

종합결과보고서  
: 통일인프라 구축 및 개선 방안

김영춘 송정호

*Korea  
Institute for  
National  
Unification*

kinu

통일연구원

**종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안**

인 쇄 2004년 12월

발 행 2004년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 5,500원

© 통일연구원, 2004

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

**국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)**

종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안 / 김영춘 ; 송정호 [공저]. —  
서울 : 통일연구원, 2004  
p. : 삽도 ; cm. -- (협동연구총서 ; 04-08)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-265-9 93340

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2004002319

**종합결과보고서:**  
**통일인프라 구축 및 개선 방안 ▶▶▶**

본 서는 「인문사회연구회 2004년도 협동연구사업」의 일환으로 인문 사회연구회 소관 2개 국책연구기관과 4개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

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

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	3
2. 연구의 방법과 내용 .....	4
II. 여론분야 통일인프라 구축 및 개선 방안 .....	11
1. 통일문제에 대한 여론의 추이 .....	13
2. 분야별 통일관련 갈등 양상 .....	18
3. 통일문제 관련 수용력 확대방안 .....	20
III. 법제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안 .....	25
1. 대북 및 통일관련 법제 현황 .....	27
2. 통일관련 조항의 주요 쟁점 및 문제점 .....	30
3. 통일관련 법령의 정비방안 .....	32
4. 4대 남북경협합의서에 대한 후속조치 .....	36
IV. 정책분야 통일인프라 구축 및 개선 방안 .....	39
1. 통일정책 거버넌스의 개념과 필요성 .....	41
2. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 실태 .....	44
3. 통일정책 거버넌스의 평가 .....	50
4. 통일정책 거버넌스의 개선방안과 향후 과제 .....	52
V. 경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안 .....	57
1. 인적 인프라 .....	59
2. 제도적 인프라 .....	64
3. 물리적 인프라 .....	67
4. 재정금융적 인프라 .....	69

<b>VI. 교육분야 통일인프라 구축 및 개선 방안</b> .....	75
1. 통일지향 교육 패러다임의 정립 .....	77
2. 통일교육에 관한 의견조사 분석 .....	79
3. 학교통일교육의 재정립 .....	81
4. 사회통일교육의 체계화 방안 .....	82
5. 통일지향 교육인프라 구축 방안 .....	84
<b>VII. 북한이탈주민분야 통일인프라 구축 및 개선 방안</b> .....	89
1. 북한이탈주민 사회적응상 문제점: 집단별 특성 .....	91
2. 북한이탈주민 지원체계 개선방안 .....	93
<b>VIII. 결론 및 정책 제언</b> .....	99
1. 인식차원: 여론분야 .....	101
2. 제도차원: 법제분야 .....	104
3. 정치차원: 통일정책분야 .....	106
4. 경제차원: 경제분야 .....	107
5. 사회·문화차원(1): 통일교육분야 .....	109
6. 사회·문화차원(2): 북한이탈주민분야 .....	111
<b>참고문헌</b> .....	113

## 표 · 그림 목차

<표 IV-1> 통일정책과정 단계별 주요 이해관계자의 역할 비교 ..... 43

<그림 I -1> 협동연구과제 연차별 추진도 ..... 5

<그림 I -2> 국내적 통일인프라의 분류 ..... 6

<그림 I -3> 2004년도 협동연구과제 업무분장 ..... 8

<그림 I -4> 협동연구과제 수행도 ..... 9

<그림 IV-1> 통일부의 정책네트워크 ..... 45

# I

서론



## 1. 연구의 목적

2000년 6월 남북정상회담이 개최된 이후 남북관계는 양적으로나 질적으로 발전해 왔다. 남북한 간에는 다양한 형태의 당국간 회담이 개최되고 다방면의 교류·협력이 착실하게 진행됨으로써 냉전적·적대적인 대결구조가 상당히 완화되고 있다.

이러한 통일환경의 변화로 인해 우리 사회 한편에서는 냉전적 시각에서 탈피하여 화해·협력을 지향하고 북한을 포용하려는 양상이 점차 확산되고 있고, 다른 한편에서는 이념적 갈등과 북한 및 통일 문제에 대한 시각 차이를 첨예하게 노정시키는 측면 또한 증대되어 왔다.

이러한 상황에서 통일을 지향하는 남북관계 발전을 위해서는 무엇보다 먼저 우리 사회 내부의 통일인프라를 전반적으로 검토할 필요가 있다는 인식을 하게 되었고 이에 따라 2003년부터 통일인프라 구축에 대한 연구를 시작하였다. 이는 국내적 통일인프라 구축이 대북정책의 추진력을 강화하고 남북관계의 안정적 발전 및 통일과정으로의 순조로운 이행을 위해 일차적으로 요구되는 기반이라고 판단하였기 때문이었다.

이에 따라 1차년도인 2003년에는 국내적 통일인프라의 실태를 각 분야별로 조사하고, 이를 바탕으로 2차년도에 추진하게 될 정책대안 마련에 관한 기초자료를 축적하였다. 1차년도 분야별 실태조사 결과, 남북관계가 개선되는 과정에서 국내적으로 다양한 분야에서 부작용 및 지체 현상들이 나타나고 있는 것으로 파악되었으며, 이는 대북정책 추진력을 감소시키며, 통일대비 능력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다고 판단하였다.

이러한 결과를 반영하여 2차년도인 2004년에는 대북정책 추진력을 강화하고 남북관계의 안정적 발전 및 통일과정으로의 순조로운 이행을 위해 요구되고 있는 국내적 통일인프라 구축 및 개선 방안을 종합적·학제적 차원에서 체계적으로 연구하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같은 세부 연구과제별 목적을 설정하였다. 첫째, 여론분야에서는 남북관계 진전으로 인한 한국사회의 각 분야별 갈등

양상을 검토하고 이를 발전적으로 극복하여 통일문제에 대한 수용력을 증대할 수 있는 방안을 종합적으로 제시하고자 하였다.

둘째, 법제분야에서는 통일관련 법제의 시대적 낙후성에 대한 지적이 상존하는 상황에서 향후 남북통일시대에 진입할 때를 대비하여 변화된 남북관계 현실에 맞게 통일관련 법제 인프라를 정비하고 이를 확장하는 문제를 종합적으로 검토하고자 하였다.

셋째, 정책분야에서는 대내외의 통일환경 변화와 정보화시대의 급진전으로 인해 정책과정상 입안에서 평가까지 각 단계별로 다양한 이해당사자들로부터 영향을 받고 있는 통일정책의 추진체계를 최근 부상하고 있는 '거버넌스' 개념을 원용하여 효율적으로 정비할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

넷째, 경제분야에서는 우리의 대북 및 통일대비 정책에 활용함과 동시에 통일역량 강화를 도모하고자 경제통합의 단계적 추진을 전제로 경제적 통일인프라 구축 및 개선 방안을 제시하고자 하였다.

다섯째, 사회문화분야에서는 통일환경의 변화와 그의 부정적 영향인 통일무관심과 '남남갈등'의 현상을 반영하여 새로운 통일지향 교육 패러다임을 정립하고 그 실천방안을 모색하고자 하였다.

여섯째, 사회문화분야에서는 또한 북한이탈주민에 대한 지원체계의 효율성을 관련 당사자들의 의견을 검토하여 재점검함으로써 보다 효율적인 사회지원체계의 구축 방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 연구의 방법과 내용

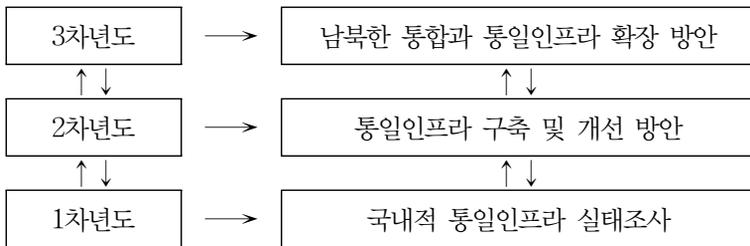
본 연구는 2003년부터 3개년에 걸쳐 계획되었다. 앞서 설명하였듯이 2차년도인 2004년에는 1차년도의 실태조사의 결과를 바탕으로 통일환경의 변화에 따라 국내적으로 발생하고 있는 부정적 요인에 대한 적극적 해소책을 마련하고자 하는 데 연구목적을 두었다. 즉 각 연도별 사업의 연계성을

도모하는 가운데, 국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사에서부터 유사 사례연구를 통해 마련된 1차년도(2001년)의 기초자료를 토대로 효과적인 정책대안을 마련하는 데 주안점을 두었다. 특히 통일을 대비하여 국내적으로 조성하고 구축해야 할 프로그램을 종합적으로 정립하는 데 중점을 두고 연구를 추진하였다.

이러한 2차년도 연구를 바탕으로 3차년도(2005년)에는 남북한 통합과 통일인프라 확장 방안을 연구하고자 한다. 남북한 통일 및 사회통합을 순조롭게 추진하기 위하여 국내적으로 구축된 통일인프라가 남북한을 포괄하는 방향으로 확장할 수 있는 구체적인 분야별 정책대안을 마련하는 데 중점을 두고 연구를 진행한다.

<그림 I-1> 협동연구과제 연차별 추진도

<대주제: 국내적 통일인프라 구축방안>

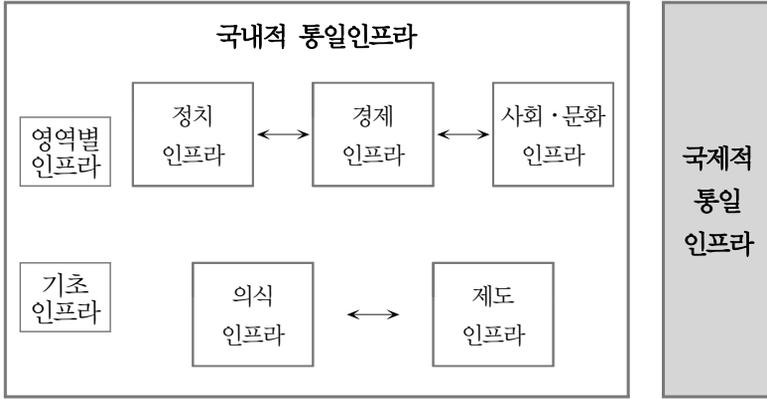


이 같은 연구 진행을 위해서 국내적 통일인프라를 다음과 같이 기초인프라와 영역별 인프라로 대별하였다.\*

국내적 통일인프라와 국제적 통일인프라는 상호밀접하게 연계되고, 기초인프라인 통일관련 의식과 통일관련 제도는 정치, 경제, 사회·문화의 모든 인프라에 작용하며, 각 영역별 인프라는 상호 작용하는 것으로 본다.

\* 이에 대해서는 1차년도 결과보고서인 박영규·김수암, 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』(서울: 통일연구원, 2003) 1장 참조

<그림 I-2> 국내적 통일인프라의 분류



이런 관점에서 본 연구는 국내적 통일인프라를 의식, 제도, 정치, 경제, 사회·문화의 5가지 차원으로 나누었으며, 이를 바탕으로 다음과 같은 세부 구성요소와 연구주제를 도출하였다.

의식인프라는 통일인프라의 정신적 영역이며, 통일에 대한 국민의식, 여론, 문화 등이 중요 구성요소가 된다. 제도인프라는 통일인프라 전반의 법, 제도, 기구 등이 그 구성요소가 된다. 정치인프라는 정치공동체 형성을 위한 통일인프라로서 통일방안, 대북·통일정책, 제도 등과 그 추진체계가 중요 구성요소가 된다. 경제인프라는 경제공동체 형성을 위한 통일인프라로서 경제적 물적 기반, 경제정책, 제도 등이 그 구성요소이다. 사회문화인프라는 사회문화공동체 형성을 위한 통일인프라로서 주민통합, 이질화, 통일교육, 통일문화 등이 해당한다.

본 연구는 이러한 국내적 통일인프라의 분류와 1차년도에 분석된 실태에 대한 종합적 분석과 정책기본방향을 기초로 세부 분야별로 구체적인 정책대안을 제시하는 데 주안점을 두고 연구를 추진하였다.

먼저 의식인프라에서는 그간 통일문제를 둘러싸고 벌어졌던 정부, 시민 사회, 언론의 각 분야별 양상을 객관적으로 점검하고 이에 대한 대응방안을 제시하였다.

제도인프라에서는 통일관련 법제의 현황과 쟁점이 되고 있는 주요 법적 문제(legal issue)를 정리하였고, 남북경협 합의서에 대한 세부적인 후속조치를 모색하였으며, 아울러 남북관계법에 대한 구체적인 대안과 해설을 제공하였다.

정치인프라에서는 통일정책 거버넌스의 배경과 필요성에 대한 분석을 바탕으로 참여정부의 통일정책과 정책네트워크 실태를 몇 가지 사례를 통해 살펴보고 통일정책 거버넌스의 개선에 대한 대안과 향후 과제를 모색하였다.

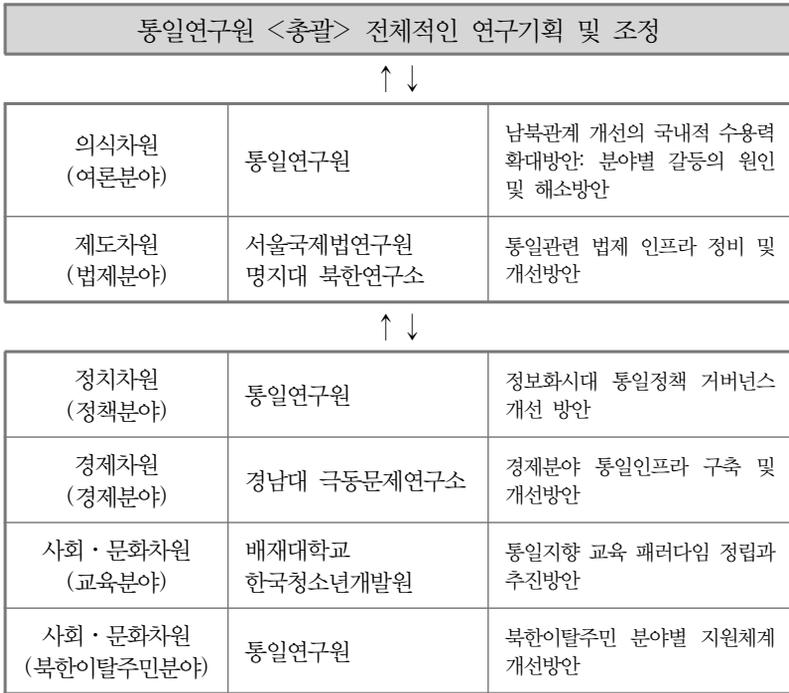
경제인프라에서는 점진적인 통일을 상정한 가운데 경제분야의 통일인프라를 인적 인프라, 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라의 4가지 범주로 나누어 연구를 진행하였다.

사회·문화인프라에서는 우선 통일환경의 변화를 반영하여 신패러다임을 제시하고 이에 근거하여 학교통일교육, 사회통일교육, 그리고 통일지향교육인프라 구축 방안을 제시하였다.

또한 북한이탈주민들의 적응실태를 다각도로 조명하여 적응과정에서 나타난 부적응의 요인들을 체계적으로 분석한 2003년도 연구결과를 반영하여 사회적응 단계별, 지원분야별, 세부집단별로 적절한 지원체계를 구체화하였다.

이에 따라 본 연구는 1차년도에 이어 총 6개의 세부 연구주제를 가지고 진행하였고, 학제간 협동연구사업의 효율성을 제고하기 위해 2개의 국책연구기관과 4개의 연구기관 및 대학이 공동으로 참여하였다.

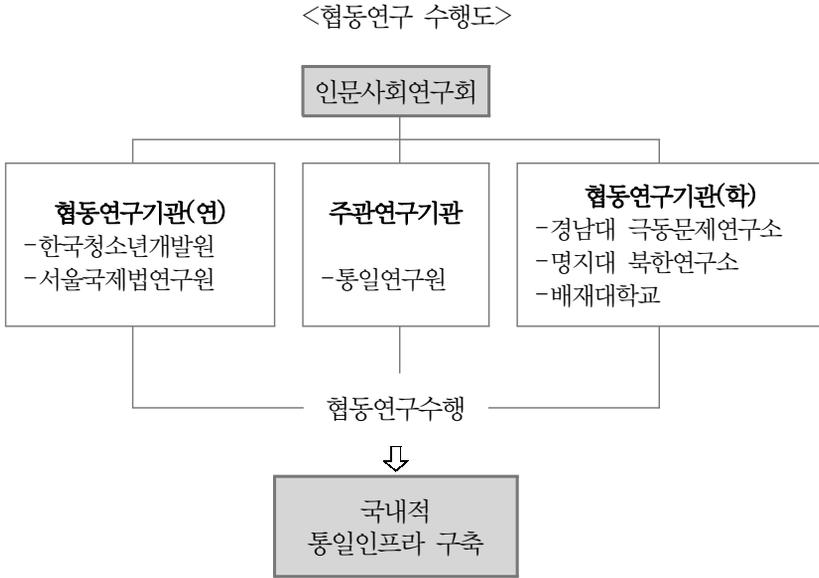
〈그림 I -3〉 2004년도 협동연구과제 업무분장



총괄 연구기관인 통일연구원은 전체적인 연구 설계와 추진을 비롯하여 의식차원의 남북관계 개선의 국내적 수용력 확대, 정치차원의 정보화시대 통일정책 거버넌스 개선, 사회·문화차원의 북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 등과 관련한 연구를 담당하였다.

서울국제법연구원과 명지대학교 북한연구소는 제도차원의 통일관련 법제 인프라 정비 및 개선 방안을 연구하였으며, 경남대학교 극동문제연구소는 경제차원의 통일인프라 구축 및 개선 방안을 분석하였다. 배재대학교와 한국청소년개발원은 교육분야에서 통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안을 연구하였다. 외부기관의 경우 기관 간의 컨소시엄 형태로 연구를 추진함으로써 시너지 효과를 창출하도록 유도하였다.

<그림 I-4> 협동연구과제 수행도



끝으로 본 보고서는 ‘통일인프라 구축 및 개선 방안’이라는 전체 방향과 개념을 공유하면서 위와 같이 각 분야별로 추진된 연구결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구과제 종합보고서이다.



# II

## 여론분야 통일인프라 구축 및 개선 방안



남북정상회담 이후 남북관계는 양적으로나 질적으로 발전해왔다. 남북한 간에는 장관급회담을 비롯한 각종 실무회담이 개최되고 있으며, 금강산 관광, 철도·도로 연결, 개성공단 건설 등 대규모 경협사업이 추진되고 있고, 사회·문화 분야에서도 각종 교류·협력이 진행되고 있다.

남북관계의 진전으로 한국사회에서 북한 및 통일문제를 바라보는 시각이 냉전적 시각에서 탈피하여 화해·협력을 지향하고 북한을 포용하는 양상으로 바뀌고 있다. 그러나 남북관계의 진전이 한편으로는 한국사회의 이념적 갈등과 통일문제에 대한 시각차를 첨예화시키는 측면이 있는 것도 사실이다.

따라서 남북관계가 지속적으로 발전하기 위해서는 북한 및 통일문제에 대한 한국사회의 갈등양상을 해소하고 통일문제에 대한 수용력을 증대시키는 것이 필요하다. 국민적 수용력 증대는 남북관계의 진전을 위해서 뿐만 아니라 한국사회의 통합성을 위해서도 절실하게 필요하다.

이를 감안하여 본 연구는 남북관계 진전으로 인한 한국사회의 각 분야별 갈등양상을 검토하고 이를 발전적으로 극복하여 통일문제에 대한 수용력을 증대할 수 있는 방안을 종합적으로 제시하고자 한다.

특히, 통일정책의 형성 및 집행의 주요 섹터라고 할 수 있는 정치권, 시민단체, 언론을 중심으로 각각 해당 분야에서 통일문제를 둘러싼 이념적 갈등과 견해 차이를 분석하고 갈등양상을 해소할 수 있는 종합적 방안을 제시하고자 한다.

## 1. 통일문제에 대한 여론의 추이

여론조사에서 1990년대 이후 국민들의 대다수가 북한을 포용하고 북한을 지원해야 한다는 데는 동의하고 있지만, 북한에 대한 구체적 인식을 살펴볼 수 있는 조사 항목에서는 국민들 사이에 시각 차이가 발견된다.

이 시각 차이가 대북문제에 관한 우리 사회내 의견대립의 근본 원인으로

작용하고 있는 듯하다. 즉 국민들 사이에 북한을 어떤 존재로 인식하고 북한의 변화여부를 어떻게 평가하는가, 그리고 북한의 전쟁도발 가능성이 얼마나 있다고 생각하는가, 북한이 아직도 대남 적화통일을 포기하지 않았다고 보는가 하는 등에 대해서 견해 차이가 있다.

북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 6 : 4 정도의 비율로 나타나는데, 이는 남북관계가 크게 개선된 김대중 정부 이후 그대로 유지되고 있다. 북한을 보는 기본적인 시각이 어느 한 쪽으로 통일되지 못하고 6 : 4로 나뉘어 있다는 것은 그만큼 대북 접근방식에 대해 의견이 다양할 소지가 많음을 시사한다.

북한이 변화하고 있다는 인식은 대체로 늘어나는 추세이나 1995년과 1998년의 경우는 변화를 인정하거나 부정하는 국민이 거의 절반이었으며, 1994년, 1999년의 경우에도 부정하는 쪽이 거의 30%, 노무현 정부에서는 약 40%의 국민이 북한의 변화를 부정했다. 따라서 국민들이 북한의 변화여부에 관해 공통된 인식을 가지고 있다고는 말할 수 없다. 북한이 정상회담을 비롯한 각종 남북회담을 수용하고 경제특구를 설치하는 등 과거와는 다른 행태를 보이고 있음에도 불구하고 많은 수의 국민이 북한의 변화를 부정하고 있는 것은 북한의 그런 모습을 가식적인 것으로 보고 경계하는 결과인 것으로 분석된다. 이는 대북인식에서 통시적으로 나타나는 가장 중요한 특징의 하나가 배경변수와는 상관없이 약 30%의 국민이 항상 북한을 불신하고 경계의 눈초리로 보고 있다는 점으로도 뒷받침된다.

북한에 대한 경계심은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식에서 보다 뚜렷이 나타난다. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 역대 정부별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 양분되어 있다. 2003년의 조사에서도 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 국민의 60.2%가 “크다”고 대답함으로써 북한에 대한 의심이 상당수 국민 사이에 사라지지 않고 있다는 사실이 확인되었다.

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식은 북한의 적화통일정책에 대한 인식과 유사하여 국민의 대북인식이 일관성을 가지고 있음을 엿볼 수 있다.

북한의 대남 적화통일정책이 변하고 있다고 생각하는지는 남북이 대치하고 있는 상황에서 국민들이 바람직한 대북정책의 방향을 판단하는 데 고려하는 중요한 요인 중의 하나이다. 달리 말하면 북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 남북관계의 실제 모습에 대한 평가에 상당한 영향을 미치는 변수이다. 남북관계가 개선되었다고 인정한다면 북한의 적화통일정책에서도 변화가 있다고 인정할 확률이 그만큼 높다고 할 수 있다.

그런데 다른 항목에서의 인식과는 달리 북한의 적화통일정책에 대한 인식에서 발견되는 특징은 국민들이 어느 시기이든 북한은 꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있으며 이 점에 대해 85~90%에 이르는 국민들이 공통된 인식을 가지고 있다는 점이다. 노무현 정부에 올수록 “북한이 적화통일정책을 실행할 힘이 없다”는 생각이 늘어나고 있지만 노무현 정부에서도 북한이 적화통일을 원하고 있다는 생각을 가진 국민이 여전히 85%에 이른다.

효과적인 대북정책 수단에 대해서는 국민들의 상당수가 경제지원이라고 생각하고 있다. 그러나 정·경 연계나 분리 정책에 대한 지지는 시기별로 확연한 차이가 있다. 연계정책에 대한 지지는 1993년의 경우 75%에 이르렀는데, 김대중 정부가 1998년 이후 정·경분리정책을 실행하자 그에 대한 찬반도 역전되어 정·경분리정책에 대한 지지가 크게 증가했고, 이는 노무현 정부에서도 유지되고 있다. 정책전환이 국민들로부터 공감을 얻은 셈인데, 정책전환에 대한 정부의 설득력이 국민에게 효율적으로 침투된 대표적 사례라고 할 수 있다.

한편 북한에 대한 인식 및 대북정책에 대해서는 성별, 연령, 학력, 소득 수준, 거주지역 등에 상관없이 대체로 국민 대다수가 비슷한 견해를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 미약한 수준이지만 배경변수별로 약간의 차이는 발견된다.

배경변수별로 집단 간에 가장 큰 차이를 보이는 변수는 연령 또는 세대이다. 20~30대는 북한을 비교적 덜 적대적으로 보고 있고 북한의 대남도발 가능성에 대해서도 그 이상의 연령층보다 부정적일 뿐 아니라 북한의

변화를 더 많이 인정하고 있다. 따라서 20~30대는 대북정책에 대해서 다른 연령층보다 전향적인 태도를 보이고 있다. 20~30대는 다른 연령층에 비해 북한의 전쟁도발 가능성을 낮게 평가하고 있으며 북한의 대남 적화통일정책도 추진할 힘이 없다고 보는 경향이 상대적으로 강하다. 또한 이 연령층은 정·경연계정책에 대해 다른 연령층에 비해 소극적인 태도를 보이고 있다.

두 번째로 영향을 주는 변수는 학력이다. 학력에서는 대재 이상의 고학력층이 20~30대와 마찬가지로 대북정책에 대해 대체로 전향적인 자세를 나타내고 있다. 이들은 대북정책이 북한을 포용하는 방향으로 전개되어야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 저학력층보다 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다.

성별로 볼 때 여자는 남자에 비해 대체로 보수적인 경향을 보였다. 여자는 상대적으로 북한을 경계대상 또는 적대대상으로 인식하는 비율이 높으며 북한의 변화 가능성에 대해서도 회의적이다.

국민의 인식이 양분되어 있는 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가에 있어서는 한 해의 조사결과를 놓고 보면 배경변수별로 약간의 차이가 있으나 1995년, 1998년, 1999년, 2003년을 통시적으로 보면 성별이나 연령, 학력별로 일반화할 수 있는 경향이 나타나지 않는다.

그리고 북한의 대남 적화통일정책에 대해서도 배경변수와 상관없이 북한은 “적화통일정책을 포기하지 않고 기회를 엿보고 있다”는 응답이 가장 많다. 다만 학력이 높을수록 북한이 “적화통일을 원하나 그럴만한 힘이 없다”고 평가하는 비율이 다소 높다.

배경변수별로 볼 때 특히 흥미로운 것은 지역별 차이이다. 북한 인식과 관련된 모든 문항에서 서울과 경기도는 모집단과 유사한 인식을 보여주고 있는 반면, 강원도와 전라도는 모집단과 가장 많은 차이를 보인다. 강원도는 북한의 정체성에 대한 인식, 북한의 적화통일 위협 및 전쟁도발 가능성에 대해 가장 보수적인 태도를 보인 반면, 전라도는 역대 정부를 막론하고 모든 항목에서 가장 전향적인 반응을 보였다. 강원도의 보수성은 강원도가

북한과 가장 인접한 지역이라는 점을 고려하면 충분히 이해되는 것이지만 시기와 상관없이 모든 문항에 걸쳐 전라도가 보이는 전향적 태도의 원인은 추후 규명되어야 할 과제이다.

대북정책에 대한 이러한 배경변수별 차이를 감안하면 배경변수별로 차별성 있는 통일교육 실시가 바람직하다. 그러나 대북정책에 대한 우리 사회내 갈등의 원인이 배경변수에 있다고 할 만큼 그 차이가 큰 것은 아니기 때문에 배경변수별 통일교육의 실시가 필수적인 것은 아니라고 할 수 있다.

결론적으로 대북정책에 대한 우리 사회내 갈등은 대북 안보를 확보하는 가운데서 대북 화해협력을 추구해야 하는 남북관계의 이중성에 기인하는 것으로 보인다. 뿌리깊은 대북 불신감을 가진 상당수의 국민들은 우선적으로 대북안보를 강조하고 북한의 대남 혁명전략 포기 가능성에 대해 회의적이다.

일반적으로 대북정책에 대한 여론 분포는 남북관계에서 발생하는 사건으로부터 상당한 영향을 받는다. 예컨대 서해교전과 같은 사건이 발생하면 국민의 대북여론은 급속히 악화되고 북한에 대한 부정적 인식이 증가하므로 정부가 전향적인 대북조치를 취하기 어렵다. 그러나 정부의 능동적인 노력 여하에 따라 국민여론이 뒤바뀔 수 있음은 정·경분리 정책의 성공에서 증명되었다. 따라서 남북관계 개선의 국내적 수용력을 확대하기 위해서는 중장기적 계획하에 국민들의 대북 불신을 완화시키려는 노력이 중요하다.

## 2. 분야별 통일관련 갈등 양상

### 가. 정치권

1980년대 말부터 1990년대 초 남북관계와 통일문제를 둘러싼 정치적 이념대립구도에는 큰 변화가 발생했다. 과거 반독재는 통일과 융합되어 시민사회가 국가에 대항하는 강력한 이념적 명분이었으나, 절차적 민주주의의 확보와 아울러 민주주의의 공고화 단계에 접어들면서 반독재와 통일의 양 요소는 분리되었다. 반독재와 분리된 통일의 이데올로기적 동원력은 현저히 약화되었다.

김영삼 정부의 등장과 함께 대북·통일노선에 있어 기존의 냉전적 논쟁구도의 해체와 아울러 강경론과 온건론이라는 새로운 대결·갈등구도가 형성되었다. 김대중 정부에서도 강경론과 온건론간 대결·갈등구도는 지속되었으며 대북·통일정책에서 탈냉전적 정치세력의 담론주도 노력과 이를 저지하려는 보수정치세력간의 갈등이 확대·증폭되었다. 노무현 정부 하에서는 대북지원 및 남북경제협력에 대한 공감대가 확산되었으나, 한·미동맹, 국가보안법 등을 둘러싸고 남남갈등이 발생하였다.

### 나. 시민단체

김대중 정부의 일관된 대북 화해협력정책에 힘입어 남북정상회담 이후 민간차원의 남북 교류와 대북 지원활동이 양적·질적으로 성장해 온 것은 사실이다. 1990년대 중반부터 남북정상회담 때까지는 대북정책에 대한 이념적 갈등이 첨예하게 나타나지 않았다. 그러나 대북정책의 변화는 시민단체 통일운동의 흐름을 바꾸는 계기로 작용했을 뿐만 아니라, 우리 사회를 진보와 보수로 나뉘어 대립하는 혼란과 갈등으로 빠져들게 하였다. ‘햇볕정책’에 불만을 갖고 있던 야당인 한나라당을 비롯한 보수진영의 각성이 표면화되었고, 보수적 시민단체의 조직화 및 세력화가 진행되기 시작하였다.

정부의 대북정책 변화와 함께 2001년 부시 행정부의 등장으로 인한 미국의 대북 강경정책으로의 선회도 남남갈등을 촉발시킨 주요한 요인 중의 하나이다. 부시 행정부의 대북 강경정책과 9·11 테러 이후 전개되는 국제적 반테러전쟁의 분위기는 남한의 이념갈등을 증폭시켰다. 미국이 9·11 사태의 연계세력으로 소위 ‘악의 축’을 언급하고 북한을 그 중의 한 국가로 지목하자 북한에 대한 미국의 선제공격 가능성에 대한 심각한 불안이 고조되었다. 전쟁에 대한 불안의식은 주한미군 철수 주장과 철군반대로 양극화하면서 갈등을 심화시켰다.

최근 몇 년 동안 광복절 등 주요 기념일 행사 때마다 어김없이 보수와 진보단체들은 서로를 자극하는 대립적인 집회를 개최하고 있다. 이러한 갈등은 2003년 8월 대구 유니버시아드대회를 앞두고 발생한 인공기 소각과 북한의 대회 불참선언 및 이에 대한 정부의 유감 표명, 그리고 대회 도중 벌어진 보수와 진보단체간의 충돌 등으로 이어졌다. 또한 국가보안법과 관련한 국가인권위원회 및 대통령의 폐지입장, 사법부의 존치 입장과 맞물려 정치권, 시민단체들 간의 남남갈등은 극단적인 대립구도로 빠져들고 있다.

## 다. 언론

1990년대 이후 남북한 교류 및 화해의 시대가 열리면서 언론의 북한관련 보도 틀에도 변화의 바람이 불고 있다. 언론의 북한에 대한 보도성향이 달라졌다는 것은 한국 정부의 대북한 정책 변화를 의미한다. 특히 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 하여 정부는 북한에 대한 포용정책 성과를 더욱 뚜렷하게 가시화할 수 있는 여건을 확립하였으며, 언론의 북한에 대한 부정적, 적대적 보도가 줄어든 반면 북한에 대한 중립적, 우호적 보도가 크게 늘어나는 경향을 보였다. 이런 맥락에서 맹목적인 반공이념만을 앞세우며 사실을 왜곡하여 북한체제를 비하하는 냉전적 보도는 크게 감소하고 있다는 분석결과가 제시되고 있다.

최근 들어 언론의 북한관련 보도가 변화하는 조짐을 보이는 근본적인 이유는 언론을 둘러싸고 있는 정치, 사회적 환경이 변했기 때문이다. 밖으로

는 전 세계적인 탈냉전 기류가 한반도에도 확산되어 남북화해의 분위기가 무르익어 가고 있었으며, 안으로는 민주화가 진행된 결과 반공·보수세력이 상대적으로 약화되고 북한과의 화해를 강조하는 진보적 세력이 부상하였던 것이다. 그 결과 북한을 주적으로 보는 적대적 북한관에 대한 지지도가 상당 정도 떨어졌다.

그러나 북한에 대한 보도성향의 변화가 그동안 순탄하고 일관성 있게 진행된 것은 아니었다. 원칙적으로는 통일에 대한 사회적 합의가 존재하나, 통일의 방식이나 통일이후의 사회체제에 대해서는 사회적 합의가 부족하기 때문에 북한보도는 이런 근본적인 문제에 대해 모호성을 띠는 경향을 보였다. 또한 문화, 예술, 체육 등의 교류에 대한 보도에서는 민족주의적 동질성과 공감대가 쉽게 발견되지만, 정치, 군사, 안보 등에 대한 보도에서는 의견이 엇갈리는 양상을 보여 왔다. 이는 북한을 아직도 주적으로 인식하고 있는 반면, 다른 한편으로는 북한을 협력 파트너로서 그 실체를 인정하고 존중해 주어야 하는 상황이 전개된 것이다. 이런 상황은 정부의 대북 정책은 물론, 언론의 대북보도 정책까지도 혼돈에 빠지게 하였다.

### 3. 통일문제 관련 수용력 확대방안

통일문제 관련 갈등을 해소하기 위해서는 갈등의 본질에 대한 이해가 선행되어야 한다. 갈등의 본질이 이해되면 갈등의 해법을 찾기가 용이할 뿐만 아니라 갈등 해소에 대한 국민적 공감대 형성이 용이해진다. 갈등의 주체인 정치권, 언론, 국민들이 공히 인식해야 될 사항들을 점검해 볼 필요가 있다.

갈등의 뿌리는 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 분단국가인 우리 사회만의 특수한 형태의 갈등으로서 반공이데올로기를 둘러싼 갈등이다. 우리 사회의 갈등을 지칭하는 표현으로 자주 언급되는 남남갈등은 기본적으로 한국사회 내부의 정치적 갈등을 지칭하는 일반적인 표현으로 이해할 수

도 있으나 대체로 대북정책을 둘러싼 사회내부의 이견이나 갈등을 말한다.

둘째, 남북관계든 한·미관계든 양극화되어 나타나는 남남갈등은 국내 정치의 당파성이 중요한 개입변수(intervening variable) 역할을 와 하면서 확대되고 과장된 측면이 없지 않다. 김대중 정부 시절을 거쳐 노무현 정부로 오면서 정치세력에 대한 태도에 따라 남북관계를 보는 시각이 온건적 보수와 온건적 진보로부터 극단적 보수와 극단적 진보로까지 증폭되고 있다. 따라서 갈등의 증폭은 이념 갈등보다는 국내정치 갈등에 기인한 측면이 많다.

셋째, 대북관계를 둘러싼 갈등은 단순한 대북정책의 방향만을 반영하는 것이 아니라 보다 포괄적인 내용을 담고 있고 정책방향을 넘는 가치관의 문제 또한 개입되어 있다고 할 수 있다. 남남갈등이 대북정책에서 비롯되었다고 하지만 이념적 갈등의 형태로 전개되고 있는 것은 대북문제가 단순히 북한과의 외교적·군사적 관계설정을 넘어서는 정치적 의미가 있다는 것을 시사해 준다.

넷째, 최근의 남남갈등의 증폭은 한국정치의 갈등의 축이 지역갈등에서 이념갈등으로 전환되고 있는 데에도 기인한다. 최근의 갈등은 지역주의는 지역주의대로 존속하는 한편 그와 별개로 이념주의가 점차 덧붙여져 나타나고 있다. 과거에는 정책과 무관하게 지역주의를 축으로 하는 정치적 경쟁이나 갈등이 전개되었다면 이제는 구체적이고 실질적인 정책적 문제와 이념적 지향에 기반한 경쟁이 나타나고 있다.

다섯째, 남남갈등은 단순히 남한사회의 조건만이 아니라 국제사회의 요인에 의해서도 크게 좌우된다. 남북관계는 북한과 미국의 체제논리와 국가이익에 입각하여 전개되는 북·미관계의 전개양상과 밀접하게 관련되어 있다. 이를 변화시키려는 우리의 노력에 한계가 있을 수밖에 없다.

이상과 같이 남남갈등의 본질은 단순히 남북관계에 한정되지 않고 다양한 주제로 확산되어 복합적인 의미를 가지고 있으며, 국내정치와 연계되어 있으며, 더욱이 국제환경으로부터 영향을 받는다.

따라서 남남갈등의 해법도 단순하지 않다. 무엇보다도 먼저 국가전략적

차원에서 이 문제를 접근하여 국가적 합의 구축을 위해 우선 노력해야 한다. 둘째, 남남갈등 속에 내재한 지역주의 등 비합리적이고 전근대적인 요소를 제거함으로써 남남갈등을 건설적인 것으로 전환시키고 동시에 불필요한 갈등을 최소화해야 한다. 셋째, 정치권에서는 국민적 합의를 만들어 가는 과정에 대하여 각별한 노력이 필요하다.

남남갈등은 국내문제만이 아니라 북한과 미국이 매개된 문제이기 때문에 그 해소를 위해서는 북한과 미국에 대한 시각 교정에서 선행되어야 한다. 북한을 보는 시각이 엇갈리는 것은 근본적으로 북한을 보는 시각의 오류에서 기인한다. 보수집단은 북한이 기대와는 다르게 전혀 변화하지 않았다고 여기며, 진보집단은 그와 반대의 견해를 가지고 있다. 보수집단은 이념대결에 기초하여 북한과의 적대적 대결의 지속을 상정하고 북한에 대한 압박과 봉쇄를 통하여 북한을 약화시켜야 한다고 본다. 반면 진보집단은 이념대결을 지양하고 북한을 같은 민족이라는 민족주의적 정서에 근거하여 북한을 포용해야 한다는 입장을 보이고 있다.

남남갈등을 근본적으로 해소하기 위해서는 북한문제에 대한 인식의 간극을 좁혀나가면서 합의점을 찾아나가는 작업이 필요하다. 이를 위해서 남북한의 장단점을 비교함에 있어서 객관적이며 균형 있게 북한을 보는 시각을 정립하는 것이 필요하다. 북한에 대한 편견과 선입견을 해소하기 위해서는 그것이 형성되고 고착된 경로를 추적하여 문제를 밝히고 계몽을 통하여 비이성적이거나 무의식의 세계에 토대를 둔 편견과 선입견을 의식세계로 끌어내어 교정하여야 한다.

다음으로 남남갈등은 단순히 남한사회의 조건만이 아니라 국제사회, 특히 미국에 의해서도 크게 좌우된다는 것이 지난 10여년 동안의 경험에서 잘 드러난다. 따라서 미국의 중요성을 새롭게 하지 않으면 안 된다. 미국을 잘 관찰하고 미국의 동북아 정책을 제대로 분석하여 미국과의 우호관계를 잘 관리하는 방안이 모색되어야 한다. 특히 반미를 친북과 동일시하고, 친미를 반북과 동일시하는 이분법적 사고를 통합하여 현실적인 대미관을 정립하고 남남갈등을 최소화하기 위해서 미국을 보는 시각과 한·미관계를

보는 시각을 새롭게 하지 않으면 안 된다.

아울러 통일문제에서 남남갈등을 발전적으로 극복하고 통일정책에 대한 수용력을 증대하고 동시에 북한의 호응도를 높이기 위하여 새로운 통일정책의 패러다임을 구성할 필요가 있다. 탈냉전시대에 적합한 새로운 패러다임으로서 경제이익 중심의 통일정책으로 사고를 전환해야 할 필요가 있다. 탈냉전시대는 이전 이념의 시대에 종언을 고하고 경제논리 중심으로 전환하였기 때문에 이에 상응하는 남북관계의 패러다임을 마련하는 것이 필요하다. 경제적 논리의 통일정책 패러다임을 부각하기 위하여 통일방안을 수정하는 것이 바람직하다. 현재의 통일방안에는 남북관계 발전의 단계적 모델을 이념형적으로 제시한 것으로서 경제논리 중심의 남북관계 발전 방향이 강조되어 있지 않기 때문이다.



# III

## 법제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안



## 1. 대북 및 통일관련 법제 현황

### 가. 이중적 대북관의 법제화

통일관련 법령 및 제도는 한반도 상황의 변화에 따라 점진적으로 그 내용과 폭이 확대되어 왔다. 즉 대북 및 통일관련 법령은 시대상황의 전개에 따라 혹은 남북한 간에 새로운 이슈가 등장할 경우 그때마다 필요에 의해 제정되었던 것이며, 장·단기 통일 마스터플랜의 틀 속에서 이루어진 것은 아니다. 이러한 현상은 불가피한 측면이 있었다고 할 수 있다.

전체적으로 볼 때, 현행 통일관련 법체계는 이중적 구조로 되어 있다. 즉 중국적으로는 북한과의 평화적 통일을 염두에 두면서도 현 단계에서 북한에 대한 태도는 적대적 관계와 동반자적 관계로 나누어지고 있다.

먼저 적대적 관계는 북한의 실체를 인정하지 않고 반국가단체에 의해 점령당한 지역으로 상정하는 태도로서 우리 헌법 제3조의 영토조항과 국가보안법의 태도가 이를 대변하고 있다. 반면 동반자적 관계의 규정은 1970년대 초 분단의 현실을 인정하고 남북대화에 착수하면서부터 점차적으로 가시화되기 시작하였다. 특히 1990년 8월에는 남북관계의 진전을 제도적으로 뒷받침하기 위해 남북교류협력법 등을 제정하여 대북교류를 활성화하기 위한 법적 장치를 최초로 마련하기에 이른다.

그러나 우리 법체계 내에서 한편으로는 북한을 반국가단체로 보면서, 다른 한편으로는 민족동반자로 보고 있는데, 이에 대한 객관적 구별기준은 반드시 분명치가 않다. 그 결과 법적용에 있어서 일관성을 상실하거나 혼선을 초래하는 일이 발생하고 있다.

북한에 대한 이중적인 법적 지위를 인정하거나 이를 고수하려는 태도는 통일지향적인 관점에서 볼 때 바람직하다고 보기 어렵다. 이러한 입장이나 태도는 냉전적·대결적인 문화를 확대 재생산할 수도 있기 때문이다. 따라서 남북화해·협력의 여건 조성 등 남북관계의 질적 변화에 의해서 상호 모순되는 법체계의 정비에 대한 요구가 본격적으로 분출되고 있다.

## 나. 통일관련 법제 정비

남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정된 법률은 남북교류협력법과 남북협력기금법의 두 가지로 대별된다. 각각의 법률은 시행령과 시행규칙, 그리고 이들 법령의 운영을 위해 발령된 몇 가지들이 있다.

남북교류협력법(1990. 8. 1 제정)은 장별 편성을 하지 않은 채 모두 30개 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ① 목적·정의·다른 법률과의 관계 등 총칙적 규정, ② 남북교류협력추진협의회 설치·운영에 관한 규정, ③ 남북한 왕래에 관한 규정, ④ 물자교역 및 협력사업에 관한 규정, ⑤ 결제기구·교통·통신·검역 등 부수적 규정, ⑥ 행정지원 및 협조요청, 다른 법률의 준용 등 보칙적 규정, ⑦ 벌칙, ⑧ 북한주민 의제규정 등이다.

반면 「남북교류협력법시행령」은 모법(母法)과 달리 장별 편성을 하여 총 6개 장 53개 조문으로 되어 있으며, 모법의 위임을 받아 그 미비점을 보완하고 있다. 「남북교류협력법시행규칙」(1990. 11. 9 제정)은 주로 서식에 관해 10개 조문을 두고 있다.

이들 법령의 운영과 구체적인 실시를 위해 19개의 고시와 7개의 훈령이 발령되었다. 그 중에서 중요한 몇 가지를 들면, ① 「남북한왕래자의휴대금지품및처리방법」, ② 「남북한왕래자휴대품통관에관한고시」, ③ 「남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」, ④ 「남북한간수송장비운행승인신청에관한고시」, ⑤ 「남북교역물품통관관리에관한고시」, ⑥ 「남북경제협력사업처리에관한규정」, ⑦ 「국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침」, ⑧ 「대북투자등에관한외국환관리지침」, ⑨ 「남북한간에반출·입되는식물에대한검역요령」, ⑩ 「남북사회문화협력사업처리에관한규정」, ⑪ 「이산1세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」, ⑫ 「금강산관광객등의북한방문절차에대한특례」, ⑬ 「북한지역관광에따른환전지침」, ⑭ 「남북한간선박운행승인기준에관한고시」, ⑮ 「인도적대북사업처리에관한규정」. 이 밖에 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」, 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」, 「금강산관광객에대한경비지원에관한지침」, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이

산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례, 「이산가족교류경비지원에관한지침, 「남북정상회담대표단의북한방문절차에대한특례, 「남북회담대표단의북한방문절차에대한특례, 「남북한왕래주민의휴대품검사및반출입에관한고시, 「남북출입장소에관한고시, 「판문점출입절차규정」이 있다.

「남북협력기금법」(1990. 8. 1 제정)은 남북한 간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 이를 관리·운영하기 위하여 제정된 법이다. 이 법도 「남북교류협력법」과 마찬가지로 장별 편성을 하여 14개의 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ① 목적·정의 등 총칙적 규정, ② 기금의 설치와 재원마련, ③ 기금의 운용·관리, ④기금의 용도, ⑤ 기금의 회계기관, ⑥ 일시차입, ⑦ 여유자금의 운용과 이익 및 결손의 처리, ⑧ 보고 및 환수와 감독 및 명령과 같은 기금사용자에 대한 통제 등이다. 「남북협력기금법」은 시행령(1990. 12. 31 제정, 20개 조문으로 구성) 및 시행규칙(1991. 3. 27 제정, 3개 조문으로 구성)과 더불어 다른 기금법령과 유사한 체제로 구성되어 있다.

남북협력기금을 운용하기 위한 절차 등을 규정하기 위해 「남북협력기금운용관리규정」이 통일부고시로 마련되어 있다. 이 밖에 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」과 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침, 「금강산관광객에대한경비지원지침」이 있다. 이 세 지침은 모두 남북교류협력법의 하위법규적인 측면을 갖고 있는 동시에, 남북협력기금법의 하위법규로서의 성격도 아울러 갖고 있다. 그러나 기금지원지침이라는 명칭에서 알 수 있듯이 기금운용 내지 지원에 관한 것으로 보다 직접적으로는 남북협력기금법의 하위법이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다.

## 2. 통일관련 조항의 주요 쟁점 및 문제점

### 가. 영토조항과 국가보안법 문제

영토조항의 형식논리와 통일정책의 현실, 즉 헌법규범과 헌법현실 간에 모순과 괴리가 일부 노정되고 있다. 이러한 점에서 대북 및 통일정책과 관련된 중요한 헌법문제로서 영토조항과 통일조항의 (법리적) 상충을 해결하지 않으면 안 된다.

한편 국가보안법의 헌법적 근거에 대해서는 헌법 제3조의 영토조항이라고 보는 견해와 헌법 제37조 제2항의 일반적 법률유보조항이라고 보는 견해로 갈리고 있다. 그리고 평화통일조항에 의해 국가보안법을 위헌으로 볼 수 있는지가 문제로 제기되고 있다.

남북정상회담이 개최되고 남북한 간에 다방면의 교류협력이 활성화되고 있는 상황에서 국가보안법이 과거와 같은 형태 그대로 존재하는 것은 부적절한 면이 있다. 따라서 국가보안법상의 찬양·고무죄나 불고지죄처럼 구성요건이 불명확하고 반인권적이라는 비판을 받아왔던 규정을 개정하거나 일반형사법에서 구성요건을 세분화하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

### 나. 남북관계발전기본법 제정문제

최근 남북회담과 합의서 체결 등 증대한 국가행위와 남북관계의 질적 변화에 대해 남북교류협력법 등 통일관련 법령이 명확한 입법적 근거를 제공하지 못하고 있다는 비판적 지적이 끊임없이 제기되고 있다. 더불어 남북한 당국 간에 체결되는 합의서가 국내법 차원에서 그 법적 지위를 확보하지 못해 남북교류협력법과 국가보안법의 틈바구니에서 실효성을 가질 수 없는 실정이다. 이에 따라 남북한 당국 간의 합의서를 우리 법체계에 수용하여 법적인 실효성을 부여할 필요성도 제기되고 있다. 이러한 점을 고려할 때 남북관계가 안정성과 합법성을 확보하는 가운데 질서 있게 발전될

수 있도록 뒷받침하기 위해서는 가칭 남북관계발전기본법을 제정할 필요가 있다.

#### 다. 남북교류협력법의 문제점

남북교류협력법은 다방면의 교류협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐 아니라 근본적으로 그 성격이 다른 대북 인도적 지원도 동법을 준용하여 적용해 왔다. 이는 현실을 외면하고 하나의 법으로 다양하고 광범위하게 이루어지는 남북 간의 모든 교류협력을 무리하게 규율하는 것으로 이미 현재의 법체제를 통한 남북관계의 규율은 한계에 직면해 있다. 이 밖에도 과도한 준용 및 위임규정의 문제(남북교류협력행정의 합법률성문제), 규정내용의 추상성과 불일치성, 규제입법인지 조장입법인지를 둘러싼 논란, 대북송금 및 증여의 법규 미비 등의 문제점을 안고 있다. 남북교류협력법과 함께 남북교류협력 법령의 양대 축을 형성하고 있는 남북협력기금법도 그 운용과정에서 여러 가지 문제점을 노정하고 있는 실정이다.

#### 라. 이산가족교류·재결합에 대한 법적 대응 미비

남북교류협력법에서는 중국과 대만의 경우처럼 이산가족 재결합에 따른 실제법적 문제에 대한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 이미 부분적으로 나타나고 있다시피 이산가족 재결합 및 그에 따른 법적 문제, 특히 중혼 처리(이는 형사법상 간통죄 성립여부와도 관련된다), 자녀 인지(認知), 상속(상속회복청구권 인정·행사) 등은 조만간 현실의 문제로 등장하게 될 것이다.

### 3. 통일관련 법령의 정비방안

#### 가. 영토조항과 통일조항의 상충 해결

우선 단기적인 해법으로서 영토조항에 따라 대한민국의 영토는 전 한반도라는 것, 즉 북한지역도 대한민국 영토의 일부라는 법리는 계속 유지하도록 한다. 이런 전제 하에 영토조항과 통일조항에 대하여 헌법의 정신에 맞게 논리적이고 체계적인 해석을 하는 것이 타당하다. 일견 모순되는 것처럼 보이는 두 조항도 각각 헌법 기초자의 의사가 투영되어 있다는 인식 하에 규범조화적인 해석을 시도해야 한다. 더불어 국가보안법의 헌법적 근거는 영토조항(제3조)과 ‘일반적 법률유보조항’(제37조 2항)에서 찾는 것이 적절타당하다고 할 것이다.

그리고 통일조항에서 말하는 통일은 영토와 국민을 제외한, 즉 남과 북에 존재하는 2개의 ‘정부’와 분열된 ‘법질서’의 통일(즉 정치권력의 통합)로 이해함이 타당하다.

하지만 중·장기적으로는 영토조항 폐지 시 대안(입법적 해결방안)을 강구해 두어야 한다. 이와 관련해서 영토조항의 후단에 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다. 다만 조국통일이 성립될 때까지 잠정적으로 대한민국의 영토적 관할은 군사분계선 이남의 지역으로 한정한다”고 하는 단서규정을 설치하는 방안이나 남북한이 상호 실제인정을 전제로 해서 영토조항을 전면적으로 개정하는 방안을 고려할 수 있다. 전자의 경우 평화통일조항은 현행대로 존치토록 하면 될 것이다.

#### 나. 국가보안법의 정비

국가보안법은 안보와 인권이라는 두 가지 중요한 법익을 균형적으로 보호하는 법이 되어야 한다. 남북관계를 ‘점진적 발전의 시각에서’ 접근하되, ‘충분한 국민적 합의절차를 거쳐’ 인권침해소지가 큰 조항(예컨대 불고지죄)부터 일부 개정하거나 보완(찬양·고무죄의 구성요건을 엄격히 하거나

이적표현물의 죄를 일부 삭제하는 것)하는 방안을 강구해 나가는 것이 국가보안법 개폐문제에 대한 현실적인 대응책이 될 것으로 생각된다.

## 다. 남북관계발전기본법의 제정

정부의 대북활동에 법적 근거가 취약하다는 점을 감안해 명백한 법적 효력을 부여함으로써 대북관계의 투명성과 안정성을 도모하기 위하여 남북관계발전기본법을 조속히 제정하는 것이 필요하다. 이 법은 명실공히 남북관계발전법인 동시에 기본법으로서의 지위를 갖도록 내용을 구성해야 한다. 법에는 ① 통일의 원칙, ② 남북관계의 성격, ③ 남북관계 발전과 정부의 책무, ④ 남북회담대표의 임명, ⑤ 공무원의 파견, ⑥ 지휘·감독권, ⑦ 남북합의서의 법적 실효성 확보, ⑧ 다른 법률과의 관계, ⑨ 필요한 재원 확보, ⑩ 남북관계발전기본계획 등을 명시해야 한다.

## 라. 「남북교류협력법」의 정비

현재 남북교류협력법이 제정된 지 14년이 경과하였는바, 새로운 남북관계 상황에 맞게 개정할 필요성에 대해 일반적인 공감대가 형성되어 있다. 다만 남북관계의 이중성, 국민편의 제고, 안정성·일관성 유지, 남북관계 개선에 대한 기여 등을 고려하여 결정하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이런 기본시각에서 남북교류협력법에 대한 대응은 단기적으로는 개정을, 그리고 장기적으로는 가칭 「남북교류협력법기본법」을 제정해 법체제를 전면 재정비하는 것으로 대처할 수 있다.

남북교류협력법 개정 시 ① ‘정당하다고 인정되는 범위안’의 삭제문제, ② 남북교류협력추진협의회에 민간 전문가의 참여, ③ 남북왕래 및 북한주민접촉 승인제 개정 여부, ④ 물품 반출·반입 시 신고제 도입 및 조정명령의 문제, ⑤ 협력사업자 승인조항 폐지 여부, ⑥ 남북교류협력의 민족내부교류성 명시, ⑦ 북한주민의 의제조항의 삭제 등을 적극 검토해야 할 것이다.

한편 중·장기적으로는 가칭 「남북교류협력기본법」을 제정하고 교류협력분야별로 특별법을 제정하여 남북관계에 대처하는 것이 타당하다고 하겠다. 「남북교류협력기본법」을 제정할 때에는 기본법의 위상에 맞는 체제 도입, 법치주의에 입각한 교류협력 제도화, 교류협력의 세분화에 따른 규제장치 마련, 실체법규정 마련 등에 특히 유념해야 한다.

## 마. 남북이산가족교류등에관한특별법 제정

이산가족문제의 해결은 인도주의와 동포애의 문제로서 더 이상 미룰 수 없다. 6·15 남북공동선언에 따라 8·15 이산가족방문단 교환이 성사되는 등 남북교류에 새로운 전기가 마련된 만큼 이를 계기로 전향적인 차원에서 이산가족교류 등에 대한 기준을 설정하고 기존의 절차를 간소화하는 등 교류의 활성화, 정례화, 제도화를 통해 남북한 간의 이산가족교류를 확대·촉진할 필요가 있다.

이산가족교류특별법을 제정할 때에는 이산가족의 개념 및 범위, 남·북한 왕래에 대한 특례, 서신교환 및 전화통화, 재북 이산가족에 대한 송금, 이산가족교류경비 지원, 이산가족 재결합에 관한 규정 등을 두어야 할 것이다.

## 바. 남북협력기금법의 개선

남북협력기금법상 손실보조제도와 제3국 수출시 적용되는 수출보험제도를 통합적으로 운용하는 방안을 고려해야 한다. 또한 그 동안 남북협력기금의 사용이 정부와 민간의 대북 인도적 지원사업에 집중되어 있었을 뿐이지만, 이제는 본격적인 경제교류에 중점을 두는 남북협력기금의 용도 전환도 고려해야 한다. 물론 남북협력기금 확충(안정적 재원 확보)을 위하여 다양한 방안을 강구할 필요도 있다.

이 밖에도 대북 지원이 지금까지와 같은 소비적인 단순 물자지원 방식을 벗어나 실제 북한경제의 구조 변화와 경제회복을 도모할 수 있는 방향으로

프로젝트의 대규모화를 시도하는 동시에, 공적 개발협력으로서 추진할 수 있도록 해야 한다. 그 동안 실시했던 대북 인도적 지원을 ‘개발을 위한 준비’로 이해하고 인도적 지원을 넘어 포괄적인 경제협력 활성화를 위한 개발협력이 필요하다. 여기서 더 나아가 한반도의 통일을 대비하는 중장기적 시각에서 공적 개발협력사업과 연계되어 이루어질 수 있도록 남북협력기금법의 개정이 필요하다.

향후 수요의 확대가 예상되는 현 시점에서 남북협력기금 운용과 관련해 정부예산의 일부를 대북 공적 개발원조기금으로 출연할 수 있도록 함이 바람직하다. 공적 개발원조는 본래 개발도상국에 대한 원조방식이기 때문에 남북관계에 적용되기에는 어려운 측면이 있는 것이 사실이다. 하지만 북한의 개방 및 현대화에 이바지하는 긍정적인 파급효과가 크므로 공적 개발원조를 추진하는 것이 바람직하다. 다만 이러한 원조방식을 대북 지원에 적용하기 위해서는 남북협력기금법을 개정해 공적 개발원조를 실시하기 위한 공적 기구의 설립이 필요하다. 이를 위하여 가칭 「남북평화번영재단」을 설립, 이를 통해 대북 지원을 추진하는 것을 적극 고려해야 할 것이다.

#### 4. 4대 남북경협합의서에 대한 후속조치

2000년 12월 4대 남북경협합의서의 채택은 남북경제관계를 단발성·시범성의 남북경협에서 벗어나 '제도적 단계'로 진입하게 만드는 계기가 되었기 때문이었다. 이로써 남북경협에 종사하는 기업들에게도 실질적인 혜택들이 돌아갈 수 있게 되었다.

하지만 4대 남북경협합의서의 채택에도 불구하고 기대만큼 그간 남북경협이 확대되고 활성화되었는지는 의문이다. 합의서들이 일반적이고 추상적인 법규로 구성되어 있어 대부분 후속조치들을 예정하고 있었는데, 그런 조치들이 제때에 취해지지 않았던 데서 그 주된 이유를 찾을 수 있다.

따라서 앞으로 남북경협을 한 단계 줄여 올리기 위해서는 빠른 시일 안에 4대 남북경협합의서에 대한 후속조치를 취하는 것이 시급히 요청된다. 그 중 중요한 내용을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 4대 남북경협합의서에 뒤를 이어 차량운행합의서(2002. 12. 6 채택), 개성공단 통관합의서(2002. 12. 8 채택), 검역합의서(2002. 12. 8 채택), 남북상사중재위원회 구성·운영합의서(2003. 10. 12 채택), 개성·금강산 출입·체류합의서(2004. 1. 29 채택) 등에 대하여 국내법적 효력을 부여하는 절차를 빠른 시일 안에 완료해야 한다.

둘째, 정부는 남북 간 모델 합작투자계약을 작성해 기업들이 이 모델계약의 기본 틀 하에서 구체적 타당성을 확보하는 방향으로 대북투자를 추진토록 함이 타당하다고 하겠다. 아울러 대북투자에 따른 다양한 형태의 남북간 분쟁의 발생에 대비하여 가칭 「남북간투자분쟁해결지침」을 마련해 운용하는 것도 적극 고려할 필요가 있다고 할 것이다.

이 밖에 남북 간에 비상업적 위협에 대한 손실보조제도 시행의 여건이 성숙되었는바, 북한 측과의 협의를 통해 비상업적 손실에 대한 조사방법 등을 확정된 후 관련 세부규정 및 약관을 마련해야 할 것이다. 더불어 남북 협력기금 대출시 대북 투자자산을 담보로 인정하는 방향으로 관련 규정을 개정하는 조치가 요구된다.

셋째, 남북 청산결제는행 간에 청산결제 관련합의서를 조기에 정식 서명하여 발효시켜야 한다. 그리고 청산결제제도가 성공적으로 정착될 수 있도록 기존 남북거래 관행과의 조화를 기하도록 해야 한다. 이를 위해 관련 업계의 의결 수렴과 조정시스템의 구축이 필요하다.

넷째, 남북 간 상사분쟁의 실효적인 해결을 위하여 빠른 시일 안에 남북 상사중재위원회를 구성한 후 관련 내부규정을 정비해야 한다. 그리고 중재인 명부를 교환해야 한다. 중·장기적으로는 북한의 국제중재협약 가입을 유도하는 데 필요한 노력을 기울여야 한다.

다섯째, 「개성·금강산지구 출입·체류합의서」에 따라 북측은 우리 측 인원이 범죄 또는 기타 불법행위를 범한 경우 조사절차를 개시할 수 있는 바, 이 경우에 대비하여 우리 정부는 우리 국민에 대해 가능한 모든 방법의 인권보장을 위해 노력해야 한다. 또한 북측이 우리 측 인원을 추방할 경우 그에 따른 신병 인수 및 처리방안을 마련해야 한다.

여섯째, 대북 전략물자 반출통제에 대비하여 우리 정부는 국제법적 규범틀(바세나르협정)을 면밀하게 점검하는 한편, 미국의 수출관리법 역외(域外)적용 등 사실상 강압적인 통제일변도의 수출통제제도의 국내적 시행 등 남북경협에 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위해 외교적 노력을 한층 더 강화해야 할 것이다. 남북경협과 WTO협정상 최혜국대우(MFN) 규정 등과의 저촉문제 역시 사전에 충분히 점검하여 적절한 대응책을 마련해야 한다. 동시에 수출통제제도는 기업들이 이행하기 용이한 방향에서 정비하여 합리적이고도 구체적인 기준을 마련함으로써 대북 전략물자(특히 이중용도품목) 반출기업의 부담을 최소화하도록 해야 한다.

이 밖에도 남북경협실무협의회 회의를 통해 「원산지 확인절차에 관한 합의서」에 규정된 원산지 확인 실무협의회 구성·운영문제를 논의하고 동기구의 출범을 추진해야 한다. 또 남북한 간에 산업표준 및 지적 재산권 문제를 협의하고 그에 관한 기본적인 합의를 도출해야 한다. 개성·금강산지구 개발 및 철도·도로 연결과 관련 있는 제도적 장치도 계속 확충해 나가야 한다.



# IV

## 정책분야 통일인프라 구축 및 개선 방안



## 1. 통일정책 거버넌스의 개념과 필요성

1990년대 초부터 탈냉전, 세계화, 정보화, 지방화로 이어지는 일련의 변화는 국가나 정부에 의한 기존의 위계적 통치방식으로부터 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다. “키를 조정한다”(steer)와 “항해한다”(pilot)는 의미를 갖고 있는 그리스어 ‘kybenan’와 ‘kybernetes’에서 비롯된 거버넌스라는 용어는 최근에 등장하였기 때문에 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 거버넌스는 국가와 사회관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것보다는 양자를 수평적인 파트너관계 또는 네트워크관계로 운영하는 것이 보다 효율적이라는 점을 역설하는 것이다. 또한 공공문제의 해결에 있어서 종래와 같이 국가라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책 결정과 수행을 의미하는 것이다.

본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘통일정책 거버넌스’를 제시하고 그 개념을 다음과 같이 정의한다.

“통일정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 통일이라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

통일정책 거버넌스는 통일정책 환경의 변화, 정책의 투명성 확보, 정책 효율성 제고와 국민참여의 확대라는 측면에서 그 필요성을 갖고 있다. 첫째, 김대중 대통령의 대북포용정책 추진 이후 과거에는 정부차원에서만 이루어지던 남북관계가 점점 다양화, 세분화, 전문화되어 가고 있다. 대외적 측면에서 21세기 통일정책 환경의 변화는 9·11 테러사태 이후 미국의 세계안보전략 변화와 주한미군 재배치, 제2차 북핵위기 발발과 이를 평화적

으로 해결하려는 6자회담의 개최, 2003년 6월 미국이 주도하는 「대량살상 무기 확산방지 구상」(PSI)의 출범, 국제 NGO들의 적극적인 대북 인도적 지원과 북한인권개선운동 등이라고 할 수 있다. 상기와 같은 남북관계와 대내외적 통일환경의 변화로 과거와 같이 각각의 문제를 국가나 정부 주도의 중앙집중식 접근법이나 수직적인 위계적 통치방식으로 해결하기에는 어려운 상황에 있다. 둘째, 우리나라의 역대 정부가 국민적 비판을 받은 측면에는 정책수립에 수반되는 정책의 투명성 결여가 큰 부분을 차지하였다. 이러한 문제점들을 시정하기 위해 참여정부는 정책결정과 집행과정의 투명성을 높이는 것을 국정지표의 하나로 삼고 있다. 대북 및 통일관련 여러 행위주체들이 공동으로 정책생산과 정책집행을 할 수 있는 통일정책 거버넌스가 원활히 작동하는 경우 통일정책의 투명성은 확보될 수 있을 것이다.

셋째, 대북 및 통일정책에 대한 정책 효율성 제고와 국민참여 확대를 위한 첫 걸음은 정책입안과 결정과정에 종사하는 모든 사람들이 지위고하를 막론하고 정책을 개발하고 집행하는 데 있어서 강력하고 설득력 있는 대응 논리로 무장하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 통일정책 거버넌스는 한국의 대북 및 통일 관련 정책결정문화를 선진화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

통일정책과정에는 정부기관뿐 아니라 다른 많은 이해당사자들이 참여한다. 일반 공공정책과 마찬가지로 통일정책 이해당사자는 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 하나는 법에 의해 공식적으로 정책과정의 주도적인 역할을 하는 입법부, 행정부, 사법부 등 ‘공식적’ 정책결정자가 있다. 다른 하나는 법에 의하지는 않지만 관례적으로 정책과정에 참여해서 직접적인 영향력을 행사하는 주요 이해당사자가 있다. 정당, 기업, 이익집단, NGO, 언론, 싱크탱크, 일반 국민 등 국내적 이해당사자들뿐 아니라 외국, 국제기관 등 국외 이해당사자들을 모두 포함해서 ‘관례적’ 이해당사자로 분류해볼 수 있다. 이번 연구에서는 많은 이해당사자들 중에서 정부, 북한, 기업, 언론, NGO 등 다섯 이해당사자에 초점을 맞춰 이들이 통일정책의 의제설정부터

대안형성, 그리고 정책의 결정, 집행 및 평가에 이르기까지 각자 어떤 역할을 하며 이들 사이의 관계는 어떻게 나타나며, 또 어떤 문제들이 제기되는지를 주요 사례 세 가지(경협, 금강산 관광, 물자지원)에 비추어 분석해 보았다. 통일정책 과정 단계별 주요 이해관계자들의 역할을 비교하면 아래 표와 같다.

<표 IV-1> 통일정책과정 단계별 주요 이해관계자의 역할 비교

	정부	기업	언론	NGO	북한
의제 설정	통일이슈 논의 여론·자료수집	문제제기 언론, 회의	문제제기 여론형성	문제제기 집회 여론형성	문제발생 (기근, 탈북)
대안 설정	정책기획·분석 전문가회의	정책제안 전문가자문	정책제안 공론장제공	정책제안·자문 공청회·토론	관심 표명 대안 제시
정책 결정	입법·예산결정 집단갈등조정	지지/반대 정부회의참여	지지/반대 여론주도	지지/반대 정부회의참여	지지/반대 공조적 결정
정책 집행	자원투입·실행 시행령·법규 조직·행정제시	국외자/파트너 관련사업추진 재원제공	문제제기 집행홍보	국외자/파트너 전문가·시민참여 서비스제공자	반대/지지자 집행파트너 집행수혜자
정책 평가	과정·결과 평가 내부평가 외부평가	국외자/파트너 전문가평가	전문가평가 여론형성 여론동원	전문가평가 여론형성 평가회개최	국외자/파트너 공식공표 선전선동

## 2. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 실태

### 가. 참여정부의 통일정책과 정책네트워크

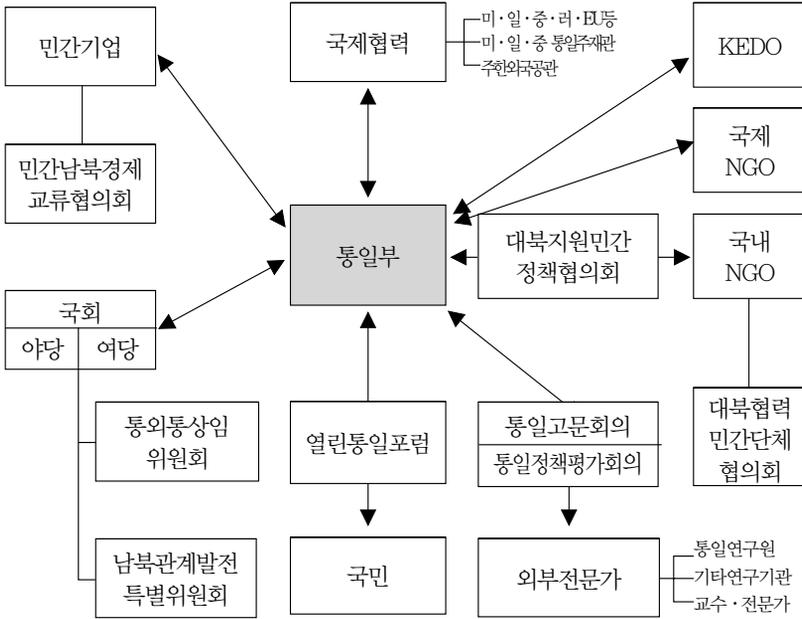
평화변영정책은 한반도 평화증진과 남북한 공동번영이라는 목표를 달성해서 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전 전략이자 노무현 대통령의 전략적 구상이다. 구체적으로, 북핵문제를 비롯한 한반도의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 일차적인 목표를 두면서 중장기적으로 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화변영을 위한 협력체 창설을 주도하겠다는 구상을 갖고 있다.

평화변영정책의 목표는 안보증진과 경제번영이라는 두 축으로 이뤄진 것으로 요약할 수 있다. 안보증진의 대상은 일차적으로 한반도에 초점이 맞춰져 있다. 즉 북핵문제를 비롯한 주요 안보현안을 해결한 바탕위에서 남북한 간의 실질적인 협력에 발맞추어 군사적 신뢰를 구축하고 군축을 추진함으로써 현재의 정전체제를 평화체제로 전환시키겠다는 것이다. 평화변영정책의 두번째 목표인 경제번영은 남북한 간의 공동번영을 추구하면서 그와 동시에 동북아의 공동번영을 위한 야심적인 정책방안들을 주도해 나가는 것이다. 평화변영정책의 추진전략은 세 가지로서 북핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도에 평화체제를 구축하며 동북아 경제의 중심국가를 건설한다는 것이다. 이 가운데 북핵문제의 평화적 해결은 참여정부가 가장 우선순위를 두고 실천하는 전략이라는 점에서 나머지 두 추진전략을 실천하기 위한 선결요건의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

참여정부 초기에는 국가안보보좌관 겸 사무처장이 상임위원장직을 맡았으나 2004년 7월 말 노무현 대통령은 통일부장관이 상임위원장직과 내각 외교안보팀장직을 맡도록 하였다. 따라서 4·15 총선 이후의 참여정부 2기에서는 통일부장관이 명실상부하게 우리나라의 대북 및 통일정책을 주도하고 있다고 할 수 있다. 한편 통일부는 대북 및 통일정책의 효율화, 투

명성 확보, 대국민 홍보 등을 위해 국회 및 정당, 민간기업, NGO, 국민들과 아래 그림과 같은 직·간접적인 정책네트워크를 형성하고 있다.

<그림 IV-1> 통일부의 정책네트워크



국회는 정부의 대북 및 통일정책 추진에 필요한 법률안을 스스로 제출하여 입법하거나 정부가 제출한 법률안을 입법하고 관련 예산안을 심의·확정한다. 또한 국회는 정부의 대북 및 통일정책 수행과 관련하여 국무위원을 출석시켜 대정부 질의를 하고 정부의 정책수행 결과에 대해 국정감사 및 국정조사를 한다. 이러한 역할을 하는 국회는 선거를 통해 구성되고 선거에는 정당들이 참여한다. 이렇게 볼 때 국회와 정당도 대북 및 통일정책을 수행하는 데 있어서 중요한 행위자들이라고 할 수 있다.

이와 같은 통일정책 결정체계 및 통일부의 정책네트워크 하에서 참여정부의 남북간 대화와 접촉은 북핵문제 해결을 위한 6자회담, 장관급회담, 장

성급회담 및 경제 관련 실무회담 등 다양한 경로를 통해 진행되었다. 이 가운데 참여정부는 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 가장 심혈을 기울였으나 북·미간의 현격한 입장 차이와 북한의 남한 핵실험 진상규명 요구 등으로 2004년 9월로 예정되었던 제4차 6자회담이 무산되었다.

## 나. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 사례 분석

참여정부의 통일 거버넌스 정책네트워크가 어떠한 모습으로 진행되고 있는지를 알아보기 위해 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등의 3가지 사례를 분석하였다. 이들 사업은 대북정책 중 비교적 잘 진행되고 있는 사업이고 본 프로젝트에서 살펴보고자 하는 통일정책 거버넌스의 정책네트워크가 일정한 수준에 도달해 있는 사업이다. 아직까지 통일정책 거버넌스 개념이 생소하고 그 연구결과물이 일천한 관계로 여기서는 일단 이들 사례를 통해 대략적인 통일정책 거버넌스의 상과 이 속에서 이해당사자간의 상호관계를 파악하고자 하였다. 이를 위해 3개 사업을 담당하고 있는 통일부측 인사, 현대아산과 개성공단에 입주 예정인 기업측 인사, 남북교류협력과 대북 지원에 종사하고 있는 NGO측 인사, 언론인, 북한 전문가 등 총 20명에 대한 심층면접 조사와 설문지 조사를 하였다.

우선 개성공단 사업을 살펴보면, 개성공단 사업과 관련한 이해당사자들의 정책네트워크 관계는 대체로 협조적이다. 정부와 기업은 긴밀한 공조관계를 유지하고 있고 정부와 기업도 북한과 긴밀한 공조관계에 있다. NGO와 언론이 정부와 기업 그리고 북한을 바라보는 태도도 단체와 언론사의 성향에 따라 갈등적인 경우도 있으나 대체적인 흐름은 공조관계이다. 그런데 개성공단 사업에 있어서는 이해당사자에 위의 다섯 행위자 말고도 미국이 있다. 특히 미국은 전략물자반출문제와 직접적으로 연관되어 있다. 개성공단에 대해 미국은 이 사업이 한반도 긴장완화에 도움이 되는 점은 인정하지만 이 사업의 성과가 북한 핵개발에 악용될 수 있으며 또한 전략물자가 북한에 들어감으로써 발생할 수 있는 문제점에 주목하고 있으므로 전략물자 반출문제에 보다 유연한 입장을 취하고 있는 정부, 기업, NGO, 언

론, 북한 등과 갈등관계에 있다 하겠다.

다음으로 금강산관광 사업을 살펴보면, 금강산관광 사업을 실시하는 주체는 현대와 북측 조선아시아태평양평화위원회(아태)이다. 대부분의 사업을 이 두 주체가 협의로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 과정을 담당하고 남측 정부와 북측 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시한다. 이미 두 차례 금강산관광 활성화를 위한 당국회담이 개최되었다. 또한 북한은 금강산관광지구법을 발표하여 금강산관광 사업에 대한 적극적인 자세를 보였고 그 후속 조치로 현대-아태간 합의한 개발, 기업창설, 관리기관 설립, 세관, 출입, 외화, 광고, 노동, 부동산, 회계 규정 가운데 이미 부동산과 회계 규정을 제외한 8개 하위규정을 발표하였다. 개성공단 사업과 달리 금강산관광 사업의 미국의 영향력이 상대적으로 약하다. 그리고 개성공단 사업과 같이 NGO는 다른 행위자와 직접적인 관계를 맺는 것은 아니고 우호적 관계에 있다. 하지만 언론의 태도는 과거에는 부정적이었다가 최근에는 긍정적인 모습을 보이고 있고 특히 정부지원금 확대 문제에 있어서는 공조적이라고만 볼 수 없다.

그 다음으로 대북 인도적 지원 사업을 살펴보면, 대북 인도적 지원을 하는 주체는 우리 정부와 NGO이다. 북측은 수혜자이기 때문에 우리 정부와 NGO에 공조적 관계를 맺을 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 따라서 정부, 북한, NGO는 구체적인 사안에 대해서는 부분적 갈등관계에 있을 수 있으나 기본적으로 상호 협력관계에 있다. 언론은 자사 입장에 따라 성향이 다르지만 시기적으로는 대북지원이 개시될 때에는 부정적이었다가 현재는 상당히 우호적 관계에 놓여 있다. 앞의 두 사업에 비해 기업의 활동은 상대적으로 미비한 편이다.

이상의 사례 분석을 통해 통일정책 거버넌스의 정책네트워크에 대한 인식을 분석해 보면, 현 시기 통일정책 거버넌스 현상에 대해 모든 이해당사자들이 그 긍정성을 인정하였다. 시대가 분권화, 참여화되고 통일문제에 대한 논의가 심화발전됨에 따라 통일정책이 정부독점에서 비정부차원으로 이전되는 것은 시대적 흐름이기 때문에 이 문제는 선택의 문제가 아니라

적응의 문제라는 것이다. 또한 각 이해당사자들이 정책과정에 참여하면서 정책결정의 투명성과 민주성을 확보할 수 있다고 생각하고 있었다. 하지만 통일정책은 상대가 있는 특수한 정책인데 이 과정에서 국가기밀의 유지 곤란, 비정부측 이해당사자들의 비전문성, 집단이기주의 등이 문제점으로 지적되었다. 기업과 NGO측 인사들은 통일정책 거버넌스의 긍정적인 측면을 주로 부각한 반면, 정부측 인사들은 긍정성과 함께 문제점을 지적하였으며, 언론과 학계 인사들의 입장은 양자 사이에 있었다.

정부와 사적 행위자들의 역할에 대한 인식은 상호비판적이다. 통일부의 경우 기업의 긍정적 역할을 인정하면서도 기업이 이윤추구만을 위해 무분별하고 무책임한 행태를 보이고 있다고 비판하고 있는 반면, 기업의 경우 남북경협사업에 있어 정부의 적극적인 지원을 바라면서도 정부의 지나친 개입에는 반대하고 있다. 통일부의 경우 NGO의 역할에 기대를 하고 있으면서도 이벤트성 사업을 비판하고 있는 반면, NGO의 경우 정부의 보다 많은 지원을 바라고 있다. 통일부의 경우 언론의 국민적 공감대 형성을 인정하기는 하나 정부정책의 왜곡 및 비난을 지적하고 있는 반면, 언론의 경우 정부의 정보독점 및 보신주의를 비판하고 있다. 사적 행위자간 상대방에 대한 인식 또한 정부와의 관계처럼 상호비판적이기는 하나, 정부와의 관계보다는 덜 비판적이다. 통일정책이 정부주도로 진행되고 있기 때문에 사적 행위자간 이해관계가 정부와의 관계보다 적기 때문이라고 판단된다.

향후 통일정책 거버넌스 발전방향에 대한 이해당사자들의 입장은 자기들의 처지에 따라 명확히 다른 대안을 제시하고 있다. 통일부의 경우 관련 부처와의 협조체계 구축 및 사적 행위자와의 긴밀한 협력을 바탕에 깔고 있기는 하나 통일문제의 통일부 주도 원칙을 견지하고 있다. 기업의 경우 자본논리를 우선시하여 현재 남북경협 사업의 걸림돌이라 할 수 있는 미국의 압력을 최대한 억제할 수 있는 방안 모색과 정부의 SOC 투자 증가를 요구하고 있다. NGO는 정부의 통일정책 결정과정에 보다 많은 참여가 보장되어야 하며 민간단체의 활동에 정부가 적극 지원하는 형태가 되어야 함을 역설한다. 마지막으로 언론은 다른 부분보다는 국민적 합의기반 조성을

주장하고 있다.

## 다. 정보화의 활용실태

한국의 인터넷 인구는 2002년 12월 현재 2,700만 명에 달해 세계 인터넷 인구의 4.05%로 미국, 일본, 중국, 독일, 영국에 이어 6위에 있다. 그런데 국가별 인터넷 사용시간과 국가별 초고속 접속 사용률은 1위를 점하고 있어 한국이 인터넷 등 정보화에 단연 선두라 해도 과언이 아닌 상황이다. 이러한 세계사적 정보화 흐름 속에서는 여타 정책과 마찬가지로 통일정책의 합의기반 강화와 경쟁력 제고 역시 인터넷을 통해 들어오는 다양한 정보를 얼마나 잘 소화해내고 이에 기반하여 국민들을 얼마나 잘 이해시키느냐에 따라 결정될 것이다.

통일부는 통일정책 정보화를 위해 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 적극적으로 활용하고 있다. 통일부 홈페이지는 통일정책, 남북관계 등에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다. 통일소식에서는 대북정책 초점, 공지 사항, 보도자료, 최신자료 등이, 국민참여마당에서는 자유토론평, 장관과의 대화, 전자공청회, 열린통일포럼, 통일정책모니터링, 정책제안 등이, 북한 이해에서는 북한관련 분석자료, 북한 심층이해, 알기쉬운 북한, 북한법령 등이, 자료실에서는 통일부 발간물, 법령자료, 남북합의자료, 남북관계일지, 통일통계 등이, 남북관계동향에서는 일일남북관계동향, 일일북한방송, 주간북한방송, 월간교류협력동향 등이 제공되고 있다. 이 외에도 통일부 홈페이지에서는 사이버 설문조사, 통일부 뉴스브리핑이 실시되고 있다.

통일연구원 홈페이지(www.kinu.or.kr)는 자체 연구결과에 대한 자료·정보를 신속하게 제공하고 있고 아울러 북한·통일문제 관련 자료의 웹아카이브 DB, 북한·통일 전문용어 시소러스 DB, 전문가 인명 DB, 북한원전의 DB 사업 등을 보강함으로써 많은 정보를 공유하고 있다. 국가정보원도 북한관련 정보를 국민들에게 제공하고 있다. 국가정보원 홈페이지(www.nis.go.kr)는 크게 북한정보와 자료실을 운영하고 있다. 대통령 헌법상 자문기관인 민주평화통일자문회의도 통일정책에 대한 많은 의견을

수렴하고 건의하는데 정보화를 활용하고 있다. 민주평통 홈페이지(www.acdpu.go.kr)에는 통일정책에 대한 자문을 모으고 있고 그 동안 건의된 자문자료를 연도별로 제공하고 있다. 대한무역투자진흥공사 홈페이지(www.kotra.or.kr)는 해외무역 정보뿐만 아니라 북한경제에 관한 정보도 제공하고 있다.

### 3. 통일정책 거버넌스의 평가

통일정책과 관련하여 첫째, 남북관계의 분야별 제도화가 이루어지고 있다. 김대중 대통령의 대북 포용정책 추진이후 남북관계는 정부차원의 대화, 민간차원에서의 경제협력과 사회문화 교류협력이 활발히 진행되어 이제는 분야별로 제도화되는 양상을 띠고 있다. 참여정부에서도 2003년도의 경우 남북장관급회담 등 38회의 남북대화가 있었고 2004년 들어 8월까지 18회 이상 남북회담이 개최되어 각종의 합의서와 공동보도문이 채택되었다. 그러나 남북관계의 다양한 분야에서 이러한 제도화에도 불구하고 2004년 7월 김일성 사망 10주기 조문대표단 방북 불허 문제와 동남아를 통한 대량 탈북자의 국내입국 문제로 9월 현재 남북관계는 중단되어 있는 실정이다.

둘째, 북핵문제 해결의 장기화 전망이다. 2002년 10월 발생한 제2차 북핵위기를 평화적으로 해결하기 위한 6자회담은 2003년 4월 베이징 3자회담을 모태로 해서 같은 해 8월 첫 회의가 열린 이래 2004년 6월까지 세 차례의 전체회담이 열렸다. 지금까지 6자회담은 몇 가지 의미 있는 성과를 도출해 내었다. 그러나 지금까지의 회담에서 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재여부, 핵 폐기의 단계와 기간, 북한에게 평화적 핵 이용 권한을 부여할 지의 문제 등 근본적이고 핵심적인 현안들에 대해서 이견만 노출되었을 뿐 구체적인 협의를 진행시키지 못했다.

셋째, 정보화의 적극 활용이다. 먼저 통일부의 통일정책, 남북관계 관련

자료 및 정보 제공은 양과 질적인 측면에서 대체로 높은 수준이다. 여론수렴 측면에서, 현재 통일부는 통일정책 관련 여론수렴을 일반주민 대상, (준)전문가 대상 등 양방향으로 실시하고 있다. 기술적 측면에서, 통일부는 시각장애인 마당과 모바일 서비스를 실시하고 있다. 제약조건 측면에서, 통일부는 인터넷을 통해 정보공개제도를 실시하고 있는데, “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”는 비공개로 하고 있다. 그러나 정보공개범위에 대해 논란이 일고 있는 것은 당연하다.

한편 ‘통일정책 거버넌스’는 초보적 수준의 거버넌스라고 평가할 수 있다. 우리는 거버넌스 개념과 특징을 가지고 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등을 분석하였다. 분석 결과, 아직은 걸음마 단계이지만 이 세 가지 사업에서 정책네트워크는 일정한 수준에 도달하였다. 하지만 통일정책 거버넌스의 영역이 지금까지 잘 진행되고 있는 세 가지 사업만에 국한된 것은 아니다. 오히려 당면 각 이해당사자간 긴장관계를 고조시키고 있는 북핵문제, 탈북자 문제, 국보법 개폐 문제 등이 통일정책 거버넌스의 핵심 영역일지도 모른다. 그리고 행위자도 정부, 기업, 언론, NGO, 북한 등으로 축소하여 살펴보았는데, 이것이 미국, 국제사회, 일반시민 차원으로 확대되면 그 과정은 더욱 복잡할 뿐만 아니라 갈등구조가 중층적일 것이다. 더욱이 1998년 2월 김대중 대통령이 집권하여 대북 포용정책, 즉 햇볕정책을 추진하는 가운데 정부 이외에 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하면서 몇몇 사안에 대해서 통일정책 거버넌스가 본격적으로 작용하기 시작했다고 본다면 그 이후 불과 6년여 밖에 시간이 경과하지 않았다. 이러한 점에서 참여정부 하의 통일정책 거버넌스는 아직은 초보적인 수준에 머물고 있다고 해도 과언이 아니다.

## 4. 통일정책 거버넌스의 개선방안과 향후 과제

통일정책 거버넌스를 개선하기 위한 기본방향으로는 첫째, 정부와 민간의 역할을 효율적으로 정립하고 동시병행 발전을 도모해야 한다. 정부는 남북교류협력의 기본 틀 및 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 민간은 정부의 정책방향과 보조를 맞추면서도 자율성과 시장경제의 질서에 따라 보다 많은 대북 접촉과 교류협력을 위해 노력해야 할 것이다.

둘째, ‘정책 네트워크’의 주체가 설정되어야 한다. 행위주체들의 자율적 참여를 유도하고 각 주체들을 보다 효율적으로 연결할 수 있는 정책 네트워크의 주체가 필요하다. 일정기간 동안은 정부가 대북 및 통일정책을 주도하는 것이 불가피하겠지만 중장기적으로 통일연구원이나 민족화해협력범국민협의회 같이 그동안 각 행위주체들을 아우르는 작업을 해왔던 기관이나 국제화된 수준의 새로운 통일포럼 등을 정책 네트워크의 주체로 설정하는 것이 바람직 할 것이다.

셋째, ‘남북관계발전 5개년 계획’을 수립·시행하는 방안을 검토할 필요가 있다. 과거 ‘경제개발 5개년 계획’의 사례와 같이 우리 정부는 북핵문제 해결, 북한 및 한반도의 평화적 관리, 동북아 경제중심 지향 등을 위한 중장기 전략 및 실행계획을 마련해야 할 것이다.

세부 추진방안으로는 다음과 같은 4가지를 제시할 수 있다. 첫째, 통일부 홈페이지의 보완과 ‘사이버 통일포럼’의 구축이 필요하다. 정부는 CMC(computer-mediated-communication)에 적극 적응해야 한다. 통일부가 통일관련 단체의 홈페이지를 지원할 필요가 있다. 즉, 통일부 홈페이지를 통일문제와 관련한 게이트웨이(gate way)로 만들 필요가 있다. 통일부가 정부라는 한계는 있으나 통일부가 주도하여 통일정책과 관련한 의견을 수렴할 수 있는 ‘공유 게시판’을 설치하는 방안도 검토할 만하다. 또한 영국의 사이버 정책포럼을 벤치마킹(bench marking)하여 통일부가 중심이 되어 ‘사이버 통일포럼’을 구축할 필요가 있다. 사이버 통일포럼도 ‘국민포럼’, ‘NGO포럼’, ‘전문가포럼’ ‘정치인포럼’ 등으로 세분하여 각각 의견제

시 자격을 부여하고 이를 모든 네티즌에게 개방해야 한다. 통일정책을 수립, 집행함에 있어 정보화를 적극적으로 활용해야 함은 당연하나 정보격차에 의해 발생하는 문제점들을 보완하기 위해 통일정책의 올라인(All-line)화(on+off-line), 이른바 e-리더십(e-Leadership) 구축을 진지하게 검토해야 할 것이다.

둘째, 정부와 민간단체 간의 긴밀한 정책적 연대가 필요하다. 대북지원 과정에서 민간단체들의 역할과 비중이 높아지고 있는 바, 현행 법률에 의해 모두 정부측 인사로만 구성되어 있는 「남북교류협력추진위원회」를 민간단체의 대표들이 일정 수 이상 포함되도록 개정하여 중·장기적 대북 개발협력 사업을 위한 민간공동의 실무위원회를 구성해야 한다. 남북교류협력법을 개정하여 정부로부터 승인을 받은 대북지원단체들의 북한주민접촉 및 방북절차를 허가제에서 신고제로의 전환하고 이들의 수시방북제도를 허용하여야 한다. 정부는 NGO의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 민간단체들에 대한 재정지원을 확대하는 방안을 적극 모색해야 한다. 한편 대북지원 민간단체들은 활동이 보다 전문화되어 북한 농업·의료·사회개발 영역 등의 세분화된 부분에서 체계적인 개발사업을 실시해야 한다. 통일 NGO들이 난립하여 유사한 지원 사업을 경쟁적으로 추진하여서는 곤란하기 때문에 민간단체들은 상호 협력체제를 구축하여 정보를 교환하고 향후 공동의 목표를 지향하는 개발지원 사업은 프로젝트별 컨소시엄을 구성하여 추진하는 것이 바람직하다. 대북지원 활동은 국제 NGO와의 연대사업을 적극 추진할 필요가 있으며, NGO 차원의 대북지원에 관한 총체적인 지침(manual) 마련이 필요하다.

셋째, 대북정책의 수립·집행과정에 국민참여를 확대해야 한다. 이를 위해 통일포럼, 공청회, TV토론 프로그램 등 오프라인(off line) 활용을 보다 강화하는 동시에, 대대적인 「통일대화의 광장」으로서의 온라인(on line) 추진 시스템을 구축할 필요가 있다. 각 사안별 여론 타진 및 국민적 의견수렴을 위해 1만 명 정도 규모로 「대북정책에 대한 국민 모니터링 구성·운영」을 추진할 필요가 있다. 통일교육 활성화 등 정책적 연대 강화를 위한

분위기를 조성해야 한다. 정책적 협력이 잘 되는 부분과 안 되는 부분을 명확히 구분하여 필수 보완 요소에 대해 중점적으로 관리하고 반영하는 시스템을 구축, 운영해야 한다.

넷째, 국제사회와 정책공조의 강화이다. 이를 위해서는 남북한관계에 대한 국내외적 성격을 통찰력 있게 규정하고 합리적인 사안별 논리를 정립하며 대안들을 적극 개발하여 주변 4국 등을 설득해야 한다. 특히 한국은 장기적인 관점, 즉 통일이후를 상정한 관점에서 미국과의 동맹관계를 미래지향적으로 공고히 할 필요가 있다. 북핵문제 해결뿐만 아니라, 남북한 군사적 신뢰구축과 한반도 평화체제 구축, 그리고 북한지역의 경제건설을 위해서도 미국과 일본으로부터의 안보 및 경제 지원이 절실하기 때문이다. 직접적인 대미 당면과제로서는 우리 정부의 '남북관계 개선과 북핵문제 해결 병행추진' 정책을 포함한 남북관계 전반에 대해 미국과 정책방향을 조율하는 것이 필요하다.

이번 연구의 한계를 보완하기 위해 내년의 후속 연구에서는 먼저 통일정책 이해당사자의 범위를 보다 확대시켜 연구에 참고할 필요가 있다. 이번 연구에서는 정부와 북한 당국, 기업과 언론 및 NGO에 국한된 이해당사자 분석을 시도하였지만 후속 연구에서는 미·중·일·러 등의 주변 강대국, 국내 주요 연구기관 등의 싱크탱크와 일반 국민의 여론, 국제기관과 국제 NGO들로 확대해야 할 것이다. 아울러, 통일정책의 복잡다양성은 충분한 사례 분석을 요구한다. 이번 연구에서는 개성공단 사업, 금강산 관광, 물자 지원 등의 사례에 한정된 한계가 있다. 이 사례들은 국내 이해당사자 중심으로 거버넌스가 비교적 잘 진전된 영역이라고 본다면, 이 분석의 결과를 바탕으로 통일정책 거버넌스의 실태를 일반화시키는 일은 지나친 무리라고 볼 수 있다. 따라서 북핵, 북한인권법 등의 사례처럼 미국 주도의 정책 결정 지배력이 강한 영역에 대한 연구에서 통일정책 거버넌스의 실태는 어떠한지를 분석에 포함시켜 진단할 필요가 있다.

# V

## 경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안



## 1. 인적 인프라

상이한 체제의 통합과정에서 어려운 문제 중 하나는 이 통합과정을 이끌고 나가는 주체의 문제, 즉 인적 인프라 구축의 문제이다. 법적·제도적 통합에 합의하고 일정정도 그 통합과정이 진행되었다고 해도 그것의 효율적인 진행과 완성을 위해서는 주체가 새로운 법적·제도적 통합에 적응해야 하고 새로운 주체를 마련해야 한다. 과거 통독의 경험을 보더라도 통합과정 및 통합이후에 새로운 법적·제도적 질서에 정책수립자, 일반주민들을 적응시키고자 많은 노력들을 했음에도 불구하고 그 과정은 대단히 힘들었다.

통일대비 인적 인프라 구축은 전문인력 양성, 교육전담인력 양성, 일반 국민 교육 등과 상호 긴밀히 연관된 부문을 통해 이루어져야 한다. 전문인력의 대표적인 경우가 통일부 인력이다. 통일부는 전문인력을 체계적으로 양성했다고 보기는 힘들지만 400여명의 북한 및 통일 관련 전문인력을 보유하고 있다. 그리고 남북간 교류협력이 증가하면서 자연발생적으로 전문인력이 양성되고 있다. 즉 재경부, 산자부, 건교부, 농림부, 정통부, 과기부 등 각 부처 내에서 경험을 담당하는 인원이 늘어나고 이들을 통해 전문성이 축적되고 있다. 그러나 아직까지는 통일부와 비통일부 사이에 역할분담이 체계적으로 이루어지고 있지 않으며 전문인력 양성의 문제도 그러하다.

남북간 교류협력이 강화되면서 민간 부문에서 북한 지원 및 교류·협력을 담당하는 전문인력이 자연발생적으로 양성되고 있다. 대표적인 경우가 민족화해협력범국민협의회 30여 명, 우리민족서로돕기운동 20여 명, 좋은 벗들 20여 명, 국제옥수수재단 20여명, 남북어린이어깨동무 15명 내외 등이다. 그리고 준(準) 전문인력으로 경남대 북한대학원 민족공동체지도자과정을 마친 400여 명이 있다.

북한 정부도 전문인력을 양성하기 위해 자체적으로 노력하고 있으며 국제기구와 서방국가를 통해 양성 프로그램에 적극 결합하고 있다.

1994년 이후 각 대학에서 북한학과, 북한대학원이 개설되어 예비전문인

력을 양성하고 있다. 대표적인 대학이 동국대 북한학과, 경남대 북한대학원, 고려대 북한학과, 선문대 북한학과, 명지대 북한학과, 관동대 북한학과, 서강대 공공대학원, 이화여대 북한학협동과정, 연세대 통일학협동과정 등이다. 최근 10년간 북한학 관련 학사가 600명 정도, 석사가 200명 정도 배출되어 수적인 측면에서는 적지 않는 성과를 내고 있지만 졸업 이후 이들을 활용도는 높지 않다.

일반국민을 교육시킬 교육전담인력도 양성되고 있다. 통일교육원에서 사회통일교육과정, 학교통일교육과정, 공직자통일교육과정, 특별과정 등 4개 과정을 통해 매년 8,000명 정도를 교육시키고 있으며 경남대 극동문제연구소에서 사이버 통일교육을 통해 초중등교원들을 교육시키고 있다. 그리고 경실련, 민화협, 좋은벗들 등 NGO단체에서 일반국민을 대상으로 각 단체의 성격에 맞는 통일 관련 프로그램을 개설하여 수시로 교육시키고 있다.

이처럼 통일관련 인적 인프라는 지난 10년 동안 많이 구축되어 왔다. 그러나 현재까지의 그 실태에 대해 만족하다고 평가하는 사람은 그리 많지 않다. 인적 인프라 구축을 위한 정책과제로는 다음의 3가지를 대표적으로 제안할 수 있다.

첫째, 현재의 통일교육 프로그램을 보다 실질적이고 효과적인 방향으로 재조정해야 한다. 통일대비 인적 인프라 구축에 있어 향후 통일과정, 통일 이후에 북한주민들을 교육시킬 교육전담요원의 양성이 기본적이라 할 수 있는데, 현재의 교육전담인력 양성 프로그램에는 이 부분에 대한 고민이 부족하다. 북한주민 교육은 북한 당국 자체적으로도 해야 하겠지만 현재의 북한 역량으로는 역부족이고 남한의 지원이 절대적으로 필요하다.

이를 위해 북한주민 교육전담요원 양성프로그램의 설치가 요청된다. 북한 주민 일반, 북한 엘리트 등 계층각층의 성향과 능력에 맞게 강의할 수 있는 교육전담요원의 양성에 정부는 비상한 관심을 가지고 지금의 통일교육원 교수진의 외연을 객원교수, 자문교수, 전문가 등으로 확대 운영하여 통일과정에서 막대한 수요가 예상되는 북한주민대상 교육전담요원을 길러

내야 한다.

또한 현재 통일교육원에서 실시하고 있는 통일교육은 주로 사회의 지도자급을 대상으로 하고 있다. 그러나 통일과정에서 빚어지는 갈등이란 엘리트보다는 오히려 일반주민 사이에서 더 광범위하게 나타날 수 있다. 따라서 통일교육 대상자에 각 단체의 지도자뿐만 아니라 일반회원까지 참가하여 이들의 통일관, 북한관 등의 수준을 제고하여야 한다. 이를 위해서는 통일교육원의 통일교육 프로그램의 제도 개선이 우선되어야 하고 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 통일교육 프로그램에 참여하는 단체에게 인센티브를 부여하는 방안도 강구해야 한다. 이를 구체적으로 말하면 각 단체에 국가예산 지원시 단체의 회원의 통일교육 수료 정도에 따라 인센티브를 부여하는 방안이 긍정적으로 고민해야 할 것이다.

그리고 현재 공직자들의 통일교육은 다른 계층의 통일교육과 그리 큰 차별성을 두지 않고 진행되고 있으며 공직자들의 통일교육에 대한 관점도 ‘어쩔 수 없이 이수해야 할 교육’, 즉 민방위교육이나 예비군교육 정도로 인식하고 있다는 평가를 부정할 수 없다. 위에서 살펴보았듯이 통일과정에서 공직자들이 담당해야 할 부분은 많기도 하지만 그 중요성은 대단하다. 따라서 공직자 통일교육의 경우 일반적인 사항에 대한 교육보다는 통일과정, 통일이후에 공무원들이 담당해야 할 일, 숙지해야 할 일, 이에 대한 외국사례 등 보다 구체적이고 실질적인 내용을 담아야 할 것이다. 또한 이러한 내용의 숙지와 더불어 통일과정에서 공직자 역할의 중요성에 대한 인식도 심어주어야 할 것이다.

둘째, 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것이 그리 쉬운 일은 아니지만 주어진 환경 속에서도 체계적으로 양성해야 한다. 물론 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것은 한계가 있다. 하지만 보다 중장기적인 통일의 인적 인프라 양성의 필요성을 결코 부정할 수 없다. 특히 현재 이루어지고 있는 것은 굳이 따지면 통일인력이라기보다는 남북경협인력이라고 할 수 있다. 남과 북의 경제교류가 심화되고 특히 경제통합이 가시권에 들어오면 보다 전문성이 있는 인력에 대한 수요가 필연적으로 발생할 수밖에

없다. 그러나 개별 경제부처가 자신에게 주어지는 업무의 수행을 위해 기존의 인력과 조직만으로 대응하는 현재의 시스템 하에서는 이러한 수요에 대응할 수 있는 인력을, 미래를 내다보고 자체적으로 양성하기 어렵다. 현재의 경제부처들은 그러할 능력도 없거니와 그렇게 할 필요성조차 느끼지 않고 있는 실정이다. 그렇다고 해서 통일부가 각 부처들을 대상으로 이러한 인력을 양성하기도 용이하지 않다. 물론 각 부처들로부터 일정 인원을 차출해 이른바 통일대비인력으로 양성할 수도 있다. 하지만 단순 교육 내지 연수 프로그램만으로 이들을 양성한다면 이는 성과를 거두지 못할 것이다. 더욱이 통일부가 교육 이후 자기 부처로 돌아간 이들을 사후관리하는 데는 분명한 한계가 있다. 따라서 어떠한 형태로든 통일인력을 양성하고자 한다면 이는 개별 부처 차원을 넘어서는 별도의 조직, 예컨대 대통령 직속의 별도 조직의 업무로 규정하여 가능한 수준에서 체계적으로 양성하고자 하는 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 통일관련 전문인력 양성은 정부측 노력 이외에도 오히려 민간차원에서 더 많은 고민을 해야 한다. 민간차원만으로 힘들 경우에는 정부와 협의하여 전문인력 양성을 위한 체계적인 틀을 마련해야 할 것이다. 현재 통일교육 및 전문인력 양성이 산발적으로 진행되고 있어 효과적인 결과물을 양산하고 있지 않은 상황을 고려하면 이를 체계적으로 운영할 「통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체」의 구성 및 발족이 요구된다.

가장 현실적인 방안으로 1998년 12월 발족한 민간 싱크탱크간 통일문제 관련 연구협의체인 「통일문제연구협의회」를 벤치마킹하는 것을 고려해 볼 만하다. 「통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체」는 통일교육단체 및 NGO 단체의 협조체계를 구축하여 활동방향 및 과제 등을 사전 조율함으로써, 체계적인 통일교육 및 전문인력 양성정책을 개발하고 통일대비 분야별 실태의 심층적 연구 및 관련 자료의 교류체제 확립을 통해 정부의 인적 인프라 구축 정책 수립에 실질적으로 기여해야 한다. 「통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체」는 북한·통일 관련 정부출연 싱크탱크와 주요 민간 싱크탱크 및 NGO 간에 통일교육 및 전문인력 양성 협력 네트워크

크를 형성하여 교육과제 선정 및 전문인력 양성 지원에 관해 실무협의를 하며, 정부-민간-NGO 간 실질적 협력을 도모해야 한다. 그리고 이를 토대로 중앙정부와 지방정부 산하 단체와 민간단체 간의 전국적인 협력 네트워크를 구축하여 체계적인 양성 프로그램을 개발하며 각 조직간 정보를 공유해야 한다.

이들 방안 이외에도 통일교육, 통일대비 인적 인프라 양성은 다양한 층위에서 이루어져야 한다. 엘리트와 비엘리트라는 이분법적 도식보다는 교육대상의 수준에 맞게 교육이 진행되려면 엘리트와 일반주민 사이의 준엘리트 집단 양성에도 관심을 돌려야 한다. 현재 통일문제, 남북문제에 대한 국민적 관심이 높아졌음에도 불구하고 이를 체계적으로 이해하고 전파할 전문가, 준전문가 집단의 역할이 미약할 실정이다. 특히 전문가와 일반주민의 가교 역할을 담당할 준전문가 집단에 대한 고민이 부족하다. 특히 이들은 북한문제를 전문적으로 연구하는 전문가와 달리 자기 생업이 이 문제와 직간접으로 연결되기는 하나 통일문제를 직업적으로 하는 사람들이 아니다. 북한과 경험하는 기업체, 민간단체, NGO에 근무하는 사람들일 수 있다. 정부가 민간단체의 인력수급까지 직접 관여할 수는 없으나 보다 훈련되고 단련된 인력들을 시장에 제공한다면 시장에서 이들이 선택될 수 있다. 즉, 북한과 통일관련 졸업생에 대한 정부의 각별한 관심이 요구된다는 것이다. 정부가 정책적으로 이들 학과 졸업생들을 ‘반(半)특채’ 형식으로 공공기관에 받아들인다면 자연스럽게 이들 학과 지원생들은 많아지고 학생들의 수준도 높아질 것이다. 수준이 높은 졸업생은 기업체에 취직할 가능성도 높아진다. 이러한 북한관련 학과 졸업생들의 ‘선순환’ 구조가 정착되어야 준전문가 집단의 외연이 확대될 것이다.

그리고 현재 북한 전문인력의 해외연수 기간은 1개월 미만의 산업시설 견학이거나 6개월~1년 미만의 단기연수에 머무는 등 상징적 수준에 그치고 있다. 발달된 산업현장을 견학한 것만으로도 의미가 적지 않으나 이제는 이들을 보다 체계적이고 장기적인 프로그램을 통해 실질적인 전문인력으로 활용해야 하는 시기가. 이에 대해 우리 정부의 많은 노력도 필요하겠

지만 우리 정부가 국제사회와 협조체계를 구축하여 북한 전문인력 연수 프로그램을 더 한층 발전시켜야 할 것이다.

## 2. 제도적 인프라

제도의 개념을 포괄적으로 해석하면 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 사이의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”이라고 볼 수 있다. 그리고 제도화란 “행위양식, 규범 또는 공식적 구조가 지속되는 것”으로 정의될 수 있다. 남북경협이 제도화는 “남북 경제협력을 뒷받침할 법적 정비와 함께 사회간접자본의 확충 등의 물적 기반을 갖추는 것”으로 정의할 수 있다. 그리고 남북경협이 제도적 인프라는 “남과 북의 균형발전과 이를 기반으로 이른바 한반도경제권 형성을 위해 필요한 각종 규칙과 목표를 설정할 수 있는 자원 내지 사회적 자본”이라고 정의할 수 있다.

남북경협은 그 동안 수많은 어려움 속에서도 지속되어 왔다. 특히 지난 2000년 남북정상회담은 남북경협에도 커다란 영향을 주는 계기가 되었다. 이른바 남북경협의 ‘4대 합의서’라고 하는 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등에 관련한 합의서들이 체결되었고, 북한의 군사적 요충지인 북한의 개성지역에 공단이 조성되어 본격적인 남북경협의 활성화를 모색하고 있다. 또한 이러한 특구사업의 지속적인 확대와 발전을 위한 사회간접자본의 확충 등과 같은 물적 기반을 구축하는 데 있어서도 남북한이 뜻을 같이 하고 있다.

이러한 점에서 현재의 남북경협이 제도화는 완결된 것은 아니지만, 진행형으로서 점차 그 제도화의 수준이 심화될 수 있는 조건을 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있다. 남북경협의 활성화는 단순히 법제도의 정비와 남북한 당국의 의지만으로 이루어질 수는 없는 것이다. 즉, 남북한 당국의 의지는 남북경협과 관련한 각종 사회간접자본을 구축하고 이와 함께 정치적인

안정을 이룰 때 그 결실을 거둘 수 있다. 그리고 경험을 담당하는 실질적인 주체인 남북한 경험당사자들은 상호간에 경제적 사업파트너로서의 신뢰와 이를 통한 수익성 창출의 구조를 만들어가는 노력을 기울여야 한다.

다시 말해, 양측의 정부와 기업간의 유기적인 네트워크의 구축이야말로 진정한 제도적 인프라의 핵심이다. 수도권으로부터 흘러나오고 있는 물은 어떤 용기 속에 들어 있는 물과도 화학적으로 동일한 것이다. 그러나 일단 그 물이 어떤 용기 안에 들어가게 되면, 그것은 상이한 방식으로 ‘활용’ 될 수 있다. 즉, 그것은 시냇물로 전환될 수도 있으며, 엔진에 동력을 공급하는 데 사용될 수도 있는 것이다. 남북한 정부-민간의 관계가 긴밀하게 연계되어 기업을 경험을 통해 수익을 얻고, 정부는 국가발전과 더 나아가서는 상호신뢰의 구축을 다질 수 있는 계기를 마련할 수 있는 것이다. 바로 이러한 부분들이 남북경협 활성화와 한반도 경제권 형성 및 경제통합의 단계로 끌어올리는 데 있어서 요구되는 필요조건들인 것이다.

현재의 남북경협의 제도화가 보다 가속화되어 공고화되고, 이와 함께 제도적 인프라가 꾸준히 뒷받침되는 조건이 형성된다면 한반도 경제권은 좀 더 시간을 앞당겨 구체화할 수 있으며, 더 나아가서는 경제통합의 단계로 확대 재생산될 수 있을 것이다.

남북경협의 활성화를 통해 한반도 경제권 형성이 가능해 지는 단계가 되면 자연스럽게 경제통합의 단계로 이행할 수 있을 것이다. 경제통합의 단계는 화해협력의 단계, 남북연합의 단계, 연방 단계, 완전 통일 단계 등으로 분별해 볼 수 있다. 특히 화해협력의 단계는 경제통합의 거시적 관점에서 하나의 과정으로 이해될 수도 있지만 다른 한편으로는 현재의 남북경협과 또 단기적인 관점에서 구축해 나갈 제도적 인프라를 통해 달성될 수 있는 것이기도 하다.

남북한 경제통합이 보다 본격적으로 진행되는 단계는 남북연합의 단계부터라고 볼 수 있다. 이 경우 남북한 전역은 자유무역지대로 설정되고 관세철폐, 무역제한 철폐와 같은 관세동맹의 단계에 이르게 되며, 이와 함께 시장경제의 요소들이 북한경제에 적용될 수 있을 것이다. 다음으로 연방단

계 및 완전통일 단계로 이행되는 과정에서 남북한 공동시장이 형성되고 지금의 경제특구들은 제한된 지역을 탈피하여 전 지역을 대상으로 하는 특구의 일반화 현상이 가시화 될 것이다. 또한 구체적인 남북한 경제통합의 경로를 걷게 되면서 양측의 경제제도의 통합으로까지 진전될 것이다.

물론 이러한 청사진을 실현하는 데 있어서는 여러 가지 변수들이 산적해 있다. 한반도 경제권을 형성하기 위해서는 비경제적인 요인인 북핵 문제의 해결과 한반도 평화체제의 구축이라는 선결조건이 이루어져야 한다. 그리고 경협이 양측의 실질적인 수익성 있는 것으로 자리매김을 해야 한다. 아울러 주변국들의 이해와 협조가 뒷받침되어야 한다.

이러한 조건들은 제약요인이 될 수도 있지만 기회요인이 될 수도 있다. 요컨대, 지금의 남북경협의 지속과 확대가 이러한 문제들을 풀어 가는 데 직간접인 영향을 미칠 수 있으며, 반대로 비경제적 요인이 앞으로도 계속 경협의 활성화의 발목을 잡을 수도 있다.

그러한 점에서 무엇보다도 시급한 것이 남북경협의 제도화의 수준을 심화시키고 제도적 인프라를 확충하는 것이다. 남북경협이 제도화된다는 것은 경협을 지속시킬 수 있는 안전판을 마련하는 것을 의미하는 것이며, 제도적 인프라를 꾸준히 확충한다는 것은 대북사업에 보다 많은 기업들이 참여할 수 있는 기반을 마련하는 것인 동시에 제도화의 수준을 더욱 공고히 하는 것을 의미하는 것이다.

남북한 경제통합 단계에서의 몇 가지 과제를 제시해 본다면 다음과 같다. 첫째, 남북한 정부는 현재의 양적인 확대에 집중되고 있는 남북경제관계를 질적인 심화과정으로 전환시키기 위해서는 남북경제관계의 목표실현을 위한 구체적인 계획을 수립하고 공유해야 한다. 둘째, 유럽통합의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 남북경제통합이 점진적인 ‘체제전환적 경제통합’이라고 할 때, 경제통합은 목표이고 체제전환은 이 목표에 대한 수단의 의미를 갖는다. 유럽의 통합과정은 적어도 현재까지는 회원국의 경제이익을 상호 호혜적으로 극대화하기 위해 진행된 경제통합으로서의 성격을 갖고 있고 이 점에서 볼 때 다른 어떤 지역보다 통합수준이 가장 진전된

사례이다. 셋째, 남북경제통합과 동시에 진행될 경제적 ‘체제전환’이라는 과제는 북한뿐만 아니라 남한에도 부분적으로 해당되는 것이므로 남한도 이 문제에 대한 적극적인 고민이 필요하다.

### 3. 물리적 인프라

협의를 물리적 인프라는 통일인프라에서 경제분야의 하부구조로 교통·운수, 통신, 전력 등과 같은 사회간접자본(social overhead capital: SOC)을 의미한다. 사회간접자본은 주로 공공부문에 의해 공급되는 자본으로서 경제주체의 경제활동을 지원할 뿐만 아니라 국민의 생활편의를 증대시키는 역할을 담당한다. 남북한은 분단이후 서로 다른 경제체제하에서 경제정책을 시행하여 왔기 때문에 경제적 인프라의 구축에도 상당한 격차를 나타내고 있다. 이러한 경제적 인프라의 격차는 경제통합 내지 통일의 장애물로 작용할 것이기 때문에 경제적 격차를 해소하는 것이 필요하다.

북한은 사회간접자본을 자본주의 국가 또는 그의 지방정권기관이 사회공동의 이익을 위한다는 미명 밑에 독점자본가를 위해 투자된 자본으로 간주함으로써 매우 부정적 인식을 가지고 있다. 그러나 이러한 사회간접자본에 대한 부정적 인식에도 불구하고 사회간접자본의 경제적 역할과 중요성을 인정하고 이의 적극적 육성을 강조하고 있다.

북한의 사회간접자본 재구축은 생산활동의 증가로 인해 새로운 인프라 개발수요에 대응하는 것과 산업구조의 변화에 따른 인프라수요에 대비하는 것으로 대별되어야 한다. 생산활동의 증가는 사람과 물자에 대한 이동성의 증가로 이어지고 현재 철도 중심의 수송체계는 도로중심의 수송체제로 변화할 것이며, 이러한 변화는 도로신설과 도로망의 확충이 주요과제가 될 것이다. 그리고 자력갱생의 경제구조 때문에 개발이 미진했던 항만과 공항 등 국제물류관련 교통시설에 대한 개발수요도 증대가 예상되며, 이들에 대한 시설확충이 필수적이다. 또한 경제활동의 증대는 국내외의 통신수

요의 증가가 예견되며 통신망의 확충도 필요하다. 아울러 에너지 특히 전력사용이 증가할 것으로 예상되며 에너지공급을 확충하기 위한 인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다.

한편 물리적 인프라 구축의 핵심적 과제의 하나가 남북간 산업구조 조정이다. 남북한의 28개의 산업에 대하여 수출비교우위를 측정하고, 이 값을 이용하여 남북한의 상관관계를 확인한 결과 상호보완관계에 있는 산업은 유기화합물 등 18개 산업으로 나타났다. 이들 산업은 산업의 발달정도에 따라 조립산업과 부품산업, 또는 원청산업과 하청산업으로 육성하도록 구조조정을 하여야 한다. 그리고 상호경쟁적 산업은 무기화합물 등 10개 산업으로 분석되었는데, 이들 산업은 산업의 비교우위, 자원획득의 용이성, 노동수급 등을 감안하여 산업적 특화를 할 수 있도록 정책적 판단이 고려되어야 한다.

북한 산업입지 개발 방향에 대해서 살펴보면 기존의 산업단지를 활용하면서 동시에 경제적 효율성도 함께 고려되어야 한다. 왜냐하면 북한의 산업입지 선정은 경제적 효율성은 무시되고 정치·군사적 요인에 의해서 결정된 경우가 허다하였기 때문이다. 그리고 산업입지의 선정과 개발과정에서 수반되는 통일준비 과정 및 통일이후의 비용을 최소로 하는 방향에서 추진되어야 한다. 산업단지를 개발하는 방법은 공동산업단지를 개발하거나 아니면 북한이 지정한 경제특구에 남한기업이 진출하는 경우이다.

#### 4. 재정금융적 인프라

현 시점에서의 재정금융적 인프라 구축 논의는 재원조달 차원에서 통일비용 논의에 대비되는 것이다. 이는 통일의 전망이 북한 붕괴에 따른 흡수통일에서 화해협력에 기반한 점진적 통일로 전환됨에 따라, 통일비용이 '상수'가 아닌 '변수'로 바뀌었기 때문이다. 이런 관점에서 재정금융적 인프라 구축 연구는 향후 통일비용을 줄일 수 있는 북한 경제체제의 전환과 남

북경협 방법 등에 대한 연구의 일환으로서 필요한 것이다.

현재 북한경제의 문제점은 공급제약을 해소할 자금 확보의 문제로 요약되며, 이에 대한 국내적인 차원에서 재정금융적 인프라 구축을 위한 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 남북협력기금의 적정 수준을 추정하는 것이다. 이를 위해서는 현 시점에서 대북지원의 의미와 성과에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 식량과 비료지원의 효과 그리고 전력지원 등의 효과를 포함해서 전체 대북지원이 현재 어느 정도 북한경제에 영향을 미치고 있으며 그것의 한계는 무엇인가를 분석하는 것은, 향후 대북정책의 방향을 조정하는 데 매우 중요한 과정이기도 하다. 이를 토대로 대북지원의 타당성 여부가 재검토될 수 있으며, 적정수준의 남북협력기금이 추정될 수 있다.

둘째, 북한경제의 현 상황과 남북경협의 북한경제에 대한 효과를 보다 구체적으로 분석해야 하겠지만, ‘단기적으로’ 과거의 통일비용연구에서처럼 막대한 자본을 한꺼번에 투자하는 방안은 비현실적일 수 있다. 그것은 지금까지의 대북지원의 규모와 효과를 비교해 보았을 때 - 향후에도 북한의 붕괴를 가정하지 않고 점진적 개선을 도모한다면 - 기존 남북협력기금 활용의 효율성 제고로 일정정도 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다. 오히려 요구되는 것은 북한경제 회생을 위해 필요한 부문을 선별하고 이에 대한 투자프로그램을 마련하는 것이다. 이런 관점에서 남한정부에게 일차적으로 요구되는 것은 식량과 전력을 포함한 사회간접자본 건설의 지원이며, 이를 통해 북한 스스로가 회생할 수 있도록 경제개혁을 지원하는데 주력해야 한다. 물론 여타 부문의 지원이 요구되겠지만 그것은 북한의 개혁·개방의 진전도와 조응하여 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 향후 북한의 경제개혁을 통해 효율적인 생산체제가 어느 정도 구축된다면, ‘장기적으로’ 보다 많은 자본이 요구될 것이다. 이는 남북한 경제통합이 본격화되는 단계, 달리 보면 북한의 체제전환이 본격화하는 단계가 될 것이다. 이에 대한 재정지원은 중장기적으로 통일세의 신설, 국공채 발행, 남북경협에서 수익을 얻는 사업자로부터의 통일기금 출연 등을 통해

마련되어야 할 것이다. 통일세의 신설은 조세부담률의 증가를 낳는데, 현 단계 다른 국가들의 조세부담률과 남한 내부의 경제사정, 그리고 향후 국방비의 감소 등을 감안하면, GNP의 3~4% 정도를 이를 위한 재원으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 그리고 국채 발행의 방안은 기존 국채 발행을 통한 경수로계정의 조달 경험을 토대로 현실적인 재원조달 방안을 마련할 수 있다.

넷째, 그 동안 북한의 개혁과정을 분석해보면, 공급부족의 문제로 개혁이 주춤하고 있으나 인플레이션의 해소, 재정난의 해소, 자본동원 문제의 해결 등을 위해서는 향후 금융개혁이 뒤따를 것으로 판단되며, 이 부문에 대한 남한의 지원이 필요하다. 우선, 남한은 과거 산업금융을 통한 고도성장의 경험을 축적하고 있으며 국가신인도도 비교적 높기 때문에, 북한으로 서도 남한 금융기관의 노하우 및 남한의 금융기관을 이용한 외자유치를 기대해볼 수 있다. 설령 핵문제가 해결된다 하더라도 북한의 국가신인도를 고려할 때 자력으로 외자를 유치하기에는 한계가 있기 때문이다. 이와 관련하여 북한의 금융개혁에 대한 자문, 금융부문 전문가 양성 프로그램의 개발 및 교육, 남한 금융기관의 적극적 북한 진출 등을 고려해야 한다. 물론 남한의 금융부문에 대한 지원은 경제특구처럼 제한된 지역에 국한되는 것이 아니라 경제전반에 대한 영향을 미치기 때문에, 남·북한 모두 신중한 계산과 접근이 요구된다. 그럼에도 불구하고 향후 북한의 개혁이 뒤로 가지 않는 한 북한의 금융부문 개혁은 불가피하며, 이에 대한 남북한의 협력 가능성은 충분하며 이에 대한 구체적인 준비가 이루어져야 한다.

한편 북한경제의 근본적 문제점을 해결하기 위한 대안으로 남한의 대북 투자 및 지원 방안을 고려해 볼 수 있으나, 남한의 취약한 경제 상황으로 미루어 볼 때, 그 역할과 기능은 제한적일 수밖에 없다. 또한 언제 도래할지 모르는 '통일'에 대비하여 높은 기회비용을 가지고 있는 금융자산을 무한정 묶어둘 수도 없는 형편이다. 또한 남북한 관계의 특수성으로 인해 남한의 대북 지원이 효율성을 가지기 위해서는 북한이 처해 있는 국제환경의 개선이 필수적이다. 물론 북한의 국제환경 개선은 핵문제 해결 등 북한 스

스로의 지구적 노력이 우선되어야 하는 사안이기도 하나, 북한의 노력을 전제로 국제자본 및 국제금융기구와 북한의 접촉면을 심화 확대시킴으로써 상승작용을 가져올 수 있을 것이다. 한편 민족적인 정서를 배경으로 남북한관계가 우리에게 가지는 중대성을 감안하여, 남한이 독자적으로 대북 지원 및 포용정책을 확대해 나갈 수 있는 능력을 가지고 있다 해도, 국제사회의 대북 인식과 균형을 이루지 못한다면, 한반도의 정치경제적 역학 구조상 그 현실적인 의미가 상당 부분 감소할 수밖에 없는 것이 우리의 현실이다. 더욱이 남북한 관계는 최근 매우 괄목할 만한 진전을 이룬 것이 사실이나, 그 불확실성이 매우 큰 까닭에 국제사회와의 협력 및 균형을 유지하는 불확실성을 완화시킬 수 있는 중요한 정책수단으로서의 의미도 가진다.

통일에 대비한 재정금융적 인프라 구축 방안으로서 가장 중요한 것은 일단 북한에 우호적인 국제환경 조성과 구체적이며 단계적인 지원 방안의 마련이다. 북한경제의 취약한 구조로 미루어 볼 때, 당분간 이윤동기에 의한 국제민간자본의 대북 진출은 어려울 것으로 판단된다. 따라서 민간자본의 북한진출과 북한의 국제사회 진출을 위한 당면과제는 국제금융기구의 활용일 것으로 사료된다. 일단 북한 핵문제 해결과정에서는 국제금융기관과의 협력을 통한 대북 기술적 지원이 바람직하다. 기술적 지원에는 북한경제의 효율적인 개혁·개방을 위한 통계 및 각종 지표 파악 및 작성 등의 기술적 내용과 북한인력에 대한 시장경제 교육 등 인적 자원 육성 방안이 포함되며, 이를 위한 재정적 부담은 남한경제가 충분히 감당할 수 있는 규모일 것으로 판단된다.

핵문제가 해결의 실마리를 찾고 북한의 개혁·개방 의지가 분명해 지는 시점에서는 북한의 국제금융기구 가입 지원이 필요하다. 북한이 국제금융기구의 각종 지원 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 회원국의 자격이 필요하기 때문이다. 그러나 북한이 국제금융기구 회원국으로서 각종 지원프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 오랜 시간이 소요되므로, 국제금융기구 가입 지원과 동시에 비회원국으로서 수혜 가능한 기술적 지원 및 양허성 자금 활용을 적극 추진할 필요가 있다. 또한 북한이 국제금융기구의 회원

국이 된 이후에도 본격적인 국제금융기구의 활용을 위해서는 매우 치밀한 사전 준비가 필요하므로 이에 대한 대비차원의 지원도 요긴하다.

북한이 개혁·개방과 남북한 경제관계 발전을 통해 경제성장의 정상궤도에 진입하기 위해서는 시장, 자본, 기술 확보를 위한 국제환경 개선이 필수적이며, 전제조건으로서 북한이 서방채권단에 대해 가지고 있는 채무 탕감 및 해결이 급선무이다. 이에 대해서는 국제적으로 통용되고 있는 중채무국 지원 방안을 활용함과 동시에 남한의 적극적인 중재 및 보증이 필요할 것으로 판단된다. 물론 남한의 북한 채무 보증은 북한 경제체제 전환에 대한 엄밀한 기준과 남북한간의 신중한 합의, 그리고 남북합의를 보증할 수 있는 장치의 가동을 전제로 해야 할 것이다. 국제금융기구 및 외자의 활용은 단순히 북한경제의 성장을 지지할 수 있는 물적 토대의 구축뿐만 아니라 질적 인프라를 구축하는 데 있어서도 불가결한 요건이다.

# VI

## 교육분야 통일인프라 구축 및 개선 방안



## 1. 통일지향 교육 패러다임의 정립

소련의 붕괴와 국제적 냉전체제의 해체 등 세기적 전환기를 거치면서 통일환경은 급격히 변해왔다. 통일환경의 격변은 한편으로는 긍정적 통일여건을 조성한 것이 사실이지만, 다른 한편으로는 우리 내부의 통일역량 결집에 부정적 결과를 가져오고 있기도 한다. 청소년들을 중심으로 통일 무관심이 확산되어 있으며, 통일기피현상까지 보여주고 있다. 그리고 이른바 ‘퍼주기’ 논쟁, 북한의 변화에 대한 논쟁, 한·미관계에 대한 논쟁 등이 첨예하게 진행되고 있으며, 건전한 토론의 장을 벗어난 ‘남남갈등’은 일관된 통일정책을 추진하는 데 걸림돌로 작용하고 있다.

이런 문제는 올바른 통일관의 부재에서 연유했다고 볼 수 있으며, 부분적으로나마 교육을 통해 해결할 수 있을 것으로 여겨진다. 따라서 통일환경의 변화에 부합하는 통일지향 교육 패러다임을 정립할 필요성이 제기된다. 통일지향 교육은 ‘통일’ 의식을 제고하고 올바른 통일관을 정립하는 그 자체로서 통일교육이다. 그리고 통일지향 교육은 ‘통일대비교육’과 대비되어 시간적 한계를 반영하는 통일이 이루어질 때까지의 교육이다.

외국의 경우, 민주시민교육, 평화교육, 그리고 정치교육 등 다양한 형태의 교육을 통하여 사회에서 기능적으로 활동할 수 있는 국민을 양성하고 있다. 이들 교육은 국가간 약간씩 차이를 보이고 있기는 하지만, 민주시민으로서의 자질을 함양하여 집단간 갈등을 극복하는 평화의식과 자유민주주의에 대한 신념을 강화한 가운데 대화와 타협을 통해 문제를 해결하는 민주시민의식을 키워주는 데 주안점을 두는 것으로 보인다. 이러한 외국의 정치교육은 자유민주주의에 대한 신념과 절차적 과정을 중요시하는 가운데 갈등의 평화적 해결, 대화와 타협, 책임감 있는 시민의식, 정치교육의 확산 등 우리의 통일교육에도 많은 시사점을 주고 있다.

이러한 맥락에서 이 연구에서는 통일지향 교육 패러다임으로서 ‘평화통일교육확산’ 패러다임을 제시하였다. 이 패러다임은 평화적 통일을 지향하는 모델이고, 통일의지를 함양하는 모델이며, 통일교육을 각계각층에 파급

시키는 모델이다. 즉 이 패러다임은 통일교육의 목적·목표와 관련하여 통일의 당위성을 인식하고 통일의지를 함양하는 등 적극적 통일관을 형성하며, 이를 위하여 북한에 대한 객관적 이해, 자유민주주의에 대한 신념과 건전한 안보의식의 고취 등 올바른 안보관, 북한관, 그리고 이념관을 확립하는데 목적을 두고 있다.

좀더 구체적으로, 통일교육은 통일의식과 화해협력 의식을 고양시키며, 통일문제에 적극 참여하는 가치관과 태도를 심어주어야 한다. 북한에 대해서는 객관적이면서도 균형 있는 이해를 증진시키고 민족공동체 의식을 함양함으로써 남북간 교류협력과 통일에 대비하도록 한다. 평화관과 관련해서는 평화공존의식과 국제의식을 고양함으로써 남북은 물론 세계 각국과도 협조체제를 구축하여야 하며, 특히 남북간 관계의 현실을 반영하여 안보의식도 고취시켜 나가야 한다. 마지막으로 자유와 인권 등 인류의 보편적 가치를 여기고 자유민주주의 체제에 대한 신념을 고취시키는 한편 책임 있는 민주시민으로서 통일논의에 참여할 수 있는 자질을 심어줘야 한다.

통일은 국가적 관심사이며 통일교육은 전 국민을 대상으로 실시해 나가야 한다. 이런 맥락에서 통일교육은 수요자의 관심과 지적 능력에 부합하는 교육, 강의식 교육과 참여교육의 병행으로 기초지식의 전달 및 교육 동기 유발, 집합(off-line)교육과 온라인(on-line)교육의 병행으로 기본지식의 심층화 및 접근성 확대를 통해 통일교육의 확산을 도모해 나가야 한다.

통일교육은 민관파트너십을 형성하여 보다 효과적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 정부가 민간단체에 대하여 재정적 지원을 하는 것은 물론, 민간과 관이 상호작용하면서 통일교육의 방향을 개선하고 통일교육 강사의 질을 높여나가야 한다. 또한 장기적으로는 통일교육센터 및 통일교육대학원 설립 등 통일교육을 전담할 독립기관을 설치하는 것도 통일교육의 위상정립과 효율적 추진에 유익할 것으로 보인다.

## 2. 통일교육에 관한 의견조사 분석

청소년을 대상으로 실시한 통일·북한 관련 설문조사 결과를 보면, 먼저 청소년들의 과반수 이상이 북한·통일문제에 대하여 관심이 없는 것으로 나타났다. 북한·통일문제에 대하여 관심을 가진 청소년은 4할 남짓한 수준에 머물렀고(42.6%), 바람직한 통일의 방식으로는 늦어지더라도 사회적 혼란이 없는 점진적 통일방식을 선호하는 청소년이 다수였으며(59.3%), 통일이 되기보다는 현재의 분단 상황을 유지하는 편이 더 낫다고 생각하는 청소년도 2할 수준에 달하였다(21.3%).

또한 통일이 이루어져야 하는 이유로서는 “국제사회에서의 경쟁력 강화를 위해서”라고 응답한 청소년이 다수를 차지하여(44.0%), 많은 청소년들이 통일을 국가 경쟁력이라는 실용적인 관점에서 단계적으로 이루어야 할 과제로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

청소년들이 북한·통일문제 관련 정보를 입수하는 주된 경로는 TV·라디오(64.3%)였으며, 인터넷(10.0%)의 응답률이 신문(5.6%)이나 잡지·일반서적(1.8%)의 응답률을 월등하게 상회하였다. 북한·통일문제에 대하여 많은 청소년들이 “이해하기 어렵고”(49.9%), “딱딱하고 재미없는 주제”(45.4%)라고 생각하고 있어, “금강산 방문 등 현지방문 기회 제공”(78.7%)과 “탈북 주민·청소년들과의 만남과 대화의 기회 제공”(71.5%) 등의 교육 방법 확대가 필요한 것으로 나타났다.

우리 나라의 통일에 가장 장애가 되는 국가로서는 압도적인 다수가 미국이라고 응답하였고(69.3%), 현재의 한·미동맹체제에 대해서도 “재검토되어야 한다”고 생각하는 청소년이 66.9%에 달하였다. 북한주민에 대한 청소년들의 인식은 “함께 살 동포”라는 의견이 55.9%로서 과반수를 점하였고, 북한청소년에 대해서 친근감을 느낀다고 응답한 청소년은 2할 남짓한 반면, 전체의 절반이 “친근하지 않게 느껴진다”고 응답(50.6%)하였다. 북한 대중매체에 대하여 관심이 있다고 응답한 청소년은 3할 미만의 소수에 머물렀고(28.6%), 실제로 북한 대중매체에 접해 본 경험이 있는 청소년도

36.9%에 불과하였다.

현재 학교에서의 북한·통일관련 교육이 주로 어떤 방식으로 이루어지고 있는지 질문한 결과 “시청각자료 활용 수업”이 47.8%로서 다수였고, 바람직한 교육방식에 대해서는 “현장견학·체험학습”의 응답률이 61.1%로서 과반수를 상회하였다. 학교통일교육의 문제점으로 “학생들의 관심 부족”(85.7%)이 가장 많았다. 그리고 학교에서 이루어지고 있는 북한관련 교육내용이 북한의 실상을 제대로 반영하고 있다고 생각하는 청소년은 20% 남짓한 수준에 머물러, 대다수의 청소년들이 학교에서 배운 내용이 북한의 실상과는 괴리가 있는 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

학교가 아닌 다른 기관(단체)에서 주관하는 북한·통일 관련 교육을 받아 본 경험이 있는 청소년은 14.4%에 불과하였고, 주관기관은 “정부·공공기관”(41.8%)이 다수를 차지하였다. 교육내용이 전체적으로 유익했다고 응답한 청소년이 절반 정도(50.0%)였으며, 앞으로 기회가 주어진다면 다시 참여할 의사가 있는 청소년은 40% 남짓한 수준에 머물렀다(43.4%).

이상의 청소년을 대상으로 한 실시한 설문조사 결과에 기초하여 통일지향 교육 패러다임 정립을 위한 시사점을 정리하면 다음과 같다. ① 북한·통일문제에 대한 무관심을 극복할 수 있는 통일지향 교육이 마련되어야 한다. ② 통일의 당위성보다 실용성을 강조하는 통일지향 교육이 마련되어야 한다. ③ 중장기적 비전을 갖는 통일지향 교육이 마련되어야 한다. ④ TV, 인터넷 등과 같은 매체를 활용하는 통일교육이 강화되어야 한다. ⑤ 통일문제에 대한 교육은 이해하기 쉽고, 일상생활과 관련을 맺는 내용을 중심으로 추진되어야 한다. ⑥ 통일문제는 국내문제이면서 국제적 수준의 정치·군사적 환경과도 밀접한 관련성을 갖는다는 차원에서 접근하는 통일지향 교육이 마련되어야 한다. ⑦ 공공-민간 기관의 파트너십을 통한 사회통일교육 활성화 방안이 구안되어야 한다, 그리고 ⑧ 평화·인권교육의 측면에서 접근하는 통일지향 교육이 마련되어야 한다.

### 3. 학교통일교육의 재정립

전반적으로 새로운 학교통일교육의 원칙과 내용은 다음과 같은 방향으로 전개될 필요가 있다. 우선 ‘북한관’은 북한 사회에 대한 객관적 인식을 조성할 필요가 있다. 학생들이 북한의 현실에 대해 잘 인식하는 방법은 북한에 대해 보다 많이 알 수 있는 기회를 제공하는 것이며, 남북한 관계 및 변화에 대해 그때그때 현안대로 인식하는 노력도 경주하여야 할 것이다. ‘평화관’은 통일교육의 평화적 지향을 함양하는 인식의 강화를 요구한다. 평화적 인식 강화는 그 동안에 강조되었던 안보 의식을 뛰어넘어 보다 한 차원 높은 평화공존의식 그리고 외국과의 선린우호 관계를 강화하는 입장을 취하는 것이다. ‘이념관’은 ‘자유 민주주의 의식 고취’를 위한 노력을 전개하도록 하여야 한다. 즉, 학교통일교육의 원칙은 ‘사회적 자율성 및 시민 의식’ 실천의 생활화, 자본주의 시장 경제의 역동성 강화를 그 내용으로 한다. 또한 실천적인 평화 공간으로 학교 안에서 서로 다른 학생들 간의 차이와 차이를 인정하고 ‘민주주의 및 참여의식’을 통해 갈등 해소를 시도하여 평화의지 실천을 강화하는 것이다.

학교통일교육은 반공교육이나 통일·안보 교육에서 벗어나 객관적이며 보편적인 내용을 다루어야 한다. 구체적으로, 학생들로 하여금 남북한의 현실, 통일의 과정, 통일 상황에 관하여 올바른 지식과 합리적인 판단력을 습득하도록 하며, 통일을 준비하는 동시에 통일 이후를 대비하는 바람직한 태도를 형성함으로써 보다 발전적인 민족공동체를 건설하는데 기여할 수 있도록 지도해야 한다. 학교 현장에서의 통일교육은 통일정책에 대한 이해나 우리의 노력을 말로 하는 것이 아니라 일상적인 생활 속에서 남북한 서로에 대해 이해할 수 있는 목표가 시도되어야 할 것이다.

새로운 패러다임의 통일교육은 교수자 즉, 교사의 적극적인 관심에 기초된다. 따라서 현실적인 학교통일교육의 강화는 통일교육에 대한 소극적인 태도에서 벗어나 적극적인 통일교육의 환경을 조성할 필요성이 있다. 통일은 모든 방면에서 삶의 양식과 정신문명을 공유하는 것이다. 학교통일교육

은 보편적인 민족주의의 인식과 비판력을 갖추어야 한다. 이에 통일교육 교수자들은 통일 미래에 대한 전망을 보다 철저한 분석으로 이루어 질 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

#### 4. 사회통일교육의 체계화 방안

사회통일교육은 일반 사회인을 대상으로 한 재교육으로서 통일에 대한 국민적 무관심을 극복하기 위해서 마련되었다. 또한 사회통일교육은 남북 간 평화번영시대의 주역인 일반 사회인을 대상으로 새로운 지식과 정보를 제공함으로써 이들이 변화하는 남북관계를 적극적으로 주도해 나갈 수 있는 기회를 제공하기 위해 마련되었다.

이 같은 사회통일교육의 필요성을 감안할 때, 사회통일교육은 ① ‘사실상의 통일’ 지향, ② 적극적 ‘평화 만들기’와 포괄적 안보관의 수용, ③ 사회 문화 영역의 중시, ④ 학습자의 특성을 고려한 특화된 내용 등을 포함하고 있어야 한다.

사회통일교육 추진체계를 재정립하기 위해서는 우선 사회통일교육 관련 법령을 정비하여야 한다. ① 통일교육지원법을 개정을 통한 ‘통일교육’ 내용의 재규정 및 구체적인 제도적·재정적 지원근거 마련, ② 교육시설의 이용 협조 및 일부 필요 경비 지원, ③ 관련 기관 교과과정에서 의무적인 통일교육 시간 확대, ④ 통일교육협의회의 기능 관련 규정 보완 등의 차원에서 개정이 지속적으로 이루어져야 한다.

또한 정부는 통일교육이 보다 내실 있게 이루어질 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다. 각급 사회교육단체는 통일부장관이 정한 통일교육의 기준과 내용에 관한 기본적 사항을 교육과정에 반영해야 할 것이다. 이를 위해 「통일교육심의위원회」가 명실상부한 심의·의결 기능을 수행할 수 있도록 관계 규정을 강화해야 한다.

특히 통일교육의 활성화를 위해서는 각 기관별 연계성을 높이도록 유기

적 관계를 강화하는 한편, 네트워크화해 나가야 한다. 구체적으로 정부는 기본계획을 수립하고, 부처간 조정 및 협조를 이루며 정책개발 및 재정을 확보하는 데 주력해야 한다. 사회교육기관은 교육환경에 적합한 통일교육 프로그램을 통해 교육을 실시하고 독창적인 프로그램을 개발하여 보급함으로써 국민적 공감대를 형성해야 한다.

통일교육원은 정부와 교육기관 간의 가교 역할을 수행해야 하며, 통일교육의 구체적 방향·목표·내용을 정립하고, 교육 프로그램을 개발하고 제공하며, 교재개발 및 지원, 교육기관의 조정 및 관리 기능을 수행하는 등 사회통일교육의 종합적 지원센터로서의 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

신패러다임에 입각한 사회통일교육을 체계적으로 추진해 나가기 위해서는, ‘국민통일교육’을 위한 운영관리체계를 구축해야 하며, 민간 통일교육을 특성화함으로써 다양한 수요자의 요구에 충족되도록 역할 분담과 함께 지원체제가 강화되어야 하고, 강사요원으로 하여금 신패러다임의 통일교육 방향과 교수기법을 전문 이수하도록 해야 한다. 그리고 정부 부처간 협조체제를 구축하여 사이버 통일교육을 강화하는 한편, 공공시설을 이용하여 민간의 통일교육을 활성화할 수 있도록 해야 한다. 이를 위한 지역통일센터의 지정 및 활용, 전국 12개의 통일관과 통일교육전문위원협의회의 네트워크화를 통한 통일교육 지역중심센터 육성을 예로 들 수 있다. 특히 통일을 뒷받침하는 후원세력일 뿐만 아니라 통일 후 남북주민간 갈등을 조화시켜 나갈 수 있도록 중간지대 역할을 수행할 수 있는 600만 명의 재외동포를 하나로 묶을 수 있는 ‘한민족 네트워크’ 구축을 서두를 필요도 있다.

결론적으로 볼 때, 사회통일교육을 활성화 하려면, 한편으로는 정부의 관심과 지원, 다른 한편으로는 국민의 주인으로서의 의식이 절실히 필요하다. 사회통일교육의 개선은 정부와 시민단체 그리고 국민 모두가 동참하여 풀어나가야 할 과제라고 할 수 있다.

## 5. 통일지향 교육인프라 구축 방안

북한이탈주민의 증가와 그에 따른 사회통합 교육의 필요성 증대로 각종 사회통합 교육을 실시하는 기관을 연계시키고, 역할을 분담 조정하며, 중장기적으로 관리할 수 있는 종합적인 사회통합 교육 시스템의 구축이 무엇보다 시급히 요청되고 있다.

북한이탈주민 교육과 관련된 기관의 역할과 내용을 바탕으로 북한이탈주민에 대한 중장기적이고 종합적인 사회통합 교육 시스템의 구축방안을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 하나원의 확대 개편이다. 북한이탈주민에 대하여 교육수준별, 성별, 연령별, 가족그룹별, 제3국 체류기간별 등의 중요한 몇 가지 기준을 통하여 분류하고, 이들에 부합하는 사회통합 교육 프로그램의 개발, 시설의 확충이 필요하며, 이를 지원할 수 있는 예산, 인력, 조직의 확대개편이 필요하다.

둘째, 하나원 퇴원이후 각지에 흩어져 생활하는 북한이탈주민의 생활과 적응과정을 모니터링하고, 재교육시킬 수 있는 중장기 통합교육 관리부서와 인력을 배치하여, 사회통합 교육의 전반적인 과정을 조정관리 할 필요가 있다.

셋째, 통일부의 전문 통일교육기관인 통일교육원의 역할과 기능을 북한이탈주민에 대한 사회통합 교육으로 확대하여 실시하고, 사이버통일교육센터를 이용하여 하나원 생활과정에서의 교육과정에 긴밀하게 참석한다. 나아가 통일교육원과 하나원은 단기, 중기, 장기적인 남한 사회 사회통합 교육 중심기관으로서의 역할을 담당할 수 있도록 하고, 각종 시민단체, 종교단체 등 비정부기구의 사회통합 교육기관의 역할과 기능 조정을 담당할 수 있도록 한다. 따라서 이를 뒷받침하기 위한 조직을 통일교육원 내에 설립(가칭 「남북한사회통합교육센터」)하도록 한다.

넷째, 노동부 등에서 진행되고 있는 직업훈련 과정을 활성화하고, 기술 습득과 재교육과정에서 기업경영의 방식, 생산성과 효율성의 문제, 노동과

정과 노동조합의 역할, 사용자와 노동관계, 기업조직운영 방식과 경쟁관계, 남한의 기업문화 등에 대하여 인식할 수 있도록 하는 교육프로그램을 운영하도록 한다.

다섯째, 각 지자체별로 동사무소의 사회복지과 등을 통하여 북한이탈주민의 지원단체를 조직화하고, 경제적 생활뿐만 아니라 생활과정에서의 남북주민간의 심리적, 정신적 충돌과 물이해를 방지할 수 있도록 실태를 파악하고, 이들의 문제해결을 지원하는 사회통합 교육조직과 연계하여 재교육 혹은 사회통합 교육과정에 참여할 수 있도록 지원한다. 남한사회 적응에 실패하거나 불가능한 상황에 이르렀다고 판단되면 북한이탈주민 재교육기관(가칭 「사회통합재활센터」)에 재입소할 수 있는 기회를 부여한다.

여섯째, 전국적인 비정부기구의 북한이탈주민의 사회통합 교육을 지원하는 네트워크를 구성하도록 한다. 정부의 지원이나 민간단체나 조직의 컨소시엄 등의 방법을 통하여 전국적인 비정부 기구의 네트워크를 관리하고, 조직화하며, 각종 교육기관과 연계 프로그램을 운영할 수 있도록 비정부 사회통합 교육기관을 설립하는 것도 하나의 방안이다. 여기에는 종교단체, 교원단체, 민간단체 등이 모두 포함되며, 북한이탈주민의 방송국 등의 조직과 각 기구의 인터넷 방송 조직도 연계될 수 있다. 중앙과 각 지방의 네트워크 거점을 두며, 네트워크 연계망은 인터넷, 방송, 오프라인의 공동 프로그램 운영이 이용될 수 있고, 사이버 사회통합센터의 사이버 토론방 개설, 의료·법률 상담, 직장문화 이해와 적응, 북한이탈주민의 사이버 공동체 형성 등을 지원할 수 있다.

현재 인터넷 원격 통일교육은 통일부 사이버 통일교육센터를 중심으로 이루어지고 있다. 통일교육원의 원격 통일교육뿐만 아니라 남북관계의 발전과 변화로 인하여 각종 통일교육기관과의 원격통일교육의 연계 필요성이 높아지고, 인터넷의 발전과 확대에 따라서 원격 통일교육의 활용가능성을 높이고, 효율성을 제고하기 위한 방안들이 마련되어야 한다.

첫째, 안정적이고 일괄적인 통일교육대상자 환경을 구현하고, 통일교육원, 교원단체, 공무원 연수원, 대학사회, 일반인 등 전체를 종합하는 통일교

육 관리 시스템을 통합하는 원격통일교육 통합운영시스템과 통합운영사무국의 필요성이 증대되고 있다.

둘째, 사이버 통일교육 시스템의 단계별 발전 사업은 사이버 통일교육 시스템 운영에서 발견된 여러 가지 문제점들을 정비하고 교육 시스템 안정화를 기하는 것과, 통일교육 통합운영사무국의 역할을 강화하여 각 통일교육 주체의 협의체로 이루어진 정보통신 사이버 통일교육의 운영을 효율화시키는 방향으로 진행될 필요가 있다

셋째, 중앙 및 지방의 공무원 연수원, 서울시, 부산시 등 각 지역 교육연수원, 동국대, 경남대, 각종 사이버 대학 등은 다양한 형태의 네트워크와 협력관계로 제휴하여 일회성 통일교육뿐만 아니라 단기, 중기, 장기로 나누어지는 통일교육 과목을 각 기관별 특성에 맞게 도입하고 일반 공무원, 교원은 물론이고, 학생 및 일반인들을 대상으로 시간과 공간을 넘어선 원격통일교육 내용을 제공함으로써 통일교육 교육생 및 전문교육자의 저변 확대를 위하여 노력할 필요가 있다.

넷째, 현재 교육연수원이나 통일교육원의 사이버 원격통일교육에서 부분적으로 이루어지고 있는 사이버 통일교육의 원격강의 콘텐츠의 개선 및 보완이 요청된다. 사이버 원격 통일교육의 본격화에 대비하기 위하여 통일교육 내용의 콘텐츠 제작을 효율적으로 진행할 수 있는 특성화 기관의 운영이 요청된다.

다섯째, 중앙공무원교육원은 공무원 사이버 교육의 운영에 관하여 중앙인사위원회가 요구하는 안건의 협의, 사이버 교육관련 정보교환 및 사이버 교육 운영시스템·코스웨어의 공동 활용에 관한 자발적 협의·조정 등을 위하여 「공무원사이버교육협의회」를 운영하는 것으로 되어 있는데, 사이버 원격 통일교육 담당자들도 컨소시엄의 형태나 개별적으로 동 협의회에 참여할 수 있도록 하고, 정부내 모든 사이버 교육에 사이버 통일교육을 연계할 가능성을 모색해 볼 필요가 있다.

여섯째, 사이버 대학의 경우 원격교육과 관련된 콘텐츠 제작, 교육수요자의 욕구달성을 위한 코스웨어 개발 등에 비교우위를 가지고 있고, 일단 대

학의 북한관련 학과나 각종 남북관련 전문연구소는 전문화된 통일교육 내용과 관련된 지식을 가지고 있으며, 교육연수원, 통일교육원 등은 통일교육 대상자의 발굴과 전달수단에 비교우위를 지니고 있다. 따라서 이러한 개별 기관의 장점을 서로 연결하여 각 장점을 극대화 할 수 있는 원격 통일교육 종합센터를 운영하는 것도 하나의 방안이다.

통일교육 방송 활성화 방안에 대해 살펴본다면, 단기적으로 볼 때 통일교육 방송국의 개설은 네티즌을 중심으로 하는 인터넷 통일교육 방송국의 추진이 가장 효율적일 것으로 분석된다. 인터넷 통일교육 방송은 네티즌을 중심으로 하는 통일교육 수요계층이 비교적 고정되어 있고, 다양한 영역과 지역의 전문가들이 참여할 수 있으며, 사이버 통일교육과 연계시킬 수 있는 등 다양한 목적에 활용될 수 있고, 교육적 성과도 분명하기 때문이다. 또한 북한의 인터넷 보급이 이루어질 경우 북한주민을 상대로 한 통일교육이 동시에 가능해진다는 점도 큰 장점 중의 하나이다.

그 다음으로 위성을 통한 통일교육 방송도 고려해 볼 만한 것으로 평가되었다. 통일교육 위성방송은 위성방송의 공공성 확보 차원에서 참여할 여지가 크기 때문이다. 나아가 북한이 케이블 방송보다 위성방송 쪽으로 먼저 움직일 가능성이 높기 때문에 이를 대비하여 위성용 통일교육 방송국을 고려하는 것도 남북관계 변화와 관련하여 필요할 것으로 판단된다.

케이블 TV의 프로그램 공급자로서의 케이블 통일교육 방송국 개국은 케이블 TV의 공공성이 규정이나 법규 등으로 명문화되거나 일정한 방송 시간대를 확보할 수 있을 때 가능할 것이다. 이것은 한국영화관에서 국산 영화 쿼터제를 실시하는 것과 같은 제도의 확립을 의미하는 것이다. 그러나 공공성을 확보하는 방송시간대나 혹은 채널권을 확보한다하더라도 북한 및 통일 관련 프로그램이 케이블 시청자 분야에서 공공성으로서 우선순위를 확보할 수 있느냐는 또 다른 변수로 작용할 수 있다.

결론적으로 이 연구는 통일지향 교육의 패러다임을 정립하고 그 구현방안을 탐색하려는 목적에서 출발하였으며, 연구의 범위를 ‘통일을 지향하는’ 다시 말해 통일을 달성하기 위해 사회구성원들이 발달시켜야 할 가치관과

태도에 관한 내용에 중점을 두었다. 그러나 진정한 의미에서의 통일은 통일 이후 남북한 사회통합을 수반한다는 점에서 이 연구는 한계를 갖고 있다. 즉, 통일교육은 통일 이후 남북한 주민간 신뢰를 바탕으로 상호 교류함으로써 통일독일에서 발생하고 있는 ‘Ossis’와 ‘Wessis’의 문제를 경감시키는 데 기여해야 함에도 불구하고, 여기서는 통일을 달성하는 데 필요한 교육에 연구의 범위를 한정하였다는 것이다. 따라서 통일 이후 사회통합을 위한 교육과 관련된 문제는 차후 연구에서 해결해야 할 숙제로 남는다.

# VII

## 북한이탈주민분야 통일인프라 구축 및 개선 방안



## 1. 북한이탈주민 사회적응상 문제점: 집단별 특성

### 가. 청소년

북한이탈주민 가운데 북한이탈청소년들은 성인들과 비교하여 상대적으로 남한사회에 잘 적응할 수 있는 가능성을 갖고 있다고 볼 수도 있다. 왜냐하면 우리 사회에 입국한 이후 고등교육을 수료할 수 있는 기회가 부여되기 때문에 이를 활용하여 장기적으로 우리 사회에 정상적으로 진입할 수 있기 때문이다. 그러나 정착초기에 이들이 부딪치게 되는 현실적인 어려움은 다른 연령층에 비하여 오히려 더욱 심각하게 인식될 수 있다.

북한이탈청소년이 초기 적응과정에서 일반청소년들의 정체성 혼란 등을 극복해야 하는 어려움과 함께 새로운 사회적응이라는 이중의 어려움을 겪게 된다. 첫째, 학업능력 부진으로 인해 국내입국 이후 본인들의 연령에 준하여 취학하기에는 어려움이 있다. 대부분의 북한이탈청소년들은 남북한의 교육내용의 차이뿐만 아니라 식량난으로 인해 북한 내 학교교육을 정상적으로 받지 못하였기 때문이다. 또한 북한이탈청소년들이 중국에서 체류하는 기간 동안 학업공백으로 인해 국내 입국 후 대부분 연령보다 2~3년 가량 낮추어 진학하는 것이 일반적이다.

둘째, 다수의 북한이탈청소년들은 북한과 북한이탈과정에서 성인들로서도 감당하기 어려운 일들을 경험하고 스스로 이를 감당해야 했다. 따라서 부모에게 전적으로 의존하는 남한의 청소년들이 정신적으로 매우 나약하다고 느끼는 경향을 보인다. 북한이탈청소년들은 남한청소년보다 자신들이 더 어른이라고 생각하면서 이들을 우습게 보는 경향이 있다. 더욱이 북한이탈청소년들이 2~3학년을 낮추어 취학하는 것이 일반적이기 때문에, 나이 어린 남한청소년들과 생활하게 되면 이들과 동류의식을 느끼기는 더욱 어려운 것이 현실이다.

셋째, 정체성의 혼란 및 심리적 어려움으로 건강검진에서 나타나지 않음에도 불구하고 지속적인 통증을 느끼는 사례도 빈번하며, 이는 정신적 어

려움을 나타낸다고 보인다.

## 나. 여성

북한이탈여성들이 우리 사회 정착과정에서 겪는 어려움은 일반적인 적응상 어려움에 더하여 여성으로서 자신들의 위치로 인해 다양한 문제들을 겪게 된다. 첫째, 무엇보다도 북한사회에서의 여성의 역할과 사회적 인식이 우리 사회와는 다르기 때문에 새로운 남녀관계와 문화에 접하게 되면서 새로운 기대감을 갖게 된다. 따라서 부부가 정착하게 될 경우에는 여성들은 새로운 문화에 빠르게 적응하고 경제적으로도 나름대로 취업을 통해 생활기반을 마련하기가 용이하기 때문에, 남성이 기존의 가부장적 태도를 유지하려고 할 경우 심각한 부부갈등의 원인이 된다.

둘째, 다수의 북한이탈여성들은 탈북 및 우리 사회 정착과정에서 발생한 남녀관계로 인한 문제로 인해 적응상 매우 심각한 어려움에 처해 있다.

셋째, 결혼하여 자녀를 둔 여성들의 경우에는 우리의 교육상황을 제대로 이해하지 못하고, 실질적으로 사교육 부담을 감당하기 어려워서 부담을 안게 된다. 또한 부모 스스로도 새로운 사회에 적응하느라 자녀교육에 신경을 거의 쓰지 못하고 자녀들을 방치하거나 혹은 북한에서와 같은 방식의 생활태도를 자녀에게 강요함으로써 심각한 갈등을 빚어내기도 한다. 영유아를 둔 경우에는 양육부담으로 인해 취업이 어려운 상황이다.

넷째, 대부분의 북한이탈여성들은 탈북과정에서의 정신적 충격뿐만 아니라 만성적인 여성질환으로 고생하고 있는 것으로 나타난다. 물론 이들이 장기간 영양부족으로 인해 건강상태가 전반적으로 좋지 않은 것이 일반적이나, 보건문화적 차이도 심각한 것으로 보인다. 또한 만성 여성질환을 갖고 있는 비율이 매우 높게 나타나고 있다.

## 다. 노인

북한이탈노인들은 다른 어느 연령집단보다 사회복지적 지원이 필요하다. 왜냐하면 일반적으로 취업상 어려움이 가장 심각하고, 일반노인들이 안고 있는 어려움들을 갖고 있기 때문에 새로운 사회에 정착하는 것이 매우 큰 부담이 될 수 있다. 무엇보다도 탈북노인은 일상생활장애 등 건강약화문제, 의료비부담의 가중, 건강보호의 어려움 등 건강상의 문제를 안고 있다.

노인들은 일반적으로 유병률이 인구전체에 비하여 2~3배나 되고 질병구조가 만성적이고 퇴행적으로 되고 있기 때문에 노인들의 건강상태는 일상생활에 지장을 가져오기도 한다. 이로 인해 의료비 부담이 매우 크다. 또한 북한이탈노인들이 병으로 간호를 필요로 할 경우에도 5명 중 1명 꼴로는 현재 간호해줄 사람이 없는 것으로 나타나 이에 대한 대응책이 요구되고 있다.

우리 사회의 적응기간과 관련해보면 전반적인 적응기간, 직업훈련기간, 언어사용, 대인관계, 소외, 좌절, 외로움 등의 극복 등에 있어서 대체로 다른 연령층에 비해 탈북노인의 경우 적응기간이 길어지는 것으로 나타났다. 따라서 이들 탈북노인들의 우리 사회 정착을 위한 체계적이고 합리적인 적응 프로그램의 개발이 필요하다.

## 2. 북한이탈주민 지원체계 개선방안

### 가. 지역단위 지원체계 강화

국내입국 북한이탈주민들의 규모 증가와 이들의 실질적 사회정착을 용이하게 하기 위해서는 지역단위의 지원체계를 보다 강화하여야 한다. 이를 위해서는 현행 북한이탈주민 보호담당관제의 보완과 지역협의회의 기능을 활성화하기 위한 방안이 모색되어야 할 것이다. 즉 현행 지역담당관제는

지방자치단체의 자치행정과 혹은 사회복지과에 거주지보호담당관이 임명되어 있어 이들이 지역사회내의 신변보호담당관과 취업보호담당관(고용안정센터)과의 유기적인 협조를 통해 지역 내에 거주하게 되는 북한이탈주민의 사회정착을 체계적으로 지원하도록 되어 있다. 또한 지역협의회는 거주지보호담당관을 중심으로 지역 내 사회복지관 및 민간단체 등과의 협력체계를 위해 운영되고 있다. 따라서 현행 지원체계가 원래 목표하던 바와 같이 기능하도록 하기 위해서는 지역단위의 거주지보호담당관의 역할이 강화되어야 한다. 현재와 같이 다른 업무에 부차적인 업무로 보호담당관제가 운영되는 것은 바람직하지 않으며, 전담담당관제를 통한 인력 확보 및 양성과 함께 예산지원이 병행되어야 할 것이다. 이를 기반으로 향후 국내입국 북한이탈주민의 급격한 증가에 대비하여 지방자치단체 차원에서 지역 내 북한이탈주민 사회정착업무의 총괄 및 조정을 할 수 있는 북한이탈주민 지역정착지원센터를 운영하기 위한 기반을 마련하는 것이 필요하다. 현재는 통일부를 중심으로 중앙정부차원에서 북한이탈주민 사회정착관련 업무들을 총괄하고 있으나, 중장기적으로는 이러한 업무들을 실제 북한이탈주민들이 거주하게 될 정착지의 지방자치단체가 상당부분을 담당하여야 할 것이다. 예를 들어 현행 하나원의 사회적응교육도 장기적으로는 중앙정부차원의 조사와 취직 및 주거지 배정 및 기초 법률지원을 토대로 지방단위의 지역정착지원센터에서 이루어져야 할 것으로 전망된다.

## 나. 전문인력 확보 및 양성

북한이탈주민의 지역단위 사회정착을 돕기 위해서는 북한이탈주민에 대해 특별한 관심과 이들의 가치 및 개성 존중, 자율권 존중, 수용 자세 등 전문적 가치를 갖고 사회복지 상담기법(개별화된 조언, 상담치료 서비스 등)을 훈련받은 사회복지사가 절대적으로 필요하다. 우리 사회의 현행 사회복지체계상 각 기초자치단체내에 북한이탈주민 전담 사회복지사를 임명하는 것은 거의 불가능할 것으로 평가된다. 따라서 단기적으로는 다수 북한이탈주민들이 거주하고 있는 영구임대 아파트 지역의 사회복지관을 중

심으로 전담사회복지사를 확충해 나가는 것이 현실적인 대안이 될 것이다. 북한이탈주민 거주 지역 사회복지관에 전담복지사가 있다면, 북한이탈주민과 공식적 지역사회 기관 및 비공식적 원조관계망에서 가용될 수 있는 필요한 서비스와 원조를 연계시키는 역할을 하는 사례관리자로서 보다 적극적이고 각 개인에 적합한 맞춤형 지원이 이루어질 수 있을 것이다.

#### 다. 기존 사회복지체계 활용 확대

북한이탈주민의 사회정착을 돕기 위한 사회복지지원체계는 북한이탈주민만을 대상으로 한 특별한 프로그램 개설보다는 기존 사회복지정책과 연계하는 방안을 적극 활용하는 것이 바람직하다. 물론 정착초기에는 북한이탈주민들의 생활기반을 조성해주기 위한 주거지원 등 특별한 지원이 이루어져야 하나, 이후에는 일반 사회복지정책과 차별된 특별한 지원은 오히려 북한이탈주민들의 자립 및 자활의지를 크게 저해할 위험성이 있다. 또한 향후 북한이탈주민의 규모증가에 따라 우리 사회의 사회복지 수급자들로 부터 제기될 형평성의 논란도 감안하여야 할 것이기 때문이다. 현행 사회복지제도의 기본골격인 기초생활보장제도는 소비하는 복지를 지양하고 제도 안에서 생계급여 지급과 더불어 자립할 수 있는 지역사회 자활지원서비스에 참여하여 노동할 수 있도록 유도하고 있다. 즉 자립을 유도하며 자활하여 시장체계에서 활동할 수 있도록 하는 것이 기본방향이다. 따라서 북한이탈주민을 위한 사회복지지원체계도 이러한 생산적 복지를 기본방향으로 하여 마련되어야 할 것이다.

## 라. 자활지원체계 강화

북한이탈주민의 사회정착을 위해서는 안정적 취업이 가장 중요하다. 따라서 이들을 위한 사회복지 지원체계도 취업을 통한 자활로 연계될 수 있도록 기본방향을 설정하여야 할 것이다. 따라서 전국 232개소의 자활후견 기관들이 북한이탈주민의 문제에 관심을 갖고 이들을 자활프로그램에 편입될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 북한이탈주민에 대해서도 기초생활보장에 따른 조건부과를 보다 원칙적으로 실행하는 것이 필요하다. 북한이탈주민의 개인적 요구와 행정상의 어려움으로 인해 조건부과를 유예하도록 운영하여 왔으나, 보다 엄격하게 실시할 수 있는 행정여건을 개선하는 한편 이러한 조건부과가 북한이탈주민의 자활을 장기적으로 돕는 것이라는 확신을 심어주는 작업도 병행되어야 할 것이다. 이와 함께 취업에 대한 재정지원을 강화한다. 정착금은 생활안전비용, 취업지원비용 및 주거비용으로 대별한다. 생활비용에는 초기 정착단계에서의 생활비지원을 의미하고 이것은 현재의 월최저임금 기준 방식에서 점진적으로 월최저생계비로 산정하여 정착금의 규모를 줄여나간다. 궁극적으로 정착금을 초기생활안정비용(30%)과 취업지원비용(70%)으로 대별하고, 취업관련 모든 비용(정착장려금인 직업훈련, 자격취득 및 취업보호지원비 등)을 취업지원비용으로 통합 관리한다. 정착금의 잔여 예산을 취업지원비용으로 전환하고 필요한 경우에 이 예산을 증가시킨다. 이에 따라 정부와 민간의 협력 하에 북한이탈주민의 세대별로 1인에 대해서 의무고용제를 실시하고, 북한이탈주민을 고용하는 기업이나 단체들에 대한 정부의 지원을 현재의 2년에서 5년으로 연장 지원하여 취업이 확실히 정착되도록 한다. 이에 필요한 지원은 취업지원비용에서 충당한다. 기타 유망기업창설과 장사 등은 은행대출을 장려한다.

## 마. 통합지원체계 구축

북한이탈주민을 위한 현행 지원정책은 사회적응교육, 직업훈련, 취업상담 등이 따로 진행되고 있으며 필요에 따라서 서비스를 받도록 되어 있다. 그러나 실제 한 개인의 적응은 각 영역별로 긴밀하게 연결되어 있고 서로 간에 영향을 미치게 되므로 이들에 대한 합리적이고 통합적인 서비스체계의 구축이 필요하다고 볼 수 있다. 현행 단계별 지원체계가 매우 느슨하게 연결되어 있으나, 보다 효율적인 지원을 위해서는 하나원 교육 및 지역정착단계의 지원이 연계되어야 할 것이다. 특히 민간차원의 지원이 하나원에서부터 이루어지고 있으나, 이러한 지원이 거주지정착단계로 연계될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 최근 정부는 거주지 정착단계에서 민간단체를 정착도우미로 활용하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 민간인 정착도우미제도는 거주지 편입시 신병 인수부터 초기 정착을 위한 제반 안내, 편의 제공 등의 역할을 수행하게 될 것인바 이에 대한 사전교육이 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

## 바. 민간단체지원의 효율성 제고

하나원 교육과 사회진출 후 지원체계를 연계하여 민간단체지원의 효율성을 제고하기 위해 현재 구성·운영되고 있는 북한이탈주민대책협의회조직을 개편하고 역할을 실질적으로 활성화할 필요가 있다. 이러한 총괄적인 연계시스템의 기본방향은 북한이탈주민대책협의회가 수립하되 북한이탈주민후원회가 조율하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 전국단위 단체와 지역단위 단체의 역할을 유기적으로 조정하는 역할을 북한이탈주민후원회가 담당해야 할 것이다. 특히 종합생활상담센터를 확대·개편하여 중앙차원과 지역차원을 연계하는 상담관리시스템의 역할을 수행하도록 해야 한다. 이러한 조율 하에 사회진출 후 실질적인 지원역할과 관련하여 전국적인 단위의 연계는 북한이탈주민 지원 민간단체협의회가, 지역차원의 연계는 북한이탈주민 지원 지역협의회가 중심이 되어 수행하는 방안을 검토할 수

있을 것이다. 그리고 지역협의회에 상담센터의 기능을 신설하는 것도 필요할 것이다. 나아가 중앙차원의 상담센터와 북한이탈주민들이 실제로 거주하는 지역단위의 상담센터가 상호 유기적으로 보완될 수 있는 연계시스템을 갖추어야 할 것이다. 이를 위해 주기적으로 중앙과 지역에 종사하는 상담담당자들의 합동 워크숍을 개최하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

# VIII

## 결론 및 정책 제언



## 1. 인식차원: 여론분야

여론분야 통일인프라 구축 및 개선방안을 크게 갈등 양상에 따라 정치권, 시민단체, 언론 분야로 나누어 정리할 수 있다.

우선 정치권의 통일문제 관련 수용력 확대방안으로는 첫째, 여야가 북한·통일문제와 관련하여 정확한 의제설정(agenda setting)을 위해 노력하는 동시에 의제를 확장시켜야 한다. 쟁점 의제의 변화추세에서 확인할 수 있는 것은 핵심의제를 중심으로 한 정부정책의 애매한 입장이 정확하게 정리될 필요가 있으며, 동시에 의제 확장의 필요성이다. 대북·통일정책에서 여야간 문제가 되고 있는 평화구축을 위한 구체적 과정 및 방법의 문제에 대해 여·야당간 상당한 인식차가 있다는 점을 고려할 때 의제를 대북·통일로 묶기보다 오히려 평화구축의 문제로 확대시킬 필요가 있다. 그래야만 여야간 정책경쟁 가능성이나 그 폭이 넓어질 수 있다.

둘째, 여야간 객관적이고 사실적인 정보를 제공해야 한다. 북한체제의 본질이나 변화 및 대남 적화전략 의지 등에 관한 민감한 문제와 관련된 사실적 정보가 과장되어 전사회적인 과잉민감반응(hyper-sensitive reaction) 현상이 나타나며, 이것이 대중적 갈등으로 증폭되기도 한다. 따라서 북한에 대한 객관적이고 사실적인 정보제공의 필요성이 대중적 차원에서 뿐만 아니라 정치인과 여론형성 집단의 수준에서도 절실히 요청된다.

셋째, 대북·통일정책의 정치적 이용을 철저히 배제해야 한다. 정치세력간 갈등에서 특징적인 점은 대북관계를 국내정치의 상황 극복을 위하여 전략적으로 활용하는 경우, 상대편 정치세력의 저항을 불러일으키거나, 국민적 냉소를 초래할 가능성이 많다는 사실이다. 특히 정치적 영향력이 큰 사안이나 정책의 수립 및 추진에서 투명성과 합리성이 중요하다.

넷째, 여야가 정책대결을 펼치고 정치인들이 정책적 비전 제시에 노력하는 정치문화를 창출해야 한다. 또한 여론주도층이나 대중매체가 정치인들에게 정책적 비전의 창출 능력을 묻는 정치문화 창출 노력도 필요하다.

다섯째, 정당간 정책경쟁의 제도적 틀이 마련되어야 한다. 구체적으로 「

남북관계발전특별위원회, 등을 북한·통일문제 관련 갈등의 해소창구로 활용할 수 있다. 위원회는 보수 및 진보진영의 대북정책 전문가들로 자문위원을 구성하고 전문가회의, 정책자문회의, 공청회 등의 개최를 통해 여론수렴을 도모하도록 해야 한다.

여섯째, 국회 스스로 갈등 극복을 위해 노력해야 한다. 국회가 정당간 국내정치적 경쟁의 장으로 제도화되어 있는 헌법기관이라고 했을 때, 이러한 기능에 대한 국민적 요청이 아주 강하다는 것을 정치인 및 정치세력들이 인식해야 한다.

다음으로 시민단체분야에서의 북한·통일문제 관련 수용력 확대 방안을 모색해 보면 다음과 같다. 첫째, 시민단체간의 대화가 활성화되어야 한다. 특히 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하기 위해 노력해야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대한 ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있으며, 보수에서 진보까지를 망라하여 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련하여 남남대화를 실천하는 것이 매우 중요하다.

둘째, 통일운동의 대내적 기반을 확대해야 한다. 이제까지 통일 관련 시민단체의 사업은 주로 북한에 대한 지원사업 위주로 진행되어 왔을 뿐 시민단체 활동의 대중적 기반이 되는 국민들에 대한 통일 관련 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업이 취약했다. 따라서 지금까지의 대북 인도적 지원사업이나 기타 활동을 통해서 어느 정도 대중성을 갖춘 성과를 바탕으로 국민들을 위한 적극적인 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업을 보다 강화하는 것이 필요하다.

셋째, 정부와 시민단체간 또는 시민단체가 역할분담을 하는 것이 필요하다. 특히 북한 인권문제를 포함하여 북한의 부정적인 측면을 거론해야 할 당위성과 필요성, 이와 관련한 정부의 입장 및 시민단체사이의 이견 등을 종합해 볼 때 이러한 사안에 대해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는 역할 분담이 이루어지는 쪽으로 가닥을 잡는 것이 바람직하다.

넷째, 법·제도의 정비 및 개폐를 통한 해소방안을 찾을 수 있다. 시민단체에 대한 정부의 재정 지원을 둘러싼 갈등의 경우 법·제도적인 정비가 따르지 못해 발생한 측면도 있다. 따라서 「남북교류협력법」의 전면적인 개정을 포함하여 민간차원의 대북지원 활성화를 위한 법·제도적 여건이 개선되어야 한다.

다섯째, 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화가 필요하다. 시민단체의 재정적 기반의 부실은 종종 사업영역 확보나 조직 유지의 차원에서 통일문제 관련 시민단체사이의 갈등으로 비화되기도 한다. 따라서 시민단체들의 역량 제고를 위해서는 정부지원의 확대가 필요하며 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 담보되어야 한다. 나아가 정부는 해당사업의 특성과 시민단체의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 적절한 지원책을 구사할 필요가 있다.

다음으로 언론분야에서의 북한·통일문제 관련 수용력 확대 방안을 모색해 보면 다음과 같다. 우선 언론의 수용력 확대방안으로는 이념적 대립과 혼돈을 극복하기 위한 언론의 역할을 정립해야 한다. 이를 위해 첫째, 언론매체의 신뢰회복이 필요하다. 특정 세력을 일관성 있게 옹호하는 정파적 보도를 지양하고 객관적이고 공정한 보도태도를 정립해야 한다. 둘째, 다양한 의견의 수렴이 필요하다. 셋째, 언론매체는 쟁점과 현안을 도출하여 이에 관해 합리적인 토론을 벌일 수 있는 지면이나 프로그램을 제공함으로써 공익을 지향하는 논의를 유도해야 한다. 넷째, 통합지향적, 화해지향적 언론을 추구한다는 명목아래 언론의 자유가 침해되는 상황이 발생해서는 안 된다. 마지막으로 언론의 견제 및 비판기능이다. 언론의 활발한 권력 감시활동이 이러한 통일논의의 역기능을 치유할 수 있을 것이다.

민족화합과 통일을 위해 언론이 남북관계 보도에서 취해야 할 정책대안은 사실검증의 책임과 사실보도 규범의 강화, 동서독 통일 언론모델의 한계를 분석하여 남북통일환경에 맞는 새로운 모델 개발, 북한 전문가 양성, 민족동질성 회복을 위한 보도규범 확립, 다양한 시각을 반영하는 뉴스 보도, 남북한 방송교류 확대 등이다.

## 2. 제도차원: 법제분야

남북교류협력은 남북관계의 안정과 한반도 평화 증진, 나아가 민족공영을 이루기 위한 첩경이라 할 수 있다. 남북교류를 매개로 하여 남북 간에 대화가 자주 열릴 수 있고, 이를 통해 남북의 당국자 및 기업인들 상호간에 신뢰가 쌓일 수 있기 때문이다. 또한 다방면의 교류를 통해 남북한 주민들 간에 접촉을 증대시킴으로써 상호 이질감과 불신을 줄이는 한편, 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있다. 이는 결과적으로 남북한 간의 긴장완화와 평화분위 조성에도 이바지한다. 나아가 남북교류협력을 통해 북한을 개방과 변화의 길로 이끌 수 있다는 점에서 이를 전략적으로 잘 활용할 필요가 있다.

그러나 아직까지도 남북 간 경제교류의 수준은 그다지 활성화 되지 않은 것이 사실이다. 그렇다고 해서 서두르는 나머지 남북경제교류를 임기응변적으로 혹은 주먹구구식으로 할 수는 없다. 그러한 교류는 안정성과 지속성을 가질 수 없기 때문이며, 그렇기에 남북경제교류는 규범화·법제화의 틀 속에서 일관성을 갖고 추진해야 한다.

이에 우리 정부는 국내적 차원에서 남북교류협력법과 남북기금협력법을 제정하여 남북경제교류를 제도적으로 뒷받침해 왔다. 그 동안 이러한 법률들은 남북경제교류 활성화를 견인함으로써 남북관계 개선에 적잖이 일조해 왔다고 볼 수 있다. 또 새로운 법적 문제가 발생할 때마다 제도적 보완과 정비를 통해 내용적으로 풍부해졌고, 어느 정도 형식적 체계성을 갖춘 것도 사실이다. 하지만 아직도 법체계 면에서 부족한 점이 많다.

따라서 남북화해·협력을 충실하게 지원할 수 있도록 지속적으로 법적·제도적 정비작업을 통해 남북경제교류협력의 원활한 추진을 뒷받침해야 할 것이다. 중·장기적으로는 남북관계가 양과 질의 면에서 대폭 개선될 경우 가칭 「남북교류협력기본법」 제정과 더불어 분야별 단행법으로 「남북경제협력법」이나 「남북사회문화협력법」의 제정도 긍정적으로 검토해야 한다.

당면하계는 국가보안법의 정비 문제가 뜨거운 현안이 되고 있다. 남북관

계발전기본법의 제정도 남북관계 진전을 이룩하기 위해 필요한 것으로 지적되고 있는바, 이 법의 제정 여부도 주요 관심사로 제기되고 있다. 국가보안법은 단기적으로는 안보와 인권이라는 두 가지 보호법익이 함께 숨길 수 있도록 존속시키는 기초 위에서, 인권침해 소지가 있는 조항을 개정하는 것이 현실적이라고 본다. 그러나 향후 북한의 대남 혁명노선 포기 등 남북 관계가 질적으로 발전하게 될 경우 대체입법의 제정 등을 모색하는 방향에서 대처해 나가는 것이 남북관계의 안정적 관리와 남남갈등 완화 차원에서 타당하다.

한편 남북경협을 한 단계 업그레이드시키기 위해서는 빠른 시일 안에 4대 남북경협합의서에 대한 후속조치를 취하는 것이 시급히 요청된다. 국내 법적 효력의 부여가 요구되는 합의서들에 대한 법적 절차의 완료, 「남북간 투자분쟁해결지침」 마련, 대북 투자자산의 담보 인정, 남북 청산결제는행간에 청산결제 관련합의서의 조기 발효, 남북상사중재위원회의 구성 및 중재인 명부 교환, 개성공단 건설과 관련, 우리 측 인원의 범죄 및 불법행위 시 조사절차 개시 등 인권보장방안 및 우리 측 인원의 추방 시 신병 인수 및 처리방안 강구, 대북 전략물자 반출통제에 대한 대비책 마련, 원산지 확인 실무협의회 구성·운영, 산업표준 및 지적 재산권 문제 해결방안 강구 등은 그 대표적인 예들이다.

남북교류협력을 추진할 때 국가안보, 평화사업 그리고 경제적 이익이라는 3가지 측면의 적절한 조화를 기하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 앞으로 정부는 기업과 시민사회 등 대북교류 주체들과 긴밀하게 협의하면서 필요한 법제 정비에 적극 나서야 한다. 이 과정에서 비정부 주체들의 참여와 역할을 인정하는 것 또한 절실하게 요청되고 있다.

### 3. 정치차원: 통일정책분야

향후 북한핵문제가 평화적으로 해결될 경우, 남북관계는 현재보다 더욱 다양화, 세분화, 전문화될 가능성이 크다. 이러한 상황이 전개된다면 대북 및 통일정책과정의 각 단계에 정부, 기업, NGO, 언론, 북한 등 현재보다 더욱 많은 이해당사자들이 참여하게 될 것이고 현재 초보적 수준에 머물고 있는 통일정책 거버넌스도 활발히 작동하게 될 것으로 예상된다.

중장기적 차원에서 통일정책 거버넌스의 효율화에 대한 기본방향을 제시하면, 우선, 정부와 민간의 역할을 효율적으로 정립하고 동시병행 발전을 도모해야 한다. 둘째, ‘정책 네트워크’의 주체 설정이 이루어져야 한다. 셋째, ‘남북관계발전 5개년 계획’을 수립·시행하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다음으로 통일정책 거버넌스의 효율화에 대한 세부 추진방안을 제시하면, 우선 통일부 홈페이지를 보완하고 ‘사이버 통일포럼’을 구축해야 한다. 둘째, 정부와 민간단체 간의 긴밀한 정책적 연대를 위해 다각적인 노력을 전개해야 한다. 셋째, 대북정책의 수립·집행과정에서 국민참여를 확대해야 한다. 넷째, 국제사회와의 정책공조를 강화해야 한다.

그러나 통일정책은 통일이라는 매우 복잡다양한 영역을 다루는 정책으로 보다 총체적인 연구접근방법을 요구한다. 정부의 거의 모든 기관들이 관계되며 국내의 주요 이해당사자들도 각기 영향력 행사를 주저하지 않고 있으며, 미국, 중국 등 주변 강대국들도 남북한 당사국 못지않게 결정적인 영향력을 행사하고 있기 때문이다.

따라서 이번 연구는 제한된 사례만을 다룬 한계를 보완하기 위해 먼저, 통일정책 이해당사자의 범위를 보다 확대시켜 연구에 참고할 필요가 있다. 특히 북한핵문제 등 다른 통일정책 영역에서는 미국 등의 국외 이해당사자들의 영향력이 결정적이라고 볼 수 있기 때문이다. 아울러, 통일정책의 복잡다양성은 충분한 사례 분석을 필요로 한다. 이번 연구에서 다룬 세 가지 사례들은 거버넌스가 비교적 잘 이루어지는 영역이라고 본다면, 미국 주도

의 북한핵문제와 북한인권법문제 등은 거버넌스의 진전이 별로 없거나 미진한 사례로 볼 수도 있기 때문이다.

#### 4. 경제차원: 경제분야

경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안을 크게 단기와 중장기로 나누어 각 부문별로 정리하면 다음과 같다. 여기에서 단기와 중장기는 남북한 경제통합의 단계 구분에 따른 것으로, 대체로 단기는 남북 교류협력 단계, 중장기는 한반도경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 단계를 가리킨다.

인적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 통일교육 프로그램 개선, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성이 시급하다. 중장기적으로는 ① 통일교육 기관 확충, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 추진 조직 신설 및 확대, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 확대, 발전이 향후 과제로 지적될 수 있다.

제도적 인프라의 경우, 단기적으로는 남북교류협력 관련 제도의 정비, 보완이 시급하고 중장기적으로는 점진적인 남북경제통합 관련 제도의 구축이 핵심과제이다. 단기적으로는 ① 남북교류협력법 등 남한의 현행 법령의 개선, ② 남북간 4대 합의서의 구체화 및 보완, ③ 개성공단 관련 법규의 보완 등을 서둘러야 한다. 중장기적으로는 ① 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장 등을 목표로 한 제도 구축, ② 생산요소 및 생산제품의 자유로운 이동 보장을 위한 제도 마련, ③ 무역, 산업기술, 물류, 노동, 금융, 조세 및 재정 분야에서의 남북간 제도의 단일화가 과제로 지적될 수 있다.

물리적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 개시, ② 산업 및 금융 차원의 남북협력 개시, ③ 북한의 SOC 개발 개시 등의 과제를 안고 있다. 중장기적으로는 ① 남북간 수송, 통신, 에너지

망 연결 확대, ② 산업 및 금융 차원의 남북협력 확대, ③ 북한의 SOC 확충, ④ 남북한 산업구조 조정 및 산업재배치가 방안으로 제시될 수 있다. 재정금융적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 남북협력기금의 적정규모 산출, ② 남북협력기금 운용의 효율성 제고 및 기금 조성기반의 확충이 시급한 과제이다. 중장기적으로는 ① 북한의 금융개혁 지원, ② 남한에서의 통일세의 신설, 통일국공채 발행, 통일기금 조성, ③ 국제사회와의 협력 본격화가 과제로 지적될 수 있다.

이상의 네 가지 경제분야 통일인프라는 상호 밀접한 연관성을 지닌다. 이 중 인적 인프라가 가장 먼저 전제되어야 하고 그 다음으로 재정금융적 인프라가 뒷받침되어야 한다. 이 두 가지의 전제 하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다. 따라서 경제분야 통일인프라의 구축 및 개선을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다.

인적 인프라 구축 및 개선의 단기적 과제 중 가장 중요한 것은 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비이다. 그런데 현재의 정부조직 체계상 포괄적으로 통일대비 인력 양성의 책임을 지고 있는 곳은 어디인지 명확하지 않다. 남북교류 협력과 관련해 단기적 차원에서는 상대적이기는 그래도 책임소재가 명확한 편이지만, 중장기적 과제라 할 수 있는 통일대비인력 양성은 그렇지 못하다. 특히 기본적으로 통일부가 통일대비 경제분야의 인적인 인프라를 구축하는 데는 명백한 한계가 있다. 그렇다고 해서 각 개별 경제부처가 스스로 그러한 인프라를 구축하는 것은 더욱 한계가 있다.

따라서 통일부를 포함한 개별 부처 이상의 차원에서 책임을 지고 추진하는 방안이 모색되어야 한다. 기본 주체는 대통령 직속 혹은 총리 직속의 별도 조직이 될 수밖에 없을 것이다. 별도 조직을 만드는 것이 부담스러울 수 있다면 관련 조직에 통일대비 인력 양성, 보다 구체적으로는 장기적인 차원에서 '위원회' 형식의 조직을 통해 남북한 경제통합 대비 인력양성의 책임을 부여하는 방안이 검토될 수 있다.

## 5. 사회·문화차원(1): 통일교육분야

통일환경의 변화에 부합하는 통일지향 교육 패러다임을 정립할 필요성이 제기됨에 따라 제시된 ‘평화통일교육혁신’ 패러다임은 평화적 통일을 지향하는 모델이고, 통일의지를 함양하는 모델이며, 통일교육을 각계각층에 파급시키는 모델이다.

신패러다임에 의한 학교통일교육은 북한관, 평화관, 이념관을 통일교육의 목적·목표에 맞게 새롭게 확립되어야 한다. 학교통일교육은 반공교육이나 통일·안보 교육에서 벗어나 객관적이며 보편적인 내용을 다루어야 한다. 또한 신패러다임의 통일교육은 교수자 즉, 교사의 적극적인 관심에 기초하여야 한다.

일반 사회인을 대상으로 한 재교육으로서 성격을 갖는 사회통일교육의 추진체계를 재정립하기 위해서는 우선 사회통일교육 관련 법령을 정비하여야 한다. 그리고 통일교육이 보다 내실 있게 이루어질 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다. 특히 통일교육의 활성화를 위해서는 각 기관별 연계성을 높이도록 유기적 관계를 강화하는 한편, 네트워크화해 나가야 한다.

통일교육원은 정부와 교육기관 간의 가교 역할을 수행해야 하며, 통일교육의 구체적 방향·목표·내용을 정립하고, 교육 프로그램을 개발하고 제공하며, 교재개발 및 지원, 교육기관의 조정 및 관리 기능을 수행하는 등 사회통일교육의 종합적 지원센터로서의 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

신패러다임에 입각한 사회통일교육을 체계적으로 추진해 나가기 위해서는, ‘국민통일교육’을 위한 운영관리체계 구축, 민간 통일교육의 역할 분담 및 지원체계 강화, 강사요원 능력 보완, 사이버 통일교육 강화, 공공시설을 이용한 민간 통일교육 활성화, 통일 후원세력으로서의 역할 제고를 위한 ‘한민족 네트워크’ 구축 등을 서두를 필요도 있다.

한편 북한이탈주민의 증가와 그에 따른 사회통합 교육의 필요성 증대로 종합적인 사회통합교육 시스템의 구축이 시급히 요청되고 있다. 이를 위해서는 구체적으로, 첫째, 교육내용을 다양화하기 위한 하나원의 확대 개편,

둘째, 사회통합 교육의 전반적인 과정을 조정·관리하기 위한 부서·인력 배치, 셋째, 통일교육원 내 「(가칭) 남북한사회통합교육센터」 설치를 통한 북한이탈주민에 대한 사회통합교육의 확대 실시, 취업관련 사회적응 교육 프로그램 운영, 넷째, 사회통합 재교육 시스템의 강화, 다섯째, 북한이탈주민에 대한 비정부기구의 사회통합 교육 지원 네트워크 구성 등이 이루어져야 한다.

현재 인터넷 원격 통일교육은 통일부 사이버 통일교육센터를 중심으로 이루어지고 있다. 통일교육원의 원격 통일교육뿐만 아니라 남북관계의 발전과 변화로 인하여 각종 통일교육기관과의 원격 통일교육의 연계 필요성이 높아지고, 인터넷의 발전과 확대에 따라서 원격 통일교육의 활용가능성을 높이고, 효율성을 제고하기 위한 방안들이 마련되어야 한다.

통일교육 방송 활성화 방안에 대해 살펴본다면, 단기적으로 볼 때 통일교육 방송국의 개설은 네티즌을 중심으로 하는 인터넷 통일교육 방송국의 추진이 가장 효율적일 것으로 분석된다. 그리고 위성을 통한 통일교육 방송도 고려해 볼 만하다. 통일교육 위성방송은 위성방송의 공공성 확보 차원에서 참여할 여지가 크기 때문이다. 또한 케이블 통일교육 방송국 개국은 케이블 TV의 공공성이 규정이나 법규 등으로 명문화되거나 일정한 방송 시간대를 확보할 수 있을 때 가능할 것이다.

## 6. 사회·문화차원(2): 북한이탈주민분야

북한이탈주민의 사회적응 문제는 급증하고 있는 입국자의 사회정착을 지원하기 위한 현안차원에 그치지 않는다. 탈북 사태가 국제적 사안으로 부각됨에 따라, 국내외 통일환경의 기반을 구축하기 위한 정책적 차원에서도 북한이탈주민문제에 대한 재조명이 이루어져야 한다.

미국 북한인권법안의 상하원 통과와 동남아체류 북한이탈주민 468명의 집단입국 및 중국 내 외교공관 진입 북한이탈주민의 규모증가와 같이 북한

이탈주민을 둘러싼 환경변화로 인해, 향후 국내입국을 희망하는 북한이탈주민들의 규모는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 북한으로부터의 새로운 탈북은 차치하고라도, 중국 내 상당기간 체류하던 북한이탈주민들의 입국이 증가할 것이라는 점에서 북한이탈주민의 정착을 위한 사회적 지원체계가 시급히 마련되어야 할 것이다. 정부가 제공한 특별기편으로 북한이탈주민들이 집단입국하게 됨에 따라 우리 사회 내에서 북한이탈문제에 대한 관심이 크게 제고되었다. 북한이탈주민에 대한 정착지원의 구체적인 내용들이 알려지게 되면서 일각에서는 과도한 지원이 아닌가 하는 논란이 제기되기 시작하였다. 또한 국가적 차원의 지원에도 불구하고 실제 정착과정에서 상당수가 어려움을 겪는 것으로 알려지고 있다.

이러한 점에서 북한이탈주민분야에 대한 이 연구는 급증하는 입국규모에 대비한 사회적 지원체계의 틀을 제시하고자 하였다. 북한이탈주민의 규모가 증가하면서, 현실적인 필요에 따라 지방정착이 확대되고 있다. 또한 지역단위 정착과정에서 부딪치게 되는 구체적인 어려움을 덜어주기 위한 지방자치단체와 민간단체의 지원체계의 방향을 제시하였다. 이러한 지원체계가 실제 작동되도록 하기 위해서는 제도적인 틀뿐만 아니라 실효성 있는 프로그램이 개발되어야 하며 이를 추진할 수 있는 전문인력들이 양성되어야 할 것이다. 따라서 단기적으로 실험 프로그램을 가동하여 운용과정에서 나타나는 문제점과 효율성을 평가하는 작업이 시행되어야 할 것이다.

북한이탈주민들은 제3국이나 북한에 남아 있는 가족들을 입국시키기 위한 개인적인 노력을 시도할 수 있게 되었다. 따라서 현실적으로 북한이탈주민들의 초기 사회정착과정에 가족들의 신변보호 및 입국지원이 상당한 경제적 및 심리적 부담으로 작용하고 있다. 설문조사 진행과정에서 개인적으로 제기되고 있는 특수한 상황에 대한 논의도 보다 활발히 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 북한이탈주민의 국내입국으로 인해 야기되는 신 이산가족 문제에 대한 대안 모색이 정책적 차원에서 이루어져야 할 것이다.

북한이탈주민들의 사회적응에는 상당한 기간이 소요되는 것으로 평가

된다. 따라서 이들의 사회적응 과정을 관심과 인내를 가지고 지켜보는 사회적인 환경을 조성하는 것이 필요하다. 따라서 북한이탈주민들이 정착과정에서 접하게 되는 지역주민, 직장 및 학교의 관련자 등에 대한 프로그램도 마련되어야 할 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- (사)평화를 만드는 여성회. 『국내외 평화교육 의 적용방안 연구』. 통일부, 2001.
- 강경근. 『헌법학』. 서울: 법문사, 1998.
- 건설교통부. 『2001년도 국가물류비』. 2003년 11월 25일.
- \_\_\_\_\_. 『2003년도 국토업무편람』. 2004.
- \_\_\_\_\_. 『국가기관교통망계획 2000~2019』. 1999.
- \_\_\_\_\_. 『건설교통백서 1998~2002』. 2003.
- 경제기획원. 『한국표준무역분류』. 1988.
- 경찰청 보안연수소. 『국가보안법』. 내부 연수교재. 서울: 경찰청 보안연수소, 1998.
- 계희열. 『헌법학(상)』. 서울: 박영사, 1995.
- 고일동. 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 고정민. 『인터넷 방송의 현황 및 전개방향』. 삼성경제연구소, 2000.
- 고정식·오일환·독고순. 『중장기 통일교육원 발전방안』. 통일교육원, 2003.
- 교육인적자원부. 『탈북 학생 사회·학교 조기적응을 위한 특별교육 프로그램 개발연구』. 2002.
- 국제전기통신연합(ITU). 『World Telecommunication Report』. 1998.
- 국토개발연구원. 『북한의 국토개발편람』. 1992.
- 국토통일원 남북대화사무국. 『남북대화』. 제47호, 1989.
- \_\_\_\_\_. 『남북대화』. 제48호, 1989.
- 권영성. 『헌법학원론(상)』. 서울: 법문사, 1979.
- \_\_\_\_\_. 『비교헌법학』. 서울: 법문사, 1982).

- \_\_\_\_\_. 『헌법학원론』. 서울: 법문사, 1988.
- \_\_\_\_\_. 『헌법학원론 보정판』. 서울: 법문사, 2000.
- 김경술. 『남북통합에너지수급구조분석연구』. 서울: 에너지경제연구원, 2002.
- 김국신·이유진. 『남북한 경제공동체 형성방안』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김국현. 『통일교육의 새로운 패러다임-반편견교육』. 서울: 인간사랑, 2004.
- 김동석. 『산업연관표를 이용한 수출의 부가가치 유발효과 분석』. 한국개발연구원, 2004.
- 김명기. 『분단한국의 평화보장론』. 서울: 법지사, 1988.
- \_\_\_\_\_. 『북방정책과 국제법』. 서울: 국제문제연구소, 1989.
- \_\_\_\_\_. 『남북기본합의서 요론』. 서울: 국제문제연구소, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『국제사법 원론』. 서울: 법지사, 2002.
- 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 김성운 등. 『사이버통일교육: 분석과 전망』. 통일교육원, 2001.
- 김성운 외. 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구』. 서울: 통일교육원, 2003.
- 김성호. 『하나원 실태조사보고서: 자유를 향한 새로운 삶을 위하여』. 2001.
- 김수연. 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 김연철·박순성 외. 『북한 경제개혁 연구』. 서울: 후마니타스, 2002.
- 김영세. 『남북통일에 대비한 정보통신정책협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 김영운 외. 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김영운. 『북한의 산업입지와 남북협력』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 금융분야 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김용섭. 『인터넷방송 기획실무』. 커뮤니케이션북스, 1997.
- 김원배·박영철·김경석·이성수 외. 『러시아 연해주에서의 자원·인프라 개발을 위한 한·러 협력방안』. 국토연 2003-6. 안양: 국토연구원,

- 2003.
- 김일성. 『김일성저작집 2권』. 평양: 조선로동당출판사, 1946.
- \_\_\_\_\_. 『김일성저작집 21권』. 평양: 조선로동당출판사, 1967.
- 김정한. 『중국의 금융시장의 주요 이슈』. 서울: 한국금융연구원, 2003.
- 김준기 외. 『조선교통운수사3 (자동차운수편)』. 평양: 공업종합출판사, 1991.
- 김채형. 『OECD회원국의 NGO활동』. 서울: 한국국제협력단, 1992.
- 김철수. 『현대헌법론』. 서울: 박영사, 1979.
- \_\_\_\_\_. 『비교헌법론』. 서울: 법문사, 1980.
- \_\_\_\_\_. 『법과 정치』. 서울: 교육과학사, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『헌법학개론』. 서울: 박영사, 2002.
- 김태형·노치영. 『재중 북한이탈여성들의 삶』. 서울: 도서출판 하우, 2003.
- 김학성. 『동·서독 인적교류 실태 연구』. 연구보고서 96-03. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 남북문제연구소. 『국가보안법 어떻게 달라졌나』. 시사문제 6. 서울: 남북문제연구소, 1991.
- 남성욱. 『북한의 IT산업 발전전략과 강성대국건설』. 서울: 한올아카데미, 2002.
- 노동부. 『노동력수요동향조사보고서 2002』. 2003.
- 대외경제정책연구원. 『북한경제백서』. 정책연구02-26. 대외경제정책연구원, 2003.
- 대한무역투자진흥공사. 『북한 투자 실무』. 무공 자료 95-48. 대한무역투자진흥공사, 1995년 11월.
- 대한민국 국회도서관. 『헌법제정회의록』. 헌정사자료 제1집. 서울: 국회도서관, 1967.
- 모창환. 『남북간 접경지역의 효율적 교통망구축을 위한 중앙정부와 자치단체의 역할정립 방안(2단계)』. 서울: 교통개발연구원, 2003.
- 민족통일연구원 편. 『분단비용과 통일비용』. 서울: 통일연구원, 1997.

- 민족화해협력범국민협의회. 『전환기의 민간통일교육』. 2000.
- 민주평화통일자문회의. 『개성공단사업 추진대책』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2004.
- 민주평화통일자문회의의. 『중·고교 도덕윤리교사 통일문제 및 학교통일교육 실태조사결과』. 2000.
- 박순성. 『북한 경제와 한반도 통일』. 서울: 풀빛, 2003.
- 박승관·장경섭. 『언론권력과 의제동학』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2001.
- 박승록 외. 『사회간접자본 투자와 산업경쟁력』. 서울: 삼성경제연구소, 1995.
- 박영규·김수암. 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』. 통일연구원 협동연구총서 03-08. 2003.
- 박영호 외. 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』. 서울: 통일연구원, 2002년.
- 박원순. 『국가보안법연구 1: 국가보안법 변천사』. 2판 서울: 역사비평사, 1990.
- 박유환. 『북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안』. 서울: 한국수출입은행, 1997.
- 박재창. 『한국의회 정치론』. 서울: 오름, 2003.
- 박종철 외. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 박종철 외. 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박종철. 『남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안』. 연구총서 02-21. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박찬석. 『남남갈등 대립으로 끝날 것인가』. 서울: 인간사랑, 2001.
- 박형중 외. 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 방정배 외. 『위성방송산업 활성화를 위한 정책연구』. 한국방송진흥원, 2002.

- 백경남. 『독일의 길. 한국의 길』. 서울: 한울, 1999.
- 법무부. 『법무연감(2002.1.1~2002.12.31)』. 서울: 법무부, 2003.
- 법원행정처. 『북한의 가족법』. 서울: 법원행정처, 1998.
- 사회과학원. 『경제사전 I』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. 『경제사전 II』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 산업은행. 『중국의 개혁전략과 성과 - 부문별 추진과정과 전망』, 2001.
- 산업자원부. 『2003년도 산업자원백서』. 2003.
- \_\_\_\_\_. 『장기전력수급계획』. 2000년 1월.
- 서재진 외. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 성경룡·김호기. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』. 서울: 정무제1장관실, 1997.
- 시민의 신문. 『한국민간단체총람 2003』. 2003.
- 신수범 외. 『교원 원격교육연수원 운영방안』. 한국교육학술정보원, 2001.
- 아시아사회과학연구원. 『통일교육 활성화를 위한 과제와 정책방안』. 2003.
- 안예홍. 『북한의 금융현황과 최근의 변화』. 서울: 한국은행, 2004.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 오기성 외. 『북한영상자료의 통일교육 활용을 위한 분석』. 통일부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『통일교육지침체계 재정립에 관한 연구』. 통일부, 2003.
- 유럽정치연구회 편. 『유럽정치』. 서울: 백산서당, 2004.
- 유영욱. 『남북교육론』. 서울: 학문사, 2002.
- 유진오. 『헌법해의』. 서울: 명세당, 1949.
- 윤덕룡·정형근·남영숙. 『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 이근철·오기성. 『통일교육론』. 서울: 엑스퍼트월드, 2000.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 적응실태 연구』, 서울: 통일연구원, 협동연구총서 03-07, 2003.
- 이돈희 외. 『학교통일교육자료 개발연구』. 한국교육개발원, 1996.

- 이만제 외. 『인터넷 방송현황 및 육성방안 연구』. 한국방송개발원, 1998.
- 이만제 외. 『인터넷방송 공동송출시스템 운영방안에 관한 연구』. 한국방송진흥원, 2000.
- 이상만 외. 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이상만. 『통일경제론: 북한경제와 남북경제통합』. 서울: 형설출판사, 1994.
- 이상만. 『하나원 사회적응교육 개선방안 연구』. 통일부, 2001.
- 이상준. 『북한의 공업지역개발을 위한 국제협력 방향연구』. 서울: 국토연구원, 2004.
- 이상직 · 최신림. 『남북한 경제통합의 추진방향』. 서울: 산업연구원, 1993.
- 이새롬. 『북한이주여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구』. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002.
- 이소래. 『남한이주 북한이탈주민의 문화적응 스트레스에 관한 연구』. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 1997.
- 이수경. 『우리나라 사이버교육의 현황과 통일교육원의 발전과제』. 2004.
- 이수영 외. 『위성방송 운영방안 연구』. 한국방송진흥원, 1999.
- 이순희. 『탈북귀순자의 여가활동과 생활만족도에 관한 연구』. 숭실대학교 통일정책대학원 석사학위논문, 1998.
- 이영선 외. 『대북투자, 어디에 어떻게』. 서울: 해남, 2003.
- 이우승 외. 『방송을 통한 국민통일의식제고방안 연구』. 통일부용역과제, 2001.
- 이우영 외. 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』. KDI 주관 97년 국가정책개발사업 연구보고서. 1999.
- 이우영 · 최수영 · 조한범. 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』. 서울: 한국행정연구원, 2002.
- 이원섭. 『새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실』. 서울: 한겨레신문사, 1997.
- 이운 · 김희국. 『남북한 교역 지원제도의 효율적 운영방안: 남북협력기금의 손실보조와 수출보험의 활용을 중심으로』. 서울: 한국무역학회,

- 2003.
- 이장희 외. 『통일교육의 방향과 실천과제: 중장기 통일교육 발전계획』. 통일부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『통일교육 활성화를 위한 과제와 정책방안』. 서울: 아시아 사회과학연구원, 2003.
- 이장희. 『사회통일교육의 나아갈 방향』. 통일교육원, 2001.
- 이정우·김형수. 『탈북이주자 사회정착 지원 개선방안』. 서울: 한국보건사회연구원, 1996.
- 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1998.
- 이헌창. 『한국경제통사』. 서울: 법문사, 2003.
- 이호재. 『통일한국과 동북아 5개국 체제』. 서울: 화평사, 1997.
- 임동원. 『평화와 화해 협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』. 서울: 통일부, 1999.
- 장명봉. 『남북경협을 위한 법적·제도적 해결과제와 개선방안』. 남북경협포럼 발표자료, 2004년 4월 9일.
- 장익 외. 『대학교육정보화 활성화 지원방안』. 한국교육학술정보원, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『사이버대학 모니터링 연구』. 한국교육학술정보원, 2002.
- 장재철 외. 『심화되는 경기양극화, 그 원인과 대책』. 서울: 삼성경제연구소, 2004.
- 장형수 외. 『통일대비국제협력과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 전우택. 『사람의 통일을 위하여』. 서울: 도서출판 오름, 2000.
- 전우택·윤덕룡. 『북한이탈주민 사회적응실태 조사보고』. 서울: 북한이탈주민후원회, 2001.
- 전홍택. 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요과제』. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 정보통신부. 『유무선통신서비스가입자현황(2004. 6.)』. 정책자료.
- \_\_\_\_\_. 『전기통신에 관한 연차보고서』. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『정보통신백서』. 2003.

- 정성임. 『남북 철도·도로연결과 한반도 경제』, 2002.
- 정인섭 편. 『한국판례국제법』. 서울: 홍문사, 1998.
- 정현백 외. 『통일교육과 평화교육의 만남』. 통일교육원, 2002.
- 정형곤. 『체제전환의 경제학』. 서울: 청암미디어, 2001.
- 정호준. 『남북 정상회담을 전후로 한 주요신문의 남북문제 보도양상 변화』.  
연세대학교 신문방송학과 석사학위논문, 2001.
- 제성호 외 5인. 『법·제도분야 통일인프라 실태연구』. 협동연구총서 03-04.  
서울: 통일연구원, 2003.
- 제성호 편저. 『통일시대의 법』. 서울: 중앙대학교 출판부, 2003.
- 제성호. 『대북투자 보호 및 분쟁해결방안 연구』. 연구보고서 93-09. 서울:  
민족통일연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 서울: 한올아카데미,  
1995.
- \_\_\_\_\_. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 연구보고서  
96-13. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 『남북경제교류의 법적 문제』. 서울: 집문당, 2003.
- 조동기 외. 『사이버공간에서의 여론형성과 집합행동』. 정보통신정책연구원,  
2001.
- 조명철. 『북한의 대외경제정책 10년의 평가와 과제』. 서울: 대외경제정책연  
구원, 2001.
- 조용권. 『인터넷 방송의 현황 및 전개방향』. 삼성경제연구원, 2000.
- 주성수. 『공공정책 가버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- 주성환. 『북한의 경제제도와 관리』. 서울: 무역경영사, 2003.
- 중소기업협동조합중앙회. 『개성공단의 합리적 분양방안』. 서울: 중소기업  
협동조합중앙회, 2004.
- 진방식. 『분단한국의 매카시즘』. 서울: 형성사, 2004.
- 천시영. 『북한의 외국 언론 통제 유형과 방식』. 연세대학교 언론홍보대학원  
석사학위 논문, 2002.

- 최대권. 『통일의 법적 문제』. 서울: 법문사, 1990.
- \_\_\_\_\_. 『헌법학강의』. 서울: 박영사, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『헌법학강의』. 서울: 박영사, 2001.
- 최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최승환. 『미국의 대공산권 수출규제에 관한 국제법적 연구』. 서울대학교 대학원 법학박사 학위논문. 1991.
- \_\_\_\_\_. 『국제경제법』. 제2판. 서울: 법영사, 2001.
- 최신립·이석기. 『남북한 경제 협력방안』. 서울: 을유문화사, 2000.
- 최의철·신현기. 『남북한 통일정책과 교류협력』. 서울: 백산자료원, 2001.
- 최진욱 외. 『남북관계의 진전과 국내적 영향』. 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 통계청. 『남북한 경제 사회상 비교』. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『통계로 본 남북한의 모습』. 2003.
- \_\_\_\_\_. 『2001년 기준 광공업·제조업조사통계보고서』. 2003.
- 통일교육원. 『통일문제이해』. 서울: 통일원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『사회통일교육지침서』. 서울: 통일교육원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『통일/북한 관련 사이트 현황』. 2001.
- \_\_\_\_\_. 『민족 동질성 회복을 위한 방송의 역할』. 워크숍 자료. 2001.
- \_\_\_\_\_. 『대북정책의 국민적 합의기반 창출을 위한 분야별 실천과제』. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『사이버통일교육센터 활용핸드북』. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『통일교육원 30년사: 통일교육의 발자취, 1972-2002』. 2003.
- 통일부. 『남북기본합의서 해설』. 서울: 통일원, 1992.

- \_\_\_\_\_. 『1992 통일백서』. 서울: 통일원, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『동·서독교류협력사례집』. 서울: 통일원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취, 1969~1999』. 서울: 통일부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 여성 사회통합 프로그램 연구』. 2000.
- \_\_\_\_\_. 『2001 통일백서』. 서울: 통일부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『2003 통일백서』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2004』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『통일의식 조사에 기초한 통일교육 및 통일홍보 방안』. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『2004 통일교육기본지침서』. 2003.
- \_\_\_\_\_. 『남북해운합의서 및 부속합의서 정식서명』, 2004년 6월 5일.
- \_\_\_\_\_. 『월간교류협력동향』. 각월호.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 550호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 609호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 610호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 628호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 675호』.
- \_\_\_\_\_. 『남북 해운합의서 정식 서명·교환 해설』.
- \_\_\_\_\_. 『참여정부의 평화번영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2004』. 2004.
- \_\_\_\_\_. 『개성공단 관련 법규집』. 서울: 통일부, 2004.
- 편완식. 『남북정상회담 이후 로동신문 보도성향의 변화』. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문, 2000.
- 한국개발연구원. 『한국의 산업경쟁력 종합연구』. 연구보고서 2003-07, 2003.
- 한국궤협조사연구소. 『국정여론』. 1991년 8월호.
- 한국교육개발원. 『통일교육 실태조사와 활성화방안』. 1999.

- 한국무역협회. 『주요북한경제지표』. 1998.
- 한국산업은행. 『북한의 산업』. 1995, 2000.
- 한국언론연구원. 『남북한 언론교류: 현황과 활성화방안』. 서울: 한국언론연구원, 1999.
- 한국언론재단. 『남북화해시대의 국민적인 과제와 언론의 역할』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2000.
- 한국은행. 『2001년 북한GDP 추정결과』. 2002.
- 한국인권재단. 『한반도의 평화와 인권 1, 2』. 서울: 도서출판 사람생각, 2002.
- 한만길 외. 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』. 통일연구원 협동연구총서. 2003.
- 한만길. 『통일교육의 이론과 실천: 평화와 통일을 위한 교육』. 서울: 교육과학사, 2001.
- 한빛종합사회복지관. 『북한이탈주민 취업육구 조사 보고서』, 2004.
- 한화경제연구원. 『통일대비 기업전략연구』, 1997년 11월.
- 함인희 외. 『통일교육 분야별 실태조사 및 개선 방안 연구』, 통일부 용역과제. 2002.
- 함택영. 『국가안보의 정치경제학』. 서울: 법문사, 1998.
- 해양수산부. 『2003 해양수산통계연보』. www.momaf.go.kr.
- \_\_\_\_\_. 『해양수산백서 2002~2003』. 2004.
- 허문영 외. 『통일정책 추진체계 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 헌법재판소. 『헌법재판소 판례집』. 제2권 1990.
- \_\_\_\_\_. 『헌법재판소 판례집』. 제4권 1992.
- \_\_\_\_\_. 『헌법재판소 판례집』. 제5권 2호 1993.
- 현대경제연구원. 『개성공단 개발의 경제적 효과와 성공과제』. 서울: 현대경제연구원. 2004.
- 현대경제연구원. 『북한정보뱅크』. 2000.
- 홍성방. 『헌법학』. 서울: 현암사, 2002.

- 홍익표. 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 항병덕. 『분단국 경제교류·협력 비교연구』. 연구보고서 98-17. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 항병덕. 『통일교육개선방안 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 황의각·장원태. 『남북한 경제·화폐통합론』. 서울: 법문사, 1997.
- Agresti, Alan. *Categorical Data Analysis*. New York: wiley-Interscience, 2002.
- Anderson, J. *Public Policy-Making*. 4th edition. Holt: Rinehart & Winston, 2000.
- Babbie, Earl. 고성호 외(역). 『사회조사방법론』. 서울: 그린, 2003.
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*. Allen & Unwin., 1961.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Chenery. H. *Structural Change and Development Policy, The World Bank*. Oxford University Press, 1979.
- Chow Peter and Mitchell H. Kellman. *Trade-the Engine of Growth in East Asia*. Oxford University Press, 1993.
- Dervaux, B.. *Intégration européenne et économie sociale*. L'Harmattan, 2001.
- Dye, T. *Understanding Public Policy*. 7th edition. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992.
- Ehlermann, Claus-Dieter/Kupper, Siegfried/Lambrecht, Horst /Ollig, Gerhard. *Handelspartner DDR-Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen*. Baden-Baden, 1975.
- Hall, Peter. *Governing The Economy: The Politics Of State*

- Intervention In Britain and France.* New York: Oxford Univ. Press, 1986.
- Hallin, D. *The 'Uncensored War': The Media and Vietnam.* New York: Oxford University Press, 1986.
- Heater, Derek. *A History of Education for Citizenship.* New York: RoutledgeFalmer, 2004.
- Hrebenar, R.. *Interest Group Politics in America,* 3rd edition. New York: M.E. Sharpe, 1997.
- Inglehart, R.. *The Silent Revolution.* Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Karl-Heinrich v. Waldhausen. *Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen Bundesrepublik und DDR.* NJW, 1980.
- Keat, Russell and John Urry. *Social Theory as Science.* New York: Routledge & Kegan Paul, 1982.
- Krause L.. *U. S. Economic Policy toward the Association of Southeast Asian Nations: Meeting the Japanese Challenge.* The Brookings Institution, 1982.
- Kupper, Siegfried. *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung.* Köln, 1972.
- Lindblom, C. and Woodhouse, E.. *Policy-Making Process,* 3rd edition. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.
- Mohamed Ariff and Hall Hill. *Export - Oriented Industrialisation: The ASIAN Experience.* Allen and Unwin, 1987.
- Nguyen Dung and Fan Po-Hung J.. *The Role of Natural Resources in Trade Patterns among the U. S., Japan, and Other Countries in the Asian Pacific Rim.* Welwirtschaftliches Archive, 1995.
- OECD. *Government of the Future.* Paris, 2000.

- \_\_\_\_\_. *Policies to Enhance Sustainable Development*. Paris, 2001.
- Patzelt, Werner J. (ed.). *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003.
- Peters, G. *American Public Policy*. N.J.: Chatham House Publishing, 1996.
- Redor, D.. *Economie européenne*. Hachette, 1999.
- Richardson, D. and Smith, M.. *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Riesenberg, Peter. *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*. Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press, 1991.
- Schwarzenberger, G.. *Manual of International Law*. 6th ed. Milton: Professional Books, 1976.
- Strange, S.. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- UNDP. *Human Development Report*. 1993.
- Waltz, Kenneth N. *Man, the State and War: a Theoretical Analysis*. New York & London. Columbia Univ. Press, 1959, 김광린 역. 『인간·국가·전쟁: 국제정치이론의 분석』. 서울: 소나무, 1988.

## 2. 논문

- 강기철. “우리나라 도매가격의 우월성.” 『경제연구』, 1995년 4호.
- 강대인. “남북방송교류정책의 연원과 추진방향.” 『방송연구』 2001년 겨울호.
- 강원택. “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등:

- 진단 및 해소방안』(2004.9.1).
- 곽선호. “중국의 금융법제 정비 현황 및 과제.” 서울: 한국금융연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. “중국 주식시장의 현황과 과제.” 서울: 한국금융연구원, 2001.
- 곽진영. “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체.” 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영출판사, 2000.
- 구갑우. “북한 핵문제와 초당적 협력의 정치.” 『한반도평화과정과 국회의 역할』. 2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문 (2004.6.24).
- 국회통일외교통상위. “북한이탈주민 현황과 대책방향.” 1998. 10.
- 권영성. “우리 헌법의 영토조항과 통일조항.” 『판례월보』. 제228호. 1989.9.
- 권혁범. “한반도의 분단현실과 통일교육의 방향.” 한국정치학회 춘계학술회의 자료집. 2000.
- 기업은행. “중소기업의 해외진출확대와 제조업공동화.” 『기은조사 2004』, 2004.
- 길정우. “통일을 위한 실질적 대비방안: 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향.” 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김갑식. “햇볕정책과 지식인: 신문 기고문 내용분석.” 『통일문제연구』 제14권 제2호(2002).
- 김경숙. “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향.” 『북한조사연구』 제5권 1호 (2001).
- 김근식. “대북퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제.” 『통일문제연구』 제14권 1호. 서울: 평화문제연구소, 2002.
- \_\_\_\_\_. “평화변영정책 1년: 평가와 과제.” e원컴 정치뉴스 (2004.1.25).
- 김대우. “통일에 대비한 남북한 경제통합방안.” 『용인대 논문집』. 제13집, 1997.
- 김도중·김형중. “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로.” 『국제정치논총』 제40집 4호. 서울: 국제정치학회, 2000.
- 김명식. “남북협력시대를 위한 지역발전전략.” 『월간국토』. 국토연구원,

2002년 9월.

- 김병중. “북한항만개발과 남북한 항만교류협력방안.” 『월간해양수산』 제 219호, 2002년 12월.
- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』 제12권 2호. 서울: 통일연구원, 2003.
- 김상택 외. “남북한 정보통신부문의 교류협력과 통합에 관한 연구.” 정보통신정책연구 11권 7호. 정보통신정책연구원.
- 김선화. “미국 난민정착지원시스템의 북한이탈주민 적용을 위한 제안.” 『2003년도 북한이탈주민지원사업의 회고와 전망』
- 김성남. “국회 국가보안법 개폐에 관한 공청회 의견서.” 『인권과 정의』. 제 162호. 1990년 2월.
- \_\_\_\_\_. “남북교류협력법안 검토.” 『인권과 정의』. 대한변호사협회. 1989.8.
- 김세원. “남북한 경제통합의 전망과 과제.” 『사회과학과 정책연구』, 1992년 6월.
- 김승교. “국가보안법은 민족의 명줄에 박혀있는 쇠말뚝이다.” 『시민과 변호사』. 통권 제70호. 1999.11.
- 김승대. “북한이탈주민의 법적 지위 토론문.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점(1)』. 통일사법정책자료 2003-1. 서울: 법원행정처, 2003.
- 김연철. “공백의 5년: 김영삼 정부 통일정책의 반성과 비판.” 『한국민족문화』 제12호 (1998).
- 김영수. “국가기업리득금과 그 합리적동원에서 제기되는 몇가지 문제.” 『경제연구』, 2004년 1호.
- 김영윤. “고전적 통합이론의 남북한 적용 가능성.” 『월간 통일경제』, 1995년 9월.
- 김영호. “남북한 경제통합의 과제와 전략.” 북한경제포럼 편. 『남북한경제통합론』. 서울: 오름, 1995.
- \_\_\_\_\_. “민간통일운동의 변천과정과 현황 연구: 통일 NGO들의 성장과정과 특징 분석을 중심으로.” 『2003 북한 및 통일관련 신진연구 논문

- 집( I)』. 서울: 통일부, 2003.
- 김용철. “통일문제에 대한 무관심/기피 현상과 법·제도 개선 방안.” 정상돈 외 (편). 『통일교육의 다원화와 제도개선 방안』. 서울: 오름, 2002.
- 김용현. “한국의 대북정책과 국회의 역할.” 『한반도 평화과정과 국회의 역할』. 2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문 (2004.6.24).
- 김윤. “남북한 경제통합에 관한 단계적 접근방안.” 『무역학회지』, 1993년 3월.
- 김인구. “멋대로 놀아난 친북단체들. 북측의 핏. 속은 착한 정부 — 평양 8·15행사 전말.” 『한국논단』 10월호 (2001).
- 김재홍. “김대중 정부의 남북화해정책과 정치커뮤니케이션.” 한국통일안보학회. 『한국통일안보학회 학술회의 발표문』 (2000.11.11).
- \_\_\_\_\_. “김대중 정부의 대북 포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교 분석.” 『한국정치학회보』 37집 2호. 서울: 한국정치학회, 2003.
- \_\_\_\_\_. “김대중 정부의 통일안보정책과 언론의 논조.” 한국언론재단, 한국국제정치학회 공동 주최 학술회의. 『언론의 역할과 남북한관계의 새로운 패러다임 모색』 발표 논문 (1999.8).
- 김종래. “환경분야에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편. 『정부와 NGO』. 서울: 법문사, 2000.
- 김종서. “국가보안법 폐지론 - 제7조를 중심으로-.” 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회. 『국가보안법 개정을 위한 대토론회』. 서울: 새정치국민회의, 1999.9.29.
- 김진향. “통일논의의 현황과 활성화 방안.” 『대한정치학회보』 제8집 2호, 200년 겨울. 서울: 대한정치학회, 2002.
- 김찬규. “UN가입과 남북한의 법적 지위.” 『법률신문』. 1991년 8월 19일.
- 김창환 외. “독일의 학교 및 사회통일교육 프로그램 개발 및 운영실태 분석.” 통일부용역과제. 2002.
- 김창환. “통일 전 독일의 통일교육.” 한국교육개발원 주제 『통일 그리고 북

- 한과 독일의 교육현실』 세미나 발표문. 2002.
- \_\_\_\_\_. “통일교육지침총론 및 학교통일교육의 과제.” 2003 통일교육발전 워크숍 자료집, 2004.
- 김천식. “법적 보장으로 본 『남북교류협력법.』 『통일한국』. 1990.9.
- 김태현. “한·미관계와 남북관계.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- 김학민. “통일후 북한기업의 사유화 방안.” 1997 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집. 서울: 통일원, 1997.
- 김혜경. “개발NGO의 현황과 발전방향.” 김혁래 외 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』. 서울: 경실련, 1997.
- 남성욱. “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구.” 『북한연구학회보』(북한연구학회). 제7권 제1호. 2003. 8.
- 노승준·박중봉. “북한의 정보통신 현황과 정책.” 『인터넷과 북한』. 서울: 극동문제연구소, 2000.
- 대한변호사협회. 『대한변호사협회지』. 통권 제152호. 1989.4.
- 도희근. “통일관련 법정책의 문제점 비판.” 『법과 사회』(‘법과 사회’이론연구회). 제7호 (1993).
- \_\_\_\_\_. “헌법 제3조(영토조항)의 해석.” 『헌법규범과 헌법현실』. 권영성 교수 정년기념논문집. 서울: 법문사, 1999.
- \_\_\_\_\_. “국민기본권을 제약하는 국가보안법은 폐해야.” 『자유공론』. 통권 제402호, 2000.9.
- 독고순. “탈북주민의 가치정향에 관한 비교연구.” 『한국사회학』 35집 1호.
- 리종현. “원탁회의의 토론문.” 6.15 4돐 국제토론회문건-7, 2004.
- 문성민. “북한의 금융제도.” 서울: 한국은행, 2000.
- 문준조. “남북간 투자보장방안.” 통일원. 『경제교류·협력분야 94년도 전문가위촉과제 종합』. 회담대책개발 기초자료. 통회 94-12-60. 서울: 통일원 남북회담사무국, 1994.

- 문준조. “남북경협 4대합의서의 후속조치문제와 정책방안.” 남북경협살리  
기국민운동본부. 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』.  
남북경협포럼 발표 논문집. 2004.4.9.
- 문흥안. “북한이탈주민의 혼인·이혼·재혼.” 『북한이탈주민 정착지원 발  
전방향』. 하나원 개원 5주년 기념 세미나. 2004. 7. 9.
- 민성길. “북한이탈청소년의 사회적응능력과 시민의식.” 남북청소년교류연  
대 북한이탈청소년의 사회적응에 대한 토론회. 2004. 9. 3.
- 민족통일연구원. 『이산가족문제 해결 및 자유왕래, 접촉 실현방안』. 대책보  
고서, 1992.
- 민주평화통일자문회의사무처. “민주평화통일자문회의 제10기 주요 업무추  
진 실적.” 상임위원회 회의자료. 2003.5.20.
- 박광석. “남북교역과 원산지 문제에 관한 고찰.” 미출간 원고, 2004.
- 박선원. “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화  
공존으로.” 『통일연구』 제6권 제2호. 연세대학교 통일연구원, 2002.
- 박용규. “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안.” 한국언론재단·  
한국국제정치학회 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패  
러다임 모색』 (1999.8.27).
- 박원순. “우상의 시대의 유물 -국가보안법 폐지의 당위성-.” 국가보안법문  
제를 고민하는 의원 모임. 『국가보안법, 어떻게 할 것인가?』. 국가  
보안법 토론회. 2000.7.18.
- 박유환. “북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안.” 서울: 한국수출입은행,  
1997.
- 박유흔. “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발  
전방향.” 『남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및  
대책』. 서울대 법학연구소 주최 세미나 주제발표문. 1992.9.25.
- \_\_\_\_\_. “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방  
향.” 『서울대학교 법학』. 제34권 제1호. 1993.
- 박정원. “남북관계 발전을 위한 법제도 정비 방안.” 『17대 국회에서의 남북

- 협력 법제도 정비 방안』 세미나 발표논문, 2004년 6월 22일.
- 박지수. “남북경협 활성화 위한 법·제도 정비 시급.” 『민족 21』, 2004년 5월.
- 박찬욱. “한국 의회정치의 특성.” 『의정연구』 제1권 1호 (1995).
- 박철범. “6·15 남북공동선언리행에서 북남경제협력사업의 사명과 역할.” 6·15 4돐 국제토론회문건-4, 2004
- 박태한. “류동자금의 본질에 대한 주체적리해.” 『경제연구』, 1995년 4호.
- 박형중. “경제체제전환의 급진론과 점진론: 이론상의 비교를 중심으로.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 박형중. “참여정부 1년의 대북정책 평가와 향후 과제.”
- 박홍원. “언론과 김대중 정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용분석.” 2002년 5월 23~24일 경남대학교와 조지타운 대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의 『The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Development and Future Prospects』 발표문.
- 배재식. “남북한의 국가성.” 『법률신문』. 1991년 8월 15일.
- 배종대. “다시 한번 국가보안법을 말한다.” 『법과 사회』. 제4호. 1991.
- 백승현. “국가보안법 왜 폐지되어야 하는가.” 새천년민주당 국가보안법 개정기획단. 『국가보안법 개정에 관한 토론회 발표문집』. 서울: 새천년민주당. 2000.10.9.
- 백진현·제성호. 『군비통제 검증관련 기구 및 법령에 관한 연구』. 2001 국방정책 연구보고서. 서울: 한국전략문제연구소, 2001.
- 백학순. “한·미동맹 재편과 남남갈등의 극복.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- 법제처. 『독일통일관계법연구』. 법제자료 제156집. 서울: 법제처, 1991.
- 북한연구소. “북한관련 인터넷 정보검색.” 『북한』, 1996년 9월호.
- 산업은행. “북한·중국의 금융시스템 비교와 전망.” 2001.

- 새천년민주당 국가보안법 개정기획단. 『국가보안법 개정에 관한 토론회』.  
서울: 새천년민주당, 2000.10.9.
- 서윤환. “북한이탈주민의 정착지원 방안.” 『2003년 북한이탈주민 지원사업의 회고와 전망』. 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 동계 심포지움(북한이탈주민 지원 민간단체협의회, 2003. 12)
- 선우현. “한국 사회에서 ‘진보/보수 간 이념적 대립구도’의 왜곡화 - 대북 정책을 둘러싼 남한 내 갈등 사태를 중심으로.” 『사회와 철학』 4 (2002).
- 손광락. “경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향.” 영남대학교 산업경영연구소. 『산업연구』 제4집, 1996년 12월.
- 손호철. “남남갈등의 기원 및 전개과정.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 발표논문 (2004.9.1).
- \_\_\_\_\_. “대북포용정책과 남남갈등.” 한국정치학회 하계학술대회 『남북한관계의 회고와 전망』 발표문. 2002.
- 신영호. “이산가족의 재결합에 따른 가족법상의 문제.” 『사회과학논총』(성신여자대학교 사회과학연구소). 제7집. 1995.
- 신주현. “북한의 평화 공세와 대남선전선동 실태.” 『탈북자들』. 제37호 (2004.7).
- 안두순. “한반도 통일국가의 경제체제.” 제4회 한국정치 세계학술대회. 한국정치학회, 1994년 7월.
- 양건. “국가보안법 위헌론.” 『인권과 정의』. 통권 제164호. 1990.3.
- 양건. “남한의 통일방안을 어떻게 볼 것인가?.” 『공법연구』. 제22집 제1호. 1994.
- 양수길. “남북한 경제통합.” 『21세기 논단』, 대통령자문 21세기 위원회, 1992년 겨울호.
- 양운철. “남북한 경제통합의 이상과 현실.” 『경제와 사회』. 26권, 1995.
- 양현모. “한반도 통일과 통일행정요원.” 『한국사회과학논총』 8호.

- 양홍모. “남남갈등의 파장.” 『북한』 2월호 (2002).
- 오기성. “학교통일교육의 실패리다임 연구.” 『국민윤리연구』 46권, 2001.
- 오선희. “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇가지 문제.” 『경제연구』, 1994년 3호.
- 오승렬. “개성공단 건설계획의 개선방안.” 『통일전략포럼 보고서』. vol. 30 (2004).
- 오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향.” 『통일문제연구』. 제4권 1호. 1992.
- \_\_\_\_\_. “남북교류협력 활성화를 위한 법제개선방안.” 남북나눔연구위원회. 『21세기 민족화해와 번영의 길』. 남북나눔총서 2. 서울: 크리스찬서적, 2000.
- 외교통상부. “탈북자문제 현황 및 대책.” 국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속의원 간담회 자료. 2002.6.24.
- 우성대. “대북정책에 대한 국민적 합의 형성 방안.” 민주평화통일자문회의. 『남북정상회담 1주년 기념 대토론회: 평화협력과 국민대화합 실현을 위한 과제와 방안』 (2001.5.30).
- 유영옥. “남남이념갈등 극복을 위한 연구.” 『한국동북아논총』. 제8권 제2호, 통권 27호. 서울: 한국동북아학회, 2003.
- 유효석. “국가보안법 폐지에 부쳐.” 『시민과 변호사』. 통권 제79호. 2000.8.
- 윤기원. “국가보안법 개폐논의에 대하여.” 민족화해협력범국민협의회. 『국가보안법과 남남대화』. 민화협 결성 1주년 기념 정책토론회. 서울: 민족화해협력범국민협의회, 1999.9.16.
- 윤대규. “현행 남북경협 법체계와 성공적 경험을 위한 과제.” 『시민과 변호사』. 2004.2.
- 윤성이. “인터넷을 활용한 통일기반 확충방안.” 통일부용역과제. 2001.
- 윤여상. “북한이탈주민 적응실태와 과제.” 통일교육원 강의자료, 2003. 10.
- \_\_\_\_\_. “북한이탈주민 정착지원시설의 목표와 기능.” 『북한이탈주민 정착 지원 발전방향』. 하나원 개원 5주년 기념세미나, 2004. 7. 9.

- 윤여상. “탈북자에 대한 정부와 민간의 지원 실태.” 『자유공론』 301호 (2002).
- \_\_\_\_\_. “탈북자 현황과 한국사회 적응실태.” 『자유공론』 (2002).
- 윤영철. “권력이동과 신문의 대북정책 보도: 신문과 정당의 병행관계를 중심으로.” 『언론과 사회』 제27호(2000).
- \_\_\_\_\_. “언론 환경의 변화와 보도의 다양성: 반공(반북)이데올로기 지형의 변화와 그 한계.” 『한국언론학보』 제28호(1992).
- \_\_\_\_\_. “언론의 현실재구성에 관한 연구: 신문의 남북관계 보도 분석.” 『신문학보』 제26호(1999).
- 윤인진. “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근.” 『한국사회학』. 제33집(가을호, 1999)
- 이갑석. “통일에 대비한 남북 경제통합의 과제.” 북한경제포럼 편. 『남북한 경제통합론』. 서울: 오름, 1999.
- 이강락. “북한이탈청소년의 남한사회 적응문제와 시사점.” 하나원 개원 5주년 기념세미나. 2004. 7. 9.
- 이교덕. “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이.” 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이근. “참여시장경제와 통일한국의 새 경제체제: 통일준비 개혁과 ‘참여시장경제’로의 통일.” 『발전·개혁·통일의 제 모델: 경제체제의 국제비교』. 서울: 21세기 북스, 1994.
- 이동복. “국가보안법 개폐문제 검토.” 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회. 『국가보안법 개정을 위한 대토론회』에서 배포된 별지 토론문. 서울: 새정치국민회의, 1999.9.29.
- 이부미. “탈북 가정생활을 통해 본 젊은 부모들의 남한사회 초기 적응.” 『다가서는 남과 북, 만남과 공존의 모색』. 2002~2004년도 한국학술진흥재단 기초학문육성 지원과제 연구결과 발표 학술 심포지움. 2004. 6. 25
- 이상준. “북한의 지역개발과제와 국제협력전략.” 『국토연구 34권』, 2002.

- 이새롭. “북한이탈여성의 남한사회 조기 정착 방안.” 민주평화통일자문회의 여성분과위원회 회의자료. 2003.
- 이석태. “국가보안법 개폐논의와 관련된 몇 가지 생각할 점들.” 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회. 『국가보안법 개정을 위한 대토론회』. 서울: 새정치국민회의, 1999.9.29.
- 이성환. “대한민국 국민의 범위.” 『법학논총』(국민대). 1997.
- 이영석. 다리공동체, 북한이탈주민민간단체협의회 아동청소년분과 세미나 토론, 2003. 10. 10.
- 이영애. “한국 언론의 대북관 비교연구: 양대 서해교전의 보도내용과 보도 태도를 중심으로.” 『북한연구학회회보』 제6권 제2호.
- 이영훈. “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화.” 『북한연구학회회보』. 5권 2호, 2001년 12월.
- 이우승. “북한, 통일관련 프로그램의 제작방향에 관한 연구.” 『방송문화연구』. 2000.
- 이장희. “동서독 통행협정에 대한 연구.” 『통일문제연구』. 제2권 1호. 1990.
- \_\_\_\_\_. “평화공존체제를 위한 법적 수정방향.” 『통일한국』. 1990.7.
- \_\_\_\_\_. “남북합의서의 국제법적 성격.” 『남북합의서의 성격과 그 실현 방도』. 제1회 평화통일대토론회. 1992.
- \_\_\_\_\_. “남북경협 활성화와 국제규범 검토 및 정책방안.” 남북경협살리기 국민운동본부. 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』. 남북경협포럼 발표 논문집. 2004.4.9.
- 이장희. “통일교육 활성화를 법제도 개선방안.” 이장희 외. 『통일교육 활성화를 위한 과제와 정책방안』. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. “이데올로기 문제와 통일교육 관련 법·제도 개선 방안.” 정상돈 외 (편). 『통일교육의 다원화와 제도개선 방안』. 서울: 오름, 2002.
- 이정춘. “위성방송과 한민족 통합.” 『방송연구』 2001 겨울호.
- 이정희. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논집』 제42집 4호. 서울: 한국국제정치

- 치학회, 2002.
- 이종무. “남북협력관계발전을 위한 17대 국회의 과제.” 『17대 국회에서의 남북 협력제도 정비방안』. 민족화해협력범국민협의회, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동본부 주최 정책토론회 자료집. 2004.6.22.
- 이종무. “남북협력재단 설립. 더 이상 미룰 수 없다.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제2차 전문가 토론회(2004.6.11) 발제논문.
- 이종원·김창권. “통일 실현시 북한지역 사유화 방안.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 이준웅. “언론매체 이용 및 해석적 틀이 통일 및 대북 정책에 대한 의견에 미치는 효과.” 『한국언론학보』 제48권 1호. 서울: 한국언론학회, 2004.
- \_\_\_\_\_. “통일을 위한 방송의 역할-북한관련 정보추구의 통일에 대한 해석적 프레임이 통일정책에 대한 여론에 미치는 영향.” 『방송연구』 2000년 겨울호.
- 이진우. “유효석 변호사의 ‘국가보안법 폐지’론에 부처.” 『시민과 변호사』. 통권 제80호. 2000.9.
- 이태욱. “동·서독 경제교류경험의 한반도 원용가능성 연구.” 『정책연구』 통권 제100호. 1990.
- 이팔웅. “보수주의자가 진단하는 남남갈등과 전략: 친북 좌파로부터 자유민주주의 구하기.” 『통일한국』 제21권 10호 (2003.10).
- 임광규. “국가보안법은 반자유 이식 막는 경계초소.” 『자유공론』. 통권 402호. 2000.9.
- 임복규. “통일이전의 서독과 동독의 법적 지위.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점(2)』. 통일사법정책자료 2003-1. 서울: 법원행정처, 2003.
- 임혁백. “남북화해시대의 남남갈등 해소방안.” 민주평화통일자문회의. 『민주평화통일자문위원회 교육홍보 분과위원회 제47차 회의자료』 (2001.4.27).

- \_\_\_\_\_. “평화통일정책과 남남갈등의 극복.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- \_\_\_\_\_. “남북관계의 변화와 국내 정치.” 『통일로』 통권 156호 (2001.8).
- 장기봉. “남북한 평화통일의 기초조건.” 『국제법학회논총』. 제35권 1호. 1990.
- 장명봉. “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응.” 『남북한 UN가입과 한반도통일문제에 관한 공법적 대응』. 한국공법학회 제21회 학술발표회 1991.11.2.
- \_\_\_\_\_. “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제.” 『통일』. 통권 제135호. 1992.12.
- \_\_\_\_\_. “통일문제와 관계법의 괴리 -통일정책과 헌법문제를 중심으로-.” 『사상과 정책』. 1989년 가을호.
- \_\_\_\_\_. “남북경협 활성화를 위한 법적·제도적 장치 모색.” 『북한법연구』. 제3호. 2000.
- \_\_\_\_\_. “남북경협의 법제도적 해결과제와 개선방안.” 남북경협살리기국민운동본부. 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』. 제2차 남북경협포럼 발표논문집. 2004.4.9.
- 장원석. “통일 이후의 정치·사회경제체제.” 장원석 외. 『통일경제와 북한 농업』. 서울: 한울, 1995.
- 장호순. “대북보도 무늬만 달라졌다.” 『관훈저널』 제77호 (2000).
- \_\_\_\_\_. “남북화해시대의 언론의 역할.” 『남북화해시대의 국민적 과제와 언론의 역할』. 한국언론재단. 208-235(2000).
- 전광석. “동·서독 통일의 헌법문제.” 『한림대학교 논문집』(인문사회과학편) 제8집. 1990.12.
- \_\_\_\_\_. “동서독통일의 방법론에 대한 헌법논의.” 『독일통일의 법적 조명』. 서울: 박영사, 1994.
- 전우택 외. “보호경찰관들의 탈북자 지원 경험 분석.” 민성길 외. 『탈북자와

- 통일준비』. 서울: 연세대학교 출판부, 2002.
- 전우택 외. “탈북자의 남한사회 적응: 영역별 장기추적 연구.” 『다가서는 남과 북, 만남과 공존의 모색』. 한국학술진흥재단 기초학문육성 지원과제 연구 결과발표 학술심포지엄, 2004년 6월 25일.
- 전우택. “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』. 1권 2호. 서울: 연세대학교 통일연구원, 1997.
- 전우택·윤덕용. 『북한이탈주민 사회적응 실태조사보고』. 북한이탈주민 후원회, 2001. 12.
- 전일수 외. “통일대비 남북한 종합교통망 구축계획.” 교통개발연구원, 연구 보고서 98-11, 1998.
- 정동근. “전환기에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』. 서울: 법문사, 2000.
- 정상돈. “이데올로기 문제와 통일교육의 다원화.” 정상돈 외 (편), 『통일교육의 다원화와 제도개선 방안』. 서울: 오름, 2002.
- 정세현. “『기본합의서』의 법적 성격과 정치적 의의.” 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』. 세미나시리즈 92-01. 서울: 민족통일연구원, 1992.2.27.
- 정순원·최광석. “남북한 경제통합론의 평가.” 『통일경제』 통권 5호, 1995.
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정중재. “통일 이후의 경제체제.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 정현백. “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정형곤. “동서독간 경험활성화 지원정책과 시사점.” 『통일경제』. 7·8월호. 2001.
- 제성호. “개정 국가보안법의 분석 및 평가.” 미발간 보고서. 서울: 민족통일연구원 정책연구실, 1991.5.

- 제성호. “국가보안법에 대한 남한의 입장.” 『정책연구』. 국가안보정책연구소 통권 제137호. 2001.
- \_\_\_\_\_. “남북한 경제공동체 형성을 위한 법적 환경.” 연세대학교 통일연구원 『남북한 경제공동체 형성을 위한 현실환경과 방향』. 제6차 정기학술회의. 2000.
- \_\_\_\_\_. “국가보안법과 남남갈등.” 『중앙법학』. 제4집 제3호. 2002.
- \_\_\_\_\_. “분단과 통일에 관한 주요 법적 쟁점 -헌법의 영토조항과 통일조항을 중심으로-.” 『중앙법학』. 제6집 2호. 2004.
- \_\_\_\_\_. “통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략: 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해 중심.” 『통일정책연구』. 제13권 1호. 2004.
- \_\_\_\_\_. “국보법은 자유민주체제의 안전판이다.” 『월간 넥스트』. 2004년 9월호.
- 제성호. “남북이산가족의 재결합에 따른 법적 문제점과 해결방안.” 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』. 통일방안 논문집 제3집. 서울: 통일원, 1991.
- \_\_\_\_\_. “헌법상 통일관련조항의 개폐문제.” 『통일연구논총』. 창간호. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- \_\_\_\_\_. “남북 경제교류협력에 따른 법적 문제와 대응방안.” 『저스티스』. 제25권 2호. 1992.12.
- \_\_\_\_\_. “북한의 국가보안법 폐지주장에 대한 한국의 대응방안.” 『국책연구』. 1995 겨울호.
- \_\_\_\_\_. “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안.” 『형사정책연구』. 제7권 1호. 1996.
- \_\_\_\_\_. “남북교류협력법의 법체계상 문제점과 보완방향.” 통일원 『남북교류협력 법제논문자료집』. 서울: 통일원, 1996.
- \_\_\_\_\_. “대량 탈북자 발생시 공법적 대응.” 『법제연구』. 통권 제12호. 1997.
- \_\_\_\_\_. “남북투자보장협정.” 『통일경제』(현대경제연구원). 1998.8.

- \_\_\_\_\_. “북한방송 개방의 방법론과 법적 문제.” 『통일정책연구』. 제8권 1호 1999.
- \_\_\_\_\_. “남북기본합의서의 법적 성격-민변의 북한주민 접촉신청 관련 대법원 판결분석.” 『국제판례연구』(서울국제법연구원). 제1집. 1999.
- \_\_\_\_\_. “『국민의 정부』의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안.” 『남북이산가족문제 해결방향』. 학술회의 총서 99-04. 서울: 통일연구원, 1999.
- \_\_\_\_\_. “6·15 남북공동선언과 후속문서의 법적 성격과 효력.” 『저스티스』. 제34권 제2호. 2001.
- \_\_\_\_\_. “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁해결을 중심으로-.” 『남북한 화해·협력 촉진방안』. 인문사회연구회 협동연구 총서 2000-02. 서울: 통일연구원, 2000.
- 조 국. “국가보안법 전면폐지론.” 새천년민주당 국가보안법 개정기획단. 『국가보안법 개정에 관한 토론회 발표문집』. 서울: 새천년민주당, 2000.10.9.
- 조 민. “통일정책과 국민통합.” 『통일정책연구』 제12권 2호. 서울: 통일연구원, 2003.
- 조동호. “남북 경제교류협력의 평가와 전망.” 『통일전략포럼 보고서』. vol. 30 (2004).
- \_\_\_\_\_. “남북 경협 현황과 추진방향: 남의 시각.” 6.15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회 발표논문집, 2004.
- 조영기. “국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야.” 『국내적 통일인프라 실태』. 통일연구원 협동연구학술회의발표논문집. 2003.9.26.
- 조영기. “북한경제의 발전전략 및 발전단계.” 『한국동서경제학회 제10집2권』. 한국동서경제학회, 1999.
- 조영아. “탈북여성들의 남한적응 특징과 대책.” 연세대 통일연구원 전문가 심포지움. 2004. 2. 5.
- 조영조. “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제.” 『시민과 변호사』.

2004.2.

- 주상환·조영기. “남북한의 산업별 경제협력 분석.” 『북한연구학회보』 6권 1호. 북한연구학회, 2002.
- 주창윤. “북한 관련 보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색.” 한국언론학회 주최 학술회의 『남북화해협력시대 통일을 위한 방송의 역할』 발표 논문 (2000.8).
- 차백인. “중국 거시경제 및 금융개혁 동향.” 서울: 한국금융연구원, 2000.
- 차유규. “통일교육 활성화를 위한 통일교육지침 및 교육방법개선연구.”
- 최기춘. “제1장: 라인형 자본주의와 영미형 자본주의의 제도적 특징 비교.” 『라인형 자본주의와 한국의 발전 모형』. (김균, 김진방, 최기춘, 조영철, 백준봉 (공저). 고려대학교 아세아문제연구소, 2004 출간예정).
- \_\_\_\_\_. “유럽통합의 과거, 현재 그리고 미래.” 『작가들』. 인천작가회의. 제6호, 여름호, 2002.
- 최대권. “한국헌법의 좌표 -『영토조항』과 『평화적 통일조항』-.” 『법제연구』. 제2권 1호. 1992.6.
- 최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 최보선. “탈북 주민 문제와 이스라엘의 이주민 정책.” 『통일경제』. 제26호. 1997. 2.
- 최승환. “남북교류협력의 활성화를 위한 기본원칙과 법적·제도적 개선방향.” 서울국제법연구. 제1권 1호. 1993.
- \_\_\_\_\_. “남북한 통·통행협정의 체결과제와 정책방안.” 남북경협살리기 국민운동본부. 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』. 남북경협포럼 발표 논문집. 2004.4.9.
- 최용섭. “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관.” 『한국동북아논총』 제6권 제3호, 통권 20호. 서울: 한국동북아학회, 2001.
- 최종렬. “통일교육지원법의 내용과 운용검토.” 새교육, 2000.
- 최창동. “통일을 앞둔 남북한의 법적 지위.” 『분단국가의 법적 지위』. 서울:

- 법률행정연구원, 1996.
- 통일교육원. “제7기 통일대비 행정요원반 교육운영안내.” 1997.
- 통일부. “남북협력기금 통계(2004. 4. 30).” 2004년 5월.
- 한국개발연구원. “최근 북한의 인터넷 서비스 현황.” 『KDI북한경제리뷰』, 2002년 3월.
- 한국금융연구원. “중국의 금융개혁 현황.” 2000.
- \_\_\_\_\_. “중국 금융기관의 문제점 및 해결방안.” 2000.
- 한인섭. “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근.” 『인권과 정의』. 통권 제 280호. 1999.12.
- 홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향.” 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』. 서울: 통일원, 1994.
- 홍현표·정한영. “남북한 경제통합과 산업구조 개편.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 항병덕. “통일교육의 기본방향과 내용.” 한국교육개발원 주최 『통일교육 활성화방안 탐색 워크숍(2002)』 발표문. 1999.
- Meinardus, Roland. “독일의 성인 정치교육 및 한국의 프리드리히 나우만 재단의 활동 상황.” 명지대 및 유럽연구센터-함부르크대 정치학 연구소 공동 주최, 『독일의 정치교육이 한국의 민주주의를 위한 모델이 될 것인가?』 학술회의 자료집. 1998.
- Alger, C. F. “What Should Be the Foundations of Peace Education?.” in Y. Iram, *Education of Minorities and Peace Education in Pluralistic Societies*. London: Praeger, 1996.
- Aspeshlagh, Robert and Robin J. Burns, “Approaching Peace Through Education: Background, Concepts and Theoretical Issues.” in Robin J. Burns and Robert Aspeshlagh, *Three Decades of Peace Education Around the World: An Anthology*. New York: Garland Publishing, 1996.

- Balassa, B.. “Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage.” *Journal of Manchester School*. vol.33 (May 1965).
- Blumewitz, Dieter. “Genießt der Vorsitzende des Staatsrats der DDR in der Bundesrepublik Immunität nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts?.” *JZ*, 1985.
- Domke, Martin. “Foreign Nationalization: Some Aspects of Contemporary International Law.” *Selected Readings on Protection by Law of Private Foreign Investments New York: Matthew Bender & Co., 1973.*
- Heinrich Siedendopf, “Building-up of Government and Public Administration in East Germany after Reunification.” Paper presented at the Korea-German Forum held by the Korea Institute of Public Administration. Hotel Lotte, Seoul, April. 8. 1996.
- Inglehart, R. “Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy,” Norris, P. ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governmen.* Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Krasner, Stephen D. “Sovereignty: An Institutional Perspective.” *Comparative Political Studies*. Vol.21, No.1, 1988.
- Loomis, B. and Cigler, A. “Introduction.” Cigler, A. and Loomis, B. eds., *Interest Group Politics*. 5th edition. Washington, D.C.: CQ Press, 1998.
- Mathews, J. “Power Shift,” *Foreign Affairs*, 76/1, 1997.
- Mußnug, Reinhard. “Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen des Bundesrepublik Deutschlands.” Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrecht*. Bd. I (1987).

- Peters, G. and Pierre, J. "Governance without Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8/2 1998.
- Senghaas, Dieter. "Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen." Karl Kaiser (ed.). *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag. 1971.
- Snyder, Earl. "Protection of Private Foreign Investment: Examination and Appraisal." *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 10 (1961).
- Turner, S. "Global Civil Society, Anarchy, and Governance," *Journal of Peace Research*, 35/1 1998.
- Weaver, K. and McGann, J. "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change," McGann, J. and Weaver, K. eds., *Think Tanks and Civil Societies*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2001.