

통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

# 통일대비를 위한 국내과제

박종철, 허문영, 강일규, 김학성, 양현모, 정순원, 정은미, 최은석



## 통일대비를 위한 국내과제

인쇄 2011년 12월 30일 발행 2011년 12월 30일

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 통일정책연구센터 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)  
등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
전화 900-4300(대표) 901-2523(직통) 팩시밀리 901-2543 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-621-8 93340

가격 13,000원

©통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

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

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

# 통일대비를 위한 국내과제

박종철 외

## 『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

본 연구는 통일연구원이 2010년부터 2013년까지 4년간 수행하는 『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』 프로젝트의 일환이다. 『통일대계연구』는 남북 합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것을 목적으로 한다.

연구 1차년도인 2010년에는 『합의통일 환경 조성』이라는 대주제 하에 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의체제 전환 이후 발전상 등을 연구하였다. 또한 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC/포스터/메시지 공모전을 통해 통일비전을 확산하고자 하였다.

연구 2차년도인 2011년에는 『합의통일 추진전략』이라는 대주제 하에 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 연구하였다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁개방이 본격화 된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다.

5년

5년

현재	북한변화 단계	통일추진 단계	통일이후 통합단계
----	------------	------------	--------------

### 1차년도 사업 (2010)

- 01 통일환경 평가 (박종철 외)
- 02 통일비전 개발 (조민 외)
- 03 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상 (황병덕 외)
- 04 사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일 (황병덕 외)
- 05 전환기의 북한과 통일담론 (배정호 외)
- 06 한반도 통일과 주변 4국 (최진욱 편저)
- 07 Korean Unification and the Neighboring Powers (최진욱 편저)

01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼 결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다. 이 밖에 통일비전의 확산을 위한 통일 UCC/포스트/메시지 공모전이 있었다.

### 2차년도 사업 (2011)

- 01-1 통일대비를 위한 북한변화 전략 (박형중 외)
- 01-2 북한변화를 위한 한·중 협력방안 (임강택 외)
- 02 남북 친화력 확대 방안 (조민 외)
- 03 통일대비를 위한 국내과제 (박종철 외)
- 04 통일외교 과제와 전략 (최진욱 외)
- 05 US-China Relations and Korean Unification (최진욱 편저)
- 06 통통통일 (통일연구원)

01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다. 이 밖에 통일비전 확산을 목적으로 『통일광장』이라는 이름의 강연 프로그램과 포럼이 실행되었다. 통일비전 확산을 위한 포럼은 『한반도 통일의 비전과 가치』라는 소책자로 발간되었다.

# 목차

요약	xi
I. 서론	1
II. 독일 통일 사례연구	9
1. 분단 시기 서독의 대동독 정책: 분단 관리의 통일대비적 의미	13
2. 독일 통일의 전개: 통일대비 및 추진과정의 특징과 문제점	25
3. 통일 이후 통합과정의 문제점	36
4. 종합 및 시사점: 통일대비를 위한 정책과제 모색	49
III. 법·제도 분야 과제	53
1. 기본 방향	55
2. 북한 변화단계의 과제	58
3. 통일 추진단계의 과제	75
4. 소결	90
IV. 정치·행정 분야 과제	93
1. 기본 방향	95
2. 북한 변화단계의 과제	101
3. 통일 추진단계의 과제	110
4. 소결	126
V. 경제 분야 과제	129
1. 기본 방향	131
2. 북한 변화단계의 과제	136
3. 통일 추진단계의 과제	143
4. 소결	161

VI. 사회 분야 과제	163
1. 기본 방향	165
2. 북한 변화단계의 과제	172
3. 통일 추진단계의 과제	187
4. 소결	201
VII. 인력양성 분야 과제	205
1. 기본 방향	207
2. 북한 변화단계의 과제	217
3. 통일 추진단계의 과제	225
4. 소결	231
VIII. 통일교육 분야 과제	233
1. 기본 방향	235
2. 북한 변화단계의 과제	240
3. 통일 추진단계의 과제	253
4. 소결	265
IX. 결론	269
참고문헌	279
최근 발간자료 안내	285

## 표목차

〈표 I-1〉 ‘제도통합’과 ‘가치통합’의 비교	6
〈표 II-1〉 통일 후 구동·서독지역별 연방의회 선거결과: 정당명부 제2기표(%)	39
〈표 II-2〉 실업률 변화 추이	43
〈표 II-3〉 독일사례를 통해 본 분야별 통일대비 목표	52
〈표 III-1〉 통일대비 법·제도 분야의 과제	57
〈표 IV-1〉 통일대비 정치·행정 분야의 과제	100
〈표 V-1〉 통일대비 경제 분야의 과제	135
〈표 V-2〉 외환보유액 추이	139
〈표 V-3〉 주요국의 외환보유액	139
〈표 V-4〉 경제성장률과 소비자 물가 등락률	152
〈표 VI-1〉 통일대비 사회 분야의 과제	171
〈표 VI-2〉 북한이탈주민 정착지원제도 개요	184
〈표 VII-1〉 통일대비 전문 인력양성을 위한 교육·훈련의 다양한 유형(안)	215
〈표 VII-2〉 통일대비 인력양성 분야의 과제	216
〈표 VII-3〉 통일대비 북한 변화단계 공공부문 일반 및 고도 전문가 양성(안)	220
〈표 VII-4〉 통일교육원의 과정보다 교육 운영 현황	222
〈표 VII-5〉 통일미래지도자과정 북한·통일관련 교육 내용(2011년)	222
〈표 VII-6〉 통일대비 민간부문 일반 및 고도 전문가 양성(안)	229
〈표 VIII-1〉 통일대비 통일교육 분야의 과제	239
〈표 IX-1〉 통일대비 분야별 과제	276

---

## 그림목차

〈그림 V-1〉 재정건전성	138
〈그림 VII-1〉 통일대비 전문가 인력양성 방안의 기본 방향	209
〈그림 VII-2〉 통일대비 전문 인력양성 추진 모형(안)	210
〈그림 VII-3〉 통일대비 전문 인력양성·관리 과정 모형(안)	212
〈그림 VII-4〉 통합인력교육원 조직도(안)	219
〈그림 VII-5〉 북한산업기술교육원 조직도(안)	228



## 요 약

본 연구는 '통일대비를 위한 국내과제'를 도출하기 위해서 통일과정을 2단계로 구분하고자 한다. 첫 번째 단계는 북한 변화단계로, 북한에 개혁·개방정권이 등장하여 비핵화와 경제적 개혁·개방을 실시하고 사회부문의 자율성이 허용되는 단계이다. 이 기간은 독일의 경우 베를린 장벽이 붕괴되기까지의 기간에 해당한다. 그리고 두 번째 단계는 통일 추진단계이다. 북한에 개혁·개방정권이 등장하여 시장경제와 민주제도 도입이 추진되고 본격적으로 통일협상이 추진되는 단계이다. 이 기간은 독일에서 베를린장벽이 붕괴된 후 통일이 선포되기까지의 기간이다.

통일대비 국내과제에는 많은 사항이 포함될 수 있다. 본 연구는 독일사례의 시사점을 토대로 6가지 분야에 대한 통일대비 국내과제를 제시하였다. 여섯 가지 분야별로 각각 목표, 추진 방향, 단계별 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 법·제도 분야의 국내 대비방안이다. 법·제도 분야의 목표는 북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화와 통합대비 법·제도 인프라 구축이다. 법·제도 분야의 정책추진방향으로 남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장, 북한 변화를 위한 법제 지원, 남북한법제 통합 방안 마련 등이 설정되어야 한다. 북한 변화단계에서 법·제도분야의 과제는 남북경제교류협력 활성화를 위한 법적 조치(남북교류협력법 및 남북협력기금법 개선), WTO 체제와 개성공단 활성화, 한·미 FTA와 남북교류협력 활성화, 북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법제 마련, 북한인권법 제정, 남북한 이산가족 관련 법제 정비, 북한이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법, 북한 체

제전환을 위한 법제정비 지원 등이다. 그리고 통일 추진단계에서 법·제도 분야의 과제는 남북교류협력 심화를 위한 법제 개선, 친족·상속 법상 문제 해결에서 취적과 호적 정정, 혼인과 관련된 문제, 재산법 문제, 상속문제 등 해결, 남북한법제 통합 추진, 통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견, 북한지역 토지 문제 처리 대비 등이다.

둘째, 정치·행정 분야의 국내 대비방안이다. 정치·행정 분야의 목표는 권력구조 및 행정구조 개편에 대한 대비이다. 이 분야의 정책추진 방향은 전략적 통일대비 추진, 일관적이며 지속적인 통일대비 추진, 네트워크 중심의 대비 체제 구축 등이다. 북한 변화단계에서 정치 분야의 과제는 통일을 위한 국내 정치적 역량 강화, 북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적, 지속적인 남북대화 등이다. 북한 변화 단계에서 행정 분야의 과제는 북한 행정체제에 대한 정확한 이해, 통일행정인력의 양성 및 관리, 남북한 행정교류 추진 등이다. 그리고 통일 추진단계에서 정치 분야의 과제는 통일한국의 정부형태 합의, 통일한국의 의회제도 결정, 북한지역 정당 체계 구축 등이다. 통일 추진 단계에서 행정 분야의 과제는 통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편, 통일한국 행정체제에 관한 구상, 통일한국 관료제 구축에 관한 구상, 행정 인력 파견 대비 등이다.

셋째, 경제 분야의 국내 대비방안이다. 경제 분야의 목표는 통일 대비 경제적 대응 능력 강화, 통일대비 전국균형발전을 위한 산업구조 조정, 남북한 경제통합 계획 마련 등이다. 경제 분야의 정책추진 방향은 국내 경제 체질 강화를 위한 재정건전성 확보 및 외화 확보, 경제성장과 경제통합을 위한 산업구조조정 노력, 거시경제 안정화와 경제성장을 고려한 경제통합 준비, 통일리스크 관리를 위한 국내외 대책 마련 등이다. 북한변화단계에서 경제 분야의 과제는 우선 재정 건전화를 위한 국가 자원의 효율적 배분, 자본 관련 세제 개편, 재정

지출 증가 억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예·결산 심의제도 개선 등이 필요하다. 그리고 외환 건전성 확보를 위해 외화 보유액의 적정선 유지, 외화 포트폴리오의 다변화가 필요하다. 통일비용 조달 논의의 공론화와 통일편익의 부각도 요구된다. 아울러 통일대비 국제사회와 연계망 확대도 추진되어야 한다. 그리고 통일 추진단계에서 경제 분야의 과제는 재정건전성 유지, 통일재원 마련을 위한 재정수입의 다변화 및 확대, 사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정, 화폐통합을 위한 전환을 검토, 통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화, 주식시장, 환율, 외환시장의 안정화이다. 아울러 물가 안정을 위한 국내외 공급기반 확대와 내수시장 확대, 산업간 구조조정과 산업 내 구조조정, 경제통합 로드맵과 프로그램 마련, 통일리스크 관리 시스템 구축, 국제금융 기구 등 국제사회와 협력방안 강구도 필요한 사항이다.

넷째, 사회 분야의 국내 대비방안이다. 사회 분야의 목표는 사회 보험 및 복지 분야의 통일대비 재정비 계획 마련과 사회통합계획을 준비하는 것이다. 사회 분야의 추진 방향은 남한 사회복지제도 위주의 통합방안을 지향하되 남북한의 경제적 격차와 사회복지 재원의 한계를 감안하여 ‘보편성’과 ‘효율성’의 원칙하에 점진적으로 개편하는 것이다. 북한 변화단계에서 사회복지 분야의 과제는 남한의 사회복지 부문의 자원 확충, 북한의 사회복지 실태 파악과 국제기구의 활용, 과도기적 사회복지 통합모델의 시험적 운용이다. 북한 변화단계에서 노동시장 분야의 과제는 북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입 지원, 경협 확대를 통한 북한 노동력의 시장경제에 대한 이해와 적응력 제고이다. 그리고 북한이탈주민 정책과 관련하여 사회통합 기능을 강화한 북한이탈주민 정책 개선, 북한이탈주민의 일반적 사회복지체제로의 편입 등이 실시되어야 한다. 통일 추진단계에서 사회복지

분야의 과제는 기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화, 사회복지 재원확충을 위한 제도 개선, 북한지역 내 사회복지 인센티브 강화, 북한주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련이 강구되어야 한다. 노동시장 분야에서는 차등적 동질화전략에 따른 노동시장 및 노동조직의 통합, 북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화현상 억제방안 등이 필요하다. 또한 가치통합을 위한 사회적 합의 조정 기구 설립, 관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화 등이 실시되어야 한다.

다섯째, 인력양성 분야의 국내 대비방안이다. 인력양성 분야의 목표는 통일대비 전문 인력의 양성 및 활용이다. 이 분야의 추진방향은 단계별 인력양성, 전문적, 다각적, 실용적 인력양성, 통일대비일반전문가 및 고도 전문가의 양성 및 활용이다. 그리고 공공부문이나 민간부문 공통으로 인력 수요 예측(파악) 및 기본 방향 설정, 인력 육성 및 활용 기본계획수립(일정, 대상, 내용 등), 육성 기관 및 예산 확보, 육성 프로그램 작성, 육성 시스템 구축, 평가 및 재교육(보수교육훈련) 등에 대한 계획을 수립해야 한다. 북한 변화단계에서 인력양성 분야의 과제는 우선 공공부문의 경우, 대상(행정 관료 및 공사와 공기업) 및 분야(법·제도, 정치·행정 등)를 선정하고 북한체제변화 전략 및 관련 지식 교육을 실시하며 이를 위해 ‘통일대비 통합인력교육원’을 설립하는 한편, 부처 및 자치단체별 인력양성도 추진되어야 한다. 민간부문에서는 공공부문의 인력양성을 참조하여 준비하는 한편 관련 정보 및 자료 확보, 관련 인프라 구축 준비, 수요 인력 및 예산 관련 연구 및 확보 등을 추진해야 한다. 그리고 통일 추진단계에서 공공부문의 과제는 통일행정요원의 육성, 정책분야별 대북 지원 전문 인력 육성, 관련 조직 및 단체에 인력배치 및 활용, 남북한 관련 전문가 인력 교류 확대 및 활용 등이다. 또한 민간부문의 인력양성 과제는

북한지역의 인적 자원개발 및 활용을 위한 관련 직업교육훈련 기관 설립 운영, 북한지역 산업 및 직업 안정화를 위한 직업교육훈련, 교사·강사의 양성 및 파견, 북한지역 인력양성을 위한 ‘북한산업기술교육원’ 설립, 북한 인력양성을 통한 북한지역경제 활성화 유도 등이다.

여섯째, 통일교육 분야의 국내 대비방안이다. 통일교육의 목표는 통일준비를 위한 가치통합능력 함양, 통일 후 갈등 해소와 화합을 위한 가치관과 공동체의식 배양이다. 통일교육을 실시하기 위한 추진방향은 통일단계를 고려한 통일교육 실시, 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 고려한 통일교육 실시, 수요자 중심의 쌍방향 통일교육 실시이다. 그리고 북한 변화단계에서 통일교육 분야의 과제는 통일교육원의 기능 확대, 통일교육 확대, 남남갈등 해소를 위한 정치·사회 단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진, 방송·언론의 토론문화 개혁이다. 통일추진단계에서 통일교육 분야의 과제는 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등해결 메커니즘 구축 및 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립, 남북한주민의 경제적 가치관 차이를 줄일 수 있는 맞춤형 통일교육 실시, 사회적 상호관계 재구축, 가치통합과 사회교육, 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유의 형태로 사회분야 교육 실시 등이다.





I

# 서론





이 연구는 남북한 간 평화적 방법에 의한 통일을 상정하고 이에 대한 국내적 대비방안을 제시하고자 한다. 평화적 통일을 위한 첫 번째 전제조건은 첫째, 북한의 변화이다. 북한의 경제적 개혁·개방과 함께 시민사회의 형성, 정치적 자유화 등과 같은 변화가 발생해야 평화적 방법에 의한 남북통일이 가능하다. 독일의 경우 동독의 체제변혁과 동독주민의 선택에 의해 통일이 가능했듯이 우리도 북한 체제의 변화와 북한주민의 의식 변화가 통일의 시발점이라는 것을 알 수 있다. 둘째, 통일에 대한 여러 가지 준비를 하는 것이 필요하다. 통일은 여러 차원에 걸친 복잡한 문제이다. 이에 대해 여러 가지 복합적 차원에서 사전준비를 하는 것이 필요하다. 통일준비에는 국제환경 조성, 대북정책, 국내정책 등의 차원이 있다. 본 연구는 이 가운데 통일에 대비한 국내과제를 제시하고자 한다.

통일대비 국내과제를 제시하기 위하여 우선 독일 사례를 검토하고 시사점을 도출하고자 하였다. 독일 통일은 여러 가지 측면에서 우리에게 많은 교훈을 준다. 독일 통일과 관련하여 서독이 국내적으로 어떤 준비를 했는가에 대한 시사점을 도출하기 위해서 독일 통일과정을 세 단계로 구분하여 분석하고자 한다. 독일 통일의 첫 번째 단계는 신동방정책이 추진되었던 기간이다. 신동방정책은 사후적으로 보면 결과적으로 통일에 대비해서 동독의 변화와 동·서독의 동질화를 촉진하는 정책이었다. 그러나 신동방정책이 실시되었던 당시의 상황에서 이것은 통일을 목표로 한 통일대비 정책이라기 보다는 평화공존화 해협력정책이었다. 독일 통일의 두 번째 단계는 통일 추진기간이다. 이 기간은 베를린장벽 붕괴(1989.11)부터 동독주민의 선거에 의해 서독과의 통일 결정(1990.3)을 거쳐 1990년 10월 독일 통일이 선포되기까지의 기간이다. 이 기간에 서독이 통일을 추진하면서 준비했던 정책들은 우리에게 많은 시사점을 준다. 그리고 독일 통일의 세 번째

단계는 독일 통일이후 현재까지 20년이 지나는 동안 통일 후 통합과정에서 발생한 여러 가지 시행착오와 결과에 대한 평가이다. 독일 통일과정을 분석함으로써 국내적으로 대비해야 할 과제에 대한 점검목록을 도출하고자 하였다.

본 연구는 통일대비를 위한 국내과제를 도출하기 위해서 통일과정을 2단계로 구분하였다. 첫 번째 단계는 북한 변화단계로, 북한에 개혁·개방정권이 등장하여 비핵화와 경제적 개혁·개방을 실시하고 사회부문의 자율성이 허용되는 기간이다. 이 기간은 독일의 경우 베를린 장벽이 붕괴되기까지의 단계에 해당한다. 그리고 두 번째 단계는 통일 추진단계이다. 북한에 개혁·개방정권이 등장하여 시장경제와 민주제도 도입이 추진되고 본격적으로 통일협상이 추진되는 단계이다. 이 기간은 독일에서 베를린장벽이 붕괴된 후 통일이 선포되기까지의 기간이다.

통일대비 국내과제에는 많은 사항이 포함될 수 있다. 본 연구는 독일사례의 시사점을 토대로 6가지 분야에 대한 통일대비 국내과제를 제시하고자하였다. 첫째, 법·제도 분야로서 남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장과 북한 법·제도의 변화 유도에 대한 것이다. 둘째, 정치·행정 분야로서 통일에 대비한 권력구조 및 행정체계 개편에 대한 것이다. 셋째, 경제 분야로서 통일대비 재정 건전화 및 재정수요의 조달방안, 금융구조 개편, 산업구조 개편, 통일리스크 감소 등에 대한 것이다. 넷째, 사회 분야로서 사회복지 분야, 노동시장, 북한주민 포용, 사회통합 등에 대한 것이다. 다섯째, 인력양성 분야로서 통일에 대비한 공공부문 및 민간부문의 인력양성에 대한 것이다. 여섯째, 통일교육 분야로서 통일에 대비한 민주시민교육 및 통일교육의 체계화 및 제도화에 대한 것이다.

한편, 통일대비 국내과제는 제도통합의 과제와 가치통합의 과제

를 다 같이 포함하고 있다. 법·제도 분야, 정치·행정 분야, 경제 분야, 사회 분야는 주로 제도통합에 대한 것이다. 그리고 인력양성 분야와 통일교육 분야는 가치통합에 관련된 것이다. 통일이 갈등을 조정하고 새로운 국가정체성을 창출하기 위해서는 제도통합과 가치통합이 병행되어야 한다. 이렇게 볼 때, 통일대비 국내과제도 제도통합과 가치통합을 병행해야 한다.

통일 사례를 보면 외적 통합(영토·체제 통일)의 어려움뿐만 아니라 통일 추진단계에서 내적 통합(사회심리적 통일)문제가 심각하게 대두할 수 있음을 보여준다. 외적 통합은 영토라는 물리적 경계를 무너뜨리는 정치적 결단에 의한 것으로 법·제도적 통합으로 나타난다. 내적 통합은 국민들의 사회적 관계에 의해 결정되는 것으로서, 문화 및 가치체계의 동질화 정도에 달려있다.

분단국의 통일 추진단계에서 제도통합이 전제되지 않은 가치통합은 비현실적이며 가치통합이 뒷받침되지 않은 상태에서 통합된 제도가 정상적으로 작동하는 것도 어렵다. 따라서 진정한 의미의 국민통합을 이루기 위해서는 제도통합과 가치통합이 병행 추진되어야 한다.

제도통합은 국가(정부)가 주체가 되어 영토, 법, 정치, 사회, 경제 체제를 대상으로 국가의 안보와 발전이라는 목표를 가진다. 제도통합의 추동원리는 당위성과 손익계산에 따른 정치적 결단이 되고 주안점은 영토, 체제와 같은 통일의 외적조건에 둔다. 한편, 가치통합은 사회(국민·민족)가 주체가 되어 문화, 규범, 개인과 집단의 공동체 의식을 대상으로 하여 국민통합을 통한 국가·사회질서 및 역량을 제고하는데 목표를 둔다. 가치통합에서는 상호의존, 의사소통, 상징조작, 규범적 통제가 추동원리가 되고, 통일의 내적 조건형성 및 진행과정이 주안점이 된다. 따라서 한반도 통일과정은 제도통합이 전제가 되고

가치통합이 뒷받침 되는 형태로서 가치통합과 제도통합이 병행 추진 되어야 한다.

〈표 1-1〉 '제도통합'과 '가치통합'의 비교

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

그리고 통합을 추진하는 과정에서 다음 원칙이 강조되어야 한다.

첫째, 자유민주주의와 시장자본주의 원칙이다. 자유민주주의는 통일의 내용이기도 하지만, 통일과 통합을 위한 전제조건도 된다. 자유민주주의는 국민주권에 기반한 정치체제이고 또한 인간 존엄성에 바탕한 생활원리로서 그것이 작동된다는 점에서 인류생활의 구체적인 실천과정의 보편성을 담보하고 있다. 그리고 자유민주주의의 가치는 개인에 대한 존엄, 다른 사람의 복지에 대한 존중, 반대할 권리, 의사결정에 참여할 수 있는 권리, 개인에 대한 기회균등 등을 포함하고 있다. 그리고 시장자본주의는 자유민주주의와 마찬가지로 인간 삶의 보편타당성을 갖는다.

둘째, 평화적 갈등 조정 원칙이다. 평화적 갈등 조정은 타협, 포용, 관용, 인내의 원칙을 의미한다. 통일과정에서 가치갈등이 심화될 가능성이 크다. 예멘의 사례에서 보았듯, 가치갈등의 악화는 극단적인 폭력의 형태로서 표출될 수 있다. 따라서 통일과정에서 남북주민 간

갈등악화로 인한 물리적 충돌이나 군사적 긴장은 반드시 배제되어야 한다. 그렇지 않으면 통일 이후의 후유증이 쉽게 치유되기 어려울 것이다.

셋째, 복합 거버넌스(Governance) 원칙이다. 현대사회에서 개인, 집단, 국가 등은 상호 연관될 수밖에 없다. 따라서 어떻게 하면 건강하고 바람직한 영향을 주고받을 것인가를 모색하는 것은 통일 추진단계의 실천과제 측면에서 볼 때 매우 중요하다. 그리고 우리가 그러한 점을 인식하는 것 또한 매우 중요하다. 이를 위해 사회는 구성원의 단순 합계가 아닌 구성원 간의 사회적 관계의 총계를 의미하며, 사회의 특성은 구성원 간의 사회적 관계가 다르다는 것부터 출발한다는 인식이 필요하다. 또한 사회의 문제해결은 그 관계 속에서 해결되어야 한다는 교훈을 전제하고 나아가 개인, 집단, 국가 등은 현대사회의 속성상 고립, 대립, 극단 등에 많은 비용을 지출할 수밖에 없다는 인식이 중요하다. 따라서 통일과정에서 세계화와 분권화, 지방화, 정보화 시대의 역동적인 사회관계를 반영한 국민통합을 이룩하기 위해서는 거버넌스(Governance)에 의한 통합을 지향해야 한다. 통일과정에서 거버넌스를 강조하는 이유는 환경적 흐름과 변화에 따른 것이기도 하지만 세계화시대의 지나친 민족주의적 흐름과 강대국의 간섭 때문이기도 하다. 복합 거버넌스의 강조를 통해 민족주의적 흐름과 강대국의 지나친 간섭을 막으면서 동시에 통일과정에서 발생할 수 있는 국가주도의 한계를 극복하는 방안이 될 수 있다.

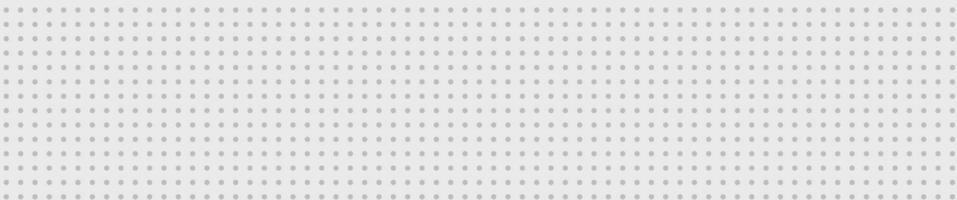
넷째, 합의기반 중시 원칙이다. 통일과정에서 제도통합과 가치통합의 상호작용을 통해 국민통합을 이루기 위해서는 구성원들의 참여와 합의가 필수적이다. 이것은 독일이 제도통합을 완벽히 이뤘으나 가치통합에 어려움을 겪고 있는 사례에서도 알 수 있다.





II

# 독일 통일 사례연구





독일 통일 사례는 통일을 준비하고 있는 한반도에 시사하는 바가 적지 않다. 물론 독일과 한반도는 분단상황의 측면에서뿐만 아니라 역사적·사회적·국제적 맥락에서 상이성을 띠고 있기 때문에 독일사례를 무턱대고 한반도에 적용하기 어려우며 장차 한반도 통일이 독일식으로 이루어질 것이라는 보장도 전혀 없다. 그럼에도 불구하고 냉전구도 속에서 고착·유지되었던 독일과 한반도 분단의 유사성을 감안하면, 독일의 경험은 한반도 통일대비 차원에서 타산지석으로는 물론이고 창조적으로 활용될 여지가 충분히 있다.

분단시기 서독정부는 패전국의 지위뿐만 아니라 동서진영의 냉전이라는 국제적 환경을 충분히 이해하고 자력으로 통일을 성취하겠다는 의지를 접었다. 이 때문에 서독정부의 대동독정책은 통일대비보다는 분단의 평화적 관리에 역점을 두었다. 그러나 이러한 정책은 중국에 애초 의도와 전혀 다른 역설적 결과를 초래했다. 통일정책의 부재에도 불구하고 급격한 국제적 환경변화에 편승하여 동독내부의 변화가 폭발적으로 발생하게 되면서 독일 통일을 가능케 했다는 것, 그리고 분단시기 통일대비정책의 부재가 결국에는 통일후유증을 초래하게 되었다는 것은 역사의 역설이 아닐 수 없다.

물론 분단관리 정책이 통일정책으로서 전혀 의미가 없었던 것인가에 대해서는 이론의 여지가 있다. 분단시기 서독의 분단관리정책은 “분단에 의한 민족적 고통을 최소화하고 문화적 동질성을 유지”하는데 그 목표를 두고 있었다. 소련의 개혁정책이후 동독 사회 내에서 변화의 요구가 급격히 등장했던 배경에는 단지 국제환경 변화뿐만 아니라 그러한 목표를 지향하며 20여년 넘게 내부적으로 잠재력을 다져왔던 서독의 분단관리정책의 영향이 분명히 있었다는 점은 결코 간과할 수 없다. 따라서 분단관리정책은 의도하지 않았지만 통일대비의 효과를 내재하고 있었다는 평가가 잘못된 것이라고 말하기 어렵다.

어쨌든 서독은 통일이 조만간 실현될 수 있을 것으로 생각하지 않았기 때문에 1989년 여름 동독 평화혁명의 결과로서 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴된 이후 매우 짧은 시간 내 급작스럽게 통일을 대비하고 추진해야만 했다. 1990년 10월 3일 독일 통일이 선언될 때까지 채 1년이 못되는 시간 가운데 1990년 2월 동·서독의 통일협상이 시작되기 이전까지 서독은 내부적으로 통일대비의 과정을 거쳤으며, 3월 동독 민주정부의 출범과 더불어 통일을 위한 동·서독협상이 본격화됨으로써 통일정책을 본격적으로 추진했다. 당시로서는 아무도 가지 않았던 길을 새롭게 개척해야 했던 동·서독 정부는 기본적으로 서독연방에 동독이 가입하는 방식의 통일을 선택했으며 내적 통합을 대비한 각종 법·제도를 새롭게 정비했다. 이 과정은 국내외 정치·사회·경제·문화 등 각 분야의 현실을 반영했으나 통일이후 실제 통합과정은 항상 의도했던 대로 전개되지는 않았다. 미처 예상하지 못했던 것은 아니지만 소위 통일후유증의 그림자는 오랫동안 독일사회에 드리워져 있었다.

이러한 독일 사례는 우리에게 통일대비의 필요성을 일깨워준다. 이와 관련한 구체적인 시사점의 모색이라는 맥락에서 독일사례는 크게 세 측면에서 연구의 대상이다. 첫째, 1989년 베를린 장벽 붕괴이전까지 독일의 분단관리정책이 통일대비 측면에서 어떻게 평가될 수 있는지의 문제이다. 둘째, 베를린장벽 붕괴이후 독일 통일에 이르기까지 서독은 통일 내지 통합을 위해 어떠한 준비를 했으며 또 동독의 민주정부와 협상을 통해 통일을 어떻게 추진했는지에 관한 것이다. 셋째, 통일이후 통일후유증을 분석함으로써 짧았던 통일준비 시기에 동·서독이 간과했던 것이 무엇이었는지를 규명하는 것이다.

상기 세 측면에 대한 분석결과가 그대로 우리의 통일대비에 적용될 수는 없겠지만 통일후유증을 최소화할 수 있는 통일대비 정책을

마련하고 추진하려는 우리에게 참조하거나 생각할 거리를 충분히 줄 수 있다. 따라서 본 논문은 독일사례를 통해서 단순히 통일대비의 필요성을 입증하려는 것보다 어떠한 구체적인 대비를 해야 하는지를 염두에 두고 창조적 활용의 맥락에서 시사점을 모색하고자 한다.

## 1. 분단 시기 서독의 대동독 정책: 분단 관리의 통일대비적 의미

독일분단은 제2차 세계대전의 패전과 연이어 발생했던 냉전의 산물로서 국제정치적 성격을 매우 강하게 내포했다. 그러한 만큼 서독의 독일정책에서 차지하는 대외정책의 비중이 매우 높았던 탓에 독일민족의 운명을 자신들의 손으로 결정하기 어렵다는 체념이 서독사회를 지배했다. 이러한 기반 위에 1949년 분단에서부터 1990년 통일에 이르기까지 서독의 분단관리정책을 4시기로 구분하여 간략하게 정리하면 다음과 같다.

### 가. 1950년대: 냉전적 경쟁

1949년 동·서독의 독자적 정부수립 이후 1961년 베를린 장벽의 설치에 이르기까지 동·서독의 국내정치 및 상호관계는 전후 유럽정치의 재정립 과정과 직접적으로 연계되어 있었으며 그 가운데 분단의 성격이 결정되었다. 아테나위를 수반으로 하는 서독정부는 정책의 초점을 전후 경제복구와 민주 및 자유주의 정치질서의 확립에 두었다. 아테나위는 서독정부가 독일을 대표하는 유일한 합법정부임을 내세우고 민주적 정통성을 결여한 동독을 인정하지 않았다. 그는 자유민주주의를 위협하는 어떠한 형태의 통일도 원하지 않았기 때문

에 1952년 독일의 중립화 통일을 제의한 소련의 ‘스탈린 각서’를 거부하고, 그 대신 경제복구와 자유민주적 정치질서의 정착을 보장할 수 있는 철저한 서방으로의 통합정책을 추진했다.<sup>1</sup>

서독정부의 동독불인정 정책 하에서 동·서독 간 정부차원의 공식 접촉은 거의 이루어지지 못했다. 다만 전후 4강의 점령통치 기간 동안에도 단절되지 않았던 점령지역 간 민간차원의 경제 및 인적 교류는 양독 정부의 출범에도 불구하고 제한적이거나 지속되었다. 특히 경제교류의 중요성에 비추어 양독 정부는 1951년 예외적으로 ‘경제 및 무역에 관한 베를린협정’을 체결했다. 베를린 협정은 양독 간의 특수 관계를 강조한 서독의 입장과 내독경제교류를 통한 경제적 이익과 의미를 확보하려는 동독의 이해관계가 서로 부합했기 때문에 성사될 수 있었다.

독일 분단의 고착화에도 불구하고 베를린의 법적 지위는 여전히 불분명했다. 동독은 1949년 헌법에서 동베를린을 수도로 공포한 데 반해, 서베를린은 민주적 선거를 통해 자치적 행정체제를 갖추고 서독정부와의 긴밀한 관계를 유지함에도 불구하고 점령국의 반대로 인하여 법적으로 서독의 영토로 귀속되지 못했다. 서방의 전승 3국은 서독과 독일조약(Deutschlandvertrag)을 체결함으로써 서독에서의 점령통치종식과 서독의 주권회복을 보장했다. 그러나 이 조약의 제2조에서 서방 3국은 베를린을 포함하여 독일 전체에 대한 기존의 권리와 책임을 그대로 보유할 것이라고 명시했다.<sup>2</sup> 독일조약에 명시된 기존의 국제조약의 유효성에 대해서는 소련도 동감했다. 그렇지만 소련

---

1 아데나워의 독일정책에 대해서는 김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 29~40 참조.

2 이 조항은 이후 독일문제에 대한 ‘유보권(Vorbehaltsrecht)’이란 이름으로 남아 있었으며 독일 통일이 ‘2+4’ 조약과 같은 국제적 결정이 필요했던 것도 여기에 근거했다.

은 동베를린을 동독의 영토로 인정하는 이중적 태도를 보였다. 다만 소련과 동독은 1958년까지 서독과 서베를린의 밀접한 관계에 대해서는 대체로 큰 이의를 제기하지 않았다.

베를린 문제는 1958년 11월 후르시초프가 서방 3국에 보낸 소위 ‘베를린 통첩(Berlin-Ultimatum)’을 계기로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 여기서 소련은 기존의 점령체제(Besatzungsregime)를 종식하고 서베를린을 동독에게 넘겨줄 것을 일방적으로 통보했다. 서방측은 이를 거부하고 서베를린에 대한 자신들의 보장을 재확인했다.<sup>3</sup> 각 서교환을 통한 몇 차례의 공방 끝에 베를린 문제를 둘러싼 양측의 갈등을 해소하기 위해 1959년 여름부터 제네바에서 전승 4강국과 동·서독의 대표가 참가한 가운데 국제회의가 개최되었다. 협상의 진행과정에서 소련은 서베를린을 비무장 자유도시로 만들 것을 새로이 제안했지만 서방측은 이를 거부했다. 제네바 협상이 무산되면서 베를린을 둘러싸고 새로운 위기가 형성되었다.

#### 나. 1960년대: 데탕트의 개막과 정치적 관계 개선의 모색

1961년 8월에 발생한 베를린 위기는 동·서독관계를 최악의 상태로 몰아넣었다. 특히 베를린 위기를 빌미로 동독정권이 서독주민의 동독방문을 엄격히 제한하는 데 대해 서독정부도 내독교역 제한 등 대응조치를 마련했다. 그러나 서독정부는 동·서독 인적 교류를 통제하려는 의도를 가진 것은 아니었다. 1961년 12월에는 내독교역을 재개했으며 또한 ‘입국 및 출국에 관한 법’도 서독 기본법에 명시된 기본권의 침해 여부를 두고 격렬한 논의가 이루어진 끝에 입법조치 되

---

<sup>3</sup> Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Reihe IV, Band 1 (Frankfurt a.M.: Metzner, 1971), p. 442.

지 못했다. 이는 서독의 대동독 강경정책이 인적 교류에 미칠 부작용을 우려한 결정이었다. 냉전적 논리에 따른 이러한 종류의 강경책은 이후 통일에 이르기까지 서독정부에 의해 두 번 다시 시도되지는 않았다.

1969년 사민당 정부의 출범 이전까지 서독정부는 동독 불인정 정책을 고수했다. 그러나 1963년에 출범한 에르하르트(L. Erhard) 정부와 1966년 기민당과 사민당의 대연정(Grand coalition)은 아테나워 식의 강경한 독일정책을 계속 고집하지는 않았다. 에르하르트 정부는 베를린 장벽의 설치를 계기로 분단에 의한 동독주민의 고통을 최소화시키기 위해서 비정부적 차원의 관계 발전이 필요하다는 사실을 절감했다. 이에 따라 서독정부는 동독에 대한 경제적 지원 용의를 밝히고 인도주의적 차원에서 동독의 대응을 기대했다. 뿐만 아니라 당시 야당이었던 사민당은 동방정책 및 독일정책의 전면적 재검토를 요구하기 시작했으며 이는 에곤 바(Egon Bahr)의 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’로 대변되었다.<sup>4</sup> 사민당의 정책노선은 대연정의 출범과 함께 서서히 반영되기 시작했다. 예컨대, 비록 성사되지는 못했지만 1967년 서독 총리 키징어(K.G. Kiesinger)가 동독 수상 슈토프(W. Stoph)에게 경제협력과 문화교류의 강화를 요구하는 서한을 보냄으로서 양독 간 관계정상화를 위한 협상이 모색되었던 것이나 1968년 할슈타인 독트린의 사실상 포기는 대표적 사례로 손꼽을 수 있다.

이러한 서독정부의 독일정책 변화는 단순히 국내정치적 요인에

---

<sup>4</sup> ‘접근을 통한 변화’의 주목표는 당장의 통일보다 예측할 수 없는 먼 장래에 가능할 통일의 그날까지 최소한의 민족적 동질성을 유지하며 정치적·경제적으로 동독주민들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 동독내부의 환경을 조성케 하는 것이었다. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11~17 참조.

따른 것이라기보다 국제환경변화에 대한 적응과정에서 나온 것이었다. 1960년대 동·서 긴장완화가 가시화되는 상황에서 아데나워 식의 일관된 동독불인정 정책과 ‘선 독일문제 해결, 후 동·서 평화공존’ 논리는 긴장완화 분위기를 저해하는 동시에 서독 우방국들의 대공산권 관계개선을 방해함으로써 서독의 동맹정책에도 장애요인으로 등장했다. 따라서 이러한 외교적 난관을 돌파하기 위해서 동방정책 및 독일 정책에 대한 수정은 불가피했다.<sup>5</sup>

동독정권은 베를린 장벽을 설치함으로써 양독관계의 악화를 초래하였다. 그리고 서독의 동·서독 관계 개선 요구에 대한 반대급부로 한편으로는 서독의 동독불인정 정책 포기를 강요하고, 다른 한편으로는 경제적 이익을 확보하려는 이중적 정책을 추구했다. 이는 1963년 동·서 베를린 주민들의 상호방문 재개를 위해 서베를린 시당국과 동독정부 간에 이루어진 ‘통과사증협정’과 동·서독 당국 간에 비공식적으로 이루어진 ‘정치범 석방거래’에서 입증된다.

베를린 장벽의 설치 이후 급격히 감소했던 동·서독 주민의 상호방문은 1963년부터 다시 회복되기 시작했다. 그 배경에는 서독정부의 동독에 대한 경제적 혜택 보장이 중요한 요인으로 작용했다. 1965년 4월 서독은 동독회사에 대해 최초로 장기용자를 제공함으로써 인도주의적 차원의 교류에 대한 동독정권의 호응을 유발시켰다. 정치범 석방거래는 동·서독 관계에서 경제적 의미를 단적으로 보여주는 예이다. 특히 1960년대 후반기로 들어오면서 동독이 양독관계의 개선을 경제적 혜택의 한 수단으로 간주하기 시작했음은 분명해진다. 이 사실을 뒤집어보면, 서독의 대동독 경제 지원은 양독관계의 유지 및 발전을 위한 지렛대로 자리 잡게 되었다.

---

<sup>5</sup>Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), pp. 47~49.

#### 다. 1970년대: 브란트의 신동방정책과 동·서독관계의 활성화

1969년 출범한 브란트(W.Brandt)의 사민당(SPD) 정부는 신동방정책을 채택함으로써 기존의 독일정책 기조를 대폭 수정했다. 브란트 정부의 독일정책 기조는 1963년 사민당의 이론가인 에곤 바(Egon Bahr)가 주창했던 소위 ‘접근을 통한 변화’로 대변될 수 있다. 이에 따라 서독정부는 동독불인정 정책을 포기하는 대신 ‘1민족 2국가’의 원칙 아래 동독을 사실상(de facto) 인정하는 정책노선을 채택하고 동독과 우편 및 통행문제에 관한 협상을 필두로 동독, 소련 및 동유럽국가들과의 포괄적 관계개선을 추진하기 시작했다. 1970년 두 차례에 걸친 동·서독 정상회담, 독·소 불가침조약, 그리고 서독과 폴란드의 국교정상화 등은 신동방정책의 구체적 실천 결과들이었다. 특히 카셀(Kassel)에서 열린 동·서독 정상회담에서 브란트는 20개항에 이르는 대동독 요구를 통하여 동·서독 간의 평화, 교류협력 강화, 베를린 문제의 정상화 등을 역설했다.<sup>6</sup>

사민당 정부의 대동독 관계 개선 정책은 1971년부터 가시적 성과를 보이기 시작했다. 예컨대 동·서 베를린 간의 전화통화가 재개되기 시작했으며 양독 간 우편교류 및 전화통신에 관한 의정서가 합의되었다. 특히 주목할 점은 신동방정책의 바탕위에 동·서 유럽 간 긴장완화의 분위기가 성숙됨으로서 1971년 9월 3일 베를린 문제의 정상화를 위한 4강국 간 ‘베를린 협정’이 체결되었다는 사실이다. 이 협정을 통해서도 베를린의 법적 지위가 명확하게 규정되지는 못했지만 적어도 베를린 상황의 근본적 안정은 도모될 수 있었다. 뿐만 아니라 이 협정에 의거, 동년 12월 ‘민간인과 물자의 서독과 서베를린 간 통과교

---

<sup>6</sup> 브란트가 요구한 20개 항에 대해서는 다음 자료를 참조. “Dokumentation: Das Gespräch von Kassel,” *Deutschland Archiv*, Nr. 6 (1970), pp. 623~624.

통에 관한 동·서독 정부 간 협정'과 '여행 및 방문의 완화와 개선에 관한 서베를린 시당국과 동독정부 간 협정'이 체결될 수 있었다. 특히 서베를린 시당국과 동독정부간 협정은 베를린 장벽의 설치 후 10년 만에 서베를린 주민들에게 동독지역(동베를린 포함)의 비교적 자유로운 왕래를 보장했다는 점에서 의의가 매우 크다.

양독 간 정치적 관계의 정상화는 1972년에 체결된 양독 간의 통행협정과 기본조약을 통해서 마침내 실현되었다. 이를 바탕으로 동·서독은 교류협력의 활성화를 위한 분야별 협정 내지 의정서를 체결하고 협정들의 이행을 위한 실무급 위원회를 구성하여 수시로 회동함으로써 교류협력의 확대를 꾀할 수 있었다.<sup>7</sup>

물론 1970년대 초 동·서독 관계의 개선이 쉽게 성사된 것은 아니었다. 동독정권은 애초 서독 및 서방의 동독에 대한 온전한 법적(de jure) 인정이 보장되지 않을 경우 동·서독 기본조약을 수용할 수 없다는 입장이었다. 그러나 당시 유럽에서의 평화공존을 절실히 바랐던 소련의 압력에 동독정권은 굴복할 수밖에 없었다. 이후 동독정권은 서독과 분야별 교류협력을 위한 대화에 응하는 한편, 양독 교류협력의 증가가 동독에 미칠 영향에 대해 우려함으로써 대서독 차단정책(Abgrenzungspolitik)을 추진했다. 동독정권의 우려는 양독 문화 분야 협상의 부진에서 단적으로 드러난다. 경제적·인도적 사안과 달리 문화 분야의 교류협력은 정치적·이념적 성격을 강하게 내포하고 있기 때문에 동독 측으로서는 쉽사리 응하기 힘들었다. 따라서 1973년

---

<sup>7</sup> 이와 관련 양독은 통과여행의 문제를 해결하기 위한 통과위원회(Transitkommission), 통행조약의 준수 및 보안을 위한 통행위원회(Verkehrskommission), 그리고 양독 국경에서 발생하는 제문제를 해결하기 위한 국경위원회(Grenzkommision)를 상설적으로 운영하였으며, 이외에도 군축, 국경근접지 방문, 환경문제, 국경지역 자원의 공동개발, 문화재 반환 등과 관련하여 전문가들 간의 수시접촉이 있었다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Auskünfte zur Deutschlandpolitik A-Z*, 3. Auflage (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1988), pp. 130~131.

에 시작된 문화 분야의 협상은 1975년 이후 결렬상태에 놓이게 되었으며 1980년대에 들어와서야 비로소 본격적인 진전을 보게 된다.

양독 교류협력의 영향에 대한 우려에도 불구하고 동독정권이 교류협력의 활성화에 응한 배경에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 양독 관계를 활성화시킴으로서 동독정권은 동독의 국제적 위상을 제고할 수 있었다. 기본조약 체결 이후 동독은 서방국가들과 국교를 수립했다. 둘째, 양독 교류협력의 활성화는 동독에게 경제적 이익을 보장했다. 동독은 비단 내독교역 뿐만 아니라 비상업적 차원의 교류협력을 통해서도 서독으로부터 경화(Hard Currency)를 획득할 수 있었다. 셋째, 동독정권은 서독 및 서방으로부터 국가로 인정을 받으면서 과거에 비해 어느 정도 자신감을 가지고 내독관계에 응할 수 있었으며, 내독교류를 통해서 동독주민의 체제에 대한 불만을 부분적으로 해소하려고 했다. 즉 동독정권은 내독교류를 사회적 불만의 통풍구로 활용하려고 했다.

이러한 배경요인이 내독관계의 활성화로 직결될 수 있었던 것은 무엇보다 서독정부의 현실주의적 독일정책 덕분이었다. 특히 1974년 서독 총리가 된 슈미트의 현실주의적 접근태도는 주목할만한 가치가 있다. 그는 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 통일논의는 무의미하다고 주장하고 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책을 일관되게 추구했다.<sup>8</sup> 이 과정에서 서독은 동독정권에게 내독 교류협력의 확대를 통한 경제적 이익의 보장을 확실히 인식시킴으로서 차단정책의 벽을 조금씩 완화하는 성과를 거둘 수 있었다.

---

<sup>8</sup> Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992), pp. 66~72.

## 라. 1980년대: 동·서독 관계의 확대와 동독의 평화혁명

1970년대 초 이래 점진적으로 확대·발전해 온 내독관계는 1970년대 말 미·소 간 중거리 핵미사일(INF: Intermediate-range Nuclear Force) 협상의 결렬과 소련의 아프카니스탄 침공으로 야기된 소위 ‘신냉전’의 난관에 봉착했다. 특히 중거리 핵미사일 문제와 관련한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: 이하 NATO)의 ‘이중결정’<sup>9</sup>과 1980년 초 폴란드 사태는 동·서유럽 간의 군사적 긴장을 고조시켰으며 이는 양대블록 대결의 첨병적 위치에 있는 동·서독의 안보에 심각한 위협이 되었다.

신냉전의 기류 속에서도 동·서독은 자국의 안보와 직결된 유럽 평화유지의 필요성에 대해서는 공감대를 형성했다. 이는 1981년 슈미트와 호네커의 정상회담에서도 확인된 바이다. 그럼에도 불구하고 동독정권은 신냉전 기류를 내독관계에서 자신의 입지를 강화하는 기회로 활용하고자 했다. 1980년 내독관계의 정상화를 요구한 호네커의 게라(Gera) 연설에서 그러한 의도가 분명히 드러난다. 그가 말하는 정상화는 동·서독의 ‘특수관계’를 일반 국가 간의 관계로 변경할 것을 의미한다. 서독정부는 이 요구를 일축하고, 대신 내독관계의 정상화가 기본조약의 정신에 입각한 인적 교류의 정상화를 뜻한다는 입장을 분명히 밝혔다.

신냉전으로 인한 내독관계의 냉각에도 불구하고 동·서독은 내독관계를 통해 얻을 수 있는 각자의 안보와 경제적 이익(특히 동독에 해당)을 도외시하지는 않았다. 1982년 서독의 정권교체 이후 콜(H.

---

<sup>9</sup> 1979년 나토 회원국들은 앞으로 4년간 소련과의 중거리 핵미사일 감축회의를 지속할 것이라는 결정과 만약 이것이 실패할 경우 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing II를 서유럽에 배치할 것이라는 결정을 동시에 채택했으며 이 맥락에서 ‘이중결정(Doppelbeschluss)’이라고 말한다.

Kohl)의 기민당 정부가 과거 사민당 정부의 신동방정책적 기본 틀을 그대로 유지한 것도 그 맥락에서 이해할 수 있다. 서독정부는 신냉전에 따른 안보적 위협에 대응하기 위해서 무엇보다 동맹정책과 동방 및 독일정책 사이에 균형을 유지할 필요성을 절감했다. 따라서 콜은 1970년대 자신의 당이 절대 반대했던 동방정책과 기본조약을 인정했을 뿐만 아니라 내독관계의 발전을 위해 심혈을 기울였다. 1983년과 1984년 콜 정부의 대동독 대규모 차관 제공은 내독관계를 안정시키려는 서독정부의 노력을 반영한 것이었다.

물론 콜 정부의 독일정책은 사민당의 그것<sup>10</sup>과는 분명한 차이를 보였다. 콜 정부는 동독과 긴밀한 협력관계의 필요성을 인식하는 한편, 독일 통일이 ‘유럽통일의 틀 속에서 민족자결과 자유를 보장하는 평화적 통일’의 형태로 이루어질 것이라는 점을 기회 있을 때마다 강조함으로써 통일에 대한 염원을 적극적으로 표출했다. 이러한 측면에서 콜 정부의 독일정책은 국내외적 안전보장의 확보에 일차적 중점을 두는 가운데 내독관계의 확대와 적극적인 통일논의를 병행 추진한 것으로 특징지을 수 있다. 이 정책은 1980년 후반 소련의 개혁정치에 힘입어 큰 성과를 보였다. 즉 서독정부는 한편으로 동독과 문화협정을 체결하고 1987년 호네커의 서독방문을 성사시키는 등 사민당 정

---

<sup>10</sup> 1970년대까지만 해도 사민당은 ‘먼 훗날 독일 통일의 가능성’에 대한 믿음 위에 독일정책을 추진해왔다. 그러나 1982년 정권을 상실한 이후 사민당은 통일에 대한 기대를 포기한다. 당시 신냉전을 경험하면서 사민당은 안전보장과 평화유지를 독일정책의 제일과제로 받아들이는 동시에 서독 기본법 전문에 명시된 통일명제가 더 이상 가능하지 않다는 결론에 도달한다. 이 맥락에서 사민당은 동독정권의 대서독 ‘안보협력자 관계’ 요구에 응함으로써 1985~1986년 동독공산당(SED)과 비화확무기와 비핵무기 지대의 설치에 대한 합의서를 교환하고 1987년에는 ‘이념논쟁과 공동안보’에 관한 백서를 공동으로 발표했다. Jens Hacker, “Die deutsche Frage aus der Sicht der SPD,” D. Blumenwitz & G. Zieger (hrsg.) *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989), p. 60; 김학성, “동서독 정당간 교류협력 사례 분석과 시사점 모색,” 『정치정보연구』, 제12권 2호 (한국정치정보학회, 2009) 참조.

부시절보다 내독관계를 더욱 확대·심화시켰으며, 다른 한편으로는 독일문제의 미해결과 통일의 당위성을 강조함으로써 80년대 말 동·서독 사회는 물론이고 주변 강대국에서 독일 통일의 가능성이 수용될 수 있는 분위기를 조성했다.

1980년대 내독관계가 확대될 수 있었던 배경은 다양한 각도에서 분석되고 있다. 일반적으로 수긍 가능한 분석을 소개하면 첫째, 동·서독은 1970년대의 수많은 대화를 통해서 상호 협상전략을 충분히 파악할 수 있었기 때문에 최대 목표치와 최소 기대치를 상호 구분함으로써 협상의 성공가능성이 높아졌다는 것이다.<sup>11</sup> 둘째, 내독관계의 확대는 동독정권의 이익과 직결되었다는 분석이다. 특히 다양한 차원에서 이루어진 서독의 대동독 경제원조는 1980년대 초 침체 상황에 빠져있던 동독경제에 중요한 의미를 가졌다. 따라서 동독정권은 내독경제교류에 내재한 서독의 정치적 의도를 충분히 인식하면서도 내독관계의 확대를 거부할 수 없었다. 뿐만 아니라 동독정권은 한걸음 더 나아가 신냉전으로 인한 국제정치적 환경의 악화가 내독관계에 미칠 피해를 제한(Schadenbegrenzung)하기 위한 노력을 기울였다. 이는 호네커가 1983년 서독정부에 ‘이성과 현실주의의 연합(Koalition der Vernunft und des Realismus)’을 호소하고 서독과 청소년 교류에 대한 합의, 국경지역에 배치했던 자동발사화기의 자진 철수, 비록 소련의 압력으로 성사되지는 못했지만 1984년 호네커의 서독방문 결정 등과 같은 내독관계의 개선에 적극적인 태도를 보인 것에서 단적으로 증명된다.

그러나 내독관계의 확대·발전이 서독의 대동독 경제원조에 따른 단순한 인과적 결과라고만 보기는 어렵다. 특히 1980년대 후반 소련

---

<sup>11</sup> A. James McAdams, "Inter-German Relations," Gordon Smith, et als. eds. *Developments in West German Politics* (London: Macmillan, 1989), p. 235.

의 개혁정치에 대해 동독정권이 반발하는 상황에서도 내독관계의 발전을 수용하는 이면에는 단순한 경제적 이득을 넘어 동독체제 내부의 문제가 얽혀있다. 1980년대에 들어오면서 동독사회의 체제에 대한 불만이 한층 고조되기 시작했다. 사회적 불만은 기본적으로 사회주의 체제 고유의 정치적 부자유에 기인하지만 당시 경제침체 및 경제개혁의 결과로 나타난 빈부격차의 심화라는 내적 요인과 폴란드 사태 및 고르바초프의 개혁정치라는 외적 요인에 의해 증폭되었다. 동독사회의 체제불만은 두 가지 형태로 분출되었다. 적극적인 형태로는 1980년대 초 동독정권의 선전 전략 차원에서 주도된 관제 평화시위에 편승하여 나타나기 시작한 정권에 대한 사회적 저항이며,<sup>12</sup> 보다 소극적인 형태로는 주민들의 체제개혁에 대한 기대감 상실과 서독체제에 대한 동경의 복합작용에 따른 서독 이주 희망자의 증대였다.

이러한 상황에서 1980년대 중반부터 동독정권은 동독주민의 서독 여행을 완화하는 조치를 취하게 된다. 동독정권은 이 조치를 통해 서독으로부터 경제적 반대급부를 계속 확보하고자 했을 뿐만 아니라 주민의 서독이주를 완화하는 효과를 얻고자 했다. 그러나 동독정권이 개혁을 완고히 거부하는 한 그러한 조치만으로 동독주민의 불만이 근본적으로 해소될 수는 없었다. 특히 소련 개혁정치의 여파가 1987년 경부터 반체제 세력의 조직화로 나타나는 가운데 동독정권에 대한 탄압과 이주허가 통제는 1989년 여름 동독주민의 제3국을 경유한 대규모 서독 탈출과 나아가 대규모 평화시위를 유발했고 중국에는 동독체제의 붕괴와 독일 통일로 이어졌다.

---

<sup>12</sup> Ernest D. Plock, *East German-West German Relations and the Fall of the GDR* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 74~80.

## 2. 독일 통일의 전개: 통일대비 및 추진과정의 특징과 문제점

### 가. 내적 통합의 과정

독일 통일의 전개과정은 일반적으로 크게 ‘외적 측면’과 ‘내적 측면’으로 구분된다. 외적 측면이란 독일분단의 국제적 성격과 관련하여 통일문제에 대한 분단의 책임 당사국들 간의 필연적인 협상과정을 의미하는 것이며, 내적 측면은 체제통합을 위한 양 독일 간의 협상과정을 지칭한다.

양 측면은 통일과정에 있어 기본적으로 서로 다른 의미와 비중을 가지고 있었다. 통일 자체를 두고 보면 외적 측면이 보다 큰 비중을 차지했다. 독일문제는 독일민족의 문제이기에 앞서 국제정치적 문제라는 사실을 고려하면 독일문제에 대한 유보권을 가지고 있던 전승4대국의 동의 없이 동·서독 간의 합의만으로 통일은 불가능하기 때문이다. 극단적으로 말해서 독일문제의 해결은 양 독일의 소관사항이 아니었다. 그럼에도 불구하고 내적 측면의 중요성이 결코 낮다는 것은 아니다. 동독체제의 급속한 붕괴를 배경으로 한 내적 측면의 발전이 외적 측면의 전개를 촉진시키는 역할을 하였다는 점에서 더욱 그러하다. 그렇지만 내적 측면의 주요 당면과제는 오히려 통일의 방법과 시기의 결정 문제와 더욱 밀접한 관련을 맺고 있었다.

사실 호네커의 실각 이후 동독체제가 쉽게 무너지리라고는 아무도 예측하지 못했다. 동독의 새 정부가 들어서면서 베를린 장벽을 무너뜨림으로서 동·서독 자유왕래를 보장하는 등 비로소 개혁의 의지를 분명히 하였기 때문이다. 그러나 동·서독관계에 관해서 동독의 수상 모드로(Hans Modrow)는 통일의 가능성을 단호히 부정하고 소위 ‘조약공동체(Vertragsgemeinschaft)’의<sup>13</sup> 형성을 제의했다. 이에 대

해 서독정부는 ‘10개항 계획(Zehn-Punkt-Programm)’을<sup>14</sup> 발표하여 동독체제의 근본적 변화를 추구하고 그러한 전제조건하에 동독에 대한 즉각적 도움을 제공할 것을 약속했다. 나아가 통일이 서독정부의 궁극적 목표임을 밝히고 통일의 방법으로서 외적으로는 전유럽적 과정(Gesamteuropäischer Prozeß)을 통하여 또 내적으로는 국가연합의 과정을 거치는 단계적 통일안을 제시하였다.

서독정부의 이러한 통일공세는 동독체제의 급변에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 그렇지 않아도 보다 근본적인 개혁을 요구하며 시위를 계속하던 동독주민들은 1989년 12월에 들어오면서 서독으로부터의 통일정세에 고무되어 차츰 통일에 대한 목소리를 높였고, 동시에 동독인의 서독으로의 이주대열은 끊이지 않았다. 이에 따라 동독에서 정치권력의 공백, 사회적 불안은 물론 경제적 파탄이 가속되었다. 동독인들의 이러한 행태는 근원적으로 서방의 자유와 풍족한 소비재에 대한 갈구와 직결되어 있었다. 동독인들은 1970년대 이래 동·서독교류 확대를 추구한 서독의 동방정책으로 말미암아 서독방문 또는 방송매체를 통하여 자유체제의 실상을 접할 수 있었다. 동·서독 국경이 열림과 동시에 서독으로 탈출 또는 서독체제에의 편입을 의미하는 동독인들의 통일 요구는 어떤 의미에서 당연한 것이었다. 더욱이 서독정부의 동독인 방문자들에 대한 방문환영금(Begrüßungsgeld) 지급은 동독인들의 서독방문과 서독에 대한 동경을 더욱 부채질했다.

정권의 붕괴에 직면한 동독정부는 12월 7일 반정부단체와 함께

---

<sup>13</sup> 애초 모드로의 계약공동체란 양독일은 1973년 ‘기본계약’과 그 이후 체결된 여러 협정을 바탕으로 우호적이고 더욱 긴밀한 관계를 유지하는 것을 의미했다(1989. 11.17). 그러나 1990년 2월 1일 그가 처음으로 통일의 현실을 인정하여 단계적 통일안을 제시했을 때 조약공동체는 통일의 첫 단계로서 법적·경제적 결합이 이루어지는 상태이다. *Europa Archiv*, Nr. 24 (1989), p. D727과 *Europa Archiv*, Nr. 4 (1990), pp. D119~D120 참조.

<sup>14</sup> *Europa Archiv*, Nr. 24 (1989), pp. D731~D374.

‘원탁회의(Runder Tisch)’를 마련하여 자유총선을 약속하는 등 체제의 위기를 벗어나려 했으나 이미 서독으로 향한 동독주민들의 마음을 되돌릴 수는 없었다. 모드로는 어쩔 수 없이 이에 굴복하여 1990년 2월 1일 고르바초프와의 회동에서 통일 실현을 상의한 후 단계적 방법에 의한 통일안을 내놓았다. 소련과 동독정부가 통일에 대해 원칙적으로 도의를 함으로서 통일협상은 내·외적 측면에서 공히 공식적이고 구체적으로 진행될 수 있었다. 특히 외적 측면의 ‘2+4’협상 개최가 결정되자 동·서독정부는 2월 20일 경제통합을 위한 협상을 개시하여 처음으로 통일에 대해 논의했다. 경제통합협상의 시작은 통일을 향한 제1보를 의미하는 것이지만 실제로는 동·서독 모두 사회·경제적 안정을 필요로 하는 상황에서 어쩔 수 없는 선택이기도 하였다. 동독 정부는 경제통합을 통해서 가속화되는 경제파탄과 동독인의 탈출을 막고자 했다. 서독정부의 입장에서 동독의 경제적 파산은 바람직한 것이 아니었다. 통일 후는 말할 것도 없고 통일 전에도 동독의 경제문제는 서독에 직접적 영향을 주기 때문이다. 특히 동독인들의 계속되는 서독이주가 서독에서 고용 및 주택정책의 어려움과 나아가 사회문제를 야기할 것은 분명했다. 따라서 서독정부는 동독인들이 자신들의 고장에서 경제활동을 계속할 수 있는 바탕을 제공하기 위해서 화폐 및 경제통합을 서둘러야 할 수 없었다.

동·서독 간의 통일협상은 1990년 3월 18일 동독의 자유총선에서 기민당(CDU)을 중심으로 한 보수연합이 압승함으로써<sup>15</sup> 새로운 국면에 접어들었다. 과거를 청산하고 새로 조직된 대부분의 동독 정당

<sup>15</sup> 총선 결과 기민당, 독일사회동맹(DSU)과 민주개혁동(DA)으로 구성된 ‘독일연합(Allianz für Deutschland)’이 47.7%, 시민당이 21.8%, 통사당(SED)의 후신인 민주사회주의당(PDS)이 16.3%, 자유민주동맹(BFD)이 5.3%, 90연합(Bündnis 90)이 2.9%, 기타 6%를 획득했다. Peter Jochen Winters, “Zum ersten Mal frei: Die Wahlen zur Volkskammer,” *Deutschland Archiv*, Nr. 4 (1990). p. 499.

들은 총선거간 중 자매관계를 맺은 서독의 정당들로부터 지대한 도움을 받았다. 그러므로 총선의 결과는 동독인들의 서독정당들에 대한 평가와 불가분의 관계를 가질 수밖에 없었다. 보수연합의 승리는 결국 확고한 통일의지를 보였고 통일정책을 주도하는 서독의 집권당인 기민당에 대한 동독인들의 기대를 반영하는 것이었다. 따라서 보수연합이 중심이 된 동독의 새 거국내각은 기본적으로 서독정부의 통일노선을 벗어나기 힘들었다.

서독과 동독의 민주정부는 마침내 5월 18일 서독의 화폐와 시장경제체제를 바탕으로 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 국가조약’을 체결했고, 7월 1일을 기점으로 경제·사회통합이 이루어졌다. 국가조약의 체결은 통일의 기초를 마련하였지만 그것이 곧 통일을 의미하는 것은 아니었다. 실질적으로 통일은 동·서독 간에 결정될 사안이 아니었기 때문이다. 국가조약을 통하여 분명해진 점은 조약 서문이 밝히듯이 통일은 ‘2+4’조약의 체결 후 서독 주도의 흡수방식이 될 것이라는 사실이었다. 그에 상응하여 동·서독 간의 선거조약(통일 후 동·서독의 총선을 대비한 선거법 조정을 위한 조약)과 통일조약은 ‘2+4’협상이 사실상 타결된 거나 다름없는 상태에서 체결되었다.

내적 측면의 전 과정을 조감해 보면 동·서독 간에 체결된 조약들의 내용은 차치하고라도 자본주의와 사회주의 체제통합이라는 전대미문의 대사건을 준비하는 과정에 걸맞지 않게 너무나 급속도로 진행되었음을 알 수 있다. 이는 근본적으로 소련의 국내적 위기로 인하여 불안을 느낀 서독정부가 동독의 붕괴상황에 편승하여 한시라도 빨리 통일을 실현시키려 한 데에 기인한 것이다. 요컨대 통일의 달성에 급급했던 서독정부는 효율적인 외교를 통하여 외적 측면의 성공적 타결을 이끌어 낼 수 있었는데 반해 상황이 어땠던 간에 실질적이고 신중한 대응책을 마련하지 못한 채 내적 측면을 서둘러 마무리했기 때

문에 통일 이후 경제적 어려움을 증폭시킴과 동시에 정치·사회적 혼란을 자초할 수밖에 없었다.

#### 나. 통일방법 및 체제통합에 대한 논쟁

독일 통일이 매우 돌발적인 사건이었다는 사실은 베를린장벽이 무너지고 통일의 서광이 비치기 시작했을 당시까지만 해도 구체적인 통일방안을 어디서도 찾아볼 수 없었다는데서 여실히 증명된다. 이는 분단의 기정사실화를 고집했던 동독은 논외로 하더라도 서독에서도 그만큼 독일 통일의 가능성이 거의 예측되지 못했다는 증거이기도 하다.

물론 서독은 ‘동방정책’의 바탕 위에 민족적 동질성을 유지하기 위한 동·서독 간의 접근(*Innerdeutsche Annäherung*)에 많은 노력을 기울였지만 그것은 서독정부의 확고한 통일외지의 발로라기보다 데탕트라는 국제적 조류에 순응하는 불가피한 정치적 선택이었다. 서독정부는 통일의 부당성에 대해서 부정하지는 않았으나 1972년 ‘동·서독 기본조약’의 체결 이후 동방정책은 실제로 통일을 지향하기보다 동·서독의 공존 및 동독주민들의 인간다운 삶을 영위케 하는 데 정책적 중점을 두어 왔다. 그러므로 동방정책에서 어떠한 통일방안을 찾기란 매우 힘들다. 통일에 대한 구체적 방안은 동독의 민주혁명으로 인하여 통일의 가능성이 가시화된 후에야 비로소 ‘10개항 계획’으로 나타날 수 있었다. 그러나 여기서 제시된 단계적 통일안은 이후 동독 내의 급격한 변화로 말미암아 실현될 기회를 가질 수 없었다. 단기간의 충격요법적인 흡수통일이 이루어지기까지의 과정을 살펴보면, 내적 측면에 있어서 서독정부의 통일정책은 기본 계획을 가지지 못하였고, 단지 통일의 달성에 급급하여 상황의 변화에 따른 위기관리적 대

응으로 일관한 인상을 강하게 풍기고 있다.

‘10개항 계획’을 시작으로 서독의 통일공세는 동독주민들에게 엄청난 반향을 불러일으켰음에도 불구하고 사회주의 이념으로 무장된 동독의 지배엘리트들은 개혁을 통한 사회주의체제의 발전가능성을 포기하지 아니하고 동독의 자본주화를 의미하게 될 통일에 반대하는 태도를 표명했다.<sup>16</sup> 예컨대 민주사회주의당(PSD)-통사당(SED)의 후신-의 당수 기시(Gregor Gysi)는 한때 논쟁거리였던 ‘제3의 길’을 재론하여 사회주의체제 자본주의적 장점을 접목시켜 사회주의 체제의 위기를 극복할 것을 주장하였다.<sup>17</sup> 그러나 과거 수십 년간 체제의 실험을 경험했던 동독주민들은 또 다른 사회주의적 경험에 전혀 희망을 걸려고 하지 않았다. 결국 동독의 경제적·체제적 붕괴에 직면한 동독정부는 통일 실현을 인정하고 4단계 통일안을 제시하였다.<sup>18</sup> 고르바초프 역시 이를 수용하고 덧붙여 통일방법-국가형태, 시간표, 속도 및 조건-에 대한 선택은 민족자결원칙에 따라 독일민족에 있음을 확신하였다.<sup>19</sup> 이후 동·서독 내 통일방법과 체제통합을 둘러싼 본격적 논의가 시작되었다.

통일방법을 두고 제기된 첫 문제는 법적 절차에 관한 것으로 서독의 기본법(Grundgesetz) 146조와 23조의 두 조항 중 어느 것을 택할 것인가에 대한 격렬한 논쟁이 일어났다. 기본법 정신에 의하면 146조

---

<sup>16</sup> 1990년 1월말까지 동독에서의 통일에 대한 제견해들은 다음 논문을 참조. Gerhard Basler, “Die ‘Herbstrevolution’ und die Ost-West-Beziehungen der DDR,” *Europa Archiv*, Nr. 1 (1990), pp. 16~17.

<sup>17</sup> 동독 공산당 기관지인 *Neues Deutschland* (1989.12.9~10) & (1990.2.1).

<sup>18</sup> 1단계: 조약공동체, 2단계: 국가연합(Konföderation)의 성립, 3단계: 양독일주권의 국가연합에 이진, 그리고 마지막 4단계: 총선거를 통한 통일독일의 달성. *Europa Archiv*, Nr. 4 (1990), pp. D119~D120.

<sup>19</sup> 1990년 2월 10일 콜의 모스크바 방문 시 고르바초프는 이러한 입장을 분명히 밝혔다. *Pravda* (1990.2.11): *CDSP*, vol. XLII, No. 6 (1990), p. 23에서 재인용.

가 통일에 합당한 법적 근거를 가지고 있으며 ‘10개항 계획’에서도 이 조항에 대한 통일이 암시되어 있었다. 기본법의 서문에는 이 법은 통일이 될 때까지 과도적인 헌법체계를 제공하며 독일의 통일과 자유는 전 독일국민의 자결에 의해 완결된다고 못박고 있다. 이러한 맥락에서 기본법의 마지막 조항인 146조는 독일국민의 자유로운 결정으로 헌법(Verfassung)이 제정됨과 동시에 기본법은 효력을 상실한다고 규정하고 있다. 이 조항에 의한 통일은 결국 새로운 독일을 위해 동독 뿐 아니라 서독체제의 해체도 의미하는 것으로 동·서독이 1:1의 대등한 입장에서 통일을 이루는 것이다. 서독국민의 다수,<sup>20</sup> 자민당(FDP) 일부와 사민당(SPD)을 비롯한 동·서독의 좌파 지식인들은 이 방법을 지지하였다. 146조가 적용되기 위한 대전제는 무엇보다 동독의 안정이었다. 안정 기초 위에서만이 동독은 대응한 입장에서 서독과 단계적이고 순리적인 협상을 진전시킬 수 있고 또 통일 후 발생할 여러 문제들을 사전에 조정 내지 제거할 수 있기 때문이다.

그러나 동독의 현실은 이러한 합리적 통일방안보다 급속한 통일을 요구하게 됨에 따라 23조가 대안으로 등장하게 되었다. 23조는 전후 국제행정관할에 속해 있던 자알란트(Saarland)가 이 규정에 따라 주민들의 투표에 의해 서독연방에 가입한 선례가 있었다. 이 조항의 적용은 동독의 서독체제로의 흡수병합을 의미하는 것으로 서독의 집권당인 기민당(CDU)과 기사당(CSU)의 보수 우파들에 의해 선호되었다. 23조에 의한 통일은 ① 1990년에 들어와서도 계속되는 동독주민들의 서독이주를 조속히 막을 수 있고, ② 통일 후 서독의 법적 체제의 대폭적 수정을 피할 수 있으며, ③ 동독의 무조건적 병합으로 서독체제의 우월성을 증명할 수 있을 뿐 아니라, ④ 통일독일의 서구

<sup>20</sup> 1990년 4월 한 여론조사에서 국민투표에 의한 통일방식이 흡수방식에 비해 더욱 선호(65% : 33%)되고 있음이 밝혀졌다. *Der Spiegel*, Nr. 14 (1990.4.2).

병합기구-EC와 NATO-에의 잔류문제를 쉽게 해결할 수 있다는 논리적 근거를 가진다.

그 외에도 이 방법은 통일의 시간표를 앞당길 수 있는 장점을 가진다. 특히 통일의 속도문제는 소련의 국내적 위기로 인한 통일의 불확실성과 동독 경제의 완전한 도산위기라는 통일 현실을 염두에 둘 때 중요한 의미를 가지고 있을뿐더러 다른 한편으로 서독의 정치 일정, 즉 임박한 총선과도 밀접한 관련을 맺고 있었다. 제2의 비스마르크가 되길 원했던 콜 수상은 통일에 대한 전국민적 열광을 바탕으로 전독일의 총선에서 승리하기 위해서 가급적 빠른 속도의 통일전략이 필요했던 것이다. 결국 사회·경제적 붕괴를 막을 대책을 가지지 못했던 동독 민주정부는 급속한 흡수통일의 선택을 강요당할 수밖에 없었다. 이에 따라 동독 기민당 당수인 드메지에(Lothar de Maiziere)는 총선 후 의석을 확보한 다른 정당들과 거국내각을 구성하는 연정계약에서 23조에 의한 통일방법을 채택함으로써 흡수통일이 기정사실화되었다.

23조 또는 146조의 두 가지 통일방법에 대한 논쟁은 다른 한편으로 동·서독의 경제통합을 둘러싼 방법론, 특히 통합의 속도와 조건을 중심으로 한 문제와 직결되었다. 베를린장벽의 붕괴 이래 기존의 동독체제의 완전한 해체를 요구했던 서독정부는 경제통합에 관한 국가조약에서 동독에 서독체제의 이식이라는 목적을 달성할 수 있었다. 그러나 국가조약의 내용을 두고 서독정부는 진보 노력 뿐 아니라 보수파로부터의 여러 가지 우려와 비판을 감수해야 했다.

대표적 비판자로서 시민당의 수상후보였던 라폰텐(Oskar Lafontaine)은 통일을 기본적으로 찬성하면서도 국가조약의 내용은 도저히 받아들일 수 없다는 입장을 취했다. 그의 논지를<sup>21</sup> 요약하면 ① 충격요법적인 화폐 및 경제통합으로 말미암아 동독의 취약한 경제는 경쟁에서

살아남지 못하고 도산함으로써 동독에는 대량선업, 태업 내지 데모가 일상적인 일이 될 것이며, ② 서독의 경제가 통일로 인하여 큰 부담을 안게 되어 서독주민의 분노가 분출될 것이며, ③ 조속한 통합이 동독의 효율적 체제변화를 위한 행정 및 관리능력을 배양할 수 있을 것이라는 예상은 동독체제의 결함을 고려하면 환상에 지나지 않으며, ④ 통일의 의미는 국가적 통일에만 있는 것이 아니라 생활상태의 통일성(Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse)을 창출하는 데 더욱 중요성을 가진다는 점들이다. 라폰텐의 생각은 실제로 대다수의 서독인들, 특히 경제전문가들의 우려와 공감대를 형성했다. 서독의 경제전문가들은 화폐와 경제통합이 동독에 가져다 줄 자본주의의 충격을 완화시킬 수 있는 단계적 통합방안을 제시했다.<sup>22</sup> 이들의 견해에 의하면 동독은 당분간 독립된 국가로서 체제변화의 방향과 속도를 자율적으로 결정하는 과도기를 가져야 된다는 것이다.

그러나 좌파 이외의 다수 경제전문가들은 동독인들의 이주행렬로 인한 동독경제의 급속한 붕괴와 이에 대한 동독정부의 대책불채를 직시하여 경제적 합리성보다 정치적 결단이 요구되는 현실을 인정하지 않을 수 없었다. 결국 전문가들은 동독인들에게 서독의 통일 의사에 대한 신뢰감을 조성하여 서독이주를 막기 위해 충격요법적

<sup>21</sup> *Der Spiegel*, Nr. 22 (1990.5.28), pp. 21~25, 27.

<sup>22</sup> 대표적 경우로서 1990년 2월초 당시 서독 경제장관이었던 하우스만(Hausmann)은 통합의 최종시기를 1993년 1월 1일 EC 경제통합 시작에 맞추는 단계적 방안을 내놓았으며, '경제발전심의를 위한 전문가위원회(SVR)'와 '동·서베를린 경제학자 모임'도 단계적 통합을 주장하였다. 그러나 단계적 통합방안은 크게 두 가지 문제점을 내포하고 있었다. 첫째, 양 독일의 화폐교환가치를 어떻게 정할 것인가의 문제이다. 만약 그 가치를 현실화할 경우 동독화폐는 매우 낮게 평가될 것이고 따라서 동독의 노동력은 서독으로 몰릴 것이 자명하다. 이는 결국 동독에서 임금상승, 인플레이션, 그리고 투자감소를 유발하여 궁극적으로 서독경제에 악영향을 미칠 것이다. 둘째, 단계적이라고 할 때 그 기간이 어느 정도 길어야 가장 효율적 일수 있는가에 대한 문제이다. Jan Prieue & Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit: Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt a.M. : Fischer Verlag, 1991), pp. 88~90.

경제통합의 불가피성을 인정하는 대신 이로 인해 예상되는 경제적 문제들을 조속히 해결할 수 있는 정책적 대안들 - 예컨대 화폐교환 비율의 현실적 결정, 통합 후 동독에서 채금억제, 동독의 사회간접자본의 확충을 위한 과감한 투자, 동독경제의 산업구조 조정 등 - 을 촉구했다.<sup>23</sup> 그러나 화폐통합에서 보듯이 서독정부는 전문가들의 조언에도 불구하고 동독주민들의 압력에 굴복하여 평균교환율 약 1.8:1이라는 비현실적인 결정을 내렸다.<sup>24</sup> 그와 더불어 동독의 경제적 상황이 제대로 파악되지 않은 상태에서 서독경제의 투자역량을 과신한 통합에 대한 접근태도는 독일의 통일후유증을 가중시키는 주요 원인이 되었다.

#### 다. 동·서독 통일협정의 핵심 내용

동·서독 정부가 통일을 추진하는 과정에서 공식적으로 합의한 조약문들은 비록 짧은 시간 내 급하게 만들어졌으나 통일을 위해 최소한이나마 필요한 제도 및 당면 과제를 다룬 것이기 때문에 참조할 필요가 있다. 물론 독일의 특수한 상황이 반영된 부분이 있으나, 급속한 흡수통일 뿐만 아니라 점진적 통일의 경우에도 염두에 두어야 할 것

<sup>23</sup> 예컨대 Hans-Eckart Scharrer, "Schocktherapie statt Gradualismus," *Wirtschaftsdienst*, Vol. 70, Nr. 2 (1990), pp. 75~77; Christian Watrin, "Voraussetzungen und offene Fragen einer Wirtschafts und Währungsunion," *Wirtschaftsdienst*, Vol. 70, Nr. 2 (1990), pp. 68~72 참조.

<sup>24</sup> 통합 이전 서독과 동독화폐의 공식환율은 1:1, 실제적 가치로는 1:4, 그리고 암시장에서는 심지어 1:10으로 교환되었다. 이러한 현실에 따라 서독정부 내에서는 화폐통합 시 교환가치를 적용하는 데 있어 1:1, 1:2, 1:3, 또는 1:4의 각각 다른 기준이 제시되어 상당한 논란이 있었다. 그러나 동독의 주민과 정부의 강력한 1:1비율 요구에 따라 서독정부는 이를 최대한 수용하는 정치적 결단을 내렸다. 즉 동독에 거주하는 개인들은 나이에 따라 일정한도(14세까지는 2000DM, 15세에서 59세까지는 4000DM, 그리고 60세 이상은 6000DM)까지 1:1로 교환되며 그 나머지는 1:2비율로 교환되었다. Jan Prieue & R. Hickel, *op. cit.*, pp. 92~98.

이며 실제로 그 과정에 적용할 수 있는 것이 아닐 수 없다.

1990년 동·서독간 통일을 위한 조약은 크게 세 가지로 나누어진 다.<sup>25</sup> 첫째, 1990년 5월 18일 체결된 ‘국가조약’으로서 동·서독간 화폐, 경제, 사회연합의 창설을 규정했다. 둘째, 1990년 8월 3일 체결된 ‘선거조약’으로서 동·서독 간 독일연방의회의 첫 총선의 준비와 실행에 관한 조약이다. 셋째, 1990년 8월 31일 체결된 ‘통일조약’으로서 독일의 통일에 따른 법·제도적인 기준과 개정에 관해 합의한 조약이다.

‘국가조약’에서 합의된 핵심 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 화폐통합은 1990년 7월 1일부터 동독화폐가 서독화폐로 통합되며, 그 전제조건으로서 동독에서 시장경제적 금융체계를 구축한다. 화폐통합과 관련하여 동·서독 화폐의 교환비율을 차등 적용한다. 둘째, 경제통합과 관련하여 내독교역, 경제외교, 기업의 구조적응, 농업 및 식료업, 환경보호 등에 합의한다. 셋째, 사회통합과 관련하여 사회보험의 기반, 실업보험 및 노동촉진, 연금보험, 의료 및 건강보험, 사고보험의 연금, 사회부조 등에 합의한다. 넷째, 이상의 통합을 위한 국가재정에 관한 합의이다.

‘선거조약’은 향후 전체 독일의 선거를 통일된 선거법에 의해 치르도록 하려는 희망에 따라 동독지역에 서독의 선거법을 적용하는 것을 목표로 삼았다. 이에 따라 동독지역은 5개 주로 재편되고, 동베를린은 전체 베를린의 묶음 속에서 독립된 연방주로 간주되었다.

‘통일조약’은 최종 조약으로서 총 9장 45조와 부속합의서로 구성되었으며 핵심 내용은 다음과 같다.

제1장은 동독을 5개주로 재편하여 각 주가 연방에 가입하는 방식

---

<sup>25</sup> 이와 관련한 조약문은 *Die Verträge zur Einheit Deutschlands* (München: C. H. Beck, 1990) 참조.

과 관련하여 가입의 효력에 관한 내용을 규정하고 있다.

제2장은 기본법(헌법)의 효력 및 변경과 관련된 것이다.

제3장은 법적 동화에 관한 것으로서 서독법의 적용 및 동독법의 처리와 유럽공동체법의 적용 등을 규정하고 있다.

제4장은 국제조약 및 협정과 관련된 문제로서 동독의 기존 조약 및 협정의 계승을 명시하고 있다.

제5장은 공공행정과 사법분야에 관한 규정으로서 과도적 지침과 신설주 문제 등을 다루고 있다.

제6장은 동독정부의 공공재산 및 부채에 관해 규정하고 있다.

제7장은 노동, 사회, 가족, 여성, 보건, 환경보호 등에 관한 규정을 담고 있다.

제8장은 문화, 교육, 과학, 체육 등에 관한 것이다.

제9장은 경과(과도기) 및 최종 결정에 관한 규정을 담고 있는 것으로서 각종 협약의 발효와 이에 따른 제도가 완비되기까지 과도기에 적용되는 규정과 조약의 최종효력에 대한 규정하고 있다.

### 3. 통일 이후 통합과정의 문제점

독일 통일 이후 발간된 보고서와 설문조사 결과물들은 내적 통합이 단기간 내에 이루어지기 어렵다는 사실을 공통적으로 지적하고 있다. 내적 통합의 현실은 여러 복합적인 모습과 이유를 가지고 있으나 분석을 위해 정치 분야, 경제 분야, 사회 분야의 측면으로 크게 나누어 본다면 다음과 같다.

## 가. 정치 분야

통일독일에서 정치문화적 통합 정도는 공동체적 정체성의 수준을 통해서 평가할 수 있다. 갑작스러운 체제붕괴를 경험한 동독지역에서의 정체성 위기는 충분히 이해될 수 있다. 1989년 11월 베를린 장벽이 무너진 후 동독주민들이 ‘우리는 하나의 민족이다(Wir sind ein Volk)’라는 구호를 외쳤을 때 통일독일의 민족공동체적 정체성이 쉽게 확립될 수 있을 것으로 보이기도 했다. 그러나 이는 순수한 민족감정의 발로라기보다 통일만 되면 서독주민들과 같은 경제적 풍요를 당장 누릴 수 있을 것으로 생각한 동독주민들의 기대에서 나온 것 이상은 아니었음이 곧 드러났다. 독일연방정부의 막대한 통일비용 부담에도 불구하고 경제체제의 재편과정에서 자신들의 경제적 기대가 단번에 충족되거란 불가능한 현실을 깨닫게 되면서 구동독지역주민들의 정체성은 더욱 혼란상태에 빠지게 되었다. 시간이 지나면서 이들은 구서독지역과 다른 자신들의 새로운 정체성을 점차 형성해 나가고 있으며, 특히 과거의 동독과의 관계에서 자신의 정체성을 새롭게 발견하는 ‘동독에 대한 선별적인 향수(Ostalgie)’를 느끼고 있다.

문제는 정체성 위기가 비단 동독지역에서만 국한된 현상이 아니라는 점이다. 서독체제중심으로 통일이 이루어졌음에도 불구하고 통일 후 서독지역에서도 심각한 정체성 위기가 감지되고 있다. 통일 이전 70% 이상의 서독국민들은 독일인이라는 사실에 긍지와 자긍심을 가지고 있었다. 그러나 통일 이후 과거의 자긍심은 60%를 약간 상회하는 정도로 떨어졌다.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> 콘라트 아데나워 재단의 국가정체성에 대한 연구결과에 따르면, 독일인이라는 사실에 자긍심을 가지는 서독주민은 1986년 73%, 1988년 69%, 1989년 72%, 1990년 64%, 1993년 64%로서 통일 이후 정체성 혼란을 보여준다. 동독주민들의 경우도 통일 당시인 1990년 74%에 이르던 수치가 1993년에는 59%로 급강하는 추세를 보였다. Konrad-Adenauer-

통일독일 국민들의 정체성 위기는 단지 국가에 대한 자긍심 부족 뿐만 아니라 현실적으로는 정치문화의 혼란으로 나타나고 있다. 특히 독일정당구조의 파편화 현상, 동·서독지역 간 이념적 가치의 편차 증대, 극우세력의 득세, 그리고 범죄율의 증가는 통일이후 독일의 정치·사회문화적 혼란상을 직·간접적으로 보여주는 대표적 사례이다.

통일과정에서 정당통합은 구서독 정당구조를 기반으로 이루어졌으나, 기민당(CDU)·기사당(CSU), 사민당(SPD), 자민당(FDP)을 중심축으로 형성되어 있던 구서독의 정당구조는 적지 않은 변화를 겪고 있으며 특히 파편화되는 경향을 보인다. 비록 통일 직후 구동독지역의 주의회 선거(1990년 10월)와 최초의 연방의회 선거(1990년 12월) 결과는 구서독의 정당구조를 크게 벗어나지는 않았지만, <표 II-1>에서 보듯이 시간이 흐르면서 변화는 가속화되고 있다.

정당구조 변화의 방향은 특히 구동독지역을 중심으로 구동독공산당(SED)의 후신인 민사당(PDS)의 점진적 세력팽창, 녹색당과 구동독 반체제세력과의 연대, 자민당의 급격한 세력 상실 등으로 요약될 수 있다. 이러한 변화 가운데 민사당의 세력팽창은 괄목할만하다. 서독지역에서는 1% 전후의 지지율을 보이는 민사당이 동독지역에서는 10~30%대의 득표율을 얻음으로서 세 번째로 큰 정당으로 등장했으며, 일부 지역에서는 최다득표정당으로 부상했다. 시간이 지나면서 오히려 그 폭이 넓어지는 추세를 보이는 동·서독지역 간의 정당지지율 격차는 양 지역 간의 이념적 가치 차이를 보여주는 단적인 사례이다.

---

Stiftung, *Department of Political Research*, Archive Number, 8603, 8804, 8902, 9007/08, 9301/02, Hans-Joachim Veen & Carsten Zelle, "National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany," *German Politics*, Vol. 4, No. 1 (April 1995), p. 8에서 재인용.

〈표 II-1〉 통일 후 구동·서독지역별 연방의회 선거결과: 정당명부 제2기표(%)

	사민당	기민연	기사연	동맹90/ 녹색당	자민당	민사당/ 좌파당	극우 정당*	기타	투표 참여율
구서독지역과 서베를린									
1990	35.7	35.5	8.8	4.8	10.6	0.3	2.6	1.7	78.6
1994	37.5	33.2	8.9	7.9	7.7	1.0	2.0	1.9	80.5
1998	42.3	28.7	8.4	7.3	7.0	1.2	2.8	2.4	82.8
2002	38.3	29.8	11.0	9.4	7.6	1.1	0.9	1.9	80.6
2005	35.1	28.4	9.1	8.8	10.2	4.9	1.7	1.8	78.5
2009	24.1	26.7	7.9	11.5	15.4	8.3	1.6	4.5	72.2
구동독지역과 동베를린									
1990	24.3	41.8	-	6.2	12.9	11.1	1.6	2.1	74.5
1994	31.5	38.5	-	4.3	3.5	19.8	1.3	1.1	72.6
1998	35.1	27.3	-	4.1	3.3	21.6	5.0	3.6	80.0
2002	39.7	28.3	-	4.7	6.4	16.9	1.7	2.3	72.8
2005	30.4	25.3	-	5.2	8.0	25.3	4.0	1.8	74.3
2009	17.9	29.8	-	6.8	10.6	28.5	3.3	3.1	64.7

\* 독일민족민주당(NPD) + 공화당(REP) + 독일국민연합(DVU)

출처: 독일연방선거관리( <http://www.bundeswahlleiter.de> ); Schroeder, Klaus, 2006, *Die veränderte Republik: Deutschland nach der Wiedervereinigung* (Stamsried: Verlag Ernst Vögel), p. 471  
 자료 종합: 정병기, "독일 통일의 정치통합과 한반도," 『한반도 통일과정과 통일방안』 (전국대학통일문제연구소협의회·이화여대 통일학연구원 공동학술회의 발표논문집, 2009.11.27), p. 124에서 재인용.

이러한 정치문화적 통합의 어려움은 단지 분단의 유산일 뿐만 아니라 통합과정의 후유증이기도 하다. 통합과정에 기인하는 정치문화적 통합의 어려움은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정치사회적 계층구조의 변혁이 미친 결과이다. 즉 비단 과거 동독공산당 간부 뿐만 아니라 당에 충성했던 계층은 통일이후 자신들의 기득권을 상실하게 되었으며, 이에 반해 구체제에서 억압받던 계층은 새로운 지위 상승의 기회를 획득하였다. 전자에 속하는 계층의 경우, 새로운 체제

에 대한 불만족은 당연하며 이는 통일이후 양독지역주민들 간의 이데올로기적 차이를 반영하는 하나의 주요 변수로 작용한다. 그런데 문제는 후자의 계층에 속한 사람들도 새로운 정치사회적 상황에 크게 만족하지 못한다는 점이다. 실제로 구동독체제에서 공산당에 반대했던 일반 주민들도 통일이후 선거에서 민사당을 지지하는 경우가 적지 않다는 사실은 어떻게 설명될 수 있는가? 이는 바로 다음에서 지적할 두 번째 요인과 직결된다.

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

셋째, 통일독일이 피할 수 없는 구동독의 과거청산 작업도 내적 통합의 어려움을 가중시킨 한 요인이다. 사실 과거청산은 결코 쉬운 일이 아니다. 그중에서도 특히 비밀경찰(Stasi)의 과거 청산은 내적 통합문제와 직·간접적 연관성을 가진다. 따지고 보면 대부분의 동독 지역주민들은 구동독시절 비밀경찰 활동의 피해자라고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 비밀경찰 문서의 정리 및 처리 과정에서 동독지역주민들은 또다시 고통을 받고 있다. 비밀경찰은 과거 사회통제를 위해 각계각층에 협력자를 두었는데, 그중에는 자의 또는 강요

에 의해, 심지어 자신도 모르게 협력자로 분류되기도 했다. 이러한 상황에서 비밀경찰문서의 정리 작업은 동독지역주민들 간의 상호 불신과 반목을 야기하는 요인으로 작용했다. 상호불신은 실업률의 증가, 가치관 전도 및 혼란과 더불어 사회심리적 불안을 고조시키는 원인이 되었으며 결국 범죄율의 증가, 외국인에 대한 적대감 및 극우세력의 급속한 신장과 같은 사회병리현상으로 표출되었다.

이상과 같은 문제들은 사실상 서독체제 중심의 통합과정에서 피하기 힘든 것이었다. 구동독시절 시민운동가들은 통일당시 동·서독주민의 정체성이 동등하게 고려될 수 있는 새로운 헌법을 제정했다면, 많은 문제들이 해결될 수 있었을 것이라고 주장한다.<sup>27</sup> 서독 기본법 146조가 아닌 23조에 따른 통일방식은 통일의 실현에는 도움이 되었지만 내적 통합을 저해하게 되는 정치적 실수였다는 것이다.

## 나. 경제 분야

내적 통합을 가로막는 여러 요인들 중에 경제적 측면은 시간이 흐를수록 결정적인 위력을 보이고 있다. 통일은 동·서독지역을 막론하고 모든 독일국민에게 경제적으로 매우 큰 충격을 안겨주었다. 애초 급속하게 전개된 통일과정에서 동·서독의 일반주민들은 통일이 가져다 줄 경제적 후유증에 대해 심각하게 생각하지 않았으며 단지 통일을 주도한 연방정부의 약속과 통일독일의 밝은 장래를 너무 쉽게 믿었다. 그러나 통일이후 독일의 경제상황은 연방정부의 예상과 상당한 차이를 보였다.

구서독주민의 경우 통일로 인하여 엄청난 경제적 부담을 안게 되

---

<sup>27</sup>Peter Lohauss, "Citizenship and Exclusion," *Paper presented for Society for the Advancement Socio-Economics* (London: 7~11. July 2000).

었다. 2010년까지 약 2조 유로에 달하는 연방재정이 구동독지역으로 흘러들어갔으며 구동독지역의 연방세금을 제한 순수 이전지출액은 약 1조4천억 유로에 달한다.<sup>28</sup> 2조 유로는 독일 국내총생산의 약 4%에 달한다. 이러한 재정비용은 결국 구서독주민들의 몫이 될 수밖에 없다. 실제로 예상치 못했던 엄청난 비용의 조달을 위해 독일정부는 통일당시의 약속과 달리 증세조치<sup>29</sup>를 취했으며 이마저도 막대한 통일비용 조달에는 턱없이 모자라기 때문에 재정적자의 확대와 공공지출의 대폭적 삭감을 감행했다. 사회보장 혜택의 축소를 의미하는 공공지출의 삭감은 서독지역에서 소득분배의 불균등을 심화시켰다. 사회보장 혜택을 누려왔던 저소득층은 더욱 가난해진 반면, 구동독지역 투자유발을 위해 취해진 감세조치에 따라 고소득층은 혜택을 입게 되었기 때문이다. 이는 1992년 전후 최대의 노조파업이 발생했던 한 요인으로 작용했다. 이렇듯 통일비용의 과도한 부담은 구서독주민들의 통일결과에 대한 불만을 증폭시켰으며 이 불만은 구동독주민들에 대한 원망으로 전이되는 추세를 보였다.

급속한 체제흡수적 통일은 구동독지역주민들에게 더욱 큰 문제를 안겨주었다. 통일은 동독경제의 급속한 붕괴를 초래했기 때문이다. 신탁청(Treuhandanstalt)의 주도하에 추진된 사유화 및 시장경제체제로의 급변과정에서 동독의 산업구조가 완전히 해체됨으로써 생산성의 급락과 대량실업이 초래되었다. 통일초기 산업의 해체 및

---

<sup>28</sup> 독일연방정부는 1999년부터 재정이전에 관한 통계를 공식적으로 발표하지 않고 있으며, 민간연구기관에서 추정치만을 발표하고 있다. 특히 할레경제연구소(IWH)는 구동독지역의 세금부담을 고려하여 순수재정이전지출금을 계산하고 있다. Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle, *Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegle wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren*, 2. Auflage (Halle: IWH, 2010), p. 6.

<sup>29</sup> Jan Prieue u. Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit: Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt a.M.: Fischer Verlag, 1991), pp. 154~156 참조.

사유화과정에서 동독 노동인력의 약 반 정도가 실업문제에 직면하였다. 즉 1989년 약 960만 명에 이르렀던 동독지역의 노동인력은 1991년 상반기 약 780만 명으로 줄었다. 이들 가운데서도 고정적 직장을 가진 사람은 500만 명에 불과하며, 약 240만 명은 완전한 실업자, 나머지 약 100만 명은 잠재적 실업상태인 임시고용 내지 단축노동자(Kurzarbeiter)로 일했다.<sup>30</sup>

실업문제는 시간이 지나면서 구동독지역 경제의 전반적 개선과 더불어 호전되고 있지만 <표 II-2>에서 보듯이 아직도 서독지역 실업률과 비교하여 2배에 달하는 수준을 보이고 있다. 시장경제체제에 대한 이해 부족의 문제는 차치하고 실업은 생계의 문제와 직결된 것이기 때문에 새로운 체제에서 구동독지역주민들의 사회적 불안감을 가중시키는 요인이 되고 있다.

<표 II-2> 실업률 변화 추이

연도	경제인구 중 실업률(%)			임금근로자 중 실업률(%)		
	구연방주	신연방주	독일전체	구연방주	신연방주	독일전체
1991	-	-	-	6.2	10.2	7.3
1992	-	-	7.7	6.4	14.4	8.5
1993	-	-	8.9	8.0	15.4	9.8
1994	8.1	14.8	9.6	9.0	15.7	10.6
1995	8.1	13.9	9.4	9.1	14.8	10.4
1996	8.9	15.5	10.4	9.9	16.6	11.5
1997	9.6	17.7	11.4	10.8	19.1	12.7
1998	9.2	17.8	11.1	10.3	19.2	12.3

<sup>30</sup> Harry Maier, "Integrieren statt zerstören: Für eine gemischtwirtschaftliche Strategie in den neuen Bundesländern," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B29 (12. Juli. 1991), pp. 4~5.

연도	경제인구 중 실업률(%)			임금근로자 중 실업률(%)		
	구연방주	신연방주	독일전체	구연방주	신연방주	독일전체
1999	8.6	17.3	10.5	9.6	18.7	11.7
2000	7.6	17.1	9.6	8.4	18.5	10.7
2001	7.2	17.3	9.4	8.0	18.8	10.3
2002	7.6	17.7	9.8	8.5	19.2	10.8
2003	8.4	18.5	10.5	9.3	20.1	11.6
2004	8.5	18.4	10.5	9.4	20.1	11.7
2005	9.9	18.7	11.7	11.0	20.6	13.0
2006	9.1	17.3	10.8	10.2	19.2	12.0
2007	7.5	15.1	9.0	8.4	16.8	10.1
2008	6.4	13.1	7.8	7.2	14.7	8.7

출처: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 2009/10 (2009), p. 404; 송태수, "독일 통일의 경제 통합과정과 한반도," 『한반도 통일과정과 통일방안』 (전국대학통일문제연구소협의회·이화여대 통일학연구원 공동학술회의 발표논문집, 2009.11.27), p. 138에서 재인용.

구서독지역에 대한 구동독지역주민의 상대적 빈곤문제도 실업문제 못지않게 내적 통합을 저해하는 요인이 되고 있다. 경제적 수치와 지표를 통해 볼 때, 연방정부의 '동독지역 경제부흥(Aufbau Ost)' 정책은 대체로 큰 성과를 거두고 있다는 점을 부인할 수는 없다. 1990년대 중반까지 각종 사회경제적 지표에서 구동독지역은 구서독지역의 약 70% 전후까지 따라왔다. 문제는 구동독지역주민들이 그러한 경제성장에 만족하지 않는다는 것이다. 앞에서도 지적했듯이 동독주민들의 통일요구에는 서독의 경제적 부에 대한 동경이 매우 큰 역할을 했다. 즉 동독주민들은 통일이 되면 당장 서독주민들과 같은 소비수준을 누릴 수 있게 될 것으로 예상했다. 그러므로 경제수준의 급상승에도 불구하고 여전히 존재하는 서독지역과의 상대적 차이에 주목하고 있다. 1990년 중반 구동독지역의 산업기반시설 투자가 마무리되기까지 구동독지역은 양적으로 급속한 경제성장을 이룩했으나 이

후 질적 측면에서 산업구조개편에 초점이 맞춰지면서 양독일지역의 경제적 격차는 더 이상 줄어들지 않고 있다. 따라서 구동독지역주민들은 양독지역 간의 격차를 자신들의 사회문화적 부적응과 연계시킴으로써 2등 시민이라는 자괴감을 갖는 경향을 보인다. 이들이 원하는 것은 하루바삐 물질적 삶에서 구서독지역주민들과 대등해질 수 있는 것이다.

경제수치상 연방정부의 엄청난 구동독지역 지원과 이에 따른 구동독지역의 급속한 경제에도 불구하고 구동독지역주민은 물론이고 구서독지역주민들의 불만이 지속되는 원인은 근본적으로 1990년 사회경제통합정책의 문제에서 찾을 수 있다. 즉 급속한 단일통화제도의 도입은 구동독지역의 상품생산력을 황폐화시켰을 뿐만 아니라, 생활 기준 및 발전의 실질적 차이를 무시한 결정으로써 경제적 문제를 지속시키는 주원인이다. 또한 구동독지역에 대한 막대한 경제지원은 구동독지역주민들의 사회적·경제적 의존을 지속시킴으로써 양 지역의 경제력 차이를 줄이는 데 구조적 제약요인으로 작용한다. 그 결과 구동독지역주민은 사회경제적 평등이라는 측면에서 기대를 충족시키지 못하는 결과에 불만이며 구서독지역주민들은 자신들의 복지를 희생하고 있다는 생각에서 역시 불만을 드러낸다.

#### 다. 사회 분야

통일 이후 통일의 결과에 대한 양지역주민들의 상이한 평가와 깊어가는 상호 불신은 내적 통합의 어려움을 단적으로 보여준다. 우선 통일이라는 역사적 사실을 두고 동·서독지역주민들의 만족도를 조사해보면 구동독지역에서는 통일로 인하여 직접적인 불이익을 겪게 된 구 지배 계층을 제외한 대다수의 주민들은 통일되었다는 사실에 대해

서는 변함없이 만족하고 있다. 이에 반해 구서독지역주민들은 통일초기의 열광이 식자마자 통일을 근심거리를 제공하는 사건으로 받아들이고 있다.

문제는 이러한 일반적인 만족도 차이가 아니라 그 이면에 작용하고 있는 양지역주민들 간의 통일결과에 대한 평가의 차이에 있다. 서독지역주민들은 통일비용의 과중한 부담에 대한 불만을 가지며, 동독주민들은 전술했다시피 새로운 체제에 대한 적응의 어려움 때문에 불만을 가지고 있다. 이러한 불만은 그 자체에 머물지 않고 상대 지역을 원망하는 형태로 발전하고 있다. 즉 양지역주민들은 상대 지역을 범주화시켜 각각 거만함, 신뢰성 부족, 이기적·기회주의적이라는 의미와 게으름, 무능함 등의 의미가 내포된 Wessis(서쪽 것들)와 Ossis(동쪽 것들)라는 말로 폄하한다. 이러한 상호간의 부정적 평가는 '마음의 벽'을 쌓았으며, 시간이 지나면서 더욱 높아가는 경향을 보인다.<sup>31</sup>

이러한 배경에는 구동독주민들의 새로운 체제에 대한 부적응이 커다란 원인으로 작용한다. 적응의 어려움과 관련하여 이들이 공통적으로 지적하는 문제는 통일이후 냉혹해진 사회적 환경, 유대감의 상실, 가족 및 친지 간에 느꼈던 포근함의 상실, 분주함과 스트레스 등으로 요약된다.<sup>32</sup> 비록 시간이 흐르면서 상당수의 동독지역주민들은 점점 새로운 생활여건에 성공적으로 적응하고 있는 것으로 나타나지

---

<sup>31</sup> 1993년의 한 설문조사에 따르면 서독지역주민들의 22%, 동독지역주민들의 11%만이 서로 유대관계를 갖는 동족으로 인정하고 있으며 각각 71%, 85%는 서로 다른 이해관계를 갖는 별개의 독일인으로 생각하고 있다. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Mai 19, 1993.

<sup>32</sup> Ulrich Becker, H. Becker & W. Ruhland, *Zwischen Angst und Aufbruch: Das Lebensgefühl der Deutschen in Ost und West nach der Wiedervereinigung* (Düsseldorf: ECON Verlag, 1992), p. 54.

만 이러한 결과가 모든 세대와 계층에 일률적으로 적용되는 것은 아니다. 비교적 적응을 잘하고 있는 주민들의 대다수는 40대 미만의 연령층에 집중되어 있으며 그 이상 세대는 적응상의 어려움을 여실히 보인다.<sup>33</sup>

청소년과 장년층의 적응도가 높은 이유는 새로운 체제하에서 보다 많은 사회적 기회를 얻을 수 있으며 직업전환 측면에서도 큰 어려움을 가지지 않기 때문으로 추론된다. 그러나 미래사회의 주역인 청소년에게서 내적 통합의 어려움은 더욱 크게 나타난다는 것이 문제이다. 통일직후 동독지역 청소년들은 미래에 대한 전망과 관련하여 서독지역 청소년들에 비해 훨씬 비관적이었다.<sup>34</sup> 동독지역 청소년들은 본질적으로 서독지역의 동년배와 다른 심리적, 사회경제적 조건을 가지고 있기 때문이었다. 이들은 통일을 통해 자유를 얻었지만 구체제에서 습득된 의식구조-예컨대 국가와 제도에 대한 불신-는 내면에 여전히 남아있었다. 그러면서도 장래의 직업과 사회진출과 관련하여 새로운 체제가치에 입각한 교육내용을 의무적이며 수동적으로 받아들이는 태도를 보였다.<sup>35</sup> 통일이후 태어난 청소년의 경우, 사회 환경의 변화에 대해 비록 높은 적응도를 보이고 있으며 가치 측면에서 양 지역 청소년은 매우 유사해졌다. 그러나 아직도 동독지역 청소년들은

---

<sup>33</sup> Rainer Geißler, "Sozialer Wandel," *Handbuch zur deutschen Einheit*, hrsg. von W. Weidenfeld & K.-R. Korte (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), p. 592.

<sup>34</sup> 1995년 한 설문조사 결과에 따르면, 동·서독 내적 통합에 대한 청소년들의 전망은 크게 엇갈린다. 서독지역 청소년들의 경우 동·서독의 사회경제적 격차가 오랫동안 지속될 것이라는 전망은 23%, 어느 정도 지나면 극복될 것이라는 전망은 47%, 조만간 극복될 것이라는 전망은 22%인 데 반해, 동독지역 청소년들은 각각 57%, 33%, 6%였다. Gerhard Schmidthchen, *Wie weit ist der Weg nach Deutschland? Sozialpsychologie der Jugend in der postsozialistischen Welt* (Opladen: Leske+Budrich, 1997), p. 12.

<sup>35</sup> Mary Fulbrook, "Aspects of Society and Identity in the New Germany," *Daedalus*, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994), p. 223.

새로운 사회에서 아직도 서독지역 청소년에 비해 열등하다고 느낀다. 20년의 시간은 문화를 완전히 바꾸기에는 충분하지 못하며 특히 동·서독지역 간에 여전히 존재하는 경제력 차이가 이를 더욱 어렵게 만들고 있다.<sup>36</sup>

통일 이후 동·서독지역에서 나타나는 이러한 사회문화적 차이는 분단 40여 년의 유산 탓이기도 하지만 급작스러운 통일 직후 구동독 지역주민들은 감당하기 힘든 통일의 충격으로 인한 가치관 혼란과 사회적 불안감 증폭도 과거의 유산 못지않게 큰 영향을 미치고 있다. 구동독지역의 사회심리학자 마쯔(H.-J. Maaz)는 동독지역주민들이 통일 후 생활전반에 걸쳐 노이로제적 증상을 보이고 있다고 분석한다.<sup>37</sup> 다시 말해서 동독지역주민들은 통일 후 실업, 사회보장, 시장경제체제에서 요구되는 경쟁능력 및 직업전환교육, 가치관의 급격한 변화 및 방향성상실, 점증하는 범죄율, 사회적 적대감의 증대, 과거에는 알려지지 않았던 엄청난 환경파괴, 구체제에서의 공산당 및 비밀경찰(Stasi)에 대한 혐의의혹, 새로운 사회체제에 대한 보이지 않는 강요 등에 직면하여 엄청난 사회적 불안감에 시달리고 있다는 것이다.

---

<sup>36</sup> “Das Geld macht den Unterschied zwischen Jugend Ost und West,” *Lausitzer Rundschau*, Juli 23, 2010, <<http://www.lr-online.de>>(검색일: 2010.10.23)

<sup>37</sup> 체제전환기의 동독지역에서 나타나는 사회심리적 현상을 분석한 대표적 저작으로 다음 책을 참조. Hans-Joachim Maaz, *Der Gefühlsstau: Ein Psychogramm der DDR* (Berlin: Argon Verlag, 1990).

#### 4. 종합 및 시사점: 통일대비를 위한 정책과제 모색

독일 통일 사례에서 우리가 확인할 수 있는 것은 서독이 통일을 대비하지 않은 결과 통일이 닦쳤을 때 적지 않은 혼란이 야기되었으며 짧은 시간 내 마련된 대응책은 통일후유증을 극복하기에 그리 효율적이지 않았다는 사실이다. 그렇지만 아쉽게도 독일사례는 어떠한 대비책을 마련하면 통일후유증이 발생하지 않을지에 대한 답을 직접적으로 주지 못한다. 다만 독일이 겪었던 통합과정 및 어려움을 타산지석으로 삼아 그 답을 유추해보는 것은 가능할 것이다.

만약 통일대비책에 문화적 측면을 포함시킨다면, 문화적 이질화를 극복하기 위한 모든 노력이 통일대비에 속할 수 있을 것이다. 즉 과거 서독정부가 취했던 분단의 평화적 관리도 일종의 통일대비적 속성을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 문제는 가치와 문화를 계량화하기 어렵기 때문에 실제로 분단관리 정책이 통일대비에 실제로 얼마나 기여했는지 입증하기 어렵다는 점이다. 따라서 여기서는 통일대비라는 개념을 좁은 의미에서 사용하고자 한다. 예컨대 서독은 베를린 장벽이 붕괴된 이후에서야 비로소 본격적으로 (좁은 의미의) 통일을 대비하기 시작했다.

이러한 맥락에서 1989년 11월 9일부터 1990년 10월 3일까지 서독의 정부 및 사회, 그리고 동·서독 정부 간의 통일의 대비 및 추진과정에서 제시되고 논의된 과제들과 통일이후 실제 동·서독의 내적 통합과정에서 발생했던 문제들을 기반으로 향후 한반도 통일을 대비하여 지금부터 우리가 추진해야 할 정책과제들을 찾을 수 있을 것이다. 기본적으로 남한체제가 북한체제를 효율적이고 성공적으로 수용하는 것에 초점을 맞춰 과제를 선정하면, 크게 다음의 여섯 분야의 총 아홉 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 법·제도 분야로서 우선 남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장이다. 여기에는 상주대표부 설치, 지방자치단체간 자매결연, 남북교역, 국경지역공동개발, 환경협력 등의 법제화 및 제도적 기반 확장 등이 포함된다. 이를 통해 통일과정에서 북한지역에 남한의 법·제도가 큰 장애없이 확장될 수 있는 기반이 구축될 것이다.

둘째, 정치·행정 분야로서 권력구조 및 행정체계 개편이다. 즉 통일을 대비하여 현재와 같은 중앙집권 및 지방자치제도를 유지할지 또는 연방제의 도입 내지 대안 등 전반적인 행정체계를 개편해야 할지를 검토할 필요가 있다. 나아가 대통령 중심제 또는 의원내각제의 도입 내지 대안도 고려되어야 하며 이와 관련하여 개헌의 필요성이 전반적으로 검토되어야 할 것이다.

셋째, 경제 분야로서 몇 가지 과제를 찾을 수 있다. 우선 통일대비 재정 건전화 및 재정수요의 조달방안이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 통일비용과 편익 계산을 통한 재정수요 판단과 대비, 그리고 통일기금, 통일세, 채권발행, 해외투자유치 등의 구체적 방법이 마련되어야 한다. 또한 전국균형발전을 위한 산업구조 조정의 기획 및 추진이 필요하다. 즉 통일을 대비하여 남한의 산업 인프라를 재조정하며 통일과 동시에 북한지역을 포함한 본격적 경제재건을 추진하는 것은 물론이고 통일 이전에 북한의 산업시설 및 토지의 사유화 관련 방식과 이에 따르는 법적 기반을 사전에 결정·구축하는 것이다. 그리고 금융 및 화폐통합을 대비해야 한다. 경제통합의 첫 단추가 화폐 및 금융통합으로 시작되고 인플레이 등의 문제를 해결해야 할 것인 바, 중앙은행의 통화정책적 독립성 강화, 금융시스템의 선진화, 금융기관의 국제협력체제 확대 등의 대비가 필요하다.

넷째, 사회 분야로서 먼저 사회보험 및 복지분야의 통일대비 재정

비 계획이 마련되어야 한다. 즉 통일을 대비하여 각종 사회보장제도에 관한 점검 및 재원마련방안이 검토되어야 한다. 동시에 경제사회 구조의 재정비 및 노동시장의 변화를 대비해야 한다. 예컨대 통일대비 노·사·정 관계의 재정비, 노조의 통합 및 확대 대비, 북한 노동자의 직업 재교육 및 외국인 노동자 대체 등이 충분히 검토되어야 한다. 그리고 통일대비 차원에서 북한이탈주민 정책 방향의 재설정도 포함될 필요가 있다.

다섯째, 인력양성 분야로서 무엇보다 정책분야별 통일대비요원의 육성이 요구된다. 통일 및 통합과정의 효율성 제고를 위해 정치, 행정, 법, 생산, 교육, 문화 등의 각 분야에서 전·현직 공무원, 전문가 등을 대상으로 통일대비요원을 육성해야 하는 것은 당연하다. 현재에도 부분적으로 시행되고 있으나, 기존의 교육을 확대·강화할 필요가 있다. 여기에는 단지 남북한 통합뿐만 아니라 통일 이후 우리나라의 경쟁력을 제고하는 것도 주요 목표로 설정되어야 한다.

여섯째, 통일교육 분야로서 민주시민교육 내지 통일교육의 체계화 및 제도화가 필요하다. 통일준비 및 대북·통일정책에 대한 국민적 합의를 위한 학교 및 사회교육의 제도화를 비롯하여 통일 이후 북한 주민의 체제적응을 위한 교육 기반 구축과 남북한 이질화된 체제 및 문화로 인한 갈등 완화 및 해소가 가능할 수 있는 사회적 인프라 구축이라는 맥락에서 통일교육의 체계화 및 제도화는 매우 중요한 대비 과제가 아닐 수 없다.

이상의 정책과제를 분야별로 열거하고 그 목표를 요약하면 다음 <표 II-3>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 11-3〉 독일사례를 통해 본 분야별 통일대비 목표

분야	목 표
법·제도	북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화와 법·제도 인프라 마련
정치·행정	권력구조 및 행정체계 개편
경제	통일대비 재정 건전화 및 재정수요의 조달방안 마련
	전국균형발전을 위한 산업구조 조정의 기획 및 추진
	금융 및 화폐통합 대비
사회	사회보험 및 복지분야의 통일대비 재정비 계획 마련
	경제사회구조의 재정비 및 노동시장의 변화 대비
	북한이탈주민 정책 분야
인력양성	통일대비 전문 인력양성에 대한 환경 조성과 국내외적 지지와 협력 확보
	통일대비 전문 인력양성 인프라 구축 필요
	통일대비 전문 인력의 활동 강화를 통한 통일과 국제 경쟁력 강화
	동북아 경제중심 국가 건설과 세계 일류 국가로의 도약
통일교육	민주시민교육 내지 통일교육의 체계화 및 제도화



Ⅲ

## 법·제도 분야 과제





## 1. 기본 방향

### 가. 목표

일반적으로 법제통합은 서로 전혀 다른 정치체제 하에서 상당 기간 분리되어 존속해오던 두 개의 체제를 하나로 통합하는 것으로 단순한 제도적 통합 이상의 복잡한 과정임이 분명하다. 심지어는 정서적 통합까지도 이루어야 한다는 점을 고려하면 이는 총체적이고도 장기적인 과제임에 틀림없다. 그러나 통합에서 가장 시급하고도 기본적인이며 본질적인 부분은 법제 분야의 통합임을 부인할 수 없다. 법제통합은 하나의 정치공동체로서 갖추어야 할 가장 기본적인 요소이기 때문이다.

남북한 법·제도 분야에서 중요한 점은 파트너인 북한 사회의 배경과 북한주민들의 법인식에 관한 문제가 될 것이다. 본 연구과제인 통일대계 연구의 핵심은 상대국인 북한과의 원만한 합의통일을 도출하기 위한 것으로 현재의 남한 법체제로는 상당한 곤란함이 있다. 따라서 남북교류협력을 위한 법제 개선이 요구된다고 할 것이며 그렇다면 법·제도 분야에서는 어떻게 접근하고 개선할 것인가의 문제로 귀결된다.

본 연구는 분단 당사국 간에 남북의 통일이라는 정치적 결단이 이루어진 이후 그동안의 분단을 극복하고 하나의 정치공동체로 통합을 이루어나가는 과정 가운데 법적 측면에서 전개될 통합분야에 관한 것이다. 따라서 남북한의 통일 방식은 본 연구의 논의 대상에서 제외하였으며 이미 남북한 정치적 통일을 전제로 하고 향후 전개될 법적 분야의 통합에 관한 연구라는 데에 범위를 두었다. 따라서 본 연구에서는 남북한 통일 방식에 대한 논의가 연구 대상에서 제외

되며, 이미 남과 북이 정치적 타협을 통해 이루어진 소위 정치적 통일 이후 전개될 법적 측면의 법제통합에 연구범위를 한정하여 다루고 있다.

남북한 통일의 청사진을 장기적으로 계획한 것이라면 기본적으로 법·제도 분야에서의 인프라가 갖춰질 필요가 있다. 특히 남북한 합의 통일을 위한 것이라면 현행의 남한법제를 북한에 확대 적용한다는 기본원칙 입장에서는 당장에는 남한법제에 대한 개선보다는 북한법제에 대한 개선이 필요할 것이다. 하지만 궁극적으로 향후 남북한의 원만한 법제통합을 계획한다면 통일 추진 과정에서 법제통합이 진행될 것이므로 이 경우에는 북한의 법제뿐만 아니라 남한의 법·제도도 당연히 정비해야 할 것이다. 그것이 법개정이든 새로운 입법이든 필요하다면 현실에 따른 법·제도 정비는 당연히 수반되어야 할 문제이지만 본 연구에서는 당장의 현안이 되는 법·제도 문제를 언급하기로 한다.

## 나. 추진 방향

남북통일을 대비하여 각 분야의 통합을 준비하는 자세가 필요하나 무엇보다 법·제도 분야에서 우선적으로 제도적 보장이 필요하다. 그런 점에서 법·제도 분야의 통합이 다른 분야보다 강조된다. 법·제도 분야 통합은 여타 분야 통합의 토대가 되며 법제통합의 방향을 어떤 방향으로 설정하는가에 따라 통일한국의 미래상이 달라질 수 있기 때문이다.

기본적으로 남한 주도 하에 통합이 진행된다고 할 경우 초기단계에서는 남한의 법제에 대한 개정작업은 사실상 이루어지기 어렵다. 그렇지만 북한 변화를 위해서는 현재 남한의 법제 중 걸림돌이 되는 법제들을 살펴보고자 한다. 북한의 변화를 적극적으로 이끌어내기 위

해서 남한의 입법을 통해 북한 변화의 길을 찾는 것이 현실적이고 경제적 비용 측면에서도 유리할 수 있다.

통일의 선행조건은 북한에 개혁·개방정권의 등장뿐만 아니라 남한 주도로 북한과의 합의통일을 이끌어내는 것이 본 연구과제의 기본 방향이고 목표이다. 북한이 중국식 개혁·개방만 실시하고 정치사회적 변화를 추구하지 않을 경우 통일가능성은 희박하다. 따라서 통일 추진단계에서 북한의 법제 변화와 남북한법제 통합의 과제를 제시하고자 하였다.

아래 <표 III-1>은 통일대비 법·제도 분야의 각 단계별 법제 개선 방안을 정리한 것이다.

<표 III-1> 통일대비 법·제도 분야의 과제

분야	법·제도 분야
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화</li> <li>○통합대비 법·제도 인프라 구축</li> </ul>
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장</li> <li>○북한 변화를 위한 법제 지원</li> <li>○남북한법제 통합 방안 마련</li> </ul>
북한 변화단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북경제교류협력 활성화를 위한 법적 조치: 남북교류협력법 및 남북협력기금법 개선</li> <li>○WTO체제와 개성공단 활성화</li> <li>○한·미 FTA와 남북교류협력 활성화</li> <li>○북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법제 마련</li> <li>○북한인권법 제정</li> <li>○남북한 이산가족 관련 법제 정비</li> <li>○북한이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법</li> <li>○북한 체제전환을 위한 법제정비 지원</li> </ul>
통일 추진단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북교류협력 심화를 위한 법제 개선</li> <li>○친족 상속법상 문제 해결: 취적과 호적 정정, 혼인과 관련된 문제, 재산법 문제, 상속문제 등 해결</li> <li>○남북한법제 통합 추진</li> <li>○통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견</li> <li>○북한지역 토지 문제 처리 대비</li> </ul>

## 2. 북한 변화단계의 과제

### 가. 남북경제교류협력 활성화를 위한 법적 조치

#### (1) 남북교류협력법의 개선

1971년 남북적십자 회담을 계기로 전개되기 시작한 남북한 사이의 인적·물적 교류와 경제·사회적 협력사업은 확대되어왔다. 우리의 1988년 7월 7일 남한의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 7·7특별선언’에 의하여 남북교류협력은 본격적인 물꼬를 트게 되었다.<sup>38</sup> 이후 확대되어 온 다방면의 남북교류협력사업은 그간의 남북관계를 규율해왔던 법제에 의해서는 현실과 큰 괴리를 형성하게 되었다. 이에 1990년대에 들어서서 「남북교류협력에관한법률」(이하 「남북교류협력법」)을 제정하여 남북교류협력사업에 대한 법적 토대를 마련하여 남북 간 교류협력사업에 대한 기본법제도의 기능하고 있다.

그간 남북 간에는 ‘남북합의서’의 채택과 발효(1992)에 의해 정치, 군사, 교류협력에 관한 기본합의사항을 도출한 것을 계기로 교류협력사업에 대한 적극적인 조치가 취해졌다. 우리 정부의 평화·화해·협력을 중심으로 한 대북포용정책은 1998년 4월 남북경협 활성화조치를 통해 남북 간 인적·물적 교류를 확대하게 되었다. 2000년 6월 남북정상회담에서 합의한 「6·15 남북공동선언」(이하 「6·15공동선언」이라 함)에 양국이 합의한 이후 남북 간 여러 분야에서 교류협력이 활발하게 진행되고 있다. 최근에는 남북 간 교류협력사업이 보다 구체화되고 다방면에서 이루어지고 있다.

---

<sup>38</sup> 이백규, “남북한 왕래에 관련된 법적 문제점,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점(1): 특수 사법제도연구위원회 제6·7차 회의 결과보고』 (서울: 법원행정처, 2002), p. 267.

남북교류협력법은 1990년 8월 1일 법률 제4239호로 제정되었다. 입법 목적은 군사분계선 이남지역(이하 ‘남한’)과 그 이북지역(이하 ‘북한’) 간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 데에 있었다.

남북교류협력법은 남북교류협력이 본격화되기 이전 남북교류협력 과정에서 예상되는 문제점들을 예측하여 일방적으로 제정·시행한 법률이다. 1990년에 들어 남북 간에 교류협력이 적극적으로 추진될 필요가 있고 이를 위한 법·제도 정비가 시급하다는 인식이 널리 일반화되게 되면서 정부는 국내외적 통일환경의 변화에 부응하고 평화통일의 새 지평을 열기 위해 남북 간의 교류협력을 법적으로 보장하는 제도적 장치를 마련한 것이다.

이 법은 남북 간의 인적 왕래, 주민접촉, 교역, 협력사업을 전면 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차에 관하여 상세히 규정하고 있다. 또한 이 법은 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하여 우리 헌정사상 처음으로 남북한 간의 교류협력을 법적으로 보장함으로써 헌법에 규정된 국민의 기본권을 확대 발전시킨다는 의의를 가지고 있다.

이 법은 그동안 시대적 흐름의 변화를 반영하기 위하여 수차례의 개정이 있었으며 논의 끝에 2005년 5월 전폭적인 개정이 이루어졌다. 그 후 9차례 추가로 일부 개정되어 1990년 제정된 이래 현재까지 16차례 개정이 있었으며 내용면에서 실질적인 개정은 2005년과 2008년에 이루어진 바 있다.

2005년도의 주요 개정 내용을 살펴보면 북한주민 접촉 승인제에서 신고제로의 변경과 남북한 거래를 민족내부거래로 명문화 한 것이며 2008년도 개정의 주요 내용은 북한주민 접촉신고 면제 근거 신설 및 교역대상자 지정제도 및 협력사업자 승인제도 폐지, 협력사업 신고제 도입, 행정조사제도 마련 등이다.

위 두 차례의 남북교류협력법 개정은 남북 간 교류협력의 발전 상황을 반영하고 접촉·교역·경협 관련 절차를 간소화하여 민원인들의 편의를 제고하기 위함이었다. 이와 더불어 교역 및 경협이 확대에 따른 질서 있는 남북교류협력의 중요성이 강조됨에 따라 행정조사제도 등과 같은 질서 있고 바람직한 교류협력이 행해질 수 있는 제도 마련을 위한 노력이 반영되었다.

그러나 이러한 개정 노력에도 불구하고 남북교류협력법에는 개선되어야 할 부분이 여전히 많이 남아있다. 그 이유는 남북 간 교류협력이 남북관계 상황에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없으며, 초기 보다는 많은 진전이 있었다고는 하나 여전히 남북교류협력이 행해진 부분은 제한적이어서 새로운 분야로 남북교류협력이 확대됨에 따라 법률 제·개정 시 예상치 못한 문제점이 발생할 가능성이 많기 때문이다.

아울러 남북교류협력의 제도화를 통해 민원인들이 기대하는 행정의 예측가능성 제고와 급변하는 남북관계의 상황 반영에 대한 타협점을 잘 찾아나갈 수 있도록 노력해야 할 것이다. 따라서 향후 남북교류협력법의 발전 방향은 교류협력의 활성화와 남북관계 상황변화에 적절한 대처가 가능한 방안 마련을 모두 고려하는 측면에서 논의되어야 한다.

향후 남북교류협력법은 질서 있는 남북교류협력 활성화를 위한 방향으로 개선되어야 한다. 질서있는 교류협력을 위해서는 북측으로의 음성적인 자금 유출 방지, 원산지 위장 반입, 남북교류협력법 적용 회피를 위한 물품 우회 반입 등의 문제점을 해결하기 위한 제도적 보완이 필요하다.

그러나 남북교류협력의 질서를 세우기 위해 규제만이 강조되어서는 안 된다. 민원인의 편의제고를 위해 간소화해야 할 부분이 있다면 이 또한 적극 발굴하여 개정 시 반영해야 한다. 남북교류협력 관련

절차 간소화 부분은 추후 남북관계 상황 및 교류협력 발전 방향을 보아가며 그 정도를 결정해야하며 궁극적으로는 자율적인 남북교류의 지면을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 다만, 자율성 증가에 대한 책임의 증가도 함께 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 남북 간 교역에 대한 원활한 관리를 위해 모든 물품의 반출입에 대해 승인을 받도록 하되, 교역 업체 중 법규를 잘 준수하는 업체에 한해 물품에 대한 반출입을 포괄적으로 승인하는 제도 등을 들 수 있다.

또한 남북교류협력 분야는 아직까지 단순히 경제적인 관점에서만 바라보기 어려운 점이 있기 때문에 안보적인 측면을 고려하여 정부로 하여금 남북교류협력을 조정할 수 있는 제도의 마련도 필요하다. 물론 이와 같은 제도는 법적 안정성 및 교역·경협 사업자들의 예측가능성을 저해한다는 비난을 받을 것이 예상되지만 북한의 이중적 지위로 인해 남북관계가 아직까지는 유동적이라는 현실적인 측면을 고려할 필요가 있다. 다만, 이 경우 개인의 귀책사유 없이 발생하는 손해에 대한 충분한 보상이 가능하도록 하는 제도의 보완도 함께 이루어져야 할 것이다.

그러나 남북관계의 유동성만을 강조하여 남북교류협력법을 모호한 법으로 만드는 것은 바람직하지 않다. 따라서 현재까지의 남북 간 교류협력을 통해 구체화 된 부분을 법제화 시키는 것이 필요할 것이다. 특히 남북교류협력법은 준용 규정과 위임입법이 과도하다는 비난을 받아왔다. 20년간의 교류협력 경험을 통해 구체화된 부분은 법률에 반영할 필요가 있다. 준용 규정 중 남북교류협력법에 구체적으로 명시할 수 있는 부분을 선별하여 구체화하고 남북관계 특수성을 고려하여 승인 업무에 대한 재량권은 인정하되, 되도록이면 승인 기준을 구체화시켜 남북교류협력법이 법수요자에게 쉽게 다가갈 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그리고 향후 남북교류협력이 지금보다 더욱 활성화되면 경제적인 관점이 중시되어야 하는 분야와 그렇지 않은 분야로의 구분이 가능하다. 현재처럼 각 사업 분야별(경제협력, 사회문화교류, 인도지원) 지침을 통해 세부적인 절차를 규율하는 것도 좋지만 경험분야, 인도지원분야의 개별 법률을 제정하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

## (2) 남북협력기금법의 개선

남북협력기금법을 살펴보면 1990년 제정된 이래 12차례 개정이 있었으며 특히 2008년에는 남북협력기금의 투명성 강화 측면에서 기금지원의 객관성 확보를 위해 기금지원 용도를 ① 이산가족교류, ② 인도적 지원, ③ 북한 비핵화 소요 비용 등으로 세분화하고 기금 사용의 책임성 제고를 위해 기금환수 요건을 규정하였으며, 기금 지원의 투명성 확보 차원에서 기금 지원 시 남북교류협력추진협의회 의결 범위를 확대하여 정부의 재량권을 축소하는 등의 개정이 추진되었다. 2010년에는 기금 용도에 ‘경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험’을 추가함으로써 남북관계에 민감하게 영향을 받는 남북교류협력을 좀 더 안정적으로 추진할 수 있도록 제도적 장치가 마련되었다.

남북협력기금법은 투명성 강화를 위해 많은 노력을 해왔으나 용도의 광범위함으로 인해 여전히 논란이 되는 경우가 있다. 최근에는 통일재원 관련 용역에 기금을 사용한 것에 대하여 논란이 있기도 했는데 앞으로도 기금 사용의 투명성 강화를 위한 노력을 꾸준히 기울여야 할 것이다.

또한 최근 5·24조치에 따른 교역 및 경험 중단으로 인해 많은 기업들이 경영적인 어려움을 겪었다. 이를 해결하기 위해 정부에서는

긴급 영업자금 대출을 시행하는 등 많은 노력을 기울였으나, 영세한 많은 업체들이 남북 교역·경협 보험 제도를 이용하지 않고 있다. 따라서 남북 교역·경협 보험제도의 실효성 측면에서 부족한 점은 없는지 다시 한 번 점검해야 한다.

무엇보다 남북협력기금법은 기금 지원의 투명성을 위해 지속적으로 노력해야 할 것이다. 우선 비전문가가 보기엔 남북협력기금법의 구조가 너무나 복잡하다. 남북협력기금운용규정의 내용을 선별하여 기금법에 반영하면 한눈에 기금 지원의 절차 등을 파악할 수 있을 것이다. 또한 복잡한 법규를 정리할 필요성이 있다. 또한 교역·경협 보험제도 운영과 관련하여 교역·경협 기업들이 보험제도를 실효적으로 이용할 수 있는 방안도 필요하다.

#### 나. WTO 체제와 개성공단 활성화

휴전협정 체결 후 50년이 경과하는 동안 남북한은 분단국으로서 통일을 지향하는 상호협력체제를 구축하기 위하여 많은 제도적인 장치들을 마련하고 있다. 그러나 상호호혜적인 대우는 여러 가지 법률 문제를 초래할 가능성도 없지 않다. 예컨대, 남북한은 남북한의 교역을 국제무역이 아닌 민족내부 간의 거래로 보고 있으며 한국은 북한으로 반출되거나 북한으로부터 반입되는 상품에 대하여 관세를 부과하지 않고 있다. 어떠한 의미에서 이러한 무관세조치는 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 WTO)의 최혜국대우와 무차별 원칙에 정면으로 반하는 것이라 할 수 있으며 개성공단에서 생산된 상품에 한국원산지 표시를 하는 것은 WTO의 원산지규칙에도 반하는 것이라 할 수 있다.

현행 국제법 특히 WTO 규칙은 분단국의 특수한 지위에 대하여

무시하거나 태만하였다는 점은 두말할 여지가 없으며 어떠한 면에서 남북 간의 무역에 적용될 수 있는 국제규범은 법적 진공상태에 있다고 할 수 있다. 그러나 중국은 이미 중국의 주권이 회복된 홍콩과 마카오와 자유무역협정(Free Trade Agreement: 이하 FTA)에 해당하는 포괄적 경제동반자 협정(CEPA: Comprehensive Economic Partnership Agreement)을 체결하고 있으며 대만도 그러한 협정체제에 포함시키고자 한다.<sup>39</sup> 물론 대만도 WTO의 회원국이라는 점에서 중국이 취하는 접근방식은 우리와 다를 수밖에 없다.

즉, 북한이 현재 WTO 회원국이 아니라는 상황 때문에 개성공단 조항의 삽입을 외국과의 FTA체결 시에 고려하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 현재 ASEAN, 미국, 일본 등은 그러한 조항을 FTA에 삽입하는 것에 대해 반대의 입장을 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 난점을 해결하기 위한 가장 좋은 방법은 북한을 WTO 체제에 참여시키고 남북한이 명칭의 여하를 불구하고 FTA에 해당하는 협정을 체결하는 것일 것이다.<sup>40</sup>

#### 다. 한·미 FTA와 남북교류협력 활성화

한·미 FTA는 정치·경제적 관점에서 한반도 및 한민족의 평화와 번영에도 영향을 미칠 수 있는 중대한 역사적 사건이라고 할 수 있다. 세계 제1의 군사 및 경제대국인 미국과의 자유무역지대의 결성은 주

---

<sup>39</sup> 중국의 경우 2001년 12월 WTO 회원국이 되었으나 대만도 별도로 WTO 회원국이 되었으며 홍콩은 중국에 앞서 별도의 WTO 회원이었다. 중국의 경우에는 대만과 교류를 하는 과정에서 민족내부거래로서의 다른 외국에 비해 대만과의 경제교류에 대하여 실질적인 우대조치를 취하고 있지는 않다.

<sup>40</sup> Lee Dongwook, "Legal Problems of the Two Koreas in the STO Structure," *Asian Law Review*, Vol. 2, (2005), pp. 159~152.

한·미군 재배치와 기지오염문제 및 전시작전권 반환 등을 둘러싼 그 간의 양국 간 갈등을 경제동맹관계의 확립을 계기로 치유·회복할 수 있는 전기를 마련할 수 있으며, 남북경제교류협력이 활성화될 경우 한국경제의 16배에 달하는 미국시장은 남북한 모두에게 엄청난 도약을 위한 새로운 기회의 시장이 될 수 있다. 한·미 FTA에 북한이 관심을 갖고 있는 점도 바로 이러한 이유 때문일 것이다. 특히 개성공단에서 제조된 제품이 한국산으로 인정될 경우 한·미 FTA 체결에 따른 한국과 미국 간의 무역확대는 개성공단사업의 활성화를 초래하고 시장개방을 확대시킴으로써 북한의 시장경제도입과 체제개방을 촉진시키는 것은 물론 북한에게도 상당한 경제적 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다.

## 라. 북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법제 마련

### (1) 북한경제특구에 대한 법제 지원

북한의 변화를 이끌어 내기 위해 남한에서의 대비 방안으로 새로운 입법이 필요하다. 『북한경제특구 개발지원에 관한 법률』의 제정을 통해 북한의 경제특구를 개발하고 지원하는 방안이다. 현재 북한 경제특구의 지정으로 개성공업지구와 금강산관광지구는 남북경협이 상정되어 있으며 특히 개성은 남한의 북한에 대한 투자 중심지로서 점차 확대 발전될 가능성이 크다. 최근 북한은 경제특구 활성화를 위해 개성 및 금강산지구에 법을 제정한데 이어 하위규정들을 채택해 왔으나 아직 더 많은 입법이 필요한 상태이다.

그동안 범정부 차원의 개성공단개발지원기구인 개성공단사업지원단을 신설(2004.10.5)한 데에 이어 개성공단관리위원회를 개소(개성,

2004.10.20)하고, 시범공단 입주기업 착공식을 개최(2004.10.20)하고, 개성공단 개발사무소 준공식을 개최(2004.10.21)하는 등 개성공업지구에 대한 남한기업의 진출과 운영을 위한 관련기구의 설립을 통하여 개성공단사업을 뒷받침해 왔다.

특히 남북교류협력의 중추적 역할을 하고 있는 개성공단의 성공적 추진은 남북교류협력, 경험의 성패를 가늠하는 중요한 사안이다. 따라서 개성 및 금강산사업을 통하여 북한의 경제특구방식의 경제발전전략이 궁극적으로 남북교류협력의 활성화에 기여한다는 점에서 북한 경제특구를 지원하기 위한 우선적 고려가 필요하다.

현재 북한경제의 사정은 부진을 면치 못하고 있어 우리 정부의 북한경제특구 지원(특히 개성공단)이 필요한 시기이다. 새로운 입법을 통하여 개성공단을 비롯한 북한의 기타 지역에 투자하고자 하는 남한기업에 대한 합법 투자를 장려하고 법적으로 신변안전에 따른 새로운 입법 및 법조항들에 대한 정비가 필요하다.<sup>41</sup>

나아가 민간의 대북지원 자금의 조성 and 지원에 대한 합법성 제고를 위한 입법도 필요하다. 다시 말해 대북지원 사업들이 효과적으로 되기 위해서는 중장기 프로젝트들이 다양하게 개발되고 추진되어야 한다. 그러나 현실은 지원규모 상위 단체들도 3~5년 정도의 중기적 지원 프로젝트를 진행하기에는 역부족일 뿐만 아니라, 더 나아가 지

---

41 『개성공업지구 출입, 체류, 거주규정』은 2003년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 결정 제12호로 채택되었다. 이 규정의 목적은 개성공업지구의 출입, 체류, 거주에서 제도와 질서를 엄격히 세우 인원 및 수송수단의 출입과 체류자·거주자의 편의를 도모하는데 이바지한다(규정 제1조). 이 법의 적용대상은 남측지역에서 개성공업지구(이 아래부터는 공업지구라 한다)로 출입하는 남측인원, 수송수단에 적용하며, 남측지역에서 공업지구로 출입하는 해외동포, 외국인과 그들의 수송수단에도 이 규정을 적용한다(규정 제2조). 개성공업지구에 출입·체류·거주할 수 없는 자는 다음과 같다. ① 국제테러범, ② 마약중독자, 정신병자, ③ 전염병환자, 전염병이 발생한 지역에서 오는 자, ④ 위조하였거나 심히 오손되어 확인할 수 없게 된 증명서를 가진 자, ⑤ 유효기간이 지난 증명서를 가진 자, ⑥ 출입, 체류, 거주를 금지시키기로 합의한 자(규정 제7조)이다.

원규모가 작은 단체들은 소규모 사업이라도 안정적으로 사업을 하기 어려운 상황이다. 현행 남북협력기금의 민간단체 지원제도인 매칭펀드 방식은 단기 프로젝트 지원에 적합한 방식이고 소수의 단체들만 지원혜택을 받고 있다.<sup>42</sup> 남북협력재단은 기금운용방식의 개선을 통해 대북 지원단체의 육성, 지원사업의 중장기 프로젝트화를 도모해야 한다.<sup>43</sup>

또한 북한의 인도적 상황과 국내외 대북 지원사업에 대한 종합적이고 체계적인 정보를 제공하고, 대북 지원단체의 실무자 교육 프로그램을 진행해서 민간단체의 전문성을 제고시키는데 도움을 줘야 한다. 특히 민간의 대북지원네트워크인 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’과의 협력관계를 발전시켜서 인도주의 사회의 역량과 자원이 효율적으로 결합될 수 있도록 해야 한다.

무엇보다 산발적인 대북 인도적 지원방식의 개선을 위해서 체계적인 입법 기반을 조성하는 것이 필요하다. 여기에는 지원자금의 조성과 이의 사용에 대한 제도적 원칙과 절차가 마련되는 것이 포함되며, 이에 관한 입법을 통하여 대북한지원에 대한 합리적인 배분과 중복적 지원의 방지를 도모하고자 하는 것이다.

## (2) 「북한경제발전 지원 법률」(가칭)의 입법

「북한경제발전 지원 법률」(가칭)은 북한이 시도하고 있는 경제개

---

<sup>42</sup> 남북협력기금의 민간단체 지원현황은 2000년 7개 단체(33.8억 원), 2001년 12개 단체(38.4억 원), 2002년 14개 단체(54.5억 원), 2003년 16개 단체(75.3억 원)이다. 2004년에는 민간단체 지원 금액을 100억 원으로 계획하였다.

<sup>43</sup> 남북협력재단이 만들어지면 단기 프로젝트 사업에 적합한 현재의 대응지원(Matching Grants)방식과 함께 중장기 프로젝트 지원 사업에 적합한 총괄지원(Block Grants)방식, 장기재정지원(Multi-Year Funding)방식 등의 다양한 기금지원 방식이 가능할 것이다.

혁과 개방정책을 교류협력의 확대와 통일시대의 조기 실현이라는 전제하에 북한을 도울 수 있는 방안을 확보하고 이에 대한 법·제도적인 뒷받침을 하기 위한 것이다. 이와 관련하여 양안교류법제 가운데 중국대륙에 대한 대만의 투자확대 및 권익보호제도에서 시사점을 찾아볼 수 있다.

이 입법의 주요내용을 양안교류법제와 관련하여 살펴보자 한다.

첫째, 남북경협에서 대북투자는 북한에 대한 지원방식을 포함하여 실행되고 있음을 간과해서는 안 된다. 아직까지 북한경제의 개선을 위한 남한의 지원에 대한 합법성을 확보하는 법규가 없다는 점을 고려하여 가칭 『북한경제 발전 지원 법률』(이하 『북한경제발전지원법』)을 제정할 필요가 있다.

둘째, 남북한이 협력 동반자관계를 발전시키기 위해서는 남과 북의 경제적 격차를 줄이는 것이 가장 급선무다.<sup>44</sup> 정책적인 간헐적 지원만으로는 경제적 격차를 줄이기에는 한계가 있다. 이를 뒷받침해주는 법률이 부재한 상황에서 안정적인 지원이 사실상 어려운 것이 현실이다. 따라서 지속적인 경제지원이 이루어질 수 있도록 북한경제를 지원해 주는 법·제도적 뒷받침이 필요하다.

셋째, 기존의 지원 대상이 단순히 대북사업을 하고자 하는 남한기업이었다면, 앞으로는 대남사업을 하고자 하는 북한주민들을 대상으로 경제지원을 합법화해야 할 것이다. 이는 향후 대남사업을 추진하고자 하는 북한기업에 대한 경제지원을 예상한 것이다.

더군다나 북한주민이 남한에 투자하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에<sup>45</sup> 남한에서 북한의 경제를 지원하는 입법을 통해 투자 여건을

---

44 이러한 취지에서 남과 북이 동북아 경제공동체 건설을 위해 법·제도적인 뒷받침이 필요하다고 한다. 제성호, “동북아 경제공동체 건설을 위한 법·제도적 실천과제,” 『북한법연구』, 제6호 (북한법연구회, 2003), pp. 211~247.

마련할 필요가 있다. 북한이 자생력을 키울 수 있을 때까지 지원해 주기 위한 근거 법률로서의 의미를 강조할 수 있다. 그런데 「남북교류협력법」은 교류협력에 중점을 둔 법률이며 북한 경제를 지원하는 법률이 아니기 때문에 「남북교류협력법」과 「북한경제발전지원법」과의 상충문제는 발생하지 않는다.

「남북교류협력법」이 교류협력에 주안점을 두고 있다면 「북한경제발전지원법」은 남한정부차원에서 북한의 경제개혁·개방을 지원해 주기 위해 마련되는 법률이다. 따라서 입법을 통하여 ‘북한경제지원재단’(가칭)의 설립을 통하여 합리적이고 체계적인 지원방안을 모색할 필요가 있다.

이는 북한에 대한 경제개발지원이 정부주도보다는 민간차원의 접근을 통하여 이루어지는 것이 바람직하고 이른바 현재의 북한의 경제 개선의 원칙과 방향이 자본주의의 시장주의를 일부 도입하는 방식으로 추진되고 있는 현실을 고려한 것이다.

#### 마. 북한인권법 제정

1990년대 북한이 처한 내외적 환경은 북한으로서는 감당하기 어려울 정도로 악화되고 있었다. 내적으로 경제는 악화일로를 걷고 있었고 경제난으로 인해 국가가 주민들에게 보장해주던 물질적 혜택을 제공해주지 못함으로써 국가의 배급체계에 의존해왔던 수많은 주민들이 굶주리게 되었다. 외적으로 소련과 동구사회주의권이 붕괴됨으

---

<sup>45</sup> 북한주민들에게 개인소유는 ‘공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유’와 ‘터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입’만 인정된다. 실질적으로 북한의 국가기관, 기업소, 사회협동단체가 남한에 투자하기는 어렵다.

로서 사회주의 체제를 유지하는데 커다란 위협을 느끼게 되었다. 북한당국으로서 이러한 체제 위기 상황에 직면하여 주민들의 동요를 차단하고 사회주의 체제를 유지하기 위한 정당화 담론을 새롭게 정립하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 배경 아래 새롭게 제시된 담론이 ‘우리식 사회주의’라고 할 수 있다.<sup>46</sup>

그러나 모든 사회현상, 체제, 제도, 이념을 떠나 본질적으로 인간으로서의 권리의 존재라는 당위가 인정되지 않는다면 그곳에는 인권이 없다고 할 것이다. 북한의 사회주의헌법상 인권보장에 관하여 고찰하는 데에 있어 제도적인 측면과 함께 실제적 측면의 양면에서 살펴보는 것은 중요하다. 북한의 체제의 경직성과 폐쇄성 때문에 북한의 인권실태를 구체적으로 분석하는 것은 어렵다. 그러나 최근 탈북자들의 증언, 북한방문자들의 견문과 권위 있는 국제인권단체들의 인권보고서, 미국무부의 인권보고서 등은 북한인권실태에 대한 접근을 가능하게 하고 있다.

북한은 주체사상의 논리에 의해 북한에서 인권은 법적으로 보장되고 있으며 그것을 침해하는 어떠한 현상도 허용하지 않는다고 주장한다. 그러나 최악의 인권탄압국으로 지목되고 있는 북한의 인권실태는 그 주장의 허구성을 증명한다. 주체사상은 수령의 유일지배체제를 위한 지배이데올로기로서 김일성과 김정일의 권력체제 강화를 위해 형성·전개되고, 인간중심론은 수령중심론으로 귀결된다. 따라서 주체사상의 인간관에서는 인간의 본성에서 나오는 생래적 자연권으로서의 인권개념을 찾을 수 없으며, 본질적으로 자유민주주의체제에서와 같은 개인의 인간으로서의 존엄과 가치존중을 기대할 수 없다.

---

46 김수암, “북한의 ‘우리식 사회주의’와 인권관,” 『법을 통해 본 북한인권 문제』 (북한법연구회·국가인권위원회·국민대 북한법제연구센터 주최 2008 ‘북한 인권과 법’ 심포지움 발표논문집, 2008.5.22), p. 5.

우리나라 국회에서 「북한인권법(안)」이 2008년 12월 26일 발의되었다. 「북한인권법」에 의하면 국가는 북한주민의 인권증진을 위하여 인적교류·정보교환 등 관련 국제기구·국제단체 및 외국정부 등과의 협력체계를 구축하고 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심 제고를 위하여 노력해야 한다. 또한 국가는 남북 간 민간 차원의 교류협력의 대상과 범위를 확대하는 등 남북교류협력의 강화를 통한 북한주민의 인권증진을 위하여 노력해야하며 정부는 북한주민지원과 북한주민인권증진 관련 민간단체의 활동을 적극 지원하도록 하고, 민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 해야 한다(법안 제14조)고 되어 있다. 따라서 「북한인권법」을 제정함으로써 북한인권개선을 위한 법적·제도적·재정적 지원방안을 체계화해야 한다.

#### 바. 남북한 이산가족 관련 법제 정비

북한 변화단계에서 실질적인 변화를 도출하기 위해서는 최소한의 인도적인 문제부터 해결해야 한다. 「남북이산가족교류에 관한 법률」(가칭)의 입법을 통해 남북한 이산가족의 문제부터 해결해야 북한의 변화를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 근본적으로 남북한 통합은 남과 북 주민들의 마음을 사로잡는 것이라는 점에서 최소한의 인도적 문제를 해결해야 한다.

남북이산가족 1세대의 고령화로 인해 이산가족의 문제는 더 이상 미룰 수 없는 민족의 문제이다. 「남북교류협력법」은 남북한 간의 인적 교류에 대한 내용을 담고 있을 뿐, 특별히 이산가족 관련 규정을 두고 있지 않다. 하지만 그간 정부는 동법의 인적교류(북한주민 접촉, 남북왕래 등) 관련 규정을 이산가족들에게 적용하였다. 이후 이산가

족 방북 시 절차 간소화, 이산가족교류에 대한 경비지원 등의 문제가 등장하자 정부는 통일부 고시 차원에서 하위 법규들을 마련해 대응하였다. 이 때문에 이산가족교류법제는 법적 체계성과 내용적 구체성을 완비하지 못한 채 임기응변적인 성격을 가질 수밖에 없었다.

2000년 11월 당시 민주당의 장성민 의원이 「남북이산가족교류 등에 관한 특별법안」을 발의하였다. 법률 제안 당시 이산가족문제 해결에 대한 국민적 관심사를 반영해 성안된 것으로 보인다. 장성민 전 의원은 제안이유에서 다음과 같이 말한 바 있다. “이산가족문제의 해결은 민족과 인류의 비극을 종결짓는 역사적 과업으로서 특히 가족 간 상봉·재결합은 인도주의와 동포애의 문제인 바, 많은 이산가족들이 1953년 휴전 당시 20대에서 이제는 생사의 갈림길에 서 있는 70대에 이르는 등 고령화되어 가족의 생사도 모른 채 유명을 달리할 수밖에 없는 절박한 상황”임을 지적하였다. ‘6·15공동선언’에 따라 8·15 이산가족방문단 교환이 성사되는 등 남북교류에 새로운 전기가 마련된 만큼 이를 계기로 전향적인 차원에서 이산가족교류 등에 대한 기준을 설정하고 기존의 절차를 간소화하는 등 교류의 활성화, 정례화, 제도화를 통해 남북 간의 이산가족교류를 확대·촉진하려는 것이었다.<sup>47</sup> 이러한 입법 제안은 남북이산가족이 남북관계의 성패를 좌우하는 볼모가 아니라 반드시 해결하여야 하는 과제로서 법·제도적인 접근의 필요성을 강조한 것이다. 이 법안은 현행 「남북교류협력법」이 인적 교류에 대한 미비점을 개선하는 효과를 지닌다.

참고로 양안 간의 교류협력법제는 크게 경제교류협력, 사회·문화, 인적 교류로 나누어 각 부문별 단행법을 제정하였다. 남북한의 교류협력법제를 보면, 남한의 「남북교류협력법」의 경우 경제교류협력, 사

---

<sup>47</sup> 장성민 의원 발의, 「남북이산가족교류 등에 관한 특별법안」, 의안번호 317호(2000.11). 참조.

회·문화교류협력, 인적 교류에 대한 내용을 하나의 법률에 모두 규정하고 있으며 이러한 세부 규정은 하위법령인 『남북교류협력법시행령』에 위임되어 있다. 양안 간 교류협력의 활성화를 촉진하기 위하여 각 부문별 단행법을 제정한 것과 같이 남북 간 교류협력의 활성화를 위해 부문별 단행법(경제교류협력, 사회문화, 인적교류 등)의 제정이 바람직하다.

#### 사. 북한이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법

북한주민의 법적 지위 문제 해결을 위한 입법이 필요하다.

첫째, 탈북자의 귀순, 제3국 거주 북한 공민권 소지자의 영주 허가, 러시아 별목공 처리 등의 문제해결을 위하여 북한주민의 법적 지위문제를 우리 국적법에 규정해 탈북자의 권익을 보호하는 방법을 생각할 수 있다. 우리 국적법에 북한주민의 국적에 대하여 대한민국 국적취득에 관한 특례규정을 두는 방안이 있다.

둘째, 『남북기본합의서』의 전문에서 남북관계가 ‘잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 규정한 바에 따라 외국인도 아니고 대한민국 국민도 아닌 북한주민의 특수한 법적 지위를 규정하는 특별법의 제정을 검토할 수 있다.<sup>48</sup>

현재의 국적법에 남북관계의 특수성을 반영한 규정을 두어 북한주민이 남한의 해외공관이나 남한의 영역에 들어오는 경우 남한의 주민으로 인정하되, 북한 및 제3국에 있는 경우에는 북한의 주민으로 남한의 국적법을 적용하지 않는 방안이 있다. 따라서 남한정부는 제3국에 체류하는 북한주민에 대하여 헌법상의 보호 의무는 없으며 북한

---

48 장명봉, “통일시대의 영토조항과 통일정책의 헌법적 문제,” pp. 12~13.

의 주민이 제3국으로 탈출하는 경우 난민으로서 국제법적 보호를 받을 수 있도록 해야 한다.

#### 아. 북한 체제전환을 위한 법제 정비 지원

남한이 북한의 체제전환을 위한 북한법제 정비 지원사업을 추진하는 것도 북한의 변화를 위한 하나의 방안이 될 수 있다.

북한은 1990년 대부터 주변 4강과의 관계 재정립 시도를 비롯해서 전방위적으로 대외관계 개선에 나섰으며 이러한 과정에서 남북관계 개선도 추구해 왔다. 북한의 대남노선이 전방위적인 대외관계 개선과 같은 맥락에서 전개되고 있다는 사실은 그들의 대남전략에 근본적인 변화가 초래되고 있음을 의미한다. 북한은 1980년대 말까지만 해도 대남전략을 공산화 혁명 전략의 틀 속에서 구사하였다. 그러나 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴와 내부경제자원 고갈, 외교적 고립 심화라는 심각한 도전에 부딪히면서 대남전략 면에서 과거와 같은 강경일변도의 혁명 전략적 성격이 보다 더 유연해졌다. 즉, 북한은 군사적으로는 남한과 대치하면서도 경제적으로는 남한의 지원을 받는 양면적 접근을 통해 체제유지를 위한 생존 전략적 측면이 두드러지고 있다.

북한의 변화를 촉진하기 위해서 북한의 입법 및 법제운영 역량개발(Capacity Building), 법시스템 발전전략에 대한 지원 등을 통해 북한 스스로의 법·제도적 체제전환을 촉진해야 한다. 이를 통해 북한 법제 정비를 추진하고 남북법제 협력이 진전될 수 있는 환경이 조성될 수 있을 것이다.

남북관계는 6·15 공동선언 이후 발전하였으며 이를 뒷받침하기 위하여 여러 가지 법적 장치가 마련되어 왔다. 북한은 『개성공업지구

법], 「금강산관광지구법」(2002) 및 「북남경제협력법」(2005.7) 등을 제정하였고, 개성공업지구와 관련하여 개성공업지구법 이외에도 「개성공업지구 부동산규정」 등을 최고인민회의 상임위원회에서 입법 통과시켰으며, 개성공업지구 관리위원회에서 사업준칙 등을 입법하였다. 남한은 2005년 「남북관계발전에 관한 법률」 제정 및 「남북교류협력에 관한 법률」을 대폭 개정하였으며 2007년 「개성공업지구지원에 관한 법률」 제정 등을 통해 남북관계의 제도적 발전을 뒷받침하기 위해 노력했다. 북한의 개성공업지구 관련 입법의 경우 남한이 입법 초안을 제시하고 북한이 이를 수용함으로써 가능했던 경험은 향후 북한 입법에 대한 지원방안을 마련하는 데 시사점을 제공한다.

그동안 북한법제에 있어서도 시대적 상황에 따라 변화를 모색해 왔다. 특히 시대적 변화에 따라 북한법이 법이론적·기능적인 면과 이념적·내용적인 면에서 상당한 변화를 보인 점은 향후 변화의 가능성을 짐작하게 한다. 특히 경제개발과 관련하여 수출주도형 모델에 수반되는 여러 가지 법·제도, 외국인투자를 촉진하기 위한 관련 법·제도 등은 남한이 북한에게 도움을 줄 수 있는 분야이다. 남한이 특정 분야의 산업을 발전시키기 위한 법적 인프라 조성에 관하여 지원할 수도 있다.

### 3. 통일 추진단계의 과제

#### 가. 남북교류협력 심화를 위한 법제 개선

남북통일을 상정할 때 남북한주민 간에 재산권 귀속 등 여러 가지 법률문제가 발생하게 될 것이다. 남북교류협력의 활성화에 의해 남북

한 간 주민왕래가 늘어나고 이산가족의 상봉 내지 재결합이 이루어지면, 혼인·상속 등 민사관계의 조정문제가 현실화될 것이다. 이에 대해 민법 등 관련법에서 이러한 문제들에 관해 규율하도록 할 것인지, 또는 「남북교류협력법」이 이에 관한 일반규정을 두고 각종의 관련법에서 특례를 둘 것인지, 아니면 별도의 특별법을 제정할 것인지에 관해 검토할 필요가 있다.<sup>49</sup>

이 문제는 북한주민의 법적 지위와도 연결되는 문제이다. 현행 「남북교류협력법」은 제30조에서 ‘북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원’을 북한주민으로 본다고 규정하고 있다. 여기에는 자의적 해석의 가능성이 보인다. ‘북한의 노선에 따라 활동’한다는 용어의 개념의 내포와 외연이 불명확하기 때문이다. 현재 북한의 대외정책방향 내지 정책노선이 외국으로부터 투자를 유치하는 것이라고 할 때, 북한과 적극적으로 교류협력을 추진하는 것을 두고 북한의 노선에 따라 활동하는 것이라고 볼 수는 없다. 또 ‘국외단체’란 것은 조총련과 같은 북한의 하수인격 단체만을 의미하는 것인지, 해외에 있는 친북성향의 단체 일반을 포함하는 것인지, 또는 여기에 반정부성향의 단체까지 아울러 포함하는지는 불분명하다.

동조의 입법취지의 타당성을 인정한다고 할 경우에도 즉 법률에서 ‘북한의 노선에 따라 활동하는 단체’의 활동을 규율하는 것이 타당하다고 하더라도 왜 국외단체에 관해서는 명문으로 규제하고 국내단체에 대해서는 언급이 없는지도 의심스럽다. ‘북한의 노선에 따라 활동하는 단체’는 국내에 설치되어 있다하더라도 그 구성원이 반드시 국내 거주자일 필요는 없고 국외거주자도 포함될 수 있는 점을 고려

---

49 장명봉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” p. 51; 박윤훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향,” p. 38; 조은석 외, 『남북한 교류 협력 활성화를 위한 법 제도적 개선방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 46~47.

할 때, 이와 같은 자도 동조의 규율대상이 되어야 하는 것은 아닌지가 문제될 수 있다. 또한 ‘북한의 노선에 따라 활동하는 단체’라는 것과 국가보안법상의 반국가단체와는 어떠한 관계에 있는 것인지도 분명치 않다. 이에 관하여 양자의 구별기준을 설정하는 것이 필요하다.<sup>50</sup>

「남북교류협력법」은 협력사업을 포괄적으로만 규정하고 이를 내용별로 구체화하지 않고 있다. 이에 관해 일단 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 내용을 참고하여 일반교류협력과 경제교류협력, 사회문화교류협력 등으로 대별해 볼 수 있다. 일반교류협력사업은 자유왕래 및 접촉·방문의 허용, 통행로 개설, 전기통신·우편 등의 개설 등 인적 교류와 기타 교류협력의 여건을 조성하기 위한 사업을 포함하며, 그 밖에 이산가족상봉·재결합 등과 같은 인도주의적 사업을 포함하는 것으로 할 수 있다. 그리고 경제교류협력은 남북 간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북 간의 차관 공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등과 같은 경제적 교류협력사업과 과학·기술·환경분야에 관한 교류협력사업을 포함하는 것으로 할 수 있다. 사회문화교류협력은 교육, 문학·예술, 보건, 체육·신문, 언론·출판 등의 분야에서의 교류협력사업을 포함하는 것으로 볼 수 있다. 법률에서는 이러한 대유형을 구분하여 주로 그 기본적인 목적과 범위, 관할부서 등에 관한 사항만을 규정하되 세부적인 실시기준이나 절차는 시행령에 위임할 수 있다.

그리고 「남북교류협력법」은 남북교류협력을 원천적으로 부정하는 근거법률로 지목된 「국가보안법」과 상충문제가 있다. 「남북교류협력법」 제3조는 다른 법률과의 관계에 관해 일반적으로 규정하여 국가보안법과의 관계에 있어서 우선적용의 가능성을 열어 놓고 있으

---

50 조은석 외, 『남북한 교류 협력 활성화를 위한 법 제도적 개선방안 연구』, p. 46.

나 그 기준이 명시되어 있지 않아 법적 안정성과 예측가능성의 면에서 문제가 있다. 이 규정에도 불구하고 「남북교류협력법」과 국가보안법 중 어느 법률을 선택하여 적용할 것인가와 관련하여 정부의 재량 내지 임의성이 개입될 소지가 다분하다. 특히 「남북교류협력법」상 북한방문과 국가보안법상의 잠입·탈출이나 또는 「남북교류협력법」상 북한주민 접촉과 국가보안법상의 회합·통신은 서로 유사한 행위유형이다. 물론 법리상 자유민주적 기본질서를 해할 것을 알면서 행한 것인지, 또한 문제의 행위가 반국가적 활동의 성격(반국가성 내지 이적성)을 갖고 있는지 여부에 따라 어느 법을 적용할 것인지의 기준이 분명하지 않다.<sup>51</sup> 따라서 이 점에 대한 해결이 필요하다.

## 나. 친족·상속법상 문제 해결

### (1) 취적과 호적 정정

월남자의 호적문제는 현재 북한거주 잔류자에 대해서는 부재선고에 의해 제적되어 있으므로 생사확인·상봉·재결합 시에는 이들에게 선별적으로 복적(復籍) 조치를 해야 한다. 만약 탈북주민이 대량으로 남하하여 재결합 시에는 호적 재편이라는 보다 근본문제가 발생할 수 있다. 실종선고나 부재선고가 취소되면 잔류자로서 제적되었던 이산가족(이북거주 잔류자)이 월남자의 호적에 복적된다(부재자로 제적되었던 자는 원호주의 호적에 복적). 그런데 취소되기 전의 행위에 대한 효력의 법적 문제 즉 중혼, 상속 및 친자관계 등이 있다.<sup>52</sup> 따라

---

51 위의 책, pp. 44~45.

52 광동현, “이산가족 재결합시의 가족법적 문제 -남북한가족법과 관련하여-,” 『남북통일에 대비한 이산가족의 법적 문제』 (한민족통일여성협의회, 1999.12.10), p. 63.

서 제적된 이산가족의 취적 및 호적정정의 문제는 이와 같은 문제의 해결을 위한 기본전제로서의 의미를 갖는다.

## (2) 혼인과 관련 문제 해결

반세기 넘게 지속된 남북한의 장기간 단절은 양측 주민들의 혼인 관계에도 많은 변화를 초래하였다. 분단과 단절 이전에 혼인하였던 부부가 남북으로 이산되어 일방 또는 쌍방이 각자의 거주지에서 이미 재혼하거나 또는 타인과 사실혼 관계를 유지하는 등의 변화가 생겨났기 때문에 중혼문제가 발생하게 될 것이다. 월남한 값이 북한지역에 남아 있는 처 을을 남겨두고 북한지역으로 와서 다시 병과 혼인한 경우 남한 민법 제816조 제1호에 의하면 후혼의 혼인의 취소사유가 되며, 북한 민법 제8조는 “결혼은 오직 한 남자와 한 여자 사이에만 할 수 있다”고 규정하고 제13조에서 제8조에 위반하는 결혼은 무효라고 하여 중혼을 무효로 보고 있다. 그러나 장기간에 걸친 분단 상황의 지속과 이산 이후 상호왕래는 물론이고 생사도 확인할 수 없는 상태에서 이루어진 재혼이 중혼으로 취급되고 재혼에 의하여 형성된 신분 관계가 근본에서부터 동요되는 상황이 발생할 것이다. 중혼문제를 어떻게 처리하느냐에 따라 상봉과 재회의 기쁨은 잠시이고 새로운 분쟁을 초래할 수 있다.<sup>53</sup>

이를 고려하여 2011년 1월 『남북주민사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법 제정안』(이하 남북주민가족관계특례법 제정안)이 입법예고 된 바 있다. 이 내용의 핵심은 다음과 같다. 첫째, 남북 이산가족이 혼인해소절차를 거치지 않고 재혼을 하였을 경우 후혼은 중혼에

---

<sup>53</sup> 신영호, “통일지향적 새 남북관계의 정립을 위한 사법적 과제,” 『법제연구』, 제19호 (한국법제연구원, 2000), p. 79 참조.

해당(안 제7조 제1항 본문)하나 전혼의 배우자도 다시 혼인한 경우에는 부부 쌍방에 대하여 중혼이 성립한 때에 전혼은 소멸하고 후혼만 유효토록 특례규정(안 제7조 제1항 단서)을 두었다. 둘째, 중혼이 성립하였을 경우 후혼은 현행 민법에 의할 때 취소될 수 있으나, 남북 간의 역사적인 특수상황을 고려하여 후혼의 취소를 제한하는 특례규정(안 제7조 제1항 제2항 본문)을 두었다.

### (3) 재산법상 문제 해결

이산가족의 재결합에 따른 재산법상의 문제는 크게 보면 첫째, 북한지역에 토지를 소유하고 있던 갑이 월북하고 그 가족의 한 사람 을이 그 토지를 점유하고 있다가 갑과 을이 재결합하여 갑이 을에 대하여 그 토지의 반환을 청구(민법 제213조)하고 을은 그 토지에 대한 시효취득(민법 제245조)을 주장하는 경우의 법률관계는 어떻게 될 것인가의 문제다 있다.<sup>54</sup> 둘째, 북한지역에 토지를 소유하고 있던 갑이 월남한 후 1946년 3월 북한의 토지개혁에 의해 무상몰수된 토지에 관하여 토지소유권을 주장할 수 있는가의 문제가 있다.

전자의 경우 을이 토지를 자기명으로 소유권보존등기를 하여 취득시효의 요건(민법 제245조 제2항)을 충족하였음에도 불구하고 갑으로 하여금 소유권 보존등기의 말소와 토지의 인도를 청구할 수 있게 하는 것은 을의 기득권을 침해하는 것이 될 수 있다. 한편 갑의 소유권에 기한 토지반환청구를 시효취득을 이유로 부정할 경우 갑이 분단으로 인하여 취득시효를 중단시킬 가능성이 사실상 봉쇄되어 있었음을 고려할 때 갑의 소유권을 침해하는 것이 될 수 있다는 문제점

---

<sup>54</sup> 박영규, “이산가족 재결합시 예상되는 법적 문제점 및 대책,” 『남북교류협력 법제 논문자료집』 (서울: 통일원 교류협력국, 1996), p. 192.

이 있다.

후자의 경우는 북한이 현재 토지를 국유로 하고 있는 이상 현실적으로 갑의 소유권 주장이 받아들여지기는 곤란할 것이다. 다만 통일 이후 북한정권에 의한 몰수 또는 국유화조치로 소유권을 상실한 월남자의 재산권 회복에 관한 주장을 어떻게 처리하여야하는가는 통일 이후의 가장 중요한 화두이다.<sup>55</sup>

이와 관련하여 『남북주민가족관계 특례법 제정안』에서 규정하고 있는 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 재산관리인의 선임 규정을 두었다. 북한주민의 남한 내 재산의 효율적인 관리를 위하여 북한주민이 남한 내 재산에 관한 권리를 취득한 경우 3개월 이내에 재산관리인을 선임하도록 하고(안 제14조), 그 기간 내에 재산관리인을 선임하지 않은 경우에는 법원이 이해관계인 또는 검사의 청구에 의해서 재산관리인을 선임토록 하였다(안 제14조 제2항). 북한주민에 대하여 유증을 한 유언자도 재산관리인을 선임할 수 있도록 하였다(안 제14조 제3항). 그리고 특례법에 의해 선임된 재산관리인을 통하지 아니하고 북한주민이 남한 내 재산에 대한 법률행위를 한 경우는 이를 무효로 하였다(안 제14조 제5항).

둘째, 재산관리인의 의무 규정을 두었다. 재산관리인은 선임된 날로부터 1개월 이내에 북한주민의 성명, 주소, 재산의 목록 등을 법무부장관에게 신고하여야 하고(안 제17조 제1항), 북한주민이 취득한 재산의 변동 사항을 알 수 있도록 재산목록을 작성하여 보존하여야 하며, 그 재산의 변동사항을 법무부장관에게 신고하여야 한다(안 제17조 제3항). 법원이나 유언자가 선임한 재산관리인은 관리행위를 넘

---

<sup>55</sup> 통일 이후의 토지소유권회복의 문제에 관한 자세한 내용은 신영호, “통일과 사법적 과제,” 『한국 법학 50년: 과거·현재·미래( I )』 (서울: 한국법학교수회, 1998), pp. 382~385 참조.

는 행위를 할 때는 사전에 법무부장관의 허가를 받아야 하고(안 제18조 제1항), 북한주민에 의하여 선임된 재산관리인은 부동산 등 중요 자산을 처분하거나 취득하려는 경우 사전에 법무부장관의 허가를 받아야 한다(안 제18조 제2항). 법무부 장관의 허가를 받지 않고 한 행위는 무효로 한다(안 제18조 제3항). 북한주민에 의하여 선임된 재산관리인이 일정한 가액 이상의 동산, 금전, 유가증권 등 신고대상 자산을 처분하거나, 취득하는 경우 30일 이내에 법무부장관에게 신고하여야 한다(안 제19조).

셋째, 재산의 반출에 대한 허가 규정을 두었다. 북한주민이 제11조 또는 상속·유증을 원인으로 취득한 남한 내 재산(처분대금을 포함)을 남한 이외의 장소로 반출하고자 하는 경우에 사전에 법무부장관의 허가를 받아야 하고(안 제20조 제1항), 이를 위반하는 경우 형사 처벌하는 규정을 두었다(안 제23조 제1항 제1호). 그리고 법무부 장관은 북한주민이나 그 친족의 생계에 필요한 개인적 소비를 위한 경우, 질병치료를 위한 경우에 적절한 한도에서 반출을 허가할 수 있고, 국가안전보장이나 공공복리에 저해될 경우 반출을 불허할 수 있도록 하였다(안 제20조 제2항).

넷째, 관련기관의 통보의무 및 북한주민 등록대장을 두도록 하였다. 북한주민이 남한 내 재산을 취득한 경우 및 처분 등 변경이 있는 경우 대통령령이 정하는 관련기관은 법무부장관에게 그러한 권리의 취득 또는 변경 사실에 관하여 지체 없이 통보하여야 하며(안 제21조), 법무부 장관은 남한 내 재산을 취득한 북한주민에 관한 인적 사항 및 그 재산취득·변경에 관한 사항을 등록·기재하기 위하여 북한주민의 등록대장을 관리·보존하여야 하며(안 제22조 제1항, 제2항), 등록된 북한주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여하는 규정을 마련해 두었다(안 제22조 제3항).

#### (4) 상속과 관련한 문제 해결

월남한 갑이 북한지역에 남아 있는 자녀 을에게 일정한 재산을 주라는 취지의 구두유언을 남기고 사망하였는데 북한지역에 살고 있던 갑의 가족들이 법정상속을 하였다가 후에 을과 재결합하게 되는 경우가 생길 수 있다. 이 경우, 을이 남한지역의 가족들과 상봉하게 되었을 때 상속을 둘러싼 법률문제는 어떻게 처리하여야 하는가라는 문제가 발생한다.<sup>56</sup> 남북이산가족의 상속문제는 생사확인만 가지고도 발생한다. 북한에 거주하는 상속인의 상속인으로서의 신분관계를 어떻게 증명할 것인가라는 문제는 있으나 일단 상속인으로서의 신분관계가 인정되면 상속권이 인정될 수밖에 없다. 문제는 남한 거주 상속인과 동등한 지위를 부여할 것인가, 아니면 상속 대상이나 상속분에 제한을 두어 상속재산이 무제한 북한으로 이전되는 것을 차단할 것인지와 현행법상의 상속회복청구권의 제척기간을 그대로 적용할 수 있는가 하는 문제가 있다. 예외를 인정한다면 기존의 상속질서의 보호와 거래의 안전대책을 찾아야 한다.<sup>57</sup>

『남북주민가족관계 특례법 제정안』에서 규정하고 있는 내용들은 위에서 제기된 문제들을 해결하고자 현재 입법 예고된 상태이다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 상속재산반환청구에 관한 특례 규정 내용이다. 북한주민이 실종선고 취소나 허위사망신고 등을 이유로 자기 재산의 반환을 청구하는 경우(안 제11조 제1항, 제2항) 반환청구의 상대방이 선의인 경우에는 그 받은 이익이 현존하는 한도에서 반환토록 하고 악의인 경우에도 특례법 제정일까지는 현존 이익만 반환하고 그 이후에는 이자

56 박영규, “이산가족 재결합 시 예상되는 법적 문제점 및 대책,” p. 192.

57 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제,” pp. 81~82.

를 붙여서 반환하고 손해가 있으면 배상토록 하는 특례 규정(안 제11조 제3항)을 두었다. 그리고 거래관계 안전을 위해 특례법 제정일 전까지 반환청구의 상대방과 제3자 사이에 상속재산에 관하여 이루어진 법률행위는 모두 유효한 것으로 보고, 그 이후에는 실종선고 취소 심판의 확정일 또는 상속재산의 반환청구 이전까지 그 반환청구의 상대방 또는 제3자가 상속재산에 대하여 선의로 한 법률행위는 유효한 것으로 하는 특례 규정(안 제11조 제4항)을 두었다.

둘째, 상속회복청구에 관한 특례 규정이다. 북한주민이 남한주민을 상대로 상속회복청구를 하는 경우, 다른 공동상속인인 남한주민이 이미 분할 기타 처분을 한 때에는 그 상속분에 상당한 가액으로 지급할 것을 청구할 수 있는 특례를 규정(안 제12조 제1항)하였다. 그리고 북한주민의 상속회복청구의 경우에는 공동상속인인 남한주민에게 기여분을 인정하는 특례를 규정(안 제12조 제2항)하여 북한주민에게도 상속이 가능하도록 입법 조치된 상태이다.

## 다. 남북한법제 통합 추진

### (1) 자유민주주의 원칙

법제 통합의 기본원칙은 결국 통일한국의 기본이념과 기본질서를 먼저 결정한 후 그에 부합하게 법제 통합이 이루어져야 한다. 통일한국이 추구하는 가치와 이념 및 기본질서는 통일 후 만들어질 통일국가의 헌법의 이념과 기본원리를 어떻게 할 것인가의 문제이다. 북한주민의 참여 하에 새로운 통일헌법을 제정하는 데까지 시간이 걸릴 수도 있다. 이 경우 남한 헌법의 영토조항에 근거하여 일정 기간 남한의 헌법이 그대로 남북한에 적용되는데 아무 문제가 없다. 현재 남북

한의 상황, 체제전환국들의 방향성에 관한 세계적인 추세 등을 고려할 때 통일헌법의 기본원리도 현재 남한의 헌법이 지향하는 바와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 특히 본 연구는 북한지역에 대해 남한법이 확대 적용되는 방안을 논의하는 만큼 통일 후 남한 헌법의 원칙이 기본적으로 그대로 지속된다고 보아야 할 것이다.

우리 헌법의 가장 중요한 기본원칙은 자유민주주의 원칙이다. 이는 통일 헌법에서도 유지되어야 할 것이다. 현대 민주국가들의 헌법이 입각하고 있는 자유민주주의 국가의 기본원리는 국민주권주의, 기본권 존중주의, 권력분립주의, 법치주의, 국제평화주의, 시장경제주의 등을 내포하고 있다. 통일헌법도 이러한 원리를 수용해야 할 것이다. 우리 헌법재판소도 ‘자유민주적 기본질서’를 ‘모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유, 평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서’를 의미한다고 하면서 그 구체적인 내용으로 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등을 들고 있다.<sup>58</sup>

남북한법제 통합도 이 원칙에서 어긋나지 않아야 한다. 남한의 법령이 확대 적용될 경우에는 큰 문제가 없으나 예외적으로 북한법이 잠정적으로 적용될 경우 이에 반하는 북한법은 이에 맞게 수정되어야 한다. 북한의 정치이념인 주체사상이나 선군정치, 일인독재의 수령체제나 권력집중주의 원칙에 입각한 내용은 배제되어야 한다. 또한 형식적 법령이 아니라도 실질적으로 북한주민의 사회생활을 규율하는 가장 강력한 규범인 ‘유일사상체제 확립을 위한 10대원칙’

---

<sup>58</sup> 헌법재판소, 1990. 4. 2. 선고 89헌가113 결정.

과 같은 것은 법치주의 원칙에 어긋나는 규범이기 때문에 그 효력을 상실해야 한다.

## (2) 시장경제의 원칙

대부분의 체제전환 국가들의 체제전환에 있어서의 핵심은 정치적으로 자유민주주의체제로의 전환과 경제적으로 시장경제체제로의 전환이다. 아직도 일당독재체제의 정치체제와 사회주의의 외관을 유지하고 있는 중국이나 베트남도 경제적으로는 시장경제를 표방하고 있다. 남북통합의 경우 시장경제제도의 채택은 당연한 귀결이다. 그동안 계획경제체제를 바탕으로 하여 제정된 북한의 법령은 당연히 효력을 상실하게 된다. 잠정적으로 효력을 인정해야 하는 경우에도 시장경제원칙에 맞게 수정한 후 적용이 가능하게 될 것이다.

현재 북한이 초보적인 시장제도를 허용하고 있으나 국가의 공식적인 제도로 허용되기에는 아직 거리가 멀다. 사적 소유권을 소비재 중심으로 극히 제한적으로 허용하는 정도이다. 이러한 변화는 북한주민들이 자본주의의 시장과 경쟁, 가격 등에 대하여 배울 수 있는 좋은 기회임에는 틀림없으나 아직 사회주의 계획경제체제의 원칙 하에서 생활하는 북한주민이 갑작스레 남한의 자본주의 시장경제 하에 통합되는 것은 민주주의 방식의 정치적인 통합보다 실생활에 미치는 영향이 더욱 더 크다고 할 것이다. 따라서 북한주민의 새로운 자본주의 시장경제사회에 대한 적응을 위한 여러 배려가 있어야 할 것이다.

## (3) 신속성과 유연성의 원칙

남북통일은 전례 없는 대규모의 통합과정이다. 예상할 수 없는 사태가 발생할 수 있으며 이에 대한 신속한 해결이 필요하다. 문제해결

의 지연은 초기 통합단계에서 발생하기 쉬운 북한주민의 불만과 원성을 심화시킬 것이다. 따라서 문제 발생 시 신중한 해결도 중요하지만 신속한 해결이 필요하다. 이를 위해 행정입법을 할 수 있는 권한을 일선 행정기관에 대폭 위임하여 문제해결에 유연성을 부여하고 예상 밖의 문제에도 대응할 수 있는 재량을 허용해야 한다. 그래서 일선의 행정기관이 법의 일반 원칙에 근거하여 현실에 맞는 구체적이고 타당성 있는 집행을 할 수 있도록 폭넓은 재량권을 허용해야 한다.

#### (4) 미래지향적 법제 통합

남북한법제 통합은 단순히 남한법의 북한지역에 대한 법적 관할의 확대로 보아서는 안 된다. 통일은 전대미문의 사건으로 새로운 발전을 위한 계기가 되어야 할 것이다. 따라서 북한지역에 대한 남한제도의 단순한 이식의 차원을 넘어 한반도에 새로운 사회를 건설하는 계기로 삼아야 할 것이다. 통일은 우리 민족의 위기인 동시에 기회이다. 통일을 새로운 발전을 위한 기회로 활용하기 위한 지혜가 절실하다.

한국 사회는 단시간의 압축 성장으로 외국에서는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 정치적 경제적으로 발전에 성공한 사례이다. 그러나 우리 사회는 이미 다양한 이해집단 간의 심각한 기득권 싸움으로 발전의 동력이 빠르게 쇠퇴하고 있다. 사회 발전을 위하여 국민 전체적 입장에서 요구되는 대안의 선택은 정치적, 경제적, 사회적 기득권의 장벽에 막혀 공허한 메아리로 그치고 마는 경우가 허다하다. 남북 법제통합은 이러한 남한의 모순까지도 북한에 이식하는 것이 아니라 미래를 위한 새로운 대안적 선택이 북한에 시행될 수 있는 계기가 되어야 한다. 이는 반대로 북한에서의 새로운 제도의 시행이 다시 남한에

도 확산될 수 있는 계기가 될 것이다. 예를 들면, 현재 남한에서 확대하는데 상당한 애로가 있는 토지공개념을 북한지역 뿐만 아니라 남한 지역에도 적용할 수 있을 것이다.

#### 라. 통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견

통일 추진단계에서는 남북한주민 모두가 안심하고 살 수 있는 법치국가 구현 및 법질서 확립을 통한 인권 보호를 위해 통일한국에 맞는 법무조직으로 재편될 필요가 있다. 이로써 남한지역뿐만 아니라 북한지역에 균등화된 법무서비스를 제공하기 위해서 상당수의 법조 인력이 파견되어야 한다.

따라서 통일 추진단계에서 필요로 하는 정책적 과제로는 북한지역에 남한의 법체계가 확장 적용되어야 하며 이를 통해 북한지역의 법적 안정화를 위한 긴급 대책을 마련해야 할 것이다. 특히 통일대비 법조인 양성과정이 진행됨과 동시에 통일법조인의 북한 파견 근무 및 법무조직에 대한 인수가 진행되어야 할 것이다.

통일 추진단계에서는 북한지역에 법무행정 지원인력을 원만히 파견하여 통일 후유증을 극복해야 할 것이다. 법무행정 지원인력은 남북한 통합을 완성하는데 결정적인 역할을 할 것이며, 법무행정 통합 자체를 위해서도 매우 중요하다. 그러나 남한에서 북한지역으로 파견된 남한의 법무행정 지원인력과 북한출신의 법무행정 지원인력 간 마찰과 갈등이 발생할 수 있으며, 무리한 통합이 추진되는 등 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 원만하고 성공적인 법무행정 지원인력의 운영을 위해서는 법조인력의 선발·양성·관리에 있어 특별한 주의가 필요하다. 독일 통일에서 새로 편입된 동독지역의 법무행정 수요 충족과 체제통합을 위해 법조인력이 투입되었던 사례는 시사점이 될 수

있다.

통일 추진단계에서 북한법의 제한적 수용 내지 잠정적 적용 문제에 대한 정부의 결정 또한 중요하다. 남한법이 북한에 적용되는 경우 남한법 그대로 적용될 수 있는 경우도 많이 있겠으나 대개의 경우 일부 수정이나 경과규정과 함께 적용이 가능하게 특별법적 조치를 취해야 할 것이다. 이 경우 새로운 입법이 필요한 경우도 많이 있을 것이나, 잠정적으로 북한법의 적용이 허용되는 경우에도 새로운 헌법이념과 법체계에 맞게 수정을 거친 후 제한적으로 허용되어야 할 것이다.

#### 마. 북한지역 토지 문제 처리 대비

통일 추진단계에서 몰수토지에 대한 보상처리 문제가 대두할 것이다. 특히 사회제도 중에서 토지소유제도는 인간의 삶에서 필수불가결한 본원적인 생산수단을 규율하는 제도라는 점에서 그 재편의 방향에 따라 남북한주민의 경제생활과 사회·문화적 가치체계가 상당한 영향을 받을 수밖에 없다. 토지소유제도를 어떻게 재편할 것인가의 문제는 사법질서를 유지하기 위한 가장 근본적인 문제이다. 몰수토지에 대한 원권리자의 반환신청 문제도 통일한국의 토지소유제도를 합리적으로 재편하기 위한 여러 현안 중에 신중히 다루어야 할 문제라고 판단된다.

이를 위해서는 별도로 남북한의 토지소유제도가 형성되는 과정을 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 구동독정부는 1990년 6월 15일의 ‘공동성명’을 실현하기 위하여 몰수된 재산 및 국유기업의 원상회복 또는 보상의 준비단계로서 원권리자가 자신의 권리를 신고할 수 있는 ‘재산법상 청구권의 신고에 관한 명령’(이하 ‘신고령’이라 한다)을 동년 7월 11일에 제정하였다. 신고령은 신고대상 권리의 범위, 신고자,

신고기간, 절차 등을 규정하고 있다. 신고대상은 동독의 법령에 의하여 몰수, 국유화 또는 신탁관리된 재산가치, 나치에 의한 강제매각, 국유화 또는 기타의 방법으로 상실된 재산가치, 반법치국가적 형사절차에 의하여 몰수되어 이후 복권법에 의하여 형사판결 또는 형사절차의 심사를 청구한 재산가치 등이다. 그러나 동독정권 수립 이전에 소련점령군에 의하여 점령법 또는 점령고권에 의하여 몰수된 재산은 원상회복의 대상이 아니므로 신고대상에서 제외되었다. 신고권자는 자연인 및 법인이며 그 상속인과 권리승계인도 신고할 수 있게 되었다.

통일 후 북한지역 토지소유권 분쟁은 심각한 문제가 될 것이다. 독일 통일의 경험을 통해서도 월남주민의 과거 북한토지 소유권을 일괄적으로 소멸시킬 수 있는 입법적 대책이 필요함을 알 수 있다. 동·서독 통일 후 3년이 지난 시점까지만 해도 동독 내 부동산 소유권 반환청구 건수가 무려 250만 건이나 되었고 그 면적은 동독 총면적의 3분의 1에 해당할 정도로 방대하였다. 이와 같은 소유권 분쟁은 통일 이후의 독일 사회에 많은 혼란을 안겨 주었고 통일국가 경제재건에 큰 장애요인으로 작용하였다. 이러한 대규모 소유권 분쟁은 서독정부도 예견하지 못했던 '통일후유증'이었다. 따라서 과거 북한지역 몰수 토지에 대한 보상 문제를 해결하는 것이 통일 추진단계에서 개인의 사적소유권과 관련하여 가장 먼저 해결되어야 할 문제이다.

#### 4. 소결

통일에 대비한 법·제도 분야의 과제는 어느 한 분야에만 국한되는 것이 아니라 전반적인 면에서 다양한 법적 인프라를 갖추는 것이다. 남한과 북한의 상이한 체제를 원만히 통합되기 하기 위해서는 정치,

경제, 사회문화, 인권 제 분야의 관련 법·제도들이 나타난 사회현상을 충분히 반영해야 하고 때로는 예기치 못한 상황에 대한 대책도 마련해야 한다.

북한 변화단계에서 법·제도 분야의 과제는 남한의 국내법적 상황을 점검하고 북한의 변화를 위한 남한의 법제 정비에 초점을 두어야 한다. 북한의 변화를 이끌어 내기 위한 남북교류협력에 초점을 두고 이를 위한 법제 개선방안을 마련해야 한다.

통일 추진단계에서는 남북한의 상호 적대적 법제를 개선함과 아울러 남북공동기구를 설치해 추진하는 공동노력이 필요하다. 남북기본합의서의 체결과정에서 ‘남북 간 법률적·제도적 장치의 개폐’ 문제가 제기되었으며 남북한은 남북합의서상 ‘남북법률실무협의회’에서 이 문제를 협의·해결할 것을 합의하였다. 이와 관련된 남북당국자회담을 통해 ‘남북법률실무협의회’를 구성하거나 또는 ‘남북법률공동위원회’를 구성하여 남북한의 상호 적대적 법제를 개선하는 조치가 필요하다.

마지막으로 중요시되는 것은 남한과 북한주민들이 법제 통합을 통해 하나의 국가, 하나의 국민으로 성립된다는 사실을 인식하는 것이다. 이러한 법적 기초 하에 새로운 통일국가로 거듭나기 위해서는 상대방 인권 존중이 기본 전제가 되어 새로운 국가 체제로 거듭나도록 법제 시스템을 정비해야 할 것이다.





IV

# 정치·행정 분야 과제





## 1. 기본 방향

### 가. 목표

21세기 우리 민족에게 부여된 수많은 과제 중 가장 중요한 것은 아마 한반도 통일의 실현일 것이다. 그러나 통일의 실현도 중요하지만 통일과정에서 나타나는 각종 문제를 큰 무리 없이 처리하여 정치·사회적 안정 속에 통일을 완성하는 것은 더욱 중요하다. 또한 분단의 극복 못지않게 중요한 문제는 통일된 국가의 모습이다. 통일된 한국은 민주주의와 시장경제체제를 기본으로 하여 국민이 인간다운 생활을 영위하는 가운데 자아를 실현할 수 있는 체제이어야 한다. 또한 복지주의를 지향하여 모든 국민들이 건강, 교육 등에 있어서 혜택을 누리고 국가적 지원, 즉 사회적 시민권 내지 사회권 보장의 혜택을 받을 수 있도록 하여야 한다. 현재 북한주민은 계속되는 경제·식량난과 인권탄압 등으로 인간으로서의 생존권조차 보장받지 못하는 비참한 상태에 놓여있다. 따라서 한반도 통일국가는 현대 국가의 공통된 기본원리인 민주주의 이념 하에 북한사회와 주민을 배려하는 방향으로 구체화되어야 하며, 사회적 기본권을 보장한 법령과 이를 시행하기 위한 각종 정책들이 조율되어 북한주민들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하여야 한다.

그러나 한반도 통일은 우리의 의사와 관계없이 언제, 어떠한 방식으로 실현될지 모르기 때문에 통일이 반드시 우리 민족의 자유와 복지 그리고 행복한 미래를 보장한다고 단정할 수는 없다. 남북한이 합의하여 통일을 실현하였다 하더라도 준비하지 못한 상태에서 통일을 맞이하게 될 경우 우리 민족에게 혼란과 부담을 안겨주고 나아가 큰 재앙이 되는 결과를 초래할지 모른다. 이 경우 북한의 주민들도 통일

국가에서 그들이 열망하였던 자유와 복지 그리고 풍요를 경험하기는 커녕 또 다른 형태의 빈곤과 차별 속에서 살아갈 수밖에 없을 것이다.

따라서 우리는 통일과정과 통일 이후에 나타날 수 있는 여러 문제점을 사전에 예방하고 남북한 합의 하에 평화로운 통일과정을 이끌어 내며 궁극적으로 민주·복지국가를 건설하기 위해서 지금부터 정치·경제·사회·문화 모든 분야에 걸쳐 철저한 대비를 해야 할 것이다. 충분한 대비를 하지 못한 상태에서는 통일 그 자체도 어려울 뿐만 아니라 설사 통일이 된다고 하더라도 심각한 후유증을 겪게 될 것이다. 서독은 안정된 경제적 토양, 사회적 통합 등에도 불구하고 급작스럽게 맞이한 통일을 충분히 대비하지 못한 상태에서 통일을 맞이한 지 20여년이 지난 지금까지 그 후유증을 극복하지 못하고 있는 독일의 사례가 이를 증명하고 있다.

통일대비에 있어서 다른 분야도 중요하지만 특히 정치·행정 분야에 대한 대비는 필수적이다. 정치·행정적 사항은 다른 하부구조 문제와는 달리 통일국가의 기본 틀을 구축하는 문제이며 국가발전의 핵심적 사항이기 때문이다. 남북한 합의 통일을 위한 정치·행정적 대비체제 구축을 위한 과제의 범위는 상당히 넓은 편이다. 통일한국의 통치체제 구축, 정당·선거제도의 구축 등 정치체제 구축에 관한 사항, 행정조직의 재설계, 관료제도의 재구축 등은 물론 남북한 행정계층의 통합, 지방행정체제의 구축, 행정인력의 파견 등이 이 분야의 중요한 정책과제로 꼽을 수 있다. 이밖에 북한지역 선거(지방선거) 실시에 따른 조치 및 지원 사항, 북한의 과거청산에 관한 사항 등도 통일에 대비하여 정치·행정적으로 고려하여야 할 과제라 할 수 있다. 통일과정과 통일 이후에 나타날 여러 정치·행정적 문제와 과제에 대한 심도 있는 논의와 철저한 준비는 통일한국의 모습을 결정하는 첫 단추이다.

## 나. 추진 방향

남북한 통일을 위한 정치·행정적 분야에 있어서의 대비는 다음과 같은 원칙과 방향으로 추진되어야 한다. 첫째, 통일대비는 전략적으로 추진되어야 한다. 언급한 바와 같이 남북한 합의 통일을 위한 정치·행정적 대비체제 구축을 위한 과제의 범위는 상당히 넓은데 다양한 과제들이 그 중요도와 우선순위에 있어서 모두 동일한 것은 아니다. 어떤 과제는 그 추진방법과 세부사항까지 자세히 설계하고 대안을 제시하여야 할 필요가 있는 반면, 어떤 과제의 경우 그렇게 할 필요가 없는 것도 있다. 또한 지금부터 준비하여야 할 과제가 있으며 남북한 통일이 임박해서 그 방안을 찾아도 늦지 않은 과제도 있다.<sup>59</sup> 따라서 남북한 통일을 대비하기 위해서는 통일과정에서나 통일 이후에 나타날 여러 정치·행정적 수요들에 대한 전략적 접근방법이 요구된다. 이를 위해서는 여러 과제들을 검토하여 그 우선순위를 정하고 그 중요도에 따른 접근 방법을 달리 할 필요가 있다. 그리고 이들 대안들에 대한 로드맵을 작성하여 대비 과제의 우선순위, 소요 예산, 과제 담당기관 등을 명확히 해야 하며 이를 바탕으로 종합적인 관리를 할 필요가 있다. 통일과정과 통일 이후를 위해 무엇을, 어떻게, 어떤 순위로 대비할 지를 정하는 것이 통일대비의 시작인 것이다.

둘째, 통일대비는 일관되며 지속적으로 추진되어야 한다. 한반도 통일문제에 있어 가장 문제시되는 점의 하나는 그동안의 대북정책이

---

<sup>59</sup> 예를 들어 통일 후 북한지역에 투입되어 행정 통합의 업무를 수행해야 할 통일행정인력을 양성하는 사항은 지금부터 꾸준히 추진하여야 할 사항이며 이를 위해 세부사항을 계획하고 설계하여야 한다. 그러나 통일 이후 북한지역에 대한 지방자치제 실시 문제는 사전에 특별히 준비하거나 급히 결정하여야 할 사항은 아니다. 통일 후 북한지역에 대한 지방자치제 실시 문제는 통일 직전 국내 및 북한의 상황을 종합적으로 판단하여 결정할 문제이다.

일관성 있게 지속적으로 추진되지 않았다는 점이다. 예를 들어 특정 정부에서 야심차게 추진되었던 대북·통일정책의 주요 내용이 다음 정부에서는 대폭적으로 변경되거나 중단되곤 하였다. 나아가 이전 정부에서 추진되었던 특정 대북정책이 다음 정부에서는 비판의 대상이 되기도 하였다.

통일대비 정책은 대북·통일정책에 비교해 정치성이 낮게 때문에 자주 변경되거나 중단될 가능성은 낮음에도 불구하고 정권 교체 등 여러 이유로 인해 추진방법과 내용이 달라질 가능성은 항상 존재한다. 그런데 만약 통일대비 정책이 정부마다 달라지거나 또는 중단된다면 효율성 있는 대비체제의 구축이 어려울 뿐만 아니라 그 효과를 기대하기도 힘들 것이다. 또한 북한과의 신뢰관계가 훼손되어 북한의 참여와 협력도 기대하기 어려울 것이다. 예를 들어 통일과정에서 대북업무를 수행하고 통일 이후에는 각종 통합업무를 수행하여야 할 통일행정인력<sup>60</sup>의 양성과정이 정부마다 그 핵심 교육내용이 다르고 특히 교육과정이 자주 중단된다면 이 업무를 수행할 전문 인력의 양성은 기대하기 어려울 것이다.

통일대비 관련 정책은 정부의 성격과 정책 방향과 관계없이 일관되게 추진되어야 하며 정권이 교체되더라도 꾸준히 추진되어야 한다. 그런데 정부의 교체와 관계없이 일관성 있게 추진되기 위해서는 처음 과제를 선정할 때부터 국민의 여론을 충분히 수렴하고 국민의 합의하

---

<sup>60</sup> '통일행정인력'이라는 용어는 학계의 공식적 용어는 아니다. 독일 통일 이후 한반도 통일에 관한 연구가 단순히 통일방법, 남북한 관계에 대한 논의의 수준을 넘어 한반도 통일 이후 남북한 법적·제도적 통합은 물론 국민의식의 통합을 의미하는 내적통합에 관한 문제로 확대되면서 이러한 업무를 수행할 인력의 필요성이 제기되어 왔다. 다시 말해서 독일 통일 이후 독일의 경험을 분석하여 우리 한반도 상황에 적절히 대입하고 이를 통해서 시사적 교훈을 얻으려는 시도가 잦아지면서 통일 이후를 대비하는 연구가 나타났으며 그 중 통일 이후 인력관리의 한 분야로 인력지원에 대한 문제가 제기되면서 통용되기 시작했다.

에 추진되어야 한다. 지나치게 이상적이거나 파격적인 내용으로 인해 사회적 논란이 되었던 대북정책의 경우 다른 정부에 의해 크게 수정되거나 중단되었던 사례에서 찾을 수 있듯이 파격적인 내용을 담은 통일대비 또한 일관되게 추진될 가능성이 적다는 점을 직시하여야 한다. 통일대비 과제를 선정할 때는 국민 다수가 수긍한 것부터 하여야 하며 국민의 동의하에 점진적이며 지속적으로 추진되어야 한다.

셋째, 네트워크 중심의 대비체제 구축이다. 통일정책 분야가 중앙 정부의 독단적 영역이 아니라 다양한 주체들과의 네트워크 속에서 추진되어야 한다는 주장은 이미 새로운 주장이 아니다. 남북한 교류를 비롯하여 사회·문화교류, 인도적 지원 과정에서 다양한 시민단체들이 참여하고 있으며, 나아가 국제기구 등이 참여하여 상호 연계 구조를 형성하고 있다. 이들의 영향력은 영역별로 다소 차이는 있지만 점차 확대되고 있으며 이들 영향력이 확대되면서 기존 국가 독점적 정책추진과는 상이한 모습을 보이고 있다.

물론 다른 과제와 달리 정치·행정적인 통일대비 과제는 그 성격상 주로 중앙정부가 중심이 되어 추진되어야 할 과제들이다. 이미 언급한 바와 같이 통일한국의 통치체제 구축, 정당·선거제도의 구축 등 정치체제 구축에 관한 사항, 행정조직의 재설계, 관료제도의 재구축 과제 등과 남북한 행정계층의 통합, 행정인력의 파견 등의 행정체제 구축 과제 등은 민간부문에서 감당할 수 있는 과제가 아니며 정부가 세부계획을 세우고 추진하여야 할 과제이다. 그러나 정치·행정적 대비가 정부의 주요 임무에도 불구하고 정부는 과제를 수행할 때 독단적으로 결정하고 추진하기 보다는 관련 주체들과 네트워크 체제를 구축하면서 추진할 필요가 있다.

한 예로 통일행정인력을 양성하는 문제는 단지 중앙정부만이 추진하여야 할 사항이 아니라 지방자치단체들도 적극적으로 참여하여

야하며 때로는 민간단체의 지원을 받아야할 필요도 있을 것이다. 통일행정인력에 대한 교육은 일차적으로 통일교육원 또는 중앙공무원 교육원 등 정부 교육기관에서 담당하여야하겠지만 지방자치단체의 교육기관에서도 이를 담당하여야하며, 필요한 경우 민간단체에서도 관련 교육을 담당하여야만 한다. 기타 통일 후 북한지역 지방행정체제 구축 등의 과제도 남한 지방자치단체들의 적극적인 참여와 지원을 기반으로 추진되어야할 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 통일대비 정치·행정 분야의 과제

분야	정치·행정 분야
목표	권력구조 및 행정체제 개편 준비
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○전략적 통일대비 추진</li> <li>○일관적이며 지속적인 통일대비 추진</li> <li>○네트워크 중심의 대비 체제 구축</li> </ul>
북한 변화단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정치 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일을 위한 국내 정치적 역량 강화</li> <li>-북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적</li> <li>-지속적인 남북대화</li> </ul> </li> <li>○행정 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 행정체제에 대한 정확한 이해</li> <li>-통일행정인력의 양성 및 관리</li> <li>-남북한 행정교류 추진</li> </ul> </li> </ul>
통일 추진단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정치 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일한국의 정부형태 합의</li> <li>-통일한국의 의회제도 결정</li> <li>-북한지역 정당 체계 구축</li> </ul> </li> <li>○행정 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편</li> <li>-통일한국 행정체제에 관한 구상</li> <li>-통일한국 관료제 구축에 관한 구상</li> <li>-행정 인력 파견 관련 사항</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 북한 변화단계의 과제

북한 변화단계는 남북한 통일의 방법과 시점이 명확히 정해져 있지 않지만 통일을 위해 북한의 변화를 유도하는 한편, 우리 내부적으로는 역량을 강화하는 단계이다. 이 단계는 지금부터 시작되는 단계로 통일을 위한 정치·행정적인 과제를 미리 설정하고 이에 대한 추진 계획을 수립·추진하는 단계이다. 또한 북한의 변화를 유도하기 위한 전략적인 대북정책을 수립·추진하여야 할 단계인 동시에 평화적 통일을 위해 남북한이 교류하고 평화체제를 구축해야 할 단계이다. 이 단계에서의 정치·행정적 과제를 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 정치 분야

#### (1) 통일역량 강화: 통일을 위한 국내 정치적 역량 강화

통일을 대비하는 가장 기본적이면서도 효과적인 방법은 통일을 가능케 하는 요인들을 지속적으로 확보·확대하고, 반대로 통일을 제약하는 요인들을 감소·제거하는 길이다. 또한 우리의 역량을 극대화하고 북한의 변화를 유도하는 동시에 주변국들과의 공조를 통해 이들의 지지와 협력을 얻는 것이 통일로 가는 길인 것이다. 그런데 이러한 여러 요인들 중 가장 중요한 것은 바로 정치적 안정이다.

우선 남한이 정치적으로 안정되고 민주 복지국가로 성장하여 세계적 경제 강국으로 성장하는 것이 중요하다. 독일 통일을 즈음해서 독일인 사이에는 ‘아침에 일어나 보니 통일이 우리 집 문 앞에 와 있었다’라는 말이 유행했었다. 이는 독일인이 전혀 예측하지 못한 상태에서 갑자기 통일을 맞이한 것을 비유한 것이다. 그러나 통일이 갑자

기 찾아왔다는 말이 독일인이 통일에 대해서 전혀 준비하지 않았다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 서독인은 분단 후부터 통일을 대비해서 정치적 안정과 민주사회 건설을 위해 노력하였으며 이러한 역량을 바탕으로 동독과의 교류협력을 추진하였다.

우리의 역량 강화를 위하여 반드시 해결해야 할 또 하나의 사항은 정치적 갈등을 최소화하여 통합된 사회를 유지하는 것이다. 현재 우리 사회는 빈부의 격차로 인한 갈등, 지역 갈등, 이념적 갈등 등 사회적 갈등문제가 정치적 갈등으로 증폭되어, 각 정파 간에 첨예하게 대립되어 있다. 사회갈등을 해결하여야 할 정치권이 오히려 갈등을 부추길 뿐 만 아니라 심화시키고 있는 실정이다. 특히 갈등 문제 중에서도 필히 해결하여야 할 사항은 민족문제에 대한 내부 갈등, 즉 남남갈등인데 정치권이 이 문제를 해결하기는커녕 이를 심화시키고 나아가 이를 이용하고 있는 실정이다.

현재와 같이 통일문제에 있어 국민적 합의형성이 어렵고 갈등이 지속될 경우 정부는 효율적인 대북·통일정책을 수행할 수 없으며 남북한 통일의 실현도 사실상 불가능할 것이다. 천안함 침몰 원인에 대한 국민의견의 분열성은 통일과 민족문제에 대한 사회적 갈등이 얼마나 심각한가를 보여주는 단적인 예이다. 천안함 침몰이 북한의 소행이라는 정부의 발표에도 불구하고 국민의 상당수가 이를 불신하고 있다는 것은 천안함 침몰 원인의 사실관계를 넘어 정부의 정책에 대한 불신자가 상당하다는 점을 반증하고 있는 것이다.<sup>61</sup> 이밖에도 우리 사회에서 민족문제에 대한 갈등, 즉 남남갈등이 심각하게 표출되는

---

<sup>61</sup> 천안함 사건에 대한 정부 발표에 대해 일반 국민을 대상으로 한 조사(리서치플러스, 2010.5.28~29)에서 정부의 발표를 신뢰한다는 응답자는 전체의 72.6%, 신뢰하지 않는다는 24.6%로 나타났으며 기자들을 상대로 한 조사에서는 41.5%가 불신한다고 응답하였다. 박종철 외, 『통일환경평가』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 70.

사례를 많이 볼 수 있는데 북한을 대상으로 한 인도적 지원에 대한 보수와 진보세력의 의견 차이, 북한과의 교류협력에 대한 의견 차이와 갈등 등을 그 예로 들 수 있다.

이렇듯 통일·남북문제가 사회적 갈등의 대상이 되고 있는 주요 이유는 소통과 합의보다는 반대와 대립이 난무하는 한국 정치문화의 특징에서 찾을 수도 있지만, 무엇보다도 그동안 정치세력들이 민족문제를 정치적으로 이용하였기 때문이다. 그동안 우리 정치권은 분단을 극복하기 위해 우선적으로 국민통합을 유도하기는커녕 오히려 민족·통일문제를 정적을 비판하고 제거하는데 이용하였기 때문이다. 따라서 통일을 대비하는 첫 걸음은 우리 사회의 주요 정치세력들이 하루 빨리 대북·통일문제에 대한 합의점을 모색하는 것이며 이를 국민적 합의구조로 확산시켜야 한다. 통일문제에 대한 합의구조 창출이야말로 통일대비의 최우선 과제이다.

## (2) 북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적

‘적을 알고 나를 알면 백전백승(知彼知己 百戰百勝)’이라는 말이 있듯이 통일을 위해서는 우선 북한에 대해 정확히 아는 것이 중요하다. 즉, 정치, 경제, 사회 모든 면에 있어 북한에 관한 정보를 수집하고 정확한 실태를 파악하는 것이 남북관계는 물론 통일을 위해서도 대단히 중요하다. 분단 후 현재까지 우리 정부는 물론 여러 사회기관에서는 북한에 대한 정확한 실태를 파악하기 위해 노력하여 왔으며 일부 대학과 대학원에서는 북한학과가 개설되어 북한에 대한 체계적인 연구와 함께 전문가를 양성하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에서는 현재 북한에 대하여 만족할 만한 수준의 정보체계가 구축되어 있다고 말할 수는 없으며 북한의 실상에 대해 정확히 알고 있다고

말할 수도 없다.

불과 수년 전에 우리 사회에서는 북한의 갑작스러운 체제붕괴 가능성이 제기되면서 통일에 대한 기대감이 높아지기도 하였으나 결국 정확한 정보가 아닌 것으로 판명되었던 사례가 있었다. 또한 김정일의 건강 악화와 조기 사망설이 급속히 퍼지면서 다시 북한체제의 조기 붕괴 가능성이 제기되었으나 김정일의 건강이 회복되면서 결과적으로 이 역시 낭설로 끝나고 말았던 사례도 있다. 이처럼 북한에 대해 정확한 정보를 수집하지 못한 상태에서 나타났던 오해와 거짓 소문의 사례는 한두 건이 아니다. 이런 와중에 소위 북한 전문가들도 정확한 정보에 근거하지 않은 주장을 되풀이하다가 나중에 ‘아니면 말고’ 하는 식으로 철회하는 무책임한 행동을 반복하기도 하였다.

결론적으로 우리는 아직까지 북한의 실상에 대해 정확히 파악하고 있지 못한 상태이며 북한에 대해 정확한 정보를 수집하고 분석하는데도 여러 어려움을 겪고 있다. 북한에 대한 정확한 정보 없이는 효율적 대북정책의 수행은 물론 통일대비도 효과적으로 추진할 수 없다. 북한의 정치, 경제, 사회, 문화체제에 대한 정확한 분석과 이해는 물론 북한주민의 의식과 행태, 북한의 군사력(핵무기 수준 등), 전쟁수행 능력, 북한 군인들의 통일 의지, 북한주민의 체제전환 능력 및 환경 등에 대해서도 좀 더 깊이 있는 연구가 필요하다.

북한에 대한 심도 있는 연구와 정보수집 못지않게 중요한 것은 북한의 체제를 남한의 체제와 비교하여 장차 실현될 통일 이후를 대비한 새로운 체제에 대한 구상이다. 예를 들어 북한의 권력체제는 우리의 체제와는 상이한 체제를 구축하고 있어 통일 후 통합과정에서 여러 문제점이 나타날 것으로 예상되고 있다. 따라서 지금부터라도 북한의 권력체제에 대한 분석과 함께 남한의 권력체제를 비교하고 이를 바탕으로 통합을 구상하는 것도 필요하다.

### (3) 지속적인 남북대화

이명박 정부에 들어서 북한의 천안함 폭침과 연평도 폭격 등 군사적 도발로 인해 남북 당국자 간 대화가 중단되고 남북 교류협력의 횡수나 규모도 이전 정부 때와 비교해서 크게 줄어들었지만 그렇다고 해서 남북 대화와 교류협력이 완전히 중단되지는 않았다. 특히 남북 경제협력의 상징인 개성공단 사업은 중단 없이 진행되고 있다.

남북 교류협력의 방법과 그 규모에 대해서 우리 국민들 간에는 다소 의견 차이는 있지만 우리 국민들 대다수는 남북 간 지속적인 대화와 교류협력은 필요하다고 인식하고 있다. 남북 대화와 교류협력의 추진은 민족 동질성을 유지하고 한반도 평화를 유지시키는 필수 불가결한 조치이기 때문이다. 따라서 비록 매 정부마다 대북정책 추진 방향과 북한·통일관은 조금 다르더라도 모든 정부는 최소한 남북 간 대화 채널을 유지하여야 하며 교류협력 사업을 추진하여야 한다. 이와 함께 극심한 경제·식량난으로 인해 어려운 삶을 유지하고 있는 대다수의 북한주민들을 위해 최소한의 인도적 지원도 필요하다. 이는 어려움에 처한 북한주민들에 대한 현실적인 조치이자 북한의 변화를 유도하고 한반도 통일을 촉진시키며 통일 이후 민족 간 갈등과 대립을 피하기 위한 최소한의 조치인 것이다.

## 나. 행정 분야

### (1) 북한 행정체제에 대한 정확한 이해

그동안 국내에서는 북한의 정치·권력체제에 대해서는 비교적 꾸준한 연구가 진행되었던 것에 반해 북한의 정부형태와 조직 그리고 관료제 같은 행정체제에 대한 연구는 상당히 미흡한 편이다. 그러나

1980년대 및 1990년대에는 일부 학자들을 중심으로 이 분야에 대해 활발한 연구가 있었으나 2000년 이후에는 더욱 소홀해진 감이 없지 않다. 현재 국내에서는 북한의 정부기능과 조직 등 북한 행정체제에 대한 연구물이 극히 적은 실정이다.

그동안 북한행정에 대한 심도 있는 연구가 추진되지 못했던 일차적인 이유로는 이에 대한 기초자료의 부족을 들 수 있겠지만 북한에 대한 행정학자들의 관심 부족 등도 또 다른 이유로 꼽을 수 있다. 특히 북한 연구를 정치학 또는 경제학 등 다른 학문의 연구 영역으로만 간주하려는 행정학계의 성향도 연구 부진의 이유로 들 수 있다.

행정 분야에 있어 통일대비는 북한 행정체제에 대한 자세한 분석과 자료축적에서부터 시작된다. 북한에서 관련 자료를 충분히 공개하지 않는 상태에서 정확한 자료를 수집하고 분석하기에는 여러 어려움이 따르지만 탈북자의 의견을 종합·분석하거나 해외 자료 등을 분석하는 방법 등 다양한 방법을 활용하는 연구의 지혜가 필요하다.

## (2) 통일행정인력의 양성 및 관리

60년 이상의 분단, 갈등과 긴장으로 연속된 남북관계를 감안할 때 한반도 통일 이후 남북한 체제통합과정에서는 정치적·경제적·사회적 후유증이 심각하게 대두될 것이다. 독일의 경우 장기간에 걸친 내독간의 교류협력에도 불구하고 통일 이후 구동독의 체제전환에서 오는 실업문제, 경제성장률 저하 등 경제문제뿐만 아니라 구동·서독주민간의 갈등 등 사회문제로 홍역을 앓았으며 지금도 그 후유증을 완전히 극복하지 못하고 있는 상황이다. 우리의 경우 동·서독에 비해 남북간에 교류가 부족했던 점, 남북한 체제의 발전 격차가 동·서독의 경우보다 훨씬 크다는 점을 감안할 때 한반도가 통일될 경우 남북한

간 갈등과 이질감은 독일의 경우보다 훨씬 클 것으로 예상된다.<sup>62</sup>

이러한 상태에서 추진되는 통일 이후의 체제통합작업은 사실상 통일 그 자체보다 훨씬 어렵고 복잡한 과정으로 이 과정에서 많은 행정인력들의 활동이 요구된다. 통일 후 북한지역의 체제전환과 행정수요의 충족을 위해서 북한지역의 사정을 누구보다도 잘 알고 있는 북한 출신 관료를 이용하는 것이 이상적일 것이다. 그러나 북한관료는 자질과 능력이 부족할 뿐만 아니라 수 십년 동안 당에 종속되었기 때문에 그 정당성도 크게 손실되어 있는 실정이다. 주지하다시피 북한에서 관료의 임용과 승진의 일차적 기준은 당성, 출신성분, 이념성 등이며 행정에 필요한 전문지식이나 근무 역량은 부차적 조건이다. 이로 인하여 북한의 관료에게는 무능함은 물론 형식주의, 무사안일주의, 권위주의, 부정부패 등 각종 병폐가 두드러지게 나타나고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>63</sup> 또한 이들 다수는 북한체제의 핵심세력으로 북한주민을 억압하고 기득권을 누리고 있었기 때문에 통일 후 남한주도의 체제통합작업에 걸림돌이 될 수도 있다.

이런 상황에서 통일 후 북한지역의 체제안정과 남북한 통합작업을 위해서는 여러 업무를 수행할 남한 출신 통일행정인력들이 필요하다. 다시 말하면 한반도 통일 후 발생하는 여러 문제를 해결하고 정치·경제·군사·사회·문화 모든 영역에 걸쳐 체제전환업무를 수행하며 그동안 단절되었던 남북한주민을 연결해 주는 임무를 수행하기 위해서는 남한 출신 행정인력의 북한지역 투입은 불가피할 것이다.

통일행정인력의 개념 및 성격에서 알 수 있듯이 통일행정인력 운

---

62 분단국 통일 이후 그 후유증은 분단 당사국의 이질성과 정치적, 경제적 차이가 크면 클수록 심각한 것으로 보고되고 있다. 황병덕, 『동서독간 정치통합연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 99.

63 김공렬, 『북한관료제론』(서울: 대영문화사, 1993), p. 54.

용의 성공여부는 곧 통일 후 체제통합의 성공여부와 직결된다고 해도 과언이 아니다. 그런데 막중한 임무를 수행할 이들 인력에 대하여 사전에 아무런 준비 없이 통일 직전 긴급 선발하여 투입할 경우 인력 활용이 효과적으로 이루어지기는 극히 어려울 것이다. 사전에 충분한 교육을 받지 못한 이들이 통일의 완성과 체제통합이라는 막중한 과업을 성공적으로 완수할 가능성은 그리 높지 않을 것이다.

결과적으로 이들은 현재부터 미리 선발하여 교육시키며 지속적으로 관리하여야 한다. 물론 언제, 어떻게 실현될지 모르는 통일에 대비해서 많은 인력을 교육시키는 것이 비현실적이며 예산과 인력낭비라는 생각이 들지도 모른다. 특히 북한의 핵문제가 해결될 가능성을 보여주지 못하고 있는 상황에서 통일을 대비해서 인력을 양성하고 관리하여야 한다는 주장이 적실성을 결여하고 있다는 지적도 있을 수 있다. 그러나 통일 전망이 불투명하다는 이유가 통일을 대비하고 통일국가 구상 자체의 포기를 정당화할 수는 없다. 오히려 남북관계가 경색되어 있을수록 이상적인 통일국가의 미래상을 설정하고 이의 실현을 위해 대비하는 것이 바람직한 실천이라고 본다.

### (3) 남북한 행정교류 추진

현재와 같이 북한이 선군정치를 강조하면서 핵무기 개발을 고수하고 있는 상황에서 남북한 정부차원의 행정교류는 쉽지 않다. 특히 천안함 폭침과 연평도 포격에 대해 사과하라는 우리 정부의 요구를 거부하면서 대남 강경자세를 유지하고 있는 북한정권의 최근 태도를 볼 때 당분간 당국자 차원의 남북대화는 어려울 것으로 예상된다. 그러나 향후 정치적 환경의 변화에 따른 남북한 교류의 재개는 불가능한 것이 아니며 이런 차원에서 그 대안으로 제시되고 있는 것이 지방

차원의 교류협력 활성화이다. 남북통일이라는 국가적 과제를 중앙정부 차원에서만 다루는 것은 국제적 상황과 정치·군사적 환경, 교류협력 사안에 따라 한계를 가질 수 있기 때문에 지방 간 협력체계를 구축하는 것은 의미 있는 대안이라 할 수 있다.

지방자치단체가 추진하였던 남북교류협력사업은 현재 잠시 주춤하고 있지만 2000년 이후 전국의 많은 지방자치단체들은 지역의 특성을 살린 다양한 사업을 선정하여 남북교류협력사업을 추진한 바 있다. 남북교류협력사업을 추진하는 대부분의 지방자치단체들은 조례 제정은 물론, 자체적으로 남북교류협력기금을 마련하기도 하며 사업을 추진하는 과정에서 대북사업을 하는 민간단체와 연합하기도 한다. 또한 주민들의 의견을 수렴하고 지방의 역량을 결집하기 위해 지방차원의 ‘남북교류협력협의회’ 또는 ‘남북교류협력추진위원회’ 등의 기구를 구성·운영하기도 한다. 정부(통일부) 역시 지방자치단체의 남북교류협력사업이 북한의 개방과 민족동질성 회복에 기여할 것이라는 판단 하에 이를 지원하였으며 지방과의 정보공유와 협력을 위하여 기구를 구성하기도 하였다. 2006년 정부가 16개 광역자치단체 및 민간 전문가가 참여하는 ‘지자체남북교류실무협의회’를 구성한 것이 대표적인 예라고 할 수 있다.

그러나 그동안의 지방자치단체 남북교류협력사업 추진과정을 보면 성과 못지않게 많은 문제점이 노출되었다는 것을 알 수 있다. 우선 남한의 지방자치단체들이 사업을 성사시키려는 의욕만 앞세워 사업의 선정, 추진과정, 성과에 대한 세밀한 대책 없이 사업을 추진하는 과정에서 예산의 낭비 등 많은 문제점이 제기되기도 하였다. 또한 일부 지방자치단체에서는 자치단체장의 정치적 과시를 위해 사업을 추진하면서 북한에 과도한 지원을 약속하는 등의 문제도 일으킨 바 있다. 이 밖에도 지방자치단체 남북교류협력사업은 그 성격상 지방자치

단체와 중앙정부가 긴밀히 협조하여 추진하여야 할 사업임에도 불구하고 협조가 부족했다는 비판도 제기되었다.

향후 지방자치단체 남북교류협력사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 현재 정부와 지방자치단체가 가지고 있는 여러 문제점이 극복되어야 하며 이를 위해서는 사업 주체인 지방자치단체의 노력도 중요하지만 중앙정부와의 협력체계 구축도 중요하다. 또한 지방자치단체 상호간, 지방자치단체와 민간단체 간의 원만한 의사소통 및 협력체계의 구축이 필수적이다.

### 3. 통일 추진단계의 과제

통일 추진단계는 우리 정부가 통일을 원하는 북한의 새로운 정치세력과 통일문제에 대해 협상하여 평화적인 통일을 실현하는 단계이다. 이 단계에서는 남북한 정부는 통일의 절차와 방법, 기타 주요 사항에 대해 논의하고 결정하여야 한다. 이 단계는 통일 이후 실시될 선거에서 승리하기 위해 남측의 각종 정파들이 활발히 활동하면서 북한의 정당 또는 사회단체들과 연합하는 단계이다. 이 단계에서 등장할 문제 중 사회적 합의를 이끌어야 할 정치·행정적 문제 중 하나는 통일한국의 권력체제에 대한 문제이다. 이들은 통일한국의 정부형태, 연방제 실시 여부, 국회 양원제 채택 문제 등으로 현재에도 간헐적으로 제시되고 있기 때문에 한반도 통일이 가시화되면 정치권에서는 물론 사회적으로도 중요한 논의의 대상이 될 것이다. 특히 통일한국의 정부형태 문제는 남한 내부 뿐만 아니라 남북한 정부 간에도 논의될 주요 이슈가 될 것이다. 기타 통일한국의 행정체제 문제, 북한지역 지방자치제 실시 문제 등도 주요 이슈가 될 것이다. 이

러한 사항은 남북한 정부가 협의하여 최종 결정한 후 통일조약에 명시하여야 한다.

## 가. 정치 분야

### (1) 통일한국의 정부형태에 대한 국내적 합의

통일한국의 정부는 통일 이후에 필연적으로 나타나는 여러 어려움을 극복하고 남북한주민 간의 심리적, 실질적 거리감을 해소할 수 있어야하며 동시에 국민의 인권과 자유를 보장하여 궁극적으로 복지국가를 만들어야하는 막중한 임무를 띤다. 물론 이러한 과업 수행의 성패여부는 국가의 총체적인 능력과 지도자의 자질, 국민의 호응도에 달려 있겠지만 우리 상황에 맞는 정부 형태의 선택도 중요한 전제 요소이다.

대한민국의 역대 정부는 제2공화국의 의원내각제를 제외하고는 대통령중심제의 정부형태이나 각 정부가 채택하였던 대통령제의 내용과 성격에 있어서는 각기 많은 차이를 보였다. 또한 현재의 대통령제도 미국과는 많은 차이를 보이고 있다. 한편 우리나라 정부형태는 원칙적으로 대통령제이나, 다른 한편으로는 의원내각제 요소들도 포함하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 현행 헌법에서는 대통령, 국무총리, 국무위원으로 구성되는 국무회의를 두어 국정의 최고 심의기관으로 하고 있으며 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 국무총리는 대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 총괄하도록 하고 있다. 또한 국무위원은 국회의원직을 겸직할 수 있도록 하였다. 이와 같이 한국의 정부형태 특징은 대통령제를 기초로 하고 의원내각제의 요소를 도입함으로써 대통령에 의한 국정의 독단을 방지하

면서도 안정된 국정운영 할 수 있도록 제도화 한 것이다. 그러나 그 운영에 있어서는 헌법정신과 많은 차이를 보이고 있는 것도 현실이다.

통일한국의 정부형태로서 대통령제를 택할 경우, 대통령제의 일반적인 장점대로 대통령의 임기가 보장되어 안정된 정국운영이 가능할 뿐만 아니라 대통령이 통일 이후의 여러 위기상황 극복과 갈등해소에 적극적으로 리더십을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 대통령제가 통일한국의 정부형태로 채택될 경우, 국가위기를 빙자한 독재자의 출현이 우려될 뿐만 아니라 남한의 권력독점과 북한의 소외가 예상되기도 한다. 한편 북한의 소외상태에서 북한주민들은 북한 출신 인사를 대통령 후보로 강력하게 지지할 가능성이 있는데 만약 대통령 선거에서, 특히 통일 직후 시행되는 선거에서 북한체제 부활 등을 주장하는 극좌 정치인이 북한주민들의 절대적 지지를 받아 통일한국의 대통령으로 당선될 경우 문제는 심각해질 것이다.<sup>64</sup>

한편 의원내각제를 통일한국의 정부형태로 택할 경우 우선 의원내각제의 장점대로 책임정치와 민주정치가 실현될 수 있다. 특히 특정 1인으로서의 권력집중을 방지할 수 있으며 여러 정파에 의한 화합적 정부가 구성될 수 있다. 그러나 현재 정당정치가 정착되지 못하고 정치적 보스를 중심으로 형성되어 있는 정당, 타협과 조정을 할 줄 모르는 정치인, 그리고 전 근대적 권위주의적 정치문화를 극복하지 못하고 있는 국민의 정치의식 등을 고려할 때 의원내각제의 성공을 그리 낙관할 수 없다.

---

<sup>64</sup> 남한의 경우 여러 후보의 난립으로 유권자의 약 35% 지지만으로도 대통령으로 당선될 가능성이 있는데 만약 통일 후 대통령 선거에서 남한 후보들이 난립한 상태에서 북한주민들이 북한 출신 정치인 한 후보만 강력하게 지지할 경우 북한주민이 지지하는 자가 대통령으로 당선될 가능성을 배제할 수 없다. 독일의 경우도 통일 후 여러 가지로 실망한 구동독 국민들은 공산당(SED)의 후신인 민주사회당(PDS)을 전폭적으로 지지한 바 있다.

통일한국의 정부형태로서 대통령제와 의원내각제 이외에 이원집정제 등 다른 정부형태도 고려될 수 있는데 이 중 어떠한 제도를 선택하느냐는 결국 통일한국의 정치·사회·경제적 상황에 따라 결정될 것이다. 대통령제는 한국의 상황이 매우 심각하고 위기에 직면하였을 경우 비록 정치·경제·사회적 기반이 안정되지 못했다 하더라도 우선적으로 고려될 수 있는 정부형태이다. 의원내각제 또는 이원집정제는 통일한국의 상황이 그리 위급하지 않은 상황에서 효율성보다는 화합성이 요구될 때 적절한 정부형태라고 할 수 있다. 통일 전 남북한 정부가 통일한국의 정부형태를 논의하고 결정할 때는 이러한 사항도 고려되어야 할 것이다.

그러나 특정 제도의 선택보다 더 중요한 것은 그 제도를 운영하기 위한 전제조건인 충족이다. 대통령제를 선택하던 또는 다른 정부형태를 선택하던 그 제도를 실시하기 위한 전제조건이 충족되지 못한다면 결국은 실패로 돌아갈 것이다. 따라서 민주적인 헌법, 권력분립제도, 의회민주주의 등의 제도적 장치는 물론 이를 실행하는 정치가와 국민들이 성숙된 정치의식을 보일 경우에 채택된 정부형태는 그 기능을 제대로 발휘할 것이다.

## (2) 통일한국의 의회제도 결정

세계의 의회제도는 일반적으로 단원제와 양원제로 구분될 수 있다. 단원제는 일반적으로 국민의 대표인 민선의원들로 구성되는 하나의 합의체기구로 된 의회제를 말하는데 신속한 의회활동이 가능하며 의회의 경비를 절감할 수 있다는 장점이 있다. 반면 의회의 입법 활동이나 국정 심의가 경솔할 수 있고 정부에 대한 의회의 횡포가 가능하다는 단점이 있다.

양원제에서는 두 개의 의회가 독립되어 있고 양원은 각기 독자적인 의사결정을 하지만 필요한 경우 양원의 합동회의에서 의사결정이 이루어진다. 양원제의 장점은 국민을 대표하는 하원과 함께 상원이 연방국가에서 지방의 이익을 옹호하거나 직능적 이익을 대표할 수 있다는 점이다. 또한 상원은 하원의 경솔한 의사결정 및 급진적 개혁을 방지하고 하원과 정부의 충돌을 조정하는 역할을 통하여 국정 안정을 도모할 수 있다는 점이다. 반면 의회의 의사결정이 지연되거나 국가예산에 부담이 되고 상원의 견제로 하원의 대정부 견제기능이 약화될 수 있다는 단점이 있다. 또한 연방제의 경우 상원의 지방이익 옹호 기능이 자칫 국민의 의사에 반하게 작용함으로써 의회의 대의기능을 손상시킬 수 있다.

모든 제도가 그렇지만 의회제도는 특히 해당 국가의 역사적 배경과 정치적 상황에 큰 영향을 받는다. 즉 양원제를 택할 것인가, 단원제를 택할 것인가의 문제는 제도의 이론적 장단점보다는 그 나라의 특수한 상황이 결정적인 역할을 한다. 의회제가 영국에서 양원제로서 처음 시작되어 여러 국가에 전파되었으나 그 형태는 영국의 양원제와 반드시 일치하지 않는다. 양원제라고 하더라도 나라마다 양원의 선거 방법, 의원수, 의원의 임기 등과 같은 구성 원칙이나 양원의 권한문제에 있어서 차이가 있다.

영국의 양원제는 귀족의 이익에 대한 고려가 중요시된 반면, 미국이나 독일과 같은 연방국가의 양원제는 지방을 대표하는 상원과 국민을 대표하는 하원으로 구성되었다. 미국의 경우 상원(Senate)이 하원(House of Representatives)에 비해 강력한 권한을 행사한다. 독일의회는 하원인 연방의회(Bundestag)와 상원인 연방참사원(Bundesrat)로 구성되어 있는데 연방의회는 선거로 선출된 국민의 대표로 구성되며 연방참사원은 지방의 대표자로 구성된다. 연방참사

원의 의원은 국민 전체의 이익보다는 자신들 주의 이익을 우선적으로 대표하는 셈이다. 일본은 계급적 전통에 대한 고려나 연방제가 아닌 상황에서 상하 양원 모두 민선의원으로 구성되는데 이는 단지 민주적 절차에 대한 고려가 중요시 된 것이다.

통일한국의 의회제도는 통일 후 국내외 사정에 따라 신중히 결정되어야 한다. 통일이러는 큰 변화 하에 의회와 정부가 협의하여 가능하면 신속한 결정을 내릴 상황이거나 또는 통일과 더불어 많은 정부 예산이 필요로 하기 때문에 가능하면 의회 예산을 절약하는 것이 필요하다면 단원제를 채택하는 것이 유리할 것이다. 그러나 이러한 장점보다도 통일 후 북한지역 주민의 의견을 존중하여 지역갈등 해소에 초점을 둘 경우 양원제 도입도 권고할 만하다. 통일 후 양원제를 도입하면 지역대표에 입각한 상원이 북한지역의 이익과 주민들의 의견을 대변하는데 기여할 수 있기 때문이다.

### (3) 북한지역 정당체제 구축에 관한 설계

통일한국의 정치·행정체제 구축과 관련되어 통일 추진단계에서 남북한 정부가 합의·해결하여야 할 문제는 통일 이후 북한지역에 대한 지방자치제 실시에 따른 선거 문제와 정당체제 구축에 관한 문제이다. 만약 통일과 함께 북한지역에도 전면적인 지방자치제가 실시된다면 이를 위한 지방선거 실시가 불가피하기 때문에 지방선거 실시에 대한 정부의 합의와 대비가 필요하다. 통일 후 북한지역에서의 지방선거 실시는 최초의 민주주의 원칙에 의해 실시되어야 하는 만큼 이 단계에서는 이에 대한 철저한 검토와 준비가 필요할 것이다.

한편 통일 후 실시될 지방선거는 물론 대통령 선거 등으로 인해 통일 전부터 북한지역에도 다양한 정파들이 정당을 구성할 것으로 예

상되며, 특히 남한의 유력 정당들은 그 세력을 북한지역으로 확대할 것으로 예상된다. 북한에 새로운 정당이 설립되어 새로운 정당으로 통합될 수도 있으며 또한 남한의 정당들이 모태가 되어 북한지역에 지부를 설치하는 형식으로 추진될 가능성도 있다. 물론 전적으로 북한지역 주민들의 이익을 대변하는 새로운 정당들도 탄생할 가능성이 있으며 북한 사회주의체제를 옹호하고 계승하는 극좌파 정당의 출현도 가능하다. 통일로 인한 상대적 박탈감, 만족하지 못한 경제·사회적 상황 등으로 인하여 북한주민들의 불만이 확대된다면 이들 정당들이 북한주민들로부터 절대적 지지를 받을 수도 있다.

따라서 북한지역에서 설립된 북한 조선노동당 잔속세력들의 영향력을 약화시키고 세력이 확장되지 못하도록 하는 정책들도 필요하지만 정부, 특히 정당해산권을 가지고 있는 헌법재판소는 북한지역에 설립되는 정당들의 정강과 활동이 헌법에 명시하고 있는 사항의 위반 여부를 자세히 검토할 필요가 있다. 필요하다면 통일 후 이들 정당을 해산시키고 재산들을 국고로 환수하는 작업도 필요할 것이다. 그러나 이들 극좌파 정당에 대한 대응과 제재보다 더욱 필요한 것은 북한지역 주민을 대상으로 하는 민주시민교육과 이를 통한 민주사회의 정착이다. 북한주민에게 그들은 수 십 년 동안 억압하고 착취하였던 극좌 독재세력을 멀리하고 대신 자유민주주의를 신봉하고 확산시키려는 민주 정당세력을 지지하도록 유도하는 토양을 만들어 주어야 한다.

## 나. 행정 분야

### (1) 통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편

통일이 가시화되면 통일의 실현이라는 국가비전의 구체화에 따른

국가과제·목표가 변화할 것이고 이렇게 변화된 국가과제·목표를 달성하기 위한 적절한 국정운영체제가 갖추어져야 한다. 남한의 정부조직체제의 재구축은 이러한 의미에서 논의의 중요성을 갖는 것이다. 통일 직전 통일이라는 국가대업을 성공적으로 추진하기 위한 선행 작업의 하나인 정부조직체제의 재구축 내용에 대해 알아본다.

#### (가) 대통령직속 통일추진위원회 신설

통일이라는 지상최대의 국가과제에 당면하게 될 때 국가과제·목표를 강력히 추진할 수 있는 비상적(非常的) 정부조직체제를 구축하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 방안은 통일 직전 모든 정책분야에서 중장기적인 종합정책의 수립과 조직 간에 효율적인 공조를 위해서 대통령 직속기구인 통일추진위원회를 설치하여 통일문제에 관한 모든 정책을 총괄·조정하게 하는 방안이다. 통일추진위원장은 부총리로 하여 통일에 관한 기획·조정 기능을 원활히 수행할 수 있도록 위상을 맞추어야 할 것이다. 통일추진위원회는 통일부를 모체로 신설되기 때문에 이 경우 통일부는 해체되며<sup>65</sup> 해체된 통일부의 인원은 이 기구에 흡수하고 또 기능별로 전문성을 고려하여 각 부처에서 인원을 충원한다. 주요 기능은 통일관련 남북 정부 간 협상 및 대외문제이며 정상회의의 준비, 남북 간 기본협정의 검토, 통일 행정수요의 발굴과 그 대비책 등이다.

---

<sup>65</sup> 통일 전에는 통일추진위원회에서 한반도 통일에 관한 업무를 추진하지만 통일 후에 이 조직을 모태로 하여 '체제통합부'가 신설되어 남북한 체제통합에 관한 업무를 수행한다. 종합하면 현재의 통일부는 통일이 가시화되면 '통일추진위원회'로 변화하여 통일을 위한 모든 정책을 수립·집행하며, 통일 이후에는 '체제통합부'로 조직 명칭과 기능을 변경하여 업무를 수행한다.

### (나) 행정 각부에 통일관련 부서 신설

통일 가능성이 커지게 되면 현재 행정부 모든 부처에서 통일관련 정책과 유관업무가 발생할 것이고 이는 시간이 흐를수록 점차 증가할 것이다. 따라서 각 부처별로 통일관련 업무를 전담해서 수행할 부서의 신설이 요구될 수도 있다. 신설된 통일추진위원회 또는 통일부는 각 부처에 있는 통일담당 부서와 협조하여 업무를 수행하게 된다. 이러한 총괄부서의 위상은 국이나 또는 과 정도의 수준을 생각해 볼 수 있는데 대상업무의 중요성과 예상되는 행정수요의 증대를 감안할 때 과 단위 규모가 적당할 것으로 생각된다.

### (다) 기타

통일이 가시화되면 남북 간 협의 촉진, 통일의 원활한 추진을 위해 행정기관의 조직을 개편하거나 신설할 필요가 있을 것이다. 한 예로 국정원의 기능과 조직이다. 현재 국가정보원은 국외정보 및 국내 보안정보(대공·대정부 전복·방첩·대테러 및 국제 범죄조직)의 수집·작성·배포, 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설·지역에 대한 보안업무, 국가안보관련 범죄수사(내란·외환·반란죄, 군사기밀보호법·국가보안법 위반범죄), 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄수사, 정보 및 보안업무의 기획조정 등에 관한 업무를 관장하고 있다.

그러나 통일 직전 단계에서는 대공분야에 대한 기능과 조직을 축소하거나 폐지하고 대신 북한 조선노동당 후신 극좌파 세력에 대한 정보수집, 국내외의 통일 방해 세력에 대한 정보수집, 통일과 한반도 정세 분석 등에 대한 정보수집 관련 기능과 조직을 강화해야 할 것이다.

## (2) 통일한국 행정체제에 관한 구상

통일 이후 통일한국의 행정체제 구상과 관련하여 일단 두 가지 방안이 제시될 수 있다. 첫 번째 방안은 통일 이후 북한지역을 전담해서 통치하는 행정기구를 조직·운영하는 것이며, 두 번째 방안은 현재 한국의 행정체제를 북한에 확대 적용하는 것으로서 독일이 택했던 방안이다.

한반도 통일이 남북한 정부가 협상을 통해 현실화될 경우 첫 번째 방안인 북한지역만의 통치를 위해 별도의 과도기 행정기구를 신설·운영하는 방안은 적절치 않다. 이 방법은 짧은 시간 내에 북한지역의 안정을 유지하고 체제통합을 추진할 수 있다는 일부 장점에도 불구하고 북한지역 주민의 심한 반발을 불러일으킬 것은 물론, 통일이 분단된 민족의 내적 통합으로 완결되어야 한다는 원칙에도 어긋나기 때문에 북한주민의 입장에서는 수용하기 어렵다. 이 방법이 실행된다면 북한지역 주민들은 스스로 또 다른 ‘식민지’ 경험을 한다고 생각할 것이며 이는 북한주민의 분노와 반대를 살 염려가 있다.

대신 한반도 통일이 남북 협상을 통해 실현될 경우 고려해 볼 수 있는 방안은 두 번째 방안인 현재 한국의 행정체제를 그대로 북한지역에 확대 적용하는 방안이다. 다시 말하면 통일 이후 현 중앙정부 조직에 커다란 변화 없이<sup>66</sup> 북한지역에도 즉시 지방자치제를 실시하며 각 도·시·군은 주민에 의해 선출된 지방자치단체장의 책임 하에 행정업무가 수행되는 것이다. 다시 말하면 중앙정부는 계속해서 서

---

<sup>66</sup> 그러나 통일 후 증가할 행정수요를 충족시키기 위해서는 이들을 대신할 행정기관의 신설이 요구된다. 특히 북한에는 조세행정, 관세행정, 환경보호행정 등을 담당하는 행정기관은 없거나 있어도 별 의미가 없기 때문에 통일 이후 이러한 행정업무를 담당하는 관청의 신설은 필수적일 것이다. 또한 통일이 되면 국유화되어있던 기업을 관리하고 사유화하여야 하기 때문에 이 업무를 전담할 (가칭)신탁관리청도 신설해야 할 것이다.

울(또는 세종시)에 있으며 한반도 전국에서 지방자치를 실시하는 방안이다.

통일 후 북한지역 행정업무를 수행하고 행정체제를 구축하는데 과도기를 거치지 않고 즉시 남한의 행정체제를 확대·적용하는 방법은 통일한국의 통치지역을 한반도 전역으로 한다는 점에서 통일의 뜻에 부합되는 장점이 있다. 다시 말하면 통일이란 단순히 지리적·정치적인 통일만이 아닌 남북한지역의 차별이 없어야 하는 실질적 의미의 통일이 되어야 하는 만큼 통일 이후 한반도 전역을 동일한 통치지역으로 한다는 것은 상당한 의미가 있는 것이다.

그런데 문제는 통일과 함께 북한지역에도 지방자치제를 도입·실시할 수 있느냐이다. 현재 북한행정의 기초는 당의 ‘영도적 지위’ 하에 ‘민주적 중앙집권주의’를 강조한 사회주의 행정체제이다. 더구나 북한은 1인 독재체제로 다른 사회주의국가에서도 유래를 찾아볼 수 없는 전제주의 국가이다. 또한 북한은 국제적으로 고립정책을 포기하지 않은 폐쇄된 체제이다. 따라서 오랜 기간 전제주의적이며 폐쇄적인 체제에서 살아왔던 북한주민들이 통일 후 즉시 주민자치를 근간으로 하는 지방자치제를 실시하여 성공시킬 수 있을 지는 극히 의심스럽다. 또한 북한지역 행정체제 구축을 지원할 남한이 아직까지도 모범적인 지방자치제를 실시하지 못한다는 점도 통일 후 북한지역에서의 지방자치 실현가능성이 높지 않은 이유의 하나이다. 현재 우리나라 지방자치제는 단체장 또는 지방의원의 부정부패, 재정악화, 선심성 정책 등으로 인해 그 성공을 기대할 수 없는 상황이다.

통일 후 북한지역에서의 지방자치제 실현가능성이 높지 않은 두 번째 이유는 북한 지방자치단체의 재정이 상당히 취약할 것이라는 점이다. 독일의 경우 통일 시 구서독의 경제가 나름대로 안정되어 있었고 구동독에는 낙후된 경제에도 불구하고 도로, 통신, 전기시설 등 지

방자치실시에 기초가 되는 사회간접시설은 그런대로 남아 있었다. 그러나 북한은 현재 심각한 경제난과 함께 도로, 통신 등은 거의 마비상태이다. 통일 후 북한 지방의 재정상태는 더욱 악화되었으면 악화되었지 크게 호전되지는 않을 것이다. 이러한 상태에서 주민자치를 실시하는 것은 오히려 지방의 재정적 의존성이 심화되고 이로 인하여 지방자치단체의 지위가 약화되는 등 많은 문제가 발생할 것으로 예상된다.

통일 후 북한지역에서 지방자치를 실시하기 어려운 세 번째 이유는 지방행정을 담당할 인력에 문제가 있기 때문이다. 다시 말해서 지방행정을 이끌어 갈 관료의 능력 및 자질이 부족하다는 점이다. 통일 후 북한 행정과 당의 고위급 관료에 대한 해임은 불가피 할 것이다. 그러나 모든 관료와 조선노동당 당원을 공직에서 해임할 수는 없을 것이다. 다시 말해서 통일이 되어도 일정한 선발규정을 통해서 다수의 북한출신 관료를 재임용하여야 할 것이다. 그러나 이들이 과연 자유민주주의 행정업무를 원만히 수행할 수 있을지는 극히 의심스럽다. 자격미달의 공직자가 통일한국의 공직자로 재임용되었을 경우, 특히 지방자치의 실시로 주민에 의해 선출되었을 경우 지방행정이 파행적으로 운영될 가능성이 크기 때문이다.

앞에서 열거한 여러 이유로 인해 통일 이후 북한지역에 대한 지방자치제의 실시는 당분간 유보되는 것이 바람직하다. 즉, 북한의 지방행정은 당분간 중앙에서 임명된 도지사, 시장, 군수의 책임 하에 운영되는 것이 현실적으로 바람직할 것이다. 그러나 만약 통일 전 남북한 정부가 통일과 즉시 북한지역에 대해 전면적으로 지방자치제를 도입한다고 결정하였을 경우 이에 대한 최소한의 대책이 있어야 한다. 그 중 하나가 바로 남북 지방 간 교류 활성화다. 통일 후 북한 지방의 존립기반이 열악할 것이라는 점을 염두에 두면 남북한 지방자치단체

간의 자매결연 및 상호교류는 북한지역 지방자치제 실시에 필수적일 것이다. 자매결연에 있어서 중요시해야 할 점은 자매결연의 파트너 선택이다. 독일의 경우 대부분의 지방자치단체는 연방정부의 직접적인 간섭 없이 정치적, 역사적, 지리적 여건을 고려하여 자매 지방자치단체를 자발적으로 선택하였다. 물론 이 방법이 지방자치를 실시한다는 원래의 취지로 가장 이상적일 것이다.

그러나 한반도의 경우 북한은 지방자치의 경험이 전혀 없고 남한도 지방자치 경험이 짧기 때문에 자매결연을 중앙정부가 주도하는 것이 바람직하며, 지방자치단체협의회와는 긴밀한 협의체제를 구축하여야 할 것이다. 연방의 간섭 없이 자발적인 자매결연의 체결로 인해 많은 구동독의 지방자치단체가 구서독의 파트너 지방자치단체를 찾지 못했었던 독일의 경우를 상기한다면 정부주도의 자매결연방식이 가장 현실적일 것이다. 물론 중앙정부가 자매결연을 주도할 경우에는 남북한 지방자치단체 간의 역사적인 유사성, 지리적 입지조건 또는 지역경제 활성화 방안 등을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 통일 이후 고려의 수도로서 관광도시로 발전할 가능성이 많은 개성(開城)의 자매결연 도시로는 경주(慶州) 또는 공주(公州)가 이상적일 것이다.

### (3) 통일한국 관료제 구축에 관한 구상

한반도가 통일이 되면 남북한 통합 관료제 구축이 필요하며 이를 위해서는 우선 북한 출신 관료에 대한 대대적인 감축작업은 불가피하다. 특히 조선노동당, 최고인민회의, 중앙인민위원회, 정무원 등 당과 정부의 고위관료, 재판소와 검찰기관의 고위관료, 군부의 장성, 고급 외교관, 국가안전보위부 등 정보기관에 근무했던 자로 북한 사회주의 체제 수호에 적극 참여했던 자와 인권탄압에 관여했던 자 등은 우선

적으로 해임하여야 할 것이다. 그러나 북한 출신자에 대한 임의적이며 무조건적인 인원감축은 심한 반발을 초래할 것이다. 따라서 한반도 통일이 가시화되면 통일한국의 관료제 구축에 대한 청사진을 미리 마련하여야 한다. 정부는 인력 감축에 대한 엄정한 기준을 정하여야 하며 대상자의 과거행적, 적성, 전문성 등을 심사하여 해임하거나 재임용하여야 할 것이다. 북한출신 공직자 해임과 재임용은 당사자는 물론 가족의 생계 그리고 국민통합의 성패가 달린 문제인 만큼 심사권자의 임의적인 판단에만 의존해서는 안 되며 객관적 자료와 과거 상황을 충분히 참작하여 신중하게 결정되어야 한다.

반면 여러 심사를 거쳐 심사를 통과한 공직자는 비록 그 능력에서는 자유민주주의 행정업무를 아무런 문제없이 수행할 수 있을 정도로 뛰어나지는 않더라도 공직자로서의 품행과 최소한의 능력을 소유한 것이 검증되었기 때문에 적절한 과정을 거쳐 통일한국의 공직자로 재임용되어야 할 것이다. 다만 급여 등 기타 복지 수준은 북한지역의 물가수준 및 다른 사람들과의 수입 등을 고려해서 정해야 한다. 또한 재임용자는 물론 심사과정에 있는 공직자, 북한지역에서 신규 채용된 자에 대해서는 지속적인 재교육이 필요하다. 따라서 통일 전 이에 대한 대비책을 강구해야 할 것이다. 통일 후 북한출신 공직자를 교육시키기 위해서는 지금부터 전문교육인력의 확보는 물론 교육프로그램 및 교육시설 등이 준비되어야 할 것이다. 아울러 퇴직 공직자에 대한 최소한의 대책도 마련되어야 할 것이다.

#### (4) 행정인력의 파견 관련 사항

통일 후 북한지역의 치안유지와 남북한 체제통합을 위해서는 남한 출신 공직자들의 북한지역 파견이 불가피하다. 통일 후 발생하는

여러 문제를 해결하고 정치·경제·군사·사회·문화 모든 영역에 걸쳐 체제전환업무를 수행하기 위해서는 남한 출신 공직자들의 북한지역 파견이 필요할 것이다. 통일이 가시화되면 통일 전이라도 북한의 요청이 있을 경우 남한 행정인력의 북한지역 파견이 시작될 것이다.

분단국 통일 후 새로 편입된 지역의 행정수요 충족과 체제통합을 위한 정부 인력의 파견 사례는 독일에서 볼 수 있다. 통일 전 베를린장벽 붕괴 이후부터 다수의 서독공무원이 구동독지역으로 파견되어 체제통합을 위한 법·제도의 정비, 구동독 공직자의 감축, 행정구역의 정비 그리고 다양한 행정서비스 업무를 담당하였다. 행정지원(Verwaltungshilfe)<sup>67</sup>의 일부분으로 실시된 구동독지역에 대한 구서독의 인력지원(Personelle Verwaltungshilfe)은 행정서비스 제공은 물론 국민통합에 결정적으로 기여하였다는 점에서 통일을 준비하는 우리에게 시사하는 바가 크다.

통일 이후 북한지역의 체제전환 및 남북한 체제통합에 있어 행정인력의 역할이 지대함에도 불구하고 이들이 실제 북한지역에 파견 및 진출되어 업무를 수행할 경우 다음과 같은 문제점 및 부작용이 나타날 우려가 없지 않다.

첫째, 한반도 통일 후 다수의 남한 출신 공직자 및 공기업 임직원들이 북한지역에 파견되어 체제통합을 추진할 경우, 이들에게는 북한지역에 적용되는 법과 사회규정을 초월한 막강한 권한이 주어질 것이며 이들에게서 체제통합을 위한 공직자나 행정지원자의 수준을 넘어

---

<sup>67</sup> 행정지원(Verwaltungshilfe)이란 원래 개발지원(Entwicklungshilfe)이란 용어와 동의어로 제2차 세계대전 후 등장한 신생국에 대해서 선진국들이 추진한 행정지식 및 행정체제의 지원을 의미하였다. 다시 말하면 제 2차 세계대전 후 선진국들은 신생 개발도상국에 대한 '지원'을 하기 시작하였는데 이를 위한 이론적 기초로 대두된 행정학적 이론의 하나였다. 이러한 의미의 행정지원은 독일 통일과 함께 구동독지역에 대한 서독의 인적·행정적 지원이란 뜻으로 바뀌게 되었다.

‘점령군’ 또는 ‘정복자’로서의 이미지를 떨쳐버릴 수가 없다. 이들의 막강한 권한으로 인해 북한 출신 공직자 및 주민들은 상대적으로 패배감 또는 박탈감을 느끼게 될 것이며 이로 인하여 남북한주민 간의 갈등은 증폭될 수 있다. 북한지역에 남한의 공직자를 대거 파견함으로써 통일 후 체제통합이 오히려 어렵게 되고 남북한주민 간의 이질감이 더욱 심화되어 국민통합이 어렵게 될 가능성이 있다.

둘째, 통일 후 남한 출신 공직자가 다수 북한에 파견되어 체제통합을 추진한다는 것은 북한이 그동안 유지하고 있던 사회의 긍정적인 특성과 정체성을 완전히 무시하고 남한체제를 북한지역에 확대·적용하는 것을 의미하는 것인데 이런 방법이 과연 최선이나 하는 문제이다. 남한체제는 자유민주주의와 시장경제의 틀을 유지하고 있지만, 서구 선진국의 체제에 비해 많은 문제점을 가지고 있는 것이 현실이다. 따라서 통일이라는 커다란 변화는 단순히 남북한 두 체제가 합치는 것 이외에 좀 더 발전된 정치·경제·사회체제로 변형시키는 좋은 기회이기도 한 것이다. 이렇게 통일이란 한국사회가 발전할 수 있는 절호의 기회임에도 불구하고, 남한의 체제를 북한지역으로 확대하려는 시도는 개혁의 좋은 기회를 잃어버리는 것과 다름없다.

셋째, 통일 후 북한지역으로 파견·전출된 행정요원들이 과연 행정업무를 원만히 수행할 수 있느냐는 문제이다. 북한사회는 수 십년 동안 외부와 단절된 사회이기 때문에 이들이 전문지식 등 기본적인 자질을 보유하고 있다고 하더라도 북한지역 파견 후 현지 적응력과 융통성 등 종합적인 능력을 발휘하지 못한다면 업무를 원만히 수행하리라 보장할 수 없을 것이다. 만약 이들이 통일 후 북한지역에서 업무를 수행할 때 요구되는 종합적인 능력을 발휘하지 못할 경우 단지 ‘외부인(Outsider)’으로 전락해 주어진 임무를 제대로 수행하지 못할 것이다.

이같은 지적에 대해 행정인력의 파견 전 충분히 검토할 필요가 있다. 행정인력들이 업무추진과정에서 직면하게 될 문제들에 적절히 대응하기 위해서 무엇보다도 이들의 선발·양성·관리에 있어 특별한 주의가 필요하다. 특히 전문능력과 환경적응능력을 갖추고 북한 출신 공직자 및 북한주민이 처해진 상황을 이해하며 이들을 적극적으로 도와줄 수 있는 인성을 가진 자를 선발·교육·관리하여야 한다.

#### 4. 소결

통일을 위해 북한의 변화를 유도하기 위한 획기적 방안은 그리 많지 않다. 북한의 유도를 위해서는 단기적이며 즉흥적인 방안보다는 장기적인 방안을 채택하여야 한다. 북한 변화단계에서 통일대비를 위한 가장 확실한 방법은 우리 사회의 정치적 역량을 강화하는 것이다. 통일 후 북한지역을 정상적인 국가로 이끌어내기 위해 가장 필요한 것은 남한의 정치적 안정이다. 또한 여러 형태의 정치적 갈등을 최소화하여 통합된 사회를 유지하는 것도 통일대비를 위한 필수적인 사항이다. 이밖에 여러 면에서 북한 정세에 대한 정확한 정보를 수집하고 꾸준한 남북대화과 교류협력을 유지하는 것도 통일을 준비하는 방안이라 할 수 있다. 행정적으로 통일행정인력을 양성·관리하여야하며 남북한 정부, 특히 지방 간 교류협력도 매우 중요하다.

통일 추진단계는 남북한 통일을 목전에 두고 남북협상이 진행되며 특히 남한이 통일준비에 최종적으로 준비하고 구체적 업무를 수행하는 시기이다. 이 단계는 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어내야 하는 시기이며 또한 일부분에 대해서는 실질적으로 남북통합이 이루어지는 시기이기

도 하다. 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자제적인 체제변혁을 통해서 동질성을 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 시기이다.

통일 추진단계의 정치적인 과제의 하나는 통일조약을 채택하고 헌법의 개정 또는 통일헌법의 제정 여부를 결정하는 것이다. 통일헌법의 제정은 한 국가의 국체와 정체성을 결정짓는 최고의 정치적 결단으로 가장 중요한 과제라 할 수 있다. 만약 통일헌법이 제정된다면 통일헌법에는 국가의 명칭, 통일국가의 정부형태, 의회제도, 정당체계 등이 명시되어야 한다.<sup>68</sup> 또한 행정적으로는 남북한 교류의 강화 방안, 통일정부의 구성에 관한 문제, 북한 및 남한 정부조직의 변화에 관한 문제, 지방자치제 실시에 관한 문제, 통일국가의 관료제 구축에 관한 문제 등에 대해 논의하고 합의하여야 한다.

남북한 교류협력은 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있기 때문에 이 단계에서 더욱 강화되어야 한다. 교류협력사업은 단기적인 성과를 위해 추진되기보다는 지속적인 사업이 되어야하며 지방자치단체사업과 정부사업이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 특히 한반도 통일은 단순히 북한지역과 북한지역이 연결되는 지리적 통일만을 의미하는 것은 아니며 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전 계기인 것이다. 따라서 남북한이 통일 이전 단계에서 북한지역 지방자치제 실시 문제가 논의되어야 하며 이에 대한 가시적인 결론이 도출되어야 한다.

---

<sup>68</sup> 통일국가의 정부형태, 의회제도의 변경 등은 통일헌법 제정이 아닌 헌법개정을 통해서도 가능하다. 그러나 통일헌법을 제정한다는 것은 곧 통일 국가의 명칭(국호) 등 포함해서 새로운 국가건설을 의미하는 것이다.





V

# 경제 분야 과제





## 1. 기본 방향

### 가. 목표

이명박 대통령이 2010년 8월 15일 경축사에서 제안한 ‘통일세’는 다양한 통일 비용 및 편익과 관련된 논의의 중요성을 불러일으킨 동시에 경제적 부담에 대한 우려를 제기 하였다. 그러나 통일은 경제적 부담에 대한 우려로 인하여 회피할 문제가 아니다.

통일재원에 대한 논의에서 독일 통일은 중요한 사례이다. 독일은 통일 후 막대한 재정지원을 통해 동독의 체제를 신속하게 자본주의 체제로 전환하였지만 이 과정에서 통일의 경제적 비용은 예상보다 많이 소요되었다. 이로 인하여 국가부채가 급증하면서 경제침체가 발생했고 독일 정부는 ‘통일연대세’ 등 세금을 부과하면서 국민들의 반발에 부딪치기도 하였다. 통일에 소요되는 비용은 필수불가결한 비용이지만 독일 사례를 반면교사 삼아 최소비용으로 최대효용을 거둬들이고서 통일리스크를 줄여야 한다.

통일리스크는 먼저 통일 재원 문제부터 시작된다. 통일에 드는 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대한 국민들의 의견은 다양하고 이로 인한 갈등도 발생할 수 있다. 따라서 국내적 의견조율과 정책의 로드맵을 준비하는 것이 필요하다. 또 통일비용에 대해 부정적 인식 및 불안감을 갖고 있는 국민들을 설득할 수 있는 다양한 정책 및 전략을 지속적으로 실시해야 한다.

통일의 재원은 단순히 축적하는 문제만을 갖고 있는 것은 아니다. 통일비용을 마련하는 것보다 더 중요한 것은 국가경쟁력을 유지하고 강화하는 것이다. 이것은 통일대비 국가적 대응능력을 강화하는 것을 의미한다. 통일과정에 소요되는 비용을 정확하게 제시하기는 힘이 들

며, 통일 상황과 조건에 따라 소요되는 비용은 달라질 수 있다. 따라서 ‘얼마나 재원을 축적하는가’ 보다 상황과 조건에 따라 ‘얼마만큼 빠르고 효과적으로 대처할 수 있는가’ 하는 문제가 통일 비용을 줄이는데 더 도움이 된다. 따라서 통일을 추진하는 단계에서 국가경쟁력은 매우 중요하다고 할 수 있다.

따라서 국가경쟁력을 유지하고 통일리스크를 줄이기 위하여 통일 과정에서 경제적으로 대비할 부분을 검토하고 이에 대한 대비책을 강구하고자 한다. 특히 독일사례를 바탕으로 재정부문, 금융부문, 산업구조 부문을 중심으로 국내 대비방안을 논의하고자 한다. 재정적자 문제는 독일 통일과 체제전환에서 재정적자 문제는 대부분 국가에서 나타났던 가장 큰 문제이다. 재정적자 문제는 통일로 인한 경제적 리스크를 줄이면서 재정적인 뒷받침과 비용의 최소화로 성장가능성을 제고할 수 있는 방안 제시가 중요할 것으로 보인다.

또 재정적자와 관련해서 시행된 각국의 정책에서 중요한 관련성이 있는 부문은 금융부문의 화폐문제와 금융프로그램 운용이다. 재정적자를 해결하기 위하여 체제전환국가들이 운용한 환율, 금융정책 등에 따라 각국의 경제성장률에서 차이가 났다는 연구결과도 있다. 따라서 환율정책 등 금융 부문에 대한 국내 대비책을 마련하는 것도 고려해야한다.

체제전환국 사례에서 외국인 투자를 통한 재정적자 해결이 가장 효과적이었다는 점을 고려하면, 통일대비차원에서 외국인 투자를 유치하고 국제사회의 지원을 유도할 필요가 있다. 동시에 산업구조부문에서의 구조조정 역시 재정적자나 금융정책과 밀접한 관계를 가지고 있음이 체제전환국 사례에서 밝혀졌다. 따라서 지속적 경제성장과 통일을 위한 산업 부문의 구조조정 방향에 대한 논의가 진행되어야한다. 북한의 지하자원, 노동력 등의 잠재적 가치를 고려하여 산업구조

배치 문제, 산업포트폴리오 구성, 남북한 균형발전을 위한 방향이 모색되어야한다.

그리고 통일에 대비하여 남북한 경제통합을 위한 종합적 청사진이 마련되어야한다. 통일은 북한경제를 재편하는 것일 뿐만 아니라 남한의 경제구조도 전면적으로 재편하는 결과를 가져온다. 통일은 단순히 남한의 경제와 북한의 경제를 결합하는 차원에서 벗어나서 새로운 통합경제체제를 건설하는 것을 의미한다. 따라서 통일대비계획은 새로운 국가건설이라는 차원에서 남북한경제를 새로운 체제로 통합·발전시키는 것이어야 한다.

#### 나. 추진 방향

북한 변화단계에서는 통일비용의 최소화와 통일리스크 관리차원에서 국내 경제 체질을 강화하기 위하여 재정과 외화의 건전성을 확보하는데 중점을 두어야한다. 통일에 대비한 국내적 역량 중 취약한 부분이 재정적 기반이다. 인구의 고령화와 복지비용 등 재정비용을 증가시키는 요인과 함께 북한의 개혁·개방 지원 및 남북한 통합 비용 확보 등으로 인한 재정수요 증가에 대비하기 위해서 재정건전화가 최우선 과제가 될 것이다. 또한 세계적으로 나타나고 있는 유동성문제로 인하여 재정건전성을 강화하는 것과 함께 외환의 건전성을 강화하는 것도 중요하다.

이와 함께 북한의 개혁·개방을 유도하고 남북경협 및 대북사업과 관련된 비용에 대한 체계적 논의를 전개하고 이에 대한 국민적 합의를 형성해야 한다. 통일비용 개념은 통일비용을 어떻게 정의하는가에 따라 또한 통일방식에 따라 다양하게 추산될 수 있다. 이에 대한 논의를 폭넓은 차원에서 거론해야 하고 통일비용의 조달과 사용에 대한

국민적 공감대를 형성할 수 있도록 해야 한다.

통일비용의 공론화를 통하여 포괄적인 남북한 교류와 협력, 그리고 통일 과정 전반에 걸친 경제적 위험 요소를 식별하고 이에 대한 상쇄 방안을 고려하는 한편, 통일 리스크를 줄이기 위한 국내 경제 분야의 우선순위와 국제적 연결망 구축 등에 대한 논의를 해야 한다.

최근 유럽의 유동성 위기와 선진국의 신용등급 하락, 환율전쟁 등 경제적 어려움으로 인해 세계적 공조의 중요성이 강조되고 있다. 한국은 이러한 국제적 리스크에 덧붙여 통일 리스크에도 대처해야 하는 입장에서 국제적 공조와 함께 국내적 합의도 강화해야 한다.

통일 추진단계에서도 재정적 역량의 강화는 지속되어야 한다. 북한의 재건 비용과 남북경제통합을 위한 준비 및 실질적 투입비용까지 고려한다면 이를 뒷받침할 비용을 어떻게 확보할 것인가 또한 이를 지탱할 수 있는 경제력을 어떻게 마련할 것인가가 중요한 과제다. 재정건전화를 유지하면서 재정수요의 조달방안을 마련해야 한다. 특히 통일비용과 편익을 계산하여 재정수요를 판단하고 통일기금, 통일세, 채권발행, 해외투자유치 등 다양한 통일비용의 조달방식을 마련해야 한다.

또한 거시경제 안정화와 경제성장을 위한 화폐 전환 시기도 고려해야 한다. 특히 남북한 간 경제력의 격차가 큰 만큼 화폐 전환과 환율 문제는 매우 중요한 문제이다. 환율이나 재정 등에 효율적으로 대처하지 못할 경우 IMF사태와 같은 경제적 위기상황이 도래할 가능성도 있다.

아울러 남북한 경제통합을 추진하면서 균형발전과 신성장동력을 확보하기 위해 산업구조조정이 실시되어야 한다. 남북한 산업구조조정은 통일한국의 산업배치도와 인력배치도를 전면적으로 재작성하고 새로운 통일한국을 건설하는 밑바탕이 될 것이다.

〈표 V-1〉 통일대비 경제 분야의 과제

분야	경제 분야
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일대비 경제적 대응 능력 강화</li> <li>○ 통일대비 전국균형발전을 위한 산업구조 조정</li> <li>○ 남북한 경제통합 계획 마련</li> </ul>
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내 경제 체질 강화를 위한 재정건전성 확보 및 외화 확보</li> <li>○ 경제성장과 경제통합을 위한 산업구조조정 노력</li> <li>○ 거시경제 안정화와 경제성장을 고려한 경제통합 준비</li> <li>○ 통일리스크 관리를 위한 국내외 대책 마련</li> </ul>
북한 변화단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정건전화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 자원의 효율적 배분</li> <li>- 자본관련 세제 개편, 재정지출 증가 억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예·결산 심의제도 개선 등</li> </ul> </li> <li>○ 외환건전성 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외화 보유액의 적정선 유지</li> <li>- 외화 포트폴리오 다변화</li> </ul> </li> <li>○ 통일 자원 조달 논의의 공론화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일비용 조달 논의, 통일편익 부각</li> </ul> </li> <li>○ 통일대비 국제사회와 연계망 확대</li> </ul>
통일 추진단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정건전성 유지</li> <li>○ 통일 자원 마련을 위한 재정수입의 다변화 및 확대</li> <li>○ 사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정</li> <li>○ 화폐통합을 위한 전환율 검토</li> <li>○ 통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화</li> <li>○ 주식시장, 환율, 외환시장의 안정화</li> <li>○ 물가 안정을 위한 국내외 공급기반 확대와 내수시장 확대</li> <li>○ 산업간 구조조정과 산업 내 구조조정</li> <li>○ 경제통합 로드맵과 프로그램 마련</li> <li>○ 통일리스크 관리 시스템 구축</li> <li>○ 국제금융기구 등 국제사회와 협력방안 강구</li> </ul>

## 2. 북한 변화단계의 과제

### 가. 재정 및 외환의 건전성 확보

이명박 대통령이 2010년 8월 15일 경축사에서 비핵화를 전제로 한 한반도 평화공동체 구축, 포괄적인 남북한의 교류와 협력을 통한 북한의 경제발전과 남북한 경제통합을 준비하는 경제공동체의 건설, 그리고 민족공동체의 3대공동체 통일구상과 함께 통일세와 같이 통일을 대비하는 현실적인 방안을 거론하였다.

이후 우리 사회에서 통일세 논의가 국민의 부담이 되고 북한의 반발을 예상된다는 이유로 반대하는 여론, 통일비용을 마련해야한다는 여론, 통일세는 현 시점에서 반대하지만 중장기적으로 필요하다는 여론 등 다양한 입장이 교차하고 있다.

통일재원에 대한 논의가 논란이 된 이유는 일련의 국내외의 경제 여건과 맞물려 있다. 과거 1997년 IMF사태는 한국의 경제여건이 얼마나 취약한지 보여주었던 사건이었다. 2008년 글로벌 금융위기와 2010년 유럽의 재정위기 등 재정건전성을 위협하는 상황이 지속되고 있어 경제위기에 대한 불안이 시장을 덮고 있다. 재정불안, 외환 불안, 금융 불안에 따른 경제 위기론이 한국경제의 도전요인으로 제기되고 있다.

2011년 한국경제는 지표상 양호한 편이지만 재정적자 위협과 국가 부채와 외환 유동성 문제에 대한 우려가 지속되고 있다. 더욱이 향후 인구의 노령화, 저출산의 심화와 이로 인한 잠재 성장률의 하락으로 정부의 수입은 점차 하락할 전망이다. 반면, 사회복지비의 증가와 통일관련 비용 등은 증가할 것이라는 전망은 경제전망을 더욱 어둡게 하는 요소이다. 악화된 경제전망과 함께 통일리스크에 대한 불안이

통일에 대한 우려까지 낳고 있다고 할 수 있다.

따라서 한국 경제상황과 재정 여건을 고려하여 재정건전성을 강화하는 것은 통일리스크를 줄이고 통일비용을 줄이는 방편이자 국민 갈등을 줄이는 수단이기도 하다. 일차적으로 통일 비용 논의를 감당할 수 있는 경제 여건, 즉 어떤 위험요소에도 흔들리지 않는 경제체질을 만드는 것이 통일에 대비하는 선결과제이기도 한 것이다. 그 일차적 대비방안은 재정과 외환의 건전성을 확보하는 것이다.

### (1) 재정건전화

2008년 글로벌 금융위기 이후 재정 수지와 국가 채무의 규모 및 증가율 등 국가 재정의 건전성 우려가 증가하고 있다. 2009년 GDP 대비 4.1%의 적자를 보이던 관리 대상 수지가 2010년 조금 회복세를 보이고 있지만 재정 적자가 지속되면서 국가 채무가 가파른 증가를 보이고 있다. 특히 국민이 세금을 통해 실질적으로 갚아야하는 국가 채무인 적자성 채무 증가로 인하여 재정건전성 우려가 더욱 커지고 있다.<sup>69</sup>

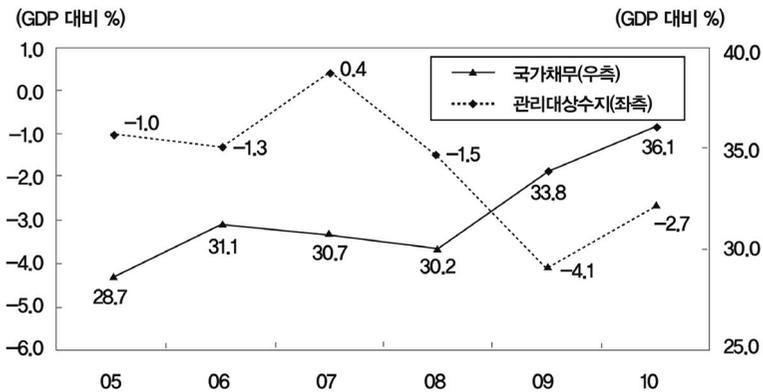
더욱이 최근 남유럽의 국가 재정위기와 미국의 경기 둔화와 부채 문제는 세계적으로 재정 위기 확산을 가져올지 모른다는 우려를 가중시키고 있다. 이로 인해 선진국들에게도 경제위기 대응이 아니라 재정건전성 확보가 최대 화두가 되었다. 2010년 6월 G20 토론토 회의에서 2013년까지 재정 적자 절반 축소 및 2016년까지 정부 부채비율 안정화가 합의되었다. 한국 정부도 2010년부터 재정건전화 정책을

---

<sup>69</sup> 강병구, “국가 재정건전성의 현황과 개선방안,” 『재정정책논집』, 제12권 3호 (한국재정정책학회, 2010), pp. 112~114; 이만우·박시현, “금융위기 이후의 재정정책 방향: 재정건전성 논의를 중심으로,” 『한국경제의 분석』, 제16권 3호 (한국금융연구원, 2010), pp. 184~224.

시작하고 있다.<sup>70</sup> 국제 경제적 여건과 더불어 한국은 새로운 재정적 관리위험 요소를 가지고 있다. 북한의 열악한 경제 구조를 감안하면 북한의 개방을 유도하고 통일을 하는데 있어서 한국의 재정 지출은 늘어날 수밖에 없고 국가 재정 부담을 초래할 가능성이 있다. 따라서 중장기적으로 재정위험 관리를 강화해야한다.

〈그림 V-1〉 재정건전성



출처: 기획재정부, <<http://www.mosf.go.kr>>.

특히 세계화, 고령화, 양극화와 같은 리스크뿐 아니라 새로운 사회적 리스크로 대두되고 있는 통일과 복지라는 위험에 대처하기 위하여 재정건전성을 유지하면서 고용을 창출하고 분배구조를 개선하는 과제를 북한을 유도하는 단계에서도 추진해야한다.

재정건전화를 위한 방안으로는 먼저 경제의 성장 동력을 확충하고 다양한 사회 위험을 흡수할 수 있는 국가 자원의 효율적 배분이

<sup>70</sup> 한국조세연구원, “최근 경제동향과 정책방향: 재정 고용정책을 중심으로,” (2010.9) <[http://www.kipf.re.kr/study/study\\_etc\\_view.aspx?sn=1543](http://www.kipf.re.kr/study/study_etc_view.aspx?sn=1543)>

요구되고 있다. 또한 자본관련 세제 개편, 재정지출 증가 억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예·결산 심의제도 개선 등의 방안이 있다.

## (2) 외환건전성 확보

유럽 지역 국가들의 재정난 여파로 외화의 유동성 문제가 대두되면서 한국에게도 외화 건전성 문제가 시급한 과제가 되었다.<sup>71</sup> 미국발 금융위기 이후 선진국까지 외환 보유 경쟁에 나서고 있으며 중국은 3조 1,975억 달러, 일본은 1조 1,509억 달러를 보유하고 있다.<sup>72</sup> 1997년 IMF를 겪은 이후 우리도 외환보유액을 늘려왔다. 1997년 89억 달러에서 2011년 8월 한국은행 발표에 의하면 3,121억 9,000만 달러로

<sup>71</sup> 김석동 금융위원회 위원장은 2011년 “외화유동성 확보는 대단히 중요하다(7월 21일 기자단 세미나),” “올해는 외환건전성 문제를 1번으로 하겠다”(7월 23일 봉사활동), “은행들의 외화유동성 확보를 각별히 챙기라(7월26일 금융위 간부회의)”며 외화문제를 거론하였다.

<sup>72</sup> 한국은행, 2011년 9월 2일 발표, <<http://www.bok.or.kr/>>.

〈표 V-2〉 외환보유액 추이

기준: 억 달러

	2007	2008	2009	2010	2011.7월	8월
외환보유액	2,622.2	2,012.2	2,699.9	2,915.7	3,110.3	3,121.9

〈표 V-3〉 주요국의 외환보유액<sup>1)</sup>

기준: 억 달러(2011년 7월말 현재)

순위	국 가	외환보유액		순위	국 가	외환보유액	
1.	중 국 <sup>2)</sup>	3만1,975	(315)	6.	인 도	3,191	(101)
2.	일 본	1만1,509	(131)	7.	한 국	3,110	(65)
3.	러 시 아	5,339	(94)	8.	스 위 스	2,940	(37)
4.	대 만	4,008	(4)	9.	홍 콩	2,788	(16)
5.	브 라 질	3,461	(104)	10.	싱가포르	2,492	(69)

주: 1) 잔액 기준, ( )내는 전월말대비 증감액, 2) 2011년 6월말 기준

증가하였다.

우리나라가 3,000억 달러 이상을 보유하고 있는 문제에 대해서 논란도 있다. 외환보유 유지비용이 많이 들고 인플레이션을 유발할 수 있다는 이유에서 과도하게 외환보유액을 적립하는 것은 비효율적이라는 주장도 있다. 이에 반해 대외 충격에 취약한 우리 경제를 감안하면 외부충격에 대비하고 외환 보유액을 확충하여 안정성을 높여야 한다는 주장도 있다.

씨티그룹은 2011년 7월 22일 보고서를 통해 한국이 외국인 투자자금의 비중이 크고 주식자금의 유출입 변동성이 높은 점 등을 이유로 외환 보유액 손실흡수 능력이 가장 약하다고 평가하였다.<sup>73</sup> 미국의 신용등급 하락 이후 높아지는 외화변동성 문제로 인하여 외화 부문의 유동성 확보 문제가 최우선 과제가 분명하다는 점에서 외환보유액을 충분히 보유하는 것은 중요하다. 그러나 외화보유액을 단순히 늘리는 것보다 중요한 것은 외화보유의 포트폴리오가 적합한가의 문제이다.

우리나라의 외환보유액으로 집계되는 있는 달러화 가운데 우리나라에 현재 들어와 있지만 단기간에 빠져나갈 수 있는 외채 규모가 매우 커 이에 대한 대책마련이 시급한 실정이다. 2011년 3월말 기준으로 우리나라의 단기 외채 규모는 1,467억 달러로 외환보유액의 절반에 육박하고 전체 외채에서 단기 외채가 차지하는 규모의 3분의 1정도이다.<sup>74</sup> 만일 이들 단기 외채가 한꺼번에 빠져나갈 경우 1997년 외환위기 때나 2008년 금융위기 때와 같은 외화유동성 부족 상황이 현실화될 수도 있다. 따라서 외환보유액의 적정선이 얼마인가 하

---

73 『파이낸셜뉴스』, 2011년 9월 2일.

74 기획재정부, “최근 외채 동향 및 평가” 보도자료, 2011년 8월 23일.

는 문제보다 외환건전성을 강화하는 것이 더 중요한 문제이다. 따라서 외채를 단기자금 보다 장기적 투자 자금으로 대체하는 것이 바람직하다.

#### 나. 통일재원 논의의 공론화

체제전환국의 사례를 보면 체제전환에 있어서 각국의 경제적 전환 정책의 전략과 선택에 따라 다양한 경제적 성과와 부작용이 나타나고 있음을 알 수 있다. 체제전환국에서 나타나고 있는 재정적자나 산업의 시장경제화에 있어서 전략과 선택은 경제 성장률과 체제전환의 비용 문제와 결부되어 나타났다. 따라서 북한의 변화를 유도하고 더 나아가 통일을 추진하는데 있어서 경제적 로드맵을 고려하면서 북한의 변화를 유도하는 준비가 필요하다.

예를 들어 통일을 추진하는데 있어서 재정적자를 어떻게 해결할 것인지에 대한 정책을 수립하고 재정적자에 대한 시나리오별 매뉴얼을 작성하거나 이에 대한 대비책을 미리 수립하는 것이 바람직하다. 경제정책의 우선순위와 지속적인 경제성장을 위한 중장기적인 경제 로드맵을 작성해야 한다. 또 화폐통합을 위하여 북한의 환율이나 재정적자, 그리고 예산추이를 조사하고 우리의 재정상황, 산업구조, 환율, 금융 정책과 함께 연동하여 국내적으로 대비할 수 있는 로드맵을 작성해야 한다.

통일비용을 최소화하고 통일리스크를 줄이기 위해서는 통일재원에 대한 연구와 논의, 그리고 실무적 차원의 준비 등을 하는 한편, 이에 대한 국민적 합의를 형성하는 작업을 지속해야 한다. 서울대 통일평화연구소 ‘2010 통일의식조사’에 따르면 통일비용의 사용 목적과 내용이 충분히 타당성을 갖추게 되면 비용부담에 대한 국민적 공감대와

지지도를 확보할 수 있다는 결과가 나왔다.<sup>75</sup> 결국 통일재원 마련 논의를 반대하는 이유가 통일비용의 부담보다 통일비용의 오용을 우려하거나 정치적으로 이용되는 것에 대한 우려 때문이다. 따라서 국민의 공감대를 형성하기 위하여 통일비용을 추정하는 것보다 통일비용의 조달 방법과 어떻게 사용할 것인가에 대한 논의가 공론화되어야 한다.

통일 비용을 조달하는 방법에는 조세뿐만 아니라 채권발행, 재정, 통일기금, 외자유치 등 다양한 방법이 있다. 여러 가지 통일재원 조달 방법에 대한 장단점과 이에 대한 실무적 검토가 있어야 한다.

또한 통일비용을 상쇄하는 통일편익을 개발하는 논의가 필요하다. 통일 비용을 상쇄할 수 있는 편익을 명목적으로 국민들에게 제시하는 것보다 편익을 실현할 수 있는 분야와 방법에 대한 준비도 필요하다. 통일비용의 조달과 사용에 대한 논의, 그리고 편익에 대한 논의는 통일비용 추산을 보다 체계적이고 과학적으로 할 수 있는 바탕이 될 것이다.

#### 다. 통일대비 국제사회와 연계망 강화

통일대비를 위해 국제사회와의 연계망을 축적 강화해야 한다. 제전환국의 사례에서 보면 세계은행, IMF, 유럽개발은행과 같은 지역 개발은행의 금융적 지원은 필수적이었다. 북한의 변화에 있어서도 국제금융기구나 국제사회의 도움은 매우 중요하다. UNDP(유엔개발계획: United Nations Development Programme)의 두만강유역개발 사업, 중국의 동북 3성 개발계획에 따른 북한의 나선 특구 공동개발, 남북러 가스관 사업 등 국제사회의 움직임은 북한의 변화에 많은 영

---

<sup>75</sup> 서울대 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010), p. 165.

향을 미칠 수 있다. 북한이 변화하고 국제사회의 일원으로 진입하는데 있어서 국제사회의 연계망은 중요한 한 축이 될 것으로 보인다. 따라서 북한과 국제사회의 관계에서 우리의 역할을 확대하기 위하여 국제사회와 연계망을 구축하고 강화해야 한다.

### 3. 통일 추진단계의 과제

#### 가. 재정건전성 유지

우리나라의 복지지출과 사회보험급여를 합한 공공사회지출은 저출산과 고령화 등으로 증가추세이다. 또 양극화를 줄이기 위한 보편적 복지 확대 요구가 증가하고 있으며 증세는 불가피한 측면이 있다. 이는 통계를 통해서도 나타나고 있다. OECD 공공복지 지출 평균이 2007년 국내 총생산 대비 19.3%이지만 현재 우리의 공공사회복지 지출은 국민총생산(GDP) 대비 7.5%로 멕시코를 제외한 OECD 국가 중 최하위이다. 그러나 우리나라의 공공사회복지지출 역시 증가세를 보이고 있다. 2000년 우리나라의 공공복지 지출은 4.8%에서 2007년 7.5%로 약 3%정도 증가하였다.<sup>76</sup> 우리 사회가 세계에서 노령화가 가장 빠르게 진행되고 있고 정부가 삶의 질과 소득의 균형분배에 중점을 둔 정책을 표방하고 있으므로 중장기적으로 사회 분야 공공지출 증가요인은 더 확대될 것이고 그 속도 또한 빠르게 진행될 것으로 예측된다.

공공사회복지 지출의 증가는 조세부담률 증가로 이어질 것이다. 우

---

<sup>76</sup> "Government social spending - Total public social expenditure as a percentage of GDP," OECD 통계 2010.4.13, <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.

리나라의 GDP에서 차지하는 조세부담률은 2008년 26.5%로 OECD 평균 약 34.8%에 못 미치고 있다.<sup>77</sup> 결국 OECD 수준 만큼 공공사회복지 지출이 증가된다면 조세 부담률 역시 증가할 것이다. 이는 역으로 공공사회복지 지출을 늘이기 위해서는 세수입이 확대되어야 함을 나타내고 있다고 할 수 있다.<sup>78</sup> 따라서 성장 잠재력을 확충하여 세금을 거둘 수 있는 재원을 찾아야 한다. 동시에 세수와 세출이 조절되어 안정화할 수 있는 시스템을 개발하여야 한다. 세수체계와 함께 세출이 조절되면서 재정이 안정화되는 체제를 개발해야 하는 것이다.

특히 재정을 지출하는데 있어서 각 부문의 효율적인 관리가 필요하다. 복지수요 증가요인과 함께 통일 변수가 가미되면 재정건전성의 위험도는 더욱 높아질 것이다. 따라서 통일에 앞서 미리 통일의 목적과 경제적 효율성, 장기 목표와 단기 목표 사이의 상충관계를 조정할 필요가 있다. 재정지출 효율화로 재정건전성을 실현하되 재정의 적극적인 역할이 필요한 부분에서는 지출을 늘리는 균형재정을 유지해야 한다.

통일과정에서 재정적자 위험은 지출의 확대 뿐 아니라 국가 채무의 증가와도 관련된다. 북한의 채무를 어떻게 얼마만큼 승계해야 할지도 중요한 문제이다. 따라서 국가 채무가 증가할 것을 대비하여 재정구조의 체질을 강화하는 노력이 필요하다.

또 환율, 주식 등 금융산업과 기타 산업정책 등과 연계되어 재정을 운용해야 하므로 각 사업 및 정책의 목적과 그에 대한 성과와 비용 등이 사전에 철저히 분석되어야 하고 중장기적 정책과 가장 부합되는 부분에서 우선 재정지출이 이루어지는 시스템이 구축되어야 한다.

---

77 "Tax revenue by sector, 2008," OECD 통계 2011.8.6, <www.oecd.org>.

78 강병구, "국가재정건전성의 현황과 개선방안," p. 120.

## 나. 재정수입의 다변화 및 확대

통일비용을 산정하는 데 있어서 남북한의 경제·사회 등 통합을 위한 비용과 북한주민의 삶의 질을 끌어 올리고 경제수준 향상을 위한 비용이 재정 지출 규모가 클 것으로 예상된다. 이는 국내 재정 부담으로 이어질 것이다. 경제의 격차가 큰 남북한의 통합과 통일 준비를 위해 재정적자 위험을 줄이기 위한 재정 수입의 다변화 및 확대가 필요하다.

현재 통일에 대비해서 조정되어 있는 재정적 기반은 남북협력기금뿐이다. 남북협력기금은 정부출연금과 운용수익금을 재원으로 하고 기타 일부 민간의 출연도 이루어지고 있다. 그러나 현재 마련된 10조 가량의 남북협력기금만으로는 통일비용의 재원을 조달하는데 한계가 있다.<sup>79</sup> 통일비용에 대한 국내외 학자들의 추정치는 약 60조에서 약 5,900조 원에 이른다. 이렇게 추정치의 격차가 큰 이유는 북한 경제가 어떤 상태인지에 대한 자료가 부족하고 통일 비용을 어떻게 정의하는가, 또 통일과정의 점진적인가 급진적인가와 같은 통일방식, 그리고 통일 시기와 소득 격차 그리고 통일 조정 기간 등에 대한 가정을 어떻게 하느냐에 따라 다른 결과가 나왔기 때문이다.<sup>80</sup> 추정치의 폭이 큰 만큼 재정지출의 폭도 크다는 의미이므로 이런 유동성을 대비할 수 있는 재정능력을 축적하는 것이 필요하다.

독일은 통일을 위한 자원 조달에 있어서 채권발행과 연방정부의 재정정책에 의존하였다. 통일조약 체결 시 독일 통일기금을 조성하여 동독지역에 재정 지원하기로 합의하였고 그 자원은 채권발행과 연방

---

<sup>79</sup> 통일부, 2011년 8월 31일 통계 남북협력기금 10,523,591백만 원, <<http://www.unikorea.go.kr>>.

<sup>80</sup> 박종철 외, 『통일환경평가』, pp. 111~112.

예산 지원을 통해 이루어졌다.

그러나 채권발행을 통해 재원을 조달하였기 때문에 차입금의 원리금 상환 부담과 채무이자로 문제가 발생했다. 독일은 통일기금의 한시적 운용이 끝난 시점에서는 조세부과를 통하여 재원을 조달하였다. 독일은 부가가치세, 석유세, 보험세 등 각종 간접세 인상과 통일연대부과금을 도입하면서 부족한 재원을 충당하려고 하였지만 이는 국민들의 반발을 가져왔다. 또 연방정부가 추가경정예산에 의존하여 지원금을 지원하고 반복적으로 추가 경정예산을 사용하면서 재정악화가 발생하였다. 따라서 연방정부와 주정부, 여야대표가 연대협약을 체결하고 재정건실화 법률에 따라 예산을 절감하여 이를 재정 지원하도록 하였다.<sup>81</sup>

독일의 경우와 같이 통일과정에서 재정여건은 악화될 여지가 크다. 체제전환국들 역시 체제전환 과정에서 심각한 재정 적자가 발생하였다. 체제전환과정에서 조세수입이 급감하고 민영화 수입의 한계, 사회보장지출의 확대로 재정적자가 발생하였다.<sup>82</sup>

독일은 통일 이후 뒤늦게 세금을 도입해 사회적 진통을 겪었다. 독일의 경우 1991년 한시적으로 소득세와 법인세에 7.5%의 부가세를 부과했으나 반발 때문에 1992년에는 폐지했다가 1995년에 부활해 1998년부터 소득세와 법인세의 5.5%로 정착되었다. 그러나 세금 부과와 사회보험료 인상을 통한 자원 마련은 국가의 사회보험에 대한 불신을 가져왔고 저소득층에게 부담을 주는 결과를 가져왔다.

국민 대다수가 본인에게 직접적인 영향을 주는 세금을 징수하는

---

81 전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일 비용 재원조달 방안에 관한 논의,” 『한·독 사회과학 논총』, 제17권 3호 (한·독 사회과학학회, 2007), pp. 17~22.

82 한국조세연구원, 『체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점』 (서울: 한국조세연구원, 2002) pp. 35~43.

형태는 원하지 않는 입장을 지니고 있다는 점을 감안할 때 통일비용 조달을 위한 조세징수에 대해서는 충분한 논의가 필요하며, 조세 시기 및 규모에 대한 실무적 검토가 있어야한다. 조세의 확대가 단순히 통일비용의 차원의 논의가 아니라 복지 부문의 지출 확대와 관계가 있다는 것을 인식하는 것도 중요하다. 아울러 조세수입의 다변화를 위해 비과세·감면 축소, 성실신고확인제도 시행 등 과표 양성화, 신규 세원 발굴 등도 중요한 과제이다.

#### 다. 사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정

조세 확보 노력과 함께 지출수준을 결정해야 하므로 각 분야별로 재정지출을 효과적으로 통제해야 한다. 특히 증가추세에 있는 사회보장지출을 어떻게 적정수준으로 통제하는가 하는 것은 매우 중요하다.

독일은 빠른 통합을 위하여 정치적으로 동독지역 주민들에게 서독 주민들과 동일한 사회보장제도를 보장하기로 결정함으로써 통일재원의 대부분을 소비성 지출인 사회보장 통합에 따른 지출로 사용하였고 이는 재정악화를 가져왔다. 남북한 통일에 있어서도 정치적 목적과 경제적 효율성이 충돌하게 될 것이다.

그러므로 재정적자를 방지하기 위하여 재정지출을 효과적으로 통제해야한다. 독일의 경우 문제가 되었던 사회보장성 지출을 적정한 수준으로 조절하는 것이 중요하다. 사회보장성 지출을 높은 비율로 적용하면 재정적자가 커질 위험이 있기 때문이다.

사회보장성 지출을 통제하면서 장기적인 성장에 영향을 미치는 투자율을 높이는 것은 재정건전성을 높이는 데 있어 중요한 요소이다. 재정적자와 함께 화폐 발행이 증가하고 인플레이션이 높아지면 이로 인한 통일비용이 증대될 것이다. 따라서 재정건전성을 확보하는

데 있어서 통일 재원을 마련하는 것도 중요하지만 재원의 효율적 사용도 중요하다.

독일의 사례처럼 사회보장성 지출이 예상되는 만큼 막대한 통일 비용을 줄이기 위해서 현행 사회보장제도를 그대로 적용하는 것은 문제가 있다. 따라서 국민연금 등 공적 연금을 기초연금과비례연금 등으로 다층화하고 의료보장 역시 다층화하는 제도정비가 필요하다. 이런 제도 개선을 통해 통일비용 절감효과가 기대된다.

최근 한 연구에 따르면 기초연금 방식으로 제도를 개선할 경우 연금을 15%정도만 보장하기 때문에 40%에 상당하는 높은 급여를 주어야하는 현행 연금제도보다 6~16% 절감 효과가 있을 것으로 추정되었다.<sup>83</sup> 또한 국민기초생활 보장 등 공적 부조가 확대되면 사회복지 예산은 더욱 상승하게 된다. 따라서 통일 추진단계에서 공적 연금 제도 개혁 및 사회보험제도의 개혁이 필요하다.

#### 라. 화폐통합을 위한 전환을 검토

화폐통합에 대한 대책도 필요하다. 화폐통합 시 화폐발행 및 화폐유통의 증가로 인해 인플레이션이 발생할 가능성이 있다. 최악의 경우 재정적자를 타개하기 위하여 화폐발행까지 실시된다면 하이인플레이션이 발생할 수도 있다. 따라서 화폐통합 이후 인플레이션을 유발하지 않도록 균형전환율에 대한 대책이 필요하다. 남북 화폐 간 적정교환비율을 결정하기 위한 실태파악이 필요하고 과도기적으로 임시화폐를 발행하는 방안도 고려될 수 있다.

화폐전환율 결정에 있어서 정치적 고려와 경제적 고려는 서로 상

---

<sup>83</sup> 통일연구원 외, “평화공동체 추진구상,” 『남북공동체 기반 조성사업 결과보고회 자료집』 (남북공동체 기반 조성사업 결과보고회, 2011.10.7), pp. 15~22.

충된다고 할 수 있다. 독일 통일의 경우, 독일 중앙은행 등은 화폐의 교환비율과 화폐통합에 있어서 동독에 불리한 2:1 전환율을 주장하였으나 정치적 결정에 의해 1:1 전환이 결정되었다. 그러나 정치적 결정에 따른 화폐통합은 통일비용을 더욱 증대시키는 요인이 되었다. 따라서 정치적 결정에 의한 1:1 화폐전환을 적용하는 것보다 생산성의 격차가 일정한 범위 안으로 수렴할 수 있도록 북한의 생산성을 높이는 정책이 통일리스크를 줄이는데 더 효과적일 것이다.

남북한 화폐통합에서 1:1 화폐전환율을 적용하기보다 북한화폐를 저평가한 전환률을 적용하는 것이 북한지역의 경제력 회복에 도움이 될 것이다. 저평가된 전환률은 북한 기업의 가격경쟁력을 향상시켜 수출을 통해 경제성장할 수 있는 가능성을 제공하고 통일비용의 감소로 이어질 수 있을 것이다. 북한의 화폐가치를 고평가하여 북한주민들의 구매력을 향상시키는 것보다 실질적으로 다른 정책을 통해 경제 성장을 촉진하면서 직접적인 소득을 보전할 수 있는 방안을 고려하는 것이 장기적 관점에서 더 효과적이다.

화폐통합의 시기는 화폐전환율 결정과 마찬가지로 중요하다. 조기 화폐통합은 통일을 불가역적으로 만드는 효과가 있고 후진 지역의 경제적 불확실성을 조기에 낮추는 효과가 있다. 그러나 통일비용이 높아질 수 있다는 단점이 있다. 반면 화폐통합을 천천히 할 경우 북한 지역 경제의 조기 안정화가 어렵고 두 가지 통화의 존재로 인하여 거래비용이 증가하는 문제가 있다. 따라서 통일 상황에서 대내외 조건과 환경을 고려하여 화폐통합 시기를 결정해야 한다.<sup>84</sup>

---

84 김병연, “남북화폐 통합,” 『정책 & 지식』 (한국정책지식센터 포럼, 2011.4.4); 김병연, “북한의 체제이행과 남북경제통합·통일유형,” 『경제논집』, 제48권 1호 (서울대 경제연구소, 2009), pp. 13~14.

#### 마. 통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화

우리나라 경제는 수출의존도가 높은 구조로 환율에 민감하다. 특히 최근 세계 각국이 자국의 통화가치를 경쟁적으로 떨어뜨리는 환율전쟁이 진행되고 있으며 유럽의 재정위기와 관련해서 외화의 유동성 위험이 증대되는 상황을 고려할 때 환율변동성이 높은 우리 경제구조에서 환율변동성을 줄이는 대책이 요구된다. 더욱이 통일리스크에 금융시장이 민감하게 반응하지 않도록 하는 구조개선 노력이 필요하다.

금융시스템의 효율화와 관련하여 원화의 안정성이 보장되도록 해야 한다. 안정된 통화는 효율적인 금융시스템의 가장 기본적인 요건으로 통화의 안정화를 위해서는 신뢰할 수 있는 통화관리 기관의 정치적 독립성과 효율적인 통화정책이 요구된다. 또 금융안정을 위해 법·제도와 행정기구의 안정성이 필수적이므로 금융제도에 대한 법과 행정기구의 신뢰도를 높이는 노력도 필요하다.

#### 바. 주식시장, 환율, 외환시장의 안정화

2011년 10월 미국계 신용평가사 스탠더드앤드푸어스(S&P)의 추정에 따르면 통일시 북한에 대한 막대한 재정지출로 인하여 통일원년에는 GDP 대비 3% 재정적자와 3년 후에는 4% 재정적자가 발생할 것이라고 한다. 그리고 1인당 GDP는 50% 감소하고 50조 가량의 재정 투입이 필요하며 통일 이후 GDP 대비 재정적자 비율은 5.7%까지 확대될 것으로 전망하였다. 이처럼 통일 이후 2~3년간 불확실성이 확대될 경우 국가 신용평가의 하락도 예상된다. 국가 신용평가의 하락은 외국인의 투자에 부정적 영향을 미쳐 주식시장의 유동성이 확대

될 것으로 예측된다.

우리 주식시장은 대외유동성이 크기 때문에 외국인의 주식 순매수 또는 순매도 비율이 급격하게 변화를 보이면 주식 시장의 변동성 변화가 나타난다. 외국인 투자자금의 유출입에서 나타나는 급격한 변화가 주식과 환율의 변동성 변화에 영향을 미치는 것이다. 이에 따라 정부는 과도한 해외자본의 유출입 변동성에 대비하기 위해 외환보유액을 많이 적립해야 하고 외환평형기금 채권발행에 따른 이자부담과 통화안정채권 발행에 따른 이자 부담 등 증가하는 부작용이 증대한다.

통일에 따른 불확실성이 증대될 경우 외국인 투자자의 자본 유출을 막기 위해서는 해외 투자자에 의해 유발되는 외환시장과 주식시장의 변동성을 흡수할 수 있는 기관투자자의 역할이 중요하다. 최근 연기금의 투자규제 논의 역시 장기적 투자 성향의 기관 투자자의 육성 차원에서 논의되는 하나의 방안이라고 할 수 있다. 외국인 투자에 대해서도 단기적 투기자금 보다 중장기적인 투자 유치가 증가해야 한다.

또 주식시장의 안정성은 환율, 금리 등 개별 금융시장의 주요변수들과 연관성이 크다. 주식시장의 수익성이 높을수록 환율도 하락하고 외환시장의 안정성도 높아진다. 따라서 주식시장과 외환시장 정책이 유기적으로 연계되어야 한다.

아울러 단기적으로도 경제안정을 해칠 수 있는 요인들에 대한 대책이 필요하다. 글로벌 금융위기처럼 단기적 변동이 중장기적으로 영향을 미치기 때문이다. 단기적 변동성에 대응할 수 있는 다양한 통화스왑 라인을 확대하고 외환 거래비용의 다양화 등도 고려할 필요가 있다.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> 윤덕룡·오승환·이호진, 『해외자본이 외환과 주식시장에 미치는 영향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2009).

## 사. 물가 안정을 위한 국내의 공급기반 확대와 내수 시장 확대

통일 추진단계에서 나타날 수 있는 인플레이션의 압력을 줄이는 것은 앞서 언급한 재정정책과 외환정책과 관련해서 대비해야 중요한 문제이다. 통일과정에서도 물가 상승의 압력은 높을 것으로 보인다. 체제전환국 사례에서도 높은 인플레이션이 문제가 되었다. 통일 시 예상되는 물가상승의 원인은 공급부문의 불안, 경기침체 그리고 통화량의 증가 등이다.

먼저 공급부문의 불안문제를 살펴보면 우리나라의 물가구조는 공급충격에 취약해 물가의 변동성이 크게 나타나고 있다. 서민의 체감도가 높은 집값, 교육, 식료품 등이 크게 상승하고 있다. 2010년에는 동절기 한파와 구제역, 국제유가 상승 등에 기인한 공급부문의 상승으로 인하여 물가상승 압력을 받았다.

〈표 V-4〉 경제성장률과 소비자 물가 등락률

지수종류	2005	2006	2007	2008	2009	2010
경제성장률	4.0	5.2	5.1	2.3	0.3	6.2
총지수	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	2.9
생활물가지수	4.1	3.1	3.1	5.4	2.1	3.3

출처: 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>), 전년대비.

이상기후로 인한 채소 가격의 폭등, 구제역 등으로 인한 농축산물의 공급 문제 등은 통일 추진 과정에서도 발생할 수 있다. 전 지구적으로 이상기후로 인한 농산물의 수급상황이 영향을 받을 가능성이 커지고 있다. 더욱이 북한의 농축산물의 공급능력은 거의 기대할 수 없는 상황이다. 따라서 통일 과정에서 주요 생필품의 공급부족이 확대

될 가능성이 있다.

또한 에너지와 식료품 등의 대외 의존도가 높은 우리나라의 경제 구조도 물가상승에 악영향을 미칠 수 있다. 우리나라의 경우 식료품과 에너지 가격의 변동성이 OECD 국가의 평균에 비해 크기 때문에 국제 가격 상승과 공급 차질이 발생할 경우 국내 물가 상승폭이 더욱 커질 수 있다.<sup>86</sup> 또한 통일과정에서 식량과 에너지 공급여건이 더욱 악화될 수 있다. 통일과정에서 실물자원의 북한지역으로의 이동이 불가피할 것이고 이렇게 되면 북한지역에서 공급부족 현상이 발생할 수 있다.

따라서 주요 물자의 안정적 공급을 위한 시스템 구축이 필요하다. 국내 공급 기반을 강화하기 위해서 국내생산기반 구축이 필요하다. 수급동향을 비롯한 종합 조사 분석을 통해 정보를 파악하고 이를 제공하는 체제를 강화하는 것이 필요하다. 또 시장의 독과점 구조와 비효율적 유통구조로 인한 생산자 우위의 가격 결정 관행과 높은 유통마진문제를 해소하기 위해 유통구조의 개선조치가 실시되어야한다.

통일과정에서 예상되는 또 하나의 물가상승 압력은 경기침체이다. 체제전환국 사례에서 보면 체제전환 초기에 극심한 경기침체가 나타났다. 체제전환국의 실질 경제성장률은 초기 3~5년간 마이너스를 기록하였다. 폴란드는 1990년 -11.6%, 헝가리는 1991년 -11.9%를 기록하는 등 극심한 경기침체를 경험하였다. 경기침체와 더불어 물가 상승 또한 엄청난 것이었다. 폴란드의 경우 물가가 1989년 250%, 1990년에는 586% 상승하였고, 불가리아는 1991년 335%, 슬로베니아는 1991년 115%, 1992년 207% 등 극심한 물가상승을 기록하였다. 러시아의 경우는 1992년 1,500%라는 상상을 초월하는 물가

---

<sup>86</sup> 윤종원·이승한, “우리나라 물가구조의 특징과 정책 대응,” 『한국경제포럼』, 제4권 1호 (한국경제학회, 2011), pp. 35-40.

인상을 기록하였다. 이처럼 체제전환국의 극심한 인플레이션은 생산 위축, 화폐의 과잉발행, 급격한 가격자유화 등으로 인해 발생하였다. 체제전환국의 인플레이션은 2000년 이후 진정되는 모습을 보였지만 2008년 글로벌 경제위기 이후 채무불이행 사태 등으로 인해 재발하고 있는 상황이다. 이와 같은 양상들이 통일 추진단계에서 나타날 수 있는 것이다.

화폐통합과 북한지역의 경기부양 정책에 따라 화폐량이 증가하면서 나타나는 인플레이션의 압력을 줄이고 물가 안정을 위해서 내수시장의 안정화 전략이 필요하다. 내수시장 확대와 관련해서 대비할 수 있는 방안은 산업구조 조정과 관련된다. 지식기반 산업을 중심으로 한 서비스 산업의 성장이 그 대안 중 하나가 될 수 있을 것이다.

#### 아. 산업 간 구조조정과 산업 내 구조조정

1997년 경제위기 이후 국내 산업은 IT 등 첨단산업화, 기술개발과 자동화 등을 통한 고부가가치화, 구조적 약체화가 불가피한 업종의 폐기 또는 업종전환, 해외진출 및 기업경영면에서의 다각화, 서비스산업의 육성 등 구조조정을 겪었다.

글로벌 금융위기 이후, 중소기업, 조선업, 건설업 등 일부 업종에 국한된 구조조정에서 벗어나 국내 산업 전반의 경쟁력 제고를 위해 산업전반에 걸친 업종별 구조조정의 필요성이 인식되고 있다. 신흥국 시장의 부상과 환경·에너지 기술관련 산업의 부각 등 국제경제환경의 변화가 나타나고 있는 가운데 국내적으로는 산업 및 기업 간 격차 확대, 신성장동력 및 고용창출의 부족 등의 문제가 나타나고 있다.

아울러 통일과정에서 나타날 수 있는 공급과잉을 고려할 때 국내 산업의 구조조정이 필요할 것이다. 경쟁력 제고를 위하여 새로운 사

업 포트폴리오가 구성되어야 한다. 수출시장의 집중도가 높은 우리나라 수출 시장의 다변화를 위해 다양한 시장을 개발함으로써 수출대상국의 리스크를 최소화해야 한다. 또 중국, 인도 등 신흥국가의 추격에 대응하기 위해 시스템 개발과 경영혁신을 추진하여 산업구조를 고부가가치 획득구조로 전환해야 한다.

중복 과잉투자 부문의 감산 설비 폐기 등과 함께 M&A 촉진으로 대형화를 유도하여 규모의 경제효과를 제고하고 원가경쟁력을 강화해야 한다.<sup>87</sup> 체제전환국의 전환과정을 보면 과잉 팽창된 중공업 부문이 구조조정되고 서비스 산업이 발전하게 된다. 통일과정에서도 북한지역에서 중공업이 차지하는 비중이 감소하고 건설업, 서비스 부문의 비중은 증가할 것이다.<sup>88</sup>

국내 산업구조를 보면 중공업 등 2차 산업의 비중이 높고 서비스 산업의 비중은 높지 않다. 북한도 다른 사회주의권의 나라들처럼 2차 산업을 육성하고 3차 산업을 억제했기 때문에 남북한의 산업구조는 중복되는 부분이 많다. 따라서 남북한이 통일을 추진하는 과정에서 대규모의 구조조정이 필요할 것이다. 산업구조조정은 인구와 자본의 이동을 수반할 것이며 지역별, 섹터별, 산업별로 구조조정이 이루어져야 한다. 남한의 산업구조는 고부가가치 산업의 경쟁력이 강화되어 있는 반면 저부가가치 소비재 산업은 어려움을 겪고 있는 상황이다. 따라서 북한 산업의 경쟁우위인 저부가가치 소비재 산업이 조명을 받을 것이다. 제3국으로 이전된 저부가가치형 부품 산업이나 소비재 산업이 북한지역으로 이전될 수도 있다. 아울러 선진 산업의 Re-catch

---

87 장석인 외, 『글로벌 경제위기 이후 한국 주력산업의 구조조정 방향과 정책과제』 (서울: 산업연구원, 2009), pp. 54~118.

88 김계환, 『독일 통일과 산업구조조정: 남북산업협력에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 38~65.

up을 통해 비 주력산업의 육성이 필요하다. 제조 강국인 독일의 경우도 식음료, 종이, 인쇄, 의료, 의류, 플라스틱 산업은 내수산업인 동시에 수출산업이다.<sup>89</sup> 동시에 북한지역이 중국과 러시아를 배후시장으로 하는 입지 조건과 천연자원을 보유하고 있는 점을 활용하여 환경·에너지 부문, 제조업 등에서 경쟁력을 지닐 수 있다.

그리고 농수산업, 수송, 통신, 에너지 등의 분야에서 투자기반을 조성하기 위해 정부의 투자와 지원이 필요하다. 또 북한 경제재건과 관련하여 대기업간, 또는 대기업과 중소기업간 이권경쟁 혹은 개발이익에 편승한 투기 현상이 나타날 수 있으므로 이를 방지하기 위한 대책이 필요하다.

#### 자. 경제통합 로드맵과 프로그램 마련

통일비용의 재원 조달과 사용문제 등으로 계층 간 형평성 문제, 부처 간 갈등이 야기될 가능성이 있다. 독일 통일에서도 통일비용 부담의 형평성문제가 대두하였다. 서독 주민의 1인당 통일비용은 1992년 기준 평균 총 수입의 3%에 달하는데 이를 계층별로 보면 자영업자의 부담률은 2% 이하, 고소득층의 부담률도 2% 수준으로 전체 평균을 하회하였으나 조세형태로 부과된 연대기금 부과 등으로 인하여 노동자와 회사원의 평균 부담률은 4~5%였다.

또한 독일에서 통일비용을 둘러싸고 정치적 갈등이 나타났다. 재원조달을 위한 세금 인상문제에 대해 당시 야당인 사민당은 서독 주민들의 재정 부담이 필요하고 이를 위해 세금인상이 불가피하다는 입장이었지만 당시 여당은 세금인상에 반대하였다. 신탁청을 설립·운영

---

<sup>89</sup> 복덕규, “한국 산업의 입체화,” 『SERI 심포지엄』 (삼성경제연구원 심포지엄, 2010.12.3) p. 15.

하는 것에 대해서도 신탁청을 연방재무부 산하에 둘 것인지 경제부 산하에 둘 것인지를 둘러싸고 부처 간 갈등이 있었다.

남북통일을 추진하는 단계에서 재원조달 방법과 부담률, 통일업무를 둘러싼 부처 간 갈등이 나타날 수 있다. 따라서 통일 추진과정에서 재원 조달 방법 및 운용방안, 경제통합정책의 프로그램 등이 마련되어야 한다.

독일의 경우 연방단결프로그램을 통하여 동독지역 경제재건을 위한 연대기금 도입, 동독 주 및 가난한 서독 주에 대한 부과금 면제 등에 대한 합의를 도출하였다. 남북통일의 경우 독일과는 정치제도 및 행정제도가 다르지만 독일사례를 벤치마킹하여 각계·각층의 의견을 조율하고 이를 정책에 반영할 수 있는 시스템을 구축하고 갈등을 협의할 수 있는 프로그램을 마련해야한다.

예를 들어 북한지역의 사유화는 여러 가지 쟁점을 내포하고 있기 때문에 이에 대한 종합적 프로그램이 마련되어야한다. 독일의 경우 재무부 산하에 설치된 신탁청이 동독기업의 사유화업무를 담당하였다. 그러나 재무부는 급진적 사유화방식을 선택하였고 정보 부족 등으로 구동독 기업의 가치를 평가할 수 있는 방법이 없어 자산가격이 상승하고 인플레이션이 발생한다는 비판이 있었다. 또한 막대한 정부 보조금이 지급되는 신탁청 활동의 공정성과 투명성에 대한 의문이 제기되기도 하였다.

남북통일의 경우에도 경제통합과정에서 계층 간 이해조정, 부처 간 업무조정을 위한 세심한 노력이 필요하다. 북한지역의 경제재건 및 통일과정에서 발생할 수 있는 경제적 변동성에 대처하기 위해 종합적 통합프로그램을 마련하는 것이 필요하다.

### 차. 통일리스크 관리 시스템 구축

세계적인 금융 불안의 시대에 리스크 관리의 중요성이 높아지고 있는 가운데 우리나라의 금융기관들이 금융지주회사로 개편되면서 금융지주회사 차원의 리스크 관리 시스템이 구축되고 있다. 통일과정에서 금융과 외환, 주식시장, 산업구조 등 모든 경제 분야에 대한 통합적 리스크 관리 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

일례로 재정, 외환, 산업구조 등에서 나타나는 리스크 현황과 경제정책에 대한 정보를 공유하고 대책을 제시하는 종합적 시스템이 필요하다. 이를 통해 상황별 경제이슈에 대해 정책의 적절성 판단, 리스크 관리, 대응책 모색 등을 종합적으로 판단할 수 있는 리스크 관리체계가 구축되어야한다.

### 카. 국제금융기구 등 국제사회와 협력방안 강구

독일의 경우 구동독에 대한 지원 때문에 서독 주민의 1인당 재정 부담이 크게 증가하였고 국가 부채 역시 크게 증가하였다. 경제적으로 안정적이었던 독일과 비교해서 독일보다 경제력이 미흡한 한국이 단독으로 통일재원을 조달하기는 어렵다. 따라서 통일재원을 마련하기 위하여 조세, 국채 발행과 함께 외국의 투자를 유치해야한다. 통일 후 국채를 발행하거나 화폐를 더 발행하는 경우 높은 인플레이션과 국가부채 증가를 유발할 수 있다. 그리고 외국인들의 국내채권에 대한 과도한 투자는 유동성 위기를 가져올 위험이 있다. 외국투자가 빠져나갈 경우 환율과 금리가 널뛰기를 하면서 금융 및 외환시장이 동요할 가능성도 있다. 따라서 국제사회와 협력을 강화하는 것은 외환시장의 안정화와도 관련된다고 할 수 있다.

글로벌 경제위기에서 외환의 유동성 문제를 해결하기 위하여 통화스와프 협정을 강구했던 것처럼 통일로 인한 유동성문제를 대비하기 위한 국제협조는 필수적이다. 통일 재원을 마련하기 위한 투자유치와 함께 투자 위험을 줄이기 위해 국제사회와 신뢰를 구축해야한다. 최근 국제경제상황을 볼 때 한 나라의 경제상황은 국제경제의 동향과 밀접한 관련을 맺고 있다. 그만큼 국제사회와의 협력이 중요하다. 글로벌 유동성 위기에서 국제사회의 협력은 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 통일과정에서도 국제사회의 협력이 절실히 요구되는 만큼 통일리스크를 줄이기 위해 국제사회의 협력과 지지를 확보해야한다. 통일과정에서 환율, 금융, 주식 시장의 안정을 위한 국제적 협력이 중요하다.

체제전환국 사례를 보더라도 국제금융기구의 금융지원이 매우 중요하다. 대부분 체제전환국의 경제개발에서 국제금융기구의 자금은 중요한 역할을 하였다.<sup>90</sup> 그러나 북한의 개혁·개방을 지원하고 통일을 추진하기 위해서는 국제금융기구 등을 통한 지원과 협력이 필요하다. 국제금융기구의 지원방식으로 최근 베트남에서 진행되고 있는 그라운드 테이블 방식을 들 수 있다. 베트남은 원조그룹회의를 통하여 베트남의 개발방향과 세부과제를 논의하는 형태를 취하고 있다. 베트남에 대한 지원은 포괄적 빈곤퇴치와 성장전략이라는 목표 아래 24개 분야에서 파트너그룹을 통해 이루어지고 있다.<sup>91</sup> 북한의 개혁·개

<sup>90</sup> Stanley Fischer and Alan Gelb, "Issues in Socialist Economy Reform," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 (Fall, 1991), pp. 91~105.

<sup>91</sup> 베트남 개발지원을 위한 24개 파트너 그룹과 각 그룹의 책임은 다음과 같다. ① Poverty Working Group: 세계은행, UNDP, ② Partnership to support National Target Program HEPR/135: UNDP, ③ Gender: 베트남정부, 세계은행, ④ Environment (ISGE): 베트남 정부, ⑤ People's Participation (PPWG): UNDP, ⑥ SOE Reform & Equitization: 세계은행, ⑦ Financial Sector: 세계은행, ⑧ Trade: 세계은행, ⑨ Small and Medium Enterprises: 국제연합공업개발기구(the United Nations Industrial

방 및 남북경제통합에서도 원조그룹회의와 같은 형태의 그라운드 테이블이 적용될 수도 있다.

또한 유럽개발은행이 동구 사회주의권에 사용하였던 방식도 고려될 수 있다. 동구 체제전환 과정에서 선진국과 유럽개발은행, IMF는 자유화, 거시경제안정, 구조조정과 사유화, 법률 및 제도의 개혁 등을 지원하였다. 사회주의가 몰락하기 전인 1989년부터 G7은 헝가리와 폴란드의 민주주의와 시장경제 전환을 지원하였다. 이 계획은 PHARE(Poland and Hungary Assistance for Restructuring the Economy) 프로그램을 시작으로 1990년에는 폴란드, 헝가리에 이어 체코슬로바키아, 유고슬라비아, 불가리아, 루마니아까지 확대되었다.<sup>92</sup> 그리고 국제사회와의 협력방안에는 인프라개발과 국제간 협력사업 등에 대한 투자방식도 있다. 통일 전후 철도, 도로 건설, 가스관 연결사업, 송유관 연결사업 등과 같은 사회간접자본과 관련된 분야에 국제사회의 투자를 유치하는 방안도 필요할 것이다.

---

Development Organization: UNIDO), 일본정부, ⑩ Education: 베트남 정부, 국제연합 교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO), 영국국제개발부(DFID), ⑪ Health: WHO, ⑫ HIV/AIDS: UNAIDS, ⑬ Forestry- FSSP: 베트남정부, ⑭ Poorest Communes: 베트남 정부, ⑮ Natural Disasters Mitigation: 베트남 정부, ⑯ Agriculture and Rural Development (ISG-MARD): 베트남 정부, ⑰ Transport: 베트남 정부, 일본의 국제협력은행(JBIC), ⑱ Official Development Assistant Partnersh HO CHI MINH CITY: 베트남 정부, ⑲ Urban Forum: 베트남 정부, ⑳ Public Administration Reforms: 베트남 정부, UNDP, ADB, ㉑ Legal: UNDP, ㉒ Public Financial Management: 베트남 정부, ㉓ Partnership group on Aid Effectiveness: 베트남 정부와 일본정부, ㉔ Vietnam Business Forum: 국제금융공사 (International Finance Corporation).

<sup>92</sup> Marie Lavigne, *The Economics of Transition* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 97~102, 113.

#### 4. 소결

2011년 세계경제의 화두는 재정건전성과 외환 유동성 문제이다. 한국경제도 세계경제의 충격 여파로 재정적자와 외환 유동성 문제를 안고 있다. 유럽의 재정위기, 미국의 신용등급 하락, 이로 인한 환율 전쟁과 외환보유 경쟁 등 외부의 리스크와 함께 한국은 통일이라는 변수도 고려해야 한다. 그러나 통일 변수를 고려하기 전에 더 중요한 것은 어떤 변수가 나타나더라도 국내 경제가 흔들리지 않는 구조가 되어야 한다는 것이다. 통일을 준비하는 첫 단계는 국내 경제의 체질을 강화하는 것이다. 그 가운데 급한 국내 경제과제는 재정건전성, 외환건전성, 그리고 산업의 구조조정으로 요약될 수 있다.

독일 통일과 체제전환에서 재정적자 문제는 가장 큰 문제 중 하나이다. 통일로 인한 경제적 리스크를 줄이면서, 재정적인 뒷받침과 비용의 최소화로 성장동력을 확보해야 한다. 또한 통일 재원마련을 위한 다양한 방안을 강구하는 것이 필요하다.

또 재정적자와 관련된 중요한 사항이 금융부문의 화폐문제와 금융프로그램 운용이다. 재정적자를 해결하기 위하여 체제전환국국가들이 운용한 환율, 금융정책 등에 따라 각 국의 경제성장율에 차이가 났다. 따라서 환율정책 등 금융 부문에 대한 국내 대비책도 강구되어야 한다.

그리고 체제전환 사례를 보면 외국인 투자부문을 통한 재정적자 해결이 가장 효과적이었다. 따라서 통일을 추진하는 과정에서도 외국인 투자를 유치하고 국제사회의 지원을 유도할 필요가 있다.

또한 산업구조 조정도 재정적자나 금융정책과 밀접한 관계를 가지고 있다. 더욱이 세계적인 투자 불안심리와 안전자산 선호 현상 등에 따라 금융 불안이 나타나고 있다. 또 이로 인한 경기 침체, 성장

둔화 등이 지속되고 있다. 따라서 세계경제의 변동에 대응하고 통일에 대비하기 위해서는 재정, 외환, 산업구조조정에서 대응능력 강화가 요구된다.

구체적으로 재정건전성을 높이기 위하여 국가 자원의 효율적 배분, 세제 개편, 재정지출 증가 억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회의 예·결산 심의제도 개선 등이 요구된다. 장기적으로는 북한지역에 투입될 재정투자에 대한 효율적 관리가 필요하다. 그리고 북한지역에 대한 사회보장성 지출을 줄이는 계획을 설계해야한다.

외화부문의 건전화를 위해서는 외환보유의 다변화와 함께 통일 후 화폐전환율과 시기에 대한 고려가 필요하다. 또 화폐 유동성을 완화시키는 금융시스템을 구축하고 국제적 공조 강화를 통한 국내 경제체질 강화가 선결되어야한다. 재정건전성과 외환의 안정화는 인플레이션을 억제하고 주식시장을 안정화하는 것과도 관련된다.

산업구조부문에서는 공급과잉이 예상되는 국내산업의 구조조정, 새로운 사업 포트폴리오 구성 등과 함께 다양한 시장을 개발함으로써 수출대상국가의 리스크를 최소화하여야한다. 또 중국 등 신흥국의 추격에 대응하기 위해 시스템 개발 및 경영혁신을 추진하여 고부가가치 산업구조로 전환해야한다.

마지막으로 전체적으로 통일리스크를 관리하는 시스템을 구축하고 경제통합 추진 프로그램을 만드는 것이 필요하다. 재정과 외환, 그리고 산업구조조정은 개별적으로 실시되어서는 성과를 기대하기 어렵다. 따라서 통합적인 경제정책과 리스크 관리시스템을 통하여 정보를 공유하고 효과적으로 위협요인에 대처하는 것이 필요하다. 그리고 리스크 관리시스템을 통하여 분석된 자료를 통한 남북한 경제통합의 우선순위와 경제통합의 로드맵을 설계하는 것도 요구된다.



VI

# 사회 분야 과제





## 1. 기본 방향

### 가. 목표

사회통합은 통일 이후의 과제라고 생각하는 경향이 있다. 하지만 독일의 사례가 보여주듯이 통합의 어려움은 정치경제적 영역보다 사회문화의 영역에서 더 심각하게 나타나며 정치제도적 차이와 경제적 격차는 빠른 속도로 해결될 수 있지만 심리적, 정서적 간극은 쉽게 줄어들지 않고 있다. 따라서 사회통합은 통일 이전부터 준비되고 진행되어야 한다.

독일 통일의 경우, 서독의 사회제도 즉, 민주주의제도를 비롯하여 시장경제체제, 복지제도 등의 모델이 대부분 동독에 이전되었다. 그러나 심리적 영역에서 나타나는 문제점들은 간과되었다. 동독 국민의 대다수가 통일을 바랐던 것은 사실이나 기존의 사회체제를 모두 상실하는 것은 원치 않았다. 그런데 사회문화적 적응과정에서 필요한 안전장치 없이 사회제도가 신속하게 이전되었다. 하지만 동독 사람들의 사고방식과 감성은 아직 이러한 사회제도에 맞지 않았다. 이러한 독일 통일의 경험은 우리가 통일을 준비하는 과정에서 무엇에 초점을 맞춰 대비하는 것이 필요한가에 대한 중요한 교훈을 준다.

서울대 통일평화연구원이 최근 발표한 보고서에 의하면, 북한주민 중 99.2%가 통일을 원한다는 압도적인 결과가 나왔다. 하지만 지역갈등이 통일 이후에 악화될 것이라는 견해는 35.7%로 나타났다. 또한 통일 이후에 출신지역과 상관없이 똑같은 대우를 받을 것이라는 견해는 2008년 38.5%, 2009년 43.5%로 절반에도 이르지 못했다.<sup>93</sup> 이러한 조사결과는 위에서 언급된 것처럼 동독주민들이 절대

---

<sup>93</sup> 정은미, “북한주민의 ‘갈망(渴望)’적 통일인식과 새터민의 남한사회 적응실태,” 『북한주민의 통일이식: 2008~2011 새터민의식조사 결과발표』 (서울대학교 통일평화연구원 학

다수가 통일을 원했지만 실제 통일이 된 이후 오랫동안 정서적 소외감이나 열등감, 이질감을 느끼는 것처럼 현재 북한주민 절대 다수가 통일을 원하고 있더라도 통일 후에 북한지역 주민이 정서심리적 갈등을 겪을 것이라는 점을 시사한다. 따라서 제도의 통합 뿐만 아니라 상이한 가치에 대한 상호이해가 이루어지지 않으면 국가통합은 물론 국민통합 또한 어려움에 직면할 수밖에 없을 것이다.<sup>94</sup>

제도통합은 가치통합을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건이 될 수 있다. 통일 이후 남북한주민들 간에 느끼는 차별의식이나 사회적 갈등은 사회문화적 이질감에서 비롯될 수도 있지만 경제적 지위의 격차가 결정적 요인이기도 하다. 게하르트 미켈스가 “경제적 선물들은 동독사람들이 느끼는 소외감과 열등감을 보상해주지 못했다”고 지적하면서 통일 후 사회통합을 이루어내기 위해서는 통일로 인한 최악의 후유증을 완화할 수 있는 사회복지체계가 있어야한다고 주장했듯이<sup>95</sup> 성공적인 제도통합은 통일 후 남북한주민들의 정서심리적 갈등을 해소하고 가치통합을 촉진시키는 역할을 할 것이다. 남북한의 제도적 차이와 경제구조의 차이에서 나타나는 사회적 불안정 요소를 해결하는데 가장 중요한 대안은 복지정책에 있다.<sup>96</sup>

일반적으로 사회복지 모델은 크게 자유주의적 복지국가 모델, 조합주의적 복지국가, 사회민주주의적 복지국가로 나뉜다. 자유주의적 복지국가는 소득자산에 의한 공적부조 프로그램이 상대적으로 중시되며 주요 급여 대상이 저소득층에 초점이 맞추어져 있다. 급여 수준

---

술회의 발표논문집, 2011.8.31), pp. 22~27.

94 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 285.

95 게하르트 미켈스, “독일 통일에서 나타난 사회통합문제 통일 후유증 완화 위한 사회복지 체계 마련 필수,” 『통일한국』, 통권 제189호 (평화문제연구소, 1999), pp. 46~47.

96 박범중, “남북한 통일 대비 복지재원 확보방안에 관한 연구: 독일 통일 사례를 중심으로,” 『한국시민윤리학회보』, 제23집 2호 (한국시민윤리학회, 2010), p. 198.

은 최저생계비를 지원하는 정도이며 가족책임이 강조된다. 자유주의적 복지국가는 시장경제의 효율성과 개인 간의 경쟁을 우선시함으로써 불평등과 빈곤문제를 초래하는 문제가 있다.<sup>97</sup> 이러한 복지모델을 추구하는 나라들로는 미국, 캐나다, 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 영미권 국가들이 해당된다.

조합주의적 복지국가는 국가가 주된 사회복지 제공자의 역할을 하며 시장의 역할이 상대적으로 덜 강조된다. 주요 급여 대상은 피고용자이며 급여 수준은 사회계층과 지위에 따라 차이가 나며 소득보장은 주로 사회보험에 크게 의존한다. 이러한 유형에 속하는 나라들은 프랑스, 독일, 이탈리아, 오스트리아 등이다.

마지막으로 사회민주주의적 복지국가는 보편주의 원칙과 사회권을 통한 노동력의 탈상품화 효과가 가장 크고 급여대상도 모든 시민이 해당된다. 급여 수준은 중간층이 생계수준을 유지할 수 있는 정도이며 사회보험에 대한 본인 부담이 적고 가족책임이 약하다. 이러한 복지국가 모델에서는 사회의 모든 계층이 하나의 보편적이고 포괄적인 복지체계에 통합되므로 사회의 모든 사람이 급여를 받고, 국가에 의존하고 모든 사람이 복지비용을 지불해야할 의무가 있다. 그러나 사회민주주의적 복지국가 모델은 국민의 사회권과 평등을 지나치게 강조함으로써 효율성이 낮아지고 근로동기가 저하되는 문제가 발생한다. 이러한 유형에 속하는 나라들은 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가들이다.

이상의 세 가지 복지국가 유형 중에서 남한의 경우는 자유주의적 복지국가 모델로 시작하여 경제성장과 민주주의의 성숙에 따라 조합주의적 복지국가 모델로 발전해왔다. 북한의 경우는 적어도 사회보장

---

97 이희완, “평화통일과정에서 남북한 사회통합을 위한 사회보장의 방향,” 『평화학연구』, 제 9권 2호 (세계평화통일학회, 2008), pp. 124~125.

의 제도적 측면에서는 사회민주주의적 복지국가의 성격에 근접한다. 현재 조합주의적 복지국가들에서는 조기퇴직과 사회보험의 재정압박 등과 같은 문제가 발생하고 있지만 통일한국이 지향하는 복지 모델은 ‘보편적 사회복지 서비스를 지향하는 조합주의적 복지국가 모델’로 수렴하는 것이 현실적으로 이상적이라고 할 수 있다. 그리고 통일되기 이전에 이러한 수렴모델을 이루기 위해 남북한 모두 사회경제 제도, 특히 사회보장제도와 노동시장의 점진적인 정비와 개편이 이루어져야 한다.

통일 과정과 이후에 예상되는 사회적 혼란과 부작용을 최소화하기 위해서 사전에 남한은 국민의 사회권과 평등에 더 관심을 기울여 계층 간의 갈등을 해소해 나가기 위해 노력하고, 북한은 자체적으로 개혁과 개방에 성공함으로써 새로운 사회경제 제도에 대한 이해와 적응력을 높임으로써 남북한이 점진적으로 동질성을 강화하는 방향으로 사회경제적 정책을 조정해 나가야 할 것이다.

북한에 개혁·개방을 추진하는 정권이 수립되어 남한과 통일을 추진한다는 전제 하에서 남북한주민들이 느낄 정서적, 심리적 갈등을 해소하고 궁극적으로 가치통합을 촉진할 수 있는 사회 분야에서의 제도통합으로서 사회복지의 통합과 노동시장 통합을 위한 국내 대비방안을 모색하는 것이 필요하다. 다시 말해서 남북한이 평화적으로 통일될 수 있다는 가정 하에 통일 이전에 남한의 사회복지 분야와 노동시장 분야에 대한 점진적이고 체계적이며 현실적인 대비 방안을 모색해 보고자 한다. 특히 사회복지와 노동시장 통합은 통일을 추진하는 과정에서 발생할 사회적 혼란을 최소화하고 가급적 빨리 사회 안정을 찾는데 결정적인 역할을 할 것이다.

## 나. 추진 방향

독일의 경우는 ‘연대적 동질화 전략’에 따라 동·서독 주민에게 동등한 사회복지 혜택을 제공했지만 재정 능력의 한계와 남북한 간의 엄청난 경제 격차를 고려했을 때 통일독일의 사회복지 모델을 우리에게 적용하기는 힘들다. 따라서 일자리를 통한 소득보장이 ‘최대의 사회복지’라는 관점에서 사회복지와 노동시장의 통합은 긴밀하게 연계되어야 한다. 또한 동유럽의 체제전환의 경험에 비추어 보았을 때 사회보장제도는 경제적 체제전환에 따른 사회적 비용을 줄이는 데도 효과적이다.<sup>98</sup>

당위론적이고 이상론적 차원에서 남북한의 통합방안 마련에 주력했던 기존 접근과 달리 현실적으로 통일이 되기 이전에 사회 분야의 제도통합으로서 사회복지 통합과 노동시장 통합을 위해 구체적인 대비방안이 마련되어야 한다. 통일연구원은 2004년에 통일국가의 사회복지제도에 대해 경제적 효율성과 사회적 보편성 간의 조화를 꾀하면서 북한의 제도를 시장경제원리와 친화성을 가는 방향으로 바꾸고 남한의 제도를 보다 소득재분배적으로 개선하는 형태가 되어야 한다는 방향성을 제시한 바 있으며, 이러한 주장은 현재에도 여전히 유효하다.<sup>99</sup> 하지만 현시점에서 통일을 대비한 사회복지제도의 방향성 외에도 당면 과제로 재원 마련과 남한의 사회복지제도의 고질적인 현안 문제인 재정건전성 문제를 조속히 해결하는 것이 필요하다.

통일을 남한이 주도하되 북한이 개혁과 개방을 성공적으로 이루어 나가면서 점진적으로 남북한의 사회·경제도적 동질성이 강화되고

---

<sup>98</sup> 정홍모, “체제전환국의 복지체제: 체코, 헝가리, 폴란드를 중심으로,” 『한독사회과학논총』, 제17권 1호 (한독사회과학회, 2007), p. 92.

<sup>99</sup> 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』, p. 31.

남북한에 평화적으로 통일을 이룰 것이라는 전제 하에서 단계별로 사회 분야의 국내 대비방안을 모색하고자 한다. 사회 분야에서 제도통합의 범주는 매우 광범위하기 때문에 사회복지, 노동시장, 그리고 북한이탈주민 정책에 한정하여 서술하고자 한다.

사회 분야의 남북한 통합을 위한 국내 대비방안은 단계별로 추진된다. 북한 변화단계에는 북한에서 평화적 방법을 통한 정권교체, 또는 급격한 사회변동이 발생할 수 있는 가능성이 모두 포함된다. 따라서 이 시기에는 두 가지의 가능성을 염두에 두고 국내적으로 대비해야 한다. 우선, 북한의 개혁·개방이나 체제이행과 같은 구조적 변화가 자발적으로 이루어지는 경우 남한은 사회복지와 노동시장에서의 당면한 문제점을 개선하고 통일 후 막대하게 소요될 자원 마련을 위한 제도적 정비를 추진해야 할 것이다. 또한 북한에서 급격한 사회변동이 발생하여 대규모 북한 인구의 이동이 발생하는 상황에서 사회복지 차원의 대처와 노동시장 편입과 적응 등에 대한 대비도 필요하다.

통일 추진단계는 평화적 방법으로 등장한 북한의 새로운 정권과 협상하여 통일을 추진하는 단계이다. 이 단계의 대비 방안은 북한의 새로운 지도부가 개혁·개방 노선을 채택하고 시장경제체제로 전환한다는 전제조건 하에서 사회복지 통합과 노동시장 변화에 대응하는 국내 대비방안을 마련하는데 중점을 두어야 한다. 또한 이 시기에는 남북한 사회복지 및 노동시장 통합 모델과 자원조달 방식에 대한 사회적 합의가 이루어져 한다. 아울러 이 과정에서 발생하게 될 사회적 갈등을 최소화하고 가치통합을 이루어낼 수 있는 의견조정기구의 설립이나 사회교육의 강화가 필요하다.

〈표 VI-1〉 통일대비 사회 분야의 과제

분야	사회 분야
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사회보험 및 복지분야의 통일대비 재정비 계획 마련</li> <li>○사회통합계획 마련</li> </ul>
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남한 사회복지제도 위주의 통합방안 지향</li> <li>○남북한의 경제적 격차와 사회복지 재원의 한계를 감안하여 '보편성'과 '효율성'의 원칙하에 점진적으로 개편</li> </ul>
북한 변화단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사회복지 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-남한의 사회복지부문의 자원 확충</li> <li>-북한의 사회복지 실태 파악과 국제기구의 활용</li> <li>-과도기적 사회복지통합모델의 시험적 운용</li> </ul> </li> <li>○노동시장 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입 지원</li> <li>-경험 확대를 통한 북한노동력의 시장경제에 대한 이해와 적응력 제고</li> </ul> </li> <li>○북한이탈주민 정책분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-사회통합 기능을 강화한 북한이탈주민 정책 개선</li> <li>-북한이탈주민의 일반적 사회복지체계로의 편입</li> </ul> </li> </ul>
통일 추진단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사회복지 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화</li> <li>-사회복지 자원확충을 위한 제도 개선</li> <li>-북한지역 내 사회복지 인센티브 강화</li> <li>-북한주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련</li> </ul> </li> <li>○노동시장 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-차등적 동질화전략에 따른 노동시장 및 노동조직의 통합</li> <li>-북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화현상 억제</li> </ul> </li> <li>○가치통합 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-가치통합을 위한 사회적 합의 조정 기구 설립</li> <li>-관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화</li> </ul> </li> </ul>

사회복지 분야의 국내 대비방안은 남한 사회복지제도 중심의 통합 방안을 지향하되, 남북한의 경제적 격차와 사회복지 재원의 한계를 감안하여 '보편성'과 '효율성'의 원칙 하에 남북한주민 모두가 관용할 수 있는 수준의 사회복지 방안으로 국내 사회복지체계를 점진적으로 개편하해야 한다. 또한 노동시장 분야의 국내 대비방안은 독일과 같이 성급한 '연대적 동질화 전략'보다는 '차등적 동질화 전략'에 기초

하여 일정 기간 분리적 또는 차등적 임금 수준과 근로기준을 유지하는 가운데 남북한 노동조직의 조직적 통합과 인적 통합이 이루어는 것이 되어야 할 것이다. 그리고 통합과정에서 발생할 수 있는 새로운 노사갈등 또는 북한지역 노동자들의 독자적인 조직화 가능성에 효과적으로 대처할 수 있는 방안도 강구되어야 한다.

## 2. 북한 변화단계의 과제

### 가. 사회복지 분야

#### (1) 남북한 사회보장제도의 차이와 문제점

남한은 헌법 제34조에서 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고, 국가는 사회보장의 증진에 노력할 의무를 진다’고 규정하고 있다. 사회보장기본법(2009.6.9 개정)<sup>100</sup> 제3조에 따르면 사회보장이란 ‘질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도’이다. 여기서 사회보험은 ‘국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도’로서, 5대 사회보험, 즉 연금보험, 건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험, 노인장기요양보험이 해당된다. 5대 보험은 각각 개별법으로 제도화되어 관련 부처에서 관리·운영되고 있으며 국고지원 및 보험가입자, 고용주의

---

100 국가법령정보센터, <[www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)>.

기여금으로 운용되고 있다.

또 공공부조는 ‘국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도’로 현재 국민기초생활보장, 의료급여, 재해구호 등이 시행되고 있다. 특히, 국민기초생활보장제도의 급여는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로 구분된다. 마지막으로, 사회복지서비스는 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도’를 말한다. 여기서 ‘도움이 필요한 모든 국민’이란 영유아, 아동, 청소년, 노인, 장애인, 모·부자, 정신질환자, 부랑인 등이 해당되며, 대상별로 법이 제정되어 서비스가 제공된다. 하지만 사회복지서비스에 대한 국가 부담은 재원의 한계성으로 인해 민간부문의 참여를 적극 유도하고 있는 실정이다.

반면, 북한의 사회보장제도의 경우 북한헌법(2009.4.9 개정) 제25조에 따르면 국가는 ‘인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼으며,’ ‘늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려’지고, 국가는 ‘모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다’고 명시되어 있다. 북한의 각종 사회보장법령은 남한과 달리 독립된 형태로 존재하는 것이 아니라 여러 가지의 법령 속에서 항목별로 규정되어 있다. 예를 들면, 사회보험에 해당되는 연금제도, 산업재해보상제도, 고용제도가 각각 독립된 법적 체계를 가지고 형성된 것이 아니라 국가사회보험제도와 국가사회보장제도 내에 통합된 형태로 나열되어 있다.

북한의 국가사회보험제도는 국가가 노동재해, 질병, 부상 등으로 인해 일시적으로 노동능력을 잃은 근로자들의 생활을 물질적으로 보

장해주는 제도로서 근로자가 본인 소득의 1%를 국가에 기여금으로 납부한다. 또 국가사회보장제도는 노동능력을 완전히 또는 6개월 이상 장기적으로 잃은 근로자들과 혁명과업을 수행하던 도중 사망한 근로자들의 유가족에게 급여해 주는 제도로 근로자측의 기여금은 없고 전액 국가예산으로 충당되는 공공부조의 성격을 띠고 있다. 적용대상은 항일혁명투사, 군인, 경비대, 사회안전원, 노동자, 협동농장원과 그들의 부양가족, 그리고 기타 무의무탁한 자들이다.<sup>101</sup> 이상에서 설명한 것처럼 북한의 국가사회보험제도는 연금제도를 제외한 사회보험은 단기급여의 형태이고 사회보장제도는 장기급여의 형태이다. 그리고 양자 모두 수급자에게 현물급여와 현금급여를 제공하는 소득보장 제도라고 할 수 있다.

북한의 사회복지제도에서 남한과 가장 큰 차이를 보이는 부분은 공공부조로서 배급제와 구호제이다. 배급제는 협동농장의 농민을 제외한 전 인민이 배급을 통해 생활을 보장받는 제도이고 구호제는 귀국동포, 월북자, 군인, 영예제대군인, 이재민, 전재민, 빈곤농민 등 특수계층과 노동자 및 사무원에 대한 구호적 성격을 띠고 있는 제도이다. 이처럼 북한에는 빈민을 대상으로 하는 전형적인 공공부조는 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 북한의 배급제는 일차적인 생활안전망과 동시에 최저생계를 보장하는 역할과 기능을 하고 있다.<sup>102</sup> 이밖에도 북한의 의료보장은 무상치료제를 채택하고 있어 남한이 사회보험인 건강보험제도와 공공부조인 의료급여제도에 의해 의료보장이 이

101 이철수, 『북한사회복지-반복지의 북한』 (서울: 청목출판사, 2004), pp. 87~88.

102 이희완, “평화통일과정에서 남북한 사회통합을 위한 사회보장의 방향,” pp. 120~121. 이희완의 주장과 유사하게 유승경 역시 북한의 배급제는 국가의 온정주의에서 비롯된 것이 아니라 주민의 식량수요를 통제하여 소비를 최저생존수준으로 낮추기 위한 것이라고 주장한다. 유승경, “북한에게 시장영역은 항상 위협인가,” LG Business Insight (2011.4.6), p. 36.

루어지고 있는 것과 대조를 보인다.

제도적 차이보다 더 심각한 문제는 북한이 1990년대 중반 이후 매우 심각한 경제위기(소위 ‘고난의 행군’)를 겪으면서 사회보장제도가 실질적으로 거의 실현되지 못하고 있다는 점이다. 배급제가 중단된 것은 물론이고 탈북자들의 여러 증언들에서 이미 무상치료제나 사회보험제도, 사회보장제도가 거의 대부분 제대로 시행되지 않고 있는 것으로 드러났다. 국가에 의한 사회안전망은 사실상 거의 붕괴되었고 식량은 물론이며 생필품과 의약품 등은 이제 모두 시장을 통해 개인이 충당하고 있다.

이렇게 북한의 사회보장제도가 시행되지 않고 있는 주된 이유는 국가의 재원 부족에 있다. 북한의 국가예산의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 기업들로부터 거두어들이는 거래수입금과 국가기업이익금인데 장기적인 경제침체로 인해 기업들의 생산력이 크게 떨어져 국가예산 수입도 줄어들어 국가재정 악화가 발생하게 된 것이다.<sup>103</sup> 2002년 7·1경제관리개선조치(이하 7·1조치)는 배급제의 사실상 폐지와 사회보장제도의 축소를 포함하고 있다. 7·1조치에서 강조된 ‘공짜’를 없애기 위한 조치는 그동안 거의 무상이나 다름없는 낮은 가격으로 제공되던 식량을 비롯하여 각종 생필품, 주택, 전기, 상수도, 여객수송 등에 대해 ‘제값’을 지불하게 하겠다는 방침으로 결과적으로는 기존의 의식주 관련 배급제의 폐지를 의미한다. 또한 7·1조치는 ‘공짜’를 없애되 기존의 사회적 혜택들인 무료의무교육제, 무상치료제, 사회보험제와 정휴양제, 영예군인 우대제를 비롯한 사회적 시책들은 더 강화하겠다고 명시하였다. 그러나 이후 사회보장에 필요

---

<sup>103</sup> 2011년 4월 7일에 개최된 북한의 최고인민회의 제12기 제4차 회의에서 발표된 2011년 국가예산 총 5,677억 원(북한원, 57.3억 달러)에서 거래수입금 및 국가기업이익금은 국가예산수입총액의 78.5%를 차지한다. 통일부, 『월간 북한동향』 (서울: 통일부, 2011.4.), p. 7.

한 재정의 마련과 지출의 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양하여 중앙정부의 재정 부담을 지방정부에 전가함으로써 사회보장제도는 더욱 취약한 기반을 갖게 되었다.<sup>104</sup>

## (2) 남한의 사회복지부문의 재원 확충

복지제도와 복지정책은 사회적 분열과 갈등을 감소시킬 수 있는 장점을 가지고 있다. 사회적 안정을 위해 많은 비용이 소모되지만 거시적으로 보면 총 자본차원에서는 오히려 경제적 안정과 경제적 증대에 기여한다.<sup>105</sup> 단기간 내에 북한에서 대기근 발생이나 체제 이완과 같은 급격한 사회변동이 일어나게 되면 공공부조 형식의 긴급 구호 지원이 불가피하게 된다.

하지만 현재의 남한정부의 사회복지부문 예산 수준으로는 북한의 급격한 사회변동에 의해 발생한 대규모 취약계층에 대한 긴급구호가 어렵다. 남한의 사회복지 지출 수준은 경제협력개발기구(OECD) 30개 회원국 가운데 최하위권이다. 한국보건사회연구원이 발표한 보고서 ‘사회복지 지출의 국제비교’(2010)에 의하면, 2008년 현재 우리나라 총 사회복지 지출 규모는 112조 1,720억 원으로 국내총생산(GDP)의 10.95%에 해당하는데 OECD 평균(20.6%)의 절반에도 미치지 못하고 있다. 여기서 사회복지 지출은 빈곤층 지원, 국민 건강보장, 노령·실업문제 등을 정부 재정과 사회보험, 퇴직금 및 기업연금을 포함한 법정 민간복지, 성금 모금 및 종교활동·기업공헌 같은 자발적 민간복지로 보장하고 있는 비용을 모두 포괄한 것이다.

---

<sup>104</sup> 정은미, “북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구,” (서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2007), pp. 245~246.

<sup>105</sup> Cough, Ian., *The Political Economy of the Welfare State* (London: The MacMillan Press, 1979), p. 39.

따라서 북한 변화단계 대비방안에서는 우선적으로 남한의 사회복지 부문의 재정규모가 현재 수준보다 훨씬 더 많이 확충되어야 한다. 하지만 사회복지 재원을 짧은 기간에 급격히 높일 수 없기 때문에 공공복지 지출 비율을 점진적으로 높이는 것 외에 다양한 자원마련 방안이 강구되어야 한다. 통일세 부과, 통일복권 발행, 자발적 통일성금 모금운동, 남북협력기금 활용, 사회보장진흥기금 신설, 개성공단과 같은 남북한경제특구 내 기업의 부가가치에 대한 부담금 징수, 국제기구의 자원 활용 등 다양한 자원 마련 방법을 모색할 필요가 있다.<sup>106</sup>

### (3) 북한의 사회복지 실태 파악 및 국제기구의 활용

우리의 사회복지제도를 점검하는 것도 중요하지만 통일과정에서 소요될 사회복지 부문 재정규모를 예측하고 자원 마련 대책을 세우기 위해서는 선행 작업으로 북한의 사회복지 재정 및 지출과 관련된 실태조사를 실시하여 정확한 수요 예측을 산출할 수 있어야 한다. 예를 들면, 북한의 사회보험 재정 상태, 긴급구호의 대상인 절대 빈곤층의 규모, 향후 노령연금 수령자 수 등과 같은 북한 사회복지 전반의 정보를 최대한 확보해야 한다.

하지만 남북한이 분단된 상황에서 또 설령 남북한 교류협력이 활성화된다고 하더라도 북한의 사회복지 재정 상태나 지출 현황 등에 관한 정확한 정보를 획득하기는 어렵다. 따라서 남한정부의 직접적인 개입보다는 국제기구의 지원을 통한 우회적 접근이 필요하다. 예를 들어, 동유럽 사회주의 국가들은 체제이행기에 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 국제노동기구(ILO) 등과 같은 국제기

<sup>106</sup> 열거된 자원 방법의 구체적인 내용에 대해서는 강지원, “통일에 대비한 남북한 사회복지장제도 통합과 자원조달방안,” (서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2004)을 참조.

구로부터 기금을 받아 사회보장제도의 개혁을 시도한 바 있다. 따라서 통일 이전에 북한이 국제기구의 기금을 지원받아 사회복지체제를 개혁하고 재정적 건전성을 스스로 확보할 수 있도록 남한이 측면 지원할 수 있다. 그 대가로 남한은 국제기구를 통해 간접적으로 북한의 사회복지 관련 정보를 수집할 수 있다.

#### (4) 과도기적 사회복지통합모델의 시험적 운영

다음으로 과도기적 차원에서 남북한이 상호 공통의 사회복지를 체험할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다. 남북한 합병·합작기업에서 남북한의 절충적 사회보장제도 통합모델을 고안·적용함으로써 통일 이후 발생할 사회복지 차원의 문제점을 미리 진단하고 개선점을 모색할 뿐만 아니라 새로운 통합 복지제도에 대한 상호 적응력을 높일 수 있다. 실제로 개성공단 내에서 이러한 절충적인 또는 과도기적인 사회복지통합 모델이 시험적으로 운용되고 있다고 볼 수 있다.

‘개성공업지구 노동규정’의 제6장 사회문화시책에 의하면, 사회문화시책기금은 기업으로부터 받는 사회보험료와 종업원으로부터 받는 사회문화시책금으로 조성되는데, 기업은 북한 종업원에게 지불하는 월노임 총액의 15%를 사회보험료로 매월 납부하며 종업원은 월노임액의 일정한 몫을 매달 납부한다.<sup>107</sup> 여기서 기업이 사회보험료를 납부한다고 되어 있지만 사실상 납부금액의 원천은 노동자에게 지급되어야 할 임금에서 각출되는 것이기 때문에 이는 개성공단의 북측 노동자가 본인에게 지급되어야 할 임금의 일부를 사회보험료로 부담하는 것이나 마찬가지이다.<sup>108</sup> 이것은 사회주의 내에서 자본주의적 복

107 통일부, 『개성공업지구 법규집』 (서울: 통일부, 2009), p. 186.

108 이철수, “개성공단과 경제특구의 복지체제에 대한 연구: 7·1조치와 특구의 지속성과 변

지체제가 공존하기 위한 타협점으로 사회보험료를 기업이 부담하는 법적 형태를 취하되 기금의 원천은 노동자의 임금에서 부담하는 절충적 모델이라고 할 수 있다.

개성공단의 사례가 비록 경제특구 내에서 이루어지고 있는 특수성이 있기는 하지만 장기적으로는 북한 사회복지체제의 변화 가능성을 시사한다. 우선, 사회보험의 재정책임이 가입자 부담을 확대하고 국가책임을 축소시키는 방향으로 변화하고 있다. 그리고 제도적으로 기존의 가입자 부담 1%와 국가부담 99% 형태인 재정구조가 가입자 부담 15%와 국가부담 85%로 재편되고 있다. 또한 개성공단 사례를 보면, 탈사회주의화된 특수 지역인 개성과 그렇지 않은 북한의 여타 지역에서 이원적 사회복지제도가 공존한다고 할 수 있다.

이밖에도 개성공업지구 노동규정은 퇴직보조금, 생활보조금, 최저노임제도 등을 시행하도록 하고 있다.<sup>109</sup> 우선, 퇴직보조금의 경우 개성공단 노동규정 제19조에는 ‘기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균 월로임에 일한 해수를 적용하여 한다’고 명시되어 있다. 이것은 현행 남한의 특수직역 연금제도의 퇴직수당 자격기준과 동일하다. 다음으로 생활보조금의 경우 동 법령 제29조에 ‘기업은 자기의 책임으로 또는 양성기간에 일하지 못한다에 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60%이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을 수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다’고 밝히고 있는데 이는 남한의 실업급여

---

화를 중심으로,” 『국방연구』, 제48권 1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2005), p. 139.

<sup>109</sup> 기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 퇴직보조금을 지불하고 보조금 계산은 3개월 평균 월 노임에 일한 해수를 적용한다. 또 기업의 종업원 월 최저노임은 50달러로 하고 있다. 위의 글, pp. 182~183.

에 해당된다. 이것은 자본주의 복지제도의 구성요소 중 하나이다.<sup>110</sup> 마지막으로, 최저노임제 역시 북한에 존재하지 않았던 제도로 법적으로 개성공업지구 노동규정에서 최초이자 구체적으로 명문화되었다.

이상에서 살펴본 것처럼 개성공단 내의 사회복지체계는 기존 사회보장제도와 달리 기업과 개인의 기여에 따라 급여혜택이 이뤄지는 자본주의적 사회보장의 원리가 적용된다는 점에서 매우 흥미로운 변화이다. 이 원리는 현재 남한의 조합주의적 사회보장제도의 원리와 크게 다르지 않다. 향후 북한지역에서 개혁·개방이 진행된다면 개성공단에서 시행되고 있는 자본주의적 요소가 혼합된 사회보장제도가 북한 사회 전체에 적용될 가능성이 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 만일 이렇게 된다면 남북한 간의 사회복지체계 간의 이질성은 한층 줄어들 것이다.

## 나. 노동시장 분야

### (1) 북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입 지원

북한의 급격한 사회변동으로 인해 남한으로 유입하는 탈북 인구 이동의 규모 추정치는 다양하다. 예상 규모는 추정방법과 가정 등에 따라 다른데 대략 108만 명~427만 명으로 추산되고 있다.<sup>111</sup> 이동 인구의 촉진요인으로는 남북한 간 임금격차, 북한의 높은 실업률, 그 외에 정치적 자유, 남북한 간 사회문화, 교육 환경 차이 등이 있고, 억제 요인으로는 남한의 높은 생계비, 낮은 취업 가능성, 그 외에 환경변화

---

110 위의 글, p. 142.

111 이영훈, “통일시 노동이동 억제방안 평가 및 정책적 시사점,” 『경제논집』, 제48권 1호 (서울대학교 경제연구소, 2009), p. 84.

에 따른 부적응, 사회적 차별 등을 들 수 있다.<sup>112</sup>

탈북 인구의 남한 수용 가능 범위는 단기적으로 고용만을 허가하는 경우 약 37만 명 정도, 장기적으로 이주를 허용할 경우 북한인구의 5%에 달하는 약 110만 명까지 수용 가능하다는 분석이 있다. 단기적으로 북한근로자가 부족인력(2007년 노동부 발표에 따르면 인력부족은 약 25만 명, 이 가운데 전문직종을 제외한 생산 및 서비스 직종의 인력부족은 약 15만 명)을 충원하고 불법체류자(2008년 노동부 발표에 따르면 취업 중인 외국인 근로자 72만 명 가운데 불법체류자는 22만 명)를 대체한다고 가정하면 37만 명 정도가 수용 가능하다는 것이다.<sup>113</sup>

대규모의 북한 근로자가 남한사회의 노동시장에 유입될 경우 순기능과 역기능 모두 존재한다. 일반적으로 노동유입은 임금하락과 그에 따른 고용증가로 인력난 해소에 긍정적 영향을 미치게 된다. 하지만 한편으로 북한 근로자들의 대량 남하로 인한 인구유입은 임금하락 압력을 발생시켜 남한 전체 노동시장에서 임금덤핑 효과를 일으킬 수 있다. 물론 북한 근로자들이 주로 저숙련·저기술·저임금 직종에 취업할 가능성이 크기 때문에 임금하락의 폭이 크지 않을 것이며 더욱이 남한 내 노조의 교섭력과 저소득층 근로자의 반발 등 정치사회적 요인에 의해 크게 임금하락의 효과가 발생하지 않을 수 있다. 다른 한편으로 북한 고급인력의 이주는 북한지역 경제개발에 요구되는 고급인력의 부족사태를 야기할 수 있다. 따라서 한시적으로 거주이전을 제한하는 정책을 취하고 단계적으로 고용허가제를 통한 노동유입 쿼터제를 실시해야한다. 이것을 인구이동의 억제수단이 아니라 단계적 노동시장 통합의 출발로 보는 인식의 전환이 필요하다.<sup>114</sup>

---

112 위의 글, p. 90.

113 위의 글, p. 100.

114 위의 글, p. 102.

## (2) 경험 확대를 통한 북한 노동력의 자본주의 시장경제 이해와 적응력 제고

노동시장 통합에 대비하는 또 다른 접근은 북한지역 주민들의 자생력을 신장시키는 동시에 북한노동력이 자본주의 시장경제체제에 대한 적응력을 높일 수 있는 기회를 확대하는 것이다. 이러한 접근은 남북한 노동시장 통합의 불안요소를 줄이고 생산성을 높일 수 있다. 이렇게 되려면 남한은 북한과의 지속적인 경제협력을 통해 사회구조 개혁과 사회간접자본의 유입을 강화해야 한다.

독일 통일 이후 동독 주민의 자본주의 시장경제 경험 부족으로 인해 체제전환 과정에서 비효율성과 장기적 경기침체 등이 발생했다는 점을 고려했을 때, 통일 이전부터 북한주민들이 자본주의 시장경제체제를 직·간접적으로 경험할 수 있도록 남북경제협력을 통하여 경제적 동질성을 점진적으로 확보하고 동시에 북한의 개혁·개방을 촉진하는 정책이 시도되어야 한다.<sup>115</sup>

개성공단과 같은 경제협력사업은 북한 노동력이 자본주의 시장경제 시스템을 학습할 수 있고, 동시에 그들에게 자본주의적 노동규율과 노사관계에 대한 인식과 훈련의 기회를 제공한다는 점에서 매우 유용하다. 따라서 북한 변화단계에서는 북한지역에 남북한 경제협력특구 지역을 점진적으로 확대하여 북한 노동력이 다양한 산업 부문에서 자본주의적 시장경제 시스템을 학습할 수 있는 기회를 제공하여 향후 경제통합에서 발생할 갈등과 부작용을 최소화할 필요가 있다.

---

<sup>115</sup> 김창권, “독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점,” 『경상논총』, 제28권 1호 (한독경상협회, 2010), p. 51.

## 다. 북한이탈주민 정책 분야

### (1) 사회통합 기능을 강화한 북한이탈주민 정책 개선

북한이탈주민 정착지원 정책은 단기적으로는 북한주민들에게 남한사회에 대한 선호도를 높이고 통일 이후 남북한주민들의 사회통합을 위한 선행 정책이라는 관점에서 순기능이 있기 때문에 확대가 필요하다. 그러나 장기적으로는 북한이탈주민의 누적 규모의 증대로 인해 재정적 부담의 증가 및 다른 소수자 집단의 지원정책과 형평성 문제 등으로 인해 점진적으로 축소해야하는 정책적 양면성을 가지고 있다.

정부의 북한이탈주민 지원 방향은 ‘보호’에서 ‘자립’ 방향으로 변화해왔다. 현재 북한이탈주민 정착지원을 위해 제공되는 사회복지적 제도는 <표 VI-2>와 같다. 현재 북한이탈주민의 정착지원 프로그램은 크게 정착금(1인 세대 기준 600만 원 분할 지급), 주거(임대 아파트 알선, 1인 세대 기준 1,300만 원 주거지원금), 사회복지로서 생계급여(국민기초생활보장 대상자 1인 세대 월 약 40만 원), 의료보호(의료급여 1종 대상자로서 본인 부담 없이 의료혜택, 월소득 59만 원 이상일 경우도 5년간은 동일 혜택 부여), 연금특례(입국 당시 50~60세 미만 국민연금 가입특례), 교육(대학진학 희망자의 경우 특례 편입학, 중고교와 국립대 등록금 면제 사립대 50%의 등록금 지원), 정착도우미(1세대 당 1~2명의 정착도우미 지정, 전국 약 2,100명), 보호담당관(거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관), 취업(개인장려금-훈련수당(인당 월 최소 20만 원), 직업훈련 및 자격증 취득, 취업 등 1인당 최대 2240만 원 지원, 훈련수당(1인당 월 최소 20만 원), 채용기업지원(탈북자 고용지원금 급여의 1/2을 최대 3년간 지원) 등으로 구성된 ‘토탈케어(Total Care)’ 방안이다.

(표 VI-2) 북한이탈주민 정착지원제도 개요

구분	항목	내 용
정착금	기본금	1인 세대 기준 600만 원 지급(초기 300만 원, 분할 300만 원)
	가산금	○노령(만 60세 이상 720만 원) ○장애(1급: 1,540만 원, 2~3급: 1,080만 원, 4~5급: 360만 원) ○장기치료(중증질병 3개월 이상 입원 시 개월×80만 원 등 최대 1,540만원 -한부모가정아동보호 가산금(편부모 아동 세대당 360만 원)
주거	주택알선	임대 아파트 알선
	주거지원금	1인 세대 기준 1,300만 원
사회 복지	생계급여	국민기초생활보장 대상자(1인 세대 월 약 40만 원)
	의료보호	의료급여 1종 대상자로서 본인 부담 없이 의료혜택(월 소득 59만 원 이상일 경우도 5년간 지원)
	연금특례	입국 당시 50세 이상~60세 미만 국민연금 가입특례
교육	특례 편입학	대학진학 희망자의 경우 특례로 대학 입학
	학비지원	중·고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
정착도우미	-	1세대 당 1~2명의 정착도우미 지정(전국 2,100여 명)
보호 담당관	-	거주지보호담당관(211명), 취업보호담당관(55명), 신변보호 담당관(700여 명)
취업	개인장려금	훈련수당, 직업훈련·자격증 취득·취업장려금 등 1인당 최대 2,240만 원(직업훈련추가 장려금 제외)지원 -훈련수당: 1인당 월 최소 20만 원 지급(노동부) (2010년 1월 부터 4인 가족은 30만원에서 50만 원으로 상향조정) -직업훈련장려금 (1회 한해 지급, 500시간 120만 원, 620시간 140만 원, 740시간 160만 원, 860시간 180만 원, 980시간 200만 원, 1,100시간 220만 원, 1,220 시간 이상 240만 원, 1년 과정 및 우선선정 직종 수료 200만 원) -자격취득 장려금(직업훈련 장려금 수혜자, 독학으로 취득한 자격 모두 해당. 1회에 한하여 200만 원 지급) -취업장려금(3년간): 연 550만~650만 원, 6개월~1년 동일업 체 취업 시 250만 원, 1년차 550만 원, 2년차 600만 원, 3년차 650만 원
		-탈북자 고용지원금: 급여의 1/2(50만~70만 원 한도)을 최대 3년간 지원 -청년인턴제(노동부): 급여의 1/2를 1년간 지급

출처: 박정란, "탈북자 지원체계의 쟁점과 발전 방향," 『북한경제리뷰』, 제12권 9호 (한국개발연구원, 2010), pp. 54~55 재인용.

이밖에도 현재 북한이탈주민은 한국사회로 편입되기 이전에 남북 간의 사회경제제도의 차이와 문화적 이질감을 해소하기 위해 중앙 정부 차원의 교육기관인 ‘하나원’을 거치며, 또한 하나원 퇴소 후에도 ‘하나센터’(전국 각도에 30개소가 설립되어 있음)가 북한이탈주민의 지역적응과 자립·자활을 돕고 있다. 하지만 입국하는 탈북자의 수가 현재보다 훨씬 더 많아지게 되면 아마도 중앙정부 차원의 적응 및 정착 교육은 힘들게 될 것이고 지방자치단체의 역할 비중이 커지게 될 것이다. 특히 지방자치단체와 유기적인 협력 하에 운영되는 하나센터의 역할은 앞으로 더 중요해질 것이다. 하나센터를 운영하면서 축적한 여러 가지 사회통합의 경험과 시행착오 그리고 지역적 특색은 통일 이후 전국적 범위에서 북한주민을 수용하고 그들이 정착, 적응하는데 매우 유용한 자산이 될 것이다.

## (2) 북한이탈주민의 일반적 사회복지체제로의 편입

그런데 이상과 같은 북한이탈주민 지원정책은 우리 사회의 취약 계층, 외국인 이주자(결혼 및 노동으로 인한 이주자)의 사회복지 정책과 비교하여 형평성 논란에 직면하고 있다. 북한이탈주민을 다문화주의 시각으로 바라보고 다문화 지원체계의 틀 내에 포함해야 할 것인지, 한민족으로서의 특수성을 고려해 독자적 지원체계 구축을 확대해야 할 것인지가 주요 논쟁점이다. 또한 정부 부처 내에서도 정책 접근 방식이 일관적이지 못하다. 통일부의 경우 남북관계의 특수성을 바탕으로 독자적 지원체계를 구축해 왔다면, 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등은 다문화 지원체계 내에서 북한이탈주민 지원체계를 구축하여 왔다.<sup>116</sup> 더 나아가 향후 입국 탈북자의 전체 규모의 증가 및 북한 사회의 급격한 변동에 의한 북한주민의 대량 이동이 일

어났을 때에도 동일한 정책을 유지할 것인가, 아니면 이전 입국자와 분리된 별도의 정책을 취할 것인가, 아니면 일반국민의 사회복지체제로 완전 편입하여 동등한 정책을 취할 것인가는 민감하고 복잡한 사안이다. 또한 현재 수준과 같은 지원 정책이 탈북자들의 자립과 자활에 과연 도움이 되는 것인가에 대한 근본적인 문제 제기도 있다. 왜냐하면 위에서 설명했던 것처럼 종합적인 지원정책을 시행하고 있음에도 불구하고 현재 남한에 거주하고 있는 전체 북한이탈주민 80.2%가 기초생활보장을 받고 있기 때문이다.<sup>117</sup>

북한이탈주민의 증가는 새로운 이산가족을 양산하고 있으며 탈북 동기가 생계에서 보다 나은 삶의 질을 찾기 위해 이주하는 유형으로 변화하고 있다. 또한 먼저 입국한 북한이탈주민이 북한에 송금해주는 돈에 의존하여 북한지역의 가족이 생계를 유지하는 경우도 빈번히 발생하고 있다. 또는 먼저 입국한 북한이탈주민이 남한사회 정착에 주력하기보다는 지원금과 소득을 이용하여 북한에 남아있는 가족을 데리고 오는데 주력하기 때문에 정착 및 생활안정이 지연되는 문제도 있다.

하지만 현재 '특혜적' 북한이탈주민 지원정책이 북한주민으로 하여금 남한체제에 대한 동경심이나 통일에 대한 열망을 높이는데 도움이 되고 탈북행위의 증가가 북한의 정치집단에게 위협요소로 느껴지

116 박정란, “탈북자 지원체계의 쟁점과 발전방향,” 『KDI북한경제리뷰』, 제12권 9호 (한국개발연구원, 2010), p. 60.

117 전진용, “북한이탈주민의 사회적응과 정신건강,” (관동대 명지병원, 강명순 국회의원실 · 사단법인 새롭고하나된조국을위한모임 주최, 북한이탈주민의 남한사회적응과 건강문제 정책토론회 발표논문집 2011.7.26). 통계청의 자료(www.index.go.kr)에 의하면, 현재 남한 전체 인구(약 4899만 명) 중 국민기초생활보장 수급자는 2010년 현재, 155만여 명으로 전체 인구 대비 3.1%에 해당된다. 2000년 이후 남한의 국민기초생활보장 수급률은 계속 3% 안팎을 유지해오고 있다. 물론 여기에는 북한이탈주민들도 상당수 포함되어 있다. 전체 국민기초생활보장 수급자 중 북한이탈주민이 차지하는 비중은 1% 정도이다.

게 됨으로 인해 북한사회의 안정화를 위한 체제 내 변화 노력을 제고시킬 수 있는 순기능이 있다. 따라서 단기적으로 탈북자 지원의 확대는 북한의 변화를 촉진하는 중요한 방안이 될 수 있다. 그러나 장기적으로 남북한 간 통일논의가 가시화되었을 때 북한이탈주민 지원정책은 점진적으로 남한의 일반적 사회복지체계에 편입되어야한다.

그러나 관건은 ‘특수적인’ 북한이탈주민 지원정책이 ‘일반적’ 남한의 사회복지체제로 편입되는 시점을 언제로 할 것인가이다. 2006년 이후 매년 평균 2,000여명이 넘는 북한이탈주민이 남한사회에 편입되고 있다. 이 규모는 실제 발생하고 있는 탈북자의 수와 상관없이 우리 정부가 수용할 수 있는 인프라의 여건에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다. 현재 수준의 북한이탈주민의 지원정책을 언제까지 계속할 것인가에 대한 논의는 필요성이 인정됨에도 불구하고 정치적 민감성 때문에 유보되고 있다. 그러나 북한이탈주민에 대한 ‘특수적’ 사회복지정책을 언제까지 시행할 것인가에 대한 사회적 합의를 이루기 위한 공론화 작업이 필요하다. 그것이 형평성 논란에 따른 사회적 갈등을 최소화하고 북한이탈주민이 자신의 미래에 대해 좀 더 능동적으로 설계하고 준비할 수 있게 하는 계기가 될 것이다.

### 3. 통일 추진단계의 과제

#### 가. 사회복지 분야

##### (1) 기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화

남북한의 사회복지제도에서 제도의 포괄성과 서비스의 보편성 측

면에서 보면 북한의 사회복지제도가 남한보다 우월한 것처럼 보인다. 하지만 실제로 복지급여 측면에서 보면, 남북한 간 경제력 격차 때문에 북한보다 남한이 상대적으로 훨씬 우월하다. 복지정책의 가장 중요한 원칙은 국민에게 최저수준의 생계를 보장할 수 있는 사회안전망을 제공해야 한다는 것이다. 그러나 남북한주민의 최저생계 보장 수준이 동일할 수는 없다. 더욱이 통일 이전에 남북한주민이 복지재원에 기여한 정도는 너무나 현격한 차이가 있다. 단기간의 완전한 사회복지 통합 방식은 남북한지역 모두에게 상당한 부담을 줄 것으로 예상되기 때문에 한시적으로 분리운영을 추진해야한다.<sup>118</sup> 원칙적으로는 북한지역의 개발과 지속적인 성장의 결합을 통한 복지재원 확보가 가장 이상적이다.<sup>119</sup> 하지만 북한지역의 개별 기업 및 근로자들이 사회보험 기여금의 분담능력을 갖출 때까지는 한시적으로 남한의 사회복지제도와 분리하여 남한 재원으로 북한주민의 기초생활을 보장할 수 있는 수준의 사회보장제도를 운용할 수밖에 없다.

통일 이후 북한주민의 기초생활보장을 위한 기본적인 사회보장제도는 연금제도가 될 것이다. 통일 이후 남한의 현행 연금제도를 북한지역에 그대로 적용하여 통합한다고 가정했을 때, 남북한주민이 평등한 연금수준을 향유할 수는 있겠지만 연금재원에 대한 북한주민의 기여가 없는 상황에서 막대한 통일비용을 부담해야 하는 문제가 발생한다. 따라서 사전준비를 위한 개선방안으로 기초연금의 성격을 가지고 있는 북한의 현행 연금제도의 형태로 남한제도를 개선하여 적용하는 것이 대안이 될 수 있다. 즉, 국민연금을 비례연금(9% 보험료로 25%

118 이명재·서동희, “통일 후 한국의 사회복지정책 통합방안-통일 독일의 사례를 중심으로,” 『사회과학연구』, 제19권 (상명대학교 사회과학연구소, 2004), p. 12.

119 박범중, “남북한 통일 대비 복지재원 확보방안에 관한 연구: 독일 통일 사례를 중심으로,” p. 208.

의 소득보장 형태)으로 전환하고, 기초노령연금을 보편적 기초연금(조세조달+15%의 소득보장 형태)으로 전환하는 것이다. 이렇게 개편했을 때 통일 시 북한지역 전 노인에게는 기초연금을 제공하고 비례연금은 북한지역 신규 경제활동인구에게 적용하는 것이다. 이러한 연금제도를 운용하기 위해서는 현행 남한의 공적 연금(국민연금, 특수직역연금, 기초노령연금으로 구성됨)을 기초연금과 비례연금 등으로 다층화할 필요가 있다.<sup>120</sup>

## (2) 사회복지 재정확충을 위한 제도적 개선

남한의 사회복지 재정건실화를 위한 제도적 개선이 이루어져 할 것이다. 현재 남한의 국민연금은 급속한 고령화의 진행과 베이비붐 세대의 은퇴 등으로 기금고갈 문제에 봉착해 있다. 건강보험 역시 만성적 적자상태에 직면하고 있다. 따라서 재정건전성을 확보하고 동시에 통일 이후 막대하게 소요될 사회복지 예산을 감안하여 기금 조성 방법의 다원화, 보험료 및 보험금 지급 연령 조정 등 사회보험제도 전반에 대한 개정이 필요하다. 최근 보건복지부가 고액재산가를 건강보험 피부양자에서 제외하는 국민건강보험법 개정을 실시하고 또 건강보험 재정문제를 해결하기 위해 건강보험 직장가입자의 고액 종합소득에 대한 보험료를 부과하는 방안을 시행하기 위해 법령 개정에 착수하기로 한 것은 통일 준비의 관점에서 적절할 조치라고 할 수 있다.

의료보장에 있어서도 남한에서 국가의 책임을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 최근 건강보험 당연지정제를 폐지하거나 의료 민영화

---

120 통일연구원 외, “평화공동체 추진구상,” pp. 17~19.

를 추진하려는 계획이 사회적으로 커다란 논란을 불러일으키고 있는데 만일 이것이 현실화된다면 남북한 간의 의료보장체제는 더욱 간격이 벌어지게 될 것이다. 북한이 국가체계의 의료보장을 실시하는 가운데 자유무역지구 등에서 자본주의적 사회보장원리를 적용해나가는 시점에서 남한이 의료보장에 대한 국가책임을 강화해 공공의료를 확대해 나간다면 상호접점에 더 가까워질 것이다.<sup>121</sup>

빈곤층에 대한 사회복지 역시 가장 바람직한 방향은 향후 북한이 개혁·개방을 성공적으로 이행해 실업자와 빈민들을 위한 공공부조를 할 수 있는 복지재정 회복을 할 수 있는 것이겠지만 현실적으로 남한의 지원은 불가피하다. 체제전환 과정과 통일 추진 과정에서 북한지역에 대량의 실업자와 빈민들이 양산되게 될 것으로 예측되기 때문에 우리의 공공부조에 대한 철저한 대비가 필요하다. 수요를 예측하여 자원마련을 미리 해두는 것도 필요하겠지만 남한주민과 동일한 기준을 적용할 수 없기 때문에 북한지역 주민에게 최저생계비와 사회보장급여 수준을 결정하는 준거점을 미리 설정해 둘 필요가 있다. 예를 들어, 북한주민 중 65세 이상 고령 인구의 기초생활을 보장하기 위해서는 얼마의 재원이 필요하고 그 재원을 마련하기 위해 어떤 방법이 가장 적절한지 미리 강구해야한다.

현실적으로 한국의 경제상황을 고려했을 때 민간재원 조달은 용이하지 않을 것으로 예상되기 때문에 공공부문의 여유자금 규모를 늘리는 방향으로 재원 확충이 필요하다. 정부 재원조달방안으로는 타기금 분담, 남북교류협력사업 수입금, 국유지 신탁 유상 활용, 공공기관 매각자금, 채권발행 방안 등 다양한 방안을 활용할 수 있다. 그러나 이것은 근본적인 해결책은 될 수 없다. 결국 사회복지부문 통일재원

---

121 이희완, “평화통일과정에서 남북한 사회통합을 위한 사회보장의 방향,” p. 128.

조달을 위해서 세율과 사회보험료율의 상향조정이 불가피하다. 남북 공동체 기반조성사업 보고서에 의하면, 조세부담률을 점진적으로 26.5% 수준으로 상향조정하고, 국민연금보험료율과 특수지역연금 보험료를 각각 최고 15%, 최고 28%까지 상향조정하며 국민건강보험료를 급여지출의 80% 수준을 유지하도록 조정했을 때 2070년에 국민 부담률은 34.8%까지 높아진다. 이 비율은 2006년 현재 OECD 평균 조세부담률 35.9%보다 낮고, 정부 순금융부채 수준은 45%에 도달하지만 그래도 2008년 현재 OECD 평균 43.5%와 큰 차이가 없다.<sup>122</sup>

### (3) 북한 인구 이동의 역제를 위한 북한지역 내 사회복지 인센티브 강화

통일 이후 사회적 혼란을 최소화하고 북한지역의 공동화(空洞化) 현상을 막기 위해서는 대부분의 북한주민들이 북한지역에 체류할 수 있도록 다양한 사회복지 인센티브를 제공해야한다. 예를 들면, 일정 기간(5~10년) 북한에 체류하면 무상주택 및 최저생계비 지급, 우선적 취업 알선 등의 방안 도입이 고려될 수 있다. 현재 북한주민의 주택보급률은 일반적으로 50~60% 수준에 불과한 것으로 알려져 있다.<sup>123</sup> 이런 상황에서 통일 후 북한지역의 주택정책은 북한주민의 북한지역으로의 이주 역제에 결정적 기능을 할 것이다. 따라서 통일 이전에 북한지역의 주택보급 현황을 정확하게 파악할 필요가 있고, 북한지역에 거주하는 주민들에게 저가의 주택을 제공하기 위해서는 토지공개념이 적극적으로 도입될 필요가 있다.

122 통일연구원 외, “평화공동체 추진구상,” pp. 30~31.

123 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』 (서울: 통일부 통일교육원, 2010), p. 233.

#### (4) 대규모 북한주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련

북한주민의 남한 이주와 관련하여 북한 변화단계에서는 북한이탈주민의 지원 및 정착을 위한 정책이 보강되고 일반적 사회복지체계의 편입을 위한 점진적 이행이 주요 대비 과제였다. 통일 추진단계에서는 대규모 북한주민의 이동에 대한 수용 프로그램을 사전에 준비하는 것이 주요 과제이다. 수용프로그램 중 사회복지 분야에 한정하면 크게 단기적 수용프로그램, 소득보장 프로그램, 의료보장 프로그램, 남북한주민의 통합을 위한 재사회화 프로그램 등이 마련되어야 한다. 특히 단기적 수용프로그램은 집단 수용시설에서의 프로그램으로 적절한 기본 적응교육을 받아 심리적 안정을 찾고 사회에 필요한 최소한의 재사회화 교육이 이루어져야 한다. 물론 이러한 대규모의 북한이주민을 전담할 기구의 신설도 필요하다.<sup>124</sup>

통일 이전에 구서독에서도 동독이주민을 위한 사회복지대책으로 수용소의 경우 생계 및 의료보장과 사회적응에 중심을 두었고, 수용소가 주정부로 분산된 이후에는 주거와 생활용품 지원, 교육기회 부여, 동독에서 취득한 자격의 인정, 각종 세감면 및 용자, 보조 그리고 기타 사회원호 대상 적용 등 광범위한 지원이 이루어졌다.<sup>125</sup> 집단 수용시설에서의 프로그램은 긴급구호, 심리적 안정 및 의료보장, 재사회화(직업훈련 포함) 프로그램, 취약계층(아동, 노인, 장애인 등)을 위한 특별 적응 프로그램 등으로 구성되었다.

또 북한주민들을 대상으로 최소한의 자본주의 체제에 대한 기본적인 이해가 가능한 수준의 재사회화가 필요하다. 하지만 무엇보다도

---

<sup>124</sup> 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』, p. 320에서는 북한 이주민을 전담할 가칭 '통일한국 사회조정처'의 신설을 제안하기도 하였다.

<sup>125</sup> 김진수, “통일에 대비한 인구이동 및 사회복지 대책방안,” 『한국사회정책』, 제3권 1호 (한국사회과학정책학회, 1996), p. 243.

이동 인구의 규모를 최대한 과학적으로 예측하여 수용시설을 사전에 지정해놓거나 부족할 경우 수용시설을 확충해 두는 것이 필요하다. 이밖에도 수용한 북한주민들을 대상으로 사회복지 서비스를 담당할 전문 인력을 확충해야한다. 그리고 북한에서 사회복지 부문에 종사한 경력을 가진 사람들을 재교육하여 활용하는 방법과 그들의 경력을 인정할 수 있는 법적·제도적 정비도 필요하다.

## 나. 노동시장 분야

### (1) 차등적 동질화 전략에 따른 노동시장 및 노동조직의 통합

독일 통일의 경험에 비추어 봤을 때 한반도 통일 과정에서 양산될 대규모의 실업자들에게 가능한 빨리 새로운 일자리를 마련해 주는 것은 사회안정을 위해 매우 중요한 일이다. 이러한 정책의 원칙은 단순히 생계비를 보조하는 것보다 고용창출이라는 적극적인 조치를 우선적으로 시행하는 것이어야 한다.<sup>126</sup> 또한 노동시장 내 북한지역 노동자의 비중이 많아지게 되면 새로운 노사관계가 정립될 필요가 있다.

노동조합은 통일이 추진되는 과정에서 국가 주도의 정치적 통합과 기업 주도의 경제적 통합이 가져올 사회양극화 및 사회적 갈등을 보완해줄 수 있는 사회통합의 중요한 주체의 역할을 할 것이다. 독일의 노동조합도 연대적 동질화 전략 같은 사회정책적 개입을 통해 경제통합에서 나타날 수 있는 부작용을 해소하는 데 중요한 역할을 했다.<sup>127</sup>

---

126 게하르트 미켈스, “독일 통일에서 나타난 사회통합문제 통일 후유증 완화 위한 사회복지 체계 마련 필수,” p. 44.

127 이승협, “독일 통일 전후 노조통합과 한국에의 시사점,” 『독일 통일과 동독 권력 엘리트: 남북통일への 함의』 (파주: 한울아카데미, 2011), pp. 161~162.

독일노총의 구동독지역에 대한 정책은 기본적으로 생산성과 임금, 노동시간을 연계시키지 않고 빠른 시일 내에 구동독지역의 임금, 노동시간, 노동조건을 구서독지역 수준으로 동질화시키는 ‘연대적 동질화 전략’을 중심으로 임금과 노동시간에 대한 조정을 추구하였다.<sup>128</sup> 당시 동독노동자들의 실질임금은 서독 노동자의 1/3수준이었다. 임금의 단계적 조정정책에 따라 구동독 노동자의 임금은 1996년부터 구서독 노동자의 80% 수준에 육박했다. 또한 노동조합 간의 인적 통합 역시 구서독의 노사관계 모델이 구동독지역에 신속하게 제도적 이식을 통해 이루어졌다. 구동독의 자유노총은 자발적으로 해산을 결의하고 노동자들은 개인자격으로 독일노총의 해당 산별노조에 가입하는 방식으로 통합이 이루어졌다. 인적 통합과 동독지역 내의 조직건설 이후 독일노총이 제일 먼저 착수한 일은 동독 노동자에 대한 노동상담과 법적 보호였다.

이렇게 독일노총이 추구한 연대적 동질화정책은 구동독 노동자들의 임금을 향상시켰을 뿐만 아니라 구동독지역으로부터의 임금 덤핑 위험을 방지함으로써 구서독 노동자들의 삶의 질이 악화되는 것을 막을 수 있었다. 하지만 생산성과 연계되지 않은 임금동질화 과정은 노동시장을 왜곡시켜 구동독지역의 구조조정을 가속화시키는 부작용을 가져왔다. 그 결과는 구동독지역의 높은 실업률로 나타났다. 결국 20%에 달하는 높은 실업률은 구동독지역의 경제재건에 걸림돌이 되고 있다.<sup>129</sup>

그렇다면 남북한 간의 노동시장 통합정책은 독일의 경험을 어느 정도 수용할 수 있을까? 남한과 북한의 노동자 간의 임금의 격차는

---

128 위의 글, p. 147.

129 이승협, “독일 통일 이후 노조통합과 한국에의 시사점,” p. 150.

개성공단에서 근무하는 북한 노동자 월평균 임금 약 100달러와 남한의 최저임금 월평균 약 90만원(2011년 기준)을 기준으로 비교해도 거의 1/10수준이다. 따라서 독일과 같이 단기간 내에 임금 동질화 전략을 시행하기는 현실적으로 어렵다.

노동조합 통합 역시 남북한 양측의 제도적 차이로 순조롭지 않을 것으로 전망된다. 북한에는 노동조합과 유사한 역할을 하는 노동자단체로 직업동맹이 있지만 1970년대 단체계약권 및 근로기준과 관련된 기업감시권을 박탈당했다. 또한 직업동맹은 자율적인 노동자조직이라기보다는 당과 근로자계급을 연결하는 고리로서 노동행정 체계의 일부로 기능하고 있다. 하지만 북한지역에 개혁·개방이 진행될 경우 직업동맹의 역할도 변화할 것으로 보인다. 왜냐하면 1990년대 이후 직업동맹은 북한에 진출한 외국 투자기업에 대한 감독과 통제의 역할을 다시 부여받아 단체계약을 체결할 수 있는 권한을 갖게 되었기 때문이다.<sup>130</sup>

기업별 노조의 전통이 깊은 한국의 노사관계체계를 고려할 때 산별노조나 산별연맹의 지역조직은 남한지역 노조간부의 인적 자원을 활용하게 될 것이며, 개별기업 단위의 노조 현장조직은 북한 노동자들의 자율적 선거에 의해 선출되는 방식이 될 가능성이 높다. 하지만 이렇게 분권화된 노사관계체계는 기업단위 노조에 대한 상급단체의 조정 및 통제가 쉽지 않아 노동자들의 연대형성이 어렵다는 단점이

---

130 외국인투자기업 노동규정에 따르면 제8조 1문에서 ‘외국투자기업은 근로자들의 권리와 이익을 보호하며 근로자들을 대표하는 직업동맹과 근로계약을 맺어야 한다’고 명시되어 있다. 또 외국인기업법 제58조에 의하면 ‘외국인투자기업은 노동대중조직이자 노동보호 단체인 직업동맹조직의 활동을 보장해야 하고, 근로자는 그 직업동맹에서 활동할 권리가 있다’고 명시되어 있다. 이것은 북한에 진출한 외국투자기업의 근로자에게는 일종의 단결권 및 단체교섭권과 유사한 권리가 부여되고 있으며 직업동맹이 대리인 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 최종태·김강식, 『북한의 노동과 인력관리』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003), pp. 128~133.

있다. 또한 복수노조가 허용된 시점에서 하나의 기업단위에 북한 노동자들로만 구성된 노조가 설립되어 독자적인 협상이나 노동쟁의에 나설 수도 있다.

물론 남한의 노동조합이 독일노총과 같이 노동시장 통합에서 주도적 역할을 수행할 수 있을지도 의문이다. 한국의 노동조합은 기업 단위를 넘어 노동자들의 이해관계를 지역별, 산업별, 업종별로 묶어 낼 수 있는 계급적 연대역량이 미약한 수준이다. 한국의 노동조합이 통일 과정에서 북한노동자의 이해관계를 적극적으로 대변하거나 북한의 노동조합 조직과 연대하여 사회정책적 개입을 능동적으로 할 수 있을 것인가에 대한 전망은 부정적이다.

이상에서 살펴본 바를 종합하면, 독일 노동시장의 통합 경험을 남북한 노동시장의 통합에 직접적으로 적용하는데 현실적으로 많은 한계가 있을 것으로 보인다. 독일과 같은 단기간 내의 ‘연대적 동질화 전략’은 남북한 경제격차를 고려했을 때 도입되기 어렵고 장기간의 ‘차등적 동질화 전략’이 불가피할 것으로 보인다. 노동조합 통합 역시 일시적으로는 단기간에 북한지역 내의 노동조합 조직 건설이 활발해지고 노동조건 및 임금 개선, 노동자 권익 보호 등을 위해 노동조합 가입률도 비교적 높을 것으로 예상된다.

하지만 남북한 간의 생산문화 및 조직문화가 워낙 상이하고 양측 모두 상대방의 노동 조직에 대한 지식 및 교류가 부재하여 원만한 인적, 조직적 통합이 이루어지기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 통일 이전에 남북한 노동 조직 간의 인적 교류가 무엇보다 선행되어야 한다. 또 남한의 노동조직은 북한의 노동조직과의 통합을 주도하고 통일 과정에서 발생할 수 있는 임금 덤핑 문제나 노동조건 악화, 북한지역 내의 높은 실업문제 등과 같은 사회경제적 문제에 능동적으로 개입할 수 있도록 전문성을 배양해야 한다. 특히 남한 기업들이 북한의 생산

문화 및 조직문화 등에 대한 지식을 사전에 축적해 둔다면 노동시장 통합 후 북한 노동자들과의 노사갈등을 줄일 수 있을 것이다.

## (2) 북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화 현상 억제

남북한 노동시장 통합에 대비하는데 중요한 것은 북한 노동력의 재교육 문제이다. 북한 근로자들의 기술 숙련도와 이들이 취업할 수 있는 직종과 기업 등을 세부적으로 검토하여 선별적인 고용 및 이주 대책을 마련해야 한다. 또한 북한지역의 생산성 향상 및 기술 인력양성을 위해 남한 기술자들을 북한지역에 파견하고 북한 기술자들을 대상으로 초청연수 프로그램을 마련하여 남북한 노동력 간의 질적 격차를 점진적으로 줄여야 한다. 이것은 결과적으로 북한노동력의 고용창출을 증가시킬 수 있으며 더불어 사회복지의 재정 부담을 줄일 수 있는 방법이기도 하다.

이밖에도 북한노동력이 서울 및 수도권 등 특정 대도시에 집중하는 현상을 막고 궁극적으로는 북한지역의 노동시장에 복귀할 수 있도록 하기 위해서는 북한지역 내 경제격차를 해소하고 지역경제를 활성화시켜야한다. 중국의 경우 1979년 개혁·개방 이후 도시·농촌 간 소득격차가 커지고 인구이동 억제(호구제 실시)에 따른 사회적 갈등이 심화되자 조건부 인구이동을 허용하는 한편, 향진기업의 확대, 농촌에서의 소도시건설 추진 등을 통해 농민의 도시이주 압력을 완화해 왔다.<sup>131</sup> 이런 중국의 경험을 교훈 삼아 북한의 인구 억제 및 국내의

---

<sup>131</sup> 인구이동의 조건은 배급이나 보조금 없이 스스로 자신의 식량을 책임지고 구매한다고 명시한 경우, 그들 스스로 도시에 점포를 설립할 수 있을 만큼 자본을 보유하고 있는 경우, 취업만을 목적으로 단신으로 이주하는 경우, 법적인 주민등록 지역이 이주 후에도 계속 농촌지역에 남아있는 경우 등이다. Taylor and Banister, 1989, "China: The Problem of Employing Surplus Rural Labor," *Staff Paper*, No. 49 (Washington: Center for International Research, U.S. Bureau of the Census).

분산 수용능력을 제고하기 위해 통일 이전에 장기적으로 북한 농촌 및 지방도시에 대한 개발지원이 적극적으로 이루어져야한다. 또한 남한의 민간단체와 지방자치단체들이 북한지역의 개발지원에 참여할 수 있도록 법·제도적 정비가 필요하다.

## 다. 가치통합 분야

### (1) 사회갈등 해소를 위한 사회적 합의조정 기구 설립

사회통합적 관점에서 갈등은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 하나는 남북한 간의 통일을 이루는 과정에서 발생하는 남한사회의 내적 갈등이고, 다른 하나는 남북한의 통일에 의해 직접적으로 발생하는 갈등이다. 그리고 전자의 갈등은 곧 후자의 갈등에 영향을 미친다. 우리 국민의 상당수는 현재 한국사회의 주요 사회갈등(계급갈등, 지역갈등, 이념갈등 등)이 통일 이후에 개선되기보다는 오히려 더욱 악화될 것이라고 우려하고 있다.<sup>132</sup> 이와 같이 통일 이후 사회갈등 개선에 대한 낮은 기대 수준은 전반적으로 통일에 대한 부정적인 인식을 형성하는데 영향을 미칠 수 있다. 따라서 현재 남한 내의 남남갈등을 해소하는 것은 통일 추진력을 확보하는 데 매우 중요하다.

하지만 불행하게도 지금까지 우리 사회에서 통일 논의는 주로 국가체제 통합 측면에 너무 집중된 반면, 국가통합이 초래할 사회통합적 문제들은 활발하게 공론화되지 못했다. 그로 인해 미래의 통일 사회상에 대한 국민적, 사회적 합의가 부재한 상태이다. 사회통합은 성

---

<sup>132</sup> 서울대학교 통일평화연구소에서 실시한 '2010년 통일의식조사'에 의하면, 통일 이후 빈부격차, 지역갈등, 이념갈등이 현재보다 더 악화될 것이라고 보는 의견이 각각 65.6%, 66.9%, 65.7%로 나타났다. 박명규 외, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010), pp. 290~295.

공적인 제도적 통합만으로는 부족하다. 통일이 본격적으로 추진되는 과정에서 특히 제도적 통합을 이루어가는 과정에서 다양한 이해관계들이 충돌하면서 사회갈등이 심각해질 수 있다. 따라서 사회갈등을 줄이고 가치통합을 이루어나가기 위한 노력이 동반되어야 한다.

현대사회에서는 갈등이 존재하는 자체가 문제가 아니라 갈등을 관리할 수 있는 제도적 능력이 중요하다. 따라서 남북한의 제도적 통합과정에서 발생할 수 있는 사회갈등이 해소되고 합리적인 사회적 합의에 이를 수 있기 위해서는 의사소통 절차와 과정이 확보되어야 한다. 이렇게 되기 위해서는 숙의민주주의(Deliberative democracy)에 기반한 제도적으로 구속력 있는 사회적 합의 조정 기구와 같은 제도가 마련될 필요가 있다. 사회적 합의조정기구에는 정치권, 노동계, 재계, 시민단체, 종교계 등의 다양한 주체들이 참여하여 제도적 통합 과정에서 야기되는 이해관계의 충돌과 가치대립을 조정하는 최소주의적, 사회협약적 합의를 도출하도록 해야 한다.

## (2) 관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화

시민사회의 건강성 회복은 통일 추진 과정에서 가치통합의 추진력이 될 것이다. 건강한 사회는 갈등이 없는 사회가 아니라 합리적 의사소통구조와 사회적 관용이 갈등을 적절히 조정할 수 있는 사회이다. 관용은 자기와 다른 견해를 용인하고 인내하는 것으로 타인과의 공존을 인정할 뿐만 아니라 다른 사람의 다양한 생각과 생활양식을 수용하는 능동적이고 개방적인 자세를 말한다.<sup>133</sup> 통일을 추진하는 과정에서 남북한의 차이에 대한 인정과 상호이해가 필요한데 이질적인 북한지역의 제도, 문화와 평화로운 공존을 위해서는 관용적 시민

---

133 박동서·김광웅, 『한국인의 민주정치의식』 (서울: 서울대학교출판부, 1987), p. 55.

의식이 필요하다.

현재 북한주민에 대한 남한주민의 관용적 시민의식은 낮은 수준이다. 2010년 한 설문조사에 의하면, 한국에 거주하는 북한이탈주민에 대한 친근감을 묻는 질문에 대해 친근하게 느껴지지 않는다는 응답이 57.5%로 절반이 넘었다. 또한 북한이탈주민을 결혼 배우자로 받아들일 수 있다는 응답은 22.7%에 불과했다. 한국에 입국하기를 희망하는 탈북자를 모두 수용해야 한다는 견해는 43.6%로 절반에 미치지 못했다.<sup>134</sup> 이처럼 아직까지 북한주민에 대한 남한주민의 포용적 의식수준은 낮다.

관용적인 시민의식은 하루아침에 생길 수 있는 것이 아니며 포괄적이고 종합적인 사회교육이 장기적으로 이루어졌을 때 형성될 수 있다. 사회교육은 학교교육, 직업교육, 시민 교육 등 모든 교육을 포괄하며 인간적, 사회적 또는 직업적 삶의 모든 영역에서 개인교육과 집단교육을 포괄하는 개념이다.<sup>135</sup> 이러한 사회교육을 강화함으로써 남북한주민들이 자발적으로 상호이해와 의사소통의 기회를 넓히고 가치통합, 사회통합을 이룰 수 있는 방안을 모색할 수 있어야 한다.

관용적 시민의식을 함양하기 위한 사회교육은 사회 전방위적으로 이루어져야 한다. 학교교육, 직업교육, 시민교육, 공공부문 및 기업의 연수교육 등에서 남북한주민들이 더불어 사는데 필요한 가치, 즉 나눔, 공유, 양보, 신뢰, 협력 등의 가치를 내재화할 수 있는 교육 프로그램을 적극적으로 개발하고 사회교육현장에 지속적이고 체계적으로 도입해야 한다.

---

134 박명규 외, 『2010 통일외식조사』, pp. 100~107.

135 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』, p. 328.

#### 4. 소결

통일 환경의 변화가 남북한지역 모두에서 동시에 일어나고 있다. 남한사회에서 민족적 동질성에 기반한 통일의식은 점차 줄어들고, 현실주의적 이유들이 통일의 주요 동기가 되어가고 있다. 통일이 불가능할 것이라는 비관적 의식도 계속 증가하고 있으며 통일이 가져다줄 우리 사회에 대한 이익이나 사회문제의 개선에 대한 기대감도 계속 감소하고 있다.<sup>136</sup> 북한지역에서도 경제 환경의 변화에 따라 사회적 분화가 빠르게 진행되고 있다. 시장경제적 요소의 도입이 확대되면서 북한사회에서 빈부격차는 나날이 심해지고 있다. 예를 들어, 북한이 탈주민을 대상으로 한 의식조사에서 월수입 분포를 보면 1만 원 이하 40명, 1만 원~10만 원 미만 23명, 10만 원~100만 원 이상 26명으로 나타나 북한에서도 빈부격차가 심화되고 있음을 알 수 있다.<sup>137</sup>

더욱 흥미로운 점은 북한주민의 남한 문화 접촉 경험이 나날이 증가하고 있으며 남한문화에 대한 친숙도도 점차 높아지고 있다. 2011년 새터민 의식 조사에 의하면 남한 드라마, 영화, 음악 등을 자주 접한다고 응답한 주민은 44.6%인 반면, 전혀 접하지 못한다는 주민은 22.3%에 불과했다. 또 남한 문화를 경험했을 때 62.1%가 매우 친숙했다고 응답했고, 별로 친숙하지 않거나 전혀 친숙하지 않다고 답한 주민은 각각 8.4%에 불과하였다.<sup>138</sup>

역설적으로 북한사회에서 시장 비중의 확대에 따른 소득계층의 분화 및 빈부격차의 발생은 북한주민들로 하여금 자본주의체제에 대

---

136 박종철 외, 『통일 환경 평가』, pp. 263~264.

137 송영훈, “2008~2011 새터민의식조사: 개요 및 설계,” 『북한주민의 통일의식: 2008~2011 새터민의식조사 결과발표』 (서울대학교 통일평화연구원 학술회의, 2011.8.31), p. 14.

138 정은미, “북한주민의 ‘갈망(渴望)’적 통일인식과 새터민의 남한사회 적응실태,” pp. 64~65.

한 선행 경험 및 적응력을 높이고 있다. 또 북한사회에서 남한의 사회 문화에 대한 소비(속칭 북한 내 ‘한류’의 영향)가 증가하는 것은 남북한 간 사회문화적 이질성을 줄일 수 있다는 점에서 남북한 간의 사회 통합 가능성이 높아지고 있다고 볼 수도 있다.

일반적으로 통일 이후 사회통합의 중요성을 지적한다. 하지만 통일되기 이전부터 남북한 간의 사회통합은 시작되어야 한다. 통일이 이루어지면 북한지역에서는 직장과 사회적 지위 측면에서 상대적으로 변화가 덜한 반면, 북한지역에서는 직업과 계층 간 변화가 폭넓게 진행될 것이다. 통일 이전에 북한주민이 직업에서의 자격조건을 높이게 되면 통일 이후 합당한 직책에서 계속 일할 수 있는 기회를 갖고, 체체전환 과정에서 실업자가 될 위험을 줄일 수 있을 것이다. 이렇게 되면 통일 후 북한주민을 위한 사회보장에 대한 재정적 부담도 줄어들게 된다.

북한주민이 통일 과정에서 사회심리적 소외감과 열등감을 느끼지 않기 위해서는 사회복지제도를 통한 사회안전망의 제공과 체제 이행 과정에서 낙오되지 않고 재편된 노동시장에 원활하게 편입되는 것이 무엇보다도 중요하다. 이 두 가지 과제를 원만하게 실현하기 위해서는 남한이 주도적으로 환경을 조성해나갈 수밖에 없다. 왜냐하면 북한은 오랜 경제침체로 인해 자체적인 사회복지를 운용할 수 있는 재정적 능력을 이미 상실하였다. 만약 북한이 개혁·개방을 성공적으로 진행하여 경제가 회복된다고 하더라도 자본주의적 원리에 기반한 사회복지체제로의 이행이 불가피하기 때문이다. 또한 수많은 북한주민들은 더 높은 임금노동시장을 찾아 남한으로의 이주를 희망할 것이다.

북한체제의 불안정성 및 탈북주민의 증가 추세에 비추어 보았을 때 단기적으로는 남한정부의 공공부조의 재정적 능력을 제고하는 방

향으로 사회복지체계를 정비할 필요가 있다. 노동시장의 통합에 대비하여 남북한 경협을 확대하여 더 많은 북한주민이 자본주의 경제를 학습할 수 있는 기회를 늘리고 남한주민은 북한의 생산문화와 조직문화를 경험할 수 있어야 할 것이다. 장기적으로는 남한은 국민의 사회권이나 평등에 더 관심을 기울여 계층 간의 갈등을 해소하고, 북한은 자체적으로 개혁과 개방에 성공함으로써 남북한의 사회경제 제도상의 동질성을 점진적으로 강화하는 것이 이상적이면서도 현실적인 사회 분야의 대비 방향이 될 것이다. 또한 통일 추진 과정에서 발생할 수많은 사회적 갈등을 조정하고 합의할 수 있는 구속력 있는 사회적 합의기구가 마련되고 관용적인 시민의식을 함양할 수 있는 사회교육이 동반되어야 한다.





VII

## 인력양성 분야 과제





## 1. 기본 방향

### 가. 목표

인력양성 분야는 크게 공공부문과 민간부문으로 구분된다. 통일 과정에서 공공 및 민간영역의 역할과 기능이 차이가 있고, 추구하는 목적과 가치도 다를 것이다. 따라서 통일을 대비한 인력양성은 각 영역의 특성에 적합한 기본 방향과 육성기관 걸립 및 활용이 필요하며, 또한 관련 재원 마련과 프로그램 및 시스템 구축이 필요하다. 나아가 인력양성에 대한 평가와 양성인력의 재교육 등에 대한 방안 모색도 필요하다.

인력양성 분야의 목표는 다음과 같다. 첫째, 공공 및 민간부문에 서 통일 전문가군을 확대하고 이를 위해 국내 관련 교육기관과 인력양성 프로그램을 개선한다. 또한 민간부문의 수요에 부응하는 통일 전문 인력양성 체제를 구축한다. 더불어 북한에 진출하거나 북한과 관련한 분야를 연구하고자하는 관계자 및 연구자의 통일연구 환경을 개선하고 관련 인프라를 구축한다.

둘째, 통일대비 인력양성 교육의 확산과 내실화를 추구한다. 이를 위해 일반 국민과 학생들의 통일 및 북한에 대한 이해 증진과 통일대비 인력양성 교육의 확산과 내실화 방안을 모색한다.

셋째, 통일대비 인력양성을 위한 교육훈련을 강화하고 적절한 지원체계를 구축한다. 즉 통일대비 단계별 인력의 양성·활용·관리 및 지원을 위해 공공 및 민간부문의 교육기관 및 담당자의 지위 격상과 인원을 확충한다.

## 나. 추진 방향

기본적인 추진 방향은 다음과 같다. 첫째, 통일대비 전문 인력양성에 대한 국내적 환경 조성 and 국내외적 지지와 협력 확보가 필요하다. 최근 남북통일의 가능성 및 방법 등에 대한 가시적 접근 노력이 높아지면서 통일대비 전문 인력양성의 중요성과 필요성에 대한 인식은 확대 되었지만, 공공부문과 민간부문의 체계적인 지원과 노력이 부족한 실정이다. 우선 이를 개선·보완하는 방향에서 새로운 구도 구축이 필요하다.

둘째, 통일대비 전문 인력양성 인프라 구축이 필요하다. 인력양성 인프라는 바로 관련 인적자원을 개발하는 것이다. 당장 시급한 것은 통일대비 전문 인력양성을 통한 인류 인프라의 구축이다.

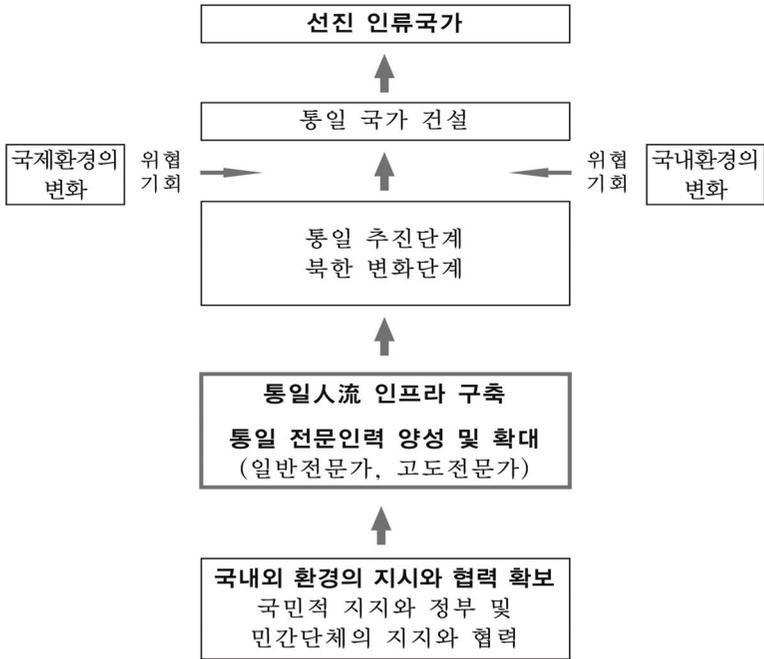
셋째, 통일대비 전문 인력의 활동 강화를 통한 통일과 국제 경쟁력 강화를 도모하고자 한다.

넷째, 이를 바탕으로 동북아 경제중심 국가 건설과 세계 일류 국가로 도약해야 할 것이다.

이를 그림으로 구성하면 <그림 VII-1>과 같다.

다음으로 단계별 통일 전문 인력양성 모형(안)을 구성해 보면, 전문 인력양성과 활용의 목표는 단계별 통일대비에서 중추적인 역할을 해야 한다. 그동안 통일대비 인력양성은 관련 대학이나 교육기관에서 통일교육 및 학술적 차원에서 이루어졌지만, 이제는 이를 활용하고 개발 할 수 있는 전문 인력양성에 관심과 지원이 이루어져야 한다.

〈그림 Ⅷ-1〉 통일대비 전문가 인력양성 방안의 기본 방향



이러한 역할을 담당할 통일대비 전문가는 크게 전문분야별(전공 분야) 전문가, 일반 전문가(전공과 통일 등 다른 분야의 전문 영역이 중복), 고도 전문가(전공과 통일 및 북한지역 및 문화 등 모든 영역이 중복)로 나누어 볼 수 있다. 일반 전문가군은 북한 변화단계에서 양성·활용이 가능하며, 통일 추진단계에서는 고도 전문가군이 양성·활용되어야 할 것이다. 즉 북한 변화단계의 일반 전문가군은 북한문제, 통일문제 중에서 각 분야별 전문 영역과 중복되는 능력과 역량을 갖춘 인력이라고 볼 수 있으며, 고도 전문가군은 전공 영역과 함께 북한 및 통일 문제에 대한 전문가라고 볼 수 있다. 그러나 이들 전문가군의

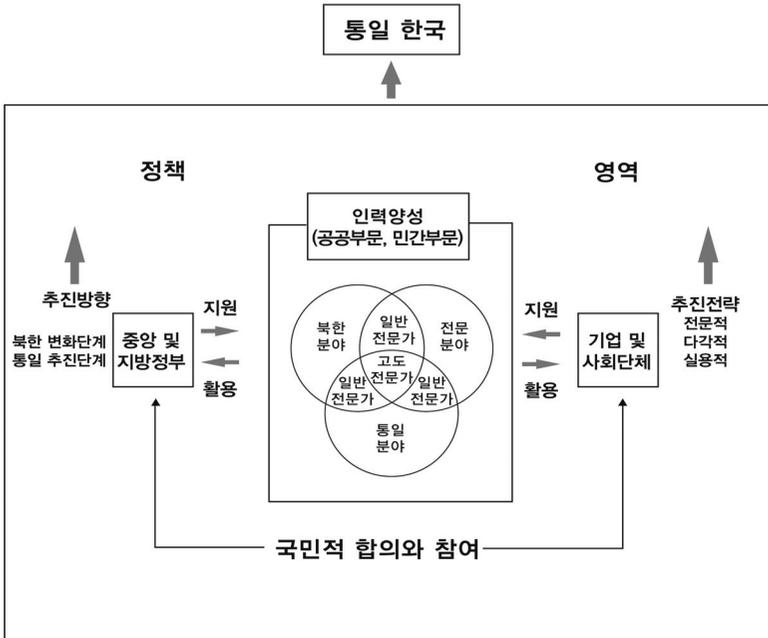
구분은 모형적 차원의 구분으로 실제 전문가 인력양성은 중복적이며, 복합적이라고 볼 수 있다.

한편 전문가를 양성하기 위해서 전문적·다각적·실용적인 전략이 필요하다. 또한 이러한 전략 추진의 방향은 단계적(북한 변화단계, 통일 추진단계)·지속적·체계적인 방향으로 추진할 필요가 있다.

다른 한편 이러한 정책 및 전략의 추진은 국민적 합의를 기본으로 중앙 및 지방정부와 기업을 포함한 민간단체의 적극적인 지원과 협력이 필요하다.

이상과 같은 주요 요인을 중심으로 통일대비 전문 인력양성 모형을 정립하면 <그림 VII-2>와 같다.

(그림 VII-2) 통일대비 전문 인력양성 추진 모형(안)



인력양성의 구체적인 추진 과정과 전략을 보면, 일반적으로 인력 양성·관리는 <그림 VII-3>과 같이 일련의 과정으로 볼 수 있다. 인력 양성·관리의 목적은 첫째, 인력의 효율적 이용으로 업무능력 및 의욕의 향상이나 인력의 유지 보존이 중요한 목표라고 볼 수 있다. 둘째, 비용 절감으로 원재료·경비·시간·생산비·영업비·인건비를 절감하는 것이다. 셋째, 행정 및 경영 질서의 유지로서 조직의 유지·발전 및 종업원 질서의 유지·안정이라고 볼 수 있다. 또 다른 측면은 노사관계 질서의 유지·안정을 들 수 있다. 그리고 또 다른 목적은 조직구성원의 만족을 들 수 있다. 만족에는 생활 만족, 직무만족, 직장만족, 기업만족 등이 포함된다.

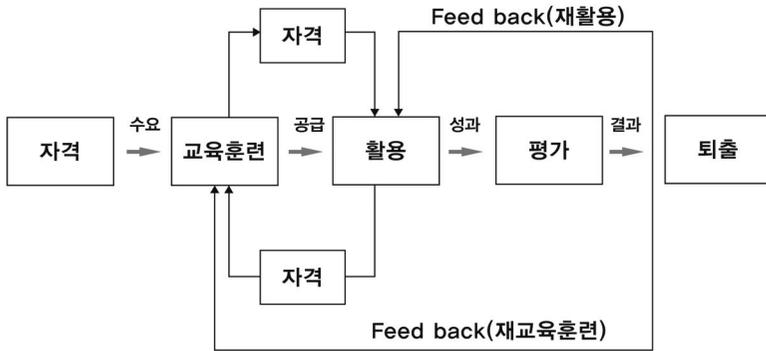
통일대비 전문 인력양성·관리도 이러한 목적을 고려하면서 일련의 과정으로 관리의 체계화를 추진할 수 있을 것이다.

현재의 통일대비 전문 인력양성·관리 시스템은 제도적 혹은 정책적으로 아직 제대로 정착되지 못한 것이 현실이라고 볼 수 있다. 그 원인은 통일환경 평가 차원에서 보면, 통일에 대한 명확한 가시화 부족이나 불확실성 혹은 관련 장치의 부족 등을 들 수 있다.<sup>139</sup> 이런 현실에도 불구하고 앞으로 통일대비 전문 인력의 역할과 기능에서 국가·사회적 중요성에 비추어 이들에 대하여 체계적이고 지속발전 가능성을 제고하기 위해 과정 중심의 시스템적 인력양성·관리가 필요하다.

---

139 박종철 외, 『통일환경평가』 (서울: 통일연구원, 2010).

〈그림 Ⅲ-3〉 통일대비 전문 인력양성·관리 과정 모형(안)



이 그림에서 보면, 우선 모집(채용)은 일반적으로 직무가 설계되고 무슨 직무에 어떤 사람이 어느 정도 필요한지가 정해졌으면 거기에 적합한 인력을 구해서 배치하면 되는데 이를 인력채용 또는 충원(Staffing)이라고 한다. 구체적으로는 인력을 모집(Recruitment)한 후에 여러 가지 도구를 가지고 각 지원자를 평가하여 적합한자를 선발(Selection)하고 그들을 필요한 직무에 배치(Placement)하기 까지가 채용관리의 대상이다.<sup>140</sup> 따라서 인력양성·관리 활동의 시작은 직무설계와 분석에서 시작되지만, 인력양성·관리의 실질적 출발은 채용관리라고 볼 수 있다.

이런 측면에서 보면, 통일대비 전문 인력양성·관리의 출발점은 모집이라고 볼 수 있다. 모집단계에서 통일대비 전문 인력의 수요와 수준 등을 가늠할 수 있기 때문이다. 따라서 통일대비 전문 인력의 양성·관리 채용관리의 초점은 단계별 통일대비 업무에 적합한 자질과 능력을 갖춘 사람을 확보하는 관리라고 볼 수 있다. 모집단계 관리의

<sup>140</sup> 임창희, 『인적 자원관리』 (서울: 비엔엠박스, 2008).

주요 초점은 현재 또는 미래에 필요한 통일대비 전문 인력을 분석·예측하고 유능한 인력에 대한 공급원을 개발하여 모집·선발하며 적합한 수요처에 배치하기 위해 인력을 확보·관리하는 데 있다.

따라서 통일대비 전문 인력의 모집은 필요 인력을 산정하고, 모집·선발하는 관리활동이다. 채용의 형태는 모집 관리와 선발 관리가 있다. 모집 관리는 통일대비 전문 인력을 기관의 내부로부터 모집하는 기관(사) 내 모집원과 기관(사)외의 기관이나 매체를 통해 모집하는 기관(사) 외 모집원으로 구분할 수 있다. 모집 활동은 광고 등을 통해 구인 활동을 하는 직접 모집과 자원 및 제 3의 기관 추천 등을 이용하는 간접모집 등을 활용할 수 있을 것이다. 다음으로 선발 관리는 통일대비 업무관련 구직 희망자 중 일정한 채용 기준이나 선발 요건에 적합한 사람을 선별하는 과정이다. 따라서 단계별 통일대비 직무수행 요건에 적합한 선발기준을 정하는 것이 필요하다. 한편 최근 우리 사회에서 인력선발 기준은 학력이나 경력보다는 일에 대한 도전적인 자세, 개인보다는 팀워크를 우선시하는 자세를 중시하고 있다. 이러한 경향에서 통일대비 전문 인력의 모집도 통일에 대한 열정과 관심 및 관련 지식 등을 기준으로하여 고용관리를 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

한편 현대 사회는 미래 예측의 어려움과 고령화 사회의 도래, 그리고 노동시장의 유연성 증대와 직업의 다양화 등 사회변화가 빠르고 다변화되는 추세이다. 특히 남북관계의 변화나 통일문제는 예측 불허의 불확실성이라는 특수성으로 관련 인력에 대한 지속적인 교육과 훈련이 필요하다.

이런 차원에서 통일대비 전문 인력에 대한 지속적인 교육훈련(양성)이 필요하다. 특히 통일대비 전문 인력의 중요성에 비추어 볼 때, 모집 전후 및 재직 중에도 지속적인 교육과 훈련을 통해 통일대비 전

문 인력의 자질을 향상시키고 통일대비 전문 인력 본인도 지속적인 교육과 훈련을 통해 새로운 지식과 실무를 익혀 자아실현은 물론 자신의 경력을 개발·활용할 필요가 있다. 또한 교육훈련은 단계별 통일 전략에서 통일 관련 전문 업무 능력을 향상시켜 스스로 직무에 만족감과 성취감을 갖게 하고, 향후 통일국가 사회의 변화에 더 나은 직무 수행을 하도록 유도한다. 따라서 통일대비 전문 인력양성·관리 차원에서 교육훈련은 신규 전문가는 물론 경력 전문가에 이르기까지 다양하고 폭넓게 진행되어야 한다.

일반적으로 교육훈련 절차는 통일대비 전문 인력의 활용계획 및 인력양성·관리의 기본방침에 적합한 인력의 교육훈련 조직 단계, 교육훈련의 실시 및 인력양성 업무의 역할분담 및 업무의 체계화, 인력양성 위원회의 편성·운영 등 교육훈련 업무의 조직화계획 단계, 통일대비 전문가 인력의 활용계획 및 활용전략에 부응하는 인력양성 방침의 결정, 교육훈련 및 인력양성의 필요성 파악(개인, 직무, 조직수준별 필요성), 교육훈련의 목표설정 및 실시 계획의 수립 실시 단계, 교육훈련의 대상별·내용별 효율적 방법의 선정, 통일대비 전문 인력양성 기관의 교육훈련 및 능력 개발의 촉진평가 단계, 교육훈련 및 개발의 결과에 대한 공정한 평가, 평가결과에 대한 종합적 검토와 평가결과의 인력양성·관리에의 활용 등이다.

교육훈련 방법은 다음 <표 VII-1>와 같이 다양하게 이루어질 수 있다.

〈표 Ⅶ-1〉 통일대비 전문 인력양성을 위한 교육 훈련의 다양한 유형(안)

분류기준	구 분	교육훈련 유형	
교육훈련 대상	공공부문 (일반 및 고도 전문가)	공무원, 공기업 등 공공부문의 실무자 및 관리층 교육훈련, 임원교육 등	
	민간부문 (일반 및 고도 전문가)	민간기업 및 단체의 대북 관련 실무자 및 관리자, 임원 교육 등	
교육훈련 실시 장소	통합인력교육원(가칭)	원내 교육훈련	
		원외(국외 포함) 교육훈련	
	기관(사) 내 교육훈련	직장 내 교육 훈련 OJT(On the Job Training)	
		직장 외 교육 훈련 Off JT(Off the Job Training)	
기관(사) 외 교육	대학·교육기관 등 위탁교육		
교육훈련 내용	일반 전문가 (신임 전문 인력)	입직 훈련·오리엔테이션	
	고도 전문가 (경력 전문 인력)	직무훈련	도제훈련·실습장 훈련
		교양훈련	일반교양강좌·기초훈련
교육훈련 방법	강의식	직접강의·TV 강의	
	회의식	자유토의·배석토의·담화·분반토의	
	시청각	영화·OHP·컴퓨터·TV 강의	
	참여식	역할연기·감수성 훈련·비즈니스게임·인베스켓 훈련	
	사례연구	발표와 토론	
	자기개발	사외위탁 언어교육	
	창의력 개발	보고서 작성, 아이디어 작성 등	

다음으로 교육훈련의 주체는 자기개발·멘터링·교육훈련의 아웃소싱 등을 들 수 있으며, 교육훈련 결과에 대한 평가도 중요하다. 평가는 교육의 결과를 최고 의사결정자에게 관련 정보를 제공하고 피교육자나 교육 담당자들에게 결과를 피드백하여 교육훈련과 관련된 전반 사항에 대해 개선점이 지적되어 교육훈련의 경제적·사회적 효과나 공헌도를 결산할 수 있기 때문이다. 주요 평가 사항은 교육훈련 비용 측면에서 투입된 교육비는 적절한가, 통일대비 전문 인력의 반응 측면에서 교육훈련은 좋았나, 학습내용 측면에서 배운 내용을 잘

이해하고 기억하는가, 전문 인력의 행동변화 측면에서 배운 것을 행동에 옮기고 실천하는가, 전문 인력 활용 기관(업체) 측면에서 교육 훈련으로 전문 인력의 행동은 기관(업체)의 성과에 효과적인가 등을 들 수 있다.

이상 인력양성의 기본 목표와 방향을 고려하여 부문별 및 단계별 추진 과제를 정리하면 <표 VII-2>와 같다.

<표 VII-2> 통일대비 인력양성 분야의 과제

분야	인력양성 분야
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○통일대비 전문 인력양성</li> <li>○통일대비 전문 인력활용</li> </ul>
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○단계별 인력양성</li> <li>○전문적, 다각적, 실용적 인력양성</li> <li>○통일대비 일반 전문가 및 고도 전문가의 양성 및 활용</li> </ul>
북한 변화단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○기본(공공/민간 공통) <ul style="list-style-type: none"> <li>-인력 수요 예측(파악) 및 기본 방향 설정</li> <li>-인력 육성 및 활용 기본계획수립: 일정, 대상, 내용 등 포함</li> <li>-육성 기관 및 예산 확보</li> <li>-육성 프로그램 작성</li> <li>-육성 시스템 구축</li> <li>-평가 및 재교육(보수교육훈련) 계획</li> </ul> </li> <li>○공공부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 변화단계에서 공공부문 우선</li> <li>-대상: 행정 관료 및 공사와 공기업(전·현직 공무원, 전문가 등)</li> <li>-분야: 법·제도, 정치·행정 등</li> <li>-준비: 관련 조직 및 인력 구성</li> <li>-내용: 북한체제변화 전략 및 관련 지식 교육</li> <li>-활용: 활용 전략 수립(북한변화 유도 정책 수립 등)</li> <li>-통일대비 통합인력교육원 설립</li> <li>-부처 및 자치단체별 인력양성</li> </ul> </li> <li>○민간부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-공공부문의 인력양성 사례 참조(연계)한 준비</li> <li>-관련 정보 및 자료 확보</li> <li>-관련 인프라 구축 준비</li> <li>-수요 인력 및 예산 관련 연구 및 확보</li> </ul> </li> </ul>

통일 추진단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○기본(공공/민간 공통) <ul style="list-style-type: none"> <li>-인력 수요 예측(파악) 및 기본 방향 설정</li> <li>-인력 육성 및 활용 기본계획수립: 일정, 대상, 내용 등 포함</li> <li>-육성 기관 및 예산 확보</li> <li>-육성 프로그램 작성</li> <li>-육성 시스템 구축</li> <li>-평가 및 재교육(보수교육훈련) 계획</li> </ul> </li> <li>○공공부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일행정요원의 육성</li> <li>-정책분야별 대북 지원 전문 인력육성</li> <li>-관련 조직 및 단체에 인력배치 및 활용</li> <li>-남북한 관련 전문가 인력 교류 확대 및 활용</li> </ul> </li> <li>○민간부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한지역의 인적 자원개발 및 활용을 위한 관련 직업교육훈련 기관 설립 운영</li> <li>-북한지역 산업 및 직업 안정화를 위한 직업교육훈련 실시</li> <li>-교사, 강사의 양성 및 파견</li> <li>-북한지역 인력양성을 위한 북한산업기술교육원 설립</li> <li>-북한 인력양성을 통한 북한지역경제 활성화 유도</li> </ul> </li> </ul>
-------------	---

## 2. 북한 변화단계의 과제

### 가. 공공부문

#### (1) 인력양성의 기본 방향 설정

북한 변화단계에서 공공부문의 인력양성의 기본 방향은 북한의 변화를 이끌 수 있는 업무 담당자 및 관련 분야의 교육훈련이라고 볼 수 있다. 특히 북한의 변화단계는 남북대화 등 국내적인 업무뿐만 아니라 국제적인 협력도 중요하기 때문에 대외 통일 관련 인력도 중요하다.

따라서 기본적으로 공공부문의 인력양성은 공무원(전·현직, 중앙 및 지방)을 중심으로 관련 전문 인력을 양성하고 다음으로 국책연구

기관 및 공기업 등 공공기관의 관련 인력양성도 필요하다. 또한 기본적으로 북한 변화단계에서 공공부문의 통일대비 전문 인력양성을 위해 관련 인력의 업무능력과 전문성을 제고할 필요가 있다. 특히 각 부문별로 통일대비 전문 인력의 전문성을 특화시켜야 할 것이다. 이는 업무추진상의 낭비와 비효율을 감소시키는데 기여할 것으로 보인다. 따라서 전문 인력의 양성 방향은 단순히 지식의 전달이 아니라 북한의 변화를 이끌 수 있는 실무 능력과 응용력 등 이들이 북한의 변화 과정에서 업무 수행에 있어서 실제적으로 필요한 능력을 배양하도록 해야 한다. 이를 위해서 먼저 준비해야 될 과제는 인력양성 관련 인프라 구축이라고 볼 수 있다.

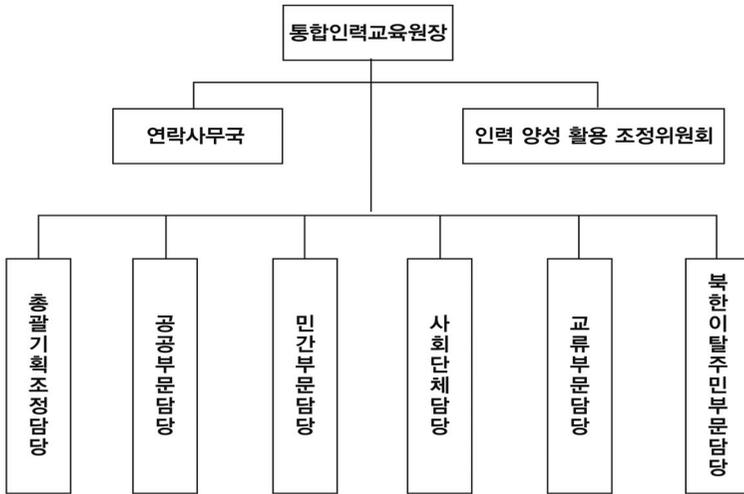
## (2) 통일대비 통합인력 교육원(가칭) 설립

현재 통일대비 인력양성은 통일교육원이 주가 되고, 관련 학교나 단체에서 일부 담당하고 있다. 예컨대 대학(북한대학원대학교 등), 통일연구원 및 분야별 국책연구기관, 공무원 교육 및 연수기관 등이 있다. 이들 기관 외에 육성 가능한 기관이나 방법은 통일 관련 기관 및 현장, 해외 관련 기관 및 교육기관, 통일 관련 국제기구 등이 있을 수 있다. 한편 국내 기관뿐만 아니라 외국의 유관기관도 활용되고 있다. 예를 들어 분단 후 통일 된 국가(독일, 베트남 등)나 현재 분단국이지만 통일 전단계에 있는 국가(중국 등) 방문이나 파견을 통해 인력을 양성하기도 한다.

하지만 기존의 이러한 방식은 새로운 통일 환경에서 좀 더 체계적·종합적·구체적인 방식으로 전환될 필요성이 있다. 즉 북한 변화단계에서 공공부문의 인력양성을 총괄할 수 있는 통일대비 인력양성활용위원회(안)나 혹은 통일대비 통합인력 교육원(안) 설립을 통한 인

력양성 기본 인프라 구축이 필요하다. 이들 기관을 통해 인력양성의 기본계획 및 활용 정책 등을 구안하여 추진하는 것이다. 또한 여러 분야 및 지역에 산재되어 있는 관련 기관을 조정·관리하는 기능 부여가 필요하다.

〈그림 Ⅶ-4〉 통합인력교육원 조직도(안)



원장은 통일대비 전문 인력양성 및 활용에 대한 총괄책임을 맡고 인력양성 조정위원회의 의장 역할을 수행한다.

연락사무국은 공공 및 민간부문, 사회단체, 교육부문, 북한이탈주민 등 관련 분야의 정책 혼선을 막고 일반 통일의 전반적인 문제와 인력양성 분야 간 일관성 확보 지원업무를 담당한다.

총괄기획조정은 인력양성 및 활용에 대한 총괄적인 기획과 관련 분야의 전반적인 조정업무를 담당한다. 총괄기획조정담당은 일반 행정 지원업무도 겸한다.

공공 및 민간부문, 사회단체, 교육부문, 북한이탈주민부분 담당은 관련 분야의 전문 인력에 대한 수요예측과 활용 및 교육훈련(재교육 포함) 업무를 담당한다.

### (3) 부처 및 자치단체별 인력양성

현재 우리나라의 중앙 정부는 15부 2처 18청으로 구성되어 있다. 이들 기구 중에서 통일부는 통일 관련 업무를 전반적으로 수행하는 부처이기 때문에 소속 공무원들은 일단 전문 인력으로 분류할 수 있을 것이다. 하지만, 이들에 대해서도 고도 전문가로 양성하기 위한 교육 및 재교육의 필요성은 있을 것이다. 이외의 기관은 통일 및 북한에 대한 전문성에 대한 교육훈련의 수요가 많을 것이다. 따라서 이들 기관의 구성원에서 일정 수를 선발하여 통일을 대비할 일반 및 고도 전문가로 양성하여 활용할 필요가 있다.

〈표 Ⅷ-3〉 통일대비 북한 변화단계 공공부문 일반 및 고도 전문가 양성(안)

과 정	대 상	교육 인원	기간	학급 인원	학급 수	비 고
〈고도 전문가 양성〉 통일대비 북한변화 유도 전문 요원과정(1)	4~5급 공무원 (중앙 및 지방), 공기업체 고위간부	명	주	45~50	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)
〈일반 전문가 양성〉 통일대비 북한변화 유도 전문 요원과정(2)	6~7급 공무원 (중앙 및 지방), 공기업체 중간간부	명	주	90	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)

한편 우리나라는 현재 16개의 광역자치단체가 있으며, 그 하부에 기초자치단체가 있다. 이들 지방자치단체도 통일을 대비한 전문인력

의 양성과 활용이 필요하다. 특히 접경지역인 경기도와 강원도의 경우 현재도 많은 관심과 업무가 추진되고 있다. 하지만, 통일을 대비한 고도의 전문가는 아직 미흡한 측면이 있기 때문에 전국으로 지방 자치단체들도 일반 및 고도 전문가 양성 과정 참여를 통한 준비가 필요하다.

#### (4) 소요 자원 준비

기본적으로 공공부문의 전문가 양성은 정부 예산이 소요될 수 있고 관련 기금 활용도 가능할 것이다. 좀 더 적극적인 자원확보는 지속적인 재정 확보 차원에서 기재부 통일대비 인력양성 예산을 확보하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편 각 공공기관은 내부적으로 관련 재원을 확보하여 자체적으로 통일대비 전문 인력양성 예산을 확보하는 방안도 있을 수 있다.

#### (5) 기타 교육방법 및 평가 시스템 구축

교육은 주로 강사에 의한 강의를 중심으로 진행하거나 세미나·종합토론·발제강의 등의 토론회 수업이 병행될 수 있다. 특히 교육생 중심의 분임연구회가 편성되어 교육생은 분임토의를 통해 과제연구의 주제를 선정·토론하고 그 결과를 제출하는 등 실무 해결 중심으로 진행될 필요가 있다. 또한 새로운 남북한 환경을 반영한 교·보재개발 지원과 준비가 필요하다. 특히 새로운 교·보재는 실무적이고 문제 해결을 추구하는 교재개발이 필요하다.

한편 교육훈련 후 일정한 평가를 통해 성과를 확인하고 일정 기간 후 이수한 자들을 대상으로 한 재교육 실시 및 통일과 북한관련 정보의 정기적인 제공이 필요하다. 이 경우 필요한 예산 등 지원을 통한

교육이수자에 대한 사후관리가 필요하다.

참고로 기존의 통일행정 실무요원 과정 및 교육시간은 아래 표와 같다. 기존의 과정을 수정·보완하여 북한 변화단계에서 추구하는 목표를 달성할 수 있는 교과목 및 시간을 재배정하여 활용할 수 있을 것이다.

(표 Ⅶ-4) 통일교육원의 과정별 교육 운영 현황

과정	교육대상자	교육목표	교육 기간
통일미래 지도자 과정	국가기관·지자체 과장 급(3~4급) 및 공기업 간부 등 36명	남북관계 진전 및 통일과정에서 중 심적 역할을 담당할 범국가 차원의 전문 인력양성	1년 (44주)
사회통일교육	전 국민	통일 미래를 준비하는 교육과정	1~4일
학교통일교육	교원	교사들의 올바른 통일관을 정립하 고 전문지식을 함양	3일
공직자통일교육	공직자	공직자로서의 소명의식을 고취	5일
전문과정	통일교육에 관심이 있 거나, 통일부 관련 사 업의 참여경험자	각급 학교 및 통일교육 관련 기관에 서 강의활동을 할 수 있도록 교육대 상자의 전문성과 역량을 강화	4주

출처: 통일교육원 홈페이지 <www.uniedu.go.kr>.

(표 Ⅶ-5) 통일미래지도자과정 북한·통일관련 교육 내용(2011년)

분야	교과목		시간
통일·북한 분야	통일 정책	통일정책 입문	4
		통일비전	10
		통일정책	49
		남북관계의 이해	42
	북한 이해	북한이해의 기초	22
		북한정치체제	22
		북한경제와 미래전망	18
		북한사회와 문화	20
		북한의 체제변화 전망	4

분야	교과목		시간
통일·북한 분야	국제 관계	국제관계 이해	4
		국제정세	8
		대외관계 및 정책	24
		한반도 주요현안	16
		한반도와 동북아 협력체제	8
	통일 과정	통합이론 개관	6
		분단국 통일·체제전환 사례	20
		부문별 남북한 체제통합방안	24
		통일인프라 형성방안	18
	현장 탐방	북중접경 현장에서 북한 바라보기	4박5일
		우리와 하나 되는 곳 (북한이탈주민 정착지원사무소)	1일
		NLL에서 본 남북관계(백령도)	2박3일
		북핵문제 깊이 알기(원자력 발전소)	1박2일
		안보현장	7일
		군작전 지휘부 (공군작전사령부 1일, 해군 2함대사령부 1일)	2일
	해외사례 연구	동유럽: 독일, 헝가리, 체코, 루마니아 등 아시아: 몽골, 베트남, 중국, 우즈베키스탄 등	9박10일

출처: 통일교육원 <www.uniedu.go.kr>.

## 나. 민간부문

### (1) 인력양성의 기본 방향

북한 변화단계에서 민간부문은 공공부문의 경험과 사례를 통한 통일대비 전문 인력양성의 준비단계로 설정할 수 있다. 이 단계의 기본 방향은 북한지역의 개혁·개방 촉진이라고 할 수 있다.

## (2) 육성 방법

민간부문이 북한 변화단계에서 수행할 수 있는 역할은 공공부문의 인프라 구축 등 관련 정책과 연계하여 추진할 필요가 있다. 따라서 우선 내부적으로 기관 내 인력 중에서 통일대비 활용 요원을 선발하여 기본적인 교육훈련을 실시한다. 이 단계에서는 전문가군에서 보면 일반 전문가 양성을 목표로 한다.

다음으로 외부 전문 기관을 활용하여 북한 및 통일과 관련한 심층적인 교육훈련 프로그램을 활용한다. 이 과정은 학위과정이나 전문가군에서 고도 전문가군 양성을 목표로 한다.

## (3) 소요 자원 및 프로그램

우선 내부적으로 교육훈련비에서 충당하고 관련 단체 및 정부와 공동으로 자원을 확보한다. 다음으로 지속적인 통일대비 전문가 교육훈련비를 확보하여 지속적인 교육훈련을 실시한다. 교육훈련 프로그램은 공공부문과 연계하여 일반 전문가 양성 및 고도 전문가 양성으로 구분하여 프로그램을 단계적으로 운영한다. 특히 공공부문의 경험과 사례를 활용하여 준비한다. 즉 북한 변화단계에서는 공공부문의 통일대비 전문가 양성 시스템을 준용하고 민간부문에 적합한 양성 시스템을 점진적으로 개발 보급한다. 북한 변화단계를 경험으로 통일추진단계에서 구체적인 양성 시스템을 구축 운영한다.

민간부문의 통일대비 전문 인력양성은 공공부문과 상호 연계·보완을 바탕으로 하고, 북한 변화단계에서 북한지역에 진출할 수 있는 실무 인력양성 준비 단계로 설정하여 관련 자원·조직·프로그램·교재·시설 등 인프라 구축을 준비할 필요가 있다.

### 3. 통일 추진단계의 과제

#### 가. 공공부문

통일 추진단계는 북한지역에 개혁정권이 등장하고 통일을 추진하는 단계이다. 이 단계에서 북한지역의 공공부문에 대한 체제통합 작업이 필요하며 통일 후 발생하는 여러 공공문제를 해결할 수 있는 인력양성이 중요하다. 이렇듯 통일 추진단계에서 북한지역의 체제전환과 남북한 체제 통합 업무를 수행하는 공공부문의 인력양성이 필요하다.

이에 대하여 ‘통일행정요원’이라는 개념<sup>141</sup>을 사용하여 통일과 동시에 남한의 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부 관련단체에서 선발된 요원이 북한사회의 치안유지와 북한지역에서 공공기관의 폐쇄 또는 신설 등 행정조직의 구축 및 인력수급 업무를 담당해야 한다는 견해가 있다. 이에 대한 구체적인 개념 및 성격은 첫째, 통일행정요원이란 한반도 통일시 북한지역의 치안유지, 체제전환 및 통합의 임무를 띠고 북한에 장·단기간 진출·파견되는 남한의 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속의 행정공무원, 검사, 판사, 군인, 교사와 정부 관련기관 임직원 등 정부인력을 의미한다. 둘째, 통일시 통일행정요원의 선발·

---

141 ‘통일행정요원’이라는 용어는 통일교육원의 교육과정으로 알려졌을 뿐 이에 대한 학계의 연구물은 아직까지 없다. 그러나 한반도 통일이후 체제통합의 임무를 수행할 인력이 필요하다는 것은 일부 학자들에 의해 이미 제기된 바 있다. 독일 통일이후 한반도 통일에 관한 연구가 단순히 통일방법, 남북한 관계에 대한 논의의 수준을 넘어 한반도 통일이후 남북한 법적·제도적 통합은 물론 국민의식의 통합을 의미하는 내적통합에 관한 문제가 제기된 이후 이러한 업무를 수행할 인력의 필요성이 제기되어 왔다. 다시 말해서 독일 통일 이후 독일의 경험을 분석하여 우리 한반도 상황에 적절히 대입하고 이를 통해서 시사적 교훈을 얻으려는 시도가 잦아지면서 통일이후를 대비하는 연구가 나타났으며 그 중 통일이후 인력관리의 한 분야로 인력지원에 대한 문제가 제기되었다.

투입·복귀는 정부 주도하에 세밀한 계획에 따라 실시된다. 셋째, 통일 행정요원에게는 한반도 체제통합을 완수하려는 사명감은 물론 원만한 임무완수를 위한 전문지식과 적응력 등 종합적인 능력이 요구된다. 넷째, 정부는 통일행정요원에게 북한의 파견과 전출로 인해 야기되는 경제적·정신적 불이익을 보상하고 자발적인 참여를 유도하는 취지에서 급여·승진·휴가 등에 대한 지원을 할 필요가 있다.

한편 이들의 역할은 북한 사회주의 경제체제를 시장경제체제로 전환시키기 위한 다양한 역할을 수행할 것이다.

공공부문의 통일 추진단계 전문 인력양성은 북한 변화단계의 연속선상에서 추진할 필요가 있다. 즉 북한 변화단계에서 추진한 인력양성 과정 및 성과를 평가하여 수요와 공급에 대한 조정을 통한 인력양성의 지속적인 추진이 중요하며 특히 활용 차원의 평가를 통해 양성 과정 및 프로그램에 대한 지속적인 개선 및 보완이 필요하다.

## 나. 민간부문

### (1) 인력양성의 기본 방향

민간부문의 인력양성은 기본적으로 북한지역의 인적자원을 활용한다는 전제하에 다음과 같은 요인을 기본적으로 고려할 필요가 있다.

민간부문에서 북한지역의 인력양성을 위한 기본 방향은 첫째, 남북한의 지속적인 평화공존과 각 분야에서 교류협력의 확대, 둘째, 정치적 요인의 배제를 통한 상호 신뢰감 확보, 셋째, 상호 경제적 이익을 전제로 한 인적 자원개발, 넷째, 상호 사회적 안정을 전제로 한 인적자원개발, 다섯째, 남북한주민의 대등한 지위와 권리의 보장 및 민족적 동질성 확보, 여섯째, 통일국가와 미래지향적 국가경쟁력 제고

를 전제로 한 인적자원개발, 일곱째, 상호 관련 협정을 통한 현실성과 실천성의 확보 등이 필요하다.

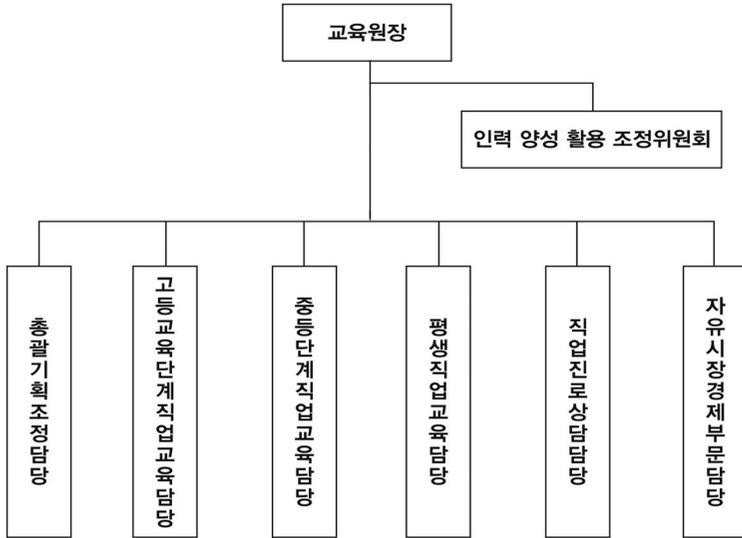
다음으로 북한지역의 인력양성 추진전략은 첫째, 단계별 추진 전략으로 1단계는 인적 자원개발분야의 상호 교류의 추진과 활성화, 2단계는 북한 근로자의 직업능력 향상을 위한 인적·물적 자원의 지원, 3단계는 북한 인적자원의 활용과 관련 제도의 정착화이다. 1·2단계가 순조롭게 진행되면 3단계에서 북한 인적 자원개발과 관련한 전반적인 제도를 정착시키고 양성 인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력한다. 특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인적 자원 개발 네트워크 구축 등을 추진한다. 둘째, 산업별 추진 전략으로 현재 북한의 산업은 전반적으로 낙후되어 있고 특히 전력 등 사회기반시설이 부족하여 북한 진출 기업이 현지의 산업시설을 활용하는데 많은 한계가 있어 이를 지원할 수 있는 시스템이 필요하다. 셋째, 대상별 추진 전략으로 북한 근로자들에 대한 인적 자원개발은 대상별로 추진 전략을 달리할 필요가 있다. 즉 북한 근로자의 학력별·기술 및 기능 수준별·지역별로 분류하여 직업교육훈련 대상을 선발한다. 교육훈련의 우선순위 대상은 현 단계에서 북한 진출 기업이 당장 활용할 수 있는 현직 근로자들을 대상으로 실시하고 점차 그 범위를 확대하는 전략이 필요하다.

## (2) 북한지역 인력양성을 위한 교사, 강사 양성 기관 설립

통일 후 북한지역의 산업 및 경제발전에 필요한 인력을 양성하기 위한 민간부문의 교수 및 직업기술교육훈련 분야의 교사, 강사 양성 기관 설립이 필요하다. 즉 북한지역의 산업인력 양성을 담당할 일반

및 고도 전문가 양성이 필요하며 이를 전담할 기관설립·운영이 필요하다. 북한지역 산업 인력양성을 위해 ‘북한산업기술교육원(가칭)’을 설립할 수 있다.

(그림 VII-5) 북한산업기술교육원 조직도(안)



일반적으로 산업 인력양성은 기술 및 기능 수준별로 구분하여 교육훈련을 실시하고 관련 자격 및 능력을 인증해주고 있다. 이런 차원에서 북한지역의 인적자원을 개발·활용할 경우 이들에 대한 교육훈련을 담당할 일반·고도 전문가 양성이 필요하다. 즉 민간 차원에서 북한지역의 산업·경제를 담당할 인력을 양성하는데 관련 인프라 구축이 필요하다.

<그림 VII-5>에서 보면, ① 총괄기획조정은 관련 인력양성에서 종합적·체계적인 기획과 조정 업무를 담당하고, ② 고등교육단계직업

교육훈련 담당은 북한지역의 전문기술 인력양성을 담당할 수 있는 교사·강사 양성 관련 업무를 맡는다. ③ 중등단계직업교육훈련 담당은 북한지역의 산업 현장에서 일할 기능 인력양성 전문 교사, 강사 양성 관련 업무를 담당하고, ④ 평생직업교육담당은 북한주민의 전반적인 직업능력을 개발할 수 있는 전문가로 북한주민의 직업기초 능력 배양을 담당할 전문가 육성 업무를 담당한다. 또한 ⑤ 직업진로상담은 북한지역의 직업적 특수성을 반영하여 이들이 직업 및 진로 선택과 안정을 지원할 수 있는 전문가를 양성할 수 있는 업무를 담당하고, ⑥ 자유시장경제부문 담당은 북한 산업인력 및 주민의 경제의식 전환 등을 담당할 전문가 양성 업무를 담당한다. 특히 자유시장경제교육은 북한지역 주민의 노동생산성 제고를 위한 기술교육훈련과 함께 정신적인 의식전환에 필수적인 전문 인력이라고 볼 수 있다.

결국 이러한 민간부문의 전문가 양성은 북한지역 주민의 생산성 제고와 경제 및 직업 안정을 목표로 하여 북한지역의 사회적 안정을 도모하고, 남북한 경제의 경쟁력 제고에 큰 기여를 할 수 있는 분야라고 볼 수 있다.

〈표 VII-6〉 통일대비 민간부문 일반 및 고도 전문가 양성(안)

과 정	대 상	교육 인원	기간	학급 인원	학급 수	학급수
북한 고등기술교육훈련 담당 전문 요원과정(1)	대학(원), 전문대, 폴리텍대 교수 요원 (현직, 퇴직 교·강사)	명	주	명	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)
북한 중등기술교육훈련 담당 전문 요원과정(1)	특성화고, 직업전문학교 등 직업기술교육훈련 담당 교·강사 (현직, 퇴직 교·강사)	명	주	명	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)

과 정	대 상	교육 인원	기간	학급 인원	학급 수	학급수
북한 평생직업교육훈련 담당 전문 요원과정(1)	일반 및 특성학교 교사, 직업전문학교 등 교육훈련 기관 교·강사	명	주	명	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)
북한 직업진로상담 담당 전문 요원과정(1)	관련 자격증 소지자 등	명	주	명	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)
북한 자유시장경제교육 담당 전문 요원과정(1)	학교 교·강사 및 일반 전문직 전문가	명	주	명	개	합숙 및 비합숙 (1일 8시간 교육)

### (3) 소요 자원 확보와 교육훈련 프로그램 개발

우선 재정보호 방안을 보면, 북한지역 근로자들에 대한 인적자 원 개발을 위한 직업교육훈련에 소요될 재정을 지원하는데 있어서 우선 적으로 재원을 확보하는 방안이 필요하다. 북한 근로자를 위한 직업 훈련비용의 마련은 조성의 용이성·실현가능성 등으로 고려하여 볼 때 ① 남북협력기금을 통한 조성, ② 국제기구로부터 재정지원유도, ③ 기업의 출연기금, ④ NGO의 모금, ⑤ 통일비용을 통한 조성 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

다음으로 재정관리 기구도 필요하다. 첫째, 기존의 정부조직을 활 용하거나 정부산하 특별기구 형태로 설치 운영하는 방법을 들 수 있 다. 둘째, 정부와 민간이 참여하여 준정부기구형태로 설치 운영하는 방법을 들 수 있다. 이는 대만의 반민반관의 형태와 동일한 것이다. 이는 북한지역과의 신뢰구축 이전에 기업과 민간이 주도적으로 참여 할 수 밖에 없는 상황에서 정부의 직접적인 참여가 제한적인 한계를 극복할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 셋째, 순수민간기구 형태로

설치하는 방법이 있다. 그러나 이 경우 누가 주체가 될 것인가 하는 문제와 법적인 성격 및 지속적인 사업추진의 한계, 권한 및 통제의 문제 등이 해결해야 할 과제이다. 넷째, 정부기구와 민간기구가 별도로 이원적으로 운영하는 방법이 있다.

한편 교육훈련 프로그램은 기본적으로 첫째, 북한 근로자의 새로운 직업의식 패러다임 정착, 둘째, 북한주민의 전반적인 직업능력 향상, 셋째, 북한 근로자의 기능 및 기술 수준의 적정화, 넷째, 남북경협 의 활성화에 따른 산업인력의 원활한 수급에 둘 필요가 있다. 다음으로 프로그램 작성의 기본 방향은 첫째, 인도적 차원의 북한 근로자 인적자원개발 지원, 둘째, 정치적 성향의 배제, 셋째, 다양성과 연계성의 존중, 넷째, 남북한 인력의 구조적·질적 발전을 통한 보완효과 극대화 등이 필요하다.

#### 4. 소결

통일대비 인력양성은 크게 공공부문과 민간부문으로 나누고 이를 다시 북한 변화단계와 통일 추진단계로 구분하여 전문 인력양성 방안을 모색하였다. 이에 따라 전문 인력양성 모형을 제시하고, 전문 인력양성에서 시급한 과제로 인프라 구축을 중심으로 추진 과제를 제시하였다.

다음으로 통일을 대비한 관련 인력양성은 각 영역의 특성에 적합한 기본 방향과 육성기관 걸림 및 활용이 필요하며 관련 재원 마련과 프로그램 및 시스템 구축이 필요할 것이다. 나아가 인력양성에 대한 평가와 양성인력의 재교육 등에 대한 방안 모색도 필요하다.

인력양성의 주요 목표는 첫째, 공공 및 민간부문에서 통일 전문가

군을 확대한다. 이를 위해 국내 관련 교육기관과 인력양성 프로그램을 개선한다. 둘째, 민간부문의 수요에 부응하는 통일 전문 인력양성 체제를 구축한다. 셋째, 북한에 진출하거나 북한과 관련한 분야를 연구하고자 하는 관계자 및 연구자의 통일연구 환경을 개선하고 관련 인프라를 구축한다. 넷째, 통일대비 인력양성 교육의 확산과 내실화를 추구한다. 이를 위해 일반 국민과 학생들의 통일 및 북한에 대한 이해 증진과 통일대비 인력양성 교육의 확산과 내실화 방안을 모색한다. 다섯째, 통일대비 인력양성을 위한 교육·훈련을 강화하고 적절한 지원체계를 구축한다. 즉 통일대비 단계별 인력의 양성·활용·관리 및 지원을 위해 공공 및 민간부문의 교육기관 및 담당자의 지위 격상과 인원을 확충한다.

통일 추진단계에서 공공부문의 전문 인력양성은 북한 변화단계의 연속선상에서 추진할 필요가 있다. 북한 변화단계에서 추진한 인력양성 과정 및 성과를 평가하여 수요와 공급에 대한 조정을 통한 양성 공급의 지속적인 추진이 중요하며 특히 활용 차원의 평가를 통해 양성 과정 및 프로그램에 대한 지속적인 개선 및 보완이 필요하다. 한편 민간부문의 전문가 양성은 북한지역 주민의 생산성 제고와 경제 및 직업 안정을 목표로 하여 북한지역의 사회적 안정을 도모하고, 남북한 경제의 경쟁력 제고에 큰 기여를 할 수 있는 분야라고 볼 수 있다.



VIII

# 통일교육 분야 과제





## 1. 기본 방향

냉전기 통일교육은 국민이 통일에 대해 올바른 지식 획득과 깊은 관심, 그리고 합리적 사고를 갖도록 도와주는 국가주도의 국민계도로서 이해되었다. 따라서 교육의 중심은 대한민국의 안전보장과 체제보호, 그리고 한반도 통일의 현실적 위협요소에 대한 경계심, 특히 반공 교육에 집중되었다.

그러나 탈냉전이 도래함으로서 통일교육 또한 강조점이 변화되었다. 통일교육은 조국 통일이 평화적으로 이루어져야 함을 지적하고 이를 위해 북한 통일방안의 기만성을 인식하여 그에 대한 비판능력을 충분히 갖출 수 있도록 이해되어졌다. 또한 한국의 통일방안에 대한 신념을 심어주고 민주적 일체감에 입각한 욕망을 가지고 노력할 것을 강조하는 교육으로 이해되어졌다.

그러던 것이 2000년대에 들어와 다시 한 번 커다란 변화를 겪었다. 2000년 6·15남북공동성명이 발표되고 이후 지금까지 통일교육은 남북화해협력과 교류, 그리고 공동번영을 위해 국민들에게 보다 적극적이고 폭넓은 통일관을 배양하는 교육으로 바뀌었다. 바뀐 통일교육은 국민들로 하여금 통일문제에 대해 보다 다양한 시각을 접할 수 있도록 돕고 나아가 반대의견에 대해서도 관용(Tolerance)과 이해를 바탕으로 한 대화를 통하여 상호 접근해갈 수 있도록 방향을 제시하고 있다.

### 가. 목표

이와 같이 통일교육 개념은 지난 60년 이상 동안 지속되어 온 남북분단을 극복하여 민족동질성을 되찾는 것을 기본으로 하되, 자유와

복지가 민족구성원 모두에게 균형 있게 실현될 수 있는 것을 그 목적으로 하고 있다. 따라서 통일교육은 통일국가를 대비하고 완성시키는데 요구 되는 지식, 태도, 가치관, 사고와 논의능력의 배양, 행위규범과 절차를 국민들에게 이해시키고 습득케 하는 학교 및 시민교육으로 정의내릴 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 통일교육은 국민들에게 올바른 ‘통일관’을 배양하여 평화적 통일을 성취하는 데 기여하기 위한 교육이라고 할 수 있다.<sup>142</sup>

그러나 ‘올바른 통일관 배양’이라는 목적의 통일교육은 그동안 남한 국민의 이해력과 참여 자세를 함양시키기 위한 것에 그 초점을 집중해왔다. 그 결과 지금까지의 통일교육은 통일과정의 각 단계별 사항, 즉 다양한 차원을 고려하지 못한 채 진행되었다. 사실 통일교육이 매우 한정적이고 제한적이며 분야별로 이뤄지는 이유는 통일교육의 주체 때문이라 할 수 있다. 그동안 통일교육 주체에는 시민단체들도 포함되지만 주로 큰 규모의 체계적이고 효율성 있는 교육사업은 정부 부처 및 산하단체들을 통해 실시되었다. 따라서 일반적 규모의 사회 통일교육단체에서의 통일교육은 시간과 장소, 대상, 시설, 예산 등에서 매우 제한적이었다. 무엇보다도 이들에 의한 사회통일교육의 가장 큰 문제점은 단체의 규모보다는 통일교육의 내용과 구성에 있어서 다양성과 포괄성이 매우 부족했다는 것이었다.

통일교육은 단체 규모를 떠나서 ‘올바른 통일관 배양’이라는 목적 하에서, 통일의 과정, 즉 통일 이전과 이후를 모두 포괄할 수 있는 체계적 형태로 진행되어야 한다. 왜냐하면 통일은 단순히 남북한 민족의 문제만이 아닌 남한 내부의 국내적 문제, 그리고 남과 북의 당사자 문제, 그리고 남과 북을 둘러싼 주변 4국의 국가이익이 연계되어 있

---

142 박병석, 『의사소통적 통일교육』 (서울: 통일부 통일교육원, 2006), pp. 15~16.

는 국제적 차원의 문제이기 때문이다. 그렇기 때문에 통일교육을 담당하는 단체의 규모가 작고 크고의 문제가 아닌 어떻게 하면 체계적이고 전문적이며 특히, 각 분야별로 어떤 것을 특화시킬 수 있을지를 모색하고 고민해야 한다.

#### 나. 추진 방향

단편적인 통일교육의 형태에서 복합적이고 체계적인 형태로 통일교육이 변화해야함을 주지하고 과연 올바른 통일관은 ‘어떠한 분야별 그리고 단계별로 진행해야 올바르게 그것이 배양 될 수 있는지’를 모색하고자 한다. 이러한 맥락에서 통일교육사업을 크게 3가지 차원에서 분류하고 단계별로는 2단계로 진행 할 것을 제안한다.

통일교육은 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원 등 세 가지 차원으로 나눌 수 있으며, 통일 단계는 북한 변화단계와 통일 추진단계로 구분할 수 있다.

그리고 수요자 중심의 쌍방향 통일교육을 실시해야 한다. 통일교육은 냉전기에서 탈냉전기로 들어서면서 그 내용의 구성은 달라졌지만 교수법은 과거나 지금이나 크게 달라진 것이 없다. 여전히 강사 중심의 강의·강연에 크게 의존하고 있다. 이는 교육주체가 주로 자신이 속한 기관의 통일관련 정보, 정책, 시각을 교육 참가자들에게 일방적으로 전달하는 데만 무게를 두고 있기 때문이다. 이러한 경향은 학교와 사회의 통일교육에서 모두 나타난다.

현존하는 전달식 교수법이 갖는 단점은 학습자들의 적극적 참여나 관심을 끌기가 어렵다는 점과 학습자 상호 간은 물론이고 교육자와 학습자 간의 의견교환이나 토의·토론이 원활하게 이뤄지지 못하고 있다는 점이다.

통일교육이 공급자 중심으로 진행될 수밖에 없는 이유는 다음과 같다. 첫째, 근본적 이유로는 통일교육 연구가 아직까지도 미흡하다는 점을 들 수 있다. 둘째, 일반적 이유로는 자료와 교육 시간의 부족, 그리고 북한 실태에 대한 객관적인 정보 습득의 미흡 등을 들 수 있다. 셋째, 통일교육의 당위성 및 필요성에 대한 이야기가 다소 추상적이라는 점이다. 넷째, 수요자의 다양한 지적 수준 편차 등을 모두 고려하기 어렵다는 것이다.<sup>143</sup> 그렇기 때문에 기존의 통일교육은 수요자 스스로 통일 문제에 관심을 불러일으킬 수 없게 만들었다.

이와 같은 문제들로 인하여 현재의 통일교육은 내용전달의 과정과 구성에서 학습자 간에 상호작용이 전혀 이뤄지지 않게 만들고 있다. 때문에 통일교육은 공급자 입장에서 일방적으로 추진하는 통일정책 홍보성 교육이 아닌 수요자 입장에서 쌍방향적으로 진행되는 수요자 중심의 통일교육 개선이 필요하다.<sup>144</sup> 그리고 이러한 수요자 중심의 통일교육은 ‘통일 추진단계’에서의 전문가를 양성하기 위해서도 매우 필요하다.

공급자와 수요자 간의 쌍방향적인 통일교육을 위한 구체적 실행 방안은 다음과 같이 설정할 수 있다. 우선적으로 통일교육을 시민교육의 일환으로 전환하는 것이 선행되어야 할 것이다. 그리고 통일문제를 민족의 문제, 국가 간의 문제로서 포괄적으로 보기보다는 그것을 일상생활과 연관 지어 실생활과 밀접한 형태로 교육이 이뤄져야 할 것이다. 이러한 형태의 통일교육은 북한 변화단계에서부터 통일 추진단계에 이르기까지 그리고 통일이후에 이르기까지 시민사회적 차원에서 사회통일교육이 이뤄져야 함을 나타낸다. 특히, 이와 같은

---

143 한만길 외, 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 149.

144 박병석, 『의사소통적 통일교육』, p. 22.

통일교육은 통일 추진단계에서 남한의 청소년 및 젊은이들만이 아닌 이들과 같은 세대의 해외동포에게도 해당되기 때문에 추가적으로 그들을 대상으로 한 통일교육 또한 필요하다.

〈표 Ⅷ-1〉 통일대비 통일교육 분야의 과제

분야	통일교육 분야
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일준비를 위한 가치통합능력 함양</li> <li>○ 통일 후 갈등해소와 화합을 위한 가치관과 공동체의식 배양</li> </ul>
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일단계를 고려한 통일교육 실시</li> <li>○ 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 고려한 통일교육 실시</li> <li>○ 수요자 중심의 쌍방향 통일교육 실시</li> </ul>
북한 변화단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일교육원의 기능 확대</li> <li>○ 통일교육 확대</li> <li>○ 남북갈등 해소를 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진</li> <li>○ 방송 언론의 토론문화 개혁</li> </ul>
통일 추진단계의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등해결 메커니즘을 구축하고 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립</li> <li>○ 남북한주민의 경제적 가치관 차이를 줄일 수 있는 맞춤형 통일교육 실시</li> <li>○ 회적 상호관계 재구축, 가치통합과 사회교육, 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유의 형태로 사회 분야 교육 실시</li> </ul>

북한 변화단계에서는 국내적 차원으로 우리 사회 내부의 체제정비 및 강화를 위해 우리 국민 대상의 통일교육을 강화하는 것을 먼저 진행하도록 제안하고 있다. 또한 2만 2,000여 명에 달하는 북한이탈주민을 통해 우리 남한 국민들이 북한주민의 의식구조와 생활 풍습 및 문화에 대해 이해할 수 있도록 진행할 것을 강조하고 있다. 동시에 이들과 더불어 사는 훈련도 전개해야 한다. 마찬가지로, 국제적 차원에서 미·일·중·러 주변 4국에 흩어져 있는 재미교포, 재일동포, 재중동포(조선족), 재러동포(카레이스키)들에 대한 통일교육도 추진하

도록 해야 한다.

통일 추진단계에서는 우선적으로 대북 차원에서 북한주민들의 남한체제에 대한 적응교육이 통일교육의 주요 내용이 되도록 해야 한다. 이 과정에서는 북한 변화단계에서 교육한 북한이탈주민 및 재중동포(조선족), 그리고 재외 동포들의 역할이 크게 작용할 것이다. 그러나 세 가지 차원과 2단계 통일교육 진행방향을 특별히 구분하여 논의의 진행하기보다는 복합적인 형태로서 내용을 구성하였다.

## 2. 북한 변화단계의 과제

### 가. 통일교육원의 기능 확대

21세기의 통일환경은 가장 미시적인 단위부터 가장 거시적인 단위까지 유기적인 형태로 네트워크화 되어 있다는 측면에서 매우 복잡적이다. 다시 말해, 인간 개인의 밀접한 사회 간 관계에서부터 국가 내적, 그리고 남북 간, 국제적 차원 등 복잡하고 복합적으로 얽혀 있다. 때문에 통일교육을 효과적으로 추진하기 위해서는 이러한 복합적 통일환경을 반영한 형태로서 통일교육과 관련된 기관들 사이에 통일교육을 위한 프로그램, 강사, 자료 등의 공유가 가능하도록 정부와 민간기관 사이의 유기적인 연계와 협력 체제를 구축하는 것이 필요하다.

현행 통일교육 네트워크는 통일부를 중심으로 수평적 및 수직적으로 조직되어 있다. 일반적으로 수평적 네트워크는 협조망 내지는 실시체계로, 그리고 수직적 네트워크는 지침망 내지는 지침체계로 불린다.<sup>145</sup>

수직적 네트워크는 주로 행정부처, 즉 통일부, 교육인적자원부, 법무부 사이에 형성되어 있으며 수평적 네트워크의 주요기관으로는 통일부, 교육인적자원부, 민주평화통일자문회의 및 통일교육심의위원회와 통일교육실무위원회를 들 수 있다. 또한 수직적 네트워크는 통일부의 통일교육심의위원회에 의해 확정된 ‘통일교육기본계획’ 및 ‘통일교육기본지침서’ 등에 따라 학교통일교육과 사회통일교육에서 실시하는 내용을 확정하고 반영하는 연결망으로 여기의 주요기관으로는 통일교육원, 통일교육협의회 및 기타 공공교육기관 및 각급 학교와 교육연수원이 있다.

이러한 정부의 공적 네트워크와 구분되는 통일교육 관련 민간단체는 일반적으로 정부와 수평적인 네트워크를 구성하는 것으로 분류된다. 통일교육 네트워크의 중심을 형성하는 통일부의 통일교육심의위원회와 통일교육실무위원회의 구성과 기능은 다음과 같다. 통일부장관을 위원장으로 하여 관계부처 차관급 공무원 및 국회의장 추천인사, 민간 전문가들로 구성되는 통일교육심의위원회는 통일교육기본계획에 포함되는 여러 가지 사항을 심의하고 통일부장관에게 권고하는 기능을 수행한다.

통일교육실무위원회는 통일부차관을 위원장으로 하여 관계부처 실·국장급 공무원 및 민간 전문가 등 15인으로 구성된다. 통일교육심의위원회가 심의·결정한 통일교육기본계획과 통일지침 등 주요 정책을 실무적으로 검토하여 통일교육심의위원회에 상정하거나 통일교육의위원회로부터 위임받은 기타 주요 통일교육정책을 심의하는 기능을 가진다.

이와 같이 통일교육에 관한 전문가와 교육자를 양성하기 위한 전

---

145 한만길 외, 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 60~61.

문교육기관으로는 통일부 산하의 통일교육원과 통일교육전문위원협의회가 있다. 이중 통일교육전문위원협의회는 통일문제에 관해 전문 지식을 갖춘 사회 지도층 인사를 통일교육전문위원으로 위촉하고 전문위원들의 협의체를 구성하여 이들을 통일교육전문가로 양성하려는 목적을 가지고 설치·운영된다. 이들은 지역에서 민방위교육, 직장교육, 예비군교육을 비롯한 여러 세미나와 강연회 등을 통해 통일교육 활동을 한다. 이와 같이 통일교육전문위원협의회는 통일교육 지도자 교육 양성에 초점이 맞춰져 있어 협의회의 기능과 역할, 그리고 범위가 제한적인 형태를 띠고 있다.

다른 한편, 통일교육원은 통일교육전문위원협의회보다 좀 더 포괄적인 형태로서 기능과 역할을 하고 있다. 통일교육원은 ‘국민들로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양’한다는 목표 하에 통일에 대한 사회적 지지기반을 확산하기 위한 교육과 홍보를 실시하고 있다. 주 교육대상은 정부기관, 공공기관, 사회단체, 교육기관의 간부 및 요원이다.

통일교육원의 조직을 보면, 교수부와 개발지원부로 나뉘어져 있어 통일교육전문위원협의회보다는 좀 더 구체적으로 그 기능이 세분화된다. 교수부에는 교육총괄과, 사이버교육과, 지원관리과로 나뉜다. 그리고 개발지원부는 교육지원과와 연구개발과로 나뉜다. 교육총괄과의 주요 임무는 통일교육 기본계획 및 연간계획을 수립하고 통일교육전문인력 등에 대한 통일교육계획을 수립하고 통일교육이수자를 관리하는 것이다. 사이버 교육과는 사이버통일교육자료를 개발하고 사이버통일교육 커뮤니티 활동을 지원한다.

지원관리과는 통일교육 관련 시설을 운영하고 지원하는 일을 하고 있다. 교육지원과의 주요 임무는 각급 학교 및 사회교육기관의 통

일교육을 지원하고 국내외 통일교육 실시기관과의 연계망을 구성하여 운영하며 통일교육협의회를 지원한다. 따라서 통일교육원은 통일교육전문위원협의회와는 달리 통일교육 네트워크와 관련된 업무를 수행하고 있다. 연구개발과에서는 각급 학교와 사회교육기관의 통일교육교재와 자료를 개발·보급하며, 통일교육프로그램과 교육기법을 개발하여 보급한다.<sup>146</sup>

이와 같이 통일교육원은 그 어떤 통일교육기관보다 훨씬 세분화되어 있고, 구체적이며 역할과 기능면에서 매우 잘 운영되고 있다. 그러나 변화하는 시대 속에서 볼 때 통일교육원은 그 기능과 범위가 여전히 제한적이라는 것이 여실히 드러난다. 다시 말해 지방분권화시대에 통일교육은 여전히 공무원연수원, 교원연수원을 중심으로 중앙정부 내지 중앙기관 중심의 방식으로 운영되고 있다. 더욱이 통일교육의 중추기구를 지향하는 통일교육원과 기타 관련기구들의 업무분장이 불분명하다. 공무원교육원과 교원연수원이 독자적인 통일교육을 분담하기에 충분한 인적, 물적 시설을 갖추고 있지 못할 뿐만 아니라 교육효과도 신뢰성이 떨어지고 있다. 그렇기 때문에 오히려 내실 있고 실효성 있는 통일교육을 위해서는 통일교육원이 적극적으로 역할을 해야 함은 물론이고 그 기능과 범위가 확대되어야 할 것이다.

사실, 공무원교육원이나 교원연수원에서도 상당기간 동안 통일교육을 연수과목 내지 연구과정의 하나로 포함시켜 지속적인 교육을 실시하였다. 따라서 나름대로의 역량을 축적하였다는 반박도 충분히 제기할 수 있다. 그러나 통일교육의 전문성이나 효율성에 있어서 통일교육원에 비하면 그 기능과 역할이 현저히 떨어진다는 사실은 부정하기 어렵다.<sup>147</sup>

---

146 박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 183~188.

한편, 지방분권화시대에 중앙정부중심의 통일교육은 교육내용이 획일적일 뿐만 아니라 교육의 효과라는 측면에서도 매우 비효율적이다. 이러한 측면에서 볼 때 현재 통일교육원의 기능은 앞서 밝혔듯이, 매우 한정적이며 또한 단편적 형태이므로 변화하는 시대를 잘 반영하지 못하고 있다. 따라서 전술한 바와 같이 통일교육원의 기능을 확대·발전시켜야 하는데 그것의 구체적 방안으로는 지역별 통일교육지원센터를 수립하는 것과 통일교육원 산하 통일대비 전문 인력양성 부서를 설치하는 것이다.

통일교육원 산하의 각 부서에는 변화하는 통일세대와 환경에 걸맞게 통일교육 교재를 개발해야 한다. 이와 더불어 다양한 맞춤형 교육프로그램을 운영하고 일차적 교육에서만 그치는 것이 아닌 교육 이수자의 체계적인 사후 관리를 통해 전문가를 지속적으로 양성 배출하도록 해야 한다. 그리고 교육과학기술부, 통일부, 행정안전부 등에서 실무자를 파견하여 부처 간 업무협조를 통해 가장 하부 단위의 지역별 통일교육지원센터에서 상부 단위의 통일교육지원센터가 유기적이고 일원화될 수 있도록 한다.

여기서 지역별 통일교육지원센터가 통일교육원의 지역지부로서 활동한다면 차후 지속적으로 인적, 물적 시설이 확보·증강 및 체계화될 것이다. 그렇게 될 때 지역별 통일교육지원센터에서 상부의 기관간 통일교육지원에 이르기까지 통일교육이 더욱더 유기적이고 일원화될 수 있을 것이고 통일교육은 좀 더 다각화될 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 통일교육원의 기능 확대는 북한 변화단계(통일교육 확대 및 인력양성)를 위해서 필수불가결한 사항이다.

---

147 박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』, pp. 16~18.

## 나. 통일교육 확대

통일교육은 분단 극복이라는 소극적 목표에서 벗어나 적극적인 자세에서 민족 간의 이질성을 극복하고 자유, 복지, 인간의 존엄성 등이 구현되어 민족 번영을 약속하는 통일국가 건설의 정신적 기반을 구축하며 민주사회의 건설을 주된 목표로 삼아야 한다.<sup>148</sup> 따라서 통일교육은 북한 변화단계와 통일 추진단계에서 자라나는 통일이후 세대 및 통일 세대 모두에게 효율적으로 전달될 수 있는 형태로서 구성되어야 함은 자명한 일이다. 따라서 통일 추진단계에서의 통일교육 과제는 현재 공부하는 초·중·고 학교에서부터 통일·북한문제를 정규 교과목으로 개설하는 것을 시작으로 하여 통일에 대한 올바른 가치관을 키울 수 있도록 도와주어야 한다. 그리고 통일 세대로서 일반 시민들에게는 다양한 통일교육프로그램 개발 및 체계적인 교육시스템을 구축하여 그들로 하여금 올바른 통일인식을 가질 수 있도록 도와주어야 한다. 이러한 통일교육프로그램은 앞서 밝혔듯이 지역별 특성에 맞게 지역별 통일교육지원센터를 통한 맞춤형 교육프로그램이 개발되어야 할 것이다.

한편, 이러한 방안에 앞서 통일교육은 일차적으로 통일의 당위성을 인식시키는데 중점을 두어야 한다. 통일의 당위성은 크게 정서적 측면과 현실적인 측면으로 나눌 수 있다. 먼저, 정서적 측면은 혈연공동체 의식에 기초한 민족동질성의 회복이라는 의미를 갖고 있다. 다음으로 현실적인 측면은 정서적 측면보다 다양하고 복잡하다. 사실 통일교육에서 나타나는 가장 큰 문제점은 현실적인 측면으로 이는 통일의 당위성이 매우 추상적인 것에서부터 구체적인 것에 이르기까지

---

148 황병덕, 『통일교육개선방안연구』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 3.

그 영역이 매우 다양하고 넓기 때문이다.

일반적으로 현실적 측면에서 나타나는 통일의 당위성 문제는 다음과 같다. 첫째, 세계시장의 경쟁에서 민족이 생존하고 번영해 나가기 위해서는 기존의 소모적 남북대결을 청산하고 민족역량을 한 곳에 집결해야 한다는 점이다. 둘째, 민족경제의 남북불균형을 해소하고 민족전체의 균형적 발전을 도모해야 한다는 점이다. 셋째, 북한 동포에 대한 인권탄압을 중지시키고 정치적 자유권과 생존기본권을 부여해줘야 한다는 점이다. 넷째, 동북아평화의 불안요소를 제거하여 이 지역은 물론이고 세계의 평화·안보에 기여해야 한다는 점이다. 다섯째, 분단으로부터 발생하는 불리한 국제적 위상을 청산하고 보다 자주적인 국가인지를 확립해야 한다는 점 등을 꼽을 수 있다.

북한 변화단계에서 통일교육은 통일국가를 완성하고 민족동질성을 회복하는 것에 초점을 맞춰 진행되어야 한다. 다시 말해, 북한 변화단계에서의 통일교육은 통일 추진단계에서 요구되는 지식, 행태, 가치관, 의식, 규범 등을 국민들에게 미리 이해·습득하게 하는 과제도 안고 있다. 따라서 북한 변화단계에서의 통일교육은 제도·법률뿐만 아니라, 일반시민들의 민주적 행태·사고·습관·의식·생활방식 등의 습득에도 많은 비중을 뒀야 한다. 그리고 교육효과를 높이기 위해 교육실행의 방법도 재고해야 한다.<sup>149</sup>

이러한 맥락에서 북한 변화단계의 통일교육은 다양한 콘텐츠 개발을 요구한다. 통일교육 콘텐츠는 연령별, 수준별, 주제별로 세분화되어 개발되어야 할 것이다. 예를 들어, 동영상 및 PPT를 통한 다양한 형태의 시청각 자료는 통일교육의 효과를 증대시킬 것이다. 이것을 기본토대로 하여 통일교육이 간과하지 말아야 할 점은 첫째, 통일

---

149 박병석, 『의사소통적 통일교육』, pp. 27~30.

교육의 수요자(참여자)로 하여금 통일과 생활세계의 구조와 대상, 문제 등과 괴리되지 않는 형태로 통일과 사회의 유기적 형태를 띠어야 한다는 점이다.

둘째, 통일은 사회차원에서 수요자의 사회적 행위능력을 함양하고, 담론적 의사형성과정에 참여할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 즉, 북한 변화단계에서 통일교육은 수요자 간 적극적 의사소통의 장을 마련하여 통일 문제에 대해 개방적 토론문화를 형성할 수 있는 것이 전제되어야 한다.

셋째, 통일에 대한 수요자의 의식이 어떻게 정형화되어 있는지를 스스로 생각할 수 있도록 일종의 자기반성적 기회를 주는 것이 전제되어야 한다는 점이다. 이와 같이 통일교육의 구성주의적 학습 형태는 북한 변화단계와 통일 추진단계에 있어서도 매우 바람직한 형태로서 작동될 것이다.<sup>150</sup>

마지막으로, 북한·통일문제 전공자들이 교직이수 이후 ‘통일전문교사’로 임용될 수 있도록 적극적인 제도 도입을 해야 한다는 점이다. 이를 위해 학교통일교육의 의무시간을 배정하고 ‘1학교, 1통일전문교사’ 제도를 도입하는 것을 생각해 볼 수 있다. 가치관이 형성되는 청소년 시기에 통일의 구성주의적 학습은 북한 변화단계에서부터 통일 추진단계에 이르기까지 그리고 통일이후에 이르기까지 통일 세대가 올바른 가치관을 갖는데 큰 도움이 될 것이다.

---

150 위의 책, p. 33.

## 다. 남남갈등 해소를 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진

현재 남북한 사이뿐만 아니라 남한 내의 이념갈등 및 대립은 북한 변화단계뿐만 아니라 통일 추진단계에서도 많은 문제를 야기할 것이다. 때문에 이를 융화시켜 통일과정에 방해가 되지 않고 통일 후에도 후유증을 최소화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

남남갈등을 해소하기 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의도출 방식은 최대공약수와 최소주의 접근법을 활용해야 한다. 다시 말해, 남남갈등 해소를 위한 구체적 방법으로 각 단체들로 하여금 국가공동체 유지·존속을 위해 이념적 양 극단을 배제하고 법치주의를 존중하는 등 최소한의 규범 준수에 대한 ‘최소주의적 합의’에 동의하도록 유도해야 한다. 그리고 그들로 하여금 현안에 대한 국민다수의 의견을 청취하도록 유도한 후 보수 및 진보 언론 간 공개토론을 통하여 건설적인 합의를 이끌어내도록 유도한다. 마찬가지로 방식으로 공청회를 통하여 국론을 수렴하는 형태로 나아갈 수 있도록 해야 한다.

이를 위한 구체적 실행방법 및 기법으로는 다양한 갈등해소기법을 도입하여 활용할 수 있다. 첫째, 요한 갈통의 갈등해소법, 평화중재자 기법이다. 둘째, 최소 1박 2일 또는 2박 3일 합숙을 통한 토론회이다. 셋째, 정기적인 전문가토론 모임을 통하여 합의를 도출할 수 있도록 협의의 장을 마련한다. 이렇듯 다양한 갈등해소기법을 통해 진보·보수 간의 콘센서스를 형성하여 남남갈등을 해소하기 위해 노력해야 한다.

## (1) 정당 간 합의 도출과 공동성명 발표

정당 간의 합의 도출 방법에는 두 단계의 형태로 구분해볼 수 있다. 먼저 정당 간 합의를 위한 큰 틀에서의 기본 방향을 설정하고 구체적 실행방법으로서 남북 간 기 합의된 4대 문건의 활성화를 모색하는 형태이다.

첫째, 1단계로서 5개의 공동성명을 발표한다. 그 내용은 다음과 같다. ① 한반도 평화와 평화통일을 위한 대한민국 정부 및 국민의 주도적 역할에 대한 합의, ② 인도적 대북지원 확대와 민족동질성 회복에 대한 합의, ③ 동북아의 평화와 번영을 위한 다자안보협의체 구축, ④ 군의 정예화와 과학화를 통한 선진자주국방 실현, ⑤ 한반도 신평화구조 형성과정에서 남북당사자 원칙과 주변국지위 확보에 대한 합의이다. 이러한 공동성명 도출이 어려울 경우, 정당 차원이 아닌 개별 국회의원 모두에게 개인적 견해를 묻고 합의점을 도출하기 위해 노력한다.

둘째, 2단계로서 남북 간 기 합의된 4대 문건 활성화 모색이다. 여기서 모색할 4대 문건은 7·4공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4공동선언이다.

## (2) 시민단체 간 합의 도출과 공동성명 발표

시민단체 간 갈등은 남남갈등의 전형적 모습을 표출하는 대표자 역할을 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 앞서 보았듯이 진보 및 보수 시민단체는 같은 사안에 대해 서로 다른 입장을 피력하고 있고 그러한 입장은 결국 통일에 대한 인식에서도 상반된 입장을 보이고 있다. 따라서 통일과정에 있어 남남갈등, 즉 시민단체 간 갈등을 해소하고 합의를 도출하기 위해 많은 노력을 해야 할 것이다.

시민단체 간 합의 도출도 정당 간 합의 도출과 마찬가지로 공동성명을 발표할 수 있도록 유도하는 형태로 방향을 모색해야 한다. 이를 위한 해결 방안은 크게 세 가지 이슈를 중심으로 정리할 수 있다.

첫째, 한·미협력 공고화 필요성에 대한 합의 유도이다. 주한미군으로부터의 전시작전통제권 회수는 자주독립국가의 국민정서상 당연히 추진해야 하는 문제이다. 다만, 북한정세 및 한반도 상황과 우리 군의 능력을 고려하여 한국군의 기술적 준비를 사전에 철저히 하면서 점진적으로 조용히 추진해야 무리 없이 설득시킬 수 있을 것이다.

둘째, 북한인권문제에 대한 정부와 시민사회가 역할을 분담해야 한다. 이를 위해 정부는 민간의 자유로운 대북인권문제를 제기하는 것을 용인해야 하는 한편, 민간단체는 정부의 전략적 인권정책을 수용하여야 한다. 그리고 구체적 방식으로서 정부와 민간단체는 이면합의를 해야 한다.

셋째, 북한의 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 남북관계 정립에 장애가 초래될 가능성이 상존한다. 정부는 국제인권기구와의 연대 하에 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권 개선을 모색해야 한다. 그리고 북한과 직접적인 교류와 지원을 하는 시민단체들은 비판을 삼가고 그렇지 않은 단체들은 남북관계에 결정적인 타격을 가하지 않는 범위 내에서 조심스럽고 신중한 비판을 제기하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색해야 할 것이다.

### (3) 종교단체 간 합의 도출과 공동성명

통일문제와 관련하여 종교단체 또한 갈등과 대립의 양상이 매우 심화되어 있다. 각 종파 간 갈등부터 시작해서 종파 내 갈등까지 그것의 진행양상과 해결방식이 진보 또는 보수 양 극단의 형태를 띠며 전

개되고 있다. 따라서 종교단체 또한 통일을 위해서는 서로 간에 합의를 도출해야 하는 문제점이 있다. 마찬가지로 종교단체 간 갈등해소를 위해 합의를 도출하고 공동성명을 발표할 수 있도록 유도해야 한다. 그리고 종교가 갖는 특수성을 통해, 대북인도적 지원과 북한인권 문제 해결을 병행하는 형태로 나아가야 할 것이다. 예를 들어, 한국기독교총연합회, 한국기독교교회협의회(KNCC), 천주교, 불교, 민족종교 등이 적극적으로 대북지원을 할 수 있도록 정부에서는 지원을 해야 하고 또한 정부는 이러한 단체들의 대북인도적 지원을 남북 간 관계의 해결을 위해 활용해야 할 것이다. 그리고 종교단체 간에 합의를 도출할 수 있는 공론의 장을 마련하여 그들로 하여금 스스로 공동성명 등을 발표하게끔 유도하여 통일을 위한 자원으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 물론 정부는 각 종교단체가 그 스스로 통일을 위한 책임과 역할을 할 수 있다는 동기를 부여하는데 적극적으로 노력해야 할 것이다.

#### (4) 역대 남북합의 주역 간 합의 도출과 공동성명 발표

역대 남북합의에 있어서 중요한 역할을 한 주요 핵심인물들이 통일을 위하여 책임감과 소명의식을 가질 수 있도록 만들고 그들로 하여금 분열되어 있는 핵심인물들의 합의를 도출하도록 해야 한다. 이렇게 할 때 국민적 합의를 이끌어 내는데 귀감이 될 것이다. 예를 들어, 주요 인물로서 강영훈, 정원식, 이흥구 전 총리와 강인덕, 임동원, 박재규, 정세현 전 통일부 장관이 한 곳에 모여 지속적으로 협의할 수 있는 장을 마련하여 그들로 하여금 공동성명의 형태로 합의가 도출될 수 있도록 노력한다.

## 라. 방송·언론의 토론문화 개혁

국민적 관심을 주도하고 유도하는데 가장 큰 영향력을 행사하는 것으로는 방송·언론보다 큰 것이 없다. 따라서 방송·언론이 통일을 위한 토론 문화로 개혁이 되었을 때 통일의 과정은 매우 자연스러울 것이다. 이러한 방송·언론의 토론문화 개혁은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 논쟁적 대결에서 건설적 대안 합의 도출로 유도한다. 방송과 언론매체는 다양한 토론문화를 활성화시켜 관련 기관과 국민들이 양분법적인 사고방식에서 벗어나 타자에 대한 이해와 인정·존중을 통해 통일 이전에 한국사회가 보다 다원적인 사회로 나갈 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 연속적·정기적 국민토론회 개최를 통해 여론을 수렴한다. 토론회에서 지나치게 극단적 입장을 갖고 있는 사람을 피하고 균형적 시각에서 진보와 보수가 공감할 수 있는 공통점 찾기에 주력하여 합의점을 도출하도록 노력한다.

셋째, 오보나 추측보도가 용인되는 사회 풍토를 개선해야 한다. 사실 국민을 자극하고 선동하는 형태의 추측성 보도는 국민적 합의를 도출하는 데 있어 가장 큰 장애물이다. 오보나 추측보도는 대부분 진실을 왜곡하고 사실을 제대로 규명하지 않은 채 자신의 이념적 입장에 따라 편파적이고 추측성인 보도를 과감히 토해낸다. 언론의 특성상 오보나 추측보도를 통한 잘못을 시인하고 넘어가면 그만이지만 이미 그러한 보도를 통한 서로 다른 입장 간의 갈등은 그 골이 더 깊어지게 만든다. 따라서 추측성 외신보도를 제대로 확인하지 않고 그대로 인용보도하거나, 탈북자 및 망명자의 진술을 검증과정도 거치지 않고 보도하는 태도를 지양하도록 보도규범을 강화하여야 한다. 더불어

어 이러한 보도에 대해 엄정한 국민적 심판이 있다는 것을 확인할 수 있음을 제도적으로 보여주고, 그러한 오보나 추측보도가 더 이상 용인될 수 없다는 인식을 확산시켜야 할 것이다.

또한, 통일과정에서 방송·언론을 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 예를 들어, 남한 언론관련 단체인 한국기자협회, 한국프로듀서협회 등의 ‘평화통일과 남북화해, 협력을 위한 보도, 제작 준칙’(1995)을 적극적으로 활용하는 것도 한 방법이다.

### 3. 통일 추진단계의 과제

#### 가. 정치 분야의 쟁점과 교육방안

##### (1) 쟁점과 주안점

독일 통일 과정에서 나타난 정치현상이 그대로 한반도에 재현되지 않겠지만 통일 추진 과정에서의 우리의 정치상황을 독일의 사례를 통해 충분히 짐작할 수 있다. 독일의 구공산당인 민사당이 통일과정에서 처참한 실패를 겪었던 것과 마찬가지로 통일 추진단계에서 북한의 노동당은 세력이 급속도로 축소될 가능성이 크다. 또한, 북쪽에서도 새로운 민주정치세력이 등장할 가능성이 있다. 1989년 동독 탈출이 시작된 이래 5~6개월이 지난 1990년 3월 18일 자유총선에서 기민당이 압승을 거둘 수 있었다는 사실은 이를 잘 증명하고 있다. 물론 이 과정에서 서독으로부터 막강한 지원이 있었던 것은 사실이다.<sup>151</sup> 그러나

---

<sup>151</sup> 이경훈·이용숙, 『통일, 그날 이후』 (서울: 길벗, 1994), pp. 77~85.

자유, 비밀 투표 속에서 치러진 투표결과를 보면 동독주민들이 공산당을 기피하고 기민당을 선택했다는 것은 분명한 사실로 드러난다. 따라서 통일 추진 과정에서 북쪽에서도 민주정치세력이 남한과의 긴밀한 연계를 통해서이거나 혹은 독자적으로 형성될 가능성이 크다.

한편, 이 과정에서 남한의 정치세력들도 강한 진통을 겪을 것이다. 왜냐하면, 통일을 주도적으로 치러낸 정당과 야당이 통일이후시대에서 주도권을 잡기 위해 정치적 전력을 다할 것이기 때문이다. 또한, 이 과정에서 남북한 정당 간 연합이나 통합을 하기 위해 정치적 전력을 다할 것이다. 정당이 궁극적으로 권력을 획득·집권하는데 그 목적이 있으므로 통일이후 남북한의 여러 정당이 서로의 정치적 영향력과 정치적 지향성을 고려하여 힘을 합할 것이다. 이는 각 정당 간 주도권 경쟁을 통해 승리한 정당이 전국적 영향력의 발취로 이어지게 될 것이고 결국 그 정당은 통일시대의 주도권을 잡을 것이다.

이와 같이 통일 추진단계에서 한반도의 정치적 과열현상이 심화될 것이다. 특히, 통일직후 이뤄질 선거에서 우위를 차지하기 위해 각종 정치사회집단의 활동이 활발해 질 것이다. 그러나 과열현상이 선거와 정치과정을 통해 적절히 수용되지 못할 경우 정치적 무질서와 혼란이 발생할 수 있을 것이다. 또한, 남북한 정당 간 연합과정에서 극우와 극좌의 세력이 부상할 것이다.

전환기적 시기에서 나타나는 정치, 사회, 경제 세력의 부상은 어찌면 일반적인 상황이라고 볼 수도 있다. 그러나 전술했듯이 과반세기가 넘도록 이질적인 환경에서 살아온 한민족의 다른 가치체계의 충돌과 경제적 어려움과 사회적 혼란의 발생은 외국의 통일 사례에서 볼 수 있듯이 극단적 형태로 흘러갈 가능성이 크다. 다시 말해, 북한주민들은 통일의 혜택이 기대에 미치지 못할 경우 분배와 평등을 강조하는 극좌세력에 호감을 갖게 될 것이고, 남한주민들은 통일 후 조

세부담의 증가, 실업률 증가에 처할 경우 매우 강한 불만을 느낄 것이고 결국 극우세력에 대해 지지할 가능성이 커질 것이다.

마지막으로, 통일 추진단계에서 발생할 수 있는 또 다른 정치적 쟁점으로는 남북한주민들의 정체성 확립문제와 북한지역 구엘리트 및 과거사 처리문제가 있다. 구 공산당 간부 및 군 고위층에 대한 재사회화과정이 중요 과제가 될 것이며, 북한지역 인권침해 사례에 대한 과거사 정리 또한 주요 사안이 될 것이다. 그리고 자본주의와 사회주의 체제에서 각각 내면화된 남북한주민의 정치의식 차이도 주요 사안이 될 것이다. 단언하기 어렵지만 분명 이러한 제문제들은 통일 후에도 쉽게 변하기 어려울 것이다. 따라서 통일 추진단계에서부터 통일이후까지 우리의 정치지도자들은 뚜렷한 정치철학을 갖고 쟁점이 되고 있는 사안들을 묶어서 이에 대한 소신과 정책들을 펼쳐야 할 것이다.

통일 추진단계에서 정치 분야에 관한 통일교육에 대한 주안점은 다음과 같다. 우선, 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등 해결 메커니즘을 구축하고 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립하도록 해야 한다. 다양한 정치 세력 간의 공존과 균등한 이익대표체제를 보장하는 정치적 메커니즘으로는 협의주의 또는 다극 공존체제(Consociationalism)를 구축해야 한다. 다수결 원칙은 소수 특정세력이나 특정지역을 배제하게 되지만, 협의주의는 소수파도 권력에 참여할 수 있는 권력분점과 비토(Veto)권, 그리고 비례주의로 일정한 상호수용성을 제고할 수 있기 때문이다.

또한 시민교육방안은 남북한 사회문화동질성을 제고하고 민족공동체 형성에 부합하는 방향으로 수립해야 한다. 따라서 구체적인 통일교육을 위한 기본 방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 공존

과 화합, 둘째, 개방과 협력, 셋째, 민족전통 계승발전, 넷째, 국민적 합의이다. 이와 같은 기본 방향에서 나타나듯이 통일 추진 과정에서의 통일(교육)문제에 대한 인식을 새롭게 하고 이 문제가 이제는 더 이상 우리의 의식 속에만 머물러 있어서는 안 되는 사안이며 구체적인 대안을 서둘러 마련해야 한다는 사실을 강조한다.

## (2) 교육방안

통일 추진 과정에서 본격적인 남북통합의 작업은 북한주민들에게 급격한 체제변화에서 오는 심리적 갈등과 소외감을 느끼게 만들 것이다. 이와 더불어 남한주민들도 사회적 불안정과 경제적 부담으로 인해 극심한 심리적 불안을 느낄 것이다. 따라서 이러한 모든 상황을 고려하여 획일적이지 않고 편협하지 않은 형태로 다양한 형태의 시민 교육을 실시해야 한다. 그리고 이 과정에서 특히 북한주민의 경우 시민교육은 계층별, 집단별로 교육방법과 내용을 다르게 고안해야 할 것이다.

이를 위한 실천적 방안으로서, 통일 추진 과정에서 시민교육을 총괄 조정하는 기구로서 『국민화합 시민교육위원회』(가칭)를 설치·운영하는 것을 모색해 볼 수 있을 것이다. 이 기구는 모든 기능을 전담하는 것이 아니라 다양한 형태로 실시되는 시민교육을 총괄·조정하며 필요한 인적·물적 자원 공급역할을 감당하는 형태가 되어야 할 것이다. 여기서 국민화합은 평화통일을 향한 ‘국민통합, 국제협력, 민족화합’의 과제가 전제가 되어있다. 또한, 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 하여 평화와 번영의 통일국가를 지향하는 자세를 배양한다. 그리고 민족공동체 속에서 함께 하는 삶을 준비할 수 있도록 하기 위해서는 통일논의의 활성화와 국민적 합의도출의 노력이 매우 중요하

다. 따라서 국민화합은 통일 추진 과정에서 요청되는 ‘다양성 속의 통일성’과 ‘통일성 속의 다양성’을 추구하는데 있다.

이와 더불어, 시민교육은 시민성의 중심가치의 개인적인 내면화를 넘어서 보편문화화 하는 것을 전제로 한다. 그리고 시민교육은 의식개혁, 제도개혁, 개혁세력의 양성, 그리고 사회문화적 개혁운동까지를 포괄한다. 그렇기 때문에 그 교육대상은 유아, 어린이, 청년, 장년, 노년 등 뿐만 아니라 서민대중부터 사회지도층까지 포괄한다.<sup>152</sup>

이러한 맥락에서 볼 때, 『국민화합 시민교육위원회』(가칭)에서의 ‘국민화합 시민교육’은 평화와 번영의 통일국가의 지향을 전제로 하여 시민사회의 보편문화를 확산시키기 위한 사회문화적 개혁운동이라고 정의할 수 있다.

교육의 실천방안으로서 또 한 가지 고려해야 할 점으로는 북한주민에 대한 사회화 교육이다. 여기서 말하는 사회화는 다음과 같은 이유들 때문에 북한주민의 재사회화(Resocialization) 교육이라고 할 수 있다. 재사회화 교육은 개인이 과거에 갖고 있던 것과는 근본적으로 다른 규범과 가치를 내면화하는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 재사회화는 군대, 포로수용소, 교도소, 수녀원, 정신병원 같은 기관에서 기존의 자아를 버리고 새로운 자아를 내면화하는 현상을 설명하는 개념이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 그것의 초점은 수동적인 신민 위치에 있던 이들을 능동적인 시민으로 발전할 수 있도록 하여 북한지역에 시민사회를 육성하여 다원적 민주사회로 발전할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

이와 마찬가지로 남한주민에 대해서도 통일 상황에 적응할 수 있도록 시민교육을 실시해야 한다. 이와 관련한 교육 방향은 크게 세

---

152 통일교육협의회 부설 통일교육연구소, 『2003년 지방자치단체 시민교육과 통일교육의 연계방안』 (서울: 통일교육협의회 부설 통일교육연구소, 2003), p. 6.

가지로 초점을 맞출 수 있다. 첫째, 남한주민이 북한주민을 무시하지 않고 더불어 사는 주체로서 인식하도록 만드는 것이다. 둘째, 개인의 경제적 희생이 수반된다는 점을 인식시켜야 한다. 셋째, 통일의 긍정적 측면을 인식할 수 있게 만들어야 한다. 다시 말해, 경제발전의 잠재적 향상 및 국제적 위상이 제고될 수 있다는 것을 인식할 수 있도록 만들어야 한다.

## 나. 경제 분야의 쟁점과 교육방안

### (1) 쟁점과 주안점

통일 추진단계에서 두 번째로 집중해야 할 분야로는 경제문제이다. 통일이후 북한경제는 심각한 GDP 감소현상과 실업 및 인플레이션 등 거시경제적 부작용이 예견된다. 이러한 상황은 결국 북한주민의 경제적 동기를 자극하고 이러한 동기에 의해 북한주민의 대량 남하현상이 초래될 수 있는 원인을 제공할 개연성이 높아진다.

현재 북한의 경제상황은 주지하다시피, 지역 및 산업 간 극심한 경제적 불균형 상태에 놓여있다. 대부분의 북한의 공장들은 재가동이 불가능한 노후 된 산업설비로 인하여 공장이 멈춰 있으며 그나마 활용할 수 있는 부분도 민수산업으로의 전환이 불가능한 방대한 군수산업의 형태로 존재하고 있다. 그리고 발전과정에서 자행된 무분별한 개발로 인해 북한지역의 토지 및 산림황폐를 포함한 환경오염은 절대적으로 심각한 상황이다.

더구나 북한의 인프라(수송·통신·송배전)는 절대적으로 부족한 상태이다. 따라서 향후 북한지역 개발 문제는 손쉽게 접근할 수 있는 것이 아니다. 또한, 지난 과반세기 동안의 북한의 경제구조로 인한 국

영기업의 시장환경 적응 곤란, 대외무역 및 무역창구의 붕괴 또한 매우 심각한 문제이다. 그러나 이러한 총체적인 문제 속에서도 가장 큰 문제는 북한주민의 남한체제 및 주민에 대한 적개심이라고 할 수 있다. 이러한 북한주민의 남한에 대한 적개심은 결국 남북경제의 진정한 통합에 장애가 될 것이다.

이러한 여러 가지 이유들로 인해, 통일 추진 과정에서부터 통일이후까지 남한경제는 일반적인 경기순환을 거칠 것으로 예상은 되지만, 남북 경제통합을 위한 이전적 지출의 증가로 인해 일시적인 경기과열을 경험할 것으로 보인다. 중장기적으로 볼 때, 통일 추진단계에서 남한경제는 시설 투자 저하로 인하여 성장률이 둔화될 것이다. 또한, 조세 증가를 통한 통일비용 조달은 심각한 조세조항과 민간저축 저하 및 투자 부진 등의 거시경제적 부작용을 야기할 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다도 이러한 문제들이 중첩되어 통일 추진단계에서 남북한 지역 간 소득 불균형과 북한내부의 지역·계층 간 소득불균형이 심각한 사회문제로 대두할 수 있을 것이다.

통일 추진단계에서의 남북한 경제통합 과정은 궁극적으로 북한지역 경제체제의 전환과 남북한 생산요소의 자유이동을 의미한다. 따라서 이 과정에서는 북한주민의 경제적 생존권을 보장하고 남한경제에 대한 부정적 파급효과를 저지하며 남북한주민 간의 사회갈등 방지 등의 문제가 충분히 고려되어야 한다.

앞서 밝힌 여러 이유들로 인해 통일 추진단계에서의 남한경제는 중장기적으로 볼 때 성장률이 매우 둔화될 것이다. 따라서 중장기 과정에서는 북한경제의 자생력 확보를 통해 남북한 경제력 격차를 줄이는 동시에 양 지역의 이중적 경제구조를 시급히 해소하는 것이 문제이다. 문제해결을 위해 북한지역 자생력 확보가 중요하고, 자생력 확보를 위해서는 산업부문의 대규모 구조조정이 필요하다. 그리고 민간부

문의 투자유치를 적극적으로 해야 하며 이를 위해서는 정부차원의 재정지출이 먼저 이뤄져야 할 것이다. 특히, 농수산업부문, 수송·통신부문, 에너지부문, 제조업투자기반 조성 등이 우선적 정부 투자 및 지원 대상으로 되어야 할 것이다.

경제통합과 관련한 단기 과제는 경제·사회적 충격을 완화하기 위해 북한주민의 남한 유입을 최대한 억제하는 것이다. 이를 위해 북한주민에 대한 과도기 동안의 취업 및 교육보장, 생활보조, 생산수단의 사유화, 시의 권익 보장, 세금감면, 북한지역 방문 및 귀환 편의제공 등 경제적 인센티브 제공을 통해 남한 이주동기를 최소화하고, 매체를 통해 북한거주의 장점을 지속적으로 홍보해야 할 것이다.

## (2) 교육방안

통일 추진단계에서의 경제 분야와 관련한 통일 교육의 실천방안도 정치 분야와 마찬가지로 많은 어려움이 따를 것이다. 그 중에서도 특히 경제 분야는 북한 변화단계 및 통일 추진단계에서 공통적으로 지적되는 남북 주민 간 가치관의 문제가 극심한 형태로 표출되어 나타날 것이다.

남북한주민의 경제적 가치관의 차이는 심각한 사회 및 경제적 갈등구조를 야기할 가능성이 크다. 자본주의 시장경제를 체험하지 못한 채 곧바로 사회주의 정권 수립과 이에 따른 사회주의 경제관리 방식 및 가치관에 익숙해진 북한주민들은 단기간 내에 시장경제가 필요로 하는 행동양식이나 경쟁능력을 갖추기 어려울 것이다. 따라서 북한주민에 대한 자본주의 시장경제의 본질에 대한 가치관 교육과 현실적 직업훈련은 물론 북한지역 경제의 실질적 운영을 담당하게 될 북한 출신 중간 관료에 대한 적응교육에도 노력을 경주해야 할 것이다. 그

러나 이를 위해 단순한 구호나 정치적 결정이 아닌 북한주민의 인센티브구조를 변화시킴으로서 자연스럽게 경제적 가치관의 동질화를 이룰 수 있도록 유도해야 할 것이다.

이와 관련한 구체적인 교육의 실행방안으로서는 크게 네 가지 문제에 초점을 맞출 수 있다. 첫째, 북한지역의 경제 관료를 육성하는 것이다. 이를 위해서 북한 정부인원에 대한 시장경제 교육 프로그램을 시행한다. 그리고 북한경제에 대한 종합보고서 및 경제통계 작성을 위한 전문 인력을 배양한다. 북한경제의 부문별 효율성 증대를 위한 자문 및 실행계획(Action Plan) 작성 등에 대한 현지교육 등을 추진하고 이의 추진을 위해 필요시에는 국제기구의 지원을 요청하도록 한다.

둘째, 일반주민에 대한 경제교육을 실시한다. 오랜 시간동안 이질적인 경제구조 속에서 살아왔기 때문에 무엇보다 삶과 밀접한 실용적인 형태로서 교육이 이뤄져야 할 것이다. 아울러 교육의 효과를 높이기 위해 학습자의 직능을 고려한 교육프로그램으로서 학습자의 다양한 직업과 경험을 고려하고 호기심과 관심을 유발시킬 수 있는 대중성 있는 교육을 지향하려는 의도에서 교육이 진행되어야 할 것이다.<sup>153</sup>

셋째, 북한주민 실업대책 마련의 일환으로 시장교육 및 노동임금 직업훈련제도 확립을 위한 교육을 실시한다. 이는 두 번째 실행방안과 마찬가지로 학습자의 직능을 고려한 맞춤형 형태로서 다양한 직업과 경험을 고려할 수 있는 방안으로 교육이 진행되어야 할 것이다.

마지막으로, 북한지역의 기업가를 육성할 수 있는 방향으로 교육이 실행되어야 한다. 북한지역 개발지원형 프로젝트를 계획·실행하는 과정에서 우수한 북한 인력을 참여시키고 프로젝트 설계 및 자금투입

---

153 통일교육협의회 부설 통일교육연구소, 『2003년 지방자치단체 시민교육과 통일교육의 연계방안』, p. 9.

에 관한 경제정책 조율 과정에서 일정한 기능을 발휘하게 함으로서 이들의 경제관리 능력을 배양해야 할 것이다. 그러나 남한 중소기업인에 대한 역차별 문제가 제기될 수도 있으므로 남한 중소기업에 대한 균형 잡힌 배려도 필요할 것이다.

## 다. 사회 분야의 쟁점과 교육방안

### (1) 쟁점과 주안점

통일 추진단계의 마지막 과제로서 사회 분야는 다음과 같은 쟁점을 가지고 있다. 첫째, 세계 최고 수준의 사회경제적 제도를 자랑하는 독일조차도 동·서독 주민 간의 사회통합에 큰 어려움을 겪고 있다는 점이다. 그렇게 본다면 우리의 현실도 밝다고만은 할 수 없을 것이다. 사실, 독일에 비해 우리는 사회복지제도, 직업훈련제도, 고용지원제도, 사회교육제도 등에서 매우 열악한 상황이다. 그럼에도 불구하고 통일이 이뤄진다면 우리의 제도적 현실은 통일 추진단계에서 사회통합을 달성하는 노력에 있어 한계가 발생할 수밖에 없을 것이다.

둘째, 심리적 혼란과 체제부적응 현상의 전면화 문제이다. 통일 추진단계에서는 앞서와 같은 여러 문제들로 인하여 사회 전반적으로 아노미 현상이 발생할 것이고 체제부정 집단이 발생할 가능성이 있다. 이러한 상황은 사회의 대 혼란을 가져올 개연성이 크다.

셋째, 남북 주민 간 사회이동의 증가 문제이다. 통일 추진단계에서는 북한주민의 대량 유입 등과 남한주민 간의 이동 등 계층적·지역적 사회이동이 대량 발생되어질 것이다. 이러한 사회이동의 증가는 결국 사회의 혼란을 가져올 것이다.

넷째, 사회갈등의 심화 문제이다. 통일 추진단계에서는 각 분야에

서 공통적으로 나타날 수 있는 남북한주민 간의 가치관 차이와 마찬가지로 남북한 계층 갈등 및 지역 갈등, 이념갈등이 발생할 것이다. 또한 남남, 북북의 계층, 지역, 이념 갈등이 상충될 것이다.

다섯째, 사회문제의 증가이다. 현 상황보다 조금 더 심각한 수준의 실업, 빈곤, 주택 문제가 대두된다기보다는 매우 극단적 형태의 실업, 빈곤, 주택문제가 사회문제로서 발생될 것이다.

여러 쟁점들에 대한 문제 해결을 위한 기본 방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 다시 말해 통일한국의 사회통합 목표는 첫째, 사회평화를 달성하고 둘째, 사회공동체를 구축하며 셋째, 사회정의를 실현하는 것이어야 하겠다. 여기서 사회평화(Social Peace)는 사회적으로 평화를 이룩하는 것을 의미하며 무엇보다 다양한 사회갈등이 최소화하는 데서부터 시작된다. 예를 들어 노사갈등, 계층갈등, 지역갈등, 이념갈등을 잘 관리하고 이를 최소화하면 사회평화가 이루어질 수 있을 것이다.

더불어 통합을 분단상태의 문제점과 갈등을 지양하는 과정으로 이해하여 남한 자본주의를 혁신하고 북한 사회주의를 개혁하는 기회이자 과정으로 파악하는 자세가 필요할 것이다. 즉, 통합은 ‘제3의 길’을 찾는 과정이 되어야 할 것이다.

마지막으로 사회통합의 추진 방향은 북한의 사회주의적 근대화와 남한의 자본주의적 근대화 모두의 한계를 극복하는 방향으로 가야 할 것이다. 다시 말해, 일방적 방향으로의 통합보다 남북한 모두의 노력에 의한 통합을 지향하도록 해야 한다. 이를 위해서, 남한의 계층갈등이나 지역갈등과 함께 ‘이중분단’의 현실에 대한 성찰을 출발점으로 해서 사회통합 방향을 설정해야 할 것이다. 또한 ‘한 국민(One People) 사회’를 건설하는 것을 전제로 하여 ‘사회(복지)국가’를 지향하고 궁극적으로 ‘민주적이고 자율적인 시민사회’를 지향해야 할 것이다.

## (2) 교육방안

통일 추진단계에서 남북한의 사회문화적 가치통합은 정치·경제적 차원의 제도 통합과 더불어 동일한 생활세계를 바탕으로 한 의식 및 행동체계가 확립되어야 달성되는 장기적 과제이다. 따라서 사회적 상호관계를 재구축해야 하며 이를 위해서는 가치통합과 사회교육을 실시해야 한다. 그리고 시민사회를 통한 가치 및 규범을 공유해야 한다. 이를 위해, 상호이해 및 관용교육을 실시하는 것이 필요하다. 교육을 통해 문화적 차이에 대한 이해를 준비하고 이러한 과정을 통해 문화적 이질화를 약화시킬 수 있도록 만든다. 또한 교육을 통해서 북한사람의 사고 및 생활방식에 대해서는 존중할 수 있도록 이끈다. 통일 교육 내용은 다름(Difference)에 대한 관용과 존중의 연습, 청소년 교육사업 실시, 이주자 2세에 대한 지원 시행 등이 들어가야 한다. 그리고 마지막으로 자원적 비영리단체(Non-Profit Organization, NPO)를 활성화 시켜 시민사회의 건전성을 높인다. 물론 비영리단체의 활성화 문제는 절대 쉬운 일이 아니다. 강의 내용, 강사 확보, 전문성, 운영 자금 등 여러 문제점들이 산재해 있기 때문이다. 그러나 경기도 과천시 과천시민자치대학<sup>154</sup>과 같은 예는 시민사회의 건전성을 높이는 데 있어서 북한 변화단계에서부터 통일 추진단계에 이르기까지 우리의 교육 실천 방안에 대해서 많은 함의를 준다.

---

<sup>154</sup> 많은 지방자치단체들은 산학협력 교육 및 지도자리더십 교육을 근 30년 간 진행시켜 그 성과물을 축적한 한국인간개발연구원과 협약을 맺어 지방자치 아카데미 형식으로 시민대학을 운영하고 있다. 지방자치단체는 시민대학 교육을 한국인간개발연구원에 위탁 또는 협약하는 경우가 아니라도 다른 기관과 협약하거나 자체적으로 시민대학 교육을 실시하고 있다. 다른 기관과 공식적인 협약이나 위탁을 맺지 않고 자체적으로도 시민대학을 운영하고 있는 대표적인 예가 경기도 과천시의 과천시민자치대학이다. 통일교육협의회 부설 통일교육연구소, 『2003년 지방자치단체 시민교육과 통일교육의 연계방안』, p. 7.

#### 4. 소결

어떤 학자들은 사회통합, 문화통합, 경제통합을 거쳐 남북한 사회 간의 동질성이 상당 수준 회복된 상태에 이르러 정치적 통합을 한다는 견해를 피력한다. 그러면서 사회통합이라는 것은 통일이라는 목표에 이르는 첫 번째 단계를 뜻하는 것으로 표현한다.<sup>155</sup> 이 과정에서 중요한 것이 바로 통일교육이다. 분단상황이 종식되면 사회통합의 측면에서 가장 근본적인 문제로 발생하는 것이 서로 다른 가치관, 인생관, 국가관의 충돌이기 때문이다. 물론 이러한 충돌은 통일의 과정에서 나타나기도 한다. 따라서 통일교육은 통일과정, 즉 북한 변화단계 뿐만 아니라 통일 추진단계를 위해서도 매우 필요한 것이기 때문에 절대 간과하거나 가볍게 여길 수 있는 것이 아니다.

체계적이고 포괄적인 동시에 실행방법으로서 구체적인 형태의 통일교육은 남한 내의 이질적 가치관의 대립, 남북한 간의 이질적인 가치관의 대립, 그리고 나아가 국제적 통일환경 조성에서 있어 발생하는 제반 문제의 해결과 각 차원 간 조화와 통합을 이룰 수 있도록 도와 줄 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 통일과정에서 지켜야 할 원칙은 무엇보다도 먼저 통일과 관련해 발생할지 모를 정치, 경제, 사회적 충격과 고통을 일상생활에서 직접 겪어야 하는 기층 시민들의 입장에서 통일을 이해하는 것이다. 그렇기 때문에 통일교육은 수요자의 입장에서 이루어져야 함은 당연한 결론이다.

통일이 준비된 과정이어야 하는 이유는 우발적인 정치적 사건으

---

155 경남대학교 극동문제연구소·경남대학교 북한대학원, 『남북한 통합연구 현황 자료집III』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소·북한대학원, 2000), pp. 2~3.

로 갑자기 통일을 맞아 이에 대해 임기응변으로 밖에 대처할 수 없는 상황을 방지하는 것이다. 따라서 통일교육은 뚜렷한 목적을 가지고 있고 매우 실천적인 방향으로 이루어져야 함은 명심해야 하겠다.

북한 변화단계에서부터 통일 추진단계에 이르기까지 정치·경제·사회 문제 등 해결해야 할 문제들이 산재해 있다. 그 중에서도 특히, 각 분야에 대한 교육 문제는 여러 문제 해결에 대한 기본 토대가 될 것이다. 그리고 교육의 형태는 냉전기 통일교육 형식이었던 공급자 중심 교육에서 벗어나 수요자 중심 교육형태로 전환되어야 한다.

통일교육은 지난 60년 이상 지속되어 온 남북분단을 극복하여 민족동질성 회복과 다양성 속의 통일성을 지향하는 것을 기본으로 해야 한다. 그리고 자유와 복지가 민족구성원 모두에게 균형 있게 실현될 수 있는 것을 그 목적으로 해야 한다. 따라서 통일교육은 우리가 꿈꾸는 모범적인 통일국가를 대비하고 완성시키는데 요구 되는 지식, 태도, 가치관, 사고와 논의능력의 배양, 행위규범과 절차를 국민들에게 이해시키고 습득케 하는 학교 및 시민교육이 되어야 한다. 다시 말해 통일교육은 통일과정에서 국민들에게 올바른 '통일관'을 배양하여 평화적 통일을 성취하는 데 기여하기 위한 교육이 되어야 한다.

이러한 목적의식 하에서 통일교육의 형태는 복합적이고 체계적인 형태로 통일교육이 변화해야함을 주지하고 과연 올바른 통일관은 '어떠한 분야별 그리고 단계별로 진행해야 올바르게 그것이 배양 될 수 있는지'를 적극적으로 모색해야 한다.

북한 변화단계와 통일 추진단계를 아우르는 통일 교육의 형태가 되기 위해서는 세 가지 차원, 즉 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 포괄해야 한다. 이러한 세 가지 차원을 전제로 하여 통일교육의 진행방향으로서 북한 변화단계와 통일 추진단계로 구분해야 한다.

북한 변화단계에서는 국내적 차원으로, 우리 사회 내부의 체제정

비 및 강화 차원에서 우리 국민 대상의 통일교육을 강화하는 것이 먼저 진행하도록 해야 한다. 또한 2만 2,000명에 달하는 북한이탈주민을 통해 북한주민의 의식구조와 생활 풍습 및 문화에 대한 이해를 돕도록 진행되어야 한다. 그리고 동시에 이들과 더불어 사는 훈련도 전개해야 한다. 마찬가지로, 국제적 차원에서도 미·일·중·러 주변 4국에 흩어져 있는 재미교포, 재일동포, 재중동포, 재러동포들에 대한 통일교육을 추진하도록 해야 한다.

통일 추진단계에서는 우선적으로 대북 차원에서 북한주민들의 남한체제에 대한 적응교육이 통일교육의 주요 내용이 되도록 해야 한다. 이 과정에서는 북한 변화단계에서 교육한 북한이탈주민 및 재중동포, 그리고 재외 동포들의 역할이 크게 작용할 것이다.





IX

# 결론





본 연구는 통일대비를 위한 국내과제를 도출하기 위해서 통일과정을 2단계로 구분하고자 한다. 첫 번째 단계는 북한 변화단계로, 북한에 개혁·개방정권이 등장하여 비핵화와 경제적 개혁·개방을 실시하고 사회부문의 자율성이 허용되는 단계이다. 이 기간은 독일의 경우 베를린 장벽이 붕괴되기까지의 기간에 해당한다. 그리고 두 번째 단계는 통일 추진단계이다. 북한에 개혁·개방정권이 등장하여 시장경제와 민주제도 도입이 추진되고 본격적으로 통일협상이 추진되는 단계이다. 이 기간은 독일에서 베를린장벽이 붕괴된 후 통일이 선포되기까지의 기간이다.

통일대비 국내과제에는 많은 사항이 포함될 수 있다. 본 연구는 독일사례의 시사점을 토대로 6가지 분야에 대한 통일대비 국내과제를 제시하였다. 첫째, 법·제도 분야로 남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장과 북한 법·제도의 변화 유도에 대한 것이다. 둘째, 정치·행정 분야로 통일에 대비한 권력구조 및 행정체계 개편에 대한 것이다. 셋째, 경제 분야로 통일대비 재정건전화 및 재정수요의 조달방안, 금융구조 개편, 산업구조 개편, 통일리스크 감소 등에 대한 것이다. 넷째, 사회 분야로 사회복지 분야, 노동시장, 북한주민 포용, 사회통합 등에 대한 것이다. 다섯째, 인력양성 분야로 통일에 대비한 공공부문 및 민간부문의 인력양성에 대한 것이다. 여섯째, 통일교육 분야로 통일에 대비한 민주시민교육 및 통일교육의 체계화 및 제도화에 대한 것이다.

여섯 가지 분야별로 각각 목표, 추진 방향, 단계별 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 법·제도 분야의 국내 대비방안이다. 법·제도 분야의 목표는 북한지역에 남한 법체계를 도입을 통한 법적 안정화와 통합대비 법·제도 인프라 구축이다. 법·제도 분야의 정책추진 방향으로 남북교류협

력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장, 북한 변화를 위한 법적 지원, 남북한법제 통합 방안 마련 등이 설정되어야 한다. 북한 변화단계에서 법·제도 분야의 과제는 남북경제교류협력 활성화를 위한 법적 조치(남북교류협력법 및 남북협력기금법 개선), WTO 체제와 개성공단 활성화, 한·미 FTA와 남북교류협력 활성화, 북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법제 마련, 북한인권법 제정, 남북한 이산가족 관련 법제 정비, 북한이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법, 북한 체제전환을 위한 법제정비 지원 등이다. 그리고 통일 추진단계에서 법·제도 분야의 과제는 남북교류협력 심화를 위한 법제 개선, 친족·상속법상 문제 해결: 취적과 호적 정정, 혼인과 관련된 문제, 재산법 문제, 상속문제 등 해결, 남북한법제 통합 추진, 통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견, 북한지역 토지 문제 처리 대비 등이다.

둘째, 정치·행정 분야의 국내 대비방안이다. 정치·행정 분야의 목표는 권력구조 및 행정구조 개편에 대한 대비이다. 이 분야의 정책추진 방향은 전략적 통일대비 추진, 일관적이며 지속적인 통일대비 추진, 네트워크 중심의 대비 체제 구축 등이다. 북한 변화단계에서 정치 분야의 과제는 통일을 위한 국내 정치적 역량 강화, 북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적, 지속적인 남북대화 등이다. 북한 변화단계에서 행정 분야의 과제는 북한 행정체제에 대한 정확한 이해, 통일행정인력의 양성 및 관리, 남북한 행정교류 추진 등이다. 그리고 통일 추진단계에서 정치 분야의 과제는 통일한국의 정부형태 합의, 통일한국의 의회제도 결정, 북한지역 정당 체계 구축 등이다. 통일 추진단계에서 행정 분야의 과제는 통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편, 통일한국 행정체제에 관한 구상, 통일한국 관료제 구축에 관한 구상, 행정 인력 파견 대비 등이다.

셋째, 경제 분야의 국내 대비방안이다. 경제 분야의 목표는 통일

대비 경제적 대응 능력 강화, 통일대비 전국균형발전을 위한 산업구조 조정, 남북한 경제통합 계획 마련 등이다. 경제 분야의 정책추진 방향은 국내 경제 체질 강화를 위한 재정건전성 확보 및 외화 확보, 경제성장과 경제통합을 위한 산업구조조정 노력, 거시경제 안정화와 경제성장을 고려한 경제통합 준비, 통일리스크 관리를 위한 국내외 대책 마련 등이다. 북한 변화단계에서 경제 분야 과제는 우선 재정건전화를 위한 국가 자원의 효율적 배분, 자본 관련 세제 개편, 재정지출 증가 억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예·결산 심의제도 개선 등이 필요하다. 그리고 외환 건전성 확보를 위해 외화 보유액의 적정선 유지, 외화 포트폴리오의 다변화가 필요하다. 통일비용 조달 논의의 공론화와 통일편익의 부각도 요구된다. 아울러 통일대비 국제사회와 연계망 확대도 추진되어야 한다. 그리고 통일 추진단계에서 경제 분야의 과제는 재정건전성 유지, 통일재원 마련을 위한 재정수입의 다변화 및 확대, 사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정, 화폐통합을 위한 전환을 검토, 통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화, 주식시장, 환율, 외환시장의 안정화이다. 아울러 물가 안정을 위한 국내외 공급기반 확대와 내수시장 확대, 산업간 구조조정과 산업 내 구조조정, 경제통합 로드맵과 프로그램 마련, 통일리스크 관리 시스템 구축, 국제금융기구 등 국제사회와의 협력방안 강구도 필요한 사항이다.

넷째, 사회 분야의 국내 대비방안이다. 사회 분야의 목표는 사회보험 및 복지분야의 통일대비 재정비 계획 마련과 사회통합계획을 준비하는 것이다. 사회 분야의 추진 방향은 남한 사회복지제도 위주의 통합방안을 지향하되 남북한의 경제적 격차와 사회복지 재원의 한계를 감안하여 ‘보편성’과 ‘효율성’의 원칙하에 점진적으로 개편하는 것이다. 북한 변화단계에서 사회복지 분야의 과제는 남한의 사회복지부

문의 재원 확충, 북한의 사회복지 실태 파악과 국제기구의 활용, 과도  
 기적 사회복지통합모델의 시험적 운용이다. 북한 변화단계에서 노동  
 시장 분야의 과제는 북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입  
 지원, 경험 확대를 통한 북한노동력의 시장경제에 대한 이해와 적응  
 력 제고이다. 그리고 북한이탈주민 정책과 관련하여 사회통합 기능을  
 강화한 북한이탈주민 정책 개선, 북한이탈주민의 일반적 사회복지체  
 계로의 편입 등이 실시되어야 한다. 통일 추진단계에서 사회복지 분  
 야의 과제는 기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화, 사회  
 복지 재원확충을 위한 제도 개선, 북한지역 내 사회복지 인센티브 강  
 화, 북한주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련이 강구되어야 한  
 다. 노동시장 분야에서는 차등적 동질화전략에 따른 노동시장 및 노동  
 조직의 통합, 북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화현상 억  
 제방안 등이 필요하다. 또한 가치통합을 위해 가치통합을 위한 사회적  
 합의 조정 기구 설립, 관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화 등  
 이 실시되어야 한다.

다섯째, 인력양성 분야의 국내 대비방안이다. 인력양성 분야의 목  
 표는 통일대비 전문 인력의 양성 및 활용이다. 이 분야의 추진 방향은  
 단계별 인력양성, 전문적, 다각적, 실용적 인력양성, 통일대비 일반 전  
 문가 및 고도 전문가의 양성 및 활용이다. 그리고 공공부문이나 민간  
 부문 공통으로 인력 수요 예측(파악) 및 기본 방향 설정, 인력 육성  
 및 활용 기본계획수립(일정, 대상, 내용 등), 육성 기관 및 예산 확보,  
 육성 프로그램 작성, 육성 시스템 구축, 평가 및 재교육(보수교육훈  
 련) 등에 대한 계획을 수립해야 한다. 북한 변화단계에서 인력양성  
 분야의 과제는 우선 공공부문의 경우, 대상(행정 관료 및 공사와 공  
 기업) 및 분야(법·제도, 정치·행정 등)를 선정하고 북한체제변화 전략  
 및 관련 지식 교육을 실시하며 이를 위해 ‘통일대비 통합인력교육원’

을 설립하는 한편, 부처 및 자치단체별 인력양성도 추진되어야 한다. 민간부문에서는 공공부문의 인력양성을 참조하여 준비하는 한편 관련 정보 및 자료 확보, 관련 인프라 구축 준비, 수요 인력 및 예산 관련 연구 및 확보 등을 추진해야 한다. 그리고 통일 추진단계에서 공공부문의 과제는 통일행정요원의 육성, 정책분야별 대북 지원 전문 인력 육성, 관련 조직 및 단체에 인력배치 및 활용, 남북한 관련 전문가 인력 교류 확대 및 활용 등이다. 또한 민간부문의 인력양성 과제는 북한지역의 인적 자원개발 및 활용을 위한 관련 직업교육훈련 기관 설립 운영, 북한지역 산업 및 직업 안정화를 위한 직업교육훈련, 교사·강사의 양성 및 파견, 북한지역 인력양성을 위한 ‘북한산업기술교육원’ 설립, 북한 인력양성을 통한 북한지역경제 활성화 유도 등이다.

여섯째, 통일교육 분야의 국내 대비방안이다. 통일교육의 목표는 통일준비를 위한 가치통합능력 함양, 통일 후 갈등해소와 화합을 위한 가치관과 공동체의식 배양이다. 통일교육을 실시하기 위한 추진 방향은 통일단계를 고려한 통일교육 실시, 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 고려한 통일교육 실시, 수요자 중심의 쌍방향 통일교육 실시이다. 그리고 북한 변화단계에서 통일교육 분야의 과제는 통일교육원의 기능 확대, 통일교육 확대, 남남갈등 해소를 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진, 방송·언론의 토론문화 개혁이다. 통일 추진단계에서 통일교육 분야의 과제는 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등해결 메커니즘 구축 및 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립, 남북한주민의 경제적 가치관 차이를 줄일 수 있는 맞춤형 통일교육 실시, 사회적 상호관계 재구축, 가치통합과 사회교육, 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유의 형태로 사회 분야 교육 실시 등이다.

(표 IX-1) 통일대비 분야별 과제

분야	목표	추진 방향	북한 변화단계의 과제	통일 추진단계의 과제
법·제도 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화</li> <li>○통일대비 법·제도 인프라 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장</li> <li>○북한 변화를 위한 법제 지원</li> <li>○남북한법제 통합 방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북경제교류협력 활성화를 위한 법적 조치: 남북교류협력법 및 남북협력기금법 개선</li> <li>○WTO 체제와 개성공단 활성화</li> <li>○한·미 FTA와 남북교류협력 활성화</li> <li>○북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법제 마련</li> <li>○북한인권법 제정</li> <li>○남북한 이산가족 관련 법제 정비</li> <li>○북한이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법</li> <li>○북한 체제전환을 위한 법제정비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북교류·협력 심화를 위한 법제 개선</li> <li>○친족 상속법상 문제 해결: 친적과 호적 정정, 혼인과 관련된 문제, 재산법 문제, 상속문제 등 해결</li> <li>○남북한법제 통합 추진</li> <li>○통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견</li> <li>○북한지역 토지 문제 처리 대비</li> </ul>
정치·행정 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○권력구조 개편 대비</li> <li>○행정체계 개편 대비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○전략적 통일대비 추진</li> <li>○일관적이며 지속적인 통일대비 추진</li> <li>○네트워크 중심의 대비 체제 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정치 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일을 위한 국내 정치적 역량 강화</li> <li>-북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적</li> <li>-지속적인 남북대화</li> </ul> </li> <li>○행정 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 행정체제에 대한 정확한 이해</li> <li>-통일행정인력의 양성 및 관리</li> <li>-남북한 행정교류 추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정치 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일한국의 정부형태 합의</li> <li>-통일한국의 의회제도 결정</li> <li>-북한지역 정당 체계 구축</li> </ul> </li> <li>○행정 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편</li> <li>-통일한국 행정체제에 관한 구상</li> <li>-통일한국 관료제 구축에 관한 구상</li> <li>-행정 인력 파견 관련 사항</li> </ul> </li> </ul>

분야	목표	추진 방향	북한 변화단계의 과제	통일 추진단계의 과제
경제 분야	○통일대비 경제적 대응 능력 강화	○국내 경제 체질 강화를 위한 재정건전성 확보 및 외화 확보	○재정건전화 -국가 자원의 효율적 배분 -자본관련 세제 개편, 재정지출 증가 억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예 결산 심의제도 개선 등 ○외화건전성 확보 -외화 보유액의 적정선 유지 -외화 포트폴리오 다변화 ○통일재원 조달 논의의 공론화 -통일비용 조달 논의, 통일편익 부각 ○통일대비 국제사회와 연계망 확대	○재정건전성 유지 ○통일재원 마련을 위한 재정수입의 다변화 및 확대 ○사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정 ○화폐통합을 위한 전환율 검토 ○통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화 ○주식시장, 환율, 외환시장의 안정화 ○물가 안정을 위한 국내외 공급기반 확대와 내수시장 확대 ○산업간 구조조정과 산업 내 구조조정 ○경제통합 로드맵과 프로그램 마련 ○통일리스크 관리 시스템 구축 ○국제금융기구 등 국제사회와 협력방안 강구
사회 분야	○사회보험 및 복지분야의 통일대비 재정비 계획 마련 ○사회통합계획 마련	○남한 사회복지제도 위주의 통합방안 지향 ○남북한의 경제적 격차와 사회복지 자원의 한계를 감안하여 '보편성'과 '효율성'의 원칙하에 점진적으로 개편	○사회복지 분야 -남한의 사회복지부문의 자원 확충 -북한의 사회복지 실태 파악과 국제기구의 활용 -과도기적 사회복지통합모델의 시험적 운용 ○노동시장분야 -북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입 지원 -경협 확대를 통한 북한노동력의 시장경제에 대한 이해와 적응력 제고 ○북한이탈주민 정책분야 -사회통합 기능을 강화한 북한이탈주민 정책 개선 -북한이탈주민의 일반적 사회복지체계로의 편입	○사회복지 분야 -기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화 -사회복지 자원확충을 위한 제도 개선 -북한지역내 사회복지 인센티브 강화 -북한주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련 ○노동시장 분야 -차등적 동질화전략에 따른 노동시장 및 노동조직의 통합 -북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화현상 억제 ○가치통합분야 -가치통합을 위한 사회적 합의 조정 기구 설립 -관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화

분야	목표	추진 방향	북한 변화단계의 과제	통일 추진단계의 과제
인 력 양 성 전 야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일대비 전문 인력양성</li> <li>○ 통일대비 전문 인력활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단계별 인력양성</li> <li>○ 전문적, 다각적, 실용적 인력양성</li> <li>○ 통일대비 일반 전문가 및 고도 전문가의 양성 및 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 변화단계에서 공공부문 우선</li> <li>-대상: 행정 관료 및 공사와 공기업(전·현직 공무원, 전문가 등)</li> <li>-분야: 법·제도, 정치·행정 등</li> <li>-준비: 관련 조직 및 인력 구성</li> <li>-내용: 북한체제변화 전략 및 관련 지식 교육</li> <li>-활용: 활용 전략 수립(북한변화 유도 정책 수립 등)</li> </ul> </li> <li>○ 통일대비 통합인력교육원 설립</li> <li>-부처 및 자치단체별 인력양성</li> <li>○ 민간부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-공공부문의 인력양성 사례 참조(연계)한 준비</li> <li>-관련 정보 및 자료 확보</li> <li>-관련 인프라 구축 준비</li> <li>-수요 인력 및 예산 관련 연구 및 확보</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-통일행정요원의 육성</li> <li>-정책분야별 대북 지원 전문 인력육성</li> <li>-관련 조직 및 단체에 인력배치 및 활용</li> <li>-남북한 관련 전문가 인력 교류 확대 및 활용</li> </ul> </li> <li>○ 민간부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>-북한지역의 인적 자원개발 및 활용을 위한 관련 직업교육훈련 기관 설립 운영</li> <li>-북한지역 산업 및 직업 안정화를 위한 직업교육훈련 실시</li> <li>-교사, 강사의 양성 및 파견</li> <li>-북한지역 인력양성을 위한 북한산업기술교육원 설립</li> <li>-북한 인력양성을 통한 북한지역경제 활성화 유도</li> </ul> </li> </ul>
통 일 전 야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일준비를 위한 가치통합능력 함양</li> <li>○ 통일 후 갈등해소와 화합을 위한 가치관과 공동체 의식 배양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일단계를 고려한 통일교육 실시</li> <li>○ 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 고려한 통일교육 실시</li> <li>○ 수요자 중심의 쌍방향 통일교육 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일교육원의 기능 확대</li> <li>○ 통일교육 확대</li> <li>○ 남북갈등 해소를 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진</li> <li>○ 방송 언론의 토론문화 개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등해결 메커니즘을 구축하고 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립</li> <li>○ 남북한주민의 경제적 가치관 차이를 줄일 수 있는 맞춤형 통일교육 실시</li> <li>○ 사회적 상호관계 재구축, 가치통합과 사회교육, 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유의 형태로 사회 분야 교육 실시</li> </ul>

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 경남대학교 극동문제연구소·경남대학교 북한대학원. 『남북한 통합연구 현황 자료 집Ⅲ』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소·북한대학원, 2000.
- 김계환. 『독일 통일과 산업구조조정: 남북산업협력에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김공렬. 『북한관료제론』. 서울: 대영문화사, 1993.
- 김학성. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995
- 박광기 외. 『신펜라다임 통일교육 구현방안』. 서울: 통일연구원, 2005
- 박동서·김광웅. 『한국인의 민주정치의식』. 서울: 서울대학교출판부, 1987.
- 박명규 외. 『2010 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010.
- 박병석. 『의사소통적 통일교육』. 서울: 통일부 통일교육원, 2006.
- 박종철 외. 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『통일 환경 평가』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 서울대 통일평화연구소. 『2010 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010.
- 윤덕룡·오승환·이호진. 『해외자본이 외환과 주식시장에 미치는 영향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.
- 이경훈·이용숙. 『통일, 그날 이후』. 서울: 길벗, 1994.
- 이철수. 『북한사회복지-반복지의 북한』. 서울: 청목출판사, 2004.
- 장석인 외. 『글로벌 경제위기 이후 한국 주력산업의 구조조정 방향과 정책과제』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 조은석 외. 『남북한 교류 협력 활성화를 위한 법 제도적 개선방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최종태·김강식. 『북한의 노동과 인력관리』. 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 통일교육협의회 부설 통일교육연구소. 『2003년 지방자치단체 시민교육과 통일교육의 연계방안』. 서울: 통일교육협의회 부설 통일교육연구소, 2003.
- 통일부. 『개성공업지구 법규집』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『월간 북한동향』. 서울: 통일부, 2011.4.
- 통일부 통일교육원. 『북한 이해 2010』. 서울: 통일부 통일교육원, 2010.

- 한국조세연구원. 『체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점』. 서울: 한국조세연구원, 2002.
- 한만길 외. 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』. 서울: 통일연구원, 2003
- 황병덕. 『동서독간 정치통합연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 『통일교육개선방안연구』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- Bahr, Egon. *Sicherheit für und vor Deutschland*. München: Carl Hanser Verlag, 1991.
- Becker, Ulrich, Becker H. and Ruhland W. *Zwischen Angst und Aufbruch: Das Lebensgefühl der Deutschen in Ost und West nach der Wiedervereinigung*. Düsseldorf: ECON Verlag, 1992.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *Auskünfte zur Deutschlandpolitik A-Z*, 3. Auflage Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Reihe IV, Band 1 Frankfurt A.M.: Metzner, 1971.
- Cough, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London: The MacMillan Press, 1979.
- Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle. *Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegle wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren*, 2. Auflage Halle: IWH, 2010.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. *Department of Political Research*, Archive Number, 8603, 8804, 8902, 9007/08, 9301/02,
- Lavigne, Marie. *The Economics of Transition*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Ludz, Peter C. *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen*. München: Carl Hanser Verlag, 1974
- Maaz, Hans-Joachim. *Der Gefühlsstau: Ein Psychogramm der DDR*. Berlin: Argon Verlag, 1990.
- Pittman, Avril. *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974*. Cambridge: Cambridge Univ. Press,

1992.

Plock, Ernest D. *East German-West German Relations and the Fall of the GDR*. Boulder: Westview Press, 1993.

Priewe, Jan, Hickel Rudolf. *Der Preis der Einheit: Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*. Frankfurt a.M. : Fischer Verlag, 1991.

Schmidtchen, Gerhard. *Wie weit ist der Weg nach Deutschland? Sozialpsychologie der Jugend in der postsozialistischen Welt*. Opladen: Leske+Budrich, 1997.

## 2. 논문

강병구. “국가 재정건전성의 현황과 개선방안.” 『재정정책논집』. 제12권 3호 (한국재정정책학회), 2010.

강지원. “통일에 대비한 남북한 사회보장제도 통합과 재원조달방안.” 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2004.

계하르트 미켈스. “독일 통일에서 나타난 사회통합문제 통일 후유증 완화 위한 사회복지체제 마련 필수.” 『통일한국』. 제189호 (평화문제연구소), 1999.

곽동현. “이산가족 재결합시의 가족법적 문제 -남북한가족법과 관련하여-.” 『남북통일에 대비한 이산가족의 법적 문제』. 한민족통일여성협의회, 1999.12.10.

김병연. “북한의 체제이행과 남북경제통합·통일유형.” 『경제논집』. 제48권 1호 (서울대 경제연구소), 2009.

김병연. “남북화폐 통합.” 『정책 & 지식』. 한국정책지식센터 포럼 553회, 2011.4.4.

김수암. “북한의 ‘우리식 사회주의’와 인권관.” 『법을 통해 본 북한인권 문제』 북한법연구회·국가인권위원회·국민대 북한법제연구센터 주최 ‘2008 북한 인권과 법’ 심포지움 발표논문집, 2008.5.22.

김진수. “통일에 대비한 인구이동 및 사회복지 대책방안.” 『한국사회정책』. 제3권 1호 (한국사회과학정책학회), 1996.

김창권. “독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점.” 『경상논총』. 제28권 1호 (한독경상협회), 2010.

김학성. “동서독 정당간 교류협력 사례 분석과 시사점 모색.” 『정치정보연구』. 제12권 2호 (한국정치정보학회), 2009.

- 박범중. “남북한 통일 대비 복지재원 확보방안에 관한 연구: 독일 통일 사례를 중심으로.” 『한국시민윤리학회보』. 제23집 2호 (한국시민윤리학회), 2010.
- 박영규. “이산가족 재결합시 예상되는 법적 문제점 및 대책.” 『남북교류협력 법제 논문자료집』. 서울: 통일원 교류협력국, 1996.8.
- 박정란. “탈북자 지원체계의 쟁점과 발전방향.” 『KDI북한경제리뷰』. 제12권 9호 (한국개발연구원), 2010.
- 복덕규. “한국 산업의 입체화.” 『SERI 심포지엄』. 삼성경제연구원 심포지엄, 2010.12.3.
- 송영훈. “2008~2011 새터민의식조사: 개요 및 설계.” 『북한주민의 통일의식: 2008~2011 새터민의식조사 결과발표』. 서울대학교 통일평화연구원 학술회의, 2011.8.31.
- 신영호. “통일지향적 새 남북관계의 정립을 위한 사법적 과제.” 『법제연구』. 제19호 (한국법제연구원), 2000.
- 윤종원·이승한. “우리나라 물가구조의 특징과 정책 대응.” 『한국경제포럼』. 제4권 1호 (한국경제학회), 2011.
- 이만우·박시현. “금융위기 이후의 재정정책 방향: 재정건전성 논의를 중심으로.” 『한국경제의 분석』. 제16권 3호 (한국금융연구원), 2010.
- 이명재·서동희. “통일 후 한국의 사회복지정책 통합방안-통일 독일의 사례를 중심으로.” 『사회과학연구』. 제19권 (상명대학교 사회과학연구소), 2004.
- 이백규. “남북한 왕래에 관련된 법적 문제점.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점1: 특수사법제도연구위원회 제6·7차 회의 결과보고』. 서울: 법원행정처, 2002.
- 이승협. “독일 통일 전후 노조통합과 한국에의 시사점.” 『독일 통일과 동독 권력 엘리트: 남북통일과의 합의』. 파주: 한올아카데미, 2011.
- 이영훈. “통일시 노동이동 억제방안 평가 및 정책적 시사점.” 『경제논집』. 제48권 1호 (서울대학교 경제연구소), 2009.
- 이철수. “개성공단과 경제특구의 복지체제에 대한 연구: 7.1조치와 특구의 지속성과 변화를 중심으로.” 『국방연구』. 제48권 1호 (국방대학교 안보문제연구소), 2005.
- 이희완. “평화통일과정에서 남북한 사회통합을 위한 사회보장의 방향.” 『평화학연구』. 제9권 2호 (세계평화통일학회), 2008.
- 전상진·강지원·원진실. “통일에 대비한 한국의 통일 비용 재원조달 방안에 관한 논의.” 『한·독 사회과학 논총』. 제17권 3호 (한·독 사회과학학회), 2007.
- 전진용. “북한이탈주민의 사회적응과 정신건강.” 『북한이탈주민의 남한사회적응

- 과 건강문제 정책토론회』. 관동의대 명지병원, 강명순 국회의원실, 사단법인 새롭고하나된조국을위한모임 주최 발표논문집, 2011.7.26.
- 정은미. “북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구.” 서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2007.
- . “북한주민의 ‘갈망渴望’적 통일인식과 새터민의 남한사회 적응실태.” 『북한주민의 통일의식: 2008~2011 새터민의식조사 결과발표』. 서울대학교 통일평화연구원 학술회의 발표논문집, 2011.8.31.
- 정흥모. “체제전환국의 복지체제: 체코, 헝가리, 폴란드를 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제17권 1호 (한독사회과학회), 2007.
- 제성호. “동북아 경제공동체 건설을 위한 법·제도적 실천과제.” 『북한법연구』. 제6호 (북한법연구회), 2003.
- 통일연구원 외. “평화공동체 추진구상.” 『남북공동체 기반 조성사업 결과보고회 자료집』. 남북공동체 기반 조성사업 결과보고회, 2011.10.7.
- Fischer, Stanley and Gelb, Alan. “Issues in Socialist Economy Reform.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, Fall 1991.
- Fulbrook, Mary. “Aspects of Society and Identity in the New Germany.” *Daedalus*. Vol. 123, No. 1, Winter 1994.
- Geißler, Rainer. “Sozialer Wandel.” *Handbuch zur deutschen Einheit*, hrsg. von W. Weidenfeld & K.-R. Korte Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993.
- Hacker, Jens. “Die deutsche Frage aus der Sicht der SPD.” D. Blumenwitz & G. Ziegerhrsg. *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989.
- Lee, Dongwook. “Legal Problems of the Two Koreas in the STO Structure.” *Asian Law Review*. Vol. 2, 2005.
- Lohauss, Peter. “Citizenship and Exclusion.” *Paper presented for Society for the Advancement Socio-Economics*. London: 7~11. July 2000.
- Maier, Harry. “Integrieren statt zerstören: Für eine gemischtwirtschaftliche Strategie in den neuen Bundesländern.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Nr. B29, 12, Juli 1991.
- McAdams A., James. “Inter-German Relations.” Gordon Smith, et als. (eds.) *Developments in West German Politics*. London: Macmillan,

1989.

Scharrer, Hans-Eckart. "Schocktherapie statt Gradualismus." *Wirtschaftsdienst*. Vol. 70, Nr. 21990.

Taylor and Banister. "China: The Problem of Employing Surplus Rural Labor." *Staff Paper*. No. 49. Washington: Center for International Research, U.S. Bureau of the Census, 1989.

Veen, Hans-Joachim & Zelle, Carsten. "National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany." *German Politics*. Vol. 4, No. 1, April 1995.

Watrin, Christian. "Voraussetzungen und offene Fragen einer Wirtschafts- und Währungsunion." *Wirtschaftsdienst*. Vol. 70, Nr. 21990.

Winters, Peter Jochen. "Zum ersten Mal frei: Die Wahlen zur Volkskammer." *Deutschland Archiv*. Nr. 41990.

### 3. 기타자료

한국조세연구원. "최근 경제동향과 정책방향: 재정 고용정책을 중심으로." 2010.9.  
<[http://www.kipf.re.kr/study/study\\_etc\\_view.aspx?sn=1543](http://www.kipf.re.kr/study/study_etc_view.aspx?sn=1543)>

『파이낸셜뉴스』.

*Der Spiegel*.

*Europa Archiv*.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

*Neues Deutschland*.

법제처. <[www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)>.

통일부. <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

한국은행. <[www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr)>.

OECD. <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.

Lausitzer Rundschau. <[www.lr-online.de](http://www.lr-online.de)>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 마-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원

2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규찬, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12 (I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12 (II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12 (III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

### 학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

### 협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현오 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원

2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

## 논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원

## 기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994~2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원	
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

### 연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

### 통일정세분석

비매품

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중	
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영	
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태	
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준	
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중	
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태	
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신	
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외	
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영	
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤	
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아	
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕	
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤	
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하	
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외	
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외	
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외	
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창	
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희	
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱	

2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈		비매품
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경 포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

## Studies Series

비매품

- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Pyoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects  
for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula  
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,  
Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

## 기타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho  
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Pyoon



## ■■ 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, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







본 연구는 남북한 간 평화적 방법에 의한 통일을 상정하고 이에 대한 국내적 대비방안을 제시하고자 한다. 평화적 통일을 위한 첫 번째 전제조건은 북한의 변화이다. 북한의 경제적 개혁·개방과 함께 시민사회의 형성, 정치적 자유화 등과 같은 변화가 발생해야 평화적 방법에 의한 남북통일이 가능하다. 독일의 경우 동독의 체제변혁과 동독주민의 선택에 의해 통일이 가능했다는 것은 북한의 변화와 북한 주민의 의식변화가 통일의 시발점이라는 것을 의미한다. 둘째, 통일에 대한 여러 가지 준비를 하는 것이 필요하다. 통일은 여러 차원에 걸친 복잡한 문제이다. 이에 대해 여러 가지 복합적 차원에서 사전준비를 하는 것이 필요하다. 통일준비에는 국제환경 조성, 대북정책, 국내정책 등의 차원이 있다. 본 연구는 이 가운데 통일에 대비한 국내과제를 제시하고자 한다.