

국내적 통일준비 역량 강화 방안

김수암·상기영·이상근·최용환



Korea Institute for National Unification

국내적 통일준비 역량 강화 방안

김수암·성기영·이상근·최용환



Korea Institute for National Unification

국내적 통일준비 역량 강화 방안

(신통일대계 (3/4년차))

KINU 연구총서 16-17

인 쇄 2016년 12월

발 행 2016년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 통일정책연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000

(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)

인 쇄 처 두일디자인(02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-858-8 93340

통일대비, 남북통일

340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2016032384

가 격 8,500원

© 통일연구원, 2016

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

국내적 통일준비 역량 강화 방안



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

목차

요약	vii
I. 서론	1
II. 통일준비 국내적 역량의 개념	7
1. 선행연구 정리	9
2. 통일준비 역량의 개념 정립	13
III. 법제도 차원의 통일준비 역량(1): 중앙정부 차원	25
1. 남북교류·통일 관련 법제 현황과 평가	27
2. 남북교류·통일 관련 조직·인력 현황 및 평가	55
3. 역량 강화 방안	81
IV. 법제도 차원의 통일준비 역량(2): 지방자치단체 차원	91
1. 통일준비 관점에서 지방자치단체의 지위 및 역할	93
2. 지자체 통일준비 관련 법령 현황 및 평가	99
3. 관련 조직의 현황 및 평가	117
4. 통일준비 및 통일 단계별 지자체의 과제 및 통일준비 역량 강화 방안	123



국내적 통일준비 역량 강화 방안

V. 인적 역량 현황평가 및 강화방안	137
1. 인적 역량의 개념	139
2. 인적 역량 강화를 위한 교육시스템의 현황	148
3. 인적 역량 강화 방안	161
VI. 결론	181
참고문헌	189
최근 발간자료 안내	195

표·그림목차

표 III-1	남북교류 및 통일 관련 법률 현황	29
표 IV-1	광역시자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	103
표 IV-2	전국 교육청 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	105
표 IV-3	기초지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	107
표 IV-4	지자체별 남북교류협력기금 현황 (현재액은 2013년 결산 기준)	109
표 IV-5	지자체 통일교육 관련 조례 현황	111
표 IV-6	광역시자체별 남북교류협력 담당조직 (2016.6.10. 현재)	119
표 V-1	전문가 대상 2015년 통일준비 조사항목 구성 비교	142
표 V-2	2016년도 통일교육원 통일교육 과정 현황	150
표 V-3	통일교육원 통일교육 주안점 및 교육내용	152
표 V-4	국가공무원인재개발원 통일안보과정 프로그램	154
표 V-5	서울시 인재개발원 북한이해과정 프로그램	155
표 V-6	강원도 인재개발원 통일안보의식(DMZ) 함양과정 프로그램	156
표 V-7	인천시 인재개발원 서해5도서 통일안보 체험과정 프로그램	157
그림 IV-1	지자체 남북교류 추진 체계	122
그림 V-1	통일준비에 대한 인식	141

실천의 영역에서 통일준비가 구체화되고 있기는 하지만 여전히 통일을 준비하는 우리의 역량은 취약한 것이 사실이다. 우리 국민들도 대다수가 여전히 우리사회의 통일준비가 취약하다고 부정적으로 인식하고 있다. 통일역량에 대한 일부 연구가 수행되고 있으나 ‘통일준비 국내역량’을 어떻게 정립하고 강화해나갈 것인지에 대한 본격적인 연구는 수행되지 않고 있다. 따라서 선행연구를 바탕으로 현재 우리 내부의 통일준비 역량을 체계적으로 평가하고 통일 과정, 통일실현단계, 통일 후 통합단계를 포괄하는 우리 내부 통일준비 역량을 강화할 수 있는 방안을 전문적으로 연구할 필요가 있다. 2016년에는 통일준비 국내역량에 중점을 두고 『신통일대계 연구』를 수행하고자 한다. 구체적으로 통일준비 국내역량을 평가하고 통일준비 역량을 강화할 수 있는 방안을 중점적으로 연구하고자 한다. 금년도에는 공공부문(중앙정부, 지자체)을 중심으로 법·제도, 인적 역량에 대한 현황을 살펴보고 평가를 통해 역량 강화 방안을 제시하고자 한다.

아직까지 ‘통일준비’에 대한 개념조차 제대로 정립되어 있지 않은 상황이다. 이러한 점을 감안할 때 통일준비는 목표에 대한 정립으로부터 출발해야 한다. 국내적 통일준비 역량은 통일준비의 법·제도적 기반 확충, 통일준비 인력 양성, 통일을 위한 재정 확보 방안 마련 등 국내적 차원에서 수행할 수 있는 과제 등을 충실하고 조속하게 이행함으로써 통일에 우호적인 여건이 촉진되어 통일의 시점이 도래했을 때 통일 과정을 순조롭게 이행하고 통일에 따르는 부작용을 최소화할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다. 또한 국내적 통일준비 역량은 남북관계 발전 및 통일의 가능성과 시기를 둘러싼 주변 여건에 대한 지속적 관찰 속에서만 형성되고 발전되어 나갈 수 있다.

제도통합을 넘어 사회통합을 원만하게 이루어가기 위해서는 북한주민의 인식과 대남 호감도가 확산되어야 한다. 이를 위해서는 북한주민의 인식의 변화를 목표로 하는 주민접촉을 확대하는 방향으로 남북관계교류법률을 정비할 필요가 있다. 또한 남북주민의 접촉을 확대하기 위해 각 분야별 남북교류를 촉진할 수 있는 법률의 제정을 확대해나가야 한다. 이러한 법률에 입각한 통일부를 중심으로 하는 교류협력과 각 부처별 관장 분야에서의 교류협력이 북한의 변화, 북한주민의 인식 제고로 이어지기 위해서는 각 부처별로 전담부서와 인력의 배치가 확대되어야 할 것이다. 미래 시점의 통일을 오늘에 준비할 수 있는 시스템을 구축하기 위해서는 통치자의 의지, 국민적 공감대 형성이 무엇보다도 중요하다.

현재 부처들 간의 협력을 통해 교류협력의 발전과 통일에 대한 준비를 하는 시스템이 취약하다. 통일에 대비할 수 있는 역량을 키워나가기 위해서는 여러 부처의 협력을 통한 범정부적인 노력이 필요하다. 이러한 협의와 조정을 주도하는 부처는 이 분야의 전문성을 갖춘 통일부가 되어야 할 것이다. 그러므로 통일부가 총괄적인 조정 기능을 발휘할 수 있도록 「통일준비 기본법」을 제정할 필요가 있다고 본다.

교류협력 확대와 통일대비를 위한 역량의 결집이라는 측면에서 더욱 문제가 되는 것은 중앙정부와 지방자치단체들 간의 협력이 적절하게 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 지방자치단체의 역할, 의무, 권한 등에 대한 법적 규정은 매우 부족한 것으로 평가된다. 북한과의 통합이 실제로 진행될 경우 엄청난 행정 수요가 발생할 것이며 이를 감당하기 위해서는 지자체 소속 인원들이 큰 역할을 담당해야 한다. 지자체 남북교류의 법적 위상 확보를 위해서는 법률에 지자체 장의 책무로서 통일

준비와 남북교류 등을 규정하고, 전담조직 및 인력의 배치, 안정적 재원을 마련할 수 있는 방안 등을 포함시켜야 할 것이다.

다수 지자체들이 남북교류협력사업 추진 경험을 가지고 있다고 하지만, 여전히 지자체는 대북정보에 어둡고, 남북협상과 관련된 준비나 훈련이 부족한 상태이다. 뿐만 아니라 지자체 남북교류 담당자들의 인식이나 전문성 역시 충분하다고 보기는 어렵다. 따라서 중앙정부는 대북정보의 제공, 지자체 담당자들의 교육, 중앙과 지방, 지자체와 지자체들 간의 정보 공유 강화 등을 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 또한, 지자체와 민간의 연계 및 협력체계를 강화하여야 한다.

중앙정부·지자체·민간 등 참여 주체도 확산되고 있는 점을 감안할 때 분야별 전문성을 제고하는 인력 양성을 위해서 다양한 인력 양성 주체들을 어떻게 관리하고 지원할 것인가에 대한 방안 모색이 필요하다. 통일부가 주관이 되어 범국가적 차원에서 통일준비 인적 역량 강화 계획을 수립하고 각 주체별로 수행되는 역할과 기능을 종합적으로 조정·관리할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 또한 통일부가 주관이 되어 ‘통일준비 인적 역량 강화 종합계획’(가칭)을 수립해야 한다. 이러한 정부 인력 양성 종합계획 아래 다양한 교육기관들이 분야별 과정들을 운영하고 조율하는 시스템을 갖추어야 한다.

탈북민들은 ‘먼저 온 통일’로 지칭 및 인식되고 있다. 그런데 ‘먼저 온 통일’과 관련하여 탈북민을 단순히 ‘통일대비 역군’으로 규정하는 인식을 넘어서는 접근이 필요하다. 통일대비 역군으로서의 탈북민의 직접적인 역할의 측면보다 탈북민 정착지원 과정에서 축적되는 경험을 통해 통합대비 시사점을 도출해야 한다. 무엇보다도 탈북민 정착지원 경험을 통해 통일 추진단계에서 효과적인 제도통합의 방안과 통일대비

인적 역량 강화 방안을 어떻게 도출해낼 수 있을 것인가라는 측면에 보다 중점이 두어져야 할 것이다. 따라서 ‘먼저 온 통일’은 탈북민의 남한사회 통합을 통해 남북한 전체사회 통합을 위한 정책과 인적 역량 강화를 위한 방안 도출이 핵심요소로 재규정될 필요가 있다.

주제어: 통일, 역량, 법제도, 인적 역량



Measures to Strengthen Domestic Capacities to Prepare for Unification

Kim, Soo-Am et al.

‘Unification’ as a core national agenda for implementation should be prepared in a consistent manner without being affected by political affairs. The Park Geun-hye administration has put into motion ‘unification preparations’ in earnest by setting ‘infrastructure establishment for peaceful unification’ as one of her key policies and organizing the ‘The Presidential Committee for Unification Preparation(PCUP).’ Although practical steps are being taken, it is true that Korea still lacks competencies to prepare for unification. The public holds a negative view towards the Korean society’s readiness to unify. With the ubiquitous perception that the Korean society lacks absolute capacity for inter-Korean social integration, discussions need to take place about how we perceive ‘competency’ coupled with ‘unification preparation.’ It is necessary to systematically evaluate our internal preparation competencies and dedicate specialized research on ways to strengthen our comprehensive competency for the unification process, unification realization phase, and the post-unification integration phase. Based on this stance, this paper seeks to look into the current status of legal, institutional and human competency focusing on the public sector(central government, local governments) and set forth competency building options via evaluation.

Keywords: Unification, Competency, Legal Institution, Human Capacity

I. 서론



지난해 분단 70년을 계기로 남북관계 개선과 실천 영역에서의 통일 준비의 가시적 진전 등에 대한 기대가 높았지만 북한의 잇단 도발과 금년 들어서만 2차례 감행한 핵실험으로 인해 통일에 대한 관심도도 상대적으로 저하되고 있다. 그렇지만 실천영역의 핵심적인 국가과제로서의 ‘통일’은 정세의 진폭에 따라 흔들려서는 안 되고 일관되게 지속적으로 준비해 나갈 수 있어야 한다. 이와 같이 소명으로서의 통일준비에 대한 정당성은 최고 권위를 가진 헌법에 규정되었다는 것은 주지의 사실이다. 대한민국 헌법에는 전문에 ‘평화적 통일의 사명’과 함께 “대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”(제4조)고 규정하고 있다. 즉, 평화적 통일을 추진하고 준비하는 것은 헌법에서 부여한 사명인 것이다.

박근혜 정부 들어 ‘평화통일 기반구축’을 국정과제로 설정하고 ‘통일 준비위원회’를 설치하는 등 ‘통일준비’가 실천의 영역에서 본격적으로 다루어지고 있다. 이와 같이 국정기조, 통치자의 의지 등에 힘입어 정부 부처를 포함한 각계각층에서 통일준비를 주요 영역의 하나로 설정하고 다양한 활동을 전개하여 왔다.

통일부 홈페이지에서는 ‘평화통일 기반구축’ 국정과제를 소개하면서 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’을 국정전략으로 제시하고 있다. 그리고 세부 실천과제로 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일 지향’, ‘통일대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비’로 제시하고 있다. 실질적 통일준비에 대해서는 3가지 구체적 추진계획을 제시하고 있다.

첫째, 탈북민에 대한 생애주기별 맞춤형 교육·의료 지원을 강화하고 통일미래의 역군으로 육성한다는 것이다. 구체적으로 탈북민 재교육 확대 및 학교중심 맞춤형 탈북학생 교육 강화를 통한 자립기반 확충으로 보다 많은 성공사례의 창출, 자산형성 지원 제도 도입, 해외 탈북민

I
II
III
IV
V
VI

보호를 위해 UNHCR 등 국제사회와 협력을 강화한다는 것이다.

둘째, ‘통일준비위원회’ 설치·운영, 유관부처 간 통일대비 협조체제 강화 추진, 통일 미래세대를 위한 콘텐츠 개발 등 국민통합에 기여하는 통일교육 추진, 종합적 통일재원 조달방안 마련 등 실질적 통일준비 역량을 강화한다는 것이다.

셋째, 주변 4국 대상 ‘1.5트랙 협의체’ 구축·운영, ‘한민족 통일 기반 구축사업’ 추진 등 통일외교를 통한 국제적 통일공감대를 확산한다는 것이다.

그런데 실천의 영역에서 통일준비가 구체화되고 있기는 하지만 여전히 통일을 준비하는 우리의 역량은 취약한 것이 사실이다. 우리 국민들도 대다수가 여전히 우리사회의 통일준비가 취약하다고 부정적으로 인식하고 있다. 그리고 민주평화통일자문회의 여론조사에 따르면 통일 이후 남북한 사회통합을 위한 현재 우리사회의 역량을 묻는 질문에 대해서도 ‘부족하다’는 응답이 73.5%(매우: 14.1% + 부족한 편: 59.4%)로 ‘충분하다’는 응답 22.5%(매우: 1.6% + 충분한 편: 20.9%)보다 훨씬 높게 나타나고 있다.¹⁾

그렇다면 다양한 주체들이 통일준비를 실천의 영역에서 구체적으로 추진하고 있지만 통일준비에 대한 부정적 여론이 주류를 이루는 요인은 무엇인가? 이러한 질문과 관련하여 ‘통일준비’의 개념에 대해 우리 사회에서 최소한의 공감대는 형성되어 있는가? 남북한 사회통합을 위한 우리 사회의 역량이 여전히 절대적으로 부족하다고 인식하고 있는데, ‘통일준비’와 결합된 ‘역량’에 대해서는 어떻게 인식하고 있는가라는 구체적인 문제의식에 대해 보다 본격적인 논의가 필요하다고 생각된다.

¹⁾ 민주평화통일자문회의, 『2015통일여론: 3/4분기』 (2015), pp. 51, 55.

그동안 통일연구원을 중심으로 ‘통일인프라’, ‘통일대비 국내역량’ 등에 대한 연구가 진행되어 왔다. 그리고 한국행정연구원을 중심으로 통일대비 ‘인력 양성’에 대한 연구가 일부 수행되고 있다.²⁾ 그리고 재정적 측면에서는 통일비용, 재원조달 등을 중심으로 다양한 연구가 진행 중에 있다. 이와 같이 통일역량에 대한 일부 연구가 수행되고 있으나 ‘통일준비 국내역량’을 어떻게 정립하고 강화해나갈 것인지에 대한 본격적인 연구는 수행되지 않고 있다. 따라서 선행연구를 바탕으로 현재 우리 내부의 통일준비 역량을 체계적으로 평가하고 통일 과정, 통일실현단계, 통일 후 통합단계를 포괄하는 우리 내부 통일준비 역량을 강화할 수 있는 방안을 전문적으로 연구할 필요가 있다.

통일연구원에서는 『통일대계 연구』(2010년~2013년) 1단계 연구를 수행한 데 이어 ‘평화통일 기반구축’ 국정과제를 구체화하기 위해 2014년부터 『신통일대계 연구』를 수행하고 있다. 2015년에는 북한 요소에 중점을 두고 남북한 통합에 대한 북한의 수용력을 제도 및 인식 차원에서 연구하였다. 2016년에는 통일준비 국내 역량에 중점을 두고 『신통일대계 연구』를 수행하고자 한다. 구체적으로 통일준비 국내역량을 평가하고 통일준비 역량을 강화할 수 있는 방안을 중점적으로 연구하고자 한다. 금년도에는 공공부문(중앙정부, 지자체)을 중심으로 법·제도, 인적 역량에 대한 현황을 살펴보고 평가를 통해 역량강화 방안을 제시하고자 한다. 재정적 역량에 대해서는 이미 다른 연구들을 통하여 상당히 많은 업적이 축적되고 있고 사회적 역량의 경우 별도의 과제로 수행할 필요가 있다는 판단에 따라 금년도 과제의 연구범위에서는 제외하기로 하였다.

²⁾ 양현모, 『통일대비 정부인력 양성방안』 (서울: 한국행정연구원, 2011); 양현모, 『통일행정요원 양성 및 관리방안』 (서울: 한국행정연구원, 1998); 박응격, 『통일 이후를 대비하는 정부 인력관리의 과제와 대책』 (서울: 한국행정연구원, 1995) 등.

I
II
III
IV
V
VI

제2장에서는 통일대비와 관련한 기존 연구를 종합적으로 분석·정리하고 이러한 기존 논의에 대한 검토를 바탕으로 ‘통일준비’, ‘통일준비역량’의 개념과 구성요소를 제시하고자 한다. ‘통일준비’, ‘통일준비역량’은 학문적으로 통용되는 개념이 아니라는 점에서 기존 논의 등을 토대로 조작적 정의를 시도하고자 한다.

제3장에서는 중앙부처와 위원회, 처와 청 등 중앙행정기관의 통일준비에 대해 법·제도를 중심으로 현황을 살펴보고 평가를 통해 역량 강화 방안을 제시하고자 한다.

제4장에서는 광역지방자치단체를 중심으로 통일준비에 대해 법·제도를 중심으로 현황을 살펴보고 평가를 통해 과제 및 역량 강화 방안을 제시하고자 한다. 통일연구원에서 통일대계 연구의 일환으로 『통일대비를 위한 국내과제』를 연구하였는데, 중앙정부 중심으로 접근하면서 지방자치단체가 연구범위에 포함되지 못하였다.³⁾ 금년도 연구에서는 지방자치단체의 역량현황을 살펴보고 ‘과제’ 중심으로 역량 강화 방안을 제시하고자 한다.

제5장에서는 인적 역량의 개념을 조작적으로 정립하고 이를 토대로 인적 역량을 함양하기 위한 제도 현황을 살펴보고 평가하고자 한다. 그리고 이러한 평가를 토대로 인적 역량 강화 방안을 제시하고자 한다.

³⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』 (서울: 통일연구원, 2011).

II. 통일준비 국내적 역량의 개념



I
II
III
IV
V
VI

1. 선행연구 정리

통일 방안이나 경로 못지않게 중요한 것이 이러한 방안이나 경로에 영향을 미치는 주변적 요인들과 이에 대응해 나갈 수 있는 정책적 역량이다. 특히 분단 70년을 넘어서면서 남북 간 격차 증가와 이질성 심화라는 현실이 재인식되면서 광의의 통일환경이라고 할 수 있는 내외부적 요인들에 대한 관심 또한 높아지고 있다.

통일준비위원회의 출범 등을 통해 나타난 정부의 통일 의지, 김정은 체제 출범 이후 북한의 변화, 동북아시아에서 미중갈등의 도래와 같은 국제적 요인들도 통일환경과 통일역량에 대한 관심을 높이고 있다. 한마디로 통일환경을 어떻게 설계하고 관리해나가느냐 하는 역량의 문제가 통일의 시기와 방법에 막대한 영향을 미치는 핵심요인으로 부상하고 있다.

통일환경과 통일역량에 대한 관심이 최근 들어 두드러진 것은 사실이지만 과거에도 전혀 없었던 것은 아니다. 통일환경 분석과 통일역량 배양에 대한 연구는 주로 통일연구원을 중심으로 진행되었다. 통일연구원에서는 2003년부터 2005년까지 인문사회연구회 협동연구 사업의 일환으로 ‘국내적 통일인프라’를 분석하는 연구를 수행하였다. 3개년에 걸쳐 진행된 이 협동연구 사업의 결과는 각각 『국내적 통일인프라 실태조사』(2003), 『통일인프라 구축 및 개선 방안』(2004), 『남북한 통합과 통일인프라 확장방안』(2005) 등 3권의 보고서로 출간되었다.⁴⁾

이 연구에서 ‘통일인프라’라는 용어는 단순히 결과로서의 통일이 아닌 통일의 과정을 가능하게 하는 모든 기반 및 여건을 의미하는 것으로

4) 이에 대해서는 박영규·김수암, 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』(서울: 통일연구원, 2003); 김영춘·송정호, 『종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안』(서울: 통일연구원, 2004); 김영춘·김성진, 『종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안』(서울: 통일연구원, 2005)을 각각 참고할 것.

사용되고 있다.⁵⁾ 특히 이 연구는 통일을 지향하는 남북관계 발전을 위해 무엇보다 우리 내부의 통일인프라에 대한 전반적 검토의 필요성을 제시하고 있다. 그러한 의미에서 국내적 통일인프라 구축이야말로 대북정책의 추진력을 강화하고 남북관계의 안정적 발전을 통해 통일 과정으로 이행하는 기반이라는 것이다.⁶⁾ 나아가 국내적 통일인프라는 남북관계의 지속적 개선을 뒷받침할 우리 사회 내부의 역량 강화와 아울러 중장기적으로 점증하게 될 통일수요에 대비하는 각 분야의 통일대비 능력의 강화를 내용으로 하는 개념이라고 할 수 있다.⁷⁾

특히 국내적 통일인프라는 통일을 지향하는 교류와 협력, 통일 과정, 통일 이후의 통합과정 등을 모두 포괄하여 통일의 전 과정을 관리하고 통일과 통합을 성공적으로 성사시키는 데 초점을 둔 개념이라고 할 수 있다.

이 연구가 수행되었던 2003~2005년은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간 정상회담 개최 이후 군사, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 남북교류와 협력사업이 활발하게 진행되었던 시기와 일치한다. 따라서 당시 연구에서도 통일인프라를 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야별 인프라로 구분하며 제도과 의식 차원의 인프라를 모두 포함하고 있다.⁸⁾

또한 통일인프라를 정태적 의미에서 통일 과정에 직간접적 영향을 미치는 주변 여건을 중심으로 파악하는 동시에 동태적 차원에서 실질적 교류협력을 추진해나갈 수 있는 사회적 역량으로 정의하기도 했다.

이어 통일연구원은 2010년부터 4개년에 걸쳐 『통일대계 연구』라는 주제 하에 남북합의통일 마스터플랜 구상을 위한 연구를 실시하였다.

5) 박영규·김수암, 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』, pp. 14~15.

6) 위의 책, p. 13.

7) 위의 책, p. 17.

8) 위의 책, p. 16.

이 연구의 1차 연도인 2010년에는 『통일환경 평가』 연구를 수행하였고 그 중의 일부로 통일대비 국내역량에 대한 평가가 이뤄졌다. 통일대비 국내역량 평가란 “통일에 대비한 국내적 역량이 어느 정도 갖춰져 있는가를 다양한 지표를 바탕으로 평가”하고자 한 것이다. 미래의 어느 시점에 남북한이 합의 통일을 이룩한다고 가정할 때, 그에 대한 준비가 국내적 수준에서 어느 정도 이루어져 있는가를 현재적 관점에서 점검하고자 한 시도였던 것이다.⁹⁾

‘통일대비 국내역량 평가’라는 개념을, 2003~2005년의 연구에서 사용하였던 통일인프라 개념과 비교해 보면 몇 가지 점에서 차이점을 발견할 수 있다. 크게 구분해 보면 두 개념의 차이점은 통일의 명시적 상징 여부, 통일에 접근하는 방식, 통일환경의 변화 여부 등에서 목격된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통일인프라 구축이라는 표현 속에는 통일의 시점이나 가능성이 분명하게 전제되어 있지 않지만 통일대비 국내역량이라는 개념은 통일을 명시적으로 전제하면서 직접적이고 적극적으로 이에 대비해나간다는 의미를 내포하고 있다. 다시 말해, ‘통일대비 역량’이 통일을 정책적 우선 순위에 놓고 적극적으로 통일을 달성하기 위해 각종 역량을 강화·발전시켜 나가는 차원이라면, ‘통일인프라’는 통일을 먼 미래에 달성할 수 있는 것으로 보고 우선 현실적 가능성이 높은 한반도의 분단 상황 관리에 역점을 두자는 입장이다. 이렇게 볼 때 통일인프라라는 개념은 통일정책 차원의 대비가 아닌 대북정책 차원의 대비로서, 통일대비 역량과는 지향하는 바가 다르다.

둘째, 통일대비 국내역량이라는 개념에는 기존 통일 방안이 전제하

⁹⁾ 박종철 외, 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합평가』 (서울: 늘품플러스, 2010), p. 85.

I
II
III
IV
V
VI

고 있는 단계적·점진적 통일에 대한 대비뿐만이 아니라 북한의 급변사태까지를 고려한 대응 방안이 포함되어 있다. 이는 통일인프라 개념과 구분되는 매우 중요한 요소이다. 통일인프라 개념이 통일을 막연한 미래의 일로 상정하고 이에 점진적이고 단계적으로 대비해 나가겠다는 것이라면 통일대비 국내역량은 통일이 다가온 현실이기 때문에 남북한의 통일에 대한 대비를 구체적이고 종합적으로 해 나가겠다는 것이다.

셋째, 통일대비 국내역량 개념은 북한의 핵보유, 남북한 격차의 심화 등 통일환경 변화에 부응하여 더욱 적극적인 통일의지를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 1994년 이래 유지되어온 ‘민족공동체통일방안’의 원칙과 기초를 유지하면서도 통일환경 변화에 맞춰 어떠한 시각과 방안을 새롭게 준비해나가야 하는지에 대한 고민이 포함되어 있는 것이 통일대비 국내역량 개념이라고 할 수 있다.¹⁰⁾

통일인프라 개념과 통일대비 국내역량 개념 사이에 이러한 차이가 존재하는 것은 10년간 지속되어온 대북 포용정책의 결과에 대한 평가와 무관하지 않다. 김대중 정부 시절의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화번영정책에서 제시하고 있는 대북정책 원칙은 분단 상황의 관리를 통한 한반도 현상 유지라고 할 수 있다. 그러므로 대북정책의 목표를 반드시 남북한의 통일에 맞추고 이를 단시일 내에 달성하기 위한 방법론을 모색할 필요가 없었던 것이다. 대북지원과 교류협력의 증진을 통해 ‘사실상의 통일 (de facto unification)’을 달성할 수 있다고 믿었던 것이다.¹¹⁾

그러나 이명박 대통령 취임 후, 이른바 ‘원칙 있는 대북정책’을 표방하면서 대북정책의 기초에 변화가 모색되었다. 특히 이명박 대통령은

¹⁰⁾ 위의 책, pp. 86~88.

¹¹⁾ 위의 책, p. 89.

2010년 광복절 경축사에서 3대 공동체 통일구상을 발표하면서 분단 관리가 아닌 적극적인 통일대비를 강조하기 시작했다. 통일대비 국내 역량이라는 개념이 관심을 끌기 시작한 것도 이 무렵 분단관리 담론에서 통일대비 담론으로의 전환이 이뤄진 것과 무관하지 않다.

또한 박근혜 정부 들어서도 북한의 4~5차 핵실험과 미사일 도발, 김정은 체제 출범 이후 고위층 처형, 개성공단 폐쇄 등 통일환경에 영향을 미치는 일련의 사건들이 전개되면서 ‘남북한 교류협력 증진을 통한 사실상의 통일’이라는 믿음에 의구심이 표출되었다. 뿐만 아니라 2016년 초 북한의 4차 핵실험과 개성공단 전면가동 중단을 계기로 정부의 대북정책이 교류협력 중단과 제재 및 압박 위주로 선회하면서 통일대비 역량이라는 개념에서 한 걸음 더 나아가 적극적 통일준비를 위한 내부역량의 증대라는 담론의 필요성이 제기되고 있는 것이다.

2. 통일준비 역량의 개념 정립

가. 통일준비의 개념 정립

박근혜 정부 출범 이후 2014년 초, ‘통일 대박론’이라는 담론이 등장한 이후 민관협업 방식을 통해 더욱 체계적인 통일준비 작업에 나서기 위해 대통령 직속 ‘통일준비위원회’가 설치되었다. 박근혜 대통령은 직접 통일준비위원회 위원장을 맡았고 통일부 장관과 민간 전문가 1인을 각각 정부 부위원장과 민간 부위원장으로 임명했다.

「통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조(기능)에서는 통일준비위원회가 ① 통일 준비를 위한 기본방향에 관한 사항, ② 통일 준비 관련 제반 분야의 과제 발굴·연구에 관한 사항, ③ 통일에 대한 세대 간 인식 통합 등 사회적 합의 촉진에 관한 사항, ④ 통일 준비를

I

II

III

IV

V

VI

위한 정부기관·민간단체·연구기관 간 협력 등에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 통일 준비에 관하여 대통령이 위원회에 자문할 필요가 있다고 인정하는 사항 등 5개 항목에 대해 심의하도록 규정하고 있다.¹²⁾

박근혜 정부는 전임 이명박 정부가 제시한 ‘통일대비’ 개념을 뛰어넘어 더욱 체계적인 ‘통일준비’ 담론을 확산시키고자 하였다. 통일준비위원회는 이러한 담론을 우리 사회에 정착시키고 통일준비를 위한 연구와 분석을 통해 통일을 ‘기다리는’ 것이 아니라 통일로 ‘다가가는’ 기능을 지향하였다. 실제로 통일준비위원회는 2016년 9월 현재 7차례의 전체 회의를 개최하여 안보 및 평화·경제협력·사회문화·법제도 등 각 분야에서 통일준비에 필요한 의제 등을 발굴하였다.

통일준비를 위한 다양한 의제와 실천 방안이 제시되고 있는 데 비해 정작 통일준비의 개념과 전략에 대한 학술적 연구는 부족한 형편이다. 그럼에도 불구하고 과거의 연구들을 통해 통일준비는 주로 국내적 준비, 국제환경 조성, 그리고 대북정책이라는 3가지 수단을 통해서 이뤄진다는 데에는 대체적 합의가 이뤄진 것으로 보인다.¹³⁾ 국내적 준비는 통일의 필요성에 대한 국민적 합의와 공감대 확산, 통일비용(재원)의 조달, 통일을 촉진하고 통일에 우호적인 여건을 제공하는 법제도적 기반 마련 등의 과제를 포함한다. 국제적 환경은 미·중·일·러 등 주변 4강을 포함한 국제사회가 남북한의 통일을 지지하고 통일에 우호적인 태도를 유지하는 상황을 의미한다. 또한 대북정책 차원에서의 통일준비는 남북 간 교류협력의 확대를 통해 북한주민의 삶의 질을 개선하고 개혁·개방을 포함하여 북한의 변화를 유도하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 3가지 차원의 통일준비 중 국내적 차원의 통일준비를 좀 더

¹²⁾ 통일준비위원회, <www.pcup.go.kr>. (검색일: 2016.9.19.).

¹³⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 3.

구체적으로 살펴보면 다음과 같은 분류가 가능할 것이다. 첫째, 남북관계의 개선, 특히 남북 간 교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반을 확충하는 한편, 북한의 법제도를 통일 친화적으로 변화시킬 수 있도록 유도하는 것이다. 둘째, 통일에 대비한 정치적 권력구조와 행정 시스템을 마련하기 위한 준비 작업에 나서는 것이다. 셋째, 통일에 대비한 재정수요 추계를 기반으로 통일비용 조달 방안을 마련하고, 금융 및 산업구조를 통일 지향적으로 설계하는 것이다. 넷째, 사회복지 시스템과 노동시장을 통일 이후 북한주민을 포용할 수 있도록 설계하여 효율적 사회통합에 기여하고자 준비하는 것이다. 다섯째, 통일에 대비하여 공공 및 민간부문의 인력을 양성하고 이들에 대한 지속적 교육훈련을 통해 통일대비 요원으로 활용하는 것이다. 여섯째, 정부와 민간이 함께 참여하여 통일교육을 내실화하고 이를 제도화하는 것이다.¹⁴⁾

요컨대 통일준비의 목표는 크게 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 통일 친화적 방향으로 남북관계를 발전시키고 북한의 변화를 유도하며 이러한 목표를 달성하기 위한 국제적 여건을 조성하는 것이다. 둘째, 통일에 이르는 과정 및 통일 이후 정치·경제·사회·문화적 제도와 가치의 통합 과정에서 부작용을 최소화하고 통일 및 통합의 효과를 극대화하기 위한 것이다. 이 중에서도 국내적 통일준비는 두 번째 목표를 달성하기 위해 정부와 민간이 벌이는 일련의 활동들이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 통일준비 정도에 대한 국내 정책 수요자들의 평가는 여전히 낮은 상태에 머물러 있는 것이 현실이다. 예를 들어 2015년 10월, 민주평화통일자문회의가 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사에서 우리 국민들의 절반 이상(52.0%)은 우리 사회의

¹⁴⁾ 위의 책, p. 4.

통일준비가 ‘잘 되어 있지 않은 편’이라고 응답하고 있다.¹⁵⁾ 반면, ‘통일준비가 매우 잘되어 있다’(0.9%)거나 ‘잘 되어 있는 편’(20.2%)이라고 응답한 비중은 응답자의 3분의 1에도 미치지 못했다.

통일준비 정도에 대한 부정적 평가는 정부의 대북 통일정책 기조가 분단관리에서 통일대비로 선회하기 시작한 5년 전과 비교해 볼 때 다소 감소한 것으로도 볼 수 있다. 2010년 통일연구원이 성인남녀 1,000명을 상대로 실시한 통일문제 국민여론조사에서는 통일대비 준비 정도에 대해 ① 법제도적 기반, ② 재정 확보, ③ 인력 양성 등 3가지 차원으로 나누어 평가했다. 조사 결과 ‘전혀 준비되어 있지 않다’와 ‘별로 준비되어 있지 않다’ 등 부정적 응답의 비율이 법제도적 기반에서는 83.6%, 재정 확보에서는 86.4%, 인력 양성에서는 77.9%를 차지하는 것으로 나타났다. ‘매우 잘 준비되어 있다’거나 ‘대체로 준비되어 있다’고 응답한 비율은 법제도적 기반 16.4%, 재정 확보 13.6%, 인력 양성 22.1%에 불과했다.¹⁶⁾

통일준비에 대한 각종 여론조사 결과 중 주목할 만한 사실은 여전히 국민들은 통일준비와 관련하여 국내적 역량의 배양이나 축적보다는 남북관계의 개선이나 북핵문제 해결과 같은 남북관계 차원의 이슈, 또는 국제적 이슈에 관심을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어 통일준비위원회가 2016년 6~7월 코리아리서치에 의뢰해 성인남녀 1,500명을 상대로 실시한 통일관련 여론조사에서 “우리가 통일을 준비하기 위해서 최우선적으로 해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 가장 많은 응답자가 남북교류협력 확대

¹⁵⁾ 민주평화통일자문회의, “2015년도 제3차 국민통일 여론조사 결과,” <http://www.nuac.go.kr/actions/BbsDataAction?bbs_idx=1555086&menuid=G020501&bbs_id=G020501&층=view&_template=01>. (검색일: 2016.9.12.).

¹⁶⁾ 박종철 외, 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합평가』, pp. 577~579.

(26.7%)를 꼽았고 24.4%는 국민적 공감대 확산을 꼽았다.

또한 “우리가 통일을 준비하는데 있어서 가장 큰 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서도 일반 국민들은 김정은 정권의 폐쇄성과 도발 위협(40.4%), 북한의 핵개발(18.8%) 등 북한 변수를 가장 중요하게 인식하고 있는 것으로 드러났다.¹⁷⁾

앞서 제시한 통일준비에 대한 인식조사 결과를 요약하면 일반 국민들 사이에서 통일준비의 필요성에 대한 인식은 높아지고 있는 데 비해 통일준비 정도는 매우 미흡한 것으로 평가되고 있다. 특히 남북관계나 북한문제를 둘러싼 국제적 환경 등 외부적 변수에서 기인하는 통일준비에 비해, 통일에 대비하고 통일을 촉진하기 위한 법제도적 기반 정비나 확충과 같은 국내적 차원의 통일준비 작업의 진척은 심각할 정도로 지체되어 있다는 점이 지적되어야 할 것이다. 다시 말해 통일준비 과정에서 국내적 역량의 형성과 배양, 축적에 대한 관심은 여전히 낮은 수준에 머물러 있으며, 통일준비 과정에서 가장 등한시되어 왔던 요소 또한 바로 국내적 통일준비 역량 구축이라는 말이다.

물론 그렇다고 해서 국내적 통일준비 역량이 과거 연구들에서 제시된 통일인프라나 통일대비 국내역량과 전혀 다른 차원에서 논의되어야 할 성질은 아니다. 또한 남북관계의 안정적 발전이나 통일축진을 위한 국제적 환경 조성처럼 통일에 우호적인 여건을 강화하는 작업과 국내적 통일준비 역량 형성 및 강화 작업이 별개의 영역에서 이뤄질 수 있는 것도 아니다.

결국 국내적 통일준비 역량은 통일준비의 법제도적 기반 확충, 통일준비 인력 양성, 통일을 위한 재정 확보 방안 마련 등 국내적 차원에서 수행할 수 있는 과제 등을 충실하고 조속하게 이행함으로써 통일에

¹⁷⁾ 통일준비위원회, 『통일관련 여론조사 결과보고서』 (서울: 코리아리서치, 2016).

우호적인 여건이 촉진되어 통일의 시점이 도래했을 때 통일 과정을 순조롭게 이행하고 통일에 따르는 부작용을 최소화할 수 있는 능력이 라고 볼 수 있다. 따라서 국내적 통일준비 역량은 통일의 가능성과 시기를 둘러싼 주변 여건에 대한 지속적 관찰 속에서만 형성되고 발전 되어 나갈 수 있는 것이다. 즉, 남북 간 교류협력의 증진, 북한 변화 유도정책의 전개 등 대북정책의 진행 방향과 떼려야 뗄 수 없는 관계를 맺으며 발전해 나갈 수밖에 없는 것이다. ‘역량’ 개념의 학술적 의미 자체가 주로 ‘능력이나 지식을 발휘할 수 있는 여건’과 밀접한 관련 속에 발달되어 왔다는 사실을 감안하면 이러한 논리는 더욱 설득력을 가질 수 있다.

나. 역량의 일반적 개념

‘역량(competence)’의 개념이 등장하고 학술적으로 설명되기 시작한 것은 1970년대 들어 일부 심리학자들로부터였다고 할 수 있다. 개인이나 조직의 목표를 성취하기 위한 수단으로서 역량이라는 개념이 제시된 후 이 개념은 경영학과 행정학, 교육학 등으로 범위를 넓히면서 능력(capability)과 관련된 기존의 개념들을 대체하는 유효한 수단으로 조명받고 있다.

하버드대의 심리학자 데이비드 맥클랜드(David McClland)는 기존의 지능검사를 대체할 수 있는 수단으로 역량 평가를 제시했다. 지능검사에서 높은 성적을 받은 사람이 수행하는 직무에서도 반드시 높은 실적을 내지 않는다는 사실에 기반하여 맥클랜드는 성공적 평가와 그렇지 못한 평가를 받는 사람들이 겪은 성공과 실패의 사례를 분석하였다. 이러한 작업을 토대로 그는 고성과자와 그렇지 못한 사람들의

차이를 형성하는 지식이나 가치, 태도, 지향성 등을 역량 개념으로 고안 해냈다.¹⁸⁾

라일 스펜서(Lyle Spencer)와 시그니 스펜서(Signe Spencer)는 역량을 “개인의 내적 특성과 다양한 상황에서 나타나는 지속적 행동과 사고방식”으로 규정하고 이를 동기(motivation), 특성(traits), 자기개념(self-concept), 지식(knowledge), 기술(skill)의 다섯 가지로 유형화했다.¹⁹⁾

역량 개념의 발전은 지식기반 사회의 도래와도 밀접하게 연관되어 있다. 산업사회를 지나 과학기술의 급속한 발전의 영향으로 지식 집약적 산업구조가 정착되면서 지식의 개념은 확장되었고 지식의 습득보다도 지식의 활용이 중요해지기 시작했다. 따라서 조직 관리자들은 구성원들이 특정한 상황에서 효율적으로 행동할 수 있는 능력으로서 역량의 형성과 개발에 주목하게 되었다.

경제협력개발기구(OECD)에 따르면 지식기반 사회는 단편적인 정보들이 자원으로 활용되고 경제적 가치를 확보하는 한편, 지식 생산과 적용, 확산의 과정에서 재구성됨으로써 새로운 가치를 창출하는 사회를 의미한다. 지식기반 사회에서 사실적 지식(know-what)보다 방법적 지식(know-how)이 중요해지는 것은 이러한 맥락에서이다.

방법적 지식의 동원은 필연적으로 지식을 활용할 수 있는 여건이나 특정한 상황과 관련될 수밖에 없다. 조직 및 인사관리에서 지식의 습득이나 축적만이 중요한 것이 아니라 지식을 사용하는 환경, 구성원 간의 상호작용, 지식의 확산과 심화 등이 오히려 중요한 역할을 부여받게

¹⁸⁾ David McClelland, “Testing for Competency Rather than for Intelligence,” *American Psychologist*, vol. 28, no. 1 (1973), pp. 1~4.
¹⁹⁾ Lyle M. Spencer Jr. and Signe M. Spencer, *Competence at Work* (New York: Wiley, 1993).

된다. 따라서 조직 관리자는 구성원의 역량을 최대한 발휘할 수 있게 만드는 촉진자(facilitator)의 역할을 맡아야 하는 것이다.

역량은 바로 이러한 지식과 기술의 활용을 촉발하고 촉진하는 행동 특성이나 능력, 총체적 과업 수행능력의 기반 위에서 형성된다. 인사 및 조직관리 분야에서 보편적으로 사용되고 있는 역량의 개념, 즉, “개인 혹은 조직의 성과에 중대한 영향을 미치는 관찰 가능하고 측정 가능한 개인의 성과창출 행동”²⁰⁾이라는 정의 역시 이러한 배경을 기반으로 한다.

역량 개념이 인사 및 조직관리 분야에서 갖는 효용성은 정부기구 및 공무원들의 효율적 성과 수행을 지향하는 행정학 분야에서 역량에 대한 관심으로 그대로 이전되었다.²¹⁾ 우리 정부에서도 과거 중앙인사위원회가 주도하여 공무원 인터뷰와 자료 조사, 전문가 패널 워크숍 등을 통해 19개 역량요소로 이뤄진 정부 표준역량사전을 개발한 적이 있다.²²⁾ 인사혁신처에서는 2006년부터 고위공무원단 임용 심사를 위해 도입되었던 역량평가 제도를 10년째 운영하고 있다.²³⁾

특히 역량의 개념은 교육이나 연수와 같은 과정을 통해 배양, 구축, 증진, 강화의 과정을 거쳐 의식적이고 지속적으로 개발되어나갈 수

²⁰⁾ American Compensation Association, *Raising the Bar: Using Competencies to Enhance Employee Performance* (Arizona: American Compensation Association, 1996), p. 3.

²¹⁾ 하버드대의 맥클랜드 교수가 역량모델을 개발하게 된 동기 역시, 당시 미 국무부의 용역 발주에 따른 것이었다는 점은 매우 시사적이다. 국무부는 세계 각국에 파견될 초급외교관 선발과정에서 대학 재학 당시 성적과 활동에만 의존해온 기존의 선발방식이 소수 인종 배제 등 여러 문제점을 갖고 있다는 사실을 인식하고 맥클랜드 교수에게 새로운 모델 개발을 의뢰했다. 안희정·최은석, “역량모델의 개념과 구축방법론에 대한 개관,” 『사회과학연구』, 제42집 (2003), p. 45.

²²⁾ 삼일회계법인·Hewitt Associates Korea, 『정부역량모델 구축과 시범적용』 (서울: 중앙인사위원회, 2001).

²³⁾ 인사혁신처, 『고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내』 (서울: 인사혁신처, 2016), p. 6.

있는 여지를 가진다는 점에서 정부분야뿐만 아니라 교육학 일반에서도 중요한 관심 영역으로 부상했다. 교육학에서 역량기반 교육을 강조하는 이유는 피교육자들이 학습한 내용을 실제로 행동을 통해 성취할 수 있는가를 측정하기 위해서이다. 교육의 양적 확대에도 불구하고 고학력자들은 취업난을 겪고 있으며 학력과 사회적 성취가 반드시 비례하지 않는다는 사실이 역량기반 교육의 도입에 촉진제 역할을 하였다. 또한 학교교육의 책무를 강조하는 목소리들이 기존의 교육 체계를 역량 중심으로 개편해야 한다는 주장과 맞물려 교육학 분야에서 역량 관련 연구의 중요성을 배가시켜왔다.²⁴⁾

교육학 분야에서 역량의 중요성에 대한 강조는 지식의 습득과 지식의 활용, 또는 이론적 지식과 실제적 지식이라는 이분법적 차원에서 사고될 문제는 아니다. 토마스 쿤(Thomas Kuhn)이 일찍이 『과학혁명의 구조』에서 지적한 대로 과학적 지식의 생산과 보급에는 이미 일련의 유사한 문제군(problematics)을 자신들의 탐구대상, 즉 패러다임(paradigm)으로 받아들이는 공동체의 지적 기반이 내재되어 있기 때문이다. 이러한 인식에 기초해서 본다면 역량 개념 또한 지식과 기술 축적의 결과로 나타난 실용적 자산 이상의 의미를 갖는다. 오히려 역량을 발휘할 수 있는 수요와 필요성은 지식의 생산과 습득 단계에서부터 발견되는 것이라고 할 수 있다.

따라서 역량이란 단순히 특정 행위를 할 수 있는 능력이나 정보의 축적과 동일한 개념으로 볼 수 없다. 엄청난 정보처리능력을 가진 컴퓨터를 '역량 있는 컴퓨터'라고 할 수 없는 것처럼 역량이라는 개념은 '신체적' 작동뿐 아니라 정서와 태도, 잠재력과 전문성, 현장대응 능력

²⁴⁾ 김경진, “역량의 개념과 교육적 함의,” (숙명여자대학교 교육학과 석사학위논문, 2010), pp. 18~21.

과 같은 ‘총체적이고 인격적인’ 능력을 의미하는 것으로 이해되어야 한다는 말이다.²⁵⁾ 전문지식을 갖추고 이를 활용할 수 있는 사람들이 특정한 상황에서 자신들만의 문제 해결 노하우를 갖추고 있는 것은 바로 이들이 해당 문제의 해결에 필요한 역량을 갖추고 있다는 말이라고 할 수 있는 것이다.

다. 통일준비 역량의 개념

통일준비 역량은 과거 연구들에서 보여지는 통일인프라나 통일대비 역량보다 훨씬 자율적이고 주도적인 준비의 정도를 이야기하는 개념이라고 할 수 있다. 앞서 설명했듯이 통일준비 역량은 국내적 준비역량, 남북관계의 안정적 관리를 위한 역량, 국제적 환경 조성을 위한 준비역량 등으로 나뉘볼 수 있다.

그 중에서도 국내적 통일준비 역량은 통일에 우호적인 여건이 조성되거나 통일의 시점이 다가왔을 때 주도적으로 통일을 추진하여 통일을 성취할 수 있는 능력과 경험, 전문성을 갖추기 위한 준비정도라고 볼 수 있다. 물론 이러한 통일준비 역량은 통일에 이르는 과정이나 통일의 시점뿐만 아니라 통일 이후 남북한 통합 과정에서도 활용할 수 있는 능력과 전문성을 기초로 한다. 그런 의미에서 국내적 통일준비 역량은 분단의 평화적 관리나 목적 의식적인 통일전략의 추진이나 이분법 속에 존재하는 것이 아니라 남북관계의 안정적 관리를 통한 평화통일의 기반구축이라는 연속성 안에 존재하는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 통일에 대비하여 축적된 전문성과 경험이 통일준비 역량

²⁵⁾ 손민호, “역량중심교육과정의 가능성과 한계: 역량 개념을 중심으로,” 『한국교육논단』, 제10권 1호 (2011), p. 111.

의 원천이며 이러한 전문성과 경험을 특정한 상황에서 어려움 없이 활용할 수 있는 숙련의 정도가 역량을 측정하는 기준이라는 사실을 인식하는 것이다.

국내적 통일준비 역량은 크게 법제도적 차원의 준비역량, 인적 차원의 준비역량, 재정적 차원의 준비역량 등을 포함한다. 법제도적 차원의 준비역량은 정부 차원의 준비역량과 민간 차원의 준비역량으로, 정부 차원의 준비역량은 다시 중앙정부 차원의 준비역량과 지방자치단체 차원의 준비역량으로 분류해 볼 수 있다. 특히 국내적 통일준비 역량의 제고를 위해서는 정부 차원의 통일준비 역량과 민간 차원의 통일준비 역량이 시너지 효과를 낼 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 목표의 달성을 위해서는 무엇보다도 통일문제에 관한 사회 구성원들의 인식 전환을 촉구하고 유인함으로써 범정부적·범국민적 통일역량의 신장을 꾀하는 것이 필수적이다. 다시 말해 민간을 통해 확산된 사회적 통일 역량이 정부와 '암묵적 협력' 관계를 형성해 나가는 것이 요구된다는 말이다.²⁶⁾ 통일준비위원회의 설치 및 활동목표 또한 이러한 협력관계를 보장하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

국내적 통일준비 역량의 개념은 통일인프라나 통일대비 역량의 개념처럼 언제 다가올지 모를 통일에 대한 막연한 상상을 배제한다. 즉, '준비를 위한 준비'가 아니라 '통일을 위한 준비'를 명확한 목표로 설정하는 것이다. 따라서 국내적 통일준비 역량은 통일의 가능성과 시기를 둘러싼 주변 여건에 대한 지속적 관찰 속에서만 형성되고 발전되어 나갈 수 있는 것이다. 즉, 남북 간 교류협력의 증진을 통한 평화통일의 기반 구축, 북한의 변화 유도과 촉진을 통한 남북관계의 안정적 관리

²⁶⁾ 홍면기, “정상회담 이후 통일논의의 새로운 과제: 지정학적 경험, 그리고 사회통일역량의 중요성,” 『월간 북한』, 9월호 (2000), p. 138.

등 대북정책의 전개 방향과 떼려야 뗄 수 없는 관계를 맺으며 발전해나갈 수밖에 없는 것이다.

Ⅲ. 법제도 차원의 통일준비 역량(1): 중앙정부 차원



1. 남북교류·통일 관련 법제 현황과 평가

가. 현황

남북교류와 통일에 관련된 법률들은 1987년에 개정된 「헌법」과 우리 정부의 공식적 통일방안인 「민족공동체통일방안」에 기반을 두고 있다. 현행 「헌법」은 제3조에 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정하고 있으며, 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 명시하고 있다. 한편 「민족공동체통일방안」은 자주, 평화, 민주라는 통일의 원칙을 제시하고 있다. 민족공동체통일방안은 또한 다각적 교류와 협력이 이루어지는 화해협력 단계를 거쳐 남북연합을 구성한 뒤 통일국가를 세운다는 점진적, 단계적 통일을 추진한다는 입장을 분명히 하고 있다. 그러므로 남북교류와 통일에 관한 법률들은 이러한 방향에 부합하는 방향으로 제정 및 개정되어 왔다.

남북교류 및 통일과 관련된 법률들은 먼저 주관부처에 따라 통일부가 주관부처인 법률과 다른 중앙행정기관이 주관하는 법률로 크게 대별될 수 있다. 통일부가 주관 부처인 법률들의 경우에는 법률이 적용되는 대상과 범위에 따라 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 남북관계 전반을 규율하는 법률이 있다. 「남북관계 발전에 관한 법률」(남북관계발전법)이 이에 해당한다.

둘째, 남북한 간의 교류협력을 전반적으로 규율하는 법률이 있다. 「남북교류협력에 관한 법률」(남북교류협력법)과 「남북협력기금법」이 이런 법률들이라고 할 수 있다.

셋째, 분야별 교류협력에 관한 법률들이 있다. 「개성공업지구 지원에 관한 법률」(개성공업지구법)과 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」

I
II
III
IV
V
VI

(겨레말큰사전법)이 이에 해당한다.

넷째, 북한지역 출신 국민에 관한 법률이 있다. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(북한이탈주민법)과 「남북주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」(남북가족특례법)이 이런 법률들이다.

다섯째, 인도주의 및 인권에 관한 법률이 있다. 「남북 이산가족 생사 확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이산가족법), 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」(6·25납북자법), 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」(전후납북자법), 「북한인권법」이 여기에 속한다.

여섯째, 국내적 통일 역량 강화를 위한 법률이 있다. 「통일교육지원법」이 여기에 속한다. 통일부가 아닌 행정자치부 소관 법률인 「이북5도 등에 관한 특별조치법」(이북5도법)도 내용적으로는 국내적 통일역량 강화를 위한 법률이라고 할 수 있을 것이다.

통일부 이외의 기관이 소관부처인 법률들의 경우 이북5도법을 제외하면 남북관계나 통일에 관한 내용이 주를 이루지는 않는다. 그러나 각 법률의 일부 조항에 남북교류협력의 촉진 등을 위한 내용이 포함되어 있다. 「과학기술기본법」, 「문화재보호법」, 「통신발전기본법」, 「청소년기본법」 등이 여기에 해당한다. 각각의 범주에 해당하는 법률들의 목적과 주요 내용은 다음과 같다.

표 III-1 ▶ 남북교류 및 통일 관련 법률 현황

대상 및 범위	법률명 (약칭)	소관부처
남북관계 전반	남북관계 발전에 관한 법률 (남북관계발전법)	통일부
교류협력 전반	남북교류협력에 관한 법률 (남북교류협력법)	통일부
	남북협력기금법	통일부
분야별 교류협력	개성공업지구 지원에 관한 법률 (개성공업지구법)	통일부
	거래말큰사전남북공동편찬사업회법	통일부
북한지역 출신 국민	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 (북한이탈주민법)	통일부
	남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법 (남북가족특례법)	통일부
인도주의 및 인권	남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 (이산가족법)	통일부
	6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복에 관한 법률 (6·25남북자법)	통일부
	군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 (전후남북자법)	통일부
	북한인권법	통일부
국내 통일역량 강화	통일교육지원법	통일부
	이북5도 등에 관한 특별조치법 (이북5도법)	행정자치부
기타	과학기술기본법	미래창조과학부
	통신발전기본법	미래창조과학부
	문화재보호법	문화재청
	청소년기본법	여성가족부

출처: 법제처 국가법령정보센터. <www.law.go.kr>.

I
II
III
IV
V
VI

(1) 남북관계 전반을 규율하는 법률: 남북관계발전법

「남북관계발전법」은 우리 정부가 남북관계에 관한 정책들을 추진하는 법적 근거를 마련하기 위하여 제정되었다. 이 법률은 남북관계를 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 공동번영과 평화통일을 추구하는 방향으로 발전시켜야 한다는 점, 남북관계 발전은 국민적 합의를 바탕

으로 추진되어야하고 국내 정치적 목적에 이용되어서는 안 된다는 점 등의 원칙을 제시하고 있다(제2조). 또, 남북관계가 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 남북기본합의서의 내용을 법으로 뒷받침하고 있다(제3조). 이 밖에도 한반도 평화증진, 경제 공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제 해결, 대북지원, 국제사회에서의 남북 공동이익 증진 등 남북관계 발전의 방향 및 목표와 정부의 책임을 규정하고 있다. 또, 남북회담 대표, 남북합의서 체결 등에 관한 규정들도 포함되어 있다.²⁷⁾

나아가 정부가 5년마다 ‘남북관계 발전에 관한 기본계획’을 수립하도록 하고 있다. 기본계획에는 남북관계 발전의 기본방향, 한반도 평화 증진, 교류협력 등에 관한 사항들이 포함되어야 하고 통일부 장관은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립해야 한다(제13조). 통일부 장관은 추진실적을 점검하고 이행되지 않은 사항에 대해서는 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.²⁸⁾ 또, 통일부 장관이 위원장이 되고 여러 중앙행정기관의 차관급 공무원과 국회의장이 추천하는 자 등으로 구성되는 남북관계발전위원회를 통일부에 두도록 하고 있다.

(2) 교류·협력 전반을 규율하는 법률: 남북교류협력법, 남북협력기금법

「남북교류협력법」은 북한과의 교류협력에 관한 전반적인 사항을 규율하기 위한 법률이다. 이 법이 제정되기 이전에는 원칙적으로 금지되

²⁷⁾ 「남북관계 발전에 관한 법률」, 시행일: 2014.11.21., 개정일: 2014.5.20.

²⁸⁾ 「남북관계 발전에 관한 법률」, 시행일: 2014.11.21., 개정일: 2014.11.19.

있던 남북 간 인적 왕래, 북한주민 접촉, 교역, 협력사업 등을 허용하고 그 절차를 규정하고 있다. 또, 이 법을 다른 법률보다 우선적으로 적용한다는 점을 명시하여 「국가보안법」에 의해 처벌될 수 있었던 교류·협력 관련 활동에 대한 법적 보장을 제공하고 있다. 원래 승인을 얻어야 했던 북한주민 접촉은 2005년의 개정으로 신고를 하도록 변경되었고 북한과의 거래도 민족 내부 거래로 규정되었다. 또, 교류협력 관련 정책을 협의하고 중요 사항을 심의하기 위해 통일부 장관을 위원장으로 하는 ‘남북교류협력 추진협의회’를 두도록 하고 있다.²⁹⁾

「남북협력기금법」은 남북한의 교류와 협력을 지원할 재원을 마련하기 위하여 남북협력기금을 설치하게 하고 그 운용과 관리에 필요한 사항들을 규정하고 있다. 2008년에는 기금지원의 객관성과 책임성을 확보하려는 목적으로 시행령을 통해 이산가족 교류, 인도적 지원, 북한 비핵화 등의 기금지원 용도를 정하고 본 법에도 “목적 외의 용도에 사용하였을 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다”는 조항(제11조 2항)도 추가하였다. 2010년에는 “경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험”을 기금 용도에 추가하였다(제8조 4항).³⁰⁾

(3) 분야별 교류협력에 관한 법률: 개성공업지구법, 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회법

「개성공업지구법」은 개성공업지구에 국내 공단에 준하는 기반시설과 자금 등을 지원할 수 있게 하였으며 개성공단 내 현지기업에 대해서도 남한 법률에 따른 기업지원 제도를 적용할 수 있도록 하였다. 그

²⁹⁾ 「남북교류협력에 관한 법률」, 시행일: 2014.6.12., 개정일: 2014.3.11.

³⁰⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 62.

I
II
III
IV
V
VI

결과 개성공단 내의 기업들에게 중소기업 진흥·산업안전·환경보전·에너지 이용 등을 위한 기술, 자금, 시설 등의 지원이 이루어졌다. 또, 개성공단에 투자한 경우에도 국내에 투자한 것과 같이 세제혜택을 받을 수 있게 하였다. 나아가 개성공단 내 남측 근로자에게도 4대 보험이 적용될 수 있고 근로보호를 위한 법률들도 적용될 수 있게 하였다. 또, 민족 내부 거래로서 왕래 및 교역 절차를 간소화하기 위한 특례도 개성공단에 적용되게 하였다.³¹⁾

「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」은 민간에서 추진되던 겨레말큰사전 편찬을 지원하기 위해 제정되었다. 남북이 공동편찬사업회를 설립하여 겨레말을 공동으로 채집·연구하고 사전을 편찬하여 말과 글의 통일에 이바지하는 것이 이 사업의 내용과 목적이다. 이 법은 편찬사업회에 국립국어원 소속 연구원, 언어학자, 문학인 등으로 구성된 남측 편찬위원회를 두고, 국가와 지자체가 사업에 필요한 경비를 보조할 수 있게 하였다. 또, 편찬사업회가 국가기관·지방자치단체·교육기관·연구단체 등에게 자료의 열람·복사·대여 또는 위탁전시 등을 요청할 경우 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있다. 이러한 지원을 하는 대신 통일부 장관이 편찬사업회 이사장을 임명하고 문화체육관광부 장관과 협의하면서 편찬사업회의 예산과 사업계획을 승인하고 업무를 지도·감독하도록 하였다.³²⁾

31) 통일부, 『개성공업지구 법규집』(서울: 통일부 남북협력지구지원단, 2014), pp. 7~8: 「개성공업지구 지원에 관한 법률」, 시행일: 2013.11.14., 개정일: 2013.8.13.

32) 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」, 시행일: 2013.7.16., 개정일: 2013.7.16.

(4) 북한지역 출신자들에 관한 법률: 북한이탈주민법, 남북가족 특례법

통일이 되기 전에는 북한주민들에게 남한 법률의 효력이 미치지 어렵다. 이런 상황에서 탈북민들의 남한사회 정착을 돕고 북한주민들의 법적 권리를 제한적으로나마 보장하기 위한 법률들이 마련되었다. 「북한이탈주민법」은 탈북한 주민들이 남한사회의 “정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항”을 규정하고 있다. 이 법은 외국에 체류하는 북한이탈주민 보호를 위한 외교적 노력을 하고 ‘보호 대상자’가 자유민주적 법질서에 적응하고 건강하며 문화적인 생활을 할 수 있도록 노력해야 한다는 원칙(제4조)을 밝히고 있다. 또, 통일부 장관이 ‘보호 대상자’의 보호와 정착을 위한 기본계획을 3년마다 수립하도록 하고 있다. 기본계획에는 교육, 직업훈련, 고용의 촉진 및 유지, 정착지원 시설설치와 운영, 의료지원과 생활보호 등의 사항이 포함되어야 한다. 통일부 장관은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하고 시행하게 된다(제4조의 3).

「남북가족특례법」은 북한이탈주민을 포함한 북한주민의 법적 지위와 관련된 또 하나의 법이다. 이 법은 “남한주민과 북한주민 사이의 가족관계와 상속·유증” 등의 사항을 규정하여 양자 간 법률관계의 안정을 도모하고 북한주민이 가지게 된 “남한 내 재산의 효율적인 관리에 이바지”하려는 목적을 가지고 있다. 이 법은 혼인과 이혼 등의 일반적인 요건을 충족하기 어려운 탈북민들이 북한에 남아 있는 배우자를 상대로 남한에서 이혼할 수 있게 하고 있다. 그리고 남한 내의 재산에 대한 북한주민의 상속도 인정한다. 또, 남북한의 분단으로 인해 상속을 받지 못한 주민은 상속회복을 청구할 수 있으며 남한 내 공동상속인이 이미 재산을 분할하거나 처분한 경우에는 상속분에 해당하는 액수를

I
II
III
IV
V
VI

지급해 달라고 청구할 수 있도록 하고 있다(제11조의 1). 그러나 북한 주민이 상속한 재산을 남한 밖으로 반출하는 것은 원칙적으로 허용하지 않으며 재산 관리인을 선임하여 관리하도록 하고 있다. 만일 상속받은 재산을 남한 밖으로 반출하려면 법무부 장관의 허가를 얻어야 한다.

(5) 인도주의 및 인권에 관한 법률: 이산가족법, 6·25납북자법, 전후납북자법, 북한인권법

분단으로 인하여 고통을 받고 있는 납북자와 그 가족을 포함한 이산가족, 그리고 남한 법률의 일반적 적용을 통해 보호받기 어려운 북한주민들의 인권을 위한 법률들도 마련되어 있다. 「이산가족법」은 이산가족 문제에 관한 국가의 책임과 의무를 규정하고 있다. 이산가족의 생사 확인 및 교류를 위한 실태 조사 및 정보의 통합관리체계 구축, 이산가족 교류를 이끌어내기 위한 대북지원, 민간 차원의 이산가족 교류 지원 등을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 한 것이다. 이 법은 2013년 5월 22일에 일부 개정되어 이산가족이 사망한 후에도 가족 관계를 확인할 수 있도록 이산가족의 유전자 검사 결과 등의 자료를 보관·유지하도록 하였다(제8조의 2).³³⁾

「6·25납북자법」은 국가가 6·25전쟁 기간에 납북된 이들의 생사 확인, 송환 및 유해 송환, 서신교환, 가족상봉을 위한 정책을 수립하고 시행하도록 하고 있다. 또, 6·25전쟁 납북피해 진상규명과 납북피해자의 명예회복을 위해 국무총리 소속으로 '6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복 위원회'를 두도록 하고 있다. 이 위원회는 산하에 실무위원회를 두고 국내외의 납북자 관련 자료를 수집하고 분석하

³³⁾ 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」, 시행일: 2013.11.23., 개정일: 2013.5.22.

며 납북자와 그 가족의 명예회복 등을 위한 사업을 수행하고 관련 민간 단체를 지원한다. 또, 6·25전쟁 납북피해 진상조사보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하고 공표하게 된다.³⁴⁾

「전후납북자법」은 정전협정 체결 이후에 납북된 사람들과 이들의 유족에게 국가가 보상과 지원을 하고, 납북자가 귀환한 뒤 우리사회에 재정착하는 것을 돕기 위해 제정되었다. 이 법은 “납북자의 생사 확인 및 송환, 그 가족과의 상봉과 귀환납북자의 안정적인 재정착”을 위해 노력하도록 국가의 의무를 규정하고 있다. 또, 3년 이상 납북되었다가 귀환한 사람, 3년 이상 귀환하지 못하고 있거나 북한에서 사망한 사람, 이들의 가족, 납북기간에 관계없이 납북자 가족이나 귀환납북자 중 국가공권력에 의해 사망하거나 부상을 당한 사람들을 ‘납북피해자’로 규정하고 있다. 이 법에 따라 국무총리 소속의 ‘납북피해자 보상 및 지원 심의위원회’가 설치되어 납북피해자 해당 여부, 정착금·피해위로금·보상금·의료지원금 등의 지급, 귀환납북자 보호, 납북자문제 조사 및 보상·명예회복 등에 관한 사항을 심의하고 그 결과에 따라 보상과 지원이 이루어진다.³⁵⁾ 이 법에 따른 납북피해자 피해위로금 등의 신청 기간이 2010년 10월에 종료되고 1년 후에는 보상 및 지원 업무도 일단 마무리되었다. 그 결과 ‘납북피해자 보상 및 지원 심의위원회’가 구성되지 않았던 시기도 있었다. 그러나 이후에도 납북자문제가 발생하고 있기 때문에 2013년에 위원회가 재구성되었으며 간헐적으로 회의가 열리고 있다.³⁶⁾

³⁴⁾ 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」, 시행일: 2014. 11.19., 개정일: 2014.11.19.

³⁵⁾ 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」, 시행일: 2016. 3.16., 개정일: 2015.12.15.

³⁶⁾ 제성호, “납북피해자 보상 및 지원 심의위원회,” (2015.11.26.), 행정자치부 국가기록원, <<http://www.archives.go.kr>>. (검색일: 2016.10.5.)

「북한인권법」은 정부가 북한주민의 인권 증진을 위해 남북인권대화를 추진해야 하며, 남북인권대화와 인도적 지원 등에 관련된 연구와 정책개발 등을 위한 ‘북한인권재단’을 설립하고, 재단 임원은 통일부장관 추천 인사와 함께 여당과 야당이 추천하는 인사들로 구성되도록 하고 있다. 북한인권재단은 북한 인권 개선활동, 인도적 지원활동을 수행하는 민간단체에 대해 재정을 지원할 수 있도록 되어 있다. 특히 ‘북한인권기록센터’를 통일부 내에 설치하여 관련 자료의 수집하고 3개월마다 법무부 ‘북한인권기록보존소’에 자료를 이관하여 보존·관리하도록 되어 있다. ‘북한인권기록센터’는 북한주민 인권 전반에 관한 사항 외에도 국군포로, 납북자, 이산가족 관련 사항을 다룬다는 점도 명시하였다. 또, 정부는 물론 민간단체가 “인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우”에도 “국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 투명하게” 추진해야 한다는 점을 명시하였다.³⁷⁾

(6) 국내적 통일역량 강화를 위한 법률: 통일교육지원법, 이북5도법

남한 내부의 통일역량을 제고하여 통일을 준비하기 위한 법률로 먼저 「통일교육지원법」을 들 수 있다. 이 법에 따르면, 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다(제3조). 또, 통일부장관이 통일교육기본계획을 수립해야 하며, 국가가 통일교육을 활성화해야 한다고 명시하고 있다(제4조, 제6조). 이 밖에 통일교육에 대한 예산 등 지원, 지역통일교육센터 지정, 초중등 교과과정에서의 통일교육 포함, 통일교육전문 강사 양성 및 통일교육위원 위촉 등의

³⁷⁾ 「북한인권법」, 시행일: 2016.3.3.

내용이 이 법에 포함되어 있다.³⁸⁾

행정자치부 소관 법률인 「이북5도법」은 “1945년 8월 15일 현재 행정구역 상” 이북5도와 경기도, 강원도의 미수복 시·군의 행정을 위한 내용들을 담고 있다. 황해도, 함경남도, 함경북도, 평안남도, 평안북도의 도청들을 서울에 두고 각 도청들이 주무장관(행정자치부 장관)의 지휘를 받으며 이북5도에 관한 정보의 수집·분석, 수복 이후 시행할 정책연구, 월남한 이북5도민 지원 및 관리, 북한이탈주민과 이북도민의 교류 사업 지원, 이북도민의 후세대 육성 및 지원, 이산가족 상봉업무지원, 향토문화 계승과 발전, 이북도민 관련 단체 지도 및 지원, 자유민주주의 함양 및 안보의식 고취, 이북도민에 대한 각종 증명 발급 등의 업무를 수행하도록 규정하고 있다. 그리고 이북5도 사무의 전부 또는 일부를 공동으로 처리하기 위해 이북5도위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다.³⁹⁾

한편, 정부는 안정적인 통일 준비를 위한 제도적 기반 구축 등 통일역량의 강화를 위해 2015년 8월 20일에 「평화통일기반구축법」을 입법 예고하였다. 그러나 입법예고 후 부처 간 의견 조율 과정에서 이견이 드러나 결국 법안 제정작업은 중단되었다. 이 법안은 통일준비위원회와 관련 기구를 설치 및 운영하는 법적 근거를 명시하였고, 중앙행정기관들과 지방자치단체가 평화통일 기반 구축 업무를 수행할 전담조직과 인력을 갖추고, 필요한 전문인력을 양성 및 관리하도록 하였다. 통일부장관은 중앙행정기관의 장들과 협의하여 평화통일기반구축에 관한 기본계획과 연도별 시행계획을 수립하도록 하였으며 정부와 지방자치단체의 중요 정책, 법령, 계획 등을 수립할 때에도 통일에 미치는 영향을

³⁸⁾ 「통일교육지원법」, 시행일: 2014.2.14., 개정일: 2013.8.13.

³⁹⁾ 「이북5도 등에 관한 특별조치법」, 시행일: 2015.8.19., 개정일: 2015.5.18.

고려하도록 하였다. 또, 통일부는 필요할 경우 이러한 정책, 법령, 계획 등에 대한 통일영향평가를 실시하여 개선을 권고할 수 있게 하였다. 나아가 평화통일재단을 설립하여 통일에 기여한 인물과 단체의 업적을 기리기 위한 사업, 분단과 통일에 관련된 기록물 수집·보존·관리·활용에 필요한 사업, 통일 공감대 확산과 통일교육에 관한 사업 등을 수행하는 내용도 포함되어 있었다.⁴⁰⁾

(7) 통일부 이외 중앙행정기관 소관 법률: 과학기술기본법, 문화재보호법, 통신발전기본법, 청소년기본법 등

남북한 간의 교류협력이나 통일이 법률의 주된 목적이나 내용이 아닌 법률들 중에도 남북교류협력에 관한 조항들이 포함되어 있는 경우가 있다. 예컨대 「과학기술기본법」 제7조(과학기술기본계획) 2항은 미래창조과학부 장관이 5년에 한 번씩 중앙행정기관들의 과학기술 관련 계획 및 시책을 종합한 과학기술기본계획을 수립하도록 하고 있다. 그런데 7조 3항은 이 기본계획에 “남북 간 과학기술 교류협력의 촉진”에 관한 사항이 포함되어야 한다고 명시하고 있다.⁴¹⁾

「문화재보호법」은 제6조에 문화재청장이 5년마다 문화재기본계획을 수립하면서 남북한 간 문화재 교류 협력에 관한 사항을 포함해야 한다고 규정하고 있다. 또, 제18조에는 “국가는 남북한 간 문화재분야의 상호교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다”는 조항과 “문화재청장은 남북한 간 문화재 분야의 상호교류 및 협력증진을 위하여 북한의 문화재 관련 정책·제도 및 현황 등에 관하여 조사·연구하여

⁴⁰⁾ 「평화통일기반구축법안」.

⁴¹⁾ 「과학기술기본법」, 시행일: 2016.6.23., 개정일: 2015.12.22.

야 한다”는 조항이 있다.

「방송통신발전 기본법」에도 미래창조과학부 장관과 방송통신위원회가 방송통신기본계획을 수립할 때 남북협력에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다(8조). 또, “정부가 남북 간 방송통신 부문의 상호 교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 하며, 방송통신 교류 및 협력을 추진하기 위해 방송통신위원회에 남북방송통신교류 추진위원회를 설치해야 한다”고 명시하고 있다(22조). 더욱이 방송통신발전기금을 남북한의 방송통신 교류협력에 사용할 수 있도록 하고 있다(26조의 11).⁴²⁾

「청소년기본법」은 여성가족부 소관법률이다. 이 법은 통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상을 추진 방향으로 제시하고 있다(2조의 4). 또, 한국청소년단체협의회 설립 목적 중 하나로 남북 청소년 교류를 들고 있다.

나. 평가

(1) 남북교류 및 통일에 관한 법률 각각의 특징과 문제점

「헌법」 제3조 영토 조항과 제4조 평화통일 조항이 충돌한다는 점이 오래 전부터 법학자, 정치학자 등에 의해 지적되어 왔다. 그러나 법리적 문제를 떠나 제3조와 제4조는 통일을 지향하는 법제도와 정책들을 뒷받침하는데 매우 중요한 조항들이라고 할 수 있다. 제3조 영토조항은 통일에 대한 국가의 책무를 높이는데 기여한다. 또, 북한에서 급변사태가 발생하는 등의 상황에서 남한이 북한에 개입할 권리를 주장해야 할 경우, 오랫동안 북한을 영토의 일부로 간주해 왔다는 점이 국제사회

⁴²⁾ 「방송통신발전 기본법」, 시행일: 2016.6.23., 개정일: 2015.12.22.

I
II
III
IV
V
VI

를 설득하는 근거로 활용될 수 있을 것이다. 북한을 대한민국의 영토로 규정하는 조항과 자유민주적 기본질서에 입각하여 평화적으로 통일을 추진한다는 조항은 개인의 자유 등 인간으로서의 기본적 권리들이 북한에서도 구현되는 방향으로 대북정책 및 통일정책을 펴 나갈 수 있는 근거가 되기도 한다.

물론 현재로서는 제3조에 따라 남한의 법률을 북한주민들에게 적용하는 것이 현실적으로 불가능하다. 북한을 외국으로 간주한다면 남북 간의 법률관계를 통상적인 국제적 법률관계처럼 처리하면 될 것이다. 그러나 북한을 대한민국 영토로 간주할 경우 북한주민들도 남한 법률의 적용대상이 된다.⁴³⁾ 남북관계와 통일에 관한 여러 법률들은 「헌법」의 규정과 북한지역에 대한민국의 법제도가 영향을 미치기 어려운 현실 사이에서 남북관계를 발전시키는 한편 통일을 준비해 가는 법적 수단들이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 「남북관계발전법」은 남북한의 관계를 “국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하고 양자 간의 거래도 “국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래”로 간주한다는 점을 밝히고 있다. 또, 한반도 평화증진, 경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제 해결, 대북지원, 국제사회에서의 남북 공동이익 증진 등 남북관계 발전의 방향 및 목표와 정부의 책임을 규정하고 있다.

이 법은 또한 통일부 장관이 남북관계발전에 관한 기본계획에 따른 시행계획의 추진 실적을 점검하고 이행되지 않은 사항에 관해 필요한 조치를 요청할 수 있게 하는 등 통일부가 남북관계 및 통일에 관한

⁴³⁾ 석광현, “남북한 주민 간 법률관계의 올바른 규율: 광의의 준국제사법규칙과 실질법의 특례를 중심으로,” 『국제사법연구』, 제21권 2호 (2015), pp. 335~399.

사항들에 대해 정부 내에서 주도적 역할을 할 수 있는 제도적 장치를 제공하고 있다. 그러나 실제로는 남북한 간 교류협력이 위축됨에 따라 정부 내에서 통일부의 위상이 하락하면서 통일부가 이러한 제도적 장치를 제대로 활용하지 못하는 것으로 판단된다. 통일부 장관이 위원장이 되는 ‘남북관계발전위원회’도 통일부가 여러 부처의 의견을 종합 및 조율하는 기구라기보다 남북관계발전 시행계획 발표에 앞서 타 부처들의 의견을 반영하는 통로로 기능하는 측면이 강하다.

한편 「남북교류협력법」은 조문의 모호성 등을 지적받아 왔다. 예컨대 제3조는 “이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 되어 있다. 그런데 전문가들이 아닌 경우에는 ‘이 법률의 목적 범위’에 해당하는 행위인지의 여부를 판단하기가 어려워서 당국의 자의적 집행이나 법관의 자의적 판단이 작용할 여지가 있다는 비판이 있다.⁴⁴⁾ 이 밖에도 ‘질서 있는’ 교류협력을 위해 북한으로의 음성적 자금 유출, 원산지 위장 반입, 남북교류협력법 적용 회피를 위한 물품 우회 반입 등을 해결하기 위한 제도적 보완이 필요하다는 주장도 제기된 바 있다.⁴⁵⁾

교류협력 확대를 통한 공동체 형성과 통일준비라는 측면에서도 이 법을 통해 뒷받침하는데 보완한 부분이 있다. 이 법이 방문, 교역, 협력 사업, 수송 장비 운행 등에 대하여 통일부 장관의 승인을 얻도록 하고 있는 것은 교류협력의 법적 보장을 위한 것이기도 하지만 교류협력을 제약하는 결과를 낳고 있기도 하다. 또, 유사한 사안도 남북한 간의 정치적 관계와 정부의 대북정책 방향에 따라 승인이 되기도 하고 거부되기도 하는 실정이다. 대북정책의 원활한 수행과 안보 면에서의 고려

44) 우미연, “‘비적대적 분단’으로의 전환을 위한 남북교류협력 법제의 개선방향,” 『KHU 글로벌 기업법무 리뷰』, 제8권 1호 (2015), p. 100.

45) 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 60.

I
II
III
IV
V
VI

때문에 남북교류협력법이 정책 운영의 수단으로 사용되는 측면도 있다. 그리고 교류협력을 확대하고 이를 바탕으로 통일에 유리한 여건을 조성하는 긍정적 측면도 있지만 교류협력을 뒷받침하는 법률의 지나친 유연성으로 인해 통일을 위한 교류협력의 안정적 수행이 어려워진다는 문제점도 있다.

남한주민이 북한주민과 접촉하는 경우에도 이 법의 시행령에 따라 여러 정보와 서류 등을 미리 제출하게 되어 있다. 일부 예외를 인정하기는 하지만, 우연히 접촉이 이루어진 경우에도 정해진 기한 내에 사후 신고를 해야 한다. 특히 통신수단을 통해 북한주민을 접촉하는 경우에도 7일 전까지 신고해야 하고, 여행 중 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우에도 7일 이내에 신고해야 하는 등 어떤 형태로든 북한주민과 접촉한 경우에는 반드시 신고하도록 되어 있다.⁴⁶⁾ 이와 관련하여 통신 수단과 인터넷을 통한 북한주민 접촉까지 국가가 관리 및 통제하는 것이 가능하지 않으며 실익이 있는지에 대해서도 문제가 제기되고 있다.⁴⁷⁾

「남북협력기금법」의 경우에도 하위 법규에 위임하는 규정이 지나치게 많고 포괄적 준용규정이 과도하다는 비판이 제기되어 왔다.⁴⁸⁾ 특히 제8조의 기금 용도에 대한 규정이 매우 포괄적이고 모호하며, 구체적인 지원 요건은 시행령 제8조에서 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 법률의 모호성과 시행령에 의존한 법 적용으로 인해 남북협력기금이 정부 정책에 따라 자의적으로 운용될 가능성에 대한 비판도 제기되고 있다. 특히 남북협

46) 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」, 시행일: 2012.1.6., 개정일: 2012.1.6.

47) 이규창, 「남북교류협력 관련 제도 개선방안」, 통일부 운영 결과보고서 (2008.11), p. 72.

48) 제성호 외, 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 222~223; 송인호, “통일시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점,” 『저스티스』, 제146권 3호 (2015), p. 226.

49) 「남북협력기금법 시행령」, 시행일: 2010.9.27., 개정일: 2010.9.27.

력기금은 남북한 당국 간의 관계에 따라 연도별 집행률에 큰 차이가 나기 때문에 집행률을 높이기 위해 교류협력과 직접적인 관련이 없는 사업에 기금을 지원하는 현상이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 한편 경영 외적인 사유에 따른 손실을 보상하기 위한 보험이 기금의 용도에 추가된 것은 매우 긍정적인 결과를 낳은 것으로 평가된다. 2013년과 2016년에 개성공단 운영이 중단되는 상황이 발생하자 남북협력기금을 통해 경험보험금을 지출함으로써 우리 기업들의 피해를 크게 줄일 수 있었기 때문이다.⁵⁰⁾

「개성공업지구법」은 2016년 초까지 개성공단이 비교적 성공적으로 운영되는데 크게 기여하였다. 입주 기업들 중에는 영세기업들이 많았지만 저임금으로 북한 노동자들을 고용하는 한편 이 법에 따라 각종 지원을 받을 수 있었기 때문에 꾸준히 흑자를 내는 경우가 많았다. 반면에 개성 이외의 북한지역에 진출한 남한기업들 중에는 성공적인 투자 사례를 찾기 어렵다. 이는 북한 내 인프라 부족과 법제 미비 등 다양한 원인들 때문이라고 할 수 있으나 이 기업들이 개성공단 입주기업들과 같은 지원을 받을 수 있었다면 보다 나은 성과를 거둘 수도 있었을 것이다.

「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」은 인력, 예산, 시간이 많이 필요해서 민간의 노력만으로 진전되기 어려운 남북한 공동의 사전을 편찬하는 작업이 안정적으로 이루어지는 데 크게 기여하였다. 다른 교류협력 사업들과 마찬가지로 5·24조치로 공동편찬 작업은 중단되었었다. 그럼에도 남한 내에서의 편찬 준비작업이 계속되고 2014년에는 북한과의 공동회의가 재개되었던 것은 겨레말큰사전 편찬이 법률로 뒷받침

⁵⁰⁾ 통일부, “남북협력기금 통계 (2016.7. 현재),” <<http://www.unikorea.go.kr>>. (검색일: 2016.8.9.).

I
II
III
IV
V
VI

되는 사업이라는 점과 무관하지 않다고 본다.

개성공단건설 및 운영과 거래말큰사전 편찬은 각각 경제분야와 사회 문화 분야 교류협력을 대표하는 사업들이라고 할 수 있다. 이러한 대표성 때문에 이 사업들을 추진하기 위한 법률들이 만들어졌다고 할 수 있을 것이다. 그러나 한편으로는 법적인 지원이 있었기 때문에 이 사업들이 다른 사업들에 비해서는 안정적, 지속적으로 추진되면서 남북한의 교류협력을 대표하는 사업들로 발전해 올 수 있었다는 점에도 유의할 필요가 있다.

북한지역 출신자들에 관한 법률들 중 「북한이탈주민법」은 북한을 떠나 온 사람들이 남한에 정착하는 데 상당한 도움을 주고 있다고 본다. 그런데 이 법에는 탈북민의 국적에 관한 규정이 명시되어 있지 않다. 이와 관련하여 대법원은 탈북민을 대한민국 국적을 가진 것으로 보아야 한다고 판결하였다.⁵¹⁾ 그러나 법률 전문가들 사이에서는 외국인이나 무국적자로 보아야 한다는 입장, 남북한 이중국적자로 보아야 한다는 입장 등도 제기되고 있다.⁵²⁾ 대법원 판례 등이 있으므로 탈북민을 포함한 북한주민은 대한민국 국적자라고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 제3국의 입장에서는 탈북민을 이중 국적자로 볼 가능성이 크다. 그런데 이 법은 국적에 대한 규정이 없이 통일부 장관이 모든 탈북민이 아니라 ‘보호 대상자’로서 남한에 가족관계 등록이 되어 있지 않은 사람에 대하여 ‘본인의 의사에 따라’ 법원에 가족관계 등록 창설허가 신청서를 제출하도록 하고 있다(제19조). 제9조에 따르면, 일부 중대 범죄자, “체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람”, 입국한 뒤 1년이

51) 강제퇴거명령처분무효확인등 (대법원 1996.11.12., 선고, 96누1221, 판결).

52) 도회근, “북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구,” 『헌법학연구』, 제4권 2호 (1998), pp. 339~358; 제성호, “분단과 통일에 관한 법적 쟁점: 헌법의 영토조항과 통일조항을 중심으로,” 『중앙법학』, 제6권 2호 (2004), pp. 67~97.

지나서 보호신청을 한 사람 등에 대해서는 가족관계 등록 신청을 하지 않아도 되도록 통일부 장관에게 재량권을 주고 있다. 보호 대상자로 선정되지 못해서 주거지원 등을 받지 못하는 탈북민도 헌법 해석에 따르면 대한민국 국적자라고 보아야 하겠지만 이 법은 탈북민의 법적 지위를 불명확하게 만들고 있는 셈이다. 국적 취득의 유효한 입증 수단인 가족관계등록 창설에 대하여 차별을 하고 있기 때문이다.⁵³⁾ 실제로 영국 법원이 10년 이상 외국에 거주하여 보호 대상이 되지 못한 사람이 원래는 남북한 이중국적자였으나 남한 국적을 상실했다고 보아 난민 판정을 내린 사례가 있다.⁵⁴⁾ 그러므로 국적과는 무관한 보호 대상 여부에 따라 가족관계등록 창설에 대한 차별을 두는 조항은 개선될 필요가 있을 것이다.

한편 「남북가족특별법」은 북한주민이 상속한 재산을 남한 밖으로 반출하는 것은 원칙적으로 불허하여 법리적으로 북한주민의 재산권 행사를 심각하게 제약하고 있는 셈이다. 더욱이 북한주민이 상속회복을 청구할 수 있는 민법상 제척기간이 이미 경과해 버린 경우에 이를 연장할 것인지의 여부는 입법과정에서 결정을 내리지 못하여 이 법에 명시되지 못하였다.⁵⁵⁾ 그 결과 제척기간 적용문제가 학설과 판례에 따라 결정되게 되었다. 이 문제에 관해 분단으로 인해 권리를 행사할 수 없었던 북한주민을 보호해야 한다는 견해와 이미 상속을 받은 남한주민의 재산권을 소급적으로 침해하는 것은 위헌이라는 견해 등이 맞서고 있으며 관련 사건에 대한 1심과 2심의 판결이 상이하였다.⁵⁶⁾

53) 송인호, “통일시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점,” pp. 234~235.

54) “KK and ors (Nationality: North Korea) Korea CG [2011] UKUT 92 (IAC),” <<http://www.refworld.org/docid/4d78a6812.html>>. (검색일: 2016.8.6.).

55) 민법 999조 2항은 “상속회복청구권은 그 침해를 안 날부터 3년, 상속권의 침해행위가 있는 날부터 10년을 경과하면 소멸된다”고 규정하고 있다.

56) 석광현, “남북한 주민 간 법률관계의 올바른 규율: 광의의 준국제사법규칙과 실질법

I
II
III
IV
V
VI

대법원은 이 사건을 전원 합의체에서 심리하기로 하였다.⁵⁷⁾ 만일 제척기간을 크게 확장하는 판결이 내려진다면 이에 따른 혼란과 갈등이 극심해질 수 있다. 남북한 간의 교류가 크게 확대되거나 통일이 이루어져 북한주민들 다수가 남한 내 재산에 대한 상속을 주장한다면 이에 대한 남한주민들의 반발이 남북한주민들 간의 갈등을 격화하는 원인이 될 것이다. 또, 북한주민들의 남한 내 재산에 대한 상속권 청구의 제척기간을 연장할 경우 남한주민들의 북한 내 재산에 대한 상속권 청구도 인정하지 않을 수 없을 것이다. 그 결과 통일 이후 북한 내 토지 등의 소유권을 둘러싼 소송이 크게 늘어나고 이로 인한 사회적 갈등이 심화될 가능성을 배제할 수 없다.

인도주의 및 인권에 관한 법률들 중 「이산가족법」의 경우 2013년에 일부 개정되어 이산가족의 유전자검사 결과 등의 자료를 보관하게 한 것이 눈에 띈다. 유전자 정보의 보전은 이산가족 본인들이 세상을 떠난 후에도 남북한에 흩어져 있는 친족들이 혈연관계를 확인할 수 있게 하여 남북교류의 진전에 도움이 될 것이다. 결과적으로 통일 및 통일 후 사회 통합에도 기여하는 바가 있을 것으로 보인다. 「6·25남북자법」의 경우 6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복 위원회가 이 법에 규정된 4년의 활동 기간과 2년의 기간 연장을 마치고 2017년 6월 12일까지 진상조사 보고서를 제출한 뒤 해산될 예정이다.⁵⁸⁾ 그러므로 이 법의 성과는 진상보고서의 최종 제출이 이루어진 뒤에 평가할

의 특례를 중심으로,” pp. 371~372.

57) “북한주민 상속권 ‘청구기간’ 지나도 인정될까…대법, ‘전원합의체’서 판단기로,” 『뉴스시스』, 2016.7.18., <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160718_0014228063&cID=10201&pID=10200>.

58) “통일부 - 6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복위원회의 최대 존속기간(「6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복에 관한 법률」 제9조 등 관련),” 『정부입법지원센터』, <<https://www.lawmaking.go.kr/nl4li/lstptEmp/107570?pageIndex=69>>. (검색일: 2016.8.29.).

수 있을 것으로 본다.

「전후납북자법」은 납북자의 송환과 재정착을 돕는 데 기여했을 뿐 아니라 월북을 했다거나 북한 정권에 협력했다는 의심을 받아 납북자와 가족이 국가공권력에 의해 피해를 입은 경우에 대한 보상과 명예 회복이 가능하게 하였다. 그런데 3년 미만의 기간 동안 북한에 머무른 납북자와 그 가족이 ‘납북피해자’로 분류되지 않게 된다는 문제점이 있었다. 납북자들 중 대다수가 3년이라는 기준에 미달함으로 인해 이들과 가족에 대한 보상이 충분히 이루어지지 못한 측면도 있었다.⁵⁹⁾

「북한인권법」은 제정 여부와 내용에 관한 오랜 논의를 거친 까닭에 남북관계 및 통일과 관련된 다른 법률들에 비해서는 그 내용이 구체적이다. 이 법의 실효성과 부작용 등에 관한 오랜 논란에도 불구하고 북한 인권상황의 개선과 기록을 위한 법이 제정된 것은 “국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권”을 추구하여 북한주민들의 인권을 개선하려는 노력을 법적으로 뒷받침한다는 점에서 의의가 있다고 본다. 이 법에 규정된 남북인권대화가 단기적으로 이루어질 가능성은 높지 않다. 그러나 장기적으로 북한과의 협의를 통해 북한주민의 인권을 개선한다는 정책적 방향을 입법을 통해 분명히 한 것은 의미가 있으며 이런 정책을 추진하기 위한 준비를 해 나갈 수 있도록 조직, 인력, 재원을 제공하게 되었다는 점도 주목할 만하다. 이 법이 북한주민들의 인권을 개선하는 데 빠른 시일 내에 기여하기는 어렵겠지만 과거 인권이 무시되던 국가들에 대한 국제적 압박이 장기적으로 효과를 거둔 실례가 있다는 점에서 실효성을 기대해 볼 수 있을 것이다. 또한 북한에서 심각한 인권침해가 이루어지고 있는 것이 분명한 상황에서 정부차원에

⁵⁹⁾ 박정원, “전후 납북자 문제의 법제도적 과제,” 『통일문제연구』, 통권 56호 봄호 (2011), pp. 243~244.

서 공식적으로 조사 및 기록하여 차후에 사실을 밝히고 책임을 규명하기 위한 기초를 마련하는 체계를 갖추었다. 무엇보다 통일을 지향하는 궁극적 이유의 하나인 보편적 인권의 실현을 추구하기 위한 법제도 기반을 갖추게 되었다는 점도 큰 의미를 부여할 수 있다.

한편 북한의 인권상황을 조사하고 비판하는 데 그치지 않고 주민들이 인간다운 삶을 사는데 필요한 인도적 지원을 위한 수요를 조사하고 정책대안 등을 연구하게 하였다는 점도 중요하다. 또한 인도적 위기에 취약한 영유아 등 취약계층을 우선적 대상으로 설정하고 국제적 지원 절차를 규정한 것은 필요로 하는 북한주민과 이들이 실질적으로 수혜를 볼 수 있도록 인도적 지원을 추진한다는 점에서 인도주의 정신을 구현하는 제도적 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 다만, 북한인권법에서 동법의 적용대상을 ‘북한주민’으로 규정하고 있는 탈북자 포함 등 북한주민의 범위는 논란의 여지를 남기고 있다.

국내적 통일역량을 강화하기 위한 법률인 「통일교육지원법」은 통일교육기본계획 수립 등 국가의 의무를 규정하고 있다. 그러나 국가의 통일교육을 하는 자(법인, 단체 포함)에 대한 경비 지원, 지자체의 통일교육을 하는 자에 대한 재정적·행정적 지원, 통일부 장관의 통일교육센터 지정 등을 ‘할 수 있다’고만 규정하고 있다. 그러므로 어떤 지원을 해야 하는지가 의무사항으로 정해지지 않고 중앙정부, 통일부 장관, 지방자치단체의 재량사항으로 되어 있다.⁶⁰⁾ 물론 시행령에 보다 구체적인 내용이 제시되어 있고 정부가 여러 통일교육 프로그램을 실제로 지원하고 있기도 하다.⁶¹⁾ 그러나 이 법이 통일교육을 할 수 있는 법적 근거를 제공하는 데 그치고 있기 때문에 정부 정책의 변화 등에 따라

⁶⁰⁾ 「통일교육 지원법」, 시행일: 2014.2.14., 개정일: 2013.8.13.

⁶¹⁾ 「통일교육 지원법」, 시행일: 2014.2.14., 개정일: 2014.2.5.

통일을 준비하는 과정에서 필요한 인력을 양성하는 과업이 지속적, 체계적으로 추진되지 못하게 될 가능성도 배제할 수 없다.

「이북5도법」의 경우, 대한민국이 여전히 휴전선 이북 지역을 영토로 간주하고 있다는 점을 상징적으로 보여주는 법률이라고 할 수 있다. 그러나 현재의 상황과는 거리가 있는 과거의 행정구역을 기준으로 이산가족 상봉 지원, 향토문화 계승 발전 등의 업무를 추진하는 것은 실효성이 약하다. 또, 이 법에 따라 운영되는 조직들을 통해 이북5도에 대한 정보 수집, 수복 후의 정책에 관한 연구 등을 수행하는 것도 사실상 불가능하다.

이 밖에 미래창조과학부 소관 법률인 「과학기술기본법」과 「방송통신발전 기본법」이 과학기술기본계획과 방송통신기본계획에 남북 간 교류협력 촉진 관련 사항을 포함하게 한 것이나 문화재청 소관 법률인 「문화재보호법」이 문화재기본계획에 남북한 간 문화재 교류협력 관련 내용을 포함하게 한 것은 교류협력의 촉진과 통일준비 차원에서 바람직하다고 본다. 이 계획들이 실행될 수 있느냐의 여부를 떠나 법률에 따라 5년마다 남북한 간의 교류협력 촉진을 위한 방안들을 소관 부처가 제시하도록 하여 북한과의 교류협력이 정책적 고려의 범주를 벗어나지 않도록 하는 효과가 있기 때문이다. 방송통신 교류 및 협력을 추진하는 기구를 두도록 하고 기금의 사용도 허용하거나 북한 문화재에 관한 조사·연구를 규정한 내용도 통일부만이 아니라 여러 중앙행정기관들이 북한과의 교류협력 및 북한의 상황에 대한 연구 등에 참여할 수 있도록 하여 단기적으로 교류협력을 확대 및 심화하고 장기적으로 통일역량을 제고하는 데 도움이 될 것으로 본다.

I

II

III

IV

V

VI

(2) 남북교류 및 통일 관련 법률 전반에 관한 종합적 평가

여러 법률들의 내용을 종합해 보면 중앙정부가 남북교류 및 통일준비와 관련하여 일정 수준 기획, 심의, 실행을 위한 체계를 갖추고 있다고 평가된다. 기획 내지 계획 측면을 보자면, 통일부의 경우 「남북관계발전법」에 따라 5년마다 남북관계 발전에 관한 기본계획을, 「북한이탈주민법」에 따라 3년마다 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 기본계획을, 「이산가족법」에 따라 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을, 「북한인권법」에 따라 3년마다 북한인권증진기본계획을, 「통일교육지원법」에 따라 통일교육기본계획을 수립하고 있다. 남북 이산가족 교류촉진 기본계획과 통일교육기본계획에 대한 별도의 심의 기구는 없으나 남북관계 발전에 관한 기본계획은 ‘남북관계발전위원회’가, 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 기본계획은 ‘북한이탈주민대책협의회’가, 북한인권증진기본계획은 ‘북한인권증진자문위원회’가 심의하게 되어 있다. 별도의 기본계획을 세우지 않는 남북교류협력 관련 주요 사항과 6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 피해자명예회복에 관한 주요 사항도 관련 법률에 따라 ‘남북교류협력추진협의회’와 ‘6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복 위원회’의 심의를 거친다. 또, ‘남북피해자 보상 및 지원 심의위원회’가 정전협정체결 이후 남북피해자의 보호와 지원에 관한 사항을 다루고 있다. 기본계획에 따른 실행계획이나 그 밖의 정책은 통일부가 직접 실행하기도 하지만 남북하나재단, 북한인권재단, 북한인권기록센터, 6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복 위원회 등의 기관들을 통해 실행하기도 한다.

법에 정해진 사안들을 포함한 기본계획을 세우고 관련 부처 및 민간 전문가들이 참여하는 위원회를 통해 이를 심의하는 것은 통일역량 강

화에 도움이 된다고 할 수 있다. 교류와 통일대비에 관련된 정책을 지속적으로 수립 및 집행할 수 있게 되는 것은 물론, 기본계획에 따른 연간 계획을 세우게 되고 그 결과를 평가하게 되므로 실제의 정책 집행을 위해 노력하게 된다. 또, 민간 전문가들이 참여한 위원회가 구성됨에 따라 교류협력 발전과 통일역량 강화에 필요한 민간과의 네트워크도 구축되며 여러 부처가 참여하기 때문에 범정부적인 의견 조율 및 정책 집행이 가능해진다.

통일부 이외의 기관들 중에서도 방송통신위원회는 「방송통신발전 기본법」에 따른 기본계획에 남북교류 관련 사항이 포함됨에 따라 전문가들이 포함된 남북방송통신교류 추진위원회를 구성하여 심의하게 하고 있다. 그러나 이는 예외적인 경우에 속한다. 통일부 이외의 대다수 중앙행정기관들은 소관 법률에 따른 기본계획에 남북교류 및 통일에 관한 사항이 포함되는 경우에도 이에 관한 전문성을 갖춘 인사들의 심의를 받지 않는다. 예컨대 미래창조과학부의 과학기술기본계획은 국가과학기술심의회회의 심의를 거치게 되는데 과학기술기본법 시행령(9조의 2)에 따라 이 기구에 참여하는 정부위원 14명(12개 부처 장관, 중소기업청장, 국무조정실장)과 민간위원 9명 중에는 남북관계나 통일 문제에 관한 전문성을 가진 인사가 포함되어 있지 않다. 특히 14명이나 되는 정부위원들 중에 통일부 장관이 포함되어 있지 않다는 점이 눈에 띈다.⁶²⁾ 더욱이 산하의 운영위원회와 9개 전문위원회에도 남북관계 등에 대한 전문성을 가진 인사의 참여가 전무하다.⁶³⁾

뒤에서 자세히 살펴보겠지만 기본계획 등에 포함된 남북교류 관련

⁶²⁾ 국가과학기술심의회, “심의회 구성,” <<http://www.nstc.go.kr/c4/sub1.jsp>>. (검색일: 2016.9.18.); 「과학기술기본법 시행령」, 시행일: 2016.7.1., 개정일: 2016.6.30.

⁶³⁾ 국가과학기술심의회, “산하 위원회 소개,” <<http://www.nstc.go.kr/c4/sub2.jsp>>. (검색일: 2016.9.18.).

사항의 실행은 해당 기관의 인력이 담당한다. 그런데 각 기관에 직제상 교류협력을 담당하는 부서나 직책이 있다 하더라도 다른 업무들을 수행하면서 교류협력 관련 업무도 함께 담당하는 경우가 많다. 그러므로 남북관계의 경색 등으로 인해 교류협력에 관한 관심이 낮아지는 상황에서는 계획의 원활한 실행을 기대하기 어렵게 된다.

남북한 간의 교류를 촉진하거나 통일을 준비하기 위한 법률들의 내용이 모호하고 시행령 등으로 구체적인 내용을 정하는 경우가 지나치게 많다는 점도 눈에 띈다. 이로 인해 남북교류협력을 증진하며 통일역량을 강화해 나가는 데 지장이 초래될 가능성이 있다. 법이 상대적으로 안정성을 가지는 데 비해 시행령은 정권 교체, 정책 변화 등에 따라 쉽게 개정될 수 있기 때문이다.

여러 법률의 내용들 중 북한주민들과의 접촉 확대를 통한 교류협력의 활성화를 제약하는 요소들도 많은 것으로 보인다. 예컨대 「남북교류협력법」은 북한주민과의 모든 접촉을 신고하도록 규정하고 있다. 그런데 우발적인 접촉 등에 대한 신고가 이루어지고 있지도 못하며 이에 관한 통제를 강화하기도 어려운 실정이다. 또, 인터넷, 전화 등 매체를 통한 접촉도 금지하고 있으나 유튜브 등에 북한의 선전물들이 범람하고 있는 현실을 감안하면 매체를 통한 접촉을 억제하는 것이 남한주민들을 통제하는 효과는 적은 반면에 남북한주민들 간의 접촉을 통해 북한주민들의 의식과 행위를 변화시킬 수 있는 기회에 부정적 결과를 초래할 가능성도 있다.

교류협력 확대를 지향하고 평화통일을 준비하기 위한 법률이 북한주민들과의 접촉과 교류를 과도하게 제약하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 또, 제약을 줄이고 접촉을 용이하게 할 경우에 발생하는 긍정적 효과가 부정적 효과보다 크다는 점을 유의해야 할 것이다. 북한주민들이 남한사람들과 접촉하는 것을 북한 당국이 심하게 제약하는 이유는

남북한 주민들이 접촉하였을 때 북한주민들의 의식과 행동에 변화가 유발될 가능성이 크기 때문이다. 접촉과 교류를 통해 북한이 변화하고 남북한의 동질성이 강화되기를 바란다면 작은 부작용을 우려하기보다는 남한주민들이 보다 자유롭게 북한주민들과 접촉할 수 있도록 법적으로 뒷받침하는 것이 바람직하다. 이는 북한주민을 정책대상으로 설정하는 현 정부의 정책방향과도 부합될 수 있다.

경제분야의 교류협력에 따른 리스크를 줄일 수 있는 법적 지원이 부족하다는 점에도 유의할 필요가 있다. 개성공단 운영이 중단된 상황에서 피해를 입은 기업들에 대한 보상을 둘러싼 혼란과 갈등이 발생했던 사실에서 알 수 있듯이 북한과의 사업을 진행하던 중 외적 요인으로 피해를 입은 기업들에 대한 보상이 충분히 이루어질 수 있는 제도적 장치가 충분하지 못하다고 본다. 대기업들의 남북경협 참여가 저조한 반면 경협보험에 가입하기 힘들 정도로 영세한 기업들이 경협에 참여하는 경우가 많다. 이런 상황에서 정치적 이유 등으로 인한 피해에 대한 보상이 충분하지 못하다면 향후 국면이 전환되어 남북교류협력을 본격적으로 추진해야 할 상황에서도 대북투자나 교역에 나서려는 기업을 찾기 어려울 것이다.

한편 경제분야 교류협력을 위한 「개성공업지구법」과 사회문화분야 교류를 위한 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」이 개성공단 설치 및 운영과 남북 공동의 사전편찬 과정에 적지 않게 기여하였다는 점은 주목할 만하다. 이 법률들은 특히 각 사업의 안정적, 지속적 수행에 크게 도움이 되었다고 평가할 수 있다. 그러므로 다른 중요 사업들을 지원하기 위해 유사한 법률을 제정하는 문제를 검토할 필요가 있다.

통일부 이외 중앙행정기관들의 소관 법률에 관련 부문의 기본계획을 수립하면서 교류협력에 관한 사항도 포함시키도록 하는 경우 남북한의 교류협력이 정책적 고려의 대상에서 제외되지 않도록 하는 효과가 있

I
II
III
IV
V
VI

는 것으로 판단된다. 북한의 상황이나 필요한 정책에 관한 조사와 연구를 하도록 하거나 관련 기금을 사용할 수 있게 하는 것도 교류협력의 발전과 통일역량의 제고에 도움이 되는 면이 있다. 그러나 남북관계가 경색된 상황에서는 이런 조항들이 교류협력을 유지 및 강화하는 데 실질적인 도움이 되지는 못하는 측면도 있다.

북한주민들의 탈북이 계속되고 있는데도 남한 이외의 지역에 머무르고 있는 탈북민들을 지원 및 보호할 수 있는 법제도가 미비한 것도 문제라고 할 수 있다. 제3국에 머무르는 탈북민에 대한 보호와 지원을 법제화할 경우, 중국 등 제3국과의 외교 마찰 등의 우려도 제기되고 있다. 이런 문제점을 고려해야 하겠지만 최소한의 보호라도 제공할 수 있는 법적 장치가 마련되지 못한 실정이라는 점을 심각하게 고민해야 할 것이다.⁶⁴⁾

한편, 기존의 남북교류협력 및 통일과 관련된 법률들에는 향후 현안으로 대두될 수 있는 문제들에 대처하기 위한 내용들이 포함되지 못한 것으로 보인다. 예컨대 남북교류의 확대에 따라 북한의 주민들이나 기관, 기업 등이 남한에서 활동하게 될 경우에 대한 법적 대비가 없다. 또한 남북한 간의 관계가 개선되어 북한의 기업이나 기관이 파견한 사람들이 남한을 자주 방문하거나 남한 내에 상당기간 거주하게 되는 경우 「남북교류협력법」에 따라 이들과의 접촉을 제한하기는 어려울 것이다.

현재 교류협력 중심으로 법률이 제정되어 있고 기본계획의 경우에도 통일에 대한 분야별 준비가 실질적으로 포함되어 있지 않다. 무엇보다도 실제로 통일이 이루어질 경우에 대비한 법제도가 갖추어져 있지

⁶⁴⁾ “북한인권법 시행때도 제3국 거주 탈북민은 지원 못 받는다.” 『연합뉴스』, 2016. 7.28., <<http://www.yonhapnews.co.kr>>.

않다는 점에 유의할 필요가 있다. 정부가 공식적 통일방안을 가지고 있으나 이는 법적인 장치가 아니다. 또, 통일의 과정과 통일 이후에는 국유로 되어 있는 북한 내 재산의 사유화, 북한정권과 개인에 의해 저질러진 범죄에 대한 청산, 구체적 통치구조의 결정 및 이와 관련된 북한지역 자치의 문제, 북한주민들의 기본적 삶을 보장하는 문제, 북한 지역의 개발 등과 관련된 법제도가 필요할 것으로 보인다. 물론 현 상황에서 이러한 과제들과 관련된 법제도를 실제로 갖추기는 매우 어려우며 서둘러 법제화할 경우 북한이 강하게 반발하거나 남한사회 내의 갈등이 격화되는 등 부정적 결과가 초래될 가능성도 크다. 그러나 이러한 법적 미비점이 통일의 과정에서 문제가 된다는 점을 분명하게 인식하고 필요한 법제에 대한 연구를 심화하는 등의 준비를 갖추어나가야 할 것이다.

2. 남북교류·통일 관련 조직·인력 현황 및 평가

가. 남북교류 및 통일 관련 전담기관들의 현황

정부조직법 제31조에 따라 통일부는 “통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를” 담당하고 있다. 통일부 본부 외에도 소속기관으로 남북회담본부, 통일교육원, 북한이탈주민 정착지원사무소, 남북출입사무소, 남북교류협력협회사무소, 개성공단 남북공동위원회 사무처, 한반도통일미래센터, 남북협력지구발전기획단, 북한인권기록센터를 두고 있다. 북한인권기록센터는 북한인권법에 따라 신설되었다. 이 법이 발효된 뒤에 통일부는 공동체기반조성국을 신설하여 북한인권과를 설치하고 통일정책실 산하에 있던 이산가족과와 정착지원과, 교류협력국 산하에 있던 인도지원과를

I
II
III
IV
V
VI

배치하였다. 이와 함께 통일정책실 산하에 평화정책과를 신설하였다. 이러한 조직개편을 거쳐 통일부는 기존의 2실-2국-1단 체제에서 2실(기획조정실, 통일정책실)-3국(정세분석국, 교류협력국, 공동체기반조성국)-1단(남북협력지구발전기획단) 체제로 바뀌게 되었다.

한편 민주평화통일자문회의는 헌법에 따라 통일 관련 정책의 수립 및 추진에 관하여 대통령에게 건의 및 자문을 하기 위해 설치된 대통령 직속 기관이다. 중앙행정기관은 아니지만 법적으로 7,000명 이상의 자문위원으로 구성하도록 규정된 대규모 조직인데다 사무처 인력도 72명이나 된다.⁶⁵⁾ 사무처는 통일정책의 자문건의 활동 지원, 통일에 대한 국민 참여 확산을 위한 자문위원의 활동 지원, 지역회의 및 지역협의회 활동 지원, 자문회의의 업무에 필요한 조사·연구 등의 업무를 수행한다. 이를 위해 사무처장과 서기관급의 정책연구위원 등을 두고 있다. 또, 대변인은 통일 홍보와 관련된 업무를 수행하며 기획조정관과 운영지원담당관은 온라인 통일활동 프로그램의 개발 및 추진, 민주평통의 온라인 대외활동 지원을 담당한다. 통일정책자문국 자문건의과는 통일정책 자문·건의에 관한 업무를 담당한다. 여론분석과는 통일에 관한 국민여론 조사 및 분석, 통일에 관한 자문위원의 의견 조사 및 분석, 통일에 관한 국내외 여론 동향의 수집 및 분석 등을 수행한다. 교육연수과는 자문위원을 교육하는 업무를 담당한다. 위원활동지원국은 국내외 지역회의, 지역협의회 운영과 활동을 지원한다.⁶⁶⁾

통일준비위원회 역시 중앙행정기관은 아니지만 남북한 교류협력 및 통일준비와 관련된 인력을 갖추고 있다. 통일준비위원회의 설치 목적은 한반도 평화통일에 대한 국민적 공감대 확산, 통일 추진의 구체적

⁶⁵⁾ 「민주평화통일자문회의법」, 시행일: 2015.12.15., 개정일: 2015.12.15.

⁶⁶⁾ 「민주평화통일자문회의 사무처 직제」, 시행일: 2016.2.29., 개정일: 2016.2.29.

방향 제시, 민·관·학 협력을 통하여 한반도 통일을 체계적으로 준비하는 것이다. 대통령령으로 발표된 통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정에 따르면 이 기구는 통일 준비의 기본 방향, 제반 분야 과제 발굴 및 연구, 통일에 대한 세대 간 인식 통합 등 사회적 합의 촉진, 정부기관·민간단체·연구기관 간 협력 등에 관한 사항을 심의하는 기능을 하게 되어 있다.⁶⁷⁾ 이 밖에도 대통령이 위원회에 자문을 구할 필요가 있다고 인정하는 사항들을 다룬다. 통일준비위원회의 위원장은 대통령이며, 부위원장은 민간인 1명과 통일부 장관이 맡는다. 또, 외교안보, 경제, 사회문화, 정치·법제도의 4개 분과위원회를 두고 있다. 2016년 9월 현재 정부 측 위원은 통일부 장관 등 정부 부처 장관들과 국무조정실장, 외교안보수석, NSC 사무처장, 민주평통 사무처장으로 11명이고, 6명의 국책연구원장, 새누리당과 더불어민주당 정책위 의장까지 총 19명이 당연직 위원이다. 위촉직 위원은 민간위원과 각 분과위원별 전문위원으로 구성된다. 2016년 현재 민간위원은 26명이며 각 분과위에 소속된 전문위원은 35명이다.⁶⁸⁾ 2015년의 경우 민간위원과 전문위원을 합한 인원들 중 교육자가 55명, 공무원 및 공공기관 소속 2명, 경제인 2명, 정당인 2명, 전문직업인이 1명이었다. 통일준비위원회는 여론수렴 등을 위한 여러 자문위원단도 두고 있다.⁶⁹⁾ 실무지원인력은 사무처에 배치되어 있다.

67) 「통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」, 시행일: 2016.1.22., 개정일: 2016.1.22.

68) 통일준비위원회, “위원현황,” <<http://www.pcup.go.kr/introduction/member02.do>>. (검색일: 2016.9.18.).

69) 통일부, “통일부 소관 위원회 현황 및 활동내역서,” (2015); 「통일준비위원회 운영세칙」 (2014.12.).

I
II
III
IV
V
VI

나. 전담기관 이외의 교류협력 및 통일 관련 조직 및 인력 현황

2016년 6월 현재 중앙 정부의 통일 및 대북 관련 업무는 통일부 뿐 아니라 여러 중앙행정기관에서 수행하고 있다. 중앙행정기관들 중 부 단위에서는 17개 부처 모두에 통일 및 북한 관련 업무를 수행하는 직책이 있다. 중앙행정기관들 중 처 단위에서는 법제처와 국가보훈처에 통일·북한 관련 업무를 담당하는 직책이 있다. 청 단위에서는 관세청, 통계청, 경찰청, 문화재청, 기상청에 통일 및 북한 관련 업무를 수행하는 직책이 있다. 현재의 직제상 담당업무가 명시되어 있지는 않으나 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청도 남북교류협력을 지원하는 업무를 수행해 왔다. 중앙행정기관들 중 위원회 단위에서는 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회에 통일·대북관련 업무를 담당하는 인력이 있고 방송통신위원회도 남북방송통신교류추진위원회를 구성하여 운영하고 있다. 이 밖에도 여러 중앙행정기관들이 비상설조직을 운영하고 있는 것으로 보인다.

통일부를 제외한 중앙행정기관들의 경우 남북교류 및 통일에 관한 전담부서를 갖춘 기관, 전담부서는 없지만 남북교류 및 통일 관련 직책이 있는 기관, 남북교류 및 통일 관련 직책이 없는 기관으로 구분할 수 있을 것이다. 전담부서가 없이 남북교류 및 통일 관련 업무를 담당하는 직책이 있는 기관들의 경우 담당자가 다른 업무들을 수행하면서 남북교류 및 통일 관련 업무도 함께 관할하고 있다. 한편 전담부서나 직책은 직무 유형에 따라 남북교류와 통일 대비 업무를 함께 담당하는 경우와 남북교류에 관한 업무만을 담당하는 경우로 나눌 수 있다.

(1) 남북교류 및 통일 관련 부서를 둔 기관

일부 중앙행정기관들은 북한과의 교류협력이나 통일을 대비한 정책 연구 등을 위한 전담부서를 가지고 있다. 기획재정부의 경우 경제교류 및 협력에 관한 실무 대부분을 대외경제국 남북경제과가 담당하고 있다. 남북경제과는 두만강개발계획, 체제전환국의 경제개혁정책 분석, 남북 경제 관련 자료의 수집·분석·평가 및 대책수립 등의 업무도 수행한다. 기재부에는 다른 업무를 수행하면서 남북교류 및 통일 관련 업무를 담당하는 인력도 있다. 예산실 행정예산과는 통일부 및 민주평화통일자문회의와 관련된 정책의 예산·기금에 관한 업무를 수행한다. 세제실 관세제도과는 남북 관세협력에 관한 사항을 담당한다. 경제정책국 거시경제전략과는 북한의 거시경제 동향을 분석 및 전망하고 중장기 대책을 수립하며, 통일 이후에 대비한 경제분야의 연구와 통일 이후 경제 발전 전략 수립 및 관련 정책의 협의·조정 업무도 담당한다. 국고국의 국유재산정책과는 북한소재 국유재산 관리에 대한 연구를 맡고 있다.⁷⁰⁾

외교부도 북한 핵문제 등에 대처하기 위한 전담부서인 한반도평화교섭본부를 두고 있으며 산하기관인 국립외교원의 외교안보연구소에도 통일관련 전담부서가 있다. 한반도평화교섭본부는 북핵외교기획단과 평화외교기획단으로 구성되어 있다. 북핵외교기획단의 북핵협상과 북핵정책과가 북한 핵문제 관련 외교정책을 수립하고 6자회담 등 북한 핵문제 관련 협상과 대외관계 실무를 담당한다.⁷¹⁾ 평화외교기획단의 평화체제과는 한반도 평화체제에 관한 외교정책의 수립·조정·교섭과 정전협정·평화협정·신뢰구축 및 긴장완화에 대한 외교업무, 동북아 평화안보에 관한 외교정책의 수립·조정·교섭, 6자회담 동북아평화안보

⁷⁰⁾ 「기획재정부와 그 소속기관 직제 시행규칙」.

⁷¹⁾ 「외교부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.1.22., 개정일: 2016.1.22.

I
II
III
IV
V
VI

체제 실무그룹 관련 업무 등을 담당한다. 대북정책협력과는 통일 및 남북관계에 관한 외교정책 수립과 시행, 북한정세 관련 국제동향 조사·분석, 대북정책 관련 외교적 협력 업무 등을 수행한다. 민족공동체 해외협력팀도 민족공동체 관련 해외협력사업을 수행하고 있다. 한편 외교부 산하 국립외교원 외교안보연구소의 안보통일연구부는 군축 및 비확산 등 국제안보문제와 함께 북핵문제 및 남북관계 등 한반도 관련 문제를 연구하고 있다.

법무부는 통일법무과에 남북교류 및 통일 관련 업무를 수행하는 인력을 배치하고 있다. 통일법무과는 통일관련 중장기 법무계획의 수립과 추진, 통일관련 법무관계 법령안의 기초와 심사, 대통령·국무총리와 각 부처에 대한 통일관련 법률 자문, 교류협력 관련 법령 해석, 교류협력 진전에 따른 법적 분쟁대비, 북한 법률 체계 및 사법제도에 관한 실태 파악 및 분석, 통일관련 외국 법령 조사·수집·연구 등을 담당한다.⁷²⁾ 통일법무과는 축적된 조사 및 연구의 결과를 토대로 통일부, 법제처와 함께 통일법제 데이터베이스를 구축하여 인터넷을 통해 누구나 이용할 수 있도록 하고 있다. 또 이 웹사이트를 통해 남북경협 관련 법률상담, 탈북민 법률상담, 북한주민을 위한 재산관리 상담도 수행한다.⁷³⁾ 법무부는 또한 전·현직 통일법무과 소속 검사들의 연구 모임인 ‘통일법무지원단’을 운영하면서 통일관련 법률 전문가를 관리 및 확충하고 있다. 또 2015년 5월 탈북민 전담 법무담당관 제도를 도입하고 수원지검 등 지방검찰청 네 곳에서 ‘북한이탈주민 전담검사’ 제도를 시행하였다.⁷⁴⁾

국방부의 경우 국방정책실 북한정책과가 정부의 대북·통일정책 관

72) 법무부, “법무부 소개/본부,” <<http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do>>. (검색일: 2016.8.17.).

73) 통일법제데이터베이스, <<http://www.unilaw.go.kr/Index.do>>. (검색일: 2016.8.17.).

74) 김태훈, “법무부·변협, 제4기 ‘통일과 법률 아카데미’ 개최: 통일에 대비한 북한 법률 전문가 양성이 목표,” 『세계일보』, 2015.9.16.

런 사항 중 군사분야에 관한 사항, 북한의 대내외정책과 대남정책에 대한 분석과 군사적 대응전략, 정전협정 및 북방한계선(NLL) 관련 업무, 한반도 평화체제 전환 관련 군사분야 대책수립, 남북 군사회담, 대북현안 관련 유관기관 및 유엔군사령부와의 협조, 남북한 교류협력 관련 군사적 지원, 6자회담과 관련된 업무를 담당한다. 국방부도 전담부서 외에 다른 업무와 함께 통일 및 남북교류협력 관련 업무를 수행하는 부서들을 두고 있다. 국방정책실 방위정책과는 북한 급변사태 대비 및 군사통합 관련 업무를 맡고 있다. 군비통제과는 남북한 군사적 신뢰 구축방안 수립 및 추진, 남북한 군비통제, 국군포로 관련 업무, 대량살상무기체제와 관련된 전략물자 및 기술의 수출통제 등의 업무를 수행한다. 대량살상무기대응과는 대량살상무기의 군축 및 비확산에 관한 업무를 맡고 있으며 미국정책 과장은 북한과 미국의 관계를 분석하고 대책을 수립한다.⁷⁵⁾

행정자치부는 산하에 이북5도의 도청과 이북5도위원회를 두고 있으며 지방행정실 자치행정과를 통해 이북5도에 대한 지도·감독을 하고 있다.⁷⁶⁾ 이북5도위원회는 5도 지사들로 구성된 위원회와 사무국으로 구성되며 사무국은 각 도별로 도지사 외에 사무국장과 주무관, 행정실무원을 배치하고 있다. 이북5도위원회 총무과에도 과장, 주무관, 행정실무원이 근무하고 있다. 이들은 이북5도 출신 국민들의 행사 지원, 해외 이북5도 출신자들의 한국방문 지원 등을 담당한다. 또, 이북5도위원회 북한이탈주민지원단은 전통문화계승과정 등의 교육 프로그램 운영, 이북5도 출신자와 탈북민의 가족결연 사업, 탈북민들의 행사지원 등의 업무를 수행하게 되어 있다.⁷⁷⁾ 이 밖에 행자부 전자정부국 지역정

⁷⁵⁾ 「국방부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2014.4.30., 개정일: 2014.4.30.
⁷⁶⁾ 「행정자치부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.4.10., 개정일: 2015.4.10.
⁷⁷⁾ 행정자치부 이북5도위원회, 「위원회 소개/조직 및 연락처/업무 담당」, <http://

I
II
III
IV
V
VI

보지원과는 남북한 간 전자정부 관련 교류 및 협력을 담당한다. 또, 지방행정실 지역발전과는 남북공동 협력지구 지정 및 협력사업 추진, 평화벨트 구축 및 평화시범도시 관련 업무를 수행한다.

(2) 남북교류 및 통일관련 전담부서가 없는 기관

대다수 중앙행정기관들은 남북교류협력이나 통일과 관련된 업무만을 담당하는 부서를 두지 않고 있다. 이런 기관들은 소속된 인원들 중 일부가 다른 업무를 보면서 북한과의 교류협력 등에 관한 사무도 담당하게 하고 있다. 교육부는 기획조정실 국제교육협력담당관이 남북한 간 교육 교류협력에 관한 사항을 담당한다. 학교정책실 학교정책과는 초·중등학교 통일교육 및 통일대비 교육정책의 수립과 시행에 관한 업무를 수행한다.⁷⁸⁾ 학생복지정책과는 북한이탈 학생교육을 지원한다.⁷⁹⁾ 교육부 산하 국사편찬위원회 편사부의 기획협력실은 남북역사교류 추진 업무를 담당하고 있다.

미래창조과학부는 기획조정실 국제협력총괄담당관이 과학기술 및 정보통신·방송 분야의 남북한 공동연구, 인력교류, 기술 표준화 등의 업무를 담당한다. 또, 정보통신정책실 정보통신산업과가 정보통신산업에 관한 교류 및 협력 업무를 맡고 있다. 정보통신정책실 소프트웨어정책과는 소프트웨어 분야 남북한 협력사업 지원 업무를 담당한다. 연구

www.ibuk5do.go.kr). (검색일: 2016.8.28.).

78) 「교육부와 그 소속기관 직제 시행규칙」; 교육부, “조직도·직원 및 연락처: 학교정책관,” <<http://www.moe.go.kr/web/100034/silkuk/detail.do?silkukSeq=11&deptCode=1342128>>. (검색일: 2016.8.28.).

79) 교육부, “조직도·직원 및 연락처: 학교복지정책관,” <<http://www.moe.go.kr/web/100034/silkuk/detail.do?silkukSeq=13&deptCode=1342137>>. (검색일: 2016.8.28.).

개발정책실 거대공공연구협력과는 남북한 원자력협력 및 우주협력을 담당한다.⁸⁰⁾

문화체육관광부에서는 기획조정실 창조행정담당관이 남북문화교류 협력을 총괄한다.⁸¹⁾ 문화예술정책실 문화여가정책과도 남북교류를 담당한다.⁸²⁾ 공연전통예술과에도 공연예술의 남북교류를 담당하는 인원이 배속되어 있다.⁸³⁾ 문화콘텐츠산업실의 경우 문화산업정책과, 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과, 대중문화산업과가 문화산업 분야 남북교류를 담당하고 있다.⁸⁴⁾ 또, 저작권정책과는 저작권 교류·협력에 관한 사항을 담당한다. 미디어정책과는 문화미디어와 관련된 교류를 관할한다.⁸⁵⁾ 방송영상광고과는 방송영상산업과 광고산업 분야의 교류를 담당한다. 출판인쇄산업과는 출판·인쇄산업 분야의 남북교류를 담당한다. 종무실의 경우 종무1담당관실에 불교관련 남북교류 담당자가 있다. 종무2담당관실에도 개신교, 천주교, 유교, 민족종교 등과 관련된 남북교류를 담당하는 직원이 배속되어 있다. 체육정책실 국제체육과에도 남북한 체육교류 및 협력에 관한 사항을 담당하는 직원이 있다. 관광

⁸⁰⁾ 「미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙」.

⁸¹⁾ 문화체육관광부, <http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/deptView.jsp?pDeptCode=0701000000&pTeamCD=1371541>. (검색일: 2016.8.17.).

⁸²⁾ 문화체육관광부, <http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/deptView.jsp?pDeptCode=0721000000&pTeamCD=1371595#deptCont>. (검색일: 2016.8.17.).

⁸³⁾ 문화체육관광부, <http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/deptView.jsp?pDeptCode=0721000000&pTeamCD=1371600#deptCont>. (검색일: 2016.8.17.).

⁸⁴⁾ 문화체육관광부, <http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/deptView.jsp?pDeptCode=0705000000&pTeamCD=1371165#deptCont>. (검색일: 2016.8.17.).

⁸⁵⁾ 문화체육관광부, <http://www.mcst.go.kr/web/s_about/organ/main/deptView.jsp?pDeptCode=0705000000&pTeamCD=1371588#deptCont>. (검색일: 2016.8.17.).

정책실의 경우 관광정책과가 남북관광교류·협력을 담당한다. 관광개발과에도 한반도 생태평화벨트 관련 업무 담당자가 있다. 문화체육관광부 산하기관인 국립국어원 어문연구실 어문연구과는 남북 언어통합 업무를 맡고 있다. 산하기관인 국립중앙박물관 학예연구실에서도 북한 지역 소재 문화재 등에 대한 연구가 수행되고 있다.

농림축산식품부는 농업정책국 농업정책과가 통일 농업정책 수립 및 북한 농업 지원 업무를 총괄한다.⁸⁶⁾ 국제협력국 농업통상과는 남북한 간 농산물 반입·반출을 담당한다. 축산정책국 축산경영과는 축산협력 사업을 수행한다. 농림축산검역본부 식물검역과는 남북한 반출입 식물의 검역관련 업무를 맡고 있다.⁸⁷⁾

산업통상자원부의 경우 무역투자실 해외투자과가 남북한 간 산업 및 자원 관련 협력에 관한 실무를 사실상 총괄하고 있다. 또, 산업·자원 협력 활성화를 위한 산업계·학계 등과의 네트워크 구성 및 운영, 민간 차원의 산업·자원 분야 교류협력 지원, 대북 투자환경 및 대북 진출기업에 대한 실태조사 등도 관장한다. 통상정책국 통상정책총괄과는 경제공동체 등 대북 중장기 통상정책의 수립과 시행, 북한관련 경제 정보의 조사 및 관리를 담당한다. 에너지자원실 에너지자원정책과는 북한과의 에너지 협력을 관장한다. 또, 자원개발전략과는 광물자원 협력을, 전력산업과장은 전력 협력을 담당한다. 산업통상자원부 소속기관인 국가기술표준원 표준정책국 표준정책과는 남북한 간 표준화 사업 협력을 관장하고 있다.⁸⁸⁾

국토교통부의 경우 국토도시실 국토정책과가 통일에 대비한 국토개

⁸⁶⁾ 농림축산식품부, “직원연락처/농업정책과,” <<http://www.mafra.go.kr/list.jsp>>. (검색일: 2016.8.28.).

⁸⁷⁾ 「농림축산식품부와 그 소속기관 직제」, 시행일: 2016.6.1., 개정일: 2016.5.31.; 「농림축산식품부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.8.31., 개정일: 2015.8.31.

⁸⁸⁾ 「산업통상자원부와 그 소속기관 직제 시행규칙」.

발전력 수립, 남북한 육상·항공·수자원 등 기반시설 구축, 남북회담, 기술개발 협력, 기술지원, 경제협력사업 총괄 및 조정을 담당한다. 국토도시실 산업입지정책과는 북한지역 산업단지 조성을 맡고 있다. 또, 주택토지실 주거복지기획과가 탈북민 주거지원 업무를 수행하고 공간정보제도과가 통일에 대비한 북한지역 측량단일화 및 지적조사 등의 연구를 맡고 있다. 수자원정책국 수자원정책과는 수자원 협력 업무를, 항공정책실 국제항공과는 항공운송 및 항공협력 업무를 담당한다. 국제항공과에는 남북한 항공협정 및 정기노선 개설 관련 업무를 담당하는 직원이 있다.⁸⁹⁾ 철도국 철도정책과는 남북 및 대륙철도 연결을, 철도건설과는 북한지역 철도 건설 관련 업무를 관장한다.⁹⁰⁾

보건복지부는 기획조정실 국제협력담당관실이 보건복지 분야 남북 교류협력에 관한 사항을 담당하고 있다.⁹¹⁾ 또, 환경부에서는 환경정책실 정책총괄과가 남북환경협력을 관장한다.⁹²⁾ 고용노동부에서는 기획조정실 창조행정담당관이 북한 관련 고용노동정책을 총괄한다. 고용정책실 고용정책총괄과장은 미래 대비 인력정책 차원에서 북한인력 등에 대한 정책을 담당하고 있다. 직업능력정책국 인적자원개발과장은 북한 이탈주민의 직업훈련정책을 맡고 있다.⁹³⁾ 여성가족부는 기획조정실 국제협력담당관이 남북한 여성 교류협력 관련 업무를 맡고 있다. 청소

⁸⁹⁾ 국토교통부, “부서별 직원 안내/국제항공과,” <http://www.molit.go.kr/USR/dept/Info/m_94/1st.jsp?DEPT_ID=1613084&DEPT_NM=국제항공과>. (검색일: 2016.8.28.).

⁹⁰⁾ 「국토교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.5.11., 개정일: 2016.5.11.

⁹¹⁾ 「보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.6.30., 개정일: 2015.6.30.; 보건복지부, “업무 및 직원안내/국제협력담당관,” <http://www.mohw.go.kr/front_new/sg/ssg0201ls.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050202&SILKUK_ID=1352009&DEPT_ID=1352020>. (검색일: 2016.8.28.).

⁹²⁾ 「환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.2.29., 개정일: 2016.2.29.

⁹³⁾ 「고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.11.11., 개정일: 2015.11.11.

I
II
III
IV
V
VI

년가족정책실의 경우 청소년활동진흥과가 남북 청소년 교류활동 지원 업무를 맡고 있고 청소년자립지원과는 북한이탈청소년을 지원하는 업무를 수행한다. 권익증진국 권익지원과는 탈북여성의 인권 등 권익보호를 담당한다.⁹⁴⁾ 해양수산부 해운물류국 연안해운과는 남북간 해운협력을 담당한다. 해양정책실 국제협력총괄과는 수산분야 교류협력을 맡고 있다.⁹⁵⁾

처 단위의 중앙행정기관들 중 법제처는 법제지원단 법령입안지원과에 남북한 법제 및 통일관련 법제의 조사·연구를 담당하는 인원이 있다.⁹⁶⁾ 행정법제국 소속 법제심의회 및 법제관들은 통일부 소관사항 관련 법률안과 조약안의 심사, 기초, 입안을 지원한다. 법령해석정보국 행정법령해석과는 통일부, 국가정보원 등의 소관 법령에 대한 해석을 담당한다. 한편 국가보훈처는 기획재정관실 기획재정담당관이 통일에 대비한 보훈정책 등 처장이 부여하는 정책과제의 연구를 담당하게 되어 있다. 보훈선양국 기념사업과는 순국선열 공훈 선양을 위한 남북협력 행사를 담당한다.⁹⁷⁾

청 단위 중앙행정기관들 중 경찰청의 경우 보안국 보안1과가 북한 실상에 대한 홍보, 탈북민 관리 및 경호 등을 담당한다. 보안2과는 북한에 대한 정보 수집 및 분석, 남북교류와 관련되는 보안업무를 수행한다.⁹⁸⁾ 기상청은 기획조정관실 국제협력담당관이 북한지역 기상 및 기후 관련

94) 「여성가족부 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.1.6., 개정일: 2015.1.6.

95) 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.3.1., 개정일: 2016.2.29.; 해양수산부, “부서별 직원안내/국제협력총괄과,” <<http://www.mof.go.kr/im/userList.do?menuKey=628&searchType=&searchOuCode>>. (검색일: 2016.9.1.).

96) 「법제처 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.2.29., 개정일: 2016.2.29.; 법제처, “담당자 연락처/법령입안지원과,” <<http://www.moleg.go.kr/introduction/organization/membertelno?orgCd=1170151>>. (검색일: 2016.8.28.).

97) 「국가보훈처와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.2.29., 개정일: 2016.2.29.

98) 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.5.10., 개정일: 2016.5.10.

대응 정책 수립과 조정을 맡고 있다. 또, 직제상 예보국 총괄예보관 4명 전원이 북한지역 예보의 분석, 생산, 통보 업무를 분장하게 되어 있다. 국가기후데이터센터는 북한기후에 관한 연보 발간 및 배포를 관장한다.⁹⁹⁾ 관세청은 통관지원국 특수통관과가 남북한 간 왕래자의 휴대품 검사와 통관, 원산지표시 제도 운영을 담당한다.¹⁰⁰⁾ 또, 통계청 통계정보국 정보화기획과는 북한에 관한 통계를 다루고 있다.¹⁰¹⁾ 산림청 산림국 산림자원과는 산림 및 임업 협력을 관장한다.¹⁰²⁾ 문화재청 무형문화재과는 이북 5도 무형문화재의 보존 및 지원을 담당하며 문화재활용국 국제협력과는 문화재 교류 및 협력을 담당한다. 특허청 산업재산보호협력국 국제협력과는 산업재산권 관련 남북협력에 관한 정책을 수립하고 추진한다.¹⁰³⁾ 농촌진흥청 기술협력국 국제기술협력과는 북한농업동향 등 북방농업에 대한 조사와 분석을 맡고 있다.¹⁰⁴⁾ 중소기업청 경영판로국 공공구매판로과는 중소기업의 남북경제협력을 지원한다.¹⁰⁵⁾

위원회 단위의 중앙행정기관들 중에서 국민권익위원회는 고충처리국 행정문화교육민원과가 통일 분야 고충민원을 처리하고 있다. 권익개선정책국 사회제도개선과는 통일부문과 관련된 제도개선을 담당한다.¹⁰⁶⁾ 원자력안전위원회 방사선방재국 원자력통제과는 핵 비확산 및 안전 전문 인력 양성, 핵 비확산 및 안전에 관한 조약 및 협정 등의 이행,

99) 「기상청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.3.1., 개정일: 2016.2.29.
 100) 「관세청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.2.26., 개정일: 2015.2.26.
 101) 「통계청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.5.26., 개정일: 2015.5.26.
 102) 「산림청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.5.10., 개정일: 2016.5.10.
 103) 「특허청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.5.17., 개정일: 2016.5.17.
 104) 「농촌진흥청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.1.6., 개정일: 2015.1.6.
 105) 「중소기업청과 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2015.1.6., 개정일: 2015.1.6.
 106) 「국민권익위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙」, 시행일: 2016.2.11.

I
II
III
IV
V
VI

남북한 원자력 통제에 관한 사항 등을 담당한다. 금융위원회는 북한 관련 국제금융 업무 및 한국수출입은행 업무를 제외한 남북금융협력에 관한 사항을 담당한다. 관련 인력은 금융정책국에 배치되어 있다. 방송통신위원회는 남북방송통신교류 추진위원회를 운영하고 있다. 이 위원회는 방송통신 및 남북관계 관련 민간 전문가와 미래창조과학부, 통일부 관계자 등으로 구성된다. 위원들은 방송 프로그램 공동제작, 국제경기 중계지원 등 방송통신 분야의 교류와 협력에 관한 사항을 심의한다.¹⁰⁷⁾

(3) 비상설조직 및 민관협력 기구 현황

금융위원회는 2014년 5월 기획재정부, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사 관계자들과 민간 연구기관 및 전문가들이 참여하는 통일금융 태스크포스 구성을 주도하였다. 이 조직은 독일 등 다른 나라들의 사례를 조사 및 참고하여 남북 통합 금융시스템 구축 방안, 민간자금 조달 등을 통한 통일재원 규모와 조성방안 등에 대한 논의를 진행하였다.¹⁰⁸⁾

한편 법무부는 대한변호사협회와 함께 변호사, 사법연수생, 법학전문 대학원생 등을 대상으로 ‘통일과 법률 아카데미’를 운영하고 있다. 입문과정과 심화과정을 번갈아 개설하여 남북한 법률 통합 등의 업무를 담당할 법률 전문가를 체계적으로 교육함으로써 언제든지 실무에 투입할 수 있는 인재풀을 확보하겠다는 것이 이 프로그램의 개설 목적이었다.¹⁰⁹⁾ 그러나 입문과정 수료자의 심화과정 재등록 비율이 저조하

¹⁰⁷⁾ 「방송통신발전 기본법」, 시행일: 2016.6.23., 개정일: 2016.5.31.

¹⁰⁸⁾ 박종철 외, 『통일대비 선거관리위원회 조직 재설계 및 선거인력 양성방안』, 통일연구원 연구용역보고서 (2014), p. 15.; “내주부터 ‘통일금융 태스크포스’ 본격 가동,” 『데일리안』, 2014.5.22., <<http://www.dailian.co.kr/news/view/438820>>.

¹⁰⁹⁾ 김태훈, “법무부·변협, 제4기 ‘통일과 법률 아카데미’ 개최: 통일에 대비한 북한 법률 전문가 양성이 목표,” 『세계일보』, 2015.9.16.; 진동영, “법무부-변협, 통일 대비

여 원래 계획과는 달리 단기 과정식의 운영이 이루어지고 있다.¹¹⁰⁾

(4) 입법부와 사법부의 조직 및 인력 현황

국회는 상임위원회들 중 외교통일위원회가 남북한 교류 및 통일에 관한 사안들을 담당하고 있다. 외교통일위원회가 담당하는 중앙행정기관들은 외교부, 통일부, 민주평통 사무처이다. 그 산하기관인 북한이탈주민지원재단과 남북교류협력지원협회도 담당한다. 통일부와 민주평통 등을 담당하는 전문위원과 입법조사관, 주무관이 배속되어 외교통일위원회의 남북교류 및 통일 관련 활동을 뒷받침하고 있다.¹¹¹⁾ 한편 입법조사처 정치행정조사실 외교안보팀에도 통일정책과 북한 및 남북 관계를 담당하는 입법조사관들이 근무하고 있다.¹¹²⁾ 19대 국회에서는 ‘남북관계및교류협력발전특별위원회’가 구성되어 활동하기도 하였으나 20대 국회가 개원한 뒤에는 남북교류나 통일에 관련된 특위가 구성된 바 없다.

사법부의 경우 법원행정처가 통일 후 사법제도 등에 관한 연구를 수행한 바가 있다. 2014년부터는 사법정책연구원 통일사법센터에 배속된 법관연구위원회와 전문직연구위원회가 북한 사법제도, 통일 후 사법제도 등에 관한 연구를 수행하고 있다.¹¹³⁾ 사법정책연구원은 인권 등

법제통합 전문가 양성(종합), 『뉴스1』, 2014.1.2., <<http://m.news1.kr/articles/?1477878>>.

¹¹⁰⁾ 법무부, “제5기 「통일과 법률 아카데미」안내,” <http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do>. (검색일: 2016.7.29.).

¹¹¹⁾ 외교통일위원회, “직원 명단,” <<http://uft.na.go.kr/site?siteId=site000001025&pageId=page000002335>>. (검색일: 2016.10.11.).

¹¹²⁾ 국회입법조사처, “조직도,” <<http://www.nars.go.kr/brdList.do?cmsCd=CM0034>>. (검색일: 2016.10.10.).

¹¹³⁾ 사법정책연구원, “조직구성/연락처,” <<http://jpri.scourt.go.kr>>. (검색일: 2016.10.11.).

I
II
III
IV
V
VI

북한관련 현안에 관하여 외부 전문가들과 학술행사 등을 개최하기도 한다.

다. 평가

(1) 부처에 따른 남북교류 및 통일 관련 조직과 인력의 차이

중앙정부의 여러 기관들 간에 남북교류와 통일대비에 필요한 조직 및 인력을 확보한 정도의 차이가 매우 크다는 점이 무엇보다도 눈에 띈다. 교류협력이나 통일에 관련된 업무만을 수행하는 부서를 갖춘 중앙행정기관들이 그렇지 못한 기관들에 비해 관련 인력을 많이 확보하고 있다. 국방부는 남북교류협력을 군사적으로 보장하고 남북군사회담을 진행하는 등의 과정에서 남북교류협력 확대에 기여할 수 있는 인력을 어느 정도 확충할 수 있었던 것으로 판단된다. 더욱이 국방부 내에 통일 과정과 통일 이후의 군축, 군사 통합 등의 과제를 수행하는 직책들이 있고 산하기관 등을 통해 이 분야에 대한 연구도 지속해 왔기 때문에 통일에 대비할 수 있는 인력도 어느 정도 확보하고 있다. 외교부 역시 한반도평화교섭본부 내의 여러 부서가 북핵문제를 둘러싼 다자외교, 평화체제 구축 등을 전담하면서 경험을 축적해 왔기 때문에 해외공관 근무자들과 함께 주변 국가들을 대상으로 통일외교를 전개하거나 통일국가가 수립된 이후의 외교를 담당할 수 있는 기본적인 인적 역량을 갖추고 있다. 법무부는 통일법무과를 중심으로 교류협력 관련 법제는 물론 북한 법률, 통일관련 법제 등에 대한 연구를 꾸준히 수행해 왔다. 또, 통일법무과를 거쳐 간 인력을 연구 모임을 통해 관리하는 등 인적 역량을 유지하기 위해 노력해 왔다.

반면에 통일 과정 및 통일 이후의 행정실무를 주도해야 하는 행정자

치부는 남북교류협력이 통일부 중심으로 진행된 결과 북한당국이나 북한주민들과의 접촉을 경험하거나 북한 현실에 대한 이해가 깊은 인력을 충분히 보유하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 특히 산하에 이북5도청과 이북5도위원회를 두고 있음에도 배치된 인력의 주된 업무가 이북5도 출신자들의 행사를 지원하는 것이며, 이북5도법에 규정된 여타의 임무는 거의 수행하지 못하고 있다. 그러므로 이북5도청 등에 파견된 인원이 남북교류협력이나 통일준비에 기여할 수 있는 역량을 갖추고 있다고 보기는 어렵다.

남북교류협력이나 통일과 관련된 업무를 전담하는 부서를 따로 두지 않고 있는 기관들은 교류협력이나 통일에 관련된 부서를 가진 기관들에 비해 인력의 부족이 더욱 심각하다. 직제상 교류협력이나 통일과 관련된 업무를 담당하는 직책이 있으나 이와 관계가 없는 업무들도 함께 수행해야 한다. 그러므로 교류협력 및 통일 관련 업무에 몰두하기 어렵다. 특히 남북한 간의 관계가 악화되어 교류협력이 진전되기 어려운 시기에는 어려운 상황을 극복하려고 노력하기보다 여타의 업무를 수행하는 데 관심을 돌릴 수밖에 없다. 또, 당장 해야 할 일들이 많은 상황에서 미래의 사건인 통일을 대비하기 위한 노력을 기울이기가 어려울 수밖에 없다.

(2) 통일 관련 업무를 수행할 조직과 인력의 부족

일부 기관들의 경우 교류협력을 담당할 인력은 어느 정도 갖추고 있으나 통일 과정이나 통일 이후에 활용할 수 있는 조직과 인력은 매우 부족하다. 과거에 북한과의 교류협력사업에 참여하거나 이를 지원한 경험이 있는 미래창조과학부, 기획재정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 국토교통부 등이 이에 해당한다. 예컨대 미래

I

II

III

IV

V

VI

창조과학부는 과학기술기본법 제7조 3항에 따라 남북 과학기술협력사업에 대한 계획을 수립해 왔으며 1999년부터 북한과의 과학기술협력 사업을 수행하였다. 그러나 미래창조과학부에는 통일 과정이나 통일 이후의 과학기술정책을 담당하는 직책이 없다. 기획재정부도 교류협력에 관한 전담부서를 가지고 있으며 오랫동안 경제협력사업을 기획하고 관련 예산을 다루어 왔으므로 이 분야의 전문성을 갖춘 인적자원을 어느 정도 갖추고 있다. 그러나 통일 과정과 통일 이후에 걸친 경제통합과 정치·행정 분야의 통합, 사회통합 등과 관련된 재정 업무를 수행할 수 있는 인적 역량이 부족하다. 정부는 2010년부터 통일세 등 통일비용 마련 방안을 본격적으로 논의하기 시작했고 2014년 2월에 발표된 경제 혁신 3개년 계획에는 '통일시대 준비'가 핵심과제로 제시되었다. 이후 기재부는 금융위원회가 주도하는 통일금융 태스크포스에 참여한 바 있으며 경제정책국에 통일 관련 정책을 담당하는 조직인 통일경제기획팀을 신설하기도 하였다.¹¹⁴⁾ 그러나 2014년 9월까지 기재부 내에서 통일비용에 관한 회의가 한 번도 열리지 않았다는 사실이 국정감사에서 드러난 바 있다.¹¹⁵⁾ 문화체육관광부도 직제상 교류협력 관련 인원이 파악된다. 그럼에도 문화체육관광부는 북한 접경 지역의 통일예술제 지원, 통일문화정책포럼 개최, 통일문화아카데미 후원 등의 업무를 수행해 왔다. 독일 베를린에 '통일 정자'를 건립하기도 하였다.¹¹⁶⁾ 이런 사업도 크게 보아 통일준비와 관련이 있다고 할 수는 있으나 이를

114) 박종철 외, 『통일대비 선거관리위원회 조직 재설계 및 선거인력 양성방안』, p. 15; 윤정선, "신재철 '내주부터 통일금융 태스크포스' 본격 가동," 『데일리안』, 2014.5.22., <<http://www.dailian.co.kr/news/view/438820>>; 하남현, "기재부, 통일대비 '통일경제기획팀' 신설," 『헤럴드경제』, 2014.6.12., <<http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20140612000285>>. (검색일: 2016.8.8.).

115) 김정희, "심재철 '기재부, 통일비용 관련 회의 5년간 0건'," 『연합뉴스』, 2014.9.25.

116) "독일 수도 베를린 한복판에 '통일정자' 섰다," 『연합뉴스』, 2015.11.23.

통해 통일과 그 이후의 국면에서 남북한지역 문화의 융합 및 통합을 위한 정책을 수립하고 집행할 수 있는 인적 역량을 기르는 데에는 한계가 있다고 본다.

전문지식을 활용하는 업무를 주로 수행하는 기관들의 경우 특히 통일에 대비해야 할 필요성에 대한 인식이 부족했던 것으로 평가된다. 그 결과 교류협력사업에 참여했던 경험이 있는 기관들도 통일 과정과 통일 이후의 행정수요에 대비할 수 있는 조직이나 인력을 갖추지 못하였다. 과학기술 관련 전문성이 중시되는 미래창조과학부와 재정 관련 전문성이 필요한 기획재정부 등이 그러하다. 환경부의 경우 북한의 환경 악화가 남한에 미치는 영향이 크기 때문에 남북교류협력의 직접적으로 이루어지기 어려운 상황에서도 국제기구를 통해 북한의 실태를 파악하고 환경을 개선하려는 노력을 지속해왔다. 그러나 통일에 대비한 정책연구 등은 상대적으로 부족하였으며 관련 조직과 인력도 갖추지 못한 것으로 보인다.

한편 법무부는 전문지식이 중시되는 업무를 담당하고 있음에도 통일에 대비할 수 있는 인력을 확충하려는 노력을 기울여 온 예외적인 기관이라고 할 수 있다. 법무부는 통일법무과를 중심으로 교류협력 관련 법제는 물론 북한 법률, 통일 관련 법제 등에 대한 연구를 꾸준히 수행해 왔고 그 성과를 공개하여 민간에서도 활용할 수 있게 하고 있다. 또 연구모임을 통해 전문성을 갖춘 인력의 역량을 유지 및 확충하려는 노력도 기울여 왔다.

2014년 초까지는 대다수 중앙행정기관들에 통일을 대비한 연구 및 준비 등을 담당하는 직책 자체가 없었다. 직제상 이런 직책들이 있었던 일부 기관의 경우에도 실제로는 통일을 대비하기 위한 업무가 수행되지 못하는 경우가 많았다. 2014년 초부터 대통령이 통일시대에 대비할 것을 강조하고 그해 3월에 드레스덴 선언이 발표되자 여러 기관들이

통일 관련 조직들을 급히 구성하고 통일에 대비한 업무를 수행할 방안에 대한 연구용역을 의뢰하는 등의 움직임을 보이기 시작했다. 그러나 뒤이어 남북관계가 악화되고 정부가 북한 핵개발 저지에 총력을 기울이게 되면서 신설된 조직들이 별다른 활동을 하지 못하고 있다. 그러므로 통일에 대비할 수 있는 인력의 확충도 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

(3) 남북교류의 위축 및 중단으로 인한 인적 역량 약화

2000년대에 여러 중앙정부 기관들이 남북한 교류협력에 참여하면서 이와 관련된 부서나 직책을 갖추었으며 교류협력에 필요한 경험과 지식을 쌓은 인력도 확충되었다. 그 결과 현재까지도 여러 중앙행정기관들이 교류협력을 수행할 수 있는 인적 역량을 어느 정도 갖추고 있는 것으로 평가된다. 그러나 2010년 5·24조치 이후 교류협력이 크게 위축됨에 따라 관련 인력의 확충이 이루어지지 못하였다. 또, 대북사업 경험을 가진 인력이 퇴직하는 경우도 늘어나면서 북한과의 교류협력을 통해 통일을 준비해 나가는 과정에서 능력을 발휘할 수 있는 인력이 점차 감소하고 있다. 더욱이 실제로 통일 과정이 진행될 경우 북한당국 및 주민들과 직접 접촉하며 필요한 과업들을 수행할 수 있는 인력은 중앙행정기관 전반에 걸쳐 매우 부족한 실정이다. 남북교류협력에 참여한 바 있는 인력이 통일 과정과 통일 이후의 통합과정에서도 어느 정도 활용될 수 있겠으나 이마저도 수요에 비해 매우 부족하다.

보건복지부의 경우 의약품 대북지원 등에 참여한 바 있으나 2007년 '남북한 보건의료협력합의서'가 작성된 후에도 이 분야의 남북협력은 간헐적으로 진행되는데 그쳤다.¹¹⁷⁾ 이 때문에 교류협력 관련 경험과 지식을 쌓은 인력이 많지 않은 편이다. 미래창조과학부의 경우에도

부처가 신설된 이후 2014년 10월까지 과학기술협력 관련 신규사업을 전혀 수행하지 않았으며 실무조직도 없이 사무관 한 사람이 기존 사업을 담당하였다. 5·24조치 이후에는 예산이 책정되지 않아 이월된 예산만을 사용하였다.¹¹⁸⁾ 북한과의 과학기술협력이 오랫동안 이루어진 바가 있기 때문에 이 분야의 인적 역량이 소멸된 것은 아니다. 그러나 변화가 빠른 과학기술 분야의 특성과 김정은 집권 이후 북한사회의 변동 등을 고려할 때 인적 역량을 유지 및 강화하기는 어려울 것으로 보인다.

환경부의 경우 북한과의 직접적인 교류협력이 어려워진 상황을 국제기구를 통한 간접 협력으로 극복하려고 노력해 왔다. 예컨대 2015년에도 남북경제협력기금을 활용해 ‘UNEP 북한환경개선 시범사업’을 지속적으로 추진하고, 남북환경협력협의체에 탈북민, ODA 전문가 등이 참여토록 하여 북한실정에 적합한 사업을 발굴함으로써 국제기구를 통한 환경 협력의 효과를 높이려 하였다. 나아가 한반도 전체의 기후변화에 공동 대응하기 위해 북한 CDM(청정개발체제) 사업 분석 등을 기초로 남북 공동 CDM 사업 유형을 발굴하고, 개성공단 관련 남북 직접 협력사업을 추진할 방침도 제시하였다. 또, 수질, 대기, 지하수 등 개성공단 환경질 모니터링을 시행하고 통일 관련 해외전문가 및 기관과의 협력 네트워크 구축을 위해 전문기관과 공동으로 남북환경협력 국제컨퍼런스를 개최하였다. 이처럼 나름의 노력을 계속한 결과 환경부는 북한의 환경 상황에 대한 정보와 이를 개선할 방안 등을 실행할 수 있는 인력을 제한적이거나 갖추고 있는 것으로 보인다. 통일 이후에도 지방환경청의 인력을 동원하는 등의 방법으로 북한의 상하수

I
II
III
IV
V
VI

117) 양영구, “미래의 통일 위해 남북 보건의료협정 필요하다,” 『청년의사』, 2015.5.6., <<http://www.docdocdoc.co.kr/173816>>. (검색일: 2016.9.18.).

118) 이초희, “미래부, 남북 과기협력사업 실적 전무,” 『아시아경제』, 2014.10.6.

도 정비, 오염물질 제거 등 다양한 환경복원 업무를 수행할 수 있는 기술인력은 어느 정도 충당할 수 있을 것이다. 그러나 직접적인 교류협력이 상당한 기간 동안 중단된 결과 북한주민들과의 의사소통과 협력을 통해 환경문제를 개선해 나갈 수 있는 소양을 갖춘 인력은 확보하지 못하고 있다.

(4) 통일업무 전담기관들의 인적 역량 부족과 역할 중복

통일부를 제외하면 대북 및 통일업무를 전담하는 기관들도 인적 역량이 높다고 평가하기 어렵다. 민주평화통일자문회의는 통일정책에 대한 자문과 건의를 하는 단체이다. 그러나 자문위원들이 여론을 수렴하여 보고하는 역할을 적절하게 수행하고 있지만 상대적으로 정책건의는 높다고 보기 어렵다. 국민 및 자문위원 여론을 바탕으로 전문가를 구성하여 분기별 정기 건의 및 수시 건의 등의 역할을 수행하고 있으나 상근 연구인력이 아니라는 점에서 정책건의 역량이 축적되기는 어려운 구조이다. 또한 자문위원들의 경우에도 북한에 대한 전문지식이나 교류협력 경험 등을 갖춘 인력이 많지 않아서 통일에 대비한 인력풀로 활용되기는 쉽지 않다.

통일준비위원회의 경우 민관협력체로서의 장점이 있으나 우리사회의 다양한 의견을 종합하고 조율하면서 통일을 준비할 수 있는 민관협력 시스템을 충분히 형성하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 또한 정부 위원과 민간위원 사이에 충분한 협업이 가능한 체계를 구비하지 못한 한계도 있다. 그리고 민간위원들이 상근형태가 아니라 통일준비에 전념할 수 없는 점도 제약으로 작용하고 있다.

통일부, 민주평통, 통일준비위원회의 역할이 중복된다는 문제도 있다. 통일 준비의 기본 방향, 제반분야 과제 발굴 및 연구, 통일에 대한 세대

간 인식 통합 등 사회적 합의 촉진, 정부기관·민간단체·연구기관 간 협력 등에 관한 사항을 심의하게 되어 있는 통일준비위원회의 기능은 통일부와 중복된다는 비판이 제기되고 있다.¹¹⁹⁾ 또한 통일준비위원회가 대통령이 자문을 구할 필요가 있다고 인정하는 사항들을 다루는 것은 민주평통의 역할과 중복의 여지가 있다.

(5) 부처 간 협력 및 조정 기제 미비

남북관계와 통일에 관련된 정책의 결정과 집행은 특정한 부처에 의해 진행되기보다는 여러 부처들의 협력을 통해 이루어져야 할 것이다. 그런데 현재 부처들 간의 협력을 통해 교류협력의 발전과 통일에 대한 대비가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 여러 부처들 간의 입장을 조율하고 종합하는 역할은 주무부처라고 할 수 있는 통일부가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 이런 역할을 원활하게 수행하도록 통일부(통일원)의 수장에게 부총리 직책을 부여했던 시기도 있었다. 그러나 당시에 안기부 등의 영향력이 강하여 통일부가 이러한 역할을 수행하는데 많은 어려움이 있었던 것으로 알려져 있다. 근래에는 남북관계의 경색으로 교류협력사업 등이 위축됨에 따라 통일부의 위상이 낮아지고 역할도 축소되는 것이 아니냐는 우려가 제기되고 있다. 통일준비위원회가 구성되고 여러 부처와 정부 출연 연구기관들이 참여함에 따라 통일부의 주도력과 조정능력이 더욱 축소되는 경향마저 나타나고 있다.

통일부의 역할의 축소 우려가 제기되는 가운데 대통령이 통일에 대한 준비와 대비를 강조함에 따라 여러 중앙행정기관들이 관련 사업들을 급조하는 양상도 나타났다. 이런 사업들은 대개 세미나 개최, 대학생

¹¹⁹⁾ 「통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」, 시행일: 2016.1.22., 개정일: 2016.1.22.

I
II
III
IV
V
VI

과의 비무장지대 여행, 문화행사, 체육행사 등으로, 교류협력을 발전시키고 통일을 대비하는 데 큰 도움이 되지 않으며 전시성이 강하다는 특징이 있었다. 비슷한 내용과 성격의 사업들이 여러 부처들에 의해 중복적으로 추진되기도 하였다.

2014년부터 여러 부처들이 통일을 준비하기 위한 내부 조직을 꾸리거나 외부인사들이 참여하는 위원회 등을 구성하여 정책개발을 하는 등의 변화가 나타나고 있다. 그러나 통일이라는 거대한 과업을 수행하기 위해서는 북한 실정 등에 밝은 통일부와 여러 전문분야를 담당하고 있는 부처들 간의 협력을 통해 체계적이고 종합적인 조사, 연구, 조정이 이루어져야 할 것이다. 다시 말해, 통일부를 중심으로 관련 부처들이 협력하여 북한의 현실, 국제적 상황, 각 분야 전문가들의 의견, 동원 가능한 자원과 인력 등을 종합적으로 고려하여 지속적이고 체계적인 준비를 해 나가야 한다. 현재까지는 이러한 체계적 대비가 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

(6) 중앙정부와 지자체 간 협력 및 조정 기제 미비

교류협력 확대와 통일대비를 위한 역량의 결집이라는 측면에서 더욱 문제가 되는 것은 중앙정부와 지방자치단체들 간의 협력이 적절하게 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 남북관계와 통일에 관한 법률들이 정부와 특정한 중앙행정기관의 의무와 권한 등을 규정한 경우는 적지 않다. 반면에 지방자치단체의 역할, 의무, 권한 등에 대한 법적 규정은 매우 부족하다고 할 수 있다.¹²⁰⁾ 이로 인해 교류협력을 발전시키고 통일을 대비하기 위해 지방자치단체의 역할을 강화할 수 있는 제도적

¹²⁰⁾ 제성호, “통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로,” 『법학논문집』, 제40집 1호 (2016), pp. 411~448.

장치가 부족하다. 과거 북한과의 교류협력이 활발했던 시기에도 중앙 정부가 지자체의 자율적인 교류협력을 승인하거나 제약하였을 뿐 지자체와 협력하여 성과를 높이려는 노력을 등한시하였던 것도 중앙과 지방의 협력체계가 구축되지 못한 원인이라고 할 수 있을 것이다.

남한 내의 행정수요를 따져보더라도 중앙정부보다는 지방자치단체에 소속된 공무원들이 주민들과 직접 접촉하며 수행해야 하는 업무가 많다. 동서독의 교류협력과 통일 과정, 통일 이후의 제도 및 사회 통합 과정에서도 지방정부 소속 인원들의 활동이 높은 성과를 거두었던 것으로 알려지고 있다. 북한과의 통합이 실제로 진행될 경우 엄청난 행정 수요가 발생할 것이며 이를 감당하기 위해서는 지자체 소속 인원들이 큰 역할을 담당해야 한다. 그런데도 현재까지 우리 정부는 지자체 소속 인원들이 통일에 대비할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 데 관심을 기울이지 않고 있으며 지자체들과의 유기적 협조를 통해 통일에 대비하려는 노력도 매우 부족하다.

(7) 정부와 민간의 협력 및 조정 기제 불충분

정부와 민간의 협력도 원활하게 이루어지지 못하고 있는 것으로 평가된다. 앞에서 살펴보았듯이 중앙행정기관들은 북한과의 교류협력에 필요한 인력을 어느 정도 갖추고 있다. 그러나 교류협력이 대폭 확대되거나 통일이 현실화될 경우에 동원할 수 있는 인적 역량은 매우 부족한 실정이다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 민간의 인력을 적극적으로 확충 및 활용할 필요가 있다. 그런데 통일부 등 일부 기관들을 제외한 대다수 중앙행정기관들은 교류협력이나 통일에 활용될 수 있는 민간 전문가들과의 네트워크를 가지고 있지 못하다. 일부 기관이 위원회 등을 구성하여 민간 전문가들을 참여시키고 있으나 방송통신위원회

I
II
III
IV
V
VI

산하 남북통신교류추진위원회와 같이 교류협력에 실질적인 영향을 미치는 예는 극히 드물다.

교류협력의 강화와 통일에 대비하여 민간의 인적 역량을 강화하는 데에도 성공적이지 못한 것으로 보인다. 민간의 인적 역량을 강화하기 위해서는 교육프로그램의 양적, 질적 강화는 물론 기존의 전문 인력과 방대한 조직 및 네트워크를 효과적으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 그런데 정부가 민주평화통일자문회의, 이북5도민회 등 규모가 큰 민간 조직들을 관리하고 있지만 이런 조직의 구성원들 대다수는 교류협력 확대, 탈북민의 남한사회 통합, 통일대비 등에 활용될 수 있는 역량을 갖추지 못한 것으로 보인다. 정부가 통일부 산하 통일교육원 등을 통해 청소년과 일반인들에 대한 교육을 실시하고 있으나 단기간의 교육을 통해 교류협력과 통일에 필요한 전문성을 갖춘 인력을 길러내기는 어렵다.

한편 대학과 대학원에서 북한학·통일학을 전공하거나 부전공, 연계 전공을 통해 심화된 교육을 받은 인적 자원이 적지 않은데도 이를 제대로 관리하거나 활용하지 못하고 있다. 통일부와 일부 정부 출연기관 등이 이들 중 소수를 채용하고 있을 뿐이다. 이런 가운데 학부 과정에 설치되었던 관련 학과들은 대부분 폐과되었으며 대학원을 졸업한 북한학·통일학 전공자들도 전문지식을 활용할 수 있는 기회를 가지지 못한 채 전공과 무관한 분야에서 생업을 이어가고 있다. 현재와 같은 추세가 지속된다면 통일교육을 위해 막대한 예산과 인력을 투입하고도 민간의 인적 역량은 약화되는 양상이 나타날 가능성이 크다.

3. 역량 강화 방안

가. 법률 정비를 통한 역량 강화

(1) 중앙행정기관 기본계획에 교류협력 및 통일 관련 내용 포함

중앙정부의 여러 기관들이 남북교류 및 통일대비 업무를 지속적으로 수행해 나가도록 하려면 각 기관의 소관법률에 따라 수립되는 기본계획에 교류협력 및 통일과 관련된 사안을 포함하도록 하는 것이 효과적일 것이다. 일반적으로 각 부처가 관장하는 주요 분야에 관한 기본계획이 수년에 한 번씩 수립되고 그 내용은 정부 관계자들과 민간 전문가들로 구성된 위원회의 심의를 받게 된다. 또, 기본계획에 따라 연도별 계획이 세워지고 실행된다. 그러므로 기본계획에 포함된 사안들은 지속적이고 안정적으로 추진될 수 있게 된다.

앞에서 살펴보았듯이 통일부 소관 법률들은 물론이고 미래창조과학부 소관 법률인 「과학기술기본법」과 「방송통신발전법」, 문화재청 소관 법률인 「문화재보호법」도 교류협력에 관한 사항을 기본계획에 포함시키도록 하고 있다. 교류협력 관련 사항을 기본계획에 포함시키는 것은 이들 부처가 북한과의 교류협력에 관한 사항에 지속적인 관심을 기울이게 하는 효과를 발휘한다. 남북관계가 지나치게 경색된 상황에서는 기본계획이나 연도별 계획을 실행하기가 어렵겠지만 일단 계획이 수립된 상태이므로 여건이 개선될 경우 실행을 위한 노력도 기울이게 된다.

교류협력을 발전시키고 통일역량을 강화하기 위해서는 보다 많은 중앙행정기관들이 기본계획에 북한과의 교류협력이나 통일에 대비한 북한지역 실태 조사 및 연구 등에 관한 사항들을 포함시키도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대 국무조정실·국무총리비서실 소관 법령인 「저

I
II
III
IV
V
VI

탄소녹색성장기본법」 제41조에 따라 5년마다 수립되는 에너지기본계획 내용 중 “국제협력”에 관한 사항을 “국제협력 및 남북협력”에 관한 사항으로 수정할 수 있을 것이다(제41조 3의 6). 또, 환경부 소관 법률인 「자연환경보전법」 제9조에 규정된 자연환경보전기본계획의 내용에 “북한지역의 자연환경 보호를 위한 남북교류”와 “통일에 대비한 북한 자연환경 실태 조사·연구”를 포함시킬 수 있을 것이다.

(2) 통일부 등의 기본계획에서 통일준비 관련 내용 강화

통일부 등 중앙행정기관들의 기본계획에 이미 교류협력 등에 관한 내용이 포함되어 있는 경우에도 통일에 대비할 수 있는 내용을 보강할 필요가 있다. 현재 각 부처의 기본계획에는 남북교류에 관한 내용이 적지 않은 데 비해 통일 과정과 통일 이후의 상황에 대비하는 내용은 매우 부족하다. 여러 해에 걸쳐 시행되는 기본계획에 통일을 준비하는데 필요한 사항들이 포함될 경우 장기적이고 체계적으로 통일과 그 이후를 대비하는 작업들을 수행할 수 있을 것이다.

무엇보다도 각 부처가 관장하는 분야와 관련된 북한의 실상을 파악하고, 통일로 인해 발생할 수 있는 행정수요를 예측하고, 이에 대한 대비책을 마련하는 방향으로 기본계획이 수립되어야 한다. 통일부와 정보기관을 통해서 북한사회의 다양한 면모를 파악하고 분석하는 것에 한계가 있다. 그러므로 각 부처가 전문성을 갖춘 인력을 활용하여 통일부와 긴밀한 협조 속에서 북한의 실상을 파악하고, 교류협력의 방안을 찾으며, 나아가 통일 및 통합 국면에 대처할 수 있는 방안을 마련할 수 있는 기본계획이 수립되어야 할 것이다.

(3) 분야별 교류협력 발전을 위한 법률 제정

교류협력이 이루어질 수 있는 분야별로 특별법을 제정하는 것도 교류협력사업의 확대와 안정적 추진에 도움이 될 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 경제분야 교류협력을 지원하기 위한 「개성공업지구법」은 2016년 초까지 개성공단이 비교적 성공적으로 운영되는 데 기여하였다. 또한 사회·문화 분야 교류협력을 지원하기 위한 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」도 민간의 노력만으로 진전되기 어려운 남북한 공동의 사전 편찬 작업이 지속적으로 이루어질 수 있는 기반을 제공하였다. 이 두 사업 이외에도 교류협력의 각 분야를 대표할 만한 사업들을 지원하기 위한 특별법이 제정된다면 교류협력사업들이 보다 안정적으로 추진될 수 있을 것이다.

한편 특정한 사업만을 지원하는 것이 아니라 특정한 분야의 교류협력을 지원하기 위한 법률이 제정될 필요성도 있다고 본다. 현재 「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」을 통한 지원이 이루어지고 있으나 다양한 교류협력사업들을 포괄해야 하는 등의 이유로 법률의 조문이 모호하여 시행령 등에 대한 의존한 법 운영이 이루어지고 있다. 보다 세부적인 분야를 대상으로 하는 법률들이 마련된다면 이러한 문제점을 어느 정도 극복할 수 있을 것이다. 예컨대 경제 분야의 경우 북한지역 대상의 관광사업을 지원하는 법률, 지하지원의 공동 조사 및 개발에 관한 법률 등이 마련된다면 교류협력의 발전에 큰 도움이 될 것으로 본다.

I

II

III

IV

V

VI

(4) 「통일준비 기본법」(가칭) 제정

앞에서 살펴보았듯이 통일에 대비할 수 있는 역량을 키워나가기 위해서는 여러 부처의 협력을 통한 범정부적인 노력이 필요하다. 만약 여러 부처의 소관법률에 따른 기본계획에 교류협력과 통일에 대한 내용이 보다 많이 포함된다면 정부 부처들 간의 협의와 조정이 더욱 중요해질 것이다. 이러한 협의와 조정을 주도하는 부처는 이 분야의 전문성을 갖춘 통일부가 되어야 할 것이다. 그러므로 통일부가 총괄적인 조정 기능을 발휘할 수 있도록 법적인 뒷받침을 할 필요가 있다.

안정적인 통일준비를 위한 제도적 기반 구축을 목표로 입법 예고되었던 「평화통일기반구축법」의 제정이 이 법을 둘러싼 여러 부처들 간의 이견과 언론 및 국회의 반대 등으로 무산되었다. 이러한 선례를 고려하여 통일부를 주무부처로 하되, 「평화통일기반구축법」의 내용을 대폭 수정한 가칭 「통일준비 기본법」을 제정할 필요가 있다고 본다. 새로운 법률은 통일부 장관이 중앙행정기관의 장들과 협의하여 평화통일의 기반 구축에 관한 기본계획과 연도별 시행계획을 수립하고 계획에 따른 집행이 이루어졌는지를 평가할 수 있게 하는 내용을 포함해야 할 것이다. 그리고 통일부 장관을 위원장으로 하고 기획재정부, 행정자치부 등 중앙행정기관의 장들과 광역자치단체장들이 참여하는 협의체를 구성하여 중앙과 지방이 함께 통일에 대비할 수 있는 정책을 수립하고 북한과의 교류협력 사업도 함께 추진해 나갈 수 있도록 하는 조항이 포함되어야 한다고 본다. 또, 중앙정부는 물론 지방자치단체에 소속된 인원들에게도 교류협력 단계는 물론이고 통일 과정 및 통일 이후의 행정수요에 부응할 수 있는 체계적인 교육을 시행할 수 있는 법적 근거도 마련되어야 할 것이다.

「평화통일기반구축법」에 포함되었던 조항들 중 통일에 기여한 인물

의 업적을 기리는 등의 불요불급한 사업이나 별도의 재단 설립과 같이 비용이 많이 드는 것들은 「통일준비 기본법」에 포함시키지 않는 것이 바람직하다. 또, 통일영향 평가 등 실효성에 관한 의심을 샀던 내용들도 타 부처나 지자체, 국회 등의 반대를 무릅쓰면서까지 포함시킬 필요가 없다고 본다. 통일준비위원회에 관한 내용은 민주평통 및 통일부와 기능적으로 중복되는 점들을 조정하고 민관협력체로서의 장점을 살릴 수 있는 방향으로 수정하여 포함시킬 수 있을 것이다.

(5) 북한주민 접촉을 확대하는 방향으로의 법률 정비

북한주민을 대상으로 하는 교류를 확대하는 방향으로 법률을 정비해 나가야 할 것이다. 남북한 간 교류협력을 확대하고 이를 통해 북한의 변화를 이끌어내기 위해서는 「남북교류협력법」 등의 내용을 북한주민들과의 접촉을 확대할 수 있는 방향으로 개정할 필요가 있다. 방문, 교역, 협력사업, 수송장비 운행 등에 관한 통일부 장관의 승인은 정세에 대한 판단에 기초하기 보다는 명확한 기준에 따라 이루어지도록 법이 개정되어야 교류협력의 안정적 추진과 확대가 가능해질 것이다. 또, 원산지 위장 반입, 물품 우회 반입 등 불법행위를 근절할 수 있는 법적 장치를 마련하는 한편 국가의 통제가 사실상 불가능한 북한주민들과의 우발적 접촉에 대한 신고 의무를 완화하는 등의 개선이 이루어져야 할 것이다. 특히 통신수단과 인터넷 등을 통한 접촉을 점진적으로 확대 허용하여 보다 많은 북한주민들이 남한주민들과 소통할 수 있도록 할 필요가 있다고 본다. 교류협력에 관한 법률로 북한주민과의 접촉 자체를 통제하기보다는 어떤 내용과 성격의 접촉을 하는지에 따라 형법 등 기존의 법률을 통해 부정적 효과를 제어하는 것이 바람직할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

나. 조직과 네트워크의 정비를 통한 역량 강화

(1) 교류협력 및 통일준비 업무 전담부서 확충

통일에 대비할 수 있는 조직적 역량을 강화하기 위해서는 보다 많은 정부 기관들에 교류협력과 통일에 관한 업무만을 수행하는 부서들이 신설되어야 할 것이다. 대다수 중앙행정기관들이 전담부서를 두지 않고 소속 인원들이 다른 업무들을 수행하면서 교류협력 관련 업무도 담당하게 하는 현재의 상태로는 교류협력 발전이나 통일대비에 필요한 조직적 역량을 강화하기 어렵다. 특히 남북관계가 악화되어 교류협력을 추진하기 어려워지거나 이에 관한 관심이 약해지면 교류협력이나 통일준비 관련 업무는 사실상 중단되고 만다. 교류협력 및 통일 관련 업무를 전담하는 부서가 설치되면 이런 문제를 어느 정도 극복할 수 있을 것이다. 또, 교류협력 업무를 수행하는 부서가 통일에 대비한 조사, 연구, 정책수립 등도 담당하게 하여 교류협력 과정에서 얻은 지식과 경험이 통일 과정과 그 이후의 통합 과정에서 활용되도록 하는 것이 바람직하다. 이런 식의 조직개편이 이루어지면 남북관계가 매우 악화되어 교류협력 관련 업무가 줄어들었을 때에도 부서의 인력을 통일에 대비하는 업무에 투입하여 인적 자원의 활용도를 높일 수 있을 것이다.

(2) 부처별 편차 해소와 통일준비 업무 담당자 확충

교류협력과 통일에 관한 업무만을 수행하는 부서를 여러 부처에 신설하는 한편 전담부서 이외의 부서들에도 이러한 업무를 담당하는 직책을 신설하여야 한다. 특히 교류협력과 통일에 관한 업무를 수행하는 직책이 없거나 부족하였던 정부기관에 전담부서와 직책을 설치하여 부처들 간의 조직 및 인력 편차를 줄여야 할 것이다. 현재 교류협력

및 통일에 관한 조직과 인력이 부처별로 차이가 나는 가장 큰 이유는 과거 교류협력 사업에 참여한 정도가 다르기 때문이다. 다시 말해, 과거에 북한과의 교류협력에 많이 참여하였던 기관들에는 이와 관련된 부서나 직책이 마련되어 있는 데 반해 그렇지 못했던 기관에는 이런 부서나 직책이 없는 경우가 많다. 일부 기관들의 경우 교류협력을 담당하는 직책은 적지 않으나 통일에 대비한 업무를 담당하는 직책이 없는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

교류협력 및 통일 관련 부서나 직책의 신설은 과거의 경험과 수요를 반영하기보다는 미래의 수요에 대비하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 교류협력이 크게 활성화되거나 통일이 현실화하는 단계에 이르면 교류협력과 통일 및 통합에 필요한 행정수요는 과거에 교류협력이 활발하게 진행되던 분야에 한정되지 않고 모든 부문에 걸쳐 폭발적으로 증가할 것이다. 현재의 조직개편과 직제개편을 통하여 이런 수요 증가에 온전히 대비할 수는 없겠지만 각 분야에서 교류협력을 확대 및 심화하고 통일 과정과 그 이후의 상황을 관리할 수 있는 최소한의 조직 역량을 갖추는 필요가 있다. 이를 위해서는 누락되는 기관이 없이 중앙행정기관 전체가 일정한 조직과 인력을 갖추어야 한다. 특히 각 기관에 통일에 대비하기 위한 조사, 연구, 정책개발 등을 담당하는 직책이 충분히 마련되어야 할 것이다.

(3) 전문직위제 활용 등을 통한 인력의 유지 및 확충

교류협력과 통일준비에 관한 전문성을 갖춘 인력이 유지 및 확충되지 못하는 중요한 이유들 중 하나가 순환보직으로 인한 직무의 잦은 변동이다. 교류협력 등의 직무를 담당하던 인원이 지식과 경험을 충분히 쌓기도 전에 다른 직무를 담당하게 되는 경우가 많아 전문성을 갖춘

인력이 확보되기 어렵다. 특히 남북관계가 악화되어 교류협력이 활발하게 이루어지지 못하는 시기에는 교류협력 관련 직책을 맡은 인원이 북한당국이나 주민들과의 접촉은커녕 관련 사무도 제대로 경험해보지 못한 채 다른 직무를 맡게 되는 경우가 허다하다.

순환보직으로 인해 전문성을 갖춘 인력의 확충이 이루어지지 못하는 상황을 극복하기 위해서는 전문 직위제를 활용하여 해당 직책을 맡은 인원이 장기간 교류협력 및 통일 관련 업무를 수행하도록 해야 한다. 또, 법무부 등의 사례를 참고하여 교류협력 및 통일관련 부서에서 근무하거나 관련 직책을 담당했던 사람들이 연구모임 등을 통해 경험과 지식을 공유하고 전문성을 유지할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 나아가 이 분야의 경험이 부족한 인원에게만 통일교육을 실시할 것이 아니라 경험을 충분히 쌓은 이들을 대상으로 재교육 및 심화교육 프로그램을 가동할 필요가 있다.

(4) 통일준비 네트워크의 강화

통일부 등 일부기관을 제외하면 대다수 중앙행정기관들은 교류협력이나 통일에 활용될 수 있는 민간 전문가들과의 네트워크가 미비한 실정이다. 법률에 규정된 기본계획을 심의하기 위해 민간 전문가들이 참여하는 위원회를 구성하더라도 정작 남북관계나 통일문제에 전문성을 가진 인사들을 참여시키지 않는 경우도 있다. 앞에서 소개한 미래창조과학부의 국가과학기술심의회가 이런 예에 해당한다. 여러 중앙행정기관들이 기본계획에 남북한 교류협력과 통일에 관한 사항들을 포함시키게 된다면 이를 심의하기 위한 기구에 북한 및 통일관련 민간 전문가들이 반드시 참여하도록 해야 할 것이다. 이를 통해 정책수립 및 집행의 효과를 높이는 동시에 교류협력과 통일에 관련된 민관협력 네트워크가

범정부적으로 구축될 수 있기 때문이다.

통일역량의 강화를 위해서는 중앙정부가 관리하고 있는 민간 조직들의 활용도를 높이는 것도 중요하다. 국내외에 걸쳐 방대한 조직을 갖춘 민주평통의 경우 일반적인 여론 수렴과 정부 입장 홍보를 넘어 제3국을 통한 북한과의 간접적 교류나 공공외교 차원의 통일외교 등에 활용될 수 있다고 본다. 이를 위해서는 역량과 의지가 있는 인사들을 자문위원으로 위촉하는 한편 해외 조직 등을 대상으로 하는 교육 프로그램을 강화해야 한다. 또, 행정자치부가 관할하는 이북5도민회의 경우 회원들과 탈북민의 결연사업을 확대 및 강화할 필요가 있다. 한편 실향민의 후손들을 부모의 고향만을 기준으로 명예시장, 명예군수 등에 임명하고 활동비를 지급할 것이 아니라 일정한 교육을 이수하게 하고 탈북민 지원, 북한지역 문화유산의 전승과 홍보, 연고지의 민속과 식문화 전승 등에 참여하도록 유도하는 것이 바람직하다.

나아가 대학과 대학원에서 북한학·통일학을 전공한 인적 자원을 관리해야 한다. 해당 학과 동문회 등을 활용하여 이들이 전공과 동떨어진 직업을 가지고 있다 하더라도 정기적으로 세미나, 워크숍 등에 참여하여 북한관련 정보를 공유하고 전문지식을 꾸준히 습득하도록 지원할 필요가 있다. 또, 북한학·통일학 전공자들이 탈북민, 특히 북한출신 청소년, 대학생 등과 교류하며 이들의 남한사회 적응을 돕는 활동을 해 나가도록 유도 및 지원하는 것도 바람직하다고 본다. 이런 접촉을 통해 전공자들은 북한출신 주민들과의 직접적 접촉을 경험할 수 있고 탈북민들은 북한에 대해 어느 정도 지식을 가진 사람들의 도움을 받을 수 있기 때문이다.

I

II

III

IV

V

VI

IV. 법제도 차원의 통일준비 역량(2): 지방자치단체 차원



1. 통일준비 관점에서 지방자치단체의 지위 및 역할

가. 통합 관점에서 본 남북한 지방자치의 현황

아직까지 남한 지방자치단체(이하 지자체)의 통일준비 역량은 매우 부족한 것이 현실이다. 또한 철저한 중앙집권적 시스템을 가지고 있으며, 당-국가체제가 지방에서도 관철되고 있는 북한과 지방자치가 진전되고 있는 남한을 지방자치의 차원에서 단순 비교하는 것도 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 통일 과정과 통일 이후를 대비하는 차원에서 지방차원의 통일준비 현실과 역량, 그리고 향후 과제를 검토해보는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 통일이란 영토의 통일을 넘어 사람의 통일로써 완성되는 것이며, 그것은 결국 주민들의 삶과 일상생활 속에서 구현될 수밖에 없기 때문이다.

법 조항을 기준으로 본다면 대한민국은 정부수립 초기부터 지방자치를 지향하고 있었다. 제헌 헌법은 제8장에 지방자치를 명기하였다. 이후 정부 수립 1년이 지나지 않은 1949년 7월 지방자치법이 제정(시행: 1949.8.15.)되었다. 하지만 지방자치제의 실시는 법 개정 등을 이유로 연기되다가, 1952년 한강이남 지역의 기초 및 광역의원 선거를 실시하면서 시행되었다. 전쟁 중에 첫 지방선거가 실시된 것은 대통령 직선제를 관철하기 위한 이승만의 반(反)국회운동으로 평가되기도 한다. 이후 이승만 정권의 장기집권 의도에 따른 수차례 법 개정에도 불구하고 지방자치는 지속되었으며, 2공화국 출범 이후에는 지방자치가 강화되었다. 하지만, 1961년 군사 쿠데타 이후 「5.16 군사혁명위원회의 국가재건비상조치법」(1961.6.6.) 및 「지방자치에 관한 임시조치법」(1961.9.1.) 등이 제정되면서 지방자치는 중단되었다.¹²¹⁾ 30년 이상 중단되었

¹²¹⁾ 최진혁, “우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안,” 『한국지방자치학회보』, 제

I
II
III
IV
V
VI

던 지방자치는 1987년 대통령 선거에서 지방자치 실시공약을 내세운 노태우 후보가 당선되면서 재개의 계기를 마련하였다. 이후 수차례의 법 개정을 거쳐 1991년 지방의원 선거, 1995년 지방자치단체장 선거가 이루어지면서 지방자치가 재개되었다. 이처럼 한국의 지방자치는 정부수립 시기까지 그 연원을 찾아갈 수 있으나, 실질적인 지방자치의 실시는 1995년 이후의 일이라고 할 수 있다. 즉, 한국의 지방자치는 민주화 이후에야 시작되었으며, 이제 20여 년 정도의 짧은 역사를 가지고 있다. 또한 여전히 강력한 중앙집권적 경향이 남아있는 상태에서 진정한 지방자치를 위해서는 다양한 과제들이 남아있는 것이 현실이다. 예컨대 2014년 기준으로 재정 자립도가 50% 미만인 지자체는 전체 244개 지자체 가운데 95%인 232개에 달하는 실정이다. 뿐만 아니라 127개 지자체가 지방세 수입으로 자체 인건비조차 조달하지 못하는 상황이다.¹²²⁾ 대부분의 지자체가 중앙정부의 재원에 의존하는 상황에서 자치와 분권에 기반한 진정한 의미의 지방자치가 이루어지기를 기대하기는 매우 어렵다. 더 나아가 통일 혹은 통합의 관점에서 살펴본다면 지방의 낮은 재정 자립도는 독자적인 남북교류협력사업의 추진은 물론이고, 통일 이후 지방 간 교류와 협력에도 장애요인이 될 수밖에 없다.

북한의 지방자치 현실은 남한보다 훨씬 열악하다. 법률만으로 살펴본다면 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」(이하 북한 헌법) 제6절(지방인민회의)과 제7절(지방인민위원회)에 지방주권기관에 대한 조항이 있으며, 「조선민주주의인민공화국 지방주권기관법」(이하 지방주권법) 등에 지방주권에 대한 조항들이 규정되어 있다. 하지만 북한 헌법에

28권 2호 (2016), pp. 93~94.

¹²²⁾ 홍성익·김유찬, “지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 『조세연구』, 제16권 1호 (2016), p. 160.

지방주권기관을 규정하고 있는 제6절과 제7절은 제6장 국가기구의 하위 조항으로 편재되어 있어 고유한 자치권을 가진 지방자치단체라기보다는 ‘국가기구’로 보는 것이 더 정확하다.¹²³⁾ 다시 말하면 남한의 지자체는 국가기구이자 지방자치단체라는 이중적 성격을 가지는 반면, 북한의 지자체는 순수한 국가기구라고 보아야 할 것이다.

상황이 이렇다보니 지자체 남북교류에 있어서도 이와 같은 남북 차이가 실질적인 장애로 작용해왔다. 예컨대 2000년대 초반 지자체 차원의 남북교류가 시도되면서 남한의 지자체들은 남북 지자체 간 자매결연과 사회문화 교류에 초점을 맞추었다. 이것은 지자체 국제교류의 일반적인 형태이며, 남한 지자체들은 이에 준하여 남북한 교류를 추진하고자 한 것이다. 하지만 북한에는 실질적인 지자체가 존재하지 않았으며, 모든 교류는 민족화해협의회(이하 민화협)¹²⁴⁾와 같은 조선로동당 외곽단체의 통제와 관리 하에 이루어졌다. 즉, 남북한 지자체들 간의 실질적이고 직접적인 교류가 이루어지지 못하였고, 남측 지자체의 실질적 파트너는 조선로동당 외곽단체인 민화협이었다고 보아야 할 것이다. 북측 지자체는 남북교류와 관련하여 아무런 실권을 가지고 있지 못하다. 더구나 북측 민화협 실무자들 역시 지방자치에 대한 인식은 매우 낮은 것이 현실이다. 이러한 남북 간의 차이는 남북 간의 지역 간·주민 간 교류에 실질적인 장애로 작용하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

¹²³⁾ 최우용·박지현, “북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치제의 정착방안에 관한 시론,” 『동아법학』, 제66호 (2015), pp. 365~366.

¹²⁴⁾ 민화협이라는 같은 이름의 약칭을 사용하는 단체는 남북한 모두에 존재한다. 남한에는 1998년 통일문제에 대한 국민적 합의와 실천을 위해 결성한 반관반민단체인 민족화해협력범국민협의회가 있고, 비슷한 시기에 북한 역시 민족화해를 앞세워 민족화해협의회를 결성하였다.

나. 지방자치단체의 위상과 역할

남한에서는 지방자치가 발전하면서 중앙과 지방의 업무 배분이나 재정분권을 둘러싼 논쟁이 지속되고 있다. 대한민국 헌법과 지방자치법¹²⁵⁾에 따르면 지자체의 구역·조직·행정관리, 주민 복지증진, 농림·상공업 등 산업진흥, 지역개발과 생활환경시설 설치 및 관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역 민방위 및 지방소방에 관한 사무 등은 지방자치단체의 고유 사무이다. 반면 외교나 남북교류 및 통일문제에 대한 사안은 전통적으로 중앙정부의 배타적인 업무영역에 속해왔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치가 실시되면서 지방자치단체의 업무 영역은 지속적으로 확대되어왔다. 예컨대 현행 지방자치법 제11조¹²⁶⁾는 법률에 특별한 규정이 없는 한 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가 존립에 필요한 사무를 담당할 수 없도록 규정하고 있다. 하지만 지방자치단체의 국제교류는 공공외교, 문화외교, 지방외교 등의 이름으로 불리며 크게 확대되고 있다. 그 결과 이제 지자체의 국제교류는 일상적일 뿐만 아니라 매우 당연하게 받아들여지고 있으며, 대부분의 지자체에 국제

¹²⁵⁾ 대한민국 헌법 제117조 1항 및 지방자치법 제9조.

¹²⁶⁾ 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

교류 관련 조직들이 만들어져 활동하고 있다. 법률상 외교는 국가사무에 속하지만 실질적으로는 지방외교가 확산되고 있는 것이다. 상황이 이렇다 보니 지자체의 외교정책이나 국제교류를 규정하는 법령체계가 미비된 상태에서 훈령이나 예규, 지침 등을 통해 지자체 국제교류가 조정·통제되고 있다.¹²⁷⁾

이와 같은 현상은 지방외교뿐만 아니라 지자체 남북교류에서도 동일하게 나타나고 있다. 즉, 지자체 남북교류를 관장하는 법률체계가 부재한 상태에서 지자체들이 남북교류에 나서자, 중앙정부는 이를 규정이나 지침 등을 통해 관리하고 있다. 물론 현행 남북교류 관련 법률들은 남북교류협력을 통제하거나 제한하기 위한 것이라기보다는 이를 장려하기 위한 목적에서 제정되었기 때문에 법률 조항을 적극적으로 해석한다면 지자체 남북교류가 법적 근거를 가지지 않는다고 보기는 어려운 측면도 있다.

현행 정부조직법 제31조¹²⁸⁾는 통일부 장관이 통일 및 남북교류협력 등 통일에 관한 사무를 관장하도록 되어 있다. 반면 지자체의 책무 혹은 중앙으로부터 위임받은 사무의 하나로 남북교류를 규정한 현행 법률은 없다. 다만 「남북관계발전법」 제8조¹²⁹⁾에 민족동질성 회복을 위해 정부가 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 지원하도록 하는 정도가 규정되어 있을 뿐이다.

따라서 아직 우리 법률 체계에서 남북교류나 통일준비와 관련하여

127) 신중호 외, 『경기도 국제교류협력 기본계획 연구』(수원: 경기개발연구원, 2010), pp. 85~86.

128) 정부조직법 제31조(통일부) 통일부장관은 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장한다.

129) 남북관계 발전에 관한 법률 제8조(민족동질성 회복) ① 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다. ② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

I
II
III
IV
V
VI

지자체의 위상과 역할은 명확하게 규정되지 않은 상태이다. 다만 지자체들이 남북교류에 나서면서 이에 대한 법률적 위상과 역할을 명확히 할 필요성이 제기되는 상황이라고 보아야 할 것이다.

지자체는 기본적으로 해당 지역 주민 삶의 질 개선에 일차적인 관심을 가진다. 또한 지역주민들의 의사에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없다. 즉 지자체는 중앙정부와 비교하여 실질적인 주민들의 생활과 직접 관련된 정책을 담당한다. 그런 의미에서 통일준비와 관련된 지자체의 역할을 찾기 위해서는 통일이 법적·제도적 통합으로 완성되는 것이 아니라 사람의 통합으로 완성되는 과제라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 남북한 주민들이 섞여 살거나, 북한의 지방자치 완성을 위해서는 지역 간·주민 간 교류가 필수적이다. 이 과정에서 남한 지자체들은 북한주민들의 삶과 인식을 이해할 수 있을 것이며, 북한주민들은 남한의 제도와 가치관에 익숙해 질 수 있을 것이다. 통일 및 통일 이후 과정에서 세부적이고 세세한 정책을 통해 주민과 직접 대면하게 되는 것은 일선 지자체들일 수밖에 없다. 그런 의미에서 남북교류와 통일준비의 주체는 중앙정부 이외에 지자체와 민간으로 확대되어야 하며, 특히 지자체의 역할은 지금보다 크게 강화될 필요가 있다.

지자체는 행·재정을 비롯하여 도로·교통·환경 및 지역경제와 관련된 다양한 정책을 종합적으로 수립·추진하기 때문에 민간단체에 비해서는 월등한 정책수립 역량과 재정적 기반을 가지고 있다. 반면 중앙정부에 비해서는 정치·군사적 변수로부터 상대적으로 자유롭기 때문에 비정치적 분야에서 지역 특성을 반영한 다양한 사업을 추진할 수 있다. 이러한 지자체의 특성을 고려할 때 남북한지역 간·주민 간 교류의 폭과 깊이를 확대·심화시키기 위해서는 지자체들의 통일준비 역량 강화가 요구된다.

2. 지자체 통일준비 관련 법령 현황 및 평가

가. 남북교류 관련 법령 현황 및 지자체의 역할 평가

(1) 법률

기존 법률들을 적극적으로 해석하자면, 지자체 남북교류는 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 남북교류협력법) 및 동법 시행령, 시행규칙, 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙, 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 남북관계발전법) 등에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 현행 남북관계 발전에 관한 법률은 제2장에서 남북관계 발전을 정부의 책무로 규정하고 있으며, 「남북교류협력법」 및 동법 시행령과 시행규칙, 「남북협력기금법」 및 동법 시행령 및 시행규칙 등 어디에도 지자체는 남북교류협력의 주체로 명기되어 있지 않은 것이 현실이다.

「남북교류협력법」은 1990년 제정 당시 대북 교역 당사자로 지자체를 포함¹³⁰⁾하였지만 2009년 개정되면서 교역 당사자 조항이 삭제되었으며 이는 현재까지 이어지고 있다. 즉, 법률 조항만으로는 지자체가 대북 교역당사자에 포함되는지 여부를 판단하기 어렵게 된 것이다. 이처럼 법률 조항만으로 본다면 통일 사무는 중앙정부의 고유사무라고 볼 수 있다.¹³¹⁾ 물론 남북관계의 현실을 고려했을 때, 지자체가 중앙정부의 정책에 반하여 대북교류를 추진하거나 독자적이고 자율적으로

¹³⁰⁾ 남북교류협력에 관한 법률 (법률 제4239호, 1990년 8월 1일 제정) 제12조 (교역당사자) 교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자(이하 “교역당사자”라 한다)로 하되, 국토통일원장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 협의회의 의결을 거쳐 교역당사자 중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다.

¹³¹⁾ 황교욱, “지방의 남북교류협력 변화과정 연구,” (인제대학교대학원 박사학위논문, 2015), p. 46.

I
II
III
IV
V
VI

통일정책을 수립하는 것은 불가능하다. 하지만 1999년 제주도의 대북 감귤지원 사업을 시작으로 수많은 지자체들이 남북교류협력사업에 참여하였다. 지자체 고유사무도 아니고, 위임사무도 아닌 사업을 지자체들이 추진하고 있는 것이다.

(2) 지침 및 규정

2000년 6.15 정상회담 이후 지자체들의 남북교류협력 사업이 본격화되자, 행정자치부는 이를 관장하기 위해 2000년 7월 「남북자치단체 간 교류·협력 업무 처리지침」을 마련하고, 다른 법령에 별도의 규정이 없는 한 동 지침을 적용하도록 하였다. 동 지침에 따르면 행정자치부가 통일부와 협의하여 지자체 남북교류를 협의·조정한다. 예컨대 지자체가 교류협력 계획을 수립하여 보고하면, 행정자치부가 이를 협의·조정하고, 통일부의 승인을 받아 사업을 추진하고 그 결과를 보고하는 순으로 업무가 진행되었다.¹³²⁾

이후 행정자치부 및 통일부의 사업 협의 및 승인 과정이 중복적이라는 문제제기가 받아들여져, 2003년 5월부터는 행정자치부의 협의·조정 과정이 폐지되었다. 대신 통일부는 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원 지침」을 제정하였다. 동 지침의 주요 내용은 첫째, 지자체 남북교류는 남북교류협력법 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진한다. 둘째, 대북협상은 지자체가 직접 수행한다. 셋째, 사업관련 소요 재원은 해당 지자체 자체예산 범위 내에서 충당한다는 것 등이다. 이외에 자치단체 소속 대북사업 담당공무원 대상 ‘남북교류협력요원’ 교육 프로그램 운영, 대북사업 모범·성공 사례 중심 정보공유, 대북업무 전담요원 파견

¹³²⁾ 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 38~43.

등을 담고 있다.¹³³⁾ 행정자치부의 사업 심의 과정이 생략되고 통일부가 심의·승인을 모두 담당하게 되면서 지자체 남북교류는 통일부의 실질적인 관리 하에 들어가게 되었다.

이외에 지자체 남북교류에 관련된 규정으로는 1999년 통일부가 제정한 「인도적 대북 지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 있다. 동 규정은 대북 지원 및 협력 사업의 효율적 추진과 남북협력기금 지원에 관해 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하고 있다. 그런데 통일부가 동 규정을 적용함에 있어 대북지원사업자로 지자체를 인정해주지 않으면서, 이는 지자체와 통일부 간 이견(異見)과 갈등의 원인이 되고 있다. 통일부가 지자체를 대북지원 사업자로 인정하지 않는 것은 중앙정부의 남북협력기금 지원문제와 관련이 있다. 즉, 지자체를 대북지원 사업자로 인정하면, 지자체 남북교류에 중앙정부의 지원 근거가 생기게 된다. 통일부의 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원 지침」에 따르면 사업소요 재원을 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당하는 것이 원칙이지만, 동시에 “우리국민들이 공감하고 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한하여 남북협력기금 일부 지원(Matching Fund 방식)”이 가능하기 때문이다.

따라서 지자체들은 대북지원 사업자 지정에 대한 통일부의 유권 해석에 반론을 제기한다. 예컨대 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제2조 5항¹³⁴⁾에 정의한 대북지원 사업자는 “남한주민(법인

I
II
III
IV
V
VI

¹³³⁾ 보다 자세한 내용에 대해서는 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』 (서울: 통일부, 2013), pp. 175~176; 경기도, 『경기도 남북교류협력 10년 백서』 (서울: 우리민족서로돕기운동, 2012), pp. 495~496 참조.

¹³⁴⁾ 인도적 대북 지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제2조(정의) ② “대북지원사업자”라 함은 ... 남한주민(법인·단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자 중 통일부 장관이 지정한 자를 말한다.
1. 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자.

및 단체에 한한다) 가운데 통일부 장관이 지정한 자”로 되어 있는데, 현행 지방자치법 제3조¹³⁵⁾에 따르면 지자체의 법인격은 ‘법인’이기 때문에 통일부가 지자체를 대북지원 사업자로 인정해야 한다는 것이다.¹³⁶⁾ 어쨌든 통일부가 지자체를 대북지원 사업자로 인정하지 않으면서, 지자체는 독자적으로 남북교류를 추진하기 어렵다. 그 결과 지자체들은 별도의 법인을 설립하거나 민간에 위탁하는 방식으로 사업을 추진하고 있다.

나. 통일준비 관련 지자체 조례, 기금 현황 및 평가

(1) 조례 현황 및 평가

통일부의 규정과 지침 이외에 지자체 남북교류와 관련된 실질적 법적 체계는 각 지자체들이 제정한 조례를 통해 구체화되고 있다. 광역지자체의 경우 1998년 강원도를 시작으로 2016년 현재 전국 17개 광역지자체 모두가 남북교류 관련 조례를 가지고 있다. 반면 전국 교육청 가운데는 강원도와 경기도, 전라북도 등 3곳의 교육청이 관련 조례를 제정하였으며, 기초지자체의 경우에는 37개 지자체가 관련 조례를 가지고 있다. 즉, 교육청과 기초지자체의 경우 일부만이 남북교류관련 조례를 제정한 것이다.

지자체들이 자체적으로 조례를 제정하면서 조례의 형식이나 내용에는 지자체의 관심과 특성이 반영되기도 하였다. 예컨대 조례 제정당시

2. 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자

¹³⁵⁾ 지방자치법 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.

¹³⁶⁾ 관련 쟁점에 대해서는 최용환, “지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제,” 『수은북한경제』, 겨울호 (2015), pp. 48~49; 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안』, pp. 53~54 참조.

서울시는 서울시남북교류협력재단을 설치할 수 있도록 규정하였으며, 충청북도의 경우 남북교류협력의 범위를 농업분야로 한정하여 조례를 제정하기도 하였다.¹³⁷⁾ 이외에 남북교류 관련 조례를 최초로 제정한 강원도는 남북교류협력위원회 조례 및 남북교류협력기금 조례 등 2개의 조례를 만든 반면, 강원도와 비슷한 시기에 조례를 제정한 고성군은 관련 기금 조례만을 제정하는 등 조례의 형식이나 내용이 상이하였다.

표 IV-1 ▶ 광역지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

연번	광역지자체	조례명	제정일자
1	강원도	남북강원도 교류협력위원회 조례 강원도 남북교류협력기금 조례	1998.12.31.
2	경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001.11.9.
3	광주광역시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2003.1.1.
4	전라남도	전라남도 남북교류협력 조례	2003.6.5.
5	서울특별시	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2004.7.20.
6	인천광역시	인천광역시 남북교류협력 조례	2004.11.8.
7	경상남도	경상남도 남북교류협력 조례	2005.4.7.
8	대구광역시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2005.8.10.
9	울산광역시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006.4.6.
10	제주특별자치도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2007.5.9.
11	부산광역시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2007.7.11.
12	전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2007.12.28.
13	경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2008.1.10.
14	대전광역시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2008.6.20.
15	충청남도	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	2011.11.10.
16	충청북도	충청북도 남북교류협력 조례	2012.11.2.
17	세종특별자치시	특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	2015.7.30.

주: 제정일자 순.

출처: 법제처 국가법령정보센터. <www.law.go.kr>.

¹³⁷⁾ 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』 (서울: 통일부, 2009), pp. 56~57. 충청북도의 기존 조례는 2012년 11월 「충청북도남북교류협력조례」가 제정되면서 내용이 포괄적으로 바뀌었다.

하지만 지자체 남북교류가 확대되면서 다수의 지자체들이 조례를 제정하게 되자, 점차 조례의 형식과 내용이 수렴하게 되었다. 2001년 경기도는 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」를 제정하였는데, 동 조례는 기금의 구성과 운용, 남북교류협력위원회 구성, 실무기획단에 대한 내용 등을 모두 담았다. 이 조례는 이후 다른 지자체들의 조례 제정시 참고 모델이 되어, 지자체 남북교류협력조례의 통일성에 기여한 것으로 평가된다.¹³⁸⁾

실제 지자체들의 남북교류협력 관련 조례의 내용은 대동소이한데, 기금의 구성 및 운영 등에 대한 규정, 사업 및 기금심의를 위한 위원회 규정 등을 주 내용으로 하고 있다. 이외에 남북교류협력사업실무위원회¹³⁹⁾ 규정을 포함하고 있는 곳은 10곳,¹⁴⁰⁾ 그렇지 않은 곳은 7곳¹⁴¹⁾이다. 지역별 조례 내용의 특이사항을 살펴본다면 강원도의 경우 남북교류협력위원회 조례와 남북교류협력기금 조례를 별도로 가지고 있는 점이 다른 지역과 다르다. 광주광역시도 남북교류협력사업 추진 기구로서 광주광역시남북교류협의회 설치를 규정하고 있는 점이 특징적이다. 기금을 심사하는 남북교류협력위원회가 아니라 광주광역시 남북교류를 추진하는 별도 사단법인의 설립을 조례에 규정하고 있는 것이다. 이외에 경기도는 기금의 사용과 관련하여 전년도 기금 사용액 이상을 매년 예산에 반영하도록 규정하고 있어 일정규모 이상의 기금을 지속적으로 보유하도록 규정하고 있다.

기금의 사용 용도는 대동소이한데 남북교류협력사업 및 관련 경비, 기금 운용관련 경비, 기타 사업 등이다. 다만 서울과 대전시는 통일교

138) 통일부, 『지방자치단체 남북교류 10년』, p. 56.

139) 조례별로 명칭은 실무위원회, 실무추진단, 실무기획단 등으로 다소 차이가 있다.

140) 인천, 울산, 경기, 경북, 전북, 전남, 제주, 충북, 충남, 강원.

141) 서울, 부산, 대전, 대구, 광주, 경남, 세종

육을, 인천시의 경우 남북교류와 연계한 SOC사업을, 경기도는 탈북민 정착지원과 국제회의 및 학술지원 사업을, 제주도의 경우 워크숍 등 세미나와 학생 및 민간단체 지원을 기금의 용도로 추가 규정하고 있다. 이외에 경기도는 별도 규정을 두어 도내 대학에 북한과의 교류협력 관련된 학과 설치를 장려하는 조항을 두고 있는 점이 독특하다. 반면 울산광역시와 경상남도의 경우 남북교류협력기금 설치 조항을 규정하고 있지 않는 지역이다. 또한 서울, 대전, 대구, 광주, 세종, 충남 등은 기금의 일몰조항¹⁴²⁾을 두고 있는 반면 다른 지역의 경우 이런 조항이 없는 점도 차이점이다.

표 IV-2 전국 교육청 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

연번	교육청	조례명	제정일자
1	강원도 교육청	강원도남북교육교류협력위원회 조례	2007.12.21.
2	전라북도 교육청	전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례	2010.10.28.
3	경기도 교육청	경기도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례	2015.11.4.

주: 제정일자 순.

출처: 법제처 국가법령정보센터. <www.law.go.kr>.

전국 교육청 가운데 남북교류협력 관련 조례를 가지고 있는 곳은 3곳이다. 조례의 내용은 남북교육교류협력기금 조성, 남북교육교류협력위원회 구성 등을 규정하고 있어, 지자체 남북교류협력조례와 대동소이하다. 다만 강원도 교육청의 경우 「강원도남북교류협력위원회조례」로서 관련 기금에 관련된 조항을 가지고 있지 않다. 또한 경기도교육청의 경우 교육감이 협력사업 기본계획을 수립·시행하도록 규정하

¹⁴²⁾ 서울(2017년), 대전(2020년), 대구(2024년), 광주(2024년), 세종(2020년), 충북(2017년), 충남(조례 제정후 5년, 2020년) 등이다. 물론 대부분의 경우 기금의 존속 연한을 연장할 수 있는 조항을 두고 있기 때문에 조례에 규정된 시점에 기금이 자동 소멸되는 것은 아니다.



고 있는 점이 전라북도교육청과 다르다.

기초지자체의 경우 지역별로 관련 조례 보유 정도에서 커다란 편차가 있는데, 이는 남북교류협력사업 추진 구조의 차이 때문이다. 첫째, 전라남도 지역 지자체들이 대부분 관련 조례를 가지고 있는 것은 이 지역 재정 여건상 기초와 광역이 협력하여 십시일반 자금을 출연하여 사업을 추진하는 구조를 가지고 있기 때문이다. 그 결과 전남지역 기초지자체들의 조례 명칭은 대부분 전남남북교류협의회 지원 조례이다. 둘째, 전남지역을 제외하면 경기도 지역 지자체들이 남북교류관련 조례를 가지고 있는 비율이 뚜렷하게 높다. 특히 경기도 지역 기초지자체들은 대부분¹⁴³⁾ 자체 기금을 설치하도록 규정하고 있는 점도 특징적이다. 남북교류 조례를 가지고 있는 기초지자체들 가운데 자체기금 관련 조항을 가지고 있는 곳은 서울시 마포구, 강원도 고성군 및 철원군, 경기도 고양시·김포시·부천시·성남시·수원시·파주시·연천군, 인천시 옹진군, 광주시 광산구, 전북 전주시, 전남 나주시·장성군, 울산시 북구 등이다.

지자체의 남북교류 관련 조례 제정과 관련하여 흥미로운 것은 남북 관계의 경색기에도 조례의 제·개정이 지속적으로 이루어지고 있다는 점이다. 특히 일부 접경지역 기초지자체들의 경우 단체장 소속 정당의 입장과 무관하게 남북교류에 적극성을 보이고 있다.

2016년 현재 지자체들의 관련 조례 제정 현황을 보면 전국의 광역지자체 모두가 남북교류 관련 조례를 가지고 있는 것과 달리 교육청과 기초지자체의 경우 일부만이 관련 조례를 가지고 있다. 이것은 지자체 남북교류를 관할하는 법률 체계의 미비에 따른 것으로 볼 수 있다.

¹⁴³⁾ 남북교류관련 조례를 가지고 있는 경기도 지역 지자체들 가운데는 안성시만이 예외적으로 자체기금에 대한 조항을 가지고 있지 않다.

즉, 남북교류가 지자체의 책무나 위임사무가 아닌 상황에서 남북교류에 관심이 있는 지자체의 경우에만 선별적·자율적으로 관련 조례를 제정한 것이다.

표 IV-3 기초지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

연번	기초지자체	조례명	제정일자
1	서울	서울특별시 마포구 남북교류협력에 관한 조례	2013.9.26.
2	강원	고성군 남북교류진흥기금설치및운용조례	2000.6.21.
3		철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례	2015.9.25.
4	경기	고양시 남북교류 협력 조례	2015.1.9.
5		김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008.6.9.
6		부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례	2014.11.17.
7		성남시 남북교류협력 조례	2015.10.12.
8		수원시 남북교류협력에 관한 조례	2011.9.27.
9		안성시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2016.6.21.
10		파주시 남북교류협력 조례	2013.10.22.
11		연천군 남북교류협력에 관한 조례	2013.1.10.
12		인천	옹진군 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례
13	광주	광주광역시 광산구 남북교류 협력에 관한 조례	2012.11.14.
14	전북	전주시 남북교류협력 조례	2012.8.14.
15	전남	나주시 남북교류협력 조례	2015.1.6.
16		목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.4.20.
17		광양시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.11.21.
18		순천시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2009.1.9.
19		여수시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.10.20.
20		곡성군 전남도민남북교류협의회 지원 조례	2014.11.14.
21		영광군 남북교류 협력조례	2003.7.24.
22		강진군 전남남북교류협의회 지원 조례	2013.12.27.
23		구례군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2010.12.31.
24		담양군 전남남북교류협의회지원조례	2004.1.10.

I
II
III
IV
V
VI

연번	기초지자체	조례명	제정일자	
25	전남	무안군 전남남북교류협의회 지원 조례	2012.6.15.	
26		보성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.8.5.	
27		고흥군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2009.4.10.	
28		신안군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.9.27.	
29		장흥군 남북교류·협력조례	2003.11.3.	
30		완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	2015.12.31.	
31		장성군 남북교류협력에 관한 조례	2008.12.31.	
32		진도군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.6.11.	
33		함평군 남북교류협력 조례	2015.7.31.	
34		해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2013.2.15.	
35		화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2008.5.27.	
36		울산	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	2012.3.5.
37		충북	제천시 남북교류협력위원회 조례	2008.10.6.

출처: 법제처 국가법령정보센터. <www.law.go.kr>.

(2) 지자체 남북교류협력기금 현황 및 평가

남북교류협력에 대한 지자체별 관심의 편차를 상징적으로 보여주는 것은 지자체들이 제정한 조례에 근거하여 마련한 자체 남북교류협력기금이다. 앞서 언급한 바와 같이 통일부는 지자체를 대북지원 사업자로 인정하지 않고 있으며, 중앙정부의 남북교류협력기금도 지원하지 않고 있다.¹⁴⁴⁾ 이에 따라 지자체들은 자체 남북교류협력기금을 조성하였다. 물론 지자체별 재정력의 차이가 크기 때문에 금액의 크기만이 남북교류에 대한 지자체의 관심을 평가하는 기준이 되기는 어렵다. 하지만 모든 정책은 예산을 통해 실현될 수밖에 없다는 점에서 예산의 편성

¹⁴⁴⁾ 지자체 남북교류 사업 가운데 중앙정부의 자금 지원을 받은 사업은 제주도의 감귤 지원 사업이 유일하다. 이 사업의 경우 중앙정부는 감귤지원에 필요한 운송비를 지원한 바 있다.

여부는 정책 의지를 상징하는 중요한 지표의 하나가 될 수밖에 없다.

〈표 IV-4〉는 광역지자체의 남북교류협력기금 조성 및 현재액(2013년 기준) 현황이다. 표에서 볼 수 있는 것처럼 관련 조례를 가지고 있으나 기금을 편성하지 않은 지자체도 있고, 지자체에 따라서 기금 조성액의 크기 차이도 큰 편이다. 지자체별 재정력 크기를 고려했을 때에도 자체 기금 조성액이 반드시 재정규모와 일치하는 것은 아니다. 최근에는 남북관계 경색이 지속되면서 지자체들이 보유한 남북교류협력기금의 용도가 확대되거나, 일부 지자체는 관련 기금을 폐지¹⁴⁵⁾하기도 하는 것으로 알려지고 있다.

표 IV-4 ▶ 지자체별 남북교류협력기금 현황(현재액은 2013년 결산 기준)

지자체	조성액	현재액	지자체	조성액	현재액
서울시	267억 8천 800만 원	191억 900만 원	충청북도	15억 7천 117만 원	7억 4천 200만 원
부산시	60억 6천만 원	58억 100만 원	충청남도	8억 3천 800만 원	8억 1천 200만 원
대구시	10억 원	-	경상북도	5억 1천 887만 원	5억 원
인천시	130억 원	27억 8천 600만 원	경상남도	66억 6천 400만 원	50억 700만 원
광주시	40억 5천 900만 원	36억 2천 500만 원	전라북도	68억 3천 158만 원	45억 8천 700만 원
경기도	361억 9천 400만 원	149억 900만 원	전라남도	21억 4천 800만 원	16억 1천만 원
강원도	136억 1천 300만 원	57억 1천만 원	제주도	21억 원	19억 2천 300만 원

출처: 『연합뉴스』, 2015.9.11.; 『2015 통일부 국감자료』를 참고하여 필자 재작성.

남북교류협력사업에 대한 지자체별 온도차는 다른 방식으로 나타나기도 한다. 예컨대 기초지자체의 조례 제정 현황을 나타낸 〈표 IV-3〉을 보면 유독 전남지역 기초지자체가 많이 포함되어 있는 것을 볼 수 있다.

¹⁴⁵⁾ 최근 경상남도는 남북교류협력기금을 폐지한 것으로 알려지고 있다. 고통우·이일균, “경남도 공적기금 폐지 최종의결만 남겨,” 『경남도민일보』, 2015.11.24.

이것은 전남지역 지자체들의 남북교류에 대한 관심을 나타내는 것이기도 하지만 이 역시 재정적 문제와 관련이 있다. 즉, 전남지역 기초지자체들이 일제히 관련 조례를 제정한 것은 지방재정이 넉넉하지 않은 전남도의 경우 광역과 기초가 협력하여 사업비용을 각출하는 구조를 가지고 있기 때문이다.¹⁴⁶⁾

(3) 통일관련 업무 현황 및 평가

남북교류 이외에 통일문제와 관련하여 대내적인 차원에서 지자체가 관여하고 있는 영역은 통일교육 및 탈북민 정착지원과 관련된 업무 등이 있다. 우선 통일교육 부문을 보면 현행 「통일교육지원법」은 통일부 장관이 통일 교육에 대한 기본사항을 정하고,¹⁴⁷⁾ 지자체는 지역주민 대상 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위 내에서 재정적·행정적 지원을 할 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁸⁾

¹⁴⁶⁾ 통일부, 『지방자치단체 남북교류 10년』, pp. 102~105.

¹⁴⁷⁾ 통일교육지원법 제3조의2(통일교육 기본사항) ① 통일부장관은 제3조의 기본원칙에 따른 통일교육을 하기 위한 기본사항을 정한다.

¹⁴⁸⁾ 통일교육지원법 제6조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 한다.

② 국가는 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함한다. 이하 같다)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

③ 지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

표 IV-5 지자체 통일교육 관련 조례 현황

연번	구분	조례명
1	광역시	경기도
2		경기도 통일교육 활성화 조례
3		광주광역시
4		광주광역시 평화통일교육 지원 조례
5		대전광역시
6		대전광역시 통일교육 활성화 조례
7		서울특별시
8	서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례	
9	광역시	인천광역시
10		인천광역시 통일교육 활성화 조례
11		전라남도
12		전라남도 평화통일교육 활성화 조례
13		제주특별자치도
14		제주특별자치도 통일교육 활성화 조례
15		기초
16	광주광역시 주민 통일교육 지원에 관한 조례	
17	광주광역시 남구	
18	광주광역시 남구 평화통일교육지원 조례	
19	광주광역시 북구	
20	광주광역시 북구 평화통일교육지원 조례	
21	전라남도 나주시	
22	나주시 평화통일교육 지원 조례	
23	기초	서울특별시 구로구
24		서울특별시 구로구 통일교육지원에 관한 조례
25		경기도 연천군
26		연천군 통일평생교육조례 연천군 통일평생교육 조례 시행규칙
27		충청남도 예산군
28		예산군 통일교육 활성화 지원 조례
29		충청북도 증평군
30	증평군 평화통일교육 지원 조례	
31	교육청	경기도 평택시
32		평택시 평화통일교육 지원 조례
33		경기도교육청
34		경기도 교육청 통일교육 활성화 조례
35		제주특별자치도 교육청
36		제주특별자치도교육청 통일교육 활성화 조례
37		충청남도 교육청
38	충청남도 교육청 통일교육 활성화에 관한 조례	
39	교육청	충청북도 교육청
40		충청북도 교육청 통일·안보교육 지원 조례

출처: 법제처 국가법령정보센터. <www.law.go.kr>.

요약하면 통일부가 마련한 지침에 따라 통일교육을 실시하되, 지자체는 통일교육에 대해 예산 범위 내에서 행·재정적 지원을 지원할 수 있지만 이것이 지자체의 의무는 아니다. 지자체의 통일교육은 의무사항이 아니고, 이에 대한 중앙정부의 재정적 지원이 지자체에 별도로 제공되는 것도 아니기 때문에 지자체들이 통일교육에 적극적으로 나설

I
II
III
IV
V
VI

유인은 많지 않다. 실제 지자체 공무원들은 통일교육은 학교에서 이루어지는 것이거나, 중앙정부의 의무사항이라고 인식하는 경향이 많다. 그 결과 광역지자체의 경우 7곳, 기초지자체 9곳, 교육청의 경우 4곳만이 통일교육 관련 조례를 가지고 있다. 뿐만 아니라 통일교육, 평화통일교육, 통일평생교육, 통일·안보교육 등 용어에서 볼 수 있는 것처럼 통일교육의 중점도 지자체별로 상이한 것을 알 수 있다.

아직까지 사회통일교육은 지자체가 주도적인 역할을 담당하지 못하고 있다. 현재 사회통일교육은 중앙 및 17개 지역통일교육센터를 중심으로 이루어지고 있다. 또한 통일부는 통일교육지원법에 따라 800여명 규모의 통일교육위원을 위촉하여 지역통일교육센터와 연계하여 통일교육을 지원하고 있다. 이외에 지역 주민들에게 통일정책 및 남북관계 등에 대한 정보 제공을 목적으로 전국에 13개의 통일관을 설치·운영하고 있으며, 통일교육을 실시하는 지역 민간단체들에 대한 지원도 제공하고 있다.¹⁴⁹⁾

상대적으로 학교통일교육에 대해서는 다양한 교재 및 교육 프로그램 개발 등이 이루어지고 있으며, 지방 교육청을 중심으로 특성화된 교육이 이루어지고 있다. 하지만 모든 초중등교육이 대학입시에 매몰된 한국 교육의 현실에서 통일교육에 대한 학생들의 수용력은 높지 않은 편이다. 이것은 통일에 대한 청소년 층의 회의론 증가로 나타나고 있으며, 청소년 및 청년 대상의 다양한 여론조사의 결과는 통일에 대한 젊은 층의 부정적 인식 증가를 보여주고 있는 것이 현실이다.

즉, 중앙 주도의 정부정책 전달식 사회통일교육, 입시로부터 외면당하는 학교통일교육, 통일교육을 중앙정부의 업무라고 인식하는 지자체

¹⁴⁹⁾ 박성림, “통일부 통일교육 방향,” (지역통일교육센터 협력 강화 워크숍 자료집, 2016.8.19.), pp. 4~6.

의 현실이 극복되지 않는다면 앞으로도 한동안 지자체 차원의 통일교육은 형식적인 수준을 벗어나지 못할 가능성이 높다.

남북교류나 통일교육 등과 달리 탈북민 정착지원과 관련된 법체계는 보다 촘촘하고 구체적인 편이다. 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 북한이탈주민법) 제4조¹⁵⁰⁾는 보호대상자의 정착 지원을 국가의 책무로 규정하고 있으며, 동법 제18조¹⁵¹⁾에 중앙행정기관·지자체 및 공공기관이 탈북민 고용을 위해 노력해야 하며, 탈북민 고용률을 공공기관 평가항목에 포함시킬 수 있도록 하고 있다. 또한 법 제31조¹⁵²⁾에 통일부 장관의 권한 가운데 일부를 대통령령에 따라 지자체장에 위임할 수 있는 규정도 두고 있다. 이 규정에 따른 동법 시행령 제49조¹⁵³⁾는 보호 대상자의 거주지 보호 업무를 지자체장에 ‘위임한다’라고 규정하고 있다. 이에 따라 탈북민 정착지원에 관한 조례는 상대적으로 많은 지자체들에 제정되어 있다.¹⁵⁴⁾ 남북교류나 통일

¹⁵⁰⁾ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조의2(국가의 책무) 국가는 보호 대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호대상자의 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

¹⁵¹⁾ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제18조의2(공공기관 평가 반영) ① 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공기관은 북한이탈주민을 고용하기 위하여 노력하여야 한다. ② 「정부업무평가 기본법」에 따른 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공기관의 평가 시 북한이탈주민 고용률을 평가항목에 포함시킬 수 있다.

¹⁵²⁾ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제31조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 통일부장관의 권한 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.

¹⁵³⁾ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제49조(권한의 위임)
① 통일부장관은 ... 다음 각 호의 거주지 보호 업무를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임한다.

1. 제41조 제2항 및 제4항에 따른 조사 및 거주지보호대장의 작성·관리에 관한 사항
2. 제42조의2에 따른 지역협의회 설치·운영 등에 관한 사항
3. 지역사회에 관련된 각종 정보·자료의 제공 등 보호대상자의 지역사회 편입 지원에 관한 사항
4. 지역사회 내 사회복지서비스기관과의 연계에 관한 사항
5. 그 밖에 거주지에서 자립·정착에 관련된 사항

I
II
III
IV
V
VI

교육 등과 달리 법률과 그 시행령에서 일부 권한을 지자체의 위임하고, 실제 재정지원도 이루어지면서 다수 지자체의 참여가 이루어진 것이다. 물론 탈북민 정착지원 업무에 있어서도 지자체의 자율성은 여전히 제한적이고 지자체의 적극성이나 전문성이 부족한 것이 현실이지만, 법적 근거와 재정적 지원 그리고 인력 배치 등이 이루어지면서 지자체들의 관심도 높아지고 있다.

하지만 탈북민들의 지역적 거주 편차가 크고, 탈북민 정착지원 업무에 대한 지자체 차원의 정책도 온도차가 큰 것이 현실이다. 서울, 경기 등 탈북민들이 다수 거주하는 지역에서는 탈북민 공무원을 채용하고, 지자체 차원에서 독자적인 정착지원 프로그램을 운영하는 등 이들을 한국 사회의 주민으로 받아들이기 위한 정책에 높은 관심을 보이고 있다. 반면 관내에 거주하는 탈북민의 숫자가 현저하게 적은 지자체 등에서는 이들에 대한 정책적 관심도 상대적으로 낮을 수밖에 없다.

다. 종합평가

이상에서 논의된 내용을 정리하면 지자체 남북교류 등 통일문제와 관련된 법체계는 아직 모호하거나 미비되어 있는 것이 현실이다. 이것은 기본적으로 중앙정부의 영향력이 클 수밖에 없는 남북관계의 구조적 요인에 기인하지만, 한국 지방자치의 일천한 역사와도 관련이 있다고 할 수 있다. 하지만 지방자치가 본격적으로 시행되면서 지자체의 업무 영역은 지속적으로 확대되고 있으며, 자치와 분권에 대한 의식도

¹⁵⁴ 법제처 국가법령정보센터 검색(검색어: 북한이탈주민, 검색일: 2016.8.5.) 결과 총 130건의 북한이탈주민 정착지원과 관련된 광역 및 기초 지자체 조례가 발견됨. 모든 광역 및 기초 지자체에 관련 조례가 제정되지 않은 것은 북한이탈주민들의 거주지 편차가 크기 때문인 것으로 판단됨.

지속적으로 높아지고 있다.

지자체 업무 영역의 확대와 관련하여 대표적인 변화는 사실 남북교류가 아닌 국제교류 분야에서 나타나고 있다고 보아야 할 것이다. 앞서 간략히 언급한 것처럼 지방외교는 이제 일상적인 것이며 자연스러운 것으로 받아들여진다. 그럼에도 불구하고 지자체 국제교류를 관장하는 법체계가 명료하지 않은 것은 현실과 법체계의 괴리를 상징한다고 할 수 있다.

지자체 남북교류 역시 법체계가 미비된 상황에서 진행되고 있으며, 규정이나 지침 그리고 지자체들의 자체 조례를 통해 조정·추진되고 있다. 그 결과 지자체들 간에 남북교류에 대한 관심의 차이가 크고, 중앙과 지방 간 혹은 지자체와 지자체 간 협력이나 정보공유 체계는 거의 부재한 것이 현실이다. 이러한 상황을 통일부나 중앙정부가 인식하지 못하고 있는 것은 아니다. 통일부는 2006년부터 ‘지자체남북교류 실무협의회’를 구성하여 운영하고 있다.¹⁵⁵⁾ 하지만 지자체 남북교류실무협의회는 1년에 1~2회 정도 개최되며 지자체 간 정보교류나 사업의 실질적 조정·조율보다는 중앙정부 정책의 전달이나 지자체 민원 제기 정도에 그치고 있다.

이에 통일부는 2015년 「평화통일기반구축법」을 입법 예고한 바 있으며, 19대 국회 기간인 2015년 4월 홍익표 의원 등은 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률안」(이하 지자체남북교류촉진법안)을 발의하기도 하였다. 하지만 동 법률안 들은 19대 국회 임기만료로 폐기되었다.

먼저 「평화통일기반구축법」(안)의 특징을 보자면 첫째, 평화통일기반 구축을 위한 시책의 수립과 시행, 이를 위한 재정적·행정적 지원을

¹⁵⁵⁾ 통일부, “2006년 업무추진계획 해설자료,” 2006.2.14.

I
II
III
IV
V
VI

할 수 있도록 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 둘째, 통일 준비위원회를 법정화하고, 셋째, 통일부가 평화통일기반구축 기본계획을 수립하도록 되어 있다. 넷째, 중앙행정기관 및 지자체 장은 평화통일기반 구축 관련 업무를 전담할 조직과 인력을 갖추어야 한다. 다섯째, 중앙행정기관 및 지자체 장은 통일 전문 인력을 양성하여야 한다. 여섯째, 중앙행정기관 및 지자체 장은 북한지역에까지 혹은 통일 이후까지 영향을 미치거나 적용될 것으로 예상되는 사업에 대해서는 통일영향평가를 실시한다. 일곱째, 중앙행정기관 및 지자체 장은 민간 연구 활동을 지원할 수 있다. 여덟째, 통일부 장관은 평화통일재단을 설립한다.¹⁵⁶⁾

반면 홍익표 의원 등이 발의한 「지자체 남북교류촉진법」(안)은 지자체 남북교류를 보다 적극적으로 규정하고 있다. 우선 통일부 장관은 남북교류협력 촉진에 관한 기본계획 및 시행계획을 수립·시행한다. 둘째, 통일부에 지자체 남북교류를 심의·의결하는 남북교류협력촉진위원회를 둔다. 셋째, 지자체 장은 지역남북교류협력추진위원회를 둔다. 넷째, 통일부에 지자체 남북교류협력 전담기구를 설치하고, 지자체장은 지자체 남북교류 전담부서와 인력을 배치한다. 다섯째, 통일부 장관은 지역 남북교류협력 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있으며, 지자체 남북교류 전문 인력 양성 등을 지원할 수 있다. 여섯째, 지자체 남북교류 사업에 정부의 남북교류협력기금을 지원할 수 있다.

통일부의 법률안은 지자체로 하여금 해당 지자체 내 평화통일기반구축 시책을 수립·시행하도록 규정하고 있어서 지자체 남북교류에 대해서는 소극적인 입장을 보이고 있는 반면, 의원 발의안은 지자체 남북교류 촉진을 직접적으로 규정하고 있어 지자체 남북교류를 보다 적극적으로 해석하고 있다. 다만 이 법률안들은 공히 통일부가 통일기반구

¹⁵⁶⁾ 통일부, “정부, 오늘부터 「평화통일기반구축법」입법예고,” 『보도자료』, 2015.8.20.

축 혹은 남북교류관련 기본계획을 수립·시행하고, 이에 따라 지자체는 통일업무를 담당할 전담기구와 인력을 배치하고 사업을 시행도록 되어 있어 중앙정부 주도성을 명확히 하고 있다.

임기만료로 폐기된 법률안의 내용을 여기에서 보다 자세하게 다룰 필요는 없겠지만, 통일 및 남북교류와 관련된 지자체의 역할에 대해 중앙정부 차원의 관심이 증가하고 있는 것은 분명해 보인다. 다만 아직 까지 지자체의 자율성이나 남북교류 추진 역량에 대한 중앙정부 차원의 신뢰는 여전히 부족해 보이는 것이 현실이다. 물론 남북관계의 구조적 특징을 고려할 때, 지자체가 정부정책에 반하거나 이를 넘어선 남북교류를 추진하는 것은 바람직스럽지도 가능하지도 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 지자체 남북교류는 실체를 가진 현상이 되었으며, 나름의 경험과 노하우를 축적하고 있다는 점에서 현실 법·제도 체계에 보다 적극적으로 이를 반영할 필요가 있을 것이다.

뿐만 아니라 형식적으로 이루지고 있는 사회통일 교육과 정책적 차원에서 지역 편차가 큰 탈북민 정착지원 등 통일준비와 관련된 다양한 영역에서 지자체 차원의 관심과 정책적 배려가 확대될 필요가 있다.

3. 관련 조직의 현황 및 평가

지자체의 통일준비와 관련된 조직을 평가하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 아직 통일준비와 관련된 지자체의 위상과 역할이 분명하지 않으며, 관련 법체계도 명료하지 않은 것이 현실이기 때문이다. 사회통일 교육과 관련하여 지역통일교육센터가 지역별로 만들어져 있고 지역별 통일교육 위원들 역시 임명되어 있으나, 이 사업에 지자체가 직접적으로 관여하는 경우는 거의 없다. 또한 탈북민 정착지원 업무의 경우에도

I
II
III
IV
V
VI

이 문제를 전담하는 조직이나 인력을 배치하기보다는 자치행정을 담당하는 직원이 겸임하는 구조를 가지고 있는 경우가 대부분이다. 지자체 남북교류의 경우에도 이러한 상황이 크게 다르지 않은 것이 현실이지만, 통일준비와 관련하여 지자체 차원에서 독자적으로 제도와 재정을 마련하고 실제 사업을 추진한 경험이 있는 영역이라는 점에서 여기에서는 지자체 남북교류와 관련된 부분을 중점적으로 다루고자 한다.

가. 남북교류협력 조직과 인력 현황 및 평가

〈표 IV-6〉은 광역지자체별 남북교류협력 전담조직과 관련 인력배치 현황을 보여준다. 표에서 볼 수 있는 것처럼 남북교류협력 관련 조직 배치는 지자체별로 큰 편차가 있는데, 서울·인천·경기·강원 등 수도권과 접경지역 지자체들의 경우 상대적으로 큰 규모의 조직을 가지고 있는 반면, 다른 지자체들은 1~2명의 인력이 배치되어 있다. 그나마 대부분의 지자체 남북교류 담당자는 전담인력이 아니라서 다른 업무와 함께 남북교류 업무를 담당하고 있다. 지자체 남북교류 인력의 배치 부서를 보면 대부분 기획조정이나 자치행정을 담당하는 실국에 소속되어 있는 것을 알 수 있다. 일부 지자체에서는 미래나 국제 업무를 담당하는 부서에 배치되어 있기도 하다.

앞서 살펴본 바와 같이 법률상 남북교류는 지자체의 고유 사무도 아니고 중앙정부가 위임한 사무도 아니다. 따라서 남북교류에 대한 지자체별 관심의 정도에 따라서 관련 조직의 규모 등에서 커다란 편차가 존재한다. 더구나 남북관계의 경색국면이 지속되면서 전담조직을 가지고 있던 지자체들에서도 이를 폐지하거나 축소하는 추세가 이어지고 있다. 그 결과 2016년 현재 지자체 내부에 남북교류 관련 전담조직을 가지고 있는 지자체는 극소수라고 할 수 있다.

표 IV-6 >> 광역지자체별 남북교류협력 담당조직(2016.6.10. 현재)

구분	부서	팀	현원 (관련업무 담당인원)	비고* (전담 여부)
서울	기획조정실 정책기획관 대외협력담당관	남북교류협력팀	6	○
강원	기획조정실 균형발전과	남북협력팀	3	○
인천	기획조정실 정책기획관	지역협력담당	3/9**	○
경기	균형발전기획실 비상기획관 통일기반조성담당관	남북교류협력팀	7	○
		통일기반조성팀	3	○
		정책지원팀	8	○
대전	-	-	-	
세종	행정복지국 자치행정과	-	1	×
울산	행정지원국 자치행정과	-	1	×
광주	자치행정국 자치행정과	-	1	×
대구	자치행정국 자치행정과	-	1	×
부산	기획행정관 자치행정담당관	-	1	×
충북	행정국 자치행정과	-	1	○
충남	자치행정국 자치행정과	-	1	×
경북	미래전략기획단	남북교류협력담당	2	○
경남	행정국 대민봉사과	남북교류담당	2	○
전북	대외협력국 국제협력과	-	1	×
전남	자치행정국 자치행정과	-	1	×
제주	국제통상국 평화협력과	-	1	×

* 남북교류업무 전담 여부를 표시한 것임. 비전담 인력의 경우 다른 업무와 함께 남북교류업무를 담당하고 있으며, 전담인력은 남북교류와 관련된 업무만을 전담하고 있는 인력임.

** 지역협력담당관실 9명 인력 가운데 3명이 남북교류 관련 인력임.

출처: 각 지자체 홈페이지(검색일: 2016.6.10.)

지역적으로 본다면 접경지역 지자체들은 남북교류에 대한 관심이 다른 지역에 비해 상대적으로 높다. 이는 접경지역의 특성상 북한과 접하고 있기 때문이다. 예컨대 강원도가 추진했던 산림병충해 방재사

I
II
III
IV
V
VI

업이나, 경기도와 인천시가 추진했던 말라리아 공동방역 사업 등은 남북협력이 반드시 필요한 분야였다. 뿐만 아니라 개성공단, 금강산 관광 등 접경지역에서 이루어졌던 주요 경험 사업들을 지역 발전의 돌파구로 인식한 접경지역 주민들과 지자체들의 남북교류에 대한 관심은 다른 지역에 비해 높다고 할 수 있다.¹⁵⁷⁾

이러한 접경지역 지자체들의 남북교류에 대한 높은 관심은 관련 조직 구성으로도 나타난다. 강원도는 전국 지자체들 가운데 최초로 남북교류협력 추진을 위한 전담조직을 배치했다. 1998년 9월 강원도청 기획관리실 내 ‘남북교류지원팀’을 신설하여 강원도 남북교류협력 실무 전담부서 역할을 하도록 했다.¹⁵⁸⁾ 경기도는 2002년 남북교류협력 사업 전담부서를 설치하여 행정적 추진기반을 마련한 이후 2006년 북한 농촌개발 사업을 추진하면서 기존에 1명의 남북교류협력 담당자를 4명이 소속한 계 단위로 확대하였다.¹⁵⁹⁾ 이 편제는 2008년 3월에 12명이 소속된 과 단위로 확대·개편되었으며, 2016년 현재는 1개과 3개팀 18명의 전담인력이 배치되어 있다. 인천시는 2005년 2월 인천시 정책기획관실 내에 남북교류사업 전담팀을 구성하였으며, 현재 3명이 관련 업무를 전담하고 있다.

¹⁵⁷⁾ 접경지역 지자체들의 남북교류에 대한 관심 등에 대해서는 최용환, “지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제,” pp. 45~46 참조.

¹⁵⁸⁾ ‘남북교류지원팀’은 이후 남북교류협력사업이 본격적으로 추진되면서 2001년 3월 ‘남북교류협력담당관실’로 확대 개편됐다. ‘남북교류협력담당관실’에는 7명의 직원이 배치되어 남북강원도 교류협력과 접경지역 지원업무를 담당해 왔다. 2016년 6월 현재 기획조정실 균형발전과 소속 ‘남북협력팀’에 직원 3명이 배치되어 있다.

¹⁵⁹⁾ 이 시기 남북협력총괄 담당은 ① 남북협력사업 총괄기획 조정, ② 인도적 지원사업 추진, ③ 남북교류협력기금 운용에 대한 업무를 맡고 있으며, 남북기반 담당은 ① 남북 SOC 등 기반시설 지원, ② 남북경제협력사업 지원, ③ 사회문화교류사업 추진 및 NGO 기금지원에 관한 업무를 맡았다. 경기도, 『경기도 남북교류협력 10년 백서』, p. 82.

나. 지자체 남북교류 추진체계 현황 및 평가

지자체의 남북교류 인력 배치 편차가 큰 것은 아직 남북교류가 지자체 고유의 사무라는 인식의 부재, 그리고 남북교류에 대한 지자체 차원의 관심 차이 등이 결합된 결과라고 할 수 있다. 하지만 지자체 남북교류 추진 조직을 전담공무원 배치 현황만으로 파악하는 것은 한계가 있다. 왜냐하면, 지자체들이 대북지원사업자로 인정받지 못한 결과 독자적으로 사업을 추진하지 못하고 별도의 반관반민단체를 조직하거나 민간에 위탁하여 사업을 추진하고 있기 때문이다. 따라서 지자체별 사정에 따라 남북교류를 추진하는 구조가 다르다.

대다수 지자체들은 남북교류협력 사업 경험이 있는 민간단체에 사업의 위탁하는 방식을 택하였다. 이 경우에도 지자체와 민간단체의 관계에 있어 차이가 발견된다. 예컨대 다른 지자체들과 비교하여 상대적으로 재정력이 크고 남북교류협력사업에 대한 관심이 높은 접경지역 및 수도권 지자체들은 지자체 주도성이 큰 반면, 민간단체가 지자체를 견인하여 사업을 추진한 지자체들도 있었다. 민간단체들의 경우에도 전국적 조직을 갖춘 통일 운동단체들이 있는 반면, 지역 단위에서 활동하던 이른바 풀뿌리 민간 단체들도 있었다. 전국적 규모의 단체들로서 대표적인 곳은 우리민족서로돕기운동이나 우리겨레하나되기운동본부 등이 있다. 우리민족서로돕기운동의 경우 제주도, 경기도, 전라남도, 전라북도, 경상남도 등의 대북지원 창구 역할을 담당했으며, 우리겨레하나되기운동본부는 부산시, 인천시, 경상남도 등과 협력하였다.¹⁶⁰⁾ 지역에 기반을 가진 풀뿌리 민간단체들 가운데는 경남통일농업협력회와 남북협력제주도민운동본부 등이 대표적인 단체라고 할 수 있다.

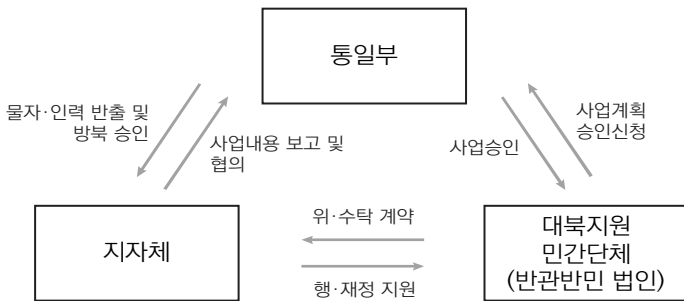
¹⁶⁰⁾ 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』, pp. 52~53; 황교욱, “지방의 남북교류협력 변화과정 연구,” p. 160 참조.

I
II
III
IV
V
VI

전자는 경상남도과 후자는 제주도와 협력하여 각 지역의 남북교류협력 사업을 이끌었다. 민간단체에 사업을 위탁하지 않고 제3의 반관반민단체를 결성한 지자체들도 있었는데, 강원도에서 설립한 남북강원도협력협회·전라남도의 전남도민남북교류협의회 등이 대표적이다.

이상의 논의를 요약하여 지자체 남북교류협력사업 추진 체계를 그림으로 표현하면 <그림 IV-1>과 같다. 지자체는 사업 내용에 대해 사전에 통일부 등과 협의하지만, 실제 사업을 추진하기 위해서는 대북지원사업자 자격을 갖추고 있는 민간단체 등에 사업을 위탁하고, 그 단체가 통일부의 사업 승인을 받아 집행하는 구조이다. 따라서 지자체별 남북교류 전담인력 규모나 전문성 못지않게, 실제 복측과 협상 및 사업 추진 창구를 담당하는 민간단체의 역량도 중요하다.

그림 IV-1 ▶▶ 지자체 남북교류 추진 체계



출처: 저자 작성.

지자체와 민간의 협력구조는 장단점이 있다. 지자체 남북교류사업이 시행되던 초기에는 민간단체의 전문성과 대북사업 경험 등이 크게 도움이 되었던 것이 사실이다. 또한 공공인 지자체보다 정치적 변수로부터 자유로운 민간단체의 융통성이 남북관계의 부침에도 불구하고 지자체 남북교류가 지속되는데 도움이 되기도 하였다. 하지만 지자체들의

대북사업 경험이 축적되면서 일부 지자체들에서는 스스로 사업을 주도하고자 하는 요구들이 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 지자체 공무원들의 대북사업 전문성이나 남북교류에 대한 인식의 정도는 여전히 낮은 것이 현실이다. 그 이유는 첫째, 지자체 공무원들의 순환보직체계 때문이다. 공무원들은 1~2년 단위로 끊임없이 보직을 순환하기 때문에 특정 업무에 대한 전문성이 축적되기 힘들다. 특히 남북교류와 같이 상황에 따라 변화가 많은 분야에 있어서는 전문성을 기대하기 힘들다. 둘째, 지자체 남북교류의 법적 위상이 분명하지 않기 때문이다. 단체장의 판단에 따라서 언제든지 전담부서가 없어질 수도 있는 상황에서 남북교류에 대한 공무원들의 사명감에만 의지하는 것은 한계가 분명하다. 따라서 지자체 인력들의 전문성 제고를 위해서는 지자체 남북교류의 법적 위상이 보다 분명해질 필요가 있다.

4. 통일준비 및 통일 단계별 지자체의 과제 및 통일준비 역량 강화 방안

가. 독일 사례 및 시사점

한국의 지자체들이 통일 이슈에 관심을 가지는 이유는 매우 다양하다. 기본적으로는 남북 동질성을 회복하고 통일에 기여하기 위한다는 포괄적이고 원칙적인 입장을 표명하고 있으나, 접경지역 지자체들과 지역 차원의 통일운동이 활발한 지자체 및 아직 본격적으로 남북교류에 나서지 않고 있는 지자체들의 구체적인 입장이 동일한 것은 아니다.

이와 관련해서는 독일 통일 과정에서 도시 간 자매결연 사례를 참고할 수 있다. 물론 독일의 경우 연방제 국가이기 때문에 지방의 자율성이

I
II
III
IV
V
VI

상대적으로 잘 보장되어 있으며, 동서독 간에도 주민들 간의 왕래와 접촉이 완전히 차단된 상태는 아니었다는 점에서 남북한 사례에 정확히 부합하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 선행 통일국가로서 독일 사례의 시사점이 무의미한 것은 아니다.

독일의 경우 서독이 할슈타인 원칙에 의해 동독의 정체성을 부정하던 시기에는 동독이 국가 차원이 아닌 지자체 차원의 자매결연을 먼저 시도하였다. 서독 정부의 단독 대표권 주장에 맞서서 동독 측은 자신들의 법적 지위 확보를 위해 도시 간 자매결연에 나선 것이다. 하지만 서독이 동독을 국가로 인정하지 않자, 동독은 국가 승인을 위해 프랑스 및 이탈리아 도시들과 자매결연을 맺기도 하였다. 하지만 시간이 흘러 서독의 동방정책이 본격화되면서부터는 오히려 서독이 자매결연 성사에 적극적으로 나서게 되었다. 이 시기에는 반대로 동독 측이 여러 가지 전제조건을 내세우며 자매결연에 수동적인 모습을 보였다.

이러한 분위기가 변화하여 동서독 자매결연이 이루어진 시기는 동서간 화해무드가 본격화되던 1980년대 중반 이후이다. 동서독 지자체 간 교류는 1985년 11월 자알루이스(Saalouis)시와 아이젠휘튼슈타트(Eisenhuettenstadt)시 간의 자매결연 체결이 합의되면서부터 본격화되었다. 이처럼 동서독 지자체 간 교류는 자매결연을 통해 추진되었는데, 1989년 9월까지 62개 도시 간 자매결연이 성사되었으며, 700여 개의 서독 도시들이 자매결연을 희망하고 있었던 것으로 알려지고 있다.¹⁶¹⁾

서독 측이 지자체 간 교류에 나선 이유는 양독 주민들의 교류를 활성화하여 내독 관계의 실질적 진전을 도모하는 것이었다. 반면 동독은 내독 교류를 주민들의 불만을 해소하는 일종의 내부 위기관리 수단으로 간주하였다.¹⁶²⁾ 동독이 내독 도시 간 자매결연을 수용하게 된 가장

¹⁶¹⁾ 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993), pp. 706~708.

I
II
III
IV
V
VI

큰 이유는 당시 소련공산당 서기장 고르바초프의 개혁정치와 동구권 국가들에 대한 개혁·개방 요구였다고 할 수 있다. 또한 동독체제가 안정되었기 때문에 서독을 포함한 국제사회에 개방하여도 된다는 동독 지도자들의 자신감도 중요하게 작용하였다.¹⁶³⁾

동서독 지자체 간 자매결연에 대해서는 긍정적인 평가가 많은데 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 동서독 주민들 간의 접촉과 대화의 폭을 확대하는 데 기여하였다. 둘째, 상호 접촉과 대화가 확대되면서 상호 유대감이 증가되었다. 셋째, 도시 간 자매결연을 통해 내독 간 교류와 대화를 위한 새로운 공간이 마련되었다.¹⁶⁴⁾ 반면 한계와 문제점도 많았는데 먼저 동독 측면에서 보면 동독은 자주 합의사항을 이행하지 않았으며, 동독 정부는 주민 간 접촉을 차단하거나 제한하는 등 부정적 태도를 보였다. 뿐만 아니라 동독 도시 당국의 자율성은 여전히 부족한 상태였으며, 서독 방문단에 대한 통제 역시 지속적으로 이루어졌다. 서독 역시 지방정부 차원의 준비부족, 지자체 교류에 대한 법·제도적 기반 부족에 따른 혼선과 시행착오, 지자체 교류에 대한 연방과 지자체 간의 갈등 등이 문제로 지적된다.¹⁶⁵⁾

동서독 도시들 간의 자매결연은 통일 이후 통합 과정에서 긍정적 효과가 더 두드러졌다. 특히 구동독 지역 행정체계 구축과 관련하여 지자체 간 교류의 역할이 중요했다. 왜냐하면 통일 이후 구서독 지역행정체제의 구동독 지역으로의 확대·적용이 이루어지는 과정에서 구동서독 지자체 간 활발한 교류협력이 이루어졌기 때문이다. 1989년 말

162) 이종석, 『남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안 연구』 (서울: 사단법인 한반도평화포럼, 2013), pp. 112~113.
 163) 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, pp. 43~44.
 164) 김학성·최진옥, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 61.
 165) 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, pp. 47~48.

베를린 장벽 붕괴 이후 1990년까지 짧은 기간 동안 약 646개의 도시 간 또는 기초자치 단체 간 자매결연이 체결되었으며, 통일 당시에는 총 854건의 자매결연이 이루어졌다. 또한 1993년 당시 구동서독 지자체 간 자매결연 성사 건은 약 2,000건에 달했다.¹⁶⁶⁾

통일 이후 구동독 행정체계 구축 과정에서 구서독 지자체들의 자매결연을 통해 지원한 내용은 인력·물자·재정 등 다양했는데, 가장 중요한 것은 행정인력 지원이었던 것으로 평가된다. 예컨대 통일 이후 연방정부, 구서독 연방주 및 지자체에서는 다수의 행정전문 인력을 구동독 지역으로 보냈다. 1996년 자료에 따르면 약 35,000여명의 인력이 서독지역으로부터 동독지역으로 파견되었다. 이 가운데 연방정부는 약 16,500명을 주정부는 약 8,000명, 지자체는 10,000명 이상을 파견한 것으로 추정된다. 즉, 약 18,000명 정도가 주정부나 지자체 차원에서 서독지역으로부터 동독지역으로 파견된 것이다. 이 시기에 지방자치단체대표연합회는 약 2,000여 개에 달하는 자치단체 간 자매관계를 지원하는 프로그램들을 마련하기도 하였다. 이러한 프로그램을 통해 1990년부터 1992년까지 약 200개 지자체들이 구서독 연방주에서 파견된 전문가들의 광범위한 자문지원을 받았다.¹⁶⁷⁾ 즉, 통일 이후 과정에서 동서독 도시들 간의 자매결연이 보다 활성화되고 서독 지자체들은 동독 지자체들에게 행·재정적 지원을 제공함으로써 사회통합과 동독 재건에 기여했다.

동서독 사례를 남북한에 그대로 적용할 수는 없지만, 통일을 촉진하는 과정과 통일 과정 그리고 통일 이후 통합 과정 등 전 과정을 통해

¹⁶⁶⁾ Klaus Manfred, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen* (Berlin: Graue Reihe der KSPW, 1994), p. 56; 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력』, p. 66에서 재인용.

¹⁶⁷⁾ 통일원, 『독일통일 6년, 동독재건 6년』 (서울: 통일원, 1996), pp. 109~110.

지역 간주민 간 교류의 긍정적 효과를 제고할 수 있는 과제들을 점검할 필요는 있을 것이다.

나. 통일촉진 과정에서 지자체의 과제와 통일준비 역량 강화 방안

동서독의 경우 도시 간 자매결연이 체계적인 프로그램을 통해 이루어진 것은 아니었다. 오히려 연방정부와 도시들 간의 입장 차이와 혼란을 겪으면서 자매결연이 진행되었다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 하지만 이런 사례가 남북한의 지역 간 교류에 있어서도 체계적인 프로그램이 불필요하다는 것으로 해석할 필요는 없다. 앞서 검토한 바와 같이 한국에서 지자체 남북교류의 법적 위상은 여전히 불분명한 상태이다. 그럼에도 불구하고 다수 지자체들이 남북교류에 관심을 가지고 있는 현실을 고려할 때, 이를 제도적으로 체계화할 필요가 있다.

(1) 지자체 남북교류 관련 법·제도의 정비

앞서 살펴본 바와 같이 아직까지 지자체 남북교류는 그 법적 위상이 분명하지 않다. 그 결과 지자체별로 남북교류에 대한 온도차가 분명하게 존재하는 것이 현실이다. 지자체가 남북교류에 적극적으로 나서기 위해서는 법적 근거와 재정의 확보, 그리고 전담인력의 배치 등이 핵심이다. 물론 광역지자체 차원에는 관련 조례를 모두가 가지고 있지만, 전담조직이나 인력배치 및 재정적 뒷받침은 큰 격차를 보이고 있다.

지자체 남북교류의 법적 위상 확보를 위해서는 이와 관련된 새로운 법률을 제정할 수도 있지만, 「남북관계발전법」이나 「남북교류협력법」 상에 지자체 남북교류의 위상을 보다 분명하게 정의할 수도 있을 것이다. 어떤 경우이든 법률에 지자체 장의 책무로서 통일준비와 남북교류 등

I
II
III
IV
V
VI

을 규정하고, 전담조직 및 인력의 배치, 안정적 재원을 마련할 수 있는 방안 등을 포함시켜야 할 것이다.

지자체 남북교류와 관련해서는 아직까지 중앙정부와 지자체 간의 인식차이가 존재한다. 이른바 ‘질서 있는 남북교류’를 주장하는 중앙정부는 남북교류에 있어 지자체의 독자성이나 자율성을 최대한 제한하고 싶어 하는 반면, 지자체는 상대적으로 자율성을 가지고 싶어 하는 것이 그것이다. 이 문제의 극복을 위해서는 상대적으로 더 많은 자원을 가지고 있는 중앙정부가 지자체 사업의 지원 원칙을 분명히 할 필요가 있다. 재정 자립도가 높지 않은 지자체의 입장에서는 중앙정부의 정책에 따를 경우 더 많은 재정적 지원을 받을 수 있다면 가능하면 그 기준에 맞추어 남북교류를 추진하게 될 것이다. 물론 지자체에 따라서는 중앙정부와 다소 다른 입장을 가지고 있을 수 있으나, 지자체가 중앙정부 정책과 독립된 완전히 새로운 사업을 추진할 수는 없다.

요약하면 정부는 지자체 남북교류의 원칙과 기준을 정해주고, 지자체는 이 기준에 맞추어 사업을 수립·시행·평가 받는 구조를 만들어주어야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부와 지자체들 간의 협력 시스템이 보완될 필요가 있다. 이미 경기도 등 일부 지자체는 통일부와 지자체 간 인적교류 시스템을 운영하고 있기도 하다. 즉, 중앙과 지방 간 인적교류, 그리고 실질적인 정기적 논의구조를 만들어 상호 신뢰와 협력을 긴밀하게 할 필요가 있다.

(2) 지자체 남북교류 추진 역량의 강화

다수 지자체들이 남북교류협력사업 추진 경험을 가지고 있다고 하지만, 여전히 지자체는 대북정보에 어둡고, 남북협상과 관련된 준비나 훈련이 부족한 상태이다. 뿐만 아니라 지자체 남북교류 담당자들의

인식이나 전문성 역시 충분하다고 보기는 어렵다. 따라서 중앙정부는 대북정보의 제공, 지자체 담당자들의 교육, 중앙과 지방, 지자체와 지자체들 간의 정보 공유 강화 등을 위한 정책을 추진할 필요가 있다.

또한, 지자체와 민간의 연계 및 협력체계를 강화하여야 한다. 북한 사회의 변화와 남북 동질성 회복을 위해서는 매우 다양한 영역에서의 융복합적인 접근과 사업 간 시너지 확대가 중요하다. 따라서 지자체의 역량 강화가 자율적으로 성장하고 있는 민간의 잠재력을 잠식해서는 안 된다. 오히려 지자체와 민간의 협력을 통해 중앙정부의 대북정책을 뒷받침할 수 있어야 한다. 상대적으로 자원과 역량이 부족한 지자체나 민간은 중앙정부의 지원이 집중되는 분야에 초점을 맞출 수밖에 없다. 따라서 중앙정부는 정책적 가이드라인과 자원배분 원칙을 통해서 지자체와 민간 남북교류의 큰 틀을 조정할 수 있다. 반면 상대적으로 자율적인 지자체와 민간은 중앙정부와의 연계성 속에서 보다 융통성 있는 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다.

통일 과정과 통일 이후를 대비한 지자체 차원의 준비도 필요하다. 현재와 같은 낮은 재정 자립도와 인적 전문성으로는 통일 이후의 문제에 적절히 대처할 수 없다. 자치와 분권 문제는 통일과 직접적으로 연관된 문제가 아닌 것처럼 보일 수도 있으나, 통일 이후를 고려한다면 반드시 필요한 과제의 하나라고 할 수 있다. 각 지역 차원의 성숙한 민주주의, 지방자치의 발전은 통일한국 건설에 있어서 최종적인 지향점 가운데 하나이다.

또한 「자치단체 남북교류협력 사업 추진 지원 지침」에 규정되어 있는 대로 지자체 대북사업 담당공무원을 대상으로 하는 ‘남북교류협력요원’ 교육 프로그램을 실질적으로 활성화해야 할 것이다. 이외에 지자체 국제교류와 남북교류의 연계에 대해 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 한국 사회에서 지방자치가 본격화되면서 많은 지자체들이 국제교류에

I
II
III
IV
V
VI

나서고 있으며, 일부 지자체들은 지방 차원의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)에도 나서고 있다. 하지만 이러한 노력들이 이른바 통일공공외교 차원과 접목되지는 못하고 있는 것이 현실이다. 공공외교라는 것이 중앙정부 간 교류가 아니라, 상대방 국가의 일반 국민들 대상으로 한다는 점에서 중장기적 관점에서는 지자체 국제교류를 통일공공외교와 접목시킬 필요가 있다. 특히 정치·군사적 변수의 영향을 많이 받는 남북관계의 특성상 북한과 교류의 안정성 및 지속가능성 확보를 위해서는 국제교류와 남북교류를 연계시켜 접근하는 것이 유리하다.

다. 통일 과정에서 지자체의 과제와 통일준비 역량 강화 방안

통일이 언제 어떤 형태로 이루어질지를 미리 판단할 수는 없다. 하지만 현재의 남북 간 격차를 고려한다면 통일 과정에서 한동안 상당한 정도의 혼란이 발생할 것으로 추정할 수 있다. 앞서 검토한 바와 같이 동서독의 경우에도 통일 과정에서 지방 차원의 대동독 지역 지원이 대규모로 이루어졌다. 독일의 경우와 같이 남한 주도의 통일이 이루어진다고 가정할 때 통일 과정에서 지자체가 직면하게 될 가장 핵심적인 과제는 북한의 지방행정체제 건설과 관련된 것이 될 것이다.

북한의 지방행정체제 건설과 관련해서는 북한지역 행정구역을 어떻게 설정할 것이며, 행정조직을 어떻게 만들어 나아갈 것인지 결정해야 한다. 이 과정이 어떻게 진행될지는 통일의 방식과 밀접한 관련이 있다. 예컨대 북한체제가 사실상 붕괴되어 급진적 방식의 통일이 이루어진다면 독일의 사례와 같이 남한정부가 주도하여 모든 과정을 이끌어 나갈 것이다. 급진적 통일 과정에서는 북한관료들을 어느 수준까지 수용할

것인가 하는 것이 쟁점이 될 것이며, 이 문제는 과거청산과 관련되어 매우 중요한 결정을 요구하게 될 것이다. 이때 중요한 것은 남한 정부가 점령군이 아닌 조력자로서의 역할을 담당하는 것이다. 오랜 분단의 결과 완전히 다른 정치·행정체제 속에서 살아온 북한주민들에게 급격하고 일방적으로 남한 제도를 강요할 수는 없기 때문이다. 또한 남북한의 실질적 격차를 고려할 때, 남북한 주민들 간의 지역감정이 발현되지 않도록 관리하는 것도 중요하다. 따라서 기본적으로는 북한주민 스스로 과거를 청산할 수 있도록 지원하되, 북한지역 행정체제 구축에 필요한 인력을 최대한 활용할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 추가적으로 필요한 인력의 선발 기준 역시 남북이 함께 마련하는 등의 세심한 배려가 필요하다.

반면 북한이라는 정치적 실체가 존재하는 상황에서 통일이 점진적으로 이루어질 수도 있다. 이 경우에는 통일 과정에서 북측 행정체제 개편의 주도권은 북한 정부가 가지게 될 것이며, 남한은 교류와 지원을 통해 이를 뒷받침하게 될 것이다. 이 과정에서는 북한 행정인력의 교육과 남북한 간의 지역 간 인적 교류가 중요하다. 왜냐하면 원활한 행정 집행을 위해서는 남북 간 행정제도 및 관행의 수렴이 중요하며, 이 과정에서는 실질적 업무를 담당하는 인력들 간의 정보 및 경험의 교류가 핵심이기 때문이다.

어떤 경우이든 통일 이전에 남북의 지역 간의 연대와 교류가 이루어져서, 통일 과정에서는 이러한 경험을 바탕으로 지역 간 교류와 지원이 전면적으로 확대되어야 할 것이다. 북한의 재건은 기본적으로 중앙정부 차원에서의 계획에 따라 이루어지겠지만, 북한 사회에 민주주의적 요소를 도입하고, 국제사회의 기준에 맞는 새로운 행·재정제도와 함께 가족, 노인, 여성, 청소년 등 계층별 통합을 위한 다양한 과제들이 동시에 대두될 수밖에 없다. 특히 주민들의 일상생활과 관련된 세세한 부분

I
II
III
IV
V
VI

에 대해서는 지방차원의 교류와 협력, 지원 체계가 강화될 필요가 있다.

지자체 내부적으로는 북한지역에 대한 지원이 남한지역 주민들에 대한 행정 서비스의 질을 떨어뜨리지 않도록 유의해야 할 필요가 있다. 통일 과정에서 대북지원이 중요한 것은 사실이지만, 그것이 기존 행정 서비스의 질을 현격하게 저하시켜서는 안 된다. 따라서 지자체들은 기존 행정 서비스 이외에 대북지원을 위한 자원과 인력을 추가로 마련할 수 있을 만큼의 인적·정책적 여지를 미리 마련해 두어야 할 것이다.

통일은 남북한 주민들이 섞여서 살게 되는 것을 의미한다. 남북한 주민들 간에 경제력 격차가 현격한 상태에서 북한지역 주민들의 대규모 이동이 이루어진다면 이것은 남한 사회에 커다란 사회·경제적 충격을 주게 될 것이다. 이 과정이 소홀하게 관리된다면 남북한 주민들 간의 심각한 지역감정으로 이어질 수 있다. 산업화 과정에서 발생한 영호남 지역갈등이 대단히 폭력적인 방식으로 남북 간 지역갈등으로 전환된다면 그것이 단기간일지라도 커다란 비극이 될 수 있다. 동서독의 경우 동독지역으로부터 서독지역으로의 이주는 주로 경제활동 연령층에서 남성보다는 여성이 더 많이 이주하였다. 이주의 주된 이유는 결국 일자리와 교육 등이 핵심이었다.¹⁶⁸⁾

통일 과정에서 남북한 인구 이동이 어떤 방식으로 이루어질지 지금 알 수는 없지만, 독일의 사례와 같이 일자리와 교육 등이 인구 이동의 주된 목적이라면 특정지역에 인구가 집중될 가능성이 높다. 그것은 아마도 수도권 지역이 될 것이며, 이는 통일의 충격과 부담 역시 특정

¹⁶⁸⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익 연구의 새로운 접근』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 46. 1990년부터 2008년까지 동독지역에서 서독지역으로 이주한 인구는 약 430만 명이었으며, 서독에서 동독지역으로 이주한 인구는 약 250만 명이었다. 동서독 지역 간 인구이동만으로 동독지역에서 약 180만 명의 인구가 감소한 것이다. 동독지역에서 서독지역으로의 이주 목적은 주로 교육과 일자리 때문이었다. 동서독 간 인구 이동은 통일 초기 2~3년 기간에 집중되다가 1997년경 동서독 지역 간 이주가 균형을 이루었다.

지역에 집중될 수 있음을 의미한다. 통일 과정에서의 충격이 남한지역에 고르게 영향을 주는 것이 아니라 특정지역에 집중될 수도 있다는 사실을 고려한다면 대북지원뿐만 아니라 남한 지자체들 간의 행정·재정·응원제도 등도 미리 마련되어야 한다.

북한지역에서 남한지역으로의 강력한 인구이동 압력이 발생한다면, 통일 과정에서는 남북한 주민들이 한동안 갑작스럽게 섞여 지낼 수밖에 없다. 문제는 현재와 같은 북한의 상황이 지속될 경우, 남한에서는 사라진 전염성 질병의 관리 등이 심각한 사회문제가 될 수 있다. 예컨대 공기로 전염되는 결핵과 같은 질병은 치료율이 매우 낮을 뿐만 아니라 치료 자체에 상당한 시간과 노력이 요구된다. 문제는 북한의 보건의료 체계 붕괴로 인해 이러한 질병들이 풍토병화되는 현상까지 관측되고 있다는 사실이다. 이러한 문제는 통일 이전에 가능한 최소화될 수 있도록 지원하고 관리하는 것이 최선이지만, 통일 과정에서의 피해 최소화를 위한 방안들도 미리 마련되어야 한다.

또한 통일 과정에서는 필수적으로 북한지역에 대한 대규모의 SOC 투자 등이 이루어지게 될 것이다. SOC의 경우 문제는 균질적으로 투자가 이루어지는 것이 아니라 특정지역에 우선적인 혹은 집중적인 투자가 이루어질 가능성이 높다는 사실이다. 예컨대 대륙과의 육상 연계를 위한 교통 인프라의 경우 중국과의 연계 교통은 인력의 수송에 초점을 맞출 가능성이 높고, 러시아와의 연계는 화물에 초점을 맞춘 물류 수송 인프라에 정책적 관심이 쏠릴 것이다. 이것은 결국 남한지역과의 연계를 통해 완성될 수밖에 없는데, 지금과 같은 수도권 집중 구조하에서는 심각한 혼란이 발생할 개연성이 있다.

I
II
III
IV
V
VI

라. 통일 이후 통합 과정에서 지자체의 과제와 통일준비 역량 강화 방안

통일의 방식에 따라 중앙과 지방의 역할배분이 달라질 수 있고, 통일 단계에서 남북한의 격차 등에 따라 지원의 규모나 방식 역시 상이할 것이기 때문에 여기에서 지자체의 과제를 세부적으로 검토하는 것은 무의미하다. 하지만 분명한 것은 통일 이후 통합 과정이야말로 진정한 의미의 통일이 완성되는 과정이라는 사실이다. 즉, 통일 과정이 통일로 인한 다양한 혼란을 극복하는 과정이라면, 통합 과정은 이러한 혼란이 안정된 이후의 과정이다.

독일의 경우 SOC 등 하드웨어의 통합에 10년 정도의 시간이 소요된 것으로 평가된다. 통일 이후 독일은 이른바 ‘유럽의 병자’라고 불릴 만큼 심각한 경제침체를 겪었다. 남북한의 경우에도 통일 과정에서는 상당한 사회·경제적 충격이 있을 것으로 예상된다. 따라서 통일 이후 통합 과정에서 중요한 것은 남북한 지역의 발전 정도가 고르고, 주민들 간의 이질감이 없어진 상태, 그래서 모두가 하나의 국민으로 재탄생하는 문제가 될 것이다. 통일 과정에서는 통일로 인한 사회·경제적 충격을 최소화하는 것이 핵심이었다면, 통일 이후 통합 과정에서는 북한지역의 행정역량 강화, 자생적 발전의 동력 확보 등이 중요하다. 이제 이 문제의 해결 주체는 남한이 아니라 통일한국이며, 구체적으로는 북한지역의 지자체와 북한주민이 되어야 한다.

남한지역 지자체와 주민들이 이 과정에서 기여할 수 있는 것은 남북이 같이 할 수 있는 통일한국의 가치를 실현하는 일이다. 그것은 아마도 진정한 민주주의와 지방자치가 한반도 전체에서 구현되는 일이 될 것이다. 즉, 소수에 대한 배려, 대화와 타협 및 신뢰와 상호 존중의 문화 등이 일상생활은 물론이고 정책적 차원에서도 반영되어야 한다. 상대

적으로 부유한 지역이 그렇지 않은 지역과 주민을 무시하거나, 일방적인 정책의 수립이나 집행이 이루어지는 구조로는 진정한 남북한 통합을 달성할 수 없을 것이기 때문이다.

진정한 남북통합을 위해서는 지금부터라도 건전한 민주시민의식 함양을 위한 교육이 이루어질 필요가 있다. 앞서 검토한 통일교육과 탈북민 정착지원 문제가 중요한 것은 바로 이 때문이다. 지금까지의 탈북민 정착지원 정책은 그들의 성공적인 남한 사회 정착에 초점을 맞추어 왔다. 하지만, 통일이후 북한주민들을 대상으로 한 직업교육, 민주시민 교육 등을 위한 프로그램과 교육방식을 개발하려면 탈북민들은 중요한 정책적 자산이 될 수 있다. 예컨대 북한에서 교육받은 사람들을 대상으로 한 직업교육 프로그램을 개발하려면 지금부터 탈북민의 경험을 활용하여야 한다. 남북한 학생들을 모두 가르쳐 본 탈북민 출신 교사가 있다면, 이들의 경험과 교훈을 기초로 통일시대의 교재를 개발할 수 있을 것이다. 물론 이런 과제들을 지자체가 종합적으로 담당하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 하지만 통일 이후 통합 과정에서 발생하는 실제 생활과 관련된 소소한 정책들은 지금부터라도 지자체 차원에서 관심을 가지고 준비해야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

V. 인적 역량 현황평가 및 강화방안



1. 인적 역량의 개념

남북한 통합은 제도 통합을 효율적으로 이행하고 가치 통합 등 사회 통합을 지속적으로 관리해 가는 과정이다. 그동안 법과 제도, 재정 등 남북한 통합의 하드웨어적 측면에 대해서는 많은 관심이 있어 왔다. 특히 통일비용 등 재정적 측면에 대한 관심이 주를 이루었다. 물론 하드웨어를 효율적으로 수행할 인적 역량 강화에 대해서도 관심이 있어 왔지만¹⁶⁹⁾ 여전히 비용과 제도를 중심으로 하는 하드웨어에 관심이 집중되어 있다. 그렇지만 사회적, 경제적, 문화적 통합을 진행해 나가는 과정에서 나타나는 각종 문제점 및 혼란 등을 해결하고 조정하여 원활하고 효율적인 방향으로 통합을 실질적으로 추진하는 주체는 바로 사람이다. 따라서 사람이라는 소프트웨어, 인적 역량에 대한 우리 사회의 관심이 보다 제고될 필요가 있다. 통일 과정의 사회적 비용을 최소화하고, 통일 이후 원만한 사회 통합을 추진하기 위해서는 통일에 이르는 과정을 관리하고, 견인하며, 통일 후 제도 및 사회 통합을 수행할 수 있는 인적 역량 강화가 가장 핵심적인 통일역량의 구성요소이다.

먼저 통일준비에 대해, 특히 통일대비 인적 역량에 대한 국민들의 인식에 대해 살펴보기로 한다. 그런데 지금까지 통일대비(준비)에 대한 국민들의 인식을 특화하여 실시한 여론조사는 거의 없는 상황이다. 민주평화통일자문회의에서는 분기별로 일반국민과 전문가를 대상으로 통일관련 여론조사를 정기적으로 실시하고 있다. 박근혜 정부 들어 통일준비에 대한 관심이 높아지면서 민주평통에서 실시하는 분기별 『통일여론』의 조사항목으로 ‘통일준비’가 포함되었다. 본 연구에서는 통일준비에 대한 국민의 인식을 민주평화통일자문회의에서 정기적으

¹⁶⁹⁾ 통일대비 인력 양성에 대해서는 주로 한국행정연구원과 통일연구원의 통일인프라, 통일대계연구의 일환으로 수행되었다.

I
II
III
IV
V
VI

로 실시하는 여론조사 결과를 통해 살펴보기로 한다.¹⁷⁰⁾

민주평통이 리서치앤리서치에 의뢰하여 실시한 『2015 통일여론: 3/4분기』에서는 통일에 대한 인식, 남북관계에 대한 인식, 북한에 대한 인식, 국제관계에 대한 인식, 안보의식, 그리고 통일준비 등 현안에 대한 인식을 조사하였다. 그리고 동일한 항목으로 전문가 105명을 대상으로 인식을 조사하였다. 그 중 통일준비에서 가장 중요하다고 인식하는 항목은 다음과 같다.

선생님께서 통일준비에 있어서 다음 중 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- ① 통일을 위한 법과 제도 마련
- ② 통일을 위한 자원 마련
- ③ 통일을 위한 인력 양성
- ④ (☐ 불러주지 말 것!) 모름/무응답

출처: 민주평화통일자문회의, 『2015통일여론: 3/4분기』, p. 187.

그 결과 “통일을 위한 자원 마련”이라는 응답이 45.1%로 가장 높았으며, 그 다음으로 “통일을 위한 법과 제도 마련”(32.3%), “통일을 위한 인력 양성”(14.6%) 등의 순으로 높게 조사되었다. 반면 전문가들은 통일준비에 있어서 가장 중요한 사항으로 “통일을 위한 인력 양성”(49.5%)을 꼽았으며, 그 다음으로 “자원 마련”(27.6%), “법과 제도 마련”(22.9%) 등의 순으로 응답하였다. 일반국민 조사결과와 비교하면 일반국민은 통일을 위한 “자원 마련”(45.1%)이 가장 중요하다고 인식한 반면, 전문가는 “인력 양성”(49.5%)을 가장 중요한 사항으로 인식하였다. 일반국민들은 통일비용이라는 재정적 측면을 가장 중시하고 있지만 전문가

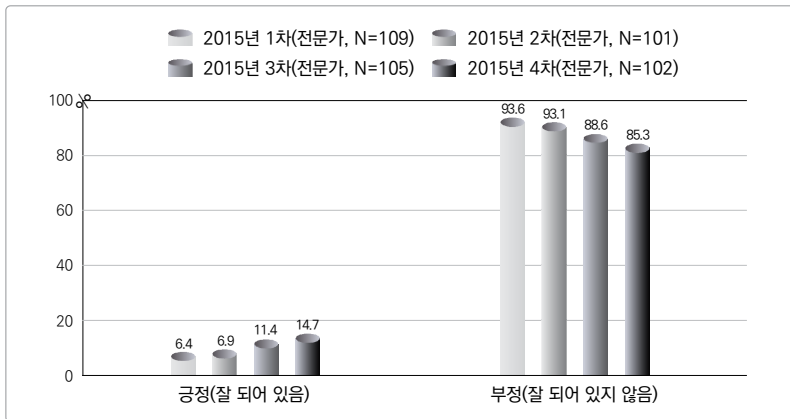
¹⁷⁰⁾ ‘통일준비 인식’이라는 별도의 조사항목은 2015년 4/4분기까지 문항에 포함되었으나 북한이 4차 핵실험을 한 이후 2016년 1/4분기부터 설문문항에서 제외되었다.

들은 통일비용 마련과 같은 물질적 준비보다 더 어려우며 장기간의 시간을 요하는 ‘인적 역량 강화’를 더 긴요한 사안으로 판단하고 있다.¹⁷¹⁾

비록 일반국민과 전문가들이 중요도에서 차이가 있지만 통합을 실질적으로 수행할 소프트웨어로서의 ‘인적 역량’이 중요하다는 점에 대해서는 공통적인 인식을 보여주고 있다. 일반국민과 전문가 모두 여전히 우리사회의 통일준비가 절대적으로 부족하다고 인식하고 있는데, 인력양성에 대한 준비가 제대로 되어 있지 않다는 평가가 국민들이 통일준비가 부족하다고 인식하는 핵심 요인이라고 판단된다.

그림 V-1 ▶ 통일준비에 대한 인식

(단위: %)



출처: 민주평화통일자문회의, 『2015통일여론: 3/4분기』, p. 58.

인력 양성이 통일을 준비하는 데 가장 우선시해야 할 역량이라는 전문가들의 인식은 2015년 2/4분기와 4/4 분기에서도 그대로 표출되고 있다. 전문가 101명을 대상으로 실시한 2015년 2/4분기 인식조사에서

¹⁷¹⁾ 민주평화통일자문회의, 『2015통일여론: 3/4분기』 (2015), pp. 56~58. 2016년 여론 조사에서는 통일준비 항목이 포함되지 않았다.

도 통일준비 과정에서 시급히 추진해야 할 과제에 대해 “통일준비 인력 양성”(39.6%), “통일 미래상 정립”(37.6%), “통일 자원 충당”(15.9%), “법제도 마련”(6.9%)의 순으로 응답함으로써 내부적으로는 인력 양성 과 미래상 정립을 가장 중요한 과제로 선택하였다.¹⁷²⁾

그리고 전문가 102명을 대상으로 2015년 4/4분기에 실시한 인식 조사에 따르면 전문가들은 지속가능한 통일준비를 위해 중장기적으로 정부가 가장 중점을 두어야 할 분야로 “통일대비 인력 양성”(39.2%)이 가장 중요하다고 보고 있으며, 그 다음으로 “통일의 비전 및 미래상 제시”(32.4%), “통일관련 법/제도 정비”(18.6%), “통일 후의 북한발전 계획 수립”(9.8%) 등의 순으로 중시하고 있다. 2015년 3/4분기와 비교 하여 통일준비 구성 항목에 변화가 있기는 하지만 여전히 전문가들은 ‘통일대비 인력 양성’이 통일준비에서 가장 중요하다고 인식하고 있다.¹⁷³⁾

표 V-1 >> 전문가 대상 2015년 통일준비 조사항목 구성 비교

분기	조사항목
1/4, 2/4분기(동일)	- 통일준비 인력 양성 - 통일미래상 정립 - 통일자원 충당 - 법제도 마련
3/4분기	- 통일을 위한 인력 양성 - 통일을 위한 자원 마련 - 통일을 위한 법과 제도 마련
4/4분기	- 통일대비 인력 양성 - 통일의 비전 및 미래상 제시 - 통일 관련 법/제도 정비 - 통일 후의 북한발전 계획 수립

출처: 민주평화통일자문회의 『2015통일여론』 1, 2, 3분기를 활용하여 필자 작성.

¹⁷²⁾ 민주평화통일자문회의, 『2015통일여론: 2/4분기』 (2015), p. 56.

¹⁷³⁾ 민주평화통일자문회의, 『2015통일여론: 4/4분기』 (2015), p. 57.

민주평화통일자문회의의 여론조사에서도 보듯이 ‘인력’의 ‘양성’ 중심으로 통일준비에 접근하고 있다. 그런데 통일을 준비하는 인적 역량은 ‘양성’에만 국한되는 것이 아니라 관리 및 운용도 포괄하는 개념으로 상정할 필요가 있다. 따라서 본 과제에서는 협의의 ‘인력 양성’이라는 개념보다는 ‘인적 역량 강화’라는 보다 포괄적인 개념으로 설정하고 통일준비에 접근하고자 한다.

통일준비 전문 인력 양성의 목표는 “한반도 평화통일에 대비한 필요 인력을 전국가적 차원에서 발굴하고 양성해 적재적소에 활용할 수 있도록 준비하는 것”이다.¹⁷⁴⁾ 그렇다면 통일준비 ‘인적 역량 강화’는 어떤 요소로 구성될 것인가?

첫째, 인력 역량 주체의 측면이다. 인력은 공공부문의 인력과 민간부문의 인력을 포괄하는 개념이다. 그리고 시간적 관점과 함께 주체를 동시에 고려할 때 인적 역량은 통일을 준비하는 인력이 전체 과정에서 수행할 역할의 측면도 내포하고 있다. 가장 협의적 역할은 공적 역할로서의 ‘행정’이다. 주로 ‘통일대비 정부인력 양성’¹⁷⁵⁾이라는 용어의 사용에서 보듯이 ‘행정’과 ‘공공부문’에 초점을 두고 인적 역량의 강화 방안을 제시하는 것이 주류였다.

그런데 광의의 역할로 규정할 경우 통일의 국민적 공감대 형성을 위한 통일교육 담당 인력양성과 통일정책 전반을 기획하고 관리·조정하며 구체적인 정책이나 사업을 실천하는 정부 주도의 행정 인력 양성 및 민간 주도의 전문 인력 양성 등¹⁷⁶⁾을 포괄하는 개념으로 정의할 수 있다. 즉, 행정 인력, 교육 인력과 함께 연구 인력, 민간차원에서

174) 구자현, 『통일문화 활성화를 통한 국내통일기반 확산』, 통일부 용역보고서 (2015), pp. 179~180.

175) 양현모, 『통일대비 정부인력 양성방안』 (서울: 한국행정연구원, 2011).

176) 박종철 외, 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합평가』, p. 91.

I
II
III
IV
V
VI

분야별 전문 인력까지 포괄하는 광의의 역할을 규정할 수 있다. 이 경우 공공부문뿐만 아니라 민간영역에서 통일대비 인적 역량 강화도 동시에 연계하여 추진되어야 할 것이다.

둘째, 시간 혹은 단계의 관점이다. 시간의 관점에서 볼 때 통일준비는 통일에 이르는 과정과 통일추진 과정 및 통합 과정을 포괄하는 개념으로 설정되어야 한다. 그런데 시간 관점에서의 인적 역량에 대한 접근은 정부의 대북·통일정책에 따라 상이한 접근을 보여 왔다. 노무현 정부에서는 다분히 통일촉진 단계를 상정하고 인적 역량문제에 접근하였다. 통일인프라라는 틀 속에서 ‘인적 기반’이라는 개념을 사용하였다. ‘인적 기반’은 합의통일을 효율적으로 추진할 수 있는 인적 자원을 의미하며, 여기서는 인적 자원을 어떻게 양성할 것인가가 핵심이다.¹⁷⁷⁾ 반면, 김영삼 정부에서는 남북한 통일 이후 북한에 파견 또는 진출되어 남북한 통합 및 체제전환 업무를 담당할 정부인력 양성에 교육의 초점을 두었다.¹⁷⁸⁾ 이상에서 보듯이 김영삼 정부와 노무현 정부는 통일준비 인적 역량강화를 강조하고 있지만 시간의 관점에서 상이한 접근을 하고 있다. 그렇지만 통일준비 인적 역량 강화는 통일 지향적 남북관계 발전과 제도통합 및 사회통합을 실행할 인적 역량을 체계적으로 준비하는 포괄적 과정으로 설정할 필요가 있다.

통일촉진 단계에서 인적 역량 강화는 남한 내 인적 역량 강화에 국한되지만 통일추진 단계에서는 북한 내 인력의 양성도 포함되어야 한다. 시간의 관점과 구체적 인력을 동시에 고려하여 ‘인력’에 접근할 경우 통일촉진 단계에서는 통일지향적 남북관계를 수행할 인력, 통일추진 단계에서는 남한에서 통일 추진을 집행·조율할 인력과 북한에 직접 투

¹⁷⁷⁾ 위의 책, p. 91.

¹⁷⁸⁾ 양현모, 『통일대비 정부인력 양성방안』, pp. 31, 33.

입할 인력, 북한 내 인력양성을 포괄하는 개념으로 정의할 수 있다.

셋째, 통일준비 인적 역량의 강화는 양성(교육)과 관리를 포괄하는 개념으로 설정되어야 한다. 통일준비 인적 역량 강화는 분단 과정이나 통일 이후에 나타날 여러 행정수요에 적극적으로 대처할 인력을 교육 시키고, 교육을 이수한 자를 지속적으로 관리하는 것을 의미한다.¹⁷⁹⁾

이상의 복합적 요소를 고려하여 인적 역량 강화를 보다 세분하여 구분하여 보기로 한다. 첫째, 가장 협의의 개념으로서의 인력은 통일이 성사되어 행정체계 등 통일을 실질적으로 추진하는 ‘통일행정 인력’을 들 수 있다. 이러한 ‘통일행정 인력’은 “통일 후 북한지역에 들어가 북한지역의 체제전환 및 남북한 체제통합 과업을 수행할 정부인력”을 의미한다.¹⁸⁰⁾ ‘통일행정 인력’은 시간적 차원에서 통일추진 단계, 역할이라는 차원에서는 행정으로 국한하여 인적 역량에 접근하는 개념이다. 이러한 접근에 따를 경우 ‘통일준비 정부 인력’으로 정의할 수도 있다. 통일준비 정부 인력이란 “정부가 통일 전과 통일시기, 그리고 통일 후 발생하는 다양한 행정수요의 충족이나 남북한 체제통합을 위해 계획하고 동원할 수 있는 인력”이다.¹⁸¹⁾

둘째, 통일준비 인력은 통일추진 단계에 국한되지 않고 통일에 이르는 과정에서 남북관계를 관장하고 통일을 촉진하는 직무를 수행하는 보다 광의의 인력으로 개념화할 수 있다. 광의의 ‘통일준비 인력’은 통일 전부터 꾸준히 양성되어 통일 이후는 물론 통일에 이르는 과정에도 통일 또는 통일 지향적 남북관계 업무를 수행하는 민관 인력을 의미한다. 특히 한반도 통일 후 발생하는 여러 문제를 해결하고 정치·경제·군사·사회·문화 모든 영역에 걸쳐 체제전환 업무를 수행하며 그동안

¹⁷⁹⁾ 위의 책, p. 190.

¹⁸⁰⁾ 위의 책, p. 36.

¹⁸¹⁾ 위의 책, p. 27.

단절되었던 남북한 주민을 연결해 주는 임무를 수행하게 된다.¹⁸²⁾

이상의 요소를 고려할 때 향후 인적 기반 측면에서의 국내역량은 '인력 양성'이라는 협의의 개념보다는 통일촉진 단계 및 통일추진 단계를 포괄하면서 단순히 인력 양성을 넘어서는 관리 및 운용을 포괄하는 '인적 역량 강화'라는 개념이 보다 적절할 것으로 생각된다.

그렇다면 '역량'을 어떻게 규정할 것인가? 「공무원 인재개발법」은 제1조 목적에서 “국가공무원을 국민 전체에 대한 봉사자로서 공직가치가 확립되고 직무수행의 전문성과 미래지향적 역량을 갖춘 인재로 개발하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이와 같이 「공무원인재개발법」에서는 '전문성'과 '미래지향적 역량'을 역량의 핵심요소로 규정하고 있다. 그렇다면 통일준비라는 관점에서 '전문성'을 어떻게 규정할 것인가? 통일대비 인적 역량의 전문성은 다음과 같은 요소로 구성될 수 있을 것이다.

첫째, 북한 실상에 대한 이해로서 북한사회에 대한 전반적인 이해와 분야별 북한에 대한 전문적 지식의 축적이다.

둘째, 분야별 교류 및 지원의 방식에 대한 전문성이다. 특히 북한 파트너와의 협의 및 협상 전문성이다.

셋째, 분야별 남북한 통합전략에 대한 전문성으로서 북한체제를 자유민주주의와 시장경제로 체제전환을 할 수 있는 전문성과 통합업무에 대한 전문적인 소양을 포괄한다.

넷째, 주민접촉 및 통합실무 수행 시 갈등관리 및 조정의 전문성이다.

이러한 역량의 요소를 시간의 관점에서 고려할 때 남북교류·협력을 통한 북한 변화를 바탕으로 통일에 이르는 과정을 촉진하는 통일촉진 단계에서는 분야별 전문성과 분야별 북한에 대한 이해와 남북협상에

¹⁸²⁾ 위의 책, p. 7; 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, pp. 98, 107, 208, 209.

대한 전문성이 우선적으로 요구되는 역량이라고 할 수 있다.

통일추진 단계에서는 분야별 전문성과 분야별 북한실태에 대한 지식과 더불어 통일 및 통합에 대한 전문지식을 포괄적으로 갖추어야 할 역량이라고 할 수 있다.

그리고 시스템의 관점에서 인적 역량의 강화는 다음과 같은 요소로 구성될 수 있다.

첫째, 하드웨어로서 인력 양성 시스템 혹은 기관이다.

둘째, 소프트웨어로서 인력의 전문성을 제고하기 위한 프로그램이다.

셋째, 양성된 인력에 대한 관리와 운영이다.

넷째, 인력 양성 및 관리(운영)에 필요한 재원이다.

특히 인력 양성 시스템과 프로그램의 경우 남한 인적 역량 강화와 북한 내 인적 역량 강화를 포괄하는 개념이다.

구체적으로 인력 양성 시스템도 3가지 차원에서 구축되어야 할 것이다.

첫째, 통일 이전에 인력을 양성하는 시스템의 구축이다.

둘째, 통일이 구체적으로 실행되는 단계에서 대규모로 필요로 하는 단기 인력 양성 시스템의 구축이다. 통일 후 북한지역의 체제안정과 남북한 통합작업을 위해서는 여러 업무를 수행할 대규모 남한 출신 통일행정인력들이 필요하다. 그리고 정부 관료뿐만 아니라 제도 통합에 투입될 수 있는 다양한 분야의 인력의 양성이 필요하다. 이들 행정 인력은 통일 이전에 최소한으로 양성하겠지만 통일추진 단계에서 대규모로 양성할 시스템이 필요하게 될 것이다.

셋째, 북한 내 인력 양성 및 교육시스템의 구축이다. 북한주민들 중 제도 통합에 참여하여 역할을 수행할 인력의 교육 및 양성 시스템도 마련해야 할 것이다. 독일의 사례에서 보듯이 남한 출신의 인력만으로 제도 통합을 추진하는 데는 한계가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

넷째, 통일추진 단계에서는 인력을 양성하고 적재적소에 시의 적절한 하게 배치하는 총괄 시스템이 구축되어야 할 것이다.

2. 인적 역량 강화를 위한 교육시스템의 현황

역대 정부 중 김영삼 정부와 김대중, 노무현 정부의 인적 역량 강화에 대한 교육 과정을 살펴보기로 한다. 김영삼 정부에서는 통일대비 행정 요원과 통일대비 교육요원과정을 운영하였는데, 남북한 통일 이후 북한에 파견 또는 진출되어 남북한 통합 및 체제전환 업무를 담당할 정부인력 양성에 교육의 초점을 두었다.¹⁸³⁾ 그렇지만 남북교류와 화해 협력을 강조하였던 김대중 정부와 노무현 정부는 통일 이후 북한에 투입되어 통일 및 통합에 관련된 업무를 수행할 인력을 양성하는 과정을 모두 폐지하고 대신 분단관리를 위한 업무를 수행할 인력을 양성하는 과정만을 집중적으로 운영하였다. 즉, 김대중 정부와 노무현 정부는 통일 이후를 대비하는 교육보다는 당시의 환경변화에 능동적으로 대처하고, 통일 이전에서의 남북한 화해·협력 및 민족공동체 형성을 위한 전문행정 인력을 양성하는 데 중점을 두었다.¹⁸⁴⁾

가. 통일부의 인적 역량 양성 현황

박근혜 정부는 ‘평화통일 기반구축’을 국정과제로 설정하고 실천의 영역에서 통일준비를 구체화하려고 노력하였다. 그리고 통일부의 정책과 직제를 통한 인적 역량 강화에도 관심을 기울였다. 통일부의 직제로

¹⁸³⁾ 양현모, 『통일대비 정부인력 양성방안』, pp. 31, 33.

¹⁸⁴⁾ 위의 책, pp. 32~33.

보면 중장기 통일정책 및 전략, 통합 과정 및 유사시 대비계획은 통일정책실의 '정책기획과'의 직무로 규정되어 있다. 특히 '통일에 대비한 인력의 양성'을 직무의 하나로서 명시하고 있다.

〈통일부 정책기획과〉

1. 통일방안 등 통일 과정 및 통일 후에 대비한 중장기 통일정책 및 전략의 수립
2. 남북공동체 기반 조성
3. 중장기 통일정책과 관련한 민간 연구개발 지원
4. 중장기 통일정책 수립을 위한 관계 부처 및 각급 기관과의 협조
5. 통일 과정 및 통일 후에 대비한 법령의 정비 및 제도의 연구·수립
6. 통일에 대비한 인력 양성
7. 남북관계발전에 관한 법령의 제정 및 개정
8. 남북관계발전기본계획 및 연도별 시행계획 수립
9. 남북관계발전위원회 및 실무위원회의 구성·운영

「통일교육지원법」에 따라 통일교육기본계획(제4조)을 수립하게 되어 있다. 이러한 기본계획에 포함되어야 할 내용의 하나로 '통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원에 관한 사항'(동법 제4조 ②의 3항)을 규정하고 있다. 2014년 통일교육원에서 수립한 '통일교육기본계획 2014'에서 교육목표의 하나로 '통합준비 역량 배양'으로 설정하고 있다. 그리고 통일교육원의 교육운영과는 직무의 하나로 '장기 통일교육과정의 기획·운영 및 총괄'을 명시적으로 규정하고 있다. 구체적으로 <표 V-2>에서 보듯이 2016년도에 통일대비 인력 양성을 목표로 통일정책최고위과정, 통일정책지도자과정, 통일미래기획과정, 통일교육전문강사과정 등 '전문과정'을 운영하고 있다. 이러한 전문과정은 통일준비를 위한 전문 인력 양성을 핵심목적으로 하는 과정이라고 할 수 있다. 특히 「통일교육지원법」에서 “통일교육원에 통일교육 전문과정을 개설하여 그 과정을 수료한 사람에게 통일교육 전문강사 자격을 부여할 수 있다”(제9조의 2 통일교육 전문 강사의 양성)고 통일교육 전문강사의 양성을

I
II
III
IV
V
VI

강조하고 있다.¹⁸⁵⁾ 또한 중견간부공무원반, 공무원 교육기관 연계 과정 반 등 ‘평화통일기반구축과정’도 개설되어 있다. 이외에도 ‘학교통일교육과정’, ‘사회통일교육과정’, ‘글로벌통일교육과정’, ‘사이버 통일교육과정’을 운영하고 있다.¹⁸⁶⁾

그리고 통일전문인력 양성과 관련하여 통일교육원은 <표 V-2>에서 보듯이 ‘한반도 통일시대를 위한 통일준비 역량 강화’를 주안점의 하나로 설정하고 있다. 구체적으로 우리 국민들이 한반도 통일시대를 주도적으로 이끌고 실질적으로 대비할 수 있는 역량을 확충하는 데 중점을 두고 있다. 이를 위해 통일 과정에 대한 대비만이 아니라 통일 후 남북간 통합과정 등도 함께 교육을 실시하도록 전문인력 양성방향을 설정하고 있다.

표 V-2 2016년도 통일교육원 통일교육 과정 현황

과정명	세부과정명	교육일수
전문과정	통일정책최고위과정	8강
	통일정책지도자과정	44주
	통일미래기획과정	26주
	통일교육전문강사과정	2/4주
		3일
	소계	
평화통일기반구축과정	통일부공무원반	5일
	중견간부공무원반	5일
	중견실무공무원반	5일
	육군장교반	2일
		5일
	보안경찰반	5일

¹⁸⁵⁾ 2015년 8월 20일 입법이 예고되었지만 결국 폐기되었던 ‘평화통일기반구축법’에 서는 제10조(전담조직과 인력), 제11조(통일전문인력의 양성)를 규정하고 있다.

¹⁸⁶⁾ 2016년도 통일교육원 통일교육과정별 상세한 교육대상자, 교육내용 등에 대해서는 통일교육원, “2016 통일교육 운영계획,” (2016) 참조.

과정명	세부과정명		교육일수	
평화통일기반구축과정	지자체공무원반		1/2일	
			3일	
			3일	
	공무원 교육기관 연계 과정반	통일연수 사전교육반	베를린자유대반	4일
			북중접경지역반	3일
			국립외교원	1일
			지방행정연수원	3일
			경북공무원교육원	5일
			중앙공무원교육원	2일
		부산인재개발원	3일	
학교통일교육과정	중등	교장(감)반		
		기본반		
		심화반		
		자유학기제반		
		통일교육연구학교반		
	초등	교장(감)반		
		기본반		
		유치원반		
		예비교사반		
		교육전문직위반		
사회통일교육과정	통일교육위원반		3일	
	해외통일교육위원반		3일	
	민주평통자문위원반		2일	
	통일단체반		2/3일	
	종교단체반		3일	
	특별교육반		1/2일	
글로벌통일교육과정	재외동포반		4일	
	재외동포유학생반		1일	
	해외 신진학자반		10일	
	주한유학생반		1/2일	
	외국대학생반		1/3/4일	
	외국인청소년반		1일	
사이버통일교육과정	공무원 등		4주	
	초·중등 교원		4주	
	학점인정		15주	
	방북교육		상시	

출처: 통일교육원, “2016 통일교육 운영계획,” p. 9.

I
II
III
IV
V
VI

표 V-3 통일교육원 통일교육 주안점 및 교육내용

주안점	교육 내용
1. 통일에 대한 관심제고 및 통일외지 확립	<ul style="list-style-type: none"> • 통일에 대한 부정적 인식을 불식시키고 통일에 대한 의지를 적극적으로 갖도록 하는데 주안점을 두고 교육 - 분단의 고통과 폐해, 통일의 편익과 혜택을 이해시키고, 통일을 반드시 이루어가겠다는 사명외식 고취
2. 한반도 통일시대를 위한 통일준비 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 우리 국민들이 한반도 통일시대를 주도적으로 이끌고 실질적으로 대비할 수 있는 역량을 확충하는데 중점 - 통일 과정에 대한 대비만이 아니라 통일 후 남북 간 통합 과정 등도 함께 교육
3. 자유민주주의의 가치에 대한 확신 및 민주시민 의식 함양	<ul style="list-style-type: none"> • 생활방식으로서의 자유민주주의의 가치를 깨닫고, 이를 기초로 민주적 의사결정 및 문제해결, 민주적 원리/절차에 따라 행동할 수 있는 통합적 능력을 갖출 수 있도록 교육
4. 민족공동체 형성을 위한 노력	<ul style="list-style-type: none"> • 통일이 단순한 제도 통합이 아닌 보다 나은 미래의 삶을 창조하는 과정(민족공동체 형성)임을 이해 - 국가관과 자긍심, 자유민주주의와 시장경제, 인간의 존엄성과 가치, 민족역사와 통일미래 등 이해 제고
5. 국가 안보의 중요성 인식	<ul style="list-style-type: none"> • 국가안보의 중요성과 한반도의 안보 현실을 정확히 이해 - 국가발전 통일의 밑바탕인 국가안보의 중요성 인식을 바탕으로 통일외식 제고
6. 북한 실상에 대한 올바른 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 통일의 상대방인 북한에 대한 객관적인 인식 및 이해 - 통일을 만들어가야 할 '협력의 대상'이면서 동시에 우리의 안보를 위협하는 '경계의 대상'인 이중적 성격을 이해 - 북한의 비민주적 요소에 대해서는 비판외식을 길러주되, 주민에 대해서는 동포애와 인도주의 차원에서 민족공동체 구성원으로 인식

출처: 통일교육원, “2016 통일교육 운영계획,” p. 10.

나. 공공부문 교육기관의 현황

그렇다면 각종 정부 차원의 교육기관에서의 북한 및 통일관련 교육 현황을 살펴보기로 한다.

〈국방대학교 안보과정〉

국방대학교에서는 2월부터 12월까지 현역군인, 공무원, 공공기관 종사자를 대상으로 안보과정을 운영하고 있다. 2016년 교육일정을 보면 4월 25일부터 6월 17일까지 '남북한 정세/정책 분석'이 교육과정으로 포함되어 있다.

〈국립외교원 글로벌 리더십 장기연수〉

중앙부처 및 지방자치단체, 공공기관이 고위간부를 대상으로 하고 있다. 국제관계 업무 수행 능력 배양, 범정부적 차원의 대외역량 강화, 유관부처 간 원활한 정책조율을 목적으로 설정하고 있다. 국제협상과 국제회의의 등 기본 국제업무, 글로벌 리더역량, 글로벌 이슈 및 각 지역 연구를 주로 교육하고 있다. 정부 및 공공기관 간부들을 대상으로 국제 상황의 변화에 효과적으로 대처할 수 있는 정책역량 및 리더십 배양 등 글로벌리더십과정의 교육 프로그램을 계속 발전시켜, 국제화를 선도할 역량 있는 글로벌리더를 양성해 나갈 예정이다.

〈국가공무원인재개발원 「통일안보과정」〉

과장급 이하 공무원 공공기관의 처장급 이하 간부를 대상으로 하고 있다. 북한실상, 정부 통일정책과 독일 통일사례에 대한 정확한 이해를 바탕으로 통일관을 정립하고 통일대비 역량을 제고하는 것을 목표로 설정하고 있다. 4일간 비합숙으로 진행되며, 프로그램은 다음과 같다.

I

II

III

IV

V

VI

표 V-4 국가공무원인재개발원 통일안보과정 프로그램

시간 일시	09:00 ~09:50	10:00 ~10:50	11:00 ~11:50	12:00 ~13:00	13:00 ~13:50	14:00 ~14:50	15:00 ~15:50	16:00 ~16:50	17:00 ~17:50
1일차	과정안내	정부의 대북정책과 통일준비	중식	소통의 시간	튼튼한 국가안보와 국가비상대비체제	한반도 주변 국제안보 정세			
2일차	북한실상 및 변화전망		중식	순체험 마음산책	역사를 통해 본 국가안보 중요성	독일 통일사례와 시사점			
3일차	현장체험 (판문점, 도라전망대, 땅굴견학)								
4일차	통일 미래비전과 과제		중식	분임 토의·발표		설문 및 마무리			

〈지방행정연수원 국정시책교육과정〉

지방행정연수원에서는 ‘국정시책교육’으로 4일간의 ‘통일준비 입문 과정’과 ‘통일준비 심화과정’을 각각 운영하고 있다.

○통일준비 입문과정

- 한반도 정세를 둘러싼 통일환경 변화, 통일미래와 통일준비 등 통일 트렌드 변화 인식 및 전문지식 습득
- 한반도 정세와 통일환경, 최근 북한 경제 사회 상황 등의 교육을 통한 민족적 동질성 회복 및 통일 실천의식 제고

○통일준비 심화과정

- 실질적 교류협력 사업에 필요한 지식 습득 및 현장 중심적 사례 강의를 통한 지자체 통일준비 특성화정책 도출방안 학습
- 한반도 정세를 둘러싼 통일환경 변화, 통일미래와 통일준비 등 통일 트렌드 변화 인식 및 전문지식 습득

다. 광역지방자치단체 ‘인재개발원’의 교육 현황

〈서울시 인재개발원 「북한이해과정」〉

서울시 인재개발원에서는 「북한이해과정」을 운영하고 있다. 북한의 변화 동향과 사회통합과제, 통일환경과 남북한 실상에 대해 객관적으로 이해하고 건전한 안보관 확립, 공직자로서 탈북민에 대한 지원방안 수립을 위한 업무능력 함양과 통일을 지향하는 적극적인 의지 형성을 목표로 설정하고 있다. 5급 이하 공무원을 대상으로 시 및 자치구별 균등 배정하며 5일 과정으로 연 2회 운영된다. 세부적인 교육내용은 북한의 정치체제와 정부구조, 북한 실상과 최근 현황, 북한이탈주민 정착현황과 지원정책, 북한 이탈주민과의 대화, 북한 이탈주민 이해, 통일미래 비전과 과제, 독일통일 교훈과 시사점, 통일비용과 통일편익 등으로 구성되어 있다.

표 V-5 ▶ 서울시 인재개발원 북한이해과정 프로그램

교과목	시간배정	교과내용
북한의 정치체제와 정부구조	35	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 정치체제 • 권력구조와 정부형태
북한 실상과 최근 현황	2	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 사회체제의 특징 • 북한주민 가치관과 일상생활 • 경제현황과 변화동향 • 변화모습과 주민생활 실태
북한이탈주민 정착현황과 지원정책	3	<ul style="list-style-type: none"> • 북한이탈주민 입국현황과 정착현황 • 정착지원제도 이해 및 정책추진현황 • 외국사례(독일, 이스라엘)
북한이탈주민과의 대화	2	<ul style="list-style-type: none"> • 북한이탈주민과 북한실정에 대한 대화 및 질의 응답(남과 북의 생활문화, 가치관, 교육, 제도의 차이 등)

I

II

III

IV

V

VI

교과목	시간배정	교과내용
북한이탈주민 이해	2	<ul style="list-style-type: none"> 북한이탈주민의 가치관과 행동특성 건강상태와 의료지원체계 미래의 주민(북한이탈주민)의 삶 분석과 통일 시대 진단과 대안소개
통일미래 비전과 과제	3	<ul style="list-style-type: none"> 통일의 의미 및 남북의 이해 국제환경변화와 주변국 한반도 정책 통일은 어떻게 준비하나 한반도의 미래
독일통일의 교훈과 시사점	3	<ul style="list-style-type: none"> 독일통일의 관점 통일에 따른 어려움과 화합 시사점과 교훈
통일비용과 통일편익	3	<ul style="list-style-type: none"> 통일비용의 이해 통일비용, 통일편익, 분단비용과의 관계 통일필요성의 재인식
현장학습	14	<ul style="list-style-type: none"> 금강산, 백두산, 안보현장 견학 등

〈강원도 인재개발원 「통일안보(DMZ)의식 함양과정〉

3일 비합숙으로 5급 이하 공무원을 대상으로 ‘통일안보(DMZ)의식 함양과정’을 운영한다. 접경도의 특징을 살려 안보의식 고취 및 안보교육자원 발굴, 최근 한반도 정세 변화 인식과 통일공감대 형성을 목표로 설정하고 있다.

표 V-6 강원도 인재개발원 통일안보의식(DMZ) 함양과정 프로그램

구분	교과목	시간
직무분야	DMZ 접경지역 상호 발전방안	2
	강원도 DMZ 관광의 이해	2
	관광개발에 따른 공공갈등 관리방안	3
	DMZ의 관광자원화 전략	3
	경기도지역 DMZ관광 현장체험	7
소양분야	김창환 교수의 DMZ 이야기	6

〈인천시 인재개발원 「서해5도서 통일안보 체험과정」〉

중앙 및 시·도 공무원을 대상으로 3일 간 서해 5도서 접경지역의 실상과 최근 한반도 정세 변화 재인식, 평화통일에 대한 올바른 이해와 통일 공감대 형성을 목표로 운영되고 있다. 북한의 실상 이해와 안보역량 강화를 위한 현장학습 병행, 애국심 함양과 안보의식 정립을 위한 교육 프로그램을 운영하고 있다.¹⁸⁷⁾

표 V-7 ▶ 인천시 인재개발원 서해5도서 통일안보 체험과정 프로그램

구분	과목	시간			비고
		계	강의	참여식	
	합계	28	11	15	2
소양분야	소계	3	2	1	0
	정부정책 및 시정 주요시책	2	2	0	0
	심폐소생술	1	0	1	0
직무분야	소계	23	9	14	0
	북한의 실상과 최근 동향	2	2	0	0
	독일의 통일사례	2	2	0	0
	한반도 정세변화와 우리의 안보	2	2	0	0
	통일준비와 통일비전	3	3	0	0
	현장견학	14	0	14	0
	소계	2	0	0	2
	교육안내 (안전 및 재난, 청렴 동영상 등)	1	1	0	1
	서문조사 및 수료	1	1	0	1

¹⁸⁷⁾ 이외에도 민간영역에서도 장기 통일준비 인력양성 과정이 운영되고 있다. 세종연구소는 공무원(서기관, 부이사관), 정부투자기관 및 기업체(임원)를 대상으로 매년 2월 초~12월 초까지 '국가전략연수과정'을 운영하고 있다. 그리고 북한대학원대학교는 '통일미래최고위과정'을 운영하고 있다.

마. 평가

박근혜 정부 들어 ‘평화통일 기반구축’을 국정기조로 설정하고 통일 준비위원회를 설치하는 등 실천의 영역에서 통일준비를 설정하고 구체적으로 실행에 옮겨 왔다. 특히 최고 통치자의 관심을 반영하여 정부부처를 중심으로 각계각층에서 자신의 소관직무에서 통일준비를 구체화 하려는 노력이 확대되었다.

그렇지만 정부 차원에서 통일준비 인적 역량 강화 업무를 안정적이고 지속적으로 수행할 수 있도록 법률적·명시적으로 뒷받침되고 있지는 못하다. 통일교육원이 통일준비를 위한 전문인력 양성과정을 일부 운영하고 있지만 법률이 부재하기 때문에 통일준비 인적 역량을 양성할 수 있는 제도적 장치도 존재하지 않는다. 이로 인해 인적 역량 강화라는 측면에서 새로운 시스템이 구축되지 못하고 있다. 법률적 뒷받침 속에서 인적 역량 강화를 안정적이고 지속적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하기 위해 2015년 8월 20일 「평화통일기반구축법」을 입법 예고하였으나 국민적 공감대가 형성되지 못한 채 19대 국회에서 폐기되었다. 따라서 박근혜 정부 들어서도 인적 역량 강화의 측면에서 볼 때 인식의 전환과 확산, 이를 바탕으로 하는 시스템의 구축과 프로그램의 개발은 크게 진전되었다고 평가하기는 어렵다.

그렇다면 여전히 통일준비 역량 강화에 대한 국민들과 관련 공공부문의 낮은 관심도와 실행력은 본질적으로 어디에서 연유하는 것인가? 첫째, 통일 실행단계를 상정한 인력양성은 불확실한 미래의 과제를 현재에 준비한다는 점에서 여전히 관심도와 우선순위에서 밀린다는 문제가 핵심적인 제약요인으로 작용하고 있다. 언제, 어떻게 실현될지 모르는 통일에 대비해서 많은 인력을 교육시키는 것이 비현실적이며 예산과 인력 낭비라는 비판적 인식이 여전히 강하게 존재하고 있다.¹⁸⁸⁾

통일시점을 상정한 인력의 양성은 미래의 시점이라는 점에서 정태적이고 필요성에 대한 인식이 낮아질 수밖에 없다.

둘째, 미래 과제라는 인식으로 인해 현실적 필요성이 낮은 상황에서 통일을 촉진하기 위한 인력 양성과 통일추진 단계를 상정한 인력 양성에 유기적 연계성 없이 분절적으로 접근하는 것도 낮은 관심도의 또 다른 요인이라고 판단된다.

그리고 정부 차원에서의 통일준비 전문 인력 교육시스템 관점에서 볼 때 첫째, 통일준비 인적 역량 강화, 협의로는 전문 인력 양성에 대한 기본적인 개념에 대한 정부차원의 공감대가 형성되어 있지 못하다. 법률 및 인식적 공감대의 부재로 인해 정부차원의 인적 역량 강화를 위한 종합 플랜과 추진 체계가 정비되어 있지 못하다. 앞에서 언급하였듯이 통일교육원에서 운영하고 있는 ‘통일미래기획과정’과 ‘통일정책지도자과정’은 앞에서 규정한 인적 역량 강화에 가장 근접하는 통일준비 인적 역량 강화과정이라고 평가할 수 있다. 기획 단계에서부터 분단 과정 또는 통일 이후라는 미래 시점을 설정하고 단순한 통일교육이 아닌, 통일준비 전문 인력 양성이라는 목적을 갖고 교육과정이 추진되고 있다. 그렇지만 이 두 과정도 통일부가 정책부처의 입장에서 범국가적 차원에서 마련한 통일대비 정부인력 양성 프로그램이라고 보기는 어렵다.¹⁸⁹⁾

둘째, 국가적 차원에서 통일준비 역량 강화를 종합적으로 조정·관리할 수 있는 정책 컨트롤타워가 없는 상황이다. 현재 통일준비 전문 인력 양성은 국가적 차원의 계획이 수립되지 않은 채 여러 교육기관들이 자체적으로 계획을 세워 교육을 실시하고 있는 상황이다. 통일준비

¹⁸⁹⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 108.

¹⁸⁹⁾ 양현모, 『통일대비 정부인력 양성방안』, pp. 192~193.

I
II
III
IV
V
VI

인적 역량 강화는 정책 담당부처인 통일부의 정책을 기반으로 추진되는 것이 아니라, 각 교육기관이 개별적으로 교육훈련 프로그램을 기획·추진하고 있는 실정이다.¹⁹⁰⁾ 위에서 살펴보았듯이 현재 중앙부처 산하의 교육기관과 지자체 단위의 공무원 교육기관에서 남북통일 관련 분야의 교육을 실시하고 있지만 프로그램에 있어 교육기관이나 지자체별로 비슷한 주제의 내용과 방식으로 이루어지고 있다. 교육내용은 주로 북한의 실상과 이해, 국제정세, 통일정책 등으로 구성되어 있다.¹⁹¹⁾ 특히 앞에서 살펴본 ‘전문성’이라는 관점에서 볼 때 여전히 북한정세 중심으로 일반적인 소양을 함양하는 방향으로 교육과정이 운영되고 있다. 장기과정의 경우에도 통일준비 역량을 목표로 하는 인식이 약하거나 거의 반영되지 못하고 있다.

통일부를 포함한 인적 역량 강화 과정에 참여하는 공공부문의 인력의 문제이다. 이는 미래 시점의 인력 양성이라는 실천의 문제와도 연계된다. 현재의 시점에서 실질적으로 수행할 직무가 모호하거나 미약한 상황에서 해당 부처에서는 파견에 따른 업무 공백을 우려하게 된다. 이러한 현실로 인해 실제로 교육에 참가하는 인원의 특성을 보면 퇴직을 앞두고 있거나 현안 발생 부서가 아닌 상대적으로 업무량의 부담이 많지 않은 부서에서 교육 대상으로 참여하는 경향이 여전히 강한 것이 현실이다.¹⁹²⁾ 다만, 최근 교육 대상자의 연령대가 낮아지고 정책연구과제도 부처의 정책수요를 반영하는 방향으로 기획되면서 전문성의 제고에도 긍정적인 면이 강화되고 있다.

부처에서 선정되는 인원의 문제와 함께 미래 시점이라는 시간적 요

¹⁹⁰⁾ 위의 책, pp. 191~192. 이 보고서에서 이렇게 문제점을 평가한 이후 박근혜 정부 들어서도 이러한 문제점은 해소되지 못한 것으로 평가된다.

¹⁹¹⁾ 위의 책, pp. 195~196.

¹⁹²⁾ 위의 책, p. 226.

소는 양성된 인력에 대한 관리와 활용의 측면에서도 제약요인으로 작용하고 있다. 통일이 미래 시점이라는 점에서 교육 대상자가 교육 종료 후 해당 부서로 복귀할 경우 교육 과정에서 취득한 전문성을 부처의 직무와 연계하여 배치되기 쉽지 않은 상황이다. 또한 남북교류의 수준, 남북교류 관련 부처의 역할 등도 교육 후 활용에 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 그리고 본질적으로 정부부처 차원에서 통일준비 인력 운용계획이 수립되어 있지 않기 때문에 장기과정을 이수하더라도 부처에 복귀하였을 때 의미 있는 역할이 주어지는 등의 효과적인 사후 관리가 제대로 이루어지지 않은 요인이라고 판단된다.

통일준비 인적 역량 강화와 관련하여 위에서도 언급하였듯이 북한 내 인력을 양성하는 것이 가장 중요한 요소이다. 그런데 현재의 인적 역량 강화에는 통일추진 단계에서 북한 내 인력양성을 어떻게 추진할 것인지에 대한 실천적인 구상은 여전히 미흡한 상황이다.¹⁹³⁾

3. 인적 역량 강화 방안

가. 범정부 차원의 인적 역량 강화 시스템 구축

통일은 미래 시점의 문제이다. 인적 역량 강화는 미래 시점의 과제를 해결하기 위해 현재의 시점에서 준비를 하는 것이다. 미래 과제에 대한 현재 시점의 실천력을 제고하기 위해서는 무엇보다도 현재 시점에서의 실행 필요성에 대한 국민적 공감 형성이 필요하다. 이는 통일에 대한 국민적 관심 제고와 통일 의지와 불가분의 관계가 있다. 앞으로 통일문제에 대한 국민적 공감대를 형성해 나갈 때 인적 역량 강화의 필요성도

¹⁹³⁾ 김영춘·송정호, 『종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안』, p. 58.

I
II
III
IV
V
VI

포함시켜 나갈 필요가 있다. 국민적 공감대가 형성되고 이러한 공감대를 바탕으로 사회적 요구가 높아질 때 현재 시점에서의 인적 역량 강화에 대한 실행력도 제고될 수 있다. 통일에 대한 국민적 관심 제고와 통일의지를 제고하는 것을 연계하여 국민들의 관심을 이끌어낼 필요가 있다.

특히 최고통치자와 광역지방자치단체장의 관심과 정책의지가 현재 시점에서의 실행력을 결정하는 핵심요소이다. 이러한 점에서 국민적 공감대와 최고통치자 및 광역지방자치단체장의 정책의지는 상호 영향을 미치는 관계이다. 양자 간의 상호 시너지 효과를 제고하기 위해 「통일교육지원법」 등 기존 법률의 개정이나 민족공동체 통일방안처럼 각계각층의 충분한 의견 수렴절차를 거쳐 특별법을 제정하여 법률적으로 뒷받침하는 방안도 검토할 필요가 있다.

중앙정부·지자체·민간 등 참여 주체도 확산되고 있는 점을 감안할 때 분야별 전문성을 제고하는 인력 양성을 위해서 다양한 인력 양성 주체들을 어떻게 관리하고 지원할 것인지에 대한 방안 모색이 필요하다. 통일부가 주관이 되어 범국가적 차원에서 통일준비 인적 역량 강화 계획을 수립하고 각 주체별로 수행되는 역할과 기능을 종합적으로 조정·관리할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 즉, 통일 전문 인력 수요 예측과 양성 및 활용방안 마련을 위한 ‘컨트롤 타워’가 필요하다.¹⁹⁴⁾

이를 위해 통일부 주관으로 행정자치부, 인사혁신처 등 관련 부처 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있다. 통일부가 주관이 되어 동 협의체를 통하여 ‘통일준비 인적 역량 강화 종합계획’(가칭)을 수립해야 한다. 이러한 정부 인력 양성 종합 계획 아래 다양한 교육기관들이 분야별 과정들을 운영하고 조율하는 시스템을 갖추어야 한다. 첫째,

¹⁹⁴⁾ 구자현, 『통일문화 활성화를 통한 국내통일기반 확산』, pp. 179~180.

통일교육원 주관으로 국가공무원인재개발원 등 공공기관의 교육과정 중 통일준비 인적 역량 강화와 관련된 부분의 협의를 위한 협의체를 운영할 필요가 있다.

둘째, 통일교육원과 광역지방자치단체 산하 ‘인재개발원’ 사이에 통일준비 역량강화와 관련한 교과과정을 조율할 수 있는 협의체를 운영할 필요가 있다. 이를 위해 「통일교육지원법」에 따라 수립될 ‘통일교육기본계획’에는 제3조 ②의 3항 ‘통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원에 관한 사항’을 확대하여 관련 주체와 통일준비 인적 역량 강화 프로그램이 포함되도록 할 필요가 있다. 그런데 「통일교육지원법」에 의거하여 통일교육원에서 수립한 ‘통일교육기본계획 2014’에는 국가공무원인재개발원 등 다른 공공 교육기관과의 협력에 대한 부분은 포함되어 있지 않다. 즉, 현재 다른 공공기관의 장기연수과정은 통일교육협력의 대상에서 제외되어 있는 상황이다. 따라서 앞으로 통일교육기본계획을 수립할 때 각종 교육기관(연수기관)과 통일교육원과의 협력체계를 구축하여 교육목표 및 교육방향에 대해 조율하고 역할 분담 및 상호 시너지 효과를 거둘 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 2016년도 교육과정 중 ‘공무원 교육기관 연계 과정반’을 확대·강화해나가야 할 것이다.

통일부가 주관이 되어 수립될 ‘통일준비 인적 역량 강화 종합계획’(가칭)에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것이다.

첫째, 통일추진 단계, 통일추진 단계에서의 인력양성 및 수급 계획, 특히 통일추진 단계에서 북한 내 인력양성 시스템의 구축 방안.

둘째, 각 단계별로 양성된 인력의 활용, 특히 통일추진 단계에서 양성된 인력에 대한 구체적 활용 방안.

셋째, 각 부처 및 지자체별 담당업무로 전문화, 세분화 된 전문 인력과는 별도로 통일추진 단계에서 국가행정 모든 분야를 통합적으로 관

I

II

III

IV

V

VI

리하는 인력의 양성.

또한 중앙부처들의 통일준비 역량을 강화하는 방안의 하나로 통일부와 주요 부처 간 인사교류 제도를 정착시키고 활성화해 나가야 한다. 통일부와 주요 부처 간 인사교류를 통해 첫째, 통일부의 관점에서는 통일의 전문성에 파견되는 부처의 전문성을 제고시키는 효과를 낳게 될 것이다. 둘째, 주요 부처의 관점에서는 자신이 속한 분야별 전문성에 통일의 전문성을 제고시키는 효과를 낳게 될 것이다. 이와 같이 통일부와 주요 부처 간 인사교류를 통해 통일 전문성과 부처의 분야별 전문성이 상호 호환되어 시너지 효과를 창출하는 동시에 통일대비 인적 역량 강화에 대한 지속성과 일관성의 효과도 거두는 이중 효과를 거둘 수 있을 것이다.

그리고 통일준비 인적 역량 강화의 실행력을 제고하기 위한 방안의 하나로 통일부의 주관 아래 ‘통일준비 역량강화 대비 점검회의’(가칭)를 매년 정기적으로 개최하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 매년 정기적인 도상회의를 통해 인적 역량 강화 추진 상황을 지속적으로 점검하고 개선해 나갈으로써 실천력을 제고할 수 있을 것이다. 연차적으로 부처와 관련된 세부 로드맵을 작성하는 역할을 부여하고 세부 과제에 대한 구체적인 로드맵을 작성하는 역할을 부여한다. 통일부가 총괄 로드맵을 수립하고 부처별 세부 로드맵을 지속적으로 조율·보완하는 역할을 수행하여야 한다.

또한 통일추진 단계에서는 전반적 인력 양성계획을 뒷받침하기 위해 ‘국가공무원법’을 일부 개정하는 것도 검토해야 할 것이다. 구서독 행정체제가 구동독 지역으로 확대·적용되는 과정이었듯이 통일한국의 경우에도 남한의 행정체제가 북한지역으로 확대·적용되는 과정으로 상정하고 인적 역량 강화 방안을 수립해야 할 것이다. 인적 역량 강화는 교류협력 단계와 통일시점과의 연계성을 고려한 동태적인 접근이라는

새로운 인식의 정립이 필요하다. 통합을 이루어 나가는 과정에서 발생할 인력 수요는 단계별로 특징의 변화가 나타날 것이지만 부분적으로는 그 특징이 중첩되어 나타날 수도 있다.

단계별 과정의 연계를 고려하여 인력 수요 및 공급, 활용계획을 수립해야 할 것이다. 무엇보다도 통일대비 인력에 대해 당장 바쁜 다른 일에 투입하는 제약도 극복해야 한다. 즉, 구체적인 수행 업무가 부여되어야 한다.

첫째, 통일이 언제 실현될지 모르는 상황에서 최소한의 기본인력 규모를 산정하고 지속적으로 교육하는 시스템을 유지할 수 있어야 한다.

둘째, 통일준비 전문 인력과 해당 부처에서의 실제 수행직무와의 연계성을 갖도록 인력 양성 및 관리 계획이 수립되어야 한다. 통일에 이르는 과정에서 인력들에 대한 상시적인 역할이 주어지도록 운영되어야 할 것이다.

통일에 이르는 과정에서 각 부처별 통일 관련 조직 및 인력이 수행해야 할 업무는 다음과 같은 점을 고려할 수 있을 것이다.

통일촉진 단계에서는 부처 내 남북교류 업무와의 연계성을 강화하는 동시에 통합 대비 로드맵을 작성하고 지속적으로 보완하는 업무를 수행하도록 한다. 특히 구체적인 통일비전 및 미래상 정립, 통일관련 법·제도 정비, 북한발전 계획 수립 등 각종 다양한 연구 및 정책수립의 역할을 수행하도록 한다.

그리고 통일추진 단계를 상정하고 세부 분야별 통합을 집행하는 세 부적이고 구체적인 매뉴얼을 수립하는 역할을 수행하도록 한다. 매뉴얼의 수립이 필요한 분야 설정, 과제별로 추진방법과 세부사항까지 자세하게 설계, 중요도와 우선순위 설정, 우선순위를 정하고 중요도와 과제별 접근 방법의 차별화, 대비과제의 우선순위, 소요예산, 과제담당 기관 등 로드맵 작성 및 종합적인 관리 등의 역할을 수행한다.¹⁹⁵⁾

I
II
III
IV
V
VI

이와 같이 실제 수행직무와의 연계성을 높이기 위해서는 인력 양성과 관리 및 운용을 병행 및 연계하여 접근하여야 할 것이다. 양성된 인력에 대해 구체적인 역할을 부여하는 인적 역량 강화의 접근이 되어야 한다. 즉, 양성된 인력에 대해 상비적 역할과 예비적 역할, 현재적 역할과 미래적 역할을 병행하여 수행할 수 있는 관리 및 운영시스템을 구축해야 할 것이다.

셋째, 해당 부처의 애로와 우려사항을 해소할 수 있도록 인력 양성 계획을 수립할 필요가 있다. 해당 부처에서 자신의 업무를 분담하여 수행하는 공직자가 하루만 교육에 참가하더라도 업무 공백에 대한 문제가 발생하는데, 중장기적으로 교육프로그램에 참여할 수 있는 공직 시스템은 아직 갖추어져 있지 않다.

넷째, 현재 일부 광역지방자치단체 산하 인재개발원에서 통일대비 인적 역량 강화를 위한 단기 과정을 운영하고 있는 바, 미시행 중인 다른 광역자치단체의 인재개발원으로 확대될 수 있도록 조치할 필요가 있다. 특히 지방자치단체 차원의 관심과 정책의지를 유도할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 또한 광역지방자치단체 산하 인재개발원에서 통일대비 인적 역량 강화를 위한 교육과정을 운영할 때 통일교육원과 협력할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

나. 제도통합 과정에서의 인력 수급 계획의 수립

통일추진 단계에서는 통일부, 행정자치부, 인사혁신처 등 관련 부처로 구성되는 ‘통일추진 인사협의체’를 구성하여 운영하도록 한다. 이 단계에서는 통일추진 단계에서 양성된 인력과 ‘통일준비 인적 역량

¹⁹⁵⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 97.

종합계획'에 따라 단기양성과정과 북한 내 인력 양성 시스템을 가동해야 할 것이다. 이러한 종합계획에 따라 협의체는 북한 내 인력 투입 전략 및 세부 계획을 점검하고 집행하는 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 위해 통일추진 단계에서는 「국가공무원법」의 전면 개정 혹은 특별법 제정을 검토할 필요가 있다.

통일추진 단계에서는 통일 이전에 기 훈련된 인력, 남한 내 새로운 인력 양성을 통한 충원, 북한 내 인력 양성을 통한 충원의 3가지 인력으로 구성될 것이다. 그리고 다음과 같은 요소를 고려하여 인력 양성 및 수급계획을 수립해야 할 것이다.

첫째, 단일의 정부조직의 구축 및 행정기관의 설치이다. 중앙행정부처의 북한지역으로의 이전 행정통합은 정부조직의 개편과 기능의 재조정을 통해서 남북 양쪽에 새로운 형태의 행정제도가 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.¹⁹⁶⁾

독일의 사례를 보면 통일과 함께 연방의회는 신연방주를 특별히 고려하여 연방관청을 지역에 공정하게 분배하기로 결정했다. 즉, 통일 전 서독 및 서베를린 지역에 산재해 있던 연방행정기관 중 일부 기관을 구동독 지역으로 이전하기로 결정했던 것이다. 연방관청을 유치하는 것은 그 지역에게 명예로운 것이기도 하지만 무엇보다도 새로운 일 자리를 창출하는 효과가 있기 때문이다. 즉, 연방관청의 유치는 신연방주를 배려한다는 일종의 정치적 신호이자 신연방주 지역에 새로운 성장 동력을 가져올 수 있기 때문이다.¹⁹⁷⁾ 우리도 독일의 사례를 참조하여

I
II
III
IV
V
VI

¹⁹⁶⁾ 김영춘·김성진, 『종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안』, p. 118.

중앙행정기관의 북한지역 이전을 검토하고 이에 따른 인력 수급계획을 마련하여야 할 것이다.

둘째, 지방행정체제의 구축 및 행정체제의 개편이다. 독일의 사례에서도 통일 이후 신연방주와 지방자치단체 차원에서 지방자치단체의 재원 마련, 지방행정 관료의 자질 향상, 지방행정구역의 개편이 주요 과제였다.¹⁹⁸⁾ 특히 기존 중하위직 관료들의 자질이 새로운 지방자치제 구축에 적합하지 않았다는 점이다. 이들 중 대부분은 몰락한 사회주의 통일당에 의해 충원되었던 자들로 전문적 지식이 부족했을 뿐만 아니라 동독 주민의 인권유린에 관여한 자들도 상당수 있었기 때문이다. 이들 관료들에 대한 해임 및 재임용 문제는 통일 후 독일 행정통합의 가장 중요한 과제였으며 쉽게 해결하기 어려운 문제 중 하나였다.¹⁹⁹⁾ 이러한 독일의 사례에서 보듯이 지방행정체제의 구축과 북한 내 행정체제 개편이 수반될 것이므로 이러한 변화를 고려한 인력 양성과 수급계획 수립이 필요할 것이다.

셋째, 단일의 공무원제도의 구축이다.

넷째, 공공기관의 통합이다.

다섯째, 북한지역 민주시민교육을 위한 시스템 및 교육 인력의 양성 및 관리이다.

그리고 다음과 같은 요소를 고려하여 인력 수급계획을 수립해야 할 것이다.

첫째, 독일의 경우 동독 내 서독의 관료 장악에 대한 불만이 폭증하였다는 선례를 참조하여 인력 수급계획을 수립하여야 할 것이다.

둘째, 북한 내 새롭게 확장도입될 조직에 필요한 인력을 고려하여야

¹⁹⁷⁾ 통일부, 『독일통일총서: 행정분야』 (서울: 통일부, 2013), p. 58.

¹⁹⁸⁾ 위의 책, p. 66.

¹⁹⁹⁾ 위의 책, pp. 66~67.

할 것이다.

셋째, 제도통합의 총괄·조정 인력 등 통합 과정에서의 일시적 조직을 포함한 초기 단계의 인력 운용과 제도통합 완료 후 인사제도가 완결된 단계 등 단계별 관점에서 계획을 수립해야 할 것이다.

이를 위해 통일촉진 단계에서는 통일추진 단계에서 인력이 필요한 분야를 통일 당시의 상황을 상정하여 구체적으로 분석하고 지속적으로 보완해나가야 할 것이다. 특히 인력 수급의 우선순위 등을 점검해야 할 것이다. 예를 들어 북한에는 조세행정, 관세행정, 환경보호행정 등을 담당하는 행정기관이 없거나 있어도 별 의미가 없기 때문에 통일 이후 이러한 행정업무를 담당하는 관청의 신설은 필수적일 것이다. 또한 통일이 되면 국유화되어있던 기업을 관리하고 사유화하는 업무를 전담할 ‘신탁관리청(가칭)’도 신설해야 할 것이다.²⁰⁰⁾

다. 인력 양성 시스템의 구축

위에서 언급한 통일촉진 단계에서의 인력 양성, 통일추진 단계에서의 남한 및 북한 내 인력양성을 위한 시스템을 구축해야 할 것이다.

첫째, 통일촉진 단계에서는 각 부처별로 인력을 양성하는 데는 한계가 있다. 범정부 차원의 인력 양성시스템을 구축해야 한다. 먼저, 통일교육원의 기능의 확대를 통해 전문 인력을 양성하는 방안을 구상할 수 있다. 이를 위해 「통일교육지원법」 혹은 「정부조직법」의 개정이 필요할 것이다. 다음으로 통일교육원이 각 부처에서 필요로 하는 전문 인력을 양성하는 데 제약이 있다면 별도의 시스템을 만들어 양성하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 그런데 통일촉진 단계에서 부처별 소요

²⁰⁰⁾ 위의 책, pp. 109~110.

I
II
III
IV
V
VI

인력을 고려할 때 통일교육원의 기능을 확대·개편하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다. 앞서서도 언급하였듯이 통일교육원이 인력 양성의 중심 역할을 수행하고 각급 교육기관과 광역자치단체 인재개발원과 협력체계를 구축하여 주체별 인력 양성을 보완하는 방향으로 양성시스템을 구축하도록 한다.

둘째, 통일추진 단계에서는 별도의 독립된 양성시스템을 구축하여 운영하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다. ‘통일추진 인력교육원(가칭)’을 설립하여 통일한국을 새롭게 구축할 인력을 양성하는 것으로써 정치, 경제, 행정, 법제, 사회문화, 환경, 보건복지, 농축산, 건설교통 등 국가운영의 전 분야의 인력을 교육하는 시스템을 구축하도록 한다.²⁰¹⁾

셋째, 북한 내 인력을 양성할 수 있는 시스템을 구축하도록 한다. 이를 위해 통일 후 북한주민 교육을 전담할 수 있는 요원을 양성하는 종합계획을 수립하고 운영할 필요가 있다. 북한 내 인력 양성의 경우 행정에 대한 지식, 법치(법률)에 대한 지식, 분야별 전문지식 등 남한 내 인력 양성과는 다른 내용으로 구성되어야 할 것이다.

북한 내 인력 양성과 관련하여 독일의 사례에서 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 먼저 동독 관료들의 역량 측면이다. 동독 관료체제에서는 행정업무 수행에 필요한 전문지식 보다는 마르크스-레닌주의와 사회주의통일당의 역사 등이 강조되었으며 관료들에 대한 교육훈련도 이를 중심으로 이루어졌다. 따라서 이러한 동독의 교육훈련체제는 통일 후 민주주의 법치국가 행정의 기본원칙에 입각해 구서독 체제에 맞추어 변화되어야 했으며, 여러 단계의 심사 과정을 거쳐 책임유된 구동독 관료들에 대해서도 지속적인 전문 실무교육이 실시되어야만 했다.²⁰²⁾

²⁰¹⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 218.

구체적으로 독일의 동독 내 인력 양성 시스템을 보면 연방정부는 구 동독 행정기관으로부터 인수한 인력은 물론 구동독 지역에서 신규로 채용한 관료들이 행정업무를 원만히 수행할 수 있도록 ‘연방 공공행정 연수원(Bundesakademie der öffentlichen Verwaltung)’, ‘행정 전문 대학’ 등을 중심으로 재교육을 실시하였다. 이 밖에 연방최고행정기관의 직속교육시설인 ‘연방 민방위 아카데미(Bundesakademie für zivile Verteidigung)’, ‘연방재무아카데미(Bundesfinanzakademie)’ 등에서도 업무수행에 필요한 전문 실무교육을 실시하였다.²⁰³⁾

이러한 독일 사례에서 보듯이 북한 내 인력의 수준 및 규모를 정확하게 파악하고 이들을 교육할 수 있는 시설과 강사진을 사전에 양성해야 할 것이다. 북한 내 인력양성을 위한 시스템은 국가공무원인재개발원 등 기존 시스템을 활용하거나 새롭게 시스템을 구축하는 방안을 동시에 고려할 수 있을 것이다.

그리고 독일의 사례에서 보듯이 중앙행정기관과 지방자치단체의 북한지역에 대한 지원업무를 지원·조정할 기구를 설치하여 운영할 필요가 있다. 독일의 경우 통일조약 제15조에 따라 신연방주에 대한 연방과 서독 주들의 지원업무를 지원·조정하는 기구로서 1990년 8월 29일 연방과 서독 주정부 수반회의 결정을 통해 ‘연방-주 조직정비처’가 설립되어 1990년 10월부터 활동하기 시작했다. 연방정부와 구동서독 주 및 지방자치단체 대표로 구성된 이 기구는 신연방주 행정기구의 정리 및 재조직 사업을 지원하기 위한 것이었다. ‘연방-주 조직정비처’는 신연방주 공공기관의 폐쇄 또는 이관조치에 직·간접으로 관여하였으며 새로운 기관을 설립하는 데도 지원하였다. 또한 주정부와 산하기

²⁰²⁾ 통일부, 『독일통일총서: 행정분야』, p. 81.

²⁰³⁾ 위의 책, p. 82.

I
II
III
IV
V
VI

관의 구축 및 인력수요에 관해 권고임무를 수행하였다.²⁰⁴⁾

그리고 북한 내 행정인력에 대한 효율적인 수급을 위한 ‘합동인력소개소(가칭)’도 운영할 수 있을 것이다. 독일의 경우 연방정부와 주정부는 신연방주에 대한 행정인력의 효율적인 수급을 위해 ‘합동인력소개소’를 조직하였으며 구동서독 주 및 도시 간 자매결연을 권장하였다. 합동인력소개소(Personalbörse)는 연방내무부와 구서독 ‘지방자치단체대표 연방 협의회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)’가 주관했던 소위 ‘신연방주 지방자치단체 구축지원(Hilfe zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern)’ 방안의 하나로, 신연방주 지방자치단체들의 행정인력 지원을 위해 1991년 베를린에 설치되었다.²⁰⁵⁾

또한 북한 내 인력 양성을 위한 프로그램을 체계적으로 준비할 필요가 있다. 독일 연방공공행정연수원은 구동독의 공공기관에서 근무했던 사람 중에 통일 후 연방기관에 재임용된 사람들을 교육하기 위해 사전에 교육 프로그램을 만들었다. 연수 프로그램의 내용을 보면 다음과 같다.

- 1) 기본법의 헌법규정 입문과 사회적 시장경제에 기반을 둔 민주적·연방적 법치국가에서의 행정업무 기본원칙에 대한 교육과정
- 2) 행정업무에 필요한 전문적인 지식에 중점을 둔 세미나, 특히 예산 체계, 행정기관에서의 경제성, 공공분야의 운영수칙에 관한 문제, 법률의 적용, 정보통신기술에 대한 기초지식, 지휘권과 업무협력 등에 관한 사항
- 3) 행정절차와 법적절차를 도입하기 위한 기반으로서 각 부처를 위한 프로젝트 세미나

²⁰⁴⁾ 위의 책, p. 89.

²⁰⁵⁾ 위의 책, p. 90.

4) 민주적 법치국가 구조에 대한 기초를 강의할 강사들에 대한 교사 방법론적 훈련²⁰⁶⁾

라. 북한 내 인력 운용과정에서 부작용의 최소화

남한 행정 인력 파견에 따른 갈등 및 부작용을 최소화하는 방안을 수립해야 할 것이다. 무엇보다도 점령군, 정복자로서의 이미지를 해소할 수 있는 방안이 수립되어야 한다.²⁰⁷⁾ 이를 위해 북한에 파견되는 남한 인력을 양성하는 프로그램에서 이 부분을 필수적인 교육내용으로 포함 시켜야 한다. 이는 독일의 사례에서 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

신연방주지역 행정인력 파견 및 진출이 사전계획에 따라 준비된 상태에서 실행된 것이 아니었고 통일이 확실시되는 1990년 중반 이후 갑자기 결정·실시된 것이기 때문에 일부 문제점들도 표출하였다. 선발된 사람들은 특별한 교육과 사전준비 없이 신연방주 지역으로 진출·파견됨으로써 업무를 추진하는 과정에서 잦은 시행착오를 할 수밖에 없었고, 이로 인해 ‘신연방주 행정구축을 위한 지원자’라기 보다는 오히려 도움을 받아야 할 입장이 되기도 했다. 또한 신연방주지역에서 일정 기간 동안 근무를 하고 다시 자신의 원근무지로 복귀했던 관료는 새로운 근무환경에 적응해야 했을 뿐만 아니라 새로운 보직을 받기 위해 일정기간을 대기하여야만 했다. 그러나 행정인력지원에 따른 가장 심각한 문제는 구서독 지원인력과 신연방주 관료와의 갈등과 편견, 그리고 이에 따른 상호 비협조적인 태도였다.²⁰⁸⁾

²⁰⁶⁾ 위의 책, p. 83.

²⁰⁷⁾ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, p. 125.

²⁰⁸⁾ 통일부, 『독일통일총서: 행정분야』, pp. 93~94.

I
II
III
IV
V
VI

신연방주 행정부 요직에 대한 구서독 관료의 독점은 빠른 기간에 신연방주 행정체제를 구축하고 효과적인 업무수행을 가능하게 했다는 점에서 긍정적인 점도 없지 않았다. 그러나 구서독 관료의 요직 독점은 구동독 관료의 승진 기회를 박탈하여 그들의 근무의욕을 감퇴시켰음은 물론 그들 스스로 '제2등급 관료'로 비하시키는 결과를 가져왔다.²⁰⁹⁾

독일의 사례에서 보듯이 북한 내 과도한 관료의 규모를 적정 수준으로 감축하는 것이 주요 과제로 대두될 것이다. 이 과정에서 재임용의 기준을 투명하게 마련하고 집행 과정에서 부작용을 최소화해야 할 것이다.

통일 직전 동독의 인구 약 1,600만 명, 취업자 수는 약 900만 명 정도였는데, 그 중에 200만 명 정도가 국가기관에서 근무하고 있었다. 구동독 관료의 수는 인구의 약 12%에 해당되는 것으로, 인구의 7%가 관료인 서독보다도 관료 수가 훨씬 많았음을 말해주고 있다.

통일 전인 1990년 8월 동독의 각료평의회(Ministerrat)에서 서독 내무성에 통보한 동독 관료의 정확한 수는 2,125,054명이었다. 여기서 관료란 동독의 국가기구, 사회단체 등에 근무했던 자를 의미하는 것으로 경찰, 군인이 포함되며 공장 노동자, 농장 근무자 등 단순 노무자들은 제외된다.²¹⁰⁾

구동독 관료의 과도한 인력은 이에 소요되는 경비도 문제가 되었을 뿐만 아니라 통일 후 새로운 행정조직의 구축, 즉 연방과 주정부 및 지방 자치 조직의 구축 과정에서 새로운 인력의 충원을 방해할 수 있었다. 따라서 통일 전 서독 연방정부는 동독 정부에 대해 동독 관료의 감축을 적극 요구하는 한편 해고에 대한 몇 가지 원칙을 통일조약에 삽입할

²⁰⁹⁾ 위의 책, p. 101.

²¹⁰⁾ 위의 책, p. 72.

것을 주장, 이를 관철하였던 것이다.²¹¹⁾

독일 통계청(Statistisches Bundesamt)의 보고서에 의하면 통일 직후인 1991년에 독일에는 약 680만 명의 관료가 있었는데, 1995년 말 552만 명의 관료가 근무하는 것으로 나타나고 있다. 통일 후 약 4년 동안 독일의 관료 수가 약 127만 명 감축되었음을 알 수 있다.²¹²⁾

독일은 통일 전부터 추진한 구서독 관료의 구동독 파견 및 전출근무, 통일 후 구동독 시절 국가보위부 및 인권탄압에 관련된 관료의 색출과 해고 그리고 이후 검증작업을 거친 관료의 재임용 등을 통해 자유민주주의 관료체제를 구축하였다.²¹³⁾

통일조약은 구동독 관료에 대한 심사를 통해 구동독 관료를 과감하게 감축할 수 있도록 하였다. 구동독 관료들은 구서독 관료에 비해 그 자질이 크게 뒤떨어져 통일행정체제 구축에 방해가 될 뿐 아니라, 그들 중 다수가 구동독 국민의 인권을 탄압한 ‘국가보위부’에 직간접적으로 관여한 인물들이어서 이들에 대한 정리가 불가피했기 때문이다. 구동독 체제하에서 사회주의통일당의 간부는 1990년부터 새롭게 요구된 전문지식의 소유 여부와는 전혀 관계없이 다양한 특권을 누릴 수 있는 지위를 갖고 있었다. 또한 구동독 관료의 수는 구서독의 관료와 비교해 상대적으로 많았기 때문에 행정개혁의 차원에서도 과감한 인력 감축이 불가피했기 때문이다.

구동독 관료의 신속한 감축을 가능하도록 한 통일조약의 규정을 ‘특별규정(Sonderregelungen)’이라고 하는데, 여기에는 ‘정상적 해고(ordentliche Kündigung) 규정’과 ‘예외적 해고(außerordentliche Kündigung) 규정’이 있다. 「통일조약」(부칙 I, 19조, a항, 3호, 1번)

211) 위의 책, pp. 71~72.

212) 위의 책, pp. 74~75.

213) 위의 책, p. 75.

I
II
III
IV
V
VI

에 명시되어 있는 정상적 해고 이유는 아래와 같으며, 구동독 관료가 이에 해당되는 경우 6개월 동안에는 기존 급여의 70%를 받으며, 이 기간이 지난 이후에는 자동 실직되도록 하였다.

첫째, 새로 주어진 업무를 수행하기에 전문적 지식이 부족하거나 적성의 부적합한 자

둘째, 소속기관에서 더 이상 행정업무가 존재하지 않아 필요하지 않는 자

셋째, 소속기관이 해체되었거나 다른 기관과의 통폐합 또는 다른 기관으로 바뀌어 업무 할당을 받지 못한 자²¹⁴⁾

예외적 해고규정에 의한 감축 대상자는 다음 사항에 해당하는 자들로 이들에게는 대기기간도 주어지지 않았다. 다시 말하면 해당사항이 밝혀지면 즉각 해고되었으며, 정상적 규정에 해당하여 해고된 자와는 달리 기존 액수의 70%에 달하는 급여조차 받지 못하였다.

첫째, 구동독 시절 인도주의나 법치국가적 질서에 어긋난 행위를 한 자, 특히 「인권에 관한 일반선언」(1948.12.10.), 「시민적·정치적 권리에 관한 국제협약」(1966.12.19.)에서 보장된 인권을 탄압한 자

둘째, 동독 국가보위부에서 근무했던 자²¹⁵⁾

예외적 해고규정에 따른 국가보위부 관계자, 인권 탄압자에 대한 색출 작업은 순조롭게만 진행될 수는 없었다. 연방과 주정부는 한편으로는 무고한 구동독 관료가 국가보위부 또는 인권 탄압자로 오인되어 불이익을 당하는 일이 없도록 색출에 신중을 기해야 했으며, 한편으로는 과거극복의 차원에서 인권탄압에 관련된 자를 빠짐없이 색출하여야만 하는 부담을 안고 있었다.²¹⁶⁾

²¹⁴⁾ 위의 책, pp. 72~73.

²¹⁵⁾ 위의 책, p. 73.

²¹⁶⁾ 위의 책, p. 74.

구동독 관료의 공무원 재임용과 관련해서 연방내무부는 연방, 주, 지방자치단체에게 통일된 선발 기준을 마련하도록 지침을 내렸다. 연방내무부에서 제시한 공무원 선발기준에서 가장 중요시 된 것은 신청자의 과거 구동독 시절 전력이었다. 공무원이 되고자 하는 자가 비록 전문적 지식을 갖추고 있고 적성도 공무원직을 수행하기에 충분하다 할지라도 구동독 시절 국가보위부를 위해 간접적으로 활동을 했고 기타 인권탄압에 관여를 했으면 공무원 신분을 취득하기가 사실상 불가능했다.²¹⁷⁾

이러한 독일의 사례에서 보듯이 북한관료의 해임과 재임용에 관한 엄격한 기준과 절차 및 재투입 계획을 수립해야 한다.

북한인력 양성과 관련하여 해임과 재임용 기준은 국제학계의 가장 중요한 연구주제로 부상한 ‘전환기 정의’(transitional justice)를 적극적으로 활용하여야 할 것이다.²¹⁸⁾ 1990년대 중반부터 전환기 정의가 국제학계에서 핵심 연구주제로 정립되기 이전 독일통일 과정에서 ‘과거청산’의 일환으로 동독 내 관료들의 해임과 재임용의 선례에서 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

이러한 해임과 재임용의 기준을 정하고 시행하는 과정에서 북한인권법에 따라 설립된 ‘북한인권기록센터’가 축적하는 인권침해 기록이 기초자료의 핵심부분으로 기여할 수 있을 것이다. 물론 독일의 사례에서 보듯이 슈타지 문서고의 문서가 핵심 자료였다는 점에서 북한인권기록센터의 기록과 함께 북한 내 국가안전보위부와 인민보안부의 문서를 획득할 수 있는 방안 마련도 병행되어야 할 것이다.

²¹⁷⁾ 위의 책, p. 78.

²¹⁸⁾ 전환기 정의의 개요에 대해서는 김수암·조정현·백범석, 『한반도에 있어 ‘과도기 정의’(Transitional Justice)』 (서울: 통일연구원, 2014)를 참조.

마. 탈북민 정착지원정책을 활용한 인적 역량 강화

탈북민들은 ‘먼저 온 통일’로 지칭 및 인식되고 있다. 그런데 ‘먼저 온 통일’과 관련하여 탈북민을 단순히 ‘통일대비 역군’으로 규정하는 인식을 넘어서는 접근이 필요하다. 통일대비 역군으로서의 탈북민의 직접적인 역할의 측면보다 탈북민 정착지원 과정에서 축적되는 경험을 통해 통합대비 시사점을 도출해야 한다. 무엇보다도 탈북민 정착지원 경험을 통해 통일추진 단계에서 효과적인 제도통합의 방안과 통일대비 인적 역량 강화 방안을 어떻게 도출해낼 수 있을 것인가라는 측면에 보다 중점이 두어져야 할 것이다. 따라서 ‘먼저 온 통일’은 탈북민의 남한사회 통합을 통해 남북한 전체사회 통합을 위한 정책과 인적 역량 강화를 위한 방안 도출이 핵심요소로 재규정될 필요가 있다.

「정착지원법」에서는 고용률을 기준으로 공공기관에 대한 평가(정착지원법 제8조의 2 공공기관의 평가반영)를 통하여 관심을 끌어나 공공기관들이 탈북민 정착 지원에 보다 적극적으로 나서도록 공공기관에 대한 평가를 시행중에 있다. 그리고 이를 뒷받침하기 위하여 「정착지원법」에서 “중앙행정기관·지방자치단체 및 공공기관은 북한이탈주민을 고용하기 위하여 노력하여야 한다”고 ‘특별임용’(제8조)를 규정하고 있다. 이러한 법률에 근거하여 통일부와 지방자치단체에서 탈북민을 특별 고용하고 있다. 단순히 현 단계에서 고용을 통한 공공기관의 탈북민에 대한 역할 확대를 넘어 탈북민을 고용한 공공기관들의 경험을 체계적으로 축적하는 노력이 필요하다. 통일을 실질적으로 추진하는 과정에서 남한 내 인력뿐만 아니라 북한 내 인력 양성이 필요하게 될 것이다. 이렇게 지속적으로 축적된 자료는 북한 내 인력 양성 계획을 수립하는 데 기초자료가 될 것이다.

무엇보다도 탈북민 지원정책 체계에서 서비스를 실질적으로 제공하

는 인력에 대해 남북통합의 관점에서 인적 역량의 강화와 연계하여 관리하는 시스템을 구축해야 할 것이다. 첫 번째 만나는 인물이 가장 중요하다는 점에서 관련분야 전문인 양성이 절실하며, 제도화 및 자격화가 필요하다. 이렇게 탈북민 지원체계에서 서비스를 제공하는 인력을 남북통합의 관점에서 양성하고 관리하는 시스템을 구축해나가야 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VI. 결론



실천의 영역에서 통일준비가 구체화되고 있기는 하지만 여전히 통일을 준비하는 우리사회 내부의 역량은 취약한 것이 사실이다. 우리 국민들도 대다수가 여전히 우리사회의 통일준비가 취약하다고 부정적으로 인식하고 있다. 나아가 '통일준비'에 대한 개념조차 제대로 정립되어 있지 않은 상황이다. 이러한 점을 감안할 때 통일준비는 목표에 대한 정립으로부터 출발해야 한다. 첫째, 통일 친화적 방향으로 남북관계를 발전시키고 북한의 변화를 유도하며 이러한 목표를 달성하기 위한 국제적 여건을 조성하는 것이다. 둘째, 통일에 이르는 과정 및 통일 이후 정치경제·사회문화적 제도와 가치의 통합 과정에서 부작용을 최소화하고 통일 및 통합의 효과를 극대화하기 위한 것이다.

그리고 국내적 통일준비 역량은 통일준비의 법제도적 기반 확충, 통일준비 인력 양성, 통일을 위한 재정 확보 방안 마련 등 국내적 차원에서 수행할 수 있는 과제 등을 충실하고 조속하게 이행함으로써 통일에 우호적인 여건이 촉진되어 통일의 시점이 도래했을 때 통일 과정을 순조롭게 이행하고 통일에 따르는 부작용을 최소화할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다. 이러한 국내적 통일준비 역량은 통일의 가능성과 시기를 둘러싼 주변 여건에 대한 지속적 관찰 속에서만 형성되고 발전되어 나갈 수 있다. 따라서 남북관계 발전 및 통일의 가능성과 시기를 둘러싼 주변 여건에 대한 지속적 관찰 속에서 국내적 통일준비 역량을 강화하는 노력을 기울여 나가야 한다.

제도통합과 사회통합 과정에서 부작용과 갈등을 최소화하면서 원만하게 통일을 추진해 나가는 것은 우리가 통일을 어떻게 준비하느냐에 달려 있다. 위에서 개념 정의하였듯이 남북관계 발전 및 주변여건과의 연관 속에서 우리는 법제도와 조직을 지속적으로 정비하면서 하드웨어적 역량을 강화해나가야 한다. 그리고 제도통합을 넘어 사회통합을 원만하게 이루어가기 위해서는 북한주민의 인식과 대남 호감도가 확산

I
II
III
IV
V
VI

되어야 한다. 이를 위해서는 북한주민의 인식의 변화를 목표로 하는 주민접촉을 확대하는 방향으로 남북관계 교류 법률을 정비할 필요가 있다.

또한 분야별 남북주민의 접촉을 확대하기 위해 각 분야별 남북교류를 촉진할 수 있는 법률의 제정을 확대해 나가야 한다. 물론 북한주민과의 단순 접촉을 위한 법률의 제정 확대를 넘어 교류협력 과정에서 북한주민과의 접촉을 통한 인식변화를 유도할 수 있는 방향으로 구체적인 법률 시행대책도 병행하여 수립해 나가야 할 것이다. 이러한 분야별 교류협력과 북한주민 접촉 확대를 위해 통일부 이외 정부부처가 주무부처로 관장하는 법률에 남북교류협력과 관련한 내용이 포함될 수 있도록 법률을 정비해나갈 필요가 있다.

마찬가지로 통일부를 중심으로 하는 교류협력과 각 부처별 관장 분야에서의 교류협력이 북한의 변화, 북한주민의 인식제고로 이어지기 위해서는 각 부처별로 전담부서와 인력의 배치가 확대되어야 할 것이다. 그런데 이러한 전담부서와 인력은 통일준비 개념에서 살펴보았듯이 남북관계 발전 및 주변 여건 등과 밀접한 연관을 가질 수밖에 없다. 이러한 여건을 변화를 고려하되, 미래 시점의 통일을 오늘에 준비할 수 있는 시스템을 구축하기 위해서는 통치자의 의지, 국민적 공감대 형성이 무엇보다도 중요하다. 먼저 미래 과제에 대한 현재 시점의 실천력을 제고하기 위해서는 무엇보다도 현재 시점에서의 실행 필요성에 대한 국민적 공감 형성이 필요하다. 특히 최고통치자와 광역지방자치단체장의 관심과 정책의지가 현재 시점에서의 실행력을 결정하는 핵심요소이다. 그리고 통일에 이르는 과정 및 통일실행 과정이 상호 연계되면서 조직과 전문 인력이 지속성을 갖기 위해서는 통일에 이르는 과정에서 이들 조직과 인력이 수행할 수 있는 직무를 구체적으로 설정하여 부여할 필요가 있다.

남북관계와 통일에 관련된 정책의 결정과 집행은 특정한 부처에 의해 진행되기 보다는 여러 부처들의 협력을 통해 이루어져야 한다. 그런데 현재 부처들 간의 협력을 통해 교류협력의 발전과 통일에 대한 준비를 하는 시스템이 취약하다. 통일에 대비할 수 있는 역량을 키워나가기 위해서는 범정부적인 협력 시스템이 강화되어야 한다. 앞으로 여러 부처의 소관 법률에 따른 기본계획에 교류협력과 통일에 대한 내용이 보다 많이 포함된다면 정부 부처들 간의 협의와 조정이 더욱 중요해질 것이다. 이러한 협의와 조정을 주도하는 부처는 이 분야의 전문성을 갖춘 통일부가 되어야 할 것이다. 그러므로 통일부가 총괄적인 조정 기능을 발휘할 수 있도록 법적인 뒷받침을 할 필요가 있다. 통일부를 주무부처로 가칭 「통일준비 기본법」을 제정할 필요가 있다고 판단된다. 특히 통일부 장관을 위원장으로 하고 기획재정부, 행정자치부 등 중앙행정기관의 장들과 광역자치단체장들이 참여하는 협의체를 구성하여 중앙과 지방이 함께 통일에 대비할 수 있는 정책을 수립하고 북한과의 교류협력 사업도 함께 추진해 나갈 수 있도록 하는 조항이 포함되어야 할 것이다.

교류협력 확대와 통일대비를 위한 역량의 결집이라는 측면에서 더욱 문제가 되는 것은 중앙정부와 지방자치단체들 간의 협력이 적절하게 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 지방자치단체의 역할, 의무, 권한 등에 대한 법적 규정은 매우 부족한 것으로 평가된다. 이로 인해 교류협력을 발전시키고 통일을 대비하기 위해 지방자치단체의 역할을 강화할 수 있는 제도적 장치가 부족하다. 동서독의 교류협력과 통일 과정, 통일 이후의 제도 및 사회통합 과정에서도 지방정부 소속 인원들의 활동이 높은 성과를 거두었던 것으로 알려지고 있다. 북한과의 통합이 실제로 진행될 경우 엄청난 행정수요가 발생할 것이며 이를 감당하기 위해서는 지자체 소속 인원들이 큰 역할을 담당해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

지자체 남북교류의 법적 위상 확보를 위해서는 이와 관련된 새로운 법률을 제정할 수도 있지만, 「남북관계발전법」이나 「남북교류협력법」 상에 지자체 남북교류의 위상을 보다 분명하게 정의할 수도 있을 것이다. 어떤 경우이든 법률에 지자체 장의 책무로서 통일준비와 남북교류 등을 규정하고, 전담조직 및 인력의 배치, 안정적 재원을 마련할 수 있는 방안 등을 포함시켜야 할 것이다. 정부는 지자체 남북교류의 원칙과 기준을 정해주고, 지자체는 이 기준에 맞추어 사업을 수립·시행·평가 받는 구조를 만들어주어야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부와 지자체들 간의 협력 시스템이 보완될 필요가 있다.

다수 지자체들이 남북교류협력사업 추진 경험을 가지고 있다고 하지만, 여전히 지자체는 대북정보에 어둡고, 남북협상과 관련된 준비나 훈련이 부족한 상태이다. 뿐만 아니라 지자체 남북교류 담당자들의 인식이나 전문성 역시 충분하다고 보기는 어렵다. 따라서 중앙정부는 대북 정보의 제공, 지자체 담당자들의 교육, 중앙과 지방, 지자체와 지자체들 간의 정보 공유 강화 등을 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 또한, 지자체와 민간의 연계 및 협력체계를 강화하여야 한다.

통일부 등 일부 기관을 제외하면 대다수 중앙행정기관들은 교류협력이나 통일에 활용될 수 있는 민간 전문가들과의 네트워크가 미비한 실정이다. 중앙행정기관들이 기본계획에 남북한 교류협력과 통일에 관한 사항들을 포함시키게 된다면 이를 심의하기 위한 기구에 북한 및 통일 관련 민간 전문가들이 반드시 참여하도록 해야 할 것이다. 이를 통해 정책 수립 및 집행의 효과를 높이는 동시에 범정부적으로 교류협력과 통일에 관련된 민관협력 네트워크가 활성화되도록 해야 할 것이다. 나아가 대학과 대학원에서 북한학·통일학을 전공한 인적 자원을 관리해야 한다.

중앙정부·지자체·민간 등 참여 주체도 확산되고 있는 점을 감안할

때 분야별 전문성을 제고하는 인력 양성을 위해서 다양한 인력 양성 주체들을 어떻게 관리하고 지원할 것인가에 대한 방안 모색이 필요하다. 통일부가 주관이 되어 범국가적 차원에서 통일준비 인적 역량 강화 계획을 수립하고 각 주체별로 수행되는 역할과 기능을 종합적으로 조정·관리할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 즉, 통일 전문 인력 수요 예측과 양성 및 활용방안 마련을 위한 ‘컨트롤 타워’가 필요하다. 이를 위해 통일부 주관으로 행정자치부, 인사혁신처 등 관련 부처 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있다. 통일부가 주관이 되어 동 협의체를 통하여 ‘통일준비 인적 역량 강화 종합계획’(가칭)을 수립해야 한다. 이러한 정부 인력 양성 종합 계획 아래 통일교육원이 중심이 되어 다양한 교육 기관들이 분야별 과정들을 운영하고 조율하는 시스템을 갖추어야 한다.

탈북민들은 ‘먼저 온 통일’로 지칭 및 인식되고 있다. 그런데 ‘먼저 온 통일’과 관련하여 탈북민을 단순히 ‘통일대비 역군’으로 규정하는 인식을 넘어서는 접근이 필요하다. 통일대비 역군으로서의 탈북민의 직접적인 역할의 측면보다 탈북민 정착지원 과정에서 축적되는 경험을 통해 통합대비 시사점을 도출해야 한다. 무엇보다도 탈북민 정착지원 경험을 통해 통일추진 단계에서 효과적인 제도통합의 방안과 통일대비 인적 역량 강화방안을 어떻게 도출해낼 수 있을 것인가라는 측면에 보다 중점이 두어져야 할 것이다. 따라서 ‘먼저 온 통일’은 탈북민의 남한사회 통합을 통해 남북한 전체사회 통합을 위한 정책과 인적 역량 강화를 위한 방안 도출이 핵심요소로 재규정될 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

참고문헌

1. 단행본

- 경기도. 『경기도 남북교류협력 10년 백서』. 서울: 우리민족서로돕기 운동, 2012.
- 구자현. 『통일문화 활성화를 통한 국내통일기반 확산』. 통일부 용역보고서, 2015.
- 김규륜 외. 『통일 비용·편익 연구의 새로운 접근』. 서울 : 통일연구원, 2011.
- 김수암·조정현·백범석. 『한반도에 있어 ‘과도기 정의’(Transitional Justice)』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김영춘·김성진. 『종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김영춘·송정호. 『종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김학성·최진욱. 『남북한 지방자치단체 간 교류·협력』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 박영규·김수암. 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박응격. 『통일 이후를 대비하는 정부 인력관리의 과제와 대책』. 서울: 한국행정연구원, 1995.
- 박종철 외. 『통일대비를 위한 국내과제』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박종철 외. 『통일대비 선거관리위원회 조직 재설계 및 선거인력 양성 방안』. 통일연구원 용역보고서, 2014.
- 박종철 외. 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한

- 요인, 국제 요인의 종합평가』. 서울: 늘품플러스, 2010.
- 삼일회계법인·Hewitt Associates Korea. 『정부역량모델 구축과 시범 적용』. 서울: 중앙인사위원회, 2001.
- 신종호 외. 『경기도 국제교류협력 기본계획 연구』. 수원: 경기개발연구원, 2010.
- 양현모. 『통일대비 정부인력 양성방안』. 서울: 한국행정연구원, 2011.
- _____. 『통일행정요원 양성 및 관리방안』. 서울: 한국행정연구원, 1998.
- 양현모 외. 『한반도 평화 변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방 자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이규창. 『남북교류협력 관련 제도 개선방안』. 통일부 용역보고서, 2008.
- 이종석. 『남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안연구』. 서울: 사단법인 한반도평화포럼, 2013.
- 인사혁신처. 『고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내』. 서울: 인사혁신처, 2016.
- 제성호 외. 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 통일부. 『개성공업지구 법규집』. 서울: 통일부 남북협력지구지원단, 2014.
- _____. 『독일통일 6년, 동독재건 6년』. 서울: 통일부, 1996.
- _____. 『독일통일 총서: 행정분야』. 서울: 통일부, 2013.
- _____. 『지방자치단체 대북교류 10년』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』. 서울: 통일부, 2013.
- 통일준비위원회. 『통일관련 여론조사 결과보고서』. 서울: 코리아리서치, 2016.

American Compensation Association. *Raising the Bar: Using Competencies to Enhance Employee Performance*. Arizona: American Compensation Association, 1996.

Klaus, Manfred. *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*. Berlin: Graue Reihe der KSPW, 1994.

Spencer, Lyle M. and Signe M. Spencer. *Competence at Work*. New York: Wiley, 1993.

2. 논문

김경진. “역량의 개념과 교육적 함의.” 숙명여자대학교 교육학과 석사 학위논문, 2010.

도희근. “북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구.” 『헌법학연구』. 제4권 2호, 1998.

박성림. “통일부 통일교육 방향.” 『지역통일교육센터 협력강화워크숍 자료집』. 2016.

박정원. “전후 남북자 문제의 법제도적 과제.” 『통일문제연구』. 통권 56호, 2011.

석광현. “남북한 주민 간 법률관계의 올바른 규율: 광의의 준국제사법 규칙과 실질법의 특례를 중심으로.” 『국제사법연구』. 제21권 2호, 2015.

손민호. “역량중심교육과정의 가능성과 한계: 역량 개념을 중심으로.” 『한국교육논단』. 제10권 1호, 2011.

송인호. “통일시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점.” 『저스티스』. 제 146권 3호, 2015.

안희정·최은석. “역량모델의 개념과 구축방법론에 대한 개관.” 『사회

과학연구』. 제42집, 2003.

우미연. “‘비적대적 분단’으로의 전환을 위한 남북교류협력 법제의 개선방향.” 『KHU 글로벌 기업법무 리뷰』. 제8권 1호, 2015.

제성호. “분단과 통일에 관한 법적 쟁점: 헌법의 영토조항과 통일조항을 중심으로.” 『중앙법학』. 제6권 2호, 2004.

최용환. “지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제.” 『수은북한경제』. 겨울호, 2015.

최우용·박지현. “북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치제의 정착방안에 관한 시론.” 『동아법학』. 제66호, 2015.

최진혁. “우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안.” 『한국지방자치학회보』. 제28권 2호, 2016.

홍면기. “정상회담 이후 통일논의의 새로운 과제: 지정학적 경험, 그리고 사회통일역량의 중요성.” 『월간 북한』. 9월호, 2000.

홍성익·김유찬. “지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구.” 『조세연구』. 제16권 1호, 2016.

황교육. “지방의 남북교류협력 변화과정 연구.” 인제대학교대학원 박사학위논문, 2015.

McClelland, David. “Testing for Competency Rather than for Intelligence.” *American Psychologist*. vol. 28, no. 1. 1973.

3. 기타자료

『경남도민일보』.

『뉴시스』.

『데일리안』.

『세계일보』.

『아시아경제』.

『연합뉴스』.

『헤럴드경제』.

교육부. <www.moe.go.kr>.

국가과학기술심의회. <www.nstc.go.kr>.

국가법령정보센터. <www.law.go.kr>.

국토교통부. <www.molit.go.kr>.

국회입법조사처. <www.nars.go.kr>.

농림축산식품부. <www.mafra.go.kr>.

민주평화통일자문회의. <www.nuac.go.kr>.

법무부. <www.moj.go.kr>.

법제처. <www.moleg.go.kr>.

사법정책연구원. <jpri.scourt.go.kr>.

외교부. <www.mofa.go.kr>.

외교통일위원회. <uft.na.go.kr>.

정부입법지원센터. <www.lawmaking.go.kr>.

통계청. <www.kostat.go.kr>.

통일법제데이터베이스. <www.unilaw.go.kr>.

통일부. <www.unikorea.go.kr>.

통일준비위원회. <www.pcup.go.kr>.

통합입법예고센터. <www.lawmaking.go.kr>.

해양수산부. <www.mof.go.kr>.

행정자치부 국가기록원. <www.archives.go.kr>.

행정자치부 이북5도위원회. <www.ibuk5do.go.kr>.

Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber. <www.refworld.org>.

민주평화통일자문회의. 『2015통일여론: 2/4분기』. 2015.

_____. 『2015통일여론: 3/4분기』. 2015.

_____. 『2015통일여론: 4/4분기』. 2015.

통일교육원. “2016년 통일교육 운영계획.” 2016.

통일부. “통일부 소관 위원회 현황 및 활동내역서.” 2015.

_____. “2006년 업무추진계획 해설자료.” 2006.2.14.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일'	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 독일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일-외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북 통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

통일정세분석

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

통일나침반

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원

연구보고서

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)대중(對中) 대화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배중렬 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

연례정세보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원

논문

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

기타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
 ○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 ○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
 ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
 귀하와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
 ※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

신통일대계 (3/4년차)

국내적 통일준비 역량 강화 방안

