

# 종합결과보고서 : 남북한 통합과 통일인프라 확장방안

김영춘 김성진

Korea  
Institute for  
National  
Unification

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교

**종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안**

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 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) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

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

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안 / 김영춘 ; 김성진 [공]지음.

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-08-08)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-306-X

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2005002852

**종합결과보고서:**  
**남북한 통합과 통일인프라 확장방안** ▶▶▶

본 서는 『경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업』의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 3개 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. 연구목적 .....	3
2. 연구범위 및 방법과 대응 .....	5
II. 통일에 대한 국민적 합의 구축방안 .....	13
1. 통일문제 관련 갈등의 양상 및 원인 .....	17
2. 서독의 갈등과 합의형성 사례 .....	25
3. 국민적 합의형성 방안 .....	33
4. 여론 주도집단별 세부방안 .....	38
III. 남북한 통일을 위한 법제도 인프라 확충방안 .....	45
1. 기초적 논의 .....	47
2. 남북한의 법제통합의 주요 쟁점 .....	55
3. 법제통합의 사례 검토 .....	57
4. 법제통합 방안 .....	62
5. 법제도 인프라 구축을 위한 제언 .....	72
IV. 통일정책 거버넌스 구축방안 .....	75
1. 통일정책 거버넌스의 주요 분야 .....	77
2. 글로벌 거버넌스와 통일정책 .....	79
3. 통일정책 비전과 정부혁신 .....	89
4. 남북경협과 정부-기업 파트너십 .....	92
5. 시민사회의 통일정책 참여 .....	95
6. 통일정책 거버넌스 효율화 방안 .....	97

<b>V. 남북한 경제통합의 인프라 확장방안</b> .....	107
1. 경제통합과 경제인프라의 제측면 .....	109
2. 인적 인프라 .....	112
3. 제도적 인프라 .....	121
4. 물리적 인프라 .....	124
5. 재정금융적 인프라 .....	126
6. 정책적 제언 .....	129
<b>VI. 신패러다임 통일교육 구현방안</b> .....	133
1. 신패러다임 통일교육 구현의 필요성 .....	135
2. 법적·제도적 문제점과 해결방안 .....	136
3. 학교통일교육의 문제점과 해결방안 .....	140
4. 사회통일교육의 문제점과 해결방안 .....	148
5. 신패러다임 통일교육의 새로운 교수법 .....	153
6. 신패러다임 통일교육의 네트워크 형성에 대한 제언 .....	155
<b>VII. 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구</b> .....	159
1. 사회적응 프로그램의 필요성 .....	161
2. 사안별 사회적응 프로그램의 현황 및 평가 .....	162
3. 북한이탈주민 취업지원체계 .....	170
4. 사회적응 프로그램 개발의 기본방향 .....	179
5. 결론 및 향후 과제 .....	183
<b>VIII. 결론 및 정책 제언</b> .....	185
1. 국민적 합의 도출 .....	187
2. 법·제도분야 .....	190
3. 정치분야 .....	191
4. 경제분야 .....	194
5. 사회·문화분야: 통일교육 .....	195

6. 사회·문화분야: 북한이탈주민과 사회통합 .....	197
참고문헌 .....	199
최근 발간자료 안내 .....	207

# 표 목 차

<표 II-1> 국민 의견의 통일정책 반영정도에 대한 인식 .....	18
<표 II-2> 북한에 대한 인식 .....	19
<표 II-3> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가 .....	20
<표 II-4> 평화번영정책 평가 .....	21
<표 II-5> 대북지원정책 평가 .....	21
<표 II-6> 통일문제 및 국내정치적 주요 쟁점에 대한 인구사회학적 집단 간의 인식차 .....	22
<표 II-7> 남남갈등의 특성 분석을 위한 로지스틱 회귀분석 ...	24
<표 III-1> 심천의 토지관리제도 변화 .....	61
<표 IV-1> 유엔기구간 통합 대북 인도적 지원 종합현황 (1995~2004) .....	81
<표 IV-2> 1995~2004년 국제적십자사연맹의 대북 지원 실적 ...	82
<표 IV-3> 국가별 대북 인도적 지원 실적(2004년) .....	85
<표 V-1> 통일교육 학습방법 .....	147
<표 VII-1> 프로그램 실시 현황(2005) .....	163
<표 VII-2> 항목분류와 조사항목 .....	172
<표 VII-3> 조사대상자의 남녀별 경제활동 참가 .....	173
<표 VII-4> 비경제활동인구 현황 .....	174
<표 VII-5> 신분이 취직에 부정적 영향을 미치는 여부 .....	175

# 그림 목차

<그림 I-1> 통일인프라의 영역 .....	7
<그림 I-2> 연구수행체제 및 참여 연구기관 .....	11
<그림 II-1> 정부의 독일정책에 대한 서독주민들의 평가 (1967년~1987년) .....	27
<그림 II-2> 독일 및 동방정책에 관한 정부와 의회 간 협조 및 견제(1970년대 초반) .....	30
<그림 III-1> 남북한통합을 위한 법제도 인프라 확충을 위한 로드맵 .....	48
<그림 IV-1> 통일정책 거버넌스 분석틀 .....	78
<그림 IV-2> 통일부의 정책네트워크 .....	91
<그림 IV-3> 통일정책 거버넌스 체계 .....	104
<그림 VII-1> 청소년 학습쉼터 흐름도 .....	166
<그림 VII-2> 외상후 스트레스 장애(PTSD) 문제 접근 흐름도 .....	168
<그림 VII-3> 북한이탈주민 대상별 취업관리틀 .....	177



# I

## 서론



## 1. 연구목적

탈냉전 이후 남북한관계는 국제정세의 변화와 한국의 화해·협력 및 평화번영정책의 추진과 함께 많은 변화를 보여왔다. 특히 대북포용정책의 추진으로 남북한관계는 화해협력구조 전환되는 계기를 마련하고 있으며, 남북관계 개선에서도 실질적인 변화의 모습이 나타나고 있다. 이러한 변화는 서해에서의 무력갈등부터 북핵문제를 둘러싼 남북한 합의사항 불이행, 그리고 현대의 금강산 관광추진과정에서 나타나는 북한과의 갈등 등에도 불구하고 정부, 지방자치단체, 시민단체 및 기업의 다양한 수준에서 주목할 만한 변화들이 나타나고 있다. 특히 2005년에는 북핵문제를 둘러싼 6자회담이 개최되어 논의가 진행되고 있으며, 한 때 중단되었던 금강산관광과 장관급회담도 재개되었다.

물론 이러한 변화의 과정에서 국내적으로는 여러 분야에서 ‘남남갈등’으로 표현되는 국내적 갈등뿐만 아니라, 남북한관계의 진척에도 불구하고 국내적으로 이에 대한 준비가 부족한 ‘부적응’ 및 ‘지체현상’들도 나타나고 있다. ‘남남갈등’은 남북한관계의 현황이나 현상에 대한 평가의 차이에서도 나타나고 있으나 보다 근본적으로는 북한에 대한 인식, 대북정책의 목표, 남북한관계에 대한 접근방법, 그리고 장기적으로는 남북한관계 및 통일에 대한 인식의 차이에서 비롯되고 있는 것으로 보인다. 특히 이러한 갈등은 최근 남북한 교류가 확대되면서 일반적이고 근본적인 시각의 차이가 보다 구체적인 사안에서 대립함으로써 보다 빈번하게 제기될 가능성이 나타나고 있다. 예를 들어 대북지원사업의 확대는 예산의 배정을 둘러싼 보다 구체적인 논란으로 발전될 수 있으며, 북한이탈주민의 증가와 빈번한 중국내 외국시설에의 진입 혹은 진입시도는 국내외에서 북한이탈주민 문제에 대한 논의를 활성화시키고 있다. 또한 북한의 인권문제는 2005년 12월 북한인권관련 세계대회의 개최에서도 나타나는 것처럼 ‘남남갈등’이 더 이상 소수의 학문적·정책적 논의나 원칙의 확인 수준에 그치는 것이 아니라 사회운

동으로 확산되는 기미를 보여주고 있다.

특히 북한의 인권문제는 북핵문제와 6자회담의 진행과정과 결부되어 북한에 대한 시각과 입장의 차이가 동맹관계와도 연관되어 제기되는 양상을 보여주고 있어 ‘남남갈등’이 대북정책뿐만 아니라 외교정책에도 연관되어 나타나는 질적인 변화를 보여주고 있다. 예를 들어 미국의 경우 6자회담 이후 북한정권을 지칭하는 과정에서 자제해왔던 표현들을 다시 거론하고, 북한의 인권문제에 대해 강경한 입장을 취하고 있으며, 이러한 상황에서 국내에서는 남북한관계의 진척과 북핵문제의 평화적인 해결을 위해 이러한 ‘민감한 문제’들에 대해 자제할 필요가 있다는 입장과 북한의 인권문제를 분리하여 이를 보다 국내외적 연대를 통해 보다 적극적으로 제기해야 한다는 입장이 갈등하고 있는 실정이다.

이러한 남남갈등 양상의 변화는 남북한관계에서 북핵문제와 같은 중대현안이 제기되고 있고, 남북한 교류가 활성화에 따라 갈등의 영역과 수준이 확대되면서 보다 적극적으로 갈등을 조정할 필요성 역시 증대되고 있다. 특히 남북한관계와 대북정책에 대한 범국민적 합의의 부재, 그리고 이러한 합의의 부재에서 나타나는 남남갈등, 그리고 정치, 경제, 사회, 문화의 전반영역에서 나타나고 있는 정책적 대응의 미비, 부적응, 지체현상 등의 문제는 정부의 대북정책 추진력을 감소시키고, 장기적으로는 통일대비 능력을 약화시킨다는 점에서 보다 적극적인 해결노력이 필요하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 기존의 많은 연구들은 주로 남북한관계 개선을 위한 양자관계 중심의 정책대안을 개발하는데 중점을 두어 진행되어왔으며, 이에 따라 수평적인 고려, 즉 제반 영역에서의 연구들이 국내 전반의 영역에서의 전체적인 미래지향적인 위상에 대한 적절한 고려가 없는 상태에서 진행되어왔다. 대북정책 역시 미래의 통일사회상에 대한 뚜렷한 지향이 없는 상태에서 진행될 경우 제반 영역에서의 수평적인 조율이 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 각각 다른 발전 수준을 보여주고 있는 여러 문제영역에서의 남북

한관계가 상호보완적으로 진척되지 않을 수도 있을 것이다.

통일연구원은 남북정상회담 등을 통하여 다양한 분야에서 교류·협력력이 진행되는 등 남북관계가 진전되는 과정에서 남한 내부에서 국민적 합의기반을 조성하고 관계진전에 대비할 수 있는 인프라를 구축하는 것을 체계적으로 점검할 필요가 있다는 판단에 따라 2003년부터 3년간 “국내적 통일인프라 구축방안”이라는 대주제 하에 협동연구를 추진해왔다. 본 연구는 2003년 종합보고서에서도 언급하고 있는 것처럼 ①국내적 통일인프라의 제반현황을 점검함으로써 미래지향적 구조와 역량을 구비하고, 통일인프라 영역이 상호 유기적으로 기능할 수 있는 틀을 마련함으로써 통일의 거시적 비전을 제공하고, ②남북한 통일과 사회통합을 순조롭게 추진하기 위한 국내적 통일인프라의 확장방안을 강구하며, ③통일인프라의 구축 및 확장을 위한 정책대안을 제시하고자 진행되었다. 특히 본 연구는 지난 3년간 다양한 연구기관과 연구진이 참여하는 학제적 연구를 진행하여 연구의 시너지효과 창출이 이루어질 수 있도록 진행되었다.

특히 3차년도에 해당하는 본 연구는 남북한 통일 및 사회통합을 순조롭게 추진하기 위하여 국내적으로 구축된 통일인프라가 남북한을 포괄하는 방향으로 확장할 수 있는 구체적인 분야별 정책대안을 마련하는 데 중점을 두고 추진되었다.

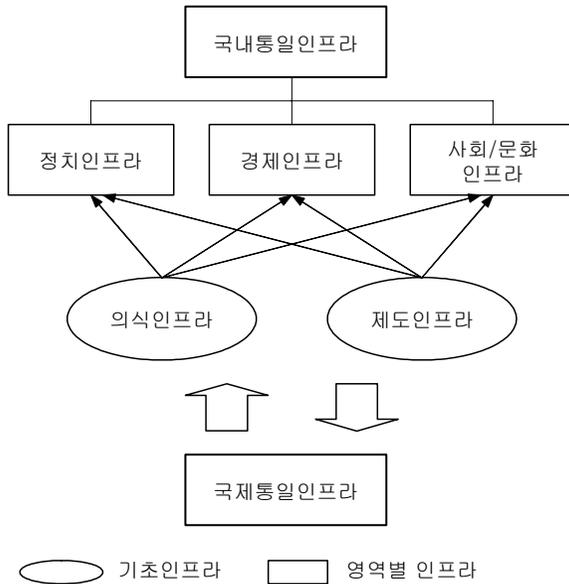
## 2. 연구범위 및 방법과 내용

본 연구는 제1, 2차년도의 연구를 통해 제시된 통일인프라 구축방안에 기초하여 향후 통일인프라의 확대를 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 통일인프라의 확대와 관련된 연구의 범위와 내용은 통일인프라에 대한 개념 정의를 통해 보다 구체적으로 제시될 수 있을 것이다. 통일인프라는 ‘통일기반’과 ‘통일여건’ 등 통일을 가능하게 하는 모든 여건을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 특히 통일인프라는

제1차년도 연구에서 제시되었던 것처럼 ①통일과정에서 발생할 다양한 문제를 해결하고 통일로 가는 길을 단축시키고 순탄하게 만드는데 필요한 우리 사회의 역량, ②의식·정치·경제·사회·문화의 영역에서 고루 발전되어야 하는 단순한 물질 기반이 아니라 보다 포괄적인 사회적 자본, 그리고 ③통일이 모든 방면에서 남북한 주민의 다양성에 기초한 동질적인 삶의 양식과 정신문화를 공유하는 상태를 의미한다면 통일인프라는 이를 실현하려는 정신적 의지와 물질적 기반을 의미하는 것으로 정의할 수 있다. 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 분야별 인프라로 구체화될 수 있으며, 결국 “남북관계의 지속적 개선을 뒷받침할 우리 사회 내부의 역량강화와 함께 중장기적으로 점증하게 될 통일 수요에 대비하는 각 분야의 통일대비능력의 강화를 내용으로 하는 개념”이라고 할 수 있다.

통일인프라는 정신적·물질적 기반을 포괄하고 있을 뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화의 제반영역에서의 사회자본을 총괄하고 있다. 이는 어느 한 영역에서의 통일인프라는 결국 독자적으로 존재하는 것이 아니라 상호 연관 속에서 존재하고 있다는 인식에 기초하고 있다. 이에 따라 통일인프라에 대한 연구는 정신적·물질적 기반에 대한 연구와 함께 제반 문제영역, 그리고 국내외 수준을 종합하여 분석될 필요가 있다.

<그림 I-1> 통일인프라의 영역



자료: 박영규·김수암, 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』(서울: 통일연구원, 2003), p. 18.

이러한 구도에 따라 본 연구는 의식, 제도, 정치, 경제, 사회, 문화의 여섯 영역으로 나누어 통일인프라를 확대하기 위한 방안을 제시하고 있다. 먼저 본 연구는 제1차년도에서 국내적 인프라 실태를 조사하였으며, 제2차년도에는 이러한 통일인프라의 구축 및 개선방안을 연구하였다. 이러한 연구에 기초하여 제3차년도에는 위의 여섯 영역에서 나타난 통일인프라의 영역별로 국내적으로 구축된 통일인프라를 확장하기 위한 구체적인 정책대안을 마련하고자 진행되었다. 특히 본 연구는 3개년 사업결과에 대한 종합적인 정리를 통해 통일인프라 개념을 남북한에 통합 적용하는 구체적인 방안을 제시함과 동시에 이후 남북한 평화번영단계 진입과정에서 구체적으로 노정되기 시작할 다차원적이고 다층적인 문제들을 해소하기 위한 세부적인 방안 마련을 계획하였다.

이를 위해 본 연구에서는 제1차년도부터 설정된 계획에 따라 세부적으로 6개의 연구주제를 선정하고 있다. 첫째, 의식인프라에 대한 것이다. 이와 관련하여 본 연구에서는 의식인프라 분석을 위해 여론조사를 실시하였다. 특히 통일인프라에서 인식의 차이는 기초인프라에 해당되는 사안으로 제반 정책 및 제도의 형성과정은 물론, 퍼주기 논쟁, 분배 투명성, 속도조절, 북한변화에 대한 시각 등으로 요약되는 ‘남남갈등’의 배경요인이 되고 있다. 갈등의 해결을 위해서는 갈등의 원인을 먼저 규명할 필요가 있을 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 1,000명 규모의 일반국민에 대한 여론조사와 여론주도층(정치권 101명, 언론계 86명, 그리고 시민단체 구성원 113명) 인사들에 대한 여론조사를 통해 통일문제 관련 갈등의 양상 및 원인을 규명해보고, 독일에서의 사례에 대한 연구를 통해 시사점을 찾고자 하였다. 이러한 분쟁의 원인은 제도와 가치의 측면으로 나누어 분석되었으며, 각각의 영역에서 국민적 합의형성의 기본방향이 모색되었다.

둘째, 남북한 통합에 필요한 법·제도적 인프라의 확대방안이다. 본 연구에서는 남북한의 통합 및 통일과정을 안정적으로 관리할 수 있도록 다양한 각도에서 남북통합에 대비한 법·제도 인프라 구축방안을 수립하고자하였다. 이를 위해 본 연구에서는 기존의 연구와 달리 법제의 통합방안 혹은 통합전략의 필요성이 제기되고 있다는 필요성에 기초하여 ‘법제통합 로드맵’이라는 거시적인 관점에서의 접근을 모색하였다. 이러한 접근에 따라 본 연구에서는 남북한의 법제통합을 위한 인프라의 구축과 관련된 문제를 분석하고, 향후 법제 인프라의 구축방향과 기존 남북한관계에서 나타난 실례를 중심으로 법제인프라 구축을 위한 실천전략을 제시하고자 하였다.

셋째, 참여정부 하에서 특히 강조되고 있는 ‘참여’의 확대에 따라 제기되고 있는 다원적 이해관계자들의 대두와 이들 간의 관계설정을 거버넌스(governance)의 개념을 통해 분석함으로써 통일과정을 보다 안정화하기 위한 방안을 모색하는 것이다. 통일정책 거버넌스는 남북한

이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다. 본 연구에서는 국제수준의 글로벌 거버넌스와 남북한 국내수준의 행위자(정부·기업·민간단체) 및 남북한이 통합하여 형성되는 남북연합 거버넌스 등의 차원을 나누어 통일정책 거버넌스를 분석하고자 한다.

넷째, 경제적 측면에서 통일인프라를 분석하여 기존에 한국내 구축된 경제분야 인프라가 남북한 통합과정 및 통합 이후에 남북한을 포괄하는 방향에서 확장할 수 있는 기본적인 정책방향 및 구체적인 정책대안을 제시하고자 한다. 이 주제는 남북한 통합과정 및 통합 이후에 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편, 통합이 순조롭고 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하는데 연구의 초점을 맞추고 있다. 특히 이 연구 분야에서는 인적, 제도적, 물리적, 재정금융적 측면에서 구체적인 정책과제 중심으로 통일인프라 확장방안을 제시하고자 한다.

다섯째, 통일인프라의 구축과 관련하여 교육의 영역을 다루고 있다. 한반도 주변국제환경과 남북한관계의 변화는 탈냉전을 넘어 새로운 패러다임의 통일교육을 요구하고 있다. 이러한 새로운 차원의 통일정책의 필요성이 대두함에 따라 정부는 1999년 통일교육법, 2001년 통일교육지원법시행령 공포, 그리고 2003년 12월 통일교육기본계획(2004-2006) 등에 기초하여 새로운 통일교육을 시도하고 있다. 그러나 통일교육에 대한 변화와 새로운 의미의 통일교육이 요구됨에도 불구하고 과거 수행되어 온 통일교육은 물론, 개선된 ‘신패러다임 통일교육’에도 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 이에 따라 본 연구는 제도적·법적 측면, 학교통일교육과 사회통일교육, 그리고 통일교육 네트워크 상에서 발견되는 통일교육의 문제점 분석하고, 새로운 통일교육 교수법 등의 통일교육의 대안을 모색하고자 한다.

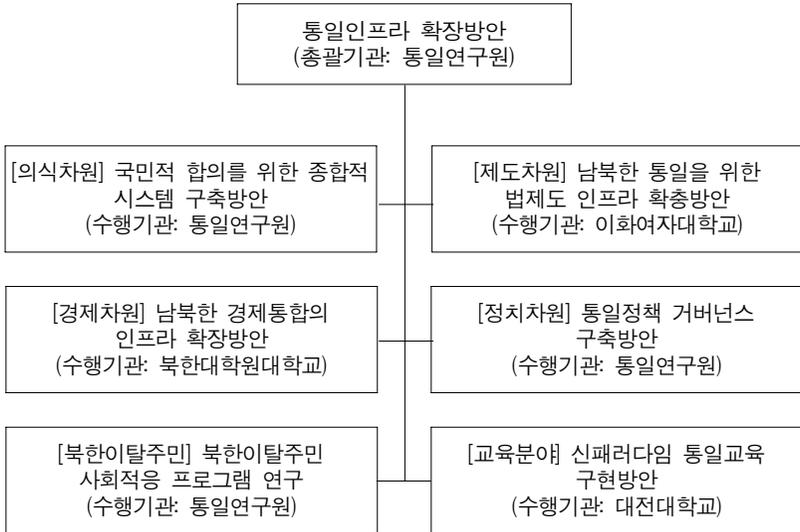
끝으로 본 연구는 사회문화적 통합의 주제로 북한이탈주민의 문제를 다루고자 한다. 북한이탈주민의 사회적응에 관한 기존의 연구는 주

로 총론차원에서 접근하고 있으며, 구체적 사회적응 프로그램의 개발에 대한 연구는 아직 미진한 상태이다. 이와 관련하여 직업능력 개발 및 지역단위 사회적응지원 프로그램에 대한 연구가 진행되어왔으나, 실제 프로그램의 진행내용에 대한 구체적인 소개와 평가는 아직 이루어지지 못하였다. 특히 세부집단별로 적응상 어려움을 덜어주기 위한 특성화된 적응프로그램 개발이나 실제 적용가능한 적응프로그램의 개발은 여전히 미진한 형편이다. 이에 따라 본 연구는 제1, 2차 연구에 기초하여 가족단위 적응지원, 청소년 적응지원, 취업(자활)지원, 외상 후 스트레스 장애(PTSD) 지원 등으로 분야를 세분화하고, 이들 분야에서 북한이탈주민에 대한 실제적인 사회적응 프로그램을 개발제시하고자 한다. 이러한 대안을 통해 본 연구는 북한이탈주민들이 남북한 사회통합의 중요한 인적 자원으로 활동할 수 있는 기반을 제공하고자 한다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 사회적응 프로그램 실시기관, 사안별 프로그램, 그리고 해외사례에 대한 분석을 통해 사안별 사회적응 프로그램을 평가하고, 북한이탈주민에 대한 취업지원체제를 분석하고자 한다. 그리고 이러한 분석과 평가를 바탕으로 북한이탈주민의 사회적응 프로그램 개발의 기본방향을 제시해보고자 한다.

그리고 끝으로 결론에서는 의식과 여론, 법·제도, 정치, 경제, 통일교육과 북한이탈주민의 사회통합문제 등 여섯 개의 연구 분야에서 제기된 이러한 분석과 제언을 종합하여 통일인프라의 확장을 위한 대안을 정리해보고자 한다.

본 연구는 이러한 세부주제들에 대해 통일연구원을 주관연구기관으로 하여 3개의 대학교부설 연구기관의 협동연구망 속에서 진행되었다 (<그림 I-2> 참조).

<그림 I -2> 연구수행체제 및 참여 연구기관



이러한 연구망의 구성은 학제간 연구와 전문분야를 가진 연구기관 간의 협동연구형태를 통해 분야별 실태분석과 정책적 대안을 보다 종합적 차원에서 마련하고자 하는 의도에서 비롯되었다. 이에 따라 본 연구에는 통일연구원을 연구주관 하에 협동연구기관으로 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교가 참여하였다. 본 보고서는 이러한 협동연구의 형태 속에서 6개 연구주제에 대해 각각 진행된 연구의 결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 종합보고서이다.



# II

## 통일에 대한 국민적 합의 구축방안



남북한관계의 발전과 통일에 대한 다양한 생각이 존재할 수 있음에도 불구하고 이러한 발전의 필요성을 부인하는 경우는 거의 없다. 그럼에도 불구하고 남북한관계의 진척에 대해서는 여전히 많은 이견이 존재한다. 문제는 이러한 이견이 단순한 이견으로 그치지 않고 장단기적인 통일정책의 지속적인 추진에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 데 있다. 국가의 대소사가 그렇겠지만 특히 통일문제와 관련된 정책은 국민적 합의와 여론의 지지에 기초하여 추진될 필요가 있다. 통일문제에 대한 국민적 공감대의 형성은 단순한 통일정책의 추진방향에 대한 지지 필요성이라는 차원은 물론 통일의 과정에서 나타나는 다양한 통일 비용, 즉 사회적 혼란, 경제적 부담, 정치적 부담 등의 해결과정에서도 요구되는 것이다. 또한 통일문제는 근본적으로 한국사회를 질적으로 변화시키는 것이기 때문에 국민적 합의는 통일과정뿐만 아니라 통일 이후의 미래상을 설정하는 과정에서도 필요하다고 할 것이다. 요컨대 통일은 정부의 정책적 방향제시 뿐만 아니라 이를 지지하고 변화에 동참하는 국민적 참여를 필요로 한다.

이러한 필요성에도 불구하고 그동안 통일과 관련된 문제에 대해 다양한 이견이 표출되어왔다. 특히 참여정부의 출범 이후 통일문제와 관련된 남남갈등이 심화되고 있으며, 국민적 합의에 기초한 대북정책을 추진하는데 어려움이 야기되고 있다. 현재 가장 심각한 이견을 보이고 있는 통일문제 이슈들은 퍼주기 논쟁, 분배투명성, 속도조절, 북한변화에 대한 시각 등으로 대별될 수 있을 것이다.

과연 이러한 문제들의 본질과 배경은 무엇인가? 통일정책에 국민적 합의가 부재하고 이로 인해 대북정책 및 통일문제에 전반에 대한 접근에서 갈등이 야기된다면 이를 어떻게 극복할 것인가? 갈등을 극복하기 위해서는 갈등의 성격을 이해하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 또한 갈등의 성격을 이해한 이후에는 어떤 방식으로 이러한 갈등을 극복하고 국민적 합의를 도출할 것인가의 문제가 중요한 과제로 부각될 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 참여정부의 출범 이후 제기되고 있는 통일 문제와 관련된 쟁점을 제도와 가치의 측면으로 구분하고, 이 두 영역에서 나타나는 갈등양상을 여론조사를 통해 분석하고자 하였다. 특히 본 연구에서는 여론조사의 대상을 일반 국민과 여론선도층으로 구분하고, 1,000명의 일반 국민과 약 300여명의 여론선도층(101명의 정치인, 86명의 언론인, 그리고 113명의 시민단체 인사)에 대한 여론조사를 실시하였다. 그리고 갈등의 양상을 분석하기 위해 응답자의 성별, 연령, 학력, 직업, 지역, 본인의 소득수준, 가구 소득수준, 그리고 고향 등의 변수를 사용하여 통일문제관련 쟁점에 대한 갈등양상과 이러한 갈등에 영향을 주는 원인과 배경을 분석하였다. 특히 본 연구에서는 통일문제에 대한 갈등과 우리 사회에서 나타나고 있는 정치·사회적 갈등 사이의 직간접적인 연관성을 규명하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 통일문제에 대한 갈등의 구조적 요인이 되는 우리 사회의 주요 정치·사회적 갈등, 특히 국가보안법 폐지, 반미정서, 이념적 성향에 대한 질문과 박정희 대통령과 사업주도세력 그리고 민주화주도세력에 대한 평가 등에 대한 입장과 통일문제에 대한 인식을 비교하였다. 특히 본 연구에서는 이념갈등과 통일문제의 주요 갈등이 어떠한 관련이 있는지를 분석하였다. 통일문제와 관련된 갈등에 영향을 주는 요인들을 어떻게 극복할 것인가 하는 문제가 통일문제에 대한 국민적 합의를 이루는데 중요한 과제가 될 것이며, 통일문제에 대한 국민적 합의를 형성하려면 갈등양상의 분석에서 표출된 변수들을 고려하여 정책을 추진할 필요가 있을 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제의식, 이론적 접근법과 방법론에 입각하여 다음의 내용을 다루고자 한다. 첫째, 통일문제와 관련된 갈등의 양상과 원인을 규명하고자 한다. 일반국민과 정치권, 언론, 시민단체의 주요 지도층을 중심으로 이들의 갈등양상 및 원인의 특징을 규명하고자 한다. 둘째, 본 연구에서는 국민적 합의도출의 사례로 독일의 경우를 분석하고자 한다. 특히 독일의 국민적 합의형성 과정은 이 연구의

이론적 틀인 제도적 틀과 가치합의의 두 가지 측면에서 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 셋째, 국민적 합의형성의 종합적 시스템구축을 위한 기본방향을 제도적 측면과 가치합의 측면에서 제시하고자 한다. 그리고 끝으로 정치권, 언론, 시민단체의 여론 주도 집단별로 합의형성을 위한 제도적 측면과 가치합의 측면의 구체적 방안을 제시하고자 한다.

## 1. 통일문제 관련 갈등의 양상 및 원인

대북정책, 남북관계, 통일문제에 대한 우리 국민의 인식은 다른 사회·역사적 문제와 별개로 존재하는 것이 아니다. 통일문제가 우리 사회의 다른 갈등과 관련되어 있는 것이다. 이런 의미에서 한국사회의 주요 정치적 갈등의 축이 되고 있는 몇 가지 사안들을 살펴보고 이들과 통일문제 및 남남갈등과의 관련성을 분석하고자 한다.

먼저 통일문제 혹은 평화변영정책에 대한 국민적 합의 도출을 위해서는 투입과정에서 국민적 요구를 파악하고 국민적 참여하에 정책을 수립·집행해야 하며, 정책결정과정에서 비정상적인 요인에 의해 정책이 왜곡되지 않을 필요가 있다. 이는 결국 정책에 대한 국민적 지지는 정책의 민주성과 체계성에 있기 때문이다. 이러한 이유에서 참여정부는 각종 국가정책의 수립과정에서 국민이 참여할 수 있는 기회를 보장하고 확대하는 제도를 강화하였다. 이는 과거의 정치권이 국민 위에 군림하고 국민을 각종 정치·정책과정에서 배제하는 관행을 탈피하고 국민이 국정과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 의식과 제도를 바꾸어야 한다는 의지를 반영한 것이었다.

그렇다면 통일문제에 대해서도 국민은 ‘참여’하고 있다고 생각하는가? 통일문제에 대한 국민적 합의의 필요성에 대한 인식과 이러한 인식의 확대를 위한 국민참여 기회와 제도의 확충에도 불구하고 여론조사의 결과는 약 60%의 국민들이 정부의 통일정책에 자신들의 의견이 반영되지 않고 있다고 생각하고 있는 것으로 나타나고 있다. <표 II

-1>에서 보는 바와 같이 “귀하는 국민의 의견이 정부의 통일정책에 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 “매우 많이 반영된다”라는 대답이 6.1%, “대체로 반영된다”가 33.2%, “별로 반영되지 않는다”가 47.4%, “전혀 반영되지 않는다”는 대답이 13.3%였다. 반영된다는 대답이 39.3%, 반영되지 않는다는 대답이 60.7%인 것이다.

<표 II-1> 국민 의견의 통일정책 반영정도에 대한 인식 (%)

	사례수 (명)	매우 많이 반영	대체로 반영	별로 반영 안됨	전혀 반영 안됨	총 합		4점 평균
						반영	반영 안됨	
일반국민	1000	6.1	33.2	47.4	13.3	39.3	60.7	2.32
여론 주도집단	300	1.3	37.3	53.7	7.7	38.7	61.3	2.32

이러한 응답은 여론 주도집단을 대상으로 한 조사결과와 거의 동일하다. 통일정책에서의 국민 의견 반영이라는 문제에 대해 일반국민들과 여론 주도집단이 거의 유사하게 인식하고 있음을 보여주고 있다.<sup>1</sup>

이러한 결과는 정부가 국민 참여를 확대하기 위해서는 통일문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영할 필요가 있음을 보여주고 있다. 이는 국민이 주인인 민주사회의 정책

<sup>1</sup> 여론 주도집단 전체의 평균 인식은 일반국민과 거의 같으나 여론 주도집단 집단 가운데 언론인들의 인식은 정치인 집단이나 시민단체의 여론 주도집단들과 다소 차이가 있다. 즉 86명의 언론인들 가운데 국민의 의견이 통일정책에 “매우 많이 반영된다”고 생각하는 사람은 없으나 “대체로 반영된다”고 생각하는 사람이 50%, “별로 반영되지 않는다”와 “전혀 반영되지 않는다”고 생각하는 사람을 합치면 50%가 되어 정확히 의견이 5:5로 나누어지며 일반국민들보다 “반영된다”고 보는 비율이 약 10% 정도 많다. 국민의 의견이 통일정책에 반영된다고 생각하는 언론인들이 많다는 것은 국민 여론의 향방에 지대한 영향을 미치는 언론의 통일정책에 대한 호의적 평가를 유도할 수 있다는 점에서 고무적이다.

은 적극적으로 국민의 여론을 수렴·반영한 것일 때 정당성을 가지고, 그래서 정책추진의 효율성도 높아진다는 점에서 당연한 것이기도 하다.

본 연구에서는 또한 북한 및 통일문제와 관련하여, 북한에 대한 인식, 북한변화에 대한 평가, 대북정책 평가, 대북지원 및 경험에 대한 평가, 북핵에 대한 인식, 통일의 당위성에 대한 인식, 통일비용에 대한 인식 등을 일반국민과 여론 주도집단 집단을 대상으로 비교분석을 진행하였다. 그 결과 성별, 연령, 학력, 고향, 지역, 소득 등의 인구학적 배경 변수에 따라 북한과 통일문제를 바라보는 인식의 차이가 나타났다.

예를 들어 북한 및 통일문제에 대한 인식과 관련하여 “귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서 북한을 ‘협력대상’으로 인식한 응답자가 전체의 41.8%로 가장 많았으며 그 다음은 ‘지원대상’으로 23.1%를 차지하였다. 따라서 전체 응답자의 2/3 정도(64.9%)는 북한을 협력 또는 지원의 대상이라 여기는 등 긍정적인 인식을 보여주고 있다. 북한에 대한 부정적 인식인 ‘경계대상’은 20.9%, ‘적대대상’은 10.2%로 나타났다. 한편 북한을 비교적 중립적으로 바라보는 ‘경쟁대상’이라고 인식하고 있는 응답자는 4%에 불과해 더 이상 북한이 우리의 경쟁대상이 아님은 분명히 알 수 있다.

<표 II-2> 북한에 대한 인식

	사례수	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
일반국민	1000	23.1	41.8	4.0	20.9	10.2
여론 주도집단	300	19.7	67.0	0.3	10.3	2.7

이에 비해 여론 주도집단은 일반국민보다 더욱 북한에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 북한이 ‘협력대상’이라는 응답이 67%로 가장 많았으며, 그 다음은 ‘지원대상’이라는 응답으로 19.7%를 차지하였다. 따라서 여론 주도집단 중 86.7%가 북한을 협력 및 지원대상이라고 긍정적으로 응답하였다. 북한이 ‘경계대상’ 및 ‘적

대대상'이라는 응답비율은 각각 10.3%, 2.7%로 나타나 부정적인 인식은 13%에 불과하였다. '경쟁대상'이라는 응답은 0.3%로 거의 고려의 대상이 아님을 알 수 있다.

북한의 변화 평가와 관련하여 “귀하는 최근 2~3년 동안 개혁·개방과 관련하여 북한이 어느 정도 변하고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 ‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’는 응답이 각각 18.9%, 49.5%였고, 반면 ‘별로 변하지 않고 있다’와 ‘거의 변하지 않고 있다’는 응답은 각각 22.2%, 9.4%였다. 따라서 북한의 변화 정도에 대해 변하고 있다는 응답자(68.4%)가 변하지 않고 있다는 응답자(31.6%)보다 두 배 이상 높게 나타났다.

<표 II-3> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가

	사례수	많이 변함	약간 변함	별로 변하지 않음	거의 변하지 않음	종합		4점 평균(R)
						변함	변하지 않음	
일반국민	1000	18.9	49.5	22.2	9.4	68.4	31.6	2.78
여론 주도집단	300	38.0	49.3	9.3	3.3	87.3	12.7	3.22

여론 주도집단은 일반국민보다 더욱 북한이 변하고 있다고 응답하였다. 여론 주도집단의 경우 북한이 변하고 있다는 응답은 87.3%, 변하지 않고 있다는 응답은 12.7%였다. 구체적으로 ‘많이 변하고 있다’ 38%, ‘약간 변하고 있다’ 49.3%, ‘별로 변하지 않고 있다’ 9.3%, ‘거의 변하지 않고 있다’ 3.3%를 차지하였다.

대북정책 평가와 관련하여 정부의 대북정책에 대한 국민들의 견해를 알아보기 위한 질문(“귀하는 현 정부의 평화변영정책에 대해서 어떻게 생각하십니까”)에 대해 응답자의 73%는 찬성한다고 한 반면 27%만이 반대한다고 하였다. 따라서 국민들 다수는 현 정부의 평화변영정책을 지지하는 것으로 나타났다. 찬성의 경우 ‘매우 찬성한다’가 17.4%, ‘대체로 찬성한다’는 55.6%였다. 반대의 경우 ‘대체로 반대한다’

는 18.8%, ‘매우 반대한다’는 8.2%였다.

<표 II-4> 평화변영정책 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	17.4	55.6	18.8	8.2	73.0	27.0	2.82
여론 주도집단	300	17.0	67.3	14.0	1.7	84.3	15.7	3.00

현 정부의 평화변영정책에 대한 여론 주도집단의 인식은 ‘찬성한다’ 84.3%, ‘반대한다’ 15.7%로 나타났다. 구체적으로 찬성하는 경우 ‘매우 찬성한다’는 17.0%, ‘대체로 찬성한다’는 67.3%였다. 반대하는 경우 ‘대체로 반대한다’가 14.3%, ‘매우 반대한다’는 15.7%로 나타났다. 여론 주도집단들(정치인, 언론인, 시민단체) 사이에서 통계적인 유의한 차이는 발견되지 않았다.

대북지원 및 경협에 대해서 일반국민들의 경우 ‘찬성한다’는 응답이 72.3%, ‘반대한다’는 응답이 27.7%를 차지하였다.

<표 II-5> 대북지원정책 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	22.0	50.3	19.3	8.4	72.3	27.7	2.86
여론 주도집단	300	32.7	51.7	13.7	2.0	84.3	15.7	3.15

여론 주도집단의 응답비율은 ‘매우 찬성한다’ 32.7%, ‘대체로 찬성한다’ 51.7%, ‘대체로 반대한다’ 13.7%, ‘매우 반대한다’ 2.0%였다. 즉 여론 주도집단의 경우 대북지원정책에 대해 찬성한다는 응답이 84.3%로 나타나 일반국민보다 높았으며, 특히 ‘매우 찬성한다’는 비율이 높게 나타났다.

대체로 이러한 대북한 및 대북정책에 대한 인식은 표본집단에서 인식의 차이가 있음을 보여주고 있다. 특히 일반국민을 대상으로 한 여론조사의 결과에서는 인구사회학적 집단간의 차이가 발견되고 있다.

<표 II-6> 통일문제 및 국내정치적 주요 쟁점에 대한 인구사회학적 집단 간의 인식차

	성별	연령	학력	직업	지역	본인 소득	가구 소득	고향
국민의견의 통일정책 반영정도	*	*		**			***	
통일정책에 영향력이 큰 집단	**	***					**	
국민적 합의를 위한 우선순위	***	*	**					
북한에 대한 인식	*	**	*					
북한의 개혁·개방 평가	**			*		*		*
평화변영정책 평가		*			*			***
대북지원정책 평가	***	**			*			*
남북경협사업 평가	*	*	*	*		*	*	*
북핵문제의 평화적 해결원칙	*					**		
북핵관련 한·미공조의 중요성	***	***		**				
핵문제 악화시 대북지원문제	***	*						
“민족과업으로서의 통일” 인식	***	***						
통일비용 세금 총당관련 인식	***		**	***	***		***	**
국가보안법 폐지에 대한 평가	*	***	*	***		*	*	***
반미정서에 대한 평가	***	***	*	***				
이념성향에 대한 주관적 평가	***	*	**					
박정희 대통령에 대한 평가	*	***	***	***	***		***	***
산업주도세력에 대한 평가	***	***		**				*
민주화 세력에 대한 평가	***	***	***			*		**

\*: p<0.05; \*\*: p<0.01; \*\*\*: p<0.001

예를 들어 대체로 인구사회학적 집단 간의 격차가 발견된 거의 모든 질문에서 성차와 연령차가 발견되었으며, 대체로 북한이나 통일정책보다는 국내적 문제영역에서 학력과 직업군의 차이가 발견되고 있다. 또한 북한에 대한 인식에서는 차이가 없지만 대북정책과 국내정치

적 문제에서 ‘고향’에 기초하여 구분한 집단간에 인식의 차이가 발견되고 있다.

이러한 현상을 보다 심층적으로 분석해 보면, 통일문제와 관련된 인식이 우리 사회의 다른 갈등과 밀접한 연관이 있음을 발견할 수 있었다. 우리 사회의 주요한 사회·정치적 갈등들이 통일문제와 관련된 갈등의 구조적 원인이 되고 있는 것이다. 이러한 현상을 분석하기 위해 본 연구에서는 남남갈등에 영향을 미치는 주요한 요인이라고 할 수 있는 국가보안법 폐지에 대한 입장, 반미성향에 대한 평가, 응답자 개인의 이념성향, 박정희 대통령의 업적에 대한 평가, 민주화 세력에 대한 평가를 독립변수로 설정하고, 대북정책에 대한 평가를 종속변수로 설정하여 로지스틱 회귀분석을 진행하였다. 그 결과 앞에서 언급한 다섯 가지 변인이 모두 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다.

<표 II-7> 남남갈등의 특성 분석을 위한 로지스틱 회귀분석<sup>2</sup>

	B	S.E.	Wald	Exp(B)
상수	-3.521	0.47		
보안법폐지	0.531	0.08	39.69	1.70
반미정서	0.202	0.09	5.34	1.22
이념성향	0.162	0.08	4.20	1.18
박정희 평가	-0.272	0.12	5.30	0.76
민주화 세력 평가	0.231	0.08	7.49	1.26
-2Loglikelihood = 1033.7 Percentage Correct = 74.3 Cox & Snell R square = 0.12 Chi square=124.6 (p<0.01)				

\* 1 - p<0.01; 2- p<0.05.

\* 종속변인: 현 정부의 대북정책 찬성 0, 반대 1

독립변인: 보안법 폐지: 1 (찬성) ↔ 4 (반대)

반 미 정 서: 1 (찬성) ↔ 4 (반대)

이 념 성 향: 1 (진보) ↔ 5 (보수)

박정희 시대 평가: 1 (긍정) ↔ 4 (부정)

민주화 세대 평가: 1 (긍정) ↔ 4 (부정)

이를 요약하면 보안법 폐지 반대의 입장이 강할수록, 민주화 세력에 대한 평가가 부정적일수록, 반미정서에 대한 거부감이 강할수록 현 정부의 대북정책에 대한 반대 입장이 강하게 나타났다. 그리고 보수적 이념성향을 지닐수록 현 정부의 대북정책에 대한 평가가 부정적이었다. 한편 흥미롭게도 박정희 대통령의 업적에 대한 평가가 긍정적일수

<sup>2</sup> 이 표에서 B는 '회귀계수', 「다른 변인을 통제하는 경우 해당 독립변수 한 단위 변화가 종속변수에 미치는 효과」이다. S. E. (Standard Error) (추정된 회귀계수의) '표준오차', Wald -'왈드 검정통계량'으로 그 값이 클수록 해당 변인이 종속변인에 영향을 미치게 될 가능성이 커진다. 즉 그 값이 클수록 통계적으로 보다 분명하게 영향을 미치고 있다는 것이다. 이 모델에서는 보안법에 대한 태도가 가장 분명한 영향을 미치는 요인으로 나타나고 있다. Exp(B) - 회귀계수 값이 자연로그 값이기 때문에 자연로그를 제거한 값이 Exp(B)로 나타난다. 따라서 B값이 마이너스인 경우 Exp(B)는 1보다 작은 값으로 나타나게 된다. 표를 읽을 때 중요한 값은 B값이다. Wald는 통계적인 유의미를 확인해 주는 검정통계량이므로 사실은 p 값과 같은 유의도를 나타내는 것으로 보면 된다. 이 조사에서는 모두 95% 유의 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났기 때문에 Wald와 무관하게 B값에 주목하면 된다.

록 현 정부에 대한 평가가 부정적이었으며, 민주화 세대에 대한 평가가 부정적일수록 현 정부의 대북정책에 대한 시각이 부정적인 것으로 나타났다.

대북정책에 대한 평가는 국내 정치적 사안에 대한 시각과 매우 긴밀한 관계를 갖고 있는 것이다. 대북정책에 대한 평가는 국가보안법 폐지, 대미관계, 반공이데올로기와 관련되어 있을 뿐만 아니라 박정희 시대 및 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있다. 또한 대북문제는 한국 사회의 이념적 갈등의 주요한 원천이 되고 있으며, 그러한 이념적 갈등은 서구에서처럼 경제적 가치나 계급적 이해관계를 반영하는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 우리 사회의 세대 간 경험과 과거 시대의 평가와도 긴밀한 관계가 있음을 알 수 있다.

## 2. 서독의 갈등과 합의형성 사례

### 가. 서독에서의 갈등양상

분단의 배경이 다르고, 분단을 보는 인식의 차이를 전제하더라도 동서독의 분단과 서독의 통일정책은 분단과 분단의 해소과정에서 나타나는 국민적 갈등과 이러한 갈등의 외중에서 국민적 합의를 도출하려는 우리의 노력에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

냉전시기 분단과 통일문제에 관한 서독여론은 크게 세 가지 특징을 띠었다. 첫째, 서독여론이 독일정책을 관심의 중심 대상으로 둔 경우가 거의 없었지만, 독일정책의 성과에 대해서는 상당히 민감한 반응을 보이기도 했다. 더욱이 독일정책이 선거의 이슈로 등장하는 것은 매우 드물었다. 서독의 역대 연방의회 선거에서 독일정책이 주요 이슈로 등장했던 것은 1972년 선거가 유일했다. 둘째, 서독주민들은 통일의 당위성에 대해서 항상 인정했으며, 또 통일에 대한 희망을 잃지 않았다. 그

러나 현실적으로 통일 가능성에 대해서 대체로 부정적인 시각이 점차 확대되는 경향을 보였다. 특히 1961년 베를린 위기가 통일에 대한 희망과 현실사이의 괴리를 크게 만들기 시작한 계기로 작용했다. 셋째, 1970년을 전후한 서독정부의 정책변화에 대해 여야의 지지자들 사이에 이견들이 표출되기도 했지만, 대체로 전반적인 여론은 정책변화를 수용하는 경향을 보였다. 그러나 브란트의 정책 지지자들도 정책성과에 대해서는 일방적 지지보다 양면적 태도를 보였다. 이러한 특징은 서독주민의 분단과 통일에 관한 인식이 분단상황 및 정책변화와 불가분의 관계를 맺고 있다는 점을 말해준다.

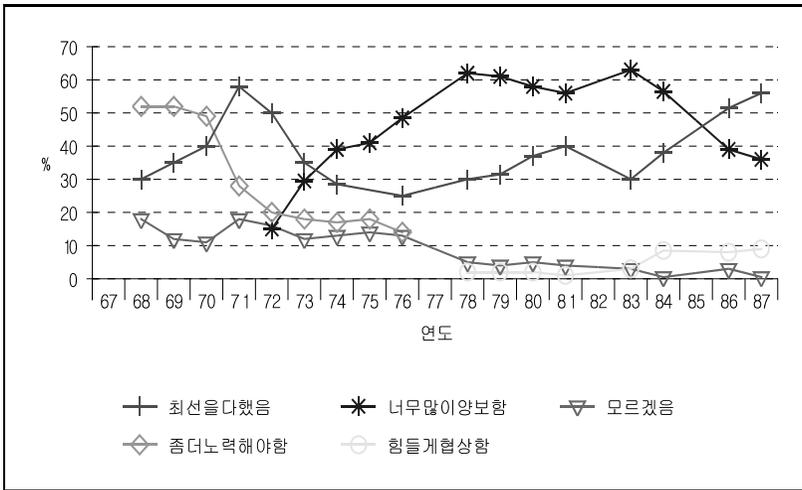
그러나 1961년 베를린 위기와 이에 대한 서방동맹국들의 온건한 대응을 계기로 분단에 대한 서독주민들의 인식에 변화가 초래되었다.<sup>3</sup> 분단현실을 깨닫게 되면서 통일에 대한 기대와 당위적 목표와의 괴리는 점점 확대되었으며, 그 결과 동서독 주민들 사이에 이질화가 가속화되었다. 이에 따라 서독정부는 동서독의 이질화를 예방하려는 의도에서 1968년부터 연방의회에 “민족의 상황에 대한 보고”(Berichte zur Lage der Nation)를 통해 서독주민들에게 동독에서의 삶을 알려주기 시작했다. 나아가 1969년 출범한 브란트 정부가 새로운 독일 및 동방정책을 추진하고 성과를 거두자 서독주민들은 통일을 당면목표로 삼는 대신 동서독 관계의 개선을 통해 “민족적 동질성 유지”와 “분단으로 인한 인간적 고통의 경감”이라는 새로운 중간목표를 발견하게 되었다.

그러나 1960년대 중반이후 독일문제에 대한 서독주민의 인식변화에도 불구하고 브란트의 독일정책에 대해 기민당·기사당 지지자들은 의구심을 가지고 있었다. 1972년을 기점으로 여야는 물론이고 지지자들 사이에 갈등이 최고조에 달하였다. 그러나 이후 독일정책의 추진과정

<sup>3</sup> 미국의 케네디 행정부는 베를린 장벽의 구축으로 인적 왕래를 막은 처사에 대해 겉으로는 소련과 동독을 비난했지만, 실제로는 장벽 구축을 용인함으로써 유럽지역에서 블록대결의 취약지역인 베를린을 안정시키고 이를 바탕으로 소련과의 긴장완화를 꾀하고자 하였다. 이 사건을 통해 서독정치가와 주민들은 ‘강자의 정책’을 통한 통일의 실현은 비현실적이라는 사실을 깨닫게 되면서 서독주민들의 분단인식에 변화의 전기가 마련되었다.

과 성과에 대한 서독주민들의 평가는 양면성을 보이고 있을 뿐만 아니라 굴절을 거듭하였다. <그림 II-1>에서 보듯이 정권교체가 있었던 1969년과 1982년, 그리고 갈등이 최고조에 달했던 1972년과 1973년은 변화의 기점을 이루었다.

<그림 II-1> 정부의 독일정책에 대한 서독주민들의 평가  
(1967년~1987년)



출처: Manuela Glaab, Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung, p. 268.

이와 같은 변화는 몇 가지 흥미로운 사실을 말해주고 있다. 첫째, 1960년대 말 서독주민의 반수 이상이 정부의 독일정책에 불만을 가졌으며, 서독정부가 동독에 대해 좀 더 강하게 개입하기를 원했다는 것이다. 둘째, 브란트 정부의 출범 이후 다수의 서독주민들은 정부 독일정책을 지지하고 있었으나, 이러한 지지는 1972년 동방조약에 대한 비준을 둘러싸고 벌어진 정치적 공방 속에서 점차 하락하였다는 점이다. 당시 불만은 서독정부가 동독에 너무 많은 것을 양보한다는 것이었으며, 1970년대 중반에 접어들면서 주민들의 과반수가 이러한 불만을 표출하였다. 셋째, 서독정부의 독일정책에 대한 지지는 1970년대 후반 이

후 다소 상승하였으나 1982년 정권교체 시까지도 불만을 압도할 수는 없었다. 넷째, 이러한 불만은 1982년 이후 반전되었다. 이 시기 서독주민 가운데 서독이 동독에 너무 많은 양보를 하고 있다는 부정적 평가는 감소되고 있었다. 이상에서 보듯이 서독주민들은 1970년대 초반 분단과 통일문제에 대한 인식의 전환이 있었으며, 정부의 독일정책에 대한 양면적 평가를 내리고 있었다.

이러한 양면적 평가에도 불구하고 분단시기를 통틀어 서독정부의 독일 및 동방정책에 대한 의회의 견제 내지 통제는 거의 불가능했다고 해도 과언이 아니다. 독일 및 동방정책은 특히 이념적 색채가 강하게 부각되는 것이었기 때문에 정부에 대한 연방의회의 일치된 견제는 애초부터 기대하기 어려웠다. 따라서 여당이 안정적인 의석수를 확보했을 경우, 연방의회가 정부의 정책을 효율적으로 견제 내지 통제할 수 있는 방법은 거의 없었다. 즉 야당의 반대 내지 비판이 있었을지라도 실제 정책에는 거의 영향을 미치지 못했다. 다만 1960년대 후반기의 대연정시기와 1970년대 초 여야의 원내의석 차이가 매우 적었을 시기에는 약간의 예외가 있었다. 대연정시기는 양대 정당의 정책조율이 이루어졌기 때문에 정부와 의회의 관계는 매우 협조적일 수밖에 없었다. 물론 당시 정부 정책에 대한 의원들의 불만도 있었지만, 이는 각 당 내부의 차원에서 해결되었다. 이에 비해 1970년대 초반 여야의 의석수 차이가 매우 미미했을 시기에는 정부의 독일 및 동방정책 추진은 의회내(야당)의 반발로 인하여 상당한 위기를 겪었다.

이 시기 독일 및 동방정책에 대해 그 어느 때보다 의회의 영향력이 증대할 수 있을 가능성은 있었다. 비록 실제 정책의 형성 및 추진과정에서 연방의회의 역할은 생각보다 크지 못했지만, 당시 정책결정 및 추진과정분석은 독일 및 동방정책에 관한 의회의 대정부 견제 및 통제 사례로서 가장 강력한 것이었다.

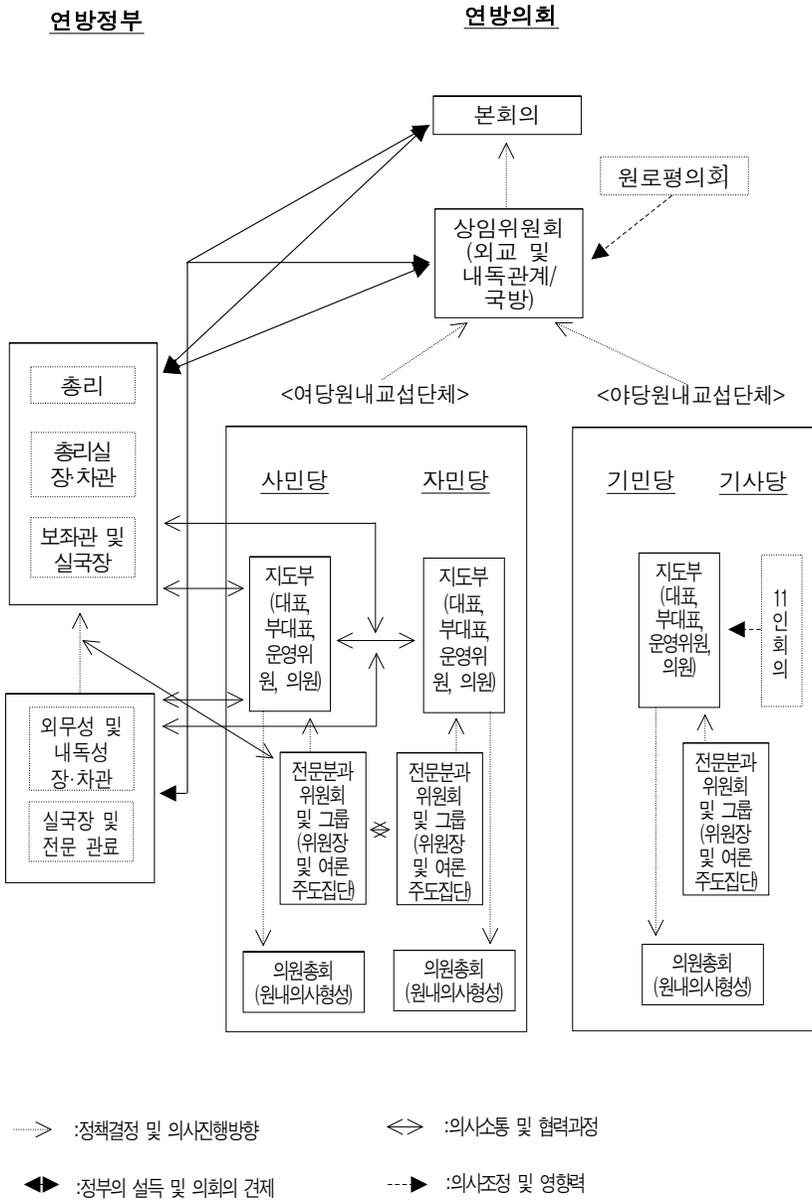
브란트는 연방총리로 취임한 직후 총리의 결정권능을 과거보다 더욱 강화하였다. 예를 들어 브란트는 정무차관제를 도입하여 행정에 대

한 정치적 비중을 높였으며, 정권교체에 따른 총리실의 인적·구조적 개혁을 단행했다. 또한 동방정책의 실무부서인 외무성의 주요 관료들을 사민당 노선을 지지하는 인물들로 전격적으로 교체하였다.

초기 제도 및 인적 개혁에 대해 적지 않은 반발이 있었다. 그러나 외무성의 경우, 정책 사안별로 테스크포스팀을 운영함으로써 전통적인 실국중심주의 성향을 띤 외무관료들의 타성을 극복하는 동시에 실천력을 증대할 수 있었다. 그리고 독일정책과 관련한 기존의 ‘전독문제성’을 ‘내독성’으로 개명함과 동시에 내독성으로 하여금 모든 독일정책적 활동을 조율하는 책임을 지게 만들었다. 특히 과거 독일정책의 조율과정에는 총리실과 전독문제성의 긴장관계가 상존했음을 감안한 조치였다. 그러나 외무성과 내독성의 업무는 각각 동방정책과 독일정책의 정책결정 전 단계를 준비하거나, 또는 결정된 사항을 이행하는 데 국한되었다. 독일 및 동방정책의 기초확립이나 주요 결정사항은 전적으로 총리실 및 브란트의 측근에 의해서 이루어졌기 때문이다. 심지어 정부의 가장 중요한 내각회의조차도 독일 및 동방정책에 대한 어떠한 결정적인 영향력을 행사하지 못했다. 내각회의는 단지 총리실에서 사전 결정된 사안을 추진하는 역할만을 수행했을 따름이다.

이러한 연방정부의 정책결정 및 추진과정에는 연방의회와의 사전 조율이 항상 이루어졌다. 여당, 특히 연정파트너간의 당정협의 차원에서는 물론이고 연방의회의 상임위원회 및 본회의를 통한 의회의 대정부 견제에 대응하기 위해서 정책에 대한 사전 정보제공 및 조율은 필수적이기 때문이다. 더욱이 비준이 필요한 조약체결의 경우에 정부의 사전정책 조율과 특히 야당에 대한 설득은 더욱 중요하다. 이 과정에서 연방의회는 정부에 대한 견제 및 통제력을 발휘할 수 있는 기회를 마련했다. 브란트 정부시기 연방정부와 연방의회 간의 대화 및 협력과 견제의 상호작용 과정은 <그림 II-2>와 같이 간략하게 도식화될 수 있다.

<그림 II-2> 독일 및 동방정책에 관한 정부와 의회 간 협조 및 견제 (1970년대 초반)



새로운 독일 및 동방정책의 형성 및 추진과정에서도 그러한 제도적 기반이 형식적으로는 활용되었다. 그러나 실제 정책결정과정은 제도보다는 인물 중심적인 특징을 보였다. 사민당의 전문분과위원회나 원내 교섭단체 지도부 회의에서 독일 및 동방정책의 기초, 전략, 실천계획 등이 충분히 협의되었으며, 더구나 연정파트너인 자민당과의 협력도 정기적으로 이루어졌지만, 협의내용은 이미 총리실과 당 지도부 가운데 브란트의 측근들이 비공식 조율을 거쳐 이미 결정한 사항에 대한 정보제공과 당정 간 결속력 확보 수준을 넘지 못하였다. 이러한 문제는 이후 야당과의 갈등을 빚게 되었으며, 이러한 갈등은 1972년 9월 연방의회 해산과 총선으로 이어졌다. 그 결과 사민당과 자민당은 압도적인 다수 의석을 차지하게 되었다. 이후 기민당·기사당의 새로운 독일 및 동방정책에 대한 비판은 동서독 기본조약의 체결에서 그 정점을 이루었다.

## 나. 서독 사례에서의 시사점

독일의 분단관리 및 통일사례는 우리에게 긍정적이든 부정적이든 다양한 측면에서 귀중한 간접경험을 제공해줄 수 있다고 판단된다. 물론 독일의 경우 동서독 간의 전쟁경험 부재, 양독간에 인도적 분야와 사회·경제 분야에서 교류 유지, 소련의 지원에 따른 동독정부의 정권 유지에 대한 자신감 등의 차이가 있어 독일의 경험을 한반도에 적용하는 데에는 한계가 있다는 점은 새삼 다시 지적할 필요는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 독일사례는 국민갈등의 완화 내지 해소를 위해 우리 사회에 필요한 것이 무엇인지를 보여주기에 결코 부족하지 않다. 이 맥락에서 제도적 측면과 가치합의의 측면으로 대별하여 몇 가지 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

먼저 제도적 측면에서 볼 때, 우리나라에는 무엇보다 더욱 성숙한 정당정치가 필요하다. 현재의 정당정치 구조는 국민적 합의를 토대로 일관성과 효율성을 가져야만 하는 대북·통일정책의 형성과 수행에 큰

장애거리로 작용하고 있기 때문이다. 특히 이념적 다양성이 반영되지 못하고 있는 한국의 정당정치구조 하에서 대북·통일정책을 둘러싼 정당 간의 갈등은 대북·통일정책을 정치적으로 이용하려는 경향을 보여왔다. 따라서 국내정치적 합의 기반을 확립하기 위해서는 우선 한국의 정치구조가 건전한 정책갈등의 장을 정착시켜야 하며, 이러한 과정에서 분단의 평화적 관리 원칙, 정책 의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일문제에 대한 국민의 이중적 심리구조를 극복하는 동시에 국민적 지지를 확보해야만 할 것이다.

둘째, 보다 중·장기적 시각에서 체계적 통일교육이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 확립할 필요가 있다. 지금까지 우리 정부는 통일교육의 당위성에 대해 한 번도 부인하지 않았지만, 실제로는 중·장기적 시각에서 통일교육의 틀을 마련하기보다는 일방적인 대국민 정책홍보에 훨씬 큰 비중을 두고 있는 듯 하다. 따라서 국회차원에 이니셔티브를 쥐고 장기적인 정책대안을 조속히 마련하는 것이 필요할 것이다.

가치합의의 측면에서 서독의 사례는 다음의 몇 가지 시사점을 주고 있다. 첫째, 우리의 경우 민족공동체의 정체성(identity)을 재확립할 필요가 있을 것이다. 현재 한반도통일의 당위성은 남북한이 단일민족이라는 사실기반 위에서 의심 없이 받아들여지고 있다. 이러한 당위성은 결코 부인될 수 없지만 실제로 독일의 통일후유증을 간접적으로 경험한 이후 가치문제는 이익의 뒷전으로 밀려나는 경향을 보이고 있다.

둘째, 비단 제도적 측면에서 뿐만 아니라 내용면에서 건전한 시민정치교육의 활성화를 추구하는 것이다. 이는 민족공동체의 정체성 확립을 위해서 뿐만 아니라, 민족공동체라는 큰 그릇에 담길 내용이 인류의 보편적 가치와 시대정신을 제대로 반영하는 것이 될 수 있기 위해서 반드시 필요하다.

셋째, 사회적 갈등은 언론매체를 통해 표출된다는 점에서 언론사, 언론인, 정치 및 사회엘리트 층의 기고자 등을 포함하는 언론의 역할은 국민갈등 및 통합에 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다. 언론의 경우

는 북한과 한반도 분단의 현실을 자의적으로 해석을 지양하고, 자신의 이념에 입각한 합리적 정책비판 내지 정책대안 제시에 주력할 필요가 있다.

### 3. 국민적 합의형성 방안

#### 가. 제도혁신

계층간·지역간·세대간 가치와 규범의 차이, 사회적·역사적 경험의 차이는 많은 사회에서 사회 갈등과 분열의 요소로 작용한다. 문제는 사회의 여러 집단과 조직의 갈등을 어떻게 조정하며 공통된 공동체 의식과 감정으로 포용해 나가느냐 하는 것이다. 이와 관련하여 뒤르껴의 사회통합원리는 사회적 합의형성을 위한 갈등해결의 두 가지 메커니즘을 시사하고 있다. 하나는 의견을 달리하는 집단들 간에 유기적이고 기능적인 참여체제를 구축함으로써 협력을 도모하는 방법이다. 다른 하나는 국민들을 공동체 구성원으로 단결하도록 하는 통합상징이나 통합이념을 제시함으로써 통합을 유도해 나가는 방법이다. 이는 국민적 합의형성을 위한 기본방향과 관련하여 유기적이고 기능적인 참여를 보장해줄 수 있는 제도혁신과 통합이념에 기초한 가치합의라는 해결책을 시사하고 있다.

국가 정책에서 제도혁신이 주요한 과제로 부상한 이유는 두 가지이다. 첫째, 모든 국가정책이 제도의 틀 속에서 이루어지고 있기 때문에 제도를 어떻게 만들고 운영하느냐에 따라 정책의 효과와 결과는 크게 달라질 수 있다. 그리고 제도를 통한 문제 해결은 정책 추진의 임의성을 극복하고 일관성을 유지할 수 있다. 둘째, 일단 형성된 제도는 그 제도 안의 개인 및 집합행위자에게 지속적인 영향을 미쳐 행위자의 의식 및 가치를 변화시킨다. 제도와 의식의 관계는 일종의 변증법적 관계라 할 수 있다. 제도가 의식 및 가치 형성의 기본방향을 제시하고 있

다면 제도에 대한 불만을 가진 행위자는 그 제도를 변화시키려는 시도를 하게 된다.

통일문제를 둘러싼 사회갈등의 경우, 기존의 정부와 시민사회 간의 새로운 견제와 협력관계를 구축하기 위한 제도혁신과 이에 기반을 둔 합의형성이 요구된다. 시민사회의 정책참여는 정부의 일방적인 정책결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 어젠더와 요구를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여할 것이다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스도 이러한 맥락에서 요구되고 있다. 정부정책의 입안과 결정에서 시민사회의 참여를 제도화하는 것은 시민 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 유지함으로써 시민사회 내 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정·중재하고, 이를 통해 사회통합을 제고할 수 있다. 물론 정책입안과 결정, 그리고 추진은 일차적으로 정부의 몫이다. 하지만 이 과정에서 시민사회 참여의 제도화는 정당성이 높은 합의형성에 기여하게 될 것이다. 바람직한 제도혁신을 추진하기 위해서는 정책네트워크를 통해 예방적 갈등관리시스템 구축, 시민참여의 사회적 합의형성 제도 마련, 갈등조정을 위한 제도적 기구의 실질적 역할 부여, 신뢰구축방안 마련, 시민사회 내부의 통합성 제고가 우선적으로 고려되어야 한다.

제도혁신의 구체화 방안으로는 다음 사항들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 시민참여의 합의형성 제도를 마련하고, 당사자회의를 지속적으로 운영함으로써 합의의 형성을 도출할 수 있다. 이른바 ‘참여형 갈등해결 모델’을 통해 전문적인 중재단이 갈등당사자들의 대화와 타협을 조정하는 방식이 원용될 수 있다. 둘째, 통일교육의 체계와 내용의 개편을 통해 실제적이고 다양한 통일교육을 실시하고, 더 많은 국민들이 남북관계와 통일에 관한 교육을 받을 수 있도록 함으로써 국민적 여론을 수렴해야 한다. 셋째, 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민간통

일운동을 활성화하기 위해 1998년 출범한 민족화해협력범국민협의회(민화협)의 역할을 강화하는 방안을 강구한다. 넷째, TV를 통한 통일 관련 국민대토론회 등을 개최함으로써 쟁점에 대한 이해를 높이고 상호 입장을 조정할 수 있는 기회를 증가시킬 필요가 있다. 다섯째, 진보와 보수, 지역과 지역, 계층간, 세대 간의 장벽을 낮출 수 있는 행사들을 추진함으로써 영역 간의 단절해소를 시도할 수 있을 것이다.

#### 나. 가치합의: 통일의 비전과 새로운 접근방향

통일문제와 관련하여 논란이 되고 있는 이슈에 대해 각각 해명하고 설득하는 방법으로는 통일의 필요성에 대한 여론을 이끌어 내거나 국민통합을 이루기 어렵다. 특히 각각의 쟁점에 대해 일일이 반증하는 방식으로는 국민적 공감대를 형성하는데 한계가 있다. 이는 대북정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 방향에서 통일논의를 이끌어가는 것도 필요할 것이다. 통일논의에 관한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 보다 높은 차원의 논의로의 전환이 요구되고 있다.

이를 위해서 무엇보다 통일을 평화의 상징으로 부각시키는 작업이 필요하다. 통일문제가 정치중심으로 흐르고 있는 현실 속에서 통일담론은 국내 정치적 갈등에 영향을 받을 수밖에 없으며, 이에 따라 통일을 '적대적 세력 간의 공존과 평화'라는 단순하면서도 높은 차원의 담론으로 바꾸어 가는 것이 통일논의의 합의를 도출하는 보다 효과적인 방법이라고 할 것이다. 이를 위해 비무장지대(DMZ)에의 '평화센타'를 건립 등 통일은 곧 평화라는 이미지로 연결될 수 있도록 관련 프로젝트를 추진할 수 있을 것이다.

둘째, 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일비전을 제시해야 한다. 통일문제에 관한 국민여론이 분열되어 있는 원인 가운데 하나는 통일에 대한 희망의 상실에서 오는 것이 아닌가 생각된다. 따라서 통일비전은

한국이 분단으로부터 겪고 있는 폐해를 깊이 있게 자각함으로써 생겨날 수 있다. 이에 따라 분단체제의 경제적, 사회적, 정치적, 심리적 폐해를 분단비용으로 부각시키고, 21세기 국가발전을 도모하기 위해서는 탈분단이 불가피함을 역설할 필요가 있을 것이다.

셋째, 대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어가기 위해서는 대북포용정책에 대한 국민적 동의구조를 창출하는 것이 중요하다. 앞의 여론조사에서 살펴보았듯이 현재 대북정책과 관련한 국민적 갈등은 국내정치 갈등과 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 대북포용정책이 꾸준히 지속되어야 하는 대북정책으로 인정되기 위해서는 이를 특정정부의 업적으로 연관지으려는 시도를 자제함으로써 이 문제를 국내정치적 경쟁·갈등과정에서 분리할 필요가 있다. 이 경우 김대중 정부와 노무현 정부의 업적을 과시하기 위해 대북포용정책을 두 정부의 전유물처럼 과도하게 홍보하는 일 역시 자제할 필요가 있을 것이다.

넷째, 통일문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 남북한관계는 문화적 교류에 의해서도 많은 영향을 받고 있다. 따라서 문화적 통일이벤트 등을 통해 문화적 통일문제에 대한 인식을 새롭게 형성할 필요가 있다. 이러한 정책은 통일에 대한 공감대 형성에 기여하게 될 것이다.

다섯째, 통일문제에 대한 갈등이 지역별, 세대별, 계층별로 현격한 차이를 나타내고 있다는 사실을 부각시킴으로써 소모적인 통일논쟁을 보편적 갈등구도로 전환시켜 나가는 것이 바람직하다. 특히 이를 위해서는 한국사회 내에서 ‘퍼주기’ ‘분배투명성’ ‘북한인식’ 등에 관한 의견의 차이가 존재한다는 사실을 인정하는 것이 중요하다. 특히 대북정책을 둘러싼 우리 사회의 갈등현상에 대해서 무조건 소모적인 것으로 바라보기보다는 민주 사회의 다양성을 나타내주는 증표로 해석해 볼 수도 있을 것이다. 이러한 접근은 궁극적으로는 다각적인 갈등원인에 대한 분석의 결과와 함께 사람들로 하여금 문제의 본질을 이해시킴으로써 갈등을 약화시키는 효과를 가져올 것이다.

여섯째, 국민화합을 위해 안보관에 대해 세대간 인식의 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 안보의식의 문제는 국민적인 통합을 저해하는 핵심적인 쟁점 가운데 하나이다. 그러나 문제는 안보의식 자체보다는 오히려 안보의식에 대한 세대간 분신이 더 큰 문제일 수 있다. 즉 안보관은 문제가 없지만 ‘기성세대’는 젊은 세대들의 안보관이 해이해져 있다는 인식을 반영한 것일 수 있다는 것이다. 이런 면을 고려한다면 국민화합을 위해 보다 중요한 것은 서로 다른 세대가 갖고 있는 안보관에 대한 신뢰이다. 참여정부는 기성세대의 이러한 안보불안을 불식시키기 위해 참여정부의 대북정책이 북한의 도발을 용납하지 않는다는 안보관에 기초하고 있다는 사실을 분명히 강조해야 한다. 북한이 전시대응체제를 구축해 왔기 때문에 전쟁이 발생했을 경우 최소 생계를 유지하며 체제를 방어할 능력을 갖추고 있으나, 전쟁을 그렇게 쉽게 할 수 있는 것은 아니라는 점을 강조할 필요도 있을 것이다.

끝으로 통일문제에 관한 다양한 이해집단들 간의 기능적 연대를 도모하기 위해서는 모든 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일논의가 필요하며, 국민생활과 연관시켜 통일문제를 접근하는 실용주의 대북정책을 강조할 필요가 있다. 통일문제에 대한 공감대란 결국 통일에 대한 의견이며 통일의 필요성에 대한 견해를 의미한다. 개인주의와 물질주의 가치가 지배하고 있는 오늘날 한국의 현실에서 개인이 통일을 통해 어떤 이익을 얻을 수 있는지, 통일의 실용성을 명확하게 이해할 수 있도록 설명해 주어야 한다. 대북포용정책에 대한 합의가 이루어지고 당위론적 관점에서 실용주의 관점으로 접근법이 바뀌면, 그 다음에는 구체적으로 어떤 대북사안에 집중해야 하는가 하는 보다 실용적인 문제에 봉착하게 되고, 이러한 과정은 이념적 대결보다는 합의도출이 용이한 측면이 없지 않다.

## 4. 여론 주도집단별 세부방안

통일문제에 대한 국민적 합의형성을 위해서는 정치권, 언론, 그리고 시민단체 등 여론 주도집단별로도 제도혁신과 가치합의를 위한 세부 방안을 마련할 필요가 있다.

### 가. 정치권

정치권에서의 제도혁신 방안으로는 첫째, 정책추진의 투명성 향상이 필요하다. 이를 위해서는 우선 합리적인 절차를 거쳐야 하며, 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 또한 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 배제되어야 한다.

둘째, 정책의 정치적 이용을 배제해야 한다. 통일정책의 정치적 이용은 정파 간의 갈등이 그대로 통일정책에 투영되는 계기를 형성하고 있다. 특히 통일정책의 공과를 특정행정부의 업적으로 삼고자 하는 경우 정책의 일관성은 물론 이를 둘러싼 정쟁이 제기될 소지도 있어 지속적인 효율적인 정책추진의 장애로 부각될 수 있을 것이다.

셋째, 행정부와 여·야당 간의 협력이 중요하다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다. 정부·여·야 협조체제의 구축을 위해 우선 대통령, 여당 대표, 야당 대표의 정기적 3자 회동을 추진할 필요가 있다. 이러한 최고위 수준의 회동 외에 수준별 회동도 이루어진다면 더욱 바람직할 것이다.

넷째, 여·야당 간 협의기구를 구성해야 한다. 일반국민들은 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해 여·야 정치인들의 대북정책 합의가 중요하다고 인식하고 있다. 여·야간 합의를 이루려면 여당은 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 소관 상임위원회의 연중 개최가

필요하며, 6월로 활동시한이 종료된 ‘남북관계발전특별위원회’의 재구성 외에 여·야가 같이 참여하여 협의할 수 있는 다양한 기구의 구성이 필요하다.

다섯째, 초당적 협력의 확보는 정당의 민주화에도 연관되어 있다. 의원들이 통일문제에 대해 소속 정당의 당론에 의해 의사결정을 강요받지 않도록 당의 운영이 민주화되고 지역구 주민의 의사가 반영된 상향식 공천이 제도적으로 도입되면 초당적 협력이 보다 용이해질 수 있다.

여섯째, 정치인간 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 정치인 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북문제에 대해 균형 있는 관점을 갖는 것이다. 북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 개방·제공하여 정치인의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 해야 할 것이다.

정치권에서의 가치합의 방안으로는 첫째, 안보문제에 대한 합의가 있어야 한다. 정치권에서 대북정책에 대한 공감대가 확산되고 갈등이 완화되기 위해서는 무엇보다도 북한이 대남 전쟁도발과 핵명전략을 포기했다는 확신이 필요하다. 만약 북한의 군사적 위협이 실제로 감소되거나 감소되는 것처럼 보이면 대북지원정책은 더욱 호소력을 지니게 될 것이다. 따라서 북한과의 군사적 신뢰구축을 통한 위협의 감소, 평화의 보장이 대북포용정책에 대한 정치권의 광범위한 지지를 획득하는 지름길이다.

둘째, 이견에 대한 관용이 필요하다. 다원적 사회에서의 합의는 비현실적인 목표일 수 있기 때문에 이견으로 인한 갈등의 정도를 낮게 유지하고 되도록 다른 견해의 제시와 반대 의사 표시를 담은 차원에서 전개하도록 해야 한다. 민족의 운명과 직결된 문제에서 정치권이 합의해야 할 사항은 비슷하게 생각하는 것이 아니라 다르게 생각하는 집단들이 상호 이해하고 서로를 존중하는 것이다.

## 나. 언론

언론의 제도혁신 방안의 첫 번째 사안은 남북한 언론인간 협의체를 구성하는 것이다. 이는 남북한 언론인간 교류가 활성화되고 신문사 및 방송사를 중심으로 공동제작 등의 언론협력이 증가됨에 따라 남북한 언론교류·협력의 활성화를 위해 필요하다. 또한 남북한 언론인 협의체의 구성은 남북한 언론관의 차이를 해소하고 공동의 보도규범을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한의 언론사와 방송사가 프로그램 공동제작단을 구성하여 합동으로 공동프로그램을 제작하는 방안을 강구해야 한다. 이렇게 함으로써 남북공동 방송제작에 수반되는 과잉제작, 절차상의 문제, 일회성 협력의 문제점 등을 해소할 수 있다.

셋째, 남북한 언론의 차이를 극복하고 공동프로그램 개발, 언론보도의 공동지침 마련 등을 위해서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램을 개발하는 것도 필요하다. 물론 남북한의 언론체제의 차이를 고려할 때, 초기 단계에서는 여러 가지 문제가 있을 것이다. 따라서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램의 초기단계에서는 신문제작, 방송편집, 방송기술, 첨단기자재 사용 등 기술적인 문제를 중심으로 연수프로그램을 개발하는 것이 적절하다.

넷째, 북한 전문기자의 양성이 필요하다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있으며 북한관련 특정분야에 대해 전문지식을 습득하고 북한의 언론정책과 취재환경을 잘 숙지하고, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다. 다만 우려스러운 부분은 자주 북한을 방문하는 남한 언론인들이 북한당국의 선전 전략의 일환으로 포섭될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 취재원으로부터의 독립은 북한 취재에서 더욱 절실하게 요구되는 저널리즘 덕목이라고 하겠다.

언론의 가치함의 방안으로는 첫째, 냉전시대의 관행에서 탈피하여 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보

도하고 프로그램을 제작하여 남북한간 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있어야 한다.

둘째, 사실 검증의 책임과 사실보도 규범을 강화하여야 한다. 북한 및 통일 관련 보도의 사실성에 대해 언론인들의 72.1%가 긍정적으로 응답하였다. 언론인들 스스로 판단할 때, 통일관련 보도의 객관성을 대체로 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 북한관련 보도는 취재현장과 취재원에 대한 접근이 제한되어 있으므로 남북관계의 변화에도 불구하고 여전히 사실 수집뿐 아니라 수집한 사실에 대한 확인도 쉽지 않다. 남북문제는 국내 정쟁의 핵심 사안이기 때문에 확인되지 않은 사실에 입각해서 보도했을 경우 소모적인 정쟁에 빠질 위험도 있기 때문에 검증 및 사실보도에 대한 규범이 강화될 필요가 있다고 할 것이다.

셋째, 언론매체가 남북한 간의 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그러한 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 분단이 50여년 계속되어 오면서 남한과 북한은 이질적인 언어, 문화, 생활양식을 발전시켜왔다. 언론매체가 이러한 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 따라서 남북간 언어, 문화, 생활의 차이와 이질감을 남한의 잣대로 평가하거나 코미디의 소재로 사용하는 것을 지양하고, 북한 스포츠교류나 국제대회에서의 동시입장, 그리고 남북한 단일팀 구성노력 등에 대해서도 적극적으로 보도해야 할 것이다. 또한 위성방송을 활용하여 북한은 물론 구소련 지역과 중국에 산재해 있는 한민족의 동질성을 구현하기 위한 방송전략을 마련하고, 이를 통해 ‘한민족 문화벨트’를 구축하는 문제도 고려해야 할 것이다.

넷째, 통일정책논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책을 수립하여야 하며, 무엇보다도 숙의민주주의(deliberation democracy)를 위하여 언론이 역할을 해야 한다. 다양한 견해를 밝히는 언론매체를 접하는

시민들은 다양한 시각을 수용함으로써 공론장이 활성화될 것이란 예측이 가능하다. 그러나 현실은 그렇지 않다는 것이 문제다. 대부분의 경우 자신의 이념적 취향에 맞는 매체를 선택적으로 수용한다. 따라서 양극화를 극복하여야 이념적 대립이 완화된다고 볼 때, 양측의 의견을 공정하게 전달하는 언론매체의 역할이 시급히 요청된다고 하겠다. 또한 북한 주민에 대한 문화적, 사회적, 심리적 거리감을 줄이는 언론정책과 더불어, 남한 내의 대립적 집단 간의 정치적, 이념적 거리감을 줄이는 언론정책의 수립이 시급하다고 할 것이다.

#### 다. 시민단체

시민단체의 제도혁신 방안으로는 첫째, 정부와 시민단체사이의 협력체계를 구축해야 한다. 국민적 합의기반을 구축하기 위해서는 대북 정책에 대해 시민단체를 포함한 적극적인 대국민 홍보작업을 실시해야 한다. 이를 통해 특히 대북정책에 대해 비판적인 세력과 시민단체를 설득하고 통일과정에 대한 현실화된 인식을 유도해야 한다. 따라서 정부와 시민단체간의 협력체계 구축이 필요하고, 정부의 참여는 시민단체를 지원하는 간접적 방식을 취하는 것이 바람직하다.

둘째, 북한에 대한 시민단체의 입장은 사안에 따라 상충되기도 한다. 특정 시민단체는 북한인권문제의 지적에 대해 부정적인 입장을 취하고 있다. 이는 정부의 경우도 마찬가지이며 북한의 부정적 측면의 하나인 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 북한당국을 자극하여 남북 화해·협력 추진에 역행할 수도 있다. 반면 다른 시민단체들은 북한인권문제에 적극적인 관심을 보이고 있다. 이러한 상황에서 정부는 국제인권기구와의 연대 하에, 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 종합적·입체적 대북 인권전략을 수립하여 신중하게 추진해 나가야 할 것이다. 인권문제를 포함하여 북한의 부정적인 측면을 거론해야 할 당위성과 필요성, 이와 관련한 정부의 입장 및 시민단체사이의 이견 등을 종합해 볼 때 이러한 사안에 대

해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는 역할 분담이 이루어지는 쪽으로 가닥을 잡는 것이 바람직한 것으로 보인다. 즉 직접적인 교류와 지원을 하는 시민단체들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계에 결정적인 타격을 가하지 않는 범위 내에서 조심스런 비판을 제기할 수도 있을 것이다. 우리의 시민단체들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색해 나가야 할 것이다.

셋째, 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 통일 관련 시민단체사이의 갈등해소를 모색해야 한다. 위에서 언급한 것처럼 시민단체들 사이에도 북한 및 대북정책에 대한 인식에 차이가 나타나고 있다. 그러나 현재 문제가 되고 있는 통일 관련 시민단체사이의 갈등 중에는 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 어느 정도 해소가 가능한 것도 있을 것이다. 예를 들어 정부는 시민단체의 대북 교류·협력 및 지원 사업을 지원하기 위해 위임입법 사항을 축소하고 법령의 명확한 내용과 절차를 고지할 수 있을 것이다. 또한 이를 위해서는 「남북교류협력법」의 전면적인 개정을 포함하여 민간차원의 대북지원 활성화를 위한 법·제도적 여건이 개선되어야 하며, 유사한 맥락에서 국가보안법에 대한 논의 역시 정리될 필요가 있을 것이다.

넷째, 남북협력기금의 지원을 확대하고 시민단체를 통한 교류·협력이 다양하게 이루어질 수 있도록 재정지원을 보다 융통성 있게 실시할 필요가 있다. 시민단체에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원형태가 바람직하며 철저한 심사 및 사후관리가 이루어져야 할 것이다. 또한 시민단체들의 역량 제고를 위해서 정부지원의 확대는 필요하지만, 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 보장되어야 한다.

다섯째, 통일의 대중적 기반 확충사업은 통일교육체제의 개편과도 맞물려 있는 문제이다. 현 통일교육체제는 남북관계의 개선이 전제되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이라고 할 수 있다. 통일의 기반확충 및 통일역량의 제고라는 차원에서 통일교육에 대한 종합적인 재검토가 필요하다. 통일교육을 시민교육차원의 일환으로 전환해 나가야 할 것이다.

시민단체의 가치합의 방안으로는 첫째, 통일에 대한 범국민적 가치 합의가 필요하다. 남북한 ‘통합’을 실현하기 위해 평화의식의 확산과 시민단체의 평화운동을 적극 지원해야 한다. 다양한 통로를 통해 남북 관계나 한반도 평화와 관련된 다양한 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀감으로써 시민단체들의 사회적 연대감을 확대할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 국민과 시민단체를 대상으로 한반도 평화체제의 수립과 통일의 의미, 통합에 대한 교육을 폭넓게 실시할 필요가 있다.

둘째, 시민단체사이의 남남갈등을 해소하기 위해서 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하도록 노력해야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대해 ‘최소주의적 합의’를 할 필요가 있다. 통일 관련 국민적 합의를 도출하기 위해서는 보수에서 진보까지를 망라한 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하며 시민단체의 자기성찰적 점검이 요구된다.

참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 남남갈등이 심화되어 국민적 합의를 바탕으로 한 대북정책을 추진하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 어느 사회에서나 갈등은 존재하기 마련이며, 계층간, 인종간, 세대간에 갈등이 없을 수는 없다. 남한에서도 산업화의 진전과 더불어 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등이 발생하였다. 이념갈등을 놓고 보더라도 새로운 현상이 아니다. 그러나 통일문제를 두고 벌어지는 현재의 갈등은 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있으며, 이러한 견해차는 이념갈등의 양상을 띠고 있다. 이처럼 이념갈등이 지속되면서 한국사회는 과도한 정치사회적 비용을 치르며 국가발전에 손실을 겪고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 사회적 합의형성의 이론적 근거를 바탕으로 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 구체적인 방안에 대한 주의를 환기할 필요가 있을 것이다.

# III

## 남북한 통일을 위한 법제도 인프라 확충방안

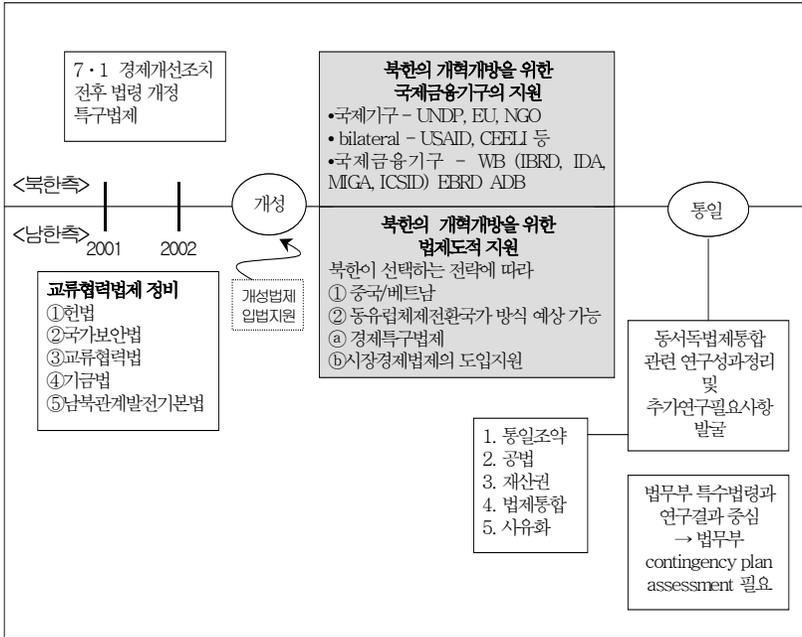


## 1. 기초적 논의

통일은 본질이 남북한간에 있어 국민들 간의 의지와 정책의 문제이지만 결국에는 법적인 처리의 과정을 관통하지 않을 수 없으므로 통일에 대한 법적인 인식은 중요하다. 통일작업이 처음부터 마무리될 때까지 법적인 작업을 거치지 않는 것이 없다. 서로 대화의 단계에서도 그와 관련된 법적인 문제가 정비되어야 하고, 상호 교류의 단계에서도 법적인 틀이 마련되어야 교류행위가 가능하다. 또 통일을 마무리하는 단계에서도 결국 법적 통합의 절차를 거쳐야 통일된 하나의 국가질서가 형성될 수 있다. 따라서 법제 통합 논의는 경제통합·정치통합·사회통합 논의와 내적 연관성을 가질 수밖에 없고, 통일을 위한 법제정비의 방법과 내용은 인접 사회과학의 관련 논의성과와 정합적으로 검토되고 분석되어야 한다.

그럼에도 불구하고 지금까지의 남북통합 관련 법제연구들은 ‘법제통합 로드맵’이라는 거시적이고 전략적인 관점을 결하여 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라에 대한 논의를 빠뜨리고 있다. 법제 통합의 과정이 이미 진행되고 있다는 사실에 동의한다면, 우선 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라 현황 진단 및 현시점에서 우리 정부의 법제 통합 방안(전략)에 대한 평가를 서둘러야 할 것이다.

<그림 III-1> 남북한통합을 위한 법제도 인프라 확충을 위한 로드맵



이에 따라 본 연구에서는 남북한의 법제통합을 위한 인프라의 구축과 관련하여 여러 가지 문제를 검토하고 향후 나아가야 할 방향을 제시하여보고자 한다. 그리고 이러한 연구목적에 따라 본 연구는 거시적이고 전략적 관점에서 법제통합의 로드맵을 설정하고자 한다. 여기에서 법제의 규범적 내용을 연역적·정태적으로 분석하기 보다는 법제통합을 이루어 내기 위한 동태적인 실천전략이 모색되어야 할 것이다. 통일부의 관계자가 지적하듯 물질 인프라 구축은 ‘돈’과 ‘의지’가 있으면 가능하지만 법제통합을 위한 인프라 구축은 ‘북한’이라는 상대에 대한 설득과 배려, 그리고 북측의 인식 및 태도 변화가 함께 수반되어야 하기 때문에 보다 전략적이고 종합적인 사고가 필요하다. 이 경우 개성공업지구의 경험과 국제금융기구 등의 법제정비 지원 사례는 매우 유의미한 시사점을 제공할 것이라고 생각되기 때문에 본문에서는 이

러한 경험과 사례에 대하여 검토해보고자 한다.

## 가. 주요 쟁점

현재 남·북한과 관련된 법제에 있어서 학계의 주된 논의는 크게 현실화, 종합화, 체계화라고 요약할 수 있다. 남북 간의 경제교류협력은 분단 이후 지속되어 온 불신을 해소하고 민족의 동질성을 회복해 나가는데 있어 가장 중요한 견인차 역할을 해왔으며, 남북 간 긴장을 완화하고 평화분위기를 조성함으로써 실질적인 남북관계 개선을 선도해왔다. 이러한 남북 간의 교류와 협력은 2000년 남북정상회담을 계기로 남한과 북한은 ‘신뢰와 화해’라는 급격한 진전을 보았음에도 불구하고 남북관계법령들의 정비 수준은 큰 진전이 없었다. 제정 당시 임시법이었던 국가보안법은 오랜 기간 동안 북한을 반국가단체로 규정해 오면서 북한과의 관계개선에 적지 않은 걸림돌이 되어 왔으며, 1990년에 제정되었던 「남북교류협력법」은 두드러진 수정을 거치지 않은 채 다양화되고 다변화된 남북교류의 현실을 규제함으로써 현실과 동떨어진 법체계를 구성해왔다. 국가보안법을 폐지하여 북한의 반국가단체성을 제거하고 「남북교류협력에 관한 기본법」(가칭)을 제정하여 남북 간의 교류현실을 보다 충실히 반영하는 법률의 정비를 주장하는 것들은 현실화를 위한 노력이라고 할 수 있다. 또한 그 동안 학계와 판례를 통하여 확립된 의견들과 남북 간의 합의사항의 기본적 내용을 법규로 명확히 규정을 하고 각 분야별로 기본적 성격을 지니는 법률을 제정하고자 남북관계 법령에 대한 종합화, 체계화의 노력도 함께 진행되어 왔다.

법령의 정비는 정치적, 경제적 관계를 최종적으로 확정시키고 양자 사이에 일종의 계약관계를 형성시킨다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 이러한 계약관계는 오랫동안 누적될 경우 양자 간에 일종의 견고한 관계를 형성하는 데에도 도움을 줄 것이다. 특히 이러한 관계는 한반도를 둘러싼 강대국들마저 쉽게 파기시키기 어려울 정도로 공고하게 될 수 있으며, 이는 분명히 남북한의 통일에 도움을 줄 수 있다.

법령을 정비하기 위해서는 먼저 현재의 법령의 구조와 내용을 상세히 분석하여야 할 것이다. 이를 위해서는 남한의 법령뿐만 아니라 북한의 법령에 대한 상세한 분석이 필요함은 두말할 나위도 없다. 법령에 대한 분석이 이루어졌다 해도 그 결과를 바탕으로 하여 개정 방안을 공개적으로 논의하여야 한다. 이러한 정비 사업은 시간과 경비가 많이 드는 사업이므로 꾸준한 인내심이 요구되며, 국가의 일정 다수에 의한 졸속 입법을 추진한다든지 정치적으로 악용한다면 부작용을 일으키기 쉬워 남북관계 자체에 큰 부담을 줄 수 있다. 법령의 연구와 정비는 적시에 신속하게 진행되어야 함에도 불구하고 현재 추진되는 법령에 대한 정비의 노력은 다소 늦은 감은 없지 않다. 법령의 정비문제는 남북관계의 개선을 위한 큰 힘이 될 수 있으며, 앞으로도 지속적으로 관심을 가져야 할 것이다.

## 나. 남북한 통일법제 준비 현황

남북한 통일법제를 위한 준비의 주체 및 현황을 살펴보면 먼저, 통일관련 정부기관으로는 통일정책의 기관차 역할을 하는 행위자로서 대통령이 있고, 대통령의 정책적 판단을 돕기 위한 기관으로는 대통령의 국정수행 보좌에 관한 사무를 관장하는 청와대의 보좌진이 있으며, 자문기관으로 국가안전보장회의와 민주평화통일자문회의가 있다.

행정부처에서 대북 및 통일정책을 전담하는 주무부서는 통일부이다. 하지만 대북 및 통일정책, 그리고 그에 따른 광범위한 업무의 성격상 통일부가 혼자서 이를 모두 다 처리하기는 불가능하다. 이에 외교통상부, 국방부, 법무부 등 일반 행정부처와 특수행정기관이라 할 수 있는 국가정보원과의 협조 하에서 대북 및 통일정책이 이루어지고 있다. 한편 통일부는 ‘개성공단법률자문회의’를 두고 개성공단의 운영에 필요한 법률자문활동을 실시하고 있다.

통일관련 업무를 수행하는 범정부적 기관 및 위원회로는 국가안전보장회의 상임위원회, 통일관계장관회의, 남북교류협력추진협의회 및

실무위원회, 경수로사업지원기획단, 북한이탈주민대책협의회, 통일교육심의위원회가 있고, 통일정책에 관한 국민의견을 수렴하기 위한 기구로는 민주평화통일자문회의와 통일부 내에 통일고문회의, 통일정책자문위원회 등을 두고 있다.

다음으로 법제전문 관련기관으로 법무부 특수법령과, 법원 내의 사법정책담당관, 그리고 각종 연구기관 등이 있다. 법무부 특수법령과는 통일대비 법무계획의 수립·추진, 남북한 교류협력사업에 대한 법적 지원, 북한법제 및 통일관련 외국법제에 대한 연구 등 업무를 담당하고 있다. 또한 법원 내의 사법정책담당관은 북한의 사법제도 및 통일대비 사법정책에 관한 조사연구 등에 관한 업무를 담당하고 있다. 이외에 통일연구기관에는 반관반민의 국책연구기관과 순수 민간연구기관이 있는데, 국책연구기관으로는 통일연구원과 한국국방연구원, 외교안보연구원 등이 있고, 민간연구기관으로는 세종연구소, 경남대학교 극동문제연구소, 연세대학교 통일연구원, 이화여자대학교 통일학연구원, 북한연구소, 평화문제연구소 등이 있다.

#### 다. 북측의 법제도 발전

북한법의 변화흐름은 대체로 다음의 다섯 단계로 구분할 수 있다. 첫째, 북한정권 초기부터 1960년대까지의 ‘인민민주주의 법이론’의 시기이다. 둘째, 1972년 사회주의 헌법을 필두로 한 ‘사회주의 법이론’의 시기이고, 셋째, 주체사상의 독창성 논리를 법이론에 적용시키는 ‘주체의 법이론’시기이며, 그리고 넷째, 개혁과 개방을 위한 1990년대 이후 대외개방관련 법제정비시기이다. 그리고 끝으로 1998년 헌법개정을 기준으로 대외경제개방정책이 이루어진 시점의 법제정비가 이루어지는 ‘김정일 시대’의 입법시기로 구분할 수 있다.

한편 북측은 2004년 8월 현재 시행중인 법률을 수록한 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』을 발간하였는데, 북측이 ‘대중용’임을 명기한 법전을 발간한 목적은 일반 주민들에게 법에 대한 관심을 환기시

켜 사회경제질서를 유지·확립함으로써 사회의 규범적 통제를 위한 토대를 마련하고자 하는 것으로 보인다. 그리고 여기에서 새롭게 제·개정된 것으로 확인된 법률이 모두 38개인데, 그 가운데 경제관련 분야가 25개로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

## 라. 사회주의 시장경제법률체제

본 연구에서는 먼저 중국의 사례를 통해 시장경제법률체제의 기본 구조를 살펴보고자 한다. 중국의 체제전환 진행과정은 ① 계획경제 틀 안에서의 수정모색기(부분 개혁체제, 1978-1984), ② 과도적 단계로서의 상품경제기(사회주의 상품경제, 1984-1992), ③ 사회주의 시장경제 모델의 채택·발전기(사회주의 시장경제, 1992-현재) 등을 거쳐 진행되어 왔다.

첫 단계는 농가생산책임제를 중심으로 한 “아래에서 위로”의 농촌경제개혁기로서, 계획경제체제를 중심으로 하되 부분적·시험적으로 시장조절기능의 도입이 확산되었다. 이 시기에는 계획경제체제하에 시장조절이 보충·병존하는 상황에서 “계획”과 “시장”을 어떻게 결합할 것인가의 문제가 쟁점으로 부각되었다.

두 번째 단계는 각종 기업경영책임제가 다양하게 실험되던 “위에서 아래로”의 도시경제개혁기로 이 기간 동안에는 공유제의 양적·질적 주도성이 유지되면서도 경제조절·자원배분 면에서 시장기능에 의거하는 부분이 획기적으로 늘어났다. 비국유경제에 대한 시장화개혁 및 국유경제에 대한 각종 기업경영책임제의 도입이 진행되었다. 이데올로기적인 한계로 인해 직접 “시장경제”라는 표현을 사용하지 못하고 “상품경제”라는 표현을 사용하기는 하였지만, 시장과 계획의 결합문제는 결국 시장이 자원배분의 주된 수단이 되는 “시장경제체제” 하에서만 해결 가능한 것으로 나타났다. 이 시기의 경제체제는 흔히 “계획 있는 상품경제”라는 말로 압축·표현되고 있다.

세 번째 단계는 국유제·대형기업에 대한 개혁이 과감하게 추진된 국

유경제개혁기로서, 시장경제체제가 확립된 기초위에서 다양한 기업소유제의 혼재발전이 모색되기 시작하였다. 이 시기에는 주식제(股份制)의 도입이라든가 기업집단화의 추구 등 국유제대형기업에 대한 “소유제개혁”이 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 과거 제2단계에서의 기업개혁이 국가소유권과 기업경영권의 분리하는 이른바 “양권분리”의 방침에 입각하여 제한적 범위에서 시도된 것이라면, 이 시기에 와서 기업개혁은 “양권통합”의 방침을 적극 수용하여 “법인소유권”을 국가소유권에서 독립화합법화하는 방향으로 확대·진행되었다.

이러한 진행과정에서 사회주의 시장경제는 자본제적 시장 기능을 인정하면서도 국가의 거시적 통제 시장질서가 형성될 것을 예정하고 있다. 따라서 “시장경제는 법제경제이다”라고 표현될 만큼 법률제도 또는 법률체계의 발전은 사회주의 시장경제의 내재적 요구이고, 건전한 법제의 정비는 사회주의 시장경제를 확립하는데 필수불가결한 수단으로 이해되고 있다.

체제전환이 진행되는 과정에서 요구되는 법률체계의 개혁은 크게 ①시장 주체를 규율하는 법률(회사법, 조합기업법, 독자기업법, 주식합작기업법, 상업은행법, 파산법 등), ②시장 행위를 규율하는 법률(어음법, 증권법, 거래법, 부동산거래법, 보험법 등), ③시장 질서를 규율하는 법률(반독점법, 반부정당경쟁법, 소비자권익보장법, 광고법, 상품질량검사법 등), ④거시적 조절을 규율하는 법률(물가법, 예산법, 중앙은행법, 가격법, 세금법 등), ⑤노동과 사회보장을 규율하는 법률(실업보험법, 양노보험법, 의료보험법, 사고보험법, 사회구제법 등), 그리고 ⑥대외개방 및 섭외 경제를 규율하는 법률(대외무역법, 관세법, 외국인투자기업법 등)로 구분된다.

첫째, 시장 주체를 규율하는 문제는 사회주의시장경제에 있어서의 시장의 주체가 자본주의시장경제에 있어서의 그것과 다르다는 점을 고려할 때 매우 중요한 문제이다. 사회주의 시장경제에 있어서의 시장의 주체를 규율하는 법의 가장 큰 과제와 역할은 과거 국가의 전유물

이었던 시장의 주체가 다양화됨에 따라 국가 이외의 시장주체의 독립적 재산권리를 보호하는데 있다는 것이다. 이를 위하여 시장 주체를 규율하는 법에서는 ①시장 주체의 법적 지위를 명확하게 해주어야 하고, ②물권법을 주 핵심으로 하는 민법전을 제정·공포하여 국가법인·자연인의 재산소유권·용익물권·담보물권의 취득·소멸·이전·보호에 관한 법적 근거가 마련되어야 하며, ③지적재산권과 기타 무형재산권 범위와 보호에 대한 법률제도를 정비하여 재산권 귀속의 불명확·보호능력 부족으로 인하여 존재하는 권리침해(侵權)행위를 방지하고 지적재산권 등 무형재산권의 거래시장을 규범해줄 필요가 있다.

둘째, 시장의 주체로서 기업이 활동을 함에 있어서 지켜나가야 할 각종의 원칙과 가치 등에 관한 규율이 요구되며, 이에 따라 시장 행위에 대한 법률체제를 확립할 필요가 있다. 여기에는 어음법·증권법·거래법·부동산거래법·보험법 등이 이러한 범주에 해당된다. 또한 이 범주에 속하는 법률에서는 기업이 시장에서 활동을 함에 따라 얻게 되는 권리와 함께, 그 권리에 상응하는 의무와 법적 책임 등이 규율되어야 할 것이다.

셋째, 체제전환의 과정에서는 시장질서를 규율하는 반독점법, 반부정당경쟁법, 소비자권익보장법, 광고법, 상품질량검사법 등을 정비할 필요가 있다. 이 과정에서는 사회주의 시장경제질서를 규범하고 보호하는 것과 관련된 법률제도를 완비함과 동시에 사회주의 경제가 시장경제에 적응하는데 필요한 여러 가지 기초적인 요소들, 특히 생산요소 시장의 새로운 발전과 관련된 법규정들 역시 조정·형성되어야 한다.

넷째, 총체적인 경제의 균형을 유지하면서 체계적인 경제의 활성화를 통하여 국민 경제의 지속적이면서 원활한 발전을 보장하기 위해서는 거시적 조절을 규범할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부의 기능이 경제에 대한 규제적 기능으로부터 자율성의 보장과 함께 균형의 유지라는 기능으로 전환되어야 하며, 이를 위하여 경제적 및 법률적 그리고 행정적 수단이 병행되어야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 중국은 물

가법, 예산법, 중앙은행법, 가격법, 세금법 등 법률을 제정함으로써 법적 수단을 정비하였다.

다섯째, 경제체제의 변화는 근로자 권리의 내용과 범위, 그 실현방식 등에 대한 시각의 전환을 요구하는데, 특히 사회주의 시장경제의 수립과 발전 과정 중에서 근로자 권리의 내용과 범위, 그 실현방식 등에 대한 구체화가 요구되는 한편 사회적 주체로서의 근로자 보호를 위한 사회보장제도의 수립이 요구된다. 이러한 조치들은 근로자의 보호뿐 아니라 사회평등의 실현에도 영향을 주는 것이다. 이를 위해 실업보험법, 양노보험법, 의료보험법, 사고보험법, 사회구제법 등의 법률 법규의 제정이 요구되고 있다.

끝으로 중국은 이미 지난 20여년 간의 개혁개방정책을 통하여 주요 산업부문에서 일정한 경쟁력을 갖추게 되었다고 평가할 수 있고, 특히 WTO에 가입한 이후에는 적극적으로 경제의 세계화에도 참여하고 있다. 경제의 세계화가 이루어지기 위해서는 국제사회에서의 규범된 경제규칙에 따른 경제교류가 이루어져야 하는 바, 여기에서 첩외제도 및 대외무역체제, 외국인투자이용과 대외투자확대 등과 관련된 법률의 정비가 요구된다. 이와 관련한 법률 법규는 대외무역법, 관세법, 외국인투자기업법 등이 있다. 동시 기초공업과 환경자원보호 등 여러 방면의 법률이 제정개선될 필요가 있다.

## 2. 남북한의 법제통합의 주요 쟁점

남북간 법제통합이라 남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정으로 이해할 수 있다. 지금까지 통일과 관련한 통합 담론은 주로 경제적·사회적 분야에 집중되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 사회경제적 통합의 반영물이 법제통합이라는 인식이 깔려 있는 듯하다. 그러나 무릇 법은 사회의 변화를 반영하기도 하지만(mirror) 다른 한편으로 사회의 변화를

추동하고 견인하는 역할(motor)의 기능을 수행한다. 후자의 기능을 법의 '선도성' 또는 법의 '상대적 자율성'으로 표현하기도 한다. 법의 선도성은 각 나라의 정치·문화적 수준과 법치관념 등에 따라 현실적으로 많은 편차를 보이지만, 적어도 체제전환국에 있어서는 그 중요성이 더욱 강조된다. 중국의 사회주의 시장경제를 법제경제라고 진단하는 예에서처럼 새로운 질서를 실험하는 공간에서는 법과 정치가 행위의 준칙을 마련하고 이를 계도할 필요성이 보다 절실히 요구되기 때문이다.

남북간 법제통합은 법률을 체계적으로 정비하는 것에 국한되지 않는다. 법이 안정적으로 집행될 수 있도록 인적 조직을 정비하고 지원하는 일은 물론, 남북간 현격하게 존재하는 법인식·법감정·법치관념상의 차이를 극소화하는 일도 매우 긴요하다. 따라서 법제통합과정은 바로 현시점부터 시작되어야 한다.

본 보고서에서는 법제통합의 단계를 편의상 현재의 과도기적 단계와 먼 훗날의 통일 시점으로 나누어, 과도기 단계에서 법제 통합 방안을 어떻게 마련하는가에 초점을 맞추고 있다. 서론에서 언급한 바대로 우리의 문제의식은 현재 북한이 부분개혁체제에 있다는 사정을 고려하여 법제통합의 우선적 영역을 시장관련법·시장경제로의 개혁에 필요하거나 국가의 시장정책 등과 밀접한 관련이 있는 법영역에 두고 있다. 현재 개성공업지구에서 행해지는 구체적 법률행위를 규율하는 법률들을 상정하면 될 것이다. 본 보고서에서 개성공업지구의 실험을 중시하고 개선방안을 구체적으로 제시하는 것은 이런 연유에서이다. 아울러 남북한의 특수한 지위를 감안하면 법률충돌을 해소하기 위해 특별한 준비가 필요하기 때문에 이에 관한 법리적 분석 및 개선방안을 제시하고자 하였다. 이는 이미 준거법을 둘러싼 법률문제가 발생하고 있는 사정을 감안하면 남북한 신뢰를 유지·강화하기 위해 무엇보다도 시급히 서둘러야 작업이기 때문이다. 아울러 국제금융기구나 일본 등에서 적극적으로 시도하고 있는 개발도상국 또는 체제전환국의 법정비 사업을 소개한 이유는 남측이 북측의 법개혁을 유도하기 위해 필요

한 방법론과 기법을 탐색하기 위한 것이다.

### 3. 법제통합의 사례 검토

#### 가. 개성공단 사례

개성은 남북분단 이래 최초의 남북통합의 공간으로서 법제도적인 측면에서도 남과 북 모두에 남북통합의 실험공간으로서의 성격을 갖는다. 북한의 입장에서 보면, 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 완전히 다른 성격의 새로운 법제를 경험한다는 점에서, 남한의 입장에서는 기존 교류협력법제 전반과 남북통합에 대비한 법제 구축의 준비상황을 점검하는 기회가 된다는 점에서 남북 모두에 실험의 공간이 되는 것이다. 나아가 개성의 시도가 성공할 경우 중국 심천경제특구의 경우처럼 북한이 타 지역에 개성과 같은 방식의 개발을 시도하거나 개성법제를 전국적으로 확대적용할 가능성이 있으므로 개성의 실험은 중요한 의미를 갖는다. 과거 ‘라진경제무역지대법’이 입주기업에 친화적인 법제구축을 하지 못한 것과 달리 ‘개성공업지구법’은 주식회사의 설립을 북한에서 최초로 허용하고, 일정요건 하의 해고, 토지이용권 및 건물의 양도, 임대, 저당, 그리고 개발업자에 의한 행정기관의 구성 등을 규정하여 과거 북한에서 볼 수 없었던 입주기업에 친화적이고 어떻게 보면 중국 심천 등 경제특구의 경우보다 더 나아간 입장을 취하고 있다. 특히 관리위원회가 행정권을 가지면서 실질적인 입법권을 가진다는 것은 심천 등 경제특구에 비하여도 대단히 차별적인 점이다. 즉 관리위원회의 설립을 개발업자가 하고, 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하며, 그 조직에 아무런 제한이 없어서 개발업자에게 구성과 조직의 자율성이 보장된다. 이와 같이 행정기관인 관리위원회의 구성과 운영을 민간개발업자로 백지위임하고 그 위에 입법권까지 인정하는 것은 중국 심천 등 경제특구는 물론 최근 입법된 우리 기업도시개발특별

법 등과 비교하여 보더라도 유례를 찾기 어려운 차별적인 입법이다.

한편 ‘개성공업지구법’과 하위규정의 입법은 남측 개발업자의 의견을 상당히 반영하여 만들어진 것으로 남과 북이 북한의 특정지역의 법제 인프라 구축작업을 공동으로 진행한 것은 사상 초유의 일로서 역사적인 의미가 크다고 할 수 있다. 비록 남과 북이 입법작업을 담당하는 기구를 구성하는 등 공식적으로 작업을 진행한 것은 아니지만, 실질적으로 남측의 관여 가운데 입법이 이루어진 점은 향후 남북법제 통합의 과정에서 중요한 이정표가 된다고 할 수 있을 것이다. 개성법제의 이와 같은 특수성은 향후 남북통합에 대비한 법제 구축작업을 준비함에 있어서 남한 교류협력법제 정비와 남북공동에 적용되는 법제 준비작업 뿐만 아니라 북측의 법제를 남북이 공동으로 준비하고 이를 남측이 지원하는 일도 중요한 과제로 포함하여야 한다는 점을 보여주는 것이다.

2004년 10월 이후 현재까지 개성공업지구 법제 인프라 구축작업은 관리위원회의 주도로 이루어지고 있으며, 관리위원회는 부동산등록준칙을 포함 27개의 사업준칙을 만드는 등 입주기업에 친화적인 법제 인프라 구축작업을 진행하고 있다. 통일부에는 개성공단 지원을 위하여 개성사업지원단이 구성되었고, 2005년 초 개성사업지원단에 법률전문가로 구성된 개성법률자문회의가 발족하여 각종의 하위 법규입법을 지원하고 있다. 그러나 개성 법제 인프라 구축은 북한 사회에 전혀 새로운 법제 인프라를 구축하는 일로 방대할 뿐 아니라 고도의 전문성을 요하고 있다. 이러한 작업에는 체계적인 중장기 계획(로드맵)의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용, 적절한 외부용역의 활용 등 중심에서 체계적인 준비를 할 전문가 그룹이 필요하다. 따라서 궁극적으로 이 문제는 통일부 내에 개성공업지구 법제 인프라 구축 지원을 위한 전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 지속적으로 법제 인프라 구축작업을 주도하도록 할 필요가 있다. 또한 개성 법제 인프라 구축은 물리적 인프라 구축과 마찬가지로 민족 공동체 회복을 위한 필수적인

전제이므로 그에 소요되는 재원 역시 남북협력기금의 지원대상이라고 보아야 할 것이며, 남북협력기금이 개성의 법제 인프라 구축을 위한 지원사업에도 사용될 수 있도록 관련 남북협력기금법의 해석·운용이 필요하다. 좀더 장기적인 관점에서 남북통합의 시대를 법제도적으로 준비하려면 통일부 내에 법률전문가들로 구성된 준비조직을 만들고 이들로 하여금 전문적이고 종합적인 연구는 물론 체계적인 로드맵의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용 등 통일법제 준비의 중심축 역할을 하도록 해야 할 것이다.

한편 이와 관련하여 최근 개성을 포함하여 남북경제협력교류를 지원하기 위한 반관반민(半官半民) 기구 구성에 관한 논의가 본격화하고 있다. 현재 통일부 개성사업지원단이 수행하고 있는 지원기능과 관련하여 대한무역투자진흥공사(KOTRA)와 같은 민간기구가 수행할 경우보다 전문적이고 효율적인 지원 가능성이 높기 때문에 이에 대한 보다 적극적인 검토가 필요할 것이다. 반관반민기구가 구성될 경우 대만 해기회 6개 부서 중 하나로 법률서비스처가 있는 것에 비추어 의당 법률지원부서가 설치되어 법제 인프라 구축 및 지원기능을 담당하여야 할 것이다.

개성 법제 인프라 구축작업은 앞서 본 것처럼 이미 남북의 공동작업으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 향후에는 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 직접 만나 의견을 교환하는 방식으로 진행되어야 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 개성공단이 심천의 경우처럼 실험 확산의 모델이 되려면 개성 법제 구축 작업이 북한의 법제역량 구축지원이라는 차원에서도 접근할 필요가 있다. 관련 법제의 필요성, 의미, 기능과 효과 등을 충분히 이해할 수 있도록 섬세한 배려가 필요하다.

## 나. 중국 심천 사례

개성 법제 인프라의 성공적인 구축을 위해서는 중국 심천의 경험을 연구할 필요가 있다. 이는 심천의 사례가 사회주의 국가에서 경제특구

를 설치하여 성공한 거의 유일한 선례이기 때문이다. 중국의 경우 1980년대에 심천 등 4곳에 경제특구를 설치한 이래 현재까지 약 25년이 경과하였으며, 그 동안 심천 등 경제특구는 각종 정책과 법제도의 실험실 역할을 하였다. 중국의 경우 토지 관련법, 회사법, 노동법 등 주요한 입법이 대부분 심천 등 경제특구에서 먼저 도입되어 실험과정을 거친 다음 전국적인 법제로 입법되는 경로를 밟아 왔다. 예를 들어 심천에서 최초로 토지사용권의 유상양도가 허용되었고, 이를 기초로 1988년 중국 개정헌법에 토지사용권의 유상양도가 규정되었다. 또한 노동계약제 도입을 중심으로 한 노동법제의 변화가 외국인투자를 유치하기 위한 목적으로 심천의 외국인투자기업을 중심으로 시작되어 전국적으로 확산되었으며, 중국회사법은 심천주식회사조례를 모범으로 삼아 입법되었다.

심천시의 입법은 크게 세 단계로 구분된다. 제1단계는 1979년 1월부터 1992년 6월까지로 심천시가 1992년 7월 1일 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 수권입법권<sup>4</sup>을 부여하기 이전의 단계이다. 제2단계는 1992년 7월 수권입법권을 부여받은 이후부터 2000년 7월 중국입법법 실시이전까지의 단계이다. 제3단계는 2000년 7월 중국입법법 실시 이후로 이 단계에서 심천시는 경제특구의 수권입법권과 함께 시입법권을 행사하게 되었다.

중국의 법제 특히 경제특구의 법제의 입법 및 변화과정과 이 과정에서 시행착오를 살펴보는 것은 개성법제를 준비하고 발전시켜나가는 데에 중요한 의미를 갖는다. 특히 1992년 심천시가 수권입법권을 부여받은 이후 법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어진 것이 1990년대 이후 심천경제특구의 급속한 발전에 기초가 된 점은 주목을 요한다. 특

<sup>4</sup> 경제특구의 수권입법권은 지방정부의 법규가 헌법, 법률 및 행정법규의 범위 내에서 제정되어야 하는 것과 달리 헌법, 법률, 그리고 행정법규의 기본원칙의 범위 내에서 개개의 법률, 행정법규와 다른 법규의 제정을 할 수 있는 강력한 권한으로 중국 입법의 기본적인 위계질서에 반하는 지극히 예외적인 권한이라고 할 수 있다.

히 이와 같은 수권입법권이 주어지기까지 12년이라는 시간이 걸린 점과 중국이 12년이 걸려 도출한 결론이 수권입법권, 즉 독자적이고 차별적인 법질서의 구축이라는 점은 중요한 시사점이라고 할 수 있다.

<표 III-1> 심천의 토지관리제도 변화

일 시	법 안
1981년 11월	광둥성 인민대표대회 상임위원회 ‘심천 경제특구 토지관리 집행규정’ - 규정된 사용기간 내에 고정적 사용비를 징수 - 토지 사용권 부여 (토지사용권의 양도, 임대 및 저당 불가 명시)
1984년 12월	‘심천경제특구 토지사용비 조절 및 우대, 감면조치’
1987년 9월	중국 최초로 토지사용권 유상양도
1988년 1월	광둥성정부 ‘심천경제특구 토지관리조례’ 공포 (토지사용권 양도, 상속, 증여, 저당 가능함 명시)
1988년 4월	헌법 개정(“토지사용권은 법률에 의해 양도할 수 있다”고 명시)
1988년 12월	중국 토지관리법 공포
1989년	양도소득세에 해당하는 토지증치세 징수(부동산 가치평가소 설립)
1991년	중국 국무원 ‘국유재산 평가관리지침’ 공포
1993년	심천 토지증치세 징수경험 기초 ‘중국 토지증치세 잠정조례’ 공포
1994년 6월	심천시 ‘심천경제특구토지사용권 출양조례’ 제정
1994년 7월	중국 ‘도시부동산관리법’ 공포(부동산가격의 평가제도와 평가인원의 자격인증제도 시행 규정)
1995년 10월	중국 담보법 실시
1998년 2월	‘심천 경제특구 토지사용권 입찰경매규정’

이상에서 알 수 있는 것은 우선 토지사용권의 유상양도가 허용되기까지 7년여의 시간이 걸렸다는 점과 1988년 중국 개정헌법에 토지사용권의 유상양도가 가능하다는 규정이 포함된 점, 그리고 심천의 경험을

기초로 전국적인 토지사용권의 유상양도에 관한 법제도가 정비되어 시행된 점을 들 수 있다. 특히 심천의 경험을 기초로 하여 헌법이 개정되고 전국적인 토지법제가 정비된 것은 개혁개방의 추진에 관한 중국 중앙정부의 적극적인 의지를 잘 보여주는 것이라 하겠다.

심천의 경험은 사회주의 사회가 자본주의적인 법제를 받아들여 적용하고 운영하는데 많은 시간이 소요된다는 것을 시사하고 있다. 개성의 법제 인프라 구축작업도 거의 모든 영역을 포괄하는 독자적인 법질서를 창출하는 작업이므로 단기간 내에 끝낼 수 있는 일이 아니다. 긴 안목으로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 경중에 따른 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립할 필요가 있다. 개성의 경우 심천의 선례와 라선의 경험을 기초로 하고 거기에 남한의 풍부한 법제 인프라의 경험과 노하우를 체계적으로 활용하여 법제 인프라 구축에 소요되는 시간을 단축하도록 하여야 할 것이다. 따라서 라선과 심천의 선례를 면밀히 분석하여 개성 법제 인프라 구축의 전략으로 활용할 필요가 있다.

한편 심천시는 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행하였다. 이처럼 심천시가 시 차원에서 법제 연구소를 설치한 것은 법제 구축작업의 중요성을 보여주는 것이라 하겠으며, 이러한 점은 향후 개성법제 인프라 정비과정에서 참고할 필요가 있을 것이다.

## 4. 법제통합 방안

### 가. 남북한 법제 인프라 사례

사회주의 경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 경우 가장 주목을 받고 있는 것이 ‘바람직한 거버넌스’(good governance) 문제이다. 새로운 전환을 위한 다양하고 복합적인 정책을 효과적이고 공정하게 수립

하고 집행하는 총체적인 능력을 거버넌스라고 부른다면, 이때 거버넌스의 핵심적인 분야의 하나가 법적 인프라 구축과 운영이다. 바람직한 거버넌스는 공행정의 책임성, 투명성과 더불어 법의 지배가 확립되고 부정부패가 통제될 때에만 가능하기 때문이다. 법의 지배가 확립된다는 것은 개인의 활동이 보장되고 계약을 비롯한 법적 행위의 집행이 보장되어 법적 안정성과 예측가능성이 확보되어야 함을 의미한다. 자연히 법을 집행하는 사법기관의 효율성과 공정성이 중요해진다.

사회주의 법체제에 기반하고 있는 북한이 시장경제체제로 이행할 때 자연히 상행위의 주체는 개인이나 기업 중심으로 이동할 수밖에 없고, 이는 자연히 법의 지배의 확대는 불가피한 측면이 있다. 시장경제체제의 확립을 위해서는 국가중심의 사회주의 법체제가 개인의 자유로운 활동을 보장하고 공정하게 집행하는 법의 지배로 이행되어야 하기 때문이다. 즉 국가의 역할은 축소되어 가고 보다 개방적이고 자유로운 사적 경제 영역이 확대되어 가야 하는 것이다. 따라서 이러한 방향으로의 전환을 위한 법제도 개혁이 중요한 국가적 과제가 된다. 건전하고 효율적인 법적 인프라를 구축하지 않고서는 시장제도의 성공을 기대할 수 없을 것이다.

남북한은 개성공업지구의 설치와 관련하여 여러 가지 법규와 제도를 준비해왔다. 개성공업지구는 물론 남북한의 교류확대는 향후 예기하지 못했던 법률문제를 야기할 수 있을 것이며, 법률적으로는 남북당국간의 합의서, 남한의 법, 북한의 법, 국제법 등에 의한 해결이 모색될 것이다.

개성공업지구의 경우 북한은 2002년 11월에 제정된 개성공업지구법과 개성공업지구부동산규정을 비롯한 13개의 하위규정을 제정하였다.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 개성공업지구법은 개성공업지구의 개발, 개성공업지구의 관리, 개성공업지구의 기업창설·운영, 분쟁해결 등 본문 5장 46개조, 부칙 3개조로 구성되어 있다. 개성공업지구법에 의하면 개성공업지구는 공화국의 법에 따라 관리 운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로서(제1조), 북측의 주권이 전면적으로 적용되는 지구이다. 그러나 개성공업지구법은 위와 같이 개성공업지구에 북측의 주권이 전면적으로 적용된다고 규정하

그러나 그 동안 중앙공업지구지도기관은 여러 가지 현실적인 이유로 시행세칙의 작성을 하지 않았으며, 개성공업지구법 및 하위규정만으로 개성공업지구를 법적, 제도적으로 뒷받침하기에는 부족함이 많다. 이에 따라 개성공업지구관리위원회는 법의 공백상태를 막기 위하여 남측의 개성공단사업지원단 등의 정부당국과 개성공단사업지원단 법률자문회의 등 여러 전문가들의 도움을 받아 개성공업지구법 제25조 제9호에 따른 사업준칙의 제정권에 따른 여러 준칙을 작성하였다.<sup>6</sup>

이러한 법제 인프라의 부족현상은 무엇보다 법제 인프라의 중요성에 대한 인식의 결여, 전문인력과 재정지원의 부족 등에서 기인하고 있다. 첫째, 무엇보다 우선 지적되어야 할 문제는 법제 인프라 구축의 중요성에 대하여 인식이 부족하다는 점이다. 전기, 통신, 용수, 도로, 철도 등 물리적인 인프라가 갖추어지더라도 법제 인프라가 갖추어지지 않을 경우 투자의 안전성이 보장되기 어려우며, 이 경우 외부자본의 투자를 유치하기 어렵다는 것은 자명하다. 그럼에도 개발업자나 우리 정부가 개성의 법제 인프라 구축을 위하여 체계적인 준비를 한 흔적은 거의 없다. 우리 정부와 개발업자는 앞서 본 법, 13개 규정 및 관련 합의서 이외 법제 인프라 구축을 위하여 몇 개나 되는 세부입법을 어떤 순서에 따라 언제까지 입법할 것인지에 관한 법제 인프라 구축 로드맵을 준비한 적도 없고 이를 위한 예산을 책정한 적도 없다. 이는 법제 인프라의 중요성에 대한 인식의 결여 때문이라고 하겠다.

둘째, 개성이 남북통합의 실험공간이고 그 법제 역시 남북통합에 대비한 법제구축 작성에서 중요한 의미를 갖지만, 충분한 지원이 이루어지지 못하고 있는 이유는 정부의 개성담당주무부서인 통일부에 법제

---

면서, 개성공업지구에서 이루어지는 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 하며 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구 지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다(제9조)고 규정하여 경제활동에 관하여는 북측법의 적용을 배제하겠다는 취지를 명시하고 있다.

<sup>6</sup> 이 준칙 중에는 북측과의 협의를 거쳐 확정되어야 하는 절차가 남아있는 부분이 존재하나, 개성공업지구관리위원회는 법적 미비상태가 발생하지 않도록 우선적으로 준칙에 따라 개성공업지구 관리사업을 수행하고 있다.

담당 전문가가 없다는 데에서 찾을 수 있다. 개성공업지구 사업의 진행은 주무부서인 통일부의 주도하에 진행되고 있는데, 통일부의 조직표에는 법제 담당 전문부서가 없음은 물론 법률전문가가 없다.

개성공단을 위한 정부의 법률지원체계가 제대로 작동하고 있는지도 검토할 필요가 있다. 법무부에는 남북통합에 대비하여 1992년부터 특수법령과가 설치되어 매년 검사 수 명이 전문적인 연구를 하여 왔고 특히 독일통일의 선례, 중국과 대만 양안간 교류 이슈, 동유럽체제전환 국가와 베트남의 사례 및 북한법 등을 연구하여 왔으며 그간 발간한 자료집이 30여권에 달할 정도로 많은 연구성과를 축적해왔다. 개성공업지구법 및 일부 규정의 입법과정에도 관여하여 왔고, 특히 ‘출입체류에 관한 합의서’와 ‘남북상사중재에 관한 합의서’ 등에 관하여는 주도적으로 협상을 담당하고 있다. 그러나 개성공업지구 법제 인프라 구축과 관련한 법무부의 역할은 여전히 통일부가 맡기거나 과거부터 수행하여 온 출입체류, 중재 등 특정사항에 한정되고 법제 구축의 로드맵 설정과 체계적인 준비 등 주도적인 역할과는 거리가 먼 것으로 보인다.

셋째, 법과 관련한 예산의 문제는 개성공업지구 법제 인프라에만 국한되는 문제는 아니지만, 앞서 본 것처럼 개성이 성공하려면 도로, 전기, 통신 등 물리적 인프라 외에 법제 인프라의 구축이 필수적임에도 그 법제 인프라 구축지원을 위한 예산배정이 거의 없다는 것은 심각한 문제이다.

## 나. 대북 법정비 지원

개성공업지구에서의 법제도 개혁 및 법제 통합에 대한 시도와 노력에서 뿐만 아니라, 그러한 시도와 노력이 북한 전체로 확산되고 개성공업지구가 그것을 위한 ‘교량’으로서의 역할을 진정으로 담당할 수 있기 위해서는 그것을 지원해줄 수 있는 외부적 기제의 작용이 요구된다. 여기에서 그러한 외부적 지원의 한 방법으로 국제금융기구에 의한 지원과 주변 국가에 의한 지원을 생각해볼 수 있다. 그러나 북한은 세계

은행의 회원국이 아니기 때문에 현재로서는 국제금융기구의 기술적 지원을 받기가 쉽지 않아 보인다. 그러나 법제정비 등을 통해 무상지원의 선행조건을 충족시키려는 노력을 독려·지원함으로써 국제사회에 등장하게 하는 일은 법제통합의 중요한 전략이 될 수 있다. 개성공업지구도 외국인에 대한 투자를 열어 놓고 있기 때문에 이와 관련한 법제정비는 국제적 협력 하에서 이루어지는 것이 보다 바람직하다. 무엇보다도 국제금융기구가 체제전환국을 대상으로 행하는 법제정비지원사업의 구체적 방법에 관심을 가져야 할 것이다. 특히 법률전문가나 공무원들의 인력양성에 대해서는 저항도 적을 뿐만 아니라 북측으로도 가장 절실한 분야이다. 이 점에서 일본이 동남아 등의 개발도상국이나 체제전환국을 대상으로 행하는 법정비 지원사업의 기법(know-how)도 우리에게 직접적 유용성을 가진다.

물론 일본의 법정비지원사업의 전략과 우리의 법제통합 전략과는 차이가 날 수 밖에 없을 것이다. 왜냐하면 우리의 경우 민족간 통일이 라는 장기적 목표를 염두에 두고 남북간 법제통합방안을 종합적이고 전략적으로 모색하는 데 반하여, 일본의 경우는 민주주의·인권이라는 보편적 요구 또는 시장질서의 확산이라는 특수이익을 고려하여 현실적이고 기능적인 접근을 선호하기 때문이다. 따라서 법정비지원의 방향과 우선순위, 내용 및 방법, 정부의 정책의지 및 속도 등에서 편차를 보일 수밖에 없다. 또한 북한은 개발도상국과는 다른 특성을 지니고 있고 개성공업지구에서 색다른 실험을 하고 있는 점 등을 감안하면 법개혁 지원의 명분과 형식에 있어 특별한 배려와 관심이 필요할 것이다.

그러나 북측에 시장경제 요소를 확산시키고 이를 제도적으로 정착시키는 작업이 법제통합의 출발점이라는 사실을 상기한다면, 작금 일본이 구사하는 노우-하우는 직접적 유용성을 가질 수 있다. 일본이 현재로서는 주로 법무성 등의 정부 중심으로 법률전문가 양성 및 훈련을 지원하는데 초점이 맞추어져 있긴 하지만, 지원사업이 법제와 관련하여 포괄적 구조의 개혁을 지향하고 있고, 나고야 대학 등 연구기관에

서의 참여가 증가하면서 법제연구 차원에서도 상호 교감이 진전되고 있는 점은 시사하는 바가 많다.

아울러 일본에서는 법정비 지원사업과 관련하여 법학이 풀어가야 할 몇 가지 과제를 제시하고 있으며, 이는 우리의 북한에 대한 법정비 지원사업에 시사점을 줄 수 있을 것이다. 첫째, 법정비 지원을 하기 위해서는 현지의 법을 제대로 이해하여야 한다는 점이다. 법정비 지원사업을 하면서 현지법을 이해해 나가면 된다고 생각할 수도 있겠지만, 법정비 지원사업과 현지법의 이해가 병행되는 것은 꽤 어려운 일이라고 평가되고 있다. 이에 이미 해당 국가에 대한 선행 지식을 쌓은 다른 국가들과의 학술연대, 국제학술네트워크 등의 발전이 요구된다.

둘째, 법정비지원에 수반될 국가에 대한 법연구 방법론을 심화시켜야 한다는 점이다. 특히 법연구 방법론은 법정비 지원 그 자체의 ‘이념’을 어떻게 생각할 것인가에 대한 관점이 정립되어야 하는데, 법정비 지원의 대상국들 대부분이 사회주의체제로부터의 체제전환이 이루어지고 있는 국가인 만큼 해당 국가의 법제도개혁에 대한 지원이 시장경제화를 위한 것인지 아니면 법치주의를 위한 것인지 아니면 인권이나 민주주의, 인간의 존엄 등을 위한 것인지를 먼저 파악해야 할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 지원대상 국가의 ‘전통법’에 대한 연구가 필요하다. ‘전통법’이란 오랜 기원을 가지고 있는 그 국가 고유의 법을 의미하는 것으로서, 우리나라의 예를 들면 고려시대나 조선시대로부터 유래되는 법제도를 의미하는 것으로 이해하면 될 듯하다. 이러한 전통법에 대한 연구가 필요한 이유는, 법정비 지원 대상국가 가운데 많은 국가들에서 과거 중앙정부의 통제력이 미치지 못하던 부족사회의 전통법을 중앙정부가 적극적으로 활용함으로써 전국민적 통합을 시도하고 있기 때문인 것으로 보인다. 베트남의 경우 1945년 혁명 이후 봉인되었던 ‘자치법규’가 ‘도이모이정책’의 과정 가운데 부활되기도 하였다.

다만 북한은 개발도상국과는 다른 특성을 지니고 있고 개성공업지

구에서 색다른 실험을 하고 있는 점 등을 감안하면 법개혁 지원의 명분과 형식에 있어 특별한 배려와 관심이 필요할 것이다.

#### 다. 법 충돌 해소방안

분단국가라고 해도 서로 교류하지 않는 동안에는 법률의 충돌이 현실화되지는 않는다. 서로 자신이 지배하고 있는 영역에서는 자신의 법률이 효력을 가지고 있고, 상대방이 이를 간섭하기 어려우므로 법률의 충돌문제는 드러나지 않는다. 또한 분단국가라고 해도 서로를 국가로 인정하고 서로의 체제와 법률을 인정하는 상황이라면, 나라와 나라의 관계로 법률문제를 풀면 되기 때문에 법률의 충돌이 있을 수 없다. 즉 민사분야에서는 국제사법을 적용하면 되고, 형사분야에서는 국제적으로 인정되고 있는 속지주의, 속인주의, 보호주의의 원칙에 따르면 되고, 행정 분야에서는 외국간의 관계처럼 풀어나가면 그만이다. 그러나 남북관계처럼 분단을 잠정적, 사실적 상태로만 인정하고, 규범적으로 상대 체제를 부정하는 상황에서는 법률의 충돌이 불가피하다.

이에 따라 법률의 충돌을 해소하기 위한 방안이 필요하다 할 것인데, 우선 헌법상 영토 및 통일조항에 있어서의 충돌을 해소하기 위한 단초를 1992년 2월 19일에 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’라고 함)」에서 찾아볼 수 있을 것이다. 즉 남북기본합의서는 남과 북의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 표현하면서, 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중할 뿐만 아니라(제1조), 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다고 규정하고 있는 것이다. 남북이 합의한 이러한 원칙을 우리 헌법의 해석에서도 적용하여, 적어도 ‘남북이 통일을 위하여 교류하고, 협력하는 과정과 공간’에 대하여는 상대방의 법률을 인정할 수 있을 것이다.

한편 법률충돌의 문제는 헌법의 영역에서 뿐만 아니라 민사법적 관

계(남북의 경제교류를 둘러싼 사법관계가 어느 곳에서 판단되며(이른바 ‘재판관할’의 문제), 어떠한 법률에 의하여 해석·적용되는지(이른바 ‘준거법’의 문제)), 형사법적 관계(형사사건에 있어서의 속지주의·속인주의·보호주의 등의 문제, 피해보상과 증거능력인정에 관한 문제 등), 행정법적 관계(다만 행정법적 영역에서의 법률충돌문제는 현재 개성공업지구 이외에서는 문제될 가능성이 거의 없는 듯 하다), 노동법적 관계 등에서도 발생할 가능성이 있다. 그러므로 이에 대한 개별적인 검토를 통하여 법률충돌을 해소시킬 가능성을 강구하여야만 한다.

통일은 우리 헌법상의 요청이기 때문에 장기적 관점에서 헌법 및 실정법의 통합을 고려하지 않을 수 없다. 법률의 통합은 남북한에 적용되고 있는 법률들을 어떻게 통합하느냐 하는 문제이지만 실질은 남북한의 형성되어 있는 서로 다른 삶의 질서를 어떻게 합의된 하나의 질서로 만들어내느냐 하는 문제이다. 따라서 통일의 시기와 방법을 예단하기 보다는 대화와 타협을 통해 너무나 이질적인 남북한 간의 간격을 좁혀나가는 노력이 우선적으로 필요하다.

헌법 통합과 관련하여 현재 상태에서 구체적인 내용을 언급하는 것은 시기상조이다. 향후 우리의 통일이 독일식의 급진적 흡수방식이 될지 중국식의 점진적 체제전환 방식이 될지는 지금 상태로서는 예측하기 힘들고, 국가연합·연방국가·단일국가의 선택 문제도 규범적 결단에 의해서가 아니라 체제 변환의 정도·방향 및 속도와 연관된 사회정치적 요인에 따라 규정되기 때문이다. 따라서 남한과 북측은 통일국가의 기본이념과 원리에 관한 최소한의 합의를 형성하고 각기 헌법에서 통일을 상징한 개방규정을 신설하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 보다 구체적인 내용의 헌법통합은 개별 실정법의 통합논의를 통한 성과물을 반영하는 형식으로 진행되어야 할 것이다. 이 경우 상호 교류를 통하여 남북 쌍방이 서로의 사정과 형편을 알아야 하며 이후 전문가들에 의한 해당부문에 대한 실태조사가 필수적이다.

이를 위해 다음과 같은 방식으로 통합논의가 진전되어야 할 것이다.

- ①헌법과 법적 통합을 실현시키기 위해서는 상호교류가 필요하다.
- ②상호교류가 실현되면 남북한이 상호 사회실태조사를 하여야 한다.
- ③헌법통합과 법률통합에서는 법률통합의 작업을 먼저 진행시켜야 한다.
- ④법통합의 작업을 시작하기 전에 우선 헌법에 헌법통합을 가능하게 하는 근거규정을 두는 것이 필요하다. 남북한 쌍방이 각각 이에 맞게 헌법을 개정한다.
- ⑤남북쌍방이 헌법을 개정할 때에는 통일에 장애가 되는 규정을 없애야 한다.
- ⑥법률통합은 합의가 쉬운 부분부터 진행시켜 간다.
- ⑦북한의 개별법분야에 있어서는 해당분야 전문가들이 연구하여 우리 법과 비교하여 통일에서 문제가 될 부분을 찾아낸다.
- ⑧통일법제에 관한 연구와 논의를 전체적으로 관장하고, 인적 인프라를 구축하기 위하여 이를 관장하는 기구를 통일부에 설치한다.

이런 순서를 따라야 하는 것은 통일에 따르는 남북한 주민의 생활의 급격한 변화에서 오게 될 혼란과 충격을 최소화하는 것이다. 즉 통일에 있어서 법적안정성을 추구하고, 동시에 남북한 주민의 생활에 가장 합당한 방안을 찾아내어 남북한 주민의 이익의 조화를 통하여 구체적 타당성을 실현시키는 것이다.

상호 교류를 가능하게 한 다음 남북한 실태조사를 하고, 정책모델을 찾아내는 작업을 정부에서는 해당 부처에서 주관하여 진행시켜야 하겠지만 민간부문의 활동을 활성화시켜 가장 수용하기 쉬운 합리적인 방안을 찾도록 해야 할 것이다. 따라서 법률통합은 선거법 등 정치관계법, 민사법, 상사법, 형사법, 각종 행정법의 통합과 민사소송제도, 형사소송제도, 행정소송제도 등 사법제도의 통합을 포함한다. 이런 작업은 행정부의 각 소관부처와 사법부는 물론 국회 등에서도 이루어져야

할 것이다.

그런데 이러한 각 부처에서의 작업이 하나의 일관된 모습을 갖추고, 통합이라는 전체 구도 하에 추진되기 위해서는 이를 통합하고 관장하는 하나의 기구가 필요하다. 이러한 기구는 통일부에 설치하는 것이 바람직하다. 각 부처와 기관의 연구를 바탕으로 법제통합의 전체 구도를 잡고 이러한 구도 하에 세부적인 일들을 하나씩 점검하고 추진하는 컨트롤타워를 통일부에 설치할 필요가 있을 것이다.

법률통합의 내용법의 영역별로 나누어 보면 통치구조 및 정치관계법, 민사법, 상사법 그리고 형사법의 통합으로 분류할 수 있다. 통치구조의 문제는 통일국가의 통치구조를 어떻게 정할 것이냐 하는 것이다. 이 문제는 새로운 체제에 대한 합의이기도 하는 것이고, 서로 이질적이기 때문에 합의에 상당한 어려움을 겪을 부분이다. 또한 통치구조의 문제는 각각의 권한을 행사할 인적 자원의 충원과 배치의 문제를 포함하고 있다.

특히 제도의 통합에는 물적인 통합과 인적인 통합이 요구된다. 가령 검찰과 법원, 사법제도의 통합의 경우 통일국가에서 검사, 판사, 변호사의 기능을 누가 담당할 것인가의 문제가 있다. 통일국가에서의 법조인의 충원을 생각해보면 법률의 통합에는 그에 필요한 인적 자원의 확보라는 문제가 중요한 과제임을 알 수 있다.

민법의 통합은 민사법통합의 한 내용을 이룬다. 민법상의 권리의무 관계를 어떻게 설정할 것이냐, 물권법과 채권법의 통합, 가족법의 통합이 그 핵심이다. 지금까지는 민법의 통합과 관련된 논의에서는 몰수토지에 대한 재산권 문제, 특히 남한 거주자 가운데 이전에 북한 토지를 소유한 경우 그 소유권의 문제 등에 집중되어 있었다. 이에 대하여는 흡수식 통일방법을 전제로 하여 북한의 현거주자에게 북한토지의 소유권을 인정하되 자본주의에 적용하기까지 일정 기간 처분을 금지하고, 남한의 원소유자에게는 보상을 하도록 하자는 의견도 제시되었다. 그러나 이 문제는 남북한의 각종의 소유형태와 소유현황에 대한 충분

한 실태조사가 끝나고, 어떻게 하는 것이 남북한 주민의 화합과 새로 형성되는 공동체질서에 합당하겠는가를 합의한 다음 결정될 문제이다.

민사법의 통합은 민사소송법의 통합을 필요로 한다. 북한의 민사소송법이 최근에 개정되었음이 밝혀졌다. 과연 민사소송절차를 어떻게 할 것인지는 법원의 제도와 맞물려 있는 것이고, 통일국가에서 어떤 민사분쟁 해결방식을 취할 것인가에 따라 결정될 것이다. 경우에 따라서는 남북한에 없는 새로운 절차와 제도도 채택될 수 있을 것이다.

상사법의 통합은 법률통합 중에 비교적 작업이 용이하게 진행될 수도 있다. 남북한 간의 거래와 상호 내부의 거래질서를 조정하는 작업은 통일을 준비하는 단계에서 자연스럽게 요구될 것이기 때문이다. 우선 상사법분야는 국제상거래와 조화되지 않을 수 없으므로 상호 협의의 필요성이 강하게 대두될 부분이다. 이와 함께 화폐, 상행위, 그리고 기업행위관련 법규의 통일 등이 우선적으로 요구될 것이다.

형사법의 통일은 형법의 통일과 형사소송법, 행형법 등의 통일을 포함한다. 상호간 국가 형벌체계를 정비하여야 하고, 국가형법권 행사의 방식과 절차에 대하여 합의하여야 한다. 여기에는 기존의 범죄에 대한 입장도 논의되어야 할 것이다. 그리고 이런 작업은 특별형법의 정비까지 포함한다. 형사소송법의 통합은 통일국가에서 수사권과 형사재판권의 행사문제이며, 이는 수사기관, 재판기관의 구성방법과 재판의 방식 및 절차에 대한 통합을 의미한다. 이 과정에서는 범죄와 형벌에 관한 원리가 재정립되고, 새로운 제도에 대한 논의도 요구될 것으로 보인다.

## 5. 법제도 인프라 구축을 위한 제언

법제 개혁의 전문성과 통합성 및 장기성을 고려해 보면, 보다 본격적이고 체계적인 연구와 지속적인 논의가 요구될 뿐만 아니라 이를 위한 물적·인적 인프라의 구축이 필요하다. 현재 정부 부처 또는 연구원 등에서 통일에 대비해 나름대로의 준비를 하고 있지만 그 수준과 범위

는 태부족이라는 점은 별개로 하더라도 그 성과들이 공유되지 않아 시너지 효과를 기대하기 어렵다. 더구나 법통합은 사회의 모든 영역의 변화를 수용하는 점진적 과정이기 때문에, 장기적 관점에서 통합적이고 전략적인 접근을 행할 필요가 있다.

아울러 북한의 법제 개혁 유도는 남측의 지원과 의지만으로 가능하지 않고 북측에 대한 설득과 배려 및 북측의 인식태도의 변화가 함께 수반되어야 하기 때문에, 전반적인 남북관계 진전 상황이나 북측의 요구사항 등을 종합적으로 고려하여 구체적인 실천 내용을 단계적으로 보완해 나가야 한다. 이른바 ‘관계의 동태학’(dynamics of relations)을 정확히 이해하고 시의적절한 해결방안을 제시할 수 있기 위해서는 통일부의 현장성과 법무부·법원의 전문성이 상시적으로 결합할 수 있는 기구의 정비가 요구된다.

그러나 북한문제와 통일문제를 종합적·체계적으로 연구하는 통일연구원에서 조차 법제연구를 전담하는 센터나 부서가 없다는 사실에서 단적으로 드러나듯, 통일관련 입법정책을 전문적으로 연구하는 국책연구원·민간연구원이 전무하다고 할 수 있다. 그나마 국민대학교의 법학연구소, 법무부 특수법령과, 법원 사법정책연구실 등에서 지속적인 관심을 가지고 관련법제의 연구 및 외국법제의 소개 등을 행해왔지만, 독일의 예 등에 비추어 연구의 양과 질이 태부족인 데다 연구의 방식이 정태적·이론적 분석에 치중하고 있어 통일적이고 종합적인 통일법제를 준비하기에는 역부족이라 할 수 있다. 무엇보다도 통일부와 업무의 역할분담과 협조체계가 모호하여 정부간, 연구기간 간 정보교류가 원활하지 않아 정책형성 과정에 시너지 효과를 기대하기 힘든 실정이다.

남북간 경험의 활성화 되고 가속도가 붙게 되면 법제통합의 필요성은 더욱 증대될 것이기 때문에 기존의 방식으로는 한계가 있을 수밖에 없고 물적·인적 인프라의 대폭적인 확충과 재정비가 요구된다. 이 점에 관해서는 관련전문가들이 대부분 동의하고 있는 듯하다.

이를 위해 우선 통일부의 조직 정비가 필요하다. 정부조직법에 따르

면 통일법제 준비와 관련된 주무부서는 통일부인데, 통일법제 연구를 위한 전문적 인력이 부족할 뿐만 아니라 법무부·외교통상부·재정경제부·국방부 등과의 업무분장과 협조도 여의치 않은 실정이다. 통일부가 인적·물적 조직을 확대하여 통일법제를 연구하고 준비하는 준담부서를 설치하여 이를 통해 법무부 등의 유관기관의 자문과 지원을 받아 통일적이고 체계적인 법제 수립을 도모하여야 할 것이다.

이와 관련 법무부가 법률제도 분야에 대한 업무를 총괄하여 주도하고 통일부는 필요한 행정적 지원업무를 담당하는 것으로 업무를 조정하는 방안을 비교하여 실질적이고 효율적인 조직개편을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 생각건대 후자의 법무부 주도 방식은 독일과 일본의 경험에서 찾아볼 수 있으나, 우리의 법제통합은 독일의 급속한 흡수방식과 달리 북측과의 상시적 대화를 통해 점진적으로 형성되어야 하기 때문에 현장성이 보다 중시되어야 한다는 점 및 일본의 개발도상국에 대한 기능적 차원의 법제정비지원사업과는 달리 민족적 통일과업의 일환으로 법제통합이 논의되는 만큼 범부처 차원의 종합적인 대책이 필요하다는 점 등을 고려하면 통일부 주도 방식이 보다 타당하다고 생각된다.

아울러 남북통일과 남북한 관계의 통일법제에 대해서는 고도의 전문성이 요구되므로 이에 대한 전문가를 양성하는 한편, 이들에 대해서는 일반적인 순환보직의 대상에서 제외하여 장기간의 연구 성과와 경험을 효율적으로 활용할 수 있는 현실적인 대안을 강구할 필요가 있을 것이다.

# IV

## 통일정책 거버넌스 구축방안

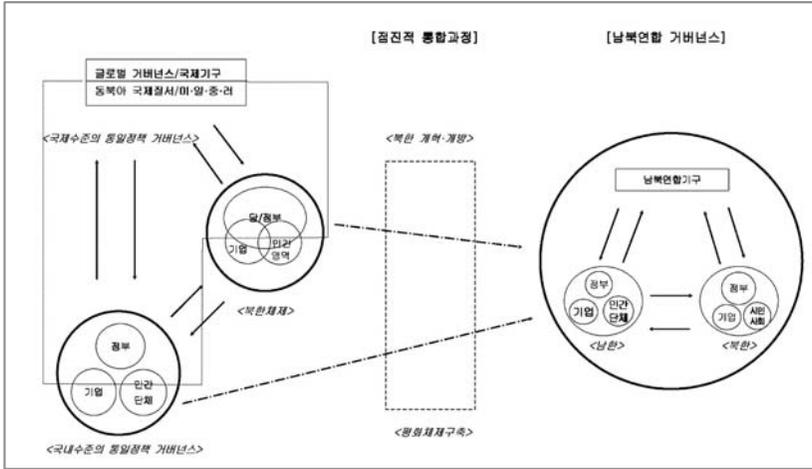


## 1. 통일정책 거버넌스의 주요 분야

탈냉전기를 전후하여 세계화·정보화·민주화로 인해 국민국가의 기능이 약화된 반면, 세계경제의 상호의존이 심화되고 국제 NGO 및 시민단체들의 활동이 강화되자 미국을 비롯한 유럽 선진국들은 국가-사회관계의 변화에 대한 새로운 인식틀로써 거버넌스 이론을 도입하고 이에 준거하여 국가시스템을 재정비해 오고 있다. 거버넌스 이론은 국가경쟁력 향상을 위한 정부혁신을 강조하며 국가-사회관계가 기존의 관료중심의 위계적 통치방식으로부터 벗어나 보다 수평적으로 연계되어 협력하여야 국정운영이 효율적으로 추진될 수 있다고 주장한다. 거버넌스 이론을 원용한 통일정책 분석은 기존의 통일정책 추진체계의 문제점들을 새로운 시각에서 재평가해볼 수 있는 기회를 제공하고, 21세기 세계화·정보화·민주화가 더욱 심화된 시대적 상황을 배경으로 추진될 남북한 통합과정의 문제점들을 해결하기 위한 정부-기업-시민사회의 협력 방안을 제시하는 데 기여하게 될 것이다.

통일정책은 궁극적으로 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되고 있으며, 그 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 통일정책 거버넌스는 남북한이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다. 다차원적인 문제를 다루고 있는 통일정책 거버넌스의 분석틀은 국제수준의 글로벌 거버넌스와 남북한 국내수준의 행위자(정부·기업·민간단체) 및 남북한이 통합하여 형성되는 남북연합 거버넌스 등으로 구성되어 있다.

<그림 IV-1> 통일정책 거버넌스 분석틀



글로벌 거버넌스에서는 유엔, IAEA 등 국제기구와 인도적 지원·군축·인권·개발 등의 이슈와 관련된 국제 NGO의 역할이 논의의 대상이며, 이와 더불어 동북아지역 차원의 국제정치의 주요 행위자인 미국·중국·일본·러시아의 역할이 주요 분석 대상이 된다. 남북관계 차원에 관련된 통일정책 거버넌스에서는 국가중심적인 시각에서 정부의 주도적인 역할 분석에 우선순위를 두고, 국정운영의 최고지도자의 통일정책 비전과 중앙행정부의 통일정책 추진체계에 논의의 초점을 맞출 수 있을 것이다. 또한 여기에서는 통일정책의 투명성·효율성·책임성 제고를 위한 중앙정부의 혁신정책과 지방자치단체의 대북사업 추진 실태를 검토하고자 한다. 정부-기업 파트너십에서는 남북경협을 추진하는 과정에서 다양한 기업들이 정부와 협력하는 연계망을 형성해가는 구도를 분석하고, 기업들이 주도적으로 남북경제 교류·협력을 추진하는 실태를 분석하고자 한다. 그리고 시민사회의 통일정책 참여에서는 다양한 민간단체들이 사회·문화분야에서 독자적으로 대북활동을 전개하는 과정에서 정부와 연계 및 협력관계를 분석하며, 아울러 민간단체들 간의 자발적인 상호 협조체제에 관해서도 논의한다. 끝으로 남북연합 거버

년스에서는 북한이 개혁·개방을 실시하며 남한의 행위주체들과 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력할 수 있는 가능한 형태를 논의하고자 한다.

## 2. 글로벌 거버넌스와 통일정책

한반도 통일은 일차적으로 남북한 간에 해결해야 할 민족 내부문제이다. 그러나 대륙세력과 해양세력이 교차하는 지점에 위치하고 있는 한반도의 통일문제는 지정학적인 특성상 국제적인 성격을 띠고 있다. 북한 핵개발 문제에 직면하여 우리 정부는 미국·일본과 긴밀한 공조체제를 유지하고 중국·러시아의 협조를 받아 그 해결책을 모색해 오고 있다. 한편 유엔 등 국제기구 및 국제 NGO들은 북한의 식량난을 해소하기 위한 대북 인도적 지원을 실시하는 한편, 북한의 인권문제를 개선하기 위한 노력을 전개하고 있다. 이와 같이 한반도 통일문제는 이제 세계화 시대의 다층적이고 다자적인 접근을 추구하는 글로벌 거버넌스의 일환이 되었다.

### 가. 북핵문제 해결을 위한 국제협력

2002년 10월 제2차 핵위기가 발생한 이후 남북한과 미·일·중·러가 참여한 6자회담을 통하여 북핵 폐기를 요구하고 있다. 6자회담에서 미국은 북한의 완전한 핵폐기를 요구하였고, 북한은 군사용 핵개발을 동결하지만 평화적 목적의 핵개발은 지속한다는 입장을 표명하였다. 2005년 7월 26일 북경에서 개최된 제4차 6자회담에서 우리 정부는 대화의 촉진자로서 적극적이고 주도적인 노력을 지속하였다. 그 결과 2단계 제4차 6자회담 참가국들은 동년 9월 19일 북한 핵 포기, 북·미 관계 정상화, 북한 체제 안전보장, 대북 경제협력 등을 포괄적으로 담은 공동성명을 채택하였다. 그러나 북한의 NPT 복귀 시점, 핵사찰 방법, 북한의

안전보장 방식, 북·미, 북·일 관계정상화 속도와 조건, 에너지 지원 형식 등에 관해 구체적인 언급을 하지 않음으로써 이에 대한 최종적인 합의에 도달하기까지는 많은 논쟁이 예상된다.

## 나. 대북 인도적 지원

1995년 홍수는 북한의 구조적인 식량부족을 더욱 악화시켰다. 이에 1995년 8월 23일 북한 유엔대표부는 당시 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 하였고, 이밖에 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 미화 5만 달러 상당의 콩을 원조해 줄 것을 요청하였다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 동년 9월 12일 대북 지원 관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다. 이를 계기로 국제기구의 대북 인도적 지원이 시작되었다. 그 후 국제사회의 대북 인도적 지원이 장기화되면서, 초기의 단순한 긴급구호성 식량지원에서 농업·산림복구, 축산지원, 보건·의료지원 등 개발구호로 전환되었다.

<표 IV-1> 유엔기구간 통합 대북 인도적 지원 종합현황(1995~2004)

(금액 단위 : 미화 만 달러)

연도	목표액	지원액	지원/목표
유엔 합동 호소 (1995.9~1996.6)	2,032	927	45.6%
1차 통합 호소 (1996.7~1997.3)	4,363	3,439	78.8%
2차 통합 호소 (1997.4~1997.12)	1억 8,439	1억 5,838	85.9%
3차 통합 호소 (1998.1~1998.12)	3억 8,324	2억 1,587	56.3%
4차 통합 호소 (1999.1~1999.12)	2억 9,208	1억 8,989	65.0%
5차 통합 호소 (2000.1~2000.12)	1억 9,747	1억 5,310	77.5%
6차 통합 호소 (2001.1~2001.12)	3억 8,398	2억 4,837	64.7%
7차 통합호소 (2002.1~2002.12)	2억 4,684	2억 1,979	89.0%
9차 통합호소 (2003.1~2003.12)	2억 2,937	1억 3,310	58.0%
10차 통합호소 (2004.1~2004.10)	2억 878	1억 2,124	58.1%
합 계	23억 640	14억 8,221	64.3%

\* 1995년 9월 12일 유엔 ‘합동 호소’의 영어 명칭은 “Joint UN Appeal issued on 12 September 1995”이고, 1996년부터 시작된 ‘통합 호소’는 “UN Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK)”임.

\* 출처: 유엔인도지원조정국(<http://www.reliefweb.int>) 자료.

유엔기구의 대북 지원과 달리 수많은 국제 비정부기구(INGOs)들의 대북 인도적 지원에 대한 통합된 자료는 없다. 대북 인도적 지원에는 국제적십자사연맹(IFRC), 국제까리따스,<sup>7</sup> ‘국경없는 의사회’(MSF), 옥

<sup>7</sup> 국제까리따스는 가톨릭 교회의 구호·개발 국제기구로 198개 나라·지역에

스팸(Oxfam), ACT, 스위스 ADRA 등 많은 INGOs들이 참여하였다.

이 가운데 IFRC는 유엔과 별도로 1995년 북한 수해지역에 대한 식량과 주거시설 복구지원 등 수재민에 대한 긴급구호에 치중하였다. 이후 IFRC는 지원이 장기화되면서 보건부문과 북한 당국의 재난대비 역량 구축지원으로 사업방향을 전환하였다. IFRC는 이 기간(1995년부터 2004년의 기간)동안 약 7,104만 달러 규모의 대북 인도적 지원을 담당하였다.

<표 IV-2> 1995~2004년 국제적십자사연맹의 대북 지원 실적  
(단위 : 미화 만 달러)

구 분	목표(만달러)	실적(만달러)	실적율(%)
1차(1995.10-1996.6)	415	349	84.1
2차(1996.4-1996.10)	574	443	77.2
3차(1996.11-1997.6)	1,080	756	70.0
3차 추가(1997.7-11)	1,733	1,403	81.0
4차(1997.12-1998.11)	1,400	826	59.0
5차(1999.1-12)	900	420	46.7
6차(2000.1-12)	619	301	48.6
7차(2001.1-12)	696	383	55.0
8차(2002.1-12)	753	820	108.9
9차(2003.1-12)	920	886	96.3
10차(2004.1-6)	1,071	517	54.9
총 계	10,161	7,104	69.9

출처: <http://www.unikorea.go.kr> (통일부 홈페이지).

국제 까리따스는 1993년부터 조선유네스코민족위원회와 국가교육위

---

서 활동하고 있는 154개 회원기구 까리따스의 협의체이며 까리따스의 사업을 국제차원에서 협의 총괄 조정한다.

원회의 관계자들과 비공식 관계를 유지하고 있었다. 그러다가 1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청하자, 바로 대북 지원사업을 시작하였다. MSF는 북한 당국의 공식 지원요청을 받아 1995년 10~12월 약 3개월 동안 북한 수해지역에 구호단을 파견하여 의료구호활동을 실시하였다. 그러나 MSF의 구호활동은 소속 의료진이 북한 당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하다며 1998년 10월 1일 북한에서 철수하면서 중단되었다.

옥스팜의 경우는 1997년 8월 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한 당국에게 3개 지역에 대한 식수, 위생, 공중보건, 영양 등에 관한 포괄적인 구호계획을 제시하였으며, 이후 유엔아동기금과 공동으로 3개 도시지역 식수 소독사업을 실시하였다. 옥스팜은 1998년 8~9월에는 제한적으로 우물물 수질검사를 실시하였으며, 북한의 큰물피해대책 위원회의 협조 하에 평양시와 황해남도, 황해북도, 평안남도 등에서 수인성 질병 발병률을 줄이기 위하여 식수와 위생사업을 추진하기도 하였다. 그러나 옥스팜은 위생개선사업 자체가 북한 보건개선에 기여하는 정도에 대한 평가를 하는데 어려움이 있고, 모금이 종료되면서 1999년 12월 사업을 중단하고 북한에서 철수하였다.

이외에도 독일의 농업행동(Deutsche Welthungerhilfe/German Agro Action: GAA, 1962년 독일에서 설립)은 1997년 평양 사무소를 개설하여 대북 지원을 시작하였고, 주로 식량안보와 농업복구를 지원하여 왔으며, 벨기에의 ‘장애자인터내셔널’(Handicap International)은 ‘조선불구자지원협회’와의 협력 속에서 함흥지역 장애어린이 수술과 약 2,000여 장애인 재활을 지원하기도 하였다. 또한 1997년 5월에는 북한에 상주하지 않으면서 대북 지원사업을 수행하고 있는 NGO/INGOs 들은 세계식량계획의 북한 사무소의 형식으로 식량원조연락기구(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 설치하여 대북 구호활동을 전개하였다. FALU의 설립과 초기 운영에는 ACT, ADRA, 국제 까리파스, 캐나다 곡물은행(Canadian Foodgrains Bank: CFGB), Mercy Corps International

(MCI), World Vision International(WVI) 등 6개 NGO들이 참여하였으나, 이후 ADRA와 MCI가 빠져 지금은 4개 비정부기구가 FALU를 운영하고 있다. FALU 운영비는 참여 비정부기구들이 모두 부담하고 있다. FALU는 북한 당국과 세계식량계획 사이의 북한 내 구호활동 양해각서에 예측되며, 북한 외무성 소속기관인 큰물피해대책위원회를 통하여 대북 지원을 하고 있다. 특히 FALU의 활동은 여러 가지 측면에서 대북 인도적 지원활동에 시사점을 주고 있다. 예를 들어 FALU 요원들은 참여 비정부기구들에 의하여 임명되나, 유엔 직원지위를 갖고 세계식량계획의 규정과 절차에 따라 활동하는 등 FALU는 유엔기구와 비정부기구의 독특한 혼합체 조직 성격으로 운영되고 있다. 또한 FALU는 복잡한 심의절차를 거칠 필요가 없기 때문에 상황변화에 적절히 대응하여 새로운 지원방안을 실험하는 계기로 활용되고 있다.

대북 인도적 지원은 NGO 이외에 각국의 정부에 의해서도 진행되고 있으며, 이러한 구호활동에는 많은 국가들이 직간접으로 참여하고 있다. 정부차원에서는 역시 한국이 전체 지원액의 30여%를 차지하고 있으며, 이어 일본과 EU, 그리고 미국이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 IV-3> 국가별 대북 인도적 지원 실적(2004년)

지원국가	지원액(달러)	총지원액중 비중(%)
한국	66,036,134	27.98
일본	46,598,015	19.74
유럽연합	32,909,099	13.94
개인	19,712,735	8.35
미국	19,044,524	8.07
스웨덴	10,549,805	4.47
독일	8,070,661	3.42
호주	5,841,273	2.47
캐나다	5,417,067	2.29
이탈리아	4,542,945	1.92
노르웨이	4,221,846	1.79
아일랜드	2,919,735	1.24
유엔기구	1,926,317	0.82
영국	1,846,447	0.78
덴마크	1,819,596	0.77
기타	4,592,958	1.95
합계	236,049,157	100.00

출처: <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004).

#### 다. 북한인권문제와 국제사회

인도적 차원의 대북지원이 국제적 이슈로 부각되면서 국제사회는 북한의 인권문제에 대해서도 관심을 갖게 되었다. 유엔은 인권소위원회에서 1997년에 대북 인권결의문을 채택하였고, 2003년 총회에서의 유엔 결의안 통과 이후 2005년 현재까지 북한인권문제를 심각하게 다루고 있다. EU는 북한과의 수교문제를 논의하는 과정에서 북한의 인권문

제를 주요의제로 부각시켰다. EU는 인권회담(2001. 6. 11~12) 등으로 북한과의 인권대화를 성사시킨 바 있으며, 2002년 6월에는 북한과 인권 문제의 지속적 협의에 합의하였다.

특히 미국은 대외정책 추진과정에서 각국의 인권실태를 중요한 사안으로 고려해 왔다. 미국은 국무부 인권보고서와 국제종교자유위원회(USCIRF) 국제종교자유보고서를 통해 각국의 인권침해사항을 평가하면서 미국의 외교정책 집행에 중요한 자료로 활용하여 왔다. 미 국무부 인권보고서에 따르면, 북한은 노동당 일당지배 하의 독재국가로 최고 통치자에 대한 개인숭배가 지속되고 있으며, 국가안보를 위해 군과 보안기구들이 작동하고 있어 이들에 의한 인권침해가 심각하며, 농업정책의 실패와 1995~1997년의 흉작으로 인한 식량난으로 전체인구의 10%인 약 1~2백만 명이 기아 및 관련 질병으로 사망한 것으로 추측, 수만 명의 북한 주민들이 북한을 탈출하였던 것으로 평가하고 있다.

이와 함께 미국 의회는 청문회를 통해 북한인권문제에 대한 미국 내 여론을 제고하고 필요한 입법 조치를 강구하고자 노력하여 왔다. 상원 공화당 정책위 의장인 존 카일(Jon Kyl) 의원 등 4명은 2003년 1월 외교위원회에 북한 김정일 정권에 대한 지원 중단, 탈북자 지원 및 미국 망명 허용을 내용으로 하는 법안을 제출하였고, 민간단체도 북한인권 문제와 관련하여 적극적으로 활동하고 있다. 방위포럼재단은 북한에 대한 인도적 지원 지속, 탈북자들의 난민지위 획득, 미국 망명 허용 및 탈북자 수용소 건립 문제 등에 관심을 가지고 있으며 한국 정부가 북한 인권에 대해 보다 많은 관심을 가질 것 등을 요구하여 왔다. 이 단체는 북한의 정치범수용소를 나치나 구소련 수용소와 같은 비인도적인 인권 침해의 실례로 간주하여, 북한인권을 최악의 상황으로 규정하고 있다. 또한 CBS, ABC 등 미국의 주요 매체를 통해 북한의 인권 실태를 소개하고, 황장엽 등 탈북자들의 의회 증언을 주선하는 등 적극적인 인권 활동을 전개하여 왔다. 또한 미국의 대표적인 여성 로비단체인 ‘미국을 걱정하는 여성(CWA)’은 북한의 고위공직자 및 과학자들의 탈북을 지

원하는 Safe Harbor 프로젝트회의를 개최하였다. 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들 등 13개 종교·인권 단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition: NKFC)을 결성하고, 미국 내 북한인권 문제에 대한 관심을 제고하기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 미 북한인권위원회는 한국이나 일본 기업이 북한에서 생산하는 상품이 일종의 '노예 노동'에 의한 것으로 간주해 미국 수입금지 운동을 전개하여 왔으며, 상업용 위성사진과 탈북자 증언 등을 통해 정치범수용소를 분석한 보고서를 발간하였다.

미국 내의 북한내 인권문제에 대한 관심은 2003년 7월 16일 미국의 회와 NGOs들이 북한인권회의를 개최하면서 고조되었다. 이러한 상황에서 2002년부터 추진된 북한인권 관련 법안은 2003년 상하원에서 북한자유화법안(North Korean Freedom Act)으로 가시화되었으며, 2004년 북한인권법안(North Korean Human Rights Act)이 제정되었다.

북한인권문제의 개선을 위한 UN, EU, 그리고 미국의 노력은 근본적으로 인권인식의 차이에서 비롯되는 문제와 정부적 차원에서 정책을 추진할 경우 발생하는 비용문제 등의 한계를 안고 있다. 무엇보다 인권 인식의 차이는 문화적, 정치적 특수성을 기반으로 서구 기준의 인권 레짐에 동조할 수 없다는 주장으로 발전하고 있다. 사실 인권레짐의 형성은 지식기반이론의 설명과 같이 레짐이 상향식으로 인권 규범에 대한 지역적 합의에 의해 이루어질 때 그 구속력을 가질 수 있게 된다. 즉, 동아시아라는 지역적 특수성을 충분히 고려하면서 강대국의 이익과 권력을 배제한 형태의 인권레짐이 형성된다면 권위적인 북한 정권이라고 할지라도 인권에 대해 동아시아적 기준이 형성된 상태에서는 더 이상 인권 탄압을 정당화할 명목이 약화될 것이다. 이러한 차원에서 지역인권 레짐의 형성은 궁극적이며 북한의 인권상황 개선에 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 아직은 동북아 지역의 각 주권국가들의 인권 상황의 상이하고, 역내 긴장관계가 존재하고 있어 북한인권문제 해

결을 위한 구체적인 지역적 협력 노력은 나타나지 않고 있다.

## 라. 국제수준에서의 통일정책 네트워크의 평가

국제수준의 통일정책 거버넌스는 행위자를 중심으로 ‘Track I’(정부간 협력), ‘Track II’(학계나 준공무원에 의한 비공식적 외교), 그리고 ‘Track III’(NGO/INGOs의 외교적 노력) 등 세 차원으로 분류될 수 있다.

‘Track I’에는 북·미 양자회담, 6자회담, ASEAN+3, ARF, APEC 등 정부 차원의 회담이 포함되며 북한의 핵개발 및 대량살상무기 문제들에 대한 논의는 주로 ‘Track I’ 접근을 통하여 이루어지고 있다. 그러나 군사·안보 사안 이외의 문제에 대해서는 ‘Track I’을 통합 접근법의 실효성이 높지 않다. 즉 정부차원의 협상은 국익과 국내정치적인 요인들을 우선적으로 고려하고 있는 바, 대북 경제협력과 대북 인도적 지원 문제 등을 지속적으로 추진하기 어렵다. 특히 인권문제에 있어 이 접근은 각 국가들 간의 주권문제와 공통 인권레짐 형성의 문제에 있어 자유롭지 않기 때문에 실질적인 논의에 있어 정부 간 차원 논의는 그 실효성이 극히 제한되어 있는 실정이다.

한반도 통일문제에 있어서 ‘Track II’의 접근은 주로 기업이 주요한 행위자로 대두되고 있다. 특히 이 접근은 경제 및 인권영역에서 상당한 실효성을 보여주고 있다. 일례로 동아시아 지역적 차원에서 아·태안보 협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)는 아시아 태평양 지역에 환경문제, 경제불균형, 인권문제 등에 관련하여 소위 포괄적 안보 개념을 제시하였다. 또한 동아시아비전 그룹(East Asia Vision Group: EAVG)은 1999년 2년 프로젝트로 형성되어 각국에서 2명씩 비정부 대표를 선정하여 지역협력에 대한 비전 보고서(vision report)를 작성하여 2001년 ASEAN+3의 정상회담에 제출한 바 있다. 이 보고서는 경제, 정치, 안보영역뿐만 아니라 환경, 사회, 문화, 교육 영역에 이르기까지 광범위한 지역협력에 대한 내용을 포함

하고 있다. 결과적으로 이러한 노력은 동아시아 지역의 통합의 청사진을 제시하였으며, 특히 인권문제에 있어 북한인권을 구체적으로 거론함으로써 동아시아 지역의 인권레짐 형성과 북한인권문제의 연결고리를 형성하였다. 한편 경제영역에 있어 북한지역의 개방 및 현대의 관광사업 진출은 통일의 밑거름이 될 것이 분명하다. 그러나 이 접근은 다양한 영역을 복합적으로 다룰 수 있다는 점에서는 긍정적이지만 구체적인 정책실행에 있어서는 현실성이 저하되는 한계를 노정하고 있다.

끝으로 NGOs 중심의 ‘Track Ⅲ’ 방식은 국제기구들과의 공조 등에 따른 유연성과 문제해결을 위한 효율적 접근이 용이한 강점을 보여주고 있다. 이 접근은 이미 북한인권문제 영역에 있어 그 실효성이 나타났으며, 통일문제의 가장 큰 걸림돌인 이념과 체제의 상이를 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 작용할 수도 있을 것이다.

한반도 통일정책은 이러한 각각의 접근의 장단을 직시하고 다양한 주체들 간의 네트워크의 활용과 비용과 효율에 있어 현실적 계산을 바탕으로 한 통합적 접근방법이 되어야 할 것이다.

### 3. 통일정책 비전과 정부혁신

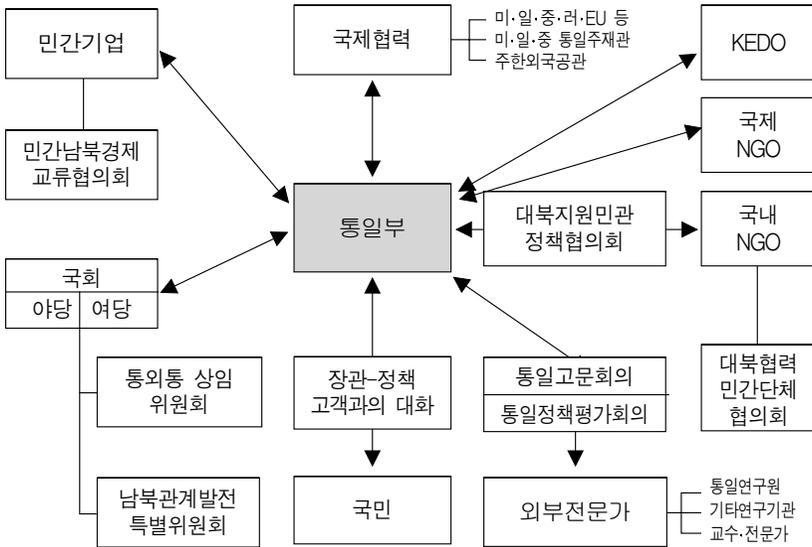
대북포용정책의 실질적인 수단은 정경분리원칙에 입각한 교류·협력 활성화정책이다. 정경분리정책에 따라 기업은 정치적 상황논리에 제약받지 않고 경제논리에 입각하여 자율적으로 남북경협을 추진하며, 사회·종교단체들은 인도적 차원의 대북지원을 실시하며 각기 특성에 따라 학술·종교·스포츠·예술 등 각 분야에서 대북 접촉을 확대하게 된다. 남북관계에서 정경분리정책은 정부·기업·시민사회가 각기 대북사업을 자율적으로 전개하게 함으로써 통일정책 거버넌스가 실질적으로 작용하게 되는 기반이 되고 있다.

노무현 대통령이 취임한 이후 우리 정부는 ‘정부혁신 지방분권위원회’를 설립하여 개혁방향에 대한 체계적인 로드맵을 제시하고 있다. 정

부혁신지방분권위원회는 정부의 일방적 개혁이 아니라 국정운영의 모든 주체들이 실질적으로 참여하는 거버넌스적 개혁을 강조하며 개혁과제 도출에서부터 세부추진에 이르는 전 과정에 걸쳐서 개혁의 전 주체들이 충분히 참여할 수 있는 정부혁신 방안을 제시하고 있다. 거버넌스적 개혁체계 하에서 구체화된 행정개혁 로드맵은 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정 등 5대 목표를 5년 후 한국 행정의 미래상으로 제시하고 있다.

깨끗한 행정을 구축하기 위하여 참여의 정부는 먼저 돈 안 쓰는 선거 풍토를 마련하여 고비용 정치 및 선거문화를 혁신적으로 개선하였다. 그리고 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등 권력기관의 특권·특혜를 철폐하여 권력형 비리를 제거하였다. 깨끗한 행정을 통하여 국민의 신뢰를 회복한 참여의 정부는 분권화를 통하여 행정의 투명성과 효율성 증진을 모색하였다. 2004년 8월 10일 국무회의에서 일상적 국정운영은 총리가 총괄해 나가고 대통령은 장기적 국가전략과제 또는 주요 혁신과제를 추진하는 데 집중하겠다고 밝힘으로써 분권형 국정운영 시스템을 구축하였다. 분권형 국정운영 시스템이 정착됨에 따라 국무총리가 주재하는 국정현안정책조정회의가 신설되어 통상적 국정업무와 부처간 정책조정협의를 수행하고 있다. 그러나 현재 내각은 책임총리제와 분야별 팀장제 형태로 운영되고 있기 때문에 통일·외교안보 분야는 통일관계장관회의 의장직을 맡고 있으며 이와 동시에 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장을 겸하고 있는 정동영 통일부 장관이 실질적으로 총괄하게 되었다.

<그림 IV-2> 통일부의 정책네트워크



통일부는 향후 업무혁신을 위해 2004년 2월 정부 부처 중 가장 먼저 혁신로드맵을 제시하였다. 혁신로드맵에서는 향후 3년 내 변화하고자 하는 바람직한 통일부의 미래상으로 ‘국민과 함께 민족의 밝은 미래를 설계하는 통일부’라는 혁신비전을 제시하였다. 통일부는 국민들의 정책 참여를 활성화하기 위해 전자공청회를 개최하고, 국민들에게 북한 정보자료 개방을 확대하고 있다. 아울러 정책수립과 집행과정에 국민들의 다양한 의견을 조사·수렴하고, 정부와 국민 간에 상호 소통할 수 있는 방안을 마련해 나감으로써 국민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대해 왔다.

1990년 8월 1일 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 지방자치단체의 남북교류협력사업의 개념은 “남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문 등에 상호 교류하는 제반 활동”이라고 정의할 수 있다. 지방자치단체들의 남북교류협력사업은 법적으로는 통일부의 승인 사항이나 실제로는 행정자치

부에서 승인업무를 담당하고 있다. 통일부가 사업승인 업무를 행정자치부에 위임한 것은 지방자치단체의 조정 업무를 담당하고 있는 행정자치부에게 그 권한을 위임하여 업무를 신속하고 효과적으로 추진하기 위한 목적이다. 2005년 4월 현재까지 지방자치단체들에 의해 추진된 남북교류협력사업은 총 24개 단체, 48개 사업에 이른다. 성사된 사업 중에는 경제 분야가 6건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음은 인도적 지원(4건), 체육(3건), 학술(2건), 문화(1건) 분야 순이다.

참여정부 2년 반 동안 남북한 정부차원의 접촉이 대폭 증대하여 남북장관급회담, 남북군사분야 회담, 인도분야 회담, 체육분야 회담 등 남북대화 횟수가 국민의 정부 5년 동안의 남북대화 횟수와 비슷한 수준을 보이고 있다. 특히 경제분야 회담은 약 1.5배에 달하고 있다. 아울러 통일정책 부문의 정부혁신도 효율성, 투명성과 국민참여가 확대됨으로써 많은 성과를 거두고 있다. 그러나 북한 핵문제를 완전히 해결하고 한반도 평화체제 구축이라는 목표를 달성하기까지는 아직도 상당 기간이 소요될 것으로 예측되고 있다.

#### 4. 남북경협과 정부-기업 파트너십

정부는 기업의 남북경협을 지원하기 위해 제도적 장치를 마련해 주고 있다. 그러나 남북경협의 특성상 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있다. 특히 정부와 현대는 금강산관광을 통해 북한을 개혁과 개방으로 유도하고자 하는 목적에서는 협조관계를 유지하고 있다. 그러나 정부와 기업이 상호 조율과정을 통해 구체적인 정책집행에 있어 상호협력관계를 유지하나 세부적인 부분에 대해서는 부분적인 갈등도 존재한다.

개성공단 사업은 정부의 의제설정이나 대안형성보다는 기업이 주도적으로 이 사업을 이끌어냈다는 데 의미가 크다. 북측과의 초기 합의에

근거하여 현대아산은 북측으로부터 개성공단 2,000만 평에 대한 사업권 취득하였으며, 현재 1단계 100만 평에 대해 한국토지공사와 공동사업파트너 형식으로 사업을 추진하고 있다.

기업중심의 통일정책 네트워크가 제대로 작동하기 위해서는 정부와 기업 간의 협력구도뿐만 아니라 기업-북한 관계가 원만하게 진행되어야 한다. 금강산관광사업을 실시하는 주체는 현대와 북측 아태이기 때문에 이 사업에서 기업과 북한과의 관계는 매우 중요하다. 특히 금강산 관련 대부분의 사업을 이 두 사업주체가 상호 협의의 형식으로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 전 과정을 담당하고 있으며, 한국정부와 북한정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시하고 있는 수준에서 참여하고 있는 실정이다.

남북경협 초기와 대기업의 독점성이 약해지는 개성공단이나 남북 IT협력에서는 기업과 기업 간의 관계도 중요하다. 기업간 공정한 경쟁이 이루어지지 않고 이에 대한 시장의 비판이 강해질 경우 남북경협은 그 효율성이 극도로 저하될 수 있다. 남북경협 특성상 초기에는 특정 기업이 독점할 수밖에 없는 경우도 있으나, 이 사업이 확대·발전할수록 형평성 논란이 휘말릴 수 있다. 그리고 이러한 논란은 현대가 추진하고 있는 개성관광과 백두산관광 사업이 본격화되면 더욱 증폭될 태세이다.

또한 개성공단의 경우 근로자에 대한 선택권을 북한이 일방적으로 가지고 있고 이에 대한 우리 기업의 대응이 용이하지 않아 우리 기업의 북한 근로자에 대한 우호적 환경이 조성되어 있지 않다. 이에 대한 해결책을 관련 기업들의 모임 또는 북한과의 긴밀한 협조체계에서 찾을 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

그리고 기업-기업 관계에서 주의해야 할 점은 남북경협이 국내산업을 대체하는 효과가 있는 경우 동 사업관련 국내 사업자들의 반발이 만만치 않다는 사실이다. 특히 금강산관광경비 지원금 확대, 금강산 외국인 전용 카지노 허가 등을 둘러싼 논란은 이러한 반발을 잘 보여주고 있다. 이런 부분에 대해서도 정부의 세부적인 대책이 마련되어야 기업

이 통일정책 네트워크에 결합하는 과정에서 무리가 발생하지 않을 것이다.

기업중심의 남북경협은 북한의 개혁개방을 유도하고 한반도 평화변영을 도모하는 우리의 통일정책에 부합하고 있다. 특히 개성공단의 투자환경 개선은 북한 경제개혁(노동시장 등)에 압력요인으로 작용할 것이다. 또한 개성공단은 경의선 철도·도로 연결을 계기로 인력 및 물자의 중요 물류통로로 기능하고, 남북접촉 및 투자상담의 편이성으로 교류확대의 계기를 마련할 것이다.

금강산관광사업 역시 남북대화의 첫 물꼬를 튼 사업으로 남북간 인적 교류 활성화를 통해 남북간 신뢰구축과 긴장완화 및 나아가 민족공동체 형성에 기여하고 있다. 대규모의 인적 교류를 가능케 함으로써 군사적 긴장을 완화시키는 등 한반도 평화분위기 증진에 도움을 주고 있다. 아울러 남북분단의 현실을 생생하게 느끼고 통일문제에 대해 구체적으로 생각하는 계기를 제공하는 등 통일의식 제고에도 기여하고 있다. 또한 이산가족 행사 등 남북공동행사 개최와 남북한 주민들의 공동작업 등을 통해 금강산지역이 민족화해와 협력의 장소, 민족공동체 회복의 장으로서 역할하고 있다.

끝으로 남북경협의 기업적 효율성이 아직 부족하기는 하지만 다소 개선되고 있다. 남북경협은 초기에는 정부의 정책적 의지와 기업총수의 야망이 결합되어 추진됨으로써 시장원리가 큰 고려사항이 되지 않았다. 그러나 이후 남북경협의 재산성 악화는 기업내 갈등을 노정하고 있다. 남북한 경협이 본격화 단계에 돌입하면서 점차 시장원리가 가미되고 있으며, 남북한 경협의 후발주자(중소기업)는 시장원리를 중요시하기 시작했다. 그러나 아직까지 남북경협은 사업파트너인 북한의 불확실한 태도, 정치군사적 문제의 영향, 북한의 과도한 요구, 그리고 북한지역 인프라 부족 등 개선되어야 할 부분들이 적지 않다.

## 5. 시민사회의 통일정책 참여

시민들의 통일정책 참여는 선거 등 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데에서도 NGO들의 대북 지원 활동, 집회나 시위 등 여러 ‘비관례적’인 활동을 중심으로 최근 몇 년 동안 지속적으로 성장하는 모습을 보여 왔다. 특히 정보통신기술(ICT)의 대중적 보급과 참여정부의 ‘국민참여’ 활성화 정책기조에 힘입은 가운데 기존 NGO의 활동을 뛰어넘어 크게 확산되고 있다. 그리고 이러한 양상은 온라인(on line)과 오프라인(off line)이 연계되어 이루어지는 특징도 보이고 있다.

통일정책과 관련한 시민사회의 정부에 대한 비판과 도전은 참여정부 출범 이후 다양한 이슈를 두고 폭넓게 전개되고 있고, 이는 동시에 이념적 분극화와 결합하여 나타나고 있다. ‘통일정책 거버넌스’와 관련하여 주목되는 현상은 정치인이나 이익단체, 언론 등 전통적이고 관례적인 정책행위자들의 역할이 점차 축소되고 무기력해져 가고 있다는 사실이다. 이는 이들 정책행위자들의 역할에 대한 불신에 기초하고 있다.

정책 거버넌스의 기초가 되는 시민참여의 유형은 분류기준에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 통일정책 시민참여 유형을 ‘자치역량’에 초점을 맞추어 분류하면 다음과 같다. 첫째, ‘수동적 참여’는 시민들이 어떤 통일문제가 이슈화되고 있고, 어떤 통일정책이 추진되고 있는지 듣는 수준에서의 참여형태이다. 둘째, ‘정보제시 참여’는 시민들이 통일부의 주기적 여론조사, 사이버 여론조사(cyber poll) 등이 응답하는 형태의 참여이다. 셋째, ‘협의적 참여’는 통일부의 직능대표형 시민들이 참가하는 각종 위원회가 대표적인 형태이다. 넷째, ‘인센티브 참여’는 통일부가 실시하는 북한이탈주민(‘새터민’) 프로그램이나 사회통일교육과 관련한 정부보조금 제도 등이 대표적인 경우이다. 다섯째, ‘기능적 참여’는 NGO들이 참가하는 「북한이탈주민후원회」의 ‘무연고 탈북청소년 보호시설 지원’ 사업이나 ‘학습쉼터’ 사업이 대표적이다. 여섯째, ‘상호

작용 참여'는 대북지원에 관한 정책 협의·조정 및 기본원칙 수립을 위해 마련된 「대북지원민관정책협의회」(이하 민관협)를 예시할 수 있다. 그리고 끝으로 자율적 참여는 정부의 개입 없이 NGO들이 주도적으로 프로젝트를 개발·운영하는 참여유형을 말한다.

2004년 말 현재 통일부가 허가한 통일관련 비영리법인들은 총 140개이다. 이들은 활동목적에 따라 크게 연구단체, 교류·협력단체, 인도지원단체, 교육단체, 일반적 성격을 지닌 단체로 나눌 수 있다. 이들 NGO들은 본연의 목적을 수행하면서 통일정책의 의제설정 단계부터 집행 및 평가 등에 영향력을 행사하고 있다.

이들 NGO들은 무엇보다 통일정책 거버넌스의 파트너 역할을 하고 있다. 구체적으로 살펴보면 NGO 들은 통일문제에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 하고 있다. 이들은 통일문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하며, 통일정책의 추진에 대한 압력을 행사한다. 또한 NGO들은 공공서비스와 재정지출의 질과 효과성을 높여주는 데 기여하며, '바람직한 거버넌스'를 지향하는 역할을 수행할 뿐만 아니라 사회정의, 시민권리 및 법의 지배 차원에서 바람직한 거버넌스 구축에 기여하는 역할을 수행한다.

둘째, NGO들의 정부 책무성 및 투명성 제고 활동으로 통일정책과 관련한 정보 공개도 점차 확대되고 있는 추세에 있다. 통일부는 홈페이지에서 '정보공개'를 '국민참여마당'과 함께 주요 콘텐츠로 운영하고 있고, 정책고객뿐만 아니라 일반 시민들에 대한 정보의 제공 및 공개도 점차 확대해 가고 있다.

셋째, NGO들은 통일정책과정에 기여하고 있다. 일반적으로 NGO들은 정부의 정책파트너로서 입법 자문, 정책 혁신, 효율성 제고 등으로 정책형성에 기여한다. 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다.

최근 시민들의 통일정책 참여는 참여정부 출범 이후 여러 가지 제도

적 시책 마련으로 온라인과 오프라인 모두에서 발전하는 모습을 보이고 있다. 대체로 그 양태는 OECD의 참여 수준에 관한 가이드라인에 의하면, 소극적 수준인 ‘정보 공개’ 단계에서 점차로 ‘시민 협의’ 단계로 발전해 가는 모습을 보이고 있다. 이와 같이 시민들의 의사를 수렴하고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있다는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다고 할 수 있다.

‘정책 거버넌스’의 도래로 민주주의의 질적 향상을 기대할 수 있지만, 정부의 조정과 키잡이 역할이 약화되면서 국정 of 난맥상이 나타날 수도 있다. 이 같은 우려는 통일 NGO들이 크게 활성화되면서 나타난 갈등이 국정 of 난맥상에 그대로 투영되는 모습에서도 찾을 수 있다. 따라서 대의민주주의 체제에서 NGO들의 통일정책에 대한 정책참여는 책무성, 민주주의, 교육과 투명성 등의 기준을 충족시켜야 한다.

우선 NGO들은 정책파트너로서의 조건을 구비하여야 한다. 통일 NGO들이 통일정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 NGO에 대한 법적·사회적 인정, 자기 전문영역에 대한 지식과 정보 구비, 정책과정 전반에 대한 접근 가능, 지적 설득력과 정치적 영향력 및 재정적 역량 구비 등의 조건을 달성하여야 한다. 같은 맥락에서 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 만큼 NGO들도 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 또한 재정자립과 상업화의 문제, 정치화의 문제, 통일정책과정에 대한 시민참여의 불평등과 다수공익의 배제 문제 등을 해결하여야 한다.

## 6. 통일정책 거버넌스 효율화 방안

### 가. 기본방향

남북한 통합의 순조로운 진행과 통일한국의 안정을 위해서는 남북관계 개선은 세계화·정보화·민주화에 따른 국제사회의 보편적인 변화에

맞추어 진행되어야 한다. 이를 위해서는 세계적 기준에 맞추어 내부 개혁을 단행하고 정책과정에 대한 시민참여를 확대하는 한편, 글로벌 거버넌스를 담당하는 개별국가, 국제기구, 지역연합, 다국적 기업, NGO 등 다양한 주체들의 특성 및 대북사업 추진실태를 냉철히 분석하고 이들과의 협력관계를 형성하여 통일정책의 효율성을 증진시켜야 한다.

신기능주의 이론에 기초하여 추진되고 있는 대북포용정책은 정부가 기업, 시민사회와 파트너십을 형성하고 공동 협력하는 거버넌스 논리와 구조적 친화성을 보이고 있다. 분권화, 민주화 작업을 지속적으로 추진하여 기업, 시민단체, 지방자치단체 등이 자율적으로 대북 사업을 확대하며 북측 파트너와 유대를 긴밀히 해나갈 수 있는 기반을 마련해야 한다.

통일정책 거버넌스 체계가 원활히 작동되면 남북 교류·협력 과정에서 국가의 역할은 상대적으로 축소될 것이다. 그러나 남북한 군사안보 분야의 협상 및 한반도 평화체제 구축문제는 역시 정부가 주도적인 역할을 할 수밖에 없다. 통일정책 거버넌스 체제에서도 국가의 역할은 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 정부는 통일정책이 초당적 지지를 받으며 지속적으로 추진될 수 있도록 정부혁신을 지속적으로 추진하여 통일정책의 투명성·효율성·책임성을 더욱 증진시켜야 한다. 정부혁신은 국가경쟁력 강화의 기반이 될 뿐 아니라 남북한 통합에 따른 국론분열 가능성을 예방하는 기반이 된다.

통일정책 거버넌스는 남한의 정부-기업-시민단체들이 각기 북한측 상대와 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력하는 상태를 지향해야 한다. 남북한 정부는 평화체제를 구축하고 군사경제인권 등을 종합적으로 고려한 포괄적 안보개념에 입각하여 협력안보를 추구해야 한다. 기업은 남북 경험을 확대하여 남북한 경제공동체를 건설하여야 한다. 그리고 시민단체들은 북한 주민들과 네트워크를 형성하여 남북한 사회문화공동체를 구축할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 남북한의 정부-기업-민간단체가 각기 통합된 네트워크를 구축하고 협력하

게 되면 남북관계는 사실상 남북연합체제로 진입하게 된다. 이와 같이 남한 내부의 정부-기업-시민사회의 자발적인 역량을 민주적 절차에 의해 총체적으로 통합해 가는 통일정책 거버넌스는 궁극적으로 북한지역으로 네트워크를 확장해 감으로써 남북한의 정부-기업-민간단체를 모두 포함한 다층적인 남북연합 거버넌스로 확대발전되어 가게 되는 것이다.

#### 나. 국제체제 수준의 통일정책 효율화 방안

한반도의 통일정책은 현실 국제정치의 냉철한 인식과 변화된 흐름을 분석한 다양한 주체와 이들의 네트워크를 활용할 때 효율적이게 된다. 안보문제에 관한 통일정책은 기존 국제협력의 채널을 활용하고, 이 외 다양한 NGO들과 지역적 Track을 모색하고 의사 조율에 있어 융통성을 갖추는 한편, 주변 강대국과의 긴밀한 관계를 유지하여야 한다.

먼저 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 주도하며, 평화변영 정책에 입각한 남북관계 개선 및 한반도 평화정착 구상에 대한 주변4국의 명시적인 지지를 확보해야 한다. 그리고 북핵문제에 대한 완전한 해결책이 마련되면, 한반도 평화체제의 구축 및 동북아 다자안보협의체로의 확대발전을 모색하여야 한다.

대북 인도적 지원 문제와 관련해서는 대북 지원활동이 장기화되면서 여러 가지 문제점들이 노정되고 있다. 따라서 대북 인도적 지원은 균형 있는 북한 이해를 전제로 해야 하며, 조건부 원조는 북한 당국과 효과적인 협력관계를 형성하기 어려우므로 인도주의 원칙에 충실한 방향으로 협력관계를 모색해야 한다. 또한 외부의 일방적인 기술지원보다는 현지에 적합한 대안제시와 기술지원을 실시해야 하므로 Track II와 III를 중심으로 인내심과 투명성을 확보한 가운데 접근하는 것이 바람직하다.

경제협력 문제에 있어서는 기본적으로 시장경제 원리를 고려하되 현 시점에서 북한 경제개발에 기여할 수 있는 동북아 협력사업의 활성화

가 가장 구체적인 대안이 될 것이므로 동북아 저개발지역에 대한 투자의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 Track Ⅲ를 중심으로 한 공유감 형성에 노력해야 한다. 또한 동북아지역의 협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제사회와 긴밀한 협력관계를 유지하는 일이 매우 중요하다. 이를 위해서는 북한체제와 국제사회와 협력할 수 있는 시스템 마련이 시급하다. 경제관련 정보의 공개, 법·제도의 구비와 효율적이고 투명한 행정절차 확립, 민주주의 정착 등 국제사회의 일반적인 규범이 충족되어야 한다. 이는 단기간에 충족되기 어렵기 때문에 북한개발협력의 초기단계에서는 양자적 협력사업과 다자적 협력사업을 병행해서 추진할 필요가 있다.

북한인권문제와 관련해서는 국제기구와 EU, 개별국가들의 기존의 노력 이외에 동아시아 지역의 인권레짐 형성이 필요하다. 이는 인권의 동서양 인식 차이와 비용 측면을 고려할 때 필수적이며, 북한의 인권문제 개선은 물론 나아가 동아시아 국가들의 인권탄압 개선에 크게 도움이 될 것이다. 이러한 동아시아의 인권레짐은 다층적, 다원적 차원으로 형성되어야 하며, 특히 NGO의 역할이 크게 강조되는 거버넌스 형태로 구축되어야 한다.

#### 다. 정부의 통일정책 추진체계 효율화 방안

정부측 인사들은 통일정책이 국민들의 공감대 형성을 바탕으로 추진되어야 한다는 점에서 통일정책 거버넌스를 일단 긍정적으로 파악하고 있다. 정부의 정책과정에 기업, NGO, 언론 등이 참여하는 것은 민주국가에서 지극히 자연스러운 현상으로 정책결정의 투명성과 민주성 확보에 도움이 되며, 정책결정의 내용이 어느 한 쪽으로 치우치지 않게 해주는 등대 역할을 할 수 있다는 입장이다.

하지만 동시에 관련 이해당사자들의 통일정책 참여를 급격히 확대하기 어려운 점을 지적하고 있다. 첫째, 통일정책을 담당하고 있는 정부의 애로사항으로 가장 많이 제기된 것이 이해당사자들의 집단이기주의

이다. 둘째, 이윤추구를 우선시하는 기업의 부정적인 역할에 대한 우려가 있다. 셋째, 통일 NGO의 책무성·전문성 부족에 대한 우려 또한 표명한다. 넷째, 언론이 특정 이익이나 이념 또는 편집기조에 따라 통일정책을 왜곡하거나 무조건적으로 비난하는 태도에 우려를 표명한다. 다섯째, 정보공개에 대한 제약조건, 즉 정보공개 범위, 인터넷 시대의 도래로 인한 정보접근의 불평등 등도 우려의 대상이다. 여섯째, 지방자치단체들의 대북 교류·협력사업에서 노정되고 있는 부작용과 문제점이 지적되고 있다.

이러한 문제점을 극복하고 정부 중심의 통일정책 네트워크를 효율화하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려·추진되어야 할 것이다. 첫째, 통일정책 네트워크에 대한 정부의 우려를 해소하여야 한다. 이러한 우려를 극복하기 위해서는 통일부가 통일정책과정을 실질적으로 주도하면서 이해당사자들의 참여를 바탕으로 정책의 투명성과 책무성을 확보하는 것이 필요하다. 둘째, 이해당사자들의 부정적 역할에 대한 정부의 인식 또한 해소하여야 한다. 향후 다양한 행위자들의 역할에 대한 이해와 조정이 이루어지지 않는다면 통일정책 거버넌스의 발전을 기대할 수 없다. 셋째, 정부 통일정책과 관련한 정보의 비공개, 정보격차 등 정보화의 제약조건들이 해결되어야 한다. 넷째, 지방자치단체들의 대북 교류 및 협력의 확대가 다양하고 유연한 남북관계의 발전으로 이어질 수 있도록 관련 법·제도를 마련해야 한다.

## 라. 정부와 기업간 협력강화 방안

정부는 기업의 남북경협을 지원하기 위해 제도적 장치를 마련해 주고 있다. 그러나 남북경협의 특성상, 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있다. 실제로 금강산관광사업은 남북 3대 경협 사업의 하나로 남북당국간 합의와 협조를 바탕으로 추진되고 있지만 그 배타적 집행을 현대아산이 담당하고 있기 때문에 각종 특혜시비 및 독점 문제 등

부작용이 발생하고 있다. 아울러 현대아산은 대규모 초기 투자로 기업 경영에 무리가 생겼고 이로 말미암아 국민부담이 가중된 측면이 있다.

따라서 개성백두산 관광, 평양공단 건설 등 남북경협을 확대할 경우에는 정부와 기업간 적절한 역할분담을 통해 이를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 남북 당국은 남북협력사업의 시장 형성 및 제도적 보장에 대해 협력을 해야 하며, 기업간 협력사업 시에는 공동 진출을 통해 초기부담을 완화하는 방안도 강구해야 한다. 또한 개성공단 2, 3단계 개발과 관련해서도 민간 컨소시엄을 구성하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다.

그리고 남북경협이 일정한 궤도에 들어섰기 때문에 그 제도화에 보다 힘을 써야 한다. 예를 들어 금강산관광의 경우 현대아산이라는 단일 행위자 혹은 개인의 배타적 독점권과 북한체제의 폐쇄성으로 인해 사업 자체의 운명이 좌우될 수 있다는 사실은 북한-기업 간 관계의 부정적인 측면을 보여주는 것이다.

그리고 남북경협이 본격화 국면에 들어선 지금 ‘남북경협 전담공사’ 설립을 검토해야 한다. 이는 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)나 서독의 상공신탁공사(Treuhandelstelle für Industrie und Handel) 기능을 할 수 있는 반관반민의 경협전담공사를 신설하는 방안이다. 경협전담공사와 경협기획단의 관계는 경추위에 참여하는 관계부처 및 경협기획단은 남북관계와 경협정책 조율, 제도적 장치 마련, 공적 협력사업의 우선순위 등을 정책적으로 결정하는 반면, 경협공사는 공적 협력사업이나 공적 성격을 갖는 민간사업을 전담하여 추진하면 된다.

남북경협에서 정부-기업간 협력구도 형성을 고려할 때 가장 중요한 요소는 상호이해와 윈-윈(Win-Win)의 역할분담이다. 현재 대북지원은 인도적 지원에서 개발지원으로 방향을 전환하고 있다. 개발지원이 확대될 경우 정부-기업간 협력구도는 더욱 더 절실하다. 또한 정부와 특정 기업간 형평성 논란과 투명성 시비를 사전에 막기 위해 남북경협에 대한 시민사회의 폭넓은 비판도 겸허히 수용해야 한다.

## 마. 시민사회의 통일정책참여 확대 방안

NGO들이 통일정책과정에 참여해서 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 선행되어야 한다. 첫째, NGO들은 통일부에 대해서 ‘비판적’인 차원을 넘어서 창의적인 대안을 제시하며 ‘정책 거버넌스’에 접근해야 한다. 둘째, NGO들의 비판이나 대안이 ‘정책 거버넌스’에 수용되기 위해서는 ‘통일정책 네트워크’가 개방적이어서 정당, 기업 등 다른 이해당사자와 동일한 입장에서 기회가 제공되어야 한다. 셋째, NGO들이 통일정책 거버넌스에 참여한다고 해서 정책 영향력을 자동적으로 확보하는 것은 아니기 때문에 여론의 지속적인 지지가 필요하다.

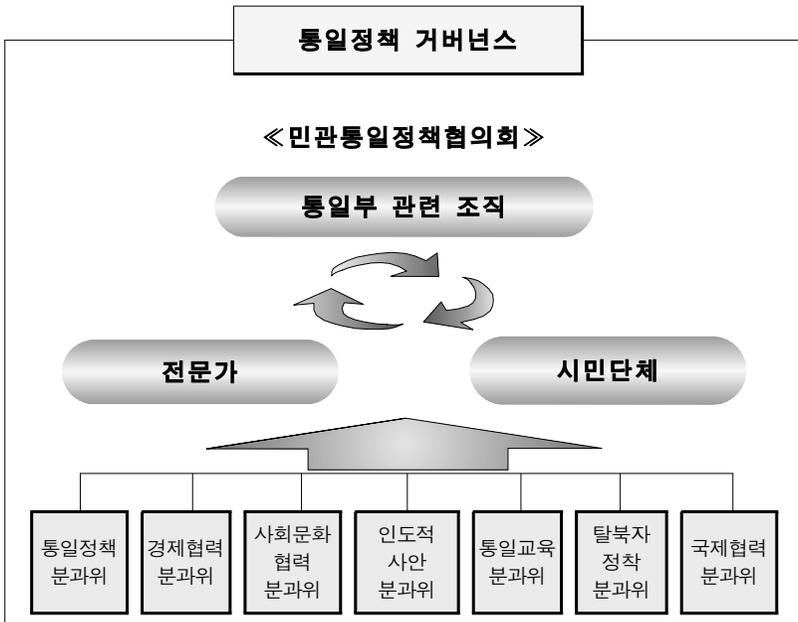
NGO들은 스스로의 참여를 통일정책 거버넌스에 통합하기 위한 다음과 같은 구체적인 조건들을 마련하고자 노력해야 한다. 첫째, NGO들은 통일부와 공식적 혹은 비공식적 협약을 통해 NGO들의 정책과정에 대한 역할을 인정받는 것이 필요하다. 둘째, NGO들은 통일정책과정 중 어느 하나 이상에 참여하는 것이 필요하다. 셋째, NGO들은 자율성을 유지하면서 정당이나 기업 등 다른 정책행위자들과 역할을 조정하고 분담하는 것이 필요하다. 넷째, NGO들은 자신들의 참여 없이는 어려움이 따르는 통일정책의 목적 달성에 기여하여야 한다.

따라서 통일부는 조건과 능력을 갖춘 NGO들과 시민사회 대표를 통일정책의 기획 단계부터 정책의 이해당사자로 참여시켜 권리와 의무를 분담하는 보다 실질적인 파트너십을 추구할 필요가 있다. 이를 위해서 통일부-시민들의 파트너십 구축을 위한 준거 틀과 도구를 설정할 필요가 있다.

한편 ‘정보공개’와 관련해서는 통일정책의 의제가 설정되기 이전부터 시민들이 통일정책 설계에 참여할 수 있도록 정보 접근이 보장되어야 한다. 또한 인터넷을 통한 통일문제에 관한 시민들의 다양한 의견을 여과(filtering)하고 집적(aggregating)할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 또한 ‘협의’와 관련해서는 실질적인 시민참여가 이루어질 수 있도록 협의 제도를 보완하고 아울러 통일정책에 대한 ‘심의적인’(deliberative)

토론이 뒷받침될 수 있는 장치들을 강구하는 것이 필요하다. 협의 제도적 보완을 토대로 정부와 시민, 전문가들의 심의적인 토론이 유기적으로 뒷받침된다면 통일정책의 질이 향상될 수 있을 뿐만 아니라 시민들의 통일정책에 대한 수용력이 증대되어 정부에 대한 신뢰가 향상될 수 있다.

<그림 IV-3> 통일정책 거버넌스 체계



통일부는 통일정책과정 초기단계부터 전문가, 시민단체 등을 참여시켜 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색할 수 있는 ‘통일정책 거버넌스’ 체제를 구성·운영할 필요가 있다. 이는 통일정책의 효율적, 체계적 추진과 통일정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 다양한 이해관계를 사전에 검토·조정하고 국민의 눈높이에 맞는 대안을 개발함으로써 정책실패를 사전에 예방하고 품질도 개선하는 데 도움을 줄 것이다. 또한 새로운 국내외적 통일환경의 변화에 맞춰 신속하고 정확한

분야별 대책 추진을 지원하여 통일정책에 대한 국민의 신뢰를 높이는 데에도 기여할 것이다. 구체적으로 통일부와 시민, NGO들이 통일정책 전반을 논의하는 ‘민관통일정책협의회’(가칭)를 상위에 두고, 그 산하에 통일정책, 경제협력, 사회문화협력, 인도적 사안, 통일교육, 북한이탈주민 정착, 국제협력 등의 분야별 분과위원회를 단계적으로 설치하는 것을 고려해 볼 수 있다.



# V

## 남북한 경제통합의 인프라 확장방안



## 1. 경제통합과 경제인프라의 제 측면

남북한 경제통합 인프라에 대한 연구는 경제적 측면에 초점을 맞추어 남북한 통합을 위한 국내외적 기반 조성 및 통일 역량 강화를 도모하고자 하는 노력에서 비롯되고 있다. 이는 한국 내에 이미 구축되어 있는 경제분야 인프라를 남북한 통합과정 및 통합 이후에 남북한을 포괄하는 방향으로 확장시키기 위한 기본적인 정책방향 및 구체적인 정책대안을 제시하는 것이다. 이러한 과정은 결국 남북한통합과정 및 통합 이후에 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편 통합이 순조롭게 또한 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하는데 일조하게 될 것이다.

이 연구에서는 남북한 경제통합 인프라의 확장과 관련하여 경제분야의 통일 인프라를 인적, 제도적, 물리적, 재정금융적 측면 등 네 측면으로 분류하고, 이를 기반으로 통일인프라의 확장을 남한, 북한, 남북한관계, 국제사회의 네 가지 차원으로 나누어 고찰하고자 한다. 따라서 이 연구는 기본적으로 4×4의 매트릭스에 기초하고 있다. 물론 개별 16개 범주 가운데에는 경계가 다소 모호하거나 중복 가능성이 있는 경우도 있고, 실제적 사례를 찾기 어려운 유형의 범주도 있다.

물론 이러한 범주 속에서 진행되는 다양한 경제분야 인프라에 대한 논의는 많은 부분 남북경제통합의 수준과 방향성 영향을 받을 수밖에 없다. 남북경제통합의 방향성은 크게 보아 남북 경제통합과 동북아 경제협력의 동시 추진을 한 축으로 하고, 제도적 통합과 기능적 통합의 조화를 다른 축으로 하고 있다. 또한 본 연구에서는 통합단계계를 정치적 통합의 대표적인 단계론인 ‘민족공동체 통일방안’과 경제적 통합의 대표적인 단계론인 발라사(B. Balassa)의 경제통합론에 기초하여 양자를 다소 절충적으로 결합하는 방식으로 상정하였다. 즉 본 연구는 남북한 경제관계를 3단계 발전론(남북협력-남북연합-남북통합)으로 설정하였다.

한국의 역대 정부가 발전시켜 온 한국의 통일방안은 민족공동체 통일방안이다. 이는 점진적단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기초 위에서 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계로 설정하고 있다. 화해협력단계는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 가면서 정치, 경제, 사회 등 각 분야에서 실질적인 교류협력을 통해 공존을 추구해 가는 단계이다. 이 경우 교류협력의 제도화 등 남북관계의 대폭 진전과 한반도 평화정착을 목표로 설정한다. 남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계이다. 즉 화해협력단계에서 형성된 남북 상호 간의 신뢰를 바탕으로 1민족, 2국가, 2체제, 2독립정부, 1연합을 지향한다. 남북한이 잠정적인 연합을 구성해 평화를 제도화하고 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 체제이다. 동시에 남북 간에 이념적·정치적 교류 협력, 체계적 군축 및 군비통제도 실시한다. 통일국가 완성단계는 남북한 두 체제를 통합하여 정치공동체를 실현, '1민족 1국가'로서의 통일을 완성시키는 단계이다.

경제적 통합에서는 발라사의 5단계 경제통합론이 대표적이다. 그에 따르면 경제공동체는 국민경제 상호간에 차별이 존재하지 않는 상태로 파악될 수 있다. 여기서 차별이란 대체로 생산물 및 생산요소의 자유로운 이동을 막는 여러 가지 인위적인 장벽을 가리킨다. 따라서 이러한 갖가지 차별이 제거된 정도에 따라 경제공동체의 단계를 구분할 수 있다. 이에 따라 발라사는 ①통합에 참가한 각 가맹국 상호간에 상품이동에 대한 제한조치를 철폐함으로써 역내 자유무역(상품의 자유이동)을 보장하지만 역외 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 관세정책 및 무역제한조치를 취하는 형태의 자유무역지대(Free Trade Area), ②역내 재화의 자유이동 보장과 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 관세정책을 취하는 관세동맹(Customs Union), ③역내 동·자본 등 생산요소의 자유이동과 역외 비가맹국에 대해 공통의 수입관세가 부과되는 공

동시장(Common Market), ④각 가맹국간 경제정책의 조정과 협력이 이루어져 공동 경제정책이 수행되는 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union), 그리고 ⑤초국가적 기구에 의해 각 가맹국의 모든 사회 경제정책을 조정·통합·관리되는 완전한 통합(Complete Union)의 단계를 제시하고 있다.

그런데 남북한의 경제공동체 형성에는 실질적 경제체제 문제, 통합 주체의 주권 문제, 경제수준과 경제규모의 차이 등의 문제가 제기되기 때문에, 더욱이 남북한 경제통합 과정은 북한의 체제전환과정과 병행해서 진행될 것이고 국제적 차원에서의 접근도 중요하기 때문에 발라사의 고전적 경제통합론이 남북한 경제통합에 그대로 적용하기 어려운 것은 분명한 사실이다. 그럼에도 불구하고 기본 아이디어가 수용 불가능한 것은 아니다.

이에 따라 본 연구에서는 남북한 경제관계의 발전을 남북협력-남북연합-남북통합의 세 단계로 설정하고자 한다. 이는 한국정부의 3단계 통일론을 기반으로 발라사의 5단계 경제통합론을 부분적으로 수용하는 것이다. 따라서 ‘연합’은 발라사의 1~3단계(즉 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장)에 해당되고, ‘통합’은 발라사의 4, 5단계(화폐 및 경제동맹, 완전한 통합)에 해당된다.<sup>8</sup> 한편 각 단계는 하나의 과정(process)인 동시에 하나의 상태(state)를 가리킨다는 점에 유의할 필요가 있다.

물론 이러한 단계구분은 어디까지나 개념적 차원의 것이다. 현실세계에서 특히 연합과 통합의 구분이 모호할 수 있으며, 일단 경제협력기에서 경제연합기로 전환되면 연합의 시기는 곧바로 통합의 단계로 전환될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 이러한 단계설정의 한계에도 불구하고 본 연구의 초점이 남북한 경제통합의 제 단계에 발생할 수 있는 상황을 미리 예측하고 이에 대한 대비를 모색하는데 있다는 점을 감안할 때 개념적인 단계구분은 충분히 유용한 것이라고 할 것이다.

<sup>8</sup> 여기서 연합과 통합의 결정적인 차이는 경제적 측면에서 놓고 보면 각자가 별개의, 독자적인 재정·금융정책을 전개하느냐 아니면 통합된, 단일의 재정·금융정책을 전개하느냐 하는 것이다.

## 2. 인적 인프라

남북한이 경제통합을 이루어가는 과정에서 필요할 것으로 예상되는 인적부문의 통일인프라는 경제통합 과정 전반을 주도적으로 기획하고, 관리할 정부 측 행정인력과 남북한 간의 경제체제의 차이로 발생한 남북주민간의 경제활동에 대한 가치관 등의 의식 격차를 완화시켜 나갈 교육인력, 그리고 특히 북한지역을 중심으로 나타날 것으로 예상되는 급격한 변화를 남북이 감당해 나갈 수 있도록 직간접적으로 지원할 비정부부문의 전문인력 등이 필요할 것으로 예상된다.

### 가. 통독과정에서의 인적 인프라 수요

독일의 통합과정에서도 교육, 행정, 그리고 민간 전문인력에 대한 재교육 및 새로운 수요의 문제가 제기되었다. 먼저 교육분야의 경우 통독 이후 교육인력, 연구인력, 그리고 재교육 인력 등에 대한 수요가 나타났다. 교육인력통합과 관련하여 독일은 동독지역의 중앙집권적인 교육체제를 교육기회의 균등, 교육 및 직업훈련 수준의 균등, 교육과정의 교류 가능성, 교육과정의 상호인정 등을 보장하는 자유롭고 다원주의적이며 세분화된 교육체제로의 전환을 목표로 설정하였다. 교육통합의 과정에서는 “구동독지역에서 취득한 교사자격증의 인정을 위한 잠정적인 원칙”(1990.10.1)에 따라 교사자격증의 유지에 일정한 요건이 충족되도록 하였으며, 정치·사회과목의 교사 경우에는 2-3년간의 자유민주정치, 법률, 시장경제 등에 대한 정치교육과정을 수료한 경우에 한해서만 교사 자격이 계속해서 인정되었다.

독일의 대학교육 개혁작업은 연방 차원의 협의기구인 학술자문위원회를 통해서 이루어졌다. 이 학술자문위원회가 채택한 정책권고안은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 동독대학의 구조, 즉 학제, 학과 그리고 교과과정을 서독 대학을 모델로 하여 개편한다. 둘째, 구조개편으로

교수인력의 대체는 불가피하지만 서독출신 교수인력으로 채워지는 현상을 최소화하도록 동독출신의 젊은 학자들을 교수인력으로 양성한다. 셋째, 장기적인 수요와 공급을 고려하여 동독지역에는 종합대 신설을 억제하고 전문대학을 증설한다. 그러나 동독대학의 개혁이 서독모델을 기초로 이루어져야 한다는 원칙에는 합의가 이루어졌음에도 불구하고 양측 간에는 이해관계의 차이에서 비롯된 갈등이 내재되어 있었다. 이러한 원칙에서 진행된 교수인력(1989년 약 7,000명 추산)에 대한 재평가와 재임용심사과정에서 절반 이상이 재임용에서 탈락하였으며, 새로운 인력은 동독대학 출신의 젊은 학자와 서독대학 출신의 인력을 충원하였다. 1993년까지 구동독지역 대학에 취업한 서독지역 출신 교수인력은 1,200명에 달한 것으로 알려지고 있다.

교육인력에 대한 수요는 구동독지역의 공직자들에 대한 재교육과 훈련분야에서도 발생하였다. 이들을 대상으로 한 재교육과정의 주요 교육과목은 민주주의, 법치주의 및 시장경제에 대한 이해를 향상시키기 위한 행정법, 헌법, 재정학 및 행정학 등이었으며, 시장경제의 운영방식, 세제와 납세관리 역시 중요한 과목으로 다루어졌다. 이를 위해 연방과 주에서는 재교육을 담당할 프로젝트그룹을 조직하였으며, 이 조직은 후에 ‘연방행정아카데미’라는 독립적인 연구그룹으로 발전하였다. 그러나 구동독지역 공직자들을 재교육시키는 사업은 ①교육대상의 수준과 규모에 대한 정확한 이해의 부재, ②공직자 교육프로그램(교육내용과 강사 및 교수의 선발 등)에 대한 구체적인 계획의 미비, 그리고 ③교육에 필요한 시설과 강사진의 절대적 부족 등으로 기대했던 효과를 거두지 못했던 것으로 평가되고 있다.

행정인력의 수요는 ‘통일조약’에 따라 공무원의 전문성 및 적성의 결핍, 공무원의 서비스 부족, 수요초과로 인한 구조조정 등을 이유로 정리해고가 진행되면서 구동독지역의 행정인력을 수급할 필요가 발생하면서 나타나고 있다. 구동독은 1990년 7월 27일 자유선거를 통해서 ‘주도입법(landereinführungsgesetz)’을 제정하여 법적 기초를 마련하였으

며 이를 토대로 5개 주가 신설되었다. 그러나 통일 당시에는 주정부가 구성되지도 않았을 뿐만 아니라 주(州) 행정을 담당할 전문인력을 자체적으로 찾을 수 없었기 때문에 구서독정부가 통일이 이루어지기 이전에 주 수입관(landesbeauftragte)을 임명하여 이들로 하여금 구동독지역의 주 행정체계 구축작업을 추진하도록 하였다. 이에 따라 행정공무원은 물론 사법기관의 종사자들까지 동독지역에 파견하게 되었으며, 서독지역 공무원들의 구동독지역으로 이동과 관련하여 몇 가지 중요한 특징이 나타나고 있다. 첫째, 인력 파견이나 이동이 연방 차원의 체계적이고 종합적인 계획에 이루어지기 보다는 주 단위에서 이루어지는 경우가 많았으며, 주지사의 소속 정당이나 주의회의 구성에 따라서 각기 다른 형태로 이루어졌다. 둘째, 구동독지역에 파견할 공무원을 모집하면서 희망자를 우선으로 선정하였으나 그 수가 많지 않아서 어려움을 겪었다. 따라서 1992년 말까지 한시적으로 일부 퇴직한 공무원들도 구동독지역의 행정체계 구축 작업에 참여하였다. 셋째, 갑작스러운 통일로 인하여 준비가 없는 상태임에도 불구하고 빠른 시일 내에 행정체계를 통합해야 한다는 필요성 때문에 서독지역 출신의 행정관료들이 구동독지역에서 고위직을 많이 차지하는 현상이 나타나게 되었다. 이에 따라서 구동독지역 출신들은 상대적으로 중·하위직에 종사하게 됨으로써 지역출신에 따른 갈등이 생겨나는 계기로도 작용하였다.

이와 함께 통독 후 동독지역의 시장경제체제로의 전환 작업, 특히 사유화가 진행되면서 이러한 과정을 지원할 전문인력에 대한 인적 수요가 발생하였다. 독일의 경우 사유화는 신탁관리청에 의해 진행되었는데, 신탁관리청이 기업의 사유화를 추진하는 과정에서 직면한 문제점 중의 하나는 전문인력의 부족이라고 할 수 있다. 이외에도 통독 후 동독지역에서 활동할 국제무역, 국제금융 기업의 관리(회계 및 노사관리) 등 경제분야의 민간전문가가 동독지역의 공공기관에 파견 형태로 근무하기도 하였다. 다만 이들의 경우는 자료의 제약으로 인해 실태 파악이 어려운 한계가 있었다.

독일의 경우 행정체제를 통합하는 과정에서 구동독지역의 인력 중에서 전력에 문제가 있거나 자질이 부족한 사람을 해고하였으며, 이에 따라 발생한 추가적인 소요인력의 수요를 단기적으로는 서독지역의 현직 공무원이나 퇴직 공무원들을 활용하였으며, 장기적으로는 일정한 기간을 두고 지역 자체에서 조달하는 방식을 병행하였다. 따라서 우리의 경우, 경제통합이 진행되면서 이와 관련하여 필요한 인력의 수요가 긴급하게 제기될 경우 당장에 시급한 인력을 다른 지역에서 조달하는 문제와 함께 필요한 인력을 단기기간에 양성하는 방안에 대한 대책이 마련될 필요가 있다고 하겠다. 이와 함께 기존 인력에 대한 재교육프로그램 및 직업교육 등이 적절하게 제공될 필요가 있다.

## 나. 교육부문 인적 인프라의 확충

경제통합을 이루어 나가는 과정에서 발생할 인력 수요는 단계별로 특징의 변화가 나타날 것으로 보이나, 부분적으로는 그 특징이 중첩되어 나타날 수도 있을 것이다. 경제협력단계에서는 교육분야의 전문인력에 대한 수요가 집중적으로 발생하고, 경제연합단계로 발전하면서 경제전문가에 대한 수요 비중이 확대되며, 통합단계에서는 행정인력에 대한 수요가 집중적으로 발생하는 형태를 띠 것으로 예상된다.

이 과정에서 국제사회의 역할이 중요하게 작용할 것으로 추정되는데 국제사회의 역할과 비중도 협력단계의 발전에 따라서 변화해 나갈 것으로 보인다. 경제협력단계에서는 공무원에 대한 시장교육 등 재교육 및 교육프로그램 제공에서 역할이 강조될 것으로 예상되며, 경제연합단계에서는 간접적인 정책 자문, 개발에 필요한 자원조달과 연계된 개혁프로그램 제공, 그리고 남측과 연계한 북측 인력양성 등으로 그 영역이 확대될 것이다. 경제통합단계에서는 상대적으로 그 비중과 역할이 축소될 것으로 보이나 남측 전문인력과의 협력을 통한 인재양성프로그램의 개발과 직접적인 경제분야의 정책 자문에 초점을 맞추게 될 것으로 보인다.

교육부문 인적 인프라는 주로 정부, NGO와 연구소 등을 통해 형성되고 있다. 정부차원의 교육인력 양성은 주로 통일원 산하의 통일교육원에 의해 진행되고 있으며, 민간차원에서는 흥사단, 경실련 등을 통해 이루어지고 있다. 그러나 대학차원에서 이루어지고 있는 교육인력 양성 노력은 거의 없다고 할 수 있다. 다만 ‘국민윤리교육’ 과정에서 북한문제와 통일관련 과목을 강의하고 있으며, 이 역시 통일과정의 수요를 고려한 것이 아니고 우리의 교육현장에서 바로 사용할 수 있는 내용을 교육하고 있다. 이에 따라 북한·통일문제에 국한된 전문 교육인력이 양성되지 못하고 있으며, 경제통합과정에서 발생할 수 있는 교육인력 수요에 대한 준비는 거의 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 교육인력 양성을 책임지고 있는 대부분의 교육대학과 사범대학에서는 통일 과정에서 필요로 하는 교육인력 양성은 고려하지도 않고 있는 상황이며, 현 단계에서는 초등학교 교사와 중·고등학교 도덕·윤리교사를 양성하는 과정에서 한두 과목이 배정되어 있을 뿐이다.

통합과정에서 교육부문의 역할은 사회공통의 이념을 제시하고 그 이념의 확산을 도모하는 것이라고 할 수 있다. 우리가 추구할 남북경제의 통합은 경제작동체제로서 시장경제체제를 남북 경제가 받아들인다는 것을 전제로 추진될 것이다. 이는 역사적으로 증명된 시장경제체제가 지니는 경쟁력과 북한의 시장경제체제로의 변화 노력을 고려할 때, 우리의 경제체제를 일방적으로 강요하는 것을 뛰어 넘는 것이라고 할 수 있다. 물론 구체적인 형태를 결정하는데 있어서 공동체적인 성격을 강화시키는 등의 조정작업은 필요할 수 있을 것으로 판단된다.

이에 따라 교육부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 교육부문에서 경제통합 기반 조성, 시장경제체제의 확산, 모든 경제주체들의 적극적 참여 유도 등을 들 수 있다. 경제통합의 기반조성과 관련해서 교육부문에서는 통합과정에서 나타나게 될 많은 변화들을 미리 예측하고 주도적으로 추진할 전문가들을 양성하는 문제에서부터 일상생활에서 나타날 변화의 의미를 이해하고 효과적으로 적응할 수

있도록 방향을 제시해주는 역할까지 다양한 부분을 감당해야 할 것이다. 또한 시장경제체제의 확산은 경제통합이 제도적으로 뿌리를 내리는데 있어 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 이를 위해서 특히 북측의 경제주체들이 시장경제에 대한 이해를 높이고 자신들의 역할을 감당할 수 있도록 준비시키는 작업에 주력해야 할 것이다. 여기에서 가장 중요하게 강조되어야 할 부분은 생산자이자 소비자로서의 경제주체가 시장경제의 핵심 요소라는 점이다. 이 과정에는 남측 일반주민들에게 경제통합의 효과를 설명하고 북측의 특수성을 어떻게 받아들이고 부분적으로, 과도기적으로 감수해야 하는 부분은 어떤 것이 있는지에 대해서 이해를 구하는 작업도 포함되어야 한다. 끝으로 경제통합을 위한 교육의 최종 목표는 모든 경제 주체들이 시장에서 자신들의 역할을 정확하게 이해하고 시장에서의 경제활동에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이라고 할 수 있다.

교육부문 인적 인프라를 확충하기 위한 정책의 추진 방향으로는 인적, 물적·제도적 토대 구축작업 병행추진, 남북 간 교육분야의 인적교류 확대 및 협력사업 추진, 국제기구와의 협력체계 구축 등을 제시할 수 있다.

## 나. 행정부분 인적 인프라

통일을 준비하는 차원에서 추진되어야 하는 인적 인프라를 확충하는 작업 중에서 행정부분이 가장 취약한 것으로 평가된다. 과제의 성격상, 정부가 적절한 수요를 예측하고 주도적으로 추진해야 하는데도 불구하고 장기적인 수요에 대비하는 성격의 사업이기 때문이다. 민간부문에서 행정분야의 인력양성을 준비한 실적은 없는 상황에서 나타나는 문제는 아직까지 정부에서는 행정부문에서 통일과정을 관리해 나갈 인력을 양성하는 문제를 심각하게 고민하지 않고 있는 것으로 보인다. 다만 1990년대 초반 북한체제가 심각한 위기를 맞은 것으로 평가되었을 때부터 소규모로 ‘통일대비요원’을 아주 비공식적으로 양성해

오고 있는 것으로 알려지고 있는 정도에 불과하다. 그러나 이러한 작업 역시 체계적인 훈련과 교육프로그램에 의해서 추진되고 있지는 않은 것으로 알려지고 있다. 결국 현 단계에서 우리는 통일을 대비하여, 특히 경제공동체를 실현하는 과정에서 행정부문에서 요구되는 수요에 적절하게 대비할 수 있는 인력이 잘 준비되어 있지 못하고 있다고 할 수 있다.

이러한 상황을 고려할 때 행정부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 경제협력의 추진 역량을 향상시키고, 경제통합 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 관리능력을 강화하며, 북한 지역의 자치능력을 조기에 확보할 수 있도록 지원하다는 것을 들 수 있다.

이러한 목표를 달성하기 위한 향후 정책은 행정통합과정과 연계된 인적 인프라 확충과제를 추진하고, 남북 간 지역갈등을 최소화하며, 경제협력사업 및 경제통합을 촉진하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 무엇보다 경제통합을 위한 행정인력을 확충하는 문제는 행정통합을 추진하는 작업과 연계해서 추진해야 할 것이다. 행정통합은 정부조직의 개편과 기능의 재조정을 통해서 남북 양쪽에 새로운 형태의 행정체도가 구축되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이 과정에서 새로운 기능을 가진 행정인력에 대한 수요가 발생함과 동시에 관료들의 구조조정 필요성도 제기될 수 있다. 이 모든 가능성을 대비한 행정인력 확충방안이 마련되어야 하는 것이다. 물론 행정통합을 진행하는 과정에서 경제부문이 가장 핵심적인 부분을 차지할 것으로 보인다. 통합의 성격상 경제통합이 더 어렵고 다양하며 복잡한 과제를 내포하고 있기 때문이다.

또한 행정인력을 확충하는 목표 중의 하나가 경제통합의 과정에서 북측지역의 자치능력을 조기에 배양하는 것인데, 이는 경제통합 과정에서 발생할 수 있는 남북 간의 갈등 발생 가능성을 최소화하자는 것을 의미한다. 따라서 일차적으로는 행정인력을 양성하는 교육프로그램에 이러한 과제가 중요한 비중을 차지해야 할 것으로 보인다.

앞으로 남북 간의 경제협력이 발전하게 되면 통일부를 제외한 경제 부처에서도 북한 관련 업무가 폭발적으로 증가할 것으로 예상되며, 이에 대한 사전 준비가 필요하다. 또한 업무에 있어서도 특수성과 전문성이 요구된다는 점을 고려하여 관련 인재를 양성하여 경제통합에 대비한다는 인식을 가질 필요가 있다.

#### 다. 전문분야 인적 인프라

민간부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야 할 목표로는 남북경제통합을 촉진시키고, 북한체제의 성격 변화 및 개혁 노력을 지원하며, 민간부문의 사업역량을 강화시키는 것 등을 지적할 수 있다. 이와 함께 이를 위한 추진 방향으로는 체계적인 민간 전문가 육성체계를 구축하고, 남북 경제전문가 교류·협력사업을 지속적으로 확대해 나가며, 민간부문의 지속적인 역할 확대를 유도하고, 국제기구와 유기적인 협력체계를 구축하여 추진 역량을 강화하는 것을 들 수 있다.

한편 인적 부문에서 경제통합과정을 잘 관리해 나가고, 급격한 형태의 경제통합에 대비하기 위해서는 국가차원의 체계적인 인재 양성시스템을 구축할 필요가 있으며, 그 분야는 크게 세 부문으로 나눌 수 있다. 첫째, 교육 전문인력 부문과 경제 전문인력 부문이다. 교육 전문인력과 민간부문의 경제협력 전문가를 양성하는 과제가 여기에 포함될 수 있다. 이를 위한 제도적인 장치를 마련하는 문제를 우선적으로 고려할 필요가 있다. 둘째, 행정부문이다. 중앙정부와 자치단체에서 북한·통일 관련 업무에 종사하는 인력들을 대상으로 미래의 경제통합 관리요원으로 양성하는 것이다. 이를 위한 전문적인 교육과정을 개설해서 체계적인 교육프로그램을 제공하는 문제를 논의할 필요가 있을 것이다. 셋째, 북측 전문인력 부문이다. 북측에서 제기되는 인재 양성 수요에 대해 우리 측의 역할을 고민할 필요성이 제기되고 있다. 북측은 직간접적으로 외부의 지원을 요청하고 있으며, 거기에는 남측의 역할도 포함되어 있다. 따라서 북측의 전문인력 양성 작업을 효율적이고 체계적으로 지원

할 수 있는 방안 마련이 필요한 상황이다.

첫째, 민간부문의 전문인력 양성체계 강화를 위한 ‘통일교육지원법’의 개정이다. 교육부문과 민간부문의 통일·북한 문제 교육전문인력 양성을 제도적으로 뒷받침하도록 제정된 통일교육지원법과 관련하여 그 실효성에 대한 부정적인 견해가 많이 제기되고 있다. 최근(2005.7.27) 통일교육지원법시행령 일부가 개정되었으나 통일교육 현장에서 제기되어 온 다양한 견해들이 충분히 반영되지 못한 것으로 평가받고 있다. 특히 통일교육지원법의 단점으로 지적되고 있는 정부 주도, 의무조항 결여, 재정지원방안 누락, 전문가 양성방안 부재 등의 문제를 개선할 수 있는 구체적인 방안이 모색되어야 한다.

둘째, 공무원을 대상으로 하는 ‘통일전문가 과정’ 개설이다. 경제통합 과정에서 나타날 문제점들을 사전에 파악하여 최소화하고, 예상하지 못한 문제점들에 대해서는 효과적인 대응책을 마련하는 등, 경제통합 과정에 나타나게 될 혼란부분은 최소화하고 성과부분은 극대화하는 역할은 결국 국가부문에서 감당해야 할 것이다. 따라서 이러한 상황에 적합한 전문인력을 양성하는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 아쉽게도 우리의 현실은 조금 괴리감이 있다. 따라서 우리 민족의 미래를 결정지을 평화통일의 실현을 위한 준비라는 차원에서 공무원을 대상으로 하는 전문교육과정의 신설이 요구된다고 하겠다. 또한 이를 위해서는 전문교육기관을 새로 설립할 필요가 있다. 효율적으로 교육을 실시하기 위해서는 안정적인 교육시설과 전문 교육인력의 확보가 긴요하기 때문이다.

셋째, 북한의 시장경제교육 지원을 위한 종합적인 추진체계 구축이다. 북측지역에 시장경제교육프로그램을 제공하는 것은 북한의 경제개혁을 촉진하고, 남북협력의 확대와 남북관계의 개선을 기대할 수 있으며, 남북경제공동체 기반을 형성하는데 기여할 것으로 기대된다. 그러나 북측의 고급인력을 양성하는 문제에 대한 접근은 아직까지는 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 또한 북한 인력을 대상으로 하는 시장

경제교육 프로그램을 제공하는 사업을 추진하는데 있어 정부의 역할은 매우 중요하다. 특히 북한의 인력양성을 위한 종합적이고 장기적인 계획을 수립하는 작업은 정부가 주도할 필요가 있다. 이러한 계획을 수립하는데 있어서 강조되어야 할 부분은, 단순히 북한의 수요에 부응한다는 차원을 넘어서 남북협력을 촉진하고 경제공동체 형성을 위한 기반을 마련한다는 차원에서 접근할 필요가 있다는 점이다.

### 3. 제도적 인프라

#### 가. 무역·투자관련 제도

본 연구에서는 무역·투자 관련 제도의 발전을 ①협력단계(남북한 특구연합 형성), ②연합단계(남북한 FTA 발전), 그리고 ③통합단계(남북한 경제동맹과 통화통합) 등 세 단계의 발전단계를 상정하고 있다.

협력 단계에서 북한은 전국토를 전면적으로 개방하는 데에는 정치적, 경제적으로 많은 부담을 안을 수밖에 없다. 따라서 경제특구를 중심으로 개방과 개혁을 실시하는 것이 현실적인 과정이 될 가능성이 높다. 남북한의 경우에도 입지에 따라 특구는 매우 다양한 유형으로 발전할 수 있다. 단 개성특구의 경우 생산중심형 경제특구로 발전시키면서 무역중심형 특구인 인천과 연계하면서 서울 주변의 첨단 기술력을 보유하는 산업 단지(IT·BT분야 등의 특화된 산업 단지)와 클러스터를 이루도록 하는 방향을 추진한다.

북한에서는 외국인에 대한 포괄적이고 일반적인 형태의 제도를 마련해야 한다. 이와 관련된 제도는 외자도입의 폭을 확대하고 외국인투자의 안정성을 보장하기 위해 투자지분에 대한 보호를 기본 목적으로 한다. 남한에서는 남북한 경제협력과 관련된 실무적 문제를 해결하기 위한 비영리 재단법인 형태의 민간단체를 설립할 필요가 있다. 이와 함께 북한 특구지역과의 무역·투자 절차를 간소화하는 특별법을 제정하거나

‘남북교류협력법’에 관련규정을 추가해야 한다. 남한과 개성특구 사이에도 중국-홍콩 간에 체결된 CEPA와 유사한 협정을 체결하는 것을 추진한다. 국제적으로는 북한의 경제특구에 국제적 차원의 자금 유입이 원활하게 이루어지는 환경을 조성하는 것도 중요한 일이다.

연합단계에서는 북한의 경제특구를 중심으로 외국과의 무역과 투자를 확대하고 개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 FTA를 결성하는 방법으로 상품시장의 통합을 시도한다. 남북한 간에 결성되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지를 포괄하는 것으로, 다양한 협력의제를 포함하는 ‘포괄적 FTA’(Comprehensive FTA)를 지향한다. 그러나 남북한 간에 경쟁력 격차가 크기 때문에 인력이동, 정부조달, 비관세장벽 등 과제에 일반적인 FTA와는 다른 특별한 예외조치를 두는 것이 불가피하다.

남북한 간에 FTA가 성립하기 위해서는 북한 내에서 무역기업의 자주권과 책임성이 획기적으로 신장되어야 한다. 아울러 보다 포괄적인 대외경제 관련법이 정비되어야 한다. 시장통합의 충격을 완화하기 위해 특정한 피해 부문에 대한 보상 및 구조조정 지원제도를 먼저 마련하고, 점차 보상보다는 피해기업이나 개인의 구조조정 지원에 중점을 두는 포괄적인 법제로 이행하도록 한다. 이를 뒷받침하기 위해 남북한 공동구조조정 메커니즘을 마련하고 남한은 이에 필요한 구조기금을 주도적으로 조성한다. 또 남북한 FTA가 동북아 FTA 논의와 연계될 수 있도록 동북아 차원의 공동기금을 마련하고 이의 일부를 북한을 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이 될 수 있도록 하는 사업에 지원한다.

통합단계에는 남북한 정부 차원에서 대표성을 위임한 경제공동체를 구성하며 이의 권능을 보장하는 국내법을 각각 제정한다. 시장 통합의 효율성 제고를 위해서 남북한 공동정책이 수립되거나 또는 정책의 조화가 필요하다. 남북한 간에 각각의 경제안정과 조화로운 발전을 도모하기 위해 주요 거시정책 및 통화정책에서의 정책 조화 또는 공동정책을 시행되고 관련된 법제도가 정비되어야 한다. 마지막 단계에서는 시

장 통합과 관련된 공동정책에서 나아가 남북한 통화동맹을 결성한다.

## 나. 생산관련 제도

본 연구에서는 생산 관련 제도 역시 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안하였다. 즉 협력단계에서는 인센티브 개혁을 추진·지원하는 제도를 마련하고, 연합단계에서 소유권 개혁과 구조조정에 관한 제도를 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 간에 관련 법과 제도의 통합하는 것이다.

협력단계에서는 외국인 직접투자에 의해 운영되는 외자기업의 활동을 확고히 보장하는 한편, 국유기업의 생산 정상화를 위해 분권화, 책임제, 기업조세제, 회사제와 관련한 제도를 마련한다. 농업부문에서는 생산유인을 자극하는 가격제도를 마련하고, 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시키며, 생산조직을 다양화한다. 임금, 고용, 사회적 서비스 제공 시스템이 점진적으로 시장화 되어야 하며 포괄적인 법 제도 마련에 앞서 미시적 조정을 거치도록 한다. 기업 활동에 필요한 토지와 부동산이 원활히 공급될 수 있도록 제도를 마련하고 농장 단위의 생산유인 제고를 위해 농지 사용권이 보장한다. 북한 기존 기업의 잉여 노동자를 흡수하기 위해 투자를 확대하는 것이 중요하므로, 남한은 투자에 조세와 금융적 인센티브를 제공하며 다양한 직업훈련, 인력지원, 자금지원 프로그램을 마련한다.

연합단계에서는 사적 소유권을 창출하는 소유권 개혁에 들어감으로써 남북한 간 소유제 조화를 위한 노력을 기울여야 한다. 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 구조조정하고 민영화하는 전략이 추진되어야 한다. 그리고 민간기업이 운영될 수 있는 지배구조를 규정한 법 제도를 마련하고, 국유기업이 회사로 전환되는 과정에 대해서도 법적 요건과 절차를 마련한다. 농장 소유권도 점진적으로 사유화한다. 생산자재 공급체계, 농업용수 공급체계, 기술개발 및 확산보급 체계는 국가 주도로 조직적으로 재편한다. 노동시장에서는 시장원리에 입각한 임

금, 고용 계약이 이루어지는 방향으로 제도가 형성되어야 하나, 이는 거시적 안정화를 해치지 않는 선에서 이루어져야 한다. 또 북한의 사회보장제도가 독립된 체계를 갖도록 한다. 토지시장은 전국적 차원에서 시장제도의 심화가 이루어져야 하고, 국토관리 차원에서 계획적인 개발 시스템이 마련되어야 한다. 남한이 북한의 민영화 기구에 투자할 수 있도록 허용하고, 인프라 구축을 위해 남한과 국제사회가 공적 개발기구를 구성한다. 연합 단계에 필요한 자금 조달을 위해 남한에서는 조세징수와 국채 발행의 방법을 도입한다.

통합단계에 이르면 북한은 경쟁적 기업체제를 마련하여야 한다. 임금보조가 더 이상 필요하지 않게 된 시점이 되면 자유로운 인구가동을 지향한다. 사회보장제도상의 재정적 의존관계가 남북한 간에 수립되어야 하며, 최종적으로는 사회보장법의 통합을 지향한다.

## 4. 물리적 인프라

### 가. 산업협력

남북차원에서의 산업협력은 기본적으로 아래의 방향을 취해야 한다. 첫째, 비교우위를 활용한 점진적인 산업발전방안이 강구되어야 한다. 둘째, 현재의 조건에서 직접적으로 혹은 자생적으로 산업형성이 어렵다고 하더라도, 장기적으로 남북한 산업구조를 보완하여, 통합된 경제의 경쟁력과 잠재력을 제고할 수 있는 성장산업을 국가적인 차원에서 의식적으로 육성해야 한다. 셋째, 현재 산업의 추세적인 특성을 고려해야 한다. 그 중 가장 중요한 것은 동북아 산업협력과 그 추세이고 또한 국제적인 기술변화와 경쟁이다. 요컨대, 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다. 이

를 통해 북한 산업의 자생력을 회복하고 성장기반을 구축해서 중장기적으로 북한지역의 경제성장을 안정화시키는 것이어야 한다.

구체적으로 북한의 산업발전은 우선 북한수요를 충족시키거나 북한 수요를 대상으로 한 산업을 발전시키고, 그 이후에 남한수요와 국제수요로 확장하는 방향이 바람직하다. 또한 각 산업의 공급능력을 고려할 때, 상당한 수준의 기술력이나 관련 인프라가 요구되는 산업은 즉각 형성시키고 지속적으로 발전시키기 어렵다는 사정이 있다는 점이 고려되어, 물리적 설비를 확충하고, 낮은 차원에서 시장마인드를 형성시키는 것으로 충분한 1차 산업이나 로테크산업(low-tech industry)이나 개인서비스 및 공공서비스산업을 먼저 형성하고 발전시키고 이를 기초로, 중위 수준의 기술력을 필요로 하는 미디엄-테크산업(medium-tech industry)과 산업서비스 및 지식서비스산업을 발전시키는 것이 필요하다.

협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 협력대상이 되는 것이 바람직하다. 그 방식으로는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 지반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실행이 추구될 수 있다.

경제연합단계에서는 농림업 등 1차 산업이 안정적으로 북한수요를 충족시켜야 하고 산업에 기본이 되는 물류 등 산업서비스업이 기본적으로 자리 잡아야 하는 시기이다. 저위기술의 산업에서는 독자성이 확보되어야 하며, 장기적으로 중위기술수준의 산업이 육성되거나, 동일 산업에서도 중위기술수준의 역할을 담당하여 남한경제와의 산업 내 무역을 진전시켜야 한다. 동시에 산업통합의 구조의 동력 형성이라는 차원에서 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업간 분업구조 가능성 타진 및 지반 확대, 그리고 서비스산업 확대방안이 고려될 수 있다.

경제통합단계에서는 남북한 수요뿐만 아니라 국제수요를 대상으로

한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 이 과정에서 북한의 장점 중 하나인 고급 공학인력이 충분히 활용될 수 있는 기제가 만들어지고, 동시에 이들 인력이 세계시장을 지향하는 방향으로 전환할 수 있도록 재교육하는 메커니즘이 요구된다. 그 수준에 따라 하이테크-산업(high-tech industry)의 가능성이 추구될 수도 있다.

## 나. 사회간접자본 개발협력

한편 사회간접자본의 건설과 남북한 간 사회간접자본의 협력은 산업 발전방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전술한 산업협력과 연관지어, 주로 경제특구를 중심으로 한 산업수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나가야 한다. 동시에 동북아와의 연계를 고려한 동북아시아 허브로 기능할 때 발생하는 수요를 고려할 필요가 있다.

## 5. 재정금융적 인프라

통일비용 개념은 통일에 대한 이해와 비용을 무엇으로 파악하느냐에 따라서 다양하게 해석될 수 있다. 그리고 통일의 과정이 급진적인가 아니면 점진적인가에 따라서 통일비용이 달라질 수 있다. 이렇게 통일비용에 대한 정의가 다르게 때문에 추정액수에서 큰 편차가 발생한다. 또한 통일비용에서의 편차는 각 연구의 목적과 제반 가정이 통일방식, 통일시기, 소득격차 조정 폭, 통일 이후 조정 기간 등에 있어서 다르기 때문에 발생한다. 기존의 통일비용의 추계는 주로 비경제적인 비용은 대부분 제외하고 직접적이고 경제적인 비용을 중심으로 이루어졌으나,

최근에는 새로운 추정방법이 등장하고 있다. 이러한 다양한 연구결과에 의하여 추정된 통일비용은 대체로 통일 이후 10년간에 걸쳐 적게는 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억 달러에 이르고 있으며, 중간값을 약 4,000억 달러라고 할 경우 독일의 경우에 비해 높은 수준으로 큰 부담이 될 것이다.

이러한 막대한 통일비용을 조달하는 데 있어서 무엇보다도 남한의 재정적 지원이 중요하다. 남한의 재정적 지원으로 정부출연금 확대 등을 통해 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법, 통일사업을 위한 목적세 신설을 통해 일반예산을 확대하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등도 고려해 볼 수 있다. 한편 국제적 차원의 자금조달 방안으로 기존의 IMF, World Bank 등 국제기구를 이용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이와는 별도로 새로운 역내 국제금융기구의 설립을 통해 북한을 지원해야 한다는 논의가 동북아개발은행(North East Asia Development Bank: NEADB)의 설립을 중심으로 진행되고 있다.

남북경제통합을 위한 선결과제로서 북한재정 부문의 개혁이 긴요하다. 최근 북한에서 경제관리 개선조치의 영향으로 재정부문에서 기업에 대한 국가예산의 개입비중이 줄어들고 지방분권이 강화되는 등 일정한 변화가 나타나고 있으나, 향후 경제전반에 걸쳐 시장경제요소를 수용하는 구조적인 변화라고 판단하기에는 아직 이른다. 따라서 우선 경제협력기에는 북한재정의 건전화와 함께 재정과 금융의 분리가 이루어질 필요가 있다. 경제연합기에는 북한에서도 시장경제가 확산되기 시작하고 체제전환이 어느 정도 진행될 것으로 기대되므로 사회보장관련 예산을 적정한 수준으로 조절하고 군사비 지출을 줄임으로서 재정적자를 방지할 필요가 있다. 한편 이 시기에는 엄격한 재정지출 체제를 유지하는 가운데 사회간접자본 투자 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다

다. 재정수입과 관련해서는 조세행정의 개선과 세수의 안정적 확보가 중요하다. 남북한 재정통합에 앞서서 북한재정 개혁뿐만 아니라 남한 부문에서 통일에 대비한 재정규모를 확대하는 것이 이루어져야 한다. 정부의 중기재정계획에서 볼 수 있듯이 통일분야에 대한 장기계획의 수립과 규모 확대 의도는 바람직한 것이라고 생각되지만 향후 적극적인 통일정책을 위해서는 보다 확대 지향적인 통일예산의 확충이 필요하다.

금융제도에 있어서도 최근의 경제개혁 조치에 따라 현금유통이 증가하고 있고 유일적 자금공급체제와 ‘월에 의한 통제’가 약화되고 있으나 여전히 사회주의적 금융체제의 근간이 유지되고 있기 때문에 금융체제에 대한 보다 근본적인 개혁이 필요한 상황이다. 북한이 시장경제의 금융제도를 수용하기 위해서는 재정부문의 개혁에서 언급했듯이 남북협력기에 금융이 재정에서 분리되는 방안이 마련되어야 할 것이다. 금융이 재정에서 분리된 남북연합기에는 먼저 금융시스템 수립을 위해 ‘이원적 은행제도’(two-tier banking system)로의 전환이 우선적으로 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 여기서 북한의 은행제도가 이원적 은행제도로 이행하기 위해서는 북한기업의 부실채권문제가 해결되어야 한다. 그리고 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데 중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 기능의 초점이 두어져야 한다. 또한 상업은행들의 건전성에 대한 감독을 통해 금융안정성(financial safety)을 제고하여 금융위기를 방지해야 한다. 아울러 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 마지막으로 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요가 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는데 주력하여야 한다.

마지막으로 경제통합의 최종적인 단계라고 할 수 있는 남북한의 통화통합이 마련되어야 한다. 통화통합은 남북 간에 동일한 화폐를 사용

하고 단일 중앙은행 및 금융당국이 통화정책을 수행하고 자유로운 자본이동에 의하여 금융시장이 통합된 경우로 남북 간의 경제적인 장벽이 거의 대부분 제거되고 단일 경제권이 형성되는 것을 의미한다. 통화통합은 미시적 효율성의 강화와 거시적인 안정성의 제고를 통하여 남북한 경제성장에 기여할 뿐만 아니라 사회·정치적인 통합을 유도할 것이며 남북한의 통일을 위한 촉매역할을 할 것이다. 남북한 간의 통화통합에 있어서 고려할 사항은 통합이 언제, 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 것인가에 관한 것이다. 통화통합의 속도에 따라서 EU 통화통합과 같은 점진적 모형과 동서독과 같은 급진적 모형이 고려될 수 있다. 또한 통화통합의 방식에 따라서 제3의 화폐가 단일화폐로 창출되도록 참가국들이 참여하는 경우와 한 화폐가 다른 화폐를 완전 흡수하는 방식이 고려될 수 있다. 한편 조기에 통화를 통합하는 경우에는 남북한의 통화의 교환비율을 결정하는 것이 중요한 문제이다. 또한 금융부문의 통합이 교류의 전반적인 확대에 의하여 시장이 단일화되는 방식으로 통합을 유도할 수 있는 것과는 달리 통화통합은 정책적인 고려와 정치적인 결단을 필요로 한다고 볼 수 있다. 남북 간에 통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행될 것으로 전망되는데 이 경우 상이한 체제 간에 통화통합이기 때문에 단순히 통화의 통합 문제뿐만이 아니라 여타 인프라의 통합까지도 종합적으로 고려해야 될 것이다. 또한 점진적 과정이기 때문에 북한의 환율제도가 남한의 제도와 수렴할 수 있도록 기반을 마련하는 것이 중요한 문제라고 할 수 있다.

## 6. 정책적 제언

이 연구에서 고찰하고 있는 4가지 경제 분야 통일 인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제

도를 떠올린다. 통합에 국한시켜 보면 물리적인 것은 기능적 통합이고, 제도는 말 그대로 제도적 통합이다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 소요재원의 뒷받침이 없는 사업은 실현 가능성을 담보 받지 않는다. 하지만 역시 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무 것도 실현할 수 없다.

즉 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정금융적 인프라이다. 흔히들 어떠한 일을 함에 있어서 최우선적으로 필요한 것은 사람과 돈, 즉 인력과 예산이다. 그리고 이 두 가지의 전제하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다. 따라서 남북경제통합의 인프라 확장을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다.

그리고 정부 내 인적 인프라는 기본적으로 현장에서 실무를 하면서 구축되는 것이 일반적이다. 하지만 단기적인 아닌, 중장기적 과제는 이른바 현장이라는 것이 존재하지 않는다. 그래서 이른바 연구를 통해 형성될 수밖에 없다. 그래서 현 단계에서의 인적인 인프라 구축은 지적인 인프라 구축과 밀접한 관계가 있다. 그리고 지적인 인프라는 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라의 토대를 구축하는 의미도 가지고 있다.

현실적으로는 인적 인프라에서 한 걸음 더 나아가 남북경제교류협력 추진체계에 대한 정비가 우선적으로 추진되어야 한다. 달리 보면 인적 인프라의 문제는 조직적 인프라의 문제이기도 하다. 어차피 남북경협에서 ‘사람’의 문제는 개인이라는 측면도 있지만 개인의 집합체격인 조직이라는 측면도 강하다.

남북경제협력-남북경제연합-남북경제통합의 단계별 진행을 염두에

돈 전반적인 추진체계에 대한 검토가 시급하다. 최근 이른바 신남북경협시대의 개막, 4차 6자회담 919 공동성명, 현대의 백두산 관광 사업권 획득, 김윤규 부회장 파문 등을 계기로 정부와 민간의 역할 분담 방식, 정부 내 역할 분담 방식 등에 대한 심도 있는 검토의 필요성이 제기되고 있다.

남북경제교류협력 추진체계의 정비는 경협을 위한 자원조달 문제와 밀접한 관계가 있다. 달리 보면 남북경협, 나아가 남북경제통합에서 인적 인프라와 재정금융적 인프라는 맞물려 있다. 어떤 일을 추진함에 있어서 사람과 돈이 밀접한 관계를 가짐은 당연한 일이다. 하지만 남북경협에 있어서는 그 연관성이 매우 높다. 남북경협에 있어서 핵심적인 축, 기본 조건이 북한의 경제적 어려움이고 특히 경협의 초기단계에서는 남한정부의 지원 및 투자가 불가피하기 때문이다.

경협의 양적질적 확대를 위해서는 남북협력기금의 규모 확대가 선결과제이다. 그런데 언제까지 기금이라는 방식에 의존할 것인가, 다른 대안은 없는가 하는 문제에 논의가 모아진다. 중장기적 관점에 입각한다면 어떤 형태로든 예산이 포함될 것이라는 것이 자연스럽고 또한 당연하다. 그리고 이는 첫째, 통일부의 조직 개편, 둘째, 민관의 역할 재조정 등에 따른 새로운 사업주체의 등장, 셋째, 정부 내에서 통일부가 아닌 경제부처의 참여 범위 확대로 자연스럽게 연결된다. 그렇다면 지금보다는 이른바 행위자(player)들이 늘어나게 된다. 따라서 민간과 정부 간 및 정부 내 협의체의 필요성, 그리고 각 정부 부처들에 대한 조정자, 나아가 때로는 기획자의 역할을 수행할 존재, 즉 일종의 컨트롤 타워의 필요성이 보다 절실하게 된다. 요컨대 통합 인프라의 확장에서는 무엇보다도 자원조달 문제까지 염두에 둔 인적 인프라의 확장, 나아가 경협사업 추진체계의 재구축이 무엇보다도 시급하다고 할 것이다.



# VI

## 신패러다임 통일교육 구현방안



## 1. 신패러다임 통일교육 구현의 필요성

과거 국민의 정부가 추진한 남북 화해협력정책은 남북간 교류협력의 발전을 위한 제도적 기초를 놓았으며 동시에 평화위협을 제거하는 잠정적인 성과를 거두었고, 현재의 참여정부는 화해협력정책의 연장선상에서 한반도의 평화 증진과 남북의 공동번영을 통해 평화통일의 기반을 마련하는 평화변영정책을 추진하고 있다. 특히 2005년에 극적으로 타결된 북핵 문제의 해결을 위한 6자회담의 성과는 아직까지 구체적인 추진 일정에 대한 합의가 이루어지지 않았다고 하지만, 과거와 같이 북한의 핵문제로부터 야기될 수 있는 한반도의 안보위협을 근본적으로 감소시킬 것으로 판단되어진다. 따라서 과거 일방적인 통일에 대한 기대와 이에 따른 통일교육도 이제 새로운 전기를 마련해야 할 것으로 판단된다.

이와 같이 한반도를 중심으로 변화되고 있는 국제환경과 특히 남북한 간의 관계변화는 새로운 패러다임을 갖는 통일교육이 그 어느 때보다 절실하게 필요하게 되었음을 의미하게 되었다. 이에 따라서 과거 우리 정부는 일련의 통일정책의 추진과 더불어 새로운 차원에서 통일교육에 대한 필요성을 인식하여 1999년 통일교육지원법을 제정·발효하였으며, 2001년에는 통일교육지원법시행령을 공포하여 시행하고 있다. 또한 2003년 12월 범국민적 통일교육을 위한 역량을 강화하기 위해 수립된 통일교육기본계획(2004-2006)은 통일교육 인프라 정비 및 확대, 민간통일교육의 역량 강화 및 활성화, 통일교육의 정보화 확대 등을 규정하여 새로운 통일교육, 즉 신패러다임 통일교육을 시행하고 있다.

그러나 현행 신패러다임 통일교육은 통일지향교육과 통일대비교육의 비중이라는 측면에서, 또한 민주시민교육 혹은 정치교육 및 평화교육과의 상관관계라는 측면에서 여전히 그 개념이 명확하지 않은 상태이다. 이 때문에 신패러다임 통일교육이 과거의 유사한 통일교육 패러다임(반공안보교육과 통일안보교육)과 구체적인 내용에 있어서 어떻

게 차별화될 수 있는지 의문이 제기되고 있다. 특히 남북한 간의 상호 협력과 교류의 확대 등으로 인하여 나타나게 될 통일에 대한 개념의 변화와 방안 및 시기 등 과거 통일이라는 막연한 기대와 당위성에 근거한 교육에 대한 전면적인 변화와 새로운 통일교육의 필요성이 더욱 부각되고 있는 실정이다.

그러나 통일교육에 대한 변화와 새로운 의미의 통일교육이 요구됨에도 불구하고 과거 수행되어 온 통일교육과는 현저하게 개선된 신패러다임 통일교육에도 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는 현행 신패러다임 통일교육이 갖는 문제점을 ①제도적·법적 측면, ②학교통일교육, ③사회통일교육, 그리고 ④통일교육 네트워크 상에서 나타난 문제점으로 나누어 고찰해보고, 이러한 문제점에 대한 대안을 모색해보고자 한다.

## 2. 법적·제도적 문제점과 해결방안

신패러다임 통일교육은 통일지향교육과 통일대비교육의 비중이라는 측면에서, 또 민주시민교육 내지 정치교육, 평화교육과 상관관계라는 측면에서 여전히 그 개념이 불명확한 채로 남아 있다. 그러다보니 신패러다임 통일교육이 기존 유사통일교육 패러다임(반공안보교육과 통일안보교육)과 구체적인 내용에 있어서 어떻게 차별화될 수 있는지 의문을 낳고 있다. 이러한 개념의 불명확성으로 인하여 여전히 통일교육의 구체적인 내용, 체계, 그리고 방법에 있어서 많은 문제점을 노정하고 있다.

### 가. 법제도적 측면의 문제점

우선 법적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육의 문제점을 보면 현행 통일교육 관련 법규의 후진성을 지적할 수 있다. 이는 시시각각

변화하는 대내외적 정치상황과 남북 간 상황에 맞게 법제도가 적절히 대응하고 있지 못하다는 것이다. 예를 들어 2000년 6월 남북정상회담에 의해 진행된 남북한의 관계발전 정도에 상응하는 법적 변화가 없었다. 또한 1999년 1월 국회의견을 거쳐 동년 8월 시행령과 함께 시행된 ‘통일교육지원법’(법률5752호) 역시 급변하는 통일 환경의 변화를 적절하게 반영하지 못하였다. 이에 따라 ‘통일교육지원법’에 대한 수정 논의가 진행되었으며, 2005년 1월 통일교육체계를 정비하고 통일교육의 범국민적 확산 기반 강화를 통해 통일교육을 활성화를 위해 일부개정이 이루어졌다. 그러나 통일교육지원법은 국회심의과정에서 개정안의 상당 부분이 삭제 혹은 수정되었다. 이로 인해 실제로 개정된 통일교육지원법은 통일교육을 위한 공공시설의 이용에 관한 근거조항(제6조 2항)과 지역통일교육센터의 지정·운영에 관한 근거조항(제6조의 3항)을 신설한 것으로 제외하면 크게 변화되지 않았다.

둘째, 기타 통일교육과 관련된 법규가 미비하다고 할 수 있다. 이와 관련해서 국가보안법의 경우는 좋은 한 사례이다. 현재 국가보안법의 개폐논의가 잠정적으로 중단되어 있는 상황이지만, 국가보안법의 일부 규정들도 시급하게 개정 내지 폐지되어야 할 것이다. 국가보안법 제7조 1항과 5항은 신패러다임 통일교육에서 제시되고 있는 교육방법이나 교육내용과 상치되고 있어, 경우에 따라 통일교육 행위 그 자체가 찬양고무죄에 해당되거나 통일교육 교재가 ‘이적표현물’에 해당된다고 판단할 개연성이 충분히 있다. 물론 국가보안법의 개폐 논의를 통하여 자의적인 법적용의 사례가 현저하게 감소된 것은 사실이지만, 여전히 수사당국의 자의에 따라 처벌 여부가 결정될 수 있는 모호성이 노정되고 있다.

셋째, 북한에 대한 정보공개와 관련된 법규 또한 미비한 실정이다. 신패러다임 통일교육의 전제가 되는 북한에 대한 정보공개와 관련된 법적 문제들에 대한 제반규정이 미흡하다. 국가정보원을 비롯한 정부기관에서 독점해온 북한에 대한 각종 정보는 여전히 선별적으로 공개

되고 있다. 최신의 북한관련 정보는 여전히 안보에 긴박한 위협이 없는 사안에 대해서도 일부 통일교육전문가들에게만 극히 제한적으로 제공되고 있어 통일교육 내용에 즉각적으로 반영되지 않고 있다. 이로 인하여 일선에서 시의적절한 통일교육을 실시하기 위하여 필수적인 최신자료의 입수에 많은 어려움이 있다.

이와 같은 실패러다임 통일교육에 관한 법적 근거의 미비는 통일교육 지원의 비체계성으로 이어진다. 통일교육지원법 및 관계법령의 불완전성으로 인하여 실패러다임 통일교육은 교육체계, 교육방법, 교육내용에 있어서 체계성을 갖추지 못한 채 운영되고 있다. 다시 말하면 제도적 측면에서 나타난 실패러다임 통일교육에 대한 지원의 비체계성의 측면에서 보면 정부주도 통일교육체제의 한계, 중앙정부 중심 통일교육의 비효율성, 그리고 제도적 뒷받침의 미비 등을 지적할 수 있다.

무엇보다 먼저 정부주도의 통일교육지원체계는 탁상공론이나 실적지향적으로 발전할 가능성이 높다. 통일교육과 관련하여 1999년 8월 통일교육심의위원회와 실무위원회가 설치되었으며, 통일교육심의위원회는 정부가 매년 새해의 통일교육기본계획을 수립하기에 앞서 이를 심의하고 의견을 개진해왔다. 그러나 통일교육의 최고심의기구인 통일교육심의위원회가 당연직 공무원과 통일부장관이 임명하는 위원으로 구성됨에 따라 정부주도로 운영이 될 가능성이 높고 지금까지의 운영실태도 이러한 우려에서 크게 벗어나지 않은 것으로 보인다. 이러한 점은 실무위원회에서도 크게 다르지 않게 나타나고 있다. 제1기 통일교육심의위원회는 1999년 10월 6일과 12월 6일 단 두 차례의 회의를 거쳐 2000년 통일교육기본계획과 2000년 통일교육기본지침서 등에 대하여 심의를 완료하였다. 이러한 활동은 현장중심의 통일교육이 아니라 탁상공론식의 통일교육을 초래할 개연성이 높다. 나아가 정부주도에 의한 통일교육지원은 결국 예산의 범위 내에서 실적지향적으로 이루어질 수밖에 없어 내실 있는 교육을 기대하기 어렵고 실질적인 교육효과가 극히 미미하다는 점을 부인하기 어려울 것이다.

둘째, 중앙정부중심 통일교육의 비효율성을 들 수 있다. 이는 지방분권화시대에 통일교육이 다분히 지방화 되고 분산화 되어야 함에도 불구하고 여전히 통일교육원, 공무원연수원, 교원연수원 등을 중심으로 중앙정부 내지 중앙기관 중심의 방식으로 운영되고 있다는 점이다.

셋째, 통일교육지원을 위한 제도적인 뒷받침도 매우 불충분하다고 할 수 있다. 통일교육은 학교통일교육과 사회통일교육을 양측으로 하여 다양한 기관에서 다양한 방식으로 이루어져왔다. 그로 인하여 통일교육은 단순한 이념적 스펙트럼의 차이를 넘어서 잘못된 정보를 주입하고 확산시키는 역기능을 발휘하기도 하였다. 그러나 이러한 문제점을 보완한 통일교육의 실시는 예산상 충분히 뒷받침되고 있지 못하며, 절대적인 시간 역시 부족한 편이다.

#### 나. 신편리다임 통일교육에 나타난 문제점의 해결방안

통일교육지원법은 명실상부한 통일교육의 기본법으로서 역할을 다하기 위하여 다른 법률이나 정책의 변화 등에 영향을 받지 않도록 자체적인 완결성을 갖추어야 한다. 물론 이러한 성격의 기본법은 주변 환경의 변화에 즉시 대응할 수 없는 한계를 갖고 있으나, 구체적인 내용은 대통령령으로 정할 수 있도록 함으로써 충분히 해결할 수 있을 것이다.

구체적으로 통일교육지원법은 정부의 책임과 의무, 특히 통일교육에 대한 재정적 지원방안에 대한 구체적인 규정을 두고 부처 간의 협조 및 지원에 관한 법률적 근거를 설정해 두어야 할 것이다. 통일교육지원에 대한 실질적인 논의를 주도할 전문위원회를 별도로 구성할 필요가 있고 이에 대한 법률적 근거를 둘 필요가 있다.

다음으로는 관련법령의 개정이 필요하다. 예를 들어 북한이탈주민에 대한 재교육을 위하여 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률에 근거규정을 만들고, 평생교육법을 비롯한 관련법령에서도 사회통일교육이 가능하도록 하는 근거규정을 삽입할 필요가 있다. 또한 북한에 대한 정보공개와 관련된 법적 문제를 재검토하고 아울러 근거규정을 마련할

필요가 있다.

통일교육지원법이 기본법으로서 완결성을 갖추면 현실적으로 집행의 자의성을 배제하고 통일교육의 일관성을 확보할 수 있다. 그러나 현실적으로 통일교육은 다양한 방식으로 이루어질 뿐 아니라 그 내용도 주변 환경의 변화에 따라 달라질 수 있으므로 집행의 유연성을 확보할 필요도 있다. 따라서 첫째, 통일교육에 있어서 민간부문의 참여를 확대해야 한다. 예를 들어 통일교육심의위원회를 범국민적인 통일교육기구로 운영하는 방안이 하나이며, 다른 하나는 통일교육심의위원회 일반위원들의 임기를 통일교육 3개년 계획 수립기간에 맞추어 연장할 필요가 있다. 둘째, 지방 분권화시대에 부합하는 지역통일교육을 강화하여야 한다. 예를 들어 부산과 광주에 설치된 지역통일교육센터를 통일교육원 산하로 이관하여 통일적인 네트워크를 구성하는 것을 제안할 수 있다. 끝으로 통일교육의 체계적 지원을 위한 제도적 보완을 강화하여야 한다. 제시할 수 있는 제안으로 통일교육원의 조직개편을 통하여 연구기능을 완전히 분리하여 통일연구원으로 이관하고 순수한 의미의 교육기관으로 재편함으로써 학교통일교육과 사회통일교육을 통일적으로 수행하는 명실상부한 통일교육네트워크의 중심축의 기능을 할 수 있는 통일교육센터로 자리매김하는 것이다.

### 3. 학교통일교육의 문제점과 해결방안

#### 가. 학교통일교육의 현황

학교통일교육의 현황을 통일교육 연구학교와 일반학교, 교과교육과 교과외 교육, 교사 연수 등으로 나누어 살펴보면, 연구학교와 일반학교의 통일교육 계획 자체가 크게 다르지는 않은 것으로 보인다. 다만 그 계획이 실제로 옮겨지는가에 있어서는 일반학교의 경우 그 빈도와 정도가 훨씬 덜하였다. 또한 단위학교 차원에서는 대체로 교과교육을 중

심으로 한 통일교육보다는 행사나 체험학습, 또는 각종 대회 등 교과외 교육을 통한 통일교육이 상대적으로 많았고 교과교육을 통한 통일교육은 교사 개인 차원의 문제로 남겨져 있었다.

현행 학교통일교육에서 나타난 문제점은 교육체계, 목표, 내용, 그리고 방법 상에서 찾아 볼 수 있다. 첫째, 학교통일교육체계의 문제점은 교과 교육과정 운영에 있어 실패러다임에 기초한 통일교육이 체계적으로 이루어지고 있지 않다는 것이다. 또한 교과외 활동 역시 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

둘째, 학교통일교육 목표 역시 냉전시대의 영향이 여전히 잔존해 있다. 이는 통일교육을 실시하는 단위학교통일교육의 목표가 갖는 관성이라고 할 수 있을 것이다. 특히 실패러다임에 기반을 둔 통일교육 논의가 최근까지 지속적으로 진행되어 왔음에도 불구하고 현재 학교 현장에서는 과거 냉전 시대의 통일교육 패러다임이 잔존하고 있다. 또한 교육목표 설정의 추상성을 지적할 수 있는데, 이러한 추상성은 통일교육에 대한 모호성으로 나타나고 있다.

셋째, 학교통일교육의 내용상의 문제를 지적할 수 있다. 아직까지도 교과교육내용 속에 일방적인 반공 교육적 관점이 남아있으며, 아울러 이러한 관점이 남아있는 교과외 교육활동이 이루어지고 있다는 점이다. 아울러 학생들의 흥미와 관심에 적합한 내용이 부족하다는 점이다.

넷째, 학교통일교육 방법의 문제이다. 학교통일교육 실시방법의 다양성이 부족하며, 주로 단기성 실적 위주의 방법이 시행되고 있으며, 수동적인 학습자관에 따른 학생 참여가 매우 부족하다는 점이다.

## 나. 학교통일교육의 개선방안

한편 학교통일교육과는 구별되는 사회통일교육에 있어서도 실패러다임 통일교육을 통하여 국민적 합의기반을 조성하기 위해서는 여러 가지 문제점이 나타난다. 이것은 무엇보다도 실패러다임 통일교육을 구현하기 위한 새로운 연구 방향 제시가 필요하다는 점과 특히 통일교

육이 내포하고 있는 학습(Erziehung)의 개념과 교육(Bildung)의 개념에 따라서 통일교육의 다양성을 제시하고, 신패러다임 통일교육에 따른 교육내용, 교수법 등의 개발을 위한 새로운 연구가 필요함을 의미한다. 이는 신패러다임 통일교육에 따른 새로운 교육내용과 새로운 방법론(교수법)의 정립이 필요하다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 새로운 방법에 의한 통일교육을 통하여 비로소 대내외 통일 환경의 변화 및 북한 실상에 관한 객관적 이해를 토대로 점진적인 평화통일을 이룩하려는 통일정책의 흐름에 대한 이해와 판단능력을 배양할 수 있을 것이다. 이를 통해 사회 전반에 걸쳐 국민적 합의를 도출하는 새로운 통일 환경을 조성해 갈 수 있을 것이다. 이러한 방향을 반영할 수 있는 학교 통일교육의 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

### (1) 체계 개선

학교 현장에서 신패러다임 통일교육을 효과적으로 수행하기 위해서는 통일교육을 위한 여러 노력들이 체계적으로 계획되고 조직되어야 한다. 신패러다임 통일교육이 효과적으로 수행될 수 있도록 학교통일교육 체계를 재조직하는 작업은 단순히 교과교육의 영역에만 한정되지 않고 교과외 교육의 영역까지 포함해야 한다. 교과 교육과정의 개정을 통해 효과적인 학교통일을 실천하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 노력이 병행되어야 한다.

첫째, 교과교육에서 체계적인 통일교육이 이루어지기 위해서는 신패러다임 통일교육을 체계적으로 반영하고 있는 통일교육교과가 필요하다. 이를 위해 교과교육과 교육과정을 수정하여야 한다. 교과교육의 체계적 구성방안으로 통일교육을 위한 핵심 교과를 체계적으로 조직하여야 한다. 그리고 도덕과를 통일교육 핵심교과로 재조직하기 위하여 도덕교과에서 통일교육에 담당하는 시간이 보다 더 증대되어야 한다. 또한 도덕교과에서는 학교급에 따라 통일교육의 교육과정을 재조직해야 한다. 또한 도덕과 사회과를 핵심교과로 재조직하여야 하며, 통일교육

을 위한 교과를 새롭게 신설하는 방안도 고려해야 한다.

둘째, 교과교육에서 체계적인 통일교육이 이루어지기 위해서는 통일교육과 관련된 일반교과들에서 신패러다임 통일교육을 효과적으로 실시할 수 있도록 관련 교과목들 간에 협의와 조정이 필요하다. 학교현장에서 신패러다임 통일교육을 효과적으로 실천하기 위해서는 관련 교과들 내에서 통일교육 관련내용이 체계적으로 조직될 수 있도록 노력해야 한다. 보다 구체적으로 통일교육 관련 교과 내에서 통일교육이 차지하는 위상이 강화되어야 하며, 다른 한편으로는 교과차원에서 이루어지는 통일교육을 체계적으로 재조직하기 위해서는 교과간 협의가 강화되어야 할 것이다.

## (2) 목표 개선

신패러다임 학교통일교육의 목표는 단기적으로는 남북 간의 이해, 화해, 협력을 통한 공존과 번영을, 그리고 궁극적으로는 평화정착, 통일, 평화의식 확립으로 설정될 필요가 있다. 이와 같은 다양한 수준과 양태의 목표는 물론 한반도와 민족 전체의 안전을 보장하고자 하는 건전한 안보의식과 함께 다루어져야 한다. 따라서 이러한 논의를 종합해 보면, 학교통일교육의 목표는 결국 문화교육, 평화교육, 안보교육으로 수렴될 수 있는데 이러한 목표들이 병렬적으로 제시되는 것보다는 순서와 위계를 가지고서 체계적으로 진행되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

먼저 문화교육 측면의 통일교육은 남북한의 생활과 문화를 있는 그대로 보고 이해하고 존중하는 것을 강조해야 할 것이다.

둘째, 평화교육 측면의 통일교육은 단지 전쟁을 하지 않는 상태와 기간을 유지하고 연장하는 데 머물지 않고 보다 적극적인 의미에서 폭력의 근원을 제거하기 위한 노력을 기울이는 것을 의미한다. 이것은 곧 군축 논의와도 관련지을 수 있다. 통일교육은 반전(反戰), 군축, 평화의 성격을 가짐으로써 실질적으로 한반도의 평화 분위기 조성에 기여할

수 있다. 이러한 측면의 통일교육은 곧 민족공동체 의식의 함양으로 귀결되어야 한다.

셋째, 안보교육 측면의 통일교육은 통일을 지향하는 남북한 사이의 노력이 우발적 변수에 의해 흔들리지 않도록 하기 위해 필요하다. 따라서 안보교육은 통일교육과 모순되는 것이 아니라, 통일교육의 진정한 성과를 보호하고 지원하기 위한 수단적인 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

학교통일교육의 목표를 명료화하는 것과 동시에 그 목표가 보다 구체적으로 제시될 필요가 있다. 여기서 강조되어야 할 부분은 바로 ‘학교’ ‘통일’ 교육이라는 사실이다. 다시 말해서 굳이 ‘통일’ 문제가 아니더라도 일반적으로 민주주의 사회에서 이야기할 수 있는 교육목표나 ‘학교’라는 공간이 아니더라도 충분히 강조될 수 있는 교육목표보다는 ‘학교’라는 공간과 ‘통일’이라는 주제가 좀 더 부각될 수 있는 학교 통일목표가 필요한 것이다.

### (3) 내용 개선

통일교육의 여러 가지 스펙트럼이 존재할 수 있고 그 스펙트럼의 다양함은 때로는 궁극적인 상위의 목표가 되기도 하고 때로는 단기적인 하위의 목표나 구체적 방법이 되기도 한다. 여기서는 통일교육에 큰 관심을 가지고 있지 못한 학생들이 많은 현재의 상황에서 통일교육을 어떻게 시작하느냐가 매우 중요하다고 보고 그 출발점에 있어서 변화의 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 그동안 통일은 ‘옳음’의 관점에서 많이 논의되어 왔다. 다시 말해서 통일은 우리 민족이 마땅히 이루어야 할 당위적인 과제로 여겨졌던 것이다. 이러한 관점에 따라 그동안의 통일교육도 다분히 통일의 ‘당위성’을 강조했던 것이 사실이다. 그러나 그러한 당위적 통일관은 금강산 관광, 남북정상회담, 부산아시아경기대회, 대구유니버시아드대회, 이산가족상봉, 남북통일축구 등을 가까이에서 접한 세대들에게 통일을 당위의 문제보다는 이해관계의 문제, 필요의 차원에서 바라보는 의식

으로 전환하게 한 계기가 되었다. 이것은 ‘옳음’의 관점과는 구별되는 ‘좋은’의 관점이다.

통일은 물론 옳은 것이기도 하고 좋은 것이기도 하다. 통일의 ‘좋은 점’을 조명한다고 해서 ‘옳음’의 중요성을 작게 보자는 것은 아니다. 다만, 그동안 통일교육의 출발점에 대한 접근방식의 무게중심이 ‘옳음’ 쪽에 있었다면, 이제 조심스럽게 ‘좋은’ 쪽으로 옮겨 오는 노력이 필요하다. 이것은 통일이 가져올 혜택만을 오로지 강조해야 한다는 뜻은 아니라, 청소년들과 어린이들에게 통일교육을 실시할 때, 당위성보다는 유익함과 필요성을 그 출발점으로 삼아 보자는 것이다. 이러한 관점의 전환은 학생들이 통일 문제를 좀 더 친숙한 것으로 여기도록 하는 데 도움을 줄 수 있다.

둘째, 북한이나 통일에 대한 주제를 다룬다고 할 때, 하위 영역에 대한 학생들의 관심은 기성세대의 그것과 반드시 일치하지는 않는다. 물론 예를 들어 북한의 통일정책, 정부기구, 경제상황, 국제관계 등에 대해 학생들이 공부하는 것도 필요성도 있고 의미도 있다. 그러나 그러한 수준으로 나아가기 이전에 북한 및 통일교육에 대한 학생들의 동기를 높이고 지적 호기심과 감정이입을 자극하기 위해서는 학생들이 북한에 대해 관심을 가지고 있는 내용부터 다룰 필요가 있다. 더 나아가 수많은 차별, 차이, 갈등의 양상의 하나로서 통일에 접근하는 시도도 의미가 있다. 결국 학생들의 일상적 관심사와 생활세계에 좀 더 가까운 통일교육을 시도하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

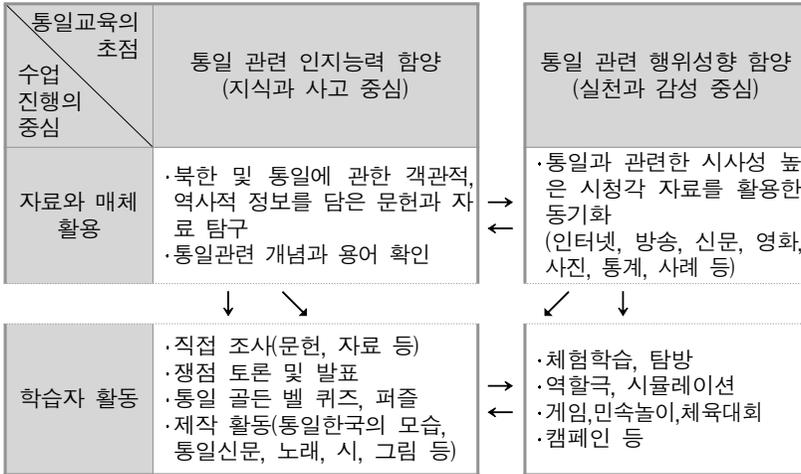
#### (4) 교육 방법의 다원화 및 다양화

먼저 통일교육 방법의 다원화를 고려할 때, 새로운 패러다임의 학교 통일교육은 현행 교육과정을 최대한 활용하는 방향으로 실시되어야 한다. 물론 그것이 ‘계획’의 차원에서 머물지 않고 ‘실천’과 ‘반성’, 그리고 ‘평가’의 수준으로 확산되어야 함은 당연하다. 통일 자체의 필요성, 시대적 요구, 학교와 학생의 다양한 관심 등을 충분히 반영하기 위해서는

예를 들어 도덕과사회과라는 교과교육, 계기교육과 같은 특별활동 등의 방법에 치우쳐서는 그 목적을 달성하기 어렵다. 연구학교가 아닌 일반학교에서도 통일교육에 접근하는 데 있어서 가능한 모든 방법들에 대한 고민을 할 필요가 있다. 이러한 고민이 실천적 노력으로 보다 많이 이어지기 위해서는 연구학교의 실천 사례가 보고서 형태로만 보관 되도록 할 것이 아니라 일반학교에도 널리 공유될 수 있도록 해야 할 것이다.

통일교육 방법의 다양화를 고려하면, 통일교육의 행동영역 목표를 크게 통일에 관한 인지능력 함양과 통일에 관한 행위성향 함양으로 보고, 수업이나 활동에 있어서 자료와 매체가 중심이 되느냐 학습자의 활동이 중심이 되느냐에 따라 다음과 같은 학습방법표를 하나의 예로 제안하고자 한다. 아래 표에 예시되어 있는 통일교육의 여러 가지 방법들을 느슨하게 유형화해 보았는데 이것은 엄밀한 구분은 아니다. 화살표로 표현되어 있듯이 학습자의 수준 및 수업의 목표와 내용의 맥락에 따라 교육적 효과를 배가하기 위해 그 경계는 얼마든지 넘나들 수 있으며 서로 조합하고 창출하는 것도 가능하다. 따라서 통일교육이 추구하는 목표에 도달하기 위하여 자료의 활용과 학습자의 활동이 단계적으로 또는 동시에 이루어질 수도 있고 인지 능력과 행위 성향이라는 목표가 동시에 고려될 수 있으며 또 동시에 추구되어야 함은 당연하다고 할 것이다. 다만, 여기서 예로 든 것과 같은 다양한 방법들이 통일교육에 맥락에 따라 융통성 있게, 그리고 어느 한쪽을 강조하여 활용될 수 있어야 한다는 점을 제안하는 것이다.

<표 V-1> 통일교육 학습방법



### (5) 평가 개선

신편리다임 통일교육이 효과적으로 실현되기 위해서는 다음과 같은 통일교육에 대한 평가의 개선이 필요하다. 첫째, 통일교육에 대한 평가 영역이 교과교육뿐만 아니라 교과외 교육 영역으로 까지 확대되어야 한다. 현재는 교과외 영역에서는 행사에 대한 시상 이외에 다른 형태의 평가는 이루어지지 않고 있다. 교과외 영역에서 진행되는 다양한 학교 통일교육이 효과적으로 이루어지기 위해서는 교육활동에 대한 평가가 함께 이루어져야 한다.

둘째, 성적산출을 위한 다양한 형태의 평가 이외에도 통일에 대한 학생들의 변화를 학생들이 스스로가 느낄 수 있도록 학습자의 자기 평가를 강화해야 한다. 이는 평가주체의 문제로 원래 자기평가란 학습영역에 대하여 자기 스스로 학습 과정이나 학습 결과에 대해 학습자 스스로 평가하도록 하는 것이다. 통일교육에서의 자기 평가는 자신의 변화에 대한 체크리스트 작성이나 통일일기 쓰기 등의 방식을 통해 이루어질 수 있으며 성적에 반영되기 보다는 학습자가 자신의 학습활동을 반추

하는데 사용될 수 있다.

## 4. 사회통일교육의 문제점과 해결방안

### 가. 신패러다임 사회통일교육

#### (1) 개념

사회통일교육은 통일교육의 부분영역이다. 사회통일교육은 우선 학교통일교육과 구별되고 다음으로 공공부문에서의 통일교육 또는 공공 부문에 대한, 즉 공무원에 대한 통일교육과 구별된다. 대표적으로 통일부 및 통일교육원은 사회통일교육과정을 통일교육전문위원, 향군안보강사, 민방위소양강사, 정훈장교, 통일단체지도자, 통일교육단체지도자, 종교단체지도자, 여성단체지도자, 노동단체지도자, 북한이탈주민 자원봉사자를 대상으로 설정하여 수행하고 있다.

통일교육원의 사회통일교육과 함께 민간단체의 사회통일교육 역시 중요한 위상을 점하고 있다. 현 통일교육지원법은 민간단체를 통일교육 주체로 인정하고 적극 지원하고 있다. 따라서 사회통일교육은 공공 부문을 제외한 사회의 단체 및 개인을 대상으로 공공 통일교육기관과 민간통일교육단체에 의해 민주시민의식과 민족통일의식의 함양과 육성을 위해 수행되는 교육이라고 정의된다.

#### (2) 사회통일교육의 신패러다임

고정식 외(2004)의 선행연구는 2000년 남북정상회담을 계기도 대두된 통일교육의 패러다임을 “통일지향 교육패러다임”으로 표현하며 사회통일교육과 관련하여 ①교육 원칙, ②교육 내용, ③교육 주체, 그리고 ④교육의 내용 및 방법의 네 가지 차원에서 변화의 필요성과 당위성을 제시한 바 있다. 즉 이들은 사회통일교육은 냉전적 가치들보다는 공존·화해·평화와 같은 상호접근의 원칙을 강조해야 하며, 내용면에서도 정

치체제나 이념교육보다는 북한주민의 생활상, 사회구조와 가치관 등 생활문화의 교육을 강화할 것을 주장하고 있다. 또한 이들은 사회통일 교육시 정부와 민간이 협조하고 역할을 분담하여야 하며, 각 교육기관과 민간단체의 독자적인 특성에 따라 내용과 방법을 자율적으로 운영하는 교육이 이루어져야 한다고 강조하고 있다.

“신패러다임”적 사회통일교육의 발전방안을 모색하는 본 장의 논의는 우선 통일 지향적 패러다임을 필요성과 당위성에 동의하고 이를 신패러다임으로 수용한다. 즉 본 장의 논의는 신패러다임에서 표현되어야 할 새로움을 이론적 차원의 논쟁을 통해 설정해 가는 것이 아니라 기존에 포착된 통일 지향적 패러다임의 연장선상에서 전개시키되 사회통일교육의 체계, 내용, 방법의 실태분석과 문제점 진단 및 개선방안을 탐구해 가면서 한층 체계적으로 발전시키고자 한다.

### (3) 사회통일교육의 특수성과 과제

사회통일교육의 특수성과 과제는 다음 세 가지 차원에서 고려하여야 한다. 첫째, 체계상의 차원이다. 학교통일교육체계가 기존의 학교교육체계를 활용할 수 있는 거와 달리 사회통일교육은 새로운 체계를 지속적으로 (재)구성해야 하는 과제가 있다. 더욱이 사회통일교육체계에서는 정부주도와 시민단체주도가 균형을 이뤄 협력할 수 있는 체계를 구성하여야 한다.

우리나라의 사회교육은 독재와 개발의 시대를 거치는 동안 정부주도형으로 수행되었고, 본질적으로 체제유지와 반공을 추구한 이데올로기 교육이었다. 즉 우리나라에서는 선진민주국가에서와 같은 민주시민교육은 부재했었고 또 그를 위한 민주시민교육체계가 성립되거나 발달될 수 없었던 것이다. 그렇지만 민주화가 확산 심화되는 과정에서 민주시민교육과 그 체계의 필요성이 강하게 제기되었다. 그리고 이러한 요구는 민주적 통일교육의 필요성이 제기되면서 본격화되었다. 이러한 과정에서 사회통일교육의 체계를 구성하는 것은 곧 민주시민교육체계를 구

성하는 것을 의미한다. 따라서 사회통일교육은 정부와 시민단체가 협의 협력하는 사회통일교육체계를 조직하여 제도화하는 일이 중요하다.

둘째, 내용상의 특수성과 과제이다. 통일교육은 민주시민교육과 통일교육을 함께 추구하고 추진한다. 통일교육의 내용은 통일교육의 목적에 따라 자유민주주의적 시민의식을 함양하는 내용과 민족공동체적 통일의를 함양하는 내용을 담보해야 한다. 또한 통일교육은 개인적 및 파당적 목적으로 이용되어서는 안 된다.

셋째, 방법상의 특수성과 과제이다. 사회통일교육은 성인을 주요 대상으로 한다. 이 점은 사회통일교육이 교육의 수용성이 낮은 피교육자를 대상으로 한다는 점과 평생 교육적 관점에서 접근해야 함을 지시한다. 또한 사회통일교육은 일반인을 상대로 하는 교육일 뿐만 아니라 주요하게는 통일교육을 수행할 전문 인력을 육성하는 교육이다. 더욱이 사회통일교육은 점점 확대되고 있는 시민단체간의 이데올로기적 대립과 국민적 남남갈등에 직면하여 민주시민교육과 민족통일교육의 통해 사회통합과 민족통일을 위한 정신적 인프라를 구축해야 한다. 통일교육의 방법이 여전히 수요자 중심이 아니라 공급자 중심에서 구사되고 있는 문제는 수요자를 중심에 두는 전문적 교수법의 개발을 통해 시정되어야 한다.

## 나. 사회교육내용의 실태 및 개선방안

### (1) 통일교육원

통일교육은 자유민주주의를 추구하는 민주시민교육과 민족공동체의식의 함양을 통해 통일에 기여하는 교육이어야 한다. 그러나 현재까지의 통일교육은 주로 후자의 주제 영역에 역점을 두고 진행되어 왔다. 이는 2005년도 통일교육지침서가 제시한 통일교육의 내용체계에서 확인할 수 있는데, 통일문제의 이해, 북한이해, 통일환경의 이해, 남북관계의 발전과 교류협력중대, 통일정책과 통일미래상, 통일준비라는 통

일과 북한에 관계된 주제 영역이 대부분이고, 민주시민교육은 통일준비 영역의 한 주제로서만 취급되고 있다.

또한 통일교육원에서는 통일 관련 전문가와 사회 지도층을 대상으로 하는 사회통일교육 과정 외에 통일의 당위성과 필요성, 남북한 문화의 만남과 다가서기, 대결을 넘어 화해로 갈등을 넘어 협력으로, 북한주민의 삶 이해, 남북한의 언어생활 이해, 북한주민의 생활문화 체험, 체험과 토론을 통한 다름에 대한 이해, 통일된 땅에서 더불어 살기 위한 연습이라는 사회통일교육프로그램이 제공되고 있다. 그러나 그러한 사회통일교육 프로그램들도 주로 통일교육에 집중되어 있고 민주시민교육은 부차적인 차원에서 시행되고 있다. 그러한 사회통일교육이 일반인을 대상으로 하기보다는 통일 및 통일교육 전문 인력과 청소년을 대상으로 하고 있다는 점도 문제로 지적되어야 한다.

## (2) 통교협

통일교육이 민주시민교육을 방치하고 있는 실정은 민간 시민단체가 수행하는 교육에서도 마찬가지이다. 여기서의 통일교육 역시 전적으로 통일이해와 북한알기에 집중되어 있다. 유일하게 평화를 만드는 여성회가 주최한 통일교육 프로그램만이 갈등해결과 평화라는 명칭 하에 갈등의 평화적 해결 능력을 함양하고 인권에 대한 올바른 관점을 학습하는 전문적 민주시민교육의 내용을 제공하고 있다.

## (3) 개선방안: 민주시민교육의 강화

통일교육은 원칙적으로 민족공동체의식과 건전한 안보관을 추구하는 통일교육과 자유민주주의를 지향하는 민주시민교육을 내용적으로 결합하여야 한다. 그리고 민주시민교육을 통일교육에 포함하는 것은 통일교육의 실용적 성과를 위해서도 필요하다. 사회통일교육의 실패리다임은 정치체제나 이념에 대한 교육을 지양하고 북한주민의 생활상, 사회구조와 가치관 등 탈정치적 생활문화 교육을 권정하고 있다. 그렇

지만 사회통일교육의 실패러다임에는 민주시민의 자질과 능력을 함양하는데 기여하는 교육내용도 포함되어야 한다.

통일교육이 민주시민교육을 강화하여야 하는 필요성으로는 구체적으로 다음과 같은 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 통일교육은 민주시민교육을 통해 양적 확대 및 질적 발전을 기대할 수 있다. 우리의 통일교육에는 부분적으로 마치 통일교육이 잘만 이루어지면 민주시민교육도 자동적으로 잘 이뤄질 것이라는 사고가 잠재되어 있다고 본다. 이는 반공적 통일교육이 자동적으로 자유민주주의 의식을 강화할 것으로 기대했던 과거의 사고와 일맥상통하고 있는 것이다. 민주시민교육이 통일교육에서 주변적인 문제로 취급된 이유가 어땠든 간에 이제 민주시민교육을 강화하는 것이 통일교육을 진일보시키는 기능을 할 것이라는 데에는 이견의 여지가 없다. 더욱이 통일에 대한 필요성 및 긍정적 효과와 북한에 대한 객관적 이해에 역점을 둔 기존의 통일교육이 국민의 무관심과 냉소에 직면한 현재의 상황에서 민주시민교육의 강화는 통일교육의 내실을 도모하는데 적지 않은 기여를 할 것이다.

둘째, 민주시민교육은 통일교육의 궁극적으로 지향하는 통일을 준비하는 차원에서 강화되어야 한다. 통일교육이 병행하여야 하는 민주시민교육은 자유민주주의의 우수성을 확고히 하는 교육과 함께 생활원리와 방식으로서의 민주주의의 의미와 기능을 교육하는 방식으로 전개되어야 한다. 하지만 자유민주주의의 우수성에 대한 교육은 통일과 북한에 대한 비우호적 태도를 양산하거나 갈등을 유발하는 방식으로 전개되어서는 안 되고, 만약 그럴 경우 그러한 갈등을 해결하기 위해서 생활원리와 방식으로서의 민주주의에 대한 교육을 강화할 수밖에 없게 된다.

특히 갈등해결을 지향하는 평화교육은 사회통일교육의 특수성을 고려할 때 더욱 절실한 과제로 부각된다. 사회통일교육은 이른바 ‘남남갈등’, 즉 통일과 북한에 관련된 갈등이 남한사회의 기존 이념적, 지역적, 계층적 갈등과 결합되어 나타난 복합적 갈등에 직면하여 이견의 조율

과 갈등의 해결에 기여하여야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 과제를 수행함에 있어서 사회통일교육은 반드시 통일 관련 주제를 직접적으로 취급할 필요는 없다. 그보다 갈등해결을 지향하는 평화교육을 교육의 중심내용으로 설정하여 생활 속의 통일교육을 시행하는 것이 효과적일 것이다. 즉 생활 속에서 나타나는 미시적 갈등을 민주적 대화와 토의를 통해 평화적으로 해결하는 원리와 방식을 교육시킴으로써 궁극적으로 거시적 갈등의 해결을 위한 접근법으로 활용하게 하는 것이다. 이와 같은 갈등해결을 지향하는 평화교육은 교육의 내용과 교육의 방법을 동시에 결합하는 방식으로서, 통일교육에 기여하는 대표적인 민주시민교육으로 시행할 필요가 있다.

## 5. 신페러다임 통일교육의 새로운 교수법

### 가. 교수법(Didaktik)에 대한 재인식

일반적으로 교수법은 두 가지 방식으로 이해된다. 즉, 교수법에는 협의의 이해방식과 광의의 이해방식이 있다. 먼저 협의의 이해는 교육방법을 교육과정의 한 부분으로만 이해한다. 이 경우 방법은 교육내용의 실행을 통해 교육목표를 달성하는 도구나 수단으로 그 가치가 제한된다. 그러나 여기서 목표와 내용은 주요한 것이고, 방법은 부차적인 것으로 파악하는 것은 방법이 지닌 의미와 가치를 충분히 고려하는 것이 아니다. 듀이(J. Dewey)의 교육철학이 잘 지적하듯이 무엇(내용)은 어떻게(방법)를 통해서만 성취되는 것이다. 또한 방법 자체가 교육의 대상, 즉 교육의 내용이 되는 것을 간과해서는 안 된다. 예컨대 자기학습 방법에 의한 교육을 구사할 때 자기학습은 곧 교육의 내용적 대상이기도 한 것이다. 따라서 교육에 있어서 방법의 문제는 결코 교육의 수단이나 도구 또는 부차적 절차로 이해되어서는 안 된다.

다음으로 “전문적 교수법”으로 명명되는, 교수법에 대한 광의의 이

해는 방법의 문제를 교육과정 전체 속에서 보다 유기적으로 파악한다. 그것은 교육을 기획하는 단계에서부터 네 가지 물음, 즉 무엇(내용)을 무엇을 위해(목표) 왜(근거) 어떻게(방법) 교육할 것인가를 유기적으로 조망한다. 이 경우 교육의 전 과정이 곧 교수법의 범위와 대상이 되고, 협의의 이해에서는 수단이나 도구 또는 부차적인 것으로 간주되는, 한 단계에서 작용하는 방법의 문제가 전체적인 관점에서 조망된다. 이러한 교수법에서는 교육을 기획함에 있어 먼저 교육의 목표와 내용을 정하고 난 후 다음으로 방법을 고려하는 것이 아니라 방법의 문제가 이미 처음부터 함께 고려된다. 따라서 방법의 문제를 협의로 이해하는 것은 공급자 중심의 교육이고, 이에 비해 방법의 문제를 광의로 이해하는 것은 수요자 중심의 교육을 지향하는 것이다. 또한 전자의 경우 학습자를 단지 교육의 대상으로 간주하고, 이에 비해 후자의 경우 학습자를 교육의 동반자로 간주하기를 지향한다.

## 나. 목표그룹 전략의 개요와 필요성 및 기대효과

통일교육에서 목표그룹 전략이 필요한 근거 내지 그 기대효과는 크게 다음의 두 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 목표그룹 전략은 수요자 중심의 교육을 위해 필요하고 수요자의 양적 확대와 질적 만족의 제고를 기대할 수 있다. 그리고 그것들은 목표그룹 전략을 통해 가능하다. 즉 목표그룹 전략은 수요자를 성별, 연령별, 직업별 등으로 분류하여 목표그룹으로 설정함으로써 전체적으로 수요자 층을 확대하고, 목표그룹의 특성과 수요에 맞는 교육을 통해 그룹별 교육의 동질성을 확보함과 동시에 교육의 전문성을 제고하는 것이다.

둘째, 목표그룹 전략은 교육주체의 교육능력 향상을 보장한다. 즉 이는 교육주체가 수요자 중심의 교육을 시행함으로써 수요자의 목표그룹에 적합한 교육의 목표, 내용, 방법을 보다 체계적으로 준비하여야 하고 그에 필요한 학습을 보다 충실하게 하여야 하기 때문에 교육주체의 교

수법 발전을 자극하고 촉진하는 것이다.

#### 다. 목표그룹 전략의 운용절차

위에서 서술한 전문적 교수법의 안목과 결합된 목표그룹 전략은 여러가지 문제점을 극복하는데 기여하여야 하는데, 그에 따른 기획 및 운용 절차는 다음과 같이 7단계로 나눠 제시될 수 있다.

- ① 목표그룹의 예비선정: 교육을 제공할 목표그룹을 예비적으로 선정
- ② 사전 조사: 기존 자료의 분석과 인터뷰 조사 등을 통해 예비 선정된 목표그룹의 욕구·선호·관심·문제 등을 조사
- ③ 교수법 개발: 전문적 교수법의 관점에서 목표그룹의 특성과 수요에 맞는 교육의 내용(무엇), 목표(무엇을 위해), 근거(왜), 방법(어떻게)을 체계적으로 개발
- ④ 목표그룹 선정 및 학습자 모집: 목표그룹을 선정하고 구체적인 시간 및 공간 계획을 설정하여 교육에 참여할 학습자를 모집
- ⑤ 교육실행: 기획된 교수법에 따른 교육의 실행
- ⑥ 평가: 교육을 실행한 후 학습자에 의한 자체 평가를 실시하고 문제점을 개선
- ⑦ 발전적 적용: 목표그룹 내에서의 교육을 발전적으로 적용함으로써 지속적인 교육프로그램을 제공함과 아울러 학습자를 확대

### 6. 신패러다임 통일교육의 네트워크 형성에 대한 제언

신패러다임의 통일교육은 협의의 통일교육이 아니라 자유민주주의에 토대를 둔 민주시민교육을 포괄하는 광의의 통일교육, 즉 통일교육은 민주시민의 가치관과 태도를 양성하는 교육이며, 통일에 필요한 민족공동체의식과 건전한 평화관과 안보관을 형성하는 교육이어야 한다는 것을 기본 내용으로 한다.

이것은 두 가지 방향으로 통일교육 네트워크가 구축되어야 함을 의미한다. 우선 통일교육은 더 이상 정부의 주도하에서 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 정부와 민간단체간의 파트너십을 통한 통일교육이 가능한 유기적인 협력에 기반한 통일교육 네트워크가 구축되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 통일교육이 민주시민교육의 일부가 됨으로써 통일교육의 내용이 다양성을 담보할 수 있게 하는 방향으로 네트워크가 이루어져야 한다.

신패러다임 통일교육은 지금까지의 좁은 의미에서의 통일교육과 함께 민주시민교육을 포함하는 개념이기 때문에 신패러다임 통일교육 실현을 위한 통일교육 네트워크는 이 양자를 유기적이고 효율적으로 포괄하는 체계여야 한다. 또한 이러한 네트워크에는 정보화 사회의 진전과 함께 사회적 영향력을 확대해 가고 있는 미디어와 사이버 공간을 활용할 수 있는 네트워크 체계도 포함되어야 한다.

신패러다임 통일교육 실현을 위한 통일교육 네트워크의 구축과 관련해서는 현재의 제도적 조직체계와는 완전히 다른 다음과 같은 새로운 네트워크를 구상해 볼 수 있다. 기존의 조직들은 민주시민교육과 통일교육을 분리시켜서 조직되어 있기 때문에 이 둘을 아우를 수 있는 총괄적인 기구를 형성하고 그에 상응하여 기존 기관들의 역할과 기능을 재조정하는 것이 바람직하게 생각된다.

현재와는 완전히 다른 새로운 통일교육 네트워크의 하나로서 다음과 같은 형태를 구상해 볼 수 있다. 민주시민교육과 통일교육을 총괄하고 아우르는 중앙기관으로 '시민정치교육본부'(가칭) 설치한다. 시민정치교육본부는 직접 교육을 실시하는 기관이 아니라 정치 및 통일 교육과 관련된 기관과 단체를 지원하고, 시민정치교육본부가 네트워크의 핵이 되어 이들 기관과 단체 간의 긴밀한 협조와 조정을 가능하게 하며, 이들에게 교육에 필요한 제반 자료들(교재, 전문 서적 및 정보화시대에 걸 맞는 다양한 멀티미디어 자료)을 제공하는 업무와 기능을 수행한다.

이에 따라 시민정치교육본부에는 통일교육원과 통일교육협의회 및

통일연구원, 기타 민주시민교육과 관련된 주요 기관과 단체가 협의체 형식으로 참여하는데, 무엇보다도 이들 기관 및 단체는 각각 주력사업을 설정·특성화하여 해당 업무에 주력한다. 이를 통해서 각 기관 간의 중복적인 사업으로 인한 비효율성을 방지할 수 있다. 이들 간의 업무 협조와 조정은 시민정치교육본부에서 정기적으로 회합을 가지면서 유기적인 협력관계를 통해 이루어진다. 이 경우 통일교육원은 직접적인 교육뿐만 아니라, 특히 피교육자의 수준과 관심 및 수요에 따른 다양한 통일교육 프로그램을 개발하여 통일교육 관련 민간단체에 제공하고, 이들 민간단체들의 이념적 성격을 파악하고 이들 간에 균형을 잡는 기능을 수행해야 할 것이다. 통일연구원의 경우 지금까지 주로 통일정책에 관한 정책개발에 주력하던 범주를 넘어서서, 통일교육과 관련된 다양한 간행물과 교육자료 및 보조자료를 생산해내는 사업을 맡게 될 것이다. 이 업무는 시민정치교육본부와의 유기적인 협조관계를 통해서 이루어진다.

시민정치교육본부가 특정 정당이나 정파의 영향을 받지 않고, 초당적이면서 중립적으로 시민정치교육을 실시할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 우선 독일의 사례와 유사하게, 시민정치교육본부가 특정 정부 부처에 소속되면서도 예산은 독립적으로 집행하고, 의회의 감시를 받도록 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 즉 시민정치교육본부를 통일부나 교육인적자원부 산하기관으로 설치하지만, 예산을 이들 부처와는 독립적으로 집행·운영하는 것이다. 이러한 예산의 독립성은 정부와 집권 정당으로부터의 독립성을 유지할 수 있는 중요한 전제조건이다. 현재 통일교육의 기본정책과 방향을 결정하는 통일교육심의위원회는 통일부 장관을 위원장으로 관계부처 차관급 공무원, 국회의장 추천인사, 그리고 민간전문가 등으로 구성되어 있어서 정부가 통일교육에 대해 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 구조로 되어 있다. 이러한 통일교육체계는 우리가 얼마 전까지 경험했듯이 통일교육이 정부에 의해 왜곡되어 시민들의 정치교육과 건전한 정치문화 형성에 오히려 악영향

을 미칠 수 있다. 따라서 시민정치교육본부를 중앙선거관리위원회처럼 독립된 헌법기관화 함으로써 시민정치교육본부의 중립성을 최대한 보장하는 것도 고려해 볼 수 있다.

시민정치교육본부는 각 도와 광역시 등에 지역시민정치교육본부를 둔다. 앞으로 지방자치제도가 더욱 발전하고 많은 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양될 것이기 때문에 지역시민정치교육본부의 설치와 활성화는 매우 중요하다. 지역시민정치교육본부의 기본틀은 시민교육정치본부와 유사하나, 지역적 특성을 살려서 조직을 구성한다. 지역시민정치교육본부에서는 지역의 통일 및 시민교육 관련 단체와 협의·협력하면서 각 지역의 특성에 맞게 통일 및 시민 교육과 행사를 지원한다. 시민정치교육본부와 지역시민정치교육본부들은 각 업무분야별로 정기적인 회합을 가지며 서로 간에 정보를 교환하고 긴밀한 협조체제를 구축한다. 지역시민정치교육본부의 주요 업무 중의 하나는 해당 지역시민단체가 다른 지역시민단체나 중앙의 시민단체와 활발한 교류를 할 수 있도록 지원하는 것이다.

이러한 방안은 시민정치교육본부와 이에 참여하는 주요 기관과 단체(통일교육원과 통일교육협의회 및 통일연구원, 기타 민주시민교육과 관련된 주요 기관과 단체) 그리고 이들 기관과 단체들 사이에 상호 간의 협의와 유기적인 협력과 함께 다른 한편으로는 각각의 독립성과 자율성을 전제하고 있다. 이러한 전제는 지속적으로 유지되어야 할 것이다.

신패러다임 통일교육 실현을 위한 통일교육 네트워크의 구축에서 현재의 통일교육원이 위에서 언급한 시민정치교육본부의 역할을 할 수 있기 위해서는 대대적인 개편과 혁신이 필요할 것이다. 그보다는 통일교육원은 통일 이후 남북한 주민들 간의 가치관과 이념의 격차를 줄이고, 민주사회에 대한 보편적 신념을 제공할 수 있는 정치교육에 대한 필요에 대비하면서 좁은 의미의 통일교육을 실시하는 기관에서 점차 민주시민교육까지 포괄하는 시민정치교육에 특화하는 전문기관으로 나아가는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

# VII

## 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구



## 1. 사회적응 프로그램의 필요성

북한이탈주민의 사회적응에 관한 기존의 연구는 주로 총론적 차원에서 접근하여 왔으며 구체적 사회적응 프로그램의 개발에 대한 연구는 아직 초기 단계에 있다. 직업능력 개발 및 지역단위 사회적응지원 프로그램에 대한 연구가 시도되어 왔으나, 실제 프로그램의 진행내용에 대한 구체적인 소개와 평가는 이루어지지 못하였다. 특히 세부집단별로 적응상 어려움을 덜어주기 위한 특성화된 적응프로그램 개발은 매우 미흡한 실정이다. 또한 실제 적용가능한 적응프로그램의 개발을 위해서는 연구자와 현장실무자들과의 협력이 매우 중요하나 제대로 이루어지지 못했다.

본 연구는 1차년도(2003)와 2차년도(2004)의 북한이탈주민 사회적응 연구 결과를 토대로 사회적응 프로그램이 가장 요구되는 분야를 가족단위 적응지원, 청소년 적응지원, 취업(자활)지원, 그리고 외상후 스트레스 장애(PTSD) 지원으로 설정하였다. 따라서 본 연구는 위 분야를 중심으로 기존의 사회적응 프로그램의 내용과 효과를 평가하고자 하였다. 즉 민간단체들이 실시하고 있는 적응프로그램들을 목표 및 실행과정상 어려움, 평가 등으로 구분하여 정리하였다.

북한이탈주민의 사회적응을 위해서는 안정적인 취업이 매우 중요한 요소라는 점에서 북한이탈주민들의 경제활동이 실제 어떠한 모습으로 이루어지고 있는지에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 이러한 실제적인 요구에도 불구하고 북한이탈주민의 경제적응상태에 대한 기존의 조사와 연구는 상당한 한계를 안고 있다. 이러한 차원에서 사회적응 프로그램의 개발과 집행을 위해서는 보다 세분화된 고용 및 경제활동 실태에 대한 조사가 이루어져야 한다. 이를 위해 본 연구는 수도권 거주자를 중심으로 경제 및 고용실태조사를 실시하였다.

본 연구는 북한이탈주민의 사회적응 프로그램에 대한 평가 및 제안과 고용 및 경제활동실태 분석을 통해 지역단위의 프로그램 집행에 유

용한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 2. 사안별 사회적응 프로그램의 현황 및 평가

### 가. 사회적응 프로그램 실시기관 현황

북한이탈주민을 위한 사회적응 프로그램은 북한이탈주민지원 민간단체협의회 소속단체들을 중심으로 이루어져 왔다. 현재 60여개의 단체들이 참여하고 있으며, 정착지원, 지역복지, 아동·청소년, 해외분과 등 4개 분과로 구성되어 있다. 북한이탈주민후원회는 북한이탈주민에 대한 취업박람회, 심리상담 등 자체사업을 진행하면서 민간차원의 북한이탈주민사업을 체계적으로 지원하기 위해 경제적 자립, 여성, 청소년, 특성화사업이라는 범주 하에 민간사업에 대한 재정지원을 실시해 왔다.

북한이탈주민이 지역사회에 잘 정착할 수 있도록 지원하기 위해 전국 13개 지역에 북한이탈주민지원지역협의회(서울(강남, 강서, 노원, 송파, 양천), 부산, 대구, 인천, 대전, 광주, 부천, 성남)가 구성되어 있다. 북한이탈주민지원단체협의회의 지역복지분과는 대부분 지역사회복지관으로 구성되어 있으며, 이들 사회복지관은 북한이탈주민들이 거주하는 임대주택에 소재하고 있기 때문에 초기 사례관리에서부터 특성화된 가족, 여성, 청소년 지원 등 북한이탈주민 정착지원사업을 추진해왔다.

### 나. 사안별 주요프로그램의 현황

#### (1) 가족

초기 단신입국자들과 비교하여 가족단위 입국자들의 경우에는 심리적인 어려움은 덜할 것이라는 점에서 적응상 유리한 환경을 갖고 있다고 단정하는 경향을 보여 왔다. 그러나 실제 가족단위의 입국자들에게

서도 초기 적응과정에서 다양한 어려움이 발생하는 것으로 관찰되었다. 이는 북한에서의 가족관계 및 탈북과정에서의 경험 등으로 인해 초기 정착과정에서 가족구성원 간의 역할설정에 대한 혼란이 발생하는 경향을 보이기 때문이다.

이와 같이 가족단위의 정착과정에서 예상되는 문제점들을 최소화하기 위한 적응지원프로그램의 필요성이 제기되면서, 민간단체들의 프로그램 개발과 운영이 꾸준히 이루어져 왔다. 이러한 가족단위 지원프로그램은 주요목표에 따라 가족갈등 치유 프로그램, 가족안정성 강화를 위한 여성교육, 남한가족과의 결연사업 및 가족모임을 통한 가족구성원의 관계 습득 및 가족단위 지지자 확보 지원 등으로 구분해 볼 수 있다.

탈북 및 정착초기과정에서 발생하는 가족 간의 심리적 갈등을 덜어주기 위해 가정문제 예방치료사업(공릉종합사회복지관)으로서 부모의 올바른 양육태도 정립을 위한 부모상담 및 교육, 해체가정지원사업, 그리고 가족 간의 융화를 위한 프로그램 (가족상담, 가족사진촬영, 가족명절지원, 가족영화, 가족문화공연관람, 가족행사지원) 등이 운영되고 있다.

<표 VII-1> 프로그램 실시 현황(2005)

세 부 사 업 명	프로그램 기간	대상	실시현황(실적)
결연가정조직	2005.1~8월	북한이탈주민 및 지역주민	15가정
결연가정교육	2005.1~8월	북한이탈주민 및 지역주민	3회/30명
상호가정방문 (가정방문및전화상담)	2005.1~8월	결연가정	월1~2회
가 족 캠프	7월22일~24일	북한이탈주민 및 지역주민	39가정 67명
사 례 관 리	2005.1~8월	결연가정 15정	15가정 42명

북한이탈주민들에게 가족단위로 지역주민가족들과의 결연을 통해 우리 사회를 이해하고, 가족단위의 적응능력을 배양하기 위한 가족결연사업은 공릉사회복지관, 태화사회복지관, 한빛복지관 등 상당수의 사회복지관들이 관심을 갖고 참여하고 있다. 가족결연사업은 가족단위의 접촉 및 정보제공, 가족캠프, 문화체험 및 주말농장, 생일잔치, 추석명절나누기, 개별가족교류사업, 송년가족모임 등의 프로그램을 통한 개별 및 집단상담 방식을 포함하고 있다. 특히 우리 역사에 대한 이해의 부족을 해소하기 위한 문화체험과 송년행사 및 다양한 집단활동 프로그램에 북한이탈주민들이 가족단위로 참여하면서 사회·문화적 이질감을 감소시키는데 효과가 매우 높은 것으로 평가된다.

북한이탈주민여성의 역량강화(empowerment)를 통해 가족 구성원들 간의 관계향상을 위한 계기를 마련하여 가족 안정성 강화하기 위한 프로그램으로 노원구 공릉사회복지관은 <북한이탈주민가족의 가족안정성 강화를 위한 여성교육 프로그램>을 운영하여 왔다. 하나로교육복지연구원은 북한이탈여성들의 사회적응상 어려움을 동료상담방식을 통해 덜어주기 위한 프로그램을 진행하여 왔다. 방화6복지관과 ‘평화를 만드는 여성회’는 남북한 여성들 간의 모임을 통해 북한이탈여성들의 적응력 향상을 지원하고자 시도하였다.

## (2) 청소년

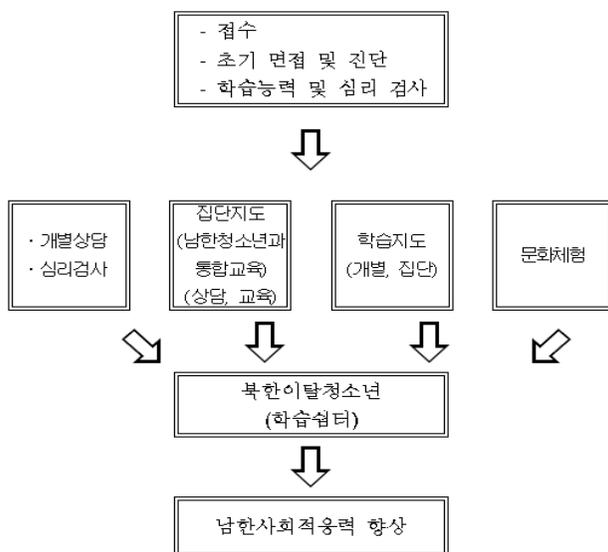
북한이탈청소년들은 초기 사회적응과정에서 일반청소년들의 정체성 혼란 등을 극복해야 하는 어려움과 함께 새로운 사회적응이라는 이중의 어려움을 겪게 된다. 무엇보다도 북한이탈청소년들은 학업능력 부진으로 인해 국내입국 이후 본인들의 연령에 준하여 취학하기에는 어려움이 있다. 대부분의 북한이탈청소년들은 남북한의 교육내용의 차이뿐만 아니라 식량난으로 인해 북한 내 학교교육을 정상적으로 받지 못하였기 때문이다. 또한 북한이탈청소년들이 중국에서 체류하는 기간 동안 학업공백으로 인한 학력저하는 불가피한 것으로 평가된다. 북한

이탈청소년을 대상으로 한 사회적응 프로그램은 주로 부진한 학습능력 향상을 목표로 하는 것이 주를 이루고 있다. 이와 함께 남한 또래집단과의 동화력을 향상시키기 위한 프로그램들이 운영되어왔다.

북한이탈청소년이 집단적으로 거주하고 있는 지역의 사회복지관을 중심으로 이들 학생들의 학업능력을 돕기 위해 학습쉼터를 개설하고 있으며, 무연고 북한이탈청소년의 생활공동체도 운영하고 있다. 북한이탈청소년 학습쉼터는 가양7종합사회복지관, 공릉종합사회복지관, 한빛종합사회복지관 등이 운영하고 있으며, 무연고 북한이탈청소년 생활공동체는 공릉종합사회복지관, 남북문화통합교육원, 늘푸른청소년상담교육원, 다리공동체, 마자젤로센터, 하늘꿈학교에서 운영하고 있다.

이러한 교육프로그램을 보다 세부적으로 살펴보면 열린사회시민연합은 ‘북한이탈주민 아동청소년 멘토 자원봉사자 프로그램’, 남북문화통합교육원은 ‘아동청소년 북한이탈주민 지역센터’, 북한인권시민연합은 ‘한겨레계절학교’를 운영하고 있으며, 나머지 사회복지관들은 주로 학습쉼터를 중심으로 북한이탈청소년 교육을 지원하고 있다. 또한 공릉종합사회복지관은 무지개학교를 운영하고 있으며, 한빛종합사회복지관도 학습쉼터 ‘한누리교실’을 개설하여 양천구지역 북한이탈청소년의 학업지도 및 문화체험 프로그램을 추진하고 있다. 남북문화통합교육원은 양천구에서 방과 후 공부방인 ‘한누리학교’를 운영하고 있다. 이는 단순히 부족한 학습을 지도하는 공부방 역할뿐만 아니라, 또래아이들과 어울릴 수 있는 놀이터, 마음의 상처를 치유하기 위한 상담교실로 기능하고 있다. 북한인권시민연합은 대학생 자원봉사자로 하여금 개별 학습지도를 하도록 하는 한편, 한겨레계절학교를 방학동안 개설하여 학습지도 및 상담 등을 병행하고 있다. 이러한 지속적 교육프로그램과 함께 종교계에서 지원하는 대안교육도 있으며, 정부는 2004년 7월 북한이탈청소년 대안학교를 설립하기로 결정하고, 탈북 청소년 대안학교 설립계획을 발표한 바 있다.

<그림 VII-1> 청소년 학습쉼터 흐름도



### (3) 자활/취업

북한이탈주민의 사회정착에 있어서 가장 중요한 요소는 취업 등을 통해 안정적인 생계기반정착을 마련하는 것이라는 점에서 정착 지원을 위한 지역사회 내의 협력체계는 공공영역과 민간영역간의 협력이 불가피하다. 공공영역의 경우도 통일부를 비롯한 중앙의 역할과 시군구 중심의 지방의 역할 구분과 연계가 필요하며, 민간영역의 경우도 지역 내 자활사업을 수행할 수 있는 기관들의 참여를 통해서 이루어져야 한다. 즉 자활사업을 수행할 수 있는 자활후견기관, 사회복지관, 지역정신보건센터, 민간단체, 고용안정센터, 직업적응훈련기관, 자치단체(구, 동) 등이 될 수 있다.

이제까지 북한이탈주민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한 시적으로 유예하는 자로 인정되었다. 국민기초생활보장법에 따른 지역

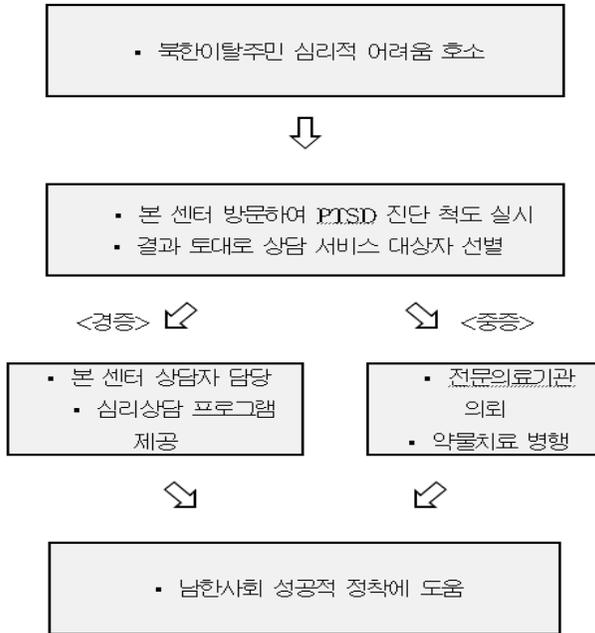
단위 자활지원사업을 추진하기 위한 기본적 인프라가 아직은 미비하며, 지역편차도 큰 실정이다. 북한이탈주민에 대한 취업서비스는 아직 체계적이고 지속적으로 정착되어진 프로그램을 찾아보기는 어렵다. 대표적으로 취업프로그램을 진행하고 있는 곳은 사회복지관, 굿피플대학, 선경직업전문학교 등을 들 수 있다.

취업훈련을 위한 프로그램 운영 지원의 대표적 단체는 북한이탈주민 후원회이다. 북한이탈주민들은 정착 1년이 지나면 자활후견기관에 참여할 수 있게 되어 있고 보건복지부 ‘2005년도 자활사업안내’에 따라 시행중에 있으며 현재 240여개 자활후견기관중 3곳(송파, 수원 우만, 동해)에서 북한이탈주민을 포함한 프로그램을 실시중에 있다.

#### (4) 외상후 스트레스 장애(PTSD)

현재 국내 거주 북한이탈주민 중 북한 정치범수용소, 교화소, 구류소, 노동단련대 등 구금시설에서 수용 생활을 경험했거나, 탈북 및 송환과정에서 중국과 북한당국으로부터 심각한 인권유린을 당하여 정신적 충격을 받고, 정신적·신체적 증상들을 표출하여 적절한 지원 서비스가 요구되는 인원이 상당수에 달하고 있다. 그러나 현재까지 외상후 스트레스 장애(PTSD)로 한국사회 정착에 어려움을 겪고 있는 부적응 조사 자료는 찾아보기 어려우며, 그에 대한 적절한 서비스 또한 제공되지 못하고 있는 실정이다.

<그림 VII-2> 외상후 스트레스 장애(PTSD) 문제 접근 흐름도



북한이탈주민에 대한 심리 상담 및 서비스 지원 프로그램은 독립적인 별도의 지원 프로그램으로 운영되기 보다는 통합 지원 프로그램의 특정 부분으로 운영되는 것이 일반적 현상이다. 이러한 현상은 북한이탈주민의 사회적응과 정착지원에 통합적 접근이 필요하다는 인식을 반영한 결과이지만 북한이탈주민에 대한 지원서비스 체계가 전문화되고 세분화되지 못한 측면도 반영하고 있다.

의료복지 네트워크 ‘아름다운 생명’은 지역사회 북한이탈주민의 정신건강에 대한 상담과 지원활동을 목표로 최근 본격적인 활동을 시작하였다. 이 단체는 대표적인 북한이탈주민 밀집 주거지역인 서울 노원구 소재 공릉종합사회복지관과 연계하여 지역 거주 북한이탈주민에 대한 정신 건강 관련 상담 서비스를 제공하고 있다.

북한인권정보센터 내 북한인권피해자 상담지원팀은 북한이탈주민을 대상으로 인권피해 사례를 조사하는 과정에서 직면하게 되는 PTSD 문제에 대한 지원과 해결방법에 대한 전문적인 연구사업을 위해서 구성되었으며, 심리 전문인력과 사회복지사, 북한이탈주민 연구자, 북한 인권피해 연구자들이 협동으로 인권피해로 인하여 발생하는 PTSD라는 특성화된 전문영역에 역량을 집중하고 있다.

## 다. 해외사례

이탈주민의 서독 사회에의 동화를 위해 서독 정부는 현지주민과 이탈주민이 파트너라는 관계를 설정하고 그들 스스로 체제에 자연스럽게 적응해 나갈 수 있는 방안마련에 치중했다. 연방 및 주정치교육센터(Bundes- und Landeszentrale für politische Bildung)와 동화대책 담당 단체들은 이탈주민들로부터 참가신청을 받아 주말 세미나 같은 것을 마련했다. 이탈주민을 위한 사회동화 프로그램은 정부에 의해 직접 마련·실시되지 않고, 민간단체가 독자적으로 자문, 세미나 및 기타 동화프로그램을 마련·운용하되, 국가는 이들 단체를 재정적으로 지원하는 방법을 취했다. 동화프로그램을 운용한 민간단체로는 까리따스(Karitas Vand), 신교교회(Diakonisches Werk), 근로자 복지단체, 신교교회청, 독일 가톨릭 난민협의회 및 아커만협회(Ackermann-Gemeinde) 등이 있었다.

통일전 동독 이탈주민에 대한 취업대책과 직업교육훈련은 서독의 일반 주민에 대한 대책과 정책의 범주에 포함시켜 이루어졌다. 독일국적을 가진 사람들로서 구소련 지역을 포함한 동유럽 지역에 흩어져 살다가 독일로 귀환한 사람들은 법적으로 독일인이지만 오랜 동안 타지에 살았기 때문에 독일어 능력을 갖추지 못한 경우가 대부분이다. 이들에 대한 정착프로그램은 프로그램 참가자당 45분 수업으로 630시간의 교육을 이수하는 것으로 되어 있다. 이 중 600시간은 언어교습, 30시간은 오리엔테이션으로 구성되어 있다. 언어교습은 기초과정 300시간, 중급

과정 300시간으로 되어 있다. 언어과정 이수자는 충분한 독일어 구사능력이 없는 사람이나, 오리엔테이션 과정은 독일어 능력이 검증되는 사람에 한해서 참가할 수 있도록 되어 있다.

이탈주민에 대한 서독 정부의 정책은 이탈주민이 가능한 한 빠른 시일 내에 서독 주민과 동등한 생활을 영위할 수 있게 했다는 측면에서 볼 때 크게 성공한 것이라고 할 수 있다. 물론 이탈주민들에게는 차별화된 이주동기, 체제의 상이성, 이탈주민의 적응력을 비롯하여 서독주민의 동독 주민 이주에 대한 차별적 반응 등에 따라 서독사회에 정착하는 데 겪는 일반적 어려움이 없었던 것은 아니다. 그러나 서독 정부의 이탈주민에 대한 제반정책은 그와 같은 변화된 환경으로부터 발생하는 어려움을 극복하는데 크게 기여했던 것으로 판단된다. 합법 이주민이나 탈출 이주민에 관계없이 모두 독일 국민으로 간주하여 수용했던 정책은 이들의 서독 사회적응력에 크게 기여했으며, 서독의 사회보장제도 또한 이들에게 서독주민과 다름없이 경제적인 안정을 이룰 수 있는 바탕을 제공해 줌으로써 서독 사회에의 적응을 가속화시켰을 것이다.

서독의 이탈주민에 대한 정책은 생존이 뒷받침된 상황에서 누구든지 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 사회적 환경 속에서 추진되었다는 점에서 우리의 관심을 불러일으키기에 충분하다. 이탈주민의 효율적 정책추진은 바로 이탈주민에 적용하는 법·제도가 누구에게나 동등하게 적용되어야 함과 동시에 사회보장제도를 통한 자연스러운 정착지원이 이루어질 수 있게 하는 데 있음을 일깨우고 있다.

### 3. 북한이탈주민 취업지원체계

#### 가. 고용동향 및 경제활동실태 분석

##### (1) 조사목적

본 조사는 북한이탈주민의 고용과 경제활동실태를 보다 정확하게 파

악하는데 1차적 목적이 있다. 이를 통해 북한이탈주민의 경제 상황을 종합적으로 분석하여 이들의 성공적인 한국사회 정착을 유도하기 위한 정책수립의 기초 자료를 마련하고, 북한이탈주민 지원시스템 전반에 대한 점검 및 현실 적합성 있는 정책 대안을 제시하는데 2차적 목적이 있다. 이를 위하여 본 조사에서는 통계청과 국제노동기구의 경제활동조사 기준을 토대로 북한이탈주민의 특성을 반영한 경제활동인구 조사표를 작성하였고 이것을 활용하여 북한이탈주민의 고용 및 경제활동실태에 관한 조사를 실시하였다.

## (2) 분석범위와 방법

본 연구는 경제활동에 관한 것이므로 북한이탈주민 중 15세 이상의 노동 가능인구를 연구대상으로 설정하였다. 또한 조사대상은 조사기간과 방법을 고려하여 수도권 거주 북한이탈주민으로 한정하였으며, 조사대상자는 수도권 거주 북한이탈주민의 대표성을 갖도록 선정하였다.

북한이탈주민의 경제활동현황을 조사하기 위하여 인적 사항(가구주와 관계, 성별, 생년, 교육정도, 혼인상태)과 경제활동 확인항목(활동상태, 취업 여부, 일시휴직 여부 및 이유, 1주간 구직 여부, 4주간 구직 여부), 취업자항목(취업시간, 주36시간미만 일한 이유, 전직희망 여부, 전직탐색 여부, 취업시기, 고용계약 및 계속근무가능 여부), 실업자항목(취업가능성 여부, 구직경로, 구직기간, 희망고용형태, 희망근무형태, 취업제의 여부, 미취업사유), 비경제활동인구항목(취업희망 여부, 취업가능성 여부, 비구직 이유, 지난 1년간 구직경험여부 및 최근 구직시기), 그리고 기타항목(전직 유무 및 이직 시기, 이직 이유, 산업분류, 직업, 종사자 규모, 종사상의 지위) 등 통계청에서 조사하는 경제활동인구조사의 항목과 본인 및 가족의 수입과 생활비 그리고 저축 및 부채에 관한 사항, 주거형태 및 주택과 자동차 소유여부와 종류에 관한 사항, 북한이탈주민으로서의 특징(탈북시기, 가족관계)에 관한 사항을 조사한다.

<표 VII-2> 항목분류와 조사항목

항목분류	조사 항목
인구학적 배경	가구주와의 관계, 성별, 생년, 입국 년, 북한에서의 교육, 남한에서의 교육, 혼인상태, 가족
경제활동	활동상태, 취업여부, 일시휴직 여부 및 이유, 1주간 구직여부, 4주간 구직여부
취업자	취업시간, 주 36시간미만 일한 이유, 전직희망여부, 전직 탐색여부, 취업 시기, 고용계약 및 계속근무가능여부
실업자	취업가능성 여부, 구직경로, 구직기간, 희망고용형태, 희망근무형태, 미취업사유
비경제활동 인구	취업희망여부, 취업가능성여부, 비구직 이유, 지난 1년간 구직경험여부 및 최근 구직시기
경제상태	근로수입, 정부보조금 현황, 저축, 부채, 주거형태 및 주택소유, 자동차 소유, 자동차 용도
구직 및 취업활동의 경향	북한이탈주민이 우리사회에 정착한 후 현재까지 취업에 관한 경향을 분석하는 항목
기타항목	산업분류, 직업, 종사자 규모, 종사상의 지위, 자격증 보유현황, 고용 지원금 지원여부, 가산금(인센티브 수혜여부)

본 연구에서는 이를 바탕으로 노동가능인구, 경제활동인구, 비경제활동인구, 취업자, 실업률을 기본으로 한 북한이탈주민의 경제활동상황을 제시하였다.

### (3) 정책제언

본 조사연구에서는 통계청에서 매월 실시하는 경제활동인구조사 방법을 활용하여 북한이탈주민의 경제활동실태와 고용동향을 조사하고 분석하였다. 이러한 조사연구는 기존 조사의 한계점을 극복하고 일반 국민 조사결과와 비교할 수 있으며, 향후 지속적으로 조사가 진행될 경우 북한이탈주민 경제활동과 고용동향을 객관적으로 제시할 수 있다는 점에서 의의를 갖는다.

본 조사 결과 북한이탈주민의 경제활동은 매우 위축되어 있으며, 고용상황은 매우 열악한 것으로 나타났다. 특히 한국의 일반 주민들과 비교할 경우 경제활동과 고용동향은 현저히 낮은 결과를 보여주고 있다. 북한이탈주민의 경제활동인구 비율은 49.5%이지만 일반 주민들은 62.5%로 나타나고 있으며, 취업자 비율은 북한이탈주민 85.3%, 일반국민 96.4%로 북한이탈주민의 경제활동과 취업상황이 매우 열악한 조건임을 알 수 있다.

<표 VII-3> 조사대상자의 남녀별 경제활동 참가

항목		성별		계
		남자	여자	
일하였음	빈도(명)	42	37	79
	성별 내 %	75	69.8	72.5
일시 휴직	빈도(명)	6	8	14
	성별 내 %	10.7	15.1	12.8
구직활동	빈도(명)	8	8	16
	성별 내 %	14.3	15.1	14.7
합계	빈도(명)	56	53	109
	성별 내 %	100	100	100

북한이탈주민은 취업률만이 아니라 고용조건에서도 매우 열악한 조건에 있는 것으로 나타났다. 북한이탈주민 취업자 중 일용직 비율은 50%를 넘었으며, 특히 여성들의 취업률과 고용조건이 더욱 열악한 것으로 나타났다.

북한이탈주민의 취업률과 경제활동이 낮은 것은 남북한의 이질적인 체제와 사회적인 교육 기간의 필요 등 불가피한 측면이 있다. 그러나 취업의 장애요인으로 심신장애와 허약 그리고 사회적 편견과 차별에 대한 응답 비율이 매우 높게 나타났다는 점은 유의해야 할 부분이다.

특히 여성의 경우, 육아와 심신장애나 허약을 이유로 취업을 하지 못한다고 대답한 비율이 상당히 높게 나와 남성에 비해 상대적으로 약자인 여성들의 취업 문제에 관심을 집중해야 할 것이다.

〈표 VII-4〉 비경제활동인구 현황

항목	성별		계
	남자	여자	
육아	0	15	15(13.5%)
가사	0	11	11(9.9%)
통학	10	14	24(21.6%)
취업을 위한 교육	5	6	11(9.9%)
입시학원	2	0	2(1.8%)
취업준비	1	2	3(2.7%)
진학준비	1	1	2(1.8%)
나이가 많아 근로 힘들	5	1	6(5.4%)
심신장애	5	14	19(17.1%)
쉬었음	7	11	18(16.2%)
합계	36	75	111

이와 같은 조사결과를 바탕으로 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 북한이탈주민 취업률 제고를 위해서는 이들의 건강 문제를 해결하는 것이 선행되어야 할 것이다. 건강문제는 육체적 질병만이 아니라 정신적 충격(PTSD)과 같은 심리적 질환도 많은 영향을 미치기 때문에 하나원과 거주지역을 연계하는 종합적인 건강관리 시스템이 구축될 필요가 있다.

둘째, 북한이탈주민은 취업할 때 북한이탈주민이라는 신분으로 인해 취업에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 이들의 취업에 장애가 있다는 응답 비율이 절반을 넘는 것은 남한주민들 특히 고용주

들의 북한이탈주민에 대한 편견과 고정관념이 크게 작용한 것으로 보인다.

<표 VII-5> 신분이 취직에 부정적 영향을 미치는 여부

항목	빈도(명)	비율(%)	유효비율(%)
그렇다	122	55.2	56.5
아니다	94	42.5	43.5
계	216	97.7	100.0
결측	5	2.3	
합계	221	100.0	

따라서 북한이탈주민의 취업률을 제고시키고 경제활동을 활성화시키기 위해서는 일반주민들과 고용주들에게 북한이탈주민에 대한 긍정적인 인식을 갖도록 하는 체계적인 인식전환 프로그램의 실행이 요구된다. 이를 위해서는 방송 및 언론매체와 민간단체, 그리고 정부는 상호 역할분담을 통하여 북한이탈주민이 한국사회에 생산적 기여자로서 긍정적인 역할을 담당할 수 있다는 사실을 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

셋째, 북한이탈주민의 취업과 경제활동에 장애를 초래하는 구조적인 요인들을 초기에 해결할 필요가 있다. 이들의 취업 장애요인과 촉진요인, 그리고 정부 지원정책의 긍정적 측면과 부정적 측면을 객관적으로 분석하여 대안을 제시하고 지도할 수 있도록 지역단위 고용안정센터와 민간차원의 노력을 강화할 필요가 있다.

끝으로 북한이탈주민의 고용과 경제활동 활성화를 위한 정책수립과 민간차원의 프로그램 개발을 위해서는 정기적인 관련 정보의 제공과 축적이 요구된다. 따라서 통계청 월간 고용동향 보고서와 같이 북한이탈주민에 대한 경제활동과 고용동향에 대한 보고서가 분기별 또는 반

년간 형식으로 제시될 필요가 있다.

## 나. 취업지원 모형

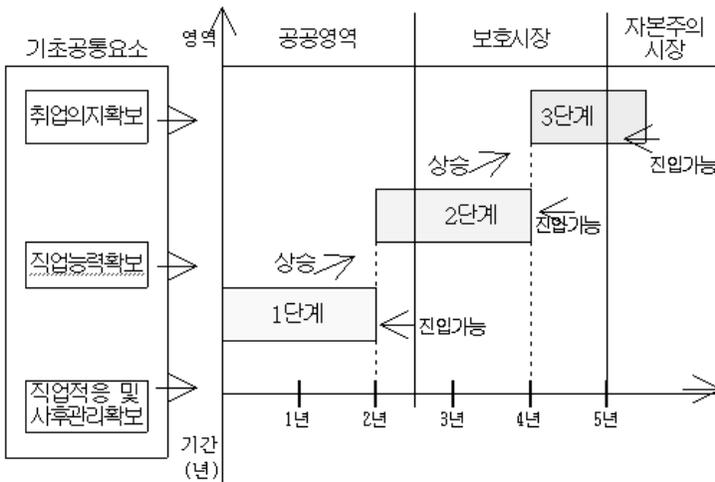
북한이탈주민의 취업을 통한 궁극적 자립을 가능하게 하기 위해서 북한이탈주민의 개별적 상황에 따라 대상별(3단계)로 분류하여 취업내용을 결정지을 필요가 있으며 취업영역별 구분과 개인적 상황을 고려한 사례관리형태의 취업관리가 필요하다. 또한 적절한 취업뿐만 아니라 취업유지를 위해서 북한이탈주민이 공통적으로 갖추어야 하는 기본요소들이 있으며, 이를 토대로 한 취업적응을 위해서는 북한이탈주민 상황에 따른 대상별 취업유형을 적절히 배합시키고 체계적으로 적용시켜나가는 것이 필요하다.

북한이탈주민이 공통적으로 갖추어야 하는 기본공통 요소로는 다음 취업의지, 직업능력의 확보, 직업적응 및 사후관리 확보 등을 고려해볼 수 있다.

대상별 취업관리는 제1단계에서 우선 초기 입국자부터 2년 경과 대상자 중심으로 혹은 입국기간과 상관없이 한국사회에서 하위보호계층에 있는 북한이탈주민을 중심으로 공공영역에서 공동작업장 및 공공근로 등을 통한 취업기회를 확보하여 기본생활이 가능하도록 한다. 초기 입국자가 2년 정도 지난 후 차상위 계층이상 정도의 일정수준 생활적응이 가능하게 되면 2단계로 진입하게 된다. 제2단계에서는 주로 입국 2년차부터 4년 경과 대상자를 중심으로 하거나, 입국기간과 상관없이 차상위 혹은 중하위 생활을 하는 계층을 중심으로 자활후견기관 및 선경직업학교 등을 통한 자활공동체 및 업그레йд 자활 등을 통한 창업 및 파견기회를 확보하여 취업 가능할 수 있는 능력을 키워나가게 된다. 제3단계에서는 주로 입국 4년 이상 경과 대상자를 중심으로 필요한 재교육 및 신기술 전문직업교육을 실시하되 입국 4년 이내라도 학력 및 연령 등을 고려하여 전문직업기술습득을 통한 취업기회확보가 가능한 대상을 중심으로 실제적, 전문적 직업교육을 실시한다. 이 프로그램은

이러한 과정을 통해 일반적으로 초기 입국하여 위의 3단계를 거쳐 5년 이상이 경과되면 궁극적으로 남한사회에서 중산층 진입이 가능하도록 하는데 주요 목표가 있다.

<그림 VII-3> 북한이탈주민 대상별 취업관리틀



북한이탈주민의 취업정책의 성공은 무엇보다도 전달체계의 구성형태에 따라 영향을 크게 받을 수 있다. 전달체계의 구성은 공공과 민간의 영역에서 체계적인 연계와 역할분담이 명확히 이루어져야 효과적일 수 있다.

북한이탈주민 자활지원종합센터의 전달체계흐름을 전체적으로 보면 다음과 같다. 제1단계는 직업훈련 기초단계로 적성파악 및 진로 교육과 직업기초능력의 확보, 직무수행능력 확보의 내용을 갖추게 된다. 직업훈련기초단계의 적성 파악 및 진로 교육은 우선 자기분석으로 본인의 적성과 가지고 있는 능력 및 발휘될 수 있는 최대한의 역량 등을 파악하는 것이 일차적으로 이루어져야 하며, 가지게 될 직장과 관련하여 직장의 성격 방향 등의 파악과 더불어 본인이 하게 될 직무와 관련한 세부적

인 파악이 우선적으로 이루어져야 한다. 적성파악 및 진로교육 이후 직업기초능력 확보단계가 들어가는데 여기서는 언어 및 용어 사용, 구인구직 정보프로그램의 활용방안 등을 잘 할 수 있는 훈련이 이루어져야 한다. 제1단계의 마지막으로는 직무수행능력 확보로 전 단계에서 파악된 직무분석에 근거하여 실제적인 직장, 직업적응을 위한 기초 인턴교육이 이루어짐으로써 직업훈련의 기초단계가 마무리되어질 수 있다.

제2단계에서는 직업능력 확보단계 실무교육이 이루어지게 된다. 직업취득을 위한 훈련은 원하는 직업에 필요한 자격증을 획득하는 교육 훈련을 받게 되며, 이후 취업 실습과정의 일환으로 현장에서 직접 실무교육을 받게 된다. 이 단계가 직업적응의 가장 핵심적인 과정이 될 수 있는데 이는 취업 및 창업의 유형에 따라 다르게 훈련되어질 수 있다. 이 기간은 취업하고자 하는 영역에서(즉 자본주의 시장구조 내에서는) 파견 및 인턴의 형태로 직무습득을 위한 직업전문기술을 익히게 되는 기간이며, 창업(혹은 자유업)을 하려고 하는 경우는 자활공동체나 선경직업학교, '좋은 사람들 단체' 등에서 창업관련 현장기술교육을 습득하게 된다. 이 단계에서는 직접 시장구조에서 취업하는 조건 하에서 일하는 것과 동일한 형태로 훈련받게 함으로써 실제 취업 혹은 창업했을 때의 시행착오를 최대한 줄이면서 적응해 나갈 수 있게 준비하도록 유도하는 것이 중요하다.

마지막 제3단계에서는 직업적응 및 사후관리를 해나가는 단계로 취업후 개인적 여건에 따른 사례관리를 함으로서 직장생활에서 발생할 수 있는 어려움과 장애를 슬기롭게 극복할 수 있는 조언과 자원을 지원해나가게 된다. 여기서 멘토링 시스템 등을 도입함으로써 긴밀하고 실제적인 도움을 받을 수 있도록 체계화시키는 것이 필요하다. 또한 직업환경 및 기술변화에 따라가고 선도할 수 있는 보수교육체계를 특별히 구조화하여 직업유지가 장기적으로 가능한 시스템을 구축하는 것이 바람직하다.

## 4. 사회적응 프로그램 개발의 기본방향

### 가. 기본방향

‘프로그램’(program)은 일상적 용어이지만 다양한 의미로 사용되고 있다. 일반적으로 프로그램은 계획적이고 과학적인 방법으로 추구하는 목표에 도달하기 위한 활동 계획으로 정의할 수 있다. 이것은 프로그램 적용 대상자의 활동을 안내하고 촉진시킬 수 있는 사전의 활동 계획표 즉 앞으로 진행시킬 활동을 순서대로 나열하는 활동 계획표의 구성에 초점을 맞추는 것이다. 프로그램은 일반적으로 다섯 가지의 구성요소를 갖고 있다. 첫째, 프로그램은 하나의 활동이다. 둘째, 프로그램은 일정한 순서와 계속성을 갖는 것이다. 셋째, 프로그램은 한 개 이상의 아이템이나 사건으로 구성된다. 넷째, 프로그램의 모든 아이템과 사건들은 일정한 목표를 갖는다. 다섯째, 프로그램의 진행과정에서 나타나는 사건들은 서로 상호 관련되어 있다. 이러한 프로그램의 개념은 체제(system), 기획(planning), 계획(plan), 문서(document), 수행(performance)이나 활동(activity)의 다섯 가지 형태를 갖는다. 즉 프로그램은 일정한 목표달성을 위해서 환경과 대상을 분석하고 자원을 동원하여 실행가능한 실천계획과 실행조건을 형성하는 것이라 할 수 있다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램 개발은 북한이탈주민의 남한사회 적응을 원활하게 할 수 있는 합리적 지원 시스템과 구체적인 실행계획을 설계하고 제시하는 것을 의미한다. 따라서 사회적응 프로그램의 주된 적용대상은 북한이탈주민이며, 프로그램의 목표는 북한이탈주민의 남한사회 적응이다. 또한 프로그램의 개발과 실행주체는 남한사회 구성원으로서 특히 정부와 연구기관, 그리고 민간단체들이다. 또한 사회적응 프로그램 개발은 프로그램 개발의 일반적 단계에 의하여 프로그램의 대상과 목표 설정, 문제분석, 욕구사정, 전략선택 및 목표수준 조절, 프로그램 설계, 관리정보 시스템 구축, 예산수립 및 확보, 프로그램

실행, 프로그램 평가, 평가결과 피드백 시스템 구축의 순서로 진행된다.

사회적응 프로그램은 사업의 목적, 속성, 변화의 영역, 활동수준, 소요기간에 따라서 다양하게 유형화 할 수 있다. 본 연구에서 제시하는 북한이탈주민 사회적응 프로그램은 북한이탈주민의 특성과 정책적 환경, 그리고 이들의 욕구분석을 통해서 정책 대상자의 욕구와 사회정책적 욕구를 충족 또는 조절시켜줄 수 있는 적실성 있는 수단과 방법을 제시하는 것이다. 따라서 본 연구에서 제시하는 프로그램의 기본적 특징은 다음과 같다.

첫째, 사회적응 프로그램은 개방형 프로그램으로 사업의 운영주체와 시설, 사업 대상자가 폐쇄된 형태가 아닌 개방된 상태에서 프로그램이 운영되는 것을 의미한다.

둘째, 사회적응 프로그램은 혼합적 프로그램으로 사회 적응 프로그램은 북한이탈주민의 적응을 포괄적으로 다루는 종합적 대책의 성격과 함께 전문적 영역에 대한 적용 프로그램의 성격을 함께 갖고 있다.

셋째, 사회적응 프로그램은 사회교육 프로그램으로 사회교육기관의 목적에 합당한 교육체계를 수립하고 종합적인 프로그램을 편성하며, 학습자가 체계적이고 단계적으로 학습할 수 있는 교육이수 과정의 방식으로 이루어져야 한다.

넷째, 사회적응 프로그램의 원활하고 효과적인 운영을 위해서는 활동 중심의 지역사회 수준 프로그램이 필요하다. 북한이탈주민 사회적응 프로그램은 이들이 정착지역에서 일상생활을 하는 과정에 갈등 없이 살아갈 수 있도록 현실적 문제해결 능력을 신장시켜줄 수 있는 활동 프로그램의 성격과 정착지역의 상황을 고려한 지역사회 수준 프로그램의 성격을 함께 보여주어야 한다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램 개발의 기본방향을 구체적으로 실천하기 위한 기본원칙으로 첫째, 민관 및 중앙과 지방 협동의 원칙, 둘째, 실행가능성 제고의 원칙, 셋째, 실용성과 전문성 제고의 원칙을 제시하고자 한다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램 개발의 첫 번째 기본방향은 민관 및 중앙과 지방 협동의 원칙이다. 2002년 입국자 규모가 년 1,000명을 넘어 선 이후 정부는 북한이탈주민 지원정책 체계에 대한 재평가와 분석을 통하여 중앙과 지방정부의 역할조정과 정부와 민간의 합리적인 역할분담을 위한 새로운 체계를 구축하고자 하였다. 현행 북한이탈주민 지원정책은 ‘중앙정부 주도-지방정부 보조형’ 모델이기 때문에 지방정부의 역할은 매우 제한적이며, 특히 기초자치단체의 역할은 대부분 행정사무의 지원에 그치고 있다. 북한이탈주민의 적응을 돕는 민간사업의 경우에도 경제성보다는 남북 이질화의 극복과 사회통합이라는 공공적 의미를 강하게 지니고 있기 때문에 이를 고려한 재정기반의 마련이 필요하다. 이를 위해 중앙 및 지역정부차원의 지원체계와 아울러 사회복지공동모금 등 각종 관련기금을 활용하는 방안의 모색이 필요하다. 또한 지방자치단체 차원에서도 민간차원의 관련 사업기금의 조성을 통해 보다 유연한 방식으로 사용하는 방안도 모색될 수 있을 것이다.

두 번째로 고려할 원칙은 실행가능성 제고의 원칙이다. 북한이탈주민 사회적응 프로그램의 효과성 확보를 위해서는 프로그램이 실제적으로 집행될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 프로그램 진행과정에서 북한이탈주민의 인권이 보장되도록 해야 하며, 프로그램 집행을 위한 자원 동원이 합리적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 남한주민들과의 형평성을 고려하여 정책적 거부감을 해소해야 한다. 지역단위에서 시행되는 사회적응 프로그램은 지역주민들의 참여와 협조를 전제로 하기 때문에 지역 사회의 공감을 얻을 수 있는 프로그램의 설계와 진행이 요구된다.

셋째, 북한이탈주민 사회적응 프로그램은 정부와 연구자, 그리고 관련 전문인력의 공동 작업으로 설계되고 민간단체들에 의하여 주로 집행될 것이다. 따라서 사회적응 프로그램은 실용적인 내용으로 구성되어야 하며, 설계와 집행과정에 전문성을 제고할 수 있는 제도적 장치가 요구된다.

## 나. 고려사항

북한이탈주민의 적응에서 지원형식과 내용은 중요한 영향을 미칠 수 있다. 북한이탈주민을 위한 구체적 지원내용은 이들의 물질적 욕구의 충족과 심리적 불안을 해소시켜주고 사회적 지지를 향상시켜주는 것을 중심으로 구성되어야 할 것이다. 이들은 대부분 심리적 불안, 죄의식과 외로움, 경쟁력 부족, 정보부족 등으로 적응장애를 겪고 있다. 따라서 신변보장, 심리적 서비스, 제반 생활서비스 제공 그리고 남한사회에 대한 정보제공과 경쟁력 확보를 위한 제 수단 등이 우선적으로 제공되어야 한다. 따라서 북한이탈주민에게는 경제적, 물질적 도움과 함께 남한사회에 대한 정확한 정보와 지식을 제공하여 이들이 스스로 남한사회에 적응할 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다. 그러므로 적응 프로그램은 이주 초기 남한사회에 대한 정확한 실상과 정보를 제공하는데 주안점을 두어야 할 것이다.

북한이탈주민에 대한 일방적인 지원이 반드시 적응을 제고시킨다고 볼 수는 없다. 일방적인 지원은 오히려 적응에 장애가 될 수도 있을 것이다. 일반적으로 수혜자는 원조자와는 다른 동기에 의해 영향을 받게 되며, 보다 능동적인 동기유발을 유도할 수 있어야 한다.

북한이탈주민 적응 프로그램의 실행체계는 프로그램의 효과성과 실천 가능성을 제고하는데 중요한 조건이다. 사회적응 프로그램의 실행기관 결정과 그 유형의 결정은 실행의 효율성 보장, 전문인력의 확보, 비용확보 문제의 해결과 직접적 관련이 있다. 사회적응 프로그램은 적정 비용으로 최대의 효과를 나타낼 수 있는 실행 유형이 필요하다. 적응 프로그램의 실행유형은 정부와 민간의 참여수준에 따라 ‘정부주도형’, ‘민간주도형’, 그리고 그 혼합형인 ‘민관협동형’으로 나누어 볼 수 있다. 각 유형의 장단점과 남한사회의 사회적 여건 등을 고려하여 적응 프로그램의 실행유형이 결정되어야 할 것이다.

## 5. 결론 및 향후 과제

본 연구에서는 북한이탈주민에 대한 사회적응 프로그램의 연구를 지역사회복지관과 민간단체를 중심으로 접근하였다. 이는 복지관이 위치한 임대아파트 지역이기 때문에 지역적 접근성이 높고, 자체 기관에서 제공할 수 있는 다양한 전문서비스를 즉각적·효과적으로 지원할 수 있기 때문이다. 기본적으로 개별 대상자에 대한 지속적인 접촉을 통해 정착과정을 관찰하고, 복합적인 문제 및 욕구를 가진 개별 사례에 대한 통합적인 접근이 필요하다. 또한 북한이탈주민의 주요관심 분야인 취업과 교육문제에 중점을 두고 관련 서비스를 집중 지원하면서, 기타 보완되어야 하는 서비스(예를 들어 정서지원/가족·대인관계 지원)를 실시하는 것이 필요하다.

북한이탈주민들에 대한 정착지원을 보다 효율적으로 실시하기 위해서는 북한이탈주민 정착관련 실무자 간에 정기적인 협력체계가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지역 내 거주 북한이탈주민들의 정착실태, 즉 정착과정에서의 소요산정(needs assessment)이 체계적으로 이루어져야 한다. 가장 기본적으로 북한이탈주민이 정착지로 이주하는 초기에 이들을 지역주민으로 환영하면서 이들의 정착기대와 실태를 파악하기 위한 거주지 안내서비스가 이루어져야 할 것이다.

북한이탈주민의 지역사회 정착을 위해서는 지역주민들의 관심과 지원이 매우 중요하다는 점에서 지역사회의 북한이탈주민들에 대한 긍정적인 인식형성과 관심유도를 위한 홍보활동이 이루어져야 한다. 따라서 지역단위에서 지역복지에 관심을 갖고 활동하고 있는 행정기관 관계자, 교육기관, 종교기관, 그리고 각 직능단체장 등 지역유지들의 참여를 유도하는 것이 필요하다. 또한 지역주민들의 참여를 통해 북한이탈주민들이 실제 적응과정에서 갖는 다양한 어려움을 공감할 수 있도록, 북한이탈주민들의 정착경험들을 공유할 수 있도록 하는 장을 마련하는 것도 필요할 것이다.

북한이탈주민의 정착지원을 돕는 자원봉사자들은 실제 지원과정에서 매우 포괄적인 상담자의 역할을 요구받게 될 가능성이 많다. 또한 개별적인 상황이나 욕구가 자원봉사자 개인이 감당하기에는 현실적으로 역부족인 경우가 발생할 수 있다. 또한 지나치게 긴밀한 인간관계를 기대하고 있는 경우에는 자원봉사자나 북한이탈주민 모두 심리적인 부담과 상처를 입게 될 수 있다. 따라서 이와 같은 상황들을 예방하기 위해 자원봉사자들의 활동을 지속적으로 관리해줄 수 있는 중간관리자가 필요하다. 이와 같이 북한이탈주민의 사회적응 프로그램이 제대로 실행되기 위해서는 지역단위 인적 지원체계가 무엇보다도 중요하다. 따라서 지역의 사회복지관이나 민간단체들이 직접 사회적응 프로그램을 현장에서 운용해 나가면서, 인적 자원을 양성하고 확보해 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

# VIII

## 결론 및 정책 제언



탈냉전과 세계화의 가속화, 그리고 화해와 협력, 그리고 평화번영정책의 진행 속에서 남북한관계는 갈등과 협력을 지속하고 있다. 특히 남북한 교류협력의 진척은 냉전기의 관계와는 질적으로 다른 변화를 보여주고 있다. 물론 이러한 변화에 대한 장단기 평가, 그리고 향후 변화 전망과 방향 등 현실적이든 아니면 보다 근본적인 문제에서든 여전히 이견이 제기되고 있으며, 이러한 이견은 ‘남남갈등’이라는 표현에서 나타나는 것처럼 하나의 사회현상으로 발전되고 있다. 이러한 상황은 남북관계의 발전의 기본방향에의 합의는 물론 남북관계 및 통일정책의 추진력을 약화시키는 결과를 낳고 있다.

이에 따라 통일연구원은 남북정상회담 등을 통하여 다양한 분야에서 교류·협력이 진행되는 등 남북관계가 진전되는 과정에서 남한 내부에서 국민적 합의기반을 조성하고 관계진전에 대비할 수 있는 인프라를 구축하는 것을 체계적으로 점검할 필요가 있다는 판단을 하였다. 이러한 판단에 기초하여 통일연구원은 2003년부터 “국내적 통일인프라 구축방안”이라는 대주제를 가지고 다양한 연구기관과 연구진이 참여하는 학제간 협동연구를 진행하였다. 본 연구는 국민적 합의 도출의 문제, 법제도, 정치, 경제, 통일교육 등의 제분야와 북한이탈주민의 사회통합 문제 등 여섯 개의 세부주제로 나뉘어 진행되었다. 이들 세부 연구주제에서는 국내인프라에 대한 현황, 인프라의 확대적용을 위한 발전방향과 정책 제언들이 분석·제시되었다.

## 1. 국민적 합의의 도출

남북한관계의 발전과 통일의 필요성을 부인하는 경우는 거의 없음에도 불구하고 남북한관계의 진척에 대해서는 여전히 많은 이견이 존재하며 이러한 이견들은 결국 장단기 통일정책의 지속적인 추진에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 특히 통일문제는 근본적으로 한국사회를 질적으로 변화시키고 통일한국의 미래에 중대한 영향을 주는 문제이기 때

문에 이와 관련된 정책은 국민적 합의와 여론의 지지에 기초하여 추진될 필요가 있다.

본 연구는 국민적 합의도출의 문제를 제도혁신과 가치의 문제, 그리고 정치인, 언론, 시민단체 등 여론 주도층 역할 제고를 위한 제도와 가치 발전을 위한 정책적 제언을 제시하고 있다.

먼저 제도 혁신과 관련해서는 다음 사항들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 시민참여의 합의형성 제도를 마련하고, 당사자회의를 지속함으로써 합의를 도출하도록 노력해야 할 것이다. 둘째, 통일교육의 체계와 내용을 개편하여 실질적이고 다양한 통일교육을 실시함으로써 국민적 여론을 수렴해야 한다. 셋째, 통일문제에 대한 국민적 합의 도출과 민간통일운동의 활성화를 위해 민족화해협력범국민협의회(민화협)의 역할을 강화하는 방안도 고려할 필요가 있다. 넷째, 토론회 등을 통해 통일관련 쟁점에 대한 이해를 높이고 상호 입장을 조정할 수 있는 기회를 증가시킬 필요가 있다. 다섯째, 진보와 보수, 지역과 지역, 계층간, 세대간의 장벽을 낮출 수 있는 행사들을 추진함으로써 영역 간의 단절해소를 시도할 수 있을 것이다.

가치합의와 관련해서는 무엇보다도 통일을 평화의 상징으로 부각시킬 필요가 있다. 둘째, 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일비전을 제시할 필요가 있다. 셋째, 대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어가기 위해서는 대북포용정책에 대한 국민적 동의구조를 창출하는 것이 중요하다. 넷째, 통일문제에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 통일에 대한 문화적 접근을 시도할 필요가 있다. 다섯째, 통일문제에 대한 다양한 집단 갈등이 존재함을 부각시키고, 소모적인 통일논쟁을 보편적 갈등구도로 전환시켜 나가는 것이 바람직하다. 여섯째, 국민화합을 위해 안보관에 대해 세대간 인식의 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 그리고 끝으로 통일문제를 국민생활과 연관시켜 통일문제를 접근하는 실용주의 대북정책을 강조할 필요가 있다.

통일문제에 대한 국민적 합의를 형성하는 과정에 여론주도층의 역할

도 중요하다. 이에 따라 본 연구에서는 여론주도층에 대한 제도혁신과 가치합의를 위한 세부방안을 제시하였다. 먼저 정치권의 제도혁신을 위해서는 정책추진의 투명성 향상, 정책의 정치적 이용 배제, 행정부와 여·야당 간의 협의, 여·야당 간 협의기구 구성, 초당적 협력의 확보를 위한 정당의 민주화, 정치인 각각의 대북문제에 대해 균형적 인식 등이 필요하다. 이와 함께 정치권에서는 가치 합의를 위해 안보문제에 대한 합의 도출이 시급하며, 이견에 대한 관용정신이 요구되고 있다고 하겠다.

주요 여론주도층인 언론의 제도혁신을 위해서는 첫째, 남북한 언론 인간 협의체를 구성하는 것이 필요하다. 둘째, 남북한의 언론·방송사의 프로그램 공동제작단에 의한 공동프로그램 제작방안을 강구해야 한다. 셋째, 남북한 언론의 차이 극복, 공동프로그램 개발, 언론보도의 공동지침 마련 등을 위해서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램을 개발하는 것도 필요하다. 넷째, 북한 전문기자의 양성이 필요하다.

본 연구는 언론의 가치합의 방안으로는 첫째, 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작할 필요가 있다. 둘째, 사실 검증의 책임과 사실보도 규범을 강화하여야 한다. 셋째, 언론매체가 남북한 간의 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그러한 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 그리고 끝으로 통일정책 논의와 관련하여 ‘숙의민주주의’를 위해 언론이 역할을 해야 한다.

시민단체의 제도혁신 방안으로는 정부와 시민단체사이의 협력체계 구축, 정부와 민간부문의 적절한 역할 분담, 법·제도의 정비 및 개폐를 통한 통일 관련 시민단체 사이의 갈등해소, 시민단체를 통한 교류·협력 활성화를 위한 재정지원 확대, 통일교육체제의 개편 등을 제시하였다.

시민단체의 가치합의 방안으로는 첫째, 통일에 대한 범국민적 가치합의가 필요하다. 둘째, 시민단체사이의 남남갈등을 해소하기 위해서 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하도록 노력해야 한다. 무엇보다 통일문제에 대한 갈등은 이념적 갈등의 성격을 가

지고 있으며, 이에 따라 국민적 합의를 도출할 수 있는 구체적인 방안에 대한 주의를 환기할 필요가 있을 것이다.

## 2. 법·제도분야

남북한의 통일은 남북한 국민들의 의지와 정책의 문제이기도 하지만 결국에는 법적인 처리과정이 필수적인 법적 과정이기도 하다. 통일의 과정에서는 통일의 마지막 단계에서가 아니라 초기의 단계에서부터 법적인 정비가 요구된다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 남북통합 관련 법제연구들은 ‘법제통합 로드맵’이 부재한 상태에서 진행되어온 듯하다. 본 연구에서는 남북관계 변화에 따른 남과 북의 법제 변화, 그리고 사회주의 국가의 전환과정에서 제기된 법제 변화 등에 대한 고찰을 바탕으로 남북한 법제 통합에 대한 몇 가지 정책적 대안을 제시하였다. 무엇보다 남북한 법제통합의 문제는 체계적인 연구와 지속적 논의, 그리고 이를 위한 물적·인적 인프라의 구축을 요구하고 있다.

특히 남북한 법제의 통합은 북한의 법제 개혁이 수반되어야 하며, 전반적인 남북관계 진전 상황이나 북측의 요구사항 등을 종합적으로 고려하여 구체적인 실천 내용을 단계적으로 보완해야 할 것이다. 남북한 간의 ‘관계의 동태학’(dynamics of relations)을 정확히 이해하고 시의적절한 해결방안을 제시할 수 있기 위해서는 통일부의 현장성과 법무부·법원의 전문성이 상시적으로 결합할 수 있는 기구의 정비가 요구된다.

이와 함께 법제통합을 위해서는 통일관련 입법정책을 전문적으로 연구하는 국책연구원·민간연구원 등 연구기관과 인력을 양성할 필요가 있다. 특히 남북간 경험의 활성화 되고 가속도가 붙게 되면 법제통합의 필요성은 더욱 증대될 것이기 때문에 기존의 방식으로는 한계가 있을 수밖에 없고 물적·인적 인프라의 대폭적인 확충과 재정비가 요구된다.

무엇보다 통일부가 인적·물적 조직을 확대하여 통일법제를 연구하고 준비하는 전담부서를 설치하여 이를 통해 법무부 등의 유관기관의 자

문과 지원을 받아 통일적이고 체계적인 법제 수립을 도모하여야 할 것이다. 이와 관련 법무부가 법률제도 분야에 대한 업무를 총괄하여 주도하고 통일부는 필요한 행정적 지원업무를 담당하는 것으로 업무를 조정하는 방안을 비교하여 실질적이고 효율적인 조직개편을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 생각건대 후자의 법무부 주도 방식은 독일과 일본의 경험에서 찾아볼 수 있으나, 우리의 법제통합은 독일의 급속한 흡수방식과 달리 북측과의 상시적 대화를 통해 점진적으로 형성되어야 하기 때문에 현장성이 보다 중시되어야 한다는 점 및 일본의 개발도상국에 대한 기능적 차원의 법제정비지원사업과는 달리 민족적 통일과업의 일환으로 법제통합이 논의되는 만큼 범부처 차원의 종합적인 대책이 필요하다는 점 등을 고려하면 통일부 주도 방식이 보다 타당하다고 생각된다.

### 3. 정치분야

통일정책은 궁극적으로 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되고 있으며, 그 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 통일정책 거버넌스는 남북한이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호 조정체제로 정의할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 통일정책 거버넌스의 제 차원을 분석하고 이의 활성화를 위한 방안을 국제체제 수준, 정부, 정부와 기업 간의 협력, 시민단체의 참여 활성화 등으로 세분화하여 제시하였다.

한반도 통일문제는 국제정치의 영향을 받는다. 이에 따라 통일정책 거버넌스는 국제체제 수준에서 다양한 국제정치 행위자들과의 네트워크를 구축할 필요가 있다. 먼저 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 주도하며, 평화번영정책에 입각한 남북관계 개선 및 한반도 평화

정착 구상에 대한 주변4국의 명시적인 지지를 확보해야 한다. 그리고 북핵문제에 대한 완전한 해결책이 마련되면, 한반도 평화체제의 구축 및 동북아 다자안보협의체로의 확대·발전을 모색하여야 한다. 둘째, 대북 인도적지원은 균형 있는 북한 이해를 전제로 해야 하며, 인도주의 원칙에 충실한 방향으로 협력관계를 모색해야 한다. 셋째, 경제협력 문제에 있어서는 기본적으로 시장경제 원리를 고려하되 현 시점에서 북한 경제개발에 기여할 수 있는 동북아 협력사업의 활성화가 가장 구체적인 대안이 될 것이므로 동북아 저개발지역에 대한 투자의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 Track Ⅲ를 중심으로 한 공유감 형성에 노력해야 한다. 또한 동북아지역의 협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제사회와 긴밀한 협력관계를 유지하는 일이 매우 중요하다. 이를 위해서는 북한체제와 국제사회와 협력할 수 있는 시스템 마련이 시급하다. 경제관련 정보의 공개, 법·제도의 구비와 효율적이고 투명한 행정절차 확립, 민주주의 정착 등 국제사회의 일반적인 규범이 충족되어야 한다.

끝으로 북한인권문제와 관련해서는 국제기구와 EU, 개별국가들의 기존의 노력 이외에 동아시아 지역의 인권레짐 형성이 필요하며, 이러한 레짐은 NGO들의 역할이 강조되는 거버넌스 형태로 구축될 필요가 있다.

통일정책 거버넌스의 구축과 이의 효율성을 제고하기 위해서는 정부 통일정책추진체계 역시 효율화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 통일부가 통일정책과정을 실질적으로 주도하면서 이해당사자들의 참여를 바탕으로 정책의 투명성과 책무성을 확보하는 것이 필요하다. 둘째, 이해당사자들의 부정적 역할에 대한 정부의 인식 또한 해소하여야 한다. 향후 다양한 행위자들의 역할에 대한 이해와 조정이 이루어지지 않는다면 통일정책 거버넌스의 발전을 기대할 수 없다. 셋째, 정부 통일정책과 관련한 정보의 비공개, 정보격차 등 정보화의 제약조건들이 해결되어야 한다. 넷째, 지방자치단체들의 대북 교류 및 협력의 확대가 다

양하고 유연한 남북관계의 발전으로 이어질 수 있도록 관련 법제도를 마련해야 한다.

통합의 또 다른 중요한 측면은 경제협력이다. 여기에서는 정부와 기업 간의 거버번스가 중요한 변수로 작용할 수 있다. 남북경협 특성상 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있기 때문이다. 향후 남북경협을 확대할 경우에는 정부와 기업간 적정한 역할분담을 통해 이를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 남북 당국은 남북협력사업의 시장 형성 및 제도적 보장에 대해 협력을 해야 하며, 기업간 협력사업 시에는 공동 진출을 통해 초기부담을 완화하는 방안도 강구해야 한다. 그리고 남북경협이 일정한 궤도에 들어섰기 때문에 그 제도화에 보다 힘을 써야 한다. 보다 구체적으로 향후 남북경협이 본격화 국면에 들어선 지금 ‘남북경협 전담공사’ 설립을 검토해야 한다. 이는 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)나 서독의 상공신탁공사(Treuhandlungsstelle für Industrie und Handel) 기능을 할 수 있는 반관반민의 경협전담공사를 신설하는 방안이다.

남북경협에서 정부-기업간 협력구도 형성을 고려할 때 가장 중요한 요소는 상호이해와 윈-윈(Win-Win)의 역할분담이다. 현재 대북지원은 인도적 지원에서 개발지원으로 방향을 전환하고 있다. 개발지원이 확대될 경우 정부-기업간 협력구도는 더욱 더 절실하다. 또한 정부와 특정 기업간 형평성 논란과 투명성 시비를 사전에 막기 위해 남북경협에 대한 시민사회의 폭넓은 비판도 겸허히 수용해야 한다.

NGO는 통일정책 네트워크에서 또다른 중요한 행위자로 대두되었다. NGO들은 스스로의 참여를 통일정책 거버넌스에 통합하기 위한 다음과 같은 구체적인 조건들을 마련하고자 노력해야 한다. 첫째, NGO들은 통일부와 공식적 혹은 비공식적 협약을 통해 NGO들의 정책과정에 대한 역할을 인정받는 것이 필요하다. 둘째, NGO들은 통일정책과정 중 어느 하나 이상에 참여하는 것이 필요하다. 셋째, NGO들은 자율성을

유지하면서 정당이나 기업 등 다른 정책행위자들과 역할을 조정하고 분담하는 것이 필요하다. 넷째, NGO들은 자신들의 참여 없이는 어려움이 따르는 통일정책의 목적 달성에 기여하여야 한다. 통일부는 조건과 능력을 갖춘 NGO들과 시민사회 대표를 통일정책의 기획 단계부터 정책의 이해당사자로 참여시켜 권리와 의무를 분담하는 보다 실질적인 파트너십을 추구할 필요가 있다. 이를 위해서 통일부-시민들의 파트너십 구축을 위한 준거 틀과 도구를 설정할 필요가 있다.

시민들이 통일정책 설계에 참여하기 위해서는 통일정책이 쟁점화하기 전부터 정보 접근이 보장되어야 한다. 또한 ‘협의’와 관련해서는 실질적인 시민참여가 이루어질 수 있도록 협의 제도를 보완하고 아울러 통일정책에 대한 ‘심의적인’(deliberative) 토론이 뒷받침될 수 있는 장치들을 강구하는 것이 필요하다. 통일부는 통일정책과정 초기단계부터 전문가, 시민단체 등을 참여시켜 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색할 수 있는 ‘통일정책 거버넌스’ 체제를 구성·운영할 필요가 있다. 구체적으로 통일부와 시민, NGO들이 통일정책 전반을 논의하는 ‘민관통일정책협의회’(가칭)를 상위에 두고, 그 산하에 통일정책, 경제협력, 사회문화협력, 인도적 사안, 통일교육, 북한이탈주민정책, 국제협력 등의 분야별 분과위원회를 단계적으로 설치하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 경제분야

남북한 경제통합 인프라는 남북한 통합을 위한 국내외적 기반 조성 및 통일 역량 강화과 밀접히 연관되어 있다. 본 연구에서는 한국 내에 이미 구축되어 있는 경제분야 인프라를 남북한 통합과정 및 통합 이후에 남북한을 포괄하는 방향으로 확장시키기 위한 기본적인 정책방향 및 구체적인 정책대안을 제시하는데 초점을 맞추었다. 이에 따라 본 연구에서는 남북한 경제통합 인프라의 확장과 관련하여 경제분야의 통일

인프라를 인적, 제도적, 물리적, 재정금융적 측면 등 네 측면으로 분류하고, 이를 기반으로 통일인프라의 확장을 남한, 북한, 남북한관계, 국제사회의 네 가지 차원으로 나누어 고찰해보았다.

남북경제통합의 인프라 확장을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다. 그런데 정부 내 인적 인프라는 기본적으로 현장에서 실무를 하면서 구축되는 것이 일반적이다. 하지만 단기적인 아닌, 중장기적 과제는 이른바 현장이라는 것이 존재하지 않는다. 그래서 이른바 연구를 통해 형성될 수밖에 없다. 그래서 현 단계에서의 인적인 인프라 구축은 지적인 인프라 구축과 밀접한 관계가 있다. 그리고 지적인 인프라는 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라의 토대를 구축하는 의미도 가지고 있다.

남북경제교류협력 추진체계의 정비는 경험의 재원조달 문제와도 밀접한 관계가 있다. 경험의 양적·질적 확대를 위해서는 남북협력기금의 규모 확대가 선결과제이다. 다만 협력기금 중심의 경험 확대는 장기적으로는 예산에 반영이 되어야 할 것이다. 이러한 변화는 통일부의 조직개편, 민관의 역할 재조정에 따른 새로운 사업주체의 등장, 정부 내 통일부가 아닌 경제부처의 참여확대로 자연스럽게 연결될 것이다. 이 경우 행위자 수가 증가되며, 민간과 정부 간 및 정부 내 협의체의 필요성과 각 정부 부처들에 대한 조정자, 나아가 때로는 기획자의 역할을 수행할 존재가 절실하게 될 것이다. 따라서 통합 인프라의 확장에서는 무엇보다 재원조달 문제까지 염두에 둔 인적 인프라의 확장, 나아가 경험사업 추진체계의 재구축이 무엇보다도 시급하다고 할 것이다.

## 5. 사회·문화분야: 통일교육

그 동안 진행된 남북한관계의 변화, 특히 남북한 간의 상호 협력과 교류의 확대 등으로 인하여 나타나게 될 통일에 대한 개념의 변화와 방안 및 시기 등은 통일이라는 막연한 기대와 당위성에 근거한 교육에

대한 전면적인 변화와 새로운 통일교육의 필요성을 부각시키고 있다. 그러나 통일교육에 대한 변화와 새로운 의미의 통일교육이 요구됨에도 불구하고 과거 수행되어 온 통일교육과는 현저하게 개선된 신패러다임 통일교육에도 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는 현행 신패러다임 통일교육이 갖는 문제점을 제도적·법적 측면, 학교통일교육, 사회통일교육, 그리고 통일교육 네트워크 상에서 나타난 문제점으로 나누어 고찰해보고, 이러한 문제점에 대한 대안을 모색해보았다.

무엇보다 신패러다임의 통일교육은 협의의 통일교육이 아니라 자유민주주의에 토대를 둔 민주시민교육을 포괄하는 광의의 통일교육, 즉 통일교육은 민주시민의 가치관과 태도를 양성하는 교육이며, 통일에 필요한 민족공동체의식과 건전한 평화관과 안보관을 형성하는 교육이어야 할 것이다. 이는 통일교육이 정부의 주도하에서 일방적인 교육이 아니라 정부와 민간단체 간의 유기적 협력에 기초한 통일교육 네트워크에 기초해야 한다는 것이다. 또한 이는 통일교육이 민주시민교육의 일부가 됨으로써 통일교육의 내용이 다양성을 담보할 수 있게 하는 방향으로 네트워킹이 이루어져야 한다는 것을 보여주고 있다.

신패러다임 통일교육 실현을 위한 통일교육 네트워크의 구축과 관련해서는 현재의 제도적 조직체계와는 완전히 다른 새로운 네트워크를 구상해 볼 수 있다. 새로운 네트워크는 예를 들어 민주시민교육과 통일교육을 총괄하고 아우르는 중앙기관으로 ‘시민정치교육본부’(가칭) 설치하고, 여기에 통일교육원과 통일교육협의회 및 통일연구원, 기타 민주시민교육과 관련된 주요 기관과 단체가 협의체 형식으로 참여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 시민정치교육본부의 운영은 특정 정당이나 정파의 영향을 받지 않고, 초당적이면서 독립적으로 이루어질 필요가 있으며, 이를 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 중앙교육기관의 독립성을 보장하기 위해서는 독일과 같이 이 기관이 특정 정부 부처에 소속되면서도 예산은 독립적으로 집행하고,

의회의 감시를 받도록 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 즉 시민정치교육 본부를 통일부나 교육인적자원부 산하기관으로 설치하지만, 예산을 이들 부처와는 독립적으로 집행·운용하는 것이다.

앞으로 지방자치제도가 더욱 발전하고 많은 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양될 것이기 때문에 지역시민정치교육본부의 설치와 활성화는 매우 중요하다. 이에 따라 시민정치교육본부는 각 도와 광역시 등에 지역시민정치교육본부를 두고, 지역시민정치교육본부는 지역의 통일 및 시민교육 관련 단체와 협의·협력하면서 각 지역의 특성에 맞게 통일 및 시민 교육과 행사를 지원함으로써 중앙에 편중된 집권적 통일교육의 진행에 변화를 가져올 수 있을 것이다.

## 6. 사회·문화분야: 북한이탈주민과 사회통합

본 연구에서는 북한이탈주민의 문제를 사회통합의 차원에서 분석하고, 기존의 연구에서 나타나는 한계, 즉 총론차원의 접근을 탈피하여 보다 구체적 사회적응 프로그램을 개발에 시사점을 얻고자 진행되었다.

본 연구의 결과는 북한이탈주민들에 대한 정착지원을 보다 효율적으로 실시하기 위해서는 무엇보다 북한이탈주민 정착관련 실무자 간에 정기적인 협력체계가 이루어져야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 이를 위해서는 지역 내 거주 북한이탈주민들의 정착실태, 즉 정착과정에서의 소요산정(needs assessment)이 체계적으로 이루어져야 한다. 가장 기본적으로 북한이탈주민이 정착지로 이주하는 초기에 이들을 지역주민으로 환영하면서 이들의 정착기대와 실태를 파악하기 위한 거주지 안내서비스가 이루어져야 할 것이다.

두 번째 북한이탈주민의 지역사회 정착을 위해서는 지역주민들의 관심과 지원이 매우 중요하다는 점에서 지역사회의 북한이탈주민들에 대한 긍정적 인식형성과 관심유도를 위한 홍보활동이 이루어져야 할 것이다.

그리고 본 연구는 북한이탈주민의 정착지원을 돕는 과정에서 여전히 인적 자원의 부족현상이 나타나고 있음을 지적하고 있다. 예를 들어 자원봉사자 수준이 아니라 자원봉사자들을 지속적으로 관리해줄 수 있는 중간관리자는 부족한 것으로 보인다. 또한 북한이탈주민의 사회적응 프로그램이 제대로 실행되기 위해서는 지역단위 인적 지원체계를 형성할 필요가 제기되고 있다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 고일동 편. 『남북한 경제통합의 새로운 접근 방법』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 고정식 외. 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』. 서울: 통일 연구원, 2004.
- 김동규 외. 『남북한관의 의식조사와 통일교육 개선방안』. 서울: 집문당, 2001.
- 김영윤 외. 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일 연구원, 2002.
- 김창환 외. 『독일의 학교 및 사회통일교육 프로그램 개발 및 운영 실태 분석』. 서울: 통일부, 2002.
- 김학성. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 문무기. 『중국 노동법제분석을 통한 북한노동법제 변화전망』. 서울: 한국노동연구원, 2002.
- 문용린 외. 『남북통일 대비 교육 준비에 관한 교육전문가 의견조사 연구보고서』. 서울: 서울대학교 사범대학 통일 교육 연구 위원회, 1995.
- 박석삼. 『북한경제의 구조와 변화』. 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- 박순성 외. 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2002
- 박인성. 『중국 선전경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구』. 국토연구원, 2000-8.
- 박종철 외. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연

- 구원, 1992.
- 박찬석 외. 『통일교육론』. 서울: 백의, 2000.
- 방계문. 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 과학원출판사, 1964.
- 법무법인 태평양. 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』. 서울: 로앤비, 2005.
- 법무부·아시아법연구소. 『체제전환국 법정비지원사업의 현황과 과제』. 서울: 법무부, 2004.
- 법원행정처. 『북한의 부동산제도』. 법제처, 1997.
- 법제처. 『북한법제개요』. 법제처, 1991.
- \_\_\_\_\_. 『중국과 대만의 교류법제』. 법제처, 1992.
- 서재진 외. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 선한승 외. 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』. 서울: 한국노동연구원, 2005.
- 양문수 외. 『경분야 통일인프라 구축 및 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 여인곤 외. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『북한이탈주민 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이상만 외. 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』. 서울: 통일연구원, 2003).
- 이상준 외. 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』. 안양: 국토연구원, 2002.
- 이상준·김원배·김영봉·이성수 외. 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략: 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로』. 안양:

- 국토연구원, 2004.
- 이영훈. 『북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과 분석』. 서울: 한국은행, 2004.
- 이장희 외. 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아사연학술포럼시리즈 2003-4. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003. 12.
- 장명봉·박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원. 2001.
- 전일수 외. 『통일대비 남북한 종합교통망 구축계획』. 서울: 교통개발연구원, 1998.
- 전홍택·이영섭. 『남북한 화폐·금융통합에 관한 연구』. 서울: 한국개발연구원, 2002.
- 제성호 외 5인. 『법·제도분야 통일 인프라 실태연구』. 협동연구총서 03-04, 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 협동연구총서 04-04, 서울: 통일연구원, 2004.
- 조동제. 『중국 사회주의 시장경제 법제개혁에 관한 연구』. 서울: 법제연구원, 2004.
- 조명철. 『7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제 : 북한 경제개혁의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 외. 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』. 평양: 인민과학사. 1973.
- 최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994).
- \_\_\_\_\_. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.

- \_\_\_\_\_. 『남북한 경제교류/협력 제도화방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 최진욱 외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 통일부. 『2004년도 북한경제 종합평가』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『2005 학교통일교육 기본 지침서』. 서울: 통일부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『2005년도 통일교육지침서(일반용)』. 서울: 통일부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일연구원. 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 한만길 외. 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』. 통일연구원, 2003.
- 홍익표·진시원. 『남북한 통합의 새로운 이해』. 2004.
- 황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.

Brownlie, Ian. *Principals of Public International Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.

Karl-Heinrich v. Waldhansen. *Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen Bundesrepublik und DDR*. NJW, 1980.

Katz, S. Stanley. “Northeast Asian Development Bank: An Alternative for Regional Development?” *International Symposium on Financing Plans for the Development of Northeast Asia Organized by KIEP and EXIMBK*, 2004.

Kupper, Siegfried. *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung*. Köln, 1972.

Moon, Woo-sik and Deok Ryong Yoon. “Possible Financial Schemes for the Development of Northeast Asia.” *International Symposium on Financing Plans for the Development of Northeast Asia Organized by KIEP and EXIMBK*, 2004.

- 東京財團(Tokyo Foundation). *The Establishment of a Northeast Asian Development Bank (NEADB) and Japan's Cooperation Policies* (November, 2002).
- 白和金. 『社會主義市場經濟體制若干重要問題研究』. 中國計劃出版社. 2002.
- 深圳市人民政府. 『法制辦公室年報』. 深圳市人民政府. 1985-2004.
- 王維燈·李連中. 『社會主義市場經濟教程』. 北京大學出版社. 1997.
- 李同明編著. 『中國特色社會主義經濟的理論與實踐』. 中國人民大學出版社. 1994.
- 全國幹部培訓教材編審指導委員會組織編寫. 『社會主義市場經濟概論』. 人民出版社. 2002.
- 董洪日. 『社會主義市場經濟概論』. 中國: 山東大學出版社. 2003. 5.
- 黎學玲. 『特別經濟區法』. 中國法律出版社. 1997.
- 大內憲昭. 『法律からみた北朝鮮の社會-朝鮮民主主義人民共和國基本法令集付』. 東京: 明石書店, 1995.

## 2. 논문

- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』. 제12권 2호, 2003.
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정현백. “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 허영식. “정치교육의 체계와 운영.” 『독일연방공화국: 정치교육, 민주화 그리고 통일』. 서울: 대왕사, 1996.
- 권영성. “우리 헌법의 영토조항과 통일조항.” 『판례월보』. 제228호.

1998. 9.

- 박해육. “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색.” 『한국행정연구』. 제11권 제4호, 2002.
- 윤덕룡. “북한의 금융제도: 문제점과 개혁방향.” 『남북경협심포지움 자료집』. 신용보증기금, 2005.
- 이영훈. “북한 경제정책의 변화와 향후 전망: 가격을 중심으로.” 『금융경제연구』. 제220호, 2005.
- 이일영. “‘북한형’ 기업-노동개혁: 체제이행의 유형과 대안.” 『국가전략』. 제11권 2호, 2005.
- 이향규. “통일 후 교육제도 통합과 사회적 삼투현상: 독일과 한국.” 『통일문제연구』. 하반기호, 2003.
- 임순희. “탈북자 문제 연구의 현황과 과제.” 『현대북한연구와 남북관계』. 북한연구학회 2004 추계학술회의.
- 정진상·윤황. “북한의 산업구조 현황과 과제.” 『산업경제연구』. 제17권 6호, 2004.
- 정한영·홍현포. “통일에 대비한 산업구조 개편과 산업정책의 방향에 대한 연구.” 『산업조직연구』. 제5집, 1997.
- 주성환·조영기. “북한의 산업별 경제협력 분석.” 『북한연구학회보』. 제6권 1호, 2002.
- 김광길. “개성공업지구 법제정비 사업의 현황. 의의 및 과제.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄. 2005.
- 김성남. “남북교류협력법안 검토.” 『인권과 정의』. 대한변호사협회. 1989. 8.
- 김일성. “우리 당의 사법정책을 관철하기 위하여.” 『김일성저작집12』. 평양: 조선로동당출판사.
- 남성욱. “‘2004년 법전’ 발생과 북한 경제개혁 전망.” 『KDI 북한경제리

- 뷰』. 2005년 4월호. 한국개발연구원, 2005.
- 박인성. 『선전경제특구의 건설배경과 경험』. 한중사회과학연구회편. 현재중국. 이채, 2005.
- 신현윤. “6·15 이후 북한 민사법의 변화와 전망: 북한의 경제개혁·개방 관련조치와 법률을 중심으로.” 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아사연학술포럼시리즈 2003-2003년 12월. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003.
- 윤대규. “북한 형법의 동향과 평가.” 『분단 60년: 북한 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- 이은정. “중국과 대만의 교류협력실태 및 법적 분쟁의 해결.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점2』. 법원행정처.
- 이철수. “북한 노동법제의 현황과 전망.” 『북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 발표논문집』. 북한법연구회. 2003. 11. 2.
- 이효원. “정부의 통일법제 준비와 평가.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집, 2005. 9. 28.
- 장명봉. “최근의 북한사회주의헌법 개정의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망.” 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 1998.
- \_\_\_\_\_. 박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원, 2001
- 제성호. “통일관련 법제 인프라 실태 및 문제점.” 『통일시대와 법』. 서울: 중앙대학교 출판부, 2003.
- 조영기. “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제.” 『시민과 변호사』, 2004. 2.
- 한인섭. “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미.” 『제93회 북한법연구회 월례발표회 발표논문』, 북한법연구회, 2004. 12. 9
- 홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향.” 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』. 서울: 통일원, 1994.



# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 핵정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원

북한인권백서 2005  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2005*

이금순 외 공저 10,000원  
 이금순 외 공저 10,000원

### 연례 정세 보고서

2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

### 학술회의총서

2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08 한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01 북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02 6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03 Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks	10,000원
2005-04 Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05 북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원

### 논총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02 10,000원

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원

2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류 · 협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안( I ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제( I )	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적대응방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신페라다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원

## ◆ 비매품 ◆

## 통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조 『민족공조』론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인근
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사실』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인근, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암

2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최희철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실의	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜

#### KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도 전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박중철	

#### Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim

- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh  
2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party  
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee  
2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내 주십시오. 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





