기적으로 어렵더라도 중·장기적으로 이루어지도록 지속적인 노력을 하여야 할 것이다.

## 나. 행정통합의 추진방향

### (1) 참여와 배려의 행정통합

행정통합은 단순히 남북한 행정조직의 통합만을 의미하는 것이 아니라 남북한 사이에 이미 존재했거나 또는 통일과정에서 발생하게 될 남북한 공직자 및 주민 사이의 이질화, 편견, 불평등 등을 국가의 적극적 노력을 통해 극복하는 것을 의미한다. 서로 다른 국가체제, 이념, 사회경제적 구조, 대외관계 속에서 수십 년을 살아온 남한과 북한의 주민은 분단 상태에서 이질화와 편견을 보여 왔다. 또한 통일과정에서 남북한 주민간의 차별과 불평등은 심각한 문제로 대두될 것이다. 따라서 행정통합은 단순한 법과 제도의 통합만이 아닌 남북한 주민의 갈등과 편견을 극복하는 국민통합을 염두에 두고 추진되어야 할 것이다.

독일의 경우 통일 후 구동독지역의 심한 경제난과 대량실업, 신연방주 행정구축과정에서 나타난 구동독 주민들의 소외 등으로 인해 구동독 주민들의 불신과 반발이 야기되었으며 이는 곧 구동·서독 주민간의 갈등과 편견으로 이어졌다. 마찬가지로 한반도 통일시 북한 주민들은 통합과정에서 발언권을 박탈당한 채 이른바 ‘이등국민’으로 전락할 가능성이 있다. 특히 통일 후 남한지역에서 북한지역으로 파견·전출된 공무원이 행정관청의 고위직 및 주요 요직을 독차지하게 될 경우 북한출신 공직자의 불만이 고조될 것으로 우려된다.

또한 남한출신 공직자를 통해 실시되는 새로운 법·행정제도들이 북한지역의 특수한 사정을 무시한 채 기술관료적 합리성(technocratic rationality)만을 강조한다면 이는 결국 부작용을 초래할 것이다.

북한 주민들은 북한정권 수립 후 정치적 의사결정과정으로부터 철저히 배제당한 채 정책결정의 수용만을 강요당해 왔고, 이 과정에서 현대 국가에서 당연히 보장되고 있는 인간의 기본권을 박탈당했다. 따라서 통일 후 행정통합은 그 내용도 중요하지만 그 과정도 북한 주민의 이해와 동의 속에서 진행되어야 한다. 또한 통일 이후 남한지역 출신인사들에 의한 북한지역 공직 독점을 방지하고 북한출신 엘리트들에게도 새로운 행정체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소해야 한다. 그렇지 않으면 통일은 단순히 지리적 통일을 의미할 뿐 아무 의미가 없을 뿐만 아니라 결국 북한 주민의 상대적 박탈감을 초래하여 또 하나의 분단으로 이어질 가능성이 크다.

아울러 남한출신 주민들에게도 한반도 통일은 부담과 무조건적인 자기희생만을 요구하는 부정적인 ‘사건’이 아닌, 민족의 발전과 도약을 의미하는 ‘역사적 계기’임을 인식시키고, 북한주민을 이해하고 통일과 민족통합과정에 기꺼이 동참하도록 하여야 할 것이다.

## (2) 행정수요의 충족을 통한 사회적 안정의 추구

통일 이후 행정통합은 통일 이후 나타나는 여러 행정수요를 적극적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 행정체제를 구축하는 방향으로 진행되어야 한다. 체제능력을 제고하기 위해서는 통일 이후 북한출신들에 의한 지역 안배식 인사나 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위 내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 하여야 할 것이다.<sup>154</sup>

남북예멘은 1990년 5월 22일 통일을 선언하고 30개월의 한시적 과도 정부를 출범시켰다. 남북예멘이 통일에 합의할 수 있었던 것은 여러 가지 이유가 있었지만,<sup>155</sup> 남북 예멘간 균등한 권력배분을 보장하는 권력 구조에 합의할 수 있었던 것이 통일의 주요한 촉진요인이었다고 수 있다. 북예멘은 남예멘과 비교해서 여러 면에서 우위를 보이고 있었으나, 권력 배분 시 남예멘의 균등한 권력배분 요구에 응함으로써 통일을 이룰 수 있었던 것이다.<sup>156</sup>

그러나 남북예멘의 ‘일대일’ 통합원칙은 최고 권력기관인 대통령평의회부터 의회, 내각, 그리고 각 행정부처에 이르기까지 철저히 적용되었으며,<sup>157</sup> 지휘체계가 엄격해야할 군마저 이런 원칙에서 벗어나지 못하

<sup>154</sup> 독일의 경우 공산당원들이 대부분 차지하고 있던 국장급 이상 전원을 포함하여 구동독 전체 공무원 200만 명 중 140만 명이 해임되었고, 잔류한 60만 명도 재교육을 거쳐 재임용 여부를 판정 받도록 하였다. 통일원, 『통독2주년 보고서』 (서울: 통일원, 1992), p. 3.

<sup>155</sup> 예멘이 통일을 달성할 수 있었던 것은 고르바초프의 개혁·개방정책에 영향을 받아 남예멘이 개혁·개방정책을 추진하였고, 남북예멘 국경지역에서 석유가 개발됨으로써 통일이 가져올 막대한 경제적 이익에 대한 기대가 높았으며, 남북예멘 주민들간의 이질화와 적대감이 비교적 심하지 않았고, 남북예멘의 군사력이 소규모로 유지된 채 일방이 타방을 압도할 만큼 우세하지 않았으며, 사우디아라비아와 소련의 개입이 줄어들어 예멘인들의 통일논의에 대한 외세의 반대가 없었기 때문이다. 김국신, 『예멘 통합 사례연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 85-90.

<sup>156</sup> 인구에 있어서 북예멘은 950만 명으로 남예멘의 250만 명에 비해 4배, 무역량은 19억 달러로 남예멘의 7억 달러에 비해 2.7배, 일인당 GNP는 682달러로 남예멘의 420달러에 비해 1.5배에 달하였다. 통일원, 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』 (서울: 통일원, 1991), p. 3.

<sup>157</sup> 통일예멘의 권력구조는 대통령, 대통령평의회, 각료평의회 등으로 구성되는데, 최고 의사결정기구인 대통령평의회는 5인으로 구성되어 통치권을 행사한다. 대통령평의회 의장은 대통령으로서 북예멘의 대통령인 알리 압둘라 살레(Ali Abdullah Saleh)가 맡았고, 부의장인 부통령은 남예멘의 예멘사회당 서기장인 알베드(Ali Salim al-Baydh)가 맡았다. 대통령평의회 나머지 3인중 2인은 북예멘의 국회의장인 알아라시(Quadi Abdul Karim al-Arashi)와 총리인 가니(Abdul Aziz Ghani)가 임명되었고 1인은 예멘사회당 부서기장인 모하메드(Salem Saleh Mohamed)가 임명되었다. 내각(Council Minister)의 경우 수상은 남예멘 출신이 맡았고 부수상 4명은 남북에 각각 2명씩 분배되었으며, 각료는

고 국방장관은 남예멘출신, 참모총장은 북예멘출신으로 임명되었다. 더욱이 형식적 통합에도 불구하고 군은 여전히 통일이전의 지휘체계 하에 있었다.

이와 같이 남북예멘 정치엘리트와 관료들의 기득권을 침해하지 않는 권력안배가 통일을 촉진시킨 결정적 요인이었음을 부인할 수 없으나, 결과적으로 기계적이고 형식적인 통합은 중앙정부의 행정조직을 사실상 이원화시킴으로써 행정의 비대화와 비효율성을 초래하였다.<sup>158</sup> 또한 정치적 통합은 중앙행정조직에 국한되었을 뿐 부족사회와 지방행정조직은 여전히 통일이전의 상태에 머물러 있었다.<sup>159</sup> 특히 통일정부가 군, 경찰 등 물리력을 통합적으로 장악하지 못한 채 이들 조직이 여전히 과거 남북예멘의 지휘체계 하에서 각기 움직이고 있었기 때문에 남북예멘간의 물리적 충돌 가능성은 항상 존재하고 있었다.<sup>160</sup>

예멘사례를 통해서 얻을 수 있는 교훈은 엘리트간의 기계적인 권력배분과 성급한 통합이 능사가 아니라는 것이다. 권력안배를 고려한 권력구조는 통일의 촉진제가 될 수는 있지만, 장기적으로 행정개편 문제, 권력구조의 제도화문제 등이 제기될 경우 첨예한 이해의 대립이 발생하고 이를 해결할 방법이 없으므로 정치적 혼란을 초래할 가능성이 높다.

---

18명이 북예멘 출신이고 16명이 남예멘 출신이었다. 의회는 북예멘의원 159명과 남예멘의원 111명을 모두 포함하였고 추가로 대통령이 임명하는 31명의 부족대표를 포함하여 모두 301명으로 구성되었다. 의장직은 남예멘의 총리가 맡았고, 부의장직 3석은 북예멘의원들에게 돌아갔다. 각 행정부처에도 장관이 북출신이면, 차관은 남출신, 국장은 북출신, 과장은 남출신으로 보임되었다.

<sup>158</sup> 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, p. 124.

<sup>159</sup> 유지호, 『예멘통일의 문제점』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 3.

<sup>160</sup> 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, p. 110.

### (3) 점진적 통합

행정통합은 점진적으로 추진되어야 한다. 한반도 통일 이후 체제통합, 특히 행정통합은 북한보다는 남한의 행정체제가 근간이 되어 북한지역으로 확대 적용될 가능성이 크다. 그러나 이러한 행정통합이 북한 행정체제의 즉각적인 해체와 북한지역에 대한 남한 행정체제의 전면적 확대 적용을 의미하는 것은 아니다. 북한 행정체제의 해체와 남한 행정체제의 북한 확대적용은 통일국가 행정체제를 신속하게 구축할 수 있다는 점, 빠른 시간 내에 자유민주주의체제와 시장경제체제를 구축할 수 있다는 점에서 나름대로의 장점을 지니고 있다. 그러나 독일의 행정통합과정에서 확연히 드러나듯이 수십 년 동안 전혀 다른 체제에서 살고 있었던 지역과 주민들에게 다른 체제의 법질서와 행정제도를 급진적으로 적용시킬 경우 많은 갈등과 혼란이 야기될 것이다.

한반도의 경우에도 통일 후 한국 행정체제의 즉각적인 북한지역 확대 적용과 통합의 신속한 완료는 많은 문제를 발생시킬 것이다. 북한은 중앙집권적 행정체제를 고수함으로써 지방자치는 물론 어떠한 자치행정도 허용하지 않고 있다. 또한 관료들에게는 법적 지식과 전문지식이 결여되어 있으며 무엇보다도 당과 비밀조직의 간섭과 감시로 업무수행에 있어서도 책임회피, 관료주의 등이 만연되어 있다. 따라서 북한지역의 행정구축은 원칙적으로는 북한 행정체제의 포기라는 원칙 하에서 진행되겠지만, 통일 후 발생하는 새로운 행정수요, 북한지역의 생활실정과 주민의 요구 등을 고려해서 행정통합은 점진적·단계적으로 추진되어야 할 필요가 있다.

행정통합이 단계적으로 추진되어야 하는 또 하나의 중요한 이유는 행정통합은 단순한 제도개혁으로 완성되는 것이 아니라 인사정책, 공직자의 재교육, 주민의 의식전환 등 장시간을 필요로 하기 때

문이다. 통일 후 북한의 공직자에 대해서는 충분한 심사를 한 후 해임 또는 재임용하여야 할 것이다. 또한 재임용된 공직자를 재교육을 통해 자유민주주의 국가의 공무원으로 복무하게 하는 것도 행정통합과정의 핵심과제이다. 나아가 북한 주민들에게도 민주주의와 시장경제체제에 적응할 수 있도록 지속적인 교육을 실시하는 것도 행정통합의 중요한 임무 중의 하나이다.

#### (4) 경제안정과 발전을 고려한 행정통합

한반도 통일 이후 가장 시급한 과제 중의 하나는 경제안정 나아가 경제발전을 통한 국민생활의 안정이다. 독일의 통일 사례에서 나타나고 있는 것과 같이 통일 이후 한반도 통일국가의 경제상황을 낙관할 수 없다. 오히려 북한지역 경제의 회복 문제, 실업자의 급증 등으로 인해 심각한 경제위기를 겪을 가능성이 크다. 이러한 상황에서 행정은 무엇보다도 국가경제의 발전을 위한 동력의 역할을 하여야 한다. 다시 말해서 행정통합은 그 자체의 목적도 중요하지만 경제발전이라는 국가적 목적의 수단 역할을 하여야 한다는 것이다.

### 3. 제도통합 방안

#### 가. 통일정부의 구성

통일국가 초반기에 정치적 통합의 과제는 실로 광범위할 것으로 생각된다. 통일헌법에 기초한 총선거 실시는 물론이고, 각급 정부기구의 구성 및 지방행정체제의 재편 등이 시행되어야 하기 때문이다. 물론 남북

연합 단계에서 충분한 논의와 제도화를 구축한 상황에서 통일을 맞이하겠지만, 이를 실제로 실현하는 과정에서 서로간의 이해관계에 따라 갈등이나 시행상의 문제점이 발생할 수 있기 때문이다.

통일국가의 가장 중대한 통합과제는 무엇보다도 통일정부의 조직을 구축하는 것이다. 통일국가의 정부조직을 구축하는 방법은 크게 세 가지 경우로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 어느 한쪽 정부가 다른 한 쪽을 흡수 합병하는 방법이고, 둘째는 두 정부를 단순히 병합하는 방식이며, 셋째는 양측을 해체하고 발전적으로 새롭게 조직을 구성하는 방법이다.

첫 번째 방식은 독일식의 흡수통일 방식으로 현재 우리가 지향하는 평화적·단계적 통일방식과는 배치된다. 두 번째 방식은 예멘에서의 모자이크 통합방식과 유사한데, 예멘의 경우 권력안배와 인력통합 등으로 방만한 조직확대와 책임소재의 불분명, 행정의 낭비, 통합된 각 행정부처에서 남북예멘의 출신 관료들간 경쟁적 세력화 현상 등이 첨예하게 나타났던 점을 고려해 볼 때 우리에게 부적합할 것으로 생각된다. 우리에게 가장 적합할 것으로 생각되는 것은 세 번째 방식이다. 특히 현재의 남한과 북한의 정부기구는 구조적 차원이나 기능적 차원에서 크게 차이가 나기 때문에 흡수형식일 경우에는 흡수되는 측에서 적응력을 갖지 못할 것이고, 단순 합병에서는 예멘의 경우처럼 부처의 수가 대폭 증대되고 기능이 중복되는 현상을 피하기 어려울 것이기 때문에 세 번째 방식이 적합할 것으로 여겨진다.

이러한 이유에서 통일국가의 정부는 통일국가의 선포와 동시에 남북연합의 공동정부를 발전적으로 확대·조직화하여 구성하는 것이 바람직하다. 남북연합의 공동정부를 발전적으로 확대하여 통일정부를 구성하기 위해서는 우선 남북한지역에 남아있는 정부, 즉 남북한 각각의 정부를 해체·정비하여야 한다. 특히 자유민주적인 복지국가를 지향하기

위해서는 북한 사회주의체제 및 독재체제를 유지하기 위한 조직들은 통일 즉시 전면적으로 폐지되어야 한다. 다만 비교적 순수한 행정기능을 담당하였던 북한의 행정조직들은 행정의 지속적인 기능수행을 위하여 최소한 과도기 동안 유지될 필요가 있을 것이다. 그러나 장기적으로 이들 행정조직들도 통일정부의 행정조직에 맞추어 재편되어야 한다. 특히 북한 내각 산하 부서들은 그 수가 많기 때문에 통일정부 행정조직에 분할·통합되어야 한다.

북한지역 중앙 행정조직과 남한지역 행정조직을 통합하는데 있어 특히 주의할 사항은 북한에서는 노동당이 행정기구에 대해 확실한 우위를 점하고 있다는 사실이다. 모든 국가정책의 결정 및 지침은 당이 결정한 후에 행정기구에 전달되고, 행정기구는 당이 정한 바에 따라 집행할 뿐이다. 특히 당대회와 전원회의<sup>161</sup>가 개최되지 않는 동안에는 정치국과 정치국 상무위원회가 모든 행정정책을 결정하고, 행정기구의 정책집행 및 지침준수여부 등을 지도·감독한다. 중앙행정기관들은 정책의 입안 및 수립 권한을 갖고 있지 않다.

따라서 통일 이후 단순히 북한지역의 중앙행정기구만을 통일정부 행정조직에 접수·편입시킨다고 하여 완전한 통합이 이루어지는 것이 아님을 알 수 있다. 실질적인 조직 및 기능의 통합을 달성하기 위해서는 노동당이 수행하고 있는 정책기능 및 조직, 특히 정치국 상무위원회의 기능 및 조직을 새로운 행정체제가 흡수해야 할 것이다.

통일 이후 북한지역의 행정조직이 폐지되어 통일정부의 행정체제의 흡수되는 것과 마찬가지로 남한의 행정조직에도 변화가 있을 것이다. 그

---

<sup>161</sup> 북한의 노동당대회는 원칙적으로 5년마다 한번 개최되며, 전원회의는 당중앙위원회가 6개월에 1회 이상 개최하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제로 당대회 및 전원회의가 정기적으로 개최되지는 않는다. 통일교육원, 『북한이해』 (서울: 통일교육원, 2002), p. 46.

러나 발전적이고 새로운 조직을 만든다고 해서 남한 행정조직과는 전혀 다른 행정조직을 구축하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 따라서 통일 초기단계에는 남북한 기존조직을 기반으로 하며 새로운 행정환경에 맞는 행정조직으로 개편하는 이른바 가감적 행정설계가 현실적 방안으로 대두될 것이다. 특히 통일국가는 자유민주주의 국가체제이기 때문에 현재의 북한체제보다는 남한의 행정제도를 기본으로 하여 행정제도를 설계하되 통일 당시의 국내외 환경과 국가비전 등을 참고로 행정제도를 구축하여야 한다.

행정제도의 개편 방향은 첫째, 치열한 국제경쟁의 시대에 효과적으로 대처하고 통일국가 역량을 강화하기 위한 외교기능 강화, 무역통상기능의 강화, 둘째, 국가 경쟁력 향상을 위한 과학기술개발 역량의 강화, 셋째, 통일에 따른 사회적 환경에 적응하고 국민들의 삶의 질 개선을 위한 환경 및 사회복지기능의 강화, 넷째, 지방화와 균형있는 국토의 발전을 위한 지방자치제의 권한 강화 등이다. 특히 중요한 것은 통일 후 사회 각종 이익단체간, 중앙과 지방간, 외국 및 국제기구와 관련된 주요 국가정책의 조정과 통합을 강화할 수 있는 통합 전담 기구의 설치 등이다.

## 나. 국민통합 전담기구의 신설

현재 남한의 사회문제 중 가장 심각한 것 중 하나는 사회갈등이다. 경제성장과 분배문제에 대해 재계와 노동계가 갈등하고 있으며, 핵 폐기장 건설 등 국책사업의 추진을 두고 정부와 지방자치단체 그리고 환경단체가 대립하고 있고, 대미·대북 관계에 대해서도 이념집단간에 대립·충돌하고 있다. 대립과 갈등은 비단 민간에만 존재하는 것이 아니라 정부와 정치권 내부에서도 북핵, 주한미군, 경제정책, 언론정책 등을 두고 치

열하게 대립하고 있다.

현재 한국의 사회갈등은 그 범위와 심도를 생각할 때 대단히 심각한 수준에 있다고 볼 수 있다. 사회갈등은 민주주의 질적 심화 속에서 당연히 분출되는 불가피한 문제인지도 모른다. 또한 우리의 정치체제의 한 단면으로, 다양한 이익집단들의 이해관계를 제도화된 정당들이 대표하지 못하기 때문에 사회갈등이 더욱 심각하게 대두되기도 한다.

그러나 문제는 통일 이후이다. 통일 이후 남북한 지역의 격차와 이로 인한 남북갈등, 북한지역 재건과 관련된 남남갈등, 통일과 함께 늘어나는 각종 행정수요 등으로 인해 통일국가의 사회가 더욱 복잡해지고 불확실성이 증대되면서 사회갈등은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 갈등은 정부 부처간에도 발생할 수 있으며, 정부와 민간, 민간과 민간부문간에도 심각한 갈등이 발생할 수 있다. 통일 후 나타나는 사회갈등을 효율적으로 조정·관리하여 국민통합을 이루는 방안으로는 우선 사회갈등 자체를 시민사회가 흡수할 수 있는 사회적 완충 기능을 활성화하여 이를 통해 사회갈등을 조정하는 방법이 있으며, 다른 하나는 정부 시스템을 통한 해결이다. 첫 번째 방안은 시민단체가 유기적으로 결합하여 특정 사회갈등에 대해 중재하거나 개입하는 방안으로 시민사회 역량이 담보될 경우 효과를 낼 수 있는 좋은 방안이다. 그러나 시민단체의 역량이 성숙되지 못한 상태에서는 오히려 역효과가 발생할 수 있는 위험도 있다. 최근 우리사회에서 표출되고 있는 환경갈등, 이념갈등 등이 오히려 시민단체로 인해서 증폭되고 심화되는 예라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 결국 향후 사회갈등을 조정·중재하여야 할 주체는 정부인 것이다.

정부의 사회갈등 조정방안 중 첫 번째는 이를 위한 국민적 합의기구의 설치이다. 특히 각종 집단의 주장과 이익표출이 늘어날 것이기 때문에 정부 내에 이를 조정할 수 있는 합의기구의 설치가 필수적이다. 통일

후 사회문제는 어느 하나 서로 연계되지 않은 것이 없으며, 모두 거미줄 처럼 얽혀 있어 총체적인 시각과 다양한 분야의 의견들이 서로 결합되어 결론이 도출되어야 하기 때문에 합의기구의 설치는 절대적으로 필요하다.

갈등 조정·관리기구의 설치와 함께 운영·관리방안을 마련하는 것 역시 중요하다. 통일 이후 나타나는 복잡한 사회갈등은 단순히 특정 부처, 또는 조직에서 해결될 수 없고 시스템에 의해 증재·조정되어야 한다. 시스템이란 문제해결을 위한 역할의 배분과 역할 수행의 규칙으로 이루어진 합리적 분업체계이다. 사회갈등조정 시스템이 작동하게 하려면 정부의 기능을 적절한 범위의 전문성을 인정하여 세분화할 필요가 있다. 그러나 동시에 분화된 업무들이 총체적으로는 유기적으로 조화를 이루면서 작동되어야 한다. 이러한 점에서 정부기능은 적절히 분화되고 또한 전체적으로 통합을 이루는 양면성을 충족하여야 한다. 즉, 다양하고 복합적인 문제에 대응하기 위한 각 부처간의 유기적인 관계형성과 조정기능이 증대되어야 하므로 각 부처의 네트워크화를 추구하여야 한다.

#### 다. 통일국가의 수도 입지 선정

현재 남한에서는 신행정수도 건설과 통일문제의 연계 논의가 활발하다. 신행정수도 건설 반대론자들은 신행정수도의 건설은 한반도 통일문제를 고려하지 않은 결정이라고 비판하면서, 신행정수도 이전은 결국 천도이기 때문에, 천도문제는 성급히 결정할 것이 아니라 한반도 통일 이후에 논의하여야 한다고 주장하고 있다. 이들은 또한 독일이 통일을 계기로 천도한 사례를 들어, 한국의 경우도 통일이 되면 어차피 통일국가의 수도를 건설하여야 하기 때문에 지금 행정수도를 건설하면 국력의

낭비라고 주장한다. 이들은 예기치 않은 빠른 통일을 예상하면서, 지금 행정수도를 건설할 경우 통일 후 수도를 또 이전해야 하는 잘못을 범할 수 있으며, 따라서 행정수도의 이전은 통일 이후로 연기해야 한다고 주장한다.<sup>162</sup>

한반도 통일국가의 수도입지는 통일 이후의 국가발전 및 남북한 통합 전략과 깊은 연관이 있기 때문에 통일 후 수도입지 선정이 통일문제와 전혀 별개 문제라고 할 수 없다. 그런 의미에서 신행정수도의 건설을 통일문제와 연계시키고 있는 일련의 논의는 일단 그 의의가 크다 하겠다. 그러나 현재 논의 중인 신행정수도의 건설은 일차적으로 수도권 집중 완화를 통한 지역간 균형발전을 목적으로 하고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 언제 실현될지 모르는 통일 때문에 현재 수도권 혼잡 및 국토의 불균형 문제의 해결을 소홀히 할 수 없기 때문이다. 남북한 통일까지 기다리기에는 현재의 수도권 과밀과 국토불균형문제는 너무도 심각하다.

남북한이 국가연합을 거쳐 통일될 경우 국가연합 단계 또는 통일헌법을 제정하는 단계에서 수도 문제가 본격적으로 거론될 것이다. 이 경우 남북연합 공동정부가 입지해 있는 도시와 통일국가의 수도는 다를 수도 있지만 통일에 따른 사회적 혼란을 방지하는 차원에서 일단은 남북연합 시 공동정부의 소재지가 바로 통일국가의 수도로 확정될 가능성도 높다. 한반도 통일국가의 수도는 남북연합 당시 남북한 정부가 신중하게 협의해서 결정하여야겠지만 현재로서는 서울, 평양, 충청권에 건설될 신행정

---

<sup>162</sup> 통일문제와 연계해서 행정수도 건설을 반대하는 견해에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 온영태, “신행정수도 왜 필요한가?,” 『신행정수도 건설정책 공개토론회』, (대한 국토·도시계획학회 논문집, 2003); 김기성, “행정수도 이전 더 많은 토론 필요,” 『서울신문』, 2003년 12월 13일; 김형국, “수도이전, 지금은 때가 아니다,” 『동아일보』, 2002년 12월 27일.

수도 그리고 서울과 평양사이 휴전선 근방의 도시 등 4개 도시를 입지 가능지역으로 예상할 수 있다.

이들 도시 중 일단 충청권에 있는 신행정수도는 통일국가의 수도로서는 부적절하다. 무엇보다도 지역적으로 충청권에 위치해 있기 때문에 통일한국의 수도로서 동북아는 물론 세계적으로 발전해 나갈 한반도 통일 국가의 수도로서는 적절하지 않기 때문이다. 따라서 통일 이후 수도 입지로는 서울, 평양, 휴전선 근처에 위치할 제3의 도시가 유력한 후보 도시로 꼽힐 것이다. 서울은 대한민국의 정통성을 간직한 도시로서 자유민주주의, 자본주의를 상징하고 통일 후 국가발전 전략을 고려할 때 수도로서 손색이 없는 도시이다. 그러나 북한지역 주민이 서울을 통일국가의 수도로 하는데 대해서 반대할 가능성이 많기 때문에 국민통합을 고려할 때 최우선의 도시라고는 볼 수 없다. 마치가지로 남한출신 국민들은 북한 사회주의 국가의 심장이며 상징이었던 평양을 한반도 통일국가의 수도로 선정할 경우 강력하게 반발할 것이다. 따라서 통일국가의 수도입지로는 현재 휴전선 또는 서울과 평양 사이에 위치한 지역을 선정하는 것이 바람직할 것이다. 한반도 통일국가의 수도는 남한의 신행정수도와 비슷한 크기의 상징적 도시로서, 민족의 평화와 화합의 이미지를 간직하여야 할 것이다. 또한 수도는 통일국가가 동북아 시대를 주도할 수 있는 도시의 특성을 지녀야 할 것이다.

## 라. 지방행정체제 구축

현재 북한의 대표적인 지방행정기관으로 각 「지방인민위원회」와 의사결정기구인 「지방인민회의」가 있다.<sup>163</sup> 지방인민위원회는 지방당 간

<sup>163</sup> 북한의 지방행정기관은 「보통지방행정기관」과 「특별지방행정기관」으로 나누어

부, 지방검찰소·지방재판소의 소장, 지방사회안전국장, 공장·기업소의 책임자 등 해당 지방의 인사들로 구성되어 그 지방의 전반적인 사업을 관장하는 기관이다. 지방인민회의는 지방주권기관으로서의 지위를 갖고 있으나 상급 인민회의가 하급 인민회의의 잘못된 결정·지시를 폐기할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 지방행정의 의결기관으로서 실질적인 권한을 행사하지 못하고 있는 실정이다.

통일 이후 북한지역의 지방인민회의와 지방인민위원회는 폐지되는 것이 바람직하다. 그 이유는 지방자치제 실시와 함께 구성될 지방의회와 지방자치단체가 지방주권 및 지방행정기관으로서의 역할을 대신 담당하게 될 것이기 때문이다.

북한지역의 완전한 지방자치제 실시는 현재 남한에서 실시하고 있는 방식과 같이 우선 지방행정구역을 개편한 후 지방자치단체장과 지방의회 의원을 선거에 의해 선출함으로써 가능할 것이다. 이는 통일한국의 민주화와 민족의 내부화합차원에서도 긍정적으로 작용할 것이다. 따라서 원칙적으로는 통일과 동시에 북한에서도 지방자치제를 실시하는 것이 옳을 것이다. 지방자치제의 실시와 함께 강조되어야 할 사항은 적극적인 지방분권의 추진이다.

지방분권은 참여 민주주의의 확대, 분권형 사회의 구축, 국가 경쟁력

---

지는데, 전자는 특정한 중앙행정기관에 소속되지 아니하고, 그 관할구역 내에서 국가의 보편적 행정사무를 일반적으로 관장하는 지방행정기관을 말하는 것으로, 여기에는 각 도, 시, 군 「인민위원회」와 의사결정기구인 「지방인민회의」가 있다. 「지방행정경제위원회」도 보통지방행정기관에 포함되어 있었으나 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의에서 결정된 헌법개정으로 인하여 폐지되었다. 특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관에 소속되어 그 소관 사무만을 관장하는 지방행정기관을 말하며 여기에는 「도 농촌경리위원회」와 「시·군 협동농장경영위원회」, 「지구계획위원회」와 「시·군 국가계획부」, 「지방철도국」, 「도 통계국」, 「도 건설위원회」, 「협동수산경리위원회」와 「수산협동경리위원회」, 「도 경공업위원회」 등이 있다.

의 제고, 지방자치단체 혁신의 전제이기 때문에 통일 이후 정부에 의해 적극적으로 추진되어야 한다. 중앙정부와 지방자치단체의 역할 재정립, 지방자치단체의 자치계층과 행정체제 정비, 지방재정의 확충 등이 달성되어 지방자치단체가 자주적으로 참여 민주주의와 복리를 추구할 수 있도록 하여야 한다. 구체적으로 중앙의 각 부처는 적극적으로 지방 이양 사무를 지방자치단체에게 이양하여야 한다. 지금까지 남한에서는 기본적으로 중앙의 주도아래 지방이양을 추진함으로써 이양의 양과 질에 있어서 한계가 있었다. 따라서 통일 이후 지방이양이 제대로 추진되기 위해서는 이양에 대한 근본적인 사고 전환이 필요하다. 현재와 같이 중앙이 수행하고 있는 기능을 무조건 중앙의 기능으로 분류하지 말고, 보충성의 원칙을 적용하여 모든 사무를 일단 지방사무로 분류한 다음 중앙이 다루는 것이 바람직한 사무를 역으로 추려내도록 하는 발상의 전환도 필요하다.<sup>164</sup>

이밖에 지방자치단체는 중앙의 정치·행정권한 및 사무이양에 대비하여 지방행정의 공정성 및 투명성 확보를 위해 노력하여야 하며, 장기적으로 북한지역에서도 지방의 주요 문제에 대해 주민의 의견을 묻는 주민투표제, 부패와 비리에 연관된 자치단체장 및 지방공직자에 대한 주민소환제 도입 등 주민참여의 확대 방안을 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 특히 지방재정운용의 책임성과 효율성을 제고시키기 위하여 예산과정에서 주민참여를 제도화하고, 예산 및 회계제도의 개선을 도모하여야 한다.

그러나 북한지역의 지방자치 실시문제는 남북한 통일 시 북한의 사정에 따라 그 시기가 약간은 조정될 수 있을 것이다. 만약 남북한 통일이 의외로 빨리 달성되거나, 북한 또한 지방자치제를 전면적으로 실시할 수

<sup>164</sup> 국정홍보처, 『국가균형발전과 비전과 과제』 (서울: 국정홍보처, 2003), p. 62.

있을 사정이 아닐 경우 무리해서 지방자치제를 실시할 필요는 없다. 자치기반을 갖추지 못한 상태에서 지방자치제를 실시할 경우 많은 부작용만 초래할 것이 확실하기 때문이다. 따라서 충분히 검토한 후 지방자치제를 실시하는 것도 장기적인 차원에서 행정 민주화 및 효율화를 동시에 추구하는 한가지 방안일 것이다. 아니면 그 절충안으로 지방자치를 실시하되 지방자치단체장을 현지의 덕망있는 인사나 자치단체장으로 임명하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.<sup>165</sup>

통일 후 북한지역 지방행정조직의 개편과정에서 특히 고려되어야 할 사항은 북한 각 지방의 특수성이다. 예를 들어 채광지를 소유하고 있는 지방의 경우 지하자원 관련 조직을, 수려한 관광자원을 보유한 지방은 관광관련 조직을 강화할 필요가 있을 것이다. 또한 북한지역의 지방자치제 실시와 지방행정조직을 조속히 구축하기 위해서 북한지역의 특정 지방과 남한지역의 지방자치단체간의 자매결연을 추진할 필요가 있다. 그 이유는 지방행정에 대해서 전문지식과 실무경험을 가지고 있는 남한 지방자치단체들이 지속적이고 일관되게 북한지역 지방행정조직의 구축을 지원할 수 있기 때문이다. 따라서 통일행정요원은 북한지역 각 지방 특수성을 파악하여 행정조직을 개편하여야 하며 이 과정에서 남한지역 지방자치단체와의 협력관계 유지에도 힘써야 할 것이다.

#### 마. 지방행정구역 및 행정계층 설정

현재 북한의 광역행정구역은 1특별시, 2직할시, 9도<sup>166</sup>로 이루어져

---

<sup>165</sup> 스웨덴도 지방자치제를 실시하고 있지만 지방자치단체장(도지사)은 중앙정부에서 임명하고 있다. 변광수·김인철·박노호, “복지국가 스웨덴의 지방자치: 균형적 지역발전의 모델,” 『지역연구』, 4권 1호 (1995), pp. 161-216.

<sup>166</sup> 북한의 광역행정구역은 평양특별시, 남포직할시, 개성직할시, 평안남도, 평안북

있다. 통일 후 북한지역의 행정구역 재설정 문제가 대두될 것이다. 특히 남측과 북한에서 이주해 온 다수의 실향민은 이북 5도의 부활을 주장할 것이다. 그러나 급진적이며 무리한 행정구역 개편은 이 지역에서 살아온 북한주민의 반발과 행정업무의 혼란을 초래할 수 있으므로 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 비록 분단이후 북한에서 행정구역의 개편·확장이 있었을지라도 북한은 분단 이전부터 내려오던 도행정체제를 그대로 유지하고 있고, 평양, 남포, 개성은 남한의 광역시와 비슷한 행정구역체제를 갖추고 있다. 북한의 광역행정구역체제는 외형상 남한의 경우와 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 따라서 통일 후 북한지역의 행정구역은 독일 식과 같이 급진적으로 분단이전 상태로 환원될 필요가 없으며 점진적이며 부분적으로 개편되어야 한다. 특히 이북 5도의 부활은 충분한 시간적 여유와 함께 북한 주민의 의견을 수렴하여 추진하여야 할 것이다. 이 경우 주민의 찬반여부도 중요하겠지만 막상 이북 5도의 부활이 결정되더라도 도는 물론 군·읍·면의 경계설정 문제는 주민의 직접적인 이해관계가 있는 문제인 만큼 신중하게 결정되어야 할 것이다.

문제는 기초행정구역의 개편에 관한 것이다. 기초행정구역은 광역에 비해 지방주민의 생활영역 및 문화적 정체성(cultural identity)과 밀접히 관련되어 있기 때문이다. 북한에는 분단이후 행정구역의 개편과정을 통해 노동자구, 구역 등 이질적인 요소들이 첨가되었다. 더욱이 행정구역의 개편과정에서 기초행정구역의 명칭이 상당부분 사회주의체제에 대한 선전과 김일성가계의 이상화에 관련된 지명으로 변경된 경우가 많다. 따라서 통일과 더불어 노동자구는 폐지하는 것이 바람직하다. 그 이유는 노동자구가 임의적으로 형성된 경우가 많고 지역주민의 실제 생활영역과는 직접적으로 연계되어 있지 않기 때문이다. 구역의 경우도 폐지

---

도, 자강도, 양강도, 황해남도, 황해북도, 함경남도, 함경북도, 강원도이다.

하든지 또는 남한식 구로 변경되어야 할 것이다. 또한 공산주의 사상 고취와 김일성가계의 우상화에 관련된 지명 또한 분단 이전의 지명이나 주민이 선호하는 지명으로 변경되어야 할 것이다. 그러나 이러한 작업 역시 주민의 의견을 수렴하면서 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 통일과 동시에 곧바로 행정구역개편을 단행하는 것은 지역주민의 반발을 초래하고 행정업무의 혼란을 야기할 가능성이 있다.

기초행정구역의 개편작업 및 지명변경작업은 주민의 이해관계와 갈등을 야기할 가능성이 크다. 예를 들어 채광지나 수익성 높은 공장지대를 서로 자기의 관할행정구역으로 하려고 한다든지, 쓰레기매립장과 혐오시설이 있는 지역을 서로 기피하는 사태가 발생할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 갈등을 최소화하고 서로의 양해를 구할 수 있는 방안을 마련하는 것도 지방행정체제 구축과정에서 염두에 두어야 할 사항이다.

통일 후 북한의 지방행정 계층구조도 원칙적으로 남한의 계층구조와 일원화하여야 한다. 그러나 남한의 현재 지방행정 계층구조는 너무 다층화되어 있기 때문에 이에 대한 문제가 제기되고 있다. 계층의 수가 많기 때문에 문서의 전달과정에 많은 인력과 시간이 소요되는 것은 물론 상위행정기관에서 내려오는 명령이나 지시 내용이 전달과정에서 왜곡될 수 있고 이에 대한 업무처리가 지연되기도 한다. 또한 현재의 남한 지방행정 계층구조의 복잡성으로 인해 상·하계층간의 업무가 중첩되고 권한과 책임의 소재가 불분명하며, 상위계층은 하위계층에 대해 권한보다는 책임만을 부과하는 경향이 나타나고 있는 실정이다. 따라서 통일 전 남한의 지방행정 계층구조의 개혁은 통일을 대비하는 측면에서도 필수적일 것이다.

## 바. 관료제 구축

### (1) 관료의 감축방안

통일 이후 남한 출신 공무원은 물론 북한 출신 관료에 대한 완전한 고용은 보장할 수 없다. 통일이 되면 남북한 모두 상당한 정부인력을 감축해야 할 것이다. 특히 북한 출신 관료에 대한 대대적인 감축은 불가피할 것으로 예상된다. 현재 북한의 공직자 숫자에 대한 공식적인 보고는 없다. 다만 사회주의 국가에서는 일반적으로 자본주의 국가들 보다 많은 정부인력이 있다는 사실에 근거를 두고 추정해 보면 북한의 현재 공직자는 현재 우리의 공직자 수보다 훨씬 많을 것으로 추정된다.

따라서 통일 후 북한출신 공직자들에 대한 심사규정이 있어야 하며, 그들의 적성, 전문성, 과거행적에 대한 개별심사를 거쳐 재임용 또는 해임하여야 할 것이다. 북한출신 공직근무자의 해직과 재임용에 관해서 가장 중요한 것은 엄격한 규정의 제정과 이의 적용이다. 다시 말해서 북한출신 공직자의 해임과 재임용은 당사자는 물론 가족의 생계 그리고 국민통합의 성패가 달린 문제인 만큼 심사권자의 임의적인 판단에만 의존해서는 안 되며 객관적 자료와 과거 상황을 충분히 참작하여 신중하게 결정되어야 한다는 것이다.

통일 이후 북한출신 공직자의 재임용과 해임에 관해서는 독일의 경험이 시사하는 바가 크다. 독일의 경우 통일 이후에도 구동독 공직자들의 법적 지위를 당분간 유효하게 하였다. 그러나 과거 동독의 국가보위부에 종사하였던 자, 인권탄압에 관여한 자, 공산주의체제 수호에 적극 관여한 자는 이러한 사실이 밝혀지는 즉시 해고되었다. 또한 임용관계의 이양이 결정되지 않은 자, 다시 말해서 소속기관이 해체되었거나 소속기관이 다른 기관으로 바뀌어 업무를 배정 받지 못한 자, 소속기관에서 더

이상 필요치 않은 자 그리고 전문적 지식 또는 적성이 너무 부족해서 업무요청에 부응하지 못한 자는 6개월 동안 월 평균 소득의 70%에 상응하는 휴직금을 받았다. 물론 6개월이 지나 다른 기관에 취직을 하지 못하면 자동적으로 해직되었다. 특히 파격적으로 구동독 정부인력을 감축한 분야는 외교 부문으로, 통일과 동시에 구동독 고급외교관은 전원 해직되었다. 한편 구동독 인민군은 통일이전에 이미 장성 전원과 다수의 대령급 군인이 전역을 하였으며, 통일 이후에도 많은 장교와 하사관들이 퇴직하였다.

남북한의 경우 흡수통일이 아닌 남북연합을 통한 통일을 전제하기 때문에 통일 후 독일과 같이 북한출신 공직자에 대한 대대적인 숙청작업이 실시될 필요가 없으며, 국민통합을 위해서도 신중한 인력 감축이 바람직할 것이다.

그럼에도 불구하고 다음과 같은 북한출신 공직자에 대한 해임은 불가피할 것이다. 우선 북한 사회주의체제의 유지 및 수호에 직접적으로 관여한 자 및 북한주민의 인권유린에 책임이 있는 자들은 일차적으로 해임되어야 한다. 이들은 북한 체제의 핵심세력으로 북한 주민을 억압하고 북한사회에서 기득권을 누리고 있었기 때문에, 통일에 적극적으로 반대할 것이며 통일 후에도 언제든지 세력을 규합하여 통일국가의 적대세력으로 등장할 가능성이 있기 때문이다. 이들은 구체적으로 북한 노동당, 최고인민회의, 중앙인민위원회, 정무원의 고위관료를 포함하여 재판소와 검찰기관의 고위간부, 인민보안성, 국가안전보위부<sup>167</sup> 등 정보기관에

<sup>167</sup> 경찰기구에 속하는 인민보안성은 정무원 산하기관으로 반국가행위의 감시와 적발 및 처벌, 반혁명행위의 감시와 적발 및 처벌, 회색분자·불평분자·종파분자·지방주의자 등의 적발 및 제거, 주민개인의 신원조사, 외국방문객의 감시, 비밀문서의 보관 관리, 교화소 및 로동교화소의 운영관리 등의 임무를 맡고 있다. 반면 국가안전보위부는 국방위원회 직속기관으로 체제보위를 위한 반체제사범 색출 및 관리, 주민 사상동향 감시, 첩보활동을 위한 공작원 양성, 해외정보 수집

근무했던 자 그리고 북한 군부의 장성들이다.

그러나 독일의 예에서 알 수 있듯이 통일이 되면 북한의 공직자들이 갖가지 방법을 동원해서 그들의 신분을 위장하여 통일한국의 공직자로 재임용될 가능성도 있다. 따라서 이들에 대한 특별 심사가 필요할 것이고 이를 위해서 특별법의 제정과 아울러 담당 조직의 구성이 필요할 것이다. 이 조직은 국가정보원, 검찰청, 경찰청의 지원 하에 조직하되 상황에 따라 행정자치부나 기타 부서의 지원도 가능할 것이다. 그러나 특별수사부의 조직과 운영 못지않게 중요한 사항은 무고한 북한의 공직자가 인권탄압자 또는 국가안전보위부 소속 요원으로 오인되어 해직되거나 기타 불이익을 당하는 일이 없도록 하는 것이다. 이를 위해서는 북한 고위공직자 숙정작업은 충분한 시간적 여유를 두고 확실한 자료에 근거해서 실시되어야 하며, 당시 상황을 충분히 참작하면서 추진되어야 할 것이다.

북한체제를 수호하려는 고위공직자 및 북한 주민에 대한 인권탄압자를 제외한 일반공직자에 대한 해고규정에 대해서도 통일독일이 적용했던 규정은 그 나름대로 실효성이 있다. 다시 말해서 통일 후 북한의 많은 기관은 폐쇄되거나 다른 기관으로 전환될 것이 명백한데 이럴 경우 그 기관에서 근무했던 자들을 즉각적으로 퇴직시켜서는 안 되며 휴직규정을 제정·적용시켜 휴직시킨 후 일정한 기간 동안 급료를 지급하여야 할 것이다. 또한 전문적 지식의 부족이나 개인적성의 부적합으로 새로 주어진 업무를 도저히 수행하지 못하는 자에 대해서도 휴직규정을 적용시킬 필요가 있다. 휴직의 유예기간은 통일시의 경제적·사회적 상황에 따라 정해지겠지만 현재의 상황으로는 6개월에서 1년 정도가 적절할 것이다. 북한 공직자의 재취업이 대단히 어려운 상황에서 너무 짧은 유예

---

공작, '호위총국'과 협조아래 김정일을 비롯한 고위간부 호위 등의 임무를 맡고 있다.

기간을 설정하면 그것은 사실상의 즉각적인 해고와 다름없는 것이기 때문에 당사자와 가족의 생계에 엄청난 충격을 줄 것이다.

결론적으로 통일 이후 북한출신 공직자에 대한 해임 및 재임용 문제는 다음과 같은 원칙하에 진행되어야 한다.

첫째, 통일 이후에도 북한출신 공직자에 대한 법적지위를 일단 보장하여 임용관계가 지속되도록 해야 하며 이후 개별적 자격심사를 통해서 인원감축을 추진한다.

둘째, 공직자에 대한 자격심사를 통해서 과거 인도주의원칙에 위반되는 반인륜적 행위를 한 자 또는 북한 정권의 하수인으로 국가안전보위부 등의 기관에 고위간부로서 종사한 자는 즉각 해고한다.

셋째, 공직자가 재교육에도 불구하고 전문능력이 부족하거나 적성이 맞지 않기 때문에 업무를 원만히 수행할 수 없을 경우, 공직자 소속기관의 폐쇄조치나 개편 등으로 해당 공직자가 그동안 담당했던 업무가 소멸한 경우, 그리고 소속기관에서 공직자를 더 이상 필요치 않을 경우에는 해당 공직자를 휴직시킨다. 그러나 이들에게는 일정한 기간(6개월-1년)동안 휴직금을 지급하여야 하며 이 기간이 지나도 새로운 기관을 찾지 못할 경우 해직시킨다.

넷째, 북한출신 공직자의 해직과 재임용은 당사자에 대한 세심한 심사와 함께 해직자에 대해서는 본인이 납득할 수 있도록 정확한 증거가 제시되어야 할 것이다.

이러한 필수불가결한 개별심사를 통과한 공직자는 비록 능력면에서는 자유민주주의의 행정업무를 아무런 문제없이 수행할 수 있을 정도로 뛰어나지는 않더라도 공직자로서의 품행과 최소한의 능력을 소유한 것이 검증되었기 때문에 적절한 과정을 거쳐 통일한국의 공직자로 재임용되어야 할 것이다.

## (2) 공무원 재임용 및 충원방안

통일 후 북한지역출신 공직자에 대한 개별심사가 마무리되면 여러 심사기준에 합격한 사람들에 대해서는 통일국가의 공무원으로 임용하여야 하며, 이들에 대해서는 공무원법이 정하고 있는 공무원의 권리와 의무규정을 남한출신 공직자와 동등하게 적용해야 한다. 그러나 국가공무원으로는 국가행정의 담당자로서 국민들에게 공공행정의 독립성과 신뢰성을 확인시켜줄 수 있는 사람만이 임용되어야 한다는 점, 공무원은 한번 임용되면 특별한 사유가 발생되지 않는 한 정년이 보장된다는 점 등을 염두에 두면 북한출신 공직자의 공무원 재임용은 신중해야 할 필요가 있다.

북한지역 공직자의 공무원 재임용과 함께 실시되어야 할 것은 새로운 공직자의 충원이다. 북한지역 주민, 특히 젊은이들로 하여금 과거를 극복하게 하고 새로운 체제에 대한 적응력을 높여주기 위해서는 북한지역 주민에게 자유민주주의국가의 공직자로 근무할 수 있는 기회를 부여하는 것이 필요할 것이다. 또한 새로운 공직자의 충원은 북한출신 공직자들에 대한 빠른 세대교체를 가능하게 한다는 면에서도 긍정적인 효과가 있을 것이다.

통일 후 공무원으로 임용되지 못한 자들을 위해 특별히 고려할만한 제도는 계약제 또는 개방직의 활성화이다. 현재 우리의 학계나 정계에서도 공직자계약제와 개방직 도입이 활성화되고 있는 상황이니 만큼 이를 실행하는 것이 바람직하다.<sup>168</sup> 행정통합이란 단순히 남한 행정체제의 북한지역 확대적용만을 의미하는 것이 아니라, 통일이라는 환경변화를

<sup>168</sup> 공무원계약제 도입에 관한 연구논문에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 김종량, “공직분류체계,” 『한국행정연구』, 제6권 (1997), p. 61; 서원석, “정부혁신 시대의 인력관리,” 『한국행정연구』, 제6권 (1997), p. 91.

계기로 새로운 행정체제를 구축하기 위한 정부개혁을 단행하는 것도 포함한다.

## 4. 가치통합 방안

### 가. 민주적인 행정문화의 창달 및 정착

행정제도와 행정문화는 행정체제를 구축하는 가장 중요한 요소로서 상호 보완작용을 한다. 좋은 제도의 정착은 행정문화의 선진화에 기여하며 역으로 행정문화의 선진화는 좋은 제도의 정착에 결정적 역할을 한다. 한반도 통일은 단순히 남북한 행정제도를 하나의 행정제도로 통합하는 계기일 뿐만 아니라, 그동안 남북한으로 분단된 2개의 행정문화, 즉 행정적 가치관, 태도, 감정 등을 하나의 행정문화로 통합하는 계기가 될 것이다. 그러나 하나의 행정문화로 통합한다고 해서 남북한의 부정적·비민주적 행정문화의 특징을 그대로 유지하는 현상유지적 통합이 아니라, 보다 발전되고 성숙된 민주적 행정문화의 창달 및 정착 계기가 되어야 한다.

그동안 역대정부의 꾸준한 행정개혁, 각종 시민단체의 활동에 따른 시민문화와 참여문화의 정착 등으로 인해 점차 변하고 있기는 하지만, 아직까지 남한의 관료사회에는 중앙정부 우월주의, 권위주의, 의인주의, 형식주의, 무사안일주의 등 비민주적인 행정문화의 특징이 남아있다. 또한 정부 수립 이후 각 정부는 부정부패 척결을 위해 꾸준히 노력하였음에도 불구하고 국제기구에 의한 조사결과에서 남한 사회의 부패수준은 심각한 수준인 것으로 나타나고 있다.<sup>169</sup>

한편 여러 연구의 결과 북한의 중앙집권적 관료사회에도 역시 권위주의, 형식주의, 무사안일주의, 분파주의 등 비민주적 행정문화의 특징이 나타나고 있으며, 이러한 양상이 남한보다도 훨씬 강하게 나타나고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 폐쇄체제 하에 있는 북한의 관료들은 행정권의 강화에 따라 주민들에게는 지배권과 통제권을 강화하고 주민들의 요구는 받아들이지 않는 반면, 당과 상급 기관의 고급 관료에게는 복종하는 절대적인 권위주의적 행태를 보이고 있는 것이다. 또한 행정이 일정한 시스템과 기준이 없이 관료들의 자의성과 상위 계층의 지시에 따라 전개되기 때문에 자연히 관료의 무능력이 일상화되고 부패가 만연하고 있다. 또한 행정기구가 당에 절대적으로 복속됨으로써 나타나는 비능률성, 비합리성도 북한 행정문화의 특징이라고 볼 수 있다.

한반도 통일은 남북의 비합리적·비민주적 행정문화를 청산하고 합리적이며 민주적인 행정문화를 정착·발전시킬 수 있는 좋은 기회이다. 그러나 부정적인 행정문화를 합리적이고 다원주의적인 행정문화로 바꾸는 것은 장기간의 시간과 많은 노력을 필요로 하는 것이기 때문에 그리 쉽지 않다. 이를 위해 몇 가지 구체적 방안을 제시해보면 다음과 같다.

### (1) 봉사하는 행정문화 정착

국민에게 봉사하는 행정은 국민을 고객으로 취급하는 행정을 의미한다. 봉사행정은 정부가 국민 위에 군림하고 공급자 위주의 행정을 펴는

<sup>169</sup> 국제투명성기구(Transparency International: TI)가 발표한 국가별 '부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI) 2003'에서 한국은 10.0 만점에 4.3으로 조사대상국 133개국 중 50위를 차지하였다. 이는 2002년의 4.5보다도 더 떨어진 점수로, 지난 2-3년 동안 우리나라의 부패문제가 개선되고 있는 것이 아니라 더욱 악화되고 있다는 증거이다. 반부패국민연대-국제투명성기구한국본부(Transparency International-Korea) 홈페이지 <[www.ti.or.kr](http://www.ti.or.kr)>.

것이 아니라 기업이 고객을 대우하듯이, 정부가 행정의 수요자인 국민을 중시하며 국민의 의사를 반영하는 것을 의미한다.

국민에게 봉사하는 행정은 국민에게 행정서비스에 대한 선택권을 주는 행정이다. 국민에게 봉사하는 행정은 고객인 국민에게 획일적인 하나의 서비스만을 제공하는 것이 아니라 국민에게 여러 가지 종류의 행정 서비스를 제공하여 국민이 선택할 수 있도록 하는 행정이다. 국민의 행정서비스 선택은 공공부문에 시장기능을 도입하는 효과를 가져오며, 경쟁에 의해 공공부문의 효율성을 증진시킨다. 국민에게 봉사하는 행정이 되기 위해서는 국민의 요구가 무엇인가를 파악하는 것이 중요하며, 서비스 제공 후에는 만족도를 조사하여 스스로의 미비점을 수정·보완하도록 노력하여야 한다.

국민에게 봉사하는 행정은 공무원으로 하여금 책임을 지게 하는 행정이다. 고객의 선택을 받기 위하여 공무원이 긴장하고, 고객의 만족도에 대한 책임을 지는 것이다. 국민에게 봉사하는 행정체제의 공무원은 상관과 상부기관에 의해 평가를 받고, 그 결과에 책임을 지는 것보다는 고객인 국민의 평가 결과에 대해 책임을 진다.

결론적으로 국민에게 봉사하는 행정은 고객지향적 정부를 의미한다. 이것은 행정서비스 이용자인 국민을 수동적인 수혜자가 아니라 적극적인 고객으로 재인식하고 그들의 요구와 기대에 부응하려는 노력을 통하여 공무원 조직과 서비스 전달방식을 개선하는 것이다.

## (2) 투명하고 깨끗한 행정

부패문제는 정부가 해결하기 어려운 전형적인 영역에 속하는 것이지만, 반드시 해결되어야 할 과제다. 부패해결은 단순히 국내 내부 문제만이 아니며, 우리 민족이 통일 후 세계사회의 일원으로 생존·발전하는

문제와 직접 연관된 것이다. 국가의 부패수준이 국제사회에서 국가경쟁력 및 신용도의 지표로 평가되고 있을 뿐만 아니라, 각종 국제기구도 부패국가에 대해 규제강화 움직임을 보이기 때문이다.

깨끗한 행정체제를 만들기 위해서는 여러 방안이 제시될 수 있다. 우선 정보공개제도, 전자입찰제, 청렴서약제, 시민감사제도 등 현재 남한에서 실시되고 있는 제도의 미비점을 보완하여 더욱 효율성을 높여야 할 것이다. 특히 이중 정보공개제도는 부패방지는 물론 국민의 알 권리를 보장하는 제도로서 반드시 활성화되어야 한다.

이밖에 정부의 투명성 제고와 부패방지를 위해 공직사회의 엄격한 윤리관 확립과 자기 통제를 위한 공직자 행동규범(공무원 행동강령)의 이행 여부에 대한 주기적인 점검이 있어야 할 것이다. 특히 남북연합 기간 동안은 물론 통일 이후에도 공직자를 대상으로 한 꾸준한 반부패 윤리교육도 실시되어야 할 것이다.

그러나 부패척결을 공직사회에 한정시켜서는 안 된다. 모든 부패는 금품을 제공하는 공급자(민간부문)와 금품을 수령하는 수요자(공직부문)의 결합에 의해 이루어진다. 따라서 부패척결 개혁에는 양측 모두를 포함시켜야 한다. 즉, 부패의 진원지인 금품을 제공하는 민간부문도 동시에 개혁되어야 한다.

### (3) 시민의 국정 참여

남한에서 과거 시민들은 행정문제, 국정운영에 적극적으로 참여하지 못했다. 행정문제에 대한 시민들의 참여가 부족했던 이유에는 시민들의 무관심도 있겠지만, 그보다 더 큰 이유는 시민들의 참여가 제한되고, 통제되었기 때문이다. 시민들의 참여는 일부 위원회에 참가하는 민간 전문가, 시민단체의 대표 등으로 극히 제한적이었으며, 일반 시민이 정책결

정과정 또는 집행과정에 참여하는 경우는 극히 드물었다. 이것은 기본적으로 정부가 시민을 개혁과정에서의 대등한 협력자나 자문가로 생각하기보다는 아무런 이해가 없는 자, 나아가 성가신 존재로 인식한데서 출발한다. 그러나 현재 정부와 시민관계는 과거와는 다르게 변화하고 있으며, 앞으로 시민과 정부가 동반자로서 역할을 분담하는 방향으로 나가게 될 것이다.

그러나 북한에서는 아직까지 시민 또는 참여의 개념도 없을 뿐만 아니라 그 태동의 움직임도 볼 수 없다. 행정의 주인이자 주체는 정부이며, 주민은 행정의 수동자 또는 대상자에 불과하다. 따라서 통일 후 시민참여와 이를 통한 행정문화의 변화와 발전을 위해서는 북한지역에도 시민사회가 형성되어야 한다.

그러나 시민참여형 행정을 강조한다고 해서 무조건적인 참여만이 능사가 아니다. 시민참여가 바람직한 성과를 거두기 위해서는 시민이 공공문제에 대해서 상당한 관심과 이해를 갖고 참여할 것이 요구된다. 환언하면 공공문제에 대한 시민사회의 성숙된 역량이 요구되는 것이다. 만일 시민사회가 성숙되지 못한 상태에서 시민들이 무조건 행정에 참여하게 되면, 이는 무책임한 참여 또는 선동적 참여로 변질되고 결국 국정이 방향을 잃고 표류할 수 있다. 따라서 시민의 역량강화를 위해서는 일차적으로 북한 주민, 그리고 나아가 전 국민들을 대상으로 하는 민주시민교육이 필요하다. 또한 시민단체에 대한 지원 등도 필요하다. 특히 아직 남한의 시민사회가 충분히 성숙되지 못한 상태에서 시민단체들의 비전문성, 소수 명망가 중심의 조직구조, 미약한 재정자립도 등이 문제가 되고 있는 만큼 이에 대한 대책마련도 중요하다.

#### (4) 행정의 분권화

남한의 경우 1995년부터 본격적으로 지방자치제를 실시하고 있지만, 아직 정착단계에 불과하고 앞으로 지방자치제의 정착을 위해서 해결되어야 할 일이 많다. 여러가지 문제 중에서 중앙정부의 집권·중앙으로의 집중이 가장 심각하다. 아울러 지방자치제에 대한 주민들의 무관심, 자치단체장을 비롯한 지방공무원의 부정부패, 비리 등도 심각한 수준에 달하고 있으며, 지역이기주의로 인한 지역·집단간의 갈등 또한 지방자치제의 발전을 저해하는 주요한 요인으로 꼽히고 있다. 그럼에도 불구하고 남한의 경우는 북한에 비해 훨씬 발전된 지방행정체제를 구축하고 있다고 볼 수 있다. 소위 '민주주의적 중앙집권주의'를 강조하는 북한의 경우 지방자치제가 실시되지 않고 있으며, 지방으로의 분권 또한 생각할 수도 없다.

지방자치제는 민주정치·민주행정의 핵심이다. 통일은 북한지역에 대한 지방자치제 실시는 물론이며, 중앙정부의 기능과 권한을 적극적으로 지방에 이양·분산하는 계기가 되어야 할 것이다. 지방이양을 추진할 경우 강조되어야 할 첫번째 사항은 보충성의 원칙 존중이다. 중앙정부 차원에 입각한 지방이양이 아니라 지방정부 우선 원칙에 입각한 역할 재배분으로서, 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방정부 위주로, 광역적 권한은 광역지방정부로 배분하는 것이다. 마지막으로 지방정부가 수행할 수 없는 기능은 중앙정부에 배분하는 것이다.

#### 나. 남북한지역 지방자치단체간 교류협력의 확대

통일 후 남북 지역간 교류·협력사업의 기본목표는 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균

형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 남북지역간 인적·물적·문화적 교류협력은 실제로 북한주민들의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 남북한 가치통합의 성패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있다.

특히 남북 지역단위의 교류·협력은 남북한지역 주민들간 지역감정 및 적대의식의 약화를 도모함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있다. 이밖에 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진하여 북한내 사회구조의 변화를 가져올 수 있다.

통일 후 지역간 교류 중에서도 특히 지방자치단체간의 자매결연을 통해 국민통합적인 행정통합과정을 추진할 수 있다. 통일 초기단계에서 화해·협력이 본격화되면 이 시점에 남북의 지방자치단체들이 자매결연을 맺고 이후 남북지역간 교류·협력은 이들 자매결연 지자체를 중심으로 추진하는 것이 바람직하다.

그러나 지자체간 교류·협력사업의 추진 과정에서 발생 가능한 몇가지 문제점을 예상해 볼 수 있다. 첫째, 교류·협력사업이 국익에 부합되지 않을 우려가 있다. 지자체간 교류·협력의 활성화가 동질성회복, 민족경제의 균형적 발전, 북한지역의 변화유도 등에 부합되기보다는 특정지역의 전시효과용으로 악용될 우려가 있다.

둘째, 중앙정부와 지자체간의 주도권 다툼 가능성이 있다. 지자체간 교류·협력이 본격화되면, 남북관계의 일관성 유지 및 행정관할권을 유지하려는 중앙정부와 교류·협력사업의 자율권을 확대하려는 지자체간의 갈등이 대두될 수 있다. 또한 북한 지방의 자율성 부족으로 인해 남한 지자체가 북한지역과의 접촉시 북측 중앙정부의 개입이 지속되는 등, 교류·협력사업의 활성화에 차질을 빚을 수도 있다.

셋째, 남북한 지자체간 교류·협력이 취지에 맞지 않게 민선 지자체장의 업적과 인기유지 수단으로 이용되어 지자체나 주민에게 실익 없이 자원·인력·시간 낭비를 초래하며, 정치행사화할 우려가 있다. 이밖에도 교류·협력사업이 지자체의 재정악화를 초래할 가능성도 있으며, 교류·협력 관계자의 예기치 않은 안전문제 등도 우려되는 사항이다.

따라서 통일 초기단계에서 지자체간 교류·협력은 다음 세 가지 조건을 전제로 해야 한다. 첫째, 통일국가의 국익을 고려하여야 한다. 지자체간의 교류·협력은 특정 지방의 이익과 협력만을 목적으로 추진되는 것이 아니라, 국가발전에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다. 둘째, 통일 이후 남북한 지역 지방자치단체간의 교류·협력은 지방자치단체의 주도하에 추진되어야 하지만, 이와 병행해서 중앙정부의 중재와 종합적 계획 하에 추진되어야 한다. 남북 지자체간 교류는 지방의 주도하에 진행되지만 무질서하게 추진되는 것을 의미하는 것은 아니며, 정부의 중재와 협조를 바탕으로 추진되어야 한다. 정부는 사업의 청사진을 제시하고 지자체 교류 사업의 중복여부, 실효성 여부 등을 고려하여 중재해야 한다. 셋째, 남북한 지역 지자체간 교류·협력사업이 실효를 거두기 위해서는 남북한 지방자치단체의 실행능력이 갖추어져야 하며, 이를 위해 북한은 물론이고 남한에서도 지자체의 재정자립능력과 자결권을 비롯한 자치권의 확대에 자율성이 신장되어야 할 것이다.

#### 다. 남북 공직자에 대한 재교육 강화

북한의 공직자는 우리의 공직자와는 달리 ‘민주주의 중앙집권주의’, ‘당의 영도적 역할’이라는 원칙 하에 업무를 수행하고 있고, 이들에 대한 교육에서도 실무에 필요한 전문지식보다는 사회주의 이념과

당성이 강조되고 있다. 따라서 통일 후 북한지역 공직자들이 자유민주주의 행정체제에서 업무를 원만히 수행할 수 있도록 하기 위해서는 이들에게 교양교육은 물론 전문교육을 실시하여야 한다. 교육의 대상에는 북한 노동당의 핵심간부 또는 북한 주민의 인권을 탄압한 국가안전보위부의 요원을 제외한 북한출신 공직자로서 엄격한 자격 심사를 통해 재임용된 북한출신 공직자는 물론 심사 과정에 있는 자, 그리고 북한지역에서 신규 채용된 인력 등이 포함될 것이다.

그러나 통일 후 공무원 교육계획을 세우고 이를 추진하기에는 시기적으로 너무 늦은 감이 없지 않다. 독일의 경우 통일 전 동독지역 공직자 교육에 대한 준비가 없었기 때문에 통일 후 구동독출신 공직자의 재교육에 심각한 문제가 제기되었다. 독일의 경우 교육시설이 절대적으로 부족했을 뿐만 아니라, 강사진도 제대로 확보되지 않았으며, 교육에 대한 아무런 프로그램이 없었다. 따라서 통일 후 북한지역 공직자에 대한 교육을 효과적으로 실시하기 위해서는 남북연합이 시작되면 이에 대한 준비를 해야 한다. 북한출신 공직자의 행정교육을 위한 구체적인 준비사항은 다음과 같다.

첫째, 교육공간 및 시설확보이다. 현재 우리 정부의 공무원 교육훈련 기관으로는 중앙공무원교육원, '지방행정연수원'을 비롯하여 각 부처 교육기관으로 총 46개 기관이 있다. 또한 일반인과 공무원을 상대로 북한 및 통일교육을 실시하는 기관으로 '통일교육원'이 있다. 우선 한반도 통일시 이들 기관들을 적극 활용하여 북한출신 공직자를 교육시켜야 한다. 그러나 장기적으로 이들 기관의 공간과 교육설비로는 북한출신 공직자를 효율적으로 교육시킬 수 없다. 이들 교육기관은 남한 공무원에 대한 실무 및 교양교육을 실시하기 위한 곳이기 때문이다. 따라서 통일을 대비해서 공간의 확보는 물론 교육시설에 대한 준비를 하여야 한다. 이에

관해서 공무원 교육훈련기관의 시설확충방안도 필요하겠지만, 경제상황을 감안하여 국내 각 대학 및 대학원의 건물 및 시설을 이용하는 것도 하나의 방법일 것이다. 이와 함께 북한지역에도 교육시설 건립계획을 수립하여 통일 후 지방자치 실시에 따른 지방공무원 교육에 대비하여야 한다.

둘째, 공직자 교육을 위한 강사진 확보이다. 통일 후 공직자 교육을 위한 공간 및 교육시설의 확보도 중요하지만, 만약 이를 준비하지 못했을 경우 현재의 시설로도 최소한의 교육은 가능하다. 그러나 북한지역 공직자를 교육시킬 인력이 부족하다면 사실상 교육은 불가능할 것이다. 따라서 사전 계획에 따라 행정전문가 및 북한전문가를 선정·양성하는 것은 대단히 중요하다. 북한출신 공직자에 대한 행정교육은 기본적으로 각 부문의 학자 및 전문가가 담당해야겠지만, 기본적으로 북한과 사회주의체제에 대한 지식이 있는 인사가 교육을 담당해야 더욱 효과가 있을 것이다. 이를 위해서 정부는 각 대학의 북한학과와 통일관계 연구기관에서 북한문제를 연구하는 학자 및 전문가와 유기적인 협력관계를 유지해야 한다.

셋째, 북한출신 공직자 교육을 효과적으로 실시하기 위해서 절대적으로 필요한 것은 교육내용과 프로그램의 준비이다. 독일의 경우 통일 후 구동독 공직자 교육에 차질이 생긴 것은 무엇보다도 교육프로그램의 부재에서 기인하였다. 통일 전 구서독에는 서독 공무원에 대한 재교육 및 임용교육 프로그램만이 있었을 뿐 통일 이후를 대비한 교육내용 및 프로그램에 대한 준비는 없었다. 따라서 우리도 독일의 예를 교훈삼아 통일 이후 북한지역 공직자에 대한 교육프로그램을 준비해야 한다. 교육프로그램은 교육대상자의 소속, 업무내용, 직위 등에 따라 다양하게 준비되어야 하겠지만 최소한 다음과 같은 교육내용을 준비하는 것은 필수적이다.

- 기초적인 정치적 인식: 헌법에 관한 기본적인 이해, 국가조직, 정치 체제, 지방자치에 대한 이해
- 기본적인 법률 지식: 민법, 형법, 행정법, 공무원법 등 최소한의 법률에 대한 이해
- 시장경제체제에 대한 이해
- 자유민주주의 사회생활에 대한 이해

통일독일도 초창기 구동독 공직자에 대한 교육의 어려움을 실감하였고, 이를 보완하기 위해 1992년부터 연방공공행정연수원을 중심으로 동독출신 공직자를 상대로 적극적인 재교육프로그램을 마련하였다. 독일은 구동독 공직자 교육을 효과적으로 추진하기 위해 연방공공행정연수원 기존의 전입교수진 이외에 각계의 전문가를 초청하여 강사진을 강화하였으며, 교육내용도 법, 정치, 경제, 사회 강좌는 물론 외국어, 컴퓨터 교육 등 다양화하였다. 교육방법도 교수에 위한 주입식 강의를 지양하고 소그룹토의, 세미나 등을 통하여 교육생의 자발적 참여를 유도하였다.

통일 후 공무원에 대한 교육은 북한출신 공무원에 국한되는 것은 아니다. 통일이라는 커다란 변화를 맞아 남한출신 공무원들도 북한의 사정을 이해하고, 특히 북한출신 공직자를 적이 아닌 동료로서 받아들이기 위해서는 이에 대한 일정한 교육을 받아야 한다. 통일 이후 남한 출신 공직자들이 받아야 할 교육은 기존의 반공교육 또는 통일교육과는 다른 타원의 교육으로서 북한사회 이해, 북한 행정체제에 대한 이해 등은 물론 북한출신 공직자와 동반자적 관계를 형성하고 조화롭게 근무할 수 있는 기본 소양에 대한 교육이어야 한다. 이밖에 남한 출신 공직자들에게는 변화된 통일 국가의 행정체제에 대한 교육도 필수적이다.

## 라. 통일행정요원 관리강화

통일 이후 여러가지 후유증을 극복하고 정치·경제·사회·문화적 통합을 달성해야 하는 소위 ‘제2의 통일작업’이 필수적이다. 이를 위한 구체적인 과제는 다음과 같다.

첫째, 통일한국에 국민의 자유와 인권이 보호되는 자유민주주의 정치 체제를 건설하는 과제이다. 둘째, 시장경제질서를 근간으로 하여 전 민족 구성원의 생존권이 보장되고 번영과 복지를 보장할 수 있는 경제구조를 만드는 일이다. 셋째, 국민통합을 실현하는 일이다. 분단으로 인해 왜곡되어 왔던 남북한 주민의 의식구조를 바로잡아 서로 이해하고 화합하며 민족의 동질성을 회복하는 일이다. 통일 이후 민주, 복지, 평화주의에 입각한 자유민주주의 국가, 공익성이 강조되는 시장경제국가, 복지국가, 민족이 화합하는 국가 건설의 과제를 수행하여야 할 것이다.

이러한 과제의 수행은 기본적으로 온 민족의 역량을 결집시켜 추진되어야 할 것이다. 그러나 통일 후 국민통합 작업의 일차적 성공여부는 이러한 작업을 직접적으로 수행할 인력의 역량에 따라 좌우될 수 있다. 통일한국이 후유증을 극복하고 실질적으로 통합된 통일국가를 형성할 수 있느냐는 북한지역에 투입되어 자유민주주의와 시장경제체제를 구축하고 남북한 주민의 동질성 회복을 위해 근무할 통일행정요원의 행태와 역량에 따라 좌우된다.

이들은 통일 후 북한지역에 파견·전출되어 긴급한 행정수요에 대한 충족은 물론 국가행정 전 분야에 걸쳐 체제통합업무를 수행하게 될 것이다. 이들은 남북한 주민의 의식격차를 좁히고 민족화합의 견인차 역할도 하여야 한다.

이렇듯 행정지원인력 역량과 행태는 통일한국이 통일의 후유증을 극

복하고 국민통합을 완성하는데 결정적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 따라서 이들의 선발과 교육 그리고 업무배치는 행정통합에서 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

통일 이후 북한지역의 체제전환 및 남북한 체제통합에 있어 통일행정요원의 역할이 지대함에도 불구하고, 이들이 실제 북한지역에 파견 및 진출되어 업무를 수행할 경우 많은 문제점 및 부작용이 나타날 우려가 없지 않다. 먼저 북한지역에서 통일행정요원의 고위직 독점, 통일행정요원의 권위주의적인 행태와 특권의식, 북한주민(북한 출신 공직자 포함)의 지역주의적 성향과 폐쇄성 등으로 통일행정요원들은 북한 공직자 및 북한주민들과의 알력과 갈등에 직면하게 될 수도 있다. 또한 통일 이후 북한 출신 공직자의 대대적인 감축, 행정구역의 개편, 행정조직의 개편 등 체제통합과정상에서도 여러 가지 혼란과 갈등상황이 속출할 수 있다.

한편 통일행정요원의 업무능력 및 전문성 부족, 북한사회에 대한 이해부족과 환경 부적응 등으로 체제통합을 수행하는 과정에서 많은 시행착오, 혼란, 비효율이 나타날 수 있다. 특히 통일행정요원이 권위적이고 고압적인 행태를 보인다거나 특권의식을 표현할 경우 통일행정요원과 북한 출신 공직자와는 물론 북한주민과의 갈등은 심화되어 통일행정요원을 파견함으로써 국민통합으로 꾀한다는 원래의 목적을 달성하기는 커녕 오히려 남북 지역간 갈등이 심화될 수도 있다.

통일행정요원들이 업무추진과정에서 직면하게 될 문제들에 대해 적절하게 대응하기 위해서 무엇보다도 이들의 선발·양성·관리에 있어 특별한 주의가 필요하다. 특히 전문능력과 환경적응능력을 갖추고, 북한 출신 공직자 및 북한주민이 처해진 상황을 이해하며 이들을 적극적으로 도와줄 수 있는 인성을 가진 자를 선발·교육·관리해야 한다.

## (1) 통일행정요원 선발방안

통일 이후 한반도 정치, 경제, 사회상황이 불투명하기 때문에 북한지역에 투입해야 할 정확한 행정인력의 수를 산출하기란 쉽지 않다. 만약 남북연합 시기가 상당히 오랜 기간 지속된 후 통일이 될 경우 그다지 많은 행정인력이 북한에 투입될 필요는 없을 것이다. 그러나 짧은 남북연합 기간을 거친 후 통일이 된다면 상당한 인력이 북한에 투입되어 체제통합의 업무를 수행하여야 할 것이다. 문제는 이들 행정인력을 통일이 된 후 선발하려고 하면 북한지역에서 행정업무를 수행할 능력은 고사하고 사명감도 없는 공직자들이 선발될 가능성이 많다. 왜냐하면 시간이 촉박하여 지원자들에 대한 신중한 자격검증을 할 수 없기 때문이다. 더구나 선발된 자에 대해서는 어떠한 교육을 시킬 여유도 없을 것이다.

따라서 정부는 남북연합 시기에 중앙부처 및 지방자치단체, 그밖의 국가기관에서 인력을 선발하여 '통일행정지원단'(가칭)을 구성·관리하여야 한다. '통일행정지원단'은 통일 이후에 북한지역 행정업무 및 체제구축을 위해 중앙기관 및 지방자치단체 또는 행정구축단의 일원으로 파견·전출되는 공직자들을 총괄적으로 지칭하는 것으로 행정자치부, 통일부 등이 추축이 되어 이들 인력을 관리하여야 한다.

통일 후 북한지역 행정업무 및 행정구축 업무를 수행할 인력의 선발은 기본적으로 지원자의 자유의사에 따른 결정과 개인적인 근무의욕을 전제로 하여야 한다. 그러나 북한지역 근무를 지원하는 자 모두를 행정지원인력으로 받아들여서는 안 된다. 정부는 통일 전 북한지역 파견·전출을 위한 인력선발규정을 마련하여 이를 토대로 행정지원인력을 선발해서 관리하여야 한다. 행정지원인력 선발에서는 우선 개인의사가 존중되어야 하지만 지원자의 지원동기, 북한에서의 업무수행능력, 그밖에 필요인력의 수급성 등이 고려되어야 한다.

행정지원인력의 선발에 있어서 특별히 중시되어야 할 사항은 지원자의 지원동기이다. 다시 말해서 정부는 북한지역에 대한 사적인 호기심이나 경제적, 사회적 이익을 위해 지원하는 자보다는 확고한 민족적 사명감과 함께 자신의 지식과 기타 역량을 민족통합을 위해 사용해 보겠다는 강한 의지를 지니고 있는 자를 선발하여야 한다.

북한지역 행정지원인력의 선발에 관해 고려되어야 할 또 하나의 사항은 선발된 인력에 대한 일정한 지원과 혜택이 있어야 한다는 점이다. 통일 후 북한지역의 주택, 복지시설, 자녀의 교육환경, 업무량 등을 고려해 볼 때 남한 공직자가 민족적 사명감과 개인 성취도 하나만으로는 북한지역에서의 근무를 지원하기는 어려울 것이다. 따라서 북한지역 근무의 지원율을 높이고, 선발된 인력의 근무의욕을 고양시키기 위해서는 선발된 인력에게 주택지원, 이사비용, 정착금 등 재정적 지원과 함께 급여와 승진에 있어서도 혜택이 주어져야 할 것이다.

그러나 독일 경우에서 볼 수 있듯이 과도한 혜택은 오히려 부작용을 낳을 수 있음을 주시하여야 한다. 행정지원에 대한 과도한 혜택으로 통일한국의 체제통합 과업을 완수하겠다는 의지를 가진 공직자보다는 재정적·사회적 혜택에 관심을 가진 공직자들의 지원율을 높임으로써 행정지원인력의 질이 낮아질 우려가 있다. 또한 북한지역 파견·전출자에 대한 과도한 혜택은 이들로 하여금 북한사회의 상류층으로 군림하게 함으로써 북한출신 공직자 및 주민들에게 심한 사회적 박탈감을 주게 되어 사회적 갈등을 심화시킬 소지도 있다. 따라서 행정지원인력에 대한 지원은 통일이 남북한의 사회적, 경제적 상황과 다른 공직자와의 형평성을 고려하여 결정되어야 한다.

## (2) 통일행정용원 교육 및 관리방안

통일 이후 북한지역에 근무할 행정인력의 자질향상을 위해서는 통일 전부터 이들에 대한 일반교양 및 전문교육을 실시하여야 한다. 아울러 행정인력 뿐만 아니라 통일 후 북한 주민을 상대로 민주교육을 담당할 교육요원도 육성해야 한다. 특히 북한 주민을 상대로 자유민주주의와 시장경제체제에 관한 교육을 담당할 교육요원의 역할은 내적 통합의 성공 여부와 직결된다는 점에서 대단히 중요하기 때문에 이들에 대한 사전교육은 필수적이다. 교육내용은 북한실상에 대한 이해, 즉, 북한의 정치·경제·사회·법·군사체제의 현황과 특성, 북한 주민의 가치관과 의식 구조, 북한체제의 변화유형 분석과 위기관리 등에 대한 것이어야 한다.

## (3) 통일행정요원의 배치와 복귀방안

통일 후 발생할 가능성이 있는 각종 사회혼란을 방지하고 북한 행정 조직의 개편을 비롯한 각종 행정통합을 신속히 추진하기 위해서는 남한 출신 공직자들이 북한지역의 중요 요직을 장악하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 그러나 이럴 경우 북한지역의 주민들과 북한출신 공직자들은 심한 박탈감을 느낄 것이며, 결과적으로 국민통합보다는 남북간 갈등이 심화되고 국민통합은 그만큼 늦어질 것이다.

독일의 경우 통일 후 구서독의 공직자가 구동독 지역으로 대거 파견·전출되어 업무를 수행함으로써 빠른 기간 내에 새로운 행정체제가 구축될 수 있었고, 통일 후 발생한 여러 행정수요에도 적절히 대처할 수 있었다. 그러나 대부분의 구서독 공직자들이 재정, 치안, 법률에 관계되는 주요 부처를 장악했을 뿐만 아니라 신설된 행정관청의 고위직으로 임명되어 그 후유증이 심각하게 대두되었다. 구동독출신 공직자는 20-30년의 공직경력에도 불구하고 중·하급 관료로 강등되었으며 승진

가능성마저 상실하게 되었던 것이다. 이는 구동독 동직자로 하여금 근무의욕을 상실하게 하는 계기가 되었을 뿐만 아니라 동·서독출신 공직자간의 심한 갈등 원인이 되었던 것이다.

따라서 우리의 경우 통일 후 국민통합을 이루기 위해서는 남한출신 고위공직자의 파견 및 진출은 점차적으로 줄이고 대신 북한출신 공무원에게 고위직으로 승진할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직할 것이다. 그렇지 않고 계속해서 남한출신이 각 행정관청의 고위직을 장악할 경우 승진할 기회를 잃은 북한출신 공직자들은 근무의욕을 상실할 것이다. 또한 남한출신 공직자들이 계속해서 행정관청의 고위직을 차지할 경우 북한출신 중·하급공직자와의 상호 업무협조도 원활하게 이루어지지 않을 것이다.

통일 후 발생할 남북한 공직자의 갈등을 방지하고 상호 협조체제를 강화하기 위한 방안의 하나로는 북한출신 공직자의 승진기회 보장과 아울러 이들에게 남한의 행정관청에서 근무할 기회를 제공하는 것이다. 이미 언급하였듯이 통일 후 북한출신 공직자에 대한 재교육은 필수적이다. 그러나 이들에 대한 재교육이 교육장에서 실시되고 일회성으로 그친다면 그 효과는 미미할 것이다. 따라서 북한지역 공직자에 대해서 남한 행정관청의 근무기회를 제공하면 재교육의 효과와 함께 동기부여를 통해 근무의욕을 고취시키고 아울러 남북한 내적 통합에도 기여하게 될 것이다.

통일 후 행정인력의 북한지역 파견·진출과 관련해서 염두에 두어야 할 또 하나의 중요한 사항은 북한지역 근무를 마치고 남한의 행정관청으로 복귀하게 될 공직자에 대한 대비책 마련이다. 통일 후 북한지역에 근무하게 될 행정요원 중 대부분은 일정한 기간동안만 북한지역에서 근무하게 될 것이며 영구적으로 근무하는 사람은 소수에 그칠 것이다. 대

부분의 행정지원인력은 일정한 기간이 경과하면 본인이 소속했던 관청이나 또는 다른 기관으로 복귀할 것이다. 그러나 이들이 북한지역 근무를 마치고 복귀를 원할 경우 이 과정은 그리 쉽지 않을 것으로 예상된다. 우선 3~4년 동안의 북한지역 근무는 당사자로 하여금 새로운 경험이었다기 보다는 일종의 공백기로 인식되기 쉬울 것이다. 따라서 이들에게는 또 다시 새로운 환경에 적응해야 하는 부담감이 따를 것이다. 또한 이들에게는 새로운 직책과 임무가 주어지지 않을 가능성도 있다. 따라서 정부는 북한지역에서 행정요원으로 근무하다가 복귀하는 공직자에게는 우선적으로 적절한 보직과 임무를 부여할 것을 약속해야 한다. 아울러 남한의 행정관청으로 복귀하는 인력에 대해서는 또 다른 업무환경에 원만히 적응할 수 있도록 재교육을 실시해야 한다.

## Ⅸ. 경제 분야

### 1. 상황설정

통일 후 남북한 경제의 통합 초기에는 정치사회적 충격에 의한 ‘J curve’ 현상에 의해 북한경제는 심각한 GDP 감소현상과 함께 실업 및 인플레이션 등 거시경제적 부작용이 예견되며, 경제적 동기에 의한 북한 주민의 대량 남하 현상이 나타날 수도 있다. 또한 북한지역의 극심한 지역 및 산업간 경제적 불균형, 재가동이 불가능한 노후된 산업설비, 민수 산업으로의 전환이 불가능한 방대한 군수산업부문의 존재, 토지 및 산림 황폐를 포함한 환경오염, 인프라(수송, 통신, 송배전 설비)의 절대적 부족, 국영기업의 시장 환경 적응 곤란, 대외무역 및 금융창구의 붕괴, 북한주민의 남한체제 및 주민에 대한 적개심 등의 구조적 문제점들이 남북경제의 진정한 통합의 장애물로 등장할 것이다.

한편 통일 후 남한경제는 일반적인 경기순환을 거칠 것으로 전망되나, 남북 경제통합을 위한 이전적(移轉的) 지출의 증가는 일시적으로 경기 과열을 초래할 것이며 중장기적으로는 시설투자 저하로 인해 남한경제 성장률의 둔화가 예상된다. 특히 남한자체의 경제발전에 따른 사회복지 제도 및 사회간접자본 확충에 대규모의 재원이 소요될 것이며, 조세증가

를 통한 통일비용 조달은 심각한 조세저항과 민간저축 저하 및 투자부진 등의 거시경제적 부작용을 야기할 수 있다.

통일 이후 북한경제 재건과 관련, 대기업간 또는 대기업과 중소기업간의 이권경쟁 혹은 개발이익에 편승한 투기 현상이 나타날 수 있으며, 북한주민의 남하현상이 지속되는 경우, 이들의 수용을 위한 자원조달 문제는 물론 남한 노동자와의 갈등구조 형성과 산업구조 고도화 지연(저렴한 노동력 유입으로 인한) 등 부작용이 나타날 수 있다. 장기적으로 남북한경제의 순조로운 통합은 규모의 경제 및 상호보완성 실현 등을 통한 대외경쟁력 강화, 군사비 지출 감소를 통한 투자재원 증가 등의 효과를 통해 한반도경제 발전에 긍정적 파급효과를 가져올 것이다. 그러나, 통일 이후 북한경제의 체제전환 과정이 순조롭지 못할 경우, 통일의 부정적 파급효과가 사회전반에 걸쳐 만연할 가능성을 배제할 수 없다. 현재 북한지역의 산업구조는 중공업이 극도로 비대한 반면 서비스부문은 매우 취약한 상태이며 대외의존도가 매우 낮은 수준에 머무르고 있다. 통일시점까지 북한 산업구조의 왜곡성이나 생산설비 노후화 등의 문제가 개선되기는 어려울 것이다.

통일 후 북한지역 경제는 낮은 생산수준에도 불구하고 당분간 소비 및 투자에 대한 수요가 높을 것이기 때문에 거시경제적 측면에서 생산과 지출간에 괴리가 발생·확대될 것이다. 공급측면에서 북한지역 경제가 통일 후 고성장을 달성한다고 해도 통일시 북한지역의 생산력이 위약 낮을 것이기 때문에 통일 후 상당 기간 동안은 지출이 생산을 초과할 것으로 전망된다. 수요측면에서는 통일 후 민간소비수요의 급격한 증가가 예상되며 아울러 경제개발을 위한 대규모 투자수요도 예상된다. 남북한 경제통합으로 단일경제권이 형성됨에 따라 북한주민의 소비욕구도 남한의 소비수준을 목표로 급격히 상승할 것이며, 상대적인 빈곤감도 확

대될 수 있다. 통일 후 예상되는 북한지역 상품의 상대가격의 변화와 내구성 소비재의 가격 하락, 통화통합으로 인한 개인소유 금융자산의 보유, 남한으로부터의 상품 및 이전성 소득 유입 과 남한인구의 북한 상주(常住) 등의 요인에 의해 민간소비는 크게 증가할 것이다. 민간소비 수준 상승은 임금상승 압력 요인으로 작용할 것이며 이는 정부부문 인건비의 상승을 초래함으로써 정부 부문 소비지출의 확대를 유발할 것이다.

통일 후 북한지역 생계비수준 상승은 임금상승의 압력요인으로 작용하며 생산성을 초과한 임금수준은 대량 실업으로 이어지는 상황이 발생할 수 있다. 그리고 통일 후 남북한 지역간 소득 불균형과 북한내부의 지역간·계층간 소득불균형이 심각한 사회문제로 대두될 것이다. 통일 이후 초기에는 기본적으로 불균형적 성장패턴이 불가피할 것이기 때문에 전통부문과 성장산업부문간, 연령간, 지역간 임금 및 소득격차가 급격히 확대될 것이다. 특히 북한은 사회주의 체제하에서 외형적으로는 소득의 균등분배를 지향해 왔기 때문에 소득불균등으로 인한 북한주민의 상대적 불만이 클 것으로 전망된다. 따라서 소득불평등의 심화로 야기되는 사회적 압력은 각종 사회보장제도나 소득보조 등의 방법에 의해서 완화될 수밖에 없으며 그에 따른 남한의 재정부담은 불가피할 것이다. 한편 사회간접자본 투자는 민간투자의 유치를 위해 필요한 선행투자로서 지출시기상으로 통일직후 북한주민의 생계지원을 위해 정부의 경상지출이 확대되는 시기와 겹치기 때문에 통합초기에는 재정부문의 재원조달에 상당한 어려움이 예상된다.

한편 통일 후 경제적 측면에서 남북한 주민간의 갈등을 완화하고, 북한주민 및 관료들의 시장경제 적응을 원만하게 하기 위해서는 산업구조 조정, 소득격차 축소 등의 실물경제적 정책과 더불어 북한 주민들이 시장경제 제도 및 자본주의적 가치관에 순조롭게 적응할 수 있도록 하기

위한 교육체계의 도입이 매우 필요할 것으로 판단된다. 남북한 경제적 갈등 해소를 위한 북한 주민에 대한 교육은 우선 자본주의 시장경제의 본질과 기능적 우월성 등에 대해 체득할 수 있도록 함으로써 그들의 편견과 왜곡된 인식을 바로 잡아야 한다. 아울러 북한지역 주민에 대한 직업교육 등을 통해 이들이 시장경제체제에 적응할 수 있는 능력과 시장 경쟁력을 갖출 수 있도록 해야 한다. 이와 관련, 통일 후의 효율적인 북한주민 교육을 위해서는 통일이전 시기에 탈북주민의 남한적응 교육을 통한 경험 및 인적자원 확보도 중요한 고려사항이 될 것이다.

## 2. 기본방향

경제부문 통합을 위한 중장기적 과제는 북한경제의 자생력 확보를 통해 남북한 경제력 격차를 줄이는 동시에 양지역의 이중적 경제구조를 시급히 해소하는 문제이다. 경제통합은 궁극적으로 북한지역 경제체제 전환, 남북한 생산요소의 자유이동을 의미한다. 이 과정에서 북한주민의 경제적 생존권 보장, 남한경제에 대한 부정적 파급효과 및 남북한주민간의 사회갈등 방지 등의 문제가 충분히 고려되어야 할 것이다. 북한경제의 자생력 확보를 위해서는 우선 산업부문의 대규모 구조조정이 필요하며, 민간부문의 투자유치를 위해서는 정부차원의 재정지출이 먼저 이루어져야 할 것이다. 특히 정부의 재정지출 부담을 최소화하기 위해서는 민간기업의 투자가 활발히 이루어져야 할 것이다. 특히 통일초기에 사회간접자본 건설 등 투자환경 조성을 위한 정부투자 및 지원이 집중적으로 이루어져야 할 것이다.

정부투자 및 지원 대상은 농수산업부문, 수송·통신부문, 에너지부문,

제조업부문 투자기반 조성, 환경 및 지역개발, 외채인수 등이 될 것이며, 사회간접자본 형성과 사회복지 확충을 위한 소요재원 규모를 최소화하기 위해서는 경제통합 과도기 동안 생산수단의 사유화와 가격자유화 및 무역자유화의 범위, 순서 및 속도를 정책적으로 조절·관리할 필요가 있다. 상품·노동·자본의 이동통제가 어려울 경우, 북한의 체제전환 및 남북한 경제통합의 속도조절이 사실상 불가능할 것이다. 북한체제를 시장경제체제로 전환시키고 남북한 경제제도를 통합하기 위한 과제로는 화폐통합, 북한지역 토지소유권 처리, 기업민영화, 가격자유화, 기타 사회복지제도와 관련 행정제도 통합 등을 들 수 있다. 제도통합의 과도기에는 북한경제의 심각한 거시경제적 불안정 현상이 나타날 수 있으므로 이에 대비한 제도적 완화장치 및 재원이 필요하다.

통일 이후 예상되는 경제·사회적 충격을 완화하기 위해 단기적으로 가장 시급한 현실적 과제는 북한주민의 남한유입을 최대한 억제하는 것이다. 통일 이후 북한주민에 대해 과도기 동안의 취업 및 교육보장, 생활보조, 생산수단 사유화 시의 권익보장, 세금감면, 남한지역 방문 및 귀환 편의제공 등 경제적 인센티브를 제공함으로써 남한으로의 이주동기를 최소화하고, 매체를 통해 북한거주의 장점을 지속적으로 홍보해야 할 것이다. 북한지역 거주자에 대한 인센티브 제공에도 불구하고 완전한 통합조치가 실시되기 이전에 남하하는 북한주민에 대해서는 수용시설을 건립하여 일시적으로 보호할 필요가 있다. 따라서 통일 이후 남북한 경제의 통합을 위한 정책의 기본방향은 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 통일직후 북한지역 경제의 마비에 따른 주민의 동요 및 대량일남으로 인한 사회적 혼란을 방지하고 북한지역 경제재건을 위한 안정적 여건을 마련하기 위해 초기에는 북한 주민의 대거 남하를 조율할 수 있

는 경제적 인센티브의 제공이 필요하다.

둘째, 통일 이후의 부작용을 최소화하고 조정기간 동안 남북한 경제 통합 기반을 마련하기 위해 남한정부의 이전적(移轉的) 지출 및 투자지출에 의한 북한경제의 재건 및 자생력 배양을 추진한다.

셋째, 북한체제의 전환을 위해 통일한국 정부는 ①화폐통합, ②토지 소유권 전환, ③기업민영화, ④가격자유화, ⑤대외채무 및 채권의 인수, ⑥기타 경제관련 분야의 행정제도 통합, ⑦군수산업 및 시설의 민수산업화 등을 추진한다.

넷째, 이질적인 북한체제에 순응해 왔던 북한주민과 관료들이 시장경제의 보편적 가치관과 실무능력을 가질 수 있도록 이념교육과 기능적 교육 프로그램을 제공한다.

### 3. 제도통합 방안

#### 가. 제도통합의 기본구도

통일 후 북한경제체제 전환의 기본방향은 시장기구의 도입과 소유제도 다양화 및 대외경제제도의 개혁으로 요약할 수 있다. 그러나 체제전환의 범위와 순서 및 속도는 북한주민의 적응가능성과 개혁과정에서 발생할 수 있는 경제적 비용을 감안하여 결정해야 할 것이다. 1980년대 말 사회주의 대변혁 이후 사회주의 체제전환에 관한 논의의 초점은 주로 개혁의 속도에 맞추어져 왔으며, 전면적이며 급속한 개혁(big bang approach, shock therapy)이 바람직하다는 주장과 단계적·점진적 개혁(piecemeal approach, gradual approach)이 보다 타당한 접근방법이

라는 상이한 관점이 제기되어 왔다.

급진적 전환론은 즉각적이고 전면적인 가격자유화와 소유제도 개혁이냐 말로 수요와 공급 양면에서의 경쟁관계 형성을 통해 짧은 기간 동안에 자원 배분의 효율을 제고할 수 있는 방안이라는 논리를 가지고 있다. 반면 점진적 전환론은 사회주의 경제체제의 개혁을 통한 효율성 제고는 경제개혁이 새로운 동기 및 유인에 긍정적으로 반응할 수 있는 제도적 틀과 거시경제 균형이 먼저 형성된 뒤에 비로소 달성될 수 있다고 주장한다.

일반적으로 경제성장 요인에 대한 적합한 설명으로서 신고전학파의 관점, 구조적 해석, 'X-비효율성'(X-inefficiency)의 제거에 의한 효율성 제고 등을 들 수 있다. 그러나 현실적 측면을 고려해 보면, 이들 중 어느 관점만이 옳다기 보다는 모두가 각각 다른 측면에서의 경제성장 요인을 설명해 준다고 할 수 있다.

신고전학파의 경우 생산요소의 증가(자본 축적 및 노동력 증가)와 질적 향상을 통한 생산 잠재력 및 생산성 제고를 주요 성장요인으로 파악하고 있다. 한편 구조적 해석에 의하면 높은 생산성을 가진 부문으로의 자원재배치, 규모의 경제 및 학습효과, 병목현상의 제거 등이 경제구조의 비효율성을 해소함으로써 경제성장을 가져온다. 또한 라이벤슈타인(H. Leibenstein)에 의하면, 개발도상국에 있어서 상당수준의 경제성장은 비용절감을 위한 경영합리화를 통해 X-비효율성을 제거함으로써 이루어질 수 있다.<sup>170</sup> 통일 이후 북한지역의 경제체제에 대해 시장지향적

---

<sup>170</sup> 라이벤슈타인에 의하면 같은 생산기술을 사용하는 기업들 중에서 가장 효율적으로 운영되는 기업에 비해 어떤 기업이 단위 상품을 생산하기 위해 더 많은 생산요소를 사용해야 한다면 그 기업은 X-비효율성을 가지고 있는 것이다. H. Leibenstein, "Allocative Efficiency Versus X-Efficiency," *American Economic Review*, Vol. 56 (1966), pp. 392-416.

전환을 추진하는 경우, 체제 전환과정에서 이와 같은 세 가지 측면에서의 성장요인이 작용함으로써 경제성장이 가능할 것이다.

위에서 언급한 경제성장 요인들은 또 다른 측면에서 이해될 수 있다. 먼저 신고전학파가 주장하는 생산요소의 증가나 질적 향상을 통한 경제성장은 경제의 잠재생산력이 확대된 결과라고 볼 수 있다.

한편 구조적 해석에 의한 경제성장의 요인 설명은 생산요소 이동 및 산업구조 조정의 가격탄력성이 현실적으로는 신고전학파의 가정보다 낮다는 점에 기초하고 있다. 즉 분할된 생산요소 시장의 존재로 인해 산업구조 조정 및 기술흡수에는 상대적으로 많은 시간이 소요된다는 현실적 상황을 수용하고 있는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 경제성장 요인은 신고전학파의 잠재생산력 향상에 덧붙여 산업부문간 자원 재배치로 인한 효율성 증가, 규모의 경제, 생산경험을 통한 기술 학습효과, 병목현상의 해소 등을 포함할 수 있다.

여기에서 주의할 점은 신고전학파의 관점은 기존의 경제체제가 주어진 자원을 최대한 효율적으로 사용하고 있다는 전제를 기본 출발점으로 하고 있으며, 구조적 관점은 현실적으로 시장기구가 자원배치에 있어서 최대의 효율을 보장할 수는 없다는 것을 전제로 하고 있다는 점이다. 한편 X-efficiency란 주어진 조건 하에서 자원의 재배치 없이도 경영합리화에 의한 비용최소화를 통해 향상될 수 있는 효율성을 의미한다. 이는 물질적·정신적 인센티브체계 및 노사관계의 개선이나 작업방식의 개선을 통해서도 효율성 향상이 가능하다고 보는 것이다.

통일 이후 북한지역 경제의 시장화는 앞에 언급한 세 가지 경제성장 요인을 모두 제공할 수 있을 것이다. 그러나 북한경제의 구조적 특성과 정치적 제약요인을 감안할 때, 그 중에서도 어떤 측면에서의 진전이 침체된 북한경제의 경제성장에 가장 크게 기여할 수 있을 것인가를 살펴

보는 것은 경제정책 방향을 결정하는데 있어서 시사하는 바가 매우 크다. 일반적으로 사회주의 경제개혁과정에서 시장기구의 역할을 분석·평가하기 위해 기존연구들은 시장지향적 개혁의 성과를 곧바로 신고전학파의 경제성장요인과 결부시키려고 시도함으로써 논리상의 비약과 더불어 때로는 해석하기 곤란한 연구결과를 얻고 있다.<sup>171</sup>

북한지역에 대해 소유제도 다양화 조치와 함께 시장기구 도입을 추진할 경우 중공업위주의 경제구조가 변화할 것이며, 시장기구의 진척도가 빠른 부문에서는 구매자 시장을 형성함으로써 생산자간 경쟁행위를 유발할 것이다. 그러나 다른 사회주의 경제체제의 개혁경험을 통해 알 수 있듯이 체제전환 과도기의 시장기구는 여러 측면에서 신고전학파이론이 제시하는 바와 같은 이상적인 형태를 갖추기는 어렵다. 이를테면 통합된 시장기구가 아직 성숙하지 못한 상황에서 생산기술과 노동의 질 향상 및 자본축적 잠재력에 있어서 지역간은 물론 같은 지역의 생산단위 간에도 큰 격차가 존재할 것이며, 통신 및 운송체계의 미비로 인한 시장분할 현상이 심화될 수 있다. 이에 더해 체제전환 과도기에 일반적으로 관측되는 연성예산제약(軟性豫算制約)의 존재, 투입재와 최종상품간의 판이한 시장상황 등으로 인해 생산단위의 비용절감 노력이 미약할 수밖에 없다는 점 등은 신고전학파이론이 제시하고 있는 바와 같은 성격의 경제성장 실현을 어렵게 한다.

사회주의 계획경제체제의 잔재로 인해 경제개혁 과도기의 북한경제에 있어서는 신고전학파의 생산요소 축적 및 생산성 향상이나 'X-inefficiency' 제거에 의한 경제성장의 기본적 전제조건이라 할 수

---

<sup>171</sup> 예를 들면 경제개혁에 착수한 이래 중국경제의 생산성향상에 관한 연구들은 대부분 생산성 향상이 과연 이루어졌는가에 대한 뚜렷한 결론을 얻지 못하고 있다. 이 경우 시장기구의 도입에 의한 중국경제의 고도성장 실현을 어떻게 해석해야 하는가 하는 문제가 제기되는 것이다.

있는 생산비용 최소화를 실현하기는 어려울 것이다. 따라서 개혁과정에서 북한경제의 성장은 주로 경제개혁에 따른 경제운영 메커니즘의 변화가 북한경제의 구조적 적응능력을 증대시킴으로써 가능하게 될 물자부족 현상 및 병목현상의 해소를 통해 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 북한지역경제는 체제전환 과정에서 계획경제의 비효율성 제거, 가격 자유화 및 국제경제와 국내경제의 연계성 형성, 소유권의 다양화를 통한 시장경쟁 도입, 물질적 인센티브의 제공 등을 통해 사회주의 계획경제의 비효율성을 감소시킴과 동시에 구조적 적응능력을 증대시킬 수 있을 것이다.

#### 나. 북한체제 전환의 우선순위와 속도

사회주의 계획경제 체제의 전환 방안에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 사항은 경제 각 부문에 동시적이며, 급진적으로 시장기구 혹은 생산수단의 사유제도를 도입 할 것인지, 혹은 각 부문에 대한 개혁의 우선 순위를 결정하고 이에 의해 단계적으로 시장기구 도입 및 소유제도 개혁의 적용 범위를 확대해 나갈 것인지의 문제이다. 통일 이후 북한지역 경제체제 전환방안은 단시간 내의 완전한 시장화나 사유화를 전제로 한 다기보다는, 북한경제의 구조적 문제점을 감안하여 북한경제 회생과 효율성 증대를 위해 시장기구와 소유제도의 다양화라는 정책수단을 어떻게 활용할 것인지에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 또한 시장기구 도입 및 소유제도 다양화를 통해 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 대외경제제도 개혁에 의한 국제비교우위의 개발이 필수불가결하다는 관점에서 접근하고자 한다.

비교경제체제론적 관점에서 볼 때, 경제체제는 일반적으로 ①의

사결정 구조 ②정보유통 구조 ③인센티브 구조 ④자원배분 기제의 네 가지 측면에서 이해될 수 있다.<sup>172</sup> 이와 같은 구조 속에서 파악할 때 시장기구는 자원배분기제로 파악된다. 여기에서 나머지 세 가지 측면은 체제의 자원배분 기제에 의해 결정되며, 이들 모두는 서로 밀접하게 연계되어 있다.

즉 효율적으로 기능하는 시장기구를 유지하기 위해서 경제체제는 의 사결정 구조가 분권화 되어야 하며, 시장가격을 통한 정보의 수평적 유통이 보장되어야 하고, 경제행위자들은 기본적으로 자신의 이익추구라는 인센티브 구조에 의해 거래를 추진해야 한다. 효율적으로 기능하는 시장기구의 활용이 사회주의 경제개혁의 궁극적 목표를 달성하기 위해 설정된 중간목표라고 할 때, 체제전환을 위한 정책 및 조치들은 위에서 언급된 경제체제 구성요소간의 논리적 연계성을 충족시킬 수 있어야 할 것이다.

예를 들어 공산품 시장이 순조롭게 작용하기 위해서는 가격구조의 개혁을 통해 시장가격이 상품의 희소성을 정확히 반영하도록 해야 하며, 기업에 대한 재정적 인센티브가 효능을 발휘하기 위해서는 이윤이나 경영방침 등에 대한 기업의 자주권이 보장되어야 한다. 여기에서 과연 생산수단의 전면적인 사유화가 기업의 자율권 보장을 위한 필요조건인가에 대해서는 논란이 있으나, 설사 체제전환의 과도기라고 하더라도, 시장기구가 효율적으로 작동하기 위해서 사유제도가 허용되어야 함은 이론의 여지가 없다.<sup>173</sup>

<sup>172</sup> E. Neuberger and W. Duffy, *Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach* (Boston: Allyn and Bacon, 1976) 참조.

<sup>173</sup> 코스(R. H. Coase)는 거래비용(transaction cost)이 존재하지 않을 경우, 국가소유 혹은 개인소유의 어떠한 소유제도하에서도 소유권이 명확히 설정되는 한에 있어서는 자원의 효율적 배분이 보장된다고 보았지만, 현실적으로는 불확실성과 정보흐름의 한계, 그리고 지리적 여건 등으로 인해 거래비용이 존재하므로 사유

북한지역 내부의 경제체제 전환과 더불어 북한의 체제전환 과정에서 또 하나 고려해야 할 대상은 대외경제부문이다. 북한의 산업기반을 현대화할 수 있는 선진기술 흡수나 효율적 경제성장을 위한 자원배치(資源配置)의 최적화(最適化)를 위해서는 대외경제관계를 확대시키고 국내 경제와 국제시장을 연계시키는 것이 필수적이다. 특히 남한의 경제적 역량으로 미루어 볼 때, 통일 이후 북한지역 경제의 재건을 위해 소요될 막대한 재원을 조달하기 어려울 가능성이 크므로, 북한지역 산업의 수출 증대를 통한 외화획득은 북한지역 경제의 현대화와 거시경제 조절을 위해 절대적인 중요성을 가진다고 할 수 있다.

대외경제부문 제도 전환을 위한 조치로는 생산기업에 대한 수출입권한 및 외화사용권의 분권화, 남한의 민간기업 및 외자 유치를 위한 투자유인 제공, 국내시장가격과 국제시장가격의 연계성 확립 등이 주요 과제이다. 궁극적으로 북한경제의 효율성 제고는 북한지역의 비교우위개발에 의한 국제 노동 분업 체계로의 편입을 통해 달성할 수 있을 것이다.

북한 경제체제 전환 방안은 대내경제의 가격기구 조절 및 자유화 정책, 생산수단 소유제도의 전환, 그리고 대외경제의 무역 및 외자유치 제도의 전환을 위한 조치들이 상호 연관성을 가지고 있다는 점을 고려하여 전체 경제의 효율성이 극대화 할 수 있도록 배려되어야 한다. 전환 및 개혁조치의 우선순위는 북한경제의 구조적 특성을 감안하여 정하되, 정책시행 범위는 경제체제의 의사결정·정보·인센티브 체계가 상호 작용하여 경제전반의 효율성을 제고할 수 있도록 각 부문의 상호 보완성 실현에 초점을 맞추어 결정되어야 할 것이다.

---

제도와 공유제도의 적절한 배합을 통해 거래비용을 최소화하는 것이 체제개혁의 목적이라고 볼 수 있다. R. H. Coase, "The Problem of Social Costs," *Journal of Law and Economics*, October 3, pp. 144.

그러나 북한경제의 역사적 배경과 사회구조적 제약요인, 산업 불균형의 정도를 감안해 볼 때, ‘big bang’식 체제전환과 ‘shock therapy’를 동시에 적용하는 식의 체제전환을 통해 개혁조치의 상승효과를 거두기는 불가능 할 것으로 판단된다. 여기에서 주목해야 할 것은 경제체제가 사전에 세워진 계획에 의해서만 운영될 수 없듯이 통일 이후 북한지역의 체제전환 역시 처음부터 완벽한 계획을 세워서 이에 따라 추진될 수는 없다는 점이다. 경제체제의 개혁은 여러 가지 촉진요인과 제약요인, 정책변수가 동시에 작용하여 그 파급효과를 결정하게 되므로 체제전환 과정에서 정책의 파급효과를 고려하여 정책채택의 범위와 순서가 조정되어야 하는 것이다.

북한지역의 체제전환은 구조적 특성을 감안한 우선순위에 따라 추진 하되, 상호 연관성을 가지는 경제체제의 의사결정·정보·인센티브 체계의 개혁조치들이 보완적으로 채택되어야 할 것이다. 그리고 시장메커니즘의 자생적 추진력이 각 부문에서 자연스럽게 실현될 수 있도록 ‘정책 공간’을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다. 북한경제의 체제전환은 실물경제적 측면에서 경제구조 및 거시경제적 파급효과를 고려하여 우선순위와 진행속도를 결정하되, 경제체제 각 부문간의 연계성에 의한 상승효과를 최대화할 수 있도록 보완적 조치를 강구해야 할 것이다.

체제전환 정책의 우선순위는 다양한 기준에 의해 고려될 수 있다. 농업부문과 공업부문, 경공업부문과 중공업부문, 화폐금융부문과 상품경제부문 등 실물경제 부문별 개혁 순서는 물론, 가격자유화 및 소유권 다양화, 그리고 내부경제와 대외경제 등 제도적 개혁의 우선순위 역시 중요한 의미를 가진다. 그러나 여기에서 고려되어야 할 점은 현실적으로 각 부문 개혁조치의 추진 단계는 상호간에 중복될 수 있으며, 한 정책이 완료된 뒤에 다음정책이 추진되는 것과 같은 분명한 전후관계가 존재하

지는 않는다는 것이다. 또한 개혁 범위와 마찬가지로 체제전환의 우선순위 역시 앞서 채택된 정책의 파급효과나 정책 환경에 의해 조정되어야 할 것이다.

## 다. 통일 이후 남북한 제도 통합 방안

### (1) 화폐통합 및 금융제도 전환

남북한간 화폐통합은 가능한 한 신속하게 추진하는 것이 바람직하므로, 우선 적정 남북화폐간의 적정교환비율을 결정하기 위한 실태파악을 완료해야 한다. 화폐통합은 북한지역의 경제·사회적 안정이 회복되고, 북한주민의 노동생산성과 상품 경쟁력에 대한 객관적 평가가 가능한 시점에서 신속히 추진해야 한다. 과도기적으로 북한지역에 대해 임시화폐 발행·교환을 검토할 수 있다. 기존 북한화폐의 계속 사용은 통일의 정치적인 의미를 약화시키고, 정확한 실태파악을 거친 후에 남북한 화폐단일화를 위한 통화교환 비율을 결정할 필요가 있기 때문이다. 만약 통일 직후 남북한간의 인적·물적 교류를 제한할 수 없을 경우에는 북한지역에 별도의 통화를 유지한다는 것이 사실상 불가능하므로 즉각적인 통화통합이 불가피할 것이다. 이 경우 화폐교환 비율은 화폐의 시장가치, 즉 매력을 반영하되,<sup>174</sup> 북한지역의 사회 안정을 위한 정책적 목적 달성을 위해 특별히 관리해야 할 것이다.

단순한 화폐통합은 북한경제의 효율적인 발전을 보장하기 어렵다. 시장화 정책으로 인해 나타날 수 있는 인플레이션 및 비효율적 기업에 대

---

<sup>174</sup> 북한의 암시장 가격은 북한화폐의 구매력을 부분적으로 반영한다고 볼 수도 있으나 암시장뿐만 아니라 공식부문의 가격을 가중 평균한 것이 전체적인 구매력으로 평가되기 때문에 암시장 가격을 근거로 한 구매력 평가는 북한화폐를 저평가할 위험이 있다.

한 과잉투자 현상 등 거시경제적 부작용과 과도기 관료조직의 비생산적 이윤추구행위(rent-seeking activity) 등 경제효율 저해요인의 발생을 방지하기 위해서는 가격자유화 및 기업자율권 확대 등의 개혁정책이 화폐금융제도의 개혁에 의해 뒷받침 되어야 한다. 코르나이(J. Kornai)의 용어를 사용하자면, 사회주의 기업풍토에 보편화되어 있는 ‘연성예산제약’(soft-budget constraint)을 시장경제체제의 기업이 일반적으로 직면하고 있는 ‘경성예산제약’(hard-budget constraint)으로 전환해야 하는 것이다.

이는 비효율적인 기업을 도태시킬 수 있는 제도가 시행되지 못할 경우, 체제전환 과정에서 가격자유화 등 개혁정책에 따른 예상 밖의 초과 이윤 추구하고 개혁정책의 후퇴 등 경제정책의 불확실성에 대비하는 목적을 가진 과잉투자 수요가 폭발적으로 나타날 수 있기 때문이다. 또한 과도기에서 북한지역 기업에 대한 특혜성 금융지원은 북한 산업구조 재편을 지연시키고, 경영효율성 향상을 저해할 수 있다는 측면에서 신중하게 추진되어야 할 과제중의 하나이다. 특히 북한기업의 과도한 중앙집중, 독점적 산업구조, 연합기업소 제도 등 구조적 문제점을 감안할 때, 화폐금융제도의 개혁이 뒷받침 되지 않는 한 상품부문의 개혁이 경제체제의 효율성으로 연계되기 어려운 것이다.

한편 가격의 즉각적 자유화는 심각한 인플레이션 유발을 통한 사회불안정 요인이 될 수 있으므로, 행정적 조치를 통해 국제시장 가격 및 남한의 가격구조를 고려하여 희소가격을 반영하지 못하고 있는 북한의 상대가격 구조 조정할 필요가 있다. 소비재 등 통일 후 단기간 내에 남한으로부터의 상품 유입을 통해 공급과 수요가 어느 정도 균형을 되찾을 수 있는 소비재 부문 등의 가격 자유화는 우선적으로 시행할 수 있을 것이다.

## (2) 북한 국유기업의 사유화 및 구조개혁

북한주민의 남한에 대한 적대감, 시장기구 및 사유제도에 대한 이해 부족, 행동양식 적응에 필요한 시간 등을 감안할 때, 통일 이후 북한지역의 체제전환과정에서 단시일 내의 전면적인 소유제도의 전환은 불가능할 것이며, 정치적 안정이라는 측면에서 바람직하지도 않을 것으로 판단된다. 그러나 시장기구의 도입을 통한 경제효율성의 제고를 위해서는 가격기구 개혁에 덧붙여 ‘시장경쟁’을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치로서의 소유제도 개혁이 요구된다. 이와 같은 맥락에서 고려되어야 할 것은 가격기구 개혁이 소유권 제도의 개혁과 상호 보완적으로 추진될 경우 비로소 시장경쟁관계가 자원배분의 효율성을 가져올 수 있다는 점이다.

특히 북한은 상대적으로 작은 경제규모, 경제구조의 높은 중앙 집중도, 비대한 국유부문, 중공업위주의 투자구조, 거대한 군산복합체, 연합기업소제도의 확산, 수평적 물자유통 체계의 낙후성 등으로 인해 산업부문별 또는 지역별 산업의 독점도가 매우 높은 편이다. 따라서 소유제도 개혁을 통해 경제구조의 중앙 집중도를 완화하고 국유부문의 비율을 낮추며, 수평적 상업유통망을 확충하는 등 산업 독점도를 완화하지 않는 한 물자공급의 가격탄성이 지극히 높을 것이기 때문에 가격자유화는 공급과 수요의 불균형을 더욱 악화시킴으로써 체제전환 과정에서 심각한 인플레이션을 야기할 수 있다.

한편 소유제도 개혁방안으로서는 동독 등 급진적인 체제전환이 불가능했던 국가가 추진했던 국유부문의 사유화 방안과, 중국과 같이 단계적 개혁을 추진했던 국가가 채택했던 비국유부문(집체소유 및 사유 부문)의 확대를 통한 국유부문 비중의 축소 방안을 고려해 볼 수 있다. 대형 국유제도를 급진적으로 개혁함으로써 인해 나타날 수 있는 정부재정 고갈,

생산 감소, 실업발생 등을 감안하면, 중국이 택했던 비국유부문 비중 확대를 통한 시장경쟁의 도입은 긍정적인 측면을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 경우 중국과는 달리 중소기업 규모를 중심으로 한 수평적 물자유통체계가 미미한 상태이며, 산업 독점도가 매우 높기 때문에 비국유부문의 확대에 의한 시장경쟁도 제고를 위해 보완적 차원에서 국유부문의 조직 및 편제 개편은 물론 주식분할 또는 분할 임대 형식을 통한 소유제도 전환을 동시에 추진하는 것이 바람직하다.

북한지역 국유재산의 사유화방식 결정에 있어서 경제적 효율성, 사회적 형평, 신속성, 재정수입의 증대 등을 감안하여야 하지만 무엇보다도 국영기업의 구조개편과 투자의 활성화를 위한 방안을 추진해야 할 것이다. 특히 사유화 과정에서 책임을 지고 경영권을 행사할 수 있는 핵심투자자(core investor)가 다수지분을 확보할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 경영권 확보를 위한 지배 지분의 안배 이후의 잔여지분에 대해서는 북한주민과 해당기업 근로자들에 대한 형평, 북한거주 동기부여 등을 감안하여 적절한 분배(유상 또는 무상) 방안을 강구할 수 있을 것이다. 사유화 과정에서 국유재산가격, 즉 재정수입과 기업이 사용할 수 있는 투자자금은 상충관계(trade-off)에 있으므로, 국영기업의 지분을 단계별로 매각하여 기업의 현금수요를 최소화하는 대신 미래의 투자수익이 재정에 일부 귀속될 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 북한산업의 심각한 노후화 정도, 주택이나 농지의 거주자 및 농민에게 이양 필요성 등을 고려할 때 국유재산 매각수입의 확보에 지나치게 집착하여서는 곤란하며 가능하면 신속한 사유화를 통해 구조조정 및 재산권 체계가 조기에 정착되는 것이 필요하다.

국유기업은 공기업성격의 기간산업(철도, 전력, 수도 등), 기타 기간산업(철강, 정유, 시멘트, 광산 등), 일반대기업, 중소기업 등으로 분류하

고 산업성격에 적합한 구조조정방식을 적용하며, 공기업성격의 기간산업은 남한의 해당 공기업이 구조조정을 주도하는 것이 바람직하다. 구조조정 완료 후에는 남한공기업과 합병하거나 또는 독자적인 공기업으로 분리하여 남북 공기업간 경쟁체제를 도입하도록 해야 한다. 기타 기간산업은 신속한 사유화가 어렵기 때문에 그대로 방치하는 경우 경영공백으로 인한 경영악화와 대량 실업이 발생 수 있으므로 국유재산관리청(가칭)에 의한 구조조정 작업에 우선순위를 둔다. 기간산업은 독점적 위치에 있기 때문에 경쟁도 제고를 위한 사유화 방안을 추진하고, 일반대기업은 신속한 사유화를 목표로 하여 남한기업 및 외국기업의 사유화 참여를 촉진하는 것이 바람직하다. 중소기업의 경우 경영자인수(Management-Buy-Out), 경영리스 등 다양한 방식을 통해 북한주민의 사유화 참여를 장려하고, 북한주민의 소기업 인수를 지원하기 위한 금융지원을 제공해야 할 것이다.

### (3) 경제 관련 법제도의 정비

북한의 각급 지방자치단체 관련 공무원에 대해 법과 제도에 관한 연수교육을 실시하되 과도기의 행정공백을 메울 수 있는 행정인력의 공급 방안을 강구하고, 북한지역에 대해 과도기 동안 한시적으로 적용할 수 있는 투자 장려를 위한 법률·규정을 마련하는 것이 바람직하다. 북한지역의 경우 업무경험과 능력을 갖춘 경제행정인력이 절대적으로 부족하여 투자의 장애요인으로 작용할 가능성이 크며, 토지, 환경, 노동 등에 관련된 남한의 법제도를 북한에 그대로 이식할 경우 투자에 장애요인으로 작용할 수 있으므로 투자에 제약을 가하는 조항들에 대해서는 일시적 유보조치를 취할 필요가 있다.

특히 법과 제도의 정비 초기에 관심을 기울여야 할 사안은 분단시기

에 북한정부가 몰수했던 주민 재산권의 처리 문제가 될 것이다. 통일정부는 구(舊)북한정부의 재산을 그대로 인수하고 통일정부가 원소유자에게 금전적 보상(상징적 수준)을 제공하고, 소유권은 국가에 재귀속 시키는 방안도 검토해 볼 수 있다.<sup>175</sup> 몰수재산의 처리문제는 헌법은 물론 공법과 민법에 모두 관련되는 복잡한 법률적 문제이므로 통일이전에 엄밀한 법률적 검토를 거쳐 처리원칙을 미리 마련해 두는 것이 바람직하며,<sup>176</sup> 보상원칙의 기준과 그에 따른 보상자금의 재원조달방안(예: 국유재산의 사유화 수입으로 기금마련) 등도 강구되어야 한다. 한편 통일과정에서 제3국으로 탈출한 북한주민에 대해서도 체류국가의 정부와 협조체제를 통해 이들의 귀환 시까지 제3국에서의 체류 및 보호를 지원하기 위한 법적 장치를 마련해야 할 것이다.

#### (4) 북한 산업구조의 개편

통일 이후에는 북한지역 경제재건을 위한 정부차원의 지원과 함께, 효율적 경제재건 정책 추진을 위해서 필수적인 북한지역 산업구조 개편과 남북한 산업구조 통합을 동시에 추진해야 할 것이다. 남북한 산업통합은 침체되어 있는 북한경제에 활력을 불어 넣고 자생적 경제성장이 가능할 수 있도록 산업구조의 효율적 개편을 통해 남한 및 외국의 민간 자본의 유치를 위한 여건을 조성함을 그 목표로 삼도록 한다. 이와 같은

<sup>175</sup> 독일은 통일 후 몰수재산의 반환을 원칙으로 하였기 때문에 부동산의 법적 소유 관계가 불확실하여짐에 따라 투자자들이 국유기업의 인수를 기피하게 되어 몰수 재산권 문제가 투자의 장애요인으로 작용하였음.

<sup>176</sup> 북한지역 몰수농지는 日人所有地 111,561정보, 민족반역자 및 도주자 경작지 12,518 정보, 지주소유경작지 844,959정보, 기타 교회·사원·종교단체 소유경작지 14,916정보로서 북한 總耕地面積의 51%에 해당하는 총 983,954정보임. 朝鮮中央通信社, 朝鮮中央年鑑 1949 (평양: 朝鮮中央通信社, 1949), pp. 7172; 金昌順, 『北韓十五年史』 (서울: 知文閣, 1961), p. 195.

맥락에서 본다면 전통적인 의미에서의 산업구조 조정은 한계적이고 부분적인 산업구조변화를 추진하는 것인 반면, 통일에 따른 북한지역의 산업구조 전환은 사회간접자본의 확충을 포함하여 완전히 새로운 산업구조를 조성하기 위한 보다 큰 범주의 정책을 의미한다고 볼 수 있다.

### 사회간접자본 확충

북한지역의 열악한 투자환경을 감안, 통합 초기에는 민간투자를 유치하기 위한 선행투자로서 정부차원의 사회간접자본 투자를 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 한반도 전체의 국토종합개발 및 교통, 통신망 구축계획을 사전에 작성하고 이를 바탕으로 우선순위에 따라 사회간접자본투자를 시행하도록 해야 한다. 사회간접자본 특히 도로, 철도의 건설과 도시개발 및 공단조성에는 토지비용이 큰 몫을 차지하므로 장기적인 안목에서 사회간접자본 조성에 필요한 토지를 여유 있게 미리 확보할 필요가 있다.

### 남북한 연계비교우위의 개발

북한경제의 구조적 문제점을 고려해 볼 때 통일 이후 순조로운 경제체제 전환을 위해서는 경공업부문과 중공업부문의 유기적 결합이 필요할 것으로 판단된다. 북한은 과거의 과도한 중공업부문 투자로 인해 소비재 및 생산 중간재 용도의 경공업 생산이 매우 취약한 상태이다. 따라서 통일 이후 원활한 소비재 공급을 통한 주민생활수준 제고와 근로의욕 고취, 시장기구 도입 및 소유제도 개혁을 통한 비국유부문 확대, 상품경쟁력 제고를 통한 국제시장 진출 등 시급한 정책과제의 달성을 위해서는 자본 회임기간이 상대적으로 짧고 중소형 규모의 기업설립이 비교적 용이한 경공업부문의 육성이 시급한 과제가 될 것이다.

한편 통일 이후 북한지역의 자체 투자재원은 거의 전무하거나 매우 미약한 수준일 것이며, 남한 또는 외국자본의 북한지역 유입규모 역시 제한적일 것이므로, 북한의 비대한 국유부문 및 군산복합체를 방치하고 경공업부문의 체제 전환을 우선적으로 시행하는 경우, 전체경제에 대한 긍정적 파급효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 또한 북한의 경우 수직 분업적 연합기업소 체제를 가졌던 중공업부문의 분할 및 소유제도 전환이 따르지 않는 한 경공업 부문에 대한 경쟁체제 도입이 불가능하거나 매우 어려울 것이다. 이와 같은 측면에서 본다면, 경공업부문의 전환을 우선적으로 추진하되, 중공업부문의 연합기업소 체제를 해체·조정하여 부품 및 경공업제품 생산부문에서의 경쟁도를 제고하는 것이 보완적 정책으로서 매우 중요한 과제임을 알 수 있다.

북한은 ‘주체경제’의 기치아래 광범위한 중공업부문의 생산영역을 건설했으므로 규모의 경제 측면에서 본다면 매우 심각한 비효율성을 가지고 있으므로 통일 이후에는 이를 국제 비교우위에 의한 공업구조로 전환하는 문제가 시급하다. 국제비교열위에 있는 방대한 중공업부문은 설비관리 및 유지를 위해 부족한 투자재원과 기술인력을 지속적으로 흡수할 뿐만 아니라, 경공업부문으로 배분되어야 할 생산원자재를 독점함으로써 산업불균형을 심화시킬 수 있다. 따라서 통일 이후 북한지역의 산업정책은 경공업부문에서의 과감한 시장기구 도입과 더불어 대형국유기업을 중소형 민간기업으로 전환하는 등 경제구조의 재편을 위한 조치를 동시에 취해야 할 것으로 판단된다.

북한 산업의 구조개편 전략은 북한경제 개발목표와 북한산업이 가지고 있는 경쟁우위요소, 그리고 남한 산업구조 변화전망을 종합적으로 감안하여 수립해야 하며, 북한산업의 경쟁우위요소는 다음의 다섯 가지로 축약할 수 있다.

- ① 풍부하고 저렴한 양질의 단순인력
- ② 중공업부문의 비교적 풍부한 잠재적 기능인력
- ③ 중국의 동북부, 러시아 극동지역의 배후시장과 천연자원
- ④ 마그네사이트, 아연, 석탄, 철 등 일부 광물자원
- ⑤ 종합레포츠개발에 적합한 관광자원

통일시점에서 남한의 산업구조는 선진산업구조에 접근할 것이며, 제조업 내에서는 지식집약산업 및 기존의 제조업 부문 중 일반기계·전자기기·수송기기·정밀기기분야의 경쟁력이 강화되는 반면 저부가가치 소비재산업(섬유·신발·가구·잡화)은 구조조정 과정에서 퇴출이 불가피할 것이다. 철강, 전자, 자동차, 조선산업 등 고기술제품의 핵심부품과 핵심공정은 국내에서 유지되겠지만 이를 제외한 부품산업은 생산기지의 해외이전이 가속될 것이다. 섬유산업은 선진국형 고부가가치 생활문화산업으로 점차 이행하고 화학산업은 소재형 중심에서 부가가치가 높은 가공형으로의 재편이 이루어질 것이다. 이에 따라 수출은 소재·부품·기계류·플랜트 등 고부가가치업종의 비중이 증대하는 반면 최종제품의 비중은 저하하며 수입에서는 고기술제품의 소재·부품과 생산설비의 비중이 감소하는 대신 중저가 소비재 비중의 증대가 예상된다. 북한의 현재 산업구조를 볼 때 산업구조 개편의 과제는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

- ① 공유제에 기초한 집단농업의 가족 및 개인농업으로의 전환
- ② 비대한 군수 및 중공업 부문의 혁신적인 축소·조정과 경공업의 육성
- ③ 사회간접자본의 확충과 민간서비스부문(유통, 음식, 숙박 등)의 창출

중요한 점은 남북한 산업 통합 방향을 설정함에 있어 현재 절대적으로 열악한 북한의 산업구조를 기준으로 하는 것이 바람직하지 않다는 사실이다. 그보다는 북한의 산업구조 개편을 전제로 남북한의 연계비교우위(linked comparative advantages)를 염두에 둔 산업통합을 추진해야 한다. 남북한 산업구조는 서로의 장점을 보완적으로 활용함으로써 규모의 경제, 제품수명주기의 연장, 노동분업의 심화 등의 방향으로 추진되어야 하며, 특히 중국경제의 급격한 부상에 대비하여 한반도경제의 경쟁력을 제고할 수 있어야 할 것이다.

#### 남북한의 보완적 농업구조 확립

통일 이후 북한지역 농업체제 전환을 위한 핵심적 과제로는 북한지역 경작자에 대한 농지분배와 남한거주 원소유주의 소유권 처리문제, 그리고 비료 및 농약과 기타 농업용품의 원활한 공급 문제 등을 들 수 있다. 또한 북한의 경우 사회주의체제하에서 경제의 중앙집중도가 높았기 때문에 농촌지역내의 중소형 소비재 공업이 발달하지 못했다. 따라서 통일 초기에는 소비재 공급을 통해 농민의 근로의욕 제고를 추진해야 할 필요가 있다.

중국은 개혁초기 ‘농가책임생산제’와 농민시장의 확대를 근간으로 하는 농업부문 개혁을 공업부문 개혁에 앞서 추진함으로써 침체상태에 놓여 있던 농업생산량을 비약적으로 증대시켰다. 또한 농업부문의 성공적인 개혁결과는 도시지역 및 공업부문에서의 개혁을 추진할 수 있는 논리적 근거를 제공하였으며, 농촌의 구매력 향상은 비국유 공업부문의 고속성장을 유도함으로써 중국경제의 구조적 불균형 완화에 기여하였다. 그렇다면 과연 이와 같은 선(先)농업체제 전환 후(後)공업구조 개혁 방안을 그대로 북한에 적용할 수 있겠는가 하는 문제가 제기된다.

북한 농업부문은 기본적으로 집단농장을 해체하고 가족농 중심으로 재편하며, 지역별 특성과 농민의 의사에 따라서 조합 형태나 기업농으로 전환하는 것이 바람직하다.<sup>177</sup> 그러나 이 과정에서 영농규모가 영세화 됨으로써 규모의 경제가 잠식되는 사례는 방지되어야 한다. 통일 초기에는 제조업 부문의 구조조정으로 상당한 실업발생이 예상되므로 지역개발을 통한 농촌경제 향상으로 농촌인구의 안정을 도모하고,<sup>178</sup> 남북한 농업의 비교우위를 감안하여 한반도의 전체적 농업구조를 국제적 경쟁력 및 시장수요 중심으로 개편해야 할 것이다.

#### 제조업구조 개편 및 남북한 제조업 통합

남북한 경제통합은 남한의 장기적인 산업구조조정과 국제 분업체계에 상당한 변화를 초래할 것으로 예상된다. 제3국으로 이전될 성질의 저부가가치형 부품산업이나 소비재 산업이 시장원리에 따라 일단 북한지역으로 이전될 것으로 예상된다. 특히 소비재 경공업 부문은 북한지역의 잠재 수요와 저렴한 대규모 노동력의 확보 가능성으로 경제통합 초기에 대규모 북한으로의 이전이 이루어질 것이다. 북한지역의 산업공동화를 방지하고 실업 해소를 위해서는 단기간 내에 북한지역에 이식이 가능한 소비재, 혹은 단순가공형 산업의 대북이전을 촉진할 수 있는 정책적 지원이 필요하다. 통일 후 상당기간 동안 북한지역은 경제적 낙후지역으로 인정될 수 있기 때문에 WTO체제 하에서도 북한지역의 산업진흥을 위

<sup>177</sup> 북한지역 농업도 장기적으로는 국제경쟁력을 가지는 기업농 형태로 발전되어야 할 것이지만 임금수준, 기계화 및 수리화정도, 경영기술, 농가의 자본부족 등을 고려할 때 통일 후 과도기의 당면과제는 가족 농으로의 전환을 통한 생산성 증대라고 할 수 있다.

<sup>178</sup> 구동독의 경우 농림어업의 취업자 수는 1990년 1/4분기의 96만 명에서 3년 후인 1993년 1/4분기에 31만 5천명으로 무려 67%나 감소하여 가장 높은 감소율을 보였다.

한 보조금 지급은 큰 문제가 없을 것으로 예상된다. 그러나 북한 노동력이 대규모 남한으로 이주하는 경우 일부 노동집약적 저부가가치의 퇴출은 상당기간 지연될 것으로 예상된다.

그러나 연계비교우위 개발의 관점에서 본다면 북한지역 제조업 구조조정은 경영합리화와 설비현대화를 통해 기존 기업의 경쟁력을 회복시키는 통상적인 산업구조 조정이 아니라 기존 인력과 토지를 활용하여 새로운 기업을 창업한다는 개념에서 추진하는 것이 바람직하다.<sup>179</sup> 풍부하고 저렴한 양질의 노동력을 바탕으로 섬유, 의류, 잡화 등의 경공업과 조립중심의 전자, 전기 등의 중공업을 수출산업으로 육성하되, 인적자원 육성을 통해 ‘고부가가치 노동집약산업’을 전략적으로 육성해야 할 것이다. 북한지역 산업기반이 확충됨에 따라 노동집약산업으로부터 첨단산업으로 산업구조를 전환하면서, 남한과의 보완적 경제관계를 확대 심화시켜 나가야 할 것이다.

한편 북한산업의 구조개편 및 시장경쟁력 확보를 위해서는 북한의 기존 기능인력의 재교육, 직업훈련 등의 체계적인 기술교육이 필요하다. 또한 탄광, 철광, 비철금속광 등 광업과 전력산업은 현대화투자, 경영조직개편 등을 통한 산업합리화를 우선적으로 추진해야 할 것이다. 전력산업은 생산능력의 부족보다는 송·배전 과정의 손실 및 최종소비과정의 낭비가 더 큰 문제이므로 송·배전 시설교체에 투자 우선순위가 두어져야 한다.

---

<sup>179</sup> 구동독의 제조업 특히 기계, 광학, 정밀기기 등은 상당한 수준으로 평가받아 왔었는데도 불구하고 통일 후 생산정상화가 어려운 형편임을 감안할 때, 중공업을 비롯한 북한 제조업의 대부분은 쓸모없는 설비일 것으로 판단된다.

## 남북한 산업의 재배치

남북간 경제력 격차와 막대한 투자수요를 감안할 때 북한지역의 경제 개발을 위해 일부 성장거점(growth pole)지역을 중심으로 전략산업을 육성하는 불균형 성장전략의 채택도 고려해 볼 수 있다. 성장거점지역 개발성과가 가시화되면 성장효과를 주변지역으로 확산시켜 균형적 발전을 유도할 수 있기 때문이다. 북한지역 성장거점으로는 남한, 중국 및 러시아와 인접지역, 수송 등에 적합한 임해지역 중 다음의 6개 지역을 우선적으로 검토할 수 있을 것이다.

- ① 남포·평양지역
- ② 개성·해주지역
- ③ 신의주지역
- ④ 나진·선봉지역
- ⑤ 김책지역
- ⑥ 함흥·원산지역

특히 중국·러시아와 인접한 신의주, 나진·선봉지역에는 배후시장과 철도를 통한 유럽으로의 수출을 겨냥한 산업을 유치하도록 하고, 성장거점은 자유무역과 자유투자가 보장되는 일종의 자유경제지역을 핵으로 하여 외자를 적극적으로 유치하고 성장거점을 광역권으로 개발하여 지방 분산적인 국토개발이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 거점지역의 공업단지 조성 및 유치대상산업은 전체적인 국토개발계획과 지역별 산업입지 조건에 따라 결정되어야 하지만 결정과정에 해당지역 주민의사가 반영될 수 있도록 해야 한다. 특히 북한의 기존 공업단지는 기계·화학·철강 등 군수산업 중심이며 전시기구 보호차원에 조성되었

고 취약한 경공업은 내수중심의 지방공업으로 육성되었으므로 경제적 타당성에 의한 산업재배치를 추진해야 할 것이다. 희천, 덕천, 강계 등 군수공업 중심의 강계 공업지구는 입지조건이 열악하며 남포, 청진, 김책, 함흥 등 연해공업지구도 사회간접자본시설이 미흡하다. 따라서 기존의 공단을 활용하기 위해서는 상당한 사회간접자본 투자가 필요하므로 새로운 공단 조성을 추진해야 할 것이다.

한편 통일 후 북한지역의 금융·유통 등 대규모 민간서비스업 부문에 대한 남한기업의 진출을 촉진하되, 북한주민의 취업기회 확대를 통해 이들의 소득수준이 향상될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 소매·음식·숙박 등 소규모 서비스업의 기존 기업은 북한주민 중심으로 사유화하고 북한주민의 서비스업 창업에 대한 금융 및 세제상의 혜택을 보장하고 보조금 지원을 시행하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

#### 북한 군수산업의 민수산업화 및 군사시설의 용도 전환

효율적이며 전략적인 통일 후 통합군 체제 확립을 원칙으로 북한 군사기지 및 군수 방산시설의 개편을 추진해야 할 것이다. 북한 군사부문 개편을 위해서는 ①남북한 병력 축소에 따른 실업보장 및 직업훈련 비용, ②잉여 군사장비의 처리비용, ③병역제도 정비비용, ④방위 산업 처리 및 민수화 비용 등을 계상해야 할 것이다.

#### 북한의 대외채무/채권 인수 및 대외개방

통합된 남북한 경제의 순조로운 해외진출과 북한지역에 대한 외자유치를 위해 통일정부가 북한의 대외 채권과 채무를 인수하되, 채권국과 상환조건을 재협상하여 통일경제의 부담을 최소화 하려는 노력이 필요하다. 북한의 외채총액은 2000년을 기준으로 120-130억 달러로

추정되나 서방은행들이 이미 대손상각 처리한 부분을 제외하면 총 외채는 이보다 작은 규모로 추정되며,<sup>180</sup> 북한 보유의 해외자산규모는 미미하므로 총외채와 순외채가 동일한 것으로 판단된다.

한편 부존자원 종류에 있어서의 한계와 영세한 시장 규모, 그리고 경제건설을 위한 자본과 기술 도입의 필요성 등을 고려해 볼 때, 북한지역 경제는 대외의존도가 높을 수밖에 없는 환경요인을 가지고 있다. 또한 규모의 경제와 비교우위 실현은 제한된 투자재원의 효율성을 극대화시키므로써 통일 이후 조기에 북한경제가 자생력을 확보할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다. 따라서 통일 이후 북한 경제체제의 전환이 자원배분의 효율성 증대를 통해 지속적인 경제성장을 가져오기 위해서는 대내경제 개혁과 대외경제 개혁의 상호보완적 측면이 정책에 반영되어야 할 것이다.

경제규모 및 부존자원상의 제약 하에 놓여 있는 북한경제에 있어서 시장기구의 도입과 소유제도 개혁을 통한 내부경제의 효율성 제고는 화폐의 태환성을 보장할 수 있는 환율을 매개로 하여 국제비교우위를 개발함으로써 비로소 실현될 수 있는 과제이다. 마찬가지로 경제구조의 결합에 의한 낮은 공급탄성 및 생산요소 이동상의 제약요인을 그대로 방치한 상황에서 외자유치 및 대외무역 촉진을 위한 대외경제체제 개혁이 성과를 거두기는 어려운 것이다. 그러나 통일 이후 남북화폐 통합이 이루어지는 경우, 단기간 내에 북한지역의 노동생산성을 반영한 가격 및 환율의 책정은 통일한국 정부의 정치적 부담으로 작용할 것이므로, 가격 구조는 생산성을 반영하되, 과도기적 사회보장제도를 통해 정치·사회적 불안요인을 제거해야 할 것이다.

---

<sup>180</sup> 북한채권은 2004년 8월 현재 국제시장에서 액면가 1달러당 16센트에 거래되는 것으로 알려지고 있다.

국내 가격과 국제시장 가격간의 연계성 확보는 체제전환 과정에서 대외경제 개혁의 핵심적 사안이라고 할 수 있다. 국내 가격과 국제시장 가격간의 연계성 확보는 외환환율과 수입가격 및 수출가격의 결정기제에 의해 이루어질 수 있다.

#### 4. 가치통합 방안

##### 가. 북한주민의 경제적 가치관과 인센티브 구조의 전환

통일 이후 남북한주민의 경제적 가치관 차이는 심각한 사회 및 경제적 갈등구조를 야기할 수 있다. 역사적으로 볼 때 본격적인 자본주의 시장경제를 체험하지 못한 채 곧바로 북한 사회주의 정권 수립과 이에 따른 사회주의 경제관리 방식 및 경제적 가치관에 익숙해진 북한주민들은 단기간 내에 시장경제가 필요로 하는 행동양식이나 경쟁능력을 갖추기 어려울 것이다. 북한이 1990년대의 경제적 어려움을 겪으면서 확산된 비공식부문 경제와 2002년 7월 이후 시도된 시장원리의 접목 등으로 인해 북한주민의 가치관과 행동양식이 ‘도덕적 기준’이 아닌 ‘화폐적 기준’을 중시하는 방향으로 변화하기 시작한 것은 사실이다. 그러나 이들이 경험하고 있는 ‘시장’은 성숙한 자본주의 시장경제의 효율성을 보장하는 ‘보이지 않는 손’과 ‘보이는 손’(정부의 거시경제 관리 정책)의 조화에 의한 ‘인간다운 삶과 자유’를 보장하는 제도적 틀이라기보다는 ‘약육강식’의 논리와 정보의 비대칭성을 활용한 ‘눈 속이기’ 행위의 결합체이다. 따라서 현재 관측되고 있는 북한경제의 시장접목 시도는 북한주민들의 가치관이나 행동양식에 영향을 미침으로써 ‘화폐에 의존

한 생존' 능력을 제고시킬 것으로 판단되나, 통일 이후 남북한 주민의 경제적 가치관 통일이나 남북한 경제통합에 반드시 필요한 시장기구의 원만한 작동을 보장할 수 있는 '합리적 사고 및 경제행위'의 육성과는 거리가 먼 것이다. 오히려 시장기구에 대한 왜곡된 인식과 적응 행위 및 인센티브구조의 형성은 통일 이후 남북한 경제의 통합 및 북한지역 경제의 발전에 저해 요인으로 작용할 가능성이 크다.

따라서 통일 이후에는 북한주민에 대한 자본주의 시장경제의 본질에 대한 가치관 교육과 현실적 직업훈련은 물론 북한지역 경제의 실질적 운영을 담당하게 될 북한 출신 중간 관리층 관료에 대한 적응교육에 노력을 경주해야 할 것이다. 통일 이후 우선적으로 고려해야 할 부문은 자본주의 시장경제에 적응하기 위한 북한주민의 가치관 전환이 될 것이다. 가치관 전환은 단순한 구호나 정치적 결정에 의해 이루어질 수 있는 것이 아니고, 북한주민의 인센티브구조를 변화시킴으로써 자연스럽게 형성될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

하나의 경제체제는 궁극적으로 해당 체제가 추구하는 목적과 그 목적을 달성하기 위해 구성원들의 참여를 유도하는 인센티브구조상의 특성을 지닌다. 사회주의 경제체제에 있어서의 인센티브구조는 국가 또는 계획당국 등의 상부기구가 결정하는 정책목표 또는 지표를 기업 또는 노동자와 농민 등 경제활동 참여자가 효율적인 행위를 통해 달성하도록 유도하기 위한 기제(mechanism)라고 할 수 있다. 본질적으로 한 경제체제에 있어서 인센티브구조의 문제는 정보의 문제로 파악할 수 있다.<sup>181</sup> 인센티브문제가 야기되는 기본적인 원인은 ①행위자의 노력(투입)을 관찰할 수 없고, ②행위자의 노력의 정도와 결과적으로 나타

<sup>181</sup> J. E. Stiglitz, *Whither Socialism?* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996), ch. 11.

나는 성과(산출)간의 정확한 관계에 대해 평가하기 어려우며, ③ 개별 행위자가 무엇을 해야 하는가에 대한 완전한 정보가 존재하지 않기 때문이다. 북한은 전통적으로 사회주의 체제에서 강조되어 온 도덕적 인센티브와 법적·제도적 통제 메커니즘을 동시에 적용함으로써 경제정책 목표를 달성하려는 노력을 기울이는 한편, 부분적으로 ‘물질적 자극’을 도입함으로써 정책 효율성의 제고를 시도했다. 북한은 사회주의적 생산방식의 인센티브구조 문제를 개선하기 위해 농업과 공업부문에 있어서 생산과 보수의 관계를 규정짓는 지표들을 개발해 왔으며, 끊임없이 이념적 헌신을 강조함으로써 주민들에게 ‘정치도덕적 자극’을 부여해 왔다.

인센티브는 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브로 나눌 수 있으며, 일반적으로 자본주의체제에서는 물질적 인센티브가 전형적인 우위를 점하고, 사회주의체제에서는 도덕적 인센티브를 강조하는 경향이 있다. 물질적 인센티브는 행위자가 목표나 지침 달성에 있어서 우월한 실적을 올리는 경우, 보다 많은 물질적 혜택을 부여하는 것을 의미한다. 도덕적 인센티브의 경우 행위자의 사회적 의무감 또는 도덕적 만족감에 호소함으로써 바람직한 행위를 유도하고 우월한 실적에 대해서는 행위자가 속한 조직 또는 사회에서의 상징적 또는 실질적 신분을 상승시키는 형태를 가진다. 도덕적 인센티브구조 하에서는 우월한 실적이 물질적 혜택과 직접적인 연계성을 가지지는 않으며, 일반적으로 메달수여 또는 특별한 호칭을 부여하는 등 행위자의 감정적 만족도를 높이는 방안이 활용된다. 다만 수혜자의 조직 또는 사회상의 신분 상승에 따른 간접적 혜택이 물질적 보상을 수반할 수 있다.

물질적 인센티브구조에 대한 평가는 신고전학파와 마르크스의 이론 체계에서 각각 판이하게 나타난다. 신고전학파의 소득분배이론에 따르

면 각각의 생산요소는 생산성에 상응하는 대가를 받게 되며, 생산요소의 사유제도 하에서 이와 같은 분배구조는 희소한 생산요소의 소유 분포에 따라 소유자간에 상당한 정도의 소득격차가 존재하게 된다. 한편 마르크스의 이론체계에서는 생산수단의 사회적 소유가 보편적인 체제에서도 물질적 인센티브가 어느 정도 유지되기는 하나 궁극적으로 도덕적 인센티브가 더욱 중요한 기능을 하게 된다. 마르크스의 이론체계에 의하면 생산력 발전에 따라 물질적인 풍요가 달성되는 단계에서는 궁극적으로 “능력에 따른 분배로부터 필요에 따른 분배”로 이행된다고 보는 것이다.

이와 같은 인센티브구조와 사회주의적 가치관에 익숙해져 왔던 북한 주민을 자본주의적 시장질서에 적응시키고, 남북한 주민간의 사회적 갈등구조를 완화하기 위해서는 자본주의 시장경제의 본질적 기능과 조화에 대해 북한주민들이 몸소 체험하고, 사상적 교육과정을 거칠 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 북한주민들에게 실물경제 및 도덕적 인센티브구조를 직접 적용함으로써 가치관과 현실적 상황이 일치할 수 있도록 배려하는 것이 무엇보다 중요하다. 한편 자본주의체제나 사회주의 체제를 막론하고 경제적 동기 부여를 위한 인센티브 체계는 일반적으로 다양한 영역의 물질적·정신적 보상이나 제재(sanction)를 포괄한다는 측면에서 본다면 현실적인 인센티브구조에서 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브가 상호 독립적으로 적용된다고 보기는 어렵다. 더욱이 자본주의와 사회주의라는 상이한 경제체제를 각각 물질적 인센티브를 사용하는 체제와 도덕적 인센티브를 사용하는 체제로 나누어 획일화하기도 불가능하다. 현실적으로 어느 체제나 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브를 적절히 배합해서 활용한다고 볼 수 있으며, 두 가지 인센티브 구조를 엄격히 분리해서 적용하기도 어려운 것이다. 결국 경제체제를 특징짓는 인센티브구조는 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브의 상대적 중

요성과 혼합비율에 의해 판단될 수 있는 것이다.

현실적으로 인센티브구조의 다양한 측면을 효율적으로 분석하기 위해 주로 쓰이는 분류방식은 외부적(external) 인센티브와 내부적(internal) 인센티브의 구분이다.<sup>182</sup> 외부적 인센티브는 객관적인 평가 기준에 따라 외부로부터 주어지는 보상이며, 내부적 인센티브는 개개인이 행위의 결과로 인해 내부적으로 느끼는 만족감이나 부정적 인식을 의미한다. 외부적 인센티브는 한 체제가 제도적 틀을 통해 구성원에게 제공하는 사회복지 및 직업의 안정성과 개인적 차원에서 업무성과에 따른 급여 등을 포함하며, 물리적 강제력 또는 법적·제도적 장치를 통한 제재까지도 이 범주에 포함될 수 있다. 한편 내부적 인센티브는 사회구성원의 행위 결과에 따른 개인적 정서상의 만족감과 자신의 행위가 사회공동체의 목표 달성에 기여함으로써 느끼는 도덕적 만족감, 그리고 부정적인 측면에서의 행위결과에 대한 죄책감 등을 포함한다. 사전(事前)적으로 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브 또는 외부적 인센티브와 내부적 인센티브의 상대적인 효율성을 판단하기는 어려우며, 물질적 인센티브가 도덕적 인센티브에 비해 정책목적을 달성하기 위한 수단으로서 우월하다는 평가 역시 주관적인 가치판단에 의한 것일 수 있다. 인센티브구조의 효율성을 결정하기 위한 관건적인 요소는 물질적 인센티브나 또는 도덕적 인센티브냐에 달려있는 것이 아니라 한 체제가 인센티브구조(물질적 또는 도덕적)의 효율성을 보장할 수 있는 여건을 어느 정도 갖추고 있느냐의 문제인 것이다.

한편 실질적인 경제정책 집행과정에서 인센티브구조의 기능에 영향

---

<sup>182</sup> 외부적 인센티브와 내부적 인센티브에 대해서는 Victor H. Vroom and Edward L. Deci, *Management and motivation* (London: Penguin Books, 1970); Chris Argyris, *Integrating the Individual and Organization* (New York: John Wiley, 1964) 참조.

을 미칠 수 있는 요인으로서 지시자와 행위자 중간에 위치하는 중간 관리자의 역할과 이에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 고려해 볼 수 있다. 특히 경제환경이 급속히 변화할 경우, 중앙계획당국이 확보할 수 있는 경제상황에 대한 정보는 매우 제한되어있으므로, 보다 현장에 가까운 위치에 놓여있는 중간관리자가 중앙의 지침에 따라 움직여 줄 수 있느냐 하는 문제는 매우 중요한 의미를 가지게 된다. 특히 사회주의 계획경제가 시장경제와 접목해 가는 과도기와 시장사회주의체제에 있어서 중간 관리자에 대한 동기부여는 경제효율성의 보장을 위한 필요조건으로 인식되고 있다.<sup>183</sup>

기존 인센티브구조의 효율성은 과도기에서 중간관리자의 역할과 기능에 따라 급속히 저하될 수도 있으며, 어느 정도 작용을 지속할 수도 있다. 기존의 인센티브구조의 효율성에 가장 치명적인 것은 경제환경의 변화에 따라 과거에는 지시자와 이해관계를 같이했던 중간관리자가 입장을 바꾸어 행위자(피지시자)와 밀착하는 경우이다. 이와 같은 상황이 발생할 경우, 정보의 비대칭성으로부터 나타나는 중앙의 지시자와 행위자간의 주인-대리인(principal-agent) 문제는 매우 심각한 양상을 보이게 되며 일종의 도덕적 해이(moral hazard)가 전체 체제에 만연하게 됨으로써 기존의 인센티브구조는 그 기능을 상실하게 된다. 따라서 통일 이후 북한지역 주민의 효율적 인센티브구조 형성을 통한 가치관과 행위 양식의 전환과 중간 관리층 관료에 대한 동기부여 및 기능교육은 순조로운 남북한경제의 통합과 남북한 주민간의 갈등구조 해소를 위한 전제 조건이다.

---

<sup>183</sup> 시장사회주의에 있어서 중간 관리자의 동기유발 문제에 대한 비판적 분석은 F. A. Hayek, "Socialist Calculation: The Competitive Solution," M. Bornstein, reprinted in *Comparative Economic Systems: Models and Cases* (Homewood, Ill.: Irwin, 1969), pp. 77-97.

## 나. 북한지역 경제관료 육성

통일 이후 북한경제의 순조로운 관리를 위해서는 북한지역 출신의 경제 관료를 신속하게 육성해야 할 필요성이 있다. 남한지역 경제 관료가 북한지역에 파견되어 북한경제를 관리할 경우, 수반되는 높은 비용문제는 물론, 북한 현지 상황 파악에 애로가 있을 것이며, 북한주민과의 위화감 조성 등으로 인해 효율적인 정책의 입안이나 집행이 어려울 것이기 때문이다. 경제 관료의 육성을 위해서는 ①북한 정부인원에 대한 시장경제 교육 프로그램의 시행, ②북한경제에 대한 종합보고서 및 경제통계 작성을 위한 전문인력 배양, ③북한경제의 부문별 효율성 증대를 위한 자문 및 실행계획(action plan) 작성 등에 대한 현지교육 등을 추진하고, 이의 추진을 위해 필요시에는 국제기구의 지원을 요청할 수 있을 것이다. 또한 초기의 경제 관료 육성 계획이 일정 단계에 진입하게 되면, 북한의 중견급 공무원을 대상으로 본격적인 북한 경제개발 프로젝트 선정, 정책입안·거시경제정책·자원관리·시장기구의 효율성 제고 등을 위한 교육·훈련 프로그램을 시행할 수 있을 것이다. 남한정부는 교육 및 훈련 프로그램의 개발 및 실행 과정에서 국내 민간학계가 주도적으로 참여할 수 있도록 소요자금 지원을 통해 북한지역 출신 공무원에 대해 교육이 효율적으로 신속히 이루어질 수 있는 환경을 조성하고, 관련 정보를 제공해야 할 것이다.

- ① 경제관련 조사·분석사업 및 개혁프로그램 관련 전문가 육성
- ② 새로운 경제체제에 적응하기 위한 경제인력 교육프로그램 담당자 육성

- ③ 경제개발 프로젝트 개발·시행을 위한 남북 학술연구 및 교환프로그램 지원
- ④ 거시경제·통화·재정부문의 정책입안 및 관리를 위한 관료 교육
- ⑤ 금융실무 및 국제금융기구 관련 전문인력 육성
- ⑥ 국제시장 참여를 위한 마케팅 및 무역 제도 교육 및 인력 훈련 프로그램 제공

#### 다. 일반 주민에 대한 경제교육

통일 이후 북한 일반 주민에 대한 경제교육은 크게 경제이념 교육과 실질적인 경제생활에 있어서 자본주의 시장경제에 적응할 수 있는 행위양식을 지닐 수 있도록 하는 현실경제에 대한 교육으로 나누어 추진될 수 있을 것이다. 특히 북한의 경제난을 겪으면서 북한주민이 가지게 된 탈법적 경제행위의 일상화는 통일 이후 남북한 경제통합과정에서 심각한 사회문제가 될 수 있으며, 남북한 주민간 갈등요인으로 작용할 수 있다. 또한 북한주민이 처하게 될 상대적인 저소득 상황은 이들로 하여금 ‘2등 국민’의 열등감을 유발하고, 이는 미래에 대한 불안감 등과 결합하여 탈법적 경제행위에 대한 유인으로 작용할 수 있다. 따라서 북한주민들이 새로운 시장질서적 경제환경에서도 희망을 가지고 미래지향적 경제생활을 영위할 수 있도록 지원할 수 있는 교육 프로그램 및 직업교육을 추진해야 할 것이다.

경제이념 교육을 위해서는 북한 청소년을 위한 기본 경제영역 교육에 적합한 교재개발과 교육요원 육성을 사전(事前)에 추진해야 할 것이다. 또한 현실과 유리된 경제이념 교육은 북한 주민들로 하여금 정서적 반감을 살 수 있으므로, 과도기적 북한의 경제현실을 반영할 수 있는 경제

교육 프로그램의 개발이 필요하다. 한편 북한주민이 시장경제에 대한 확신을 가질 수 있도록 현실적으로 저축, 소비, 생산과 분배 등에 있어서 소외감을 갖지 않도록 사회적 배려가 있어야 할 것이다. '사회적 배려'란 통일 이후 북한경제 건설 초기에는 생산성과 효율성 개념에 입각한 임금정책이나 자유경쟁에 의한 직업의 결정보다는 사회보장적 차원에서 지원과 장기적인 노동 생산성 향상을 위한 직업기술 훈련에 대한 지원위주로 경제정책을 추진해야 할 것이다. 특히 남북한 경제의 신속한 통합을 위해서는 북한의 기술인력이나 교육 담당자 등에 대해 대규모 남한지역 연수프로그램을 추진할 필요가 있다.

### 라. 북한주민 실업대책 마련: 시장교육 및 노동임금직업훈련 제도 확립

노동력은 북한 경제개발의 핵심적인 성장 원동력이다. 그러나 오랜 사회주의적인 타성 속에서 북한 노동자들의 기술수준과 근로의욕은 크게 저하되어 있는 상태이므로, 통일초기 북한 노동력의 질적 향상을 위한 정책을 추진해야 할 것이다. 또한 통일 후 시장경제의 기본 운영 원리와 이에 적응하기 위한 인적 소양 부족으로 인하여 북한지역 주민은 상당한 어려움에 직면할 수 있다. 따라서 직업훈련과 보다 큰 범주에서의 시장교육이 병행되어야 할 것으로 판단된다. 또한 남한에 있어서도 통일 후 북한주민과 하나의 체제 하에서 어떻게 화목하게 공존할 수 있을 것인가에 대한 인적 소양 교육을 강화해 나가야 할 것이다.

노동정책은 생산요소인 노동의 비용측면(임금정책)과 생산측면(노동생산성)에 관한 정책으로 구분되며, 임금은 장기적으로는 노동의 수요와 공급에 의하여, 단기적으로는 노사관계에 의하여 결정되지만, 초기단

계에는 통화전환비율에 의해 결정될 것이므로 다음과 같은 측면을 정책적으로 배려해야 한다.<sup>184</sup> 첫째, 북한에는 동독과 달리 노동시장이 존재하지 않았으므로 통합초기 혼란기에는 임금 가이드라인을 제시하여 임금결정에 적극적으로 개입한다. 둘째, 남북한간 상이한 노사제도 및 근로기준의 적용이 불가피할 것이므로 이를 위한 법적 장치를 마련한다. 셋째, 사회복지 제도 확충을 통해 경제적 요인에 의한 임금결정을 유도한다. 한편 북한주민들의 생활을 보호하고 남한지역으로의 이주 유인을 완화한다는 차원에서 임금수준과는 별도의 최저생활 보장을 위한 조치를 취해야 할 것이다. 특히 생활필수품 유통망을 신속히 구축하고 매점·매석 행위를 철저히 단속하여 물가안정을 도모하고, 의료, 교육, 주택, 각종 서비스요금에 대한 정부보조금을 지불(비교역재이므로 가격자유화와 공존가능)해야 할 것이다.

시장교육의 일환으로 북한주민에 대해서 임금인상이 실업으로 연결됨을 주지시키고 실업수당은 직전 임금과 무관하게 최저생계비 수준으로 지급하되, 임금은 실업수당보다 높게 설정함으로써 실업의 기회비용을 증가시킬 필요가 있다. 또한 직업훈련 등 재교육을 강화함으로써 근로 동기를 제공하고, 북한주민에 대해서는 과도기적으로 별도의 노동기

<sup>184</sup> 독일은 1992년에 이미 1990년 통합 당시 임금의 150%까지 상승하였으며 그 배경은 다음과 같다.

- 통화전환비율의 결정에 있어서 동독화폐를 생산성보다 높게 평가함으로써 초기 임금이 지나치게 높게 책정되었다.
- 가격자유화 및 조세제도 도입에 따라 생활필수품과 정부서비스 요금에 대한 정부보조금이 철폐되고 노동자의 조세부담이 증가함에 따라 이에 대한 보상 차원에서 임금인상이 불가피한 점이 있었다.
- 실업수당 등이 실업직전 임금에 비례하도록 되어 있으므로 임금인상에 적극적이었음. 이러한 고임금은 고실업으로 연결됨에도 불구하고 노조는 정부의 광범위한 실업대책을 믿고 고임금을 주장했다.
- 구서독노조의 구동독의 임금협상을 지원함으로써 임금인상이 더욱 촉진되었다.
- 민영화 이전에 임금협상이 이루어짐으로써 구동독의 경영층은 임금인상을 반대할 유인이 없었다.

준과 단체교섭권을 부여한다. 북한주민은 사회주의의 영향으로 인해 노동의 자율성은 매우 저조한바, 남한 노동법을 적용하기는 곤란하며 또한 노조의 활동도 남한과는 분리하여 허용하도록 한다. 노동조합과 국영기업간의 임금협상은 국영기업의 민영화로 인해 경영 주체가 확립된 연후에 실시하도록 유도하고, 이와 관련된 교육을 실시한다. 민영화 이전의 국영기업 근로자에 대해서는 한시적으로 단결권만 인정하는 방안을 검토하되, 민영화 이전의 임금협상은 무효화하는 법적조치를 마련하여 통일직후에 발표하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 한편 신속히 민영화를 추진하여 책임 있는 경영자를 확보하는 것이 임금안정에도 긴요하며, 민영화 이후의 임금결정에 있어서도 정부의 적극적인 개입이 필요할 것으로 판단된다.

한편 북한지역내의 광범위한 유희노동력을 고려할 때 단순 노동력의 공급은 문제가 없겠지만 비숙련노동자에 비해 숙련노동자의 이주가능성이 높음을 고려할 때 북한지역에서 심각한 숙련노동자 부족현상이 발생할 것이다. 숙련노동력의 부족은 남한기업의 기술지원으로 해결하고, 북한에 잔류하는 노동자들을 상대적으로 우대함으로써 남한이주를 억제하는 정책도 병행하는 것이 바람직하다. 또한 공공직업훈련원을 설립·운영하고 이에 참여하는 노동자들에게는 최저생계비 수준의 급여를 지급하며, 기술훈련은 직접 인력을 필요로 하는 산업체의 참여를 장려하고 정부는 이에 대해 일정비율의 보조금을 지급해야 할 것이다. 남한기업에 일정수의 북한 노동자들을 산업연수생 형태로 고용하여 기본적인 기술 습득 후 북한지역 업체에 취업을 보장하는 제도를 고려해 볼 필요가 있으며 아울러 북한지역에도 직업훈련원을 설치하여 자체적 인력개발을 추진하도록 한다. 또한 북한 내 기업이 실업계 고등학교에 인력 및 기자재를 지원하고 그 졸업생에 대해서는 북한 내 취업을 보장하는

방안도 강구해야 할 것이다.

### 마. 북한지역의 기업가 육성

북한지역 출신의 기업가 육성을 위해서는 북한지역 개발지원형 프로젝트를 계획·실행하는 과정에서 우수한 북한 인력을 참여시키고, 프로젝트 설계 및 자금투입에 관한 경제정책 조율 과정에서 일정한 기능을 발휘하게 함으로써 이들의 경제관리 능력을 배양하는데 정책우선 순위를 두어야 할 것이다. 동시에 북한 국유기업이나 기타 국유자산을 민영화 하는 과정에서 핵심 경영자로는 해당 기업의 실상에 대해 잘 이해하고 있으며, 지역적 정서에 위배되지 않는 현지 인사를 지명하고, 이들에게 기업 경영 및 시장질서 적응 방안 등에 대해 일정한 자문을 함으로써 성공적인 기업인으로 육성해야 할 것이다. 이를 위해서는 남한의 건전기업과 북한의 기업 간에 유기적인 연결 메커니즘의 구축도 고려해 볼 수 있을 것이다. 북한지역 출신의 핵심 경영인 및 기업 소유자를 육성하기 위해서는 북한 국유자산의 민영화 과정에서 일정 자격 요건을 갖춘 북한지역 주민을 금융 및 세제상 우대함으로써 초기 기업자본 축적이 이루어지게 해야 할 것이다.

한편 구체적인 기업 경영과 관련하여 남한의 금융기관 및 경제 관련 연구소는 북한기업인에 의한 기업 창설과 프로젝트 준비 및 프로젝트 집행의 지원과 자문을 수행하고, 북한의 지역 경제적 이슈와 관련하여 세미나 및 학술회의 개최와 지역활동 등을 지원할 수도 있을 것이다. 기업 창설 및 프로젝트 준비 단계에서는 개발프로젝트 및 프로그램의 타당성 조사 및 비용 추정, 기술·경제·사회적 파급효과 분석 등을 지원하도록 해야한다. 프로젝트 집행 단계에서는 프로젝트 운영에 대한 자

문·관리·집행 등을 지원해야 할 것이다. 또한 기업 자문 활동은 북한의 지역경제가 필요로 하는 프로젝트의 입안·실행·운영에 대한 경영·조직적 능력과 연구 및 정책 수행능력 강화를 목표로 추진하는 것이 바람직하다.

한편 북한 기업인이 성공적으로 사업을 확대하기 위해서는 상품의 국제시장 진출을 위한 디자인 및 공정기술과 포장·마케팅 영역에서의 실무 능력 배양을 목표로 하고, 초기에는 북한 현지 및 중국 등지에서의 단기 훈련 프로그램 제공을 주요내용으로 하되, 남북관계의 진전에 따라 남한정부 또는 기업의 주관 하에 남한에서의 장기프로그램을 제공할 수 있을 것이다. 또한 일정 궤도에 오른 북한 기업인은 시장경제의 기업가 정신과 경쟁적 풍토에 적응할 수 있도록 정부차원의 지원은 단계적으로 축소해야 할 것이다. 또한 북한 기업인의 육성 과정에서 남한 중소기업인에 대한 역차별 문제가 제기될 수도 있으므로, 남북한의 정서적 일체감 확보를 위해 남한 중소기업에 대한 균형잡힌 배려도 필요할 것이다.

## X. 사회 분야

### 1. 상황설정

통일 이후의 국가상황을 설정하기는 쉽지 않다. 무엇보다 언제, 어떤 방식에 의해 통일이 이루어질지를 제대로 예견하기가 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 남한에서의 통일논의와 남북한 관계를 고려해 볼 때, 점진적, 단계적 방식에 의해 민주적 체제를 갖는 통일국가가 수립될 것으로 예상된다. 비록 충분한 시간과 준비를 거쳐 통일이 이루어진다고 하더라도 통일 이후에는 여러 분야에서 많은 혼란과 문제가 발생할 것이다. 특히, 사회분야에서는 더 많은 문제와 심각한 갈등이 나타날 것으로 보인다. 현재 남한에서도 빈부갈등, 이념갈등, 지역갈등 등 심각한 사회갈등과 사회문제가 존재하고 있기 때문이다. 통일이 되면 북한사람의 남한 이동이 크게 증가할 것이다. 특히, 북한 저소득층 인구의 대량 이동은 빈곤, 실업, 주택, 교육, 치안 등 사회적으로 거의 모든 면에서 복잡한 문제를 유발할 것이다.

이에 더해 심리적, 정서적 문제도 적지 않을 것이다. 남한 사회는 한국적인 것 이외의 것에 대해서는 강한 배타적 태도를 보이는 경향이 있다. 한국사람들은 인종이나 종교, 국가 등 뚜렷한 이질적인 대상에 대해

서 뿐 아니라, 같은 사회구성원일지라도 사회경제적 배경이나 정치성 성향, 미시적 생활방식 등에서 차이를 보이는 대상에 대해 비우호적이고 차별적인 성향을 비교적 강하게 갖는 편이다. 남북한이 비록 같은 민족이지만 서로 이념과 체제가 다른 적대적 대상으로 인식되어져 왔을 뿐 아니라 의식이나 생활방식 또한 매우 상이하게 발전하여 왔기 때문에 통일이 되었다고 해서 쉽게 서로를 이해하기는 어려울 것이다. 반세기 넘게 분단된 상황에서 살아온 남북한 주민이 어느 날 통일로 하나가 되었을 때 나타날 부작용과 후유증은 간단하지 않을 것이다. 같은 서울에서도 ‘강남’과 ‘강북’을 구별하여 상호 거리감과 경계심을 확대재생산 시켜가는 현실에서, ‘남한’과 ‘북한’이 만나서 같이 어울려 살기는 쉽지 않을 것이다.

통합의 어려움은 정치경제적 영역보다 사회문화의 영역에서 더 심각하게 나타난다는 것이 독일사례가 보여주는 교훈이다. 통일독일에서 정치제도의 차이와 경제적 격차는 빠른 속도로 해결되고 있으나, 통일초기의 낙관적 전망과 달리 심리적·정서적 간극은 줄어들지 않고 있다. 동독사람들이 통일독일에서 느끼는 사회문화적 이질감이 심화되면서 동독지역에서는 구동독의 정체성이 부활하고 ‘동독에 대한 향수’를 뜻하는 오스탈리아(Ostalgia)라는 신조어가 유행하고 있다고 한다.<sup>185</sup> 통일이 된지 14년이 되었지만 내부갈등은 오히려 깊어지고 있으며 ‘장벽을 다시 세워야’ 한다고 생각하는 서독인이 24%에 이른다고 한다.<sup>186</sup> 제도나 체제의 통합보다 ‘가치’통합이 얼마나 중요한지를 보여주는 대목이다.

<sup>185</sup> 김누리·노영돈 엮음, 『통일과 문화: 통일독일의 현실과 한반도』 (서울: 역사비평사, 2003), p. 6

<sup>186</sup> 『동아일보』, 2004년 9월 24일.

세계 최고 수준의 사회경제적 제도를 자랑하는 독일조차 동·서독 주민간의 사회통합에 큰 어려움을 겪고 있다면, 우리의 현실은 더욱 어둡다고 할 수 있다. 사회복지제도, 직업훈련제도, 고용지원제도, 사회교육제도 등에서 독일에 비해 열악한 우리의 제도적 현실은 통일 이후 사회통합을 이루는데 한계가 있을 것이기 때문이다. 많은 동독 주민들이 경제적 이유로 통일을 원했고 통일 후 경제적 격차가 비교적 빠르게 극복되었음에도 불구하고 사회문화적 이질감이 해소되지 못하고 있는 현실은 우리에게 많은 시사점을 준다. 남한은 현재 통일 당시의 서독만큼 통일비용을 감당할 역량을 갖추지 못하고 있기 때문에 사회분야에서의 제도 및 가치통합의 문제는 더욱 심각할 것으로 예상된다. 경제적 격차가 개선되지 못할수록 북한주민은 열등감과 피해의식을, 남한주민은 우월감과 동정의식을 갖게 될 것이고 이는 상호불신과 이질감을 심화시킬 것이기 때문이다.

결국, 제도의 통합뿐만 아니라 상이한 가치에 대한 상호이해가 이루어지지 않으면 국가통합은 물론, 궁극적인 국민통합 또한 어려움에 직면할 수밖에 없을 것이라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 통일 후 우리가 직면할 ‘새로운 고민거리’가 무엇이며, 이 문제를 어떻게 해결할 것인지를 검토하는 작업은 통일에 앞서 이루어져야 할 중요한 일이다. 다른 어느 분야보다 제도 및 가치의 격차가 큰 사회분야에서 향후 가치통합과 제도통합 방안을 모색하기 위해 먼저 남북한이 통일되었을 때의 상황을 논의해 보고자 한다.

## 가. 심리적 혼란과 체제부적응 현상

### (1) 심리적 혼란 또는 아노미 현상 발생

통일은 분명히 다수의 한국민에게 기쁨을 가져다 줄 것이지만 동시에 해결하기 어려운 많은 문제와 갈등도 수반할 것이다. 60여년에 걸친 분단체제로 남북한은 체제와 제도에서는 물론, 가치관과 생활양식에서의 이질화가 심화되어 왔다. 그동안 북한은 평등, 국가, 공동체, 사회복지 등의 가치를 추구하여 왔고, 남한은 자유, 시장, 개인, 경제성장 등에 보다 중요한 가치를 부여해 왔다.<sup>187</sup> 뿐만 아니라, 육아 및 가정생활, 여가 생활, 직장생활 등 일상생활 영역에서의 이질성은 더욱 심각하다. 남한의 일상생활은 자본주의적 노동생활과 소비생활로 기본적으로 개인의 자유로운 선택에 의해 이루어져 온 반면, 북한은 집단적이고 타율적인 일상생활을 영위해 왔기 때문이다. 이로 인해 통일은 북한사람에게는 체제이행에 따른 충격과 심리적 분열현상을 유발시킬 것이고 남한 사람 또한 새로운 환경으로 인해 심리적 혼란에 빠지게 만들 것이다.

특히 갑작스런 통일이나, 어느 한 체제에 의한 완전한 편입방식의 통일이 이루어진다면 이 혼란은 특정집단(사회)에게는 아노미적 수준으로 발전할 수 있을 것이다. 아노미적 상태가 되면 가치나 규범의 준거를 상실하게 되거나, 특정한 가치나 규범을 거부하게 된다. 북한의 사회주의가 분배정의와 사회주의적 공동체의식을 실제로 얼마나 구현해 왔는지는 명확히 알 수 없지만, 북한주민은 시장경제와 개인적 능력에 따른 사회적 보상체제에 대해서는 분명히 큰 이질감을 갖게 될 것이다. 북한주민이 남한의 시장주의적이고 개인주의적 가치와 규

---

<sup>187</sup> 조한범, “민족동질성 회복을 위한 남북한 사회문화 교류협력,” 서병철 편저, 『분단 극복을 위한 초석』 (2003).

범에 적응하지 못해 이러한 가치와 규범에 거부감을 갖는 상황이 발생할 수도 있다.

그동안 통일비용에 대한 논란에서 보듯이, 남한사람은 통일 후에 북한을 경제적으로 엄청나게 지원해야 한다는 부담을 가지고 있다. 북한사람들이 최소한의 자조정신을 갖지 못하고 정부나 사회로부터의 지원과 후원에만 의존하게 된다면 남한사람은 이들을 ‘귀찮은 사촌’으로 여기게 될 것이다. 또한 이러한 현상이 심화된다면 집단심리 현상이 나타날 수 있다. 집단심리로 발전되면 남한사람은 북한사람을 무능력한 집단으로 취급하게 되고, 북한사람들은 자신들끼리 더 큰 동료의식을 갖게 되면서 남한사람들에 대해 소외감을 갖거나 때로는 적대감마저 느낄 수 있을 것이다. 이는 남한사람과 북한사람이 서로를 자신들과 다른 사람으로 범주화하는데 따른 내집단·외집단 현상이 발생하게 되기 때문이다. 이러한 상황이 되면 북한사람은 통일된 국가에 대한 소속감이 약해져 자신의 사회정체성을 갖기 어렵게 될 것이다.

물론, 개인적 차원에서도 가치관, 정체성 또는 태도의 변화가 나타날 수 있다. 북한사람이 모두 같은 심리적 경험을 하지는 않을 것인 만큼 계층이나 세대 차원에서 서로 다른 심리적 변화가 나타날 수 있다. 젊은 층은 새로운 환경을 적극적으로 수용할 태세를 가질 수 있는 반면, 구세대는 새로운 상황의 수용에 소극적일 것이다. 또한 북한의 지배계층은 더 큰 충격과 혼란을 겪을 것이나 일반 노동계급은 혼란 속에서도 기대감을 가질 수 있을 것이다.

## (2) 체제부적응 및 체제부정 집단의 발생 가능성

오랜 분단체제로 인해 남북한의 통일은 체제부적응, 또는 체제부정 집단을 발생시킬 가능성이 높다. 남한사회에서도 IMF 이후 신자유주의적 정책의 도입으로 새로운 환경에 제대로 적응하지 못하는 사람들이 증가했다. 예를 들면, 신자유주의적 노동정책, 즉 정리해고제도의 도입으로 많은 사람들이 실업을 경험하였으며, 이들 중 상당수가 재취업 등의 문제를 겪고 있다. 그 결과, 실업과 빈곤이 증가하고 상대적 박탈감과 빈부격차가 더욱 심화되어 사회문제로 발전되었다. 이러한 문제는 개인의 적응능력에서도 비롯되지만 신자유주의적 정책 자체가 갖는 극단적인 시장주의 또는 무한경쟁의 특성에서도 비롯된다.

이러한 상황에서 남북한의 통일은 심각한 환경 부적응 집단을 발생시킬 수 있다. 통일한국은 기본적으로 남한의 자본주의체제를 지향할 것이기 때문에 북한사람들의 체제부적응 문제를 심각하게 고려해야 한다. 북한 사회에서의 집단주의적이고 타율적인 행동양식이 시장경제의 기본원리인 성과주의에 입각한 개인주의적 행동양식으로 대체되는 것이 쉽지 않을 것이다. 독일통일 이후 제도적, 문화적 이질성으로 인해 동독 지역 주민들이 새로운 체제에 적응하는데 어려움이 많았다고 한다. 과거 사회주의 체제하에서 살아왔던 동독주민은 서독 자본주의 사회제도를 파악하고 적응하는데 커다란 심리적 부담을 느꼈기 때문이다. 서독의 자본주의가 ‘사회적 시장경제체제’로 노동시장정책과 사회복지제도가 선진 자본주의 국가 중에서도 높은 수준임을 고려한다면, 북한 사람들이 남한 자본주의의 제도를 파악하고 적응하기 위해서는 더 큰 어려움과 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 북한사람에게 남한의 자유주의적 시장경제체제는 사회적 시장경제체제보다 적응하기 더 힘들 것이기 때문이다. 능력 부족으로 적응에 실패하는 사람도 있겠지

만, 체제전환에 따른 제도 및 환경의 변화에 적응하지 못하는 체제 부적응 집단이 발생할 수 있을 것이다.

북한사람들은 오랫동안 사회주의 체제하에서 생활하여 왔기 때문에 고용, 주거, 교육, 및 기초생활 등은 국가가 책임지는 것으로 생각할 것이다. 자율경쟁 시장이 무엇인지 잘 모르는 북한사회에 하루아침에 자본주의 시장경제가 도입되면, 북한 주민들은 매우 당황스럽고 감당하기 어려운 상황에 빠지게 될 것이다. 사회주의체제 하에서 몸에 밴 수동적 습성은 시장경제체제에의 적응을 어렵게 할 것이기 때문에 통일국가는 체제부적응 및 체제부정 집단의 발생을 최소화하기 위한 정책적 노력을 해야 할 것이다.

북한사람의 부적응 문제 외에도 햇볕정책에 대한 남남갈등에서 보듯이, 어떠한 형태의 통일이든 통일은 남북한 모두에게 통일 체제를 부정하는 집단의 등장을 가져올 수 있다. 남한주도의 통일이 이루어졌을 때는 많은 북한 사람이 적응에 어려움을 겪을 것이지만, 연방제 등 제3의 방식에 의해 통일이 이루어졌을 경우 이러한 방식의 통일을 반대하는 세력이 남한 내에 있을 수 있다. 그동안 남북한은 통일의 당위성을 강조했지만 통일방법이나 더욱이 통일 후 문제에 대해서는 진지하게 고민하지 않았다. 통일과정에서 남북갈등이나 남남갈등을 최소화하고 사회통합을 위해서 어떤 노력이 필요한지에 대한 문제를 미리 논의하고 실천하는 노력이 필요한 것도 이 때문이다.

## 나. 사회이동의 증가

### (1) 지리적 사회이동

통일은 사회이동을 크게 증가시킬 것이다. 물론, 어떤 방식으로 통일이 이루어질지에 따라 다르겠지만, 통일은 지리적 사회이동, 특히 북한 사람의 남한이동을 가속화시킬 것으로 보인다. 탈북자에 대한 규제에도 불구하고, 남한으로의 탈북자 수는 갈수록 크게 늘고 있다. 지금까지 5천명을 넘고 있으며, 특히 최근 들어 탈북자의 대량입국 사례가 늘고 있다. 이에 비추어 볼 때, 통일 후에는 많은 북한사람이 남한으로 이동할 것으로 보인다.

<표 X-1> 탈북자 추이<sup>188</sup>

1988까지	1999	2001	2002	2003	2004(8월까지)
607명	148	583	1,139	1,281	1,399

출처: 국회 통일외교통상위원회, “2003회계년도 통일부 결산 검토보고서.”

2003년 말까지 입국한 탈북자 4,147명 중 남성은 2,377명(54%), 여성 2,033명(46%)으로 남성이 여성보다 많았다. 그러나 2002년과 2003년의 경우, 여성이 남성보다 각각 111명, 345명 많은 것으로 나타나는 등 최근 여성 탈북자의 입국이 크게 늘어나고 있다. 2003년도 입국자 1,281명 가운데 함경도 출신이 전체의 83.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 2003년 입국 당시의 연령은 30대가 447명(34.9%)으로 가장 많았으며, 20대가 345명(26.9%), 10대 이하 207명(16.2%), 40대 160명(12.5%), 50대 122명(9.5%) 등으로 20-30대 젊은층이 61.8%를 차지한 것으로 나타났다.

<sup>188</sup> 『연합뉴스』, 2004년 9월 6일.

지금까지의 탈북현황을 살펴볼 때, 통일 후에도 젊은층 중심으로 남한이동이 본격화될 것으로 예상된다. 대부분의 탈북자들이 경제적으로 더 잘살기 위해 남한으로 온 것과 같이, 통일 후 북한사람의 남한으로의 이동 동기 또한 더 나은 소득과 직장 등 경제적 요인이 가장 클 것이다. 이산가족의 재결합이나 정치적 동기에 의한 이동도 있을 수 있겠지만 그 비중은 매우 적을 것으로 보인다. 연구자들에 의하면 통일 후 인구 이동규모는 최소 200만 명에서 최대 900만 명으로 예상된다.<sup>189</sup> 실제로 북한의 노동자는 남한이동과 북한잔류의 선택상황에서 양쪽의 예상임금과 취업가능성을 고려하여 선택할 것이지만, 북한지역의 대량실업으로 인해 일자리를 찾거나 또는 더 나은 생활환경을 위해 남한으로 이동할 북한사람은 매우 많을 것이다.

남한으로 이동하게 될 북한노동력은 대체로 젊은 층으로 구성되어 남한 노동시장에 긍정적인 역할을 할 수 있겠지만 이들의 숙련도가 남한 노동시장의 기준에 맞을지는 불확실하다. 그럼에도 불구하고 남한의 경우 미숙련노동자에 대한 인력수요는 크고 서비스업의 단순인력에 대한 수요가 존재하기 때문에 이들 노동력이 유용하지 않다고 할 수는 없을 것이다. 그러나 IMF 이후 남한내 비숙련근로자의 실업이 숙련근로자 집단에 비해 높고 두 집단간 임금격차도 매우 큰 상황에서 비숙련 북한노동력의 이동은 비숙련근로자 집단의 실업을 더 높이고 임금하락을 심화시키는 결과를 가져올 수 있다.<sup>190</sup> 더구나 노조가 활성화되지 않은 2차 노동시장의 경우 명목임금의 하락가능성도 크다. 이는 지속적으로 문제가 되고 있는 계층간 소득격차라는 사회문제를 더욱 악화시키고 북한

<sup>189</sup> 박진, 『통일에 대비한 사회정책의 방향과 제시』 (서울: 한국개발원, 1996); 유홍준, “통일과 한국노동시장,” 고려대 사회학과 콜로키움 발표논문 (1999.11.29).

<sup>190</sup> 유홍준, “통일과 한국노동시장.”

사람의 실업과 빈곤화를 초래할 수 있다.

그러나 이들의 경우, 이동의 자발성이 크기 때문에 적응을 잘 할 가능성도 없지 않다. 이민자들이 새로운 문화적응에 더 적극적이고 긍정적이기 때문에 적응하는 데 있어 심리적 갈등이 상대적으로 더 적은 사례가 적지 않기 때문이다. 현재와 같은 추세로 탈북자가 이어질 경우, 남한에 정착한 대규모의 탈북자 집단이 새로운 이주민의 정착에 도움이 될 수도 있을 것이다. 또한 대규모의 탈북자 집단이 북한사람의 이동을 가속화시키는 기능도 할 것이다. 북한의 악화된 경제상황과 남한의 경제적 동기요인이 북한노동력의 이동을 밀어내고(push) 당기는(pull) 역할을 한다면, 남한내 대규모 탈북자 집단은 또 하나의 당기는 요인이 될 것이기 때문이다.

## (2) 계층적 사회이동

통일은 지리적 이주 뿐 아니라 계층적 사회이동 현상도 가져올 것이다. 지리적 수평이동과 달리 계층적 이동은 사회적 수직이동의 성격을 갖는다. 북한 출신이라는 사실 자체가 하나의 사회적 계층의 성격을 가질 수 있을 뿐 아니라, 현재의 남북한의 경제적 격차를 감안하면 북한 사람 대부분은 남한 기준으로 중산층 이하의 사회계층에 속하게 될 것이다. 북한지역의 산업이 경쟁력을 상실하면 실업자는 크게 늘어날 것이다. 이들에 대한 정책적 지원이 미약할 경우 남북한간 소득격차는 더욱 벌어질 것이며 남한으로의 이동압력도 커질 것이다. 북한지역의 빈곤화는 남북지역간 계층갈등을 야기할 수밖에 없을 것이다. 기본적으로 북한 주민에게는 상대적 계층 하락을, 남한주민에게는 상대적 계층 상승효과를 가져올 것이지만, 남북한 각 지역내에서 일률적인 효과가 나타나지는 않을 것이다.

무엇보다 통일 후 북한내 기존의 계층구조가 와해되고 새로운 계층구조가 만들어질 것이다. 일반적인 예상과는 달리 북한의 계급구조는 매우 두드러지며 계급갈등 현상도 심각한 것으로 알려져 있다.<sup>191</sup> 북한에는 소위 간부라는 지배계층과 노동계급의 피지배계층이 존재하고 있다고 한다. 이들 계급이 신분제와 유사한 재생산구조를 갖게 되면서 계급갈등은 커지고 있으며 특히 최근의 경제난은 계급갈등을 심화시키는 역할을 하고 있다. 기존의 지배계층은 통일 이후 그 지위를 상실할 것이고 이로 인해 북한 주민간 새로운 계층갈등이 생겨날 수 있다. 지금까지 노동계급이 지배계급에 대해 불만을 가졌다면 통일 이후에는 지위를 상실한 구 지배계층이 노동계급에 대해 적대감을 갖거나, 새로 부상한 지배계급에 대해 구 지배계층이나 노동계급이 적대감을 가질 수 있다.

남한지역에서는 기본적으로 계층구조에서 큰 변화는 발생하지 않을 것이지만 북한 이주민에 의해 일부 계층의 재구조화현상은 나타날 것이다. 대부분의 북한 이주민은 직업이동이나 직종이동을 경험하게 될 것이다. 예를 들어 북한지역에서 농업에 종사했던 사람들이 남한에서 청소부 등으로 직업이 바꾸거나 관리직 또는 사무직에 종사했던 사람이 단순서비스직으로 직업전환을 할 수 있기 때문이다. 이주민의 다수가 남한지역에서 노동계층으로 편입되어 노동계층이 크게 늘어날 것이다. 이는 비숙련 저임금노동시장을 팽창시켜 실업을 높이거나 임금하락을 가져와 노동계층의 삶의 질을 하락시킬 위험을 안고 있다. 남한지역 노동계층의 지위가 더 낮아지는 결과가 초래되어 노동계층내 갈등이 나타날 수 있다. 결국 통일한국의 계층구조는 후진적인 피라미드형태를 갖게 되고 이

<sup>191</sup> 서재진, “북한사회 계급갈등의 역사적 기원,” 고려대 사회학과 콜로키움 발표 논문(1998.5.25).

러한 상대적 계층이동은 사회적 의식과 행위에 영향을 주고 궁극적으로 사회통합에도 영향을 미치게 될 것이다.

이주한 북한사람의 사회적 신분이 어떻게 될 것인지는 이들에 대한 통일정부의 구체적 정책에 따라 달라질 것이다. 북한이주민의 법적 지위는 당연히 통일한국의 국민이지만 법적 지위가 사회적 지위를 자동적으로 보장하는 것은 아니다. 북한 이주민은 사회적으로 이민자 또는 소수 민족적 성격을 가질 수도 있다. 이민자(immigrant)는 자발적으로 새로운 사회로 이주해서 정착지역 문화융합에 참여한 사람들을 말하며 소수 민족(minority group)은 정착사회 안에 영구적으로 정착을 하며 법률적인 신분을 보장받은 하나의 정식 사회구성원이 된 경우를 말한다. 사회통합이 약할 경우, 북한이주민은 법적 지지는 받지만 사회적 지지를 받지 못하는 이민자 또는 소수민족으로 남는 상황이 발생할 수 있을 것이다. 이주민 집단 내부에서 북한에서의 출신성분이나 남한내에서의 성공 여부에 따라 새로운 사회계층이 형성될 수 있을 것이다.

## 다. 사회갈등 심화

### (1) 계층갈등

계층갈등은 비단 통일 이후가 아니라도 현재의 남한사회에서도 큰 문제가 되고 있다. 일반적으로 계층갈등은 계층간 빈부격차로 인해 발생하게 된다. 급속한 정치, 경제통합 방식으로 통일이 이루어지게 되면 남한 경제는 통일비용으로 어려움을 겪게 될 것이고 남북한은 또 다른 사회적 갈등에 직면하게 될 것이다. 통일이전에 남북한 간의 경제적 격차를 줄이는 것이 중요하지만 쉽게 해결될 수 있는 일이 아니다. 이러한 상황에서 통일은 빈부격차를 심화시킬 것이고, 이주민에 의

한 노동시장의 혼란을 발생시킬 것이다. 북한지역의 경제적 침체가 지속되어 소득이 향상되지 못한다면 빈부갈등은 더욱 심각해질 것이고 북한사람은 ‘이등국민’으로 통일국가에 편입될 수밖에 없을 것이다. 이로 인해 남북한간 사회적, 심리적 갈등과 이질감은 커질 수밖에 없고 북한사람이 느끼는 ‘이등국민’이라는 열등감이 내적통합을 저해할 수 있을 것이다.

소득격차와 불로소득에 따른 빈부격차는 현재 남한사회에서 IMF 이후 지속적으로 심화되고 있다. IMF 이후 기업의 구조조정, 노동정책의 변화 등으로 고용안정성이 약화되고 임금격차가 커졌기 때문이다. 계층간 소득 격차는 갈수록 커져 2004년 현재 상위 20%와 하위 20% 계층간 월 소득격차는 55배에 달하고 있다. 이러한 상황에서 사회적 병리현상도 두드러지고 있다. 2003년 현재 남한사회의 자살률은 24명(인구 10만명당)으로 역대 최고수준을 나타내고 있을 뿐 아니라, 살인 피해자 수 또한 IMF 경제위기 직후인 1998년 이후 최고치를 기록하고 있다.<sup>192</sup> 자살의 이유는 실업과 생활고 등 주로 경제적 사유가 큰 것으로 분석되고 있다. 물론 남한의 빈부갈등은 상대적 빈곤으로 인해 확대되는 경향이 있고 이들이 모두 절대적 빈곤으로 인해 자살을 택한다고 보기는 어렵지만, 통일이전에 빈부격차 문제를 어느 정도 해결하는 것이 중요하다. 남한 내의 갈등을 최소화하는 것이 남북한간 갈등을 해결하는데 지름길이 될 수 있기 때문이다.

남한의 계층갈등은 통일 이후 남북간의 계층갈등과 중복되어 나타날 수 있다. 통일 후 많은 북한사람들이 북한지역 또는 이주한 남한지역에서 실업과 저임금의 상황에 처하게 될 것이 분명해 보인다. 남북간의 빈부갈등이라는 기본구조 속에서 남한지역의 계층갈등과 북한지역의 계

<sup>192</sup> 『중앙일보』, 2004년 9월 24일.

층갈등이 증첩적으로 나타날 것이다. 북한지역에서는 통일 후 기존 계층 구조가 와해되고 새로운 사회계층이 형성되는 과정에서 계층갈등 현상이 나타날 뿐 아니라 계층에 따라 남북간의 계층갈등을 의식하는 정도도 다를 것이다.<sup>193</sup> 북한은 3계층으로 구성된 사회라고 한다. 핵심계층, 기본계층, 복잡계층이 그것이다. 혁명전사 유가족, 당행정간부의 가족, 군간부 가족 등으로 구성된 핵심계층은 북한사회의 지배계층을 이룬다. 기본계층은 일반노동자 및 농민가족, 일반사무원 가족 등으로 북한사회의 일반적인 보통 구성원이다. 복잡계층은 지주 및 자본가가족, 종교인가족, 월남가족 등으로 구성되어 있다. 통일 후 북한의 핵심계층은 기존의 지위를 잃게 되면서 심각한 계층갈등을 겪게 될 것이다. 기본계층은 북한체제에서 큰 혜택을 보지 못했기 때문에 통일에 대해 일정한 기대를 가지겠지만 기대가 충족되지 못하게 되면 남북간 계층갈등의 당사자가 될 수 있을 것이다.

통일 후 남북한간 내적 갈등이 심화된다면 주요 원인의 하나는 계층갈등일 것이다. 내적 갈등은 남북한 사람간의 갈등과 체제전환 과정에서 북한사람이 겪는 갈등의 두 가지 차원의 갈등을 말한다. 남북간의 경제적 격차는 통일이 되더라도 단기적으로 완화되기 어려우며, 이미 지적한 대로 남한으로 이동한 북한사람 또한 계층적 상향이동이 쉽지 않을 것이기 때문에 계층갈등 문제는 통일정부가 가장 중점을 두어야 할 문제이다. 한국사회의 계층은 개인보다 가족 개념이 훨씬 강하기 때문에 단순히 한 개인이나 한 세대의 문제에 국한되지 않는 경향이 있다. 이러한 성격 때문에 계층갈등은 더 위험한 폭발력을 지니고 있다고 할 수 있다.

<sup>193</sup> 이정희, 『남북한 비교사회론』 (대구: 경북대학교 출판부, 2000), p. 53.

## (2) 지역갈등

남한사회의 주요한 사회갈등 중 하나는 지역갈등이다. 우리 사회의 지역갈등은 다른 나라와 비교했을 때 정치성과 배타성이 두드러지며 정치적인 측면에서 지역연고주의에 근거한 지역대결주의로 표현되고 있다. 김대중 정부 이후 정권교체로 지역갈등이 완화될 것으로 기대되었으나 지역갈등은 여전히 한국사회의 핵심적 갈등의 하나가 되고 있다. 남한의 지역주의는 대체로 두 가지 요인, 즉 국가주도의 산업화 정책이 초래한 심각한 지역불균형과 정당에 의한 지역주의적 투표행위에 의해 초래되었다. 이것은 남한의 지역주의가 상당히 강한 정치, 경제적 기반을 가지고 있음을 보여준다.

한국인은 고향, 혈연, 학연 등 연고집단에 대한 정체성과 소속감이 남달리 강하기 때문에 애향심, 지역주의, 내집단주의 등이 지역갈등으로 비화되기 쉬운 조건을 가지고 있다. 사실, 지역주의는 사회 곳곳에 뿌리박혀 사회통합을 저해하고 있다. 이러한 특성을 갖는 지역갈등이 남북한 사이에 발생하지 않을 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 무엇보다 통일 후 최소 10~20년간 북한지역이 경제적으로 남한에 비해 저발전되어 있을 것이고, 북한주민은 물론 남한으로 이주한 주민의 소득수준도 낮을 것으로 예상되기 때문에 집단주의적 심리에 따라 남북한간에 지역갈등이 나타날 수 있다. 단순한 출신지역이 만들어내던 과거의 지역갈등이 빈부갈등 양상으로 나타나는 것이다. 남한의 지역갈등도 경제적 격차로 인해 심화되었다. 또한 지역간 문화적 차이로 인한 지역갈등도 예상할 수 있다.

물리적 이웃은 될 수 있지만 사회적 이웃은 되기 어려운 상황이 된다면 지역갈등은 불가피할 것이다. 친밀성과 연대감을 기초로 하는 퇴니스(Tönnies)적 의미의 사회공동체가 부재하고 상호불신의 갈등적 관

계가 지속될 것이다. 지역갈등은 외형적으로 통합된 사회체제를 여러 층으로 분열시켜 통일 후 사회통합에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 지역갈등은 강한 일체감과 연대감을 지닌 하나의 사회공동체를 형성하기 보다는 형식적으로 존재하는 하나의 국민 속에 분열되고 대결하는 다수의 집단을 만들기 때문이다.

지역감정과 지역대결의 잠재적 요소들이 남북한 사회 속에 이미 형성되어 있다. 무엇보다 남북한 모두에서 강한 지역주의가 존재하고 이를 장기간 학습해 왔기 때문이다. 통일 후 남북한이 대등한 입장에서 새로운 방향과 전략을 만들어 가는 것이 중요하나 현실적 격차는 이를 어렵게 할 것이다. 또한 남북간의 지역갈등 외에도 새로운 구도의 지역갈등이 나타나 기존의 지역갈등을 더욱 심화시킬 수도 있을 것이다. 현실적으로 남북간 지역갈등을 최소화하고 단기화시키는 목표를 가지고 지역갈등을 심화시키는 다른 요인들, 즉 계층갈등이나 이념갈등 등을 해결하는데 주안점을 두어야 할 것이다.

### (3) 이념갈등

한반도의 분단 60년은 이념대립 그 자체였다. 사회주의 이념과 자본주의 이념의 대립, 공산주의 이념과 자유민주주의 이념의 대립이 그것이다. 통일은 형식적으로 이러한 이념대립의 종말을 의미하는 것이지만 실질적으로 이념대립이 끝날 것이라고 기대하기는 어려울 것이다. 이념갈등은 통일의 방식에 따라 그 양상과 정도가 다르게 나타날 것이지만 궁극적으로 남한 자본주의체제에 편입되는 방식으로 통일이 이루어지게 되면 일부 북한사람은 이념적인 불만이나 갈등을 가질 수 있을 것이다. 북한사람은 오랫동안 사회주의체제하에서 생활해 왔으며 통일된 후에도 이념적으로 사회주의에 경도될 가능성이 있기 때문이다.

탈북자의 배경을 보면 극히 일부를 제외하고는 북한 내의 사회경제적 지위가 그다지 높지 않다는 것을 알 수 있다. 이는 직업이 있는 중간층 이상의 주민들은 북한 사회주의체제를 적극적으로 거부할 의사가 없음을 보여주는 것이다. 통일 국가의 외교정책, 특히 미국과의 관계나 사회 정책과 관련하여 이념적 갈등이 커질 수 있으며 이념적 차이가 남북간의 지역갈등을 악화시킬 수 있을 것이다. 통일 후 북한주민들이 기대했던 경제적, 사회적 이득이 거의 없거나 더디게 나타난다면 남한에 대한 집단적인 소외의식이나 열등감이 발생할 것이다. 이러한 소외의식이 분노와 같은 적극적인 의식으로 발전하게 되면 남북간의 이념갈등이나 지역갈등은 위험한 상황에 처할 수 있을 것이다. 실제로 1999년 독일의 한 여론조사에서 동독주민의 60%가 사회주의적 가치인 평등을 가장 중요한 정치적 가치로 평가하였다. 더욱 중요한 것은 1994년 조사보다 10%가 상승하였다는 점이다. 최근의 조사(2003)에서도 동독인의 32%만이 '민주주의 운영방식에 만족한다'라고 답하고 있다(서독인은 66%). '사회주의는 잘못 실행되었지만 좋은 이상이다'라고 답한 동독인은 76%에 달하고 있다(서독인 52%).<sup>194</sup>

독일의 경우와 같이 북한지역에서 사회주의 이념이 온존한다면 이념갈등은 현실화될 것이다. 소위 남한의 좌파가 북한의 사회주의 이념에 심정적으로 동조하게 될 때 지식인들의 이념갈등은 더욱 심각해질 것이다. 이념갈등은 '남남갈등'과 중첩적으로 나타날 수 있기 때문이다. 또한 북한주민의 사상도 동질적이라고 볼 수는 없기 때문에 이념갈등은 단순히 남북지역간 갈등으로만 나타나지는 않을 것이다.

<sup>194</sup> 『동아일보』, 2004년 9월 24일.

## 라. 사회문제 증가

통일은 그 자체로 많은 사회문제를 발생시킬 것이다. 통일에 따른 혼란과 충격은 일탈적 행위를 부추기고 사회적 이동은 적지 않은 사회문제를 만들어 낼 것이다. 대규모 북한노동력의 이동은 남한지역에 주택난이나 실업, 빈곤, 노숙자, 가족문제, 범죄 등과 같은 사회문제를 증가시킬 것이다. 북한주민들은 직업을 구하기 쉬운 도시로 집중되겠지만, 경제적인 이유로 도시의 저소득층 지역에 정착하게 될 것이고 이로 인해 저소득층 지역은 더욱 심한 밀집현상을 보이게 될 것이다. 실업이나 빈곤은 가족해체, 사회이동, 주택문제 등 다른 사회문제를 야기시키는 직접적 요인이 되며 이러한 사회문제가 확산될수록 사회가 불안정해질 것이다. 통일국가가 사회적으로 가장 염두에 두어야 할 일은 바로 실업과 빈곤문제라고 할 수 있다.

빈곤이나 실업문제, 주택문제는 무엇보다 국가에서 정책적으로 해결하는 것이 중요하다. 또한 최근 남한사회에서 빈곤이나 노숙자 문제를 비영리단체에서 담당하는 경우가 많은 만큼 실업, 노숙자, 가족문제 등은 국가가 시민사회와 협력하는 것이 바람직할 것이다. 북한사회의 빈곤이나 노숙자 문제를 해결하기 위해서는 북한사회에 비영리단체를 활성화하고 남북한의 비영리단체간 자매결연방식도 좋은 방안이 될 것이다. 최근 남한사회에서도 가족문제가 큰 사회적 문제가 되고 있다. 이혼 급증, 가족해체, 가정폭력, 출산율 저하 등이 그것이다. 통일이 되어 사회이동이 늘어나면 이혼이나 가족해체가 더욱 심각할 것으로 보인다. 탁아정책, 가족정책, 여성정책 등으로 가족문제를 최소화하고, 가족문제의 해결을 위한 교육, 지원 등을 위해 비영리단체와의 협력이 필요할 것이다.

## 마. 복지수요 급증

통일국가 초기는 물론 상당기간 동안 복지수요가 크게 증가할 것으로 보인다. 복지수요는 무엇보다 막대한 재정지출과 인력자원을 필요로 하기 때문에 정부는 복지수요를 예측하고 대비책을 강구해야 할 것이다. 최근 남한사회에서도 다양한 복지수요가 급증하고 있으나 적절한 정책적 대응이 이루어지지 못하고 있다. 통일 후의 복지수요를 제대로 해결하기 위해서는 현재 남한사회에서 나타나고 있는 새로운 복지수요에 적합한 복지재정, 복지행정, 복지서비스 프로그램 개발 등이 이루어져야 할 것이다. 1997년 외환위기 이후 한국의 사회복지제도는 빠른 속도로 성장해 왔다. 최후의 사회안전망으로 일컬어지는 공공부조제도인 기초생활보장제도가 제 모습을 갖추게 되었고, 4대 사회보험제도가 전국민 및 전사업장으로 확대적용되었다. 그럼에도 불구하고 사회복지 수준은 여전히 낮고 국민적 합의도 약한 실정이다.

통일 후 사회통합 차원에서나 통일된 민주주의 사회의 국민적 요구를 고려할 때 복지수요를 억제하기는 어려울 것이다. 경제개혁 프로그램이 아무리 완벽하다고 하더라도 계획경제로부터 시장경제로의 전환은 불가피하게 시간과 비용이 소요되는 과정이다. 통일 초기에 적절한 사회보장이 이루어지지 않으면 불법적인 경제활동이나 범죄와 같은 사회문제가 발생함으로써 더 큰 사회적 비용을 치를 수 있기 때문에 통일정부는 북한의 체제전환 과정에서 사회적 비용을 간과해서는 안 된다.

통일은 단기적으로 긴급구호정책의 필요성을 배가시킬 것이다. 수용시설, 어린이보호, 탁아수요, 쉼터, 상담센터 등 통일 직후 이주민의 복지수요를 충족시킬 수 있는 시설과 프로그램이 필요할 것이기 때문이다. 북한지역 이주자들은 상실감이나 소외감을 갖기 쉽다. 사회적 지지시스

템의 붕괴와 새로운 인간관계의 부재는 북한지역 이주자들에게 사회적 소외감을 갖게 만들고 이들이 북한에서 소유했던 유무형의 자산과 정체성이 상실될 것이다. 이들에게 심리상담 또는 인적네트워크를 맺어주는 것이 필요하다. 그런 의미에서 북한이주자의 남한생활 적응에 대한 지원은 종합적이고 적극적이어야 한다. 정상적인 직장생활, 가정생활, 개인생활을 할 수 있는 종합적인 사회지지망이 형성되도록 제도와 체제를 만들어야 한다. 직업훈련프로그램, 가정상담프로그램, 정신건강프로그램 등을 유기적으로 연결시키는 것이 요구된다.

통일 후 북한체제의 전환기에는 실업, 빈곤, 이주에 따른 가족해체 등의 문제가 발생할 것이다. 체제이행 과정에서 북한의 일부 기업들은 경쟁력 부족으로 도산의 위협에 처할 것이고 이로 인한 실업과 새로운 고용관계에 의한 경제적 불안정성은 북한지역 사람들을 심각한 사회적, 심리적 불안감에 빠지게 할 것이다. 이러한 북한지역 주민들의 사회적 아노미 상태를 적절히 관리하기 위해 통일국가는 우선적으로 두 가지 형태의 소득보장제도를 실시하여야 할 것이다. 그 하나는 최저소득보장제도, 즉 공공부조제도이며 두 번째는 고용보험제도이다. 경제적 어려움으로 사회안전망을 구축하는데 어려움이 예상되지만 결국 사회적 불평등은 또 다른 사회경제적 비용을 요구하게 되므로 통일에 따른 복지수요에 적절히 대응하는 것이 필요할 것이다.

## 2. 기본방향

### 가. 사회통합의 목표

통일은 무엇보다 분단체제로 인해 남북한의 구성원이 인권과 복지를 보장받지 못했던 현실을 극복한다는 당위성에서 출발해야 한다. 남한의 사회체제는 기본적으로 자유민주주의와 시장경제체제를 바탕으로 하여 자유와 정의로운 민주·복지사회의 실현을 목표로 해 왔지만 이러한 목표는 실질적으로 실현되지 못하였다. 통일 후 사회통합의 우선적 목표는 인권보장과 함께 사회복지 실현이어야 한다. 사회통합은 정치통합이나 경제통합과 달리 통일의 ‘형식’이 아니라 통일의 ‘내용’에 중점을 두어야 한다. 이는 통일한국이 어떤 사회적 실체는 갖느냐하는 문제로서 통일국가의 사회의 성격을 나타내는 것이기도 하다. 통일한국은 경제적으로 시장경제체제와 정치적으로 자유민주주의체제를 표방하면서 사회적으로는 보다 실질적인 민주화를 목표로 해야 한다. 이는 통일 후 발생할 많은 사회갈등과 사회문제를 해결하기 위한 필요조건이다.

통일국가의 사회통합 목표는 첫째, 사회평화를 달성하고, 둘째, 사회공동체를 구축하며, 셋째, 사회정의를 실현하는 것이어야 한다. 사회평화(social peace)는 사회적으로 평화를 이룩하는 것을 의미하며 무엇보다 다양한 사회갈등이 최소화되는데서 시작된다. 노사갈등, 계층갈등, 지역갈등, 이념갈등 등을 잘 관리하고 최소화한다면 사회평화가 이루어질 수 있을 것이다. 여기에는 북한의 사회갈등과 사회문제도 포함된다. 통일을 분단상태의 문제점과 갈등을 지양하는 과정으로 이해하여 남한 자본주의를 혁신하고, 북한 사회주의를 개혁하는 기회이자 과정으로 파악하는 것이 중요하다.<sup>195</sup> 다시 말해 통일은 ‘제3의 길’을 찾는

과정이 되어야 한다.<sup>196</sup>

사회공동체라는 목표는 통일을 해야 하는 중요한 당위성인 민족공동체를 업그레이드하는 것이다. 그러나 민족이 하나가 되었다고 해서 자동적으로 공동체가 되고 통합이 되는 것은 아닐 것이다. 공동체를 이루기 위해서는 많은 노력이 필요하며 제도의 선진화와 함께 사회구성원들의 의식과 행위가 선진화되어야 한다. 공동체는 결코 동질화를 의미하는 것이 아니며 공동체 속에 다원성과 다양성을 상정한다. 개인의 자유와 자율이 최대한 허용되면서도 타자를 배려하고 전체를 고려할 줄 아는 훈련과 연습이 필요한 것이다. 통일을 해야 하는 이유도 민족공동체를 보다 발전시켜 사회공동체를 이루기 위한 것이다.

사회정의는 통일한국이 선진화하고 더욱 발전하는데 필요한 사회적 전제조건이다. 사회정의가 결여된 사회나 국가는 지속적인 발전을 하기 어렵고 사회구성원의 행복과 복지도 담보하지 못하기 때문이다. 사회정의를 위해서는 법적, 제도적 개선 뿐 만 아니라 사회구성원들이 정치적, 도덕적 의무를 다하는 것이 중요할 것이다. 복지국가의 지향, ‘한 국민 사회’의 건설은 사회정의를 위한 구체적 방안이다. 통일한국이 이루어야 할 바람직한 사회의 성격과 내용을 감안한다면 사회적으로 유럽강소국 모델의 선택적 적용을 고려해야 할 것이다.

## 나. 사회통합의 추진방향

남북한은 분단 이후 지금까지 상이한 이념과 체제를 바탕으로 각자의 근대화를 시도해 왔다. 그러나 북한의 사회주의적 근대화와 남한의 자본

<sup>195</sup> 이해영, 『독일은 통일되지 않았다: 독일통합 10년의 정치경제학』 (서울: 푸른숲, 2000), p. 19.

<sup>196</sup> 신광영, “우리에게 ‘제3의 길’은 무엇인가,” 『사회비평』 (1999).

주의적 근대화 모두 한계와 모순을 보여주었기 때문에 통일한국의 사회 통합은 기본적으로 새로운 형태의 발전적 목표 속에서 이루어져야 한다. 일방적 방향으로의 사회통합보다 남북한 사회 모두의 노력에 의해 사회 통합이 이루어져야 한다. 현재 남한이 안고 있는 갈등양상을 극복하지 못한 채 이루어지는 통일은 통일의 의미 자체를 공동화시킬 위험이 있다. 따라서 남한의 계층갈등이나 지역갈등과 함께 ‘이중분단’의 현실에 대한 성찰을 출발점으로 해서<sup>197</sup> 사회통합의 방향을 설정해야 할 것이다.

### (1) ‘한 국민(one people) 사회’의 건설

‘한 국민 사회’란 사회공동체와 유사한 개념이다. 사회공동체를 목표라고 한다면 ‘한 국민 사회’를 건설하는 것은 그 목표 달성을 위한 하나의 방안이다. ‘한 국민 사회’란 불평등과 양극화로 인해 두 국민 사회 또는 내부 식민지적 사회가 되어서는 안 된다는 것이다. 남북한의 현실은 이러한 두 국민 사회 또는 내부 식민지적 사회의 가능성을 내포하고 있으므로 ‘한 국민 사회’를 만들기 위한 제도적, 정책적 노력이 중요하다.

‘한 국민 사회’의 건설은 국민통합 개념과 일맥상통한다. 국민통합이라는 것이 국민을 하나로 만드는 것이기 때문이다. 통일 이후 동·서독인들간의 사회적 갈등이 대두됨에 따라 사회문화적 통합문제와 사회문화공동체의 실현에 대한 관심이 커지게 되었다. 통일의 완성은 단순히 제도적이고 정치적 통합에서 이루어지는 것이 아니라, 사회적 통합, 문화적 통합이 완결되어야 진정한 통일이 된다는 것을 알게 되었기 때문이다. ‘한 국민 사회’를 구축하기 위해서는 남

---

<sup>197</sup> 김누리·노영돈 엮음, 『통일과 문화: 통일독일의 현실과 한반도』 (서울: 역사비평사, 2003), p. 202.

북 양쪽 모두 상대편 사회문화체계에 대한 적대적 태도를 버리고 상대를 이해하고 인정하는 태도를 가져야 한다.

## (2) '사회(복지)국가'의 지향

통일한국은 사회(복지)국가를 지향해야 한다. 사회(복지)국가는 사회국가와 복지국가를 동시에 지칭하는 개념이다. 사회국가는 복지국가보다 포괄적인 개념으로 자유방임주의에 입각한 자유국가에 대비되는 개념으로 자유와 평등이 국민 스스로의 자율적인 생활설계에 의해 실현될 수 있도록 여건을 조성해 주는 국가를 의미한다.<sup>198</sup> 복지국가는 스웨덴을 비롯한 중북부 유럽의 국가에서처럼 국민 전체의 복지를 국가가 제도화된 형태로 보장해주는 체제를 의미한다. 이 글에서는 이 두 개념을 포괄하는 개념으로 복지국가라는 용어를 사용한다. 사회정책과 복지정책은 일반적으로 혼용되는 개념으로서 개인의 복지를 위해 소득보장, 보건 및 의료, 사회서비스, 교육, 주택 등 5가지 영역을 국가가 직간접적으로 제공하는 정책을 말한다.

통일국가는 국민의 복지 수준을 높이는데 정책의 우선순위를 두어야 한다. 분단된 민족의 통일에 최고의 가치를 부여한다 하더라도 통일은 사회구성원에게 무언가 더 나은 현실을 가져다주어야 하기 때문이다. 당장의 기대를 충족시키지는 못하더라도 복지국가에 대한 분명한 중장기적인 청사진이 제시되어야 한다. 복지국가를 지향해야 하는 데에는 규범적인 이유 외에도 현실적인 이유가 있다. 먼저 규범적으로는 사회구성원의 복지를 향상시키는 일은 국가의 의무이자 책임이기 때문이다. 경제성장이라는 것도 결국 사회구성원의 물질적 복지를 높이기 위한 것이다.

---

<sup>198</sup> 정병기, “사회(복지)국가의 형성 재편과 노동조합의 대응: 독일과 이탈리아 비교,” 『사회복지와 노동』 (2001).

복지는 시장에 의해 배분될 수 있지만, 형평에 맞게 사회구성원의 복지를 향상시킨다는 목적 하에 시장에 개입하는 것이 복지국가의 원리이다. 현실적인 이유는 북한사람은 오랫동안, 비록 그 수준이 낮다고 하더라도, 사회주의적 복지체제 하에서 생활해 왔기 때문에 남한의 잔여주의적 복지체제에 쉽게 적응하기 어려울 것이다. 또한 통일로 인해 남한사람의 복지가 급격히 낮아지는 경우를 방지하고, 사회주의적 복지체제가 변화하는 과정에서 북한사람등의 혼란이나 부적응 문제를 완화하기 위해서 복지국가의 지향은 필수적이다.

### (3) '민주적이고 자율적인 시민사회' 지향

통일한국은 기본적으로 민주주의 사회를 형성하는 것이며 사회통합을 위해서는 민주적이고 자율적인 시민사회가 이루어져야 한다. 이것은 사회공동체의 구축이라는 사회통합의 목표와 맥락을 같이하는 것이다. 그러나 민주적이고 자율적인 시민사회를 만들기 위해서는 제도의 구축과 함께 사회구성원의 의식과 행위가 중요하다. 통일한국에서는 각 분야와 조직이 자율적이고 민주적이어야 한다. 그러나 한국사회에서 각 분야 및 구성원 사이의 자율성과 민주성이 여전히 부족한 것이 현실이다. 통일 후 시민사회의 민주성과 자율성은 매우 중요하다. 민주적이고 자율적인 시민사회는 민주주의의 공고화를 위한 필요조건이다.

민주적이고 자율적인 시민사회를 위해서는 남한의 사회제도, 생활방식, 사고방식을 북한에게 일방적으로 강요하는 일종의 '내부 식민화' 형태가 되어서는 안 된다. 북한이주자들에게 무조건 북한문화를 버리고 남한문화를 수용하여 남한사람과 똑같이 되라고 요구하는 것은 북한문화를 열등한 것으로 보고 북한적 특징을 무시하는 것이다. 물론, 북한이 수많은 문제점과 한계를 지니고 있음은 사실이지만 남한

또한 사회적, 문화적으로 많은 문제를 가지고 있다. 그러므로 통일과정에서 남한과 북한은 각각의 부정적 문제를 청산하고 장점들을 결합시켜 나가는 노력을 해야 할 것이다. 이러한 상황에서 공공성을 추구하는 제도적 시민사회를 발전시키고 시민사회가 국가와 파트너십을 형성하는 것이 중요하다.

### 3. 제도통합 방안

#### 가. 복지국가의 기본제도 수립

##### (1) 남북한 사회정책의 통합

남한과 북한은 반세기 이상 서로 다른 체제를 유지하면서 사회정책에서도 큰 차이를 보여 왔다. 북한은 체제이념으로 사회복지의 추구라는 목표를 가지고 평등과 보편성에 기반한 사회정책을 발전시켜 온 것으로 보인다. 북한은 남한보다 소득보장제도를 먼저 발전시켜 왔으며, 인구 적용범위도 상당히 양호한 수준을 보여 왔다.<sup>199</sup> 북한의 사회복지는 흔히 자본주의 사회에서 시행되는 사회보험, 공적 부조, 사회서비스를 포함할 뿐 아니라 이러한 사회복지제도를 넘어서는 광의의 사회복지체계라고 할 수 있다. 북한에는 교육 및 주거에 대한 공적 지원과 사회보험 외에 국가사회보장제도가 있다. 국가사회보장제도는 내용면에서 남한의 공적 부조 및 사회서비스에 유사하지만, 국가가 대상 개인의 생활을 완전 보장하는 것을 목적으로 한다는 점에서 남

<sup>199</sup> 박종삼·김형식·배임호·김연명·박태영, “사회정책적 측면에서 본 남북한 삶의 질의 비교 분석,” 『한국사회복지학』, 33집 (1997).

한의 보훈대상 지원과 유사하다. 물질적 평등을 주요 목표로 상정하고 있는 사회주의 체제는 이 목표를 성취하기 위해 고용과 소득재분배에 국가가 직접 개입하고 있다.<sup>200</sup>

그렇다고 북한 주민의 사회경제적 조건이 양호하다고 보기 어려운 것이 현실이다. 80년대 이후 북한경제가 어려움에 처하게 되면서 북한의 사회주의체제는 주민의 고용과 복지를 제대로 보장해주지 못하고 있다.<sup>201</sup> 사회정책이 전적으로 국가재정부담에 의해 운영되는 체제에서는 국가의 재정능력 저하는 곧바로 사회정책제도의 악화로 이어지기 때문이다. 소득보장제도의 보편주의와 포괄성이 외형적으로는 달성되어 있는 것으로 보이지만 내용적으로는 수준이 낮다는 것이 일반적인 평가이다.

남한의 사회정책은 그 범위가 협소할 뿐 아니라 경제정책에 비해 제대로 발전하지 못하였으며 인구적용 범위에서 북한에게 뒤쳐진 것이 사실이다. 이는 남한의 경우 자유자본주의를 경제체제의 원리로 채택함으로써 복지에 있어서 개인의 책임과 능력을 우선시하고 국가가 잔여적 복지를 담당해 왔기 때문이다. 따라서 남한의 사회복지제도는 사회보험을 기본틀로 하여 최소한의 공적 부조와 사회서비스를 포함하는 형태로 발전되어 왔다. 다행히 1990년대 들어 연금, 산재보험, 고용보험이 급속히 확대되면서 소득상실의 위험이 상당부분 감소하고 있다. 또한 개인적 저축이나 사보험을 통해서, 때로는 가족의 원조를 통해 소득상실의 위험에 대처할 수 있는 메커니즘이 발달되어 있다는 점이 고려되어야 할 것이다.

이와 같이 서로 대비되는 복지에 대한 남북한의 기본적인 인식과 복

---

<sup>200</sup> 위의 논문.

<sup>201</sup> 박병영, “지구화의 충격과 복조선 발전모델: 강요된 변화와 그 불확실성,” 『통일연구』, 7권 1호 (서울: 연세대학교 통일연구원, 2003).

지체제는 통일국가의 사회정책에 긍정적으로 작용할 수도 있고 부정적으로 작용할 수도 있을 것이다. 긍정적으로 작용할 수 있다고 보는 것은 남한의 잔여주의적 복지체제와 북한의 보편주의적 복지체제를 단순히 통합하여 제3의 길에 해당하는 중간차원의 복지체제, 즉 유럽대륙식 복지체제를 발전시킬 수 있는 여지가 있기 때문이다. 이는 남한의 복지체제가 경제발전에 비해 뒤져있는 상황을 반전시킬 수 있는 계기가 되며, 북한의 입장에서도 체제이행에 따른 복지체제의 급격한 변화로 인한 북한사람의 우려나 반발을 방지할 수 있기 때문이다. 물론, 지나치게 단순하고 희망 섞인 기대에 불과할 수도 있지만, 잘 발전될 수 있다면 한국의 통일국가가 선진 복지국가 제도를 구축할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다.

남북한의 복지제도의 차이가 통일한국의 복지제도 수립에 부정적으로 작용할 가능성도 있다. 통일국가는 북한의 경제재건을 최우선의 경제정책으로 삼을 것이며 이는 가용자원을 최대한 투자영역에 투입하게 됨을 의미한다. 동구 국가들의 이행체제에서 보았듯이, 경제개혁과 경제발전에 우선순위를 둘수록 복지제도는 개인주의적, 시장주의적 형태로 변화해 왔다. 초기에는 노동계층의 희생 등 많은 문제를 노출하기도 하였지만 중장기적으로 시장경제체제를 정착시키는데 더 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 그러나 동구국가와 다른 점은 한국의 통일국가는 체제가 다른 두 나라가 하나가 되는 것이고 더구나 이 두 나라의 경제적 격차가 매우 크다는 사실이다.<sup>202</sup> 경제발전을 위해 북한사람들의 희생을 강요한다면 남북한간 빈부갈등과 지역갈등은 심화될 것이고 남한으로의 이동을 가속화시키는 결과를 가져올 것이다. 이러한 점들을 고려할

---

<sup>202</sup> 통일 당시의 서독과 독일의 소득격차가 4배인 반면, 남한과 북한간의 소득격차는 13배에 이른다.

때 결국 북한지역에 대한 투자정책과 함께 소득재분배 정책이 동시에 시행되어야 할 것이다.

<표 X-2> 인구 및 소득의 남북한 격차(2002)

	남한	북한	비고
인구	47,640천 명	22,369천 명	2.1배
국민총소득(GNI)	4,770억 달러	170억 달러	28배
1인당 국민총소득	10,013 달러	762 달러	13배

출처: 통계청, 2003 통계로 본 남북한의 모습.

통일국가에서 사회구성원의 ‘삶의 질’, 즉 사회경제적 조건은 중요한 의미를 가진다. 통일이 남북한 모두에게 삶의 질을 제고시킬 수 있는 역사적 계기가 되어야 한다는 당위성 때문이다. 통일국가 이후 사회정책의 통합은 어려운 문제가 되지 않을 수도 있다. 북한에서는 이미 오래전에 사회복지의 제도화가 정착되어 있었고 남한에서도 김대중 정부 이후 사회복지 부분의 제도화가 지속적으로 발전되고 있기 때문이다. 4대보험이 포괄적으로 실시되고 있으며 공적부조제도도 정착되어 있다. 이러한 점을 고려한다면 통일국가의 사회복지제도는 사회구성원 모두의 사회복지를 증대시키는 ‘보편주의적 연대성’을 기본이념으로 하여 사회권(social rights)을 강화하는 방향으로 추진될 수 있을 것이다. 이는 통일에 따른 충격과 부작용을 최소화함으로써 복지국가라는 통일국가의 사회통합 목표에 부합되는 것이기도 하다. 이렇게 본다면, 통일한국의 복지제도는 경제적 효율성과 사회적 보편성간의 조화를 꾀하면서 북한의 제도를 시장경제원리와 친화성을 갖는 방향으로 바꾸고 남한의 제도를 보다 소득재분배적으로 개선하는 형태가 되어야 할 것이다.

## (2) 강소국형 복지국가의 구축

소득보장제도는 사회주의체제에서 뿐만 아니라 자본주의체제에서도 발전되어 왔다. 따라서 사회분야에서 남북한의 제도통합의 가능성은 다른 분야에 비해 크다고 할 수 있다. 물론 자본주의체제 내에서의 소득보장제도는 나라에 따라 격차가 크다고 할 수 있다. 복지국가 유형에서 본다면 통일국가는 조합주의형 복지국가 또는 북유럽형 복지국가를 목표로 해야 한다.<sup>203</sup> 이는 통일한국의 사회적 성격과 내용을 유럽 강소국을 모델로 삼는 것과 맥락을 같이한다. 복지국가 중 특히 경제성과에 긍정적으로 작용하는 ‘경쟁력 있는 복지국가(competitive welfare state)’가 주목을 받고 있다. 고용 및 인적 자원개발에 역점을 두는 경쟁력 있는 복지국가는 현재 남한 정부가 추진하고 있는 ‘생산적 복지체제’의 방향이기도 하다.

통일 후 복지국가는 남한의 기본적인 복지체제인 ‘생산적 복지체제’를 바탕으로 보편주의를 강화하고 고용 및 인적 자원 개발에 역점을 두어야 한다. 이는 시장경제체제에 기반한 서구 복지국가의 재편 이후 나타난 서구 선진 복지국가의 특징이기도 하다. 사실, 국가가 사회구성원의 물질적 복지를 책임져 왔다고 하지만 북한사람의 복지수준은 그리 높지 않은 것으로 보인다. 이는 통일 후 복지국가가 보편주의를 유지하면서 유연한 급여수준을 가능하게 만들 수 있는 중요한 조건이 된다. 이렇게 되면 강소국형 복지국가의 특징을 가질 수 있는 것이다. 통일정부의 의지만 있다면 남북한의 사회정책은 통일 후에 큰 혼란에 빠지지 않을 수

<sup>203</sup> 여기서 말하는 복지국가 유형론은 에스핑 앤더슨의 유형을 의미한다. 에스핑 앤더슨은 영미식의 잔여적 복지국가, 독일이나 네덜란드 등 중부유럽의 조합주의적 복지국가, 북유럽국가들의 사민주의적 복지국가로 분류하고 있다. Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990). 일부학자들은 여기에 이탈리아 등 지중해형 복지국가 유형을 추가하기도 한다.

있으며, 유럽의 강소국형 복지국가의 제도를 시행하는데 걸림돌이 많지는 않을 것이다.

강소국형 복지국가를 수립하기 위해서는 거시경제적 조건을 충족시켜야 한다. 복지국가의 경제적 토대를 견고히 하는데 복지국가가 기여해야 하는 것이다. 높은 물가상승, 심각한 재정불균형 및 대외채무는 예산정책을 제한하고 효과적인 사회정책을 위한 여지를 좁게 만든다. 산업생산의 감소는 대량실업을 초래하게 되고 고용수준과 생활수준이 낮아지면 더 많은 사람들이 사회안전망에 의존하게 된다. 경제적 번영에 의존하는 사회보장제도는 지출의 필요성이 증가하는 경제위기의 시기에 사회보장 재원이 감소하는 전통적인 딜레마에 빠지게 된다. 복지국가는 이러한 딜레마가 발생하지 않도록 임금유연성으로 지나친 물가상승을 막아야 하고 생산성을 높여 고용을 최대화해야 할 것이다. 또한 교육 및 직업훈련으로 노동시장의 기능적 유연성과 인적 자본의 질을 높이는 노력이 필요하다. 산업구조의 고도화로 인해 나타나는 비숙련 노동계층의 저임금과 고용안정성을 악화시키지 않기 위해서는 재정정책에 의한 대책은 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

통일이 어떠한 방식에 의해 이루어지던 간에 남북한의 사회체제는 대변혁을 수반하게 될 것이다. 남북간의 사회경제적 조건의 격차를 줄이고 통일국가의 사회구성원 모두의 삶의 질을 높이는 사회체제를 구상해야 하며 이는 결국 공공지출에 의한 국가정책 차원에서 적극적으로 검토되어야 한다는 것을 의미한다. 북한의 사회경제적 조건 뿐 아니라 최근 남한의 사회경제적 조건 또한 그리 양호하지 않다. 무엇보다 IMF 이후 고용안정성이 크게 악화되고 계층양극화 및 계층격차가 심화되고 있다. 고용과 복지에 대해 개인적 책임을 높이 부과하는 한국의 자유주의적 사회체제가 계층격차를 심화시키고 있다. 예산상의 문제가 있을 수 있지

만, 국내총생산(GDP)대비 복지분야에 대한 정부지출 비중은 OECD 회원국 평균 40.7% 보다 크게 낮은 24.3%이기 때문에 복지분야에 대한 정부지출 비중을 늘릴 수 있을 것이다.

### (3) 공공 사회서비스의 확충

공공 사회서비스는 선진 복지국가의 중요한 특징이다. 공공 사회서비스정책은 육아, 노인 및 장애인 보호 등 개인이나 가족이 담당했던 보살핌 노동을 사회화하여 사회구성원 모두의 삶의 질을 향상시키는 정책이다. 노령화, 여성의 사회참여 증대, 가족형태의 변화 등은 공공 사회서비스를 확대시키는 중요한 요인이 되고 있다. 한국에서도 가족형태의 변화는 가히 혁명적이다. 소위 탈가족화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 탈가족화는 포스트모던사회의 특징이며 공공 사회서비스의 확충을 불가피하게 하는 이유이기도 하다. 탈가족화란 사회정책이 여성들을 가족 책임의 부담으로부터 자유롭게 해주는 정도, 즉 모성이 직업과 양립할 수 있는 정도를 의미한다. 실제로 이혼과 독신이 늘면서 과거의 부부가족 모형에 기반한 복지정책은 그 유효성이 크게 약화되고 있다. 여성들이 가족의 책임으로부터 자유롭게 노동을 상품화하여 독립적인 가구의 구성을 가능하게 하는 정책이 필요한 것이다. 보육서비스의 제공은 대표적인 탈가족화의 기준이 되는 것이다.

공공서비스의 확충이 시급한 또 하나의 현실적 이유는 북한사람들의 가족생활의 특징 때문이다. 북한의 가족생활은 남한과 많이 다르며 기본적으로 맞벌이가정으로 남한과 같은 가족내 성별분업이 약한 것으로 보인다. 또한 대부분의 남한가족은, 약간이라도, 재산을 축적하고 있으나 북한가족은 재산축적이라는 개념이 약하다. 북한에서는 가족구성원의 삶이 근로소득에 의존하고 가족 중 경제활동이 가능한 인구는 모두 노

동시장에 참가하는 것이 원칙이다. 이것이 북한에서 사회보장정책과 함께 공공 사회서비스가 남한보다 일찍 발달한 이유이다. 현재 남한에서도 여성의 사회참여가 증대됨에도 불구하고 낮은 수준의 공공 사회서비스 정책으로 인해 결혼율과 출산율이 급격히 떨어지는 현상이 나타나고 있다. 공공 사회서비스 정책의 확충은 사회구성원의 삶의 질 향상과 사회적 노동력 재생산에도 기여할 뿐 아니라 고용창출의 효과도 높아 선진 복지국가에서는 오래전부터 포괄적으로 시행하고 있다.

인구고령화는 공공 사회서비스 정책이 확충되어야 하는 또 다른 중요한 이유이다. 한국의 인구고령화는 그 속도가 세계적으로 유래없이 진행되고 있다. 그러나 전통적 가족가치는 계속 약화되면서 고령인구의 삶의 질은 갈수록 악화되고 있다. 사회전체의 노년부양비가 2000년 10.1이던 것이 2020년에는 21.3으로 늘어날 전망이다. 다시 말하면 2000년에는 10명의 노동인구가 1명의 노인을 부양해야 하는데 비하여 2020년이면 5명의 노동인구가 1명의 노인을 부양해야 하는 것이다. 현재의 사회서비스 정책으로는 급속한 고령화시대에 대처하기 어렵다. 노인보전은 노인인구의 경제활동에 영향을 주게 될 뿐 아니라, 일상생활에 지장이 있는 노인들에 대한 수발서비스 수요가 높아질 것이기 때문이다.

사회서비스 부분에서 남북간 제도적 차이는 매우 두드러진다. 북한은 공공탁아소, 공공유치원 등 공공 사회서비스가 제도적으로 발전된 반면, 남한에서는 사회서비스가 대부분 시장이나 가족을 통해 공급되고 소비된다. 북한에서는 노인복지서비스, 아동복지서비스, 여성복지서비스, 장애인복지서비스 등 다양한 사회서비스가 공적으로 제공되고 있다. 사회복지제도의 포괄성과 복지수혜자의 보편성의 측면에서 북한의 사회복지제도는 남한보다 우월한 것으로 보인다. 남한의 사회복지제도는 자유주의적 잔여주의에 기초하여 있기 때문에 제도적 포괄성이나 보편성이

북한보다 약하다. 공공 사회서비스의 확충은 통일 후 사회통합을 위해 일상생활 차원에서 국가적, 사회적 지원의 정도와 질을 결정하는 중요한 요인이 될 것이다.

#### 나. 고용정책과 인적자원 개발의 확대

통일 후에는 장기적 경제발전과 일자리 창출을 위해 북한내 투자가 우선순위를 갖게 될 것이고 민간투자와 함께 공적 투자도 필요할 것이다. 실업자나 저소득층에 대한 실업급여, 기초생활보장급여 등 재정적 지원은 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 중장기적으로는 고용을 통한 소득보장이 중요한 문제이다. 일자리를 통한 소득보장이 최선의 소득보장정책임은 두말할 나위가 없을 것이다. 공적 복지가 아무리 잘 되어 있다고 하더라도 한계를 가질 수밖에 없기 때문에 정부는 물론 국민 모두 복지의 첫걸음은 고용이라는 인식을 가져야 한다. 실업은 개인적으로 최소한의 생활과 품위의 유지를 어렵게 만들 뿐 아니라, 사회불안과 국가 재정문제까지 발생시킨다.

그러나 최근 남한사회에서 보듯이 완전고용은 매우 어려운 일이 되고 있다. 북한은 사회주의체제로서 공식적으로 국가가 일자리를 보장해 왔지만 실제로 얼마나 고용을 보장해왔는지는 명확하지 않다. 또한 국가에 의한 완전고용제도는 국가의존형적인 개인을 만들어내는 문제점을 지니고 있다. 국가의존형 노동자들은 개인적 성취보다는 위협이 존재하지 않는 차원의 안전에 보다 관심을 둔다. 이들에게는 목표의식이나 동기부여는 거의 존재하지 않는다. 북한사람들의 노동의식이 변화하지 않으면 북한지역의 생산성은 계속 낮은 상태에 머물 것이며 이는 다시 북한지역의 실업을 높이는 결과를 가져올 것이다. 이렇게 되면 통일 후 남북간

의 경제격차와 남북한 사람들의 소득격차는 더욱 심화될 것이다. 이러한 경제사회적 격차는 정치사회적 대립으로 발전될 수 있다. 남남갈등이 정치적, 이념적 성격이 강하다면, 남북갈등의 원인은 실업, 소득, 경제수준 등 경제적 요인일 것이다.

<표 X-3> 남북한 노동인구 비교

	경제활동참가율 (1995)	산업별 고용비중(1990년대중반)			총인구대비 노동력비율 (1995)
		1차	2차	3차	
남한	62%				69%
북한	72%	30%	55%	15%	65%

\*북한의 경우 노동력은 16세 이상, 남한의 경우 15세 이상임.

많은 전문가들이 예상하듯이 통일 후에는 실업이 크게 증가할 것으로 보인다. 이는 북한기업의 경쟁력 상실과 상존하는 유희인력 때문이다. 더욱이 남한의 고용현황도 노동력에 대한 수요 감소로 인해 청년층과 미숙련근로자층, 여성을 중심으로 악화되고 있다. 수요부족에 의한 실업은 노동력에 대한 수요가 절대적으로 부족하다는 것을 의미한다는 점에서 교육훈련이나 직업소개 등으로는 한계가 있을 것이다. 근본적으로는 대대적인 고용창출이 이루어져야 한다. 고용은 크게 공공부문과 민간부문에서 창출될 수 있다. 자신이 고용을 창출하는 방식인 자영업도 있지만 우리나라의 자영업 비율은 세계 최고 수준에 이르고 있는 실정이다. 그러므로 민간부문과 공공부문에서의 고용을 극대화하는 것이 필요하다. 유럽의 선진 복지국가에서는 민간부문에서 뿐 아니라 공공부문의 고용을 늘림으로서 실업을 줄이는 정책을 오랫동안 추진해왔다. 사실, 복지국가의 발전이 공공부문을 확대하는 것이기도 하다. 공공부문의 지나

친 팽창으로 복지국가의 위기가 초래되기도 했지만 공공부문은 수많은 공공부문 근로자에게 고용을 제공해왔다.

남한의 경우, 전체고용에서 공공부문이 차지하는 고용은 OECD 회원국 기준으로 하위에 속한다. 공공부문 고용의 여지가 적지 않은 것이다. 그러나 통일 이후 북한의 고용구조를 어떻게 재편할 것인가가 매우 중요한 쟁점이 될 것이다. 국유기업 민영화, 당 및 행정조직의 간소화, 군 조직의 구조조정 등은 예민한 문제일 뿐만 아니라 이들에 대한 교육훈련 및 직업전환에 대한 지원은 많은 예산과 인력을 필요로 한다. 그러나 실업자에 대한 실업급여 지급 등 소극적 노동시장정책보다 이와 같은 적극적 노동시장정책이 비용면에서나 고용면에서 효과가 높다. 경제성장과 사회구성원의 안정된 소득을 위해서는 노동력의 질이 높아져야 하고 노동시장 참가율도 늘어나야 한다. 이는 물론 기본적으로 기업으로부터 노동력에 대한 수요가 커져야 하지만, 노동력의 공급 측면에서도 적극적인 조치가 필요하다.

사용자와 노동자간 고용협약, 교육훈련협약 등은 고용의 질을 높일 수 있으며 이러한 협약을 위해서는 정부의 지원도 필요하다. 고용협약은 노동시간 단축, 직업교육 확대 등을 포함할 수 있고 정부의 적극적 노동시장정책과 연계되어야 한다. 마찰적, 구조적 성격의 실업을 해결하기 위해 다양한 노동시장 프로그램이 필요할 것이다. 노동력이 부족한 분야에 교육훈련을 집중시키고 교육훈련은 정부와 사용자가 부담하도록 해야 한다. 청소년 고용훈련프로그램, 고용보조금 프로그램 등도 개발되어야 한다. IMF 직후 급격한 실업 증가로 채택된 단기적 실업대책이 통일 직후에도 활용되어야 한다. 공공근로, 청소년 직업소개 등이 이러한 예이다. 청소년 직업소개는 기업이 청소년에게 직업훈련과 더불어 일정기간 동안 의무적으로 고용하는 제도이다. 지방정부가 청소년 구직과 교육

을 담당하는 프로그램인 지방정부 청소년훈련제도와 직업경험프로그램도 활용되어야 할 것이다.<sup>204</sup>

고용훈련, 취업알선 등 고용서비스도 병행되어야 할 것이다. 적극적인 노동시장정책으로서 고용확대 프로그램에는 직업훈련, 기업의 고용창출에 따른 보조금제도, 실업자의 창업을 위한 대부제도가 있다. 고용확대를 위한 법적, 제도적 업무를 실행할 노동사무소는 행정인력이 부족하고 실업의 급증에 따른 실업수당의 지급에 대부분의 시간을 쓰고 있으며, 적극적인 노동정책에 필요한 재원이 부족한 실정이다. 사실, 남한의 고용정책은 IMF 경제위기 이후 본격적으로 도입되었다. 그 이전에는 명목상 거의 완전고용 상태를 유지했기 때문에 실업이나 고용증대를 위한 정책적 조치가 적극적으로 취해지지 않았다. IMF 경제위기 이후 실업이 크게 늘면서 고용정책이 도입되었으나 아직도 제도적으로 많은 문제를 안고 있다. 통일이전에 남한의 고용정책을 제도화하고 효과성을 높이는 것이 통일국가에서의 고용정책을 성공적으로 추진할 수 있는 지름길이 될 것이다.

#### 다. 북한이주민 전담기구의 신설

통일 후 남한으로의 인구이동은 남한노동시장의 수용 능력보다 24배, 남한자본의 북한투자가 없을 경우는 7배에 달할 것이라고 한다.<sup>205</sup> 인구이동을 줄이기 위해 노동생산성을 높이고 임금격차를 해소하는 임금보조금과 함께 재정 및 금융정책적 유인제도가 요구된다. 대규모의 공공투자 프로젝트도 필요하다. 그러나 임금격차가 존

<sup>204</sup> 유홍준, “통일과 한국노동시장,” 고려대 사회학과 콜로키움 발표논문 (1999.11.29).

<sup>205</sup> 구성렬, “북한 주민의 인구이동문제와 고용 및 생활보장대책” (서울: 한국개발연구원, 1997).

재하는 한 인구이동은 계속될 것이기 때문에 이러한 정책적 조치는 제한적일 수 있다. 이에 따라 단기적으로 북한인구의 남한이동을 허가제로 하는 조치가 필요할 수 있다.

최대 900만 명까지 예상되는 북한인구의 이동은 혼란과 많은 사회문제를 발생시킬 것으로 예상된다. 이들 이주민을 전담할 “통일한국 사회 조정처”(가칭)의 신설이 요구된다. 이 기구는 일차적으로 이주민의 대상과 규모, 이주시기 선정, 이주 후의 이주민 대책 등을 책임지게 된다. 통일 초기에는 전면적인 자유로운 이동을 통제하여 수백만 명이 통일 초기에 한꺼번에 이동하는 상황이 발생되지 않도록 해야 한다. 취업가능성이나 이주에 따른 비용을 고려하지 않고 기대감으로 무작정 남한으로 이주하는 근로자가 많을수록 남한에서의 문제는 더 심각해질 것이다. 최근 크게 증가하고 있는 탈북자의 입국에서 보듯이 이들의 남한내 취업이나 소득은 그리 만족스럽지 못한 실정이다. 그렇다면 북한주민의 이주를 일정기간 제한하는 조치가 필요할 수 있다. 단기이주 및 장기이주, 영구이주의 기준과 규모를 정하여 남북한 통일이 안정화단계에 도달할 때까지 사회이동을 정책적으로 조정하는 것이다.

이 기구의 두 번째 임무는 북한 이주민의 정착과 사회통합을 지원하는 것이다. 사전에 준비된 체계적이고 현실적인 사회정착 프로그램을 집행하는 것이다. 남한으로 이주하게 될 북한 주민은 대체로 숙련도가 낮아 남한에서의 경제적 정착이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 남한에는 미숙련노동자의 공급이 여전히 부족하고 서비스업의 단순인력에 대한 수요가 존재하기 때문에 북한이주민은 단기간의 직업 훈련으로 취업이 충분히 가능할 수 있다. 그러나 이 경우 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, IMF 경제위기 이후 남한 내 미숙련근로자의 실업이 숙련근로자 집단에 비해 높고 두 집단간 임금격차도 매우 큰 상

황에서 비숙련 북한주민의 이주는 비숙련근로자 집단의 실업을 더욱 높이고 임금하락을 심화시킬 수 있다는 점이다. 이는 지속적으로 문제가 되고 있는 계층간 소득격차 뿐만 아니라 지역갈등을 더욱 악화시키고 북한주민의 실업과 빈곤화를 초래할 수 있을 것이다. 두 번째 문제는 북한 이주민의 실망감이다. 북한에서 중간 이상의 사회적 지위를 갖던 이들이 남한에서 임금이나 노동시간 등 근로조건이 가장 낮은 직종에 취업했을 때 가질 때 불만과 박탈감을 갖게 될 것이다. 사회적 계층이동이 어려워지는 현실에서 아무리 일을 해도 더 나아지지 않는 사회경제적 상황에 대해 이들이 얼마나 인내할 수 있을지 모를 일이다.

그러므로 이 기구는 이주민에게 자본주의체제에 대한 적응력을 키워주고 남한사회에서의 통합을 지원하는 역할을 해야 할 것이다. 이 기구는 지방자치단체 및 민간 사회단체와 함께 북한 주민의 적응력을 키우고 능력위주의 사회에서 함께 살아가는 방법을 교육하는 것이다. 특히, 북한이주민으로 인해 직접 피해를 보게 되는 계층의 피해의식과 이주민 지원에 대한 남한사람의 반발을 완화시키는 노력도 필요하다. 이를 위해서는 예산과 함께 민관합동의 전문인력 풀을 구성하는 것이 중요하다.

#### 4. 가치통합 방안

가치통합은 기본적으로 공동의 미래로 가는 길 즉, 내적통합을 완성하는 것을 목표로 한다. 통합이란 자신의 고유성을 유지하여 문화적 주체성을 가지면서 동시에 새로운 통일사회와도 접촉을 충분히 하는 것을 말한다. 북한 이주민을 특정방향에 적응하도록 강제하기보다 이들이 자기통제감, 자기결정권, 자기소속감을 갖도록 하면서 합의된 가치에 이르

도록 유도하는 것이 중요하다.

독일의 경우, 통일 14년이 되었지만 상호이해의 폭은 넓혀지지 않고 오히려 갈등의 골이 깊어지고 있다고 한다. 동·서독 사이의 사회적, 문화적, 또 심리적 분단이 해소되지 않고 있는 것이다.<sup>206</sup> 1998년 조사에서 59%의 동독인이 개인적인 생활조건이 예전보다 훨씬 좋아졌다고 응답했다. 그리고 동독인의 90%는 독일통일에 대해 여전히 찬성하는 것으로 나타났다.<sup>207</sup> 동독인의 임금수준이 서독인의 90%에 이를 정도로 동·서독간 생활수준의 격차가 현저하게 해소되었는데도 왜 이질화가 지속되는 것일까. 이것은 정치 및 경제 ‘체제’의 통합은 거의 달성되었지만 사회적, 문화적, 심리적 측면에서는 여전히 분단상태로 남아 있기 때문이다. 이질화의 지속은 동·서독간의 생활수준의 차이나 경제적 격차 때문이라기 보다 더 근본적인 요인, 즉 사회적, 문화적, 심리적 요인에 뿌리를 두고 있는 것이다. 가치관의 차이가 독일통합의 근본적인 장애요인이 되고 있으며, 이것은 가치통합의 중요성을 일깨워준다. 구동독체제에 익숙한 동독인은 민주주의, 사회적 시장경제, 자유의 개념 등에 대해 서독인과 다른 견해를 가지고 있다. 동독사람들이 서독사람보다 사회적 안전에 더 큰 비중을 두기 때문에 대다수 동독사람들은 서독의 정치, 사회분야의 사회적 평등의 정도가 매우 낮다고 여긴다.

선진 복지국가인 독일이 이렇진대 한국의 가치통합 문제는 더 심각할 것으로 보인다. 남북한의 사람들은 서로 다른 신념체계와 행동체계를 가지고 있다. 남북의 사회문화적 통합과정은 정치, 경제적 차원의 제도적

<sup>206</sup> 이해영, 『독일은 통일되지 않았다: 독일통합 10년의 정치경제학』 (서울: 푸른숲, 2000); 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

<sup>207</sup> 김누리·노영돈 엮음, 『통일과 문화: 통일독일의 현실과 한반도』 (서울: 역사비평사, 2003), p. 91.

통합과 동일한 생활세계를 바탕으로 한 의식 및 행동체계가 확립되어야 달성되는 장기적 과정이다.<sup>208</sup>

## 가. 사회적 상호관계의 재구축

### (1) 상호이해 및 관용교육

통일은 일시적으로 남북한 사람 모두에게 기대와 희망을 가져다 줄 것이다. 그 내용은 비록 다를 수 있겠지만, 같은 민족으로서 그토록 소원했던 통일을 이루었기 때문이다. 남한사람은 국가적 위상의 고양과 새로운 경제발전의 가능성에 기대를 품게 될 것이고 북한사람은 경제적 수준의 향상과 새로운 삶의 기회를 꿈꿀 것이다. 문제는 이러한 기대와 희망이 쉽사리 실현되기는 어려우며, 실망의 시간이 길어질수록 통일에 대해 회의하게 되고 결국 이질감과 불신감이 깊어질 것이라는 점이다. 이러한 심리적 불안과 내적 갈등은 자본주의 사회의 모순이나 불평등에 노출되는 북한사람에게 더 많이 나타날 것이다.

겉으로 뭉은 하나가 되었지만 내부갈등은 깊어지고 있는 통일독일 사례는 우리에게 반면교사가 되고 있다. 통일이 된지 14년째가 되었지만 ‘서독과 동독의 화학적 결합’은 여전히 미완성의 상태에 있으며 오히려 동·서독 주민들이 겪는 상대적 박탈감과 적대감은 커지고 있다고 한다. 동독사람의 80%는 집단적으로 스스로 ‘이등 국민’이라고 느끼고 있다고 한다.<sup>209</sup> 동독지역 주민들의 상대적 박탈감은 자신들의 정치적 입지가 허약하고 자신들의 문화가 제대로 인정받지 못하고 있는데서 비롯된다고 한다. 서독주민의 24%가 “다시 베를린

<sup>208</sup> 조한범, “사회주의의 인간형,” 이화여대 북한사회문화학회 세미나 발표 (2003.4.18).

<sup>209</sup> 김누리·노영돈 엮음, 『통일과 문화: 통일독일의 현실과 한반도』, p. 98.

장벽을 세워야 한다”고 생각한다는 신문 기사를 보면 우리보다 더 나은 조건에서 통일을 이룬 독일이 이러하다면 한국은 도대체 어떻게 될 것인가라는 생각을 하지 않을 수 없다.

그러나 우리가 독일보다 더 나은 조건에서 통일을 이룰 수 있는 중요한 면이 있다. 바로 문화적 차이에 대한 이해를 준비하고 이러한 과정을 통해 문화적 이질화를 약화시켜가는 것이다. 문화적 이질화로 내적 분단이 계속된다면 이는 통일의 의미를 크게 퇴색시키는 결과를 가져올 것이다. 두 개의 이질적인 가치관과 의식이 존재하게 되면 통일의 내용 자체가 공동화될 것이기 때문이다. 그동안 북한주민들은 전체주의적 사회체제의 한 구성원으로서 자신에 부과된 임무와 책임을 다해야 하는 기계론적 인간관을 학습해 왔다. 집단주의적 사회관은 개인보다 집단과 전체를 우선시하며 이를 위해 후진적 공동체의식을 고취해왔다. 북한주민들은 사회적 평등을 자유보다 더 중요시 하고 있기도 하다. 이러한 문화적 차이를 이해하기 위해 통일된 땅에서 ‘더불어 사는 연습’이 필요하다. 이는 시민교육, 상호이해 훈련, 새로운 가치 및 규범에 대한 교육 등을 포함하며 북한사람에게는 물론 남한사람에게도 시급히 요청되는 사항이다. 중요한 점은 서로 차이와 다양성을 인정하고 북한사람의 사고방식과 생활방식을 이해하고 존중하는 자세와 행동을 배우는 것이다. 이 점은 체제나 제도와는 구별되는 것으로서 북한체제를 비판하는 것과는 별개로 북한사람의 사고 및 생활방식은 존중되어야 한다는 것을 의미한다.

사회적 상호관계는 평등, 상호이해, 합리성에 의해 구성되는 것이 이상적이다. 그러나 남북관계에서는 합리성이 필요하지 않았고 대북관계는 적대적이어야 한다는 반공주의가 절대적 지위를 누려왔다. 이러한 반공주의는 남한사회의 일상영역에까지 구속력을 발휘하여 대안과 소

수의견을 경계하고 억압하는 경향을 초래하였다. 이로 인한 상호존중, 이해, 관용의 부족은 다름과 다양성을 억압하는 결과를 가져왔다. 물론 북한의 유일사상 또한 사회의 억압을 촉진해 왔다. 남북은 사회적 신뢰의 역사가 짧기 때문에 상호존중과 이해를 위해서는 각각 자기변화가 필요하다. 이러한 과정을 거쳐야 국민을 하나로 만드는 국민통합을 이룰 수 있을 것이다. 통일의 완성은 단순히 제도적이고 정치적 통합에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 사회적 통합과 문화적 통합이 완결되어야 진정한 통일이 되기 때문이다. ‘한 국민 사회’를 구축하기 위해서는 남북 양쪽 모두 상대편 사회문화체계에 대한 적대적 태도를 버리고 상대를 이해하고 인정하는 태도를 함양해야 한다.<sup>210</sup>

북한사람들은 통일 이후 엄청난 변화의 압력을 받게 될 것이다. 정치체제의 근본적인 변화에서부터 경제, 사회, 법률과 같은 사회적 기본체제가 완전히 바뀔 것이기 때문이다. 북한사람들이 가졌던 경험과 가치관은 쓸모없는 것이 될 수 있고 시장경제, 기술, 대중매체, 행정, 소비생활 등에 새롭게 적응해야 할 것이다. 남한사람이 이질적인 존재와 함께 지내는 것을 참지 못하여 이들에게 남한사회에 완전히, 빨리 동화될 것을 요구한다면 이것은 그들에게 큰 심리적 부담이 될 것이다.<sup>211</sup> 문화적 이질화가 지속되어서도 안 되겠지만 이질적인 사람들과 함께 공존하면서 차이를 인정하는 태도가 요구된다. 사회적 적응은 교류와 수용에 의해 쌍방향적으로 이루어져야 하며 북한주민이 갖고 있던 경험과 가치관을 무시해서는 안 될 것이다. 통독의 경우에서 보듯이 ‘이등 국민’이라는 인식은 자신들의 정치적 입지가 허약하고 자신들의 가치가 제대로 인정받지

<sup>210</sup> 조민, “통일정책과 국민통합”; 조한범, “민족동질성 회복을 위한 남북한 사회 문화 교류협력,” 서병철 편저, 『분단 극복을 위한 초석』(2003).

<sup>211</sup> 전우택, 『사람의 통일을 위하여』(서울: 오름, 2000), p. 85.

못하고 있다는데서 비롯된다. 남한사회의 문화적 특징은 북한사람들의 사회적 적응과 심리적 안정에 영향을 끼칠 것이다. 남한지역의 사람들이 이질적인 북한지역 사람들과 공존하는 것을 배우고, 북한사람들의 동질화에는 오랜 시간이 필요하다는 것을 인정하는 것이 가치통합의 중요한 요소이다.

## (2) 사회지지 네트워크의 확대

남한사회가 문화적 다양성에 대해 수용적 자세를 갖는다면 북한사람들의 단기적 적응은 용이할 수 있을 것이다. 새로 이동해온 북한사람들이 남한사회에 적응하는데 가장 큰 영향을 주는 것 중 하나는 그 사회가 가지고 있는 사회지지 네트워크(social support network)이다. 다른 사람에 의해 공급되는 사회자본이라고 할 수 있는 사회지지는 북한사람 자신이 보살핌을 받고 존중되며 상호책임을 가진 연결네트워크의 일원이라는 인식을 갖도록 하는 것이다. 사회지지가 높으면 새로 이주한 사람에게 긍정적인 영향을 주게 된다. 사회지지는 제도적 사회지지, 정보차원의 사회지지, 인간관계의 사회지지로 구별해 볼 수 있다.<sup>212</sup>

제도적 사회지지는 이주민의 사회정착을 지원하기 위한 다양한 지원 제도를 말한다. 정보차원의 사회지지는 이주민들이 새로운 정착지에 적응하는 것을 돕기 위하여 다양하고 유익한 정보를 제공해 주는 일이다. 인간관계 사회지지는 이주자들이 정착지의 기존 사람들이나 또는 다른 이주자들과 인간관계를 맺을 수 있는 시스템을 의미한다. 이주민의 대인관계는 심리적으로 많은 기능을 한다. 이주민의 사회적 친교활동은 이들의 자존심을 유지 강화시켜주고, 자신들이 새로운 사회에 받아들여지고

---

<sup>212</sup> 위의 책, p. 87.

있다는 느낌을 가지게 한다.

사람이 하나의 문화 속에서 살다가 다른 문화 속에 들어가 살게 되면서 나타나는 현상을 문화변용(psychological acculturation)이라고 한다. 문화변용이란 뚜렷이 다른 두 개의 문화집단 간에 지속적이고 직접적인 접촉으로 인하여 문화적 변화가 생기는 것을 말한다. 이것은 북한 사람들이 북한문화를 버리고 새로운 남한문화를 수용해 가는 것을 의미하는 것이 아니다. 이것은 북한 이주민의 남한문화 수용과정인 동시에 북한문화에 대한 남한의 이해와 어떤 의미에서는 북한문화의 부분적 수용을 의미한다. 이러한 문화변용은 각 단계의 적응과정에서 나타난다. 적응단계의 첫째는 새로운 환경에서 일상적으로 살아가는데 필요한 지식이나 기술을 습득하는 물리적 적응이다. 학교생활, 직장생활, 공공시설 이용 등을 자유롭게 할 수 있는 공식적 사회구조에 대한 적응은 두 번째 단계이다. 마지막 적응단계는 새로운 지역의 문화, 규범 등을 이해하거나 수용하는 사회문화적 적응이다.<sup>213</sup> 북한사람의 새로운 환경적응에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 국가적, 사회적 차원의 제도뿐만 아니라 개인 또는 집단간 상호작용은 가치통합에 중요한 역할을 한다.

#### 나. 가치통합과 사회교육

남한과 북한이 분단 60년 동안 각기 다른 이념과 체제를 지향했으므로 사회제도나 가치의 이질화는 당연한 결과이다. 남북한 이질성의 근본 원인은 서로 가치관, 사회관, 세계관이 달랐기 때문이다. 남북한 사람간 가치관의 이질화는 매우 두드러진다. 남북한간에는 이념적 가치체계, 사회적 가치의식 뿐 아니라 선호되는 가치순위도 매우 상이하다.

---

<sup>213</sup> 위의 책, pp. 74-75.

<표 X-4> 선호되는 가치순위

순위	남한	북한
1	행복한 가족관계	국가의 발전
2	편리한 삶	평등
3	자유	편안한 삶
4	타인의 인정	행복한 가족관계
5	국가의 안정 등	자유 등

출처: 조한범, “민족동질성 회복을 위한 남북한 사회문화 교류협력,” 서병철 편저, 『분단 극복을 위한 초석』 (2003).

이러한 북한의 사회주의형 인성은 단기적으로 변화하기는 어려울 것이다. 이러한 가치관의 차이를 인정하고 남북간 의사소통의 성숙을 통해 가치 및 규범통합을 달성하기 위해서는 사회교육의 필요성이 강조되어야 한다. 사회교육은 학교교육 등 모든 교육을 포괄하며 인간적, 사회적 또는 직업적 삶의 모든 영역에서 개인교육과 집단교육을 포괄하는 개념이다. 이러한 사회교육의 장을 확대하여 남북 사람들이 자발적으로 참여하여 상호이해와 의사소통의 기회를 넓히는 방안을 마련해야 할 것이다. ‘더불어 사는 연습’을 통해 남북한 사람들이 공존과 돌봄을 지향하는 관계를 재구성해야 한다. 신뢰, 돌봄, 협력과 같은 가치는 현재 남한사회에서도 충분하지 않다. 다름에 대한 관용과 존중의 연습도 필요하다. 남북한 주민의 상호이해에서 다름에 대한 관용이 실현되어야 한다. 관용은 자신의 견해 또는 일반적으로 받아들여지는 견해와 행동양식과 맞지 않는 일을 편견 없이 끈기 있게 참아내는 것으로, 다른 사람들에게 행위나 판단의 자유를 허락하는 것이다. 남북한 주민의 의사소통에서 상대의 의견이 이해되지 않거나 동의할 수 없더라도 그러한 의견을 관용함으로써 상호신뢰를 형성하고 상대의 자발적인 변화를 도울 수 있어야 한다.<sup>214</sup>

<sup>214</sup> 또 하나의 문화 통일소모임, 『통일된 땅에서 더불어 사는 연습』 (서울: 또

통일 후 내적 통합을 이루기 위해서는 청소년 교육사업이 중요하다. 남북한의 어린이와 청소년을 한데 모으는 다양한 문화사업을 통해 좀 더 서로를 이해하고 가까워져서 일체감을 갖게 해야 한다. 정부는 이러한 사업을 지원해야 하며 시민사회도 이러한 활동에 적극적으로 참여하도록 해야 할 것이다. 현재 남북한 청소년 교류사업을 하는 시민단체가 나타나고 있다. 일반적으로 북한 청소년들은 남한보다 더 일찍 노동시장에 진입하고 있다. 그러나 남한에서는 청소년을 대상으로 한 노동시장이 제대로 형성되어 있지 않다. 이들에 대한 직업훈련교육을 제도화하여 남북한 어느 지역에서든지 취업 및 직장생활에 대한 적응을 지원해야 할 것이다. 또한 학교에서 사회로 진출하는 단계에서 보호와 상담 형태의 사회교육적 지원을 통해 상호이해와 교류의 장을 넓히고 청소년의 사회적 이탈을 막는데 노력해야 할 것이다.

이주자 2세에 대한 지원도 사회통합 차원에서 필요하다. 정규교육 및 직업교육에 대한 지원이 국가와 사회차원에서 체계적으로 이루어져야 한다. 이주민 2세들이 좋은 교육을 받고 성공적인 직업생활을 하는 것이 안정적으로 보일 때 북한주민들은 그들의 후손을 위한 통일에 더욱 적극적이고 긍정적인 태도를 가지게 될 것이다. 통일 직후 동독 청소년들은 통일에 대해 큰 기대와 이상을 가졌었다고 한다. 그러나 5년이 지난 후 미래에 대한 기대 대신 두려움과 실망이 불신과 불안감으로 나타났다고 한다. 충분하지 못한 직업교육과 취업난으로 부정적, 체념적 심리가 확산되었고 통일이 가져온 급속한 체제변화, 자본주의의 충격, 대량 실업이 동독사회를 혼란에 빠뜨렸기 때문이다. 최근 이러한 불안감은 자율적인 직업선택과 개인적 성취의 기대감과 섞이면서 이중적 감정으로 나타나고 있다고 한다. 독일은 세계 최고수준의 직업훈련시스템을 갖

---

하나의 문화, 1996); 『통일을 준비하는 사람들』 (서울: 또 하나의 문화, 1999).

추고 있다. 이러한 독일에서도 통일 후에 직업교육과 취업문제가 심각하다면 우리의 경우는 더 말할 필요도 없을 것이다.

## 다. 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유

북한에서 ‘사회’의 자율적인 영역은 극도로 제한되어 국가와 시민사회의 구분이 본질적인 차원에서부터 제한되어 있다.<sup>215</sup> 모든 조직은 공적인 것이며 사적, 또는 자율적인 활동은 허용되지 않는다. 이러한 점에서 북한에서는 자유주의 사회에서와 같은 자율적 ‘시민’은 존재하지 않으며, 집단적 가치와 당의 사상통제에 순응하는 ‘신민’들이 있다고 한다.<sup>216</sup> 자율적인 조직은 민주주의에 대한 지원세력이다. 시민사회의 자원조직(voluntary associations)은 집단적인 활동을 통해 조직의 사회적 존재를 유지하고 공익적 역할을 담당한다. 자원조직은 시민사회와 정치시스템 간의 관계구축과 협상에 있어서 중심적인 수단이자 주체로 작용하고 있다. 국가와 시장, 시민사회간의 상호경쟁과 협력, 타협 속에서 사회의 각 주체들은 책임성과 도덕성을 가지고 생산적인 정치와 정의로운 사회, 경제발전에 기여하는 것이다. 강한 시민의식과 시민문화(civic culture)는 자원조직의 합법적이고 합리적인 활동을 가능하게 하며, 이러한 자원조직의 활동은 모든 분야에서 다원적 민주주의를 발전시키고 지속시키는 초석이 되고 있다.

통일은 한국 시민사회의 역량을 시험하는 중요한 계기가 될 것이다. 통일 후 시민사회의 민주성과 자율성은 매우 중요하다. 민주주의의 공고화, 보다 구체적으로는 다원적 가치의 공유, 사회의 민주화, 시민권의 보

<sup>215</sup> 조한범, “사회주의의 인간형.”

<sup>216</sup> 서재진, 『또 하나의 북한사회』 (서울: 나남출판, 1995).

장은 공공성을 추구하는 시민사회 없이는 불가능하다. 통일 후 남북한 간 이질적인 가치관 및 문화의 공유와 사회의 민주화를 위해서는 자율적이고 민주적인 시민사회의 역할이 중요하다. 현재 남한사회에서 활동하는 수많은 자원적 비영리단체(nonprofit organizations)가 통일 후 다양한 활동과 서비스제공을 통해 사회통합에 긍정적인 역할을 해야 할 것이다.

북한지역에도 비영리단체를 육성하여 이러한 단체가 사회문화적 가치통합 뿐만 아니라 새로운 가치창조의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 다원주의, 시장주의, 개방주의 등 북한체제가 허용하지 않았던 가치가 뿌리를 내릴 수 있도록 하는 것이다. 시민운동은 남북한 간 심리적 이질감을 해소하고 북한지역에 풀뿌리 민주주의를 실현시킬 수 있는 가능성을 가지고 있다. 특히, 통일 후 가치통합과 내적 통합을 최종적으로 이룩하는 일은 시민사회의 몫이라고 할 수 있다.

## XI. 결 론

요한 갈통은 갈등 해결에 대한 T+40(trauma + 40 years) 이론을 언급한 적이 있다. 민족 내부의 상처가 아물어 회복되는 데는 40년이 걸린다는 이론으로 독일의 경우 나찌의 상처를 치유하는데 30년, 스페인은 내전(1936~1939)의 상처를 치유하는데 40년, 중국의 경우 내전의 아픔을 회복하는 데 40년이 걸렸다고 한다. 우리의 경우는 한국전쟁을 치룬 뒤 50년이 넘어 민족상잔의 아픔이 조금씩 회복의 실마리를 찾아 가고 있다.

사실 남북한의 통일과 통합은 한국전쟁 세대가 역사의 뒤편길에 접어들었을 때 진정으로 가능하게 보인다. 서로 총을 겨누며 죽음의 문턱에 이를 때까지 싸웠던 세대에게 스스로 화해의 길로 들어서라고 요구하는 것은 현실적인 실현성이 희박하다. 하지만 이제 한국사회는 전후의 세대가 사회의 근간을 이루고 있고 이들이 통일 정책의 주도권을 쥐고 있다. 전쟁세대에서 전후세대로 사회중심세력의 이동은 탈냉전화와 대북정책의 소프트화를 촉진하고 있다.

그러나 남북한의 이질화와 대립을 감안할 때, 현실적으로 남북한의 공존과 통일에 대한 모색은 점진적이고 단계적으로 추진될 수밖에 없다. 이러한 관점에서 남북한의 공존모델은 사회갈등론, 기능주의, 신기능주

의에서 이론적 근거를 찾게 된다. 특히 짐멜의 사회갈등이론은 갈등을 사회발전의 힘으로 활용할 수 있다는 발상의 전환을 시사해주며, 기능주의론은 그 동안 남북한의 교류·협력 확대의 이론적 근거들이 되어왔다. 아울러 남북한이 제도건설을 통해 관계증진을 추진하고 있으며, 정치지도자나 적극적인 행위자의 역할이 중요하다는 하는 점에서 신기능주의 이론의 적실성도 있다.

그러나 통일이 이룩될 때 까지 상당히 많은 시간이 소요될 것이며 여러 가지 예상하지 않은 반전과 역전, 우여곡절과정을 겪을 가능성도 있다. 남북한이 화해·협력단계를 거쳐 평화공존과 사실상의 통일단계인 남북단계를 거쳐 최종적으로 법적·제도적 통일을 이룩한다고 하더라도 통일 후 여러 가지 정치적, 경제, 사회적 문제가 발생할 것이다. 특히 통일 후 이념갈등, 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등 등 여러 가지 복합적인 갈등이 때로는 동시다발적으로 때로는 중층적으로 발생할 것이다. 통일 후 다양한 이익균열과 갈등을 상정하고 이를 해소하는 것은 사실상 법적·제도적 통일보다 훨씬 어려운 문제이며 이것은 제 2의 통일이라고 할 수 있다. 통일 후 사회적 갈등과 분열을 치유하기 못하고 내적 갈등, 불평등, 소외가 심화될 경우, 통일의 의미가 퇴색되고 총체적 위기상황에 직면할 수도 있다.

이러한 문제의식 하에 이 연구는 통일 후 다양한 사회갈등과 균열요인을 해소하고 국민통합(national integration)을 달성할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 우선 국민통합과 유사한 개념과의 구분이 필요하다. 국가통합(state integration)은 국가기구나 제도차원에서 두 개 이상 국가의 제도적 통합문제를 우선적으로 다루는 개념이다. 국가통합의 결합방식에는 단방국가, 국가연합, 연방제 등이 있다. 체계통합(system integration)은 보다 포괄적인 개념으로 국가라는 정치적 제도의 통합뿐

만 아니라 구조와 기능으로 이루어진 체계의 특성에 초점을 맞추어서 구조와 기능의 역학관계 및 이들의 동태적 변화과정을 중시하는 개념이다. 국가건설(nation building)은 국가기구의 제도적 건설과 이를 위한 경제·사회적 토대 형성에 대한 개념이라고 할 수 있다.

국민통합(national integration)은 공동체내의 갈등과 균열을 조정·해소할 수 있는 제도적 메커니즘과 사회적 합의형성을 위한 공동규범을 만듦으로써 공동체 구성원간의 상호의존성과 연계망을 형성하는 것을 의미한다. 국민통합 정도가 높은 사회는 갈등과 불만을 제도적 장치와 의견수렴과정을 통해서 적절하게 해소할 수 있으며, 내적 위기나 외부로부터의 위기에 대해 적응력을 지닌다. 반면 국민통합의 정도가 낮은 사회는 사회적 유대정도가 희박하고 내적 위기나 외적 위기에 대해서 취약함으로써 공동체 유지가 어렵다. 국민통합의 척도는 갈등해소를 위한 국민화합의 정도, 관용(tolerance)의 증대, 이질적인 요소와의 공존, 통합과정에서 발생할 수 있는 비용과 불편의 수용능력 등이다.

국민통합은 제도통합과 가치통합이라는 두가지 측면의 상호작용의 결과이다. 제도통합이 갈등해소를 위한 제도적 장치와 절차에 대한 것이라면, 가치통합은 제도통합을 가능하게 하는 문화적 바탕이라고 할 수 있으며, 제도의 역할수행에 의해서 새로 형성되거나 강화되는 태도와 행위 규범이다. 제도에는 명시적인 제도뿐만 아니라 비명시적인 전통, 관습, 절차, 규칙 등이 포함된다. 전통, 관습, 절차 등이 일상화되고 규정화됨으로써 명시적인 제도로 정착되게 된다. 가치는 이데올로기나 이념이 아니라 좀 더 구체적인 수준에서 정치제도, 가격기구, 의사소통구조 등을 작동하게 할 수 있는 사회적 규범과 태도를 의미한다. 이런 측면에서 가치는 아이디어(ideas), 사고방식(way of thinking), 태도(attitude), 문화적 배경(cultural background), 문화적 정향(cultural orientation)

등을 의미한다고 할 수 있다. 그리고 가치는 각 분야별로 하위개념을 포괄한다. 전체적인 가치의 하위개념으로 정치문화(political culture), 행정문화(administrative culture), 경제문화(economic culture), 기업가정신(entrepreneurship), 사회문화(social culture) 등을 상정할 수 있다. 제도건설과 가치확산은 병행추진되어야 한다. 가치확산과 제도건설간의 선후관계(sequence)는 복잡한 문제이다. 가치통합과 제도건설이 동시 병행적으로 되지 않을 수 있기 때문에 두가지 요소간의 간격을 어떻게 해소해야 할 것인가 하는 문제가 중요하다. 또한 가치와 제도를 이식하고 제도화시키는 문제가 있다. 특히 통합 후 남한의 가치와 제도를 일방적으로 북한지역에 이식해야 하느냐, 북한의 가치와 제도의 유용성을 어느정도 인정해야 하느냐, 또는 제3의 새로운 가치와 제도를 창출해야 하느냐 등의 복잡한 문제가 있다. 아울러 통일 후 북한지역에 대한 가치와 제도의 이식으로 인해 남한지역의 가치와 제도도 변해야 하는 문제가 수반될 수 있다.

그리고 국민통합의 과제는 정치, 행정, 경제, 사회 등 각 분야별 과제 및 추진목표와 관련되어 있다. 국민통합의 목표는 통일 후 예상되는 사회적 갈등과 혼란, 무질서를 해소하고 국민간의 화합과 안정, 형평성을 달성하기 위한 것이다. 따라서 부분별 통합정책은 각 분야별로 구체적인 통합정책을 제시할 것이 아니라, 국민화해, 안정, 형평성을 달성하기 위해서 각 분야별로 우선적으로 추진해야 할 사항을 염두에 두는 것이어야 한다. 이것은 정치, 행정, 경제, 사회 등 부분별 통합정책은 전체적 통합목표와 일관성을 지닐 뿐만 아니라 다른 분야와의 상호관계를 염두에 두어야 한다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면 국민통합의 전체 목표는 사회적 안정, 사회적 합의구조 형성, 균등한 이익대표체제 형성이라고 할 수 있다. 이러한 전체 목표 하에 각 분야별로 중점

을 두어야 할 목표가 제시되어야 한다.

이러한 틀에 입각하여 본 연구는 정치, 행정, 경제, 사회의 각 분야별로 통일 후 갈등상황을 상정하고 이러한 갈등을 해결하기 위해서 각 부문별로 실시되어야 할 제도통합과 가치통합방안을 제시하였다.

정치분야에서는 제도통합방안으로 대통령제와 의원내각제의 각각의 적실성 여부와 보완방안이 제시되었다. 아울러 양원제, 온건다당제, 다수대표제와 비례대표제의 결합방안 등이 제안되었다. 그리고 정치분야의 가치통합안으로 다양한 시민기구의 활용, 대상별로 내용을 차별화한 시민교육, 북한지역의 시민사회육성방안 등이 제시되었다.

행정분야에서는 제도통합안으로 통일정부 구성, 국민통합 전담기구 운영, 지방행정체제 구축, 지방행정구역 및 행정계층 설정, 관료제 구축 등이 논의되었다. 가치통합방안으로는 민주적인 행정문화의 창달 및 정착, 남북한지역 지방자치단체 교류협력의 강화, 남북한의 공직자 재교육, 통일행정요원 관리강화 등이 제시되었다.

경제분야에서는 제도통합방안으로 북한경제체제 전환의 우선순위와 속도 조정, 남북한 경제제도의 통합(화폐통합, 금융제도 전환, 북한 국유기업의 사유화 및 구조개혁), 북한산업구조 개편(사회간접자본 확충, 남북한산업의 연계우위 개발, 남북한의 보완적 농업구조 확립, 제조업구조 개편 및 통합, 남북한산업 재배치, 북한군수산업의 민수전환, 북한의 대외채무·채권의 인수 및 대외개방)이 검토되었다. 가치통합을 위해서는 북한주민의 경제적 가치관과 인센티브 구조의 전환, 북한지역 경제관료 육성, 일반 주민에 대한 경제교육, 북한 주민 실업대책 마련, 북한지역 기업가 육성 등이 제시되었다.

그리고 사회분야에서는 제도통합방안으로 남북한 사회정책의 통합, 강소국형 복지국가 구축, 공공사회서비스 확충, 고용정책과 인적 자원개

발의 확대, 사회문제 전담기구 신설 등이 필요할 것으로 판단되었다. 가치통합방안으로는 상호이해 및 관용교육, 사회적 지지네트워크의 확대, 가치통합을 위한 사회교육 등이 요구되는 것으로 여겨졌다.

통일은 어느 한 순간에 다가오는 것이 아니라 한국사회의 민주화와 경제발전, 사회적 형평 등을 달성하는 가운데 북한과의 접촉 및 협력의 확대에 의해서 접촉면을 확대하고 공존영역을 넓혀가는 긴 과정의 결과라고 할 수 있다. 법적·제도적 통일이 어느 시점에 달성되더라도 남북한의 변혁과 공존영역 넓히기가 계속되지 않는 한 명목상의 통일은 공허할 뿐만 아니라 실패작일 수도 있다. 이렇게 볼 때, 긴 과정으로서의 통일은 이미 시작되었다고 볼 수 있다. 그리고 지금은 그러한 긴 과정에서 갈등해소와 진정한 국민통합을 위한 복합적인 대책을 염두에 두고 한국사회 내부의 변혁과 북한의 변화를 지향해야 할 시점이라고 할 수 있다.



# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 고성호. 『통일문제의 이해』. 서울: 통일부 통일교육원, 1997.
- 고일동 편. 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 구영록. 『한국과 햇볕정책』. 서울: 법문사, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『인간과 전쟁: 국제정치이론의 체계』. 서울: 법문사, 1986.
- 국정홍보처. 『국가균형발전과 비전과 과제』. 서울: 국정홍보처, 2003.
- 김국신. 『예멘 통합 사례연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김누리·노영돈 엮음. 『통일과 문화: 통일독일의 현실과 한반도』. 서울: 역사비평사, 2003.
- 김대환. 『통일을 위한 민족주의 이념』. 서울: 을유문화사, 1993.
- 김만흠. 『한국사회지역갈등연구』. 서울: 현대사회연구소, 1987.
- 김승대. 『통일헌법이론』. 서울: 법문사, 1992.
- 김재한 편. 『북한체제의 변화와 통합한국』. 서울: 소화, 1998.
- 김해순. 『통일 이후 동·서독 주민들의 갈등과 사회통합: 통일교육에의 시사점』. 서울: 통일교육원, 2002.
- 독일경제사회통합을 위한 단기조사단. 『독일 경제사회통합에 관한 연구』. 서울: 통일원, 1990.
- 김철수. 『헌법학개론』. 서울: 박영사, 2001.
- 민성길. 『통일이 되면 우리는 함께 어울려 잘 살 수 있을까』. 서울: 연세대학교 출판부, 2004.
- 민족통일연구원. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 민족통일연구원. 『통일문화연구 상·하』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박기덕·이종석 외. 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』. 성남: 세종연구소, 1995.

- 박성조·양성철. 『독일통일과 분단한국』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 박영호·박종철. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1993.
- 박영호·오재완. 『국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1992.
- 박종철. 『남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련』. 서울: 통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박진. 『통일에 대비한 사회정책의 방향과 제시』. 서울: 한국개발원, 1996.
- 서경대 통일문제연구소 편. 『민족통일과 북한』. 서울: 도서출판 창, 1998.
- 아태평화재단. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 아태평화출판사, 1995.
- 양현모 외. 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 유지호. 『예멘통일의 문제점』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 이교덕. 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이온죽 외. 『남북한 통합론』. 서울: 삶과 꿈, 1997.
- 이정희. 『남북한 비교사회론』. 대구: 경북대학교 출판부, 2000.
- 이해영. 『독일은 통일되지 않았다: 독일통합 10년의 정치경제학』. 서울: 푸른숲, 2000.
- 장원석. 『통일과 글로벌 농업정책: 광개토전략을 위하여』. 서울: 농민신문사, 1999.
- 전우택. 『사람의 통일을 위하여』. 서울: 오름, 2000.
- 정지웅. 『통일과 국력』. 서울: 학문사, 2002.
- 정종섭. 『헌법연구 I』. 서울: 박영사, 2001.
- 최진욱. 『통일한국의 권력구조』. 서울: 통일연구원, 1994.
- 통일교육원. 『북한이해』. 서울: 통일교육원, 2002.
- 통일원. 『통독이후 분야별 실태』. 서울: 통일원, 1991.
- \_\_\_\_\_. 『통독2주년 보고서』. 서울: 통일원, 1992.

- 한국행정학회 조직학연구회 편. 『정부조직구조연구』. 서울: 대영문화사, 1999.
- 한국행정학회. 『통일 이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계』. 서울: 한국행정연구원, 1996.
- 황병덕. 『독일통일 후 동독지역에서의 사유화정책 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 허영. 『한국헌법론』. 서울: 박영사, 2002.

- Ake, Claude. *A Theory of Political Integration*. Homewood: Dorsey Press, 1967.
- Cumings, Bruce. *The Two Koreas: On the Road to Unification?* New York: Foreign Policy Association, 1990.
- Durkheim, Emile. *The Division of Labor in Society*. N. Y.: The Free Press, 1956.
- Gröenings and others. eds. *The Study of Coalition Behavior*. New York : Holt. Rinehart. Winston, 1970.
- Haas, Ernest B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford. Calif.: Stanford Univ. Press, 1959.
- Lijphart, Arend. *Democracy on Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven : Yale University Press, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- Neuberger, E. and W. Duffy. *Comparative Economic Systems. A Decision-Making Approach*, Boston: Allyn and Bacon, 1976.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. London: Cambridge University Press, 1976.
- Stiglitz, J. E. *Whither Socialism?* Cambridge. Massachusetts: The MIT Press, 1996.

## 2. 논문

- 구성렬. “북한 주민의 인구이동문제와 고용 및 생활보장대책.” 서울: 한국 개발연구원, 1997.
- 권영설. “통일지향적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』 제27집. 1999.
- 김계환. “통일한국의 정부형태에 관한 연구.” 『인문사회과학논문집』 제26집. 1997.
- 김대우. “통일에 대비한 남북한 경제통합방안.” 『용인대 논문집』 제13집. 1997.
- 김도태. “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해.” 『국방논집』 제 20호.
- 김동성. “통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치외교의 방향.” 『한국과 국제정치』 제10권 제1호. 1994년 봄·여름.
- 김부기. “남한의 중산층이 통일한국의 모습을 결정한다.” 대통령자문 21세기 위원회. 『2000년에 열리는 통일시대』. 서울: 동아일보사, 1993.
- 김용범. “북한탄광. 통일 후 에너지 자급기반 확보에 주요 역할.” 『통일한국』. 1997. 3
- 김재한 편. 『북한체제의 변화와 통합한국』. 서울: 소화, 1998.
- 김중량. “공직분류체계.” 『한국행정연구』 제6권, 1997.
- 김철수. “통일한국의 미래상: 정치분야.” 『통일한국의 미래상』. 서울: 국토통일원, 1986.
- 김학민. “통일 후 북한기업의 사유화 방안.” 『97신진연구자 북한 및 통일 관련 논문집』. 서울: 통일원, 1997.
- 김현조. “통일한국의 행정체제 모색.” 『통일논의』 제12집. 부산: 동의대학교법정연구소, 1999.
- 박병영. “지구화의 충격과 북조선 발전모델: 강요된 변화와 그 불확실성.” 『통일연구』 7권 1호. 서울: 연세대학교 통일연구원, 2003.
- 박영호. “통일한국의 정치사회적 갈등양태와 해소방안: 신정치문화의 구축을 위하여.” 『세계질서의 변화와 한반도 통일』. 서울: 한국정치학회, 1994.

- 박종철. “통일한국의 갈등양상과 정치사회적 통합.” 『북한조사연구』 제2권 2호. 1999.
- 박종삼·김형식·배임호·김연명·박태영. “사회정책적 측면에서 본 남북한 삶의 질의 비교 분석.” 『한국사회복지학』 33집. 1997.
- 박찬표. “양원제의 이론과 실제-한국 양원제론의 신화를 위하여.” 『입법조사연구』 251호. 1998. 6.
- 박형중. “남북한 의회 통합방안.” 『동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 서대숙. “민족통합의 개념과 방향.” 『민족통합과 민족통일』. 한림대학교 민족통합연구소 편. 춘천: 한림대학교 출판부, 1999.
- 서원석. “정부혁신시대의 인력관리.” 『한국행정연구』 제6권. 1997.
- 손광락. “경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향.” 대구: 영남대학교 산업경영연구소, 1996.
- 신광영. “우리에게 ‘제3의 길’은 무엇인가.” 『사회비평』. 1999.
- 신성수. “남북한 통합시 북한 국공채의 처리방안에 관한 연구: 국제법상 국가채무의 계승문제를 중심으로.” 『97 신진연구자 북한 및 통일 관련 논문집』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 안성호. “남과 북 정치통합 연구: 경제적·다원적 정치체제 탐색.” 『북한연구학회보』 제2권 제1호. 1998.
- 양호민. “남북통일의 정치사상적 기초.” 『통일연구』 창간호. 1993.
- 운영태. “신행정수도 왜 필요한가?.” 『국토·도시계획학회 논문집』. 2003.
- 이종영. “통일국가의 과제로서 불법체제의 청산과 그 방안.” 『중앙법학』 창간호. 1999. 12.
- 이찬도. “육상운송망 정비 및 연계방안: 열악한 북한의 육상 인프라. 막대한 자원 필요.” 『통일한국』. 1997.
- 이태일. “통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제.” 『94 북한 및 통일 연구 논문집』 제3권. 1994.
- 임혁백. “선진형 갈등해결 기제의 모색.” 구범모 편. 『2000년대와 한국의 선택』. 서울: 고려원, 1992.
- 전일수. “남북한의 해상운송망 구축방안: 항만간 기능분담의 전국항만체

- 제 구축.” 『통일한국』. 1997.
- 전홍택. “북한 금융제도의 구조개혁.” 한국개발연구원 학술회의 자료집 『한반도 통일시의 경제통합전략』. 1997.
- 정병기. “사회·복지: 국가의 형성 재편과 노동조합의 대응: 독일과 이탈리아 비교.” 『사회복지와 노동』. 2001.
- 정세현. “통일한국이 체제와 이념적 지향.” 『통일한국의 미래상과 삶의 양식』. 성남: 한국정신문화연구원, 1991.
- 정진민. “통일한국의 엘리트 충원구조.” 『통일한국의 새로운 이념과 질서 모색』. 서울: 제3회 한국정치학회, 1993.
- 조한범. “민족동질성 회복을 위한 남북한 사회문화 교류협력.” 서병철 편저. 『분단 극복을 위한 초석』. 2003.
- 조휘각. “민족통합의 이론적 배경.” 인천대 평화통일연구소 편. 『21세기 한민족 통합론』. 인천: 인천대 평화통일연구소, 2000.
- 주봉호. “통일한국의 이념과 체제 구상.” 『통일논의』. 부산: 동의대학교 법정연구소, 1999.
- 진덕규. “한국 민족주의의 미래구도.” 『통일연구논총』 제2권 1호. 1993.
- 황병덕. “남북한의 정치이념과 통일이념의 모색.” 『통일경제』. 1995.
- 황의각. “통일에 대비한 산업구조 조정방향.” 북한경제포럼 편. 『남북한 경제 통합론』. 서울: 해남, 1999.
- 허 훈. “남북한의 항공운송망 구축방안: 항공운송망 개설은 비교적 용이.” 『통일한국』. 1997.
- 홍관희. “통일한국 미래상 연구 6: 통일한국의 정당체제와 선거제도.” 『통일한국』. 1994.
- 홍필기. “남북한 정보통신망 구축 및 통합방안: 남한 수준의 통신회선 보급이 우선.” 『통일한국』. 1997.
- Ammer, Thomas. “The Emerging Democratic Party System in the GDR.” *AUSSENPOLITIK*. 4. 1990.
- Arend Lijphart. “Typologies of Democratic Systems.” *Comparative Political Studies*. Vol. 1. No. 1. 1968.

- Coase, R. H. "The Problem of Social Costs." *Journal of Law and Economics*. October 3.
- Eisel, Stephan. "The Politics of United Germany." *Daedalus*. Vol. 123. No. 1. Winter 1994.
- Elias, Nobert. "Wandlungen der Wir-Ich-Balance." *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt a.M. suhrkampVerlag, 1987.
- Haas, Ernest B. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 15. No. 4. 1967.
- Hall, Peter A. & R.C.R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*. Vol. XLIV. 1996.
- Hayek, F. A. "Socialist Calculation: The Competitive Solution." M. Bornstein. reprinted in *Comparative Economic Systems: Models and Cases*. Homewood. Ill.: Irwin, 1969.
- Landecker, Werner S. "Types of Integration and Their Measurement." *American Journal of Sociology*. No. 56. 1951.
- Leibenstein, H. "Allocative Efficiency Versus X-Efficiency." *American Economic Review*. Vol. 56. 1966.
- Schmitter, Philippe C. "The Experience of European Integration and the Political Implication for Northeast Asia Integration." mimeo, 2004.
- Williams, Robin M. Jr. "Values." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 16. N. Y.: Crowell Collier & Macmillan, 1980.

### 3. 기타자료

- 김기성. “행정수도 이전 더 많은 토론 필요.” 『서울신문』. 2003년 12월 13일.
- 김형국. “수도이전. 지금은 때가 아니다.” 『동아일보』. 2002년 12월 27일.
- 박성조. “독일 통일 14년. 새 분열로.” 『조선일보』. 2004년 10월 4일.
- 박광기. “남북한 정당통합을 위한 전제들: 동·서독 정당통합을 중심으로.”  
서울: 한국국제정치학회 춘계 학술회의 발표문, 1999.
- 박병석. “통일한국의 정당체제와 선거제도 : 사회적 균열구조위에서의 전망.”  
제3회 한국정치세계학술대회. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』.
- 박정동. “북한지역의 농업구조 개혁: 농지사유화를 중심으로.” 한국개발  
연구원 학술회의 자료집. 『한반도 통일시의 경제 통합전략』. 1997.
- 변해철. “남북한 통합과 통치구조문제.” 한국공법학회주최 제29회 학술발  
표회. 1992.
- 서재진. “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화  
에 미칠 영향을 중심으로.” 한국정치학회 제3회 한국정치세계학  
술대회 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』. 1993.
- \_\_\_\_\_. “북한사회 계급갈등의 역사적 기원.” 고려대 사회학과 콜로키움  
발표논문. 1998. 5. 25.
- 유홍준. “통일과 한국 노동 시장.” 고려대학교 사회학과 콜로키움 발표  
논문. 1999.
- 윤석진. “통일한국의 정부형태와 의회제도.” 통일연구원 자문회의 발표  
논문. 2004.
- 이기영. “독일통일의 경험을 통해 본 한반도통일의 해법.” 민주평화통일자문  
회의, 제4차 전문가 정책포럼. 1995.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경 외	공저	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영운	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원

2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범 외 공저	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경 저	6,000원
2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘 저	4,500원
2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호 저	5,000원
2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠 저	3,500원
2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤 저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신 저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철 저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영 저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희 저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진 저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외 공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경 저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘 저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠 저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외 공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중 저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱 저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕 저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규 저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준 저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외 공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외 공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외 공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외 공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외 공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영 저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순 저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철 저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱 저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희 저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외 공저	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진·최의철·김병로 외 공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진·최의철·이우영 외 공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진·최의철·이우영 외 공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진·최의철·이우영 외 공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순·최의철·이우영 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순·최의철·서재진 외 공저	10,000원

## 연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

## 학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원

## 논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

## 영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

## 협동연구총서

2002-01 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저	9,000원
2002-04 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저	6,000원
2002-05 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저	6,000원
2002-06 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저	6,000원
2002-07 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저	5,500원
2002-08 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저	7,500원
2002-09 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저	8,500원
2002-10 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저	7,000원
2002-11 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저	6,000원
2002-12 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저	10,000원

2002-13	남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저	9,000원
2002-14	남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저	10,000원
2002-15	실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저	10,000원
2002-16	실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저	8,000원
2002-17	2002년 협동연구 요약집			10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흠
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인근
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병근
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호

---

Studies Series

---

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon



# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





